

# 矿产资源压覆纠纷中补偿与赔偿二元适用探究

文/千成日

**内容提要** 在矿产资源压覆纠纷中,存在着合法压覆的补偿责任与违法压覆的赔偿责任之间的二元适用难题,具体表现为公共利益项目认定标准模糊、超审批压覆的法律定性分歧、意向性协议效力认定不一等。为系统破解适用难题,本文以《最高人民法院关于审理矿产资源纠纷案件适用法律若干问题的解释》第17条确立的二元责任体系为基点,构建责任性质区分与行为过错归责并重的两阶段递进式归责框架。第一阶段的审查依据压覆行为是否具有形式上的合法性确立静态责任基准,第二阶段的审查对超审批压覆行为中建设单位的故意或过失、意向协议是否符合实质合意标准施以动态归责约束。该框架旨在促进矿业权人权益保护与公益项目推进的审慎平衡,为二元责任体系的精准适用提供有益裁判思路。

**关键词** 矿产资源纠纷 压覆矿产资源 压覆侵权责任 压覆补偿责任

## 一、问题的提出

2026年1月21日,最高人民法院正式发布《关于审理矿产资源纠纷案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2026〕2号,以下简称《解释》),《解释》第17条确立了压覆纠纷中补偿与赔偿的二元责任体系:建设项目未签订补偿协议即压覆的,建设单位承担侵权赔偿责任;政府组织实施的涉及公共利益的建设项目,已依法取得压覆审批或相应规划许可手续,即使未签订补偿协议即压覆,建设单位仅承担补偿责任。这一制度设计意在实现矿业权人权益保护与公益项目顺利推进的平衡,然而,在补偿与赔偿的区分适用中仍存在亟待厘清的问题。其一,公共利益项目的认定标准模糊,存在泛化风险。第17条第2款以“政府组织实施”“能源、交通、水利等”限定公共利益范围,但“等”字意味着该款具有开放性,实践中有建设单位将商业项目

包装为“服务地方经济”“便利群众出行”等主张适用补偿责任,规避侵权赔偿。如何确立可操作的认定标准,防止公益概念被滥用,是二元界分适用的首要前提。其二,超审批压覆是否应由补偿转为赔偿,转换标准不明。建设单位虽取得压覆审批,但实际压覆范围、深度、矿种或方式超出批准限度,此种情形下,超出部分因缺乏审批授权,是否应当从合法压覆的补偿责任转向违法压覆的侵权赔偿责任?其三,第17条第1款将“未签订补偿协议即压覆”作为侵权责任的触发条件,实务中,建设单位常与矿业权人签订内容简略的意向性协议,签订意向性协议能否等同于补偿协议,从而阻却侵权责任成立,此时意向性协议的法律效力如何认定?上述三重困境的共同症结在于压覆行为的形式合法性与实质合法性之间存在评价上的模糊地带。为破解此困境,本文将首先厘清压覆行为的规范界定与二元责任的

## 应用

制度基础,继而构建责任性质区分与行为过错归责并重的两阶段递进式归责框架。

## 二、压覆行为的规范界定与二元责任的制度基础

### (一)压覆的法律内涵

矿产资源压覆,传统意义上指建设项目实施导致已设矿业权范围内的矿产资源无法正常勘查、开采的情形。矿产资源法第三十二条规定,“建设项目确需压覆已经设置矿业权的矿产资源,对矿业权行使造成直接影响的”,应当依法给予公平合理补偿。《解释》第15条进一步将压覆认定标准从“物理重叠”扩展至“权利影响”,即建设项目周边一定范围内禁止或限制勘查开采,即使未发生物理重叠,亦可认定为压覆。司法实践中亦有观点明确,建设项目未全部压覆但客观上导致已设矿业权的矿产资源全部不能开发利用的,视为全部压覆。<sup>①</sup>这一扩张符合矿业权作为用益物权的财产权属性,即权利行使的受限本身即构成对物权的侵害,<sup>②</sup>体现了实质重于形式的司法理念。

### (二)补偿与赔偿的法理辨析

补偿与赔偿虽都涉及对受损方的经济给付,但二者在概念、性质、构成要件及适用范围上存在显著差异,准确辨析二者区别对于构建归责框架具有重要意义。

赔偿通常基于侵权或违约行为产生,是对违法行为造成损害后果的法律制裁。民法典第一千一百六十五条明确,适用损害赔偿的责任基础在于行为的违法性和行为人的过错。损害赔偿具有填平与预防双重功能,旨在通过让侵权人承担赔偿责任,惩戒违法行为,抑制类似侵害的再次发生。<sup>③</sup>补偿则是基于公平原则,在特定法律关系中,受益人虽无过错,但为平衡受损方权益,对其损失给予的经济弥补。其性质更倾向于利益平衡与损失分担。<sup>④</sup>补偿的构成要件相对简单,通常只需存在合法权益受损的事实以及受益人与受损方之间存在特定法律关系即可,不以过错为要件。在矿产压覆情境下,建设单位对矿业权人进行补偿,并非基于建设单位存在侵权或违约行为,而是基于建设项目需压覆已设矿业权的矿产资源这一客观事实以及由此产生的矿业权人权益受损的情况,其目的在于平衡建设项目推进与矿业权人权益保护之间的关系。

### (三)《解释》第17条的规范体系

《解释》第17条是在矿产资源法第三十二条确立的压覆补偿义务框架下作出的体系化回应。该条文的第一款侵权规则与第二款补偿规则在逻辑关系上构成递进式的评价结构:凡符合第二款要件的建设项目,其压覆行为被法律推定为具有合法性基础,不构成侵权,建设单位承担补偿责任;凡不符合第二款要件的建设项目,无论是一般商业项目,还是形式上具有公益属性但程序要件存在欠缺的项目,均适用第一款的一般侵权规则,建设单位承担赔偿责任。该条明确了压覆行为的侵权属性,为矿业权人提供了直接的物权保护请求权基础,强化了司法救济的保障作用。

### 三、第一阶段审查:以合法性审查确立静态责任基准

《解释》第17条第2款规定的补偿责任,其适用以压覆行为具有合法性为前提。其中包括公共利益项目和依法审批两个要件。

#### (一)公共利益项目的认定标准

第十七条第二款将补偿责任的适用范围限定于“政府组织实施的能源、交通、水利等涉及公共利益的建设项

目”,对这一标准的认定应当包含以下维度:

第一,主体要件:政府组织实施。这一要件的规范功能在于确保压覆行为的决策主体具有公共利益的代表性,避免公共利益被部门利益或商业利益所架空。在具体审查中应当采取实质判断标准,重点考察项目的决策主体、资金来源和受益对象的公共属性。如果项目名义上由企业作为实施主体,但实质上是政府主导的公共项目,例如以PPP模式实施的社会资本参与型公共基础设施,只要政府在项目立项、规划和压覆审批中发挥主导性作用,且项目服务于社会公共利益,仍应认定为符合“政府组织实施”要件。反之,如果项目获得政府部门的批准甚至财政支持,但实质上是商业开发行为,受益对象具有特定性,则应排除补偿规则的适用。

第二,类型要件:列举项目与同类项目。“能源、交通、水利”属于传统公共基础设施,共同特征在于其直接服务于国民经济的基础性运行和民生基本保障。当建设项目明确属于上述3类时,项目公共属性的审查应当从简。当建设

① 参见最高人民法院(2024)最高法民终28号民事判决书,人民法院案例库入库编号:2025-11-2-478-001。

② 孙宪忠:《中国物权法总论》,法律出版社2018年版,第398~402页。

③ 王泽鉴:《侵权行为》,北京大学出版社2009年版,第34页。

④ 梁慧星:《民法总论》,法律出版社2021年版,第112~115页。

项目不属于上述3类时,需要进一步判断其是否属于“等”字所涵盖的其他具有同等公共属性的项目类型。司法实践中可以从以下维度进行综合审查。首先,项目是否列入国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划和专项规划等法定规划;其次,项目是否服务于不特定多数人的福祉,如生态保护、防灾减灾工程等;第三,项目的受益对象是否具有公共性,而非特定商业主体或局部群体。判断标准可参照《政府投资条例》第三条关于“市场不能有效配置资源的公共领域项目”的规定,以及《国有土地上房屋征收与补偿条例》第八条关于“公共利益的需要”的列举式解释。实践中需要审慎处理介于公益与商业之间的“模糊地带”项目,如企业投资的工业园区配套铁路、商业综合体配建的市政道路等。对此类案件,不宜简单以投资主体是否为政府作为判断标准,而应通过庭审充分调查辩论,必要时向规划、发改、自然资源等部门函询,全面了解项目功能、规划依据、受益对象等信息,避免公共利益条款被滥用或架空。

第三,程序佐证:压覆审批作为重要参考。压覆审批过程中,自然资源主管部门需审查压覆的必要性与合理性。若该主管部门已作出压覆批准,可反推项目涉及公共利益具有初步依据。反之,若项目未经压覆审批即实施压覆,即便属于公共利益项目,也不适用补偿责任,而应适用第十七条第一款的侵权赔偿<sup>①</sup>。

#### (二)审批程序的审查边界

《解释》第17条第2款规定的补偿责任,其适用以压覆行为在程序上符合法定审批要求为前提,即“需要压覆审批的已经自然资源主管部门批准,不需要压覆审批的已依法履行项目审批(核准)、规划许可等手续”。

针对压覆审批或相应规划手续是否依法取得的审查,主要包括:第一,对于需要压覆审批的重要矿产资源,建设单位是否已取得自然资源主管部门的压覆批准文件,批准范围是否与压覆实际范围一致;第二,对于不需要压覆审批的非重要矿产资源,建设单位是否已依法履行项目审批(核准)、规划许可等手续;第三,压覆审批是否仍在有效期内,是否存在审批被撤销、变更或失效的情形。若建设单位无法出示有效的审批文件,则直接适用第17条第1款,

支持矿业权人的侵权赔偿请求。

然而,即使通过了第一阶段的审查,并不意味着最终责任性质的确定。当压覆行为存在超出审批范围、改变压覆方式等“越界”情形时,尚需进入第二阶段的审查,以建设单位是否存在过错为核心,对责任性质作出最终认定。

#### 四、第二阶段审查:以过错审查施行动态归责约束

第一阶段审查确立了形式合法性这一静态基准,但实践中的复杂情形往往不止于此。超审批压覆和意向协议争议构成了第二阶段审查的核心内容。前者需要考察建设单位超出审批范围的主观状态(故意规避还是过失所致),后者需要考察意向协议是否具备补偿协议的实质合意标准。第二阶段审查的实质,是在形式合法性判断的基础上,进一步审查压覆行为在实质上是否具有可归责性。

##### (一)超审批压覆中故意与过失的区分归责

超审批压覆,是指建设单位在取得自然资源主管部门关于压覆已设矿业权矿产资源的审批许可后,实际压覆行为超越了审批所确定的权限,导致超出审批范围的矿产资源被压覆的情形。此种情形下,超出部分的合法性评价,不能仅以超出事实本身作机械判断,而须回归侵权责任的核心要件,即“过错”进行审查。

民法典第一千一百六十五条确立的过错责任原则,要求侵权责任的成立以行为人具有过错为要件。据此,超审批压覆的法律后果应区分以下3种基本形态:

第一,建设单位故意规避压覆审批程序。此种情形下,建设单位明知实际压覆范围超出审批权限,仍实施压覆行为,具有明确的违法意图。其主观状态属于故意,客观上实施了未经批准的压覆行为,完全符合侵权责任的构成要件。此时,超出审批范围的部分因缺乏合法授权,不满足《解释》第17条第2款的适用前提,应当回归《解释》第17条第1款的一般侵权规则,建设单位承担侵权赔偿责任。矿业权人可就超出部分的损失(包括预期利益)主张赔偿。故意规避的认定,可综合考量建设单位是否在压覆前已知晓超出范围但仍实施,是否存在调整工程方案以扩大压覆范围但未重新报批的行为,以及超出范围是否显著且无合理理由等进行判断。

第二,建设单位因过失导致超范围压覆,且无规避审

<sup>①</sup>“最高人民法院关于依法审理矿业权民事纠纷案件典型案例——云和县土岩岗头庵叶腊石矿诉国网浙江省电力公司矿产压覆侵权纠纷案”,载 <https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/23431.html>, 2026年3月3日访问。

## 应用

批的意图。此种情形下,建设单位主观上不存在违法意图,超范围压覆系因技术测绘误差、地质条件复杂、工程设计微调等过失所致。若建设单位已尽到合理的注意义务(如委托专业机构进行压覆范围勘测等),且超范围部分系因不可归责于建设单位的客观原因造成,则不应径行认定为侵权。最高人民法院在贵州华鼎王家坝煤业有限公司与中国南方电网有限责任公司超高压输电公司等物权保护纠纷案中指出,因线路调整造成原审批范围外的矿产资源压覆的,原审批的法律效果不能及于新的压覆行为。但线路调整确实基于公共利益,调整后的线路已及时向自然资源行政主管部门报送,没有规避矿产资源压覆审批意图的,可以结合实际情况认定建设单位不构成侵权。<sup>①</sup>此时,超出部分虽无审批授权,但因其不具备侵权责任的主观要件,仍应适用补偿责任,由建设单位依据《解释》第17条第2款的原则对超出部分给予公平补偿(限于直接损失)。建设单位主张系因过失导致超范围压覆且无规避审批意图的,应当承担举证责任。

第三,压覆方式或对象发生根本性变更。当压覆方式或矿种发生根本改变(如以隧道压覆名义获批却实施露天开挖),无论建设单位主观上是否具有规避审批的意图,均应整体认定为侵权,适用赔偿规则。原因在于,压覆方式或对象的根本改变已使原审批的事实基础完全丧失,建设单位实质上实施了一个全新的压覆行为,该行为自始不具备任何审批授权。此时,建设单位的客观行为本身即构成重大违法,无需进一步考察其主观状态即可认定侵权。这与行政许可法第四十九条关于许可事项变更须重新申请的规定相契合。

### (二)主观意图的判断因素与举证责任

在超审批压覆案件中,建设单位主观意图的判断是区分补偿与赔偿的关键。在司法实践中应当考量以下因素:一是是否及时报批。建设单位在发现或应当发现超范围压覆后,是否及时向自然资源主管部门提交变更申请或重新报批。及时报批可作为无规避意图的重要佐证。二是是否基于公共利益。超范围压覆是否系因工程设计优化、避让生态红线、减少征地拆迁等公共利益需要所致。若超范围压覆客观上服务于更大的公共利益,可减轻其主观可归责性。三是超出范围的合理性。超出范围是否显著、是否

具有合理原因,若超出范围比例较小且难以避免,可作为无过错的佐证;若超出范围显著且无合理解释,则可推定具有过错。四是是否存在其他规避行为。建设单位是否存在隐瞒、伪造压覆范围资料,或故意拆分工程规避审批等行为,此类行为可直接认定故意。

举证责任方面,矿业权人只需证明压覆范围超出审批范围,完成初步举证。建设单位主张其无规避意图、系因过失或客观不能归责的原因导致超范围压覆且已尽合理注意义务的,应当承担举证责任。若建设单位无法证明其主观上无过错,则推定其具有过错,适用侵权赔偿责任。

### (三)意向性协议实质合意标准的程序性审查

《解释》第17条第1款将“未签订补偿协议即压覆”作为侵权责任的核心构成要件。但实务中建设单位多与矿业权人签订意向性协议,该协议能否认定为《解释》第17条意义上的“补偿协议”,从而阻却侵权责任的成立。对此,应当重点审查意向性协议是否具备实质合意标准。

第一,协议应具备核心条款。核心条款至少应包括:(1)补偿的计算依据(如以储量评估报告为基础);(2)补偿金额或确定金额的方法;(3)支付方式和支付期限。若协议仅包含“同意压覆、依法补偿”等原则性表述,未就上述核心条款达成合意,则不具备补偿协议的实质内容。建设单位以此为由主张已履行签约义务,实质上是将一份无约束力的意向文件用作规避侵权责任的工具,不应获得支持。在此情形下,应当认定建设单位“未签订补偿协议即压覆”,矿业权人有权依据第一款主张侵权赔偿。

第二,协议应达成实质合意。若意向性协议虽冠以“意向”之名,但已明确约定补偿金额的计算方法、指定了评估机构、约定了初步的补偿金额和支付安排,则双方已就补偿的核心要素达成实质合意。此时,不应机械地以协议名称否定其效力,而应认定建设单位已履行签约义务,不构成侵权。判断标准关键在于协议内容是否足以使矿业权人形成合理预期,即其补偿权益已获得基本保障。

第三,协议签订的时间顺序应为先协议、后压覆。从《解释》第17条“未签订补偿协议即压覆”的文义看,补偿协议应当在压覆实施之前签订。压覆一旦实施,矿业权人即受到实际影响,矿业权人的谈判地位显著弱化。若允许建设单位事后补签协议并以“已签订协议”为由对抗侵权赔偿

<sup>①</sup> 参见最高人民法院(2020)最高法民终1217号民事判决书。

# 人民司法

司法论坛

应用

请求,将使《解释》第17条第1款的保护功能落空。在司法实践中应严格限定例外情形,若建设单位在压覆实施后、矿业权人提起诉讼前,主动与矿业权人达成了公平合理的补偿协议,且矿业权人已实际接受并部分履行,人民法院可基于诚信原则,认定建设单位不再承担侵权责任,但须按照协议约定履行补偿义务。

第四,举证责任分配。矿业权人只需证明压覆事实以及主张双方不存在书面补偿协议(包括不具备实质合意的意向性协议)。若建设单位主张双方已签订具备实质效力的补偿协议,应当由建设单位举证协议文本,并证明该协议已就补偿核心条款达成合意。建设单位不得以“正在协商中”“已达成口头协议”等理由主张阻却侵权责任的成立。

结语

矿产资源压覆纠纷中补偿与赔偿的二元适用,面临公共利益认定泛化、超审批压覆定性模糊、意向性协议效力不明等适用难题。其破解有赖于对已设矿业权的矿产资源压覆合法性的实质审查。本文所构建的两阶段递进式归责框架,正是对此的体系化回应。两阶段递进式归责框架的意义在于通过一套层次分明的审查方法,让建设单位的压覆行为在权利边界内获得正当性依据,让矿业权人的物权保护在司法审查中获得切实保障。这套框架所确立的合法性审查与过错归责并重的理念,或可为司法应对矿产资源压覆争议提供有益参照。

(作者单位:吉林省汪清林区基层法院)