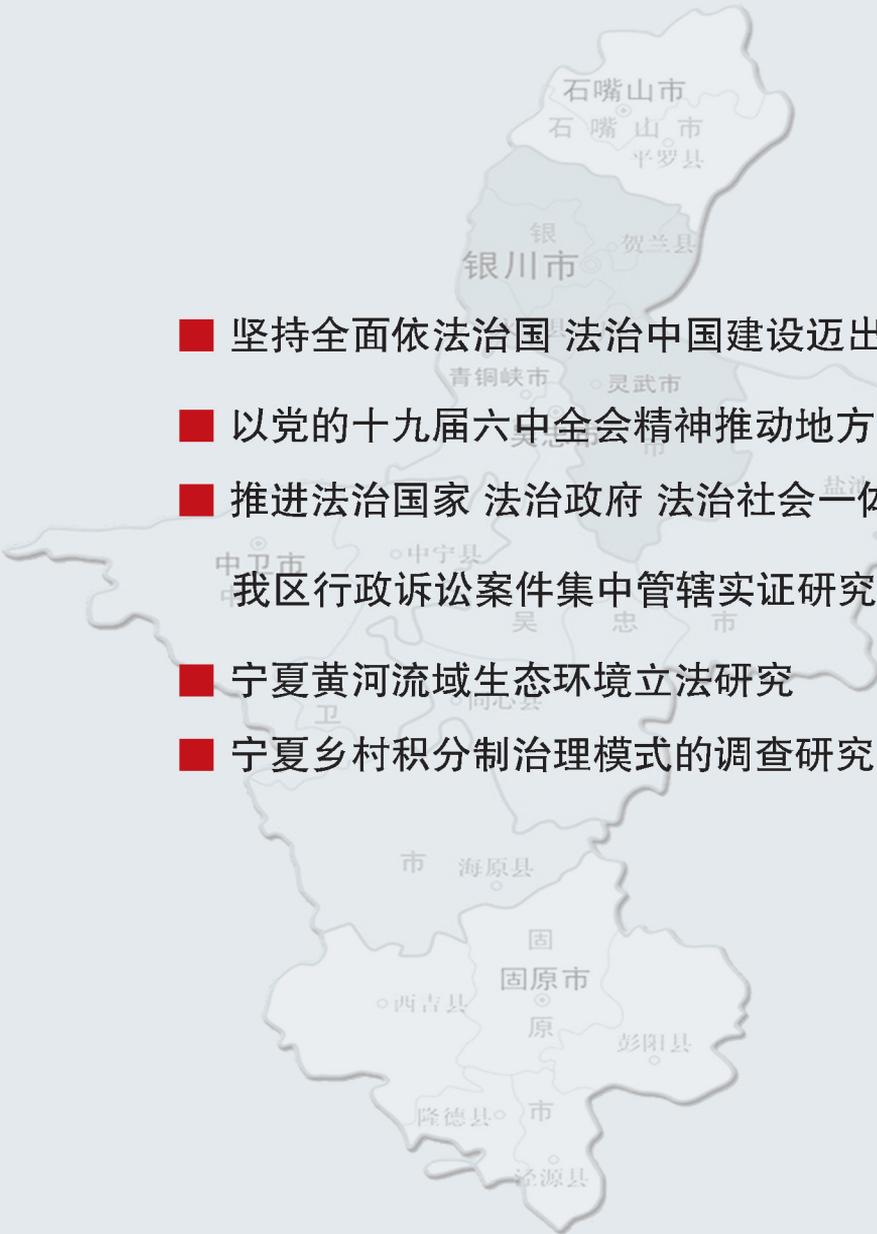


宁夏法学

NINGXIA LEGAL SCIENCE

- 
- 坚持全面依法治国 法治中国建设迈出坚实步伐
 - 以党的十九届六中全会精神推动地方高质量立法
 - 推进法治国家 法治政府 法治社会一体建设背景下的
我区行政诉讼案件集中管辖实证研究
 - 宁夏黄河流域生态环境立法研究
 - 宁夏乡村积分制治理模式的调查研究



宁夏回族自治区法学会主办
2022年第1期 总第138期



2022年2月，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长、中国法学会会长王晨在京出席第十五届中国法学家论坛并发表主旨演讲。他强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，不断发展全过程人民民主，用法治保障人民当家作主，奋力推动建设良法善治的法治中国。

王晨指出，全过程人民民主是我们党领导人民推进民主理论创新、制度创新、实践创新的重大成果，是中国特色社会主义民主政治区别于西方形形色色资产阶级民主的显著特征。新时代推进全面依法治国，必须坚持法治建设为了人民、依靠人民，发展更加广泛、更加充分、更加健全的全过程人民民主，使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造。

王晨强调，广大法学法律工作者要深刻认识和把握全过程人民民主重大理念，增强历史自信、制度自信，坚定不移走中国特色社会主义民主政治发展道路。要加强对我国国家制度和法律制度的研究宣传，积极投身社会主义民主法治建设实践，在法治轨道上有序推进全过程人民民主建设。要充分发挥专业优势，提出高质量建议，推动建立健全国家治理急需、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度，为坚持和完善人民当家作主制度体系贡献力量。

本届论坛由中国法学会主办，主题为“全过程人民民主理念与建设”。

踔厉奋发新征程 笃行不怠谱新篇

百年奋斗，书写恢宏史诗；伟大征程，召唤新的进发。在2022年新年贺词中，习近平总书记深情回顾中国共产党百年奋斗的光辉历程，着眼实现中华民族伟大复兴的宏伟目标，指出“我们唯有踔厉奋发、笃行不怠，方能不负历史、不负时代、不负人民”，强调“要常怀远虑、居安思危，保持战略定力和耐心，‘致广大而尽精微’”，走好全面建设社会主义现代化国家新的赶考之路。

历史征程风云激荡，法治护航巍巍巨轮破浪勇进。2021年，无论是在中国共产党历史上，还是在中华民族历史上，都是具有里程碑意义的一年。这一年，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，隆重庆祝中国共产党成立一百周年，党的十九届六中全会全面总结党的百年奋斗重大成就和历史经验，开展党史学习教育，如期打赢脱贫攻坚战，如期全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，开启全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军新征程；这一年，在习近平法治思想指引下，党领导人民坚定不移走中国特色社会主义法治道路，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，社会主义民主法治建设取得历史性成就，实现高质量发展。这些成绩的取得，是以习近平总书记为核心的党中央坚强领导的结果，是习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引的结果，是全党全国各族人民勠力同心、艰苦奋斗的结果，也是法治保障与护航的结果。

千秋伟业，百年只是序章。万里征程，唯有不懈奋斗。2022年是党的二十大召开之年，是实施“十四五”规划、全面建设社会主义现代化国家的重要一年。全区法学会要自觉坚持党的绝对领导、弘扬伟大建党精神、贯彻党的创新理论、服务党的工作大局，在新征程上奋力书写法学研究新篇章。在各项工作中坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，牢牢坚持党对法学会工作绝对领导，确保党中央和自治区党委决策部署在法学会得到不折不扣贯彻落实；要坚持服务经济社会大局。全面贯彻新发展理念，服务加快构建新发展格局、推动高质量发展。围绕“九大重点产业”“十大工程项目”“四大提升行动”等做好法律服务和保障工作，为先行区和美丽新宁夏建设提供有力的智力支持和法理支撑；要坚持以人民为中心。广泛深入宣传普法，切实推进民法典实施，依法维护人民群众利益，加强教育、医疗、养老、育幼、住房、社会保障等民生领域相关法律问题的研究。主动参与基层社会治理，推动矛盾纠纷源头预防、多元化解，积极为经济社会发展保持稳定的社会环境；要加强自我革命推动队伍建设。进一步筑牢政治忠诚、坚定理想信念，以更高站位、更严举措、更实作风，持续推进法学会队伍建设。坚持统筹兼顾，着力补齐短板，切实把党史学习教育成果转化为推动法学会工作高质量发展的强大动力，努力打造一支忠诚干净担当的高素质专业化法治工作队伍。

时代孕育着机遇，历史预示着未来。我们致敬历史，礼赞新时代，是为了在新征程上赢得更加伟大的胜利和荣光。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，胸怀“国之大者”，继续发扬历史主动精神，不驰于空想，不骛于虚声，不为任何风险所惧，不为任何干扰所惑，以行百里者半九十的清醒，以咬定青山不放松的执着，踔厉奋发、笃行不怠，深入推进全面依法治国，以优异成绩迎接党的二十大胜利召开！

NINGXIA FAXUE



《宁夏法学》

宁夏回族自治区法学会

编委会

主任:

副主任:张 廉

委员:李刚军 马晓光 张 廉

王兆元 李桂兰 李春劳

冯自保 李跃先

主编:张 廉

副主编:李跃先

编辑部

主任:马 蓉

编辑:刘文明 张文华 刘 俊

方文娜

责任编辑:刘 俊

编 审:丁鸿斌

地 址:宁夏银川市金凤区

正源北街135号

CONTENTS 目录

卷首语

P01 踔厉奋发新征程 笃行不怠谱新篇

学习宣传贯彻党的十九届六中全会精神

P04 坚持全面依法治国 法治中国建设迈出坚实步伐

王 晨

P10 以党的十九届六中全会精神推动地方高质量立法

朱 贇

P13 深入学习贯彻党的十九届六中全会精神 深刻领悟

习近平法治思想蕴含的哲学意蕴和智慧

周晓军

习近平法治思想理论与实践研究

P17 学习贯彻习近平法治思想 以高度的政治自觉法治

自觉检察自觉履职尽责

李桂兰

P19 坚决把习近平法治思想贯彻落实到法院工作各方面

全过程

杨晓红

P20 学习贯彻习近平法治思想 奋力谱写法治宁夏建设

新篇章

马文才

P21 践行习近平法治思想 锻造未来公安铁军

刘 睿

P22 学思践悟 知行合一 坚定贯彻习近平法治思想

张 蕾

P23 以习近平法治思想为行动指南建设好新法科

吕耀军



网 址：www.nxfxh.com.cn
邮 编：750002
电 话：0951-5677425
印刷日期：2022年3月
准印证号：银金审服内准字2022171号
编印单位：宁夏回族自治区法学会
印刷单位：宁夏区党委机要印刷厂
开 本：A4
印刷数量：1000册
发送对象：区直各部门、全区政法系统、五市
法学会、各会员单位

(内部资料 免费交流)

P24 深入学习贯彻习近平法治思想 全力推进
习近平法治思想进校园进课堂 黑静洁

法治理论研究

P25 推进法治国家、法治政府、法治社会一体
建设背景下的我区行政诉讼案件集中管辖
实证研究 王萍丽

P33 宁夏黄河流域生态环境立法研究
施海智 柳 明

P39 以检察能动履职构筑黄河生态安全屏障
贾小奇

法治实践研究

P45 强化行政法学理论回应 完善基层矛盾
化解机制 薛小蕙

P49 提高乡村社会治理“四化”水平 推进
乡村社会治理现代化 张 锐

P53 宁夏乡村积分制治理模式的调查研究
马树同

P58 中卫市“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理
模式调研报告 王中宏

P62 坚持“五个一”路径 加强基层社会治理
夯实平安建设基础 王 萍

以案释法

P64 专利侵权认定需全面考虑权利要求的保护
范围 郭立宁

坚持全面依法治国 法治中国建设迈出坚实步伐

王 晨

在中国共产党成立100周年之际，党的十九届六中全会通过《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》（以下简称《决议》）。一百年来，我们党领导人民持续探索、不断推进法治建设，成功走出了一条中国特色社会主义法治道路，已成为我们党百年奋斗重大成就和光辉历史的重要组成部分。站在新的历史起点上，我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持全面依法治国，继续推动法治中国建设迈出坚实步伐，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实法治保障。

一、依法治国是总结我们党百年奋斗历史特别是治国理政历史经验得出的重要结论

（一）中国共产党在领导人民进行新民主主义革命过程中高度重视人民民主政权建设，并对与之相适应的法制进行了实践探索。

我们党把马克思主义国家和法的学说同中国革命的具体实际相结合，在局部地区探索实行多种形式的人民民主政权，并以新型民主政权为依

托进行法制实践探索。党领导人民在创建的革命根据地、边区和解放区，先后制定实施一大批涉及政权组织、军事、土地、劳动、婚姻、司法、内务、教育、卫生、邮政、经济、财政金融等方面的法律法规，取得了局部地区依法依规治理的宝贵经验。

新中国成立前夕，1949年2月，党中央发出《中共中央关于废除国民党〈六法全书〉和确定解放区司法原则的指示》。1949年9月，《中国人民政治协商会议共同纲领》第十七条规定：“废除国民党反动政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度。”这场巨大变革，从法制上为人民共和国的诞生、成长开辟了道路。

（二）新中国的成立和社会主义制度的建立，开辟了中国人民当家作主历史新纪元，为当代中国一切发展进步包括社会主义法治奠定了根本政治前提和制度基础。

1949年中国人民政治协商会议第一届全体会

议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》，开了新中国法制之先河。1954年，毛泽东同志主持起草新中国第一部宪法。1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法》。新中国成立后，国家陆续制定实施婚姻法、工会法、土地改革法、惩治反革命条例、民族区域自治实施纲要、选举法、全国人民代表大会组织法、国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法、兵役法等法律，初步奠定新中国人民民主法制的基础。

后来，由于我们党在工作指导上发生了“左”的偏差和错误，出现了一些严重失误。特别是“文化大革命”十年内乱，使党、国家、人民遭到新中国成立以来最严重的挫折和损失，民主法制遭到严重破坏，教训极其惨痛。1981年党的十一届六中全会通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，对新中国成立后30多年历史特别是“文化大革命”的发生和教训作出全面总结，其基本论述和结论至今仍然适用。

（三）党的十一届三中全会开启改革开放和社会主义现代化建设新时期，我国社会主义法治建设进入了蓬勃发展新阶段。

1978年12月召开的党的十一届三中全会，作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，同时提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的任务。邓小平同志明确提出，“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度

和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”，“做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。在这以后，我国社会主义法制建设持续推进和加强，立法立规、依法行政、公正司法、法律服务、法制宣传、法学教育、法学研究、依法治理和依法执政等各领域各方面工作不断取得新成就新进展。

1979年7月，五届全国人大二次会议通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法等7部重要法律，成为我国法制建设进入蓬勃发展新阶段的标志性立法。

1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过新宪法。1982年宪法是根据党的十一届三中全会确立的路线方针政策，总结我国社会主义建设历史经验和教训，适应我国改革开放和社会主义现代化建设、加强社会主义民主法制的新要求而制定的。1982年宪法公布施行至今，全国人大先后5次对宪法个别条款和部分内容作出必要的修正，使我国宪法在保持稳定性和权威性的基础上紧紧跟上了时代前进步伐。

1997年9月，党的十五大明确提出“依法治国，建设社会主义法治国家”；“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略”。1999年3月，九届全国人大二次会议通过宪法修正案，将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”载入国家根本法。

2011年3月，十一届全国人大四次会议宣

布，以宪法为核心，由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法等多个法律部门和法律、行政法规、地方性法规等多个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家和社会生活各方面实现有法可依。

改革开放 40 多年历程充分证明，我国社会主义法治有力巩固了中国共产党领导，有力保障了人民当家作主，有力促进了改革开放和社会主义现代化建设，有力推动了人权事业全面发展和社会全面进步，有力维护了国家统一、民族团结、社会和谐稳定。

历史的经验和教训使我们党深刻认识到，法治兴则国家兴，法治衰则国家乱；法治与国家前途、人民命运息息相关，是治国理政、实现长治久安不可或缺的重要手段。实行依法治国，是我们党总结长期历史经验得出的重要结论，是坚持和发展中国特色社会主义的必然选择。

二、以习近平同志为核心的党中央开创新时代全面依法治国和法治中国建设新局面

（一）党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对全面依法治国和法治中国建设作出顶层设计和重大部署。

党中央从坚持和发展中国特色社会主义、关系党和国家长治久安的战略高度，定位法治、布局法治、厉行法治，对加强和完善社会主义法治的理论认识和实践探索达到了新的历史高度。习近平总书记就全面依法治国和法治中国建设发表一系列重要讲话，作出一系列重要部署，推动一系列重要工作，在党的历史上产生了许多具有重

要标志意义的“第一次”。

2014 年 10 月，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，习近平总书记对决定稿作了说明并发表重要讲话。这是党的历史上第一次专题研究、专门部署全面依法治国的中央全会，在我国社会主义法治史上具有里程碑意义。之后不久，党中央确立“四个全面”战略布局，将全面依法治国纳入其中，以前所未有的决心、举措和力度推进全面依法治国和法治中国建设。

2018 年 1 月，党的十九届二中全会专题研究宪法修改问题，提出修改宪法部分内容的建议，这在党的中央全会历史上也是第一次。3 月，十三届全国人大一次会议通过宪法修正案，国家根本法实现了与时俱进、完善发展，符合中国实际，反映了全党全国各族人民的共同意愿，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供了有力宪法保障。

2018 年 8 月，党中央组建中央全面依法治国委员会，这是我们党历史上第一次设立这样的机构，目的是加强党对全面依法治国的集中统一领导，统筹推进全面依法治国工作。习近平总书记亲自担任委员会主任并在委员会第一次会议上发表重要讲话。

2020 年 5 月，在十三届全国人大三次会议通过《中华人民共和国民法典》后的第二天，习近平总书记主持十九届中央政治局第二十次集体学习并发表重要讲话，指出民法典是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律，是新时代我国社会主义法治建设的重大成果；强调要充分认识

颁布实施民法典重大意义，依法更好保障人民合法权益。

2020年11月，党中央第一次召开中央全面依法治国工作会议。习近平总书记发表重要讲话，系统总结了我国法治建设的重要经验特别是党的十八大以来取得的历史性成就，对当前和今后一个时期推进全面依法治国作出战略部署。会议明确了习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位，这在我国社会主义法治建设进程中具有重大政治意义、理论意义、实践意义。

2021年10月，中央人大工作会议召开，这在党的历史上也是第一次。会议对坚持和完善人民代表大会制度、不断发展全过程人民民主、深入推进全面依法治国作出重大部署，强调要全面贯彻实施宪法、维护宪法权威和尊严，加快完善中国特色社会主义法律体系，以良法促进发展、保障善治等。

（二）党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强领导下，全面依法治国和法治中国建设迈出坚实步伐。

我们适应党和国家事业发展要求，完善立法体制，制定民法典、外商投资法、国家安全法、监察法等法律，修改立法法、国防法、环境保护法等法律；加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，中国特色社会主义法律体系日趋完善。我们坚持依宪治国，与时俱进设立国家宪法日，建立宪法宣誓制度，加强规范性文件备案审查制度，宪法实施和监督全面加强。我们推进法治政府建设，大幅减少行政审批事项，非行政许可审批彻底终结，建立政府权力清单、负面清单、责

任清单，规范行政权力，推动严格规范公正文明执法。

我们坚定不移推进法治领域改革，先后废止劳动教养制度、收容教育制度，以专门教育制度取代收容教养制度，依照宪法规定实行特赦；深化以司法责任制为重点的司法体制改革，推进政法领域全面深化改革，加强对执法司法活动的监督制约，开展政法队伍教育整顿；依法纠正冤错案件，严厉惩治执法司法腐败，执法司法质量、效率、公信力显著提高。

我们深化国家监察体制改革，组建各级监察委员会，依法赋予职权并用留置取代“两规”措施，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。我们坚持把全民普法和守法作为全面依法治国的基础性工作，实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制，将法治教育纳入国民教育体系，全面增强全社会尊法学法守法用法意识和能力。

我们推进法治队伍建设，发展壮大法律服务队伍，加强法学教育、法学研究和法治人才培养。

我们坚持依法执政，加强党内法规建设，提高各级领导干部运用法治思维和法治方式解决问题、推动发展的能力，坚定推进反腐败斗争，全面从严治党成效显著，党运用法治方式领导和治理国家的能力显著增强。

（三）习近平法治思想引领新时代全面依法治国和法治中国建设。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央推进全面依法治国和法治中国建设取得一系列重大成果，在思想理论上的集中体现就是形成了习近平法治思想。习近平法治思想是习近平新

时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，系统回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题，实现了马克思主义法治理论中国化的新发展新飞跃。

习近平法治思想的主要内容和核心要义，集中体现为习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上提出的“十一个坚持”，即坚持党对全面依法治国的领导，坚持以人民为中心，坚持中国特色社会主义法治道路，坚持依宪治国、依宪执政，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，坚持建设中国特色社会主义法治体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持统筹推进国内法治和涉外法治，坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍，坚持抓住领导干部这个“关键少数”。

习近平法治思想为推进新时代全面依法治国和法治中国建设提供了科学理论指导、行动指南和根本遵循。我们要深入学习贯彻习近平法治思想，自觉用习近平法治思想武装头脑、指导实践、推动工作，谱写新时代全面依法治国新篇章。

三、在全面建设社会主义现代化国家新征程上不断推动法治中国建设迈出坚实步伐

《决议》指出：“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是国家治理的一场深刻革命”。在全面建设社会主义现代化国家新征程上，必须坚持推进全面依法治国，不断推动法治中国建设迈出新步伐、创造新成就。

坚持全面依法治国，建设法治中国，必须坚

持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平法治思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，加快建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，着力解决法治领域突出问题，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，为实现第二个百年奋斗目标、全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。

（一）深刻认识坚持全面依法治国、推进法治中国建设的重大战略意义。

党的十九大确立的新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，党的十九届四中全会概括的我国国家制度和国家治理体系具有的显著优势，党的十九届六中全会进一步明确的习近平新时代中国特色社会主义思想的重大创新内容，都将全面依法治国列入其中，凸显全面依法治国的战略地位和重大意义。我们必须提高政治站位，深入贯彻党中央全面依法治国战略部署，全面实施法治中国建设规划，全面落实法治社会建设实施纲要。

（二）提高立法质量和效率，加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。

要适应把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的要求，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，使法律体系更加科学完备、统一权威。坚持科学立法、民主立法、依法立法，坚持立改废释纂并举，丰富立法形式，提高

立法质量，增强立法的及时性、针对性、有效性，以良法促进发展、保障善治。

（三）提高依法行政水平，在法治轨道上推进政府各项工作。

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，具有示范带动作用。要加快建设法治政府，全面贯彻落实法治政府建设实施纲要，把法治作为行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺。依法全面履行政府职能，实现政府各项工作法治化。

（四）确保司法公正高效权威，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

要深化司法责任制综合配套改革，全面落实司法责任制，真正做到“让审理者裁判、由裁判者负责”。完善诉讼制度，加强司法保护，畅通司法救济渠道，加强对司法活动的监督制约。加强法律服务体系建设，统筹推进律师、公证、法律援助、司法救助、司法鉴定、人民调解、仲裁等体制机制完善和相关工作。

（五）加强对法治实施的监督，保证国家机关切实履行法治实施职责。

形成严密的法治监督体系，是建设中国特色社会主义法治体系的重要任务。要依法加强对各

级国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关等的监督，保证宪法法律法规切实得到全面贯彻和有效执行，保证行政权、监察权、审判权、检察权切实得到正确行使，保证公民、法人和其他组织合法权益切实得到尊重和维护。

（六）加强法治专门人才队伍建设，为法治中国建设提供人才支撑和智力支撑。

要坚持党管人才，牢牢把握社会主义法治人才培养方向，加强立法、执法、司法、法律服务、法学研究等领域人才队伍建设。着力发挥法学教育基础性先导性作用，加强复合型法治人才、涉外法治人才、青年法治人才培养，努力造就一批又一批德才兼备的高素质法治人才。

（七）增强全民法治观念，夯实法治社会建设基础。

做好法治实施工作，必须让法治走向社会、走向基层、走向群众，弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化。要坚持依法治国和以德治国相结合，加大全民普法工作力度，持续提升公民法治素质，促进全社会成员养成法治思维方式和法治行为习惯。推进多层次多领域依法治理，加快实现社会治理法治化。



以党的十九届六中全会精神 推动地方高质量立法

 朱 赟

党的十九届六中全会是在当今世界正经历百年未有之大变局、在我们党百年华诞的重要历史时刻，在“两个一百年”奋斗目标历史交汇关键节点上召开的一次具有里程碑意义的重要会议。全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，坚持马克思主义唯物史观和正确党史观，全面总结党百年奋斗的重大成就和历史经验，突出十八大以来以习近平同志为核心的党中央开创中国特色社会主义新时代的重大成就，体现了党中央对党百年奋斗的新认识，是一篇具有极强历史穿透力、思想引领力、政治动员力、时代感召力的马克思主义纲领性文献，是新时代中国共产党人牢记初心使命、坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言，是以史为鉴、开创未来、实现中华民族伟大复兴的行动指南。全会确立了习近平同志党中央的核心、全党的核心地位，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想

的指导地位，反映了全党全军全国各族人民共同心愿，对新时代党和国家事业发展、对推进中华民族伟大复兴历史进程具有决定性意义。“两个确立”是党的十八大以来最大的政治成果、最重要的历史经验，是时代呼唤，历史选择，民心所向，必将以强大号召力，坚定的推动力，坚实的保障力，为民族复兴伟业提供更为坚强的政治保证。党的十九届六中全会思想含量、知识含量十分丰富，意义重大、影响深远。学习贯彻党的十九届六中全会精神，要将学习成果落实在具体工作实践中，坚持好发展好维护好实践好人民代表大会制度，守正创新，推进高质量立法，不断加强和改进地方立法服务工作。

一、坚持党的领导，把握地方立法工作正确政治方向

党的领导是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、命运所系。地

方立法工作要将坚决维护习近平同志党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导作为立法工作最根本的政治纪律和政治规矩，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。始终旗帜鲜明、坚定不移的坚持党的领导，把党的领导贯穿于地方立法工作的全过程各方面，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，确保地方立法工作正确的政治方向；要自觉把立法工作放在中央和自治区党委决策部署、发展大局上来思考、来谋划、来推进，自觉用党的十九届六中全会精神武装头脑，指导工作，推动实践，做到凡属立法工作中的重大问题、重要事项、重要情况，立法计划项目调整等问题都按规定及时请示报告；要紧扣我区经济社会发展迫切需要，开展立法工作，不论在立法内容上，还是立法程序上，都要把党的领导落实落细落具体，体现在立法工作的每一个环节，每一个方面，每一个领域，确保党的领导这一最高原则在立法中得到全面贯彻；要坚决扛起做好服务立法工作的政治责任，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，在思想上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

二、维护宪法权威，将实施宪法摆在突出位置

习近平总书记强调，依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。宪法权威是法治权威的“标杆”，没有

“标杆”的权威，其余的权威是不可能实现的。我国宪法以国家根本法的形式，确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，成为新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。中国特色社会主义进入了新时代，对全面依法治国特别是依宪治国提出了新的更高要求。我们要以宪法为根本活动准则，加强宪法实施和监督，维护宪法尊严和权威，以宪法为统领，加快形成完备的法律规范体系，用科学有效、系统完备的法律法规和制度体系保证宪法全面实施，以宪法为总依据，深入推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，把依法治国、依宪治国提高到一个新水平。

习近平总书记明确要求推进合宪性审查工作，要让法治统一于宪法，一切权力行使都以宪法为依据，一切治理活动都在宪法框架内进行，没有任何超越宪法的特权；一切公民权利都依宪法来保护，一切违宪现象和行为都应得到审查和追究。依法对规范性文件的政治性、合宪性、合法性和适当性开展备案审查，依法撤销、纠正涉宪和违法的规范性文件，对于维护国家法制统一、维护人民群众合法权益具有重要作用。推进合宪性审查，一是依法开展对宪法法律法规实施情况的监督，保证国家各项权力得到合法正确行使，保证公民、法人和其他组织合法权益得到切实保障，保证宪法法律得到遵守和执行。二是严格落实“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”的规定，加强规范性文件备案

审查，健全备案审查制度，做到有件必备、有备必审、有错必纠，维护国家法治统一。三是进一步加强备案审查制度和能力建设，加快数据库建设，优化提升备案审查信息平台。

三、提高地方立法质量，推进国家治理体系和治理能力现代化

推进国家治理体系和治理能力现代化，需要通过立法做好顶层设计，保障各个层次的立法活动和谐、有序地进行。法治的前提是制定良好的法律，立法先行，发挥立法的引领和推动作用。在地方立法工作中，我们必须坚定不移的贯彻习近平法治思想，从实际出发，遵循经济规律、自然规律和社会规律，围绕中心，服务大局，紧扣经济社会发展重大问题确定立法项目，引导、推动改革发展在重点领域和关键环节取得突破，解决带有全局性、基础性的重大问题；紧扣中央的重大决策部署和自治区党委的中心工作，加强重点领域立法，推动社会主义核心价值观入法入规，确保地方立法符合社会主义核心价值观要求，维护中国特色社会主义法律体系价值导向与内在逻辑的统一与权威；注重法规内容的针对性，力求在法治轨道上推动各项工作，运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定；创新完善地方立法工作机制，提高地方立法质量，不断提高立法的科学性、民主性、可行性，使法律法规更加符合经济社会发展需要，推进科学立法，以良法促进发展、保障善治，以高质量的地方立法推进国家治理体系和治理能力现代化建设。

四、高举人民民主旗帜，发展全过程人民民主

习近平总书记指出，民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。发展全过程人民民主极大丰富和发展了社会主义民主政治理论，深刻阐明了中国式民主的鲜明特色，指出中国式民主是显著区别于个别国家“装饰品”“摆设”式的民主，要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信、对人民代表大会制度的自信，扎实推进全过程人民民主建设，把人民当家作主具体地、现实地体现到地方立法制度设计和法律规范中来，具体地、现实地体现到实现人民对民主法治价值追求上来，具体地、现实地把全过程民主的理念、原则和要求贯彻到立法的全流程、全链条、全方位上来，立好法、立良法、立务实管用之法，推进制度创新、实践创新、工作创新，发挥好人民代表大会制度作为实现全过程人民民主的重要制度载体作用，让人民代表大会制度优势更好转化为国家治理效能，推进国家治理体系和治理能力现代化建设。

我们要深刻理解和把握党的十九届六中全会精神，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 习近平法治思想，进一步深化对党的百年奋斗重大成就和成功经验的认识，坚决贯彻落实党中央和自治区党委重大决策部署，积极回应人民群众重大关切，着力推动高质量立法，在新的征程上更加坚定、自觉地知责于心、担责于身、履责于行，更好推动人大工作。

（作者单位：自治区人大法工委）

深入学习贯彻党的十九届六中全会精神

深刻领悟习近平法治思想蕴含的哲学意蕴和智慧

 周晓军

党的十九届六中全会通过的《决议》强调指出：“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是国家治理的一场深刻革命；坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。必须坚持中国特色社会主义法治道路，贯彻中国特色社会主义法治理论，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全面增强全社会尊法学法守法用法意识和能力。”这其实就是习近平法治思想的集中体现。习近平法治思想作为马克思主义法治理论中国化的最新成果，深得马克思主义哲学滋养，蕴含着科学世界观方法论，闪烁着马克思主义哲学光芒，彰显着唯物史观本质特征，贯穿着唯物辩证法思想精髓。习近平法治思想既是根植伟大鲜活实践，同时又在实践中发展形成的一个内涵丰富、论述深刻、逻辑严密、体系完备、博大精深的科学法治思想理论体系，能够不断为全面依法治国的深入推进明确前进方向、明确行动指南、注入哲学养分、提供哲学智慧。

一、始终坚持系统观念，深刻彰显了这一思想是系统严密的逻辑体系

坚持唯物辩证法，其中很关键的一点就是要

从客观事物内在的联系中准确地去把握内在规律、认识处理问题。作为系统观念而言，是马克思主义哲学提供的从整体上把握事物发展规律且具有基础性科学思想方法，是运用系统思维分析事物本质以及内在联系的正确工作方法。习近平法治思想从我国革命、建设和改革的伟大实践出发，紧密结合社会主义法治建设具体实践，着眼于全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的宏伟目标，深刻回答了事关社会主义法治建设的一系列重大理论问题和实践问题。其主要内容和核心要义是用“十一个坚持”系统阐述了新时代推进全面依法治国的战略部署和路径选择，由此构建了习近平法治思想的基本框架。这“十一个坚持”，既各有侧重，同时又相互支撑，从而共同构成了一个系统化、严密化、科学化和体例化的逻辑体系。当前和今后一个时期，我们要全面深入学习领会贯彻习近平法治思想，准确把握和深刻领会全面依法治国的逻辑体系，并贯彻落实到全面依法治国各项工作当中去。

坚持党对全面依法治国的领导，科学回答了全面依法治国由谁来领导的问题，明确了根本保证；坚持以人民为中心，科学回答了全面依法治国为了谁依靠谁的问题，明确了根本立场；坚持

中国特色社会主义法治道路，科学回答了全面依法治国走什么样的路的问题，明确了正确道路；坚持依宪治国、依宪执政，科学回答了全面依法治国依据什么的问题，明确了首要任务；坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，科学回答了法治与国家治理、法律制度与国家制度之间的关系的问题，明确了正确路径；坚持建设中国特色社会主义法治体系，科学回答了全面依法治国实现什么样的目标的问题，明确了总的抓手；坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，科学回答了全面依法治国的前进方向的问题，明确了系统工程；坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，科学回答了全面依法治国如何推进的问题，明确了重要环节；坚持统筹推进国内法治和涉外法治，科学回答了国内治理与国际治理、国内法治与涉外法治之间的关系的问题，明确了国内和涉外两个领域；坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍，科学回答了法治工作队伍建设的基本标准的问题，明确了人才保障；坚持抓住领导干部这个“关键少数”，科学回答了领导干部在法治中国建设中的重要职责的问题，明确了关键所在。

二、始终坚持问题导向，深刻彰显了运用辩证思维推动法治中国建设的根本方法

唯物辩证法始终认为，事物是普遍联系的，事物及事物各要素之间是相互影响、相互制约的。因此，我们要从关系的角度去分析把握事物的本质和规律，这其实是唯物辩证法的重要方法。在推进全面依法治国的过程中，必须正确处理政治和法治、改革和法治、依法治国和以德治国、依法治国和依规治党的关系，这就充分体现

了习近平法治思想的战略思维和辩证思维方法论，是马克思主义辩证唯物主义在法治理论和法治中国实践中的正确应用和深入贯彻。

（一）正确处理好政治和法治二者之间的关系。事实证明，法律是一种政治措施，是一种政治。法治由政治来决定，法治又服务于政治，法治中会有政治，没有脱离政治的法治。这二者之间关系紧密，相互依存，相互作用，密不可分。着眼于未来，要立足我国的基本国情，坚定不移走中国特色社会主义法治道路；要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一；要坚持社会主义法治建设为了实现人民根本利益，努力实现法治中国建设的宏伟目标。

（二）正确处理好改革和法治二者之间的关系。改革与法治这两者之间如同鸟之两翼、车之两轮。改革开放的深入推进产生对法律的不断需求，从而推动社会主义法治建设深入发展。法治建设的不断完善又适应了改革开放的伟大进程，有力促进了改革开放的不断发展。为此，我们要在法治的框架下推进改革，在改革实践中不断完善法治，同时在全面深化改革进程中推进全面依法治国和法治领域的各项改革任务落到实处、取得成效，以改革思维和改革方式推进全面依法治国和法治中国建设。

（三）正确处理好依法治国和以德治国二者之间的关系。法安天下，德润人心。法律是成文的道德，道德是内心的法律。法律的有效实施有赖于道德的大力支持，道德的切实践行离不开法律的规范约束。法治和德治二者不可分离，国家治理需要法律和道德协同发力、共同促进。我们既要重视充分发挥法律的规范作用、引导作用，运用法治手段有效解决道德领域存在的突出问

题，又要重视发挥道德的教化作用、导向作用，在法治建设各个领域、各个环节体现社会主义道德的基本要求，最终实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

（四）正确处理好依法治国和依规治党二者之间的关系。作为党内法规来说，既是管党治党的重要依据，同时也是建设平安中国、法治中国的有力保障。实践证明，只有坚持做到依规治党深入人心，才能做到依法治国深入人心。作为党内法规和国家法律，它们之间的关系是有机统一、相辅相成、相互促进、相互保障、缺一不可的，都属于中国特色社会主义法治体系的内在范畴，也都属于国家治理体系的重要内容，二者共同统一于法治中国建设的伟大实践中。

三、始终坚持实践观点，深刻彰显了马克思主义具有的鲜明实践特征

实践观点是马克思主义哲学首要的、基本的观点，是辩证唯物主义与机械唯物主义的本质区别，是马克思主义的本质特征。我们要客观认识世界、改造世界，就必须树立科学的实践观。习近平法治思想来源于实践，又服务实践，深深蕴含着十分丰富的马克思主义改造世界的实践性特征，集中体现了马克思主义改造世界的实践性特征，进一步彰显了马克思主义实践论的哲学智慧。习近平法治思想深深扎根于实践的沃土，是在实践中产生、发展和不断完善起来的，同时又充分指导和推动实践的发展，这本身就是一个动态发展的过程。我们要根据实践的发展而不断丰富其内涵，再用完善的科学的理论去指导社会主义法治建设的实践，从而形成从实践到认识、再从认识到实践的循环发展。

（一）我们党领导人民对法治建设不懈探索

的鲜活实践。中国共产党一百年的历史，从法治的角度来说，也是一部不断对法治建设探索、总结的历史。我们党在中央苏区和陕甘宁边区，就制定实施了涉及土地、婚姻、劳动等方面的法律法规。新中国成立以来，我们党领导人民开展了大量立法工作，有效调整了社会生活的方方面面。改革开放以来，我们党积极开展社会主义法治建设，加强了经济立法、民事立法、刑事立法和行政立法，走出了一条中国特色社会主义法治道路。

（二）习近平同志在地方工作时推进法治建设的鲜活实践。在河北正定工作的时候，习近平同志就提出农村法制建设特别要针对非法宗教活动、封建宗族势力、黑恶势力加以防范，露头就打。在福建省工作的时候，他十分注重以法治思维和法治方式破解生态文明建设、行政审批制度改革等方面的难题，从而为福建法治建设积累了宝贵经验、奠定了坚实基础。在浙江省工作的时候，他鲜明提出了建设“法治浙江”的重大决策部署，同时坚持以法治思维方法指导实践，从而推动了浙江民主法治建设和经济社会发展。在上海市工作的时候，在习近平同志领导和推动下，不断提升各领域的法治化水平，并走在了全国的前列。

（三）新时代解决法治中国建设存在问题的鲜活实践。党的十八大以来，针对立法领域存在的立法质量不好，执法领域存在的执法不严格，司法领域存在的司法公信力不高，法治宣传领域存在的依法维权意识不强等问题，习近平总书记树立问题意识、坚持问题导向，提出了一系列重大观点、重大命题，推动了新时代法治建设深入发展。他提出要以良法促进发展、保障善治；坚

持严格规范公正文明执法；加快构建权责一致的司法权运行新机制；坚持全民守法，建设法治社会。这其实就紧紧抓住了人民群众反映强烈的突出问题、法治中国建设的关键问题，积极回应了群众对民主法治的新要求新期待。

四、始终坚持人民至上，深刻彰显了人民立场是全面依法治国的价值标准

马克思主义经典作家，一直把无产阶级和人民群众二者紧紧地联系在一起。他们一直认为，无产阶级革命的根本宗旨和崇高使命就是为人民服务，同时提出法律是保护人的自由的，这就无不闪耀着真理的人民性光辉。我们党作为世界上最大的马克思主义执政党，最鲜明的属性就是人民性。作为人民性而言，不仅是“以人民为中心”发展思想在社会主义法治建设各领域各环节的集中体现，而且也深刻表明了全面依法治国最鲜明的时代特征和最根本的依靠力量。

（一）站稳法治为了人民的根本立场。坚持人民至上的根本立场是我们党永恒的价值追求，这很好地体现了我们党的性质和宗旨。推进全面依法治国，最广泛、最深厚、最可靠的基础是人民，必须坚持法治为了人民、依靠人民，同时也要注重依法保障人民的各项权益。因此，我们要坚持把“以人民为中心”的价值理念贯彻落实到全面依法治国的全过程各领域，促进法治进步与人的全面发展有机统一；要积极创造更加公平正义、和谐稳定的法治环境，进一步增强和提升人民群众的获得感、幸福感和安全感；要紧密结合法治建设的实际制定出台反映客观规律、体现人

民意志的良法，推动经济社会高质量发展。

（二）夯实法治依靠人民的坚实基础。人民既是国家权力的来源，同时又是全面依法治国的主体和力量源泉。习近平总书记强调指出：“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程。”这就要求，必须要建立健全完备的法律体系、十分完善的执法机制、严格规范的司法制度和群众普遍的法律遵守，不断满足人民群众对法治维护自身合法权益的需求和对未来美好生活的向往。同时，还要切实创新公众参与法治实践的行之有效的方式方法，运用多种切合实际、行之有效的措施和方法依法保证人民通过各种途径和形式参与国家和社会治理。

（三）实现法治保障人民权益的最终目的。全面依法治国是一项非常宏大复杂的系统工程，必须紧紧依靠人民群众的无穷力量和聪明才智去推进、去实践、去深化。我们要在推进全面依法治国的进程中，坚持把握公平正义的法治价值追求，真正让公平正义得到切实维护和顺利实现；要进一步增强人民群众在立法、执法、司法、守法等法治建设实践中的参与度，充分发挥主体作用，调动厉行法治的积极性、主动性和创造性；要立足社会主义法治实践各个领域和各个环节，深入贯彻落实法治实践效果的人民性评价标准，最终不断满足人民群众日益增长的对民主法治、公平正义的需要。

（作者单位：中共宁夏区委党校）



【编者按】为深入学习宣传贯彻习近平法治思想，2021年9月，中国法学会在北京举办“习近平法治思想论坛”。中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长、中国法学会会长王晨在论坛上作了题为《以习近平法治思想为指导 坚定不移走中国特色社会主义法治道路》的主旨讲话，九名全国知名法学家进行了权威理论研讨，精彩解读习近平法治思想的精神要义。宁夏法学会按照论坛要求，在银川举办分会场，并组织宁夏法学法律界专家学者进行了分组讨论。本期刊登全区法学法律界专家学者在习近平法治思想论坛上的发言摘要，供大家学习借鉴，共同推动习近平法治思想入脑入心、走深走实。

法学 李桂兰

学习贯彻习近平法治思想 以高度的政治自觉法治自觉检察自觉履职尽责

切实增强检察自觉，优化“四大检察”法律监督格局。一是做优刑事检察。主动适应刑事诉讼制度改革要求，发挥捕诉一体优势，落实刑事诉讼法定监督责任。推动全区市、县级检察院向公安机关执法办案管理中心派

驻检察实现全覆盖。近三年来监督公安立案503件，监督撤案1254件，纠正漏捕漏诉982人，纠正侦查活动违法602件；向法院提出刑事抗诉258件，纠正刑事审判活动违法85件。对监狱、看守所实行“巡回检察”，开展刑罚

变更执行专项检查，纠正减刑、假释、暂予监外执行不当和监外执行活动违法 687 人，纠正刑事执行监管活动违法 256 件。二是做强民事检察。以贯彻民法典为契机，加强对民事司法活动的监督。近三年来对民事生效裁判提出抗诉 143 件，提出再审检察建议 230 件。强化对性质严重或当事人反映强烈的程序违法和审判、执行人员违法等问题的监督，提出检察建议 2688 件。深入开展虚假诉讼领域深层次违法行为监督专项活动，提出虚假诉讼监督意见 245 件，其中提出抗诉 34 件。三是做实行政诉讼监督。综合运用抗诉、再审检察建议、检察建议等监督方式，推动行政裁判结果监督、审判违法行为监督和执行监督共同开展，近三年来办理行政诉讼监督案件 1030 件。持续开展行政争议实质性化解工作，化解行政争议 69 件。四是做好公益诉讼检察工作。加大公益诉讼办案力度，紧盯关键领域和重点问题开展专项活动。大力开展保护生态环境和自然资源的检察公益诉讼工作，助推宁夏“一河三山”和七大生态系统的保护修复治理。近三年来立案公益诉讼案件 2843 件，发出诉前检察建议 2629 件，提起诉讼 73 件。

切实增强法治自觉，以更大力度助推法治宁夏建设。一是不断更新司法检察理念，落实高检院工作部署。宁夏检察机关在检察工作中坚持“系统观念、法治思维、强基导

向”，始终把检察工作纳入党和国家工作全局中谋划、推进，着力运用法治思维和法治方式防范风险、化解矛盾、维护稳定。坚持“客观公正立场”，坚持“在办案中监督、在监督中办案”。二是坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。宁夏检察机关坚持总体国家安全观，依法严厉打击敌对势力渗透破坏活动，坚决维护政权安全和制度安全。扎实开展扫黑除恶专项斗争，起诉涉黑涉恶犯罪 1624 人，继续推进扫黑除恶常态化。更加注重在反腐败斗争中发挥检察作用，完善监检衔接机制，依法惩治职务犯罪，近三年来受理审查起诉职务犯罪 341 人，立案查办司法工作人员利用职权实施犯罪 35 人。积极营造法治化营商环境，起诉危害非经济发展犯罪 195 人；会同公安机关扎实开展涉民营企业刑事诉讼“挂案”专项清理工作，清理 75 件全部办结。成立知识产权保护工作领导小组，联合自治区知识产权局开展中宁枸杞地理标志证明商标注册商标专用权司法保护行动。深刻认识认罪认罚从宽制度化解社会矛盾、促进社会和谐的重要作用，近三年来对 19100 名犯罪嫌疑人依法适用认罪认罚从宽制度，适用率 66.82%，今年上半年适用率达 88%。充分发挥检察建议“堵漏建制”作用，针对办案中发现的监管漏洞，向相关部门制发检察建议 1903 份，促进乡村、社区、宗教、校园、企业、社团综合治理等。

 杨晓红

坚决把习近平法治思想贯彻落实到法院工作各方面全过程

始终坚持围绕中心服务大局。自治区高级法院紧紧围绕党中央、自治区党委重大战略部署，出台服务和保障黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设等11项实施意见，建立健全服务企业创新创业、营商环境优化、生态环境保护、诚信体系建设等一系列机制。依法平等保护各类市场主体和企业家合法权益，妥善审理合同纠纷、债权转让、股权纠纷等案件34.6万件，成立知识产权司法保护宁东服务站，将“司法温暖”送到“企业门前”。建立企业破产协调联动机制，妥善审理企业破产和强制清算案件，依法推动“僵尸企业”有序退出。推动完善基层治理体系，县级行政争议协调化解中心、法官工作站、审务工作室等做法有效打通了诉源治理“最后一公里”。加强环境资源司法保护，实施环资案件集中管辖，建立“三审合一”审判机制，全力守护一方“净土”。

始终坚持以人民为中心。不断加快“一站式”诉讼服务中心和多元解纷机制建设步伐，现代化诉讼服务体系十大平台全部建成并投入使用，行政、仲裁等第三方解纷资源与法院诉讼服务中心实现了有机衔接，“一站式”建设纳入了公共法律服务体系大格局；建成以电子诉讼服务为核心，贯通大厅、网络、热线、移动终端一网通办智慧诉讼服务新模式，网上立案、跨域立案全面实现；辅助事务实行项目化管理和菜单式服务，诉讼服务窗口建设更加规范，多元解纷和诉讼服务水平实现整体跃升。聚焦重点民生领域，审结教育、医疗、住房、社会保障等案件27778件，妥善审理涉及土地承包经营权流转、宅基地纠纷等案件，开通农民工维权绿色通道，出台妇女儿童权益司法保护工作意见和人身保护令制度。

始终坚持狠抓司法办案。始终把维护国家安全和社会稳定置于首位，依法严惩暴力恐怖、民族分裂以及严重暴力犯罪、多发性侵财犯罪以及危害食品药品安全、毒品犯罪，始终保持对黑恶势力违法犯罪及其保护伞的严打高压态势，坚决维护人民群众生命财产安全。切实解决执行难纵深发展，扎实开展涉金融、民生等专项执行行动，“电子封条”查封、淘宝网直播拍卖、VR全景在线看房、“法拍贷”等新举措成效明显；坚持信用惩戒与正向激励并行，定期发布失信被执行人名单信息限制高消费令，严格打击拒不执行判决裁定犯罪。推进行政审判良性互动，健全完善行政案件集中管辖改革，推行府院联席会议制度，邀请行政机关领导干部旁听案件庭审，连续11年发布行政审判白皮书。

始终坚持深化司法改革。全面落实司法责任制，深入推进综合配套改革，建立员额法官常态化遴选和动态管理机制，探索逐级遴选、跨地域遴选以及员额递补机制改革，完善聘用制书记员招录和管理制度，搭建法院诉讼文书集约送达中心，强化司法人员职业保障，改革综合效应持续显现；全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，稳妥推进民事诉讼程序繁简分流试点、刑事速裁、刑事案件认罪认罚从宽制度等改革，真正做到简案快审、繁案精审；规范审判权力运行，建立新型专业审判团队，制定法官权责清单，加强院庭长审判管理和“四类案件”监督，推行类案强制检索，加强审判流程管控和审判态势分析，改革效应持续释放。2018年以来共受理各类案件95.3万件，审结82.3万件，法官人均结案数连续多年位列全国法院前列、西北法院第一位。

宁夏
法学
马文才

学习贯彻习近平法治思想 奋力谱写法治宁夏建设新篇章

着力加强新时代立法工作，切实维护国家法治统一和政令畅通。2020年11月份以来，宁夏认真组织开展了全区地方性法规、政府规章和行政规范性文件全面集中清理，完成了266件地方性法规、204件政府规章和4285件行政规范性文件清理，同步完成了全区897件党内法规文件的集中清理。我们将继续聚焦群众期盼、社会关切，持续提高地方立法质效，让出台的法规规章立得住、行得通、真管用。一是强化立法统筹。加强党对地方立法工作的领导，由自治区党委依法治区办统筹党内法规文件制定计划、地方性法规和政府规章立法计划等重大立法事项，提请依法治区委员会审议。二是强化备案审查。全面落实“有件必备、有备必审、有错必纠”工作要求，对所有报备的文件逐一进行全面审查，坚决依法撤销和纠正问题文件，倒逼立法质量提升。三是强化常态化清理。常态化组织开展全面清理和专项清理，及时废止、修改与习近平法治思想和国家法律法规不适应、不协调、不一致的法规规章和规范性文件，切实维护国家法治统一。

着力加强法治政府建设，坚持把政府活动全面纳入法治轨道。我们将以法治政府示范创建为重要抓手，依靠法治来调节社会利益关系、激发社会活力和竞争力、保证人民群众共享改革发展成果。一是持续健全依法决策机制。建设党政机关法治智库，完善法律顾问工作机制，建立重大行政决策专家咨询、风险评估、过程记录和责任倒查机制，提高决策质量和效率。二是持续推动

严格规范公正文明执法。加强基层行政执法队伍建设，推动行政执法权限和力量下沉，全面落实行政执法“三项制度”，着力解决执法不严格、不规范、不文明、不透明等突出问题。三是持续推进“放管服”改革。推进“一件事一次办”“一窗受理、集成服务”等改革，不断提升宁夏政务服务“一张网”“我的宁夏”政务APP等政务平台服务质量。

着力加强法治社会建设，全面提升治理体系和治理能力现代化水平。我们将深入推进以下三个方面内容，切实筑牢法治社会建设根基。一是深入推进基层治理“1+6”政策文件落实。坚持以法治为依托，将基层治理各环节纳入法治轨道，强化依法治理能力，加强教育引导，切实提高基层干部群众运用法治思维和法治方式解决问题的能力水平。二是深入推进公共法律服务体系建设。推动建设覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系，大力拓展公共法律服务领域，创新服务方式，整合优化律师、法律援助、人民调解、公证等法律服务资源，为人民群众提供多层次、多领域、多样化、高品质法律服务。三是深入推进全民法治宣传教育工作。推动普法工作与时俱进创新发展，实施好“八五”普法规划，重点围绕“两部法”，紧盯“两群人”加大普法力度，（“两部法”是宪法和民法典，“两群人”是一少一小，即领导干部关键少数和青少年），在提高针对性、实效性上狠下功夫，努力培育全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。

法学
刘睿

践行习近平法治思想 锻造未来公安铁军

践行习近平法治思想，坚定政治信仰。习近平总书记强调，从严治警一刻都不能放松。要坚持政治建警、全面从严治警，着力锻造一支有铁一般的理想信念、铁一般的责任担当、铁一般的过硬本领、铁一般的纪律作风的公安铁军。公安院校将政治建警和政治建校作为人才培养的根本原则，强化“公安姓党”的政治属性，确保公安人才队伍永远听党话、跟党走。一是秉持铁一般信仰 践行习近平法治思想。作为自治区唯一一所公安院校，我们通过讲座、研讨、专题班学习等方式全面践行习近平法治思想。邀请自治区法学会党组书记、常务副会长张廉为全院师生开展题为《学深悟透习近平法治思想加快推进全面依法治国》的讲座，组织教职工参加公安厅举办的习近平法治思想研讨班，52名教师参加线上全国高校习近平法治思想师资培训班；通过深度学习、专业解读和有力传播把习近平法治思想融入到课堂教学的全过程，学院的习近平法治思想教学团队，创新教学模式，在公安干警中开展培训10余次，努力践行习近平法治思想。二是担当锻造未来铁军时代使命。我们以创新的“访谈式教学法”和“情景式教学法”，邀请公安英模以鲜活的价值观念、有形的正能量，弘扬公安英模精神、践行习近平法治思想。学院选送的微电影《抗疫父子兵》在第四届“我心中的思政课”全国高校大学生微电影展示活动中荣获三等奖，2021年度学院课程思政建设一次立项28个项目，展示了宁夏警官职业学院作为公安院校践行习近平法治思想的最新成果。

践行习近平法治思想，练就过硬本领。宁夏

警官职业学院践行习近平法治思想，推进以实战化教学为核心的教学方式方法改革，设立了67个实践教学基地，产学研实战化教学，选派教师赴政法单位跟岗锻炼，聘请实务部门专家担任实践教学教官，共同开发优质教材。“刑侦专家进校园”“庭审进校园”活动、与宁夏公安厅、宁夏监狱管理局签署“厅（局）一体化建设”合作协议，与宁夏法学会等四家单位共同成立“五心学院”。学院成功举办《全区职业院校领导及中层管理人员法治思维培训班》，为全区五地市道路交通安全文明畅通提升行动计划实施复评工作，编写《公安干警〈民法典〉知识应用简明读本》，为自治区人大、政府立法提供咨询意见，承担宁夏法学会研究课题，利用开学第一课、主题区队会、教学模拟法庭、法理辩论赛、“学宪法、讲宪法”知识竞赛和演讲比赛等方式方法，践行习近平法治思想，锤炼过硬本领。

践行习近平法治思想，铸就铁一般纪律作风。宁夏警官职业学院在银川市金凤区人民法院和西夏区人民法院分别建立法律援助工作站，多年来，有50多位指导教师和800多名在校学生进站工作，无偿向社会弱势群体提供法律援助，组建法律宣传志愿服务队、禁毒志愿服务队、反诈公益服务团，师生走出课堂、走进基层、走进群众，履行社会责任。学院制度规则健全、注重民主决策，健全完善院系二级管理体制。独具特色，纪律严明的警务化管理和“金牌区队”创建活动，使学院连续四年实现无违规、无违纪、无事故的学生管理目标。

 张 蕾

学思践悟 知行合一 坚定贯彻习近平法治思想

深刻领悟习近平法治思想的政治性，强化公安执法的政治责任。健全党委领导法治公安建设的制度机制，建立重大敏感案事件风险评估制度，逐级完善分析研判、请示报告、警情通报、应对处置机制，切实强化公安执法政治责任，防范执法政治风险。自觉强化黄河领域生态保护和高质量发展先行区建设的法治保障。在法律政策适用、证据认定标准、行刑衔接机制等方面，加强与检察机关、相关行政部门协作配合，推进依法治理，护航美丽新宁夏建设，努力让法治公安建设的“自转”，与服务党和国家中心工作的“公转”结合。

深刻领悟习近平法治思想的人民性，解决好人民群众急难愁盼执法问题。一是人民群众反映强烈的突出问题是我们工作的着力点。不及时受立案率由4.55%下降到0.13%，检察机关监督作出绝对不起诉、存疑不起诉人数及纠正违法数均下降近三成，全面推行民警办案积分激励和行政案件快办机制，行政案件查结率上升16%。二是人民群众对高效、便捷生活新期待是我们工作的创新点。公安机关定责赋权优化警员，推行公安“一窗通办”集约机制，全面推行并坚决兑现365天x24小时受理办理承诺，在全区234个户政窗口、交管5个市级和业务量大县级车管所、出入境22个窗口实现随时办。同步坚持窗口办、网上办、自助办、代办一体推进，上线事项307项，全区建成运行26个无人警局，“微你寻亲”“旅游警务”“智慧惠企”等一批特色服务。三是人民群众公正、安全新要求是我们工作的发力点。更新执法理念，加大办案进展告知、处罚结果公开，适应认罪认罚从宽、不捕不诉收紧变化，减

少机械执法，创新执法普法方式，加大以案释法，推行“好好说话，规范执法”。

深刻领悟习近平法治思想的系统性，协调推进公安执法责任体系改革。着力推行一站式办案、一体化管理。同步推行执法办案管理中心建设和派出所工作改革，升级“智慧法制”支撑，从一站式办案、全流程监督管理、合成作战响应机制、辅助办案保障，系统提升公安机关执法办案质效。着力推动办案质量意义上的检警一体化。主动完善派驻检察机制，引入检察监督数据评估，准确把握宽严相济的刑事司法政策，推动形成警检分工协作的新格局。着力完善民警办案积分管理。全面实现全区647个公安基层办案单位、3764名民警全部纳入积分管理基础上，全链条压实执法办案、案件审核、领导审批等执法办案责任，健全办案质量追究制度。推动公安执法普法责任创新治理。创新发展公安普法工作经验，以宁夏“八五”普法启动实施为新起点，加大对未成年人、酒驾醉驾、网络企业等重点群体、重点领域的普法宣传和探索精准普法、依法治理的新路径。

深刻领悟习近平法治思想的实践性，实实在在把工作落在实事上。坚定贯彻习近平法治思想，一是锚定法治中国、法治政府、法治社会建设“三个规划”蓝图，规划项目化，项目指标化，指标清单化。二是对目标体系转化为责任体系，健全责任制，强化责任心，实实在在解决公安执法实践中的真问题。三是组织公安优秀执法制度、指导性案例、执法演示课件、法制工作之星“四评”活动，建立实战法治人才尖兵队伍，编制执法研判专报等。

 吕耀军

以习近平法治思想为行动指南建设好新法科

习近平法治思想是创新法学学术体系、学科体系、课程体系的指导方针。习近平总书记指出，法学学科体系建设对于法治人才培养至关重要。法学教育是法学学科专业教育，离不开法学学科体系的支撑，离不开法学理论体系、学术体系、话语体系的引导。新时代法学教育的新目标新任务新使命，对于法学学术体系、学科体系、课程体系建设提出了新的要求。在习近平法治思想的指导下，创新法学学科体系、课程体系，包括优化学科结构，完善法律学学科体系，创新法治学学科体系，加快国际法学建设，推动法学与其他社会科学、自然科学、工学、思维科学等的交叉融合，用新法学的学科建设成效推动法治人才培养新模式的创建，实现从培养法律人才向培养德法兼修的高素质法治人才的历史性转变。

习近平法治思想是新时代法学教育改革的行动指南。法学教育作为高等教育重要组成部分，具有特殊的社会功能，对于国家法治建设具有至关重要的影响。以习近平同志为核心的党中央高度重视法学教育，面向新时代法治建设现实需要和战略需求，提出了坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍、培养信念坚定德才兼备明法笃行的高素质法治人才等一系列法学教育新理念新思想新战略。习近平法治思想中关于更好发挥

法学教育在法治中国建设中的基础性、先导性作用的新理念新思想新战略，把法学教育在推进全面依法治国、推进国家治理现代化历史进程中的地位和作用提到前所未有的高度，对法学教育改革发展提出了殷切希望，指出了新时代法学教育应该承担的重大历史使命，是指导新时代法学教育改革发展的行动指南。

开好《习近平法治思想概论》课程的具体举措。邀请区内外专家与院内教学团队共同承担该门课程的教学任务组织学生填写授课效果调查问卷，及时掌握学情。教研室认真组织任课教师对该课程教学进行总结，提供课程建设相关的支持与保障。一是做好法学专业人才培养方案的修订工作。结合学校统一修订人才培养方案的总体要求，在人才培养方案中落实“1+10+X”的要求，在培养目标任务、学分与学时设置、理论课与实践课学时分配、考试安排等方面做细做实。二是在课程思政建设、互联网+课程建设、一流本科课程建设、教改课题方面加强保障，努力将《习近平法治思想概论》课程打造成金课。三是积极探索习近平法治思想纳入高校法治理论教学体系的其他路径，利用法学专业国家级一流本科专业建设点的优势，探索习近平法治思想“三进”的好方法、好思路。

 黑静洁

深入学习贯彻习近平法治思想 全力推进习近平法治思想进校园进课堂

习近平法治思想进校园的重大意义。习近平法治思想进校园为中国特色法学教育指明了发展方向。我们要扎根中国的法治实际开展具有中国特色的法学教育，用习近平法治思想指导中国的法学教育，培养出符合中国法治发展需求的专门人才，适应中国法治发展的需要，为建设中国特色社会主义法治国家服务。习近平法治思想进校园开辟了高校思想政治工作新领域。将习近平法治思想引入高校思想政治教育，有助于将思想政治教育与国民素质教育有机结合，有助于将价值观引导与规范意识塑造有机结合，有助于将人格养成与专业教育有机结合，从而在开拓高校思想政治教育新领域的同时，提高思想政治教育的实际效果。习近平法治思想进校园为培养中国特色社会主义法治人才奠定了坚实基础。我们培养的法治人才不是一般意义上的专业人士，而是具有坚定的中国特色社会主义法治信仰，为中国特色社会主义法治国家建设努力奋斗的专门人才。因此，我们培养的法学专业学子要特别强调德法兼修、德在法先。习近平法治思想作为法学专业的核心课程，在锻造中国特色社会主义法治信仰、培养中国特色社会主义法治理念方面将发挥不可替代的作用。

扎实推进习近平法治思想进校园工作。一是

迅速调整 2021 版法学专业人才培养方案，将《习近平法治思想概论》作为专业必修课，安排在大一第一学期开设，设置 2 个学分。为此，我们调整了培养方案的学分总值，由之前的 160 学分增加到 162 学分，以回应教育部的明确要求。二是选配师资，组建《习近平法治思想概论》的专业教学团队。动员法学专业全体党员教师集体上阵，参与本课程的筹备工作。目前，组建了由学院领导带头，党员教师积极参与的 24 人授课团队。组织全体教师参加由教育部高等教育司组织的习近平法治思想大讲堂，一方面统一了教师思想，让全体教师深刻认识开设本课程的政治意义，自觉参与教学准备，另一方面通过法学大家的专业讲授，进一步强化了教师群体对于习近平法治思想的理解深度。

今后我们将以《习近平法治思想概论》课程建设为契机，打造法学专业的课程思政精品教学，将本课程塑造成为法学专业的品牌课程，同时打造精品授课团队。一方面将本课程建设成为在线课程，向全社会开放，让更多人群受益；另一方面，以授课团队为基础建设习近平法治思想专业研究团队，在习近平法治思想的理论研究方面争取做出有影响力的成果。

推进法治国家 法治政府 法治社会 一体建设背景下的我区行政诉讼案件 集中管辖实证研究

法学
王萍丽

习近平法治思想提出法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持“三个一体建设”是全面深化改革的必然要求。行政执法人员有法不依或违法滥用职权，行政相对人诉至法院，行政机关败诉后，就会推动其督促工作人员学法用法，严格执法和守法。同时，人民法院受理行政案件，审查行政行为，监督行政机关依法行政，将不断提高法院的地位和权威。而法院地位、权威的提高与法律的完备和法律得到严格执行、遵守一样，是法治国家的基本标志。全面深化改革，是一场全面而深刻的社会变革，我区司法改革不断推进，行政案件集中管辖是其中改革之一，宁夏法院自2013年以来，建立了与行政区划适当分离的行政案件集中管辖制度，先后在银川市、固原市、石嘴山市开展行政案件跨区域集中管辖改革试点，通过运行取得了积极效果，推动行政争议实质化解，推进法治政府建设，为贯彻习近平法治思想在宁夏司法领域的探索提供实践，提供了实际例证。本文通过总结经验成效，梳理行

政案件集中管辖对法治环境产生的积极影响，为进一步完善司法改革和法治政府、法治社会建设提供理论参考。

一、宁夏法院行政案件跨区域集中管辖的基本情况

（一）跨区域集中管辖改革进展情况

2013年1月，最高人民法院印发《关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》（法〔2013〕3号），决定在部分中级人民法院辖区内开展行政案件相对集中管辖试点工作。按照通知要求，宁夏高院先后确定在石嘴山市、银川市、固原市进行试点，指定大武口区法院、平罗县法院、兴庆区法院、金凤区法院、原州区法院、西吉县法院开展试点工作。2018年，宁夏高院按照《人民法院第四个五年改革纲要》确定的改革任务和《最高人民法院关于人民法院跨行政区域集中管辖行政案件的指导意见》（法发〔2015〕8号），对试点法院进行了适当调整，明确自2019年1月1日起，由银川铁路运输法院集中管辖银

川市所有基层法院审理的一审行政诉讼案件，由大武口区法院集中管辖石嘴山市所有基层法院审理的一审行政诉讼案件。固原市行政案件集中管辖法院未作调整。

(二) 行政审判人员配置情况

为加强行政审判工作，各试点法院按照配齐配强行政审判人员的原则，结合本院实际，在行政审判岗位上配备了经验丰富、综合素质较高的审判人员和司法辅助人员。例如银川铁路运输法院将该院一半以上的员额法官选派到行政审判岗位上，以“一审一助”模式开展行政审判工作；大武口区法院根据行政案件数量，动态调整行政审判庭员额法官和司法辅助人员数，确保与案件增幅相匹配。各试点法院2020年行政审判人员配置情况详见下表：

法院名称	中央政法编制数	在编人员	员额法官数	聘用制书记员数	行政庭法官数	行政庭法官助理数	行政庭书记员数	行政法官占员额法官的比例
银川铁路运输法院	52	37	15	14	8	8	8	53.33%
大武口区法院	120	113	43	41	3	1	3	6.98%
原州区法院	119	112	51	49	3	0	3	5.88%
西吉县法院	80	73	32	28	2	0	2	6.25%

(三) 行政案件受案情况

宁夏法院开展行政案件集中管辖以来，各试点法院行政案件数量增长较为明显。2015年以来，四个试点法院共受理一审行政诉讼案件3313件。具体受案情况详见下表：

法院名称	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	合计
银川铁路运输法院	/	/	/	/	653	855	1508
大武口区法院	33	35	59	58	102	118	405
原州区法院	61	104	156	147	243	188	899
西吉县法院	22	48	59	152	128	92	501

2019年，行政案件受案数增幅最大，其中以大武口区法院和原州区法院最为明显。新收案件中，被告在试点法院所在行政区域的案件占比较大，且随着时间的推移，被告的分布范围越来越广，试点法院所在行政区域以外的行政案件数量逐步上升，反映出人民群众到异地提起行政诉讼的积极性逐渐提高。具体情况详见下表：

法院名称	分布地区	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	合计
银川铁路运输法院	兴庆区	/	/	/	/	67	136	203
	金凤区	/	/	/	/	226	187	413
	西夏区	/	/	/	/	42	104	146
	灵武市	/	/	/	/	39	34	73
	贺兰县	/	/	/	/	119	91	210
	永宁县	/	/	/	/	37	37	74
大武口区法院	宁东	/	/	/	/	123	13	136
	大武口	24	27	47	44	49	48	239
	惠农	4	6	10	7	14	18	59
原州区法院	平罗	0	0	1	1	34	43	79
	原州区	51	74	73	80	123	99	500
	泾源县	4	10	32	22	32	11	111
西吉县法院	彭阳县	3	6	27	34	70	42	182
	西吉	12	25	40	122	83	61	343
隆德	隆德	7	23	19	29	44	18	140

(四) 行政案件办理情况

2015年以来，宁夏四个试点法院共审结一审行政诉讼案件2914件，其中银川铁路运输法院审结1304件（含不予立案91件），大武口区法院审结368件（含不予立案7件），原州区法院审结762件（含不予立案9件），西吉县法院审结480件。具体情况详见下表：

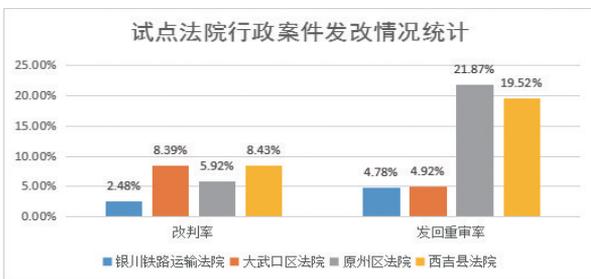
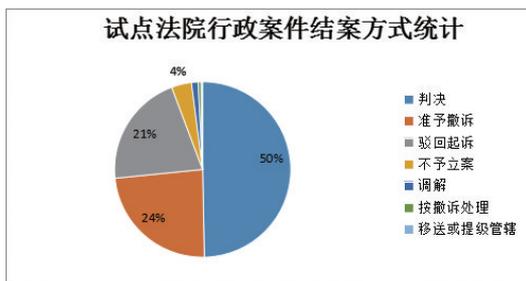
法院名称	结案数						合计
	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	
银川铁路运输法院	/	/	/	/	423	881	1304
大武口区法院	31	34	53	53	93	104	368
原州区法院	47	80	145	129	207	154	762
西吉县法院	22	48	58	151	115	86	480
合计	100	162	256	333	815	1157	2914

集中管辖以后，试点法院结案情况总体较好，大武口区法院和西吉县法院六年来平均结案率保持在90%以上，原州区法院平均结案率为83.63%。银川铁路运输法院集中管辖行政案件

以后，案件数量增长迅猛，加上行政审判能力不足，2019年结案率仅为61.26%。经过一年的学习和锻炼，2020年结案率增长至95.09%。试点法院历年结案情况详见下表：

法院名称	结案率							2015年以来正职出庭案件数
	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	平均值	
银川铁路运输法院	/	/	/	/	61.26%	95.09%	78.18%	123
大武口区法院	93.94%	97.14%	89.83%	91.38%	91.18%	88.14%	91.94%	4
原州区法院	77.05%	76.92%	92.95%	87.76%	85.19%	81.91%	83.63%	8
西吉县法院	100.00%	100.00%	98.31%	99.34%	89.84%	93.48%	96.83%	14

从结案方式来看，判决、准予撤诉和驳回起诉位列前三。2015年以来，判决结案1448件，准予撤诉691件，驳回起诉609件，不予立案107件，调解35件，按撤诉处理16件，移送或提级管辖8件。



（五）行政机关负责人出庭应诉情况

集中管辖以后，试点法院普遍认识到行政机关负责人出庭应诉在行政争议实质化解和规范行政执法方面发挥的重要作用，积极推进行政机关

负责人出庭应诉制度落实。通过多方努力，多数试点法院行政机关负责人出庭应诉率呈现逐年递增态势。具体情况详见下表：

法院名称	行政机关负责人出庭应诉率							2015年以来正职出庭案件数
	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	平均值	
银川铁路运输法院	/	/	/	/	73.53%	81.01%	77.27%	123
大武口区法院	16.67%	22.22%	21.62%	29.79%	58.23%	71.21%	36.62%	4
原州区法院	29.63%	6.00%	37.25%	34.38%	40.52%	29.46%	29.54%	8
西吉县法院	71.43%	75.00%	72.73%	64.15%	77.78%	81.16%	73.71%	14

二、宁夏法院跨区域集中管辖行政案件存在的问题

宁夏法院行政案件跨区域集中管辖以后，行政公益诉讼立案难、审理难、执行难问题得到一定程度缓解，行政审判公信力有所提升，但还存在制约行政案件跨区域集中管辖走向深入、取得实效的因素。

（一）行政案件集中管辖不彻底

1. 集中管辖法院受理的大多数案件仍在本行政区域内。经统计，四个试点法院受理的行政案件中，属于集中管辖法院所在地的行政案件最少占31.06%，最多占87.93%，大武口区法院、原州区法院和西吉县法院六年来受理本行政区域行政案件的平均值均在60%以上。集中管辖法院对审理本地区行政机关的案件仍有顾虑。

2. 非诉执行审查案件未纳入集中管辖。宁夏法院开展行政案件跨区域集中管辖改革试点时，不包含非诉执行审查案件，此类案件仍由行政机关所在地基层人民法院进行审查。据了解，2017年1月1日至2020年9月24日，全区共办理非诉执行审查案件1963件，全区法院年均审查523.47件。海原县法院是年均审查非诉执行案件最多的法院，为62.93件；彭阳县法院是年均审

查非诉执行案件最少的法院,为2.67件。7个法院年均审查非诉执行案件不足10件。

3. 行政案件集中管辖仅停留在案件集中层面。行政案件集中管辖工作开展以后,试点法院集中受理了本地区行政案件和被集中管辖地区的行政案件,案件数量有所增加,人员配置有所加强,除银川铁路运输法院外,其他试点法院几乎没有制定行政审判方面的规章制度,没有对提升行政审判质效进行深入研究,部分法院行政审判法官仍在办理大量民事案件,未凸显出行政案件集中管辖的优势。

(二) 行政审判质效提升不明显

行政案件集中管辖后,试点法院配备专门的审判人员和审判辅助人员从事行政案件审理工作,与集中管辖前相比,行政审判质效应大有提升,但各试点法院未能发挥集中管辖优势,审判质效提升不明显。

1. 行政审判结案率出现下滑。集中管辖以来,原州区法院在2017年行政审判结案率最高,为92.95%,此后每年以2-3个百分点下降。六年来,大武口区法院行政审判结案率最高时是2016年,为97.14%,之后保持在88%-91%,且近三年持续下降。2019年,银川铁路运输法院行政审判结案率仅为61.26%。

2. 行政案件上诉率偏高。2020年,银川铁路运输法院行政案件上诉率为63%,高于其他试点法院。此外,原州区法院和西吉县法院行政案件六年来平均上诉率分别为49.34%、41.11%,远高于民事案件。以2020年为例,全区民事案件上诉率最高的是银川市两级法院,上诉率为10.54%,其中金凤区法院在银川两级法院中上诉率最高,为12.40%,反映出试点法院行政审

判能力仍有待提高。

3. 二审发改率较高,维持率有待提升。试点法院中,除了银川铁路运输法院二审维持率平均值为73.48%外,其他试点法院六年来二审维持率平均值略高于50%。原州区法院和西吉县法院六年来发回重审率平均值分别为21.87%、19.52%,高于银川铁路运输法院和大武口区法院15个百分点。

(三) 行政争议实质化解效果不佳

宁夏法院开展行政案件集中管辖改革试点以来,试点法院普遍存在实质化解行政争议力度不够、效果不佳的问题。

1. 行政案件调解结案率较低。结合上文数据分析,2015年以来,四个试点法院共调解结案35件,占已结案件的1.2%,行政案件调解结案率仍然较低。当然,这与行政争议的调解范围较



窄、行政案件当事人关系特殊及行政诉讼功能定位有关。

2. 推进行政争议实质化解举措不多。除银川铁路运输法院搭建行政争议诉前化解平台、制定推进行政争议协调化解工作实施方案、召开行政机关负责人出庭应诉推进会外，其他试点法院几乎没有采取切实可行的措施，也没有建立相应体制机制。

3. 行政机关实质化解行政争议观念淡薄。实践中，基于行政行为是行政机关代表国家维护和分配公共利益的必要手段，行政机关对自己作出的行政行为往往不愿、也不敢主动让渡权力，大多要求法院依法判决。“法院怎么判，我们怎么办”成为行政机关应诉的常用语。

4. 行政机关负责人出庭效果不理想。行政案件审理中，行政机关负责人出庭应诉率不高。

2015年至2020年，大武口区法院和原州区法院审理行政案件，行政机关负责人平均出庭应诉率仅为36.62%和29.54%，原州区法院行政机关负责人出庭应诉率最高时是2019年，仅为40.52%。银川铁路运输法院和西吉县法院，行政机关负责人出庭应诉率虽达到70%以上，但仍有大量案件行政机关负责人未能出庭应诉。

三、宁夏法院行政案件集中管辖推动法治政府、法治社会一体建设的作用

从法治建设发展规律上看，依法治国、依法执政、依法行政紧密联系、相互支撑，宁夏法院行政案件集中管辖以来，积极推动行政争议化解、提高办案质效、创新便民举措、服务地方发展，弘扬法治精神，提升全社会法律意识，推进“法治国家、法治政府、法治社会”一体建设。

（一）推动行政争议实质化解，提升全社会法律意识。

1. 发挥法官主观能动性，用心用情释法析理。大武口区法院行政庭庭长陈美荣是全国模范法官、全国先进工作者，拥有丰富的审判经验，在行政案件的审理过程中，非常注重与当事人的沟通，在工作态度上有“五心”，即公心、细心、诚心、耐心、热心；通过“五心”和“十二调解法”的应用，大大提高了当事人对裁判结果的认可度，取得胜败双方皆服的良好效果。

2. 搭建行政争议协调化解平台，构建多元解纷机制。银川铁路运输法院积极搭建行政争议协调化解平台，与贺兰县、西夏区、兴庆区、金凤区政府分别签订《关于依法推进行政争议协调化解工作的实施方案（试行）》，并在贺兰县建立



宁夏首个行政争议协调化解中心。2020年,该院诉前向协调化解中心委派行政案件75件,成功化解3件。此外,银川铁路运输法院还积极构建案件分流机制,与行政机关、仲裁机构联合开展多元解纷工作,将银川市六区(市、县)司法局全部纳入特邀调解组织,选聘35名特邀调解员负责调解工作。

3. 重视行政机关负责人出庭应诉,推进制度贯彻落实。大武口区法院率先在宁夏法院建立了行政机关负责人出庭应诉登记制,将行政机关负责人出庭应诉情况提供给法制部门备案考核,使行政机关负责人出庭应诉逐渐成为新常态。银川铁路运输法院组织18家行政机关,深入探讨行政机关负责人出庭应诉相关情况,出台《行政机关负责人出庭应诉工作办法》,积极助推行政机关负责人出庭应诉。

(二) 实现府院良性互动,推进法治政府建设。

1. 坚持依法裁判和协调化解相结合的审判。大武口区法院在案件审理过程中,针对行政执法中存在的普遍性问题,积极与社会保障、市场监管、生态环境及自然资源等部门沟通联系,加强与行政机关联动协调,协调撤诉率达29.03%,使行政争议化解在初始状态。西吉县法院在棚户区改造、危房改造、土坯房清零行动中,主动提前介入,将大量矛盾纠纷化解于萌芽状态;针对征地拆迁、土地规划等涉及人数众多的行政案件,加大协调力度,妥善处理各类矛盾纠纷。

2. 延伸审判职能,助力行政机关依法行政。宁夏行政审判试点法院积极邀请行政机关工作人员、人大代表、政协委员等旁听案件庭审,着力提升司法公信力和审判透明度,同时也让

行政机关工作人员更直观地感受证据和程序在行政执法中的重要性,帮助其增强证据意识和程序意识。如银川铁路运输法院2020年共邀请或者应约组织自治区审计厅、应急厅、人社厅等12家行政机关270余人旁听案件庭审,取得良好效果。

四、推进“法治国家、法治政府、法治社会”一体建设背景下,完善宁夏法院跨区域集中管辖行政案件的对策

习近平总书记指出:“全面推进依法治国需要全社会共同参与,需要全社会法治观念增强,必须在全社会弘扬社会主义法治精神。”行政案件跨区域集中管辖有利于充分发挥行政诉讼有效化解行政争议、妥善处理人民内部矛盾的制度价值。从以下几个方面完善行政案件跨区域集中管辖制度,实现制度设计初衷,提升行政审判司法权威。

(一) 加强诉源治理,构建多元化解机制

多元纠纷解决机制是我国司法制度的重要组成部分,也是近年来司法改革部署中的重点内容。人民法院第二个五年改革纲要和第三个五年改革纲要中,均对建立多元化解纷机制作出部署。行政纠纷因公权力的介入,发生在不平等的主体之间,化解难度更大,影响范围更广,构建多元化解机制尤为重要。

1. 提升行政机关法治思维,从源头预防争议产生。行政机关依法行政、规范执法是减少行政争议的根本之策。调研发现,行政机关败诉案件中,程序违法占比最大,占败诉案件的50.91%,其次为行政不作为占17.11%,事实不清、主要证据不足占16.27%。

法院	2015年以来 败诉案件数	败诉原因					
		主要证据 不足	适用法律 法规错误	程序 违法	超越 职权	明显 不当	行政 不作为
银川铁路运输法院	330	27	6	258	6	8	25
大武口区法院	50	17	8	14	1	4	6
原州区法院	240	59	4	37	14	56	70
西吉县法院	93	13	3	54	0	2	21
合计	713	116	21	363	21	70	122

试点法院行政机关败诉原因统计表

2. 建立诉前协调化解机制，强化案件诉前分流。一是以“一站式”建设为契机，将诉调对接平台建设与服务中心建设结合起来，建立集诉讼服务、立案登记、诉调对接、涉诉信访等多项功能为一体的综合服务平台。二是加强与当地党委、政府对接，积极搭建行政争议诉前化解平台，充分利用行政调解、行业调解、律师调解等多种方式，全方位化解行政争议。三是对政策性强、涉及范围广的行政执法活动，可以主动提前介入，将纠纷化解于萌芽状态。四是强化诉前分流，采取诉讼与非诉讼解纷对接机制，引导当事人提起行政诉讼前，采取行政复议、行政仲裁、行政调解等方式解决争议。

(二) 加大改革力度，推进全区行政案件集中管辖

数据显示，2018年至2020年，两县一区行政机关负责人出庭应诉率分别为27%、33%、41%。在行政诉讼中“告官不见官”的现象比较普遍。在诉讼过程中行政机关不应诉、不答辩、不举证、不出庭、不执行的“五不”现象时有发生，导致行政相对人长期信访上诉，个别案件不

能真正做到“案结事了”。

1. 尝试固原地区行政案件集中由银川铁路运输法院管辖。固原地区现有两个集中管辖试点法院，一个是原州区法院，一个是西吉县法院。2015年以来，原州区法院受理本地区一审行政诉讼案件489件，占新收案件的62.61%；西吉县法院受理本地区一审行政诉讼案件343件，占新收案件的71.16%。调研中，两个试点法院的行政法官也表示审理非本地区行政案件时压力较小，且更方便做协调化解工作。鉴于此，建议在原有的集中管辖基础上，最大限度减少行政机关对司法审判的干预程度，调整由银川铁路运输法院设置巡回法庭集中管辖一审行政诉讼案件，2015年至2020年，被诉行政机关所在地在泾源县、彭阳县、西吉县的案件有636件，被诉行政机关所在地在隆德县、原州区的案件有640件。按照新的调整建议，便于排除行政机关干预，推进法治政府建设工作。

2. 将非诉执行审查案件纳入集中管辖范围。行政非诉执行审查案件是当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行行政决定，没有行政强制执行权的行政机关申请人民法院强制执行，由人民法院对行政机关强制执行申请进行书面审查的案件。非诉执行审查案件与行政诉讼案件的主要审查内容相同，均对行政行为的合法性进行审查，法律适用、司法理念等方面应该保持一致。

(三) 发挥审判职能，推动行政争议实质化解

政府是执法主体，与社会民众联系最为密切、接触最为频繁，执法规范化是衡量法治建设状况的最重要指标。行政诉讼本身是一种解决行政争议的制度。2014年修改后的行政诉讼法将

“解决行政争议”增加为立法目的。因此，从诉讼活动的本质和办理行政案件的目的来看，行政案件的审理已经不仅限于对行政行为的合法性进行审查，而是要兼顾争议解决。

1. “共同推进、一体建设”要抓住领导干部这个“关键少数”。行政机关负责人出庭应诉有利于实现“官”“民”面对面处理纠纷，对推进行政争议实质性化解具有重要作用。经过试点法院多年努力，行政机关负责人出庭应诉率正在逐年提升，但实质化解争议的作用发挥不明显。建议人民法院在审理行政案件时，依照《最高人民法院关于行政机关负责人出庭应诉若干问题的规定》，督促行政机关负责人就实质性解决行政争议发表意见，对行政机关负责人出庭应诉情况进行评价，并将评价结果定期反馈至被诉行政机关主管部门或法制部门备案考核，确保行政机关负责人“出庭也出声”“出声更出彩”。

2. 提高审判人员协调化解能力。“共同推进、一体建设”要突出法治政府建设这个重点。一是审判人员需要深入理解行政诉讼解决行政争议的立法目的，改变传统审判思维。1989年制定的行政诉讼法将行政诉讼的立法目的明确为保护公民、法人和其他组织的合法权益，维护和监督行政机关依法行使行政职权，没有解决行政争议这一内容。与此同时，为了与行政复议相区分，“行政诉讼仅审查行政行为的合法性”这一观念被审判人员广泛接受。

（四）规范审判运行，完善考核机制

推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设，制度建设管根本、管全局、管长远。行政案件跨区域集中管辖能否实现既定目标，解决行政

审判司法不独立的问题，关键要看制度建设是否到位，是否管用。

1. 完善案件审理制度。各试点法院根据本地区集中管辖情况，积极探索完善案件审理制度，推进行政审判提质增效。可以就行政案件适用简易程序、类型化审判、速裁快审、诉前解纷等方面出台单独规定；也可以及时总结集中管辖后形成的便民利民举措，制定相应操作规范，推进制度化、长效化管理，如跨域诉讼服务、网上立案开庭等。

2. 完善考核评价机制。因行政争议发生在不平等的“官”“民”之间，政治性、政策性强，化解难度更大、社会关注度更高、涉及面更广，行政审判法官办理行政案件耗费时间、精力更多。建议各试点法院在制定本院绩效考核办法和平时考核方案时，能充分考虑行政案件的特殊性，赋予行政案件较高系数，充分调动行政法官工作积极性。

结 语

从宁夏法院行政案件集中管辖的现状看，如何发挥行政诉讼有效化解行政争议、妥善处理人民内部矛盾的作用，体现对法治社会、法治政府建设的制度价值，提出了不断完善我区司法体制改革的对策建议，丰富习近平法治思想在宁夏的实践，实现制度设计初衷，提升行政案件实质化解效果，在依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设中，解决行政争议、保护行政相对人的合法权益、监督行政机关依法行使职权，从而有力推进我区依法行政和法治政府建设。

（作者单位：宁夏警官职业学院）

宁夏黄河流域生态环境立法研究

施海智 柳明

引言

被誉为“中华民族之母”的黄河是宁夏回族自治区内最大的河流。黄河宁夏段长397公里，干流承接甘肃省白银市，自中卫市沙坡头区起，相继流经中卫、吴忠、银川、石嘴山四个地级市的十个县（区），至石嘴山市惠农区流入内蒙古自治区阿拉善左旗与乌海市。近年来随着“生态文明”入宪、“黄河流域生态保护和高质量发展”上升为国家战略，关于黄河流域生态环境的保护与治理业已成为中央与地方关注的重点。对于宁夏回族自治区而言，无论是传统意义上的农牧渔等第一产业，还是现代意义上的轻重工业等第二产业，以及近年来大力发展的文化、旅游等第三产业，宁夏的发展都离不开黄河这一母亲河的慷慨馈赠。为此，加强黄河流域生态环境的保护与治理，是实现宁夏经济社会进一步发展的应有之义。

法律作为社会治理之重器一直以来在黄河流域生态环境保护与治理过程当中发挥着关键作用。为实现黄河流域生态环境保护和经济社会的可持续协调发展，宁夏回族自治区积极通过落实上位法，制定地方性法规，发布决定、通知或者

通告等形式，针对黄河流域内的水资源保护与利用、水污染防治、水土保持、沿河湿地保护、野生动植物保护、自然保护区划定与建设、生态补偿机制建设等具体问题分别展开，初步形成了自治区内黄河流域生态环境立法体系的总体框架。

由于宁夏特殊的地理气候条件，宁夏黄河流域生态环境比较脆弱，以法治推动黄河流域生态环境的保护与治理，对于宁夏建设成为黄河流域生态保护和高质量发展先行区具有重大的战略意义。

一、宁夏黄河流域生态环境立法状况

黄河流域生态环境保护与治理是一个内涵丰富、体量庞杂的系统工程，有赖于科学的法律规制。当前宁夏回族自治区所制定和实施的关于黄河流域生态环境保护的立法体系，可以从纵向和横向两个维度展开。

（一）纵向维度

从纵向维度来看，宁夏黄河流域生态环境立法体系包含从国家、自治区到地级市不同层次、不同位阶的法律法规规章和相关规范性文件。在实际社会治理过程中，不同层级的规范性法文件，分别在其各自的调整领域内发挥着不可替代的规

制作用，因此这里的立法体系是从更加广泛的“社会治理规则”而言的，因而也包含着与宁夏黄河流域生态环境保护相关的规范性法文件。

首先，在国家法律法规层面，这一立法体系包括《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国河道管理条例》《黄河水量调度条例》《黄河流域综合规划》《水利部关于内蒙古宁夏黄河干流水权转换试点工作的指导意见》《黄河水权转换管理实施办法（试行）》等。这些国家层面的上位法虽未专门调整宁夏黄河流域生态环境保护，但却对这一领域具有普遍的规范作用，并且对下位法的地方法规和地方政府规章起到指引和约束作用。

其次，在自治区地方性法规层面，近年来主要从两个方面着手，其一是配合落实国家层面的上位法，如《宁夏回族自治区实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》《宁夏回族自治区实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》等。其二则是在前述的基础之上，又制定实施了一些可以适用于黄河流域生态环境治理与保护方面的地方性法规，如《宁夏回族自治区环境保护条例》《宁夏回族自治区河湖管理保护条例》《宁夏回族自治区湿地保护条例》等等。如此，一方面能够细化上位法之规定，促进上位法的落实，另一方面能够在上位法框定的范围之内，弥补具有抽象性的上位法规定之空白，以避免法律缺位现象的产生。

再次，在自治区级的规范性法文件层面，亦有自治区政府《关于对黄河宁夏段实行休渔的通告》《自治区跨行政区域重点河流断面水质目标考

核暂行办法》、自治区水利厅《关于黄河宁夏段河道管理范围的通告》、自治区环境保护厅《宁夏黄河流域跨市界断面水质考核暂行办法》等。

最后，在地级市层面还有诸如银川市人大常委会通过的《关于加强黄河银川段两岸生态保护的決定》、银川市生态环境局《关于加强黄河水生态保护治理工作的通知》等具有较强针对性的规范性法文件。

（二）横向维度

从横向维度来看，黄河流域生态环境法律保护涉及诸多不同环境保护领域的重点内容，亦有相关规范性法文件予以体现，突出表现在以下方面：其一，黄河水资源的保护和利用，如《宁夏回族自治区河湖管理保护条例》。其二，黄河水污染防治，如《宁夏回族自治区水污染防治条例》。其三，黄河沿岸湿地保护，如《宁夏回族自治区湿地保护条例》。其四，黄河流域野生动植物保护与自然保护区建设，如《宁夏回族自治区野生动物保护实施办法》《宁夏回族自治区实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》、自治区政府《关于对黄河宁夏段实行休渔的通告》。其五，水土保持，如《宁夏回族自治区实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》。其六，生态补偿机制建设，如自治区《关于建立生态保护补偿机制推进自治区空间规划实施的指导意见》等。

前述的法律法规从纵向、横向两个维度，共同建构了一个宁夏黄河流域生态环境立法体系的总体框架，为宁夏黄河流域生态环境保护和治理提供了基本的法律支撑，指引宁夏黄河流域生态环境保护走上了坚实的法治轨道，确立了宁夏黄河流域生态环境法治的立法基础。

二、宁夏黄河流域生态环境立法存在的问题

对于宁夏而言，虽然现已初步具备了黄河流域的生态环境法律立法体系的总体框架，但是这一立法体系还只是保护宁夏黄河生态环境的“初步”框架，无论是在立法形式和保护范围上，还是在立法内容和保护深度上，均存在着一定的不足。

（一）立法形式上的不足

现有体系形式上的不足主要体现在以下几点：

其一，现有法律规范体系过于分散，缺乏专门性的立法。宁夏黄河流域生态环境立法散见于不同效力层次、不同领域的立法文件中，从水资源利用、水污染防治到渔业生产、野生动物保护，这些与黄河生态环境相关的不同制度分散到各个部门的立法文件当中，各个领域内的法律法规“各自为战”，难以实现法律法规之间的相互联动、互为补充、相得益彰。不仅如此，不同领域的制度对于相关事项的调整与规制还会存在厚此薄彼，甚至互相抵牾的现象。

同一条黄河由不同领域的立法各自调整，而这些立法又由不同部门分别制定，存在部门立法、各管一摊的“九龙治水”倾向，既缺乏专门保护黄河生态环境的地方性立法，更没有将不同领域的生态环境制度整合起来以加强黄河生态环境保护的立法，因而不足以充分发挥其系统地保护黄河生态环境的规制作用。这种立法上的缺憾对于整体推动宁夏黄河流域生态环境保护与治理工作无疑是一种法律规范意义上的阻滞。

其二，立法的效力层次较低。如前文所列举之法律法规规范，严格意义上专门规制宁夏

黄河流域生态环境问题的法律规范，仅仅局限于位阶层次较低的两个规范性文件，即银川市人大常委会通过的《关于加强黄河银川段两岸生态保护的決定》以及银川市生态环境局《关于加强黄河水生态保护治理工作的通知》，但是这两个规范性文件仅限于对银川段黄河两岸生态环境的保护，不能覆盖到整个宁夏。不仅如此，两个文件在内容上亦存在局限性，如《关于加强黄河银川段两岸生态保护的決定》仅有保护范围、保护内容、保护措施、监管责任四条，甚至连基本的法律责任制度也付之阙如，缺乏一个立法文件的完整性、系统性，实践中难以发挥有效作用。

其三，地方立法形式上的孱弱。在公法领域，“软法”是指行政主体发布的非法律性的指导原则、规则和行政政策。结合前述列举的相关法律法规，在宁夏回族自治区范围内，针对黄河流域生态环境的相关法律规定，在数量上以“决定”、“通知”、“通告”、“指导意见”等软法的形式见多。故而反映出，在更加强调落实与执行的基层层面，对于黄河流域的生态环境治理保护等工作，更多是依赖强制力较低的非法律性“软法”来发挥规制作用。纵使软法具备立法成本较低、实施灵活性与适应性较强等优点，但是如果缺乏相应“硬法”的支撑或者软法不能及时被上升为硬法，将对黄河流域的生态环境治理、保护等工作的进一步开展产生消极影响。

（二）立法内容上的缺憾

如果说形式上之瑕疵并不能影响法律规范之本质，那么内容上的缺陷则更能够反映该体系之不足。

其一，法律责任条款之缺陷。从法理学的角度来看，一个完整的法律规则应当包含“假定”、“行为模式”、“法律后果”三个基本要素，而法律责任则是由违法行为所引起的不利法律后果。因此，法律责任的缺失将对一个完整的法律规则产生极大的不利影响。在前述软法的局限之下，部分适用于基层的规范性法文件多以“可以”、“鼓励”、“督促”的措辞形式出现。以具有较强针对性的银川市生态环境局《关于加强黄河水生态环境保护治理工作的通知》为例，全文仅有三条合计六项，督促出现了五次，最严厉的惩戒为“公开予以曝光并严肃问责处理”。不仅如此，该文件还存在法律责任“缺位”的情况，即虽然明确了违法行为，但没有规定与之相对应的法律责任。故而其软法特征明显，既缺乏规范性法文件应有的强制力特征，也缺乏严厉法律责任所能带来的震慑力。这对实施破坏宁夏黄河流域生态环境行为而言，即为无形之中的容忍乃至放纵，明显同当前重点保护黄河流域生态环境的工作目标背道而驰。

其二，内容上缺乏系统性。由于缺乏专门调整宁夏黄河生态环境的地方性法规，因而先天上就不具备系统整合各领域制度的立法基础。参照同样是旨在规制流域生态环境治理的《长江保护法》（草案），从已经过全国人大常委会初步审议的《长江保护法》（草案）立法宗旨和体例设计来看，该法从生态系统整体性和长江流域系统性着眼，统筹山水林田湖草等多重生态要素，将能有效地整合长江流域生态环境保护相关制度，发挥出不同领域的制度保护长江流域生态环境的合力。黄河生态环境立法同样可以借鉴这一思路，

针对宁夏黄河生态环境的特性，系统的整合应用不同领域的生态环境保护制度，使不同制度在黄河生态环境治理上相互补充，发挥出比单一立法更大的作用。

其三，缺乏跨区域协调机制。自然区域的界线并不像行政区划界线那么泾渭分明，黄河流域是一个动态的自然区域，覆盖了多个行政区域，由此决定了在开展黄河流域生态环境治理保护等工作时，需要各个行政区的各个部门协同工作，因此需要注重跨区域协调机制的建设。以宁夏为例，黄河宁夏段流经区内四市十区（县），无论是在开展黄河流域水资源保护和利用，还是水污染治理等工作，均离不开上下游市或者区（县）之间联合开展工作。就自治区当前的立法现状而言，无论是在自治区层面还是市县层面，暂时没有一部能够起到跨区域协调联动的规范性法文件。比如在内部信息共享方面，不同地域的不同责任单位，各自掌握之信息相互独立、互不联通，不可避免的导致相关信息存在抵牾、重复、错误等异常现象。在具体工作开展中，由于“信息壁垒”的存在，致使相关责任部门无法在信息上实现步调一致，严重制约工作效率。再如，以“环保机构监测监察执法垂直管理制度”试点为例，正是由于上下级环保机构职责范围划分尚不清晰，特别是在面临跨行政区域的生态环境问题时，各个机关在缺乏法律规制且怠于协调、沟通的状态下，各单位在各自行政区域内各行其是，独立开展黄河流域生态环境治理与保护等相关工作，在整体上并不能形成统一机制，在工作开展的总体效果上偏离初始合理预期。

三、完善宁夏黄河流域生态环境立法的对策

基于以上宁夏黄河流域生态环境立法中存在的问题，应当探索制定一部系统保护宁夏黄河流域生态环境的地方性法规，以整体性思维加强制度的顶层设计，为黄河流域的生态环境法治建设趟出一条新路。

（一）探索制定《宁夏回族自治区黄河生态环境保护条例》

在自治区层面制定一部统一的地方性法规，即《宁夏回族自治区黄河生态环境保护条例》（以下简称“《宁夏黄河保护条例》”）。首先，以地方性法规这一较为正式的形式，有助于形成宁夏黄河流域生态环境立法体系中稳固的法律核心，对于统筹横向维度上各个领域的工作具有积极意义，能够起到提纲挈领的功效。其次，《宁夏黄河保护条例》导向明确、针对性强，可以整合各个具体领域共通的内容，如基本原则、管理体制等，从而为黄河流域生态环境治理和保护等相关工作提供基本的准则和明确的制度保障。再次，随着学界对于国家制定“黄河法”的殷切呼吁，《宁夏黄河保护条例》的出台可以为国家层面“黄河法”的制定提供重要参考。习近平总书记在2020年视察宁夏时对宁夏提出了“建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区”的期许，可以预期，《宁夏黄河保护条例》的制定和出台对于宁夏建设成为黄河流域生态保护和高质量发展先行区将提供基础性的法治保障，因而具有统领全局的战略意义。

（二）《宁夏黄河保护条例》的主要制度构想

《宁夏黄河保护条例》以保护宁夏境内黄河流域生态环境、促进绿色发展为立法宗旨，在整

个条例中应当将这一宗旨贯穿始终。在体例设计上，要突出以下原则：一是要突出问题导向，紧紧围绕宁夏黄河流域生态环境保护中存在的问题，根据这些问题来进行具体的制度设计。如黄河的水量调度和分配制度长期以来对于保障黄河上中下游水资源的合理分配、合理利用黄河水资源起到了重要作用，宁夏虽然是水资源紧缺省份，但需要维护好这一制度，并在本区内将这一制度以地方立法的形式进一步科学化定型化。对于本区内各市县水量分配，要根据各市县取水现状、供需情况及发展趋势，结合各地黄河流域水资源条件，科学合理地分配黄河水资源。

二是发扬本地特色制度。宁夏在保护黄河生态环境促进绿色发展方面做了大量工作和有益的探索，在制定《宁夏黄河保护条例》时完全可以吸收这些有益的制度。例如，水权转换生态补偿制度，通过节水灌溉等措施节约出黄河水用于工业，工业企业以购买水权的形式再反哺给农业加强农业水利基础设施建设，这一做法得到了水利部的肯定，并在水利部、宁夏的规范性文件中作了规定，在《宁夏黄河保护条例》中可以体现。再比如《宁夏黄河流域跨市界断面水质考核暂行办法》中以行政考核的方式对宁夏境内不同地市黄河跨市界面水质进行考核，以此作为不同地市黄河生态环境保护的标准。在这一制度的实践当中，简单实用的特征逐渐呈现出来，因此该制度完全可以在《宁夏黄河保护条例》中予以体现。

三是注重吸收借鉴《长江保护法》（草案）的有益经验。作为我国首部制定的流域保护立法，其先进的立法理念、科学的立法体例、周延的篇章设计是完全可以，并且应当在宁夏的黄河

保护立法中借鉴。《宁夏黄河保护条例》在体例设计上可以吸收借鉴《长江保护法》(草案)的制度结构,分为总则、基本制度与措施、国土空间用途管制、水污染防治与生态环境修复、水资源保护与利用、绿色发展、法律实施与监督、法律责任等章节,并结合宁夏的实际情况进行具体的制度设计。如在宁夏回族自治区内设置宁夏黄河流域流域管理体制,包含流域管理的部门设置、职能配置等内容,为宁夏黄河流域水资源开发利用、水污染防治、流域生态环境保护等方面提供制度支撑与法律保障。

(三) 强化地方性立法的可执行力

黄河生态环境保护治理等相关工作离不开地方性立法的支持,当前的立法现状之下,如何将强制力较低的软法转变为硬法,成为《宁夏黄河保护条例》制定时要考虑的重点内容。如何将软法变成硬法?首先,在形式上以相对正式的《宁夏黄河保护条例》这一地方性法规来整合或者取代原有的“决定”、“通知”、“通告”、“指导意见”等。其次,在立法体例上要有“法律责任”的专门章节,尽可能地使每一条义务性条款都能对应一条法律责任,使每一个违法行为都应承担相应的法律责任,从而起到“硬化软法”的作用。再次,在相关规范性法文件的措辞上,以“应当”、“不得”、“禁止”等强制性特征较强的用语取代现有的“建议”、“督促”、“鼓励”等软法词汇,从而充分发挥硬法的强制性作用,提升《宁夏黄河保护条例》的可执行力,促进宁夏黄河流域生态环境保护工作的顺利开展。

(四) 建立跨区域协调机制

为改变原有“各行其是”的现象,提高黄河

流域生态环境相关工作的质量,在宁夏回族自治区范围内,可以建立跨市县的黄河流域生态保护区区域协调机制,明确各单位在该机制之下的具体责任范畴,将处于黄河宁夏段区域内的各地市的相关单位统筹协调,联合开展诸如黄河水资源保护和利用、黄河水污染防治、黄河沿岸湿地保护等具体工作。特别需要强调的是相关单位掌握信息的互通、共享,比如尝试建立一个可以由相关地域和单位共同参与建设的旨在实现信息共享的数据信息平台,打破原有的内部信息壁垒,提高信息的利用效率,在信息上做到步调一致等等。如此可以将各个地方和不同单位有序调动起来,使之相互配合、步伐协调,改变原有的无序、低效状态,促进生态保护具体工作的高效展开。

结 语

构建宁夏黄河生态环境立法体系是一项系统工程,涉及诸多方面的内容。随着生态文明建设的步伐逐渐加快、“黄河流域生态保护和高质量发展”上升为国家战略,宁夏作为黄河流经的九省区之一,应当紧跟社会发展之步伐、积极响应国家号召,加快宁夏黄河流域生态环境的治理与保护工作的进程。宁夏黄河流域生态环境立法体系虽然尚处于总体框架的初级阶段,但是随着立法体系的不断完善,相信宁夏黄河流域的生态环境立法必将不断走向成熟,能够为我们的母亲河——黄河流域的生态保护与高质量发展提供有力的法律保障,更能够为宁夏生态文明法治建设奠定坚实的制度基础。

(作者单位:北方民族大学法学院)

以检察能动履职构筑黄河生态安全屏障

法学
贾小奇

黄河横贯我国东中西三大区域，全长 5464 公里，流经青海、四川、甘肃、宁夏等九省区，是中华民族“母亲河”，也是中华文明的“摇篮”。2019 年 9 月，习近平总书记在河南郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会，深入分析了当前黄河流域存在的突出困难和问题，明确提出了保护黄河生态，推进高质量发展的基本原则和总要求，也为检察机关参与和服务保障“黄河战略”指明了路径。但黄河水少沙多、水沙异源等特性导致了水资源短缺，水土流失等问题仍然突出，需要检察机关主动监督、智慧履职，担负起资源保护、污染防治、生态修复等责任，立足检察职能为黄河流域生态保护和经济社会发展织一张严密的司法服务保障网。笔者从检察机关打击黄河流域相关刑事犯罪角度分析，旨在为更好服务黄河流域高质量发展提供借鉴。

一、刑事案件办理情况

2017 年 1 月至 2020 年 7 月，银川市检察机关依法办理非法占用农用地、滥伐盗伐林木、非法采矿、非法猎捕杀害珍贵濒危野生动物等案件，

严厉打击犯罪行为，筑牢黄河生态安全屏障。

年度	立案监督案件	审查逮捕案件	审查起诉案件	提起公诉案件	审判机关有罪判决案件
2017	8	1	0	0	0
2018	2	2	1	1	1
2019	7	4	1	0	0
2020年1-7月	0	2	0	0	0
合计	17件	9件	2件	1件	1件

表一：非法采矿案件情况统计表

从上述统计数据可以看出，银川市检察机关对非法采矿的立案监督数量大于审查逮捕案件数量，审查逮捕案件数量大于提起公诉案件数量。分析上述情况原因有二，一方面，检察机关发现行政违法行为涉嫌犯罪时，在向行政执法机关建议移送涉罪案件后，行政执法机关执行力较弱；另一方面，检察机关在向公安机关发出通知立案书后，公安机关因案件受理标准等问题多未立

案。部分非法采矿案件即使以刑事案件立案，也因证据存在问题，检察机关多以证据不足不批准逮捕，进入后续司法程序的案件数量就更少了。

年度	审查逮捕案件	审查起诉案件	提起公诉案件	审判机关有罪判决案件
2017	1	1	1	1
2018	0	0	0	0
2019	1	2	1	1
2020年1-7月	0	0	0	0
合计	2	3	2	2

表二：非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物案件情况统计表

2017年1月至2020年7月，银川市检察机关办理非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物审查案件2件、审查起诉案件3件，该类案件数量较少。据了解，区内其他地市检察机关办理的该类案件进入司法程序的数量也不多，但这并不能说明非法猎捕、杀害野生动物的违法犯罪行为在我区发案率不高。2017年、2018年该类案件在银川市检察机关主要为交付执行检察，因2015年至2016年该类案件查办打击力度较大，仅西夏区检察院审查起诉9件23人，全部提起公诉并作有罪判决，涉及的野生动物分别为岩羊和红隼。

2017年1月至2020年7月，银川市检察机关办理非法占用农用地案件立案监督31件、审查逮捕14件、审查起诉25件，主要集中在西夏区和灵武市，该类案件的数量较非法采矿和非法猎捕、杀害珍贵、濒危野生动物案件数量明显增多。

年度	立案监督案件	审查逮捕案件	审查起诉案件	提起公诉案件	审判机关有罪判决案件
2017	10	5	2	2	2
2018	2	3	11	6	6
2019	0	0	3	3	3
2020年1-7月份	8	0	0	0	0
合计	20件	8件	16件	11件	11件

表三：污染环境案件情况统计表

2018年审查起诉的污染环境犯罪中，有2件以不构成犯罪不起诉，1件存疑不起诉，1件犯罪情节轻微作相对不起诉，另有1件因事实不清、证据不足由公安机关撤回起诉。可见，在污染环境犯罪中，侦查机关与检察机关就证据认定标准存在认识不一致。从上述统计表中可以看出，2017年和2020年全市检察机关立案监督数量较大，该两年立案监督的案件多为检察机关在行政执法监督和“两法衔接”工作中发现问题，后经现场勘查和初步查明相关事实后建议行政执法单位移送犯罪案件。通过对污染环境案件的逐案分析，发现污染源主要为废旧铅酸蓄电池和污油泥。不法分子在收购废旧铅酸蓄电池和污油泥后随意堆放、废水通过暗道排入地下或挖渗水坑渗入土壤。

以上犯罪是2017年以来银川市检察机关在惩处破坏黄河流域生态环境刑事犯罪案件中较为常见的罪名。此外，2020年灵武市检察院还办理了1件盗掘古文化遗址案，系盗窃位于灵武市的西夏古瓷窑遗址（全国重点文物保护单位）内古钱币的刑事案件，以打击犯罪的手段保护黄河流域人文遗迹。

二、存在的问题

近年来，银川市检察机关在发挥法律监督职

能,保护黄河流域生态环境安全方面虽然取得了一定成效,但也存在一些不足,体现在以下四个方面:

(一) 法律法规体系不健全

目前,关于黄河保护的相关规定散见于30多部法律文件中。适用于黄河流域现行有效的国家法律主要为《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国防洪法》和《中华人民共和国水污染防治法》,这些法律从不同角度对黄河流域的统一管理提出要求,但在流域综合治理方面却缺乏统一规范,规定涵盖面不全。而国务院发布的《黄河水量调度条例》、水务部发布的《黄河水权转换管理实施办法(试行)》《黄河河口管理办法》《黄河下游引黄灌溉管理规定》等法规文件也属于局部立法,无法解决黄河流域长期存在的问题和综合性治理难题。沿黄九省区也分别制定了不同的地方立法,如《宁夏回族自治区水污染防治条例(草案)》《山东省黄河防汛条例等》,这些地方立法对各行政区域内黄河的保护提供了制度保障,但重复性较多,全局性不强,难以形成合力,不足以解决长期以来黄河流域治理中存在的不同地区、不同行业与部门的利益冲突,且这些法律法规的内容规定较为原则,导致检察机关在黄河保护中依据法律监督可操作性不强。

(二) 内部监督合力不足,法律监督职权未充分发挥

目前,“四大检察”在保护黄河生态、促进高质量发展中发挥了积极的作用,但在监督过程中却忽视了检察机关内部的协作配合,聚合力发挥不足。通过对案件分析发现,银川市检察机关在办理案件过程中存在内设机构各自为阵的现象,

如办理的非非法占用农用地、非法采矿、盗伐滥伐林木等刑事案件,刑事检察部门在办理案件时,缺少主动与公益诉讼部门沟通,均未对造成的损害提起民事和行政公益诉讼,致使出现“一诉了之”,“判决结案”。运用刑事手段处罚只能对破坏黄河生态的行为起到打击作用,但对违法行为将其扼杀在萌芽状态所起效果不是很明显,且遭到破坏的生态也不能得到及时有效恢复。随着司法体制改革、刑事检察“捕诉一体”办案机制全面推行,刑事检察部门案件的批捕和起诉由同一办案组、同一检察官办理,审查逮捕和审查起诉环节衔接得以畅通,但在服务保障“黄河战略”过程中,刑事检察职能与民事、行政和公益诉讼检察职能的聚合效应不强,监督合力有待提升。

(三) 外部衔接阻滞,联动配合不够

检察机关在服务保障黄河生态,促进高质量发展过程中存在外部衔接不畅的问题,主要表现为:第一,与公安、行政执法机关的衔接不畅。通常,行政执法机关在查办行政违法案件后,检察机关通过“两法衔接”平台才能了解到案件情况。这种事后监督必然存在因行政执法机关对逮捕和起诉证据标准不清,而导致一些涉罪案件的证据取证不及时,出现证据损毁、灭失等情形,不利于有效、精准打击犯罪。此外,不起诉与行政执法处罚衔接不畅,导致处罚上轻重倒置。破坏资源环境类犯罪案件在作不起诉处理后几乎均未提出检察意见移送有关机关处理。第二,涉黄河案件中,检察监督难度较大。目前,管理黄河的机构是黄河水利委员会,但该机构仅对黄河大堤内的监督、调节和管理有部分职权,黄河大堤外两岸地区则归地方政府管理。而地方政府管理部门又涉及环保、规划、国土、水利等十多个部

门,这些部门职责交叉,多头管理,检察机关在行政、公益诉讼案件办理中需要与多个部门沟通协调,但信息共享、线索移送等机制不健全。第三,与法院和监察委员会沟通不够。在办理黄河生态保护领域违法犯罪案件中未形成有效的协调及衔接机制,对非法采矿、污染环境等犯罪背后的职务犯罪线索挖掘不深。通过对检察机关统一业务应用系统内近年来银川市检察机关办理的上述案件分析,未发现向监察委移送涉罪线索的案件。对非法占用农用地、盗伐林木等案件与法院在适用缓刑时沟通协调不够,案件缓刑适用仅以刑法第七十二条适用缓刑的条件考量,无一适用“补植令”“修复令”等恢复性司法举措,忽视了生态环境的修复。

(四) 检察人员业务能力有待提高

新时代,人民群众对安全、环境等方面有更高的要求,保护黄河生态、促进高质量发展不仅涉及刑事法律、行政法律法规,而且涉及民法、公益诉讼和地方行政法规等,这对检察机关提出了新的期待和要求。目前,在司法办案中能够熟练掌握刑事、民事等法律知识的检察人员并不多,大多数只对本部门所涉及的检察业务较为熟悉,且生态环境检察工作专业性强,对司法办案人员的能力素质要求高,在办理专业性较强的案件时,如何避免因检察人员知识结构单一、应用信息技术水平较低等问题而导致的审查证据能力不足,认定困难问题亟待解决。

三、完善检察监督的路径与对策

习近平总书记在视察宁夏时强调,“宁夏要有大局观念和责任担当,努力建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区。”检察机关应切实履行职能,聚力“四大检察”,以“专业化办案+精

准化打击+多元化监督+法治化服务+社会化治理”的检察工作新模式服务保障黄河流域生态保护、促进高质量发展,实现黄河的长治久安。

(一) 建言献策,建立健全黄河保护法律体系

目前,有关黄河保护工作的法律法规不少,但呈现出分散立法现状,缺乏有针对性的专门法律加以规范,形成合力。建议制定统一的“黄河保护法”,如果在国家层面上制定“黄河保护法”时机尚不成熟,可以结合长江流域一些省市的经验,以及最高人民法院发布的《关于为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务与保障的意见》,结合宁夏实际制定出台意见,对检察机关在黄河保护中的地位和法律监督权、案件管辖、区域协作、专业化办案设置等内容进行详细规定,特别是赋予法律监督权以制度保障。检察机关应及时梳理总结司法办案中法律规定模糊、与实际情况相悖或明显阻碍工作推进的情形,结合经验,积极为上述法律的出台和修订提出立法建议,推动完善涉及黄河生态保护、促进高质量发展的法律体系建设,以规范各类破坏黄河生态、阻碍流域发展的违法犯罪行为。

(二) 加强内部整合,增强“四大检察”聚合力

检察机关在保护黄河生态、促进高质量发展中要充分发挥“四大检察”工作职能,以刑事检察和公益诉讼检察工作为主导,以民事、行政检察工作为补充,围绕“安全黄河”“文化黄河”“生态黄河”和“高质量黄河”建设找准着力点。一是以办案为中心,紧紧围绕党中央和区、市委推进黄河流域生态保护和高质量发展的一系列规划和部署,以零容忍的态度坚决打击破坏黄河流

域生态环境的各类刑事犯罪。2020年6月,最高人民法院发布《关于为黄河流域生态保护和高质量发展提供司法服务与保障的意见》提出“推进黄河流域环境资源专门审判机构建设”,据此建议检察机关针对涉罪证据专业性较强的案件,也积极推进建设业务素质高、专业知识强的办案机构,防止出现因证据认识偏差、证据把握不准而导致的引导侦查取证缺乏针对性,指控犯罪不力的问题,以提高办案质效,实现精准打击犯罪的目的。深化破坏环境资源犯罪专项立案监督,重点针对黄河流域工业废水排放、建筑垃圾倾倒、有毒废物填埋以及非法占用沿黄滩涂、破坏护坝堤坡、滥伐防护林木等妨害防洪、饮水、生态安全的突出问题,常态化开展专项监督活动,坚决防止和纠正有案不立、有罪不究、立而不侦、以罚代刑、降格处理等问题。注重源头治理,紧密结合开展扫黑除恶专项斗争,深挖生态环境领域违法犯罪背后的黑恶势力和“保护伞”,严厉惩治环境监管失职犯罪、造成环境污染严重后果的重大安全责任事故犯罪,形成对生态环境领域犯罪“全链条式打击”的高压态势。二是持续加大黄河流域生态环境领域公益诉讼力度。紧跟高检院和区、市委的部署,积极稳妥推进生态环境保护公益诉讼工作,运用好政治智慧和法律智慧,办理一批有典型性、社会影响重大的生态环境公益诉讼案件,推动治理黄河流域生态环境保护突出问题,最大限度地保护国家利益和社会公共利益。积极参与生态保护修复行动,推动黄河流域生态环境监测与河湖治理工程落地落实,加快黄河水域保护修复、流域内湿地森林、自然保护区生态保护步伐。重视发挥诉前程序作用,对破坏黄河流域生态环境损害公共利益的行为,依法支

持、督促有关机关或组织提起民事公益诉讼;对黄河流域生态环境负有监管职责的行政机关违法行使职权或者不作为的,督促行政机关纠正违法行为或者依法履行职责,以及依法提起行政公益诉讼,推动形成黄河流域生态保护和高质量发展合力。三是综合运用抗诉、检察建议等监督手段,加强对黄河流域因环境污染责任、资源权属和利用等民事申请监督案件以及民事调解、民事执行活动的监督,依法平等保护各方合法权益。加强对黄河流域生态环境保护行政诉讼案件的监督,推动解决群众反映强烈的环境监管、水务等部门不作为突出问题。四是统筹刑事、民事责任适用,对给国家利益和社会公共利益造成损失的,检察机关刑事检察部门在办理非法占用农用地、非法采矿等犯罪案件过程中,要及时积极主动与民事、行政和公益诉讼检察部门沟通,移交线索,适时提起刑事附带民事公益诉讼,让环境污染者、生态破坏者依法承担相应民事补偿责任和生态修复成本,筑牢黄河流域生态保护和高质量发展法治屏障。五是建立检察“一体化”工作体系。检察机关内部整合不仅要实现刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”职能的衔接,也要依托检察机关上下一体的领导体制优势,充分发挥检察服务保障的集聚效应。建议推行“自治区院指导、市院主导、基层院支撑”的上下一体工作模式。对重大疑难复杂案件、社会关注度高的案件等,沿黄各县(市、区)院要及时向市院报告,市院可以根据实际情况通过提办、参办、交办、督办等方式,或与基层院“面对面”案件研讨会的方式,以三级检察机关会商的形式着力解决办案难题。六是切实将“枫桥经验”贯穿生态检察工作各个环节,注重黄河流域生态保

护和经济发展中矛盾风险排查研判,依法妥善处理因生态保护引发的纠纷和群体性事件。在办理涉黄河流域生态保护的重大复杂、敏感热点案件时,对已经或可能引发群体性事件、极端事件、重大舆情的,应当进行办案风险评估,及时制定预案、妥善处置,避免矛盾激化或者产生不良社会影响。对拟作出不立案、不批捕、不起诉、不支持监督申请、不提出检察建议等决定的,加强释法说理,做好当事人的解释疏导工作,确保案结事了人和。

(三) 密切外部沟通,完善机制建设

为确保检察机关服务保障黄河生态,促进高质量发展的成效,检察机关应当主动加强沟通协作,建立健全跨区域司法办案协作、工作交流沟通等常态化机制,通过日常工作联络、信息资源共享、案件办理、研讨交流及新闻宣传等机制,形成强大检察保障合力。建议加强与相关行政机关、社会组织特别是生态环境、自然资源、农业农村、林业草原等部门的协作联动,依法加强与法院、公安机关和监察机关的协同配合,统一执法理念、执法尺度和法律适用标准,在证据的采集与固定、案件的协调与化解、判决的监督与执行等方面有序衔接,着力推动解决破坏生态环境犯罪取证难、鉴定难、认定难、法律适用难等问题。办案中发现涉黄河领域的职务犯罪线索,依法移送监察委员会处理。逐步构建良性互动、协调有序、协作紧密的合作关系,在监督中体现支持,在支持中深化监督,合力构筑黄河生态安全屏障。

(四) 加强队伍建设,强化人才支撑

“四大检察”新格局下为“黄河战略”提供优质高效的司法服务对检察人员的能力素质提

出新的更高的要求,因此,应当加强检察干警的业务素质提升,通过完善干部挂职锻炼制度,探索建立行政机关专业人员兼任检察官助理制度,依托于行政机关建立的“双向跟班学习”、“跟案学习”机制和集中培训等方式提高检察人员业务能力。此外,要高度重视检察机关法律政策研究工作,鼓励办案人员积极参与“黄河战略”的检察理论政策研究探讨,系统总结经验,发现问题,研究对策建议,形成理论成果。鼓励干警对本地区高发、多发、易发的案件进行系统分析研判,以检察业务态势分析等形式积极开展黄河生态保护领域违法犯罪类案分析,总结特点和规律,查找管理、制度等方面存在的漏洞,及时向有关部门提出检察建议,督促建章立制、堵塞监管漏洞,形成齐抓共管的黄河流域生态保护治理格局。

(五) 丰富宣传载体,提高公众参与度

积极构建适应大数据时代要求的全媒体、立体化宣传机制,拓展检务公开载体和渠道,广泛利用报纸、网络、电视、“两微一端”等各类媒体平台,宣传检察机关在黄河沿岸环境治理、野生动植物保护、文物保护和湿地生态治理等方面的工作和成效,讲好检察机关保护黄河的故事。开展相关法律知识宣传,通过发布典型案例、庭审观摩、法治进校园和“检察开放日”活动等形式以案释法,增进社会公众对黄河流域司法保护状况的了解,教育警示广大群众、企业严守环境安全底线,提高人民群众对黄河生态保护的关注度和参与度,为黄河流域生态保护和高质量发展营造良好的社会环境。

(作者单位:银川市人民检察院)

【编者按】2021年12月，“全区法学研究下基层现场观摩会暨法治乡村建设研究会专题座谈会”在固原市原州区召开。自治区法学会党组书记、常务副会长张廉一行27人，先后赴原州区头营镇蒋河村、开城派出所、古雁街道办小川子社区观摩，调研农村和社区依法治理、智慧警务平台建设、多元矛盾纠纷排查化解、法治宣传等工作。座谈会上，专家学者们共同为完善基层治理体系、提升治理能力和乡村振兴法治保障建言献策，提出了很多有针对性的对策建议。

强化行政法学理论回应 完善基层矛盾化解机制

薛小蕙

“三色”预警制度是最早运用于气象部门在应对极端天气状况时的一种预警机制，通过以不同颜色代表不同程度的恶劣天气情形，来针对性地启动不同的处置方案。近年来，“三色”预警制度被广泛运用于市场监管、纠纷调解、官员监督等诸多行政和社会治理领域，通过对被治理的事务进行程度划分，来采取不同方式的应对措施。可以说，这种极具针对性的处理措施符合当前多元社会发展的实际需求，最大程度地确保从源头化解危机，保证基层社会治理的有效运转。

2021年1月，在《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》中指出，“加强乡村人民调解组织队伍建设，推动就地化解矛盾纠纷。”中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》中强

调，“健全社会矛盾纠纷行政预防调处化解体系，不断促进社会公平正义”。可见，从顶层设计的维度来看，国家已自上而下地铺设一条关于加强基层矛盾纠纷化解机制的新图景。本文拟从固原市彭阳县基层“三色”预警制度为切入点，在对彭阳县基层矛盾化解纠纷实践梳理的基础上，立足行政法学研究范畴，分析现有制度在理论层面的诸多困境，并对该制度进行理论层面与制度层面的反思。

一、“三色”预警机制在固原市彭阳县的运作实践

“三色”预警制度设计是基层政府加强和创新社会治理的一种制度创新，按照早预警、早控制、早处置的原则，根据基层矛盾纠纷的性质、规模大小、调解难易程度、社会影响等因素，将矛盾纠纷划分为不同颜色的三个等级，并给予针

对性的调解与处置。

固原市彭阳县自2020年开始,为了进一步推进和加强乡村和社区治理水平,在各乡镇积极推行矛盾纠纷“三色”预警机制,可以说是我区基层治理工作中重大的制度创新和实践创新,是坚持以满足人民需求为根本导向,有利于基层治理体系和治理能力的提高。具体来看,彭阳县的“三色”预警制度在实践中主要适用在以下领域中。

(一) 公安机关以“枫桥式公安派出所”创建为依托,在派出所排查辖区矛盾纠纷信息时运用“三色”预警机制。具体来讲,公安机关依据矛盾纠纷规模性质、处置难易、风险影响进行评估研判,划分为绿色、黄色、红色三个等级,采取不同措施开展针对性调处化解:绿色等级当场化解,黄色等级周内化解,红色等级全天候时时参与,直至风险隐患完全消除。同时,深入推进村、社区警务建设,建立农村警务“1+X+N”联勤联防模式,即1名社区民警+X名警务助理+N名村干部、治安积极分子、义务巡防员等人员组成基层警务力量,形成“聚点、连线、成片”新型基层治安防控格局。

(二) 信访部门针对信访案件建立“三色”预警机制。具体来讲,将每季度发生越级信访或信访三次以上标记为红色、信访三次以内标记为黄色、无信访标记为绿色,并将对应的相关部门、村居在政府网站进行张榜公示,通过红色督办、黄色提醒、绿色销号,对矛盾突出的重点村(居)实行挂图作战,成立工作专班,年内实现矛盾化解率100%,全部销号。

上述形成的以警务行政部门为依托的基层治理、信访案件处置模式,在彭阳县的治理实

践中取取得了良好成效。据《白阳镇2020年法治政府建设工作报告》和《交岔乡2020年法治政府建设年度报告》,白阳镇全年共排查调处各类矛盾纠纷636件,调解成功617件,成功率达97%;交岔乡对婚姻家庭类矛盾纠纷落实“三色”预警管理,共排查出各类矛盾纠纷76起,并已全部化解成功。

彭阳县地处宁夏南部山区,六盘山东麓,全县辖4镇8乡,常住人口为160512人,农业人口占88.1%,2019年4月,该县退出贫困县序列。在当前乡村价值多元,乡村矛盾多元的现实基础上,社区及乡村治理面临多重挑战,如何“坚持将矛盾纠纷化解在萌芽状态、化解在基层,着力实现人民群众权益受到公平对待、尊严获得应有尊重”,提高基层治理能力与治理水平,是包括彭阳县在内的固原市辖区所有基层政府亟需解决的问题。彭阳县政府创新的“三色”预警基层矛盾化解机制,是社会治理能力的实践创新与制度创新,符合乡村社会治理的发展规律。然而,实践发展呼唤理论升级,一种制度创新能否成为自下而上的一种普遍意义上的制度进行推广,亟需要理论层面的支撑与保障。

二、“三色”预警机制在理论层面的诸多困境

源头防控,多元解纷社会治理理念的提出,回应了新时代我国社会主要矛盾变化的现实需求。彭阳县的“三色”预警机制虽然在实践中取得了一定成效,但是其理论提炼能力还有待提高,在行政法学的理论框架下面临诸多困境。

(一) “三色”预警机制内涵界定的理论表达不明确。从上述彭阳县的实践运作来看,“三

色”预警的适用范围是以行政机关与社区、村居为主要调解主体，对社会居民矛盾进行针对性的类型划分，其内在逻辑是建立类型化的实证研究。应当说，预警机制只是表象，背后所呈现出的由行政机



关作为主导的纠纷调解模式，则是预警机制背后的制度支撑。但是在现有的政府宣传主流话语中，并未对这种制度进行实践与理论的高度概括与提炼，其内涵界定的理论表达并不明晰。

除此之外，在现有的两种预警模式中，以行政机关为主的调处和以信访部门为主的调处应当存在区别，在具体的实践中，前者应当主要以民事纠纷为主，而后者主要以行政争议为主。在面对不同类型的纠纷时，其预警机制的类型划分、启动、预后等具体机制是否应当体现出差异性，这也是在现有的制度实践中不明晰的地方。所以，如果将“三色”预警机制作为一种有效化解基层矛盾纠纷的制度创新，则需要从理论层面对“三色”预警机制的内涵作出抽象概括，对不同类别的纠纷进行理论区分，有助于更好地为全区基层治理创新提供方向指引和理论支撑。

（二）现有实践对大量纠纷及化解机制没有进行再细化。“三色”预警机制的实施与落实，重点在于其制度的细化程度上。因为预警机制的核心在于，类型化的归纳基础之上所建

立的差异化调处规则，所以，如何界定红、黄、绿三类纠纷之间的差异？从哪个角度去界定差异？针对不同颜色等级如何设置不同的处置方式？这都是“三色”预警机制实施与落实的重点所在。但是从现有的实践资料来看，未有明确的规范依据，分类基础依然停留在案件表层，并未对对基层社区、乡镇普遍存在的社会矛盾进行有效甄别。例如，在对信访案件的预警机制中，是以当事人信访的次数作为划分红、黄、绿三个等级的标准，这样的分类标准是否妥当值得商榷。信访案件所涉及的纠纷绝大多数属于行政争议，如果想要以预警机制作为依托，实质性化解矛盾纠纷，还是应当以案件本身的具体情形加以判断。所以，如何对大量纠纷类型进行认定及化解机制进行再细化，关系到该制度创新是否能落地生根并开花结果的重要保障。

（三）警惕制度实施过程中不应突破依法行政的法治红线。基层矛盾纠纷的范围十分广泛，如果是行政机关作为居中调解的一方，对平等民事主体之间的矛盾纠纷进行调解，所涉及到的行政

权力的行使相对较少。但是,如果涉及到行政机关与民众之间的纠纷,尤其是因行政处罚、行政强制等行政行为产生的纠纷,那么在进行矛盾化解过程中,要注意不应突破《行政处罚法》《行政强制法》等法律规定,不得为了化解纠纷而随意突破依法行政的法治红线,这是我们在制度的实践操作过程中需要警惕和注意的地方。

三、“三色”预警机制的完善路径

(一) 理论建设层面

首先,需要地方基层政府对“三色”预警机制的内涵及目标有清晰界定。事实上,从现有的“三色”预警机制的实践来看,其内涵界定的理论表达应当是行政调解制度在有效化解基层矛盾中的运用。党的十八届四中全会和十九届四中全会将“完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系”确定为健全多元纠纷解决机制的重要改革任务;《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》强调“各职能部门要规范行政调解范围和程序,组织做好教育培训,提升行政调解工作水平。坚持“三调”联动,推进行政调解与人民调解、司法调解有效衔接。”这些纲领性文件都共同释放出一个信号:行政调解应当在基层矛盾纠纷化解过程中,充分发挥“分流阀”的作用。由此来看,彭阳县的“三色”预警机制不仅从社会发展层面有其内在逻辑,其制定内涵也符合当前“三调联动”、矛盾纠纷源头治理的顶层设计理念,推动矛盾纠纷化解从终端裁决向源头预防延升。具体来看,可以从以下几个具体方面对其内涵作出清晰界定。

首先,现阶段可以行政规范性文件或党政联合发文的方式,明确其“三色”预警机制与行政

调解的关系,进一步明确该机制的适用主体、适用对象、适用范围,进一步明晰“三色”预警机制在基层矛盾纠纷化解过程中的功能定位。

其次,可尝试现在普遍实施的“清单模式”,或借鉴行政机关普遍制定的行政裁量基准模式,对“三色”预警机制的适用范围和处置方式进行再细化,为基层实施主体提供清晰的适用规则,有助于进一步提高“三色”预警机制的法治化水平。

最后,在“三色”预警机制发展成熟的时候,应当借助地方立法,将其尽快入法,用法律形式将其制度创新成果固定下来,使其更有效地发挥在基层治理体系中的作用和功效,进一步提高矛盾纠纷化解机制的法治化水平。

(二) 制度保障层面

实践创新的推广与发展需要制度层面的保障。“三色”预警机制能否成为固原基层治理模式中的亮点并加以推广,需要各个制度层面的持续跟进。

首先,需要加大基层执法人员的法治素养。2021年新《行政处罚法》的颁布已经明确将行政执法权下沉到街道与乡镇。可以预见的是,在今后的基层执法、基层矛盾纠纷化解过程中,街道及乡镇工作人员将会发挥主体作用。所以,对基层执法人员加大法治培训的工作刻不容缓。

其次,应当积极发挥律师、政府法律顾问等多方法律共同体的作用,借助当前村居法律顾问制度、律师参与调解试点工作等机制,多方力量参与,多管齐下,为我区基层治理体系与治理能力的建设与提高发挥力量。

(作者单位:宁夏师范学院)

提高乡村社会治理“四化”水平 推进乡村社会治理现代化

张 锐

社会治理现代化是国家治理现代化的重要组成部分，推进社会治理现代化进程需要系统、科学的路径和方法。党的十九大报告提出“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”，社会治理“四化”体现了社会治理现代化的主要内容，提高社会治理“四化”水平，能够系统、科学地推进社会治理现代化进程。基层社会治理是社会治理现代化的基础，固原市坚持把乡村社会治理作为乡村振兴的重要内容，以提高乡村社会治理“四化”水平，推进乡村社会治理现代化。

一、提高乡村社会治理社会化水平

社会治理是社会领域的治理，其“社会性”要求治理过程社会化，因此，社会化是社会治理的本质特征。改革开放40多年来，从国家到社会的发展趋势愈加明显，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理体制要求，在党委的领导下，政府承担主要责任，为市场、企业、社会组织、公民参与社会治理开辟了空间，提供了机会。多元主体地位的确立、

协同作用的发挥成为社会化的主要动力。此外，中国特色社会主义事业总体布局从“三位一体”到“四位一体”再到“五位一体”的演变，凸显了社会领域建设的重要性和全面发展的科学性。社会公共服务、社会公共安全和秩序、社会治安防控、社会心理服务、社会组织、社区治理等社会领域的治理成为社会化的主要内容。固原市乡村社会治理纵深安民。“十三五”时期，固原市持续深化平安固原建设，深入推进扫黑除恶专项斗争，社会乱象治理“五项机制”得到中央督导组肯定。食品药品安全监管全面加强。安全生产、应急管理体系和能力建设明显提升。彭阳县被命名为全国双拥模范县，固原市及隆德县、泾源县被命名为全区双拥模范城（县）。

乡村社会治理社会化是一个复杂的动态过程，面对多种社会矛盾交织，社会问题层出不穷，社会治理难上加难，社会化水平有待提高。一是乡村治理主体社会化不明显。治理主体社会化体现在多元主体参与治理，当下，以乡镇基层政府为主导的一元治理现象时有发生。究其原

因,乡镇基层政府引导多元主体参与的有效途径有所欠缺;村委会及社会组织“桥梁”作用发挥不到位;村民参与意识和能力不足。二是社会化的“公共”问题难以化解。当公共权力和公共事务不断向社会转移时,社会化的“公共”问题较为突出,多元利益难以调和,加之社会领域涉及面广,产生的社会问题复杂多变,从而加大了问题的解决难度。因此,提高乡村社会治理社会化水平,一方面提高主体社会化水平。明确乡村基层政府在社会治理中承担主要责任,通过多种方式引导多元主体有效参与社会治理;充分发挥村委会及社会组织的“桥梁”作用,架起乡镇基层政府与村民良好互动的桥梁;调动村民参与的积极性,提高村民参与的能力。另一方面,化解社会化“公共”问题。党的十九大关于我国社会主要矛盾转变的重大判断,要求我们要有问题导向意识,什么问题来了就解决什么问题,什么矛盾问题突出,就集中力量解决什么矛盾问题。面对社会化的“公共”问题,乡村社会治理的多元参与主体需要在多元利益的调和与平衡中充分体现出社会化开放、民主、包容等特征,促使乡村社会治理的成效能够满足人民日益增长的美好生活需要。

二、提高乡村社会治理法治化水平

法治是治国理政的基本原则和方法,是社会治理有效运转的基本保障,充分发挥法治在社会治理中的重要作用,以社会治理法治化实现社会公平正义。党的十八大首次将“法治保障”纳入社会治理体制,法治理念突显法治在社会治理中的重要作用。十八届四中全会确立全面依法治国,成为国家治理领域广泛而深刻的革命,也为

社会治理法治化提出了更高的要求。十九大报告提出深化依法治国实践,进一步推动了社会治理法治化的顺利实施。2020年11月我们党正式提出“习近平法治思想”,为乡村社会治理中的法律服务和法治保障提供理论指导。乡村社会治理法治化经历了提出理念、提高要求、深化实践的过程。2020年5月,中国共产党宁夏回族自治区第十二届委员会第十次全体会议审议通过《关于完善基层治理体系提高基层治理能力的若干建议》,系统描绘了宁夏基层治理蓝图,之后,中国共产党固原市第四届委员会第七次全体会议审议通过了《中共固原市委员会关于贯彻落实自治区党委的意见》,为奋力描绘好宁夏基层治理蓝图的固原画卷提供了遵循。

诚然,乡村社会治理法治化过程具有阶段性、渐进性、持续性特点,需要审时度势、循序渐进、长期推进。新时代我国社会主要矛盾已经转变,社会力量日益壮大、社会利益难以平衡、社会关系错综复杂、公众诉求多种多样,对于正确处理社会矛盾、依法加强与创新社会治理提出新挑战。目前,我国法律体系、法治体系虽已建立并形成,但受多重因素的影响和制约尚未完善,尤其是乡村法治社会建设还存在一些短板和薄弱环节。因此,提高乡村社会治理法治化水平重在完善法律、法治体系,即在“以法治国”的基础上“依法治国”。一方面,“以法治国”是用法律治理国家,法律是治国之重器,良法是善治之前提。科学立法、民主立法、依法立法是良法善治的基础,是“以法治国”的根本。具体而言,乡村社会治理中“科学立法”必须符合社会领域中法律所调整事态的客观规律,使法律更加

规范严格；“民主立法”要健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式，拓宽公众有序参与立法途径；“依法立法”要依照《立法法》规定的法定权限、程序制定法律规范，而且所立之法与上位法不抵触。另一方面，“依法治国”是依据法律治理国家，法律是一把尺子，在科学立法的基础上，丈量社会行为是否规范。严格执法、公正司法、全民守法是“依法治国”的标准。乡村社会治理中应完善行政执法程序，加强对行政执法监督，做到严格规范公正文明执法；坚持司法为民、司法便民、司法公开，让人民群众在每一个案件中能感受到公平正义；加大全民普法力度，形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

三、提高乡村社会治理智能化水平

智能化是当今社会发展的主要趋势，也是衡量治理现代化水平的重要标志。乡村社会治理智能化是社会治理在网络、大数据、互联网和人工智能等技术的支持下，能动地满足人民群众的各种社会需求。党的十八大以来，随着信息技术日新月异，智能化在社会治理中深入发展。互联网特别是移动互联网的发展，促使社会治理模式正在从单向管理转向双向互动，从线下转向线上线下融合，从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变。国务院印发的《促进大数据发展行动纲要》提出，推动大数据发展和应用，打造精准治理、多方协作的社会治理新模式。而人工智能发展应用将有力提高经济社会发展智能化水平，有效增强公共服务和治理能力。从互联网到大数据再到人工智能，信息技术正在以多种形式推动社会治理智能化的进程。在社会治理实践中，智

慧党建、精准扶贫大数据、“互联网+社区”等正是信息技术与社会治理相融合的产物，社会治理新模式在促进社会治理精细化的同时为形成共建共治共享社会治理格局搭建平台。中国电信固原分公司在固原市“平安乡村”建设工作中，打造乡镇、村、村民联动视频监控服务平台和天翼智能大喇叭语音平台。结合高清监控设备，实现高清监控、远程视频查看、拍照录像、语音对讲、异常侦测、红外夜视等多项核心应用技术，为社会治理装上了“智能引擎”，这样的“智能引擎”为群众提供了安防保障。同时，该公司面向基层政府、公安派出所提供乡村综合治理和应急指挥服务，为村警联建、群防群治、警企联防、联防联控提供了信息化保障，构筑了全天候、立体化的治安防控“防火墙”，实现了从“治安”到“智安”的转变。

然而，智能化给乡村社会治理带来的挑战也不容小觑。一是网络安全存在隐患，谣言、诈骗等网络违法犯罪行为屡禁不止，加大乡村社会治理难度；二是网络技术有待提高，如何弥补系统、软件等漏洞预防黑客攻击，如何过滤有害信息提取有益信息等技术操作层面仍需先进的网络技术支持，才能优化乡村社会治理网络空间和环境；三是大数据的搜集时有造假、数据应用过程中隐私边界模糊、各部门数据难以共享，大数据推动乡村社会治理智能化受阻。提高乡村社会治理智能化水平首先要完善网络安全体系，加大对网络违法犯罪行为的打击和整治，确保人民群众的利益不受侵犯；其次提高网络技术水平，维护网络安全，运用先进的网络技术甄别信息，做强网上正面宣传，使网络空间环境天朗气清、生态

良好；最后加强大数据平台建设，大数据的搜集、整理、应用须真实、科学、有效，制定严格规范的大数据流程，使数据开放、流动、使用、共享，提高社会治理效率，进一步提升社会治理智能化水平。

四、提高乡村社会治理专业化水平

针对社会治理主体多元化、治理对象错综复杂且治理效果需全面、科学地评估，社会治理专业化应包含专业化人才队伍、专业化治理模式、专业化评估体系。党的十八大以来，社会治理专业化水平与日俱增。“三社联动”的实践形成政府与社会之间资源共享、优势互补、相互促进的良好局面，社会工作者的引入助推社区服务专业化水平，壮大了专业化人才队伍。公共安全体系、社会治安防控体系、社会心理服务体系、社区治理等的建设和完善使社会治理在不同领域、层次形成专业化特色。我国不少学者及其团队致力于构建科学合理的社会治理评估机制和指标体系，并不断进行实际调查和实证研究，使评估机制和体系呈专业化趋势。固原市泾源县兴盛乡红星村探索形成的乡村治理“积分制”成为典型案例之一。通过将村民的日常行为转化为可以量化、可以评价的数据指标，让村民成为乡村治理的主要参与者、最大受益者和最终评判者。在此基础上形成了一整套可借鉴学习的“5223”（即乡村振兴“五个方面”“两项载体”“两支队伍”和“三个效果”）乡村治理模式，现已在全市62个乡镇、80个行政村推广。

与此同时，乡村社会治理专业化发展存在瓶颈和制约。例如，专业人才培养和队伍力量储备不足，包括领导干部、专业化人才和复合

型人才等；乡村社会治理的各个领域、层次专业化水平参差不齐，乡村社会治理模式单一、传统；全面、科学、合理的乡村社会治理评估机制和体系仍需进一步完善，专业化评估难以形成。提高乡村社会治理专业化水平重在加强乡村社会治理专业人才队伍的建设和培养，既要提高领导干部的专业水准，也要加强专业性强的人才队伍和跨专业的复合型人才的培养。其次，乡村社会治理的各个领域应积极借鉴“三社联动”、“积分制”等成功经验，不能放之四海而皆准，要结合各领域特点，加强和创新乡村社会治理模式，促进传统治理模式转向现代治理模式，提升社会各领域治理专业化水平。最后，健全专业化乡村社会治理评估机制和体系，在科学构建乡村社会治理指标体系与评价标准的基础上，及时准确地跟踪和反馈乡村社会治理的效果，建立更加完善的乡村社会治理纠偏纠错机制，推动乡村社会治理评估的专业化发展。

（作者单位：宁夏师范学院）



宁夏乡村积分制治理模式的调查研究

——以泾源县为例

 马树同

一、泾源县积分制乡村治理模式的具体做法

泾源县位于宁夏南部山区，是国家级贫困县，全县辖4乡3镇96个行政村，总人口11.8万人，农业人口占90%。2019年4月26日，该县退出贫困县序列。社会转型期，该县所辖乡村，也和宁夏南部山区其他乡村社会一样，呈现出一种“现代熟人社会”样态。随着乡村社会形态的变化，乡村社会在外部冲击与“自我解放”的情况下，出现了乡土文化失调，乡村价值不再单一，村民生活价值的实现不再局限于村庄内部，村民对村庄的主体感正逐步丧失，乡村共同体面临解体，乡村治理困境重重。如何有效发挥村民在乡村治理中的主体作用，让村民愿意并积极参与乡村治理，有效凝聚民心，形成村庄治理共识，是该县乡村治理亟需解决的问题。该县通过先期试点，逐步推广的方式，探索出了适宜于本地区乡村社会现实需要的“5223”乡村治理积分制。

“5223”积分制乡村治理模式主要围绕乡村振兴的“五个方面”，建设“两项载体”，成立“两支队伍”，实现“三个效果”，初步形成了共建共治共享社会治理格局下自治、法治、德治相结合的乡村治理机制。

（一）围绕“五个方面”，制定赋分细则。积分项的确定主要围绕产业振兴、人才振兴、文化

振兴、生态振兴、组织振兴五个方面展开，各乡镇、村庄根据具体情况，重点从脱贫攻坚、遵纪守法、移风易俗、公德美德、村容卫生等与村民日常生活密切相关的实际问题着手，设置积分项和扣分项。积分项和积分值的确定，由村两委负责，结合本村现实情况，在广泛征求村民意见的基础上，提出初步赋分方案，提交村民代表大会讨论、确定。在积分具体内容设置上，以村庄现实问题为导向，聚焦村民关心的、需要解决的问题，以提高村民参与积分确认规则制定的热情，为后期积分制的实施奠定基础。

（二）建立“两项载体”，搭建运行平台。泾源县通过“积分卡”和“爱心超市”两项载体，为积分兑换搭建运行平台。积分卡是积分兑换的依据，由村两委统一制定，根据评分积分情况，向村民发放对应积分的积分卡（有条件的村庄，可采用电子积分卡），并建立村民累计积分登记册。村民凭借积分卡到爱心超市兑换等价商品，积分使用后不作废、不清零，累计的积分作为评先选优的依据。

爱心超市是积分兑换的具体载体，包括爱心超市的建设和兑换物品的保障。爱心超市的建设可根据村庄的具体情况，采用不同的模式运行，具体有三种模式。第一种是完全市场化的运行模

式；第二种是“小卖部”+超市运行模式；第三种是村集体实体运行模式。

(三) 成立“两支队伍”，规范监督管理。为保障积分制运行的公正、有效，成立“两支队伍”，进行监督管理。一支是评议小组，由村民自治组织人员组成，主要由村民代表、红白理事会、禁毒禁赌会、道德评议会等选出评议小组3到5人，实行一周一评议，按照村两委工作部署，根据村民实际表现，实事求是、公平公正提出评议意见，发挥村民自我教育、自我管理、自我服务的主体作用。一支是监督小组，由村党支部、村委会和村监会成员民主推荐3人组成，全程监督积分评议工作，确保积分公平公正。

(四) 实现“三个效果”，助推乡村振兴。泾源县提出实现“三个效果”，助推乡村振兴。一是要在增强基层党组织凝聚力和号召力上取得实效。通过精神荣誉、物质奖励、政治优待三个方面的正向激励，对积分排在前面的党员、村民家庭进行表彰奖励，并将积分排名情况作为党员“评星定格”、“民主评议党员”的参考依据，将积分靠前的家庭户成员优先推荐为村级后备干部、先进标杆等；二是要在强化基层综合治理上取得实效。积分制乡村治理模式的创制与运行，是以村民自治为基础，以村规民约为依据，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系，增强基层社会治理能力。三是要在有效激发群众内生动力上取得实效。通过村民互相监督、自我管理，改善村庄环境，促进民风民俗转变，形成人人参与、共同治理的良好氛围。

二、积分制乡村治理模式中存在的问题

泾源县积分制乡村治理模式形成于泾源县乡村，有稳固的乡村社会基础，经实践检验，不断

完善，得以在泾源县全县推广，并成为我国西部地区最早采用积分制乡村治理模式的县域，在乡村治理实践中取得了良好的效果。但同时，我们必须认识到：积分制作为乡村治理现代化路径的一种实践模式，尚处于探索之中，难免存在一些问题、一些不适应，对这些问题的梳理与解决，是促进积分制乡村治理模式效能最大化的保障。我们在较为充分的调研基础上，对泾源县积分制乡村治理模式在具体运行中存在的问题进行了梳理，主要体现在以下四个方面：

(一) 主体责任落实不到位。一是一些村“两委”重视不够，没有将积分制乡村治理模式的推进作为一项重点工作抓在手上、放在心上；二是村“两委”召开会议安排部署虽多，但在抓落实工作责任上不细致，责任压的不紧不实；三是部分村“两委”对积分卡制度统筹精准分类和一体提升作用发挥的不够，没有很好地做到因村制宜、因村施策；四是部分村庄在查找积分制乡村治理模式具体运行中各自短板弱项、促进提升作用方面存在不足，没有及时查找和整改上级部门、村民反馈的问题。

(二) 运行机制落实不到位。一是积分赋分项目设置上“模板化”现象严重，大部分村仍然只是简单照抄照搬，没有做到结合实际进行动态调整，与推进阶段性重点工作、解决突出问题等有机结合不紧密，如积分项目普遍集中在环境卫生整治、村民参与村级会议、可回收垃圾兑换这几个方面，其他项目涉及较少甚至是没有涉及，目标导向作用不明显；二是积分卡和爱心超市台账资料管理仍不规范。大部分村存在台账资料填写、整理归类不规范，积分数据记录混乱，一些村没有对上年度已兑换货品、剩余货品和村民积分兑换情况进行年底盘点清算，存在只兑换不结

算,或只积分不兑换等现象,积分兑换管理存在“糊涂账”;三是电子积分卡作用发挥不够。由于大部分村从事积分卡管理人员不会操作计算机,致使各村在电子积分卡使用上参差不齐,有的村只使用纸质积分记录,电子积分卡因各种原因闲置;四是积分兑换评议、监督、公示环节程序缺失。“村两委部署工作、评议小组定期评议、村民议政日研究、评议结果张榜公示、积分录入备案”的工作流程不规范,在确认村民积分兑换前直接跳过评议、监督、公示程序进行;五是有些村从事积分卡管理人员更换频繁,新接管工作人员对工作流程不清、情况不明,导致积分兑换台账管理混乱。

(三) 保障机制落实不到位。一是“一捐四补”机制作用未真正发挥出来,对社会化、市场化、多元化、常态化的一些保障体系不健全。如爱心超市兑换的大部分货品依赖于工会阶段性的募集捐赠,但通过爱心企业、爱心人士和公益组织对爱心超市帮助和冠名较少,通过“四补”(即超市房租补、商品盈利差额补、可回收垃圾变现补、村集体经济公益金补)方式获取货品保障运营的自我“造血”能力非常薄弱,特别是“村集体经济公益金补”的措施只在少部分村得到落实;二是爱心超市部分货品价值过高、不容易兑换、长期积压,没有根据前期兑换需求和村民意见进货,致使购入货品与兑换需求不一致,需求大的货品兑换快但数量不足,需求小的货品兑换不出去,影响村民积分兑换的积极性。

(四) 积分卡制度与“三个活动”结合不紧密。一是村级党组织没有把推行积分卡制度与党员“评星定格”活动较好地结合起来,未能充分发挥党员在积分制乡村治理模式运行的作用;二是虽然把推行积分卡制度与平安村创建活动相结

合,在积分赋分表中都涉及到村民参与矛盾纠纷化解、参与群防群治、自觉抵制“黄赌毒”、开展治安防范的积分赋分项目设置,但从实际积分情况看,各村涉及这些事项的并不是很多。比如村民参与纠纷调解,虽然有积分项的设置,但受乡村社会性质变化,乡土文化逐渐消解的影响,村民行为理性化的色彩加重,村民参与村庄纠纷调解的情况不多。

三、启示与反思:乡村治理现代化的路径

乡村治理现代化的核心是实现乡村的有效治理,而良好的乡村治理模式是治理有效的基础。泾源县积分制乡村治理模式的选择,符合这一区域乡村社会现实,在具体运行中取得了一定的成效,而要进一步促进积分制乡村治理模式效能的发挥,需要在强化党组织领导、保障积分运行公平、完善积分机制、培育村民公共精神四个方面持续发力、下功夫。

(一) 积分制乡村治理模式的有效运行,党组织是核心。习近平总书记指出,“只有坚持党的领导,才能保证全体人民在共建共治共享发展中有更多获得感,不断促进人的全面发展、全体人民共同幸福。”乡村治理是一项系统性工程,只有坚持和加强党对乡村治理的领导,确保党在乡村治理工作中能够总揽全局,协调各方,才能为乡村治理能力现代化提供坚强的政治保障,才能保障共建共治共享社会治理格局下村民共享乡村社会治理之成果。

积分制乡村治理模式的具体运行在村庄,村级党组织是积分制乡村治理模式效能发挥的关键。在调研中,我们发现:村级党组织工作扎实,党员队伍建设齐备的村庄,积分制运行就比较好,村民对积分制认可程度就较高,也较好地形成了村民与村级党组织互动有效的局面。我们

也了解到：积分的记录、确认、兑换和爱心公益超市是配套运行的，是在村级党组织的全面领导、推动和监督下，通过民主程序，把纵向上各个层次、横向上各类主体充分调动起来推进的。所以，要进一步促进积分制在村庄的有效落实，需要加强村级党组织在积分制运行中的领导地位，要进一步加强村级党组织和党员队伍建设，加强和完善村级党组织对村级各类组织的领导。在积分制乡村治理模式的运行过程中，将组织好爱心公益超市与加强基层服务型党组织建设等工作紧密结合起来，以有效密切党群、干群关系，强化村级党组织的战斗堡垒作用，让村民对村级党组织在乡村治理中作用的发挥能看得见、可信赖，实现积分制乡村治理模式在基层党组织领导下，村民积极参与的多元主体共治体系。

（二）积分制乡村治理模式的有效运行，公平是关键。随着乡村社会的发展，乡村社会结构发生了深刻改变，以血缘、地缘为主要纽带的乡村社会关系趋于解体，村民间的矛盾纠纷显现出复杂的特性，村民个体化意识增强，村民对民主、法治、公平、正义等方面的要求明显增加。在泾源县积分制乡村治理模式中，积分的评定、台账的建立、爱心超市物品的兑换等方面都关涉到一个公平性问题。在调研过程中，我们也发现，村民对积分的公平尤为关注。积分项与分值的确定、积分的认定与兑换等细节如果不能做到公平公正，都会影响村民参与积分制的具体运行。

在积分制乡村治理模式运行中，要消除村民的不公平感，最好的办法就是事关村民利益的事项皆公开，接受村民监督。比如对积分的评定，可以由优秀党员和群众代表组成积分评议小组通过定期在群众家中实地走访、深入调查，并及时

公布评分结果；对超市物品的管理，由超市管理小组对货物进出、积分兑换建立台账，严格按照规章制度落实，并主动接受全体村民的监督和村“两委”的领导，确保爱心公益超市运行公平公正公开；成立村监会成员和群众代表组成的监督管理小组，不定期对积分制实施情况进行监督，全面提升村“两委”班子的公信力，促进乡村各项社会事业的全面发展。

（三）积分制乡村治理模式的有效运行，制度是保障。乡村治理现代化，制度供给是保障，积分制乡村治理模式效能的发挥，需要有规则约束和引导。诺思曾言：“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范，它旨在约束追求主体福利或效用最大化利益的个人行为。”积分制乡村治理模式的生成、推行，其最终目的是确保村民共享乡村治理现代化的福利，让村民在规则之下物质和精神层面的幸福感都得到极大满足。特别是在乡村社会转型期，乡村治理的制度供给能有效弥合村庄共同体离散缝隙，推进村民生活面向村庄内部实现，消解村民在积分制乡村治理模式运行中出现的矛盾。

就积分制乡村治理模式这一微观层面的制度供给而言，我们需要进一步强化：村民乡村文明实践“积分卡”制度及爱心公益超市各项规章制度的健全。这些事关积分制乡村治理模式运行微观制度的强化，需要反复征求村民意见，并在村民代表大会上公布，达成共识，使其成为村民共同遵守的公约和规章。定出了规矩，亮明了标尺，才能有效引导村民规范自己的言行，自觉做到遵纪守法、恪守公德。同时也能激发村民参与乡村治理的热情，有效促使村“两委”班子民主办事、依法办事，切实保障村民的知情权、监督权、参与权和决策权，进一步增强村庄的凝聚

力、减少村民间的异质性、培育村民的地方性共识，夯实积分制乡村治理模式运行的乡土基础。

（四）积分制乡村治理模式的有效运行，村民参与是基础。共治作为乡村治理的主要方式，强调的是多元主体的共同参与：基层政府、村级党组织等主导主体能够听取并吸纳村民意见，村民能参与决策和治理的过程，利益相关人能进行双向沟通和协商。党和政府通过顶层设计、制度保障，可以有效约束和引导其在乡村社会治理中的作用发生，但村民能否有效、积极地参与乡村治理并不仅仅是普遍意义上的制度规范所能解决的。乡村社会巨变期，村民主体性与乡村社会变迁之间存在不平衡、不协调。村民尚未充分认识到自己作为乡村治理主体的地位与作用，不能自主地、创造性地参与乡村治理。即便在日常生活中，由于村民个体化的日益增强，“无道德个人”的出现，村民除对自己的私利表现出极大的理性关注外，并未对乡村公共事务有过多的兴趣，反而造成“地方性知识”失范，在现代性文化冲击下，村民自我逐利性增强，导致乡村秩序的整体性混乱，村民也处于一种自我“迷失”的状态。村民缺乏与乡村治理其他主体之间对话、协商的意识，乡村治理如果缺少村民的参与，乡村治理现代化只能是纸上谈兵。所以，积分制乡村治理模式的有效践行，首先要培育和提升村民主体意识，激发村民在乡村治理中的主体性，才能真正发挥村民在乡村共治中的主体作用。

积分制乡村治理模式在村民主体意识培育方面已有体现，但还处于就具体事项调动村民积极性的初始阶段。对于“现代熟人社会”中村民主体意识的培育，需要关注村庄社会形态的变化，注重村民公共精神的养成，以便凝聚民心，形成

滕尼斯所言的乡村共同体，为村民参与乡村治理奠定基础。需要注意的是：公共精神的培育是一项系统性工程，不可能一蹴而就。特别是泾源县刚刚脱离贫困，村集体能为村民提供的经济利益和社会利益有限，村庄公共事务对村民缺乏吸引力和凝聚力。这就需要在积分制乡村治理模式运行中，培育村民的规则意识、公共意识，注重村民现代公民意识的培养，引导村民积极参与村庄公共事务，这是积分制乡村治理模式有效运行的基础。

乡村治理是法治之治，是规则之治，制度的设计与保障是乡村治理有效的前提和基础。就这一层面而言，泾源县已经迈出了第一步，并在乡村治理实践中取得了一定效果，为乡村治理现代化提供了一个范本。同时，我们也要注意：乡村治理改革的根本动力源于乡村经济社会的持续发展，乡村经济社会的发展，是乡村治理的基础和先决条件。泾源县地处宁夏南部山区，在乡村振兴战略的推动下，经济社会有了明显的发展，可以说，积分制乡村治理模式的生成与实践一定程度上是当地经济社会发展的反映与需求。但在乡村社会转型期，乡村社会形态的变迁，村民对村庄主体感的降低，村民生化面向的外倾等都极大地影响着积分制乡村治理模式的实效。要想持续有效地推进积分制乡村治理模式，大力发展乡村经济是重中之重，积极探索乡村振兴与脱贫攻坚有效衔接的路径，加大资本在乡村社会的投入，为乡村产业升级、公共服务供给等方面提供保障，让村民在乡村治理现代化进程中愿意参与，且能共享乡村治理的“红利”。

（作者单位：宁夏师范学院）

中卫市“人民调解+仲裁+信访” 纠纷治理模式调研报告

法学
王中宏

中卫市法学会负责的“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式研究课题，通过对该模式的运行现状、社会效果及在中卫市总体实践情况进行多维度分析，继而提出创新模式的完善建议，希望在有效化解基层社会矛盾，加强“诉源治理”等方面提供借鉴和思考。

2019年11月27日，中卫市首次提出“人民调解+仲裁+信访”的纠纷治理模式。“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式是指人民调解组织、信访部门通过调解达成调解协议，引导当事人共同向仲裁机构申请确认协议效力，仲裁机构指派仲裁员依法审核协议并免费出具具有强制执行效力的裁决文书；如经调解组织调解不能达成调解协议的，引导纠纷当事人通过仲裁方式解决争议的一种纠纷综合治理机制。

一、“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式在中卫的实践

2019年12月24日，中卫市人民政府开始在全市范围内全面推开这一纠纷治理工作，致力于

打造中卫版“枫桥经验”。自2019年11月试点开展以来，截止2021年7月中旬，全市共计受理处理了1509件“人民调解+仲裁+信访”案件，争议金额达0.72亿元，主要争议标的额为50万元以下的矛盾纠纷占94.22%。化解金融借款、物业、医患、交通事故、民间借贷、信访纠纷等基层社会20余类纠纷，化解县（区）、市政府指派或主动介入调解重、特大纠纷100余起。案件自动履行率达到94%。申请人民法院强制执行案件90件，申请强制执行率仅为5.9%。经过两年多探索运行，已经被认可为一种纠纷治理的创新模式，该模式在全国范围内少有成熟经验可借鉴。2021年初，在法治日报社、法治周末报社共同举办的“第六届社会治理创新博鳌论坛”中荣获“2020年社会治理创新典范”。

二、“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式的社会成效

“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式科学地整合了政府、调解组织、仲裁机构之间的优势

资源，在有效化解基层社会矛盾方面取得了良好的法治效果和社会效果。

(一) 贯彻落实“以人民为中心”的发展理念。通过“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理工作的开展，政府为老百姓购买了系统的法律服务，贯彻了执政为民的理念，增强了政府的公信力；老百姓不花一分钱，就免费获得了系统的法律服务，和诉讼相比，既缩短了时间，高效便捷解决了纠纷，又降低了维权成本。

(二) 进一步在全社会形成“遇事找法”的良好氛围。通过“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理工作，使得基层群众了解到调解和仲裁的优势，培养群众知法懂法守法用法，用法治思维维护自身权利的意识。

(三) 进一步稳定了人民调解队伍。通过“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式的精准施策，由财政专项资金保障了人民调解员工资待遇和工作补助，增加了基层调解员的收入，进一步稳定了基础调解队伍，有利于不断培育提升调解队伍的综合素质。

(四) 进一步加快了矛盾纠纷化解进程。通过专职人民调解队伍下沉基层，专职从事纠纷调解工作，在纠纷发生的第一时间即启动“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式，调解员、仲裁机构主动参与到纠纷化解工作中，及时协调乡镇、公安、司法等资源联动调解，以强大的调解队伍，在最短、最快的时间内给予纠纷当事人最满意的方案，赢得了当事人好评。

三、“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式各参与主体承担的职能

(一) 市、县(区)人民政府是“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式最直接的倡导者、推动者。市政府通过政府采购的方式购买仲裁法律

服务，解决了仲裁员劳务报酬的问题，市、县(区)政府统筹协调了司法行政部门、人民调解组织、仲裁机构等之间的优势资源。

(二) 市、县(区)司法行政部门及乡镇司法所是该纠纷治理模式的实施主体。市司法局制定了人民调解和仲裁的衔接办法，明确了各人民调解组织和仲裁机构之间开展该项工作的程序；聘任了一批专职人民调解员，解决基层人民调解力量不足问题；组织两县一区各司法所、人民调解员约150余人参加了相关培训教育，统一了工作流程。

(三) 人民调解委员会、信访事项调解委员会、诉前调解委员会、派出所及专业调解委员会是“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式的具体承办主体，承担着调解基层各类矛盾纠纷的工作。

(四) 中卫仲裁委员会是“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式仲裁确认的主体。通过依法审核人民调解协议内容并签发仲裁裁决文书，赋予强制执行效力，并给予仲裁调解员每案50元的补助，研发互联网仲裁确认系统。

四、“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式具有发展潜力

近五年，中卫市矛盾纠纷总量一直稳中有升，而诉讼这一矛盾纠纷处理方式“一家独大”，每年通过调解化解的案件数量相对平稳，平均占诉讼方式的四分之一左右，仲裁化解矛盾纠纷的方式正在逐步发挥作用，但总的数量与诉讼、调解相差悬殊。据不完全统计，中卫市以诉讼方式处理的纠纷，强制执行率达60%以上，通过“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式的开展，矛盾纠纷自动履行率达到了90%以上。这充分表明，人民调解+仲裁这种纠纷治理机制能够切

实化解矛盾纠纷。当前,中卫市在推行“诉源治理”“减诉降诉”工作大背景下,通过发挥调解、仲裁等非诉纠纷解决机制成为重点工作,结合全市相关纠纷处理数据,“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式蕴藏着巨大的运作潜力。

年度	诉讼案件总数	调解案件总数	仲裁案件总数
2020	26504	4692	309
2019	27963	5128	178
2018	15535	6509	54
2017	19234	4449	40
2016	17615	4344	0

(市中级人民法院网站查询、市司法局、中卫仲裁委提供数据)

年度	调解案件总数	仲裁确认	自动履行	强制执行
2021.7.15	2964	464	92.60%	7.30%
2020	4283	1045	94.30%	5.70%

五、“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式存在的问题

作为探索发展“枫桥经验”的重要模式创新一中卫模式,在基层社会治理方面切实具有独特机制优势,拥有巨大发展潜力和发挥空间,如何能够发展成为中卫市社会治理的重要机制,仍需要解决如下五个问题:

(一) 政府购买服务仍占主导地位,后疫情时期政府财政压力较大,缺乏市场化模式运行补充。党的十九届四中全会提出要完善“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”,强调要建立多层次、多形式、社会广泛参与的现代

化社会治理体系。市政府应当通过积极的政策激发市场活力,鼓励行业社会组织、社会资金参与矛盾纠纷的化解工作、参与社会治理体系建设,疏解财政压力。

(二) 宣传力度不够。受新冠疫情的持续影响,该项工作上半年推进迟缓,宣传、培训都不能得到全面广泛的开展。宣传方式仅限于个别微信自媒体小范围的“自卖自夸”。全市党政媒体层面、典型事迹集中报道、先进调解员报道等宣传方式少有开展,严重制约了该模式的宣传。

(三) 较大部分调解主体仍由人民调解组织主导,行业性、专业性调解组织尚没有发挥应有作用。目前中卫市的行业性、专业性调解组织仅有16个,在发挥调解作用的仅有医疗、金融纠纷调、交通事故、劳动争议4个调解组织。其他行业领域,如建筑、企业、物流、物业、保险等领域均没有成立行业性、专业性的调解组织。行业性、专业性调解组织发展滞后,没有培育起专业性强、业务素质高、服务意识强的纠纷调解组织,导致“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式没有覆盖到建筑、企业、物流、物业、保险等商事领域,这是中卫市市域社会治理中的一块短板。

(四) 人民调解队伍素质低、待遇低、流动性较强。目前中卫市共计78名专职人民调解员,从文化程度上看,本科14人、专科41人、高中文化程度14人,高中以下文化程度9人;从所学专业看,法律专业11人、非法律专业67人;专职人民调解员队伍整体专业水平偏低,调解人员本科以上学历占18%,法律专业仅占14%,导致一些涉及法律问题的疑难纠纷不能有效得以解答,适用法律法规的正确性和准确

性存在较大偏差。基础工资待遇普遍在1500元至2000元之间。人民调解员的工资及案件补助较低,难以留住专业的、优秀的调解人员,制约着调解工作的开展。

(五) 行政调解尚未纳入其中。2021年5月,最高人民法院适时发布了《关于推进行政诉讼程序繁简分流改革的意见》,其中第五条规定了可以调解的行政案件、行政相对人要求和解的案件,或者通过和解方式处理更有利于实质性化解行政争议的案件,人民法院可以在立案前引导当事人自行和解或者通过第三方进行调解。早在2016年12月,浙江省人民政府办公厅发布的《浙江省行政调解办法》第二十四条规定,对有关民事纠纷经调解达成的行政调解书,各方当事人可以《中华人民共和国仲裁法》以及有关规定,向行政调解机关所在仲裁机构申请确认其效力。2019年江苏省政府发布的《江苏省行政调解办法》亦有关于行政调解协议仲裁确认方面的规定。结合最高人民法院意见,中卫市推行的纠纷治理模式,将中卫市行政调解纳入已有法律依据,应当进一步探索。

六、“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式完善建议

(一) 进一步加大经费保障力度。建议每年根据上年度纠纷化解处理逐年递增预算经费,专门用于人民调解工作保障。

(二) 进一步加大宣传力度。可通过电视栏目、微信小平台、抖音等平台以通俗易懂的方式播放“人民调解+仲裁+信访”视频内容;丰富宣传队伍人员构成。邀请区内优秀调解员,以案例讲座等方式宣传法律知识。通过编辑案例汇编

的方式,宣传该模式的制度优势,结合各调解委员会的典型案例,加强纠纷释法说理宣传。

(三) 进一步发展行业、专业性调解组织,并纳入纠纷治理模式。司法行政机关推动行业、专业性调解组织的发展建设,鼓励行业性、专业性人民调解组织的发展壮大。

(四) 进一步提高调解员收入、加大人员培训力度。针对人民调解队伍素质低、待遇低、流动性较强的问题,加大经费保障。建议逐步增加财政经费保障,加大财政预算,逐步提高人民调解员工作报酬;有条件的政府可通过购买行业性、专业性调解服务,为调解组织开展工作提供场所、设施、等办公条件。针对调解人员素质问题,加大专职人民调解员聘任力度,优化队伍结构,严把专职调解员入口关,将有较强调解能力、法律知识丰富的年轻优秀人才吸收到人民调解队伍中,逐步扩大人民调解工作的质量和效果。

(五) 进一步加大工作交流力度。通过外出考察学习区外先进经验,探索以立法方式将行政职能部门的行政调解纳入“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式,丰富“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式内涵和外延。

综上,“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式在加强和创新市域社会治理体系和治理能力现代化建设,力促基层各类矛盾纠纷纳入法治轨道,切实维护社会和谐稳定等方面的实践探索创新,还需要进行系统完善,方能实现可持续发展,方可在社会治理中持久发力,发挥作用。

(作者单位:中卫市法学会)

坚持“五个一”路径 加强基层社会治理 夯实平安建设基础

王 萍

近年来，固原市把加强和创新基层社会治理作为长远之计和固本之策，以“一组作战图”“一根引领针”“一套组合拳”“一张积分卡”“一系列预警表”“五个一”为路径，初步形成了共建共治共享的基层社会治理格局。我市推行的积分制乡村治理模式被中央农办作为8个典型案例之一向全国推广。陈润儿书记批示彭阳创建“枫桥式派出所”经验值得总结推介。自治区相关领导批示固原市落实社区治理工作成效明显，可进一步总结经验，形成模式。全区“交所合一”现场会在固原召开。

一、一组作战图，精谋划强推进

高站位落实自治区党委十二届十次全会精神，及时召开市委四届七次全会，对全市基层治理进行系统谋划、精准设计、全面部署，强力推进。一张总规划定方向。制定了“1+6”实施意见和方案，对6个领域的治理谋划形成任务清单，明确了基层治理的主攻方向。六张作战图压责任。对6个任务清单实行挂图作战，明确了时间表、路线图、责任人，形成了6张作战图，确保每项工作有人抓、有人管，切实压实责任。六个强专班抓落实。成立了由市委常委和政府副市长牵头的6个工作专班，每个专班均有3名以上市级领导，组织领导强有力。把基层治理列为市委政府督查和效能目标管理考核内容，经常性开展督导，一盯到底、一

抓到底，确保各项任务落地生根、见底见效，促使基层治理焕发新动能新气象。

二、一根引领针，抓党建带治理

坚持党建引领，以党建“绣花针”，穿起基层治理“千条线”，使各级党组织成为基层治理的“主心骨”。织密组织体系。紧盯基层治理空白点、薄弱点，创新“网格+”党建，统筹基层治理网格和党建网格“双网合一”，将党建服务点设在网格上，推进党的组织和治理工作全覆盖。厘清脉络关系。以发挥党组织的领导核心作用为统领，健全完善基层治理架构，理顺党组织和其他组织的关系，全面推行村（社区）党组织书记担任村（居）委主任和村集体经济组织负责人，全市村党组织书记、村委会主任“一肩挑”的达到150人，村“两委”班子交叉任职633名。构建中枢机制。把基层党组织统筹协调的枢纽功能路径化、制度化，在城市，推行街道“大工委”和社区“联合党委”。实行机关单位党组织、党员到社区报到参与社区治理的双报到制度。全市3个街道均成立“大工委”，共建立“联合党委”64个，共驻共建单位591家。在农村，突出党组织领导乡村治理，把和谐乡村、文明乡村和平安乡村建设统一起来，推动党建引领自治、法治、德治有机融合，构建“一核多元”的乡村治理新体系。

三、一套组合拳，补短板强弱项

与兄弟市相比，固原市基层社会治理特别是社区治理的基础较弱、历史欠账较多。针对短板弱项，市委市政府综合施策，通过“六增六提”行动、重点任务项目化推进、减负明责增人建阵地等组合拳，着力补齐强化。以点带面促治理。主要是针对社区治理整体滞后，权责边界不清，网格管理虚化等问题，市委、政府主要领导带队调研督导，市委政法委牵头研究梳理、协调推进，不求“一口吃个大胖子”，分年度列出重点任务，抓点促面逐步提升。今年梳理了配齐物业、明确街（镇）社区职责、规范门牌路标、加强社区警务等11项重点任务，通过落实11项重点任务联动牵引解决一批问题。以“四抓”强基础。通过调整社区布局、理顺网格体系、完善服务设施和办公场所来抓阵地建设，通过补充人员力量、加强人力整合、强化党建引领来抓队伍建设，通过建立督导考评、健全多方联动、落实“费随事走”来抓机制建设，通过实施减负行动、厘清职权事项、搭建服务平台、开展团结互助来抓服务建设，以“四抓”为着力点，补短板、强基础。

四、一张积分卡，推共治促文明

在推进基层治理体系和治理能力现代化的实践中，探索建立起以政府政策引领、社会全面参与、农民自治管理为抓手，以基层群众治理实践活动为载体，集思想引领、道德教化、行为规范于一体的新时代文明实践积分卡制度。科学设立积分卡，细化积分管理，建设爱心超市，规范物资兑换。村民人手一张积分卡，好人好事、文明行为及时积分，积分兑换商品，奖罚分明，激励督促村民形成良好风气，有效解决了村级组织号召力弱、环境脏乱差、治安隐患多，特别是近年来在脱贫攻坚进程中出现的等靠要思想，自主发展意识不强、内生动力不足和不孝老敬老、邻里

不和、婚丧嫁娶大操大办等问题。文明实践积分卡制度在全区推广，被中宣部列为精神文明建设“典型案例”。固原市在全国乡村治理视频会上作交流发言。

五、一列预警表，防风险化矛盾

小纠纷、小事件、小案件处理不好，极易引发社会稳定大问题。固原市创新矛盾纠纷防范化解机制，全市矛盾纠纷化解成功率保持在98%以上。建立“三色预警”机制。以预防预警矛盾纠纷为第一责任，以早预警、早控制、早处置为标准，推行矛盾纠纷“红黄绿”三色预警机制。对掌握的矛盾信息进行即时评估判断，按照风险程度、处置难易等划分为绿色、黄色、红色由低到高三个等级，形成一列预警表及时预警、及时分流、及时调处，有针对性地精准施策，科学用力提升矛盾防范化解成效。生动实践“枫桥经验”。陈润儿书记、自治区相关领导对彭阳县创建“枫桥式派出所”经验作出批示后，固原市委立即行动，把“枫桥式派出所”经验迅速在全市域推广，聚焦“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”目标，立足多元化化解矛盾、全时空守护平安、零距离服务群众标准，健全矛盾纠纷大预警、城乡一体化大交通、1+1+N大调解、1+X+N大联防“四种模式”，努力把风险防控在初始，把矛盾化解在基层，把“枫桥经验”变为生动实践，让“枫桥经验”在更广范围、更多领域开花结果。

下一步，我们将继续深入学习党的十九届六中全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平法治思想，精心谋划2022年平安固原建设，以更高的站位、更大的力度、更新的理念，推动更高水平、更高质量的平安建设。

（作者单位：固原市法学会）

专利侵权认定需全面考虑权利要求的保护范围

——从一个专利侵权判定的案例说起

法学
郭立宁

案情简介

原告系银川融神威自动化仪表厂（有限公司）成立于1993年，是我区自动化仪表、测量装置研制、生产的龙头企业。

2009年7月，原告向国家知识产权局申请了《防堵耐磨型多点多重文丘里流量测量装置》，该专利申请于2010年5月9日被授予实用新型专利权（专利号ZL200920143965.0）。

2018年1月，原告公司人员到宁东煤化工基地办事，发现第三人国家能源集团宁夏煤业有限责任公司在宁煤400万吨/年煤炭间接液化项目脱硫装置上使用的被告北京中控环宇电力科技有限公司生产的流量测量装置产品，与原告专利产品完全几乎相同，使用该产品的数量有20套。原告认为被告的行为侵犯了其专利权，向宁夏合天律师事务所律师进行咨询，并委托合天律所为其代理专利侵权官司。

起诉前，代理律师依据专利法的相关规定，委托国家知识产权局检索中心出具了对该实用新型的专利权评价报告，该报告对新颖性和创造性的认定结论为：该专利权利要求1-5全部符合新

颖性的规定；权利要求1不符合创造性的规定，权利要求2-5符合创造性的规定。

为了固定专利侵权证据，代理律师委托公证处到涉嫌侵权产品安装现场进行了调查取证。并到被告所在地北京工商管理局调查被告工商档案，到北京国税局调查相同结构产品的销售增值税情况。

该案于2018年4月在银川市中级人民法院立案，到2020年11月一审判决下达，经历了管辖权异议、上诉，一审法庭四次开庭审理，审理法官和当事人三次到产品现场调查并确认证据，一审法院委托知识产权鉴定机构对该案是否构成侵犯专利权进行鉴定，鉴定机构先后出具了三份鉴定书或鉴定说明。最终鉴定报告结论是：被告侵权产品落入了权利要求1-4的保护范围，权利要求5没有落入保护范围。一审法院依据《最高人民法院关于审理侵犯专利权纠纷案件应用法律若干问题的解释》第七条的规定“被诉侵权技术方案的技术特征与权利要求记载的全部技术特征相比，缺少权利要求记载的一个以上的技术特征，或者有一个以上的技术特征不相同也不等同，人民法院应当认定其没有落入专利权的保护范围”

为由，认定被诉侵权产品没有落入原告专利权的保护范围，原告主张不能成立，驳回了原告诉讼请求。

原告不服一审判决，遂向最高人民法院提起了上诉。最高人民法院经开庭审理，认定原审法院适用法律错误，处理结果失当，撤销原审法院民事判决；被上诉人北京中控环宇电力科技有限公司自判决生效七日内赔偿上诉人经济损失20万元，合理开支42500元，承担一审、二审诉讼费25000元。

在一审法院审理期间，被告为了从根本上否定原告专利权，曾两次向国家知识产权局提出宣告该专利权无效的复审理求，代理律师两次参加了国家知识产权局复审部组织远程审理方式的口头审理，经积极答辩，最终维持了原告专利权有效。

律师观点

一、被告涉案产品落入了原告权利要求的保护范围，构成了对原告专利的侵权

实用新型，是指对产品的形状、构造或者其结合所提出的适于实用的新的技术方案。专利法第五十九条规定：发明或实用新型专利权的保护范围以其权利要求的内容为准，说明书及附图可以用来解释权利要求的内容。

原告专利《防堵耐磨型多点多重文丘里测量装置》，有五项权利要求：1.一种防堵耐磨型多点多重文丘里测量装置，包括支撑杆（1），其特征是：在上述支撑杆（1）上设置有一组大口径防堵型全压正取压管和一组文丘里负取压管。2.根据权利要求1所述装置，其特征是：所述的大口径防堵型全压正取压管是一个两端为斜面的直筒全压管（2）和固定在其侧壁上且与其相通的

正取压管（3）组成。3.根据权利要求1所述装置，其特征是：所述的正取压管（3）与全压管（2）中心线呈45°角设置。4.根据权利要求1所述装置，其特征是：所述的文丘里负取压管是由多喉颈管（4）和固定在其侧壁上且与其相通的负取压管（5）组成。5.根据权利要求1所述装置，其特征是：所述的负取压管（5）与多喉颈管（4）中心线呈45°角设置。

被告在宁煤400万吨/年煤炭间接液化项目脱硫装置上使用的20套产品，从公证取证所拍摄的照片和录像光碟看，该产品与原告专利权利要求书描述的产品技术特征几乎相同，其产品构造与原告专利说明书附图显示的结构也几乎相同。鉴于专利权评价报告认为权利要求1不符合创造性规定，故被告涉案产品应该完全落入原告专利权利要求2-5的保护范围，应判定其侵权。

被告认为，权利要求1是独立权利要求，其它从属权利要求只是对权利要求1的限定，只要权利要求1不构成侵权，其从属权利要求2-5也不构成侵权。

原告代理律师认为，如果独立权利要求不具备创造性，对其从属权利要求还要进行单独判定。如果从属权利要求没有增加新的实质性内容，其命运可能与独立权利要求一样不具备创造性；然而，如果从属权利要求新增加的附加技术特征的内容是实质性的，并由此造成了较大的区别，则该从属权利要求应符合专利性的要求。而原告专利权利要求2-5，就是增加了实质性附加技术特征的从属权利要求，故被告产品落入了原告专利权利要求2-5的保护范围。

被告称其产品结构与原告专利产品有不同之处，理由是：1.原告专利附图显示的支撑杆是单根，被告产品为两根。2.原告专利所述的文丘里

负取压管是由多喉颈管（4）和固定在其侧壁上且与其相通的负取压管（5）组成，而被告为单喉径管。因此，被告产品不构成侵权。

原告律师认为：被告的上述说法是站不住脚的。关于说明书附图显示的内容虽然是一根管结构，但说明书明确写明“在实际制作中，可将支撑管1做成空心，并在其中加装一与文丘里负取压管连通的空心管6。这样所有的正取压管3最终汇集到支撑管1的内腔后与变压器相连，所有负取压管5最终汇集到支撑管1的内空心管6后与变压器相连。”因此，被控侵权产品与原告专利技术方案的专利技术方案的功能、作用是一样的，构成了专利侵权的等同替换。

关于原告为什么称多喉径管，原告律师咨询该专利的技术发明人，称多喉径管只是零部件名称的叫法，当时考虑根据不同测量装置所需风量的

大小，如果需要测量进风量小时，可以通过增加套管方式缩小口径，为了测量用途更加广泛，赋予多喉径管名称。原告代理律师认为，即使是多喉径管与单喉径管略有不同，被告的单喉径管也同样构成专利侵权的等同替换。

《最高人民法院关于审理侵犯专利权纠纷案件应用法律若干问题的解释（二）》第八条：功能性特征，是指对于结构、组分、步骤、条件或其之间的关系等，通过其在发明创造中所起的功能或者效果进行限定的技术特征，但本领域普通技术人员仅通过阅读权利要求即可直接、明确地确定实现上述功能或者效果的具体实施方式的除

外。与说明书及附图记载的实现前款所称功能或者效果不可缺少的技术特征相比，被诉侵权技术方案的技术特征是以基本相同的手段，实现相同的功能，达到相同的效果，且本领域普通技术人员在被诉侵权行为发生时无需经过创造性劳动就能够联想到的，人民法院应当认定该相应技术特征与功能性特征相同或者等同。

二、一审法院对最高人民法院于审理专利权纠纷案中是否落入权利要求保护范围的司法解释的理解是片面的，驳回原告诉求属于适用法律错误

为了确定被告涉案产品是否落入了原告专利权利要求的保护范围。

一审法院委托了宁夏知识产权鉴定机构对该案涉案产品进行了鉴定。同一家鉴定机构在2020年1月至9月，先后出具了“知鉴字第001号鉴定报告”“对知鉴字第

001号鉴定报告书的补充说明”和“对知鉴字第001号鉴定报告书补充鉴定”。

在该鉴定机构的“知鉴字第001号鉴定报告书”中，认为被鉴定物的技术特征全面覆盖了比较专利的全部技术特征，被鉴定物落入了实用新型《防堵耐磨型多点多重文丘里流量测量装置》（专利号ZL200920143965.0）的保护范围。

该鉴定机构“对知鉴字第001号鉴定报告书的补充说明”认为：比较专利的支撑杆1与被鉴定物中上下并排的两根管在结构和外观上不同，但从说明书所描述的使用过程中可以看出，支撑杆与上下并排的两根管在使用过程中，以基本相



同的手段，实现基本相同的功能，产生了基本相同的效果，对该专利所述领域普通技术人员来说，通过阅读专利权利要求和说明书，在实际制作过程中无需经过创造性劳动就能够联想到将两根套装在一起的支撑管变为两根并排的管。

鉴定机构出具的“对知鉴字第001号鉴定报告书补充鉴定”中，认为被控侵权产品落入了原告2、3、4权利要求的保护范围，但与原告专利权利要求5：所述负取压管（5）与多喉径管（4）中心线呈45°角设置相比，被控侵权产品负取压管（5）与多喉径管（4）中心线呈90°角，因此，被控侵权产品没有落入原告权利要求5的保护范围。

一审法院依据鉴定机构出具的“对知鉴字第001号鉴定报告书补充鉴定”，认为原告主张被控侵权产品侵犯了原告权利要求的2、3、4、5项，本案应当从比对上述四项从属权利特征确定被控侵权产品是否落入原告专利权的保护范围，经鉴定，原告权利要求5的技术特征与被控侵权产品不同，一审法院以此认定被控侵权产品没有落入原告权利要求的保护范围，驳回了原告一审诉讼请求。

原告代理律师认为，在专利权人主张保护多项权利要求的侵权比对过程中，每一项权利要求均为一个完整的技术方案，均独立的界定了所要求的保护范围。人民法院应当将被诉侵权产品与每一项权利要求分别进行比对，进而得出被诉侵权产品是否落入该项权利要求的保护范围的结论，而不能将被诉侵权产品与若干项权利要求所记载的全部技术特征进行比对。只要被诉侵权技术方案落入一项权利要求的保护范围，即可认定被诉侵权产品落入涉案专利权的保护范围。

一审法院置鉴定机构出具的补充鉴定中认定

被控侵权产品落入了原告专利权利要求2、3、4项的保护范围的结论于不顾，仅仅抓住权利要求5没有落入保护范围这一点，片面曲解了《最高人民法院关于审理侵犯专利权纠纷案件应用法律若干问题的解释》第七条的规定“被诉侵权技术方案的技术特征与权利要求记载的全部技术特征相比，缺少权利要求记载的一个以上的技术特征，或者有一个以上的技术特征不相同也不等同，人民法院应当认定其没有落入专利权的保护范围”的司法解释含义，未将被诉侵权产品分别与原告每项权利要求进行比对，驳回原告诉讼请求是错误的。原告不服一审法院判决，向最高人民法院提起上诉，请求二审法院支持原告诉求，对一审判决进行改判。

案件结果

最高人民法院在二审审理中，认为一审法院查明的事实基本属实，本院另查明，上诉人二审提交的新证据，国家知识产权局第48119号无效宣告请求审查决定认为：本专利说明书记载了“防堵耐磨型多点多重文丘里测量装置包括支撑杆（1），其特征是：在上述支撑杆（1）上设置有一组大口径防堵型全压正取压管和一组文丘里负取压管”，即与权利要求1的技术方案在说明书具有一致性的表述。其次，虽然说明书中关于如何实现从正取压管和负取压管获取数据仅仅记载了一个具体实施例“将支撑杆1做成空心并在其中加装一空心管6”，然而本领域技术人员在说明书记载内容的基础上能够知晓选用何种合适的、常规的获取数据的方式，实现从正取压管和负取压管获取数据，从而得到所需的流量数据，本领域技术人员可以合理预见说明书给出的实施

方式的所有等同替换方式都具备相同的性能和用途，因此权利要求1可以得到说明书的支持，中控环宇公司的无效理由不能成立。二审法院在审查一审案卷材料基础上，通过网络远程开庭，询问了请求保护的涉案权利要求，可以证明被诉侵权技术方案落入涉案专利权的保护范围。

本案二审阶段，融神威公司改为主张保护涉案专利权利要求2-4，本院认为，经比对，被诉侵权产品落入权利要求2和3的保护范围，权利要求4采用了多喉管，是涉案专利的发明点之一，多喉管与单喉管不构成等同特征，故被诉侵权技术方案未落入该项权利要求。

综上，被诉侵权技术方案分别落入涉案专利权利要求2、3的保护范围，故应认定被诉侵权技术方案落入涉案专利权的保护范围。融神威公司的上诉请求部分成立，予以支持；原审判决认定事实基本清楚，但适用法律错误，处理结果失当，本院依法改判。最高人民法院（2021）最高法知民终1014号民事判决书，依据《中华人民共和国专利法》第五十九条第一款、六十五条第二款，《最高人民法院关于审理侵犯专利权纠纷案件应用法律若干问题的解释》第七条，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、撤销宁夏回族自治区银川市中级人民法院（2018）宁01民初字283号民事判决；

二、北京中控环宇电力科技有限公司自本判决生效之日起七日内赔偿银川融神威自动化仪表厂（有限公司）经济损失20万元；

三、北京中控环宇电力科技有限公司自本判决生效之日起七日内赔偿银川融神威自动化仪表

厂（有限公司）合理开支42500元。

一审案件受理费11700元、保全费5000元，合计16700元，由银川融神威自动化仪表厂（有限公司）负担1700元，北京中控环宇电力科技有限公司负担15000元；二审案件受理费11700元，由银川融神威自动化仪表厂（有限公司）负担1700元，北京中控环宇电力科技有限公司负担10000元。

典型意义

专利侵权判定，因为与发明创造技术方案紧密相连，技术性要求较高，需要对原告专利技术有一个较深入的了解，对被控侵权产品形状、结构、特点和功能，与原告专利技术方案的相同点和不同点应有清楚的判断。对于法律条文和司法解释，需要综合、全面的透彻理解法条的含义，而不能以偏概全。本案一审法院就是没有真真理解法律条文的含义，没有了解在专利权人主张保护多项权利要求的侵权比对过程中，每一项权利要求均为一个完整的技术方案，均独立的界定了所要求的保护范围。人民法院应当将被诉侵权产品与每一项权利要求分别进行比对，进而得出被诉侵权产品是否落入该项权利要求的保护范围结论的原则，故出现适用法律错误，处理结果失当的问题。

本案最高人民法院的终审判决，是最高人民法院对宁夏地区上诉的知识产权案件的第一个判例，对今后银川市中级人民法院和自治区高级人民法院关于专利侵权判定具有典型的指导意义。

（作者单位：宁夏合天律师事务所）



2022年1月10日，自治区法学会召开领导班子党史学习教育专题民主生活会，自治区党委党史学习教育第五巡回指导组莅会指导。



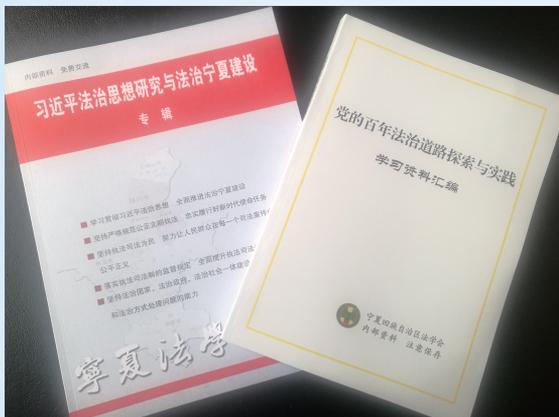
2022年3月17日，自治区法学会组织召开“深化习近平法治思想研究与实践”座谈会，与会专家学者重点围绕做好习近平法治思想宣传教育和《习近平法治思想概论》课程教学工作开展交流研讨。



2022年3月8日，自治区法学会党组书记、常务副会长张廉深入石嘴山市各县（区）调研首席法律咨询专家制度推行情况。



2022年2月21—25日，自治区法学会举办担当“法学使命 打造‘五型’机关”专题学习班，通过集中学习、专题辅导、交流研讨，凝聚起建设“五型”模范机关的共识。



2022年3月，自治区法学会组织编印了《党的百年法治道路探索与实践》学习资料汇编和《习近平法治思想研究与法治宁夏建设》专辑，这是我区法学法律界学习宣传、研究阐释、贯彻落实习近平法治思想的最新成果。



2022年3月3日，自治区法学会机关参加安居苑开展雷锋月志愿服务系列活动暨“青年普法志愿者法治文化基层行”，为社区居民提供法律咨询和服务。

