

我国《矿产资源法》中民事法律机制的欠缺及完善

张璐

(华东政法大学 经济法学院 上海 200042)

摘 要:我国《矿产资源法》中民事法律机制的欠缺在矿业权的行政异化、矿业权有偿取得机制扭曲以及侵权责任设计空白等方面表现非常突出。导致该局面的因素较为复杂,涉及矿产资源商品意识的缺失、物权制度对矿业权的排斥与忽略、矿产资源立法中行政权的强势传统以及来自部门法研究范式负面影响等诸多方面原因。为完善我国《矿产资源法》中的民事法律机制,可从把矿业权从行政许可中剥离、合理界定国家有关矿产资源的身份以及破除部门法门户之见等方面着手。

关键词:《矿产资源法》;行政权;民事法律机制

中图分类号:D912.6

文献标识码:A

文章编号:1001-8204(2014)01-0052-04

现行《矿产资源法》1986 年颁布,虽然该法曾于 1996 年修改过一次,但依然无法适应我国社会经济快速发展的现实,因此有关部门于 2003 年启动了对《矿产资源法》的再次修改工作。这次修改的关键在于《物权法》实施后如何在矿产资源立法中明确矿产资源财产属性以及如何合理分配矿权利益。针对该问题,各方面都提出了不同的解决方案,产生了很大的分歧和争议,成为这次《矿产资源法》修改迟迟难以出台的主要原因之一。这实际上凸现了在行政法律机制的强势影响下,我国《矿产资源法》中民事法律机制缺失,该问题其实也是一直困扰我国矿产资源立法完善发展的主要症结所在,如何应对和逐步解决该问题,正是本文写作的旨趣所在。

一、《矿产资源法》中民事法律机制缺失的典型表现

(一)矿业权的行政异化

在我国公有的体制下,根据现行相关法律规定,我国矿产资源由国家一元所有。以此为前提,对矿产资源的开发利用只能是“非所有利用”,为合理确定国家作为矿产资源所有者与实际开发利用者之间的利益关系,在立法中设计了包括采矿权和探矿权的矿业权制度。因此,从权利的来源来看,矿业权的法律属性非常明确,是以财产利益分配为主要内容的民事权利。对此,我国《物权法》也给予了确认,该法明确规定“依法取得的探矿权、采矿权受法律保护”,根据“物权法定”的基本规则,矿业权应属于物权的范畴无疑。但无论是在理论认知上还是在相关实践中,原本应属于物权

法范畴的矿业权却被行政权严重异化。

首先,关于矿业权的权利设立与定位问题。根据物权法的一般规则,物权的设立主要通过登记的方式进行,但采矿权和探矿权的设立却与此规则相去甚远。根据现行《矿产资源法》及其实施细则,探矿权和采矿权的取得分别以获得审批的勘查许可证以及开采许可证为前提,权利的内容也仅限于勘查许可证与开采许可证规定的范围,这就意味着在现行的法律框架内,矿业权是通过行政许可的方式设立的,从权利的设置之初即将其定位于行政权的附属,其应有的物权属性和功能先天发育不足。

其次,矿业权转让中存在的问题。基于矿业权应有的财产权益内涵,在市场化背景中通过对其流转以优化配置矿产资源,在相关法律制度设计中应理所当然。但从 1986 年颁布实施的《矿产资源法》相关规定来看,曾一度明令禁止矿业权的流转,1996 年对《矿产资源法》进行修改后,现行《矿产资源法》删去了之前的相关规定,原则上并未禁止矿业权的转让,但在操作层面对于探矿权和采矿权的转让规定了严格的附加条件和审批程序,导致在实践中严格依照法律规定对探矿权和采矿权的转让几乎成为“无法完成的任务”,不仅并未达到规范矿业权流转秩序的立法预期,相反使得大量违法的探矿权和采矿权转让大行其道,那些严格的附加条件和审批程序形同虚设。

(二)矿业权有偿取得机制的扭曲

为体现国家作为矿产资源所有者的财产权益,也

收稿日期:2013-02-23

作者简介:张璐(1976-),男,华东政法大学副教授,法学博士,主要研究方向为环境与资源保护法学。

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“自然资源法律制度比较研究——兼论建设节约型社会的法律对策”(项目编号:2009C172)。

为了在市场化条件下理顺矿产资源开发利用过程中的利益关系,现行《矿产资源法》明确规定“国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度”。从该规定的初衷来看,是符合探矿权和采矿权应有法律逻辑的,但在具体操作的制度设计上却一定程度上扭曲了探矿权和采矿权有偿取得机制。“根据现行法律法规的规定,我国专门对矿产资源征收的税费,主要体现了对矿产资源的有偿使用性。”[1](P247)但实际上,无论是资源税还是相关收费,都难以担当此任。

我国的资源税从1984年正式开征。在早期阶段,立法者确实曾经有过通过开征资源税逐步推进矿产资源有偿利用的考虑,但从立法实践来看,“现行资源税的征收目的主要在于调节因资源及其开发条件差异所形成的级差收入。……国家通过税收的手段参与这部分差异的调整,在一定程度上可以缓解开采者利益分配上的矛盾,为资源开采企业之间开展公平竞争创造条件。”[2](P199)显然,将资源税作为体现矿产资源有偿利用的主要途径,在理论上和实践中都是难以自圆其说的。

在收费问题上,现行的制度设计尤为复杂。根据相关法律规定,目前与矿业权有偿取得有关费用包括矿产资源补偿费、探矿权使用费、采矿权使用费等多种形式。从行政收费的本质上来讲,主要体现的是一些范围可以大致界定的公共服务成本,其中并不包含物品的价值或者交易的功能。矿业界对上述收费的设立意图和目的也有不同的认识,一种是认为这是一种所有权性质的收费,是矿产资源国家所有权的权益体现;另一种是其用途是为例弥补国家勘探资金的不足,主要用于补充国家投入的勘查的经费[3](P67)。因此,当前名目众多的收费,实际上并没有很好地解决矿业权有偿取得及运作的问题,反而导致在认识上和实践中的混乱,将问题复杂化。

(三) 侵权法律责任空白

如果将矿业权定位于物权,那么在立法中就必须有相应的救济机制,尤其是与侵权责任相关的法律制度设计。但在现行《矿产资源法》及配套立法中,只有行政责任和刑事责任的相关内容,“对于矿产资源勘查、开采中涉及的平等民事主体之间的权利义务关系,尤其是对于当事人的民事权利保护等均未予明确规定”[4](P505)。从整个制度结构和法律逻辑上看,并没有将矿业权作为物权或者民事权利对待。

但是,对于在实践中矿业权受到侵犯寻求法律救济的诉求,现行《矿产资源法》也并非完全空白,在该法第39条和第40条有针对“无证开采”和“越界开采”两种行为的“责令赔偿损失”的规定。“无证开采”和“越界开采”实质是一样的,都是行为人在没有采矿权的情况下非法开采矿产资源,根据被开采矿产资源权属状况不同,可区分为两种不同情形:其一,被非法

开采的矿产资源属国家所有,还未设定矿业权;其二,被非法开采的矿产资源属国家所有,已经设定矿业权。对于后一种情形来说,这两种违法行为在违反国家矿业管理秩序同时也构成了对矿业权人的侵权行为,除了相应行政处罚之外,行为人还必须承担相应的民事侵权责任。但若将“责令赔偿损失”作为行为人侵权的责任承担方式,则似乎并不恰当。“责令”带有明确的行政强制特征,将其与“赔偿损失”搭配,究竟将其作为何种性质法律责任,令人费解。在理论上对此看法也不尽相同,有学者认为“责令赔偿损失”在性质上属于特殊的行政处罚[5](P401),也有学者不以为然,指出“责令赔偿损失”应属于行政裁决的范畴[6]。尽管从行政法的角度如何理解“责令赔偿损失”存在争议,但没有学者主张可以将其作为承担侵权责任的方式。这实际上体现了针对侵犯矿业权的行为以“罚”代“赔”的立法取向,反映了以行政权为主导的制度结构,应有的侵权法律责任设计并无立足之地。

二、导致《矿产资源法》中民事法律机制缺失的主要因素

导致《矿产资源法》中民事法律机制缺失的原因较为复杂,既有来自矿产资源立法自身法律传统的影响,也与我国计划经济体制下的一些传统观念以及矿产资源的配置方式有关,大致包括以下方面:

(一) 矿产资源商品意识的淡漠与缺失

围绕矿产资源进行物权制度构建,并以此为基础形成矿产资源立法的民事法律机制,是以确认矿产资源的商品属性为前提的。矿产资源的商品属性应包含两个最基本的要素,即价值来源和以市场交易为前提的可流转性,但这两方面要素在我国一直缺乏必要的理论支撑和适合的成长土壤。

在对商品价值来源的理解问题上,劳动价值论认为,商品之所以有价值是因为其中凝结着人类的必要劳动,没有人类劳动就没有价值。矿产资源形成于漫长的地质演化过程之中,尽管它为人类社会带来了巨大的物质财富,但因其形成过程与人力作用无关,所以如果从劳动价值论出发,无法对其价值来源作出合理的理论解释。另外,从新中国成立之后到20世纪90年代初,我国一直实行计划经济体制,否认市场,排斥交易,对矿产资源主要采用无偿划拨的方式进行配置,矿产资源的流转主要以行政命令的方式在国家 and 国有大中型矿山企业之间进行,以市场交易为前提的流转是不存在的。

从民法的基本功能来看,其主要通过对有价值的商品设定权利归属,并以平等自愿、等价有偿等原则作为意思自治的基本保障,推动商品流转,规范市场交易的有序进行,不断优化商品的配置。但对于矿产资源来说,对其价值的否认,导致民法对其权利归属设定缺乏内在的动力,计划经济体制下无偿划拨的配置方式,

又从根本上排斥了平等自愿、等价有偿等民法的基本运作模式。因此,矿产资源商品意识的淡漠与缺失,实际上意味着矿产资源相关的民事法律机制形成缺乏相应的认识基础。

(二) 物权制度对矿业权的排斥与忽略

矿业权在我国主要是在矿产资源所有权国有垄断的前提下解决对矿产资源的“非所有利用”问题,即通过矿业权合理构建国家和矿产资源实际利用者之间的权利义务关系。因此,矿业权与用益物权“对他人所有的不动产或者动产,依法享有占有、使用、收益的权利”的法律特征高度契合,将其纳入用益物权体系理所应当。但是,矿业权一直是被物权拒之门外的。

这种局面的形成在很大程度上是受到用益物权形成传统的影响。民法最初形成于农耕社会,土地作为农耕社会最重要的生产资料和财富象征,一直都是民法关注的重点所在,民法中的用益物权也主要是因此而生,因为“土地之价值较高,拥有不易,社会上对其所有权与利用价值分别归属之支配方式,需求自然较强些,故民法对用益物权之规定,可谓几乎完全系对土地而发”[7](P50)。基于此形成过程,用益物权成了土地用益物权的代名词,因为在实际上“各种用益物权,仅能于他人土地成立”[8](P6)。因此,矿业权想要插足其中绝非易事。而且,就具体的利用方式而言,对土地资源的利用和对矿产资源的利用又存在着“非对物采掘”和“对物采掘”的根本区别[9],这决定了从一开始围绕土地的权利设计与围绕矿产资源的权利设计就彼此独立平行发展,那么,以土地资源利用为基础形成的用益物权对矿业权的排斥也就不难理解了。

(三) 矿产资源立法中行政权的强势传统

就自然资源法的形成和演变而言,有学者曾将其划分为三个阶段:19世纪以前的特别物权法时期、19世纪初期到20世纪50年代的单行法时期、20世纪60年代以后的体系化时期[10](P17)。其中第二个阶段也就是自然资源法发展的单行法时期其立法的重点为行业管理法,即针对产业革命后社会分工细化而产生的新的经济部门和行业的立法,主要是林业和矿业,其中又以矿业为主。换言之,最初对矿产资源的制度设计以国家对矿业的行业管理为主要内容,从矿产资源立法形成初期就确立了行政权的强势地位,而且就矿产资源立法的发展沿革来看,这一阶段是矿产资源相关立法摆脱早期私法传统影响并进入发展快车道的重要时期,这也是现代意义上矿产资源立法的实质起点。所以,矿产资源立法从其形成之初就确定了矿业行业管理和行政权强势主导的法律传统,这一点对于后来矿产资源立法的发展形成了难以忽视的深远影响,时至当今,这一传统格局不仅没有根本改变,行政权对矿产资源立法的影响和渗透更为积极和全面。

严格地说,矿产资源立法中行政权的强势地位及

其影响与物权制度对矿业权的排斥与忽略并不存在直接的因果关系,但事实上两者之间确实形成了此消彼长的发展态势,物权制度的成长不足,使得矿产资源立法长期缺乏以财产权益为主要内涵的民事法律机制,也导致了行政权挟其强势影响不恰当地介入原本应是民事法律机制的运作空间,形成对矿产资源开发利用中利益关系的严重异化。

(四) 基于部门法划分的法学学科分工思维定势

按照既定的标准确定某一方面法律规范的部门法归属,一直是我国法学理论研究中的基本出发点之一,这种以确认部门法归属为主要内容的理论研究进路,事实上已经成为我国法学理论研究中的主导性研究范式,对法律规范的性质认知产生了明确的支配性影响。现代意义上的矿产资源立法以行业管理为起点,行政权自始至终在其中占据着强势地位,在相关的法学理论研究中也是一直是将其作为行政法或者经济行政法的组成部分。而在部门法研究范式的影响下,行政法与民法彼此都是独立的法律部门,有着明确的法学学科分工,两个领域之间没有进行沟通与协调的共识,在行政法内部不可能也不允许生成民事的法律规范。即使存在客观的对民事法律机制的现实诉求,也只能在行政法的框架予以回应。这种建立在部门法划分基础上的法学学科分工思维定势实际上表明,“我国法学内部诸领域之间基本上没有形成有效的知识通道,长此以往,知识隔膜只能愈来愈厚,各学科只能更加自说自话,学科之间也就更难沟通”[11]。这种因固守法学学科分工思维定势而产生的法学研究划地为牢、知识割裂的情形,在法学内部各个领域均有不同程度的体现,矿产资源立法中民事法律机制的缺失即是其中一个典型的表现。

三、在《矿产资源法》中构建民事法律机制的主要路径分析

我国《矿产资源法》中民事法律机制的缺失以及行政权的强势影响由来已久,形成原因也较为复杂,要引导行政权的理性回归并构建民事法律机制,并非可一蹴而就,但有必要就解决该问题的主要路径进行分析和论证,以逐步推动我国《矿产资源法》中民事法律机制的建立与完善发展。

(一) 把矿业权从行政许可中剥离

对于矿产资源立法而言,民事法律机制应包含物权、合同以及民事责任等几方面要素,其中合格的物权制度设计是民事法律机制构建的基础和起点。为体现公有制的要求,我国相关立法已经非常明确规定了对矿产资源所有权的国有垄断,因此,在我国现行的体制下,矿产资源物权制度设计的重点应在于矿业权。而事实上,矿业权取得和流转中的行政异化,以及相应民事侵权责任的欠缺,归根到底都与矿业权应有的物权内涵先天不足有关。因此,要解决该问题,必须推动矿

业权的物权回归,而要实现这一目标,应把矿业权从行政许可中剥离。

矿业权行政异化的症结在于现行相关立法对采矿和探矿的资质管理和其中包含的财产权益采用了捆绑立法的模式,即用行政许可覆盖资质管理财产权利两方面的内容。因此,把矿业权从行政许可剥离,就是要基于行政许可对探矿和采矿的资质管理和矿业权的取得与流转分别进行规定。对于资质管理,立法中应明确规定获得采矿和探矿资质的法定条件、申请程序以及相应的行为规范要求,并在罚则部分设置相应的法律责任,在立法中形成有关资质管理的“许可设定—行为规范—法律责任”相对完整和独立的制度体系。对于矿业权的取得和流转问题,可比照我国土地使用权取得和流转的相关规定。首先,在立法中设立矿业权的登记机构,明确规定矿业权登记的主要内容和范围,尤其要对矿业权登记的效力作出明确规定,这对于确立矿业权的物权属性至关重要。还有,建立以权利金为主要内容的矿业权有偿取得制度,厘清权利金与相关税费制度的关系,剥离矿产资源税费制度承担的权利有偿取得功能。另外,还要逐步建立与市场化流转相匹配的市场体系,区分不同的流转层次,比如矿业权出让的一级市场与转让的二级市场。

(二) 合理界定国家有关矿产资源的身份

就理论上来说,国家有关矿产资源双重身份的区分还是比较清晰的,管理者身份基于国家矿业管理职能而存在,所有者身份基于矿产资源所有权而产生。但在实践中,国家有关矿产资源的双重身份却总混淆不清,导致所有者身份往往为管理者身份所吸收,国家的矿产资源所有权异化为国家矿业监管权力的一部分,这种“行政兼理民事”的格局严重阻碍了民事法律机制在矿产资源立法中的生成。因此,必须在立法中通过相关制度设计将国家的管理者身份和所有者身份

进行明确区分。作为矿产资源所有者,国家是民事法律关系主体,主要行使对矿产资源占有、使用、收益、处分的权力,并在意思自治的基础上就矿业权的设定和流转与其他民事法律关系主体进行等价有偿交易。作为矿业的管理者,国家并不存在独立的自身利益,主要是作为公共利益代表解决矿业发展中市场准入、安全生产、供求平衡、环境污染与破坏等问题,发挥作用方式表现为与相对人之间的命令服从关系,以行政权的运作为主要内容。事实上,能否将国家有关矿产资源管理者身份与所有者身份进行明确区分,在很大程度上决定了把矿业权从行政许可中剥离的实际效果。

(三) 破除部门法门户之见

部门法研究范式来自前苏联,对该研究范式的引入是我国在新中国成立之初全盘照搬前苏联法学理论的成果之一,然而“它在世界范围内并不具有普适性”[12],前苏联在20世纪60年代之后也逐步弃之不用,但我国的法学理论研究中却将其坚持了下来。事实上,部门法研究范式只是前苏联在社会利益格局以及社会关系类型均非常单一的时代背景中形成的对法律规范进行分类的一种研究方法,但时至今日,经济活动社会化程度的不断提高以及社会关系类型的日趋复杂,都要求法律制度的设计更具复合性和包容性,如仍坚持对法律规范的部门法划分,必将导致不同法学领域之间的学科壁垒与知识分裂,以及法律制度设计与现实的严重脱节,百害而无一益。以矿产资源立法而言,其所应涵盖的矿产资源权属关系、流转关系以及管理关系,绝非行政法一己之力可以完全涵盖,行政法的制度设计当然是必要的,但与权属关系、流转关系相应的民事法律机制也是不可或缺的,二者之间形成有效的功能互补更应成为《矿产资源法》完善发展的重要目标。然而若不破除部门法门户之见,这一目标只能是镜花水月。

参 考 文 献

- [1]李显东.中国矿业立法研究[M].北京:中国公安大学出版社,2006.
- [2]陈少英.生态税法论[M].北京:北京大学出版社,2008.
- [3]李晓峰.中国矿业法律制度与操作实务[M].北京:法律出版社,2007.
- [4]周珂.环境与资源保护法学[M].北京:中国人民大学出版社,2007.
- [5]韩德培.环境保护法教程(第五版)[M].北京:法律出版社,2007.
- [6]胡建森,吴恩玉.行政主体责令承担民事责任的法律属性[J].中国法学,2009,(1).
- [7]谢在全.民法物权(上册)[M].北京:中国政法大学出版社,1999.
- [8]王泽鉴.民法物权第二册(用益物权、占有)[M].北京:中国政法大学出版社,2001.
- [9]张璐.生态经济视野下自然资源权利研究[J].法学评论,2008,(4).
- [10]肖乾刚.自然资源法[M].北京:法律出版社,1992.
- [11]王利明,常鹏翱.从学科分立到知识融合——我国法学学科30年之回顾与展望[J].法学,2008,(12).
- [12]何文杰.部门法理论革新论[J].兰州大学学报(社会科学版),2007,(4).

(责任编辑 朱春玉)