

聚焦法治需求 服务发展大局

宁夏法学会行政法学研究会

宁夏法学会行政法学研究会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神和自治区党委决策部署，紧扣法治建设与高质量发展深度融合的主线，立足“聚焦法治需求，服务发展大局”的职责定位，围绕深化“青年普法志愿者法治文化基层行”活动，聚焦民营经济发展法治保障、法治政府建设等重点课题研究，以理论研究与实务创新助力营商环境法治化，为自治区高质量发展提供坚实法治支撑。

一、聚焦基层法治需求，深化普法活动。

“青年普法志愿者法治文化基层行”活动，作为深化全民普法工作、提升公民法治素养的重要平台，发挥着不可或缺的作用。行政法学研究会密切关注基层法治建设的实际需求，积极引导和鼓

励研究会成员投身普法活动。发挥新媒体作用，协助基层政府聚焦行政处罚、劳动权益保护、消费者权益维护等热点问题，制作普法短视频，通过以案释法，更加通俗易懂地传播法律知识。深入社区、乡镇、企业以及政府部门，开展普法讲座。结合“12·4”国家宪法日等重要时间节点，组织专题普法宣讲活动。协助政府对普法文案、视频等宣传材料进行合法性审核，避免其在普法中出现侵权等违法行为，为普法工作提供法治保障。2025年，研究会将进一步深化“青年普法志愿者法治文化基层行”活动，重点针对企业，围绕规范经营、合规建设、风险防控等环节，结合民营经济促进政策、营商环境优化、网络安全等热点，开展“靶向式”普法。通过案例教学、政策解读，帮助企业精准把握法律红

线，促进依法合规发展。聚焦法治政府建设、行政执法规范、行政复议实务等领域，开展公职人员法治素养专题培训，系统保障政府决策与行为的合法性与公信力。

二、紧扣实践导向，系统谋划重点课题研究。研究会将新型智库建设作为重要的发展方向，持续精准聚焦行政法学领域的重点问题、热点问题，敏锐发现法治建设中的



新情况新问题，深入开展行政立法、行政执法、行政审判等领域的课题研究；研究会围绕自治区党委、政府中心工作，结合研究会专业领域，积极开展课题研究，充分利用西北政法大学行政法学院学术资源，先后完成新质生产力发展的法治保障研究、新修订《行政复议法》实施相关问题研究等课题，取得了显著的成果。法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，研究



会将围绕法治政府建设的总体目标和任务，组织开展法治政府建设实践中难点及热点问题研讨，发挥部分理事担任政府法律顾问工作，具有丰富实践经验的优势，开展实证研究，为政府法治建设咨政建言、献计献策。民营经济是我国经济发展的重要力量，促进民营经济发展是当前经济工作的重要任务，2025年，研究会将聚焦民营经济发展的地方立法问题，开展学术研讨和调查研究，提出完善民营经济地方立法的建议和对策，为民营经济发展提供有力的法治保障。

三、立足职能定位，助力法治化营商环境建设。优化法治化营商环境是激发市场活力、推动高质量发展的关键举措。研究会发挥智库优势，积极参与重大决策和优化法治营商环境等的调研、论证、评估活动，为立法行政司法等部门提供高质量的决策咨询服务，扎实转化法治政府建设方面的实务研究成果，通过研究会这条纽带，把分布在不同领域、不同单位、理论与实务部门的行政法学、法律工作者紧密联系起来，联合开展协同研究和创新，为优化法治化营商环境提供

合力。研究会还将与西南政法大学行政法学院等机构加强学术沟通合作交流和成果应用分享，共同提高行政法学研究能力，着力加强新生力量的培养和锻炼，激励更多青年人才脱颖而出、担当作为，培养造就一批理论功底扎实、勇于实践创新的中青年骨干，为推动自治区行政法法学研究积累坚实的人才储备，充分发挥研究会助力法治建设的作用。

新征程赋予新使命。下一步，研究会将继续坚持党的全面领导，以习近平法治思想为引领，全面落实自治区党委部署，持续深化基层普法，凝聚青年志愿力量，推动法治精神扎根基层；聚焦民营经济法治保障与法治政府建设难点，提供精准智力支持；强化法治化营商环境研究，以法治释放市场活力，以实干担当奋力谱写法治宁夏新篇章。

青年普法志愿者代表发言



侯 磊 长城花园社区“三官一师一员”代表

我是自治区公安厅的一名警官，今天作为自己家门口的“三官一师一员”代表、长城花园社区“法治家园示范建设联系点”组长，我深刻认识到这不仅是一次身份的叠加，更是一份沉甸甸的责任。

“法治家园”是新时代我区基层社会治理的创新机制，是政法力量居家服务一线、服务群众的“新阵地”。其核心在于通过培育“四法两商”理念，让法官的“法”、检察官的“严”、警官的“刚”、律师的“智”、法学会会员的“暖”在基层治理中形成合力，构建起基层法治工作的“全链条服务体系”。它打破了部门壁垒，让五方力量从“各自为战”转向“协同共治”：法官能用司法裁判定分止争，检察官能以法律监督规范执法，警官能借治安防控筑牢底线，律师能凭专业知识提供支撑，法学会会员能用乡土智慧柔性疏导，形成“法理情”融合的治理合力。更重要的是，这一机制将法治服务送到群众“家

门口”，从源头预防化解矛盾纠纷，实现“小事不出网格、大事不出社区、矛盾不上交”，真正回应了新时代基层治理对专业化、精细化、常态化的需求。作为“法治家园”联系点成员，我们既要当好“法治家园”建设的“参与者”，更要成为群众信任的“引路人”，以法治思维、为民情怀、协作精神为支撑，在基层法治服务中展现新担当。

一是坚持以法为尺化解矛盾。立足主责主业，精准发力，参与调解时始终站稳法律立场，对邻里纠纷，用《民法典》明确权利义务；对治安案件，用《治安管理处罚法》阐明法律后果；对涉法涉诉问题，引导群众通过合法途径维权，既解“事结”更化“心结”，以“钉钉子”精神把法治服务工作做到群众心坎上。

二是坚持以民为本排忧解难。把“群众小事”当作“心头大事”，针对老年人、残疾人、未成年人等特殊群体，提供户籍代办、上门普法等“暖心服务”，对社区及周边企业、商户等主动开展“法治体检”，帮助排查用工风险、完善安防措施，让执法司法普法既有力度更有温度，成为群众信得过、靠得住的“贴心人”。

三是坚持以合为贵凝聚合力。发挥法官、检察官司法裁判和法律监督经验，发挥律师法律实务技巧，发挥警官职业敏感的特点，发挥法学会会员联系群众的工作优势，以“小联动”解决“大问题”，第一时间发现风险隐患并联动各方处置，形成多元共治的基层治理新格局。

各位领导、同志们，“法治家园”建设为

“三官一师一员”搭建了服务群众的广阔舞台，我们将把岗位当阵地、把职责当使命，以服务“法治家园”、传承法治文化、营造法治氛围为目标，当好“青年普法志愿者法治文化基层行”活动的“宣传员”“战斗员”“服务员”，为建设更加美好的“法治家园”贡献自己的力量。



鲁玉 自治区政法系统“3331工程”干部代表

我是兴庆法院的一名青年法官，今天代表基层法治工作者作表态发言，内心倍感荣幸也深感责任重大。“法者，治之端也”，法治是基层治理的基石。推动普法工作守正创新，把“纸上的法律”真正变成“行动中的法律”，让“法治红利”普惠民生，青年普法志愿者势在必行。

一是坚持站稳人民立场，让普法更“接地气”。“治国之法，为民而立者也”，法治的根基在人民。作为基层法官，我们把群众需求作为法院普法的“风向标”，深入社区、乡村、企业，通过“炕头调解”“田间普法”将普法课堂搬到群众家门口；在菜市场开办“晨风早市”，在广场开设“法治夜市”，通过互动问答、案例演绎，让法律知识融入市井烟火；实现法治副校长全面覆盖。实践证明，只有用群众听得懂的语言、看

得见的形式、感受得到的效果普法，才能真正让法律知识喜闻乐见。作为基层法官的一员，我将秉承“如我在诉”的情怀，“群众需要什么，我们就讲什么”“哪里有需求，普法服务就延伸到哪里”，用自身的专业知识影响带动更多的“法律明白人”，把法条背后的民生温度传递到千家万户，让法治信仰在基层土壤中生根发芽。

二是坚持科技创新赋能，让普法更“有朝气”。在数字化浪潮下，普法宣传必须与时俱进。如何运用互联网平台，让普法更有朝气？是青年普法志愿者需要思考和践行的时代课题。新媒体普法精彩纷呈，我们曾推出“普法微课堂”短视频普法栏目；开设法治直播间，用通俗易懂的语言解读“交通肇事”强制执行等热点问题，累计吸引了上亿群众围观听讲；设立“VR模拟法庭”，让未成年沉浸式学习法律知识、体验庭审过程。作为青年志愿者，我将充分运用微信、微博、抖音等新媒体，探索AI普法、元宇宙法庭等前沿技术应用，打造“指尖上”的法治课堂，方便群众

随时随地浏览观看。推动“枯燥说教”的法律条文向“生动演绎”转变，让法律知识更鲜活、更生动、更切近群众多元需求，让普法宣传“潮”起来。

三是坚持服务中心大局，让普法更“聚人气”。普法宣传必须与中心大局同频共振，才能真正凝聚法治共识。近年来，我院认真践行“塞上枫桥”基层法治工作机制，创新打造34个共享法庭，主动融入基层治理，凝聚人民调解、行业协会、镇街村社、退役军人等法治力量，推动形成“办事依法、遇事找法”的良好氛围。我深

知，普法工作的成效，不仅要看“讲了多少课”，更要看“解决了多少事”。只有将普法融入到基层治理的“毛细血管”，才能真正让法治成为社会长治久安的“压舱石”。我将紧盯群众所需、发展所向，依托综治中心、优化营商环境服务站等“一站式”纠纷化解平台，让普法工作真正成为服务大局、凝聚人心的“连心桥”。

法治的阳光正通过基层普法的涓滴努力，照进群众生活的每个角落。面向未来，我们青年普法志愿者携手共进，让法治的星辰大海扎根基层的躬耕，让正义的春风化雨润泽塞上山川。



张 玥 自治区青年律师代表

今天作为一名青年律师站在这里，我想和大家分享一个深刻的感受：律师的作用及价值，不仅在于法庭上的唇枪舌剑，更在于如何用自己的专业能力回馈社会，让法治成为推动社会进步的温暖力量。

执业之初，我曾以为律师的价值体现在辩护观点被采纳、获得胜诉判决上。直到我在高院值班时，遇到一因工伤致残，不知如何维权的阿姨，她着急地表达着自己的伤痛与无助，将病例报告捋了又捋。我安抚她的情绪后帮助整理了证据材料，并在纸上写下如何申请工伤认定、进行劳动仲裁的流程以及我的联系方式。两个多月

后，我接到了阿姨的电话，她开心的告诉我已经拿到了公司的赔偿款。那一刻，我深刻意识到：法律不单单是精英博弈的工具，更应是大众触手可及的盾牌。

于是我申请成为法律援助中心入库律师，在律所组织下前往法院、派出所值班，并加入银川市律协青年律师工作委员会，以实际行动推进公益法律服务，教老人识别诈骗套路，帮利益受损方留存维权证据，让更多的人学习法律、了解法律、运用法律。

法律不仅是社会稳定的基石，更是经济发展的助力。近三年，我帮助七家企业梳理企业法律风险点，进行普法宣讲，完善制度建设、建立合规体系，并且将所得经验汇编成册，为营造法治化营商环境贡献一份微薄力量。这让我意识到，律师的角色不仅是事发后的救助人，更应是陪同

企业成长的同行者。

当企业家们能更专注企业发展创新而非陷入纠纷或时刻担心法律风险，当每一份合同、每一项制度都成为建立信任的桥梁之时，法治便能转化为生产力。

青年律师作为新兴力量，正逐渐崭露头角，成为推动行业发展的重要动力，同样也在时代浪潮中传递着法治温度。比如在 2024 年，银川市律师行业团委/组织青年律师在服务中心大局、参与基层治理中担当作为。无论是担任党政机关法律顾问、加入涉外法律人才库，还是担任村居法律顾问、参加法律援助值班，越来越多的青年律师成为专业法律事务的参与者以及普法志愿者，走进政府单位、走进企业、社区、村居开展法律咨询、普法宣传等服务。

作为青年律师，我希望自己能在不断精进专

业能力的基础上，让公益法律事务更进一步。比如针对劳动者、老年群体等特定对象，制作有针对性的标准化法律维权手册；或者在办理涉企案件中针对企业暴露出的法律风险点，对应提出法律建议、制作风险防控清单；又如走进校园，用情景剧等青少年更好接受的形式为他们开展反校园欺凌、反电信诈骗等普法教育。法治建设不在宏大叙事，而是由千万个具象化的行动编织而成，所以，也需要更多的青年律师加入进来，当整个行业将社会责任写入发展历程，我相信法治中国的根基便会愈加坚实。

让我们继续以个案推动正义，以专业诠释担当，在行动中追逐理想，在理想中获得力量。用专业星火，点亮法治长河；用笃行之态，成就时代篇章。



张 蕾 自治区法学会研究会代表

我代表公益诉讼法学研究会和公安战线，结合法治公安建设实践，作如下表态：

一、坚持习近平法治思想引领普法，唱响法治强音。习近平法治思想是全面依法治国的根本指引、是中国特色社会主义法治建设的标志性成果。宁夏政法机关在贯彻落实习近平法治思想上坚持“干”在先、持续推进依法治区、普法依法

治理取得丰硕成果。天舒常委组织研究推动法治家园、营商环境法治工作站建设，系统推进重点行业领域依法治理，为我们作了示范、教了方法。新起点上，我们将紧紧围绕党的二十届三中全会法治建设部署，结合本职工作，积极参与立法、执法、司法、守法普法各方面法治理论研究和法治实务工作，不断形成和总结宣传我区贯彻习近平法治思想的新举措新成效。将紧紧围绕宁夏黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设使命，积极参与促进公平竞争、保障环境资源、知识产权等领域法律政策研究、执法司法实践，培

育推广法治护航发展改革经验，让“法治是最好营商环境”成为发展共识。将紧紧围绕平安宁夏法治宁夏建设重点，把以案释法贯穿风险防范、纠纷化解、案件办理、安全监管，加快推进法治社会建设，让尊法学法用法守法成为社会共识。

二、锚定“急难愁盼”普法重点，助力法治建设。应当看到，我们还面临着普法之“急”，如，网络立法不断健全，但涉网犯罪、网络侵权、网络安全不断演化、涌现，依法治网、依法管网和网络安全任务紧迫。还面临着普法之“难”，如，未成年人违法犯罪、受侵害案件仍多发，预防保护的家庭责任、学校责任、社会责任还未落实“最后一米”，强密保护网任重道远。还面临着普法之“愁”，人民群众对执法公不公开、规不规范、公不公正，还存在担忧和不满，规范执法行为、提升执法能力、增强执法公信须久久为功。还面临着普法之“盼”，新就业群体、新业态市场主体，劳动关系、安全监管等领域，还面临法治新问题新需求。我们将坚持问题导向，不断在法律运用、法治实践中向前一步、聚焦重点、注重实效，推动提升依法治理水平。

三、突出强化公民责任普法根基，凝聚法治力量。公安机关作为执法司法普法的重要力量，今后工作，我们将更加注重感知需求。在治安形势研判、执法态势分析、政务服务、服务企业工作中，敏锐感知群众的法律服务需求。完善报警投诉、服务热线、网上维权等处置机制，健全以“小需求”牵动精准高效普法新模式。更加注重强化公民责任。从推动立法立制到法律制度的实施，都把公民责任义务，用通俗易懂的语言、鲜活生动的形式，解读、宣传、教育、引导，以知责履责强化尊法意识、激发学法热情，筑牢守法底线。更加注重形成合力活力。总结禁毒宣传和预防教育、反电诈宣传人民战役等经验，完善公安“宣传+法制+警种”的普法宣传工作机制，完善丰富以案释法资源库，充分运用宁夏公安新媒体宣传矩阵、不断发展平安志愿者、网评员队伍，融媒体普法、晾晒式普法、实战式普法，让鲜活生动的法治故事、润物无声的法治细节，融入工作、走进生活、深入人心，为现代化美丽新夯实法治根基、贡献法治力量。

 **高 阳** 自治区政法系统政治部代表

很荣幸能够作为自治区政法各单位政治部门青年代表在这里发言，我深感责任重大、使命光荣。

“青年普法志愿者法治文化基层行”活动，是贯彻落实习近平法治思想的生动实践，也是推进新时代法治宁夏建设的重要举措。青年是普法

宣传的主力军，基层是法治建设的主战场。在此，我代表自治区政法各单位政治部门郑重表态：我们将以高度的责任感和使命感，聚焦“践行法治精神、播撒法治火种、传递法治温度”三维发力，为加大全民普法力度、推进法治宁夏建设贡献政治部门力量！

——我们将践行法治精神，争做习近平法治思想的坚定信仰者。坚持不懈把习近平法治思想作为政法干警教育培训的“必修课”、“终身课”，不断健全学习机制、创新宣教载体、强化实践导向，引领带动广大政法干警学深悟透习近平法治思想蕴含的理论精髓、丰富内涵、核心要义，切实将习近平法治思想转化为政治信仰、思维习惯、行动自觉，不断提升运用法治思维和法治方式，抓改革、促发展、保稳定的能力。党的十八大以来，国家安全法律制度体系加速构建完善，反间谍法、国家情报法等 20 余部与国家安全紧密相关的法律颁布实施，包括国家安全部制定出台的《反间谍安全防范工作规定》《公民举报危害国家安全行为奖励办法》两部部门规章，为依法维护国家安全提供了有力支撑。近年来，宁夏国家安全机关扎实履行职能、强化法治实践，为保障自治区政治安全稳定和社会经济发展作出了应有贡献，我们将全面贯彻总体国家安全观，牢牢把握国之大者、区之大计，更加卓有成效的保卫宁夏、护航宁夏、发展宁夏。

——我们将播撒法治火种，争做习近平法治思想的模范实践者。深入学习贯彻习近平总书记关于加强政法队伍建设的重要指示精神，坚持把自治区“3331 工程”作为一项系统工程谋划布

局、整体推进，围绕加强政法机关优秀年轻干部选拔培养工作主线，聚焦“选育管用”各环节，不断打开思路、拓宽视野、创新手段，持续探索新路径、新模式，为自治区政法系统源源不断培养更多政治过硬、专业精湛、充满活力的优秀年轻干部，为法治宁夏建设提供坚实的人才支撑。

——我们将传递法治温度，争做习近平法治思想的积极传播者。践行法治为民宗旨，全面投身美丽新宁夏建设，紧紧围绕自治区“稳增长促发展攻坚年”行动、“六个攻坚战”任务，大力推动政法干警把广泛开展普法宣传、法律咨询、法律服务等工作，与坚持和发展新时代“枫桥经验”，推进人民防线、综治中心、治保委建设等工作相结合，深入田间地头、乡村社区、企业车间，倾听人民群众“酸甜苦辣”的诉求、“柴米油盐”的烦恼、“急难愁盼”的需求，用听得懂的语言、看得见的案例，浸润乡风民俗、化解矛盾纠纷、助力基层治理，不断提升群众法治意识和法治素养，营造良好的法治社会氛围。

同志们、青年志愿者朋友们，法治兴则国兴，法治强则国强。让我们以此次活动为契机，踔厉奋发、携手前行，为建设更高水平的平安宁夏、法治宁夏，作出更多更大青年贡献！

超龄劳动者与用人单位劳动关系认定问题辨析

保清

随着中国市场经济的蓬勃发展以及物质生活水平的稳步提升,人口老龄化程度日益加剧。出于继续发挥自身价值或应对生存压力等原因,众多已超过法定退休年龄却仍坚守在工作岗位上的“银发一族”数量不断增多。由此衍生出的用工争议问题也愈发凸显。对于这些超龄劳动者与用人单位之间关系的定性,已然成为劳动争议审判实践中的焦点与难点。在司法实践中,由于各审判机构对相关法律规范的理解和适用存在差异,导致对这一关系的定性认识不一。理论界同样观点纷呈,存在劳动关系说、劳务关系说、特殊劳

动关系说等多种学说,难以达成统一。而准确界定超龄劳动者的用工关系,直接关系到他们在因用工问题产生争议时能否适用劳动法律进行调整和保护,因此,深入厘清这一问题对审判实践具有重要的指导意义。

一、审判实践中认识不一的原因分析

(一) 理论方面的分歧

一是劳动关系说。基于人们在普通劳动过程中习惯性的认知和国家法律层面的认可的劳动关系社会属性。劳动关系就是一方提供劳动,另一方因接受劳动而支付相应的报酬。达到法定退休



年龄人员在人格和经济上具备依附性和从属性的，通过劳动获取对价，符合劳动关系的认定标准因素的，就应当与一般的劳动关系相同。二是**劳务关系说**。主要认为根据法律、法规的规定，劳动者达到法定退休年龄，劳动合同终止，不能再形成劳动关系。及民法一般理论分析，劳动法的保护具有倾斜性，认为劳动者达到法定退休年龄后应当享受社会保险待遇，继续工作的不应再受到劳动法的倾斜保护。基于上述原因，劳动者达到法定退休年龄后，不能再与用人单位建立劳动关系，只能建立劳务关系。三是**特殊劳动关系说**。即一方面在劳动法保护的框架内，给予达到法定退休年龄后的劳动者基本的劳动权益保护，如最低工资保障等。另一方面，又在合同解除、社保缴纳、签订无固定期限合同方面给予合理限制，赋予劳动者和企业更多的自主权，从而达到兼顾社会的承受度和利益的平衡性。

（二）法律、法规及司法解释等方面的冲突

根据《中华人民共和国劳动合同法》第四十四条“有下列情形之一的，劳动合同终止：……（二）劳动者开始依法享受基本养老保险待遇的；……（六）法律、行政法规规定的其他情形。”的规定，该条款倾向于用人单位与超过法定退休年龄的劳动者是否可以建立关系，应以劳动者是否享受基本养老保险待遇为标准判断之一，只要其未享受基本养老保险待遇，就仍然可以与用人单位之间建立劳动关系。而根据《中华人民共和国劳动合同法实施条例》第二十一条：“劳动者达到法定退休年龄的，劳动合同终止。”的规定，劳动者达到法定退休年龄后，不论是否享受基本养老保险待遇，均不能再与用人单位之间建立劳动关系。上述规定的不一致，是导致审判实践中，存在认识分歧的根源。《最高

人民法院民一庭关于达到或者超过法定退休年龄的劳动者（含农民工）与用人单位之间劳动关系终止的确定标准问题的答复》〔（2015）民一他字第6号〕明确：“对于达到或者超过法定退休年龄的劳动者（含农民工）与用人单位之间劳动合同关系的终止，应当以劳动者是否享受养老保险待遇或者领取退休金为标准。”及《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（一）》第32条第1款明确规定：“用人单位与其招用的已经依法享受养老保险待遇或者领取退休金的人员发生用工争议而提起诉讼的，人民法院应当按劳务关系处理”。根据上述“答复”及司法解释，达到法定退休年龄后的劳动者与用人单位之间的关系，应当以是否已经依法享受养老保险待遇或者领取退休金作为认定标准，审判依据似乎已经明朗。但人社部在《人力资源社会保障部对十二届全国人大四次会议第4419号建议的答复》（人社建字〔2016〕69号）及《人力资源社会保障部对十三届全国人大二次会议第6979号建议的答复》（人社建字〔2019〕37号）中，进一步明确表示，劳动合同法实施条例第二十一条系基于《中华人民共和国劳动合同法》第四十四条第六项“法律、行政法规规定的其他情形”的授权规定，“劳动者达到法定退休年龄的，劳动合同终止”。对超过法定退休年龄的劳动者，用人单位继续用工的，不论其是否享受养老保险待遇或者领取退休金，不再符合劳动法律法规规定的主体资格，不具备建立劳动关系的条件。继续工作的，可以按劳务关系处理，依据民事法律关系调整双方的权利义务。

因为劳动合同法兼具有私法和社会法的属性，对劳动者达到法定退休年龄的，劳动关系认定问题，不仅理论界存在分歧，现行法律、法规

适用方面也存在一定分歧，给单位用工实务、仲裁、审判实践，都造成了不小的困惑，也一定程度上导致各地方法院司法裁判观点的不同，影响了各地方法院的裁判尺度。

二、审判实践中存在的分歧

因理论及法律、法规适用的冲突，导致司法审判实践中针对劳动者达到法定退休年龄后，是否还能与用人单位形成劳动关系，主要出现以下三种裁判观点：

（一）以年龄作为唯一标准，即严格按照《中华人民共和国劳动合同法实施条例》及人社部的观点，只要劳动者达到法定退休年龄，不论其是否享受养老保险待遇或者领取退休金，都不能与用人单位之间建立劳动关系。

（二）以年龄作为一般原则，同时考虑劳动者是否享受退休待遇或领取退休金为标准。即按照《中华人民共和国劳动合同法》及最高人民法院司法解释的规定，认为一般情况下认为只要劳动者达到法定退休年龄，就不能再与用人单位之间形成劳动关系。同时考虑，存在劳动者已经达到退休年龄，但是还未享受养老保险待遇或者领取退休金的情况，可以认定其与用人单位之间的关系为劳动关系，应根据是否更换用工主体、与原用人单位是否解除劳动合同、是否已经办理了退休手续等情况综合判断是否存在劳动关系。

三、劳动者达到法定退休年龄后，劳动关系认定的路径及建议

（一）针对现阶段审判机关现行裁判观点的分析

笔者认为，以年龄作为唯一标准，即以主体资格认定为主的判断基本标准，虽然表面看着此种认定严格按照我国相关要求，并以此为依据认定的，即达到法律规定的与退休相关的年龄时的

劳动合同结束，但是目前我国关于保护适格劳动者的相关法律仅明确规定了劳动招聘时禁止招聘的最小年龄，并未明确规定劳动者不工作的最高年龄。仅以年龄为标准判断劳动关系，未考虑劳动者劳动关系存在经济性和从属性这一特征，不利于劳动者劳动权益的维护。

在认定达到法定退休年龄人员的劳动关系时，应当以劳动关系的经济性和从属性质作为认定的主要标准，即应以符合劳动关系特征的同时，考虑是否享受基本养老保险待遇为认定标准。司法裁判的生命力在于执行，既要从事务关系的从属性标准出发，又要考虑到现行法律的规定，同时给予达到法定退休年龄人员与未达到法定退休年龄的人员如经济补偿等特殊权益的区别对待。不但考虑了社会经济发展的需要，对达到法定退休年龄后，依法领取养老保险待遇或退休金的劳动关系严格予以限制，在经济补偿等方面给予区别对待能够更好地保护达到法定退休年龄人员的劳动关系。也要考虑最大程度保护劳动者的权益，有效衔接现行社会保险制度。

（二）统一裁判尺度的相关路径及建议

超过退休年龄员工与企业之间关系的认定，应当从公平合理的角度选择适用法律法规，根据劳动关系的经济性和从属性质进行判断。

1. 根据《中华人民共和国劳动合同法》第四十四条及《中华人民共和国劳动合同法实施条例》第二十一条的规定，如果劳动者达到法定退休年龄后，并享受基本养老保险待遇，则与用人单位的劳动关系终止，双方继续发生用工行为的，宜认定为劳务关系。如正常办理退休后，继续在单位工作，或者办理退休享受社会保险待遇后又找工作单位从事劳动的。

2. 劳动者达到法定退休年龄，与用人单位终



止劳动关系，后继续在原用人单位工作的，应当根据是否享受基本养老保险待遇进行区分。如果劳动者享受基本养老保险待遇的，与用人单位无法继续建立劳动关系，此时应当认定双方之间形成劳务关系。但如果劳动者未享受基本养老保险待遇的，还需进一步区分未享受基本养老保险待遇的原因。劳动者达到法定退休年龄后，未能享受基本养老保险待遇是否因原用人单位的过错导致。如因原用人单位过错导致劳动者无法享受基本养老保险待遇的，应当认定劳动者与原用人单位劳动关系继续存续，如果认定劳动者未能享受基本养老保险待遇并非用人单位过错导致的，则双方之间的劳动关系应当认定为终止。如因单位未缴纳或足额缴纳社会保险费用，导致劳动者不能办理退休享受社会保险待遇，应当认定劳动者与用人单位的劳动关系成立。如因劳动者原因，即便存在单位补缴相应社会保险费用后，劳动者仍不能办理退休或领取养老保险待遇的，不应认定用人单位与劳动者之间劳动关系成立。

3.建议社会保障部门应当尽快完善劳动者就业保障，如弹性退休、灵活适用社会保险，与企

业实际情况更好地做好衔接。建议出台政策拓宽超过退休年龄享受养老保险待遇的途径，做好城镇与城乡养老保险衔接以及异地养老保险衔接，扩大工伤保险适用的人群范围，只有这样，才能形成良好的用工关系，促进超过退休年龄的人员就业，实现社会的公平正义。

劳动权不仅仅是一项生存权，更是一项发展权。因此，在对达到法定退休年龄人员进行保障的时候，不论其是否享受国家所给予的社会保险福利，都不能以其生存权已经得到保障为由而忽视其发展权的实现，并且忽视了劳动法对于此类处于弱势地位的劳动者所应当给予的特殊保护。应当充分认识到劳动权的保障就是基于社会的不断发展进步产生的，社会的发展以及环境的复杂化更应该让我们认识到发展劳动权的重要性，只有明确了达到法定退休年龄人员的用工关系的法律属性和法律适用，清晰的认识到此类人群与适龄劳动者在法律适用上的异同，才能在当前人口老龄化不断加剧与就业压力日益严重的双重背景下，更好的实现就业人员的劳动权益保障。

（作者单位：银川市兴庆区人民法院）

基层人民检察院办理环境资源保护案件存在的问题及对策建议

——以泾源县人民检察院办理案件为样本

禹素娟

生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，以前所未有的决心和力度开展了一系列开创性工作，生态文明建设发生了历史性、转折性、全局性变化，成为新时代党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的显著标志。检察机关作为国家的法律监督机关，是保障国家法律统一正确实施的司法机关，是保护国家利益和社会公共利益的重要力量，在生态文明法治建设中肩负着重要责任。

2021年泾源县人民检察院确定为固原市环境资源刑事案件集中管辖院以来，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想，积极践行绿水青山就是金山银山的理念，始终把生态环境和资源保护工作摆在突出位置，自觉为大局服务、为人民司法、为法治担当。充分发挥检察职能，加强对环境资源保护犯罪的打击力度，依法监督行政执法机关移送环境资源犯罪线索、监督公安机关立案侦查环境资源保护犯罪案件。发现

应当给予行政处罚，依法向行政机关移送违法案件线索，督促行政执法机关及时作出处理。深入分析环境资源保护犯罪发案特点、原因和监管漏洞，制发检察建议督促行政主管部门加强和改进管理工作，促进社会治理，努力做到惩治犯罪与修复生态、监督执法与诉源治理有机统一，为实现人与自然和谐共生提供坚强法治保障。

一、泾源县人民检察院办理环境资源保护案件基本情况

（一）办理环境资源保护案件基本情况

2021年至2024年，泾源县人民检察院共办理环境资源保护案件74件164人，占总刑事案件数19.4%，其中，2021年办理18件27人，占总案件数14.2%；2022年办理9件12人，占总案件数12.3%；2023年办理25件68人，占总案件数26.8%；2024年办理21件57人，占总案件数24%。上述案件，经审查，作出起诉决定55件124人，作出不起诉决定19件39人，侦查机关撤回1件1人。（如图1、图2）

2021—2024年，泾源县人民检察院深入分析环境资源保护犯罪发案特点、原因和监管漏洞，向行政机关发出社会治理类检察建议共计17份，

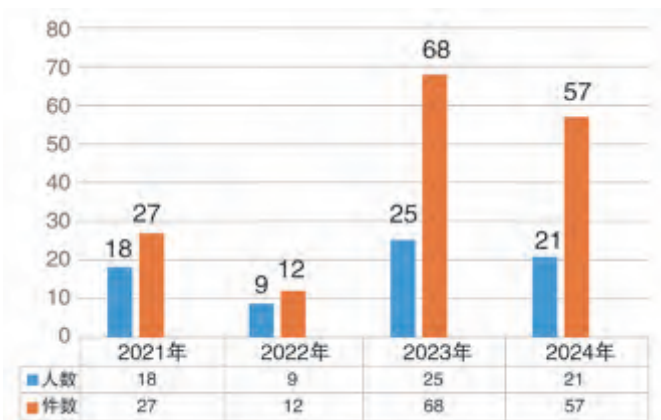


图1 环境资源保护案件情况

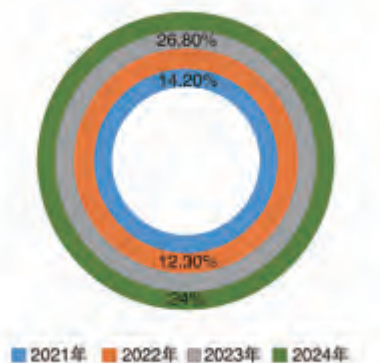


图2 环境资源保护案件占比情况

行政机关均在法定期限内回复并采纳；刑事检察部门向行政检察部门移送行刑反向衔接线索19份，均建议行政机关被不起诉人给予行政处罚。刑事检察部门向公益诉讼检察部门移送民事公益诉讼线索并提起刑事附带民事公益诉讼案件共计18件，诉请被告人承担赔偿责任造成野生动物经济价值损失115.8万元，在省级以上新闻媒体公开道歉，并承担公告费，法院对上述诉求均依法予以支持。

（二）办理环境资源保护案件特点

1.罪名分布相对集中。2021年至2024年，办理环境资源保护案件罪名主要集中在非法占用农用地、非法狩猎、失火、非法采矿、危害珍贵、濒危野生动物、滥伐林木、污染环境罪。其

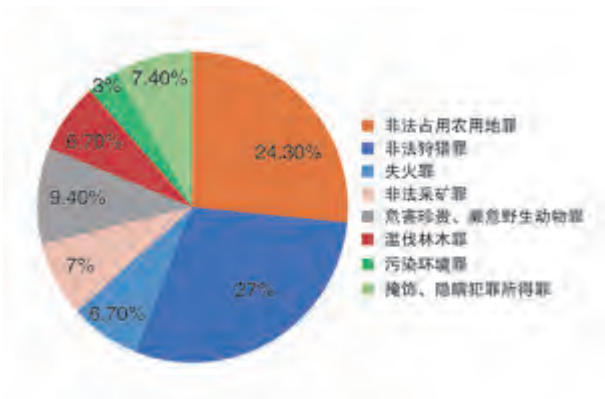


图3 环境资源保护案件罪名分布

中非法占用农用地案18件20人、非法狩猎案20件67人、失火案5件5人、非法采矿案5件6人、危害珍贵、濒危野生动物案7件18人、滥伐林木案5件10人、污染环境案2件8人、掩饰、隐瞒犯罪所得10件30人。排名前三的罪名分别是非法占用农用地罪、非法狩猎罪、危害珍贵、濒危野生动物罪，共占比62%。（如图3）

2.地域分布不均。2021年至2024年，办理的环境资源保护案件中，案发地在原州区19件34人，占比25.6%；案发地在西吉县12件23人，占比16.2%；案发地在泾源县14件31人，占比18.9%；案发地在隆德县15件46人，占比20%；案发地在彭阳县6件9人，占比8%，案发地在其他区域8件21人。相比较，原州区发案率偏高。（如图4、图5）

3.野生动物保护和非法占用农用地的犯罪问题突出。办理涉野生动物案件27件、涉及野生动物的种类有国家一级保护动物林麝、豹子，二级保护动物苍鹰，“三有”动物中华蟾蜍、野鸡、野兔。大部分被告人以营利为目的，通过非法手段猎捕、杀害野生动物，小部分以娱乐为目的。办理的18件非法占用农用地案件，共破坏农用地235420平方米，合计353.13亩。主要表现形

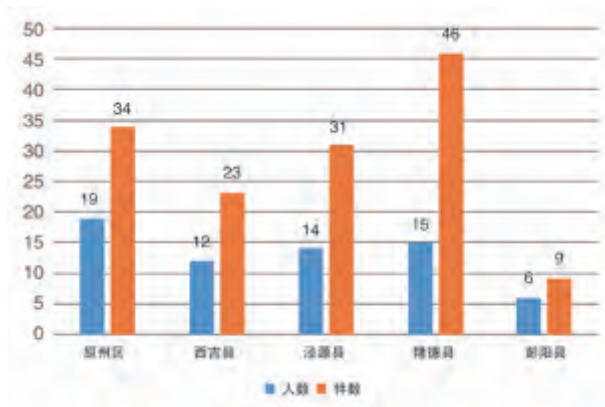


图4 环境资源保护案件地域分布特点

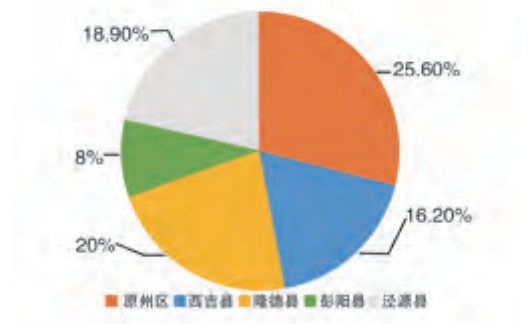


图5 环境资源保护案件案发地占比

式是被告人未取得土地使用许可证的情况下，通过与村民签订土地承包合同的形式或者租赁村民土地过程中，擅自违反约定，非法取土、采砂、建鱼塘等，导致土壤适耕性受到严重破坏，不能进行农业耕种，丧失土地种植生产能力。

4.认罪认罚比例相对较高。环境资源保护案件中，涉案人员多为公安抓获或电话传唤到案，经司法机关普法教育基本能认识到自己行为的违法性，对案件的事实和罪名基本无异议，认罪认罚比例相对高，且部分被告人主动承担一定数额的生态损害赔偿金，悔罪态度较好。2021年至2024年审结的环境资源保护案件中，认罪认罚适用率89.5%。

5.涉案人员身份多为农民，文化程度偏低。

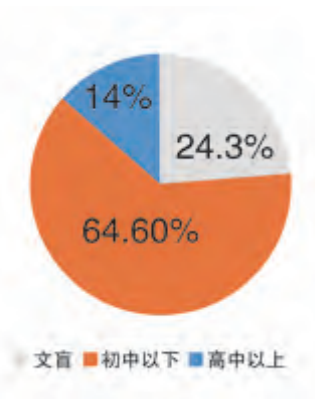


图6 环境资源保护案件涉案人员文化程度

164名涉案人员中，118人系农民、无业，占总人数的71.9%；从学历上看，初中及以下人员101人，占总人数64.6%；高中及以上人员23人，仅占总人数的14%；文盲或者半文盲40人，占24.3%。（如图6）

二、泾源县人民检察院办理环境资源保护案件存在的问题

（一）服务“高质量发展和高水平保护”的质效有待提升。从检察办案情况看，当前我国生态文明建设仍处于压力叠加、负重前行的关键期。环境资源犯罪案件总体呈上升趋势，反映出相关部门对生态环境治理呈现点多面广、矛盾新旧交织、压力积累叠加的特点认识不足，自觉以履职办案服务美丽中国建设的主动性不够。从目前办理来看，部分单位存在就案办案，结合办案推动生态环境和资源保护相关行业、领域、区域治理不够到位。

（二）法律监督职能作用发挥不够充分。生态环境和资源保护领域“四大检察”发展不够协调，尤其对涉环境资源民事诉讼、行政诉讼监督比较薄弱，需进一步加大办案力度。对在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，监督力度不足、精准度不够，作用发挥

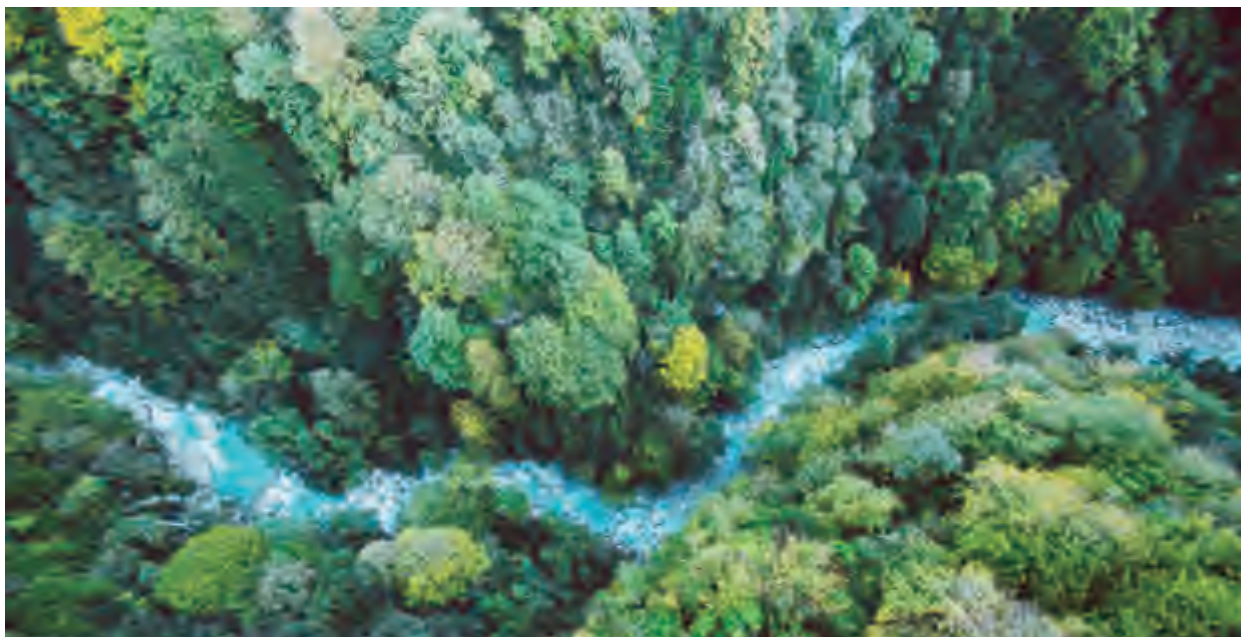
不充分,一定程度存在不敢监督、不会监督的问题。

(三) 协同保护制度机制落实不够到位。泾源县人民检察院作为固原市集中管辖院,以系统思维打破一地一案的限制,协调解决跨区域生态环境问题力度不够。行政执法与刑事司法双向衔接机制运行不够顺畅,有案不移、有案难移仍不同程度存在,一些刑事案件不起诉后需给予行政处罚的,虽然通过行刑反向衔接移送了线索,但行政处罚仍不理想。例如非法狩猎案件,以价值认定犯罪,但是行政处罚以只数进行处罚,导致部分案件只数事实不清,无法惩处行为人。

(四) 监管主体履职不到位。环境资源保护涉及环保、国土、林业、自然资源等多个执法部门,各部门监管职能交叉重叠,存在执法“真空”的推诿扯皮现象,难以形成有效的打击合力。从办理的环境资源保护案件来看,一般系事故发生后或土地等资源已被破坏后才会被发觉,事后打击根本无法挽回经济损失,环境资源保护前期监管不到位,预防措施不足,事前、事中监

督不力,导致损害后果难以弥补。同时行政机关内部对制发的检察建议等软性监督方式难以获得制约效果。例如本院针对2023年办理非法猎捕中华蟾蜍的行为向当地自然资源部门制发社会治理类检察建议,自然资源部门整改并进行了回复,但2023年至2024年发生的非法狩猎行为仍然屡禁不止。

(五) 量刑精准度和办理素质能力有待提高。量刑规范化对规范刑罚裁量权、推动司法公开、促进司法公正,保障司法廉洁发挥重要的作用,但目前“两高”尚未出台破坏环境资源保护刑事案件相关量刑指导意见,承办人在量刑建议精准度上把握不准。环境资源保护案件涉及环境、生物、矿产等众多领域的专业背景知识,基层检察队伍知识结构难以全面满足生态检察专业化的办案要求,检察官审查案件时过于依赖行政执法机关出具的认定意见,鉴定机构出具的鉴定意见,对相关证据的实质性审查、引导侦查取证、开展法律监督、推动源头治理、促进生态修复的能力需进一步提升。



（六）法治宣传教育有待加强。环境问题的出现，归根结底还是人们对生态环境重要性的认识不足，人们在生产过程中，注重了经济增长，却忽视了环境保护的问题，对于环境保护更是缺乏足够的意识。从目前办理的案件来看，犯罪主体大部分是农民，这些人群处于普法覆盖的薄弱环节，对污染环境、猎捕野生动物等破坏环境资源行为的危害性认识不足，在经济利益的驱动下，铤而走险，以身试法。例如部分被告人对属于国家重点保护的动植物知之不详，对采矿需要获得许可不清楚。又如非法占用农用地案中，部分被告人认为其与该村村民签订土地转让合同就认为自己合法取得了土地所有权，一定程度反映出基层检察机关在以案释法的普及面不够广，宣传力度有待加强。

三、泾源县人民检察院办理环境资源保护案件的对策建议

生态保护是功在当代、立在千秋的事业，要想建设生态文明社会，要将生态环境保护全面纳

入法制范畴，要用最严格制度最严密法制保护生态环境。检察机关更用充分发挥好检察职能，能动履职，助力生态环境保护，形成打击破坏环境资源保护行为的高压态势。

（一）提高政治站位，自觉服务人与自然和谐共生的现代化。持续深入打好污染防治攻坚战，从政治上着眼、从法治上着力，深化落实用最严格制度最严密法治保护生态环境。坚持宽严相济刑事政策，依法惩治各类环境资源犯罪，守牢美丽中国建设安全底线。总结推广跨区域生态环境和资源保护刑事检察+公益诉讼办案模式，助力环境资源和野生动物保护治理。聚焦重点行业、领域、区域环境污染问题，依法能动履职，促进系统治理，积极参与城乡人居环境整治，依法解决群众身边的突出环境问题。

（二）抓实监督办案，不断提升生态环境和资源保护检察工作质效。坚持“高质效办好每一个案件”，深化生态环境和资源保护“四大检察”一体履职、综合履职、能动履职，更加注



重上下联动办理环境资源保护案件。在办理案件中，要对案件事实进行全面审查，严把案件质量关。在办理环境资源保护犯罪案件过程中，充分发挥检察一体履职，要坚持打击与修复并重、治罪与治理并重，发现相关生态环境资源遭到破坏、行政机关履职不到位的情况，依法移送线索。会同生态环境部门，通过召开联席会议统一执法司法标准。坚持打击与修复兼顾、治罪与治理并重，尝试对每一起涉生态环境案件开展修复必要性审查。

（三）深化多方协同，持续凝聚生态环境和资源保护工作合力。加强对公安机关、行政执法机关以及审判机关的法律监督，有力提升监督能力和水平。延伸检察职能，对于在案件办理过程中发现的线索，及时向相关部门移送，协同生态环境等部门开展综合治理，深化办案效果。在办理环境资源保护犯罪案件过程中，要坚持打击与修复并重、治罪与治理并重，发现相关生态环境资源遭到破坏、行政机关履职不到位的情况，依法移送公益诉讼线索，向相关行政机关制发诉前检察建议。

（四）挖掘检察建议潜在价值，助力环境资源保护。在办理环境资源保护犯罪案件中，要始终坚持“在办案中监督、在监督中办案”的理念，依法严厉打击犯罪的同时，充分发挥检察建议在规范环境资源行政执法中潜在价值和作用，对办案中发现的问题，发挥集中管辖优势，协调当地司法机关、行政机关共同参与生态环境社会治理。通过明确责任、动态监督、科学评估、跟踪督察等多举措，切实把检察建议“做成刚性”，提高检察办案质效。对涉及具有监管职责的多个行政机关，综合考虑各行政机关具体监管职责、履职尽责等情况，通过制发检察建议的方式，促

进生态环境社会治理，以“我管”促“都管”，助力解决多发性、普遍性管理漏洞问题，推动提升社会治理水平，实现“办理一件，治理一片”效果。

（五）加强队伍建设，着力提升生态环境和资源保护检察履职能力。环境资源案件涉及面广，作案手段隐蔽且较为专业，涉及法学和环境学等多学科知识，具有高度的复合性、交叉性和专业技术性，应积极探索建立生态环境和资源保护案件专业化办案模式，持续抓实素能建设，与执法司法机关常态化开展同堂培训，着力打造高素质的环境资源检察队伍。深化实施数字检察战略，加快推进环境资源大数据法律监督模型应用，完善技术支持机制，赋能法律监督提质增效。

（六）深化法治宣传，增强群众环境资源保护意识。坚持司法和普法相结合，抓好主流媒体阵地的“正能量”输出，利用新媒体传播速度快、范围广、效率高的特点，及时发布社会关注度高、法律适用准、政策把握好、办案效果佳的生态环境领域典型案例。对拟作出相对不起诉的环境资源保护案件，邀请人民监督员、人大代表、政协委员等担任听证员举行公开听证会，对具有代表性的案件可采取在案发地召开听证会的方式进行，通过在“家门口”宣传，带动周边群众，潜移默化形成一人带动一片，从而使全社会行动起来，做绿水青山就是金山银山理念的积极传播者和模范者，为共建美丽世界作出更大贡献。

（作者单位：泾源县人民检察院）

检察机关贯通推进“三个管理” 构建“大管理”格局研究

——以案件质量评查相关问题研究为视角

张怀才 郭孟强

2017年最高人民检察院（简称“最高检”）印发《人民检察院案件质量评查工作规定（试行）》（下称“规定”），后各省级检察院也出台了相关实施细则和标准，开启了案件质量评查工作的新征程。通过多年的实践探索，案件质量评查工作逐项规范化、常态化，在推动高质效办案中发挥了积极作用。但随着《检察机关案件质量主要评价指标》的出台实施和多次统筹调整，直至最高检决定“一取消三不再”，突出强调案件质量评查的微观管理职能。2025年2月最高检印发《人民检察院案件质量检查与评查工作规定（试行）》（下称“新规定”），对之前规定进行了补充性规范，以更好地适应新时代业务管理现代化和案件质量评查工作需要。但要推动案件质量评查高质效，还需要更加完善丰富的具有操作性、可行性的规范体系。

一、案件质量评查的职能定位

（一）案件质量评查是强化内控监督的重要载体。强化对司法活动的监督制约，是落实全面从严管党治检要求的现实需要，是构建一体推进不敢腐、不能腐、不想腐格局的关键所在。案件

质量评查，以自身优势关联着关系到内控监督的强化、深化，是对司法办案活动成果的质效评断、问题查摆、优化提升。通过案件质量评查，全面过滤和依法整改司法办案活动中的不规范问题和违法违规问题，着力提升司法办案的法治化、规范化水平，能够强化对案件的质效管理、规范监督、有效警示，推动“高质效办好每一个案件”新时代检察履职办案基本价值追求在司法活动中落实落地。

（二）案件质量评查是推进业务管理的重要内容。应勇检察长强调，业务管理既要管宏观也要管微观，要正确处理好宏观管理与微观管理的关系，统筹好数据指标宏观管理和个案评查微观管理，发挥好业务管理现代化整体效能。2024年最高检印发了《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》，推动解决检察业务“谁来管”“管什么”“怎么管”等问题，构建权责明晰、规范高效的检察业务管理体系。微观管理重在通过案件评查，精准评价具体案件质量，发现和纠正具体案件办理中存在的问题。故案件质量评查，是业务的微观管理，与业务的宏观管理一



并组成了业务管理。

（三）案件质量评查是深化案件管理的重要方式。案件管理部门是业务管理的主责部门，是检察机关内部管理案件的专门部门，而案件质量评查是案件管理部门履行监督管理职责的方式之一。检察机关的案件质量评查工作，一般由负责案件管理的部门统筹组织，会同办案部门共同开展。办案部门可以根据工作需要单独或者与负责案件管理的部门共同组织开展专项评查。在一定程度上，案件管理部门是案件质量评查领导小组的办事机构，负责案件质量评查的统筹、组织、落实等工作，也是拟评定为瑕疵、不合格的案件事项向检察长或检察委员会的提请部门。因此，组织和开展案件质量评查是案件管理职能部门的主要职能，案件质量评查是案件管理工作的主要内容。

（四）案件质量评查是做优个案质效的重要手段。高效办案的基础是个案，而案件质量评查是对个案的评查。个案的质效高低，直接关系

到案件的整体质效高低。案件质量评查，通过上级巡回抽查、内部交叉评查和邀请第三方参与评查等方式，对个案从事实认定、证件采信、法律适用等实体方面和当事人权利保障等程序方面入手，全面检查、评定个案质量方面的问题，反馈督促问题整改，并将评查整改结果入卷归档。同时，根据评查情况，对个案进行定级，在四个等级中体现个案质效的高低。在一定程度上说，是个案质效的一次“法治体检”，是个案质效的再加工、再加固、再加强，为个案质量拧紧了“安全阀”，推动个案质效的优化提升。

（五）案件质量评查是提升办案素能的重要抓手。案件质量评查，是发现问题、分析问题、解决问题的过程中，本身就是一种办案素能的提升方式。案件质量评查员，按照规定原则上要由员额制检察官担任。担任评查员的检察官，是具备一定法律素能的检察人员，且在评查中发现问题个数的多少和严重程度，是其法律素能的一种体现，并通过评查，在优秀办案检察官的案件卷

宗中学习提升办案能力。另外,案件质量评查问题的整改工作,使办案人员对照问题找差距、整改问题促提升,以外部监督的力量倒逼办案素能的提升。

(六) 案件质量评查是司法办案活动的重要组成部分。案件质量评查和司法办案活动,对象均为具体案件,均要坚持以事实为根据、以法律为准绳,坚持实体公正与程序正义,突出“高质效”和“每一个”,而案件质量评查的对象为已经办结的案件。《规定》第二十六条、新《规定》第三十三条规定,评查人员应当在职责范围内对评查工作质量负责,并承担相应的司法责任。从评查对象、评查内容等及司法责任规定来看,案件质量评查是承担司法责任的一种检察官履职行为,是司法办案活动的后续动作,具备司法办案活动的基本特征,应是司法办案活动的组成部分。

(七) 案件质量评查是典型案例备选的重要

路径。案件质量评查,最终要给个案评定等级,按照质量高低,确定为优质、合格、瑕疵、不合格案件,其中评定为优质等次的案件,则是典型案例备选、编辑、推选的重要案源。在案件质量评查过程中贯穿的标准要求,就是典型案例的识别、筛查、推选标准要求。这样,案件质量评查的过程,同时是典型案例的评选过程。通过案件质量评查,圈选具有典型性、指导性、代表性、质效性的案件,形成挖掘、编写典型案例的案源,进一步筛查、筛选备选典型案例,成为典型案例备选的重要途径。

(八) 案件质量评查是推动规范办案的重要力量。《规定》第四条规定,案件质量评查结果应当作为评价检察官办案业绩和能力、水平的重要依据,纳入业绩考核评价体系,并计入司法业绩档案。第二十五条规定,对案件被评定为不合格,并且经相关部门依照程序认定应当承担司法责任的人员,该年度考核不得被评为优秀和



称职。同时,新《规定》第五条规定,各级人民检察院应当将案件质量检查与评查结果作为评价检察官办案业绩和能力、水平的重要依据。第三十二条规定,不合格案件的评查报告应当抄送本院负责检务督察的部门;需要追究司法责任的,依照相关规定办理。这样,在案件质量评查工作中严格的监管措施和严格的责任追究,定会释放强大的司法办案活动规范力,推动形成强劲的履职尽责自我约束力,促进检察官办案规范意识的增强、规范思维的形成、规范习惯的养成、规范理念的深化,推动依法办案、严格办案、规范办案、公正办案、文明办案。

二、案件质量评查的职能效能

(一) 案件质量评查释放监督效能,在强化内控监督上发挥着积极作用。案件质量评查,是从事实认定、证据采信、法律适用等方面对各级人民检察院已经办结的案件(案件“成品”)进行的质量评估工作,是继流程监控后的最后一道案件质量把关程序,在全面评查纠正各类案件质量瑕疵和不规范问题、综合评估个案质量等方面发挥着监督职能作用,在实践中起到了查纠个案中存在的 quality 问题和优化个案质量的积极效能,是案件质量管理的有效有力手段。

(二) 案件质量评查释放管理效能,在增强管理刚性上发挥着积极作用。案件质量评查,在运行中由案件管理职能部门或者办案部门牵头组织,案件管理职能部门负责对本院案件质量评查工作的组织,市级以上检察机关案件管理职能部门和业务部门同时负责对辖区案件质量评查和辖区线条案件质量评查的组织工作,其中案件管理职能部门是案件质量评查的牵头组织职能部门。在实践中,案件质量评查,起到了深化案件质效管理的积极效能,以评查方式解决了办案实体和

程序中的履职尽责不到位等问题,推动案件管理刚性的持续增强。

(三) 案件质量评查释放奖惩效能,在落实司法责任上发挥着积极作用。在案件质量评查过程中,最后均要对个案评定等次,按照现有规定分为优质、合格、瑕疵和不合格四个等次,是对个案质量层次的一种实体认证和结论性定性。新《规定》第三十二条规定,评查发现的优秀法律文书、典型案例,以及办案业绩突出的单位、个人,办案单位、政工人事等部门可以按照相关规定给予表彰奖励。评定为不合格的案件,经相关部门依照程序认定应当承担司法责任的人员,该情形作为个人考核的重要参考。实践中,通过案件质量评查对个案的等次评定,为落实检察官办案司法责任制提供了参考依据,特别在检察官业绩考评中分别视不同等次予以加减相应分值,在绩效奖金的发放上均有所体现,既做到了对优质案件的奖励,又做到了对瑕疵和不合格案件的惩罚,有效发挥了奖优罚劣的管理效能,推动司法责任制落实到位。

(四) 案件质量评查释放评判效能,在衡量案件质效上发挥着积极作用。《规定》第十九条、新《规定》第二十四条规定了案件质量评查结果四种等次应当依照的认定标准,如认定事实错误或者事实不清造成处理结果错误,或者适用法律不当造成处理结果错误,或者办案程序严重违法损害相关人员权利或造成处理结果错误(新规定修改为:办案程序严重违法损害相关人员权利等造成严重后果或者严重不良影响),认定为不合格案件。2022年最高检案管办出台《人民检察院案件管理部门案件质量评查要点指引(试行)》,推动科学评价检察机关办案质量,加强对检察官司法办案的监督管理。赋予了案件质量评

查人员,依照标准认定案件质量评查结果等次的权力,也为各类案件的等次归属划定了标准,集中体现了案件质量评查评判案件质量层级和等次、衡量案件质量高低的效能作用。

(五) 案件质量评查释放激励效能,在保障办案尊荣上发挥着积极作用。通过案件质量评查程序,各类案件被归属优质、合格、瑕疵和不合格四种类型对应等级,本身就是一种案件质量的评比活动和先进典型、办案标兵、业务骨干人才的培育、培养、培树工作,尤其所办案件被评为优质案件的承办检察官及参与的检察官助理,在年度业绩考评工作中集中享有一定的奖励待遇,切实增强了优质案件承办检察官及其辅助人员的职业尊荣,对激励检察人员办好案、办优案具有积极作用。

(六) 案件质量评查释放办案效能,在拓展办案规模上发挥着积极作用。案件质量评查,依据法律和规定对办结案件进行全面审查,用法治的思维、法治的方式审视法治产品的质量,用监督的刚性、监督的手段查纠检察产品中存在的问题和瑕疵,用办案的程序、办案的依据“体检”司法成果的品质,是源于司法办案的办案程序和办案实体的监督方式,是检验评查人员法治思维方式和法治运用能力好坏与高低的司法活动,在拓展办案数量规模、扩大办案成果方面具有重大意义、发挥着积极作用。

(七) 案件质量评查释放教材效能,在提升业务素能上发挥着积极作用。案件质量评查,是对办案成品的一种质量评估,可以从不同承办人所办结的不同类型的生动、鲜活案件案例中学习办案经验、提升办案能力、拓展办案视野、汲取办案智慧,是历练评查人员法律理解能力和法律运用水平的司法实践,是打造复合型办案团队和

办案力量的司法载体,避免实践中因所在部门业务属性局限而接触案件类型有限,造成法律运用领域面小、法律知识结构单一、法律思考空间狭窄等职业“瓶颈”。

(八) 案件质量评查释放规范效能,在推动规范司法上发挥着积极作用。案件质量评查,是用第三方的眼睛来审视案件质量,用第三方的智慧来体检办案质量,是一个发现问题、分析问题、解决问题的过程,评查人员既可以通过评查他人的案件查找自己的能力不足和办案差距,有针对性地补课提升,又可以发现和纠正他人所办案件中的问题不足,实现自身规范提升与他人规范提升双赢效果,推动规范司法、实现司法规范。

三、案件质量评查的发展方向

(一) 案件质量评查的顶层设计,要主动适应业务管理现代化的案件质量监管体系。2024年10月15日、16日,最高检召开检委会(扩大)会议和党组会,分析研判检察办案质效、研究加强检察管理,应勇检察长强调更加注重检察业务管理、案件管理、质量管理,促进做事“高质效办好每一个案件”,会议决定取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核,不再执行检察业务评价指标体系,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各地业务数据进行排名通报,旨在切实、真正把检察管理从简单的数据管理转向更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来,转到对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判上来。2024年11月8日,应勇检察长在最高检理论学习中心组集体学习研讨中要求,要进一步落实和完善司法责任制,一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理,做到“三个善于”,做实“高

质效办好每一个案件”，努力实现检察办案政治效果、法律效果和社会效果相统一。在 2017 年《人民检察院案件质量评查工作规定（试行）》的基础上，2025 年 2 月最高检检委会审议通过并印发《人民检察院案件质量检查与评查工作规定（试行）》。这样，案件质量评查工作，要聚焦案件质量管理的最新部署、最新规定，突出将最新精神、最新要求贯穿到对下位规范的修订和对个案质量的评价上，体现问题导向、目标导向。

（二）案件质量评查的标准依据，要主动融入确保国家法律统一正确实施的监督体系。检察监督的司法愿景，就是突出“高质效办好每一个案件”，通过依法履行法律监督职责，促进严格执法、公正司法，推动国家法律的统一正确实施，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。案件质量评查工作规范，必须依法制定、依法实施，才能在法律实施的具体实践中推

动依法办案、依法履职，确保案件办理始终在法治化轨道上运行。同时，案件质量评查工作，必须将法律规定作为最高效力的规范依据，坚持法律规定效率优先，真正将案件质量评查融入到国家法律统一正确实施的监督体系之中，发挥法治的作用、释放法治的力量、贡献法治的智慧。

（三）案件质量评查的程序规范，要主动融入以检察官终身负责制为基础的责任体系。案件质量评查，是把控案件质量的最后一道关口，是对办结案件的质量评定评断评判评价，具有认定权威性、结论终结性、司法责任性等特点，为落实检察官办案终身负责制等司法责任制提供了相对稳定的评判结果和参考依据。因此，案件质量评查工作必须与落实司法责任制做好工作上的对接、程序上的衔接、执行上的链接，对案件质量评查中发现问题的终极认定、责任落实、问责处理等作出符合办案实际和工作实际的明确规定，



确保案件质量评查与司法责任制落实无缝衔接、相互促进、共赢发展。

（四）案件质量评查的功能定位，要主动融入以案件管理专门业务为枢纽的内控体系。案件质量评查，是案件管理工作的主要内容，是以案件管理职能部门专门管理为枢纽的内控体系的主要组成部分，在本质上归属于案件管理体系，在形式上履行着案件管理职能，在实践中发挥着管理、监督案件办理工作等积极作用。因此，案件质量评查必须突出其案件管理功能定位，作为案件管理内控体系的重要组成部分，是从规范化建设和制度化落实上来加强、改进和完善，推动案件质量评查在与时俱进中实现合法性标准统一、实操性运行统一、规范性程序统一，在践行“高质效办好每一个案件”的案件管理工作中，以案件质量评查的微观管理推动业务管理的宏观管理，切实在案件管理体系中发挥积极作用、贡献职能力量、推动质效提升。

（五）案件质量评查的结果运用，要主动融入以检察官业绩考评为重点的评价体系。检察官业绩考评，已经成为新时代检察官业绩管理的重要手段和评价方式，在全国上下各级检察机关和检察工作中发挥着积极作用，尤其案件质量评查结果在检察官业绩考评工作中成为重要依据，集中展现着检察官案件办理的数量、质量、效率、效果层次。因此，案件质量评查的结果运用，是案件质量评查工作职能的延伸，是体现案件质量评查刚性约束的重要一环，要更好地融入到检察官业绩考评体系之中，在充分有效发挥功能作用的基础上，切实推动案件质量评查自身改进、不断完善、有效提升，同步推动检察官业绩考评参考依据更加客观、更加精准、更加充分。

（六）案件质量评查的责任落实，要主动融

入以检察官办案资格为主体的落实体系。案件质量评查，因其自身具有办案属性和办案特点，且是对检察官办结案件的评定，其终极对象是个案办理质量，在形式上表现为对案件质量的评查，但最终体现的是检察官办案责任的落实情况尤其是质效优劣的具体情形，故评查人员必须以检察官为责任主体，在案件质量评查工作中体现检察官的办案主体地位，采取交叉评查等方式，以案件办理的标准来衡量、要求、评价案件质量评查，推动案件质量评查工作案件化，促进形成以检察官办案资格为主体的案件质量评查工作落实体系，实现案件质量评查优质高效运行、专业规范落实。

四、加强和改进案件质量评查的对策建议

（一）要在顶层设计上下功夫，结合新的案件评查工作需要，与时俱进出台具有指导性、可行性的案件质量评查操作细则。各级检察机关要对照 2025 年 2 月最高检检委会审议通过并印发《人民检察院案件质量检查与评查工作规定（试行）》，对现行与案件质量评查工作相关联的规定进行一次大排查，把分布在不同时期、不同体系中的规定找出来，重点查摆相互衔接是否不够密切、条文规定是否相互矛盾、个别条款是否符合实际等规定内容，并结合落实司法责任制和案件办理、案件管理工作实际，深入开展调查研究工作，对新形势下案件类型及案件质量评查需要进行抽样调查，真正把情况摸清楚、规定找细致、问题查全面，有针对性地启动对案件质量评查工作实施细则等制度和规范性文件的修订工作，删除不必要、不合规、不合理、不恰当、已过时等制约和影响案件质量评查的条款，补充新形势所需要、新标准所需求的规范漏洞、规范盲区，在不同层次严格执行并充分体现确保国家法

律的统一正确实施理念,统领、引导构建起一个更加符合法治精神、执行法律规定、满足时代需求的与时俱进、内容互补、符合需要、统一规范的案件质量评查规范体系,与数据宏观分析功能优势互补、同步发力、优化提升。如新《规定》对《规定》第五条、第十七条第七项、第二十二、第二十四条中对应部分,均修订规范,统一为“业务应用系统”“政治效果、法律效果、社会效果”“检务督察部门”等正确表述,另新《规定》最高检之前的规定与本规定不一致的,以本规定为准,体现了“新法优于旧法”原则,并没有直接废止《规定》,出现了《规定》与新《规定》并行、同时有效现象,案件质量评查工作关联规定相对分散,不利于实践运用。虽然最高检案管办2022年1月出台的《人民检察院案件管理部门案件质量评查要点指引(试行)》对相应部分提前新《规定》进行了调整修改,如第四条第六项规定,“案件办理做到政治效果、社会效果、法律效果的有机统一”,但部分条款与新《规定》的表述并不完全统一,且与最高检制定的规定在适用范围和效力上均有区别,是下位层次的规定。

(二)要在深耕细作上下功夫,结合新的规范精神实施需要,与时俱进分层制定具有时代性、区域性的案件质量评查认定标准。各级检察机关要认真贯彻落实最高检《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》,深入研究如何进一步加强和完善案件质量评查。坚持法治思维,突出法治运用,将“高质效办好每一个案件”“三个结构比”“三个善于”“三个管理”等新的检察工作理念纳入案件质量评查认定标准,围绕确保国家法律统一正确实施目标要求,结合法律规定和有关司法解释、司法政策,对优质案

件、合格案件尤其是瑕疵案件和不合格案件的认定标准,在最高检案件管理部门案件质量评查要点指引的基础上,充分发挥上级业务部门对下级业务部门的领导职能、指导职能,突出与刑事诉讼规则、民事和行政诉讼监督规则、公益诉讼检察办案规则相适应、相匹配,推动各业务线条评查标准的进一步细化,聚焦事实认定、证据采信、法律适用和案件办理的政治效果、社会效果、法律效果的有机统一,尤其要对原则性规定具体化、对缺位性规定明确化、对条块性规定精细化,建立起规定详实、内容具体、操作规范的案件质量评查不同等级认定标准,从源头上消除认识分歧和统一标准要求,为推动全国检察机关案件质量评查工作规范统一、协调一致、优质高效提供操作标准。同时,《规定》第二十七条、新《规定》第三十七条均授予省级检察院制定案件质量检察评查工作实施细则的权限,最高检《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》及其检察机关案件管理部门贯彻落实的实施意见,从理念、政策侧面和部门、实践侧面提出了指导意见,需要在省级检察院层面统筹执行、一体落实,并严格报告和规范性文件备案工作。

(三)要在科学组织上下功夫,结合新的案件质量管理需要,与时俱进优化改进具有管控性、规范性的案件质量评查计划规划。各级检察机关要将案件质量评查工作摆着突出位置,把案件质量评查作为精准评价案件办理质量的基本方式谋划、计划、规划,在检察长的统一领导下,统筹制定案件质量评查工作计划,指导督促下级检察机关开展好案件质量评查工作。主动融入“高质效办好每一个案件”的实践格局,以高水平评查促进高水平管理,在推动案件质量评查常态化、规范化、实质化上下功夫,坚持检察长

的领导、明确案件管理部门的统筹组织实施职能,强化组织领导、科学统筹谋划。市级及以上检察院要每年研究规划案件质量评查工作和制定案件质量评查计划,突出评查重点、圈定评查范围、明确评查期限、确定评查程序,有计划、有步骤、有重点地组织开展案件质量评查工作,充分运用常规评(抽)查、重点评查、专项评查方式,从重点到常规力争全面覆盖,从专项到常规力争优质高效,确保将发现问题、分析问题、解决问题贯穿于评查工作全过程,并将案件质量评查结果充分运用到检察官业绩考评等工作之中,切实发挥案件质量评查工作的职能作用,推动规范办案、公正司法,以高质效评好每一个案件助力高质效管好每一个案件、促进高质效办好每一个案件。

(四)要在促成共识上下功夫,结合新的法律实施应用需要,与时俱进建立健全具有权威性、合法性的案件质量评查组织建构。各级检察机关要对照新《规定》,结合深入学习贯彻党的二十届三中全会精神,积极适应进一步全面深化检察改革标准要求,持续巩固、拓展司法体制改革工作成果,深入实施《最高人民法院关于加强推进新时代检察业务管理现代化的意见》《检察机关案件管理部门贯彻落实〈最高人民法院关于加强推进新时代检察业务管理现代化的意见〉的实施意见》,聚集落实最高检2024年颁布的《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》和2024年修订颁布实施的《人民检察院司法责任追究条例》,紧紧围绕“四大检察”统一于法律监督这一根本职责,立足地方、区域和各院检察工作队伍实际,成立由检察长任组长、分管业务工作的人额院领导任副组长、检察官及其部分检察官助理为成员的案件质量评查

工作领导小组,突出检委会专职委员在案件质量评查中的重要地位,组建符合各院实际和工作需要的各类型案件质量评查组织(独任检察官或者检察官办案组),采取重点覆盖式评查、分院全域性评查、分线条专项评查、上级对下级抽查等方式,严格按照规范程序组织开展案件质量评查工作,努力实现“专业的人干专业的事儿”“管理的人尽管理的责”,推动案件质量自查自纠、痼疾整治,实现案件办理与案件评查的无缝衔接、优势互补、共赢发展。

(五)要在责任落实上下功夫,结合新的办案业绩考评需要,与时俱进逐步构建具有激发性、调控性的案件质量评查落实机制。各级检察机关要结合工作实际和管理实际,将案件质量评查工作细化纳入到业务管理、案件管理、质量管理和新时代检察官业绩考评工作之中,深入分析数据质量问题背后的案件质量问题,深入查摆案件质量问题前段的数据质量问题,将对数据质量的管理向对案件办理、业务工作的管理转变,实现“线上数据质量”与“线下案件质量”的同频、同步、同程、同质、同效。对各类案件在评定等次的基础上,根据难易程度和工作量及发现的问题的代表性、典型性、严重性等情况,赋予相应的评价考核分值,在对各院案件质效评估和评查检察官业绩考评中有所体现,推动案件质量评查工作思维和方式向办案思维和方式转变,充分调动检察官参与案件质量评查工作的主动性、积极性,抓前段、提质效。对评查中发现的优秀法律文书、典型案例及办案业绩突出的单位、个人,及时按照相关规定兑现表彰奖励。全面准确落实司法责任制,严格重点评查、上级抽查、专项评查工作规范,用足上级检察院对下级检察院的案件质量评查的指导、监督职能,防控应当评



定为瑕疵、不合格案件的案件被人为评为合格案件，强化对评查工作管控。探索推行科学的轮案规则，将全体检察官纳入到案件质量评查工作中，压实评查责任、强化评查监管，在评查工作中实现评查人员自身提升与推动规范办案思维形成的双赢效果。

（六）要在结果运用上下功夫，结合新的司法责任落实需要，与时俱进规范加强具有激励性、惩罚性的案件质量评查结果运用。各级人民检察院要认真贯彻落实现有规定，将案件质量评查工作结果作为落实司法责任制的重要抓手，按照优质、合格、瑕疵、不合格四种等次，对所评查案件承办人设置对应的加减分值，做到奖励与惩戒并重、“管案”与“管人”结合，在业绩考评中体现奖优罚劣、奖罚分明。严格落实《人民检察院案件管理与检务督察工作衔接规定》，抓好评查结果移送与分送、抄送工作，严格落实线索和问题移送工作规定，对发现的问题线索，按

照规定要求和范围，及时移送同级检务督察部门，促进做好案件质量评查“后半篇文章”和司法责任制的落实工作。按照季度或者年度，对承办案件质量评查工作量大、业绩突出或者所办案件被评为优质、合格案件数量排名靠前且优质率占自己所办案件量一定比例之上的，在业绩考评中作为评先评优的重要依据，突出激励性。把对备选典型案例的挖掘、培育与编辑、推送工作贯穿于案件质量评查工作全过程，将评查认定为优质等次的案件作为备选典型案例的重要案源，按照指导性案例的标准要求和编排体例，进一步挖掘、加工、编辑并做好推送、上报工作，在案例工作中体现评查的结果价值和办案检察官的智慧成果，更加优化案件质量评查工作的激励功能和鼓励功效。

（作者单位：中卫市人民检察院）

宁夏轻罪治理之刑事司法实践困境与对策

 陈文琦

随着社会的发展与转型，我国刑法呈现出积极立法倾向，轻罪罪名明显增多，犯罪圈不断扩大。然而，对于在刑事案件中占比较大的轻微犯罪案件，如何实现从“治罪”向“治理”转型，与之相配套的制度尚不明晰，各地司法机关正处于摸索阶段。在我国现行刑法入罪扩大化，尤其是轻罪入罪扩大化的趋势下，实体出罪面临巨大困境，而通过程序出罪路径治理轻罪在当前具有更广阔空间。如何有效发挥刑事司法制度的效用，全面准确落实宽严相济刑事政策，从而有效预防和治理轻微犯罪案件，是提升司法制度效能、实现社会法治化治理效果、促进社会关系和谐稳定的重大司法改革命题。

一、轻罪案件治理中“轻罪”的界定

当前关于轻罪治理的相关研究中，部分学者借鉴域外经验，认为犯罪性质的轻重之别是客观存在的事实，根据犯罪轻重区别对待也是各国刑法的通例。因此，应当在刑事法层面进行犯罪分层，以便针对不同类型的犯罪，在刑事政策、刑罚制裁以及程序适用等方面给予合理区分对待。由此，轻罪治理应以犯罪分层刑事立法为前提和基础。

有学者主张，我国刑法中的轻罪可分为纯正的轻罪和不纯正的轻罪。纯正的轻罪是指罪名意义上的轻罪，不纯正的轻罪是指罪量意义上的轻

罪。犯罪化或者非犯罪化的刑事政策主要针对纯正的轻罪而言，刑罚轻缓化或者非监禁化的刑事政策则主要针对不纯正的轻罪而言。纯正的轻罪治理主要是一个立法论问题，不纯正的轻罪治理则主要是一个司法论问题。由此，探讨的轻罪治理范围限定在纯正的轻罪范围内。

当前，我国刑法领域尚未确立一个明确的犯罪分层体系，亦未颁布专门针对轻罪的法律规范。关于轻罪的定义及其划分标准，学术界依然存在广泛的争议。这种分歧不仅体现在理论层面，也反映在司法实践中，导致轻罪的认定存在不确定性，进而各地在刑事司法实践中的路径选择也不尽相同。

有学者提出，轻罪的界定应以法定刑为标准，主张以3年有期徒刑作为区分轻罪与重罪的界限。这种观点认为，法定刑的轻重能够反映出犯罪行为的社会危害性程度，因而可以作为犯罪轻重的量化标准。此外，也有学者提出二元标准说，即以法定刑（形式标准）作为界定立法上轻罪的一般性标准，同时考虑犯罪行为的社会危害性等实质标准。

大多数学者主张根据法定刑确定轻罪和重罪的区分标准，即轻罪是指应当判处3年以下有期徒刑的犯罪。就部分学者提出的以形式标准为主、以实质标准为辅的二元标准说，大多数学

者认为该说法降低了形式标准的可操作性。轻罪与重罪的区分应坚持法定刑标准,因为法定刑的设立已经考虑了行为的危害性程度,没必要在法定刑以外再去寻找所谓实质标准。例如,我国刑法中关于非法拘禁罪的规定,处3年以下有期徒刑、拘役、管制或者剥夺政治权利的情形,可作为轻罪的考量。同时,3年有期徒刑也是能否适用缓刑的法定标准。此外,轻罪的界定还应与社会公众的一般认知相一致。以故意杀人罪为例,若以罪名为准,从社会公众的普遍价值观念出发,必然不会认为故意杀人罪属于轻罪。若将故意杀人罪归入轻罪范畴,显然无法为社会一般公众所接受。而以宣告刑作为界定轻罪的标准存在一定的不确定性,公众难以把握。因此,宜将轻罪界定为法定最高刑为三年以下有期徒刑的犯罪。

从当前发布的司法统计数据来看,司法实践中通常也以3年有期徒刑作为重罪与轻罪的分界

线,处3年有期徒刑及以下刑罚的犯罪在一定程度上被视为轻罪。

由此可见,当前我国学界和司法实务界普遍将3年有期徒刑作为轻罪与重罪的分水岭。关于轻罪、重罪的区分标准尤其是轻罪治理的范围实属值得深入研究的课题,但本文基于学界和司法实践初步达成的共识,将处3年有期徒刑及以下刑罚的犯罪界定为本文的探讨前提。

二、宁夏轻罪治理的刑事司法路径探索及困境

(一) 宁夏轻罪治理的刑事司法实践探索

最高人民检察院基于对刑事犯罪结构变化的考量,于2023年8月印发《2023—2027年检察改革工作规划》,提出“构建治罪与治理并重的轻罪治理体系”。轻罪治理是一个系统工程,也是司法各机关、社会各界共同面对和回应的时代课题。宁夏各地司法实践中也已开始轻罪治理的实践探索。



1. 适用非刑罚处罚措施、治理醉酒类危险驾驶

平罗县人民检察院积极创新司法实践,引入了极具特色的社区公益服务处罚机制。这一机制依托“双助理”工作机制,展现出了多方协作、共同治理的积极态势。平罗县人民检察院与相关社区经过深入探讨和充分协商,共同会签了《醉驾型危险驾驶案件涉案人员参与社区公益服务工作方法(试行)》,为该机制的顺利实施提供了坚实的制度保障。

在实际办理醉酒类危险驾驶案件的过程中,平罗县人民检察院将犯罪嫌疑人是否认罪认罚并签署《参与社区志愿服务承诺书》,作为提出缓刑量刑建议以及拟作出不起诉决定的重要考量因素。通过这样的方式,既体现了法律的严肃性和公正性,又给予了犯罪嫌疑人一个改过自新的机会。同时,检察院还会根据犯罪嫌疑人的犯罪情节、实际居住地等具体因素,综合考量确定社区公益服务的时长、地点等关键内容,确保公益服务的安排科学合理、切实可行。

社区在这一机制中也发挥着重要作用。社区根据自身工作情况,安排社区公益服务,为犯罪嫌疑人提供了参与社会服务、弥补过错的平台。由担任检察官助理的社区书记负责对犯罪嫌疑人的公益服务开展情况进行监督考察,以确保公益服务的质量和效果。社区会将犯罪嫌疑人公益服务开展情况以书面形式及时反馈给检察机关,为检察机关作出进一步的司法决策提供重要依据。

2. 改良诉讼程序,适用赔偿保证金提存

平罗县人民法院、平罗县公安局、平罗县司法局联合会签了《平罗县轻微刑事案件赔偿保证金提存制度(试行)》,对有赔偿意愿且有赔偿能

力,但因与被害人或其法定代理人、近亲属因赔偿数额协商不一致等原因暂时未能达成和解协议的轻微刑事案件犯罪嫌疑人、被告人,其自愿缴存赔偿保证金的行为,检察机关将该情节作为作出不批准逮捕决定、变更为非羁押强制措施、不起诉决定或提出从轻量刑建议等重要考量因素,审判机关将该情节作为从轻情节予以考虑。

该制度确保了即使在双方未能立即就赔偿数额达成一致的情况下,被害人的经济赔偿有了一定的保障。犯罪嫌疑人、被告人缴存赔偿保证金,为后续可能的赔偿提供了资金来源,增加了被害人获得实际赔偿的可能性。例如,在一些轻微故意伤害案件中,犯罪嫌疑人可能愿意赔偿,但双方在赔偿金额上存在分歧,通过缴存赔偿保证金,被害人可以放心地知道自己的权益在一定程度上得到了维护,即使协商过程较长,也有望最终获得合理赔偿。

3. 行刑“反向衔接”、行政检察刑事检察融合

中宁县人民检察院制定《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督,构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》,以“反向衔接”为工作切入点,健全内部协调机制,完善打击闭环,通过检察机关发出检察意见书督促公安机关对违法行为人进行行政处罚,而非“不诉了之”,强化行政检察和刑事检察融合监督,实现轻罪治理的闭环监督。

在办理案件时,不仅关注刑事方面的责任认定,还注重对是否需要行政处罚进行审查,让案件办理更高效、法律监督更精准。比如在一些案件中,对于犯罪情节轻微但仍需承担行政责任的被不起诉人,及时向相关行政机关提出检察

意见,建议给予行政处罚。曾办理的“单某等人帮助信息网络犯罪活动罪不起诉行刑反向衔接案”成功入选2023年度全区检察机关行政检察优秀案例,为其他类似案件的办理提供了有益参考和借鉴。

4.轻罪不起诉+听证、惩治并重促进治理

原州区检察院探索开展“简案优质办”,构建“不起诉+简易听证”“不起诉+检察意见”“不起诉+检察建议”工作模式。通过“不起诉+公开听证”增加办案透明度,提升司法公信力;“不起诉+检察意见”实现惩治并重;“不起诉+检察建议”落实监督刚性,推动社会治理。

“不起诉+简易听证”模式:在某些轻微刑事案件中,检察院可以决定不提起公诉,但在此过程中引入简易听证程序。这一程序旨在通过公开透明的听证会,让案件当事人、法律专家以及社会公众参与到案件的讨论中来,从而增加办案透明度,提升司法公信力。简易听证不仅有助于案件的公正处理,还能有效缓解司法资源的紧张状况,实现司法资源的合理配置。

“不起诉+检察意见”模式:在决定不起诉的同时,检察院会向案件当事人或相关机构提出检察意见。这一意见旨在指出案件中存在的问题,并提出相应的改进建议。通过这种方式,检察院不仅实现了对犯罪行为的惩治,还能通过检察意见促进社会治理的改善,实现惩治并重的效果。

“不起诉+检察建议”模式:在某些案件中,检察院在决定不起诉后,会向相关行政机关或社会组织提出检察建议。这些建议通常涉及社会治理的各个方面,如环境保护、公共安全、市场监

管等。通过检察建议,检察院能够将监督职能落到实处,推动相关部门采取有效措施,改善社会治理状况。

5.减少办案期限、轻罪专人专办、提升司法效率

银川市兴庆区检察院制定了《银川市兴庆区人民检察院轻微刑事案件快速办理实施细则(试行)》,明确“轻刑快办”适用范围、办案期限、办案程序等,并通过建立专人专办机制、规范案件流转程序等提高办案效率,还不定期与区公安局、法院、司法局召开联席会议,就诉讼衔接保障、诉讼当事人的合法权益保障等问题进行协调。

首先,在案件适用范围方面,《细则》首先明确了“轻刑快办”机制的适用范围,即那些事实清楚、证据充分、犯罪嫌疑人认罪认罚的轻微刑事案件。这一规定有助于区分轻重缓急,确保司法资源的合理分配。

其次,在案件办案期限方面,为了提高办案效率,《细则》对办案期限进行了明确规定。在确保案件质量的前提下,通过缩短办案时间,减少不必要的程序延误,从而加快案件的流转速度。

第三,在办案程序方面,《细则》详细规定了办案程序,包括案件的受理、审查、起诉等各个环节,以及在这些环节中应当遵循的操作规范。这些规定旨在确保办案过程的透明度和公正性,同时提高办案效率。

第四,开创了专人专办机制,为了确保“轻刑快办”机制的有效运行,《细则》提出了建立专人专办机制。这意味着将有专门的检察官团队负责处理轻微刑事案件,他们将接受专门的培

训,以确保对相关法律和程序有深入的理解和熟练的操作。

第五,在案件流转程序规范方面,《细则》对案件流转程序进行了规范,明确了案件在检察院内部以及与其他司法机关之间的流转流程。这一规定有助于减少案件在流转过程中的延误,确保案件能够迅速、准确地得到处理。

最后,确立了联席会议机制,为了加强与公安机关、法院、司法局等其他司法机关的协调,《细则》提出了不定期召开联席会议的机制。这些会议将就诉讼衔接保障、诉讼当事人的合法权益保障等问题进行深入讨论和协调,以确保司法程序的顺畅和当事人权益的保护。

6.创新工作机制、促进刑事和解、推动轻罪治理

石嘴山市惠农区人民检察院制定印发《惠农区人民检察院关于深化“双助理”工作机制融合推进高质效办好每一个案件的意见》《关于建立

检调对接工作机制的实施办法(试行)》等机制文件。充分发挥“检察官+村‘双助理’”工作机制优势,积极运用“检调对接”工作机制,邀请多方人员参与调解,促成刑事和解,推进轻罪治理。

(二)宁夏轻罪治理刑事司法路径探索中的困境

1.办案理念陈旧、对犯罪治理理解偏差

部分司法人员受传统的重刑主义、严厉打击犯罪等观念影响较深,对轻罪治理的重要性和必要性认识不足,在思想认识和理念转变上与新时代轻罪治理的要求不适应。比如在一些轻微的盗窃、交通违法等案件中,可能仍然倾向于较重的处罚,而忽视了轻罪治理对于犯罪人改造、社会关系修复等方面的积极意义。部分司法人员对轻罪治理的内涵和外延理解不够准确,将轻罪治理简单等同于从轻处罚,而忽视了轻罪治理的系统性和综合性,包括预防犯罪、教育矫正、社会支



持等多个方面。

2. 罪与非罪界限难把握、实践中操作不规范、不统一

轻罪案件往往涉及的行为处于罪与非罪的边缘地带,如何准确区分轻微违法行为与犯罪行为是一个难点。例如,一些轻微的暴力冲突可能导致轻伤结果,但其中可能存在正当防卫、意外事件等因素,司法人员在判断时需要综合考虑各种因素,但缺乏明确的判断标准和指导意见,容易出现偏差。

刑法第37条规定了对于犯罪情节轻微不需要判处刑罚的,可以免于刑事处罚,但是对于非刑罚处置措施的具体适用条件、程序、监督等方面缺乏详细的规定,导致司法实践中操作不规范、不统一。例如,对于一些被不起诉的人员,如何进行有效的训诫、责令具结悔过等非刑罚处置措施,缺乏明确的操作指南。

3. 非羁押强制措施操作困难、速裁程序适用的局限性

部分地区实行非羁押强制措施中实际操作较为困难,轻罪案件中应遵循“非羁押为主、羁押为辅”的原则,但在实际操作中,非羁押强制措施的适用存在一定困难。一方面,缺乏细化的社会危险性量化指标体系,司法人员在判断犯罪嫌疑人的社会危险性时缺乏明确的标准;另一方面,数字化监管手段不足,难以对非羁押人员进行有效的监管,增加了脱管、漏管的风险。

速裁程序是轻罪案件快速处理的重要程序,但在实践中,速裁程序的适用存在一些问题。例如,速裁程序的启动条件、适用范围不够明确,一些符合条件的案件没有及时适用速裁程序;速裁程序中被告人的权利保障机制不够完善,可能

存在被告人因快速审理而未能充分行使辩护权等问题。

4. 司法机关内部协作机制不顺畅、缺乏其他部门配合

轻罪治理需要公安、检察院、法院、司法行政等政法机关的密切协作,但在实际工作中,各机关之间的沟通协调不够顺畅,办案路径和评价指标存在差异,影响了轻罪治理的效果。例如,在案件的移送、审查起诉、审判等环节,可能存在衔接不畅、信息共享不及时等问题。

另外,轻罪治理不仅涉及政法机关,还需要与民政、社保、教育、妇联等其他部门的协作配合。但目前司法机关与其他部门之间的协作机制不够完善,在犯罪人的教育矫正、社会支持等方面的工作衔接不够紧密,影响了轻罪治理的综合效果。

5. 缺乏轻罪治理公众接受度、犯罪预防和再犯防控效果存疑

轻罪治理的一些理念和做法可能与目前公众的传统观念存在冲突,例如对一些轻微犯罪人员的不起诉、非刑罚处置等,容易引起公众的质疑和不满。司法机关需要加强对轻罪治理的宣传和解释工作,提高公众的认知和接受度。

轻罪治理的最终目的是预防犯罪和减少再犯,但目前在犯罪预防和再犯防控方面的措施还不够完善。例如,对被不起诉人员的跟踪帮教、监督管理机制不够健全,难以确保犯罪人真正改过自新,增加了再犯的风险。

三、轻罪治理之刑事司法实践的对策

(一) 转变办案理念、树立正确的轻罪治理理念

司法机关应着力加强培训与教育,定期组织

司法人员参加轻罪治理相关的培训课程和学习交流活动,邀请专家学者进行理论讲解和案例分析,帮助司法人员深入理解轻罪治理的重要性、内涵和目标,使其认识到轻罪治理对于犯罪人改造、社会关系修复以及司法资源优化的积极意义,从而逐渐转变传统的重刑主义观念。

通过内部宣传、案例研讨等方式,引导司法人员正确认识轻罪治理并非简单的从轻处罚,而是一个系统性、综合性的治理过程,包括预防犯罪、教育矫正、社会支持等多个环节。在司法实践中,要根据具体案件情况,综合考虑犯罪人的主观恶性、社会危害性、再犯可能性等因素,采取合适的处理方式,实现法律效果和社会效果的统一。

(二) 明确罪与非罪的界限、建立案例指导制度

司法机关应积极与立法机关沟通,争取出台更详细的司法解释,明确轻罪案件中罪与非罪的具体判断标准。例如,对于一些常见的轻罪行为,如轻微的盗窃、诈骗、故意伤害等,根据行为的情节、后果、手段等因素,制定量化的判断指标,以便司法人员在实践中准确把握。

在未有详细司法解释的情况下,司法机关可以通过收集、整理和发布具有代表性的轻罪案件裁判案例,为司法人员提供参考和借鉴。通过案例指导,使司法人员在处理类似案件时能够遵循统一的裁判标准和思路,减少因个人理解和判断差异导致的法律适用不统一问题。

(三) 优化非刑罚处置措施、完善速裁程序

1. 非刑罚处置措施的适用

(1) 确保非刑罚处罚措施合法合理、加强内部监督

目前立法机关对刑法第37条非刑罚处置措施的适用条件、程序、监督等方面未作更为详细的规定,如何增强其可操作性和规范性、明确不同非刑罚处置措施的适用情形和具体要求,例如训诫的内容、方式、场所,责令具结悔过的程序和期限,在现有法律框架下如何优化非刑罚处置措施需要进一步探讨。

同时,司法机关内部应当建立健全非刑罚处置措施的监督机制,对适用非刑罚处置措施的案件进行严格审查和监督,确保其合法、公正、合理。对于滥用非刑罚处置措施或不严格执行相关规定的行为,要依法追究责任。

(2) 建立社会危险性量化评估体系、加强数字化监管手段

在适用非刑罚处罚措施中,应尽快建立制定科学、合理的社会危险性量化评估标准,综合考虑犯罪人的犯罪性质、情节、前科、社会关系、经济状况等因素,对其社会危险性进行量化评估。司法人员在决定是否适用非羁押强制措施时,要严格按照评估标准进行判断,确保非羁押强制措施的适用准确、公正。

另外,需加强数字化监管手段,利用现代信息技术,建立非羁押人员的数字化监管平台,通过电子手环、定位系统等技术手段,对非羁押人员进行实时监控和管理。同时,加强与社区、单位等的协作,建立信息共享机制,及时掌握非羁押人员的动态,防止脱管、漏管现象的发生。

2. 明确速裁程序的适用标准、保障被告人的权利

需进一步明确速裁程序的启动条件、适用范围和排除情形,避免因标准不明确导致的适用混乱。对于符合速裁程序适用条件的案件,要依法

及时启动速裁程序，提高诉讼效率。

在速裁程序中，要充分保障被告人的知情权、辩护权等诉讼权利。例如，在送达起诉书副本时，要详细告知被告人速裁程序的相关规定和权利义务；为被告人提供法律援助或值班律师，确保被告人在了解法律规定和案件情况的基础上自愿选择适用速裁程序。

（四）加强政法机关间的协调、强化与其他部门的配合

1. 政法机关之间的沟通协调机制

（1）建立联席会议制度

定期召开公安、检察院、法院、司法行政等政法机关的联席会议，共同研究轻罪治理中的问题，统一执法思想和办案标准。通过联席会议，加强各机关之间的信息共享和工作衔接，提高轻罪治理的协同性和有效性。

（2）完善案件移送和反馈机制

明确各政法机关在案件移送、受理、审查、审判等环节的职责和工作流程，建立案件移送的快速通道和反馈机制。对于移送的案件，接收机关要及时受理并反馈处理情况，确保案件在各机关之间的顺利流转。

2. 政法机关与其他部门的协作配合机制

（1）建立联动工作机制

司法机关应与民政、社保、教育、妇联等其他部门建立联动工作机制，共同开展轻罪犯罪人的教育矫正、社会帮扶等工作。例如，对于因生活困难而犯罪的人员，民政部门可以提供救助和帮扶；对于未成年犯罪人，教育部门可以提供教育矫正和心理辅导等服务。

（2）搭建信息共享平台

搭建各部门之间的信息共享平台，实现信息的及时、准确传递和共享。通过信息共享，各部门能够更好地了解轻罪犯罪人的情况，为开展协



作工作提供依据。

3. 加强轻罪治理宣传、强化犯罪预防和再犯防控

(1) 司法机关加强宣传和解释工作

通过新闻媒体、官方网站、微信公众号等渠道,加强对轻罪治理的宣传和解释工作,向公众普及轻罪治理的理念、政策和措施,提高公众的认知和理解。对于一些社会关注度高的轻罪案件,要及时发布案件信息和处理结果,回应公众的关切和质疑,增强司法公信力。

(2) 建立犯罪预防、完善再犯风险评估、强化犯罪防治

司法机关应与其他部门共同开展犯罪预防工作,通过法制宣传、警示教育等方式,提高公众的法律意识和法治观念,预防轻罪的发生。同时,加强对重点人群的管理和帮扶,如社区矫正人员、刑满释放人员等,帮助他们解决生活中的困难,减少重新犯罪的可能性。

建立科学、完善的再犯风险评估体系,对轻

罪犯罪人的再犯风险进行评估。根据评估结果,采取相应的防控措施,如加强监管、开展心理辅导、提供职业培训等,降低再犯风险。

四、结语

宁夏地区轻罪治理的刑事司法实践具有重大的现实意义。在轻罪治理实践中,明确轻罪的界定有助于司法实践中精准把握轻罪范畴,为后续治理工作奠定基础。宁夏各地司法机关在轻罪治理中的探索,如非刑罚处罚措施、赔偿保证金提存制度和行刑“反向衔接”机制等,取得了一定成效,为提高司法效率、促进社会和谐提供了有益经验。

然而,当前轻罪治理刑事司法路径探索中存在的困境也不容忽视,仍需理论与实践不断融合、探索的同时借鉴外地相对成熟的做法、举措,助力宁夏轻罪治理工作不断取得新的突破和进展,为维护社会稳定、促进经济发展、保障人民群众安居乐业发挥更大作用。

(作者单位:宁夏警官职业学院)