

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.12.002

欢迎按以下格式引用:曹宇.矿业权概念立法重置的体系效应——兼评《矿产资源法》第16条、第22条、第23条[J].重庆大学学报(社会科学版),2025(3):208-218. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.12.002.



Citation Format: CAO Yu. The legislation reset and system effect of Mining Right Concept: Concurrently comment on Article 16, Article 22, Article 23 of the Mineral Resources Law[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2025(3):208-218. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.fx.2020.12.002.

矿业权概念立法重置的体系效应 ——兼评《矿产资源法》第16条、第22条、第23条

曹宇^{1,2}

(1. 内蒙古大学法学院, 内蒙古 呼和浩特 010021; 2. 内蒙古自然资源法治研究中心, 内蒙古 呼和浩特 010021)

摘要:矿产资源是经济社会发展的重要物质基础,其勘查开发事关国计民生和国家安全。1986年制定的矿产资源法,作为矿产资源开发利用以及保护的基本法,于1996年、2009年进行了部分条款的修改。但终究没有摆脱计划经济时代立法的特定局限,不能完全地应对矿产资源领域持续出现的新情况、新问题。将于2025年7月1日实施的新《矿产资源法》是该法自颁行以来的第一次全面修订,是矿业高质量发展的重要法治保障,更是中国矿业法治建设久久为功的生动体现。矿业权是矿产资源法中的核心概念,是支撑具体制度架构的支点,其概念的立法化设置是关乎矿产资源法治建设的关键问题。新《矿产资源法》以立法重置的方式完成了矿业权的物权化改造,实现了矿业权“三权合一”向“去证留权”的根本转变。矿业权的得丧变更遵从物权法确立的不动产物权变动规则,突出矿业权登记的制度功能。内容构成则强化了矿业权的排他性特征,增设了探矿权转采矿权的“直通车”模式,明确了综合勘查、综合利用的制度激励措施。新《矿产资源法》的立法主线将旧法以权力为中心切换为以权利为中心的制度设计。尽管此次修法对于矿业权概念的立法重置较为妥当,但制度体系建设仍有进一步完善的空间。规则补充层面,对于“探转采”的费用收取,新《矿产资源法》设计的规范体系尚处于粗线条式的框架结构,具体的费用类别、收取方式以及收取额度等内容均需财政部门与自然资源主管部门的合作与合力。具体而言,“探转采”是否缴纳采矿权出让收益,应重点考虑探矿权是否完成有偿处置的因素。对申请在先方式取得空白地的探矿权,“鼓励找矿”应是是否收取采矿权出让收益的影响因子。新发现矿产资源的矿业权设置等问题,重点关注“综合勘查、综合利用、合理开采”制度激励的落地,但需避免其异化为规避矿业权竞争性出让的路径选择。立法跟进层面,需同步跟进配套法律体系的“立、改、废”。“立”与“废”作为矿产资源法律体系重构的抓手,具有同步展开的紧迫性。全面废止违背修法精神的制度规范,同时强

基金项目:司法部项目“自然保护区采矿权退出法律制度研究”(22SFB5045)

作者简介:曹宇,内蒙古大学法学院副教授,硕士研究生导师,内蒙古自然资源法治研究中心主任,Email:caoyu_367@163.com。

化涉及不同主体的大量授权条款背后的配套规范体系的搭建。

关键词:矿产资源法;矿业权;探矿权;采矿权;矿业法

中图分类号:D912.6 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2025)03-0208-11

一、《矿产资源法》修改再出发

1979年《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)的起草工作启动,1986年正式颁布施行。矿产资源勘查开采以及保护工作正式纳入“依法管矿,依法办矿”的法治化框架^①。

1996年《矿产资源法》针对矿业领域的市场化改革进行了一轮较大幅度的修订,尤其是矿业权有偿使用制度以及矿业权流转制度的创设,为矿业权市场的建设与发展提供了法制保障^②。

2002年第九届全国人大常委会组织开展了矿产资源法执法检查,发现发展社会主义市场经济和加入世贸组织对矿产资源法提出了新的要求^③。矿产资源法再次修改的共识初步形成。

2003年6月原国土资源部成立“两法”修改领导小组及办公室,就矿产资源法修订的相关问题进行修法准备。截至2011年12月,《矿产资源法》修改工作在8年期间12易其稿,“基本理清了矿产资源法修改的基本思路、主要框架和基本问题”^[1]。其实,《矿产资源法》于2009年进行了一次修订,只是这次修订是刑法以及治安管理处罚法修改引发的矿产资源法“刑事责任的规定”以及部分表达的联动调整,并未涉及核心制度的修改^④。

2012年与2013年,《矿产资源法》修订先后纳入国务院立法计划二档立法项目和十一届全国人大常委会立法规划。然而,矿产资源法的修订工作未能按照预设的节奏完成,又一次陷入挣扎不前的境地^⑤。

2018年,矿产资源法修改列入中央全面依法治国委员会办公室有关在途涉法任务清单和十三届全国人大常委会立法规划。《自然资源部2019年立法工作计划》显示:2019年将《矿产资源法(修订草案)》报请国务院审查,推进《矿产资源法》修改。至此,矿产资源法修改工作再次按下启动键。

2019年自然资源部组建矿产资源法修改领导小组与起草小组,启动矿产资源法的修订工作。经过梳理重点问题、组织座谈会、实地调研等诸多努力,在最大程度凝聚共识的基础上,自然资源部于2019年12月17日形成《矿产资源法(修订草案)》(征求意见稿),并正式向社会征求意见,标志着我国矿产资源法的修订工作终于迈出了实质性步伐。2023年12月1日,国务院召开常务会议,讨论并原则通过《矿产资源法(修订草案)》,决定将修订草案提请全国人大常委会审议。12月25日,《矿产资源法(修订草案)》提请十四届全国人大常委会第七次会议审议。2024年6月25日及11月4日,《矿产资源法(修订草案)》分别提请全国人大常委会进行第二次、第三次审议。2024年11月8日,《矿产资源法》修订通过,自2025年7月1日起施行。

① 魏莉华,以良法善治促进矿业可持续发展[N].中国自然资源报,2018-10-18(005).

② 李显冬,孟磊,殷晓喆.法治先行,护航生态文明建设—矿业领域法治建设四十年回顾与思考[N].中国自然资源报,2018-12-19(005).

③ 邹家华.全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国矿产资源法》实施情况的报告[EB/OL].(2002-12-03)[2023-09-24]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2002-12/03/content_303273.htm.

④ 参见:2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过的《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定》。

⑤ 尽管早在2012年矿产资源法修改协调小组已经声称“基本理清修法的主要问题”,但理论界与实务界对于矿产资源法修订中的关键问题尚未达成共识,修订草案已十几次易其稿,但鉴于巨大的争议,矿产资源法的修改草案从来都没有“走出”原国土资源部。

修订的《矿产资源法》(以下简称“新《矿产资源法》”)设置有总则,矿业权,矿产资源勘查、开采,矿区生态修复,矿产资源储备和应急,监督管理,法律责任以及附则等八章。条文数量增加至80个条文的规模。就具体内容而言,新《矿产资源法》对矿业权出让、矿业权审批登记、收益分配、生态修复以及储备和应急等核心制度进行了根本性的制度重构^⑥。

矿业权(探矿权、采矿权)是矿产资源法中的元概念,是支撑具体制度架构的支点,其内容构成浓缩了特定法域矿产资源法的立法意旨和规范策略,其立法化设置是关乎矿产资源法治建设的关键问题^[2]。因此,针对此次矿产资源法的系统性修订,本文选取“矿业权”作为切入视角,通过体系化解释的方案观察此次修法当中矿业权概念的立法重置、整体基调和以后发展的基本趋势。首先从规范变迁的层面,回溯矿业权概念的立法呈现,解析《矿产资源法》修订对矿业权的物权化改造。其次从内部效应即体系解读的层面,考察矿业权概念立法重置之后引发的一系列连锁的制度重构效应。最后从外部效应即体系完善层面,提出规范补充与立法跟进的进一步思考。

二、矿业权概念的立法重置:许可证制向登记制的转变

矿业权概念的立法化设置有一个动态的变迁过程,背后反映着我国矿产资源法基本理念的不断更新与成熟。

(一)矿业权概念的立法回溯

《矿产资源法》(1986)第3条第3款规定:勘查矿产资源,必须依法登记。开采矿产资源,必须依法申请取得采矿权。国家保护合法的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。《矿产资源法》明确了探矿权、采矿权的权利类型。探矿权与采矿权是分别承载矿产资源勘查与开采的核心概念,是矿产资源法律体系搭建的概念基础。矿产资源勘查、开采基本制度的架构正是围绕探矿权与采矿权这两个元概念具体展开。

至于何为探矿权,何为采矿权,《矿产资源法》(1986)并未言明。直到1994年颁布的《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》),才对如上两个问题详加回答。

其一,明确探矿权、采矿权的概念。《矿产资源法实施细则》第6条第1款、第2款分别规定了探矿权与采矿权概念设置,同时对探矿权人与采矿权人的概念加以说明。不论探矿权、采矿权还是探矿权人、采矿权人,其权利依据均依赖于“许可证”(勘查许可证、采矿许可证)^⑦。

其二,明确探矿权人、采矿权人的权利义务。《矿产资源法实施细则》从权利与义务两个角度分别对探矿权与采矿权的内容予以明确。探矿权的权利内容不仅涉及勘查的权利,更是从探矿权的范围、期限、对象,附属设施建设,相邻区域通行、矿业用地,优先权以及回收矿产品的销售等诸多方面详细的规定^⑧。义务方面则主要涉及效率、环保、安全三大板块的8项义务^⑨。对于采矿权的设计模式,与探矿权类似,分别用两个条文规定采矿权的权利与义务。明确采矿权的权能不仅仅指向开采以及销售矿产品的权利,还将生产和生活设施建设、土地使用权获取等内容纳入其中^⑩。

回答何为探矿权、采矿权之后,再来回答什么是矿业权。矿业权的概念并没有出现在《矿产资源法》以及配套行政法规当中。法定的表达本是探矿权、采矿权。矿业权更多的是作为学术研究中

⑥ 参见:《关于中华人民共和国〈矿产资源法(修订草案)〉的说明》。

⑦ 参见:《矿产资源法实施细则》第6条。

⑧ 参见:《矿产资源法实施细则》第16条。

⑨ 参见:《矿产资源法实施细则》第17条。

⑩ 参见:《矿产资源法实施细则》第30、31条。

的术语使用,但此概念的内涵界定以及使用存在争议^⑪。2000年原国土资源部规范性文件官宣:“探矿权、采矿权为财产权,统称为矿业权。”^⑫此种约定俗成的概念使用得到主管部门背书之后,受到更加广泛的适用。《矿产资源法》修订不再对矿业权的概念设置选择无视,认可“探矿权采矿权统称矿业权为法律逻辑所使然”^⑬,直接规定“探矿权、采矿权统称矿业权”^⑭。如此,矿业权概念作为法定概念正式进入矿产资源法,“这也是我国首次在法律层面使用‘矿业权’这一概念”^⑮。

(二)矿业权概念的规范内涵

矿业权概念的法定化,是新《矿产资源法》的显著变化。探矿权、采矿权也从宏观的权利类型表达,精细化至内涵的确定^⑯。如前文所述,矿业权、探矿权、采矿权的概念使用已经得到行政法规以及主管部门的认可,此次“入法”无疑将成熟术语使用上升到法律的层面,通过法律的确认推进矿产资源法治的进一步发展(见表1)。但矿业权(探矿权、采矿权)的概念解读仅从条文本身出发是远远不够的。作为矿产资源法律制度元概念的矿业权,需要从更加宽广的视角观察。

表1 探矿权、采矿权立法概念比较^⑰

| | 《矿产资源法实施细则》第6条 | 新《矿产资源法》第23条 |
|-----|---|---------------------------------------|
| 探矿权 | 探矿权,是指在依法取得的勘查许可证规定的范围内,勘查矿产资源的权利。取得勘查许可证的单位或者个人称为探矿权人。 | 探矿权人在登记的勘查区域内,享有勘查有关矿产资源并依法取得采矿权的权利。 |
| 采矿权 | 采矿权,是指在依法取得的采矿许可证规定的范围内,开采矿产资源和获得所开采的矿产品的权利。取得采矿许可证的单位或者个人称为采矿权人。 | 采矿权人在登记的开采区域内,享有开采有关矿产资源并获得采出的矿产品的权利。 |

1. 矿业权的得丧变更

矿业权在《矿产资源法》(2009)框架内的得丧变更奉行“有证即有权”的基本原则。所谓“证”指的是勘查许可证或采矿许可证。《矿产资源法》(2009)以及配套规定确认了矿产资源勘查、开采的许可证制度^⑱。勘查、开采矿产资源必须依法履行申请、批准、登记以及发证的程序。“许可证”是矿业权的源证明文件,其他程序的最终指向均是许可证的取得。对于许可证的法律效力,《矿产资源法》(2009)的规定与《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)关于不动产登记簿为源证明文件的一般效力判断规则存在明显的差异^⑲。新《矿产资源法》对矿业权立法概念的重置突出表现为权利运行机制的根本转变。《矿产资源法》(2009)确立的矿业权得丧变更的许可证制度将由登记制代替。

尽管2000年原国土资源部颁发的规范性文件《矿业权出让转让管理暂行规定》,已经明确“矿业权适用于不动产法律法规的调整原则”。但《矿产资源法》(2009)勘查与开采的许可证制度中的登记仅作为程序性存在,并不具有现代物权法上的意义。“登记”的《矿产资源法》(2009)涵义与《物权法》中“登记”涵义具有“代差”^⑳。新《矿产资源法》针对性地对此进行了回应,其第22条更是进行了矿业权登记的制度重构,赋予矿业权登记的物权法特质,完成了向不动产物权登记的路径转向。

依据新《矿产资源法》第22条第1款之规定,符合登记条件的,矿业权出让部门应当将相关事项载入矿业权登记簿,发放矿业权证书。“严格的物权登记制度确保了矿业权的合法性、稳定性和可转

⑪ “矿业权属于探矿权、采矿权上位概念”的内涵界定使得这一术语本身的科学性已受到质疑。若将矿业权视为探矿权和采矿权的上位概念,容易忽略和掩盖探矿权和采矿权的本质区别。探矿权更是因为勘查结果的不确定性而难以融入物权法体系。

⑫ 参见:原国土资源部《矿业权出让转让管理暂行规定》第3条。

⑬ 参见:《中华人民共和国矿产资源法》第16条第2款。

⑭ 参见:《中华人民共和国矿产资源法》第23条。

⑮ 《矿产资源法》第36条规定了石油、天然气等矿产资源实行探采合一制度。其矿业权设置的特殊性限于篇幅和主题的集中考虑,不予详述。

⑯ 参见:《矿产资源法实施细则》第5条。

⑰ 不难理解的是1986年制定,1996年修订的《矿产资源法》对于矿业权的理解以及法律规制受到明显的时代局限,物权法规则以及基本理论的影响并未对当时的《矿产资源法》的制定及修订产生直接影响。

让性,增强了公示效力”^[7]。显然新《矿产资源法》的条文设置逻辑具有突出的《物权法》特质。

(1)概念引入。类似“不动产登记簿”的“矿业权登记簿”终于得到《矿产资源法》的认同。我国矿业法律体系中第一次出现“矿业权登记簿”的概念。“勘查许可证与采矿许可证”的法定表达在新《矿产资源法》中被“权证分开”迭代,突出了行政许可因素的剥离。

(2)效力判断。“矿业权设立、变更、转让、抵押和消灭自记载于矿业权登记簿时发生效力(《矿产资源法》第22条第3款)”更是熟悉的《物权法》味道。新《矿产资源法》第22条以矿业权登记簿、矿业权证书等创新概念为基础,确认了“经依法登记,发生效力;未经登记,不发生效力”的矿业权得丧变更效力判断规则。

2. 矿业权的内容构成

(1)权利特性的突出。新《矿产资源法》第23条第4款规定“在已经登记的勘查、开采区域内,不得设立其他矿业权”,特别强调了探矿权与采矿权的排他性特征。其实,许可证制度体系内勘查许可证与采矿许可证蕴含排他性的蕴意,此处再次强调并非单纯的延续确认,而是矿业权概念立法重置在立法技术与法律表达方面的突出体现。排他性特征是物权法以及基础理论的通用表达。物权的排他性效力源于其直接支配性的特征^[8]。我国《民法典》第114条明确规定物权是“直接支配和排他的权利”。探矿权、采矿权立法概念对于排他性特征的突出,无疑是矿业权物权化改造的精细处理。

(2)权利内容的强化。第一,探转采“直通车”模式的固定^⑧。相较而言,探矿权的法律设置在内容层面发生了根本性的改进,强化了探矿权的权利属性。探矿权的权利定位争议由来已久。有观点否认探矿权是权利,更倾向于将其界定为一种义务。“探转采”环节的尴尬是此种观点在实证层面的重要论据。探矿权人完成勘查阶段的义务之后,并未如愿“优先”取得采矿权的情况时有发生。关于“探转采”优先取得的转换安排在实践中并未对探矿权人取得采矿权的期待给予充分的法律保障。新《矿产资源法》针对矿产资源法实施中的突出问题,将探矿权的概念调整为“享有勘查有关矿产资源并依法取得采矿权的权利”,属于直面问题的立法回应。此种回应更是在新《矿产资源法》第25条探矿权转采矿权条文中进一步地专门展开。

第二,新发现矿产资源的制度激励。新《矿产资源法》第23条第3款还将矿业权的权利范围扩展至登记的勘查、开采范围内新发现的矿产资源。具体而言,主要呈现为两种类型,四种情况。本款内容可以理解为:矿业权人(探矿权人、采矿权人)有权依法优先取得登记的勘查、开采区域内新发现的其他矿产资源的矿业权(探矿权、采矿权),具体办法由国务院自然资源主管部门制定。不论是探矿权,还是采矿权对于新发现矿产资源的权利扩展,无疑是对矿业权人综合勘查、综合利用的制度激励安排。

三、矿业权概念立法重置的内部体系效应:“权证合一”到“去证留权”的转变

(一)《矿产资源法》(2009):矿业权是“三权合一”的权利束

矿业权(探矿权、采矿权)系捆绑矿山企业设立,矿业经营权以及矿产资源财产权三大要素的权利束。《矿产资源法》(2009)第15条,将矿山企业资格审批、矿业经营权审批以及财产权的授予统一于一体,混淆了矿业市场准入资格和矿业权主体,严重错判了矿业权人与矿业权的具体行使人可以是不同的主体。采矿权作为独立的财产权,同持有人是否具有采矿企业资质可以不相干^[9]。矿业

⑧ 魏莉华,新矿产资源法的十大亮点[N].中国矿业报,2024-11-11(001).

权“三权合一”捆绑式的权利架构,造成诸多掣肘与矛盾,难以实现市场合理配置资源的目标^[10]。“矿业权作为一个权利束,在我国矿产资源立法的进程中一直未被明确定义,造成实践层面的混乱与不明”^[11]。

第一,矿业权设立与矿山企业设立的纠葛作为“鸡和蛋的悖论”^[12],早在1996年矿产资源法修改时就已得到充分重视,只是没有在修法与之后的执行中清晰地体现^[13]。实践操作中,原工商行政管理部门与原国土资源部门摸索出了一套“预先核准”的方案,临时性地应对矿业权审批与矿山企业设立在程序上的逻辑错乱。

第二,矿业权设置中行政许可与民事物权之间的耦合与分离。《矿产资源法》(2009)对于矿业权“三权合一”立法模式的反思与检讨已然纳入理论界与实务界视野,具体论题则进一步聚焦于行政许可与物权的协调问题,主要呈现为行政许可与物权绑定至矿业权的“权证合一”模式,与行政许可与物权松绑的“权证分离”模式^[14]。前者,更加强调行政许可作为矿政管理的重要性,注重通过行政许可与物权的联动效应,进行矿政管理。后者,则认为将二者捆绑于一体的矿业权模式管控的效果太强,影响矿业权市场改革的持续深入,应将“管理矿产资源的行政权力克制在必要限度内”^[15]。

(二)《矿产资源法》(2024):矿业权是剥离行政许可的独立物权

新《矿产资源法》对矿业权概念设置中行政许可与物权之间关系的纠葛以及应对作出了选择,即剥离了《矿产资源法》(2009)中矿业权设置中的非物权因素,不再将行政许可与物权直接捆绑于矿业权概念当中。

1.《矿产资源法》(2009)第15条的删除

鉴于20世纪70年代的时代背景与立法技术,矿业权是法律给定的一个游离于当代法学范式之外的公私法杂糅型概念。理论界与实务界试图用既有的法学范式给出不同的解释路径,陆续出现“债权说”“用益物权说”“特别物权说”“特许物权说”“准物权说”“分权说”“经营权说”“探采合一说”以及“经济权利说”等不同的解释论尝试^[16-19]。矿业权的概念与性质确实是我国矿产资源立法与实务当之无愧的核心论题,亦是矿产资源法治建设及完善的重点问题。矿业权概念的立法重置,则会成为矿业权流转制度、矿业权登记制度、矿政监督管理制度以及法律责任设置等诸多核心内容进一步完善的逻辑起点与技术基础。

《矿产资源法》(2009)第15条作为“三权合一”的法律依据并未出现在新修订的《矿产资源法》当中。此次矿产资源法修订针对矿产资源开发治理中民事物权、行政许可以及企业准入等纠葛给出了制定法层面的回答,明确规定探矿权和勘查许可证分开管理,采矿权和采矿许可证分开管理的“权证分离”模式^[20],同时作为错判依据的第15条规定被直接移除。

2. 全面取消矿产资源勘查开采中的行政审批

新《矿产资源法》的关键性重置并非仅仅关注矿业权的概念,更是将重置的范围扩展至贯穿矿业权得丧变更全生命周期的行政审批。矿业权概念立法重置以及矿政管理体系中矿业权流转行政审批要素的剥离尤为抢眼。新《矿产资源法》仅在第32条压覆战略性矿产资源的特定情况下保有“有关部门批准”,其他矿政管理环节的行政审批则全面退却。

其一,出让环节:审批制向合同制的转轨。许可证制度向登记制的体系切换,意味着矿业权出让关键的制度工具由行政审批变更为合同管理。新《矿产资源法》明确要求矿业权的出让需要签订探矿权出让合同或采矿权出让合同,出让合同也跨越政策的角色,成为成熟经验的法律确认。遗憾的是,出让合同的复杂性以及体系性无法在《矿产资源法》有限的篇幅中详加体现。但作为补充,出

让合同规范的完善任务将以法律授权的方式交给国务院自然资源主管部门(第20条)。

其二,转让环节:取消矿业权流转二级市场的行政审批。矿业权转让是矿业权市场建设的中坚构成。《矿产资源法》(2009)以及配套制度行政审批的体系使得矿业权转让面对实体与程序的双重严格要求。尤其是矿业权转让合同效力与行政审批的直接绑定,使得矿业权转让合同纠纷成为争议的频发区域^[21]。《最高人民法院关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》(以下简称《矿业权司法解释》)从司法裁判的角度就促进矿业权流转,诚信当事人的保护等方面进行了充分的努力,但终究受制于严格的矿政管控体系以及报批义务条款的实效。《矿业权司法解释》欲言又止的过渡方案无法承载重构性的体系效应。新《矿产资源法》的规范设置使得行政审批全面退出矿业权转让环节成为现实。尤其是矿业权转让环节的行政规制因全面取消行政审批而发生系统性转向,行政审批不再决定合同效力,而是将其归还给当事人意思自治^[22]。

(三)小结:矿业权的物权化改造

2007年《物权法》第123条(现《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第329条),从体系解释的路径证成了矿业权的物权特质,并从法律依据的层面给出了用益物权的明确表态。可以说,《物权法》的颁行开启了矿业权物权化的新篇章。但原矿产资源法以及配套规定搭建的法律体系,并未进行系统性的调整,矿业权概念中行政许可与物权因素的冲突并未消失,只是二者之间的张力发生了“偏私型”(偏向物权性)的转变^[23]。不可否认的是,《矿产资源法》(2009)在界定权利与规范管理这两个立法目的之间依然存在交叉混乱,权利与权力的边界模糊,权利保护不足^[24]。2017年7月,《矿业权司法解释》在承认矿业权兼具民事物权与行政许可双重属性的基础之上^[25],强调“人民法院在个案审理中进一步突出矿业权的物权属性,将矿业权的财产属性和行政许可属性适当分离,弱化公法规范及行政审批对矿业权流转合同效力的影响”^[26]。

新《矿产资源法》在《物权法》与《矿业权司法解释》的基础上再进一步,完成矿业权概念的立法重置,即完成了矿业权“去证留权”的物权化改造。其一,物权化改造的方式。矿产资源法对于矿业权的立法设置采取了“权证合一”的模式,即行政许可与民事物权打包的方式,此处新《矿产资源法》剥离了矿业权概念中行政许可的因素,即代表行政许可的“证”,不再保留,仅保留民事物权的因素,完成“去证留权”。其二,物权化改造的效果。不论是《物权法》还是《矿业权司法解释》受制于《矿产资源法》(2009)以及配套规定的限制,无法回避矿业权中行政许可的因素,均未完成矿业权的物权化改造。新《矿产资源法》从立法层面对矿业权中行政许可与民事物权进行切割,进而完成了从“三权合一”到“民事物权”的改造。

四、矿业权概念立法重置的外部体系效应:矿业权制度的规则补充与立法跟进

(一)规则补充:关键条款的重点细化

新《矿产资源法》对于矿业权概念的立法重置已经较为完备,但仍存在进一步完善的空间。

其一,“探转采”的费用收取问题。新《矿产资源法》第23条第1款强化的探矿权的权利内容,通过法律固定了“探转采”的“直通车”模式。“优先权”模式的实务争议以及保障不力的问题得到一揽子的解决。第25条更是就“探转采”进行细致化的规定。但遗憾的是,新《矿产资源法》第23条(探矿权、采矿权)、第25条(探矿权转为采矿权)以及第6条(费用)、第21条(出让收益)均未对“探转采”是否再行缴纳费用予以明确。进言之,适用新《矿产资源法》第25条“原矿业权出让部门应当与该探矿权人签订采矿权出让合同,设立采矿权”时,是否还应该同时适用《矿产资源法》第6条、第21条规

定,缴纳采矿权出让收益是立法尚未解决的关键问题。解释论层面显然存在着“缴纳”与“不缴纳”两种截然不同的路径。但该问题的回答应避免单线条直接的是或否的处理,而是在综合考虑此次《矿产资源法》修订确立的费用体系改革的基础之上作出判断。新《矿产资源法》第21条设计的规范体系尚处于粗线条式的框架结构,而具体的费用类别、收取方式以及收取额度等内容均需财政部门与自然资源主管部门的合作与合力。具体而言,“探转采”是否缴纳采矿权出让收益,应重点考虑探矿权是否完成有偿处置的因素。但完成有偿处置的探矿权在实践中并非一概不予缴纳采矿权出让收益,需要注意各省是否存在特殊规定。如未完成有偿处置,以申请在先方式取得空白地的探矿权,在“探转采”时不予缴纳也许更加利于“鼓励找矿”。考虑此次《矿产资源法》的篇幅设置,费用体系的重置还依赖于配套制度的跟进,尤其是作为配套法规的《矿产资源法实施条例》应避免“国务院可以根据不同情况规定减收或者免收有关费用”流于形式^[27]。新修订的《矿业权出让收益征收管理办法》甚至应专章对“探转采”的费用问题进行全面回应。

其二,新发现矿产资源的矿业权。新《矿产资源法》第23条第3款确认了矿业权人登记的勘查、开采范围内对新发现其他矿产资源的矿业权。但“具体办法由国务院自然资源主管部门规定”的接口设置暗示了此问题的复杂性。矿产资源自然禀赋的不同决定了其勘查、开采的地质规律的差异。例如,高风险的有色金属的探矿权,是否当然取得其登记勘查范围内几乎无勘查风险的砂石土类资源的采矿权。再如,煤炭资源富集地区的有色金属探矿权人,可否当然地取得其登记范围内大概率存在的煤矿采矿权。即以获得高风险的探矿权为名,取得低风险或者无风险矿产资源的采矿权的制度漏洞需要尤为注意。新《矿产资源法》给出综合勘查、综合利用的制度激励,但需避免其异化为规避矿业权竞争性出让的路径选择。

(二)立法跟进:配套制度的同步展开

“新《矿产资源法》带动矿产资源法律体系由计划经济思维制度设计向市场经济逻辑制度重构的飞跃^[28]。”矿业权是矿产资源法的元概念,其物权法化改造的立法重置不仅引发矿产资源法基本制度的联动调整效应,更会将此种效应扩展至我国矿产资源法律体系的建设。新《矿产资源法》尽管是重构性的修订,但其80条的法条容量以及授权立法机制的延续,无法完成矿产资源法治体系的全面重构,配套制度的积极跟进尤为必要。

我国矿产资源法律体系的搭建选取了多层级法律渊源的搭建模式。《矿产资源法》承载的制度与规则供给功能受到条文篇幅有限与授权立法偏重的制约。大规模的规则供给功能则由行政法规、部门规章、地方性法规、地方政府规章、司法解释、司法判例以及一般规范性文件等不同的法源支撑。作为法律规范系统基本构成的矿业权概念以及相关制度的重构必然引发围绕其展开的其他规范的联动性修订。而这种联动修订主要表现为“废”与“立”两个方面。

1. 全面废止违背修法精神的制度规范

其一,1998年国务院连续颁行的《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》以及《探矿权采矿权转让管理办法》三部行政法规(尽管在2014年修订)的废止首当其冲。三部行政法规作为矿产资源法的基础配套规定已经超负荷运行20余年,诸多制度体系受到矿政管理与环境资源司法实践的驾控。例如,《探矿权采矿权转让管理办法》对于矿业权转让合同未经审批无效的判断规则已经在环境司法实践中嬗变为多样的扩张解释路径。此次矿产资源法的系统修订瓦解了三部行政法规继续运行的正当性基础。因此,完成历史任务的行政法规“三法”将退出矿产资源法治建设的主战场。

其二,1994年国务院颁行的行政法规《矿产资源法实施细则》(以下简称《实施细则》),设有7章,46条。就颁行时间与预期功能而言,《实施细则》均指向1986年版的《矿产资源法》。尴尬的是,1996年《矿产资源法》完成修改,计划经济向市场经济转轨的修订,更是从根本上限定了《实施细则》功能发挥。“本细则由地质矿产部负责解释”的立法表达也从侧面印证了《实施细则》的年代感。值得注意的是,《实施细则》是现行有效的行政法规,依然在矿政管理与司法实务中发挥着作用。此次矿业权概念的立法重置将对《实施细则》形成第二次根本性的冲击。例如,《实施细则》对于探矿权人和采矿权人的权利、义务界定条款需按照矿业权的立法重置进行系统性的调整。再如,许可证制度向登记制度的切换,使得大量的行政审批条款不合时宜。还如,非法转让矿业权的法律责任将失去法律依据。破坏性采矿也在新《矿产资源法》中失去了位置。因此,《实施细则》已经圆满完成了其促动矿产资源勘查、开采以及保护的历史任务。

2. 积极推进矿产资源法律体系的完善

其一,矿产资源法律体系的规范更新。矿业权概念的物权化改造将凸显当前矿产资源法律体系的滞后性,其体系重构不可避免。“立”与“废”作为矿产资源法律体系重构的抓手,具有同步展开的紧迫性。旧的规范体系废止,新的规范体系尚未建立的停摆窘境应极力避免。诚如上文所述,我国政策驱动式的矿产资源法律体系中一般规范性文件的整理以及跟进的任务尤为突出。一般规范性文件在当前法律体系中规则供给的积极功能并不会因为矿产资源法的修改而自动愈合。各种渊源的矿产资源法律规范也面临着重大修改的任务。

其二,《矿产资源法》授权性规范的同步跟进。尽管《矿产资源法》完成了重构性修订,但授权立法的模式与粗犷立法风格仍然得到了坚持。此处仅以新《矿产资源法》第二章《矿业权》为例,观察授权性条款的设置情况。

(1)授权自然资源主管部门。新《矿产资源法》将矿业权出让合同示范文本(第20条第2款),矿业权登记的具体办法(第22条第4款),新发现其他矿产资源的矿业权(第23条第3款),以及探矿权豁免(第28条)、采矿权豁免(第29条)等规则细化的权限明确地授予自然资源主管部门。此外,矿业权出让收益征收办法则授权给国务院财政部门会同国务院自然资源主管部门、国务院税务主管部门制定(第21条第2款)。

(2)法律、行政法规保留。《矿产资源法》在矿业权市场化出让的例外(第17条第1款),禁止或者限制开采矿产资源区域(第18条第4款),矿业权期限及续期例外、采矿权最长期限(第24条),探转采“直通车”的例外(第25条第1款)等诸多条文中设置了法律、行政法规保留的条款,提前预留了与其他法律、配套行政法规的接口。

(3)授权地方。第17条第2款授权县级以上人民政府自然资源主管部门按照规定权限组织矿业权出让。采矿权豁免的监督管理要求(第29条)则授权给省、自治区、直辖市的规定。

可见,矿产资源法的修订仅仅是矿产资源法律体系重构的开始。尽管作为配套行政法规的《矿产资源法实施条例》的制定工作已经启动,但距离共识的广泛形成尚有不小的争议,法规制定进度上也仅是完成自然资源主管部门的程序。涉及不同主体的大量授权条款背后的配套规范体系的搭建方才是矿产资源法深入贯彻实施,保障矿业高质量发展的持续发力点。

结语

探矿权与采矿权作为法定概念出现于1986年制定的《矿产资源法》。随着《矿产资源法》的修改

以及系列配套规定的颁行,以探矿权、采矿权为立法技术核心的矿产资源法律体系逐渐形成。但带有浓厚计划经济色彩的《矿产资源法》因其计划性、管制性模式的弊端,逐渐呈现出诸多问题^[29]。时隔近30年的《矿产资源法》实质性再修订,将立法主线由旧法以权力为中心切换为以权利为中心的制度设计,以立法重置的方式完成了矿业权的物权化改造,实现了矿业权“三权合一”向“去证留权”的根本转变^[30]。矿业权的得丧变更遵从物权法确立的不动产物权变动规则,突出矿业权登记的制度功能。内容构成则强化了矿业权的排他性特征,增设了探矿权转采矿权的“直通车”模式,明确了综合勘查、综合利用的制度激励措施^[31]。尽管《矿产资源法》修订对于矿业权概念的立法重置已经较为完备,但仍存在进一步完善的空间。规则补充层面,“探转采”的费用收取与新发现矿产资源的矿业权设置均是事关矿业权概念立法重置效果的关键问题。立法跟进层面,配套法律体系的“立、改、废”的同步跟进亦是尤为紧迫。矿业权概念的立法重置是此次修法的重大突破,但也仅仅是以高质量法治推动矿产资源治理的中国式现代化的再出发。

参考文献:

- [1] 甘藏春.在《矿产资源法》修改协调小组会议上的讲话[J].国土资源通讯,2012(2):19-21.
- [2] 曹宇.矿产资源开发私法机制研究:偏私型公私综合法论及其展开[M].北京:中国法制出版社,2018:41.
- [3] 郝伟明.当代社会化语境下矿业权法律属性考辨[J].法学家,2012(4):89-102,178.
- [4] 李显冬.追本溯源集:从矿产资源法论法治系统思维[M].北京:应急管理出版社,2025:104-105.
- [5] 魏莉华.新《矿产资源法》释义[M].北京:中国大地出版社,2024:107.
- [6] 曹宇.矿业权登记的理论反思与修正面向[J].河北法学,2014(5):172-179.
- [7] 李显冬.中华人民共和国矿产资源法专家解读与案例解析[M].北京:应急管理出版社,2024:186.
- [8] 谢在全.民法物权论[M].5版.北京:中国政法大学出版社,2011:24.
- [9] 张文驹.矿业市场准入资格和矿权主体资格[J].中国国土资源经济,2006(10):4-8,46.
- [10] 刘欣.《矿产资源法》基本问题探析[J].中国国土资源经济,2019(11):31-38.
- [11] 张忠民,王雅琪.矿业权纠纷裁判的样态与修正:以最高院受理的案件为样本[J].中国地质大学学报(社会科学版),2020(5):45-47.
- [12] 蒋文军.矿业权行政管理实务:矿业律师的实务经验与视角[M].北京:法律出版社,2012:15-20.
- [13] 国土资源部地质勘查司.各国矿业法选编[M].北京:中国大地出版社,2005:1181.
- [14] 张璐.《矿产资源法》修改中的“权证分开”问题研究[J].甘肃政法学院学报,2010(6):65-70.
- [15] 李海婷,史登峰.实施矿业权登记与勘查开采行政许可相分离的关键问题分析[J].中国矿业,2025(4):34-40.
- [16] 江平.中国矿业权法律制度研究[M].北京:中国政法大学出版社,1991:56-58.
- [17] 崔建远.准物权研究[M].2版.北京:法律出版社,2012:20.
- [18] 李显冬.中国矿业立法研究[M].北京:中国人民公安大学出版社,2006:51.
- [19] 程庆栋.区域协同立法层级关系困境的疏解[J].法学,2022(10):32-44.
- [20] 鹿爱莉,孙君.关于矿产资源管理中权与证管理制度的思考[J].中国国土资源经济,2025(1):56.
- [21] 秦鹏,祝睿.未经行政审批之矿业权转让合同的效力认定:裁判实践与应然路径[J].法律科学(西北政法大学学报),2018(2):143-151.
- [22] 曹宇.采矿权转让合同行政规制的制度反思与修正理路[J].中国人民大学学报,2023(4):67-69.
- [23] 曹宇.矿产资源开发法律机制的理论重构:偏私型公私综合法论[J].内蒙古社会科学(汉文版),2018(2):87-93.
- [24] 杜辉,陈德敏.论《矿产资源法》制度重构的模式选择与具体路向[J].资源科学,2012(1):58-64.
- [25] 郑学林,王旭光,贾清林,等.矿业权纠纷案件的审判理念与最新裁判规则:《最高人民法院关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用[J].法律适用,2018(5):76-82.
- [26] 杜万华.最高人民法院审理矿业权纠纷司法解释理解与适用[M].北京:中国法制出版社,2017:40.
- [27] 曹宇,张琪,李显冬.“双碳”目标实现的矿产资源法回应[J].中国人口·资源与环境,2022(4):76.
- [28] 胡德胜,郭云鹏.新《矿产资源法》体系下陆上固体矿产探矿权的界定研究:经济、科技和行政的综合视角[J].中国矿业,2025(4):19-26,1.
- [29] 陈德敏,王华兵.《矿产资源法》的修改:以增强政府公共服务性为导向[J].重庆大学学报(社会科学版),2012(1):99-103.
- [30] 曹宇.中华人民共和国矿产资源法理解与适用[M].北京:法律出版社,2025:125-128.
- [31] 魏莉华.新矿产资源法的十大亮点[J].自然资源通讯,2024(21):17-20.

Legal boundaries and conflict resolution in regional collaborative legislation

CAO Yu^{1,2}

(1. Inner Mongolia University, law school, Hohhot 100021, P. R. China; 2. Inner Mongolia Natural Resources Rule of Law Research Center, Hohhot 010021, P. R. China.)

Abstract: Mineral resources constitute an essential material foundation for economic and social development, with their exploration and exploitation bearing significant implications for the national economy, people's livelihood, and security. The Mineral Resources Law enacted in 1986, serving as the fundamental legislation governing mineral resource development, utilization, and protection, underwent partial amendments in 1996 and 2009. However, it ultimately failed to transcend the specific limitations of planned economy-era legislation, proving inadequate in comprehensively addressing emerging situations and challenges within the mineral resources sector. The new Mineral Resources Law implemented on July 1, 2025, represents the first comprehensive revision since its promulgation, serving not only as a crucial legal safeguard for high-quality development in the mining industry but also as a vivid manifestation of China's persistent efforts in constructing a legal framework for mineral governance. Mining rights stand as the core conceptual framework within the Mineral Resources Law, forming the pivotal support for its institutional architecture. The legislative configuration of this concept constitutes a critical issue in the legal system construction of mineral resources. The new Mineral Resources Law completes the transformation of the real right of mining rights by legislative resettlement, and realizes the fundamental transformation of mining rights from the "three rights in one" into the "right of de-certification". The establishment, alteration and elimination of mining rights comply with the real estate rights change rules established by the Property Law, highlighting the institutional function of mining rights registration. The content composition strengthens the exclusive features of mining rights, adds a "through train" mode of converting prospecting rights into mining rights, and clarifies the system incentives for comprehensive exploration and integrated utilization. The legislative main line of the new Mineral Resources Law switches the power-centered system design to the rights-centered system design. Although this amendment is more appropriate for the legislative reset of the concept of mining rights, there is still further space for improvement in the construction of the system. For the supplement of the rules, for the "exploration to mining" fees, the new Mineral Resources Law designed to regulate the system is still in the rough framework structure, the specific types of fees, collection methods and collection of the amount of content are required to the financial sector and natural resources departments in charge of the cooperation and joint efforts. Specifically, whether mining rights transfer proceeds should be levied during "prospecting-to-mining" transitions must principally consider whether prospecting rights have undergone compensated disposition. For prospecting rights acquired through priority application in unexplored areas, "exploration encouragement" should serve as a key determinant in deciding such charges. Regarding the establishment of mining rights for newly discovered mineral resources, while emphasizing the implementation of institutional incentives for "comprehensive exploration, integrated utilization, and rational extraction", vigilance must be maintained against potential distortions into pathways evading competitive allocation of mining rights. At the legislative follow-up level, synchronized advancement of the "establishment, reform, and abolition" within the supporting legal system proves imperative. The "establishment" and "abolition" as the mineral resources legal system reconstruction of the grasp, has the urgency of synchronization. Comprehensively abolish the system of norms that are contrary to the spirit of the amendment, and at the same time strengthen the construction of supporting norms behind a large number of authorization clauses involving different subjects.

Key words: Mineral Resources Law; mineral rights; prospecting rights; mining rights; mining law

(责任编辑 刘 琦)