

矿管法制 工作的理论与实践

王燕国 主编

地质出版社



矿管法制工作的理论与实践

主 编 王燕国

副主编 周永发 范 洁

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

(京)新登字 085 号

图书在版编目(CIP)数据

矿管法制工作的理论与实践/王燕国主编。—北京:
地质出版社,1994.6

ISBN 7-116-01715-1

I. 矿… I. 王… II. 矿产资源-矿产开采-法制
—基本知识 N.D922.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(94)第 08875 号

地质出版社出版发行

(100013 北京和平里七区十楼)

责任编辑:白铁 富治

*

北京地质印刷厂印刷 新华书店总店科技发行所发行

开本:787×1092 1/32 印张:14.75 字数:330000

1994 年 6 月北京第一版·1994 年 6 月北京第一次印刷

印数:1—3500 定价:10.00 元

ISBN 7-116-01715-1

D·35

《矿管法制工作的理论与实践》

编审委员会

顾 问 张文驹
主 任 毛德荣
副主任 傅鸣珂 王燕国
委 员 (以姓氏笔划为序)

万福临	王功逸	王传才
石绍宗	甘理明	白德中
关凤峻	李连纯	朱荣生
李俊昆	张孝忠	周永发
范 洁	侯克常	姜宗植
高祖泽	段建华	唐建贤
黄良钧		

前 言

中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定提出：社会主义市场经济体制的建立和完善，必须有完备的法制来规范和保障。要做到改革开放和法制建设的统一，学会运用法律手段管理经济，这是政府法制工作需要研究的一项重要内容，也是实行市场经济体制的关键所在。本书从法制建设，主要是从行政执法的角度出发，通过矿产资源开发监督管理——经济工作的一个重要领域的执法实践与理论探讨，阐述了矿管法制工作对建设社会主义市场经济体制，对保证在市场经济体制下的矿业大市场的依法管理与有序发展的重要性和必要性。正如张文驹副部长在文中强调的：“依法治矿是市场经济社会的普遍要求”，“我们正在建设的是社会主义市场经济体制，但不管是社会主义市场经济，还是资本主义市场经济，依法管理经济都是必须具备的要求，从一定意义上说，市场经济就是法制经济”。

本书主要是将 1993 年 12 月在京召开的全国矿管系统行政执法经验交流暨研讨会的会议论文经整理、编纂而成。为了贯彻国务院在 1993 年 9 月召开的国务院政府法制工作会议和国务院关于加强政府法制工作的决定精神，我们特将国务委员兼国务院秘书长罗干，国务院法制局局长杨景宇在国务院政府法制工作会议上的讲话编入。此外，对各地介绍的行政执法经验材料作了必要的修改处理。对提供的工作论文，则本着对作者和其观点的尊重，未作大的改动。最后，本书形成了

领导言论篇、经验材料篇、工作论文篇三大部分。总之,本书,对各级地矿行政主管部门尤其是各级矿管部门依法行政具有实实在在的指导、借鉴作用;对各级政府领导、政府法制工作部门研究矿产资源的依法管理以及对有关部门研究行政执法理论、实践等均有参考价值。

最后要说的是,如果真像一些同志讲的,全国矿管系统行政执法经验交流暨研讨会是《矿产资源法》颁布八年来的第一次,是矿管法制工作上台阶的一个标志和新起点的话,那么,我们想以这本书来真实记录第一代矿管工作者在矿管法制建设上的光荣业绩,并客观标记出她所达到的事业高度,以便在此基础上实现矿管法制建设和整个地矿行政工作新的突破与发展。

编 者

1994年1月8日

目 录

领 导 讲 话

罗干同志在政府法制工作会议上的讲话.....	(1)
杨景宇同志在政府法制工作会议上的讲话	(16)
张文驹同志在全国矿管系统行政执法经验交流暨研 会上的讲话	(31)
曹三明同志在全国矿管系统行政执法经验交流暨研 会上的讲话	(44)
毛德荣同志在全国矿管系统行政执法经验交流暨研 会开始时的讲话	(51)
傅鸣珂同志在全国矿管系统行政执法经验交流暨研 会上的总结讲话	(56)

经 验 材 料

认真查处各类违法案件 推进矿产资源法规深入贯彻 实施	(71)
争取执法地位,完善执法手段 促进矿管机构职能全 面到位	(79)
加强行政执法,促进监督管理.....	(87)
强化执法手段 坚持依法管矿	(95)
矿管行政设“法庭”,贯彻《矿产资源法》有保证	(100)
严格依法行政,加强监督管理	(107)

推行行政执法责任制 开创矿管工作新局面·····	(114)
依靠司法手段,强化行政执法·····	(124)
严格执法,依法行政 为矿业健康发展保驾护航·····	(135)
建立矿管巡回法庭 保障《矿产资源法》的贯彻实施 ·····	(141)
克服困难,坚持依法行政·····	(148)
发挥卫士作用,强化行政执法 努力为矿业经济建设 保驾护航·····	(160)
依法行政,强化管理,建立矿业新秩序·····	(166)
建立健全行政执法机构 依法搞好矿产资源管理·····	(173)
秉公办事,依法审理行政复议案件·····	(179)
抓“热点”,解“难点”,依法行政搞矿管·····	(188)
强化执法手段 搞好执法工作·····	(199)
坚持依法行政,为经济建设保驾护航·····	(204)
依法行政,按章处罚,开创矿管法治局面·····	(210)
依法办案维护《矿产资源法》尊严·····	(217)
坚持依法行政,促进矿业振兴·····	(221)
依法行政 当好矿产资源保护神·····	(227)
完善行政执法监督机制 强化对矿产资源的监督管 理·····	(233)
抓住“执法” 搞好“矿管”·····	(242)
加强地矿行政执法 促进地方经济发展·····	(249)
依法行政,强化执法 促进矿业走上法制化轨道·····	(254)
健全矿管机构,完善执法手段 努力推进矿管工作全面 发展·····	(261)
严格依法行政,加强资源管理·····	(271)
我们是怎样加强行政执法工作的·····	(279)

积极大胆,严谨执法,开拓矿管工作之路·····	(285)
教育为先,执法从严·····	(293)
严格依法行政,推动地矿行政管理·····	(299)
正确处理各种关系 促进地矿行政执法·····	(309)
坚决查处违法开采 确保国营矿山正常采矿秩序·····	(316)
矿管执法,六步到位 励精图治,硕果累累·····	(322)

工 作 论 文

浅议行政执法检查·····	(335)
矿管行政执法中几个问题的探讨·····	(348)
浅议矿产资源法在建立社会主义市场经济中的作用·····	(357)
试论人民法院设立地矿巡回庭的可行性和作用·····	(362)
矿产资源管理中利用公安、司法手段的必要性及其作用 ·····	(372)
论矿产资源法规有关授权的法律效力 ——驳“唯大法才是法”论·····	(380)
有关赔偿损失几个问题的探讨·····	(394)
违反矿产资源法规行为性质的界定·····	(398)
浅析矿产行政处罚执行难的原因及对策·····	(407)
矿管执法监督问题浅议·····	(419)
对如何适用“买卖、出租或者以其它形式转让矿产资源” 行政处罚条款的几点认识·····	(426)
当前市、县矿管机构行政执法与完善立法的几个问题 ·····	(432)
建议设立“盗采、滥采矿产资源罪”·····	(442)
矿产资源立法中的“采矿权”与社会主义市场经济·····	(454)
买卖、出租矿产资源或采矿权之研究·····	(458)

进一步加强政府法制工作 推动和保障社会主义市场经济体制 的建立和逐步完善

(一九九三年九月十一日)

国务委员兼国务院秘书长 罗 干

同志们：

第二次全国政府法制工作会议今天开幕了。

第一次全国政府法制工作会议距今已有六年。六年来，在党中央和地方各级党委的领导、关怀下，在全国人大及其常委会和地方各级人大及其常委会的指导、支持下，我国的政府法制工作取得了新的进展，为保障、推进改革开放和社会主义现代化建设事业发挥了积极作用。在充分肯定成绩的同时，我们也要清醒地看到，政府法制工作同现实生活的需要还有很大差距，尤其是还跟不上当前加快改革开放和现代化建设步伐的新形势。因此，国务院决定召开这次会议，总结交流第一次全国政府法制工作会议以来政府法制工作的经验，明确在改革开放和现代化建设新形势下政府法制工作的任务和要求，按照建立社会主义市场经济体制的需要，研究进一步加强和改进政府法制工作的具体措施。

当前，我国政治稳定，社会安定，经济发展，总的形势是好的。去年邓小平同志视察南方重要谈话和党的十四大的召开，

极大地调动了人民群众建设社会主义的积极性，改革开放和经济建设的步伐明显加快。同时，由于有效的宏观调控体系和规范的社会主义市场经济体制尚未形成，在前进中也出现了一些问题和矛盾，某些方面的情况还比较严峻。解决这些问题和矛盾，只能靠深化改革、扩大开放，加快建立社会主义市场经济体制。

党的十四大提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。八届全国人大一次会议通过的宪法修正案已经把党的这一主张变成了国家意志，载入了国家的根本法。建立社会主义市场经济体制是经济体制的根本性变革，涉及经济基础和上层建筑的许多领域，必然要求有相应的社会主义法制作保证。这种形势对社会主义法制建设提出了新的更高要求。政府法制建设作为国家法制建设的重要组成部分，一定要从国家总的形势和任务出发，坚持以邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线为指导，按照宪法和法律赋予政府的职责，为健全和加强社会主义法制尽职尽责，保证党的十四大、八届全国人大一次会议和经会议批准的《政府工作报告》提出的各项任务的完成，推动和保障社会主义市场经济体制的建立和逐步完善。各级政府和政府各部门对这一事关全局的根本性任务的重要性、紧迫性和艰巨性，都要有充分的认识，并采取切实有力的措施，使政府的立法工作、执法工作都有一个迅速的发展和改善。

一、以经济立法工作为重点，加快有关社会主义市场经济的立法工作

八届全国人大常委会已经明确地把加快经济立法作为第一位的任务，要求尽快制定一批有关社会主义市场经济方面的法律。李鹏总理在《政府工作报告》中也提出，“要尽快提出

规范市场运行的法律草案,同时抓紧制定有关的行政法规,更好地运用法律手段调节经济关系。”根据这一精神,政府立法工作,无论是依法提出法律草案、地方性法规草案,还是制定行政法规、规章,都必须从适应发展社会主义市场经济的需要出发,并以此为重点,抓住时机,加快步伐。这是建立社会主义市场经济体制提出的迫切要求。市场经济体制从根本上不同于主要靠行政手段管理的高度集中的计划经济体制,它是建立在竞争性很强的商品生产与交换的基础上的,主体多元化了,利益多元化了,越来越多、错综复杂的经济活动和利益关系比在计划经济体制下更加迫切地要求有法律来引导、规范、保障和约束。如同体育竞赛一定要有规则一样,市场经济也一定要有自己的规则。没有健全的市场经济法律制度,就不可能有市场经济的健康发展,甚至可能出现混乱。现实生活中出现的问题和矛盾已经证明了这一点。

建立社会主义市场经济体制,健全适应这种经济体制需要的法律体系,是艰巨复杂的社会系统工程,要有一个过程。这就要求我们既要做持久的努力,又要有紧迫感;既要坚定方向,又要从实际出发,区别不同情况,积极推进;既要抓紧,又要搞好。当前,需要由政府提出的法律草案、地方性法规草案和制定的行政法规、规章很多,任务十分繁重。这就更要求我们紧紧抓住重点,区别轻重缓急。全国人大常委会已经对今明两年的立法工作做了安排,国务院也已经有了今明两年的立法工作计划。根据党的十四大提出的要求和乔石委员长多次讲话的精神,当前急需抓紧起草、力争尽快出台的是以下几个方面的立法项目:

一是规范市场主体的立法项目。作为市场主体,如有限责任公司、股份有限公司、合伙等,不论哪种形式,都必须把它们

纳入法制轨道,用法律的形式规定它们的条件和资格,明确它们的权利和义务,保障它们在市场活动中的平等竞争地位,特别是要更好地保障国有企业能够自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束,在市场活动中发挥主导作用。

二是调整市场主体关系、维护市场公平竞争的立法项目。从事市场活动,必须遵守共同的准则和规范,遵循平等、自愿、等价有偿、诚实信用的原则,维护公开、公平、公正的市场竞争秩序。这些都需要由法律作出明确规定并给予切实保障。

三是改善和加强宏观调控、促进经济协调发展的立法项目。在市场经济体制下,通过优胜劣汰,有利于实现有效的合理的资源配置,提高劳动生产率。同时,又要看到市场经济也有它自身的弱点和消极方面,比如:市场作用的结果,可能带来盲目的重复建设;竞争的结果,可能导致垄断,垄断反过来又会影响公平竞争;每个市场主体在竞争中追求自身最大利益的同时,可能损害公共利益和他人利益,可能破坏资源和生态环境,可能产生贫富不均,等等。为了防止和避免市场的消极作用,弥补市场的不足,必须制定有关的法律,确定健全的和强有力的宏观调控体系,保障经济协调发展。

四是建立和健全社会保障制度的立法项目。市场竞争,优胜劣汰,势必带来一些企业破产、一些职工失业。为了深化改革,加快社会主义市场经济体制的建立,必须相应地用法律的形式确立和完善社会保障制度,保护劳动者的合法权益,减少社会震动,维护社会安定。

除上面讲的直接关系发展社会主义市场经济的几个方面立法任务外,还要抓紧促进教育、科学技术、文化发展方面的立法工作;推进民主政治建设和保障公民权利方面的立法工作;维护社会治安和反对腐败、加强廉政建设方面的立法工

作,为社会主义市场经济体制建立、完善和健康运行创造良好的社会环境、提供必要的保证条件。所有这些方面的立法工作,是从国家立法的角度讲的,包括制定有关的法律和行政法规。制定法律属于全国人大和全国人大常委会的职权。至于法律草案的起草、提出,根据全国人大常委会的统一规划和国务院的部署,凡是确定由全国人大常委会或者全国人大专门委员会直接组织起草、提出的,国务院有关部门要积极配合;凡是需要由国务院组织起草、提出的,起草部门要争取全国人大有关专门委员会的支持、帮助。

加强、加快有关社会主义市场经济的立法工作,对我们来说是一个新课题,难度是很大的。我们必须积极、全面、正确地贯彻邓小平同志重要谈话和党的十四大精神,努力做到解放思想与实事求是的统一,主观与客观的统一,革命热情与求实精神、科学态度的统一,以改革的精神认真对待和解决政府立法工作中的问题和难点。首先,要在建立社会主义市场经济体制的改革实践中,大胆探索,总结经验,认真研究、努力掌握我国社会主义市场经济的特点和规律,在坚持改革方向的基础上,针对现实生活中迫切需要通过立法解决的问题,通盘考虑,努力使政府立法工作同改革的进程相适应,不仅要通过立法肯定改革的成功经验、推动改革深化,而且对于股票、期货、保税区、开发区等这类新事物,要根据党和国家的有关方针、政策,尽可能做到先立法后行动或者在个别地方试点、取得经验的基础上先立法后铺开,通过立法指导改革,哪怕先有几条粗杠杠确定基本规范也好,总比完全没有规范,等到出现混乱了再整顿要好一些。需要制定法律,但是条件一时不具备的,也可以先制定行政法规或者地方性法规作为制定法律的过渡,经过一段实践,总结经验,再上升为法律。这里需要强

调,从实际出发加快立法的同时,必须依照宪法的明确规定,维护社会主义法制的统一和尊严;按照社会主义市场经济的内在要求,维护统一的市场活动规则和秩序。其次,政府立法工作一定要坚持从大局出发,从维护国家和人民的根本利益着眼。为此,政府立法工作必须体现政府机构改革和转变政府职能的精神,坚决破除部门保护主义和地方保护主义,切实防止把一些不适应社会主义市场经济要求的行政管理体制法制化。第三,为了加快立法,特别是市场经济方面的立法,要立足我国的基本国情,大胆借鉴、吸收适合我国情况和需要的国外经验。

此外,要加强行政法规和规章的解释工作,及时清理现行行政法规和规章,根据改革开放和现代化建设的需要,该修改的修改,该废止的废止,对“立、改、废”通盘考虑、安排。

二、严肃执法,完善行政执法监督机制,真正做到依法行政

宪法、法律、行政法规、地方性法规和规章在不同程度上、不同范围内都是体现国家意志的,任何组织和个人都必须遵守、执行。有法不依,等于无法,在一定意义上甚至比无法的影响还要坏,因为它破坏了社会主义法制的尊严和权威。

严肃执法,关键在领导。在这方面,各级政府和政府工作人员、特别是领导干部负有重大责任,因为宪法的许多规定和许多法律、法规,主要是依靠行政机关贯彻执行的。这些年来,总的来看,各级政府和政府各部门是重视依法办事的,而且不断有所进步。但是,必须严肃指出,有法不依、执法不严、违法不究的现象一直存在,有些地方、部门甚至以言代法、以权压法、执法犯法、徇私枉法,问题相当严重,已经引起人民群众的强烈不满。尤其值得注意的是,在实行社会主义市场经济的新

形势下,有些地方、部门,特别是行政执法部门、经济管理部门和垄断性行业,不正之风严重,对严格执法的冲击和破坏很大。

有些同志不是按照邓小平同志重要谈话和党的十四大精神去认真研究建立社会主义市场经济体制,不是把注意力集中到深化改革、转换机制、优化结构、提高效益上来,而是利用国家和人民赋予他们的权力或者行业垄断地位,搞权力进入市场、权力商品化、权钱交易,为小团体和个人谋取私利,由此又助长腐败现象的滋长和蔓延,致使一些不正之风不但未能得到及时纠正,在有些地方、部门还越演越烈,不仅使前几年下大力气抓过的一些老问题,如用公款大吃大喝、公费出国旅游和在公路上乱设卡、乱收费、乱罚款等又出现反复,有的甚至变本加厉,对已有的法律、法规规定也采取以小团体和个人的利益作为是否执行的“标准”,对自己有利就执行,对自己不利就不执行,连起码的组织性、纪律性也不讲了。尤其是要看到,有些人在不正之风的掩护下,见空子就钻,大肆进行违法活动,比如:有的钻国家鼓励出口创汇政策的空子,骗取出口退税款;有的钻国家鼓励和吸引外资政策的空子,弄虚作假,骗取减免税的优惠待遇;有的借当前企业搞股份制试点之机,搞假审计、假评估、假公证,转移、侵吞国有资产,等等。近年来,随着证券、期货、房地产业的迅速发展,发生在这些领域的经济犯罪明显增多。一些犯罪分子,尤其是金融、证券部门的犯罪分子,利用职务之便,贪污、挪用公款和投资人的资金去炒股票、炒地皮、炒楼花,从中谋取非法利益。有些犯罪大案要案是触目惊心的!

实事求是地讲,由于形势发展很快,情况变化很大,在加快改革开放的过程中不断出现新的事物,对有关社会主义市

场经济体制的不少理论问题和实际问题也还需要研究、解决，因而在前进中出现一些问题和矛盾并不奇怪。在以江泽民同志为核心的党中央领导下，依靠各级党政领导维护大局、同心协力，我们有充分信心把这些问题一个一个地解决好，把大好形势推向前进。我在这里想强调的是，对近期出现的问题要作具体分析。有些的确有法制不够健全的问题。但是，不少突出的问题并非无法可依、无章可循，而是有法不依、有章不循、有令不行、有禁不止、法纪松弛、政令不通的结果。最近，国务院办公厅汇编印发了关于加强宏观调控的有关规定，说明党中央、国务院对当前经济工作中出现的问题在政策上早就有规定，有些问题，法律、行政法规都有明确规定，举例来说：

违章拆借。中国人民银行对资金拆借的主体、用途、期限、利率是有规定的。拆借资金只能是银行之间用于解决正常支付和先支后收的临时头寸调剂。但是，有些银行明知故犯，以拆借为名，违反规定，向自己办的投资公司等经济实体注入信贷资金，去炒股票、炒房地产、搞高利贷。

违法集资。集资活动，不论以什么名义，都是一种金融活动。在这方面，有关行政法规对发行股票和企业债券都有规定，而在有些地方却形成了从事这类有价证券黑市交易的市场，而且相当活跃。至于其他形式的集资活动，国务院也是有不少规定的。但是，现实生活中却居然出现了长城机电公司非法巨额集资这样的诈骗大案，教训是很深刻的。

越权减免税收。关于减免各种税收的条件和批准权限，有关法律、行政法规都有明确规定，国务院也三令五申任何地方和部门都不得越权决定减免税收。但是，有些地方、部门竟然置法律、行政法规和国务院的规定于不顾，越权决定减免这种税、那种税，多是为了本地方、本部门的利益而慷国家之慨，造