

第三章 矿产资源所有权法律制度

3.1 概述

3.1.1 基本概念

矿产资源所有权指作为所有人的国家依法对属于它的矿产资源享有占有、使用、收益和处分的权利。

矿产资源所有权具有所有权的一般特性。首先，它是公有制关系在法律上的体现；其次，是一种民事法律关系，即是矿产资源所有人因行使对矿产资源的占有、使用、收益和处分的权利而非所有人之间所发生的法律关系；第三，是一种对矿产资源具有直接利益并排除他人干涉的权利；第四，它是所有人——国家对属于它所有的矿产资源的占有和充分、完善的支配权利。

矿产资源所有权同样是一种法律制度。这个意义上的所有权就是调整矿产资源的国家所有权关系的法律规范的总和，它是一切矿产资源法律关系的核心，并决定着这些关系的实质和基本内容。

3.1.2 法律特征

矿产资源所有权的主体（所有人）是中华人民共和国国家。国家是其领域及管辖海域的矿产资源所有权统一的和唯一的主体，除国家对矿产资源拥有专有权外，任何其他人都不能成为资源的所有者。因此，矿产资源所有权的主体具有统一性和唯一性的特征。《宪法》第九条、《民法通则》第八十一条和《矿产资源法》第三条都规定：矿产资源属于国家所有。这是矿产资源所有权的法律依据。

矿产资源所有权的客体是矿产资源，它具有特殊的自然属性—非再生性资源和社会属性—巨大的天然财富、人类赖以生存的物质条件。因此，法律将这一所有权的客体—矿产资源作为特殊对象加以保护。

矿产资源所有权的占有、使用和处分权主要是通过国家行政主观机关的行为具体实现的。其实现的基本方式主要为国家通过其行政主管机关依法授予探索者探矿权和采矿者采矿权实现自己对矿产资源的占有、使用和处分权。

3.2 法律关系

矿产资源所有权法律关系是一种重要的所有权民事法律关系，同样有其构成的主体客体和内容。

3.2.1 矿产资源所有权的主体

我国矿产资源所有权法律关系的主体是唯一的，即中华人民共和国享有矿产资源的专有

权。《宪法》第九条规定矿产资源属于国家所有，这意味着除国家以外任何其他人都不能成为矿产资源这一自然资源的所有者。

作为矿产资源所有权的主体——国家，具有双重身份：一方面，它以所有者的身份出现，在行使和实现所有权时，以一个独立的民事主体身份出现；另一方面，它作为主权者，又行使国家管理职能，监督自然资源合理利用和保护。因此，国家不同一般的所有权主体，国家对矿产资源所有权管理的双重身份也决定了其在矿产资源所有权实现和保护过程中的双重职能，就国家作为所有者而言，它要对矿产资源充分、完整地实现支配权利，以享有最佳直接利益。国家作为主权者而言，一方面要保障所有者充分、完整行使矿产资源所有权及其有关财产权的实现，另一方面，要通过其国家机关（包括权力机关、行政机关和审判机关等）的管理行为来保证矿产资源的合理开发利用和保护，使矿产资源所有权不受侵犯。

综上所述，国家是矿产资源的所有者，而且是唯一的。任何国家机关同其他法人和组织一样都不是矿产资源的所有者。他们只能在各自的法定权限内履行管理矿产资源的职能。

3.2.2 矿产资源所有权的客体

矿产资源所有权法律关系的客体是矿产资源。作为所有权客体的矿产资源，具有二重性，一方面是其自然属性，即存在于地壳中，呈固态、液态和气态的，在当前或将来可供利用的矿物和岩石；另一方面是其社会属性，从经济意义上，它是人类社会赖以生存和发展的物质条件，是具有经济价值的物质生产资料。从法律意义上，它是所有权的客体，因而在空间范围上，只要在我国领域即管辖海域的矿藏，不论其已被发现或未被发现均为所有权的客体，即属国家所有，也就是没有无主的矿藏存在。另外，矿产资源不能作为民事流转的标的，属禁止流通物。

1、它是呈固态、液态、气态的各种能源矿产、金属矿产、非金属矿产和其它水气矿产。随着科学技术的进步，矿产资源的品种越来越多，但随着采掘而逐渐消耗。

2、它具有不可再生性和分布不均匀性。矿产资源一旦被采出后，是不能再生的，因为它是在地球的几十亿年的漫长过程中经过地质作用而富集起来的，采出后，在人类历史的相对短暂时期内不能在原地生长。由于地壳以内物质分布的不均一性和过去地质历史时期各种有利于成矿的地质作用活动范围分布的不均一性形成了矿产资源分布的不均匀性。

3、**客体包括已发现的和未发现的矿产资源。**对于已发现的拥有所有权是明确的，而对于未发现的矿产资源，从所有权理论上讲，国家对这些在客观上确实存在只是未被发现的矿产资源拥有所有权，但只是法律上拟制的所有权，它只在矿产资源被发现才具有实际意义。这种虚拟的另一层意义决定了作为所有人的国家有权决定是否允许他人勘探尚未发现的矿产资源活动，而且这些矿产资源无论何人、何时发现，国家都对其拥有所有权。这也是国家专有性的特殊之处。

4、**具有经济价值，包括潜在经济价值。**这里所说的经济价值是广义的，主要是指它具有使用价值，经过开采、加工，可以作为商品用以交换，但也不是绝对的，因为有些矿物限于目前科技水平，尚未发现其可利用的经济价值。

5、**客体存在的范围是中华人民共和国的领域及管辖海域的陆地、海洋、江河、湖泊等中间。**

3.2.3 矿产资源所有权的内容

矿产资源所有权的内容指的是国家对其所拥有的矿产资源享有的权利，包括矿产资源占有、使用、收益和处分四项权利。

1、**占有**。是国家对矿产资源的实际控制，是行使所有权的基础，也是实现使用和处分权的基础。国家对矿产资源的占有，一般是法律规定的名义上的占有，或称法律上的占有。实际上，矿产资源是由国营矿山企业、乡镇矿山企业和个体矿山企业等依法占有。上述民事主体对矿产资源的实际占有，是国家以所有者身份依法将占有权转让他们的结果。探矿权或采矿权是这些主体获得矿产资源占有权的法律根据，属于合法占有。因而受国家法律的保护，任何人都不得侵犯，即使是所有权人——国家也不得任意干涉或妨碍。非法占有，是指没有法律上的根据而占有矿产资源。这种占有是一种侵犯国家所有权的行为，应当受到法律制裁。

2、**使用**。是指对矿产资源的运用，发挥其使用价值，国家对矿产资源的使用，同占有有一样，一般是法律规定的名义上的使用。实际上，其它民事主体依据法律规定使用国家所有矿产资源，取得使用权，属合法使用，受国家法律保护。使用人不得滥用使用权或使用不当，要依法合理利用矿产资源，否则要承担法律责任，一般而言，探矿权或采矿权是其它民事主体取得矿产资源使用权的法律根据。

3、**收益**。是国家通过矿产资源的占有、使用、处分而取得的经济收入，矿产资源所有权占有、使用和处分的目的是为了取得收益。如前所述，国家不直接占有、使用矿产资源，而是授权其它民事主体占有、使用。这些民事主体通过占有、使用国家所有的矿产资源所取得的收益，应按照法律的规定将其中一部分交纳给国家，以实现国家矿产资源的收益权。国家通过向矿产资源的占有、使用人征收矿产资源补偿费的形式，来实现其矿产资源所有权的收益权或经济权益。

4、**处分**。是国家对矿产资源的处置，包括事实处分和法律处分。由于处分权涉及到矿产资源的命运和所有权的发生、变更和终止问题，因此，它是所有权中带有根本性的一项权能。采矿权人依据采矿权占有、使用矿产资源，并通过采掘矿产资源使其逐步消耗，在转变成其它物质和资产，这在事实上和法律上间接地实现了矿产资源的处分权。另外，1998年2月发布实施的《探矿权采矿权转让管理办法》第三条规定，探矿权采矿权可以依法转让，即可以作为买卖和类似民事法律行为的标的物，因此，我国对矿产资源处分，可以通过将其采矿权转让他人来实现。采矿权人依据采矿权占有、使用矿产资源，并通过采掘矿产资源使其逐步消耗，在转变成其它物质和资产，这在事实上和法律上间接地实现了矿产资源的处分权。

3.3 矿产资源所有权的取得与实现

矿产资源所有权作为一项法律制度，有它产生发展、变化和消灭的过程。作为一种民事权利，它基于一定的法律事实而取得、实现和消灭。

3.3.1 矿产资源所有权的取得

我国宪法规定矿产资源属于国家所有。矿产资源在自然界是自然存在的，而矿产资源所有权不是天生就有的。国家通过不同方式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**。国家开展地质科学研究是取得矿产资源所有权的基础。地质科学研究可以发现地壳物质（岩石、矿物和元素）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，1978 年台湾省当局修正的《矿业法》所列矿种也仅 60 多种。40 多年来，我国地质科学研究得到迅猛发展。我国已发现矿种 162 种，有探明储量的 148 种。随着科学技术的进步，矿产资源的种类范围还将有所变化。地质科学研究还会促进地质找矿理论的发展和勘探技术进步，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**。国家通过财政拨款进行地质矿产勘查活动，发现矿产资源地，评价矿产资源储量，取得矿产资源所有权。我国财政每年拨付的地质勘探费从 1953 年的 0.68 亿元上升到 1990 年的 30 多亿元，占国家财政之处的 1~2%。国家财政拨款开展的地质矿产勘查活动，是取得矿产资源所有权的主要活动。40 多年来，我国探明矿产储量的潜在经济价值居世界第三位，20 多种矿产探明储量居世界前列。

3、**没收**。我国人民取得政权后，国家以革命的法令没收国民党政府和官僚资本家的矿山，归国家所有，变成社会主义全民所有制财产。

4、**上报国家**。我国劳动群众在进行农林业和工业等生产活动中发现矿产资源应当上报国家有关部门。为了便于群众报矿活动，我国规定专用信封向国务院和省级人民政府的地质矿产主管部门报告发现的矿产资源可以免付邮费。

3.3.2 矿产资源所有权的实现

矿产资源所有权的实现即所有权的行使，是指国家依照法律规定实现其所有权能的行为。实际上，国家不是在事实上占有、使用矿产资源，而主要是依照法定方式将其矿产资源所有权的占有、使用的权能转让给他人，并通过这种占有、使用权的转让来间接实现其收益和处分权。矿产资源的占有、使用权的转让是通过法定的国家行政机关代表国家将探矿权或采矿权授予探矿权人或采矿权人。探矿权人或采矿权人依据国家转让的探矿权和采矿权来实际占有、使用矿产资源并按照国家法律规定从事地质勘查和矿业开发活动，以实现矿产资源合理开发利用的目的。国家根据法律征收探矿人和采矿人因占有、使用矿产资源所获得的经济收入的一部分，作为矿产资源的收益，以实现国家对矿产资源的收益权和财产权。

由此可以看出，探矿权和采矿权是矿产资源所有权派生出来的财产权，即矿产资源所有权是它们的权源。而矿产资源所有权的行使也依赖于探矿权和采矿权，否则所有权的四项权能就无从体现或缺失。即探矿权和采矿权决定于矿产资源所有权，矿产资源所有权则依赖于探矿权和采矿权。

国家授予或转让给采矿人采矿权后，对矿产资源的所有权主要体现在以下几个方面：

- (1) 国家对矿产开采范围、方法、矿种、标准、用途、销售等的规定；
- (2) 国家对矿产开采年限的规定；
- (3) 开采矿产资源必须由国家有关主管行政机关监督管理；
- (4) 国家对采矿征收资源补偿费和资源费；
- (5) 国家拥有对矿产资源的最后处置权。

国家矿产资源所有权益实现的主要途径为：征收矿产资源补偿费，即采矿权人开采矿产

资源必须依法向所有者——国家缴纳资源补偿费。采矿权人因占有、开采矿产资源获得了收益，而所有权人国家则因丧失了被开采出那一部分矿产资源的所有权，为补偿国家财产所有权价值的减少，采矿权人应向其缴纳资源消耗的费用，以补偿开采掉的矿产资源的价值和使用寿命。这笔资源补偿费主要用于发现新资源，寻找替代资源和新资源技术的开发所须的费用。只要采矿权人开采矿产资源，就得缴纳矿产资源补偿费，不论其是否盈利。它的这一特点区别于矿产资源税。矿产资源税是国家凭借其政治权力，根据采矿权人开采矿区资源丰度、地理条件、地质情况等差异而征收的旨在调节矿山企业间的级差收益的税赋；而矿产资源补偿费是国家机关凭借其所有权，根据采矿人开采矿产资源的事实而征收的旨在补偿资源消耗的费用。可见，矿产资源补偿费和资源税是体现不同功能的经济杠杆和调节器。

3.3.3 矿产资源所有权的终止

国家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。社会主义制度追求全社会人民的现在和将来的利益，保证国民经济中矿产品和矿产资源的供给。当发生矿产资源所有权终止的法律事实时，有计划地安排矿产资源所有权取得活动，特别是地质科学研究和矿产勘查活动。具体所有权的取得大于具体所有权的终止，保障矿产资源所有权的总量增长。

具体所有权的终止包括所有权转让、抛弃和客体的灭失。国家矿产资源所有权的终止有所有权的转让和所有权客体的灭失两种方式。矿产资源所有权的客体是具体矿产资源。

所有权转让的方式主要有三种：协议转让、招标转让、拍卖。

具体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、因需求下降，价格下跌等稀缺性变化因素造成矿产资源储量耗减。

3.4 所有权的保护

矿产资源所有权的保护，是指法律保证国家能够实现对矿产资源的各项权能的实现。它包括对采矿权和探矿权（以下统称为矿产资源使用权）保护，因为它们派生于所有权，只有保护矿产资源使用权，才能保障资源使用的稳定性和有效性，才有可能使矿产资源得到合理有效地开发利用。对矿产资源使用权的保护，同时也是对国家所有权的保护，因为使用权是独立于所有权的独立权能，其能否正常行使，直接影响到所有权的权能能否实现。因此，保护探矿权人和采矿权人的权利不受侵害的同时，也就保护了已经形成或正在建立的以矿产资源国家所有权为基础的矿产资源的使用秩序，从而实现所有权的权能。

对矿产资源所有权的侵权行为

对矿产资源所有权的侵权行为主要是指对法律所保护的国家矿产资源所有权及其设定的探矿权或采矿权的侵犯与损害的行为。这种侵权行为主要有：

1、因对所归属的错误认识发生的侵权。尽管法律规定矿产资源归国家所有，不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变，但一些土地使用者或所有人则误认为土地之下的矿藏归他们所有，因而发生了将矿产资源买卖和出租的违法现象。

2、对探矿权和采矿权的侵犯。主要表现为对已取得探矿权和采矿权的权利人的各项权利的侵犯和对采矿权取得程序的破坏。主要表现为：违反法律规定，未取得采矿许可证和探矿许可证，擅自进入他人矿区和勘探区采矿、探矿，侵犯他人采矿权或探矿权；超越批准的勘查区或采矿区范围探矿或采矿的行为；无权或超越批准权限发放勘查许可证或采矿许可证，这种行为是对国家作为所有者者行使所有权权能的破坏。

3、对所有权客体的侵害。对客体的侵害是指对矿产资源的破坏、浪费，主要情况如下：因未综合勘探和综合开发利用矿产资源而造成的矿产资源的浪费和破坏；因采矿方法不当或违反开采程序造成的资源的损失、浪费；因采富弃贫、采厚弃薄、采易弃难和乱采滥挖，造成的资源破坏和浪费；因选、冶、炼工艺技术落后，矿产资源利用率低，造成资源浪费。对矿产资源的浪费和破坏，还造成了严重的环境污染，破坏了生态环境。

矿产资源所有权的保护方法分为积极保护和消极保护方法。

矿产资源所有权的积极保护方法是指，对为国家法律所鼓励和支持的有利于矿产资源所有权得以充分实现的行为给以行政上的奖励措施。这类保护方法能从正面引导人们按照国家意志，不作出侵犯所有权的行为而相反去维护所有权。这类保护方法有：各级政府奖励对在勘查、开发、保护矿产资源和进行科学技术研究等方面成绩显著的单位和个人；民族自治地方的自治机关根据法律规定和国家统一规划，可优先合理开发利用适合本地方开发的矿产资源；鼓励乡镇集体企业开采国家指定范围内的矿产资源。

矿产资源所有权消极保护方法是指对侵害国家法律所保护的矿产资源所有权及设定的探矿权和采矿权的行为予以制裁。这种方法主要表现为民事责任中的赔偿损失，它可分为两种：

对所有权的侵害，应向国家赔偿。有如下侵权情况：擅自进入国家规划矿区，对国民经济具有重要价值的的矿区采矿的；或擅自开采国家规定施行保护性开采的特定矿种的，或超越批准的矿区范围采矿的；或采取破坏性的开采方法开采矿产资源造成浪费的。

对采矿权的侵害，应向采矿权人赔偿。主要是指：擅自进入他人矿区采矿的。

值得提出的是当上述情况同时发生时，则出现先赔偿谁的问题，根据一般所有权优于他物权的原则，应优先赔偿国家。

习题

- 1 矿产资源所有权的基本概念与法律特征。
- 2 矿产资源所有权法律关系的构成要素，其主体与客体的概念及其内容。
- 3 国家取得矿产资源所有权的方式以及对所有权实现的途径。
- 4 矿产资源所有权保护的涵义和保护方法。