

浅谈涉矿民事案件中司法权与行政权的冲突和协调^{*}

罗小民, 袭燕燕, 孙映祥

(中国国土资源经济研究院, 北京, 101149)

摘要:探矿权采矿权具有行政许可和用益物权双重属性, 在实践中司法机关对于矿业权民事法律关系的调整往往与行政主管部门之间的管理要求产生冲突, 既容易造成判决执行不利和管理不顺畅, 也容易侵害权利人的合法权益。针对以上问题分析了司法权和行政权的法律关系、法律效力, 并参考土地、房产等相关不动产管理中处理类似问题的法律规定, 提出了协调涉矿民事案件中司法权与行政权冲突的相关建议, 即从体制顺畅、程序顺畅和意见协调顺畅三方面理顺司法权与行政权冲突, 促进矿产资源管理优化。

关键词:矿产资源管理; 行政权; 司法权; 冲突

中图分类号:DF521; F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0076(2013)02-0001-05

Introduction to the Conflict and the Coordination between Judicial Power and Administrative Power in Civil Cases Related to Mining

LUO Xiao-min, XI Yan-yan, SUN Ying-xiang

(College of Land Resource Engineering, Kunming University of Science and Technology, Kunming 650093, China)

Abstract: Mining rights have dual attributes of administrative licensing and usufructuary right. In practice, mining right adjustment of civil legal relationship with the competent administrative department by the judicial authorities often conflict with the administrative departments' requirements, this is likely to cause inconvenience, and easy to infringe on the legal rights and interests of the obligee. To solve above problems, this paper analysed the legal relationship of judicial power and administrative power and the legal effect, and refer to the related laws dealing with similar problems in the land, housing property and other real estate management. Finally, we put forward the approvals for coordination of the conflict between judicial power and administrative power in civil cases involved in mining industry, which is, focus on perfecting of the system, reasonable procedures and effective coordination work, to promote the optimization of mineral resources management.

Key words: mineral resource management; administrative power; judicial power; conflict;

我国行政许可法规定矿产资源开发需要获得政府管理部门的许可, 同时, 我国物权法又规定探矿权采矿权是用益物权, 依法受到保护。实践中, 司法机关基于探矿权采矿权的财产关系产生的法律判决或

强制执行措施, 常常与国土资源主管部门的管理要求产生冲突, 不但影响司法判决的执行, 也给资源管理部门履行职责带来不便, 更加影响了相关主体的合法权益。

* 收稿日期: 2013-02-19; 修回日期: 2013-03-13

作者简介: 罗小民(1979-), 男, 助理研究员, 主要从事矿产资源管理政策、法律法规制度研究。

1 涉矿民事案件中的司法权与行政权的关系和冲突

现代国家权力分工体系中,司法权、行政权之间是一种平行、监督、制衡的关系。但在实践中,司法权与行政权的界限难以真正区分清楚,权力间的混合与交叉在各国均不同程度地存在,特别是在公法管制色彩较多的经济领域更是如此,从而导致行政权与司法权冲突。具体到矿产资源管理领域,由于矿业权不同于一般的不动产物权,既是一种用益物权,也是一种行政许可权。司法实践中,法院在处理涉矿相关主体的权属争议、合同纠纷和债权债务关系时,常常通过将矿业权予以司法拍卖、裁定或判决的形式将矿业权的物权关系作出调整。而矿产资源管理实践中,矿业权的流转需要符合相关法定条件并经过管理部门的审批。一般情况下,司法机关在案件审理过程中,如果能够及时与国土资源主管部门进行沟通,相关问题可以提前得到协调解决。但实际情况下,由于体制分离和信息不对称等原因,司法机关在案件审理过程中往往没有与国土资源主管部门及时沟通,这样就造成要么法院的判决无法得到执行损害权利人合法权益,要么国土资源主管部门违反法律规定履行变更登记破坏管理秩序。

2 法院判决和强制措施的物权变动效力

人民法院的法律文书包括判决、裁定、决定、调解书以及各种命令、通知等多种形式,其中判决又分为给付判决、确认判决和形成判决,并非法院做出的所有权有法律文书都可以直接引起物权变动。一般认为,能够直接引起物权变动的法律文书限于法院做出的形成判决。所谓形成判决,是指变更或者消灭当事人之间原来存在的没有争议的民事法律关系的判决。法院所做的裁定通常情况下也不能直接引起物权变动,从实务来看,能够直接引起物权变动的裁定主要是执行程序中不动产的有登记的特定动产拍卖时所做的拍卖成交裁定和以物抵债裁定。法院对于物权变动事项所做调解书一般认为不具有形成判决同一的形成力。对于仲裁机构作出的法律文书中能够直接引起物权变动的法律文书仅限于那些变更或消灭当事人之间原来存在的没有争议的民事法律关系的仲裁裁决。

根据我国现行相关法律法规,矿业权物权变动司法判决的法律效力缺乏明确的规定,但相关不动产物权(如土地使用权、房产等)法律法规作出了明确规定,即不经行政登记可直接生效。如,《物权法》第28条规定:“因人民法院、仲裁委员会的法律文书或者人民政府的征收决定等导致物权设立、变更、转让或者消灭的,自法律文书或者人民政府的征收决定等生效时发生法律效力。”;《仲裁法》第57条规定:“裁决书自作出之日起发生法律效力。”;《最高人民法院关于人民法院民事执行中拍卖、变卖财产的规定》(法释[2004]16号)第29条规定:“不动产、有登记的特定动产或者其他财产权拍卖成交或者抵债后,该不动产、特定动产的所有权、其他财产权自拍卖成交或者抵债裁定送达买受人或者承受人时起转移。”;《最高人民法院、国土资源部、建设部关于依法规范人民法院执行和国土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知》(法发[2004]5号)第27条规定:“人民法院制作的土地使用权、房屋所有权转移裁定送达权利受让人时即发生法律效力,人民法院应当明确告知权利受让人及时到国土资源、房地产管理部门申请土地、房屋权属变更、转移登记。国土资源、房地产管理部门依据生效法律文书进行权属登记时,当事人的土地、房屋权利应当追溯到相关法律文书生效之时。”

此外,如果法院全然不顾及矿业权转让的行政许可要求,甚至帮助矿业权人规避矿业权转让行政审批程序(如拍卖中不执行竞买人的资格规定),强制拍卖或以其他方式处置矿业权,这种措施或判决是否有效,目前是一个争议很大的问题,同时也缺乏必要的监督制约机制。根据《探矿权采矿权转让管理办法》(国务院242号令)第7条的规定:“探矿权或者采矿权转让的受让人,应当符合《矿产资源勘查区块登记管理办法》或者《矿产资源开采登记管理办法》规定的有关探矿权申请人或者采矿权申请人的条件。”,如果法院强制拍卖矿业权没有执行这一关于竞买人资格限制的规定,从理论上来说应是强制拍卖无效,现实的问题是现行法律和司法解释对于主张这种强制拍卖无效的救济途径并不明确,一般认为认定拍卖无效的程序只能是原执行法院或上级法院通过执行监督程序或执行异议程序认定。

3 司法权与行政权协调的有关法律规定

对于涉矿民事案件中司法权与行政权冲突的协调,关键在于分清司法机关与国土资源管理机关各自的职权,并建立及时有效的沟通协调。对此,现行法律和相关释义并没有明确规定,借鉴在房地产等相关领域,这些职责和协调机制主要包括以下几个方面。

3.1 司法机关审判与执行程序中的应尽义务

3.1.1 充分尊重行政管理机关的行政权力和意见,防止利用司法程序规避行政管理

最高人民法院关于转发住房和城乡建设部《关于无证房产依据协助执行文书办理产权登记有关问题的函》的通知。第1条规定:“各级人民法院在执行程序中,既要依法履行强制执行职责,又要尊重房屋登记机构依法享有的行政权力;既要保证执行工作的顺利开展,也要防止“违法建设”等不符合法律、行政法规规定的房屋通过协助执行行为合法化。”

第3条规定:“执行法院向房屋登记机构发出《协助执行通知书》,房屋登记机构认为不具备初始登记条件并作出书面说明的,执行法院应在30日内依照法律和有关规定,参照行政规章,对其说明理由进行审查。理由成立的,撤销或变更《协助执行通知书》并书面通知房屋登记机构;理由不成立的,书面通知房产登记机构限期按《协助执行通知书》办理。”

3.1.2 对被处置财产进行调查。

(1)《最高人民法院、国土资源部、建设部关于依法规范人民法院执行和国土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知》(法发[2004]5号)。第2条规定:“人民法院对土地使用权、房屋实施查封或者进行实体处理前,应当向国土资源、房地产管理部门查询该土地、房屋的权属。”

第24条规定:“人民法院执行集体土地使用权时,经与国土资源管理部门取得一致意见后,可以裁定予以处理……对处理农村房屋涉及集体土地的,

人民法院应当与国土资源管理部门协商一致后再行处理。”

(2)《最高人民法院关于人民法院民事执行中拍卖、变卖财产的规定》(法释[2004]16号)。第2条规定:“人民法院对查封、扣押、冻结的财产进行变价处理时,应当首先采取拍卖的方式,但法律、司法解释另有规定的除外。”

第10条规定:“执行人员应当对拍卖财产的权属状况、占有使用情况等进行必要的调查,制作拍卖财产现状的调查笔录或者收集其他有关资料。”

第15条规定:“法律、行政法规对买受人的资格或者条件有特殊规定的,竞买人应当具备规定的资格或者条件。申请执行人、被执行人可以参加竞买。”

3.1.3 向行政机关发出协助执行通知

《最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定(试行)》第41条规定:“对有产权证照的动产或不动产的查封,应当向有关管理机关发出协助执行通知书,要求其不得办理查封财产的转移过户手续,同时可以责令被执行人将有关财产权证照交人民法院保管。必要时也可以采取加贴封条或张贴公告的方法查封。”

3.1.4 受到拍卖法规的约束

(1)《拍卖法》第8条规定:“依照法律或者按照国务院规定需经审批才能转让的物品或者财产权利,在拍卖前,应当依法办理审批手续。”

第33条规定:“法律、行政法规对拍卖标的的买卖条件有规定的,竞买人应当具备规定的条件。”

(2)《拍卖管理办法》第38条规定:“法律、行政法规和规章对拍卖标的的受让人有特别规定的,拍卖企业应当将标的拍卖给符合法律、行政法规和规章要求的竞买人。拍卖标的是依照法律、行政法规和规章规定需要行政许可的经营资格且依法可以转让的,委托人应在拍卖前应当征得行政许可机关的同意。”

3.2 行政机关在司法审判和执行程序中的应尽义务

3.2.1 按照生效的法律文书和协助通知履行协助义务

《最高人民法院、国土资源部、建设部关于依法

规范人民法院执行和国土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知》(法发[2004]5号)。第1条规定:“人民法院在办理案件时,需要国土资源、房地产管理部门协助执行的,国土资源、房地产管理部门应当按照人民法院的生效法律文书和协助执行通知书办理协助执行事项。”

3.2.2 必须办理,不对生效法律文书和协助执行通知书进行实体审查

(1)《民事诉讼法》第251条规定:“在执行中,需要办理有关财产权证照转移手续的,人民法院可以向有关单位发出协助执行通知书,有关单位必须办理。”

(2)《最高人民法院、国土资源部、建设部关于依法规范人民法院执行和国土资源房地产管理部门协助执行若干问题的通知》(法发[2004]5号)。第3条规定:“对人民法院查封或者预查封的土地使用权、房屋,国土资源、房地产管理部门应当及时办理查封或者预查封登记。国土资源、房地产管理部门在协助人民法院执行土地使用权、房屋时,不对生效法律文书和协助执行通知书进行实体审查。国土资源、房地产管理部门认为人民法院查封、预查封或者处理的土地、房屋权属错误的,可以向人民法院提出审查建议,但不应当停止办理协助执行事项。”

4 涉矿民事案件司法权与行政权冲突协调的建议

由于司法机关和行政机关的相对独立性和本身都有可能出现瑕疵的客观情况,直接规定谁服从谁是不符合实际情况的,解决司法权与行政权冲突的最有效措施就是建立顺畅的沟通协调机制,核心包括体制上的顺畅、程序上的顺畅和出现不同意见协调上的顺畅。

4.1 建立体制协调的沟通机制

我国人民法院的设置分为四级,最高人民法院、高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院。我国探矿权管理分为部省两级,采矿权管理分为部、省、市、县四级。由于民事案件的管辖权与矿业权管理的审批登记权并不对应,经常会出现基层人民法院审判的案件需要省国土资源主管部门或者国土资源部来协助执行。因此,涉矿民事案件的沟通协调,首先需要明确具有管辖权的人民法院的沟通对象是

当地行政区域的国土资源主管部门,还是矿业权的审批登记机关,甚至审批和监管机关都需要沟通协调。根据现行我国矿业权管理的相关职责划分,建议涉及权属争议的相关协助由矿业权登记部门来执行,涉及不缴纳税费、非法开采等违法行为协助调查,由该行政区域的国土资源主管部门执行。

4.2 建立过程协作为主的沟通协调程序

司法审判或强制执行过程中,建议司法机关尽早尽可能多地与国土资源主管部门沟通,需要国土资源主管部门重点协助审查的内容包括该矿业权是否存在权属争议、矿业权人是否存在违反矿业法律、法规规定义务的行为(如非法转让、违法出租、非法承包、越界开采、破坏性开采、非法开采、未通过年度检查等)、矿业权人是否按照规定缴清了矿业权使用费、矿产资源补偿费等。

司法机关在案件办理过程中,根据国土资源管理部门的意见,在判断拟强制执行的矿业权基本符合法律、行政法规规定的转让条件的情况下,人民法院执行机构向矿业权交易机构出具司法委托书及相关法律文书(包括判决书、裁定书、国土资源管理部门等部门就人民法院的咨询函所做的答复等)。委托该机构依法组织该矿业权的评估及拍卖,由此产生的相关费用由申请执行人先行垫付。不是拍卖的,依据以上法律文书到国土资源主管部门申请办理矿业权变更手续。

关于受委托的拍卖机构,建议由按照国土资源主管部门的要求统一建立的当地矿业权交易机构来实施,理由是现行的矿业权交易机构是国家建立的统一交易平台,专业性强,公信力较高。

矿业权交易机构在接受人民法院的委托后,将相关资料转交给具有审批权限的国土资源主管部门,按照法律规定的矿业权的转让条件依法进行审查;经审查具备转让条件的,可作出由矿业权交易机构根据人民法院的委托以及相关规定组织涉案矿业权的评估及拍卖的批复;如果该矿业权系国家探明矿产地,且矿业权人未缴纳过价款的,应当依法选定矿业权评估机构,对应当补交的价款进行评估,并办理备案手续。拍卖完成后,依法办理矿业权转让变更登记手续。

4.3 建立相互尊重的协商机制

针对审判或执行过程中国土资源主管部门提出

的意见,司法机关应充分重视,如果司法机关的意见与国土资源主管部门不一致的,建议建立必要的协商程序,对于重大问题可召开专门会议,共同研究解决。

参考文献:

[1] 孙莉. 关于法院拍卖采矿权的思考[J]. 政法学刊,2009(5):45-49.

[2] 孙莉. 论强制拍卖采矿权中权力的行使[J]. 资源与产业,2010(3):160-164.

[3] 袁明圣. 行政权对司法权的挤压和渗透—晚近20年中国立法批评之一[J]. 中共长春市委党校学报,2004(2):53-57.

[4] 应松年. 行政权与物权之关系研究—主要以《物权法》文本为分析对象[J]. 中国法学,2007(5):66-73.

[5] 范向阳,范欣珂. 试论强制拍卖无效[J]. 人民司法,2009(7):97-102.

[6] 林莉红. 行政权与司法权关系定位之我见—以行政诉讼为视角[J]. 现代法学,2000(2):55-58.

[7] 冉富强. 民法引致公法所带来的司法权与行政权的冲突与协调[J]. 河南社会科学,2008(2):81-85.

[8] 刘卓江. 执行程序性救济的滥用及其对策—论对执行异议范围的限制[J]. 法治论坛,2010(2):214-225.

[9] 蒋文军. 矿业权行政管理实务—矿业律师的实务经验与视角[M]. 法律出版社,2012.

《 矿产保护与利用 》

2013年度开始征订 全 年 定 价 6 0 元

本刊新开设了“地质与采矿”栏目
欢迎赐稿 欢迎提出宝贵意见
欢迎随时订阅 欢迎刊登广告