



关于实行有证开采有关问题的探讨

芮文桐

一、当前矿业关系的基本状况

据29个省(区、市)统计,全国共有全民所有制矿山企业6 675个。按行政隶属关系分,国务院各部、委直属矿山企业713个,省属矿山企业1 198个,省以下所属矿山企业4 764个。随着改革的加快与深化,多种经济成份的矿山企业发展很快。据不完全统计,乡镇集体矿山企业已达12万多个,个体采矿遍地开花,为国民经济的发展提供了许多矿产品。但是,由于管理工作没能跟上,国营、集体、个体之间的资源权属纠纷普遍存在。据抽样调查和不完全统计,现有全民所有制矿山企业中有70%与乡镇集体、个体采矿业之间存在着矛盾,其中情况复杂、矛盾尖锐的约占总数的30%。据煤炭、有色、冶金、化工、建材等8个部门申请在地矿部办理采矿登记、领取采矿许可证的802个矿山企业中,情况复杂、矛盾尖锐的矿山企业为604个,占75%,其中,煤炭、有色两大行业占多数。总之,中央统配矿、直接为商品的矿、经济价值高的矿,解决资源纠纷,理顺关系,办理采矿登记,矛盾最多,难度最大,任务最重。

理方向的关系,为合理开采措施提供地质依据。非常规天然气田多为超高压气田,只有研究盆地的地质发展史,才能较好地预测超高压气田,同时也要研究钻井工艺问题。加强研究低渗透层的渗透率的测定方法,研究粘土矿物对孔渗的影响以及低渗透层中气、水及岩石三者间的相互关系,为气田的开发提供必要的参数。

要进一步完善综合评价的地质准则。当前,专家们认为:煤层分布的稳定性,上覆

二、当前办理采矿登记所遇到的问题

(一)法制观念淡薄,有法不依、执法不严、违法现象十分普遍。表现是:1)一些地方干部和群众不懂矿产资源属于国家所有的原则,以为有了土地所有权或使用权,对地上、地下的矿产资源就可以任意开采。2)乡镇集体和个体采矿中,无证开采、滥采乱挖、抢矿偷矿、破坏生产设施、破坏资源、破坏生态环境,没有依法管理。3)对非法进入全民所有制矿山企业矿区范围内采矿,干扰或破坏全民所有制矿山的正常生产秩序的侵权行为制止不力,严重威胁着一些大型骨干矿山的安全生产,如云南个旧锡矿、江西赣南钨矿等,近年来已造成多起重大事故,经济损失和人员伤亡严重,影响极坏。4)构成违法行为的单位和个人不能依法追究。

(二)采矿登记,依法调整采矿活动的工作进展缓慢。主要原因是:1)采矿权属纠纷实质上是经济利害的纠纷,涉及到地方利益。2)实行有证开采,尚未引起各级政府、有关主管部门、全民所有制矿山企业的足够重视,责任不清,领导不力。3)在

地层良好的盖层条件,煤层裂隙系统发育程度、煤层的甲烷含量,煤的变质程度等是评价煤层具备勘探价值不可缺少的准则。

总之,我国是一个煤炭资源大国,煤层中蕴藏着可观的天然气资源。为了解决石油和天然气后备储量不足,争取提高天然气在一次能源中的比重,改善能源结构,要加强研究煤层气这个新领域,去更有效的开发它,更合理地利用它,使油气资源增加一支新的生力军。

(地矿部科技司)

核定或制定矿界时，企业主管部门与地方人民政府签署矿界协议的过程中，相当多的地方基层干部与全民所有制矿山争利。4) 采矿登记的一些政策界限不够明确。

(三) 法规体系尚不完备，不利于采矿登记工作的进行。如与《矿产资源法》配套的采矿登记管理办法有国务院发布的，地方通过的，行业或部门制定的，三者不尽一致；对国土资源范畴内已经颁布的几个资源大法，不同部门的理解也不完全一致。

以上这些问题的存在，是《矿产资源法》执行不严，采矿登记工作进展缓慢的主要原因。

三、实行有证开采，需要探讨和解决的几个问题

实行有证开采，还必须继续统一认识，花力气、下功夫理顺关系。

(一) 继续深入宣传、学习《矿产资源法》，在深度上下功夫。

学好法，知法、懂法，才能执法、守法。在普及的基础上，要深入学习掌握《矿产资源法》及其配套法规的基本条款精神。当前要特别注重县级以上干部对《矿产资源法》的学习。

(二) 理顺法规体系，维护法规的统一性、严肃性，才能执好法。

就《矿产资源法》本身而言，部门立法，地方立法，必须与《矿产资源法》、国务院发布的《三个暂行办法》相一致，不能相违背。当前，在已经发布的法规中，在以下几个问题上有不同的理解或作了与《矿产资源法》及其配套法规不一致的某些规定。如乡镇集体矿山企业的开采范围，有任意扩大的倾向，认为全民所有制矿山企业批准的设计范围可以变更，划出资源；采矿登记，颁发采矿许可证是指新建、在建（含改、扩建）生产矿山企业，不包括规划矿区，但是，有个别部门规定要包括2000年及其以后的规划矿区；矿产开发和监督是两种职能，不能集于一身，

除《矿产资源法》规定的油、气、放射性矿产列为特定矿种外，其它矿种的开采，必须到法定的登记管理机关申请登记，领取采矿许可证，但是有个别部门，少数省、区将开发与监督两权集于一身，争登记发证权；对地矿部门、工业主管部门，其它有关部门，地方政府在法定分工方面，《矿产资源法》和《三个暂行办法》均作了明确的、原则的规定，但仍有多种理解和不同的看法。

要从整个国土资源角度出发，制定《国土资源法》总揽《矿产资源法》、《土地法》、《水法》、《森林法》、《草原法》等，以协调法与法之间的关系。如我国还没有在法律上把土地的使用权和矿产开采权联在一起，土地使用者可以用各种方法干扰矿界协议签署；再如地下水的问题，《矿产资源法》把地下水视为矿产资源，地下水的勘查登记和开发监督应由地矿部门负责执行。但是，《水法》明确规定包括地下水，属于《水法》调整的范围。法与法之间不衔接，增加了执法的难度。

(三) 要组织对关于“采矿权问题的研究”。

《矿产资源法》第三条规定，开采矿产资源，必须依法申请取得采矿权。采矿权不得买卖、出租、转让、用作抵押。这是《矿产资源法》最基本、最重要的原则，是合理开发利用和保护矿产资源的法律手段；是当前理顺矿业关系，整顿矿业秩序，振兴矿业的一件大事。因此，要解决对依法申请取得合法的采矿权持无所谓态度，还得从采矿权的作用，采矿权的法律内容，采矿权的取得，采矿权的管理和法律保护等方面进行研究。要研究、吸收、借鉴各国的有效经验，要深入考察我国的实际状况，建立适合于我国国情的采矿权法律制度。

(四) 要明确矿业开发方针，明确一些政策界限。

目前在矿业活动的地区，一些口号在广大基层干部和采矿群众中广为流传，并以此

代替矿业开发方针，成为执行《矿产资源法》的障碍。针对这种情况，要明确我国的矿业开发方针，明确一些政策界线。

第一，核定或划定矿区范围的法律依据。凡符合《采矿登记办法》第九条规定的矿区范围，受法律保护，未经矿山企业主管部门同意，任何单位和个人无权变更或修改。因故未经正式审批或审批文件遗失，但是矿山企业生产实践中已被采用的设计所确定的矿区范围，并已形成稳定的生产能力的，经原审批机关出具文件确认或重审后，仍可作为核定矿区范围的依据。划定矿区范围的工作，须在矿山企业主管部门提出方案的基础上进行。在各类全民所有制矿山企业中，应首先核定或划定中央直属矿山、国家统配矿山、国家重点矿山的矿区范围。在同一矿区内，全民所有制矿山企业矿区范围核定或划定之前，不得先行划定乡镇矿山的开采范围。

第二，乡镇集体矿山企业只能开采国家指定范围内的矿产资源。适合乡镇集体矿山企业开采的矿产资源包括：储量小，不适于大规模开采的小矿床、小矿点和零星分散资源；经全民所有制矿山企业上级主管部门批准，全民所有制矿山矿区范围内的边缘零星矿产；闭坑后经全民所有制矿山企业同意，确认可以安全开采的残留矿体；国家在一定时间内不规划建设的大宗矿种的大、中型矿床的某些边缘矿段。全民所有制矿山矿区范围内不允许个体采矿。重要的有色金属、稀有贵重的金属和非金属，要限制个体开采。宝石、黄金更要严格限制个体开采，已经开采的要引导他们组织成集体企业，再依法开采。

第三，处理采矿权属纠纷时，要严格掌握补偿界限。乡镇集体矿山生产在先，全民所有制矿山企业在后；因全民所有制矿山生产发展需要而必须关闭、搬迁的乡镇集体矿山企业，由全民所有制矿山企业的建设单位参照乡镇集体矿山的投资，固定资产净值、收益等，给予适当的补偿；1986年3月19日

《矿产资源法》颁布前进入全民所有制矿山矿区内的集体矿山，凡全民所有制矿山企业上级主管部门不同意继续开采的，应关闭或撤出，由当地人民政府和批准进入的单位负责安置，全民所有制矿山企业予以协助；《矿产资源法》颁布后擅自进入全民所有制矿山企业矿区内采矿的单位，应令其撤出。

(五)对乡镇矿依法进行全面整顿，是进行定点划界，登记、发证的前提。

通过整顿，把乡镇矿业引导到依法办矿，科学办矿，安全生产的轨道上来，使之健康发展。整顿的具体任务，一是对无证开采的要限期补办领取采矿许可证的手续，逾期不办的，停止其开采活动；二是对越界开采的要调整采矿点布局，或实行关、停、并、转；三是清理全民所有制矿山企业范围内的乡镇矿；四是建立健全各项规章制度，搞好安全生产和经营管理；五是打击非法销售矿产品的行为。要通过整顿和“积极扶持、合理规划、正确引导、加强管理”，使乡镇矿业实现五个转变：从自发办矿转向统筹规划、合理布局；从极其分散的、粗放式的经营转向适度的规模经济，集约化经营；从落后的技术、简陋的设备转向适用技术和适用设备；从重开发、轻保护转向两者并重；从疏于法制转向依法办矿。

(六)建立乡镇矿业的安全责任制。

建立地(市)、县、区、乡人民政府对乡镇矿业安全生产分级负责的责任制度，是进行定点划界，执行采矿登记、发证制度的一项重要行政措施。必须彻底改变只顾抓钱，不顾人身安全的倾向。今后发生伤亡事故，不仅要依法处理肇事者，还要视情节追究地方人民政府主要领导的行政、经济、法律责任。

生产、在建矿山企业的采矿登记、发证是今年贯彻实施《矿产资源法》的一项重点工作，要排除干扰，秉公执法，力争今年内基本完成，为履行矿产开发监督职能打好基础。