

宁夏法学

NINGXIA LEGAL SCIENCE

■ 深入学习贯彻党的二十大精神

以宁夏法院高质量发展服务保障现代化美丽新宁夏建设

■ 以习近平法治思想为指导 大力实施全过程人民民主

■ 优化完善党内法规体系 全面提升依规治党效能

■ 党建引领“微网络”撬动社会“微治理”

■ 关于优化我区诉源治理情况的调研报告



宁夏回族自治区法学会主办

2023年第1期 总第143期

宁夏法学会认真学习贯彻中国法学会 常务理事扩大会议精神



2023年2月20日，中国法学会召开常务理事扩大会议，全国人大常委会副委员长、中国法学会会长王晨出席会议并讲话。中国法学会党组书记、常务副会长陈训秋主持会议。自治区党委常委、政法委书记、法学会会长王刚在宁夏分会场参加会议。

自治区法学会对学习贯彻落实中国法学会常务理事扩大会议精神进行安排部署：一是在全面学习、全面把握、全面落实党的二十大精神上下真功见实效，坚定不移捍卫“两个确立”，坚决做到“两个维护”，着力将法学会打造成学习、宣传、阐释习近平法治思想的高地。二是深入研究新时代群团工作的特点和规律，紧紧围绕保持和增强政治性先进性群众性谋划工作、破解难题、改革创新，把法学会建设的更加坚强有力、更加充满活力。三是牢固树立大局意识和全局意识，把法学会工作融入到党和国家大局中去，紧跟中国式现代化这一时代发展主题，为自治区党委、政府提供有力的理论支撑和决策参考，实现“研以致用”的价值目标。四是认真贯彻党的群众路线，提升“百名法学家百场报告会”影响力，打造“青年普法志愿者法治文化基层行”全区“法治为民办实事”项目，举办新时代“枫桥经验”专题研讨会，总结提炼形成更多可推广、可复制的宁夏经验。五是切实加强自身建设，强化政治机关意识，扎实开展习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，坚持以严的基调强化正风肃纪，深入推进法学会组织建设、工作机制、运行方式改革创新，不断提升法学会工作能力和水平。





习近平对政法工作作出重要指示强调： 坚持改革创新发扬斗争精神 奋力推进政法工作现代化

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平对2023年政法工作作出重要指示强调，政法工作是党和国家工作的重要组成部分。要全面贯彻落实党的二十大精神，坚持党对政法工作的绝对领导，提高政治站位和政治判断力、政治领悟力、政治执行力，坚持以人民为中心，坚持中国特色社会主义法治道路，坚持改革创新，坚持发扬斗争精神，奋力推进政法工作现代化，全力履行维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业的职责使命，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴贡献力量。各级党委要加强对政法工作的领导，为推进政法工作现代化提供有力保障。

“中国人民警察节”即将到来，习近平代表党中央，向全国人民警察致以节日祝贺和慰问，希望同志们矢志不渝做党和人民的忠诚卫士，为维护国家和社会稳定再立新功。

中央政法工作会议于1月7日至8日在北京召开。中共中央政治局委员、中央政法委书记陈文清在会上传达习近平重要指示并讲话，表示要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，坚决落实习近平总书记对政法工作的重要指示，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持党对政法工作的绝对领导，坚持统筹国内国际两个大局，坚持统筹发展安全两件大事，全力履行职责使命，奋力推进新时代新征程政法工作现代化，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴贡献力量。



NINGXIA FAXUE



《宁夏法学》

宁夏回族自治区法学会

编委会

主任:王刚

副主任:张廉

委员:李刚军 马晓光 张廉

王兆元 李桂兰 李春芳

冯自保

主编:张廉

编辑部

主任:马蓉

编辑:刘文明 张文华 刘俊

方文娜

责任编辑:刘俊

编审:丁鸿斌

地址:宁夏银川市金凤区

正源北街135号

CONTENTS 目录

卷首语

P01 坚持改革创新发扬斗争精神 奋力推进政法工作现代化

学习党的二十大精神

P04 深入学习宣传贯彻党的二十大精神 以宁夏法院高质量发展服务保障现代化美丽新宁夏建设 安长海

P07 深入学习党的二十大精神 发挥检察职能推进全面依法治国 赵红香

P11 以党的二十大精神为引领 推动司法行政工作高质量发展 秦建伟 路遥

学习贯彻习近平法治思想

P15 以习近平法治思想为指导 大力实施全过程人民民主 李保平

P18 以习近平法治思想指引法治宁夏建设开创新局面 贾德荣

P22 习近平法治思想的检察实践 王建军 马国春

法学研究课题

P25 优化完善党内法规体系 全面提升依规治党效能 王琼 金磊

P28 宁夏检察机关推进跨行政区划检察改革的思考与研究 白万钧 杨鹏云 马金龙 程宪

P31 矿产资源领域行政执法与刑事司法衔接机制研究 余海龙 王天栋 何国安 王瑞

法治论坛

P34 我国地方性粮食安全法治保障若干问题研究 ——以西部地区为视角 张驰 陈一准



网 址：www.nxfxh.com.cn

邮 编：750002

电 话：0951-5677425

印刷日期：2023年3月

准印证号：宁银新出管（金）字[2023]0469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）

- P42 人民法庭参与诉源治理的实践探析
——以吴忠市法院15个人民法庭诉源治理
成果为样本

陶夏平 杨 成

法学研究下基层

- P49 加强市域网络综合治理
防范化解网络安全风险 中卫市法学会
- P51 创新实施“1284”工作法
构建企业治理新格局 石嘴山市工信局
- P52 党建引领“微网络”撬动社会“微治理”
大武口区法学会

理论研究与实践探索

- P54 关于优化我区诉源治理情况的调研报告
高卫国
- P58 民法典背景下索债型私力救济向公力救济
转化之路径探讨 余淑云 郭 莉
- P61 REITs在养老诈骗类案件追赃挽损中的应用
可行性分析
——以任某某非法吸收公众存款一案的
养老资产处置为例
王荔群 杨小萍 李学发
- P66 检察公益诉讼中食品药品领域惩罚性赔偿制度
适用研究
朱惠斌

以案释法

- P70 浅谈“新证据”在民事检察监督的
认定与思考
——以魏某、苏某与张某民间借贷纠纷
案为例

牛 展 高黎丽

深入学习贯彻贯彻党的二十大精神 以宁夏法院高质量发展服务保障现代化 美丽新宁夏建设

 安长海

2023年，是全面学习贯彻党的二十大精神开局之年。宁夏法院要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以深入学习贯彻习近平法治思想为引领，以学习宣传贯彻党的二十大精神为主线，通过全面实施政治素养、司法业务、法治保障、群众服务、改革创新、科技应用“六项能力水平提升工程”，全面推进新时代新征程宁夏法院高质量发展，为全面建设社会主义现代化美丽新宁夏贡献法院力量。

一、强化“政治三力”，实施政治素养能力水平提升工程

党的二十大报告指出，要加强党的政治建设，严明政治纪律和政治规矩，落实各级党委（党组）主体责任，提高各级党组织和党员干部政治判断力、政治领悟力、政治执行力。坚决筑牢政治忠诚根基，坚持把对党忠诚作为政治生命线，扎实开展习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，全面深入学习贯彻党的二十大精神、习近平法治思想、习近平总书记视察宁夏重要讲话指示批示精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。

核心的党中央保持高度一致。坚持党的绝对领导，坚决维护党中央权威和集中统一领导，自觉对标对表党中央决策部署，落实自治区党委工作要求，严格执行政法工作条例和重大事项请示报告制度，切实把党的绝对领导贯彻到政治、思想、组织各方面，落实到决策、执行、监督各环节。全面加强党建工作，认真贯彻新时代党的建设总要求，严格落实党建责任制，推动党建工作与业务工作深度融合，扎实推进“四强”党支部建设，坚决贯彻新时代党的组织路线，落实“政法队伍年轻干部选拔培养3331”工程，切实把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。

二、强化主责主业，实施司法业务能力水平提升工程

党的二十大报告指出，公正司法是实现维护社会公平正义的最后一道防线。司法能力是实现公正司法的前提，新时代法院人必须以过硬的司法能力实现执法办案政治效果、法律效果、社会效果有机统一。牢固树立正确司法理念，坚守法治原则，遵循司法规律，兼顾国法天理人情，尊重人民群众朴素的公平正义观，持续提升办案质效和司法公信力，将社会主义核心价值观融入执

法司法全过程、各方面，体现到每一份裁判文书中。持续强化审判管理，健全流程化、规范化、科学化管理机制，明确审判管理目标，严格案件审限管理，常态化清理长期未结案件，加强对发改、再审案件监督，健全案件质量评查制度，强化审判执行数据分析，创新审判管理思维模式，真正向管理要质效。着力提升专业素养，健全落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想轮训长效机制，坚持举办法院领导干部培训班，淬炼忠诚政治灵魂，坚持实战实用实效导向，广泛开展岗位练兵、庭审观摩、技能竞赛等大练兵活动，聚焦宁夏法院改革发展面临的重大理论与实践问题，大兴调查研究之风，全面提升法律研究应用水平，确保每个干警都强素质、提能力，每项工作都干出高成效、高质量。

三、强化服务保障，实施法治保障能力水平提升工程

党的二十大报告指出，必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。坚定护航平安宁夏建设，坚定不移贯彻总体国家安全观，严厉打击危害国家安全犯罪，依法严惩渗透颠覆破坏、暴力恐怖、民族分裂、宗教极端等犯罪，常态化推进扫黑除恶专项斗争，依法严惩电信网络诈骗、养老诈骗、黄赌毒、盗抢骗、食药卫等犯罪，维护人民群众生命健康和财产安全。精准服务经济社会发展，完整准确全面贯彻新发展理念，努力优化营商环境，依法保护民营企业产权和企业家权益，深化知识产权审判领域改革创新，探索完善破产案件审理机制，认真践行“两山”理念，完善损害赔偿、司法修复等制度和环境资源案件集中管辖，助推黄河流域生态保

护和高质量发展先行区建设。积极支持法治政府建设，坚持实质性化解行政争议，完善行政调解、行政裁决、行政复议与行政诉讼衔接机制，进一步完善府院联席会议制度，及时发送司法建议，坚持行政审判白皮书制度，助力行政机关依法行政。

四、强化人民立场，实施群众服务能力水平提升工程

党的二十大报告指出，我们要实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。切实增进民生福祉，紧盯民生领域突出矛盾和问题，依法妥善审理涉教育医疗、就业养老、社会保障等涉民生案件，深化家事审判改革，强化对妇女、儿童、老年人、残疾人合法权益保护，践行全过程人民民主，推进阳光司法，自觉接受社会各界监督，畅通代表委员联络沟通渠道，依靠人民推进公正司法。全力兑现胜诉权益，推动建立“法院+企业协会+法务+易货平台”机制，完善执行指挥中心“三统一”管理制度，努力迈进“切实解决执行难”目标，强化案件节点管控，树立善意文明执行理念，建立完善守信激励、惩戒分级、失信修复机制，最大限度地促进被执行人自觉履行义务。深度参与基层治理，持续开展“塞上枫桥人民法庭”创建工作，深入推进人民法院调解平台进乡村、进社区、进网格，持续巩固扩大诉源治理成效，加大涉诉信访矛盾化解力度，及时回应群众合法合理诉求，推动矛盾纠纷源头预防、就地解决。

五、强化司法改革，实施改革创新能力水平提升工程

党的二十大报告指出，要深化司法体制综合配套改革，全面准确落实司法责任制，加快建设



公正高效权威的社会主义司法制度。全面深化综合配套改革，坚持把改革创新作为宁夏法院高质量发展的重要途径，加快推进审判体系和审判能力现代化步伐，研究解决法官逐级遴选、员额动态调整、三类人员交流使用等方面存在的问题，持续推进法庭标准化建设，健全完善法院购买社会化服务工作机制，促进法院政务标准化与信息化应用融合，提升司法政务工作效率和水平。不断完善司法责任体系，全面准确落实司法责任制，完善明责履责督责问责的制度闭环，全面落实审判权责清单，强化办案责任和院庭长监督管理责任，健全“四类案件”全流程识别和监督管理机制，推动法官惩戒机制逐步完善。扎实推进诉讼制度改革，持续深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革，深入推进四级法院审级职能定位改革试点，以民事案件繁简分流为牵引探索开展部分民事案件调解前置试点，落实好人民法院在线诉讼、在线调解、在线运行“三大规则”，探索具有中国特色的互联网司法模式。

六、强化数字赋能，实施科技应用能力提升工程

习近平总书记强调，要把深化司法体制改革

和现代科技应用结合起来，推动大数据、人工智能等科技创新成果同司法工作深度融合。加快升级智慧法院建设，稳妥推进办公办案系统升级适配，推动信息化工作中心由“建系统”向“推应用”转化，深度挖掘司法大数据资源，加强数据服务功能应用，深入开展“数助决策”，为提高法院工作效率、促进裁判尺度统一、服务党委政府决策提供参考，不断提升法院工作信息化应用水平。巩固深化一站式建设成果，围绕诉讼事务“一窗通办”“一次办好”目标，加快推进各平台、系统间的数据共享、业务协同，全面提升跨域立案服务质效，畅通线上线下诉调对接渠道，完善委派调解、司法确认等工作程序，不断扩大线上多元解纷实效。切实强化案管系统应用，改造完善网上办案、电子卷宗随案同步生成和深度应用、智慧法院大脑服务能力集成等系统功能，加快推进新版智能化执行流程管理系统推广应用，搭建卷宗数字化识别服务和规范量刑智能辅助系统，实现量刑辅助、类案推荐、大数据量刑等功能。

（作者：宁夏高级人民法院党组书记、院长）

深入学习党的二十大精神 发挥检察职能推进全面依法治国

 赵红香

全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长治久安。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、扎实推进依法行政、严格公正司法、加快建设法治社会。党的二十大报告对坚持全面依法治国，推进法治中国建设，加强检察机关法律监督工作，完善公益诉讼制度等作出重要决策部署，赋予检察机关更重历史责任。

一、深刻领悟二十大精神，切实肩负起更重 检察责任

党的二十大精神内涵丰富，有政治上的高瞻远瞩、理论上的深邃思考，有目标上的科学设定、工作上的战略部署，通篇贯穿着法治思维、法治精神。首次专门强调“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”，充分体现党中央对发挥法治保障作用和检察职能作用的高度重视，是党和人民寄予检察机关的充分信任和期望，需要在学深悟透中全面把握、准确领会。宁夏检察机关认真学习宣传贯彻党的二十大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，围绕建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家总

目标，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。

（一）坚持党的绝对领导。坚持党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是推进全面依法治国的根本保证。检察机关首先是政治机关，必须把坚持和加强党的绝对领导摆在首位，这是做好各项检察工作的灵魂，要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，确保党对检察工作的绝对领导落到实处。

（二）准确把握职能定位。人民检察院是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，是国家监督体系的重要组成部分，在推进全面依法治国、建设社会主义法治国家中发挥着重要作用。检察机关在党的领导下，对执法司法活动进行监督，把法律监督融入与执法司法机关互相配合、互相制约之中，坚持“在办案中监督、在监督中办案”，依法开展法律监督与被监督机关一起合力推进全面依法治国。

(三) 严格执行请示报告制度。坚决落实《中国共产党政法工作条例》及自治区《实施细则》，严格执行向同级党委请示报告制度，坚持检察工作重要情况执法监督机制、重大问题、重大敏感案件及时向党委和上级检察院请示报告，确保党的路线方针政策和重大工作部署不折不扣贯彻落实。在检察工作中正确处理讲政治和抓业务的辩证关系，切实把讲政治融入到检察监督和办案业务工作中，努力在每一项检察工作、每一一起司法案件中实现政治效果、社会效果、法律效果最大化最优化的。

(四) 时刻践行司法为民。人民是决定党和国家前途命运的根本力量，是全面依法治国最广泛、最深厚的基础。推进全面依法治国，根本目的是依法保障人民权益。检察机关要始终坚持以人民为中心，坚持人民至上，坚持走群众路线，紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，着力解决好人民群众急难愁盼问题，实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。要统筹推进办理集资诈骗、非法吸收公众存款等涉众型案件和打击电信网络诈骗、养老诈骗犯罪，坚持全链条打击、一体化防治。能动履职护航绿色发展，着力促进构建生态环境执法司法保护大格局，依法严厉打击破坏“一河三山”自然保护地生态环境及野生动物资源违法犯罪，树牢生态恢复性司法理念，落实好“河长+检察长+警长”“林长+检察长”等工作机制。主动化解群众合理合法诉求，巩固群众信访“件件有回复”成果，持续深入开展司法救助工作，健全多元化救助格局。强力推动未成年人业务集中办理工作全面、协调发展，助推“六大保护”融通发力。

二、牢固树立新发展理念，切实提供更优检察保障

党中央深刻洞察分析国内外发展大势，创造

性提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，是新时代我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，是管全局、管根本、管长远的。宁夏检察机关牢固树立新发展理念，服务保障“三区建设”“四新任务”“五大战略”，不断推动自身的高质量发展，努力为全面建设社会主义现代化美丽新宁夏创造安全稳定的政治环境、安居乐业的社会环境、公平正义的法治环境，持续提供更加优质的检察保障，认真贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督



工作的意见》，全面依法履行刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察职能，不断完善监督机制、改进监督方式、提升监督质效。

(一) 主动服务保障发展大局。坚决维护国家政治安全和社会大局稳定。贯彻总体国家安全观，依法严厉打击各类危害国家安全犯罪，依法

惩治严重暴力犯罪，常态化开展扫黑除恶斗争。切实提升知识产权保护工作法治化水平，积极融入知识产权大保护格局。依法平等保护各类市场主体，全面推进企业合规案件办理，加强行政执法与刑事司法“双向衔接”，促推行业治理。有效防范化解经济金融风险，依法惩防经济金融类犯罪。全面准确贯彻落实宽严相济刑事政策，深化认罪认罚从宽制度适用，推进刑事案件审查起诉阶段律师辩护全覆盖。

（二）坚守公平正义底线。牢牢把握国家法



律监督机关的宪法定位，深化落实“双赢多赢共赢”“在办案中监督、在监督中办案”等检察工作理念，加大法律监督力度，强化人权法治保障，推动严格规范公正文明执法，有效防范冤假错案，严守维护公平正义最后一道防线，不断提升司法公信力。强化刑事诉讼监督，推动侦查监

督与协作配合机制实质化、规范化、体系化运行，加强对刑事案件的提前介入引导侦查和自行补充侦查。深化民事诉讼监督，提升生效裁判监督精准度，突出对民事审判违法活动、执行活动的深层次监督，加强虚假诉讼监督，持续开展支持起诉工作。着力提升行政检察监督质效，规范行政违法行为监督，持续做好行政争议实质性化解工作。

（三）做实公益诉讼检察。认真落实自治区党委《关于支持检察机关全面开展提起公益诉讼工作进一步推动法治宁夏建设的意见》和自治区人大常委会《关于加强检察机关公益诉讼工作的决定》，积极履行公益诉讼检察职责，突出抓好公益诉讼法定领域履职责任，积极稳妥拓展新领域办案范围，不断提升公益诉讼办案质效。坚决维护国家利益和社会公共利益，加强生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域民事公益诉讼案件的办理。积极稳妥拓展公益诉讼检察受案范围，加大对英烈权益保护、未成年人保护、军人荣誉名誉权益保障等领域的实施。

（四）深入开展诉源治理。党的二十大报告突出强调“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”。检察机关要坚持创新能动履职，以检察工作现代化服务中国式现代化。检察建议是履行检察机关法律监督职能，推进诉源治理的重要方式。检察机关要进一步发挥检察建议在加强诉源治理、促进社会治理、推进国家各方面工作法治化中的积极作用，进一步加大工作力度，针对宁夏黄河流域生态保护、妇女儿童合法权益保障等及时制发检察建议，主动向党委、人大报告检察建议工作情况，积极争取政府支持，推动将社会治理检察建议的回复、落实情况纳入党政考核体系，促进堵漏

建制、完善治理方式，助推社会综合治理取得更大成效。

三、始终坚持务实作风，持续推动落实检察改革成果

党的二十大明确提出“深化司法体制综合配套改革，全面准确落实司法责任制度，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。深化司法体制综合配套改革，要牢牢把握改革正确方向，坚持系统观念、法治思维、强基导向，纵深推进司法体制改革和检察改革。

（一）深化司法责任制综合配套改革。深入研究解决内设机构改革、“四大检察”“十大业务”中出现的新情况、新问题。不断完善落实检察人员分类管理、检察官单独职务序列有关制度，健全并落实检察官遴选和退出机制。完善聘用制书记员考核管理、薪酬待遇等制度。完善检察人员办案权责清单，推行案件质量终身负责制和司法过错责任追究制，真正使“谁办案谁负责、谁决定谁负责”落到实处。

（二）强化检察权运行制约监督。认真落实政法领域执法司法制约监督体系、责任体系、权力运行机制改革要求，准确把握制约监督与依法独立行使职权的界限。深化检察院上下级领导监督责任，建立上下级检察院依法接续监督机制。严格落实检察官办案责任和检察委员会、院领导、部门负责人办案监督管理责任。常态化开展办案流程监控和案件质量评查，强化日常监管和定期通报。优化绩效考核制度，构建以办案质量和效果为核心的新型考评管理体系，促使检察官以“求极致”的精神办好每一起案件。

（三）深入推进诉讼制度改革。实行刑事检察“捕诉一体”办案机制，强化刑事诉讼全流程监督。协同完善监察执法与刑事司法衔接机制。

积极适用认罪认罚从宽制度。积极推进刑事案件审查起诉阶段律师辩护全覆盖工作。深化刑罚执行检察改革，对监狱、看守所实行“派驻+巡回”监督检查，实现交叉巡回检察全覆盖，探索对社区矫正巡回检察。积极推进跨行政区划检察改革试点。

（四）充分重视检察改革研究。系统谋划检察改革，加强统筹、协调、督办，聚合力量破解检察改革难点、堵点，深入研究分析助推国家治理治理体系和治理能力现代化的切入点与着力点，不断强化整体意识、系统思维，围绕落实“四大检察”规则、健全检察一体化运行机制、深化检察运行制约监督体系建设，深入开展应用研究。密切关注危害食品药品安全、污染环境、危害安全生产等有影响的法律问题；密切关注数据安全法、个人信息保护法、反垄断等新法律实施的跟进研判。

党的二十大报告强调“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”，既凸显了法治建设事关根本的战略地位，又明确了法治建设服务保障党和国家工作大局的战略任务，习近平总书记指出，一个现代化国家必然是法治国家，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。坚持全面依法治国，是我国国家制度和国家治理体系的一个显著优势。党的二十大赋予了检察机关新的历史使命，检察机关作为专门的法律监督机关、全面依法治国的重要力量，要坚持以习近平法治思想为指导，把学习贯彻党的二十大精神与检察工作实际紧密结合起来，自觉在能动履职中不折不扣贯彻落实党的二十大精神，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力的法治保障、检察保障。

（作者：自治区人民检察院党组成员、副检察长）

以党的二十大精神为引领 推动司法行政工作高质量发展

秦建伟 路 遥

党的二十大擘画了全面建成社会主义现代化强国的宏伟蓝图和实践路径，明确指出，“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”。自治区第十三次党代会从推动高质量发展实现新突破等方面作出战略性安排部署，提出了推动高质量发展“九大支撑”重点任务，吹响了大抓发展、抓大发展、抓高质量发展的集结号。全区司法行政系统要以学习贯彻党的二十大精神为主线，把习近平总书记视察宁夏重要讲话和重要指示批示精神作为指引高质量发展的“纲”和“魂”，以强烈的政治责任感和历史使命感，真抓实干，履职尽责，推动司法行政工作高质量发展。

一、以高度的政治自觉推进法治建设

习近平总书记强调：“做好改革发展稳定各项工作离不开法治，改革开放越深入越要强调法治。”党的二十大报告首次单独把法治建设作为专章论述、专门部署，这充分体现了以习近平同志为核心的党中央对全面依法治国的高度重视，进一步宣示了我们党矢志不渝推进法治建设的坚定决心，进一步丰富和发展了习近平法治思想，表明了将全面推进国家各方面工作法治化。自治区第十三次党代会将依法治国纳入“五大战略”，

开拓了全面依法治区工作新局面。我们要进一步准确把握、认真领会习近平法治思想重大意义、科学内涵和实践要求，从立法、执法、司法、守法各环节持续发力，推动法治建设任务落地落实。

一是加大依法治区统筹力度。认真履行自治区党委依法治区办职责，深入谋划全面依法治区大事要事，不断完善自治区党委领导全面依法治区新的制度机制和工作体系，统筹推进《法治宁夏建设规划（2021—2025年）》《法治政府建设实施方案（2021—2025年）》《法治社会建设实施方案（2021—2025年）》的贯彻实施，不断提高全面依法治区工作水平。加强与各协调小组和相关单位的协作配合，督促各协调小组和各地各部门不折不扣落实法治建设各项任务，协调解决推进法治宁夏、法治政府、法治社会建设过程中的实际困难和问题，推动形成全面依法治区强大合力。持续加强和创新社会治理，组织分析研判、协调解决基层治理工作中的困难和问题，确保基层治理“1+6”政策文件落到实处。

二是提高行政立法质量。加强党对立法工作的领导，把党的领导贯穿到立法工作全过程和各方面，用立法工作实效体现“四个意识”“四个

自信”和“两个维护”。围绕黄河流域生态保护和高质量发展先行区、乡村全面振兴样板区、铸牢中华民族共同体意识示范区“三区建设”重大部署，加强生态环境保护、科技创新、保障和改善民生、推动乡村振兴、促进民族团结等重点领域立法工作。坚持科学立法、民主立法、依法立法，把握好立法质量和效率的关系，加强调查研究和论证评估，在保证立法质量的前提下加快立法工作进度，将反映先行区建设的新经验新成果的成熟做法通过立法固定下来，以良法善治为高质量发展保驾护航。

三是加强行政执法监督。深化市场监管、生态环境、文化市场、交通运输、农业农村等领域综合执法改革，明确执法职权，严肃执法责任，切实化解执法冲突，避免重复执法和执法“打架”。深化“放管服”改革，推进“一窗受理”改革和“不见面”审批改革落地。全面推行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”，加强对现行地方性法律法规和规范性文件清理工作，全面落实行政复议体制改革各项措施。强化行政执法动态监督，定期开展执法不作为、乱作为专项治理，保护市场主体合法权益，全力推进严格、规范、公正、文明执法。

四是提升刑事执行质效。认真履行刑事执行职责，全力维护政治安全、监管场所安全和社会稳定。全面加强刑事执行管理，确保监管场所安全。落实监狱执法责任制，深入贯彻“改造为主、教育治本”的工作理念，因地制宜深化“五大改造”，促进监狱治理体系和治理能力现代化。全面落实全国统一戒毒工作基本模式，健全场所实体化建设、一体化运行机制，不断提高教育戒

治工作水平。加强社区矫正工作规范化建设，全面实施分级管理、分类教育和个别化矫正，提高教育矫正质量。扎实做好安置帮教，健全完善安置帮教工作议事协调机构和工作机制，打通无缝管理“最后一公里”，预防和减少重新违法犯罪。

五是优化公共法律服务。将司法为民和高质量发展有机统一、统筹推进、一体建设。紧紧围绕“九大支撑”重点任务，加快整合律师、公证、司法鉴定、仲裁、人民调解等法律服务资源，鼓励支持律师广泛参与重大工程、重大项目和知识产权法律服务，积极推进人民调解向医疗卫生、教育、旅游、金融、环保等领域拓展，为营造法治化营商环境提供法律服务。大力实施“一村（居）一法律顾问”建设，推进公共法律服务“一站式”“套餐式”服务，为贫困地区、特殊群体和困难群众提供精准普惠、便捷优质的法律服务，加快补齐全区法律服务不充分、不平衡短板。扎实开展“八五”普法，深入开展服务大局普法行活动。深化全区“法律明白人”培育工程，充实壮大基层普法力量。统筹协调开展法律职业人员统一职前培训工作，提高我区法治人才优质增量供给。

二、以系统的思维理念拓展工作局面

系统是物质世界存在的普遍形态和基本属性。习近平总书记指出：“系统观念是具有基础性的思想和工作方法”。将系统思维理念贯穿经济社会发展全过程各领域，是加快构建新发展格局、实现经济社会高质量发展的基础性方法论。全面建设社会主义现代化美丽新宁夏，需要解决的问题越来越多样、越来越复杂，要科学把握和运用系统思维来观察形势、谋划发展、深化改革。司法行政系统广大党员干部要秉持系统思



维，坚持用全面、辩证、长远的眼光看问题，不断提高把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的政治能力、战略眼光、专业水平。

一是用统筹方法谋全局。统筹是一种立足全局的执政智慧，是一种科学安排工作进程的工作方法，是对我国国情和我区区情的整体把握。推动“十四五”时期经济社会高质量发展，有很多系统性工作摆在我们面前，所要实现的主要目标，相比以往更加强调协同效应，注重统筹全局。要牢牢把握全局与局部、整体与部分、当前与长远、安全与发展的关系，努力掌握运用统筹方法谋全局，把法治工作放到构建新发展格局，放到协同发展、高质量发展的大局中来谋划，统筹好科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，以高质量的法治“供给”守护好人民群众的高品质生活。

二是主动求变着眼全局。谋大事必先观大势，谋发展必先知危机。在新征程中，着眼全局把握大势，准确识变、科学应变、主动求变，从系统观念出发加以谋划和解决。司法行政系统广

大党员干部要积极适应形势新变化，主动将自己摆进去，将工作抓在手里，将责任扛在肩上，以上率下，起好表率作用，对负责的工作多想一步、想深一步，做好政府的法治参谋。创新工作方法，但创新不是推倒重来，要注重在实践中不断提升和完善各项工作，拿出最好作风、展现最佳状态、彰显最强担当，全面推动法治领域工作，推进全区经济社会高质量发展。

三是以点带面突破全局。坚持系统观念，必须突出重点，抓住关键，以点带面突破全局，推动社会经济高质量发展。要学会突出重点、带动全局，有的时候要抓大放小、以大兼小，有的时候又要以小带大、小中见大，以点带面、以点促面的方式，找准着力点、明确主攻方向，聚焦聚力影响发展全局的重点领域、关键环节，做到靶心不偏、焦点不散、标准不降、力度不减。如在依法治区工作中，要注重示范创建，围绕“示范带动、典型引路、以点带面、全面开花”的工作思路，全力推进法治建设系列示范创建“扩面提质”工程，走出一条以“点线面”为载体的新时

代法治建设系列示范创建新路子，在建设美丽新宁夏中展现更大作为，在推动社会经济高质量发展上取得更大成就。

三、以真挚的为民情怀推动工作落实

以人为本，是中华优秀传统文化的基本精神，也是我们党的核心价值观。“高质量”之“高”，有经济发展的各项指标数据之高，更有人民群众生活幸福指数之高。走高质量发展之路，就要坚持以人民为中心的发展思想，努力把“以人为本”贯穿发展全过程，成为高质量发展的出发点和落脚点，这既关乎发展目标定位，也关乎发展路径选择。只有将以人为本的思想落实到司法行政工作的方方面面，将发展的成果惠及更广大的人民群众，才能实现真正的高质量发展。

一是牢固树立人民至上的发展导向。进入新时代，人们期盼更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、更丰富的精神文化生活。我们要始终把最广大人民根本利益放在心上，把高质量发展同满足人民对美好生活的需要紧密结合起来，补齐民生短板，破解民生难题，兜牢民生底线，办好民生实事，着力提升发展质量和效益，创造高品质生活。正确处理经济社会发展与民生改善的关系，把增进人民福祉、促进人的全面发展、朝着共同富裕方向稳步前进作为发展的重心，解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题。突出问题导向，回应“槽点”、纾解“痛点”、打通“堵点”，用心用力办好各项民生实事。

二是充分发挥人民群众主体作用。人民是我们党执政的最大底气，是强党兴国的根本所在。谋划发展、推动改革，最大的依靠力量是人民群

众。在全面建设社会主义现代化美丽新宁夏的征程上，必须始终尊重人民群众主体地位，充分发挥人民群众主体作用，自觉拜人民为师，向能者求教，向智者问策，深入实际认真听取人民群众的呼声，从人民群众丰富的实践经验中汲取智慧和力量，形成决策，指导实践，如在立法过程中，广泛听取基层群众意见，使得地方性法规更接地气，更具操作性；在日常工作中，注意收集群众的诉求、意见、建议，及时向上级部门反馈；在矛盾纠纷化解中，充分发挥人民调解作用，使矛盾尽可能化解在基层和萌芽状态。尊重人民群众的首创精神，不断调动人民群众的积极性、主动性和创造性，把人民群众中蕴藏着的智慧和力量充分激发出来，紧紧依靠人民群众推动高质量发展。

三是坚决维护社会公平正义。随着经济社会的发展，人民群众在民主、法治、公平、正义等方面的要求也日益增长。习近平总书记高度重视维护和促进社会公平正义，提出“公正是法治的生命线”，强调“司法是维护社会公平正义的最后一道防线”，要求“努力让人民群众在每一起案件办理、每一件事情处理中都能感受到公平正义”。我们要用法治给行政权力定规矩、划界限，规范行政决策程序，加快转变政府职能，推进严格规范公正文明执法。不断深化司法体制改革，着力破解体制性、机制性、保障性障碍，坚守公正司法的底线，坚持维护人民权益，不断提高司法公信力。完善预防性法律制度，坚持和发展新时代“枫桥经验”，促进社会和谐稳定，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（作者单位：自治区政府法律顾问室）

以习近平法治思想为指导 大力实施全过程人民民主

 李保平

全过程人民民主是习近平法治思想的重要内容，在全面依法治国的伟大实践中，全过程人民民主作为一种制度实践已经成为中国特色社会主义民主政治的特色优势和话语表达。以全过程人民民主推进中国特色社会主义民主政治建设、法治建设，是中华民族凝心聚力、团结奋斗、创新发展、永葆生机，实现伟大复兴的必由之路。

2019年11月2日，习近平总书记在上海考察期间，与参加法律草案意见建议征询会的居民交谈时，指出：“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的”。习近平总书记关于“全过程人民民主”的重要论述，虽然是针对民主立法而言，但准确把握了我国人民民主的特质，揭示了人民民主的真谛，是对中国特色社会主义民主政治最为精当、准确的阐释。政治制度是中国特色社会主义制度的基石，而民主制度又是政治制度的基石。改革开放以来，中国特色社会主义政治发展道路越走越宽广，社会主义民主取得重大进展。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大

成就和历史经验的决议》指出：必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，积极发展全过程人民民主，健全全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系，构建多样、畅通、有序的民主渠道，丰富民主形式，从各层次各领域扩大人民有序政治参与，使各方面制度和国家治理更好体现人民意志、保障人民权益、激发人们创造。习近平总书记关于全过程人民民主的论述，内涵丰富，深刻凝练，精辟透彻，为我国民主政治建设指明了发展的方向。

一、全过程人民民主，是一种扎根中华文化土壤，具有鲜明中国特色的民主制度形式

从本质上讲，全过程人民民主的提出，是针对西方所谓“宪政”“多党轮流执政”“三权分立”等政治思潮而言的。一个时期以来，但凡一提民主，就会“言必称希腊”，西方的制度似乎就是民主的不二法门，“多党轮流执政”“三权分立”似乎是民主的唯一形式，许多人对此趋之若鹜。但事实胜于雄辩，西方社会特别是被誉为民主灯塔的美国近年来发生的政治丑闻、社会撕裂、少数族裔人权保障不力、利益集团掌控国家政治生活等现象，使我们更加清楚地看到，西方

的民主，已经是问题丛生，百病缠身，陷入深刻的宪政危机。“中国之治”与“西方之乱”对比更加鲜明。历史经验告诉我们，建设社会主义民主政治，发展社会主义政治文明，必须使中国特色社会主义政治制度深深扎根于中国社会土壤，照搬照抄他国政治制度行不通，甚至会把国家前途命运葬送掉。西方的政治制度是西方历史文化自然演进的结果，我国作为一个有着五千多年文明历史和深厚政治文化积淀的国家，走什么样的政治发展道路，必须要符合中国实际，由中国人民自己说了算。

二、发展全过程人民民主，培育公民意识，推动人的全面发展是坚持和完善中国特色社会主义制度，推进中国式现代化的必然要求

解决新时代我国社会主要矛盾，必须坚持以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。首先，发展全过程人民民主，是解决政治认同、制度认同、道路认同的重要前提。没有参与就没有认同。只有让人民群众广泛参与管理国家和社会事务，才会激发参与热情，形成情感认同；其次，发展全过程人民民主，是解决矛盾纠纷，维护社会稳定的重要制度安排。越是经济发展，矛盾纠纷有可能越发凸显。只有使各方面制度和国家治理更好体现人民意志，保障人民权益、激发人民创造，才能充分释放制度活力，发挥制度优势，解决社会矛盾，形成发展合力；再次，发展全过程人民民主，是践行以人民为中心的发展理念，提高公民素质的重要渠道。发展依靠人民，发展的成果由人民共享，是社会主义的本质要求。现代化不仅仅是物质的现代化，也包括精神生活的现代化，最终体

现为人的现代化。通过发展全过程人民民主，提高人民群众的参与意识和参与能力，进而培养公民意识，是实现我国第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的重要条件；最后，发展全过程人民民主，也是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要抓手。在本世纪中叶实现社会主义现代化，推进中华民族伟大复兴是我国发展的总目标。现代化是一个集合概念，包含多种要素。人们可以从多重视角界定现代化，如物的现代化外，人的现代化，法治的现代化，制度的现代化等，而这些现代化建设的成果最终会体现为国家的治理体系与治理能力，民主政治建设包括发展全过程人民民主，无疑是推进国家治理体系、治理能力现代化的重要环节。

三、发展全过程人民民主，既是对我国人民民主的高度概括，也是实现人民民主，彰显中国特色社会主义民主政治优势的重要途径

健全人民当家作主制度体系、构建民主多样、畅通、有序民主渠道、丰富民主形式、扩大民主参与是发展全过程人民民主的重要内容。全过程人民民主是形式民主与实质民主的有机统一。与西方的选举民主选民一选了之，重大决策发生在两次选举之间，选民对政府具体施政缺乏制约不同，全过程人民民主除民主选举外，还包括协商民主、决策民主、管理民主、监督民主等制度安排，有效保证了公民对政府施政从规范、决策到执行的全过程、多方位的监督，实现了各层级各领域的公民有序参与。中国特色社会主义制度由根本制度、基本制度、重要制度构成，依据我国宪制规定，形成了从国家到乡镇的五个层级的制度安排，使得在各个层级都保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管

理、民主监督，特别是通过基层民主制度建设，充分保障了人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。全过程人民民主，也体现在立法、执法、司法、重大决策等不同领域，正是通过科学立法、严格执法、公正司法，保障和促进了社会公平正义，让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。全过程人民民主，也体现在监督体系的建立与不断强化中，人大监督、政协监督、司法监督、新闻舆论监督、人民团体监督、社会监督、公民监督等，构成一张密集的监督网，确保立法、执法、司法和重大决策公正廉洁高效权威。

习近平总书记指出：有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛。美国政治学

者普特南也认为，世界各国的经验表明，对于民主制度的绩效来说，至关重要的要素是普通公民在社会中充满活力的群众性基层活动。发展全过程人民民主，既是人民民主的本质要求，也是与西方选举民主相比较而言的一种“超越式”民主形态，它具有全时段、全过程、协商性、整体性、参与性、可监督等特点，同时，我国的制度安排，又充分保证了全过程人民民主有载体、有平台、有渠道、能实现，充分体现了中国特色社会主义民主政治对西方代议制民主的超越，是实现第二个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴的重要制度保障，也是中国为世界政治文明发展作出的重大贡献。

（作者单位：宁夏社会科学院）



以习近平法治思想指引 法治宁夏建设开创新局面

贾德荣

自治区第十三次党代会报告将“依法治区战略”确立为全面建设社会主义现代化美丽新宁夏必须实施的五大战略之一，并明确提出，要“坚决贯彻习近平法治思想，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚持法治宁夏、法治政府、法治社会一体建设”，这为全面建设经济繁荣、民族团结、环境优美、人民富裕的社会主义现代化美丽新宁夏提供了法治方向。加强法治宁夏建设，既要有正确的方向和原则，更需要统筹协调、务实推进。因此，必须坚持以习近平法治思想为指引，坚持好、运用好、落实好贯穿其中的立场观点方法，推动宁夏各项工作在法治轨道上有序运行。

一、必须坚持人民至上，坚定站稳根本立场

人民至上是习近平法治思想的根本立场。人民是历史的主人，是历史的创造者，是推动历史发展的决定力量。习近平总书记指出，一个政党，一个政权，其前途和命运最终取决于人心向背。如果我们脱离群众、失去人民拥护和支持，最终也会走向失败。全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民。我们必须把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量改革和一切事业根本标准的重要思想，要始终坚持人民主体地

位，切实保障人民享有权利和履行义务。

人民是法治宁夏建设的主体和力量源泉，必须坚持为了人民、依靠人民，把坚持以人民为中心的发展思想贯穿立法、执法、司法、守法各个环节，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到法治宁夏建设各领域全过程。

首先，要充分体现人民意志。要坚持开门立法，问法于民，通过各种途径和形式，广泛听取人民意见，把人民意志通过法定程序转化为国家意志，做到民有所呼、法有所应。要坚持执法为民，保证执法不偏离人民这个中心。要坚持司法为民，及时惩治犯罪、保护人民、定分止争、化解矛盾，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。要加大公共法律服务，积极回应人民群众新要求新期待，努力让群众见到新气象、得到新实惠。

其次，要依法保障人民权益。法律权威要靠人民维护，人民权益要靠法律保障。坚持以人民为中心，必须把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为法治建设的根本目的。要坚持和完善人民当家作主制度体系，健全社会公平正义法治保障制度，扩大人民有序政治参与，推进全过程人民民主，保证人民群众在党的领导下

通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务。

最后，要以人民满意作为检验法治建设成效的最高标准。要紧紧围绕人民群众急难愁盼问题，积极回应、解决其合理诉求，用法治保障其安居乐业。各级部门要在解决矛盾问题上下功夫，竭尽全力为群众服务好，让群众的获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

二、必须坚持自信自立，凝聚强大精神力量

自信自立是习近平法治思想的精神特质。习近平法治思想是在深化依法治国实践、建设社会主义法治国家的实践基础上不断进行提炼升华，不断将马克思主义法治理论与法治实践相结合形成的科学理论体系，是党领导法治建设丰富实践和宝贵经验的科学总结，彰显了对中国特色社会主义法治的坚定信仰和坚定信念。

加强法治宁夏建设是实施依法治区战略的重要内容，也是推动实现宁夏高质量发展的基本要求。加强法治宁夏建设，首先，要树立道路自信，坚持和发展中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。习近平总书记指出，“在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上，我们要树立自信、保持定力”。我们既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，而要从中国国情和实际出发，坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，统筹推进法治宁夏建设行稳致远。

其次，要树立理论自信，传承和发展中国特色社会主义法治理论。习近平法治思想是顺应实现中华民族伟大复兴时代要求应运而生的重大理论创新成果，是马克思主义法治理论中国化时代

化最新成果。加强法治宁夏建设，必须坚持以习近平法治思想为指引，贯彻中国特色社会主义法治理论，总结宁夏法治建设实践经验，深化法治理论研究，加强中国特色法学学科体系、学术体系、话语体系建设，不断从理论和实践的结合上取得新成果。

再次，要树立制度自信，建设和完善中国特色社会主义法治体系。习近平总书记强调，“全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手”，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。加强法治宁夏建设，就要加快形成富有地方特色的法治体系，将制度优势转化为治理效能，为宁夏大力实施“五大战略”“三区建设”“六新六特六优”重点产业等生动实践提供法治保障。

最后，要树立文化自信，坚持和发扬中国特色社会主义法治文化。法治宁夏建设，必须坚持依法治国和以德治国相结合，把社会主义核心价值观融入法治宁夏建设全过程，弘扬中华优秀传统文化法律文化，深入挖掘红色法治文化，推动法治文化融合发展，充分发挥法治文化的教化引领作用。

三、必须坚持守正创新，发扬光大时代精神

守正创新是习近平法治思想的理论品格，也是其具有强大理论优势和生机活力的品质所在。守正创新既体现马克思主义基本精神，又是马克思主义基本原理的中国表达，它是继承传统与创新创造、普遍性与特殊性的辩证统一，体现了中华民族的博大智慧，是我们认识世界和改造世界的方法论。

法治宁夏建设要坚持“守正”思维。首先，要守马克思主义法治理论对法治宁夏建设的指导作用。坚持运用马克思主义法治的立场观点方法

观察、解读和引领法治宁夏建设；其次，要守党对法治宁夏建设的全面领导。要充分发挥党在法治宁夏建设中总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，确保法治宁夏建设正确政治方向；最后，要守中华优秀传统文化。要牢牢把握民惟邦本、本固邦宁的民本理念，出礼入刑、隆礼重法的治国策略，天下无讼、以和为贵的价值追求，德主刑辅、明德慎罚的慎刑思想，援法断罪、罚当其罪的平等观念，保护鳏寡孤独、老幼妇孺的恤刑原则，不断夯实法治宁夏建设的法治根基。

法治宁夏建设要坚持“创新”思维。首先，要不断开辟马克思主义法治理论中国化时代化新境界。马克思主义法治理论不是教条而是行动指南，要把坚持马克思主义法治理论和发展马克思主义法治理论统一起来，把马克思主义法治理论同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，继续推进实践基础上的理论创新；其次，要牢牢立足宁夏实际。创新既要杜绝好高骛远和不切实际，也要杜绝固步自封与封闭僵化，要到宁夏法治实践中认识法治、了解法治、分析法治，着眼时代之问，不断回应新关切、解答新问题、提出新方法、创造新成果。其次，要兼容并蓄人类文明优秀成果。习近平总书记指出，“交流互鉴是文明发展的本质要求。只有同其他文明交流互鉴、取长补短，才能保持旺盛生命活力。”法治宁夏建设要兼容并蓄、学习借鉴，汇集人类智慧。

四、必须坚持问题导向，精准靶向重点任务

问题导向是习近平法治思想的鲜明态度。问题是时代的声音，回答并指导解决问题是理论的根本任务。习近平总书记指出：“每个时代总有

属于它自己的问题，只要科学地认识、准确地把握、正确地解决这些问题，就能够把我们的社会不断推向前进。”

法治宁夏建设是一个不断发现问题、筛选问题、研究问题、解决问题的过程，宁夏要立足自身实际，聚焦法治宁夏建设突出问题，推动法治宁夏建设全面提速率先突破。首先，要围绕中心大局实现立法质量提升。当前，应抓住“一带一路”建设、黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设的历史机遇，围绕“五大战略”“六新六特六优”产业、“九大基地”建设，加快重点领域、新型领域立法，构建完善的法律体系；其次，要推动法治政府建设实现新突破。要进一步转变政府职能，构建职能明确、依法行政的政府治理体系。深化行政执法体制改革，推进综合执法、联合执法，推动执法重心下移。加强数字政府建设，优化创新政府治理流程和方式，促进政府高效履职；再次，要扎实推进公正司法。要准确把握司法规律，稳步推进司法体制改革，充分发挥庭审功能。要准确把握司法功能，全面深化司法公开，不断提高司法透明度。要改进司法工作作风，深入践行司法为民宗旨，努力满足人民群众日益增长的多元司法需求；最后，要抓住领导干部“关键少数”，加强法治宣传教育，引导领导干部带头尊崇法治、敬畏法律，作尊法学法守法用法的模范。

五、必须坚持系统观念，牢牢把握法治规律

系统观念是马克思主义唯物辩证法的重要组成部分，也是习近平法治思想始终坚守的思想基础和科学方法。习近平总书记指出，“万事万物是相互联系、相互依存的。只有用普遍联系的、全面系统的、发展变化的观点观察事物，才能把握事物发展规律。”

法治宁夏建设是一个复杂而庞大的系统工程，必须站在唯物辩证法高度，从相互联系、相互作用的辩证观点和方法认识，用普遍联系的、全面系统的、发展变化的观点去观察。只有把法治宁夏建设看作是整体、有机体、总体，才能把握法治宁夏建设规律，才能有效推进法治宁夏建设。宁夏是一个欠发达地区，正在经历广泛而深刻的社会变革，推进法治宁夏建设、调整利益关系往往牵一发而动全身。我们要善于通过历史看现实、透过现象看本质，处理好全局和局部、当前和长远、宏观和微观、主要矛盾和次要矛盾、特殊和一般的关系，把握好法治宁夏建设发展总体趋势和方向，科学预见、超前谋划，赢得建设的主动权。要站在时代前沿观察思考问题，把法治宁夏建设放到党和人民事业的视野中去谋划，始终把全局作为法治宁夏建设的出发点和落脚点，紧紧抓住牵一发而动全身的关键环节，从全局谋划一域、以一域服务全局，做到整体推进。要站在系统性、整体性、协同性的战略部署层面，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持法治宁夏、法治政府、法治社会一体建设，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，统筹推进法治宁夏建设与深化改革实践，推动法治宁夏建设迈出坚实步伐。

六、必须坚持胸怀天下，牢固树立战略思维

当前，世界百年未有之大变局加速演变，和平与发展仍然是时代主题，但国际环境不稳定性不确定性明显上升，经济全球化遭遇逆流，保护主义、单边主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁。习近平总书记以宏大的战略视野，统筹国内国际两个大局，坚持胸怀天下，体现习近平法治思想的全球视野，体现了和谐包容的人文精

神，也体现了推动构建人类命运共同体的使命担当和博大胸襟。

法治宁夏建设的外部环境深刻变化，机遇与挑战并存，我们要拓展世界眼光，深刻洞察人类发展进步趋势，顺应时代发展潮流、把握人类进步大势、顺应人民共同期待，把自身发展同国家、民族、人类的发展紧密结合在一起，从全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治，主动融入到法治中国建设的奋斗目标之中；要以海纳百川的宽阔胸襟借鉴吸收人类一切优秀文明成果，深化法治文明交流互鉴，推动更高水平的法治宁夏建设；要加快培养一大批具有国际视野、通晓国际法律规则、能够参与国际法律事务并且善于维护国家利益的复合型涉外法治专业人才，绘就法治宁夏亮丽底色；要正确处理法治与其他上层建筑之间的辩证关系。要正确处理改革和法治的关系，坚持在法治下推进改革，在改革中完善法治，实现新时代改革与法治相得益彰。要正确处理依法治国和以德治国的关系，坚持依法治国和以德治国相结合，实现法治和德治相辅相成。要正确处理依法治国和依规治党的关系。要发挥依法治国和依规治党的互补性作用，确保党既依据宪法法律治国理政，又依据党内法规管党治党、从严治党。

伟大事业始于梦想、基于创新、成于实干。法治宁夏建设宏伟蓝图已绘就，让我们全面贯彻落实习近平法治思想蕴含的立场观点方法，坚定信心、真抓实干、奋发有为，大力推进新时代法治宁夏建设，为全面建设经济繁荣、民族团结、环境优美、人民富裕的社会主义现代化美丽新宁夏而不懈奋斗。

（作者单位：自治区党校）

习近平法治思想的检察实践

王建军 马国春

习近平法治思想是在改革开放尤其是党的十五大以来法治建设快速发展基础上实现历史性根本飞跃的时代产物。习近平法治思想的提出，标志着我们党对社会主义法治建设规律的认识达到了新的历史高度。检察机关作为国家的法律监督机关、司法机关，肩负着保障法律统一正确实施的重要职责，是全面依法治国不可或缺的重要力量。检察机关要把深入学习贯彻习近平法治思想作为当前和今后一个时期的重要政治任务，以高度的政治自觉、法治自觉、检察自觉，依法履行法律监督职责，在全面依法治国进程中切实担负起党和人民、宪法和法律赋予的检察使命。

一、习近平法治思想的精髓

（一）习近平法治思想的时代之问

1. 科学回答了法治的根本道路问题。如何走好中国特色社会主义法治道路？这是法治建设中的前提性方向性问题。习近平法治思想第一次明确揭示了中国特色社会主义法治道路的三层核心要义：一是法治的领导力量，即坚持党的领导；二是法治的制度架构，即坚持中国特色社会主义制度；三是法治的法理基础，即贯彻中国特色社会主义法治理论。

2. 科学回答了法治的初心使命问题。法治的初心使命是什么？进入新时代以来，随着对这一本源性问题的深思熟虑，发现了法治中国的真谛，那就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，实现依法执政和执政为民的有机统一，实现法治的规范性和人民性的有机统一。

3. 科学回答了法治的治理模式问题。社会主义法治是制度之治最基本最稳定最可靠的保障。为此，需要为党和国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。对此，习近平总书记指出，“不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国。”核心价值观融入法治体系的理论创新工程与法治实践工程，正在有效地解决这一历史性难题。

4. 科学回答了法治的外部环境问题。如何应对国际国内复杂形势，化解各种矛盾风险，实现治理现代化？当今世界正面临百年未有之大变局，而中国正处于民族复兴的关键期。对此，习近平总书记在若干重要讲话中无一不以透彻分析时局总体态势为出发点，通过发现问题、找准矛盾、挖掘根源，作出根本性、创新性战略决策。

（二）习近平法治思想的时代价值

1. 人民主体的权利精神。一切依靠人民，为了人民，造福人民，保护人民，切实保障人民享有广泛的权利和自由。时代精神的价值内核在于以人为本的权利精神。人权是法治的根本价值，法治是人权的实现之道。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。

2. 尊重规律的科学精神。习近平法治思想是一个建立在尊重规律尊重科学基础之上的科学的理论体系。尊重客观规律，坚持科学立法。树立科学执法观，引领严格执法。尊重司法规律，抓住司法本质，全面推进司法改革，促进公正司法。

3. 和谐包容的人文精神。和谐是中国价值与

西方价值的明显区别之一。在法治的视野里，充满着平等平和、仁爱人道、和谐包容、诚信友善的精神之光，而一切感性、任性、专横与恣意妄为都与法治精神格格不入。

4. 社会公正的法理精神。社会公平正义是全面依法治国这一“显著优势”的根本表征。在形态上，法治公平所依托的社会公平是平等和公正的价值集合。在标准上，社会公平正义是评价法治制度改革实践成效的价值准则。在载体上，国家制度和法律制度是实现公平正义的价值载体。在实现上，以发展厚植分配正义的基础，以制度正义实现分配正义。为此，必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求。

二、习近平法治思想指导下的检察实践

作为宪法规定的国家法律监督机关，检察机关在中国特色社会主义进入新时代的背景下，坚持检察机关的宪法定位，不仅彰显了对宪法精神的贯彻，对既往法律规定的延续，更是中国特色社会主义政治体制、司法体制的鲜明特征，是对习近平法治思想的精神贯彻。检察机关要充分认识确立习近平法治思想在全面依法治国中指导地位的重大意义，深入学习贯彻习近平法治思想，把党中央关于全面依法治国重大决策部署落到实处，从而在习近平法治思想指导下践行检察实践。

（一）坚持党的绝对领导，筑牢新时代检察工作的发展之魂。习近平法治思想明确揭示了中国特色社会主义法治道路核心要义，即党的领导。坚持党的领导是中国特色社会主义法治的灵魂。习近平总书记强调党的领导是推进全面依法治国的根本保证，深刻阐明了中国特色社会主义法治之魂，揭示了我国社会主义法治的鲜明特点和显著优势。中国特色社会主义检察制度是我们党带领人民在长期革命、建设、改革进程中探索

出来的，是社会主义民主政治和权力监督制度的伟大创举。检察机关是中国特色社会主义法治的建设者、捍卫者，必须旗帜鲜明坚持党的领导，检察人员任何时候都要紧绷“政治弦”，增强政治自觉、法治自觉、检察自觉，把坚持党的绝对领导落实到具体检察工作中，通过履行检察职能坚决维护党的领导。

（二）坚持以人民为中心，让人民群众充分感受到检察温度。法治的根基在于人民发自内心的拥护，法治的伟力在于人民出自真诚的信仰。推进全面依法治国，根本目的是依法保障人民权益，习近平法治思想科学地回答了法治的初心使命是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。深入学习贯彻习近平法治思想，必须把维护人民权益作为检察工作的出发点和落脚点，积极回应人民群众新要求新期待，依法全面正确履行法律监督职责，保障人民安居乐业。司法办案中，坚持“少捕慎诉慎押”的刑事司法政策，用好认罪认罚从宽制度，最大限度减少、转化社会对立面，厚植党的执政根基；抓好群众来信件件回复、行政争议实质性化解、司法救助等为民实事；认真贯彻落实未成年人保护法，进一步加强未成年人检察工作，保护好国家和民族的未来；依法办理公益诉讼案件，切实履行好“公共利益代表”的神圣职责。总之，坚决反对机械办案的形式主义做法，把天理、国法、人情融入到办案中，让人民群众真正感受到公平正义，感受到执法、司法的温度。

（三）坚持公平正义的法治价值追求，把强化检察监督落到实处。公平正义是人类社会孜孜以求的目标，是社会文明进步的重要标志。习近平总书记指出，公平正义是司法的灵魂和生命，必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求。检察机关的法律监督是法治监督体系的重要组成

部分。在党的领导下，对执法司法机关诉讼活动进行监督，是法律赋予检察机关的重要使命，监督的目的是确保宪法法律权威得到维护，党的意志、国家意志、人民意志能够充分实现。检察机关要深入贯彻《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，更新司法理念，通过办案，对执法司法机关的诉讼活动进行全过程、融入式、亲历性的监督，这是维护司法公正的一道重要防线。检察机关作为国家法律监督机关，要担当尽责，坚持在办案中监督，在监督中办案，全面协调充分履行刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”职能，强化监督制约，坚持在办案中法、理、情的有机统一，让公平正义可感可触，以法治的方式助推国家治理体系和治理能力现代化。

（四）坚持高标准要求，提升高素质检察队伍。法律的生命在于实施，实施的关键在于人。建设德才兼备的高素质法治工作队伍，是推进全面依法治国的重要保障。习近平总书记强调，推进法治专门队伍革命化、正规化、专业化、职业化，确保做到忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律，这为新时代法治工作队伍建设指明了根本方向。检察队伍是法治工作队伍的重要组成部分，检察队伍素质的高低，直接关系到检察工作能否高质量开展，也直接影响人民群众的司法获得感。深入学习贯彻习近平法治思想，必须把检察队伍建设作为基础性、战略性任务来抓，打造“四个铁一般”的检察队伍。锻造过硬检察队伍，必须把政治建设和业务建设统一起来，以政治建设实效审视业务工作成效，以业务工作成效检验政治建设自觉。打铁必须自身硬，监督者更要接受监督。检察机关要着力构建权责清晰、全程覆盖、有效管用的内外部监督制约体系，把检察权关进制度的笼子，确保检察队伍纯洁和高素质。

（五）坚持围绕“能力作风建设年”能动履职，促进检察工作高质量发展。最高检将今年确认为“能力作风建设年”，进一步提出“能动检察”的理念，对做好各项检察工作提出更高要求，赋予更重的政治责任。能动履职，强调的是工作态度，要积极主动适应司法办案要求，自觉能动开展检察工作。“能力作风建设年”要求在每一个具体案件办好的基础上，实现检察工作全链条、全覆盖、全方面的高质量发展。检察干警在工作中，要树立指标意识，以质量指标引领业务高质量发展。案件质量主要评价指标是检察机关评价案件质量的基本标准，为检察机关高质量办案提供了重要标尺。指标好不好，直接反映出案件办案质量，反映出落实刑事司法政策、理念的情况，从深层次上说，也反映出贯彻落实习近平法治思想以及《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》的情况。高度重视并严格落实业务指标，体现的是检察干警服务大局、司法为民的责任担当，是落实习近平法治思想的重要抓手，检察干警要不断更新司法理念，强化指标意识，努力推动检察工作高质量发展。

习近平总书记强调，全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”。检察机关各级领导干部要带头学习贯彻习近平法治思想，要不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。只要我们坚持以习近平法治思想为指引，用习近平法治思想武装全体检察人员头脑，更好服务保障经济社会高质量发展，就一定能促进于危机中育新机、于变局中开新局，为书写法治中国建设的新篇章作出更大的检察贡献。

（作者单位：银川市兴庆区人民检察院）

优化完善党内法规体系 全面提升依规治党效能

王 琼 金 磊

习近平总书记曾明确指出：“小智治事，中智治人，大智立法。治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。”就中国共产党而言，就是要立规明矩，不断完善党内法规体系，解决理论支撑不足、体系仍不完备、纪法衔接不紧、程序规制较少、执行弹性较大等问题。

（一）加强党内法规学科建设

聚力现有党内法规理论研究资源，推动党内法规学科建设及地位提升，是不断优化完善党内法规体系、全面提升依规治党效能的学科保障。

1.健全党内法规研究机构。自党的十八届四中全会以来，包括武汉大学、南开大学、华东政法大学在内的50多所高校成立党内法规研究机构。下一步，要充分整合这些宝贵的人才资源和研究能力，避免单打独斗或者重复研究，使理论研究呈现低层次徘徊的状态。可由中央纪检监察学院等研究机构牵头，建立研究联盟，整合资源、分工协作，通过“项目制”等方式明确各研究中心的定位，发挥其比较优势，推动形成一批高质量、有价值、有分量的研究成果。同时，要下大功夫健全地方党委党内法规工作机构。相对

于中央办公厅法规局，地方党委党内法规工作机构几乎普遍存在机构不健全、专业人员短缺、机构职能不明确等问题。要依据地方实际，独立设置党内法规工作部门，保证专业人员队伍和总体结构相对稳定。并且为地方党内法规工作的正常开展提供财政支持，充分发挥地方党内法规工作机构在学科建设布局中的重要作用。

2.加快建构党内法规话语体系。2022年7月，《党内法规研究》正式创刊，这是第一本党内法规领域的学术期刊，对于推动话语体系、学术体系、学科体系建设意义重大。追根溯源，党内法规话语体系建设离不开对党的制度建设以及对法律体系建构准确把握。党的制度建设逻辑决定了党内法规体系的基本功能和制度内容，而法律体系建构逻辑则影响着党内法规的文本结构、规范形态，服务于基本功能和制度内容。通过规范性学术研究、高站位学术引导，使党内法规话语体系实现政治性与学术性相统一、规范性与易懂性相协调、继承性和创新性相结合。

3.扩大理论研究队伍。当前，理论研究和实践推动的重点在地方党委层面，为进一步推动党内法规体系建设高质量发展，必须选拔和培养政

策性、理论性、专业性强的干部人才进入党内法规工作部门,探索建立从符合条件的律师、法律工作者中招录党内法规工作者的制度,不断提高党内法规工作队伍的专业水准和业务能力。

(二) 不断提升立规质量

立规工作在整个党内法规体系建构中具有根本引领性和基础决定性作用。为确保立规工作的科学化,提升立规质量和水平,必须树立良法善治理念,从政治的、战略的、全局的高度统筹规划。

1. 补足基础主干法规。当前的薄弱环节主要存在于“准则”这个层面,目前党内只有三部。而按照立规的第二个五年规划,涉及到密切联系群众、提升领导干部道德品行的准则久未出台。目前准则的现状与党内法规体系建设的要求不匹配,应按照规划要求及时出台重要的准则,按照管党治党重要性、紧迫性程度来排序,对条例及时予以修订、完善与增补,厘清基础主干法规方面供给现状,加强党内法规制度供给侧改革,杜绝盲区和死角。

2. 完善配套法规制度。加强配套法规制定的及时性和针对性,就是保证党内法规的调整事项纵向到底、横向到边。一是对中央党内法规制度明确要求配套的,要按照“规范主体、规范行为、规范监督”的原则,及时制定细化具体、针对性强、可操作性强的配套法规制度。二是对于中央党内法规制度暂未明确规定的,可在符合中央精神的大前提下,按照职责权限探索研究,不断总结。三是不具有党内法规制定权的党组织不可越权,但可紧密结合工作实际制定规范性文件,推动党内法规的贯彻落实。

3. 促进基础主干法规和配套性党内法规相协

调。任何一部党内法规制度都需要根据当前党所处的环境和任务的变化而进行适应性调整,否则,党内法规制度的效力就会衰减。推动基础主干法规和配套性党内法规相协调,就是要在做好研究出台基础主干法规、细化完善配套性法规的基础上,做好评估、清理、修订等工作,减少执行中可能存在的弹性余地和折扣空间的问题。

4. 完善党内法规解释机制。党内法规解释的直接目的在于解决其所存在的概念模糊、表达歧义等现实问题。党内法规解释和党内法规效力相同,对于提升党内法规执行力、保障党内法规权威性意义重大。但目前相较于法律解释文本的规范性,党内法规解释文本差距较大,能以条文形式出现的某一党内法规“解释”极少,绝大部分以非条文形式,也就是“说明”“答复”“答复意见”等形式出现。为完善党内法规解释机制,必须进一步明确解释主体、规范解释文本形式,以及在解释过程中所应遵循的原则,强化对党内法规文义、法义、结构、上下衔接等方面的解释。

(三) 健全学习宣传机制

“再多再好的法律,必须转化为人们内心自觉才能真正为人们所遵行。”广泛深入开展党内法规学习、宣传、教育,是确保其贯彻落实的前提条件。但是当前理论中心组学习机制、干部教育培训机制等,往往只覆盖到领导干部,辐射不到广大党员,党内法规的社会知晓率不高、关注度和认同感不强,学习宣传机制必须进一步健全。

1. 创新学习宣传的方式方法。针对当前党内法规宣传教育手段单一、形式陈旧等现状,要通过开放式、多场景的使用,让党员在身临其境的工作实践中强化对制度功能的认识,不断拓宽法

治思维的深度和广度，打通学规懂规知规守规的“最后一公里”。同时，要注重媒体深度融合，充分运用新媒体平台资源，统筹推进、形成合力。

2. 积极深入开展党内法规的文本阐释和宣传工作。尤其在新的党内法规出台后，要第一时间运用各种平台资源着力讲清楚该党内法规制定的主要依据、重大意义、主要内容、执行过程中的把握的要点等。在党内政治生活中，鼓励党员开展学习讨论，引导党员深刻领会党内法规的核心要义和精神实质，推进全党形成学规懂规知规守规的浓厚氛围。采取以案释规的方法，将现实违规违纪案件的处理过程同党内法规的文本内容进行对照解释，以实际运行效果为切入点开展党内法规教育普及工作。

3. 加大督查力度。党的十八大以来，党中央对党内法规进党校（行政学院）、进理论学习中心组等都进行了明文要求。为了确保学习教育制度的落实，必须加大其宣传督导力度，将其作为各级党委巡视巡察的重要内容，并加大巡视巡察成果的运用，以产生重要的“风向标”价值导向作用。

（四）确保党内法规严格执行

只重制定不重执行，必然导致党内法规的效力被消解。确保党内法规严格执行，是不断提升党内法规治理效能的必然要求。

1. 持续完善监督机制。建立有利于党内法规执行的价值导向、监督惩戒、责任追究等机制。

对于在巡视巡察、督查督导中发现的各级党组织或领导干部虚置党内法规、投机敷衍等行为加大惩戒力度。根除潜在隐患，为党内法规的有力执行创造良好条件。同时，发挥警示作用，以案明纪，切实提高遵纪守法和强化执行意识。

2. 培育良好的党内政治文化生态。党内法规体系建设的执行离不开政治文化的培育。营造良好的党内政治文化氛围，净化党内政治文化生态，有利于强化和提升全体党员对党内法规的认识和理解，约束自己的行为规范。为此，要以政治标准正负面清单形成鲜明的价值导向，发挥“指挥棒”和“风向标”作用。正向清单突出政治标准具体化，弘扬忠诚老实、公道正派、实事求是、清正廉洁等价值观，厚植党内政治文化的思想内核。负面清单旗帜鲜明抵制各种关系学、厚黑学、官场术、潜规则，坚决防止和反对宗派主义、圈子文化，出现令行不止、自行其是等问题。

3. 党内法规面前人人平等。一些党内法规之所以执行力不强，往往由于个别领导干部有特权思想，不按制度规章办事，践踏法规制度的尊严和权威。要提升党内法规执行力，就要切实做到党内法规面前人人平等，只要触碰红线禁区，就必须受到相应的处理，切实维护党内法规的严肃性和权威性。

（作者单位：自治区党校课题组）

宁夏检察机关推进跨行政区划 检察改革的思考与研究

白万钧 杨鹏云 马金龙 程 宪

为进一步推动司法权与行政权相分离，保障人民法院、人民检察院依法独立行使审判权、检察权，党中央决定开展跨行政区划改革。2013年11月，党的十八届三中全会提出要探索“建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”，2014年10月，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出要探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。2014年12月2日，中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过了《设立跨行政区划人民法院、人民检察院的试点方案》。2014年12月底，最高人民检察院明确在北京、上海设立首批跨行政区划检察院试点。2014年12月28日和12月30日，上海市人民检察院、北京市人民检察院分别成立了上海市第三检察分院和北京市第四检察分院，迈出了全国检察机关开展跨行政区划检察改革第一步。2015年2月25日、2018年12月7日最高人民检察院相继印发《关于深化检察改革的意见（2013—2017年工作计划）》和《2018—2022年检察改革工作规划》，提出要深化跨行政区划检察改革。

一、探索跨行政区划检察改革的背景及实践经验

随着经济社会的不断发展，为检察机关推进

跨行政区划检察改革提供了历史及现实背景。一是法治中国建设取得了前所未有的发展。二是司法体制改革取得新突破。三是“四大检察”“十大业务”监督新格局形成。四是铁路运输检察院谋求转型升级。

检察机关推进跨行政区划检察改革在国内外都有了较为成熟地实践经验。从国内检察机关检察改革实践看，北京市检察机关、上海市检察机关、广东省检察机关、湖南省检察机关、新疆维吾尔自治区检察机关均已探索开展跨行政区划检察改革，虽然目前各地设立跨行政区划检察院虽然管辖范围各有不同，但均是以铁路运输检察院的改革为基础，以加强对重点案件、重点领域的诉讼监督为目的进行探索。从国外检察机关实践经验看，无论是联邦制国家还是单一制国家，检察机关的设立和案件管辖范围与行政区划并非完全重合。虽然各国做法均不一致，但其在进行跨行政区划司法改革的过程中，都遵循不断强化诉讼监督和降低诉讼成本的原则，科学划定管辖范围。

二、宁夏检察机关推进跨行政区划检察改革的现实基础

（一）国内试点地区检察改革取得了阶段性成功。通过前期试点，各省、市设立跨行政区划检察院的法律政策依据不断完善、案件管辖范围

不断明确、案件办理程序不断规范、机构设置不断科学、工作机制不断完善。

(二) 宁夏检察机关实现省级以下人财物统管制度。目前,宁夏市、县两级检察院均已实现人财物由自治区统一管理,改变了以往在人事任免、财政经费及其他各方面的保障上完全依赖同级政府的状况。

(三) 环境资源案件开展集中管辖。宁夏检察机关已探索建立环境资源类犯罪集中管辖,为推进改革提供经验。

(四) 跨行政区划检察配合日益密切。近年来,随着公益诉讼检察的推进,宁夏检察机关积极探索与相邻省区检察机关以及区内跨区划检察院间的协作配合机制。

(五) 宁夏具有可供探索改革的专门检察院。宁夏设有银川市铁路运输检察院和石嘴山市红果子地区检察院、银川市上城检察院三个专门检察院,经过多年的发展,目前均具有完善的内设机构、专业的人才队伍,能够为宁夏检察机关开展跨行政区划化检察机关提供便利。

三、宁夏检察机关推进跨行政区划检察改革存在的困境

(一) 跨行政区划检察院法律定位不明。现阶段,国家尚未从法律层面对跨行政区划检察院进行明确定位,如何精准定位跨行政区划检察院,并赋予相应的检察职能成为探索改革首先需要明确的。

(二) 试点地区改革经验不具有全国性。目前虽然各地均在探索开展跨行政区划检察改革,也取得了一定的成绩,但从现有试点地区的改革经验来看,并不完全适合宁夏检察机关,改革经验的可借鉴性较低。

(三) 宁夏检察机关案件类型较为单一。跨行政区划检察院办理案件一般是重特大和跨行政

区划两个特点,但相比其他发达省份,宁夏检察机关办理的案件类型较为单一。

四、宁夏检察机关推进跨行政区划检察改革几点思考

(一) 推进跨行政区划坚持的原则

1. 坚持党的绝对领导。检察机关是党领导下的政治机关,因此,要在开展跨行政区划检察过程中要坚持一切从政治上看,及时向党委请示汇报,确保党对改革工作的绝对领导。

2. 坚持便利、高效。在设立上要以现有检察院为基础选择合适的基层院进行改革;在人员配备上要以试点检察院原有人员为基础,结合试点单位管辖案件的特殊性,有针对性的遴选、招录专业人员;在机构配备上,要结合检察机关内设机构改革成果,以强化诉讼监督、提升办案质效为导向,适当精简部门设置。

3. 坚持“跨”与“定”有机统一。在设定跨行政区划检察院案件管辖范围时要秉持特定、重大案件的跨行政区划管辖和一般案件的地域管辖相结合,设定案件管辖范围要以方便当事人诉讼、降低司法成本为导向,谨慎认定案件范围,不宜随意扩大,增加诉讼负累。

(二) 跨行政区划检察院需要处理的几对关系

1. 与地方党委、人大的关系。从目前改革的现状来看,跨行政区划检察院作为自治区检察院的派出检察院,其具体工作和重大事项应当由自治区检察院向自治区党委和人大汇报,在人事任命上,检察长和检察官的任命应当由自治区人大批准。

2. 与地方检察院的关系。从改革的现状来看,跨行政区划检察院作为自治区检察院的派出检察院,其与地方检察院之间不存在隶属关系,但二者之间应当加强沟通配合,特别是协调与地

方公安机关、地方法院之间配合。

3.与地方公安机关的关系。跨行政区划检察院在办理集中管辖的刑事案件时,与原侦查机关之间分工负责、相互配合、相互制约的关系不会变化。

4.与地方法院的关系。现阶段,宁夏法院系统未明确将银川铁路运输法院作为跨行政区划法院,因此自治区检察院可以积极请示党委,对部分案件可以直接起诉至地方法院,同时由跨行政区划检察院对相应的法院开展法律监督。

(三) 跨行政区划检察院管辖范围

根据全国目前已经设立的跨行政区划检察院管辖范围的试点经验,结合宁夏检察机关司法实践,笔者建议将以下案件纳入跨行政区划检察院管辖范围:1.重大环境资源类犯罪案件;2.重大食品药品安全犯罪;3.涉知识产权刑事和民事监督案件。4.厅局级以上职务犯罪案件;5.刑事申诉案件;6.县级以上政府为被告的行政监督案件;7.重大民事、行政公益诉讼案件;8.涉高铁案件;9.其他自治区检察院认为适宜管辖案件。

(四) 跨行政区划检察院具体设置问题

在具体选择跨区划检察院设立上,笔者倾向

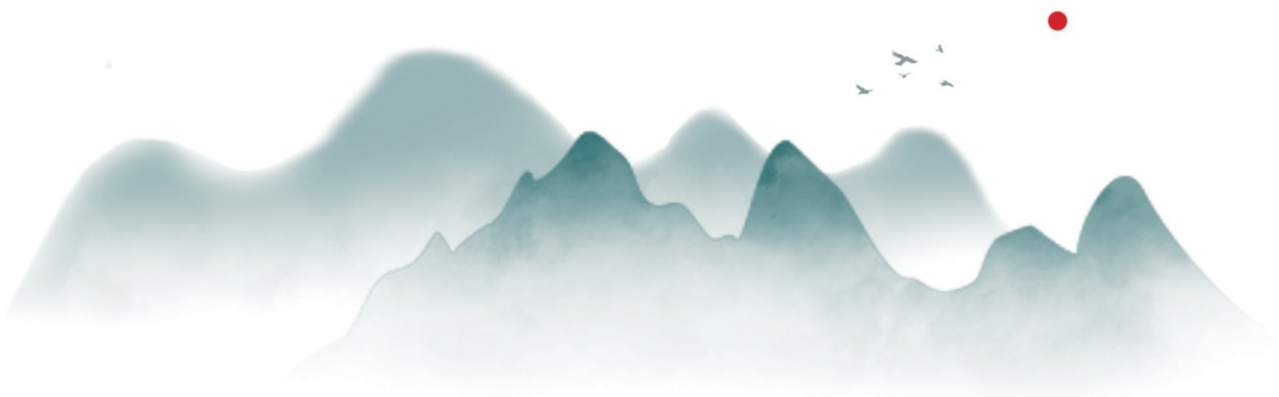
选择以银川市铁路运输检察院为基础设立自治区检察院分院,以石嘴山市红果子检察院和银川市上前城检察院为基础设立自治区检察院派出院,分别履职市级院、基层院职责,并由自治区检察院直接领导,具体理由有三点。

1.三所检察院均面临着司法困境。近年来,随着铁路运输在国家运输体系中职能弱化,涉铁案件的大幅度下降,反贪部门转隶以及高检院开展的监狱巡回检察和看守所巡回检察等因素,银川铁路运输检察院、红果子检察院和银川上前城检察院都面临自身的司法困境。

2.三所检察院均具有完善的检察体系。银川铁路运输检察院、红果子检察院和银川上前城检察院设立以来,在机构设置、人员配合等方面都有着自身完善的检察体系,可以直接确保新设立的跨行政区划检察院直接转入正常运行。

3.三所检察院本身具有跨行政性。三所检察院在设立之初自身便带有跨行政性,且在长年的工作中已形成了特定、成熟的跨行政区划检察工作模式。

(作者单位:固原市人民检察院课题组)



矿产资源领域行政执法与刑事司法衔接机制研究

余海龙 王天栋 何国安 王 瑞

一、矿产资源领域行政执法与刑事司法衔接机制的现实价值

（一）抑制矿产资源领域违法犯罪，保护自然资源和生态环境

在矿产资源保护权力体系中，行政权保护是最主要力量，司法权仅是最后的保护手段，这是由两种权力的性质决定的。矿产资源行政执法与刑事司法（以下简称“两法”）是矿产资源领域犯罪问题治理中的“两条腿”，二者既不能相互取代，也不能越俎代庖，只有相辅相成才能共同为维护国家的秩序稳定发挥重要作用。矿产资源行政执法与刑事司法形成“两法”衔接合力，可以更好地打击矿产资源领域违法犯罪，实现矿产资源违法犯罪共治，进而更好地促进我国生态文明建设和绿色发展。

（二）有利于推动我国“两法”衔接工作向好发展

矿产资源领域“两法”衔接与我国“两法”的衔接是部分和整体、特殊和一般的关系。“两法”在矿产资源领域的衔接，是根据矿产资源的特殊性，综合考虑该领域中存在的特殊问题，进行了拓展延伸，建立了矿产资源领域“两法”衔接机制。对“两法”在矿产资源领域衔接问题的深入研究和发

展，既可以解决矿产资源领域“两法”衔接的问题，又可以为推进“两法”衔接整体工作的开展和实施提供一些有益的实践经验。

（三）衡平矿产资源行政执法与刑事司法权

矿产资源行政执法刑事案件与司法承接的衔接机制可以实现权力的双向制约，司法权可以制约、衡平行政权，行政权也可以在一定程度上约束司法权。对于自然资源行政执法机关该移交不移交的案件来说，应当通过检察机关、监察机关的监督来纠正或处理。对于司法机关将自然资源行政执法机关移送的矿产资源犯罪案件，因玩忽职守、徇私舞弊不做犯罪处理，或者枉法裁判的，自然资源行政机关可请求检察机关抗诉。对司法机关工作人员构成违纪、犯罪的，可向检察机关或监察机关控告。

二、矿产资源领域行政执法与刑事司法衔接的实践困境

（一）规范的立法位阶较低

缺乏统一的法律、既存的规范效力层级较低、缺乏强制性规范等问题是现存立法问题。法律层级较低依然是现阶段矿产资源领域“两法”衔接机制运行的主要阻却因素之一，在执行中规范力和约束力不强。

（二）衔接思想认识不充分

矿产资源领域“两法”衔接机制注重合作和程序，当相关规则并不完善时，就需要参与主体的思想能动性进行弥补。自然资源行政执法部门主体意识缺乏、有案不移、以罚代刑、缺乏有力的组织协调等问题是实施方面现存的问题。具体表现：一是自然资源行政执法机关与刑事司法机关对“两法”衔接工作重视程度不高。二是衔接机制内部监督意识薄弱。三是心理因素相互影响。

（三）网络信息共享平台尚未完全建立

网络信息共享平台的建立在“两法”衔接机制中发挥着举足轻重的作用。但由于这个平台与检察机关和有关行政执法部门的案件管理系统还没有衔接起来，只有行政执法机关自己进行行政执法案件的录入使得案件录入的即时性、全面性、准确性和覆盖面无法得到保证，检察机关亦无法及时、准确地获取涉嫌犯罪的行政执法案件信息，现有的信息共享平台未起到应有作用。

（四）双向衔接机制探索适用不足

当前，行政机关向刑事司法机关移交涉嫌犯罪案件的标准和程序已较为完善，但对于刑事司法机关向行政执法机关移送案件问题，在理论界和实务界得到的关注较少，虽然最高检新颁布的《关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》，规定了反向衔接的启动情形，但在具体操作和刚性效力上还有进一步细化的空间，在处理程序规定方面也有一些缺陷。

（五）检察监督方式刚性不足

对不移交涉嫌犯罪案件的行政执法机关，目前可采取的措施主要是以柔性手段制发检察建议或着提出检察意见，以最严厉的刑罚手段依据《刑法》第402条，以徇私舞弊不移交刑事案件罪追究刑事责任。由于检察建议的非强制性特

征，使得这种柔性手段缺乏监督力度。而徇私舞弊不移交刑事案件罪的认定条件是比较严格的，前提是主观上有徇私，如果不存在徇私情节，仅以行政处罚代替刑罚是不构成犯罪的，因此，该手段对不移送涉嫌犯罪案件的监督效果也是值得商榷的。

三、矿产资源领域行政执法与刑事司法衔接机制的完善建议

（一）完善相关立法

可以通过立法的形式来提高衔接立法的层次，并采用独立性、散在型相结合的立法方式，在行政法的刑事法律规范中直接规定罪名、法定刑以解决衔接不畅的问题，并逐步建立独立型的立法模式来规范犯罪，确保“两法”衔接机制有法可依，确保有罪入刑，实现罪当其罚。在修改《矿产资源法》中贯彻生态文明建设、发展矿业助力乡村振兴等理念，加大矿产资源保护力度，促进矿产资源开发与本地经济协同发展。在立法中明确行政执法机关的证据材料在刑事诉讼中的法律地位，从法律层面完善检察机关对行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的一般监督权，如对行政处罚依据的质询权，对行政处罚是否合法的调查权。

（二）建构多元的衔接意识机制

一是增强法治理念教育。注重加强工作人员的思想素质，并在此基础上，逐步建立起执法人员与司法人员对法治国家优势的认识和相应行动上的支持，是衔接意识构建的关键。二是提高职业化程度。必须强化行政执法人员、司法人员职业态度和价值观的培养，树立国家法治工作者的职业化精神，树立先进典型进行价值观、荣辱观教育，逐步改善有关部门执法人员和司法人员的职业化。

（三）建立健全案件衔接移送标准机制

一是制定全国统一的“两法”衔接案件移送标准。二是强化移送监督。三是倡导建立完善的检察机关提前介入机制。四是探索建立“两法”衔接中公安机关先行介入制度。

（四）完善衔接证据转化程序机制

1. 完善证据衔接机制。一是应当明确“两法”衔接证据种类的转化范围。证据必须具备三性，并将在自然资源执法过程中获得的证据转化为刑事证据时，应当先行对其进行核实。二是加强自然资源、公安、检察等部门之间的协同联动，协同处理证据转化与适用难题。三是加强对行政执法人员的培训。

2. 健全案件线索双向移送机制。一是要理顺法律责任的衔接。二是要构建双向移送制度。自然资源部门将案件向司法机关的移送过程称为正向移送，在正向移送基础上，有必要将司法机关不予追究刑事责任的案件，反向移送给自然资源部门，明确规定移送的证据内容、程序、时间等，确保此类案件的双向衔接。

（五）建立完善衔接保障机制

一是建立有效的考核与责任追究机制，积极争取当地党委政法委的支持，将“两法”衔接工作情况纳入年终考核的范围。二是加强部门协作，完善信息共享。制定明确统一的信息录入标准，健全网上信息共享平台、畅通信息运行。要通过数据平台共享、案件备案共享、技术资源共享等建立完善案件信息共享机制。

（六）完善监督机制

1. 强化行政机关的内部监督，建立长效运行的督察机制。建立长效化矿产资源督察机制，对实现自然资源行政机关的内部监督具有重要意义，能够促进依法行政，也有助于促进自然资源部门与公安、检察机关的协作和衔接，建立矿产

资源督察长效工作机制是促进矿产资源“两法”衔接的重要路径。

2. 探索建立检察机关全过程监督机制。一是优化现有检察监督方式，例如规范检察建议的制作、强化立案监督等，整合现有的监督资源，形成便捷高效的监督合力。二是为把检察监督落到实处，有必要健全检察监督的保障措施，比如可以考虑增加处罚建议权。

3. 完善社会监督机制

（1）加强法治宣传，提高公众认知。可以通过报纸、电视、“两微一端”等新闻媒体渠道，进行法治宣传，选取典型的破坏矿产资源犯罪案例，开展以案说法或宣讲活动，鼓励群众对违法采矿行为进行积极举报，并协助执法机关参与到矿产资源治理活动中来。

（2）畅通举报渠道，鼓励群众参与。社会公众的参与是一种行之有效的防范犯罪的措施。要把发动群众参与打击整治矿产资源领域违法犯罪作为重要手段，充分利用传统媒体、新媒体、标语横幅等各种宣传方式和媒介，全面开展社会面宣传，畅通举报通道，积极发动群众检举揭发相关违法犯罪线索，经查证属实的，按照相关标准予以物质奖励。对打击处理的案件及违法犯罪人员，加大曝光力度，发挥警示和震慑作用，同时激发群众举报的积极性。

（3）通过听证制度建立完备的社会监督机制。将听证制度作为社会监督的重要方式，是生态法治对于共建共享共治社会治理理念的法治保障，是推动我国社会治理能力和治理体系现代化的重要途径。在案件办理过程中，要在保密基础上，对“两法”衔接中的案件移送等问题，向社会尽可能全面公开，并主动接受监督。

（作者单位：石嘴山市自然资源局课题组）

我国地方性粮食安全法治保障若干问题研究

——以西部地区为视角

张 驰 陈一准

一、引言

粮食安全事关国家安危、民族存亡。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终把粮食安全作为治国理政的头等大事，提出了新粮食安全观，确立了国家粮食安全战略。同时，有关农业发展、粮食安全的法治保障体系也在加快完善，2022年5月6日，全国人大常委会公布年度立法工作计划，显示我国当年将围绕保障国家经济安全，完善风险防控机制，制定粮食安全保障法、金融稳定法、能源法等。

十三届全国人大五次会议期间，多位代表提出关于制定粮食安全保障法的议案，强调应全面贯彻落实国家粮食安全新战略，从法律层面为国家粮食安全提供全方位保障。我国地域辽阔，资源丰富，耕地面积达19.18亿亩，但山地多、平原少的地理环境和人口基数大的客观原因造成我国人均耕地不足1.36亩，不足世界平均水平的40%。同时，我国耕地资源空间分布不均衡，总体质量不高，中东部地区耕地质量相对较好，水资源较为充足，西部地区耕地质量较差，高寒区、高原区以及生态环境极端脆弱区分布广泛，超过一半的耕地靠天收。由于上述原因，我国农业发展极不均衡，区域间粮食产量差异大。新中国成立以来特别是改革开放以来，我国农业发展有了巨大进步，农业全要素生产率得到根本性提高，不但解决了温饱问题，还实现了全面小康。

落后地区农村、尤其是西部贫困地区农村的整体性贫困问题得到解决，也为全球粮食安全、减贫事业和农业可持续发展贡献了中国方案。

2021年6月1日施行的《中华人民共和国乡村振兴促进法》（以下简称《乡村振兴促进法》）在法律文本中强调保障国家粮食安全的重要性，在通过之前历次提请全国人大常委会审议的草案中逐次将保障国家粮食安全的内容前移至总则部分。2022年8月1日将正式实施的《中华人民共和国黑土地保护法》（以下简称《黑土地保护法》）坚持长远保障国家粮食安全的战略定位，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，并与永久基本农田制度相衔接，加大对“耕地中的大熊猫”之称的黑土地的保护。通过法治保障农业发展和粮食安全是国家粮食安全战略的必然要求，也是全面推进依法治国的应有之义。法治手段有着独特规范性、稳定性等优势，在维护农业经济秩序、确保粮食协调稳定供应等方面能够发挥重要作用。检视我国法律可以发现，在中央层面，除《乡村振兴促进法》之外涉及粮食安全的法条散见于农业法、国家安全法等法律中，此外，还有《粮食流通管理条例》和《中央储备粮管理条例》等专门的行政法规有所涉及。从地方层面看，广东、贵州、四川、宁夏等多个省区先后制定了相关地方性法规。虽然关涉粮食安全领域的法律规范相继出台，统摄粮食安全保障的基

本法律呼之欲出，但我们应该认识到粮食安全领域立法分散、衔接不畅的问题还比较突出，完善的农业、粮食法律规范体系建设还十分薄弱，依法兴农的良好法治氛围还尚未完全形成，诸如央地协同、产销协调等问题亟待研究。我国地方性的粮食安全保障地方性法规尚处于起步阶段，立法进程亟须加快。

二、粮食安全的意涵及我国粮食安全保障法律的检视

粮食安全既是经济问题，也是政治问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从世情、国情、农情出发，对中国特色粮食安全道路作出深刻阐述。

（一）中国特色粮食安全的意涵

“洪范八政，食为政首”。中国自古重视农业生产和粮食安全，在古代社会，农业作为衣食之源的同时，又是国家赋税的重要来源，是国家政治与经济的基础，因此十分重视法律对其的保障作用。早在秦代，就制定了有关农业和粮食安全的律、令。1975年出土于湖北云梦睡虎地的《秦律十八种》里的《田律》《仓律》即是很好的证明。《田律》提倡多种生产、重视时令，以增加食品获取方式，扩充食物储备，提高粮食产量，从而保障粮食安全，这与我们今天所提倡的“大食物观”有相当程度的一致性。龙岗秦简103—106、108—110与《二年·田律》简251—252都规定凡是马牛所经过的地方，不得设置陷阱及安放其他狩猎装置，否则若能伤害到人、马牛，根据危害程度给予相应处罚。《田律》还对“酤酒”行为进行规制，禁止民间喝酒、买卖酒，避免造成粮食浪费，这实际上也是对粮食安全所进行的保障。《仓律》中规定了关于粮食储备的规定，对现代粮食立法仍然具有重要的借鉴意义。唐代对马、牛等耕畜的刑法保护规范已然较

为系统，私自宰杀牛、马是被明确禁止的行为。明代对作为农业社会重要生产力的耕畜的保护更加严格，《大明律》规定，宰杀耕牛，或者把耕牛卖给他人宰杀的，要施以拘役刑的轻刑罚，对于再犯、累犯要发配充军。可以看出，我国古代对于粮食安全的法律规制主要在于保障耕地、保护生产力、严禁粮食浪费等方面。对于粮食安全的理解在于保障粮食供应安全、粮食仓储安全，从而实现国泰民安。

进入现代，本世纪初联合国粮农组织将粮食安全做了如下定义，即在世界范围内所有国家的居民在任何时间都能获得充分、安全的粮食，以满足多样化食品需求和偏好。择其要义，可以将前述粮食安全的概念在三个方面进行界定，即粮食供应安全、粮食分配安全和粮食利用安全。

作为世界上人口最多的国家和最大的发展中国家，我国高度重视粮食安全问题，进入新时代，国家不仅保持常态化的支持和保障政策，更在立法层面上通过《国家安全法》将粮食安全提升到了国家安全战略的地位。根据我国《国家安全法》第22条的规定，粮食安全应囊括粮食供给安全和粮食质量安全。在粮食指标层面，包括粮食供给安全、粮食质量安全和粮食可持续安全。粮食产业方面，既包括粮食生产安全，也包括粮食流通安全、粮食储备安全、粮食消费安全等。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对中国特色粮食安全道路作出深刻阐述，提出了“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观作为国家安全观的重要组成部分。确立了“以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑”的国家粮食安全战略。2015年中央农村工作会议提出“树立大农业、大食物观念”，2016年中央一号文件写入“树立大食物观”作为推动农业供给侧结构性改革的重要内

容。2017年中央农村工作会议，习近平总书记指出，“现在讲粮食安全，实际上是食品安全”。“大食物观”拓展了传统的粮食边界，使“粮食安全”的概念维度变得更广。国务院在2019年发布了《中国粮食安全》白皮书，从稳步提升粮食生产能力、保护和调动粮食种植积极性、创新完善粮食市场体系、健全完善国家宏观调控、大力发展粮食产业经济、全面建立粮食科技创新体系、着力强化依法管理合规经营等七个方面阐释中国特色粮食安全之路。这七个方面涵盖了粮食供应端、市场端、分配端、产业结构端、科创端、经营端、制度端等多个方面的内容，明确中国特色粮食安全不仅是要在粮食供应、分配、利用三个方面发力而是要形成全粮食产业链的总体安全。新粮食安全观和粮食安全战略还要求今后一段时间我国的粮食安全要在提高粮食生产能力、加强储备应急管理、建设现代粮食流通体系、积极维护世界粮食安全等四个方面着重发力。

可见，中国特色粮食安全内涵丰富，涉及多个领域。诸如基本农田保护、耕地质量和生态环境保护、农作物种植结构调整、水资源利用和分配、农民就业和收益、农村生产经营方式、粮食流通体系、粮食收储制度、粮食应急保供体系、粮食价格机制、农业科技发展、杜绝食物浪费等方方面面。从古至今，没有任何一个时期能够像今天这样，把粮食安全的内涵延展到如此丰富的境地，上升到如此宏大的战略视野。治国佑民，法是重器。走中国特色粮食安全之路势必要完善粮食安全保障法律法规，加快推进粮食安全保障立法，用法治手段确保国家粮食安全，将粮食产业链各个环节的具体任务制度化、规范化、法治化。

（二）我国当前粮食安全保障法律检视

检视我国法律和近年来立法计划可以发现，有关粮食安全的立法正在加快推进，其法律位阶也不断提高，修订和实施的相关法律法规的数量也不断增多。尤其是2015年实施的《国家安全法》将粮食安全提升至国家安全战略地位。2021年实施的《乡村振兴法》在出台前的三审稿中将保障国家粮食安全的内容移至总则。2022年全国人大年度立法计划已将《粮食安全保障法》纳入其中。可以看出，我国法学法律界对加快完善粮食安全的法治保障体系建设已有共识。

检索我国当前粮食安全相关法律法规及规范性文件，从中央层面看聚焦于粮食供给端的散见于《农业法》《土地管理法》《黑土地保护法》《农村土地承包法》《种子法》《基本农田保护条例》《土地复垦条例》等。聚焦于粮食储存、流通和市场、分配端的散见于《民法典》《价格法》《反垄断法》《反不正当竞争法》《政府采购法》《突发事件应对法》《粮食流通管理条例》《中央储备粮管理条例》等。聚焦于粮食质量安全端的散见于《农产品质量安全法》《食品安全法》等。聚焦于粮食产业于科创端的散见于《农业技术推广法》《农业机械化促进法》等。聚焦于粮食生态安全的散见于《土壤污染防治法》《水土保持法》等。从地方层面看，我国各地先后开展了诸多有关粮食安全法治保障的地方实践。诸如2009年出台的《广东省粮食安全保障条例》明确了“政府主导，部门协作，社会参与”的粮食安全保障机制，这是我国第一部保障粮食安全的地方性法规。广东省还在今年通过了《广东省土地管理条例》从加强土地管理、合理开发利用土地资源、切实保护耕地的角度在粮食供给端加强粮食安全的法治保障。2011年出台的《贵州省粮食安全保障条例》，这是西部地区第一部全面规制粮食安全保障的地方性法规。2018年浙江

出台了《浙江省粮食安全保障条例》从粮源保障、粮食储存、粮食流通、应急与监管等多个方面对本省粮食安全作出规制。浙江制定了《浙江省土地管理条例》，进一步强调耕地应当优先用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品生产，严格控制耕地转为林地、草地、园地等其他农用地，确保主粮供应安全。2020年江苏出台了《江苏省粮食流通条例》在粮食经营、调控与储备、产业发展、应急保障、监督管理等多个方面在立法层面进行规范和引导。江苏省早在2000年就通过了《江苏省土地管理条例》，并在2003年、2004年和2021年进行了三次修订，修订后的条例进一步明确耕地占补平衡制度，确保在本省行政区域范围内耕地占补平衡，实行补充耕地指标省级统筹，在跨设区的市实现省级统一交易制度。2021年《四川省粮食安全保障条例》实施，该条例规定了严格的粮食安全考核责任制度，严防耕地“非粮化”。此外，宁夏、辽宁、天津等地也以地方性法规形式出台了地方储备粮管理条例。目前，粮食主产区的多个省份已经开始着手从立法层面规制粮食安全保障问题。

聚焦于西部地区各省市，仅有四川、贵州两省出台了全面规制粮食安全的地方性法规，其他省市关涉粮食安全的地方性法规和政府规章多体现在土地管理方面，如《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《西藏自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》《广西壮族自治区实施〈中华人民共和国土地管理法〉办法》等等。宁夏还以地方性法规形式出台了地方储备粮管理条例。重庆以地方性法规形式出台了食品安全条例。四川、贵州、新疆、广西、内蒙古等地以政府规章形式出台了地方储备粮管理办法。申言之，地方性粮食安全法

治保障系统摄于中国特色粮食安全法治保障体系下，是该地结合本行政区域粮食安全现实状况，以省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的地方性法规、规章为外在表现形式，建立起的与法律和行政法规相衔接的粮食安全法治保障体系。当前，虽然西部多个地方制定了有关耕地保护和粮食储备安全保障的地方性法规及规章，但审视西部地区十二省市区及新疆生产建设兵团，仅有贵州、四川两省制定了全面调整粮食安全保障的地方性法规。由此观之，《粮食安全保障法》出台之后，西部地区的地方性配套制度和立法问题亟待研究。

三、建立我国地方性粮食安全法治保障体系的必要性

要实现总体国家粮食安全、乡村振兴，不可忽视粮食安全问题，更不可缺少法治的保障作用。

（一）宏观层面系统性大法呼之欲出，需因地制宜加快出台配套地方性法律

如前文所述，《粮食安全保障法》的出台呼之欲出，中央立法层面关涉粮食安全的法律，诸如《农业法》《国家安全法》《乡村振兴促进法》等法律已相对成熟。其他围绕粮食供给、储藏、流通和质量的行政法规也已初步形成体系。待《粮食安全保障法》出台以后，中央层面粮食安全基本法统领下的中国特色粮食安全法治保障体系将基本建立。届时，将形成相对完备的粮食全产业链法律支持体系。《农业法》侧重于对农业产业事权分配、农业生产、农产品收购和流通、农业科技等方面事项的原则性保障。《粮食安全保障法》《乡村振兴促进法》侧重于促进农业发展、粮食安全、乡村振兴三者之间的良性互动，协调粮食供应、产业发展、乡村建设三者之间的关系，更加体现出粮食安全与乡村振兴基本

法的特征。上述中央层面立法，规定了粮食安全、农业发展、乡村振兴的基本理念和基本原则，揭示了促进总体国家安全、保障国民经济稳健发展、乡村振兴和保障民生的立法目的，确立了保障粮食稳定供给、促进乡村产业兴旺的基本原则。当前我国即将建立以《粮食安全保障法》为引领，其他关涉粮食安全的法律为补充，规制粮食供应、储备、流通和质量等粮食全产业链统和协调的粮食安全法治保障体系。《粮食安全保障法》为粮食安全提供基本理念，进行原则性指导，为中国特色粮食安全提供宏观法治保障，其他法律与其互为补充，相关行政法规在中观层面针对各专项问题进行规制，将关涉粮食安全的政策制度化、规范化、法治化。而在粮食安全法治的微观层面，尚缺乏充分的地方性立法与之相衔接，已有的地方性立法也多缺乏系统性、统一性和权威性，对粮食安全的保障力度明显不足。维护社会主义法制统一，要着重关注地方性立法与中央立法的协调与衔接问题，因此迫切地需要因地制宜加快出台配套地方性法律。

（二）地方性粮食安全政策治理明显，亟须将其固定化、制度化、法律化

西部地区相较于如广东、浙江、江苏等东部沿海发达地区，以及河南、四川等粮食大省，粮食安全保障的地方性立法十分缺乏，各省区虽然在粮食供给、购销、存储、分配等各环节均有相关政策加以引导和治理，但从其发挥的实际效果来看，相关政策的执行由于缺乏相应的责任考核，缺乏应有的权威性和约束力，远不及制度化后的地方性法规、规章所发挥的实效明显。随着生产力发展水平的提高，我国社会主要矛盾转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，对粮食安全保障的需求也发生转变。具体来看，粮食消费结构不断升级，逐渐



从“吃得饱”到“吃得好”再到“吃的健康”递进。从供需平衡角度来看，随着城市化发展，农村人口规模日益缩小，粮食由“谁来种”的问题逐渐突出，加之粮食市场秩序尚未形成高效机制，生产动能不足、流通效率不高、农业生产者种粮积极性不高等因素叠加，我国的粮食供需安全面临诸多挑战。党的十八届三中全会提出经济体制改革是全面深化改革的重中之重，而经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，更好的发挥政府作用。审视粮食安全保障问题，政策治理特征依旧明显，市场在粮食资源配置中的决定性作用并不突出。而市场经济是典型的法治经济，没有良好的法治保障，单靠政府的政策性治理是远远不够的，如将地方性粮食安全政策固定化、制度化、法律化，将为区域粮食安全和总体国家粮食安全提供有力的支持和保障。

（三）地区间不同的资源环境禀赋和经济发



展条件迫切需要粮食安全法治保障

与中部、东部地区相比,我国西部地区乡村人口基数大,第一产业在产业经济中占比高,且生态环境相对脆弱。由于自然环境恶劣、经济发展起点低、地理区位封闭,西部地区的农业现代化发展相对缓慢。基于自然条件和资源禀赋,要想实现全要素生产水平的提高,农业、农村、农民的“三农”问题是重中之重,新粮食观要求实现“藏粮于地、藏粮于技”,不充分保护粮食生态安全和农业生产者的积极性是不现实的,基于西部地区土地贫瘠,水资源匮乏的现实状况,首先要确保其区域内的粮食自给自足,在满足本地区粮食安全供应的基础上做到农牧业协调发展,建设我国重要的副食供应保障基地,从而实现乡村产业兴旺,法治的规范保障作用不容忽视。再者,西部地区由于历史原因广泛分布着大大小小的国有农垦企业和规模庞大的国有农用地,这些国有农业资产在确保国家粮食安全、协调粮食供

需平衡方面发挥着重要的作用。实践中,国有农垦企业、国有农用地的承包经营权问题、土地流转等法律问题都亟待解决,在新的形势下怎样推进农垦改革发展,推动西部地区新型农业现代化,更好地保障国家粮食安全也亟须建立和完善地方性粮食安全法治保障体系。我国地区间土地资源禀赋差异巨大,经济发展条件不同,地方性粮食安全法治保障的侧重点也不相同,在中央层面立法相对完备的条件下,应实行差异化政策以保障区域粮食安全。如新疆提出了“疆内平衡,略有盈余”的粮食方针,重庆在《重庆市地方粮食储备管理办法》中加入引导建立企业社会责任储备,作为地方政府储备的补充内容等,这些因地制宜的粮食安全保障政策需要加以法治化,用法治手段加强保障力度。

四、建立和完善我国地方性粮食安全法治保障的路径

我国是“单一制”国家,地方服从于中央,实行“一元多极”的立法体制。在全国范围内法治体系是统一的,但分为中央立法和地方立法多等级立法。地方服从于中央,地方性法规不得与宪法、法律和行政法规相抵触。地方性粮食安全法治保障体系属于地方立法,统摄于中国特色粮食安全法治保障体系,统摄于中国特色社会主义法律体系。因此建立和完善我国西部地区粮食安全法治保障体系的前提基础是形成系统完备、机制顺畅的中国特色粮食安全法治保障体系。

(一) 前提基础: 构建系统完备、机制顺畅的中国特色粮食安全法治保障体系

建立一部系统完备、统和协调、机制顺畅、切实可行的粮食安全“基本法”是学界和实务界专家多年的夙愿。早在2008年,全国人大常委会就明确将粮食法列为五年立法规划一类项目,交由国务院负责起草。此后,国务院更是连续三

年将粮食法列入年度立法工作计划，交由国家发改委和国家粮食局负责组织起草。国家机关机构改革之后，国家粮食和物资储备局在全国各地多次召开《粮食法》起草座谈会，由于学界对此问题争议较大等种种原因，多年未能形成统一意见，立法进程受到迟滞。2018年、2019年连续两年中央一号文件，都对制定一部粮食安全保障“基本法”的立法工作提出明确要求。尤其是《中国的粮食安全》白皮书正式发布之后，全社会逐渐对制定《粮食安全保障法》形成普遍共识，认为应当加快其立法进程，发挥法治固根本、稳预期、利长远的基础性作用，用法治手段切实保障国家粮食安全。经过十余年的立法准备工作，当前制定《粮食安全保障法》的条件已经成熟，《国家安全法》《乡村振兴促进法》等关涉粮食安全战略和新粮食安全观的法律已经出台，具有中国特色的粮食安全法治保障体系雏形已现，构建和完善我国地方性粮食安全法治保障体系正当其时。应当加快西部地区省级层面粮食安全保障地方性法规的立法进程，参考东部发达省区和粮食大省的相关地方性立法，制定符合本行政区域经济社会发展状况的地方性法规、规章。

（二）理论保障：地方性粮食安全法治保障体系融入乡村振兴思维

基于粮食安全的首源性地位，保障粮食安全有助于全面实施乡村振兴战略。而乡村振兴战略立足农村、振兴农业、服务农民的特性，对建立和完善粮食安全保障体系也具有极强的推动作用，二者相得益彰。2013年12月10日习近平同志在中央经济工作会议上作了题为《实施国家粮食安全战略，把饭碗牢牢端在自己手上》的重要讲话，两天后，2013年12月12日习近平同志在中央城镇化工作会议上强调指出，土地公有制性质不能变，耕地红线不能动，农民利益不能损。

以习近平同志为核心的党中央从“三农”工作的角度高瞻远瞩的多次论述了粮食安全的重要意义。2021年6月1日施行的《乡村振兴促进法》将粮食安全纳入“乡村振兴”思维，地方性粮食安全的法治保障理论应当将“乡村振兴”思维纳入其中。具体而言，地方性粮食安全立法应当在总则中因应乡村振兴战略思维作出指引性规定，在立法宗旨中加以明确，在分则中应考虑设计对接乡村振兴战略的具体要求加以落实，诸如保护涉粮权益，鼓励种粮积极性，促进新型粮农发展，解决粮食“谁来种”的问题。推动科技兴农，加快粮食全产业链智能化，在促进乡村振兴的同时为保障粮食安全科技赋能。确立绿色发展原则，耕地优先保护，实现可持续发展，为粮食安全赋予生态保障屏障。我国西部地区城市化水平低，农村人口基数大，占比高，乡村建设相对落后。要想实现西部地区粮食安全、乡村振兴两大战略之间的耦合十分重要。因应西部地区的实际情况，在地方性粮食安全法治保障体系的建立过程中更应融入乡村振兴思维。

（三）内在核心：严格遵循即将出台的《粮食安全保障法》的基本原则

当前《粮食安全保障法》已经被列入全国人大年度立法计划，该法的出台指日可待。作为我国粮食安全保障领域的第一部宏观层面的“系统性大法”，势必成为我国粮食安全的“基本法”，为粮食安全的法治保障提供指导作用。该法的出台必将扭转我国粮食安全保障领域立法分散、缺乏系统性的尴尬局面。可以预见的是，《粮食安全保障法》出台后，各专项法律、行政法规将在其统领下相继出台，在中央层面形成较为完备的粮食安全法治保障体系，基本形成中国特色粮食安全法治保障体系。相较于四川、贵州等省份已经制定了体系性的粮食安全保障地方性法规，西

部地区其他省市除了对耕地保护制定了相关地方性法规,涉及粮食储备、流通等环节的地方立法寥寥无几,在《粮食安全保障法》呼之欲出的今天,西部地区应当加快相关立法进程,做好立法准备工作,严格遵循其基本原则,执行相关规定,根据本行政区域的实际情况作出具体规定事项。地方性法规主要是为执行法律、行政法规的规定,需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项和属于地方性事务需要制定地方性法规的事项,也就是说西部地区的粮食安全法治保障要严格遵循国家法律、行政法规的基本原则并执行其具体规定,在此基础上根据本地区特点具体细化。这是建立和完善地方性粮食安全法治保障体系的内在核心。

(四) 关键环节:积极践行总体国家安全观,树立大农业、大食物观念

当前,大变局百年未有。作为世界上最大的发展中国家和人口最多的国家,我国面临的粮食安全压力不可谓不严峻。国家安全是国家生存发展的前提,粮食安全是国家安全的重要一环。2014年,习近平总书记提出了总体国家安全观。2017年召开的党的十九大,更是把总体国家安全观作为我们党治国理政重大原则写入了党的十九大报告,要求全党增强忧患意识,做到居安思危。2015年通过的《国家安全法》专门将粮食安全纳入其中,创造性地将其上升到国家安全的战略高度,并以法律的形式固定下来。从总体国家安全观的视角审视,即将出台的《粮食安全保障法》在逻辑上是《国家安全法》有关粮食安全规则的拓展和阐释。地方性粮食安全法治保障体系的构建,应当充分认识总体国家安全观的科学内涵,积极践行其实践要求。2017年中央农村工作会议提出“树立大农业、大食物观念”,

2016年中央一号文件写入“树立大食物观”,2017年中央农村工作会议要求,“树立大农业观、大食物观,向耕地草原森林海洋、向植物动物微生物要热量、要蛋白,全方位多途径开发食物资源”。2022年中央一号文件强调把抓好粮食生产和重要农产品供给摆在首要位置。这些论断提示我们,粮食安全保障问题要从单纯的主粮安全向食物安全转变,在确保主粮安全的基础上拓展食物获取途径,既要保障“粮袋子”也要保障“菜篮子”“肉盘子”。因此,审视我国地方性粮食安全法治保障问题,要融入大农业、大食物观念,既要用法治手段保障主粮安全,向耕地要粮食,确保中国人的饭碗里主要装中国粮,又要面向整个国土,用法治手段保护林、草、水资源,向大自然要食物,推动食物供给由单一生产向多元供给转变。我国西部地区生态环境复杂,既有成都平原、关中盆地、宁夏平原这样的平原盆地,又有黄土高原这样水土流失严重地带,还有青藏高原这样的高寒地带,更应树立大农业、大食物观,宜耕则耕、宜牧则牧,拓展食物获取渠道。西南云贵高原可以有的放矢地发展菌菇产业、微生物食物资源。新疆、西藏、甘肃、青海、宁夏、内蒙古等地可以发挥畜牧业优势,建设我国的肉类、蛋白质供应基地。四川、重庆等长江流域地区自古被称为“天府之国”,农业资源较好,应大力支持和鼓励新型粮农群体创新创业,集聚规模效应,建立产业集群,开展产业示范引领。应将“大农业、大食物观”纳入西部地区地方性粮食安全法治保障体系建设的指导思想,加强新型科技农业的知识产权保护,加强对农业新品种和地理标志的保护。

(作者单位:宁夏大学法学院)

人民法庭参与诉源治理的实践探析

——以吴忠市法院51个人民法庭诉源治理成果为样本

陶夏平 杨成

“诉”是指法院诉讼案件，“源”是指纠纷来源，“诉源治理”是指社会个体及各种机构对纠纷预防和化解所采取的各种措施，使潜在和已出现纠纷中当事人的相关利益和冲突得以调和，并且采取联合行动所持续的过程。在2019年1月中央政法工作会议上，习近平总书记明确指出：“要坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，从源头上减少诉讼增量。”2019年2月，最高人民法院发布《人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023年）》，明确将诉源治理工作列为今后五年人民法院一项非常重要的改革任务。

人民法庭作为党领导下的基层社会治理体系的基本单元，是服务全面推进乡村振兴、基层社会治理、人民群众高品质生活需要的重要平台，是体现中国特色社会主义司法制度优越性的重要窗口，也是化解矛盾纠纷、服务人民群众的最前沿，因此人民法庭推进诉源治理，对于社会矛盾源头预防和化解具有特殊的“桥头堡”作用。本文以宁夏回族自治区吴忠市辖区15个人民法庭推进诉源治理的成果为样本，分析当前人民法庭诉源治理的困难与不足，并提出完善思考。

一、人民法庭开展诉源治理的实践探索

2019年以来，吴忠市辖区人民法庭认真贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》和《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》，按照自治区党委、自治区高院和吴忠市委政法委的安排部署，主动将诉源治理工作融入党委领导下的诉源

治理大格局，建机制、定规则、搭平台、推应用，积极构建集约高效、多元解纷、便民利民、智慧精准、开放互动、交融共享的诉源治理新模式，全力提升人民法庭预防化解矛盾纠纷和诉讼服务的能力和水平，取得了显著成效。

（一）互联多元解纷，从源头上减少诉讼增量

案多人少的矛盾，是近年来法院发展遇到的最大难题之一。2017年至2021年吴忠市全市法院共受理各类案件212330件，是前五年的2倍，法官人均结案数由2016年的181件上升至2021年的227件，增长了25.4%，以青铜峡市人民法院青铜峡镇人民法庭为例，2020年该法庭受理各类案件850件，2021年受理558件，但员额法官数量从2名减为1名，人均办案量由425件增至558件，增长31.3%。案件数量的激增，导致人民法院无法很好地满足人民群众对于司法效率及司法质量的需求，超负荷工作也严重影响了法官的身心健康。自2019年以来，吴忠法院大力推进诉源治理工作，稳步实施繁简分流、快慢分道诉讼改革，逐渐形成源头预防为主、诉前多元化解、诉后繁简分流的分层递进式多元解纷格局，减少了诉讼增量，优化了司法资源。2019年至2021年，全市法院受理审判类案件数由31140件增至33170件，增长6.5%，增速显著下降；从15个人民法庭来看，受理案件数从2019年的8714件下降至2021年的7561件，下降13.2%，充分体现了诉源治理的显著成效。

（二）参与非诉机制，主动融入党委领导的社会治理格局

全市两级法院均制定了《关于推进“两个一站式”建设的实施方案》，为人民法庭开展诉源

治理工作提供机制保障，推动将“民事(行政)案件万人起诉率”纳入地方综治考核指标体系，进一步压实诉源治理各方责任，主动将诉源治理工作主动融入党委政府领导的社会治理大格局。借助人民法庭处于矛盾解决第一线的地位，发挥其与乡镇人民政府、派出所、司法所等基层行政机关的良性互动关系，参与“无讼村居(社区)”创建活动，积极培育和扶持各类民间纠纷调解组织，发挥好乡村贤达的积极作用，引入村(居)委会、妇联、工会等群团组织，加强对民间调解组织及群团组织的法律专业知识培训，进一步发挥各类社会组织在纠纷处理中的作用，减少纠纷的司法介入，推动社会治理从化讼止争向少诉无讼转变。构建以基层人民法院及人民法庭为主体，纵向延伸至乡镇(街道)、村(社区)，横向对接基层治理单位、基层党组织、公共法律服务中心(站)等群众广泛参与的多元解纷和诉讼服务体系，形成了以人民法庭为支撑、调解组织为网点、乡村贤达为支线的矛盾化解网络，就近或者上门提供诉讼服务，及时就地预防化解纠纷。努力实现“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”的目标，营造良好的乡村法治环境。

（三）因地制宜，探索诉源治理的属地模式

吴忠市各人民法庭按照不同地区的人员结构、风俗、经济发展等差异探索适宜本地的诉源治理模式，先行先试，取得了不少可复制、可推广的经验，以更好地为人民群众提供方便快捷、低成本、一站式的诉讼服务，同时强化与行政机关、社会调解组织的有效联动，促进各方协同发展、共赢发展。

利通区人民法院与多个乡镇协商，以古城法庭为试点，联合上桥镇人民政府、古城镇人民政

府、郭家桥乡人民政府签订共建协议书，共同开展“法官+网格”工作机制。通过建立“法院+网格”三级网格对接工作机制，保证矛盾纠纷网格内排查、网格内化解，开展网格内普法、网格内意见反馈，促进网格内协助送达、网格内协助办案等。如金积法庭干警与金积镇、板桥乡的各村书记、村民委员联络制度，与各村委会、各社区、居民委员会建立了网格员工作群，要求网格员将辖区有矛盾倾向的人、事及时与法官联系，进行咨询。充分发挥法庭在诉源治理上的积极作用。青铜峡市人民法院坚持以新时代“枫桥经验”为引领，以群众需求为导向，主动融入基层社会治理体系，探索建立“1+4+N”诉源治理机制，充分发挥“一个服务中心、四个人民法庭和N名网格员”作用，精心打造田间、民间、夜间“三间法庭”，让法官多跑腿、群众少跑路，将司法服务延伸到“八小时”之外，整合多元解纷力量，引导群众选择非诉方式解决纠纷，有效减轻群众诉累。盐池县人民法院持续深化“法官、村官双助理”模式，依托双助理机制，构建县、乡镇（街道）、村（社）、组四级矛盾纠纷联调机制，按照将已聘请为法官助理的各乡镇、街道办村（居）委会党支部书记或村（居）委会主任注册为人民法院调解平台的特邀调解员。及时化解民间各类矛盾纠纷，助推全面提升基层治理能力，及时将矛盾纠纷化解在当地，吸附在基层。2017年上半年，法官村官双助理联动工作机制在全区推广，并被自治区党委政法委确定为宁夏社会治理先进典型经验，同年6月30日，在山东临沂中央综治委召开的“雪亮工程”工作推进会议上，以现场连线的方式进行了经验介绍，供各地学习借鉴。同心县人民法院建立“1+N”大解

纷机制。在四个基层法庭，由法官与村两委委员、基层工作人员、人民调解员、人民陪审员等“N”类解纷成员组成解纷团队，针对辖区婚姻家庭、邻里、涉土地等疑难复杂案件在诉前、诉中联动化解，在诉后释疑，实现矛盾纠纷齐抓共管，做到案结事了人和。



二、人民法庭推进诉源治理的困境

（一）队伍建设相对滞后，审判力量严重不足

1. 员额法官数量不足有负担。当前，案多人少的矛盾在乡镇人民法庭尤为突出，以吴忠市15个基层人民法庭为例，2021年只有6个人民法庭的员额法官数为2人，其他9个人民法庭的员额法官数均为1人，员额法官同时担任法庭庭长，同年法庭受理案件总数为7561件，人均办案量为360件，办案压力大，导致人民法庭员额法官长期处于超负荷工作状态。同时在基层人民法庭，庭长需要参加乡镇及基层法院的各种工作会议，参与党委政府组织的普法宣传、入户调查等基础工作，接待来访人员，法庭日常管理等大量日常行政工作，进一步挤压员额法官投入诉源治理的工作时间。同时，仍要抽出大量时间应对各级单位的督导检查、调查研究，每天有任务，周周有统计已成为工作常态，变了花样的形式主义耗费了法庭干警的大量时间及精力，致使基层

人民法庭没有足够精力真正投入到诉源治理工作中。

2. 观念认知改革创新有障碍。转变工作作风首先要转变思想观念。经过调研,人民法庭普遍存在将诉源治理工作视为各院立案庭推进的工作,人民法庭为协同,没有真正把诉源治理作为人民法庭的一项主抓工作,对诉源治理工作投入的人力物力有限。在15个人民法庭中,只有7个人民法庭可以立案,其他8个人民法庭由院立案庭立案后,根据案件属地原则予以分配,意味着其不需要承担诉前调解工作,诉中案件又难以由其他社会治理主体进行化解,导致部分干警认为参与诉源治理的必要性下降,诉源治理工作不会给人民法庭明显减少案件量,反而会增加工作量。对开展诉源治理工作存在敷衍应付的心态,实际工作开展缓慢,没有真正予以重视。

3. 调解队伍选优配强有困难。调解队伍是开展法院诉源治理工作的主力军之一,对辅助人民法庭开展诉源治理有重要作用。一是专职调解员队伍建设滞后。专职调解员是人民法院调解队伍的排头兵,辖区基层法院立案庭诉前调解案件除少数采用委派调解外,大部分由专职调解员完成,在诉源治理工作中发挥了重要作用。与各院立案庭不同,人民法庭的专职调解队伍建设却普遍滞后,仅有66.7%的人民法庭配备专职调解员,人数均为一,33.3%的人民法庭没有配备专职调解员;个别人民法庭的专职调解员由保安等兼任,能力素质、思想认识亟待提升;在没有立案窗口的人民法庭,经过院立案庭诉前调解、速裁等层层筛选,适宜调解的案件少,每案一百元,每月一千多元,难以留住专职调解员,有经验的调解员流失率高,调解队伍不稳定,没有

连续性,调解积极性难以提升。二是人民调解合作机制不畅。辖属乡镇司法所的人民调解队伍专业性强,群众工作经验丰富,是专职调解队伍的有益补充,但由于队伍年龄结构普遍较大,对使用人民法院调解平台等信息化平台比较排斥,不会也不愿通过平台进行操作。同时,人民调解员对案件的调解时限、以案定补等都有不同理解,没有形成统一的案件推送标准、定补标准。因此,如何利用好人民调解也是人民法庭及上级单位亟待思考的问题。三是其他社会调解力量积极性不高。乡镇社会调解力量主要由乡村干部、社会贤达组成,由于调解工作难度大,补助少,乡村干部工作繁忙,对社会调解员来说耗费几天的精力调解一件案件但仅有一百元的补助是不太划算的经济账,而很多调解员只是人民法庭为了完成人民法院调解平台“三进”工作而添加,虽后期有一定培训,但这部分调解员参与调解的意愿及能力都较低,人民法庭将案件交由这部分调解员进行调解的态度也较为谨慎,加之涉诉当事人对社会调解的公信力认可度不高,不愿意由社会调解力量进行调解等因素,导致乡镇人民法庭难以调动社会调解力量的积极性。

(二) 社会治理主体无法形成有效合力

1. 社会治理主体力量整合之困。乡镇涉及诉源治理的社会治理主体有乡镇人民政府、派出所、司法所、人民法庭、村(居)委会等,这些社会治理主体在诉源治理中的职能互补,隶属有别,又没有明确的机制对其职能及合作划分,缺乏牵头抓总的机制和部门,导致权责不清,容易推诿扯皮。其他社会治理主体将诉源治理工作视为法院单独负责的工作,本着多一事不如少一事的原则,不愿投入过多的人力物力财力,加之缺

乏有效的沟通及合作机制,导致各社会治理主体在诉源治理中各自为战,难以形成有效合力,只能疲于应付。

2. 诉源治理横向延伸之困。乡村工作是服务群众的桥头堡,是开展诉源治理工作的主阵地,也是开展诉源治理工作最艰难的一环。上面千条线,下面一根针。乡村工作千头万绪,乡村干部本身承担的工作任务量巨大,日常管理工作都足以使其疲于奔命,每月两三千的工资又使其不得不兼职其他工作以养家糊口,因而乡村干部能够投入到诉源治理中的时间和精力极其缺乏。诉源治理工作目前实际由人民法院主抓,人民法院与村委会及乡村干部没有任何管理、监督等方面的关系,话语权和影响力极小,在没有乡镇政府配合的情况下,开展增加其工作量的诉源治理工作,难以形成有效配合。且在乡村干部看来,诉源治理与平安建设等工作大同小异,其日常开展的矛盾化解等乡村治理工作都可以归结为诉源治理,是相同工作的两种叫法,现在人民法院开展诉源治理只是将其工作进行归纳总结,并非创新。能够配合开展诉源治理的村,多数也是停留在口头、纸面,沦为乡村干部用形式主义反对形式主义的众多不重要的工作之一。

(三) 党委主导,法院协同:理念与实践的偏差

2021年,最高人民法院发布《关于深化人民法院一站式多元解纷机制建设推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》,明确指出:在深化一站式多元解纷机制建设中准确把握人民法院职能定位,既积极参与、主动融入党委领导下的诉源治理工作,发挥专业优势,为非诉讼方式解决纠纷提供司法保障。确认了人民法院在诉源治理中的

协同地位。2020年,自治区党委办公厅、人民政府办公厅印发《关于进一步完善多元解纷机制加强诉源治理的实施意见》的通知,要求多元解纷和诉源治理工作必须坚持党委领导,政府负责。这表明党委政府对诉源治理的复杂性和系统性有充分的认知,诉源治理实质是一个社会矛盾化解的系统工程,涉及乡村生活的各个领域,这就决定了参与者是包括乡镇政府、派出所、司法所、基层自治组织、人民调解委员会、人民法院在内的多元治理主体;诉源治理所倡导的从源头化解矛盾目标的实现主要有赖于多元协同化解力量,需要其他治理主体发挥在领导、组织、财政、人力、执行等方面的优势,尤其是党政部门的主导和干预。因此,诉源治理不是人民法院能够独力推进的,人民法院也没有能力独力推进,这项工程需要党委主导,领导各方统筹谋划,一体推进。但从吴忠市基层法院及人民法院的实践来看,法院在诉源治理中居于主导地位,其他社会治理主体没有发挥其在诉源治理中应有的作用。这既与最高人民法院要求存在偏差,也不符合乡村的工作实际。

(四) 机制建设尚不完善,资源调动能力欠佳

人民法院一站式建设工作开展以来,吴忠市两级法院建机制、定规则,与司法行政机关等其他社会治理主体签订诉调对接机制,建立起相对完善的机制体系,为人民法庭开展诉源治理提供有力的制度保障,但现有机制体系仍无法应对推进诉源治理过程中出现的新问题。从人民法庭开展诉源治理的工作实践来看,上级法院与司法行政机关等部门签订的诉调对接机制缺乏相应的考核机制,没有强制执行落地的措施,乡镇司法所

等社会治理主体缺乏执行的动力；对各社会治理主体的职责、考核等没有制定明确的制度规范，尚未在综合协调机制上形成点连成线、线连成面、面连成体的机制体系等问题日益凸显。基于此，在没有统一对参与诉源治理的各社会主体进行明确职责分工、建立考核机制的条件下，现有的工作机制不利于调动网格员等非调解员参与诉源治理工作，缺乏规范统一的行政资源调配指导，没有明确的工作机制使人民法院调动其他社会治理主体的人力、物力等资源投入到诉源治理工作当中。

三、人民法院推进诉源治理的路径思考

人民法院推进诉源治理工作，要始终坚持党委领导，政府负责，借助政府的行政力量，推动党委统筹推进制度建设，明确职能考核，构建多元化基层社会治理矛盾纠纷化解体系。

（一）明确关系定位，畅通合作渠道

推进诉源治理要始终坚持党委领导，借助行政力量，发挥党委政府的领导协调作用，联动多元主体，统筹多方资源，在司法所、村（居）委会等社会治理主体搭建治理平台，积极参与基层社会治理，推动人民法院调解平台进网格、进社区、进农村，对矛盾纠纷早预防、早发现、早化解，形成共推、共治、共享、共赢的工作机制。一是要明确关系定位。要理顺诉源治理中各社会治理主体的职能定位，明确人民法院在乡村诉源治理中的协同地位，法院作为社会矛盾纠纷化解的最后阵地，没有足够的能力和资源投入矛盾纠纷化解的前端，诉源治理所提倡的从源头上化解矛盾纠纷，有赖于其他社会治理主体的多元协同化解力量，有赖于党委的统筹推进。人民法院应立足于党中央所倡导的多元化社会治理体系，加

强与乡镇人民政府、司法所、派出所等部门的协同配合，确保人民法院在党委统筹安排下始终处于诉源治理的最前沿，扮演好基层社会治理协同推进主体的角色。二是要畅通合作渠道。要构建一个贯穿诉讼前后、衔接各社会治理主体的治理过程，形成矛盾源头预防、非诉机制挺前、法院裁判终局的递进式矛盾纠纷处理新格局，坚持党委政府统一协调推进，加强不同治理主体和治理环节之间的无缝衔接，对各治理主体、行业条口、社会组织资源进行充分整合，真正实现诉源治理的全主体、全社会推进。三是要将诉源治理纳入考核范围。要将诉源治理特别是万人成诉率纳入地方综合治理、平安建设考核评价内容，诉源治理的实质化推进，有赖于在绩效考核中建立考核回应机制，科学确立相关社会治理主体工作职责及考评标准，实现党委领导、政府负责下各社会治理主体的有效参与。

（二）加强队伍建设，提升综合能力

针对目前人民法院案多人少的矛盾，要多举措培养一支综合能力强、调解经验丰富、专业知识强、人品操守服众的诉源治理建设队伍。一是通过政府采买等多方式增加基层人民法院的干警人数，对一些重复性、行政性的工作可以通过外包的形式交由社会力量完成，缓解人民法庭员额法官的工作压力，使人民法庭能够将更多的力量投入到诉源治理工作当中。二是要建立一支专业的调解队伍，要为人民法庭配备专职的调解人员，进行诉前诉中案件的调解分流，缓解人民法庭办案压力；同时要加强特邀调解队伍的建设，在司法局人民调解队伍的基础上，吸纳一批能力强、群众口碑好、威望高的乡村贤达加入特邀调解队伍，通过人民法院调解平台进行矛盾纠纷分

流,减少案件增量,壮大诉源治理的基础。三是要加强对诉源治理队伍的制度化、体系化建设,加强对调解员的经费保障,落实以案定补,提高调解员工作积极性,对人员选任、职责定位、管理考核等各方面进行细化、量化规定,保持人才队伍的规范性和积极性。强化调解队伍专业性的培训与指导,不定期开展专题培训及个别指导,培养一支专业素养高、调解能力强的调解队伍。

(三) 坚持“枫桥经验”,打造“枫桥法庭”

“枫桥经验”是中国式矛盾纠纷化解的重要形式,符合中国熟人社会的基本国情,我们要贯彻落实党中央、自治区关于坚持发展“枫桥经验”的决策部署,对新时代“枫桥经验”进行总结、提炼,基层法院尤其是基层派出法庭要发挥自身优势,以打造“枫桥法庭”为抓手,充分发挥巡回审理、现场办案、以案释法的“马锡五审判方式”优势,深入田间地头,走进百姓宅院,就地审理老百姓最关心的纠纷,在庭审中讲法理,在调解中讲道理,把当地民风、民俗、民情等民间法则运用到调解工作和判决说理中,推动健全以群众自治组织为主体、社会各方广泛参与的新型社区治理体系,实现“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交,就地化解”的矛盾纠纷化解模式,深层次推动诉源治理工作向前发展。

(四) 完善机制建设,健全顶层设计

诉源治理工作要始终坚持党委领导,政府负责,法院协同。人民法院要推动党委制定总揽全局的诉源治理工作实施办法,对诉源治理中各社会治理主体的职责、考核、经费等内容进行明确规定,促使各社会治理主体进一步履职尽责,共推诉源治理。同时,人民法院及人民法庭要主动完善机制建设,为人民法庭推进诉源治理提供机

制保障。一是要完善诉讼与非诉讼实质性对接机制。以人民法院调解平台为依托,强化非诉讼与诉讼的平台对接、机制对接、人员对接和保障对接,强化对社会调解力量的培训、指导及经费保障。完善特邀调解与诉讼程序案件材料的衔接机制,对特邀调解组织或者特邀调解员在调解过程中形成的送达地址确认书以及无争议事实等材料,按照最高院的要求,可以在诉讼阶段使用。二是要优化联动调解机制。在现有与司法行政机关等部门建立的诉调联动机制基础上,与相关单位建立工作协调和信息共享机制,用好最高人民法院“总对总”在线诉调对接调解资源库,加大“道交一体化”平台应用力度,针对道路交通、劳动争议、医疗纠纷、银行保险、涉企纠纷、消费者权益保护、价格争议等领域纠纷,征得当事人同意后,通过人民法院调解平台在线推送各调解组织或者调解员进行调解,发挥社会调解力量的积极作用。同时将更多符合条件的人民调解员、行业性专业性调解组织纳入特邀调解名册,进一步扩大各人民法庭特邀调解资源库,扩大社会调解基础。三是要完善诉前辅导分流机制。对到诉讼服务大厅现场或者通过网上立案系统提交诉状或者申请书的当事人,先行通过人工服务或者智能设备评估等方式,开展辅导分流、中立评估、解释疏导等工作。适宜调解、和解的,告知诉前调解优势特点,鼓励当事人参与诉前调解;当事人同意诉前委派调解的,通过人民法院调解平台指派调解组织或者调解员,为当事人提供高效、快捷、公平、一站式的诉前纠纷调解服务。

(作者单位:吴忠市中级人民法院)

【编者按】2022年12月23日，自治区法学会采取线上线下相结合的方式，召开2022年法学研究下基层暨建设更高水平平安宁夏法治宁夏专题座谈会。自治区法学会党组书记、常务副会长张廉出席会议并讲话。石嘴山市委政法委副书记朱辉主持会议，自治区法学法律界的有关领导和专家学者、各市、县（区）法学会领导，自治区法学会机关全体干部50余人参加了座谈会。现摘编部分交流发言材料，以飨读者。

加强市域网络综合治理 防范化解网络安全风险

法学研究 中卫市法学会



近年来，中卫市将“云天中卫”作为重大战略部署，切实加大西部云基地建设，世界云计算龙头企业亚马逊率先落户，国家电子政务云、超算云及文旅部等10部委大数据业务陆续运营，腾讯、阿里、百度等20多家企业CDN开通，中卫先后获批国家（中卫）新型互联网交换中心、全国一体化大数据中心国家八大枢纽节点城市，成为全国首个“双中心”城市。云计算和大数据产业的迅猛发展也给网络安全带来诸多挑战，中卫市委深刻认识到加强网络空间依法治理是深入贯彻落实习近平总书记关于网络强国的重要思想、党中央重大决策部署和自治区党委工作要求的有力举措，是为全市经济社会发展和人民群众福祉提供安全保障的迫切需要，是健全完善市域

社会治理体系提高治理能力的重要领域，坚持把加强党的领导和以人民为中心的发展思想贯穿于网络综合治理的全过程和各环节，率先出台网络综合治理实施意见，切实筑牢网络综合治理“安全”之壁，为“云天中卫”建设提供安全有力保障。

一、防范化解网络安全风险在中卫的实践

中卫市深入贯彻落实习近平总书记关于网络强国的重要思想，依托“云天中卫”建设，率先出台网络综合治理实施意见，压紧压实责任、坚持依法治理、强化协同共治，全力防范化解网络安全风险。一是突出精准发力，坚决捍卫网络政治生态安全“生命线”。二是突出责任落实，坚决织密网络空间依法治理“防护网”。三是突出打防结合，坚决打好维护网上公共秩序“组合拳”。

二、网络空间依法治理实践中存在的问题短板

从中卫市加强网络空间依法治理，防范化解网络安全风险的实践看，仍然面临诸多风险和挑战。一是网络空间执法难。现实工作和生活中，网络空间的特殊性与现行分区域管辖的执法规定存在一定的矛盾，网络空间依法治理存在取证难

与打击处理难的突出问题。二是网民行为规范难。因网络监管、网络普法还存在一些短板,有的网民在网上从事各种活动时,往往缺乏法治思维,产生违法网络案事件。三是网络舆情空间管控难。随着自媒体时代到来,社会上的每个人都成为一个小媒体,在网络上形成了一些零散片段、良莠不齐和真假难辨的信息泡沫,制造或散布网络虚假信息和网络谣言的行为越来越多。四是网络安全基础弱。数字时代给人们带来更多便利的同时,对互联网设备提出了更多更高的要求,维护网络安全和维护人民群众合法权益面临巨大挑战。

三、深化网络空间综合治理的几点建议

网络空间依法治理是一项系统性工程,必须做到统筹一体推进、精准精细施策、依法管网治网,才能有效防范和化解网络安全风险。

(一) 切实加强网络空间文明建设。充分发挥市、县(区)融媒体中心作用,做大做强中卫新闻网、云端中卫APP等重点网络媒体,扩大影响力,巩固和加强网络思想文化主阵地。密切关注人民群众对网络服务的新需要、新期待和新要求,不断加大引导、扶持和管控力度,加快建设一批方向正确、定位清晰、功能互补、模式多样、特色鲜明的网络传播平台,为广大网民提供更多积极健康、正能量的网上信息资讯。建立完善网络民意吸纳、网民诉求反馈、网络问政监督等网上网下联动工作机制,通过政务新媒体、网上领导信箱、人民网地方领导留言板等,引导网民积极参与社会治理,理性表达个人诉求。广泛开展主题鲜明、内容健康、形式多样的网上文明实践活动,加强与网民互动沟通交流,及时受理解决民生热点难题,协调化解网上网下矛盾纠纷。

(二) 不断强化网络舆论宣传引导。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想统领网络宣传舆论工作,大力推进网上宣传理念、内容、形

式、方法创新,打造网上理论传播主阵地,唱响网上舆论宣传主旋律。围绕党中央重大决策部署和区、市党委重点工作安排,统筹确定重大宣传主题,全面展示全市经济社会建设成就,着力强信心、聚民心、暖人心、筑同心。加强与中央及自治区等重点新闻网站、知名商业网站的沟通联系,策划开展好“网红看中卫”“全国网络媒体宁夏行中卫主题采访”等系列网上宣传活动,全方位讲好中卫故事。深入开展“争做中国好网民”工程、“网络公益”工程和“互联网+法治宣传”等工作,加大网上正能量作品传播供给,共同打造风清气正网络舆论空间。

(三) 组织开展网络生态治理。坚持科学管理、依法管理、有效管理,严格落实“两个所有”要求,切实加强属地网站、微博、微信等新媒体账号和快手、抖音等视频直播平台的动态管理和依法治理。严格落实《网络信息内容生态治理规定》,严格规范网络信息内容发布,教育广大网民自觉抵制违法和不良信息。认真落实属地网络平台日常巡查制度,加强有害信息发现、研判、处置能力,及时遏制有害信息上传传播,防止发生有影响的网络案事件。持续推进“净网”“扫黄打非”等网络专项行动,依法清理整治各类有害信息。畅通社会监督渠道,教育引导广大网民在以发帖、回复、留言等形式参与网络活动时,文明互动、理性表达,充分发挥网民社会监督作用,通过投诉、举报等方式对网上违法和不良信息进行监督,共同维护良好网络生态。

(四) 扎实推进依法管网治网。严格落实《网络安全法》和中央网信办《互联网信息服务管理规定》《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》《微信十条》等法律法规,加大网络空间依法治理力度,切实做到依法用网、依法管网、依法办网、依法治网,推进网络空间治理法治化。有效整合基层行政执法力量,不断

规范行政执法行为,不断提高网信、公安、文化、市场监管等行政执法部门依法行政能力,形成依法管网治网的合力。健全网络安全监管部门工作会商、信息共享、研究研判、联合检查等工作机制,充分运用约谈责任人、下发整改意见书、进行行政处罚、公开曝光典型案例等手段,依法加大对各类网站、微博、微信、客户端、直播账号及用户的日常监管执法力度。加强行政执法与刑事司法的衔接,研究建立线上线下相结合、网上网下相贯通的联合执法机制,加大网络数据资源、信息内容、知识产权、信息保护等领域的监督管理和执法力度。

(五) 严厉打击网络违法犯罪。建立《中卫市关键信息基础设施目录》,健全网络安全防护

和技术支撑体系,加强对关键信息基础设施的安全保护。依法打击各类破坏网络硬件设施、传输设备、盗窃网络数据等案件,重点对破坏、盗窃云计算和大数据网络基础设施和破坏企业正常运行秩序的违法犯罪进行坚决打击,全力确保云计算数据存储安全、稳定运行。加强自媒体、新媒体、论坛等网上公共场所的公开巡查和警示执法,健全网上公开执法、典型案例警示教育、预防犯罪、打击管控等工作机制,及时打击、警示、处置网络违法行为。加强警企合作,升级“枫桥式”网安警务室,建立“网络巡警”制度、网络违法犯罪警情发布制度,常态化开展网络安全执法专项整治,决不让互联网成为传播有害负面信息、造谣生事甚至违法犯罪的“法处之地”。

创新实施“1284”工作法 构建企业治理新格局

法学观察 石嘴山市工信局

近年来,市工信局牵头推进全市企业治理,健全完善相关制度机制,创新实施“1284工作法”,有效提升了企业治理能力。

把握一个主题。牢牢把握住“企业综合治理”这个主题,全面推进企业生产经营、内部管理、风险管控等治理能力建设,积极完成工业企业履行社会责任评价,围绕25个二级指标、75个三级指标与8个否决项,分层细化成多个评价重点,促进企业规范健康发展,提高企业发展质量。

抓住两条主线。在法治的基础上,抓住“人”这个关键因素,充分发挥“人治”的主观能动性,一方面按照“属地管理、分级负责,谁主管谁负责”的原则,及时督办并及时将投诉事项转交相关部门依法承办处理,实现让职工成为企业的真

正主人,另一方面让企业成为职工实现价值的家园,真正增强职工对企业的归属感,获得感,形成企业治理的良好氛围、强大合力、强力后劲。

建立八项重要机制。在推进企业治理六个方面43项任务台账落实的基础上,坚持突出重点建机制,以点带面促提升。一是建立党建引领企业发展的领导机制。始终坚持党管方向,牢牢把握企业治理中党的领导这个核心,坚持党工共建,以党带工、以工促党,以党的领导推动企业人员权益保障。二是建立企业职工价值实现的保障机制。企业普遍推行党员先锋岗、红旗班组工作机制,配套职务晋升、工资奖励等措施,通过先进带动,构建现代企业人事管理制度,推动了民营企业家族式管理向现代化管理转变。三是建立企业守法诚信经营的促进机制。搭建石嘴山市

信用信息共享平台及“信用石嘴山”网站，建成了集信用归集、查询、共享、应用和展示等功能于一体的信用平台，累计归集行政许可数据10.7万条、行政处罚数据1.42万条。“信用石嘴山”网站公示守信激励名单2456条、失信惩戒名单1047条，信用承诺书7.8万余件，联合奖惩成效进一步显现。目前359家企业修复行政处罚公示信息620条。四是建立企业绿色循环发展的导向机制。以绿色发展为导向，深入推进结构、绿色、技术、智能“四大改造”行动，促进工业固废、尾气等资源综合利用、循环发展，推动企业全面落实企业生态环境保护责任。五是建立企业安全人技共防的工作机制。以技防推动安全隐患排查治理，推进完善安全风险预警云服务平台建设。市工贸企业多次出现亡人事故，对平罗县鑫庆活性炭有限责任公司和格瑞精细化工有限公司生产安全事故等4家企业进行了提级调查。六是建立企业团结和谐发展的统战机制。抓好党员与民主党派、汉族与少数民族、管理者同职工等企业主体的统战工作，积极开展民族团结企业创建，营造各民族团结共建共荣的企业氛围，扎实推进企业开展宗教活动排查，教育引导企业和员工自觉抵制邪教和非法宗教活动。七是建立企业治理示范引领的推进机制。坚持以点带面示范带动的工作方法，督促各职能部门打造亮点工作，

各县区打造亮点企业，通过标杆企业、亮点做法引领带动企业治理取得突破进展。大武口区盈氟金和、苏宁新能源，平罗县贝利特化工、吉元集团，惠农区嘉峰化工、然尔特等示范企业突出，效果明显，得到工信厅等各级部门和领导的肯定，助推了石嘴山企业治理工作在全区走在前列。八是建立正向引导反向倒逼的政策机制。将企业治理工作与亩产效益评价融合推进，在企业亩产经济效益、资源能源供给、科技研发投入、生态环境保护、安全生产提升等方面制定差异化政策，引进“博士生”“硕士生”，支持“大学生”，淘汰“小学生”，通过正向引导和反向倒逼，提高企业治理水平。

实现了“四个好”。通过完善企业治理体系，全面提升了企业治理能力，企业经济效益和社会效益明显提高。一是实现了经济效益好，1-6月份，工业企业营业收入较去年同期增长2.5%，利润总额增长628%。二是实现了职工收入好。企业职工工资待遇水平明显提升，城镇居民人均可支配收入增长3.8%。三是实现了税费政策好。全市各级财税部门加快落实新的组合式税费支持政策，落实减税降费18.16亿元。四是实现了社会反响好。通过企业治理，企业员工权益保障和工作安全条件得到了有效提升，社会生态环境得到了较大改善。

党建引领“微网格”撬动社区“微治理”

大武口区法学会

大武口区坚持和发展新时代“枫桥经验”，以“微网格”治理为切入点，实行“微管理”，推行“微服务”，探索建立“1122”工作法，用“微治理”精准扩大覆盖面，打通服务群众“最后一公里”，让“微服务”增强群众幸福感，全面提升社区治理水平。

一、构建一套体系，全面吹响提质“集结号”

制定出台《大武口区微网格管理实施办法（试行）》，选取社区、农村、企业等不同片区为试点，推行“微网格”精细化管理试点工作。在试点基础上，认真总结经验，通过召开座谈会、实地调研指导等方式，全面推广网格精细化管理

理，构建“区级-街镇-村居-网格-微网格”五级社会治理体系，形成源头信息在“格”中掌握、矛盾纠纷在“格”中化解、服务质量在“格”中提升、基层社会治理在“格”中提效的工作格局，高效发挥网格化服务管理在基层治理中的作用。

二、打造一支队伍，争当为民服务“先锋队”

按照“规模适度、无缝覆盖、动态调整”的原则，积极探索“1+1+N”网格长工作模式。以居住户数50户左右为标准，将原有的324个网格科学精细划分为2316个微网格，选优配强网格队伍，提升网格服务质效。一是优化网格队伍。每个网格由1名网格长（由社区“两委”成员担任），1名网格员（由社区公益性岗位人员担任）；N名微网格员（由热心社区事务的党员、楼栋长、志愿者担任）。并制定“一表二卡一单”（即：活动表、六色服务卡、联户信息卡、责任清单），细化服务范围，使微网格员成为服务微网格的“活地图、活户籍、活档案”。二是优化网格责任。进一步明确责任，由“群责到单责”，实行“微网格员向网格员负责，网格员向网格长负责”的分级负责制。“网格长”落实统筹协调、牵头抓总作用，“网格员”发挥上下联动、协调配合作用，“微网格员”发挥走访反馈、及时发现作用。今年以来，化解矛盾各类纠纷1000余件。三是优化奖惩机制。为了充分调动人员参与社区治理的积极性，建立了工作考核机制，针对网格长，将政治觉悟高、工作表现好、入党意愿强的人员，优先列为入党发展对象进行重点培养，不断提高网格长中的党员比例，强化组织引领；针对网格员，将工作表现出色、群众认可的人员，纳入到社区“两委”班子后备人才库；针对微网格员，实行红、绿、黄“三色管理法”，建立积分兑换机制，实行服务积分“量化管理”。

三、织密两张网络，跑出群众幸福“加速度”

一是织密“智慧网”。充分利用大武口区

“互联网+网格”社会治理综合信息平台，坚持以信息化手段为支撑，以网格化管理为基础，发挥平台联动多方部门的优势。2022年通过平台先后解决辖区路面破损修复、下水管道破裂、裸露土地硬化等民生实事6000余件。二是织密“管理网”。针对老年人、特殊人群多的微网格，依托居家养老服务站，联合康久医院、社会组织等共建单位联合开展健康义诊、健康讲座、趣味活动等特色活动，落实“白色”医疗卫生服务和“银色”助老服务。针对辖区年轻人多、企业用工难、居民就业难的微网格，由社区党委搭建平台，开展“SYB创业培训”、美容美发技能培训等，落实“橙色”公共就业服务。同时，深化社区“三助四百六必访”特色项目，针对矛盾纠纷小问题，采取“两三个人唠唠嗑”方式、三五分钟解忧难，大问题依托议事会平台，联动各方力量召开协商议事会协调解决。目前，已解决燃气管线专项整治、商户扰民等各类问题2000余件。

四、绘制两个圈子，奏响基层治理“新声音”

一是绘制“15分钟”便民圈。以大武口区公共就业服务试点工作为契机，推行“就近办、掌上办、上门办”，在社区办事厅设立“一门受理、综合办理”的服务窗口，为企业群众提供高效、便民的人社服务。目前，累计办理各类事项8000余件。二是绘制15分钟生活圈。整合辖区卫生服务站、派出所等力量，打造15分钟便民生活圈，为居民提供集约便利的服务。汉唐社区结合辖区“年轻人多、新生儿多、育龄妇女多”的三多特点，积极争取国家计生协的“向日葵亲子小屋”项目，打造“家门口”科学育儿服务品牌。

下一步，大武口区将继续做深做实做细“微网格”工作，用微网格员的脚步丈量群众的满意度，更好更快解决群众的困难和诉求，提高居民群众的幸福感，以社会治理的新成效不断提升社会治理能力和水平。

关于优化我区诉源治理情况的调研报告

高卫国

习近平总书记强调：“我国国情决定了我们不能成为诉讼大国，我国有14亿人口，大大小小的事都要打官司，那必然不堪重负，要推动更多法治力量向引导和疏导端用力，完善预防性法律制度。”党的十九届四中全会提出要完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力将矛盾化解在基层。2021年2月，习近平总书记主持中央全面深化改革委员会第十八次会议，审议通过了《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》，要求加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控，完善预防性法律制度，从源头上减少诉讼增量。“诉源治理”正式上升为国家社会治理领域的重要制度安排。党的二十大报告强调推进多层次多领域依法治理，提升社会治理法治化水平。

一、我区法院参与诉源治理的情况

近年来，我区各级法院将矛盾纠纷诉源治理作为防范化解社会矛盾风险的重要抓手，整合社会解纷资源、凝聚诉源治理合力，不断深化一站式多元解纷体系建设，积极参与诉源治理，全面助推区域社会治理现代化。

一是建机制。我区各级法院均积极构建“法院+”调解的诉源治理新模式。先后出台了《建立健全多元化纠纷解决机制建设实施方案》《关于构建特邀诉讼调解员实施办法》《关于建立医疗、保险、交通、家事纠纷诉讼与调解对接机制的实施办法》等文件。强化类型化案件诉源治理，联合妇联、公安等部门和自治区医疗调解委员会、市消费者协会、市总工会，针对消费纠纷、劳动争议、医疗纠纷、婚姻家庭等矛盾问题，明确对接机制，畅通诉调对接渠道，建立多方力量共同参与的纠纷调处新格局。

二是聚合力。我区各级法院凝聚司法、公安、工青妇、行业协会等各方专业力量，签订合作协议，建立会商制度。在乡镇（街道）设立诉调对接工作站、法官联系点，打造高效、快速、便捷的“解纷门诊部”。创新“政府+法院”“法院+行业”综合治理模式，对接乡镇（街道）、社区、村委会，指导助力“无讼村（社区）”建设。帮助村委会解决纠纷，实现矛盾不上交、纠纷不出村。

三是强团队。我区各级法院均组建独立速裁

团队，健全诉调一体机制。在“诉”上做减法、在“调”上做加法。坚持开展家庭邻里、小额债务、交通肇事等案件诉前调解，实行繁案与简案分流，争取源头解决纠纷。如灵武市法院建立“马惠琴调解工作室”，金凤区法院建立“张莉调解工作室”，永宁县法院建立“生态移民诉讼三级服务网络”等特色调解组织。银川市各基层法院派出包村法官协助村委会化解矛盾纠纷，涉及移民地区60%的民事案件通过调解解决。

四是搭平台。我区各级法院推进一站式多元解纷、一站式诉讼服务中心建设，建成集合立案服务、非诉调解、司法确认等功能于一体的解纷平台，开展网上立案、在线调解，并对诉前调解成功的案件进行司法确认。如永宁县闽宁法庭建立“一室、两站、三中心”，创新推出“三端六位”工作法，被最高人民法院宣传报道。

二、我区诉源治理存在的突出问题

诉源治理的本质是治理。从管理到治理是诉源治理的逻辑起点，管理侧重于分工，而治理侧重于合力。诉源治理的总要求是完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，完善多元化纠纷解决机制建设，进行矛盾纠纷诉前分流。党委领导是保障，政府负责是主体，社会协同是要求，公众参与是方向，法治保障是底线。目前，政府、社会、公众、司法之间在各层次各领域通力配合、相互协作、共同推动方面还有一些不足之处，致使诉源治理工作存在以下突出问题。

一是法院成为解纷“第一道防线”。随着我区经济社会的发展，以及生产方式迭代升级，社会价值发生了重大转变，传统的家庭道德标准不再是劳动者评价的主要依据和标准。人们

逐渐放弃了传统的内生性柔和化解纠纷的方式，转而寻求人民法院这一外生型权威纠纷机构。加之，许多政府机构、社会组织主动解纷职责不明、意识不强、能力不足，遇到解纷事项时总是引导当事人寻求诉讼。法院从解决矛盾纠纷的“最后一道防线”逐渐转变为解决矛盾纠纷的“第一道防线”。

二是案件数量持续增长。近年来，我区各级法院受理案件数量持续上涨。2020年，宁夏法院受理各类案件25.8万件。2021年，宁夏法院受理各类案件30.2万件。2022年，宁夏全区法院受理各类案件28.8万件。与全国法院同期受理案件数量稳中有降的趋势相比较，宁夏法院受理案件数量仍然保持高位运行，人民群众日益增长的解纷需求与审判资源有限性、其他解纷机制作用发挥不充分之间的矛盾愈发突出。

三是多元解纷机制作用不强。宁夏法院已经建立了医疗、家事、交通等社会力量参与的多元化纠纷解决平台，比如银川中院设立第三方调解工作室45个，确定特邀调解组织95个，特邀调解员638名。2020年，宁夏法院通过多元解纷机制化解纠纷3.7万件，2021年通过多元解纷机制化解纠纷4.6万件，同比增加24%。然而，广东法院2020年通过多元解纷机制化解纠纷66.5万件，是宁夏多元解纷数量的十九倍。2021年，全国人民法院借助社会力量诉前调解成功案件610.7万件，同比增长43.9%，远超全国法院案件量同期增幅。不论从多元化解纷机制解决的案件数量、增长幅度，还是从化解数量占诉讼解决案件数量的比例看，宁夏法院通过多元化纠纷解决机制的成效落后于全国平均水平。

四是民商事案件增幅较大。2020年,宁夏法院审理民商事案件15.4万件,2021年,宁夏法院审理民商事案件17.9万件,同比增加16.35%,增幅较大。2020年,宁夏法院受理执行案件8.8万件,2021年,宁夏法院受理执行案件10万件,2022年,宁夏法院受理执行案件10.3万件,在这些民事案件中,有超95%案件是民商事案件。银川作为宁夏的经济中心,近十年来,每年受理的民商事类纠纷案件数量大幅上涨,增长了数倍。如某某集团票据纠纷发生以来,银川中院受理票据纠纷一审案件高达数千件,这在宁夏发展史上堪称涉诉范围最广、标的额最大、数量最多。

三、优化我区诉源治理的几点建议

习近平总书记强调:“要善于把党的领导和我国社会主义制度优势转化为社会治理效能,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。”习近平总书记视察宁夏时赋予宁夏“努力建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区”的时代重任。其中,当然包括矛盾纠纷的高质量化解。诉源治理是一项多方参与的系统工程。从形成、完善到最终发挥实效,需要包括司法、行政和其他社会主体之间通力配合、相互协作、共同推动,要进一步完善前端解纷、优化诉前解纷、扩充终端解纷。为此,我们建议:

一是大力优化综治中心功能,完善前端解纷机制。各级地方党委和政府掌握丰富的调解资源,又肩负地方治理重任,有责任也更有能力做好诉源治理工作。应形成“社会调解优先,法院诉讼断后”的递进式矛盾纠纷分层过滤体系,进一步优化综治中心的功能,实现矛盾纠纷化解

“只进一扇门”“最多跑一地”,从而科学确定入驻部门,突显前端化解、源头治理的基本功能,以提升综治中心实效。应以“信访打头、调解为主、诉讼断后”为基本原则,形成分层递进化解纠纷的强大合力。县、乡、村要三级联动,县级综治中心要担主责、负总责,在整合资源、创新机制、再造流程、优化服务上担负领导责任;乡镇一级以乡镇综治中心、司法所为核心,建好调解队伍,发挥好承上启下的中坚作用;基层村居、社区要充分发挥第一道防线作用,切实提高就地防范化解矛盾纠纷的能力,实现纠纷化解的重心下移。实现“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交”的诉源治理格局。

二是积极发挥公证作用,提升前端解纷力度。公证既能预防纠纷,还能在纠纷发生后出具具有强制执行效力的债权文书,由法院直接强制执行,省时省力、高效便捷。公证机关赋予强制执行效力的债权文书范围包括:1.借款合同、借用合同、无财产担保的租赁合同;2.赊欠货物的债权文书;3.各种借据、欠单;4.还款(物)协议;5.以给付赡养费、扶养费、抚育费、学费、赔(补)偿金为内容的协议;6.符合赋予强制执行效力条件的其他债权文书。如公证机构赋予民间借贷、金融借款合同强制执行效力,定分止争,既能提高债权实现的效率,节约诉讼时间,减轻当事人诉累,降低债权实现成本,还能防止高利贷、非法集资、暴力催收等违法行为,降低企业融资成本,促进融资市场健康有序发展。公证机关还能参加到民商事纠纷的调解工作中,化解矛盾,引导各方尽快达成给付金钱、物品等调解协议,还可以就调解协议为当事人办理赋予强制执行效力公证。在当事人不履行时,及时签发

执行证书，保障守约方及时实现其合法利益。

三是积极落实诉前委托解纷，拓展中端分流范围。我区各级法院应树立“由解决纠纷的专门机构向组织推动解决纠纷的专业平台转变”理念，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，在不违背当事人意思自治的原则下鼓励其优先选择诉外纠纷解决方式，健全“诉前委托解纷、司法协同保障”机制，加强特邀调解组织建设，强化特邀调解员培训，积极委派诉前调解，将即要进入诉讼的案件进行分流。积极与司法行政部门、执法机关、行业协会、各级商会等建立诉前调解联动机制，实现诉讼与人民调解的优势互补。要完善一站式现代化诉讼服务中心，优化司法确认程序，将人民调解成果在法律层面予以固定，使诉前纠纷化于调解、止于未诉。法院应向前来立案的当事人告知司法确认程序的优势，鼓励其选择司法确认程序高效解纷，同时将激发法官司法确认的动力，让纠纷止于诉前。

四是全面提升仲裁案件数量，充实终端解纷力量。商事仲裁作为一种古老的国际通行的纠纷解决方式，长期以来在纠纷化解中占据重要地位。商事仲裁受案范围广，一裁终局，且具有专业性、高效性、灵活性、可执行性等优点，能快速解决当事人纠纷。商事仲裁的案件极少回流到法院审判环节，能真正减少法院案多人少的矛盾。要加大仲裁的宣传力度，建立仲裁机构与各级商会常态化沟通机制，提升仲裁影响力。要建立仲裁机构与法院联合机制，形成法院积极高效推动仲裁财产保全、仲裁裁决执行等仲裁协助工作，让当事人更愿意将纠纷提交仲裁。法院要监督支持商事仲裁，尊重当事人选择仲裁的权利，仲裁协议存疑解释时要倾向于使其有效，对仲裁程序的审查要符合仲裁高效、灵活的特点，捍卫仲裁的公正，提升仲裁公信力。

（作者单位：银川市中级人民法院）



民法典背景下索债型私力救济 向公力救济转化之路径探讨

余淑云 郭 莉

私力救济是指权利主体在法律允许的范围
内,依靠自身的力量,通过实施自卫行为或者自
助行为来救济自己被侵害的民事权利。从近代法
治发展的轨迹看,公力救济处于原则与主导,私
力救济处于例外,私力救济只有符合特定方式及
条件,其合法性才能被认可。

《民法典》第一千一百七十七条对“合理私
力救济”予以认可,该条对私力救济中的自助行
为作了规定,这表明我国现行法律承认一定范围
内的私力救济行为的合法性。笔者认为,在适用
过程中如何理解该条文所列“不法侵害状态”
“情况紧迫”“必要限度”等具体含义,还有待于
进一步明确和完善。虽然《民法典》对私力救济
合法性予以认可,通过立法将私力救济行为转由
国家机关处理,但如何处理没有明确规定,现行
法律体系也没有明确配套的指引规则。目前司法
实践中,由于存在索债难、当事人诚信缺失、法
院强制执行体系欠缺等情况,常常会发生当事人
为了达到更快捷地索要债务等目的,不通过法定
程序,直接采用扣车、扣货等方式主张权利,但
由于过度私力救济又产生了侵害相对人、债务人
乃至善意第三人权益的情况。《民法典》实施
后,因私力救济行为产生的矛盾和争议越来越

多,积存问题和新问题大量出现,笔者以实务中
当事人实施私力救济扣押他人财物的行为引发纷
争为视角,进行分析并提出解决路径,以供参考
和交流。

一、私力救济案件现状

以银川市辖区案件为例:银川市公安局近三
年接到因索债强行扣押、抢夺财物行为的报警案
件近 500 起,公安机关处置方式基本为告知报案
人通过民事诉讼解决。检察机关近三年接收到的
控告公安机关对强行扣押、抢夺财物行为处置不
公的信访案件 100 余起,检察机关刑检部门办理
的因索债实施财物扣押行为引发的刑事案件有
30 余起。法院近三年来审理案件发现涉及扣押
财物行为的有 150 余起。

通过调研发现,由于公安机关在处理此类纠
纷时,仅简单答复报案人属于民事纠纷并告知其
提起民事诉讼,未做进一步调处工作,由此引发
了诸多问题:一个民事基础法律关系分裂为两个
民事诉讼,造成当事人诉累,浪费司法资源;引
发的行政诉讼程序、控告监督程序未起到实质化
解作用,程序空转,浪费司法资源;引发刑事犯
罪等潜在之诉,造成司法困扰;引发社会秩序不
稳定的因素,可能会出现当事人因争执、互相抢

夺财物导致矛盾升级,进而引发行政处罚案件或者故意伤害等刑事犯罪的情形。

二、寻找问题的根源,从源头治理

通过扣押财物这种方式来实现私力救济,这与民事法律制度中的诉讼保全制度极为相似,只不过保全实施的主体为司法机关,而私力救济扣押财物的实施主体为自然人、法人或者其他组织等民事主体,虽然当事人的真意在于对其权利实施保护,但是这种保护措施因为主体身份的原因无法发生诉讼保全制度的法律效果。在矛盾初期,公安机关如果能够做好告知、调解以及处罚等工作,将私力救济实施财物扣押行为迁移到民事法律关系中的保全制度,在审判阶段法院对债权人提起的诉讼做好释法说理工作并运用当事人具结制度引导其对扣押财物提起保全申请,就能极大防范和化解后续产生的矛盾纠纷。故此,当前建立“诉讼+保全”引导机制对处理此类纠纷极有必要。

三、对私力救济扣押财物行为实施“诉讼+保全”引导的作用和意义

(一) 促使民事纠纷一案化解。使以往需要通过两个民事诉讼解决的争议,通过一个“诉讼+保全”制度就得以解决,减少了当事人诉累,同时能够缩短审理周期,节约司法成本。

(二) 破解行政纠纷程序空转难题。如果当事人通过民事法律制度可以有效维护其自身利益,就不会再去提起行政诉讼解决争议,行政纠纷程序空转的问题也就能得到有效化解。

(三) 极大消解刑事纠纷。公民个人权利保护得到公权力指引,能够极大降低由于扣押行为而引发的财物毁损、人身伤害等潜在刑事风险,防止民事纠纷转化为刑事纠纷。

(四) 有效缓解法院执行压力。对扣押财物进行诉讼保全,使得债权人对财物的占有转移至司法机关控制,原有扣押财物游离于所有权之外的不稳定状态得到消解,恢复至正常的财产关系状态,维护地方社会经济发展秩序。

四、建立“诉讼+保全”引导机制具体模式构架

(一) 治安管理阶段

公安机关依法具有刑事侦查和治安管理双重职责。针对债权人行使私力救济方式扣押他人财物的行为,公安机关在处理该类警情时,可以采用“一控、二引、三调、四处”的处理模式。

“一控”,就是控制财物。公安机关出警时,对于强行扣押行为尚未完成,可以对现场扣押财物行为予以及时制止,将债权人、债务人及争议财物一并带回办案机关;对于扣押财物已经实施完毕,公安机关可告知债权人将争议财物带至办案场所,若债权人拒绝,应当现场记录争议财物的名称、数量、特征、价值等基本情况,并让双方当事人签字确认,有条件的可以拍照、录像,也可以允许双方当事人将争议财物委托给第三方保管。

“二引”,就是诉讼引导,告知债权人向法院提起基础债权债务(如民间借贷)之诉并对扣押财物申请财产保全,或者告知其对扣押财物向法院提出诉前财产保全;同时告知债权人未在指定的期限提起“诉讼+保全”,就要将涉案财物返还债务人。

“三调”,就是协商调解,如果债权人不提起“诉讼+保全”,公安机关就按照《治安管理处罚法》第九条的规定进行调解。调解成功的,制作《现场调解协议书》,由双方当事人签字确认,归

档备案；调解不成，将扣押财物发还债务人。但是私力救济过程存在有寻衅滋事、多次实施违反治安管理行为、当事人明确表示不愿意调解处理、违法行为情节严重等情形的，不得适用调解。

“四处”，就是行政处罚，公安机关在对债权人实施的扣押财物行为进行审查后，对不符合《民法典》第一千一百七十七条规定的私力救济行为，或者被扣押人拒不将财物交至公安机关处理的，公安机关可以依照《治安管理处罚法》第十条的规定，对债权人给予警告或者罚款，情节严重的予以行政拘留。对当事人在私力救济过程中涉嫌犯罪的，依法追究刑事责任。

（二）审判阶段

司法办案人员要运用“当事人具结制度”及“妨碍诉讼制度”，对当事人进行“诉讼+保全”的引导。在案件审理过程中，针对债务人提出债权人存在因索要债务违法扣押财物行为的情况，可以采取下列方式处理：

1. 债权人表示否认的，适用“当事人具结制度”由债权人签署保证书并宣读，告知其虚假陈述应承担的法律后果。如查明其存在违法扣押财物的事实，可根据《民事诉讼法》第一百一十一条的规定，给予相应处罚，同时向债务人释明另

行提起民事侵权之诉，两案合并审理。

2. 债权人予以认可的，应告知其将扣押财物交至法院，并对涉案财物提出财产保全，一并解决纠纷及扣押财物问题。如扣押财物因变卖等原因客观上无法返还的，法院根据案件性质可向债务人释明提出反诉或者另行诉讼，两案合并审理。同时，对债权人违法扣押财物的行为，移交公安机关处理。

综上，《民法典》规定的自助行为是一大亮点，具有重要的理论和实践意义，正当的私力救济符合法的秩序、自由、正义和效率等价值追求，但泛化与异化的私力救济与法的基本价值相违背，因此实务中对私力救济作出界定及限制就是我们要进一步研究的方向。对实务中因当事人实施扣押财物行为而引发的争议，笔者的建议是通过公安、法院的协作配合，将私力救济牵引到更为合法的制度范畴内，同时综合运用民事、行政、刑事法律手段，对过度的私力救济予以打击，找到最佳平衡点，最大限度的发挥私力救济的功能和价值。

（作者单位：自治区高级人民法院；银川市金凤区人民检察院）



REITs 在养老诈骗类案件追赃挽损中的应用可行性分析

——以任某某非法吸收公众存款一案的养老资产处置为例

王荔群 杨小萍 李学发

【摘要】近年来，养老产业供给短板问题日益突出，养老地产迎来重大发展机遇。以养老地产投融资、入股养老基地、预付式消费储值卡等形式的融资模式，因处于微利状态、投资周期长、退出机制欠缺等，时有发生资金挪用、“吸新偿旧”以及“爆雷跑路”事件，严重侵害老年人利益。REITs 全称不动产投资信托资金，是指专门投资机构以基础设施为底层资产，通过资产证券化募集资金，并将投资综合受益按比例分红的融资方式，其作为金融工具在地方政府基础设施建设中广泛应用。本文以任某某涉养老诈骗一案资产处置为例，旨在基于补充养老设施缺口、服务社会稳定大局、维护司法权威、补充现有执行财产变价模式的多重价值驱动考量，分析人民法院在执行阶段引入 REITs 融资盘活养老地产的

发展条件、现实阻碍、原则思路，以期提供养老地产追赃挽损的新路径，实现法律效果、政治效果、社会效果的统一。

【关键词】 REITs（不动产投资信托基金）；养老地产；追赃挽损

一、问题的提出

2022年4月8日，全国启动为期半年的打击整治养老诈骗专项行动。最高人民法院下发通知，部署全国法院打击整治养老诈骗专项行动，积极落实宣传教育、依法打击、整治规范“三箭齐发”，依法严惩养老诈骗犯罪，守护老年群体



的“钱袋子”。

同期,金凤区人民法院审结被告人任某某等非法吸收公众存款一案,任某某注册成立宁夏颐年健康管理有限公司,以兴建养老院融资为名,与“资金掮客”张某、刘某达成协议,通过二人所属销售团队发放传单、组织讲课、口口相传等方式向社会不特定多数人宣传、销售养老卡(养老服务项目),许诺以销售额的20%给予提成,受害群众多为退休职工、下岗职工等老年群体。至案发,共向不特定公众吸收存款3047万元。任某某所吸收的投资款有1/3流向其任负责人的宁夏合泰建筑有限公司第六分公司建设的案涉养老地产项目,任某某对该养老地产享有相应权益。但在建不动产为上覆不动产因未变更土地性质,未向自然资源部门缴纳养老用地或商业用地的土地出让金,无法评估拍卖。本案历经两审终审,审判执行阶段始终未能盘活利用变现。

开展打击整治养老诈骗专项行动是贯彻落实党中央决策部署,促进社会大局稳定,确保国泰民安的重要举措。追赃挽损是打击整治养老诈骗犯罪的重要手段,关涉司法权威、民生福祉及群众司法获得感。《最高人民法院关于在执行工作中进一步强化善意文明执行理念的意见》中明确规定,要以善意文明司法理念最大限度实现财产真实价值。本案中,案涉不动产直接进入司法拍卖存在权属的现实阻碍,且存在无人竞拍和流拍后折价贬值的问题。借助REITs融资盘活“烂尾”资产,“放水养鱼”,不仅可以挽损止损,也在一定程度补充市域范围内的养老缺口,对平安建设、城市形象、营商环境均有积极影响;即便经营不善,引入REITs破除原有单向低效的“拉投资”模式,“烂尾”资产经过公开透明的投融

资介入逐步完善,也阻碍了资产因第三方原因或自然折旧等原因继续贬值,是遵循司法规律,发挥法院能动司法、善意文明执行、深化司法领域改革的思维实验。

二、人民法院对养老地产引入REITs融资模式的可行性分析

(一) REITs的内涵延伸和要素分析

REITs(RealEstateInvestmentTrust)起源于房地产领域,随着市场发展逐步扩展为包含通讯设施、电力配送网络、高速公路等其他能产生收入的不动产资产。既可以盘活存量资产,降低宏观杠杆率,化解地方债务风险,也可为社会资本提出多种可供选择的退出方式,普通投资者能够共享基础设施投资的收益,对于解决基础设施领域的结构性问题具有重要意义。

根据海外实践,REITs通常要求基础资产具有长期稳定的收益、产权清晰、专业化管理、并形成一定的市场规模。我国对基础资产稳定性、独立性和可预测性进行了概括性描述。一是对不适应作为基础资产的类型作出了列举式规定,包括以政府为债务人的债权类基础资产、产生现金流能力具有较大不确定性的资产、对空置和未完工的不动产及不动产或相关不动产收益权进行限制、不直接产生现金流或仅依托处置资产才能产生现金流的基础资产、其他违反法律法规或政策规定的资产。二是对资产池内的资产组合类型作出规定,要求资产组合的资产需要具有同质性或关联性,对于法律权属相异或业务形态不相关的资产,由于其资产转移认定标准及求偿模式存在差异,不适宜作为资产组合发行证券化产品。三是对以信托收益权为基础资产的资产证券化衍生产品规定。

（二）养老地产引入REITs驱动因素分析

一是在盘活资产层面具有原生驱动力。司法实践中，非法集资类案追赃挽损率较低。以金凤区法院为例，2017-2022年五年间审理非法集资类案件涉案金额共计15.76亿元，追赃挽损共计5368.42万元，仅占涉案总金额的3.4%。在执行阶段，引入REITs融资工具，可促进搁置的在建基础设施项目再生，倒逼企业与金融市场建立融通体系、健全退出机制，所得可预期收益即可用于退赔集资参与人本金，防范因资产处置停滞引发的系统性金融风险 and 涉访风险，促进养老地产管理运营更为专业化，疏解养老地产风险隐患，维护生效判决胜诉权益背后的司法权威。

二是在企业退出层面具有外生拉动力。养老地产REITs为投资方、建设方、施工方提供了退出渠道。养老地产同属基础设施，投资周期长、投资规模大，如银行、股票、债券等“外源性融资”门槛高，致使融资成本不断上升，融资供给不足、资金链趋于紧张，因处于微利状态、投资周期长等，在缺乏有效退出机制的情况下，犯罪分子把目光转向融资成本较低的民间闲散资本，从小范围的民间借贷、民间投融资“吸新还旧”衍化异化为向社会不特定多数人的非法集资犯罪。引入REITs融资可使养老房产企业形成完整的业务模式，为企业提供有效退出渠道，逐步健全养老理财投资、养老设施建设融资的双向平台，从而缓解双向供给不足，提供企业在合规框架下融资经营的有效路径。

三是在民间资本投融资层面具有外延驱动力。近年来，城乡居民人均可支配收入逐年稳步增长，参与投资活动更加频繁。除传统投资如银行储蓄、保险、理财之外，民间投资有实现资产

合理增值的现实需求。基于熟人社会关系内的投融资行为建立在传统信任之上，成为现实可行的投资来源渠道，基于熟知关系而主观产生的“信息对称”，有着高度认同度和容忍度，但客观上有不可规避且不可预知的投资、金融、法律风险。2022年“两会”期间，有68.6%的银行家认为应着力提升适老金融服务水平，增强老年人金融服务获得感和体验感，59%的银行家认为打造“金融+”场景生态是发展养老金融的重点工作。通过REITs推动养老金等民间闲散资本投资于优质基础资产，提供具有稳定回报和长期增值预期的集合投资工具，将为全民共享经济发展成果提供理想渠道。

（三）养老地产REITs现实阻碍

基础设施REITs以经营性的基础设施资产作为标的资产，如果不以审慎态度科学评估基础资产市场化定价、债务负担比例、可转化难易程度、可预测长期稳定现金流，将使得杠杆风险进一步加大，加剧原本已存的实质金融风险。因此，基础资产是否具有适格性显得尤为重要。从美国的操作经验来看，基础资产较严格的准入条件设置为市场成功发展的重要环节，多选择现金流稳定增长的优质存量基础设施，如写字楼、酒店、购物中心、公寓等。从权威调研来看，2014年起央行和住建部推进商业地产REITs试点。

案涉养老地产引入REITs的现实阻碍：一是无生效判决确定案涉地产归属，执行阶段无法对该地产采取执行措施，经鉴定，融资款有1/3流向案涉养老地产，任某某对该养老地产享有相应权益。二是因未变更土地性质，未向自然资源部门缴纳养老用地或商业用地的土地出让金，土地出让金动态定价且数额巨大（1599-2852万元），

在建不动产价值无法评估,无法确定资产负债占比,无法评估拍卖。三是盘活资产后能产生独立、可预测、受监管的现金流尚待专业机构评估。四是现行执行规范中,对财产变价一般规定为司法拍卖、流拍后变卖、直接变卖、合意抵债、强制管理主体均局限于执行当事人双方,引入REITs第三方增加托管主体于法无据,且前期尽调、评估费用等承担主体,融资后经营的风险转移会将法院执行部门裹挟。

(四) 养老地产REITs设计原则和思路

基础设施REITs成功运作来源于自身多种特性及时代特性有效相融合。一是信托制度创新能力。REITs财产名义和受益人不同且互相分离,分别为受托人和受益凭证持有人,而REITs发行人、托管人、管理人均无权处置REITs资产。目前我国REITs产品通常采取“专项计划+私募资金+SPV”结构,SPV(Special Purpose Vehicle)是特殊目的公司,在资产证券化交易结构中,代表专项计划从原始权益人处受让信托受益权,成为风险隔离的特殊载体。

二是投资组合多元化程度。REITs发展将为中小投资者提供更多元的投资渠道,将不同资金“集合”投资于不同领域、不同业态、不同时间、不同主体组合的房地产项目。同时其租金收入、经营成本、经营业绩均有可测性和稳定性,REITs还要求每期的财务报表和财务运作情况应向外界公布,因而REITs投资多元化程度影响房地产总体风险收益。

三是创造流动性能力。REITs作为权益类金融工具,对底层资产的负债一般没有明确要求,通常不超过45%。实践中美国、新加坡、香港等地REITs负债率长期保持在30%左右。因此,以

存量资产发行REITs,在不增加债务的情况下收回前期投资,可用于归还其他债务或用于补充其他投资。REITs受益凭证因实质上属于证券故能在交易所进行上市交易,此外REITs具有投资起点低、风险分散化、交易方便快捷、流动性较强等特性,投资者能够随时买入卖出。

四是税收政策有效推动。各国为REITs所颁布的相关税收优惠政策旨在激发社会资本投资活力、促进地产稳定持续健康稳定发展。与此同时,税收优惠也是REITs区别于一般行业投资基金的最大特点。取得REITs资格的公司可以从应纳税收入中扣除股东利息,不必缴纳企业所得税。

三、REITs在任某某养老诈骗案件中融资模式设计

(一) 基于权属明确的考量

REITs产品筹备阶段,尽职调查涉及基础资产的产权问题,其中包括涉诉情况,案涉养老地产有较为复杂的民事、刑事、行政涉诉背景,现在无法院生效判决确定权属。盘活养老地产的责任人实则发包方,被告人任某某仅就案涉养老地产享有财产权益,但发包方因资金来源及政策波动怠于盘活。国土资源部门未明确案涉建筑未取得土地审批即为违章建筑,但当前补缴动态定价的土地出让金改变土地性质为养老用地是可行方案之一。人民法院的盘活驱动力一方面来自于执行刑事生效判决的退赔项的法定职责,一方面来自涉民生涉养老诈骗案件兑现权益的社会面高度关注。综合以上,财产收益归属实则可以在执行阶段通过执行和解等非冲突对抗的形式解决。也可在发行REITs后,通过成立专门的SPV公司参与诉讼。

（二）基于可预测的现金流的考量

养老地产的收入来源为提供产品和服务的养老服务费、会员费、租金、政府补贴、资产增值、收益利息、股息和红利、品牌商誉等，必须有具备专业化管理经验的团队运营。目前美国养老地产是由开发商、房地产投资基金（REITs）、私募基金及运营商共同构建的完整金融生态系统，其中核心环节是REITs型投资商。

运营养老地产后期物业，净出租模式下由专业运营团队管理，每年收取固定租金获取利润，所有直接运营费用、税费、物业维护费用都是由租赁方承担，经营风险均由运营商承担，与REITs公司无关。委托经营模式下，REITs公司将养老物业交由运营商托管，该种模式下运营商不承担经营状况不佳所带来的风险，也不获取剩余收益，主要通过收取管理费获取利润，而经营收入和经营支出都由REITs公司获取和付出。REITs公司核心在于在这些运营模式之下寻求收益和风险间的均衡。

（三）基于可特定化的考量

基于我市金融市场面临资本市场成熟度、管理水平等现状，加之养老地产投资金额庞大、投资时间长、不容易变现，若选用开放式基金模式，其随时购买、赎回的特点会与养老地产项目特点相矛盾，因此选用封闭式REITs，其具有存

续期间固定、资产池额度不变（也就是存续期间不能赎回）等特点，能够一定程度上促进监管人对养老地产资产的监管，与此同时，此交易方式下管理者更易控制风险。

如上图所示，由人民法院推动、依靠党委政府，对养老地产所有权人和信托机构进行税费优惠或财政补贴，发起和建议养老地产所有权人和信托机构共同出资设立受托机构，受托机构作为独立主体进行养老地产项目建设及运营，成立基金管理公司将养老地产资产证券化后发起REITs，投资商可为私募或公募主体，筹得资金投入基金管理公司，基金管理公司将资产所有权交由托管机构如商业银行保管。同时，运营商将出售和出租收入转交给商业银行保管，基金管理公司和商业银行再将收益按比例支付与投资商、人民法院执行部门，待REITs发行期满后回收收益凭证，并解散基金或发行新的REITs，从而实现资金的退出。

（作者单位：银川市金凤区人民法院）



检察公益诉讼中食品药品领域惩罚性赔偿制度适用研究

朱惠斌

党的二十大报告提出：“加强检察机关法律监督工作，完善公益诉讼制度”。我们将坚决贯彻党中央的决策部署，在新的实践中不断探索，更实、更好地履行公益诉讼检察职能，助力国家治理体系和治理能力现代化。

我国公益诉讼制度是在2017年修订的《民事诉讼法》第五十五条第二款中，赋予检察机关可以提起对食品药品安全的公益诉讼法律制度。至此，省级以上消费者协会以及检察机关都可以提起有关消费者权益保护的公益诉讼。

据最高检察院第七检察厅通报，2017至2019年，全国检察机关在食品安全民事公益诉讼中探索提起惩罚性赔偿请求共立案1079件。其中，民事公益诉讼案件立案188件，刑事附带民事公益诉讼案件立案891件。共提起食品安全领域公益诉讼惩罚性赔偿案件816件，其中刑事附带民事公益诉讼案件694件，民事公益诉讼案件122件。对检察机关起诉的公益诉讼惩罚性赔偿案件，法院一审受理率为98.9%，一审生效判决共计661件，一审法院裁判支持率为97.4%。由此可见，检察机关在食品药品安全领域公益诉讼中占于“主力军”地位，并且在实践中大量地提出了惩罚性赔偿请求。

一、问题提出

食品药品安全是重大的政治问题、民生问题，

也是重大的社会问题。社会各界迫切希望给予食品药品违法犯罪行为以刑事打击、行政处罚的同时，充分发挥民事公益诉讼的追责功能，通过对侵权人提起民事公益诉讼惩罚性赔偿，加大其违法成本，对侵权人及潜在违法者产生震慑与警示作用。

《国家人权行动计划（2021-2025年）》提出“探索建立食品药品安全领域民事公益诉讼惩罚性赔偿适用”。但目前我国法律、司法解释对通过食品药品安全民事公益诉讼提出惩罚性赔偿诉讼请求的规定还不明确，实践探索中存在不同认识。因此，有必要在加强各部门协同协作、加快食品安全民事公益诉讼个案探索的基础上，从国家层面补强立法供给，提供明确的法律授权和法律保障。

近年来，各地检察机关积极探索食品安全领域惩罚性赔偿制度的实践运用，办理了一批食品安全民事公益诉讼惩罚性案件，有力地震慑了违法食品生产、经营者，用实践证明了在食品安全民事公益诉讼中，适用惩罚性赔偿的必要性。

所谓“惩罚性赔偿”，又称惩罚性损害赔偿，是指由法院作出的赔偿数额超出实际损害数额的赔偿，它具有补偿受害人遭受的损失、惩罚和遏制不法行为等多重功能。在消费者权益保护领域，基于现实社会的需要，对于食品安全领域应

当予以更为严格的关照，对部分主观恶性大、造成严重恶劣影响的生产者、经营者确有必要以惩罚性赔偿来予以震慑，因此实践中检察机关在提起公益诉讼时多有适用。但由于我国目前正处于公益诉讼制度建设的初级阶段，导致检察公益诉讼案件中惩罚的相关立法制度设计缺失，实践适用情形混乱，食品安全领域检察公益诉讼中的惩罚性赔偿诉请也招致了一些指摘。其合理性与合法性值得探讨，在社会需求与政策支持的背景下，如何进一步完善制度设计，以推动制度发展，有待进一步思考。具体而言，包括以下问题：惩罚性赔偿在食品安全领域是否有特定的价值功能？从规范角度看，检察机关提起惩罚性赔偿请求是否有法有据？检察公益诉讼中的惩罚性赔偿性质如何认定？与行政处罚、刑事罚金的关系如何处理？惩罚性赔偿金又该如何管理适用？

食品安全一直被高度重视，食药品民事公益诉讼由于有惩罚性赔偿规则的支持，成为捍卫食品安全的有力武器。公益诉讼以及相关的惩罚性赔偿在司法实践中仍处于发展阶段，其中很多问题值得探讨厘清。

（一）检察食品药品安全领域民事公益诉讼与消费者协会民事公益诉讼的关系

食品药品领域检察民事公益诉讼与消协民事公益诉讼在职责属性与诉讼目的上相近，都是为了保护众多消费者合法权益，维护社会公共利益，具有公益职责属性。而且二者职能互为补充，在消费者协会未提起民事公益诉讼的情况下，检察机关提起公益诉讼是很好的制度补充。当然，消协可以针对消费者协会领域的各种侵权行为提起诉讼，而检察公益诉讼目前还只是限于食品、药品领域。

（二）检察公益诉讼与消协民事公益诉讼的区别

1. 程序启动不同。食品药品领域的检察民事公益诉讼多为刑事附带民事公益诉讼，一般由办理刑事案件的基层检察院向同级法院提起。消协民事公益诉讼则需要消协根据消费者的个人投诉，在调查核实后向中级法院提起。2. 调查手段不同。根据《消费者权益保护法》第三十七条规定，受理消费者的投诉并对投诉事项进行调查、调解是消协的职责之一。但该条没有规定具体调查的手段，而且消费者协会作为社会组织没有强制措施保障调查取证。《人民检察院公益诉讼办案规则》则规定了询问、咨询、勘验等多种调查手段，还有司法警察可配合取证。3. 主体不同。根据法律规定，只有中国消费者协会以及在省、自治区、直辖市设立的消费者协会可以提起消费者民事公益诉讼，而检察民事公益诉讼则由基层检察院立案管辖。4. 诉讼费承担不同。消协提起的民事公益诉讼案件一般要消费者缴纳诉讼费，人民检察院提起的民事公益诉讼案件不需要缴纳诉讼费。

（三）检察民事公益诉讼中食品药品领域惩罚性赔偿的特殊性

在食品药品领域民事公益诉讼司法实践中，多地司法机关依据《药品管理法》第一百四十四条规定，“受害人或者近亲属除请求赔偿损失外，还可以请求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金”。《食品安全法》第一百四十八条第二款规定的价款或价款十倍损失三倍，以及《消费者权益保护法》第五十五条规定的商品价款或者接受服务费用的三倍，计算惩罚性赔偿的数额与消费侵权私益诉讼中的计算方式完全相同。但是，按照价款十倍损失三倍、或者接受服务费用的三倍来计算赔偿金数额，似乎并不能达到惩罚、遏制、预防严重不法行为的目的。如果以食品安全《四个最严》标准为指导，坚持比例原则，综合考量

侵权者的行为方式、欺诈行为、销售金额等因素,结合侵权者的财产状况和赔偿能力,采取弹性规定,在销售价款或者损失数额的一倍以上十倍以下酌情规定具体的惩罚性赔偿数额,确保惩戒合理性。

二、目前惩罚性赔偿制度在食品药品安全领域 检察公益诉讼中的适用困境

正是由于惩罚性赔偿制度在公益保护方面的重要作用,在食品药品安全领域公益诉讼司法实践中才会被大量适用,其本身也是出于对公共利益有效保护的考虑。但就目前我国司法制度体系来看,实践中惩罚性赔偿制度的适用却面临一定的困境。

首先,《民法典》第一百七十九条第二款“法律规定惩罚性赔偿的,依照其规定”的表述,作为对惩罚性赔偿可以适用的肯定,其条文内容仅仅是对《民法典》侵权责任,《食品安全法》《药品管理法》《消费者权益保障法》之中相关规定的肯定表示,而不能直接作为惩罚性赔偿的适用依据。其次,上述几部法律条文规定的请求权主体严格适用“消费者”“受害者”,即使在可能造成损害更为严重的药品领域,也仅仅延伸到

“受害者近亲属”,法律条文表述中并其他延伸解释的表述。赋予消费者以惩罚请求权的实质是赋予消费者受害以公益性诉讼的权利,但因为公益诉讼实施的权利与私益诉讼的权利是相同等的。所以不能单独赋予依法提起公益诉讼的消费者协会和检察机关。因此在实践中难以将惩罚性赔偿适用于检察公益诉讼中。

由于食品药品安全领域公益保护的现实需求,在司法实践中尝试适用惩罚性赔偿制度需要符合司法政策精神。2017年12月,最高人民检察院发布《关于加大食药领域公益诉讼案件的办理力度的通知》,其中明确指出:“对于食药领域的民事公益诉讼案件可以探索提出惩罚性赔偿的诉讼请求,增加违法人的违法成本,从根本上遏制食药领域侵害社会公共利益的违法行为”。2019年5月发布实施的《中共中央国务院国关于深化改革加强食品安全工作的意见》也明确提出要“探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度”。2020年7月,最高人民检察院会同国务院食品安全办公室等10部门联合发布《关于在检察公益诉讼中加强协作配合依法保障食品药品安全的意见》,明确指出“在食品药品安全民事公益诉讼中探索提出



惩罚性赔偿诉讼请求”。2021年6月最高人民检察院会同最高人民法院共同召开“探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度座谈会”，《探索建立食品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿制度座谈会会议纪要》专门就相关问题作了论述。同年6月，最高人民检察院公布《人民检察院公益诉讼办案规则》，其中第九十八条明确了在食品药品安全领域可以提出惩罚性赔偿的诉讼请求。

（一）虽然各相关文件陆续颁布，也为惩罚性赔偿制度在食品药品安全领域的可适用性提供了一定的政策支持，但还是不能解决具体司法实践中所面临的具体制度适用问题

实践中食品安全领域一般以《食品安全法》第一百四十八条“消费者可以向生产者或者经营者要求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金”作为请求依据，还有采用销售额十倍的标准计算惩罚性赔偿数额；但在药品领域则选择适用了《消费者权益保障法》第五十五条规定的“购买商品的价款或者接受服务的费用的三倍”标准。实践中也有提出惩罚性赔偿金是销售额的二倍或其他标准。但依据《药品管理法》第一百四十四条规定，“受害人或者其近亲属除请求赔偿损失外，还可以请求支付价款十倍或者损失三倍的赔偿金”。如此在药品领域如果以支付价款作为计算标准，惩罚性赔偿金的适用应以价款的十倍计算更为妥当。

（二）相关职能部门应建立健全办理食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿案件的常态化沟通协作机制

完善案件线索移送和信息共享机制，适时围绕食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿典型案件开展案件会商、联合调研、专门督导，加强对司法实践中出现的新情况、新问题的研判。消费者协会提起的食品药品安全民事公益诉讼惩罚性赔偿的

检察院公益诉讼部门可以协助调查取证、制作支持起诉意见书、出席法庭等方式支持起诉。

（三）惩罚性赔偿金的处理和使用问题

在实践中，公益诉讼领域的惩罚性赔偿金因缺少消费者个人主体，也缺少可以直接将惩罚性赔偿金用于公益的管理机构，最后还是上缴国库，参照行政罚款、刑事罚金的处理原则在幅度上给予抵扣。其余部分惩罚性赔偿金上缴国库比较恰当，这也体现了检察公益诉讼的惩罚性赔偿请求权的特殊性。

三、结束语

尽管我国检察机关提出公益诉讼制度的发展已经过了五年有余，但不得不承认，我国检察机关公益诉讼制度建设依然处于初级阶段，譬如受案范围、诉讼请求甚至诉讼程序等基本问题依然处于探索时期，大量的公益诉讼相关实践依然在套用私益诉讼中的制度。这是顺应社会需求而对现有制度的适当延伸发展，具有一定的积极意义。但在“一切改革应当在依法有据”的改革精神指导下，在私益诉讼的理论基础上建立的惩罚性赔偿制度难免会遇到适用困境。目前，我国检察公益诉讼已取得一定的探索成就，总结了一定的实践经验，对于相关的制度探索发展，也需要尽早地通过立法予以确立，以使其适应公益诉讼的制度设计。同样的道理，食品药品安全领域中惩罚性赔偿制度的确立，极大地推动了食品药品安全领域市场的健康发展，保障了消费者的合法权益，在未来检察公益诉讼的相关立法中，应当给以明确；同时，也要考虑到检察公益诉讼与私益诉讼的性质差异，而在专门的立法中给以特殊化的制度设计，以适应检察公益诉讼的特殊需要。

（作者单位：石嘴山市惠农区人民检察院）

浅谈“新证据”在民事检察监督的认定与思考

——以魏某、苏某与张某民间借贷纠纷案为例

牛展 高黎丽

新证据在民事诉讼活动中占据着重要地位，是当事人权利救济和检察监督作用发挥的重要制度性抓手。从我国现行立法和司法实践看，民事新证据是检察机关对民事案件提出抗诉的事由之一。如何认定检察监督中的新证据，如何平衡实体公正和程序公正，检察机关调查核实中获得的新证据，是否可以提起抗诉或提出再审检察建议都是引发我们思考的问题。

一、基本案情及检察监督情况

魏某先后三次给张某出具具有确认欠款内容的书面凭据，2019年3月4日张某向法院起诉，请求判令魏某及苏某（魏某与苏某原系夫妻关系，于2019年7月2日登记离婚）偿还所欠借款本金，诉讼费用均由魏某、苏某承担。魏某称其在涉案条据上签字是为了给张某情感补偿。苏某主张张某无出借能力，张某提交银行流水记录，以此证明自己具有支付能力。一审法院综合认定张某与魏某之间存在借贷关系，判决魏某偿还张某借款本金248.3万元，驳回张某的其他诉讼请求。张某上诉后中级人民法院维持一审判决。

魏某向高级人民法院申请再审被裁定驳回后，向检察机关申请监督。魏某、苏某向检察机关申请调查令查出张某所取款项均在取款后即转给他人，经检察机关统计张某从取款后再未向外

转款的金额为120余万元左右，达不到200万元的数额，法院判决认定张某具有支付200万元借款的支付能力并实际支付案涉借款缺乏证据证明，本案向自治区人民检察院提请抗诉，经抗诉本案已依法改判。

二、监督本案带给我们的思考

（一）检察监督“新证据”的认定规则

《中华人民共和国民事诉讼法》第二百条第（一）项规定，有新的证据，足以推翻原判决、裁定的，人民法院应当再审。《人民检察院民事诉讼监督规则》（2021年）第七十六条规定：“当事人因故意或者重大过失逾期提供的证据，人民检察院不予采纳。但该证据与案件基本事实有关并且能够证明原判决、裁定确有错误的，应当认定为《中华人民共和国民事诉讼法》第二百条第（一）项规定的情形。人民检察院依照本规则第六十三条、第六十四条规定调查取得的证据，与案件基本事实有关并且能够证明原判决、裁定确有错误的，应当认定为《中华人民共和国民事诉讼法》第二百条第（一）项规定的情形。”

“新证据”具备客观性、关联性、合法性证据的应有之义，“新”须体现在以下三点：第一，从提交的时间看，一般是申请检察监督时新提交的证据；从发现时间看，一般是指新发现的证据，

这种新发现的证据可以是始终客观存在的证据，也可以是原审结束后新形成的证据，即在形式上表现为新发现的老证据或新形成的新证据。第二，作为检察机关启动抗诉程序的“新证据”，须具有极强的证明力，能够达到“足以推翻原判决、裁定”的证明标准，即具有“显著性”。第三，从“新证据”提交者的主观因素上看，当事人在原审中不能在规定期限内提交证据的主观上必须没有故意或重大过失，即具有“不可归责性”。

（二）当事人因自身原因未提交产生的“新证据”的应用及防范

修改后的证据规定删除了再审期间“新证据”的要求，但随后修改后的民事诉讼法解释又保留了对再审期间新证据的要求，即当事人系因客观原因导致在原审中未提交证据或因法院原因未采信证据。《民事诉讼监督规则》（试行）中有

对申请监督期间“新的证据”的要求，但是2021年民事诉讼监督规则中删除了对“新的证据”的规定条款。申请监督期间，当事人提交的新的证据材料，该证据材料内容足以推翻原生效判决认定的基本事实，但是该证据材料在原诉讼时，申请人就持有，因自身原因未提交，检察机关能否采信并将其视为新证据。

1.2021年《民诉法》第六十八条规定“当事人对自己提出的主张应当及时提供证据……当事人逾期提供证据的，人民法院应当责令其说明理由；拒不说明理由或者理由不成立的，人民法院根据不同情形可以不予采纳该证据，或者采纳该证据但予以训诫、罚款。”由此，法院对于是否采纳逾期提供的证据，在一定情形下有自由裁量权。

2.2021年《人民检察院民事诉讼监督规则》第七十六条规定“当事人因故意或者重大过失逾



期提供的证据,人民检察院不予采纳。但该证据与案件基本事实有关并且能够证明原判决、裁定确有错误的,应当认定为《中华人民共和国民事诉讼法》(2017年修正)第二百条第一项规定的情形”。2021年新修订的《民诉法》第二百零七条保留了原第二百条第一项表述,“有新的证据,足以推翻原判决、裁定的”,当事人可以申请再审。由此,本案当事人虽因自身原因未在原审中提交证据,但该证据足以推翻原生效判决认定的基本事实,应当解释为“新证据”。

3.2022年最新《民诉法》司法解释第一百零二条规定“当事人因故意或者重大过失逾期提供的证据,人民法院不予采纳。但该证据与案件基本事实有关的,人民法院应当采纳,并依照民事诉讼法第六十八条、第一百一十八条第一款的规定予以训诫、罚款。”可见,最新司法解释的立场是以案件基本事实为中心,以实现实体正义为目的。

综上,当事人因自身原因逾期提供证据,且该证据足以推翻原判决,可以视为新证据,但需要为此承担不利后果,建议法院对该当事人训诫或罚款。这样既维护了实质正义,又对当事人进行了教育惩戒,有助于实现政治效果、社会效果、法律效果的统一。

(三) 检察机关调查核实中获得的新证据,是否可以提起抗诉或提出再审检察建议

有观点认为,如果以检察机关自行调查核实的证据提起抗诉,事实上相当于代替一方当事人调取证据推翻了原判决,对另一方当事人不公平。法院依据在审理当时的证据做出判决,并无不当。如果依据申请抗诉人提供的新证据提起抗诉,相当于给了当事人超出法院审理程序获得胜诉的权利,检察机关仅监督法院的裁判,在监督阶段不宜给当事人提供证据推翻原判的权利。

笔者认为依据《民事诉讼法》第二百一十七条“人民检察院因履行法律监督职责提出检察建议或者抗诉的需要,可以向当事人或者案外人调查核实有关情况”的规定,人民检察院在检察监督环节享有调查权。在实践中,人民检察院调查核实取得的证据,如果符合“新证据”条件,可以作为《民事诉讼法》第二百零七条第(一)项中的新证据,并以此为依据提出抗诉。

(四) 当事人是否可因出现新的证据再次申请民事监督的问题

根据《中华人民共和国民事诉讼法》第二百一十六条第二款“人民检察院对当事人的申请应当在三个月内进行审查,作出提出或者不予提出检察建议或者抗诉的决定。当事人不得再次向人民检察院申请检察建议或者抗诉”和《人民检察院民事诉讼监督规则》第二十七条“当事人根据《中华人民共和国民事诉讼法》第二百零九条第一款的规定向人民检察院申请监督,有下列情形之一的,人民检察院不予受理:人民检察院已经审查终结作出决定的”规定,人民检察院已经对该案进行实体审查作出决定的,不能再次受理。如果当事人发现的新证据确能推翻原裁判,且案件符合《人民检察院民事诉讼监督规则》第三十七条依职权受理条件的,可以考虑依职权启动监督程序。

综上所述,在民事检察监督领域,“新证据”的提出是推翻既有事实认定的基本理由和重要依据。“新证据”已成为实现检察监督、救济当事人权利、进一步查明案件事实、实现司法公正的重要依据。通过对案件的分析,就影响检察监督认定新证据的关键性问题进行梳理,意在加深对民事“新证据”的理解把握,好的检察监督效果的取得离不开具体个案的妥善把握。

(作者单位:银川市人民检察院)

“正源大讲堂”开讲啦

2月3日，由自治区党委巡视办、总工会、团委、妇联、法学会5家单位联合创办的“正源大讲堂”在工人文化宫综合楼启幕开讲。自治区人大常委会副主任、总工会主席沈左权出席启动仪式暨首场辅导讲座。活动由自治区法学会党组书记、常务副会长、自治区人大法制委员会主任委员张廉主持，自治区妇联党组书记、主席王君兰致辞，自治区总工会党组书记、常务副主席马军生，自治区党委巡视办副主任陆斌，自治区团委副书记周利民出席；驻楼5家单位150余名干部职工参加。



“正源大讲堂”是认真学习宣传贯彻党的二十大精神务实之举，全面贯彻自治区第十三次党代会决策部署的创新之策，是自治区法学会近年来打造“楼宇党建”新载体的升级版，通过有效整合驻楼各单位的资源优势，深入开展“大学习、大讨论、大宣传、大实践”活动的特色品牌，旨在着力打造“多彩”讲堂、“互动”讲堂、“长效”讲堂，变“要我学”为“我要学”，促进干部职工加快知识更新、拓展眼界视野、增长干事本领，在常学常新中“充电蓄力”。

宁夏医科大学总医院副院长，宁夏医科大学心血管病研究所所长，医学博士、博士研究生导师贾绍斌作首场辅导讲座。

“正源大讲堂”活动将通过驻楼5家单位轮值的方式，每月结合党的创新理论、时事热点和干部职工需求，有针对性地邀请区内外专家学者开展现场授课，为打造高素质专业化干部队伍、提升“五型”模范机关创建质量搭建优质的学习交流平台。



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