

# 宁夏法学

NINGXIA LEGAL SCIENCE



- 中国式现代化与法治
- 统筹推进依法治区和依规治党的理论指引与实践路径
- 宁夏生态环境法治建设的理论逻辑与价值构造
- 行政复议与行政诉讼衔接机制研究
- 宁夏房地产企业破产重整的法律对策



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4期 总第151期

## 建设具有强大凝聚力和引领力的 社会主义意识形态

掌握思想领导是掌握一切领导的基础。中国共产党是在中华民族救亡图存历史大潮中诞生、勇担民族复兴历史大任的党，也是用科学理论武装起来、以科学理论引路指向的党，始终高度重视以先进的思想文化为引领，振奋民族精神、激发前进动力，团结带领全体人民朝着实现民族复兴的宏伟目标不断迈进。

一百多年来，我们党坚持把马克思主义写在自己的旗帜上，用马克思主义观察时代、解读时代、引领时代，用这一科学理论武装广大党员、干部的头脑，在同各种错误思潮的不断斗争中开辟前进道路，使全党全国各族人民在党的旗帜下团结成“一块坚硬的钢铁”，使中国这个古老的东方大国创造了人类历史上前所未有的发展奇迹。拥有马克思主义科学理论指导是我们党的鲜明品格和独特优势，是党坚定信仰信念、把握历史主动的根本所在。正是由于掌握了马克思主义科学真理，我们党才从根本上掌握了思想文化的领导权，掌握了创造历史的主动权。

历史和实践证明，只有思想上精神上的吸引力和凝聚力，才是内在的强大的持久的。精神旗帜举不高、树不牢，就会迷失前进方向，就会失去奋斗动力。习近平总书记指出，一个政权的瓦解往往是从思想领域开始的，思想防线被攻破了，其他防线就很难守住。我们要战胜前进道路上一切风险挑战、从胜利走向新的胜利，必须始终坚持党的文化领导权，巩固全党全社会思想上的团结统一，在思想上、精神上、文化上筑牢党的执政基础和群众基础。这是事关党和国家前途命运的大事。

——选自《习近平文化思想学习纲要》

## 建设具有强大凝聚力和引领力的 社会主义意识形态

坚持党的文化领导权，必须坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位。意识形态决定文化前进方向和发展道路。马克思主义是我们立党立国、兴党兴国的根本指导思想，是社会主义意识形态的旗帜和灵魂。只有坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，才能确保我们党始终保持思想上的统一、政治上的团结、行动上的一致，确保我们国家在党的集中统一领导下始终沿着社会主义方向前进。在坚持以马克思主义为指导这一根本问题上，我们必须坚定不移，任何时候任何情况下都不能动摇。

巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位，巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础，是意识形态工作的根本任务。意识形态工作是党的一项极端重要的工作，是为国家立心、为民族立魂的工作。党的十一届三中全会以来，我们党始终坚持以经济建设为中心，集中精力把经济建设搞上去、把人民生活搞上去。但强调经济工作是中心工作，并不是说其他工作都不重要了，也不能说只要群众物质生活好就可以了。党的群众基础和执政基础包括物质和精神两方面，精神上丧失群众基础，最后也要出问题。

我们在集中精力进行经济建设的同时，一刻也不能放松和削弱意识形态工作。必须把意识形态工作的领导权、管理权、话语权牢牢掌握在手中，任何时候都不能旁落，否则就要犯无可挽回的历史性错误。要坚持以立为本、立破并举，坚持马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度，全面落实意识形态工作责任制，加强阵地建设和管理，旗帜鲜明反对和抵制各种错误观点，不断增强意识形态领域主导权和话语权，着力建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态。

——选自《习近平文化思想学习纲要》

## 习近平：必须坚持守正创新

深刻领会和把握进一步全面深化改革的重大原则。《决定》提出进一步全面深化改革需要遵循的“六个坚持”原则，是对改革开放以来特别是新时代全面深化改革宝贵经验的科学总结，是我们党不断深化对改革的规律性认识的重大成果，对于增强进一步全面深化改革的科学性、预见性、主动性、创造性，推动改革行稳致远，具有重大指导意义。坚持党的全面领导，这是我们的最大政治优势，是我国改革开放成功推进的根本保证，要把党的领导贯穿改革各方面全过程，确保改革始终沿着正确政治方向前进。坚持以人民为中心，要尊重人民主体地位和首创精神，人民有所呼、改革有所应，善于汇集民智、凝聚民心，使改革成果更多更公平惠及全体人民。坚持守正创新，既要有道不变、志不改的强大定力，坚持四项基本原则、坚定“四个自信”不动摇，又要有敢创新、勇攻坚的锐气胆魄，推动改革不断取得新突破。坚持以制度建设为主线，要加强顶层设计、总体谋划，破立并举、先立后破，筑牢根本制度，完善基本制度，创新重要制度。坚持全面依法治国，要善于运用法治思维和法治方式破解改革难题，巩固改革成果，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。坚持系统观念，要统筹兼顾、辩证施策，处理好经济和社会、政府和市场、效率和公平、活力和秩序、发展和安全等重大关系，增强改革系统性、整体性、协同性。这些原则，必须在改革实践中毫不动摇坚持并不断丰富和发展。

（2024年7月18日在党的二十届三中全会第二次全体会议上的讲话（节选））

（文章摘自《求是》2024年第23期）

# 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

责任编辑:方文娜

编校:童方赞

地址:宁夏银川市金凤区

正源北街135号

## CONTENTS 目录

### 卷首语

P01 习近平:必须坚持守正创新

### 学习贯彻党的二十大精神专栏

P04 中国式现代化与法治

徐显明

P07 统筹推进法治区和依规治党的理论指引与实践路径

赵睿

P09 铸牢中华民族共同体意识视域下宁夏民族事务治理法治化研究

刘振宇

### 法治建设研究

P13 宁夏生态环境法治建设的理论逻辑与价值构造

施海智

P16 生态环境检察公益诉讼质效提升机制研究

赵红香

P19 黄河宁夏段水资源保护的法治保障研究

张芳

P23 网络型寻衅滋事罪司法认定问题研究

罗茜

P26 网络空间犯罪问题研究

肖声

### 法治实践

P32 行政复议与行政诉讼衔接机制研究  
——以宁夏实践为例

温静



网 址: www.nxfxh.com.cn  
邮 编: 750002  
电 话: 0951-5677425  
印刷日期: 2024年12月  
准印证号: 宁银新出管(金)字[2024]0418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)

- P35 安全生产的法治保障研究  
顾 英
- P38 宁夏体医融合促进群众健康高质量发展的  
法治保障研究  
殷 鼎
- P44 完善农村集体经济组织法律制度深化研究  
白 杨
- P47 宁夏高质量发展法治保障研究  
郭孟强
- P53 暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的侦  
查对策探讨  
郭 晨
- P60 民商案件“穿透式”审判的实践与规制研究  
倪新秀 杨远慧

### 法治要报

- P64 宁夏房地产企业破产重整的法律对策
- P67 宁夏黄河保护公益诉讼检察基层行的理论  
探索与实践创新研究
- P70 宁夏贺兰山东麓葡萄酒地理标志法律保护  
研究

# 中国式现代化与法治

徐显明

这次法治社会·长江（国际）论坛以“新时代社会治理法治理论研究——以习近平社会治理法治理论原创性贡献为视角”为题，恰逢其时。针对中国式现代化与法治，我谈三个想法。

## 第一，中国式现代化的历史特点。

中国式现代化的第一个历史特点是被动式现代化。近现代中国经历了三次失败以后不得不走向现代化。第一次失败是鸦片战争，鸦片战争后，中国现代化迈出的第一步是学习西方国家先进的科学技术。第二次失败是甲午海战，我们有了西方先进的技术，也有了亚洲最先进的舰队，但是中日较量还是失败了。那么，知识分子开始反思失败的原因是什么？最终得出结论来：日本民主维新之后实行了新的制度，而中国依然是专制制度，所以甲午海战是新制度对旧制度的胜利。因此，中国开始学世界上最先进的制度，先进的制度学来了，最先进的制度是在湖北鄂州完成的，即：先是有了鄂州约法，以鄂州约法为蓝本才产生了《中华民国临时约法》，这是世界上最先进的制度，是亚洲第一部民主意义的宪法。在这之前，他国有宪法；1889年日本制定的大日本帝国宪法是君主立宪；所以，亚洲的第一部民主宪法就是中华民国临时约法，它是当时世界上最先进的宪法，但是辛亥革命依然以失败告终。所以，中国人学西方迈开了第三步，因为知识分子已经认识到一个先进的制度必须在先进的文化

滋养当中它才能存活下来，因此就迈开了第三步，这就是新文化运动。所以，中国的现代化如果以1840年为起点的话，到今年是184年。所以，我们现代化的第一个特点就是被动性。

中国式现代化的第二个特点是非原生性。原生的现代化完成的最早的国家是英国；英国经过工业革命实现了现代化。相比较而言，中国的现代化叫做追赶式现代化，即我们在184年里一直在追赶；当然，我们有时空压缩的感觉，特别是近40年来我们把西方300年现代化走过的道路用40年走完了，这就是压缩式。所以，我们是追赶西方的现代化。

中国式现代化的第三个特点是中国在现代化过程的曲折性。当中大有曲折，有时候进一步退两步，有时候进两步退一步，但是曲折当中前进，我们中华民族向现代化迈进的方向始终没有改变，这就是中国式现代化的三个历史特点。

## 第二，中国式现代化与西方现代化的关系

习近平总书记在二十大报告里有一个具有辩证意义的判断有两句话，第一句叫做“中国式现代化既有世界各国现代化的共同特征”；第二句叫做“更有基于自己国情的中国特色”。所以，研究中国式现代化一定要先搞清楚世界各国现代化的共同特征。中国式现代化和世界各国现代化是共性和个性之间的关系，如果不具备世界各国现代化的那些共同特征，只讲中国的特色，那就

是中国另立标准的现代化。那么，世界上现在被认为具有符合现代标准的现代化国家大概有 20 个左右；以 GDP 人均超过 3 万美元来计算共有 38 个国家；而这 20 个国家是在制度上、文化形态上、价值观上能够引领世界。所以，总结世界各国现代化的共同特征，主要总结这 20 个左右国家的共同特征。那么思考来思考去大概他们有六个共同特征。

**第一个特征是工业化。**所谓的现代化前提就是指的工业化，没有工业化就没有现代化。中华民族在历史上曾经领先世界 2000 年，我们是在农业文明上领先世界，进入工业文明之后，中国落后了。习近平总书记说我们有两到三百年的闭关锁国，我们对世界发生的事情知之甚少，所谓“落后”实际上是农业文明与工业文明比拼，是农业文明的落后。西方采用了工业文明，中国过去还是在农业文明上，因此工业化是现代化的第一标准，是前提标准。工业化到今天已经发展到第四代了，即第一代是英国人完成的机械化，第二代是法国人完成的电气化，第三代是美国人完成的智能化；1946 年世界上产生了第一台计算机；现在正在经历第四次工业革命，我们的经济已经是数字经济，Chat-GPT 生成式的人工智能已经出现了，所以这个特征叫什么？现在需要学界来共同概括。在第四次工业革命上中国已经追上来了，这就是第一个共同特征。

**第二个特征是市场化。**工业化预示着生产力的大幅度提高，预示着产品的极大丰富，预示着交易规模的迅速扩大，所以市场化是现代化的第二个特征，这个特征就是现代化的经济特征。

**第三个特征是民主化。**在商品面前人人变得平等，马克思在资本论里边最著名的判断是“商品是天生的平等派”，人之间关系被重塑。

所以，民主化是现代化的第三个特征。

**第四个特征是法治化。**要让市场有效，要让民主的制度巩固，就需要一套人们信仰的规则体系，这就是法治化，就是现代化的第四个特征。

**第五个特征是城市化。**当你建第一个工厂的时候，现代城市和古典的城堡它的区别生存生活生产它是一体化的，但是你建第一个工厂劳动力从哪来？农村；建第二个工厂劳动力从哪来？还是农村？人类经历了 300 多年的从农村到城市的过程，这个过程被称作城市化运动，所以城市化就是现代化的第五个特征。

**第六个特征是绿色化。**近百年来，人们对石炭能源、对化学能源的使用，第一是趋于枯竭，第二是带来了巨量的副作用。为了防止污染的再度出现，所以倡导新的生活方式，这就是绿色化，绿色化就是现代化的当下特征。

综上，我刚才讲的这“六化”：工业化是前提特征；市场化是经济特征；民主化是政治特征；法治化是制度特征；城市化是社会特征；绿色化就是当下的特征。这“六化”是不是世界各国现代化的共同特征，这是我和大家交流的第二个问题。

### **第三，法治对中国式现代化的固根本、稳预期、利长远的作用**

我们法治对中国式现代化能发挥什么作用？二十大报告里边一个最著名的命题，就是在法治的轨道上全面建设社会主义现代化国家。所以我提醒大家注意，中国式现代化或者全面建设社会主义现代化国家只有一条渠道，只有一条轨道，只有一个平台，就是法治。

**中国式现代化的第一个特征，人口规模巨大的现代化，这是一个静态特征。**世界上 20 个国家的人口加起来只有 10 亿人口，中国现在 14 亿

人口，如果我们实现了现代化，那么世界现代化的版图将重新改写，这就是中华民族对人类做的最大的贡献。但是这个现代化也是世界上难度最大的现代化。在现代化里边，我们14亿人要变成现代化的人，这14亿人必须有现代意识，所以法治要推动两项改革，第一项把人情社会变成法理社会，第二项把等级社会变成契约社会，实现从身份到契约的转变，这就是我们法治在人口规模上应该做的贡献。

**第二个特征是中国式现代化是人民共同富裕的现代化**，那么就要讨论三次分配，及法治在三次分配当中的作用，所以我们有两件重要的使命要完成。第一个，法治的最终作用是保护促进发展生产力。那么在现在越来越多的事实已经证明民营企业是最先进生产力的代表，所以怎样保护民营企业，保护民营企业的产权，保护民营企业家的创造性，这就是我们法治应该完成的一个使命。那么第二个使命就是我们要大幅度的降低制度成本，任何一个国家的制度都是由四个层面构成的，按照弗里德曼的说法，当你的交易成本降为零的时候，这个制度就是最好的制度，但世界上没有这样的制度，所以把成本降到最低的制度就是最好的制度。我们现在有四大成本，第一是决策成本，决策成本中国是最低的；第二是决策之后运行成本，如果你决策错了，运行成本就开始增加了；第三是保障成本，大家知道我们的维稳的经费现在是很高的；保障成本还没有结束，一项决策如果错了还是在运行，第四个成本纠错成本，纠错成本可能会更高。所以把这四个合起来，能够把我们的制度成本降到最低，这就是我们法治的任务，法治是成本最低的一种制度性。

**第三个是物质文明与精神文明相协调的现代化**。这里边重点讲的是精神文明，世界上现在有

几个主流的文化，第一个是人道主义文化，人道主义文化对应着这个社会的精神文明怎样对待人，这是它的根本。第二种是科技文化，科技文化对应社会的物质文明，所以科技文化越发达，物质文明成果就越丰硕。第三个是法治文化或者叫做人权文化。法治文化、人权文化、权利文化对应的就是制度文明。第四个是生态文化，生态文化对应的是生态文明。所以要使物质文明和精神文明相协调，对我们法治来讲就要弘扬法治文化，使法治文化和权利文化成为全社会的信念。

**第四个是人与自然和谐共生的现代化**。现代化对法治提出一个命题，生存权、发展权之后，我们的新的人权是什么？现在看，第一代人权是自由权；第二代人权是生存权；第三代人权是发展权；第四代人权我认为应该是环境权。所以以环境权为核心，构筑中国的生态文明就是人与自然和谐共生。

**第五个是走和平发展道路的现代化**。“二战”后形成了以联合国为核心的国际体系，以国际法为基础的国际秩序。促进世界和平与发展，推动构建人类命运共同体是时代的主题。现在联合国三大理事会，第一大理事会是安理会，中国是常任理事国，我们对世界和平在发挥作用；第二大理事会叫经社理事会，经社理事会主要塑造发展，中国现在每年对世界发展的贡献率超过30%；第三大理事会就是人权理事会，人权理事会是负责塑造全世界价值的，所以中国应该在人权理事会上发挥更大的作用，要让中国的人权制度，让中国创立的法律的制度更多的进入到世界，这就是中国对世界和平应该做的贡献。

（来源：第十届法治社会·长江（国际）论坛）

（作者系教育部高等学校法学类专业教学指导委员会主任委员。）

# 统筹推进依法治区和依规治党的 理论指引与实践路径

法学  
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。党的二十届三中全会强调“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。其中，习近平总书记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，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。

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，要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；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，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；严格按照纪律和法律的尺度，把执法和执纪贯通起来。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；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区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，一手抓依法治区、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区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，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，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。二是党规与国法调整范围把握不准。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，一方面违背了“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，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，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。

一是坚持同堂共学。抓住党员领导干部这个“关键少数”，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学习内容。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，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。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。加

强前置审核特别是合法性审核。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。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。三是统筹一体双责。强化部门（单位）“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。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。注重党务公开与政务公开的衔接联动，坚持纪法衔接、纪法贯通。四是融贯政法司法。增强政法单位党组（党委）及其成员政治领导和依法履职本领，推动党的路线方针政策和宪法法律得到正确统一实施。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。五是强化法规双宣。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，进一步坚定不移走中国特色社会主义法治道路。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。六是打造通专结合。着力培养打造法治人才工作队伍，完善法学学科发展，加强宁夏党内法规研究中心等党内法规研究机构建设。完善党政机关法律顾问和公职律师工作机制。

（作者单位：自治区党委办公厅法规处）

# 铸牢中华民族共同体意识视域下 宁夏民族事务治理法治化研究

 刘振宇

铸牢中华民族共同体意识，就是要引导各民族人民牢固树立休戚与共、荣辱与共、生死与共、命运与共的共同体理念。党的十八大以来，习近平总书记立足于新的时代方位，创造性提出“铸牢中华民族共同体意识”这一原创理念。从2014年提出“牢固树立中华民族共同体意识”“积极培养中华民族共同体意识”到2017年提出“铸牢中华民族共同体意识”再到2019年的“以铸牢中华民族共同体意识为主线”，铸牢中华民族共同体意识理念不断丰富和发展。第五次中央民族工作会议和宁夏回族自治区第十三次党代会强调要“推进民族事务治理体系和治理能力现代化”。党的二十届三中全会提出“制定民族团结进步促进法，健全铸牢中华民族共同体意识制度机制，增强中华民族凝聚力。”民族事务治理已成为铸牢中华民族共同体意识工作的重要组成与核心议题。全面依法治国的时代背景下，法治乃是依法治理民族事务不断完善与发展的重要依托，是系统推进铸牢中华民族共同体意识的坚实保障。

在传统认知观念里，民族事务治理主要是指规范和调控少数民族和民族地区涉民族因素的各种公共事务，具有鲜明的民族性、群体性、社会性和综合性特征。“铸牢中华民族共同体意识”

理念的提出，民族事务治理由差异化转向共同性的关注，丰富和拓展了新时代民族事务治理的内涵与外延，对民族事务治理法治化提出了更高目标、要求和任务。铸牢中华民族共同体意识视域下加快推进民族事务治理法治化对于宁夏全面贯彻党的民族政策、加快建设铸牢中华民族共同体意识示范区、巩固提升民族事务治理体系和治理能力现代化、推动提升民族团结进步事业发展水平与实现民族工作高质量发展具有重要意义。

本课题组赴宁夏回族自治区、甘肃省、云南省、四川省、贵州省、广西壮族自治区四省两区民族事务委员会（或称“民族宗教事务委员会”）展开专题调研。课题组通过座谈交流、现场访谈、查阅资料、典型分析、对比研究，把握宁夏民族事务治理法治化的现实状况，剖析宁夏民族事务治理法治化存在的实际问题，在吸收借鉴区外民族事务治理法治化实践创新举措与成功做法的基础上，提出铸牢中华民族共同体意识视域下宁夏民族事务治理法治化的完善建议，希冀能够为自治区党委和政府提供有价值的决策咨询。

近年来，宁夏把民族事务治理法治化置于铸牢中华民族共同体意识工作中统一谋划与部署，以法治手段护航铸牢中华民族共同体意识工作主线，民族事务治理法治化取得了丰硕成果。主要

体现在民族地方立法逐渐完善,运用法律手段和政策措施,切实保障各民族平等权利,维护各民族群众的风俗习惯与合法权益;治理品牌多样,创新打造“一家亲”互嵌式社区、“红石榴”青少年交流、“中华情”旅游促融、“山海情”双向就业四项品牌;多措并举强化法治服务,从执法、司法端入手,及时发现矛盾并迅速调处,将矛盾纠纷化解在基层,促进了各民族交往交流交融,推动了互嵌式居住又好又快发展;加强“互联网+”法治宣传,推动线上民族事务治理普法更加便捷高效;以“5585”创新模式为牵引,加快铸牢中华民族共同体意识示范区建设。

宁夏长期以来的民族事务治理法治化实践是成功的,维护发展了平等团结互助和谐的社会主义民族关系,实现了区内各民族共同繁荣发展的历史任务。但同时也要认识到铸牢中华民族共同体意识视域下宁夏民族事务治理法治化进程还不够完善与成熟。首先,从民族事务治理立法体系层面审视,宁夏地方民族立法虽取得一定进展,但在内容的全面性、前瞻性、协调性以及公众参与度上仍有待加强。其次,民族事务治理体制机制尚显不足。民族事务治理权责划分不明晰导致

民委角色错位现象,相关职能部门在民族事务治理中职责模糊,影响了治理效能的发挥;民族事务治理参与机制不健全,社会力量有效参与民族事务治理长效机制有待加强。再次,民族事务治理法治实施不够高效。一方面,民族事务治理法治实施运行机制亟需健全,要从执法、司法、多部门协同等方面入手改进民族事务治理法治实施状况;另一方面,在民族事务治理领域要改变“重立法轻实施”的现象,建立常态化、长效化、全覆盖的民族事务治理监督检查体系。最后,民族事务治理法治保障存在短板,具体体现在民族事务治理普法宣传和民族事务治理法治人才培养两方面。

“他山之石,可以攻玉”。宁夏应当结合地区实际情况,吸收其他省区民族事务治理法治化的典型案例和成功经验,助推我区民族事务治理法治化高质量发展。本课题组对调研获得的民族事务治理法治化区外经验进行总结提炼,涵盖科学立法、体制机制、法律实施、法治保障四个方面,分别阐述了广西壮族自治区、西藏自治区、四川省、贵州省、甘肃省内不同县市的具体举措,这些成功经验为铸牢中华民族共同体意识视

域下宁夏民族事务治理法治化高质量发展提供了不少经验启示。

铸牢中华民族共同体意识和全面依法治国背景下,持续深入推进宁夏民族事务治理法治化应从以下五个方面着手:

**第一,加强党对民族事务治理法治化的领导监督。**首先,要坚持党的领导,为民族事务治理法治化提供了正确方向和坚强政治保障。其次,推动党的民族理论政策创新发展的最新成果在法律法规中得到体现,将党的领导核心作用体现在民族事务治理法治化的全领域各方面。最后,党对民族事务治理法治化的监督是确保宁夏各项民族政策法规有效落实的关键。充分发挥党对执法部门、司法机关、窗口行业、网络网站等主体贯彻落实民族法律法规和政策性文件的监督作用,宁夏各级纪检监察机关要把铸牢中华民族共同体意识示范区建设明确为政治监督的“宁夏主题”,深入开展“政治监督深化年”活动,推动各级党组织和党员干部把铸牢中华民族共同体意识作为宁夏各项工作的主线。

**第二,夯实民族事务治理法治化的规范制度体系。**首先,推进宁夏民族事务治理地方立法。当前民族事务治理面临新形势和新任务,宁夏要根据新时代发展需求,及时调整完善民族法律法规。要坚持以习近平法治思想和铸牢中华民族共同体意识为根本遵循,与时俱进推动宁夏民族事务治理地方立法的制定和修改。当务之急是尽快完成《宁夏回族自治区促进民族团结进步工作条例》的修改。呼吁国家有关机关尽快修改并通过《中华人民共和国民族区域自治法》《城市民族工作条例》《民族乡行政工作条例》,扭转民族事务治理领域基本法律法规严重滞后的现状,以上立法为依据宁夏要制定上述“一法两条例”的具体

实施办法,使地方民族立法符合党的民族理论政策、宁夏社会发展实际和各族群众现实需求。其次,推进“嵌入式”立法,通过附属民族规范拓宽宁夏民族事务治理规范制度体系。不存在孤立的民族事务,民族事务本质上属于社会总事务中的一部分。宁夏应持续完善现代产业、乡村振兴、区域协调、“一带一路”、生态环境、共同富裕、教科文卫、公共服务等方面地方立法中的附属民族规范,通过“嵌入式”立法将铸牢中华民族共同体意识有效融入地方立法,推动民族事务治理法律法规体系的丰富完善。最后,完善宁夏民族事务治理政策体系。一是出台空白领域民族事务治理政策措施。对于符合新时代民族工作需要,现实中又没有相关立法或不宜通过立法规范的民族事务,应加快政策性文件等治理依据的出台。二是制定实施差异化区域支持政策。民族事务治理政策措施不能搞“一刀切”或是简单机械执行,要注意分类化和精准性。三是实现民族事务治理政策措施与国家法律法规的有效衔接,对于产生于计划经济条件下的优惠照顾政策展开集中审查,根据具体情况分别予以废止、修改或解释。

**第三,优化民族事务治理法治化的工作机制。**要深化宁夏民族事务治理体制机制改革,推动形成党委统一领导、政府依法管理、统战部门牵头协调、民族工作部门履职尽责、各部门通力合作、全社会共同参与的新时代党的民族工作格局。一是科学定位民委职能职责。民委本身行政管理属性不强,职权有限,执法力量较弱,可与其他部门重叠的部分职权划分出去。针对实践中民委事务繁杂、事无所专的问题,民委职能应主要转向政策研究、业务指导、组织协调等综合性民族事务。二是明确相关职能部门民族事务

治理的主体责任。发改委、财政、公安、文旅、政法、宣传、人社等部门都拥有部分民族事务治理权限，应把这些职能明确写入部门权力清单和责任清单，并将民族事务治理业绩纳入部门效能目标管理考核，真正形成各部门各负其责、齐抓共管民族事务治理的局面。三是社会力量助力民族事务治理。要发挥社会团体组织的积极作用，参与政府部门不好治理或治理不好的民族事务。应对“上面千条线，下面一根针”的基层治理难题，要引导和发挥基层党组织、模范人物、退休干部、志愿服务组织助推基层民族事务治理共建共享共治格局。通过自发组织共度各民族节庆日等形式多样的社会活动，促进各民族之间交流交往交融，创造各民族共居共学共事共乐的良好社会氛围，推动各民族“嵌入式”居住由“机械嵌入”转为“有机嵌入”，从“形式嵌入”迈向“实质嵌入”。

**第四，推进民族事务治理法治化的法治实施体系。**一方面，通过构建全方位民族事务治理协调机制、完善安全领域民族事务治理工作机制、健全涉民族因素矛盾纠纷多元化解机制、建设覆盖城乡各民族均等化现代公共法律服务体系、夯实基层民族事务治理机制、总结提炼民族事务治理创新实践经验六个维度，不断完善健全宁夏民族事务治理法治实施运行机制。另一方面，强化民族事务治理监督检查体制机制。首先，要突出监督检查重点。开展常态化、专题式监督检查，每次聚焦一两项（件）民族政策法规，关注民族事务“小切口”立法的实施情况。其次，要完善监督检查体系。构筑党委监督、人大监督、行政监督、司法监督、社会监督多元化民族事务治理监督检查体系。最后，要健全监督检查制度。完善民族事务治理监督检查制度和问责

机制，明确监督检查主体、权限、程序和惩罚措施，完善问责主体、客体、范围与程序，加大违法行为惩治力度，重点解决监督虚化问题。

**第五，完善民族事务治理法治化的法治保障体系。**一方面，创新宁夏民族事务治理法治宣传。一是增强各民族群众法律意识和法治观念。二是创新普法模式，多部门联合普法，充分利用新媒体、互联网等现代技术手段，开展形式多样的普法活动。三是做好普法效果评估，及时掌握普法成效，建立普法工作长效机制。另一方面，完善宁夏民族事务治理法治人才培养机制。首先，重视领导干部的引领作用，重视领导干部法治思维和法治方式能力的养成。其次，培养熟悉民族事务治理的专门法治人才。高校等人才培养主体要从理论知识和实践能力两方面着手，培养法律知识扎实、专业技能娴熟，具有广阔视野的民族事务治理法治人才，切实为宁夏民族事务治理法治化建设培养后备力量。最后，建立校地（企）合作机制，鼓励法学专业学生参与民族地区法律实务项目，通过实践锻炼提升其解决复杂民族事务的能力。

铸牢中华民族共同体意识是推进宁夏民族事务治理法治化的政治标尺，也是促进民族团结进步和维护国家政治安全的现实需要。对于宁夏这样一个多民族区域而言，推进民族事务治理法治化十分重要而迫切。宁夏有着丰富的民族事务治理实践土壤，要把党的民族理论政策与地方实际紧密结合，创造性地开展民族事务治理法治化实践，探索形成一条具有中国特色、宁夏特点的民族事务治理法治化道路，在新时代谱写出以铸牢中华民族共同体意识为主线，推进民族事务治理体系和治理能力现代化中国实践的“宁夏篇章”。

（作者单位：宁夏大学法学院）

# 宁夏生态环境法治建设的理论逻辑与价值构造

法学  
施海智

宁夏作为国家生态屏障重要区域，对维护国家生态安全具有重要作用。法治具有固根本、稳预期、利长远的显著优势，具有引领、规范和保障生态文明建设的突出功能，是保护民族地区生态环境的根本方式。不断加强和改进宁夏生态环境法治建设，是促进地方生态文明建设的必然要求。而探寻符合宁夏生态环境法治建设内在要求的理论逻辑、价值追求和基本原则，对于保障宁夏生态环境法治建设的正确方向，形成贯穿立法、执法、司法和守法全链条的法治生态新格局具有极为重要的基础性作用。

## 一、宁夏生态环境法治建设的理论基础

生态环境法治建设的首要在于明确生态环境法治建设的指导思想，应用党的创新理论为生态环境法治建设提供根本遵循。宁夏作为民族地区，生态环境法治既具有一般地区生态环境法治建设的共性，要将坚持习近平生态文明思想和习近平法治思想作为指导生态环境法治建设的理论基础；又有民族地区自身工作的特殊性，要更加强调铸牢中华民族共同体意识在民族地区生态环境法治建设中的重要意义，在生态环境法治建设中注入更多体现铸牢中华民族共同体意识的元素。

## （一）以习近平法治思想为法治建设的理论指南

生态环境法治建设是法治在民族地区生态文明建设领域的具体体现，应当以习近平法治思想作为其根本遵循和理论指引，贯彻到法治建设的各环节各阶段工作中。

1. 坚持党的领导。坚持党对依法治国的领导，必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。宁夏生态环境法治建设必须坚持党的领导这一核心要义并贯穿始终。

2. 坚持以人民为中心。“坚持以人民为中心”这一核心要义要求在生态环境法治建设中，切实增强人民群众的获得感、幸福感及安全感，不断推进“良法善治”。

3. 坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。在科学立法方面，首先，要细化明确相关部门的治理职责权限；其次，应当扩大保护的范围；最后，赋予宁夏生态环境立法以地方特色，增强立法的针对性和适用力，进而提升各族人民对法律的认同。在严格执法方面，要以规范生态环境执法推进严格执法，实现从对抗式执法向多元主体参与执法的转变，加大生态环境执法力度。公正司法方面，强化司法保障力

量,维护司法公正。

## (二) 以习近平生态文明思想为生态文明建设的理论指引

生态环境法治建设是生态文明建设的重要组成部分,应当坚持以习近平生态文明思想作为推进宁夏生态环境法治建设的指导思想,为其提供科学的理论指引。“保护生态环境必须依靠制度、依靠法治,要坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境。”习近平生态文明思想提炼出“人与自然和谐共生”“山水林田一体化保护”的重要理念,成为指导民族地区生态环境法治建设的基本理念和工作方法。

1.人与自然和谐共生:生态环境法治的宗旨。第一,“人与自然和谐共生”的生命共同体理念意味着人与自然以及社会三者之间形成了一种稳定、和谐、平衡的关系。

第二,宁夏生态环境法治建设要顺应“人与自然和谐共生”的理念。

2.山水林田湖草一体化保护:生态环境法治的整体性方法。生态环境法治建设的过程中更要注重综合考量、整体施策,统筹生态系统的各个要素,进行整体保护。将“山水林田湖草沙”纳入立法框架下进行整体性规制,构建全方位、深层次的生态环境法律治理体系。

## (三) 以铸牢中华民族共同体意识为主线

要以铸牢中华民族共同体意识为主线,以增强各民族在生态文明建设中的获得感和幸福感为重要目标,在法治建设中维护好、实现好各民族群众对生态环境中的根本利益。此外,生态环境法治建设应当确保铸牢中华民族共同体意识在法治轨道上运行,发挥法治对民族事务治理规范和协调功能,建立和谐的民族关系和安稳的生态环

境,将民族平等、民族团结等意识嵌入生态文明法治建设,并体现在地方性法规和单行条例中,更好地反映出民族团结点立法特点与目的。

## 二、宁夏生态环境法治的内在价值

生态环境法治建设的理论基础是其内在价值的方向指引,法治价值进一步丰富和明确了生态环境法治建设的理论内涵,是生态环境法治的理论逻辑的自然延伸。法律的终极价值就是要最大限度地追求公平与正义,建立秩序井然的社会。宁夏生态环境法治建设的法律价值就在于以法治方式构建良好的生态环境,在生态环境法治建设中彰显出公平正义,实现宁夏经济社会的可持续发展。

### (一) 生态环境法治建设的目的性价值

法的价值根据其功用与属性可划分为目的性与工具性。目的性价值为法律原则和规则提供了方向指引。第一,确立“可持续发展”的目的性价值。“可持续发展”作为民族地区生态环境法治建设的目的性价值,彰显了“人与自然和谐共生”的共同体理念。第二,确立“公平正义”的目的性价值。在生态环境保护过程中平衡生态正义、经济正义和社会正义,实现经济、生态和社会三重关系的自洽。

### (二) 生态环境法治建设的工具性价值

法的目的价值的实现离不开工具价值的支撑和具体落实。本质上看,工具性价值是为了实现“可持续发展”“公平正义”目标的方式和手段。因此要以目的性价值为统领,凝练出实现可持续发展的工具性价值。

1.生态安全。以“人与自然和谐共生”为视角,维护生态系统的稳定和健康运行,有效地预防生态环境风险,以保障人类的生产和可持续发展的状态。

2.种际和谐。种际和谐是“人与自然和谐共生”的集中体现，强调要尊重其他生物的价值，维持生态系统的稳定。

### 三、明确生态环境法治建设的基本原则

法律原则是法治理论和价值的具体体现，同时又内涵着法律理论和价值的基本理念。

#### （一）生态优先、绿色低碳

生态优先是针对经济优先原则而提出的。宁夏生态环境法治建设要求坚定不移地推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展，并且将绿色低碳发展作为治本之策。生态优先原则的核心是构建基于保护和增值的绿色经济，以实现绿色经济效益的最大化，与绿色低碳发展理念具有内在的契合性。

#### （二）多元参与、协同治理

“多元参与、协同治理”原则首先要求相关政府部门要按照生态优先、绿色低碳原则，互相配合、相互协调；其次基于生态系统的复杂性、综合性，需要打破人为的条块分割的缺陷，贯彻绿水青山就是金山银山的理念，注重保护的整体性、综合治理，协调经济社会的发展和生态保护，统一规范；最后，建立多元参与行动体系。深入实施生态文明全民教育计划，完善激励

政策，吸引更多社会主体加入生态环境保护的队伍中。

#### （三）预防风险、严格责任

“预防风险”原则是生态安全价值的内在要求和集中体现，是对生态文明法治建设中风险制度的回应。宁夏生态环境法治建设必须增加对环境风险的管控，强化对环境风险的预防和控制，强化对环境风险的常态化管理。“严格责任”原则要求民族地区生态环境法治建设中要明确法律责任。

宁夏作为西北重要的生态安全屏障，应该重视加强生态环境法治建设，而将科学理论融入到生态环境法的价值和原则中，贯穿到各项生态环境法律制度，将赋予生态环境法治以新的灵魂和蓬勃的生命力，使生态环境法治具有正确的方向、可行的方法和有力的保障。同时，必须将指引宁夏生态环境法治建设的理论、价值和基本原则贯彻到生态文明建设中的科学立法、严格执法、公正司法以及全民守法的全过程和各个环节，形成法治生态新格局，为宁夏生态环境治理体系和治理能力的现代化提供有力的法治保障。

（作者单位：北方民族大学法学院）

# 生态环境检察公益诉讼质效提升机制研究

赵红香

围绕落实习近平总书记“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”重要指示精神，最高人民检察院新一届党组提出要让“高质效办好每一个案件”成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求。要求提升公益诉讼检察办案的“精准性”和“规范性”。

## 一、问题的提出

从当前研究来看，学界已经从“数量”和“质量”两个层面考察对生态环境检察公益诉讼质效，强调生态环境检察公益诉讼质效不仅要充分发挥检察机关在生态环境保护中的能动履职发的重要性，而且重点要突出环境公益诉讼之生态环境保护的本质。在生态环境检察公益诉讼实施过程中相关主体责任的认识相对孤立，尚未形成系统的理论框架。本研究的边际贡献可能在于：基于生态环境检察公益诉讼的本质，从高质效办好每一个生态环境检察公益诉讼案件的视角，构建生态环境检察公益诉讼质效提升机制，并结合当前实践，分析生态环境检察公益诉讼质效提升机制运行中存在的问题，提出生态环境检察公益诉讼质效提升的对策建议。

## 二、生态环境检察公益诉讼质效提升机制的建构

### （一）从提升生态环境检察公益诉讼案件质量视角来看

在生态环境检察公益诉讼办案过程中，一是

要注重服务党和人民发展大局，聚焦能够提升人民生活品质的重点问题，找到合适切入点，对主管部门实现精准监督，同时要集中精力，敢于、善于办理影响人民群众切身利益和国家公共利益的“硬骨头”案件、老大难案件和体现检察公益诉讼制度价值的案件，实现从司法精准监督到公益有效保护的成果转化。二是在履职过程中要不断提高检察公益诉讼案件办理的质量、规范化、精细化程度，严把案件立案关、取证关、建议关、诉讼关。

### （二）从提升生态环境检察公益诉讼案件效率视角来看

案件效率是公共利益得到有效保护的重要保障。检察机关在办理生态环境公益诉讼案件中，不仅要集中精力办理大要案，更要时刻聚焦人民群众身边“急难愁盼”的小案，充分发挥检察公益诉讼职能优势，通过检察公益诉讼磋商机制，与行政机关协同发力，用最小的司法资源消除现实公益被侵害风险，用最优的办案效率让人民群众生活品质得到有效提升，争取最佳办案效果。

### （三）从提升生态环境检察公益诉讼案件效果视角来看

案件效果是检验公益诉讼案件办理成功与否的最终标准。在生态环境检察公益诉讼案件办理实践中，检察机关不能仅以下发检察建议或提起诉讼为目标，更应关注行政机关怠于履职或违法

履职行为是否得到纠正，是否已经全面采取整改措施依法履行职责，国家利益或者社会公共利益是否已经得到有效保护，而不是以一纸回函草草结案。要主动对相关案件进行监督，及时掌握整改进度，定期开展整改评估。

### 三、生态环境检察公益诉讼质效提升机制实践中存在的主要问题

#### （一）生态环境检察公益诉讼调查取证核实权保障不到位

在污染环境类刑事附带民事公益诉讼案件中，公安机关取证往往仅注重刑事案件的立案、起诉标准，造成的环境损失程度取证较少，在进入公益诉讼环节，检察机关调查取证时，由于立案后时间过长，重要证据灭失，重要证人证言无法取到，影响刑事附带民事公益诉讼案件的办理。环保部门提供的证据材料过于简单，对案件跟踪不及时，导致办案人员再次取证时，证据已灭失或现场已处理；公益诉讼部门不具有查封、扣押、冻结财产等强制权，调查取证缺乏相应的程序规范，严重影响调查取证的实效性。

#### （二）生态环境检察公益诉讼相关制度机制不规范

一是鉴定制度不完善。鉴定难、鉴定费用高、“间接损失”评估随意性大。鉴定不规范，鉴定意见随意更改。二是公益损害赔偿金使用管理缺乏规范。赔偿金收取账户不统一，导致管理困难。赔偿金使用不及时，导致生态环境长期得不到修复。修复主体不明确，导致无人敢用赔偿金。部分地区赔偿金账户设立存在困难。三是惩罚性赔偿规定有待进一步细化。

#### （三）生态环境检察公益诉讼衔接配合机制不完善

一是检察公益诉讼与生态环境损害赔偿衔接

方面。行政机关因思想认识偏差、存在畏难情绪、人员力量素质不匹配，开展生态损害赔偿积极性不高。案件污染涉及多个行政区域，赔偿权利人确认难。二是内外部协作配合方面。与刑检部门沟通协作机制不畅。检法认识不一致。

#### （四）生态环境检察公益诉讼存在的其他问题

一是集中管辖的效果需要全面评价。专业划分过细导致管辖的碎片化。二是社会组织提起公益诉讼的问题。社会组织提起的公益诉讼存在调查取证欠缺、诉讼请求不明、撤诉率败诉率高等问题。社会组织提起诉讼带有明显私利，存在接受被告捐赠后撤诉、借机牟利等问题。三是基层院公益诉讼机构设置及人员配备不足。当前基层检察院三检合一，有的院甚至四检合一，公益诉讼办案组织形式、人员配置等因素严重制约该领域的办案工作。基层院公益诉讼人员办案能力不足，沟通不及时，引导侦查取证力度不足，自行取证能力欠缺。

#### 四、提升生态环境检察公益诉讼质效的对策建议

一是强化实践探索，推广好的经验和做法。将实践中发现的基层检察机关鲜活的经验做好提炼总结并推广运用，以典型案例引领等方式鼓励各级检察机关加大探索创新，不断破解办案中遇到的各类新问题。

二是推进专门立法，完善办案依据。对于实践中存在的调查权保障不足、惩罚性赔偿依据不明确、检察机关与社会组织提起公益诉讼诉权顺位等各类重点难点问题通过法律的形式明确下来，以回应实践需求。深化调研成果的分析研究，针对实践中分歧较大的问题，进一步深入开展立法专题问题联合调研。

三是科学把握集中管辖和属地管辖的关系。实践中大部分检察官建议除对流域性、地域性的特殊问题进行集中管辖外，从有利于保护公益出发作出属地管辖的原则规定。

四是建立健全鉴定评估机制。建立健全公益损害的专门鉴定机构名录，进一步推动完善生态环境损害评估鉴定，规范碳汇司法案件办理；修改相关司法解释，明确侵权主体赔偿的损失和费用中包含虚拟治理成本费用，为实践中大量虚拟治理成本承担提供法律依据。

五是进一步完善惩罚性赔偿规定。惩罚性赔偿金倍数在环境私益诉讼考量的环境损害程度、侵权人主观恶性、预防违法可能性的基础上还应综合侵权人经济水平、行政罚款及刑事罚金的情况予以确定。

六是规范检察机关办理社会组织提起环境民事公益诉讼支持起诉工作。最高人民检察院第八检察厅已印发《关于检察机关办理社会组织提起环境民事公益诉讼支持起诉工作的意见（试行）》的通知对相关工作作出明确规定。

七是进一步深化外部协作。加强与法院的沟

通交流。加强与人民法院开展调研、座谈，联合发布典型案例和指导性案例。深化与生态环境部门的协作。在更广领域、更长链条推动生态问题系统治理。

八是进一步发挥检察一体化履职优势。积极邀请刑事、民事、行政检察协同共治、同题共答，更好发挥刑事检察督促引导公安机关开展立案侦查，公益诉讼检察督促行政机关依法履职监管或者提起附带民事公益诉讼等作用，逐渐扩大公益诉讼自身影响力。

九是规范并保障基层院公益诉讼机构设置及人员配备。一方面，优化基层公益诉讼部门人员的科学合理配比。不断开展专业性、针对性强的公益诉讼业务培训。探索建立行政机关专业人员和公益诉讼检察人员的交流学习制度。另一方面，注重发挥法警作用。同时还可以借助技术人员、行政机关特邀检察官助理、法律专家以及“益心为公”志愿者等社会组织，形成大公益诉讼办案团队。

（作者单位：自治区人民检察院）



# 黄河宁夏段水资源保护的法治保障研究

张 芳

## 一、宁夏黄河水资源概述

(一) 黄河水资源及其利用情况。黄河干流即黄河的主流,干流河道的全长为 5464 公里,呈“几”字形,多年天然径流量为 580 亿立方米。2023 年黄河水资源公报公布数据显示,黄河供水区的供水总量为 476.01 亿立方米,黄河流域用水总量 392.46 亿立方米,地表水占主体,地下水是补充,在总取水和耗水量中,农业用水占比最高,其次是工业用水、生态用水、生活用水。当前,宁夏黄河水资源在使用中存水资源使用超载、供需矛盾突出,水土流失严重、严重污染水体环境,生态用水总量不足、水生态系统退化,深度节水不足、耗水产业占比较高等问题。

(二) 宁夏黄河水资源特点及利用情况。黄河是宁夏的“母亲河”,宁夏水资源主要来源于黄河,2023 年宁夏全区取水量为 65.53 亿立方米,其中取用黄河水量为 56.19 亿立方米,占 85.7%,沿黄地区是宁夏经济社会发展的核心地带。宁夏黄河水资源基本水情有:一是自然禀赋不优。宁夏多年降水量为 289 毫米,水面蒸发量为 1250 毫米,属典型的干旱地区。全区人均水资源量仅为 597 立方米,远低于世界人均 1700 立方米缺水警戒线,水资源常年严重匮乏。二是区域差距较大。根据降水等值线区分,宁夏北部引黄灌区因黄河之便,可利用水资源总量 33.4 亿立方米,是宁夏经济发展的重点区域,中部干

旱带水资源极度匮乏,南部山区但水土流失严重,水资源工程性、水质性缺水问题突出。三是农业用水占比较高。宁夏一方面水资源总量匮乏,另一方面存在用水粗放情况,尤其是农业用水占比较高,产出效益偏低。2023 年农业用水 52.97 亿立方米、占 81.8%。四是需水缺口较大。随着经济社会的发展和人口的增加,产业用水、工程用水及生态用水等水资源匮乏问题将更为突出,到 2030 年宁夏缺水量将达 14.2 亿立方米。

## 二、宁夏黄河水资源法治保障基础及不足

(一) 国家关于黄河水资源立法梳理。目前,关于水资源的立法,国家层面除了《宪法》关于水资源的自然资源保护规定外,主要还是主要依据《水法》《水污染防治法》《节约用水条例》等法规。针对黄河流域的立法包括以下几个:2004 年的《黄河河口管理办法》,2006 年出台了《黄河水量调度条例》,2007 年制定了《黄河水量调度条例实施细则(试行)》,2014 年《南水北调工程供用水管理条例》等。2022 年的《中华人民共和国黄河保护法》为加强黄河流域生态保护,保障黄河安澜,推进水资源节约集约利用,弘扬黄河文化提供了法治保障。

(二) 宁夏黄河水资源法治保障现状。一是全面系统立法保护水资源。立足宁夏是全国水资源最为匮乏省区的现实,围绕资源性缺水、工程性缺水、水质性缺水等制约宁夏经济社会发展的

水资源领域瓶颈问题,先后出台或修订自治区水资源管理条例、自治区水污染防治条例、自治区河湖管理保护条例、自治区环境保护条例、自治区湿地管理条例修订六盘山贺兰山罗山国家级自然保护区条例、生态保护红线管理条例等,从“节水”“保水”“用水”等多角度加强依法治水,推动了自治区水资源管理合理有序高效开发利用。二是坚决贯彻落实好黄河保护法。黄河保护法施行以来,自治区扎实履行黄河保护法规定的各项职责义务,先后出台了一系列政策,颁布了《宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》,通过法治推动全区河湖状况及水环境质量实现历史性改变,黄河宁夏段水质多年稳定保持Ⅱ类进出,2023年黄河宁夏段20个地表水国控断面Ⅲ类以上良好水质比例稳定在80%,劣Ⅴ类水体动态清零。三是持续完善“四水四定”制度体系。按照“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”要求,出台《宁夏回族自治区“四水四定”实施方案》等29项配套制度和落实措施,明确取耗水总量、万元GDP用水量、万元工业增加值用水量、农业灌溉面积等22个主要指标,从节约集约利用水资源的角度合理规划人口、城市和产业发展。四是探索规范水权交易制度体系。2023年出台《宁夏回族自治区用水权市场交易规则》等配套政策制度,优化用水权交易审核流程,对交易期限进行了界定,明确了用水权交易期限,用水权改革制度体系不断完善。五是持续完善节水管理制度。2007年出台了《宁夏回族自治区节约用水条例》,2012年、2022年两次进行了修正,重点推动提升用水效能。2021年出台《关于加快推进高效节水农业发展的实施意见》《关于落实水资源“四定”原则深入推进用水权改革的实施意见》,2023年出台

了《宁夏实行最严格水资源管理制度考核办法》,2023年出台《关于加强水资源节约保护的实施意见》《关于推进水土保持工作的实施方案》等,为节水构建了完善的政策制度体系。

### (三)宁夏黄河水资源法治保障不足

1.黄河保护法配套法规制度衔接不够。黄河保护法在宁夏实施后,在流域治理方面依然面临一些不足,部分规定过于原则和笼统,沿黄区域配套制度和规范性文件规定不健全,修订衔接不及时,存在执法冲突、司法联动机制不强、管理制度责任不明确、法治氛围不够等问题,影响宁夏黄河流域治理的系统性、协同性和高效性。

2.原有水资源分配方案不适应发展实际。一方面,黄河自身水资源径流量与耗水量导致用水矛盾。“八七”分水方案制定时,黄河天然径流量为580亿立方米,耗水量为370亿立方米,但是,37年以来,随着用水量的增加,黄河的径流量也在逐年减少,耗水量却在逐年增加,严重超过了国际上40%的利用率。并且,当时的分配主要考虑宁夏的灌溉用水,但未就工业用水留足空间,也是导致用水短缺的原因。生活用水方面,沿黄的宁夏作为少数民族地区,人口增长速度也较快,2023年,宁夏自然增长率达到3.43‰,在全国排名靠前,但水资源分配却没有响应增加,存在一定矛盾。

3.水资源节约集约制度不完善。总书记在2024年兰州召开的深入推进会黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上又提出要加快建设节水型社会。但是,实践中水资源使用粗放浪费、利用效率低下的问题依然存在,已经出台的法律法规都过于笼统宽泛,针对性和可操作性不强,节水方面的内容分散性强系统性差,节水职责不明确,部门政策文件刚性约束不强。

4.水权交易制度不完善。从交易供给方面看,有效的市场调节机制还未形成,富余的水资源还未被完全激活盘活,导致重点产业水资源供给不足,在市场上买不到水。从交易需求方面看,“十五五”期间,自治区新上产业项目用水缺口较大。同时,市场化的水价机制未形成,交易平台不完善,交易信息不对称,交易成本高,价格不规范,监督管理依然滞后。

### 三、黄河宁夏段水资源保护的法治完善

(一)加强黄河保护法配套法规制度完善。为更好促进黄河保护法的贯彻实施,必须要在《黄河保护法》的框架下,制定更为具体的法规或规章来落实,完善流域水利制度标准体系。一方面,自治区要进行认真梳理对照,专门组织力量开展规章、规划、标准等地方性法规的立改废及与《黄河保护法》等制度的衔接工作。另一方面,加强地方法规和规章制度的完善细化,促进

地方法规与黄河保护法相互衔接呼应。如针对生态保护与修复,就水生态保护修复具体制度的完善、区域水土流失防治、地下水超采监管等内容要细化具体制度措施,关于水资源节约集约利用中的取水许可制度、定额管理制度、水价体系完善等。

(二)积极探索争取国家优化调整水量分配方案。2024年习近平总书记在兰州召开的全面推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上指出,要“稳步优化调整‘八七’分水方案”。因此,要根据经济社会发展和变化的情况,充分考虑实际,对利用水资源的需求量进行专业评估,根据黄河水资源的空间分布及承载能力,争取申请国家根据各省经济社会发展新情况适度调整黄河水资源的水量分配方案,在大稳小调的原则下科学确定各地分水的具体比例,精准化定额分配到各用水区域,还可通过设置水资源分级分水



模式等措施,有效缓生态用水不足、生产用水匮乏、生活用水短缺的长期性矛盾,要充分考虑到民族因素和民生需求,更好实现人水协调发展,避免因分配不合理导致黄河流域生态持续恶化的循环反复。

**(三) 完善水权交易制度机制。**一是加快水权的确认和明晰。要对黄河水资源,在原有确权的基础上进行全面确权。对农业用水权在分配到县(市、区)的基础上,县(市、区)要进一步将用水权分配到乡村、村组和干渠,尽可能将水权确权到最小的有效计量单位。工业用水权在根据项目对水资源的使用量进行科学论证的基础上,通过市场机制购买用水权指标,购买后必须办理用水权确权凭证。二是依法建立健全公正透明的水权市场。交易主体上,坚持政府和市场分类,政府主导,市场为主体。建议成立国有公司专门负责水权交易的做法,赋予公司一定的经济主体性质,按照公司方式运作使其具有较大的经济调度权,发挥市场经济杠杆的作用。交易平台上,对市场交易的平台、价格、规则、审批等依法明确,建立统一的交易平台,公平公正交易,以有效的场所为市场交易提供坚实的平台和基础。定价机制上,确立用水权基准价,根据行业、区域、节水潜力等分类确立基准价体系,水权交易价格在基准价的基础上按照市场调节。

#### **(四) 绿色发展引导水资源节约集约利用。**

在节水措施中,对重点领域要强化深度节水,农业鼓励提高灌溉利用效率和节水技术改进,工业鼓励提高水资源重复利用率,建立高耗水负面清单制度,严禁高耗水项目产业,对城市用水建立长效机制,严格要求使用低耗水的技术设备提供城市服务业;严格保护地下水资源,加强对非常规水源的利用,提高再生水、雨水和海水利用率;注重激励机制的应用,节水设备和产品的财政支持优先保障,加大对节约用水的项目和企业的补助奖励等,对机关、家庭节约用水给予奖励。明确节约用水管理体制和部门管理职责

**(五) 积极吸纳社会组织和社会力量参与管理。**通过立法等刚性形式赋予专家学者应有的决策权,可在相关规定中对专家学者参与决策予以足够保障,明确不按照严格程序征求专家学者意见,不进行科学评估造成后果由决策机构承担应有的责任。通过保障专家学者参与决策,保障决策和管理的科学性、长远性,杜绝地方为了短缺经济利益破坏和牺牲水域生态环境,推动真正实现黄河流域水资源在多元主体共同参与管理下可持续发展。

[作者单位:自治区政府研究室(发展研究中心)]

# 网络型寻衅滋事罪司法认定问题研究

罗 茜

## 一、网络型寻衅滋事罪司法实践中存在的认定问题

### （一）网络型寻衅滋事罪具有“口袋化”倾向

尽管最高人民法院和最高人民检察院对于网络空间中寻衅滋事罪的认定已经有了相对明确的定罪标准，但是在司法实务中网络型寻衅滋事罪的认定仍然具有“口袋化”的认定倾向。从网络型寻衅滋事罪的源头来看，传统型的寻衅滋事罪本就有“口袋化”倾向，所谓“口袋”就是其将侵害对象不属于其他犯罪的对象因而不能被列入其他罪名的行为，或将不能达到其他犯罪的严重程度度的行为，归并在一个共同的刑事打击范围内[23]。从传统型寻衅滋事罪所保护的法益角度来看，《刑法》以破坏公共秩序和社会秩序作为寻衅滋事罪所侵犯的法益，但该法益的界定十分抽象。一般来说，一个罪名的构成要件的抽象化程度和其法益的抽象化程度有一定的关系，罪名构成要件的抽象化程度越高，则其所要保护法益的抽象化程度越高，这时候可能被认定构成该犯罪的范围也就越广，也就是某一个行为模式被误判为该犯罪的可能性越高，其就有可能成为“口袋化”罪名。

### （二）网络型寻衅滋事罪的司法适用主观色彩浓厚

在网络型寻衅滋事罪的构成要件中，司法解



释的认定要求网络传播虚假信息行为或者网络恐吓辱骂行为要达到“情节恶劣”或者“造成严重的社会秩序混乱”的程度，而司法实践中对于“情节恶劣、造成严重的社会秩序混乱”的认定容易体现司法人员的主观倾向。此外，不同的司法人员对于网络型寻衅滋事罪的构成要件的理解和认识也难免存在差异，容易掺杂过多的主观观点，加深主观因素在入罪时的参与程度，极易造成此罪与彼罪的判断失误。因此对于网络型寻衅滋事罪司法适用中司法人员的主观因素必须予以重视，若规制不当不仅是对公民正当权利和自由的干涉，同时也容易滋生官场贪污腐败的不良风气，制约司法体制的发展。

## 二、完善网络型寻衅滋事罪的建议

### （一）明确犯罪主观动机的认定

网络型寻衅滋事罪中行为人的主观动机并不是单一的，而是复杂多样的。博取眼球、吸引流

量以获得经济利益,因私人恩怨打击报复,不服行政部门裁决或者不服法院判决而非法上访等都有可能成为网络型寻衅滋事罪的犯罪动机。因此,不同的个案中,主观动机的认定也有所差异,对于网络型寻衅滋事罪的主观动机需要进一步明确。个人认为,单一的无事生非、寻求刺激不再是网络型寻衅滋事罪所必须的犯罪动机,博取眼球、吸引流量、提高网络关注度或是发泄情绪等动机也不是影响网络型寻衅滋事罪的定罪的唯一标准,这些动机可以对衡量行为人的主观恶性产生一定的影响,可以作为量刑时需要考虑的因素。

## (二) 明确“情节恶劣”的认定标准

结合传统的寻衅滋事罪对于“情节恶劣”情况的相关规定以及网络信息的特定性两方面因素,我认为在认定网络型寻衅滋事罪的“情节恶劣”时应该注意以下四个方面:第一是在信息的流量上要做定量分析,“情节恶劣”要求浏览次数或者点击次数达到 5000 频次以上,或者转发评论次数合计到 500 次数以上。网络型寻衅滋事罪基于网络空间的广泛传播性,流量定量具有必要性,相较于传统规则中的“多次”的规定,只有严格定量才能真正形成执行力,才能有效地防止“口袋化”的倾向。第二是对行为对象有所要求,例如,如果行为对象是老人、孩子、残障人士等特殊群体,那么出于权益保护和社会大众情感倾向的需要,在认定“情节恶劣”时应该向行为对象是这类特殊群体进行适当倾斜。另外如果行为人多次对特殊群体实施寻衅滋事行为的,社会危害性相对较大,也可以认定属于“情节恶劣”。第三是对于行为后果的要求,如果行为人的行为引起他人自杀、自残、精神失常等严重后果,那么在认定时可以认定“情节恶劣”。第四是对法

益损害程度的要求,由于网络空间的特定性,行为对于法益的侵害程度也应该成为认定“情节恶劣”时考虑的因素,如果行为人的寻衅滋事行为严重扰乱了社会秩序,对公共秩序造成影响,这也可以成为认定“情节恶劣”的重要因素。

## (三) 确定“公共秩序严重混乱”的标准

应该将网络型寻衅滋事行为对公共秩序的影响划分为两种情况。第一种情况是指网络型寻衅滋事行为对公共秩序的影响仅仅影响到网络空间的公共秩序,其行为并没有发生外扩效应。第二种情况是指网络型寻衅滋事行为对公共秩序的影响不仅是对网络空间的公共秩序的冲击,而且其行为也对现实生活中的公共秩序造成了冲击。两相对比之下,第二种情况造成的混乱一定是比第一种情况造成的混乱更为严重的。

关于公共秩序严重混乱的程度标准,司法实践中并没有明确的规定,传统观点认为可以根据网络传播的点击量、转载量、浏览量等流量因素作为评价标准,但是这种认定标准并不全面,也不够严谨。点击量、转载量等因素一定程度上确实能够反应网络寻衅滋事行为所造成的直接影响,但是却不能解释是否造成公共秩序严重混乱的问题,因此还需要借助其他的标准进行综合认定。我认为,寻衅滋事行为是否实际引发群体性事件、是否损害政府和司法形象、是否危害国家利益、行为时的时代背景、行为人对于被害人的伤害程度等因素都应该纳入到影响公共秩序严重混乱的因素中。

## 三、严格网络型寻衅滋事罪的司法适用

### (一) 完善案例指导制度, 限缩法官自由裁量权

最高人民法院可以对涉及网络型寻衅滋事罪判决已经生效的案例进行筛选分类,合理分析所

涉案例的适用性和稳定性，通过分析网络型寻衅滋事罪的相关争议点和司法实践中容易造成的理解歧义，选择所分类的案例中社会关注度高的、具有广泛代表性的案例作为指导性案例。形成适用统一、高效典型的网络型寻衅滋事罪指导案例，一定程度上能够避免司法实践中网络型寻衅滋事罪的随意入罪，很大程度上能够约束和规制司法自由裁量权，进而有效地破解本罪的“口袋化”。

### （二）未成年人涉该罪慎用刑罚

年满 16 周岁是完全负刑事责任年龄的起点，这里所针对的未成年人是具有完全刑事责任能力的未成年人，即 16 至 18 周岁之间具有完全刑事责任能力的未成年人。随着互联网的普及与发展，网络中的未成年人群体所占比例越来越多，由于未成年人心智并不成熟，在网络空间中很容易被人利用，因此未成年人在网络空间中造谣生事、辱骂恐吓的行为也是越来越多。我个人认为，如果未成年人的行为性质符合网络型寻衅滋事罪的构成要件，结合未成年的自身特点和法治精神，在认定时应该对未成年人慎用刑罚手段。未成年人心智不成熟，有较大的塑造空间，为了更好地防止未成年再犯此类行为，因此未成年人在涉网络型寻衅滋事罪时需要优先考虑进行疏导教育，慎用刑罚手段。遵照针对未成年人犯罪所坚持的教育、感化、挽救方针和教育为主、惩

罚为辅原则，按照未成年人犯罪量刑指导意见，对于未成年人犯罪，应当综合考虑未成年人对犯罪的认识能力、实施犯罪行为的动机和目的、犯罪时的年龄、是否初犯、偶犯、悔罪表现、个人成长经历和一贯表现等情况，予以从宽处罚。已满 16 周岁不满 18 周岁的未成年人犯罪，减少基准刑的 10%—50%

### （三）适用正确的解释方式和解释立场

法律具有滞后性，其不可能对发生的所有社会现象进行全面的规制，因此司法适用的过程中就不可避免地会存在一定的疏漏。此时为了弥补法律漏洞，使其适应法律现代化的需要，就需要对法律条文进行一定的解释。不同的解释情形适用不同的解释方式，为了更好的解决网络型寻衅滋事罪的口袋化和主观化入罪倾向的问题，我认为目的性解释是一个很好的解释方式。所谓目的性解释就是对于法律条文的解释，应当基于其立法目的，来探究该法律条文背后的具有广泛适用意义的深层次涵义。在司法适用中，我们也要坚持正确的、严格的解释立场。严格解释是罪刑法定的要求，也是维护司法权威的重要措施，所谓严格解释是指在刑法体系范围之内根据法条所用语言文字进行解释，而不能超出法律文本的含义进行任意的解释。

（作者单位：宁夏大学新华学院）

# 网络空间犯罪问题研究

肖声

我国目前正处于社会转型期，犯罪频发、高发是处在转型期的社会的一大特点。不言而喻的是网络空间相较于现实社会更为复杂，网络空间犯罪频发、高发也是必然。仅就2023年一年，检察机关起诉利用网络实施的犯罪人数达到32.3万人，同比上升36.2%。可见网络空间犯罪的规模和影响正在不断扩大。网络空间犯罪呈现出犯罪手段隐蔽且不断升级、侵犯领域广泛、新犯罪类型层出、社会危害严重等态势。对于整个社会的经济、政治、文化等方面都带来了不可估量的损害。我国就目前而言网络空间犯罪主要表现在网络诈骗犯罪高发、利用网络散布虚假、有害信息犯罪高发、盗窃“虚拟财务”犯罪高发、跨地域、跨国犯罪高发等方面。

## 一、网络空间犯罪原因分析

网络空间作为人了社会的现实世界的映射，存在于现实世界的问题淡然也会映射于网络空间，当然违反犯罪问题也概莫能外。现实世界的犯罪问题迟早会在网络空间中出现，或者是变相出现。网络空间只是给犯罪提供了又一个空间，其自身所具备的特性更容易诱发犯罪且其会给犯罪提供更强的隐蔽性。再加之网络技术发展迅猛，但是相关技术管理措施和法律又存在滞后性，这就使得网络空间犯罪越发猖獗。

### （一）网络空间的特性助长犯罪

1. 跨时空性。网络空间突破了传统物理世界

中的时间和空间限制，犯罪行为可以在全球范围内轻松进行。犯罪者无须亲临现场，通过互联网可以远程实施犯罪。例如，网络诈骗、黑客攻击等行为可以在世界的任何角落发动，且犯罪成本极低。空间限制的消失使得犯罪分子能够快速接触到大规模的受害者，并通过国际网络逃避追踪和法律制裁。

2. 开放性。互联网的开放性使得信息可以快速、广泛地传播，犯罪分子可以轻松获取作案工具和技术。例如，黑客工具、恶意软件、攻击脚本等可以在网络上轻松找到并下载。这种开放环境不仅为犯罪行为提供了技术支持，还为犯罪分子与潜在合作伙伴提供了交流平台。此外，互联网也为犯罪行为提供了广阔的市场，例如暗网市场交易中毒品、非法武器、虚拟财产等的买卖，使得犯罪的规模和影响力大大增加。

3. 虚拟性。网络空间是一个虚拟的世界，身份、行为、财产等都可以通过数字化的形式存在，这种虚拟性带来了隐匿性，使得犯罪分子更容易隐藏真实身份，规避追踪和责任。网络中的虚拟身份可以轻松创建和废弃，犯罪分子可以利用多个身份在不同平台之间活动，增加了追踪难度。同时，虚拟财产的普及，也成为网络犯罪的目标，因为这些虚拟资产在现实中具有实际的经济价值。

4. 自治性和去中心化。网络空间没有传统社



发的一个重要原因是个人和企业的网络安全意识薄弱。许多网民和企业缺乏必要的网络安全知识，忽视了对自身信息和系统的保护。例如，使用简单或重复的密码、缺乏对敏感数据的加密措施、忽略系统更新等，都给犯罪分子留下了机会。一些中小企业由于缺乏专业的网络安全防护能力，更容易成为

会中的中央管理机构，网络行为多依赖于自我管理和自治。网络空间中的去中心化使得犯罪行为的监管更加复杂和困难。用户可以自行发布信息、创建内容，且由于缺乏严格的约束和监管，一些非法内容或行为能够迅速传播并形成影响。此外，黑客群体、地下论坛等自治性组织在网络中活跃，形成了犯罪分子的自我保护和合作网络，进一步助长了犯罪行为。

### （二）技术管理和安全防护的滞后

1. 技术滞后。尽管网络技术发展迅速，但在网络安全防护和管理方面，技术的滞后性使得网络犯罪有机可乘。许多系统、设备和应用程序存在漏洞，网络安全技术难以应对日益复杂的攻击方式。黑客和网络犯罪分子能够利用这些技术漏洞进行攻击，盗取敏感信息、财产或破坏系统的运行。特别是物联网、云计算、区块链等新兴技术的应用，虽然提高了数据处理和传输的效率，但也带来了新的安全风险。许多企业和个人在安全防护技术上投入不足，进一步增加了网络犯罪的机会。

2. 安全意识和防护措施薄弱。网络犯罪高

攻击的目标，导致信息泄露或财产损失。此外，网络空间的快速发展和扩展使得安全防护措施跟不上犯罪分子技术手段的进步。

### （三）社会文化和心理因素

1. 网络主文化缺失。网络空间缺乏统一的主流文化和道德约束。现实社会中的道德规范和文化习俗往往难以在虚拟空间中得到体现，网络的匿名性和自由度使得一些人的行为在网络中失去了约束。网络空间的虚拟性让人们有了更多的行为自由，很多人在网络上展现出与现实生活中完全不同的行为，甚至出现极端化和犯罪化的倾向。网络文化中一些越轨亚文化的兴起，特别是“黑客文化”和“信息自由主义”，使得部分人将网络犯罪视为一种“反权威”的行为，甚至赋予犯罪者某种英雄主义色彩，助长了网络犯罪行为的蔓延。

2. 社会容忍度高。社会对网络犯罪的容忍度相对较高，尤其是早期的黑客行为、侵犯版权等问題常常被神化或合理化。一些黑客被认为是挑战技术极限的“天才”，而不是犯罪者。这种对犯罪行为的社会宽容，特别是对技术犯罪的

容忍,使得网络犯罪具有了一定的社会接受度和认同感,进一步刺激了部分人参与网络犯罪的动机。此外,很多网络犯罪行为法律后果相对较轻,犯罪者往往能够逃避严厉的惩罚,增加了网络犯罪的吸引力。

#### (四) 国家运用法律手段规制不够

1. 刑事立法滞后。网络空间犯罪是伴随着互联网的迅速发展而产生的新型犯罪,然而我国的刑事立法还未完全跟上网络空间犯罪的发展节奏,存在滞后性。目前我国刑法中关于网络空间犯罪的相关条文相对少,很多新型的网络空间犯罪行为尚未明确归入具体的刑事条文中,导致某些犯罪行为难以定性。网络空间犯罪过程复杂、隐蔽,犯罪环节的分工精细化、跨国性使得传统的犯罪分类和构成难以完全适用。我国现有的刑法对于这种新型犯罪链条的评价和界定还不完善。

2. 法律法规可操作性不强。我国现行的刑法对网络空间犯罪的处罚多适用于传统犯罪,这种模式在处理新型网络空间犯罪时存在实际操作上的困难。网络空间犯罪具备互动性、跨国性、匿名性等特点,其危害性更难以确定且影响广泛。因此,单纯依赖传统罪名和刑法条款无法完全有效打击网络空间犯罪。

3. 犯罪预防的前瞻性不足。法律在网络空间犯罪预防方面的前瞻性较弱,网络空间缺乏法律监管,随着网络游戏、社交平台等网络领域的发展,大量违法犯罪行为发生在这些新兴网络空间中,但相关的法律监管体系还不健全。网络空间犯罪形式的应对不足,随着网络技术的发展,新兴的网络空间犯罪手段层出不穷,如网络诈骗、虚拟财产盗窃、商业秘密泄露等,这些新型犯罪往往超越了现有法律的覆盖范围,法律应对不

足,缺乏前瞻性。

4. 相关部门的监管不够。国家在网络空间犯罪的监管力度上也存在不足,技术力量薄弱,很多犯罪手段具备高度的技术性,而监管部门在侦查、取证、追踪网络空间犯罪方面的技术手段相对落后,难以应对复杂的网络环境和技术手段。这导致网络空间犯罪的查处率较低,很多案件难以被及时发现和有效处理。部门间的协同不足,网络空间犯罪常常涉及多个部门(如公安、网信、工商等),然而部门间的协调和信息共享机制尚不完善,导致监管体系不健全。

### 三、网络空间犯罪的防范对策

网络空间犯罪的防范需要在法律、技术、执法、文化建设和国际合作等多个层面同步进行。完善的法律框架和技术手段是根本,强有力的执法体系是保障,公众的安全意识与道德教育则是长远的基础。同时,随着网络空间犯罪的全球化发展,国际间的协作将成为打击网络空间犯罪的重要环节。通过综合施策,建立健全的网络安全体系,才能有效遏制网络空间犯罪的蔓延和危害。

#### (一) 完善法律体系

1. 更新和完善网络空间犯罪相关立法。网络空间犯罪发展迅速,法律需要与时俱进,以应对新型的犯罪形式和复杂的犯罪手段。增加网络空间犯罪的具体罪名,如针对网络诈骗、勒索软件、窃取虚拟财产等新兴犯罪,增加新的罪名,并明确犯罪构成和处罚标准。调整现有法律中的适用条款,细化网络空间犯罪的量刑标准。例如区分不同类型的黑客行为、信息泄露、虚拟财产盗窃等,提高法律的可操作性。刑事立法与行政法规相结合:在刑法明确网络空间犯罪的刑事责任的同时,增加网络行为的行政处罚,特别是

针对网络公司和运营商，要求其承担更严格的责任，以规范网络环境。

2.加强电子证据的法律保障。网络空间犯罪的证据多为电子数据，容易被篡改或删除。因此，法律需要进一步完善有关电子证据的采集、保存、验证和使用的相关规定，以提高在法庭上电子证据的法律效力。

3.增加对个人隐私的保护。随着数据泄露和隐私侵犯事件的增多，需要加强对公民个人信息的法律保护。例如，制定更加严格的数据保护法，限制个人信息的收集、使用、存储和共享，特别是在处理跨境数据传输时，应加强国际合作，确保个人隐私得到有效保护。

## （二）加强技术防护能力

1.提升网络安全技术。网络安全技术的提升是防范网络空间犯罪的基础，数据加密技术，推广更强的加密技术，确保用户数据在传输和存储中的安全性。网络防火墙和入侵检测系统，加强网络防火墙、入侵检测系统和恶意软件防护系统的技术能力，及时发现并阻止恶意入侵和攻击行为。漏洞库与补丁管理，建立国家级网络漏洞库，并推广安全漏洞修补机制，以应对操作系统、软件中的安全漏洞，及时打补丁，防止病毒和木马攻击。

2.加强云计算和物联网的安全防护。随着云计算、物联网等技术的广泛应用，更多设备和系统连接到网络，增加了网络安全的风险。国家应要求各类物联网设备和云服务提供商实施严格的安全措施，确保用户数据不被滥用或窃取。

3.加强大数据和人工智能技术的应用。通过大数据和人工智能技术，实时监控网络行为，识别可疑活动并预测潜在威胁。例如，利用人工智能模型来检测异常交易、监控网络流量中的潜

在攻击行为，有助于提前发现和阻止网络空间犯罪。

## （三）加强执法机构的能力建设

1.扩大和培训网络警察队伍。网络空间犯罪的侦查与传统犯罪不同，要求执法者具备深厚的技术知识和专业技能。因此，培训执法人员的网络技术能力，定期为警察、法官、检察官提供网络空间犯罪侦查、取证和审理的专业培训，确保其具备处理复杂网络案件的能力。扩展网络警察队伍，随着网络空间犯罪的高发态势，扩展专门的网络警察队伍，配备足够的技术资源，以应对日益增多的网络空间犯罪案件。

2.提高网络空间犯罪的侦查和取证能力。网络空间犯罪具有高度的隐蔽性，执法机关应加强电子取证技术，加强网络取证的技术能力，尤其是在数据恢复、加密信息破解等方面，确保有效的电子证据采集。建立网络空间犯罪侦查平台，创建全国性或跨国网络空间犯罪情报共享平台，便于各部门、各国及时共享犯罪线索和证据。

3.推广“网上警务室”各地公安机关可以设立“网上警务室”，与传统的实体警务机构配合，方便群众举报网络空间犯罪，同时增强对网络环境的实时监控。

## （四）建立网络安全预警机制

网络空间犯罪具有高度隐蔽性和复杂性，随着犯罪手段的不断升级，传统的被动防御手段难以有效应对。因此，建立强有力的网络安全预警机制成为防范网络犯罪的关键之一。该机制的核心在于提高早期检测能力和强化信息共享，做到未雨绸缪，防患于未然。

1.提升早期检测能力。建立全国性或区域性的网络安全预警系统，通过收集、分析网络流量、监控异常行为等手段，及时识别潜在的网络

威胁。这一机制的核心目标是及早发现和潜在的网络攻击和犯罪行为，从而有效防止大规模的安全事件发生。网络安全预警系统应具备对全国或地区范围内的互联网流量的实时监控能力，能够对网络数据流进行深度分析。通过大数据和人工智能技术，监测网络中是否存在异常流量或可疑活动（如流量突然激增、分布式拒绝服务攻击等）。这些异常行为通常是网络攻击或犯罪活动的前兆，预警系统能够自动分析和识别这些信号，从而为网络安全提供实时的威胁情报。预警机制需要基于强大的数据分析能力，利用大数据技术收集来自不同渠道的信息，包括网络行为日志、设备访问记录、用户登录异常等。这些数据将成为系统进行威胁预测和分析的重要基础。通过人工智能算法，预警系统可以不断“学习”犯罪分子的行为模式，并根据历史数据和实时数据，预测可能发生的攻击事件，提前采取措施进行防范。例如，基于之前攻击手法和攻击路径的识别，系统可以识别潜在攻击目标并发送早期警报。为了应对网络犯罪的快速变化，预警机制还需要具备自动化响应能力。一旦检测到异常行为，系统能够快速触发相应的防护措施，例如自动隔离受感染的网络节点、加固防火墙设置，或者通知相关机构采取人工干预。通过自动化手段，可以在威胁升级为全面攻击之前及时遏制风险，减少危害范围。

**2. 信息共享与预警。**网络安全预警机制的有效性在于跨部门、跨行业的信息共享与协调。通过构建跨部门的合作机制，确保各类威胁情报能够实时传递，提高整体的防范能力。这一机制有助于从政府、企业到个人各个层次，全面提升防御能力，尤其是在公众防范网络犯罪的意识方面起到至关重要的作用。网络犯罪往往涉及多个部

门（如公安、通信、金融等），因此有必要建立跨部门的信息共享和协作机制。预警机制应依托国家或地方的网络安全部门，通过整合来自不同来源的威胁情报，包括来自网络运营商、金融机构、公安系统以及第三方网络安全公司的数据，将这些信息统一到一个综合平台进行分析和处理。通过信息共享，网络安全预警机制可以在不同层级的安全事件发生时，及时将相关信息传递给所有相关部门，从而实现快速反应。例如，当某一地区出现大规模钓鱼网站攻击或恶意软件传播时，政府可以通过预警平台快速将信息传递给相关部门，如银行、社交媒体平台和公众部门，以便这些部门能够迅速采取防护措施。在预警机制中，企业和公众是重要的防范力量。通过与企业合作，可以确保网络安全威胁信息快速、精准地传达给重点行业，特别是涉及金融、医疗、能源等关键领域的企业。对这些企业进行实时预警，有助于提高它们的网络防护水平，及时采取安全措施，防止潜在威胁转化为实际攻击。针对公众的预警也是预警机制中的重要环节。通过政府官方网站、社交媒体等渠道，及时向社会发布网络安全预警信息，提醒公众注意网络犯罪风险。例如，在发现大规模钓鱼网站、虚假电子邮件或恶意软件传播时，政府可以通过短信、邮件或社交平台发布相关提醒，警示公众不要点击不明链接、下载可疑软件，保护个人信息安全。公众的积极参与和配合，不仅可以提高个人防护能力，也能降低犯罪分子成功实施攻击的可能性。预警机制还可以通过行业协会或安全联盟，推动行业内部的安全合作和信息共享。例如，金融行业可以建立统一的威胁情报共享平台，集中收集和分析金融犯罪信息。当某一金融机构发现可疑的网络行为时，可以立即通知其他同行业机构，

以便它们提前做好应对措施。通过行业预警机制，能够进一步提升各个行业整体的防护能力，形成网络安全的联防联控体系。

3.提升公众安全意识和教育。信息共享机制的另一个重要功能是提高公众对网络犯罪的防范意识。通过发布网络安全预警信息，可以帮助公众了解最新的网络安全威胁，养成安全的网络使用习惯。例如，定期发布防范指南和操作建议，如如何识别网络钓鱼邮件、如何安全上网以及如何防止个人信息泄露等，从而提高整体社会的防范水平。

#### （五）发展健康的网络文化

1.提高公众的网络安全意识。公众的网络安全意识薄弱是网络空间犯罪滋生的重要原因之一，政府应通过多种途径开展网络安全教育。从中小学开始推广网络安全知识，培养学生的自我保护意识，减少青少年网络空间犯罪和受害行为。通过新闻、社交媒体、政府公告等方式向广大网民普及网络安全知识，尤其是如何防范网络诈骗、钓鱼网站、隐私泄露等。

2.是发展网络道德和行业自律。网络空间没有现实中的约束机制，容易导致道德失范和越轨行为。为了规范网络行为，应大力提倡网络道德建设，通过法律规范与行业自律相结合，推动网络行业制定行为准则，倡导网络从业者遵守职业道德和道德底线。发挥行业组织作用，鼓励互联网服务商和平台企业自觉履行社会责任，抵制非法信息的传播和有害行为的扩散。

#### （六）加强国际合作

1.推动国际法律协作。由于网络空间犯罪具有跨国性，各国之间的法律协作至关重要。签署国际合作协议，推动国际社会签署网络空间犯罪防治的合作协议，明确跨国犯罪的管辖权、取证

和引渡等问题，减少犯罪分子利用国界逃避打击的可能性。协调国际网络安全标准，联合制定国际网络安全标准，包括信息保护、数据共享和电子证据使用等，确保各国在打击网络空间犯罪时有统一的行动标准。

2.提高跨国执法合作。跨国网络空间犯罪的查处需要各国执法部门的合作。为此，可以建立跨国执法合作机制，加强跨国网络空间犯罪的情报共享，促进网络警察的合作，打破执法障碍，共同应对全球性犯罪活动。加强网络安全演习，定期开展国际间的网络安全演习，模拟应对大规模网络攻击的场景，提高国际社会应对网络空间犯罪的能力。

伴随互联网技术的发展，网络犯罪形式日益多样化，呈现出隐蔽性强、跨国性突出、危害严重的特点。无论是网络诈骗、虚假信息传播，还是虚拟财产盗窃和跨国犯罪，均对社会的经济、文化和安全构成了巨大威胁。现有的法律、技术和执法体系在应对这些新型犯罪时表现出明显的滞后和不足，导致网络犯罪的打击难度不断加大。应对网络犯罪的关键在于采取多维度的防范措施，完善法律体系以应对新型犯罪形式、提高网络安全技术以防范犯罪工具的滥用、增强执法机构的技术能力以更好地侦查和打击犯罪行为。同时，还需通过国际合作应对跨国犯罪的挑战，并通过网络文化建设提升公众的安全意识和道德观念。总之，遏制网络犯罪需要法律、技术、文化和国际协作的综合努力。通过这些全方位的对策，社会将能够有效应对网络犯罪带来的复杂挑战，建立一个更加安全、健康的网络空间。

（作者单位：永宁县人民检察院）

# 行政复议与行政诉讼衔接机制研究

## ——以宁夏实践为例

温 静

### 一、行政复议与行政诉讼衔接的价值意蕴

(一) 行政复议与行政诉讼衔接的基础和意义。一是理论基础：构建中国特色行政法律制度的重要环节。发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用要求必须把法律规定的复议前置和政策规定的复议先行结合起来，不断完善中国特色社会主义行政法律制度，构建全新的“民告官”争议化解格局。二是政策基础：落实改革要求推进法治建设的重要手段。《行政复议法》和《行政诉讼法》都将“监督行政机关依法行使职权”作为立法目的。二者的“监督”属性决定了它们在推进法治建设中加强衔接配合的“归途”。三是实践基础：加强“府院联动”化解行政争议的迫切需要。行政复议和行政诉讼为行政相对人提供了两道权益维护的防线。加强二者衔接配合，创新府院联动方式，为群众提供能加多元的纠纷解决法律服务，能够形成实质性化解行政争议的制度合力。

(二) 行政复议与行政诉讼的辩证关系。一是相互配合。最高人民法院、司法部先后联合或单独印发文件，就加强行政复议与行政诉讼衔接配合作出要求，各级司法行政机关和人民法院通过召开联席会议、开展同堂培训、组织联合调研等方式加强协调联动，集合“府院”力量，共同

推进行政争议源头预防和实质性化解工作，取得了较好效果。二是监督与被监督。“行政性”应属行政复议的“性质”，“司法性”仅属行政复议的“特征”。从目前的法律制度层面看，行政诉讼与行政复议仍然属于监督与被监督的关系，体现着权力监督与制衡的理念。

### 二、宁夏推进行政复议与行政诉讼衔接的现状透视

(一) 主要做法及成效。一是建立“四项机制”，确保府院常态化联动。自治区人民政府与自治区高级人民法院联合印发《关于完善府院联动机制深入推进法治政府建设的意见》，确立联席会议、日常沟通联络、重大信息共享、共同提升能力四项制度机制。二是建立行政争议协调化解机制。设立市、县两级全覆盖的行政争议协调化解中心，以人民法院、司法局及其他行政执法机关、检察院为成员单位，由人民法院将符合条件的行政案件委托中心进行协调化解。三是探索建立“行政复议导入”机制。自治区司法厅与自治区高院联合印发《关于共同预防和化解行政争议的意见》，指导各级人民法院支持行政复议发挥主渠道作用，探索建立“行政复议导入”机制，对符合条件的行政诉讼案件引导当事人首选行政复议解决行政争议。四是持续开展行政应诉

突出问题专项治理。开展行政应诉突出问题专项治理，着力解决“告官不见官”等问题，至2024年上半年行政负责人出庭应诉率实现100%。探索建立行政败诉案件责任追究制度，将建立行政争议调解容错免责机制写入新修订的宁夏行政复议条例，激励行政机关主动化解行政争议。

**（二）存在的问题与不足。**一是协调化解中心运行机制不完善，工作程序不统一。运行体制方面：协调化解中心缺乏强有力的领导力量，成员单位职责定位不明确，人民法院存在缺位现象。工作程序方面：案件移送范围不明确。二是行政复议导入路径不明确。行政复议程序导入上没有形成制度性的操作规则，特别是在导入期限、导入程序、案件追踪等方面需要自治区出台统一的操作规范。三是行政争议协调化解成功率降低。2022年成功化解率18.1%；2023年36.3%，2024年上半年16.9%。多数协调化解中心工作由行政复议人员负责，但去年下半年以来行政复议“人案比”矛盾突出，无暇顾及协调化解中心案件办理。四是“双被告”制度下，行政复议机关消极应诉。这是全国普遍存在的问题。行政复议机关应诉中一般不需要对原行政行为承担太多责任，庭审时往往扮演“陪伴”原行政行为为机关出庭的角色。

### 三、行政复议与行政诉讼衔接的域外实践

**（一）德国的行政复议“分流”。**德国的复议机关设在行政系统内，需遵从上下级的指示与被指示关系。复议能够减少行政法院的办案压力。复议与诉讼制度衔接上遵从“自由选择为主，复议前置为辅”的原则，在复议案件的被告设置上回避了“双被告”制度。

**（二）日本的“行政不服审查”。**公民对行政处分等公权力行为不服，可以通过“简单迅速

且公正的程序”对“行政厅提出不服申诉”，以“实现国民权利利益救济”和“确保行政的适当运营”。日本的不服审查制度内设于政策执行机关内部，由行政机关自己保有自我复原装置，对原行政行为的合理性和合法性进行全面审查。

**（三）美国的“穷尽行政救济”。**除非“复议前置”对行政争议解决明显无意义，行政相对人在向联邦法院提起诉讼前，应当先向行政机关提出异议，对行政机关的裁决仍不服的，才可起诉，如果相对人未经裁决即起诉，则法院会驳回起诉。

### 四、完善行政复议与行政诉讼衔接的对策建议

**（一）积极推动行政复议主渠道作用发挥。**行政复议应当在行政争议解决中发挥“过滤器”“分流阀”作用，减少法院办案压力。一是进一步畅通行政复议申请渠道。坚持“存疑先收、容缺受理”，健全“线上+线下”“邮寄+当面”等申请渠道，在司法所、政务大厅、工业园区等地设立行政复议点，在法院立案大厅设立“行政复议窗口”，为群众申请行政复议提供便利。二是加强行政复议宣传，让更多群众让群众知道、相信、选择行政复议。三是审判机关要尊重行政复议结果。解决行政争议不仅需要专门的法律知识，而且需要专门的行政知识，审判机关应当给予行政复议机关基于上下级关系作出的监督结果的基本尊重，减少对行政行为稳定性的冲击，从而形成解决行政争议的合力。

**（二）加快推进行政复议先行处理引导机制探索。**把非诉讼纠纷解决机制挺在前面。一是明确行政复议导入的两种情形，对“复议前置”案件和可以复议也可以诉讼的案件区别处理，对符合复议受理条件的，引导当事人优先选择行政复

议解决行政争议。二是明确“两个机关”的职责，审判机关负“询问引导”职责，复议机构负“实质化解”职责。

**（三）完善行政争议协调化解体制机制。**要从自治区层面出台行政案件协调化解的办法和制度。一是明确“三个主体”，厘清职能定位。应当构建全面依法治区（市、县）委员会领导、人民政府主导、人民法院主持、行政机关参与的工作格局。二是规范“三个环节”，明确工作流程，委托移送环节要重点明确移送案件的范围，协调化解环节要重点注意工作力量的保障，结果巩固环节要重点把握行政争议协调化解结果的落实。

**（四）重构行政复议被告制度。**最高院办公

厅、司法部办公厅印发指导意见明确，共同被告案件当事人对行政复议程序未提出异议，行政复议机关可以申请委托原行政行为机关代为出庭，体现出国家层面对“双被告”制度的反思，但不能根本解决“双被告”制度的缺点。因此，“双被告”制度应当废除，对维持类行政复议案件实施“单一被告+一并撤销”制度，即对作出维持决定的行政复议案件，只列原行政机关为被告，法院在审查原行政行为时，如认为需要撤销或确认违法，则一并撤销行政复议维持决定。

（作者单位：自治区司法厅）



# 安全生产的法治保障研究

顾 英

法治是中国式现代化的重要保障，安全生产治理现代化是中国式现代化的题中应有之义，法治在推进安全生产治理过程中有着不可或缺的作用，是安全生产的重要保障。新时代新征程，对安全生产的法治保障提出了新的更高要求，亟须认真总结近年来安全生产领域的实践经验和事故教训，依法防范化解安全生产风险。将立法、执法、司法、守法普法贯穿到安全生产全过程，对全面提高安全生产工作法治化水平、以高水平安全保障高质量发展具有重要意义。近年来，自治区党委和政府坚持把领会和全面贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述作为重要政治任务，依靠法治力量推进安全生产治理体系和治理能力现代化，以良法善治切实保障了人民群众生命财产安全。

## 一、安全生产法治保障存在的问题

**（一）安全生产法律法规文件理解适用不统一，法律实施力度待加大。**一是不同部门对部分法律条款、政策文件理解存在差异，致使适用存在争议。二是涉及安全生产的法律法规政策文件存在与上位法规定不一致的情形，致使适用存在困难。三是新兴产业生产经营中存在诸多有别于传统产业的标准，目前关于生产、储存、运输等环节的行业标准要么过时或缺，与新兴产业发展不相适应，地方标准制定工作需要进一步加强。

**（二）安全生产责任体系不完善，监管成效待提高。**一是生产经营单位主体责任压的不实。一些生产经营单位建立的安全生产责任制与安全生产法律法规要求还有很大的差距，“重效益轻安全”的思想一定程度仍然存在，安全人员数量少、专业能力弱，安全生产所需的投入少。落实双重预防机制不到位，缺乏系统防范化解安全风险隐患的能力和水平，尤其是中小微企业安全管理水平较低的问题尤为明显。二是政府及部门监管职责落实不到位。政府及部门安全监管职责分散且监管责任边界不清，各重点行业中负有执法权限的部门对执法工作的推进力度存在差异，执法不平衡现象较为明显，执法监管成效不稳。三是基层监管力量和水平不足。基层监管队伍执法力量严重不足，专业水平不高，对“发展与安全”“营商环境与安全”“柔性执法与刚性执法”的理解不到位，执法监管精准化、专业化、规范化水平有待提高。

**（三）行政执法与刑事司法衔接不畅，各部门协调联动待加强。**一是行政机关案件移送不够主动。安全监管部门在执法中对某一违法行为是否涉嫌犯罪可能存在着判定标准不明而不能移送、内部动力不足而不愿移送或是专业素质不够而不知移送等问题。二是移送程序不明确。安全监管部门移送可能涉刑的案件依据的法律法规文件标准和流程不够具体明确，行政证据转化为刑

事证据也有一定困难。三是检察监督不够有力。检察机关和监察机关不能有效做到信息共享，缺乏有效的监督途径。并且行政机关对检察机关提前介入生产安全事故调查存在一定的抵触心理，使得监督过程存在着一定的阻力。

**（四）社会共治局面未形成，法治保障安全理念待深化。**一是公众参与和监督机制尚不完善，社会公众在安全意识、法治意识及安全素养方面普遍欠缺，群众的安全意识及应急处置能力尚未得到显著提升。二是部分地方和部门在树立红线意识和底线思维方面仍显不足，部门间的协同合作与主动响应尚待加强，齐抓共管的工作格局仍需进一步优化。三是第三方社会化服务管理不规范，存在一定违规问题，安全生产培训、安全生产咨询管理等服务工作形同虚设。

## 二、提升安全生产法治保障水平的对策建议

**（一）健全安全生产法律规范体系，加大法律实施力度。**一是加强安全生产法律基础研究。安全生产法律法规文件理解适用不统一、存在差异，影响法律法规实施的一个重要原因就是安全生产领域的基础研究不足，不能为实践提供强有力的理论支撑，通过理论指引推动实践进而形成法律适用的共识的基础性条件有所欠缺。要统筹推进安全生产领域的基础性法律研究工作，充分发挥法学院校的法学研究阵地作用，使安全生产相关法律法规的研究阐释摆脱在法学领域中的“冷门”境遇，具备反哺、支撑实践的能力，从而提升法律制度适用的确定性和可操作性。二是加强立法后评估。立法后评估是确保法律、地方性法规实施效果的有效抓手，也是不断提升政府立法质量的有效措施。要从制度的科学性、执行的有效性、制度环境的适配性及社会影响等角度，对我区实施安全生产法律法规及时进行分析

评价和矫正修缮，加强安全生产工作监督，促进安全生产立法、执法、守法之间的良性循环。三是加强常态化法规政策清理。要按照统筹推进依法治区战略的部署要求，立足保障中心大局工作需要，及时清理、修改、完善与安全生产改革发展不相适应的法规政策，统一安全生产的行政处罚裁量基准，进一步规范安全生产领域行政处罚行为，推动安全生产法规政策相关内容落实落地落到位。

**（二）完善安全生产责任体系，压实安全生产责任。**一是强化各级党政领导干部管安全的政治责任。把领导干部抓好安全生产作为践行“两个维护”的重要标尺，作为统筹发展和安全“两件大事”的重大政治任务、政治责任，以严格落实“一法两条例”（《中华人民共和国安全生产法》《宁夏回族自治区安全生产条例》《宁夏回族自治区燃气管理条例》）及“1+37+8”系列文件为总抓手，充分发挥督查考核的“指挥棒”作用，切实加强安全生产领域的统筹协调、监督检查。二是压实各职能部门的监管责任。各职能部门要遵循“谁主管谁负责、谁审批谁负责、谁监管谁负责”原则和“三管三必须”原则，履行安全监管责任。归纳总结本行业领域安全生产事故中的共性问题，探索解决路径，对安全生产主体责任进行明确，积极推动形成安全生产地方标准。注重发挥跨部门联合执法监管效能，强化分级执法、精准执法、专业执法，统筹好发展与安全的关系。加强安全生产监管队伍能力建设，完善安全生产监管奖惩机制，对在监管方面失职失责的，要严格按照相关规定予以追责问责。三是严格落实生产单位经营主体责任。安全生产的第一道防线在生产经营单位，相关职能部门要指导生产经营单位建立健全以全员安全生产责任制为

核心的安全生产管理制度，明确所有岗位安全责任，确保安全生产管理制度有效执行。加强从业人员岗位安全生产教育培训，特别是加强对中小微企业的指导、培训、帮扶，帮助提高企业负责人的安全意识和法治意识，提升安全生产管理水平。

**（三）严格依法处理安全生产领域案事件，凝聚执法司法合力。**一是严厉打击安全生产领域违法犯罪。公安机关要加大对造成群死群伤、人民群众反映强烈的重特大危害生产安全犯罪案件的打击力度，更好促进依法依规惩治违法违规的导向作用。二是强化安全生产领域法律监督。检察机关要充分发挥检察监督职能，加强对安全生产行政执法的监督，适时提前介入引导侦查，着力解决有案不移、有案难移、以罚代刑等问题。协调行政机关完善安全生产行政执法与刑事司法衔接工作机制，畅通案件移送流程，有效形成工作合力，提高安全生产类案件与刑事打击的衔接准度和处置精度。三是规范安全生产行政执法。司法行政系统要强化安全生产领域行政执法监督，加强安全生产领域行政执法人员资格管理，制定完善行政裁量权基准，有效保障执法工作开展。扎实做好安全生产行政复议、应诉案件指导监督和办理，推动安全生产领域行政争议实质性解决。四是突出安全生产司法保障。人民法院要充分发挥审判职能作用，准确适用刑法、刑事诉

讼法和有关法律规定，从严惩治危害生产安全犯罪和关联犯罪，进一步细化惩处规范，统一裁判标准。加强对生效裁判的执行力度，尽力追赃挽损，切实维护人民群众生命财产安全。

**（四）提升安全生产法治保障意识，推进安全生产社会共治。**一是充分发挥公众监督作用，加大重点失信企业曝光和安全诚信企业报道力度，健全生产经营单位内部报告奖励机制，强化警示教育和典型引领。进一步强化行业协会、工会组织在安全生产中的监督作用，强化行业自我警示、自我约束。二是加大全社会宣传教育力度，充分利用“安全生产月”“防灾减灾日”等重要节点对《安全生产法》《安全生产条例》等重要法律法规进行集中宣传教育，创新法治宣传教育方式，努力营造全社会依法治安的良好氛围。三是深入开展全民安全应急演练，将安全生产法律法规和安全知识教育培训贯穿国民教育体系全过程，从小培养安全意识，掌握应急技能。四是激励引导安全生产第三方社会化服务机构为生产经营主体和政府相关部门提供安全生产管理服务，弥补政府监管部门监管力量、专业水平的不足。加强对第三方社会化服务机构执行业内法律法规标准、内部管理、信息公开等方面的监管，确保其提供服务过程中依法依规、遵规守纪。

（作者单位：自治区司法厅）

# 宁夏体医融合促进群众健康高质量发展的法治保障研究

殷 鼎

## 一、宁夏体医融合促进群众健康高质量发展的法治保障存在问题

### （一）现行法规不足

法律是社会各项事业发展的保障根本。法律是体医融合发展有力保障，但通过梳理发现在促进体医融合方面还有所欠缺。从现实来看，我国从国家层面出来了一些促进体医融合的宏观法规，但关注中观、微观的法规仍显不足，这对于体医融合发展有所不利。自从健康中国政策颁布后，我国陆续出台了一些形相应的法规来助推其实施，但总的来看这些法规在中、微观的落实上还存在权责利划分不明确等问题，影响了体医融合的更好实现。

从宁夏的实际来看，体医融合现行法规还不够完善。尽管健康中国战略中第1次从战略层面提及体育、医疗的融合，为体医融合实施明确了方向，但细览这一战略内容，还缺乏相应的实施方案、配套法规等。例如，欠缺体医融合行动方案、实施办法等，这使得体医融合操作起来仍然难以成功。宁夏虽然根据健康中国战略出台了《“健康宁夏2030”发展规划》《健康宁夏建设考核办法》《健康宁夏行动（2019-2030年）》《关于实施全民健康水平提升行动的意见》等法规，

其内容是以国家法规为蓝本，进行的本自治区的对应法规，缺乏对体医融合实施的细化。此外，对于相关专家的访谈也表明，宁夏对于体医融合的技术、奖励等方面的法规也有所欠缺，也缺乏体医融合促进的专项法规、规划等。因此，虽然国家层面提出了体医融合发展，但宁夏缺乏配套性的针对体医融合实施的法规，这对于体医融合发展促进群众健康高质量发展有所不利。

### （二）执法机制不全

体医融合牵扯到体育、卫生、教育、财政等多个部门，但这些部门的主责主业各不相同，在体医融合方面的协同性还不健全。不同部门相互间如何沟通、各自负责哪些具体事务，如果没有机制的保障，将难以做到相互配合共同促进体医融合健康发展。这一问题的出现与相关部门职能分散、存在壁垒、缺乏沟通和协作机制能相关。同时，体医融合的开展所需要的职能较为分散，信息、技术等也存在一定资源困境，这些共同影响体医融合的开展，影响了协同效率。

从宁夏来看，在体医融合执法机制方面还不够健全。健康中国战略中对全民健康的领导机构和任务有所明确。但从宁夏实际来看，相应的机构和任务落实仍存在不足。主要是牵头机构未能

联合其他部门形成协作机构，也没有建立相应的沟通机制。因为协同机制的不健全，在体医融合的促进中出现管理不科学、发展不协调的问题。在体医融合的发展实施中，政府职能转变、机制健全是关键所在，政府职能和角色的转变是促进体医融合发展的重中之重，也就是说要做好政府相关职能和机制的健全。从宁夏的实情来看，因为协作机制的不健全，相关部门体医融合发展的意识淡薄、多元主体参与不足等，使得体医融合发展受限。因此，相关部门要发挥好政策、行政干预等作用，最重要的是协调好政府之间、政府与参与民众间的关系。故政府管理理念和协同不力，协同机制的不健全，造成的体医融合的发展缓慢需要引起高度重视。

### （三）纠纷救济不畅

进入新时代以来，体医融合伴随健康中国战略的提出更加深入人们的眼帘。从体医融合的发展来看，其在我国仍然基础较薄弱。体医融合发展的同时，发生的相关纠纷还较少，人们处理的方式也是以和解为主。但体医融合是体育、医学的共同作用的健康促进手段，二者均具有一定的风险性，这就为体医融合纠纷的发生带来了隐患。当前，要促进体医融合的发展，解除后顾之忧难以避免。如何通过法制手段为体医融合提供纠纷解决办法，是防患未然、依法处理的必经之路。现行解决类似纠纷的办法是诉讼和非诉讼，前者是通过法律起诉的手段进行，后者是通过调节、内部处理等方式进行。

从宁夏的现实来看，在体医融合纠纷化解方面，还不够畅通。一方面，在诉讼处理方式中，一是，当发生纠纷时，没有专门的法规作以依据，只能依托相关的法规进行处理，但很多法规均无体医融合事故的划分及检验技术。二是，纠

纷主体难以举证。在群众面对体医融合纠纷中，对于经营机构的伤害行为难以进行证据的收集，牵扯的机构考虑到自身利益也难以配合。另一方面，非诉讼处理中，经营单位内部的纠纷处理制度不够完善，协商解决的效果不够理想。在其内部制度中，纠纷解决的办法也比较匮乏。群众的利益难以及时得到保障，使得群众难以信任经营机构。二是监管机构对体医融合纠纷的处理还有所不足。宁夏尚未出台体医融合机构服务规范等法规，相应的纠纷处理方法自然欠缺。三是行业协会对于行业发展约束力较低。医疗或体育行业，多是对本行业的纠纷进行约束，但对于体医融合的纠纷出现责任不明确、推诿现象。

### （四）法治氛围不良

体医融合发展是服务和保障群众的重要措施，群众的参与是营造体医融合良好法治氛围的前提，也是确保体医融合能够获得有效实施的重要基础。离开了群众的响应和参与，任何法治效果都讲大打折扣。健康中国战略的实现，需要每一个群众知晓、了解并参与，其中提到的体医融合更是需要每个公民去践行。只有每一个人都参与到体医融合中，才能够构建起健康中国战略实现的强大力量。

从宁夏的实际来看，体医融合法治氛围方面不良，公民知晓度、参与度还较低。具体表现为：首先，群众对于体医融合比较陌生，对于与其相关的法律、法规也关注不足。其次，以慢性病为主体的体医融合群体，法律意识需要继续提高。同时，体医融合相关的主体较多，法规不够完备，这些群体对于纠纷的解决通常谨慎。最后，社会公众对于体医融合态度淡漠，监督的意识不强。尤其是在自身没有发生相关纠纷时，关注程度更低。此外，体医融合中社会组织、行业

组织等参与程度也较少。尽管相关部门付出了诸多努力,通过宣传等让群众对其有更多的认知和参与,但效果仍然不好。在体医融合的发展意见征求会监督中,牵扯到的体育、卫生、财政、教育等部门主动提出建议的很少,这反映出了社会不同主体对于体医融合发展的参与程度不足。公众和不同主体对于体医融合发展的关心不足,对于体医融合发展的法治氛围造成了不良,这对于通过体医融合促进群众高质量发展也造成了困境。

## 二、宁夏体医融合促进群众健康高质量发展的法治保障策略

### (一) 健全体医融合法治立法

1. 出台专门法规。宁夏当前缺乏体医融合发展的专门法规,这不利于体医融合发展。根据《中华人民共和国立法法》的要求,可以制定体医融合相应的法规。根据现实的情况来看,宁夏已出台《关于实施全民健康水平提升行动的意见》等专门政策;针对健康宁夏方面,也有了《“健康宁夏2030”发展规划》等专门规划。然而,对于体医融合促进法规,还有所欠缺。在体医融合促进群众健康高质量发展方面,学者们经过不懈的努力,推出了一些优秀的科研成果,这对于宁夏出台体医融合法规具有理论参考,再加上国外相关的研究成果,均为制定体医融合促进群众健康高质量发展奠定了基础。

宁夏出台体医融合的专门法规,有助于促进群众健康高质量发展,出台的同时要做好各方面细节工作。一方面,在法规出台中,要凸显党的领导地位和为人民健康谋划的主旨,明确责任部门、参与主体及其相应的职责和权力,确保体医融合地开展。另一方面,要自上而下制定相应的规划、方案,确保体医融合衔接有序,鼓励探索

各地实情的体医融合路径,推进体医融合模式创新。最后,体医融合的实施,离不开评估、监督等措施。为此,出台专门法规中要明确这些问题的处理方式,为体医融合推进保驾护航。另外,要根据体医融合不断发展实情,与时俱进更新相应的法规、政策等。

2. 完善配套法规。宁夏体医融合法规不够健全,在《“健康中国2030”规划纲要》的指导下,出台了“健康宁夏规划纲要”,通过这一区域规划的出台,为宁夏群众健康发展提供了支撑。但是从健康宁夏规划纲要的细节来看,对于体医融合的具体涉及还比较欠缺,需要在框架下进一步完善配套法规。尤其是要对体医融合的具体目标、内容通过专项规划等进行完善,使相关部门的责任明确、任务清晰。对于基层的开展要具有指导意义,使其能够遵照开展。在具体内容中,要对体育部门负责的体育设施场地、健身路径、体育健康指导、体质检测等进行明确;对医疗部门涉及的运动保健、运动康复、医保等进行优化。另外,不能忽视财政补贴方面的配套政策,对于体医融合中需要补贴的内容、领域、标准做出规定,细化经费补贴的范围、制度、标准和规范等,明确体医融合重点领域资金投入数量,提高经费的使用效率。

3. 做好法规衔接。宁夏在健全体医融合的法规中,除了要贯彻好《中华人民共和国体育法》《“健康中国2030”规划纲要》等法规,还需要与其他相关的专门法规做好衔接。首先,与卫生领域的《基本医疗卫生和健康促进法》做好衔接。基本医疗卫生与每个人息息相关,能够将体育专业人士及运动处方,与临床的治疗深入结合,是体医融合展开的重要节点,这就需要依托卫生健康促进法方面着手,从立法层面将这方面



纳入其中，通过在卫生机构设立运动健康门诊等，推进体医融合深入社会。其次，做好与《中华人民共和国社会保险法》的衔接。伴随人们健康理念的不断提升，人们对于健康的重视持续增加，我国职工医疗保险制度也随之改革，逐步考虑将个人健身消费、预防疾病方面的经费纳入到医保范畴，这对于优化医保资金使用、提高群众健身意识具有重要作用。从目前来看，为更好地实现这些目标，确保从法律上实现医保报销体育健身消费提供支撑，可以考虑做好如下措施：一方面，建立医疗保险与体育健身的全民健康保障体系。对于慢性病人群，通过体育健身一定周期后，评估其效果可以增加其体育健身相关报销范围，如保险药品、身体检查等。另一方面，建立包含体育健身的医疗保险考核管理制度。通过涵盖体育、医疗等部门共同召开医疗保险范畴、服

务论证会，制定涵盖体医融合的诊疗标准和保险考核管理制度。尤其是运动健康门诊的考核，要落实此制度促进体医融合落到实处。最后，做好与《中华人民共和国劳动法》的衔接。为更好地保障体医融合的人才需要，可以探索根据国家职业标准，将运动处方师纳入职业目录，使其由行业标准提升至国家职业标准，更好地参与体医融合服务。在体医融合促进群众健康高质量发展中，运动处方师是促进体医融合发展的重要职业，而他们的职业尚未获得国家职业分类认可，还需要做好与劳动法的衔接加强其合法性。

## （二）加强体医融合法治监督

### 1. 成立协同机构。

体医融合涉及体育、卫生、医疗、教育、财政等多个部门，不同部门相互间具有一定的壁垒，要使其更好地协作助推体医融合发展，需要

从统领不同部门工作的角度成立机构，以此有助于体医融合政策、法规的实施。从现有的情况来看，国家成立体医融合协同领导机构十分必要。这有利于调查不同部门的资源，确保各部门共同发力。为此有必要成立有体育、卫生医疗为主导的协同领导机构，开展跨部门推进体医融合的工作，并立法确定领导机构的议事、组织、运行等事宜，为多个部门协同发展起到良好保障。

宁夏开展体医融合也离不开相应协同机构的支持，此方面也需要成立相应的领导协同机构，将体育、医疗、保险等共同融合。在这一领导机构的成员中，需要考虑将体育、医疗、法律、保险等人员的共同纳入，从而更好地指导体医融合工作开展。通过成立这一领导协同机构，能够将政府、业务平台等更好融合，方便体医融合地方性政策、法规的出台，解决体医融合开展中的实际问题，促进体医融合深入发展。

## 2.健全监督机制

宁夏体医融合促进群众健康高质量发展，在法治保障中还需要健全监督机制，确保体医融合责任主体更好地履职尽责，达到促进群众健康高质量发展目标。

首先，明确体医融合部门、责任人职责。体医融合相关政策、法规的出台时，要对责任部门、责任人员进行明文规定，使他们清楚体医融合的具体工作内容，从负责这项工作起始，就规避后期的职责不清、推卸责任等。

其次，定期开展体医融合考核。定期对体医融合负责的部门、责任人进行考核，对于其工作的实效进行巡查，在单位年终考核中增加体医融合指标。同时，要根据具体情况，成立相应的专项工作督导组进行考核。特别是在体医融合激励机制与评价机制上，要做好跨部门协同的程序，

制定相应的措施，确保不同部门具有积极性。例如，在自治区内的卫生城市和文明城市评选中，将体医融合发展作为核心指标纳入到评价体系中等。

最后，完善体医融合考核问责机制。完善问责机制，对于未履行责任的主体，要加大问责力度。积极发挥内外部考核监督的作用，内部而言，要激发积极性，保障内部监督权有效行使；外部而言，充分发挥互联网等平台作用，及时收集并反馈监督结果，依法处理体医融合出现的问题，确保体医融合推进。

## 3.完善体医融合纠纷救济

宁夏体医融合发展中难免出现纠纷，需要完善相应的纠纷救助。在体医融合中一旦有利益冲突，首先通过商议的方式进行处理，故建立调解平台及机构不可避免。倘若通过调解难以得到与圆满的结果，再通过仲裁机构加以解决。为此，就需要通过完善相应的纠纷解决机制，将纠纷有效化解。

首先，明确内部纠纷协商办法。作为消费者的提供者，健康服务机构与消费者的关系密切，具有相应的责任。为此，服务机构需要细化纠纷解决办法，通过设置纠纷处理办公室、纠纷处理办法等建立制度，畅通协商流程等积极化解。在内部协商难以解决时，可以引入第三方进行协商。

其次，体育、医疗行业协会完善调解办法。体医融合纠纷解决中，体医行业也应完善协会调解办法，设置专业的调解人员开展调解。相较于其他非专业的调解机构，由于体育、医疗行业协会的业务熟识性，在调解中能够发挥专业作用，相应化解纠纷时的公信力也比较高，起到的效果也会较好。

最后，组建纠纷调解团队。体育、医疗的复杂性较高，需要建立体医融合纠纷调解的专业团队，提高与当事人的沟通效率，提高纠纷化解程度。为此，培养和组建具有专业知识的、涵盖相关领域的调解团队。

#### 4. 改善体医融合法治环境

宁夏体医融合促进群众高质量发展法治建设，还存在法治环境不良的问题，需要有针对性地进行改善。这方面要提高公众的认知，通过多种途径开展宣传，调动群众、服务机构等积极参与，营造良好法治环境。

首先，大力开展体医融合法律法规的宣传。在推进体医融合的过程中，要不间断地提升人们对于体医融合相关法律法规的了解，营造体医融合发展的良好氛围。根据不同地区的实际，利用“宪法日”向公众广泛宣传；通过普法学习，向机关人员宣传；通过法治校园建设，向学生群体进行宣传。同时，要利用视频、微信公众号、互联网等技术进行宣传。切实提高公众对体医融合相关法律法规的认知，维护和实现促进健康的目的。宣传过程中如有必要，可以考虑使用硬性指标敦促相关部门开展体医融合法律法规宣传，有效提高宣传质量。

其次，保障体医融合政策的落地执行。对于体医融合相关的政策、法律、规划、制度等，要根据实际大力开展，确保政策等落地执行。此举的重要目的在于，通过开展使民众建立起体医融合实施的措施，看到体医融合开展的效果，坚定践行体医融合的信心。为此，各地要根据《“健康中国2030”规划纲要》等要求，按阶段、按目标针对性完成，使广大民众受益其中，自觉地履行体医融合发展的个人责任。

最后，拓宽群众参与体医融合发展的渠道路径。在提高群众对于体医融合法治认知的同时，为了使更多群众能够参与到体医融合法治建设中，还可以拓展精神文明渠道。比如，增加精神奖励，对积极参与政策法规征集、带头实践体医融合的人物、被采纳建议的行业等，给予荣誉称号或奖励，更为重要的是将获奖人员或协会等告知所在单位或主管部门，并进行广泛报道，提升获奖人员、行业的认可度。通过这种精神奖励，提升公众参与性和荣誉感，为体医融合发展营造更加良好法治氛围。

宁夏体医融合促进群众健康高质量发展的法治保障具有现实、理论和法律依据。宁夏体医融合促进群众健康高质量发展的法治保障现状不佳，存在着现行法规不足、执法机制不明、纠纷救济不畅、法治氛围不良的问题。针对宁夏体医融合法治保障存在的问题并结合国外经验，提出要健全体医融合法治立法、加强体医融合法治监督、完善体医融合纠纷救济、改善体医融合法治环境。

建议：宁夏体医融合负责部门要高度重视体医融合法治保障建设，在落实已有政策、法规的同时，还需要对体医融合政法法规大力宣传，加强部门协同，监督责任主体实施情况，有效促进体医融合落到实处。宁夏体医融合服务主体，需要加强体医融合政策、法规学习，安排责任人按照要求开展体医融合服务。宁夏广大群众提高体医融合促进健康意识，关心、关注体医融合法治保障，提高体医融合参与性，为体医融合法治保障提供建议。

（作者单位：宁夏医科大学）

# 完善农村集体经济组织法律制度深化研究

白 杨

《中华人民共和国农村集体经济组织法》(以下简称《农村集体经济组织法》)于2024年6月28日审议通过,将于2025年5月1日起施行。这是我国第一部关于农村集体经济组织的专门立法,给地方立法、执法提供了综合的法律指引。宁夏已经将《农村集体经济组织条例》纳入2024年度政府立法调研论证项目,开始了前期的立法工作。课题围绕“如何通过《农村集体经济组织条例》有效承接《农村集体经济组织法》在宁夏的落地,并配套相关文件完善农村集体经济组织规范体系”展开文本分析和实地调查,形成如下智库报告。

## 一、问题及解决路径:制定《农村集体经济组织条例》

宁夏集体经济组织在规范制定与实践中形成了大量的规则,但是,这些规则与《农村集体经济组织法》的适配性、其本身体系的自治性、适用的普遍性都是不完全的,解决上述问题的唯一可能路径就是制定《农村集体经济组织条例》,从地方最高位阶的专门性地方性法规入手,实现集体经济组织规范的自治。

### (一)整合宁夏集体经济组织规范体系的唯一路径

宁夏形成了散见于农业农村相关的地方性法规中,以农村制度改革政策支撑性文件为主,辅助于集体经济组织手册规章等非正式规则的规范

体系,并呈现三个特征。一是正式规范不足。在现行有效的地方性法规中,出现“农村集体经济组织”的有16部,但是只有6种用法,且皆为单一条款,偏宣誓性规定。而且存在地方性法规中概念与上位法律规范不统一的表述,如定义集体经济组织资产基础时,《宁夏回族自治区农村集体资产管理条例(2015修正)》第二条中的“生产资料集体所有”与《农村集体经济组织法》第一条中“土地集体所有”的范围就不一致。二是形成了框架清晰的农村集体经济组织设立运行管理、农村集体资金资产资源监督管理、集体资产经营管理的政策性文件体系。但是,制定主体涵盖自治区、市、县政府及其部门,区域内普遍适用的范围不一致且不具有法律效力。三是非正式规则的高度同质化。实现了集体经济组织建设的标准化,同时也反映了非正式规则缺乏活力和引导经济发展方向的定位。在规则数量多、效力层级低、适用区域窄、同质化高的现状下,制定《农村集体经济组织条例》是唯一的路径。

### (二)划定实践改革与法规范界限的准绳

农村集体经济组织实践需求与规范需求是不一样的,由此导致规范的重点在组织的运行管理以及权利义务保障上,而实践的重点在集体资产的创收上。但是,改革要增加集体经济组织的资产,其启动和推进本身需要一笔更大的资金,于

是出现实践与法律理想状态相反的秩序图景：一是改革过度依赖政府配套资金，农村集体经济组织依赖村书记，组织活力不足；二是农村各项制度改革在增加集体经济组织权利和减损农民个体权利之间寻找制度平衡点。实践与法规范之间的鸿沟，可以用非正式规则（《章程》）弥补，但是必须让《农村集体经济组织条例》肩负起划定实践改革与法规范界限的准绳的责任，在条例规范构建联结实践时，以农民主体性为出发点，审慎对待农民集体的主体性规范，以此形成的法规规范框架，才能控制实践衍生不可控制的问题。

## 二、具体对策建议一：注重与《农村集体经济组织法》的衔接

宁夏制定《农村集体经济组织条例》时，要注意尽量少保留与上位法重复的条款，而着重关注《农村集体经济组织法》给地方立法留下了的补强空间。

### （一）回应《农村集体经济组织法》的授权条款

一是关注明确授权地方性法规立法的条款。《农村集体经济组织法》第十二条第五款，授权省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会对农村集体经济组织的成员确认作出具体规定。二是关注明确授权制定规章的条款。第四十三条第二款授权省、自治区、直辖市制定本行政区域农村集体财产管理具体办法。三是关注明确法规指引为法律法规、行政法规、法规、国家规定、集体经济组织章程的条款，把握宁夏《农村集体经济组织条例》的立法权限。如，第二十七条第四款规定的表决规则中，“本法或者其他法律法规、农村集体经济组织章程有更严格规定的，从其规定。”此处的法律法规应作包括地方性法规的理解。

### （二）回应《农村集体经济组织法》中的待补正概念

待补正概念包括存在争议需要解释的概念以及在立法中多次出现的尤其是同一条款出现两次以上的概念。如，《农村集体经济组织法》第二条中农村集体经济组织、土地集体所有、成员集体三组概念中“集体”的范围；第十一条成员资格中“稳定的权利义务关系”和“以农村集体经济组织成员集体所有的土地等财产为基本生活保障”的认定标准；第二十六条第二款中“重要事项”的标准等；都需要在地方条例中予以补正，以减少概念的重复使用造成的权益保护争议。

### （三）回应《农村集体经济组织法》中仅作为词语出现的专有名词

如，第二条中乡镇级、村级、组级农村集体经济组织；第六条第三款公司、农民专业合作社，在通篇立法中仅出现了一次，如何发挥这几个主体之间的联动作用，在制定《农村经济组织条例》时，必须在机制方面予以重点构建。再如，新型农村集体经济，在全文中出现了7次，但是只有第四十一条概括列举了新型农村集体经济的四种方式，再未对作解释或者说明，实际上，新型农村集体经济是地方实践的重要内容，条例制定时应当予以回应。

## 三、具体对策建议二：把握宁夏农村改革成果地方立法转化的边界

宁夏通过农村改革形成的一系列制度成果和政策文件，在架构起条例后，或填充条例血肉或转化为配套规章规范性文件或被章程吸收或被规范体系直接否定，这是条例制定时要把握的度。

### （一）四类农村改革成果地方立法转化的界限

《农村集体经济组织法》第三十七条的四款

基本上明确了四类农村改革成果地方立法转化的界限。即宁夏农村集体经济组织条例不能直接规定四类集体资产的使用和管理,但对于后两类,可以通过联结农村集体经济组织章程进行法规范转化。法律对正式法律渊源调整四类关系的态度极为审慎,而对作为组织成员合意的结果和私法调整范畴的章程则宽松灵活。如《农村集体经济组织法》中“农村集体经济组织章程”共出现了31次,皆是作为兜底的规范指引出现的。宁夏在制定条例时,务必定位好“农村集体经济组织章程”,用好这一策略工具。

### （二）“政经”关系的地方立法与配套制度转化原则

从改革实践看,“政经”关系是不顺的。一方面,实行核算分离、双线运行。目前宁夏所有行政村已全面完成了账户分设、资产清查和划分工作。另一方面,负责人兼任,宁夏全区99.3%的项目村推行村党组织书记通过法定程序担任村级集体经济组织(村股份合作社)负责人。后者很难保障前者的公平运行。而《农村集体经济组

织法》第三十六条、第五十一条实际上否定了村委掌握资金。在村委会去行政化不能的前提下,制定条例时要明确,村级集体经济组织作与村民委员会的资金来源和使用,并进一步明晰双方的职责职能。

### （三）农业经济管理站的地方立法确认

在实践中,农业经济管理站直接负责农村集体经济组织的部门。其职能涵盖:指导农村土地承包合同管理,农民有序流转农村土地,合理开发利用土地资源以及农村土地承包纠纷的调查、调处、仲裁;防止农村集体资产流失和增加新的债务以及债权债务的化解;引导村集体经济组织登记注册、项目申报、制定章程制度并监督实施等。《农村集体经济组织法》在不同条款中明确规定了农村集体经济组织的四大主管部门,但是,第六十条又笼统规定了责令限期改正的职责主体是主管部门,权力职责部门出现了未匹配的表述,制定条例时应当考虑确定农经站的法律地位,通过权责一致,发挥农经站的作用。

（作者单位：宁夏社科院）

# 宁夏高质量发展法治保障研究

法学  
郭孟强

法治是治国理政的重要手段，是最好的营商环境。宁夏高质量发展是黄河流域生态保护和高质量发展的组成部分，是全面建设美丽新宁夏的重要内容，是奋力谱写中国式现代化宁夏篇章的重要支撑。随着中国特色社会主义进入了新时代，我国的经济发展也进入新时代，其基本特征是由高速增长阶段转向高质量发展阶段。作为欠发达地区和发展不充分的宁夏，体小力弱，更加需要强有力的法治保障，但法治在服务保障高质量发展过程中仍然存在短板弱项，需要加强和改进。研究高质量发展的法治保障问题，有利于破解高质量发展过程中遇到的普遍性和特殊性问题。

## 一、宁夏高质量发展法治保障面临的突出问题和实际困难

(一) 以法治智慧和法治力量解决安全生产领域突出问题的整体合力还需进一步促成。自治区党委从“6.21”事故中深刻反视全区安全生产问题，以全会形式专题研究安全生产工作，审议通过了“1+37+8”系列文件，启动了每年领导干部安全生产素能大培训机制，对事故相关责任人员的处理处置，规模之大、力度之大，彰显了自治区党委统筹发展与安全的智慧和抓安全生产的决心。但因安全事故引发因素的多元性、问题的潜在性，尤其是政府职能部门行政执法权的分散性、基层执法队伍的非专业性、基层“公检法

司”人员素能的不平衡等问题不同程度存在，如检察官、法官的任职资格条件，对法律职业资格的要求因地区差异，大部分县区要求取得C证即可，就中卫市而言，中卫市及沙坡头区“法检”两院法官、检察官的任职资格条件均要求取得法律职业资格A证，而中宁和海原，则要求具有C证条件即可任命，但国家法律和相关规定对侦查人员、监察人员的任职规定，并没有设置取得法律职业资格的条件标准。在行政执法活动中，多头执法、分散执法问题需要下大力气予以解决，各司其职、齐抓共管的执法合力还没有真正形成。审判机关、检察机关督促监督管控行政执法行为难的问题较为突出，解决安全生产领域突出问题的整体实力、工作合力需要进一步加强和促成。

(二) 以法治智慧和法治力量化解县域基层社会矛盾纠纷的规范体系还需进一步构建。自治区党委政法委牵头推动各级综治中心实体化运行，探索推进“塞上枫桥”品牌创建，实行“事心双调”、网格化矛盾纠纷排查化解等新机制，同时各级党委新设立社会工作部，统一职能、统一建制、统一归口，密织基层社会治理责任体系和监管体系，但一些信访积案化解不彻底和老上访户的缠诉缠访问题，甚至信访不信法问题，在诉求表达的方式上首选信访渠道等顽疾性问题仍然不同程度存在，正常的诉求表达渠道和法定程

序得不到及时有效启动，办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的维权习惯和思想认识还存在短板，同时一些新的信访问题也时有发生。另外，基层尤其在县级职能部门“转件不办件”的问题仍然存在，乡镇一级在人员素质和职能特点等方面化解社会矛盾纠纷的实际困难不同程度存在。需要在整合力量、健全机制、强化落实上下功夫，推动坚持和践行新时代“枫桥经验”，实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”，切实提升基层矛盾风险防范化解能力和质效。

**（三）以法治智慧和法治力量防范化解地区重大风险隐患的公众参与还需进一步调动。**发展的转型期、高速发展期，往往是矛盾风险多发、易发期。宁夏的地域特征、民族特色和临界特点，极易成为国外敌对势力等犯罪组织的潜伏地、流转地。社会各界尤其是个别外来人员利用互联网平台，制造网络舆情、发泄私愤等问题，极易造成负面影响。“快手”“抖音”等新兴媒体平台，在基层群众中使用率普遍较高，但基层群众对网络陷阱等识别力、辨别力偏低，法治意识、规范意识、防范意识淡薄，成为网络空间的潜在风险。黑恶势力犯罪服刑人员，陆续刑满释放、步入社会，社会面的监管难度日益增大，潜在风险隐患不断增多。新就业群体，面临多重创业风险。未成年人犯罪问题和受到侵害问题防范存在现实困难等。一系列社会问题叠加、交织，需要发动群众、依靠群众，以群众的力量密织风险防控体系，让风险隐患排查无死角、防范化解风险无漏洞。

**（四）以法治智慧和法治力量推动助力深化生态文明建设的专业能力还需进一步提升。**自治区党委十三届五次全会深入学习贯彻党的二十大

精神和习近平生态文明思想，审议通过了有关生态文明建设的“1+4”系列文件，全面推进新征程生态文明建设、加快建设美丽宁夏。全会指出，生态治理能力和水平还不高等问题。具体来讲，就生态环境执法机关和部门，具有法律专业背景人员还没有实现全员覆盖，且引进人员对法律资格条件要求相对于公安机关、审判机关、检察机关等司法机关标准较低，队伍整体法律专业素质能力还需进一步优化升级。就乡镇和村级而言，因受人员引进难、招录难等各种因素制约和影响，执法队伍整体执法水平和执法能力均还不能适应新形势新要求，尤其公益性岗位等人员在护林员等监管队伍中占有一定比重，学历偏低、法律素养不高等问题不同程度存在。

**（五）以法治智慧和法治力量构建高质量法治化营商环境的职能担当还需进一步有力。**法治，是最好的营商环境。2023年11月，宁夏出台《关于全方位优化营商环境促进民营经济发展壮大的实施方案》，提出了7个方面29条政策措施，其中提出依法保护民营企业产权和企业家权益，支持民营经济做大做强，切实解决民营企业实际困难。但新的政策的付诸实施，需要一个逐步强化、逐项落实的过程。党内法规的执行力、约束力，还需要与之配套的法律制度来支撑。另外，公安机关、审判机关、检察机关等司法机关之间的协作配合机制还需进一步健全完善，确保法律法规的统一正确实施，释放政策的护企红利。尤其在一些涉企积案处理、违法违规案件的查处上，更需要密切的协作配合，依法合力攻坚，从根本上“清仓见底”，真正将护企行动纳入法治化轨道。一些新的司法政策和专项工作，需要主动争取其他司法机关和单位的更多支持、配合，在强化职能担当中催生更大更多更优的惠

企成果。

**（六）以法治智慧和法治力量支撑服务全域性高质量发展的工作质效还需进一步强化。**中国式现代化需要高质量发展的支撑，建设社会主义现代化美丽新宁夏需要全域性高质量发展的工作质效来保障。自治区党委十三届五次全会指出，宁夏是祖国西部的一块宝地，是全国唯一全境属于黄河流域、“三北”工程建设地区，是生态脆弱、经济欠发达地区、民族地区“三区”高度耦合的省区。习近平总书记考察宁夏重要讲话指出，宁夏地理环境和资源禀赋独特。宁夏北部引黄灌区、中部干旱带、南部山区各有特点。建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区，是习近平总书记赋予宁夏的时代重任。特殊的地情区情和担负的时代重任，需要更加全面协调充分的发展来保障，需要全域性高质量发展的工作质效来支撑，更需要法治保障智慧力量的全程护航。但从公开资料来看，在一些项目尤其是重大工程建设上曾出现过诸多问题，未批先建、盲目决策等违法违规行为造成发展的巨大损失，执法司法实践中就案办案、机械办案等问题还不同程度存在，需要用好用足法治智慧和法治力量，补齐短板、封堵漏洞、优化体系。

**（七）以法治智慧和法治力量监管各方面高质量发展工作的督导考评还需进一步完善。**督导考评，是推动工作落实的抓手，也是推动高质量发展的坚实保障和“指挥棒”。宁夏为推动工作落实，建立并启动了“四防”领域风险隐患专项督查、“四防”常态化督查安全生产工作机制，及时发现和纠正各地各单位工作中存在的问题和不足；采取评估的方式，每年对巩固脱贫攻坚成果、推动乡村全面振兴等工作进行年度评估考核，防止规模性返贫等问题；采取督察方

式，对生态环境保护等工作进行督察，通报反馈问题、跟踪督促整改等。在经济社会高质量发展等方面，均作出了有益探索和成功实践。但客观实际、发展现状等情况均在永恒的变化之中，需要在保持督查考评方式的基础上，与客观实际相适应进行阶段分析、动态调整、形势研判，健全完善相关配套机制，尤其要加强对督查考评工作本身的法治化管理，推动督导考评科学化、规范化、专业化，促进督查考评工作和高质量发展同步始终在法治轨道上运行。

**（八）以法治智慧和法治力量凝聚起保障高质量发展力量的功能作用还需进一步发挥。**法律具有强制执行力，而法治是具有强制执行效力的法律实践，是规范决策程序、行政行为、司法活动等方面工作的最强劲的力量。习近平总书记在宁夏考察时强调，宁夏要着力深化重点领域改革，探索具有本地特色的改革。抓好安全生产，加强风险隐患排查和防控，切实维护人民群众生命财产安全。宁夏先后出台的安全生产和生态环境保护系列文件等规范性文件，在执行过程中焕发出了强大的规范力量、凝聚起了强劲的发展动能。但因受各地执法整体水平和执法环境等差异性因素的影响，尤其在法治基础相对薄弱的落后地区，法治的功能作用还没有有效彰显，如高价彩礼等超越普通家庭经济状况的不良社会现象是一大治理难题，成为部分家庭返贫、引发社会矛盾、诱发恶性事件的一大顽疾，需要法治的力量推动移风易俗向纵深发展。

## 二、宁夏加强和改进高质量发展法治保障的对策建议

**（一）坚持党的领导、合力攻坚，坚决守好安全生产的底线红线生命线。**深入学习践行习近平法治思想和习近平总书记来宁视察考察重

要讲话批示指示精神，坚持党的领导，严格落实“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”责任体系，全面统筹高质量发展和高水平保护，始终将安全生产工作摆在突出位置谋划部署、推动落实。严格落实“四防”常态化督查机制，依法依规发现和纠正监管不力等突出问题，及时防范和消除安全风险隐患。注重从具有法律工作经历和法律学习基础的干部中，培养、选拔、使用、配备安全生产关联部门和行业的领导干部，尤其要注重“一把手”的配合工作，以较高的法治思维和法治方式推动安全生产系列文件、政策规定和法治标准落实落地。建立各级党委定期分析研判会商安全生产形势机制，在分析经济社会高质量发展工作的同时分析安全生产形势，宏观统筹好发展与安全，及时调整和增补工作重点、管控措施。接茬做好新任命尤其是安全生产关联部门和行业领导干部的安全生产法治素能提升培训工作，确保安全意识不减弱、安全防范不降标、安全问题不反弹，接续推动系列文件发挥安全生产防范和治理作用。将安全生产落实内容纳入领导干部尤其是党政“一把手”述职述责评议工作和业绩考评工作，狠抓领导干部述法工作，在“关键少数”中树牢安全生产法治意识和底线防线生命线。严肃查处安全生产领域违纪违法犯罪案件，对严重失职渎职行为，严惩不贷，强化震慑力。

**（二）坚持系统推进、统筹联动，科学构建基层矛盾纠纷化解规范体系。**全面贯彻落实《信访工作条例》，分级分类推进信访工作法治化建设，下大力气引导、鼓励、推动群众通过法定程序维权，全力将信访工作纳入法治化轨道，积极构建办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。压紧压实各级党委政

法委牵头工作责任，统筹落实好维稳工作责任制，密织区域基层社会矛盾纠纷化解责任体系，推动矛盾纠纷调处工作实现无缝化衔接，全面提升维护社会稳定的工作质量和效果。坚持和发展新时代“枫桥经验”，注重基层治理、源头治理、法治治理，推行基层矛盾调处中心和综治中心实体化运行，整合各方调处功能力量，穷尽一切手段将矛盾纠纷排查化解在基层。积极推动基层矛盾纠纷化解工作品牌培树，深入挖掘一线矛盾纠纷调处的先进典型和成功经验，找准、建立解决问题的好办法、好机制，真正将法治方式转变成群众容易接受、能够接受的方式，实现矛盾纠纷化解效果的最大化。深化矛盾纠纷早发现、早预判工作体系，落实基层矛盾纠纷线索“日清周结”机制，做到底数清、情况明，确保矛盾问题早发现、早处理、早了结，努力实现案结事了政和。

**（三）坚持公众参与、群策群治，不断厚植防范化解重大风险群众基础。**坚持群众路线，深入基层群众，广泛动员群众，切实增强全社会防范化解重大风险的责任意识、参与意识，不断厚植防范化解重大风险的群众基础。畅通便捷群众诉求表达渠道，及时受理、排查、发现倾向性、苗头性问题，全面梳理、分类建立矛盾风险点“案事件”工作台账和转办明细，防范和防控把小事拖成大事、把事件拖成事故。在基层群众中广泛宣传党的政策规范和国家的法律法规，切实增强基层群众的防范意识、包容意识，从根子上铲除风险隐患的滋生土壤，从源头上防范和减少重大风险。聚集风险重灾区、隐患聚集区等重点区域、重点场所和重要节点、重要环节，注重做好全过程的群众工作，将工作做细做深，广泛发动群众、积极走进群众、紧紧依靠群众，为防范

化解重大风险凝聚起群众力量、补充群众智慧，为防范化解重大风险插上“千里眼”和装上“顺风耳”，让风险隐患无处遁形。

**（四）坚持法治思维、同步跟进，大力提升生态文明建设法治保障水平。**习近平总书记在宁夏考察时强调，保护好黄河和贺兰山、六盘山、罗山的生态环境，是宁夏谋划改革发展的基准线。要深入践行习近平生态文明思想，牢固树立绿水青山就是金山银山的理念，坚决用最严格的制度最严密的法治保护生态文明。完善生态产品价值实现机制，培育和呵护中宁枸杞等地方标志性特色农产品绿色种植、依法生产、准入市场、发挥效能，大力推动绿色发展，持续优化生态环境。完善生态保护补偿机制，支持、扶持生态保护公益事业，着力构建全社会愿保护、能保护、善保护、会保护的生态保护促进和规范体系。实施最严格的水资源管理制度，加大黄河流域生态保护力度，总体统筹、分段管理，防止污染、节约用水，坚决打好“碧水”保卫战。从源头上打好黄河“几字弯”攻坚战，统筹推进森林、草原、湿地、荒漠生态保护修复和盐碱地综合治理，植绿增绿、补绿添绿，不断拓展绿色的全域覆盖面，切实增强生态的自身修复力，坚守底线、绿色优先，让“塞上江南”越来越秀美。

**（五）坚持严格执法、公正司法，依法营造完善高质量法治化营商环境。**牢固树立法治是最好的营商环境的理念，全面深化法治领域配套改革，推动护企惠企政策落实落地，依法平等保护民营经济健康发展。全面落实自治区《关于全方位优化营商环境促进民营经济发展壮大的实施方案》，聚焦7个方面29条政策措施，依法保护民营企业产权和企业家权益，支持民营经济做大做强，切实解决民营企业实际困难。认真落实促进

民营经济发展政策，优化营商环境，激发社会投资活力。健全法律制度规范体系，充分调动市级以上立法主体的主动性、积极性、创造性，用好党内法规和地方性法规、政府规章等立法权限，从有利于国家政策和法律实施的角度出发，不断补充法律体系、补入法治力量，确保国家法律统一正确实施。优化执法司法保障体系，由省级相关单位牵头，加强与同级执法司法部门和单位的工作互通、信息互通、职能衔接，统一思想、统一认识、统一标准、统一行动，促成营商环境法治化保护合力、法治化营商环境运行质效。健全法治工作队伍专业人才补充、引进、调整、优化机制，逐渐壮大各领域、各行业、各系统的法治工作队伍，为依法决策、依法行政、依法履职厚植基础。

**（六）坚持功能互补、长效常治，持续整体做优支撑服务工作质量效果。**法治是治国理政的重要手段。要以政法工作现代化支撑和服务中国式现代化宁夏篇章，大力推进思想观念、工作体系、工作能力等方面向现代化方向迈进，以法治手段系统预防、彻底解决、及时排除高质量发展路上的违法情形和犯罪问题。要建立健全司法机关之间，司法机关与监察机关、行政执法机关与行政执法机关之间等执法司法主体之间的衔接机制，构建分工负责、相互配合、相互制约的法治运行体系，合力破解发展难题、补齐保障短板。要分层建立主责主业调控调度落实工作机制，按照区、市、县（区）、乡（镇）、村（社区）等工作特点和实际情况，突出省级主抓调研统筹、市级主抓调度指挥、县级主抓案件办理、乡级主抓矛盾调处、村级主抓风险防控，形成上下联动、各有侧重、合力攻坚的工作格局。要加强上级对下级、部门对部门等对办结案件、处结事项

的质量评查工作，依法依规评定等级，集中发现、督促整改突出问题，倒逼“案事件”调处质量和效果的全面提升，确保法治保障始终沿着法治轨道运行。

**（七）坚持统一标准、规范运行，充分发挥督导考评引领带动辐射作用。**各级党委要紧紧围绕高质量发展的战略部署、重点工作、配套任务，每年组织修订制订包括法治保障内容的督导考评工作规范及其实施细则，统一督导考评标准、统一督导考评口径、统一督导考评行动，确保督导考评一把尺子量到底，防范和杜绝督不实、考不准等问题。各级党委要将涵盖法治建设内容的平时和阶段性督导考评工作结果和问题整改落实情况，纳入对领导干部的业绩考评体系，强化督导考评结果的运用力度，依法依规营造比学赶超、争先进位、干事创业浓厚氛围。各级各系统各部门要建立对包括法治建设内容的督导考评工作质效评估机制和全程监督机制，聚焦实际工作需求，制定督导考评工作操作细则和规范，强化对督导考评工作的引领规范作用，推动督导考评工作制度化、规范化。各督导考评牵头部门要及时分析研判包括法治建设内容的督导考评工作新形势新任务，并结合在督导考评工作中发现的需要加强、改进和调整、补充的工作方面，及时向同级党委报告、提出具体意见，确保“立”与“执”两个环节无缝衔接、两道程序优势互补，发挥好督导考评“指挥棒”作用。

**（八）坚持制度建设、机制完善，巩固拓展法治保障实践成果成功经验。**结合落实《宁夏建

设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》《宁夏乡村振兴促进条例》等地方性法规工作，将长效机制和规范体系建设摆在突出位置抓谋划、抓统筹、抓落实、抓提升。要结合大力实施依法治区战略实践，压紧压实制度机制建设工作牵头和落实责任，将在推动高质量发展中形成的成功经验、特色品牌、有益探索、实践成果，用法律制度的形式固定下来，建立起经验效应提升、品牌功能优化、探索功效升级等法律制度，巩固拓展法治保障工作成果。要坚决贯彻执行《反有组织犯罪法》，集中组织对在扫黑除恶专项斗争过程中建立的制度体系进行合法性审查，及时清理有违法律规定的制度机制，常态化推进扫黑除恶专项斗争，防范和杜绝黑恶势力“死灰复燃”、坐大成势、侵蚀发展成果。要在《环境保护法》等基本法的框架下，聚焦影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素，结合大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹、自然保护区、风景名胜区、城市和乡村等领域和环节的单行条例、政府规章、地方性法规，突出工作落实和制度执行环节，结合实践需求对原则性规定细化、具体化，确保具体领域具体治理、特殊行业特殊管控，破解问题难解决、治理难执行、规范难落地等问题。要注重建立法治保障领域理论实务研究和典型案例挖掘、编辑、发布法律制度体系，充分发挥以文辅政作用，推动法治保障工作提档升级、优化提升。

（作者单位：中卫市人民检察院）

# 暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的侦查对策探讨

郭晨

暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易最显著的特征就是不仅包括犯罪的匿名通信访问、犯罪行为的多层加密以及犯罪过程的逆溯源性等暗网犯罪的技术优势，而且还包括交易的非对称加密、时间加戳、多链配合以及智能合约和信任共识等虚拟加密数字货币交易的本质属性，具有高度智能隐匿性、分布记账难以追溯性以及加密多维发散性等价值优势。因此，在数智时代应该赋予打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易新的侦查对策，从而实现暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的全链条侦查打击效果。

## 一、构建虚拟加密数字货币交易的侦查预警模型

为及时掌握暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易生存与态势发展的趋势变化规律，侦查人员应构建具有专门针对性的虚拟加密数字货币交易的侦查预警模型，从而帮助其实现从被动打击犯罪预防向主动实时精准预警的时代转变。为提升虚拟加密数字货币交易侦查预警模型构建的精确性和高效性，可将其具体构建为三个核心步骤：

第一，预置模型指标系数。预置模型指标系数是构建虚拟加密数字货币交易侦查预警模型的

重要基础，主要利用深度机器学习算法、决策树算法等数据挖掘算法对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的数据建模指标进行分析研判，挖掘获取构建虚拟加密数字货币交易侦查预警模型指标系数的标准值用于数据挖掘算法平台数值比对和模型构建。从虚拟加密数字货币交易的运行模式而言，可将其模型构建的指标系数数据主要分为链数据和非链数据两部分。其中，链数据主要包括虚拟加密数字货币交易所形成的区块链智能合约数据（合约条件、合约地址、合约执行）、区块链交易数据（接收地址、发送地址、匿名钱包地址以及结算余额地址）以及区块链相关数据（哈希值、区块链大小、时间加戳）等，而非链数据则主要包括犯罪嫌疑人身份数据（注册地址、注册业务、注册名称）、账户交易数据（兑换汇率与币种、交易周期、交易层级与模式以及交易用途）、交易风险数据（交易IP地址、交易所数据以及交易服务器）等。

第二，数据关联聚类碰撞。鉴于虚拟加密数字货币交易运行所生成的数据都被存储在区块链分布式账本中的虚拟加密数字货币区块集群之中，所以侦查人员应以虚拟加密数字货币区块集

群为该侦查预警模型构建的依据。侦查人员可将各种虚拟加密数字货币区块集群利用SPSS可视化分析等相关软件进行关联比对,再运用聚类分析、映射比对分析以及热点矩阵分析等模型运算技术进行数据频繁项目聚类仓库,通过关联聚类碰撞就可挖掘获取到虚拟加密数字货币交易的重要暗网路由节点账户或区块链匿名钱包地址,从而帮助其快速发现和锁定犯罪嫌疑人相关账户。例如,在虚拟加密数字货币的DeFi交易模式中,侦查人员就可利用XGBoost模型运算平台对犯罪嫌疑人实施的暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易中区块链地址采取逆向穿透式的关联比对,再利用虚拟加密数字货币流向技术进行该区块链地址交易与资金链路流向之间的聚类映射,即可获取到犯罪嫌疑人的可疑账户、异常账户以及匿名账户等重要暗网路由节点账户。

**第三, 风险等级评估。**根据构建虚拟加密数字货币交易侦查预警模型的预置目标需求,侦查人员需及时将虚拟加密数字货币交易侦查预警模型构建的数据指标利用“z-score”算法进行数据的无量纲化处理,再将技术处理后的数据指标设定为“VRI”风险系数,并赋予相对应不同加权重值。如根据不同虚拟加密数字货币交易的加权重值进行风险系数赋值,并将风险系数的幅度范围设置为高中低三个风险等级。此时,虚拟加密数字货币交易的侦查预警模型就会根据检测到虚拟加密数字货币交易的运行情势进行风险等级评估,然后模型就能够依据预置的风险指标系数自动将侦查预警等级信息推送给预设的侦查人员,从而对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易实现主动实时精准预警的侦查效果。

## 二、建立虚拟加密数字货币交易的追踪溯源机制

针对暗网犯罪领域线上和线下、境内和境外等互相衔接海量的虚拟加密数字货币交易,侦查人员需及时对不同虚拟加密数字货币交易的运行模式进行深度诠释和总结归纳,通过建立虚拟加密数字货币交易的追踪溯源机制,从而帮助其实现对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的全链条侦查打击。根据暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的运行原理和协议体系,可将虚拟加密数字货币交易的追踪溯源机制具体建为四个核心步骤:

**首先, 围绕区块链匿名钱包地址展开追踪。**区块链匿名钱包地址是犯罪嫌疑人进行虚拟加密数字货币交易的资金注册账户位置,内含有注册时间地址、智能合约执行、同步交易操作以及匿名通信访问等交易数据。侦查人员可利用智能合约代码技术、远程网络爬虫技术等对犯罪嫌疑人在暗网犯罪匿名通信访问中的入口节点、中继节点以及出口节点等暗网路由节点进行数据逆向追踪,再通过对虚拟加密数字货币交易的区块集群特征、账户异常变动规律以及分布式记账交易存储等进行关联聚类的数据挖掘碰撞,从而发现和获取犯罪嫌疑人利用虚拟加密数字货币交易与区块链匿名钱包地址之间的映射关联关系。**其次, 提取区块链上虚拟加密数字货币交易的历史数据。**虚拟加密数字货币交易的数据主要包括资金流通渠道和资金交易流向,均被分布式记账存储于区块链智能合约的自动执行代码之中。同时,鉴于犯罪嫌疑人实施虚拟加密数字货币交易的账户动态交叉多、交易地址创建时间秒级响应以及多层加密多次转发等突出现象,所以侦查人员需借助诸如“链必追V2.0”等专业可视化编程工具进行快速高效的提取区块链上虚拟加密数字货币交易的全部历史数据,并帮助其完整获取虚拟

加密数字货币交易的可视化流向图。然后，研判鉴别区块链匿名钱包地址的类别。当提取到区块链上虚拟加密数字货币交易的全部历史数据之后，侦查人员还需对虚拟加密数字货币交易的匿名钱包地址进行程序化转账钱包地址、去中心化交易钱包地址以及个人钱包地址等类别形态的研判与鉴别，以确保虚拟加密数字货币交易追踪溯源的精确性。虽然虚拟加密数字货币交易的匿名钱包地址都是由暗网犯罪领域交易平台中区块链智能合约的代码自动生成，但是不同类别形态匿名钱包地址之间的追踪溯源机制却不尽相同。例如，去中心化交易钱包地址与个人钱包地址之间追踪溯源的区别在于虚拟加密数字货币交易请求对象、路由节点、运行模式以及资金流向等，所以去中心化交易钱包地址比较适用于采取境内外交易所取证、注册账户资金流取证以及区块链反编译取证等虚拟加密数字货币交易的追踪溯源方式。最后，锁定匿名钱包地址与犯罪嫌疑人身份的关联映射。侦查人员应根据虚拟加密数字货币交易中匿名钱包地址之间类别形态的差异性而采取与之相适应的追踪溯源方式，如对去中心化交易的钱包地址需向犯罪嫌疑人所注册的虚拟货币交易所进行追踪溯源，而对于程序化转账钱包地址则需通过混币交易、无标签个人信息以及非对称加戳加密破译和区块链混合合约代码等方式进行追踪溯源等，从而实现通过对虚拟加密数字货币交易的追踪溯源而达到快速锁定犯罪嫌疑人主体身份的侦查效果。

### 三、深挖“去匿名”数据，采取全链条侦查打击

一方面，深挖“去匿名”数据。去匿名就是指将暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的暗网路由节点与现实生活中犯罪嫌疑人的真实身份之

间实现互相关联，主要目标是将该暗网路由节点中同属一个人的交易节点给鉴别和挖掘出来，进而帮助侦查人员快速锁定犯罪嫌疑人真实的主体身份。尽管暗网犯罪交易平台中区块链匿名钱包是被采取非对称加戳加密的，但是虚拟加密数字货币交易具体涉及的交易地址、交易资金以及转账资金等交易数据确能够在该区块链的智能合约自动执行条件被完整的公开存储。基于此，侦查人员可通过对虚拟加密数字货币交易采取关联聚类、分级分类、数据标签以及热点矩阵等建模算法进行深度数据关联映射挖掘，该建模分析方法在一定程度上能够帮助其对涉及的交易数据实现“去匿名”处理。同时，犯罪嫌疑人为实现虚拟加密数字货币交易的隐匿性和去中心化，往往采取从虚拟加密数字货币与法定货币、虚拟加密数字货币与虚拟加密数字货币等混币之间的交易模式，最终都会被兑换或清洗后存储到犯罪嫌疑人的储蓄账户之中。显然，暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易账户的关联地址链路为“区块链匿名钱包账户-虚拟加密数字货币账户-法定货币账户-个人储蓄账户”。所以，侦查人员可根据该虚拟加密数字货币交易账户之间的地址关联关系而聚类建模挖掘获取同一个犯罪嫌疑人所使用的交易账户，进而为其去匿名的追踪溯源提供情报侦查路径。此外，侦查人员还可以“可疑匿名钱包账户-涉案交易账户-高危人群账户-兑换洗钱账户”为循迹途径，并构建虚拟加密数字货币交易的重点钱包账户数据库，从而为其通过数据标记、热点矩阵等建模分析而挖掘获取去匿名的数据情报提供关联聚类碰撞依据。

另一方面，采取全链条侦查打击。针对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的犯罪嫌疑人主体身份关联证实难等突出问题，侦查人员应该树

立和采取全链条侦查打击的思维模式。只有采取全链条的侦查打击措施，才能够从根本上实现挤压暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易生存与态势发展空间的侦查效果。首先，根据对虚拟加密数字货币交易的侦查预警模型和追踪溯源机制，侦查人员需先将虚拟加密数字货币交易的资金流、人员流、账户流以及钱包地址流等进行交易数据流的关联聚类碰撞，进而挖掘获取可疑或已被锁定的犯罪嫌疑人。同时，还需强化与区块链反制技术、服务器渗透技术、瞬间漏洞捕捉技术以及虚拟加密数字货币解码技术等新型暗网犯罪情报侦查反制技术之间的深度协作融合，进而增强全链条侦查打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的技术支撑。其次，再依据前期对虚拟加密数字货币交易的深挖“去匿名”数据可知，资金被兑换或清洗等支付是对虚拟加密数字货币交易展开追踪溯源的一个重要侦查途径，所以侦查人员也可按照该侦查思路对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易展开全链条的侦查打击。例如，侦查人员可通过对虚拟加密数字货币交易被兑换或清洗等视频监控录像、可疑或异常人脸识别账户支付以及重点个人储蓄账户资金变动反常等进行挖掘研判，再将所获结果与虚拟加密数字货币交易的区块链匿名钱包地址、远程服务器IP地址以及暗网域名解析重置地址等进行关联碰撞。这不仅能够帮助侦查人员快速获取采取全链条侦查打击所需的交易数据频繁项目关联聚类区块链集群库，而且还能够帮助其更快的查清虚拟加密数字货币交易的资金链和更准确的锁定涉案犯罪嫌疑人的主体身份。然后，虽然犯罪嫌疑人主要是通过借助电报（Telegram）、Tor洋葱路由器、I2P隐形网络以及蝙蝠（BatChat）等匿名加密通信工具与不同犯罪嫌疑人进行虚拟加密数字货币

交易之间的通信联络且具有高度的匿名性和隐蔽性，但是侦查人员依然能够通过组建实施全链条侦查打击的专业技术团队而对这些匿名加密通信工具的联络数据进行解码破译。最后，为全面增强对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易采取全链条侦查打击而形成的证据体系效果，侦查人员还需将其与暗网同时空IP地址、钱包转账记录、加密通信联络内容以及可疑账户资金异常等进行互相关联印证，形成一个针对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的全链条侦查打击证明链。这不仅有利于查清犯罪嫌疑人与犯罪嫌疑人、犯罪嫌疑人与虚拟加密数字货币以及虚拟加密数字货币与虚拟加密数字货币等之间的关联映射关系，而且还有利于深挖整个暗网犯罪领域虚拟加密数字货币的全链条犯罪交易。

#### 四、增强电子数据的取证获取能力

鉴于暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易具有高度智能隐匿性、分布记账难以追溯性以及加密多维发散性等突出特征，为全面增强侦查人员对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的电子数据取证获取能力，具体步骤可构建为：

首先，建立境内外电子数据取证共享机制。为拓宽对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易进行电子数据取证的数据来源范围，侦查人员应及时与境外货币监管部门或虚拟加密数字货币交易所等通过区块链技术支撑和制度设计等共建共享模式，组建“反暗网犯罪领域电子数据取证联盟体”。该联盟体主要是基于打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的电子数据取证为核心任务，共同搭建数据共建、数据共享、数据同步以及数据共取等电子数据的境内外取证平台，尤其是对涉及虚拟加密数字货币交易境外暗网的匿名钱包地址、区块链地址画像、账户地址映射关

联以及资金交易服务器远程勘验等亟需的电子数据取证,进而为侦查人员的电子数据取证提供强有力的境内外平台支撑。**其次,提高电子数据取证的分析技术。**暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的数据都是以分布式记账被存储在区块链上,具有分散性、动态性以及复杂性和模糊性等特征,所以侦查需要亟需提高对虚拟加密数字货币进行电子数据取证的分析技术能力。侦查人员通过对暗网犯罪服务器的解析、匿名钱包地址的追踪溯源、匿名加密联络通信内容的破译等虚拟加密数字货币交易涉及的数据进行电子数据取证时,不仅要树立对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的全链条侦查打击思维,而且还要会利用机器学习算法、决策树算法、神经网络卷积算法以及随机森林模糊算法等不同算法对所挖掘获取的各种电子数据进行关联映射、聚类碰撞以及数据矩阵画像等技术分析。同时,侦查人员需提高利用服务器渗透技术、瞬间漏洞捕捉技术、网络数据爬虫攫取技术以及虚拟加密数字货币解码技术和区块链数据追踪溯源技术等先进的暗网犯罪反制侦查技术对虚拟加密数字货币交易的电子数据取证进行深度诠释,从而增强电子数据取证获取的完整性、连续性、鲁棒性。**然后,探索电子数据存证的新模式。**侦查人员还需构建针对虚拟加密数字货币交易中电子数据的保全存证制度,确保区块链智能合约数据、区块链交易数据、犯罪嫌疑人身份数据以及账户兑换或洗钱交易数据和匿名钱包地址数据等电子数据能够得到安全的存储和保护,如及时制定侦查打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易中电子数据的技术标准、储存安全措施、数据加密标准以及数据搜集程序和技术鉴定规范等,以防止这些电子数据被篡改或毁损,从而确保所挖掘获取到电子数据证据的

完整性、真实性、客观性。**最后,加强对大数据、云计算、人工智能等新型技术的取证应用。**鉴于虚拟加密数字货币交易的匿名信、去中心化以及便捷性,侦查人员可将大数据、云计算以及人工智能等新型取证技术主要应用于对电子数据取证的证据链和数据分析等方面。例如,侦查人员可利用大数据、云计算以及人工智能等新型取证技术对虚拟加密数字货币交易进行挖掘研判,挖掘分析虚拟加密数字货币交易的资金链流向、交易模式以及犯罪交易的趋势变化规律,并能够为其提供客观有侦查价值的电子数据证据支持。此外,侦查人员还可将其应用于对暗网犯罪区块链的匿名钱包分析和混币交易模式的检测预警,鉴别暗网犯罪领域的敏感词、犯罪嫌疑人身份信息、虚拟交易的可疑IP地址以及去中心化的交易链等,从而提升对虚拟加密数字货币交易的证据链追踪溯源技术和电子数据的挖掘分析能力。

### 五、创新反制暗网犯罪的新型侦查技术

**首先,暗网路由通道检测技术。**尽管犯罪嫌疑人凭借暗网犯罪领域匿名通信访问、多层加密多次转发等技术优势而进行虚拟加密数字货币交易,但是侦查人员依然能够通过暗网匿名通信访问涉及的入口节点、中继节点以及出口节点等路由节点进行通道检测,实现对暗网访问脆弱分布式节点、暗网通信缺失协议以及暗网交易区块链集群地址域名等的测绘挖掘,进而能够帮助其拓宽对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易数据的检测鉴别、电子数据汇集固定以及构建暗网犯罪数据频繁项目聚类情报库等。**其次,暗网去匿名通信技术。**侦查人员可采取瞬间漏洞捕捉技术等暗网去匿名通信技术对没有被犯罪嫌疑人彻底清除的多层访问转发、路由通信协议等进行通信协议捕捉,从而帮助其对这些通信协议快速进行

去匿名处理和通过通信协议的追踪溯源。同时,如果暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易中的入口节点、中继节点以及出口节点等路由节点存在漏洞协议或后门程序等现象,那么侦查人员还可通过对该漏洞协议或后门程序涉及的路由节点数据包采取爬虫抓包截获和字典破解等技术处理而达到去匿名化的侦查目的。**然后,暗网轨迹阵地布控技术。**侦查人员可利用Python网络聚集爬虫技术对暗网匿名通信访问地址、暗网服务器域名以及暗网区块链数据库地址等进行实时自动抓包检测,然后对犯罪嫌疑人涉及的可疑或重点暗网犯罪站点进行分类别轨迹检测等阵地布控,进而为后续侦查人员进行暗网犯罪领域站点轨迹和虚拟加密数字货币交易资金流向等提供追踪溯源依据。**最后,暗网资金监管技术。**侦查人员还应加强对暗网匿名路由服务、虚拟加密数字货币解码、区块链智能合约代码以及非对称加密破解和区块链匿名钱包地址溯源等涉及暗网犯罪资金监管技术的研发和反制,帮助其快速对暗网犯罪虚拟加密数字货币交易的匿名钱包账户、资金账户、账户地址等与犯罪嫌疑人主体身份之间展开关联映射,从而有利于侦查人员及时查清和获取犯罪嫌疑人的主体身份、虚拟加密数字货币交易的资金流向以及暗网区块链匿名钱包地址等电子数据证据。

## 六、拓宽国际侦查协作途径,提升侦查打击战果

近年来,暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的案件频繁发生,虚拟加密数字货币交易横跨境内外数个国家或地区,加之国内禁止虚拟加密数字货币交易的政策造成国内其交易平台或服务器纷纷转移至国外运营,进而导致暗网犯罪领域的资金往往以虚拟加密数字货币交易的形式流向

国外,所以拓宽国际侦查协作途径是打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的重要环节。因此,侦查人员应当以国际反洗钱金融行动特别工作组FATF及其成员国为重点,全面深化与境外各国在交易资金追踪溯源、犯罪嫌疑人主体身份关联证实、电子数据取证以及暗网区块链合约代码破解和反制暗网犯罪侦查技术等方面之间的国际侦查协作,从而提升打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的侦查战果。

**第一,达成侦查打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的国际共识。**暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易给各国带来的影响各不相同,不同国家对待虚拟加密数字货币交易的相关政策也是各不相同,既有承认虚拟加密数字货币交易的法定地位也有禁止或限制等否定性的存在,这必然导致在侦查打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的国际协作时往往会出现“四处碰壁”现象。因此,达成国际共识是侦查打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的必然发展需求。而FATF则是目前全球领域最具有影响力的反洗钱国际组织,尤其是2019年FATF组织在《以风险为基础的虚拟资产和虚拟资产服务提供商指引》中的《四十条建议》和《九项特别建议》就为构建双边反洗钱金融情报交换、双边反洗钱监管合作等制定了框架协议,使其已成为国际上最权威和科学的反洗钱国际标准。然而,这对于侦查打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易而言还远远不够,世界各国还应当构建侦查打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的国际协作机制。世界各国应秉持“只要不侵犯主权和不违反国内法律法规,应当尽力配合侦查”的国际协作理念,从而达成侦查打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的国际共识。

**第二，破除暗网犯罪领域虚拟加密数字交易的侦查数据壁垒。**目前，世界各国主要鉴于暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易中数据的隐私权和安全性等考虑，这不但造成侦查人员挖掘和获取虚拟加密数字货币交易电子数据的困难性，而且部分国家还建立了侦查打击的数据壁垒。基于此，为提升打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的国际侦查协作效果，侦查人员应依据国际合约、国际协议以及国际反洗钱组织FATF等展开国际侦查协作，主动积极与世界各国共同构建多边或双边暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的国际侦查协作数据平台，并将所挖掘获取的犯罪嫌疑人身份信息、暗网犯罪匿名通信访问记录、区块链匿名钱包交易记录以及暗网犯罪信息和虚拟加密数字货币交易所信息等涉案数据情报及时在该国际侦查协作数据平台予以上传和共享。同时，为增强破除暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易数据壁垒的侦查效能，各国还应多培养掌握大数据挖掘关联聚类碰撞技术和精通多国语言交流的复合型侦查人员，定期或不定期开展侦查打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的国际协作相关业务培训。

**第三，加强暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的跨境侦查取证。**打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的侦查成果最终大部分都是以证据的形式予以保存和固定，以便后续侦查人员按照《刑事诉讼法》的规定及时移送人民检察院进行审查起诉。然而，犯罪嫌疑人最后都会把暗网犯罪领域的虚拟加密数字货币交易到境外的区块链匿名钱包上，有部分犯罪嫌疑人还会在境外采取混币交易、“搬砖”交易、“地下钱庄”交易以及NFT和DeFi交易等虚拟加密数字货币交易，给侦查人员采取暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交

易的跨境侦查取证带来了巨大困难。因此，在打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的国际侦查协作框架下，侦查人员还应与境外各国建立稳定长期的跨境侦查取证机制。通过构建跨境侦查取证的启动程序、熟悉跨境侦查取证的法律规定、明确跨境侦查取证的数据范围以及了解跨境侦查取证的权利与义务等，进而确保针对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易采取跨境侦查取证的合法性、真实性以及高效性。此外，基于暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的跨境侦查取证范围需求，侦查人员在境外相关国家警方的积极协同配合下，应重点从犯罪嫌疑人使用的计算机及移动终端、区块链的匿名钱包地址、虚拟加密数字货币的提币地址、区块链智能合约密钥以及暗网平台交易的服务器和虚拟加密数字货币交易的兑换或清洗流水等方面进行跨境侦查取证，最终形成侦查打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的完整证据链。

综上所述，暗网犯罪凭借匿名路由服务、匿名通信访问以及多层加密多次转发等虚拟加密数字货币技术优势，迅速成为新型网络犯罪滋生与猛增的“新阵地”，致使侦查工作往往出现犯罪主体匿名溯源难、情报证据关联性弱以及全链条侦查打击效果差等侦查僵局。鉴于此，引入暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的侦查对策研究。这不仅有利于实现对暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的全链条侦查打击，而且还有利于增强挤压暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的生存空间，创新和拓展暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的侦查模式，从而实现打击暗网犯罪领域虚拟加密数字货币交易的侦查价值。

（作者单位：贺兰县人民检察院）

# 民商案件“穿透式”审判的实践与规制研究

倪新秀 杨远慧

## 一、他山之石：从“穿透式监管”到“穿透式”审判

### （一）“穿透式监管”的演化与实质

“穿透式”概念的提出与我国进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局紧密相关。“穿透式监管”最初出现在金融监管领域，是为了应对金融市场中复杂多变的金融产品和服务，特别是在资产管理市场中出现的产品层层嵌套、交易结构异常复杂等情况。2016年，国务院发布《互联网金融风险专项整治工作实施方案》，首次明确对互联网金融企业的监管“要采取‘穿透式’监管方法，根据业务实质认定业务属性”。自此，“穿透式监管”被广泛地运用于金融领域行政监管中。“穿透式监管”就是“透过互联网金融产品的表面形态看清业务实质，将资金来源、中间环节与最终投向穿透联接起来，按照‘实质重于形式’的原则甄别业务性质，根据业务功能和法律属性明确监管规则。”其本质上是金融监管部门发现事实的创新方式，理念是“实质重于形式”，目的在于提高市场透明度，准确识别金融业务风险，有效解决监管部门监管执法问题。这种“穿透式”思维有利于金融监管部门认清层层嵌套下金融业务的真实属性，抓住纷繁复杂表象下的金融业务实质，从而实施精准适当且有效的监管，同时也为司法审判查清案件事实提供了可参考、可借鉴的有益方案。

### （二）“穿透式”审判的起源及发展

“穿透式”审判缘起于金融行政监管领域的

“穿透式监管”。作为发现事实的方式，“穿透式监管”与司法审判“查明事实，适用法律”的逻辑高度契合，这为司法审判查明案件事实提供了全新的思维方法，一经引入便得到司法界的普遍接受和认可。2017年8月，最高院发布《关于进一步加强金融审判工作的若干意见》，对以金融创新为名掩盖金融风险、规避金融监管、进行制度套利的金融违规行为，提出“要以其实际构成的法律关系确定其效力和各方的权利义务。”这就要求将“穿透式”思维运用至司法审判中，穿透金融违规行为，认定的真实法律关系。2019年11月，最高院发布《全国法院民商事审判工作会议纪要》，要求“注意处理好民商事审判与行政监管的关系，通过穿透式审判思维，查明当事人的真实意思，探求真实法律关系。”这是国家层面首次明确提出“穿透式”审判思维。2023年1月，全国法院金融审判工作会议强调“守住风险底线，必须坚持实质重于形式原则，强化交易模式和风险识别……从与穿透监管相契合的角度，对‘抽屉协议’‘虚伪意思表示’等金融违规行为，更要揭开所掩盖的真实法律关系的盖子，对其效力问题综合判断。”“穿透式”审判思维是“金融领域的‘穿透式监管’在司法实务中的延伸与扩展”，它通过否定并穿透当事人外观约定的表层意思，探究隐藏在外观约定之下的真实意思，来认定当事人的真实合同关系，最终确认各方权利义务。从“穿透式监管”到“穿透式审判”的演化，体现了我国司法审判领域对于实

质正义的追求，以及对于复杂案件中寻找真实意图与法律关系的重视。它不仅与行政监管相互呼应、协同治理，还有助于确保司法判决的公正性，促进司法程序的高效运行。

## 二、琴瑟共鸣：“穿透式”审判蕴含的先进司法理念

“穿透式”审判蕴含着对事实认定从外在表象逐渐转向内在本质的本质，这与社会哲学中由纯粹思辨逐步走向生活世界的理论方向相契合。有学者提出，“穿透式”审判思维的目标是实现案件的实质正义，与“奥卡姆剃刀”原理契合，能够揭开审判者的“思维之幕”。“穿透式”审判蕴含着先进的司法理念，是破除“机械司法”，避免“程序空转”，通过能动履职实现公平正义的重要方式。

### （一）“穿透式”审判与新时代司法能动履职相契合

能动履职要求法官依法主动作为、积极履职，是破解“机械司法”积弊的有效途径。所谓“机械司法”就是案件虽然在外观上符合法律依据、具备证据支持，但依此所得出的结论却与朴素公平正义观相悖，这种司法结果非但无法实现定纷止争的目的，反而导致矛盾冲突更加恶化。出现“机械司法”的因素很多，主要有：一是人民群众对司法不断提出新时期新要求，其中司法效率是重要方面，为提高司法效率，繁简分流改革导致大量民商事案件被划为简易案件、速裁案件，繁简划分不准确、复杂案件简单办、教条主义等机械办案问题突出。二是近年来法院案件数量仍呈上升态势，尤其是基层法院“案多人少”困境仍然突出，部分法官疲于结案压力，忽视自身业务能力的提升，法官业务能力与新形势新要求匹配度走低，受经验主义、教条主义影响，“机械司法”“就案办案”现象屡见不鲜。

破解“机械司法”，从个案层面上讲，事关

案件实质解纷效果的实现，事关“让人民群众从每一个司法案件中感受到公平正义”；从司法全局层面上来讲，事关案件法律效果、社会效果、政治效果三者相统一的根本要求。“穿透式”审判以当事人真实意思表示，揭示真实法律关系，它要求法官主动作为、积极履职，在裁量范围内力求发现事实真相，追求真实的公平和实质的正义，是落实“公正与效率”的有效方法，这其中就深刻的契合了新时代司法能动履职理念。

### （二）“穿透式”审判的价值目标是实现实质正义

如果当事人通过虚构借贷关系，试图通过司法“合理合法”转移财产，而法官在审判过程中又只侧重于审查借条等外观表象，则裁判结果与朴素正义相悖的危险将极高。由此，“穿透式”审判的优势显而易见，其保护的是真实的权利，追求的价值目标是实现实质上的正义。“穿透式”审判旨在发现真实法律关系和法律事实。在一般案件中，合同是当事人合意的载体，其中的具体内容、签字、盖章、指印等均可成为定案依据。如果一方对合同内容提出实质性异议，那么还能依据合同内容的表象来认定双方的真实意思吗？当事人之间的真实意思又该如何认定？例如双方当事人虽然签订了借款合同或者原告方也提供了借款转账记录，但现金流出后短期内又全额流回原告账户或由原告实际掌控，而被告事实上未收到或不能有效使用相应款项。此时，原告所主张的借贷关系还能成立吗？要使得该案能够得到公正处理，就有必要运用“穿透式”审判，进一步探寻当事人的真实意思，认定真实的权利义务关系，从而避免形式主义司法的弊端，确保裁判结果趋向实质正义。

### 三、如履薄冰：“穿透式”审判实践的合理规制

“穿透式”审判为法官司法裁判提供了一种

新的司法工具，其遵循实质正义理念是对私法自治原则的突破，但并不代表它可不受制约。“穿透式”审判的实质是穿透书面合同所展示的权利义务关系，查明并构建符合当事人真实意思的“新”权利义务关系。这可能会破坏合同的稳定性，破坏当事人在书面合同上的权利预期。由于书面合同通常是固定各方权利义务为载体，法官必须充分尊重书面合同，因此“穿透式”审判的实践运用必须慎之又慎，必须合理规制。

### （一）以当事人诉辩意见为“穿透式”审判的起点

诉讼请求是司法审判活动的核心内容，诉辩意见是法官评价诉讼请求的重要支点。启动“穿透式”审判的起点是一方当事人对法律关系、合同性质等提出实质性异议，如双方均无异议，则适用“穿透式”审判势必会导致裁判过当。如果一方提出异议，则法官应当开始考虑是否存在真实意思被遮蔽的情形。一是明晰模糊诉辩意见背后的真实意思，探寻当事人的内心真意；二是明晰当事人所提明显不符合常理或逻辑推理的诉辩意见，找出问题症结所在；三是明晰当事人诉辩意见存在明显漏洞的原因，如诉讼请求存在漏主张的权利，经释明后仍然拒绝完善的，应当查明具体原因，以判断是否存在真实意思被隐藏；四是明晰当事人多个诉讼请求存在矛盾的原因，以判断其诉讼请求的基础是表面意思还是被隐藏的真意。

### （二）以规范的自由裁量权为“穿透式”审判的手段

基于当前完备的诉讼程序和尽责法官的审慎履职，绝大部分案件事实均能在庭审中得到呈现和还原。但面对存在外表和内在“两个合意”的案件时，法官有权凭借自由裁量权来决定是否穿透表面合意，采信内在合意。要正确运用“穿透式”审判，就必须对法官的自由裁量权加以合理

的规范。一是适用“穿透式”审判的案件应由办案经验丰富的法官组成合议庭，严格按照法定程序，规范自由裁量权的使用，简易或速裁案件应尽量避免适用“穿透式”审判。二是适用“穿透式”审判案件在作出判决前，应进行类案检索，将其作为合理抑制自由裁量权，有效检验“穿透式”审判的尺度。三是法官在具体案件中运用“穿透式”审判时，应当更加强化裁判文书说理论证，既要清晰明确的展现自由裁量权运行过程，又要义正辞严讲清穿透表面关系的理由，还要理据充分的说明认定真实关系的必要。

### （三）以当事人真实意思为“穿透式”审判的边界

判断民事法律行为有效的重要因素就是意思真实。“穿透式”审判不可毫无边界地穿透，必须以当事人的真实意思为界，这也是意思自治原则的要求。除明确的法定情形外，运用“穿透式”审判认定真实意思应作如下考虑：一是按照现有证据体现的意思表示作出的裁判结果，是否会明显背离朴素的正义观。例如，判决结果要求未收到借款当事人偿还借款，或让已付款且入住购房人既无法取得房屋所有权，又无法追回购房款等。若裁判结果明显违背朴素正义观，则应当注意是否存在真实意思被隐藏，是否需要运用“穿透式”审判。二是严格遵循合同相对性，严格依约认定合同义务，是否会对一方当事人造成明显不公。例如，严格按照某服务协议约定，借款人需向某助贷公司承担顾问费3000万元，而借款人则主张该顾问费实为“砍头息”，不应由其承担。此情形下，法官应当主动作为，进一步探究当事人关于该顾问费的真实意思。三是合同约定的权利义务是否有悖逻辑推理或日常生活习惯。如果约定的内容明显违背逻辑推理或日常生活习惯，则该约定极有可能属于“反常之事”，

法官有必要运用“穿透式”审判,对真实意思作进一步探究。

#### （四）以落实能动履职理念为“穿透式”审判的指导

“就按办案”“机械司法”是司法审判工作必须治理的弊病。“穿透式”审判就是要克服这类弊病,彻底改变法官仅限于理解法条表面含义、机械适用法条,使裁判结论与实质公正、朴素正义观出现偏差的现象。这要求法官在具体案件的办理过程中不仅要遵守法律条文,还要根据实际情况灵活运用法律,以实现个案公正与实质解纷,充分发挥主观能动性,一方面要与隐瞒真实意思的当事人“斗智斗勇”,另一方面还要积极主动调查收集证据,争取认定的事实最大限度接近客观事实。这实际上就是要求法官把贯彻落实能动履职理念作为个案中运用“穿透式”审判的指导。

#### （五）以达到高度盖然性为“穿透式”审判的标准

高度盖然性是法官确认证据、认定事实的标准。“穿透式”审判所“穿透”的是表面事实,所要得到的是被隐藏的真实事实。所以,能否进行“穿透式”审判的标准就是被隐藏的真实事实是否已经达到了高度盖然性的程度。之所以不确认表面事实为当事人的真实意思,反而相信当事人的真实意思被隐藏,其主要原因就在于证明被隐藏事实为真的证据不仅具有真实性、合法性、关联性,而且能够表明该待证事实已经达到了高度盖然性的程度。例如,甲与乙签订房屋买卖合同,约定乙向甲出售房屋,甲不能处分其所购房屋,而乙却需按月向甲付保证金,现甲主张双方是房屋买卖合同关系,乙则主张是以房让与担保的借款合同关系。此情形下,法官就有必要依据盖度盖然性的证明标准来决定是否需要穿透买卖合同之表象,进而认定借款合同关系。

#### （六）以实现实质公正为“穿透式”审判的目标

党的十八大,特别是十九大以来,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导的中国特色社会主义法治体系已日臻完备,公正与效率能够兼具。在严格依照法律规定,切实遵守诉讼程序的前提下,绝大多数民商案件的裁判结果都能基本符合实质公正,“穿透式”审判实为少数情形。它是对小概率事件的补充,本质就是通过探知当事人的真实意思从而发现真实事实,推动实现实质公平正义。法官的价值目标就是公正裁决,案件的裁判结果符合公正性才应为正确和可取的。因此,要正确运用“穿透式”审判,就必须坚持实质公正,不偏袒或轻信任何一方,在事实与证据之间持续探寻,避免机械适用证据规则。

#### 四、结语

“穿透式”审判作为一种审判思维,在复杂的民商事案件司法中扮演着重要角色,它不仅有助于实现案件的实质正义,而且对于提升司法效率、保障司法公正具有深远意义。法律的生命不在于逻辑,而在于经验。司法裁判不仅仅是逻辑推演的过程,更是对现实生活经验的反映。“穿透式”审判的实践运用正是对这一理念的生动诠释,它鼓励法官超越表面文字,探求案件的本质,以实现个案实质公正。这是我国司法审判领域对于实质正义不懈追求的体现,对深化司法改革、提高司法质量也具有重要意义。实践中对“穿透式”审判加以合理规制,确保对其科学运用,必将为我国司法事业注入新的活力,助力实现更高水平的司法公正与效率。

（作者单位：银川市中级人民法院）

# 宁夏房地产企业破产重整的法律对策

近年来，房地产企业破产问题日趋显著，是国家、地方化解系统性风险的重要领域。房地产企业破产可能导致房屋烂尾风险，影响金融债权人、其他债权人、广大购房者以及利益相关者合法权益。法治是最好的营商环境，自治区房地产破产重整问题的解决，对于优化地方营商环境、化解区域性债务风险、盘活烂尾楼、解决与之相关的百姓生存权问题密切相关。目前，自治区仍然有不少房地产企业已经、正在或即将进入破产程序，对此，各方应当关注该问题，并为高效化解房地产破产问题提供配套制度，发挥破产法的功能。

## 一、房地产政策变迁与自治区房企破产问题的分析

住房是民生之本，问题楼盘本质上是一个复杂的社会问题，而不仅仅是单纯的法律问题。处置“问题楼盘”利益冲突尖锐，困难障碍重重，规划调整、手续完善、复工续建、权利认定、债权清偿、项目融资、按揭贷款、税收优惠等，都制约着“问题楼盘”处置的成败。

**（一）各方主体对破产不熟悉，沟通协调难。**房地产企业破产案件通常会涉及到拆迁户、购房户、施工单位、农民工、银行等主体，不同利益群体之间的利益诉求呈现出差异化乃至冲突化的特征。

**（二）资产负债结构不合理，资金平衡难。**

很多房地产企业在行业顺周期时盲目扩张，债台高筑，在行业逆周期时销售收缩，企业现金流跟不上，尤其是中小民营房企融资形势更加严峻，资金链断裂是导致房地产企业崩盘的直接原因。

**（三）投资人招募渠道不畅通，融资续建难。**因房地产调控政策持续收紧，房地产后续投资人对楼盘建成后市场销售的情绪消极，“问题楼盘”房地产企业金融信用丧失，导致融资困难，招募投资人进程缓慢。

**（四）破产企业管理不规范，计划执行难。**企业破产法规定重整计划的执行主体为债务人，一方面，困境房地产企业一旦因资金链断裂陷入债务危机，公司法定代表人被列入失信名单，员工不断流失，基本上已失去了开发、销售、日常管理等正常经营空间和自救能力；另一方面，债权人对原企业基本失去信心，对企业的不信任被无限放大，如由债务人企业执行，可能引发双方之间的冲突，导致重整计划执行出现障碍。

## 二、化解宁夏破产房地产企业的主要路径及其法律分析

破产重整是破产法律制度关键组成部分，房地产企业破产重整相比破产清算、破产和解制度具有一定优势，如效率、开放、可转化。但仍然要具体问题具体分析，发挥破产制度的整体优势。

**（一）房地产企业的破产清算。**破产清算指当企业发生不能清偿到期债务，并且资产不足以

清偿全部债务或者明显缺乏清偿能力的情形时，在宣告破产后，由管理人对破产财产进行清算、评估并变价或以其他方式处理和分配。典型案例如无锡金太湖房地产开发有限公司案，梁溪法院一方面指导管理人研究审计中发现的原股东逃废债线索，甄别债务人的欺诈逃债行为，并通过诉讼程序追索。另一方面，充分运用府院联动机制，同时组织全区多部门，会同有投资意向的企业，对破产项目进行数十次分析研判。最终形成投资人和债权人均能接受的拍卖处置方案。2023年10月20日，该方案在债权人会议上顺利通过，2023年12月6日，金太湖项目资产拍卖成交，同月完成资产交接及第一次分配，次月完成第二次分配。

**（二）房地产企业的破产重整。**化解宁夏破产房地产企业问题的主要方法就是重整制度。重整有三种模式：第一种是企业存续型重整；第二种是营业让与型重整；第三种是清算型重整。存

续型重整是企业重整的主流模式，也是包括法院、债权人、管理人等各方主体认可度最高的一种模式。一般只有当存续型重整存在障碍时，管理人才会选择采取其他重整模式。典型案例如银川尚质房地产开发有限公司等关联企业重整案，是通过破产程序化解烂尾楼问题、引入政府纾困基金、一揽子化解企业债务等一系列问题的成功案例。多数案件中涉及的购房者房屋及房款请求权债务量巨大，管理人依据公平原则和有关文件的指导精神开展财产管理工作，尤其是依法完成续建工作，保障购房者的生存权，让大家住有所居。

**（三）构建匹配宁夏破产房企的府院联动机制。**一是合理界定司法权与行政权的职责范围。明确法院在破产程序中的主导地位，形成破产程序中政府责任清单和法院责任清单，强化政府部门提前介入并自始至终参与破产程序的义务。二是构建实质化府院联动机制。要积极争取辖区党



委、政府支持，推动建立由政府牵头风险管控和事务协调、法院主导司法程序，汇集多方专业力量的管理人主办重整事务的联动机制。定期召开联席会议，会同税务、行政审批、公安、信访等职能部门，提前研判破产企业资产处置、维稳压力等风险，形成实质化解预案。三是构建精准化法企联动机制。针对企业需求，联合工商、税务等部门共建企业发展预警机制，定期监测分析企业欠薪、缴税异常等情况，综合研判异常企业的市场价值、现实需求和处置方式，为企业提供优质法律服务。四是构建一体化内部联动机制。制定并实施“立审执破一体化”运行工作方案，畅通诉前调解、立案、审判、执行与破产程序的衔接，充分发挥破产程序一揽子解决矛盾纠纷的特殊作用。五是针对普通案件办理中缺乏破产程序考量的问题。推行涉企债务人关联案件先行查询、企业信息调查前移处理等措施，便于后续处置。针对“执破一体”成效有待提升的问题，切实加强破产审判部门、执行部门的沟通衔接，明确审查标准、办理流程，确保“执转破”案件移得出、立得快、审得好、破得清。

**（四）优化宁夏房企破产问题解决的其它配套支持。**一是引入半市场化纾困资金。部分来自市场、部分来自政府，帮助企业渡过阶段性危机。通过“续建资金，后进先出”，破解复工续建资金难题。二是创新协同化破产拯救。健全重整价值识别机制、全流程协商式预重整机制和金融信用修复机制，践行破产拯救和预防理念，做实破产源头治理，综合运用司法程序和非司法程序，帮助企业尽早化解债务风险。三是促进高效化重整执行。加强智慧化破产建设、规范化履职监管和能活化计划执行，持续在降低破产成本、便利债权人、提高重整效率上下功夫。

### 三、三沙源项目破产的案例分析

三沙源项目因资金问题陷入困境不能清偿到期债务，经宁夏圣荣传媒广告有限公司申请，永宁县人民法院于2022年5月23日指定宁夏宁人律师事务所担任破产重整管理人。本案经过政府、法院、管理人、投资人等多方努力，顺利完成了工程续建办证问题。主要做法：

**（一）坚持属地政府及管辖法院主导。**本项目重整离不开府院联动机制的大力支持，尤其是面对债务人重整存在续建、办证、物业完善及妥善处理各方债权人利益等诸多问题，在此情况下，管理人充分借助“府院联动”机制，为重整目标的实现奠定了坚实的基础。

**（二）“牵牛要牵牛鼻子”，保护购房者利益。**本项目与民生问题息息相关，保护购房者权益是出发点和落脚点。在房屋不能交付时，商品房消费者的房款返还请求权优先于建设工程价款优先受偿权和抵押权在内的其他债权。一般来说涉及的购房者房屋及房款请求权债务量巨大，应依法完成续建工作，保障购房者的生存权。

**（三）“打铁还需自身硬”，提升企业硬实力。**管理人基于通盘考量，果断聘请在地产业深耕三十余载，有丰富行业管理经验的职业经理人，专门负责统管经营队伍，提升经营管理能力。

**（四）“未雨绸缪先铺路”，工程续建不拖延。**为烂尾楼项目招商引资，通过充分地协商来降低员工工资、压缩日常开支，开源节流。利用“纾困资金现金支付+未售资产抵顶支付”的方式，将原有施工单位清场，重新找到新的施工单位，顺利完成续建。

（根据自治区法学会课题研究成果整理，课题主持人：刘建国，系宁夏法学会副会长、宁夏宁人律师事务所主任）

# 宁夏黄河保护公益诉讼检察基层行的理论探索与实践创新研究

黄河保护公益诉讼检察基层行活动是检察机关推进的保障黄河流域生态保护和高质量发展、应对黄河流域公益诉讼普遍存在问题的关键性解决方案，对我区黄河流域生态保护和高质量发展发挥着重要的法治保障作用。宁夏法学会委托宁夏大学法学院课题组以黄河保护公益诉讼检察基层行活动为研究对象，对活动开展的理论支撑进行深刻阐释，对宁夏开展此项活动的经验特点进行总结提炼，进而提出黄河保护公益诉讼工作优化升级，促进黄河保护公益诉讼后续发展，深化生态检察体制改革的创新路径，以期为未来整体黄河生态保护工作提质增效提供黄河保护公益诉讼“宁夏智慧”。

## 一、黄河保护公益诉讼检察基层行的理论支撑

为深入贯彻习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的重要讲话和指示批示精神，最高人民检察院决定自2024年2月至2025年1

月开展黄河保护公益诉讼检察基层行活动，黄河保护公益诉讼检察基层行活动以习近平法治思想、习近平生态文明思想和习近平文化思想为理论基础，是落实习近平中国特色社会主义思想的创新工作举措。

### （一）习近平法治思想的坚决贯彻

习近平法治思想作为全面依法治国的根本遵循和行动指南。完善中国特色社会主义法治体系，是贯彻习近平法治思想的应有之义。2023年4月1日，《中华人民共和国黄河保护法》正式施行，该法不仅是对习近平法治思想和“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路的深入贯彻，也为检察机关守护黄河长久安澜提供了强有力的法律支撑，更使守护黄河这一“母亲河”从此具有法律依据。

### （二）习近平生态文明思想的积极探索

在习近平生态文明思想中，关于黄河流域生态保护的重要论述作为其核心组成部分，既是建

立在系统性理论基础之上，更是对其整体框架的补充与深化。党的十八大以来，习近平总书记亲自实地考察了黄河流域的九个省区，先后三次主持召开座谈会。从“推动”到“深入推动”，再到“全面推动”，习近平总书记站在历史和全局的高度上，系统地阐述了一系列关于黄河流域生态保护的重要论述，为黄河流域生态保护以及黄河保护公益诉讼检察基层行提供了重要的理论基础。

### （三）习近平文化思想的深入研究

习近平总书记强调：“黄河流域是中华民族和中华文明的重要发祥地，要保护弘扬黄河文化，传承好历史文脉和民族根脉”。因此，在保障黄河流域生态保护和高质量发展的基础上，深入探究黄河文化的时代意义，并将其转化为现实生产力，是践行习近平文化思想的必要举措。

## 二、宁夏黄河保护公益诉讼检察基层行的主要做法

黄河宁夏段不仅为宁夏带来了“天下黄河富宁夏”的灌溉便利，更对宁夏黄河流域公益诉讼的坚决贯彻履行提出了更高的要求。自治区检察院强化黄河流域关键保护领域的公益诉讼专项行动，在基层检察院着力培育黄河保护公益诉讼检察品牌与典范，为建设黄河流域生态保护与高质量发展先行区提供坚实的检察力量支撑。

### （一）结合宁夏黄河流域生态保护实际，坚决贯彻求实效

2024年3月11日，自治区人民检察院印发工作方案，在全区检察系统部署开展黄河保护公益诉讼检察基层行活动。2024年6月20日至21日，中央调研组到宁夏实地考察了宁夏黄河保护的工作情况后，对基层检察院检察公益诉讼案件

质量进行现场评估，召开专题座谈会，对宁夏黄河保护公益诉讼检察基层行活动成效给予了充分肯定并为宁夏后续的黄河流域公益诉讼检察工作指明了方向。

### （二）聚焦黄河“几字弯”，攻坚克难补短板

全区检察机关黄河保护公益诉讼检察基层行活动将重点聚焦于黄河“几字弯”中的短板弱项。着眼于集中攻坚一批具有广泛社会影响力的公益诉讼案例，主张从根源上治理问题，有效解决该流域内突出的公益损害问题。此外，活动强化了“检察建议+调研报告”的实践模式，通过上级检察机关的实地指导办案、重点案件督办、案件质量精细化评估以及实务培训讲座等多种战略方式，系统归纳并广泛推广基层检察机关在公益诉讼中服务黄河生态保护的宝贵经验、创新策略与制度框架。

### （三）引入新兴科技手段，大数据赋能黄河保护

大数据赋能黄河保护，是近年来在黄河流域生态保护和高质量发展背景下的一项重要举措。以吴忠市利通区人民检察院为例，利通区人民检察院结合世界水日、中国水周“精打细算用好水资源，从严从细管好水资源”的主题，利用大数据赋能的新兴科技手段，调取现营业洗车行数据和各个洗车行用水量、水费缴纳等数据，集中对比查找异常数据后，对辖区内洗车行违规使用地下水开展专项监督，采用因地制宜的方法规范洗车行业用水问题，从而抵制社会中浪费水资源的不良风气。

## 三、黄河保护公益诉讼检察基层行的制度创新建议

黄河保护公益诉讼检察基层行不仅是贯彻

落实《中华人民共和国黄河保护法》的重要举措，更为沿黄各省守护黄河长久安澜提出了具体要求。宁夏应当抓住机遇，聚焦突出问题，结合中央调研组提出的要求，探索黄河保护公益诉讼“宁夏智慧”。

### （一）深化生态检察体制改革，助推生态检察官制度建设

建议设立生态检察官制度，作为国家生态环境治理的重要举措。构建黄河生态检察官制度，应当从以下三个核心维度进行深入探索。一是打击黄河流域的违法犯罪行为。公安司法机关打击污染环境犯罪是预防与震慑此类行为的最直接、最高效的手段。二是同步开展黄河流域生态修复工作。聚焦构建完善的生态保护机制，共同营造尊重与保护生态环境的良好社会风尚。三是共创新兴治理方式。引入独立第三方机构进行生态环境的专业评估，强化生态检察官在生态修复中的核心角色与实质性贡献。

### （二）探索跨省联动机制，助推黄河公益诉讼提质增效

黄河流域生态环境法治建设存在执法和司法部门沟通不畅等问题，导致黄河流域生态环境法治化协调不力。因此，在开展公益诉讼的过程中要强化不同检察院之间的省际跨区域合作建设，推动黄河公益诉讼的优化升级和提质增效。针对生态环境类案件的受理，各省级检察机关应遵循属地管辖原则，明确由侵害行为发生地或损害结果出现地的检察机关处理。若存在争议，争议各方可通过协商达成共识。若协商未果，则应逐级上报至上级检察机关进行协调。上级检察机关应及时介入调解，若仍无法达成一致，则需最终上报至最高人民检察院，由其依据法定程序指定管辖，以确保案件处理的公正性、及时性与有效性。

（根据自治区法学会课题研究成果整理，课题主持人：胡世恩，系宁夏大学法学院副教授）



# 宁夏贺兰山东麓葡萄酒地理标志法律保护研究

宁夏贺兰山东麓被认为是和法国波尔多地区相媲美的地区，闻名世界的酿酒葡萄种植地。2003年，经国家市场监督管理总局第32号公告批准成立。目前，宁夏贺兰山东麓葡萄产区包括银川、吴忠四市、12个县、5家农垦农场。酿酒葡萄种植面积58.3万亩。贺兰山东麓地区位于中部干旱气候区，四季分明，光照充分（年日照时数达三千小时左右），早晚温差大，葡萄着色饱满，糖分足，酚类物质含量也比较高。贺兰山东麓地区凭借特别的自然禀赋和独特种植、酿造技术，生产的葡萄酒倍受好评，成为国内外知名的酿酒葡萄产地。

## 一、地理标志的概念

从《巴黎公约》《TRIPS协定》等国际条约追根溯源，“地理标志”名称的前身为“产地标记”或“原产地名称”。所以在一些非正式场合，三种称谓经常混用。我国现行立法中这三种称谓都有使用，《宁夏贺兰山东麓葡萄酒产区保护条例》中称之为产区。我国《商标法》《地理标志产品保护规定》和《农产品地理标志管理办法》等，分别对“地理标志”“地理标志产品”和“农产品地理标志”的具体含义作出规定。由此可见，我国现行法律规定在“地理标志”概念上存在诸多差别，但都强调来自“地区”或“特定地域”，且产品的质量、信誉、特征与地域密切相关。所以地理标志是产自某特定地区，且产品具有该地区特有自然或人文特征而获批使用的标志。

## 二、贺兰山东麓葡萄酒地理标志保护存在的问题

### （一）地理标志保护所依据的法律位阶失调

我国地理标志存在商标法和专门法保护两种方式，所依据的法律位阶不同。《商标法》由人大常委会制定，《地理标志产品保护规定》和《农产品地理标志保护办法》属于部门规章。法理上讲，《商标法》的法律位阶高于专门法，在一些具体规定上，专门法没有遵循上位法与下位法之间的关系。这是因为我国产品地理标志保护制度立法和实践很多都是参考国外的制度制定的，难免有上位法和下位法冲突，以及水土不服情况存在。

### （二）地理标志称谓不统一

随着地理标志保护的名称不断演化，相关国际条约规定内容也在不断变化。地理标志名称经历了从“产地标记”→“原产地名称”→“地理标志”的过程。所以，地理标志名称不统一，不仅在国际交流中不方便，也容易让生产者、经营者以及消费者产生混淆。

### （三）地理标志重复保护现象严重

地理标志在我国有三种保护模式：一是通过注册为证明商标或集体商标进行保护，二是通过地理标志保护产品进行保护，有些产品属于农产品的还可通过农产品地理标志申请保护。由于我国采用地理标志专门法保护和商标法保护平行运行的方式，造成了重复保护问题，“地理标志商标”“地理标志产品”“农产品地理标志”之间在

保护地理标志范围上存在一定程度的重叠。地理标志保护的主体主要是农产品,这就造成了一种农产品申请多重保护的问题。多重保护不仅增加了申请者的负担,也造成了多头管理。

#### (四) 侵犯地理标志的行为多样

侵犯地理标志的行为具体有:1.未经国家知识产权局批准,在葡萄酒上擅自使用,或者使用伪造的地理标志专用标志 2.使用与地理标志专用标志相近,容易让人产生误解的名称或标识 3.有些店家直接使用地理标志作为店名。4.未经商标注册人许可,在相同或类似商品上,擅自使用已注册的地理标志的行为。这些擅自使用、假冒使用地理标志鱼目混珠的行为,会使相关公众产生误解。实践中,法官在审理地理标志侵权案件时,按照处理一般商标侵权的事件处理,着重审查是否存在易使他人“混淆”的侵权行为,不注重审查是否有损地理标志的实质性行为。如果只是根据一般商标的混淆性标准,认定地理标志侵权,那么就会导致虽然在贺兰山东麓生长,但质量等方面不符合地理标志的行为逃脱惩戒。

#### (五) 重地理因素管理,轻人文因素考核

地理标志有两个要素,一是产地的自然因素,如气温、土壤、降雨等;二是人文因素即除地理、气候等自然要素之外的要素,如种养植技术、采摘及加工方式甚至酿造酵母选择等。这两要素如鸟之双翼,缺一不可。贺兰山东麓葡萄酒地理标志能出自宁夏,在于宁夏独特的气候条件及土壤条件等。人文因素对产品品质塑造也有重要影响,人文要素例如葡萄酒存储技术、方式都会影响葡萄酒的口感。宁夏地区的葡萄冬天需要埋土防寒,埋土、灌冬水、展藤、修剪、酿造、仓储都需要宝贵的经验和操作技术,如没有这些操作技术,葡萄的品质和产量难以得到保证。长

期以来,我们过多关注地理标志的生产区域范围及自然要素,未关注地理标志的产品种植、生产、加工、储藏等流程及人文要素总结及认定,人文因素如何确定和保障缺乏科学认定和技术检测,长久下去必将有损葡萄品质,殃及地理标志产品。

### 三、贺兰山东麓地理标志保护的策略

#### (一) 完善地理标志相关立法

首先,应该由全国人大常委会制定《地理标志法》,改变原地理标志相关法规法律位阶低的情况。其次,地理标志专门立法没出台之前,可以先完善已有的法律规定,尽量统一地理标志名称。《宁夏贺兰山东麓葡萄酒产区保护条例》使用的是“产区”,虽然在条例中有解释,“贺兰山东麓葡萄酒产区”等同于“贺兰山东麓葡萄酒地理标志产品保护产地”。但应该尽快修改称谓,使用“贺兰山东麓葡萄酒地理标志”,使其与国际通用称谓相一致。

从国家层面,还应该尽快开展地理标志产品分类认定、基础术语、产品质量等标准制定。解决实践中重复申请“地理标志商标”“农产品地理标志”“地理标志产品”等,增加实质性的审查。此外要明确“贺兰山东麓葡萄酒”地理标志中“贺兰山东麓”地理范围。地理范围标明了具有地理标志产品的自然生长环境,地理产品标志背后蕴藏着声誉和经济价值,具有地理标志的产品有别其他区域的同类产品。因此,特定的区域是确定地理标志的重要因素,也是注册登记和侵权认定工作的前提条件。目前关于“贺兰山东麓”这一地理范围就不明确,最好能细化到经纬度或四址。应充分考虑天气、降水、土壤成分、光照等自然条件对产品特性和品质的主导作用,同时考证人文因素、技术因素与产品品质的相互关系,进而确定农产品地理标志实际涉及的地域范围。

## （二）精准打击假冒伪劣产品

针对形形色色的侵权行为，要辨识侵权行为类型从而采取有效手段精准治理。这点要学习法国对香槟（Champagne）的地理标志保护，要通过法律规定明确具有使用地理标志条件的企业和个人。外地其他酒厂使用贺兰山东麓酿酒葡萄为原料生产葡萄酒的，应当标注贺兰山东麓地理标志。在产区外种植酿酒葡萄、生产葡萄酒（非产区的葡萄酒），不得标注贺兰山东麓葡萄或者贺兰山东麓葡萄酒产地；在产区外的分厂、灌装厂种植的酿酒葡萄和生产的葡萄酒，不得使用专用标志和证明商标，用贺兰山东麓以外的葡萄酿酒的也不得标注贺兰山东麓葡萄或者贺兰山东麓葡萄酒产地。

## （三）建立特有质量标准体系

质量是产品的生命。地理标志产品最终决胜权在于其特色和质量，因此要制定宁夏贺兰山东麓葡萄酒各类技术标准和产品质量标准。通过详细的审查制定贺兰山东麓葡萄酒特有的参数标准，如酒精度、含糖度、色泽、口感等，弥补现有葡萄酒通用质量标准，注重产区风味描述，并将质量标准审查规定纳入商标法保护制度中，使之共同建立起协调一致的地理标志注册登记制度。利用高科技手段建立信息共享系统和产品溯源制度，方便公众查询和管理者监管。作为质量品质保证的辅助制度——列级酒庄评定制度要继续保持。宁夏的这一举措不仅能保障葡萄酒的品质，也能实现与世界葡萄酒产业相接轨。

## （四）加强地理因素的环境法保护

具有地理标志的产品都离不开独特地理要素，这是大自然特别的赐予也是人们精心保护的结果。该地域的气候、土壤、湖泊、河流等都对产品的风味和品质有重要影响。因此维持当地良好生态，是保护好葡萄生长的主要自然要素。一

个产品之所以能以产品的来源来做标志，就是因为产品的特性与该地区的自然环境息息相关。很多葡萄庄园都严格保护土壤、水源、空气等要素。

要深入研究影响贺兰山东麓葡萄生长的关键自然要素，葡萄生长各要素要实现指标量化，如各生长期所需的温度，水量、营养物质等。其次，要保护影响贺兰山东麓葡萄酒的地理要素，如半沙土的砾石土壤，灌溉用的水源、清洁空气等。要保护贺兰山东麓原生态环境。贺兰山东麓产区新建项目要做环境影响评价，凡是影响贺兰山东麓大气、土壤、水等的项目要禁止。已建成的项目，如对土壤、水质、大气造成污染，对葡萄产业发展造成影响的，应当依法限期整改，严重的要追究法律责任。禁止向葡萄种植区域内排放、倾倒、堆置、处置废水、废气、固体废物或者其他有毒有害物质，否则追究法律责任。

## （五）保护地理标志中的人文要素

对于地理标志的产品来说，人文要素和地理要素二者缺一不可，缺乏任意一种因素，都不能获批地理标志。世界几大驰名葡萄酒产地国都非常重视人文要素，限定葡萄产量，严格执行产区分级制如美国制定葡萄酒产地（AVA）制度。纳帕谷拥有全世界葡萄酒产区范围内最全最严格的土地使用和环境保护规则。它们崇尚传统，种植技术家族代代传承，从葡萄品种的选择到葡萄的种植、采摘、压榨、发酵、调配到陈酿等各个环节都世代严格守规。目前贺兰山东麓葡萄酒地理标志包含哪些独特人文因素，这些因素与地理要素的联系与作用是什么，如何认定与传承都鲜有人深入研究。因此要加强人文因素方面的保护并细化成制度。

（根据自治区法学会课题研究成果整理，课题主持人：张云雁，系宁夏大学法学院副教授）