

第一章 矿政管理概述

第一节 我国矿产资源形势

一、我国是世界上少有的资源大国

我国是世界矿产资源大国之一。新中国成立 40 多年来，在党和政府的正确领导下，矿产资源的勘查和开发得到了飞跃发展。到 1995 年止，已经发现矿产 168 种，矿产地（点）20 多万处，已探明储量的矿产共 151 种，其中 20 多种矿产的探明储量居世界前列。有 10 种矿产（钨、铋、锑、钛、稀土、硫铁矿、砷、石棉、石墨、石膏）居世界首位；有 13 种矿产（锌、钴、锡、钼、汞、钒、钨、锂、煤、菱铁矿、萤石、磷矿、重晶石）居世界第二或第三位；有 5 种矿产（铁、锰、铅、镍、硼）居世界第四或第五位。据有关部门对 45 种矿产探明储量的潜在价值的计算，结果为 13 万亿美元，仅次于原苏联（25 万亿美元）美国（22 万亿美元），列居世界第三位。另外，我国还是世界上少数几个矿种配套比较齐全、资源自给程度比较高的国家之一。

二、我国矿产资源的主要特点

（1）总的特点是储量丰富，分布面广，人均占有量少。在我国已探明储量的 151 个矿种中，有近 30 个矿种的探明储量居世界前五位，45 种矿产探明储量的潜在价值居世界第三位，属于世界上少数资源大国之一。我国矿产资源分布在由各省、自治区、直辖市所管辖的约 2000 多个县内，如果包括沙石粘土等民用建筑材料，则县县都拥有矿产资源。虽然我国矿产资源十分丰富，探明储量的矿种多，但人均占有量低。1988 年我国主要矿石生产总量约为 19.8 亿吨，当时我国有 11 亿人口，平均每人占有矿石量约为 1.8 吨，不到世界人均占有矿石量（4 吨）的 1/2，与美国（20 吨）原苏联（15 吨）相比，就低得更多。

（2）共生矿、伴生矿多，单一矿床少。在我国矿产资源的探明储量中，单一矿床极少，绝大部分都是以共生矿、伴生矿的形式出现。全国著名的共生、伴生矿山有江西赣南的钨矿床、湖北大冶的铁铜矿床、安徽铜陵的铜矿床、四川攀枝花的钒-钛磁铁矿床、内蒙古白云鄂博的稀土铁矿床等。这些共生伴生矿床的形成，为我们综合勘查、综合开发利用提供了有利条件，也提出了更高的要求。

（3）地区分布不均衡。我国国土辽阔，山地面积占 2/3，地势西高东低，呈自然阶梯状，形成自然环境的区域封闭性和交通运输的困难。我国矿产资源在地区的分布上有着分布不均衡的特点。如煤炭资源极为丰富，但 90% 分布在长江以北，仅山西、陕西、内蒙古等五省（区）约占全国总量的 70%；全国石油 50% 的储量，天然气 80% 的储量集中分布在东部地区；铁矿探明储量多分布在我国的河北、辽宁、内蒙古、云南等省（自治区），华东、中南、西北较少；铝土矿集中分布在华北、西南；磷矿绝大部分储量分布在西南等等。我国工业规划布局必须考虑并反映出这一特点。

(4) 部分重要矿产贫矿多、难选矿多。例如铁矿在探明的总储量中(约 500 亿吨),可直接入炉的富矿仅占 2%~3% 贫矿占 95%, 全国铁矿石平均品位不到 34% 每炼 1 吨铁,需要矿石 3.8~4 吨;在探明的铜矿总储量中(约 6000 万吨),富矿约占 1/3 大中型矿的平均品位为 0.48%;在磷矿探明的总储量中,含五氧化二磷大于 35%的富矿仅占 7%,占 93%储量的磷矿石平均品位为 17%,而其中选矿性能差的胶磷矿占很大比例;在全国铝土矿(约 17 亿吨)保有储量中,铝矿石特点是铝高硅也高,形成 Al/Si 比值低,生产耗能大。总之,贫矿多,难选矿多,造成选矿、冶炼加工的复杂性,同时也加大了矿产品的生产成本。

(5) 矿床规模偏小。我国经过地质工作者探明储量的矿床(点)约有 2 万个,大型、超大型矿床很少,仅占 5%以下,而中小型矿床占 95%以上。

三、资源大国面临资源短缺危机

我国矿产资源总量比较丰富,但人口基数很大,人均占有量不到世界人均水平的一半,居世界第 80 位,而且后备探明储量不足,面临的形势将日趋严峻。其中, 15 种支柱性矿产(煤、石油、天然气、铀矿、铁矿、铝土矿、铜矿、锌、金、磷、硫、钾盐、钠盐、水泥原料)储量不足或地质工作程度不够。此外,铬铁矿、钴、钼、锰、硼、金刚石、天然碱等矿产,目前探明储量也不能保证“九五”的需要。由于资源紧缺,导致能源、钢铁、有色、化工等原材料供给紧张,许多工厂开工不足,全国约有 1/4 的生产能力得不到发挥,每年损失上千亿元。我国已经成为世界上最大的钢材、有色金属和矿物化肥的进口国之一。若不从现在起切实加强找矿勘查工作,争取找矿实现新的重大突破,再探明一大批后备矿产储量,则在本世纪末及下世纪初,45 种主要矿产中有一半不能满足需要;而到 2020 年,绝大多数矿产探明储量均不能满足需要,我国的现代化建设就可能出现“无米之炊”或“等米下锅”的严重局面。

从资源的勘探程度、质量和经济建设布局的要求,以及有些矿山资源即将枯竭的情况来分析,矿产资源的保证程度更是难以适应。一是有些矿产资源总量丰富,但勘探程度不够,如煤炭资源,1988 年底保有储量 8737 亿吨,其中远景储量 6211 亿吨,精查储量 2526 亿吨;在精查储量中尚未利用的为 764 亿吨,扣除其暂不能利用的外,可利用的精查储量仅为 570 亿吨,按 2000 年发展目标的需要,急待加强勘探工作新增精查储量 600 亿吨。二是有些探明矿产资源的地区分布与现实经济建设的需要很不适应。三是有些矿产的质量和丰度尚不适应经济建设的需要。四是有些即将枯竭的矿山,急需找到后备资源以适应矿山后续生产接替的需要,这在磷矿、硫铁矿、黑色和有色金属矿山中,特别是在资源开发较早的地区,是非常突出的。预计到 2000 年,我国现有铁、锰矿山生产能力将消失 10%,铜、铅锌矿山生产能力将消失 20%,金矿现有生产能力将消失 20%。

我国能源和矿产资源耗用高,加剧了资源危机。我国生产 1 美元国民总值所消耗的能源为印度的 2.3 倍,韩国的 2.1 倍,日本的 5 倍,法国的 4.74 倍;每生产 1 美元国民总值所消耗的钢铁为韩国的 3.4 倍,日本的 2.32 倍,法国的 3.71 倍,美国的 2.5 倍。所有这些情况说明,我国矿产资源开发面临巨大的需求以及短缺的危机。

第二节 我国矿业发展概况

一、我国是世界上少有的矿业大国

新中国成立以来,我国的矿业得到迅猛发展。到 90 年代初,我国已跻身于世界矿业大国之列。1995 年全国固体矿石总产量达到 51.20 亿吨,生产原油 1.50 亿吨,天然气 179 亿立方米。矿业总产值达到 4636 亿元。全国已建成国有矿山企业 8377 个,集体及个体矿山企业 27 万多个。煤炭产量,1995 年达到 12.5 亿吨,居世界第一;水泥、玻璃的产量也跃居世界第一。矿业开发总规模居世界第三位,钢、有色金属居第三位,化纤产量居世界第四位,石油、黄金产量居世界第五、六位,乙烯产量居世界第五位,从而使我国跨入世界矿业大国及能源和原材料生产大国的行列。其中有一大批对国民经济发展有重要作用的矿产基地,如大庆、胜利油田,四川攀枝花和内蒙古白云鄂博钢铁工业基地,大同、两淮、神府一东胜煤田等等,都是以地质勘查工作为先导发展起来的。伴随着一系列大型矿产地的发现和开发,形成了 300 多个以采掘业、能源工业、重化工业为主体的新兴城市,奠定了我国工业发展坚实的物质基础。

二、矿业开发中存在的问题

1. 矿产资源综合利用水平低

我国矿产的重要特点之一是共生矿、伴生矿多,这就要求我们综合勘查、开发和利用。但是,由于种种因素,我国矿产资源综合利用水平低,许多宝贵的资源白白被浪费。在矿床开采中,仅仅开采其中的主要矿床,将伴生矿床埋在地下,因伴生矿产的选矿、回收、综合利用更为困难。许多共生伴生矿石被当成矿渣白白丢掉。目前,我国有色金属冶炼企业回收伴生组分仅达 18 种,综合利用率为 21%~68%,而原苏联 1980 年就已回收 74 种;日本对伴生组分的回收率已达 85%~95%;美国有 14 种稀散元素百分之百是通过综合利用取得的。我国中小型矿山以及乡镇矿山,综合利用水平极低,有许多小型矿山根本就没有综合利用的设备和能力。

2. 乱采滥挖现象十分普遍

为了追求局部、眼前的经济利益,肆意采富弃贫、采厚弃薄、采主弃副、采易弃难,甚至哄抢国家矿产资源的现象时有发生。据了解,1989 年仅在 35 个有色金属矿区就涌入了 6 万余人,严重干扰了国有矿山的生产;约有 4600 个乡镇矿在国有煤矿井田范围内采煤,其中约有 1/3 未经批准或超层越界进入禁区,开采各种保安煤柱;有的还与大矿井贯通,造成重大生产和人身伤亡事故。如淮南矿务局新庄煤矿,由于被乡镇煤矿贯通,造成矿井被淹停产 59 天,经济损失近亿元。更有一些不法分子进入国有矿山强行采挖、哄抢矿石、盗卖物资设备,危害十分严重。

3. 损失浪费矿产资源的问题相当普遍,且十分严重

全国国有矿山企业的矿产品的总回收率低,大约在 40%~60%,乡镇矿业总回收率为 20%~30%。如 1992 年矿法大检查发现,部分省、自治区的乡镇、个体采矿回采率只有 10%~20%,很少超过 30%。如山西省乡镇煤矿的回采率一般都在 10%左右。以 1987 年山西省乡镇煤矿产煤 9721 万吨计,仅乡镇煤矿就浪费煤炭资源 8.34 亿吨。据该省 141 个地方、国有煤矿的统计,平均回采率也只有 49.2%,基本上是开一半丢一半。

4. 矿产品流通环节管理混乱，缺乏统一管理

一些地区出现国家、集体、个人多渠道经营、竞相收购矿产品的现象。“收富不收贫”、“优矿劣用”刺激了乡镇矿山采富弃贫、破坏浪费资源的短期行为，加剧了乱采滥挖和资源的损失浪费。而且许多单位争相经销、高价倒卖或盲目出口，既损害了国家利益，也损害了个体采矿者的经济利益。特别是前几年随着个体采金的大量出现，不法分子的黄金走私活动十分猖獗。据有关方面估算，1985年有20万两黄金未入国库，价值3亿元。有的金矿区乡镇矿所采黄金的90%都被走私了，给国家造成很大经济损失。其它较贵重的矿产品，如锡、钨、锑等，也不同程度地存在着类似问题。

5. 矿山环境破坏严重

我国对矿产资源开发所带来的环境负效应，长期被忽视。据统计，由于采矿、开荒、基建等原因，被侵占的林地 1.8×10^7 公顷，占全国森林面积的6.7%。许多地区因采矿导致水土流失、河湖阻塞等。例如山西省，由于高强度采煤，含水层遭到破坏的现象已经越来越严重。据大同市南郊区统计，全区190个村庄，已有84个严重缺水。由于废石、废渣、尾砂引起的人工砂化及泥石流，掩盖和破坏了大片肥沃农田和草原，冲毁村庄的现象更是常有所闻。大规模的矿业开发破坏了自然生态平衡，土壤、水体被污染，生物群落与环境之间的依存关系被打破。例如，河南灵宝金矿区原来树木十分茂密，如今几乎是光山一片。据环保部门调查，对环境危害最大的是氟、汞、镉、铅等有毒离子，酸雨以及二氧化碳积聚所形成的温室效应，已形成较普遍的环境灾害。一些矿区选矿药剂对水源和环境的污染，严重地危害人类健康。综上所述，这种以牺牲生态环境为代价，换取经济上的暂时繁荣，只顾眼前效益，不顾长远效益的行为，将会给子孙后代造成难以弥补的损失。

第三节 我国古代矿业管理

我国的矿业管理，最早可追溯到夏商时期。据《周礼·地官》记载：“卜人掌金玉锡石之地而为之厉禁以守之若以时取之则物其地图而授之巡其禁令”。这里的“卜人”即“矿人”或“国家管理矿业事务的官员”。这表明我国在西周时期就已有矿冶业管理的规定，并设有专门官吏职掌其职。春秋时期我国已由青铜器向铁器时代过渡，《国语·齐语》记载：“恶金从铸钜夷斤橛，试诸壤土（“恶金”指铁）”。《管子》记齐设有“铁官”，并说齐“官山海”，即对矿冶、制盐实行官营政策。战国时期，秦国也曾实行盐铁官营。西汉初年，采取“休养生息”的政策，放松冶禁，许民开采，由国家征税。西汉董仲舒说“汉承秦法，盐铁之利，二十倍于古”。另据《文献通考》记载：“按《周记》所建山泽之官，虽多，大概不过掌政令厉禁，不在于征权取财也。至管夷吾相齐，负山海之利，始有盐铁之征”。可见此时矿税已成为国库的一大来源。

汉武帝将冶铁、制盐收归国营，矿权国有，在中央设盐铁丞，总管全国盐铁事务；在郡、县设盐、铁官，经营盐铁的生产和销售。到了宋代，矿业管理更趋严密。北宋初期，据《宋史·食货志》：“坑冶凡金、银、铜、铁、铅、锡、监、冶、场、务二百有一”。北宋的矿业管理机构，有监、务、场、坑、冶等。“监”是“主监官”的驻地，凡是铸钱的场所，都置监；“务”是矿冶税务所或矿产收购站；“场”是采矿场；“坑”是矿坑，每个场可管辖若干个坑。大抵置监之处必有冶，设务之处多有场。“冶”是金属冶炼场，经常是一个

“冶”所需的矿石，由几个“场”来供应。宋徽宗大观二年下诏：“金银坑发虽告言或方检视而私开淘取，以盗论”（《文献通考·征榷考》）。为了控制铸铁的原料，官府对铜业控制很严，严禁私采私铸；允许民间开采铁、铅、锡等矿，其产品由政府收买大部分，余者听民出售。南宋内外交困，财力不济，宽弛矿禁，“以金银坑冶召百姓采取，自备物料烹炼，十分为率，官收二分，其八分许坑户自便货卖”（《文献通考·征榷考》）。也就是说，金银贵金属，大部分是作为奢侈品使用，所以不须中卖入官，税率是 20%。到了元代，元四年（1267 年）诏立铜冶总管府颁布《元典章》，对矿业管理有了更明确的规定。另外，元代统治者为了维护其民族统治，防止人民反抗，对可以制作武器的铁及铁器控制得非常严格，铁制农具由官府设局专卖。明代对矿冶业管理也极为严格，限定金银等贵金属矿基本上只能由官府经营；一些与国计民生关系较大的铁、铜、铅、锡等矿，也由官府设局采冶；民间只许开采其它矿产，并须取得官府批准，交纳一定的课税。未经官方许可，私人不得开矿，否则处以重刑。至清末，政府颁布《路矿章程》、《大清矿务章程》，宣统元年（1909 年）清政府又加以修正，使《大清矿务章程》成为我国历史第一部完备的矿业法规。

总之，3000 多年来，我国对矿产资源和矿业有了相当明确并缜密的集中统一的管理制度。由于矿业开发能得到丰厚的资源之利，各朝各代对此都很重视，管理很严，并打上了封建主义专断的烙印。

第四节 矿政管理的概念、内容和原则

一、矿政管理的概念

1. 矿业

矿业是指探矿、采矿以及选冶业的统称。它属于第一产业的范畴，是国民经济的基础产业。在我国，矿业包括探矿和采矿（含选冶）两大生产活动，是以矿藏为劳动对象的产业，矿产品是其产品。地质勘查单位和矿山企业是矿业的主体，经营矿产品的商业流通公司（如矿产公司），为探矿和采矿服务的科研、设计、教学部门，以及对其进行经济管理和行业管理的部门，也包括在矿业的范围之内。以探矿为主的生产活动在我国又称为地勘行业。地勘行业的单位有隶属于地质矿产部门的，也有隶属于各主管工业部门的。矿业的主体是采矿业或采掘业。在我国，采掘业按矿种又细分为石油、煤炭、冶金、有色、核工业、建材、化工、黄金等部门。在我国矿业中，国有企业（中央政府、地方政府）占主导地位，乡镇集体矿山企业及个体采矿约占整个矿业产值的 1/3，外资企业和私人投资正逐年增长，总体构成一个条块分割、所有制多元化的格局。

2. 行政管理

行政管理是 80 年代引入我国，并得到迅速普及的概念。它是指政府行政机关依照法律、规定，以实现国家意志。领导和调控社会事务的活动。行政管理是管理的一种，它是以国家行政活动为研究对象，目的是实现国家意志，因此，它除具有其他管理的共性外，还有自己的特点：

（1）行政管理的主体是政府行政机关，而不能是其他社会性组织。它突出政府行政部门在行政管理的主体角色。因此，行政管理是政府的管理活动，同时也包括政府在履行其职能时与之相联的其它有关部门的活动或关系。

(2) 行政管理的客体是社会事务。社会事务包括政治性较鲜明的由政府所推行的那部分国家事务，为社会生存、有序和发展所必需的社会公共事务，以及为管理国家事务、公共事务所必须的政府内部事务。

(3) 行政管理方式是依照法律、法规进行规定、领导和调控的，其目的是实现国家意志。行政机关的设置和职权是由宪法和法律规定的，管理国家事务的活动是依法进行的，这就是行政管理的法制化。一方面，行政管理具有强制性、单一性等特点，另一方面行政机关的公务人员在行使职权时，必须限定在法定的范围内，行政行为受到法律的限制和约束，防止滥用职权，为所欲为。

3. 矿政管理

矿政管理是指国家矿政机关依法对矿产资源和矿业经济活动所进行的行政管理。因此，矿政管理属于行政管理的范畴，是国家在矿业方面为维护矿产资源国有制，合理开发和有效保护矿产资源而采取的管理活动。有的学者认为矿政管理是以矿业行为以及行为主体为对象履行一种相当超脱的社会管理职能，是通过国家措施，对人们组织矿产开发利用的行为进行控制、制约、指导和监督的体系。在我国，长期以来，在计划经济中，矿政管理和产业管理（经营管理）是合二为一的，即政企不分、条块分割的矿业管理体制。矿政管理的概念只是近几年才提出的。这也是在我国新时期建立社会主义市场经济体制和进行国家机构改革的条件之提出的。矿政管理强调了以下几点：

- (1) 矿政管理主体是国家行政机关，而不能是事业或企业单位；
- (2) 矿政管理必须依据矿业法律、法规；
- (3) 矿政管理的目的，是维护矿产资源国有制，建立依法开发矿业的正常矿业秩序，发展中国的矿业，为社会主义经济建设服务；
- (4) 矿政管理的客体是矿产资源及矿业活动。

4. 几个相关的概念

(1) 矿产资源管理（学）：它是矿产资源为管理对象的社会管理职能，也是通过国家措施，对人们组织矿产开发利用行为的控制、制约、指导和监督的一门学科。矿产资源管理，首先体现了对国有矿产资源这种自然财富的产权管理，同时也包括了以这种产权管理为基础的参与社会经济宏观调控的行政管理。矿产资源管理贯彻于矿产资源开发利用的全过程之中，即包括探矿、采矿、选矿、冶炼、运输、销售等。根据矿产资源管理的要求和矿产资源开发过程的特点，将矿产资源管理划分为矿产资源的发展导向管理、储量管理、矿业权管理和开发监督管理四大内容，其核心是矿业权管理。因为它体现了国家行政的权威及对矿产资源的所有权。

(2) 矿产资源的综合管理：矿产资源的综合管理是根据国务院批准的地矿部的“三定”方案提出的，它是国家为加强对矿产资源统一管理制定的。矿产资源综合管理的内容是：“地矿部统一管理全国各类地质成果资料的收集、保管、整理、研究及提供使用工作，统一制订全国地质科技档案管理方法。负责全国矿产资源的登记、统计、通报及其产品的产供销的综合统计通报，组织分析矿产资源及其开发利用的状况、趋势、对策及发展战略。参与涉及国家矿产资源权益问题的讨论和谈判”。从上述内容可以看出，矿产资源综合管理的实际内容是矿产资源管理的发展导向管理和储量管理，是国家为加强矿产资源统一管理而采取的重要措施。

(3) 矿业产业管理：矿业是探矿、采矿及其附属事业。在我国，矿业产业管理是指政府各采掘工业部门对矿业的经营管理和行业管理。在经济体制改革的进程中，随着政企分开、政事分开的推行，我国政府直接对矿业产业活动的参与将逐渐减少，政府的矿业产业的管理将成为历史。

(4) 矿产资源开发管理：矿产资源开发管理是指在矿产资源开发过程中，为维护矿产国有制，合理开发和有效保护矿产资源而采取的行政的、法律的、经济的和技术的手段和措施。其主要内容有：勘查登记和采矿登记、征收矿产资源补偿费、矿产资源开发监督管理和矿产督察、矿山统计年报等，主要由地矿部矿管局、地矿厅矿管委员会（处）和地（市）、县矿管局行使矿产资源开发管理职责。

(5) 与矿政管理之间的关系：矿政管理同上述几个概念，既有联系，又有区别。首先，矿政管理是国家行政机关的一种行政管理，而矿业产业管理是矿业的经营管理和计划管理的结合体。矿产资源管理没有强调其主管机构的性质。第二，矿政管理强调对矿产资源的统一而全面的管理。从矿产资源政策和战略的制定，到矿业权管理、矿业税费、矿产资源税监督管理及矿山环境保护等；而矿产开发管理着重在开发过程中的管理，对资源分配、储量管理及资源政策等均没有涉及，缺乏系统全面性。我国的矿业产业管理也是如此。第三，矿政管理研究对象为矿产资源及矿业活动，而矿产资源开发管理和矿产资源管理的对象为矿产资源，矿业产业管理研究的对象主要为矿业的产业活动。

从历史的角度看，除矿业的产业管理外，矿产资源开发管理、矿产资源管理及矿产资源综合管理都是在矿政管理这一概念及实践确立之前，有关国家矿业行政职能的不完整的概括。

二、矿政管理的基本任务

矿政管理作为国家的行政管理，是指国家行政机关以维护矿产资源国有制，确定矿产权属关系，合理开发和有效保护矿产资源以及用以贯彻、执行《矿产资源法》所采取的一系列职能和综合性措施。它的基本任务是：

1. 维护矿产资源国有制

在任何社会制度下，国家实行矿产管理制度的目的，都在于维护矿产资源所有制。世界上绝大多数国家，不论是社会主义制度，还是资本主义制度，都通过立法和管理维护矿产资源的国有制。我国是以公有制为主体的社会主义国家，我国宪法第九条明确规定：矿藏属于国家所有。《矿产资源法》第三条规定：“矿产资源属于国家所有，由国务院行使国家对矿产资源的所有权。地表或者地下的矿产资源所有权，不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变”。因此，矿政管理必须以维护矿产资源国有制作为其任务。目前，我国矿产权属关系紊乱，无偿占有、使用、非法买卖、出租、转让矿产资源现象普遍存在，严重损害了社会主义矿产资源国有制原则。矿政管理是国家用以制止或约束对社会主义的矿产国有制的各种侵权行为，保护矿产所用者的占有、处分、使用和收益的权益，稳定社会主义矿业发展的一项重要措施或手段。

2. 维护正常的矿业秩序

矿产资源属于国家所有，但开发的主体并非一定是国家。因此，国家将以矿业权（一种他物权）让渡的形式，把矿产资源交给国有企业、集体企业、私营企业、个人、外商投资企业开采。这样在它们之间，对于矿业权的获——矿产资源的获得及该权力的占有、使

用、处分、受益就产生了一系列的法律关系。国家有必要通过行政的手段，保护合法的矿业权，制止无证开采及一切侵犯他人矿业权的行为，在矿业生产领域建立起正常的矿业秩序，以保证矿业的健康发展。

3. 合理开发和有效保护矿产资源

矿产资源是工业部门最重要的生产原料，而且具有有限性、不可再生性、分布不均衡等特性。尤其是在我国这样一个人口大国，矿产资源更显紧张。为了保证我国社会主义市场经济的可持续发展的战略目标，合理开发和有效保护是矿政管理工作的基本任务之一。为了合理开发和有效保护矿产资源，矿政机关必须制订一系列矿产资源政策，合理配置矿产资源，实行有偿开采制度，并对开发进行全程监督管理。

4. 贯彻、执行矿业法律、法规

法是统治阶级意志的体现，是经国家认定或认可，以国家强制力保证实施的行为规范的总称。《矿产资源法》是调整矿产关系法规的总称，是国家用以维护统治阶级对矿产占有关系的法律，反映了在一定社会生产方式中，统治阶级对矿产资源的占有、使用和权利转移的意志。在社会主义国家，矿业立法的目的，在于保护社会主义矿产国有制，促进矿产的合理开发，最大限度地满足国民经济发展和人民生活日益改善的需要。所以，健全、完善矿产资源法规，贯彻执行矿法是科学地管好用好矿产资源的法律保证，是矿政管理工作的重要任务之一。同时，贯彻和执行国家在矿产开发利用和保护等方面的政策和决策，也是矿政管理的组成部分。

三、矿政管理的基本内容

矿政管理贯彻于矿产资源开发利用的全过程之中。结合矿产资源开发的特点和国外矿政管理的状况，我国矿政管理的基本内容应包括下列几个方面：

- (1) 矿产资源管理，进行登记统计和核算管理、储量管理；
- (2) 矿业权管理，矿业权的设立、申请、审批、发证、矿业权的流转等，这是矿政管理的核心；
- (3) 矿产资源补偿费征收与管理；
- (4) 矿产资源开发监督管理，矿产督察的重点是监督和保护矿产资源的合理开发；
- (5) 矿山环境保护方面的管理；
- (6) 制定矿业发展的经济政策，在国家的层次上进行宏观调控。

四、矿政管理的原则

我国的矿政管理是建立在社会主义市场经济体制下的、以调整、维护合法的矿业权，以及合理开发和有效保护矿产资源为主要目标，其基本原则是：

1. 实行统一管理的原则

实行统一管理原则是由于矿产资源的特征和我国矿产资源国家所有的法律规定决定的。实行集中统一的矿政管理体制也是世界上通用的惯例。我国《矿产资源法》规定，对全国矿产资源实行统一的勘查登记、统一的采矿登记发证、统一的储量审批、统一的地质成果管理和统一的矿产监督管理。要实行统一管理，一方面要依法建立统一的矿政机构，实行统一的矿政管理制度。在强调统一管理的同时，根据现阶段我国的特点，也要正确处理国家、各部门、地区、企业之间的关系，协调好各方面关系，充分调动一切积极因素，合理开发矿产资源。

2. 依法管理原则

依法管理是矿政管理的基本要求，矿政管理一定要依照《矿产资源法》及其他相关矿管法规，实施矿产管理制度，管好用好矿产。我国《矿产资源法》及其配套法规的颁布和实施，为依法管好矿产，惩治滥采乱挖和破坏矿产的行为或人提供了法律依据，标志着我国矿政管理工作进入了依法管理的新阶段。我们不仅要重视立法，而且更需要做好宣传工作，提高执法的自觉性，使法律成为管好矿产资源的有力武器，做到有法必依、执法必严。

3. 维护矿产国有制原则

维护社会主义矿产国有制是我国矿政管理工作的重要目标。矿政机构必须在矿产资源的占有、处分、使用和收益体现出国有制的原则。我国矿法规定，由国务院行使国家对矿产资源的所有权。地质矿产部是国务院的一个行政机构，它代表国务院行使矿产资源的国家所有权。各级矿政机构必须保护矿产资源国有制不受侵犯，制止一切扰乱矿业权管理的非法行为。各单位或个人开采矿产资源，必须依法申请获得采矿许可证，交纳资源补偿费，保护矿产资源和矿山环境。

4. 合理开发和有效保护矿产资源原则

我国是一个人口大国，人均矿产资源占有量很低，矿产资源形势相当严峻。科学合理地开发和充分利用好矿产资源，不仅关系到我国社会主义现代化建设的前途和命运，而且关系到子孙后代的长远利益。因此，合理开发和有效保护矿产资源是我国的基本资源政策，是建设社会主义可持续发展的重要保证。

第五节 我国矿政管理的历史、现状与发展趋势

一、社会主义计划经济体制下的矿政管理

新中国成立后，我国确立了社会主义有计划按比例的计划经济体制，公有制成为社会主义制度的绝对主体，矿产资源属于国家所有。在矿业管理体制上，照搬了原苏联的模式，成立了地质、煤炭、石油、化工、有色、黑色、建材、核工业等各个部门，分管矿产资源勘查、开采及原材料的生产。所有关于矿业的产业活动都由国家的各个部门包下来了，地方找矿的几乎没有，地方国营矿山企业只占一个份量很轻的地位。从找矿、开采、冶炼到销售都实行严格的指令性的计划管理。在这种计划经济体制下，国家是矿业唯一的利益主体，它全权担负着矿业创造的社会财富的分配和再分配，部门在其中只起到与此相关的执行者的作用，地方政府也是国家利益的竭力维护者。在这种体制下，矿政管理和经营管理是合二为一的。政府参与了经济活动的各个方面。对于一个工业基础极为薄弱的新中国，这种矿业管理体制显示了巨大威力。在短短的 30 年里，发现了数以万计的矿产地，建成了数以千计的矿山企业，形成了门类齐全的矿业格局，并跻身于世界矿业大国行列，为我国的社会主义建设提供了物质保障。

二、由社会主义计划经济向市场经济过渡时的矿政管理

十一届三中全会后，随着我国的经济改革，我国的矿业发生了重要变化。乡镇矿业迅猛发展，个体（私营）采矿业不断壮大，外国资本逐渐拥入，以及地方各级国营矿业的兴起，形成了一个所有制多元化的矿业新格局。计划经济体制下的矿业体制面临着为适应形势进行变革的局面。为了加强对矿业的管理和改革，国家采取了一系列措施，在各级政府

的积极参与下，经过广大矿政管理工作者的艰苦工作，取得了可喜的成就：以《矿产资源法》为主干的矿产资源管理法规体系基本建立；通过《矿产资源法》的宣传贯彻，矿产资源的国有意识、忧患意识和守法意识正在树立；全国四级矿管机构网已建成，为矿管工作提供了可靠的组织保证；勘查登记步入正轨，取得了显著的资源效益和经济效益；采矿登记工作和矿业秩序整理，收效明显；⑥矿产开发的监督管理已经展开；⑦制定了一系列矿产资源政策和战略分析。但是，目前我国的矿业管理还存在一些问题，主要表现在：旧的矿业管理体制已不适应多元化的矿业新格局；矿业管理中的政企不分、政事不分的现象仍然存在；条块分割，分散管理；矿业法律、法规体系不够完善；矿管机构关系没有完全理顺。

三、我国矿政管理的发展趋势

由社会主义计划经济向市场经济过渡，需要有一个过程。我国矿业管理体制的改革，仍然面临着艰巨的任务，这一方面取决于我国的经济改革和政府机构改革，另一方面也需要广大矿政工作者的不断探索和锐意改革。随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和成熟，我国的矿政管理发生深刻的变化。十四届五中全会通过的《建议》明确指出：“要按照精简、统一、效能的原则，着手制定进一步改革和调整政府机构的方案。把综合经济部门逐步调整和建设成为职能统一，具有权威的宏观调控部门；把专业经济管理部门逐步改组为不具政府职能的经济实体”，这也给我国矿政管理新体制的建设指明了方向。我国矿政管理的发展趋势是：中央集中统一管理 with 授权地方政府管理相结合；中央政府建立一个统一的矿政管理机构；矿业权管理是矿政管理的核心，有偿开采、矿山环境保护成为矿政管理重要内容；矿政管理将研究一些重大的资源政策，为国务院和整个矿业服务。

第二章 矿政管理的法制建设

《矿产资源法》颁布实施后，我国的矿业开发活动开始步入法制轨道。十年来，在国务院有关部门和地方各级人民政府及矿管部门共同努力下，依法治矿取得了一定的进展，地矿行政工作明显加强。这突出反映在三个方面：

(1) 全社会矿业法制意识有了进一步增强，我国已初步建立起矿业管理的法律、法规体系和地矿行政执法体系，执法力度逐步加大，法制环境有了改善。

(2) 依法采矿的新局面基本形成，依法采矿的新秩序逐步建立。现已有 99% 以上的国有矿山，86% 的集体矿山和个体采矿取得了合法的采矿权，矿山监督工作也走上了法制轨道。

(3) 为适应社会主义市场经济新体制建设的需要，地矿行政工作改革发展的目标已经明确，即坚持矿产资源国家所有，只有中央政府代表国家；对矿产资源勘查、开发实行区块管理；对矿产资源以及采矿权实行有偿使用为主要内容的“三条原则”，以及以找矿、管矿、护矿、地质环境管理、授权管理国家矿产资源资产为主要内容的“五项任务”。

然而，在实践中，矿产资源法制建设在取得很大成就的同时也遇到一些新问题。一方面，矿产资源法律规定的基本制度在贯彻执行中有相当的难度；另一方面，已有的一些法律规定已愈来愈不适应新形势发展的需要，这些问题主要表现在以下几方面：

- (1) 法律规定的矿产资源属于国家所有的原则尚未得到充分体现；
- (2) 矿业权关系不明确，不同投资主体的采矿企业无偿取得采矿权，无偿占有矿产资源，导致矿业秩序混乱，虽经不断整顿，但由于经济利益驱动而经常反复；
- (3) 矿产资源勘查、开采的统一管理和执法力度不够；
- (4) 私营矿山企业、外商投资矿山企业的法律地位不明确；
- (5) 勘查、开采审批发证制度有待进一步改革；
- (6) 资源合理开发利用与矿山环境保护问题尚未被社会重视。

这些问题的存在，已经引起国务院领导的高度重视，被各级矿政主管部门领导和广大干部、群众日益关注。为了在新形势下进一步推进矿政管理法制建设，必须牢固树立矿产资源国家所有的观念；处理好立法与改革、发展的关系；通过加强矿政管理法制建设，促进矿业经济增长方式的转变；完善矿产资源法制，促进管理体制的改革。

第一节 矿产资源所有权的法律制度

我国矿产资源法规定，矿产资源属于国家所有。我国法律规范的矿产资源所有权法律制度，包括矿业权的设立、授让、监督、行使、保护、终止，以及有偿取得、征收资源税、资源补偿费等，有关具体法律规定正在不断建立、健全和完善。

一、矿产资源所有权概述

1. 所有权的概念

所有权是指财产所有人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。

所有权的法律特征为：

(1) 所有权是一种最基本的民事法律关系。在各种民事法律关系中，所有权处于很重要的地位，它是社会再生产中财产转让和商品交换关系产生的前提条件和最终目的。

(2) 所有权是物的所有人因对物的占有和支配而非所有人之间发生的法律关系。其法律关系的主要一方是所有人，而另一方则是所有人以外的其它非所有人。

(3) 所有权是一种对物具有直接利益，并排除他人干涉的权利。所有人对物具有直接利益，所以他可以向任何其他侵占他财产的人提出追索，而不受任何限制。同时，任何其他人都不得对所有人正当行使权利加以干涉和妨碍。

(4) 所有权是所有人对属于他所有的物的占有和充分、完整的支配权利，除法律规定的限制外，这种支配权应当是不受限制的。

(5) 所有权的客体是物。从这个意义上说，它是物权。虽然脑力劳动成果（如著作权、商标权等）可以归特定的人所有，但它是无体的，因此不属于所有权客体。

2. 矿产资源所有权

矿产资源所有权是一种财产所有权。财产所有权是一定历史时期的所有制形式在法律上的表现，所有权的关系是人们因物的占有、使用、收益和处分所发生的关系。在法律上，我国规定矿产资源的全民所有是矿产资源所有权的唯一形式。《矿产资源法》规定：地表或者地下的矿产资源的国家所有权，不因其所依附的土地的所有权或使用权的不同而改变。

矿产资源所有权是一种民事权利，它具有绝对性、排他性和充分性。

(1) 矿产资源所有权是绝对权。矿产资源所有权不需要他人的积极协助就能实现。它不依赖、不隶属于其他权利而独立存在。唯有国家能够独立地按自己的意愿，依法择定行使矿产资源所有权的时间、范围和方法。

(2) 矿产资源所有权具有排他性。国家对矿产资源的占有、使用、收益和处分，实质上表现为各种权利义务关系。当国家行使矿产资源所有权时，任何其他他人不得干涉和妨碍。

(3) 矿产资源所有权是一种最充分的权利。

矿产资源所有权包括对矿产资源的占有、使用、收益，直到最终处分的权利，是一种最全面、最充分的物权。而探矿权、采矿权只能享有所有权中的部分权利。

我国矿产资源所有权的法律规定，主要体现在《宪法》、《民法通则》和《矿产资源法》中。

《宪法》第九条规定：矿藏等自然资源属于国家所有，即全民所有。禁止任何组织或个人用任何手段侵占或者破坏矿产资源。我国矿产资源法律法规关于矿产资源所有权的内容、行使和保护的规定，均依据宪法。《民法通则》第八十一条规定：国家所有的矿藏，可以依法由全民所有制单位和集体所有制单位开采，也可以依法由公民采挖。国家保护合法的采矿权。上述规定明确了我国矿产资源所有权与采矿权可以适当分离行使。《矿产资源法》第三条明确规定了矿产资源国家所有权的内容、行使和保护等基本原则。矿法及其相关配套法规关于勘查与开采登记、征收矿产资源补偿费的规定，则是行使矿产资源国家所有权的具体的法律规范。

二、矿产资源所有权的取得和终止

矿产资源所有权关系，是国家行使政治权力以法律肯定的一种财产关系，是财产法律关系的一种，因一定的法律事实取得或终止。

1. 矿产资源所有权的取得

矿产资源在自然界是自然存在的，无论其被发现或未被发现，它的所有权一概属于国家。但一般而言，所有权应具有确定性。因此，矿产资源的所有权是指那些已被发现，并证实了存在的那些矿床。国家通过不同方式发现并取得矿产资源所有权，为国民经济和社会发展服务。我国取得矿产资源所有权的方式有以下几种：

(1) 地质科学研究。开展地质科学研究是取得矿产资源所有权的基础。通过地质科学研究，可以发现地壳物质（矿物、岩石）的用途，扩大矿产资源种类范围。1930年我国《矿业法》所列矿种仅51种，现今已发现矿种168种，已探明储量151种，显示出几十年来地质科学研究的显著成果。随着地质科学研究的迅猛发展，矿产资源的种类范围还将有所变化。地质科学研究的不断深入发展还会促进地质找矿理论和勘查技术进步，提高找矿命中率，降低勘探风险，减少勘探成本，使有限的勘探费用取得尽可能多的矿产资源。

(2) 地质矿产勘查活动。通过地质矿产勘查活动，发现矿产资源产地，评价矿产资源储量，取得矿产资源所有权。

(3) 群众报矿。劳动群众在进行农林牧业和工业等生产活动中发现矿产资源上报国家有关部门，是国家矿产资源所有权取得的重要来源。

2. 矿产资源所有权的终止

国家矿产资源所有权可以分整体所有权和具体所有权。

矿产资源整体所有权以国家权力为后盾，只要国家权力存在，矿产资源所有权就不会终止。矿产资源具体所有权以实际行使为基础，可以通过某种法律事实而终止。

具体所有权的终止包括所有权转让、抛弃和客体的灭失。我国法律规定，国家的矿产资源所有权不可转让和抛弃，国家矿产资源所有权的终止只有所有权客体的灭失一种方式，客体就是具体矿产资源。矿产资源灭失具有以下三种情形：

- (1) 矿产资源开采消耗和正常损失。
- (2) 自然灾害造成矿产资源损失或矿山报废造成矿产资源灭失。
- (3) 因需求、价格等变化因素造成矿产资源储量耗减。

三、矿产资源所有权的行使

矿产资源所有人实际行使矿产资源所有权的各种权能，称为矿产资源所有权的行使。矿产资源所有人无需借助于他人的行为，便可以独立行使其矿产资源所有权。

属于国家所有的矿产资源，行使其所有权时，必须体现国家的意志和利益。国家在行使其所有权时，可以依法独立地表达自己的意志，根据国家需要从事各种行使矿产资源所有权的活动，也可以依法享受经济利益，充分发挥矿产资源利用效益，追求矿产资源开发利用的长期最优化社会效益。

1. 行使矿产资源所有权的方式

行使矿产资源所有权的方式分为：所有人行使和非所有人行使。所有人行使矿产资源所有权是绝对的、整体的、无条件的；非所有人行使矿产资源所有权是相对的、局部的、有条件的。

新中国成立后，我国实行社会主义公有制，政府以国家的名义勘查、开发矿产资源，直接控制矿产资源储量和开办矿山。这样做，对于奠定我国矿业基础起了重要的历史作用。但是，随着改革开放的进行，国民经济对矿产资源的需求不断增长，国家独办矿山的产经济形式已经阻碍了生产力的发展。这种阻碍主要表现在以下几方面：

(1) 国家的投资能力满足不了全社会对矿产品的需要，当国民经济快速发展时，能源、原材料等与矿产密切相关的产业成为制约整个国民经济发展的瓶颈。

(2) 国家投资矿业对矿产品品种变化反应不灵敏。全社会对矿产品的需求不仅表现在总量上，还表现在品种结构上，国家投资矿山不能及时反映社会对矿产品品种变化的需求，在生产上造成长线产品更长，短缺产品更缺的局面。

(3) 国家直接办矿山导致布局不合理。有的地区仅从地方利益和当地矿产资源条件出发，向国家争投资、争项目，导致矿业产业布局和运力资源配置不合理。

鉴于此，必须实行矿产资源所有权与矿业权（探矿权、采矿权）分离。在社会主义初级阶段，必须实行多种经济成分共同开发矿产资源的矿业体制，让市场机制配置包括矿产资源在内的经济资源。在国家享有整体矿产资源所有权、矿产资源法律处分权和矿产资源受益权的情况下，让地勘单位、各类经济成分的矿山企业和个体采矿户依法享有探矿权或采矿权。这样做，有利于社会化大生产的发展和社会主义市场经济体制的建立。《矿产资源法》及有关法规规定的探矿权、采矿权申请与登记办法是矿产资源国家所有权与探、采矿权分离的法律规定。

2. 实现矿产资源所有权的形式

探矿权、采矿权是矿产资源所有权的部分权能，也称为用益物权、他物权。探矿权、采矿权的设立，属于矿产资源所有权部分权能的转移行为。

探矿权中包括矿产资源所有权的占有权、使用权及部分处分权。探矿权人不能因探矿权人的勘查活动导致矿产资源灭失，探矿权人实行边探边采的，应当取得采矿权；探矿权流转作为要式法律行为，探矿权人不能擅自处分探矿权。探矿权人找到矿床，有优先获得采矿权的权力。由国家财政拨款从事勘探形成的地质矿产勘查成果，归国家所有。由社会经济组织投资形成的地质矿产勘查成果，有价值的勘查资料归投资者所有。

采矿权中包括矿产资源所有权的占有权、使用权、受益权和事实处分权。采矿权中不包含矿产资源收益权。采矿权人在采矿权有效期内，拥有依法划定的矿区范围内矿产资源，可以从事采矿及与采矿相关的经营活动，取得收益；并可以按照国家要式法律行为的规定，转让采矿权。

国家将探矿权、采矿权让与社会经济组织或个人行使，并没有实现矿产资源所有权的完全转移。收取矿产资源补偿费是国家继续行使矿产资源所有权的一种形式。矿法中规定，开采矿产资源，必须按规定缴纳资源税和资源补偿费，法律明确了与采矿权相对应的收益实现形式。为了体现矿产资源所有权的完整性，与探矿权相对应的收益实现形式也应尽早做出规定。

探矿权、采矿权流转的要式管理，是国家继续行使所有权的另一种形式。矿业权人无权私自授受，必须通过矿政管理机关办理矿业权人变更的手续，履行相关的义务。

综合以上所述，在我国行使矿产资源所有权制度中，通过三种形式实现国家所有权：

(1) 国家设立探矿权、采矿权，进行勘查、采矿登记，以及办理探矿权、采矿权变更

手续是行使矿产资源所有权的法律处分权能；

(2) 国家收取矿产资源补偿费是行使矿产资源所有权的收益权能；

(3) 社会经济组织或个人行使探矿权、采矿权，是行使矿产资源所有权的占有权能、使用权能、受益权能以及事实处分权能。

只有三种形式权能的统一行使才能实现完整的国家矿产资源所有权。

3. 矿产资源所有权的保护

我国矿产资源所有权是全民利益的集中表现，保护国家矿产资源是各个法律部门的共同任务，其保护措施有：

(1) 颁布法律，严格保护国家矿产资源不受侵犯。国家颁布的《矿产资源法》及行政法规、地方性法规等法律规范，除确认矿产资源国家所有权外，还具体明确规定了行使所有权的方式、保护方法等。

(2) 追索被他人非法占有的矿产资源及非法所得。国家严格禁止任何组织或个人侵占、损害和破坏矿产资源，对那些利用非法手段使矿产资源遭受损失和破坏的，要依法追究法律责任，并对当事人非法占有矿产资源及其非法所得进行追索。矿产资源被他人非法占有的，不论是直接占有或是通过他人非法转让而占有，不论占有人有无过错，不论占有时间有多久，一经发现，国家均有追索矿产资源及其非法所得的权利。

(3) 对侵犯国家矿产资源所有权的行为人实行多种法律制裁。我国对侵犯矿产资源所有权的行为人的制裁包括行政强制、行政处罚和刑事处罚，有关矿产资源法律规范根据违法行为人的违法事实规定了多种制裁措施。

第二节 探矿权法律制度

一、概述

探矿权法律制度是指由探矿权主体、探矿权、国家对探矿行为实施管理、与探矿权有关的法律责任等法律规范构成，旨在使诸因素能充分发挥机能，实现有序运行，以保障我国地质勘查工作沿着社会主义市场经济的轨迹取得最优化效益的一项矿业权法律制度。

探矿权法律制度应包括以下几层涵义：

第一，探矿权法律制度由一系列法律规范合成。主要有：探矿权主体法律规范，包括探矿权主体的规定性、探矿权主体的法律地位、探矿权主体类别以及探矿权主体的设立、变更、终止等法律规范。探矿权的法律规范，包括探矿权的规定、探矿权的取得、探矿权的行使以及探矿权的变更、终止等法律规范。国家实施管理的法律规范，包括国家对探矿权主体实施管理、国家对探矿权实施管理及国家对地质成果实施宏观管理等法律规范。

与探矿权有关的法律规范，包括探矿权主体的法律责任、国家行政机关的法律责任以及其他公民、法人侵犯合法探矿权的法律责任等规范。

第二，探矿权法律制度是一个有机的法律规范系统，其宗旨是为了实现探矿权主体、探矿权、国家实施宏观管理等因素的规范化，实施三个因素的有序运行，以取得地质勘查工作的最优化效益。

第三，探矿权主体、探矿权、国家实施管理等法律规范的设计是以有计划的商品经济为依据的，三个因素的运行也是依有计划商品经济展开的。换言之，探矿权法律制度是根

据我国社会主义有计划商品经济规律的要求建构的，这应是现行的探矿权法律制度与传统的探矿权法律制度最本质的区别。

我国现行的有关探矿权的法律、法规，虽然在调整和规范地质勘查工作等方面发挥了一定的作用，但由于立法时代背景的历史局限，已很难作为规范正在变化或将要变化的地质勘查工作的适宜法律。

首先，现行的探矿权法律中缺乏商品经济的规范。未明确确认探矿权主体的企业法人地位。换言之，没有明确探矿权主体是一个商品生产者和经营者。《矿产资源法》中根本未涉及探矿权主体，《矿产资源勘查登记管理暂行办法》第六条中只有“独立经济核算的勘查单位”的字样，而对“独立经济核算的勘查单位”的法律性质和地位问题只字未提。从目前地质队改革状况分析，地质队正向企业化迈进，尽管企业化具体模式尚未定夺，但商品经济的冲击波必然最终把地质队推向企业化。企业法人将成为地质队企业化的法律用语。

未充分肯定探矿权是一种财产权，是一种商品。过份强调地质成果的商品意义。《矿产资源法》第二十八条规定“矿床勘探报告及其有价值的勘查资料，按照国务院规定实行有偿使用。”此处只规定了地质成果的有偿使用。然而地质成果商品化是一个十分复杂的命题，从理论到实践难题甚多。探矿权取得程序中缺乏竞争内容。竞争取得探矿权，是地质勘查工作商品经济化的重要内容。竞争取得探矿权不仅有利于地勘单位，有利于地勘项目的优质完成，更有益于行政管理部门对地勘工作进行宏观管理。竞争取得探矿权也是世界商品经济发达国家矿业开发中的惯例。

其次，现行的探矿权法律中对探矿权的内容、探矿权的法律属性、探矿权与其它有关权利的关系等一系列问题未做明确规定或规定得不尽详尽，这无疑会给法律的有效执行带来障碍，容易使当事人之间发生纠纷，同时也会使执法者无所适从，从而削弱法律实施的有效性。

另外，现行的探矿权法律对行政部门宏观管理地质勘查工作的内容的规定也不够具体，不尽科学。一方面，地勘工作的行政管理体制不科学，地勘工作的行政管理机构、管理职能、各行业行政管理部门的职权界定、中央和地方行政管理部门的职权划分等问题没有较合理的规定。另一方面，对于行政管理部门的管理职能和管理程序，纠纷的解决以及解决纠纷的程序规定得过于原则。总之，没有较好地建立一套适应于商品生产、交换规律的行政管理职能体系。

矿产资源法是我国调整矿产资源勘查、开发利用的基本法，其中的地质勘查工作的法律规范是调整我国矿产资源勘查工作的基本法律规范。应尽可能规定一个相对科学的探矿权法律制度的框架，将探矿权法律制度具体化，以利于实施操作。

二、探矿权主体

1. 探矿权主体的涵义及法律特征

探矿权主体，亦称探矿权人，是指具有探矿权利能力和行为能力、依法享有探矿权和承担相应义务的经济组织。

探矿权主体具有下列法律特征：

(1) 探矿权主体是一个经济组织。一方面，探矿权主体是一种组织。它是公民（自然人）的集合体，它有自己的组织机构，有明确的活动目的、内容和范围。另一方面，探矿权主体不是一般的组织，而是一个经济组织，是一个商品生产和经营者，它以盈利为目的，

实行独立核算，自负盈亏，独立自主地从事生产经营活动。

(2) 探矿权主体依法享有探矿权，并承担相应的义务。探矿权主体可以依照法定程序取得探矿权，以自己的名义独立行使探矿权，依法享有使探矿权不受侵犯的权力，享有通过行使探矿权取得经济利益的权力。在享有探矿权的同时探矿权主体也必须承担相应的义务。

(3) 探矿权主体具有探矿的特殊权利能力和行为能力。探矿的权利能力是指探矿权主体享有探矿权和承担相应义务的资格；探矿的行为能力是指探矿权主体以自己的意志独立取得探矿权、行使探矿权和承担义务的资格。两种能力必须由法律赋予。

(4) 探矿权主体享有企业法人资格。探矿权主体是一种经济组织，在法律地位上享有企业法人资格。

2. 探矿权主体的条件

一般来讲，探矿权主体应具备以下条件：

(1) 探矿权主体必须依法成立。探矿权主体是经济组织，是法人，它必须依照法律的规定而成立。依法成立是指必须依照法律规定的程序成立。只有履行法定的手续，进行注册登记，并经过有关主管部门审核批准后，探矿权主体才能成立。

(2) 探矿权主体必须具备必要的财产。探矿权主体必须具备独立的必要的财产，这是其从事生产经营活动，行使探矿权，承担财产责任的基础。探矿权主体是经济组织，它以盈利为目的，所以，它所应具备的财产还必须与其从事的地质勘查工作相适应。它必须依照法律的规定，具备法定的最低财产限额。否则，不能成为探矿权主体。

(3) 探矿权主体必须具备必要的技术条件。地质勘查工作具有高技术的特点，探矿权主体必须具备必要的地质勘查技术能力及与从事地勘工作一致的技术条件。否则，就无法取得探矿权的主体资格。

(4) 探矿权主体必须有自己的名称、组织机构和场所。探矿权主体选择了自己特定的名称，经过注册登记后，就享有对自己名称的专用权，并有权依法使用和转让自己的名称，其名称受法律保护。探矿权主体必须有自己的组织机构。该组织机构对内管理生产经营事务，对外代表探矿权主体从事民事活动。探矿权主体的组织机构一般可分为决策机构、执行机构和监督机构。探矿权主体必须有自己的场所，即从事地质勘查工作的空间。

(5) 探矿权主体必须能独立承担民事责任。民事责任是指当主体在违反法定义务时所应承担的责任。探矿权主体必须能以自己的名义，并且以自己独立的财产承担民事责任。

3. 探矿权主体的分类

探矿权主体可以依企业形式和所有制形式分为不同的类别。

(1) 依照企业形式，探矿权主体可分为：

公司型探矿权主体是指依公司法成立的从事地质勘查的探矿权主体。公司型探矿权主体主要包括股份有限公司型和有限责任公司型探矿权主体。

单一型探矿权主体是指依照有关法律的规定成立的，由一个投资者独立从事地质勘查的主体。

联合型探矿权主体是指依照法律规定，由若干个企业联合而成的从事地质勘查工作的主体。

(2) 依照所有制划分，探矿权主体可分为：