

浅析地质资料汇交人合法权益保护制度及完善

梁银平, 王 斌, 李 杰, 张立海

(国土资源实物地质资料中心, 河北 三河 065201)

摘 要: 地质资料蕴含着丰富的地质、矿产、国土资源的信息, 在国民经济建设和地质矿产科学研究, 矿业经济可持续发展, 减少地质矿产投资风险和重复投入, 加强矿产资源合理开发利用等方面具有重要意义。为更好推进地质资料的社会化服务进程, 现行《地质资料管理条例》确立了地质资料统一汇交、权益保护和公开利用三项基本制度。本文从权利归属、权利性质、保护期限以及权利救济手段等方面, 对汇交人权益保护制度进行解读和分析, 目的在于为我国地质资料汇交人合法权益保护制度的完善提供有益探索。

关键词: 地质资料; 汇交人; 权益保护制度; 完善

中图分类号: D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051(2014)S2-0034-03

Views on protection of rights and interests of geological data submitters

LIANG Yin-ping, WANG Bin, LI Jie, ZHANG Li-hai

(Cores and Samples Center of Land and Resources, Sanhe 065201, China)

Abstract: Geological data contain plenty of information on geology, mineral and land resources. Current "Regulations on Administration of Geological Data" has defined three basic systems of geological data, the unified submission, open utilization and protecting rights and interests of submitter, to promote socialized service of geological data. Here, some understandings and analysis about protecting lawful rights and interests of submitters system are presented in order to explore opinions to improve it.

Key words: geological data; submitter; protection of rights and interests; improve

地质资料蕴含着丰富的地质、矿产、国土资源的信息, 能够为基础地质调查、矿产资源评价、国土资源合理开发利用、经济建设、区域规划制定、环境保护及其他相关学科研究提供有效的基础依据。

目前, 我国地质资料管理与服务政策逐步完善^[1], 但立足于地质资料汇交人权益的权益保护制度稍显薄弱。实际工作中, 汇交义务人不履行汇交义务将要承担非常严厉的处罚, 但其欠交或拒交的情况仍然存在。原因就在于, 一方面地质资料的取得成本高且与汇交人当前乃至将来的利益密切相关, 另一方面不完善的权益保护制度使汇交人对其合法权益能否得到保障存在疑虑。为了确保地质资料的全面汇交, 对汇交人权益保护制度的完善显得非常重要。

1 汇交人权利的法律性质(地质资料的法律属性)

汇交人权利的法律性质即汇交人的权利产生的依据, 主要解决的是汇交人权利受到非法侵害时可以援引何种法律保护自己的权利。对这一问题的研究需从地质资料的法律属性入手。按照《条例》的规定, 汇交义务人向国家汇交的地质资料包括成果地质资料、原始地质资料和实物地质资料。成果地质资料是在原始地质资料的基础上进行分析、整理和研究后形成的以文字、图表、声像、电磁介质等形式保存的地质矿产档案资料; 原始地质资料是地质调查的第一手材料, 包括地质观察路线、实测剖面、矿点检查、物化探等的原始记录和图件, 金属量测量、重砂分析、薄片鉴定结果及各种数据、登记卡片、登记簿等; 实物地质资料是地质工作过程中所形成的岩矿心、各类标本、光薄片、样品、岩屑、副样等。

《条例》对地质资料法律属性的规定主要体现在第 16 条。据此规定, 地质资料可作为著作权范畴的作品或者国家秘密, 受到著作权法和保守国家秘密法的保护。但是, 这两种法律属性的界定并不能完

收稿日期: 2014-09-27

基金项目: 中国地质调查局项目资助(编号: 1212011220350)

作者简介: 梁银平(1982-), 女, 工程师, 主要从事实物地质资料综合研究。E-mail: yinpingliang@163.com。

全涵盖所有类型的地质资料。

首先,“独创性”是劳动成果成为作品的判断标准。“一种独立完成的劳动成果也可能因为没有达到最基本的智力创造高度而无法成为作品,受到著作权法的保护^[2]”。根据这一标准,原始地质资料受其所反映的内容的限制,缺乏独创性,构不成作品,不能受到著作权的保护;实物地质资料也无法成为作品受到著作权保护。

第二,只有部分成果地质资料能受到著作权的保护。如成果地质资料中某些处于公共领域内的要素,以及无独创性的选择、编排和处理均无法受到著作权的保护^[3]。另外,即使某项成果地质资料被认定为作品而受到著作权的保护,其所包含的数据和其他信息也不一定能受到著作权法保护的。如果有人窃取这些信息进行其他的商业性利用,虽不构成著作权侵权的,但对汇交人的权利会造成真实的损害。

这一问题也引起了我国法学家的关注。在学界,就地质勘查成果的法律属性存在单项权利说和权利束说两种观点。

单项权利说将地勘成果权为一项整体上的权利归入知识产权进行保护。按其内容可分为商业秘密说和专有技术说两种。商业秘密说认为地勘成果属于知识产权中的商业秘密,应通过保护商业秘密的制度对其进行有效的保护^[4]。专有技术说则认为地勘成果属于无形资产知识产权范畴中的专有技术^[5]。

权利束说认为地勘成果权是一个权利群,要区分不同情况受到众多类型的知识产权的共同保护^[6]。

建议区分不同出资者汇交的资料以及公益性资料和商业性资料,同时考虑到地质资料多样性的特点,对地质资料的法律属性给予明确界定。

2 地质资料汇交人与权利人

为了促进地质资料汇交,《条例》及其实施办法对地质资料汇交人义务人做了明确而详细规定。但是,汇交人义务人能否成为地质资料的真正权利人?

目前的现状是,按《条例》第 16 条的规定可按照著作权法的相关确定其权利人。

蒋瑞雪和马治国^[7]通过分析澳大利亚、英国、美国等国地质资料版权归属制度,对我国地质资料版权归属提出了建议:①国家投资形成的地质资料版权归属于国家,授权给国土资源部行使;②社会投资的地质资料版权归属国家,投资者有使用权等财产性权利。

本文认为,上述两种做法均欠妥当。首先,地质资料类型多样,《条例》只能解决构成作品的那部分地质资料的权利归属问题,不成为作品但与汇交人

利益相关的那部分地质资料权利如何处置?第二,地质资料法律属性具有多样性的特点,涉及多方面的利益关系,笼统地将版权归属于国家的做法显然不足以涵盖所有地质资料。第三,探矿权或采矿权转让后,汇交义务转移,地质资料相关权利的归属难以确认。

事实上,这一问题的焦点仍然是地质资料法律属性界定。如果对地质资料法律属性进行明确界定,该问题便可迎刃而解。建议如一所述。

3 权利的保护期限

目前,大部分国家都规定了地质资料的汇交义务,同时也规定国家在一定期限内对地质资料的保密义务。这一规定充分考虑了对相关人利益的保护,有利于打消探矿权人汇交地质资料的后顾之忧。但对于具体的保护期限,各国的规定不尽相同。

《南非矿业法》第 19 条第 2 款规定:本条第一款或先前法令的相应条款规定提供的资料不得对除为矿产局服务的官员或雇员之外的任何人公开或公示,除非第一款提及的勘查许可证或采矿批准书的持有人书面同意公开或出示。第三款规定:(a)在自依照本条第一款或先前法律的相应条款已提交资料的挖掘工程或钻井完成后的 15 年期限期满后,总局长可在政府公报告示他打算公开或披露这些资料。(b)对以上 a 项提到的挖掘工程或钻井具有直接或间接金钱利益的并反对公开或披露有关资料的人应在自 a 项提到的通告公布之日起的 6 个月之内书面向总局长提出他反对的根据^[8]。

英国的做法是,对于汇交义务人的专有信息,一般应矿业权人的要求在矿业权有效期内予以保密;在矿业权终止后,汇交义务人还可适当延长保密期^[9]。

我国现行《条例》在强化地质资料公开利用制度的同时,规定了汇交人在汇交时可依法申请保护。保护期限具体规定:与探矿权、采矿权有关的地质资料,保护期限与勘查许可证或采矿许可证有效期限相一致;其他地质资料的保护期限最长为十年。

事实上,很多与探矿权、采矿权有关的地质资料蕴含大量宝贵的地质信息,对汇交人来说等同于商业秘密的价值。然而,为了履行汇交义务,汇交人不得不将其提交给国家。在保护力度上,《条例》的有期限保护显然远低于商业秘密的无期限保护。鉴于地勘成果是国家进行宏观调控的基础资料和依据,其保护应与普通商业秘密权的保护存在差别,学者提出可以将部分地质资料认定为特殊的商业秘密的观点^[5]。

本文同意将部分地质资料作为特殊的商业秘密

给予保护的观点,同时建议根据地质资料所含信息的重要程度,给予汇交人在矿业权终止后申请适当延长保密期的权利。

4 关于法律责任的分析

权利和义务是相对的,权利的取得必然有义务的付出,义务的付出也对应权利的取得。从立法目的来看,《条例》制定之初也有遵循这一原则的意愿。然而,现行的《条例》在法律责任的规定上缺乏周详的考虑。

现行《条例》就法律责任的规定主要包括两方面:一是对汇交人逾期汇交和虚假汇交的处罚措施;二是针对资料保管者不按规定管理、披露地质资料、非法披露保密地质资料的相应责任。这两方面的特点体现了其调整的侧重点在于行政管理,体现的是地质资料统一汇交和公开利用两种制度,缺少与汇交人权利保护有关的责任。

事实上,从地质资料的产出、保管到公开使用会产生多种法律关系。其中不仅仅有行政法律关系,还有民事法律关系、经济法律关系等。例如,地质资料的管理者遗失地质资料或者非法披露保护期内的地质资料,给汇交人造成损失,这属于地质资料管理者与生产者之间的民事法律关系。地质资料使用者和生产者也会因为地质资料的使用发生各种各样的法律关系。特别是,随着商业性地质勘查工作的出现,地质资料的汇交主体呈现出多元化发展的特点,围绕地质资料的产生、管理和利用产生的利益纠纷也会越来越复杂,对地质资料汇交人权利保护的要求会越来越高。建议在明确地质资料法律属性的基础上,充分考虑从地质资料的汇交、保管和利用产生的各类法律关系,对地质资料的生产者、使用者和管理者之间的法律责任做全面而明确的规定。

5 其他利益的扩充

汇交人合法权益保护制度的完善,除健全权利保护机制外,还应借鉴国际上的通行做法和国内地方资料馆的成功经验,对汇交人利益进行必要的扩充。

在汇交激励机制上,英国地学数据中心的规

凡向英国地质调查局提供过有价值的资料,作为其提供信息的回报,地调局将免除其日后的资料检索费用^[9]。国内的上海市地质资料馆则是通过制定《地质信息共享合作协议》,给予汇交人不同程度查询和利用上海市地质资料馆相关地质资料的权利^[10]。建议将该类激励机制正式列入《地质资料管理条例》,扩充汇交人的利益,促进其汇交积极性。

在地质资料的使用上,英国、澳大利亚等国均实行有偿使用制度。在我国,地质资料的可有偿使用是《矿产资源法》和《著作权法》所确认的,在《地质资料管理条例》中虽有所体现,但具体实施中仍存在问题^[11-12]。随着地勘市场经济的发展,为促进矿产地质勘探开发可持续发展,应对地质资料有偿使用制度逐步探索完善。

参考文献

- [1] 严光生. 中国地质资料管理与服务进展情况分析[J]. 中国矿业, 2012, 21(1): 14-16.
- [2] 王迁. 著作权法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2006: 14.
- [3] 蒋瑞雪. 地质资料版权制度的价值目标探析[J]. 图书馆学研究, 2011(3): 56-58.
- [4] 钱玉好, 李伟. 关于矿产资源主要产权性质的讨论[J]. 国土资源科技管理, 2004, 21(4): 20-24.
- [5] 李岩. 浅谈地勘成果资产属性及其评估方法[J]. 中国地质矿产经济, 1997(3): 25-28.
- [6] 郭艳芳. 论地勘成果权的权利结构[J]. 中国石油大学学报, 2007, 23(6): 53-56.
- [7] 蒋瑞雪, 马治国. 地质资料版权归属的国外模式与借鉴[J]. 中国国土资源经济, 2013(7): 53-56.
- [8] 刘春田. 知识产权法[M]. 北京: 高等教育出版社, 北京大学出版社, 2003: 12-13.
- [9] 全国地质资料馆. 英国地质资料管理与服务跟踪研究[J]. 地质资料动态与参考, 2012, 45(3): 1-14.
- [10] 李杰. 我国地质资料汇交制度研究[D]. 北京: 中国地质大学(北京), 2009.
- [11] 李季三. 关于地质勘查成果有偿使用的思考[J]. 中国煤田地质, 2003, 15(4): 1-3.
- [12] 何英, 余秀娟. 地质资料保护之立法目的完善研究[J]. 国土资源科技管理, 2011, 28(2): 67-71.