



宁夏法学

NINGXIA LEGAL SCIENCE

学习贯彻党的二十届三中全会精神专刊

- 在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家
- 深入实施改革强警战略 加快推进宁夏公安工作现代化
- 立足司法行政职能 深化法治领域改革 奋力谱写新时代全面依法治区新篇章
- 新时代“枫桥经验”的宁夏法院实践
- 下改革决心 谋创新之举全面推进信访工作法治化

高举中国特色社会主义伟大旗帜
为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗



宁夏回族自治区法学会主办
2024年第3期 总第150期

学习贯彻党的二十届三中全会精神

指导思想

全会强调，进一步全面深化改革，必须坚持马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入学习贯彻习近平总书记关于全面深化改革的一系列新思想、新观点、新论断，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，进一步解放和发展社会生产力、激发和增强社会活力，统筹国内国际两个大局，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，以经济体制改革为牵引，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，更加注重系统集成，更加注重突出重点，更加注重改革实效，推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应，为中国式现代化提供强大动力和制度保障。

总体目标

全会指出，进一步全面深化改革的总目标是继续完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。**到二〇三五年**，全面建成高水平社会主义市场经济体制，中国特色社会主义制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化，基本实现社会主义现代化，为到本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国奠定坚实基础。

要【七个聚焦】

- 聚焦构建高水平社会主义市场经济体制
- 聚焦发展全过程人民民主
- 聚焦建设社会主义文化强国
- 聚焦提高人民生活品质
- 聚焦建设美丽中国
- 聚焦建设更高水平平安中国
- 聚焦提高党的领导水平和长期执政能力，继续把改革推向前进

【完成时限】

到二〇二九年中华人民共和国成立八十周年时，完成本决定提出的改革任务。

学习贯彻党的二十届三中全会精神

原则要求

全会强调，进一步全面深化改革要总结和运用改革开放以来特别是新时代全面深化改革的宝贵经验，**贯彻【六个坚持】**

- 坚持党的全面领导、
- 坚持以人民为中心、
- 坚持守正创新、
- 坚持以制度建设为主线、
- 坚持全面依法治国、
- 坚持系统观念等原则。

总体部署

全会对进一步全面深化改革做出系统部署，强调

【十四个方面工作】

- 构建高水平社会主义市场经济体制
- 健全推动经济高质量发展体制机制
- 构建支持全面创新体制机制
- 健全宏观经济治理体系
- 完善城乡融合发展体制机制
- 完善高水平对外开放体制机制
- 健全全过程人民民主制度体系
- 完善中国特色社会主义法治体系
- 深化文化体制机制改革
- 健全保障和改善民生制度体系
- 深化生态文明体制改革
- 推进国家安全体系和能力现代化
- 持续深化国防和军队改革
- 提高党对进一步全面深化改革、推进中国式现代化的领导水平

具体部署

全会提出，**法治是中国式现代化的重要保障。**

必须全面贯彻实施宪法，维护宪法权威，协同推进立法、执法、司法、守法各环节改革，健全法律面前人人平等保障机制，弘扬社会主义法治精神，维护社会公平正义，全面推进国家各方面工作法治化。

要深化立法领域改革，深入推进依法行政，健全公正执法司法体制机制，完善推进法治社会建设机制，加强涉外法治建设。

深入学习贯彻党的二十届三中全会精神

凝心聚力推动改革行稳致远

党的十八届三中全会开启了新时代全面深化改革、系统整体设计推进改革新征程，开创了我国改革开放全新局面，具有划时代意义。新时代全面深化改革取得了重大实践成果、制度成果、理论成果，是我国改革开放历史进程中最壮丽的篇章之一，为全面建成小康社会、续写“两大奇迹”提供了强大动力和制度保障，也为新征程进一步全面深化改革提供了坚实基础和宝贵经验。

守正创新是进一步全面深化改革必须牢牢把握、始终坚守的重大原则。我们的改革是有方向、有原则的。坚持党的全面领导、坚持马克思主义、坚持中国特色社会主义、坚持人民民主专政，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，这些都是管根本、管方向、管长远的，体现党的性质和宗旨，符合我国国情，符合人民根本利益，任何时候任何情况下都不能有丝毫动摇。要坚持继续完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标，始终朝着总目标指引的方向前进，该改的坚决改，不该改的不改。要顺应时代发展新趋势、实践发展新要求、人民群众新期待，突出经济体制改革这个重点，全面协调推进各方面改革，大力推进理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方面创新，为中国式现代化提供强大动力和制度保障。

改革是一项系统工程，需要讲求科学方法，处理好方方面面的关系。要坚持改革和法治相统一，以改革之力完善法治，进一步深化法治领域改革，不断完善中国特色社会主义法治体系；更好发挥法治在排除改革阻力、巩固改革成果中的积极作用，善于运用法治思维和法治方式推进改革，做到重大改革于法有据，平等保护全体公民和法人的合法权益。要坚持破和立的辩证统一，破立并举、先立后破，该立的积极主动立起来，该破的在立的基础上及时破，在破立统一中实现改革蹄疾步稳。要坚持改革和开放相统一，稳步扩大制度型开放，主动对接国际高标准经贸规则，深化外贸、外商投资和对外投资管理体制改革，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。要处理好部署和落实的关系，改革方案的设计必须把握客观规律，注重各项改革举措的协调配套，增强改革取向的一致性，建立健全责任明晰、链条完整、环环相扣的工作机制，强化跟踪问效，推动改革举措落实落细落到位。

——习近平在省部级主要领导干部学习贯彻党的二十届三中全会精神专题研讨班开班式上的重要讲话精神

NINGXIA FAXUE



《宁夏法学》

宁夏回族自治区法学会

编委会

主 任:任正涛

委 员:张 廉 王成峰 徐海宁
张 任 彭生选 李 帆
马雪飞 罗时文 陈 录
李保平 刘建国

主 编:王启贺

编辑部

主 任:马 蓉

编 辑:张晓东 刘 俊 方文娜
慕晓东

责任编辑:方文娜

地 址:宁夏银川市金凤区

正源北街 135 号

CONTENTS 目录

学习贯彻党的二十届三中全会精神专刊

卷首语

P01 深入学习贯彻党的二十届三中全会精神 凝心聚力推动
改革行稳致远

法学家说

P04 在法治轨道上深化改革 推进中国式现代化

张文显

P09 改革、变法与中国式现代化

——党的二十届三中全会精神的法学解读

黄文艺

专刊约稿

P25 在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家

张 廉

P29 深入实施改革强警战略 加快推进宁夏公安工作现代化

徐海宁

P33 立足司法行政职能 深化法治领域改革 奋力谱写新时
代全面依法治区新篇章

张 任

P38 新时代“枫桥经验”的宁夏法院实践

李 帆



网 址：www.nxfxh.com.cn
邮 编：750002
电 话：0951-5677425
印刷日期：2024年10月
准印证号：宁银新出管(金)字[2024]0417号
编印单位：宁夏回族自治区法学会
印刷单位：宁夏机要印刷有限公司
开 本：16开
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)

- P43 下改革决心 谋创新之举全面推进信访工作法治化
马雪飞
- P47 坚持和完善“塞上枫桥”基层法治工作机制
罗时文
- P51 以高质效履职奋力开创全区刑事执行检察现代化新局面
陈 录
- P57 在法治轨道上铲除滋生腐败的土壤和条件
李保平
- P60 律师助力公共法律服务体系建设守正创新的路径思考
——以宁夏回族自治区为例
刘建国
- P66 深入学习贯彻习近平法治思想 健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制
赵 睿
- P71 深入实施法治护航主线行动系统支撑和服务铸牢中华民族共同体意识宁夏实践
自治区法学会

在法治轨道上深化改革 推进中国式现代化

张文显

中国式现代化奏响了全面深化改革的进行曲，新征程上全面深化改革的节拍愈发铿锵有力，而以宪法和宪法实施为核心的中国特色社会主义法治体系正是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的保障所在、信心所依。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央一以贯之地坚持在法治轨道上全面深化改革和推动各项工作。习近平总书记反复强调，“必须把依法治国摆在更加突出的位置，把党和国家工作纳入法治化轨道”；“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力……在法治轨道上推动各项工作”；“坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，依靠法治解决各种社会矛盾和问题”；“在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革”；“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”，等等。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）进一步明确指出，“坚持全面依法治国，在法治轨道上深化改革、推进

中国式现代化，做到改革和法治相统一，重大改革于法有据、及时把改革成果上升为法律制度”。“在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化”是历史经验和政治逻辑高度统一的重大命题，它既是改革开放以来特别是新时代以来全面深化改革的宝贵经验之一，又是新征程上进一步全面深化改革、推进中国式现代化必须贯彻的重大原则之一。

一、在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化，为历史所明鉴、为实践所证成、为现实所要求

法治与发展、法治与改革、法治与现代化的关系问题是人类社会文明史上的基本问题，发挥法治在促进发展、深化改革、推进现代化中的保障作用，是古今中外世界各先进民族的政治智慧。习近平总书记曾察古鉴今、对比中外，概括出“法治兴则国家兴”的历史规律。从我国古代看，凡属盛世都是法制相对健全的时期，如秦“以法而治”而统一六国，汉“约法三章”而统一天下，唐以《贞观律》成就“贞观之治”。从世界历史看，国家强盛往往同法治相伴而生，古巴比伦王国、古罗马帝国皆以法制发达著称，近代资本主义国家更是以宪法典和民法典为强国标志和现代化重要保障。

新中国成立 75 年来的社会主义革命、建设、改革实践，更是深刻证明了法治和发展、改革、现代化之间的历史逻辑和因果关系。1954 年，毛泽东同志在领导制定《中华人民共和国宪法》时曾把宪法喻为社会主义建设的“轨道”，为全国人民开辟了“一条清楚的明确的和正确的道路”。自此，为社会主义现代化事业筑法治之基、修法治之路、铺法治之轨，就成为中国法治建设实践的主题。改革开放以来特别是新时代以来，我们党对法治之“轨道”作用的认识越来越深刻，尤为重视发挥法治对中国式现代化的保障作用。这体现在：坚持以法治思维和法治方式领导经济建设、开展经济治理、保障经济发展；先后五次修改现行宪法，为改革开放和社会主义现代化建设提供了根本法律依据；制定系统完备的民商事法律和经济法律法规，编纂民法典，完善行政法，不断健全社会主义市场经济法律制度，有效保护财产权利、维护交易秩序、化解违约侵权

纠纷，极大激发了市场主体的内生动力和创新活力，保障我国创造出经济快速发展、社会长期稳定的奇迹。

普遍的历史逻辑和鲜活的实践经验启示我们，新征程上进一步全面深化改革、推进中国式现代化，同样不能脱离“法治轨道”。必须深刻认识和有效落实党的二十届三中全会提出的“法治是中国式现代化的重要保障”的战略思想，全面贯彻实施宪法，深化立法领域改革，深入推进依法行政，健全公正执法司法体制机制，完善推进法治社会建设机制，加强涉外法治建设，充分发挥法治的轨道功能、汇聚法治的制度伟力、释放法治的善治效能。无论是推动高质量发展、促进高水平开放、健全全过程人民民主、保障和改善民生、发展社会主义文化、建设生态文明，还是推进国家安全体系和能力现代化、建设现代化国防和军队、提高党的领导水平等，都需要法治提供规则指引和制度保障。



二、在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化，重在认识法治轨道的重大意义、落实“三个确保”

改革越深入、现代化越全面，法治的重要性就越凸显。“法治轨道”不是一个简单的修辞，而是指向法治对深化改革、推进中国式现代化的引领、规范、保障三个层面的重要功能，可以概括为“三个确保”。

第一，确保改革和现代化的正确方向。法治轨道不是建在空中或流沙之上，而是以中国特色社会主义国家制度为地基的，因而正确政治方向构成了法治轨道的必要前提。在习近平新时代中国特色社会主义思想体系和当代中国法治话语体系中，“法治轨道”具有鲜明的中国特色和社会主义性质，其本质特征是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，核心要义是坚持党的全面领导、坚持中国特色社会主义制度、贯彻中国特色社会主义法治理论。“在法治轨道上”指的就是“在中国特色社会主义法治轨道上”，就是《决定》所强调的，“坚持中国特色社会主义不动摇”“确保改革始终沿着正确政治方向前进”。正如习近平总书记反复提醒党和人民的，“我们的改革是在中国特色社会主义道路上不断前进的改革，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路”。

第二，确保改革和现代化行稳致远。法治轨道不仅支撑起脚下，而且延伸向远方，因而“稳定和长远”是法治轨道的应有之义和功能所在。充分发挥法治对深化改革、推进中国式现代化的引领、规范、保障作用，就是要把改革置于稳定的法治秩序中、写入长远的法治规划中，坚定不移地把改革纳入法治轨道并有力推进、有效实施、有序展开。坚持运用法治思维和法治方式，

把法治基因、法治精神、法治机制、法治要求嵌入深化改革、推进中国式现代化全过程各方面，以法治凝聚改革共识、以法治引领改革方向、以法治规范改革进程、以法治化解改革风险、以法治巩固和扩大改革成果，推动改革的制度化、法治化、规范化，增强改革的合法性、合理性、合规性，坚决避免有些国家曾经发生的脱离社会主义法治轨道、葬送国家前途命运的无序改革、失序改革、休克疗法改革等。

第三，确保“破”与“立”的辩证统一。一般而言，改革是“破”、法治是“立”。有时候破字当头、立在其中，有时候先立后破、有序改革，这两种情况都是改革和法治辩证关系的现实呈现。当前更加强调“破立并举、先立后破”。《决定》所提出的“完善中国特色现代企业制度”“推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通”“完善要素市场制度和规则”“完善市场经济基础制度”“健全因地制宜发展新质生产力体制机制”“健全促进实体经济和数字经济深度融合制度”“强化环保、安全等制度约束”“必须完善宏观调控制度体系”“健全有利于高质量发展、社会公平、市场统一的税收制度，优化税制结构”“巩固和完善农村基本经营制度”“打造透明稳定可预期的制度环境”“健全全过程人民民主制度体系”“健全保证宪法全面实施制度体系”“健全保障和改善民生制度体系”“完善生态文明制度体系”“完善维护国家安全体制机制”“完善共建共治共享的社会治理制度”“完善党的自我革命制度规范体系”等，都体现了“破立并举、先立后破”的新时代改革观。总之，必须坚持改革在法治下破题、在法治下推进，防止违反宪法法律的“改革”对宪法法律秩序造成严重冲击，避免因“违

法改革”而产生“破窗效应”，坚决维护宪法法律的统一性、严肃性和权威性。同时，要坚持在改革中完善法治，把法治改革纳入全面深化改革的系统工程之中，以改革的实践伟力破解法治领域存在的突出问题。

三、在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化，难在处理好改革和法治的关系、做到“五个坚持”

在认识层面掌握改革之“破”与法治之“立”的辩证法并不难，难的是如何在实践中维持好改革和法治的平衡、把握好改革和法治的“度”。切实做到改革和法治相统一、相协调，应当从“五个坚持”入手。

一是坚持“立法先行、以立法引领改革”。在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化，必然要求把法治建设置于优先位置、为改革提供合法性依据。坚持“立法先行、以立法引领改革”，就是把改革急需的法律法规作为重点立法领域，“抓紧制定、及时修改”，以补缺性、前瞻性、引领性立法填补法律漏洞，保证“重大改革于法有据”，实现法治与改革相适应。为了增强立法引领和保障改革的及时性和针对性，立法形式应该更加丰富和灵活，既要有民法典那样 1260 条的“大块头”，也要有只有 16 条的《中华人民共和国反外国制裁法》、只有 24 条的《生成式人工智能服务管理暂行办法》等“小快灵”。

二是坚持“立法决策和改革决策相统一”。一方面，立法应当主动适应改革需要，在立法规划和立法年度计划的安排上，把改革急需的法律法规列为立法重点和优先项目；在制定法律法规时，充分体现改革的方向、原则和要求；对与改革方案相抵触、已不适应改革要求的现行法律法规等及时清理，及时修改或废止，不能让某

些过时的法律法规或其个别条款成为改革的“绊马索”。对于重大改革涉及多部法律的，立法机关可以采取“打包”修法等方式，以提高立法效率，为改革顺利推进消除法律障碍。例如，2019 年《中华人民共和国外商投资法》通过不久，全国人大常委会一次性“打包”修改建筑法、消防法、电子签名法、城乡规划法、车船税法、商标法、反不正当竞争法、行政许可法等 8 部法律，使它们与外商投资法相衔接、相一致。这些法律修改为深化涉外经贸领域改革尤其是推进规则、规制、管理、标准等制度型开放，提供了统一、有效、权威的法制保障。另一方面，在研究改革方案和改革措施时，要同步考虑改革涉及的立法问题，及时提出立法需求和立法建议；对实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权，既不能随意突破法律红线，也不能简单以现行法律没有依据为由迟滞改革。

三是坚持“以良法促进发展、保障善治”。立法是为国家立规矩、为社会定方圆、为改革设轨道的神圣工作，立法质量的好坏直接关系到国家发展、社会进步、改革成败。进一步全面深化改革、推进中国式现代化的历史伟业，对法律质量提出了更高要求，必须“抓住提高立法质量这个关键”，在法治建设标准、法治改革力度、法治发展水平上更进一步。正如习近平总书记所深刻指出的，“越是强调法治，越是要提高立法质量”。而切实提高立法质量，必须从立法供给侧结构性改革入手，全面推进科学立法、民主立法、依法立法，以现代化立法体制、立法程序、立法理念，立良法、促发展、保善治。在推进中国式现代化的新征程上，科技创新、高质量发展、高速度变革必然把法治卷入到高频率改革浪潮中，立法赶不上改革步伐的事情并不少见，立

法质量不能充分满足改革需要的情形也不在少数。针对可能发生的立法质量与改革需要不相适应的普遍性突出问题,《决定》有的放矢地提出,“完善合宪性审查、备案审查制度,提高立法质量”。

四是坚持“以法治回应系统性改革需求”。我们必须注意到,进一步全面深化改革、推进中国式现代化对法治的需求,不是一时一事的局部性需求,而是全方位全过程全层级的系统性需求。《决定》不仅聚焦“法治”这一关键词,作出“法治是中国式现代化的重要保障”“在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化”的宏观判断,而且在全面深化改革和中国式现代化建设的各领域各方面都提出了法治化、制度化、规范化的具体要求。推进中国式现代化所涉及的300多项改革几乎都包括规则、制度、机制等法治内容,都需要法治来引领、规范、保障。这意味着,我们要科学对标对表《决定》,精准梳理全面深化改革和中国式现代化建设的法治需求,加

快完善中国特色社会主义法治体系,切实提高法治的内在品质和外在效能,为高质量改革发展、高水平现代化建设营造良好的法治环境。

五是坚持“及时把改革成果上升为法律制度”。每一次成功的改革都是一次伟大的实践创新,改革成果来之不易、改革经验值得总结、改革规律极具价值,而最好的法治就是改革成果、经验、规律的理性凝结。习近平总书记指出,“我国社会主义法治凝聚着我们党治国理政的理论成果和实践经验”。在新征程上,我们要与时俱进、守正创新,让法治从改革中来、到改革中去,善于及时把改革成果、经验、规律上升为法律制度、提炼为法治原则、确立为法治规划、铺设成法治轨道,以更好发挥法治对深化改革、推进中国式现代化的引领、规范、保障作用。

来源:《习近平法治思想研究与实践》专刊2024年第7期(《民主与法制》周刊2024年第38期)

(作者系中国法学会党组成员、学术委员会主任)



改革、变法与中国式现代化

——党的二十届三中全会精神的法学解读

 黄文艺

从党的十一届三中全会开始，“三中全会”成为改革开放的顶层部署会，也成为改革开放的代名词。党的二十届三中全会的鲜明特色，就是坚持以制度建设为主线，提出了300多项具有制度创新意义的改革举措。因此，研究阐释党的二十届三中全会精神，有一个学科和一种视角不可或缺、不可替代。这个学科就是以研究各类制度见长的“法学”学科。法学是一门研究制度（特别是法律制度）设计和变革之规律、原理的社会科学。法律专业人士运用法学的概念范畴、原理原则、方法技术，可以将这次全会提出的300多项改革举措转变为可操作的法律和非法律制度，并推动这些改革部署落实落地。这种视角就是中国自古以来认知改革、定位改革的“变法”视角。源远流长、历久弥新的变法传统，构成了观察和解读党的二十届三中全会关于国家治理和国家建设各领域制度系统性变革的战略部署的独特学术视角和理论框架。这次全会所部署的，不是零敲碎打式的制度革新，而是以推进中国式现代化为战略考量的整体性制度创新。只有从“变法”这一独辟蹊径、独具优势的视角出发，才能深入阐明这场以推进中国式现代化为目标的宏伟改革实践的政治精义、制度精华、实践精髓。

一、中国自古以来的变法传统

自古以来，中国的政治家和思想家就深刻认识到改革的主要内容就是变更法律制度，因而把改革称作“变法”，形成了变法图强的改革传统。“我国历史上的历次变法，都是改革和法治紧密结合，变旧法、立新法，从战国时期商鞅变法、宋代王安石变法到明代张居正变法，莫不如此。”虽然我国历史上历次变法的实际成效不同，但变法传统可以说是中国法律文明从古至今一以贯之的传统。“自古以来，中国大地上发生了无数变法变革图强运动，留下了‘治世不一道，便国不法古’等豪迈宣言。”

第一，从时机上看，传统中国社会的变法大都发生于经济社会转型或困顿时期。春秋战国时期是中国古代大变革大转型的时期，也是中国古代变法运动最密集的时期，发生了齐国管仲变法、魏国李悝变法、楚国吴起变法、韩国申不害变法、秦国商鞅变法等著名的变法运动。秦以后的变法，大多发生于各个王朝面临严重经济社会危机的时期。“纵观中国历史上具有进步意义的改革，多发生在经济濒临崩溃和法制极端败坏的历史条件下，可以说经济危机和法制败坏往往是酿成巨大改革的酵酶。”

第二，从认识论看，传统中国社会的变法是

以“法与时移”“法随时变”的法律发展观为前提的。春秋战国时期的法家就提出了这种法律发展观。例如，管仲提出，法令“皆随时而变，因俗而动”。商鞅主张，“当时而立法，因事而制礼。礼、法以时而定”。韩非子认为，“法与时转则治，治与世宜则有功”，“法与时移而禁与能变”。从古代到近代，中国的政治家、思想家大多从这一法律发展观出发，论证变法的正当性和合理性。例如，近代思想家魏源称：“天下无数百年不弊之法，无穷极不变之法，无不除弊而能兴利之法，无不易简而能变通之法。”戊戌变法主将康有为提出：“法既积久，弊必丛生，故无百年不变之法。”

第三，从目的上看，传统中国社会的变法是富国强兵为根本目标。自古以来，中国的政治家、思想家将富国强兵确立为治国的根本目标，也把变法理解为富国强兵之道。法家学派非常强调法与刑在治国、强国上的强大功能。例如，

韩非子反复论证“法治”是国治国强之道，主张“国无常强，无常弱。奉法者强，则国强；奉法者弱，则国弱”，“明法者强，慢法者弱”，“治强生于法，弱乱生于阿”。王安石强调“善法”的治国功效，认为“盖君子之为政，立善法于天下，则天下治，立善法于一国，则一国治”。中国古代典籍往往从富国强兵角度来评价变法的成效。《史记·管晏列传》称，管仲变法“通货积财，富国强兵”。近代以来，为挽救民族危亡，变法维新派进一步提出了变法图强的思想。例如康有为提出，“观大地诸国，皆以变法而强，守旧而亡，然则守旧开新之效，已断可睹矣”，“观万国之势，能变则全，不变则亡，全变则强，小变仍亡”。梁启超亦主张，“法者，天下之公器也；变者，天下之公理也”，“法行十年，或数十年或百年而必敝，敝而必更求变，天之道也。”

第四，从领域上看，传统中国社会的大变法是覆盖经济、政治、文化、军事等各领域制度变



革的大改革。富有雄心壮志的中国古代政治家认识到,经济、政治、文化、军事等各领域的改革是相互关联、相互制约的,因而往往谋划组织全方位的大变法方案。商鞅变法是一场涉及经济、政治、军事、文化、社会、家庭等各领域的系统化改革运动。这场变法“在政治、经济、军事、文化、社会生活、风俗习惯、价值观念和家庭生活等所有领域全盘出击,一个也不落下,齐头并进,锐意突破,争取在最短时间内,在上述所有方面,把秦国全盘改变,彻底改变,变出一个你从来认识的秦国”。王安石变法也是一场以经济改革为主体,覆盖军事、科举、教育等领域的综合性改革运动。

第五,从实效上看,变法成为推动传统中国社会发展的重要动力。考察传统中国社会的众多变法运动,虽然不同的变法运动的推进程度和实际成效不一,历史学家对同一场变法运动褒贬不一,但从主流上看,变法无疑是政治家们破解社会困局的基本策略,也是推进中国历史进步的重要机制。在诸多变法中,商鞅变法的历史成效已得到普遍公认,在推动秦国由弱到强并最终统一六国上发挥了关键性作用。王安石变法、张居正变法虽然半途而废,但也取得了一定的积极成效。例如,王安石新法推行后,北宋王朝出现了国库充盈、大兴水利、熙河之役等局面,这表明变法取得了一定的积极成果。张居正变法增加了明王朝的财政收入,推动形成“万历中兴”局面,延缓了明王朝衰败的历史进程。

总体上看,中国自古以来的变法传统表明,先贤们深刻认识到法律在改造和变革社会上的重要功能,并且在改革实践中积极运用法律的这种功能,通过变法引领和推动社会变革。不过,传统中国社会的变法运动有其明显的历史局限和时

代痼疾。例如,传统中国社会的变法往往是以人治、专制等非法治的方式来强制推行,因而容易出现人存法举、人亡法息的结果。以王安石变法为例,正是在改革派皇帝宋神宗的力挺下,王安石顶住保守派的种种压力,颁布和实施了一系列新法令,取得了初步成效。后来,随着宋神宗对变法产生疑虑和动摇,变法就难以持续推进。在宋神宗去世后,王安石推出的所有新法几乎全被废除。

二、中国式现代化是一场系统性的新变法运动

从世界历史来看,现代化是一场从传统社会向现代社会转型的波澜壮阔的社会变革进程,也是一场从传统制度体系向现代制度体系嬗变的气势磅礴的制度创新进程。中国式现代化更是一场震古烁今的伟大社会革命,是中国共产党领导中国人民终结半殖民地半封建社会历史、建设社会主义现代化强国的宏伟革命实践,也是中国共产党领导中国人民破除一切陈旧落后的制度规则和体制机制、创建中国特色社会主义制度体系的宏大变法实践。

从变法实践上看,中国式现代化这场新变法运动,在许多方面不同于中国古代和近代的变法运动。一是革命性。这场新变法运动,既不是对本土旧制度的改良,也不是对西方制度的移植,而是一场深刻的制度革命。这是中国共产党领导中国人民从中国国情和时代潮流出发,创建代表人类制度文明发展方向、具有显著优越性的中国特色社会主义制度体系的伟大实践。二是系统性。这场新变法运动,不是局部性的制度变革,更不是碎片化的制度变迁,而是覆盖经济、政治、文化、社会、生态文明、国家安全、军事、外交、党的建设等各领域制度的系统性、整

体性、重塑性变革。三是持续性。这场新变法运动，不像传统中国变法运动那样追求在短时间里毕其功于一役，而是一场需要持续深入推进的长时段的制度创新实践。正如习近平总书记所言，“完善中国特色社会主义制度是一个动态过程，必然随着实践发展而不断发展，已有制度需要不断健全，新领域新实践需要推进制度创新、填补制度空白。”四是有序性。如下文所述，这场新变法运动是在中国共产党的领导下，在民主和法治轨道上有序推进的，有效避免了传统中国变法运动所具有的少数政治精英操弄、利益集团激烈斗争等痼疾。

党的二十届三中全会作出的战略部署，特别是会议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》），是新时代新征程中国式现代化的宣言书、动员令，也是新时代新征程中国变法运动的新决策、新部署。《决定》突出制度建设这条主线，对创新完善各方面制度作出了系统性的顶层设计，“《决定》共提出 300 多项重要改革举措，都是涉及体制、机制、制度层面的内容，其中有的是对过去改革举措的完善和提升，有的是根据实践需要和试点探索新提出的改革举措。”从变法角度来看，《决定》确立了新一轮中国变法运动的总蓝图、路线图、施工图。

（一）《决定》确立了筑牢根本制度、完善基本制度、创新重要制度的行动方案

中国式现代化是以构建科学制度体系为重要使命的现代化。习近平总书记指出，“中国特色社会主义制度是一个严密完整的科学制度体系，起四梁八柱作用的是根本制度、基本制度、重要制度”。《决定》坚持以制度建设为主线，加强顶层设计、总体谋划，坚持破立并举、先立后破，

对筑牢根本制度、完善基本制度、创新重要制度作出全面部署。

在筑牢根本制度上，《决定》提出了一系列明确要求，包括坚持党的全面领导，坚定维护党中央权威和集中统一领导，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用；坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度；坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度等。

在完善基本制度上，《决定》作出了一系列重要部署，包括坚持和完善社会主义基本经济制度，构建高水平社会主义市场经济体制，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护，促进各种所有制经济优势互补、共同发展；坚持好、发展好、完善好中国新型政党制度；健全基层党组织领导的基层群众自治机制，完善基层民主制度体系和工作体系，拓宽基层各类组织 and 群众有序参与基层治理渠道等。

在创新重要制度上，《决定》提出了一大批改革举措，包括健全推进经济高质量发展体制机制、构建支持全面创新体制机制、健全宏观经济治理体系、完善城乡融合发展体制机制、深化文化体制机制改革、健全保障和改善民生制度体系、完善生态文明制度体系、完善维护国家安全体制机制、完善党的自我革命制度规范体系、完善党和国家监督体系等方面的改革举措。

（二）《决定》确立了完善法律规范体系、党内法规体系、管理制度体系的行动方案

《决定》提出的改革举措，涉及国家法律、党内法规、管理制度等多类型制度变革。这里所说的管理制度，是指党政机关制定的除国家法律

和党内法规之外的规范性文件所确立的规则、纪律、标准，在国家治理和社会治理中发挥着重要作用。因此，《决定》实际上确立了新时代新征程完善法律规范体系、党内法规体系、管理制度体系的行动方案。

在完善法律规范体系上，《决定》强调完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，明确提出了制定民营经济促进法、金融法、民族团结进步促进法、生态环境法典、反跨境腐败法，修改完善监督法、监察法，以及健全涉企收费长效监管和拖欠企业账款清偿法律法规体系、完善中介服务机构法规制度体系、建立可持续的城市政策法规、加强网络空间法治建设、推进反腐败国家立法等相关任务。此外，《决定》有关完善市场经济基础制度、构建促进数字经济发展体制机制、深化财税体制改革、深化金融体制改革、健全人口发展支持和服务体系、健全生态环境治理体系等方面的改革举措，涉及一系列立法修法任务。

在完善党内法规体系上，《决定》强调完善党内法规，明确提出了一系列涉及立规修规任务的改革举措，包括完善党的自我革命制度规范体系，完善党中央重大决策部署落实机制，优化重点改革方案生成机制，完善改革激励和舆论引导机制，健全有效防范和纠治政绩观偏差工作机制，完善和落实领导干部任期制，健全领导班子主要负责人变动交接制度等。

在完善管理制度体系上，《决定》提出的大多数改革举措涉及各部门各行业管理制度的制定、修改、清理、取消、废除。例如，《决定》提出一系列清理、取消、废除有关制度的改革举措，包括清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法；规范地方招商引资法规制度，严禁违法违规给予政策优惠行为；落实全面取消制造业领域外资准入限制措施；全面取消在就业地参保户籍限制；允许有关城市取消或调减住房限购政策、取消普通住宅和非普通住宅标准。



值得指出的是,《决定》在推动不同类型制度的衔接和统一上提出了新举措。一是健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制。由于党内法规和国家法律在调整事项、条文内容上存在交叉,应从规划、制定、备案审查、清理等多环节入手,健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制,确保党内法规制度和国家法律法规相辅相成、相互促进、相互保障。二是完善备案审查制度。备案审查制度是保证所有规范性文件合宪合法的重要制度。完善备案审查制度,就是坚持有件必备、有备必审、有错必纠,完善依申请审查、主动审查、专项审查、移送审查、联合审查等制度,及时督促纠正与宪法法律相抵触的规范性文件。三是建设全国统一的法律法规和规范性文件信息平台。2021年国家法律法规数据库开通运行,2024年全国31个省级法规规章规范性文件数据库全部建成并上线使用。建设全国统一的法律法规和规范性文件信息平台,既有利于社会公众查阅和监督规范性文件,也有利于加强规范性文件的备案审查,更好地维护国家法治统一。

(三)《决定》确立了创新经济、政治、文化、社会、生态文明领域制度的行动方案

《决定》坚持在法治轨道上统筹推进“五位一体”总体布局,提出了经济、政治、文化、社会、生态文明领域的重大改革举措,确立了经济、政治、文化、社会、生态文明领域的制度创新方案,推动完善市场经济制度体系、全过程人民民主制度体系、社会主义文化制度体系,保障和改善民生制度体系、生态文明制度体系。

在完善市场经济制度体系上,《决定》强调“高水平社会主义市场经济体制是中国式现代化的重要保障”,提出了一系列改革举措,包括完

善中国特色现代企业制度,健全国有企业推进原始创新制度安排,完善民营企业参与国家重大项目建设长效机制,健全民营中小企业增信制度,完善要素市场制度和规则,完善促进资本市场规范发展基础制度,深化投资审批制度改革,完善扩大消费长效机制,完善市场准入制度,完善企业退出制度,健全社会信用体系和监管制度等。

在健全全过程人民民主制度体系上,《决定》强调“发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求”,提出了一系列改革举措,包括健全人民代表大会对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度,健全人民代表大会议事规则和论证、评估、评议、听证制度,加强人民政协反映社情民意、联系群众、服务人民机制建设,完善人民政协民主监督机制,健全基层党组织领导的基层群众自治机制,健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,健全党外代表人士队伍建设制度,完善党外知识分子和新的社会阶层人士政治引领机制,完善港澳台和侨务工作机制等。

在完善社会主义文化制度体系上,《决定》强调“中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化”,提出了一系列改革举措,包括完善党委(党组)理论学习中心组学习制度,完善新闻发言人制度,完善舆论引导机制和舆情应对协同机制,完善培育和践行社会主义核心价值观制度机制,优化英模人物宣传学习机制,构建中华传统美德传承体系,健全诚信建设长效机制,完善“扫黄打非”长效机制,完善文艺院团建设发展机制,深化文化领域行政审批备案制度改革,建立文化遗产保护督察制度,完善全民健身公共服务体系,改革完善竞技体育管理体制和运行机制,深化网络管理体制改革,健全网络生态

治理长效机制，深化主流媒体国际传播机制改革创新等。

在健全保障和改善民生制度体系上，《决定》强调“在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务”，提出了一系列改革举措，包括完善劳动者工资决定、合理增长、支付保障机制，完善税收、社会保障、转移支付等再分配调节机制，健全高质量充分就业促进机制，健全终身职业技能培训制度，完善劳动关系协商协调机制，完善基本养老保险全国统筹制度，健全社保基金保值增值和安全监管体系，健全灵活就业人员、农民工、新就业形态人员社保制度，完善社保关系转移接续政策，推行个人养老金制度，完善大病保险和医疗救助制度，健全社会救助体系，加快建立租购并举的住房制度，完善房地产税收制度，加快建设分级诊疗体系，深化以公益性为导向的公立医院改革，完善中医药传承创新发展机制，完善生育支持政策体系和激励机制，完善生育休假制度，建立生育补贴制度，稳妥有序推进渐进式延迟法定退休年龄改革，健全公办养老机构运营机制，加快建立长期护理保险制度等。

在完善生态文明制度体系上，《决定》强调“中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化”，从完善生态文明基础体制、健全生态环境治理体系、健全绿色低碳发展机制等三个方面提出了一系列改革举措，包括健全自然资源资产产权制度和管理制度体系，完善全民所有自然资源资产所有权委托代理机制，完善精准治污、科学治污、依法治污制度机制，落实以排污许可制为核心的固定污染源监管制度，建立新污染物协同治理和环境风险管控体系，深化环境信息依法披露制度改革，构建环境信用监管体系，落实生态保护红

线管理制度，健全生态产品价值实现机制，构建碳排放统计核算体系、产品碳标识认证制度、产品碳足迹管理体系，健全碳市场交易制度、温室气体自愿减排交易制度等。

（四）《决定》确立了构建高质量发展、创新发展、协调发展、开放发展、安全发展制度体系的行动方案

中国式现代化是以新发展主义为导向的现代化，创造了一种自主型的新发展模式。《决定》的一个突出亮点，就是立足于贯彻新发展理念、构建新发展格局、形成新发展模式，在第三部分、第四部分、第六部分、第七部分、第十三部分对创新完善支持和保障高质量发展、创新发展、协调发展、开放发展、安全发展体制机制作出了战略部署，推动构建具有中国气派、引领世界潮流的国家发展制度体系。

在构建高质量发展制度体系上，《决定》第三部分“健全推动经济高质量发展体制机制”从五个方面作出了顶层设计，包括加强新领域新赛道制度供给，建立未来产业投入增长机制，健全提升优势产业领先地位体制机制，优化重大产业基金运作和监管机制，加快构建促进数字经济发展体制机制，健全平台经济常态化监管制度，建立高效便利安全的数据跨境流动机制，构建新型基础设施规划和标准体系，健全重大基础设施建设协调机制，建立产业链供应链安全风险评估和应对机制，完善产业在国内梯度有序转移的协作机制，加快完善国家储备体系，完善战略性矿产资源探产供储销统筹和衔接体系等。

在构建创新发展制度体系上，《决定》第四部分“构建支持全面创新体制机制”从三个方面作出了顶层设计，包括健全德智体美劳全面培养体系，健全师德师风建设长效机制，建立科技发

展、国家战略需求牵引的学科设置调整机制和人才培养模式,加快构建职普融通、产教融合的职业教育体系,完善义务教育优质均衡推进机制,健全学前教育和特殊教育、专门教育保障机制,完善国家实验室体系,构建科技安全风险监测预警和应对体系,健全科技社团管理制度,建立企业研发准备金制度,完善中央财政科技经费分配和管理使用机制,深化科技成果转化机制改革,加强国家技术转移体系建设,建立职务科技成果资产单列管理制度,深化职务科技成果赋权改革,深化高校、科研院所收入分配改革,建立科技保险政策体系,完善人才有序流动机制,完善海外引进人才支持保障机制,探索建立高技术人才移民制度等。

在构建协调发展制度体系上,《决定》第六部分“完善城乡融合发展体制机制”从四个方面作出了顶层设计,包括推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度,建立都市圈同城化发展体制机制,深化承包地所有权、承包权、经营权分置改革,完善承包地经营权流转价格形成机制,优化农业补贴政策体系,健全推动乡村全面振兴长效机制,加快健全种粮农民收益保障机制,统筹建立粮食产销区省际横向利益补偿机制,改革完善耕地占补平衡制度,健全土地增值收益分配机制等。

在构建开放发展制度体系上,《决定》第七部分“完善高水平对外开放体制机制”从五个方面作出了顶层设计,包括深化援外体制机制改革,建立同国际通行规则衔接的合规机制,健全贸易风险防控机制,完善出口管制体系和贸易救济制度,深化外商投资促进体制机制改革,完善境外人员入境居住、医疗、支付等生活便利制度,完善促进和保障对外投资体制机制,健全香

港、澳门在国家对外开放中更好发挥作用机制,构建“一带一路”立体互联互通网络等。

在构建安全发展制度体系上,《决定》第十三部分“推进国家安全体系和能力现代化”从四个方面作出了顶层设计,包括完善国家法治体系、战略体系、政策体系、风险监测预警体系,完善重点领域安全保障体系和重要专项协调指挥体系,健全重大突发公共事件处置保障体系,完善食品药品安全责任体系,健全生物安全监管预警防控体系,加强网络安全体制建设,探索建立全国统一的人口管理制度,健全社会工作体制机制,推动志愿服务体系建设,健全社会心理服务体系和危机干预机制,健全社会组织管理制度,健全乡镇(街道)职责和权力、资源相匹配制度,建立健全周边安全工作协调机制,强化海外利益和投资风险预警、防控、保护体制机制,健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制等。

三、法治领域改革是中国变法运动的骨干工程

包括立法机构、执法机构、司法机构、非诉性争端解决机制、法律职业在内的法治系统,肩负着通过创立和实施法律规范体系以引领其他方面制度建设的重大使命,构成了现代国家制度建设的中枢系统。例如,立法机构通过制定、修改和完善法律制度,不仅向社会供给和输送了最正式、最权威的制度安排,而且还将引领和推动社会其他制度的连锁性变革。中国法治系统要承担起推进中国式现代化的制度建设重任,就必须率先推进法治领域改革,实质性地增强制度生产和实施的能力。就此而言,法治领域改革是中国变法运动的骨干工程,在国家各领域改革中居于排头兵地位,应当发挥好在中国式现代化制度建设



中的头雁作用。

正是基于上述考量，党的十八大以来，党中央高度重视法治领域改革，不仅在历次全局性改革中谋划部署法治领域改革，而且召开专门会议专题研究部署法治领域改革，加快推进法治现代化进程。2014年召开的党的十八届四中全会，是首个以法治建设为主题的中央全会，对法治领域改革作出了系统部署。习近平总书记在这次会议上指出：“这次全会提出了一百八十多项重要改革举措，许多都是涉及利益关系和权力格局调整的‘硬骨头’。”2020年召开的中央全面依法治国工作会议，是首个以法治建设为主题的中央工作会议，对法治领域改革作出了专门部署。习近平总书记在这次会议上强调：“要继续推进法治领域改革，解决好立法、执法、司法、守法等领域的突出矛盾和问题。”

经过改革开放以来特别是党的十八大以来坚持不懈的努力，法治领域改革已从夯基垒台、

立柱架梁到全面推进、积厚成势再到协同联动、系统集成，取得了历史性成就。随着全面依法治国持续深入推进，法治各领域各环节改革的结构关联性、功能制约性不断增强，必须进一步加强整体部署、协同推进。《决定》关于法治领域改革的战略部署的鲜明特色，就是深刻把握法治各领域各方面各环节改革的系统性、整体性、协同性，坚持统筹推进国内法治和涉外法治领域改革，一体推进法治国家、法治政府、法治社会建设体制改革，协同推进立法、执法、司法、守法各环节改革，加强对法治领域改革的前瞻性考量、全局性谋划、贯通性设计，确立了新时代新征程法治领域改革的路线图和施工图。

（一）坚持宪法至上，健全保证宪法全面实施制度体系

宪法是国家的根本法、治国理政的总章程，全面贯彻实施宪法是全面依法治国的首要任务。

《决定》就健全保证宪法全面实施制度体系作出重要部署,推动用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法全面实施。一是完善合宪性审查制度。加快健全立法前、立法中、立法后的合宪性审查机制,拓展合宪性审查的广度和深度,从立法规划到立法实施全过程实施合宪性审查,让每一项立法都体现宪法精神、维护宪法权威、保证宪法实施。二是建立宪法实施情况报告制度。2024年2月,中国人大网公布了《2023年全国人大及其常委会加强和创新宪法实施情况报告》。由全国人大常委会有关部门定期编撰和公布全国人大及其常委会宪法实施情况报告,有助于全社会全面了解宪法实施情况,增强宪法意识、宪法观念,自觉维护宪法权威。

(二) 坚持立法先行,深化立法领域改革

立法是法律产品的生产环节,法律产品的质量直接影响其后续在执行、适用、遵守环节的实际效果。如果法律产品不完备、不合理、不可行,那么就会出现无法可依、有法难依甚至守法成本高、违法成本低等现象,从而严重影响法治的权威性和公信力。《决定》着眼于从源头上提高法律产品质量,提出了深化立法领域改革的重要举措,推动完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。一是完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。党的领导是中国立法体制的鲜明特征,应坚持党对立法工作的全面领导,加强党中央对全国立法工作的领导,加强有立法权地方的党委对本地区的立法工作的领导。人大主导是人民代表大会制度在立法体制上的根本要求,应加强人大及其常委会对立法工作的组织领导和统筹协调,更好发挥人大及其常委会在立法决策、立法协调、立法起草、立法审议等方面的主导作用,更好发挥人大专门委

员会、常委会工作机构、人大代表在立法工作中的重要作用。政府是立法工作的依托主体,应加强和改进政府立法制度,做好法律法规草案的起草和提请审议工作,严格依照法定职权和程序做好行政立法工作,提高政府立法工作质量和效率。各方参与是民主立法的应有之义,应拓展社会各方有序参与立法的通道,健全草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制,确保立法更好反映民情、表达民意、凝聚民智。二是统筹立改废释纂。适应多样化、复杂化的立法新需求,应区别不同情况加快立改废释纂的步伐,及时立新法、改旧法、废老法、释原法、纂法典,既要搞“大块头”的法律重器,也要搞“小快灵”的法律利器。三是加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。针对法律体系中的立法空白点、薄弱点,应加快推进国家治理急需、人民美好生活必需的重要立法,加快推进新技术、新产业、新业态、新模式领域的重要立法,加快推进涉外经贸领域和国际法治合作领域的重要立法,以良法促进善治。四是探索区域协同立法。适应我国区域一体发展战略的立法需求,应积极探索和完善区域协同立法机制,鼓励各区域内有立法权的地方协同制定区域性法规规章,以立法引领和推动区域一体化发展。

(三) 坚持执法为要,深入推进依法行政

执法是把纸面上的法转变为生活中的法的关键环节,直接影响人民群众对法治的信心和信仰。如果行政机关有法不依、执法不严、违法不究,甚至以权压法、徇私枉法,那么必然会严重败坏法治声誉和政府形象。《决定》聚焦执法实践中的难点、堵点、痛点问题,对深入推进依法行政作出战略部署,促进严格规范公正文明执法。

一是健全政府机构职能体系。针对政府职权职责不清、行政不作为、行政乱作为、政务服务不规范等问题,推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化,推进政府政务服务标准化、规范化、便利化,完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台,建设更高水平的法治政府和服务型政府。二是深化行政执法体制改革。为确保行政执法权在基层放得下、接得住、用得好,要完善基层综合执法体制机制,合理划分乡镇(街道)与县级职能部门的行政执法职责权限,稳步将基层管理迫切需要并能有效承接的行政执法事项下放给乡镇(街道),将基层承接不了的行政执法事项收回县级职能部门。针对行政执法自由裁量权大、标准不统一等问题,完善行政处罚等领域行政裁量权基准制度,推动行政执法标准跨区域衔接。三是健全行政行为监督机制。为防止严重侵害人民群众合法权益的违法决策、违法文件等现象的发生,完善重大决策、规范性文件合法性审查机制,严格落实重大决策终身责任追究制度,加强对行政决策行为、抽象行政行为的监督。为深入推进对各种行政执法乱象的深入治理,要健全行政执法监督体制机制,强化司法行政机关的执法监督职能,推进执法全过程公开化、透明化,让行政执法在阳光下运行。四是健全行政执法和刑事司法的衔接机制。聚焦有案不立、有案不移、有案难移、以罚代刑等问题,完善行政处罚和刑事处罚双向衔接制度,推动行政机关在执法过程中发现涉嫌犯罪的、及时向刑事司法机关移送案件,刑事司法机关在办案过程发现不属于犯罪或经审查不予追究刑事责任但需要给予行政处罚的、及时向行政机关移送案件。五是健全行政性纠纷解决体系。科学界定不同行政性纠纷解决机制的功能定位,坚持以行政复议为主渠道,

推动完善行政调解、行政仲裁、行政裁决、行政复议等多元化争端解决机制,充分发挥其化解民事纠纷的“分流阀”作用。

(四) 坚持司法为重,健全公正司法体制机制

司法承担着权利救济、权力制约、定分止争的重要使命,是维护社会公平正义的最后一道防线。司法公正对社会公正具有重要引领作用,而司法不公则对社会公正具有致命破坏作用。《决定》聚焦公正司法的重点难点问题,对深化司法体制改革作出重要部署,推动健全公正司法体制机制。一是健全办案机关各司其职、互相配合、互相制约的体制机制。我国《宪法》规定,监察机关办理职务违法和职务犯罪案件,应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合,互相制约。《决定》提出,健全监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权互相配合、相互制约的体制机制,确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行。这就要求,严格落实宪法和法律规定,健全各个机关各司其职、各种权力互相配合互相制约的体制机制,完善监察调查程序与刑事诉讼程序的有序衔接,确保每一个案件的办理都经得起法律和历史的检验。二是深化审判权和执行权分离改革。党的十八届四中全会提出,推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。应在总结既往改革经验的基础上,持续深化审判权和执行权分离改革,健全国家执行体制,更有效地保障胜诉当事人的合法权益,确保司法公平正义不折不扣地兑现。三是健全司法权运行机制。针对司法公开存在的不及时、不规范等问题,应深化和规范司法公开,推动依法及时公开司法依据、流程、结果

和生效法律文书,构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制。针对司法责任制实行过程中司法权制约监督不到位等问题,应落实和完善司法责任制,健全司法权内部和外部制约监督机制,完善司法责任甄别、追究和惩戒制度,真正做到让审理者裁判、由裁判者负责。针对行政案件易受地方党政机关和领导干部插手干预的问题,应深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革,构建起保障法院依法独立公正审理行政案件的机制。四是规范专门法院设置。对各类专门法院的增设,应坚持审慎、理性、克制原则,严格专门法院设立的标准、程序,防止专门法院设得过多、过滥,出现普通法院空心化、司法权碎片化的问题。

(五) 坚持守法为基,完善推进法治社会建设机制

全民守法是全面依法治国的基础性工作,法治社会建设是法治中国建设的基础工程。普通群众是否守法,不仅取决于其个人的法律素质和道德修养,也受制于法治环境和社会环境。《决定》聚焦影响全民守法的深层次问题,对完善推进法治社会建设机制作出专门部署,推动构建全民守法激励机制。一是健全城乡基层治理体系。新时代“枫桥经验”的精髓之一,在于深入推进基层依法治理,引导基层群众守法用法,从源头上预防矛盾纠纷、防控违法犯罪。坚持和发展新时代“枫桥经验”,就是要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,完善共建、共治、共享的社会治理制度,引导基层群众形成依法依规办事的良好习惯。二是健全覆盖城乡的公共法律服务体系。普通群众要做到知法、守法、用法,离不开法律专业人员提供的法律服务。针对公共法律服务资源不均衡、分布碎

片化、供需不匹配等问题,应持续深化律师制度、公证体制、仲裁制度、调解制度、司法鉴定管理体制改革,整合各类法律服务资源,建成覆盖全业务、全时空的公共法律服务网络,让群众感到法律顾问就在身边。三是推进信访工作法治化。信访是人民群众向党政机关提出意见、表达诉求的重要渠道,但如果信访工作偏离法治轨道,就容易产生信访不信法、“闹访缠访”等破坏法治的现象。推进信访工作法治化,就是推进预防、受理、办理、监督追责、维护秩序等信访工作全过程法治化,引导信访群众依法表达诉求、信访机关依法解决诉求。四是改进法治宣传教育。法治宣传教育是持续增强全民法治意识和法治素养的长久性工程。要深入推进习近平法治思想的宣传教育,推动社会主义法治精神、法治理念走进百姓心田,让法治成为全民的思维方式和行为习惯。要善于根据不同群体的需求偏好,分众化地运用新媒体新技术新手段进行普法宣传,提高法治宣传教育的吸引力、感染力、实效性。

(六) 坚持权利本位,完善人权法治保障机制

权利本位是现代法治的基本精神,人权保障是现代法治的核心要义。《决定》坚持马克思主义人权观、当代中国人权观,着眼于解决社会关注的人权保障热点、难点问题,提出了一系列加强人权法治保障的重要举措。一是加强产权执法司法保护。产权保护,特别是各种所有制经济产权的平等保护,一直是全社会高度关注的热点问题。要完善产权执法司法保护制度,防止和纠正利用行政、刑事手段干预经济纠纷,健全依法甄别纠正涉企冤错案件机制。健全依法平等长久保护各种所有制经济产权的机制,对侵犯各种所有

制经济产权和合法利益的行为实行同责同罪同罚，完善惩罚性赔偿制度。二是完善强制措施适用制度。针对执法司法实践中时常发生的滥用行政或刑事强制措施侵犯社会主体的人身、财产等权利的现象，应完善事前审查、事中监督、事后纠正等工作机制，完善涉及公民人身权利强制措施以及查封、扣押、冻结等强制措施的制度，有效防范或及时纠正执法司法机关滥用强制措施的情形。三是完善刑事司法人权保障机制。司法人员利用职权徇私枉法、非法拘禁、刑讯逼供等犯罪行为，是严重侵犯人权的行為，应健全刑事司法活动全过程的监督机制，坚决防范和严肃查处司法人员利用职权徇私枉法、非法拘禁、刑讯逼供等犯罪行为。四是推进刑事案件律师辩护全覆盖。刑事案件难以做到律师辩护全覆盖，是中国刑事司法之痛。应通过建立律师跨区域流动机制、完善刑事诉讼法律援助制度、加强刑辩律师权利保障等措施，加快推进刑事案件律师辩护全覆盖。五是建立轻微犯罪记录封存制度。这是解决近年来社会热议的犯罪记录“株连”效应的重要举措。建立轻微犯罪记录封存制度，就是非依法定理由和非经法定程序，不得查阅和披露轻微犯罪人的犯罪记录，从而促进本人顺利回归社会，避免对其亲属合法权益造成不利影响。此外，《决定》各部分还提出了加强对各类群体合法权益保护的措施，包括保障进城落户农民合法土地权益，依法维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，依法保护外商投资权益，加强和改进未成年人权益保护，加强劳动者权益保障，健全保障妇女儿童合法权益制度，完善残疾人社会保障制度和关爱服务体系，维护我国公民、法人在海外合法权益等。

（七）坚持以涉外法治为急务，深化涉外法治领域改革

涉外法治是国家法治软实力和核心竞争力的重要组成部分，是中国法治建设的短板和紧迫任务。《决定》聚焦涉外法治建设中存在的众多弱项，提出了一系列深化涉外法治领域改革的重点任务，建立一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务、法治人才培养的工作机制。一是完善涉外法律法规体系。着眼于反制裁、反干涉、反“长臂管辖”，应加快涉外领域立法，以法斗法、以法制法，充实对外斗争的法律工具箱。着眼于推进高水平对外开放，应加强涉外经贸立法，主动对接、积极吸纳高标准国际经贸规则，健全涉外经贸法律和规则体系。二是完善涉外法治实施体系。完善执法安全国际合作机制，依法打击各类跨国违法犯罪行为，提高依法维护国家主权、安全和发展利益的能力。完善涉外司法审判制度、国际商事仲裁制度、国际商事调解制度，打造一批有国际美誉度、公信力的涉外司法、仲裁、调解机构，让更多跨国民商事纠纷能够在中国得到解决。三是完善涉外法律服务体系。加强我国驻外外交机构的法治工作力量配置，完善域外法律风险预警、评估和应急处置机制，为境外中国公民、企业提供及时有效的法律服务。加快推进中国律师业走出去，培育一批具有全球竞争力的律所品牌，形成数量众多、结构合理、世界一流的律所品牌集群。四是完善涉外法治人才培养机制。构建“理论+实务”“法律+外语”“境内+境外”的复合型人才培养机制，培养政治立场坚定、专业功底深厚、外语交流娴熟、业务能力高超的涉外法治人才。五是积极参与国际规则制定。更好地肩负起国际法治公共产品供给者的重任，积极参与和引领国际规则制

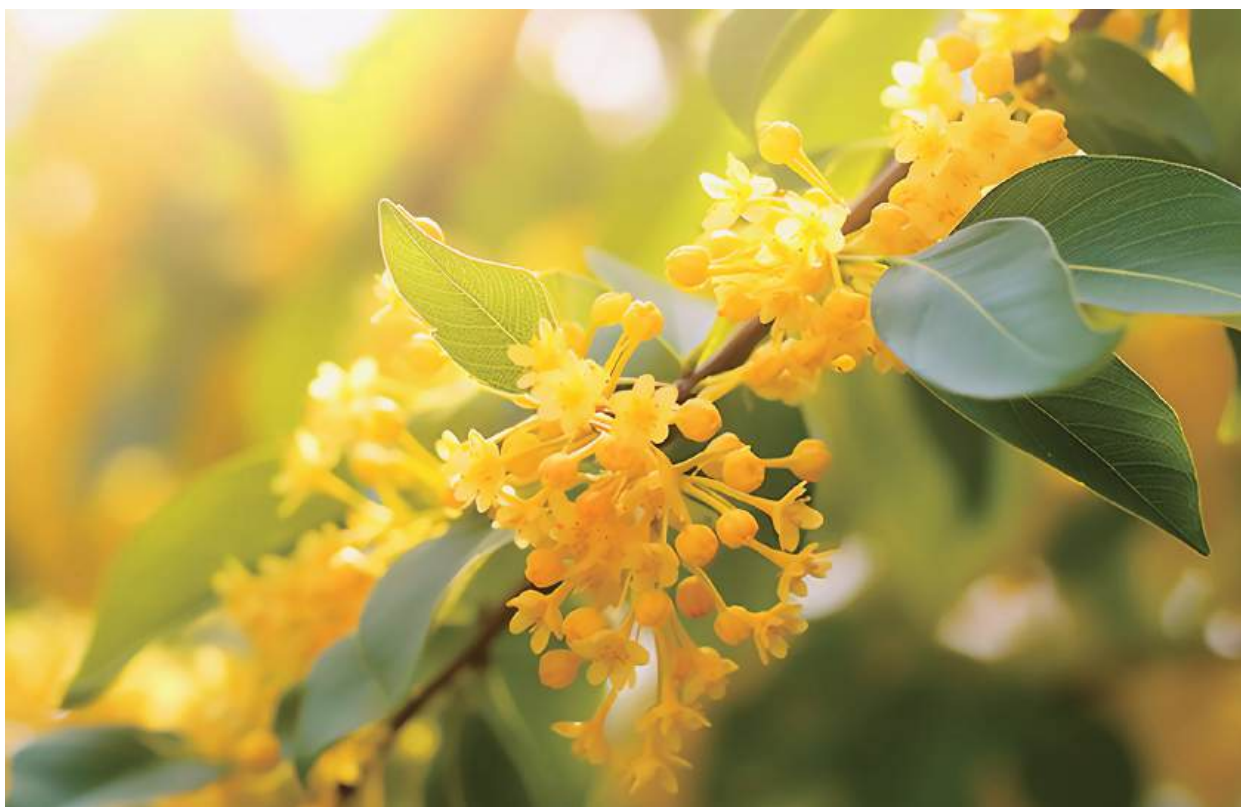
定，推进全球治理体系变革，以国际良法促进全球善治。

四、坚持在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化

当代中国变法与传统中国时期变法的根本区别在于，前者是以民主、法治的方式实施变法，而非以专制、人治的方式实施变法。以民主的方式实施变法，主要体现为变法方案是广泛征求社会各界意见、提取社会最大公约数的结果。如此形成的变法方案的推行，容易得到社会各方面的理解和支持，从而避免了传统中国时期以专制方式单方面强行变法而容易产生的保守势力有组织反抗、大规模反扑的局面。以法治的方式实施变法，主要体现为变法方案按照法定方式和程序转化为具有长久效力的国家法律，由国家执法司法机关依照法定职权和程序严格执行，从而避免了传统中国时期以人治方式变法而容易产生的人存

法存、人亡法亡的结局。改革开放以来特别是新时代以来中国变法的成功实践证明，只有按照民主、法治的精神、方式和程序实施变法，变法才能实现预定目标、取得预期成效。

从民主维度来看，新时代中国变法坚持以民主精神、方式和程序进行决策与部署，使变法方案充分凝聚社会共识，得到社会各界的认同和执行。习近平总书记对党的二十届三中全会文件起草过程中发扬民主、集思广益、凝聚共识的情况作了详细说明。一是在起草之初，党中央就全会议题征求了各地区、各部门、各方面和部分干部群众意见，吸纳了各地区、各部门、各方面就文件主题、框架、重要举措等提出的许多有价值的建议。二是在起草过程中，党中央在党内一定范围征求意见，专门听取各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士代表的意见，听取相关企业和专家学者的意见。文件起草组认真研究各



方面提出的 1911 条修改意见和建议，能吸收尽量吸收，作出 221 处修改。

从法治维度来看，新时代中国变法坚持以法治精神、方式和程序进行部署与实施，推动改革依法有序推进，实现在法治下推进改革、在改革中完善法治。改革是“破”和“变”，法治是“立”和“定”。如何处理好“破”和“立”、“变”和“定”的关系，这是所有改革（变法）必须面对的重大问题。习近平总书记科学阐明了改革和法治的关系，深刻论述了在法治轨道上推进改革或深化改革的重要命题，创造性地发展了马克思主义法治理论。习近平总书记强调，“在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革”，“改革要充分发挥法治引领和推动作用，坚持改革和立法衔接协调，确保改革在法治轨道上积极稳妥推进。”

《决定》总结了改革开放以来特别是新时代全面深化改革的宝贵经验，明确提出了“在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化”的改革原则，即“坚持全面依法治国，在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化，做到改革和法治相统一，重大改革于法有据、及时把改革成果上升为法律制度”。《决定》将原来所讲的“在法治轨道上深化改革”命题进一步拓展为“在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化”命题，将成为新时代新征程进一步全面深化改革、推进中国式现代化的指导原则，具有重要的理论和实践意义。

（一）坚持以法治凝聚改革共识

从中外历史经验来看，凝聚共识对改革能否成功至关重要。习近平总书记在谈到中国古代变法时指出，“由于当时君主专制的政权性质和社

会矛盾的不断激化，各种利益关系错综复杂，加之统治集团内部盘根错节、相互倾轧，改革触动了一些既得利益集团的利益，他们的变法都遭遇了强大阻力，甚至弄得自己身败名裂。”在现代民主政治下，凝聚各方共识是谋划和实施改革的必经程序。民主立法、民主决策、民主协商等法治机制，是去异求同、减异增同、化异为同的重要机制。在全面深化改革的实践中，应充分发挥这些法治机制的求同、增同、聚同的功能优势，最大限度地凝聚改革的思想共识、价值共识、行动共识，实现改革效果的最优化。在改革决策过程中，面对是否改、如何改等大是大非问题，应遵循科学决策、民主决策、依法决策的法定程序制度，广听民声、广集民智、广聚民意，让改革决策充分体现社会共识。特别是面对众多利益主张的冲突时，应按照民主化、法治化的判断和选择机制，作出合乎民情、民心、民意的理性选择。在改革实施过程中，面对操作上的争议和分歧，应充分发挥法治的规范、指引和评价功能，引导各类主体商以求同、协以成事，按照最符合人民利益的方式选择改革方案。

（二）坚持以立法引领改革进程

坚持以立法引领改革进程，就是立法机关要主动适应改革决策部署，及时主动开展法律法规立改废工作，确保改革于法有据、有序推进。习近平总书记指出：“在研究改革方案和改革措施时，要同步考虑改革涉及的立法问题，及时提出立法需求和立法建议。”具体而言，立法引领和保障改革的功能，主要体现为如下两个方面：一是及时制定新法。立法机关根据改革整体部署，及时制定出改革方案所列出的新法，或及时制定出改革举措所涉及的新法。《决定》不仅列出了需要制定或编纂的新法清单，而且还在财

政、税收、金融等领域提出了不少需立新法的改革举措。二是及时修改或废除旧法。立法机关按照改革整体部署,及时修改或废除已经陈旧过时的法律法规,破除改革的法律障碍。“对不适应改革要求的现行法律法规,要及时修改或废止,不能让一些过时的法律条款成为改革的‘绊马索’。”《决定》不仅列出了需修改或废除的法律法规清单,而且还提出了一系列需要修法的改革任务。例如,《决定》提出的“健全企业破产机制,探索建立个人破产制度,推进企业注销配套改革,完善企业退出制度”的改革任务,要求修改破产法、公司法等法律法规。

(三) 坚持以法治规范改革行为

坚持以法治规范改革行为,就是要运用法治思维和法治方式推进各项改革,确保改革依法实施。有一种错误的观点认为,改革就是要冲破法律的禁区,改革要上路、法律要让路。“改革不能以牺牲法律的统一、尊严和权威为代价,任何层面、任何领域的改革,都必须经受住是否合乎法治的检验。”改革举措同现行法律规定相抵触的,要么修改或废除现行法律规定后再进行全面改革,要么取得国家权力机关授权后先进行改革试点。2015年和2023年两次修改后的《立法法》,在第16条总结了新时代处理改革和法治关系的经验,明确规定了改革试点的立法授权机制。《决定》所提出的财政、税收、金融、外贸等领域的改革举措,需要先在某些地方进行改革试点,并涉及暂时调整或停止适用法律的,应由全国人大及其常委会依据《立法法》的规定进行授权。

(四) 坚持以立法固化改革经验

改革是法律制度创新发展的必由之路,改革经验是法律制度创新发展的实践资源。“对实践

证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措,要尽快上升为法律。”新时代以来,立法机关通过及时立法、修法,将经过实践检验的改革经验上升为法律规定,推动法律规范体系更加完备。2018年和2019年《刑事诉讼法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》等法律的修改,把党的十八大以来关于司法人员分类管理、司法责任制、专门法院改革、认罪认罚从宽制度等改革成果以法律方式加以固化,有力推动了中国特色社会主义司法制度的完善。在未来的改革实践中,国家立法机关应以立法形式及时总结和确认300多项改革的成熟经验,不断完善国家法律规范体系。

(五) 坚持以法治增强改革效能

坚持以法治增强改革效能,就是要通过立法、立规等渠道将改革举措和经验法律化、制度化,通过执法、执规等渠道推动这些法律和制度有效运行,通过守法、守规等渠道推动这些法律和制度得到全社会认同和遵行,从而在时间、空间、文化等维度持续拓展、扩大和提升改革效能。这是以往研究所普遍忽视的法治对于改革的强大功能。以往研究只注重改革期内法治通过急剧的立改废释所展现出来的那种显性化的引领和保障功能,而忽视了改革后法治通过对改革成果的法律化、制度化及其常态化实施所展现出来的那种隐没在法律实践洪流中的永久性延展和深化功能。也正是通过这种永久性延展和深化功能,每次改革的文明成果的涓涓细流,才汇聚成为人类文明进步的浩荡江河。

(来源:《法学家》2024年第5期)

(作者系中国人民大学法学院教授、法学博士)

在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家

张 廉

法治是国家治理体系和治理能力的重要依托，是治国理政的基本方式。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》将坚持全面依法治国确立为新时代进一步全面深化改革必须加以贯彻的重要原则之一，明确提出了“法治是中国式现代化的重要保障”“在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化”等新的重大论断，对“完善中国特色社会主义法治体系”作出重要部署，并将法治有机贯穿并深度融入经济、政治、文化、社会、生态文明、国家安全、国防和军队等各领域改革，改革精神一以贯之，法治元素遍布全文，擘画了进一步全面深化改革、推进中国式现代化

的新蓝图。

一、正确认识和把握法治与现代化的关系

法者，治之端也。一个现代国家必然是法治国家，一个国家要走向现代化必须走向法治化。法治化与现代化具有内在逻辑关系。从理论逻辑来看，“法治”与“中国式现代化”之间的关系既是部分与整体的关系，也是手段与目标的关系。作为部分与整体的关系，“法治”是“中国式现代化”的重要内容。党的十九大报告提出，到2035年，法治国家、法治政府、法治社会基本建成。党的二十大报告要求，“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。作为手段与目标的关系，“法治”是“中国式现代化”



的重要制度前提和行动保障，必须坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。党的二十大报告提出“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”，党的二十届三中全会《决定》提出“在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化”，这表明，法治既是国家治理体系和治理能力现代化的重要标志，同时也是实现国家治理体系和治理能力现代化的必要条件。全面依法治国是全面建设社会主义现代化国家的必然要求和重要保障，中国式现代化必须走中国特色社会主义法治道路，只有在法治轨道上稳步前行，才能推动全面建设社会主义现代化国家的各项事业健康有序地发展。因此，必须以法治现代化筑牢中国式现代化的制度根基。从历史逻辑来看，古今中外治乱兴衰的历史深刻昭示，奉法者强则国强、奉法者弱则国弱。习近平总书记指出：“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。综观世界近现代史，凡是顺利实现现代化的国家，没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。相反，一些国家虽然一度实现快速发展，但并没有顺利迈过实现现代化的门槛，而是陷入这样或那样的‘陷阱’不能自拔，出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面，这在很大程度上与法治不彰有关”。从实践逻辑来看，中国特色社会主义实践每向前推进一步，法治建设就要跟进一步。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治，以坚强有力的法治保障把党和国家事业不断推向前进，开辟了全面依法治国的新境界。我国之所以创造出经济快速发展、社会长期稳定两大奇迹，

而且成功走出中国式现代化道路，至关重要的一条就是坚持以习近平法治思想为指导，推进党和国家各项事业的全方位依法之治。当前，我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期。需要更好发挥法治轨道对社会主义现代化国家建设的引领、推动、规范、保障作用，从法治上为应对各种风险挑战、解决各种深层次矛盾问题提供制度化方案，夯实中国式现代化的法治根基。

二、正确认识和把握法治与改革的关系

改革的特点是“破与变”，法治的特点是“立与定”。习近平总书记强调指出：“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮”要“在法治下推进改革，在改革中完善法治”“要高度重视运用法治思维和法治方式推进改革，坚持重大改革于法有据”“科学立法是处理改革和法治关系的重要环节”。这些重要论述，为正确认识和处理改革与法治的关系提供了根本遵循和科学指引。为此，《决定》提出：要坚持全面依法治国，在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化，坚持破立并举、先立后破，做到改革和法治相统一，重大改革于法有据、及时把改革成果上升为法律制度。这就要求我们，一是在法治下推进改革，充分彰显依法改革的时代精神。目前，改革步入了“深水区”“攻坚期”，尤其是如何深化重要领域、关键环节、重大利益调整等方面的体制改革面临的问题之多、困难之大、矛盾之复杂，前所未有的。习近平总书记指出：“改革要于法有据，但不能因为现行法律规定就不敢越雷池一步，那是无法推进改革的，正所谓‘苟利于民不必法古，苟周于事不必循旧’。需要推进的改革，将来可以先修改法律规定再推进”。因此，唯有更加自觉并善于运用法治这个集中体现现代化治理

本质要求的思维和方式，在法治轨道上寻求制度化解决之道，我们才能啃下改革攻坚期的一个个硬骨头，涉过利益格局调整的深水区，使各项制度更加成熟、更加定型，促进社会公平正义，维护社会和谐稳定，保障人民安居乐业，推进全面深化改革，实现国家长治久安。二是在改革中完善法治，切实增强改革对于法治发展的“穿透力”。《决定》明确提出，制定民营经济促进法、金融法、民族团结进步促进法，出台反跨境腐败法，完善监督法，修改监察法，编纂生态环境法典，加强国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、风险防控等重点领域立法，以及加快发展新质生产力、数字经济、低空经济和碳达峰碳中和、人工智能、大数据、云计算等新兴领域立法。以法治保障各项改革的有序深入推进。三是实现立法与改革良性互动，牢牢把握科学立法这个处理改革和法治关系的重点环节。在研究改革方案和改革措施时，同步考虑改革涉及的立法问题，及时提出立法需求和立法建议；对实践证明行之有效的，及时上升为法律，以立法形式确认改革经验和成果；对立法条件还不成熟的，依法及时作出授权决定，对有关改革事项进行实践探索，既不允许随意突破法律红线，也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革；对不适应改革要求的有关法律法规，及时修改废止，不能让一些过时的法律条款成为改革的“绊马索”。

三、正确认识和把握完善社会主义法治体系与全面推进国家各方面工作法治化的关系

进一步全面深化改革的性质，是推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应。法治作为国家上层建筑的重要组成部分，必然面临双重改革任务，一方面要推进法律体系、法治体系以及立法、执法、司

法、守法等环节的自身改革，以良法善治为进一步全面深化改革提供有力法治保障；另一方面，深化作为法律上层建筑的制度体制机制改革，以更加完备成熟定型的国家制度体系回应经济社会的发展需要，反作用于经济基础的巩固完善。

习近平总书记指出：“全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系”。进一步全面深化改革，要求高度关注法律、行政法规、地方性法规、党内法规等法律规范本身的改革要求，通过立改废释纂等途径和方式，着力改革不合时宜的法律法规，不断完善中国特色社会主义法律体系，努力构建中国式现代化的良法体系。同时还应当高度关注和深入推进立法体制改革、执法体制改革、司法体制改革、守法普法体制改革、政法体制改革，不断完善中国特色社会主义法治体系，加快形成更完备的法律规范体系、更高效的法治实施体系、更严密的法治监督体系、更有力的法治保障体系，更完善的党内法规体系，努力构建中国式现代化的善治体系。

与此同时，《决定》将法治和法治思维有机贯穿、深度融入了关于经济、政治、文化、社会、生态文明、国家安全等多项改革任务，深刻阐明了法治在党和国家事业发展布局中的坐标定位，进一步实化细化“全面推进国家各方面工作法治化”部署要求。因此，进一步全面深化改革，要求法治上层建筑应当高度重视和回应经济、政治、文化、社会、生态文明等各方面、各领域制度不断完善的诉求，着力改革不合时宜的体制机制，用法治思维和法治方式推动制度体系不断健全完善和创新发展。例如，《决定》明确，构建高水平社会主义市场经济体制，坚持和落实

“两个毫不动摇”，完善产权制度，依法平等长久保护各种所有制经济产权，对侵犯各种所有制经济产权和合法利益的行为实行同责同罪同罚；在完善高水平对外开放体制机制方面，《决定》强调营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，依法保护外商投资权益；在健全网络综合治理体系方面，《决定》强调加强网络空间法治建设，健全网络生态治理长效机制；在推进国家安全体系和能力现代化方面，《决定》强调强化海外利益和投资风险预警、防控、保护体制机制，深化安全领域国际执法合作，健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制。而其他领域的改革也都对法治上层建筑的改革完善提出了不同期待和诉求，需要及时充分准确予以回应。

推动双重改革，完善社会主义法治体系，全面推进国家各方面工作法治化，要加强更加注重系统集成、更加注重突出重点、更加注重改革实效的重大法治问题研究。习近平总书记强调，“改革要更加注重系统集成，坚持以全局观念和系统思维谋划推进，加强各项改革举措的协调配套，推动各领域各方面改革举措同向发力、形成合力，增强整体效能，防止和克服各行其是、相

互掣肘的现象”。全面依法治国是一个系统工程，要整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性。改革中尤其要注意防止出现“合成谬误”。

“法治兴则国兴，法治强则国强”。全面建设社会主义现代化国家，必须厉行法治，深入推进全面依法治国，使党和国家各项事业始终在法治轨道上运行。当前，我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键时期，世界百年未有之大变局加速演进，改革发展稳定任务艰巨繁重，对外开放深入推进，需要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用。立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，满足人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等日益增长的要求，提高人民生活品质，促进共同富裕，都对法治建设提出了新的更高要求。奋进新征程，必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路，以解决法治领域突出问题为着力点，加快建设中国特色社会主义法治体系，提高全面依法治国能力和水平，为在法治轨道上深化改革推进中国式现代化提供坚实有力的保障。

（作者系自治区人大法制工作委员会主任委员，自治区法学会副会长）



深入实施改革强警战略 加快推进宁夏公安工作现代化

徐海宁

党的二十届三中全会是在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期召开的一次十分重要的会议，是新的历史起点上进一步全面深化改革、推进中国式现代化的总动员、总部署。自治区党委十三届九次全会明确提出要进一步全面深化改革，加快建设美丽新宁夏、奋力谱写中国式现代化宁夏篇章，特别对推进国家安全体系建设、完善社会治安整体防控体系、健全公正执法司法体制机制、构建“专业+机制+大数据”新型警务运行模式等作出系统部署，为进一步深化公安改革指明了方向、明确了路径。公安机关肩负着维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业的重大职责使命，必须坚持系统谋划、精耕细作、精益求精，深入实施改革强警战略，加快形成和提升新质公安战斗力，以公安工作现代化支撑和保障美丽新宁夏建设。

一、创新完善维护安全稳定工作体系，推进国家安全体系和能力现代化

牢固树立总体国家安全观，充分发挥平安宁夏主力军作用，健全完善捍卫政治安全、维护社会稳定、公共安全治理工作体系，全面提升打防管控建水平，让人民群众感到安全触手可及，确保民族地区政治安全、社会安定、人民安宁。一是健全捍卫政治安全体系。始终把维护民族地区政治安全作为首要任务，深入开展反渗透反颠覆反恐怖反分裂斗争，严打邪教和非法传教活动，坚决打击整治网络政治谣言和有害信息，夯实筑牢高校意识形态阵地，坚决捍卫国家政权安全、制度安全、意识形态安全，高水平助力铸牢中华民族共同体意识示范区创建。二是健全维护社会稳定体系。严格落实维护社会稳定责任制，重点聚焦经济、金融、房地产等领域不稳定动向，健全重大涉稳风险监测预警提醒、突发案事件应急



指挥处置等机制，努力把各类风险隐患化解在源头、处置在前端。持续深化“塞上枫桥派出所”创建，依托“石榴籽警务室”，主动融入“塞上枫桥”基层法治工作机制，完善多部门联动涉稳因素全链条管控机制，强化矛盾纠纷多元排查化解，构建“铁脚板+网格化+大数据”新型治理机制，有效防范规模性群体事件和个人极端案事件发生。聚焦人、地、事、物等治安要素，创新完善重点人员动态管控、危险物品闭环管控、重点区域风险防控等机制，着力提升预警预测和动态管控能力。三是健全公共安全治理体系。以社会治安整体防控体系为牵引，加快建设“环宁、环市、环县”防控圈和“核心、重点、基础”防控网，着力构建全域封控、多维采集、触圈预警、即时响应的社会治安智能防控体系。健全扫黑除恶常态化机制，完善青少年违法犯罪综合治理体系、毒品治理体系、经济犯罪治理联席会商机制，严厉打击群众反映强烈的突出违法犯罪，切实维护人民群众生命财产安全。健全重点领域新业态监管机制，加强网约房、电竞酒店、私人影院、无人机等领域隐患排查，坚决堵塞安全漏洞。大力实施安全生产治本攻坚三年行动，持续深化道路交通事故预防“减量控大”工作，严防发生重特大安全事故。完善大安全大应急框架下应急指挥机制，打通区市县三级指挥链路，实现扁平化、可视化、点对点高效指挥处置，提高防灾减灾能力。

二、创新完善服务高质量发展政策举措，全力护航经济社会发展大局

自觉把公安工作融入全区工作大局，完整准确全面贯彻新发展理念，更好统筹发展和安全、活力与秩序、服务和监管，推出更多更好的服务保障措施，助力经济社会高质量发展。一是完善

维护市场经济秩序制度机制。围绕“六新六特六优+N”产业，扎实做好知识产权保护、数据安全监管、创新人才引进等工作。充分依托自治区防范化解经济金融、财政金融风险等专项机制，联合行业监管部门构建风险隐患定期通报共享的情报互通工作机制，坚决守住不发生系统性风险的底线。不断深化“扫楼清街”、“照前会商”机制，优化“企业警长”常态化联系机制，擦亮“亲清塞上”护企安商品牌。二是完善生态警务制度机制。健全完善沿黄九省区警务协作机制，构建生态环境保护部门综合执法体系，持续推进生态环境行政执法与刑事司法高效衔接。全面推行“生态警长+河湖长+林长+检察长”协作机制，精心守护黄河流域生态安全。出台生态环保领域检验鉴定意见，健全完善生态环境保护部门信息共享、案件移送、检验鉴定等机制，推动公检法部门对环境资源刑事案件的起诉、审判实行统一集中管辖，对环境资源犯罪实施全环节、全要素、全链条打击。三是完善优化公安政务服务制度机制。全面推动110与12345平台高效对接联动，健全高效分流转办、协同联动处置等工作机制。围绕户籍、车驾管、出入境等直接服务群众的重点领域，推出更多简化审批、优化服务的改革措施。健全“高效办成一件事”重点事项清单管理机制和常态化推进机制，推动“互联网+公安政务服务”平台与自治区一体化平台深度融合，实现企业开办、企业信息变更、企业破产信息核查、企业注销、大件运输等涉企“一件事”集成联办。四是完善服务城乡融合发展体制机制。进一步深化户籍制度改革，全面推动居民身份证办理、户籍类证明等高频户政服务事项“跨省通办”、“全区通办”，逐步推行户籍类证明和居住证申领“全程网办”，助力加快农业转移人

口市民化。持续深化出入境领域放管服改革,推广“上门办、指导办、提前办、即时办”等出入境便利化措施,积极服务高水平对外开放。

三、创新完善公正执法司法体制机制,不断提升公安工作法治化水平和执法公信力

牢牢把握保障和促进社会公平正义的核心价值追求,深入推进法治公安建设,狠抓执法监督管理,整治执法突出问题,切实把严格规范公正文明执法要求落到实处。一是健全公安法律制度体系。围绕完善中国特色社会主义法治体系,积极推动公安地方立法,加快电动自行车管理规定、计算机信息系统安全保护条例、公共场所治安管理办法、企业事业单位内部治安保卫办法、流动人口服务管理办法等重点立法制定修改进程。加强相关法律政策研究,推动出台相关文件,充实法律“工具箱”。完善执法制度指引统筹协调研商机制,加强防范打击新型违法犯罪、新技术新业态安全监管等领域执法问题研究,及时提供法律政策支持。二是深化执法权力运行机制改革。持续抓好规范执法“一提升两攻坚”工作,进一步健全积案管理长效机制,更加注重“法理情”和“时度效”的统一,改进执法方式、讲求执法艺术,确保权力在法治轨道上正确运行。完善行政裁量权基准动态管理机制、涉企“久挂未结”案件清理销号制度、依法甄别纠正涉企冤错案件机制,持续开展涉企等行政执法专项监督,减少对企业正常经营活动的干扰,维护好企业和群众的合法权益。建立公检法机关定期会商、远程提讯、远程开庭审理、速裁法庭集中审理等工作机制,搭建轻微刑事案件公检法快办速裁,实现办案繁简分流、轻重分离、快慢分道。三是完善执法监督管理机制。以推动执法办案管理中心提质增效为载体,推动中心“一站式”集约合成

办案,全面落实“应进尽进”,有序推动“能进则进”,强化事前审查、事中监督、事后纠正等工作机制,依法保障当事人合法权益。深入推进执法监督管理委员会常态化实体化规范运行,严格落实错案倒查制和办案质量终身负责制,大力整治有案不立、立而不查、挂而不侦等突出问题,着力构建系统严密、运行高效的执法监督管理体系。四是深化行刑衔接工作机制。加强与相关行政主管部门和检法机关的沟通协调,健全完善信息互通、线索移送、协同办案等机制,做到同频共振、联动共治,切实形成工作合力。规范完善制定管辖适用对象和诉讼衔接程序,健全完善刑民交叉案件刑事诉讼、民事诉讼程序衔接和涉案财物统一管理处置工作机制。积极争取全国开展行政执法与刑事司法衔接机制规范化建设试点,提升依法行政和执法司法整体工作。

四、创新完善协同高效的警务体制机制,加快形成和提升新质公安战斗力

深入实施改革强警、科技兴警战略,聚焦构建协同高效的警务体制机制,以“专业+机制+大数据”新型警务运行模式为切入口,深化理念思路、体制机制、方法手段创新,着力塑造公安工作高质量发展新动能新优势。一是加快构建新型警务运行模式。健全完善“情指行”一体化机制,进一步整合专业资源、力量、手段,推动警务运行更加协同高效。健全完善合成作战机制,全面实行警种捆绑作战、机制系统融合,持续加强与政法、军队等部门沟通对接,依托信访联席会议、区域警务协作等机制平台,推动各项打防管控工作由“单兵突进”向“体系合成”转变。健全完善指挥调度体系,高标准建设自治区公安厅情报指挥中心,打造高清化、即时化、广覆盖、全贯通的指挥调度体系。二是着力完善

“派出所主防”工作机制。扎实推进派出所标准化建设,深入实施基层提振、基础提质、基本能力提升“三大提升行动”,严格落实《社区警务工作规范(试行)》,积极推行城市社区民警专职化和农村社区民警全员化,实现“一村(格)一警”全覆盖。深化派出所“两队一室”改革,全面推动建立派出所“两不办理”警务机制指导意见、基础信息采集清单、区市县三级基础管控中心“两清单一中心”,做细做实“一标三实”基础信息采集等基础工作,着力提升派出所“一管三防”工作质效。探索分类建立产业园区、重点企业、大型商圈、社区、学校、医院警保联勤联动工作模式,建专“公安+保卫”队伍,动员多方力量积极参与,着力构建齐抓共管、群防群治的工作格局。三是大力推进智慧公安建设。加快推动宁夏公安大数据中心等重点项目建设,强化数据共享、业务融合,加快形成更加高效的警务运行生态系统。以新警综平台为基座,全面推动各类信息化平台的清理、整合、联通,实现“一键录入、全网共用、一键登录、全网通行”。建立健全网络安全、数据安全等制度规范,常态做好信息系统等级保护和关键基础设施安全防护工作,切实筑牢网络安全防线。聚焦实战场景,鼓励基层创新,打造实用、好用、管用的功能模块和技战法模型,提升数据赋能实战能力。

五、创新完善公安队伍建设制度机制,着力锻造高素质过硬公安铁军

坚持政治建警、从严治警,以实施政治工作行动计划为抓手,不断完善制度机制,着力锻造“四个铁一般”的过硬公安铁军,为公安工作高质量发展提供有力保障。一是完善党的建设制度机制。始终把拥护“两个确立”、做到“两个维护”作为最高政治原则和根本政治规矩,严格执

行政法工作条例、重大事项决策议事、请示报告等制度,着力推进政治监督具体化、精准化、常态化。持续完善习近平总书记重要讲话指示批示和党中央决策部署督办落实、督促检查、问责问效机制,确保党中央政令畅通、令行禁止。加强各级党组织建设,配齐配强政治委员、教导员、指导员,深入推进党支部标准化规范化建设,创建一批具有公安特色和深度影响力的党建品牌。二是优化机构职能体系。按照“省级主责、市县主战、派出所主防”原则,加快推动地方公安机关机构编制管理改革,优化职能配置,规范机构设置,整合力量资源,构建职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运行高效的组织体系。扎实推进大部门大警种制改革,进一步做精机关、做专警种、做强基层、做实基础。三是完善公安队伍建设机制。坚持把政治标准作为第一标准,健全政治素质考察、日常考核纪实、干部队伍调研等制度机制,真正把想干事、能干事、干成事的好干部选出来、用起来。规范警务辅助人员管理制度,健全辅警经费保障机制,推动落实辅警工资待遇,持续做好从特别优秀警务辅助人员中考试招录人民警察工作。健全常态化练兵机制,完善教研战练一体化人才培养模式,畅通特殊人才招录渠道,着力提升队伍职业素质和履职能力。四是完善从严管党治警体系。严格落实严禁违规宴请饮酒“六项规定”等警规警纪,严格执行防止干预司法“三个规定”,强化“八小时之外”监督管理,最大限度减少和防止“枪车酒赌毒密网”等问题发生。持续整治形式主义为基层减负,深入开展群众身边不正之风和腐败问题集中整治,涵养风清气正的良好政治生态。

(作者系自治区公安厅常务副厅长,自治区法学会副会长)

立足司法行政职能 深化法治领域改革 奋力谱写新时代全面依法治区新篇章

张 任

法治兴则民族兴，法治强则国家强。党的二十届三中全会紧紧围绕推进中国式现代化主题，擘画了进一步全面深化改革的战略举措，并用专章对完善中国特色社会主义法治体系作出部署，提出“法治是中国式现代化的重要保障”的时代命题，为推进全面依法治国、建设更高水平的法治中国标定了新方位、注入了新动力。自治区党委第十三届九次全会深入学习贯彻党的二十届三中全会精神和习近平总书记考察宁夏重要讲话精神，部署进一步全面深化改革的重点任务，强调要坚决破除体制机制障碍，不断把制度优势转化为治理效能。宁夏司法机关作为统

筹推进法治宁夏建设的主责机关，要紧紧围绕党的二十届三中全会精神，认真贯彻自治区党委第十三届九次全会部署要求，立足“一个统抓、五大职能”工作布局，坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治，不断破解改革新难题、开创法治新局面，为奋力推进中国式现代化宁夏实践提供有力法治保障。

一、提高政治站位，充分认识深化法治领域改革的重大意义

党的二十届三中全会站在党和国家事业发展的全局的战略高度，着眼以中国式现代化推进强国建设、民族复兴伟业，对完善中国特色社会主义



法治系作出新的重大决策部署，彰显了将改革进行到底的坚强决心和强烈使命担当，对于以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业具有重大而深远的意义。

（一）深化法治领域改革是法治宁夏建设的内在要求。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》从深化立法领域改革等方面，明确了完善中国特色社会主义法治体系的重点任务。自治区第十三次党代会报告把依法治区作为“五大战略”之一，明确提出坚持法治宁夏、法治政府、法治社会一体建设。当前全面推进依法治区进入到新阶段，体现出鲜明的时代性、现实性和紧迫性。我们必须充分认识深化法治领域改革的重大意义，以法治的理念、法治的思维、法治的程序、法治的方式开展工作，全力推动我区法治宁夏建设再上新台阶。

（二）深化法治领域改革是实现高质量发展的重要动力。习近平总书记深刻指出，“贯彻新发展理念，实现经济从高速增长转向高质量发展，必须坚持以法治为引领”。在法治轨道上推进新质生产力发展，既是立足于解决当前实际问题的现实考量，也是着眼于长远目标和发展的战略谋划。我们必须全面贯彻全会对深化法治领域改革的相关部署，找准司法行政工作支撑和推动高质量发展的切入点和着力点，探索建立与高质量发展相适应的法律规范体系，切实发挥法治对高质量发展的助推作用。

（三）深化法治领域改革是推进治理体系治理能力现代化的应有之义。法治具有根本性、全局性、长期性的特征，是国家治理体系和治理能力的重要依托，是治国理政的基本方式，必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。新征程上，实现国家治理体系和治理能力现

代化，离不开高水平法治提供坚实的基础、稳定的环境、有力的保障和良好的氛围。我们必须全面落实法治领域改革任务要求，协同推进立法、执法、司法、守法各领域改革工作，以各方面工作的法治化加快推进治理体系和治理能力现代化。

二、聚焦职能定位，准确把握深化法治领域改革的正确方向

全面深化改革这项重大任务能不能完成好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力。要始终以习近平法治思想为根本遵循和行动指南，站稳政治立场，坚持正确方向，增强进一步全面深化改革的政治自觉、思想自觉、行动自觉，确保法治领域各项改革举措落地生根。

（一）坚持党的绝对领导，夯实全面依法治区基础。党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。无论改什么、改到哪一步，都必须始终坚持党的绝对领导，把坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”落到实际工作中，确保党把方向、谋大局、定政策，确保党始终总揽全局、协调各方。要进一步完善党领导全面依法治区工作机制，建立并落实党委（党组）理论学习中心组习近平法治思想常态化学习机制，加强习近平法治思想学习宣传、研究阐释、贯彻落实。加强依法治区（市、县）议事协调机构力量建设，健全统筹协调、法治督察、考核评价等制度机制，全面落实党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责清单、法治建设年度报告制度，进一步压实法治建设责任，不断提高法治建设水平。

（二）坚持以人民为中心，深入践行法治为民理念。习近平总书记强调：“努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗

司法案件中都感受到公平正义”。公平正义是法治的生命线，也是法治追求的价值。改革创新最大的活力蕴藏在基层和群众中。深化法治领域改革，要坚持以人民为中心的发展思想，始终把人民利益摆在首位，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，老百姓关心什么、期盼什么，改革就要抓住什么、推进什么。要积极回应人民群众的新要求新期待，健全法律面前人人平等保障机制，着力用改革的方法解决人民群众急难愁盼问题，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，用法治保障人民安居乐业。

（三）坚持维护法治统一，确保法治领域改革一体推进。习近平总书记强调：“全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。”与法律体系不同，法治体系是法律制度和法治实施、监督、保障各方面的有机统一，是立法、执法、司法、守法各环节的有机统一。必须从立法领域、依法行政、司法领域、法治社会、涉外法治等方面深入推进，确保地方与中央改革方向一致、目标一致、行动一致。立足地方特色和现实需求，坚持守正创新、系统推进，着力破解制约法治建设深层次的体制机制突出问题，持续推动健全法治区制度机制，一体推进法治宁夏、法治政府、法治社会建设，以坚持维护法治统一，确保法治领域改革顺利进行。

三、强化责任担当，全面落实深化法治领域改革的重点任务

深化法治领域改革的总体要求已经明确，我们必须肩负起时代赋予的重任，自觉把改革摆在更加突出位置，聚焦自治区党委第十三届九次全会关于进一步全面深化改革的目标任务，以进取

之心、法治之力、实干之举深入开展研究，细化落实举措，统筹协调推进，奋力谱写新时代全面依法治区新篇章。

（一）坚持立法先行，深化立法领域改革。良法是善治之前提。行政立法作为国家制度建设的重要组成部分，是推动法治政府建设的重要抓手，既要夯实科学民主依法立法的基础，更要增添现代化立法的成色。一是完善立法工作格局。坚持党委领导、人大主导、政府依托、各方参与，制定修改重要地方性法规时，严格落实和体现党的领导。坚持自治区党委全面依法治区委员会会议定期听取立法计划完成情况、审定立法计划。发挥人大主导立法作用，健全立法过程中的重大争议事项协调机制。加强立法工作队伍建设，不断提升地方立法工作质量。二是加强重点领域立法。以铸牢中华民族共同体意识为主线，加快推进高质量发展、安全生产、生态保护、民生保障等重点领域立法，加快推进大数据、云计算等新兴领域立法，加快修改涉及重大体制调整、重大制度改革、有关方面反映问题突出的法规制度。三是完善备案审查制度。深入学习贯彻《法规规章备案审查条例》，完善规范性文件备案审查情况报告制度，加强备案管理及智能审查系统应用，探索建立全面清理与专项清理、定期清理与即时清理相结合的清理机制，有效维护法制统一。四是推进科学高效立法。健全群众反映强烈、实践急需事项的立法快速响应机制，注重“小快灵”、“小切口”立法，完善立法听证、公开征求意见、立法后评估等工作机制，提高立法针对性、精准性和实效性。

（二）把握形势任务，深入推进依法行政。依法行政的能力和水平直接关系到政府形象和公信力，司法行政系统作为推进法治政府建设的主



责部门，将着力推进依法行政，推动法治政府建设率先突破。一是完善重大决策、规范性文件合法性审查机制。修订重大行政决策事项目录编制指引（试行），强化合法性审查和集体讨论决定刚性约束。完善重大行政决策跟踪反馈制度、终身责任追究制度和责任倒查机制。二是深化行政执法体制改革。加强综合行政执法队伍管理，对编制实行总量控制、专项管理、统筹使用。完善乡镇（街道）权责清单，明确县乡职责划分，对专业性强、乡镇（街道）无法承接的执法事项及时收回。强化乡镇（街道）统筹协调职能，推动乡镇（街道）实行“综合查一次”。三是健全执法监督体制机制。加快推进区市县乡四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系建设，出台行政执法监督工作指引、规范涉企行政执法行为优化法治化营商环境的意见等制度规定，加快建立健全与纪检监察机关、法治督察、政府督查、行政复议、行政诉讼、检察监督等衔接协作机制，健全“两法”衔接机制，增强执法严肃性。加强行政执法监督队伍建设，统筹推进行政执法和行政

执法监督数字化建设。四是健全行政复议体制机制。建立行政复议员选拔任用制度，优化行政复议人员晋升制度，建立行政复议辅助人员队伍，补充行政复议辅助力量，有效发挥行政复议在化解行政争议中的主渠道作用。

（三）聚焦安全稳定，健全公正执法司法体制机制。自治区党委第十三届九次全会指出，要全面贯彻总体国家安全观，加快推进安全治理体系和治理能力现代化。必须要强化底线思维、极限思维，把监狱改造、社区矫正、安置帮教作为整体来抓，创新理念、优化机制，构建完善“大安全”工作格局，全力维护国家安全和社会稳定。一是全面落实总体国家安全观。加强监狱管理，全面推进监狱工作标准化、规范化、法治化建设，坚决守住安全稳定底线。强化系统观念，持续提升社区矫正、安置帮教和戒毒工作整体效能，切实担负起保安全、护稳定、促和谐的责任。二是建强安全稳定工作体系。深化刑罚执行一体化建设，加强与法检部门沟通联系、同堂培训，不断提升执法规范水平。夯实安全稳定基

础,聚焦监狱、戒毒和社区矫正场所关键环节关键部位,加强预警研判,着力堵塞监管漏洞。加强安全生产,扎实开展安全生产治本攻坚三年行动,健全全系统、全链条、全过程、全方位、全周期监管机制,全面提升维护安全稳定水平。三是提升教育改造和矫正安置工作质效。强化监狱、社区矫正部门与安置帮教机构协调配合,不断提高罪犯、社区矫正对象、刑满释放人员帮教水平。健全完善罪犯教育改造质量评估体系和思想政治教育“四位一体”工作机制,扎实开展临释罪犯社会适应性教育、职业技能培训。实施社区矫正对象分级管理分类教育和个别化矫正,开展预防和减少社区矫正对象再犯罪专项活动,扩大心理矫正覆盖面、实效性,切实发挥教育改造攻心治本作用。

(四) 突出法治为民,完善推进法治社会建设机制。法治社会是构筑法治国家的基础。要坚持法治为民、法治惠民,聚焦解决群众反映强烈的突出问题,加快发展现代公共法律服务事业,努力满足人民群众的法律服务新需求。一是健全覆盖城乡的公共法律服务体系。持续建设云公共法律服务中心,推行“公证+”、“互联网+仲裁”模式,完善司法鉴定机构司法鉴定人诚信等级评估制度,加快培养党和人民满意的“塞上律师”。二是改进法治宣传教育。全面推行责任单位年度履职报告评议制度,完善以案释法制度和典型案例发布制度,实施公民法治素养提升行动,深化“法律明白人”培养工程。探索推进红色法治文化、黄河法治文化建设。三是完善以实践为导向的法学院校教育培养机制。加强法学教育和法学理论研究,加大法学学科专业建设支持力度,建立法治实务部门与高等院校协同育人机制,持续加强法学理论研究工作,强化法治人

才培养激励保障。四是加强重点人群管理。加强对七类重点人群和其他需要特殊管理人群的精准识别和精致管理,探索建立由政法委员会牵头、各职能部门参与的“专业+机制+大数据”排查管控机制,建立“监护人+热心邻居+网格员”和“调解、治保、公共卫生等专业委员会人员+村(居)委员会负责人+派出所民警”的“六包一”机制,切实加强重点人群服务管理基础设施建设。

(五) 注重实用导向,加强涉外法治建设。法治是国家核心竞争力的重要内容,要统筹推进国内法治和涉外法治,不断优化涉外法律服务和法治人才培养的工作机制。一是完善涉外法治制度机制。建立健全整体推进、部门联动、各方参与、协同高效的工作机制,加强涉外法治理论研究,积极拓展涉外法治建设交流合作,努力打造一批具有宁夏特色的涉外法治实践成果和制度成果。二是健全涉外法律服务机制。加快建设高水平涉外律师工作队伍,健全完善国际商事调解机构运行机制,指导仲裁机构建立涉外仲裁规则,加快推动涉外仲裁机构、律师事务所建设取得实质性突破。探索构建涉外商事诉讼、仲裁与调解“一站式”纠纷解决机制,全面提升我区涉外法律服务能级。三是完善涉外法治人才培养使用机制。围绕“高素质”“专业化”要求,加大律师等涉外法治人才培养力度,探索建设宁夏涉外法治研究实践基地,探索建立“外语+法治”复合型人才培养模式,完善“本科—硕士—一贯制”培养机制。加强涉外法治人才引进,强化激励政策保障,大力培养和推荐优秀律师进入全国涉外律师领军人才队伍。

(作者系自治区司法厅党委书记、厅长,法学学会副会长)

新时代“枫桥经验”的宁夏法院实践

李 帆

党的二十大报告提出，要在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。人民法院作为矛盾纠纷解决的重要力量，立足司法裁判职能和衍生社会职能，充分发挥人民法庭贴近基层、融入一线、直面群众的独特优势，扎实推进“枫桥式人民法庭”创建，积极与辖区综治办、司法所、派出所、村调委会等各类解纷力量密切配合，努力将矛盾吸附在当地、纠纷化解在萌芽、问题解决在基层，努力在推进基层治理现代化中贡献更大法院力量。

“335”联动解纷

守护贺兰山下和美新“枫”景

西夏区人民法院镇北堡人民法庭立足辖区特色，立足服务旅游、生态环境、葡萄酒产业发展，精准定位法庭服务保障地方经济社会发展的结合点、发力点，做深做实“从政治上看、从法治上办”，能动履职、挺膺担当，守护贺兰山东麓和美新“枫”景。

擦亮为民服务“幸福底色”，充分考虑镇北堡镇各族移民群众基本情况，积极开展涉少数民族案件巡回审理，维护镇域社会和谐稳定。与各村（社区）签订《多元解纷合作协议》，助推昊



苑村成功创建“全国民主法治示范村”。推动案件“繁简分流”“快慢分道”，小额及简易程序适用率占比 86.32%。建立“立审执”一体化管理体系，案件全流程考量执行特点，在诉前调解、立案审查、诉中调解、判决、信访等各个环节纳入执行考量因素，明确“谁办理，谁督促”工作要求，诉中督促当事人即时履行 108 万余元。

打通特色服务“法治专列”，服务镇北堡旅游影视特色产业，在影视城等景区设立旅游纠纷联调工作站，积极开展诉前调解、巡回审理等法治服务，诉前成功化解涉旅游纠纷，协调化解镇北堡影视城与漫葡小镇通道建设引发的信访纠纷。保护贺兰山东麓“绿水青山”，成立宁夏第一家环境资源保护法庭，积极开展环境资源保护普法宣传，针对当事人未履行复垦造林责任情况，收回国有土地 3644.2 亩。护航葡萄酒产业“紫色名片”，妥善审理贺兰山东麓涉葡萄酒产业土地租赁案件，盘活葡萄种植土地 6000 余亩。

提升服务群众“法治合力”，联合基层单位构建“法庭+司法所+派出所+综治中心+村社区”解纷矩阵，建立系列纠纷“五员联调”、诉前纠纷委派指导调解、共享法庭专业调解三层纠纷分流过滤机制覆盖建设 10 个“枫桥式共享法庭”、1 个乡村振兴司法服务工作站、1 个旅游纠纷联调工作站。加强基层普法和依法治理“生力军”培育，充分发动“法律明白人”参与“塞上枫桥”基层法治工作机制创建，努力实现矛盾纠纷“日清日结、日清周结、周清季结”。常态化开展人民调解员暨法律明白人专场培训，明确法官、法官助理与人民调解员对接指导责任，确保调解工作跟案指导及时到位。

赓续红色血脉

当好司法为民“排头兵”

抗日战争期间，中国共产党在宁夏北部地区建立了第一个党的基层组织——黄渠桥党支部，特殊的历史印记造就了黄渠桥镇深厚的红色文化底蕴。黄渠桥人民法庭从成立伊始，赓续红色血脉、践行为民初心就是它永恒不变的目标追求。

法庭主动融入辖区社会治理大格局，创建离婚纠纷案件随访制度，依法治理高价彩礼、干预婚姻自由、虐待遗弃家庭成员等不良行为；帮助制定村规民约，推进移风易俗，让弘扬社会主义核心价值观深植基层；及时向党委、政府管理部门反馈审判、信访等工作中的普遍问题、提出法律风险防控预案，助力基层治理有的放矢。借鉴抗日战争时期宁北第一个党支部经验做法，组建专业团队，妥善审理涉“三农”领域传统纠纷以及休闲农业、乡村旅游、民宿经济等新业态纠纷，依法保障劳动者平等就业、同工同酬，保护广大农民共享产业增值收益，推动农村产业融合发展，护航全面乡村振兴。突出法庭“快、便、省”特性，开通二维码、刷卡等缴费方式，方便群众依法维权；针对交通不便，行动不便当事人，坚持上门送达、就地调解；适用年轻群体、特色群体需求，采用微信视频，移动微法院等在线办案；明确权利义务明确，争议不大案件现场立案、当天办理工作原则，持续提升法庭诉讼服务效能。深入到田间地头和农贸集市开展普法教育，将庭审开在矛盾发生地、群众家门口，开展“有事您言传”法律咨询，动静融合弘扬法治精神，做好矛盾纠纷“四源”治理。

密织“法庭+”解纷朋友圈

护航乡村振兴法治网

“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”

是新时代“枫桥经验”的科学内涵和实践要求。近年来,小坝法庭积极把非诉纠纷解决机制挺在前,精心打造“法庭+”纠纷源头治理机制,推动自治、法治、德治共同发力,让小法庭展现出新“枫”范。

“法庭+”,服务好基层最后一公里。“法庭+党建”,创设“青枫·映古峡”党建品牌,定期组织业务能力提升会,筑牢法庭干警能力根基。“法庭+网络”,健全现场立案+网上立案+上门立案的多元立案格局,实现案件分流、登记、送达、调解、保全、鉴定、退费一网通办,近几年网上立案占比达到40%,电子送达占比超过60%,保全鉴定实现100%线上办理。“法庭+工作站”,确定陈袁滩镇唐滩村为巡回审判点,就地审理农村土地承包经营合同纠纷;在叶盛镇龙门村就地开庭,邀请广大村民旁听村集体土地征收补偿分配案件;在小坝镇先锋村邀请森林警察实地勘察,协调统一处理林木相邻纠纷;在叶盛镇蒋滩村建设“基层治理工作站”,参与打造法治长廊,法官驻村定点解疑答惑。

“法庭+”,开出预防治疗新处方。“法庭+镇村”,遍访辖区24个村镇解农村现状,组织法庭联席座谈共商纠纷前端治理,参加镇综治联席会通报案件态势,推出“法庭小提示”专栏,共防涉众多发纠纷。“法庭+代表”,坚持常态化邀请人民陪审员、基层法律服务工作者、人民调解员、网格员等走进法庭、观摩庭审,与大型企业负责人、仲裁专家、工会代表会诊劳动争议高发原因,研究定制个性化《企业用工法律风险提示书》,协同政协委员、交警大队、小坝镇政府共同破解109国道重点路口道路交通安全顽疾,借助网格员、房管所工作力量协调化解房屋租赁合同纠纷。“法庭+志愿服务”,推出保障老妇幼、

特殊群体、困难当事人三关机制,主动加入抗击疫情婚姻家庭服务专线,积极参与“法护少年行”活动,积极引导未成年人学法用法、尊法护法,设立张庄村老年人维权服务站,上门化解涉老纠纷,切实保障老有所养、老有所居。

“法庭+”,构建多元解纷新格局。“法庭+调解员”,聘请特邀调解员驻庭开展诉前、线上调解,近几年小坝法庭年调撤率达到74.32%。“法庭+平台”,依托人民法院调解平台畅通与辖区三镇、重点村(社区)调解组织矛盾纠纷诉前调解+司法确认+立案诉讼衔接机制,实行调后督促履行制度,法庭诉前调解案件自动履行率超40%。“法庭+特色”,建立综治单位与民情共享机制,现场调处先锋村涉葡萄种植土地纠纷,实地勘查界定沙坝湾村养牛基地合同解除期限,邀请当地种植专业户分析小坝镇西红柿受损原因,合力保护辖区“先锋大青葡萄”、“地三大米”、“沙坝湾螺旋菜”农特产业。

创新基层治理新模式

绘就法治乡村好“枫”光

“求真学问,练司法真本领;知行合一,做基层实干家”,是柔远法庭凝练的干事创业格言。按照习近平总书记关于“把非诉纠纷解决机制挺在前面”的重要指示精神,柔远法庭依托“大调解”工作机制,持续深耕细作基层治理责任田。

搭建“大调解”平台。对接地方党委政府、人民群众一揽子统筹处理矛盾纠纷需求,2009年首创至今,以“柔远经验”为代表的“大调解”工作机制在柔远法庭扎根开花。创新“123456工作法”,形成“一张主网”,驻法庭调解室根据统一受理的辖区所有矛盾纠纷的特点,引入不同解决渠道,形成各单位积极配合、广泛参与调解的“互联网”;搭建“两个平台”,与辖区司法

员、综治中心工作人员、村干部等法律明白人共同搭建诉源、访源共享共治平台；融合“三调联动”，有效解决各调解力量单打独斗，不能形成合力的问题；形成“四级联调”，通过镇单位村组四级联调，形成矛盾纠纷的拦水坝；采取“五结合疏导”，对重大疑难纠纷采取行政、经济、法律、道德教育和群众路线等手段疏导化解，防止“民转刑”；坚持“六个一配套运行机制”，以一个高效的工作机构、一支专兼结合的调解队伍、一套流畅的工作流程、一条龙对接、一站式办理、一揽子解决，有效衔接疏导解决纠纷。

激活人民调解活力。建立完善对人民调解组织的事前指导、事中协助、事后监督的工作机制，每季度召开人民调解工作联席会议，及时归纳诉调衔接过程中的问题。2023年共计审查各人民调解组织自行达成的协议200余份、申请司法确认的人民调解协议200余份，提出修改意见150余条。坚持通过带案指导、业务交流等方式着力提升人民调解员解纷能力。2020以来，法庭向东园镇、柔远镇、镇罗镇、工业园区人民调解委员会等人民调解组织委派调解案件1800余件，调解成功率超过40%。

司法能动助企。实行涉企案件优先协调立案、优先协调保全、优先调解、优先审理、优先裁判的“五优先”工作机制，缩短办案周期，支持企业发展。在工业园区设立服务企业工作站，召开涉企调研座谈，畅通企业司法需求反映渠道，主动问需于企。精准对接工业园区人民调解委员会等调解组织，实现园区内涉企案件就地化解。2023年工业园区调委会调处纠纷298件，涉及人数1400余人，案涉金额3000万元左右。

尽显司法温度。关注基层常见、重点案件，总结实行“要坚持调解优先策略，防止简单判决

导致当事人对抗加剧、案结事不了的情形发生；要将调解工作贯穿案件审理全过程，通过深度调解，舒缓当事人对抗情绪，为当判则判、息诉服判打下良好基础；要将释法工作与立案、调解、开庭等工作深度融合，多打几次“预防针”，预防当事人因认知不足或认知偏差，将矛盾纠纷不当转移至社会治理层面”的“三要”工作模式，妥善审理离婚纠纷、婚约财产纠纷、土地纠纷、人身及财产侵权等涉民生案件，用有温度的司法回应人民群众的朴素期待。该模式自2022年运行以来，因彩礼返还、争夺抚养权等引发的纠纷全部以调解方式结案，其他纠纷当事人也息诉服判，取得了良好的社会效果和法律效果。

“1234”全链条化解矛盾纠纷

做实案结事了人和

将台堡人民法庭扎根革命老区，立足辖区基层治理特点及执法办案实际，积极传承弘扬红色文化基因，主动融入“塞上枫桥”基层法治工作机制“1+1+3”固原实践，不断延伸司法服务触角，激活基层组织解纷活力，为乡村振兴注入法治强动能。

用好两个平台。强化运用人民法院调解平台，引进辖区12个调解组织加入人民法院调解平台，第一时间参与纠纷调解，法庭运用“云庭审”“集约送达”，对调解协议审查确认并送达，不断提升诉前诉中调解效能。法庭2024年以来通过调解平台向各调解组织委派分流案件599件，调解成功525件，调解成功率超过85%。深度融入固原市基层社会治理“1+1+3”工作机制平台，打通乡镇综治委员、派出所民警、人民调解员、村行业组织信息沟通渠道，定期提交乡镇综治中心功能型党组织会商研判涉府涉村组、群众反映强烈的案件，实现矛盾纠纷共抓共管。

创建党建“红枫将台堡”品牌，与辖区乡村党支部、产业和企业协会党支部签署共建协议，定期深入村组、协会和企业开展覆盖特色产业、涉及辖区村组的“司法服务大宣传”活动，“面对面”解答群众法律问题。

实行纠纷“双向”化解工作法。深度参与矛盾纠纷化解，第一时间参与辖区乡镇综治中心处理的冲突激烈、法律适用存疑的矛盾纠纷；延伸司法触角，加入联合排查组、法治副校长队伍，吸纳村镇干部、人民调解员、社区网格员壮大解纷力量，应用“车载法庭”“田间法庭”“微法庭”上街进村、走村入户，巡回审理具体典型意义的纠纷，引导案件当事人理性选择解纷方式。做细诉前案件内外分流，组建“员额法官+法官助理/书记员+人民调解员”工作团队，在当事人同意前提下，第一时间将争议较小、案件事实清楚的纠纷分流至驻庭调解员调解；将争议较大、积怨较深及涉及行业组织的案件分流至乡镇综治中心或各级调解组织先行处理。对于调解不成的案件，第一时间将案件转入诉讼程序从快办理。

强化三个机制。坚持“诉前一问”机制，对所有诉讼至法庭的案件由专人负责询问登记，对案件类型、法律关系、诉讼标的等要件梳理分析，对案件事实清楚、争议不大的案件分流诉前调解，对确需立案登记的案件及时立案转入诉讼程序，切实完成案件源头繁简分流。巩固“诉调对接”机制，对可适用诉前调解的案件，征得当事人同意后，进行诉前分流调解，受理司法确认

线上申请，司法确认流程由法定30天缩短至30分钟以内。加强“一滤四函”工作机制，填写“联合调处登记表”，与案件当事人所在地乡镇综治中心、派出所、司法所、村委会群策群力联动化解矛盾。

加强人民法庭工作事关全区法院固本强基和整体建设，事关全区法院为大局服务、为人民司法，事关矛盾纠纷源头治理和社会治理，事关全区法院争先进位、提质增效。新的征程上，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，坚持好、发展好新时代“枫桥经验”，扎实推进新时代宁夏人民法庭工作正规化、规范化、专业化、现代化建设，以优异成绩迎接中华人民共和国成立75周年！

60年来，“枫桥经验”历久弥新，保持了旺盛生命力，其科学内涵与时俱进，与新时代新发展阶段新的要求融为一体、完全一致。在奋进新征程的道路上，人民法院将坚持深入学习贯彻习近平法治思想，始终做实坚持党的绝对领导这一根本保证、科学理论这一根本指引、以人民为中心这一根本立场、就地解决矛盾这一目标导向、依法办事这一时代特征、基层基础这一坚实支撑，积极主动“走出去”，将指导调处矛盾纠纷的法定职能严格依法“向外延伸”、“向前延伸”，努力以审判工作现代化服务保障中国式现代化。

（作者系自治区高级人民法院副院长，自治区法学会副会长）

下改革决心 谋创新之举 全面推进信访工作法治化

马雪飞

将信访工作纳入法治化轨道，推进信访工作法治化，是习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想的重要内容，也是《信访工作条例》的规范化和具体化。全区推进信访工作法治化以来，紧紧围绕“群众的每一项诉求都有人办理，群众的每一项诉求都依法推进，实现权责明、底数清、依法办、秩序好、群众满意”的总体目标，按照“五化”“四到位”要求，在法治轨道上推动信访问题实体解决，实现事心双解、气顺人和，让群众切身感受到信访工作法治化带来的新变化、新体验。

一、牢牢把握丰富内涵，深刻认识推进信访工作法治化的重要意义

推进信访工作法治化，是以习近平同志为核心的党中央对新时代信访工作作出的重大决策部署，也是贯彻落实新时代党的群众路线的重要政治任务，对于提升社会治理法治化水平、更好维护群众合法权益，具有十分重要的意义。

（一）推进信访工作法治化，是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的必然要求。党的二十大提出了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的中心任务。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，在“推进安全体系和

能力现代化”中强调“推进信访工作法治化”。信访制度是扎根中国大地、符合中国国情的制度设计，信访工作体系是国家治理特别是基层社会治理体系的重要组成部分，在党领导的革命、建设、改革伟大实践历史过程中，围绕不同时期中心工作和重点任务，都发挥了重要作用。国家要走向现代化，必须走向法治化，必然要求社会治理体系和治理能力现代化，必然要求推动信访工作法治化，不断提升信访工作科学化、规范化、信息化、制度化水平，将制度优势转化为治理效能，为强国建设、民族复兴贡献信访工作力量。

（二）推进信访工作法治化，是贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想的必然要求。习近平法治思想是全面依法治国的指导思想。党的十八大以来，习近平总书记对做好信访工作作出一系列重要论述和重要指示批示，形成了习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想，要求坚持把信访纳入法治轨道，强化法律在化解矛盾中的权威地位，引导群众依法表达诉求，让当事人切实感到依法律按程序就能公正有效解决问题。要深刻理解推进信访工作法治化是贯彻落实习近平法治思想、全面推进依法治国的重要内容，坚持把信访工作法治化摆到更加突出、更加重要的



位置，将法治理念和依法治国要求贯彻到信访制度运行全过程，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、应对风险的能力，以信访工作法治化的实际成效助力法治中国建设。

（三）推进信访工作法治化，是贯彻落实党中央决策部署和自治区党委政府工作部署的必然要求。推进信访工作法治化，是经党中央批准、中央全面依法治国委员会确定的重点专项工作，中央领导同志多次统筹调度、提出明确要求。自治区党委十三届九次全会对标党中央决策部署，提出要“全面推进信访工作法治化”；自治区党委、政府主要领导高度重视，多次作出指示批示，自治区党委书记李邑飞同志批示“要争取全面推进信访法治化取得新的更大成绩”，自治区主席张雨浦同志批示“推进信访工作法治化是治本之策，要切实加大工作力度”。各级党委和政

府坚持把加强党的领导贯穿到信访工作法治化各方面全过程，形成了党委政府高位推动、联席会议统筹落实、信访部门领路推进、职能部门认真履职的信访工作新格局。

（四）推进信访工作法治化，是坚持和发展新时代“枫桥经验”，加快建设法治宁夏的必然要求。习近平总书记深刻指出，现在的矛盾主要是人民内部矛盾，如何去解决人民内部矛盾，还是要突出新时代“枫桥经验”。注重前端、狠抓预防，是坚持和发展新时代“枫桥经验”、实现信访问题标本兼治的有力举措，也是推进信访工作法治化、依法依规做好信访工作的重要基础。要坚持用好“塞上枫桥”基层法治工作机制，推动关口前移、重心下移，力量下沉、保障下倾，深入开展信访问题源头治理三年攻坚行动和初信初访初网专项整治，最大限度地防止和减少“初转重”“信转访”“网转访”。

二、紧紧锚定目标任务，充分肯定全区信访法治化进程的积极成效

党中央部署开展全面推进信访工作法治化以来，自治区党委和政府高度重视，坚持高起点谋划、高标准要求、高质量落实、高效率推进，创新完善信访工作理念思路、体制机制、手段方法，以“塞上枫桥”信访法治展示大美和谐“塞上江南”。一是聚焦“权责明”，全力抓好依法决策。着力构建职能明确、权责清晰、责任到人的责任体系，自治区党委和政府主要领导多次作出批示要求，分管领导每季度调度全区推进信访工作法治化情况，督促落实重点任务；自治区信联办每周召开信访工作法治化专班例会，调度五市行政三级办理、调解、不予不再受理等关键指标，推动任务落实。先后制定出台《推进信访工作法治化业务答疑指引》《关于进一步深化“访调对接”推进信访工作法治化的实施意见》等8项制度，建立信访工作法治化联络员机制、季度调度会商机制等5项机制，构建起信访法治化规范的“四梁八柱”。二是聚焦“底数清”，全力抓好过程管理。加强对信访事项的受理、分类、流转、办理、办结各环节梳理统计，做到要素齐全、一清二楚。依托“塞上枫桥”基层法治工作机制，深入开展矛盾纠纷排查化解，累计排查各类矛盾纠纷3.4万件，化解率96.2%。建立全区信访系统信访风险问题信息库，将562件高中低风险信访事项全部纳入，实行动态管控。三是聚焦“依法办”，全力抓好跟踪问效。坚持信访事项依照法律规定和程序受理、办理，按照信访工作法治化“路线图”和“指引图”，推进信访诉求依法导入法定途径和法定程序，依法办理。创新“五评五查”工作法，筛查不规范受理办理问题518个，通过“三讲三结合”方法，逐件复盘

溯源、抽丝剥茧、还原事实，以规范化办理促进法治化提升，申诉求决类信访事项转交准确率均稳定保持在99.5%以上，不规范受理办理信访件同比下降51%。四是聚焦“秩序好”，全力抓好有效监督。坚决维护良好信访秩序，深化拓展“纪检监察+信访”工作机制，与自治区纪委监委机关联合印发《信访工作责任追究办法（试行）》，明确了信访工作中违反群众纪律行为追责问责的具体情形。推进信访工作行为和群众信访行为“双向规范”“双向承诺”，对9个部门（单位）12名干部进行了约谈通报、18个部门（单位）36名干部进行了追责，配合公安机关依法处理了27名在信访活动中实施违法行为的信访人。五是聚焦“群众满意”，全力抓好积案化解。实施信访突出问题集中攻坚工程，持续强化“一重点两重复双交办”化解机制，36名自治区省级领导示范带动各级各部门推动化解重点信访事项1200余件，金凤区天山国府壹号延期交房、固原宁新国际城项目拖欠工资等一批“老大难”信访问题得到实质化解。各地各部门负责同志深入践行“四下基层”工作制度，常态化开展接访下访，深入一线接待群众7600余人次，推动化解信访问题6823件，一大批风险隐患成功化解在萌芽状态，群众反映的急难愁盼问题得到实质性解决。

三、层层补齐问题短板，推动形成信访工作高质量发展的强大合力

虽然宁夏在推进信访工作法治化中形成了一些制度机制、工作流程和经验做法，但与中央信联办、自治区党委和政府要求及群众期待相比还有不小差距，仍存在一些不规范、不适应、不平衡的问题亟待解决。有的市县和干部还存在思想认识不到位、制度机制不完善、工作进展不平

衡、信访业务不规范等问题；有的对《信访工作条例》和《意见》学习不到位、认识片面化、理解碎片化；有的机制不健全，部门之间横向沟通不畅、信息共享不足；有的应受理未受理、应办理未办理，导致矛盾激化、信访上行；有的重稳控轻化解，“花钱搞平安”，对信访中的违法犯罪行为依法处理不到位，群众“信访不信法”“信上不信下”“以访施压”现象依然存在。

改革只有进行时，没有完成时。全面推进信访工作法治化，必须坚决贯彻中央和自治区部署要求，打通“路线图”，改革“指挥棒”，持续用力，善作善成，为维护群众合法权益、促进社会和谐稳定、推动信访工作高质量发展凝聚强大力量。一是坚定不移提高思想认识，在融会贯通上下功夫。深入学习贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想，坚决扛起为民解难、为党分忧的政治责任，努力把信访制度优势转化为治理效能，推动新时代信访工作高质量发展。二是在坚定不移落实工作举措，在程序规范上下功夫。围绕打通“路线图”推进受理、办理规范化，确保群众的

每一项诉求都有人办理、都依法推进、都落实到位。加强信访业务标准化和规范化建设，重点解决处理信访事项重程序性办结，轻实体性化解等问题，确保信访事项受理办理有序运转，更好地把信访制度优势转化为治理效能。三是坚定不移推进专项行动，在控增减存上下功夫。坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入开展信访问题源头治理三年攻坚和初信初访初网专项整治，在“控增、减存、防变”的工作实践中最大限度地累积和谐因素、消除不和谐因素。紧盯涉及人数多、风险隐患大和涉法涉诉信访积案，全面吃透案情，研究制定化解方案，细化分解任务并督促落实，实现信访积案有效化解。四是坚定不移加强信息保障，在平台建设上下功夫。优化完善宁夏信访信息系统，实现数据联通、功能优化和深度应用，打通与相关政法部门的信息数据平台，实现对矛盾纠纷情况全量掌握，促进上下贯通、左右协调，以信息化保障法治化、现代化。

（作者系自治区信访局党组书记、局长，自治区党委社会工作部副部长，自治区法学会副会长）

坚持和完善“塞上枫桥”基层法治工作机制

法学观察 罗时文

党的二十大以来，宁夏政法战线深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记视察宁夏重要讲话精神，以铸牢中华民族共同体意识为主线，聚焦建设更高水平的平安宁夏、法治宁夏，坚持和发展新时代“枫桥经验”，加强和创新基层社会治理，探索建立“塞上枫桥”基层法治工作机制。自治区党委十三届九次全会着眼维护国家安全、社会稳定大局，紧盯关键领域深化改革，对进一步探索推进“塞上枫桥”基层法治工作机制建设做出重要部署。我们要认真学习贯彻，持续完善基层法治工作体系，做大做强基层法治力量，深入推动基层法治工作落实。

一、深刻理解“塞上枫桥”基层法治工作机制的丰富内涵和意义

“塞上枫桥”基层法治工作机制诞生于宁夏各地深入学习贯彻习近平总书记视察宁夏重要讲话精神，加快建设经济繁荣、民族团结、环境优美、人民富裕的美丽新宁夏过程中，是坚持和发展新时代“枫桥经验”的生动实践，具有鲜明的时代性、创新性。

契合新时代“枫桥经验”的精神实质。新时代“枫桥经验”是党的群众路线在基层社会治理中的贯彻执行，其本质和精髓是发动、依靠、组织群众化解矛盾纠纷、维护社会稳定，是具有中

国特色的专门工作与群众路线相结合的宝贵经验。“塞上枫桥”基层法治工作机制坚持和贯彻党的群众路线，在党的领导下，充分发动群众、组织群众、依靠群众解决群众自己的事情，坚持预防为主、源头化解，做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”，其理论性、实践性、创新性与新时代“枫桥经验”一脉相承，是坚持和发展新时代“枫桥经验”的宁夏篇。

契合“隆礼重法”的中华优秀传统文化。中华优秀传统文化讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同，蕴含丰富法治思想和深邃政治智慧。“塞上枫桥”基层法治工作机制坚持以铸牢中华民族共同体意识为主线，将隆礼重法等中华优秀传统文化系统融入铸牢中华民族共同体意识法治化全过程，把社会主义核心价值观融入法治建设，引导各族群众崇德向善、守望相助，努力推动形成良好的社会法治风尚和法治秩序，是中华传统法律文化在现代基层治理的智慧继承和实践应用。

契合“奉法者强”的文明社会治理逻辑。法治是我们党治国理政的基本方略，随着全面依法治国深入推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设不断加速，法治在矛盾纠纷预防化解中的地位和作用越来越凸显。“塞上枫桥”基层法

治工作机制坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，依靠法治解决各种社会矛盾和问题，注重营造良好法治氛围，维护法治秩序，使法治保障作用在基层社会治理中得以彰显。

契合“美丽新宁夏”的基层治理现实需求。健全完善防范化解安全稳定风险机制，推动构建共建共治共享社会治理共同体，着力守护“宁夏安”，是全面推进黄河流域生态保护和高质量发展先行区、铸牢中华民族共同体意识示范区建设的基础支撑。“塞上枫桥”基层法治工作机制立足宁夏实际，紧盯基层社会治理现实问题，着力推动强基层、强法治、强服务、强防范，大力推进工作重心下移、资源下放、力量下沉，真正把矛盾风险化解在基层、消除在萌芽状态。

二、准确把握“塞上枫桥”基层法治工作机制的实践要求

“塞上枫桥”基层法治工作机制立足基层、运用法治、针对问题，持续深化基层法治工作机制建设，必须遵循和把握其实践要求。

坚持党的领导。习近平总书记指出，党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。新时代“枫桥经验”最根本的一点，就是充分发挥党的政治优势，依靠基层党组织和广大群众，就地解决矛盾纠纷。“塞上枫桥”基层法治工作机制强调坚持党的领导，充分发挥党组织总揽全局、协调各方的作用和在基层社会治理中的“头雁”效应，完善推广固原“1+1+3”工作机制，建立乡镇（街道）党（工）委领导下、政法委员牵头统筹的工作体系，有效整合资源力量，系统构建问题联治、风险联控、平安联创的治理格局，把党的政治优势充分转化为化解矛盾、解决问题的强大

效能。

坚持群众路线。习近平总书记强调，群众路线是我们党的生命线和根本工作路线，是我们党永葆青春活力和战斗力的重要传家宝。“枫桥经验”一路走来，为了群众、依靠群众是其永恒的生命线，也是其创新发展的基本点。“塞上枫桥”基层法治工作机制坚持把最大限度赢得民心、汇集民力、尊重民意作为基层治理中的重要方式，把巩固和发展人民防线作为防范风险关键一招，广泛动员工青妇等群团组织及退役军人、民兵、平安志愿者等群防群治力量，建强“三官一师一员”队伍，探索完善未成年人保护作体系，推动基层治安保卫委员会规范化建设，努力让人民群众成为基层社会治理的最广参与者、最大受益者。

坚持问题导向。习近平总书记指出，坚持和发展好新时代“枫桥经验”，要把准群众诉求，及时解决基层群众的困难和矛盾。“塞上枫桥”基层法治工作机制坚持把群众“急难愁盼”的事作为发力点，推动以派出所主防警务协作为主线，与人民调解司法行政条线和治安保卫综合治理防线拧成“一股绳”，强化县（区）枢纽统筹、乡镇（街道）协调化解、村（社区）防范发现能力，真正推动“矛盾不上交、就地解决”。坚持致力于为社会矛盾纠纷化解提供最好路径，推动众人人事众人商、平安共建联创，矛盾风险防范在先、化解在早，努力将非诉纠纷解决机制挺在前面，全力营造邻里和谐、关系融洽、安居乐业的社会氛围。

坚持法治思维。习近平总书记强调，要善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切实利益的矛盾和问题。新时代“枫桥经验”的一个重要特色，就是运用法治思维和法治方式破解治理难

题,深入推进基层依法治理。“塞上枫桥”基层法治工作机制坚持把群众路线和法治方式相结合,统筹基层法治力量,依托城市社区(小区)大力推进法治家园建设,弘扬中华优秀传统文化,营造法治社区氛围。实施公民法治素养提升行动,系统培塑各族群众日用而不觉的法治思维方式和行为习惯,营造守法光荣、违法可耻的社会秩序,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环境。

坚持守正创新。习近平总书记指出,中国式现代化的探索就是一个在继承中发展、在守正中创新的历史过程。“枫桥经验”从提出、发展到全面创新发展为新时代“枫桥经验”,60年来历久弥新,根本在于持续守正创新。“塞上枫桥”基层法治工作机制坚持立足于宁夏是民族地区、发展不足这个最大实际,不断深化对社会运行规律和基层治理规律的认识,始终根据社会发展变化、差异化治理需求和解决具体矛盾需要,与时俱进、创新发展,系统构建横向到边、纵向到底的信访维稳工作体系,优化布局未成年人法治化保护、老年人法治化服务、新就业群起法治化引领,充分调动一切积极因素,把基层法治服务做深做细做到位。

三、深化落实“塞上枫桥”基层法治工作机制的重点任务

深入贯彻党的二十届三中全会和二十届三中全会精神,贯彻落实自治区党委十三届八次、九次全会精神,坚持和发展新时代“枫桥经验”,坚持和完善“塞上枫桥”基层法治工作机制,必须紧紧扭住重点工作,精耕细作推进落实。

深化优化机制运行。“塞上枫桥”基层法治工作机制是法治建设的基础性工作、系统性工程,必须久久为功、持续用力。要持续推进基层

法治工作机制规范化建设、机制化运行,推动构建“防、查、改、教、强、技、制、督、调、究”主动预防基层法治模式。要常态化加强矛盾纠纷和信访事项排查化解,做到村(社区)掌握“日清日结”、化解“日清周结”、乡镇(街道)化解“周清季结”。要全面打造区、市、县、乡和基层治保委员会五级综治指挥体系,加快完善基层社会治理综合指挥调度平台。要推进与基层宗教治理机制、反恐维稳机制等有效衔接融合,实现基层法治力量“攥五指成一拳”,提升基层法治工作“集约式”实战化效果。

强化基层治保组织。村(社区)治安保卫委员会作为完善社会治安整体防控的基层基础,承载着夯实基层治理根基、构建安全稳定屏障的重要职责使命。要依据《宪法》111条规定,强化村(社区)、企事业单位治安保卫委员会建设,改革职能任务,完善运行机制,做实力量保障。要充分发挥乡镇(街道)政法委员和综治中心牵头抓总、统筹协调、督办落实职能作用,推动辖区范围内各村组、社区、企事业单位治安保卫力量协同联动,提升治安保卫整体工作质效。要建立健全镇(街)域治安保卫组织与国防动员体系、退役军人(民兵)志愿服务队,以及群团组织倡议的巾帼志愿服务队等志愿服务组织协同协调机制,加强联勤警务训练,助力群防群控群治。

完善“塞上枫桥”调解体系。调解是有效化解矛盾纠纷不可或缺的重要手段和方法。要坚持将调解优先理念作为预防法治化、受理法治化、办理法治化的前置程序,发挥基层法治工作机制调解平台作用,构建以人民调解为基础,行政调解、司法调解、行业性专业性调解协调联动的矛盾纠纷调解化解体系。要规范建设乡镇(街道)、

村（社区）人民调解委员会，加强专职人民调解员队伍建设，支持个人和品牌调解工作室发展。要发挥律师、公证、法律援助、司法鉴定、法学会及工会法律服务站点等作用，引导服务群众依法解决矛盾纠纷。要坚持“事心双调”调解理念，既调处化解矛盾事项，又调理疏导纠纷心结，以“事心双调”实现“事心双解”，真正实现“案结事了心顺”。

加强特殊人群服务管理。特殊人群服务管理是社会治安综合治理的重要内容，随着社会矛盾不断发展变化，特殊人群服务管理工作重要性日益凸显。要发挥“塞上枫桥”基层法治工作机制作用，对辖区刑满释放人员、社区矫正对象、吸毒人员、涉法涉稳涉访当事人以及特殊青少年等群体，建立健全政府、社会、家庭“三位一体”关爱帮扶体系，落实人文关怀、法律援助、困难救助、就业指导、关注回访等帮扶解困措施，着力从根本上解决矛盾、化解风险。要完善心理服务、疏导和危机干预机制，依托县、乡镇（街道）、村（社区）医疗卫生机构，加强社会心理服务体系建设，在“塞上枫桥”基层法治工作中同步开展心理服务，培育良好社会心态。

推进法治家园建设。法治家园建设是推进各民族共有精神家园建设的重要载体，是“把服务老百姓的各项工作做深做细做到位”具体举措。要着力推动“塞上枫桥”基层法治工作机制从社区向小区延伸拓展、下沉，在小区打造“法治家园”，在家门口建好群众看得见、摸得着、用得上的法治服务阵地。要大力弘扬社会主义法治精神，持续推进民主法治示范村（社区）建设，将隆德重法等中华优秀传统文化融入村规民约培育、良好家风塑育，构筑各民族共有法治文化家园。要教育引导群众通过理性合法途径表达利

益诉求、维护合法权益，不断深化“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的浓厚法治氛围。

巩固拓展人民防线。人民群众始终是我们最可信赖、最可依靠的力量。要依托“塞上枫桥”基层法治工作机制，广泛联系、动员工青妇等群团组织以及退役军人、民兵、平安志愿者等，重塑人民防线编成体系，做强做大人民防线力量。要积极推进网络空间“塞上防线”建设，广泛动员通信运营商和抖音、快手等网络平台企业、网络大V参与“塞上防线”，强化技术支撑，夯实网络空间人民防线重点力量。要突出村（社区）发现能力、乡镇（街道）化解能力培训塑造，依托“塞上枫桥”法治讲堂等平台，系统加强素质能力训练，准确识别、及时消除影响国家和社会稳定的风险隐患，坚决筑牢维护安全稳定的法治根基。

夯实数字底座支撑。数字赋能基层治理，是破解治理难题、提升治理水平的迫切要求和重要路径。要持续加强宁夏政法专用信息网建设，加快构建宁夏政法一体化“云”体系，稳步提升自治、法治、德治的智能化基础网络技术水平。要精细开展以“一标三实”为重点的基础信息摸底和采集，实现“人、地、事、物、情、组织”协同全量掌握，推动风险监测预警全领域、全时段、全要素覆盖。要优化完善宁夏矛盾纠纷多元化解系统功能，拓展复议、调解、法律援助等线上受理渠道，做好与全国矛盾纠纷化解信息系统对接。要探索推进分级分类建立政法数据目录，统一矛盾纠纷化解数据标准，明确共享方式、实施程序、数据保护等内容，推动数据联通共享。

（作者系宁夏自治区党委政法委员会副书记，自治区法学会副会长）

以高质效履职奋力开创全区 刑事执行检察现代化新局面

陈 录

党的二十届三中全会提出，“强化当事人、检察机关和社会种种对执行活动的全程监督”。刑事执行检察是检察机关法律监督体系中重要的一环，是检察机关的传统职能，肩负着保障被监管人的合法权益、维护监管秩序安全稳定、促进监管场所严格执法、保障刑事诉讼活动顺利进行、保证国家法律在刑罚执行和监管活动中正确实施的重要职责使命。党中央印发《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，对完善刑事执行和监管执法监督提出了具体要

求，为刑事执行检察工作发展提供了方向指引。本文在厘清刑事执行基本功能的前提下，从实践运行的角度深刻分析、认真审视当前我区刑事执行检察工作的现状和存在的突出问题，提出推进我区刑事执行检察现代化切实可行的实现路径。

一、我区刑事执行检察工作的现状和特点

（一）监督机构从区市监所部门发展到三级专门部门

检察机关恢复重建后，对应最高检的机构设置，我区检察机关设置了监所检察部门，承担对



监狱、看守所及劳教场所刑罚执行活动的法律监督，因当时的基层院没有相应的职能，也未设置对应机构和人员。2015年，对应最高检的更名，我区将“监所检察”更名为“刑事执行检察”，全区基层院也正式开始履行社区矫正、财产刑执行等监督职能，与其它机构合并运行、人员兼职履行相应职能。2018年，随着国家监察体制改革的推进，检察机关的反贪、反渎职能转隶，《刑事诉讼法》再次修改后，赋予了检察机关14个罪名的侦查权。最高检明确由刑事执行检察部门合并履行检察侦查职能，我区区、市两级刑事执行检察部门和人员同时履行两项职能。2024年4月，随着全区内设机构改革的优化调整，区、市两级院专设检察侦查部门，刑事执行检察部门不再履行侦查职能。

梳理上述历史不难发现，我区刑事执行检察呈现出职能不断拓展、机构不断完善、力量不断增强的特点。当前我区三级刑事执行检察部门实现了职能清晰、机构独立、人员壮大，这是实现我区刑事执行检察现代化的根本基础和有利条件。可以说，我区刑事执行检察工作已处于历史最好发展时期。

（二）监督模式从派驻检察发展到“派驻+巡回”

检察机关恢复重建后，全国检察机关全面向劳动监管场所实行派驻检察，我区派驻检察制度也形成于这一历史时期。长期以来，我区派驻检察成为对刑罚执行和监管活动监督的基本途径和方式，实现了监督的即时性、便利性，在强化对监狱刑罚执行和监管改造活动的监督、促进监狱依法严格文明规范执法、强化罪犯合法权益保障等方面发挥了重要作用。但因派驻检察监督面面俱到，缺乏监督重点，加之派驻检察人员“因熟

生懒”“因熟生腐”等积弊，影响了监督质效。为了克服派驻检察的弊端，2018年5月，最高检在宁夏等12个省区部署开展巡回检察试点工作，拉开了对监管场所进行巡回检察改革的序幕。同年10月《人民检察院组织法》明确把巡回检察作为对监管场所进行监督的方式之一，巡回检察制度获得立法确认。2018年至2024年间，全区检察机关认真落实最高检的改革部署，在不断深化监狱巡回检察的基础上，全面推开了对看守所和社区矫正机构的巡回检察。经过七年的探索实践，全区检察机关已形成对监狱、看守所、社区矫正机构三类刑罚执行及羁押场所的常态化巡回检察工作模式。

（三）监督领域从“大墙内”发展到“大墙外”

检察机关恢复重建后，我区监所检察业务得到了飞速发展，但基本上局限在“大墙内”。随着2012年修改后的《刑事诉讼法》的实施及同年12月劳动教养制度的废止，监所检察部门承担的监督职能发生了很大变化，指定居所监视居住执行、社区矫正执行、强制医疗执行、财产刑执行等新监督职能赋予刑事执行检察部门，职能由“大墙内”进一步向“大墙外”拓展。目前，“大墙内”依托监狱和看守所检察职能，“大墙外”依托社区矫正和财产刑执行监督职能，全区刑事执行检察监督领域已完全从“大墙内”发展到了“大墙外”。

（四）监督对象从监管机关发展到全部刑事执行机关

党的二十大报告指出，“中国式现代化有基于自己国情的中国特色。”我国刑事执行领域典型的“中国特色”是刑事执行主体呈现多元化格

局,公安机关、人民法院、司法行政机关、强制医疗机构分别承担着不同的刑事执行职能,检察机关则是刑事执行的法律监督机关。随着监督领域的拓展,我区刑事执行检察的监督对象也得到相应拓展。在监督对象方面,除了传统的监狱和看守所外,对负责社区矫正执行的司法行政部门、负责指定居所监视居住和剥夺政治权利执行的公安机关、负责财产刑执行的人民法院、负责强制医疗执行的强制医疗场所、负责病情诊断和妊娠鉴定的医疗机构等,已全部成为刑事执行检察的监督对象。相较于其他检察业务,我区刑事执行检察监督对象涵盖公、监、法、司、医等全部司法及相关机关,已成为检察机关法律监督对象最为广泛的检察业务。

二、当前我区刑事执行检察工作面临的问题与挑战

习近平总书记指出,“每个时代总有属于它自己的问题,只要科学地认识、准确地把握、正确地解决这些问题,就能够把我们的社会不断推向前进。”在肯定我区刑事执行检察工作发展成绩的同时,更要客观分析、理性对待当前工作中存在的问题。

(一) 监督理念滞后。对刑事执行检察工作的重要意义认识不足,不能及时适应刑事执行检察新阶段新形势。如有的刑事执行检察人员仍然满足于监管场所不跑人、不出事;有的分不清刑事执行监督和刑事执行活动的界限,工作越位;有的片面强调协调配合,重配合轻监督。刑事执行检察工作点多线长面广,具有条块分割、相互独立、专业性强的特点,需要掌握庞杂的法律法规知识以及不同的监督方法,但有的刑事执行检察人员不敢监督、不愿监督、不善监督;还有的对刑罚执行的理解过于片面,重主刑执行监督而

忽视附加刑执行监督。

(二) 亮点工作不突出。虽然我区已基本形成了分级分类的刑事执行检察监督工作格局,但仍然存在职能未充分发挥的问题。如剥夺政治权利、禁止令、指定居所监视居住、强制医疗等均是重要的刑罚执行或刑事执行措施,但上述执行活动的检察监督还不够深入。刑事执行检察部门的创新意识和创新能力存在不足,经验做法、典型案例等亮点工作比较欠缺。

(三) 信息化、智能化程度不高。与监狱、看守所、法院及社区矫正机构的信息共享及信息化建设协同性不够,不同单位的数据格式标准有差异,影响和制约信息共享、软件共用,存在一定程度的“信息孤岛”。与监狱、看守所虽然实现了信息联网、监控联网,但计分考核、罪犯奖惩等数据还未能实现全面获取,与社区矫正机构虽然共享了社区矫正信息管理平台,但社矫对象出行轨迹等部分信息尚未实现共享,与法院财产刑执行信息仍然存在数据壁垒,刑事执行检察部门无法及时掌握各刑事执行单位数据信息,导致监督滞后。监督工作的技术含量不高,如巡回检察仍主要依靠发放调查问卷、谈话、查阅案卷等传统方式,离全覆盖、智能化的要求还有一定距离。

(四) 监督刚性不足。刑事执行检察监督中发现违法情形后,监督方式只有提出书面纠正意见或检察建议两种方式,与刑事、民事、行政检察监督中的抗诉、再审检察建议等方式相比,监督方式更少。上述两种监督方式刚性不足,如果被监督单位不够配合,法律也未明确规定无正当理由拒不采纳的后果和措施,实践中只能通过反复的沟通协调来促使对监督意见的接受和采纳,在调研中各地区对这一问题均有所反映。因缺乏

刚性监督手段去督促监管场所深挖根源、建章立制、堵塞漏洞,易出现“纸面整改”情况。

三、我区刑事执行检察现代化的推进路径

经全面厘清我区刑事执行检察工作现状、特点及存在的问题,我区刑事执行检察现代化的实现要坚持目标导向、问题导向,不断适应新形势、新要求,在更新理念、完善体系、健全制度、提升能力等方面多管齐下。

(一) 推进刑事执行检察监督理念现代化

1. 推进刑事执行检察理念变革。一是坚持党的绝对领导。党的领导是做好刑事执行检察工作必须遵循的最高原则,要把讲政治与讲法治有机结合起来,以政治视角、政治思维、政治效果来审视刑事执行检察工作,坚决把党的绝对领导落实到刑事执行检察工作的各方面各环节。二是坚持“以人民为中心”。刑事执行事关司法的公正和权威,事关社会大局和谐稳定,事关党的执政根基和政治安全。要以满足人民对刑罚公正执行的更高要求为目标,维护刑罚统一正确实施,走好刑事司法“最后一公里”。三是坚持双赢多赢共赢。刑事执行活动与刑事执行检察虽然在分工、职责上各不相同,但目标任务高度一致,都是为了保障刑罚执行公平公正、践行党的方针政策、维护人民群众的利益。要注重加强与刑事执行机关的沟通协作,共同研究解决工作中存在的困难问题,统筹平衡好互相配合、互相制约的工作原则。做到敢于监督、善于监督,既不越位、也不缺位。

(二) 推进刑事执行检察监督体系现代化

2. 完善三级四类工作体系。进一步完善自治区院、市级院、刑事执行派出院、基层院的刑事执行检察职能体系,构建自治区院以统筹指导和交叉巡回检察为主、市级院以监狱、看守所检察

和指导为主、刑事执行派出院以监狱、看守所、强制医疗所监督为主的三级四类、基层院以社区矫正和财产刑执行监督为主、各有侧重的刑事执行检察工作格局。

3. 充分发挥“驻”的便利。一是积极争取编制。推动、支持派驻检察室尚没有正式编制的银川市上前城地区、石嘴山市红果子地区检察院积极向本级编制管理机构汇报,争取派驻检察室正式编制。二是加强人员配置。推动全区派驻监狱、看守所检察室人员全部符合并长期坚持“派驻检察室应当配备不少于二名检察人员,其中一人为检察官,一人为检察官助理”的要求,优化派驻检察人员年龄结构。三是开展轮岗交流。对派驻人员定期轮换、动态调整,推动全区5个市全部制定科学合理并严格执行轮岗交流计划。四是强化日常履职。严格落实“派驻检察人员每月在检察室工作时间原则上不少于十二个工作日,并保证每个工作日都要有检察人员在岗”的规定,推动派驻检察室开展日检察、周分析、月总结,将每日的检察情况记录工作日志或台账。

4. 充分发挥“巡”的优势。一是统筹四种方式。发挥好交叉、常规、专门、机动四种巡回检察方式的不同功能作用。对符合法定情形的,及时开展专门和机动巡回检察。二是推进案件化办理。牢固树立巡回检察是办案的理念,推进巡回检察案件化和规范化,巡回检察必须在检察业务系统中录入案件、规范办理、形成卷宗、全程留痕。将巡回检察案件全面纳入案件质量评查范围。

5. 推进假释、暂予监外执行制度依法规范适用。积极构建假释、暂予监外执行制度适用数字检察监督模型,充分运用大数据等手段强化线索

摸排和调查,部署开展“老病残”犯减假暂专项监督活动,采取“巡回切入、派驻跟进”,发现监狱对符合假释条件的罪犯未提请、对符合暂予监外执行条件的罪犯未启动的,依法提出监督意见。探索对“再犯罪的危险”进行指标量化评估,增强判断的客观性、科学性。加大假释、暂予监外执行案件公开听证力度,多方听取意见,主动接受监督。

(三) 推进刑事执行检察监督机制现代化

6. 构建派驻和巡回相互融合、协同推进机制。一是巡回检察前,派驻检察为巡回检察提供支撑作用。在日常监督中,派驻检察做好日检察、周分析、月总结,注重发现苗头性、倾向性问题并登记台账,做好基础工作,确保巡回检察中发现问题有基础证据可查。二是巡回检察中,派驻检察与巡回检察加强配合协作。一方面派驻检察要做好巡回检察的保障、联络工作,协调监管场所配合和支持,确保在监管场所的临时办公场所、办公办案设备等方面保障到位。另一方面加强同步检查。同步对派驻检察履职情况进行全面深入检查,督促派驻检察室切实发挥基础作用,重点加强派驻检察日常履职情况的检查,坚决杜绝“派而不驻”“挂名派驻”等问题。三是巡回检察后,派驻检察与巡回检察协同做好“后半篇文章”。巡回检察组向监管场所反馈巡回检察意见以后,同时将问题抄送派驻检察,由派驻检察履行属地监督责任,根据反馈意见依法制发纠正违法通知书或检察建议书。同时,巡回检察反馈意见三个月以后,巡回检察组可以对监管场所的整改情况组织开展“回头看”,确保反馈的问题全部得到整改。

7. 探索刑事执行检察民主监督机制。加大减假暂案件公开听证力度,办理在事实认定、法律

适用等方面存在较大争议或者有重大社会影响的案件时,可以组织听证,邀请相关单位或领域的代表参与,让公平正义可见可感。探索引入律师参与减假暂案件,担任检察听证的听证员或者为当事人提供法律帮助,在减刑提请、减刑幅度、假释适用等方面提出意见。在巡回检察中,主动邀请人大代表、政协委员、人民监督员、派驻纪检组、检务督察部对巡回检察开展监督,促进巡回检察依法规范开展,主动接受各界监督。积极邀请司法行政、财会审计、消防安监、卫生防疫、法医鉴定等具有专门知识的人员参加,增强巡回检察工作专业性、透明度,提高巡回检察工作质效。

8. 完善社会治理工作机制。充分发挥刑事执行检察职能在助推社会治理、促进基层治理中的作用,逐步提升社会治理检察建议适用比例。坚持从个案办理到类案监督再到社会治理,注重透过案件背后的发案原因,从制度机制上找漏洞,从可能改、能见效的角度入手,向有关部门发出检察建议,推动源头治理。建议发出后持续跟进监督,推动从“办理”向“办复”转变,不断提升检察建议质量和效果。

9. 建立刑事执行检察与检察侦查的衔接配合机制。在派驻检察、巡回检察和日常监督中,注重发现司法工作人员职务犯罪案件线索,及时移送检察侦查部门,为侦查工作提供支撑。邀请侦查部门派员参加巡回检察工作,加强发现线索的专业性、指导性。根据侦查工作需要,积极配合、帮助协调讯问询问、罪犯调监、证据调取等事项,形成打击刑事执行领域职务犯罪工作合力。

(四) 推进刑事执行检察监督能力现代化

10. 推进数字检察工作。落实“业务主导、

数据整合、技术支撑、重在应用”的要求，以推动刑事执行检察监督模型实际应用为抓手，促进发现问题、精准监督、提升质效、强化治理。统筹推进各院模型研发，选取具有典型性、推广价值强的监督模型在全区推广应用。持续推进全区派驻检察室监控联网、信息联网及检察专线网建设，确保应联尽联，充分借助信息化手段开展监督，实现监控视频的查看、回放、下载、存储等功能。积极从监狱、看守所、法院、社区矫正机构获取监管、计分考核、奖励惩戒、执行、社区矫正对象出行轨迹等信息，打破网络壁垒、数据孤岛，有效破解监督信息匮乏等问题。积极应用最高检巡回检察软件，利用技术手段进行数据分析、比对、碰撞，打造巡回检察“尖刀利器”。

11.提升监督能力。加强业务培训，通过专

题培训和同堂培训，重点针对巡回检察、派驻检察方面存在的薄弱环节开展针对性培训，着力提升监督能力。与法院、司法行政机关协调轮流举办同堂培训，收集司法实践中具体应用法律的需求，共同开展重点问题课题研究，促进共聚一堂、共听一课、共议一题，进一步凝聚共识，解决司法实践难题，形成工作合力。建好用好巡回检察人才库并适时更新调整，培养应用型、复合型人才。认真听取被监督单位的意见建议，加强沟通协调，注重方式方法，争取理解支持，对被监督单位无正当理由不接受、不采纳监督意见的，及时向本级政法委及上级检察院报告情况。

（作者系自治区人民检察院副检察长，自治区法学会副会长）

在法治轨道上铲除滋生腐败的土壤和条件

李保平

铲除腐败滋生的土壤是近年来反腐倡廉建设的一个高频词，屡屡出现在党的文件中。在党的二十大报告中，指出只要存在腐败问题产生的土壤和条件，反腐败斗争就一刻不能停，必须永远吹冲锋号。坚持不敢腐、不能腐、不想腐一体推进，同时发力、同向发力、综合发力。在刚刚闭幕的二十届三中全会通过的“中共中央关于进一步全面深化改革，推进中国式现代化的决定”（以下简称“决定”）中，提出要完善一体推进不敢腐、不能腐、不想腐工作机制，着力铲除腐败滋生的土壤和条件。对腐败滋生土壤和条件的高度关注，反映了以习近平同志为核心的党中央，坚持以零容忍态度反腐的坚强决心。

一、滋生腐败的土壤和条件客观存在

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，坚持全面从严治党，反腐败斗争取得决定性胜利，但同时，我们也清醒看到，滋生腐败的土壤和条件依然存在，主要表现为：一是在反腐败高压态势下，腐败案件的多发高发。2024年上半年，全国纪检监察机关共接收信访举报175.4万件次，其中检举控告类信访举报47.7万件次。处置问题线索97.1万件。立案40.5万件，其中立案省部级干部41人、厅局级干部2127人、县处级干部1.7万人、乡科级干部5.6万人；立案现任或原任村党支部书记、村委会主任4.7万人。处分33.2万人，其中党纪处分26.6万人、

政务处分9.3万人；处分省部级干部25人，厅局级干部1806人，县处级干部1.3万人，乡科级干部4.3万人，一般干部4.6万人，农村、企业等其他人员22.9万人。2024年上半年，全国纪检监察机关运用“四种形态”批评教育和处理87.9万人次。坚持受贿行贿一起查，立案行贿人员1.2万人，移送检察机关1941人。这些数字说明，腐败的增量在增加，反腐败斗争任重道远。二是青年干部腐败现象较为突出，其中尤以80后、90后干部最为明显。在2024年宁夏纪委在年初召开全会中，时任自治区党委书记梁言顺在讲话中通报了青年干部违纪违法情况和数量，听后让人感到十分吃惊。在我们的观念里，一般认为腐败是一个跟人的生活经历密切联系在一起的，在经济短缺年代出生的人，往往经受不住各种诱惑，容易走向腐败，在富足条件下成长起来的年轻人，在掌握权力后，很快就出现腐败行为，并且毫无底线，不择手段，着实令人深思。老百姓喜欢用割韭菜来形容反腐，虽然不一定准确，但也形象反映出腐败滋生的土壤和条件的客观存在。三是清正廉洁的社会文化氛围还没有形成。廉洁文化是政治清明、官员清廉的产物，当腐败现象仍然是社会较为突出的问题时，廉洁文化的形成会受到较大的阻力和影响。党的十八大以来，法治国家建设取得巨大成就，但社会生活中仍然存在权力思维、关系思维和金钱思维，说

明廉洁文化产生的社会根基还不牢固，清亲政商关系还没有建立起来。

二、腐败滋生的土壤和条件是什么？

腐败滋生的土壤和条件是什么，是铲除腐败滋生的土壤和条件的认识前提。如果我们不知道滋生腐败的土壤和条件是什么，铲除滋生腐败的土壤和条件可能就是一句空话。目前，无论是学术界还是实务界，在谈到腐败滋生的土壤和条件时，基本上侧重从两个视角来论述的：一个视角是历史文化传统视角。我国长期以来是一个人治国家，封建社会存续时间较长，封建思想诸如官本位等影响广泛；另外一个视角是现实视角，从现实中人们的思想认识水平、法治素养和社会风气等方面来说明腐败滋生的土壤和条件。上述分析有一定道理的，历史文化传统和公民素质是滋生腐败的土壤和条件重要影响因素。但上述两种视角的分析也不够全面，存在以偏概全问题：第一种视角是把腐败滋生的土壤和条件归责于古人和历史文化传统，让古人为今天的腐败承担责任，撇清现实责任，这是没有任何道理的，也好像缺乏说服力；第二种视角是把腐败滋生的土壤和条件归责于社会环境，这种认识容易产生让人民群众为腐败承担责任的假象，不是领导干部有问题，而是群众中间有“坏人”，腐败是干部被围猎的结果，容易导致“干部有病，群众吃药”。实际上对滋生腐败问题的土壤和条件的探讨，离不开现实生活，离不开对权力运行过程和规律的把握，只有从现实中权力运行的轨迹去分析，才能找到问题的答案。我们认为滋生腐败的土壤和条件主要有以下几个方面：一是不受制约的权力。不受制约的权力必然导致腐败，这是一条亘古不变的定律。也许有人会说，我们现在权力都有制约，而且约束很大，已经影响了干部干

事创业的积极性。但从微观的权力运行看，权力受到约束不是增加了，而是减少了。近年来，县委书记和资源富集单位一把手成为一个高危职务，其背后就与权力不受制约或约束不够有关。二是对权力监督的弱化。一方面，党的十八大以来，我们加强了对权力的监督，完善权力监督制约机制，以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调，让权力在阳光下运行。但与此同时，我们也发现，在现实层面，人大监督、民主监督、司法监督、舆论监督等不同程度出现弱化现象，导致各级纪检监察部门成为监督的主要力量，不但增加了纪委的工作压力和反腐成本，也影响了监督的质效。三是权力运行过程中存在程序空转现象。人们常说，程序正义是看得见的正义。程序设计是对权力进行约束的有效手段，也是治理腐败的重要抓手。党的十八大以来，我们在权力监督约束方面做了大量工作，取得了举世瞩目的成绩。但同时我们也看到，权力在运行过程中也存在一些问题，突出表现在程序空转上。一些部门和单位流行“走程序”，以形式合规掩盖实体违法，各种听证会、专家评审会等流于形式，使得程序保障实体正义的功能不能发挥出来。四是廉



洁文化建设对滋生腐败的土壤和条件的消解作用不明显。受制于现实中腐败现象的存在，风清气正的廉洁文化还没有完全建立起来。信权不信法、信钱不信法、信访不信法、信人不信法等现象时有发生，使得廉洁文化建设效果受限，作用发挥不够显著。

三、在法治轨道上推动铲除滋生腐败的土壤和条件

党的二十届三中全会“决定”指出，要健全政治监督具体化、精准化、常态化机制。完善国家监督体系。健全加强对“一把手”和领导班子监督配套制度。完善权力配置和运行制约机制。为我们进一步做好铲除滋生腐败的土壤和条件指明的方向，提供了遵循。一是全面贯彻落实全过程人民民主，以权利制约权力，进一步完善权力配置和运行制约机制。人们常说，阳光是最好的防腐剂，而民主就是最好的“阳光”。我们要按照二十届三中全会“决定”要求，健全全过程人民民主制度体系，切实落实全过程人民民主要求，发挥全过程人民民主的优越性，充分调动人民群众通过民主程序参与国家政治生活、社会生活积极性，是铲除滋生腐败土壤的重要举措。二

是在发挥党内监督主渠道作用的同时，把党内监督和其他监督有机结合起来，在党内监督和其他监督之间维持一种有效的平衡关系。党内监督为主，并不意味着要弱化其他监督形式。按照党的二十大和二十届三中全会要求，实现党内监督与其他监督贯通协调，有效改变监督主体单一的状况，要充分发挥人大监督、民主监督、舆论监督在铲除滋生腐败土壤中的作用。三是进一步强化法治政府建设。法治政府建设，是法治国家建设的牛鼻子工程。当前，我区法治政府建设的各项规范已经基本制定出来，下一步要在具体落实上下功夫，在加强党内监督的同时，要强化人大监督、民主监督、舆论监督和同级监督，发挥班子分工的权力制约功能。科学选拔人民监督员、陪审员、听证会参会人员，切实发挥听证会、人民陪审员、人民监督员等制度机制的作用，有效避免程序空转，导致一言堂，个人说了算，用程序合法掩盖实体违法，给权力寻租和腐败分子以可乘之机。

（作者系宁夏社科院社会学法学研究所所长，研究员，自治区法学会副会长）



律师助力公共法律服务体系建设 守正创新的路径思考

——以宁夏回族自治区为例

刘建国

近年来，宁夏坚持以人民为中心的发展思想，不断创新公共法律服务体系建设，积累了区域治理经验，并取得积极成效。整体来看，宁夏创新设立了“司法行政领导—律师协组织—村居为点—律师为钉”的公共服务体系，实现公共法律服务体系化、多层次化、普惠化以及标准化，紧密联结百姓与律师；推动了 12348 公共法律服务热线与 12345 政务服务便民热线互联互通，及时为百姓提供便捷法律服务；组织了 100 家律师事务所与 107 个边远乡村党支部结对共建，指导 156 家律师事务所与 214 家商（协）会开展长期法律服务合作，有效实现法律服务公共化、长期化、制度化，确保公共法律服务的可持续性与高质量供给。在这一进程中，律师队伍作为推进全面依法治国、实现中国式现代化建设的重要力量，在传播法律知识、回应群众法律需求、联结百姓和法律制度以及化解社会矛盾等方面发挥着至关重要的作用。

中共第二十届中央委员会第三次全体会议中提出，要在进一步全面深化改革、推进中国式现代化的过程中，不断完善推进法治社会建设机制，健全覆盖城乡的公共法律服务体系。这既是

对此前我国公共法律服务体系建设成果的肯定，也是对未来我国公共法律服务体系建设的新要求和新期待。值此新机，我将立足律师行业、以律师视角，结合习近平法治思想、党的二十届三中全会精神以及贺荣部长在律师工作座谈会中对广大律师提出“五点希望”，就律师行业如何助力宁夏公共法律服务体系守正创新分享几点观察。

一、党的二十届三中全会精神对律师参与法律公共服务体系建设的总体要求

2024 年 7 月中共二十届三中全会审议通过了《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（简称《决定》）。《决定》提出要健全覆盖城乡的公共法律服务体系，深化律师制度、公证体制、仲裁制度、调解制度、司法鉴定管理体制改革。这充分体现了以习近平同志为核心的党中央对公共法律服务体系建设的高度重视。

我国公共法律服务体系经历了从初级到高级、从不完善到日臻完善的过程。早在 2014 年，司法部就颁布了《关于推进公共法律服务体系建设的意见》，初步强调公共法律服务体系建设的目标以及基本脉络，为后续公共法律服务体系建

设提供基本方向。2019年7月,中共中央办公厅、国务院印发的《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》明确提出了建设现代公共法律服务体系的指导思想、基本原则、主要目标、重要举措和保障措施,使我国公共法律服务制度体系建设趋于体系化、规范化与结构化。紧接着,司法部通过印发《全国公共法律服务体系建设规划(2021—2025年)》、提请国务院建立公共法律服务体系建设部际联席会议制度等一系列举措,大力推动我国公共法律服务体系建设,在全国范围内拉开公共法律服务体系序幕。与此呼应,宁夏将公共法律服务体系建设作为提升社会治理能力、优化营商环境、全面促进社会和谐、缩小城乡公共服务差距的重要抓手之一,制定并实施了《宁夏回族自治区司法厅关于完善律师参与公益法律服务的意见》等一系列规范性文件。

《决定》作为指导全面深化改革的重要纲领性文件之一,明确公共法律服务体系建设作为完善中国特色社会主义法治体系组成部分的重要地位,对深化法律公共服务体系建设方面,提出了更为全面和深入的要求。结合我国,我区此前对公共法律服务体系建设做出的部署,律师队伍作为推进全面依法治国、推进中国式现代化建设的重要力量,应当在公共法律服务体系建设中继续发挥主力军作用。这不仅要求律师在宏观上把握时代脉搏,积极参与公益法律服务,在全社会范围内积极传播法治理念,提升公众的法治素养,助力改革向更深层次、更广领域迈进。更要求律师在微观层面上脚踏实地,将法治精神内化于心、外化于行,从每一个细节做起,不断扩展服务领域,不断提升服务能力,不断增强服务质效,努力让人民群众在律师调解、村(居)法律顾问工作中感受到公平正义。同时,面对世界

百年未有之大变局,还要求律师有更加开放的姿态,积极参与国际交流与合作,深化对国际规则的研究,提升参与国际法律事务的能力,为我国企业在海外投资、贸易等活动中提供坚实的法律保障。

二、律师助力宁夏公共法律服务体系建设提质增效

近年来,宁夏公共法律服务体系建设取得了显著成效,这离不开律师行业的积极、持续和有效参与。具体而言,律师行业主要从以下三个维度参与了宁夏公共法律服务体系建设。

(一) 参与宁夏公共法律服务体系建设常态化工作

一是积极投身各类法律援助活动。近三年全区律师办理法律援助案件16227件,挽回经济损失12995万元,12348接待各类法律咨询电话97674件。

二是积极参与法治宣传“千千万”等法治宣传活动。以进企业、进农村、进机关、进校园、进社区、进网络、进军营为抓手,分层分类、因人施教,推动宣传教育入耳入脑入心,增强普法的针对性和实效性。四年来,全区3426余名律师,开展各类宣讲活动3653余场次,惠及78万余人次。

三是积极参与政府法律顾问工作。三年来,共有1200余名律师担任各级党政机关法律顾问,参与决策咨询、立法论证、合同审查6千余件,列席各级政府常务会议、专题会议2千余次,为政府决策提供法律意见,推动政府依法行政,为构建法治政府贡献力量。

四是积极参与各级公检法机关、信访单位的信访接待和涉法涉诉信访值班。四年来,全区4千余人次律师参与信访接待、咨询和处理案件

6.58万余件。全区888名律师共办理黑恶势力犯罪案件773件。指导组建6·21事故律师工作专班,51名律师先后协调对接近1千人次谈话,拟制、审查、办理授权文书、赔偿协议等法律文书80余份,为推动事故善后处置、维护社会和谐稳定提供了有力法治保障。

(二) 推动宁夏公共法律服务体系建设创新发展

一是积极参与地方性立法,为依法治区建言献策。全区共有113名社会执业律师分别担任各级党代表、人大代表和政协委员。四年来,各级“两代表一委员”律师累计提出建议、提案711件,参与立法、修法工作192件,参与执法检查、协商座谈649次,参与调研450次。此外,1名律师提出的关于儿童安全立法建议被全国人大常委会采纳,写入《中华人民共和国家庭教育促进法》;1名律师提出关于《宁夏回族自治区戒毒条例》第三十四条中可能违法限制人身自由的立法审查建议,被全国人大常委会采纳,写入《宁夏回族自治区戒毒条例》;2家律师事务所分别负责起草的《宁夏回族自治区土壤污染防治条例(草案)》《宁夏回族自治区优化营商环境条例(草案)》,均获自治区人大常委会表决通过,其中《宁夏回族自治区土壤污染防治条例(草案)》的立法起草工作荣获法治日报首届律师公益(社会责任)参与立法普法十大典型案例。

二是积极参与落实“百所联百会”“法治体检”“四会四师一体化服务优化营商环境建设和民营经济高质量发展”,助力“1+2+N”等创新法律服务模式的探索和施行。全区205家律师事务所与工商联所属326家商协会、县区工商联建立联系合作机制。开展“服务实体经济律企携手同行”专项行动,搭建律企协作平台,着力打造

“15分钟公共法律服务圈”。四年来,全区律师累计免费为1万余家企业进行“法治体检”,开展企业法治宣讲活动1500余场次,发放汇编读本、宣传资料2万余册,审查合同、提供法律意见6万余件次。

三是积极参与落实“百所帮百村”,让公共法律服务移步可至、触手可及。多家律师事务所与公共法律服务工作室联合创建村(居)法律顾问工作室,多渠道为群众提供法律服务。四年来,939名律师担任2833个村(居)村(居)法律顾问,共办理法律事务8297件、提供法律服务141041小时,开展普法宣传3474场,参与矛盾纠纷2164次,协助村(居)“两委”起草、审核修订村规民约等1346件,为村(居)民提供法律咨询等72410次。

四是以共建、合建的方式,在市、县(区)法院诉讼服务中心、公共法律服务中心和市律师协会、律师事务所设立调解工作室,拓展矛盾纠纷多元化化解平台。截至目前,全区已设立律师调解工作室(中心)94个,其中,公共法律服务中心设立律师调解工作室20个,律师协会律师调解中心4个,律师事务所调解工作室57个,人民法院律师调解室13个,引导群众以非诉方式解决纠纷,2023年,全区共调解案件2747件。

(三) 主动作为,积极探索多元化服务模式

一是主动为自治区重点产业、工程项目提供全方位的法律服务。一方面,通过组建“贺兰山东麓葡萄酒产区知识产权法治服务百人团”“宁夏奶产业协会人民调解委员会”及“宁夏奶产业协会法律服务中心”,强化对自治区重点产业法律支持。另一方面,通过“法律科技与新基建专业委员会”“环境资源与能源专业委员会”等5个专业委员分别对接“宁夏至华中特高压直流输

电及配套新能源项目”“黄河宁夏段河道治理项目”等重点工程，做到法律服务与企业发展同步规划、法律保障与工程建设同步实施“双同步”。此外，宁夏律师还为在第四、五届中阿博览会、第一、三届中国（宁夏）国际葡萄酒文博会提供全程法律服务和知识产权保护工作；为中蒙俄大宗商品跨境交易直通平台提供专业法律服务，涉及交易额47.6亿元。

二是通过担任各类破产案件管理人，化解不良债权，维护社会长治久安。截至目前，宁夏全区已有24家律师事务所获得了破产管理人资格。与此同时，宁夏律师协会积极协调高级人民法院新增24家律师事务所当选破产管理人。面对复杂且敏感的破产案件时，律师凭借其深厚的法律功底和丰富的实践经验，对债务人的资产进行了全面而细致的清查与评估，并据此制定了切实可行、科学合理的破产重整计划。上陵集团近60亿资产盘活、银川市“三沙源”破产项目重启、宁夏安能生物质热电有限公司破产重整等案例成为全区危困企业救助典型。

三是与注册会计师事务所、资产评估事务所、注册税务师事务所合力形成由“四师”组成的百人总库+N个行业专家组+N个公益服务点的专业化公益服务工作架构，并逐步形成一支相对稳定的专业公益服务团队。截至目前，共有125名专家参加公益服务团，主动对接各市区工业园区提供一体化高端咨询服务。

四是充分利用互联网、大数据等现代信息技术手段，积极构建公共法律服务品牌。其中，宁人律师事务所自2004年起，连续十年开展“法律援助进监狱”活动，引领全区律师为在押人员提供法律援助与咨询服务。2005年，司法部对宁人律师事务所提出的“律师八进”倡议进行了

深入调研并予以广泛推广，为我国律师群体积极投身公共法律服务领域树立了典范。2022年起，宁人律师事务所筹备并打造了“小桔灯”公益法律服务品牌，运用法治的力量为青少年的健康成长筑起一道坚实的法律屏障。

三、律师助力宁夏公共法律服务体系开拓新的具体路径

唯有开拓创新才能不断适应时代发展，唯有守正创新才能确保发展的正确方向与富有成效。宁夏律师事务所从2020年底的188家增长到2024年6月底的219家，同比增长16.5%；律师人数从3787人增长到4573人，同比增长20.8%，每万人拥有律师6.27人。在宁夏公共法律服务体系今后的建设中，宁夏律师应继续立足律师行业，以实践为本，以使命为纲，助力自治区公共法律服务体系建设实现高质量发展。

（一）通过党建引领律师参与公共法律服务体系建设

自2019年起，宁夏将党建工作情况纳入律师事务所年度检查考核范围，并不断通过律师行业党建工作互学互评互促、联合主题党日等活动深化律师对党的理论、路线、方针、政策的理解和认同。学习成效显著。目前，宁夏全区共有律师事务所党组织92家，其中党总支1个，独立党支部70个，联合党支部21个（覆盖81家律师事务所），党员律师1932名。这为宁夏律师行业党建带所建，所建促发展奠定了坚实基础。

一是强化党建引领，凝聚服务共识。各律师事务所党组织不仅注重自身建设，更将党建工作与公共法律服务紧密结合，引导律师们主动融入社会治理大局。继续通过“我为群众办实事”“服务为民走基层”“感党恩听党话跟党走服务中心工作”等主题党日、联合党建活动，组织

律师深入一线，开展多种形式的法律服务活动；不断提升律师队伍的政治素养和服务意识，确保每位律师都能深刻理解公共法律服务的重要性，自觉将个人职业发展与国家法治建设、社会和谐稳定紧密相连，为人民群众提供更加优质、高效的法律服务

二是充分发挥党员的先锋模范作用。截至2024年9月，宁夏全区共有律师4848名。其中，党员律师1139名（社会执业律师），党员律师占比32.2%（社会执业律师3540名）。在公共法律服务体系建设过程中，应充分发挥党员的先锋模范作用，通过设立“党员律师先锋岗”“党员法律援助志愿队”等形式，引导律师党员率先投身宁夏公共法律服务体系建设，以实际行动践行党的初心和使命，引导和带动其他律师积极投身公益法律服务事业。

三是充分动员青年党员参与公共法律服务，打造青年律师法律服务品牌。青年党员作为新时代的先锋队，其参与公共法律服务不仅是对社会责任的担当，更是对法律精神的传承与弘扬；鼓励青年党员律师主动走出办公室，深入社区、学校、企业等基层单位，开展法律咨询、法律援助、法治宣传等公益活动，让青年律师在干中学，不断提升他们的法律实践能力和解决复杂问题的能力。

（二）建言建章立制，推动公共法律服务体系建设合法合规

宁夏通过深化公证体制改革，出台公证告知承诺便民利民措施；制定印发《“法律明白人”培育工程意见》；将法律援助案件办理数量作为律师职称评定的重要参考依据等举措，积极推动公共法律服务制度供给。在公共法律服务体系建章立制的过程中，律师更应积极建言献策，确保

公共法律服务体系建设合法合规。

一是发挥专业优势。为公共法律服务项目的建设提供法律咨询和风险评估。律师可以根据实际情况，对服务项目的合法性、合规性进行审查，避免法律风险的发生；同时，针对可能出现的纠纷和问题，提前制定应对方案，保障服务体系的平稳运行。

二通过参与立法听证会、提交立法建议等方式，积极向立法机关反映社会各界的意见和诉求，为公共法律服务体系的立法工作提供有力的支持和保障；在立法过程中，律师可就立法草案向立法机关、政府部门提出专业的意见和建议，推动法律制度的不断完善，助力公益法律服务实现规范化、制度化、常态化。

三是健全律所特殊群体服务费减免机制，推动律师协会制定完善公益服务制度。一方面，结合各律师事务所现有的特殊群体服务费用减免机制，将律所公益事业与公共法律服务体系建设结合起来。通过设立律所专项救助基金、特殊群体“绿色通道”，为经济困难、残障人士、老年人等弱势群体提供便捷、高效的法律服务；另一方面，推动律师协会制定更加完善的公益服务制度，明确公益服务的范围、标准和流程，建立公益服务激励机制和保障措施。

（三）充分发挥律师专业优势，为宁夏“六新六特六优”产业高质量发展提供专业法律服务

从中宁县枸杞新业态公共法律服务中心成立，到中卫市律师进园入企提供“定制化”服务，再到宁夏首家涉外公共法律服务中心的成立，在推动宁夏“六新六特六优”产业高质量发展的征途中，律师群体作为公共法律服务体系建设的重要力量，有效针对企业需求精准服务，打破企业依赖一线律所律师的传统，巩固了本地律

师市场，并缩小企业和律师的距离。具体来看，律师专业发展表现在以下几点：

一是以“优化法治营商环境”为主链条，组织开展专项法律服务。利用现有公共法律服务平台，围绕“优化法治营商环境”这一核心任务，加强与企业的沟通联系，深入了解企业在经营过程中遇到的法律难题和障碍，并为企业提供涵盖从合同审查、法律咨询、诉讼代理到法律顾问等各个环节的一站式、全链条的法律服务。

二是紧密围绕宁夏“六新六特六优”产业，研发和创新涉企法律服务产品。首先，根据新型材料、清洁能源、装备制造、数字信息、现代化工、轻工纺织等六大工业产业的实际发展需求，提供从项目论证、合同审查、知识产权保护到争议解决的全链条法律服务。特别是在企业并购重组、对外投资、技术创新等关键环节，律师的专业建议将有效规避法律风险，确保企业稳健前行。其次，针对宁夏葡萄酒、枸杞、牛奶、肉牛、滩羊、冷凉蔬菜等六大特色农业产业，应积极探索农业法律服务的新模式，为农产品品牌建设、标准化生产、市场拓展等提供法律支撑。特别是加强与农业部门的合作，共同推动农业法律知识的普及，提高农民的法律意识，为特色农业的可持续发展奠定坚实的法治基础。最后，密切关注宁夏文化旅游、现代物流、健康养老、电子商务、会展博览、商贸流通等六大现代服务业产业的发展动态，为新兴领域提供个性化的法律服务方案。

三是加强涉外公共法律服务体系建设。首先，加强与国外法律服务机构的合作与交流，尝试建立健全覆盖全球的涉外法律服务网络。除通过设立海外法律服务站点、开展跨国法律合作项目等方式，为“走出去”的企业和个人提供及时、专业的法律服务外。银川等地区的律师事务所还应当发挥带头作用，以对接、结对的方式与海外律师事务所建立联系，实现资源共享和优势互补。其次，加强涉外法律服务人才队伍建设。培养具有国际视野、精通国际规则、熟悉国际惯例的涉外法律服务人才。同时，加强涉外法律服务机构的规范化建设，提高服务质量和效率，满足企业和个人对涉外法律服务的需求。最后，加强涉外法律政策研究。深入研究国际经贸规则、国际投资保护协定等涉外法律政策，为我国企业和个人在海外市场提供有力的法律支持和保障。

四、结语

律师不仅是法律的执行者和解释者，更是公平正义的守护者和传播者。在宁夏公共法律服务体系的宏伟建设中，宁夏律师也必将矢志不渝地坚持以人民为中心的发展理念，以法治为引领，为宁夏公共法律服务体系在守正创新的征途上提供不竭动力，与各行业携手共创宁夏法治建设的光辉篇章。

（作者系宁夏律师协会会长，宁人律师事务所主任，自治区法学会副会长）

深入学习贯彻习近平法治思想

健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制

 赵 睿

党内法规、国家法律和社会规范等共同构成了“中国之治”的制度基础，其中党内法规居于核心地位，它既不同于西方的法治体系也不同于西方的政党制度，是我国政治生活、法治建设的独有命题。党的二十届三中全会审议通过《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》，强调“健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制”，首次从制度机制层面对统筹推进依法治国和依规治党提出了具体要求。深入学习贯彻习近平法治思想和党的二十届三中全会精神，统筹推进依法治区和依规治党，健全党内法规同法律法规衔接协调机制，对于加快建设美丽新宁夏、奋力谱写中国式现代化宁夏篇章提供有力法治保障具有十分重要的意义。

一、深刻把握习近平法治思想中关于统筹推进依法治国和依规治党的辩证关系

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治，创立了习近平法治思想，是新时代全面依法治国的根本遵循和行动指南。新时代中国特色社会主义法治建设之所以能发生历史性变革、取得历史性成就，根本就在于有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，有习近平法治思想的科学指引。

其中，习近平总书记深刻总结“治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度”的历史经验，把依规治党作为党依法执政的必然要求，把形成完善的党内法规体系作为建设中国特色社会主义法治体系的重要任务，把法治思维和法治方式运用于管党治党，围绕坚持依法治国和依规治党有机统一作出一系列重要论述，为正确处理依法治国和依规治党的关系、健全党内法规同法律法规衔接协调机制提供了科学指引和行动指南。

一是在本质属性上，指出党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映，在本质上是一致的；法律是对全体公民的要求，党内法规制度是对全体党员的要求，而且很多地方比法律的要求更严格。

二是在功能作用上，指出党章等党内规章制度、党的纪律、国家法律是全党必须遵守的规矩；要发挥依法治国和依规治党的互补性作用，确保党既依据宪法法律治国理政，又依据党内法规管党治党、从严治党。

三是在衔接协调上，指出要完善党内法规制定体制机制，注重党内法规同宪法法律的衔接和协调；要善于通过法定程序使党的主张成为国家意志、形成法律；要把宪法法律确认的党的领导地位转化为国家法律、党内法规要求，转化为程

序机制要求；要坚持纪严于法、纪在法前，实现纪法分开。

四是在执行实施上，强调党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己；把纪律和规矩挺起来、立起来，严格按照纪律和法律的尺度，把执法和执纪贯通起来，使所有党员干部严格执行党规党纪、模范遵守法律法规。

五是在工作格局上，强调要发挥依规治党对党和国家事业发展的政治保障作用，形成国家法律和党内法规相辅相成的格局；全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

二、我区在统筹推进依法治国和依规治党工作中存在的问题与不足

党的十八大以来，我区深入贯彻落实习近平法治思想和党中央关于建设中国特色社会主义法治体系的决策部署，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，一手抓依法治国、一手抓依规治党，深入推进法治宁夏建设取得积极成效，但是在统筹推进依法治国和依规治党工作中还存在一些问题和不足。

一是党规意识有待进一步增强。随着法治政府建设的深入推进，从行政决策、行政许可、行政执法到行政监督等，基本形成了一套完备的依法行政制度体系，“法定职责必须为，法无授权不可为”的理念也已深入人心。相比之下，党内法规制度建设虽然形成了比较成熟的理论体系、制度体系和工作体系，现行有效的中央党内法规达到 225 部，与我国 303 部现行有效国家法律体量大致相当，但与统筹推进依法治国和依规治党的目标还存在一定差距。现实中，一些党组织和党员领导干部对党内法规的认识还不到

位、重视程度还不够高，一定程度上存在“上热中温下冷”的现象，不尊不学不守不用的情况时有发生，有的把依规治党口号化、表面化、空洞化，有的在党内法规文件制定中存在随意性、应景性、拼凑性，搞制度建设上的形式主义官僚主义，有的重制定轻实施，认为党规的强制执行力没有国法约束力强，习惯用文件落实文件、以发文代替执行，法规文件出台初期“大张旗鼓”抓落实、久而久之就“偃旗息鼓”了，在法规文件贯彻落实抓“常”、抓“长”上还有差距。

二是党规与国法调整范围把握不准。党内法规制度和国家法律法规既相辅相成、相互促进，又相互独立、自成一体，具有不同的制定主体、表现形式、适用范围、调整对象、运行逻辑和约束效力，二者分属两个定位和功能不同的制度规范体系，既不能相互取代也不能相互混淆。有的对党内法规与法律法规的理解认识、调整范围、适用执行把握不准，一些在党内法规文件中不当规定了需要由法律法规调整的事项，比如违反规定设定行政许可、行政处罚、市场准入等事项，或者在法律法规中不当规定了应当由党内法规文件调整的事项，对党的组织、党的工作、党员管理等事项作出要求；还有的在党内法规制度建设中简单套用法律法规的一些具体规定，一些在党的规范性文件备案审查上不当套用行政规范性文件的要求，一些在党务公开中不当套用政务信息公开的做法，一方面违背了《中国共产党党内法规制定条例》中关于“坚持党必须在宪法和法律范围内活动，注重党内法规同国家法律衔接和协调”的规定，另一方面也容易造成党内法规与法律法规在制定实施上的紊乱和失序。

三是党规国法协调联动还需加强。党内法规和国家法律相得益彰、辩证统一，二者有机统一

于党的领导、依法执政与国家治理体系和治理能力现代化,具体表现在:党内法规不得同宪法和法律相抵触,党内法规是国家法律实施的重要保证,一些党内法规按照法定程序可以转化为国家法律的相关规定,这就决定了在实践中二者不可避免的会相互影响、相互作用,必然对党内法规与法律法规协调联动、有机衔接提出新的课题、更高要求。比如,党中央作出实施三孩生育政策的决定,制定印发《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》,此后《中华人民共和国人口与计划生育法》随之进行相应修改,我区也根据党中央决策部署对党内法规文件和地方性法规等进行了专项清理,实现党内法规和法律法规协调一致。党和国家机构改革完成后,部分职责相近的党政机关实现了合并设立或合署办公,使党的工作机关/国家机关既依据党章党规党纪管党治党建设党、负责党的工作,又依据宪法法律

法规治国理政、负责有关国家事务管理工作,如何既准确厘清二者边界又有效统筹依法治区和依规治党,实现党规和国法协调联动值得进一步深入研究。

三、健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制的实践路径

全区各级党委(党组)在贯彻落实党中央决策部署的前提下,在本地区本部门(单位)发挥总揽全局、协调各方的领导作用,统筹推进依法治区和依规治党,确保各级党委(党组)和党员领导干部做到既依据宪法法律治国理政,又依据党章党规管党治党建设党,要坚持以习近平法治思想和习近平总书记关于依规治党的重要论述为理论指引,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,准确把握党规国法的功能定位、辩证关系,从理论学习、地方立法、行政执法、



监察司法、宣传教育、队伍建设等方面入手，一体贯通、一体推进、一体落实。

一是坚持同堂共学。抓住党员领导干部这个“关键少数”，拧紧思想教育这个“总开关”，深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立领导干部应知应会党内法规和国家法律清单制度的意见》，切实抓好自治区党委办公厅和政府办公厅制定的《领导干部应知应会党内法规和国家法律清单》《党内法规执行责任清单》《党政主要负责人履行法治建设第一责任人职责清单》。把应知应会党内法规和国家法律共同纳入各级党委（党组）理论学习中心组、政府常务会议、重大决策前学规学法等内容，纳入党校（行政学院）教学内容和领导干部任职培训、在职培训必修课程。强化党委（党组）领导法治建设主体责任、党政主要负责人第一责任人责任，坚持以身作则、以上率下，自觉树立党章党规意识、宪法法律意识，示范带动各级党员干部做尊规学规守规用规、尊法学法守法用法的模范。

二是协同制规立法。认真贯彻执行《中国共产党党内法规制定条例》和《中华人民共和国立法法》，深刻把握党内法规、党的规范性文件与地方性法规、政府规章、行政规范性文件的属性特点、功能定位、区别联系，做到准确适用、分工合理，各司其职、各尽其事。同时，正确规范地将《中共中央关于加强党的政治建设的意见》中关于“积极主动将党的领导主张和重大决策部署转化为法律法规和政策政令”与“制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位”的要求落实到立法立规工作中。加强前置审核特别是合法性审核，确保党内法规文件和地方性法规规章等合法合规、衔接协调。坚持有件

必备、有备必审、有错必纠，健全法规、规章和规范性文件备案审查衔接联动机制，加强各级党委办公厅（室）、人大法制工作机构、政府法制机构之间的沟通协调，将所有法规、规章、规范性文件全部纳入备案审查范围，切实维护党内法规制度和国家法律法规的统一性、严肃性、权威性。推动党内法规文件清理与地方性法规规章规范性文件清理协调同步，适时开展即时清理和专项清理，有效解决相互之间不协调不衔接不一致不适应等问题。

三是统筹一体双责。强化部门（单位）职能配置、内设机构、人员编制“三定”规定作为党内法规的刚性约束，严格按照“三定”规定和相关法律法规履职尽责，确保“法定职责必须为，法无授权不可为”和“有权必有责、用权受监督”落到实处。依据《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党党组工作条例》和《重大行政决策程序暂行条例》，准确界定党委（党组）“三重一大”决策与政府及其部门重大行政决策，正确适用民主集中制和行政首长负责制，实现党政分工、一体两面、一岗双责。对于党政机关合并设立或合署办公的，依据《中国共产党工作机关条例（试行）》和相关党内法规履行党的工作机关职责，不具有行政可复议性与行政可诉性；依据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和相关法律法规履行行政机关职责，以行政机关名义作出的行政许可、行政处罚等行为应当接受行政复议和行政诉讼监督。注重党务公开与政务公开的衔接联动，按照规定统筹做好党务公开与政务公开在载体和平台方面的资源共享。坚持纪法衔接、纪法贯通，统筹运用公职人员政务处分与党员纪律处分。

四是融贯政法司法。政法单位党组（党委）建立健全在执法办案中发挥领导作用制度、党组（党委）成员依照工作程序参与重要业务和重要决策制度，符合法定条件的政法单位领导干部依照法定程序参加审判委员会、检察委员会和合议庭、检察官办案组等办案组织，增强党组（党委）及其成员政治领导和依法履职本领，确保《中国共产党政法工作条例》《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》与法院组织法、检察院组织法及诉讼法等规定有效执行、融合贯通，推动党的路线方针政策 and 宪法法律得到正确统一实施。深入研究梳理刑法、行政法等相关法律法规和司法解释，明确党内法规在空白罪状等司法案件审判中的地位和作用，规范党政联合发文对政务公开案件审判的性质认定和法律适用，充分评估裁判文书援引党内法规和规范性文件的效力问题。健全完善政法机关与纪检监察机关信息共享、情况通报和案件移送制度，对拒不履行法院生效裁判等违纪违法的党员干部和党政机关，依规依纪依法追究

五是强化法规双宣。充分总结法治宣传教育的经验做法，适时评估“八五”普法工作成效。深入学习宣传习近平法治思想和习近平总书记关于依规治党重要论述的重大意义、丰富内涵、精神实质和实践要求，教育引导全社会深刻认识党内法规体系是习近平新时代中国特色社会主义思想的法规化、制度化表达，是党的百年奋斗历史经验的系统总结和成功运用，是中国特色社会主义制度优势的金色名片，是“中国之治”的独特治理密码，进一步坚定不移走中国特色社会主义法治道路。深入学习宣传党内法规，注重党内法规宣传同国家法律宣传的衔接协调，促进党内法

规学习宣传常态化、制度化。认真落实“谁执法谁普法”等普法责任制，健全“谁执规谁宣规”的党内法规宣传教育机制，积极运用新媒体新载体，提升党内法规宣传教育的覆盖力、传播力、影响力。建设统一的法规、规章、行政规范性文件 and 党内法规、规范性文件信息平台，及时更新数据，免费向公众开放。

六是打造通专结合。主动适应统筹推进依法治区和依规治党的形势任务，着力培养打造兼通党规与国法、理论与实践、法治与党建，政治能力强、业务水平精，德才兼备、德法兼修的高素质复合型法治人才工作队伍。完善法学学科发展，推动在法学一级学科下设置独立的党内法规二级学科，开设面向法学本科的党内法规课程，加强宁夏党内法规研究中心等党内法规研究机构建设，支持有条件的高校、党校（行政学院）与党内法规工作机构联合培养党内法规专门人才。适应高质量法治建设工作要求，形成涵盖党内法规、人大立法、政府法制、纪检监察、司法审判工作领域，区市县梯次分布的专门人才队伍。完善党政机关法律顾问和公职律师工作机制，支持督促公职律师在练好“内功”的同时加强与外聘法律顾问“外援”的协同配合，共同为各级党委和政府科学决策、民主决策、依法决策当好法治参谋。完善国有企业总法律顾问、公司律师制度，认真落实《中央企业合规管理办法》，将严格遵守党内法规作为企业合规管理的重要内容。

（本文系自治区法学会 2024 年度委托课题“统筹推进依法治区和依规治党研究”阶段性成果。）

（作者系自治区党委办公厅法规室主任，自治区法学会常务理事）

深入实施法治护航主线行动系统支撑和服务铸牢中华民族共同体意识宁夏实践

宁夏回族自治区法学会

编者按：9月24日，“2024年青年普法志愿者法治文化基层行”活动现场推进会在湖北省武汉市召开。全国31个省（区、市）和新疆生产建设兵团法学会参加会议，9个省级法学会在大会上作经验交流。宁夏法学会有关领导同志在大会上作了题为《深入实施法治护航主线行动 系统支撑和服务铸牢中华民族共同体意识宁夏实践》的交流发言，展示了全区法学会系统学习贯彻党的二十届三中全会精神，按照自治区党委十三届九次全会安排部署，聚焦创建铸牢中华民族共同体意识示范区，深化创新“青年普法志愿者法治文化基层行”活动，推动把基层法治文化做深做实做到位的亮点举措，全力打造各民族交往交流交融的和谐发展新格局，得到中国法学会领导充分肯定和与会同志的高度认可。

宁夏是回族自治区，宁夏各级始终坚持把铸牢中华民族共同体意识作为新时代党的民族工作的主线，作为宁夏各项工作的主线。今年6月，习近平总书记时隔4年再次亲临宁夏考察，要求“努力创建铸牢中华民族共同体意识示范区”。宁夏区法学会结合“2024年青年普法志愿者法治文化基层行”活动，按照中国法学会和自治区党委部署要求，统筹法学法律界资源力量，深入实施法治护航主线行动，坚持运用法治思维、法治方式和法治力量系统支撑和服务铸牢中华民族共同体意识宁夏实践，全区各族人民对中国式现代化的获得感、幸福感、安全感不断增强。

一、积极参与“塞上枫桥”基层法治工作机制建设，把基层法治文化做深做细做到位。今年6月19日，习近平总书记一到宁夏就首先到社区看望居民群众，强调“要把服务老百姓的各项工作做深做细做到位”。提请自治区党委将市县法学会纳入机构编制管理序列，赋予参与基层治理职责，市县乡三级法学会基层服务站点实

现全覆盖。推动构建政法干警和首席法律咨询专家、青年普法志愿者等广泛参与的“塞上枫桥”基层法治工作机制，组建108支青年普法志愿者服务队，坚持每周下沉基层一线，把社区、村组法律服务做深做细做到位。今年以来先后开展宪法、民法典、乡村振兴等各类法律服务、法治宣传等活动15000余场次，化解各类矛盾纠纷3000余件。在村（组）、社区（小区）建设“法治家园”，传承弘扬隆礼重法等中华优秀传统文化，推动铸牢中华民族共同体意识有机纳入乡规民约、家庭家教家风建设，广泛促进各民族交往交流交融，共同建设小区生活共同体精神家园。“青春走基层 送法进农家”活动获得第九届中国国际“互联网+”大学生创新创业大赛金奖。

二、深入开展优化法治化营商环境服务，用基层法治文化推动亲商爱商护商。习近平总书记强调，要加快民族地区经济社会发展，以发展促团结，以团结聚人心。社会主义市场经济本质上是法治经济，法治是最好的营商环境。推动实现

区、市、县、乡四级首席法律咨询专家团队实现全覆盖，由首席法律咨询专家领衔，创新“首席+”服务模式，引领青年普法志愿者在重点开发区和商务圈参与建设营商环境法治化机制，为企业提供一站式集约化法治服务 560 场次。坚持法律面前人人平等法治原则，参与涉不平等对待企业法律法规规章政策文件清理专家论证答疑 120 余场次，提出法规规章政策文件清理建议 259 件，为进一步推进全面深化改革奠定法制统一基础。依托宁夏大学、北方民族大学等高校资源，组建涉外法治人才库，以阿拉伯国家和中东国家法治交流合作为重点，拓展和完善涉外法律服务，助力提升中阿开放合作法治化水平。目前已为六届中阿博览会提供法律咨询 500 余场次，审查合同 252 份，出具法律审查意见 236 份。

三、系统推进生态环境治理法治化研究，将基层法治文化融入构建先行区法治生态新安全格局。黄河是中华民族的母亲河。宁夏是全国唯一全境属于黄河流域和“三北”工程建设的省区，习近平总书记赋予了宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的时代重任。率先成立自治区法学会公益诉讼法学研究会，今年全国两会期间，牵头起草的“关于加快制定检察公益诉讼法的议案”被确定为宁夏代表团集体议案，促进检察公益诉讼立法进程，得到最高人民检察院充分肯定。《深入推进生态环境治理法治化》课题在国家级有关媒体刊发，推动自治区党委政法委出台《系统推进生态环境治理法治化的实施意见》，法治化服务保障黄河“几字弯”攻坚战，厚植铸牢中华民族共同体意识的生态基底。充分利用黄河工程设施、休闲广场、沿黄生态廊道等，参与建设黄河法治文化宣传教育阵地 173 个，组织青年普法志愿者开展“黄河流域生态保护主题宣传

实践月”活动，开展主题宣传 400 余场次，受众 6.5 万人次，营造人人、事事、时时崇尚生态文明、保护生态环境的先行区法治氛围。

四、协同推动总体国家安全观贯彻，使基层法治文化成为筑牢政治安全社会稳定的法治防线。宁夏是民族自治区，宗教工作重点省区，回族人口占全区人口 1/3 以上，占全国回族人口 1/5，宗教领域问题尤其是伊斯兰教问题具有复杂性、敏感性、特殊性。去年以来，组织开展“稳西北”宁夏战略支点、民族事务依法治理、宗教中国化法治化等专项委托课题 6 项，为自治区党委科学决策提供法治支撑。坚持把宗教界作为普法宣传教育重要对象，连续 41 年开展民族团结进步月法治宣传活动，广泛宣传宪法、促进民族团结进步工作条例等法律法规，今年已累计开展民族宗教领域法治宣传教育 1350 余场次。针对“非法朝觐”现象，向信教群众广泛宣讲《宗教事务条例》《伊斯兰教朝觐事务管理办法》，以及沙特今年新出台的法律规定（对未持许可证的朝觐者处以最高约 10 万人民币的罚款加监禁 6 个月），引导信教群众自觉抵制非法朝觐。组织青年普法志愿者参与政法网军建设，传播弘扬法治正能量，维护网络社会法治秩序，筑牢国家安全网上防线。

宁夏法学会认真学习贯彻党的二十届三中全会精神，严格遵照中国法学会统一部署，深入实施“青年普法志愿者法治文化基层行”活动，持续推进铸牢中华民族共同体意识机制化法治化实施，引导全区各族群众不断增强法治意识、规约意识、协商意识、守护意识、促进意识、防范意识、守土意识，加快建设铸牢中华民族共同体意识示范区，为法治宁夏建设贡献法学会力量。