

现行矿业权流转制度及其流转效力研究 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E7_8E_B0_E8_A1_8C_E7_9F_BF_E4_c122_485278.htm

前言 我国目前允许个体、集体及国有矿山企业三级采矿机制并存，此种矿业开发产业范围主要以煤炭行业为代表。部分地方在油气资源的开采上也允许个体和集体采矿主体的进入，但有一些贵重金属业及稀有矿业资源是不允许非国有采矿主体准入的。由于采矿业尤其是煤炭行业的各类采矿主体的宽泛化，导致矿业权的流转呈频繁态势，而且目前矿难的高发状况与这种频繁的流转态势在一定程度上有着很大的关系。正如负责安全生产和矿管部门的李毅中和赵铁锤数度怒斥矿难高发与其背后隐藏的“官商勾结”直接相关，其实这种状态主要存在于个体矿主与地方官僚之间。本文拟以煤炭矿业权为基点，对矿业权的流转制度和效力规则及其与矿难告发态势之间的关系进行一些解析。

一、采矿权主体的宽泛性及矿业权流转形式和程序的特殊性

我国大规模允许个体和集体采矿主体准入煤炭行业始于上世纪八十年代初，当时的国家煤炭产业政策鼓励“国家、集体、个人一起上”，从而出现了的个体和集体投资的小煤窑。在整个八十年代及九十年代中后期以前，由于受我国的能源结构及煤化工产业尚未广泛发展的影响，煤炭行业尤其是中小煤炭企业存在着全行业性亏损。在没有利益驱动的背景下，煤炭类矿业权几乎处于“冰冻式”的非流转状态。自1998年3月九届人大产生的朱?基政府施政以来，即开始了在金融、医疗等五大行业的大规模改革，同时也启动了对煤炭产业政策的整顿工作，并于当年的12月5日发布了

第一个关于“关井压产”的煤炭产业政策文件。由于得益于“关压”政策的影响，煤炭资源价格大幅度上升，从而救活了大量处于“濒死”状态的小煤窑。巨额的产业利益促发了炒卖煤矿的热潮，大批的投机者根本无意于安全生产，而是热衷投身于“快进快出”式的“炒矿”。在这种背景下，矿业权的频繁流转不可避免地蔓延开来。目前我国矿业权允许的合法流转形式包括出让、转让、与他人合并、投资入股等各类情形。这些流转形式在实际操作过程中存在交叉和模糊的情形。由于矿业权的特殊性，国家一直对其实行严格的是类似于“不动产”的管理体制，并从流转程序上加以控制。即在流转协议签订前对拟转让的矿业权必须事先获得行政许可，如果不遵循这一前置程序则流转协议不发生法律效力。但目前的多数矿业权流转并没有得到矿业主管部门的事先审查，获得前置性的行政许可的更是微乎其微，这种状态主要存在于个体采矿主体之间。也即目前的个体矿业权人之间的大部分流转均是违法的。此类纠纷涉讼后，又有很多司法活动放弃了对这一流转程序的审查。实际上，即便不存在其他制约合同效力的因素，但至少未经前置性行政许可的流转协议在效力层级上尚处于“未生效”状态。

二、矿业权流转民事活动的实体效力必须高度重视国家产业政策的重要作用

矿业权转让协议效力在实体性方面是否有效，取决于我国的矿业法规及国家的产业政策，尤其是国务院颁布的有关强制性产业政策更是一种重要的判别依据。那种漠视国家政策的“唯法律论”在司法实践中不仅贻害无穷，事实上也不可能真正达到准确适用法律的高度。矿业权是一种适用不动产管理体制的合法财产权，该体制要求矿业权的取得和变更应以采

矿许可证等物权凭证加以确认。实践中存在的诸如“合并”与“联办”等矿业权流转方式，只有矿业权人有权作出实体性处分，这就是不动产物权规则在矿业权中的体现。国务院从1998年起开始对煤炭行业进行整顿，这是我国对煤炭产业进行的一次重大结构性调整，其基本的政策底线是对未取得采矿许可证、煤炭生产许可证、矿长资格证及营业执照等证照不全的矿井一律予以关闭。故一旦涉及到此类“四无”矿类的流转标的物，依据国家强制性煤炭产业政策其属法定应予关闭的非法矿井，此类转让协议当然无效。现实中还有一类矿业权的处分权力主体较为特殊，即以农村集体经济组织或村委会名义获得的矿业权，应当由谁来行使处分权？根据我国宪法性法律《村民委员会组织法》及国务院集体企业《条例》的规定，涉及处置村集体企业财产权的合法权力机关是村民大会或村民代表会议，其他利害关系人如承包人等均无权决定村集体企业的“合并”、“联办”等事项。因此，村办集体矿的处分协议如未经村民会议民主议事程序议决，则其在程序上亦属于违法。

三、矿业权的内部流转和外部流转适用不同的主体变更制度

矿业权的流转并不必然涉及采矿权主体及矿业权证件的变更，虽然我国对矿业权实行的是不动产管理制度，但不是任何形式的流转均须变更采矿权主体。综合我国的企业法、公司法、民法等法律制度，矿业权的流转可以分为内部流转和外部流转两种机制。内部流转的情形诸如在矿业权属于矿山企业的情形下，各股东或合伙人对内部股权份额进行相互收购或转让，此时的各投资人股份比例的调整实际上是间接地对矿业权进行调整。此外，非股东以股权收购的方式而获得了矿山企业的部分或全部股份的，

在不分解或注销矿山企业的情形下，矿山企业合法的采矿权主体地位实际上并未改变，此时只需改变工商登记的股权结构而无需变更矿业权主体。反之，在采用企业合并、分立、合资等方式改变原企业自身主体地位情形下的外部流转，则需要适用行政许可前置的流转方式，此时即涉及到重新变更矿业权主体的问题。

四、强化矿业权人的社会责任，防止矿业权“炒卖式”流转并应保护“真实投资人”的合法权利。不可否认，无论内部或外部流转形式均可能涉及到非法炒卖或变相炒卖矿业权的情形。国家各类与矿业生产有关的法律及政策性文件均强调矿山企业的社会责任，由于矿山企业的安全性要求较高，对矿山企业在安全生产和劳工保护等社会责任方面均有特殊要求，真实投资者应当尽到上述法定的企业社会责任。炒卖行为与合法的受让行为之间的一个重大区别是受让人能否构成“真实投资人”。凡“炒家”几乎无一例外地均规避国家的各类产业监管，规避自己在矿业企业中的社会责任。其牟利的途径既不是从组织安全生产中获取，也不是通过提高产业技术水平和降耗增效的方式获得的，而是根本不考虑组织生产，只通过适时转手假借协议而完成获利程序，对矿业权流转的前置性行政许可更是极力规避。“炒家”并不谋求组织自己的生产体系，也没有充分的企业社会保障体系，虽然有时有名义上的企业组织体系，但其存在是为适时转手牟利寻求一个名义上的载体。故凡规避前述社会及安全生产责任进行卖空买空甚至倒卖矿业权储量批复等行为均属于非法流转的无效行为，司法实践中应当注重保护真实投资者的合法权益。

五、以矿业权投资的中外合资协议必须遵循市场价值法则确认股权比例 有一个真实的案例：某

外资企业拟与中方一国有矿业公司合资设立一煤炭矿山企业，中方是唯一以矿业权作为投资的主体，外方以现金出资。由于行政性因素的作用，在外方出资总额仅值中方矿业权年产值（预计可采30年）约二十分之一的情况下，却获得了高达百分之四十的股份，导致外方的股权比例是中方的两倍。我国的矿业法规一直将矿业权界别为一项重要的财产权，当中方以矿业权投资于中外合资企业时应当遵循以下基本原则：首先，必须杜绝行政性因素的不当介入。中外合资企业的设立涉及到各种行政许可，故正当的行政介入是合法和必要的，尤其是以矿业权等国有资产作为中方的出资时更离不开相关行政部门的审查把关。但应当杜绝行政性因素的不正当介入，包括肆意干涉合资企业之间的民事缔约权，不遵循市场价值法则而强行对各方出资进行行政性定价等均属不正当介入。其次，在矿业权出资的实体股权比例的确定上应遵循市场价值法则。公平合理是中外合资企业设立的基础性原则，其集中体现在各方股权比例是否与其出资价值相适应。上述案例中，中方的矿业权价值仅年产值即大约为外方出资20倍却只获得了相当于外方股权二分之一的股份，这一股权比例的设置严重损害了中方投资者的权益，等于使外方用极低的现金出资分割了中方巨额的矿业权价值，这也是对国家利益的重大侵害。根据有关合资企业法及国家投资政策的规定，中方以不动产投资时，应当遵循市场价值法则进行评估，并根据评估的结果确定股权比例，禁止故意低价评估中方不动产价值损害中方利益。一般而言，矿山企业的产出效能主要源自矿业权，一切投资的回报均须由矿业权的转换价值来实现，故任何非矿业权方的投资均不可能超出矿业权方的投

资比例，否则即丧失了投资的产能价值。因此，上述用行政性因素确立的不遵循市场价值法则的合资股权比例是违反国家法律禁止性规定的无效条款，中方不应当执行这一严重损害国家利益的不当条款。根据国家矿业法规的有关规定，中方以矿业权投资时，必须得到相应地矿业权转让许可后该合资协议才能生效。此后，矿业权由新设立的合资企业享有，原享有矿业权的中方投资者将获得在合资企业中相应的股权。故如果矿业权合资协议未得到有效的前置性行政许可的话，则该协议不发生法律效力。

六、法律适用

矿业权纠纷中除应当适用矿业法律法规外，尤其应当注重国家矿业政策的准确理解和应用。目前的立法态势是，国家的产业政策有的已经大大超越了矿业立法的进程，国家为宏观调控各类矿业产业，出台了大量的政策性文件，这些文件的渊源有的直接来自国务院，与行政法规具有同等效力。有的来自国土资源及矿业产业主管部门，其与规章有同等效力，此类文件的效力渊源虽较低，但其设立依据系直接源自国务院的规定，有的是经国务院授权的委任性立法，部分是直接经国务院批准的。在司法实践中没有理由拒绝适用此类文件，而且在许多情况下其可作为判别有关民事活动效力的主要依据。应当力戒合同效力确认上的“唯法律论”，否则做出的司法裁判有可能与国家规定直接冲突，从而影响中央政府宏观调控措施的有效实施。此外，中外合资纠纷在程序上必须适用受中国法院特别管辖的机制。在实体性法律的运用上也应当适用中国法律，即便是约定适用国际仲裁机制亦是如此。不能在实体法上约定适用非中国法律，这一点与一般的涉外商事仲裁有明显的区别。如果在合资协议中达成有效的仲裁条款或

仲裁协议时，则适用仲裁纠纷解决机制，否则可适用诉讼程序，但必须适用中国法律。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com