

矿业权制度改革与 政策法律措施研究

谢军安 郝东恒 谢雯 张文宾 著

KUANGYEQUAN ZHIDU GAIGE YU
ZHENGCE FALU CUOSHI YANJIU

地质出版社

院学术著作出版基金资助出版

矿业权制度改革与 政策法律措施研究

谢军安 郝东恒 谢 雯 张文宾 著

地质出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

矿业权法律制度在矿产资源法律制度中占有极其重要的地位,是我国现行矿产资源法律制度的核心内容之一。本书主要对矿业权的基本问题和基本制度从政策、法律的改革与完善方面进行有益的分析和探讨,旨在进一步明确矿业权制度改革的目标和任务,建立与物权原则相适应的矿业权制度,同时结合区域地方的相关实践,阐明矿业权管理制度改革与完善的创新思路,为矿业权市场建设提供积极的保障措施。

本书可供有关政府部门、地矿行业、科研单位的管理人员和相关专业的研究生参考和借鉴。

图书在版编目 (CIP) 数据

矿业权制度改革与政策法律措施研究 / 谢军安等著.
—北京:地质出版社,2011.1
ISBN 978-7-116-07147-6

I. ①矿… II. ①谢… III. ①矿业—所有权—法律—
体制改革—研究—中国 IV. ①D922.624

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 025403 号

责任编辑:魏智如 李惠娣

责任校对:关风云

出版发行:地质出版社

社址邮编:北京海淀区学院路 31 号,100083

咨询电话:(010) 82324508 (邮购部);(010) 82324514 (编辑室)

网 址:<http://www.gph.com.cn>

电子邮箱:zbs@gph.com.cn

传 真:(010) 82324340

印 刷:北京天成印务有限责任公司

开 本:787mm×960mm 1/16

印 张:14.5

字 数:268 千字

版 次:2011 年 1 月第 1 版

印 次:2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价:35.00 元

书 号:ISBN 978-7-116-07147-6

(如对本书有建议或意见,敬请致电本社;如本书有印装问题,本社负责调换)

前 言

矿产资源是人类社会赖以生存和发展的不可缺少的物质基础，对其合理开发和科学管理与保护是国家可持续发展的重要保障。近年来，我国资源短缺与环境保护之间的矛盾日益突出，矿产资源对经济社会发展的保障能力面临严峻挑战。我国矿产资源面临着开发速度过快、矿业权混乱、矿业公司运作不规范、矿业产业集中度低等问题。同时，适应市场经济发展要求的矿业体制改革方兴未艾，矿产资源法制建设亟待加强。

矿产资源所有权是矿业法律制度的主要内容，处于矿业法律制度的核心地位。而改革和完善矿业权制度是保护和合理利用矿产资源、保护生态环境的重中之重。为此，完善矿产资源的法律法规，改革矿产资源的行政管理，是促进我国矿产资源开发良性发展的重要保证。矿业权及其依存的矿产资源的基本属性，以及矿产资源所有权与采矿权之间的关系，是研究矿业领域中诸多法律关系的基础。矿业权法律制度在矿产资源法律制度中占有极其重要的地位，是现行矿产资源法律制度的核心内容之一；矿业权政策和法律制度的完善与实施，对整个矿产资源的健康有序发展意义深刻。

矿产资源产权制度的基本结构是由矿产资源所有权及其派生的矿业权（探矿权和采矿权）等组成的权利集合的观点已成为目前理论界的共识。现行法律框架对矿产资源所有权性质与归属、矿产资源所有权收益、矿业权属性、矿业权人的权利与义务，以及矿业权设立（出让）、变更、转让到终止的申请、审批及登记、矿业权保护等都有规定。但是，现行的矿产资源所有权和矿业权法律制度体系建设并不完善。1996年修正之后的《矿产资源法》，在法律上首次确定了探矿权和采矿权获得的有偿性及有限的流转性。这为矿产资源产权制度结构的明确化提供了法律保护。《物权法》的及时出台，为有效解决矿产资源管理中存在的公权与私权之间的冲突以及如何促进矿业改革与发展等问题提供了有力的支持。它所确立的将矿业权视为物权以及平等保护各种所有制经济等原则，也对矿产资源管理理念、管理制度和管理方式的转变产生了深刻的影响。

我国现行矿业权制度在矿业权的内容及物权性、矿业权主客体等方面都

存在着许多理论和实践上的问题。鉴于现行矿业权制度的缺陷与不足，完善与重构我国矿业权制度迫在眉睫。本书研究即着眼于上述背景和要求，旨在进一步明确矿业权制度改革的目标和任务，研究与物权原则相适应的矿业权制度，同时结合区域地方的相关实践，研究矿业权管理制度改革和完善的创新思路。

本书的出版得益于河北省国土资源厅的关注和支持，得到了石家庄经济学院学术著作出版基金的立项资助。在此，谨向支持和帮助本项研究的有关领导、专家和同仁表示由衷的敬意和感谢！书中的观点、论证、对策、建议等如有不妥之处，诚恳希望专家、学者以及广大读者给予批评指正。

作 者

2011 年 1 月 31 日

目 录

前 言

第一章 矿业权法律制度的基本问题	(1)
第一节 矿业权的概念与特征	(1)
第二节 矿业权的划分	(5)
第三节 矿业权制度的历史沿革	(7)
第四节 矿业权法律关系	(11)
第二章 矿业权的几项重要制度	(19)
第一节 矿业权的有偿取得制度	(19)
第二节 矿业权的流转	(27)
第三节 矿业权的法律保护制度	(32)
第三章 矿业权民事法律制度研究	(39)
第一节 探矿权、采矿权的物权属性	(39)
第二节 矿产资源国家所有的法律方式	(43)
第三节 探矿权、采矿权的民事法律关系	(44)
第四节 矿业权的转让	(50)
第四章 矿业权相邻关系制度研究	(55)
第一节 相邻关系的基础理论	(55)
第二节 探矿权、采矿权相邻关系的内涵和基本情况	(65)
第三节 我国矿业权相邻关系制度及矿业用地制度的立法现状	(68)
第四节 我国矿业权相邻关系的法律调整	(80)
第五节 完善我国矿业权相邻关系及用地制度的立法建议	(84)
第五章 国外矿业法发展概况及分析	(89)
第一节 当前矿业法立法思想及法律发展动态	(89)
第二节 矿业法的概念和形式	(99)
第三节 国外矿业法中的矿产资源所有权和矿业权基本问题	(103)

第四节	非洲的矿业法改革	(108)
第五节	拉丁美洲与加勒比海地区的矿业法	(114)
第六节	亚洲国家矿业法改革分析	(119)
第七节	美国矿业法及改革焦点	(124)
第八节	澳大利亚矿业法	(132)
第六章	现代矿业权法律制度体系设计	(139)
第一节	矿业权市场的运行机制	(139)
第二节	矿业权有偿取得制度的建立和完善	(144)
第三节	矿产资源使用付费制度的完善	(148)
第四节	矿产资源规划管理制度的建立和完善	(153)
第五节	矿产资源分类分级管理制度的建立和完善	(157)
第六节	地质勘查管理制度的改进与完善	(161)
第七节	矿产资源开发管理制度的完善	(165)
第八节	矿山环境管理制度的建立和完善	(168)
第九节	小矿山特殊管理制度的构建	(174)
第十节	矿业用地制度的建立和完善	(179)
第七章	改革和完善河北省矿业权制度的对策措施	(185)
第一节	河北省资源现状及其发展出路	(185)
第二节	完善河北省矿业权制度的思考	(190)
第三节	完善河北省矿业权管理制度的措施	(201)
主要参考文献		(220)

第一章 矿业权法律制度的基本问题

第一节 矿业权的概念与特征

一、矿业权的概念

矿业权是指探矿人、采矿人依法在已经登记的特定矿区或者工作区内勘查、开采一定的矿产资源，取得矿产品，并排除他人干涉的权利。在我国，按照现行法的规定，勘查、开采矿产资源的主体主要为国有矿山企业（有些企业表现为国家控股的形式），其次为集体矿山企业，以及个体采矿者，还有少量的外资企业、中外合作经营企业、中外合资经营企业。因而矿业权又可以被定义为：国有矿山企业、集体矿山企业以及个体采矿者等主体，依照法定程序在已经登记的特定矿区或者工作区内勘探、开采一定的国有矿产资源，取得矿产品，并排除他人干涉的权利。其中，勘探一定的国有矿产资源，取得矿石标本、地质资料等权利，称为探矿权；开采一定的国有矿产资源，取得矿产品的权利，称为采矿权。

关于矿业权的定义，学术界众说纷纭，但在实质上都认为矿业权在我国就是探矿权和采矿权。许多人在讨论当中，对矿权与矿业权的概念不作区分，甚至认为矿权就是矿业权。① 崔建远教授认为：矿业权，简称为矿权，是指探采人依法在已经登记的特定矿区或者工作区内勘查、开采一定的矿产资源，取得矿产品，并排除他人干涉的权利（崔建远，2003）。② 潘婉雯等把矿业权定义为：矿业权，简称矿权，它是指某一社会主体依法拥有了在一定期限内，对地壳中特定立体空间，依法行使勘查或者开采矿产资源的权利并开展相关活动，获得经济效益，排除他人非法干涉的权利（潘婉雯等，2003）。③ 王利明教授等认为：矿业权属于特别法上的物权，是指公民、法人经过行政特别许可而享有的可以从事某种国有自然资源开发或作某种特定利用的权利，如取水权、采矿权、养殖权等（王利明，2002）。在现实生活中，水资源的利用、矿产资源的开发、海水和淡水的养殖等，不仅涉及民事主体的私人权益、国计民生和社会经济的发展问题，而且涉及生态环境的保护和整个社会的可持续发展。对这些权利不仅要由物权法来确认，而且还要

由特别法做出相应的规制。由于这些物权主要是由矿产资源法、渔业法、水法等特别法作出规定的，因此，可以将这些权利统称为特别法上的物权，其主要包括：水资源使用权、养殖权、采矿权等权利。这种观点只是指出了这些物权的出处，并不能准确地揭示这些权利的本质属性。与此不同，还有学者认为，矿业权是一种债权（肖乾刚，1992）。

二、矿业权的性质

1986年发布实施的《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称《矿产资源法》）只出现了探矿权、采矿权的概念，但并未对矿业权的权利性质作明确界定。

《中华人民共和国民法通则》（以下简称《民法通则》）只使用了采矿权的概念，设置在第5章第1节“与财产所有权有关的财产权利”中，原则性地宣称采矿权属于财产权的一种。该法作为我国民事法律的基本法，未完全按照传统物权法理论对我国存在的物权进行分类和界定，亦谈不上对矿业权进行进一步权利性质的归类和定性。

1996年修订的《矿产资源法》第5条规定：“国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度……”从创设矿业权有偿取得制度的角度，间接重复了《民法通则》的规定，认为矿业权属于财产权。随后在1998年2月12日发布施行的《探矿权采矿权转让管理办法》，作为对1996年修改《矿产资源法》后确立矿业权有偿取得和流转制度的重要回应，是一部重要的权利交易法。从其制定的背景来讲，本应对矿业权的性质有一个比《民法通则》更进一步的创新和交代，但该法规只是从一种务实的角度出发，回避了这个难缠的理论问题。但国土资源部于2000年11月1日颁布施行的《矿业权出让转让管理暂行规定》第3条规定：“探矿权、采矿权为财产权，统称为矿业权，适用于不动产法律法规的调整原则。依法取得矿业权的自然人、法人或其他经济组织称为矿业权人。矿业权人依法对其矿业权享有占有、使用、收益和处分权。”该文件属于部门规章，效力层次低，但其对矿业权性质的规定，在目前我国矿业立法中，属于最有创新性的了，不论其表述的准确性和严谨性如何，其第一次明确规定矿业权“适用于不动产法律法规的调整原则。”第一次在我国的立法文件中规定：“矿业权人依法对其矿业权享有占有、使用、收益和处分权”；第一次不太直接、但清楚地表明了官方对矿产资源所有权和矿业权关系的认识。可以说，该规章认为矿业权适用于不动产物权的调整原则，是矿产资源所有权权能的实现形式，具有物权属性但又具有不同于传统物权的属性。

就我国的矿业立法实际而言,矿业权包括探矿权和采矿权。探矿权是指在依法取得的勘查许可证规定的范围和期限内,勘查矿产资源并优先取得作业区矿产资源采矿权的权利。取得勘查许可证的组织或个人称为探矿权人。采矿权是指在依法取得的采矿许可证规定的范围和期限内,开采矿产资源和获得所开采的矿产品的权利。取得采矿许可证的组织或个人称为采矿权人。

三、矿业权的特征

矿业权具有如下几个方面的特征。笔者认为矿业权应视为物权,准用物权法的有关规定。

1. 矿业权的法定性

矿业权的法定性主要表现为:矿业权由《民法通则》、《矿产资源法》和《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》、《探矿权采矿权转让管理办法》规定,其效能、权能也由法律统一规定,禁止任何人超越法律行使矿业权;矿业权的取得和变更方式由相关配套法规规定,非依法律规定的方式不产生矿业权设立或变更的法律后果。

2. 矿业权的对世性

矿业权(在法律期限内)和矿产资源所有权都依存于矿产资源(权利客体)。当矿产资源消耗完,权利也就自然消失,除此之外,二者的存在被认为不依其他因素而消失。从这一点看,矿业权受到侵害、妨害时(如矿产地受到侵占等),矿业权人可以行使排除妨害、返还矿产地的请求权并不受诉讼时效的限制,矿业权人的请求权将受到法律保护;此外,矿业权的对世性在法律期限内还表现为对抗一切世人,即所有世人应尊重矿业权,不侵犯矿产地或不干预矿业权人行使权利的义务,一旦谁违背这一法定义务,矿业权人都可直接请求他停止侵害、或排除妨害、或返还财产等。

3. 矿业权的排他性

所谓矿业权的排他性,是指在同一矿区或工作区不得同时并存两个以上的矿业权。这遵循了“一物一权主义”原则。在矿产资源所有权上已经设立矿业权,矿业权人将是其权利范围内矿产资源的事实占有人(实际占有)。此时只有矿业权人才能开采(使用)矿产资源,对妨害其权利形式的行为有绝对的排斥力。甚至矿产资源的所有权人(国家)也不得侵害其权利。对妨害行为,矿业权人将形成物上请求权。对此,我国法律予以了承认。如《矿产资源法》第3条规定:“国家保护探矿权和采矿权不受侵犯,保障矿区和勘查作业区的生产秩序、工作秩序不受影响和破坏。”第19条规定:“禁止任何单位和个人进入他人依法设立的国有矿山企业和其他矿山

企业矿区范围内采矿。”

4. 矿业权的优先性

矿业权的优先性，即意味着权利人具有优先于他人开采矿产资源的特性。在实践中，当矿业权人的矿业权属性由探矿权向采矿权转变时，因为探矿权人更熟悉该特定矿区的情况，故原矿业权人（履行了法定义务，且具备取得采矿权的法定要求）则有权优先开采作业区内的矿产资源，成为采矿权人。也就是说，对达到勘探程度的经济矿床，这时探矿权自然要转变为采矿权。根据我国法律规定，探矿权人有权优先取得相应勘查作业区内矿产资源的采矿权。另外，矿业权的优先性还表现为矿业权人对矿产资源的现实支配权，在矿业权权利的存续期间及权利范围内，矿业权人可对抗一切人进入（包括所有权人）。但对矿产资源的处分上，矿业权人则不可能优先于矿产资源所有权人，即矿业权人拥有的是相对的处分权，而国家则是绝对的。

5. 矿业权的公示性

矿业权的公示性是由其对世性所决定的，只有公示才能为世人所知道某矿有无权利人或矿业权人是谁，这样才能产生尊重矿业权权利之义务。由此矿业权人公开地勘查、开采矿产资源或转让、出售矿业权等行为，才符合合法矿业权的存在特征。根据《矿产资源勘查区块登记管理办法》和《矿产资源开采登记管理办法》的规定，由矿政部门向矿业权人颁发勘查许可证或采矿许可证。在矿业权市场中，交易各方完全可以依赖登记而进行买卖、抵押、出租等活动，凡是依据登记证书而为的市场行为就是合法行为，就要受到法律的保护（江平，1991）。

另外，同一般物权相比，矿业权还具有自己的特点：第一，矿业权是准物权。除有优先权以外，典型物权具有特定性，含有客体特定性之义。但矿业权的客体是特定矿区或者工作区的地下部分及赋存于其中的未特定的矿产资源，所以矿产资源具有隐蔽性，“在矿业权的标的物是存在于矿区内的未具体特定的矿物这点上，与普通的物权不同。”矿业权客体的不特定性，其一表现在，在探矿权场合，（局部的）矿产资源在登记的矿区或者工作区可能并不存在，（局部的）矿产资源的存在通常是预想的；其二表现在，勘探工作进行到一定阶段时，矿区或者工作区的面积应随着缩减，把未勘探的矿产资源的权利归还给国家，使有勘探能力者获得这些归还部分的勘探权。正因为矿业权在客体方面存在着与典型物权不同的上述特点，故可将矿业权称为准物权或者视为物权。第二，矿业权的客体具有复合性。典型物权的客体以单一性为原则，但矿业权的客体却是复合性的。即特定矿区或者工作区内

的地下部分及赋存其中的矿产资源。在探矿权场合，客体以特定矿区或者工作区内的地下部分为主，（局部的）矿产资源不明，或者存在，或者不存在。这些并不意味着（局部的）矿产资源不重要，探明矿产资源的情况是探矿权人所追求的目标。这从一个侧面表明物权的客体和物权的目的是两个不同的概念。在采矿权场合，客体由特定矿区内的地下部分与赋存其中的（局部的）矿产资源结合而成，（局部的）矿产资源居于最有价值的地位。第三，矿业权在权利构成上具有复合性。一般物权的构成，均是以占有、使用、收益等权能作为要素，而矿业权的构成，一方面以在特定矿区或者工作区内勘探、开采矿产资源的权利为要素，另一方面又存在着特定矿区或者工作区内的地下部分的使用权，即地下使用权。特定矿区或者工作区内的地下使用权随着探矿权、采矿权的取得而自然拥有，并为探矿权、采矿权服务。而土地的地表使用权则需另行申请。第四，矿业权是具有公权性质的私权。一般物权是财产权，主要是物权人对自己利益的法律上的支配力，原则上可以自由处分，为继承的标的，可被强制执行，故称之为私权。与此不同，矿业权虽然亦为财产权，但因其往往事关社会公共利益、国家战略利益，故在取得、转让、行使等诸多方面被课以种种公法上的义务，法律对矿业权设置了不少监督规定，因而矿业权又具有公权性，是具有公权性质的私权。第五，与一般物权相比，矿业权还具有一些不同点。因为矿业权往往事关国家战略利益、国计民生，故在主体方面限定严格，利益转让方面也被严加限制，修改前的《矿产资源法》甚至禁止转让。

第二节 矿业权的划分

矿业权的划分是指探矿权、采矿权及矿山企业经营权等相关权利是怎样申请以及如何授予的。与世界各国的矿业管理的特点不同，由于各国的矿业立法对矿业权所包括的内容、范围不尽相同，矿业权在各国的法律制度中的具体分类有不同的划分。我们研究矿业权应该采用多视角的模式，比较各种划分的优劣，以便选择出最合理的划分方法来构建我国的矿业权法律制度。

一、矿业权的常见分类方法

目前，世界各国的矿业法对矿业权主要有以下几种分类方法。

矿业权的一分法：即只申请一次就获得了勘查和开采等活动的全部权利，而不需要再经过任何重新申请，即不分探矿权、采矿权，只设立一种矿业权。

美国 1972 年颁布的《采矿法》基本上立足于以下两个原则：第一，一个人可以由于在土地中发现有用矿产而获得矿产权；第二，他必须继续开发土地中的矿产才能保持所有权。依此原则，探矿人如果继续采矿，就当然取得采矿权，这两项权利实际上是合并的，或者说是一个程序来取得的。矿业权一分法的法律规定在《土耳其采矿法》中得到最明确的体现。该法第 3 条规定，通过申请一次采矿权，即可获得探矿权和采矿权以及矿业经营权。1992 年的《俄罗斯联邦地下资源法》同样规定，只要取得了地下资源使用许可证即可拥有整个矿业权。

矿业权的二分法：矿业权分为探矿权和采矿权两种权利，探矿权和采矿权的取得要分别进行申请，由国家矿业权管理部门依法分别授予，即矿产资源的勘查、勘探阶段授予探矿权；矿产资源的开采、开发阶段授予采矿权。世界上多数国家都是采用这种方法。尽管对探矿权和采矿权所采用的名称和方式不同，加拿大和印度等国均将矿业权划分为探矿权和采矿权。印度《矿山和矿产（管理和开发）法》在前言中阐明，采矿租约和勘探许可证是基于勘探之权而被批准的一种许可证。显然，在印度探矿权和采矿权是以勘探许可证和采矿租约来表现的。加拿大则将矿业权分为探矿许可证和采矿租借两种。巴西的矿业权划分为勘查批准书和开采特许证两种。巴西《矿业法典》第 7 条规定：“矿床的开发须有矿业能源部长颁发的勘查批准书和共和国总统通过法令颁发的开采特许证，批准书和特许证仅授予巴西人或在国内组织的采矿企业。”第 38 条规定：“勘查人或继承人要求批准开采的申请应该写给矿业能源部长。”这表明，探矿权和采矿权是分别申请的，不因为拥有了探矿权就拥有了采矿权。

矿业权的三分法：就是将矿业权分为探矿权、矿产开采评价权和采矿权。设立矿产开采评价权是为探矿权人考虑优先取得采矿权作开采的可行性论证、市场调查、融资和技术设备等准备。矿产开采评价权是在勘查期满后，由探矿权人申请取得的，其评价面积成倍递减，只保留矿区范围。消减的面积他人可以再申请勘查。也有学者把矿业权制度分为非排他性探矿权、排他性探矿权和采矿权，并称之为矿业权的三分法。这一说法值得商榷。无论是非排他性探矿权还是排他性探矿权都属于探矿权范畴，只不过将探矿权再一次划分而已。非排他性探矿权、排他性探矿权和采矿权，仍应当视为矿业权划分为探矿权和采矿权，而不是矿业权同一层次三个部分。

矿业权的多分法：即把矿业权分为矿产发现权、探矿权、优先采矿权、采矿权等。

二、我国现行的划分方法及其优选模式

《矿产资源法》第3条规定：“勘查、开采矿产资源，必须依法申请，经批准取得探矿权、采矿权，并办理登记。”同时，该法的第12条作了具体的规定。可见，我国对矿业权的划分是二分法，即把矿业权分为探矿权和采矿权，因此，我国的矿业权是探矿权和采矿权的合称。依法取得矿业权的自然人、法人或其他经济组织称为矿业权人。

探矿权和采矿权确定的是一种民事法律关系。这种民事法律关系的主体，一方面是作为“特殊民事主体”的国家，以及国家授权行使矿业权管理权的地质矿产主管部门。另一方面是依法取得探矿权和采矿权的自然人、法人或者其他经济组织。笔者认为一分法更合理，矿业权一分法的优点在于，矿业权人申请矿业权程序简单，无须经过多次申请就可以获得矿业活动的权利。矿业权一次性授予有利于勘探开采一体化，并使探矿权人的经济利益更利于实现。如果探矿权人发现有价值的矿床，而不能获得采矿权，则无法保障探矿权人经济利益的实现，即勘探成本的收回。在现代社会中，出现了专门的探矿公司，在客体上要求从立法上保障探矿权人的权利实现，而且这种划分便于管理。矿业权二分法就存在上述问题，因此，实行矿业权二分法的法律制度都规定了探矿权人具有采矿优先权。矿业权二分法是对矿业活动的两个明显阶段授予不同的权利，探矿权人和采矿权人有各自的权利和义务，这样不利于探矿权人利益的实现，不能更好地调动探矿权人的积极性。矿业权的三分法在保护探矿权人的经济利益的实现上较矿业权的二分法合理，但是三分法程序烦琐，不利于矿业活动的发展。

第三节 矿业权制度的历史沿革

矿业权的思想萌芽是从罗马法开始的，罗马法中提出了物权的概念。物权是权利人直接支配其标的物，并享受其利益的排他性权利。在古罗马时代，矿产资源就被归为物的范畴，于是我们从所有权和他物权中引申出最古老的矿业权意识。实际上，在古罗马时期，国家就享有矿产资源所有权，但国家可以把有些矿产出租给贵族和私人开采。如在马其顿，很多自由人直接从国家和私人的矿产中租下单个矿坑，这些小矿主要向国家缴纳一定数量的矿产品。凡愿意开采者，个人可得到每个矿坑中产品的一半，另一半归国家。

一、部分发达国家矿业权制度概况

在西方,矿业权概念正式产生于1960年前后。现代矿业权制度同矿业一样,是伴随着19世纪资本主义工业的发展而发展的,并且还在不断地完善。工业革命使矿业地位达到顶峰。矿产资源的发现和开采,矿产品的生产和利用,成为工业化国家发展的支撑点和基础。矿业的基础产业地位得到了大多数国家的认同,因此大多数国家在法律中规定,所有地下矿产资源为国家所有。凡是从事地下探矿和采矿的个人和企业,必须向国家缴纳一定的费用,办理相应的手续,才能取得探矿和采矿的许可证。日本的矿业权制度以许可证制度为主,可分为钻探权制度和采掘权制度,而且规定取得钻探权的企业在探明勘探区确有矿产并适于开采时,享有所探矿床的采掘优先权。日本《矿业法》规定,除条约有特别约定外,原则上不允许日本国民或日本法人以外的人成为矿业权人。美国相关法律规定,美国公民和表示准备成为美国公民的外国人均可进行矿区标界,并且保有采矿用地。根据美国《矿业法》的规定,矿业公司在勘探之前一般都先申请矿业用地权,同时设计出选择权,即由卖主向买主提出的,给予买主在一定期限内接受卖主提出条件的专有权的合同。这种选择可以是购买,也可以是租赁。在选择期内,勘探者首先支付购买或租赁的费用,待查明矿藏后,如果决定买下或租赁,那么可以在生产过程中分期支付或在有相当储量的基础上贷款支付。加拿大的矿业权是采用联邦和地方共管的政策,有的省是鼓励各种各样的投资者进行勘探和开发,当然也包括外国投资者。俄罗斯规定各种所有制形式的法人以及其他国家的公民都可以成为地下资源的使用者。《法国矿业法》规定,国内外的一切人均能平等地取得矿业权,只要具备管理事业的资格和必要的资历(傅英,2001)。

二、新中国成立之前的矿业权制度

我国的清朝末年之前,没有矿业成文法,也没有著作阐述。有关矿业方面的制度和政策都散见于各种古籍中。先秦至清末的2000多年间的矿业政策,大体上有以下特点。

(1) 矿业政策的中心是对矿产实行开放还是禁采,是官办还是民办。从春秋战国至秦汉、魏晋南北朝时期,各朝代主要实行的是“官山海”政策,即对盐、铁官营,逐步涉及铜、金、银等其他矿种。但其间也有许多变化,如汉惠帝、吕后时期,汉文帝、元帝时期,后汉章帝时期,则对矿产开采实行开放政策,任民采取,收取矿税。此时开发利用的矿种主要是铜、

铁,其次为银、金、锡、铅、汞等。

(2) 隋唐以后至明代,逐步实行矿产开放政策,任民采取,收取利税,但也是时开时禁,变化无常。政策随着经济发展形势和社会对矿产的需求而变。被开发利用的矿种不断增多,除铜、铁、金、银、锡、铝、汞外,宋朝以后,还增加了煤和石油等非金属矿产的开采。

(3) 矿业政策的发布多是以皇帝诏书的形式,或朝臣奏章,皇帝命允。矿业政策在很大程度上代表了皇帝或朝臣的意愿。但后期已有矿业条例的雏形出现。如元世祖至元4年(1267年),曾订立矿业条例5条,目的是保护官办矿场和恢复铜业税收。

(4) 为加强矿业管理和矿场管理,各朝代不同程度地设置有矿管机构或兼管机构。如周朝与战国时期设置“人”,秦、汉设盐铁官,三国设司金都尉、盐铁校尉、铁都尉,晋设卫尉,隋设冶官,唐设铁冶使,宋设工部和下属虞部郎中、坑冶司及监、务、场等,辽设盐铁司、五冶太师官,金设银冶,元设铁冶及铜冶总管府、提举司,明设布政司、金场局、银场局、银冶所、铁冶所等,负责矿业矿场管理和税收。

清朝末年,是我国早期矿业法形成和逐步发展的重要时期,对研究我国矿业法具有重要的意义。一是鉴于经济发展和兵工建设的需要,咸丰、同治以后到光绪时期,出现了一个开发矿业的新高潮。官办、民办和合资矿业发展很快,许多外商加入其中。二是帝国主义加紧了对中国矿产资源的掠夺,取得了许多筑路和采矿优先权,其矿业资本已大大超过中国自办的矿业,必须制定矿业法规予以限制和规范。三是西方国家和日本等已有较为完善的矿业法规可以借鉴。因此,清末时期制定中国的矿业法已成为必然。1898年10月制定出《矿务铁路公共章程二十二条》,次年6月又加修正案4条。该章程提出了矿业权的概念,界定了地权、矿权的区别,可以说是我国矿业法规的开始。光绪三十三年颁布《大清矿务章程》,宣统二年(1910年)修订《大清矿务章程》。在其后的中华民国时期,矿业方面的法律在进行了适当和必要的修改后,基本上继承了清末的矿业法律制度。1916年北洋政府农商部成立了修订矿业法委员会,草拟了《中华民国矿业法》草案,几经修改、搁置,直到1930年国民党南京政府才正式公布了《中华民国矿业法》。为了配合矿业法,还公布了《矿业法施行细则》(1930年)、《矿业登记规则》(1931年)、《土石采取规划》(1931年)、《矿场法》(1936年)、《矿业监察员规程》(1931年)、《经济部国营矿区管理规则》(1938年)、《整理全国地质调查办法》(1931年)、《管理钨锑运售办法》(1947年)……另据不完全统计,国民党南京政府制定了近百种矿业法律法规。这些法律法规

对后来研究我国矿业权制度具有重要的参考价值（傅英，2001）。

三、新中国的矿业权制度发展情况

中华人民共和国成立之后，我国长期实行计划经济，矿业权制度一度空白，我国学者对矿业权研究也较少，而法学界对矿业权法律制度的研究几乎是一片空白。矿业权是同我国社会主义经济体制改革和法制建设的不断完善紧密相连的，经历了“认识—完善、再认识—再完善”的过程。

直到1986年，我国《民法通则》和《矿产资源法》的出台，才初步建立了矿业权制度的法律体系。《矿产资源法》使用了探矿权的概念，而《民法通则》中却没有出现“探矿权”字样，只对采矿权的主体、内容、法律保护作了原则性表述。《矿产资源法》中共有3处提到矿业权，即第3条中的第3款与第4款：“国家保护合法的探矿权与采矿权不受侵犯”。“采矿权不得买卖、出租，不得用作抵押”，以及第42条第2款：“买卖、出租采矿权或者将采矿权用作抵押的，没收违法所得，处以罚款，吊销采矿许可证”。这是我国矿业权理论的起步时期，属于萌芽状态，我国有关矿业的法律法规中，仅仅涉及两权，并没有对两权的概念、主体、客体、内容、法律关系等作出界定或说明。不仅如此，有的还作出了错误的规定，如当时与《矿产资源法》相配套的行政法规《矿产资源勘查登记管理暂行办法》（现已终止）中，有这样的规定：“申请勘查登记，由独立经济核算的勘查单位，凭批准的地质勘查计划或承包合同的有关文件，分勘查项目填写勘查申请登记书，领取勘查许可证。”从这一规定不难看出，除地勘单位外，其他任何民事主体均不可能获得勘查许可证。这一规定不仅在当时的矿业管理中得以实施，而且对矿业理论界也产生了一定的影响。在当时的计划经济体制下，1986年的《矿产资源法》曾对整个矿业发展发挥过很大的作用。

经过数年的实践，1994年国务院颁布了《中华人民共和国矿产资源法实施细则》（以下简称《矿产资源法实施细则》），将矿业权的解释和运用向前推进了一大步，但局限于《矿产资源法》的规定与当时的法制状况，《矿产资源法实施细则》中有关矿业权的规定仍很抽象，无法在矿业活动中得以广泛应用，不能适应改革开放及矿业经济发展的客观要求。在这种背景下，1996年8月29日对《矿产资源法》做了及时且重要的修改和完善，并于1997年正式实施，从而构建起了新的矿业权法律体系框架（朱讯等，2003）。接着，1998年国务院连续颁布了3个关于矿业权的行政法规，即《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》与《探矿权采矿权转让管理办法》。虽然他们还有一些计划经济的成分，还不能完