



2021年11月17日
星期三

法学院

LEGAL DAILY

专刊主编:蒋安杰
编辑:刘秀宇
美编:李晓军
责校:邓春兰
电子信箱:angelar1102@163.com

坚持以人民为中心的根本立场

写在习近平法治思想提出一周年之际

法治前沿聚焦

□ 杨灿明（中南财经政法大学党委副书记、校长）

2020年11月16日至17日中央全面依法治国工作会议在北京召开,此次会议的一个重大理论成果就是首次提出了习近平法治思想,其战略意义在于明确了习近平法治思想在全面依法治国中的根本性地位,标志着全面依法治国工作进入了新时代、新境界、新征程。

党的十八大以来,习近平总书记高度重视全面依法治国,亲自谋划、亲自部署、亲自推动。在对毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛等党和国家领导人关于法治建设的战略思想继承发扬的基础上,以高远的战略思维、真挚的为民情怀、强烈的历史担当、巨大的理论勇气进行了创新,提出了一系列富有时代特色的法治建设新观点、新论断、新举措,是马克思主义法治理论中国化最新成果。系统梳理与研习习近平法治思想可以发现,其根本立场就是坚持以人民为中心。

江山就是人民,人民就是江山。百年建党历程是一部依靠人民群众、维护人民利益、谋求人民幸福的伟大奋斗征程。习近平总书记多次强调人民的重要性和根本性,在其关于坚持全面依法治国的系列论著中指出:“全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民,必须坚持为了人民、依靠

人民。”“推进全面依法治国,根本目的是依法保障人民权益。”因此,人民性是中国特色社会主义法治建设与发展的永恒基调,更是习近平法治思想一以贯之 and 孜孜以求的核心理念。

坚持以人民为中心的根本立场,体现了习近平法治思想在理论逻辑、历史逻辑、现实逻辑方面的高度统一。马克思主义唯物史观指出:“人民群众是历史发展的主体,是推动社会变革的决定性力量。”习近平法治思想始终立足于唯物史观这一根本观点,始终坚持以人民为中心的法治理念和根本立场,深刻阐释了“法治为了谁、依靠谁、保障谁”的根本性问题,而随着我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,习近平法治思想紧密围绕“人民对美好生活向往”这一根本目标,以强有力的法治保障来满足人民对美好生活的需要,并通过“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”等程序和环节来不断提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。同时,习近平法治思想秉承了历代中国共产党人所传扬的“人民是依法治国的主体和力量源泉”的宝贵精神,推动完成了从“建设社会主义法律体系”向“建设社会主义法治体系”“建设社会主义法治强国”的历史性转变。

坚持以人民为中心的根本立场,体现了习近平法治思想在依法治国,依法执政、依法行政三方面的协同推进。推进国家治理体系和治理能力现代化是我们党长期以来的政治追求,推进全面依

法治国是国家治理领域的重中之重。党的十八届四中全会提出:“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”习近平法治思想根植于中国人民的根本需求,立足于中国社会的善治愿景、致力于推动中国法治建设从法律之治转向良法善治的境界,成为法治中国建设、国家治理体系和治理能力现代化建设的精髓所在。法治是国家治理的基本方略,良法善治的达成有赖于党坚持依法行政,各级政府坚持依法行政,人民群众对法治建设的积极参与,习近平法治思想以系统思维谋划部署法治工作,强调“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”,体现了从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等多个环节保障人民群众对公平正义的追求,切实维护了人民在法治建设与国家治理中的主体地位。

坚持以人民为中心的根本立场,体现了习近平法治思想在公平正义、改革创新、时代发展方面的统筹协调。习近平法治思想是中国特色社会主义各项事业系统性创新的重要结晶,体现了将以人民为中心的发展思想全面融入法治与改革、法治与发展、法治与时代变革等重大关系的统筹协调当中,对中国特色社会主义建设的阔步前进提供了科学指引。改革是实现我国各项

事业不断取得突破的关键路径,习近平法治思想坚持法治与改革的辩证统一,创造性地提出“在法治下推进改革、在改革中完善法治”,实现了法治与改革的衔接融合。中国共产党推动国家经济社会发展的初心在于不断提高人民福祉,而维护社会公平正义是增进人民福祉最直接的要求,习近平法治思想通过将以人民为中心的根本立场和公平正义的价值追求相统一,在极大提升人民群众福祉水平的同时,也为发展更多地增益于人民提供了法治保障。习近平法治思想立足于我国发展新方位和国际社会大变革的时代背景,为统筹推进国家治理现代化与涉外法治完善化指明了方向,对于进一步提升国家治理与国际治理的协同发展,更好地推动人类命运共同体的构建,提供了根本动力。

治国常有常,利民为本。习近平法治思想处处闪耀着以人民为中心的光芒,是新时代推进全面依法治国的总纲领。我们坚信,将习近平法治思想全面、坚决地贯彻到依法治国的伟大实践中,必将取得中国特色社会主义法治事业的伟大进步,也必将实现国家治理良法善治的崇高境界!



世说新语

仰韶文化的研究是史前考古热点



《三联生活周刊》第1157期封面文章《重走仰韶时代考古现场》中写道:今年是仰韶文化发现100周年纪念。1921年,任职北洋政府农商部顾问的瑞典地质学家安特生受中国官方委派,前往仰韶村进行考古发掘,这标志着中国现代考古学的开始,仰韶文化也是在中国发现的第一个新石器文化。自此之后,中国考古学进入了以田野为基础的科学、规范的阶段,随着各个时期的遗址不断被发现,中国的历史书写也在不断被丰富、被更正。在这个过程中,仰韶文化的研究一直是史前考古的热点。

如今我们认识到的仰韶文化面貌,是100年内的研究成果——它存在于距今约7000年至5000年的黄河中游地区,绵延长达2000余年。在这个过程中,中国社会经历了从平均、平等的社会关系,到阶级分化、聚落出现,农耕文明在这个过程中始终扮演重要角色,不同地域的原始宗教和精神信仰也成为新石器时代特殊的

面貌。百年来,正是在一代代学者的梳理、争议与讨论中,我们才能对中国古代文明的认知一点一点得以完善。

国潮存在于不同时代的生活细节里



《新周刊》第596期封面文章《国潮当道》中写道:2018年,李宁以“悟道”为主题,推出系列鞋服,登上纽约时装周。这一亮相被看作国潮缘起的里程碑事件,这一年,也被公认为“国潮元年”。国,即中国文化、中国IP、中国元素;潮,既是潮流,又是风潮。国潮从低调蛰伏到逆风飞扬,时髦、流行,时尚、潮流,等等,都不能准确定义国潮:服饰、家电、美妆、音乐,等等,也不能穷尽国潮的外延。随着中国科技的不断发展,中国文化的不断输出,国潮延展至更多品类与消费圈层,推至大国科技、文创IP、国风文化等全领域。5G、高铁、航空航天、北斗系统等本土科技成果也被纳入公众对“国潮”的讨论范围,并借助国家级战略推广的作用抵达海外,“Made in China”已不再是国际视野下对中国制造业的唯一认知,“Design in China”正在成为新一代中国青年的商业文化追求。

显然,国潮并不等于简单的“国+潮”,而是深深地与每个时代、每个人紧密相连——从崇尚复古风与老字号回春的“1.0阶段”进阶至国货品牌化运营与科技试水国潮的“2.0阶段”,再到IP化与国潮出海

的“3.0阶段”——国潮,存在于不同时代的生活细节里,是一段段记忆,更是推动时代向前的动力。

读博是一条异常孤独的赛道



《南方人物周刊》第686期封面文章《博士们的孤独赛道》中写道:并非每一个选择读博的人都能等到完满结局,获得博士学位。一个博士学位的完成,短则三四年,长则七八年。当一位博士研究生被授予博士学位,走向劳动市场时,很有可能

的情况是,他(她)儿时的同学早已结婚生子,工作十年有余。选择学术道路就意味着选择了一条不同于多数人的赛道,人生的时间轴,自我评价得另当别论。

读博是一条看似光环无数、实则异常孤独的赛道,往下走,很绝望到头。除却精神层面的孤独,博士需要对抗的还有年龄焦虑与同辈压力、漫长的未知、科研的无果,对学术体系的怀疑、追索意义感的失落以及情绪问题,等等。懒惰,是其中最容易对付的。

“刑民(行)关系与犯罪认定”之二十八

合作开采经营与非法采矿罪

刑法光团

□ 周光权（清华大学法学院教授）

根据矿产资源法第六条的规定,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》第四十二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

行为。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,湖南省岳阳市潞东砂石有限公司(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,缴纳出让金存在困难。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潞东荣湾实业有限公司(以下简称荣湾公司),砂石公司将其取得的砂石开采权转让给荣湾公司,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,以砂石公司的名义缴纳资源开采权出让款1.5亿元。因荣湾公司自身没有采矿工程船,公司以组织他人的采矿工程船开采砂石,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资源采砂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,采砂工程船船主为乙方,砂石公司为第三方,签订了38份《岳阳市潞东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艘工程船从事河道采挖作业,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在明知荣湾公司未取得《湖南省河道采砂许可证》的情况下,以荣湾公司的名义组织采砂工程船在岳阳东洞庭湖水域采砂的行为属无证采砂,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判处刑,二审维持原判(参见湖南省岳阳市中级人民法院(2018)湘06刑终150号刑事判决书)。

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,如果体系性地考虑其他部门法的立场,并进行实质解释,本案判决就可能值得质疑。

从基本的法理看,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,在仔细审查采矿人是否参与采矿行为的日常管理,行使监督权,经营者以准的名义开展活动等

方面的证据后进行综合判断。如果采矿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《人民法院关于依法审理矿业权民事纠纷案件典型案例》之六“郎益泰与彭光辉、南华县星辉矿业有限公司采矿权合作合同纠纷案”中,郎益泰与星辉公司约定合作开发猛矿,项目日常开发由郎益泰成立专门机构实施。合同签订后,郎益泰共计支付对方323万元,并实施了采矿行为,后因难以继续开采形成纠纷。一审法院认为,合作协议约定由郎益泰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,协议应属无效。二审则认为,根据合同实际履行情况,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,星辉公司不构成变相转让采矿权。最高人民法院经再审后认为,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,合作合同不受国土资源主管部门批准之日起生效的法律限制。又如,深圳龙信公司将其采矿许可证等交由颜文成使用,后者支付固定数额的承包费,自行组织生产、营销,承担工资费用和纳税,但在实际履行过程中,颜文成以石坝煤业公司的名义开展经营活动,法院对此也认为该协议是合作经营采矿权,并非采矿权转让合同,该合同

合法有效(参见湖北省恩施土家族苗族自治州中级人民法院(2016)鄂28民终1014号民事判决书)。

如果顾及民事审判的上述基本立场,在刑事领域,就不能轻易认定被告人的行为属于变相转让采矿权,前面提到的马某龙等人非法采矿案的定罪结论就很值得质疑。

第一,在前述最高人民法院再审的案件中,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。

第二,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,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工程船船主签订的《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。

第三,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,根据矿产资源法第六条的规定,已取得采矿权的矿山企业,与他人合

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。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,由砂石公司缴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“郎益泰与彭光辉、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,由对方出资并成立专门机构实施采矿行为的,也并不当然构成采矿权的变相转让。据此,荣湾公司组织采砂工程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。按照矿产资源法第六条、《矿业权出让转让管理暂行规定》第四十二条的规定,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。

综上所述,对于实质上属于合作开采经营的采矿权合作行为,即便其合同订立和履行过程中存在一定瑕疵,甚至有违反行政管理法规之处,也不宜将其轻易认定为犯罪。在认定这类犯罪过程中,罪刑法定原则、刑法谦抑性必须得到坚守。

（“刑民(行)关系与犯罪认定”之二十七详见于《法治日报》2021年11月10日10版）