



学习目标

1. 了解《矿产资源法》的立法依据及调整对象。
2. 了解我国《矿产资源法》的表现形式。
3. 了解我国《矿产资源法》的基本原则。



引导案例

基本案情

孙素贤等三人于 2004 年投资承包内蒙古自治区奈曼旗青龙山镇向阳所村林地,承包期为 15 年,用于开发铁矿。孙素贤等三人委托玄正军办理勘查许可证,并将委托勘查合同书、林地承包合同书、存款证明、探矿权申请登记书等相关资料及办证资金 114 万元交付玄正军。2005 年 12 月 28 日,经内蒙古自治区国土资源厅批准,通辽市国土资源局对奈曼旗青龙山向阳所一带铁矿普查探矿权实行挂牌出让,并予以公告。

玄正军将办证资料上孙素贤的名字篡改成自己的名字,并私刻“辽宁省第四地质大队”的公章伪造勘查合同,用孙素贤等三人交给他的办证资金,以奈曼旗北方建筑公司(该公司法定代表人为玄正军)的名义竞标,将勘查许可证办至玄正军自己名下。2006 年 2 月 13 日,内蒙古自治区国土资源厅向玄正军颁发了矿产资源勘查许可证。孙素贤等三人提起诉讼,请求:确认案涉矿产资源勘查许可证归孙素贤等三人所有。

裁判结果

通辽市中级人民法院一审认为,玄正军利用孙素贤等三人提供的资金及办证所需资料,篡改名头、制作虚假申报材料,以欺骗手段取得勘查许可证,侵犯了孙素贤等三人的探矿申请权,遂判决案涉矿产资源勘查许可证上设立的探矿权为孙素贤等三人所有。

内蒙古自治区高级人民法院二审认为,孙素贤等三人主张玄正军采取伪造资料等方式取得案涉勘查许可权,其应向国土资源主管部门反映情况,由主管部门查清事实后采取措施,也可以依法向人民法院提起行政诉讼,请求撤销玄正军取得的勘查许可证。孙素贤等三人提起的诉讼,不属于民事诉讼范围。

二审法院裁定撤销一审判决,驳回孙素贤等三人的起诉。最高人民法院经再审审查认为,探矿权的取得须经国土资源主管部门的许可,此种行政许可具有赋权性质,属行政机关管理职能。在探矿权须经行政许可方能设立、变更或者撤销的情况下,孙素贤等三人请求确认矿产资源勘查许可证归其所有,不符合法律规定的民事诉讼受案范围,二审法院裁定驳回起诉并无不当。

典型意义

矿业权兼具民事物权属性和行政许可特性。矿业权的权利行使和救济关涉行政权与司法权的职责分工。探矿权的取得须经国土资源主管部门许可,矿产资源勘查许可证的登记、变更等属于国土资源主管部门的行政管理职能。

委托人委托他人办理勘查许可证,受托人未忠实履行受托义务,采取欺诈的手段,将勘查许可证办理在自己名下,委托人直接提起民事诉讼,请求确认勘查许可证归其所有,是权利救济渠道的不当选择,人民法院裁定驳回起诉是对行政机关行政管理职能的尊重,准确把握了司法权介入的法定边界。

本案情形下,委托人可以利害关系人身份向国土资源主管部门提出撤销申请,并请求对探矿权的归属依法作出处理;可以依法提起行政诉讼,请求人民法院对国土资源主管部门的具体行政行为进行审查;可以依据合同向受托人主张违约责任或者民事损害赔偿,实现权利被侵害后的法律救济。

END

第一节 矿业法律法规概述

一、资源法概述

近年来,我国的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。在现存的法律领域当中,资源保护法尽管是一个新兴的部门,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我国经济发展的主题,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,国家出台了一系列相关法律。

我国资源法包括的内容非常广泛,目前相关的资源法规主要有以下几个方面。

- (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》;
- (9) 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》;
- (10) 文物资源:《中华人民共和国文物保护法》。

二、矿产资源与《矿产资源法》

矿产资源是由地质作用形成的,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《中华人民共和国矿产资源法》,如何认定、区分该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。

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》(以下简称《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》作为《矿产资源法》的补充。

《矿产资源法》法律体系并不只是指矿产资源法本身,而是指矿产资源法律

规范的总称。



小贴士

核能立法及相关法律法规

有核国家(地区)有核能专门立法及规章。例如,美国制定了《核能法》;加拿大制定了《核能法》《核燃料废物法》《核责任法》《核安全和控制法》及《铀矿(安大略)职业卫生和安全规章》;德国颁布了《和平利用原子能和防止其危害法》(1959年)和《预防性的辐射防护法》(1986年),2002年制定了《有序结束利用核能进行行业性生产电能法》,以立法的形式确定了“限制利用现有核电站,不再批准建立新的核电站,到2021年基本实现关闭现有19座核电站”的目标;法国没有核能法,却制定了一系列规章:《Bataille法(放射性废料管理)》(1991年)、《放射性材料和废料可持续管理规划法》(2006年)、《核透明和安全法》(2006年)以及其他核能相关法规及政令;英国于1946年颁布《原子能法》,还制定了《核设施法》(1965年)和《放射性材料法》(1993年);日本于1955年颁布《原子能基本法》,还制定了一系列法律和规章。

三、《矿产资源法》产生和发展

《矿产资源法》成为法学一个专门的分支学科经历了一个漫长而复杂的历程。《矿产资源法》的产生和发展是与工业化过程密切联系的。

(一) 国外《矿产资源法》的产生、发展

从世界范围来看,《矿产资源法》的孕育、产生和发展,大体经历了以下四个历史时期。

1. 突破矿业发展限制的《矿产资源法》孕育期

前工业化时期,统治者为了维护自己的利益,实行禁矿政策和限矿法制,推行矿冶官营。18世纪,英国土地法令规定,所有未开采的金和银矿床均归王室所有。在欧洲,为得到大量矿产品,实行采矿许可权政策。这些矿业的法令和政策是近代《矿产资源法》的萌芽。

2. 保护矿业权的《矿产资源法》产生期

19世纪中叶后,英、法、比、德、美、日相继进入实现工业化过程。矿产资源需求急剧上升。为了保护矿业主利益,使工业建设有足够的矿产品保障,各国纷纷制定矿业法律。1872年美国的《矿物探测法》是最早的矿产勘查法之一。按该法律规定,只有美国公民和那些申报要成为美国公民者,才有资格取得公有矿产的权利。1878年,美国制定了《木材石料法》。在著名的《谢尔曼反托拉

斯法》颁布的 1890 年,美国制定了《谢尔曼白银购买法》,连同 1900 年的《金本位法》,成了世界上最先制定特种矿产法律的国家。1905 年,美国颁布《采矿废物倾倒入法》;1920 年,美国将《木材石材法》中的石料部分另行修改,形成《矿山租赁法》。

最早使用矿业法名称制定专门法律的国家是日本。日本于 1873 年颁布《矿业法》,并于 1877 年制定《砂矿法》。这两部法律直到 1950 年 12 月 20 日才被《日本矿业法》替代。

从 19 世纪中叶到 1920 年的《矿产资源法》产生时期,《矿产资源法》主要表现在保护探矿权和采矿权,国家通过授予探矿权和采矿权等措施实施矿业管理。在这一时期不仅工业化国家制定了《矿产资源法》,一些农业化国家也制定了有关矿产资源法,如 1899 年苏丹颁布了《采矿(找矿执照)条例》。

3. 保护国家矿产所有权的《矿产资源法》发展期

20 世纪 20—70 年代是矿产资源经济飞速发展的时期。世界经过经济、政治、社会动荡与改组,《矿产资源法》也经历了蓬勃发展的时期。

自 19 世纪末《矿产资源法》诞生以来,到 20 世纪 70 年代,《矿产资源法》从简单地保护矿业权利发展到保护国家矿产所有权。大多数国家规定矿产资源属国家所有。例如,1938 年英国公布《煤炭法》的目的是实行国有化,先前开采煤炭的人,不论是否为采矿承租权的所有者,都变成英国煤炭委员会的承租人。这个时期的《矿产资源法》的发展分两个阶段。

(1) 第一阶段(20 世纪 20—40 年代)。该阶段强调矿产资源归国家所有,如 1938 年墨西哥的矿业法、1935 年智利的矿业法令、1934 年巴西矿业法的规定。1929 年,资本主义世界经济危机和第二次世界大战期间主要形成矿产管制的《矿产资源法》。《矿产资源法》发展前 30 年的特征是规定矿产资源归国家所有。

(2) 第二阶段(20 世纪 50—70 年代)。“二战”后,一批殖民地、半殖民地国家相继独立。《矿产资源法》中矿产所有权与国家主权联系起来。对矿业公司中的外国股份进行限制。例如,巴基斯坦 1958 年的《矿山及矿产管理法》限定外国人最高股份在 49% 以内。

1962 年第十七届联合国大会通过了《关于天然资源之永久主权宣言》,承认“拥有资源的国家具有为该国的发展和国民的福利使用资源的权力”。发展中国家纷纷进行国有化立法,宣布将外国资本控制的石油及金属矿山收归国有,成立国营采矿企业。例如,1964 年阿尔及利亚、1965 年加纳和危地马拉、1970 年赞比亚的《矿产资源法》均体现了强烈的国有化特征。

在此期间,不仅发展中国家制定《矿产资源法》,发达资本主义国家修改完善《矿产资源法》,苏联和东欧国家的矿产资源立法工作也很活跃。1960 年,匈

牙利制定并于1961年7月1日实施《矿产法》；1969年5月12日，德意志民主共和国人民议院通过并于1969年6月12日实施《矿产法》；1975年7月9日，苏联制定并于1976年1月1日实施了《苏联和各加盟共和国地下资源立法纲要》；1968年，南斯拉夫塞尔维亚社会主义共和国制定了《矿业法》。

苏联和东欧国家这一时期制定和实施的《矿产资源法》是世界《矿产资源法》历史上最重要的一部分。其特点之一是规定矿产资源的国家所有属于全民所有，与西方国家的矿产资源国家所有区别开来；其特点之二是较多地规范了具体矿产资源勘查、开采行为，限制了探矿权人和采矿权人的权力；其特点之三是给国家行政管理机关规定了较大的权限，行政机关具有较大的实际决定权。

4. 保护人类环境与促进国际合作的《矿产资源法》新时期

20世纪80年代，各国矿产资源立法表现出新的生机。

首先，各国保护人类生存与发展环境纳入矿产资源立法内容。各国立法机构将矿产资源开发与环境保护包含在《矿产资源法》中。各国法律规定防止矿山采掘加工对环境的损害及使用矿物燃料对大气环境的损害。

其次，各国制定促进国际矿业合作法律制度。经过60—70年代国有化以后，发展中国家的矿业情形并没有好转，甚至恶化。世界性经济危机还使矿产品过剩，价格下降，利率上升，矿山项目成本上涨。80年代以来，发展中国家一直在寻求国际合作的立法途径，试图既能利用外国资本和技术，又能有效控制矿产资源所有权和国家主权。这段时期产生了一些新的法律，如阿根廷1979年制定的《矿业促进法》，采用一系列税收鼓励和其他矿产投资保证措施，专门鼓励国际矿产投资。

联合国开发技术合作部自然资源和能源处为发展中国家设计了一部矿产开发法样本，堪称当代《矿产资源法》的典型模式。样本所列清单内容可为尚未制定《矿产资源法》的国家以参考，也可为已制定《矿产资源法》的国家修改和完善此法时参考。

（二）中国《矿产资源法》的产生和发展

中国矿冶历史渊源流长，铁、铜、金、银、盐、石棉、煤、芒硝和制陶黏土等几十种矿产都有悠久的开发利用史。矿产资源立法成历代统治阶级法制的重要内容。

中国矿冶立法很早。西周时期已有关于矿冶的禁令，设有专门的官吏执掌其事，春秋时期，中国已进入铁器时代，强盛的诸侯国大兴渔盐和铸铁，实行矿冶制盐官营，并设有铁官；至唐代，官营矿冶日趋发达，设盐铁等官吏经营官矿，禁止民采；宋朝中国已有大规模的炼铁工业，年产量约125万吨，超过英国工业化革命早期的铁产量。

宋代设坑冶监，矿冶法制更趋严密。元朝至清初，统治者为防止劳动人民

的反抗和对财政的冲击,对可制作武器的铁、铜和可作货币的金、银管制极严,私人开矿的则处以重刑。封建王朝长期实行矿冶官营,或民办官收和商办官督的政策。封建统治者通过法律形式对矿冶进行控制和干预,严重阻碍了我国矿业的发展。

1840年,中国闭关自守的大门被殖民主义者敲开后,矿产资源成为列强吞噬的对象。国内资本主义也开始产生萌芽。新的矿业生产关系需要立法加以调整。清光绪二十四年(1898年)10月,清政府订立路矿章程二十二条,此年6月又加修正款四条。中国的路矿章程仅比美国的《木材石料法》晚20年。后来,清政府参照英、美、德、法、澳、比、西、日等国家的矿业法规,于光绪三十三年(1907年)颁布《大清矿务章程》,次年又加以修改,由于辛亥革命的爆发,中国第一部《矿产资源法》实际并未实施。

民国三年(1914年),农商部又仿照日本矿业法修订了矿业条例,以大总统命令颁布,实施后意见纷繁。民国五年(1916年),农商部设修订矿法委员会,请英国律师林锡(G. G. Lindseg)和华人张轶欧、丁文江、翁文灏等参加,草拟了矿业法草案。同年,又起草了一个较前者稍佳的矿业法草案。几经搁置,一直到民国十九年(1930年)国民党政府才正式颁布了《矿业法》,1932年进行了第一次修订。该法规定了矿业权、国营矿业、小矿业、用地、矿税、矿业监督和处罚等内容,共9章121条。

作为矿产资源的附件,1930—1932年还制定了《矿产法实施细则》《矿业登记规则》《矿场实习规则》《土石采取规则》《整理全国地质调查办法》《农商部征收矿业税办法》。1949年新中国成立以后,台湾省国民党当局继续使用并修订“矿业法”,50年间“矿业法”共修订了10次。

中华人民共和国成立以后,国家机关十分重视矿产资源法制建设。国家以宪法的形式明确规定矿藏属国家所有。最高国家行政机关制定了一系列矿产资源行政法规。1950年12月22日政务院第64次政务会议通过、1951年4月18日政务院公布了《中华人民共和国矿业暂行条例》。该条例规定了“全国矿藏均为国有,如无须公营或划做国家保留区时,准许并奖励私人经营”等基本原则,对整理旧矿区、探采新矿区、探矿人及采矿人的责任作了具体规定。

1965年12月17日国务院批准了地质部制定的《矿产资源保护试行条例》。该条例对地质勘探、矿山设计、矿山开采、选矿、冶炼、矿产加工和使用过程中的矿产资源保护和合理利用作了具体规定。该条例还规定了地下水管理事项。1980年4月24日国务院批准,1980年5月12日地质部等8个部门发布了《群众报矿奖励办法》。1982年2月13日,国务院发布了《矿山安全条例》和《矿产安全监督条例》。1984年1月23日,国务院发布了《工矿产品购销合同条例》。此外,还有大量矿产资源法律规范存在于我国的相关法律、行政法规和地方性

法规等法律形式中。

法律是矿产资源法律规范的基本表现形式。当社会主义民主与法制得到加强的时候,用法律形式集中表现矿产资源法律规范的工作提上议事日程。1979年9月,在国家经委领导下,由地质部牵头,冶金、煤炭、石油、化工、建材及二机部等部门派人参加共同组成《矿产资源法》起草办公室,开始《矿产资源法》起草工作。1981年9月,由国家经委主持,有关部门负责同志参加讨论修改后,形成《矿产资源法》送审稿,报国务院审定。

此后,国务院办公厅先后征求了省、自治区、直辖市人民政府,国务院有关部门以及部分法律专家的意见后又进行了修改。1984年10月30日,经国务院常务会议讨论,同意将《矿产资源法(草案)》提请全国人大常委会审议。1985年,六届人大第十一次和十二次常务会议对《矿产资源法(草案)》进行了全面的研究和修改,再次提请人大常委会进行审议。1986年3月19日,第六届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过,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。

《矿产资源法》是国家意志的体现,充分反映了我国全体人民的根本利益,体现了宪法精神。《矿产资源法》对矿产资源勘查、开发利用和保护中的重大问题都作了明确的规定。它原则性强、内容全面、语言精练,是一部比较好的矿产资源法律规范。《矿产资源法》是用法律形式表现矿产资源法律规范中的一部,已经或可以在其他法律中表现的矿产资源法律规范则在有关法律中表现。例如,与矿产资源有关的诉讼程序,在《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民事诉讼法》)、《中华人民共和国行政诉讼法》和《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)中表现;与矿产资源有关的基本建设问题,则在有关基本建设法规中表现。

《矿产资源法》是矿产资源法律规范的概略性法律规范文件,它的一些条款需要具体化。《矿产资源法》条款的具体化通过制定行政法规和地方性法规,以及加强法律解释来实现。

《矿产资源法》公布以后,1987年4月29日国务院发布了《矿产资源勘查登记管理暂行办法》《全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法》《矿产资源监督管理暂行办法》。经国务院批准,原石油部1987年12月24日发布了《石油及天然气勘查、开采登记管理暂行办法》;经国务院批准,1988年7月1日原地质矿产部发布了《全国地质资料汇交管理办法》。

1992年11月7日,第七届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国矿山安全法》(以下简称《矿山安全法》)。1993年7月19日,原地矿部

发布了《违反矿产资源法行政处罚办法》。1994年3月26日,国务院发布了《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》)。随着改革开放的不断深入,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》。《矿产资源法》与以上几部行政法规构成目前我国《矿产资源法》的基本骨架。

《矿产资源法》颁布实施以来,我国矿产开发秩序开始好转,依法探矿依法采矿的新秩序已经确立,矿产开发活动进一步纳入法制轨道,完善的矿产资源法规体系正在建立。

当前,《矿产资源法》的实施和完善工作正向纵深方面发展。在实施方面,国务院地质矿产主管部门已不失时机地将矿产资源监督管理提上议事日程,矿产资源监督机制正在建立。

第二节 我国矿业法律关系体系

一、立法依据

《矿产资源法》是我国调整矿产资源勘查、开采活动等各种社会关系的一项基本法律。

在我国的法律体系中,《宪法》是根本法,具有最高的法律效力,是制定其他法律的立法基础,《矿产资源法》也不例外,在《矿产资源法》总则的第1条就明确指出:“根据中华人民共和国宪法,特制定本法。”这就表明,《矿产资源法》是以《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)为立法依据的,主要表现在以下几个方面。

(一) 矿产资源属国家所有

《宪法》第9条第1款规定,矿藏(矿产资源)属于国家所有,即全民所有。这是对矿产资源所有权的认定。根据这一原则,《矿产资源法》第3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的国家所有权,不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。”此外,还规定了勘查矿产资源,必须依法登记;开采矿产资源,必须依法申请取得采矿权;国家对矿产资源实行有偿开采等。

这些都是矿产资源国家所有原则的延伸。

(二) 国家保障矿产资源的合理开发利用

《宪法》第9条第2款规定,国家保障自然资源的合理利用。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。根据这一原则,《矿产资源法》第

3 条第 2 款规定,国家保障矿产资源的合理开发利用,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏矿产资源,各级人民政府必须加强矿产资源的保护工作。此外,还规定了禁止乱挖滥采、破坏矿产资源,对造成矿产资源破坏的给予制裁。

(三) 国有矿山企业、集体矿山企业和个体采矿的法律地位

《宪法》第 7 条、第 8 条、第 11 条规定,国有经济是国民经济的主导力量,国家保障国有经济的巩固和发展;国家鼓励、指导和帮助集体经济的发展;国家通过行政管理,指导、帮助和监督个体经济。根据这一原则,《矿产资源法》第 4 条规定:“国有矿山企业是开采矿产资源的主体。国家保障国有矿业经济的巩固和发展。”第 35 条规定:“国家对集体矿山企业和个体采矿实行积极扶持、合理规划、正确引导、加强管理的方针,鼓励集体矿山企业开采国家制定范围内的矿产资源,允许个人采挖零星分散资源和只能用作普通建筑材料的砂、石、黏土以及为生活自用采挖少量矿产。”

(四) 环境保护

《宪法》第 26 条规定:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害。”根据这一原则,《矿产资源法》第 32 条规定:“开采矿产资源,必须遵守有关环境保护的法律规定,防止污染环境。”“耕地、草原、林地因采矿受到破坏的,矿山企业应当因地制宜地采取复垦利用、植树种草或者其他利用措施。”

(五) 矿业权有偿取得和依法转让

在计划经济条件下,法律规定探矿权、采矿权是由国家行政机关无偿授予申请人的,法律还规定采矿权不得转让、抵押。原有的法律规定已不适应社会主义市场经济的需要,阻碍矿业经济的发展。所以,1996 年国家修改了《矿产资源法》,明确规定了矿业权有偿取得和探矿权、采矿权可以依法转让的原则,并制定了相应的配套法规,规定实施这一法律制度的管理原则和程序。实施这一原则,既可以保证矿产资源的保值和增值,又将促使矿业权人合理利用矿产资源,保障投资者和矿业权人的经济利益,达到振兴矿业的目的。

(六) 照顾民族自治地方的利益

《宪法》第 118 条第 2 款规定:“国家在民族自治地方开发资源、建设企业的时候,应当照顾民族自治地方的利益。”根据这一原则,《矿产资源法》第 10 条规定:“国家在民族自治地方开采矿产资源,应当照顾民族自治地方的利益,作出有利于民族自治地方经济建设的安排,照顾当地少数民族群众的生产和生活。”“民族自治地方的自治机关根据法律规定和国家的统一规划,对可以由本地方开发的矿产资源,优先合理开发利用。”

（七）其他立法依据

《宪法》还规定了国家保护集体经济组织和个体经济的合法权益；禁止任何组织或者个人侵占或者破坏国家和集体的财产；国家保护公民合法财产的所有权；推广先进的科学技术；反对浪费；在公有制基础上实行市场经济；禁止任何组织或个人扰乱社会经济秩序；允许外商投资企业在中国投资；国家保护名胜古迹、珍贵文物等重要历史文化遗产；国家行政区域划分；公民依法纳税；国务院及国务院有关部门和地方人民政府的行政职权；司法机关的司法职权等。这些也是《矿产资源法》有关条款的立法依据。

二、《矿产资源法》的调整对象

《矿产资源法》是国家重要的专门法，是我国统一法律体系中的一部分。《矿产资源法》有自己的调整对象，调整特定的社会关系。

《矿产资源法》是以民法为主导的法律体系。我国《民法》第 81 条规定了矿产资源所有权的归属和行使方式。

（一）调整国家与公民、法人及其他经济组织之间的矿产资源所有权关系

资源所有权关系是国家与公民、法人及其他经济组织之间因占有、使用、收益和处分矿产资源而发生的关系。我国矿产资源属于国家所有，国家行使矿产资源所有权。我国经济体制改革后，国家行使矿产资源所有权的行使发生了根本的变化，由直接行使矿产资源所有权向间接行使转变。这极大地丰富了我国矿产资源所有权关系的内容。

大量矿产资源所有权关系的内容都是《矿产资源法》的调整对象。我国《矿产资源法》调整的矿产资源所有权关系中，以国家取得矿产资源所有权、社会经济组织行使探矿权和采矿权、国家收取矿产资源补偿费、国家保护矿产资源的经济关系为主要内容。

（二）调整社会经济组织或个人之间在矿产资源勘查和开采活动中形成的商品交换关系

20 世纪 50 年代，我国对私有经济的社会主义改造完成后，矿产资源国家所有权由国家行政机关直接行使。80 年代以来，国家行政机关将矿产资源所有权中的探矿权、采矿权授予社会经济组织或者个人行使。

这些社会经济组织包括全民所有制地质勘查单位、全民所有制企业、集体所有制企业，也包括外商投资组织。个人指个体工商户。这些社会经济组织或个人行使矿产资源所有权的探矿权或开采权，进行生产经营活动，产生两种形态的商品，一种是地质资料，另一种是矿产品。地质资料和矿产品的交换必须遵循价值规律。地质资料交换关系和矿产品交换关系是我国《矿产资源法》的

又一调整对象。

（三）调整国家机关与公民、法人或其他组织之间的矿产资源管理关系

矿产资源是关系到子孙后代的特殊财产，国家矿产资源所有权行使方式的转变是一个循序渐进的过程，矿区和勘查作业区秩序的稳定需要国家强制力做后盾。各级各类国家机关在矿产资源管理活动中负有不可推卸的责任。国家机关及其所属机构与公民、法人及其他组织之间的矿产资源管理关系仍然是《矿产资源法》的调整对象。在目前，国家行政机关及其所属机构与公民法人及其组织之间的矿产资源行政管理关系有极为丰富的内容，是《矿产资源法》调整的重点对象之一。

三、《矿产资源法》的表现形式

《矿产资源法》的内容需要通过一定形式表现出来。《矿产资源法》不是指哪一部《矿产资源法》，而是指矿产资源法律规范的总称。矿产资源法律规范的表现形式，也称《矿产资源法》渊源。世界各国《矿产资源法》的表现形式不尽一同，主要有集中式和补充式。集中式也称法典式，即以矿产资源法典的形式表现矿产资源法律规范。

矿产资源法典是指相对集中矿产资源法律规范并对之作系统安排的法律规范。如巴西 1967 年颁布的《矿业法典》；也有的不直接称法典，如美国《矿业法》。矿产资源法典的特点在于矿产资源法律规范既集中又协调统一，人们查找具体法律规范比较方便。采用这种方式比较科学，但制定法典比较困难。

补充式即以一种或几种矿产资源法律规范为主，以分散法律规范作补充的表现形式。如苏联以一部地下资源法律规范为主，以若干分散法律法规补充。不少市场经济国家以《矿山和矿产法》《石油法》《原子能法》等几部主要法律为主，以其他分散法律法规补充。

我国目前采用“补充式”，以《矿产资源法》为主，与其他分散的法律法规一起组成矿产资源法律规范的总和，我国《矿产资源法》的表现形式有以下几种。

1. 《宪法》

《宪法》是国家的根本大法，它规定了我们国家和社会的基本制度，规定了国家机关、社会组织和公民的基本权利和义务等根本性问题。它同时也是我国《矿产资源法》的一种渊源，是矿产资源法律规范的一种表现形式。因为《宪法》所规定的某些内容同时也是《矿产资源法》的内容。

例如，《宪法》规定了矿产资源国家所有的基本原则；规定了国有、集体、私营和个体经济的法律地位；规定了企事业单位、社会团体和公民与各级国家机关之间的关系等。与其他法律形式相比，《宪法》是《矿产资源法》的根本渊源。

《宪法》是矿产资源立法的最高法律依据。在《矿产资源法》中,《宪法》具有最高的适用效力。



小贴士

能源矿产是矿产资源中的一个矿类,多数国家在宪法中规定了包括能源矿产在内的矿产归国家所有并由国家控制。巴西、科威特、白俄罗斯等在宪法中都有关于能源矿产的规定。有些国家在宪法中对于能源矿产经营主体进行限制。比如,巴西于1967年颁布的《宪法》规定,“联邦对矿床、矿山和其他矿产资源,以及冶金、森林、狩猎和捕鱼等自然资源活动立法”“联邦对石油、天然气生产、进口、流通或消费活动征税”“根据法律,在国家领土内对石油的勘查和开采由联邦垄断”。

END

2. 法律

法律是全国人民代表大会或它的常务委员会根据宪法或依职权制定的规范性法律文件。

根据制定机关的不同,可分为基本法律和一般法律。前者由全国人民代表大会制定,后者则由全国人民代表大会常务委员会制定。法律是矿产资源法律规范的表现形式之一。我国矿产资源法规定了矿产资源勘查、开发利用和保护的基本原则;规定了矿产资源勘查和开采的基本制度;规定了矿产资源主管部门的基本职责;规定了违反《矿产资源法》应承担的法律责任。我国还有不少《矿产资源法》的内容是由法律直接规定的。

例如,法律直接规定了国家机关的职权、组织和工作程序,规定了国家工作人员的权利义务及其管理制度,规定了法人组织和公民在国家经济生活中的法律地位,规定了诉讼的原则、条件、范围和程序,等等。与其他法律规范形式相比,法律是《矿产资源法》的基本渊源。因为法律是制定行政法规和地方性法规的依据,如建立地方矿产资源管理机构的法律必须依照地方各级人民政府组织法制定。法律具有矿产资源执法的普遍适用效力。

3. 行政法规

行政法规是指国务院为领导和管理各项工作,根据《宪法》和法律,按照有关程序制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。制定行政法规是国务院领导全国行政工作的有效手段。行政法规作为《矿产资源法》的一种渊源,更集中规定和表现了矿产资源法律规范的内容。例如,国务院1987年4月发布的《矿产资源勘查登记管理暂行办法》《全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法》和《矿产资源监督管理暂行办法》,就是对矿产资源管理活动

的直接规范。

行政法规名称只适用“条例”“规定”和“办法”三种。对某一方面的行政工作做比较全面、系统的规定,称“条例”;对某一方面的工作做部分的规定,称“规定”;对某一项工作做比较具体的规定,称“办法”,如前述三个暂行办法。另外,国务院各部门和地方人民政府制定的规章不得称“条例”。

我国矿产资源方面的行政法规正在加紧制定。根据 1987 年《行政法规制定程序暂行条例》的规定,行政法规的制定分为规划、起草、审定和发布四个阶段。行政法规必须公布,否则不能生效。行政法规的公布有两种形式,一种是经国务院常务会议审议通过或者经国务院总理审定的行政法规,由国务院发布;另一种由国务院主管部门制定、国务院批准的行政法规,由国务院主管部门发布。前者如三个暂行办法,后者如《全国地质资料汇交管理办法》。

与法律形式的矿产资源法律规范一样,行政法规形式的矿产资源法律规范不仅限于标题中含有“矿产资源”字样或含义的行政法规。一些标题中不含有“矿产资源”含义的行政法规也是矿产资源法律规范的表现形式。例如,国务院 1990 年发布的《防止海岸工程建设污染损害海洋环境管理条例》中作了建设滨海矿山或在海边采探砂、石时保护环境的规定。

4. 地方性法规

地方性法规是指省、直辖市、自治区人民代表大会或它的常务委员会,在不与《宪法》和法律抵触的前提下,根据本地区实际情况制定或批准的规范性文件。地方性矿产资源法律规范是地方人民政府从事矿产资源管理的法律依据,是我国矿产资源法律规范的一种表现形式。按照地方性法规的管辖范围可分为以下三种。

(1) 省级地方法规

省级地方法规指省、自治区、直辖市人民代表大会或其常务委员会,在不与《宪法》和法律相抵触的前提下,根据本地区实际情况制定的规范性文件。根据我国《矿产资源法》第 16 条的规定,省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会有权制定开办乡镇集体矿山的审查批准、颁发采矿许可证的办法和个体采矿的办法。

1985 年 8 月至 1988 年 9 月,我国有 28 个省、自治区、直辖市的权力机关制定了专门的地方性矿产资源法规,其中《湖南省乡镇集体企业采矿和个体采矿管理办法》由省人民代表大会制定,湖南省第六届人民代表大会第五次会议主席团公布。《广东省矿产资源开发管理暂行条例》由广东省人民政府制定、省人大常委会批准。其他 26 个省、自治区、直辖市的地方性矿产资源法规由省、自治区、直辖市人大常委会制定。

(2) 地方城市法规

地方城市法规指省、自治区、直辖市的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会或其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不与《宪法》、法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规相抵触的前提下制定的,经省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会批准的规范性法律文件。截至 1984 年,我国共有 13 个经国务院批准的较大的市,制定出与矿产资源相关的地方性法律文件。

(3) 民族区域自治地方法规

民族区域自治地方法规指民族区域自治地方人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化特点制定的自治条例和单行条例。我国法律规定,自治区的自治条例和单行条例须经全国人大常委会批准;自治州、自治县的自治条例和单行条例须经省或自治区人大常委会批准。民族区域自治地方法规也是矿产资源法律规范的表现形式。

5. 条约

条约指两个或两个以上国家关于政治、经济、贸易、法律、文化、军事等方面规定其相互权利和义务的各种协议的总称。中国与外国签订的条约对国内的机关、组织和公民同样具有法律约束力。例如,我国 1982 年签署的《联合国海洋法公约》,我国机关、组织和公民在专属经济区、大陆架和“区域”内开发矿产资源必须履行该公约规定的权利和义务。因此,条约是我国《矿产资源法》的一种渊源。

6. 法律解释

法律解释是人们对法律规范的含义以及所使用的概念、术语、定义所作的说明和解释。

法律解释分有权解释和无权解释。有权解释是国家机关及其所属机构依法或依职权对法律法规的含义进行的解释,具有法律效力,是《矿产资源法》的渊源。无权解释又称学理解释,是理论工作者对法律法规含义的理解与解释,没有法律效力,如本书的有关解释不能成为《矿产资源法》的渊源。根据 1981 年第五届人大常委会第十九次会议通过的《关于加强法律解释工作的决议》规定,具有法律效力的有权解释分为以下四种。

(1) 立法解释

凡属于法律、法令条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的,由全国人大常委会进行解释或用法令加以规定。如全国人大常委会法制工作委员会于 1990 年 2 月对“特定矿种”与“国家规定实行保护性开采的特定矿种”的法律解释,1990 年 5 月关于河道开采矿石、沙金履行审批程序的解释具有法律效力。

(2) 司法解释

凡属于法院审判工作和检察院检察工作中具体适用法律、法令的问题,分别由最高人民法院和最高人民检察院进行解释。如最高人民法院和最高人民检察院于1985年7月《关于当前办理经济犯罪案件中具体应用法律的若干问题解答(试行)》中,对认定投机倒把“情节特别严重”的内容作司法解释。

(3) 行政解释

它是不属于审判和检察工作中的其他法律、法令如何具体应用的问题,由国务院及主管部门进行的解释。行政解释的机关应有法律、法规明文授权的规定。如《矿产资源监督管理暂行办法》第27条规定该办法由国务院地质矿产主管部门负责解释。有时行政解释和司法解释共同进行。如最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部于1987年5月《关于严厉打击倒卖走私黄金犯罪活动的通知》中对“非法收购、倒买倒卖、走私黄金”的不同情节作了解释。

(4) 地方解释

凡属于地方性法规条文本身需要进一步明确界限或作补充规定的,由制定法规的省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会进行解释和作出规定。凡属于地方性法规如何应用的问题,由省、自治区、直辖市人民政府主管部门进行解释。以上涉及矿产资源管理的立法解释、司法解释、行政解释和地方解释也是我国《矿产资源法》的表现形式。

7. 其他规范性文件

上面介绍的6种《矿产资源法》表现形式构成我国矿产资源法律规范的总和。还有两种不是《矿产资源法》表现形式的规范性文件,即矿产资源行政规章和矿产资源探采技术规范。它们不属于法的范畴。由于人们常将这些规范性文件当作法来看待,特在此作些介绍,以便区别。

(1) 行政规章

行政规章是指国务院主管部门和地方省级人民政府、省级人民政府所在地的市人民政府以及经国务院批准的较大的市的市人民政府,根据并且为了实施法律法规,在自己权限范围内依法制定的规范性行政管理文件。行政规章是对国家法律、行政法规和地方性法规的具体化,而不是对新的权利和义务的创制。它不是矿产资源法律规范的表现形式,不属于法的范围。我国的有关部门颁布了不少矿产资源行政规章。例如,1989年12月地质矿产部发布的《矿产督察员工作暂行办法》,1988年2月海南省人民政府发布的《海南省矿产资源开发分级管理暂行规定》,1990年南京市人民政府发布的《南京市矿产资源开发管理暂行办法》等。

行政规章被法律确认后具有法律效力。但行政规章不能成为《矿产资源法》主体提出行政诉讼的依据,也不能成为人民法院裁判的适用条文。在不与

法律相抵触的条件下,人民法院可以参照规章来断定是非曲直。

(2) 技术规范

技术规范指国家技术标准主管部门或有关行政主管部门对产品和工程建设的质量、规格、检验方法以及技术文件的方法所规定的规范性文件。我国已颁布几十个矿种的地质勘探规范,还制定了金属、非金属地质勘探规范总则。这些规范性文件是技术活动的具体标准,不是《矿产资源法》的表现形式。

县级以上国家行政机关为执行本级人民代表大会及其常委会的决议或上级行政机关的决议或命令而制定的各种决议、决定、命令、指令、指示、布告、通告、通知等行政措施,不是《矿产资源法》的表现形式。

四、我国《矿产资源法》的基本原则

《矿产资源法》的基本原则是客观规律与我国社会主义经济规律在法律上的体现,是制定和实施《矿产资源法》的指导思想与理论根据。它贯彻了我国社会主义资源经济政策,贯穿于每一种矿产资源法律法规中。它保证我国矿产资源勘察、开发利用和保护长期进行,保障社会主义现代化建设的当前和长远需要。

(一) 矿产资源国家所有原则

在大多数国家,矿产权属于国家所有,国家将探矿权和采矿权授予本国人以及外国人。

美国《矿业法》规定:“矿产土地(具有矿产价值的土地)由美国政府保留,不准出售。”印度《矿山与矿产(管理与开发)法》规定,所有的矿产权属于联邦政府。仅有少数国家对外国人在取得矿产权,以及在矿产开采和出售等方面不加限制。

我国《宪法》第9条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”矿藏就是指矿产资源。按照《宪法》规定,在各种自然资源中,森林、山岭、草原、荒地、滩涂等可以是集体所有的,而矿产资源只能国家所有,不允许集体所有。

为了澄清土地所有权与矿产资源所有权的区别,《矿产资源法》第3条规定,矿产资源属于国家所有,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。

矿产资源属于国家所有的原则,是以我国《宪法》为重要依据的。我国《宪法》第12条规定:“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。”“国家保护社会主义的公共财产,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”矿产资源是经济建设的重要物质基础。

在工业化社会,70%以上的工业原料,95%以上的能源来自矿产资源。矿产资源法规确保国有资源不受任何侵犯,保护国家充分实现对矿产资源的占有、使用、收益和处分的权利,采取强有力的措施保障这一原则的充分实现。

矿产资源国家所有并不是矿产资源勘查、开发利用和保护活动全由国家直接进行,《矿产资源法》中规定社会经济组织或个人可以依法行使采矿权和探矿权。

(二) 国家对矿产资源勘察和开发实行统一管理

要充分体现矿产资源国家所有的原则,国家必须对矿产资源勘查和开发利用实行统一管理。我国矿产资源按照统一管理、分工负责的原则,规定对矿产资源勘查和开采实行统一登记制度,对地质勘查资料实行统一汇交制度,对矿产资源储量实行统一审批、核销制度,对矿产资源勘查和开发进行统一监督制度。

对矿产资源的统一管理,按不同部门的不同职责明确分工负责。我国《矿产资源法》第11条规定:“国务院地质主管部门主管全国矿产资源勘查、开采的监督管理工作。国务院有关主管部门协助国务院地质矿产主管部门进行矿产资源勘查、开采的监督管理工作。”《矿产资源法》还对地方人民政府的矿产资源管理职责作了原则规定。

(三) 正确处理不同类型矿业经济组织之间相互关系

根据国有、集体、个体和外商投资四种经济类型的不同地位和作用,充分发挥它们在各自范围内的优势和积极性,是管好矿产资源的关键。我国《矿产资源法》明确规定:“国有矿山企业是开采矿产资源的主体,国家保障国有矿业经济的巩固和发展。”“国家对集体矿山企业和个体采矿实行积极扶持、合理规划、正确引导、加强管理的方针。”国家允许外商投资企业勘查、开采除国家规定禁止和限制的矿种外的其他矿产资源。

我国矿产资源勘查以全民所有制地质勘查单位为主,除国家规定禁止或限制的矿种外,允许外商投资企业参加。为了调动广大群众找矿报矿的积极性,以利于发现更多的矿产资源,我国还对群众报矿制定并实施奖励办法。

我国《矿产资源法》保护国家地质勘查单位、国有矿山企业、集体所有制矿山企业、个体采矿户以及外商投资企业勘查或开采矿产资源的合法权益。

(四) 国家对矿产资源的勘查开采实行统一规划、合理布局

社会主义经济建设对矿产资源的需求是有规律的。在工业化过程中,矿产品的生产量和消费量存在从缓慢增长到迅速增长,又转入缓慢增长的过程。不同矿种矿产品的需求增长也有先后次序,例如金属,从黑色金属到有色金属,乃至稀有金属;能源,从煤到石油、天然气至核能。社会主义市场经济有可能按照

经济规律进行矿产资源勘查开发的统一规划。按国民经济的需要规划地质勘查事业,规划矿业基本建设和矿业结构的变化。

矿产资源具有区域分布不均匀性、不同分布区的矿产资源开发利用条件也不一致的特点。矿业是高耗能、高耗水、大运量的产业。能源和水源的供给,运力的调配,对国民经济具有深远的影响。合理布局矿产资源勘查和开发,有利于优化资源配置,实现矿产资源开发利用的长期社会效益最大化,减少因缺乏规划和布局不合理对经济造成的损失。

(五) 国家对矿产资源实行综合勘查、合理开采和综合利用

矿产资源具有共生、伴生的特点。往往在同一地区有多种矿产富集,形成共生或伴生矿床。我国《矿产资源法》规定综合勘查矿产资源的原则,要求在一个地区内找到并评价出所有客观存在的矿产。如在煤田勘查时,同时综合勘查煤系地层中的铝土矿、硫铁矿、建筑用砂和耐火粘土等。勘查金属矿时,对与主金属伴生的金属元素作出综合评价。

我国《矿产资源法》规定的合理开采原则也称作综合开采原则。开采矿产资源时,在尽最大可能采出主要矿产的同时,将所有有用组合,尽可能分离出来,为经济建设服务。

(六) 加强矿产资源保护

矿产资源是可耗竭、不可更新的自然资源。我们勘查、开发、利用矿产资源不仅要为当前经济服务,还要为子孙后代的长远利益着想。我国《宪法》中规定,“国家保障自然资源的合理利用”“禁止任何组织或个人用任何手段侵占或者破坏自然资源”“国家保护社会主义的公共财产,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家和集体的财产”。

我国《矿产资源法》也十分强调矿产资源的保护。矿产资源的保护原则主要体现在矿产资源勘查、开采和矿产品使用等活动中。在矿产资源勘查活动中,不能漏掉有益的找矿信息、有益的矿物组分和有益组合的评价。在采矿中要提高回采率,降低贫化率。在选矿中要提高回收率和综合利用水平。在矿产品使用中要尽可能节约,提高矿物资源利用率和能源加工转换效率。要回收利用废旧金属及其他可二次利用矿产品。

(七) 鼓励矿产资源勘查和开发技术进步

对于一座矿山的资源量评价取决于矿产品市场价格和矿业技术进步。矿产资源勘查技术进步,可降低找矿成本,使有限的经费找到更多的矿床;矿产资源开采或选矿技术进步,可使同一座矿山产出更多的矿产品,降低开采工业品位可使资源量按级数增长;矿产品利用技术进步,可节约同一用途中的矿产品,使一定数量的矿产品生产更多的加工产品;矿产资源保护的技术进步,可降低

保护成本,提高保护效益。

我国《矿产资源法》鼓励技术进步,规定对在勘查开发和保护矿产资源的科学技术研究中成绩显著的单位和个人给予奖励。

(八) 加强环境保护

矿产资源的勘查和开发活动可能会对人类生存与发展的各种环境产生影响。我国《矿产资源法》对占用和防止损害其他自然资源的活动作了明确规定,例如对土地的复垦及对重要保护区采矿的限制等。我国《矿产资源法》还对开发矿产过程中“三废”的排放,海洋石油勘探开发中防止污染作了具体规定。

(九) 供矿山建设设计使用的勘探报告审批

建设矿山的主要依据是勘探报告。勘探报告的可靠程度直接影响矿山建设和生产的经济效益。经过严格审批的勘探报告可以减少矿山建设的风险性,增加可靠性。过去,有些单位盲目追求建设的高速度,使用未经审批的勘探报告进行矿山建设设计,带来了重大失误,给国民经济造成巨大损失。在总结我国矿山建设经验、教训的基础上,《矿产资源法》第13条规定:“勘探报告未经批准,不得作为矿山建设设计的依据。”

(十) 矿产资源的有关资料实行统一管理

《矿产资源法》的有关资料是指《矿产资源法》第14条规定的矿产资源勘查成果档案资料 and 各类矿产储量的统计资料。这些资料是运用地质理论,进行勘查工作后,用文字、图表、数字等表现的,反映一定时期、地区矿产资源客观情况的物质工作成果和智力成果。这些资料也是国民经济建设所需的重要基础资料,应予以保存、保护。同时,它们也是国民经济各行各业进行规划、工作时需要经常利用和参考的依据,应该便于借阅、摘抄、交流、复制和使用。所以,法律规定对这些资料实行统一的管理制度,按照国务院规定汇交或者填报。

(十一) 矿业权有偿取得和依法转让

对矿产资源实行有偿开采的原则,是矿产资源国家所有的财产权的重要体现。长期以来,由于矿产资源基本处于无偿开采的状态,采矿者因无偿使用矿产资源而不加珍惜;少数私营“窑主”因无偿占有国家资源而暴富;国家宝贵财富转化为单位和个人所有,国家却得不到补偿;地勘产业的发展因资金不足而难以形成良性循环;矿山企业资源综合回收水平低的问题也因缺少资金而受到影响;随着外商投资开采矿产资源形势的发展,矿产资源“大锅饭”面临被外国人分享的局面。

以上种种情况,都导致资源加速耗竭。矿产资源是不可再生的自然资源,随着开采过程不断消耗。矿产资源耗竭后不能靠自然过程恢复、补充,只能靠异地资源接续。寻找接替资源必须投入矿产资源勘查劳动,即必须投入勘查资