

# 从个体私营矿山发展现状谈加强 采矿权管理的途径

刘 仲 红

(湖北省地质矿产厅矿管处)

摘 要 根据湖北省个体私营矿山发展现状和存在的问题,提出要加强个体私营矿山采矿权的管理,并建议补充和完善有关政策法规。

关键词 个体私营矿山 采矿权 管理 法规

## 1 个体私营矿山发展现状及存在问题

个体私营矿山是党的十一届三中全会以后,在改革开放深入发展形势下兴起的,经过几年来的治理整顿、扶持改造,已逐步确立了其在矿产资源开发中的地位。据统计,湖北省有个体私营矿山 1726 个,开采的矿种主要有铜、铁、磷、硫铁矿、煤及建材矿产等共 20 余种,拥有固定资产 1300 多万元,从业人数达 2.7 万人,年产矿石量 2200 多万 t。个体私营矿山企业的迅速发展,不仅满足了国民经济建设对矿产品、原材料的多层次要求,增加了财政收入,而且促进了农村产业结构调整 and 经济发展。

个体私营矿山开采的矿产资源有独立矿体、零星矿体、国有矿山边角余矿、老隆残矿等。据调查资料统计,全省 1726 个个体采矿私营矿山中,开采独立小矿体的 345 个,开采零星分散资源的 710 个,开采国有矿山、集体矿山边角余矿的 640 个,开采老隆残矿的有 31 个。个体私营矿山使一些国有矿山、集体矿山难以利用的资源得到充分的利用,另一方面由于个体私营矿山企业受资源、技术、资金等多种因素的制约,采富弃贫、采易弃难、采浅弃深、乱采滥挖等破坏、浪费、损失矿产资源的现象也较普遍。

个体私营矿山企业的发展解决了一部分农村富余劳动力的就业问题,给农村经济的

我们在这方面还存在一些不足,执法力度不够,应认真研究解决。

## 6.6 大胆探索矿山“三率”监督管理约束机制

小平同志说过:改革开放胆子要大一些,敢于试验。各级矿政管理部门要结合本地实际,大胆创新,大胆突破,逐步建立起社会主义市场经济下切实可行的“三率”监督管理约束机制。

矿山“三率”监督管理对矿政管理干部的业务素质要求比较高,因此各级矿政管理干部要加强矿政管理业务知识、技能的学习,认真钻研矿政管理业务,特别是要加强采矿、选矿、地测等相关知识的学习,不断提高自己的业务素质。各级矿政管理部门要加强有关培训,努力造就一批政策水平高、业务素质好、能胜任各项矿政管理工作的执法队伍,以适应矿山“三率”监督管理的要求。

## 6.7 努力提高自身的业务素质

(收稿日期: 1996-07-30)

发展注入了新的活力。采矿业的发展还带动了运输业、服务业等一大批相关产业,改变了农村产业结构。据咸丰县忠堡镇明星村调查,全村个体私营矿山开采方解石年产值 20 多万元,农民人均年收入由 300 元增加到 800 元,村里还办起了方解石加工厂十几家,投入运输车辆达 50 多辆,为此,还投资 1.8 万元改、修建乡村级公路,投入 0.5 万余元修建灌溉水渠,达到了以矿养农兴农的效果。据不完全统计,全省从事个体私营矿产品加工的有 7 万多人,相应的交通运输从业人员有 2 万多人,辅助产业及服务业有 10 万多人。从 1988 年至 1992 年,个体私营矿山累计上缴国家税收 1.85 亿元。但是,由于矿产资源的无偿占有及矿产资源的所有权和经营权主体同一,国家通过法律法规授予个体私营矿山采矿权后,个体私营矿山企业不仅拥有了矿产资源开采经营权,而且实质上拥有了矿产资源的所有权即它对矿产资源进行占有、收益、使用、处分的权利,而真正的矿产资源的所有者——国家却丧失了对矿产资源的所有权。因此,给矿产资源的开发和管理造成混乱,争抢资源、乱采滥挖现象时有发生,个体私营矿山为了追求高额的劳动投资回报,不惜牺牲国家不可再生的矿产资源,采富弃贫、采易弃难,资源没有得到充分合理的利用。鄂州市汀祖镇某村与浙江投资者签订合同投资开采铁矿,矿主投资 90 万元,销售额村与矿主 3:7 分成,1990~1992 年消耗铁矿石储量 120 余万 t,村收入 186 万元(含各种税费 90 万元),矿主累计收入达 250 万元,而国家分文未得。

## 2 个体私营矿山采矿权的管理

个体私营矿山是国家法律法规规定范围内允许其存在和发展的经济组织。从个体私营矿发展现状看,必须加强和深化对个体私营矿山采矿权的管理

采矿权是指在依法取得的采矿许可证规

定范围内,开采矿产资源和获得所开采的矿产品的权利。是指企业、单位和公民个人依照现行法律法规规定所享有的在一定时期、对一定范围内的指定矿种及其共、伴生矿产资源进行开采的权利。采矿权即是矿产资源使用权,采矿权管理包括:采矿权的授予,采矿权的运行、变动管理,采矿的监督管理,采矿权属保护及为此处理各类采矿权属争议的工作等一系列内容。这是采矿登记工作全面完成后,矿管工作面临的新课题

### 2.1 完善现有个体私营矿山采矿权的授予工作

依法授予采矿权是《中华人民共和国矿产资源法》授予地矿行政管理部门的常规性工作,是《矿产资源法》的核心内容。目前,在全省 1726 个个体私营矿山中,有 1564 个依法领取了采矿许可证,取得了采矿权。但采矿权的授予工作还远未结束,当前,首先应对已发证的山进行一次全面的清理,按第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议修正后的《矿产资源法》规定的个体私营矿山的办矿条件,逐矿检查落实。对不符合办矿条件或条件欠缺的,要根据不同情况,限期整改补充,尤其要抓好个体私营矿山的办矿资料的补充完善工作。据调查,全省个体私营矿山有普查地质资料的有 288 个,有详查地质资料的有 8 个,有 501 个作过地质调查或请地质人员踏勘过,其余矿山未作过任何地勘工作。而全省有简易开采设计的个体私营矿山仅 352 个。其次是对尚未办理采矿登记的生产、在建矿山,要依有关法律法规进行处理,对法律法规规定允许继续开采的,一律先处理,后按正规程序申报办理采矿登记手续后,方可继续生产。

### 2.2 抓好新办个体私营矿山采矿权的授予

重要的是把好企业开办前的立项审批关。各级地矿行政主管部门必须严格新建个体矿山的办矿条件,首先要对其申请的开采范围内的资源情况进行评估并确定其资源占有量,有条件的,要有矿产储量管理部门审批

的地质储量;其次,对个体私营矿山要有经审查合格的可行性研究报告和开采设计;第三,开采矿产资源必须有与申请开采矿种、开采规模及服务年限相适应的资金、设备和技术。要通过采矿登记,引导个体私营矿山科学办矿,依法办矿,安全生产。

### 2.3 开展采矿权的运行和变动管理

各级地矿行政主管部门要从侧重于授权向授权与管理并重进行转变。各地要在深入认识理解这一职能转变的基础上,建立和完善各项管理制度,落实到矿山,应用于实践。地矿部门要对已经授予了采矿权的个体私营矿山进行一次全面的跟踪检查,对已经不具备开采条件(如资源枯竭、乱采滥挖、严重侵害他人合法采矿权等)的矿山,依法进行清理,注(吊)销采矿许可证。对具备办矿条件的矿山,要逐步完善补充其授予采矿权的法律手续和有关资料。几年来,各地年检注册的结果表明,个体私营矿山采矿权的变更现象比较频繁,要及时检查督促矿山办理变更手续,使这项制度规范化。在办理采矿权的变更过程中,要正确区分和处理好采矿权的买卖、出租、转让与采矿权变更的差别。我国矿产资源管理法规体系规定,采矿权不得买卖、出租,除《矿产资源法》第二条规定的转让情形外,不得转让采矿权。

个体私营矿山矿产资源的利用率仅30%~50%,加强对采矿过程的监督管理非常重要,要逐步建立矿山“三率”指标的考核制度,把资源利用程度同矿产资源补偿费的征收结合起来。

### 2.4 依法保护合法的采矿权,正确处理采矿权属纠纷

保护合法的采矿权不受侵害是一项长期而又艰巨的工作。《矿产资源法》颁布至今,湖北省调处了大量的采矿权属纠纷,仅由省直接参与调处的有近50余起,往往已调处好的纠纷,经常出现反复,新的纠纷又不时出现。矿山纠纷大多表现为对矿区范围的争议,采

矿权的争议。只有有效地保护合法的采矿权,实行采矿许可证制度,矿业纠纷才能从根本上得到治理。

2.4.1 广泛深入开展普法教育,提高全民的法律意识。普及矿产资源法规知识是实现依法治矿的前提。要运用各种手段,采取多种形式宣传《矿产资源法》及有关法律法规,要结合“三五普法”规划的实施,深入开展《矿产资源法》的宣传教育,以增强公民的法制观念,提高全体社会成员的守法意识,特别在矿产资源多、矿业纠纷多的县乡,更应组织干部群众联系当地实际,认真学习、自觉遵守和贯彻好《矿产资源法》。要通过宣传,争取当地政府的支持及各有关部门的密切配合。

在广泛宣传教育的同时,要注意做到典型引路,对依法办矿的予以表彰,对少数不依法办事的要公开处理,以达到教育多数的效果。

2.4.2 提倡并支持国有矿山企业运用法律武器维护自己的合法权益。我国行政诉讼法律制度的建立,为国有矿山企业通过行政诉讼维护自己的正当权益提供了有效手段。如果国有矿山的合法权益受到侵犯,地方政府不予处理或处理不公,国有矿山可以提起行政诉讼,使侵权行为得到依法查处。目前,一部分国有矿山在这一点上有顾虑,怕因此得罪当地政府,对此,各级地矿行政管理部门、企业主管部门应当鼓励并支持国有矿山用法律武器保护自己的正当行为,促使行政机关切实执行《矿产资源法》,自觉维护国有矿山的合法权益。

2.4.3 抓好采矿许可证年检注册及矿产资源法规执法大检查工作。采矿许可证年检注册是加强采矿权管理和保护的重要措施之一,对此地矿部、湖北省地矿局已专门作了规定和布置。几年来执行情况表明,通过采矿许可证年检注册,可以及时发现并处理一批侵权开采、无证开采等违法行为。1994年,湖北省年检注册的矿山6130家,共查处无证开采

700处,取缔非法开采 107处,吊销采矿许可证 282家,注销采矿许可证 116家,处理侵权、越界开采 54处,责令停产整顿 66家,限期整顿 378处。采矿许可证年检注册工作应不断完善并持久地开展下去,逐步形成制度化、规范化。

加强矿产资源法规执行情况的检查工作是几年来执法实践证明行之有效的措施,通过执行检查,可以引起各级领导对地矿行政管理工作的重视和支持,及时发现问题,并督促有关部门或矿山企业解决。各地要在政府、人大等的领导下,经常性地开展此项工作。通过执法检查,严肃查处无证开采、越界开采等违法行为,树立执法权威。

2.4.4 认真贯彻地矿部 17号令,抓好行政处罚工作 保护合法的采矿权必然涉及到矿产行政处罚。目前,矿产行政处罚在各地不同程度地开展起来,但总的来讲,尚未走上正轨,存在的问题还较多。一是执法人员缺乏依法行政的意识,有的职责范围不清,越权处罚不乏其例;有的程序混乱,有些行政处罚是先制作并送达处罚决定书,后调查取证;有的不熟悉法律文书格式,处罚决定书既未载明违法人违法事实,也未交待诉讼权利和期限。二是执法手段软弱,难以维护法律的尊严。一方面,矿产资源法规将处罚权授予市、县政府,而政府事务繁多,矿管部门又无权处罚,影响到执法的效率和权威;另一方面,矿产行政处罚所应履行的程序较多,没有现场处罚权,不便于迅速地制止违法行为,等等。解决这些问题,首先要从思想上提高对矿产行政处罚工作紧迫性的认识。要加强矿管干部业务培训,不断提高依法行政水平。要组织矿管人员、矿山企业负责人认真学习地矿部 17号令、行政诉讼法及有关法律法规。及时总结推广行政处罚中的典型经验,以点带面。要加强与司法、法制部门的联系,提高行政处罚的合法性,提高矿产管理行政诉讼的胜诉率。

2.4.5 加强对矿产品运销环节的管理 无

证开采的矿产品大量进入运销市场在一定程度上诱发并刺激了无证开采、乱采滥挖。近几年来,湖北省部分地、市不同程度地开展对矿产品运销环节的管理工作,效果是非常明显的,无证开采得到限制和取缔,矿产品运销市场基本能有序发展。但此项工作未能全面铺开,部分开展此项工作的地方地矿行政主管部门不同程度地遭到了非议。实践证明,只有抓好矿产品运销环节的管理,矿业秩序才能得到长久的好转。今年,地矿部、国家工商局已联合行文,开展矿产品运销环节的管理工作。这将作为对矿山企业开发利用矿产资源的监督管理制度,逐步深入开展下去。

### 3 立法和政策建议

1996年 8月 29日,八届全国人大常委会第二十一次会议通过了对《矿产资源法》的修正案,但仍过于原则,有些管理措施仍须在配套法规中加以补充和完善。

第一,要根据修改后的《矿产资源法》,进一步明确个体私营矿山的法律地位,明确个体私营矿山开采矿产资源的矿种、储量规模等。

第二,确立地方地矿行政管理部门的法律地位和法定职权。

第三,采矿许可证年检注册工作是对矿山企业进行经常性监督管理的有效方法,建议将此项工作作为一项制度写进矿产资源监督管理的法规规定中去,便于更好地操作。

第四,加强对矿产品运销环节的监督管理工作,这也应作为一项制度写进法律法规中去。

第五,尽快完善和制定采矿权有偿取得的具体操作规定,完善采矿权转让的具体办法和实施步骤,以经济手段加强执法工作。

(收稿日期:1996-07-20)

(修回日期:1996-11-01)

# 英文摘要

## ENGLISH ABSTRACT

### On the Supervision and Management to the "Three Rates" of Mines under the Market Economy

*Liu Qinggao*

According to the condition of our country and comparing with the foreign laws, the author expounded the necessity and feasibility of supervision and management to the "three rates" of mines by administrative department. Seven pieces of advice are put forward.

### On Administration of "Mining Right" over Private Mines

*Liu Zhonghong*

Based on expounding development situation and existing problems in private mines, Hebei province, the author puts forward that administration of "mining right" over private mines should be strengthened, and suggests that the laws and regulations concerned should be consummated.

### On Illegal Mining of State-owned Mine's Resources

*Dong Canghai*

State-ownership mineral resources experienced seriously illegal mining. This paper discussed and listed typical cases. Such illegal random mining accompanied with waste of resources is forbides but often out of control. The autor suggested several countermeasures.

### Utilization of Nonmetallic Minerals in Anqiu County

*Zhang Xiuying et. al*

The resources' feature, development and utilization situation, and development

trend of nonmetallic minerals in Anqiu County are introduced in this paper.

### Phosphate Industry and its Development in Yunnan Province

*Huang Zhongquan*

Yunnan Province is rich in phosphate resources potential, basis of development and process industry promises a good future. At present, improving transportation conditions, adjusting products' types, and developing deep-processing are important for more economic profits.

### Experimental Research on Producing Activated Clay from Bentonite

*Cai Shuxia et. al*

Activated clay with fine index including decolorizing capability, decolorizing rate, activity number and particle size can be produced from a bentonite ore in Xinjiang by sulfuric acid activation. The processing technology has notable economic profit.

### Organosilicon Materials Modify Mineral Surface

*Rong kuiyi*

In this paper, organosilicon materials which can be used to modify minerals were introduced. The modification mechanism, methods and effect was also explained.

### Zeolites Structure, Property and Utilization

*Hu Hongjie et. al*

The authors expounded the structure and performance of zeolite molecule sieve according to crystal structure theory, and discussed its application in industrial fields.

### A Study on Mechanism of Dextrin Interaction with Metal Hydroxyl Compound Adsorbed on Cassiterite Surface

*Li Ye et. al*

It is found that the maximum adsorp-