

Countermeasure on Mineral Resources Legal Systems in China

Lan Nan, Duan Ping-zhong, Chen Yan
(China university of geosciences, Wuhan, 430074)

Abstract: Mineral resources are the important substance basis to the economic development. There are many problems on mineral resources legal systems in China. Mostly behave as: imperfection on procedure of application in mining function, illogicality on time limit of mining rights, unjust on transfer mining rights, morbidity on monitor system in mining function and ambiguity on compensation system of mineral resource. We should enhance legal regulation to perfect Chinese mineral resources legal systems.

Keywords: China; mineral resource; legal system; countermeasure

完善我国矿产资源法律制度的对策

蓝楠, 段平忠, 陈燕
(中国地质大学, 武汉, 430074)

摘要: 矿产资源是社会经济发展的重要物质基础, 我国现行矿产资源法律制度存在较多问题, 主要表现在矿业活动的申请程序不完备、矿业权期限不合理、矿业权的转让不公平、矿业活动的监督管理制度不健全以及矿产资源补偿制度不明确, 应当加强法律调控, 有效完善我国现行的矿产资源法律制度。

关键词: 我国; 矿产资源; 法律制度; 对策

矿产资源是人类生产生活的最基本物质源泉之一, 也是国家的重要资产, 并在很大程度上决定着国家的经济实力和发展潜力。因此, 世界各国都十分重视矿产资源的立法。我国在矿产资源保护法律调控方面一直在探索, 力图完善我国矿产资源法律制度, 从而推动我国矿业市场的良性运行和协调发展。

一、我国现行矿产资源法律制度存在的问题

矿产资源是人类社会赖以生存和发展的重要物质基础, 需要对矿产资源进行立法予以保障。现行的矿产资源立法主要有:《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国煤炭法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《探矿权采矿权评估管理

暂行办法》、《矿产资源规划管理暂行办法》、《矿业权出让转让管理暂行规定》等, 在矿产资源的勘查、开发、规划、管理、保护与合理利用等方面起到了重要作用。但与矿产资源开发利用的重要性的保护的迫切性相比, 还显得十分不足。主要问题体现在:

(一) 矿业活动申请程序不完备

我国《矿产资源法》规定了矿产资源的勘查、开采许可证制度。实行申请——审批——登记程序。《矿产资源法》第3条: 勘查、开采矿产资源, 必须依法分别申请、经批准取得探矿权、采矿权, 并办理登记; 但是, 已经依法申请取得采矿权的矿山企业在划定的矿区范围内为本企业的生产而进行的勘查除外。《矿产资源法实施细则》第5条: 国家对矿产资源的勘查、开采实行许可证制度。勘查矿产资源, 必须依法申请登记, 领取勘查许可证, 取得探矿权; 开采矿产资源, 必须依法申请登记, 领取采矿许可证, 取得采矿权。第

基金项目: 本文是中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(CUGW090301、CUGW090114)的阶段性成果。

29 条规定：单位或者个人开采矿产资源前，应当委托持有相应矿山设计证书的单位进行可行性研究和设计……矿山设计必须按照国家有关规定审批；未经批准，不得施工。可见，在申请程序上，我国实行许可证制度，须获得许可证方可获得探矿权和采矿权。但在公众参与法律和后续的矿地复垦方面规定不够严格，不利于规范采矿权人的行为。

（二）矿业权的期限不合理

我国矿业权分为探矿权和采矿权，对于探矿权的期限，我国《矿产资源勘查区块登记管理办法》第 10 条规定：“勘查许可证有效期最长为 3 年；但是，石油、天然气勘查许可证有效期最长为 7 年。需要延长勘查工作时间的，探矿权人应当在勘查许可证有效期满的 30 日前，到登记管理机关办理延续登记手续，每次延长时间不得超过 2 年。”这表明油气探矿权的期限为 7 年，其他类型的探矿权的期限为 3 年。但是因为可以展期，且没有次数的限制，所以在理论上探矿权可以无限期地延长，很容易导致效率低下。

我国法律法规对采矿权的期限规定较长，《矿产资源开采登记管理办法》第 7 条规定：采矿许可证有效期，按照矿山建设规模确定：大型以上的，采矿许可证有效期最长为 30 年；中型的，采矿许可证有效期最长为 20 年；小型的，采矿许可证有效期最长为 10 年。采矿许可证有效期满，需要继续采矿的，采矿权人应当在采矿许可证有效期届满的 30 日前，到登记管理机关办理延续登记手续。采矿权人逾期不办理延续登记手续的，采矿许可证自行废止。这样，在规范采矿权人的行为方面、监督矿产资源开采活动方面、矿地复垦方面和矿区环境保护方面都增加了难度。

（三）矿业权转让制度不公平

修改后《矿产资源法》对矿业权流转做了一定的制度安排，《矿产资源法》第 6 条规定：除按下列规定可以转让外，探矿权、采矿权不得转让：

（1）探矿权人有权在划定的勘查作业区内进行规定的勘查作业，有权优先取得勘查作业区内矿产资源的采矿权。探矿权人在完成规定的最低勘查投入后，经依法批准，可以将探矿权转让他人。

（2）已取得采矿权的矿山企业，因企业合并、分立，与他人合资、合作经营，或者因企业资产出售以及其他变更企业资产产权的情形而需要变

更采矿权主体的，经依法批准可以将采矿权转让他人采矿。禁止将探矿权、采矿权倒卖牟利。

而我国《矿产资源法》将矿业权分割为探矿权和采矿权，并且规定勘探企业在取得探矿权后，找到可供开采的矿产，并不能当然取得采矿权，仅仅是给予探矿权人以优先采矿权。在实践中，探矿权人要取得采矿权还需设立矿山企业并且要达到一定的资质条件，难度较大。另外，我国《矿产资源法》规定：禁止将探矿权、采矿权倒卖牟利。在实践中，许多矿业权人通过长期租赁和承包来间接实现转让矿业权的盈利的目的。因此该条规定既不利于资源的有效分配，人为地把勘探者的利益和采矿者的利益对立起来。此外，由于矿业权的二级转让实行部、省两极审批，对矿业企业资质进行严格审查，矿业权人不论从增加自身利益还是操作手续简便的角度来考虑，都宁愿采用租赁、承包模式而不愿意采用转让方式，而实际上许多承包合同和租赁合同时间相当长也可以达到事实上的转让矿业权的效果。^[1]这些极不利于矿业权流转制度的深化改革。

（四）矿业活动的监督管理制度不健全

我国《矿产资源法》的立法宗旨就是为了保障矿产资源的合理利用和良好的矿区生态环境，同时对矿产企业的日常生产活动进行监督管理。主要包括矿产资源开发前期的勘查规划，矿产资源的普查统计，矿业权取得的批准审核等；矿产资源开发中的具体开发量化和资源回采的管理、对保护性开采的特种矿产的管理以及对环境污染的治理的监督管理等等。^[2]我国关于矿业活动的监督管理制度仅仅在 1987 年《矿产资源监督管理暂行办法》中进行了一些规定。这是在传统的计划经济体制下制定的，而“法律是根据人类欲实现某些预期结果的意志有意识地制定的，也即法律在很大程度上是国家为了达到一定的目的而有意识地制定”^[3]的。随着社会主义市场经济体制的建立，矿产资源的重要性日益被人们所认识，加强对矿产资源保护和对矿业活动监督管理的要求也越来越强烈。

（五）矿产资源生态补偿制度不明确

矿产资源的外部不经济性是实施矿产资源生态补偿的重要依据。矿山企业在开采矿产资源过程中给周围环境带来了负面影响，侵害到当地居民的环境权益，威胁到他们的生存、发展权，产

生环境冲突。按照环境公平的原则，破坏环境的责任应与保护环境的义务相适应，矿产资源的开采者、利用者应对矿区环境污染的治理、环境破坏的恢复承担补偿责任，通过环境补偿费的形式，保护矿区的环境价值。我国《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。开采矿产资源，必须按照国家有关规定缴纳资源税和资源补偿费。第32条也规定开采矿产资源给他人生产、生活造成损失的，应当负责赔偿，并采取必要的补救措施。我国于1994年开始征收矿产资源补偿费。尽管它设立的初衷是弥补勘探投入的不足，最终用途也只有20%用于环境保护，我国目前所征收的矿产资源补偿费偏低，不足以弥补矿产资源的跨代间价值损失，不利于矿产资源的持续利用。

二、完善我国矿产资源法律制度的对策

为适应改革开放和完善社会主义市场经济的需要，保障国民经济对矿产品的需求，建立科学有序的矿业管理制度，促进矿产资源可持续发展，需要从以下方面矿产资源法律制度进行完善。

（一）规范矿业权的申请程序

对于矿业权出让的申请程序，应根据不同矿种的经济价值，在国民经济中的战略地位，在开采过程中对环境的影响程度等因素应有所不同，防止利用探矿权人有优先获得采矿权这一规定规避采矿权有偿使用政策，维护国家对矿产资源的财产权，创造一个公平的采矿权市场环境，应规定对国家出资勘查的矿产地和采矿权空白地停止采矿权行政授予，必须通过招标、拍卖、挂牌等方式出让，从而杜绝钻政策空子可能发生的问题。采矿权申请人资质条件的认定，重点要审查好其技术资金情况，并提供相关人员的资质证书及验资审计意见。^[4]对新设置采矿权的出让方式严格把关。新设立国家出资探明矿产地的采矿权空白地的砂石粘土采矿权，必须采用拍卖、招标和挂牌等市场竞争方式出让。对引进外资等特殊情况下需要协议出让的，应设定须报省厅同意的程序，将批准协议出让的权限留在省厅，市（县）无权自行决定协议出让采矿权，把协议出让限制在最小的范围内，最大限度地实现公平原则。^[5]

（二）制定合理的矿业权期限

我国《矿产资源勘查区块登记管理办法》规

定油气探矿权的期限为7年，其他类型的探矿权的期限为3年。可以展期，且没有次数的限制。

《矿产资源开采登记管理办法》规定，大型以上矿山采矿许可证有效期的，最长为30年；中型和小型的分别为20年和10年。可以办理延续登记手续。这样，不利于规范探矿权人和采矿权人，促使他们利用取得的权利在最短的时间了解矿产资源的情况，基于开发过程中出现的情况及时调整开采计划，如果出现不利于开采的情况及时停止开采，防止出现因为开采许可证未到期继续开采可能造成的环境破坏等问题。因此，因当规定较短的探矿权和采矿权许可期限，规定严格的展期条件。这样，才能够实现经济效益和环境效益的“双赢”。

（三）完善矿业权转让制度

现行的矿业权转让法律制度仅在行政审批权限上做了分层管理划分，具体条件则是“一刀切”。为盘活矿业权资产，更好地促进矿业生产力的发展，很有必要按不同矿种对矿业权的转让条件，乃至矿业权整体流转制度分类细化。对小型零星矿产及普通建筑材料矿产，可取消其探矿权转让时间限制，只要达到“完成了最低投入”的要求，就应允许依法转让。^[6]矿业立法，应针对不同矿种在勘探与开采上特殊性，分类制定管理细则。确立矿业权的法律性质和地位，宣告矿业权具有优先效力、排他效力和物上请求权等效力。建立健全矿业权交易市场管理制度，完善矿业权交易代理机构管理制度，制定合理的收费参考标准，完善矿业权交易信息管理制度，制定交易信息发布、传输的标准与格式，以及安全和保密制度等。如矿业权的拍卖，要坚持国家政府是矿业权的拍卖主体和受益者。在政府确定矿业权供应量后，具体的拍卖操作实施，应由政府指定某家拍卖机构实施拍卖操作，政府职能部门现场监督，通过竞价，最终由出价最高者得，其拍卖收入则全部归政府所有。通过矿业权拍卖机制，实现国家利益最大化。^[7]完善我国矿业权民事法律制度，在矿业权民事立法中，加强民事责任的规定，使得矿业权的侵权人和矿业权流转过程中违约人的民事责任得到有效制裁，以维护矿业权人的合法权益和矿业权流转市场的秩序。

（四）健全矿业活动的监督管理制度

明确各级政府管理部门的职责和共同追求

目标是保证矿业活动秩序的基础。要逐步实行对矿产资源分类管理,从国民经济建设不同的重要性出发,针对不同矿产资源的特点,实行动态的不同管理方式、管理内容、管理程序,以切实加强各类矿产资源的有效管理。^[8]我国2002年颁布的《环境影响评价法》明确地规定了公众和专家参与专项规划和建设项目环境影响评价的范围、程序、方式及公众意见的法律地位,使公众意见成为环境影响报告书不可缺少的组成部分,形成了政府审批,环境保护行政主管部门统一监督,有关部门对规划环境影响负责,公众广泛参与的新机制。矿产资源的开发、利用、保护、管理涉及到社会中每一成员的利益,公众应有权利通过一定途径了解矿业活动的相关信息,公众依法享有知情权、参与权、监督权等。

实行矿业活动的监督管理的首要前提是信息共享,需要建立信息平台,促进信息交换。正确的决策支持系统以减少决策中的不确定性。在我国矿业活动的监督管理的过程中,扩大信息公开渠道,为公众参与矿业活动的监督管理提供信息服务。明确各级政府的矿业管理权限及管理内容、管理目标,发挥地方政府的管理能动性、自觉性。以服务矿业活动为根本,减少管理层次,透明管理程序,扩大督察范围,减少收费项目。收集整理辖区内的矿产信息,以科普性的语言向社会公开,免费查询,发挥网络功能。建立一个统一的矿业权交易信息中心,制定和规范交易信息的传递途径与格式;利用现代信息技术,并依托全国各地的矿业权市场交易机构或交易中心,健全全国性的矿业权市场交易信息网;公布国家有关矿业权管理及流转的政策信息。在修订《矿产资源法》时应当考虑公众参与的作用,加强对矿业活动的监督管理的力度。

(五) 明确矿产资源生态补偿制度

在修订《矿产资源法》时应当考虑明确矿产资源补偿制度,使得矿产资源补偿制度的效用能够落到实处。首先,明确补偿的主体和对象。矿产资源生态补偿的主体是指筹集资金,实施补偿的组织机构。从我国的实际情况看,目前只有政府有资格接受生态补偿金,并保证将其用于矿产资源生态保护。矿产资源生态补偿的对象包括矿产资源生态保护者和减少矿产资源生态破坏者。其次,明确补偿的方式和标准。在矿产资源生态

补偿应当倡导补偿方式多样化,分为资金补偿和其他补偿。资金的补偿是最直接也是最常见的生态补偿方式,可以通过将资金直接补偿给受补偿者或者通过征收生态补偿费和生态补偿税、推广优惠信贷、国家财政转移支付资金、国际环境保护非政府机构的捐款等方式实现资金补偿。其他补偿以政策补偿、项目补偿和智力技术补偿等方式为主。目前,矿产资源生态补偿应以资金性补偿为主,有利于保持我国生态补偿制度的统一性,又有利于借鉴现有经验,减少制度设计和运行成本,可以让被补偿者获得最直接的补偿,有利于激励他们保护生态环境。再次,明确补偿资金的筹集与使用。生态补偿遵循的基本原则是“谁受益,谁补偿”。生态补偿资金的筹集,应以生态环境服务的受益比例作为生态补偿资金征收的比例。对生态补偿基金的运用上,要保证生态补偿资金最终落实到各个生态建设项目上来,要建立和完善生态建设项目的申报、评估与落实机制。

矿产资源是关乎国民经济和人民生产生活的重要资源,需要从法律、管理、技术、资金等方面加以规范。完善其法律制度是基础的一环。在调控矿产资源开发活动中既达到发展经济的目的,又通过保护矿产资源保持人类赖以生存的环境和自然资源,达到“双赢”的目的。

References (参考文献)

- [1] Yu Lei-min. Defects and improvement of current mineral resources legal system of China [J]. Energy Research and information, 2003 (2): 71
虞磊珉. 当前我国矿产资源法律制度的不足与完善 [J]. 能源研究与信息, 2003 (2): 71
- [2] Gan Zang-chun. Develop trend of present resource legislation and some issues of country resource legislation perfect [J]. Journal of Hubei Administration Institute, 2002 (2): 67-70
甘藏春. 当代资源立法的发展趋势及我国国土资源法制建设的若干问题 [J]. 湖北行政学院学报, 2002 (2): 67-70
- [3] Bodenheimer. Jurisprudence: the philosophy and method of the law [M]. Translate by Deng Zheng-lai, Hua Xia press, 1987
博登海默. 法理学——法哲学及其方法 [M]. (邓正来等译), 华夏出版社, 1987
- [4] Xu Jian-min, Zhao Chuan-qing. Changing and development process of mining right system in China [J]. Gold, 2009 (9): 4
徐建民, 赵传卿. 中国矿业权制度变迁与发展分析 [J]. 黄金, 2009 (9): 4
- [5] Shang Yu. Australian management system of mining

- right and enlightenment of it [J].Journal of Xinyang Teachers College(Philosophy and Social Sciences Edition), 2005 (6): 40
尚宇.澳大利亚矿业权管理制度及其启示[J].信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2005 (6): 40
- [6] Ou Yang Shan,Gan Kai-peng. A tentative discussion on China s legal mining rights exchange system [J].Journal of Yangtze University (Social Sciences),2007 (1): 64
欧阳杉,甘开鹏.对完善我国矿业权转让法律制度的思考[J].长江大学学报(社会科学版), 2007 (1): 64
- [7] Xu Jian-min,Zhao Chuan-qing. Changing and development process of mining right system in China [J].Gold, 2009 (9): 5
徐建民,赵传卿.中国矿业权制度变迁与发展分析[J].黄金, 2009 (9): 5
- [8] Xinhua Agency News.Build new mechanism to perambulate and exploitate mine resource[N]. People'daily,2002-10-27 (4)
新华社通讯.建立健全矿产资源勘查开发新机制[N].人民日报, 2002-10-27 (4)