

## 能源诉讼常见纠纷法律分析及争议解决方案：矿产能源类纠纷·压覆

### 一、相关背景情况

压覆问题是基础设施建设与矿区开发生产重合于同一区位所产生的问题，现行的《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称《矿产资源法》）及部分行政法规对此进行了规定。施工主体需要依法向自然资源主管部门申请审批，在此过程中，需要工程主体与矿业权人签订压覆补偿协议，否则极易引发争议纠纷。

压覆纠纷的案件并不像合作勘查、矿区建设中产生的纠纷那样数量众多，按照公开信息，该类案件多集中于我国西南地区，如云南、贵州等。而即便是在油气、煤炭资源较为丰富的晋陕蒙等地区，当地法院审理的相关纠纷数量也较少。但是，该类型纠纷一旦成诉，却往往呈现出标的额较高、审理周期较长，专业机构鉴定委托困难等特点，且由于产生压覆情形的工程项目多数为高速公路、铁路、管网等基础设施类工程，因此也经常涉及政府主管机关和相关企业。

压覆类型的纠纷中，由于压覆行为的确定，损失范围的界分都需要依据或参考自然资源主管机关文件、矿产资源行业规范标准，以及地质勘查测绘和矿区采掘工程的专业知识，在事实查明、法律关系认定上均存在不小的技术难度，个案裁判意见之间存在较大差异，其较高的专业“壁垒”也给法律工作者提出了更高的知识储备要求。

### 二、司法实践的焦点问题及评析

#### 焦点问题 1：建设单位承担压覆损失的责任性质如何认定？

从既有案例呈现出的裁判逻辑来看，在处理矿业权人提出损失赔偿请求时，多数法院更倾向于先确定责任性质，再考量损失的范围，继而判断应在多大程度上支持。不同的责任性质可能导致案件中能够被支持的损失范围有所差异，而较多观点均认为可以按照建设单位是否履行了审批手续，将压覆行为区分为合法压覆与违法压覆。由于多数纠纷中，建设单位实际上并没有进行审批，因此对于压覆行为的性质更具讨论的实践意义和必要性。

**裁判观点：工程建设单位未依法办理压覆审批的，属于违法压覆，需承担侵权损害赔偿责任。**

同类案例的索引：（2017）最高法民终 724 号《最高人民法院公报》2019 年第 9 期；（2017）最高法民申 3683 号

#### 法律观点评析：

《关于规范建设项目压覆矿产资源审批工作的通知》国土资发〔2000〕386 号（已失效，下称“386 号文”）《国土资源部关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知》国土资发〔2010〕137 号（下称“137 号文”），对于建设单位应办理何种审批手续进行了明确规定，要求建设

单位与矿业权人达成的补偿协议或者意向协议。在合法压覆的情形中，涉及的问题集中于合同法项下的违约责任或者缔约过失责任，由于已经存在“合意”或者明确的“意思表示”，权利义务关系更容易确定。但在违法压覆的情形中，由于建设单位具有“违法性”的行为致使损害发生，更接近法律中关于侵权责任的构成要件，建设单位应承担赔偿责任，而非合法压覆项下的补偿义务，两者在理论层面存在明显不同。

## **焦点问题 2：压覆行为与损害结果的因果关系如何认定？**

因果关系是压覆纠纷中双方当事人争议较大的问题之一，在比较早期的观点中，只要建设工程与矿区存在物理区位上的重合，即可以认定该因果关系的成立。但是，这样“简单”的认定方式在近年的裁判中越来越少见，更多的案例显示，将由行政机关、鉴定机构和裁判者多方判断因果关系是否成立。当事人也更为关注究竟应当以哪一方主体、何种形式的认定为准。

**第一类裁判观点：自然资源主管部门出具的纪要、意见等载明压覆矿床的，可以认定建设单位应承担赔偿责任。**

同类案例索引：（2019）豫民终 856 号

**第二类裁判观点：自然资源主管部门作出认定意见是行政法规解释范畴，在民事纠纷中，由法院独立判断侵权行为与损害结果间的因果关系。**

同类案例索引：（2015）雅民初字第 75 号

### **法律观点分析：**

两类裁判观点在本质上可能并不存在矛盾，因为自然资源主管部门的书面意见同样也是程序中的民事诉讼证据，均由法院审查决定是否采信。而另一个更为棘手的问题是：由于 137 号文第二条中

明确“建设项目压覆区与勘查区块范围或矿区范围重叠但不影响矿产资源正常勘查开采的，不作压覆处理”，物理上是否重叠的客观事实通过测绘图例较容易比对，而“是否影响正常勘查开采”则涉及较多的专业技术问题，举证证明的难度通常较高，纠纷双方常会主张该事实应由对方证明。至于如何分配这一举证责任，在既有裁判中并未梳理出较为一致观点，也较少有专门讨论该问题的实务观点。

我们认为，从侵权责任法的角度出发，因果关系要件的举证证明责任自然在受损一方，但仍需要关注矿产资源法项下的规范。根据现行《矿产资源法》第三十三条和 137 号文第二条，“压覆”在现行法律规范中，不单是一项事实行为，而更契合法律行为的概念。压覆审批制度解决的是土地使用权和矿业权之间对占有、使用、收益的权能矛盾，质言之，当不存在这样的权利冲突时，该制度仅发挥着行政管理的效用，而不直接调整民事主体间的法律关系。这就要求在案件中讨论“压覆”时，需要一并考量是否造成既有矿业权受损这一要件。虽然法条所称的“不作压覆处理”并不意味着不构成压覆事实，但援引上述法律规范作为请求权基础时，就须遵照条文规范的文义和旨意。因此，对于“是否影响正常勘查开采”的举证证明责任，从实体法上应落于主张损失赔偿的一方。2023 年 12 月 29 日全国人大常委会发布的《矿产资源法（修订草案）征求意见稿》第二十八条，对现行法律规范并未做原则性的改变，但增加了半款条文“对矿业权行使造成直接影响的，建设单位应当在压覆前与矿业权人协商，并依法给予补偿”，这一点也体现出“直接影响”是未来立法中对责任成立的重要考量。

## **焦点问题 3：诉讼/仲裁中，压覆损失的赔偿范围？**

从 2000 年的 386 号文到 2010 年的 137 号文再到 2020 年的《自然资源部关于对十三届全国人大

三次会议第 8524 号建议的答复》(自然人议复字〔2020〕053 号),《财政部对十三届全国人大三次会议第 8524 号建议答复》(财综函〔2020〕12 号)以及各省、自治区、直辖市的实施细则可以看出,即便是政策法规的制定者,对于压覆损失到底如何确定、如何补偿,一直存在不小的争议。矿业权人和建设单位的不同立场,更促使这一矛盾的加剧,也造成实践中的观点并不一致。

**第一类裁判观点: 137 号文虽不能直接作为处理民事纠纷的依据,但可以参照该文件的规定,认定赔偿范围为压覆导致的直接损失**

同类案例的索引:(2019)最高法民申 1285 号;  
(2017)最高法民终 493 号;(2019)最高法民终 1793 号 (人民法院案例库入选案例)

**第二类裁判观点: 违法压覆属于侵权行为,矿业权人可以主张由此产生的全部损失**

同类案例的索引:(2019)渝民终 310 号;(2017)黔民终 727 号

#### 法律观点评析:

“完全赔偿”作为损害赔偿法的基本原则之一,要求赔偿的范围应当与权利人受损的范围一致,包括直接损失和间接损失,这一点在学理层面得到广泛认同。但是,在压覆致损的赔偿问题上,较多裁判观点认为应参照 137 号文的规定,仅赔偿直接损失。137 号文作为行政机关的规范性文件与《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)中民事责任的条文显然约束的不是一类法律关系,前者调整正常行政审批程序,后者处理民事主体间的权利义务。如果建设单位确实存在违法压覆的行为,则赔偿范围应当包含理论层面的“间接损失”,但均应当与侵权行为存在因果关系。更为关键的是,由于压覆涉及矿产资源勘查开采的专业技术问题,究竟何种损失是“直接损失”何种损失是“间接损

失”,137 号文仅作了原则性的列举,并未作封闭式的规定,使得个案中对该问题具有较大的判断空间。

**焦点问题 4: 多方主体重复压覆中的责任如何认定和承担?**

实践中不乏出现在同一矿区内修建高速公路、铺设油气管道的情形,这将造成多个主体同时或先后对同一区域压覆的问题。此时,如何界分各个主体的责任范围将影响矿业权人救济路径和方案的选择。

**第一类裁判观点: 按照公平原则,以压覆损失的金额或者压覆边界平分线来确定每一行为人的责任范围。**

同类案例索引:(2018)苏 01 民初 826 号;  
(2020)皖 07 民终 601 号

**第二类裁判观点: 矿业权人可以向任一行为人主张重叠压覆范围中的全部损失,获得裁判支持后,不得再向其他重叠压覆的主体重复索赔**

同类案例索引:(2020)冀 08 民终 1381 号

#### 法律观点评析:

多数裁判适用原《中华人民共和国侵权责任法》第十二条、第二十六条,现《民法典》第一千一百七十二、第一千一百七十三、七十四条作为法律依据,以无意思联络的数人侵权作为理论支撑。该类型的侵权按照行为与结果间的因果关系不同,可能产生按份责任或连带责任,并由裁判者考量每一行为的“原因力”。值得注意的是,近年来,在如医疗损害责任纠纷和证券虚假陈述等新类型的侵权纠纷中,也出现了部分案件中认为数个无意思联络的行为人之间承担“比例连带责任”这样的司法创新。出于对被受害人救济便利性的考量,在压覆纠纷中,如果查明确实存在多个主体重叠压覆的事实,也可以考虑依不同的程序路径追加其他行为人的方式,

尽量降低产生其他二次纠纷的可能性。

### 三、纠纷解决方案的建议

压覆类型的纠纷中，当事人需要关注的问题较为庞杂，考虑到大量案件进入程序之前，多经由地方主管机关介入协调或形成文件，对于压覆情况等事实已经进行了评判。如果按照侵权责任“四要件”的理论来拆分考虑，因果关系的要件按照责任成立与责任范围可以进一步区分为事实因果关系与法律因果关系。事实因果关系（即是否构成压覆）的判断通常对应行政机关意见或专业鉴定意见，而法律因果关系则需要由裁判者在个案中予以考量，究竟哪些损失是必然或较大概率会因压覆产生，需要当事人双方结合证据进行论述。在已经公开的裁判文书中，赔偿请求“全有”或“全无”的判决结果属于少数，更多的处理方式是对部分过于“遥远”的损失赔偿进行剔除，或以尚未实际发生为由，留以另案诉讼的机会。正是由于损失范围的难以确定，造成裁判结果的差异较大。因此，我们特别提示双方当事人关注每一项损失的主张及或有鉴定事项的描述。

例如，直接压覆、间接压覆的划分方式有多种，可以按照工程本身（如管道、铁路）的压覆面积来确定直接压覆范围，以法律法规规定的工程周围保护区的面积来确定间接压覆范围；也可以通过工程及保护区造成无法开采的面积来确定直接压覆范围，造成开采难度过大或成本过高的呆滞煤层范围确定间接压覆范围。从理论上讲，无论采取何种区分方式，计算的最终结果应当趋于一致，但在实践层面，后一类区分方式可能造成一定的诉讼仲裁风险，因为呆滞煤层虽在技术层面可能以鉴定意见或专家意见等方式确定，但在法律层面，因开采难度过大或成本过高是否必然导致损失赔偿，期间可能仍需要裁判者单独就该事项判断因果关系，增加了一定的风险。

再如，压覆资源量的损失金额如何计算，矿业权价值、矿业权价款和出让收益的内涵和外延都不相同，依 137 号文的规定，需按照压覆资源量在当前市场条件下应缴价款计算该部分金额。但是，137 号文的发布时间是 2010 年，此时施行的规章规范要求缴纳矿业权价款，而之后《矿业权出让收益征收管理暂行办法》（财综〔2017〕35 号）颁行，已经修改原先规定，将矿业权价款调整为出让收益，出现了先前 137 号文的计算标准与现行规定不一致的情形，也造成目前在司法实践中计算压覆储量的损失金额时可能采取不同口径进行核定，其中不乏以储量对应的市场销售价格进行计算的案例，这给予双方当事人基于各自立场开展不同主张、抗辩的空间。

除此之外，对于损失赔偿之外的其他救济方式，尤其是建设行为本身如何处理也存在现实困境。如矿业权人在提出损失赔偿的同时，提出了“停止侵权行为、排除矿区妨碍，要求建设单位停止建设或拆除在建工程”的诉讼请求时，应当如何处理？依《民法典》第一千一百六十七条的规定，被侵权人有权要求停止侵害、排除妨碍。但是，较多裁判案例中认为，高速公路、铁路等具有公益性，拆除或停止建设将影响公共利益，因此不会支持当事人的该项诉讼请求。我们认为，从法理上推论，侵权责任的构成要件之一是行为“违法性”，而如上述讨论，压覆本身是一项客观行为，违法压覆的违法之处在于未依法履行审批手续，主要体现为建设主体未与矿业权人达成补偿。如果矿业权人损失赔偿的主张得到支持，实质上相当于通过诉讼程序获得补偿，压覆审批得以继续进行，“违法性”要件较大概率会得以消解。当然，如果将该补偿/赔偿金额视为让渡压覆范围内矿业权收益的对价，则矿业权人的损失已经“填平”，再评价损害应否消除、侵害应否停止的现实意义也将不复存在。

## 附：高频法律法规、规范文件等索引

特别说明：为方便读者参阅，我们仅列示在交易实践和纠纷案件中适用频率较高的法律法规、规范文件等。

1. 《关于规范建设项目压覆矿产资源审批工作的通知》（国土资发〔2000〕386号，施行日期：2000年12月18日，失效日期：2010年12月18日）

2. （施行日期：2010年9月8日）《国土资源部关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知》（国土资发〔2010〕137号，施行

日期：2010年9月8日）

3. 《中华人民共和国矿产资源法（2009修正）》（施行日期：2009年8月27日）第三十三条

4. 《民法典》（施行日期：2021年1月1日）第一千一百六十五条、第一千一百六十七条、第一千一百七十二、第一千一百七十三条

5. 《矿产资源法（修订草案）征求意见稿》（发布日期：2023年12月29日）第二十八条

6. 《矿业权出让收益征收管理暂行办法》（财综〔2017〕35号，施行日期：2017年6月29日）

杜晓成 合伙人 电话：86-29-8550-9666 邮箱地址：duxch@junhe.com

史琦 合伙人 电话：86-29-8550-9666 邮箱地址：shiqi@junhe.com

王博洋 合伙人 电话：86-29-8550-9666 邮箱地址：wangby@junhe.com

管辉寰 律师 电话：86-29-8550-9667 邮箱地址：guanhh@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

