

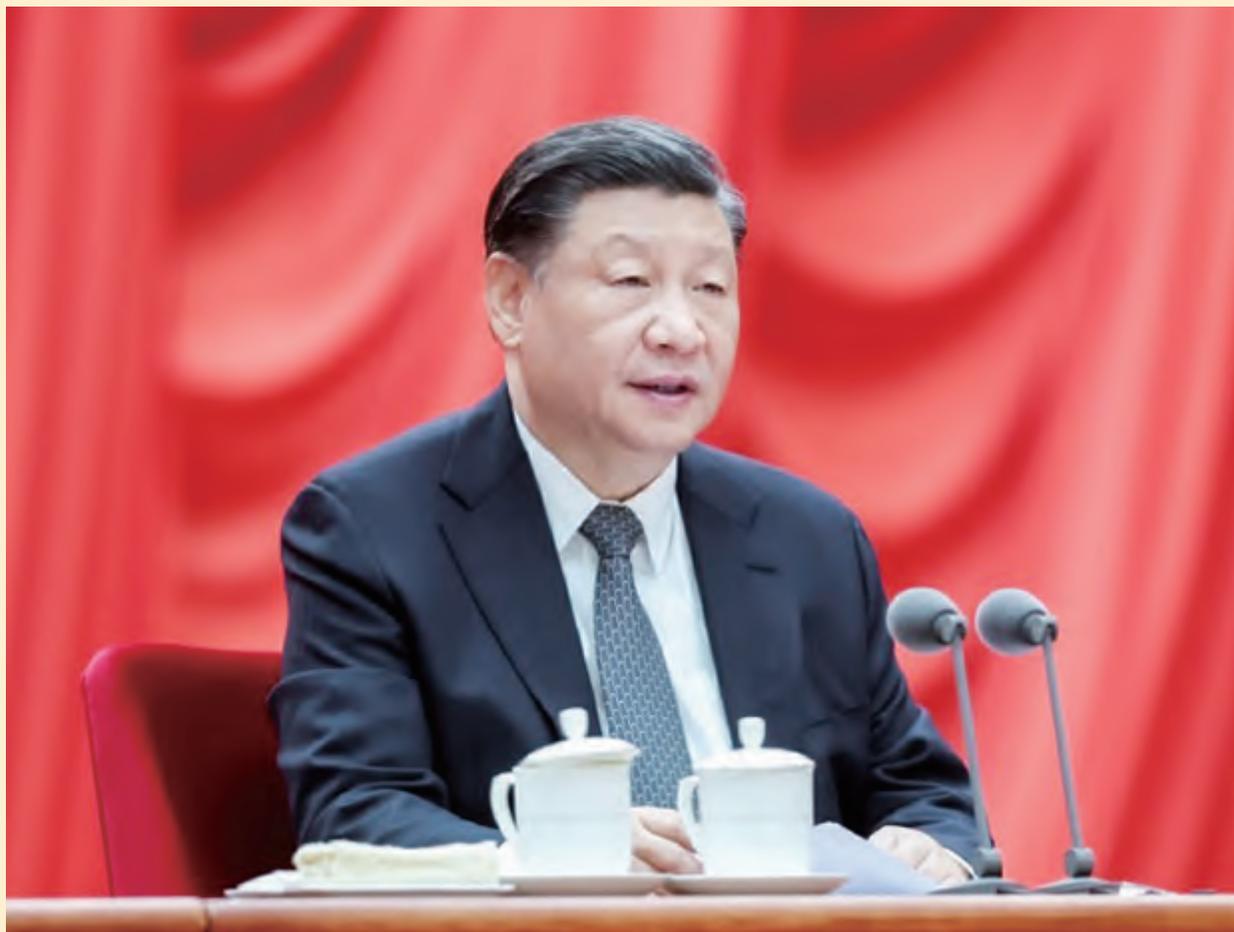
宁夏法学

NINGXIA LEGAL SCIENCE

- 
- 全面建设社会主义现代化国家的法治逻辑
 - 乡村振兴战略下西部地区“生态宜居”建设法治保障路径探析
 - 党内法规制度建设和治理效能研究
 - 区域协调发展的经济法保障
——以黄河流域协调发展研究为例
 - “警格+网格”基层社会治理模式的宁夏实践



宁夏回族自治区法学会主办
2023年第2期 总第145期



学思践悟，以知促行。以学铸魂，必须坚定理想信念，把好世界观、人生观、价值观这个“总开关”；必须铸牢对党忠诚，体现在贯彻落实以习近平同志为核心的党中央决策部署的实际行动上；必须站稳人民立场，把惠民生的事办实、暖民心的事办细、顺民意的事办好。学深悟透固根本，实干担当为人民，主题教育就能不断走深走实，取得实实在在成效。

把理论学习、调查研究、 推动发展、检视整改贯通起来

“这次主题教育不划阶段、不分环节”，在学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育工作会议上，习近平总书记对全面落实重点措施提出明确要求，强调“要把理论学习、调查研究、推动发展、检视整改贯通起来，有机融合、一体推进”。

理论学习，就是要坚持读原著学原文悟原理，坚持多思多想、学深悟透，全面学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想的科学体系、精髓要义、实践要求，做到整体把握、融会贯通。必须深刻认识到，学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想是新时代新征程开创事业发展新局面的根本要求。要大力弘扬马克思主义学风，坚持全面系统、及时跟进，坚持知行合一、学以致用，坚持联系实际、立足岗位，从事什么工作就重点学什么，做到知其言更知其义、知其然更知其所以然，在深学细照笃行中提高理论素养、坚定理想信念、升华觉悟境界、增强能力本领，夯实坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的思想根基。

调查研究，就是要按照党中央关于在全党大兴调查研究的工作方案，组织广大党员、干部特别是各级领导干部扑下身子、沉到一线，深入农村、社区、企业、医院、学校、“两新”组织等基层单位，把脉问诊、解剖麻雀，进行问题梳理、难题排查，运用党的创新理论研究新情况、解决新问题。调查研究是谋事之基、成事之道。要掌握真实情况和民情民意，在调查研究中加深对习近平新时代中国特色社会主义思想的理解，使调查研究的过程成为理论学习向实践运用转化的过程，成为转变作风、增进同群众感情的过程，成为提高履职本领、增强责任担当的过程。

推动发展，就是要紧紧围绕高质量发展这个全面建设社会主义现代化国家的首要任务，以强化理论学习指导发展实践，以深化调查研究推动解决发展难题，把学习和调研落实到完成党的二十大部署的各项任务中去，以推动高质量发展的新成效检验主题教育成果。发展是党执政兴国的第一要务，没有坚实的物质技术基础，就不可能全面建成社会主义现代化强国。要破难题、促发展，保持战略清醒、战略自信、战略主动，形成共促高质量发展的强大合力；要办实事、解民忧，牢固树立以人民为中心的发展思想，解决群众急难愁盼的具体问题。

检视整改，就是要坚持边学习、边对照、边检视、边整改，把问题整改贯穿主题教育始终，让人民群众切实感受到解决问题的实际成效。敢于直面问题、勇于修正错误是我们党的显著特点和优势。要发扬刀刃向内的自我革命精神，坚持分类整改与集中整治相结合，深入查摆不足，列出问题清单，抓好突出问题的整改整治，确保取得实际成效。要坚持“当下改”与“长久立”相结合，对主题教育中学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的好做法好经验，及时以制度形式固定下来。

我们党百年奋斗的伟大成就都是党团结带领全国各族人民拼出来、干出来的，要把党的二十大描绘的宏伟蓝图变成现实，仍然要靠拼、要靠干。坚持学思用贯通、知信行统一，以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干，把习近平新时代中国特色社会主义思想转化为坚定理想、锤炼党性和指导实践、推动工作的强大力量，使全党始终保持统一的思想、坚定的意志、协调的行动、强大的战斗力，我们就一定能在强国建设、民族复兴新征程上创造新的更大奇迹。

（来源：人民网）

NINGXIA FAXUE



《宁夏法学》

宁夏回族自治区法学会

编委会

副主任:张 廉

委 员:李刚军 马晓光 张 廉
王兆元 李桂兰 李春劳
冯自保

主 编:张 廉

编辑部

主 任:马 蓉

编 辑:张文华 刘 俊 方文娜
宋 娟

责任编辑:张文华

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 把理论学习、调查研究、推动发展、检视整改贯通起来

学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育

P04 全面建设社会主义现代化国家的法治逻辑 周晓军

P07 以社会主义核心价值观引领少数民族优秀传统文化传承
发展 李保平

法治理论研究

P10 乡村振兴战略下西部地区“生态宜居”建设法治保障路径
探析 贾德荣

P17 党内法规制度建设和治理效能研究 赵 睿

P28 区域协调发展的经济法保障
——以黄河流域协调发展研究为例 钱 琳

P32 大数据赋能法律监督的路径建议 杨迎春 秦学俭



网 址：www.nxfxh.com.cn

邮 编：750002

电 话：0951-5677425

印刷日期：2023年7月

准印证号：宁银新出管(金)字[2023]0470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)

法治实践研究

P37 法律体系中的规范性文件:互动模式与生成
逻辑 薛小蕙

P44 探析数字经济背景下经济法规制问题
李子彦

P50 不当得利中的得利丧失抗辩问题研究
张 弛 兰静怡

P54 “警格+网格”基层社会治理模式的宁夏实践
史伟丽

感悟思想伟力 凝聚奋进力量

P61 自治区法学会学习贯彻习近平新时代中国
特色社会主义思想专题培训班学员感悟

以案说法

P66 “一房二卖”恶意串通的认定
—刘某房屋买卖合同纠纷裁判结果监督案

张志春 李 巍

全面建设社会主义现代化国家的法治逻辑

■ 周晓军

《习近平著作选读》（第二卷）收录了《全面推进中国特色社会主义法治体系建设》一文，这是习近平同志主持中共十九届中央政治局第三十五次集体学习时讲话的一部分。在这篇讲话中，习近平总书记深刻指出：“我们必须提高全面依法治国能力和水平，为全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标提供有力法治保障。”这一新论断新表述，以民族复兴使命向度标注了中国式现代化的法治航向，指明了中国式现代化的内在法治逻辑，提升了法治作为治国理政基本方式的规范功能和社会作用，使法治保障的维度进一步彰显。

一、正确把握法治与全面建设社会主义现代化国家的紧密关系

法律制度作为现代治理要素的重要组成部分，与现代化建设之间有着非常密切的关系。二者在功能上相互促进、在任务上相互补充，是局部与整体、手段与目标的关系。法治建设从属于全面建设社会主义现代化国家新目标，必须在全面建设社会主义现代化国家总体战略部署下统筹谋划、整体推进法治建设。

法治是全面建设社会主义现代化国家的有机组成部分。全面建设社会主义现代化国家离不开法治的支撑和保障，法治化是深入推进中



国式现代化的关键路径。法治是宪法法律之治、制度之治、规则之治和程序之治，必须通过秉持法律准绳，用好法治方式全面建设社会主义现代化国家。不论是坚持全面依法治国，加强社会主义法治建设，健全全过程人民民主制度，还是推进法治中国建设，实现国家治理体系和治理能力现代化，都是促进和保障社会主义现代化国家全面建设和稳定发展的题中应有之义。

法治能够为全面建设社会主义现代化国家提供有力保障。任何一个国家在实现现代化过程中必须面对和解决的一个基本问题是处理好人治和法治的关系。现代法治具有可预期性、可操作性和可救济性，可以为国家治理提供良法价值、创新善治机制，是构建现代国家制度和实现现代化的基石。只有注重发挥法治的规范、引领和保障价值，不断提高立法、执法、司法和守法质量，才能满足人民群众对法治社会的美好追求，全面建设社会主义现代化国家也才能科学定型、规范有序。

全面建设社会主义现代化国家对法治的新需求。现代化建设对高质量法治的需求，主要体现在以公平正义价值理念为基准，以全面依法治国基本格局完全形成为目标。现代化建设十分强调法治中的法必须是反映人民利益的良好法律，治也必须是维护人民权利的优良治理。具体而言，就是对发挥立法的引领和推动作用，强化立法的针对性、及时性和系统性提出新要求；对彰显依法行政为民底色，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度提出新要求；对规范司法权力运行，让群众感受到公平正义提出新要求；对增强全民法治观念，提升社会治理法治化水平提出新要求。

二、更好发挥法治对全面建设社会主义现代化国家的保障作用

法治既是治国理政的基本方式，也是国家治理体系和治理能力的重要依托。当前，需要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用，有效促进制度与治理有机统一、国家制度和国家治理体系的系统集成。

更好发挥法治固根本的保障作用。法治确立了一整套具有根本性、全局性、稳定性、长期性的国家制度和社会制度，能够保障社会和谐稳定、国家长治久安。固根本，就是要坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇、社会主义制度不动摇、人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇，坚持马克思主义对意识形态指导地位不动摇，固中国共产党长期执政的根本，固根本制度、根本政治制度的根本，固基本经济制度、基本文化制度的根本，有效确保国家安全、社会安定、人民安宁。

更好发挥法治稳预期的保障作用。法律规范是国家制定或认可的规则，只要确立下来就在一定时期内具有高度稳定性，能够通过明确的规则对国家和社会关系加以确认、规范、调整和保护，对各类行为作出明确规定并由有关机关实施，从而为公民、法人和全社会提供稳定预期。稳预期，就是要通过加强立法工作、规范执法行为、强化司法公正、建设法治社会、加强法治文化、完善党内法规，持续提升法治建设的品质；要把法治建设摆在更加突出的位置，使经济、政治、文化、社会、生态文明等各项建设纳入法治轨道，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。

更好发挥法治利长远的保障作用。法律是治国之重器，良法是善治之前提。法治对统筹社会

力量、平衡社会利益、调节社会关系、解决矛盾纠纷、规范社会行为以及实现国家强盛、完成复兴伟业具有显著优势。已经确立的目标任务要得以实现，离不开法治的长远保障作用。全面依法治国，坚定不移厉行法治，就是为子孙万代计、为长远发展谋。利长远，就是要把法治作为长远之策、根本之策，利中国特色社会主义事业、中华民族千秋万代之长远，利为人类谋进步、为世界谋大同之长远。要着眼长远，以良法善治引领、规范和保障社会主义现代化国家建设行稳致远。

三、不断提高法治建设的能力和水平，全面建设社会主义现代化国家

经验证明，中国特色社会主义实践每前进一步，法治建设就要跟进一步。全面建设社会主义现代化国家，要求我们必须不断提高法治建设的能力和水平。

坚持法治建设的科学理论。习近平法治思想是发展的开放的科学的马克思主义法治理论，能够为全面建设社会主义现代化国家提供充分理据。要把人民至上理念贯彻落实到法治建设全过程各领域；要用普遍联系观点定位法治、全面系统观点践行法治、发展变化观点建设法治；要使法治建设紧跟时代发展步伐，契合现实生活实际，顺应宏伟目标实现；要吸收借鉴人类法治文明优秀成果，为解决共同面临的法治问题提供新方案、作出新贡献。

强化法治建设的领导力量。加强党对全面依法治国的统一领导、统一部署和统筹协调，把正确处理党法之间的关系作为法治建设的重大任务，有效实现党对法治建设各项重大问题的领导和推动。坚持党的领导，必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，健全完善党领

导全面依法治国的相关制度和工作机制，推进党的领导入法入规，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志、转化为法律法规。

突出法治建设的首要任务。坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是全面依法治国的总依据。要加强宪法实施和监督，健全保证宪法全面实施的制度体系，更好发挥宪法在治国理政中的重要作用。要健全合宪性审查机制，完善备案审查制度，推进合宪性审查和备案审查工作常态化长效化，全面推动宪法贯彻实施，切实维护宪法尊严和权威。

走好法治建设的正确道路。中国特色社会主义法治道路，本质上是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。凝结着中国近代以来百余年的上下求索、新中国法治建设的艰辛探索和改革开放以来特别是党的十八大以来法治建设的成功实践。对此，我们要有自信、底气和定力。走好这条法治道路，必须坚持党的领导，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。

明确法治建设的重点领域。法治内涵法律制定、法律实施、法律监督和法律信仰，包括科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，是立法、执法、司法、守法的有机统一。要把准立法重要方向，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法；全面推进严格规范公正文明执法，依法严厉打击突出违法犯罪，把纸面上的法律变为行动中的法律；开展法治宣传教育，弘扬社会主义法治精神，努力使尊法学法守法用法在全社会蔚然成风。

（作者单位：自治区党校）

以社会主义核心价值观引领 少数民族优秀传统文化传承发展

李保平

近日，习近平总书记在文化传承发展座谈会上指出：要秉持开放包容，坚持马克思主义中国化时代化，传承发展中华优秀传统文化。少数民族优秀传统文化是中华文化的重要组成部分，保护少数民族优秀传统文化，就是在传承中华文化的根脉。少数民族文化艺术既是一个民族外显的特征，也是一个民族价值观念的载体，承载着一个民族传统风俗习惯和深厚的历史记忆，在多民族国家中对族际关系、国家认同产生深远影响。少数民族文化艺术多种多样，既有以观念（道德）形态存在的民族文化，也有以风俗习惯等规范形态存在的民族文化，但更多的是以实物（技艺）形态存在的民族文化。虽然各民族文化艺术形态虽然表现形式不同，但都蕴含着一个民族的价值观，是各民族价值文化在社会生活中的延伸。因此，民族文化艺术中的价值文化，构成民族文化的核心结构，是各民族文化艺术产生之源、发展之魂。在多民族国家建构过程中，少数民族文化艺术保护传承所要解决的问题主要体现为明确少数民族文化艺术保护传承的范围并在此基础上打造各民族共有的价值文化和精神家园，这就需要对各民族文化进行价值评估并在此基础上进行价值重建。由于价值观念的多维性、个体化特点，为使价值评估工作避免陷入人言人殊，

就需要有一个科学的评价标准。社会主义核心价值观作为各民族共同的价值追求，既体现了全人类的共同价值追求，又具有鲜明的中国特色，为社会广泛接受。以社会主义核心价值观为标准，确定少数民族文化艺术保护传承范围，引领民族文化保护传承，不但具有科学性、公正性和合法性，同时对指导少数民族文化艺术保护传承创新发展也具有重要意义。

一、以国家核心价值观引领不同族群文化艺术保护是世界许多国家文化建设的惯常做法

在多民族国家中，多元文化共存是一种客观现实，如何在多元基础上形成价值共识，是民族国家建构的重要工作。既要保护少数民族的文化艺术，又不至于因为保护传承而影响对国家的认同，国家价值观的引入是许多国家的通行做法。美国是一个多族群国家，美国价值观对族群文化政策的形成产生了重要影响，所谓“平权”政策，“熔炉”政策，其实就是用美国价值观去整合少数族裔文化，并在多元文化基础上形成美国价值观的过程。在欧洲，法国的多元文化政策受到广泛关注，其中一个重要原因就在于法国的族群文化政策与“法兰西是一个”的价值观念密切相连，直接影响了法国的族群政策制定。反观其他一些国家，在多元文化发展过程中，片面强调

文化多元，忽视了国家核心价值观对文化的型塑，只提倡多元而忽视一体，导致族群矛盾激化，甚至国家因此分裂，教训十分深刻。

二、以国家核心价值观为引领可有效剥离少数民族文化中与时不符的落后成分，解决长期困扰民族地区治理的一些困境，提高少数民族优秀传统文化保护传承的效率

任何民族的文化，从价值层面分析，基本可以分为价值先进型、价值中性型、价值落后型三种形态。价值先进型文化主要指传统文化中具有现代价值的部分；价值中性型文化是指价值上无法简单做出判断，且已经演化为人民群众生活习惯或风俗习惯的一部分，有一定的规范功能，也可能产生负面影响；价值落后型文化是指站在文化进化论的立场看，明显属于带有剥削阶级或腐朽思想内涵的传统文化。当然，在现实的文化实存中，少数民族文化艺术在价值上并非如上面分析的那样泾渭分明，而是先进、中性与落后成分往往杂糅在一起。如何从复杂的文化现象中抽丝剥茧，寻找到优秀传统文化，不但需要细心辨别，用心体悟，同时还需要引入价值判断。但任何个人或机构组织的价值判断并不能够成为肯定与否定一种文化价值的理据，只有国家核心价值观的引入才能为纷繁复杂的文化现象划定取舍范围和判定的标准，减少无谓的争议，进而提高少数民族文化艺术保护传承的质量与效率。

三、以国家核心价值观为引领，可有效推动各民族文化创意转化与创新性发展，为少数民族优秀传统文化传承发展提供广阔的空间

正如习近平总书记在文化传承发展座谈会上指出的，只有全面深入了解中华文明的历史，才能更有效地推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展。少数民族文化艺术要发展传承，需

要紧跟时代潮流，紧扣时代脉络，创造性转化与创新性发展就成为必然要求。这就需要充分发挥各族人民的创造性，各级政府也要在政策体系、制度供给、经费支持、人才培养方面予以支持。影响少数民族文化艺术发展的因素很多，公共文化政策在少数民族文化艺术保护与传承中发挥着重要作用。公共文化政策的价值导向，空间大小，对于少数民族文化艺术保护与传承有着直接的影响。同时，我们也看到，任何一项公共政策都不可能做到面面俱到，张弛有度，往往体现为限制与保护并存，加之政策制定中的政治环境、人为因素，使得公共文化政策的权威性、合法性、合理性常常受到质疑。以国家核心价值观为引领，作为衡量少数民族文化艺术传承保护与否的标准，不但可以提供比公共文化政策更加权威的理据，也大大扩展了保护传承的空间，提高了保护与传承的灵活性，为少数民族优秀传统文化创造性转换和创新性发展提供更加宽松的社会环境。

四、以国家核心价值观为引领，有助于树立系统思维，从国家、社会、公民视角看待少数民族文化艺术传承发展中出现的问题

少数民族文化艺术保护传承是中华文化发展的大事，全社会都应给予高度关注。国家无疑承担着少数民族文化艺术保护传承的重要职责，但国家不能大包大揽，特别是国家财力有限的情况下，既包不起，也揽不住。当前在少数民族文化艺术保护传承中突出的问题是对国家的高度依赖，市场化、社会化程度较低，国家扶持则生，国家断乳则死的现象普遍存在。如何充分发挥社会和公民在少数民族文化艺术保护传承中的作用，推进少数民族文化艺术保护传承可持续发展，是我们面临的一项重大课题。国家核心价值

观是一个包含国家、社会、公民三个层级的价值体系，把国家核心价值观引入少数民族文化艺术保护传承，可以充分发挥社会、公民个人在保护传承中的作用，最大限度调动全社会力量参与少数民族优秀文化艺术保护传承，为民族文化保护传承夯实社会基础。

五、以国家核心价值观为引领，将公益诉讼拓展至国家文化建设领域，为少数民族文化艺术传承发展提供高质量的法治保障

法治国家建设是未来我国的发展方向，将少数民族文化艺术保护传承纳入法治轨道，不但是法治国家建设的要求，也是推进少数民族文化艺术保护传承的重要内容。对破坏少数民族优秀文化艺术的行为实施刑事、行政、民事制裁，是少数民族文化艺术法治保护的重要方面。但现实中，涉及政府的公共文化政策，我们还没有建立

一种预警机制和申诉渠道，只有一项公共文化政策负面效应产生以后，才会加以纠正，但往往为时已晚，有的已经造成严重的不良后果，纠正起来面临许多困难。公益诉讼是近年来有检察机关开展的维护国家、社会公共利益的法律监督活动，涉及范围主要包括环境污染、食品安全、安全生产、英烈权益保护、公有财产保护等方面。可赋能公益诉讼，拓展公益诉讼范围，把政府公共政策特别是文化政策纳入法律监督，发现问题及时预警，防止政策走偏导致的负面效应扩大化，维护国家文化安全和社会长治久安，推进少数民族优秀文化艺术保护传承始终沿着法治的轨道运行。

(作者单位：自治区社会科学院)



乡村振兴战略下西部地区“生态宜居”建设法治保障路径探析

贾德荣

乡村振兴战略是新时代解决“三农”问题的重大战略决策，是推进农业农村现代化的重要内容。习近平总书记在党的十九大报告中明确指出，“要坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。”由此可见，乡村振兴战略是一项系统工程，要全面实施乡村振兴战略，就无法绕开“生态宜居”建设。没有西部地区乡村的“生态宜居”，也就没有全国乡村的“生态宜居”，也就无法全面实施乡村振兴。西部地区“生态宜居”建设需要多种要素共同发力共同推进，其中，法治是不可或缺的重要力量。西部地区“生态宜居”建设需要依靠法治力量，通过法治方式和法治手段保障“生态宜居”建设行稳致远。

一、西部地区“生态宜居”建设的逻辑展开

西部地区“生态宜居”建设就是在保护乡村生态环境基础上，通过加快转变乡村生产生活方式，发展乡村产业，统筹城乡发展，将乡村良好的生态产品转化为经济效益，最终实现农村美、农业强、农民富，从而以“生态宜居”目标引领乡村振兴，助力实现中国式现代化。经过多年努力，西部地区对乡村“生态宜居”已有比较清晰的认知和系统的推进，但也有许多制约因素。从

整体上去分析新时代西部地区“生态宜居”建设的实践逻辑，有助于更充分、更完整的实现法治对西部地区“生态宜居”建设的保障作用。

（一）价值逻辑：人与自然和谐共生。人类活动离不开乡村，乡村是一种包含有多重功能价值的人类活动空间，为人类发展提供了丰富的物质资源和精神资源。“生态宜居”蕴含着鲜明的生态价值属性，包含有人类对生态环境的认知、情感和价值取向的综合理念。“生态宜居”是人类发展进程中，人类尊重自然规律、遵循社会发展规律的必然结果，是科学的生态价值观在乡村振兴战略实施过程中的直观体现，是人与自然原生态关系的实践写照，其实质是人类文明的一种进步状态，是一种需要与被需要、满足与被满足的活动结果。人类源于自然又依赖于自然，“生态宜居”也体现着人类自然属性和社会属性的统一，反应着科学的生态价值观，是生态自然观和历史观的有机结合。人是自然属性和社会属性的统一体，人是既不能脱离自然界而生存的自然动物，也是不能脱离社会而生存的社会动物。在西部地区“生态宜居”建设上，我们要深深扎根于自然，视自然界为人类生命有机体，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。

（二）目标逻辑：推进农业农村现代化。中国式现代化道路是党成立百年来，经过艰辛探

索、顽强拼搏和英勇奋斗，与全国人民一道所找到的实现中华民族伟大复兴的科学的发展道路。农村是实现中国式现代化最为关键的一个空间，实现中国式现代化离不开农业农村的现代化。农业农村现代化是中国式现代化的重要组成部分，没有西部地区农业农村的现代化，就没有全国的农业农村的现代化，也就没有中国式现代化。农业农村的现代化是由多个要素组成的一个整体，“生态宜居”是其中一项重要内容。西部地区“生态宜居”是全面实施乡村振兴战略的重要任务，也是实现农业农村现代化的重要因素。习近平总书记在参加十四届全国人大一次会议江苏代表团审议时强调，“农业强国是社会主义现代化强国的根基，推进农业现代化是实现高质量发展的必然要求。”我们既要看到西部地区“生态宜居”建设取得的明显成效，农村人居环境宽敞明亮，农民收入稳步增长，农民的精神文化生活丰富多彩；同时，也要看到其短板和弱项，我国农业农村发展面临的矛盾和挑战。因此，西部地区“生态宜居”建设要坚持问题导向、系统谋划、整体推进，将新理念、新技术、新设备引入农业农村，促进农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。

（三）方法逻辑：坚持绿色发展。“生态宜居”实质上是经济问题和社会问题，是发展道路问题，更是正确处理经济效益与生态价值的关系问题。广大西部乡村地区具有宝贵的生态资源和良好的生态环境优势，能提供丰富的生态产品。西部地区“生态宜居”建设就是在科学生态价值观指导下，充分挖掘和利用乡村生态产品价值，将生态产品价值更好转化为经济效益。当前，从西部地区农业农村发展来看，一些村民生态意识薄弱，部分企业重经济效益轻生态环境保护，有

些地方政府还存在唯GDP论，以牺牲乡村生态环境为代价来换取眼前的暂时的经济效益，生态环境遭到人为破坏，生态优势没有充分展现，生态产品价值实现程度总体偏低。因此，要以绿色发展理念为指引，充分利用生态环境，探索发展“自然—经济—社会—文化”复合型生态经济，融合一、二、三产业发展，大力发展特色农业、绿色产业和服务产品，奠定西部地区“生态宜居”建设的物质基础。

（四）保障逻辑：构建健全的制度体系。“生态宜居”既要保护生态环境，又要满足宜居的需求，是生态环境保护和物质与精神发展的统一。“生态宜居”建设不是把所有的乡村建成千篇一律的模样，也不是把农村变成城市的样态，要在保持乡村生态环境优势、合理开发利用乡村生态资源和推进农业农村现代化有机结合的基础上，紧密结合乡村实际，切实尊重农民意愿、尊重农村发展规律、转变发展方式，积极塑造“看得见山、望得见水、记得住乡愁”的现代化文明乡村。当前，西部地区“生态宜居”建设遇到了诸多问题，遇到了许多困境，一些做法背离了“生态宜居”的本质含义和本来面目，究其原因，关键是制度体系不完善不健全，制度的保障作用没有有效发挥出来。西部地区“乡村宜居”建设不能靠人们的热情和激情去完成，也不可能一蹴而就，只有建立健全严密的制度体系，实行最严格的制度、最严密的法治，充分发挥制度根本性、长期性的保障作用。才能为“生态宜居”建设提供可靠的保障。

二、“生态宜居”建设法治保障困境检视

“生态宜居”是乡村振兴的关键，法治是“生态宜居”建设的重大制度安排，在法治轨道上推进“生态宜居”建设将极大夯实乡村振兴的

法治基础,促进农村治理体系和治理能力现代化,最终实现农业农村现代化。在西部地区,随着“生态宜居”建设的逐步展开,各级政府逐渐重视法治在“生态宜居”建设中的重要作用,但对于广大西部乡村地区而言,广大村民法治意识较低,“生态宜居”建设制度不健全,乡村依法治理环境不浓厚,生态环境监管较为薄弱,制约着“生态宜居”建设全面提速、有序推进。

(一)“生态宜居”建设的法治需求与乡村的生态法治观之间缺乏统一性。从法学角度讲,生态宜居是指在乡村居住的人享有的在不被污染和破坏的环境中居住,并享有利用环境的权利。西部地区“生态宜居”建设是在法律上承认西部乡村生态利益,并保护其环境权益的基础上,将“生态宜居”建设纳入法治轨道,实现“生态宜居”建设法治化。由于西部乡村深受传统文化影响,是典型的熟人社会,以和为贵,多以民间习惯平衡利益关系,缺乏法治土壤;乡村经济社会发展滞后于城市,一定程度上禁锢了人们思想,人们普遍缺乏大局意识和战略思维,环境伦理观普遍缺乏,不重视保护生态环境,割裂了人与自然的和谐关系,过度开发利用乡村环境资源。对自身污染和破坏环境的行为没有正确认识,对他人类似行为视而不见,也不醒的拿起法律武器加以维护;随着社会的快速发展,乡村空心化现象日益严重,留守儿童、老人、妇女不太重视法治,加之乡村法治宣传教育深入不够、针对性不强,乡村居民法律意识淡薄,不能为“乡村宜居”建设提供有力的法治基础。

(二)外发型立法不能满足“生态宜居”建设制度供给需求。从我国生态环境保护立法实践来看,长期秉承“城市中心主义”思想,极大地倾斜于城市生态环境保护,重在防治工业污染,

对广大西部农村地区而言,生态环境污染防治立法建设相对不足。目前,在“生态宜居”建设领域,只有一部《乡村振兴促进法》这一专门性法律,其他相关规定散见于《环境保护法》《水污染防治法》《土地管理法》等单行法律法规之中。就是《乡村振兴促进法》,尽管规定了产业发展、人才支撑、生态保护、城乡融合等方面的制度和要求,但多数是职责性或义务性规定,没有监督和责任规定,法律刚性不足;其他单行法律法规,有些规定比较原则,没有细化规定,或者一些制度规定在乡村并不适用或无法适用,甚至有些没有涉及“乡村宜居”建设。这种立法现状是由于西部广大村民法律意识薄弱,对乡村生态环境保护和经济发展的立法需求与动力不强烈,内发型立法不突出,大多情况下是靠外发型立法来驱动来完成,尤其当一些地方对“生态宜居”建设不重视时,就出现立法需求和立法结果脱节,“生态宜居”建设也就缺乏切实可行的制度保障。

(三)乡村依法治理实践尚不能有效支撑“生态宜居”建设。没有乡村的依法治理,就不能说实现了“乡村宜居”。当前,广大西部乡村随着法治宣传教育的普及,人们的法律意识逐渐提高,自主参与村集体公共事务的意愿越来越强烈,参与权知情权意识逐步加强,“自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”已初步形成,乡村治理方式雏形已构成。但是,与“乡村宜居”建设的目标任务和要求相比,西部乡村依法治理思维、方式和一系列制度还不能满足当前需要。例如,全民社会依法治理理念尚未完全形成。广大西部农村地区往往习惯于权力管控模式,合作共治理念和依法治理理念不充分,社会治理氛围不浓;西部乡村社会结构的变迁弱化了社会凝聚力。城乡融合、乡村现代化使乡村亲缘关系和内

在封闭性的社会结构逐渐被打破，乡村原有的熟人社会格局发生分裂，村民个体对乡村认同感和归属感降低，社会的凝聚力不断弱化；社会治理保障机制支撑不足。主要是乡村公共事业发展滞后，乡村自治程度不高、法治保障不足、德治功能偏弱，现代科技支撑不足，乡村治理还有许多困难和问题需要。

（四）环境监管模式与乡村生态环境保护需求不吻合。目前，我国生态环境监管模式实行环境大部门制和省以下环保机构监测监察执法垂直管理的单一监管模式，环境监管权力集中于政府，特别是高层级政府。在这样的监管模式下，一些领域的环境监管会出现厚此薄彼情况。从我国环境监管实践来看，对城市环境污染和工业污染比较重视，监管成效也较好。对农村环境污染则重视不够，尤其对农村大量使用农药、化肥和地膜造成的面源污染，由于受管理力度不大，治理措施不得力，环境监测基础薄弱，监管机构不健全，人才队伍建设滞后，专业支撑保障能力欠缺等因素影响，环境污染较为严重，新旧污染问题相互叠加。同时，还有一些企业出于各种考虑迁移到乡村后，对其监管没有跟上，污染环境严重。从生态环境保护的目标讲，应该是政府、市场和社会共同发力，同向监督，才能达到理想结果。当前，基于乡村生态环境污染的现实看，政府单一监管模式弊端明显，市场主体和社会监督作用没有有效发挥，需要深化生态环境监管体制改革，构建多元监管模式。

三、“生态宜居”建设法治保障路径思考

“生态宜居”建设是一个系统工程，以法治保障“生态宜居”建设，是要把法治的真谛真正落实到“生态宜居”建设全过程，将法治的各环节体现在“生态宜居”建设各环节。当前，应坚

持以法治精神来引领西部地区“生态宜居”建设，以法治思维来谋划“生态宜居”建设，以法治方式推动“生态宜居”建设，最终在法治轨道上实现“生态宜居”。

（一）培育符合“生态宜居”要求的生态法治观。生态法治观是生态环境保护和法治思想的有机结合，是高度重视法治在生态环境保护中保障作用的态度和思想认识，也是引导西部地区“生态宜居”建设的基本准则。当前，在广大西部乡村应结合普法宣传教育，创新法治教育形式，注重法治实践，培育科学的生态法治观，推动“生态宜居”建设走深走实。

1. 培育“人与自热和谐共生”的生态法治伦理观。乡村是“生态宜居”建设的客体条件，人是“生态宜居”建设的需求主体，“生态宜居”建设是乡村对人的需要的一种满足。“生态宜居”建设基于乡村，同时也受制于乡村。西部地区“生态宜居”建设既要给广大村民创造更多的物质财富和精神财富，也要创造更优美的生态环境。生态法治伦理观直观反映了“生态宜居”建设离不开乡村，人们要尊重乡村、顺应乡村、保护乡村，把握乡村发展规律，从“人与自然和谐共生”的高度谋划“生态宜居”建设。

2. 培育“绿水青山就是金山银山”的生态法治发展观。绿水青山就是金山银山揭示了生态环境保护与“生态宜居”建设之间的内在一致性，从根本上把握了“生态宜居”建设的价值指向。在“绿水青山就是金山银山”理念中，乡村本身就是良好的生态产品，保护、开发和利用好乡村就是发展经济。西部地区“生态宜居”建设，就是寻求“生态”与“宜居”间的和谐，平衡生态环境保护 and 经济发展之间的关系。生态法治发展观就是要牢固树立保护生态环境就是保护生产

力、改善生态环境就是发展生产力的理念，更加自觉地推动绿色发展。

3. 培育“山水林田湖草沙冰一体化保护和系统治理”的生态法治系统观。“生态宜居”建设是一个系统工程，乡村是自然系统有机组成部分，人与乡村之间不仅存在着能量的相互交换，而且也是生命共同体。生态法治系统观就是要从全局谋划“生态宜居”建设，把“生态宜居”建设与乡村振兴、美丽中国建设结合起来，把生态宜居与产业兴旺、乡风文明、治理有效、生活富裕的农业农村现代化建设的要求统一起来，既增强乡村生态系统循环能力、维护乡村生态平衡，又有效保障乡村生态产品价值实现，推进农业农村现代化。

(二) 建立完善的“生态宜居”法律制度体系。良法是推进“生态宜居”建设的基本前提，“生态宜居”立法要坚持城乡融合发展道路，坚持混合型立法模式，通过立法行为，建立健全完善的“生态宜居”法律制度体系，以推进乡村生态效益转换为经济效益和社会效益，把制度优势更好地转化为西部地区“生态宜居”建设的保障效能。基于西部地区“生态宜居”建设的需要，当前应完善如下制度机制。

1. 完善乡村建设规划制度。要加强重点镇规划建设，强化中心镇综合服务能力和服务农民功能，统筹规划布局乡村基础设施、公益事业设施和公共服务设施，实现镇村功能有效衔接与优势互补。综合考虑村庄土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护、防灾减灾和历史文化传承，全面优化提升村庄规划和村庄建设规划，分类推进集聚提升类村庄、城郊融合类村庄、特色保护类村庄、撤并改造类村庄、全面改造类村庄建设。加强农村宅基地和农房建设管

理，推广规划、设计、建设、运营一体乡村建设模式，引导农村宅基地集中建设，保护传统村落、民族村寨和乡村风貌，促进村庄整体形态与自然环境、乡村独特风貌、传统文化相得益彰。

2. 完善自然资源资产产权制度。一要健全自然资源产权体系。要继续深化承包土地的所有权、承包权、经营权“三权分置”的制度改革，积极探索宅基地的所有权、资格权、使用权“三权分置”，加快推进自然资源资产统一确权登记，为自然资源资产产权保护和市场化奠定基础。二是要理顺自然资源资产所有权管理体系。应构建分级代理行使所有权的制度，在中央一级，要明确由自然资源部直接行使所有权；在地方一级，应明确由县级以上地方人民政府代理行使所有权，明确二者的管理边界。三是强化自然资源资产产权保护机制。如分类制定自然保护区内矿业权补偿和退出方案，积极探索建立山水林田湖草沙冰系统性保护和一体化治理新机制，加快开展生态保护与修复工作。

3. 建立健全生态补偿制度。一要加强生态补偿法律建设。国家应尽快出台《生态保护补偿条例》，西部地方也要制定配套的生态保护补偿实施办法，对生态保护补偿的有关内容做出明确规定，依法严格规范生态补偿行为。二要建立市场化生态补偿融资机制。当前，除加大政府投入外，要创新或者引进新的融资渠道，加大市场融资力度。例如，可设立西部乡村生态补偿基金或生态补偿债券等方式融资；三要建立完善金融联动机制。要通过构建政府、银行、保险公司、担保机构等机构的联动机制，深化小额贷款保证保险试点，优先在生态环境脆弱区域探索生态保险试点，推动乡村保险全覆盖，健全大灾风险、动物侵袭与破坏分散机制，推进农林牧完全成本保

险和收入保险试点。三要健全生态补偿监督机制。地方各级人大、监察机关、审计机关等机构要依法履职,加大对生态补偿制度执行、政策落实、资金使用等情况的监督。政府应设置有效渠道,保证社会组织和广大人民群众充分行使监督权。各监督主体要形成合力,在监督基础上对违法违纪行为进行问责处理。

4. 建立健全生态产品价值实现机制。一要建立和完善生态产品调查监测体系。要利用人工调查、网络化监测、数字化统计等手段,开展西部乡村生态产品信息调查与统计,形成西部乡村生态产品清单。二要建立健全生态产品市场交易机制。建立西部乡村生态产品与碳排放权、用水权等发展权之间的交易制度,高效利用乡村优质生态产品;制定健全的市场交易规则,保证各交易主体依法公平交易乡村生态产品;建立统一的生态产品交易平台,为生态产品交易提供快速便捷服务。构建科学有效的监管准则,加强交易监管。三要建立生态产品价值评价体系。应结合西部地区不同区域不同属性的生态产品,推动构建覆盖不同乡村生态产品的分级分类评价标准;应积极协调整合分散在各部门、各单位的生态产品数据,建立和完善数据处理与分析模型;要强化生态产品价值评价结果应用。明确将生态产品总值及其变化、生态产品价值实现状况等纳入各级政府绩效考核、领导干部离任审计内容,并以此作为奖惩的依据。

(三) 深入推进乡村依法治理。乡村治理的目标是实现良法善治,需要各级政府把对乡村实施严格“管理”职能,彻底转换为引导和动员多元主体共同“治理”的职能,要坚持西部乡村依法治理,进一步释放现有乡村治理体系和治理制度的活力,推动实现乡村社会治理现代化,有效

推动“生态宜居”建设。

1. 大力培育乡村依法治理理念。广大西部乡村地区,由于受经济条件、历史传统、风俗习惯、地域文化等因素的影响,依法治理理念普遍缺乏。为此,要重视政府法治宣传教育和引导作用,在乡村普遍树立法治意识,让广大村民把法治当作一种信仰,从内心真正拥护法治、尊崇法治和践行法治,以此推动法治社会建设,积极打造依法治理环境;要改变政府一元化管理格局,积极构建政府、自治组织、社会、村民共同参与的共建共治共享的社会治理格局,依法规范和引导乡村治理。

2. 健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。首先,要提升乡村自治能力。要加强自治组织建设,提高村委会的履职能力;创新村民自治制度体系,完善村民自治的方法和程序,奠定村民自治的制度基础;尊重村民依法治理主体地位,激发村民参与乡村公共事务的热情和责任。其次,要实现乡村治理法治化。要加大农村普法力度,培育村民尤其是村干部法治信仰,提高村干部依法履职能力;要加强乡村治理立法,明确规定乡村治理多元主体地位及其参与乡村治理的方式和途径。加强弱势群体权益保障立法,完善利益协调机制,协调各方利益关系;要构建完善的乡村公共法律服务体系,建立一体化、多领域公共法律服务平台,实现法律服务全覆盖。最后,要厚植乡村依法治理的道德风尚。要深入挖掘、传承和创新能够引领社会风尚的优秀文化,重拾村民认同感和归属感;要促进乡村传统文化与现代文化整合,使村民在接受和实践现代文明过程中衍生出转变传统观念意识的内生动力,打破原有思维方式的局限和界限,更好地适应乡村现代化的建设发展。要发挥道德楷模的引领作

用,弘扬社会主义核心价值观,引领乡村社会新风尚,实现乡村善治。

3.加强乡村党组织建设。要把提升党的领导、组织力做为重点工作,增强乡村基层党组织的组织力凝聚力向心力,发挥基层党组织在乡村依法治理中的政治引领作用;要推动把法治建设融入党的组织建设制度化长效化,确保党善于运用法治引领、规范与保障乡村治理,把制度优势转化为乡村治理效能;要提升乡村党组织服务群众的能力,切实维护好、实现好、发展好群众的合法权益;要发扬党自我革命精神和斗争精神,不断增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力,既善于总结乡村发展的成就和经验,从中汲取智慧与力量。又善于洞察时代大势,应对困难与挑战,开创“生态宜居”建设新局面。

(四)建立健全多层次全方位的生态环境监督体系。当前,应在试点生态环境监管体制改革基础上,抓住重点,从完善资源环境承载能力监测预警机制和生态环境保护督察体系入手,为西部地区“生态宜居”建设提供强有力的监督制度保障。

1.完善资源环境承载能力监测预警机制。加强西部乡村特别是生态环境脆弱乡村监测网点建设,统一监测数据信息的调查、采集、登记、统计和存储工作,运用云计算、大数据处理及数据融合技术,建设监测预警数据库;建设西部乡村资源环境承载能力监测预警数据共享平台,实现数据信息迅速、精准和全面发布和共享;构建一体化监测预警评价机制。要定期定点对西部乡村资源环境承载力情况进行监测和评价,及时预警乡村资源环境风险,有针对性地实施差异化风险防控措施,提前监测防范资源环境风险,防止资

源环境承载能力的超载负荷,高效发挥西部乡村边缘优势,切实推动“乡村宜居”建设。

2.完善生态环境保护督察体系。一要优化生态环境保护督察权划分。首先要健全环境监测监察法律法规,明确中央与地方环境监测监察权划分,实现中央和地方环境监测监察权关系的规范化、法治化,压实各级政府环境监测监察责任。二要合理分配生态环境保护督察监察权。基于当前试点省以下环保机构监测监察执法垂直管理体制实践,对于环境保护检测权,要上收地方环境质量考核的监测权至中央,对所有国控点环境质量监测权要分步骤上收至中央,实现国家监测总站对国控点的统一管理。对其他环境监测权,统一上收至省级环保部门,以提高监测的准确性有效性;对于环境保护监察权,在中央,由生态环境部重点监察国家有关部门、省级党委和政府贯彻执行环境保护政策、法律法规和履行环保职责的情况。在地方,由省级环保机构上收市、县环保机构的环境监察权,与省本级环境监察职能整合,形成中央和省两级环境监察体系。三是要不断加强生态环境保护督察评估。依托第三方评估机构,系统分析生态环境保护督察成效、存在的疑难杂症、整改路径、建立的长效机制等,为后续常态化督察工作开展提供有效的经验借鉴。四要强化环保激励约束机制。将各地方党委、政府及其相关责任部门年度履行生态环保职责情况、环保督察问题落实和整改情况纳入干部表彰、奖励、任用中,强化领导干部生态环境保护履职尽责意识。

(作者单位:自治区党校)

党内法规制度建设和治理效能研究

■ 赵睿

我们党历来重视党内法规制度建设，注重运用党内法规管党治党、提高党的执政能力和领导水平。党的十八大以来，习近平总书记把加强党内法规制度建设作为全面从严治党的长远之策、根本之策，多次强调要健全各方面制度、完善治理体系，推动制度优势更好地转化为治理效能，推动党内法规制度建设取得历史性成就，充分彰显了中国特色社会主义制度的巨大优越性。2021年12月中央组织召开全国党内法规工作会议，对全面贯彻习近平总书记依规治党重要论述，推进新时代党内法规制度建设高质量发展，使党内法规体系更加完善、制度执行更为严格、制度优势更好转化为治理效能作出全面部署。站在新起点上推动党内法规制度建设高质量发展，必须提升党规之治的治理效能，更好地为全面建设社会主义现代化美丽新宁夏提供引领和保障作用。

一、深刻认识习近平总书记依规治党重要论述的重大意义

习近平总书记着眼党长期执政和国家长治久安，就依规治党作出了一系列重要论断和深刻论述，科学回答了党内法规制度建设“是什么”、“为什么”、“怎么干”等重大问题，为我们在新征程上做好党内法规工作、深化依规治党提供了根本遵循。要从维护党中央集中统一领导、保证党长期执政和国家长治久安，从推进新时代党的建设新的伟大工程、落实全面从严治党的高度，

深刻领会其中蕴含的重大意义、理论价值和实践精神，不断增强做好新时代党内法规工作的责任感使命感。

（一）深刻认识习近平总书记依规治党重要论述是我们党百年奋斗重大成就和历史经验的鲜明体现。我们党成立一百年来，党内法规制度建设始终与党的奋斗历程相伴相随、与党的建设和党的事业同向同行，党内法规从无到有、从少到多，由点到面、由面到体，不断发展和完善起来。特别是习近平总书记融汇历史与现实、贯通理论与实践、联结治党与治国，创造性地提出了坚持制度治党、依规治党重大战略思想，进一步深化了我们党对执政党建设规律的认识。其一，依规治党重要论述是推进马克思主义党建理论新飞跃的最新成果。习近平总书记以马克思主义政治家、战略家、思想家的深刻洞察力、敏锐判断力和战略定力，坚持运用科学的立场、观点、方法，根据新时代新变化新要求，在理论上对依规治党不断作出新概括，指出了党内法规制度建设在管党治党、执政治国中的重要地位，明确了党内法规建设的目标任务、原则要求、路径方法等基本问题，这些重大理论成果进一步发展了马克思主义党建理论，形成了马克思主义党建理论中国化的新成果，开辟了新时代依规治党新境界。其二，依规治党重要论述是伟大思想法规化制度化集中表达的重要体现。习近平总书记亲自

谋划、亲自部署，加强顶层设计，全方位、立体式、大力度推动，党中央对党内法规制度建设重视程度之高前所未有，出台党内法规数量之多前所未有，党的领导制度保障之强前所未有，党的建设制度改革力度之大前所未有，党内法规制度建设执行之严前所未有，为我们党以伟大自我革命推动伟大社会革命提供了坚强保证。党内法规制度建设之所以取得“五个前所未有”的历史性成就，是以习近平同志为核心的党中央治国理政实践创新、理论创新的重要体现，是深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的过程，制定修订的每部党内法规和规范性文件都坚持以这一伟大思想为指导，充分反映习近平总书记关于这方面工作的重要指示和要求，及时把以习近平同志为核心的党中央最新决策部署转化为党内法规和政策制度。其三，依规治党重要论述是建设中国特色社会主义法治体系的科学指针。习近平总书记深刻阐释了党规与国法的密切联系，强调新形势下我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政；强调依规治党深入人心、依法治国才能深入人心，必须坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设，组织推动形成了国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的中国特色社会主义法治体系，为加快建设中国特色社会主义法治体系提供了强大助力。习近平总书记依规治党重要论述，全面汲取我们党百年奋斗的重大成就和历史经验，科学回答了党内法规制度建设的诸多理论和实践问题，为推动党治国理政、促进各项事业发展提供了行动指南，一定要从增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的高度，领会好、坚持好、运用好，自觉做到学思悟贯通、知信行统

一，推动新时代党内法规制度建设与时俱进、开拓创新。

(二) 深刻认识习近平总书记依规治党重要论述是在制度轨道上推动全面从严治党管党的基本遵循。习近平总书记把法治思维、法治理念、法治方式创造性地运用到管党治党之中，从制定中央八项规定破题开始，亲自推动出台一大批新制度新措施新办法，打出一整套管党治党组合拳，党风政风为之一新，党心民心极大凝聚，这其中党内法规制度建设发挥了重大作用。其一，给出了刀刃向内推进自我革命的硬抓手。中国特色社会主义进入新时代，我们党面临的执政环境和执政条件发生了很大变化，“四大考验”、“四种危险”长期存在、复杂严峻，习近平总书记对于跳出治乱兴衰的历史周期率给出了勇于自我革命的新答案，强调必须把党内法规制度作为重要抓手，亲自推动党内法规制度建设以空前力度和速度大踏步前进，全方位扎牢织密制度的笼子，带领我们党构建了一整套自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的制度规范体系。其二，解答了怎样管好党怎样治好党的大课题。习近平总书记依规治党重要论述，对于各级党组织和广大党员干部“能干什么、不能干什么”、“坚持什么、反对什么”等重大立场、观点、原则问题进行了深刻阐释，特别是党的十九届六中全会通过的《关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》专门强调要坚持依规治党、严格遵守党章、严格制度执行，准确回答了新时代管党治党方法路径等重要问题，廓清了思想上的误区、破解了现实中的难题，为全面从严治党提供了方向指引。其三，明确了遵章守纪用规抓好关键的发力点。习近平总书记多次深入分析领导干部对于党内法规制定和实施的重要作用，揭示了“关键少

数”是依规治党的关键所在，指出要使制度生根生效、关键是领导干部要发挥带头作用。特别是总书记率先垂范，带头严格执行党规党纪，为全党树立起了典范，引领各级党组织和广大党员领导干部自觉向党中央看齐、向总书记看齐，带动全党上下遵规、学规、守规、用规的氛围日益浓厚。实践充分证明，坚持制度先行、依规治党，是习近平总书记推动党要管党、全面从严治党下出的“先手棋”、立起的“铁规矩”，一定要准确理解和把握治国必先治党、治党务必从严、从严必依法度的深刻内涵，更多地用制度治党、管权、治吏，真正使铁规生威、治党从严。

（三）深刻认识习近平总书记依规治党重要论述是充分发挥好制度优势推动高质量发展的有力支撑。当前，世界百年未有之大变局加速演进，国与国之间的竞争越来越体现为制度、规则之争。习近平总书记深刻指出，制度优势是一个政党、一个国家的最大优势，强调要发挥好党内法规在维护党中央集中统一领导、保障党长期执政和国家长治久安方面的重大作用，对发挥党的制度优势确定了坐标方位。其一，指明加强党的集中统一领导是依规治党的根本要求。习近平总书记指出，党的领导制度在中国特色社会主义制度中居于统领地位，治理好我们这个世界上最大的政党和人口最多的国家，必须坚持党的集中统一领导，维护党中央权威，确保党始终总揽全局、协调各方。党内法规制度建设坚持以习近平总书记重要指示为引领，始终把完善“两个维护”体制机制作为首要政治任务，无论是计划制定还是执行落实，都把做到“两个维护”作为根本，以制度之力保障了全党思想统一、行动统一、步调统一。其二，强调服务党和国家工作大局是依规治党的职责定位。习近平总书记多次深

刻阐释制度建设必须围绕中心、服务大局，指出我们党是最高政治领导力量，党是领导一切的，这就决定党内法规制度建设必须服务于党领导经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事和党的建设等各个方面，必须紧盯“两个一百年”奋斗目标加强和提升自身工作。从中央到地方，始终坚持党的领导、党的建设推进到哪里，党内法规制度建设就跟进到哪里，党规之治为经济社会高质量发展做出了重要贡献。其三，揭示成就大党气派大党之道是依规治党的独特作用。如今中华民族实现了从站起来、富起来到强起来伟大飞跃，创造了经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”，特别是面对百年疫情冲击，“中国之治”、“中国之升”、“中国之盛”与“西方之乱”、“西方之降”、“西方之衰”形成鲜明对比，蕴含其中的成功密码就是以习近平总书记为核心的党中央以空前力度和速度，推进党内法规制度建设理论实践探索形成的一整套制度“密码”，这彰显出我们党独具的大党气派、大党智慧、大党治理之道，为世界政党治理贡献了中国智慧和方案。伟业昭示世人，越是深入学习，越是深刻领悟，越能深切体会到习近平总书记依规治党重要论述具有强大的真理力量和实践伟力，一定要更加坚定制度自信、更好发挥制度优势，不断推动党内法规制度建设高质量发展，为促进全区经济社会健康发展更好地保驾护航。

二、准确把握宁夏党内法规制度建设取得成就和突出问题

全区各级党组织坚决贯彻习近平总书记依规治党重要论述，牢牢扛起党内法规制度建设政治责任，抓贯彻增强权威性、抓完善增强系统性、抓执行增强实效性、抓机制增强协同性，推动党内法规制度建设取得新成效，使党内法规“飞入

寻常百姓家”，让党内法规治理效能呈现出由内而外层层辐射态势。

(一) 把牢政治方向，坚持完善“两个维护”制度保障。全区各级党委（党组）坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把“两个维护”作为最高政治原则和根本政治规矩贯穿党内法规工作始终，牢牢把握党内法规制度建设的正确方向。一是思想引领作用凸显。把学习贯彻习近平总书记关于依规治党重要论述和党内法规文件作为“第一议题”、“首要任务”，通过召开专题学习、集中研讨、辅导报告等形式，加强对以党章为核心、以准则条例为主干的党内法规体系的全面把握，加强对《习近平关于制度治党、依规治党论述摘编》的学习研讨，做到以思想引领制度建设、以制度推动思想落实，各级领导干部的遵规学规守规用规意识越来越强。近十年来，自治区党委常委会专题学习中央党内法规80多次，研究审议党内法规文件260多件。二是“两个维护”不断强化。各级党组织把学习贯彻习近平总书记视察宁夏重要讲话作为必修课，每年举办领导干部学习班、研讨班、读书会深入学习领会，制定《关于深入学习贯彻落实习近平总书记来宁视察重要讲话精神的决定》、《关于深入学习贯彻习近平总书记视察宁夏重要讲话精神、继续建设经济繁荣民族团结环境优美人民富裕的美丽新宁夏的决定》、《关于全面贯彻落实党的十九六中全会精神、更加坚定维护习近平总书记党中央的核心全党的核心地位、更加自觉坚持习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位的决议》等法规文件，将总书记的重要讲话精神实化细化制度化，形成强化“两个维护”的制度保障。自治区第十三次党代会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宁

夏发展的“纲”和“魂”，部署开展“大学习、大讨论、大宣传、大实践”活动，总书记怎么说、我们就怎么做成为全区上下的共同意志、共同行动。近十年来，自治区党委先后开展党内法规文件2轮集中清理、5轮专项清理，决定废止、宣布失效和修改470多件，有力维护了制度的统一性权威性。三是党的领导持续加强。坚定维护党中央权威和集中统一领导，健全党对重大工作的领导体制机制，确保中央政令在宁夏畅通无阻。落实党中央深化机构改革决策部署，先后制定5个地级市、13个县（市）的机构改革方案和57个区直部门（单位）的“三定”规定，以及全面深化改革、依法治区等9个党委议事协调机构的工作规则，构建起了系统完备、科学规范、运行有效的机构职能体系，全面提升把方向、管大局、促改革、保落实的能力。认真贯彻执行《重大事项请示报告条例》，及时制定具体措施和请示报告清单，促进请示报告工作制度化规范化，做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决执行、党中央禁止的坚决不做。今年6月，自治区党委换届后，研究制定自治区党委工作规则、常委会议事决策规则，对自治区党委及常委会的工作原则、主要职责、议事决策、执行监督等作出规定，为新一届自治区党委在开局起步阶段依法科学民主决策、全面加强自身建设立明规矩。

(二) 主动服务大局，高质量构建地方党内法规体系。紧扣中央重大决策部署，围绕中心大局加大制度供给，不断健全完善全区党的组织、领导、自身建设、监督保障法规制度，既“立柱架梁”又“添砖加瓦”，守正创新补齐制度短板，制定出台了940多件事关全区长远发展、惠及群众切身利益的好政策、好文件、好措施，形成了

符合宁夏实际、满足工作需要的党内法规体系，党内法规治理效能体现在保障全区各项事业发展全领域。一是护航经济高质量发展。立足新发展阶段，贯彻新发展理念，推动高质量发展，研究出台“十四五”规划和2035年远景目标《建议》及推动高质量发展实施意见等文件，牢固树立大抓发展、抓大发展、抓高质量发展的实干导向，促进经济持续健康发展。牢牢把握总书记赋予宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的时代重任，胸怀“国之大者”、服务国家战略，研究制定先行区建设实施意见、宁夏黄河流域生态保护和高质量发展规划、实施科技强区行动提升区域创新能力、先行区建设取得新突破等政策文件，在先行先试、创新创造中取得新突破、探索新经验。围绕产业转型升级、创新驱动发展、全面深化改革等重点任务，出台制度文件，配套硬核政策，以高质量制度供给护航高质量发展。二是促进生态环境大改善。坚持绿水青山就是金山银山，制定出台全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战、生态环境损害赔偿制度改革、党委和政府及有关部门生态环境保护责任等党内法规制度，为统筹山水林田湖草沙系统治理、打好“蓝天、碧水、净土”保卫战、深化贺兰山生态环境整治、推进腾格里沙漠污染治理提供了制度保障。全面打响新时代黄河保卫战，制定出台全面推行河长制、“四水四定”实施方案等制度，实现黄河宁夏段干流水质连续四年保持Ⅱ类Ⅱ类出，守护黄河安澜。三是助力民生福祉新提升。坚持以人民为中心的发展思想，持续用力保障和改善民生，对标“两不愁三保障”，制定出台加强和完善生态移民工作、脱贫攻坚责任制实施细则等文件，建立五级书记包抓、挂牌督战、驻村帮扶等机制，举全区之力打赢脱贫攻坚战，

成功翻越脱贫路上的“六盘山”。聚焦人民群众对美好生活的新期待，制定出台强化易地搬迁后续扶持政策、实现巩固脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接等政策文件，持续推出一批基础性、保障性、普惠性强的政策举措，以有力制度让群众获得稳稳幸福。四是维护民族团结生命线。坚决贯彻总体国家安全观，以制度建设巩固和发展民族团结、宗教和顺、社会和谐的大好局面。深入学习贯彻中央民族工作会议精神，制定出台贯彻落实实施意见，深化民族团结进步创建，开展民族团结月活动，全区5个地级市、17个县（市、区）成功创建全国民族团结进步示范市、县（区）。全面贯彻党的宗教工作基本方针，坚持我国宗教中国化方向，依法加强宗教事务治理。全面推进依法治区，编制法治政府、法治社会、法治文化建设等规划，出台加强立法工作、深化司法改革、政法教育整顿等文件，用“良制”护卫“善治”。出台完善基层治理体系提高基层治理能力的“1+6”配套制度，制定常态化疫情防控、医护人员关爱保护等长效机制，把党的领导优势、政治优势、组织优势、制度优势转化为治理效能。五是推动管党治党机制化。认真落实从严治党主体责任，制定出台改进工作作风密切联系群众若干规定、落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任、加强对“一把手”和领导班子监督实施办法等党内法规，推动全面从严治党向纵深发展。制定贯彻落实统一战线工作条例、政法工作条例等具体措施，出台加强党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设等法规政策文件，制定加强和改进人大、政协、群团工作等文件，为党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用提供有力制度保障，推动制度建设有效转化为全面从严治党治理效能。

(三) 狠抓执行落实, 坚决维护党内法规制度权威。坚持执规必严、违规必究, 制定贯彻落实《党内法规执行责任制规定》的实施方案, 构建了党委统一领导、党委办公厅(室)统筹协调、主管部门牵头负责、相关单位协助配合、纪检监察机关严格监督的执规责任制, 推动制度有效执行。一是突出学习宣传教育。持续深化党内法规学习宣传教育, 融入“两学一做”、“不忘初心、牢记使命”、党史学习等教育活动, 引导广大党员干部牢固树立党章党规党纪意识。组织征订《中国共产党党内法规选编》, 汇编自治区党委法规文件下发学习使用, 结合庆祝建党100周年, 编写陕甘宁边区时期红色法规史学习资料、党内法规知识60问, 邀请中央部委和知名高校专家专题辅导。健全党内法规文件公开发布机制, 依托党媒党刊和“两微一端”等新媒体, 公开发布解读自治区党委法规文件210多件, 提高了全社会知晓率和影响力。二是强化督促检查考核。优化考核评价, 把党内法规工作纳入效能目标管理考核, 动态完善考核评价指标体系, 用好考核指挥棒。强化督促检查, 制定出台加强新形势下党的督促检查工作、加强巡视巡察上下联动等文件, 坚持党委督查、纪委监督检查、巡视巡察一体, 对执行中央八项规定精神、基层减负、公务接待等贯彻落实情况加大督查检查、巡视巡察力度, 倒逼执规责任落实。实化结果运用, 把加强党内法规制度建设主体责任, 纳入领导班子和领导干部考核, 实行党委(党组)书记抓党建述职同步报告党内法规工作, 考出导向、考出实效。三是严肃监督执纪问责。聚焦党内法规执行有规不依、执规不严问题, 坚持有责必究、问责必严, 综合运用监督执纪“四种形态”, 严肃查处违规违纪、失职失责行为, 让铁规发力、禁令生

威。近十年来, 自治区党委持续纠“四风”、治腐败, 支持纪检监察机关立案审查调查各级“一把手”1353人, 问责违反党风廉政建设制度428人, 处分违反政治纪律党员350人, 查处涉黑涉恶案件背后腐败和“保护伞”1200多人, 形成强大震慑。坚持举一反三, 从完善规范、健全制度入手, 扎紧制度笼子, 通过开展廉政警示、通报典型案例、深化以案促改, 让党员干部受警醒、明底线、知敬畏。

(四) 强化工作保障, 推动党内法规建设提质增效。始终把牢政治方向、提高政治站位、扛起政治责任, 强化组织领导, 健全保障机制, 凝聚各方力量, 推动党内法规工作与时俱进。一是加强组织领导。各级党委(党组)把党内法规工作列入重要议事日程, 纳入党的建设总体安排, 党委(党组)书记带头推动责任落实、工作落实、制度落实。自治区党委制定加强党内法规制度建设实施意见, 建立党内法规工作联席会议机制, 统筹推进党内法规制度建设各项工作。2022年召开全区党内法规工作会议, 谋划部署新时代全区党内法规制度建设重点任务。二是提高制度质量。坚持立规从严, 落实中央党内法规制定两个“五年规划”, 制定年度立规计划, 对列入计划的督促高质量落实、未列入的严格控制审批、必要性不强或者条件不成熟的不予立项。坚持起草从实, 对中央法规文件需要配套的, 及时制定细化具体措施, 确保务实管用; 对形势发展急需、存在制度空白的, 深入调研论证, 确保所立法规文件切实可行。坚持审核从细, 健全前置审核机制和文件制定规范, 严把政治政策关、法律法规关、文风文字关, 确保于法周延、于事简便, 防止文件“带病出台”、“带病执行”。三是严格备案审查。坚持有件必备、有备必审、有错

必纠，及时建立贯通区市县乡的备案工作体系。2014年起，逐步将各级党委（党组）、党委各部门规范性文件纳入备案审查范围，实现备案工作全覆盖。扎实做好下备一级工作，建立备案审查直报点制度，历时8年实现县级备案审查直报监测全覆盖。近十年来，审查各地级市各部门向自治区党委报备的规范性文件4300多件，发现和“问题文件”360多件。四是强化队伍建设。推动各级党委办公厅（室）“三定规定”中明确党内法规工作职能，逐步健全机构，充实配强力量。2013年，自治区党委办公厅设立党内法规工作机构，各市、县（区）和各部门均设有法规工作机构或明确责任处室、工作人员承担具体工作。通过调研座谈、专题培训、业务交流等，提高法规工作人员政治素质和专业素养。设置党内法规研究课题，引导专家学者开展理论研究。建立党委法律顾问和公职律师制度，先后聘请两届法律顾问、建立专家库，为各级党委科学决策、民主决策、依法决策提供智力支持。

虽然全区党内法规制度建设取得了较好成绩，但与党委工作要求相比、与改革发展需要相比、与人民群众期盼相比，仍然存在不适应不完善不健全的问题。一是党规意识还不够强。有的党员干部不主动学规、不自觉知规、不严格守规。有的将主体责任“上推下卸”，把党内法规制度建设简单地当成领导的事，或者是党务部门、纪检和组织部门的事。有的地方和党组织把党内法规制度建设当作软任务，说起来重要、干起来次要、忙起来不要。从自治区党委巡视反馈和案件查处看，有的党组织以行政会议代替党组会议，研究“三重一大”事项，反映出对党规不熟悉、不执行的问题。二是立规计划还不够严。有的地方和部门制定文件主观性、随意性较大，

年初没有计划，年底扎堆发文，或层层加码或偷工减料或以“创新”为名擅自突破；有的缺乏内部协调，能合并发文的不合并、能压减发文的不压减，各发各的文、各管各的事；有的领域制度供给不平衡，“制度过剩”和“制度空白”同时存在。三是文件质量还不够高。有的为配套而配套，上下文件一般粗，照抄照搬中央文件，重合率超过70%；有的只想以文件形式要钱要编要权，试图将部门利益“法规化”；有的篇幅过长，引导性、说理性内容过多，真招实招硬招干活少；有的大而化之，对工作研究不深，搞“急就章”，没有充分征求意见，没有结合自身实际，本地话不多、本地味不浓，缺乏原创力。四是审核把关还不够紧。有的地方和部门从起草人员、到把关领导、再到过会审议，虽然层层把关，但存在不精准、不精确、不精细，文件“带病”报批、“带病”审议、“带病”出台仍然时有发生。五是贯彻执行还不够实。有的地方和部门重制定轻执行，对制定文件很重视很积极，但在执行上不尽如人意，有的文件一印发就归了档，让文件锁在柜子里“睡大觉”；有的“沙滩流水不到头”，配合部门不配合，牵头部门搞“独唱”；有的搞选择性执行，有利的就干、不利的就变、无利的就扔。六是队伍建设还不够好。全区党内法规工作力量总体比较薄弱，从自治区到市县存在层层递减现象，基层比较薄弱，县区党内法规工作人员一人多岗的现象比较突出，人员流动快、专业素养低、后备人才缺。七是工作氛围还不够浓。党内法规文件公开比例低、宣传方式少、力度影响小，“谁制定、谁执规、谁宣传”责任发挥不充分，政策解读、宣传教育、辅导培训等跟不上需求，特别是党内法规理论研究处于起步阶段，研究平台缺、研究力量弱、研究成果少。这

些问题严重制约了党内法规制度建设，也严重影响了宁夏各项事业顺利推进，必须采取有效措施，尽快加以研究解决。

三、健全完善党内法规体系有效转化治理效能的对策建议

现在，宁夏与全国一道顺利开启全面建设社会主义现代化新的奋斗征程，坚定踏上实现第二个百年奋斗目标新的赶考之路，必须以习近平总书记依规治党重要论述为指引，认真落实全国及全区党内法规工作会议精神，不断提升党内法规制度建设水平，使全区党内法规体系更完备、制度执行更有力、治理优势更有效，为先行区建设、新宁夏建设、现代化建设提供坚强法规制度保证。

一是在践行“两个维护”上有新提升。“两个维护”是我们党的最高政治原则和根本政治规矩。党规姓党，必须把旗帜鲜明讲政治贯穿到党内法规制度建设全过程各方面，时时体现“两个维护”、处处践行“两个维护”、事事捍卫“两个维护”。把“两个维护”落实到党内法规制定的全范畴全过程。习近平新时代中国特色社会主义思想是引领我们党和国家事业发展的伟大思想旗帜，也是做好新时代党内法规工作的指引指针指南。在新起点上加强全区党内法规制度建设，首要是坚持这一伟大思想，首位是体现这一伟大思想，首责是捍卫这一伟大思想，制定的党内法规和政策文件都要从这一伟大思想中明确方向、理清思路、找到依据，必须与“十个坚持”对标对表，必须与总书记有关重要论述和重要指示批示保持高度一致，充分反映总书记对于这方面工作的重要精神，把“两个维护”要求体现到党内法规制度建设的总体要求、方针原则、具体条文、生动实践中。把“两个维护”作为检验党内法规

制度的根本标尺准绳。“两个维护”是确保党内法规工作正确方向的政治保证，起草制定、审核把关和清理修订党内法规文件都要把牢政治方向、把稳政治立场、把准政治判断，确保与党的基本理论、基本路线、基本方略保持高度一致，符合的就旗帜鲜明坚持，偏离的就坚决纠正清理，该完善的就尽快完善，该修订的就抓紧修订，绝不能打折扣、搞变通、做选择，确保不偏离、不偏向、不偏移。成为“两个维护”正确信号的生成源发射源。讲政治是党规之本，对党中央出台的重要法规、重要政策、重要文件，要以不含糊的态度、钉钉子的精神狠抓贯彻落实，进一步完善党内法规制度执行责任制，打通制度实施的“最先一公里”和“最后一公里”，破除“中梗阻”、“断头路”、“绊脚石”，在制度设计、政策制定、遣词造句、文件解读时坚持高标准、严要求，既要提出政治高线激励党员干部向往前行，又要划出政治底线严防党员干部逾矩失范，坚决杜绝“低级红”、“高级黑”，充分发挥党内法规制度对“两个维护”的引领保障作用。

二是在服务中心大局上有新提升。习近平总书记指出，要坚持服务党和国家工作大局健全制度，为党的事业发展和全面从严治党提供制度保障，这是对党内法规制度建设的职责定位。自治区第十三次党代会坚决贯彻落实习近平总书记视察宁夏重要讲话和重要指示批示精神，谋划了全面建设社会主义现代化美丽新宁夏“12345”总体要求和“956”重点任务，既是全区各项工作必须聚焦的主题主线，也是党内法规工作必须服务的主责主业。一定要紧扣中央部署、紧跟中心任务、紧贴发展大局，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，加大和优化制度供给，使党内法规工作“自转”更好围绕大局

“公转”、促进大事“快转”。以制度之治更好服务党的领导。确保党的领导有章可循、管党治党有规可依，是党内法规制度建设的重要目标任务。要紧盯坚定不移加强政治建设、坚持不懈深化思想建设、持之以恒推动组织建设、凝心聚力抓好干部人才队伍建设、驰而不息强化作风建设、一以贯之推进党风廉政建设六个方面的重点任务，高质量制定一批法规制度文件，切实把党的领导优势、政治优势、组织优势、制度优势转化为治理效能。以制度之治更好助力先行区建设。先行区建设，法治要先行，党规要引领。要坚持经济社会发展到哪里，党的领导就要覆盖到哪里，党内法规制度建设就要跟进到哪里，善于运用法治智慧、法治力量引领保障先行区建设。要围绕实施创新驱动战略、产业振兴战略、生态优先战略，聚焦打造科技创新高地、现代产业基地、绿色生态宝地、投资消费旺地、改革开放热土，发展“六新六特六优”产业、重大项目建设、“六权”改革等制定重要政策，完善配套措施，以党规保障先行区建设行稳致远。以制度之治更好保障安全稳定。我区作为民族地区，影响政治安全和社会稳定的风险隐患错综复杂。要坚决贯彻总体国家安全观，深入贯彻习近平法治思想，大力实施依法治区战略，加快建设铸牢中华民族共同体意识示范区，聚焦进一步推进社会主义民主法治建设、进一步提升民族团结进步事业发展水平、进一步促进宗教和顺、进一步加强和创新社会治理、进一步筑牢疫情防控屏障等重点任务，及时总结经验做法，研究制定落实举措，更好地统筹发展和安全两件大事，以大安全保大发展、以大发展促大安全，推动高质量发展和高水平安全良性互动，着力保持社会和谐稳定，巩固发展政通人和、安定团结的好局面。以制度之

治更好促进共同富裕。坚持人民至上理念，着眼实施共同富裕战略、加快建设乡村全面振兴样板区，聚焦打造塞上乡村乐园、宜居宜业城镇、文化兴盛沃土、人民生活福地，大力开展“六大提升行动”，善于运用党规和法治手段解决人民群众在就业、教育、医疗、社保、住房、养老和食品安全、生态环境、社会治安等急难愁盼，实现更加稳定更可持续的就业、发展更加均衡更为优质的教育、提供更为完善更高质量的健康服务、构建更加全面更多层次的社保体系，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

三是在科学精准立规上有新提升。习近平总书记强调“法规制度不在多，而在精；不在形式花哨、而在务实管用；不在内容繁杂、而在简便易行”。在新的起点上推动党内法规制度建设，首先要从立规上提高标准，对立哪些规、谁来立规、何时立规加强统筹管理，明确立规项目、责任单位、完成时限，做到有的放矢。坚持科学立规。树立系统观念，坚持党内法规与国家法律之间、不同效力位阶党内法规之间前后衔接、左右联动、上下配合、系统集成，特别是要把握好公与私、大与小、上与下、长与短、远与近等利益关系，决不允许在立规中搞“局域利益至上”，坚决防止出现部门利益、地方保护，坚决杜绝“立规谋权”、“立规谋利”、“立规谋私”。坚持民主立规。立规过程中，要注重把中央要求、群众期盼、实际需要和新鲜经验结合起来，充分调研论证、广泛听取意见、多搞开门立规，通过网络渠道公开征求建议、发挥党委法律顾问和专家学者“外脑”作用，集思广益、集聚众智，更好地反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉。坚持依法立规。认真落实党内法规制定条例、中央文件制定工作规定，严格执行自治区党内法规

和规范性文件制定计划和制定规范，凡是进入计划的要坚持务实管用、填白补缺，凡是未进入的要从严掌握、一事一报，对于必要性不强或者条件不成熟的坚决不予立项，从源头上优化党内法规制度的“四梁八柱”。

四是在严把质量关口上有新提升。习近平总书记强调，党内法规制度要于法周延、于事有效、务实管用、简便易行。要全链条发力、全过程尽责，认真做好起草、审核、审议批准、备案审查、清理等各环节工作，推动构建控总量、优结构、提质量、强实效的党委文件制发体系。组织起草要实之又实。注重守正创新、把握规律、总结经验、解决问题，深入调研论证，把区情实际摸清楚、政策措施定精准，善于运用新鲜经验推动制度创新，通过制度创新解决实际问题，确保出台的法规文件贴实际、合实情、有实效，体现“本地味”、讲好“宁夏话”，坚决防止“搞复制”、“做粘贴”、“抄作业”。文件审核要严之又严。既要做好“前、中、后”工作，“前”就是注重端口前移，在文件立项起草阶段就参与论证、跟进指导、前置审核；“中”就是文件审核中严把政治政策关、法律法规关、文风文字关；“后”就是文件过会审议后，根据意见进一步修改完善，确保质量过硬。也要做到“五必清”，即起草部门必清、制定缘由必清、主要依据必清、起草经过必清、审批过程必清。审议批准要慎之又慎。地方党委工作条例和党组工作条例明确规定，重要党内法规和规范性文件由党委（党组）会议审议批准、由党委（党组）主要负责同志签发。要明责履责、担责尽责，切实把好审议批准关口，坚持做到不成熟的不批准、有瑕疵的不批准、存疑议的不批准、无实效的不批准。备案审查要细之又细。坚持有件必备，凡属备案审

查范围的都要及时报备，不得瞒报、漏报、迟报；坚持有备必审，对报备的党内规范性文件应当严格审查，不得备而不审；坚持有错必纠，对审查中发现的问题按照规定作出处理，及时纠正错误，不得“带病执行”，有效发挥备案审查监督功能、纠错作用。清理工作要深之又深。注重破立并举、有破有立，坚持严控“增量”与削减“存量”两手发力，健全文件集中清理与专项清理、定期清理与即时清理相结合的工作机制，解决好现行有效党内法规制度中不适应、不协调、不衔接、不一致的问题，实现政策文件“瘦身”、“健身”与“强身”相统一。

五是在坚持执规必严上有新提升。党内法规的生命力在于执行，发挥好党内法规的重大作用，根本上要把党内法规的制度优势转化为治理效能，以更大力气抓执行、抓落实，真正让制度“长牙”、铁规发力、禁令生威。增强执规意识。各级党组织要牢固树立执规是本职、执规不力是失职的理念，持续把党内法规作为党委（党组）理论学习中心组学习、党校（行政学院）干部教育培训、“三会一课”重要议题，纳入“八五”普法重要内容，综合运用线上与线下形式，加大法规制度学习宣传教育的力度，引导广大党员干部树牢法治意识、制度意识、纪律意识，懂法纪、明规矩、知敬畏、存戒惧，把党章党规党纪内化于心、外化于行。聚焦“关键少数”。正人必先正己、正己才能正人。各级党员领导干部是党内法规制度建设的组织者、推动者和实践者，要带头遵规学规守规用规，严格按照法规制度履行职责、行使权力、开展工作，以“头雁效应”示范带动广大党员干部做到法规面前人人平等、遵守法规没有特权、执行法规没有例外。坚持违规必究。认真落实党内法规执行责任制，将党内

法规执行情况作为对照检查内容，通过监督检查、问责追责倒逼法规制度执行落实，坚决杜绝制度执行上做选择、搞变通、打折扣，严肃查处有令不行、有禁不止、阳奉阴违，形成靠制度管人管权管事，推动管党治党严起来实起来硬起来，坚决维护党内法规制度的严肃性权威性。

六是在强化组织领导上有新提升。党内法规制度建设是一项政治性、系统性、长期性工程。发挥好党内法规制度的治理效能，加强领导是根本，落实责任是关键，凝聚合力是保障，人才队伍是基础。扣紧责任链条。加强党内法规制度建设是重要政治任务，必须强化主体责任、牵头责任、配合责任、监督责任、专门责任，形成上下协同、环环相扣、齐抓共管的工作链。各级党委（党组）把党内法规工作列入重要议事日程，融入党的建设总体安排，纳入效能目标管理考核，主要负责同志做到直接抓、经常问、督促办，推动党内法规工作从“软任务”变成“硬指标”。各级党委办公厅（室）加强统筹协调，抓好谋划研究、部署推动、日常指导、督促落实，确保形成全区“一盘棋”。各部门各司其职、各负其责，密切配合、形成合力。党内法规工作机构坚持以推进党内法规制度“供给侧结构性改革”为主线，干好主责主业，当好“排头兵”、“主力军”。夯实基层基础。党内法规制度建设涵盖党的建设各个领域、涉及管党治党各个方面，需要机关与基层、业内与业外、党内与社会共同发力、同频共振。有效发挥党内法规工作联席会议机制作用，构建党委统一领导、党委办公厅（室）统筹协调、部门分工负责、各方共同参与的大格局。着眼县（区）人员少、力量弱、基础薄的实际，统筹抓好职能优化、干部配备、人才培养等工作，推广基层大法规工作试点，切实打牢基础

桩、补齐最弱项，确保基层法规工作有人抓、有人管、有人干。支持党校（行政学院）、教育部门以及高校、社科院所承担宣传教育职责，发挥法律顾问和专家智库作用，联合设立党内法规研究机构，在社科基金、法学课题项目中提高党内法规研究方向选题比重，推动理论研究、学科建设、咨询决策破题开局、提质增效、当好帮手。锻造过硬队伍。认真落实法治人才培养规划，优化专业结构、经历结构、年龄结构，着力建设讲政治、有情怀、敢担当、肯奉献、能干事的党内法规工作专门队伍。坚持把思想政治建设摆在首位，以开展“大学习、大讨论、大宣传、大实践”活动为契机，持续抓好习近平总书记依规治党重要论述特别是“十个坚持”教育，引导全区党内法规工作者坚定理想信念、对党绝对忠诚。坚持把业务能力建设作为关键，深化“学党规、学法律、学政策、提能力”活动，广泛开展线上线下业务交流，通过案例指导、信息报送、专题培训、跟班锻炼等方式，加大教育培训力度，提高业务能力水平。坚持把纪律作风建设抓紧抓实，教育引导全区党内法规工作者带头执行党的方针政策、遵守党的纪律规定、传承党的优良传统，树立良好形象。

（作者单位：自治区党委办公厅）

区域协调发展的经济法保障

——以黄河流域协调发展研究为例

钱琳

近年来我国在推动区域协调发展方面取得了一系列显著成就，但因为不同地区之间在区位优势、自然资源禀赋和政策导向等方面存在各种差异，我国依然存在着区域发展不平衡不协调等问题亟待解决。

一、黄河流域区域发展现状分析

黄河流域各省（自治区）积极推动国家战略，认真落实党中央的各项决策部署，在推动黄河流域高质量发展方面取得了显著成效，但区域间发展不平衡的问题依然存在。

（一）经济发展。2022年，黄河流域各省（自治区）中排名前三的山东、河南和四川，生产总值分别为87435.10亿元、61345.05亿元和56749.80亿元；甘肃、宁夏和青海排名比较靠后，生产总值分别为11201.60亿元、5069.57亿元和3610.10亿元，其中排名第一的山东生产总值是青海的24.2倍。

（二）金融发展。市场经济条件下，金融往往具有较强的顺周期的特征，一旦某个地区经济发展速度开始下降，金融资源就会流向经济增速

较快的地区，相应的，流出地区的金融机构的经营状况就会下滑，该地区的中小微企业融资难的问题会更加突出，势必会对该地区的经济发展构成不利影响。因此，总体来看，我国金融资源的分布与生产总值的分布大致成正比，凡是生产总值越高的地区，其社会融资占比也越高，表明金融资源的逐利性促使其向优势地区聚集。近年来，我国金融资源向长三角、珠三角等经济发展优势地区集中的趋势非常明显，对于因经济转型亟需资金的东北地区和部分中西部欠发达地区而言，则面临着金融资源流出的巨大压力。黄河流域各省（自治区）社会融资规模的变化突出反映了区域金融资源不均衡的问题。2022年度，生产总值排名前三的山东、河南、四川，其社会融资规模增量也排在前三位，分别为21241亿元、9894亿元和14306亿元，三省合计在黄河流域各省（自治区）中占比达到71%。经济欠发达的甘肃、宁夏和青海社会融资规模增量分别为1923亿元、746亿元和-395亿元，合计占比不到4%。

（三）居民人均可支配收入。2022年山东居

图1 2022年黄河流域九省区生产总值

	青海	甘肃	四川	宁夏	内蒙古	陕西	山西	河南	山东
生产总值 (亿元)	3610.10	11201.60	56749.80	5069.57	23159.00	32772.68	25642.60	61345.05	87435.10
增速	2.3%	4.5%	2.9%	4.0%	4.2%	4.3%	4.4%	3.1%	3.9%

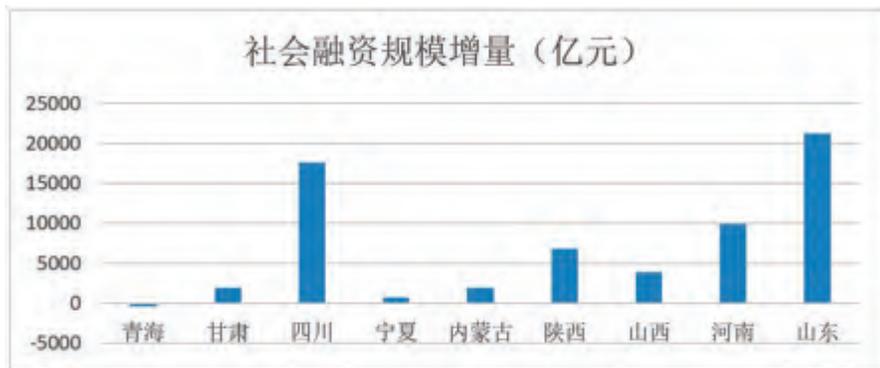


图2 2022年黄河流域九省区社会融资规模增量

务国家重大区域发展战略，近年来我国台了大量的区域经济协调方面的政策性文件。但区域经济协调发展是一个长期且艰巨的历史任务，政策性文件相较于法律而言，具有随意性大、稳定性不足的缺陷。尽管各地也出台了一些区域经济协调发展

民人均可支配收入为37560元，在黄河流域各省（自治区）中排名第一，也高于全国人均可支配收入水平。但其他省（自治区）均低于全国人均可支配收入水平，排名最后的甘肃居民人均可支配收入仅为23273元，仅占山东的61.96%。

无论是地区之间发展的不同步还是人均收入的差距都表明我国黄河流域区域间发展不平衡不充分问题依然存在，并严重阻碍了我国经济的持续发展。党的二十大报告对我国区域协调发展作出了长远而系统的战略部署。而这一目标的实现，需要一系列制度、政策与之匹配，尤其是相关法律为其提供法治保障。区域经济协调发展从本质来说就是要纠正当下我国区域间利益失衡的问题，实现对实质正义的追求。这与经济法理念所追求的实质正义是相契合的。因此，现代经济法作为“发展促进法”，其理念和原则决定了其在保障区域经济协调发展中具有独特的优势。

二、区域协调发展的经济法现实问题分析

(一) 区域经济协调发展立法不足。为了服

展的地方性立法，但是这些地方性法规因其法律位阶较低，规制范围具有局限性，无法对于跨行政区域的经济协作活动进行调整。而传统经济法往往是从宏观经济和微观市场两个不同层面来关注和经济运行和经济活动，属于中观经济层面的区域经济协作尚未引起广泛关注。因此，要从根本上解决问题，将中观经济层面的区域经济协作立法纳入研究视野，制定出能够解决区域经济发展中共性问题的区域经济协作基本法就显得尤为重要。

(二) 区域协作立法有待加强。《黄河保护法》的出台为黄河流域整体性、系统性和协同性治理提供了制度支撑。但是该法仅提出要建立黄河流域生态保护和高质量发展统筹协调机制，但并未作出具体规定，沿黄九省（自治区）在地方立法过程中，多从充分利用黄河流域水资源以满足地方经济社会发展为出发点，没有从宏观角度对黄河流域发展的整体性和系统性进行考量，存在冲突立法、重复立法问题，实质上并不能有效

图3 2022年黄河流域九省区居民人均可支配收入

	青海	甘肃	四川	宁夏	内蒙古	陕西	山西	河南	山东
居民人均可支配收入(元)	27000	23273	30679	29599	35921	30116	29178	28222	37560
增速	4.2%	5.5%	5.5%	6.1%	5.3%	5.4%	6.4%	5.3%	5.2%

地协调不同地区之间的利益冲突，黄河流域协调发展的困境仍然较为突出。因此，要破解黄河流域区域协调发展的疑难杂症，就需要加强沿黄各省（自治区）区域协作立法，从而为黄河流域的生态保护和高质量发展协同治理提供完善的法治保障。实践中，各地跨省区的区域协作立法活动也日趋活跃，并且有了不少成功的实践，如“京津冀”模式、“长三角”模式等，也可以为黄河流域的区域协作立法提供一定的经验借鉴。但是目前多数区域协作立法多采取集体磋商、一事一议的方式。黄河流域各省（自治区）之间尚未形成规范化、常态化、高效的区域协作立法机制。

三、完善我国黄河流域协调发展经济法保障制度的对策建议

（一）出台区域经济基本法。为了更好地服务国家重大区域发展战略，我们应转变观念，跳出传统经济法宏观经济和微观市场这两个层面，而是从中观经济层面区关注经济运行和经济活动，如发达地区与欠发达地区之间差距如何缩小的问题、生态区与非生态区之间利益的补偿的问题等。我们还可以借鉴其他国家的区域经济基本法的规定，如日本的《国土综合开发法》、英国的《工业布局法》、德国的《联邦区域规划法》等区域经济基本法，在我国的经济区域基本法明确我国区域发展的基本目标、明确国土利用开发的基本政策措施、编制区域规划、明确“扶持开发”地区的范围、明确区域发展的基本理念、明确促进国家均衡发展的具体执行机构以及区域协调发展的基本内容等，推进区域协调发展向科学化、规范化、常态化及法治化的方向发展。

（二）完善促进区域经济发展的经济法律制度。首先，提升我国区域经济协调发展中财政转

移支付的立法质量。就我国的财政转移支付立法而言，目前只有在预算法中有部分原则性规定。专门的财政转移支付的立法是以部门规章为主，包括《一般性转移支付办法》以及《中央对地方专项拨款管理办法》等，与建立现代财政制度的要求相比，我国的财政转移支付较为随意，缺乏权威性和稳定性。并且我国财政转移支付的设置程序还缺乏规范化，随意性较大，转移支付管理漏洞较多、信息不够公开透明、资金分配不够公平合理。因此，应尽快出台规范转移支付制度的专项法律或行政法规，并且进一步完善财政转移支付的程序约束。

其次，不断完善我国区域经济协调发展中的金融法律制度。实践中，金融发展不均衡的问题，势必会对区域均衡发展构成不利影响。一方面是因为我国金融宏观调控政策采取的是全国统一的运行模式，“一刀切”的做法无法满足不同区域经济发展的需求，会加重落后地区资金短缺的困境，进一步扩大区域间经济发展的差异。另一方面是商业性金融资源的逐利性在一定程度上加重了我国区域间经济发展不平衡的问题。因此，要实现金融资源在不同区域之间的均衡配置，必须不断完善我国的金融法律法规，其中一个重要内容就是要进行倾斜性金融资源配置立法。加强倾斜性金融支持政策的供给，是保障金融法实质公平价值理念的体现，也是促进区域经济协调发展的关键步骤。一是应根据各地经济发展的情况，灵活地采取分类指导的金融支持政策，以增强金融政策执行的针对性和灵活性；二是可以针对不同黄河流域上中下游不同区域实行差异化的货币和信贷政策，向欠发达地区和重点行业进行倾斜，为其提供更加宽松的金融政策。例如，可以适当降低国家重点扶持发展的基础设

施建设、产品结构调整及技术改造项目的贷款利率。三是可以从税收等方面给予金融机构优惠政策,调动政策性银行和商业银行的积极性,引导金融机构加大对黄河流域经济欠发达地区的信贷投放规模,以降低特定区域的融资成本。除此之外,还可以对欠发达地区外汇管理采取优惠政策等。

第三,完善区域经济协调发展的产业规划法律制度。首先应提高立法层次,通过制定产业规划方面的基本法律实现对产业规划的统筹。产业规划法律制度应当包括产业结构、产业组织、产业布局等领域的法律制度。其中尤为重要的就是产业布局法律制度。完善产业布局法律制度的目的就是就是为了推动区域经济协调发展,根据不同地区的经济发展程度和自然资源禀赋等方面的情况进行统筹,协调各地区和产业之间的矛盾,进行合理安排,做到因地制宜,突出不同地区的发展重点,把长远利益和当前利益结合起来,把整体利益和个别利益结合起来。通过在产业规划法中明确对各级规划的制定主体、制定程序,以及明确非经法定程序不得擅自更改作出规定,同时规定相应法律责任,促使政府自觉遵守规划。其次,在产业规划法实施过程中,一方面要优先采用激励和引导的手段引导市场主体,例如通过给予补贴或者税收优惠的手段引导市场主体,从而促进区域经济协调发展。另一方面,还应建立产业规划实施评估制度,通过对产业规划制度的实施情况进行评价,并在此基础上进行修正,进一步落实产业规划法。

(三)探索建立黄河流域区域协同立法机制。黄河流域是一个有机整体,要实现黄河流域生态保护和高质量发展的系统性、整体性和协同性,黄河流域各省(自治区)之间应当通力合作,在

借鉴云贵川三省协同立法的模式、借鉴“京津冀”模式或者“长三角”模式的基础上,探索出具有地域特色的黄河流域生态保护和高质量发展区域协同立法机制,为黄河流域生态保护和高质量发展提供制度保障。

一是黄河流域各省(自治区)之间签订框架性合作协议,将协同立法项目的目的、宗旨、内容、方式、程序、组织保障和成果转化机制等相关事项规范在框架协议中,并且设立常设性的区域立法协同机构来组织、协调区域立法协同工作。

二是黄河流域各省(自治区)之间建立立法协调机制。各省(自治区)应当根据黄河流域区域协调发展过程中对不同的主体功能区的战略定位,充分考虑本省(自治区)在黄河流域所处的地理位置和本地经济社会发展的情况以及自然资源禀赋等特点,在与黄河委员会、黄河流域各省(自治区)的人大以及政府的立法机构进行充分沟通和协调的基础上编制好本省(自治区)的立法规划,并对涉及其他省(自治区)的立法规划在内容上进行沟通协调。同时还应建立黄河流域生态治理和经济发展等信息规范化的共享机制和工作通报机制,形成常态化的沟通平台。在进行初步的起草论证时,除了应当向社会公众和相关领域专家广泛征求意见外,还可以向上下游其他省(自治区)征求意见和建议,经过认真研究后对其中的合理化建议予以采纳并予以积极反馈。

(作者单位:自治区党校)

大数据赋能法律监督的路径建议

杨迎春 秦学俭

从世界范围来看,目前“数字经济”正在成为重组全球“要素资源”、重塑全球“经济结构”、改变全球“竞争格局”的关键推动力量。所以,在这方面我们不敢“稍有懈怠”。中共中央在《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下文简称《意见》)中对政法机关运用大数据和区块链等技术提出了明确的要求,这为我们进一步深化“数字检察”和“数字政法”理论与实践指明了明确的方向。

我们每天积累的数据,现在正在深刻改变着新时代的检察工作。形势很逼人,我们要切实增强大数据战略思维,以高度的政治自觉、法治自觉和检察自觉深入实施“检察大数据战略”,更好担负起党和人民赋予的职责使命。文章拟从以下三个方面谈出自己对“大数据赋能法律监督路径”的观点和建议。

一、大数据赋能法律监督概念综述

(一)大数据的概念。大数据一词,是英文“Big Data”的翻译,是个地地道道的“舶来词”。目前我国学术界和科技界对它都没有形成一个统一而又得到普遍认可的定义,但可以确定的是:大数据是一个巨量的信息资产,是国家资产。从广义上来讲,它是指“无法在可承受的时间范围内用常规软件进行捕捉、管理、处理的数据集合”。从狭义上来讲,它就是我们常说的“东数西算”的“数”,是一种数据的集合。从产业角度来讲,还可以把这些数据及采集它们的工具、平台、分析系统等一起称作“大数据”,所以它又不同于“数据大”。数据价值的凸显和数据获取手段、数据处理技术的改进是“大数据革命”爆发的根源。如何真正应用好大数据,发挥大数据的威力,是我们必须直面的问题。



(二) 法律监督的概念。因为检察机关是《宪法》第134条规定的“国家的法律监督机关”，所以在我国，法律监督也可以被称作是“司法监督”或“检察监督”。这与大陆法系国家和英美法系国家的检察机关，有着本质上的差别：他们的检察机关是行政机关，而我们的是国家的司法机关。我国的法律监督简单的来讲，就是法定的国家机关对法律实施所进行的监督。它只负责对法律的“实施”进行监督，不包含对立法活动的监督。一句话就是：“有法并且有实施，就会有监督”，检察机关就肩负着职责和使命。

(三) 数字检察的概念。数字检察，简单的来讲就是指检察机关运用大数据的赋能，进一步深化法律监督的途径，通过数据共享、线索收集、类案办理、检察建议的普遍使用等功能，“能动”推进社会治理体系和治理能力现代化的一种方式。它体现的是对数字监督的思维、理念、程序、效应的集成和重塑。

(四) 大数据赋能法律监督的概念。数字检察，是我们实现检察工作现代化的“道路”和“桥梁”。由传统检察监督模式向数字检察转变，就是检察机关要积极主动的使用“大数据”这个国家资产，使其发挥威力，助力法律监督的过程，变传统的人工监督为“大数据检察监督”。而这种转变就是我们基于数字经济的迅猛发展，依据国家大数据战略而进行的检察履职创新活动。

二、大数据赋能法律监督必须解决好的五个问题

(一) 牢固树立“大数据战略思维”的问题。在2022年初的全国检察长（扩大）会议上，张军检察长强调，要增强“大数据战略思维”，运用大数据助力法律监督“本”的提升和“质”的

嬗变。这是一次巨变，一次从思想、思维、意识、行为方式等多方面进行转变的过程，是一种“嬗变”，而不仅仅是一种变革。所以，开展“大数据检察监督”的首要任务，就是要求全体检察人员必须牢固树立“大数据战略思维”。

(二) 解决好“检察一体化”同步建设的问题。在2022年初的全国检察长（扩大）会议上，张军检察长对推进“检察一体化”机制建设和“检察大数据战略”都作出了统一的部署。现在看来，这二者的目标是一致的，二者之间是相辅相成和相互促进的关系。深入推进检察一体化建设，离不开检察大数据的支撑；同样，深入推进检察一体化建设，有助于消除割裂和打通壁垒，更好地实现数据的横向连接和数据分析研判的深度挖潜。

(三) 解决好建立“检察数据库”的问题。大数据赋能法律监督依靠的是“数据”，而没有“数据”的话，这一切都将是无源之水、无本之木。但是，由于我们目前还存在着“数据壁垒”和“信息孤岛”等，建立自己的数据库变得荆棘满途，很大程度上阻碍了大数据赋能法律监督前进的步伐。

在我们过去的检察司法实践中，案件线索发现难、调查取证难、监督工作碎片化、监督质效不明显等问题仍然不同程度的存在着。只有充分发挥主观能动性，下大力气打通“数据壁垒”，消灭“信息孤岛”，实现“信息共享”，才能充分发挥大数据在惩防违法犯罪、监督纠正违法、保护国家利益、社会公共利益和个人利益方面的作用，进一步促进国家治理体系和治理能力的现代化。

(四) 解决好建立“数据融合”的问题。先从强化“内部融合”抓起。从打破我们部门之间

的壁垒、促进协调配合、形成监督办案合力的角度抓起。当解决好了“数据壁垒”和“数据孤岛”的问题之后，紧跟着就是要解决好最重要的“数据融合”问题。要构建好数字检察治理平台和体系，通过大数据的“能动运用”来打开其价值创造新空间，最终实现由“事倍功半”“人海战术”转向“事半功倍”“蓝海赋能”。

（五）解决好全体检察人员中普及“联邦机器学习法”的问题。实施“检察大数据战略”，开展“大数据法律监督”活动，确保数据安全是“红线”。

联邦机器学习（Federated machinelearning），又名联邦学习、联合学习等等。它是一个“机器学习框架”，能有效帮助多人或者多个机构在满足“用户隐私保护”、确保“数据安全”和符合国家“法律法规”要求的前提下，进行数据使用和机器学习建模的过程。它可以在不收集数据的情况下协同进行模型的训练，实现数据的“可用但不可见”，“数据不动模型动”等，从而有效保护公民的隐私信息。

通过联邦学习，可实现在不暴露真实数据的情况下完成合作建模，能够让AI算法借助位于不同站点的数据获得经验，摒弃将数据进行归集的方法，使得各方均能凭借本地数据获取全局数据。当全体检察人员都学会了“联邦学习法”之后，在运用过程中就能有效实现“保护公民个人信息”，有效维护“数据安全”。

三、大数据赋能法律监督的路径建议

伴随着检察机关“四大检察”格局的确立与深化，数字化改革已经被提升为“全面深化改革的总抓手”战略思维的情况下，大数据赋能法律监督的路径，其实就是利用大数据从哪里“入手”？从哪里“展开”？从哪里“突破”

的路径问题。

笔者认为这个赋能的“路径”，应该是检察机关立足刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”的“路径”，是大数据赋能整个司法办案过程的综合体现；是以数字检察不断促进更高水平的“能动履职”的过程，是不断推动大数据与“四大检察”和“十大业务”深度融合的过程。检察信息化应用，应该逐步从办案入口、前端、条线向“四大检察”“十大业务”法律监督全域拓展，数字检察也从最初浅表线性的“节点管理”，逐步深化为“同步赋能”的监督治理。

领导重视，靠前指挥，敢行敢试。检察机关的四级领导，都要高度重视“数字检察”工作的接续推进工作。确定四级检察长是数字检察推进的“第一责任人”，省级院、市级院、县区级院三级检察长的靠前指挥显得十分重要。要主动融入国家治理的大局里面去，在做好自身“内部协作”的基础上，努力推动“外部协作”，实现信息的全面共享。要充分运用好现在的检察业务应用2.0系统，深度开发利用那些尚在“沉睡”中的检察自有数据，深入推进办案数据的统计、汇总、分析、研判工作。能够确保基层检察院的每一位干警，能在自己的电脑前就能全面浏览全省（全区）甚至全国的检察大数据，彻底打破“数据壁垒”，消灭“信息孤岛”。

路径一：对刑事检察的赋能

进一步深化刑事诉讼监督。要努力把“数字检察”全部运用到刑事诉讼的各个环节之中去。通过对已有数据的筛选、对比、碰撞等及时“号脉”社会问题，积极推进“类案监督”，推动解决信息化时代的刑事犯罪治理难题。检察人员要善于从办理个案中去发现规律性的问题，找到系统性的漏洞，提出有针对性的检察建议等。要学

会将“解析个案、梳理要素、构建模型、类案治理、融合监督”的大数据检察监督理念和路径内化为行动自觉。比如，可以通过“数字检察”，发现公安机关应当立案而不立案、不应当立案而立案以及“挂案”不处理等诸多问题，构建“假释后再犯罪”模型，排摸具备抗诉价值的有效线索等等；可以针对公安机关的前端“盲区”，把看守所的刑事拘留数据与移送起诉案件数据结合起来进行比对，就可以筛选出刑拘后做行政处理的案件线索等等。可以运用VR技术，借助建立出庭一体化系统，公诉人员就可以在庭审过程中更直观地展示证据，特别是可以用可视化展示证据和犯罪事实之间的逻辑关系、思维导图等。使用VR技术还原犯罪现场等。

在“数字检察”业态下，大数据赋能将由个案辅助转向类案监督。数字技术嵌入法律监督的前提条件，一是要“砌好锅灶”，通过深化执法司法信息互动，连通“信息孤岛”，破除“数据壁垒”，以海量数据信息为基础、以数字化建模

为前提，在信息平台上发现、研判线索，开展类案监督。二是要保证“有米下锅”，从大家对法律监督的高频诉求入手，通过数字化建模、智能化比对、跨越式分析，强化类案监督的综合效能。三是要“延线拓面”，强化数字检察的延展性和集成性，从而进行高效的“穿透式”精准打击。

路径二：对民事检察的赋能

要自觉借助“数字检察”，精准开展民事诉讼监督。民事检察相对于刑事检察来讲，更是“点多面广”，需要深入的领域更广泛。要不断地通过对人民法院海量审判数据的筛查、分析、排查，科学总结、及时归纳出“异常案件”的特征，建立科学的类案监督模型。这种模型的建立，可以按照其构建方式细分为：要素筛查、数据碰撞、关联分析、异常统计等四种模式。

在民事检察监督过程中，我们更要强调检察监督的“内部融合”和“外部融合”。没有这种融合式的监督，各条线之间都是继续保持过去的



那种“各自为战”的不良局面，质效就会大打折扣，甚至造成“一事无成”。第一步是要进行“智能筛查”，由数据模型发现可以办理的案件线索；第二步是要进行“初步审查”，对当事人的判决书进行细致的研判；第三步是要进行“深入调查”。检察长“挂牌督办”，组成民事和刑事检察人员融合的作战团队，开展深入的调查；第四步是要进行“引导侦查”。刑事检察人员全程介入引导侦查，并帮助取证；第五步是要进行“裁判监督”。由民事检察部门依法向人民法院制发《再审检察建议》，人民法院就要及时改判。

路径三：对行政检察的赋能

要自觉以“数字检察”强化行政检察，以深入贯彻落实《意见》为契机，全面深化行政检察监督。挖掘、分析刑事检察数据、人民法院裁判文书数据、行政机关行政裁判数据和外部政务数据等等，及时发现行政非诉执行监督、行政违法行为监督等线索，全面推广“单轨制”的办案模式，保证案件全程在线办理，倒逼执法司法行为更加规范，促进防范在先、堵塞漏洞。

监督行政执法行为是检察机关的重要职能，建立“模型数据库”就显得非常有必要。通过多维度的数据比对、关联、碰撞、筛查，推送监督线索。

路径四：对公益诉讼的赋能

要自觉以“数字检察”推进公益诉讼检察，让公益诉讼更实地保护公益。公益诉讼涉及六大领域，社会大众的关注度高。在这里，我们就要自觉地以“数字检察”来推进公益诉讼检察。通过大数据技术在上述六个领域的深度应用，使得线索变得更容易被发现、调查手段更便利、更突出等，从而将公益诉讼检察向多元化、纵深推进，更有力地实现对社会公共利益的保护。

检察机关要建立统一的“公益诉讼大数据研判指挥平台”，建议包含线索统筹、部署指挥、线索渠道、线索研判、案件研判、消息推送、辅助工具、系统管理等八个模块，使之能够实现辅助检察公益诉讼案件线索的“挖掘研判”和辅助检察公益诉讼工作的“统筹指挥”两大功能。

相比我们传统的平台，该平台可以发挥以下积极作用：1.通过舆情热点图谱、专项部署指挥等功能，实现对检察公益诉讼工作的统筹指挥；2.通过无级智能推送代替分级推送，实现对异常情况自动识别并智能推送预警；3.通过动态分析模型或联邦学习模型替代静态分析模型，实现对区域特色、案件属性的个性化建模；4.通过多维数据融合碰撞分析代替单一维度数据筛查，对时间、空间、事件等多维数据碰撞分析，提升公益诉讼案件线索筛查智能化和精准度。

公益诉讼检察办案领域广、各领域特点不同，同一领域中不同类型案件的线索属性也不完全一致。针对以上情况，“公益诉讼大数据研判指挥平台”可以采用动态分析模型，根据每个领域的不同特色、每个案件类别的不同属性进行自由组合分析数据，为不同案件类型建立不同监督模型，极大的提高办案效率和上级检察机关对下统筹指挥部署的效率。

（作者单位：红寺堡区人民检察院 吴忠市人民检察院）

法律体系中的规范性文件： 互动模式与生成逻辑

——以网约车监管领域为考察对象

薛小蕙

一、引言

伴随着我国改革开放之后的经济社会快速转型，特别是国家治理体系和治理能力的进一步完善和提升，中国的法治发展呈现出规范化和体系化的现代性特征。然而，在现有法律体系已经日臻完备的基础上，以行政机关为主体，或是党政机关联合制发的大量规范性文件，在很大程度上承担着提供规范来源和政策载体的功能，甚至成为基层行政执法的直接依据，形成一种“依文件行政”的实然现象，被学者称之为“依令行政”或“文件治国”。所以，在中国的政治和行政实践中，规范性文件承担了规则供给和政策传递的功能，这使得“文件治国”成为中国治理体系中一个不容忽视的现实存在。

可以说，规范性文件在行政领域的普遍实践，可以说已从横向内容维度渗透到行政管理的各个领域，从纵向时间维度渗透到行政管理的各个阶段。为何规范性文件在中国的政治和行政实践中有如此深厚的生存土壤？在具体的行政领域中，文件与法律是如何相互作用？这些问题都值得学界进行思考与研究。本课题组无法在一篇论文中涵盖所有领域的规范性文件样本，故选取以

网约车监管为代表的新兴领域作为考察对象。以网约车为代表的分享经济的发展，使得政府行政任务不断扩张，除完成传统意义上的秩序维护等行政任务之外，政府逐渐面临诸多由新业态发展所带来的治理和监管难题。对其整个领域的规范性文件的实证考察，可以反映出规范性文件如何在新业态经济领域发挥功能性作用。在这些新兴领域中，立法能否提供足够的法治资源？规范性文件在具体的监管过程中如何发挥作用？为何规范性文件在诸多的行政领域有如此深厚的土壤？带着上述问题，本课题组以网约车监管作为新业态治理领域的代表，梳理规范性文件在规范体系中与法律的互动模式及生成逻辑。

二、网约车监管领域中法律与规范性文件的互动关系

（一）2012—2014年：法律缺位、文件监管。自2013年开始，各式各样的“打车软件”开始在中国部分省市区的出租车行业内盛行，这不可避免地对现有的传统出租车行业产生冲击。一方面，它转变了传统行业的运营方式，使得出租车行业不得不进行改革和利益秩序的重构；另一方面，从法治进程来看，网约车的兴起也迫使



国家不得不对这一新兴行业的发展作出积极回应。总体来看，网约车在中国的合法化是一个较为复杂的过程。面对新兴事物的出现，法律位阶层面的监管呈现空白，成文法固有的缺陷在科技变革迅疾的时代暴露无遗。基于此，在对网约车进行监管的初期，中央和地方政府主要是以规范性文件这一灵活的“法律”载体对其进行规制，但是具体的监管政策却未统一。

第一，国务院和行政主管部门出台规范性文件明确电召业务的合理性。在网络预约出租车兴起之前，出租车电召服务（即乘客通过电话联系电召服务平台进行出租车预约服务）最先开始侵入到传统的出租车行业。2012年12月，国务院印发《关于城市优先发展公共交通的指导意见》（国发〔2012〕64号），要求在“十二五”期间重点推广出租汽车电话约车服务，初步建成出租汽车服务管理信息系统。在这份规范性文件的指导下，为了进一步规范出租车电召业务的发展，当时的交通运输部在2013年又发布了《关于规范发展出租汽车电召服务的通知》（交运发

〔2013〕144号），明确要求各地交管部门要“鼓励发展出租汽车电召服务，提高服务水平，方便乘客打车，规范服务行为”，并强调“充分调动驾驶员积极性”，“合理确定收费标准”。

第二，各地针对本地实际情况制定规范性文件。不同于国家对出租车电召业务进行有序规范和指引的发展政策，地方政府基于各种利益的考量与博弈，倾向于建立统一的电召服务平台，或者排除市场上其他的电召软件。例如，北京市交通委员会运输管理局在2013年5月印发《北京市出租汽车电召服务管理试行办法》（京交运出发〔2013〕107号），强制要求出租车司机安装统一的打车软件。还有城市甚至直接叫停了出租车电召业务，2013年深圳市交通委员会在内部下发文件《关于强制要求司机卸载手机打车应用的通知》，对叫车软件进行叫停。所以，出租车电召服务在兴起之初，遭到部分地方政府及相关既得利益者的政策抵制。

在这一特殊发展阶段可以看到，作为网约车业务的前身，出租车电召服务的逐渐兴起已经势

不可挡的掀起了对传统出租车行业的冲击。国家在面对新业态监管领域时，第一时间以制发规范性文件的形式对其进行规制和引导，其核心宗旨在于引领新业态的健康发展。然而，地方政策在内容上在出现差异和分歧。地方基于各种因素的考量，对出租车电召服务并未采取全然拥抱的态度，无论是内部的规范性文件还是对外公开的规范性文件，都一定程度地显示出地方保护主义的色彩，也暴露出在法律阙如的情形下，单纯依靠规范性文件的方式对新业态进行监管，会呈现出政策差异，甚至有违国家政策的监管乱象。

(二)2015年：“专车第一案”催生网约车合法化。在电话预约出租车服务的后期，越来越多的专业手机预约软件，如优步、滴滴、快递等平台逐步开始进入市场。相较于电话预约，手机预约依托于互联网技术，使得网约车给出行带来更便捷的服务与体验。然而，如前所述，地方政府因各方利益的博弈，对网约车的监管也在进一步加强。从2013年至2015年，宁波、常州、深圳等地的主管部门、出租车公司或者出租车协会，就先后以明示或者暗示的方式，要求当地出租车司机卸载打车软件，称“打车软件已严重影响驾驶员的收入，也严重影响到行车安全”。

从国家层面上来看，对手机软件召车等新兴服务，行政主管部门依旧是以引导行业的健康有序发展为主要目标，其中的主要代表文件是2014年7月交通运输部印发的《关于促进手机软件召车等出租汽车电召服务有序发展的通知》(交办运〔2014〕137号)，文件中明确指出“各地方交通运输主管部门要继续鼓励以移动互联网为代表的新一代信息技术在出租汽车行业的融合创新，积极探索发展各类新型服务模式，全面推

动出租汽车行业转型升级”。从监管的法律位阶来看，国家层面依旧是以规范性文件的形式，对全国范围内的网约车运营进行宏观意义上的行业指引。

从地方层面来看，在面对网约车对城市居民生活带来极大便捷的事实下，有地方政府大胆突破进行改革，如浙江义乌市在2015年出台《出租汽车行业改革工作方案》，规定从2018年开始实现出租汽车的市场化配置，有序放开市场准入和数量管控。这一改革方案，被舆论视为国内首次要打破出租车行业垄断格局之举。再如，2015年，滴滴和快的专车平台在上海获得国内首张网络预约出租车平台经营资格许可证。与此同时，有的地方则相对比较保守，相较于义乌和上海，北京和广州等地对网约车的管制则仍然比较严格。

市场对网约车的欢迎与地方政府强力监管之间的张力终于在“专车第一案”中爆发。2015年1月7日，两名乘客使用“滴滴打车”软件在网上预约司机陈超的“专车”出行，但是随后，济南市城市公共客运管理服务中心却以“非法运营客运出租汽车”为由，对司机陈超处以罚款等多项行政处罚。该案经过四次延期，最终在2016年12月30日迎来裁判。法院最终判决认为，“网约车这种客运服务的新业态，有助于缓解运输服务公序时空匹配的冲突……不能一概将其排斥于市场之外”，“陈超的行为构成未经许可擅自从事出租汽车客运经营，违反了现行法律的规定。但考虑到网约车这类经济新业态的特殊背景，该行为的社会危害性较小。被告对原告处以重罚，存在明显不当，依法应当予以撤销”。有学者认为，“专车第一案”会经历四次延期，事实上是司法机关在等待相关立法出台之后，再进

行相应判决。但是，此案的发生引起了网约车平台、出租车司机、政府官员和社会公众等各方主体开始展开舆论战，表达各自立场、主张诉求。在此情形下，政府监管部门一方面作出“对打车软件进行规范”的回应，另一方面则不得不逐步推进出租车行业改革和网约车监管模式的探索。自案件发生的2015年1月至判决结束的2016年12月这两年间，国家针对网约车监管制发了一系列重要的规范性文件与开创性的部门规章。

2016年，国务院办公厅颁布《关于深化改革推进出租汽车行业健康发展的指导意见》（国办发〔2016〕58号），对网约车平台公司、经营行为等提出相关指导政策。同年，交通运输部、工信部、公安部等七部门联合颁布了针对网约车的第一部行政规章——《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》。该规章对网约车服务的概念、平台公司的经营许可、车辆和驾驶员的资质等作出法律规定，被理论界和实务界认定为网约车“合法化”的立法依据。

可以说，“专车第一案”的发生催生了政府管理部门对网约车的法治化监管。该案的发生绝非偶然，在网约车经济已经全面进入大众生活之时，如果行政监管还依循保守的监管理念和监管模式，最终必然会引发政府监管与真实社会的矛盾爆发。在这样的背景之下所催生的《指导意见》和《暂行办法》，有效回应了社会对新业态经济的监管需求。由此可见，全新经济业态的产生促发多方利益主体的博弈，进而迫使国家监管体制发生变革，最终实现行业发展利益秩序的重构。不难看到，在这样的博弈和变革的过程中，以规范性文件形式的治理具有较强的及时性、针对性和高效性，但是“文件治理”毕竟只是暂时性和应急性的，当社会矛盾突出并引发众多利益

博弈之时，应当尽快以“法律”对其进行法治化监管，这是对新业态领域治理的必经之路，也是依法行政的应有之义。

（三）2016—2018年：《暂行办法》之下的法律-文件共治理。《暂行办法》作为对网约车进行规制的上位立法，成为了地方网约车立法的直接法律依据。尽管有学者对《暂行办法》是否能作为地方网约车立法的规范来源尚存疑问，但是通过检索地方立法不难发现，在对网约车的法律位阶规制中，形成了以地方规范性文件为主的立法格局。

进一步看，《暂行办法》作为中央立法，其中大部分条文以授权的方式对中央和地方立法的分工做出安排。例如，《暂行办法》第3条规定的网约车运价方式实行市场调节价或政府指导价，实际上是将网约车价格管制权授权给地方政府；《暂行办法》第12条对车辆的具体标准和营运要求授权给了“地方人民政府”，第39条第3款对网约车报废标准的具体规定授权给了“省级政府有关部门”。所以，以《暂行办法》作为上位法依据，北京、泉州等地方制定的实施细则中，大多以交通委员会为制定主体制发规范性文件对网约车进行监管。同时，《暂行办法》只是承认了网约车的合法性，具体监管模式的选择，又成为了地方政府新的政策制定的开始。在《暂行办法》大量授予地方政府相关事项的自主制定权时，地方政府依照当地城市规模、居民出行压力等实际情形，制定相关规则，但内容差异较大。例如，北京在2016年12月印发《北京市网络预约出租汽车经营服务管理实施细则》（京交文〔2016〕216号），将车辆轴距作为取得《网络预约出租汽车运输证》限定条件之一。再如，《泉州市网络预约出租汽车经营服务管理实施细

则的通知》(泉交委运〔2016〕97号)对网约车的车型作出限制。

可以看出,即便在网约车运营已经合法化的监管框架下,因《暂行条例》对地方授予了大量自主性,地方又再通过规范性文件的形式对监管要求作出细化。但是,因上位法不清晰,导致规范性文件的内容不仅存在较大差异,其合法性与正当性必然要受到合法性考验。虽然有学者虑及中国地区发展的差异化,但是在具体的监管措施中,上述对户籍、车型等作出的限制性要求,本身有违市场体系公平竞争的原则。同时,从法律位阶及效力来看,规范性文件本身就不属于正式法律渊源,其合法性和权威性存疑。总之,在现有的监管模式之下,“法律”体系仅有一部部门规章且规制笼统,在规章之下则形成了以地方规范性文件为主的治理格局。

(四)新形势下文件为主、法律辅助的监管模式。在中央和地方对网约车进行规范“立法”之后,全国范围内对网约车的监管局面基本形成。但是随着网约车越来越普及,以及各地监管的差异化,自2017年开始,由网约车所引发的恶性刑事案件又再次将舆论对准网约车监管,尤其是司机资质及背景考核的讨论之中。多起恶性事件发生之后,监管部门紧急约谈并责令滴滴公司进行整改。2018年3月和5月,交通运输部办公厅、公安部办公厅发布《关于切实做好出租汽车驾驶员背景核查与监管等有关工作的通知》(交办运〔2018〕32号)和《关于进一步加强网络预约出租汽车和私人小客车合乘安全管理的紧急通知》(交办运〔2018〕119号),要求立即展开行业安全大检查,并要求“滴滴公司等平台公司在未完成隐患整改前,无限期停止私人小客车合乘信息服务”,“同时要在APP显著位置设置

‘一键报警’,方便驾驶员和乘客遇有意外紧急情况时及时向平台预警”,除此之外,该份文件还规定了详细的专项整治行动的时间安排——部署阶段、集中整治阶段和总结巩固阶段。可以说,这份规范性文件成为对网约车业务,尤其是顺风车业务进行行业整顿的有效“利剑”,在该份文件的要求下,各地纷纷出台当地的整顿措施。可以说,在这一阶段,以规范性文件自上而下层层传递的形式,针对网约车的整改行动拉开帷幕。

除此之外,在面对政府不断更新监管手段和监管政策的大背景下,行政主管部门也发布一系列文件对网约车进行综合整治,例如,2018年5月交通运输部办公厅、中央网信办秘书局、工业和信息化部办公厅、公安部办公厅等七部门联合印发《关于加强网络预约出租汽车行业事中事后联合监管有关工作的通知》(交办运〔2018〕68号),对网约车的联合监管机制、工作事项、监管处置流程、监管应急处置等作出安排,并“探索建立政府部门、企业、从业人员、乘客及行业协会共同参与的多方协同治理机制”的多元主体共治的监管模式。2018年12月,交通运输部办公厅印发《关于进一步深化改革加快推进出租汽车行业健康发展有关工作的通知》(交办运〔2018〕163号)。这份规范性文件是针对网约车行业出现的新问题,对2016年的《指导意见》进一步深化,并将出租汽车行业改革提升到一个新高度。“提高科技监管能力”,“加强事中事后监管”,“推动对出租汽车行业失信市场主体及其有关人员实施联合惩戒”等新的改革动向与监管措施均在这份文件中显现。

综上所述,在面对网约车这一新业态监管领域中,法律本身的供给能力极度欠缺,仅一部行政部门规章无法完全回应实践中网约车监管所带

来的新问题和新的挑战，于是自电召业务开始兴起之时至今，网约车监管逐渐形成了规范性文件为主，法律治理为辅的治理格局。从严格意义上来说，面对网约车这一新兴出租运营模式，中央和地方制定的规范性文件是不容忽视的规范文本，其具体的运作方式也是“文件治理”的最佳表达。

三、规范性文件的生成逻辑

上述实证考察展示了法律与规范性文件在网约车监管领域的互动模式，展示了规范性文件在新业态监管领域所承担的规范作用。进一步分析，规范性文件之所以能够广泛存在，其符合功能主义的理论逻辑和大国治理需求的实践逻辑。

（一）理论逻辑：规范性文件符合功能主义的价值选择。公法中的规范主义风格和功能主义风格体现了社会和经济变迁中不同的基本思维模式。规范主义模根植于古老的法律文化，崇尚法律至上与立法至上，强调一种有限政府的观念，更看重一种“应然”状态，法律法规及规章是规范主义控权模式的实践表征，因其具备法律本身的稳定性而被早期的公法学家所推崇，并在控制行政权方面大有作为。而功能主义风格更强调“实然”状态，其特色在于积极地回应社会变迁，并对立法的多元性保持一种积极的态度。而这种视角，正是本文对规范性文件的认识维度。

随着社会管理难度的增大和行政改革带来的挑战，极易出现法律规范真空或者法律空白的困境，使得政府作为法律的适用者，在现有的法律规范中找不到可涵射法律事实的具体规范。这预示了议会立法在回应社会变迁时所显现的滞后性，以及成文法律追求的稳定性在面对政府改革时的局限。在现代社会中，规范性文件代替了法律的模糊性与抽象性，使其在众多监管领域，各

个历史阶段提供了更大范围的可能性。从功能主义角度来考察，公法领域的规范性文件不仅充实和完善了行政规范体系，而且其灵活性和效率性更符合功能主义的规范意蕴。可以说，具有即时回应性和与灵活性的规范性文件是由功能主义推演出来的具象表达。在我国社会治理呈现多元化和精细化特点的大背景下，规范性文件在法律真空领域发挥造法功能；因成文法语言固有的僵化而保守，规范性文件在具体执法领域发挥指导功能。

可以说，在以网约车监管为代表的新业态经济领域，规范性文件所发挥的作用正印证了功能主义的内涵和意蕴。在新经济领域出现之初，法律规范阙如之时，规范性文件有效地代替法律发挥规范作用。在发展过程中，规范性文件又及时回应监管实践所面临的诸多问题。当然，功能主义并不是为政府所拥有的广泛自由裁量权进行拥护，也并不否认法律对规范性文件的有效规制。但是，功能主义更立足于行政机关自身的特性，强调行政机关的主动性与能动性，力求从“行政的过程”出发，完成现代行政任务的多样化。这样一种从行政科层制内部的和直接的控制远比外部的和间接的控制更为有效，这也是功能主义者在规范性文件的规范问题上达成的共识。

（二）实践逻辑：大国治理背景下特殊需求的满足。学者周雪光曾提出，国家治理逻辑在很大程度上是针对一统体制与有效治理这一矛盾而演化发展起来的，并体现在一整套制度设计和应对机制上。在一统体制之下，需要实现中央政权对全国各地及各类事务的有效掌控和管理，这需要权力和资源的向上集中；而中国本身地域辽阔，其复杂性又决定了各地方政府往往在解决各自问题时各行其是，包括钻政策的空子，形成了

“上有政策，下有对策”的执行偏差。

一方面，中央对地方的实际治理，需要以规范性文件层层传递的形式，形成自上而下的有效治理。从1949年至今，中国的政治体制改革经历了专断-压制、压制-缓和的进程，并在当前形成了缓和-参与的行政模式，这样的演进过程印证了，中国的行政法治并非像西方国家，依靠市场自然演化而成，而在很大程度上属于“强制性制度变迁”。在此种强力推动的过程中，需要政府对压制型的治理模式进行反思，同时，也需要对现有的治理模式进行改革。2004年的《全面推进依法行政实施纲要》、2008年的《关于加强市县依法行政的决定》、2010年的《关于加强法治政府建设的意见》等重磅文件均是对上述治理模式的有力体现。在上述规范性文件自上而下的推动过程中，行政模式和执政理念随之作出相应的转换。

另一方面，超大型国家治理过程中，除了实现政策自上而下的有效传递，中央也试图允许地方经过一系列的地方法治试验，来缓解国家治理负荷所带来的结构性难题。上文中提到的地方以规范性文件的形式进行的网约车监管的改革，便是以此种样貌进行推进。正如党中央提出，“要发挥好中央和地方两个积极性，确保党中央集中统一领导和国家制度统治、政令统一；地方在坚决贯彻党中央决策部署的同时，要发挥主观能动性，结合地方实际创造性开展工作”。所以，从某种程度上来说，在国家治理体系和治理能力的实践背景下，规范性文件制度更像是架在国家统一领导和地方治理之间的一座桥梁，实质是缓和了大国治理中一统体制与有效治理之间的矛盾，

并因应社会政策变迁而逐渐形成的，这是规范性文件现象与运作逻辑的实践性因素。

四、余论

在中国迈向全面法治化的进程中，不断完善与更新的法律体系，为社会治理提供了合法有效的规范来源。但与此同时，规范性文件也发挥了重要的功能作用。本课题组通过对网约车监管领域的实证考察，力图客观描述和呈现规范性文件在行政实践中的运作。

当然，规范性文件的庞杂性和多样性，也决定了其在不同历史阶段、不同治理场域，与法律呈现多维度的关系。同时，规范性文件本身的不稳定性也会使其可以通过显性或隐性的方式对现行法律体系的位阶形成突破。乱发规范性文件、出台奇葩规范性文件的现象还广泛存在。由于囿于篇幅与研究重点的差异，本文侧重于在微观行政领域管窥规范性文件在法律体系中的运作及生成逻辑。应当看到，规范性文件本身在中国政治、行政、司法领域中的复杂性要远超文中所实证考察的范围，这涉及政治因素和国家行政、司法体制改革等诸多问题。在推进国家治理体系和治理能力现代化的语境中，对于如何保障规范性文件的合法运转、如何彰显规范性文件的治理优势，以及如何强化规范性文件与法律的良性互动，还需要进一步的观念革新与共识凝练。

（作者单位：宁夏师范学院）



探析数字经济背景下经济法规制问题

——以宁夏数字助企为例

李子彦

数字经济是继农业经济、工业经济之后的主要经济形态之一，是高质量发展之路的助推器。近些年来，大数据、智能板块等相关技术快速发展，贯穿经济社会发展的各个领域、整个过程。数字经济发展速度快、覆盖面广，影响深厚，对于全球要素资源、全球经济结构、全球竞争格局都有着至关重要的作用。

党的十八大以来，党中央对于数字经济的发展重视程度很高，自2016年首次提出至今，发展数字经济已经成为国家战略。2016年—2018年，从习近平总书记在二十国集团领导人杭州峰会上首次提出发展数字经济的倡议，到强调加快建设以数据为主要要素的数字经济，再到加快5G、人工智能等新型基础设施建设，国家对于数字经济的发展重视程度高、给予的期望也很高。“要激发数字经济活力，增强数字政府效能，优化数字社会环境，构建数字合作格局，筑牢数字安全屏障，让数字文明造福各国人民”，这是

习近平总书记在致世界互联网大会乌镇峰会的贺信中提出的，数字经济在我国的发展已经日趋成熟。

2020年新冠肺炎疫情的突然暴发，全国人民的生产生活受到了很大的影响，实体经济的发展受阻，与此同时，数字技术、数字经济在疫情期间发挥了重要的作用，中国正在朝着数字化方面进行转型，从而来应对疫情考验。例如：疫情期间学生们的课堂由线下转战到线上，老师们一夜之间成为“主播”，开始慢慢熟悉、适应通过云端进行线上教学；线下超市也开始思考如何实施数字化的快速转型，从而实现华丽变身；除了零售业外，云端办公场所、在线游戏、娱乐等在疫情期间均实现爆发性的增长。同时，疫情期间对流动人后的管理也是重中之重，“码上管理”为社区人员、志愿者等减少了很多的工作量，大幅度的提升了管理的效率。在线问诊、发热门诊地图、数字防疫系统等等都在疫情期间发挥了应

有的作用。截至目前，在还没有彻底打败新冠病毒的时候，数字化战略已经成为了“必选项”，对于大众来说，数字化的意义在于网上消费、娱乐，数字化学习、沟通以及工作，对于政府来说，数字化成为治理体系和治理能力现代化建设的必要一环。

第5届数字中国建设峰会开幕式上发布的《数字中国发展报告（2021年）》显示，我国数字经济规模从2017年的27.2万亿元增长至2021年的45.5万亿元，总量稳居世界第二，年均复合增长率达13.6%，占国内生产总值比重也由32.9%上升至39.8%，由此可以看出，数字经济对于国民经济的发展至关重要。

习近平总书记在中共中央政治局第三十四次集体学习时强调，“要完善数字经济治理体系，健全法律法规和政策制度，完善体制机制，提高我国数字经济治理体系和治理能力现代化水平”。这为我国数字经济发展指明方向，为数字经济立法提供了根本遵循。《法治中国建设规划（2020—2025年）》提出，“加强信息技术领域立法，及时跟进研究数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等相关法律制度，抓紧补齐短板。”

宁夏地处西北，作为我国新丝绸之路的核心地带以及“丝绸之路”战略发展的必经之地，为实现宁夏经济高质量的发展，发展数字经济也是顺应发展，也是潮流所趋。但是，事物都是有两面性的，数字经济的快速发展，也必然会带来一系列的问题，其中比较主要的问题在于法律治理的步伐较慢，使得数字经济的发展与法律治理能力步调就不太一致，这个问题既会影响数字经济的良性发展，也会对国家经济环境产生比较大的影响。

一、我国数字经济发展的意义

（一）推动构建新发展格局。增强经济发展动能、畅通经济循环，这两项任务是我国数字经济构建新发展格局的重点。数字经济的快速发展，资源流动速度急剧加快，资源配置更加优化，市场主体的组织模式进行重新的构建，在时间上、空间上都进行了扩大、延伸，形成了比较稳固的产业链条。

（二）推动建设现代化经济体系。建设现代化经济体系的重要任务是激活经济增长新动能和提升传统产业新发展。相对于传统生产要素，信息数据作为新型的生产要素，对传统生产要素产生了重大冲击。数字经济相较于实体经济，有着独特的特性，从深度、广度等方面可以进行对比。

（三）推动构筑国家竞争新优势。构筑国家竞争新优势的重要任务是提升核心竞争新能力和促进国际广泛合作。核心竞争力对于现代经济社会发展而言至关重要，目前，数字经济在前所未有的时代，抓机会、抢先机。

二、数字经济时代经济法规制现状

（一）我国数字经济时代经济法规制现状。数字经济立法，规制的对象具有高度技术性，要解决的问题设计信息技术、数字技术、大数据、互联网、人工智能，以及互联网平台垄断、数据资源利用、算法治理、数字监管等，需要突破传统立法框架与模式，构建全新的立法理念。

数字经济作为相较于传统经济模式的一种新型的经济发展模式，在市场经济发展过程中，数字经济有一定的发展规律需要遵循，也需要按照相应的法律方式进行规范完善。与此同时，在经济发展过程中扮演着重要角色的经济法，应当对市场经济秩序、交易方式手段进行稳定，这也决

定了在对数字经济进行规制的时候需要运用经济法对其进行调整。

事物的两面性决定了我们在看到数字经济具有诸多优势的同时，也要意识到数字经济作为新型经济发展模式，也存在与法律规范步调发展不一致的情形，这就需要对数字经济适时予以法律规制，保障数字正义实现，推动建设数字文明。

（二）宁夏数字经济时代经济法规制现状。习近平总书记来宁考察时，强调要实现宁夏经济的快速发展，就必须贯彻落实新理念、新思路，要发展数字经济产业平台，从投资、创新、资源、数据等多方面来助力宁夏的经济发展。同时，在发展过程中，要善于运用宁夏特色，构建出宁夏数字经济新模式，突出包容性。在建立宁夏数字经济地方性法规时，要以自治区人民代表大会的立法作为统领性思想，注重公众在立法过程中的参与度，积极将转化法定程序，建立地方性法规，立足当前和长远，使宁夏数字经济朝着规范化、法治化方面进一步发展。

随着大数据、云计算、物联网、人工智能等技术与制造业的深度融合，制造企业正在加速向数字化、网络化、智能化方向进行转型。在新时代市场经济发展的推动下，数字经济不仅促进经济的蓬勃发展，同时也对人们生产生活的方方面面进行影响。近些年，互联网法院、知识产权法院等相继设立，实现了远程开庭审理案件，证据、签名的电子化也开启了案件审理的新模式。在互联网高速发展的同时，知识产权的保护日趋重要，信息的保护、数据的保护、互联网欺诈行为等等，都发出了警示，个人信息安全和信息财产安全的保护，数字经济的发展也使法院审理案件的出现新态势。在新时代发展的推动下，数字经济既是宁夏经济提质增效的新变量，也成为

了经济转型增长的“新蓝海”。

三、数字经济时代我国经济法规制存在的问题

互联网迅猛发展的今天，数字经济快速发展，既具有优势，但是也不能忽略在发展过程中所存在的问题，例如现行法律法规能否解决数字经济在实施过程中所遇到的问题，庞大数据资源如何进行保护？如何避免市场经营者统治、垄断相关市场？经营者与消费者之间的信任如何建立？

法律具有滞后性和局限性，新生事物的发展速度往往先于相关法律法规的制定，同时法律制度的制定也不能涵盖需要规范的事物的全部，这就造成数字经济发展到今天，相关法律法规的规范还存在很多不足之处。

（一）数字经济相关法律制度不够完善。基于数字经济立法工作的推进，数字经济法治建设已经在如火如荼地开展，国家通过出台多项政策措施支持数字经济的发展，但是数字经济在建立法律制度方面还不够完善。

目前，我国没有专门针对数字经济的单行法律规定，《电子商务法》虽然可以解决数字经济在发展过程中出现的一些问题，但是数字经济与电子商务还是有区别的，仅仅依靠《电子商务法》去解决数字经济发展的的问题还是远远不够的。我国已经进入互联网时代，众多种类的数字数据庞大而且繁多，这也给我国的经济发展带来的巨大的挑战。因此，如何让数字经济持续且良好的发展，就必须依靠完善的法律制度来解决发展过程中所出现的各种难题。众所周知，人工智能、云计算等众多的新兴技术在不断催生出新的行业形态，新业态的出现必然会带来更多的新问题。要解决出现的这些问题，及必须运用相应的

单行法律制度，如果没有基础性的法律作为支撑，单行法律制度就会没有根基，难以运行。这个问题就又体现在迅猛发展的数字经济方面，因为与数字经济相对应的法律法规修订完善比较迟缓，明显已经不能满足数字经济发展的需要。

（二）网络安全体系还不够健全完善。数据信息是数字经济的核心内容，这就需要有比较健全完善的网络安全体系作为支撑，如果网络出现问题，很容易出现数据泄露等一系列问题。

1. 互联网在给人们带来方便的同时，也给犯罪分子实施经济犯罪活动提供的机会，犯罪分子利用先进的技术和方式去实施违法犯罪活动，越来越专业化的互联网经济犯罪频发，企业内部数据被侵犯的危险性越来越高。

2. 企业所使用的技术和工具更新的速度赶不上新兴事物发展的速度，就算企业已经采取了防范的措施，但是还有很多不可控的因素随时会发生，这就无法保证企业各项数据信息的绝对安全和稳定。

3. 现阶段第三方移动支付方式已经很大范围内普及，给人们消费支付带来便捷的同时，也给不法之徒创造了很多“机会”，不法之徒会伺机利用第三方支付的便捷性和扩散性，随意发送虚假链接，对社会公众的财产安全造成很大的影响。

我国的《网络安全法》在很大程度上对互联网安全问题已经进行了严格的规定，但是法律条款的制定与具体的实施措施无法实际落地，因此，现如今的网络安全体系的构建仍然还处于需要不断修订完善的过程，因此，我国必须尽早形成较完善的互联网安全体系，从而充分保护数据信息的完整性和保密性。

（三）数据资源关联共享程度低。目前，各

个部门都在使用自行开发或者采购的系统软件，众多的数据信息资源不能共享，仅仅只能由企业自己拥有和使用，这样就导致很多的数据信息资源就很分散。这种情况就会导致一系列问题的出现，对于政府来说，数据信息不共享，就会出现政府部门系统多、流程多，也会出现重复投入的不合理现象，以上现象的出现，就导致群众在办事时就会多跑路，大大降低了政府行政审批服务的办事效率。

2019年8月《关于加快互联网数字经济发展的若干意见》宁夏审议通过，该项意见指出并强调数字经济驱动经济发展是主要内容，产业数字化、数字产业化和城市数字化三个方面应当协调发展，探索具有宁夏特色的互联网数字经济发展实践路径，为建设“高端、绿色、和谐、宜居”的美丽新银川注入新动能。

（四）数字经济的发展环境有待改善。数字经济的发展不仅需要技术的支持，同时也需要法律的保护，尤其是数字经济要高质量的发展，良好的法治环境是必不可少的重要条件。银川市兴庆区数字经济产业园在城里之初，吸引了近百家企业入驻园区，各个企业在园区内投资建厂，各个企业利用园区的有利发展条件以及先进技术的广泛应用，新型的发展模式已经逐步建立，同时，各类培训也在不断的开展。

四、宁夏数字经济时代经济法规制的路径

当前的时代背景正是全球经济增长速度缓慢时期，作为强势推动经济向上增长新方式、新动力的数字经济显现出极大的助推作用。

突如其来的新冠肺炎疫情打乱了人们的生活节奏，同时也给企业带来的致命的打击，线下实体店生意清冷，给人们造成了心理上、生活上的双重打击。另外，在疫情期间，医护人员、志愿

者的工作繁重,人员信息的统计和梳理、管理,面对前所未有的挑战,数字数据信息、数字经济、数字技术以及数字服务发挥出了重要功能作用,表现出广阔的发展前景与强大的增长动力,这也给宁夏的区域经济、数字经济的发展带来的新的发展机遇和进步空间。

宁夏相比发展比较快速的省份,发展还是相对比较落后,但是宁夏在发展数字经济方面的条件还是具备的。例如:宁夏域内有以中阿博览会为主的一系列对外开放、知名的互联网企业以及活动,为发展宁夏数字经济搭建起了广阔的平台。另外,位于宁夏中卫的西部云基地,正成为中卫市乃至宁夏高质量发展的重要引擎、结构调整的重要动力、创新创造的重要源泉,吸引了一大批知名的互联网企业在此落户经营,多个数据中心已经建成并投入使用,包括亚马逊AWS、美利云、天云网络、中国移动、中国联通等大型数据中心。

快速发展的数字经济与新型行业形态之间的冲击,给数字经济发展的法律治理带来了新的挑战,新制度的建立还未跟上,治理的机制还比较薄弱,这也就需要重新定位宁夏的数字经济发展的法律治理结构,在法治轨道的运行和数字经济发展法律治理能力指导思想的指引下,构建出宁夏数字经济发展法律治理新的体系。

(一) 建立完备配套的法律制度。对数据的依赖性数字经济最大的特点,因此对数据信息的调整我们应该更加重视,将其作为经济法相关规定所规制的对象,并对其造成的具体问题进行相应的调整。现阶段,数字经济具有普遍性,同时,我国修改法律的程序也比较复杂,因此,设立一门专门针对数字经济的单行法律就是规制数字经济的最迫切的选择,还应结合其他相关法律

法规,针对数字经济的特殊性,让专门的数字经济法律去适应并作用于数字经济市场,进而达到利用专门的单行数字经济法律去对数字经济市场进行规制的目的。

1. 政府应当成为市场监管主体。市场经济发展形态多种多样,即包括传统的经济形态,也包括新型的数字经济发展形态,不论是传统的经济形态还是新型的数字经济发展形态均在市场经济的范畴之内。如果缺少相应的法律规定对数字经济进行有效规制,就会导致市场经济发展秩序混乱。

2. 市场经营者是主要规制对象。市场主体包括市场经营者、生产者以及销售者,市场经营者是交易行为中的主要参与者,生产者和销售者也均为市场交易的主体,市场主体之间的联系主要是通过他们彼此之间的交易行为而实现的,市场主体之间的各类交易行为需要进行监管,才能更好地对数字经济发展进行规制。

数字经济法不仅可以规范市场经营者、生产者和销售者之间的交易行为,也能创造出公平健康的营商环境,对各类不正当竞争行为与垄断行为进行严厉的打击。

(二) 搭建完善的网络安全体系。健康良好的市场竞争与交易环境,以及市场主体之间的公平交易行为,能够为数字经济的健康发展提供基本保障,从而实现数字经济可持续的健康发展,搭建一个完善而又健全的网络安全体系。

1. 建立适当的网络市场准入制度。互联网技术的不断发展,既给国家带来了发展的优势,如果能够利用好互联网技术就能很好的推动数字经济的发展,但是也给不法分子带去了“机会”。根据不同经济形态、不同发展阶段建立相适应的市场准入标准,依托数字数据资源的共建共享,

并引导市场经济主体对用户的数据和隐私进行保护，为数字经济发展提供保证。同时，对于网络市场准入门槛的设置要合理，不能过高也不能过低，过高的话，会阻碍数字经济发展的速度，过低的话，又会扰乱数字经济的发展环境。因此建立一个恰当合适的网络市场准入门槛，是需要进一步研究的内容。

2. 健全完善的征信制度。为了更好地规范经济市场环境，就应该健全完善的征信制度，这就能够让数据信息被充分的共享使用，同时还能有效的搜集整合比较分散的信息，从而大大降低数据信息公开的门槛。同时，建立评分评级制度，根据平台使用者在使用平台时的信用状况进行评价，将诚实守信和失信情况都纳入评价的体系，有奖励也有惩罚。对交易双方的信用等级的评价，在很大程度上就能从源头上降低信息安全侵害事件的发生概率，从而保障信息安全，使信息得到有效使用。

3. 着重保护个人信息。个人信息保护措施的不健全、个人信息泄露问题的普遍性，是目前我国网络安全的主要问题。人们现在经常能接到各种骚扰电话、诈骗信息、垃圾邮件、广告推销等等，严重影响了人们的日常生活，同时也大大增加了被骗的风险，造成这些问题的主要原因就在于现在很多的网络平台在操作的过程中要求网络使用者要填报和上传个人的各种信息，而与此同时，这些网络平台又没能很好地保护使用者所上传的个人重要信息，而且还时时会发生个人信息泄露的事件。在这样的背景下，在数字经济时代，个人信息的保护显得尤为重要，当然也是大势所趋。要解决上述问题，就需要建立具有针对性、精准化的经济法相关规则，以此遏制不法侵害行为。

4. 加强对数据信息的规范保护。数据信息是数字经济时代发展的核心要素，如果数据信息出现的问题，不能得到规范的保护，就会导致数字经济市场发展陷入混乱，不法分子很有可能会肆意篡改使用市场上的数据信息来实施违法犯罪活动，从而扰乱市场秩序，损害人民和国家的利益。因此，对数据信息的规范保护，才能有利于数字经济时代的发展。

(三) 建立以政府为主导的共享规制。为解决数据资源共享的问题，建议转变政府主导模式，由多元规制模式转变为以政府为主导的共享规制模式。应当形成以政府为主导，第三方参与、行业自我监测、个人自我规制的制度体系。同时，明确经营者、消费者及监督者各自的权利。对于经营者来说，数据资源的共享性预计流转的便捷性是必须要保证的，严禁经营者以自我规制为理由拒绝数据共享。

五、结语

目前，人类已经在传统经济发展的基础上，开始正式步入数字经济时代，世界也正在进入以数字产业为主导的数字经济时代。但是我国的数字经济还需要相应的数字经济法律去规制。本篇论文从数字经济发展的意义、数字经济发展经济法规制的现状，同时，深入宁夏相关企业进行调研，总结出数字经济发展经济法规制所存在的问题，通过问题寻找原因，进行分析，从而提出宁夏数字经济时代经济法规制的路径，期望建立数字经济单行法律，以此推动数字经济高质量发展。

(作者单位：宁夏警官职业学院)

不当得利中的得利丧失抗辩问题研究

张弛 兰静怡

一、我国得利丧失抗辩制度存在的不足

我国《民法典》第986条较为简洁地规定了善意得利人得利丧失抗辩的内容，得利丧失抗辩无须当事人主张，法院可依职权适用，我国的司法裁判也有赖于该条的内容对善意得利人予以保护。但是在具体适用时，仍然存在以下问题需要明确。

(一) 如何解释“取得的利益已经不存在”？从文义解释的角度来看，“取得的利益已经不存在”似乎仅指原始得利本身，但是学界通说认为得利丧失至少包含得利本身丧失与得利人的其他财产上损失两部分。司法实践中法院裁判对此有两种判断标准，一种是以财产总额是否增加为基准，认为凡受益人的财产总额因取得利益而增加，且该财产总额增加尚存在，则可判定有现存利益存在，其中包括原物以及利用原物（物或权利）衍生的其他利益。另一种以原始得利是否丧失为基准。究其根本，取得的利益是否存在不应局限于原始所得利益本身进行判断，而是应当考虑得利是否有转化形态、得利人整体财产是否增减。而最高院的裁判路径也在不少法院的判决中有所体现。如被告得利人收取原告款项但是退还案外人而非原告的情形，被告即成立得利丧失，几乎都未考虑得利人是否对案外人取得对应的利益或享有债权形态的得利，也未考虑得利人可能通过节省费用的方式得利。可见，在所得利益是否存在判断上，法院的裁判观点亦缺乏清晰的认知。

(二) 适用《民法典》第986条时能否省略因果关系判断？目前大陆法上对得利丧失抗辩要件的探讨中，少有将因果系列为单独要件并明确其内涵的，多数理论观点认为得利丧失抗辩的要件为“得利丧失+善意”，少数理论观点认为还应当附加得利人无过错这一要件。但是，得利丧失抗辩的判断本质上无法脱离因果关系。虽然在法院裁判说理中没有明确出现“若无……则不……”的因果关系，但实际在案件中也有所体现。事实上，不少关于得利丧失的判断均隐含或者默示了因果关系的存在，特别是在界定得利人的其他损失的问题上，是与获得利益的事实有因果关系的损失均可列入扣除的范围还是必须以信赖要素作为限制因素，仍然是值得商榷的。

(三) “善意”应当如何认定？我国关于“善意”的法条表述为“不知道且不应当知道取得的利益没有法律根据”，有疑问的是“不应当知道”作何解释，是否包括因过失而不知？如果不包括，意味着对任何取得利益的人都需要课以注意义务，注意义务的程度标准为何？从恶意的角度解释，知道或应当知道可能并不是充分条件，比如得利人虽然知道自己系不当得利，但是他准备返还的情形，可能仍然构成善意。

在司法实务中，关于善意的认定，部分法院较为笼统的认为善意和恶意的区分一般是指受益人在获得利益时是否知道其所获利益来源的不合法性。但是，一方面，不知道获利无合法依据并

并不意味着得利人必然能被认定为得利丧失抗辩中的善意得利人，得利人很可能是对自己不知情存在重大过失，而对其存在过失的情形，能否认定善意缺乏一致的标准。另一方面，知道导致欠缺法律根据的相关事实也并不意味着得利人必然是恶意的，得利人可能由于错误的推论认为自己不构成得利，或者并不具有占有得利的主观心理，对此需要探究的是事实认知错误和法律错误是否阻却善意的问题。

（四）是否应当进一步确立抗辩的消极要件以及恶意得利人的法律效果？尽管“知道或应当知道”的恶意得利人被明确剥夺抗辩资格，但是对能够被认定为善意的行为人来说，其行为的违法性、主观过错也可能是抗辩能否适用的影响因素。在不当得利纠纷双方的过错问题上，相关案件的裁判呈现出不同立场，我国的司法实践中对过错要件认定，采取的并非过错比较也非比例分担的方法，而是进行返还数额的酌减，简单操作为减免利息，这可能意味着自由裁量的尺度过大。

二、我国得利丧失抗辩制度完善路径的探索

（一）得利丧失要件应作广义理解。从现实的情况来看，我国《民法典》第986条规定的“取得的利益已经不存在”的范围应当进行扩张解释，主要有以下几种情形的考虑：第一，原始得利不存在但是代位利益存在；第二，得利人将利用于经济计划内或超出经济计划的支出项目；第三，得利人因得利而产生其他经济支出；第四，得利人因得利而作出自主决定导致非金钱性质的损失。在以上情形中，如果对“取得的利益不存在”作狭义的原始利益丧失的解释，可能会让得利人在依然受益的情形下也成立抗辩，也可能使真正因得利遭受不利利益的得利人难以获得

保护，无法发挥抗辩真正的作用。

1.明确得利丧失的判断标准。对我国的得利丧失抗辩中的“取得的利益已经不存在”的解释需要确定基本的判断标准，即得利人财产的整体比较。一方面尽量避免过度的自由裁量权导致的裁判结果的不稳定性，另一方面，一项财产遭受不利益，但是由于取得代位利益等原因另一项财产有所增加的情形，不得进行完全的抗辩，但是可以在财产增加范围内削减抗辩范围。

另外，有必要允许特殊个案对判断标准予以灵活适用。基本的得利丧失判断离不开财产比较，但初步财产比较无确定结果的情形不应一概否定抗辩。在此应当明确的是，初步财产比较无确定结果的情形应当包括“得利本身未丧失”的情形以及非财产性质不利益导致无法进行财产比较的情形。对于“得利本身未丧失”的情形，直接否定不当得利的得利要件即可；对于非财产性质的不利益，原则上不应当否定抗辩的适用，尽管有形财产损失是抗辩内容的一般形态，但是其他类型的不利益若能够在合理价值衡量的基础上转化为得利人的损失，那么也有可能满足抗辩的适用条件，意味着其可以作为抗辩对象。在该种情形的具体案件中，应当考虑的是非财产性不利益是否对善意得利人承担返还责任产生不利影响以及非财产性不利益如何价值化为财产利益进行返还数额的扣除。

2.对得利丧失进行类型化梳理。在承认我国的得利丧失应予扩张的基础上可以对得利丧失的不同形态进行类型化的梳理。得利丧失不仅包括得利本身灭失也包括得利人因得利而遭受的其他损失。在前者，可以区分有无代位利益的情形，无代位利益的情形可以主张完全的抗辩，有代位利益的情形，可以主张部分抗辩。在返还数额的

计算上,代位利益若非金钱,应当以客观标准确定价值,价值低于主观交换价值部分落入的抗辩范围;替代性的金钱利益低于交换利益时也应允许抗辩。

对于得利人遭受的其他不利益,可以区分财产性不利益与非财产性不利益。这类不利益能否与前述原始得利丧失一样进行抗辩,主要应当考量得利人的经济计划与经济决定,使其依据对自身财产的认识而作出自主决定后,整体财产不受返还得利的不良影响。财产性不利益是自身其他财产的减损,可以是得利本身带来的,也可以是因得利人基于信赖的财产支出行为带来的。非财产性质的不利益在目前的案例中较为少见,但不妨以能否价值化为标准为得利人的抗辩留下余地。

(二) 将因果关系作为得利丧失抗辩的构成要件。《民法典》第986条未规定因果关系要件,但是不做因果关系的要求会使得利丧失抗辩作用范围过于宽泛,超出保护得利人自主决定利益、避免陷入更糟糕境地的目的。得利丧失抗辩的关键不在于得利人花费了他的不当得利,而在于他将得利用于本不会发生的经济支出上。因此,有必要融入因果关系要件辅助判断是否构成得利丧失抗辩。

关于因果关系的判断标准,我国台湾地区学理认为,不当得利与得利人遭受的财产上不利益之间不能只有因果关系,还必须具有“内部关联性”,不以条件因果关系为判断标准,而以相当因果关系为判断标准。我国理论上也有学者持类似观点,与台湾地区学理观点差别在于相当因果关系是否存在,也就是说受领人财产的减损与其对财产状态的法律稳定性的信赖之间必须有关联。

另外,借助因果关系和信赖要素可以将接纳预期性损失作为抗辩对象。我国可以在具体案件中逐渐建立判断标准,考虑受损人与得利预期产生的关联,承认在得利人对得利具有合理预期的情况下,自身行为所引发的财产减损符合得利丧失的特征。只要最终得利,在得利之前或之后的时点遭受不利益都应能够进行抗辩。但是必须指出的是,无论因果关系要件中是否考虑信赖要素,均需要考察得利人主观上是否善意,是否明知得利无合法根据。

(三) 完善善意要件的认定标准。如果将善意认定为一种法律上而非事实上的状态,那么我国得利丧失抗辩中得利人“善意”的要件采客观判断标准并接纳行为与认知相一致的明知者为善意得利人更符合实际,并且应当注意区分不同行为人的注意义务,建立起不同的判断标准。

善意的判断无法仅根据事实或是道德上的标准,当其置于条文中时必须要有相应的法律意义。因此,善意难以停留在主观是否“明知”的事实判断。一方面,善意认定与得利人是否具有过失的判断联系在一起,善意不再仅仅是判断行为人是否知道利益移转的法律基础,而是需要结合合理性人标准确定合理注意义务范围再加以判断。另一方面,得利丧失抗辩的善意要件包含的无过失究竟是何种程度的过失,需要结合我国法律中的相关概念进行体系性的观察。

在善意取得制度中,我国民法传统理论认为善意判断与过失概念无关,在此认识的基础上,仍存在争议。一种观点认为“善意概念本身就包含了无过失,而恶意就意味着有过失”。因此不必再将过失问题引入善意要件的判断。另一种观点认为善意与无过失虽然是两个分别判断的要件,但是可以将无重大过失纳入善意概念之中。

无重大过失要件的作用是发挥平衡功能，佐证第三人的信赖具有合理性时，有必要加以保护。同时，考虑到交易的快捷以及调查成本等经济因素，没有必要对善意第三人提出完全无过失、尽到全面审查义务的严格要求，只需要在其稍加注意即可避免的重大疏失情形下否定其善意。

基于得利丧失抗辩制度扩大私法自治范围、保护合理信赖、保障得利安全的制度目的以及不当得利可能涉及的市场交易场景，在过失与善意结合判断的前提下，同样也需要“无重大过失”来发挥平衡功能。得利人达到重大过失程度的情形，需要明确其违反了何种应有的注意义务，应当考虑到不同场合不同行为人的注意义务可能不完全相同。对行为人的注意义务要求应当根据行为人的身份、认知能力有所区分，商业主体、特定行业从业人员负有严格的审查核实义务，而一般行为主体的认知符合客观理性人的标准即可排除其过失，但是需要进一步衡量如何确认审查义务以及义务的履行程度。除了行业相关规定提示的审查义务以外，不当得利若涉及商业交易，可以结合得利人拥有的信息以及主动获取信息的成本来考虑，这些信息包括交易场所的信息、有关受损人的信息、所得利益的信息、市场信息等相关交易背景信息。

三、明确过错作为损失分担机制的基础因素

虽然我国《民法典》第986条并没有对得利人所获利益不存在的原因进行限定，这也意味着，即便得利人对所取得的利益的毁损、灭失存在过错，其也不承担返还该利益的义务。但是也有学者认为对于我国得利丧失抗辩制度来说，得利人对得利丧失无过错构成抗辩的要件之一。

在对不当得利发生的过错与得利丧失抗辩的关系上，有必要以过错作为损失分担机制的基础

因素。得利人证明得利丧失抗辩的成立要件之后，失利人如果想要阻却得利人的抗辩，就必须证明得利人对于不当得利发生具有过错，或者得利人导致得利丧失的行为具有违法性。在失利人通过提出得利人对于不当得利发生具有过错而发动对抗辩的再抗辩时，得利人可以证明失利人对于不当得利发生的过错超出得利人的过错从而提出再抗辩。得利人对于得利丧失的一般过失通常不能作为抗辩的阻却因素，故意或重大过失则可以作为阻却抗辩的因素。

四、结论

设立得利丧失抗辩制度的目的在于保护得利人的自主决定利益，避免无辜得利人因承担不当得利返还义务而处于比得利之前更糟糕的状态，是不当得利返还责任扭转当事人之间不当财产流动之后对当事人利益的再平衡，其核心思想是善意得利人不应当因为不当得利请求权遭受任何损害。在得利丧失的构成要件方面，得利丧失抗辩的成立除需要满足得利丧失与善意要件之外，还应当满足因果关系要件；即广义解释得利丧失概念并对得利人财产增减进行整体观察，根据得利丧失是否与得利人行为相关区分因果关系的判断标准，明确善意的表现和善意得利人的注意义务，以得利人和受损的过错作为阻却抗辩的衡量因素。

（作者单位：宁夏大学法学院）

“警格+网格”基层社会治理模式的宁夏实践

史伟丽

一、基层社会治理的涵义

(一) 政策依据。良好社会秩序的形成,一般会经历管控、管理、治理、自治四个发展模式阶段。从新中国的历史看,我国整个社会也正是在经历了由强调对社会进行强制管控,向政府注重社会组织管理效能转变、再向政府主导社会力量广泛参与的全面治理模式转变。目前是一个全新的发展演变阶段,法治、德治、自治相互融合是其重要发展特征,且正在形成为新时代中国特色社会主义民主化、现代化的公共治理格局。

2013年党的十八届三中全会,对我国社会治理体系进行了重要的顶层设计,标志着我国开启了创新型国家制度框架的构建。其标志性提法,就是将“推进国家治理体系和治理能力现代化”列入新一轮全面持续深化改革总目标。其中,“基层”这一专词首次在关于党的政治领导、人民当家作主、社会主义先进文化、民生利益保障、社会分层治理创新等多个社会制度领域中出现,体现了新形势下我国深化社会公共治理和顶层体系设计需要的新基层思维,为推进创新型基层社



会治理结构的模式转变提供了清晰明确可靠的政策依据。2019年10月党的十九届四中全会做出决定,指出,"社会治理是国家治理的重要方面",强调了"坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,保持社会稳定、维护国家安全"要求,为我国推进城乡社会基层治理和现代化指明了方向。2020年2月中央政法委员会印发《关于进一步发挥基层综治中心和网格员作用筑牢疫情防控第一道防线的通知》指出,要切实充分运用好"综治中心+网格化+信息化"服务疫情防控工作。这是在网格信息化基础上,要求民警与社区合作开展社会治理的正式文件。具体要求是整合所属基层政法单位民警等各种资源力量,推动辖区相关管理部门进行协调沟通联动。文件的发布对于指导民警收集了解信息、研判当前形势、解决合理诉求、化解各类风险矛盾等工作,发挥网格员依法履行落实好基层信息动态核查、政策法规宣传、协助舆情管控、服务辖区群众诉求的主要职能,开展基层社会事务治理及服务起到了积极应用。2021年1月,中央发布了《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,进一步突显和强调了推动基层社会治理模式实现现代化创新的重要性。

(二) 理论依据。根据我国社会治理实践,基层一般是指城市街道、乡镇政府及其派出机构,包括、政法部门、村居群众自治组织以及公共权力系统中其他最低层级的职能部门。对于社会治理而言,基层是顶层制度设计落地的“最后一公里”,同时也是社会最为活跃和充沛的活力所在。因此,基层社会治理才具有多主体参与和互动、多模式创新、社会自治和感染能力强等特征。从语义解释的角度,基层社会治理是“基层社会”与“治理”的有机结合,意为除国家专门

治理机关之外,社会主体共同参与社会治理的具体活动。具体来说,基层社会治理就是城市街道、乡镇政府及其派出机构,包括、政法部门、村居群众自治组织以及公共权力系统中其他最低层级的职能部门对县区领导下的社会领域问题的治理。在当前社会主义法治环境下,这样的基层社会治理,一方面首先是坚持党和政府领导的社会管理,另一方面是充分发挥其他社会主体的力量广泛参与社会治理,将政府治理与社会治理有机协调,与群众自治形成良性互动,进而形成多主体共建共治共享的局面,实现由社会治理重心下移基层、政府统管转变为社会力量共同参与的协同治理,解决基层社会治理的体制机制问题。

(三) 现实需要。自新冠疫情发生以来,我国的基层治理,特别是通过网格化进行社会治理,社区安全信息的获取、快捷的传递和处置,得到了群众的普遍认可,构筑起社区安全的强大防护网。但另一方面,群众也提出了对基层网格化治理的期待,如要求赋能网格、资源下沉、实行分类差异化治理等。

二、“警格+网格”模式是基层社会治理的有效形式

(一) “警格+网格”的基层社会治理模式。网格化治理模式是具有鲜明中国特色的基层社会治理新模式,是基于中国独特的民情、社情、国情自下而上不断探索形成的。实践中,有党格、警格、网格、云格、群格、智格……等多种组合。其中,“网格”是在基层党政机关领导下,按照一定的地域、人口、事务规模划分成若干单元,利用现代信息技术进行信息交流和收集,并共享组织资源,从而对社会事务进行协调或化解,最终达到整合组织资源、提高管理效率的现代化管理模式。而“警格”则是依托于公安机关

设立的社区警务室，将辖区按村居点或街道等标准划分为数个警务单元，由社区民警、网格专兼职管理员等群体组成网格管理队伍，从事防范社会风险、化解社会矛盾、解决群众困难等社会治安治理活动的网格化警务运行工作模式。

由于网格和警格的隶属不同、辖区重叠，但具体工作职责存在重叠，为节约社会资源、提高治理效能，很多地方在实践中逐渐探索形成了将网格与警格双向打通、一体建设、协同共享的治理新思路，在推进社会治理现代化进程中，主动将社区警务融入网格化社会治理之中，推动基层警务资源与社会治理资源的数据融合、力量融合、运行融合、应用融合和考核融合，实现基层警务与网格化管理服务的共建共治。

（二）“警网融合”基层社会治理模式的优势。

1. 网格成为社会治理的重心，政务服务和管理能力得到有效提升。2020年9月习近平总书记在主持经济社会领域专家座谈会时指出，要加强和创新社会治理，使每一个社会细胞都健康活跃，将矛盾纠纷化解在基层，将和谐稳定创建在基层。实践证明，把社会治理的重心落到网格后，政务服务和管理能力就会得到有效提升，社会治理的基础便得以建立，社会信任的根基得到夯实。

2. 网格治理的主体多元化，建立起社区治理立体工作体系。2020年疫情防控时，习近平总书记强调要“强化社区防控网格化管理”，网格化管理在疫情防控中发挥了重要作用。随着信息化、大数据、物联网的快速发展，基层网格成为社会治理大格局中的重要一环，基层网格化管理也逐渐形成了一些行之有效的经验。比如，各地方全面启动网格化管理，把居委会、业委会、物

业以及社区、民警等各方面力量组织起来，建立起立体的社区治理工作体系，各相关部门协调联动，共同做好收集信息、地毯式排查、风险监测、研判形势、解决诉求、化解风险等工作。

3. 网格+警格实现基层社会治理互补。社区作为群众生活聚集地，如果内部出现矛盾纠纷，将出现一方面物业公司和网格员没有执法权，另一方面小区内部事务又不在综合执法部门管辖范围内，往往这类事务就会出现公权力管辖真空，纠纷矛盾容易激化，而网警融合则可以快捷解决这一问题。网格员在日常生活和工作中，将所看到的、听到的有价值信息第一时间反馈给社区民警，民警核实并作出反应，及时采取有效措施，做到防患于未然，真正实现矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位的目标。

三、“警格+网格”宁夏工作模式的具体实践

（一）制定和完善宁夏基层社会治理相关规定。我区对基层社区网格化管理的规定，最早见于2015年印发的《宁夏城市社区网格员管理暂行办法》（宁民发〔2015〕75号）。2021年1月11日中共宁夏区委组织部、中共宁夏区委政法委员会、宁夏回族自治区民政厅、宁夏回族自治区财政厅、宁夏回族自治区人力资源和社会保障厅联合发布《宁夏城市社区网格员管理办法》，对原暂行办法进行了修订，充分吸纳区内部分县（区）经验做法，新增了网格员AB岗制度、线上服务制度、监督评议制度，报酬待遇和考核奖惩制度。

此外，在具体制度方面，各地均有细化和创新规定。如中宁县突出坚持党建引领主线，建立领导包抓机制，制定《关于健全完善乡村治理体系 提高治理能力的实施方案》《中宁县乡村

“1751”网格化治理模式和治理体系构架图》；吴忠市把“1+6”基层治理与市域创建3大体系157项任务指标相融合，汇集在《关于创建全国市域社会治理现代化示范市，完善市域治理体系提高治理能力的实施意见》和《吴忠市市域社会治理现代化试点工作实施方案》；公安机关编制和发布《社区警务工作规范》及《社区民警岗位工作职责》对接网格化管理模式。

（二）宁夏各地市“警网融合”实施情况。

1.明确网格设置标准及网格员配置，科学划定与之相对应的警格，形成基层社会治理互补格局。首先，按照“大小适中、方便管理、界限明晰、动态调整”原则，按居民规模、老旧小区、特殊人群等设置网格，适度调整网格户数规模。推行“1+X+N”网格人员队伍建设模式，每个网格除配备1名专职网格员外，还可按需配备若干名网格协管员、网格公益员配合网格员开展工作。其中：街道（乡镇）工作人员和社区警务人

员、司法助理员、消防员、公益性岗位人员、政府购买服务人员以及县级部门下基层和包点工作人员等在职及聘用人员均可兼任网格协管员。网格公益员则由小区楼（栋）长、社区居民代表、退休干部职工党员、城市低保人员、社区志愿者等公益人员组成。其次，科学划分“警格”。各地公安机关根据人口密度、辖区特点、治安复杂程度，配备社区民警或辅警作为“警格员”，明确责任清单。最后，发挥网格员“人熟、地熟、情况熟”与社区民警“懂法律、讲政策、会调解”的优势实行“警格+网格”的深度融合。通过社区民警专职化，社区网格员和社区民警携手，积极引导村（社区）党员、小区物业、义警等多种力量参与基层社会治理活动，及时收集群众需求，管理实有人口，收集情报信息，化解矛盾纠纷，开展安全防范，服务辖区群众，一改从前民警“下社区”的被动状态，实现了社区民警“在社区”的转变，达到了阵地前移、深入群众、



就地治理的目标。

2. 扩大基层社会治理的参与主体范围, 打造共建共治共享的社会治理格局。在社区民警和网格员基础上, 各地发挥群众参与基层治理的积极性, 充分吸纳社会各界力量。如有的地方建立“党格+警格+网格+群格”四格融合基层治理模式, 组建由党员、退役军人、村民代表、志愿者等参与的党建引领阵地, 创新推出了“1+2+N”山区警务运行模式, 即“一个党建引领阵地+两支队伍(群防群治队伍+矛盾调解队伍)+N(智能监控+社区治理服务)”。有的社区整合辖区志愿服务资源, 成立“石榴籽”党员志愿服务队、红领巾志愿服务队、巾帼志愿服务队等多个志愿服务队, 开展便民服务、邻里互助、养老助残、扶贫帮困、义务巡逻等活动, 成为社区治理的“中坚力量”。这些举措, 既是坚持和发展新时代“枫桥经验”, 也实现了基层社区警务工作与网格化服务管理工作的互联互通、共建共治。

3. 充分利用信息技术, 创新基层社会治理信息化水平。一是重视科技在基层社会治理中的应用。全区各地统筹“大数据+”智慧派出所和警务室建设, 普及“智能管家”云防控项目, 布建乡村“云广播”, 覆盖“乡村地网”视频, 切实压降发案。有的社区还为老人安装“一键式”呼

叫器等老年人服务设备, 实施网格精准化, 服务贴心化、常态化和人性化。除了在重点单位、区域安装智能监控, 有的地方为社区网格员统一配备4G平板移动终端, 入户时随时采集录入信息, 开发手机APP, 推动网格员、警员基础信息采集APP共享机制的落实。二是重视基础数据的采集和应用。由社区民警和社区网格员等力量参与采集“一标三实”基础数据, 建立各级社会治理综治网络中心, 最大程度收集各类有效信息, 详细记录排解矛盾纠纷、排查疫情防控重点人群等事项, 实现重要信息的实时共享、双网融合, 为警务工作提供数据保障, 有效掌握各类矛盾纠纷“第一手信息”。

4. 完善多元联动的基层社会治理工作机制。一是明确工作融合内容。为不断提升预测预警、预防各类风险和服务保障民生能力, 网警融合开展基础要素联采、涉稳风险联控、安全隐患联排、治安管理联防、重点人员联控、矛盾纠纷联调、公共服务联动、群众求助联处8个方面工作。二是加强社区网格联动, 创新矛盾纠纷多元化解机制, 如设立社区律师调解室、心理聊吧、睦邻百姓议事厅、和事佬做堂室等多个化解矛盾问题的社区品牌。三是建立综治服务中心、政法机关联动服务机制, 通过部门派驻、城管执法人



员进驻、派出所民警下沉等方式，建立进驻人员实行双重管理，部门负责业务指导，解决最后一公里的问题。四是强化管理考核，通过落实“周例会、月分析、季研判、年考核”制度，及时分析研判预警矛盾纠纷，促进辖区社会和谐稳定，使工作效率、服务质量、群众满意度明显提升。

5. 创新“网格+警格”融合的基层社会治理工作方法。如“解小忧+办实事”警务模式，从接待好每一名群众、办好每一起案件做起，深入践行“我为群众办实事”；深化“365天×24小时”公安政务服务，设立24小时无人警局，做到网办、机办、自主办，实现最多跑一次；开辟“网上+网下”两个警务区，深入开展“背包警务”，将警务室“背”在肩上，搬到老百姓身边，把公安业务延伸老百姓家门口；开展“六心”（热心接待、诚心走访、用心调解、真心回访、善心救助、爱心服务）活动，主动为辖区群众送平安、送服务、送温暖；组建警、网、群“邻里牵手”朋友圈；研发上线“爱心积分”App，以“爱心积分超市”为支撑，建立起特殊人群管理模式。

6. 强化考核机制，激励网警融合。根据《网格警考核细则》将群众对社区民警和网格警知晓度、满意度、见警率、管事率纳入考核内容，实行社区民警、网格警责任捆绑制，随机互检、交叉互考，考核结果实行月通报、月排名、月奖惩，有力提升社区警务工作质效。

（三）宁夏“网格+警格”融合成效。一是最大程度将矛盾化解在基层。通过“四联”“五调”对接机制，激励律师驻所、“警调衔接”“民调入所”，发挥“三调联动”机制的作用，通过“网格化+多元化”精准调处机制和一事一回访制度，最大限度将矛盾化解在基层。根据公开的报道可

知，宁夏近年来持续深入推进基层社区治理，已取得很好成效：一是网格化管理拉近政府与居民的心；二是群众“抬脚”便能享受到“遍地开花”的便民服务、志愿者服务活动；三是矛盾纠纷可通过多元纠纷化解机制就地解决；四是突发事件应对迅速而有效得以解决，等等。群众的幸福感和“获得感”，使得生活居住在社区的每个人都能切切实实体会到。同时，社会治理的“红利”也通过大量数据展现了出来，如社区报警量、刑事案件发案数均出现了大幅同比下降，网格化服务管理覆盖率、矛盾纠纷化解率、群众满意度大幅增长，网警融合真正打通了社区治理的“最后一公里”。

四、完善“警格+网格”基层社会治理模式的建议

（一）“警格+网格”基层社会治理模式存在的问题。“警格+网格”相融合，坚持了以人民为中心的法治理念，体现了政府治理与社会治理的统一、强制性与自发性的统一，顺应了共建共治共享的社会治理现代化要求，具有强大的生命力。但是，在调研访谈中，也发现存在一些急需解决的问题。

1. 警格员与网格员身份地位有差别、权责不对等，影响网格效能发挥。社区警务一般由在编警员或者辅警承担，其管理模式较为成熟、人员相对稳定、职责较为明确，而网格员多为近年新招聘或社会兼职人员承担，待遇低、职业稳定性不高，其管理职责存在随意层层加码的现象。警格员自视比网格员地位高一些，只对网格事务中涉及公安机关管理的事务感兴趣，而一部分网格员对涉及民警的工作事务存在被动应付的现象。警格员总体上受公安保障，权责明确；但网格员在推进基层网格化治理过程中，存在多头

指挥现象，遇到突发紧急情况往往会推诿扯皮、信息空转、贻误时机、服务不到位等问题。

2. 网格员权属不清、赋权不明，影响信息获取。大家都有一个共识，就是近年来因“层层传导压力、层层压实责任”，致使基层治理任务越来越重、考核越来越细，大量工作下沉到网格之中，导致网格员承担了大量走访、服务、宣传任务和台账数据登记核对工作，面对考核压力，网格员“真找问题、找真问题”的积极性下降，数据录入可用性较差。另外，由于网格员没有相应授权和执法权限，许多单位对于网格员巡查存在抵触情绪，经常发生“进不了门、找不到人”等情况。另外，实践中网格员参与警务工作常常会受制于警务信息保密要求的限制，网格员的问题询问也接收不到民警的及时回馈，久而久之，就造成了社区网格员和民警在协调配合上的冲突，网格员工作积极性下降、民警无法及时掌握网格内各项警务工作的开展情况。

3. 数据过多、数据共享不顺畅。当前，警格、网格APP及各种

信息管理系统不少，但各平台间功能整合还不到位，数据联通大多停留在通知、查询等浅表层次，网格员采集的信息经常要在不同平台、不同表格间重复录入，耗费大量精力，增添无谓负担。遇到困难和问题时，民警、网格员又需要在不同平台间调阅信息、反复核对，且由于授权不同和数据保密等原因，经常发生无权阅览、信息冲突等情况，严重影响工作人员的使用热情和实战效能。

(二) 完善“警格+网格”基层社会治理模式的具体建议。

1. 建立基层社会治理一体化数据平台。依托“我的宁夏”等信息化平台，打通公安“一标多

实”库与居住证系统、人口系统、场所行业系统等平台的数据壁垒，建立与综治、党建、司法、民政等部门的信息传输共享通道，将社区人、事、物等网格要素与标准地址整合关联，实现基础信息一体化采集、数据资源一张网共享、智能运用一站式服务。为社区民警、网格员设置不同等级使用权限，按授权采集录入矛盾纠纷、安全隐患等动态信息，形成前端采、民警核、后端查的数据管理模式和采集、核查、上报、办理、反馈的闭环机制，使各类数据全量汇聚、全程共享，提高智慧预测预警预防能力，避免重复劳动，减轻工作压力。

2. 改革社区警务管理体制，逐步建立职业化网格员队伍。明晰民警在社会治安管控中的行政执法主体地位，将数据采集、服务民生等业务归于网格员，划定警格员与网格员业务融合的事项，加强人员政治素养和业务知识与技能的培训，提高基层社会治理能力。

五、结语

打造共建共治共享的基层社会治理格局是一项系统工程，实现基层社会“治理有效”，不仅是新时代党和国家“推动社会治理重心向基层下移”的制度设计要求，也是回应城乡社会各种诉求的政策实施目标。这需要通过顶层设计、体系构建、技术支撑、队伍建设、资源整合等途径协调推进，提高基层社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化水平，从而提高基层社会治理水平，达到良好治理效果。

(作者单位：宁夏警官职业学院)

感悟思想伟力 凝聚奋进力量

自治区法学会学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想专题培训班学员感悟

【编者按】理论创新每前进一步，理论武装就前进一步，这是中国共产党人依靠学习走向未来的理论自觉。在本次主题教育中，自治区法学会将“学思想”摆在了首位，通过举办学习培训班集中学习的方式，引导系统党员干部学深悟透习近平新时代中国特色社会主义思想，把握好其世界观和方法论，坚持好、运用好贯穿其中的立场观点方法，深入领会蕴含其中的道理学理哲理，更加自觉用以武装头脑、指导实践、推动工作。本栏目将陆续分期刊登本次学习培训班学员的学习所思、所悟、所获。



■ 灵武市法学会 陈慧欣

这次培训，让各市县区法学会的党员干部们相遇在厦门大学，交流学习借鉴，可以说是“时间难得，缘分难得，机会难得”。此次厦门大学之行每天都很有丰富，对于第一次出来培训的我来说，到处都很新颖，每天都有一种重新跳动的感觉，看到的景色是新的，学的知识是新的，所见所闻都让我眼前一亮。老师的传道授业解惑，也让我体会到了学识带来的精神愉悦，身心得到一次全面的放松。这次学习培训对我的知识构架、业务提升和习惯养成都有很大的帮助，大学之大在于大师，古语云：“读万卷书不如行万里路，行万里路不如名师指路”。在老师的引导下，我更深入的了解了元宇宙调解的推动和发展，也进一步了解了法律科技发展，原来在我国已经有了诸如十一维度元宇宙展厅，法蝉，人力蜂等众多法律科技产品，应用范围也愈加广泛。同时各位老师新颖

的观点让我对国际战略格局和意识形态有了新的认识角度，给了我继续去学习和关注时事大事的方向。当老师提出“以市场化的模式去强化法治建设”“法治建设以及领导干部的法治观念就是一种营商环境”这些观点时，就与“法治建设服务于营商环境”这种观点产生了碰撞，也引发了我的一些思考。所以我认为这次学习的珍贵之处更在于，各位老师教给我们的不仅有知识、信息，经验、方法，更多的是认知、思考、熏陶和感悟。

学习培训警醒我，要广泛阅读，多读书、读好书，勤学善思，要不断开拓眼界，提高本领，提升推动法学会工作的能力水平，切实将学习成果转化为实际行动和工作成效。一是要持续加强政治引领，立足全区法学研究和法治实践面临的机遇和挑战，全面准确学习领会党的二十大精神，充分发挥桥梁纽带作用，最大限度凝聚各方

面智慧力量，把党的领导贯穿到法学会工作各方面全过程。二是要强化思想引领，扎实推进专题学习、宣传宣讲、特色活动，常态化推进习近平法治思想进学校、进课堂、进头脑，用习近平法治思想指导法治工作实践，不断提升法学会履职能力和服务保障水平，助推法学会工作更进一

步。三是强化法学会工作队伍建设。持续落实首席法律咨询家制度，充分发挥司法所统筹矛盾纠纷化解、法治宣传、基层法律服务、法律咨询等功能，积极引导更多的法律服务下沉基层，推动我市法学会工作更进一步。



隆德县法学会 许佰成

此次自治区法学会组织的学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想专题培训班，虽然时间有限，但课程安排紧凑，培训内容丰富，既有厦大名师的精彩讲授，又有生动的课外实践活动，让我收获颇丰、受益匪浅。

在开班式上，当厦门大学嘉庚学院洪院长提到隆德的时候，我很激动，除了厦门大学对口帮扶的是我们隆德县以外，其实还有一个更重要的原因，那就是厦门大学定点帮扶的隆德县沙塘镇张树村是我工作了六年的沙塘镇政府所辖的村，六年间我见证了三任驻村帮扶第一书记的更替和厦门大学每一次的帮扶活动。六年来，厦门大学投入了大量资金，为张树村建成了人造花扶贫车间、牛肉加工车间、果蔬分拣储藏中心、农机服务公司等；选派专家改善肉牛养殖饲料品质、提供坂田胡萝卜种植技术等；每年厦门大学都会与张树村签订20吨的牛头销售订单，解决本村养殖户销售难的问题；多次组织医学专家来张树村开展免费义诊活动；暑假，组织厦大师生到张树村开展支教和志愿服务活动，组织村上的留守儿童到厦门大学参加夏令营；每年都为张树村困难学生发放助学金，帮他们完成学业，通过阳光计划，让隆德县优秀的高中毕业生有更大机会来美

丽的厦门、来名校厦大完成自己的求学梦。厦大用实际行动谱写了一段真真正正的山海情，而且这份情谊还在延续。借此机会，我代表张树村的父老乡亲对厦门大学的倾囊相助和鼎力帮扶致以诚挚的感谢和崇高的敬意。

之前，在与厦门大学驻村第一书记有工作交集的时候，闲谈之余，我就对厦门和厦大充满了憧憬和向往，这次来厦门培训，最大的感受就是厦门无愧于“海上花园”之称，四面环山、风光秀丽、气候宜人；在厦大，享受了视觉和听觉的盛宴，感受了厦大的文艺气息，了解了嘉庚精神，领略了“自强不息、至于至善”的校训，最大的收获主要有三点：

一是理论学习有收获。这次培训主要学习了习近平新时代中国特色社会主义思想、党的二十大精神等，通过教授的讲解、现场学习、交流讨论等形式多样的教学方式，让我进一步夯实了理论基础。《国际战略格局周边安全》《牢牢掌握意识形态工作领域主导权》等课程，让我对习近平总书记：“我们要更好统筹发展和安全”有了更深层次的领悟，这些课程都与我们日常的工作息息相关。法律是治国之重器，良法是善治之前提，今后的工作中，我将更好的运用法治思维、改进工作方式，全力维护国家安全和社会稳定，

更好的护航经济社会高质量发展。

二是理想信念更坚定。在红色革命圣地古田参观时，浓烈的红色印记和革命先辈的奋斗历程，让我深切感受到了革命胜利的不易；在去谷文昌纪念馆的路上，当听到老师说每逢清明节，当地老百姓都会“先祭谷公、后祭祖宗”的时候，内心在想是一种怎样的为民情怀和付出才能让当地老百姓如此认可和爱戴，参观完谷文昌纪念馆之后，我想大家都找到了答案。作为一名年轻共产党员，在今后的工作中，我将进一步坚定理想信念，怀着无畏的奉献精神，传承红色基

因，赓续红色血脉，努力为推进新时代政法工作现代化贡献力量。

三是工作目标更明确。通过此次培训，使我的观念和思想层次有了一个新的提升，开阔了视野的同时，也让我看到了差距和不足，增添了紧迫感、危机感、责任感和使命感。诚如厦门大学的校训“自强不息、至于至善”，在今后的工作中我将努力进取、勇于创新，不断掌握新知识、新技能，不断锻炼自己运用法治思维的能力，全面提高整体素质，争做一名优秀的政法干部。



■ 海原县法学会 田大成

自治区法学会学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想专题培训班是一次及时、难得的学习交流机会和平台，是一次干部素质能力大提升的学习培训之旅，更是一次沿着习近平总书记足迹感悟思想伟力的主题实践活动。

（一）培训班培训方式有“维度”。这次培训班课程紧密结合政法工作和法学会工作实际量身打造，主题突出，内容丰富。安排了课堂授课、现场教学、研讨交流，有开班和结业仪式。课程安排紧凑，培训方式灵活，同时自治区法学会、厦门大学嘉庚学院为培训班提供了优质的学习、住宿、饮食服务，在活动安排上能够做到提前通知，细心服务，让每位学员都倍感温暖。

（二）专题讲座授课有“深度”。本次授课邀请的教授知识渊博，经验丰富，各有风格，授课水平高，给我们留下了深刻的印象。吴旭阳教授带领我们一起脑洞大开，沉浸式感受元宇宙司法、元宇宙检察的魅力。王春生教授主要围绕如

何看待国际战略格局、周边安全环境的发展变化两大问题进行阐述和讲解，他曾参加过对越边境反击战，让我们肃然起敬。罗礼太教授语言风趣幽默，通俗易懂，讲课深入浅出，很接地气，在轻松的氛围中讲解了《新时代意识形态工作和意识形态安全》，让我认识到意识形态无处不在，无处不有，就像空气一样。最让我敬佩的是他走到哪里，都随身携带《党章》，宣传党章，同时做群众工作能力强，敢于亮剑。朱东波教授用详细的资料和精确的数据对党的二十大报告内容要点及其逻辑结构等5个方面进行了分析探索，让我对党的二十大精神有了全新的认识和理解。

（三）现场红色教学有“温度”。我们瞻仰了古田会议会址，毛泽东纪念园，参观了古田会议纪念馆。古田会议确立了思想建党，政治建军的根本原则，感悟到了共产党人的初心和使命，我们继续弘扬古田会议精神，赓续红色血脉。参观了谷文昌纪念园、南门湾海堤、金銮湾百里木麻黄教育基地。了解到为什么老百姓先祭谷公，后

拜祖宗？是因为他带领东山人民矢志不移，植树造林、根治风沙，从根本上改变东山生态环境，深刻感悟谷公“不带私心搞革命，一心一意为人

民”的精神。我们要以谷文昌同志为榜样，始终做到心中有党，心中有民，心中有责，心中有戒，做党和人民信赖的好干部。



■ 大武口区法学会 李 鑫

为期一周的课程既有专题教学又有现场观摩还有交流研讨，主题鲜明、内容充实、信息丰富，授课的教授专家们思想深邃、角度新颖、观点明晰，分析问题紧扣党和国家发展历程、时代主题背景，既有历史厚度，又有现实温度，听后令我耳目一新、茅塞顿开，达到了提升境界、开拓视野、丰富知识、增强本领的效果。

一是精神得到了洗礼，将努力做到理想信念更加坚定。理想信念指引人生方向，信念决定事业成败。王春生教授在讲授《国际战略格局与周边环境》一课时，以“风声雨声读书声声入耳，家事国事天下事事关心”引出课程讲解，带领我们站位全球高度，运用全局观念和世界眼光将我们每个人与国际战略格局的关系娓娓道来。在现场观摩毛泽东同志《星星之火，可以燎原》写作旧址、古田会议会址、古田会议纪念馆时，学员们一次又一次良久驻足、陷入深思，深切认识到“思想建党、政治建军”的古田会议精神内涵，在心中激起层层波澜。红色政权来之不易、新中国来之不易、中国特色社会主义来之不易，历经无数苦难才铸就“盛世如你所愿”。作为政法干部，我们要做到无条件对党忠诚，始终牢记为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命，时刻听党话，永远跟党走，任何时候任何情况下都不改其心、不移其志、不毁其节。

二是本领得到了提升，将努力做到履职尽责更加坚决。吴旭阳教授在讲授《中国社会转型治

理之法治应对》一课时从健全国家安全体系、增强维护国家安全能力、提高公共安全治理水平、完善社会治理体系等四个方面展开讲解，课程引用和穿插了《厦门经济特区社会信用条例》、优秀律师入驻派出所、北明公司在线多元化纠纷解决模式以及厦门市ODR模式等，尤其是政法委电子换押系统和元宇宙司法，诸多法律认知、数据和智能的概念及实物展示值得我们学习借鉴。我们大武口区在社会治理方面也做了一些积极探索和取得了一定成效，率先建成“互联网+网格”社会治理综合信息平台，成立石嘴山市首家综合治理中心，探索打造“15436”基层社会治理新样板，网格员积极履行信息员、监督员等“六大员”职责，进一步推行微网格治理模式等等，借助吴旭阳教授课程启发，将进一步深化党建引领，加强基层治理能力建设，推进智慧平台深度开发，完善社会治理格局，推动基层治理工作开新局、创新绩。

三是作风得到了锤炼，将努力做到品德涵养更加坚强。罗礼太教授在讲授《新时代意识形态工作和意识形态安全》时强调我们要敢于亮出自己的党员身份，牢牢掌握意识形态工作领导权，坚决打赢网络意识形态斗争，倡导从现在做起，在意识形态斗争中做到对党忠诚、个人干净、敢于担当，做新时代优秀干部。在参观东山县谷文昌纪念馆时，了解到带领人民群众植树造林、防治风沙、修造盐田等，从根本上改变东山旧貌的事迹，也深深被谷文昌精神所折服。5月11日，

全国新时代政法楷模表彰大会在人民大会堂举行，石嘴山市大武口区区委政法委作为自治区唯一受奖单位被授予全国党委政法委系统“新时代政法楷模集体”荣誉，作为其中一员，深知使命光荣且责任重大，将坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，弘扬“新时代政法楷模”精神，以“功成不必在我的精神涵养，功成必定有我的历史担当”，在市委政法工作提出的“143”工作思路和全市“素质能力提升年”

“六比六看六对照”活动基础上，持续发挥大武口区“五心”学院辐射带动影响力和政法系统联席会议制度凝聚力，深入开展为易肇事肇祸严重精神病患者购买商业保险等民生实事和今年谋划的罪错未成年人帮扶矫治等亮点工作，努力为建设更高水平的平安宁夏、法治宁夏，建设社会治理和谐市争创长安杯，建设“四宜之城”“六个现代化大武口”贡献政法智慧和政法力量。



■ 利通区法学会 张海荣

自治区法学会学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想专题培训班的课程主题鲜明，内容翔实，我受益良多。

一是在感悟中坚定党性。参加培训的这几天，我们在教室里学习了指导性极强的业务知识，提高理论水平和能力素养；在户外参加现场教学，当走进古田时，路上全部插满了党旗，也都挂满了标语：星星之火 可以燎原！在这样有浓烈的红色印记的地方，我才真正感受到“如果信仰有颜色，那一定是中国红”的力量。走进谷文昌纪念馆，展厅里面 1000 多幅照片，300 多件馆藏文物，生动再现出谷文昌对党忠诚，一心为民的公仆形象。习近平总书记曾经说过，加强党性修养“贵在经常、重在认真、要在细节”，对政法干部来说，更要把加强党性锻炼的功夫用在日常，下在细处，以“党的二十大精神”为引领，不断加强党性修养，做一名党性坚定、政治过硬、干净担当的政法人。

二是在学习中提升能力。这次培训虽然短暂，但对于阔别学校七八年的我来说，是一次难得的业务“充电”和能量“补给”，再次叩响了

我继续探索和学习的求知之门。党的二十大精神解读，中国社会转型治理之法治应对，国际战略格局与周边安全，意识形态工作领导权”等课程，为我们的工作指明了方向、传授了方法。新时期政法工作面临许多新挑战，要跟上时代发展步伐，适应工作中的各项新标准、新要求，就要牢固树立终身学习的理念，加强知识积累，做到厚积薄发。

三是在实践中争做先锋。纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行。培训只是提升能力素养的手段，学以致用才是最终目的。返回工作岗位后，我们要履行好职责，把对理论知识的消化吸收，对见识感悟的提炼升华，转化成推进平安法治建设、创新基层社会治理等工作的新思路、新方法、新举措、新动能，在坚持不懈地实践中，不断磨砺自己、超越自己，以“沉得住气、弯得下腰、抬得起头”的工作作风，做“勇挑重担，想干事、能干事、干成事”的新时期政法干部，共同凝聚起推动法学会工作现代化和法学理论研究高质量发展的强大力量。

“一房二卖” 恶意串通的认定

——刘某房屋买卖合同纠纷裁判结果监督案

■ 张志春 李 巍

【关键词】

恶意串通 合同无效 一房二卖 抗诉

【要旨】

随着我国房地产价格的变动，为谋取更高的经济利益，“一房二卖”纠纷时有发生，当事人对其提出的恶意串通的事实主张，应当提供充分的证据以达到足以排除合理怀疑的证明标准，否则，其主张的恶意串通的待证事实难以认定。出卖人对后买受人履行了合同义务，办理了房屋所有权登记，房屋所有权应归后买受人。

【基本案情】

2013年8月28日，刘某从银川市住房保障局购买房屋一套，总价款55万元。当日，刘某在收取5万元费用的情况下将该房屋转让给杜某，后杜某又将该房屋抵顶给纪某。2017年6月20日，纪某与陈某、某房屋中介机构签订了《银川市二手房买卖委托合同》，约定纪某将该房屋出售给陈某，价格为58万元；陈某于2017年7月18日前将购房款全部付清给纪某后，三方到

房地产交易中心办理房屋产权过户手续。合同签订当日，陈某按合同约定将购房定金2万元交由某房屋中介机构保管，纪某将房屋钥匙交给陈某使用。因陈某未在合同约定的期限支付购房全款，纪某将陈某未支付购房款的情况告知了刘某，刘某表示愿意回购涉案房屋。2017年8月22日，刘某与纪某签订了《房屋买卖协议》，约定刘某以59万元价格回购涉案房屋。刘某在该协议签订后一个月内支付了房款55万元（剩余4万元房款因双方发生争议，后在法院主持下达成调解协议）。2018年1月9日，刘某未征得陈某同意，在某房屋中介机构员工在场的情况下，将存放在涉案房屋内的陈某的物品搬出。2018年4月1日，陈某向刘某、纪某发出告知书，要求其收取房款，并配合陈某办理涉案房屋产权变更手续。2018年4月11日，刘某办理了涉案房屋的产权登记手续并装修入住。

2018年7月23日，陈某将刘某、纪某、某房屋中介机构起诉至银川市金凤区人民法院，要

求刘某、纪某向陈某交付涉案房屋并协助办理过户登记手续，支付违约金21万元。法院审理认为，纪某将出售给陈某的房屋再次出售给刘某的行为系一房二卖，刘某与纪某之间属于恶意串通的行为，损害了前买受人陈某的合法权益。判决：刘某、纪某向陈某交付涉案房屋，并协助陈某办理产权过户登记手续；刘某、纪某向陈某支付违约金2万元。刘某、纪某不服一审判决提出上诉，银川市中级人民法院判决驳回上诉，维持原判。刘某不服二审判决，向宁夏回族自治区高级人民法院申请再审，该院指令银川市中级人民法院再审本案。银川市中级人民法院再审后维持原审判决。

【检察机关监督情况】

审查情况：2021年1月22日，刘某不服再审判判决向银川市人民检察院申请检察监督。通过调阅原审卷宗，向当事人调查案涉房屋买卖过程，检察机关确定本案的关键是纪某与刘某之间是否构成恶意串通，损害他人合法权益。经调查核实，刘某与纪某签订《房屋买卖协议》时，对纪某与陈某就案涉房屋签订房屋买卖合同尚未解除的事实并不知情。陈某未按合同约定向纪某付款的行为构成根本违约。原审法院认定刘某在明知案涉房屋已被他人实际占有使用的情况下与纪某签订购房协议，主观存在恶意的的事实缺乏证据证明。

监督意见：2021年8月25日，银川市人民检察院提请宁夏回族自治区人民检察院抗诉。2021年12月1日，宁夏回族自治区人民检察院向宁夏回族自治区高级人民法院提出抗诉，认为法院认定刘某与纪某签订房屋买卖协议时主观存在恶意的的事实缺乏证据证明。纪某虽然存在一房二卖的行为，但刘某与纪某并不相识，亦未参与

第一份合同的签订。纪某将案涉房屋出售给陈某的价格与出售给刘某的价格相当，刘某不存在以低价买卖非法获利之情形。法院判决适用法律错误。刘某已办理不动产权证，并装修入住，该房屋已经发生了物权变动的法律后果。在合同不能履行时，陈某向合同的相对人纪某享有债权请求权，不能对抗刘某依法取得物权的效力。

监督结果：2022年6月17日，宁夏回族自治区高级人民法院作出民事判决，撤销原审判决，改判纪某退还陈某2万元购房定金，驳回陈某的其他诉讼请求。

【典型意义】

一、恶意串通事实的证明标准需达到排除合理怀疑，本案对“一房二卖”纠纷中恶意串通的认定具有典型意义，有利于规范法院认定标准。根据《民法典》第一百五十四条规定，因恶意串通导致合同无效同时具备两个条件，即当事人主观上有损害他人合法权益的恶意，客观上实施了相互串通的行为。《最高人民法院关于适用〈民事诉讼法〉的解释》第一百零九条规定：“当事人对欺诈、胁迫、恶意串通事实的证明，以及对口头遗嘱或者赠与事实的证明，人民法院确信该待证事实存在的可能性能够排除合理怀疑的，应当认定该事实存在。”人民法院认定民事案件构成恶意串通的证明标准为“排除合理怀疑”。出卖人将房屋出售后又转卖他人，后买受人是否尽到必要的审查义务，是否支付了合理对价，以及其与出卖人是否存在特殊关系等，均是判断后买受人与出卖人是否构成恶意串通的依据。本案中，法院认定刘某出于恶意与纪某签订买卖协议，损害了前买受人陈某的合法权益。经检察机关审查，刘某与纪某在买卖房屋之前并不相识，双方之间没有恶意串通的基础。纪某将案涉房屋出售

给陈某和刘某的价格相差无几，刘某也不存在非法获利的情形。陈某提交的证据不足以排除合理怀疑，法院认定恶意串通的事实存在证据不足。

二、检察机关审查案件应准确把握先履行抗辩权在合同中的适用。《民法典》第五百二十六条规定的先履行抗辩权，也有人称其为“后履行抗辩权”或“先违约抗辩权”，是指在双务合同中，约定有先后履行顺序的，负有先履行债务的一方当事人未依照合同约定履行债务，后履行债



务的一方当事人为保护自己的预期利益或为保证自己履行合同的条件而拒绝对方当事人请求履行的权利。法院认定陈某在合同签订当日按照合同约定将2万元定金交由某房屋中介机构保管，纪某将案涉房屋钥匙交给陈某，陈某完成了作为买方的前期合同义务，系善意推进合同履行的守约方。经检察机关审查，陈某与纪某在合同中明确约定了“付款在先、交房在后”的交易方式，陈某是应当先履行合同债务的一方，在其未履行在约定日期完成付款的先履行合同义务情况下，后履行方纪某享有先履行抗辩权。原审法院对合同违约方和守约方的认定存在错误。经抗诉，法院最终改判认定陈某属于违约方，纪某可依法行使合同解除权。

三、检察机关审查“一房二卖”案件，应准

确确定房屋所有权归属。当出卖人对后买受人履行了合同义务，办理了房屋所有权登记时，房屋所有权应归后买受人。随着我国房地产市场的发展，“一房二卖”的现象时有发生，当出卖人对后买受人履行了义务，办理了房屋过户登记手续的情况下，根据《民法典》的相关规定，两个房屋买卖合同均属有效，出卖人已经与后买受人办理了过户登记手续，房屋所有权应归后买受人。对于前买受人的权利救济问题。因前买受人享有的是房屋买卖合同债权请求权，当合同标的物已经归他人所有，实际已履行不能时，前买受人可要求出卖人承担违约责任、赔偿损失。

四、检察机关审查民事检察案件应充分发挥主观能动性，以检察履职维护社会公平正义。本案历经法院三轮程序审理始终坚持恶意串通的事实存在、陈某不存在违约的观点。而恶意串通的事实一般较为隐蔽，取证难度大，本案抗诉难度较大。检察机关依法能动履职，通过仔细审查当事人之间在房屋交易时间段的往来短信，从当事人之间是否存在特殊关系、当事人之间的交易是否正常、是否存在获利等方面进行综合判断，推翻了原审法院认定的恶意串通的事实，准确认定合同的违约方和守约方，进而通过抗诉监督纠正错误司法裁判。从结果看，房屋判决给已支付房款并办理所有权登记且实际装修入住的刘某比判决给仅支付2万元定金后违约在先而未支付房款的陈某，更能体现结果公平，取得良好的法律效果和社会效果。

（作者单位：银川市人民检察院）



自治区党委主题教育第八巡回指导组、自治区人大常委会法工委、自治区法学会及所属研究会党支部，联合开展“沿着总书记足迹 感悟思想伟力”主题党日活动。



自治区人大法制委员会主任委员张廉以《感恩总书记 奋进新征程 深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想》为题，为法学会机关干部作专题宣讲。



自治区法学会领导班子领题深入基层一线开展调查研究。



自治区法学会联合隆德县，组织宁夏大学法学院青年普法志愿者服务队，创新打造“一户一法律管家”普法宣传品牌。



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