



半月说法 (181202期)



法治动态



热点关注



法律故事



法律格言

● 法治动态

◇ 【福建省规范机制砂项目配套矿山采矿权出让】

---来源： 中国矿业网

福建省自然资源厅、省住建厅近日联合下发通知，要求加快推进拟设置机制砂项目配套矿山采矿权出让工作，有效解决建设工程用砂供需矛盾，保护生态环境。

通知要求，对拟设置机制砂项目配套矿山选址进一步筛选。根据各地已上报的选址项目，将资源开发利用与矿山生态环境保护有机结合，充分论证；要进一步核实与各类保护区及生态红线的位置关系，原则上应避开各类保护区及生态保护红线，远离居民区、医院、学校等环境噪声敏感目标，避开基本农田，尽量避开一重山。

通知要求，加快推进机制砂配套矿山项目与县级矿产资源规划编制工作的



衔接。由县级自然资源主管部门提请当地县级政府组织自然、环保、林业、安监、住建、规划、水利等职能部门及矿山所在地乡镇政府，对拟设机制砂项目配套矿山进行联合实地踏勘，对涉及的环境保护、使用林地、安全生产、水土保持、基本农田等准入条件以及与各类保护区位置关系等情况进行充分论证，相关部门签署的审查意见作为采矿权设立的依据。

◇ 【我国企业对“一带一路”沿线国家投资增加】

---来源：中国矿业网

今年1~10月，我国对外投资合作继续保持平稳健康发展。其中，我国企业对“一带一路”沿线55个国家新增投资合计119亿美元。

据商务部数据显示，前10个月，我国境内投资者共对全球155个国家和地区的4905家境外企业进行了非金融类直接投资，累计实现投资895.7亿美元，同比增长3.8%。其中，我国企业对“一带一路”沿线的55个国家有新增投资，合计119亿美元，同比增长6.4%。

据介绍，我国对外投资结构持续优化，非理性投资得到有效遏制。1~10月，对外投资主要流向租赁和商务服务业、制造业、采矿业、批发和零售业，占比分别为32.6%、17%、9.4%和9.2%。房地产业、体育和娱乐业对外投资没有新增项目。

对外承包工程新签大项目多，带动出口作用明显。1~10月，对外承包工程新签合同额在5000万美元以上的项目有573个，合计1428亿美元，占新



签合同总额的 84.9%。对外承包工程带动货物出口 143.4 亿美元，同比增长 15.9%。

相关主管部门共备案或核准对外投资企业 7119 家，中方协议投资额 1079.4 亿美元。其中备案或核准非金融类对外投资企业 7082 家，中方协议投资额 1007 亿美元；备案或核准金融类对外投资企业 37 家，中方协议投资额 72.4 亿美元。

◇ 【泉州积极推动各类交易场所实现集中登记结算】

---来源：交易中国

泉州市金融工作局消息，泉州市在福建省清理整顿各类交易场所工作领导小组的指导下和泉州市相关部门的共同努力下，自开展各类交易场所清理整顿“回头看”工作以来，各类交易场所违规经营、无序扩张、风险蔓延的势头得到有效遏制，市场秩序明显好转，交易场所监督管理制度逐步健全完善，良好的交易市场环境使得各类交易场所得以更好发挥服务实体经济的作用。

截至目前，海峡股权（泉州）交易中心累计实现企业挂牌 708 家，融资 33.7 亿元；福建海峡金融资产交易中心累计完成业务 445 项，涉及金额 1489 亿元；海峡石化产品交易中心累计实现交易额超 1500 亿元。

为进一步规范交易场所市场秩序，维护社会稳定，加强交易场所的监督管理，促进交易市场有序、稳定、健康发展，更好地服务于实体经济，根据《福建省交易场所管理办法》及《福建省各类交易场所清理整顿“回头看”工作方



案》等文件要求，由统一的第三方清算机构对泉州市各类交易场所实行投资者和交易标的统一登记、保证金统一存管、交易统一结算。投资者保证金与清算机构的自有资金实行分户管理，清算机构名下的投资者保证金属于投资者所有。清算机构通过与各交易场所交易系统实现连通，获取相关交易数据和资金流动数据，并通过这两方面数据的交互核验，开展统计监测、货银对付核验、交易规则核验、交易资质核实等，更好地实现防范违法违规交易、保证交易资金安全、保障交易稳定和效率。

据了解，目前，泉州市5家交易场所中，除泉州市产权交易中心、德化农村产权交易中心无需接入外，海峡股权（泉州）交易中心、福建省海峡金融资产交易中心已完成接入福建交易市场登记结算中心工作，海峡石化产品交易中心已与福建交易市场登记结算中心签订接入协议，即将接入。

◇ **【宁夏大力整顿矿山企业：117家停产，4煤矿涉嫌越界开采被立案查处！】**

---来源：中国矿业网

据宁夏回族自治区自然资源厅消息，自8月下旬宁夏开展矿产资源勘查开采领域百日安全专项整治行动以来，宁夏各级国土资源管理部门共组织检查矿山企业516家，排查一般隐患375条，查处无证或证照不全从事建设、生产、经营的136起，查处非法违法行为74起，责令停产整顿117家。

据了解，自治区自然资源厅在此次专项行动中，对全区60家煤矿中的20家生产煤矿进行实地核查测量，共查出涉嫌超层越界开采的煤矿4个。目前，



执法监察部门正在进行立案查处。

开展油气管道安全隐患排查整治行动。深入吴忠、盐池、彭阳、青铜峡、石嘴山市等部分涉及油气管道的市、县(区),依法查处毗邻油气输送管道保护范围的矿山领域无证开采,超越批准的矿区范围采矿权等非法违法行为,有效防范了油气输送管道重特大生产安全事故。

针对发现的问题,及时下发督查检查通报,建立安全生产检查台账,确定整改责任人和时限,督促各地限期落实整改,做到隐患整改措施、责任、资金、时限和预案“五落实”。

下一步,自治区自然资源厅将要求各地继续强化“红线”意识,严格落实部门监管责任和企业主体责任。对非法采矿容易反弹的地区实施重点监控、严厉打击,始终保持“打非治违”的高压态势。有效预防和减少生产安全事故,切实维护好人民群众生命财产安全。

● 热点关注

电商协会撤销登记背后:内斗频发 公章被挟持

12月20日,某知名互联网公司公关总监杨婷(化名)在朋友圈晒出了一张她所供职的公司刚刚获得的荣誉证书:2018年度电子商务垂直领域最具品牌价值奖。她想不到的是,就在当天,颁发这份荣誉证书的单位之一——中国电子商务协会因连续三年未接受年检被民政部撤销登记。



撤销登记后,该协会马上进入严重违法失信名单,这种顶格的行政处罚对于全国性行业协会来说极为罕见。

中国青年报·中青在线记者采访获悉,在该协会内部,设立了众多分会、研究院、专业委员会等分支机构,吸纳众多企业加入,并为企业有偿颁发证书;而协会内部一些机构设置功能相似、叠床架屋。多位内部人士表示,该协会内部派系斗争频发,公章印鉴被私自持有,也是导致其未能及时参加社会组织年检的原因之一。

撤销登记相当于“被判死刑”

12月20日,民政部官网公布的一则行政处罚消息引起广泛关注:中国电子商务协会存在连续三年未按规定接受全国性社会团体年度检查的违法行为,违反了《社会团体登记管理条例》第二十八条的规定,情节严重。依据《社会团体登记管理条例》第三十条第一款第(三)项的规定,民政部对中国电子商务协会作出撤销登记的行政处罚。

同时,依据《社会组织信用信息管理办法》的规定,自行政处罚决定生效之日起,民政部将中国电子商务协会列入社会组织严重违法失信名单。

“撤销登记对于一个社会组织来说相当于被‘判处死刑’。”上海交通大学中国公益发展研究院院长、国际与公共事务学院教授、社会组织研究专家徐家良告诉中国青年报·中青在线记者,撤销登记后,该协会马上就进入严重违法失信名单,“相当于这个机构不存在了”。

撤销登记带来的影响对该协会是毁灭性的。徐家良表示,撤销登记将对中国



电子商务协会的声誉造成损失,由于成立全国性社会组织以及随后的换届等工作程序都要到民政部备案,该协会的会长、理事长、秘书长等负责人将会在民政部留下工作存在瑕疵的记录,如果下一次他们还想申请担任其它社会组织的相关负责人,“民政部社会组织管理局相关部门将查看申请人是否有不良记录,对下一个社会组织的登记会产生影响”。

记者注意到,在这一行政处罚决定公布当天,中国电子商务协会正在一南一北主办两项活动:在浙江省金华市,该协会与金华市政府共同举办“第四届全球跨境电商大会”;在北京,该协会与中国移动通信联合会共同举办“第五届世界电子商务大会”。后者即是杨婷所在的互联网公司获颁证书的活动。

该协会在其官网的自我介绍中,特别强调“其业务活动受工信部的指导和民政部的监督管理,不受地区、部门、行业、所有制限制”。不过,随着民政部行政处罚信息的公布,这些“不受限制的活动”将终结。民政部通报指出,依据《社会团体登记管理条例》第十九条和第二十条的规定,中国电子商务协会被撤销登记后,应成立清算组织,完成清算工作并办理注销登记。清算期间,不得开展清算以外的活动。

“‘被判死刑’当然不能继续活动,这个社会组织都不存在了,下属的分支机构自然也就丧失了存在基础。”徐家良表示,如果今后中国电子商务协会继续开展活动,民政部社会组织行政执法部门将会依法采取强制取缔措施。

连续三年未年检,疑因领导层有矛盾

“年检是社会组织很重要的一项工作。社会组织注册登记以后要面临的第



一项工作就是年度检查。按照《社会团体登记管理条例》,两年没登记就要受到处罚,连续三年没有年检更说不过去。”中国电子商务协会犯下如此低级的错误让徐家良感到不解。

中国青年报·中青在线记者在发稿前两次致电中国电子商务协会执行秘书长万东辉,他都表示“正在与相关部委沟通”,对于该协会的情况不便多说。

而该协会下属某专业委员会负责人李明(化名)向中国青年报·中青在线记者透露,该协会领导层面长期存在矛盾和分歧。据李明介绍,中国电子商务协会自2000年6月成立以来,第一、二任理事长由宋玲担任。2011年,协会未召开换届会议,新任理事长张会生未经会员代表大会选举便上任工作。随后,中国电子商务协会的原业务主管单位工业和信息化部责令宋玲重新主持完成换届工作,选举产生新的主要负责人。但中国电子商务协会的公章和印鉴被张会生持有,无法参加社团年检。

中国电子商务协会官网显示,该协会理事长为宋玲。而公开信息中,张会生对外仍以中国电子商务协会会长或理事长的身份参加活动或接受采访。该协会下属的另一个专业委员会负责人赵先奎(化名)也印证了李明的说法。他告诉记者,近几年民政部一直要求中国电子商务协会参加年检,但由于协会内部的运营管理分成了两个派系,协会公章被其中一个派系掌握,导致无法办理年检。

同一领域设立多个分支机构

两大派系的纠纷直接导致了该协会在同一领域下设立多个业务相似甚至重叠的分支机构。多位内部人士告诉记者,中国电子商务协会的公章和印鉴被私



自持有后,不少二级分支机构陆续成立,并频繁与各类机构、企业开展合作。

以金融科技领域为例,在中国电子商务协会名下设立了互联网金融研究院、互联网金融委员会、金融科技研究院、互联网金融旅游委员会、数字金融研究院等多个机构。

类似情况也出现在区块链等领域。今年11月9日,中国电子商务协会区块链技术研究院在北京成立,该研究院自述其主要负责区块链行业的应用发展,担负区块链行业标准制定、技术研发、应用及推广的重要职责,该研究院院长许立威为宇宙链 PAC 创始人,秘书长为杭州旅梵区块链技术有限公司联合创始人吕帆。

而在今年1月,一个名为“中国电子商务协会区块链专业委员会”的机构就已成立,该委员会官网信息显示,其职责与上述区块链研究院几乎一致:主要负责区块链行业的应用发展,担负区块链行业标准制定、技术研发、应用及推广的重要职责。该区块链专委会的负责人是另一拨人马:深圳众赢创客网络数字科技有限公司执行董事张治平担任该专委会秘书长,中国电子商务协会副秘书长聂韵担任该专委会监事会主任。

中国青年报·中青在线记者注意到,在中国电子商务协会名义下,设立了多个专委会、分会、研究院等分支机构,涉及数字金融、区块链、B2B 电商、二手车、农产品、电子商务法等众多领域。在该协会官网的“协会动态”一栏,81 条消息几乎每一条都是该协会成立专委会、分会、研究中心等的消息,每个分支机构几乎都吸收了大量企业成为成员。



有偿为企业颁发证书

某互联网金融公司市场总监邱杰(化名)表示,近几年有不少互联网金融公司获得了以中国电子商务协会名义颁发的“诚信龙头单位”、“AAA 级信用企业”等证书。邱杰供职的公司缴纳了数万元年费后,也成为中国电子商务协会的正式会员。此后几年,在相继付出相应的费用后,其所供职的公司又陆续获得了该协会颁发的“中国互联网诚信示范企业”“中国电子商务协会反欺诈系统介入单位”等证书。

另一家互联网领域的行业协会执行秘书长侯丽(化名)向中国青年报·中青在线记者表示,早在十多年前电子商务刚兴起时,中国电子商务协会内部就设立了一个认证部,给企业或者个人提供认证,颁发证书,很多企业也乐于买账。“这是典型的协会‘乱收费’行为。”徐家良指出,在中国电子商务协会后续的清算活动中,涉及到的违法违规行为依然要“拉清单”梳理,逃不过法律制裁。

而一些获得证书的企业,相继出现问题,也让人们对颁发证书的协会产生质疑。今年 5 月,互联网金融平台“民信贷”疑出现资金链断裂,被警方调查。而在 3 个月前,“民信贷”获得了中国电子商务协会颁布的“企业信用评价 AAA 级信用企业”证书。

另一家引发全国关注的非法集资平台,曾在 2014 年 10 月获得由中国电子商务协会和其他机构联合颁发的“中国互联网诚信示范企业”荣誉称号;还有一家已经暴雷的互联网金融公司资邦金服及其 P2P 平台“唐小僧”曾在其官网展示,称其已接入“中国电子商务协会反欺诈系统”。



记者注意到,该协会给企业颁发的“反欺诈系统介入单位证书”上特意注明:本证书不代表对接入机构内部控制、风险管理、技术安全、持续合规的保证。

除了互联网金融领域,以中国电子商务协会名义颁发的证书还出现在许多区块链公司中。

中国青年报·中青在线记者了解到,已有一些区块链公司或从业者获得由中国电子商务协会监管沙盒促进会颁发的会员证书、《区块链应用认证证书》或《岗位能力培训证书》。

所谓监管沙盒,指的是供金融科技企业测试其创新的金融产品、服务、商业模式和营销方式的安全空间,在相关活动出现问题时不必立即受到监管规则的约束。但目前,我国监管部门尚未设立区块链领域的官方监管沙盒。

不参加年检或为逃避监管

“中国电子商务协会被撤销登记,其实是行业协会乱象的一个典型样本。”侯丽表示,这类协会一般都在体制外,受到的监管比较少,但因为曾经挂靠某些部委的关系,办活动时经常可以拉来退休的省部级领导站台。

侯丽说,事实上,这类协会的乱象和问题很多企业也知道,但是大多数企业甚至地方政府很难区分“李逵和李鬼”。企业往往会认为,谁能请来更大的领导、谁能提供更直接的帮助,谁就是更有影响力的“行业协会”。

徐家良告诉记者,对于这类问题,需要民政部门运用“年度检查”监督管理社会组织的日常活动,确保社会组织在依法依规的轨道上开展业务活动。他分析,逃避监管是电商协会不参加年检的原因之一。



在对外发展会员、颁发证书、开展培训的同时,中国电子商务协会参股或投资的多个公司先后被注销或吊销。例如,该协会投资的中国电子商务协会海南培训中心有限公司在 2015 年 7 月,因未按规定提交年度报告信息,而被海口市工商行政管理局列入企业经营异常名录。目前,该公司已被吊销。

徐家良介绍,当前民政部门对社会组织年度检查越来越严格,严查不参加年检或弄虚作假的行为。“如果民政部门不采取什么措施,就会给社会组织一种错觉:我不参加年度检查也没有什么问题。但实际上是有问题的。”

公开报道显示,中国电子商务协会成立 18 年来,自 2010 年开始连续五年未年检,本次已是第三次被民政部以同样理由处罚。前两次处罚分别发生在 2014 年 11 月和 2016 年 8 月,处罚结果均为停止活动 6 个月。目前,李明、赵先奎等中国电子商务协会下属二级机构的相关负责人正在等待相关部委对协会的最新处理意见。

在他们看来,全国性的电商行业协会仅此一家,国内主要电商企业均是该协会会员或理事单位,该协会也是我国电子签名立法的主要推动者,对中国电商事业的发展有很大影响,他们希望尽快有更加明确的处理结果。

徐家良表示,如果中国电子商务协会认为存在一些客观原因导致不能年检,可以通过申请行政复议或提起行政诉讼的司法救济途径,要求民政部撤销该处罚决定,但从目前了解到的该协会所犯下的主观错误来讲,基本上没有起死回生的可能,“就像一个西瓜自己烂掉了”。



信息来源：正义网

● 法律故事

我国矿产资源重叠的矿业权设置

矿产资源重叠，是指矿产资源发生平面交叉或者立体投影重叠的现象。由于地质构造的原因，在同一区块同时存在两种或两种以上的矿产资源是一种自然现象。具体到我国的地质特点，矿产资源重叠的现象尤为突出，体现为共生矿床多、单一矿床少的矿产资源分布特点。妥善处理矿产资源重叠问题，有利于我国矿产资源的合理开发、节约资源、保护环境。而解决矿产资源重叠问题，重点在于矿业权设置，只有权属明确，才能责权分明。

一、我国矿业权重叠的理论和实践现状

所谓矿业权，是指自然人、法人和非法人组织依法享有的、在一定区域和期限内进行矿产资源勘查、开采等一系列经济活动的权利。在我国民法学界，关于矿业权的物权属性已经获得普遍认可。崔建远、晓坤认为，矿业权在法律性质上属于物权，是矿业权人在他人财产上产生的物权，因此矿业权为他物权，又称作限定物权。这里的“他人财产”主要应指国家所有的自然资源。屈茂辉认为，包括矿业权在内的自然资源使用权属于财产的权利，是非债权性的财产权，具有物权性质，依物权法基本理论，这些权利应为用益物权。

相对于矿产资源所有权而言，矿业权主要是一种使用权，包括探矿权和采



矿权。我国《物权法》以民事基本法的形式正式确立了矿业权的物权属性，该法第123条将探矿权、采矿权规定为用益物权。但是与传统的用益物权相比，矿业权人对矿产资源的使用权还包括处分权。传统上，处分权仍为物的所有权人享有。而矿业权人不仅享有占有、使用和收益权能，还享有对国家所有的矿产资源的特定部分的事实上的处分权。“这种处分权正是其使用权能的体现。”

然而关于矿产资源重叠的矿业权设置问题，在理论上和立法上都有待厘清。在矿产资源重叠方面，我国《矿产资源法》没有明确规定如何设置矿业权，反映出我国矿业权设立制度的不完备。为了解决现实中存在的滥采滥挖、矿业权属纠纷等问题，2007年1月19日，国土资源部、国家发改委等九部委联合出台了《对矿产资源开发进行整合的意见》，规定“一个矿区将只设一个采矿权”。2007年11月由国家发展改革委发布的《煤炭产业政策》进一步要求：“在大型煤炭基地内，一个矿区原则上由一个主体开发。”国土资源部《关于进一步完善采矿权登记管理有关问题的通知》（国土资发[2011]14号）明确规定：“除同属一个矿业权人的情形外，矿业权在垂直投影范围内原则上不得重叠。”“一个矿区一个矿权”的原则实际上并非针对不同矿种的矿产资源重叠问题而提出，主要是针对小矿的滥采滥挖，从保护资源、减少环境污染、防止安全事故的角度出发，鼓励一个主体对矿区进行统一规划。但这一原则的先行确立为现实中遇到的一个矿区不同矿种的采矿问题带来困惑。

目前对于煤层气的管理出台了一些文件。如国务院办公厅《关于加快煤层气（煤矿瓦斯）抽采利用的若干意见》（国办发〔2006〕47号）提出坚持采



气、采煤一体化。也就是通过合并矿业权，解决矿业权冲突。国土资源部《关于加强煤炭与煤层气资源综合勘查开采管理的通知》(国土资发[2007]96号)坚持了同样的精神，鼓励鼓励煤炭矿业权人综合勘查开采煤层气资源。但是煤炭与煤层气资源的共伴生关系较为特殊，相关规定是否适用于其他矿种还没有效力较高的统一规定。

鉴于我国当前页岩气区块超过 70%都与传统天然气矿业权重叠，为应对重叠的矿产资源所产生的冲突问题进而促进页岩气这种非常规天然气资源的勘探开发，国土资源部《关于加强页岩气资源勘查开采和监督管理有关工作的通知》([2012]159号)对于矿业权冲突问题给予了充分重视。该《通知》的具体规定包括：第一，原石油、天然气矿业权人可在其矿业权范围内勘查、开采页岩气，但须依法办理矿业权变更手续。这一规定实际上承认了在同一区块多个矿业权的并存。第二，对具备页岩气资源的区块，如果原石油、天然气矿业权人不进行页岩气勘查，则由国土资源部另行设置页岩气矿业权。这条规定实际上是矿产资源国家所有权的体现，石油、天然气矿业权人并不必然拥有该区块的其他矿产资源权利，如果其不积极进行勘查，国家有权行使权利。第三，对区内已设置的固体矿产资源权利，页岩气矿业权申请人应当做出不进入其勘查范围的承诺；确需进入的，应与固体矿产资源权利人签署协议，确保施工安全。这条规定尊重了在先存在的矿业权，但允许页岩气矿业权人与原有的矿业权人通过协议进行协调开采，即以时间优先为原则，协调开采为补充。可以看出，国土资源部《关于加强页岩气资源勘查开采和监督管理有关工作的通知》



出于更好地利用矿产资源的考虑，在某些方面对现有法律进行了一定突破。

有的地方政府为了解决矿业权冲突的问题，出台了一些规范性文件，如《榆林市矿区重叠区域油气勘探开发和煤炭开发安全施工技术规范》和《榆林市矿业权重叠区域安全生产管理办法》，鼓励开采各方签订安全生产协议。这些规范性文件回避了矿业权设置的根本问题，而是鼓励在实践中的协商，而且文件适用范围有限，仅适用于特定矿种、特定矿区，从效力等级到具体内容都较不规范，是一种临时性的解决方案。

值得注意的是，我国矿产资源属于国家所有，矿业权属于使用权。一个主体获得某种矿产资源使用权后，并不意味着同时获得了同一地块的其他矿产资源的所有权，其他矿产资源的所有权即使没有许可给其他企业，也依然归国家所有，不得随意破坏。这使得已获矿业权的企业在开采中如履薄冰。

随着我国采矿业的机械化程度不断提高，现代化矿山纷纷建立，采掘深度不断加深，不同矿种之间的重叠的问题、矛盾突出。采矿业的机械化是发展的潮流，有益于提高劳动生产率、改善生产安全和减少环境污染，但是机械化开采也会导致同一地区的不同矿床之间的相互影响加大，除了资源浪费外，还会带来安全、环境等隐患。在相关立法缺失的情况下，政府有关部门和矿业企业共同探索出了主动退出、裁决退出、安全生产协议、合作勘探开发、“探-转-还”等模式处理矿产资源重叠问题。不过，这些主要是协调机制，并没有从根本上解决矿产资源重叠的矿业权设置问题。

二、国外立法例：由“大土地观”走向资源权的分立



在传统物权法中，坚持一种“大土地观”，即认为土地权利及于地上地下的所有资源。如《日本民法》第207条规定，土地所有权，于法令限制内，及于其土地的上下。在英国传统上的普通法同样认为土地所有权人的权利上至天空，下达地心。除法律另有限制外，土地所有权人可以修建任意高的楼房、挖掘任意深的矿藏。

随着采矿业的发展，“大土地观”的弊端逐步显露。“大土地观”最主要的问题是，偏顾土地所有人的利益，对附着于土地的水、石油、天然气及固体矿产资源的权利人过分苛刻。这种观念具有时代局限性，未能与时俱进，体现现代工业化对于自然资源的需求。让土地所有人拥有同一地块下的所有矿产资源，对于社会大众而言也显失公平。于是，首先出现了土地资源与其他资源的权利分立，进一步，同一区块上的不同矿产资源的权利分立也是成立的。许多国家都通过立法承认，水资源、油气资源、固体矿产资源与土地结合在一起的自然状态，并不必然意味着法律要机械地将它们视为一个物，让它们同属于一个主体。相反，为了使物尽其用，实现自然资源效益的最大化，应在不同的权利主体之间合理地分配自然资源，在法律上把土地、水资源、油气矿产资源、固体矿产资源等视为不同的物，分别承认土地所有权、水资源所有权、矿产资源所有权等。普鲁士早在1865年就通过《普通采矿法》确立了土地所有权与矿产资源所有权的分立制度。联邦德国成立后，其《矿业法》第9条规定，矿产资源分为国有矿产资源和私有矿产资源，不允许将土地所有权和国有矿产资源相结合，也不允许把矿产资源所有权作为土地所有权的组成部分，或者将土



地所有权作为矿产资源所有权的组成部分。法国虽然实行土地私有制，但《法国民法典》第 552 条第 3 款承认矿山法规关于矿产资源归国家所有的规定。1992 年的法国《水法》也体现了这种精神，规定水是国家共同资产的一部分。这些关于承认矿产资源权的分立的事例就是由“大土地观”走向资源权的分立这种立法趋势的反映。

根据这种资源权分立的精神，一些国家和地区发展出了不同的矿业权设置原则。我国台湾地区以矿种为基础设置矿业权，其“矿业法施行细则”第十六条规定：“在同一地区内申请探采不同一矿床之各种矿质，应分别申请矿业权。但各种矿质同在一矿床者，得并一矿申请之。”但应就原矿业权申请增加矿种。在我国台湾地区，矿业权者并不必然拥有矿区内发现的其他矿质，该矿质依然归“国家”所有，不得破坏，对于开采受到影响的矿业权者，“经济部”或“国营”矿业经营者可通过公平估价进行收购。

美国根据矿产资源的不同属性进行区别对待。在杜哈姆诉柯克可帕特里克案 (Dunham & Short v.Kirkpatrick) 中，发展出了杜哈姆原则和获取原则。美国石油天然气的所有权认定适用杜哈姆原则，而不适用一般矿产资源所有权确认依从土地所有权确认的天空原则。石油天然气作为非固体矿产资源，遵行获取原则确定所有权归属。获取原则的内容是：原土地所有人原则上拥有位于土地之下的石油天然气资源，但在他实际控制这些石油天然气之前，不能排除相邻土地所有权人获取这些石油天然气的权利。如果邻地所有权人在邻地钻井，开采出属于原土地所有人土地之下的石油天然气，则开采出来的石油天然气



所有权发生转移，归属邻地所有权人。因此拥有土地所有权不必然拥有土地之下的石油天然气所有权。这实际上考虑了以最有利的方式利用油气资源和公共利益。总体而言，美国对于固体矿产和非固体矿产采取不同的矿业权设置原则。固体矿产坚持以土地为基础；非固体矿产考虑开发的经济性等问题，以矿床为基础，先开采者可以拥有别人土地下面的油气资源。此外，煤层气开采以保护煤炭开采、不浪费煤层气资源为原则，鼓励联合开采。

国外罕见中国这么复杂的矿产资源重叠情况，在借鉴国外立法的基础上，我们需要根据国情进一步完善矿业权设置制度。

三、基于公共利益考量的矿业权设置

矿业权作为物权具有私法属性，但是作为矿产资源所有人的国家是一个特殊的民事主体，实践中由行政机关代表国家向矿业权申请人出让矿业权，其中涉及行政管理关系。由于事关社会公共利益、国家战略利益等，因而矿业权又具有公权属性，“是具有公权因素的私权”。我国《宪法》第9条规定了自然资源的国家所有：“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。”这构成了我国矿业权立法的基础，从自然资源的国家所有权出发，矿业权立法应充分考虑公共利益，在矿业开采上做到合理有效开发资源、保护生态环境。

矿产资源的重叠分平面交叉和立体投影重叠两种情况。就采矿业而言，由于不同企业擅长于不同矿种的开采，对于立体投影重叠的矿产资源，宜建立基于资源种类的矿业权更有利于合理有效开发资源、保护生态环境，即同一区块



的同一矿种设立一个矿业权。根据我国现行法法，文物、矿产资源、水资源都不属于土地的组成部分，其权利亦不归属于土地的所有权人或者使用权人享有。

《文物保护法》《矿产资源法》《水法》等立法实践都为同一区块上立体投影重叠的矿产资源权的分立提供了基础。

但是有些立体投影重叠的矿产资源不具有协同开采的条件，即一种矿产资源的开采导致其他矿产资源无法开采，或者开采价值极低。由于地质赋存条件等原因，有的矿产资源的开采可能会破坏其他矿产资源，或者破坏其他矿产资源开采所需的地质环境。在这种情况下，如果许可一种矿业权，虽然在理论仍然可以许可其他重叠的矿产资源的矿业权，但实际上其他矿业权已经失去了使用、收益和处分的权能，其权能的完整性遭到了破坏，失去了许可的意义。遇有这种情况，应由政府有关部门进行裁决，对矿产资源赋存情况、生态环境影响、经济效益和技术可行性等进行综合评价，从综合效益最大化的角度出发，只批准设立一个矿业权。获得许可的矿业权人只拥有一种矿产资源的矿业权，在开采时应制定合理的方案，为保证顺利开采，对重叠的矿产资源拥有一定的相邻权或地役权，但不得肆意破坏重叠的其他矿产资源。

就平面交叉的矿产资源重叠而言，往往存在着一个主体矿种，其他矿种为主体矿种的共伴生资源。对于这种情况，如果基于矿种而分别设立矿业权，则不利于总体规划、合理有效开发资源，同样可能使其他矿业权失去使用、收益和处分的权能，其权能的完整性遭到破坏，失去许可的意义。煤炭和煤层气的共伴生就是一例，如果煤炭企业在开采中无法充分有效地利用煤层气资源，一



方面会造成资源浪费,另一方面留有安全隐患(瓦斯爆炸或瓦斯浓度过高问题),而煤层气企业单独开采煤层气等于重复工作。虽然煤炭企业和煤层气企业可以通过协商解决问题,但毕竟存在隔阂。对于这种情况,难以设立分立的矿业权,宜以主体矿种为基础设立一个矿业权,获得该矿业权的主体同时拥有对平面交叉范围内的共伴生资源的矿业权。

承认同一区块上矿产资源权以及其他自然资源权利的分立,就难免发生权利之间的影响、甚或冲突,对此可以运用相邻权和地役权进行解决。

相邻权,即相临近的不动产权利人之间,一方所有权人或使用权人的支配权利与另一方支配权利产生冲突时,为调和其冲突以谋共同利益,而由法律直接规定的权利与义务关系。我国《物权法》对于相邻关系作出了明确规定,即“法律、法规对处理相邻关系有规定的,依照其规定;法律、法规没有规定的,可以依照当地习惯”。相邻权的行使应以法定、无偿为基本准则,当然也存在着少数法律没有规定的相邻权。相邻权的设立遵循必要的便利和最低限度的利用的原则。

必要的便利反映的是矿业权行使的基本要求,不同自然资源权利人之间应相互提供便利。如果不能从相邻对方那里得到某种最基本的便利,矿业权就无法真正实现,甚至还会危及到矿工的健康与安全。但是矿业权人只有在非常必要的条件下,才能要求相邻自然资源所有人提供便利,相邻对方必须容忍该矿业权人施加的负担。在此,要优先重视矿工的健康与安全以及对生态环境的影响,可以要求对方做出必要的让步。超出“必要”的限度,就适用地役权而由



双方约定各自的权利义务。

法定的相邻权无需征得相邻对方的同意，但应选择给相邻权利人造成最小的妨害的方式，进行最低限度的利用。不能导致实质性妨害，不能影响相邻矿业权的基本使用价值。

对矿业权人而言，主要的相邻权涉及地面、水资源和采矿环境。

第一，就地面而言，相邻对方应为矿业权人提供建立地面设施和通行的便利。1994年国务院发布的《矿产资源法实施细则》对探矿权的相邻关系有几条简单的规定，可以作为参考。《矿产资源法实施细则》第十六条对探矿权相邻关系作出规定，探矿权人享有下列权利：在勘查作业区及相邻区域架设供电、供水、通讯管线，但是不得影响或者损害原有的供电、供水、通讯管线；在勘查作业区及相邻区域通行；根据工程需要临时使用土地。部分国家和地区的矿业法主要规定了矿业权的相邻通行、相邻开凿井隧等权利义务关系，矿业权人使用他人土地一般以矿区内或其附近施工作业时所需者为限。当然这里或许还涉及其他土地权利人的权益。如果涉及对其他权利人的补偿问题，则适用地役权。

第二，水资源往往是矿业开采的必备条件，矿业权人在使用水资源时不得影响其他权利人对水资源的使用。不得过度使用水资源，致使其他权利人不具备开采的条件。这里还涉及国家对于水资源权利的相关规定。

第三，各矿业权人应保证采矿环境的安全、健康，不得因己方采矿给其他方造成安全上和健康上的风险。如果存在相关风险，矿业权人应作出必要的让



步。

地役权，是指为使用自己不动产的便利或提高其效益而根据合同约定利用他人不动产的权利。地役权的行使应以合同约定权利的内容、期限、费用等，并可以登记方式对抗善意第三人。享有地役权以后不实际行使权利也要按合同承担相应义务。对矿业权人而言，主要的地役权问题涉及为了行使己方的矿业权而利用他方的自然资源权利，对此双方可通过合同约定彼此的权利义务。对于矿产资源具有重叠关系的各方矿业权人而言，主要涉及一方矿业权人在矿产资源开发过程中，会扰动重叠的其他矿产资源，可能导致其他矿产资源可采量的减小甚至无法开采。对于这种情况，不同矿业权人之间应充分协商，本着诚实信用的原则，采取对彼此最有利的方式进行开采。地役权获益一方还应对受损一方进行经济补偿。

四、针对矿业权冲突的解决办法

矿业权具有公权属性，矿产资源开发还涉及到一系列复杂的技术和安全问题。就现实层面而言，我国在计划经济时期形成了矿产资源开发的部门分割的状态，这种条块分割至今仍有影响，尚未形成统一的矿产资源规划、勘探、布局机制。不同的矿产资源分别进行勘探和矿业权审批，这造成了现实中存在的重叠矿产资源的矿业权冲突。针对现实中存在的矿产资源重叠引发的矿业权冲突问题，宜在经济、技术和公共利益等方面进行综合平衡，可以分不同情况进行处置：

1.无法协同开采的重叠矿产资源



如果由于历史原因已经设立了多个矿业权，政府有关部门应裁决只保留一个矿业权，撤回其他矿业权许可，并对其他矿业权人根据行政补偿的相关规定进行合理补偿。但是矿产资源开发的投入巨大，往往在亿元以上，如果按照矿业权人的损失进行全部金钱补偿，显然不太现实，会使公共财政压力过大。因而可以考虑其他补偿方式，如矿山置换、妥善安置、核减税费等。

如果虽然未设置多个矿业权，但是勘探发现了其他有价值的矿产资源，应遵循“时间在先则权利在先”，以保护现有的矿业权秩序为原则。

未来针对此种情况，应经综合评估，只设立一个矿业权。

2.针对可以协同开采的重叠矿产资源

针对可以协同开采的垂直投影重叠的矿产资源，可按上文论述设置多个矿业权。矿业权人之间可根据物权法中的相邻权、地役权等规定处理相互间的关系，也可以探索合作开发等形式。

3.实施矿产资源综合勘查与数据共享

无论何种情况，都应以科学的勘查为前提。应打破体制壁垒，鼓励通过多种探矿手段进行综合勘查，实现通过一次性勘查活动达到查明多种重叠的矿产资源的目。通过综合勘查形成的地质勘查资料，应建立地质信息数据库，实现地质资料的共享。

【作者简介】毕竟悦，神华研究院战略研究人员，管理学博士。

信息来源：北大法律信息网



● 法律格言

刑为盛世所不能废,而亦盛世所不尚。

——《四库全书·政法类·法令之属按语》

言非法度不出口,行非公道不萌于心。

——【唐】杨炯

免责声明:

本报告是基于上海联合矿权交易所认为可靠的已公开信息编制,但上海联合矿权交易所不保证所载信息的准确性和完整性。本报告所载的意见、评估及预测仅为本报告最初出具日的观点和判断,在任何情况下,本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。本报告所载的资料、工具、意见及推测仅供参考,并非作为或被视为出售或购买证券或其他投资标的的邀请或向人做出邀请。

本报告版权仅为上海联合矿权交易所所有。未经上海联合矿权交易所书面同意,任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发布、转发或引用本报告的任何部分。若上海联合矿权交易所以外的机构向其客户发放本报告,则由该机构独自为此发送行为负责,上海联合矿权交易所对此等行为不承担任何责任。

如未经上海联合矿权交易所授权,私自转载或者转发本报告,所引起的一切后果及法律责任由私自转载或转发者承担。上海联合矿权交易所将保留随时追究其法律责任的权利。