



北京市高等教育精品教材立项项目

矿产资源法基础

KUANGCHAN ZIYUANFA JICHU

吕文生 杨鹏 编
蔡嗣经 审



化学工业出版社

北京市高等教育精品教材立项项目

矿产资源法基础

吕文生 杨 鹏 编
蔡嗣经 审



化学工业出版社

· 北 京 ·

矿产资源法规拥有一个庞大的法律体系。本书从矿产资源法律基本原理出发,系统地介绍了矿产资源法律体系,详细阐述了矿产资源法律关系以及矿产资源所有权法律关系,介绍了我国矿产资源勘查、开采及转让管理法律制度,矿产资源监督管理、安全管理法律制度,矿产资源税及资源补偿费基本法律制度,矿产资源评估管理相关制度,矿产资源法律制裁的相关规定,并对国外矿业权管理做了概要介绍,是一本比较全面反映我国矿产资源法律规范体系的读物。

本书既可作为采矿工程、矿物资源工程等专业本科教学用书,又可作为矿山企业职工矿业法律培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

矿产资源法基础/吕文生,杨鹏编. —北京:化学工业出版社, 2009.8

北京市高等教育精品教材立项项目

ISBN 978-7-122-06055-6

I. 矿… II. ①吕…②杨… III. 矿产资源法-中国-高等学校-教材 IV. D922.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 108094 号

责任编辑:彭喜英 郭乃铎
责任校对:蒋 宇

文字编辑:向 东
装帧设计:韩 飞

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)

印 刷:北京云浩印刷有限责任公司

装 订:三河市前程装订厂

787mm×1092mm 1/16 印张 15 字数 377 千字 2009 年 9 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价: 32.00 元

版权所有 违者必究

前 言

矿产资源法是为发展矿业，加强矿产资源的勘查、开发利用和保护工作，保障社会主义现代化建设的当前和长远需要而制定的法律规范。随着社会经济的高速发展，人类社会对矿产资源的开发和利用进入了前所未有的深度和广度。矿产资源的开发和利用涉及社会许多深层次的问题，需要有相关的法律规范来界定各种法律概念的范围，确定法律关系主体与客体，约束有关法律关系主体的权利和义务。由于对矿产资源的开发和利用所带来的一系列问题需要相关法律法规加以规范。我国目前许多社会基本问题也都在逐步摸索中清晰与完善，与矿产资源开发和利用相关的基础性问题，也随着这些基本问题的清晰而得以确立，如《物权法》的推出确立了矿业权用益物权属性。因此，矿产资源法律规范体系会随着社会的逐渐进步而不断发展与完善。

矿产资源法拥有庞杂的法律体系。在这一法律体系中，针对相对比较集中问题，比如矿产资源勘查、矿产资源开发利用和保护、矿业权的转让、矿产资源开发的安全生产管理、指导矿产资源开发的规程与规范、与矿产资源相关的税费管理等一系列问题，国家出台了专门的法律法规和规范，还有许多针对其他涉及矿产资源开发问题的规范，散在许多相关法律规范中。梳理矿产资源法律、法规及相关规范，并使其能够为本科教学及矿山职工培训服务并不是一件很容易的事情。

《矿产资源法基础》作为教材，力争使其内容具有系统的知识体系和尽量广泛的覆盖范围，能够从矿产资源法律的基本原则出发，涵盖矿产资源勘查、开发及转让管理中的各种问题，包括矿产资源税费、生产安全及环境保护的相关问题。但是由于篇幅限制，其中不少内容只能简略介绍，另有一些内容，没有收纳进来。我们将在今后的修订中，不断丰富与完善教材的体系与内容。

在法律法规体系逐步得到完善、法规条文不断补充与修正的今日中国，没有人可以说通晓所有法律法规，尤其在资源开发领域，新法规的推出与更新周期更短。因此，从广义上讲，所有人都是法盲，编者也不例外。就本书而言，首先，随着时间的流逝，必然会有一些内容不能反映当前国家的新政策，需要修订；其次，由于编者水平有限，其中有的内容可能存在一定的争议或不足，希望读者不吝赐教，以便我们改正。

参加教材编写人员包括北京科技大学吕文生、杨鹏等，由蔡嗣经审校。

编者
2009年5月

目 录

绪论	1
1 矿产资源法概述	7
1.1 资源法概述	7
1.2 矿产资源与矿产资源法	8
1.3 矿产资源法的产生和发展	9
1.3.1 国外矿产资源法的产生和发展	9
1.3.2 我国矿产资源法的产生和发展	10
2 我国矿产资源法律体系	13
2.1 矿产资源法立法依据	13
2.2 矿产资源法的调整对象	14
2.3 矿产资源法的表现形式	15
2.4 我国矿产资源法的基本原则	18
2.5 矿产资源法与其他法律、法规的关系	21
思考题	23
3 矿产资源法律关系	24
3.1 矿产资源法律关系的含义及其特征	24
3.1.1 矿产资源法律关系的含义	24
3.1.2 矿产资源法律关系的特征	24
3.2 矿产资源法律关系的构成要素	25
3.2.1 矿产资源法律关系的主体	26
3.2.2 矿产资源法律关系的内容	28
3.2.3 矿产资源法律关系的客体	28
3.3 矿产资源法律关系的确立与保护	31
3.3.1 矿产资源法律关系的确立	31
3.3.2 对法律关系的保护	32
思考题	32
4 矿产资源所有权与矿业权	33
4.1 概述	33
4.1.1 基本概念	33
4.1.2 矿产资源所有权的法律特征	33
4.2 矿产资源所有权的法律关系	33
4.2.1 矿产资源所有权的主体	33
4.2.2 矿产资源所有权的客体	34
4.2.3 矿产资源所有权的内容	34
4.3 矿产资源所有权的取得与实现	35
4.3.1 矿产资源所有权的取得	35

4.3.2	矿产资源所有权的实现	36
4.3.3	矿产资源所有权的终止	37
4.4	矿产资源所有权的保护	37
4.5	矿业权及其属性	38
4.6	案例分析	39
4.6.1	北京龙凤山砂石厂非法买卖砂石资源案	39
4.6.2	镇政府非法剥夺承包人采矿权案	40
	思考题	41
5	矿产资源勘查及勘查管理法律制度	42
5.1	概述	42
5.2	矿产资源勘查概述	43
5.2.1	矿产资源勘查的任务	43
5.2.2	矿产资源勘查的特点	43
5.2.3	特殊矿产勘查	45
5.3	矿产资源勘查管理法律制度	46
5.3.1	实行勘查登记制度的目的和意义	46
5.3.2	矿产资源勘查管理的原则	47
5.3.3	矿产资源勘查管理的内容	48
5.3.4	矿产资源勘查登记工作的管理机关	48
5.3.5	矿产资源勘查管理的法律规定	49
5.4	探矿权的取得	54
5.4.1	探矿权人及勘查资质管理	54
5.4.2	探矿权的申请、审批和授予	55
5.5	探矿权日常管理	64
5.5.1	探矿权使用费和探矿权价款征收管理	64
5.5.2	探矿权的年度检查	64
5.5.3	探矿权的变更	64
5.5.4	探矿权的延续	65
5.5.5	探矿权的保留	65
5.5.6	探矿权的注销	66
5.6	探矿权人的权利、义务和探矿权保护	68
5.6.1	探矿权人的权利与义务	68
5.6.2	探矿权的保护	68
5.6.3	侵权行为人的法律责任形式	69
5.7	案例分析	69
	思考题	71
6	矿产资源开采管理法律制度	73
6.1	概述	73
6.1.1	采矿权的概念和构成要素	73
6.1.2	矿产资源开发管理的基本原则	75
6.1.3	矿产资源开发管理的法律、法规及其适用范围	76
6.1.4	矿产资源开发管理的基本内容	76

6.2 矿产资源开发管理的基本制度	76
6.2.1 国家实行采矿权有偿使用制度	76
6.2.2 采矿权统一审批登记制度	77
6.3 采矿权的取得	78
6.3.1 采矿权申请人的资格及资质管理	78
6.3.2 采矿权的取得方式及有偿性的实现形式	79
6.3.3 矿区范围的拟定预留	82
6.3.4 采矿权申请、审批和授予	83
6.4 采矿权的日常管理	86
6.4.1 年检制度	86
6.4.2 采矿权变更	87
6.4.3 采矿权延续	88
6.4.4 采矿权注销	88
6.5 采矿权人的权利、义务和法律保护	89
6.5.1 采矿权人的权利和义务	89
6.5.2 采矿权的法律保护	90
6.6 矿区范围的保护	91
6.6.1 矿区范围	91
6.6.2 非经同意不得开采矿产资源的地区	91
6.6.3 保护罕见地质现象及文化古迹	93
6.7 案例分析	93
6.7.1 北京市怀柔县黄金公司无证开采砂金资源案	93
6.7.2 Bre-X 世纪黄金勘查骗案	94
6.7.3 加拿大沃伊斯湾镍矿发现史	95
思考题	96
7 矿业权管理法律制度	97
7.1 概述	97
7.1.1 矿业权转让制度的确立	97
7.1.2 矿业权转让的含义	97
7.1.3 矿业权转让的方式	98
7.2 矿业权出让及出让管理	99
7.2.1 矿业权出让	99
7.2.2 矿业权出让管理	99
7.3 矿业权转让管理	102
7.3.1 矿业权转让的形式	102
7.3.2 探矿权转让管理	104
7.3.3 采矿权转让管理	108
7.4 矿业权评估机构资格认定及管理	112
7.5 矿业权评估及评估准则体系	115
7.6 矿业权评估方法	118
7.6.1 收益途径评估方法	118
7.6.2 成本途径评估方法	122

7.6.3 市场途径评估方法	124
思考题	127
8 矿山安全生产管理法律制度	128
8.1 安全生产法概论	128
8.2 矿山安全法	130
8.3 矿山安全生产	132
8.3.1 安全生产许可	132
8.3.2 对矿山安全生产的基本要求	135
8.3.3 矿山安全生产保障	137
8.3.4 矿山安全生产标准化	137
8.4 安全事故的应急救援与调查处理	138
思考题	141
9 矿产资源监督法律制度	142
9.1 法律监督概述	142
9.2 开采技术监督	145
9.3 矿山安全监督管理	147
9.4 矿山环境监督	151
9.5 矿产督察员制度	153
思考题	154
10 矿产资源法律责任与法律制裁	155
10.1 法律责任的类型	155
10.1.1 矿产资源法律责任的类型	155
10.1.2 承担矿产资源法律责任的形式	155
10.2 违反矿产资源勘查管理法律制度的法律责任	160
10.2.1 违法行为的类型	160
10.2.2 法律责任	161
10.3 违反矿产资源开采管理法律制度的法律责任	166
10.3.1 法律责任的概念和违法行为的类型	166
10.3.2 违法行为的法律责任	167
10.4 违反矿业权转让管理法律制度的法律责任	170
10.5 违反矿产资源监督管理法律制度的法律责任	171
10.6 处罚程序	172
10.7 听证及行政复议法律制度	178
10.8 行政诉讼法律制度	181
10.8.1 概述	181
10.8.2 行政诉讼参加人	182
10.8.3 行政案件审理	186
思考题	188
11 矿产资源税费管理	189
11.1 资源税基本概念	189
11.2 资源税的征收	191
11.2.1 征税原则	191

11.2.2	征税特点	191
11.2.3	征税范围	192
11.2.4	纳税人	193
11.2.5	税额	193
11.2.6	其他	195
11.3	资源补偿费	196
11.4	案例分析	197
	思考题	198
12	国际合作与国外矿业管理	199
12.1	我国国际矿业合作的有关条例	199
12.2	国外矿业权管理	199
12.3	国外矿业经济政策	200
12.4	国外矿业管理	203
	思考题	206
	附录	207
附录 I	矿产资源法律规范体系目录	207
附录 II	中华人民共和国矿产资源法	209
附录 III	中华人民共和国矿山安全法	215
附录 IV	矿产资源勘查区块登记管理办法	219
附录 V	矿产资源开采登记管理办法	223
附录 VI	探矿权采矿权转让管理办法	226
	参考文献	228

绪 论

目前,中国矿产资源具有以下基本特点:资源总量较大,矿种比较齐全;人均资源量少,部分资源供需失衡;优劣矿并存;查明资源储量中地质控制程度较低的部分所占的比重较大;相继发现和探明了一大批矿产资源;矿产资源开发规模迅速扩大;矿产资源保护和合理利用水平逐步提高;矿产品对外经济贸易快速发展;矿产开发有序发展,矿业权市场进一步规范。

开发利用矿产资源,必须遵守矿产资源的相关法规。矿产资源法规是我国法律体系中的重要部分。日常所说的资源包括的范围很广,例如人力资源、资金资源、自然资源等。我们这里所讲的资源是指自然资源。

国内外历史发展表明,资源是一个历史范畴。在以传统农业为主的社会经济发展阶段,资源并未成为经济增长的瓶颈,资源问题也未显露出来。但在以工业化和后工业化为主的社会经济发展阶段,人口剧增、发展的渴望、科技现代化等强大的驱动力,导致对资源的利用达到空前的程度。资源短缺、资源枯竭、资源掠夺、资源浪费、资源破坏等一系列问题及由此引发的环境问题接踵而来。

资源科学是一门研究资源的形成、演化、质量特征、与时空规律性,及其与人类和社会发展之相互关系的科学。其目的是为了更好开发、利用、保护和管理资源,协调资源与人口经济和环境之间的关系,促使其向有利于人类生存与发展的方向演进。资源科学研究正向全球化、战略化、管理化、数量化、现代化方向发展。

基于资源可持续利用的可持续发展模式得到人类社会的广泛认同。资源可持续利用,是在不损及后代人满足其需求之自然物质基础的前提下,来满足当代人需要的资源利用形式。资源可持续利用是代际分配合理,部门配置得当,经济、社会和生态综合效益最佳的资源利用方式。资源可持续利用与资源配置及其机制密切相关,强调对资源供求关系的认识,强调资源稀缺观念和意识,特别注重资源利用的生态问题,同时应建立在资源代际公平分配基础上。

要实现资源可持续利用,就要建立一套保证资源可持续利用的法律和法规体系。矿产资源法正是调整在资源开发利用过程中各种关系的法律、法规的总称。

为更好地开发利用与保护矿产资源,运用好法律、法规这个有力武器。因此需要系统地学习与研究矿产资源法律、法规。学习矿产资源法,重点要从以下几个方面入手。

① 从法理学角度认识矿产资源法 法理学着重介绍法的一般原理,法与利益、法的作用和价值、法的起源。因此我们首先要弄清法的内容、概念、定义;法的术语和特征。法是一定社会正义的体现,是一定国家权力的体现,是一定社会关系的体现。社会主义的法律与其他社会制度下的法律法规有着本质的区别,因此,弄清法的基本概念对于掌握法律本质具有重要意义。

② 学习法律要关注法与利益 利益的分化导致法的产生,统治阶级的共同利益决定着法的存在和本质,利益的发展导致法的发展。学习矿产资源法,就要掌握在中国矿产资源法律关系下,不同主体间的利益关系。

③ 学习法律要关注法的作用和价值 法的作用，是指法对人们行为和社会生活的影响和功能。其中包括法的社会作用（经济关系的作用、法对政治的关系、法在调整国家机关相互关系中的作用、法在调整社会公共事务中的作用、法在调整涉外关系中的作用）；规范作用（指引作用、评价作用、预测作用、强制作用、教育作用）。法的价值主要是指法的确认性价值、分配性价值、衡量性价值、保护性价值、认识性价值。

为学习和研究矿产资源法，同时还要关注以下内容：

- ① 法的起源；
- ② 法的创制，法的制定过程和程序、立法技术、基本原则；
- ③ 法律规范，基本特征、法律规范的结构、种类；
- ④ 法的逻辑结构，假定、推理、制裁；
- ⑤ 法的体系，大陆法系（成文法）、普通法系（判例法）、社会主义法系、其他法系（伊斯兰法、印度法、远东法、非洲法等）；
- ⑥ 法的渊源，历史渊源、思想渊源、理论渊源、文献渊源、效力渊源、成立渊源、法定渊源等。

（1）法的作用 法的作用泛指法对社会产生的影响。理解法的作用必须首先注意：法的作用与法的本质及目的是密切联系、相互作用的。

唯物史观认为：第一，法的作用体现在法与社会的交互影响中，在社会发展的过程中，法作为上层建筑的组成部分，其产生、存在与发展变化都是由社会的生产方式决定的。法在被社会所决定的同时，也具有相对的独立性。这种独立性一定意义上就体现在法能够促进或延缓社会的发展。第二，法的作用直接表现为国家权力的行使。无论是制定法还是习惯法、判例法，都是与国家权力相联系的。法律之所以能够调节人的行为，起到规范社会关系的作用，就在于它是以国家权力为后盾的，与官方权威相联系的。这是法与其他社会规范相区别的重要标志。同时，现代法律在社会生活中作用的扩大，也是国家权力进一步扩大和加强的结果。所以，法律的作用与国家的地位和作用互为表里。第三，法的作用本质上是社会自身力量的体现。法能否对社会发生作用，法对社会作用的程度，法对社会所发生作用的效果，不是法律自身能够决定的。

法的作用可以分为规范作用与社会作用。这是根据法在社会生活中发挥作用的形式和内容，对法的作用的分类。从法是一种社会规范看，法具有规范作用，规范作用是法作用于社会的特殊形式；从法的本质和目的看，法又具有社会作用，社会作用是法规制和调整社会关系的目的。这种对法的作用的划分使法与其他社会现象相区别，突出了法律调整的特点；同时，又明确了各个时期法律目的的差异。

法的规范作用可以分为指引、评价、教育、预测和强制五种。法的这五种规范作用是法律必备的，任何社会的法律都具有。但是，在不同的社会制度下，在不同的法律制度中，由于法律的性质和价值的不同，法的规范作用的实现程度是会有所不同的。

指引作用是指法对本人的行为具有引导作用。在这里，行为的主体是每个人自己。对人的行为的指引有两种形式：一种是个别性指引，即通过一个具体的指示形成对具体的人的具体情况的指引；另一种是规范性指引，是通过一般的规则对同类的人或行为的指引。个别指引尽管是非常重要的，但就建立和维护稳定的社会关系和社会秩序而言，规范性指引具有更大的意义。从立法技术上看，法律对人的行为的指引通常采用两种方式：一种是确定的指引，即通过设置法律义务，要求人们作出或抑制一定行为，使社会成员明确自己必须从事或不得从事的行为界限；另一种是不确定的指引，又称选择的指引，是指通过宣告法律权利，

给人们一定的选择范围。

评价作用是指，法律作为一种行为标准，具有判断、衡量他人行为合法与否的评判作用。这里，行为的对象是他人。在现代社会，法律已经成为评价人的行为的基本标准。

教育作用是指通过法的实施使法律对一般人的行为产生影响。这种作用又具体表现为警示作用和示范作用。法的教育作为提高公民法律意识，促使公民自觉遵守法律具有重要作用。

预测作用是指凭借法律的存在，可以预先估计到人们相互之间会如何行为。法的预测作用的对象是人们相互之间的行为，包括公民之间、社会组织之间、国家和企事业单位之间以及它们相互之间的行为的预测。社会是由人们的交往行为构成的，社会规范的存在就意味着行为预期的存在。而行为的预期是社会秩序的基础，也是社会能够存在下去的主要原因。

强制作用是指法可以通过制裁违法犯罪行为来强制人们遵守法律。这里，强制作用的对象是违法者的行为。制定法律的目的是让人们遵守，是希望法律的规定能够转化为社会现实。在此，法律必须具有一定的权威性。离开了强制性，法律就失去了权威；而加强法律的强制性，则有助于提高法律的权威。

法的社会作用是从法的本质和目的这一角度出发确定法的作用，如果说法的规范作用取决于法的特征，那么，法的社会作用就是由法的内容、目的决定的。法的社会作用主要涉及了三个领域和两个方向。三个领域即社会经济生活、政治生活、思想文化生活领域；两个方面即政治职能（通常说的阶级统治的职能）和社会职能（执行社会公共事务的职能）。

当然，尽管法在社会生活中具有重要作用，但是，法律不是万能的，原因在于：①法律是以社会为基础的，因此，法律不可能超出社会发展需要“创造”或改变社会；②法律是社会规范之一，必然受到其他社会规范以及社会条件和环境的制约；③法律规制和调整社会关系的范围和深度是有限的，有些社会关系（如人们的情感关系、友谊关系）不适宜由法律来调整，法律就不应涉足其间；④法律自身条件的制约，如语言表达力的局限。在实践活动中，法律必须结合自身特点发挥作用。

矿产资源法是同时具备这些作用的集合。

（2）法的创制 现代法的创制是一定的国家机关依照法定的职权和程序指定或认可法律规范的活动。法的创制是国家实现其政治统治和社会管理职能的重要条件之一。

所以传统的观点认为法律是有意识设计的产物，代表政府的意志；但有研究表明，大部分法律最初是自发形成的，很多法律都是由社会规范演变过来的。最典型的例子是英国普通法演变的故事。英国的普通法来自商法，而最近对商法的演变的研究表明（Benson, 1989），许多法律都不是由立法者当初就设计好的，而是吸收商人习惯法基础上长期演变的结果，是各个参与人长期博弈的一组均衡。法律在这里不过是一种确认了的社会规范，这样它具有自我实施的基础。

所以矿产资源法的制定既有依据国家的强制的成分，也有社会规范演变的成分。

在立法和司法过程中，关注法的体系：如大陆法系（成文法）、普通法系（判例法）、社会主义法系、其他法系（伊斯兰法、印度法、远东法、非洲法等）；同时还关注法的渊源：其中包括法的历史渊源、思想渊源、理论渊源、文献渊源、效力渊源、成立渊源、法定渊源等，所有这些为法的制定和发展奠定了基础。

（3）法的实现 法律是通过第三方实施的规范，第三方可以是个人也可以是集体（如国家）。这个道理很容易理解，如有人借了你的钱不还，那么你有可能去惩罚那个不还钱的人，这称为第二方实施的惩罚，但法律不同，是法院、警官这样的“第三方”来实施惩罚。

这种通过第三方实施的法律究竟有何作用呢？从经济学的角度来看，法律的作用可能在

于两个方面：

① 法律可以改变（博弈，包括）当事人的选择空间、收益函数，从而改变博弈的均衡结果；

② 法律不改变博弈本身，但改变博弈的均衡结果，它通过改变个人行动的预期来实现。

在一般法理学研究法的实现中，重点关注法律规范的效力、法律解释和推理；关注法律关系；关注法律行为、法律责任、法律制裁；还关注法律监督。

在矿产资源法的实现中，同样由第三方（国家）来强制实施，通过对法律效力范围的界定，确立法律关系，定义法律行为，区分法律责任，实施法律制裁和法律监督。

（4）法制、道德与文化 从电影《秋菊打官司》开始，流行一句话为“讨个说法”，这句话用词非常准确。这里人们所用的关键词是“说法”，而不是“说理”，也不是所谓的“公道”。说明人们的法律意识普遍提高，人们普遍认识到法院重在讲法，其次是情和理。

在人们生活中为什么需要法律呢？Basu（1997）提出了一种理论，也即这里要介绍的“核心理论”（core theorem）：任何可以通过法律实施的行为和结果，都可以通过社会规范来实施。

① 任何可以通过法律实施的结果，没有法律也能实现（order without law）。

例如，排队。我们办事经常要排队，排队的人会自行达成一个规则，最早来的人会给一个后来的人发一个号。这只是自发行为，而不是政府行为，但大家都会遵守这个规则。形成这种自发秩序的原因在于，首先，最早来的人最有积极性发这个号，因为它可以给自己发个一号；其次，第二个人肯定尊重他的第一号，因为他可以是二号，第三个人也同样，如此等等。至于加塞的行为则会引起其他人的愤怒，导致冲突。

② 如果一个特定的结果不能通过社会规范实施，那么没有法律能够得到这个结果。例如许多规定成为一纸空文、许多行为屡禁不止就是因为它不具有自我实施的基础。

法律和社会规范有何区别？为什么还需要法律呢？

① 社会规范的形成可能是一个缓慢漫长的过程，而法律通过加快信息的传递，来加快形成一种预期、达到纳什均衡的时间；同时法律的强制性也使人们更容易造成一致，减少冲突。例如，交通规则，没有汽车时，农村里走左走右都没有关系，在中国甚至是世界几千年的文明史上也没有出现过一部像样的规则。但自从汽车多了，没有法律自然也会形成一种规范，或左行或右行，但这需要一个很长的时间。如果有了法律，它能够在以知两个均衡中选一个，宣布从明天开始大家靠左行或靠右行，这个试错过程就可以缩短很多。反过来，这也使规范改变起来比法律慢得多，法律废除了很快会有新的法律出现，但是社会习惯形成慢，消失也慢，称之为习惯势力。

② 法律特别是在处理不同的规范之间的冲突时往往很有威力。例如，同样关于汽车，国内习惯靠右行，而英国人习惯靠左行；英国人到中国后，由于不同的规范，可能会发生冲突，此时有法律的话，就比较好解决。如果此人来中国之前，就记住中国法律规定人们靠右行，这些冲突就不会出现。否则光靠规范，英国人到中国撞两次车后也会走右边，但很可能他会在熟悉规范之前先被撞死或撞伤了。

③ 法律和文化还有一点重要的区别是，法律可以通过加快信息的传递来其作用。假如一个人向好多人借钱，他骗过你之后，你没有时间告诉别人他骗你了，或者不能告诉很多人，但如果有法庭，你只要告上法庭，就可以了，信息很快就传递到其他人那里去了。

例，执法与犯法：责令闯红灯者值勤，交警执法依据何在。

交警责令闯红灯者手执小红旗，在十字路口站岗“值勤”的现象，在一些城市司空见

惯。作为教育和惩罚闯红灯者的一种有效手段，交警的做法和良好用心事实上已经被广大市民和社会舆论所接受，似无可厚非。然而查遍所有见到的交通管理方面的法律法规，却始终未能找到交警让闯红灯者“值勤”的法律依据。

首先，规范和要求闯红灯者承担违规责任的法律法规依据有两个：一个是全国人大常委会公布的《中华人民共和国治安管理处罚条例》；另一个是国务院公布的《中华人民共和国道路交通安全法》。前者第二十八条第二款规定：非机动车驾驶人员、行人、乘车人违反交通规则的，处5元以下罚款或者警告；后者第八十九条也有类似规定。前者是违反交通规则的闯红灯者承担违规责任的法律依据；后者是闯红灯者承担违规责任的法规依据。从两个依据的具体规定来看，闯红灯者承担违规责任的责任方式有二：警告或5元以下罚款。所以，交警让闯红灯者“值勤”的做法，没有法律依据。

如果说在个别城市，交警的这一做法有交管部门的规章依据，那么根据“法制统一”原则和“抵触无效原则”，同两个《条例》相抵触的任何规定将都不具有法律效力。交警依据无效规定执行职务，自然是不合法的。

其次，交警让闯红灯者“值勤”的做法，实质上是限制违反交通规则者一定时期人身自由的行政行为。从行政处罚法的角度来看，该行为的性质属于人身罚。因此，从法律性质上分析不难看到，在交警让闯红灯者“值勤”的行政行为中，闯红灯者承担的责任实质上是一种人身罚责任。而两个“条例”给闯红灯者设定的却是5元以下罚款的财产罚及予以警告的警戒罚。从行政处罚法的罚则来看，人身罚的责任后果显然重于财产罚及警戒罚。故而，交警让闯红灯者“值勤”的做法，事实上是交警自行设定的较重的处罚取代了法律设定的较轻的处罚，从而出现了让闯红灯者承担其本人不该承担的重于法定责任的人身罚责任的不法后果。

再次，人身自由权是我国宪法赋予公民的一项宪法权利，公民的人身自由不受非法剥夺或限制。由于交警让闯红灯者“值勤”，实质上是在没有法律依据的情况下限制闯红灯者人身自由的行为，因此，交警的做法实质上是一种违宪行为。

最后，交警值勤是一种法定的行政行为，属于国家行政管理权的范畴，其行为主题是特定的，即只能是交通警察。交警让闯红灯者“值勤”，实质上是交警把应有其行使的行政管理权部分地授予了闯红灯的交通违纪者，让其暂时行使交通管理职责，即抓获其他闯红灯者，该行为破坏了国家行政管理权的严肃性和权威性，显然是荒谬的。

基于以上分析，我们认为，交警让闯红灯者“值勤”，事情虽小，但该行为的法律性质却干系重大。（任成宇，符国敏，中国青年报，1997-02-17.）

（5）法律解释 经济学上的不完全合同理论对法律的研究有推动作用。不完全合同理论是由Grossman和Hart（1986）首创的。所谓不完全合同是指对未来可能的状态及行为没有明确规定的合同。合同不完全，不仅仅是说字面上说不清楚（或成本很高），更重要的是即使在字面上写清楚，还有两个实施中的问题，一是事件的不可观察性（unobservability），二是第三方无法确认性（unverifiability）。但是法律执行一方面要求的是完全合同，另一方面法律的实施依赖于可确认的证据，这导致了不完全合同在法律上往往是不可执行的。更进一步说，法律本身也是不完全的，否则，就不需要律师了。我们希望有关的法律解释务必清楚，尽量语义明确。

合同的“空挡”导致了权威的出现，或者说权威就是填补合同中没有规定的东西。因此不完全合同理论对于法律的完善大有帮助。这也适用于对政府行为的研究。政府的权威往往来自不完全的“合同”，因为合同不完全，到法律没有规定清楚的事情发生时就由政府说了

算，所以政府官员喜欢把法规政策写得很模糊。法律法规规定得越模糊，政府的权威就越大，因为一方面法律越模糊，解释的权威就越重要，另一方面，法律越模糊，自由裁判量处权就越大。而且，进一步说，政府与企业不同，企业是有竞争的，这自然会使条约模糊度达到最优（佳）点（比如有两个饭馆，一个明码标价，另一个没有标价，吃完再说，后面这家就没有生意了）；但是政府是一个垄断者，没有一个“饭馆”与它竞争，这样它就有可能将法律写得很模糊。所以，政府文件下常有诸如“或由政府有关部门规定的什么什么”条款。比如我们过去的保密条例有“不该说的不说，不该写的不写”这样的规定，但没有规定什么该说，什么该写，判别一个人是否泄露国家机密的权力都交给了管事的官员。政府法规的最佳模糊度在什么地方是一个值得研究的问题，这样的研究有助于法制建设。

例：某商场促销的广告中称，获得头等奖，奖金6万元。广告最后一行小字写道：“本次活动的解释权归本商场所有。”

但当有位顾客抽到头等奖时，却得到一份6万元的人身意外伤害保险。这种结果与人们通常所理解的结果大相径庭。结果顾客上诉到消协。商场解释：6万元的意外人身伤害保险，最高保险额为6万元，保费为20元。只有当被保险人遇到意外伤害而死亡时，才能得到这一奖。这是一种欺诈行为，这也是一种对于人格的伤害，因为只有让人死亡后才能得到这六万元的“奖金”。

1 矿产资源法概述

中国是世界上矿产资源总量丰富、矿种比较齐全的资源大国之一，已探明的矿产资源总量约占世界的12%。已发现矿产171种，查明资源储量的有159种，其中，能源矿产10种，金属矿产54种，（黑色金属矿产5种、有色金属矿产41种、贵金属矿产8种）非金属矿产92种，其他水气矿产3种。原油、煤等能源矿产、铁等黑色金属矿产保有的查明资源储量不同程度下降。

资源法规是我国法律体系中的一员。日常所说的资源包括的范围很广，例如人力资源、资金资源、自然资源等。我们这里所讲的资源是指自然资源。

国内外历史发展表明，资源是一个历史范畴。在以传统农业为主的社会经济发展阶段，资源并未成为经济增长的瓶颈，资源问题也未显露出来。但在以工业化和后工业化为主的社会经济发展阶段，人口剧增、发展的渴望、科技现代化等强大的驱动力，导致对资源的利用达到空前的程度。资源短缺、资源枯竭、资源掠夺、资源浪费、资源破坏等一系列问题及由此引发的环境问题接踵而来。

资源科学是一门研究资源的形成、演化、质量特征与时空规律性，及其与人类和社会发展之相互关系的科学。其目的是为了更好开发、利用、保护和管理资源，协调资源与人口经济和环境之间的关系，促使其向有利于人类生存与发展的方向演进。资源科学研究正向：全球化、战略化、管理化、数量化、现代化方向发展。

资源可持续利用，是在不损及后代人满足其需求之自然物质基础的前提下，来满足当代人需要的资源利用形式。资源可持续利用是代际分配合理、部门配置得当，经济、社会和生态综合效益最佳的资源利用方式。资源可持续利用与资源配置及其机制密切相关，强调对资源供求关系的认识，强调资源稀缺观念和意识，特别注重资源利用的生态问题，同时应建立在资源代际公平分配基础上。

资源法正是调整上述各种关系的法律条文。

1.1 资源法概述

随着我国的法制建设不断完善，我国正逐步成为一个法治国家。近年来，中国资源保护立法有了长足的进展，资源保护法律框架体系已经基本形成。在现存的法当中，资源开发利用与保护的法律法规尽管是一个相对较新的部门法，但其蓬勃发展的势头足以让我们对这一部门法的未来作出乐观的预言。可以肯定，随着我国社会经济结构的转型、经济增长方式的转变，追求人与自然的和谐必将成为未来中国经济发展的主题，而要达到这个目标，充分发挥法律对社会经济结构的规制作用显然是富有效率的选择。为此，国家设立了一系列相关法律。

我国资源法包括的内容非常广泛，现已明确立法的资源法主要有：

- ① 林业资源，中华人民共和国森林法；
- ② 草原资源，中华人民共和国草原法；
- ③ 渔业资源，中华人民共和国渔业法；

- ④ 矿产资源, 中华人民共和国矿产资源法, 中华人民共和国煤炭法;
- ⑤ 土地资源, 中华人民共和国土地管理法, 中华人民共和国房地产管理法;
- ⑥ 水资源, 中华人民共和国水法, 中华人民共和国水土保持法;
- ⑦ 物种资源, 中华人民共和国野生动物保护法;
- ⑧ 气候资源, 中华人民共和国气象条例 (行政法规);
- ⑨ 环境资源, 风景名胜区和自然保护区, 中华人民共和国自然保护区条例 (行政法规);
- ⑩ 文物资源, 中华人民共和国文物保护法。

矿产资源这种不可再生的自然资源, 为人类社会的发展提供了重要物质基础, 并且在人类社会今后的发展中, 还将充当重要的基础作用。人类利用矿产资源的能力逐步扩大, 人类对矿产资源的过度消耗和浪费问题也非常突出, 资源对人类社会发展的限制作用也凸显出来, 制定适宜的矿产资源法, 保证矿产资源的可持续利用与人类社会的可持续发展非常必要。我们学习与研究矿产资源法, 就是要通过对现行矿产资源法规的学习, 宣传矿产资源法规, 使矿产资源法深入人心, 使广大从业人员能够做到依法开采、合理利用与保护矿产资源。同时通过对矿产资源法规的研究, 不断调整矿产资源立法, 以适应不断变化的新形势。

“矿产资源法基础”面向采矿工程专业本、专科教学, 根据我国的立法及司法实践, 对《中华人民共和国矿产资源法》(简称《矿产资源法》)及相关的一些法律作了较为全面的解释, 使学生在专业学习的基础上, 全面了解我国矿产资源法律规范, 为今后在工作岗位上更好地工作打下基础。同时本教材也可作为矿山职工培训教材, 可以作为从事矿山工作的工程技术人员参考书。

1.2 矿产资源与矿产资源法

矿产资源是由地质作用形成, 在当前和将来的技术条件下, 具有开发利用价值, 呈固态、液态和气态的自然资源。矿产资源按用途、物理性质和化学性质, 可划分为能源矿产、金属矿产、非金属矿产和水气矿产四大类。

矿产资源是可利用而不可再生的自然宝藏。人类对矿产资源的开发和利用永远是个单向的流程, 今人用之太苛, 后人必然无以为用。但是, 人类又不能不开发和利用矿产资源, 尤其是在经济飞速发展的今天。

如何科学地开发矿产资源, 如何在利用矿产资源的同时不把“遗憾”留于后人, 如何促使资源开发管理立法化、科学化, 已成为当今世界广泛关注的社会热点。

在我国, 由于矿产资源立法起步较晚, 如何全面实施《矿产资源法》, 如何认定、区分《矿产资源法》中所规定的相对利益主体, 如何调整相对利益主体间的利益关系, 如何依法处理矿产业资源方面的各类现实难题, 促进矿业的持续、快速、健康发展, 已是今后矿业管理部门和矿山企业的迫切任务。同时随着我国政治体制和经济体制改革的不断深入, 我国矿产资源立法也将面临一系列新问题, 这也推进了矿产资源立法的不断完善。

1986年3月19日第六届全国人民代表大会常务委员第十五次会议通过, 中华人民共和国主席令第三十六号公布了《中华人民共和国矿产资源法》。《矿产资源法》于1986年10月1日起施行。1996年8月29日, 第八届全国人大常委会第二十一次会议对《矿产资源法》作了修改, 1998年2月12日, 国务院发布了《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《探矿权采矿权转让管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》, 2000年11月颁布的《矿业权出让转让管理暂行规定》作为矿产资源法的补充, 使矿产资源立法逐步得到完善。