

关于矿产资源的所有权管理和使用权管理

傅 鸣 珂

矿产资源属国家所有，这是我国宪法和《矿产资源法》中已明确规定的出发点。因此，在所有权与使用权分离的前提下，享有矿产资源所有权的国家与享有矿产资源使用权的法人和公民应该不是同一的法律主体。所有者与使用者之间存在着明显的利益差异以及反映这种利益差别的经济和法律责任的划分。在以公有制为主体的社会主义国家，对于国有资产的管理应当包括资源的所有权管理和使用权管理两个方面。前者是代表国家对国有资源进行权属管理（以下简称资源管理）；后者是对资源开发利用的生产活动进行的产业管理。根据矿产资源的特点及其开发利用的客观要求和我国的国情，明确这种管理职能的界限，有利于理顺部门关系，分清职责，深化我国矿业管理体制的改革，强化国家对资源开发利用的保护和监督。

由国家的矿产资源主管部门承担的职能包括两方面内容：第一、国有资产管理，主要包括：1. 贯彻执行并参与制定国家有关矿产资源管理的法律、法规和政策，拟定全国性的矿产资产管理体制，组织实施和监督上述法律、法规、政策和制度的贯彻执行；2. 实施矿产资源的有偿使用，计征或审核确认矿产资源补偿费和资源税；3. 对全国矿产资源进行资产的调查、统计，并建立实物和价值帐户，进行动态管理；4. 主持和协调矿产资源的分配；组织矿产资源保证程度论证，规划矿产资源勘查和参与开发利用规划审批，负责矿产资源的配置管理，对新建矿山的开采范围和综合利用方案进行复核；5. 对矿产资源的合理开发利用和保护进行监督；负责资源开发利用情况的登记、

统计、核算、核销，矿产资源利用水平的考核，对破坏矿产资源行为进行处罚，对保护和促进矿产资源开发利用有突出贡献的单位和人员予以奖励；6. 参与制定矿产资源战略储备的规划和计划。第二、代表国家进行矿产资源的权属管理：依法定程序授予使用者探矿权、采矿权；对探矿、采矿权属纠纷进行协调，提出仲裁意见；督促检查地方人民政府保护合法探矿、采矿权。

由使用矿产资源作为劳动对象的工业主管部门对资源的产业管理包括三方面内容：第一、代表国家进行国有资产的使用权管理，主要包括：1. 制定和贯彻实施矿产资源开发的产业政策和技术经济政策、法规、规范和标准；2. 制定和贯彻执行矿产资源开发的规划和计划，指导和监督、协调国家指令性矿产资源开发利用计划的执行；3. 对矿山的资源开发方案和矿山建设进行经济、技术可行性论证、评定和审批。第二、对开发所主管矿产的不同所有制矿山实行行业管理，主要内容包括：根据国民经济和社会发展的需要，组织形成本行业的生产力规模和生产力配置；本行业矿产资源开发和经营的统筹规划，组织协调，提供服务和监督检查。第三、在目前尚未完全实现政企分离的情况下，产业管理还包括对所属矿山企业进行部门行政管理，组织所属矿山进行资源开发的生产经营活动。

由此可见，资源管理与资源开发的产业管理是两种内涵不同的职能。前者是完全的政府职能，其中心任务是维护矿产资源的国有权益，监督矿产资源的合理利用和有效保护，着眼于国家当前和长远的资源效益和宏观的社会经济效益；后者是部分的政府职

能，其中心任务是利用矿产资源形成产业的生产力，着眼于谋求矿产资源开发利用的经济效益和社会效益。二者是相辅相成，密切联系，但又相互制约的。资源管理与产业管理分离是国家对其所属资产管理的客观需要，体现了国有资产所有权与使用权管理必须分离的原则。因此，在我国的体制改革中，将国有资产管理中实行所有权和使用权“两权分离”和资源开发利用管理实行“政企分开”作为深化改革的重要内容和方向是十分必要的。

资源管理的形式应是集中统一的行政管理。这是因为矿产资源在自然界的赋存是统一和相互联系的，同时其分布又是不均衡的。因此国家有必要从整体的利益出发，从宏观上加强矿产资源的合理配置和科学的生产力布局，使有限的资源得到合理充分的利用，以达到产业结构的合理性和几种效益的统一。这种职能只有国家综合的、统一的矿产资源管理机构才能实施和完成。因此，几乎所有矿产资源比较丰富、矿业比较发达的国家，都设立统一管理矿产资源的国家机构。一些西方国家，在所有的工业生产行业均未设置国家统管机构（如我国的各工业主管部门），而唯独都设置了主管矿产资源及其开发利用的行政管理部门，如矿业部，矿业能源部或在内政部中设矿管局、矿业局等，体现矿产资源管理（矿政管理）的集中统一。而我国现行的资源管理体制是使用资源的部门按用途、分矿产进行部门分割管理。这种管理体制，既妨碍矿产资源综合利用，充分发挥资源效益，也影响经济效益和社会效益。

在我国，全民所有制矿山是矿产资源开发利用的主体，乡镇矿业是国有矿业的补充。当前，国营矿山是按矿产的主要用途分别隶属于各有关工业（多数是矿产品的加工工业）部门和地方政府分级进行管理，即常说的“条”“块”分割的矿业管理体制。因

此，各有关工业主管部门都存在某种程度的政企不分的问题。这是我国当前矿业管理体制的特点。《矿产资源法》颁布之前，在这种体制之下，相当长的时期内，我国的矿产资源产权关系很不明确，使用资源的管理部门代行了所有权管理，即“两权合一”，事实上产权虚设，国家对于资源配置、结构调整缺乏宏观调控手段，对各部门和企业资源利用是否合理无从实行监督管理，也使矿产资源长期处于无偿使用的局面，国家所有的宝贵财富无端地流入企业、小团体或个人的腰包。这种体制显然存在一系列弊端，是当前相当普遍的矿业权属纠纷难以调处和矿产资源严重损失浪费的根源之一。特别是在实行中央与地方财政承包和矿业部门的全行业经济承包或矿山企业的经济承包以后，各有关工业部门都不可避免地介入有关矿产资源开发利用的经济权益的矛盾和纠纷之中。因此，在《矿产资源法》制定过程中，从我国的国情、矿情和现有管理体制出发，充分考虑实行有计划商品经济的要求，逐步开展矿业体制改革的需要及其新旧体制之间必要的过渡，对各有关部门和各级人民政府在矿产资源管理中的职责作了授权。将所有权统一管理的主要职能授予地矿主管部门；将产业管理的主要职能授予有关的工业主管部门；对全部由中央政府统一投资生产经营的个别矿种的探矿权和采矿权管理，授权由国务院决定。这些规定充分体现了国有资产“两权分离”的原则，也为所有权的管理从法律上奠定了基础。在我国矿业体制改革的历史上，迈出了重要一步。特别是面对今后相当一段新旧体制交替时期，矿业条、块分割管理和政企不分的状况还需要暂时存在的现实，坚定不移地强调矿产资源管理中“两权分离”的原则具有特别重要的意义。从某种意义来说，这关系到我国的矿业体制改革是前进还是后退的原则问题。