

全国矿政管理系列教材

矿产资源 法律制度

忻梅主编



地质出版社

全国矿政管理系列教材

矿产资源法律制度

主 编 忻 梅

副主编 王丽艳 刘 宏

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

《全国矿政管理系列教材》编委会

主 任 傅鸣珂

副主任 许绍倬 朱思贵 李万亨 陈庆寿

委 员 孟澍森 李世法 杜国银 曾键年 金愉中 叶志斌

秘 书 胡鹏兴

图书在版编目 (CIP) 数据

矿产资源法律制度/忻梅主编. -北京:地质出版社, 1999. 7

全国矿政管理系列教材

ISBN 7-116-02596-0

I. 矿… I. 忻… II. 矿产资源法-中国-教材 W. D922. 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 32353 号

地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 29 号)

责任编辑: 郑长胜

责任校对: 王 军

*

北京市朝阳区小红门印刷厂印刷 新华书店总店科技发行所经销

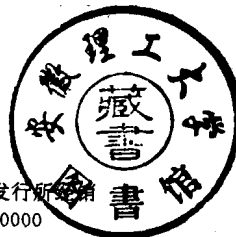
开本: 787×1092 1/16 印张: 11.25 字数: 260000

1999 年 7 月北京第一版·1999 年 7 月北京第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 16.00 元

ISBN 7-116-02596-0

D·61



(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行处负责调换)

前 言

本书分为矿产资源法与行政法两部分。前者是以阐述矿产资源法的基本理论、基本制度和一般规定为内容；后者是以阐述行政法、行政处罚法、行政复议和行政诉讼的法律、法规和条例为内容。作者根据教学需要，集两种内容为一体，并在书后增加土地管理法律制度一章内容，作为供教学中自由选择或作为矿政管理人员扩大法律知识面的自学内容，以适应国土资源部矿政管理、土地管理的工作需要。这种体系结构，目的是为“教”与“学”和“用”都提供一些方便。此书既可供从事以矿业工作为主体的工作人员学习矿产资源法基本理论之用，也可供从事矿业权管理的工作人员学习和参考，又可满足专科生或岗位培训人员学习矿产资源法的需求。

本书只对矿产资源法体系中非常重要的法律、法规、条例等进行阐述。其他一些法规虽然在我国的矿业活动中起着重要的作用，但由于篇幅所限，故未编选入内。

参加本书编写的人员有：赵立新（第一、四章），忻梅（第二章），刘宏（第三章），王丽艳（第五、八章），张大林（第六、七章），韦国华（第九章）。本书语言力求精炼，通俗易懂，并尽量避免词句晦涩。但由于水平有限，加之时间仓促，不足之处恳请批评指正。

本书的出版，得到《全国矿政管理系列教材》编委会及国土资源部矿产资源开发管理司夏木清同志的鼎力相助，在此表示诚挚的谢意。

编 者

1999年6月

目 录

前 言

第一章 矿产资源概述	1
第一节 矿产资源	1
一、矿产资源的概念和特点	1
二、矿产资源的地位和作用	2
三、我国矿产资源的基本情况	2
四、我国矿产资源的基本特点	3
五、我国矿产资源勘查、开发的现状	3
六、我国矿产资源勘查、开采存在的主要问题	4
第二节 矿产资源法	5
一、我国矿产资源立法沿革	5
二、我国矿产资源法律法规体系	6
三、我国现行矿产资源法律法规的立法基本情况	7
四、我国矿产资源法律法规的基本原则	9
第三节 矿产资源法的基本内容	10
一、矿产资源法律关系	10
二、矿产资源法律关系的主体	10
三、矿产资源法律关系的内容	14
四、矿产资源法律关系的客体	14
五、矿产资源法律关系的确立与保护	17
第四节 矿产资源的国家所有权	18
一、国家所有的涵义和法律特征	18
二、矿产资源国家所有权的内容	19
三、矿产资源国家所有权的取得、变更和消灭	20
四、矿产资源国家所有权的实现	20
第二章 矿产资源勘查管理法律制度	22
第一节 概述	22
一、矿产资源勘查管理的概念和特征	22
二、矿产资源勘查管理的原则	22
三、矿产资源勘查管理的内容	23
第二节 矿产资源勘查管理的法律规定	23
一、探矿权空间和时间范围的法律规定	23
二、探矿权有偿取得的法律规定	25
三、最低勘查投入的法律规定	27

四、基础性、公益性地质调查实行备案制度的规定	28
第三节 探矿权的授予	29
一、探矿权的涵义和法律特征	29
二、探矿权人及其资质管理	29
三、探矿权取得方式	30
四、探矿权的申请、审批和授予	31
第四节 探矿权日常管理	39
一、探矿权使用费和探矿权价款征收管理	39
二、探矿权的年度检查	40
三、探矿权变更	40
四、探矿权延续	41
五、探矿权的保留	41
六、探矿权的注销	42
第五节 探矿权人的权利、义务和探矿权保护	44
一、探矿权人的权利与义务	44
二、探矿权的保护	44
三、侵权行为人的法律责任形式	45
第六节 法律责任	46
一、违法行为的类型	46
二、法律责任	46
第三章 矿产资源开发管理法律制度	53
第一节 概述	53
一、矿产资源开发管理的概念和特征	53
二、矿产资源开发管理的基本原则	53
三、矿产资源开发管理的法律、法规及其适用范围	54
四、矿产资源开发管理的基本内容	54
第二节 矿产资源开发管理的基本制度	55
一、国家实行采矿权有偿使用制度	55
二、采矿权统一审批登记制度	55
第三节 采矿权的授予	56
一、采矿权的概念和构成要素	56
二、采矿权申请人的资格及资质管理	57
三、采矿权的取得方式及有偿性的实现形式	59
四、矿区范围的拟定预留	61
五、采矿权申请、审批和授予	63
第四节 采矿权的日常管理	66
一、年检制度	66
二、采矿权变更	66
三、采矿权延续	67

四、采矿权注销	68
第五节 采矿权人的权利、义务和法律保护	69
一、采矿权人的权利和义务	69
二、采矿权的法律保护	69
第六节 法律责任	70
一、法律责任的概念和违法行为的类型	70
二、违法行为的法律责任	70
第四章 探矿权和采矿权转让管理法律制度	75
第一节 概述	75
一、矿业权转让制度的确立	75
二、矿业权转让的涵义和条件	75
三、矿业权转让的原因和方式	75
四、矿业权转让管理的基本内容	76
第二节 探矿权的转让	77
一、探矿权转让的概念和条件	77
二、探矿权转让的申请和审批	78
第三节 采矿权的转让	81
一、采矿权转让的概念和条件	81
二、采矿权转让的申请和审批	83
第四节 矿业权评估机构资格认定及管理	86
一、矿业权评估制度的确立	86
二、评估机构资格认定的条件	87
三、评估机构资格认定的申请和审批	87
四、对探矿权采矿权评估机构的管理	87
第五节 国家出资探明形成的矿产地探矿权采矿权的评估及评估方法	88
一、国家出资探明形成的矿产地探矿权采矿权的评估	88
二、采矿权评估方法	88
三、高勘查精度探矿权评估方法	89
四、低勘查精度探矿权评估方法	89
第六节 国家出资探明形成的矿产地采矿权评估结果确认	90
一、确认申请和受理	90
二、确认审批权限和审批	90
第五章 行政法基本原理	91
第一节 行政法概述	91
一、行政法的概念	91
二、行政法的渊源	91
三、行政法律关系	92
四、行政法的基本原则	93
第二节 行政主体	93

一、行政主体的概念	93
二、国家行政机关	94
三、行政授权	94
四、行政委托	95
第三节 行政行为	95
一、行政行为概述	95
二、抽象行政行为	96
三、具体行政行为	97
第四节 行政法律责任	99
一、行政法律责任的概念、特征和种类	99
二、行政赔偿	100
第六章 行政处罚法律制度	102
第一节 行政处罚概述	102
一、行政处罚的概念和特征	102
二、行政处罚法的作用	102
三、行政处罚的原则	103
四、行政处罚的种类与设定	105
第二节 行政处罚的实施机关	108
一、行政处罚主体和行政机关	108
二、关于综合执法问题	109
三、法律、法规授权的组织	110
四、行政处罚的委托	110
五、地矿行政处罚的主体	112
第三节 行政处罚的管辖与适用	113
一、行政处罚的管辖	113
二、行政处罚的对象与客体	114
三、行政处罚适用的一般原则	114
四、从轻、减轻、不予处罚的情形	115
五、行政处罚与刑罚	115
六、行政处罚的时效	116
第四节 行政处罚程序	116
一、简易程序	116
二、一般程序	117
三、听证程序	118
第七章 行政复议法律制度	120
第一节 行政复议概述	120
一、行政复议的概念和特征	120
二、行政复议的作用	121
三、行政复议的原则	121

第二节 行政复议的受案范围与管辖	122
一、行政复议的受案范围	122
二、地矿行政复议的受案范围	124
三、行政复议申请中的法律依据审查申请	124
四、行政复议的管辖	124
第三节 行政复议参加人	126
一、复议申请人	126
二、复议被申请人	126
三、复议第三人	126
第四节 行政复议程序	126
一、申请	127
二、受理	127
三、审查	128
四、决定	129
五、执行	130
六、法律责任	130
第八章 行政诉讼法律制度	131
第一节 行政诉讼法概述	131
一、行政诉讼的概念	131
二、行政诉讼法的概念	131
三、行政诉讼的基本原则	131
第二节 行政诉讼的受案范围	132
一、受案范围的概念	132
二、人民法院受理的行政案件	133
三、不能提起行政诉讼的行政行为	133
第三节 行政诉讼的管辖	134
一、级别管辖	134
二、地域管辖	134
三、裁定管辖	134
第四节 行政诉讼参与人	135
一、原告	135
二、被告	135
三、共同诉讼人	136
四、诉讼中的第三人	136
五、诉讼代理人	136
第五节 起诉和受理	137
一、起诉	137
二、受理	137
第六节 行政案件的审理	138

一、行政审判组织	138
二、审理内容	138
三、审理程序	139
四、判决、裁定和决定	139
第七节 行政案件的执行	140
一、行政案件执行的概念	140
二、执行的条件	140
三、执行措施	141
第九章 土地管理法律制度	142
第一节 土地法概述	142
一、土地的概念和基本属性	142
二、土地法	142
三、土地管理法的基本原则	143
第二节 土地的所有权和使用权	144
一、土地所有权和使用权的概念	144
二、国有土地的所有权和使用权	144
三、农民集体所有土地的所有权和使用权	146
四、土地登记	147
第三节 土地利用总体规划和耕地保护	148
一、土地利用总体规划	148
二、耕地保护	151
第四节 建设用地	154
一、建设用地及其使用的基本原则	154
二、农用地转用	155
三、征用土地	156
四、国有建设用地	158
五、农村集体建设用地	160
第五节 土地管理监督检查	161
一、土地管理监督检查概念	161
二、土地管理监督检查主体及其法律行为	161
三、土地监督检查的法律后果	163
第六节 法律责任	163
一、法律责任概述	163
二、土地违法行政责任	165
三、行政赔偿责任	166
四、土地犯罪	167

第一章 矿产资源概述

第一节 矿产资源

一、矿产资源的概念和特点

矿产资源是指经过漫长的地质年代，由诸种地质作用形成的赋存在地壳内或者地壳表面的呈固体、液体和气体状态存在的富集物，包括能源矿产，金属、非金属矿产和水气矿产。

将一种自然资源定义为矿产资源，必须具备两个基本要件：一是必须由地质作用形成的。我们将促使组成地球的物质成分构造和表面形态不断变化和发展的各种作用统称为地质作用。自然界的地质作用是多种多样的，如现在人们能用眼睛见到的河流地质作用、海洋地质作用、各种风化作用、沉积作用和火山作用等等。二是必须在当前的技术和经济条件下可以被人们开发利用的。

随着人类社会科学和技术的进步，可以被开发利用的矿产资源种类越来越多，利用水平不断提高，矿产资源的范围也就随之变化。人类对矿产资源的开发利用主要是利用其特有的物质组分或者物理性能，例如，开采铁矿，用以提取其中的铁，而开采沙石、砖瓦用粘土，是利用其物理性能。

矿产资源具有一些不同于其他自然资源的特点：

(1) 矿产资源是有限的，开采后不能再生。与森林、草原、地表水等可再生的自然资源不同，矿产资源是一种不可再生资源。这是由于矿产资源是地球演化过程中地质作用的产物，而地球的演化具有一定的方向性和阶段性，因此某一类型的矿床往往集中生成于一定的地质历史时期，如变质铁矿多生成于寒武纪以前，在以后的地质历史中就无法再生出同样类型的矿产资源。另外由于地质作用的过程是非常缓慢的，一般需要经过几百万至几亿年的时间，相对于人类短暂的生活历史而言，可以说是无法再生的。

(2) 矿产资源的赋存空间和赋存状态不可选择。森林、草原等自然资源在其再生过程中，可以人为地选择空间和形式，而矿产资源完全是自然形成的，因此其赋存空间可以在地表，也可以在地下，可以在山野，也可以在河流、湖泊、海洋、林地和草原；其赋存状态可以是固态，也可以是气态或液态。

(3) 矿产资源的赋存情况复杂，开发利用带有极大的风险性。表现在矿体形状复杂，矿石组分变化大，品位分布不均匀，既有成分比较单一的矿床，也有共生或者伴生有多种组分的复杂矿床。因此，寻找、发现、评价和开采矿产资源都带有很强的探索性和较大的风险性。

(4) 矿产资源开发受一定技术经济条件所制约。矿产资源是有用矿产的总称，但是其概念并不是固定不变的，许多过去被人们认为是没用的废物，由于人类利用水平的不断提高，现在已进入矿产资源的行列。例如，20 世纪 40 年代以前，铀、钍、钽、稀土等矿产都

被当成废物，但二次世界大战后，它们已变成重要矿产。从理论上讲，人类对自然的认识是无止境的，因此，作为矿产资源概念所涉及的范围，也不是一成不变的。

矿产资源的特点，决定着开发利用矿产资源必须经过由勘查到开采等一系列特有的过程，决定着勘查、采矿业具有不同于一般工业的特殊问题，同时也决定着管理工作的目的、方式和手段的特殊性。

二、矿产资源的地位和作用

矿产资源是一种十分重要的非再生性自然资源，是人类社会赖以存在和发展的不可缺少的物质基础。它既是人们生活资料的重要来源，又是极其重要的社会生产资料。据统计，当今世界 95% 以上的能源和 80% 以上的工业原料都取自矿产资源。

首先，人类的衣食住行都离不开矿产资源。人们要穿衣，就需要大量棉花和化学纤维，而种植棉花就少不了使用矿物肥料；生产化学纤维就少不了石油、天然气、煤炭、石灰石等矿产；人们每天都要吃饭，就需要粮食，而种粮食也少不了使用各种肥料，包括矿物肥料；人们要修建房屋，就需要大量的水泥、钢材、玻璃、砂石、粘土等各种建筑材料矿产。人们生活和生产活动离不开各种现代交通工具，而生产每一种现代交通工具都需要大量金属和非金属材料，开动哪一种交通工具又都缺不了石油、煤炭等能源矿产。人们其他活动同样与矿产资源有密切关系。总之，人类日常生活的方方面面，每时每刻都缺不了矿产资源。

其次，现代工业建设、国防建设和农业生产更离不了矿产资源。没有能源矿产，机器就不能开动，车辆就不能运行，生产就无法进行。因此人们将石油喻为工业的血液，将煤炭比作工业的粮食。缺了铁、锰、铬、耐火粘土等矿产，钢铁工业就成了无米之炊；缺了铜、铝、铅、锌、锡、钨、镍、锑、钼、钛等金属矿产，有色冶金工业、电工业就不能发展；缺了磷、钾等化肥矿产，农业生产就会停滞不前；如果建筑材料矿产短缺，建筑产业就兴旺不起来；如果没有一系列稀有金属矿产和核能等矿产，航天、电子等高科技产业就会受到制约，国防工业也会受到影响。由此可见，矿产资源对国家经济建设和国防建设是非常重要的，它也是衡量国家综合国力的一个重要内涵。

纵观人类社会的生产发展史，也就是一部开发利用矿产资源等自然资源的历史。随着科学技术的进步和社会需求的多样化，人类开发利用矿产资源的范围也随之扩大，矿产的品种也随之不断增多。从远古的石器时代开始，经历铜器时代、铁器时代，直到蒸汽机时代和当今的电子、核能时代，都从一个侧面反映了人类开发利用矿产资源的水平不断提高和范围不断扩大的历史。矿产资源的开发利用对人类社会的发展，发挥了并将继续发挥更重要的作用。

三、我国矿产资源的基本情况

我国国土幅员辽阔，成矿地质条件多种多样，矿产资源总量丰富。新中国成立以来，经过广大地质矿产职工的勘查，发现和探明了一大批矿产资源，为满足国家经济建设的需要作出了重大贡献，也证实了我国是世界上矿产种类较为齐全，矿产蕴藏丰富的少数国家之一。

1. 优势矿产

储量居世界第一到第三位，并占世界储量基础的 15% 以上的矿产主要有：稀土矿、钽矿、铌矿、钛矿、钒矿、钨矿、锡矿、钼矿、锑矿、锂矿、铍矿、煤矿、芒硝、镁矿、重晶石、膨润土、耐火粘土、石棉、萤石、滑石、石膏及石墨，共 22 种。

2. 较丰富的矿产

主要有铁矿、铝土矿、锌矿、汞矿、硫矿、硼矿、高岭土、珍珠岩及磷矿，共 10 种。

3. 资源潜力较好，但保有储量不足的矿产

主要是石油、天然气、锰矿、铜矿、镍矿、金矿及银矿，共 7 种。

4. 短线矿产

资源潜力不大，保有储量严重不足的矿产。主要是铬铁矿、铂族金属、钾盐、天然碱及金刚石，共 5 种。

四、我国矿产资源的基本特点

(1) 我国至今探明储量的矿产共计 151 种，世界已知矿产在我国均已发现。我国为世界矿产品种比较齐全，配套程度较高的少数几个国家之一。

(2) 虽然我国矿产储量的潜在总值居世界前列，但人均量却居世界第 53 位，只有世界人均量的一半。因此，在制定我国矿产资源政策、经济发展战略和发展社会生产力的长远规划时，应充分考虑资源相对不足这个基本国情。

(3) 我国矿产有丰有欠，但优势矿产多属用量不大的矿种，而大宗需要的矿产却多半储量不足。从探明的储量看，我国各种矿产的丰富程度差别甚大。既具有世界优势的矿产，也有资源不足及严重短缺的矿产。

(4) 在我国矿产资源中，中小型矿多、贫矿多、难选矿多、综合矿多，在相当程度上影响了矿产资源开发利用效益。我国部分优势矿产，虽然也拥有一批世界级超大型矿床，但与国外比较，超大型矿床偏少，特别是工、农业大宗使用的重要矿产资源，如铁矿、铜矿、铝土矿、石油、天然气、硫铁矿等超大型矿床为数较少，不利于大规模集约化开发。其次，我国矿产资源中贫矿多，难选矿多。我国贫铁矿占铁矿总储量的 98%，其他如铜矿、铝土矿、锰矿、铅锌矿、磷、硫铁矿等也是贫矿多，富矿少。其中磷矿和锰矿中难选矿比重大。另外，我国有一大批矿产地属多组分综合性矿产，以四川攀西地区的铁、钒、钛，甘肃金川的铜、镍、钴、铂族金属，内蒙古白云鄂博的稀土矿最具代表性。由于技术条件限制，这些多组分综合性矿产，反而在一定程度上给选矿、冶炼造成困难，使许多有益的共、伴生组分流失。

(5) 我国矿产资源地理分布极不均衡，不同规模的矿产高度集中区和严重短缺区并存。由于地质成矿条件不同，我国矿产分布具有明显的地域差异，如煤炭集中于北方晋、陕、蒙三省区，占全国保有储量的 68%，而南方缺煤省区却多达 10 个；铁矿集中于辽、冀、晋、川四省，占全国保有储量 60%，而西北、华南地区却很少；矿产资源集中有利于建设原材料基地，但过分集中于边远地区，其开发利用就会受到交通条件等的严重制约。

(6) 我国部分矿产有很好的和较好的找矿前景。虽然经过多年的矿产地质工作，我国已发现了很多矿产资源，但也不是所有矿产资源都已找出来了。根据专家多年研究和预测结果表明，到目前为止，除富铁矿资源总的格局大体已定外，其他矿产还有相当潜力，如煤矿，其探明储量为 9000 亿吨，而预测在地表下 1500 米以上范围内的煤炭资源约有 43000 亿吨。

五、我国矿产资源勘查、开发的现状

解放前，我国探明储量的矿产只有 18 种，矿业基础十分薄弱。解放后，矿业得到蓬勃发展，逐步形成了支撑我国国民经济发展的比较完整的矿业体系。我国目前已经发现 168 种

矿产。在已经探明储量的 151 种矿产中, 45 种主要矿产探明储量的潜在价值约占世界矿产总价值的 12%, 居世界第 3 位。但是, 由于我国人口众多, 人均占有矿产资源量为世界人均占有矿产资源量的 58%, 居世界第 53 位。从人均占有矿产资源量的角度看, 我国是一个矿产资源相对不足的国家。我国矿产资源的种类较为齐全, 但某些重要矿产特别是大宗矿产相对短缺。

我国自进入 80 年代以来, 矿产品的消费量增长较快, 而矿产储量增长缓慢。特别是近年来, 随着国民经济的快速发展和人口的不断增加, 矿产品的消费量与日俱增。尽管如此, 不合理开发和资源高消耗所造成的资源浪费却极为严重。尤其是乡镇集体矿山企业, 在开发利用矿产资源的过程中, 由于缺乏合理的开发规划和科学的管理手段, 生产技术及设备落后, 资源回收率低, 从而造成了矿产资源的严重浪费和破坏。据统计, 我国共伴生矿产资源利用率不到 20%, 矿产资源总回收率只有 30%, 而国外先进水平平均在 50% 以上。即使是矿产资源综合利用水平相对较高的有色金属、稀有贵重金属, 与国外先进水平相比, 也还有一定差距。我国铜铅锌矿伴生金属冶炼回收率为 50% 左右, 而发达国家平均水平在 80% 以上, 差距在 30 个百分点左右。我国伴生金的选矿回收率只有 50%~60%, 伴生银的选矿回收率只有 60%~70%, 与国际先进水平相比, 均落后 10 个百分点。矿山企业“三率”(采矿回采率、采矿贫化率和选矿回收率) 水平普遍较低, 9 种主要有色金属的采矿回收率为 53%, 选矿回收率为 62%, 采选总回收率为 33%, 采选冶总回收率为 30%, 造成了矿产资源的大量浪费。

我国对矿产品的需求量将迅速增长, 矿产资源的供需矛盾将日趋尖锐, 矿产资源的保证程度将不断下降。据论证, 我国已探明的 45 种主要矿产, 到 2010 年, 可以满足需求的只有 24 种。到 2020 年, 若不计新增储量, 能够满足需求的矿种数量还将大幅度下降。特别是一些关系到国民经济命脉的大宗矿产的供需矛盾更加突出。因此, 我们必须十分珍惜、保护和合理利用矿产资源, 不断提高矿产资源的保护和合理利用水平, 促进我国经济和社会可持续发展战略目标的实现。

六、我国矿产资源勘查、开采存在的主要问题

1. 一些主要矿产品还不能满足需要, 矿产勘查和开发的投入不足

虽然我国不少矿产品的产量已居世界前列, 但人均消费量却较低, 很多矿产品都不到世界人均量的一半。由于探明矿产储量不足, 或探明资源的质量不好, 开发的外部条件差, 或者开发投入不足等原因, 在 15 种主要工业用矿产品中, 就有石油、天然气、铁、铜、金、钾等几种矿产的产品不能满足当前的需求, 需要进口。而我国探明储量很大的优势矿产, 如钨、锡、锑、稀土、石墨、滑石、萤石、重晶石、菱镁矿等金属与非金属矿产, 多数消费量不大, 其产品的出口受到国际市场容量的制约。

地质勘查和矿山建设投入的不足, 是影响我国矿业发展的一个重要原因。据了解, 十多年来, 多数年份的地质勘查投资的增长速度都比较低, 只有工业生产总值增长速度的 $1/2 \sim 1/10$, 有些年份地勘投资还是负增长。而地勘投入中的社会性支出及其他非地质勘查开支, 却以相当高的速度上升, 直接影响到勘查工作的开展。

2. 矿产资源损失浪费大

矿产资源开发的损失浪费大, 是我国经济发展中一个突出问题, 与我国矿产资源人均量少的情況极不适应。

首先是矿产开发的采选回收率低。我国矿产资源的采矿回收率与选矿回收率与国外先进水平相比,还有相当差距,综合回收率要比发达国家低10%~20%。

其次,综合利用率低。我国的共生矿、伴生矿多,矿产资源的综合利用方面虽然取得了一些进展,但总的说来,利用的水平也比较低。据对1845个矿山的调查统计,只有2%的矿山综合利用率达70%;有用组分利用率在2.5%以下的矿山就占75%。

在我国,部门分割的矿业管理体制常带来矿产开发的单打一,只采本部门分管的矿产,不管同一产地共伴生的其他矿产,因此造成资源损失严重。

3. 矿产品的消耗强度高

虽然我国当前矿产品的人均占有量还很低,但其消耗强度却相当高。据统计,在10个经济大国中,我国是能耗最高的国家,为法国的5倍,为发展中国家巴西的3.8倍,为印度的1.6倍多。

4. 矿产资源管理工作比较薄弱

首先是矿业开发秩序方面的问题较突出。自《中华人民共和国矿产资源法》等有关法律、法规颁布实施以来,矿业秩序有所好转,但一些问题仍未彻底解决。如无证开采和矿业纠纷问题、滥采乱挖破坏资源问题、野蛮作业导致重大伤亡和财产损失问题、矿区治安和矿产品流通秩序混乱等问题。

其次是中近期矿产品供需的有效宏观调控和矿产品进出口的有效管理不够。因地方民采的盲目发展和多头对外竞销,加上产品结构 with 质量方面的问题,造成了近几年来多种矿产品积压和本已长期偏低的价格下滑,使矿山经营陷入困境,出口的外汇收益也大大下降。

第三是在市场经济条件下,对矿产开发进行监督,对乡镇矿业的发展进行正确引导还缺乏有效的途径与手段。

5. 矿产开发利用带来的环境污染加重

由于环境的保护与治理工作跟不上矿产资源开发工作的需要,随着矿产开发利用规模的不断扩大,环境的污染与破坏问题越来越严重。

我国各类矿石的总采掘量逐年增加,弃土弃渣占用土地的问题十分严重。金属矿产由于贫矿多,矿石的金属含量低,每吨金属的废石排放量比吨煤的排放量还要大得多。这些固体废弃物既占用土地,又污染环境。采空区塌陷也很突出,每采万吨煤要塌陷土地0.2公顷。露天矿山对他的破坏更为严重。建材工业的砖瓦生产,每年要损坏几万公顷土地。矿产开发引发的泥石流和滑坡等地质灾害也很频繁。

以上这些矿产开发利用与管理中的问题,都有待于认真地研究解决。

第二节 矿产资源法

一、我国矿产资源立法沿革

我国历史上第一部矿业立法是1907年清朝政府颁布的《大清矿物章程》。1930年,国民党政府颁布了《中华民国矿业法》。尽管其后又多次颁布矿业立法,但在当时的历史条件下,这些矿业立法从未得到过很好地实施。

新中国成立后,国家多次发布有关矿业及其管理方面的法规和规范性文件。1950年政

务院颁布了《中华人民共和国矿业暂行条例》；1965年又公布了国务院批准的《矿产资源保护试行条例》。这些立法，由于复杂的历史原因未得到贯彻实施。1979年改革开放以后，矿产资源开发活动中出现许多新的问题：一是勘查、开发管理体制不合理，造成了矿产资源和勘查、开发资金的巨大浪费。勘查部门与开发部门的分割，各个矿种勘探、开发部门的分割，导致忽视综合勘查、综合评价和综合利用。二是开采过程中矿产资源损失浪费现象严重。三是多种经济成分办矿的兴起和乡镇矿业的迅速发展，在矿业秩序方面出现了新的情况，乡镇矿山和个体采矿者与国营矿山企业争夺资源的问题日趋突出，在许多地方对国营矿山企业的生产和生活造成了影响。四是不尊重经济发展规律和自然科学规律。这方面既有盲目勘探，造成大量近期不能利用的呆滞储量，积压勘探投资，从而给国家造成损失的，也有在资源不清的情况下，盲目建设矿山，结果无矿可采或者资源很少，浪费国家大量资金的。上述问题的存在，在很大程度上影响了矿产资源勘查和开发的速度和效益，损害了国家的整体利益和长远利益，迫切要求国家通过制定法律加以调整 and 解决。1979年9月，经国务院批准，在国家经委领导下，由地质部牵头，有关部门参加开始起草矿产资源法。起草办公室总结了我国30年来有关矿产资源工作的经验教训，研究了已有的法规、规章，参考了十几个国家的矿业法规，广泛地征求了各方面的意见，数度易稿，于1984年10月30日国务院常务委员会会议审议通过了《中华人民共和国矿产资源法》草案。第六届全国人民代表大会第十一次常务委员会和第十二次常务委员会对草案进行了两次审议，于1986年3月19日六届人大第十五次常务委员会通过，并于同日由国家主席令公布。

这是新中国成立后，第一部调整矿产资源勘查、开发的社会经济关系的基本法律，这部法律的诞生，在立法上填补了我国矿业法律的空白，结束了新中国成立以来矿产资源勘查、开采活动长期无法可依的历史，为把地矿行政管理和矿业生产经营纳入法制化轨道，提供了前提条件。矿产资源法的实施是我国矿业史上的一个重要转折。

二、我国矿产资源法律法规体系

矿产资源法律法规体系是指在我国目前和今后的一定时期，以现行的和拟将制定的矿产资源法律法规为基础所形成的用来规范与调整矿产资源勘查、开采中所产生的各种社会关系和行为规则的总和。

矿产资源法规，泛指规范与调整人们在矿产资源勘查、开发活动和地质环境保护、治理活动中所产生的社会关系和权力义务关系的各种法律形式。正是这些法律形式构成了一个全面的矿产资源管理体系。宪法确立了调整矿产资源管理的根本制度，我国宪法中明确规定了矿产资源国家所有的基本原则，它是我国矿产资源法律法规体系的统帅。法律如民法通则和刑法、矿产资源法和环境保护法等，它们都是从不同角度调整矿产资源勘探、开发中各种法律关系的方式内容的基本法律制度，是我国矿产资源法律法规体系的基础。

矿产资源法律法规体系中的其他法律形式，如行政法规、部门规章、地方法规和地方政府规章等都是以上述法律为准则而建立的配套措施和制度。

矿产资源法律法规体系有其自身的特征：首先，矿产资源法律法规体系是一个历史的范畴。它是一个动态的结构，随着社会经济的发展而变化。现行的和拟将制定的矿产资源法律法规是以国家对矿产资源管理、矿产开发监督管理、地质勘查行业管理和地质环境监督管理的需要制定的，随着国民经济和社会的发展，生产力和科学技术的进步，人们对地质勘查、矿产资源开发和生态环境保护等客观规律的认识程度的逐步提高，与其相应的社

会关系广泛性、复杂程度逐步增大,调整这方面社会活动的法律也将发生相应的变化,旧的法律需要修改、废止,新的法律应运而生,这使该法律体系的内容和结构都将会随之而产生变化,以适应国家社会管理的客观需要。其次,矿产资源法律法规体系包括现行和拟将制定的法规。正在制定或计划制定的法规是我国矿产资源勘查、开采中不可缺少的组成部分,有目的地积累执法实践经验,为立法提供实践依据,不断充实和完善立法,实际上也是法制建设过程中的重要内容之一。第三,矿产资源法律法规体系是由各个矿产资源勘查、开发法规构成的有机统一的整体。人们所从事的与矿产资源勘查、开发有关的社会活动而产生的各种社会关系之间是有其内在联系的,它们相互关联、相互制约。该社会关系的各种关联性和统一性,决定了规范与调整这类社会关系的行为规范——法律、法规和规章的关联性和统一性。

三、我国现行矿产资源法律法规的立法基本情况

1. 矿产资源法的修改

1986年10月1日我国第一部矿产资源法的公布实行,对矿产资源的勘查、开发利用和振兴矿业,曾经起到了非常积极和重要作用。但是,10年来随着深化改革,扩大开放,特别是党的十四大确定了建立社会主义市场经济体制以来,矿产资源法中某些条款已明显不适应新形势发展的需要。一是原有法律规定与强化矿产资源国家所有观念并对其进行加强管理的需要不相适应;二是原有矿产资源勘查、开发管理制度与深化地矿工作改革,促进矿业体制与国际通行规则相衔接不相适应,突出表现为在计划经济体制下建立的矿业权管理制度,束缚了矿业生产力的发展;三是矿业秩序治理整顿对修改法律提出了迫切要求,一些地方矿业秩序不正常,乱挖滥采、破坏资源的现象相当严重,急需法律增加强化执法力度的条款。1996年8月29日,第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议审议通过《关于修改〈中华人民共和国矿产资源法〉的决定》。矿产资源法修改决定共18条,修改的条款涉及到原法15条,新增加4条,减少1条,修改后的矿产资源法共53条。这次修改突出两方面的内容,一是建立适应社会主义市场经济体制要求的矿业权管理制度,解决今后的发展问题。二是从立法上增加了治理整顿矿业秩序,加强执法力度的条款,重点解决“治乱”问题。

体现第一方面的修改内容有:

- (1) 明确国务院代表国家行使矿产资源的所有权;
- (2) 确立了探矿权、采矿权有偿取得和依法转让的制度;
- (3) 国家保障各类矿山企业开采矿产资源的合法权益;
- (4) 对勘查登记管理制度进行了改革,保障探矿权人的合法权益;
- (5) 对采矿登记管理制度进行了改革,保障采矿权人的合法权益。

体现第二方面的修改内容有:

- (1) 进一步强调各级人民政府维护矿业秩序的责任;
- (2) 肯定了县级以上人民政府负责地质矿产管理工作的部门的行政执法主体地位;
- (3) 明确了上级行政机关的行政监督权限和行政主体违法或不适当行政的法律责任;
- (4) 增加了勘查、开采行为主体资质条件的规定;
- (5) 强调了采矿区范围的排他性原则;
- (6) 强化了对严重破坏矿产资源的采矿行为的行政处罚和刑事处罚的力度;