

能源诉讼常见纠纷法律分析及争议解决方案：矿区开发建设阶段

一、相关背景情况

矿区开发首先需要审视开发建设中的规划、审批、环评、用地等行政程序。其中，土地问题直接影响矿业权人选择开发计划。为了降低用地成本，实践中部分矿山企业以违规方式解决土地占用，造成了土地使用权人与矿业权人间的权益冲突。也有部分矿业权人以“承包”方式将矿区直接交由土地的实际占有主体进行开发，自身仅抽取一定收益。在此情形中，本应由矿业权人承担的各类法定义务在实践中可能出现权责错位。

而另一个不能忽视的问题则是违法开发所引发的各类纠纷。违法开采涉及的具体形式非常多样，按照行政主管部门的界分，包含无证开采、越界开采、以探代采、超期开采、破坏性开采等情形¹，各个行为之间也多有重合、交叉。一旦出现该类问题，侵害的可能不仅仅是既有矿业权人和土地使用权人的利益，甚至还可能损害行政管理秩序及国家利益。因此，在违法开采纠纷中往往涉及民事程序、行政程序与刑事程序的交织并行。

二、司法实践的焦点问题及评析

焦点问题 1：矿山用地“以租代征”的认定与法律责任

土地权利人和矿业权利人因物理空间上的重

合，必然将影响一方基于占有而产生的使用、收益权能等，按照《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）等相关法律法规规定，目前探矿、采矿用地主要通过三种方式解决：1.临时用地；2.征地；3.集体经营性建设用地入市。但实践中为了最大限度降低开发建设成本，不乏以租赁代替征收、征用的方式处理采矿用地，矿山企业与村集体经济组织，或地方政府平台公司等签订协议，按照每年一定金额的租金标准有偿使用矿区土地。该类行为的效力和可能涉及的责任在司法实践中存在争议。

裁判观点：采用“土地租赁”模式擅自改变土地用途建设矿区，违反国家土地管理基本制度，租赁合同应属无效。

同类案例的索引：（2016）浙 1021 民初 1421 号

法律观点的评析：

依《土地管理法》及土地利用总体规划，土地用途分为农用地、建设用地和未利用地，农用地转为建设用地受到严格限制。土地租赁的行为实现的法律效果是所有权与使用权暂时性分离，使用权将由租赁土地的一方行使，如果承租人在占有使用期间擅自改变了土地用途，则可能违反土地管理制度。基于此，在矿区建设中，如果出现“以租代征”合同效力的争议，首先涉及对《土地管理法》第四十四条是否为效力性强制性规定的认定。我们认为，

页。

¹ 原国土资源部不动产登记中心编著：《土地矿产法律实务操作指南（第八辑）》，中国法制出版社 2016 年版，第 158

效力性强制性规定的判断标准在《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）、《九民纪要》及最高法院裁判观点中均有大量讨论，核心标准在于违反该规定的行为是否严重侵害国家、集体和社会公共利益，是否需要国家权力对当事人意思自治行为予以干预。而《土地管理法》第四十四条及相关条款本质上是国家对用地审批严格管控的体现，违反该条款规定将涉及损害现有的土地管理制度，应当视为合同无效；其次，涉及对合同内容及履行行为的识别，如当事人仅约定“租赁”，而尚未有改变土地原本用途的约定或行为，即便存在矿山企业将承租土地直接用于开采建设的可能性，也不直接否认民事合同的效力，而应当视后续的具体行为再行评价。²

除了民事责任之外，“以租代征”可能涉及行政处罚甚至刑事犯罪，参照自然资源部发布的《2020年土地例行督察发现的耕地保护重大问题典型案例》第二十六起案例裁判意见，涉及以租代征的，对耕地应按高标准农田要求完成回填、复垦复耕，同时，在(2019)内0121刑初8号、(2016)湘13刑终331号、(2015)安环刑初字第27号、(2011)内刑初字第288号等刑事案件中，该行为还可能涉嫌“非法占用农用地罪”的入刑问题。为了有效解决该类问题，行政主管部门在近年来积极推动“净矿出让”的改革措施，《自然资源部关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见（试行）》（自然资规〔2019〕7号；2020.05.01实施，2023年7月26日废止）及《自然资源部关于深化矿产资源管理改革若干事项的意见》（自然资规〔2023〕6号）中均提出相应要求，以协调土地使用权主体和矿业权主体，有序推动矿产资源的合法合规开发。

焦点问题 2：矿山承包开发中的安全与环保责任主体

按行业调研统计数据，矿山承包在矿区开发中占有不小比例，是矿产资源开发的一种常见模式，矿山承包的概念是在行业实践中形成的，并没有规范性文件的准确定义，但究其法律性质，无外乎将具有用益物权属性的矿业权的使用、收益权能剥离给第三方主体，并从中获取一定利益的行为。而安全生产和环境保护是矿山开发中较为关键的两大问题。依《中华人民共和国矿山安全法》《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《矿山安全法》《安全生产法》）等规定，矿业权人负有依法依规进行开采生产、保护维持生态环境的义务，这些义务与矿业权的权属相互“绑定”，且源自于法律、法规的直接规定，属于矿业权人的法定义务。那么，在矿业权主体和实际生产经营主体分离的情形中，这些法定义务及责任主体应如何认定？

裁判观点：矿区承包经营中，矿业权人应当继续履行法定义务、承担相应法律责任，不得退出矿区管理。

同类案例的索引：(2017)最高法民再176号（2016年7月12日最高人民法院发布《人民法院关于依法审理矿业权民事纠纷案件典型案例》案例之四）；最高人民法院(2016)最高法民终639号；(2015)民申第3401号；(2014)民申字第1704号；(2016)青民终95号；(2015)赣民一终字第108号；(2015)渝高法民申字第01822号

法律观点的评析：

依《最高人民法院关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》第十二条的规定，在矿区租赁、承包中，矿业权人放弃管理，不履行安全生产责任等法定义务，相应的租赁、承包合同无效。最高法院对此理解与适用的意见认为，早期行政法规中曾对矿区承包作出否定性评价，随着法律法规不断修订完善，立法旨意在于对“名为承包，实为

² 参照（2015）陆民初字第1165号案民事判决。

转让”行为的禁止，并不对全部承包、租赁一概否定。而界定“承包”与“转让”的标准之一，就是对于安全生产、环境保护等法定义务是否擅自移转。³矿山承包合同中，当事人转让的是经营权，并不是变更采矿权人，如果矿业权人的法定义务发生擅自移转，则可能对矿产资源管理制度产生影响，并损害社会公共利益，因此司法机关对该类合同的效力首先给予否定性评价、消解当事人合意的约束力，在此基础上进一步依照法律法规认定安全生产等责任主体。

仍需予以讨论的是，在矿业权人并没有退出矿区管理时，责任主体是否仅为矿业权人？我们认为，从侵权责任法的视角来看，矿区开采生产中，如果造成了安全生产或环境破坏的结果，则将产生侵权损害赔偿赔偿责任，由侵权行为人承担责任，行为人首先要存在“侵权”的事实行为，其次该行为存在“违法性”。在权属主体和经营主体分离的情况下，安全生产等义务的主体必然包括矿业权人，同时，因承包的约定及履行，实际经营主体也将负有相应义务。既有司法实践中，也可以看出安全生产与环保等责任主体认定存在扩张的倾向，即无论矿区承包行为是否合法，均要求矿业权登记主体和实际开发主体都承担安全生产与环境保护责任，只是在责任性质及比例份额上存在个案裁判的差异⁴，这是共同侵权或无意思联络数人侵权中，对于“原因力”大小的司法评判，例如，出现矿业权人将矿山承包给明显不具有安全生产资质的主体经营，产生安全事故的，则矿业权人可能承担更大比例的赔偿责任。⁵这一点也符合《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称《矿产资源法》）《安全生产法》等立法旨意。

焦点问题 3：矿区违法开采的责任承担争议

司法机关公开的数据统计显示，因违法开采引

发的纠纷日益增多，无证开采、超期开采，越界跨层开采等行为所侵害的权利主体、权利内容可能并不一样，常出现一个行为引发多个不同法律结果的情形。但无论是哪一种类型的违法开采，都可能涉及对于责任类型、性质，以及赔偿顺序的争议。

裁判观点：违法开采的行为已被行政机关行政处罚的，或涉及刑事犯罪的，不影响行为人对其他权利人承担民事损害赔偿责任。

同类案例的索引：（2019）云 29 刑终 283 号；（2018）京行终 3234 号；（2017）最高法民终 80 号；（2011）民二终字第 22 号

法律观点评析：

依《民法典》第一百八十七条的规定，民事主体因同一行为应当承担民事责任、行政责任和刑事责任的，承担行政责任或者刑事责任不影响承担民事责任；民事主体的财产不足以支付的，优先用于承担民事责任。该情形在民法视角中属于“责任聚合”的问题，即同一行为侵害多种法益，造成不同性质、类型的责任承担。由于民事赔偿责任“填平损失”的目的，有别于行政处罚、刑事追责维护社会秩序的目的，行为人已经承担行政、刑事责任时，仍负有向民事权利主体承担责任的义务，且在财产赔偿项下民事责任还具有优先性。具体到违法开采的争议问题中，该行为可能涉及民事损害赔偿、行政处罚、公益诉讼、刑事犯罪等，在个案中需判断受损法益的具体类型，进而确定责任类型，这一过程常常涉及行政主管部门对于开采主体所实施行为的调查、认定，多数案例中，司法机关也参照相关事故调查报告来确定责任主体及因果关系等要件，但仍不能确保争议解决妥善无虞，由于矿区开采的复杂性，即便出现违法开采的行为，其损害结

³ 最高人民法院环境资源审判庭编著：《最高人民法院矿业权司法解释理解与适用》，人民法院出版社 2017 年版。

⁴ 任洪涛、王飞：《浅析矿业权人生态修复义务的履行》，载

于《中国土地》2021 年第 8 期。

⁵ 参照（2019）云民申 1385 号案民事裁定。

果、侵害主体也并非即刻显现，甚至在部分极端情形中，出现了采矿权设立前，矿区范围内的资源被其他主体不法开采，权利人在取得采矿权后主张民事赔偿的案例。⁶正因如此，行政机关、司法机关等才持续完善相关法律规定，如《最高人民法院 最高人民检察院关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》等，对非法采矿罪的构成要件和使用标准做了系统全面的规定，也在大量政策层面督促行政机关履职、整治越界开采行为，并在涉及违法犯罪案件的处理中，提起要求违法行为人恢复生态治理、赔偿环境修复费用的刑事附带民事公益诉讼等。⁷

三、纠纷解决方案的建议

矿区建设过程中可能出现各类开发模式，涉及商事主体众多，引发的纠纷类型较为庞杂，对于较为常见的用地、承包、开采等争议的化解，我们提出如下原则性建议：

1. 准确了解、查明矿区项目所在地的用地政策及相关规范。在行业实践中，不同的矿区开采可能采用不同的用地模式，如露天开采矿区能否在政府管控下进行“以租代征”的尝试，降低矿区开发的用地成本，在矿产资源行业中一直存在学术讨论和个别地区政策试点。在开展试点的矿区项目中，其矿种、分布、地质情况及露天开采方式的规划设计等兼顾生产与减排，在开采完毕后的复耕速度、效率优于其他一般矿区项目。2024年7月1日，全国人大常委会发布的《矿产资源法（修订草案二次审议稿）》第三十二条也特别提出露天开采的煤炭、铝、铁、铜等战略性矿产资源占用土地，经省级以上主管部门批准后可以采用临时用地的方式，使用农用

地的应当进行论证，边开采边复垦，及时恢复种植条件。因此在考虑用地模式时，须综合矿区建设规划的具体情况，以及国家的地方政策法规，降低因违法违规用地导致的法律风险。⁸

在裁判中，司法机关对于矿区开发用地方式也将进行重点查明，一方面判断是否合法合规，另一方面也考量当事人之间的过错划分情况，尤其是在涉及集体土地的情形中，作为土地所有权主体的一方，如果未经审批将农用地出租给矿山企业转用于矿区开发建设，则也将承担相应的责任。同时，用地政策调整、矿区规划变更等，都有可能影响供地相关协议的履行，以及纠纷涉诉后对各方主体过错的判断，在部分案件中也曾出现探矿权人采取“以租代征”的方式支付土地补偿款，而之后土地又被重新规划为基本农田、导致原合同无法履行，最终法院认定矿山企业未及时申请变更土地性质，在合同履行中存在过错，承担相应责任。⁹

2. 注重矿区开发建设中的法定义务履行。法定义务的内容强制性与主体确定性，并不随当事人之间的合意而变化，擅自“移转”该类义务极有可能被视为逃避责任、损害行政管理体制、危害社会秩序等，进而被否定法律行为的效力，乃至面临行政、刑事处罚。依最高法院的意见，矿业权的承包、租赁仅发生经营权能分离的效果，并不免除矿业权人的安全生产、环境修复义务。¹⁰由于矿区开发建设过程中，涉及诸多安全生产事项，贯穿设计规划、投产建设的每一个阶段，任何未经依法批准许可擅自开采矿区的行为都存在违法性。因此，在矿区承包、租赁情形中，矿业权人除了负有矿区管理的法定义务外，还负有持续督促协调承包主体依法依规开展

⁶ 部分裁判观点认为应以转让合同签订时起，因为此时其已享有开采权和预期利益。参照最高人民法院（2014）民申字第1521号民事裁定。

⁷ 详见2023年6月28日最高检发布的督促整治非法采矿检察公益诉讼典型案例。

⁸ 李禹凝等：《露天金属矿采用地“以租代征”可行性

研究：以云南省北衙金矿为例》，载于《中国矿业》2022年第12期。

⁹ 参照安徽省高级人民法院（2018）皖民初69号民事判决。

¹⁰ 参照最高人民法院环境资源审判庭编：《最高人民法院矿业权司法解释理解与适用》，人民法院出版社2018年版，第178页

安全生产、环境保护等义务，如未能履行义务职责，则矿业权人可能面临行政处罚，甚至涉嫌刑事犯罪。此外，按照《矿山安全法》等法律规定以及司法实践，如果已经发生安全事故的，矿业权人应及时开展有效救援，否则，即便事故尚未造成严重后果，仍有可能被认定为怠于履行法定义务，或因生产开采中“存在现实危险”而被认定涉嫌危险作业罪等情形，出现被追究刑事责任的风险。¹¹

3. 出现违法开采等情形，权利人的救济需重点关注矿区范围划分、损失标准确定等因素。依《民法典》《矿产资源法》的规定，矿产资源的所有权人属于国家，在矿业权依法设立后，该他项物权人为登记的矿业权主体，其权利内容须严格依照法定登记事项确定和行使。因此，在矿区出现因违法开采产生的纠纷争议时，往往涉及权利主体、范围应如何界定等问题，依《矿产资源法》第四十九条、《最高人民法院关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》第十九条等规定，涉及权利人之间开采范围重复或者界限不清的，当事人需要先向国土资源主管部门申请解决。¹²但是，这并不意味着，所有违法开采引发的民事纠纷争议，一旦当事人提出矿区范围问题就必然会因“行政前置”的规定而被裁定驳回起诉，按照最高法院的意见，司法机关将实质审查双方探矿或采矿是否均经国家自然资源主管部门批准、是否确实存在界限重叠交叉等情况，如果一方仅有地方行政机关审批的，或者经审查认定矿区范围清晰的，则法院可以继续进行民事纠纷的审理。

在违法开采引发的民事纠纷中，另一项需要关

注的事项则是损害赔偿的划定、计算。依《民法典》第一千一百八十四条、《矿产资源法》第四十条的规定，因侵害行为所致的财产损失按照损失发生时的市场价格或者其他合理方式计算。在因违法开采产生的损害赔偿中，矿业权人的损失范围如何划定，既有司法意见对此存在不同观点，部分案例中认为既包括非法开采的矿产品价值，也包括因破坏矿床导致无法开采的矿产资源的损失¹³，也有部分案例认为仅包括违法开采的矿产品价值。¹⁴产生不同观点的根本在于，当侵权行为与损害结果之间的“事实因果关系”成立后，对行为与损害范围间的“法律因果关系”仍然需要判断，即在多大范围内存在因果关系、需要进行赔偿。实践中，如果各方争议极大，较为稳妥的方式是由具有专业资质的第三方机构予以鉴定评估，或参照原国土资源部《非法采矿、破坏性采矿造成矿产资源破坏价值鉴定程序的规定》，申请省级以上国土资源的主管部门出具矿产资源破坏价值的鉴定结论。¹⁵

¹¹ 参照 2022 年 12 月 15 日最高人民法院、最高人民检察院发布《人民法院、人民检察院依法惩治危害生产安全犯罪典型案例》六起案例之六。

¹² 参照陕西省高级人民法院(2018)陕民再 83 号民事裁定书。最高人民法院(2008)民申字第 85 号民事裁定书，相关评析载最高人民法院环境资源审判庭编：《环境资源典型案例选编与评析》(民事卷)，人民法院出版社 2014 年版，第 523-524 页。

¹³ 参照(2017)最高法民终 301 号民事判决；重庆市高级人

民法院(2014)渝高法民终字第 00280 号民事判决。

¹⁴ 参照云南省高级人民法院(2015)云高民再终字第 21 号民事判决。

¹⁵ 《非法采矿、破坏性采矿造成矿产资源破坏价值鉴定程序的规定》第四条：国土资源部负责出具由其直接查处的矿产资源违法案件中涉及非法采矿、破坏性采矿造成矿产资源破坏价值的鉴定结论；省级人民政府国土资源主管部门负责出具本行政区域内的或者国土资源部委托其鉴定的非法采矿、破坏性采矿造成矿产资源破坏价值的鉴定结论。

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. 《中华人民共和国土地管理法》（施行日期：2020年1月1日）第四十四条

2. 《中华人民共和国民法典》（施行日期：2021年1月1日）第一百八十七条、第一千一百六十五条、第一千一百八十四条

3. 《中华人民共和国矿山安全法》（施行日期：1993年5月1日；2009年8月27日部分修订）第三条

4. 《中华人民共和国矿产资源法（修订草案）

征求意见稿》（全国人民代表大会常务委员会，发布日期：2023年12月29日）第二十条、第二十三条、第二十四条、第三十条、第四十九条

5. 《最高人民法院关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》（2020年修正，法释〔2017〕12号，施行日期：2021年1月1日）第十二条，第十九条

6. 《自然资源部关于深化矿产资源管理改革若干事项的意见》（自然资规〔2023〕6号，施行日期：2023年7月26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”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

