

# 矿产资源超量开采的罪与非罪研究

## ——结合新修订的《矿产资源法》展开

王志远, 杨可涵

(中国政法大学刑事司法学院, 北京, 100088)

**摘要:** 在许可的矿区范围内, 采矿权人实际采出的矿产品数量超过出让时评估量的情形, 被称为超量开采。一方面, 超量开采因评估误差不可避免而具有合理性, 另一方面, 又因涉嫌国有资产流失而缺乏正当性。因此, 司法实践中对其如何定性、是否构成非法采矿罪, 存在分歧。非法采矿罪的认定以“未取得采矿许可证”为核心。一般情况下, 合理误差范围内的超量开采行为, 形式上不属于采矿犯罪司法解释明文列举的“未取得采矿许可证”之情形, 实质上亦不违反非法采矿罪的规范保护目的, 因而不属于司法解释兜底条款“其他未取得许可证的情形”, 不构成非法采矿罪。2025年7月1日起施行的新《矿产资源法》规定了采矿权人对储量重大变化具有报告义务, 采矿权人知情不报且大幅度超量开采的, 可以构成非法采矿罪。此外, 国家对部分矿种开采实行总量控制, 其超量开采属于特殊情形, 需要予以单独讨论。

**关键词:** 超量开采; 非法采矿罪; 采矿许可证; 规范保护目的

中图分类号: DF6

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2025)04-0042-12

## 一、问题提出: 超量开采是否构成非法采矿罪

在我国, 矿产资源属于国家所有。国家实行以矿业权出让制度为核心的矿产资源有偿使用制度。矿区范围与相应的矿产资源评估量是采矿权出让必须标示的两项重要信息。其中, 矿区范围是一组具体而确定的地理参数, 擅自超范围采矿系《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)明确规定的行政违法行为, 亦是2016年《最高人民法院、最高人民检察院关于办理非法采矿、破坏性采矿犯罪适用法律若干问题的解释》(以下简称《采矿犯罪司法解释》)明确列举的“未取得采矿许可证”之情形, 系非法采矿罪的构成要件要素。而矿产资源评估量则是根据通用模型推算出来的估值, 限于地质条件复杂性和资源禀赋差异, 与实际储量不可避免地会存在误差。当矿区实际可采量高于评估量时, 对超出部分进行开采, 则构成超量开采。虽然超范围开采也可能涉及超量开采, 但此种“越界超量开采”已包含在超范围采矿这一违法行为中, 因此, 本文所称的“超量开采”, 特指未超矿区范围的“区内超量开采”。

长期以来, 对超量开采行为如何定性及处理, 无论是行政立法还是刑法, 抑或相关司法解释, 均无明确规定, 个案处理主要依赖行政执法和刑事司法机关对法律及具体事实的理解, 难免存在分歧。相关争议主要集中在三个方面: 第一, 是否需要处罚。反对者认为, 因误差难以避免, 超量开采具有

收稿日期: 2024-12-08; 修回日期: 2025-06-19

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“以守法意识养成作为指针的刑事治理现代化研究”(22&ZD339)

作者简介: 王志远, 男, 山东昌邑人, 法学博士, 中国政法大学刑事司法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 刑法学, 联系邮箱: zhiyuan@cupl.edu.cn; 杨可涵, 女, 湖南湘乡人, 中国政法大学刑事司法学院硕士研究生, 主要研究方向: 刑法学

合理性,且相关法律法规亦未明确对其设置罚则,根据处罚法定原则,不应对其进行行政处罚,更遑论刑事处罚。赞同者认为,在采矿权有偿取得制度下,采矿权出让价格与资源量具有较强正相关性,若实际开采量超出预先评估量较大,则意味着国有资产的流失与公共利益的减损,从保护国家利益的角度来看,应当采取措施予以制止。第二,超量的比例。因超量开采具有合理性,如果需要对其处罚,也必须剔除合理的超量开采数额,因此涉及处罚门槛如何设置的问题。第三,行政处罚和刑事处罚如何衔接。即哪些超量开采的行政违法行为应当划入犯罪圈。

基于上述分歧,各地对超量开采处置不一,在一些地方可能处于监管空白,而在另一些地方则可能严查。比如,早在2010年,浙江省《关于开展萤石等矿产开发秩序专项整治行动的通知》就要求严肃查处超量开采行为<sup>[1]</sup>。而对超量的比例,面对长期争议,自然资源部直到2019年12月31日才通过《关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见(试行)》,统一规定在采矿期间累计查明矿产资源量发生重大变化的(变化量超过30%或达到中型规模以上的),应当重新申请评审备案。不过,诸如此类的规范性文件并不足以消除超量开采的刑事司法分歧。因为其效力层级低,不符合行政犯前置法效力层级要求,不属于“违反矿产资源法的规定”之涵摄范围,因而对刑事司法没有直接约束力,不能作为入罪的直接法律依据,但其对矿业行政管理和处罚的约束力却是毋庸置疑的。由于矿业管理具有高度的专业性,行政主管部门关于案件的定性对非法采矿罪刑事司法程序的发动和处理结果具有重要影响。案件一旦进入司法程序,就可能引发司法争议。无罪论者认为,我国刑法以及相关司法解释均未将超量开采明确规定为非法采矿犯罪行为,根据罪刑法定原则,法无明文规定不为罪,故超量开采不构成非法采矿罪<sup>[2]</sup>。有罪论者则认为,超量开采等于少缴矿产资源开采费用,该行为与盗窃无异,其表面上具有许可证,但实际上超越了许可证批准的开采量,需要取得新的行政许可,因此,该情形属于《采矿罪司法解释》第二条规定的“超越许可证规定的开采范围”,或者属于“其他未取得许可证的情形”,应当认定为“未取得采矿许可证”,故而应对情节严重者以非法采矿罪论处<sup>①</sup>。这些争议的存在,使得相关企业面临刑事追诉风险,案件一旦发动,哪怕最终未被定罪,对涉案企业的影响仍然巨大。

法治是中国式现代化的重要保障。在构建法治社会的进程中,刑法关乎公民的自由与基本权利,是国家法治的基石。“由于刑事制裁的严厉性,刑法学将精确视为生命。”<sup>[3]</sup>罪与非罪的问题,无论是对于国家刑罚权的发动,还是对于公民权利的保护,历来都是大是大非问题。超量开采的法律定性涉及非法采矿罪的构成与否,不容模棱两可。由于开采前的评估误差在所难免,超量开采实乃采矿业之常态,其法律定性影响面大,事关广大采矿权人切身利益与行业整体发展。“如果适用法律不平等,相同的行为有时被认定为有罪、有时被认定为无罪,公民就没有预测可能性,结局会导致行为的萎缩”<sup>[4]</sup>,从而损害采矿行业的发展。因此,对超量开采开展系统研究,明确其法律性质,厘清罪与非罪,对于推进矿业领域的刑事法治现代化,为采矿业发展提供法治化营商环境,具有重要的理论和现实意义。

## 二、非法采矿罪的核心要件:“未取得采矿许可证”采矿

判断超量开采行为是否构成非法采矿罪,首先要进行构成要件符合性判断。而罪状是“构成要件的住所”<sup>[5]</sup>,是认识相应罪名构成要件的直接依据。《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)第三百四十三条第一款关于非法采矿罪的罪状表述为:“违反矿产资源法的规定,未取得采矿许可证擅自采矿,擅自进入国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区和他人矿区范围采矿,或者擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种(以下简称三个‘擅自’),情节严重。”

首先是如何理解“违反矿产资源法的规定”。行政犯之构成往往以违反国家相应行政管理规范为

前提。我国刑法分则条文中的“违反国家规定”多作为构成要件要素而被规定,但有时并不具有实体意义,只是为了指示违法性而存在,或者只是表示没有经过行政许可程序,或者只是相关表述的同位语<sup>[6]</sup>。违反矿产资源法的行为多种多样,并非都可以构成非法采矿罪。矿产资源管理以相应行政许可制度为核心,《刑法》第三百四十三条在“违反矿产资源法的规定”之后,紧接着描述未获得行政许可而“擅自”采矿的几种情形,且与现行《矿产资源法》第三十九条的规定完全一致。因此,应当将“违反矿产资源法的规定”理解为“未取得采矿许可证”和三个“擅自”的同位语,仅指未获得采矿行政许可而采矿的行为,而不包括其他违反矿产资源法的行为。

其次是如何理解“未取得采矿许可证”与三个“擅自”的关系,这对非法采矿罪的认定具有重要影响。对此,学界存在数种观点。“并列说”认为,本罪共三种行为类型,“未取得采矿许可证擅自采矿”作为第一种行为类型与其他两个“擅自”并列,且三种行为具有从轻到重的关系<sup>[7]</sup>。“修饰并列说”认为,“未取得采矿许可证”是修饰“擅自采矿”的状语,其仅指纯粹未取得采矿许可证的行为;而后两个“擅自”根据本身的描述即可明确其危害行为的内涵与外延,不仅包含未取得采矿许可证的危害行为,还包括“已取得采矿许可证但超范围”“已取得采矿许可证但超矿种”的情形<sup>[8]</sup>。“包容说”认为,“未取得采矿许可证擅自采矿”是总括性的,既可以独立构成犯罪,又是其他两种情形构成犯罪的共有条件<sup>[9]</sup>。“涵盖说”认为,“未取得采矿许可证”是构成三个“擅自”的共同前提条件<sup>[10]</sup>。

实际上,对于究竟应当如何理解“未取得采矿许可证”与三个“擅自”的关系,《采矿犯罪司法解释》已经作了间接提示。第一,“未取得采矿许可证擅自采矿”作为一个整体,是总括性的规定,其已包含了后两个“擅自”的情形。后两个“擅自”中,行为人要么是无许可证而进入特定矿区采矿或开采特定矿种;要么是持有许可证,但超越了许可证规定的矿区范围或矿种采矿。而根据该司法解释第二条的规定,无许可证的,或者有许可证但超越许可证规定的矿区范围、矿种的,都属于“未取得采矿许可证”。因此,后两个“擅自”所涉的非法采矿情形,实际已经为“未取得采矿许可证”采矿所包含,且所谓“擅自”,本就是“未取得采矿许可证”之意,二者系同一含义的不同用语。由此,“未取得采矿许可证擅自采矿”已经涵盖了后两个“擅自”。第二,后两个“擅自”属于注意规定,表强调、提示。《采矿犯罪司法解释》第三条规定了非法采矿“情节严重”的入罪标准,后两个“擅自”的犯罪数额入罪门槛要低一半,保护力度明显更大。将后两个“擅自”作为特殊情形单列出来,旨在提示和强调对国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区,以及国家实行保护性开采的特定矿种的特别严格保护。至于将“他人矿区”也列入第二个“擅自”,则是为了强调,哪怕是矿业权已非国家所有的他人矿区,仍然属于非法采矿罪的保护对象,以此与现行《矿产资源法》中“国家保护依法取得的探矿权、采矿权不受侵犯,维护矿产资源勘查、开采区域的生产秩序、工作秩序”的规定相呼应。

综上,“未取得采矿许可证擅自采矿”是非法采矿罪的核心罪状,而“擅自”就是“未取得采矿许可证”之意,因此,“未取得采矿许可证”采矿,是非法采矿罪的基础性构成要件要素。判断超量开采行为是否构成非法采矿罪,关键在于能否将其解释为“未取得采矿许可证”采矿。

### 三、问题的判断标准之一:“未取得采矿许可证”的一般解释

对于何谓“未取得采矿许可证”,无论是《刑法》本身,还是现行《矿产资源法》及配套《矿产资源法实施细则》《矿产资源开采登记管理办法》等前置法,均无进一步说明。不过,《采矿犯罪司法解释》对此进行了解释,列举了无许可证的,许可证被注销、吊销、撤销的,超越许可证规定的矿区范围或者开采范围的,超出许可证规定的矿种的(共生、伴生矿种除外)四种情形,并设置了“其他未

取得许可证的情形”这一兜底条款。从文本上考察, 该司法解释明文列举的四种情形中, 仅有第三项“超越许可证规定的矿区范围或者开采范围”似与“区内超量开采”略有关联。那么, 能否通过对该处的“范围”进行语义上的扩大解释, 从而将“超量”包含在内?

体系解释对此给予了否定回答。根据《矿产资源开采登记管理办法》第三十二条的规定, “矿区范围”是指“经登记管理机关依法划定的可供开采矿产资源的范围、井巷工程设施分布露天范围或者露天剥离范围的立体空间区域”。体现在采矿许可证上, 即为由拐点坐标(各坐标点位依据经、纬度确定)与开采深度(准采标高)圈定的立体空间区域。由此可知, “矿区范围”的概念十分明确, 是一个专有名词, 其所指的是一个地理立体空间, 而不包括开采量。而与“矿区范围”并列的另一个概念“开采范围”则是司法解释为河道采砂场域专设的平行概念<sup>[8]</sup>, 除了圈定空间时所使用的参数略有不同外(如锚地边界线、等高线等), 本质上仍属于空间范围。因此, 此处的“范围”特指地理空间范围, 不能解释为“开采量”的范围。

2024年11月8日新修订并将于2025年7月1日起正式施行的新《矿产资源法》对刑法“未取得采矿许可证”的情形进行了明确, 将其细分为“未取得采矿权”(第六十四条)与“采矿权人未取得采矿许可证”(第六十七条)两类。后者处罚更轻, 且加入了由主管部门责令改正这一前置程序, 只有对拒不改正的, 才给予行政处罚。由于非法采矿罪是行政犯, 其成立以严重违反前置行政法为前提, 责令改正并不属于行政处罚, 而是一种行政命令。这意味着“已取得采矿权但未取得采矿许可证”初次违法采矿, 在责令改正前, 该行为不属于非法采矿罪的评价对象。据此, 一般情况下, 采矿权人已取得采矿权, 尚未办理许可证即开采, 或者许可证到期而未续期继续开采, 并不直接构成非法采矿罪。这是针对形式上符合“未取得采矿许可证”要件但实质违法性较小的特殊情形所作的完善和修正。不过, 这并不包括《采矿犯罪司法解释》明确规定为构罪要素的许可证被吊销之情形。该情形虽然也属于“采矿权人未取得采矿许可证”采矿, 但既然许可证已被吊销, 则意味着已经发生过严重行政违法, 且已作出过比“责令改正”更严厉的“吊销许可证”处理。此种情况下继续无证采矿, 不应再适用“责令改正”的前置程序, 可直接构成非法采矿罪。此外, 新法第六十四条还规定, 将“超出采矿权登记的开采区域开采矿产资源”视为“未取得采矿权”采矿, 相当于将原来由司法解释规定的“超范围采矿属于未取得采矿许可”, 上升到行政立法的高度。因此, 依据新《矿产资源法》的指引, 刑法意义上的“未取得采矿许可证”主要指四种情形: 未取得采矿权; 超范围采矿; 已取得采矿权但未取得采矿许可证, 且经责令改正而拒不改正者; 已取得采矿权但采矿许可证被吊销。新《矿产资源法》生效后, 有关“未取得采矿许可证”的情形应当优先适用《矿产资源法》的规定, 后适用《采矿犯罪司法解释》的规定。但是, 新法仍未明确提及“超量开采”行为。

可见, 无论是新旧《矿产资源法》, 还是相应配套法律法规, 抑或是《采矿犯罪司法解释》, 都未明确将超量开采行为认定为“未取得采矿许可证”的非法采矿。不过, 由于《采矿犯罪司法解释》在明确列举的情形之外, 还另设有“其他未取得许可证的情形”这一兜底条款。因此, 接下来需要探讨的问题是, 超量开采能否被该兜底条款所包含, 从而被纳入“未取得采矿许可证”的情形。

## 四、问题的判断标准之二: 兜底条款“其他未取得许可证的情形”之解释

### (一) 兜底条款的解释规则

兜底条款是一种堵截法律漏洞的立法技术, 其在刑事立法中的运用是刑法明确性与灵活性相统一的结果。刑法将反复出现的、具有规律性的社会危害行为予以类型化抽象, 并界定为犯罪。在此过程中, 一方面, 罪刑法定原则要求法条规定尽量明确, 以使民众能够准确知晓并遵守, 同时划定自由裁

量权的边界,防止司法恣意。另一方面,过于具体的规范往往难以覆盖和适应动态复杂的社会生活,导致法律空白和漏洞,放纵实质意义上的“犯罪”,因此,必须辅之以适度灵活性。兜底条款就是这种明确性和灵活性双重关切相平衡的结果。形式上,其往往以“其他……的”等表述出现,紧随在明确列举的范例之后。语义上,这种“其他类型”是相对于其前置范例而言的,因此其所指涉的行为必须与范例属于同一类型。这种“范例+兜底条款”的立法技术,既能严密刑事法网,减少法律漏洞,又能用前置范例将兜底条款的适用限制在适当范围内,以防打击失度。

兜底条款的立法旨趣决定了兜底条款解释的基本路径,判断待决情形能否适用兜底条款,须分三步走:首先,对列举的范例进行合理解释;其次,从多个范例中归纳出它们具有“最大公约数”的共同特质,也即类型轮廓;最后,以归纳出的共性作相当性参照,从而确定待决情形是否与范例“同类”,是否应将其纳入兜底条款的涵摄范围。这个过程实际上是一种“合类型化”判断,其所遵循的规则被称为同类解释规则。

同类解释规则应用的关键在于“同类”标准的确定,也即探求在何种意义上可以认为待决事项与范例具有相同特质,从而解释适用兜底条款。对此,必须从形式与实质两个维度进行考察。首先,兜底条款所涵摄的行为类型应当与范例在形式上具有相同或相当的行为外观,如在行为对象、行为手段(包括举止方式、手段本身的危险程度、手段可能造成的结果类型等)上相同或相当。范例的行为外观主要源自法条文本描述及语义解释,“语言是法律的载体,立法者通过语言传达立法意思,在某种意义上可以说,语言是架设在立法者和司法者之间的一座桥梁”<sup>[1]</sup>。语义解释是罪刑法定原则的必然要求。对前置范例文本进行语义解释,在此基础上寻找兜底条款的“同类”标准,是首要的解释方法。其次,兜底条款与范例应在实质上具有相同的规范保护目的。如果仅考虑行为外观上“同类”,有可能流于法律条文的字面含义,难以发现文本背后隐含的意思,导致解释的结果可能过于宽泛。因此,常常需要结合规范保护目的解释,对解释结果进行修正。比如,盗窃罪的特别条款“盗窃金融机构”,单从语义上解释,盗窃对象可以包含金融机构的办公用品。但办公用品这类普通财物的所有权显然并非该特别条款的保护目的,因而通过规范保护目的解释,可将盗窃对象合理限缩为金融机构的经营资金等金融性资产,从而将普通财物排除在外。由此可见,确定“同类”的标准,需要兼顾形式和实质两个维度。

## (二) 司法解释兜底条款再解释之特殊性

值得注意的是,非法采矿罪中“其他未取得许可证的情形”这一兜底条款较为特殊,其并非来源于刑法条文的规定,而是出自《采矿犯罪司法解释》。也就是说,对它的理解,属于案件适用中对立法条文的司法解释之“再解释”。对其解释适用,虽然仍应遵循上述兜底条款解释的基本规则,但必须秉持比对立法条文兜底条款解释更加严格的限制标准。这是因为,司法解释在列举范例时,已经对相关的复杂社会生活进行过一次全面的细化考量,在此基础上,对于仍未明确列举划入犯罪圈的情形,在考察其能否通过“再解释”适用兜底条款时,必须更加慎重,防止司法解释原本已经排除的情形再被不当划入涵摄范围。尤其是对超量开采这类在制定司法解释时业已普遍存在,但并未被司法解释明确列举为范例的情形,更应从严把握。

## (三) “其他未取得许可证的情形”之行为外观考察

根据兜底条款一般解释规则,确定“其他未取得许可证的情形”之范围,首先应对范例的行为外观进行考察。《采矿犯罪司法解释》共明确列举了四种范例:第一种为纯粹无许可证的,也即行为人完全未取得过任何许可证,其采矿行为自始至终都未经许可。这是非法采矿罪最为典型的行为模式。第二种是许可证被注销、吊销、撤销的,也即行为人曾经取得过相应的许可证,但许可证业已失效。由于此时已经不存在有效的许可证,故而行为人的行为当然属于“未取得采矿许可证”采矿。第三、四种分别是超越许可证规定的矿区范围或者开采范围,以及超出许可证规定的矿种采矿。此两种情形

下, 行为人虽然取得了有效的许可证, 但其采矿行为超出了许可权限, 对于超出部分, 实际上属于“未取得采矿许可证”。通过分析和归纳可以发现, “未取得采矿许可证”实际包含两类形态: 第一类是形式上“未取得许可证”, 包括自始未取得过任何许可证的, 或者许可证已经失效的; 第二类则是实质上“未取得许可证”, 即行为人虽然形式上持有有效的许可证, 但其采矿行为超出了许可权限, 故而其许可证相对于其开采行为而言“不合格”。虽然第二类形态具有实质因素, 但这一结论完全可以通过逻辑推理得出, 而无须深入规范保护目的考察, 因此, 其仍然属于行为外观维度的内容。

#### (四) “其他未取得许可证的情形”之规范保护目的考察

上述行为外观维度的考察, 属于形式维度, 而规范保护目的之考察, 属于实质维度。实质解释有法益解释和规范保护目的解释等不同的解释方法。虽然“法益具有作为犯罪构成要件解释目标的功能”<sup>[12]</sup>, 但“法益是刑法保护的客体, 规范保护目的则决定法益保护的程序及范围”<sup>[13]</sup>。对“未取得采矿许可证”的解释, 主要涉及犯罪构成要件适用范围, 因而规范保护目的解释比法益解释更加精准。

由于《采矿犯罪司法解释》列举的范例以及兜底条款都是对刑法非法采矿罪法律文本的解释, 都由该罪名的规范保护目的生发而出, 因此, 考察范例背后的规范保护目的, 必须以非法采矿罪的立法本身为依据。

非法采矿罪的规范保护目的可以从该罪的立法演进考察。作为行政犯, 非法采矿罪的立法变迁与国家矿产资源的管理政策密切相关。1979年《刑法》并未将非法采矿行为规定为犯罪。1986年颁布施行的《矿产资源法》以附属刑法的方式补充规定, 对非法采矿行为以故意毁坏公私财物罪追究刑事责任。这种将矿产资源当作普通财物进行保护的做法, 显然表明其规范保护目的主要在于保护财产所有权。1997年《刑法》增设“非法采矿罪”, 并将其归类于第六章第六节“破坏环境资源保护罪”中, 而非第五章“侵犯财产罪”中。从罪名的立法归类来看, 刑法对矿产资源的保护视角已经从其财产属性转移到了自然资源属性, 相应地, 规范保护目的也发生了变化。不过, 矿产资源作为一种自然资源, 具有环境和资源的双重属性。一方面, 矿产资源属于自然环境的组成部分, 基于发展与保护并重的理念, 对矿产资源的开发利用应最大限度地降低对与其关联的自然环境的扰动。对计划开发的矿产资源, 重在维护其开发秩序, 例如必须取得采矿许可证, 并依法有序开采。而对于未列入开发计划的矿产资源, 则重在保持其原始自然状态, 以保护与其关联的自然环境。另一方面, 矿产资源作为一种“资源”, 仍然具有财产属性, 因此, 刑法保护视角的转换并不意味着放弃对其财产属性的保护。

随着国家对生态环境保护力度的加大, 保护矿产资源作为自然环境组成部分的完整性, 制止乱挖滥采, 日益受到重视。2016年“两高”《采矿犯罪司法解释》将非法采矿虽未达到入罪数额, 但造成生态环境严重损害的情形, 作为“严重情节”标准, 列入非法采矿罪的构罪要素。这意味着, 是否构成非法采矿罪不再以单纯的采矿数额来判断, 生态环境影响已经成为一个独立的评价因素, 体现了国家进一步加大对矿产资源完整性保护的意图。新修订的《矿产资源法》更是多处规定了对生态环境的保护, 同时专设生态环境修复一章, 凸显了非法采矿罪对矿产资源相关环境的保护取向。

综上, 非法采矿罪的规范保护目的, 也即《采矿犯罪司法解释》所举范例的保护目的, 分别为: 保护矿产资源国家所有权、保护未列入开采计划内的矿产资源的完整性, 以及矿产资源开发秩序。三者相互关联, 又各有侧重。通常而言, 非法采矿罪的典型形态同时违反三重规范保护目的。在特殊情况下, 单独破坏矿产资源开发秩序也能构成非法采矿罪, 主要是指行为人已取得采矿权, 但许可证被吊销等视为“未取得采矿许可证”而采矿的情形。

根据兜底条款同类解释规则判断超量开采这一待决行为是否属于“其他未取得许可证的情形”, 需要兼顾考察其是否在行为外观上与规范保护目的上均与范例属于同一类型。而超量开采本身也区分不同的情况, 比如根据超量的幅度, 分合理幅度的超量开采和异常幅度的超量开采, 新旧矿产资源法对采矿权人是否具有主动报告义务也有不同的规定, 这些都会影响超量开采是否属于“未取得采矿

许可证”的结论，从而导致不同的法律责任。

## 五、具体结论：超量开采的罪与非罪

### (一) 超量开采的一般情形不构成非法采矿罪

超量开采的一般情形，是指开采普通矿种，超量的幅度也在合理范围之内，此类型覆盖了超量开采的大多数情形。从行为外观形式维度考察，根据前述有关非法采矿罪兜底条款所涵摄行为类型的外观特征进行分析，行为人要么自始未取得任何采矿许可证，或者许可证已失效，要么其所取得的许可证相对其采矿行为而言明显“不合格”。在超量开采的情形下，行为人为持有采矿许可证的采矿权人，且不存在许可证被注销、吊销或者撤销的情形。同时，该行为没有超越许可证规定的矿区范围，也没有超越矿种。并且，对超量开采本身，无论是矿产资源法还是刑法，抑或司法解释，均未明确予以禁止。因此，在行为形式上，超量开采的行为人所持有的采矿许可证是合格的，其行为不属于“未取得采矿许可证”采矿，不适用司法解释的兜底条款。

从规范保护目的维度来看，超量开采亦不属于兜底条款所涵摄的行为类型。

#### 1. 超量开采行为未侵害国家对矿产资源的所有权

占有、使用、收益、处分，是所有权四项基本权能。其中，处分权能是所有权的核心，指所有权人对其所有物享有自由处理的权利。超量开采引发争论的问题本质在于国家在矿产资源处分中事实上“卖亏了”。但是，这并不等于其自由处分权受到了侵害。无论是“买亏了”还是“卖亏了”，都是市场交易的固有风险，乃属一种常态。只要交易过程中不含有违法因素，且双方意思表示符合自愿及诚实信用原则，交易就是合法的，其结果就受到法律保护，交易双方通常应当对交易是否“划算”各负其责。只有在特殊情况下，比如交易存在重大误解、显失公平等情形，才可对交易合同进行撤销等补救处理。

实践中，矿业权一般通过招标、拍卖、挂牌等竞争性方式出让。从处置流程看，自然资源主管部门代表国家行使所有权人权利，依法、自主、公开出让采矿权，其出让意思表示具有公信力。而且，自然资源主管部门作为负责矿业管理的专门机关，具备相应专业知识。根据自然资源部办公厅《关于矿产资源储量评审备案管理若干事项的通知》规定，对评审备案过程存疑的，应组织现场核查。可见，其对评估误差以及可能导致的“卖亏”风险，是明知或者应当知道的，理应风险自担。事实上，针对评估误差风险，出让机关在发布出让公告和移交产权协议时，通常会附上一则有利于自己的免责条款，指出挂牌资源量与实际开采量可能存在差异，竞买人须自愿承担全部风险。这意味着，若实际开采的矿产资源储量少于挂牌资源量时，即便采矿权出让作为行政协议是可诉的，但因“误差”属于矿业开发本身的风险特性，只要出让机关先前出示的数据是按正当程序出具的，采矿权人就不能追究出让机关的违约责任以获得任何救济<sup>②</sup>。既然“少了不补”，根据公平原则，当出现超量开采情形时，也理应“多了不退”。可见，在采矿权依法出让中，国家对矿产资源的处分权和收益权得到了充分的尊重，哪怕存在“卖亏了”的超量情形，也未侵害矿产资源国家所有权。

#### 2. 超量开采行为未破坏矿产资源的完整性

采矿许可证许可范围内的矿产资源，系根据开发规划和环境影响评价等技术设计方案确定可以开采的资源。超量开采属于合法持证开采，没有超越规划的矿区地理范围，也没有超越矿种限制，其对矿产资源本身及其关联环境的影响都在设计的范围之内，没有非法破坏矿产资源的完整性。

#### 3. 超量开采行为没有扰乱矿产资源的开发秩序

超量开采除超量问题存在争议外，其他方面均系严格依法开采。评审备案量因具有误差特性，使

得其只具有参考意义, 矿业管理中一般不将其作为管理基准。超量开采行为并没有违反任何与开发秩序相关的管理制度, 《矿产资源法》等法律法规均未将超量开采定性为违法行为。因此, 该行为没有侵害矿产资源开发秩序。

综上, 一般而言, 无论是基于行为形式外观维度的考察, 还是基于规范保护目的的考察, 合理误差范围内的超量开采均不属于《采矿犯罪司法解释》兜底条款指称的“其他未取得许可证的情形”, 故而不构成非法采矿罪。

## (二) 几种特殊的超量开采可能构成非法采矿罪

### 1. 超量开采的幅度超过合理范围

通常情况下, 评审备案量虽与实际可采量存在误差, 但误差一般限定在合理范围内。少数特殊情况下, 可能存在因各种原因而导致评审量与实际量差距较大而大幅度超量开采的情况, 客观上将导致国有资产大幅流失, 放任不管于理不合。采矿权出让合同系行政协议, 兼具合同性与行政性双重属性。“行政协议首先是一种合同, 必须体现平等、自愿、协商、合意等合同制度的一般特征; 行政协议也是行政机关为实现行政管理目标而实施的一种行政行为, 同时又具有行政行为的属性。”<sup>[13]</sup>从其合同性而言, 根据《民法典》第一百四十七条, 合同存在重大误解的, 属于可撤销合同。《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》第十六条规定, 行政协议“严重损害国家利益”的, 行政机关可以依法对行政协议进行变更、解除。不过, 如何认定“重大误解”或者“严重损害国家利益”, 必须有一个合理的标准。为此, 自然资源部 2019 年 12 月 31 日发布的《关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见(试行)》第二条, 以及 2023 年 7 月 26 日发布的《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)第十条做了相应规定: “在采矿期间累计查明矿产资源量发生重大变化的(变化量超过 30%或达到中型规模以上的)”, “应当编制符合相关标准规范的矿产资源储量报告, 申请评审备案”。按财政部、自然资源部、税务总局发布的《矿业权出让收益征收办法》第十五条的规定, 此类情况应比照协议出让方式, 向采矿权人补征采矿权出让收益金。

不过, 上述文件在效力层级上仅为部门规章, 不属于《采矿犯罪司法解释》规定的“矿产资源法”范围, 也不符合刑法第九十六条对援引前置法效力层级的要求, 故而违反此类规定, 不符合非法采矿罪“违反矿产资源法的规定”这一前置条件, 不应认定为刑事违法行为。而且, 该规定并未明确“查明储量发生重大变化”的义务在于采矿权人。虽然采矿权人对储量的变化是明知的, 且有如实填报矿产资源储量和矿产资源开发利用情况统计年度报表的义务, 但是, 年报主要用作统计依据, 而非直接针对采矿行为进行监管, 并且大幅超量开采行为亦可能发生在年报填报日期之前。换句话说, 完全可能存在依法按期如实填报年报, 没有行政违法行为, 但却发生大幅度超量开采的事实。因此, 既然部门规章没有明确规定采矿权人具有对大幅度超量的及时主动报告并申请重新评审备案的义务, 且采矿权人也没有“违反矿产资源法的规定”, 同时结合矿产资源出让协议的合同属性, 主管部门事后发现存在大幅度超量开采结果的, 属于行政合同纠纷, 不宜认定为行政违法, 更不应认定为刑事犯罪。为弥补国有资源损失, 主管部门可以基于其在行政协议中的行政优益权, 强制采矿权人补缴超量部分的采矿权出让收益。而对于主管部门提前发现了大幅超量可能性, 责令采矿权人重新编制储量报告并进行评审备案, 采矿权人拒不执行而导致大幅超量开采情形的, 可以认定构成行政违法, 依法给予行政处罚。但是, 由于前述部门规章的法律效力层级问题, 该行为仍不构成非法采矿罪。不过, 若依法给予的行政处罚为吊销许可证, 在许可证被吊销后仍然进行开采的, 因符合“未取得采矿许可证”的构成要件, 根据情节可以构成非法采矿罪。

新修订的《矿产资源法》实施后, 法律责任将发生变化。新法第四十条明确了采矿权人对储量重大变化具有及时报告的义务, 应当按照规定编制矿产资源储量报告并报送县级以上人民政府自然资源主管部门。第七十条规定, 矿业权人未按照规定编制并报送矿产资源储量报告的, 予以行政处罚, 对

故意报送虚假的矿产资源储量报告,情节严重的,将收回矿业权。上述规定表明,新法已将上述部门规章的相应规定提升到了法律的高度。这意味着,2025年7月1日新法生效后,对储量“重大变化”部分,采矿权人必须及时、主动上报,并申请评审备案,缴纳出让金,不得私自开采。对于故意隐瞒不报,或者报送虚假数据,导致大幅度超量开采的,符合刑法“违反矿产资源法的规定”,在行为外观上,符合司法解释“未取得采矿许可证”的第二类形态,即获得的许可证相对于其开采行为而言已经“不合格”。从规范保护目的上考察,该行为不仅侵害了矿产资源开发秩序,也侵害了国家矿产资源所有权。因而,此类超量开采行为属于《采矿犯罪司法解释》兜底条款规定的“其他未取得许可证的情形”,可以追究非法采矿罪的刑事责任。

关于“超量部分”如何计算,存在两种不同的理解:第一种指超出原评估量之外的所有数量;第二种仅指超过原备案评审量30%以上,或者超过中型规模以上的数量。笔者认为,第一种理解并不合理。根据相关规定,超额30%之内,或者未达到中型规模的,不属于储量重大变化,默认属于合理误差,系采矿权人基于市场风险机制获得的合法利益,连出让收益都无须补缴。如果在此基础上,哪怕只需增超1%,不仅需要补缴全部超额部分的出让收益,还可能承担刑事责任,则明显有失公允。因此,第二种理解更为适当。

对于采矿权人为了少缴采矿权出让收益金,使用行贿等不正当手段非法操控资源储量评审等环节,故意隐瞒真实储量,造成大幅度超量开采的情形,由于其超量部分不属于自然误差,而是人为炮制的结果,故应另当别论。《矿业权出让收益征收办法》第三十五条规定,“相关中介、服务机构和企业未如实提供相关信息,造成矿业权人少缴矿业权出让收益的,由县级以上自然资源主管部门会同有关部门将其行为记入企业不良信息;构成犯罪的,依法追究刑事责任”。新修订的《矿产资源法》第七十条规定,“矿业权人故意报送虚假的矿产资源储量报告,由县级以上人民政府自然资源主管部门没收违法所得,并处二十万元以上一百万元以下罚款;情节严重的,由原矿业权出让部门收回矿业权”。此类超量开采违反了矿产资源法的规定,既侵害了矿产资源国家所有权,又侵害了矿产资源开发秩序,属于获得的许可证实质不合格,故而应当认定为司法解释兜底条款“其他未取得许可证的情形”,情节严重的,构成非法采矿罪。实践中,对违法的超量部分如何计算,可由司法机关根据实际情况综合判断。为保证罚当其罪,综合判断不能机械地以自然误差的30%标准为限,同时应考虑已缴出让金对应部分矿业权储量可能存在的一定合理误差。

## 2. 超量开采实行“总量控制”的矿种

修订前的《矿产资源法》第十七条规定,对国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区和国家规定实行保护性开采的特定矿种,实行有计划的开采;未经国务院有关主管部门批准,任何单位和个人不得开采。当前,我国有四个矿种被列为保护性开采的特定矿种,分别是钨、锡、锑和离子型稀土<sup>③</sup>。国家对上述四个矿种的开采实行以计划为主的管理,依据“统一规划,总量控制”原则,实施年度开采总量控制制度,禁止超指标开采。据此,其超量开采行为的“超量”,实际上是超计划指标量,而非一般情形中的超评估备案量。

新《矿产资源法》并未明确规定超量开采实行总量控制矿种的处罚,而是总括性地将其归入第六十八条第二款“未按照保护性开采要求开采特定战略性矿产资源”的情形,并指引依照该条第一款规定处罚,同时设置了“法律、行政法规另有规定的,依照其规定”的但书条款。该条第一款主要规定的是破坏性采矿,指因开采方式和有关技术不符合规定所导致的矿产资源无法被充分利用而造成破坏浪费的情形。显然,超指标采矿虽然也属于“未按保护性开采要求开采”,但一般不会对矿产资源造成破坏浪费,因而并不属于第一款规定的破坏性采矿。因此,对于超量开采实行总量控制的矿种,应适用第二款的但书,依照保护性矿种的具体开采管理办法处理。例如,2024年10月1日起施行的《稀土管理条例》第二十一条就规定,稀土开采企业违反总量调控管理规定进行稀土开采的,由自然资源

主管部门进行罚款等行政处罚, 情节严重的, 责令停产停业, 对主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。对照新《矿产资源法》, 责令停业停产的处罚, 仅次于吊销许可证, 已属于对严重行政违法行为的严厉处罚。《稀土管理条例》之所以未设置吊销采矿许可证的处罚, 主要是考虑到稀土企业一般都是当地规模较大的专业矿山企业, 部分甚至为大型国企, 吊销其采矿许可证, 对国家和社会公共利益影响较大。可见, 违反总量控制管理规定, 情节严重的, 属于严重的行政违法行为。

理论上, 严重的行政违法行为当然可能导致刑事处罚。法律上, 该行为具备“违反矿产资源法的规定”这一非法采矿罪的前置法要件。再者, 对于实行“总量控制”的特定矿种, 合法开采需同时具备《采矿许可证》和开采指标“两证”, 二者缺一不可。因此, 对此类特殊情形, 不应将法律规定的“采矿许可证”机械理解为形式上的《采矿许可证》一个证书, 而应理解为同时获得“两证”后的实质采矿许可。超指标开采, 虽然持有合格的《采矿许可证》, 但因缺少必要的总量控制开采指标, 仍属于上述“未取得采矿许可证”的第二类形态, 即取得的许可证相对于其采矿行为而言“不合格”, 不仅形式上属于“未取得采矿许可证”, 而且扰乱了矿产资源开发秩序, 从规范保护目的来看, 也属于《采矿犯罪司法解释》规定的“其他未取得许可证的情形”, 情节严重的, 可以构成非法采矿罪。

不过在实践中, 此类刑事案件很少发生。这是因为, 一方面, 因实行保护性开采的矿种较为稀有, 其采矿许可资质申请门槛较高, 获批企业规模也较大, 内部合规管理相对完善; 同时, 此类采矿许可证须由自然资源部直接发放, 办证不易, 企业违法成本很高, 守法的自觉性也较强。另一方面, 国家对此类矿种的开采过程监管严格, 总量控制指标执行情况实行“月报”制度, 因此, 大规模超指标开采的发生概率小。这些因素叠加使得该领域的严重违法行为较少发生, 通常只需动用行政手段就足以维持良好的开发秩序, 一般无须动用刑事处罚措施。但相关刑事案件少见, 并不等于超指标开采就必然不构成犯罪。

此外, 一些地方着眼于自身实际, 通过地方性法规或者规范性文件对一些特定矿种实行总量控制、限量开采的制度, 如江苏无锡的宜兴紫砂矿、广西钦州的坭兴陶土等。由于地方性法规或者规范性文件不属于《采矿犯罪司法解释》规定的“矿产资源法”, 也不符合刑法第九十六条对援引前置法效力层级的要求, 因此, 不应直接将违反此类总量控制制度的行为认定为非法采矿罪。

### 3. 河道可采范围内超量采砂

河道采砂涉及水行政管理、矿产资源管理、河道管理、交通运输管理等多个行政部门。目前, 对河道采砂的管理以水利部门为主, 主要适用《中华人民共和国水法》(以下简称《水法》)。该法第三十九条规定: “国家实行河道采砂许可制度。河道采砂许可制度实施办法, 由国务院规定。”随着河道非法采砂行为的日益猖獗, 以及国家对生态文明建设的日益重视, “两高”2016年发布的《采矿犯罪司法解释》将“矿产资源法”扩大解释为包括《水法》等其他法律、行政法规中有关矿产资源开发、利用、保护和管理的规定; 将“采矿许可证”扩大解释为包含“河道采砂许可证”, 从而将河道非法采砂行为纳入非法采矿罪的规制范围。

河道并非标准矿区, 对河道采砂的许可管理, 技术上难以用具体地理坐标范围内的资源储量作为矿业权标准和日常管理依据。实践中, 一般采用总量控制的许可管理办法。比如水利部《长江河道采砂管理条例实施办法》第十六条规定: “可采区累计采砂量达到河道采砂许可证规定的采砂总量时, 采砂单位、个人应当终止采砂行为, 负责现场监管的水行政主管部门应当及时报告发证机关, 发证机关应当注销河道采砂许可证并发布公告。”对在长江以外区域开采河砂, 全国大部分省份的地方立法同样采取了类似的总量控制管理方式, 规定当累积采砂量达到采砂许可证规定的开采量时, 河道采砂许可证自动失效, 或者要求发证机关注销河道采砂许可证。比如, 《广西壮族自治区河道采砂管理条例》第二十条规定, “累计采砂量达到河道采砂许可证规定的总量时采砂权终止, 采砂人应当立即停

止采砂作业,发证机关应当收回或者注销河道采砂许可证”。可见,在河道采砂实行总量控制的情况下,超量开采所超越的“量”,不是评估备案量,而是许可量;在实施超量开采行为时,行为人的采砂权实际已经终止,应认定为“未取得采矿许可证”擅自采矿。同时,在规范保护目的上,该行为侵害了矿产资源国家所有权,也侵害了矿产资源完整性和矿产资源开发秩序,因而情节严重者,可以构成非法采矿罪。此类情形,已有诸多判例。例如,安徽聂某某非法采矿案中,二审法院认为,上诉人“与他人合伙持证开采河砂,超出许可规定的开采量,超出部分属无证开采,情节特别严重,其行为已构成非法采矿罪”<sup>④</sup>。又如南京邓某某、张某某非法采矿案中,二审法院认为,上诉人“累计采砂总量达到《河道采砂许可证》规定的年度计划开采量时没有立即停止采砂作业,在未申请行政许可部门变更许可内容或重新办理河道采砂许可证并获批准的情形下,仍继续开采河砂,且为防止超量采砂被处罚,亦没有如实向行政许可部门上报真实采砂量,侵犯了国家对矿产资源的所有权。虽然该行为表面上具有采砂许可证,但实质超越了许可证批准的开采量,需要取得新的行政许可,因此,该情形应当认定为未取得许可证的情形,构成非法采矿罪”<sup>⑤</sup>。

## 六、结语

严格依据罪刑法定原则,法无明文规定本应是出罪理由。然而,司法实践中往往意味着法官具有更大的解释空间和自由裁量权。由于司法作为公权力而具有内在的国家和社会本位倾向,在一些涉及社会公共利益的领域,更倾向于作有罪解释。对于超量开采而言,除上述几种特殊情形外,合理误差范围内的超量开采有别于一般的非法采矿行为,它不涉及资源环境保护问题和矿产资源开发秩序,而只与国家矿产资源所有权保护相关。换句话说,它主要是个经济问题,对其是否涉及犯罪的争议,本质上属于国家与矿业权人的产权之争,具有经济合同纠纷的性质。司法实践中,此类涉案主体一般都是民营企业,公有制企业因所有制性质较少涉及此类纠纷。因此,从某种意义上说,超量开采是否构成犯罪的争议,是国有产权与民企产权之争在刑法领域的具体表现。

党的十八大以来,中央高度重视民企产权保护工作,确立了非公有制经济与公有制经济平等保护原则,要求在司法中充分考虑非公有制经济特点,严格区分经济纠纷与经济犯罪的界限,对于法律界限不明、罪与非罪不清的,司法机关应严格遵循罪刑法定、疑罪从无、严禁有罪推定的原则,防止把经济纠纷当作犯罪处理。目前,首部专门促进民营经济发展的法律《中华人民共和国民营经济促进法》已经通过并开始施行,民营经济平等保护、办理案件应当严格区分经济纠纷与经济犯罪等原则得到了进一步的高阶法确认。

在国家强化民营经济发展法治保障的大背景下,中央对于民企产权保护的刑事司法政策,对超量开采如何进行法律解释和定性,尤其是对非法采矿罪规范保护目的解释之价值判断,具有重要的指导作用。在法律并没有将合理误差范围内的超量开采规定为违法犯罪的情况下,司法中应当根据罪刑法定原则,结合相关刑事司法政策,作出有利于矿业权人的解释,将其排除在犯罪圈之外。

鉴于作为前置法的《矿产资源法》已做大幅度修订,非法采矿罪的刑事立法以及相应的司法解释也存在同步修订的内在需求。未来,应当通过司法解释,将累计超量30%或者超过中型规模以上的超量开采解释为“未取得采矿许可证”的情形,从而将合理范围内的超量开采明确排除在犯罪之外,彻底消除相关分歧,以维护民营矿企的合法权益,推进矿业领域刑事治理体系和治理能力现代化。

### 注释:

① 参见陈某富、李某才、陈某辉等非法采矿案,浙江省台州市中级人民法院(2020)浙10刑终501号刑事裁定书。该案件

中, 区内超量开采的部分被认定为“违反矿产资源法的规定, 超越许可证规定的核定开采量擅自采矿, 情节特别严重, 构成非法采矿罪”。

- ② 参见周某甲等与凉山彝族自治州国土资源局采矿权出让合同纠纷案, 最高人民法院(2012)民申字第 1622 号民事裁定书。
- ③ 黄金也曾名列, 但 2016 年国务院《关于宣布失效一批国务院文件的决定》(国发〔2016〕38 号)宣布《国务院关于对黄金矿产实行保护性开采的通知》失效, 自此黄金不再是国家实行保护性开采的特定矿种。
- ④ 参见聂某某非法采矿案, 安徽省安庆市中级人民法院(2020)皖 08 刑终 218 号刑事裁定书。
- ⑤ 参见邓某某、张某某非法采矿案, 南宁(柳州)铁路运输中级人民法院(2021)桂 71 刑终 1 号刑事裁定书。

## 参考文献:

- [1] 哲轩. “瞄准”无证越界超量开采[N]. 中国矿业报, 2010-06-29(B02).
- [2] 林峰. 矿产超量开采行为的定性[J]. 中国检察官, 2023(20): 62-65.
- [3] 李波. 规范保护目的: 概念解构与具体适用[J]. 法学, 2018(2): 25-41.
- [4] 张明楷. 刑法学[M]. 3 版. 北京: 法律出版社, 2017: 56.
- [5] 陈兴良. 类罪研究要注重“以构成要件为中心”[N]. 检察日报, 2022-09-27(003).
- [6] 蒋铃. 刑法中“违反国家规定”的理解和适用[J]. 中国刑事法杂志, 2012(7): 30-37.
- [7] 谢雄伟. 非法采矿罪的立法完善研究[J]. 中国地质大学学报(社会科学版), 2004, 4(6): 79-82.
- [8] 侯艳芳. 非法采矿罪的法教义学展开[J]. 华南师范大学学报(社会科学版), 2023(1): 135-148.
- [9] 刘清生. 认定非法采矿罪的三大难点与出路[J]. 法学杂志, 2009, 30(3): 45-47.
- [10] 喻海松.《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》的理解与适用[J]. 人民司法(应用), 2017(4): 17-23.
- [11] 陈兴良. 刑法教义学中的语义解释[J]. 法学, 2023(10): 61-76.
- [12] 马寅翔. 规范保护目的与构成要件解释[J]. 中外法学, 2021, 33(2): 425-445.
- [13] 贺小荣. 行政协议的创设与国家治理方式的转型[J]. 中国法律评论, 2017(1): 31-35.

## On the criminality and non-criminality of over-mining of mineral resources: In combination with the newly amended *Mineral Resources Law*

WANG Zhiyuan, YANG Kehan

(School of Criminal Justice, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

**Abstract:** Within a permitted mining area, the situation that an actual output of minerals exceeds the evaluated reserves is called over-mining. On the one hand, over-mining is rational due to the inevitability of evaluation error, yet on the other hand, it most likely involves an unfair cause of state-owned mineral assets loss. As a result, controversies arise in judicial practice on how to define this situation as well as whether it constitutes the crime of illegal mining. Lawfully, the key feature of the crime of illegal mining is centered on “not owning a mining license”. Generally, within a reasonable margin of error, the behavior of over-mining does not belong to the situation of “not owning a mining license” which is explicitly listed in the judicial interpretation of mining crimes, nor does it violate the normative protection purposes of illegal mining crime in essence, so it cannot be covered by the catch-all clause of the judicial interpretation and does not constitute the crime of illegal mining. However, the newly amended *Mineral Resources Law* which take effect on July 1, 2025 introduces the obligation to a miner to report potential massive inconsistency in reserves while mining. Therefore, if a miner fails to report and over-mines by a large margin, the behavior may get involved in the commitment of illegal mining crime. In addition, over-mining of some special minerals which are bound by a total quantity control policy of the country needs to be discussed and dealt with in particular.

**Key words:** over-mining; crime of illegal mining; mining license; normative protection purpose

[编辑: 苏慧]