

环境资源审判参考

本辑要目

【政策与精神】

张成武同志在全省法院环境资源审判机制改革推进现场上的讲话

【法律、司法解释、规范性文件】

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

最高人民法院关于充分发挥环境资源审判职能作用 依法惩处盗采矿产资源犯罪的意见

【精品案例】

人民法院依法惩处盗采矿产资源犯罪典型案例

【理论与实务研究】

非法采矿罪的关键问题

【审判信箱】

公益林地上能否勘察和开采矿产资源

山东省高级人民法院环境资源审判庭编

2022年9月

《环境资源审判参考》 编辑委员会

主 任:张成武

副 主 任:崔 勇 殷志文

编 委 会 委 员:(按行政区划排序)

刘加鹏	王 英	刘继英	李丰波
张玉杰	孙中海	李 敏	王守远
宋宗明	陈庆文	梁丽梅	毕海燕
杨荣国	邵泽毅	张小雪	高玉东
高国强	潘宜英	李建波	

编 辑 部

主 任:刘加鹏

副 主 任:朱 烨 梁 勇

成 员:陶雅洁 李佳璐 李 宁 余晓龙

目 录

1. 张成武同志在全省法院环境资源审判机制改革推进现场会上的讲话	(1)
2. 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	(13)
3. 《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	(18)
4. 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	(35)
5. 最高人民法院关于充分发挥环境资源审判职能作用 依法惩处盗采矿产资源犯罪的意见	(40)
6. 《关于充分发挥环境资源审判职能作用 依法惩处盗采矿产资源犯罪的意见》的理解与适用	(45)
7. 山东省高级人民法院 山东省人民检察院 山东省公安厅 《关于确定非法采矿罪、破坏性采矿罪具体数额标准的通知》	(62)
8. 人民法院依法惩处盗采矿产资源犯罪典型案例	(63)
9. 人民法院依法审理矿业权民事纠纷案件典型案例	(77)
10. 非法采矿罪的关键问题	(92)
11. 新疆临钢资源投资股份有限公司与四川金核矿业有限公司合同纠纷一案	(126)
12. 公益林地上能否勘查和开采矿产资源	(143)
13. 探矿权人能否请求他人赔偿非法采矿造成的矿产资源损失	(148)

张成武同志在全省法院环境资源审判机制 改革推进现场会上的讲话

(2022年8月26日)

同志们：

这次会议的主要任务是：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想和习近平总书记视察山东重要讲话精神，认真学习贯彻党的十九届历次全会精神，认真落实人民法院司法改革工作会、全国高级人民法院院长会、全省中级法院院长会等会议精神，总结全省法院环境资源审判机制改革进展情况，交流经验做法，推动全面完成改革任务，进一步开创全省法院环境资源审判工作新局面。

2018年6月12日，习近平总书记来到威海，考察了环翠区华夏集团生态修复项目。我们这次会议在威海召开，就是沿着总书记的足迹，领悟习近平生态文明思想，总结经验、查找不足，学习推广威海市、威海中院加强生态环境保护和环境资源审判工作经验做法，深入推进全省法院环境资源案件“三合一”集中审理改革，进一步提高全省法院环境资源审判工作水平。

昨天上午，7个中院、5个基层法院介绍了推进环境资源案件“三合一”改革的经验，10个中院在发言中也介绍了当地一些好的做法，谈的都很好。大家要相互学习借鉴，取长补短，推进改革措施落实。下面我就今年以来环境资源审判开展情况、推进环境资源案件“三合一”改革、提高环境资源司法水平三个方面，讲几点意见。

一、今年以来全省法院环境资源审判工作进展情况

今年以来,全省法院充分发挥审判职能作用,全面贯彻“绿色审判”司法理念,坚持守正创新,担当作为,环境资源审判工作取得了新的发展进步。各中院环境资源审判工作亮点纷呈,呈现出良好的发展势头。济南中院与电视台联合开办重大环境资源案件电视直播开庭栏目,扩大环境资源审判影响力。青岛中院对野生动物保护案件开展调查研究,形成《涉野生动物刑事附带民事公益诉讼审判调研报告》。淄博博山法院认真学习焦裕禄“治风沙、战盐碱”精神,集中管辖跨博山和沂源鲁山林场内发生的案件。东营中院启动黄河三角洲生态环境执法司法衔接“直通车”机制,发挥区位优势,高标准打造环境资源法庭和黄河三角洲司法修复基地,积极服务黄河口国家公园建设。济宁中院在微山湖湿地揭牌成立“生物多样性司法保护基地”,打造特色司法保护基地;威海中院迅速设立环境资源审判庭,立足地域特点构建“海山+N”恢复性司法机制。滨州中院承担了最高法院应用法学研究所关于土地资源案件裁判规则撰写任务,服务黄河流域生态保护工作成效显著。德州中院探索对大运河流域环境资源案件进行集中管辖,对耕地司法保护进行了调研,研究制定了《关于为耕地保护提供司法保障的指导意见》。聊城中院与水利部门在黄河公园启动“法润灌区”司法协作机制。冠县法院与11个部门联合发布《关于建立生态环境司法修复联动机制的意见》,细化司法修复工作流程。临沂中院环资庭实现独立运行,着力打造“五彩沂蒙”环境资源审判品牌。菏泽中院积极推进环境资源审判改革,被评为菏泽市“十大改革试点成果”,入选菏泽市最美政法成绩单,省改革办在山东改革公众号上予以刊发。铁路中院积极受理公益诉讼案件,打造精品案例,完善司法协作机制,举办了环境资源检察公益诉讼案件审理座谈会。各中院普遍开展了“企业环保法律

服务日”活动。在“六五”环境日之际,省法院、各中院、部分基层法院,三级法院联动,开展了各具特色、丰富多彩的环境资源审判和环境保护宣传活动。

在全省法院共同努力下,有些方面在全国产生了积极影响,全国人大黄河立法调研组到山东法院调研司法保障工作,对服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的做法给予赞扬。东营法院服务保障胜利油田油泥砂治理的做法写入全国两会最高人民法院工作报告。临清法院在全省率先发出环境保护禁止令,最高人民法院杨临萍副院长给予批示肯定。铁路中院环境民事公益诉讼案例入选 2021 年度人民法院环境资源审判典型案例,并写入省两法院工作报告。青岛中院环境资源案例获全国优秀案例二等奖、全省一等奖。泰安东平法院案例入选全国法院依法惩处盗采矿产资源犯罪典型案例。在“贯彻实施民法典‘五个一百’活动”中,环境资源审判有 9 人次受到表彰。

近年来,全省法院不断深化改革创新,在建立覆盖全省环境资源审判机制、环境资源审判专业化、环境资源案件三合一集中审理、保障重点区域流域生态环境保护与高质量发展等方面取得了长足发展,许多工作走在了全国法院前列。回顾过去的工作,成绩来之不易,是各级党委领导、人大政协监督、政府及社会各界支持的结果,是全省各级法院党组高度重视的结果,是环境资源审判广大干警共同努力、不懈奋斗的结果。在此,我代表省法院向辛勤工作在环境资源审判工作岗位上的全体同志,表示诚挚的慰问和衷心的感谢!

二、环境资源案件“三合一”集中审理改革进展情况

(一)“三合一”集中审理改革取得阶段性成果

1. 从审判机构看。全省 17 个中院,经编办批准设立环境资源审判庭从去年的 6 个增加至现在的 9 个(青岛、淄博、烟台、东

营、威海、临沂、德州、滨州、菏泽),威海、德州中院领导高度重视,积极争取市委支持,近期设立了环境资源审判庭,起到了良好带动作用;特别是一些基层法院,充分发挥主观能动性,得到了编办部门的支持,济南的章丘、东营的利津、济宁的微山、菏泽的成武等法院设立环境资源审判庭,都取得了编制部门的批复同意,非常难能可贵。目前,济南、枣庄、潍坊、济宁、泰安、日照、聊城中院也正在积极争取编制部门的支持。经沟通协调,省编办也同意了省法院关于各中院设立环境资源审判庭的报告,各中院环境资源审判庭的建设有望在大家的努力下于近期完成。基层法院中,除少数设立了环境资源审判机构外,其他法院均明确了机构负责环境资源审判工作,全省共计 202 个机构(部分法院确立了 1 个内设机构和 1 处派出法庭审理环境资源案件)。

2. 从人员配备看。全省 17 个中院共明确负责环境资源审判的法官 76 人,青岛、东营、济宁、威海、滨州、聊城、德州、菏泽中院明确的刑事、民事和行政法官全部到位。近期,临沂、淄博中院为环资庭配备了刑事法官和行政法官。155 个基层法院共明确负责环境资源审判法官 541 名,法官助理 368 名,书记员等其他人员 331 名,环境资源审判力量进一步得到充实。

3. 从案件集中审理看。青岛、淄博、枣庄、东营、济宁、泰安、威海、临沂、滨州、德州、聊城、菏泽 12 个中院实现环境资源案件“三合一”集中审理,部分中院还拓展了受案范围,青岛中院增加了英雄烈士保护、个人信息保护、消费者权益保护等民事公益诉讼案件,滨州中院增加了涉及环境资源保护的非诉执行审查案件。东平法院成立环境资源执行工作室,形成环境资源案件“三合一”审理+执行一体化工作模式。

全省 17 中院案件平均到位率达到 56.8%,超过这一比例的有 12 个中院,其中,威海中院案件到位率达到 92.86%,东营、日

照、滨州、聊城中院均达到 80% 以上,烟台、德州、铁路中院达到 70% 以上,济南、青岛、枣庄、泰安中院达到 60% 以上。基层法院中,有 58 个法院案件到位率达到了 50%。

(二)“三合一”集中审理改革存在的问题

在看到改革成效的同时,也应该客观地认识到,全省法院仍然存在改革进度快慢不一,重视不够,改革成效差距较大的问题。7 个市中院尚未设立环境资源审判庭;6 个中院虽然明确了负责环境资源审判的刑事、民事和行政法官,但人员并未实质到位;部分法院没有按照规定范围集中审理案件,有的只集中审理刑事和部分民事案件,有的仅受理民事案件;环境资源案件集中审理比例不高,有的归口案件到位率仅有 20% 多一点,基层仅有 58 个法院案件到位率达到了 50%,低于 30% 的法院还有 50 个。机构、人员是做好工作最基本的条件,机构、人员、案件“三个到位”是环境资源案件“三合一”改革的基本要求。各级法院要切实采取有力措施尽快加以解决。

三、关于下一步全省法院环境资源审判工作

(一)全面完成环境资源案件“三合一”集中审理改革目标

1. 对改革要认识到位。环境资源案件“三合一”集中审理是贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想的具体实践;是统一裁判理念、裁判规则和裁判尺度、切实提高环境资源审判质效的必然要求;是人民法院服务保障全省高质量发展、服务黄河国家战略的重要举措。环境资源案件有其自身的内在特点,环境资源审判有其独特的司法理念,实行“三合一”集中审理是环境资源案件内在规律所决定的。要充分认识环境资源案件“三合一”集中审理的必要性,加大改革推进力度,全面实现环境资源案件“三合一”集中审理改革目标。菏泽中院党组高度重视推进环境资源案件“三合一”改革,建立横向协作、纵向督导、常态交流三项机制,

全省法院要认真学习借鉴。

2. 专门机构要建设到位。经过积极沟通,省编办已经同意各中院建立环境资源审判庭,各中院要抓住有利时机,借鉴威海、德州经验,争取在9月底以前完成任务,并积极推动辖区法院在第四季度完成。中院建设的方式有三种:一是积极争取增设有单独编制的环资审判机构;二是“撤一设一”,撤销一个机构,设立环境资源审判庭;三是确定一个业务庭,加挂环境资源审判牌子。基层法院既可以加设在业务审判庭,也可以加设在人民法庭,都要经编制部门同意,加挂牌子。具备条件的,可以单设环境资源法庭。加挂在审判庭的名称为“环境资源审判庭”,加挂在人民法庭的名称为“环境资源法庭”。

3. 审判人员要配备到位。环境资源审判部门要配齐配强刑事、民事、行政审判业务的法官和辅助人员,这是做好环境资源审判工作的基础和保障。松散型的“三合一”要抓紧过渡。基层法院确实不具备条件的,暂时采取组建环境资源办案团队,固定专人审理的模式。这项工作年底之前要全部完成。

4. 环资案件要集中到位。从通报的情况看,各类环境资源案件集中到环资庭的比例总体还不高,各地差距也很大,这反映出部分法院对这项工作重视不够。各级法院要按照鲁高法〔2021〕72号文件中确定的罪名和案由,集中到环资审判业务庭办理。成立机构与案件集中要同步进行,不要等建立机构以后再集中案件。省法院将随时统计案件,定期通报情况。

5. 案管系统要标识到位。省法院在智慧法院办案系统中建立了“环资案件统计平台”模块,要做好一审环境资源案件标识工作;标识为环资案件上诉的,都要集中到二审法院环境资源审判庭;中院上诉案件或申请再审的环资案件都集中到省院环资庭。一审案件主要分布在基层法院,各中院要充分利用环境资源案件

统计平台,监督指导基层法院将环境资源案件准确标识,管理到位。要与立案庭沟通配合,联合开展一次培训,解决案件识别不准确的问题,做好环境资源案件的标识和分配。

(二)全面提高环境资源审判专业化水平

1. 完善案件管辖制度,以案件跨区域管辖促进环境资源审判专业化。坚持从生态环境整体性和系统性着眼,推进重点流域区域治理。德州、临沂积极探索跨区域司法管辖,德城区法院集中管辖大运河德州段流域环境资源案件,平邑县蒙山生态资源法庭跨行政区划集中管辖蒙山区域内环境资源案件。各中院都要继续探索跨区划管辖环境资源案件的问题,推动生态系统协同治理和一体保护。济南铁路两级法院要积极受理黄河、大运河流域发生的跨设区市环境资源民事、行政案件,促进集中管辖与诉讼便利之间协同增效,发挥集中管辖的体制机制优势,不断提升专业化水平。

2. 培树精品案件,以裁判规则提炼促进环境资源审判专业化。打造典型案例、提炼裁判规则,有着十分重要的意义。不要仅仅满足于把案件办对、办快,要树立精品意识,在培树典型案例和提炼裁判规则上舍得下功夫。对于有法律适用指导价值和规则树立意义的案件,中级法院可提前介入指导并重点关注,必要时可依法提级审理。东营中院在辖区法院建立了环境资源案件报备制度,非常有利于发现典型案例,一定要做好跟进和培育。今年,省法院开发了“山东法院精准化案例规则库”,设立了环资板块,在各中院的共同参与下,环境资源案件裁判规则已经实现入库 130 多例,初步发挥了裁判指引作用。全省三级法院环资审判部门都要积极参与,建立常态化机制,案件审结后第一时间提炼裁判规则,报送省法院输入案例规则库。

3. 加强调查研究和理论研讨,以业务提升促进环境资源审判

专业化。上半年,省法院环资庭、青岛中院环资庭、临沂中院环资庭确定了3个调研组,邀请高校专家学者参加,围绕全省环境资源多发、常发的盗采矿产资源、污染环境、野生动物保护三类犯罪开展调研,形成5万余字的调研报告,为最高法院制定相关司法解释提供了有益参考。前期,为提升全省法院环境资源审判理论研究水平,省院环境资源审判庭吸收全省的业务骨干,组建了理论研究小组,每季度开展一次研讨活动,并明确了今年的十个选题。各中院也要自行组织好活动,每一位小组成员都要围绕选题,加强研讨,力争形成一批在全省、全国有影响的高质量研究成果。要注重总结审判经验,加强疑难问题研究,为案件审判提供裁判指引,为制定司法解释和规范性文件,提供参考。

4. 加强业务学习培训,以能力提高促进环境资源审判专业化。环境资源审判专业化程度高、业务范围广、特别是推行案件“三合一”集中审理,对广大干警的专业素养和业务能力提出了更高的要求。去年以来,最高法院陆续出台了《关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》、《关于办理破坏野生动物资源刑事案件适用法律若干问题的解释》、《关于审理森林资源民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》、《关于充分发挥环境资源审判职能作用依法惩处盗采矿产资源犯罪的意见》,需要及时开展学习培训。今年省法院已经举办了环境资源刑事案件培训班,取得了很好的效果。下一步,各中院也要组织类似的培训,不断提升业务水平。为加强业务指导,省法院编辑了《环境资源审判参考》,已经印发2期。全省法院要积极投稿,参与编辑工作,促进共同提高。

(三)大力提高环境资源审判社会化(多元化)水平

1. 完善巡回审判工作机制。经过这些年的努力,全省法院在重点生态区域设立环境资源巡回法庭(工作室)150余处,其中黄

河巡回法庭 20 处,取得了初步成效。微山法院多年来利用“公正号”审判船,定期开展环境资源巡回审判,中央电视台等媒体多次予以报道。8 月 16 日,滕州法院对一起非法采矿案件开展巡回审判,并邀请检察院、司法局人员和群众代表进行座谈,发挥巡回审判诉源治理和普法宣教功能,增强公众生态环保意识,取得了很好的社会效果。在重点生态区域设立环境资源巡回法庭(工作室),延伸扩大审判职能,是环境资源审判自身规律特点决定的,是人民法院提高法治保障水平的必然要求,对生态文明长期发展有重要意义。全省各级法院要明确巡回法庭(工作室)的职能定位,专业化与社会化相结合,最大限度发挥其功能。要认真研究探索巡回法庭(工作室)工作的模式,主动争取地方党委政府、有关部门的支持和参与,形成一套制度机制,每市要至少打造一处巡回法庭(工作室)样板,让其成为环资审判的窗口、审理案件的法庭、环保教育的课堂、协作共治的平台,把巡回法庭(工作室)做实,切实发挥作用。

2. 积极推进生态环境修复。让受损的生态环境得以修复是办理环境资源案件的价值追求,也是环境资源审判的鲜明特点。要牢固树立生态环境司法修复理念,最大限度修复生态环境。刑事案件要将宽严相济政策与修复性司法理念深度融合,把修复生态环境作为量刑的重要因素,促使被告人积极履行修复责任。积极适用补种复绿、增殖放流、护林护鸟、劳务代偿等替代性责任承担方式修复生态环境。要充分发挥司法修复基地的作用,建立行之有效的生态环境损害修复机制。青岛中院与相关单位积极协商出台文件,在生态环境修复工作的衔接配合、职责分工等方面做了具体规定,得到了最高法院的肯定。各级法院也要积极探索司法修复基地运行模式,每市至少打造一处样板。

3. 开展司法与执法协作。环境资源保护是一项系统性工程,

各级法院要加强与相关部门的工作联系,切实形成多元共治机制局面。要与生态环境、自然资源、水利、黄河河务管理等部门加强沟通联系,完善协调联动工作机制,在开展巡回审判、矛盾纠纷化解、修复生态环境等方面广泛合作,协商解决工作中遇到的问题。要继续加强与公安机关、检察机关和有关司法机关在信息数据共享、证据调取采信、案件线索移交等方面的工作对接,形成严厉打击生态环境违法犯罪的合力。各级法院与生态环境部门普遍建立了“企业环保法律服务日”制度,产生了良好反响。这项活动要继续开展下去,积极为企业发展提供法律服务,为企业纾困解难,引导企业依法绿色经营。

(四)进一步提高司法政策运用水平

1. 服务经济高质量发展。各级法院要及时学习了解当前国际国内形势的变化,特别是及时习中央、省委的重大决策部署,坚持“稳字当头、稳中求进”的总基调,统筹把握经济社会发展和生态环境保护的关系,通过环境资源审判工作,为经济高质量发展提供司法保障。要坚持绿色低碳高质量发展方向,用好各类司法措施,妥善审理涉重点项目、企业转型升级、经济结构调整的环境资源案件,努力实现“政治效果、社会效果、法律效果”的统一。要创新裁判方式,多采取技改抵扣、产能指标置换等替代性方式,推动企业升级改造。

2. 促进资源节约高效利用。全面贯彻民法典绿色原则,对于资源开发利用案件,在审理中要统筹把握好物尽其用与绿色发展的关系,物的利用不仅要符合资源节约的要求,更要注重其生态价值,不得损害生态环境。认真贯彻执行最高法院《关于充分发挥环境资源审判职能作用依法惩处盗采矿产资源犯罪的意见》,依法审理非法采矿、破坏性采矿案件,提高矿产资源司法保护水平。要依法审理土地、森林、矿藏等自然资源权属纠纷案件,保障

自然资源资产、产权制度改革有序推进。要坚持最严格的耕地保护制度,加大农用地非法占用、转用案件审理力度,保障国家耕地和粮食安全。对于土地承包、土地租赁、土地补偿等涉及农民切身利益的案件,要有高度敏锐性,把握好政策和法律,多做调解工作,做到案结事了,避免机械司法、简单裁判。

3. 推动实现碳达峰碳中和目标。我国向全世界作出了碳达峰、碳中和的庄严承诺,具有划时代的意义,展示了应对气候变化的大国担当。要妥善处理高耗能、高排放项目引发的纠纷,推动企业转型升级,实现节能减排、减污降碳、协同增效;依法审理新能源开发利用、再生能源、碳汇交易、绿色金融等案件,推动节能环保、清洁生产、清洁能源等新兴产业壮大,促进清洁低碳安全高效能源体系形成,要注意总结挖掘这方面的典型案例。

(五)积极服务保障黄河流域生态保护和高质量发展

1. 完善黄河流域生态保护和高质量发展协作机制。要认真落实省法院、山东黄河河务局联合印发的《关于建立黄河流域生态保护与高质量发展服务保障机制的意见》,加强同黄河河务等职能部门的沟通联系,建立常态化的执法司法联络制度,定期开展工作会商,依法支持行政执法行为。要做好司法与执法的衔接,相互配合,形成黄河流域生态保护和高质量发展的合力。要从生态环境整体性和系统性着眼,推进黄河流域区域治理,建立完善跨区域司法协作机制,黄河、大运河流域,黄河三角洲、微山湖、东平湖区域,要结合地理特点,在案件集中管辖、协助执行、信息共享等方面积极探索司法协作机制,打造流域、区域协同治理新格局。

2. 助力黄河口国家公园建设。要加大黄河三角洲湿地保护力度,按照重在保护、要在治理、生态优先、绿色发展的原则,依法妥善处理涉黄河三角洲湿地案件,支持湿地保护、湿地治理,助力

油井、养殖、耕种退出湿地,维护黄河三角洲湿地生态系统平衡。要加大黄河三角洲生物多样性保护力度,依法制裁非法捕猎等各类破坏生物多样性的违法犯罪行为,加强鸟类栖息地、繁殖地的司法保护,加快建立生物多样性司法保护修复基地,加强对黄河三角洲自然保护区鸟类、植物的保护,着力提升黄河三角洲生物多样性,擦亮黄河三角洲名片。

3. 加强对黄河全方位司法保护。要提高大局意识,认真贯彻落实《山东省高级人民法院服务保障黄河流域生态保护与高质量发展的意见》,服务黄河国家战略。要提高政治敏锐性,严厉制裁黄河流域水资源污染、非法取水、非法采砂、损毁名胜古迹、历史遗迹、盗掘古墓葬等违法行为,确保黄河长久安澜、水资源安全,保护传承黄河历史文化遗产;要妥善处理黄河滩区居民迁建矛盾纠纷,切实解决民生问题;要切实化解黄河流域企业生态环保、新旧动能转换等相关矛盾纠纷,助力企业转型升级、高质量发展。

同志们,环境资源审判工作责任重大,使命光荣。让我们锚定“走在前列、全面开创”“三个走在前”总遵循、总定位、总航标,狠抓工作落实,埋头苦干、勇毅前行,为建设美丽山东做出新的更大贡献,以优异成绩迎接党的二十大胜利召开!

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

法释〔2016〕25 号

(2016 年 9 月 26 日最高人民法院审判委员会第 1694 次会议、2016 年 11 月 4 日最高人民检察院第十二届检察委员会第 57 次会议通过,自 2016 年 12 月 1 日起施行)

为依法惩处非法采矿、破坏性采矿犯罪活动,根据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》的有关规定,现就办理此类刑事案件适用法律的若干问题解释如下:

第一条 违反《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国水法》等法律、行政法规有关矿产资源开发、利用、保护和管理的规定,应当认定为刑法第三百四十三条规定的“违反矿产资源法的规定”。

第二条 具有下列情形之一的,应当认定为刑法第三百四十三条第一款规定的“未取得采矿许可证”:

- (一)无许可证的;
- (二)许可证被注销、吊销、撤销的;
- (三)超越许可证规定的矿区范围或者开采范围的;
- (四)超出许可证规定的矿种的(共生、伴生矿种除外);
- (五)其他未取得许可证的情形。

第三条 实施非法采矿行为,具有下列情形之一的,应当认定为刑法第三百四十三条第一款规定的“情节严重”:

- (一)开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在十

万元至三十万元以上的；

(二)在国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区采矿,开采国家规定实行保护性开采的特定矿种,或者在禁采区、禁采期内采矿,开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在五万元至十五万元以上的；

(三)二年内曾因非法采矿受过两次以上行政处罚,又实施非法采矿行为的；

(四)造成生态环境严重损害的；

(五)其他情节严重的情形。

实施非法采矿行为,具有下列情形之一的,应当认定为刑法第三百四十三条第一款规定的“情节特别严重”：

(一)数额达到前款第一项、第二项规定标准五倍以上的；

(二)造成生态环境特别严重损害的；

(三)其他情节特别严重的情形。

第四条 在河道管理范围内采砂,具有下列情形之一,符合刑法第三百四十三条第一款和本解释第二条、第三条规定的,以非法采矿罪定罪处罚：

(一)依据相关规定应当办理河道采砂许可证,未取得河道采砂许可证的；

(二)依据相关规定应当办理河道采砂许可证和采矿许可证,既未取得河道采砂许可证,又未取得采矿许可证的。

实施前款规定行为,虽不具有本解释第三条第一款规定的情形,但严重影响河势稳定,危害防洪安全的,应当认定为刑法第三百四十三条第一款规定的“情节严重”。

第五条 未取得海砂开采海域使用权证,且未取得采矿许可证,采挖海砂,符合刑法第三百四十三条第一款和本解释第二条、第三条规定的,以非法采矿罪定罪处罚。

实施前款规定行为,虽不具有本解释第三条第一款规定的情形,但造成海岸线严重破坏的,应当认定为刑法第三百四十三条第一款规定的“情节严重”。

第六条 造成矿产资源破坏的价值在五十万元至一百万元以上,或者造成国家规划矿区、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资源破坏的价值在二十五万元至五十万元以上的,应当认定为刑法第三百四十三条第二款规定的“造成矿产资源严重破坏”。

第七条 明知是犯罪所得的矿产品及其产生的收益,而予以窝藏、转移、收购、代为销售或者以其他方法掩饰、隐瞒的,依照刑法第三百一十二条的规定,以掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪定罪处罚。

实施前款规定的犯罪行为,事前通谋的,以共同犯罪论处。

第八条 多次非法采矿、破坏性采矿构成犯罪,依法应当追诉的,或者二年内多次非法采矿、破坏性采矿未经处理的,价值数额累计计算。

第九条 单位犯刑法第三百四十三条规定之罪的,依照本解释规定的相应自然人犯罪的定罪量刑标准,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员定罪处罚,并对单位判处罚金。

第十条 实施非法采矿犯罪,不属于“情节特别严重”,或者实施破坏性采矿犯罪,行为人系初犯,全部退赃退赔,积极修复环境,并确有悔改表现的,可以认定为犯罪情节轻微,不起诉或者免于刑事处罚。

第十一条 对受雇佣为非法采矿、破坏性采矿犯罪提供劳务的人员,除参与利润分成或者领取高额固定工资的以外,一般不以犯罪论处,但曾因非法采矿、破坏性采矿受过处罚的除外。

第十二条 对非法采矿、破坏性采矿犯罪的违法所得及其收

益,应当依法追缴或者责令退赔。

对用于非法采矿、破坏性采矿犯罪的专门工具和供犯罪所用的本人财物,应当依法没收。

第十三条 非法开采的矿产品价值,根据销赃数额认定;无销赃数额,销赃数额难以查证,或者根据销赃数额认定明显不合理的,根据矿产品价格和数量认定。

矿产品价值难以确定的,依据下列机构出具的报告,结合其他证据作出认定:

(一)价格认证机构出具的报告;

(二)省级以上人民政府国土资源、水行政、海洋等主管部门出具的报告;

(三)国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构出具的报告。

第十四条 对案件所涉的有关专门性问题难以确定的,依据下列机构出具的鉴定意见或者报告,结合其他证据作出认定:

(一)司法鉴定机构就生态环境损害出具的鉴定意见;

(二)省级以上人民政府国土资源主管部门就造成矿产资源破坏的价值、是否属于破坏性开采方法出具的报告;

(三)省级以上人民政府水行政主管部门或者国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构就是否危害防洪安全出具的报告;

(四)省级以上人民政府海洋主管部门就是否造成海岸线严重破坏出具的报告。

第十五条 各省、自治区、直辖市高级人民法院、人民检察院,可以根据本地区实际情况,在本解释第三条、第六条规定的数额幅度内,确定本地区执行的具体数额标准,报最高人民法院、最高人民检察院备案。

第十六条 本解释自 2016 年 12 月 1 日起施行。本解释施行后,《最高人民法院关于审理非法采矿、破坏性采矿刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(法释〔2003〕9 号)同时废止。

《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

最高人民法院、最高人民检察院发布《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》(法释[2016]25号,以下简称《解释》),自2016年12月1日起施行。这是1997年刑法施行以来最高司法机关就矿产资源犯罪再次发布专门司法解释,体现了对矿产资源司法保护的高度重视,对于依法惩治矿产资源犯罪,进一步加大对矿产资源的司法保护必将发挥重要作用。为便于司法实践中正确理解和适用,现就《解释》的制定背景、起草中的主要考虑和主要内容介绍如下。

一、《解释》的制定背景与经过

1997年刑法规定了非法采矿罪和破坏性采矿罪,第三百四十三条规定:“违反矿产资源法的规定,未取得采矿许可证擅自采矿的,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的,擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种,经责令停止开采后拒不停止开采,造成矿产资源破坏的,处三年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金;造成矿产资源严重破坏的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。”“违反矿产资源法的规定,采取破坏性的开采方法开采矿产资源,造成矿产资源严重破坏的,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金。”2003年5月16日,最高人民法院审判委员会第1270次会议审议通过《关于审理非法采矿、破坏性采矿刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(法释[2003]9号,以下简称《2003年解

释》),主要对非法采矿和破坏性采矿行为的认定、造成矿产资源破坏的认定和鉴定等问题作了明确规定,进一步加大对矿产资源的刑事司法保护力度。

为了加大对非法采矿犯罪活动的惩治力度,刑法修正案(八)进一步完善了非法采矿罪的规定,将“经责令停止开采后拒不停止开采,造成矿产资源破坏”的要件修改为“情节严重”,降低了入罪门槛;将升档处罚情节由“造成矿产资源严重破坏”修改为“情节特别严重”。据此,构成非法采矿罪不再要求“经责令停止开采后拒不停止开采”,而只要求实施非法采矿行为,达到情节严重的程度。刑法修正案(八)施行后,司法实践对于“情节严重”“情节特别严重”的具体情形认识不一,影响了相关案件的办理。

根据国土资源部的建议,最高人民法院会同最高人民检察院,依据法律修改情况,以《2003年解释》为基础,结合当前实践,启动了新的司法解释起草工作。起草过程中,水利部及有关部门也反映了非法采砂违法犯罪的有关问题,建议通过《解释》规定对非法采砂行为适用非法采矿罪,并明确定罪量刑标准和相关法律适用问题。在深入调研的基础上,经反复研究讨论形成了征求意见稿,分别征求了最高人民检察院、公安部、国土资源部、水利部、国家海洋局等中央有关单位的意见,并征求了最高人民法院有关审判庭和各高级人民法院的意见。2016年3月,最高人民法院研究室会同有关部门召开专家论证会,分别邀请刑法专家和矿产资源、水利专家对解释稿进行论证研讨。此后,根据专家论证会作了修改完善,形成新的征求意见稿,征求了全国人大常委会法工委意见,并根据法工委意见进一步征求了国务院法制办的意见。2016年9月26日最高人民法院审判委员会第1694次会议、2016年11月4日最高人民检察院第十二届检察委员会第57次会议审议通过了《解释》。

二、《解释》起草中的主要考虑

为确保《解释》的内容科学合理,能够适应形势发展、满足实践需要,在起草过程中,着重注意把握了以下几点:

一是从严惩治矿产资源犯罪。矿产资源属于不可再生资源,处于持续递减的消耗之中。非法采矿、破坏性采矿行为对矿产资源的破坏具有不可逆性,故而,对矿产资源犯罪刑事政策的基本取向应当是从严惩治。基于此,《解释》未因经济社会发展水平提高而大幅提升矿产资源犯罪的定罪量刑标准,以确保刑事惩治力度不减。当然,这并非意味着对矿产资源犯罪一律从重,仍然应当区分情况,突出惩治重点,体现宽严相济,充分发挥刑法的威慑和教育功能,以更为有效地保护矿产资源和生态环境。

二是注重对生态环境的保护。中共中央、国务院《生态文明体制改革总体方案》提出:“严格实行生态环境损害赔偿制度。强化生产者环境保护法律责任,大幅度提高违法成本。”“对造成生态环境损害的,以损害程度等因素依法确定赔偿额度;对造成严重后果的,依法追究刑事责任。”根据这一要求,《解释》将生态环境损害因素纳入考量范围,针对非法采矿罪根据造成生态环境损害的程度设置了定罪量刑标准。

三是明确非法采砂犯罪的法律适用。实践中非法采砂对环境的危害日益严重,在刑法未针对非法采砂规定专门罪名的前提下,适用非法采矿罪对非法采砂行为进行规制,成为当下的选择。基于此,《解释》明确对非法采砂行为适用非法采矿罪,加大了对水资源的刑事司法保护力度。

三、《解释》的主要内容

《解释》根据法律规定和立法精神,结合近年来办理矿产资源犯罪案件的实际问题,对矿产资源犯罪的定罪量刑标准及有关法律适用问题作了全面、系统的规定。《解释》共十六个条文,大致

可以归纳为如下八个方面的问题：

（一）“违反矿产资源法的规定”的涵义

根据刑法第三百四十三条的规定，非法采矿罪、破坏性采矿罪的前提是“违反矿产资源法的规定”。经研究认为，为避免法律适用漏洞，对于“违反矿产资源法的规定”，不宜限缩为违反矿产资源法的规定，而应当包括违反水法等其他法律、法规中关于矿产资源开发、利用、保护和管理的规定的情形。基于此，《解释》第一条明确规定：“违反《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国水法》等法律、行政法规有关矿产资源开发、利用、保护和管理的规定，应当认定为刑法第三百四十三条规定的‘违反矿产资源法的规定’。”

（二）“未取得采矿许可证”的认定

对于刑法第三百四十三条第一款关于非法采矿罪客观行为方式的表述，从语言逻辑角度加以细究，“未取得采矿许可证”之后跟着三个“擅自……”的表述。而无论是“擅自采矿”，还是“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”，抑或“擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种”，均应以“未取得采矿许可证”为前提。基于此，《解释》第二条在《2003年解释》第二条规定的基础上，对“未取得采矿许可证”的具体情形作了明确，即“具有下列情形之一的，应当认定为刑法第三百四十三条第一款规定的‘未取得采矿许可证’：（一）无许可证的；（二）许可证被注销、吊销、撤销的；（三）超越许可证规定的矿区范围或者开采范围的；（四）超出许可证规定的矿种的（共生、伴生矿种除外）；（五）其他未取得许可证的情形。”其中，第二项“许可证被注销、吊销、撤销的”规定，系根据矿产资源法第四十七条“违法颁发的勘查许可证、采矿许可证、采矿许可证，上级人民政府地质矿产主管部门有权予以撤销”的规定，增加了“撤销”的

情形。第三项“超越采矿许可证规定的矿区范围或者开采范围开采矿产资源的”规定,系根据非法采砂犯罪的情形增加了“开采范围”的表述。

实践中,一些矿山企业在被责令停产停业期间仍然擅自采矿的情况较为普遍,且往往是引发矿难的重大隐患。最高人民法院、最高人民检察院《关于办理危害矿山生产安全刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第八条第一款规定:“在采矿许可证被依法暂扣期间擅自开采的,视为刑法第三百四十三条第一款规定的‘未取得采矿许可证擅自采矿’。”《解释》起草过程中,拟将上述规定吸收为认定“未取得采矿许可证”的情形,并考虑到可能因程序性瑕疵而被暂扣许可证,故限定为“因存在重大安全隐患而被暂扣许可证期间开采矿产资源的”情形。专家论证过程中,有意见提出,上述规定虽然具有实践合理性,但从法理层面而言不妥。主要表现为:(1)采矿许可证被暂扣的情形,不同于行为人自始未取得采矿许可证的情形,行为人实际上属于采矿权人,将此种情形下开采矿产资源的的行为认定为“未取得采矿许可证”,恐有不妥。(2)从规范的保护目的而言,因存在重大安全隐患而暂扣许可证,所保护的是安全生产,而非法采矿罪保护的矿产资源。因此,对于违反因存在重大安全隐患而被暂扣许可证期间不得开采矿产资源的的规定,擅自开采矿产资源的,适用非法采矿罪的规定,不符合规范的保护目的。(3)因存在重大安全隐患而被暂扣采矿许可证期间开采矿产资源的,否定适用非法采矿罪,但构成其他犯罪的,可以按照其他犯罪处理,并不存在法律适用的漏洞。经研究认为,上述意见确有道理,予以采纳。

《解释》起草过程中,对于采矿许可证到期后继续开采矿产资源的情形,宜否认定为“未取得采矿许可证”,存在不同认识。经研究认为,实践中采矿许可证到期后继续开采矿产资源的情形十

分复杂,一律认定为“未取得采矿许可证”恐有不妥。而且,对于其中情节严重的,可以吊销许可证,对于此后采矿的可以认定为《解释》第二条第(二)项规定的情形。因此,未将此种情形明确列为“未取得采矿许可证”的情形。此外,对于非法转让采矿权的,可以根据矿产资源法的相关规定吊销采矿许可证,进而将此后采砂的行为认定为《解释》第二条第二项规定的情形。

(三)非法采矿罪的定罪量刑标准

刑法修正案(八)对非法采矿罪作了重大完善,将入罪门槛由“造成矿产资源破坏”修改为“情节严重”,从而将非法采矿罪由结果犯调整为情节犯。根据法律修改的精神,不宜再将“情节严重”限制在造成实害后果的情形。基于此,在《2003 年解释》规定的基础上,《解释》第三条明确了“情节严重”的具体情形。

1. 开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在十万元至三十万元以上的

开采的矿产品价值是衡量非法采矿行为社会危害性的基础因素,也是认定非法采矿“情节严重”的基本标准。据统计,从2003年至2015年,我国煤、铁、金、银、铜、铅、锌、铝、锡等主要矿产品的市场价格平均上涨将近1倍。因此,经综合考虑矿产品价格上涨因素,将非法采矿罪的入罪标准设定为“开采的矿产品价值在十万元至三十万元以上”。

2. 在国家规划矿区、对国民经济具有很重要价值的矿区采矿,开采国家规定实行保护性开采的特定矿种,矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在五万元至十五万元以上的

该项标准体现了对“两矿区一矿种”的特殊保护。矿产资源保护法第十五条规定:“国家对国家规划矿区、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。”根据矿产资源法实施细则第六条的规定,对“两矿区一矿种”的范围应作如下把握:(1)国家规划矿区,是指国家根据建设规划和矿产资源规划,为建设大、中型矿山划定的矿产资源分布区域。(2)对国民经济具有重要价值的矿区,是指国家根据国民经济发展需要划定的,尚未列入国家建设规划的,储量大、质量好、具有开发前景的矿产资源保护区域。(3)国家规定实行保护性开采的特定矿种,是指国务院根据国民经济建设和高科技发展的需要,以及资源稀缺、贵重程度确定的,由国务院有关主管部门按照国家计划批准开采的矿种。根据有关规定,具体包括黄金、钨、锡、锑、离子型稀土。

3. 二年内曾因非法采矿受过两次以上行政处罚,又实施非法采矿行为的

一方面,实践中出现“蚂蚁搬家”式的非法采矿行为,在被查获后行为人往往否认在被抓前存在开采行为,而被查获的矿产品达不到入罪标准。而且,此种情形的矿产品交易往往采取现金交易的方式,收集交易单据等其他证据也十分困难。因此,对于此种行为,只能予以行政处罚,对屡罚屡犯者难以起到效果。另一方面,实践中一些犯罪分子是长期从事非法采矿的惯犯,特别是其中有一些在受过多次行政处罚甚至刑事处罚后还屡教不改,继续进行非法采矿,应加大对该类人员的打击力度,以起到震慑效果。因此,以因非法采矿受过的刑事处罚次数作为考量情节,将多次实施者认定为“情节严重”,纳入刑事处罚范围。

需要注意的是,借鉴最高人民法院、最高人民检察院《关于办理走私刑事案件适用法律若干问题的解释》第十七条“刑法第一百五十三条第一款规定的‘一年内曾因走私被给予二次行政处罚后又走私’中的‘一年内’,以因走私第一次受到行政处罚的生效之日与‘又走私’行为实施之日的时间间隔计算确定”的规定,“二

年内”宜以第一次违法行为受到行政处罚的生效之日与又实施相应行为之日的時間间隔計算確定。此外,“兩次以上行政處罰”,包括但不限於國土資源主管部門的行政處罰,只要是有關部門依法對非法採礦行為給予的行政處罰即可。

4. 造成生態環境嚴重損害的

《解釋》第三條將“環境價值”明確納入判斷“情節嚴重”的考量因素。實踐中應當根據造成生態環境損害的程度判斷是否達到“情節嚴重”的標準,對於達到嚴重損害程度的應當以非法採礦罪定罪處罰。

5. 其他情節嚴重的情形

《解釋》第三條第一款第(五)項為兜底項,需要由司法實踐根據具體情況裁量適用。司法適用中,既要敢於根據具體案情適用兜底項,同時也要持慎重態度,考慮與前述具體情形之間的相當性。

此外,《解釋》第三條第二款明確了“情節特別嚴重”的認定標準。通常情況下,“情節特別嚴重”和“情節嚴重”之間為五倍的倍數關係。造成生態環境特別嚴重損害的,也可以認定為“情節特別嚴重”。

(四) 破壞性採礦罪的定罪量刑

1. “採取破壞性的開採方法開採礦產資源”的認定

《2003年解釋》第四條規定:“刑法第三百四十三條第二款規定的破壞性採礦罪中‘採取破壞性的開採方法開採礦產資源’,是指行為人違反地質礦產主管部門審查批准的礦產資源開發利用方案開採礦產資源,並造成礦產資源嚴重破壞的行為。”《2003年解釋》以違反礦產資源開發利用方案作為認定破壞性的開採方法的依據,有其合理性。但是,從司法適用的情況來看,也存在不足之處:其一,現行法律並未規定“礦產資源開發利用方案”,只有

《矿产资源开采登记管理办法》第五条规定采矿权申请人申请办理采矿许可证中提及“矿产资源开发利用方案”。而《矿产资源开采登记管理办法》属于行政法规,效力位阶不如法律。其二,在开采过程中,受制于地质等因素影响,采矿权人可能违反矿产资源开发利用方案,但未必会造成矿产资源严重破坏,故以矿产资源开发利用方案作为认定破坏性的开采方法的依据,可能存在不妥。《解释》起草过程中,有意见提出,有关法律明确提及“矿山设计”,如矿产资源法第十五条规定:“设立矿山企业,必须符合国家规定的资质条件,并依照法律和国家有关规定,由审批机关对其矿区范围、矿山设计或者开采方案、生产技术条件、安全措施和环境保护措施等进行审查;审查合格的,方予批准。”煤炭法第十八条规定,开办煤矿企业,应当有符合煤矿安全生产和环境保护要求的矿山设计。因此,建议以违反矿山设计作为认定破坏性的开采方法的依据。但是,对此也存在不同认识。而且,从技术层面而言,对于破坏性的开采方法的认定,可能会随着技术的发展而不断完善。经慎重研究,《解释》暂不对“采取破坏性的开采方法开采矿产资源”的认定标准作出明确。但是,考虑到其认定的专业性较强,为确保相关案件依法得到稳妥、正确处理,《解释》第十四条仍对其认定程序作出明确,即对是否属于破坏性的开采方法难以确定的,依据省级以上人民政府国土资源主管部门出具的报告,结合其他证据作出认定。

2. 破坏性采矿罪的定罪量刑

根据刑法第三百四十三条第二款的规定,非法采矿罪只设有一个法定刑档次,即造成矿产资源严重破坏的,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金。在适当考虑矿产品价格上涨因素的基础上,《解释》对入罪标准作了适当提升,同时突出了对“两矿区一矿种”的特殊保护,在第六条规定:“造成矿产资源破坏的价值在

五十万元至一百万元以上,或者造成国家规定实行保护性开采的特定矿种资源破坏的价值在二十五万元至五十万元以上的,应当认定为刑法第三百四十三条第二款规定的‘造成矿产资源严重破坏’。”

(五)非法采砂犯罪的法律适用

对于非法采砂行为的定性,司法实践中存在较大的认识分歧。而且,地方法院曾就非法采砂行为的定性问题请示最高人民法院。为统一法律适用,有必要通过司法解释对河道非法采砂和非法采挖海砂的定性作出明确。经反复征求意见和慎重研究,《解释》明确对非法采砂行为适用非法采矿罪,并对定罪量刑标准及有关法律适用问题作了规定。

1. 非法采矿罪行为的定性

《矿产资源法实施条例》第二条第一款规定:“矿产资源是指由地质作用形成的,具有利用价值的,呈固态、液态、气态的自然资源。”砂属于矿产资源,可以成为非法采矿罪的对象。例如,河(江)砂属河流相沉积天然石英砂,主要化学成分为二氧化硅,经长期地质作用形成。《矿产资源分类细目》将河(江)砂归属到非金属矿产天然石英砂中。可见,砂受矿产资源法的调整,可以成为非法采矿罪的对象。而且,水法第三十九条第一款规定“国家实行采砂许可制度”。《河道管理条例》第二十五条规定,在河道管理范围内进行采砂活动,必须报经河道主管机关批准,涉及其他部门的,由河道管理机关会同有关部门批准。因此,对于未取得许可证非法采砂的行为,实质上是“未取得采矿许可证擅自采矿”,应当适用非法采矿罪。

2. “未取得采矿许可证”的认定

从实践来看,对非法采砂适用非法采矿罪,可能适用的客观行为方式主要为“未取得采矿许可证擅自采矿”。为避免法律适

用的漏洞,《解释》第四条第一款、第五条第一款对刑法第三百四十三条第一款规定的“采矿许可证”作扩大解释,将开采河砂需要申请的采矿许可证、河道采砂许可证和开采海砂需要申请的采矿许可证、海砂开采海域使用权证均涵括在内。

水法第三十九条第一款规定:“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。”目前,国务院尚未对河道采砂许可制度实施办法作出统一规定,仅通过《长江河道采砂管理条例》明确了长江宜宾以下干流河道内从事开采砂石的许可办法。《长江河道采砂管理条例》第九条第一款、第二款规定:“国家对长江采砂实行采砂许可制度。”“河道采砂许可证由沿江省、直辖市人民政府水行政主管部门审批发放;属于省际边界重点河段的,经有关省、直辖市人民政府水行政主管部门签署意见后,由长江水利委员会审批发放;涉及航道的,审批发放前应当征求长江航务管理局和长江海事机构的意见。省际边界重点河段的范围由国务院水行政主管部门划定。”据此,长江干流河道采砂实行“一证”,即长江河道采砂许可证由长江水利委员会和沿江省、直辖市人民政府水行政主管部门审批发放(省际边界重点河段由长江水利委员会发放)。

近年来,为扭转河道采砂秩序混乱、非法采砂活动猖獗的现象,在国务院对河道采砂许可制度实施办法作出具体规定前,各地理顺管理体制,加强河道采砂管理工作。经对地方省级地方性法规、政府规章及规范性文件梳理,河道采砂许可情况如下:(1)由水行政主管部门发放采砂许可证。对此有的通过省级地方性法规作出规定,有的通过省级政府规章作出规定,还有的通过规范性文件作出规定。(2)发放采砂许可证和采矿许可证。

采砂海砂需要取得海砂开采海域使用权证(由海洋主管部门发放)和采矿许可证(由国土资源主管部门发放)。海域使用管理

法第三条第二款规定:“单位和个人使用海域,必须依法取得海域使用权。”《矿产资源开采登记管理办法》第三条第一款明确规定,开采领海及中国管辖的其他海域的矿产资源,由国务院地质矿产主管部门审批登记,颁发采矿许可证。因此,开采海砂的,除了申请海砂开采海域使用权证外,还应向国土资源部申请采矿许可证。

如前所述,《解释》将刑法第三百四十三条规定的“采矿许可证”扩大解释为除采矿许可证外,还涵括采砂许可证、海砂开采海域使用权证等开采河砂、海砂所应取得的许可证。由之带来的问题是,如何准确认定“未取得采矿许可证擅自采矿”。对于实行一证管理的区域,这一问题并不存在。但是,对于实行“两证”管理的区域,由于两证之间没有先后之分,取得其中一个证并非申领另一个证的前置程序,且实践中经常会出现取得其中一个证但无法取得另一个证的情形。例如,行为人已经申领了海域开采使用权证,并缴纳了海域使用金;但是行为人继而向有关部门申领采矿许可证,未被批准。经研究认为,这一现象与现行的采砂管理体制不无关系,如果统一许可证发放或者明确两证之间的衔接关系完全可以避免上述现象。此种情况下对行为人开采海砂的行为以非法采矿罪追究刑事责任,并不合适。总之,不应由行为人承担由于现行采砂管理体制带来的不利后果,上述情形不宜认定为刑法第三百四十三条第一款规定的“未取得采矿许可证擅自采矿”,不应以非法采矿罪论处。

基于上述考虑,《解释》第四条第一款规定:“在河道管理范围内采砂,具有下列情形之一,符合刑法第三百四十三条第一款和本解释第二条、第三条规定的,以非法采矿罪定罪处罚:(一)依据相关规定应当办理河道采砂许可证,未取得河道采砂许可证的;(二)依据相关规定应当办理河道采砂许可证和采矿许可证,既未

取得河道采砂许可证,又未取得采矿许可证的。”第五条第一款规定:“未取得海砂开采海域使用权证,且未取得采矿许可证,采挖海砂,符合刑法第三百四十三条第一款和本解释第二条、第三条规定的,以非法采矿罪定罪处罚。”申言之,对于实行一证管理的区域,以是否取得该许可证为认定非法采矿的标准;对于实行两证管理的区域,只要取得一个许可证的,即不能认定为非法采矿,不宜以非法采矿罪论处。

需要注意的是,由于《解释》第二条对“未取得采矿许可证”作了明确,故第四条第一款、第五条第一款明确对于采砂领域“未取得采矿许可证擅自采矿”的认定要适用第二条的规定。对此司法实务要注意把握。例如,在实行一证管理的区域,虽然取得了河道采砂许可证,但是许可证被注销、吊销、撤销后继续采砂的,符合《解释》第二条第(二)项、第(三)项的规定,也应当认定为“未取得采矿许可证擅自采矿”。

3. 非法采砂犯罪的定罪量刑标准

非法采砂是非法采矿的类型之一,自然应当适用非法采矿罪的定罪量刑标准。故而,《解释》第四条第一款、第五条第一款明确规定,对非法采砂的定罪量刑适用第三条关于非法采矿罪的定罪量刑标准。

此外,非法采砂行为具有特殊性。对在河道管理范围内非法采砂行为予以刑事规制,除了其对砂资源的破坏外,更为重要的是非法采砂行为对河势稳定和防洪安全的危害。严格规范河砂开采的目的,不仅仅是维护其经济价值,更重要的是维护防洪安全和生态安全等公共利益。因此,不应单纯以矿产品价值作为非法采砂的入罪标准,还应当同时考虑非法采砂行为对防洪安全的危害。为了有效防范非法采砂对防洪安全的危害,应当实现刑法防线的适度前移,在非法采砂行为影响河势稳定,危害防洪安全,

但尚未达到危害公共安全程度时加以规制。基于上述考虑,《解释》第四条第二款规定:“实施前款规定行为,虽不具有本解释第三条第一款规定的情形,但严重影响河势稳定,危害防洪安全的,应当认定为刑法第三百四十三条第一款规定的‘情节严重’。”

同理,非法采挖海砂不仅破坏矿产资源,还可能严重破坏海岸线。特别是在入海口、滨海湿地、海岛、红树林、珊瑚礁、濒危海洋栖息地等典型、敏感海域开采海砂,极易造成海岸线改变。基于对海岸线和海洋生态环境的特殊保护,《解释》第五条第二款规定:“实施前款规定行为,虽不具有本解释第三条第一款规定的情形,但造成海岸线严重破坏的,应当认定为刑法第三百四十三条第一款规定的‘情节严重’。”

(六)矿产资源犯罪所得之物与所用之物的处理

为了规范矿产资源犯罪所得之物、所用之物的处理,《解释》第十二条规定:“对非法采矿、破坏性采矿犯罪的违法所得及其收益,应当依法追缴或者责令退赔。”“对用于非法采矿、破坏性采矿犯罪的专门工具和供犯罪所用的本人财物,应当依法没收。”

(七)矿产资源犯罪专门性问题的认定

办理非法采矿刑事案件,通常涉及非法开采的矿产品价值计算等专门性问题。《解释》第十三条、第十四条通过总结司法经验,对相关专门性问题认定规则作了明确。具体而言:

1. 非法开采的矿产品价值的认定规则

根据《解释》第十三条的规定,非法开采的矿产品价值,根据销赃数额认定;无销赃数额,销赃数额难以查证,或者根据销赃数额认定明显不合理的,根据矿产品价格和数量认定。矿产品价值难以确定的,依据下列机构出具的报告,结合其他证据作出认定:(1)价格认证机构出具的报告;(2)省级以上人民政府国土资源、水行政、海洋等主管部门出具的报告;(3)国务院水行政主管部门

在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构出具的报告。

2. 其他专门性问题的认定规则

根据《解释》第十四条的规定,对案件所涉的有关专门性问题难以确定的,依据下列机构出具的鉴定意见或者报告,结合其他证据作出认定:(1)司法鉴定机构就生态环境损害出具的鉴定意见;(2)省级以上人民政府国土资源主管部门就造成矿产资源破坏的价值、是否属于破坏性开采方法出具的报告;(3)省级以上人民政府水行政主管部门或者国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构就是否危害防洪安全出具的报告;(4)省级以上人民政府海洋主管部门就是否造成海岸线严重破坏出具的报告。

(八)矿产资源犯罪其他问题

根据司法实践的情况,《解释》还对矿产资源犯罪的其他问题作了明确:

1. 掩饰、隐瞒犯罪所得的矿产品及其收益的处理

从司法实践来看,矿产资源犯罪形成了利益链条,后续的窝藏、转移、收购、代为销售等环节成为了此类犯罪蔓延的重要原因。为有效惩治此类犯罪,保护国家矿产资源,《解释》第七条规定:“明知是犯罪所得的矿产品及其产生的收益,而予以窝藏、转移、收购、代为销售或者以其他方法掩饰、隐瞒的,依照刑法第三百一十二条的规定,以掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪定罪处罚。”“实施前款规定的犯罪行为,事前通谋的,以共同犯罪论处。”

司法适用中需要注意的是,《解释》对掩饰、隐瞒犯罪所得的矿产品及其产生的收益行为未单独规定定罪量刑标准,故应当适用《最高人民法院关于审理掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释[2015]11号,以下简称

《掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪解释》)的规定。对此,有两个问题需要特别注意:(1)《掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪解释》第八条第一款规定:“认定掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪,以上游犯罪事实成立为前提。”据此,对于掩饰、隐瞒犯罪所得的矿产品及其产生收益行为的入罪以非法采矿、破坏性采矿行为构成犯罪为前提。对于上游行为未达到入罪标准的,即使后续的掩饰、隐瞒行为达到入罪标准,也不能认定为犯罪。(2)对于掩饰、隐瞒犯罪所得的矿产品及其产生的收益行为的量刑,特别是升档量刑,应当注意与作为上游犯罪的非法采矿罪、破坏性采矿罪的量刑平衡。

2. 多次实施矿产资源违法犯罪的价值数额累计

《解释》第八条对矿产资源犯罪的价值数额累计规则作了明确,规定:“多次非法采矿、破坏性采矿构成犯罪,依法应当追诉的,或者二年内多次非法采矿、破坏性采矿未经处理的,价值数额累计计算。”根据这一规定,对于矿产资源犯罪的价值数额累计应当区分情况处理:(1)二年内多次非法采矿或者破坏性采矿未经处理的,价值数额累计计算。对于实施非法采矿、破坏性采矿违法行为,每次均未达到定罪量刑标准,如果未经处理的,应当以两年为限进行累计计算,如果累计数额构成犯罪的,则应当依法定罪处罚。(2)多次非法采矿或者破坏性采矿构成犯罪,依法应当追诉的,价值数额累计计算。申言之,此种情形的数额累计不受两年的限制,而应当适用犯罪追诉期限的规定。

3. 单位实施矿产资源犯罪的处理

为了统一裁判尺度,《解释》第九条对单位矿产资源犯罪的定罪量刑标准作了明确。基于严厉矿产资源犯罪、切实保护矿产资源的考虑,《解释》规定对单位实施非法采矿罪、破坏性采矿罪,与自然人犯罪适用统一的定罪量刑标准。

4. 矿产资源犯罪惩治的宽严相济

根据宽严相济刑事政策的要求,《解释》根据矿产资源犯罪的具体情况,实行区别对待,突出惩治重点。其中,第十条规定:“实施非法采矿犯罪,不属于‘情节特别严重’,或者实施破坏性采矿犯罪,行为人系初犯,全部退赃退赔,积极修复环境,并确有悔改表现的,可以认定为犯罪情节轻微,不起诉或者免予刑事处罚。”第十一条规定:“对受雇佣为非法采矿、破坏性采矿犯罪提供劳务的人员,除参与利润分成或者领取高额固定工资的以外,一般不以犯罪论处,但曾因非法采矿、破坏性采矿受过处罚的除外。”该两条规定可谓办理矿产资源犯罪案件贯彻宽严相济刑事政策的直接体现,司法适用中应当注意妥善把握。

作者:喻海松,最高人民法院

文章来源:《人民司法(应用)》2017年第4期

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

(2017年2月20日由最高人民法院审判委员会第1710次会议通过,根据2020年12月23日最高人民法院审判委员会第1823次会议通过的《最高人民法院关于修改〈最高人民法院关于在民事审判工作中适用《中华人民共和国工会法》若干问题的解释〉等二十七件民事类司法解释的决定》修正)

为正确审理矿业权纠纷案件,依法保护当事人的合法权益,根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国矿产资源法》《中华人民共和国环境保护法》等法律法规的规定,结合审判实践,制定本解释。

第一条 人民法院审理探矿权、采矿权等矿业权纠纷案件,应当依法保护矿业权流转,维护市场秩序和交易安全,保障矿产资源合理开发利用,促进资源节约与环境保护。

第二条 县级以上人民政府自然资源主管部门作为出让人与受让人签订的矿业权出让合同,除法律、行政法规另有规定的情形外,当事人请求确认自依法成立之日起生效的,人民法院应予支持。

第三条 受让人请求自矿产资源勘查许可证、采矿许可证载明的有效期起始日确认其探矿权、采矿权的,人民法院应予支持。

矿业权出让合同生效后、矿产资源勘查许可证或者采矿许可证颁发前,第三人越界或者以其他方式非法勘查开采,经出让人同意已实际占有勘查作业区或者矿区的受让人,请求第三人承担停止侵害、排除妨碍、赔偿损失等侵权责任的,人民法院应予支

持。

第四条 出让人未按照出让合同的约定移交勘查作业区或者矿区、颁发矿产资源勘查许可证或者采矿许可证,受让人请求解除出让合同的,人民法院应予支持。

受让人勘查开采矿产资源未达到自然资源主管部门批准的矿山地质环境保护与土地复垦方案要求,在自然资源主管部门规定的期限内拒不改正,或者因违反法律法规被吊销矿产资源勘查许可证、采矿许可证,或者未按照出让合同的约定支付矿业权出让价款,出让人解除出让合同的,人民法院应予支持。

第五条 未取得矿产资源勘查许可证、采矿许可证,签订合同将矿产资源交由他人勘查开采的,人民法院应依法认定合同无效。

第六条 矿业权转让合同自依法成立之日起具有法律约束力。矿业权转让申请未经自然资源主管部门批准,受让人请求转让人办理矿业权变更登记手续的,人民法院不予支持。

当事人仅以矿业权转让申请未经自然资源主管部门批准为由请求确认转让合同无效的,人民法院不予支持。

第七条 矿业权转让合同依法成立后,在不具有法定无效情形下,受让人请求转让人履行报批义务或者转让人请求受让人履行协助报批义务的,人民法院应予支持,但法律上或者事实上不具备履行条件的除外。

人民法院可以依据案件事实和受让人的请求,判决受让人代为办理报批手续,转让人应当履行协助义务,并承担由此产生的费用。

第八条 矿业权转让合同依法成立后,转让人无正当理由拒不履行报批义务,受让人请求解除合同、返还已付转让款及利息,并由转让人承担违约责任的,人民法院应予支持。

第九条 矿业权转让合同约定受让人支付全部或者部分转让款后办理报批手续,转让人在办理报批手续前请求受让人先履行付款义务的,人民法院应予支持,但受让人有确切证据证明存在转让人将同一矿业权转让给第三人、矿业权人将被兼并重组等符合民法典第五百二十七条规定情形的除外。

第十条 自然资源主管部门不予批准矿业权转让申请致使矿业权转让合同被解除,受让人请求返还已付转让款及利息,采矿权人请求受让人返还获得的矿产品及收益,或者探矿权人请求受让人返还勘查资料和勘查中回收的矿产品及收益的,人民法院应予支持,但受让人可请求扣除相关的成本费用。

当事人一方对矿业权转让申请未获批准有过错的,应赔偿对方因此受到的损失;双方均有过错的,应当各自承担相应的责任。

第十一条 矿业权转让合同依法成立后、自然资源主管部门批准前,矿业权人又将矿业权转让给第三人并经自然资源主管部门批准、登记,受让人请求解除转让合同、返还已付转让款及利息,并由矿业权人承担违约责任的,人民法院应予支持。

第十二条 当事人请求确认矿业权租赁、承包合同自依法成立之日起生效的,人民法院应予支持。

矿业权租赁、承包合同约定矿业权人仅收取租金、承包费,放弃矿山管理,不履行安全生产、生态环境修复等法定义务,不承担相应法律责任的,人民法院应依法认定合同无效。

第十三条 矿业权人与他人合作进行矿产资源勘查开采所签订的合同,当事人请求确认自依法成立之日起生效的,人民法院应予支持。

合同中有关矿业权转让的条款适用本解释关于矿业权转让合同的规定。

第十四条 矿业权人为担保自己或者他人债务的履行,将矿

业权抵押给债权人的,抵押合同自依法成立之日起生效,但法律、行政法规规定不得抵押的除外。

当事人仅以未经主管部门批准或者登记、备案为由请求确认抵押合同无效的,人民法院不予支持。

第十五条 当事人请求确认矿业权之抵押权自依法登记时设立的,人民法院应予支持。

颁发矿产资源勘查许可证或者采矿许可证的自然资源主管部门根据相关规定办理的矿业权抵押备案手续,视为前款规定的登记。

第十六条 债务人不履行到期债务或者发生当事人约定的实现抵押权的情形,抵押权人依据民事诉讼法第一百九十六条、第一百九十七条规定申请实现抵押权的,人民法院可以拍卖、变卖矿业权或者裁定以矿业权抵债,但矿业权竞买人、受让人应具备相应的资质条件。

第十七条 矿业权抵押期间因抵押人被兼并重组或者矿床被压覆等原因导致矿业权全部或者部分灭失,抵押权人请求就抵押人因此获得的保险金、赔偿金或者补偿金等款项优先受偿或者将该款项予以提存的,人民法院应予支持。

第十八条 当事人约定在自然保护区、风景名胜区、重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域内勘查开采矿产资源,违反法律、行政法规的强制性规定或者损害环境公共利益的,人民法院应依法认定合同无效。

第十九条 因越界勘查开采矿产资源引发的侵权责任纠纷,涉及自然资源主管部门批准的勘查开采范围重复或者界限不清的,人民法院应告知当事人先向自然资源主管部门申请解决。

第二十条 因他人越界勘查开采矿产资源,矿业权人请求侵权人承担停止侵害、排除妨碍、返还财产、赔偿损失等侵权责任

的,人民法院应予支持,但探矿权人请求侵权人返还越界开采的矿产品及收益的除外。

第二十一条 勘查开采矿产资源造成环境污染,或者导致地质灾害、植被毁损等生态破坏,国家规定的机关或者法律规定的组织提起环境公益诉讼的,人民法院应依法予以受理。

国家规定的机关或者法律规定的组织为保护国家利益、环境公共利益提起诉讼的,不影响因同一勘查开采行为受到人身、财产损害的自然人、法人和非法人组织依据民事诉讼法第一百一十九条的规定提起诉讼。

第二十二条 人民法院在审理案件中,发现无证勘查开采,勘查资质、地质资料造假,或者勘查开采未履行生态环境修复义务等违法情形的,可以向有关行政主管部门提出司法建议,由其依法处理;涉嫌犯罪的,依法移送侦查机关处理。

第二十三条 本解释施行后,人民法院尚未审结的一审、二审案件适用本解释规定。本解释施行前已经作出生效裁判的案件,本解释施行后依法再审的,不适用本解释。

最高人民法院关于充分发挥环境资源审判职能作用 依法惩处盗采矿产资源犯罪的意见

法发〔2022〕19号

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计,高度重视和持续推进环境资源保护工作。矿产资源是国家的宝贵财富,是人民群众生产、生活的物质基础,是山水林田湖草沙生命共同体的重要组成部分。盗采矿产资源犯罪不仅破坏国家矿产资源及其管理秩序,妨害矿业健康发展,也极易造成生态环境损害,引发安全事故。为充分发挥人民法院环境资源审判职能作用,依法惩处盗采矿产资源犯罪,切实维护矿产资源和生态环境安全,根据有关法律规定,制定本意见。

一、提高政治站位,准确把握依法惩处盗采矿产资源犯罪的根本要求

1. 坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想,紧紧围绕党和国家工作大局,用最严格制度、最严密法治筑牢维护矿产资源和生态环境安全的司法屏障。坚持以人民为中心,完整、准确、全面贯彻新发展理念,正确认识和把握惩罚犯罪、保护生态与发展经济、保障民生之间的辩证关系,充分发挥司法的规则引领与价值导向功能,服务经济社会高质量发展。

2. 深刻认识盗采矿产资源犯罪的严重社会危害性,准确把握依法打击盗采矿产资源犯罪的形势任务,增强工作责任感和使命感。严格依法审理各类盗采矿产资源案件,紧盯盗采、运输、销赃

等各环节,坚持“全要素、全环节、全链条”标准,确保裁判政治效果、法律效果、社会效果、生态效果相统一。

3. 坚持刑法和刑事诉讼法的基本原则,落实宽严相济刑事政策,依法追究盗采行为人的刑事责任。落实民法典绿色原则及损害担责、全面赔偿原则,注重探索、运用预防性恢复性司法规则,依法认定盗采行为人的民事责任。支持和保障行政机关依法行政、严格执法,切实追究盗采行为人的行政责任。贯彻落实全面追责原则,依法妥善协调盗采行为人的刑事、民事、行政责任。

4. 突出打击重点,保持依法严惩态势。落实常态化开展扫黑除恶专项斗争部署要求,持续依法严惩“沙霸”“矿霸”及其“保护伞”,彻底斩断其利益链条、铲除其滋生土壤。结合环境保护法、长江保护法、黑土地保护法等法律实施,依法严惩在划定生态保护红线区域、大江大河流域、黑土地保护区域以及在禁采区、禁采期实施的盗采矿产资源犯罪。立足维护矿产资源安全与科学开发利用,依法严惩针对战略性稀缺性矿产资源实施的盗采犯罪。

二、正确适用法律,充分发挥依法惩处盗采矿产资源犯罪的职能作用

5. 严格依照刑法第三百四十三条及《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》(以下简称《解释》)的规定,对盗采矿产资源行为定罪量刑。对犯罪分子主观恶性深、人身危险性大,犯罪情节恶劣、后果严重的,坚决依法从严惩处。

6. 正确理解和适用《解释》第二条、第四条第一款、第五条第一款规定,准确把握盗采矿产资源行为入罪的前提条件。对是否构成“未取得采矿许可证”情形,要在综合考量案件具体事实、情节的基础上依法认定。

7. 正确理解和适用《解释》第三条、第四条第二款、第五条第二款规定,对实施盗采矿产资源行为同时构成两种以上“情节严重”或者“情节特别严重”情形的,要综合考虑各情节,精准量刑。对在河道管理范围、海域实施盗采砂石行为的,要充分关注和考虑其危害堤防安全、航道畅通、通航安全或者造成岸线破坏等因素。

8. 充分关注和考虑实施盗采矿产资源行为对生态环境的影响,加强生态环境保护力度。对具有破坏生态环境情节但非依据生态环境损害严重程度确定法定刑幅度的,要酌情从重处罚。盗采行为人积极修复生态环境、赔偿损失的,可以依法从轻或者减轻处罚;符合《解释》第十条规定的,可以免予刑事处罚。

9. 正确理解和适用《解释》第十三条规定,准确把握矿产品价值认定规则。为获取非法利益而对矿产品进行加工、保管、运输的,其成本支出一般不从销赃数额中扣除。销赃数额与评估、鉴定的矿产品价值不一致的,要结合案件的具体事实、情节作出合理认定。

10. 依法用足用好罚金刑,提高盗采矿产资源犯罪成本,要综合考虑矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值、生态环境损害程度、社会影响等情节决定罚金数额。法律、行政法规对同类盗采矿产资源行为行政罚款标准有规定的,决定罚金数额时可以参照行政罚款标准。盗采行为人就同一事实已经支付了生态环境损害赔偿金、修复费用的,决定罚金数额时可予酌情考虑,但不能直接抵扣。

11. 准确理解和把握刑法第七十二条规定,依法正确适用缓刑。对盗采矿产资源犯罪分子具有“涉黑”“涉恶”或者属于“沙霸”“矿霸”,曾因非法采矿或者破坏性采矿受过刑事处罚,与国家工作人员相互勾结实施犯罪或者以行贿等非法手段逃避监管,毁

灭、伪造、隐藏证据或者转移财产逃避责任,或者数罪并罚等情形的,要从严把握缓刑适用。依法宣告缓刑的,可以根据犯罪情况,同时禁止犯罪分子在缓刑考验期限内从事与开采矿产资源有关的特定活动。

12. 准确理解和把握法律关于共同犯罪的规定,对明知他人盗采矿产资源,而为其提供重要资金、工具、技术、单据、证明、手续等便利条件或者居间联络,结合全案证据可以认定为形成通谋的,以共同犯罪论处。

13. 正确理解和适用《解释》第十二条规定,加强涉案财物处置力度。对盗采矿产资源犯罪的违法所得及其收益,用于盗采矿产资源犯罪的专门工具和供犯罪所用的本人财物,坚决依法追缴、责令退赔或者没收。对在盗采、运输、销赃等环节使用的机械设备、车辆、船舶等大型工具,要综合考虑案件的具体事实、情节及工具的属性、权属等因素,依法妥善认定是否用于盗采矿产资源犯罪的专门工具。

14. 依法妥善审理国家规定的机关或者法律规定的组织提起的生态环境保护附带民事公益诉讼,综合考虑盗采行为人的刑事责任与民事责任。既要依法全面追责,又要关注盗采行为人的担责能力,保证裁判的有效执行。鼓励根据不同环境要素的修复需求,依法适用劳务代偿、补种复绿、替代修复等多种修复责任承担方式,以及代履行、公益信托等执行方式。支持各方依法达成调解协议,鼓励盗采行为人主动、及时承担民事责任。

三、坚持多措并举,健全完善有效惩治盗采矿产资源犯罪的制度机制

15. 完善环境资源审判刑事、民事、行政审判职能“三合一”体制,综合运用刑事、民事、行政法律手段惩治盗采矿产资源犯罪,形成组合拳。推进以湿地、森林、海洋等生态系统,或者以国家公

园、自然保护区等生态功能区为单位的环境资源案件跨行政区划集中管辖,推广人民法院之间协商联动合作模式,努力实现一体化司法保护和法律统一适用。全面加强队伍专业能力建设,努力培养既精通法律法规又熟悉相关领域知识的专家型法官,不断提升环境资源审判能力水平。

16. 加强与纪检监察机关、检察机关、公安机关、行政主管部门的协作配合,推动构建专业咨询和信息互通渠道,建立健全打击盗采矿产资源行政执法与刑事司法衔接长效工作机制,有效解决专业性问题评估、鉴定,涉案物品保管、移送和处理,案件信息共享等问题。依法延伸审判职能,积极参与综合治理工作,对审判中发现的违法犯罪线索、监管疏漏等问题,及时向有关单位移送、通报,必要时发送司法建议,形成有效惩治合力。

17. 因应信息化发展趋势,以人工智能、大数据、区块链为依托,促进信息技术与执法办案、调查研究深度融合,提升环境资源审判的便捷性、高效性和透明度。加速建设全国环境资源审判信息平台,构建上下贯通、横向联通的全国环境资源审判“一张网”,为实现及时、精准惩处和预防盗采矿产资源犯罪提供科技支持。

18. 落实人民陪审员参加盗采矿产资源社会影响重大的案件和公益诉讼案件审理的制度要求,积极发挥专业人员在专业事实查明中的作用,充分保障人民群众知情权、参与权和监督权。着力提升巡回审判、典型案例发布等制度机制的普法功能,深入开展法治宣传和以案释法工作,积极营造依法严惩盗采矿产资源犯罪的社会氛围,引导人民群众增强环境资源保护法治意识,共建天蓝、地绿、水清的美丽家园。

《关于充分发挥环境资源审判职能作用 依法惩处盗采矿产资源犯罪的意见》的理解与适用

摘 要:为充分发挥人民法院环境资源审判职能作用,依法惩处盗采矿产资源犯罪,切实维护矿产资源和生态环境安全,最高人民法院印发了《关于充分发挥环境资源审判职能作用依法惩处盗采矿产资源犯罪的意见》。《意见》坚持依法从严惩治犯罪的政策取向,坚持贯彻新发展理念和最严法治观,坚持深度融合刑事司法审判与生态环境保护原则理念,坚持公众参与和多元共治理念。《意见》就准确把握打击犯罪总体要求、正确适用法律追究法律责任、健全完善相关制度机制等作出规定。

关键词:盗采矿产资源 生态环境保护 环境资源审判

为充分发挥人民法院环境资源审判职能作用,依法惩处盗采矿产资源犯罪,切实维护矿产资源和生态环境安全,根据刑法、刑事诉讼法、民法典、矿产资源法、水法、长江保护法的有关规定,结合审判实践,最高人民法院印发了《关于充分发挥环境资源审判职能作用依法惩处盗采矿产资源犯罪的意见》(以下简称《意见》)。为便于司法实践中正确理解和适用,现就《意见》的制定背景、起草原则和主要内容介绍如下。

一、《意见》的制定背景

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计,高度重视和持续推进环境资源保护工作。矿产资源是人民群众生产、生活的物质基

础,是山水林田湖草沙生命共同体的重要组成部分。矿产资源法明确规定,矿产资源属于国家所有,勘查、开采矿产资源,必须依法分别申请、经批准取得探矿权、采矿权,并办理登记,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏矿产资源。习近平总书记指出,要加强矿产资源勘查、保护、合理开发,提高矿产资源勘查合理开采和综合利用水平。

1997年刑法第343条规定了非法采矿罪和破坏性采矿罪,2011年刑法修正案(八)进一步完善了非法采矿罪的规定。2016年最高人民法院、最高人民检察院发布《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》(法释〔2016〕25号,以下简称《解释》),体现了从严惩治的政策取向,并将生态环境损害因素纳入考量范围,针对非法采矿罪根据造成生态环境损害的程度设置了定罪量刑标准,对有效保护矿产资源和生态环境发挥了重要作用。实践中,对盗采矿产资源行为(以下简称盗采行为)一般以非法采矿罪定罪处罚。

2014年最高人民法院环境资源审判庭成立,开展环境资源刑事、民事、行政“三合一”归口审判模式探索。2021年12月,最高人民法院将刑法第6章第6节“破坏环境资源保护罪”案件的审理、审判指导及其相关职能划归环境资源审判庭行使,实现了环境资源审判刑事、民事、行政审判职能“三合一”。截止2022年6月底,全国31个省市区高级人民法院及新疆生产建设兵团分院中已有31家设立了环境资源审判机构,其中28家实行环境资源刑事、民事、行政案件“三合一”或者包含执行在内的“四合一”归口审判模式。该项改革,为进一步提升对矿产资源和生态环境的司法保护水平,提供了重要制度保障。

但近年来,受国内国际多种因素影响,盗采矿产资源违法犯罪活动出现了反弹迹象,盗采行为造成矿产资源和生态环境双重

损害乃至危及防洪安全、耕地保护等多重损害的问题较为突出。2022年初,最高人民法院根据工作需要启动了《意见》起草工作。最高人民法院环境资源审判庭在全国法院范围内调研了近年来办理非法采矿、破坏性采矿案件情况(因疫情原因,采取了书面调研方式),同时征集了相关典型案例。在充分掌握盗采矿产资源案件审判情况的基础上,经过充分研究、讨论形成征求意见稿,分别征求最高人民检察院、公安部、自然资源部、水利部等中央有关单位的意见,以及部分高级人民法院、最高人民法院有关庭室的意见。在充分吸收、采纳各单位反馈意见的基础上,形成送审稿。2022年6月2日,最高人民法院审判委员会刑事审判专业委员会第428次会议审议通过了《意见》。

二、《意见》的起草原则

《意见》起草制定过程中,最高人民法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平生态文明思想和习近平法治思想,坚持问题导向,深入研究惩治盗采矿产资源犯罪对策,着力完善审判规则和工作机制,推动对环境资源的科学保护和合理利用。

一是坚持依法从严惩治犯罪的政策取向。矿产资源属于不可再生资源,处于持续递减的消耗之中。盗采矿产资源犯罪不仅严重破坏矿产资源,妨害社会管理秩序和矿业健康发展,也极易严重破坏生态环境,给生态文明建设造成严峻挑战。因此,对盗采矿产资源犯罪刑事政策的基本取向应当是从严惩治,当然,这并非意味着对矿产资源犯罪一律从重,仍然应当依法区分情况,突出惩治重点,充分发挥刑罚的威慑和教育功能。《意见》第5条明确,对犯罪分子主观恶性深、人身危险性大、犯罪情节恶劣、后果严重的,坚决依法从严惩处。《意见》第4条专门规定了依法严惩的重点;《意见》第2条规定紧盯盗采、运输、销赃等各环节,坚

持“全要素、全环节、全链条”标准;《意见》第3条规定贯彻落实全面追责原则,从不同角度强调了从严要求。此外,《意见》作为司法指导性文件,严格在现行法律及司法解释规定范围之内提出惩治盗采矿产资源犯罪对策,不创设新的法律适用规则。

二是坚持贯彻新发展理念和最严法治观。矿产资源具有经济和生态双重属性,保护矿产资源、严惩盗采矿产资源犯罪的根本目的是要使矿产资源得到合理开发和持续利用,更好地服务于中华民族永续发展。人民法院作为国家的审判机关和重要政治机关,始终紧紧围绕党和国家工作大局,坚持以人民为中心,完整、准确、全面贯彻新发展理念,正确认识和把握惩罚犯罪、保护生态与发展经济、保障民生之间的辩证关系。坚持保护优先、预防为主,切实用最严格制度、最严密法治筑牢维护矿产资源和生态环境安全的司法屏障,充分发挥司法的规则引领与价值导向功能,落实好习近平总书记关于“站在人与自然和谐共生的高度来谋划经济社会发展”的要求。这些内容和要求,在《意见》第1条至第3条中有明确规定。

三是坚持深度融合刑事司法审判与生态环境保护原则理念。突出发挥环境资源刑事审判职能作用的主线,重申严格遵守罪刑法定、罪刑相适应、法律面前人人平等、疑罪从无、证据裁判等刑法和刑事诉讼法的基本原则,坚定不移贯彻落实宽严相济刑事政策。同时发挥环境资源审判“三合一”优势,综合运用刑事、民事、行政法律手段惩治盗采矿产资源犯罪,依法妥善协调盗采行为人的刑事、民事、行政责任。尤其是落实民法典绿色原则及损害担责、全面赔偿原则,注重探索、运用预防性恢复性司法规则,加强对生态环境的有效保护。这些内容和要求,《意见》第3条、第15条等条文中明确规定。

四是坚持公众参与和多元共治理念。依法惩处和有效预防

盗采矿产资源犯罪,整治矿产资源领域存在的突出问题,需要全社会共同行动。人民法院在严格依法审理盗采矿产资源各类案件的同时,还应着眼建立健全和有效执行相关制度机制,推动综合治理、源头治理,切实形成打击盗采矿产资源犯罪的合力。这些内容和要求,《意见》第三部分有具体规定。

三、《意见》的主要内容

《意见》共分三大部分 18 条。第一部分提高政治站位,准确把握依法惩处盗采矿产资源犯罪的根本要求,共 4 条,是《意见》的总纲;第二部分正确适用法律,充分发挥依法惩处盗采矿产资源犯罪的职能作用,共 10 条,针对审判实践中存在的突出问题提出具体指导意见,是《意见》的重点;第三部分坚持多措并举,健全完善有效惩治盗采矿产资源犯罪的制度机制,共 4 条,提出了相关工作要求。

(一)关于未取得采矿许可证的认定

未取得采矿许可证是盗采行为入罪的前提条件,《解释》第 2 条明确规定了无许可证,许可证被注销、吊销、撤销,超越许可证规定的矿区范围或者开采范围,超出许可证规定的矿种(共生、伴生矿种除外)和其他未取得许可证的情形。《解释》第 4 条第 1 款、第 5 条第 1 款对“采矿许可证”作扩大解释,将开采河砂需要申请的采矿许可证、河道采砂许可证和开采海砂需要申请的采矿许可证、海砂开采海域使用权证均涵括在内。实践中,某些未持有合法有效许可证的开采矿产资源行为,能否认定为刑法第 343 条规定的“未取得采矿许可证而擅自采矿”,往往存在较大争议,比如,有的属于“超期开采”即采矿许可证到期后继续开采,有的属于“超量开采”即超出采矿许可证规定的额度开采,有的属于“以探代采”即以探矿(已取得探矿许可证)为名行采矿之实,有的属于“借证开采”即挂靠、租借他人采矿许可证实施开采,有的属

于“边采边办证”即经当地政府默许甚至鼓励(发包、招标)先行采矿再办许可证。征求意见过程中,有一些单位建议对《意见》第6条尽量作细化规定,对前述行为是否属于“未取得采矿许可证”情形予以明确。经研究认为,前述行为的具体情形及其原因十分复杂,目前尚不具备作出一般性认定规则的条件,且《意见》不能突破《解释》作出新的规定。因此,《意见》第6条仅作出原则性规定,即对是否构成“未取得采矿许可证”情形,要在综合考量案件具体事实、情节的基础上依法认定。具体可从以下几点把握:一是坚持主客观相统一原则,在个案中具体把握行为的社会危害性,避免“一刀切”,既要防止放纵犯罪,也要防止扩大打击面。比如,对“超量开采”的,可以结合超出核定开采额度的比例、为获取采矿权缴纳的费用、超量开采获利的数额等情节认定,对明显超出核定开采数量、非法获利巨大、社会危害性严重的,其超量开采的部分应当认定为构成“未取得采矿许可证”情形。二是全面考量案件具体事实、情节,既要坚持从严打击犯罪,也要充分考虑对被告人有利的因素。比如,对“超期开采”的,可以根据行为人是否已按照法定期限和程序申请办理延续登记手续、未申请办理延续登记手续是否有正当理由、登记管理机关是否明确告知不予办理、有关主管机关是否作出责令停止开采决定、登记管理机关是否补办延续登记手续等情节认定。对于行为人主观故意和行为社会危害性明显的,可以依照《解释》第2条第5项规定处理;对已经被行政主管部门吊销许可证的,可以认定为《解释》第2条第2项规定的情形。三是依法审查和运用技术性证据,积极发挥专业人员在专业事实查明中的作用。比如,对“共生、伴生矿种”的认定,属于重要的专门性问题,参照《解释》第14条规定,应当依据省级以上行政主管部门出具的报告,并结合其他证据作出认定,必要时可以要求相关技术人员出庭作证,而不宜由法院直接

作出判断,更不能滥用有利于被告原则。四是准确把握《解释》第2条规定,不能任意扩大解释。《解释》第2条各项中使用“许可证”而非“采矿许可证作”的表述方式,主要是考虑到与第4条第1款、第5条第1款的衔接协调,并非对“采矿许可证”作出其他扩大解释,尤其不能混淆采矿许可证和探矿许可证。比如,对“以探代采”的,不能仅因行为人取得探矿许可证而认为不符合《解释》第2条的情形。

(二)关于多种法定量刑情节的把握

刑法修正案(八)将非法采矿罪由以“造成矿产资源破坏”为入罪标准的结果犯,修改为以“情节严重”为入罪标准的情节犯。根据《解释》第3条、第4条第2款、第5条第2款规定,“情节严重”有多种判断标准,包括开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值、二年内因非法采矿受过两次以上行政处罚、造成生态环境严重损害、危害河道防洪安全、造成海岸线严重破坏等;“情节特别严重”也有开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值、造成生态环境特别严重损害等判断标准。实践中,同一盗采行为经常具有两种或者两种以上“情节严重”或者“情节特别严重”的情形,比如在河道管理范围内盗采砂石的,可能同时符合开采的矿产品价值、造成生态环境损害、危害河道防洪安全和二年内因非法采矿受过两次以上行政处罚等判断标准。应该说,每一种情形都从不同角度反映了盗采行为的社会危害性,与盗采行为人的罪责大小直接相关。但一些案件中反映出“唯价值论”倾向,只注重依据盗采的矿产品价值定罪量刑,对其他法定量刑情节考虑不充分。因此,《意见》第7条强调要综合考虑各情节,精准量刑。具体可从以下两方面把握:一方面,要全面考量各种法定量刑情节,以最严重的情节确定法定刑幅度和基准刑,将其他情节作为从重从严惩处因素;另一方面,综合考量多种“情节严

重”情形后,不能直接升档为“情节特别严重”。

此外,《意见》第7条单独强调,对在河道管理范围、海域实施盗采砂石行为的,要充分关注和考虑其危害堤防安全、航道畅通、通航安全或者造成岸线破坏等因素。主要是基于两点考虑:一是据不完全统计,近年来盗采砂石类案件在非法采矿刑事案件中一直占比很高,盗采江河砂石、盗采海砂犯罪比较突出,非法采砂损害河床、改变河势、破坏堤防、破坏海岸线现象屡见不鲜,对防洪、供水、航运和重要基础设施安全造成不利影响,有必要加大惩处和警示力度。《意见》起草过程中,水利部建议规定“安全影响因素作为非法采矿罪定罪量刑标准和酌定量刑因素的相关表述”,我们对此予以吸纳。二是在盗采矿产资源案件中,造成生态环境损害或者严重损害的情形也很常见,但考虑到生态环境损害鉴定、生态环境保护等问题更具特殊性,故另用一条规定。

(三)关于加强生态环境司法保护

盗采矿产资源犯罪往往采取高强度、破坏性方法,对植被、山体、水土等生态环境造成严重损害,甚至导致严重地质灾害。充分发挥人民法院环境资源审判职能作用,在依法惩处盗采矿产资源犯罪的同时加强生态环境司法保护,是《意见》的重点也是亮点。

一方面,《意见》强调盗采行为人对造成的生态环境损害,要切实承担相应的刑事责任。首先是《意见》第4条,明确将在划定生态保护红线区域、大江大河流域、黑土地保护区域以及在禁采区、禁采期实施的盗采矿产资源犯罪,列为打击重点。这主要是考虑到上述区域环境资源的重要性或者脆弱性,环境保护法、长江保护法、黑土地保护法等法律分别提出了加强保护的要求。其次是《意见》第8条,明确对具有破坏生态环境情节但非依据生态环境损害严重程度确定法定刑幅度的,要酌情从重处罚。这主要

是考虑到,《解释》虽然将“造成生态环境严重损害”和“造成生态环境特别严重损害”单独作为入罪和升档量刑的标准,但由于生态环境损害鉴定不确定因素多、各地差异大、费用高等原因,实践中很少单独据以定罪量刑。在很多案件中,既然依据其他标准足以定罪量刑,也就不再鉴定、评估生态环境损害,甚至对生态环境因素未予必要的考量,不利于精准量刑。鉴于此,如果现有条件难以准确查证造成的生态环境损害程度,也可以矿产品价值等标准为主定罪或者升档量刑,将造成的生态环境损害作为从严从重惩处因素,确保让盗采行为人对生态环境损害后果承担刑事责任。最后《意见》第9条,明确决定罚金数额时,也要考虑生态环境损害程度。这主要是考虑从经济角度增强刑事处罚效果,有效发挥罚金限制、消灭再犯条件的功能,以加强生态环境司法保护。

另一方面,《意见》强调盗采行为人对造成的生态环境损害,要切实承担相应的民事责任。首先是《意见》第3条,强调落实民法典绿色原则及损害担责、全面赔偿原则,注重探索、运用预防性恢复性司法规则,依法认定盗采行为人的民事责任。这是环境资源审判的突出特点和重要理念。其次是《意见》第8条,规定盗采行为人积极修复生态环境、赔偿损失的,可以依法从轻或者减轻处罚;符合《解释》第10条规定的,可以免予刑事处罚。这主要是考虑到,生态环境被破坏影响是多方面的,恢复越及时越有利,应当鼓励盗采行为人积极履行生态环境修复义务,这也是预防性恢复性司法规则的具体体现。对此,《意见》第14条延伸规定,审理刑事附带民事公益诉讼案件时,支持各方依法达成调解协议,鼓励盗采行为人主动、及时承担民事责任。需要注意的是,在盗采矿产资源刑事案件中乃至全部破坏环境资源保护刑事案件中,主动修复生态环境、赔偿损失是非常重要的酌定从轻处罚情节,其对量刑的影响不亚于法定从轻处罚情节,应当准确把握。当然,

也不能不加区分一律从轻、突破底线从轻。最后是《意见》第14条,规定综合考虑盗采行为人的刑事责任与民事责任,既要依法全面追责,又要关注盗采行为人的担责能力,保证裁判的有效执行。这主要是考虑到,一味强调从严惩处、全面担责未必能够起到惩治实效,过度追责有损司法公正,不能执行的裁判有损司法公信,因此要避免“苛责”和“空判”。该条进一步规定,鼓励根据不同环境要素的修复需求,依法适用劳务代偿、补种复绿、替代修复等多种修复责任承担方式,以及代履行、公益信托等执行方式。其主旨也是在于提升裁判可执行性和生态环境保护实效。

(四)关于矿产品价值认定规则的把握

实践中,开采的矿产品价值是认定非法采矿“情节严重”或者“情节特别严重”最主要、最常用的依据。根据《解释》第13条规定,矿产品价值一般根据销赃数额认定,无销赃数额、销赃数额难以查证、根据销赃数额认定明显不合理的,根据矿产品价格和数量认定;矿产品价值难以确定的,依据符合条件的机构出具的报告并结合其他证据认定。实施盗采矿产资源犯罪,往往需要投入大量人力、机械设备作业,有的长距离运输,有的加工成成品或者半成品后销售,有的形成采、运、储、销“一条龙”产业链条,支付的相关费用最终摊入销赃价格。对于这些“成本支出”应否从销赃数额中扣除,实践中存在争议。经研究认为,盗采矿产资源犯罪属于贪利型犯罪,最终目的是销赃获利,盗采、运输、销赃等各环节原则上应视为一个整体,而成本投入恰恰能够从另一个角度体现犯罪的社会危害程度。一般而言,盗采犯意越坚决、盗采规模越大、盗采链条越完整,成本投入也就越多。因此,《意见》第9条规定,为获取非法利益而对矿产品进行加工、保管、运输的,其成本支出一般不从销赃数额中扣除。当然,个别特殊情况,比如矿产品附加值畸高,可能导致罚过于罪的,也可以按照《解释》第13

条关于“明显不合理”的规则处理。此外,在一些盗采矿产资源刑事案件中,既能够查清销赃数额,也委托符合条件的机构就开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值进行了评估、鉴定,而评估、鉴定价格与销赃价格或者销赃数额差距较大,对此应优先采用哪个认定依据,实践中也存在争议。经研究认为,《解释》第13条规定的矿产品价值认定规则并不具有强制性,采用哪个认定依据,根本上还是要遵循罪责刑相适应原则,确保罚当其罪,既不能机械地认为按销赃数额认定优先,也不能一味“就高”认定。因此,《意见》第9条规定,销赃数额与评估、鉴定的矿产品价值不一致的,要结合案件的具体事实、情节作出合理认定。当然,依据符合条件的机构出具的评估、鉴定进行认定的,也要结合其他证据,不能简单地“以鉴代审”。

(五)关于加强经济制裁力度

首先是加强罚金刑适用。罚金刑在弥补矿产资源损失、增强刑事处罚效果、提高犯罪成本、剥夺再犯能力等方面,能够发挥不可替代的重要作用。刑法对非法采矿罪规定“并处或者单处罚金”“并处罚金”,对破坏性采矿罪规定“并处罚金”,属于不定限额制罚金,由人民法院在具体案件中行使自由裁量权来确定罚金数额。当然,这并不意味着可以随意决定罚金数额。《意见》起草过程中,对盗采矿产资源犯罪适用罚金缺乏统一的标准或者规则容易造成同罪异罚的反映强烈,也有不少意见提出实际掌握的罚金标准过低导致犯罪成本低,还有建议最高人民法院制定罚金的比例或者幅度。经研究认为,罚金的比例或者幅度问题超出了司法指导性文件的立法权限,不能在《意见》中直接规定。刑法第52条规定,判处罚金,应当根据犯罪情节决定罚金数额。这里的“犯罪情节”包括犯罪后果、犯罪对象、违法所得、犯罪手段、犯罪动机和目的等。一般来说,非法获利的数额大、情节严重的,罚金应当

多些;反之,则应当少些。当然,也要综合考虑犯罪分子或者犯罪单位的实际担负能力,既要考虑刑罚的惩戒效果,又要考虑裁判的执行效果。在盗采矿产资源刑事案件中,开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值、生态环境损害程度、社会影响等是体现犯罪情节严重程度的主要因素,特别是在盗采行为造成的矿产资源损失远大于追缴没收的违法所得、造成生态环境损害而未提起民事公益诉讼等情况下,更应当充分考虑前述情节,原则上要提高罚金数额,以弥补矿产资源和生态环境损失,提高犯罪成本。因此,《意见》第10条规定,依法用足用好罚金刑,提高盗采矿产资源犯罪成本,要综合考虑矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值、生态环境损害程度、社会影响等情节决定罚金数额。

其次是注意刑事处罚与行政处罚相协调。2021年长江保护法施行,该法第91条规定了对非法采砂的行政罚款标准,以十万元为界,非法采砂货值超过十万元的,处货值金额二倍以上二十倍以下罚款;不足十万元的,处二十万元以上二百万元以下罚款。而根据《解释》第3条的规定,实施非法采矿,开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在十万元至三十万元以上的,或者在禁采区、禁采期内采矿,开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在五万元至十五万元以上的,构成非法采矿罪;数额达到前述标准五倍以上的,构成情节特别严重,升档量刑。据此有意见提出,对在长江盗采江砂行为的行政处罚与刑事处罚衔接不畅,根据行政处罚法第27条第1款规定,刑事处罚优先于行政处罚,行政机关对违法行为涉嫌犯罪的应当及时移送司法机关,故长江保护法对非法采砂货值金额十万元以上的处罚规定仅在少数省份有适用空间,高额罚款或严格处罚流于形式,有悖于立法本意。而且,对于接近入罪数额的非法采砂而言,刑事处罚有可能适用缓刑或者单处罚金,罚金数额一般也达不到长江保护法

的罚款力度,刑事处罚与行政处罚打击力度“倒挂”。当行政违法成本远高于刑事犯罪时,可能刺激行为人铤而走险,宁愿接受刑事处罚而不愿意接受行政处罚。经研究认为,其一,对非法采砂准确定罪量刑,应当根据具体的犯罪事实、性质、情节和对社会危害程度,不能仅考虑采砂价值因素。即便采砂价值达到入罪数额标准,但符合《解释》第10条规定的,可以认定为犯罪情节轻微,不起诉或者免予刑事处罚。但这种情况下,依法应当追究行政责任的,仍要移送有关主管机关处理。且《解释》第15条授权各省、自治区、直辖市根据本地区实际情况,确定本地区执行的入罪数额标准。故长江保护法对非法采砂规定的行政罚款标准,有其适用空间,不会被“架空”。其二,刑事处罚与行政处罚有着本质区别。就非法采砂而言,刑事处罚一般要对犯罪分子判处自由刑并处罚金,即便适用缓刑也会留下犯罪前科,违法所得和犯罪工具同样要被没收、追缴,其总体制裁力度远大于行政处罚,不能简单地就罚金与罚款数额进行对比,所谓打击力度“倒挂”是不成立的。至于对“行为人宁愿接受刑事处罚”的担忧,尚未发现相关实例。但是,长江保护法规定的行政罚款标准与《解释》规定的入罪标准存在交叉是客观存在的,审判实践中应当予以充分关注,保持相互协调,保证对法律及司法解释全面正确贯彻执行。因此,《意见》第10条规定,法律、行政法规对同类盗采行为行政罚款标准有规定的,决定罚金数额时可以参照行政罚款标准。

再次是准确把握刑事罚金与民事赔偿。盗采行为人缴纳罚金属于承担刑事责任,而支付生态环境损害赔偿金、修复费用属于承担民事责任,即便针对生态环境侵权适用的惩罚性赔偿,亦属于民事责任范畴,故不能相互抵扣。行为人承担了民事责任原则上不影响其承担刑事责任,但就同一事实承担财产性责任而言,刑事与民事应当保持协调、适度,以保障裁判的公正性和可执

行性。《最高人民法院关于审理生态环境侵权纠纷案件适用惩罚性赔偿的解释》第10条第2款规定,因同一污染环境、破坏生态行为已经被行政机关给予罚款或者被人民法院处罚金,侵权人主张免除惩罚性赔偿责任的,人民法院不予支持,但在确定惩罚性赔偿金额时可以综合考虑。与此同理,《意见》第10条规定,盗采行为人就同一事实已经支付了生态环境损害赔偿金、修复费用的,决定罚金数额时可予酌情考虑,但不能直接抵扣。

最后是加强涉案财物处理。严格依法处置违法所得、犯罪工具等涉案财物,提高犯罪经济成本,是落实依法从严惩处要求的重要环节。《意见》第13条对此提出明确要求,并就犯罪的专门工具认定问题作出规定。根据刑法第64规定,违禁品和供犯罪所用的本人财物,应当予以没收。《解释》第12条规定“犯罪的专门工具和供犯罪所用的本人财物,应当依法没收”,实质上作了扩大解释。实施盗采矿产资源犯罪往往使用价值较高的大型工具,比如采砂船、运砂船,这些工具的来源和权属关系复杂,有时其价值明显大于盗采的矿产品。据有关部门统计,2021年以来在长江流域查扣非法采砂涉案船舶中,手续齐全船舶占比远大于“三无”船舶。对类似手续齐全船舶的情形,能否认定为犯罪的专门工具或者说认定为犯罪的专门工具是否合理,实践中分歧较大。有意见提出,对盗采矿产资源犯罪分子自有的工具或者假挂靠、长期不作登记、虚假登记等实为盗采矿产资源犯罪分子所有的工具,对所有人明知或者应当知道他人实施盗采矿产资源犯罪而出租、出借的工具,应当认定为犯罪的专门工具。出租人、出借人未经有关部门批准,擅自将工具改装为可运载矿产资源用,或者进行伪装的;出租人、出借人默许盗采矿产资源犯罪分子将工具改装为可运载矿产资源用,或者进行伪装的;因出租、出借工具用于盗采矿产资源受过行政处罚的,又出租、出借给同一犯罪分子或

者同一犯罪团伙使用的；出租人、出借人拒不提供真实的实际使用人信息或者提供虚假的实际使用人信息的，可以认定明知或者应当知道的情形。经研究认为，实践中，实施盗采矿产资源犯罪使用的机械设备、车辆、船舶等大型工具的状况十分复杂，应否认定犯罪的专门工具，各种情形难以全面列举。在具体案件中，主要可以从两个角度考量，一是工具的状态及其与犯罪的关联性，比如工具是否手续齐全，是否为了盗采而进行过非法改装、改造，是否初次用于盗采；二是工具权利人的主观认知及其与犯罪的关联性，比如工具是否为盗采矿产资源犯罪分子所有或者实质上归其支配，工具的权利人是否明知用于盗采，盗采矿产资源犯罪分子与工具的权利人之间是否存在真实的租用、借用关系。依法应当没收的不能“手软”，不应没收的及时返还。因此，《意见》第13条强调，要综合考虑案件的具体事实、情节及工具的属性、权属等因素，依法妥善认定。

（六）关于正确适用缓刑

如何对盗采矿产资源犯罪分子正确适用缓刑，是实践中关注度较高、争议较多的问题之一。据统计，近年来，非法采矿刑事案件对犯罪分子适用缓刑呈逐步上升趋势，且缓刑适用率一直高于同期全国刑事案件缓刑适用率。究其原因，一方面，非法采矿刑事案件一般涉案人员较多、主体复杂，但非法采矿罪法定刑最高为有期徒刑7年，考虑到量刑均衡等因素，需要对部分犯罪分子适用缓刑；另一方面，宽严相济刑事政策贯彻落实越来越深入，非羁押、非监禁处理方式日渐得到认可，全国刑事案件缓刑适用率成上升趋势，非法采矿刑事案件缓刑适用率亦随之提高，而为了激励、引导盗采矿产资源犯罪分子积极承担生态环境修复责任，也需要适用缓刑。有意见提出，适用缓刑过多、过宽不利于打击盗采矿产资源犯罪，在暴利面前不足以形成有效震慑；实践中，一

些案件适用缓刑的效果很不理想,有的犯罪分子甚至在缓刑考验期内再次实施盗采矿产资源犯罪。经研究认为,缓刑是重要的刑罚执行方式,依法适用缓刑是落实宽严相济、实现罪刑相适应的重要方式,应当充分发挥缓刑功能和积极作用。同时也要清醒认识缓刑的“双刃剑”特性,避免适用不当影响刑事处罚效果、放纵犯罪分子。就当前惩治盗采矿产资源犯罪形势任务而言,对犯罪分子适用缓刑应当保持审慎,《意见》第11条就正确适用缓刑提出指导意见。其基本思路是,从严把握刑法第72条规定的缓刑适用条件,而非超越刑法增加不适用缓刑的情形。一方面,明确对盗采矿产资源犯罪分子具有“涉黑”“涉恶”或者属于“沙霸”“矿霸”,曾因非法采矿或者破坏性采矿受过刑事处罚,与国家工作人员相互勾结实施犯罪或者以行贿等非法手段逃避监管,毁灭、伪造、隐藏证据或者转移财产逃避责任,或者数罪并罚等严重、恶劣情形的,一般应认为不符合“犯罪情节较轻”“有悔罪表现”或者“没有再犯罪的危险”的法定条件,故不予适用缓刑。另一方面,考虑到盗采矿产资源犯罪的特点,对于符合缓刑适用条件的,应鼓励依法适用禁止令。

起草过程中,有意见提出“沙霸”“矿霸”法律含义不清晰,建议予以界定。经研究认为,“沙霸”“矿霸”一般是指采取暴力、胁迫等方式抢占矿产资源、排挤竞争对手、抗拒监督管理、打击报复他人(检举、控告、阻止非法开采),对他人的人身财产权利和经济社会秩序造成危害的盗采矿产资源犯罪分子。在“涉黑”“涉恶”的盗采矿产资源刑事案件中,首要分子和主犯一般属于“沙霸”“矿霸”。但“涉黑”“涉恶”的盗采矿产资源犯罪分子与“沙霸”“矿霸”不完全重合,有的案件虽然没有定性为黑恶势力犯罪,但不影响盗采矿产资源的主犯构成“沙霸”“矿霸”;有的“涉黑”“涉恶”刑事案件中,单从盗采矿产资源情节来看,可能“沙霸”“矿霸”的特

征不明显。“沙霸”“矿霸”文义明显、约定俗成,近年来在国家机关的正式文件中经常使用,没有必要在《意见》中界定。

(七)关于帮助型共犯的认定

实践中,一些行为人未直接实施盗采行为,也不是犯罪团伙成员,但在盗采、运输、销赃等环节充当“幕后黄牛”,提供便利条件或者居间联络,比如联系采砂船、运砂船以及出具虚假江砂来源证明,对盗采行为实现或者持续实施起到了实质性帮助作用。对类似情形,应当坚持“全要素、全环节、全链条”标准,坚决依法惩治。对于事前有通谋的,依法以共同犯罪论处;对于事前没有通谋,但事中共谋或者达成默契的,亦可依法以共同犯罪论处。因此,《意见》第12条专门作出了规定。有意见提出,即便双方不存在隶属关系,只要事中存在“心照不宣”的合意即可认定为存在意思联络。还有意见提出,为准确区分盗采矿产资源帮助型共犯与掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益犯罪,应规定以“形成相对固定的产销链条”为限定。经研究认为,任何共同犯罪的认定都应依据法律规定,遵循共同犯罪理论共识。认定共同犯罪的关键在于,主观上行为人之间存在意思联络,客观上帮助行为与本罪犯罪后果之间存在因果关系。所谓心照不宣、相对固定的产销链条均不易把握,可能导致放宽或者收紧共犯主客观标准,增加认定中的分歧。综合考虑,《意见》第12条最终采用了“结合全案证据可以认定为形成通谋”的概括性表述方式。

作者:黄鹏,最高人民法院环境资源审判庭三级高级法官

文章来源:《法律适用》2022年第8期

**山东省高级人民法院
山东省人民检察院
山东省公安厅
关于确定非法采矿罪、破坏性采矿罪
具体数额标准的通知**

鲁高法〔2018〕16 号

全省各级人民法院、人民检察院、公安局，济南铁路运输两级法院、检察院、公安局，省公安厅各直属公安局：

根据《中华人民共和国刑法》和最高人民法院、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》（法释〔2016〕25 号）的规定，结合我省经济社会发展状况，现就我省执行非法采矿罪、破坏性采矿罪的具体数额标准确定如下：

（一）开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在十万元以上的；在国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区采矿，开采国家规定实行保护性开采的特定矿种，或者在禁采区、禁采期内采矿，开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在五万元以上的，应当认定为具有非法采矿罪“情节严重”的情形；

（二）造成矿产资源破坏的价值在五十万元以上，或者造成国家规划矿区、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资源破坏的价值在二十五万元以上的，应当认定为具有破坏性采矿罪“造成矿产资源严重破坏”的情形。

本通知自印发之日起施行。

2018 年 3 月 1 日

人民法院依法惩处盗采矿产资源犯罪典型案例

(2022 年 7 月)

一、张某山等人非法采砂案

【基本案情】

2021 年 3 月至 7 月,被告人张某山、章某晨、李某、丁某等人出资,被告人洪某武、王某宏等人提供采砂船,被告人章某伟、凌某华等人提供运砂船,在未取得采砂许可证的情况下,以采运一体方式,共同在长江安徽铜陵段淡水豚国家级自然保护区河段(长江禁采区)非法采运江砂,共计 46765 吨、价值 2893129 元。被告人马某玉明知是盗采的江砂,仍收购 1700 吨并予以出售。经评估,张某山等人非法采砂造成长江生态环境损害价值 5157476.86 元。

检察机关提起附带民事公益诉讼。

【裁判结果】

江苏省东台市人民法院认为,张某山等 32 名被告人违反矿产资源法的规定,未取得河道采砂许可证,在长江禁采期、禁采区从事采砂活动,均构成非法采矿罪;被告人马某玉明知江砂系盗采而收购,构成掩饰、隐瞒犯罪所得罪。张某山等 14 名被告构成共同侵权,应在各自参与非法采砂数量范围内承担连带赔偿长江生态环境损害的民事责任,其对受损的长江生态环境、渔业资源等直接恢复不具有可行性,可承担生态环境损害费用。张某山曾因犯非法采矿罪被判处刑罚,鲍某文在涉嫌非法采矿犯罪取保候审期间又实施非法采矿,应当承担惩罚性赔偿责任。分别判处张某山等 32 人有期徒刑四年六个月至一年,并处罚金 20 万元至 1.

5 万元;判处马某玉有期徒刑一年六个月,缓刑二年,并处罚金 2 万元;没收各被告人退出的违法所得 178600 元至 300 元不等,没收江砂变卖款 734757 元;张某山等 14 人按照各自参与犯罪部分,对造成的长江生态环境损害 5157476.86 元承担连带赔偿责任,并在国家级媒体上公开赔礼道歉;张某山、鲍某文对造成的长江生态环境损害,分别承担 135445.02 元、12688.88 元惩罚性赔偿责任。该判决已生效。

【典型意义】

长江是中华民族的母亲河,是中华民族发展的重要支撑。盗采江砂不仅破坏长江矿产资源和生态环境,还影响长江水势稳定、防洪和通航安全,具有严重危害性。2021 年 3 月 1 日长江保护法施行,张某山等人“顶风作案”,在长江安徽铜陵段淡水豚国家级自然保护区河段有组织地盗采江砂。该案案情重大、复杂,公安部指定江苏公安机关侦办,最高人民检察院督办,最高人民法院依法指定江苏省东台市人民法院审理。在长江保护法施行一周年之际,东台市人民法院在其黄海湿地环境资源法庭公开开庭审理该案并当庭宣判,各被告人均服判。该案审判贯彻最严法治观,落实宽严相济刑事司法政策和损害担责、全面赔偿原则,依法协调张某山等人应当承担的刑事责任和民事责任,取得了较好的审判效果,体现了江苏法院环境资源“9+1”跨区域审判机制改革成果和专业化审判特色。按照《长三角环境资源司法协作框架协议》约定,江苏法院要将执行到位的生态环境损害赔偿金移交安徽法院,由安徽法院组织实施长江生态环境修复工作。该案是人民法院充分发挥环境资源审判职能作用,结合长江保护法贯彻实施,强化对长江流域生态环境系统保护和一体保护的典型案例。

二、山西某能源投资集团有限公司、陈某志等人非法采煤案

【基本案情】

2015 年上半年至 2018 年 7 月,被告单位山西某能源投资集团有限公司作为黑社会性质组织首要分子被告人陈某志的控制企业,在陈某志的指使下,安排集团下属企业和集团子公司越界进入他人矿区范围开采煤炭,并统一洗选、销售谋取非法利益,为陈某志黑社会性质组织犯罪提供了巨额经济支持。经山西省自然资源厅认定,本案非法越界开采破坏可采煤炭资源总量 655.31 万吨,价值 423679.35 万元。

【裁判结果】

山西省长治市中级人民法院认为,被告单位山西某能源投资集团有限公司、被告人陈某志违反矿产资源法的规定,擅自进入他人矿区范围采矿,均构成非法采矿罪,情节特别严重,判处山西某能源投资集团有限公司罚金 30 亿元;判处陈某志有期徒刑六年,并处罚金 1000 万元,与其他犯罪并罚;追缴、没收违法所得及其收益。宣判后,山西某能源投资集团有限公司、陈某志提出上诉。山西省高级人民法院裁定驳回上诉,维持原判。

【典型意义】

煤炭是 18 世纪以来的主要能源之一,被誉为“黑色金子”“工业食粮”,是关乎国民经济发展、国家能源安全的重要矿产资源。陈某志组织、领导的黑社会性质组织“以矿养黑”,以被告单位为依托越界盗采煤炭,造成矿产资源破坏的价值特别巨大,严重扰乱煤炭市场秩序和社会生活秩序。人民法院针对本案特点,充分考虑罚金刑在增强刑事处罚效果、提高犯罪成本、弥补矿产资源损失等方面的功能,依法从重对被告单位判处罚金、对陈某志等被告人判处自由刑和财产刑。裁判生效后,全案执行财产评估价值累计 193 亿余元,保障了罚金刑执行效果。该案体现了人民法院依法用足从严,坚决惩治“越界开采”“私挖乱采”、彻底“扫黑除恶”

恶”“打财断血”的决心和成效,对能源矿产行业规范生产经营亦具有警示教育作用。

三、张某胜等人非法采石案

【基本案情】

2011年至2016年,以被告人张某胜为首的恶势力团伙为垄断山东省东平县银山镇某村黄河岸堤山体的山石资源,以当地土地复垦项目为幌子,通过挖路、堵路、损毁设备等方式妨碍他人经营,并使用殴打、制造交通事故等手段打压其他经营者,迫使其他经营者向其转让经营权。2014年至2018年,张某胜等人未按项目要求的层高和范围进行土地复垦,在未取得采矿许可证的情况下,使用汽炮、挖掘机开采山石向外销售。其间,张某胜等人对抗执法部门检查,多次随意殴打、恐吓、滋扰表达诉求的群众。经山东省地质矿产勘查开发局核查和东平县价格认证中心认定,张某胜等人非法开采山石共计1149565吨、价值28571125元。经山东黄河水利工程质量检测中心认定,张某胜等人非法采石已经危害到黄河防洪安全。

【裁判结果】

山东省东平县人民法院认为,被告人张某胜等未取得采矿许可证擅自采矿,均构成非法采矿罪,情节特别严重。分别判处张某胜等人有期徒刑五年至四年,并处罚金300万元至10万元,所犯数罪依法并罚;追缴违法所得28571125元。该判决已生效。

【典型意义】

黄河岸堤是黄河防洪的天然屏障,也是黄河流域生态环境的重要组成部分。张某胜等人结成恶势力团伙,以土地复垦项目为幌子,在黄河岸边山体盗采石料,危害黄河防洪安全,破坏黄河流域生态环境。人民法院贯彻落实扫黑除恶专项斗争的部署要求,依法严惩“矿霸”、坚持“打财断血”,从严追究张某胜等人的刑事

责任,并在判决生效后加大财产刑执行力度,全面调查、依法处置该恶势力团伙及其成员的财产,铲除其违法犯罪的经济基础。该案也是人民法院加强黄河流域环境资源保护的典型案例,对惩戒和预防破坏沿黄山体的违法犯罪行为、保护黄河生态环境和行洪安全具有重要意义。

四、谢某俊等人非法开采砂金案

【基本案情】

2011年3月,被告人谢某俊之兄谢某有(另案处理)以给石头峡水电站等地提供砂石料为由,成立了门源县石头峡水电站扎麻图大红沟砂石料场,获得了河道采砂许可证及相关手续,谢某俊为该砂石料场法定代表人。同年5月起,谢某有、谢某俊购置帐篷等物品,租赁机械设备,雇佣冶某某、谢某新、谢某云、谢某硕、马某贵,以采砂石料为幌子,擅自在该砂石料场内采挖国家规定实行保护性开采的砂金,共计170余千克,并将砂金以每克290至300元的价格,分多次出售给马某元。马某元将砂金价款转入谢某有、谢某俊、谢某录的银行账户,共计44599340元。

检察机关提起附带民事公益诉讼,在法院主持下,公益诉讼双方当事人达成调解协议。谢某俊承诺根据非法开采地矿山地质环境综合治理方案的要求履行生态修复义务,并登报向当地牧民赔礼道歉;若不能按期按要求恢复治理,则赔偿治理费用1040668元。

【裁判结果】

青海省门源县人民法院认为,被告人谢某俊违反矿产资源法的规定,以开采砂石料为名擅自采挖砂金,构成非法采矿罪,情节特别严重,判处有期徒刑五年六个月,并处罚金300万元;依法追缴全部违法所得。宣判后,谢某俊提出上诉。青海省海北藏族自治州中级人民法院裁定驳回上诉,维持原判。

【典型意义】

该案盗采地点位于青藏高原东北部边缘,属祁连山国家公园青海省片区。祁连山是黄河流域和河西内陆河流域重要水源产流地,是我国西部重要生态安全屏障,也是我国生物多样性保护优先区域。谢某俊等人以合法的砂石料场和采砂许可证为掩饰,超出许可范围盗采国家实行保护性开采的砂金,不仅给特种矿产资源造成严重损失,也给生态环境造成严重损害。人民法院充分发挥环境资源审判职能作用,加强青藏高原和黄河流域环境资源司法保护,依法严惩谢某俊非法采矿犯罪行为,同时积极运用恢复性司法规则,支持谢某俊主动承担生态修复责任,对引导当地群众增强环境资源保护意识具有重要意义。

五、缪某林、郭某晶非法开采稀土案

【基本案情】

2015年初,被告人缪某林从江西赣州带探矿工人与周某生、张某光一起到江西省黎川县德胜镇某山场探矿,达成了在该山场共同开采稀土矿的口头协议,并约定了赣州股东与黎川股东的分工。周某生、张某光又邀请了朱某清、潘某根参与开采。在没有取得采矿许可证的情况下,缪某林、周某生、张某光等人在该山场擅自开采稀土矿,直到2016年初才停止,产出的稀土绝大部分被缪某林等人出售。其间,被告人郭某晶到该山场负责矿山工人出工记数、发放工资、稀土产出及运出记数等管理性事务,每月领取5000元固定工资。案发前,该非法采矿点被政府有关部门先后捣毁二次。经储量调查和估算,该非法开采区属轻稀土,矿床离子相平均品位0.037%,开采区范围内破坏稀土资源储量(SRE₂O₃)氧化物27吨。经鉴定,矿产资源破坏价值为337.5万元(含税)。案发后,郭某晶到公安机关投案。

案件审理过程中,缪某林、郭某晶为修复生态环境,分别委托

黎川县樟村生态林场在丰戈分场造林约 10 亩,并抚育三年,确保造林成活率 90%以上。

【裁判结果】

江西省黎川县人民法院认为,被告人缪某林、郭某晶违反矿产资源法的规定,未取得采矿许可证擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种,均构成非法采矿罪,情节特别严重。在共同犯罪中,缪某林系主犯,但自愿认罪,可酌情从轻处罚;郭某晶虽受雇佣为盗采稀土犯罪提供劳务,但领取高额固定工资,系从犯,且构成自首,依法减轻处罚。缪某林、郭某晶均能委托造林,主动承担替代性修复生态环境责任,亦可酌情从轻处罚。判处缪某林有期徒刑四年,并处罚金 5 万元;判处郭某晶有期徒刑一年六个月,缓刑二年,并处罚金 3 万元。该判决已生效。周某生、张某光、朱某清、潘某根均已另案判刑。

【典型意义】

稀土是重要的战略性矿产资源,广泛运用于高新技术制造和国防军工产品研发、生产,被称为“工业黄金”。国务院于 1991 年将离子型稀土列为国家实行保护性开采的特定矿种之一。依法严惩盗采稀土犯罪,既是保护矿业生产秩序的需要,更是维护国家战略性矿产资源安全的需要。本案属于跨行政区划非法探矿、采矿,多名犯罪分子内外勾结、分工明确,情节特别严重。人民法院综合考量案件矿产资源和生态环境因素,严格依法追究缪某林、郭某晶的刑事责任,正确落实宽严相济刑事政策,积极贯彻保护优先、损害担责原则,探索运用恢复性司法规则,教育引导二被告人主动承担生态环境修复责任,取得较好的审判效果。

六、宋某友非法采砂案

【基本案情】

2018 年 12 月,被告人宋某友以售砂获利为目的,承包河南

省濮阳市经济技术开发区某村 15 户村民的集体土地。2019 年 1 月至 11 月,在未取得采砂许可证的情况下,宋某友在承包的土地内挖砂,通过胡某、靳某龙等人销售获利。经鉴定,宋某友非法采砂 19955.37 立方米,造成矿产资源破坏价值 518840 元。其间,濮阳市国土资源局经济技术开发区分局对宋某友非法采砂行为进行了查处,给予罚款 65997 元的行政处罚。2020 年 12 月,宋某友到公安机关投案,主动退缴违法所得 3 万元。经评估,涉案土地复垦费用为 342816.72 元,宋某友已缴纳该款项。

检察机关提起附带民事公益诉讼。

【裁判结果】

河南省南乐县人民法院认为,被告人宋某友违反矿产资源法的规定,未取得采矿许可证擅自采砂,情节严重,构成非法采矿罪。宋某友构成自首,依法可以从轻或者减轻处罚。其自愿认罪认罚,主动缴纳生态环境修复费用,依法可以酌情从轻处罚。宋某友被行政主管部门处罚,与本案系同一事实,行政罚款 65997 元予以折抵罚金。宋某友非法采矿破坏生态环境,损害国家和社会公共利益,应当承担民事赔偿责任。判处宋某友有期徒刑一年,并处罚金 6 万元;没收退缴的违法所得 3 万元;赔偿生态修复费用 342816.72 元(已缴纳)。该判决已生效。

【典型意义】

农村土地承包经营应当遵守法律、法规,保护土地资源的合理开发和可持续利用。宋某友承包村民集体土地非法采砂,破坏矿产资源和生态环境。人民法院贯彻落实宽严相济刑事政策、最严法治观和全面追责原则,依法追究宋某友非法采矿刑事责任,依法认定其造成生态环境损害的民事责任,将其主动履行民事责任情形作为刑事处罚酌情从轻情节,明确以其就同一事实缴纳的行政罚款折抵罚金,统筹协调了刑事、民事、行政三种责任。据

悉,该案是由河南省濮阳市纪检监察机关移送司法机关处理的非法采矿系列案件之一,在该系列案中,有12人被移送司法机关,3人受到党政纪处分,体现了人民法院与纪检监察机关、检察机关、公安机关协同联动、多元共治的工作成效。

七、王某等人非法开采泥炭土案

【基本案情】

2018年,被告人王某租用黑龙江省尚志市老街基乡某村村民家耕地83亩。2019年3月起,王某在未向有关部门申请批准的情况下,雇佣挖掘机在租用的耕地里开采泥炭土。同年7月,王某雇佣被告人李某森为其晾晒、看管非法开采的泥炭土,李某森明知泥炭土“来路不正”仍帮王某销售。至2020年3月,王某共销售泥炭土301车、金额2399785元,其中,李某森销售泥炭土12车、金额95000元。尚未销售的3618.6立方米泥炭土被查获。经评估,回填资产价值为86846.40元。2021年,被告人王某伙同被告人马某坤、许某刚、李某森,在黑龙江省五常市沙河子镇某村,租用土地非法开采泥炭土。马某坤、王某共同预谋,四被告人分工配合,于当年2月20日至3月8日,采挖黑土78890.28平方米,获得泥炭土34464立方米、价值718920元。经评估,回填及道路修复资产价值为1898140.80元。黑龙江省尚志市自然资源局、黑龙江省五常市自然资源局提起附带民事诉讼。

【裁判结果】

黑龙江省五常市人民法院认为,被告人王某、马某坤、许某刚、李某森违反矿产资源法的规定,未取得采矿许可擅自开采泥炭土,均构成非法采矿罪,情节特别严重,分别判处有期徒刑七年至五年,并处罚金50万元至15万元;李某森明知泥炭土是犯罪所得而代为销售,又构成掩饰、隐瞒犯罪所得罪,依法并罚;追缴王某、许某刚违法所得;王某等4名被告共同赔偿五常市自然资

源局经济损失 1898140.80 元,王某赔偿尚志市自然资源局经济损失 86846.40 元。宣判后,王某等人提出上诉。黑龙江省哈尔滨市中级人民法院裁定驳回上诉,维持原判。

【典型意义】

黑土地是珍贵的土壤资源,黑土耕地是重要的农业资源和生产要素。王某等人租用他人耕地盗采泥炭土,不仅对珍贵矿产资源造成不可恢复的损害,也严重破坏了黑土地的土壤结构和大面积基本农田,且容易诱发同类犯罪、加剧弃耕现象。人民法院贯彻落实习近平总书记关于“采取有效措施切实把黑土地这个‘耕地中的大熊猫’保护好、利用好”的重要指示精神,坚持上下游犯罪一并惩治,综合运用刑事、民事法律手段,依法从严追究王某等人的刑事责任,依法判决其赔偿经济损失,对震慑盗采黑土犯罪、引导人民群众提高黑土地保护意识具有重要意义。

八、王某章、康某川等人非法采砂案

【基本案情】

被告人王某章、康某川商定盗采海砂,将共有船舶改装成采砂船,另购买船舶改装成具备屯砂、出砂功能的过驳船;雇佣被告人康某杰为船长,被告人康某河、康某强、姜某、康某滨等人为船员,并商定采砂超过 30 船,每多采一船,船员就可以多拿到 1550 元的奖金补贴,拿到的奖金按工资比例划分。2018 年 5 月至 2019 年 1 月,王某章、康某川等人多次驾乘采砂船,到闽江口和西犬岛附近海域盗采海砂,以每吨 6 元至 25 元的价格出售给沙场或海上运砂船。经统计,王某章、康某川等人盗采海砂共计 30 余万吨,除 3000 余吨被公安机关查扣外,均被销售,造成矿产资源破坏价值 319.5 万元。

【裁判结果】

福建省连江县人民法院认为,被告人王某章、康某川等人违

反矿产资源法的规定,未取得采矿许可证擅自开采海砂,均构成非法采矿罪,情节特别严重。在共同犯罪中,王某章、康某川系主犯,分别判处有期徒刑四年并处罚金15万元、有期徒刑三年四个月并处罚金10万元;其他被告人虽受雇佣为盗采海砂犯罪提供劳务,但参与利润分成,系从犯,分别判处有期徒刑一年四个月至十一个月,并处罚金1万元至2000元;没收犯罪所用的船舶。宣判后,王某章、康某川提出上诉。福建省福州市中级人民法院裁定驳回上诉,维持原判。

【典型意义】

海砂在我国分布广泛,是仅次于石油天然气的第二大海洋资源。近年来,建筑市场对砂石需求旺盛,受利益驱使,沿海省份盗采海砂现象日益突出,严重威胁海洋地形地貌和海洋生态。王某章、康某川经精心组织、策划,为盗采海砂而专门改造船舶、雇佣人员,采取连续作业方式,在闽江口等海域盗采海砂,严重破坏海砂资源和海洋生态。人民法院依法认定和区分主犯与受雇人员的责任并予以相应的刑事处罚,依法认定和处理用于犯罪的专门工具船舶,保障了依法严惩盗采矿产资源犯罪的总体效果,落实了宽严相济的刑事政策,体现了人民法院围绕国家海洋战略、以司法审判护航海洋生态文明建设的立场和导向。

九、奇台县某服务部、林某斌非法开采金矿案

【基本案情】

2008年,被告人林某斌收购奇台县某服务部,该服务部名下有青河县喀腊马依勒金矿探矿许可证,林某斌一直在申请办理探矿权的延续手续,但未办理采矿许可证。2015年至2017年,林某斌雇佣杨某启在矿区进行打钻作业,青河县某爆公司进行爆破作业,董某强及其他工人将爆破、破碎后的矿石加工提炼成合质金。林某斌将非法开采、提炼的合质金出售给河南洛阳某黄金冶

炼公司,销售金额共计 15309083.64 元。其间,新疆维吾尔自治区青河县国土资源局于 2015 年 5 月 27 日、2016 年 6 月 16 日、2017 年 6 月 14 日三次对奇台县某服务部作出行政处罚决定,分别罚款 6 万元、5 万元、2 万元。

【裁判结果】

新疆维吾尔自治区青河县人民法院认为,被告单位奇台县某服务部违反矿产资源法的规定,未取得采矿许可证擅自开采黄金;被告人林某斌作为该单位的法定代表人和直接负责的主管人员,具体实施了上述非法开采行为,均构成非法采矿罪,情节特别严重。判处奇台县某服务部罚金 50 万元;判处林某斌有期徒刑四年六个月,并处罚金 15 万元;追缴林某斌的违法所得 15309083.64 元;没收喀腊马依勒金矿矿部电解车间及附属四合院。该判决已生效。

【典型意义】

探矿权与采矿权具有不同的权利属性,从事探矿、采矿活动应分别申办许可证。该案被告单位名下虽有青河县喀腊马依勒金矿探矿许可证,但未申请办理采矿许可证,其在该矿区开采黄金,仍属于“无证开采”。人民法院依法对该被告单位及其主管人员予以刑事处罚,并依法追缴违法所得、依法没收供犯罪所用的单位财产。本案还反映出,虽然行政主管部门多次对被告单位非法采矿行为予以罚款,但未采取进一步管理措施,既未督促其依法申请办理采矿许可证,也未对其整顿、关停、治理,而是简单地“一罚了之”,“以罚代管”问题较为突出。对于被告单位并未缴纳的行政罚款,原审判决在罚金中未予抵扣。该案是人民法院依法惩处盗采矿产资源单位犯罪的代表性案例,在维护当地矿产资源可持续开发利用、督促有关行政主管部门纠正“以罚代管”问题、引导人民群众增强法治意识等方面,均具有重要意义。

十、严某洋、严某虎非法开采鹅卵石案

【基本案情】

2017年4月至12月,被告人严某洋、严某虎在未取得采矿许可证也未经水务行政部门批准的情况下,擅自在贵州省兴义市清水河镇联丰村泥溪河段开采鹅卵石。由严某洋负责召集、联系买主并雇用挖机、货车,由严某虎负责找工人及现场生产、管理、登记等事宜。二被告人将采出的鹅卵石运送至安龙县木咱镇,卖给徐某某用于铺设人工河道,严某洋与徐某某商定以每立方米200元的价格进行结算。二被告人非法开采的鹅卵石共计1146立方米,收到徐某某支付的款项115000元。案发后,二被告人到公安机关投案,严某洋退缴赃款115000元。

【裁判结果】

贵州省兴义市人民法院认为,被告人严某洋、严某虎违反矿产资源法的规定,未取得采矿许可证擅自开采鹅卵石,情节严重,均构成非法采矿罪。二被告人在共同犯罪中分工、合作,均为主犯。二被告人均构成自首,依法可以从轻或者减轻处罚。严某洋犯罪情节较轻,有悔罪表现,依法可以宣告缓刑。判处严某洋有期徒刑十个月,缓刑一年六个月,并处罚金2万元;判处严某虎有期徒刑八个月,并处罚金1.5万元,与其他犯罪并罚;没收违法所得11.5万元。该判决已生效。

【典型意义】

鹅卵石属于非金属矿产,与老百姓一般认识中的“捡鹅卵石”等行为不同,未经许可擅自有组织、大规模地盗采鹅卵石属于犯罪行为,不仅侵犯了国家矿产资源管理制度,导致矿产资源被破坏和无序利用,而且会对河滩地貌产生不利影响,造成地质结构和生态环境被破坏等后果。该案盗采地点位于贵州省兴义市清水河镇泥溪河段、国家级风景区马岭河峡谷旁,当地保留有布依

族百年老屋和石板小道,民俗文化特征明显,留存有红军长征品甸战斗、泥溪河战斗革命遗迹,与马岭河峡谷景区自然景观浑然一体,是独具特色的人文历史资源、红色教育资源和绿色生态资源。人民法院坚持“像保护眼睛一样保护生态资源”理念和宽严相济刑事政策,在严格依法认定二被告人构成犯罪的同时,根据案情总体从宽处理,取得较好效果,在警示非法开采鹅卵石行为、引导当地群众增强法治意识和环保意识、推动矿产资源与“绿水青山”“红色文化”“民俗历史”一体化保护等方面,均具有重要意义。

人民法院依法审理矿业权民事纠纷案件典型案例

(2016年7月12日)

一、孙素贤等三人与玄正军探矿权权属纠纷案

【基本案情】

孙素贤等三人于2004年投资承包奈曼旗青龙山镇向阳所村林地,承包期15年,用于开发铁矿。孙素贤等三人委托玄正军办理勘查许可证,并将委托勘查合同书、林地承包合同书、存款证明、探矿权申请登记书等相关资料及办证资金114万元交付玄正军。2005年12月28日,经内蒙古自治区国土资源厅批准,通辽市国土资源局对奈曼旗青龙山向阳所一带铁矿普查探矿权实行挂牌出让,并予以公告。玄正军将办证资料上孙素贤的名字篡改成自己的名字,并私刻“辽宁省第四地质大队”的公章伪造勘查合同,用孙素贤等三人交给他的办证资金,以奈曼旗北方建筑公司(该公司法定代表人为玄正军)名义竞标,将勘查许可证办至玄正军自己名下;2006年2月13日,内蒙古自治区国土资源厅向玄正军颁发了《矿产资源勘查许可证》。孙素贤等三人提起诉讼,请求:确认案涉《矿产资源勘查许可证》归孙素贤等三人所有。

【裁判结果】

内蒙古自治区通辽市中级人民法院一审认为,玄正军利用孙素贤等三人提供的资金及办证所需资料,篡改名头、制作虚假申报材料,以欺骗手段取得勘查许可证,侵犯了孙素贤等三人的探矿申请权,遂判决案涉《矿产资源勘查许可证》上设立的探矿权为孙素贤等三人所有。内蒙古自治区高级人民法院二审认为,孙素

贤等三人主张玄正军采取伪造资料等方式取得案涉勘查许可权,其应向国土资源主管部门反映情况,由主管部门查清事实后采取措施,也可以依法向人民法院提起行政诉讼,请求撤销玄正军取得的勘查许可证。孙素贤等三人提起的诉讼,不属于民事诉讼范围。二审法院裁定撤销一审判决,驳回孙素贤等三人的起诉。最高人民法院经再审审查认为,探矿权的取得须经国土资源主管部门的许可,此种行政许可具有赋权性质,属行政机关管理职能。在探矿权须经行政许可方能设立、变更或者撤销的情况下,孙素贤等三人请求确认《矿产资源勘查许可证》归其所有,不符合法律规定的民事诉讼受案范围,二审法院裁定驳回起诉,并无不当。

【典型意义】

矿业权兼具民事物权属性和行政许可特性。矿业权的权利行使和救济关涉行政权和司法权的职责分工。探矿权的取得须经国土资源主管部门许可,《矿产资源勘查许可证》的登记、变更等属于国土资源主管部门的行政管理职能。委托人委托他人办理勘查许可证,受托人未忠实履行受托义务,采取欺诈的手段,将勘查许可证办理在自己名下,委托人直接提起民事诉讼,请求确认勘查许可证归其所有,是权利救济渠道的不当选择,人民法院裁定驳回起诉是对行政机关行政管理职能的尊重,准确把握了司法权介入的法定边界。本案情形下,委托人可以利害关系人身份向国土资源主管部门提出撤销申请,并请求对探矿权的归属依法作出处理;也可以依法提起行政诉讼,请求人民法院对国土资源主管部门的具体行政行为进行审查;还可以依据合同向受托人主张违约责任或者民事损害赔偿,实现权利被侵害后的法律救济。

本案涉及行政许可和民事委托申请双重法律关系,当事人可以选择不同的权利救济方式。但值得注意的是,民事诉讼仅可解决矿业权设定基础的民事法律纠纷,不能解决矿业权设定过程中

行政行为的法律效力问题。已经取得的勘查许可证非经依法撤销或者行政审判,人民法院不能以民事判决直接变动行政许可赋权行为。故本案当事人直接提起民事诉讼,请求确认案涉矿产资源勘查许可证归属,要求更改矿业权主体,系权利救济渠道的选择不当。人民法院驳回起诉,让当事人选择最适宜的方式来维护自己的合法权益,既是对行政机关监督管理职能的尊重,也准确把握了司法权介入的法定边界,为司法实务中如何处理矿业权设立环节的物权归属问题,起到了良好的示范作用。

二、傅钦其与仙游县社硎乡人民政府采矿权纠纷案

【基本案情】

2003年1月16日,社硎乡政府与傅钦其签订合同,约定由傅钦其开发仙游县社硎乡塔林顶伊利石矿山。合同签订后,傅钦其依约投资道路等设施并实施探矿行为。2005年1月24日,仙游县政府批准挂牌出让案涉矿山采矿权。2007年7月,仙游县政府将案涉矿山列入禁采范围。傅钦其未能依法取得案涉矿山的采矿许可证。傅钦其提起诉讼,请求社硎乡政府赔偿损失,并支付投资款的资金占用期间利息。

【裁判结果】

福建省莆田市中级人民法院一审查明傅钦其实际投资款153.3561万元,判令社硎乡政府承担50%的赔偿责任。福建省高级人民法院二审认为,社硎乡政府明知自己无权出让辖区内矿产资源,未经有权机关审批以签订承包合同的方式将案涉矿山交由傅钦其开发,所签合同应为无效。案涉矿山已被列为禁采区,不具备办理合法审批手续的可能,由此产生的法律后果应依傅钦其投入资产性质分类处理,其中押金属于社硎乡政府因合同收取的保证金,应直接返还;所修公路位于社硎乡政府辖区范围,属于其获益部分,应按照实际支出折价补偿;其余投资属于履行合同

受到的损失,应按照过错比例承担民事赔偿责任。遂判令社研乡政府返还傅钦其押金和修路支出费用共计 67.0712 万元,对傅钦其 86.2849 万元投资损失承担 80% 的赔偿责任。

【典型意义】

矿产资源归国家所有,国家对矿产资源的勘查、开采实施严格的许可证管理制度。矿业权的出让应由县级以上国土资源主管部门根据法定权限依法进行,乡级政府并非适格的矿业权出让主体。在不拥有矿山勘查、采矿许可证的情况下,乡级政府签订合同擅自将国家所有的矿产资源交由他人勘查、开采,不仅严重侵害国家对矿产资源的所有权,造成矿业权税费流失,而且极易造成矿产资源的乱采滥挖,甚至导致环境污染、生态破坏。对此类合同应给予否定性法律评价。人民法院应在认定合同无效的前提下,区别返还财产和赔偿损失等不同责任方式,在维护矿产资源国家所有权的同时,综合考虑过错因素,保护当事人的合法权益和矿业权流转市场的交易秩序。

三、陈付全与确山县团山矿业开发有限公司采矿权转让合同纠纷案

【基本案情】

2014 年 1 月 15 日,陈付全与团山公司签订采矿权转让协议,约定团山公司将其采矿权作价 360 万元转让给陈付全,并积极配合陈付全办理采矿许可证。合同签订后,陈付全依约付清了全部款项。2014 年 2 月 15 日,团山公司委托陈付全向河南省国土资源厅办理采矿许可证延期手续,并于 2014 年 7 月 21 日办理完毕。嗣后,团山公司拒绝配合陈付全办理采矿权转让的批准、登记手续。陈付全提起诉讼,请求确认采矿权转让协议有效,由团山公司配合陈付全办理采矿权转让手续。

【裁判结果】

河南省确山县人民法院一审认为,采矿权转让协议合法有

效,由陈付全办理采矿权转让相关手续。河南省驻马店市中级人民法院二审认为,陈付全与团山公司就案涉采矿权转让意思表示一致,均在转让协议上签字,该协议已成立。根据国务院《探矿权采矿权转让管理办法》的规定,采矿权转让应报请国土资源主管部门审批,转让合同自批准之日起生效。案涉采矿权转让协议成立后,双方当事人在协议中约定的报批义务条款即具有法律效力,团山公司未依约办理报批手续,有违诚实信用原则。根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国合同法〉若干问题的解释(二)》第八条的规定,人民法院可根据案件具体情况和相对人的请求,判决相对人自己办理有关手续。二审法院判决采矿权转让协议成立,由陈付全办理采矿权转让相关手续。

【典型意义】

对矿业权的转让进行审批,是国家规范矿业权有序流转,实现矿产资源科学保护、合理开发的重要制度。矿业权转让合同未经国土资源主管部门批准并办理矿业权变更登记手续,不发生矿业权物权变动的效力,但应确认转让合同中的报批义务条款自合同成立时起即具有法律效力,报批义务人应依约履行。在转让合同不具有法定无效情形且报批义务具备履行条件的情况下,相对人有权请求报批义务人履行报批义务;人民法院依据案件事实和相对人的请求,也可以判决由相对人自行办理报批手续。允许相对人自行办理报批手续既符合诚实信用和鼓励交易的原则,也有利于衡平双方当事人的利益。

四、四川省宝兴县大坪大理石矿与李竞采矿权承包合同纠纷案

【基本案情】

宝兴大坪矿具备合法有效的采矿许可证及相关证照。2009年9月22日,宝兴大坪矿与李竞签订《协议书》,约定:宝兴大坪

矿提供合法采矿手续,提供采矿现场和电力设施、公路、炸药库房等基础设施;矿区新增林地、公路合作期满后归宝兴大坪矿所有;李竞向宝兴大坪矿支付固定数额的费用,享有生产经营自主权,自行组织生产、营销的人员,承担工资费用,照章纳税;如宝兴大坪矿违约,应赔偿李竞所有投入的费用。李竞按约提供前期投资并进行开采。宝兴大坪矿提起诉讼,请求确认《协议书》无效,李竞停止生产并退场、返还矿山及相关设备设施。

【裁判结果】

四川省雅安市中级人民法院一审认为,《协议书》系以承包方式转让采矿权的合同,应为无效。四川省高级人民法院二审认为,采矿权转让是将采矿权全部权益进行转让,并且要变更采矿权的主体。而《协议书》约定,宝兴大坪矿具备有效的采矿许可证及相关法律法规规定的证照,负责在法律规定和允许的情况下提供一切合法采矿手续,提供采矿现场和电力设施、公路、炸药库房等基础设施,采矿权的主体不发生变化。在实际履行过程中,对外关系上亦均是以宝兴大坪矿的名义进行。李竞向宝兴大坪矿支付固定数额的费用,自行组织生产、营销人员,承担工资费用,照章纳税;享有生产经营自主权,均符合承包合同的特点,应认定为采矿权承包合同。虽然《协议书》约定李竞的经营期限与宝兴大坪矿现有的采矿许可期限大体一致,但依照相关法律法规规定,宝兴大坪矿在期满后可申请续期。《协议书》只是合同双方当事人之间权利义务关系的内部约定,不以转让采矿权为合同目的,不违反法律、行政法规的强制性规定,应为有效。二审法院撤销一审判决,驳回了宝兴大坪矿的诉讼请求。

【典型意义】

我国矿产资源相关法律、行政法规禁止以承包形式转让采矿权。实践中,应区分以承包形式转让采矿权和采矿权承包两种流

转方式的不同。当事人签订采矿权承包合同,约定发包人放弃对矿山的管理,除收取固定费用或者收益外不再履行作为采矿权人的全部法定义务,亦不再承担任何法律责任的,应认定为以承包形式转让采矿权。若当事人签订采矿权承包合同,同意他人与之共同进行采掘活动或者将开采权中所包含的经营管理权属赋予他人,但采矿权的权利主体不发生变更,发包人作为采矿权人不退出矿山管理,继续履行采矿权人的法定义务、承担相应法律责任的,在不违反法律、行政法规强制性规定的情况下,应依法确认其效力。

五、资中县鸿基矿业公司、何盛华与吕志鸿劳务承包合同纠纷案

【基本案情】

鸿基公司系何盛华一人投资的有限公司。2009年4月30日,吕志鸿与鸿基公司签订《矿山开采劳务承包合同》,约定了开采方式、单价、双方的权利义务以及违约责任等。合同履行中,鸿基公司向吕志鸿书面承诺,按合同约定定期结算并支付相关款项,如不支付导致吕志鸿因资金原因被迫停工,造成的损失由鸿基公司负责。2010年2月25日,因吕志鸿开采行为给矿区村民造成损失,由鸿基公司垫付48418元。鸿基公司提起诉讼,请求判令确认《矿山开采劳务承包合同》无效,吕志鸿赔偿损失668418元。吕志鸿亦提起诉讼,请求判令鸿基公司、何盛华连带赔偿损失4635558.67元。上述两案合并审理,分案判决。

【裁判结果】

四川省资中县人民法院一审认为,《矿山开采劳务承包合同》构成矿业权变相转让,应为无效,判令吕志鸿给付鸿基公司48418元,鸿基公司、何盛华连带给付吕志鸿劳务费及赔偿损失1682770.98元。四川省内江市中级人民法院二审认为,鸿基公

司与吕志鸿签订《矿山开采劳务承包合同》，将矿山的开采劳务承包给吕志鸿，仅是采矿劳务的承包，并不属于以承包形式擅自转让采矿权，合同应为合法有效，双方均应按照合同约定履行义务。双方的权利义务虽已于2010年7月29日终止，但并不影响根据合同进行清算和根据履行情况要求赔偿损失等。二审法院判决吕志鸿给付鸿基公司93418元，鸿基公司、何盛华连带给付吕志鸿劳务费及赔偿损失309235.66元。

【典型意义】

劳务承包在矿山企业的生产经营中大量存在，恰当认定承包合同的性质和效力有利于稳定交易秩序和维护交易安全。采矿权人将采矿任务发包给承包人完成，向承包人给付一定的劳务报酬，享有承包人的劳务成果的，其性质应认定为劳务承包合同。矿产资源勘查、开采的劳务承包不发生采矿权人主体的变更，不属于以承包形式转让采矿权，不受合同须经国土资源主管部门批准始生效的法律规制，在不违反法律、行政法规强制性规定的情况下，合同应确认合法有效。

六、朗益春与彭光辉、南华县星辉矿业有限公司采矿权合作合同纠纷案

【基本案情】

2009年，星辉公司取得南华县兔街长梁子干龙潭锰矿采矿许可证。2010年5月23日，星辉公司法定代表人彭光辉与郎益春签订合作协议，约定双方合作开发案涉锰矿，项目日常开发由郎益春成立专门机构实施。合同签订后，郎益春共计支付彭光辉323万元，并实施了采矿行为。2011年，国土资源主管部门因案涉锰矿存在漂移现象，向星辉公司发出《停止采矿通知书》。星辉公司虽提交了变更矿区范围的材料，但因其采矿权许可证遗失致变更手续办理未果。郎益春未能再继续实施开采行为。彭光辉

认可郎益春支付的 323 万元用于矿山修路、挖洞、盖工棚及架电工程等。郎益春提起诉讼,请求确认合作协议未生效,彭光辉返还合作款及占用期间的利息,彭光辉、星辉公司承担连带责任。

【裁判结果】

云南省楚雄彝族自治州中级人民法院一审认为,彭光辉无权以个人名义就星辉公司采矿权对外与他人签订合同,合作协议约定由郎益春出资并成立专门机构实施采矿行为,构成采矿权的变相转让,协议应为无效,彭光辉、星辉公司应连带返还郎益春 323 万元。云南省高级人民法院二审认为,合作协议主体应为星辉公司和郎益春;根据合同约定内容和实际履行情况,星辉公司对矿山经营的财务监督、项目实施等依然进行管理,星辉公司的采矿权主体资格并没有因双方签订合作协议而改变,不构成变相转让采矿权,但星辉公司根本违约导致朗益春合同目的不能实现,遂判决解除合作协议并由星辉公司返还郎益春 323 万元。最高人民法院经再审审查认为,二审法院为避免当事人诉累,在认定合作协议合法有效、无继续履行可能以及朗益春对矿山投资建设的设施归星辉公司所有的前提下,结合朗益春的诉讼请求,判令解除合作协议,由星辉公司返还朗益春 323 万元合作款,并无不当。

【典型意义】

矿业权合作合同履行中,矿业权人未放弃矿山经营管理,继续履行其法定义务并承担相应法律责任,矿业权主体并未发生变更的,不构成矿业权变相转让,合作合同不受自国土资源主管部门批准之日起生效的法律限制。当事人以未办理审批手续为由请求确认合作合同无效或者未生效的,人民法院不予支持。矿业权民事纠纷案件中,合同效力之争较为常见,尤其在当事人主张和人民法院认定不一致的情况下,人民法院应根据诉讼经济和利益衡平原则,结合具体案件事实和诉讼请求,准确界定合同性质、

正确评价合同效力。

七、薛梦懿等四人与西藏国能矿业发展有限公司、西藏龙辉矿业有限公司股权转让合同纠纷案

【基本案情】

2013年7月12日,国能公司与薛梦懿、薛梦蛟签订《合作协议》,约定薛梦懿、薛梦蛟将持有的矿山企业龙辉公司全部股权转让给国能公司。合作协议签订后,国能公司支付了部分款项,并对龙辉公司的资质及财务证照等进行了交接,但未办理股权转让工商变更登记手续。11月28日,薛梦懿、薛梦蛟以龙辉公司营业执照丢失为由,申请补发,并于次日将已转让给国能公司的股权再次转让给王如生、薛云琦。国能公司提起诉讼,请求确认国能公司与薛梦懿、薛梦蛟签订的《合作协议》合法有效并继续履行,薛梦懿、薛梦蛟为其办理股权变更工商登记手续;确认薛梦懿、薛梦蛟与王如生、薛云琦签订的转让合同无效。薛梦懿、薛梦蛟反诉请求国能公司返还相关证照,并支付因《合作协议》未生效给其造成的经济损失。

【裁判结果】

西藏自治区高级人民法院一审确认《合作协议》有效,由国能公司向薛梦懿、薛梦蛟支付剩余股权转让价款,薛梦懿、薛梦蛟及龙辉公司于国能公司支付完剩余股权转让价款后配合办理股权变更工商登记手续;确认薛梦懿、薛梦蛟与王如生、薛云琦签订的转让合同无效。最高人民法院二审认为,《合作协议》及转让合同的性质应为股权转让,而非矿业权转让;矿山企业股权转让协议不属于法律、行政法规规定须办理批准、登记等手续才生效的合同,《合作协议》依法成立并生效。薛梦懿、薛梦蛟以欺诈手段和超低对价再次转让股权,王如生、薛云琦受让股权不符合善意取得条件,应为无效。《合作协议》应继续履行。二审法院判决驳回

上诉,维持原判。

【典型意义】

股权与矿业权是不同的民事权利,其性质、内容及适用的法律应有所区别。矿山企业的股权属社员权,由股东享有,受公司法调整。矿山企业的股权转让导致股东变化,不当然导致矿业权主体变更,不构成以合法的矿山企业股权转让之形式,逃避行政监管,实现实质上非法的矿业权转让目的的,不宜认定为变相的矿业权转让,径行判令无效。若股权转让合同中同时约定了矿业权转让、矿业权人变更等实质性内容,则应根据矿业权转让的法律法规认定该部分内容的效力。

八、黄国均与遵义市大林弯采矿厂、苏芝昌合伙纠纷案

【基本案情】

大林弯采矿厂原系苏芝昌的个人独资企业,于2003年7月31日办理采矿许可证、营业执照。2003年12月20日,黄国均与苏芝昌签订合伙协议,约定苏芝昌提供采矿许可证、营业执照等开采手续,由黄国均自行投资在现有采区内对4号井开采,自负盈亏、自行承担矿洞安全责任。嗣后,大林弯采矿厂性质虽由个人独资企业变更为合伙企业,合伙人亦多次发生变更。但黄国均一直以大林弯采矿厂的采矿许可证、营业执照从事4号井的开采活动,并交纳办证费、资料费、治安费等共计108120元。2008年8月1日,大林弯采矿厂因违法转让采矿权被国土资源主管部门处罚。2009年6月8日,大林弯采矿厂因无安全生产许可证被安全生产监督管理部门责令停止开采、限期整改。大林弯采矿厂未对4号井进行技改,致黄国均不能继续开采。黄国均提起诉讼,请求判令大林弯采矿厂赔偿损失220万元。

【裁判结果】

遵义市红花岗区人民法院一审判决驳回黄国均的诉讼请求。

贵州省遵义市中级人民法院二审认为,黄国均与苏芝昌签订合伙协议,在大林弯采矿厂采矿许可开采区域内独立从事采矿活动,未到相关行政主管部门进行审批和变更登记,违反国家关于矿产资源开发利用和保护的审批规定,损害国家关于矿产资源的管理秩序。大林弯采矿厂变更登记为合伙企业后,也未将黄国均登记为合伙人。上述行为实为挂靠采矿,合伙协议应为无效,大林弯采矿厂对此具有较大过错。二审法院判决大林弯采矿厂赔偿黄国均损失 136620 元。

【典型意义】

矿产资源具有不可再生性。为保护和合理开发矿产资源,取得采矿许可证的企业必须严格执行矿产资源开发利用的法律法规。矿业权人与他人签订合伙协议,但并无实际合伙经营的事实,实施采矿行为一方缴纳挂靠费用,以矿业权人名义自行投资、自负盈亏、自担责任,独立从事矿产资源开采,以达到逃避行政监管的非法目的的,合伙协议应认定无效。矿业权人受到行政处罚,不影响其承担民事责任。人民法院在厘清当事人过错的基础上,根据过错大小确定各方当事人的民事责任,对规范矿业权人依法行使采矿权,维护矿产资源流转秩序具有积极意义。

九、新疆临钢资源投资股份有限公司与四川金核矿业有限公司特殊区域合作勘查合同纠纷案

【基本案情】

2011 年 10 月 10 日,临钢公司与金核公司签订《合作勘查开发协议》,约定:临钢公司补偿金核公司 3500 万元后,双方共同设立项目公司,并在符合条件时将金核公司探矿权过户至项目公司名下。2011 年 10 月 25 日,临钢公司向金核公司实际支付 3500 万元。2013 年 11 月 22 日,临钢公司以合作勘查作业区位于新疆塔什库尔干野生动物自然保护区为由通知解除合同,金核公司

回函拒绝。金核公司提起诉讼,请求确认临钢公司解除合同行为无效;确认《合作勘查开发协议》有效。临钢公司反诉请求解除《合作勘查开发协议》,金核公司返还合作补偿款 3500 万元并赔偿损失。

【裁判结果】

新疆维吾尔自治区高级人民法院一审判决临钢公司解除合同行为无效,双方继续履行《合作勘查开发协议》,驳回临钢公司的反诉请求。最高人民法院二审认为,案涉探矿权位于新疆塔什库尔干野生动物自然保护区范围内,该自然保护区设立在先,金核公司的探矿权取得在后,基于《合作勘查开发协议》约定,双方当事人均知道或者应当知道在自然保护区内不允许进行矿产资源的勘探和开发。该协议违反了《自然保护区条例》的禁止性规定,如果认定协议有效并继续履行,将对自然环境和生态造成严重破坏,损害环境公共利益。故协议依法应属无效,金核公司收取的 3500 万元合作补偿款应予返还。临钢公司主张的损失,部分由金核公司折价补偿,部分由临钢公司自行承担或者在项目公司清算时另行解决。二审法院撤销一审判决,予以改判。

【典型意义】

在自然保护区、风景名胜区、重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等特殊区域内,环境保护与经济发展之间的矛盾较为突出。人民法院审理、执行相关案件,要依据国家和省级国土空间主体功能区规划,充分考虑各类功能区的不同功能定位,确定不同的处理思路。对于优化开发区域尤其是重点开发区域发生的环境资源纠纷,可以更多地考虑合理利用环境容量发展经济的需要,对于限制开发和禁止开发区域,尤其是在划定生态保护红线地区发生的环境资源纠纷,则要贯彻最严格的保护措施。针对上述特殊区域签订的勘查、开采矿产资源合同,即使已经得到国

土资源主管部门批准,人民法院仍应对合同效力进行特别审查,若合同违反法律、行政法规的强制性规定,损害环境公共利益的,应依法认定无效。

十、云和县土岩岗头庵叶腊石矿与国网浙江省电力公司矿产压覆侵权纠纷案

【基本案情】

2004年12月29日,云和县叶腊石矿取得叶腊石采矿权。2013年3月18日,浙北—福州特高压交流输变电工程获得国家发展和改革委员会的核准批复。2013年4月26日,国网浙江省电力公司将浙北—福州特高压交流工程线路工程发包给案外人施工。2014年8月20日,云和县叶腊石矿到案涉线路工程项目部反映,浙北—福州1000KV交流输电线路第5R67号桩及第5R66—5R68号桩之间的电线跨越其矿区。经核实,该输电线路路径确与云和县叶腊石矿矿区范围存在冲突。2014年12月26日,浙北—福州案涉特高压交流输变电工程正式投运。云和县叶腊石矿以其不能正常爆破采矿为由提起诉讼,请求判令国网浙江省电力公司立即拆除建立在其采矿区域内的输电线路。

【裁判结果】

浙江省云和县人民法院一审认为,浙北—福州特高压交流输变电工程系经国家发展和改革委员会依法核准批复、依法建设的国家重点工程,投资巨大且已竣工并正式投入运营,如拆除将会给国家利益、社会公共利益造成重大损失,故对云和县叶腊石矿的诉讼请求不予支持。云和县叶腊石矿如认为国网浙江省电力公司架设电线给其造成损失,可另行协商或者通过诉讼途径解决。浙江省丽水市中级人民法院二审认为,即使国网浙江省电力公司建设支桩和架设电线的行为构成对云和县叶腊石矿采矿权的妨害,但考虑到案涉工程在满足福建与浙江联网送电需要及提

高华东电网供电可靠性方面发挥的重要作用,且该工程投资巨大并已正式投入运营,如拆除,必将对浙江省电力供应造成重大影响,电力供应不仅涉及到叶腊石矿的经济利益,更涉及社会公共利益。二审法院判决驳回上诉,维持原判。

【典型意义】

在建设铁路、工厂、水库、输油管道、输电线路和各种大型建筑物或者建筑群之前,建设单位须向省级国土资源主管部门了解拟建工程所在地区的矿产资源分布和开采情况。非经国务院授权的部门批准,不得压覆重要矿床。矿床压覆人未经审批评估、与矿业权人签订补偿协议、办理矿产资源储量登记等法定程序,在采矿权人矿区范围内建设工程,压覆矿产资源,侵害了矿业权人的合法权益。但就侵权责任的承担方式而言,应综合考虑输电线路等国家重点建设工程关涉国家利益和社会公共利益,投资巨大并已投入运营等因素,不宜径行判令拆除。在矿业权人仅请求排除妨碍的情形下,人民法院应予以充分释明,告知其可另行主张适当的责任方式,兼顾国家利益、社会公共利益和矿业权人的合法权益,适应国家产业政策与社会经济发展需要。

非法采矿罪的关键问题

摘要:由于行政管理上对采矿权许证实行严格审批,司法实务上就存在仅根据行政违法认定非法采矿罪的冲动,这种放弃刑法所固有的违法性进行判断的现状亟需改变。非法采矿罪的保护法益是矿产资源及其合理利用,以及国家对矿产资源的财产所有权。单纯侵害矿产资源管理制度或管理秩序的行为难以构成本罪。对采矿许可证到期后的开采行为,“试运转”批复过期至正式取得采矿许可证之间“空档期”采矿的行为,以及特殊情形下的工程性采矿行为,均难以肯定其法益侵害性。在确定行为人是否属于“未取得采矿许可证”时,需要进行实质判断,前置法所允许的采矿权承包、采矿权合作经营都不属于未取得采矿许可证的情形,不宜以本罪论处。在个别案件中,有必要结合被告人无证开采行为事先咨询过矿产资源主管机关或长期得到地方政府及相关主管部门认可或支持的事实,认定行为人的违法性认识错误不可避免,欠缺本罪的违法性认识可能性,从而排除其责任。

关键词:非法采矿罪 保护法益 未取得采矿许可证 违法性认识 法秩序统一性

根据《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)第 343 条第 1 款的规定,非法采矿罪的实行行为包括未取得采矿许可证擅自采矿,擅自进入“三个矿区”(即国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区和他人矿区范围)采矿,以及擅自开采特定矿种等情形。成立本罪,客观上以行为违反矿产资源法的相关规定为前

提。因此,就本罪的司法适用而言,真正成为问题的是“未取得采矿许可证擅自采矿”的妥当认定,由此决定了在认定本罪时,需要根据法秩序统一性原理,处理好刑法与前置法(《矿产资源法》《水法》等)的关系,准确界定本罪的保护法益,再结合《矿产资源法》《矿业权出让转让管理暂行规定》等前置法的规定确定哪些非法开采行为按照行政法就可以妥当处理,哪些非法开采行为需要刑法出面予以规制,通过明晰犯罪界限,防止将前置法上不具有违法性的行为在刑法上认定为犯罪,避免与刑法谦抑性相悖,从而为市场主体采取妥当的行动提供明确指引。

一、非法采矿罪的保护法益

(一)本罪的保护法益具有复合性

有观点认为,本罪既然属于破坏环境资源保护罪,其保护法益(客体)就是国家的矿产资源保护制度。另有观点认为,本罪的客体是国家对矿产资源的管理制度。对于矿产资源管理保护制度的具体内容,有学者认为包括对矿产资源进行统一管理、科学规划,对采矿权主体做出行政许可,对采矿行为进行监督管理等三方面。上述观点虽有一些差异,但其根本立足点是相同的,即都将国家对矿产资源的管理制度作为保护法益。应当认为,上述解释逻辑未必是最为讲得通的。

刑法的目的是保护法益。但是,很难认为某种妨害社会管理秩序罪的保护法益仅是国家对特定资源、特定事项的管理制度或管理秩序本身。对此,有学者在分析盗伐、滥伐林木罪的保护法益时明确指出,由于任何管理制度都是为保护法益服务的,维护制度本身不是目的。国家设立林木采伐等管理制度,不是为了管理而管理,滥伐林木罪是为了保护和合理利用森林资源,即使是个人对林木享有所有权,如果未经批准而滥伐的,也侵害了森林资源及其合理利用,同样构成犯罪;盗伐林木罪妨害了森林资源

的合理利用,同时还侵害了他人(包括国家、集体、其他自然人)对生长中的林木所享有的财产权。与讨论盗伐、滥伐林木罪的保护法益时的问题意识相同,显然不能将本罪的保护法益定位于保护矿产资源管理制度。

对此,合理的主张是,非法采矿罪既妨害了矿产资源及其合理利用,又侵害了国家对矿产资源的财产所有权。单纯侵害矿产资源管理制度或管理秩序,尤其是仅妨害采矿许可证发放秩序或管理制度,而对国家的矿产资源财产所有权没有损害的行为,难以构成本罪;唯有同时侵害矿产资源的国家所有权和矿产资源管理秩序的行为,才有成立本罪的余地。因此,本罪的保护法益具有复合性,不能将其理解为矿产资源管理制度或管理秩序。

《宪法》第9条第2款规定,禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。《矿产资源法》第7条对矿产资源的勘查、开发和利用做出了明确规定。非法采矿行为显然侵害了国家对保护矿产资源的各项管理制度,妨害了国家对于矿产资源的合理利用。同时,非法采矿行为还侵害了国家对于矿产资源的所有权。根据《宪法》第9条第1款、《民法典》第242条的规定,国家对矿产资源依法享有占有、使用、收益和处分的权利。国家对矿产资源的所有权可以有多种行使方式,民事主体可以经过国家批准依法取得开发和经营矿产资源的权利,其性质为采矿权(他物权),国家作为所有权主体保障依法设立的矿山企业开采矿产资源的合法权益。没有经过批准,未取得采矿许可证擅自采矿的,严重危及国家的矿产资源所有权的,具有刑事可罚性。因此,未取得采矿许可证非法采矿的行为,具有“盗采”或公然窃取矿产资源进而造成资源破坏的性质。

上述关于本罪保护法益的理解,也与相关司法解释的具体规定变迁背后的理由相一致。最高人民法院、最高人民检察院

2007年2月28日制定的《关于办理危害矿山生产安全刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(现已失效)第8条第1款规定,“在采矿许可证被依法暂扣期间擅自开采的”,“视为未取得采矿许可证擅自采矿”。但是,最高人民法院、最高人民检察院2016年11月28日发布的《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》(以下简称《非法采矿解释》)未再明确规定将采矿许可证被暂扣期间的开采行为以本罪论处。司法解释之所以在此处要限定本罪处罚范围,当然考虑了以下因素:一方面,暂扣采矿许可证的原因具有复杂性——有的是因为存在矿山生产安全事故隐患,有的则是因为煤矿改制、承包后,未重新取得或变更采矿许可证等相关证照,因此,暂扣许可证与未取得、吊销、注销许可证等情形存在较大差别。另一方面,也考虑了规范保护目的,即本罪意欲保护的是矿产资源。由于存在重大安全隐患而被暂扣许可证时试图避免的是重大安全事故,因此,对于违反因存在重大安全隐患而被暂扣许可证期间不得开采矿产资源的规定,擅自开采矿产资源的,其行为危及公共安全,而非侵害非法采矿罪所保护的矿产资源,对之适用非法采矿罪的规定,不符合本罪的规范保护目的。此外,难以否认的是,司法解释对处罚范围的限缩还考虑了采矿许可证被依法暂扣期间的开采行为是否导致国家的矿产资源所有权被侵害这一点。在采矿许可证被暂扣的情形下,行为人之前合法取得了采矿许可证这一事实是无法否认的。行为人是事实上和法律上的采矿权人,有关主管机关通过行政许可赋予行为人开发和经营矿产资源的权利,是代表国家行使对矿产资源的所有权的具体表现。采矿许可证被依法暂扣期间的开采行为不可能对国家的矿产资源所有权产生实际侵害,矿产资源行政主管部门反而应当积极督促行为人及时整改后继续开采,有义务保障依法设立的矿山企业开采矿产资源的合法

权益。因此,将此种情形下开采矿产资源的行为认定为未取得采矿许可证并不合适。至于行为人因存在重大安全隐患,在被暂扣采矿许可证期间开采矿产资源造成事故的,对其可以按照重大责任事故罪等安全生产犯罪处理。

(二)采矿许可证或“试运转”批复到期后的开采行为并未侵害本罪法益

1. 采矿许可证到期的情形

实务中,对于采矿许可证到期后继续采矿的情形,有不少案件以本罪论处。例如,被告人周红标、杨东升和李某在明知联丰石场的采矿许可已到期未取得新的采矿许可证的情况下,以排除安全隐患为由实施非法采矿出售获利,非法开采的矿产品价值共计64万余元。法院认定两名被告人未取得采矿许可证擅自采矿,情节特别严重。又如,甲公司的采矿许可证有效期至2012年9月5日。该期限届满后,甲公司未办理延续手续继续采矿,内蒙古自治区国土资源厅于2016年1月22日将甲公司的许可证注销(以下简称“超期采煤案”)。法院认定甲公司负责人李永先2012年9月5日之后至采矿许可证被吊销之前所实施的采矿行为,都以非法采矿罪论处,其理由在于:依据国务院《矿产资源开采登记管理办法》第7条第2款关于“采矿权人逾期不办理延续登记手续的,采矿许可证自行废止”的规定,认定在甲煤矿的采矿许可证到期、未办理延续手续的情况下,行为人实施擅自开采煤炭的行为属于“未取得采矿许可证”,构成非法采矿罪。但是,这一定罪的说理值得推敲。

前述《非法采矿解释》第2条对“未取得采矿许可证”的解释,只是在第(2)项中明确列举了“许可证被注销、吊销、撤销”的情形,并未规定许可证过期至被注销之前逾期采矿的情形也属于“未取得采矿许可证”。“《解释》起草过程中,对于采矿许可证到

期后继续开采矿产资源的情形,能否认定为未取得采矿许可证,存在不同认识。经研究认为,实践中采矿许可证到期后继续开采矿产资源的情形十分复杂,一律认定为未取得采矿许可证恐有不妥。而且,对于其中情节严重的,可以吊销许可证,对于此后采矿的可以认定为《解释》第2条第(2)项规定的情形。”这说明,最高司法机关在对《刑法》第343条的“未取得采矿许可证”作出解释时,已经考虑到了采矿许可证到期后逾期采矿的情形,但由于这种情形的社会危害性与无采矿许可证不可同日而语,因此,为限制刑法的处罚范围,并未将逾期采矿的情形明确列举在内。既然如此,对于逾期采矿的行为,既不能认定为前述《非法采矿解释》第2条第(1)项的“无采矿许可证”,也不能适用第(5)项的兜底条款“其他未取得许可证的情形”进行处罚,只有在采矿许可证被实际注销、吊销或撤销以后,才能依据解释第2条第(2)项“许可证被注销、吊销、撤销”的规定,认定为未取得采矿许可证以本罪进行处罚。归结起来讲,《非法采矿解释》的本意是要限制对逾期采矿行为的处罚范围,仅在许可证被注销、吊销或撤销之后继续开采的,才有必要动用刑法处罚。

实务中,有个别判决对采矿许可证到期后继续开采矿产资源的情形不予定罪。例如,有的判决书认为,县水务局于2017年8月30日对瞿卫冬等人在采矿许可证到期后的采砂行为仅作出责令纠正违法行为,并给予行政警告的行政处罚,并未吊销其采砂许可证,因此,瞿卫冬、薛胜宝、詹卫和超期开采的部分不构成非法采矿罪,仅对其超越采矿许可证范围开采的行为以本罪定罪处罚。这一裁判结论是符合罪刑法定原则的,值得充分肯定。

但是,在很多案件中,由于处罚冲动强烈,定罪似乎成为法院的首选。但是,将采矿许可证到期后继续开采矿产资源的行为认定为未取得采矿许可证,在实务中极有可能得出不合理的定罪结

论。例如,有的是采矿许可证到期后的继续开采行为得到了相关主管部门事实上的同意;有的是办理采矿许可证吊销或延期手续需要一段时间,难以做到无缝衔接而在此期间开采;有的是采矿许可证虽然到期,但不继续开采可能存在煤层坍塌重大安全隐患,行为人为消除重大安全隐患而继续开采矿产资源的。对于上述情形,都不宜适用非法采矿罪的规定。

在前述“超期采煤案”中,虽然甲公司的采矿许可证有效期至2012年9月5日,但内蒙古自治区国土资源厅于2016年1月22日才将采矿许可证注销,在注销之前的逾期采矿行为,不属于《刑法》第343条的“未取得采矿许可证”,不构成非法采矿罪。对于其具体理由,还有必要进一步加以展开。

首先,根据《行政许可法》第70条的规定,行政许可有效期届满未延续的,行政机关应当依法办理有关行政许可的注销手续。由于采矿许可属于特殊行政许可,在采矿许可证有效期届满未办理延期手续的情况下,应当由行政主管部门依法办理采矿许可证的注销手续。那么,逾期采矿只是应当注销的情形之一,不能将逾期直接视作行政法上的实际注销,否则就有类推解释的嫌疑。

其次,现实生活中并不认可将某种证件到期视为没有证件的逻辑。与采矿许可证逾期相同的情形是驾驶证过期,即关于“无驾驶资格驾驶机动车辆”的认定问题。根据公安部《机动车驾驶证申领和使用规定》第67条的规定,只有超过机动车驾驶证有效期一年以上未换证的,机动车驾驶证才应当由车辆管理所予以注销。也就是说,如果驾驶证没有被注销,就不属于无证驾驶。最高人民法院《关于审理交通肇事刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第2条在列举构成交通肇事罪的违反交通运输管理法规的情形时,关于驾驶证问题,也仅限于“无驾驶资格驾驶机动车辆”的情形,并不包括驾驶证过期的情形。由此推论,将采矿许可

证逾期直接认定为“未取得采矿许可证”,就与处理其他类似问题的司法立场不一致,显然是将采矿许可证“到期”类推解释为许可证“被注销、吊销、撤销”,有违反罪刑法定原则的疑虑。

再次,本案证据表明,在甲公司采矿许可证于2012年9月5日到期截至2016年1月22日被内蒙古自治区国土资源厅注销期间,行政主管部门霍林郭勒市国土资源局分别于2013年、2014年以及2015年多次向甲公司下发《限期整改通知书》,要求其办理采矿权延期手续以及采矿权年检,这本身也意味着相关主管部门对行为人许可证到期后的采矿行为知情并予以默许,甲公司的行为显然不属于《刑法》第343条规定的“未取得采矿许可证”的情形,与那些自始就没有取得采矿许可证的情形完全不可同日而语。

最后,与采矿许可证被注销之后,或自始就无采矿许可证的非法开采行为相比,在采矿许可证虽然逾期但被注销之前的采矿行为的法益侵害性尤其是对国家矿产资源所有权的侵害相对轻微,属于取得开采权之后滥用权利的行为,责令采矿许可证到期后的开采者补缴应当缴纳的费用,要求其办理采矿权延期手续以及进行采矿权年检,或者直接注销其采矿许可证,进行相应的行政处罚,就可以实现弥补损失、恢复矿产资源管理秩序的效果,没有必要动用刑罚手段。

2. “试运转”批复到期后继续开采的情形

实务中存在行为人所取得的《划定矿区范围批复》即采矿“试运转”批复到期之后持续开采的定性问题。行为人在采矿“试运转”之后,正式取得了采矿许可证,但由于这两个批准文件不是无缝衔接的,行为人在批复到期,且尚未取得采矿许可证的“空档期”采矿的,是否属于“未取得采矿许可证”?例如,针对涉案矿井,乙公司于2008年获得国土资源部门划定的矿区范围批复文

件,2014年该公司在获得行政主管部门批准之后,首次进行了试运转,之后获得了三次试运转延期的批复,2019年乙公司正式获得采矿许可证。但是,由于每次试运转的批复文件明确规定了期限,因此,乙公司在2014年首次试运转至2019年获得采矿许可证期间,有两段时间(其中一次为一年半,一次为半年左右)存在试运转与批复期限“脱节”,即无权试运转的情形。对乙公司“超出批复期限”试运转的行为,司法机关认定其为无证开采,构成非法采矿罪。

但是,这一定罪结论未必具有合理性,核心的观点在于该行为没有侵害本罪的保护法益,不同于从未取得采矿许可证的情形。由于这种情形与采矿许可证到期还略有一些不同之处,因此,有必要特别予以讨论。

一方面,在“空档期”采矿的行为不会侵害本罪的保护法益。采矿权“试运转”批复的法律意义类似于不动产登记中的“预告登记”,探矿权人在此矿区范围内获得了排他性的矿业权益。原国土资源部《关于矿产资源勘查登记、开采登记有关规定的通知》(国土资发[1998]7号)规定,矿区范围划定后各级采矿登记管理机关在该区域不再受理新的采矿权申请。此外,根据原国土资源部《关于进一步完善采矿权登记管理有关问题的通知》(国土资发[2011]14号)的规定,行政机关在作出划定矿区范围批复的行政许可时,需审查矿产资源储量是否已经评审备案、是否符合矿产资源规划(及矿业权设置方案)、是否处置并缴纳了出让收益以及对矿山开发利用情况提出意见和要求(包括矿山建设规模,矿山预计服务年限、矿产资源开发综合利用、综合回收等方面的要求)。因此,在划定矿区范围审批过程中,行政机关即已对该矿产资源的开发、利用、保护、管理进行了严格审查,在符合上述条件的情况下,才会作出划定矿区范围批复,行为人根据这一批复缴

纳了采矿权出让中包括出让收益在内的各种费用,所以并未侵害矿产资源的国家所有权。

另一方面,在“空档期”采矿的行为人可能存在违法阻却事由而不构成本罪。例如,前述乙公司经过试运转之后,形成了井上、井下联合生产系统。如果乙公司在发现“试运转”批复到期之日立即停止生产,大型煤矿综合生产设备长期停运,将会对煤矿的后续顺利投产造成重大影响。更为重要的是,煤矿试运转之后一旦停产,来自井下采煤工作面的矿山压力及掘进工作面的通风、涌水、用电等问题均成为严重的安全管理隐患。如果长时间停止煤矿生产作业,暴露在通风状态下的煤层与空气结合之后极易产生自燃;设备在井下长期停运,增加设备的故障率,从而增大安全生产事故的概率。因此,此时的开采行为有基于法益衡量而实施的紧急避险性质,是有利于保证煤矿安全、保障后续正式生产顺利进行的必要措施。

(三)工程建设性采矿与本罪法益

1. 公益性建设采矿并未侵害本罪的保护法益

根据有关矿产资源管理规定,有的采矿行为原本就不需要办理采矿许可证,很难认为该行为对保护法益有侵害。例如,公诉机关指控,2016年4月23日,浙江省义乌市苍王村召开村民代表会议,经讨论决定,义兰公路苍王隧道口至横坞里林区道路由被告入余建义施工。2016年4月26日,苍王村村委会(甲方,发包方)与被告入余建义(乙方,承包方)签订《苍王村林区道路建设施工合同》,约定该项目由乙方承担施工,并由乙方负责补偿该项目涉及的林地、水果等农户补偿款,村集体概不负责费用,多余“石渣”抵工程款。合同签订后,被告人余建义组织施工,并在未依法取得采矿许可证的情况下,将开采出来的矿石出售给曹某等人,得款120万余元。2021年1月21日,被告人退还违法所得

120 万元。浙江省义乌市人民法院经审理,以非法采矿罪判处被告人有期徒刑 3 年,缓刑 4 年,并处罚金,违法所得 120 万元予以没收。

此案发生的背景是:由于政府当年取消了新建林区道路补偿政策,而村级组织又缺乏工程启动资金,为完成林区道路建设,该工程未公开招投标,仅通过村民代表会议决定由被告人承包该工程,并由其负责各项补偿款,工程款以多余“石渣款”抵扣,村集体不负责费用支付,村集体的决定事实上也得到了所在镇政府的默许。本案所提出的问题是,行为人余建义在修路过程中必须开采矿石时,是否也必须取得采矿许可证?如果无须取得采矿许可证,其事后销售矿石的行为违法,接受行政处罚是否即为已足?本案辩护人提出,行为人采矿不是为了牟利,其销售矿石仅为抵偿工程款,且经工程所在地镇政府同意并与村委会签订协议,被告人主观上没有非法采矿的故意,不构成犯罪。在本案审理过程中,有的审判人员认为,由于村集体委托被告人出售矿石,出售方是村委会,行为人将矿产资源变现是为了抵偿自身债务,其行为仅仅是为了实现债权,应当宣告其无罪。

法院的最终结论是:本案被告人与村委会所签订的合同违反了法律、法规的禁止性规定,不具有法律效力,不能阻却行为的违法性。此外,原国土资源部《关于开山凿石、采挖砂、石、土等矿产资源适用法律问题的复函》(国土资函[1998]190 号)第 4 条规定,凡以营利为目的开采上述及其他矿产资源的单位、个人,均应按照矿产资源法及其配套法规的有关规定办理采矿登记手续,领取采矿许可证。法院据此认定行为人余建义构成非法采矿罪。

法院对于本案的定罪结论存在疑问,理由在于:①本案中决定为林区修路而采矿的主体是村委会而非被告人本人。因为该项目是公益性项目,为确保修路顺利进行必须开采矿石加以利用

或消除障碍,决定采矿的正犯因此不具有营利目的,其不需要就村里修路的事项办理采矿许可证,其决定在林区修路的行为对于国家的矿产资源所有权也没有侵害。显而易见的道理是,该工程如果由地方政府提供新建林区道路补偿,通过正常招投标程序进行施工,在修路时也必须开采这些矿石,因此,不存在当地政府提供资金、组织施工就不再侵害国家矿产资源所有权,村委会在相同路段自行组织施工就侵害了法益的逻辑。在村集体(正犯)就此工程项目无须办理采矿许可证且其行为并未侵害国家矿产资源所有权的情形下,被告人余建义接受其委托开采矿石的行为,无论认定其是共同正犯还是帮助犯,均不具有法益侵害性,不构成本罪。②前述《关于开山凿石、采挖砂、石、土等矿产资源适用法律问题的复函》第2条规定:建设单位因工程施工而动用砂、石、土,但不将其投入流通领域以获取矿产品营利为目的,或就地采挖砂、石、土用于公益性建设的,不办理采矿许可证,不缴纳资源补偿费。本案中,在林区修路这一建设项目的公益性是无法否认的,按规定无须办理采矿许可证。③确实,按照现有规定,被告人余建义应将多余的渣石交给当地政府统一处理或者予以填埋、堆放,而不是自行出售。但是,这仅仅是其事后处理矿石上的瑕疵,其出售行为仅涉及行政违法及相应销售款的追缴问题,应当与刑事责任无关。事实上,按照权利义务相统一的基本法理,被告人余建义即便事后将多余的渣石依法交给当地政府统一处理,后者也应当将处理或销售渣石所得用于支付余建义的劳务付出。因此,实务中对于公益性建设过程中的采矿行为,不宜轻易认定其成立非法采矿罪。

2. 政策性关停矿区范围内的工程性采挖与本罪的保护法益

例如,2019年6月,经某县政府常务会议研究,同意以招商引资方式引进甲公司实施纺织科技园建设项目,项目选址定在该

县沙子镇小寨村一组(原“洞湾煤矿”所在地)。随后,参与投资的翁某、林某、郭某等人开始进行“三通一平”施工。在施工过程中从“洞湾煤矿”处挖出煤炭后,郭某便向该县自然资源局报告,该县自然资源局随后以项目施工发现工程煤为议题提请县政府常务会议研究煤炭处置事宜。后经县政府常务会议研究,决定成立煤炭处置领导小组,并两次组织煤炭销售竞标,陆续将开采出的煤炭销往多个电厂。经调查,甲公司无证开采煤炭量 27.66 万吨,该煤炭资源量位于原“洞湾煤矿”采矿权范围内。检察机关据此认为,翁某、林某、郭某违反矿产资源法的规定,在未取得采矿许可证的情形下,开采煤炭 27.66 万吨,占用基本农田 14124 平方米,情节特别严重,应当以非法采矿罪追究其刑事责任。

应当说,对于本案的指控是值得商榷的,难以认为翁某等三人的行为构成非法采矿罪。问题的关键是:翁某等人采挖的浅层煤在已被政策性关停的原“洞湾煤矿”矿区范围内,按照贵州省和黔西南州地质矿产主管部门的政策,不存在采矿权重启审批,矿区剩余资源依法可以由县政府处置,对其采挖只需县政府同意即可,只要其同意就属于法益主体做出了有效的承诺,就不存在法益侵害之说,被告人的行为并不属于必须取得采矿许可证的情形。按照《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》、贵州省人民政府《关于煤炭工业淘汰落后产能加快转型升级的意见》和贵州省人民政府办公厅《关于印发推动煤炭电力行业供给侧结构性改革促进转型升级的实施意见》的要求,该省能源局对 2018 年度拟关闭退出煤矿名单进行公示,本案所涉“洞湾煤矿”主体企业自愿申请不参与兼并重组直接关闭。根据贵州省能源局《关于加快推进兼并重组煤矿分类处置促进煤炭产业转型升级发展的通知》的精神,对“洞湾煤矿”这种不参与资源整合直接政策性关闭的煤矿,注销相关许可证或者到期不延续,由煤矿所

在地县级政府限期关闭。这意味着针对原“洞湾煤矿”矿区范围内的剩余资源,贵州省地质矿产主管部门不再重新颁发采矿许可证,转由县级人民政府统筹处置。翁某等人开采的浅层煤处于原“洞湾煤矿”矿区范围内,处置权归县政府,对其进行采、挖只需要县政府委托授权,不需要也不可能另行提请省级地质矿产主管部门审批许可。对涉案资源有处置权的县政府委托授权甲公司实施工程煤剥离作业,翁某等人可据此在并未持有采矿许可证的情况下,伴随着“三通一平”施工进展,开挖项目建设范围内的工程煤。对于这种原本就不需要采矿许可证的行为,不宜评价为“未取得采矿许可证”的非法采矿。

上述分析表明,《矿产资源法》等前置法以及国家对矿产资源的管理制度等,均只是成立非法采矿罪的前提或判断素材,不宜将前置法所确立的各种制度等同于刑法所试图保护的法益;刑法将何种利益作为保护对象,要与《民法典》《矿产资源法》等部门法所确定的法律制度体系保持协调;对于本罪的认定,不能仅以矿产资源管理方面的法律、法规或制度为根据,而应当从刑法规定非法采矿罪的目的进行判断,必须考虑刑法所固有的违法性。

3. 采空塌陷区灭火工程与本罪的保护法益

2010年5月,某镇人民政府与上级元宝山区人民政府签订了“煤田火区治理工作责任书”,明确镇政府是煤矿采空塌陷区灭火工程项目的责任主体。被告人万某等人与镇政府签订“灭火工程承包合同书”,具体实施灭火工作,2019年工程竣工验收。检察机关指控,2010年至2017年期间,被告人万某等人在实施采空塌陷区灭火工作期间未经批准实施采矿施工,在没有取得采矿许可证的情况下盗采煤炭资源进行销售,构成非法采矿罪。但是,这一指控的合理性存疑。首先,从行为性质上看,被告人的行为发生在已关闭矿井范围内,其所实施的是治理工程,该行为不

是矿山开采,原本就不属于《矿产资源开采登记管理办法》第3条规定必须取得采矿许可证的情形,现行法律、法规本身也允许用露天剥离方式对采空塌陷区范围内的煤层火区实施专项灭火工程。其次,采空塌陷区火灾治理不是一蹴而就的,在长达数月或数年的施工过程中,包括施工监理单位、当地政府以及环境监测机构、矿产资源管理部门都会进行跟踪监管,被告人要实施非法采矿行为事实上不具有可能性。再次,既然政府有关部门委托被告人实施废弃矿区治理工程,只要其采坑范围总体上位于该矿区废弃之前的采矿许可证范围内,被告人的行为意思就难以被评价为具有非法采矿的故意。最后,值得特别关注的是,从保护法益的角度看,《矿山地质环境保护规定》第6条规定,国家鼓励企业、社会团体或者个人投资,对已关闭或者废弃矿山的地质环境进行治理恢复。这一规定的科学性在于对废弃矿山环境的治理是有益于社会的行为。针对废弃煤矿的火区治理行为,在很多时候不具有单一性,要消除火灾隐患就必须采挖其中留存、剩余且可能引起燃烧的煤炭,因此,火灾治理与露天采矿很多时候都必须一体考虑、同步推进,在灭火的同时进行露天开采。由于已关闭煤矿在闭坑之前要完成储量评审备案,国家资源台账对该部分资源已经注销,在已关闭或废弃煤矿环境治理过程中采挖煤矿,不会对国家矿产资源的所有权造成侵害,从法益衡量的角度看反而是有利于环境资源保护的行为——既使得废弃矿井的火灾危险得以消除,灭火工程中附带取出的原本以危险源存在的矿产资源又得以重新利用。因此,在实施不具有法益侵害性的采空塌陷区灭火工程时,实施必要的采挖矿产资源行为的,不宜以本罪论处。

二、“未取得采矿许可证”认定中的突出问题

《刑法》第343条非法采矿罪的典型情形是未取得采矿许可证擅自采矿,即被告人在没有采矿权的情形下从事矿产开采活

动。实务中,被告人是否取得采矿许可证,在有的情况下并非不言自明,有时甚至成为控辩核心争点。对此,前述《非法采矿解释》第2条规定,“未取得采矿许可证”包括以下情形:①无许可证的;②许可证被注销、吊销、撤销的;③超越许可证规定的矿区范围或者开采范围的;④超出许可证规定的矿种的(共生、伴生矿种除外);⑤其他未取得许可证的情形。司法解释虽然列举了五种情形,但是,司法实践中仍然有一些围绕采矿许可证的争议问题发生,值得仔细研究。

(一)采矿权承包不属于“未取得采矿许可证”

根据《矿产资源法》第6条的规定,除特殊情形外,探矿权、采矿权不得转让;在符合法律规定的条件下需要转让采矿权的,必须经过相关主管部门的批准。由于相关矿产资源管理法律、法规对于采矿权转让有严格限制,合法转让门槛高、周期长,难于实现,因此,实务中,变相转让采矿许可证的情形为数不少,当事人之间的类似约定应当无效。对此,《探矿权采矿权转让管理办法》第15条规定,禁止以承包等方式擅自将采矿权转给他人进行采矿。显而易见,这里禁止的是以承包方式“擅自转让采矿权”,即当事人之间不能签订及履行“名为承包、实为采矿权转让”的合同即变相的采矿权转让合同,但并不禁止涉及真实内容的采矿权承包经营合同。

当然,由于变相采矿权转让合同与采矿权承包合同之间往往是“一纸之隔”,实务中,将涉及采矿权承包的情形认定为非法转让采矿许可证,进而成立非法采矿罪中“其他未取得许可证的情形”的判决也为数不少。例如,甲公司与陈某签订合同,将A矿的采矿工程发包给陈某,由陈某组织施工。甲公司按生产每吨矿石支付陈某一方劳动工资90元。后陈某开始组织人员在甲公司的A矿井清渣并开采矿石直至案发。对于本案,检察机关指控

被告人陈某未取得采矿许可证,非法开采铁矿石 1 万余吨,价值为 200 余万元,造成矿产资源严重破坏,构成非法采矿罪。被告人陈某辩解其没有在甲公司的 A 矿井非法采矿,其通过交纳管理费、承包费等形式合法取得了 A 矿井的采矿资格,其开采矿石均由甲公司提供电力机车将矿石拉出矿井。就此类案件而言,多数情况下法院会认同指控意见,对被告人以非法采矿罪定罪处罚;仅在少数案件中,法院可能以地质大队所做出的储量报告不具备证据的客观性、关联性,省级国土资源厅以此储量报告作为鉴定材料做出的矿产资源价值鉴定不能作为定案依据为由,对指控不予认可,认定被告人无罪。总而言之,在刑事司法中,对于采矿权承包极有可能被认定为行为人以合法形式掩盖非法目的,从而易于肯定被告人构成本罪。但是,这种立场没有顾及矿产资源管理法律法规、合同法等的立场,对刑法谦抑性原则没有给予充分重视。

在这里,问题的关键是厘清变相采矿权转让和采矿权承包的界限。采矿权承包体现的是采矿权人对开采作业的选择权:对矿产资源亲力亲为、自行开采?还是让他人提供开采的劳务,或与他人共同完成开采任务?对于采矿权人,应当允许其自由行使采矿权,既可以与他人共同进行开采活动,也可以将其开采权所当然地包含的经营管理权交由他人行使。如此一来,对于采矿权承包就不应该轻易用刑事手段予以禁止。

一般来说,具备下列情形之一,即便当事人之间在履行合同过程中发生争议,进而进入刑事司法视野的,也应当认定为民事领域可以妥当处理的采矿权承包经营纠纷,不属于刑事领域变相转让采矿许可证,不宜认定为犯罪。这些情形大致包括:①发包人作为采矿权人自始至终并未退出矿山管理,持续履行采矿权人的开采控制权,以及环境资源保护、安全监管等法定义务的,采矿

权主体事实上并未发生变更的,应认定为承包人仅从事劳务。在前述陈某被控非法采矿案中,当事人双方在合同中约定承包人每开采一吨矿产,发包人给承包人90元报酬,这表明承包人并不享有矿产的所有权。在刑事上,将这种典型的劳务承包认定为非法转让采矿许可证,明显是不合适的。②实际负责采矿事务的承包人使用发包人的营业执照、采矿许可证、安全生产许可证等证照进行开采作业,在出现生产、作业违章行为时,接受处罚的主体也是发包人,以及承包期限固定,但与采矿许可证所载明的期限通常并不绝对相同的,合同都不属于以承包为名变相转让采矿权的范畴。③发包人对开采后的矿产资源的流向及买卖价格结算等极为关注,甚至委派专人参与有关管理事务的,应当肯定承包合同的效力。

与之相反,如果发包人除收取固定费用或者收益外,不再参与采矿日常经营、管理活动,亦不再实际履行安全生产责任的,或者承包约定的期限很长,与采矿许可证的有效期限几乎重合,以及承包人提供所有固定资产投资,独享开采经营权益、承担开采经营风险,从矿产资源的占有、处分中直接获得收益的,都更符合名为承包经营合同,实为采矿权变相转让的特征,有成立非法采矿罪的余地。

回到前述“陈某被控非法采矿案”的定性问题,甲公司将甲矿的采矿工程发包给陈某,约定甲公司按生产每吨矿石支付陈某一方的工资,这属于劳务提供型采矿权承包,并不为民事法律、矿产资源管理法规所禁止,《民法典》第153条、《民法典》合同编的相关规定,以及《探矿权采矿权转让管理办法》第15条都并不否认当事人之间协议的有效性。在此前提下,如果仅认可甲公司有权发包,但否认陈某可以承包,在法理上也是讲不通的。当然,如果甲公司在委托陈某开采过程中,指使、纵容陈某超越甲公司采矿

许可证载明的矿区范围、采矿范围、开采量、矿产开采矿种类开采的,这也属于甲公司“未取得采矿许可证”采矿,陈某可能与其构成本罪的共犯。

因此,在判断采矿权承包合同的效力问题时,不应仅根据合同名称中的“承包”字眼的有无来判断,应根据合同内容尤其应结合采矿权人是否获得矿产品,是否参与矿山企业的日常管理,承包人在生产经营活动中是否以发包人名义,开采期限是否过长等事实进行判断。

(二)采矿权合作经营不属于“未取得采矿许可证”

1. 关于采矿权合作经营的民事立场

从法秩序统一性的角度看,在认定合作开采经营和非法采矿罪的界限时,需要处理好刑法与前置法的关系,对于民事法律(尤其是合同法)以及《矿产资源法》《矿业权出让转让管理暂行规定》等并不反对的合作开采经营等行为,不宜认定为犯罪,否则就与法秩序统一性原理相悖。

对于立足于采矿权的合作开采经营,民事上并不是仅根据合同名称以及当事人是否约定过采矿权转让等事实,就简单地否定合作合同的效力,而是根据合同的内容,在仔细审查采矿权人是否参与采矿行为的日常管理、行使监督权,经营者以谁的名义开展活动等方面的证据后进行综合判断。如果采矿权人事实上已退出项目实施,不承担经营风险,只收取固定收益,不再履行作为采矿权人的法定义务、承担相应责任,经营活动由实际经营者自行开展的,可以认定为变相转让采矿权,有成立非法采矿罪的余地。

从实务看,对于变相转让采矿权的认定,在民事上历来都极为慎重。例如,在最高人民法院2016年发布的《最高人民法院关于审理矿业权民事纠纷案件典型案例》之六“朗益春与彭光辉、南

华县星辉矿业有限公司采矿权合作合同纠纷案”中,星辉公司取得某矿的采矿许可证后,其法定代表人彭光辉与郎益春签订协议,约定双方合作开发该锰矿,具体开采活动由郎益春组织力量自行实施,为此,郎益春支付给彭光辉 323 万元,并具体实施了采矿行为。2011 年,国土资源主管部门因案涉锰矿存在“漂移”现象,向星辉公司发出《停止采矿通知书》。星辉公司在提交了变更矿区范围的材料后,因其采矿许可证遗失导致相关变更手续未实际办理完毕。郎益春因此难以继续实施采矿行为。之后,郎益春提起诉讼,请求确认合作协议未生效,彭光辉返还合作款及占用期间的利息。云南省楚雄彝族自治州中级人民法院一审认为,本案当事人之间签订的合作协议约定由郎益春出资并组织力量实施采矿行为,属于采矿权的变相转让,该约定因违反法律规定而无效,彭光辉、星辉公司应连带返还对方 323 万元。云南省高级人民法院二审后认为,从合同约定内容和实际履行情况看,星辉公司虽未实际从事开采活动,但仍然对矿山经营的财务监督、项目实施等进行管理,且采矿权主体并没有因双方签订合作协议而改变,该协议不构成变相转让采矿权。但由于星辉公司根本违约导致朗益春的合同目的不能实现,应解除合作协议并由星辉公司返还郎益春 323 万元。对于本案,最高人民法院再审后认为,二审法院认定合作协议合法有效,但无继续履行可能,由此判令解除合作协议,并由星辉公司返还朗益春 323 万元合作款,该判决结论妥当。最高人民法院由此认定,如果矿业权人并未实际放弃矿山经营管理,继续履行其法定义务并承担相应法律责任,矿业权主体并未发生变更的,相关合作协议不属于矿业权变相转让。不难看出,民事上对此的态度是比较清晰的。就这类案件的处理而言,正确认定合同的效力是妥当处理合同纠纷的关键,如果合同约定在开采矿山的过程中,各方都以不同方式参与经营、管理

活动的,就不属于采矿权转让。“矿业权转让是指矿业权人将矿业权依法转移给他人的行为,其核心特征在于矿业权主体的变更。只要所述矿业权交易需要变更矿业权主体,即可认定矿业权转让,若矿业权交易不涉及矿业权主体的变更,则原则上不属于矿业权转让。”由此可见,矿业权主体是否发生变更,是判断矿业权合作经营与一般合作经营的一项重要指标。

2. 采矿权合作经营与犯罪界限

根据《矿产资源法》第6条的规定,已取得采矿权的矿山企业,可以与他人合资、合作经营。基于采矿权的合作经营这一方式为法律所允许。《矿业权出让转让管理暂行规定》第42条对此予以更进一步明确:“合作开采经营是指矿业权人引进他人资金、技术、管理等,通过签订合同约定权利义务,共同开采矿产资源的行爲。”对于合作开采经营行为与名为合作经营实为采矿权转让即“变相转让采矿权”之间的界限如何厘清,进而准确认定被告人行为的性质,在刑事司法实务中是一个难题。

例如,湖南省岳阳市灏东砂石有限公司(以下简称“砂石公司”,法定代表人胡某清)在取得岳阳县东洞庭湖砂石开采权后,交纳出让金存在困难。被告人马某龙得知这一信息后,多次与胡某清洽谈并商定:双方合作成立岳阳市灏东荣湾实业有限公司(以下简称“荣湾公司”),砂石公司将其业已取得的砂石开采权转让给荣湾公司,再由荣湾公司与县政府签订砂石开采权转让协议,由荣湾公司进行经营,马某龙上交河道砂石开采权出让款,开采、销售经营砂石所得由胡某清与马某龙平分。后荣湾公司注册成立,其中砂石公司持股51%,马某龙持股49%。马某龙按照协议提供资金,以砂石公司的名义交纳资源开采权出让款1.5亿元。因荣湾公司自身没有采砂船,公司以组织他人的采砂船开采砂石,砂石销售款由公司收取,公司向各工程船支付采砂款的方

式进行生产经营。以马某龙和胡某清为主,采矿方与砂石采挖行业协会的代表商谈工程船采挖款支付标准等问题并达成协议。马某龙和胡某清等人组织工程船采挖作业后,以荣湾公司为甲方,采砂工程船主为乙方,砂石公司为第三方,签订了38份《岳阳市荣湾实业有限公司砂石采挖承揽合同》,明确“第三方将上述两处的采矿权交给甲方开采经营”。马某龙和胡某清等人先后组织68艘船从事河道采砂作业,开采的砂石销售金额共计9亿余元(其中,马某龙分得1.5亿余元)。对于本案,一审法院认为,砂石公司违反法律规定和程序,未经县政府同意擅自将河道砂石开采权转让给荣湾公司,其转让行为无效。马某龙与胡某清成立荣湾公司后,从砂石公司转让砂石开采权,没有取得政府主管部门许可,也没有取得采矿许可证。马某龙和胡某清等人的行为属无证采砂,构成非法采矿罪。据此,对马某龙以非法采矿罪判处有期徒刑3年,缓刑4年,对其他被告人亦以本罪分别处刑。二审维持原判。

对于马某龙等人的行为,如果只从形式上考察,似乎能够得出有罪结论。但是,如果体系性地顾及民事审判的上述基本立场,就不能轻易认定被告人的行为属于变相转让采矿权,马某龙等人非法采矿案的定罪结论就很值得质疑。

首先,在前述最高人民法院再审的“朗益春与彭光辉、南华县星辉矿业有限公司采矿权合作合同纠纷案”中,民事裁判的逻辑非常明确:合作过程中仅以采矿权人的名义活动的,以及采矿权人继续参与采矿行为的管理、监督的,都不宜认定合作行为构成采矿权变相转让。在本案中,砂石公司对于采砂行为始终“在场”,该合作完全符合民事上认定合同有效的要求。具体表现是:开采活动由砂石公司提出申请;在采砂过程中,《采运凭单》作为政府认可的合法开采凭证,由砂石公司开具,持有采砂许可证并

参与开采砂石的工程船均在该公司名下,与采挖行业协会的代表商谈时,作为拥有采矿权企业负责人的胡某清亲自出面;相关政府部门的日常监管对象、违法处罚对象都是砂石公司。

其次,砂石公司与荣湾公司之间“人格混同”的事实,恰恰说明砂石公司并没有退出砂石开采的项目实施。砂石公司是荣湾公司的大股东,两个公司“两块牌子、一套人马、一套账目”,在一起办公。一审法院认为,公司“人格混同”并不必然导致砂石公司取得的河道采砂许可权,荣湾公司也合法持有。这一逻辑当然是成立的,荣湾公司也确实没有采矿所有权,但在案证据证明,其也从未直接以采矿权人的名义开展活动。法院对两个公司存在“人格混同”事实的肯定,从侧面印证了在实际采矿过程中,砂石公司始终发挥监督、控制作用。如果两个公司之间不是关联公司,没有这种“人格混同”特征,荣湾公司独立运作,似乎可以认为砂石公司退出了矿产资源开采活动,放弃了对采砂活动的日常监管。但是,在两个关联公司事实上“合二为一”的情形下,至少不能排除砂石公司参与了采矿及监管过程,一、二审判决断然否定砂石公司对于采矿行为的参与和管理,与案件事实不符。因此,应当认为,在采矿权主体始终参与相关活动的情形下,荣湾公司仅起到协助砂石公司进行河砂经营管理或合作开采经营的作用,对此,在荣湾公司与各采砂船船主签订的《砂石采挖承揽合同》中均附有砂石公司授权委托书这一点上也可以看得很充分。

再次,双方在合作协议中约定,砂石公司应当向岳阳县政府申请变更河道砂石开采权给荣湾公司,这一约定并不违法。根据《矿产资源法》第6条的规定,已取得采矿权的矿山企业,与他人合资、合作经营,需要变更采矿权主体的,经依法批准可以将采矿权转让他人采矿。对此,合同法通说认为,采矿权转让未经批准的,相关合作协议并不是无效合同,而只是“尚未完全生效”的合

同。具体而言,在我国,矿业权转让要经过严格的审批程序。《矿业权出让转让管理暂行规定》第37条规定:各种形式的矿业权转让,转让双方必须向登记管理机关提出申请,经审查批准后办理变更登记手续。同时,我国对矿业权受让人有严格的资质条件限制。根据《探矿权采矿权转让管理办法》第7条,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》规定的有关采矿权申请人的条件。在尚未依据《矿产资源法》第6条第1款第2项的规定办理批准手续之前,也不能认定当事人之间订立的采矿权转让合同无效。因为批准手续的办理,是采矿权转让合同的法定特别生效条件。该条件未满足的,采矿权转让合同中须经批准方可生效的条款处于未生效的状态;但采矿权转让合同中无须批准即可生效的条款自依法成立之时起生效。此时,采矿权转让合同并非无效合同,而是尚未完全生效的合同。更何况,由于砂石公司并未向当地政府提出相关变更申请,上述采矿权主体直至案发也并未变更,其实际运作模式应属法律所允许的合作经营,不属于变相转让采矿权。马某龙按照协议提供资金,由砂石公司交纳河道砂石资源开采权出让款,只不过是砂石公司和马某龙之间形成了另外一个借贷(垫付)关系,因为法律没有限定取得采矿权者必须用自有资金缴纳有关矿产资源出让款项。事实上,在前述“朗益春与彭光辉、南华县星辉矿业有限公司采矿权合作合同纠纷案”一案中,最高人民法院也明确认可这一点:即便合作协议约定采矿权人并不实际出资,由对方出资并实际实施采矿行为的,也并不当然地构成采矿权的变相转让。据此,荣湾公司组织采砂船开采砂石是协助采矿权人完成特定业务,与采矿权人合作开采经营,砂石销售款收取、采砂船的款项支付等由谁完成,只要得到采矿权人的认可,就是合作者之间的内部分工事宜,不能成为对马某

龙等人定罪的理由。如果要求砂石开采中的所有事务都要由采矿权人亲力亲为,势必使关于采矿权合作经营的制度设计落空。

最后,马某龙和胡某清成立荣湾公司,约定该公司参与经营,对于经营所得进行分配,这是为了保证马某龙在与砂石公司开展合作开采经营活动后,收回垫付的合作出让金,并获得合法收益的举措。按照《矿产资源法》第6条、《矿业权出让转让管理暂行规定》第42条的精神,无论是马某龙以其个人名义,还是在成立新的公司之后,与采矿权人开展合作开采经营,都为法律所允许。因此,马某龙和胡某清成立荣湾公司这一事实,不能成为支撑定罪的理由。反而应该认为,荣湾公司成立后,由于在该公司的股权结构中,砂石公司是大股东,其为获取应有商业收益,会更在意对荣湾公司规范地参与合作开采经营活动的日常监管,不可能对荣湾公司的相关活动放任不管,由此也应该得出砂石公司始终未退出项目实施的结论,将这一背景下的荣湾公司参与经营活动认定为非法采矿,有类推解释的嫌疑。

(三)超层越界开采与“未取得采矿许可证”

前述《非法采矿解释》第2条第(3)项规定,“超越许可证规定的矿区范围或者开采范围”采矿的,属于“未取得采矿许可证”擅自采矿的情形。关于超越矿区范围采矿,原国土资源部办公厅《关于认定超越矿区范围采矿法律适用问题的复函》(国土资厅函[2007]231号)指出,根据《矿产资源开采登记管理办法》第32条“本办法所称矿区范围,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、井巷工程设施分布范围或者露天剥离范围的立体空间区域”的规定,在采矿登记管理机关批准的矿区范围(即由拐点坐标和开采深度圈定的立体空间区域)内开采矿产资源的,不属于超层越界开采。按照这一批复的精神,超层越界开采构成非法采矿。不少司法裁判也按照这一逻辑对被告人定罪处

罚,“被告人潘亚敏及两被告人的辩护人提出的两被告人未越界开采、仅是在相关政府部门默许下修建运输通道,以及不明知超深开采的辩解、辩护意见,显然与客观事实不符”,因此,对其以非法采矿罪定罪处刑。“被告人胡玉旗、胡玉晴等人明知矿区的开采深度不得超过-28米,仍在-28米以下非法开采矿石”,显然构成非法采矿罪。

不过,这并不意味着所有违法的超层越界开采行为达到一定数量后,就都能够构成本罪,因为违法性的判断是实质的,认定犯罪要考虑刑法所固有的违法性。违反行政管理法律、法规的行为具有行政违法性,但其是否具有刑事违法性是存疑的,因此,违反规定固然是刑事违法的判断工具,但仅仅是判断构成要件该当性是否具备的“辅助性”工具。顾及前置法,审查其所提供的刑事违法性判断基础,绝对不等于“从属于”前置法,否则就可能陷入思维的简单化、定罪的扩大化。因此,在实务中,既要判断行政犯中“违反规定”的内容,又要认识到其仅能对客观构成要件的判断提供有限支撑。

事实上,为数不少的超层越界开采都是因为在后续实际矿产开采过程中,由于井下地质条件特殊(例如,煤层走向存在倾斜角度等),发生了核定标高范围与批复可采煤层不完全相符合的“超层越界开采”情形。此时,就很难完全按照核定标高开采,只能根据煤层赋存等实际情况进行开采,该行为在一定程度上具有意外事件的性质,只需要履行弥补相关许可证批准手续的义务即可,不需要刑法介入。

前述分析表明,实施采矿活动的行为人虽未持有采矿许可证或其采矿许可证存在一定瑕疵,行为虽然违反了前置法的相关规定,但这一事实对于犯罪认定至多有提供判断客观构成要件的线索的意义。换言之,行为具备前置法的违法性,极有可能产生类

似于刑事程序上“初查”的效果,提示司法人员行为人有构成犯罪的高度嫌疑。但是,行为人是否属于刑法意义上的“未取得采矿许可证”的情形,司法实务上还必须结合具体犯罪的构成要件与规范目的(包括法条关系、法益种类等)、刑法谦抑性等进行实质判断,既不能形式地将行政违法判断套用到犯罪认定上,也不能不加甄别地直接援用行政机关的决定或鉴定作为直接的、决定性的判断依据。

三、违法性认识与非法采矿罪

(一)违法性认识错误阻却责任的一般法理

近代刑法除了高度重视罪刑法定主义、法益保护主义之外,还特别强调责任主义,即没有责任就没有刑罚。按照责任主义的逻辑,即使某种行为符合刑法条文规定的构成要件,给法益造成了侵害或者危险,但仅此并不能科处刑罚。行为人主观上具有责任(非难可能性),是确立刑事责任的重要考量因素。违法性认识是责任要素之一,在行为人没有认识到自己行为的违法性,并且认为自己的行为不违法(存在违法性认识错误),也不具有违法性认识的可能性(违法性认识错误不可避免)的情况下,行为人就没有责任,对其行为不能以犯罪论处。通说认为,一个行为只要得到了主管机关的许可,行为人就缺乏违法性认识的可能性,因而没有责任。因此,在实务中的个别案件中,行为人可能不具有违法性认识的可能性,其责任应当被否定。

对于上述主张,有关司法解释性文件也予以认同。最高人民检察院公诉厅《关于办理涉互联网金融犯罪案件有关问题座谈会纪要》(高检诉〔2017〕14号)明确指出,对于犯罪嫌疑人提出因信赖行政主管部门出具的相关意见而陷入错误认识的辩解,如果上述辩解确有证据证明,不应作为犯罪处理,但应当对行政主管部门出具的相关意见及其出具过程进行查证。参照该司法解释的

精神,在涉及矿产资源开采这类专业化程度较高的行政“强监管行业”,行为人因信赖相关行政主管部门对开采行为合法性所出具的意见而陷入违法性认识错误的,属于不可避免的错误,应当能够阻却被告人的责任。

(二)围绕非法采矿罪中违法性认识的争议类型

在认定本罪时,被告人是否具有违法性认识可能性是少数案件中控辩论争的焦点问题之一。

其一,实践中最为常见的是,矿产资源行政主管部门允许被告人“边采边办证”的情形下,被告人是否具有违法性认识?例如,公诉机关指控,2017年7月8日至8月13日、2018年5月至7月间,李某为获取非法利益,在明知该砂坑无采矿许可证的情况下,仍组织姜某、朱某等人在竞拍的砂坑内进行非法开采矿砂。对此指控,辩护人认为,2017年6月12日,李某以“满洲里市正红再生资源回收加工有限责任公司”的名义,以挂牌竞拍的方式取得古河道2号砂坑的采矿权,其于2017年7月7日与满洲里市国土资源局签订《采矿权出让合同》并缴纳采矿权价款后,得到了国土资源局工作人员“边采边办证”的口头答复即从事采矿活动,该市经济合作区国土资源局执法监察大队于2017年8月13日通知正红砂场停止生产。因此,被告人李某在2017年7月7日至8月13日期间的采砂行为,不应当构成非法采矿罪,其采砂所得应从犯罪数额中扣除。

对于这一辩解,一审法院认为,被告人李某在开采砂矿前,曾得到满洲里市合作区国土资源局工作人员的口头许可,且2017年以前满洲里市砂场采矿存在与国土部门签订采矿权出让合同和矿山环境治理责任书后,受让人即可进行开采的事实,被告人李某在行为时没有认识到自身行为的违法性,并且认为自身行为不违法,其存在违法性认识错误。但被告人李某对此是否具有违

法性认识的可能性呢？若被告人李某没有违法性认识可能性，即会阻却犯罪成立。应当认为被告人李某具有违法性认识的可能性，应当承担2017年非法采矿的刑事责任，其原因为：一方面，采矿行业属于国家特别规制领域，被告人李某在法律特别规制领域从事活动时，应当努力收集，并知悉了解采矿行业领域相关法律信息，其在当前信息发达、科技搜索手段如此方便化的时代，并未努力搜集相关法律信息，其违法性的错误系可以避免的错误，不阻却责任，行为人的行为具备有责性，其具有违法性认识的可能性。另一方面，本案中被告人李某仅在得到合作区国土资源局工作人员的口头答复后便实施了采矿行为，不能阻却责任。原审法院认为合作区国土资源局工作人员的口头答复仅能代表该工作人员的个人对该事项的见解，不能代表主管机关的意见，口头答复也不属于主管机关的正式答复。综上，基于法律对在特别规制领域范围内从事活动人员的较高要求，被告人应当对没有采矿许可证是否能够开采矿产资源的违法性产生疑问。但被告人并没有真正思考该疑问，未向主管机关征求正式答复，也未向上一级主管机关征求正式答复，而是轻率地相信其行为具有合法性，被告人虽然存在违法性认识错误，但是该错误是可以避免的，其具有违法性认识的可能性。故被告人李某应当对2017年的采矿行为承担刑事责任，2017年的采砂数量应当计入总数，因此，对这一辩护意见不予采信。

二审判决对于辩护人关于违法性认识可能性欠缺的辩解的反驳意见是：“经查，2017年7月8日，满洲里市国土资源局经济合作区分局工作人员经请示上级主管部门领导后，口头同意正红砂场进行采砂，这一行政管理行为确实存在不规范之处，但并不能阻却上诉人李某对非法采砂属于犯罪的违法性认识。上诉人李某与满洲里市国土资源局签订的《采矿权出让合同》第3条明

确约定,受让人应当获得环评手续并办理采矿许可证。上诉人李某应当知晓口头通知不能等同于行政许可,行政许可应严格按照行政许可法规定申请办理。因此对于上诉人李某及其辩护人以2017年采砂行为不是‘擅自’开采为由提出的李某不构成犯罪的意见不予采纳。”

其二,行为人未取得采矿许可证的开采行为得到县级以上政府持续支持的,被告人是否具有违法性认识?例如,公诉机关指控:由行为人担任负责人的A公司仅在取得某矿区的《勘探勘查许可证》,未取得采矿许可证的情况下,在长达10年的时间里,违反矿产资源法的规定,擅自以“以探代采”的方式非法开采煤炭资源并予以销售,行为人对A公司没有采矿许可证这一事实,不存在认识错误。但是,值得讨论的是其违法性认识可能性问题。行为人之所以能够在长达数年的时间里“以探代采”,是因为该企业是地方政府通过招商引资引入当地的,是政府扶植和关注的对象,且政府明知行为人所在企业未取得采矿许可证,但以行政合同的方式允许行为人在特定矿区进行煤炭资源开发,要求合同相对方履行合同,并按时下达具体的采矿指标,明令该企业必须每月完成的开采、对外销售煤炭数量,甚至明确强调其保煤炭供应的责任。涉案企业也并未隐瞒开采煤矿的事实,而是按照行政机关要求,按时向县级相关部门、地方煤炭行业管理部门等行政机关或官方协会报送煤炭生产销售外运信息、依法缴纳自然资源税的。开采行为事实上自始即得到有关省、市级地方政府的允诺,有关县级以上政府均不认为行为人的开采行为涉嫌犯罪。相应地,行为人对无证开采是否违反刑法存在认识错误,且该错误在一系列行政行为强力主导下不可避免。换言之,涉案行为人作为行政相对人,其无可避免地误以为在当时情形下,其“以探代采”的行为是合法的,县级以上人民政府及主管机行政机关不可能纵容或帮助犯罪

行为,行为人基于这种不可避免的违法性认识错误就不具备责任;其因为对对方政府具体行政行为的信赖而实施的行为即便触犯刑法的,也应当以没有违法性认识可能性为由,不以犯罪论处。在这类案件中,如果地方政府或有关主管机关不允许行为人开采,其违法性认识错误显然能够避免,自然不能阻却责任。

其三,在剥离工程煤的案件中,被告人的违法性认识如何判断?例如,在前述“政策性关停矿区范围内的工程性采挖”所涉案件中,甲公司在土地平整过程中发现浅表煤层后履行了报告义务,县政府常务会议在研究该科技园项目相关事宜时,提出“由县自然资源局牵头,及时帮助企业完善相关建设手续,确保项目建设合法性”。这说明县政府是在已对“三通一平”施工过程中一并剥离工程煤的行为合法性进行审查的基础上,才在《专题会议纪要》中确定由涉事公司代表县政府销售采挖出的工程煤,并与甲公司签订《补充协议》,明确委托授权该公司剥离工程煤,由此产生的费用由县财政补贴。据此应当认为甲公司及其负责人翁某可以合理信赖县政府委托授权的合法性,主观上没有认识到也不可能认识到在没有采矿许可证的情况下剥离工程煤违反矿产资源法,不具备违法性认识。此后,甲公司的整个施工过程也都受到县委工作专班和包含县自然资源局在内的监管小组的实时监控,以上机关均未指出无采矿许可证剥离工程煤是矿产资源法所禁止的行为,省、州、县三级地质矿产主管部门也从未向甲公司或翁某等人发出过责令停止开采的口头或书面通知,这更强化了翁某等人对开采行为合法性的信赖。

(三)关于违法性认识的合理司法立场

无可否认,对于违法性认识可能性对于司法裁判的影响,实务中一直持消极态度,鲜见根据行为人不具有刑事违法性认识的可能性就判决无罪的案件。在多数案件中,被告人对于其欠缺违

法性认识的辩解也确实难以立足。例如,公诉机关指控,2019年4月份,被告人冯某未取得采砂许可证或采矿许可证的前提下,擅自在绥中县某村翁泉山东屯狗河边自己经营管理的果树地里,擅自挖掘2个大方塘,将挖出来的砂子出售,价值82万余元,应当以非法采矿罪追究其刑事责任。辩护人辩称被告人的采矿行为是在“造方塘”的过程中偶然发生的事实,被告人的行为不具有违法性,不构成非法采矿罪。但是,被告人未取得采矿许可证,也从未向有关政府主管部门进行咨询,未取得有关机关及其工作人员任何许可或口头同意,将数量巨大、价值高昂的矿产资源开采并出售的,要辩解其没有违法性认识的可能性确实存在难度。但是,在所有案件中都绝对地否认被害人的违法性认识可能性欠缺或违法性认识错误的不可避免,显然又和责任主义原理相悖。

实务上,还是应当认同行为人欠缺违法性认识或违法性认识错误不可避免时,就不具有非难可能性的基本观念。“行为人虽未取得采矿许可证,但地方政府要求或者同意行为人采矿并缴纳相关费用的,不宜认定为非法采矿罪。”对这一结论在学理上予以展开的当然逻辑就是:在具体裁判中,只要行为人违法性认识的欠缺是具有在一定程度上“讲得通”的理由的,或者行为人主张其认为特定行为被法律所允许具有“可以接受的理由”的,就应当阻却责任。金德霍伊泽尔认为,如果行为人合乎义务地向主管的、内行的或者没有成见的人员进行了询问,但仍得不到可靠的资讯,从而产生错误认识的,该错误就是不可避免的,行为人就不必再为该错误承担责任。山口厚同样指出:“尤其成为问题的是,咨询了行政机关、按照其指点而行动的场合的处理。在这一场合,通常来说,是能够否定违法性意识的可能性的,换言之,是能够认定欠缺违法性意识这一点具有相当理由。”既然行为人在咨询行政机关后得到了该行为“在法律上是允许的”这一指点时,都有可

能阻却其责任,那么,在个别被控非法采矿罪的案件中,行为人虽未取得采矿许可证,但如果其已经得到行政主管部门工作人员可以先行开采的正式答复,或者其相当长时期内的采矿行为都是在县级以上地方政府的指令、安排、委托、授意下实施的,就应当认为其没有认识到也不可能认识到该开采行为是“为刑法所禁止的”,难以肯定行为人的责任,应当做出无罪判断。法院在其裁判中,以矿产资源管理部门工作人员的答复存在疑问;凡是实施采矿行为的人都知道应当办理采矿许可证等理由肯定被告人的罪责,是强人所难,没有考虑到责任是个别的、需要在个案中结合每一个人的认识情况特别地予以考察这一点。在我国,由于长期以来各级政府积极主导各项经济活动,市场主体参与特定经济活动时充分信任行政主管部门所做决定的正确性,不会质疑其所做答复或指示的权威性,这是再正常不过的事情。如果行为人就是否可以采矿咨询、报告过有关矿产资源管理部门,又得到了肯定的答复然后再行动的,就应该认为其错误是不可避免的,其主张缺乏违法性认识可能性这一点就具有相当理由,难以期待行为人朝着行政管理机关及其工作人员答复或指导的相反方向行事。

对于被告人缺乏违法性认识可能性就不宜定罪这一点,如果一定要寻找规范依据,可以从《刑法》第16条关于不可抗力的规定入手,将其中的“不是出于故意或者过失”理解为不是故意或者过失地违反法规范,而是缺乏违法性认识的可能性;将其中的“不能预见”解释为欠缺违法性认识之可能性,使得根据违法性认识可能性欠缺出罪这一结论的作出“于法有据”。

四、结语

非法采矿罪的典型形态是违反《矿产资源法》《水法》等其他部门法中关于矿产资源开发、利用、保护和管理的规定,在未取得采矿许可证的情形下擅自采矿。前置法能够在一定程度上为本

罪的认定提供支撑,行政违法的规范目的在多数时候可能和刑法相同。但是,也可能存在行政法上的违法性判断与刑事违法性之间存在质的差别的情形。违反前置法的烟雾之下是否真的有非法采矿罪的“火”,还需要具体结合本罪的保护法益、构成要件要素等进行仔细甄别。认定犯罪需要考虑前置法,但更应当重视刑法所固有的违法性,实质地对犯罪成立范围进行限定,这一点在本罪的认定中表现得特别充分。

作者:周光权,清华大学法学院教授

文章来源:《中外法学》2022年第4期

新疆临钢资源投资股份有限公司与四川 金核矿业有限公司合同纠纷一案

中华人民共和国最高人民法院

民 事 判 决 书

(2015)民二终字第 167 号

上诉人(一审被告、反诉原告):新疆临钢资源投资股份有限公司。住所地:新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市天山区新华北路165号中天广场35层1室。

法定代表人:徐向东,该公司董事长。

委托代理人:李勇,北京市君合律师事务所律师。

委托代理人:郑跃杰,北京市君合律师事务所律师。

被上诉人(一审原告、反诉被告):四川金核矿业有限公司。住所地:四川省成都市成华区东三环路二段龙潭工业园。

法定代表人:潘杨辉,该公司总经理。

委托代理人:刘兵,该公司工作人员。

委托代理人:邓学强,四川明炬律师事务所律师。

上诉人新疆临钢资源投资股份有限公司(以下简称临钢公司)因与被上诉人四川金核矿业有限公司(以下简称金核公司)合同纠纷一案,不服新疆维吾尔自治区高级人民法院(2014)新民二初字第13号民事判决,向本院提起上诉。本院依法组成合议庭,于2015年8月18日公开开庭审理了本案。临钢公司的法定代

表人徐向东及委托代理人李勇、郑跃杰,金核公司的委托代理人刘兵、邓学强到庭参加诉讼。本案现已审理终结。

一审法院经审理查明:2011年10月10日,临钢公司(甲方)与金核公司(乙方)签订《新疆塔什库尔干县乌如克铅多金属矿普查探矿权合作勘查开发协议》(以下简称《合作勘查开发协议》),双方约定,甲方补偿乙方3500万元后,乙方愿意以本协议规定之对价及本协议所规定的其他条款和条件将其持有的新疆塔什库尔干县乌如克铅多金属矿普查探矿权(以下简称矿权)注入甲乙双方设立的项目公司,该项目公司甲方以现金出资、乙方以持有矿权出资共同设立,公司注册资本暂定为1000万元,其中甲方占80%,乙方占20%。之后由甲方出资对该矿进行普查、详查、勘探工作,相关成果由项目公司享有,相关风险由项目公司承担。在标的矿权未办理过户手续之前,甲方委托乙方代为持有该矿的矿权;在该标的矿权达到办理过户条件后,乙方直接将该标的矿权过户给项目公司。未办理过户手续之前,乙方负责标的矿权的维护工作,包括但不限于矿证有效期限的延续、年检、向有关部门报送相关资料等。本协议生效后,标的矿权的后续普查、详查、勘探工作均由甲方出资进行,在勘探阶段工作结束之前,乙方不再投入资金;由甲方出资进行的勘查工作成果由项目公司享有。甲方支付乙方标的矿权合作补偿款并向项目公司注入后续勘查资金与乙方将标的矿权转到项目公司并合作开发是不可分割的部分,两者互为条件。协议签订后15日内,甲方一次性支付定金3500万元到乙方指定账户;在标的矿权过户到项目公司的登记手续完成之日,该定金即直接转为甲方支付给乙方的矿权合作补偿价款。双方按法律法规的规定各自负担因订立和履行本协议而发生的税赋。因准备、订立及履行本协议而发生的费用及本协议所述的矿权发生的税务以外的费用和支出由甲乙双方均摊。

乙方向甲方保证和承诺:乙方于2008年12月30日首次取得由新疆维吾尔自治区国土资源厅颁发的新疆塔什库尔干县乌如克铅多金属矿预查探矿权,2011年1月26日正常延续并升级为普查,现名称为新疆塔什库尔干县乌如克铅多金属矿普查探矿权,《探矿权许可证》证号为:T65120081202022682,矿区面积为31.28平方公里,该探矿证有效期自2011年1月26日至2013年1月26日止。乙方保证取得的上述探矿证权属清晰、完整,不存在其他权利争议,亦不存在任何抵押等情况,该探矿证符合法律法规的取得条件,也拥有国家法律和地方法规所应具备的权利和许可,不存在可能被国土资源管理部门吊销《探矿许可证》等不确定事项,不在冰川保护区、自然保护区、风景区等可能影响矿山开发的区域范围内。甲方向乙方保证和承诺:甲方保证在本协议签订后即加快标的矿权的勘查工作,甲方保证标的矿权的后续普查、详查、勘探阶段的全部资金投入,在该矿完成勘探阶段之后的后续投入资金由全体股东按照股权比例承担。如发生以下任何一事件则构成该方违约:任何一方违反本协议的任何条款;任何一方违反其在本协议中作出的任何陈述、保证或承诺,或任何一方在本协议中作出的任何陈述、保证或承诺被认定为不真实、不正确或有误导成分;一方在未事先得到另一方同意的情况下,直接或间接出售所持有的标的矿权给第三方;如任何一方违约,另一方有权要求即时终止本协议及/或按照法律规定要求其承担违约责任,赔偿由此而造成的一切损失(包括但不限于诉讼费、律师费等)。本协议因下列原因而终止或解除:因不可抗力导致本协议无法履行,经双方书面确认后本协议终止;双方协商一致终止本协议;一方严重违反本协议,导致另一方不能实现协议目的,守约方有权解除本协议。同时,双方还对保密、通知等其他事项进行了约定。本协议在双方签字盖章后生效。

2011年10月25日,临钢公司通过银行转账方式向金核公司支付3500万元,金核公司向其出具了收据。

2012年4月28日,临钢公司与四川省核工业地质调查院(以下简称地质调查院)签订《地质勘查项目合同书》,约定:临钢公司委托地质调查院对新疆塔什库尔干县乌如克铁多金属矿进行地质勘查,并提交终审成果报告、原始资料、成果、相关图件及电子文档,所有资料的所属权归临钢公司,地质调查院不得向任何第三方泄露;合同工期:2011年12月20日至2012年12月30日止;合同价格:预算合同价款10960500元(壹仟零玖拾陆万伍佰元整)。同时,双方还对结算与付款、技术标准和要求、违约责任、合同的变更和终止及争端的解决等事项进行了约定。该合同已实际履行。

2013年7月1日,临钢公司与地质调查院签订《地质勘查项目合同书》,约定:临钢公司委托地质调查院对新疆塔什库尔干县乌如克铁多金属矿进行地质勘查,并提交终审成果报告及完整的所有原始资料,勘查工作所形成的所有原始资料、成果、报告及电子文档归临钢公司所有,地质调查院不得向任何第三方泄露;合同工期:2013年1月1日至2013年12月30日止;合同价格:预算合同价款10484200元(壹仟零肆拾捌万肆仟贰佰元整)。同时,双方还对结算与付款、技术标准和要求、违约责任、合同的变更和终止及争端的解决等事项进行了约定。

2013年7月23日,塔什库尔干县金核昆仑资源投资有限责任公司(以下简称项目公司)成立。

2013年11月22日,临钢公司向金核公司出具《关于解除〈新疆塔什库尔干县乌如克铅多金属矿普查探矿权合作勘查开发协议〉的函》(以下简称《解除函》),主要内容为:近期,临钢公司从有关部门惊悉案涉合作开发的项目位于新疆塔什库尔干野生

动物自然保护区(以下简称保护区)中心区域,金核公司自合作至今未告知临钢公司。根据《合作勘查开发协议》第六条、第七条的规定,金核公司的行为已构成违约。为履行协议,临钢公司已向金核公司支付合作定金 3500 万元,并投入约 1700 万元用于矿山的道路建设、矿山建设、地质勘查、道路通行费等项目,相关支出资金成本也近 1000 万元。经研究,临钢公司决定终止合作,解除双方之间签订的《合作勘查开发协议》,望金核公司依《合作勘查开发协议》相关规定,承担相应责任。

2013 年 12 月 30 日,金核公司向临钢公司出具《关于继续履行〈新疆塔什库尔干县乌如克铅多金属矿普查探矿权合作勘查开发协议〉的复函》(以下简称《复函》),主要内容为:临钢公司的《解除函》已收悉。经向相关部门核实,早在金核公司 2008 年 12 月 26 日首次取得矿权前,保护区就已设立。自 2008 年 12 月 30 日至 2011 年 1 月 26 日止,矿权通过了自治区国土资源厅的正常年检,并延续升级为普查。双方签订《合作勘查开发协议》并合作勘查后,矿权于 2013 年 4 月 9 日再次获得正常延续,前后将近五年的时间(双方合作勘查也已两年多时间)。在此期间,无任何部门或机构就保护区事宜告知过金核公司,双方合作两年多的矿权勘查工作也未受到任何影响。故不存在金核公司明知矿权位于保护区而隐瞒不告知临钢公司。正因金核公司不明知前述情况,才会接受临钢公司提供的合作勘查协议文本第六条中关于保护区的“陈述和保证”条款的约定。由于获知保护区相关信息渠道的不对称,加之矿权自合法取得、正常年检延续之事宜,导致双方在订立和履行《合作勘查开发协议》时均未注意到前述情形。金核公司不存在明知矿权位于保护区而隐瞒不告知临钢公司,更不会在明知的情形下还在协议中作出不利的保证。矿权从取得到正常年检、延续获得批准,其真实合法性不存在任何问题,只要双

方按照相关地方性法规的规定履行相关的审批手续,则矿权位于保护区的非核心区域的状态,对双方后续的合作勘查开发,继续履行协议不构成实质性的障碍。自双方签订协议友好合作两年多以来,金核公司代为持有矿权期间,按约切实履行了对矿权的维护工作,矿权在2013年4月顺利延续。同时,金核公司按约履行了设立项目公司的200万元出资义务。现项目公司已设立,各项工作依次展开,双方订立合同的目的是为了矿权的矿产开发,到目前为止未有管理部门对该项目的矿产开发明确禁止,故双方应继续友好合作,推进矿权的矿产开发工作。

2013年12月6日,新疆塔什库尔干野生动物自然保护区管理局(以下简称保护区管理局)出具证明,主要内容为:保护区管理局根据金核公司提供的新疆维吾尔自治区基础地理信息中心新疆塔什库尔干县乌如克铅多金属矿预查转换坐标,对该坐标上图至保护区功能区划图,所属区域均在保护区范围内。

另查明,临钢公司为本案诉讼已支付律师费20万元。

金核公司向一审法院提起诉讼称:临钢公司与其签订《合作勘查开发协议》后,认为双方合作开发的项目位于保护区,违反了协议第6.2.3条“不在冰川保护区、自然保护区、风景区等可能影响矿山开发的区域范围内”的约定,提出解除协议。金核公司认为,该协议系双方真实意思表示,且已实际履行,临钢公司此时提出解除合同的理由不能成立。请求:1、确认临钢公司解除《合作勘查开发协议》的行为无效;2、确认《合作勘查开发协议》有效,金核公司无需退还临钢公司已支付的矿权合作补偿价款3500万元。本案诉讼费用由临钢公司承担。

临钢公司答辩称:金核公司的诉讼请求无法定依据,应予驳回。根据协议第六条、第七条的明确约定,该协议的解除条件已经成就,临钢公司解除合同有约定依据。金核公司的第二项诉讼

请求没有意义,临钢公司已依约行使解除权,金核公司应当返还3500万元合作补偿款,诉讼费用由法院依法裁判。

临钢公司向一审法院提起反诉称:《合作勘查开发协议》签订后,临钢公司依约履行了相关合同义务,但金核公司却未诚信作出陈述和保证。2013年,临钢公司得知合作矿权项下的勘查区块所属区域均在保护区范围内。依照协议第7.1.2条关于“任何一方违反其在协议中作出的陈述、保证或承诺,或任何一方在本协议中作出的任何陈述、保证或承诺被认定为不真实、不准确或有误导成分”,均构成违约以及第7.2条关于“如任何一方违约,另一方有权要求即时终止本协议及/或按照法律规定要求其承担违约责任、赔偿由此而造成的一切损失(包括但不限于诉讼费、律师费等)”的约定,金核公司应当向临钢公司承担返还财产、赔偿损失等违约责任。请求判令:1、解除双方签订的《合作勘查开发协议》;2、金核公司向临钢公司返还矿权合作补偿价款3500万元;3、金核公司赔偿临钢公司支出的勘查费用损失3288150元,修路费用损失5538600元,矿山道路通行维护费损失150万元,工程费用、管理费用等损失5702257元;4、金核公司赔偿临钢公司利息损失10843256.77元;5、金核公司赔偿临钢公司律师费用损失429161.32元、担保费用损失70万元,以上共计:63001425.09元。本案诉讼费用由金核公司承担。一审庭审后,临钢公司根据在庭审中的举证情况,将其诉讼请求第(四)项的利息损失10843256.77元变更为9465104.15元,同时放弃了第五项诉讼请求中担保费用损失70万元的部分。

金核公司答辩称:(一)合同解除权属私力救济权,由权利人单方作出需受领的意思表示即可,临钢公司向法院诉请以司法权解除双方签订的协议程序不当。(二)临钢公司诉请解除合同的事实与理由不客观充分,其诉讼请求不能成立。1、协议生效后双

方已实际履行两年半,该矿的实际情况已发生实质性变化,现临钢公司要求解除协议,既不客观也不公平。2、双方已按约设立了项目公司,将该矿转入项目公司,由项目公司享有权利并承担风险,实行公司化运行。3、临钢公司在签约前查阅过该矿的相关资料,进行过调查评析和实地踏勘,其在签约时对该矿的具体情况是明知清楚的。4、金核公司的矿权合法、有效,不在自然保护区可能影响矿山开发的区域范围内,不影响本案协议的履行。5、保护区在《合作勘查开发协议》签订前就已设立,该事实是明示公开的。该保护区内设立了上百个矿权及采矿权,该区域不存在影响该矿勘查开发的政策因素。6、金核公司并未严重违反协议,不存在根本性违约,不影响临钢公司合同目的的实现,临钢公司按约无权解除协议,其以协议第七条 7.2 款主张解除有误。7、临钢公司因铁矿市场萎缩、价格下跌等因素企图解除协议的目的不正当,理应不予支持。8、案涉协议合法有效,该协议交易程序的稳定性理应得到维护。9、临钢公司主张解除的合同条款是协议签订前已客观存在并公示的事实,其对权利是明知的,在自愿签订协议且已履行两年半后向法院提起诉讼已超过法律关于两年诉讼时效的规定,依法不应予以保护。10、临钢公司在协议签订履行后两年半以后行使解除权,期限已逾期,不应予以支持。

一审法院认为:2011年10月10日,临钢公司与金核公司签订的案涉《合作勘查开发协议》,系双方的真实意思表示,且内容不违反《中华人民共和国矿产资源法》等法律法规的强制性、禁止性规定,当属合法有效。该协议已实际履行,临钢公司按约向金核公司支付了3500万元,双方按约共同出资设立了项目公司——塔什库尔干县金核昆仑资源投资有限责任公司,临钢公司亦委托地质调查院对新疆塔什库尔干县乌如克铁多金属矿进行了地质勘查。临钢公司未提供证据证明其对案涉矿权的地质勘

查工作受到过干预、阻止等不利因素的影响。自双方签订协议至提起诉讼,该协议已履行了约两年半的时间。

(一)关于案涉《合作勘查开发协议》应否解除的问题。根据《合作勘查开发协议》的内容,协议生效后,案涉矿权的后续普查、详查、勘探工作均由临钢公司出资进行,临钢公司保证在协议签订后即加快对案涉矿权的勘查工作,并保证后续普查、详查、勘探阶段的全部资金投入。金核公司则承诺,案涉矿权不在冰川保护区、自然保护区、风景区等可能影响矿山开发的区域范围内。因不可抗力导致本协议无法履行,经双方书面确认后本协议终止;一方严重违反本协议,导致另一方不能实现协议目的,守约方有权解除本协议。根据2013年12月6日保护区管理局出具的证明,案涉矿权所属区域均在保护区范围内。对案涉矿权所属区域在保护区范围内的事实,以及在案涉合同签订前保护区就已设立的事实,金核公司与临钢公司均予以认可,而政府相关部门在设立保护区时应对保护区的相关信息资料予以公示,该信息资料均系公开的公众信息,本案双方当事人均可自行获取。因此,对于案涉矿权在保护区范围内的事实双方当事人在签订合同前均应当明知。虽然案涉矿权位于保护区范围内,但案涉合同履行两年多的期间,临钢公司未向金核公司提出过异议,亦未提供证据证明其勘查工作受到了影响。双方在案涉协议第六条约定的“可能影响”未明确约定可能影响的具体内容,属约定不明。案涉协议第十一条约定:“因不可抗力导致合同无法履行的,经双方确认后协议终止;因一方严重违约而导致另一方不能实现合同目的,则另一方有权解除合同。”金核公司并不存在上述约定所称的严重违约行为,不足以导致合同目的无法实现。由此可见,案涉合同并不存在双方约定的应当终止或解除的情形。故,一审法院依法对金核公司确认临钢公司解除案涉协议行为无效的诉讼请求予

以支持,对临钢公司要求解除案涉《合作勘查开发协议》的反诉请求不予支持。

(二)关于案涉 3500 万元的问题。金核公司对收到临钢公司支付 3500 万元款项的事实予以认可,从案涉《合作勘查开发协议》的内容来看,双方当事人约定的该款项应为矿权合作补偿款,虽然在案涉协议第四条中对该款有关于定金的表述和约定,但从临钢公司的银行转账付款凭证和金核公司出具的收据上来看,均未注明是定金,且临钢公司反诉请求第二项也明确主张系返还矿权合作补偿款,通过上述事实说明,合同双方均认为该款系矿权合作补偿款,而非定金,因此,一审法院依法确认该款项为临钢公司向金核公司支付的合作补偿款。现合同未予解除,故一审法院对临钢公司要求金核公司返还矿权合作补偿款 3500 万元的反诉请求不予支持。金核公司关于无需退还临钢公司已支付的矿权合作补偿价款的诉讼请求已包含在其要求确认临钢公司解除案涉协议行为无效的诉讼请求中,无须单独主张,故一审法院对金核公司该项诉讼请求在判项中不予表述。

(三)关于临钢公司主张的勘查费用损失 3288150 元,修路费用损失 5538600 元,矿山道路通行维护费损失 1500000 元,工程费用、管理费用等损失 5702257 元、利息损失 9465104.15 元及律师费用损失 429161.32 元的赔偿问题。临钢公司的上述反诉请求均是基于案涉合同解除而主张,因合同未予解除,故一审法院对临钢公司的上述反诉请求均依法不予支持。

综上,根据《中华人民共和国合同法》第八条、第六十条、《中华人民共和国民事诉讼法》第一百五十二条及《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第二条之规定,一审法院判决如下:一、临钢公司解除《合作勘查开发协议》的行为无效,临钢公司与金核公司继续履行双方于 2011 年 10 月 10 日签订的《合作勘查

开发协议》;二、驳回临钢公司的反诉请求。本诉案件受理费 100 元,由临钢公司负担。反诉案件受理费 356807.13 元,由临钢公司负担。

临钢公司不服一审判决,向本院提起上诉称:(一)金核公司违反《合作勘查开发协议》,且合同目的因其违约行为而无法实现,临钢公司有权根据《中华人民共和国合同法》以及《合作勘查开发协议》的约定解除合同,一审判决错误地认定金核公司不存在违约行为,不足以导致合同目的无法实现,应当予以纠正。(二)在临钢公司有权解除《合作勘查开发协议》的情况下,金核公司应向临钢公司返还相应的款项,并赔偿损失,一审法院未支持临钢公司的相关诉讼请求,存在错误,应当予以纠正。请求:1、撤销(2014)新民二初字第 13 号民事判决的第一项和第二项;2、改判解除双方签订的《合作勘查开发协议》;3、改判金核公司向临钢公司返还矿权合作补偿价款 3500 万元;4、改判金核公司赔偿临钢公司支出的勘查费用损失 3288150 元,修路费用损失 5538600 元,矿山道路通行维护费损失 150 万元,工程费用和管理费用等损失 5702257 元;5、改判金核公司赔偿临钢公司利息损失,以同期同类银行贷款利率为计算标准,合作补偿价款 3500 万元从金核公司实际收款日(2011 年 10 月 25 日)起计算至实际还款之日止;其他损失款从临钢公司提出解除合同之日(2013 年 11 月 22 日)起计算至实际还款之日止;6、改判金核公司赔偿临钢公司一审律师费用损失 20 万元;7、判令金核公司赔偿临钢公司二审律师费用损失 50 万元;8、判令金核公司承担一审和二审全部诉讼费用。

金核公司答辩称:(一)金核公司自身并无过错,不存在严重违约行为,不影响双方签订的《合作勘查开发协议》合同目的的实现,临钢公司无权解除协议。一审判决的认定是客观、公正的。

(二)临钢公司理应依法按约继续履行协议,其要求金核公司退回矿权合作补偿价款,并赔偿所谓损失,不能成立。请求驳回临钢公司的上诉请求。

临钢公司在二审中提供了以下新证据:新证据一、勘查区域与自然保护区位置平面图和卫星地图,拟证明案涉勘查区域位于保护区范围内。新证据二、《代理协议》和律师费发票,拟证明临钢公司因本案支出二审律师费 50 万元。新证据三、光盘视频和视频谈话文字记录,拟证明塔什库尔干县 2012 年起就不允许设立任何矿产开发企业。

金核公司对临钢公司出示的新证据质证认为:新证据一中的勘查区域坐标与金核公司掌握的坐标点有出入,应以探矿权证以及新疆维吾尔自治区国土资源厅官网上的坐标点为准。新证据二律师费是临钢公司的单方民事行为,不应由金核公司承担。新证据三视频来源不规范,存在不确定的因素,不符合证据三性原则,不能证明待证目的。

金核公司在二审中提供了以下新证据:新证据一、新疆塔什库尔干县乌如克铁矿详查探矿权证(证号:T65120081202022682),拟证明案涉矿权的有效期延续至 2017 年 5 月 19 日,合法有效,具备继续合作勘查开发的条件。新证据二、新疆维吾尔自治区国土资源厅《关于下达 2015 年中央返还两权价款资金矿产调查评价(第一批)项目任务书的通知》,拟证明 2015 年中央及新疆地方仍然加大在保护区范围内的矿产勘查开发投资、作业,地质调查院还继续承担该区域的矿产调查评价项目作业。新证据三、保护区功能区划图和该区域部分矿权分布情况及相关说明,拟证明保护区内存在上百家探矿权及采矿权,临钢公司在该区域还有其他已收购的矿权,双方合作的矿权位于实验区和缓冲区,不影响合作勘查开发的进行,不影响合同目的的

实现。新证据四、现场照片一组,拟证明双方签订合同后进行了道路施工以及机械进场的情况,《合作勘查开发协议》已经实际履行了两年多时间。

临钢公司对金核公司出示的新证据质证认为:新证据一的真实性认可,但不认可合法性及证明目的,按照相关规定自然保护区内不允许任何矿产资源的勘探、开发,对主管部门是否应该颁发此证存疑。新证据二的真实性无法确认,不认可其关联性及证明目的,文件中未包含案涉矿权,且两权价款由中央财政予以返还不能证明勘探、开发矿产资源的合法性。新证据三由金核公司单方制作,内容是否准确无法确认,不认可其真实性及证明目的,探矿区域到底在自然保护区的实验区还是缓冲区,缺乏权威第三方来源。新证据四的八张现场照片的真实性存疑,且第一张拍摄于双方签订协议之前,这些照片反映了当地恶劣的自然条件,修建的道路桥梁等设施可以印证我方的损失。

本院对临钢公司出示的新证据认证如下:新证据一平面图及卫星地图由临钢公司单方自作,金核公司不予认可,其客观性无法确定,不予采信。新证据二《代理协议》及律师费支付凭证,金核公司对其真实性未提出异议,且未提交足以反驳的证据,予以采信。新证据三视频及其文字记录的真实性不能确定,不予采信。

本院对金核公司出示的新证据认证如下:新证据一探矿权证的真实性临钢公司不持异议,予以采信。新证据二当地国土资源厅的文件与本案无关联性,不予采信。新证据三图纸及相关说明由金核公司单方制作,临钢公司不予认可,其客观性、真实性无法确定,不予采信。新证据四照片的真实性无法确定,不予采信。

本院对一审法院查明的事实予以确认。

本院认为,当事人二审争议的焦点在于:(一)临钢公司与金

核公司签订的《合作勘查开发协议》应否解除;(二)临钢公司要求金核公司返还合作补偿价款并赔偿投入损失的请求能否成立。

(一)关于案涉《合作勘查开发协议》应否解除的问题

《合作勘查开发协议》项下的探矿权位于新疆塔什库尔干野生动物自然保护区范围内,该自然保护区设立在先,金核公司的探矿权取得在后,从协议第6.2.3条关于“乙方保证取得的上述探矿证……不在冰川保护区、自然保护区、风景区等可能影响矿山开发的区域范围内”的约定来看,双方当事人均知道或者应当知道在自然保护区内不允许进行矿产资源的勘探和开发。《中华人民共和国自然保护区条例》第二十六条规定,禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动。金核公司主张,案涉矿权虽在自然保护区范围内,但处于实验区和缓冲区,依法允许勘探。《中华人民共和国自然保护区条例》第十八条规定:“自然保护区可以分为核心区、缓冲区和实验区。自然保护区内保存完好的天然状态的生态系统以及珍稀、濒危动植物的集中分布地,应当划为核心区,禁止任何单位和个人进入;除依照本条例第二十七条的规定经批准外,也不允许进入从事科学研究活动。核心区外围可以划定一定面积的缓冲区,只准进入从事科学研究观测活动。缓冲区外围划为实验区,可以进入从事科学试验、教学实习、参观考察、旅游以及驯化、繁殖珍稀、濒危野生动植物等活动。”金核公司主张探矿属于“等活动”的范围。本院认为,开矿属于《中华人民共和国自然保护区条例》第二十六条明令禁止的行为,显然不包含在该条例第十八条所允许的活动范围内。金核公司的该项主张,缺乏法律依据,不能成立。因此,双方签订的《合作勘探开发协议》违反了《中华人民共和国自然保护区条例》的禁止性规定,如果认定该协议有效并继续履行,将对自然环境和生态造成严重破坏,损害环境公

共利益。根据《中华人民共和国合同法》第五十二条第四项、第五项之规定,《合作勘查开发协议》应属无效。一审法院认定该协议有效并判令双方继续履行,适用法律错误,本院予以纠正。无效合同不存在解除问题,故对金核公司要求确认临钢公司解除《合作勘查开发协议》的行为无效的本诉请求,以及临钢公司要求判决解除《合作勘查开发协议》的反诉请求,均不予支持。

(二)关于返还财产及赔偿损失的认定问题

《中华人民共和国合同法》第五十八条规定:“合同无效或者被撤销后,因该合同取得的财产,应当予以返还;不能返还或者没有必要返还的,应当折价补偿。有过错的一方应当赔偿对方因此所受到的损失,双方都有过错的,应当各自承担相应的责任。”因《合作勘查开发协议》无效,临钢公司基于该协议向金核公司支付的3500万元矿权合作补偿价款,金核公司应当予以返还。临钢公司在《合作勘查开发协议》履行期间,与喀什地区公路桥梁工程有限责任公司签订了《新疆塔什库尔干乌如克铁矿普查项目道路施工工程项目合同书》及《补充合同》,委托后者为案涉勘查项目修建道路,该道路已物化为矿区财产,应由金核公司予以补偿。临钢公司为此支付的工程款中的250万元有加盖银行印鉴的付款凭证为凭,证据充分,本院予以支持。其余303.86万元修路费用以及临钢公司主张的328.815万元勘查费用、150万元矿山道路通行维护费,相关付款凭证为临钢公司自行打印的电子回单,未经银行盖章确认。金核公司在一审质证中提出,电子回单可以自己打印,但应当去银行补盖印章,对其真实性并不认可。临钢公司在二审中仍未就此补强证据,其付款凭证的真实性不能确定,本院不予认定。临钢公司主张的5702257元工程费用、管理费用损失是项目公司日常经营管理中的费用支出,付款人均为项目公司,而临钢公司及金核公司在项目公司成立时均有注资,不

能仅认定为临钢公司的损失,该部分款项应在项目公司清算时另行解决。临钢公司在合作前未对矿区位置进行必要的调查了解便盲目投资,对《合作勘查开发协议》的无效具有过错,应当自行承担由此导致的资金利息损失,故对其上诉主张的约 665.33 万元利息损失,不予支持。临钢公司主张律师费用的依据为《合作勘查开发协议》第 7.2 条的约定,现该协议已被认定无效,律师费用应由临钢公司自行承担。金核公司的探矿权仍在其名下,不存在返还问题。临钢公司应将该矿的经营管理权交还金核公司。金核公司如因《合作勘查开发协议》无效而遭受损失的,可另案主张权利。

综上所述,一审判决认定事实清楚,但适用法律不当,应予纠正。本院根据《中华人民共和国民事诉讼法》第一百七十条第一款第二项之规定,判决如下:

一、撤销新疆维吾尔自治区高级人民法院(2014)新民二初字第 13 号民事判决;

二、新疆临钢资源投资股份有限公司与四川金核矿业有限公司签订的《新疆塔什库尔干县乌如克铅多金属矿普查探矿权合作勘查开发协议》无效;

三、四川金核矿业有限公司于本判决生效之日起十日内向新疆临钢资源投资股份有限公司返还矿权合作补偿价款 3500 万元;

四、四川金核矿业有限公司于本判决生效之日起十日内赔偿新疆临钢资源投资股份有限公司修路费用损失 250 万元;

五、驳回四川金核矿业有限公司的诉讼请求;

六、驳回新疆临钢资源投资股份有限公司的其他诉讼请求。

如未按本判决指定的期间履行给付金钱义务的,应当按照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百五十三条的规定,加倍支付

迟延履行期间的债务利息。

一审本诉案件受理费 100 元,反诉案件受理费 356807.13 元,由金核公司与临钢公司各负担 178453.565 元。二审案件受理费 333711.54 元,由金核公司与临钢公司各负担 166855.77 元。

本判决为终审判决。

审 判 长	王季君
代 理 审 判 员	晏 景
代 理 审 判 员	朱 婧

二〇一五年十一月十四日

书 记 员	冯哲元
-------	-----

公益林地上能否勘查和开采矿产资源

公益林地上能否勘查和开采矿产资源,2013年公布施行的《国家级公益林管理办法》第十一条第一款规定,禁止在国家级公益林地开垦、采石、采沙、取土,严格控制勘查、开采矿藏和工程建设征收、征用、占用国家级公益林地。除国务院有关部门和省级人民政府批准的基础设施建设项目外,不得征收、征用、占用一级国家级公益林地。根据该办法,对于占用公益林地开采矿藏采取严格控制而非绝对禁止,且仅禁止非国务院有关部门和省级人民政府批准的基础设施建设项目征占用国家一级公益林地,但未禁止开采矿藏征占用国家二级或三级公益林地。

2017年《国家级公益林管理办法》修订后,第九条第一款规定“严格控制勘查、开采矿藏和工程建设征收、征用、占用国家级公益林地。确需适用的,严格按照《建设项目使用林地审核管理办法》有关规定办理使用林地手续。涉及林木采伐的,按相关规定依法办理林木采伐手续。”《建设项目使用林地审核管理办法》第四条规定,占用和临时占用林地的建设项目应当遵守林地分级管理的规定:(一)各类建设项目不得使用Ⅰ级保护林地。(二)国务院批准、同意的建设项目,国务院有关部门和省级人民政府及其有关部门批准的基础设施、公共事业、民生建设项目,可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。(三)国防、外交建设项目,可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。(四)县(市、区)和设区的市、自治州人民政府及其有关部门批准的基础设施、公共事业、民生建设项目,可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。(五)战略性新兴产业项目、勘查项目、大中型矿山、符合相关旅游规划的生态旅游开发项目,可以

使用Ⅱ级及其以下保护林地。其他工矿、仓储建设项目和符合规划的经营性项目,可以使用Ⅲ级及其以下保护林地。(六)符合城镇规划的建设项目和符合乡村规划的建设项目,可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。(七)符合自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区等规划的建设项目,可以使用自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区范围内Ⅱ级及其以下保护林地。(八)公路、铁路、通讯、电力、油气管线等线性工程和水利水电、航道工程等建设项目配套的采石(沙)场、取土场使用林地按照主体建设项目使用林地范围执行,但不得使用Ⅱ级保护林地中的有林地。其中,在国务院确定的国家所有的重点林区(以下简称重点国有林区)内,不得使用Ⅲ级以上保护林地中的有林地。(九)上述建设项目以外的其他建设项目可以使用Ⅳ级保护林地。本条第一款第二项、第三项、第七项以外的建设项目使用林地,不得使用一级国家级公益林地。

结合上述条文,修订后的《国家级公益林管理办法》对于在公益林地上勘察、开采矿藏仍秉持的是严格控制这一原则,除《建设项目使用林地审核管理办法》第四条第一款第二项、第三项、第七项以外的建设项目使用林地,不得使用一级国家级公益林地外,未禁止开采矿藏征占用国家二级或三级公益林地。

相关法条:

中华人民共和国森林法

第三十七条 矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设,应当不占或者少占林地;确需占用林地的,应当经县级以上人民政府林业主管部门审核同意,依法办理建设用地审批手续。

占用林地的单位应当缴纳森林植被恢复费。森林植被恢复费征收使用管理办法由国务院财政部门会同林业主管部门制定。

县级以上人民政府林业主管部门应当按照规定安排植树造林,恢复森林植被,植树造林面积不得少于因占用林地而减少的森林植被面积。上级林业主管部门应当定期督促下级林业主管部门组织植树造林、恢复森林植被,并进行检查。

国家级公益林管理办法(林资发〔2013〕71号,已废止)

第十一条 禁止在国家级公益林地开垦、采石、采沙、取土,严格控制勘查、开采矿藏和工程建设征收、征用、占用国家级公益林地。除国务院有关部门和省级人民政府批准的基础设施建设项目外,不得征收、征用、占用一级国家级公益林地。

经批准征收、征用、占用的国家级公益林地,由国家林业局进行审核汇总并相应核减国家级公益林总量,财政部根据国家林业局审核结果相应核减下一年度中央财政森林生态效益补偿基金。

国家级公益林管理办法(林资发〔2017〕34号)

第九条 严格控制勘查、开采矿藏和工程建设使用国家级公益林地。确需使用的,严格按照《建设项目使用林地审核审批管理办法》有关规定办理使用林地手续。涉及林木采伐的,按相关规定依法办理林木采伐手续。

经审核审批同意使用的国家级公益林地,可按照本办法第十八条、第十九条的规定实行占补平衡,并按本办法第二十三条的规定报告国家林业局和财政部。

建设项目使用林地审核审批管理办法

第二条 本办法所称建设项目使用林地,是指在林地上建造永久性、临时性的建筑物、构筑物,以及其他改变林地用途的建设行为。包括:

(一)进行勘查、开采矿藏和各项建设工程占用林地。

(二)建设项目临时占用林地。

(三)森林经营单位在所经营的林地范围内修筑直接为林业生产服务的工程设施占用林地。

第四条 占用和临时占用林地的建设项目应当遵守林地分级管理的规定：

(一)各类建设项目不得使用Ⅰ级保护林地。

(二)国务院批准、同意的建设项目，国务院有关部门和省级人民政府及其有关部门批准的基础设施、公共事业、民生建设项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。

(三)国防、外交建设项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。

(四)县(市、区)和设区的市、自治州人民政府及其有关部门批准的基础设施、公共事业、民生建设项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。

(五)战略性新兴产业项目、勘查项目、大中型矿山、符合相关旅游规划的生态旅游开发项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。其他工矿、仓储建设项目和符合规划的经营性项目，可以使用Ⅲ级及其以下保护林地。

(六)符合城镇规划的建设项目和符合乡村规划的建设项目，可以使用Ⅱ级及其以下保护林地。

(七)符合自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区等规划的建设项目，可以使用自然保护区、森林公园、湿地公园、风景名胜区范围内Ⅱ级及其以下保护林地。

(八)公路、铁路、通讯、电力、油气管线等线性工程和水利水电、航道工程等建设项目配套的采石(沙)场、取土场使用林地按照主体建设项目使用林地范围执行，但不得使用Ⅱ级保护林地中的有林地。其中，在国务院确定的国家所有的重点林区(以下简

称重点国有林区)内,不得使用Ⅲ级以上保护林地中的有林地。

(九)上述建设项目以外的其他建设项目可以使用Ⅳ级保护林地。

本条第一款第二项、第三项、第七项以外的建设项目使用林地,不得使用一级国家级公益林地。

国家林业局根据特殊情况对具体建设项目使用林地另有规定的,从其规定。

占用征地林地审核审批管理规范

一、建设项目确需占用征用林地的条件和范围

(一)国务院批准或同意的建设项目,国家和省级重点建设项目,国务院有关部门、国家计划单列企业、省级人民政府批准的国防、交通、能源、水利、农业、林业、矿山、科技、教育、通讯、广播电视、公检法、城镇等基础设施(以下简称基础设施)建设项目,原则上可以占用征用(含临时占用,下同)各类林地。

探矿权人能否请求他人赔偿非法采矿造成的矿产资源损失

他人在探矿权人的勘察区域内非法采矿而造成矿产资源损失,探矿权人能否请求赔偿该项损失?甘肃万方黄金开采有限公司、成县亚兴矿冶有限公司探矿权转让合同纠纷再审审查一案中〔最高人民法院(2014)民申字第2180号〕,最高人民法院认为,矿产资源属于国家所有,未经批准取得采矿权,包括探矿权人在内的任何人均不得擅自开采国家所有的矿产资源,因此他人在探矿权人的勘察区域内非法采矿造成的矿产资源损失应属于国家的损失,而非探矿权人的损失,探矿权人请求他人赔偿该项损失无权利基础。但是他人非法开采对探矿权人未来勘查工作造成不利影响及可能增加的成本收入,在有证据证明的前提下,探矿权人有权请求他人赔偿损失。

《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》(2017年施行,2020年修正)第二十条规定,因他人越界勘查开采矿产资源,矿业权人请求侵权人承担停止侵害、排除妨碍、返还财产、赔偿损失等侵权责任的,人民法院应予支持,但探矿权人请求侵权人返还越界开采的矿产品及收益的除外。

因此,探矿权人不享有开采矿产资源及获得所开采矿产品的权利,其无权要求他人赔偿非法采矿造成的矿产资源的损失。对于探矿权人勘察区域内他人非法开采造成的矿产资源损失,其可以向矿产资源管理部门、公安部门举报,请求对非法采矿行为依法查处。但是如果有证据能够证明他人非法开采对探矿权人未来勘查工作造成不利影响及可能增加成本投入,其可就该部分请

求他人赔偿。

相关法条：

中华人民共和国矿产资源法

第三条 矿产资源属于国家所有，由国务院行使国家对矿产资源的所有权。地表或者地下的矿产资源的所有权，不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。

国家保障矿产资源的合理开发利用。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏矿产资源。各级人民政府必须加强矿产资源的保护工作。

勘查、开采矿产资源，必须依法分别申请、经批准取得探矿权、采矿权，并办理登记；但是，已经依法申请取得采矿权的矿山企业在划定的矿区范围内为本企业的生产而进行的勘查除外。国家保护探矿权和采矿权不受侵犯，保障矿区和勘查作业区的生产秩序、工作秩序不受影响和破坏。

从事矿产资源勘查和开采的，必须符合规定的资质条件。

第六条 除按下列规定可以转让外，探矿权、采矿权不得转让：

（一）探矿权人有权在划定的勘查作业区内进行规定的勘查作业，有权优先取得勘查作业区内矿产资源的采矿权。探矿权人在完成规定的最低勘查投入后，经依法批准，可以将探矿权转让他人。

（二）已取得采矿权的矿山企业，因企业合并、分立，与他人合资、合作经营，或者因企业资产出售以及有其他变更企业资产产权的情形而需要变更采矿权主体的，经依法批准可以将采矿权转让他人采矿。

前款规定的具体办法和实施步骤由国务院规定。

禁止将探矿权、采矿权倒卖牟利。

第三十九条 违反本法规定,未取得采矿许可证擅自采矿的,擅自进入国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区范围采矿的,擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种的,责令停止开采、赔偿损失,没收采出的矿产品和违法所得,可以并处罚款;拒不停止开采,造成矿产资源破坏的,依照刑法有关规定对直接责任人员追究刑事责任。

单位和个人进入他人依法设立的国有矿山企业和其他矿山企业矿区范围内采矿的,依照前款规定处罚。

中华人民共和国矿产资源法实施细则

第五条 国家对矿产资源的勘查、开采实行许可证制度。勘查矿产资源,必须依法申请登记,领取勘查许可证,取得探矿权;开采矿产资源,必须依法申请登记,领取采矿许可证,取得采矿权。

矿产资源勘查工作区范围和开采矿区范围,以经纬度划分的区块为基本单位。具体办法由国务院地质矿产主管部门制定。

第六条 《矿产资源法》及本细则中下列用语的含义:

探矿权,是指在依法取得的勘查许可证规定的范围内,勘查矿产资源的权利。取得勘查许可证的单位或者个人称为探矿权人。

采矿权,是指在依法取得的采矿许可证规定的范围内,开采矿产资源和获得所开采的矿产品的权利。取得采矿许可证的单位或者个人称为采矿权人。

国家规定实行保护性开采的特定矿种,是指国务院根据国民经济建设和高科技发展的需要,以及资源稀缺、贵重程度确定的,由国务院有关主管部门按照国家计划批准开采的矿种。

国家规划矿区,是指国家根据建设规划和矿产资源规划,为建设大、中型矿山划定的矿产资源分布区域。

对国民经济具有重要价值的矿区,是指国家根据国民经济发展需要划定的,尚未列入国家建设规划的,储量大、质量好、具有开发前景的矿产资源保护区域。

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

第二十条 因他人越界勘查开采矿产资源,矿业权人请求侵权人承担停止侵害、排除妨碍、返还财产、赔偿损失等侵权责任的,人民法院应予支持,但探矿权人请求侵权人返还越界开采的矿产品及收益的除外。

