



宁夏法学

NINGXIA LEGAL SCIENCE

- 全面贯彻习近平法治思想 奋力推进宁夏检察工作现代化
- 深入学习贯彻习近平法治思想 推动宁夏地方立法工作与时代同步
与发展同行
- 宁夏黄河流域绿色发展的法律规制研究
- 数字科技驱动财税法律治理的转型路径研究
- “政法传统”视域下的盐池红色法治

高举中国特色社会主义伟大旗帜
为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗



宁夏回族自治区法学会主办
2023年第4期 总第147期

宁夏法学会成立公益诉讼法学研究会 推动完善公益诉讼制度

2023 年 10 月 25 日，宁夏法学会公益诉讼法学研究会成立大会在银川召开。大会表决通过了《宁夏回族自治区法学会公益诉讼法学研究会理事、常务理事、会长、副会长、秘书长、副秘书长产生办法》《宁夏回族自治区法学会公益诉讼法学研究会规则》，选举第一届理事会理事 51 名，并由理事会选举产生会长、副会长、秘书长、副秘书长和常务理事。选举后，与会人员围绕充分发挥研究会作用，完善公益诉讼制度进行了座谈交流。



宁夏法学会公益诉讼法学研究会的成立，标志着宁夏在加强公益诉讼研究方面迈出了新步伐。研究会融合了全区公益诉讼理论专家学者、实务业务骨干、专业执业律师等各方力量。研究会将聚焦公益诉讼理论性问题和公益诉讼案件难点问题，通过组织开展公益诉讼法学理论研究和应用研究，总结公益诉讼制度经验，促进公益诉讼制度发展，推动公益诉讼法学研究成果转化和应用。

开展调查研究，积极回应公益保护法治实践对公益诉讼法学理论的需求；开展公益诉讼宣传，加强研究成果交流与传播；为立法机关、行政机关、司法机关及其他单位或个人提供咨询服务，完成有关科研课题；培养优秀公益诉讼法学研究人才，评选与表彰公益诉讼法学优秀研究成果等工作举措，进一步提升公益诉讼法学理论研究和实务工作的专业化水平，更好发挥公益诉讼职能作用，推动服务保障黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设取得新成效。

第三届“黄河战略法治保障论坛” 在银川成功举办

2023 年 10 月 21 日，由甘肃政法大学、山东政法学院、北方民族大学、宁夏法学会共同主办，北方民族大学法学院承办的第三届“黄河战略法治保障论坛”在银川举行。

来自黄河流域九省区 20 余所高校及法律实务界的近 200 名专家学者齐聚塞上，聚焦黄河流域生态保护和高质量发展的法治保障，强化协同研究，广泛开展交流，围绕黄河战略法治保障、生态环境协同治理、黄河文化保护、科技创新与成果转化等方面，深化省区交流合作，共建高校发展共同体，共谱黄河战略法治保障新篇章。

“法治是黄河流域生态文明建设最坚实的保障，要建设沿黄九省协同的学术生态系统，共同建设黄河流域的生态保护共同体，同步实现高质量发展，为国家黄河战略发展提供理论支撑及实践支撑。”“宁夏的生态保护建设使命要主动融入国家生态文明建设大局”……开幕式上，各主办方有关负责人希望论坛能在聚焦法治保障、强化法学交流、凝聚省际共识等方面起到积极作用。

此次论坛设置主题演讲、黄河保护法治论坛、环境法治青年论坛、颁奖仪式 4 个环节，与会学者围绕《中华人民共和国黄河保护法》的重大意义与制度创新、黄河流域规划与管控制度、黄河流域生态保护和修复制度、水资源保护制度、水污染防治制度、黄河流域高质量发展的法治保障等 9 个议题，通过提交学术论文和发言提纲进行交流探讨。

“流域生态环境法院如何建制？”“黄河流域水资源利用的水权交易制度怎样设计？”“《黄河保护法》的立法特点与亮点……”在黄河保护法治论坛中，各位专家学者从黄河保护法治保障出发，对黄河流域生态保护和高质量发展进行了深入探讨。在环境法治青年论坛中，各位青年学者畅所欲言，对黄河流域的规划与管控、生态保护与修复、黄河文化保护传承弘扬等进行了充分讨论。



以法治力量护航黄河流域生态保护和高质量发展

黄河流域生态保护和高质量发展事关中华民族永续发展，事关中华民族伟大复兴。2019年9月18日，习近平总书记在郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上指出，要着力加强生态保护治理、保障黄河长治久安、促进全流域高质量发展、改善人民群众生活、保护传承弘扬黄河文化，让黄河成为造福人民的幸福河。2021年10月22日，习近平总书记在济南主持召开深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上强调，沿黄河省区要落实好黄河流域生态保护和高质量发展战略部署，坚定不移走生态优先、绿色发展的现代化道路。2023年7月17日，习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，要健全美丽中国建设保障体系。统筹各领域资源，汇聚各方面力量，打好法治、市场、科技、政策“组合拳”。党的十八大以来，习近平总书记曾多次要求，用最严格制度最严格法治保护生态环境。法治是治国理政的基本方式，必须更好发挥法治在生态文明建设中国根本、稳预期、利长远的保障作用。

要紧紧抓住新时代新机遇。2023年2月，中办国办印发《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》，这是在新时代背景下全面擘画我国法学教育和法学理论研究未来发展蓝图的一份纲领性文件，是把法学教育和法学理论研究工作上升为党和国家意志的标志性文件。这在我们新中国法学教育发展史上具有里程碑意义，这是党和国家专题研究部署法学教育和法学理论研究工作的第一份中央文件，法学教育和法学理论研究工作由此被纳入党和国家工作大局。足见党中央对法治的高度重视，对法学理论研究和法治人才的高度关注。使命光荣，任务艰巨，广大法学法律工作者学深悟透习近平法治思想，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，始终走在时代的最前列，坚定扛起法治中国建设中法学法律人的责任担当。

要带头深入学习贯彻黄河保护法。黄河保护法已于2022年10月通过，自2023年4月1日起施行。黄河保护法通篇贯彻了习近平生态文明思想，体现了习近平总书记的重要指示精神和党中央决策部署，反映了黄河流域的突出特点，形成了有效保护黄河的法律制度体系。深刻理解黄河保护法出台的重大意义和深远影响，全面准确把握法律的主要内容，推动法律有效实施。要把生态保护与修复放在首位，守住生态保护红线，在法治轨道上做好保护治理黄河母亲河这篇文章。要大力推进水资源节约集约利用，通过法治方式有力推动用水方式由粗放向节约集约转变。要突出抓好水沙调控与防洪安全，构筑沿黄人民生命财产安全的稳固防线。要着力促进全流域高质量发展，以法律推动发展方式绿色转型。要保护传承弘扬黄河文化，将文化与流域法治建设紧密联系在一起，增强文化自信、推进文化创新。要强化全流域系统治理、整体治理、协同治理，以全国“一盘棋”解决“九龙治水”法治难题，努力为黄河流域生态保护和高质量发展提供强有力的法治智慧和法治力量。

要积极促进研究成果转化应用。法学是治国理政的学问，是实践性很强的学科。法学理论与法治实践的脱节是长期以来困扰法学研究和法治发展的难题。法学理论研究必须要有实践性和战斗力，否则只能是纸上谈兵，夸夸其谈。必须强化问题意识，密切关注法治建设现实需要，完善供需对接的选题机制。要深入基层和一线扎实开展调研，了解全面、真实的情况，掌握客观、翔实的数据，确保提出切实管用的对策建议。法学研究更要紧密结合黄河保护法的贯彻实施、沿黄流域环境发展等实际，以“问题”为导向，为解决我国环境污染防治“小切口”立法的核心问题提供法理支持，积极促使更多研究成果进入决策层、体现在立法中、应用到执法司法实践上，努力取得更多实践性、突破性、标志性的研究成果，为法治中国生态文明建设发挥更大作用，更好地为建设美丽中国加油助力！

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:刘 俊 方文娜
宋 娟

责任编辑:宋 娟

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 以法治力量护航黄河流域生态保护和高质量发展

习近平法治思想研究与实践

P04 全面贯彻习近平法治思想 奋力推进宁夏检察工作现代化

窦朝晖

P09 深入学习贯彻习近平法治思想 推动宁夏地方立法工作与时
代同步与发展同行

宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会法制工作委员会

学习贯彻自治区党委十三届五次全会精神

P12 宁夏黄河流域绿色发展的法律规制研究 张 芳

P14 我区环境污染防治“小切口”立法实证研究
——以《宁夏回族自治区机动车和非道路移动机械排放
污染防治条例》为例

洪兆飞

P17 刚性约束下的宁夏水资源节约集约利用制度研究

施海智 冯寒雪

P20 中国式现代化视阈下生态法治建设路径 武 帅

法学理论研究

P24 数字科技驱动财税法律治理的转型路径研究

刘 芳 孙 媛

P29 智慧医疗背景下个人健康信息的开发与保护研究

任天波

P32 未成年人保护诉源治理实证研究

——以检察公益诉讼为视角 江兆涛 孙璟璟

P35 “政法传统”视域下的盐池红色法治 胡 超 何 丹



网 址: www.nxfxh.com.cn

邮 编: 750002

电 话: 0951-5677425

印刷日期: 2023年12月

准印证号: 宁银新出管(金)字[2023]0472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)

理论研究与实践探索

P38 黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设的法治保障: 基础、困境与完善

李如海

P42 全国统一大市场视域下西部地区公平竞争审查法律制度研究

王苗苗

P46 涉众型经济犯罪案件审查及防治路径
——以J区检察院办理的案件为研究样本

余 川 李建丽

P51 浅议民事检察权与当事人处分权冲突

李世吉 姚 娜

P55 重大案件侦查终结前讯问合法性核查浅议

段宏旭

P58 电信网络诈骗犯罪预防与治理路径浅析

吴东尧

法学研究下基层

P61 持续推进宁夏市域社会治理法治化 庞冬梅

P64 “55124”村级治理模式走出村民自治新路子

吴忠市红寺堡区法学会

以案释法

P66 财产刑执行不规范监督案

石嘴山市大武口区人民法院

P68 发挥立案监督作用 赵某危险作业罪典型案例

何 静 余晓芳

学会动态

P70 我区在第十八届“中国·西部法治论坛”上取得佳绩

P71 自治区法学会开展“12·4”国家宪法日暨“宁夏青年普法志愿者法治文化基层行”普法宣传活动

全面贯彻习近平法治思想 奋力推进宁夏检察工作现代化

■ 窦朝晖

习近平法治思想是新时代全面依法治国的根本遵循和行动指南，是引领法治中国建设在新时代实现更大发展的思想旗帜。2023年1月，习近平总书记对政法工作作出重要指示，强调要“奋力推进政法工作现代化”，“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”。检察机关作为国家的法律监督机关、司法机关，肩负着保障国家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，也是全面贯彻习近平法治思想，以检察工作现代化推进政法工作现代化，助力中国式现代化的坚定践行者。宁夏检察机关始终沿着以习近平同志为核心的党中央指引的法治建设方向坚定前行，从把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的实际出发，精研深悟习近平法治思想精髓要义，奋力推进检察工作现代化，努力在强国建设、民族复兴的伟大进程中，积极贡献宁夏检察力量。

一、深刻领悟、积极践行，始终坚持以习近平法治思想指引检察工作现代化

检察机关作为国家的法律监督机关，必须全面贯彻习近平法治思想，以高度的政治自觉、法治自觉、检察自觉，积极推进检察工作现代化。

（一）把准检察工作现代化的发展方向。党的十八大以来，在习近平法治思想的科学指引下，新时代检察工作实现职能重塑、机构重组、机制重构，检察事业取得重大发展进步，处于最

好发展时期，迎来最好历史机遇，也面临更高履职要求。最高人民检察院党组紧紧围绕贯彻落实党的二十大精神和习近平法治思想，提出检察工作现代化的时代命题，自觉把各项检察工作置于中国式现代化这个“国之大者”中思考、谋划、推动，坚持为大局服务、为人民司法、为法治担当，在统筹发展和安全中全面依法履职，为中国式现代化建设提供更加有力司法保障。

（二）把握检察工作现代化的深刻内涵。

习近平总书记指出：“必须牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求，努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。”宁夏检察机关始终坚持以法律监督理念现代化为先导、法律监督体系现代化为重点、法律监督机制现代化为关键、法律监督能力现代化为基础，在学深悟透习近平法治思想中，与时俱进深化法律监督理念创新、优化法律监督体系机制、强化法律监督专业能力，在推进中国式现代化、政法工作现代化大局中，统筹谋划检察工作现代化的思路、方法和举措。

（三）把牢检察工作现代化的本质要求。坚持中国特色社会主义法治道路、坚持守正创新、坚持目标导向和问题导向、坚持检察工作全方位现代化，是我们以习近平法治思想所蕴含的世界观和方法论推进检察工作现代化的基本路径。唯有坚持党的领导、人民至上、司法公正不动摇，立足党和国家事业发展大局、检察工作发展全局，从政治高度、以法治思维、用法治方式认识、研究、解决新时代检察实践问题，才能全面推进检察机关法律监督理念、体系、机制、能力现代化，政治建设、业务建设、队伍建设、基层基础建设现代化。

二、主动作为、能动司法，积极开展检察工作现代化的宁夏探索与实践

宁夏检察机关深入学习贯彻习近平法治思想，明确提出“1134”工作思路，即“守住一个根本”（加强政治建设、筑牢政治忠诚），“贯穿一条主线”（推动检察工作现代化），狠抓“三个强化”（强化担当作为、强化争先创优、强化系统推进），实现“四新”工作目标（服务保障全面建设社会主义现代化美丽新宁夏取得新成效、

守护人民群众美好生活展现新作为、强化法律监督能力水平和质效实现新提升、推进检察工作自身现代化建设开创新局面），全力推进检察工作现代化。

（一）坚持党的绝对领导，确保推进检察工作现代化的正确方向。坚决守住“加强政治建设、筑牢政治忠诚”这个根本，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，坚决做到“两个维护”，使之成为宁夏检察机关最鲜明的政治底色。深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，构建“34567”学习体系，即建立“主题教育学习旁听、检查、通报”三项机制，提升学习实效；从严从实把握“必读篇”“最新篇”“政法篇”“宁夏篇”四个篇章，突出学习重点；抓实“深入开展党的二十大精神 and 习近平总书记视察宁夏重要讲话指示批示精神‘大学习、大讨论、大宣传、大实践’活动，扎实开展贯彻落实习近平总书记视察宁夏重要讲话指示批示精神情况全面大起底、‘回头看’，广泛开展‘感恩总书记、奋进新征程’专题宣讲，全面开展‘牢记总书记嘱托，铸牢中华民族共同体意识’专题教育，积极开展‘沿着总书记足迹，感悟思想伟力’主题实践活动”五个载体，强化成果转化；突出“院党组引领学、党组理论学习中心组集体学、党支部跟进学、青年理论学习小组交流学、党员干部自觉学、离退休干部灵活学”六个层面，确保全员覆盖；开展“读书班、政治轮训、专题党课、主题党日、征文活动、榜样评选、主题实践”七项活动。制定主题教育“1+5”工作方案，通过开展贯彻落实习近平总书记视察宁夏重要讲话指示批示精神情况全面大起底、“回头看”等活动，强化理论武装，坚定理想信念，聚力使命担当。严格执行《中国共产党政法工作条

例》及《中共宁夏回族自治区委员会贯彻〈中国共产党政法工作条例〉实施细则》，主动认领中央督查组督查宁夏反馈的4个方面9项具体问题，制定33项措施稳步推进整改并建立长效机制。严格执行重大事项请示报告制度，及时向最高人民检察院和自治区党委请示报告涉检重大紧急事项和重大案件办理情况。紧紧依靠自治区党委政法委指导督促，推动检察机关依法履职、政法部门协同履职。

（二）发挥理念引领作用，积极助推检察工作现代化的科学发展。坚持以系统思维能动履职，引领检察工作为大局服务、为人民司法、为法治担当、为发展提质。一是坚持人民至上理念。2023年1—10月，简易公开听证同比上升42.3%，实质性化解行政争议率同比上升19.3%，支持农民工讨回工资薪金同比上升3.9%。加强与乡村振兴局、妇联等部门沟通协作，着力打造“检察+”司法救助模式，助力解决人民群众急难愁盼问题。二是坚持法律监督新理念。以最高人民检察院案件质量评价指标体系为牵引，将原有121项业务考核指标优化调整至54项，并建立完善定期业务数据分析研判机制，引导检察人员强化“依法、敢于、善于、精准、高效”监督理念。强化“在办案中监督、在监督中办案”理念，1—10月办理监督案件数据同比向好。强化“双赢多赢共赢”理念，联合周边省市县（区）、自治区相关单位建立多项协作机制，形成工作合力。强化“治罪与治理并重”理念，1—10月社会治理类检察建议整改回复率达到93%。三是坚持绿色发展理念。部署开展黄河宁夏段水资源保护综合治理专项行动，用好“益心为公”云平台等智能化手段，充分发挥“河长+检察长+警长”和“林长+检察长”等机制作用，

全力守护宁夏人民的“母亲河”“父亲山”。

（三）持续深化检察改革，健全完善推进检察工作现代化的体系机制。积极适应履职新要求，不断提高法律监督体系的科学化和机制运行的规范化。一是推动完善法律监督体系。在全面提升刑事检察质效的同时，更好更实推动“四大检察”全面协调充分发展。1—10月民事生效裁判案件抗诉改变率达到89%，办理虚假诉讼案件涉案金额达4000余万元；行政检察监督案件量同比上升24.9%，办理的2起案件入选全国检察机关优秀案例；公益诉讼检察案件95%以上能够通过磋商等诉前程序得到妥善解决。二是不断健全法律监督机制。深入推进侦查监督与协作配合办公室工作机制实质化、规范化运行，会同自治区司法厅在全区范围内推开审查起诉阶段辩护律师全覆盖试点工作。与自治区高级人民法院联动规范死刑复核法律监督。“小白杨”未检工作品牌经验做法被评为宁夏政法机关创新亮点工作。研究制定《加强源头治理提升检察信访工作现代化水平的意见》《宁夏检察机关领导干部办理群众信访案件暂行规定》《宁夏检察机关群众信访件件有回复办理规程》《宁夏检察机关处理信访事项分工协作暂行办法》，统筹完善宁夏检察机关信访法治化工作机制，更实推进涉检信访矛盾源头治理。三是严格规范检察权运行。积极推进构建错案责任追究、检察官惩戒工作与纪委监委违纪违法处理衔接工作机制，实现司法惩戒、政务处分、司法责任追究有机衔接。研究制定《宁夏检察机关失实举报澄清工作办法》，建立完善检察人员依法履职保护工作机制。

（四）加强监督能力建设，提档升级推进检察工作现代化的发展基础。坚持把提升法律监督能力作为基础和保障牢牢抓在手上，不断夯实检

察工作现代化建设基石。一是强化队伍建设。依托“3331工程”，选优配强基层检察院领导班子，并为各级检察院内设机构配备符合条件的“80后”“90后”负责人，年轻干部成长梯次进一步优化。建立自治区人民检察院与市、县（区）检察院互派优秀年轻干部挂职锻炼机制，深化下级检察院派员到上级检察院跟班学习机制，促使检察队伍更具活力。开展政治建设好、业务建设好、队伍建设好、从严治检好、智慧检务好的“五好基层检察院”评选活动，基层基础更加牢固。以学习培训、岗位练兵、业务竞赛等加强业务素质培养，开展法官检察官律师等同堂培训，推动形成共同司法理念。二是从严管党治检。坚持举一反三与溯源治本、解决问题与建章立制相结合，推出58项措施全面做好最高人民检察院党组巡视“回头看”反馈问题整改。分解全面从严治党、党风廉政建设和反腐败工作36项目标任务，统筹推进党风廉政建设和反腐败工作，巩固深化政法队伍教育整顿成果。持续狠抓“三个规定”落实，1—10月督促检察人员主动记录报告有关事项同比上升85.2%，进一步推动检察人员守牢底线、公正司法。三是坚持科技赋能。针对宁夏数字检察工作起步晚、底子薄的客观实际，选派7名业务骨干到浙江省检察机关跟班学习，各市级检察院派员实地“取经”，以构建“省级检察院建平台统筹数据、市级检察院统筹辖区数字监督模型开发应用、县级检察院积极应用‘小快灵’监督模型”工作格局为“小切口”，以成功举办首届宁夏检察机关大数据法律监督模型竞赛为“助推器”，努力形成奋起直追、积极推进的良好氛围。

在推进检察工作现代化的探索与实践中，我们欣喜于取得的初步成效，但也高度关注亟待补

齐的短板弱项：一是部分检察人员对以新理念引领检察工作现代化的研究理解不深入、转化运用不充分，以理念引领工作、带动发展的标准不高、作用不显。二是在检察人员跨区域统筹办案，通过一体化提升办案效率、破除办案障碍等方面还没有形成完整的体系机制。检察机关内部以及与其他执法司法机关之间建立的协作机制，在信息互通、资源共享、线索移送、人员协作等方面的“联通性”“融合性”“统筹性”不足。三是办案监督机制还需进一步完善，考核考评激励导向作用发挥还不够明显，实施数字检察战略中配套的数据整合、技术支撑平台尚未建成。四是机构、人员设置与检察工作现代化还不相适应，设立专门的职务犯罪侦查、知识产权检察等部门存在较大困难，等等。这些问题需要我们在习近平法治思想的科学指引下，有效解决并更好推进检察工作现代化。

三、凝心聚力、勇毅前行，以高质量检察履职深入推进检察工作现代化

新时代赋予新使命，新征程呼唤新作为。检察工作现代化是一项长期而艰巨的历史任务，宁夏检察机关要以“小省区也要有大作为”“内陆省也要有大视野”的勇气和“争第一、创一流、出经验”的担当，坚持不懈、接续奋斗，努力实现以检察工作现代化助力政法工作现代化，服务中国式现代化。

（一）旗帜鲜明讲政治，始终坚持党的绝对领导不动摇。习近平总书记深刻指出：“党的领导直接关系中国式现代化的根本方向、前途命运、最终成败。”只有毫不动摇坚持党的领导，中国式现代化才能行有所向、进有所依。推进检察工作现代化，必须始终坚持党对检察工作的绝对领导，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，

把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”融入检察工作的全过程各环节，既在检察工作中坚决落实党中央决策部署，又通过履行检察职能坚决维护党中央权威和集中统一领导。要把执行党的政策与执行国家法律统一起来，从政治高度认识和处理检察业务问题，让检察业务工作更深更实体现政治要求，在客观公正办理好每一起检察案件中，切实担负起维护政治安全和社会大局稳定、服务经济社会高质量发展的重要职责使命。

（二）依法能动履职，提升检察工作现代化治理效能。要深入贯彻总体国家安全观，严厉打击各类危害国家和社会稳定的犯罪活动。全面准确落实宽严相济刑事政策，依法规范履行审查逮捕、审查起诉职能。依法惩治非法集资、洗钱、涉税等破坏市场经济秩序犯罪，守好经济安全法治防线。坚持和发展新时代“枫桥经验”，加快推进矛盾纠纷化解法治化，深入开展信访矛盾源头治理三年攻坚行动和重复信访积案实质性化解三年“清仓”行动，提升群众信访回复、答复质量，用好公开听证、支持起诉、司法救助等检察工作制度，同步加强妇女儿童、军人军属、农民工合法权益保障，办好检察为民实事。深化推进宁夏检察机关“检察官+村官‘双助理’”“枫桥12309”“五心控申”等检察品牌，积极参与基层社会治理。提高制发社会治理检察建议质量，持续紧盯、跟进推动从“办理”向“办复”转变。

（三）聚焦主责主业，培塑推进检察工作现代化新动能。要坚持“四大检察”内在统一于法律监督这一宪法赋予的根本职责定位，主动融入以审判为中心的刑事诉讼制度改革，提升民事检察监督能力水平，强化对行政生效裁判、行政审

判和执行活动的监督，依法拓展公益诉讼办案领域，坚持一体履职、综合履职、能动履职，努力推动全面协调充分发展。要积极构建以“纵向贯通、横向衔接、内部保障、外部支持”融合一体发展的工作格局，在纵向贯通上，突出多层级统筹；在横向衔接上，突出多主体协同；在内部保障上，突出改革创新；在外部支持上，突出配合制约。要深刻认识数字检察战略是法律监督手段的革命，坚持省级检察院牵头搭好平台基础架构，市级检察院统筹辖区数字检察监督模型的开发应用，县级检察院积极应用“小快灵”监督模型，更好实现数字赋能法律监督，为检察工作插上“科技之翼”。

（四）加强自身建设，夯实检察工作现代化发展根基。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。要不断推进学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育走深走实，统筹开展政治轮训、业务培训、跟班实训、岗位练兵等活动，推进检察业务专家、优秀办案团队和优秀办案检察官、专业人才库等多元检察专业人才体系建设。完善落实员额检察官遴选、退出机制，完善依法履职免责和容错纠错机制，积极落实失实举报澄清机制，抓实案件质量评价指标体系的科学研判，不断激发检察队伍干事创业活力。要把政策、力量更多向基层倾斜，推动薄弱基层检察院动态管理，促进基层基础更加牢固。永葆自我革命精神，持续巩固深化政法队伍教育整顿成果，常态化开展顽瘴痼疾排查整治，严格执行防止干预司法“三个规定”，锻造忠诚干净担当的新时代检察铁军。

（作者单位：自治区人民检察院党组书记、检察长）

深入学习贯彻习近平法治思想 推动宁夏地方立法工作与时代同步与发展同行

宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会法制工作委员会

习近平法治思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是全面依法治国的根本遵循和行动指南，理论厚重、内涵丰富、博大精深、系统完备，深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题。近年来，宁夏回族自治区人大及其常委会深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于立法工作的重要指示，恪守以人民为中心的立法宗旨，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，深入推进重点领域立法，不断丰富地方立法形式，切实增强地方立法的针对性、及时性、系统性和可操作性，推动地方立法工作与时代同步、与发展同行，以良法促发展保善治，为全面建设社会主义现代化美丽新宁夏提供坚强有力的法治保障。

一、坚持把党的领导作为最高政治原则，确保地方立法正确政治方向

党的领导是中国特色社会主义法治之魂。坚持党的全面领导，是人大工作的最高政治原则，是立法工作必须遵循的重大政治原则和不断取得新成绩的基本经验。宁夏回族自治区人大及其常委会紧紧围绕自治区党委贯彻落实党的二十大精神 and 习近平总书记视察宁夏重要讲话指示批示精神的安排部署，结合宁夏实际，创造性地开展立法工作。

（一）坚持从政治上考量立法工作。始终服从和服务于党的中心工作，以强烈的使命责任担当，对标对表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，率先完成全国首部黄河流域生态保护和高质量发展地方创制性立

法，《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》的出台，是服务国家战略、站位流域全局、担当宁夏责任的迫切需求，是推动解决先行区建设突出问题、提升宁夏发展质量效益的现实要求；为加快建设乡村全面振兴样板区，宁夏抓紧制定出台乡村振兴促进条例，进一步细化上位法规定，固化乡村振兴工作的经验做法，补齐乡村振兴制度的短板弱项，破解乡村振兴工作的痛点堵点问题，增强“三农”工作政策措施的执行力，确保乡村振兴战略行稳致远；在制定自治区促进民族团结进步工作条例中，认真学习领会习近平总书记关于民族工作的重要讲话和指示精神，以铸牢中华民族共同体意识为主线，牢固树立“三个离不开”和“五个认同”的思想，紧紧围绕“守好促进民族团结生命

线”这一核心，加强制度设计和行为规范，为宁夏加快建设铸牢中华民族共同体意识示范区提供了法治基础。

（二）实现党的主张和人民意志的有机统一。在立法中，把党的奋斗目标和路线方针政策结合起来，同人民的需求结合起来，从征集立法项目、编制立法规划计划到拟订法规草案，从法规案提请审议、修改完善到发布解读，都通过调查研究、基层走访，召开座谈会、论证会、评估会等途径及书面、网上等方式，主动听取各方面的意见建议。在充分发扬民主、广泛凝聚共识的基础上，让党的主张、人民的意愿通过法定程序有机统一起来，上升为地方性法规，成为人人共同遵守、团结奋进、弘扬正能量、建设美丽新宁夏的法治信仰和制度保障。

（三）建立立法工作向同级党委请示报告制度。除立法规划、立法计划按照规定向同级党委请示汇报之外，在重要法规起草前，就基本思路和重大问题向党委报告；就法规审议论证中的重大事项和重要情况，向党委提出建议方案；在法规起草完成后向党委请示报告，并根据党委的建议和立法需求，适时调整立法项目，始终保证立法工作与党委的部署要求同步同调同向，不断增强坚持党领导立法工作的政治自觉、思想自觉、行动自觉，真正使党的政策、中央精神、国家法律在宁夏大地落地生根，解决好法治通达群众、通达基层的“最后一公里”问题。

二、牢固树立“立法为民”的理念，积极回应人民群众对立法工作的新要求新期盼

人民立场是我们党的根本政治立场。坚持人民立场是立法的本质要求，是立法始终富有生命力的重要保障。宁夏回族自治区人大及其常委会认真贯彻落实习近平总书记关于立法工作的重要

指示，始终把惠民生作为地方立法工作的价值取向，坚持以人民为中心的理念，最大限度凝聚社会共识，让人民群众充分享受到立法红利，自觉从民心上设定立法内容、从民意中汲取立法智慧，深化、拓展社会各方有序参与立法的途径和方式，使立法活动和立法工作成为践行全过程人民民主的生动实践。

（一）扎实推进公共服务均等化。制定修订了自治区公共卫生服务促进条例、公共文化服务保障条例、养老服务促进条例、全民阅读促进条例等法规，助力建设和完善公共服务保障体系，体现城乡统筹保护，促进人人享有均等公共服务，让改革发展成果更多更公平地惠及人民群众。其中公共卫生服务促进条例被全国人大教科文卫委员会称为“人大立法的新实践，全国的一个好范例”。

（二）紧贴人民群众“急难愁盼”的实际问题。尤其是在老百姓看得见、摸得着、烦心上火的事上加大立法力度，制定修订了自治区生活饮用水卫生监督管理条例、保护消费者合法权益条例、食品生产加工小作坊小经营店和食品小摊点管理条例、老年人权益保障条例、妇女权益保障条例等法规，通过立法切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（三）推动社会主义核心价值观入法入规。针对见义勇为人员奖励标准低、保护措施不够有力等问题，修订了自治区见义勇为人员奖励和保护条例，大幅度提高奖励标准，完善保护制度措施，对于维护社会公平正义，弘扬见义勇为精神，引导全社会崇尚和树立见义勇为新风尚起到了积极促进作用；针对基层反映强烈的收取高额婚姻彩礼的问题，在修订妇女权益保障条例中增加了“各级人民政府应当倡导文明进步的婚姻

家庭新风尚,采取有效措施遏制高额彩礼”的规定,得到社会普遍认同。

三、充分发挥人大主导作用,创新立法工作机制、丰富立法形式

发挥人大在立法工作中的主导作用,是新时代新征程加强和改进地方立法工作的必然要求,也是全面落实科学立法、民主立法、依法立法的重要体现。宁夏回族自治区人大及其常委会认真履行主体责任,在立法实践中充分发挥人大主导作用,切实找准在立法选题、评估、论证、立项、协调、起草、征求意见、合法性审查、审议等各个环节的定位。

(一)丰富立法调研方式。通过综合运用蹲点调研、体验调研、跟踪典型案例、随机访谈、问卷调查、立法协商、专业座谈等多种方法,全面了解掌握法规起草修改存在的主要矛盾和问题,使法规起草修改更加符合实际,最大程度凝聚共识。修订自治区志愿服务条例时,专门以普通志愿者身份沉浸体验志愿服务活动;修订枸杞产业促进条例时,走进枸杞种植园地,与种植户探讨交流枸杞生产种植销售过程中的困境;制定水污染防治条例时,聚焦腾格里沙漠工业废水污染事件,深入当地与群众、企业负责人以及监管部门共同探讨污水治理新途径。

(二)创新法规起草方式。按照“高规格、全覆盖、规范化”的制度设计,建立人大和政府有关负责人担任“双组长”的立法专班,对年度立法项目加强协同配合和督促指导,探索建立人大牵头起草、委托第三方起草、专家学者参与起草等方式,提前介入、深度参与法规起草工作,切实将政府部门各管一段的“接力式”模式,转变为“全程参与、分段领跑”模式,使立法工作环环相扣。

(三)探索“小切口”“小快灵”立法模式。

其中,自治区眼角膜捐献条例,从规范眼角膜捐献这一“小切口”入手,紧盯现实工作中急需解决的问题,作出鼓励、支持、规范眼角膜捐献和移植的具体规定,成为“传播光明、延续生命”的生动立法实践;最近新出台的自治区机动车和非道路移动机械排放污染防治条例,采取不设章节、一文到底的“干货式”立法,短小明快、精准管用,把有限的立法资源用到了解决突出问题上,被人民群众称为“能看懂、易执行”的良法。

(四)构建立法协商机制。在自治区党委的领导下,常委会有关工作委员会与政协机关相关部门建立立法协商机制,每年在立法计划中确定1~2件法规开展协商,先后就养老服务、土壤污染防治、引黄古灌区世界灌溉工程遗产保护等7件立法项目开展立法协商,听取政协委员、民主党派、专家学者意见建议,并将意见建议采纳情况及时予以反馈,推进民主参与融入立法“全生命周期”,使立法过程成为实现和体现最广泛、最真实、最管用民主的典范。

新时代新征程赋予新使命,我们将深入学习贯彻习近平法治思想,自觉对标对表党的二十大提出的目标任务,紧密结合宁夏实际,从上位法中寻找地方立法的遵循,从人民群众对美好生活的需求中寻找立法选题,从解决实际问题中寻找具体的法规条款,切实担负起推进全面依法治国特别是做好新时代立法工作的崇高使命,弘扬法治精神,锻造善治良法,确保每一部法规都立得住、行得通、真管用,努力实现以高质量立法护航经济社会高质量发展。

(执笔:张廉、周继军)

宁夏黄河流域绿色发展的法律规制研究

张 芳

黄河流域在绿色发展方面一直处于不断探索中，国家相关立法制度亦是环环跟进、持续推动。《黄河保护法》在总则第三条中提出贯彻绿色发展原则，第七章绿色低碳发展中提出绿色转型。2023年全国环境保护大会提出要强化法治保障，统筹推进生态环境、资源能源等领域相关法律修订。宁夏自九十年代开始，不断围绕黄河流域生态保护探索地方立法，贯彻国家空间规划试点要求，围绕保护生物多样性和环境整体性，出台空间规划条例，制定生态保护红线管理条例，出台水资源管理条例、河湖管理保护条例、泾河水资源保护条例等。围绕荒漠化治理和水土流失保持，制定了防沙治沙条例、防汛抗旱条例、湿地保护条例、宁夏“三山”保护条例等。2022年的先行区促进条例贯彻“四水四定”和“四权改革”进行法治规范和引导，对保护宁夏

的生态环境起到了基础性、全局性的保护作用。2023年9月自治区党委十三届五次全会专题对加强生态环境保护、推进美丽宁夏建设作出全面部署，通过了“1+4”系列文件，尤其是组织保障类专项文件进一步严格了生态环境保护责任。本文通过分析我区黄河流域绿色发展存在的制度瓶颈，开展路径探索，以期为我区实施《黄河保护法》，贯彻落实自治区党委十三届五次全会精神提供参考意见。

一、宁夏黄河流域绿色发展面临的法制困境

（一）环境保护法制基础薄弱。一是生态立法缺乏绿色理念。宁夏现有涉及生态保护的地方性法规中，对绿色发展的理念，在立法目的中明确不够，虽然相关政策文件中有所显现，但贯彻绿色发展理念刚性不足，效力有限。二是部分领域立法缺项。立法和沿黄其他省区针对黄河支



流及部分区域保护的立法相比,关于黄河工程管理、河道管理、生态保护与修复、上下游经济协作区互惠等方面内容相对匮乏。三是系统性法律保障机制缺乏。宁夏生态环境的一个重要问题是在生态治理缺乏对山水林田湖草沙一体化综合治理不系统,联防联控和协同共建机制尚未形成,各类自然资源的保护规划之间也存在一些“矛盾”,导致自然资源在资金统筹、建设规划、项目实施、监测监管等方面未形成有效协同机制。四是环境保护责任机制不健全。主要是生态文明责任追究机制不健全,现有地方性法规对法律责任的规定语焉不详,浮于表面,没有达到应有的威慑效应。五是“四水四定”缺乏刚性约束。2023年出台了“四水四定”实施方案,但落实情况和指标的约束性不够强,长效稳定机制缺乏。

(二) 经济绿色发展制度缺失。一是产业绿色发展立法缺失。宁夏在具体的绿色发展方面的立法也只有2018年的绿色建筑发展条例,对绿色生态产业、绿色金融、绿色产品、绿色交通等方面缺项,明显少于沿黄其他省区对绿色发展的相关地方立法。二是环境标准约束不强。宁夏是典型的资源型省份,产业发展仍然属于传统粗放低效经济模式,倚能倚重的产业造成耗费的能源资源相对较大,未能完全严格按照环境标准执行。水资源承载面临红线压力,供需矛盾突出,用水效率低下有待提高。三是环保投入未建立长效机制。部分生态环保项目资金短缺,环保投入不稳定,急需采取刚性约束的长效保障机制。此外,绿色低碳技术水平落后,企业不能将生态修复成本通过生态产品价格转移出去,客观上制约了绿色发展。

二、宁夏黄河流域绿色发展法律规制路径

(一) 物物相关规律推进依法整体保护治理。

物物相关规律是指生态系统的各个组成部分相互关联,整体影响局部,部分也会影响整体。一是综合立法促进绿色发展。宁夏黄河流域绿色发展需要通过统一综合立法以确认绿色发展的各项权利义务,考虑各环境要素,以促进资源高效利用和保障流域生态安全为核心,为黄河流域发展规划、生态红线、产业调整、发展评估等立下绿色“规矩”,促进永续发展。二是完善生态环境保护和修复制度。抢抓国家生态修复规划和“三北”工程六期工程规划出台契机,就黄河工程管理、河道管理、生态修复、生态损害赔偿、荒漠化防治、垃圾处理等方面补充相关地方性法规。探索出台宁夏黄河流域自然保护地专门法,严格开发建设活动,严禁破坏环境项目等非生态活动。三是加快“双碳”促进条例制定。积极推进自治区碳达峰立法,及时调整完善自治区双碳政策,围绕绿色转型和降碳增汇,以地方法规的形式推动“双碳”目标实现。

(二) 负载有额规律规制绿色产业发展。负载有额规律是指生态系统不能超出它应有的承载力和限度,只能负载一定数量的生物量和承纳一定数量的污染物。一是依法保障产业转型升级。制定宁夏沿黄地区绿色制造标准,加强重点领域环境标准体系建设,规范绿色技术和清洁工艺,严格能耗、水耗、地耗、污染物排放、环境质量等具体指标,制定环境监测规程,对不达标企业严格进行转型或淘汰。建立绿色信贷激励法律制度,放低绿色信贷、绿色债券审批门槛。二是完善水资源高效利用法规制度。通过法制实行最严格的水资源刚性约束制度,对各市县使用水资源总量明确分配。科学设置水资源“四水四定”量化指标,对水生态流量、水量分配、总量控制、地下水超采、水源地保护等严格监管。三是依法

规范绿色消费。对绿色产品严格市场准入和追溯制度，以法治化监管规范市场行为。

（三）时空有宜规律促进区域特色有序发展。这一规律把特定区域的地理、气候、经济等特殊情况作为首要考虑的前提，在满足和适应这一基本特点的法律制度才具有可行性和合理性。一是构建黄河上下游生态补偿法律机制。要推动沿黄省区联合抓好大保护与大治理，建立健全黄河流域生态产品价值实现长效机制。如围绕泾河是跨省河流的特点，可考虑率先与国家部委及陕西、甘肃协同联动出台《陕甘宁泾河流域生态补偿条例》或联合签署相关协议，加强联动保护的约束性。二是依法规范推动新能源产业发展。大力发展太阳能风能等新能源及非化石能源，统一规划

调整产业结构，针对新能源重点领域专项立法，规范弃风弃光问题，降低流域碳排放强度，使配套有效的制度供给和法律合力规范推动新能源产业发展。三是完善绿色发展评估考核机制。针对沿黄特点加强评估考核，从绿色转型升级、资源利用、生态保护、环境治理、应对气候变化、绿色生活等方面综合考虑评价地方发展。强化水资源节约保护效能目标管理考核，加强最严格水资源管理制度和节水型社会建设考核。严格生态环境损害追责、自然资源离任审计责任、河湖长制责任保护，完善河湖长制跨界联防联控等体制机制和管理制度体系。

（作者单位：自治区政府研究室（发展研究中心））

我区环境污染防治“小切口”立法实证研究

——以《宁夏回族自治区机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》为例

洪兆飞

“小切口”立法是一项创新型立法形式，主要以解决当地社会关注度高、关乎人民群众切身利益的突出问题作为立法“切入点”，以能解决的且方案有用、有效为立法原则之一，形式灵活，不必考虑章节限制的要求，内容短小，不需要完整的条款结构，有效推动了民生改善和社会治理方式创新。以《宁夏回族自治区机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》为例，通过宁

夏区外有关“小切口”立法成果分析，提出我区“小切口”立法对应的建议。

一、《宁夏回族自治区机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》“小切口”立法实证分析

《条例》涵盖了“小切口”立法的基本要素，制定过程聚焦了四个环节，夯实部门基础，确保了地方立法能立得住、行得通、真管用。四个环节主要回答四个问题和地方立法实践难题——机动

车有哪些监管环节？哪些是宁夏的薄弱环节？这些薄弱环节有哪些？解决这些问题的措施是什么？一是聚焦监管环节。全面梳理监管环节，列出监管环节流程图，发现监管漏洞等。二是聚焦薄弱环节。全面收集立法资料，通过立法资料的研究，结合宁夏实际，对比差距，寻找不足，比如北京的机动车保有量全国第一，而宁夏属于倒数第三，北京的监管薄弱环节与我区的差别就比较大，在条例的起草过程中，就不能生搬硬套。机动车和非道路移动机械排放与燃煤排放、工业排放已并列成为宁夏PM_{2.5}三大污染源，且呈现逐年上升的趋势。三是聚焦问题环节。确定薄弱环节存在的问题，广泛听取不同意见，组织召开监管薄弱环节和存在问题座谈研讨会，采取集中攻坚的形式，梳理出问题线索60多个，最后将32个问题作为立法重点关注的问题，并按照轻重缓急，将问题分为一档二档三档。四是聚焦措施环节。科学审慎确定解决措施。通过立法资料梳理，明确三个层面的问题，一看国家法律，行政法规，部门规章和政策标准，掌握国家层面针对这个问题是怎么要求的；二看其他省份出台的

地方性法规规章政策标准，了解外省针对这个问题是怎么解决的；三看宁夏出台的地方性法规规章政策标准和宁夏实际情况，研究我们怎么去解决这个问题。

二、关于对我区“小切口”立法的意见建议

（一）避免局限于只强调“小而精”的立法定位

我们不仅要看到“小切口”立法的优势和实践意义，同时也应注意到“小切口”立法不等于地方立法的整体定位，或者说“小切口”立法并非地方立法工作的全部内容。“小”而“精”的“小切口”立法，其因地制宜的立法模式对于发挥地方立法特色、有针对性地解决本地社会问题、提升民生质量具有积极作用，但如果地方立法仅局限于“小”而“精”的立法定位，就可能会限制地方立法的应有作用，也违背了授予地方立法权的初衷，与立法权下放的总体趋势也是相悖的。

“大块头”和“小快灵”立法不仅不冲突而且是兼顾的。立法者应当秉持科学理性的态度，该大则大、该小则小，要谨防落入“为小而小”的形式主义陷阱，合理把握立法简约化与精细化

之间的关系，该省则省、该细则细，科学设计具体法规条款。虽然“小切口”立法并不要求法规体例结构的完备，对上位法原则性、宣示性、准用性条款也应做到拒绝重复使用，但针对具体事项的操作性、实用性条款却是其核心内容，也是其求细求实的要点。所以，在“小切口”立



法过程中，针对具体事项的操作性、实用性条款要做到需要几条就制定几条，避免落入“为小而小”的形式陷阱。

（二）“小切口”要夯实群众基础

1.虽然“小切口”立法具有快捷立法的优势，但这并不意味着立法者可以漠视立法质量或者忽略程序正义。所谓的“小切口”立法的“小”和“快捷”只是针对法规内容不要求结构完备，但不意味立法程序也可以被简化。即立法“切口”和法规内容“能小就小”，但立法宗旨和立法精神不得简化处理。地方立法机关在制定“小切口”法规时，依然要遵循立法预测、立法规划、立法决策、立法协商、立法说明、立法评估等立法程序，坚持党的领导、民主立法、科学立法、依法立法，将“人民民主”贯彻到立法全过程，不能只追求“快”而忽视了对立法程序的严格遵守。

2.“小切口”立法要坚持以人民为中心、公民参与立法全过程的立法原则。立法过程中要做到走进基层、深入群众，要深入实际广泛了解社情民意，认真充分开展立法调研、问卷工作，准确找到汇集民意的立法“切口”，真正对应群众和社会需求、充分发挥立法研究基地或基层立法联系点等基层立法机制的应有作用，以不断增强立法的科学性和民主性，努力让每一部“小切口”立法都能真正解决民生保障和社会治理的实际问题。

（三）“小切口”立法要做到立得住、可操作、有实用

1.切“小”题目。避免“小切口”立法流于形式，让法规立项更精准。所谓的立法题目就是地方“小切口”立法法规的切入点或者说是“切口”，是地方立法的重要议题，关系地方立法的

适用边界或适用领域。所谓“小”题目就是要根据地方某一具体领域的某一具体问题确定法规题目的切入点；其调整范围仅适用于问题所在的某一领域；调整对象要少；法律关系要相对简单，直接契合人民群众高度关注的、亟待解决的问题，将问题的关键点和突出矛盾作为切入点，通过切“小”题目，使解决问题的靶子变得更加精准。

2.切“细”内容。法规内容是解决地方实际问题的对应方案。切“细”小切口立法法规的内容，就是要始终坚持根据具体问题确定具体解决方案的立法原则。针对所要解决的具体问题确定立法需求，实现立法内容在调整范围、对象等方面能做到只针对某一领域的特定事项，就是要聚焦问题，将立法资源集中到解决所确定的突出问题上，切实有效地解决社会问题和矛盾。要突出法规的细化和具体化，使所立之法与亟待解决的问题完全契合，做到务实管用。要以切实可行行为原则科学合理设计核心制度，法规条文要明确具体、严谨规范，真正做到对上位法的“查漏补缺”。

2.切“准”特色。切“准”特色，就是地方立法要契合地方特点。地方立法要以本地突出问题为导向，根据地方具体实际情况确定问题所在，紧扣本地群众呼声最高、社会普遍关注的问题，对涉及群众切身利益或社会普遍关注的热点问题，因地制宜科学合理地设计相应法规内容，精准制定地方法规，提出人民群众满意的创新性问题解决方案，让地方立法更务实更容易被大众百姓理解。实践证明，只有契合地方实际情况的立法法规，才能被人民群众信服并被自觉遵守，实现“民有所呼、立法有所应”的立法效果。

（作者单位：宁夏回族自治区生态环境厅）

刚性约束下的宁夏水资源节约集约利用 制度研究

施海智 冯寒雪

水资源对于自然生态系统和人类社会的生存发展不可或缺，是维系社会生产发展的基础性资源，特别是对于宁夏这样的干旱少雨、高度依赖黄河水资源的省份更是如此。

但是，宁夏的水资源利用效率还不高，粗放用水的总体格局尚未根本改变。2019年，宁夏的万元工业增加值用水量达到34.9立方米/万元，大幅高于黄河流域的平均值21.6立方米/万元，宁夏的工业节水尚有较大的挖潜空间。因此，要继续强化节约集约理念，不断探索完善刚性约束的节约集约用水机制，节约水资源，提高用水效率，通过多元化措施保障宁夏黄河水资源的可持续利用。

一、节约集约制度对宁夏水资源保护的重大意义

（一）节约集约制度是适应宁夏水资源短缺的必然选择

随着人口增长和经济发展，用水量大幅提升，用水结构发生显著变化，对水资源的开发利用已经超出其对应的承载力，各方面对水资源的需求量与水资源匮乏之间的矛盾越来越突出。据测算，2019年，宁夏全区现状缺水5.5亿立方米，其中城镇生活用水缺0.35亿立方米，农村生活用水缺0.43亿立方米，农村畜禽养殖用水缺水约0.4亿立方米，农业灌溉缺水

2.9亿立方米。甚至生态移民区的农田灌溉用水也难以保障，有近80万亩灌区实际配置水量仅1亿立方米，与合理灌溉定额相比，缺水1.4亿立方米。2023年度黄河流域转入了枯水年，并且可能将出现连续枯水年或特枯水年，黄河水资源调度形势变得日益严峻，缺水将会成为困扰农业生产、生态发展等方面的首要问题。因此，优化完善水资源的节约集约利用机制，精打细算利用有限的水资源，加强水资源的有效利用是应对黄河水资源总量不足，缓解供需关系紧张的必由之路。

（二）节约集约制度是提升宁夏水资源利用效率的重要举措

宁夏不仅存在水资源匮乏的问题，人均水资源占有量不足全国平均水平的十分之一，而且水资源时空分配不均，资源性、结构性缺水同时并存。此外，用水效率偏低，万元GDP用水量比全国平均水平高两倍以上，农业用水占比达到84.8%。应将节约集约理念贯彻落实在科学配置利用黄河水资源的实处，大力推动水资源的节约集约利用，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，科学制定用水调度方案，做到把节约集约机制贯穿到生产生活的各方面，严格控制不合理水资源利用，加强用水管控，多措并举，不断提升水资源的利用效率。

(三) 节约集约制度是构建加强宁夏黄河流域生态保护的重要内容

法律制度是实行水资源保护的根本途径。通过制定促进水资源节约集约利用的法律法规,规范水资源的开发、利用、保护和管理,提升水资源保护的规范化法治化水平,将水资源节约集约利用的意识贯穿到执法、司法的全过程中,以法律的强制力促进水资源的高效利用,将能为宁夏水资源保护提供有效的实现途径,并为宁夏黄河流域生态保护奠定坚实的水生态基础。

二、宁夏水资源节约集约利用中的问题

宁夏的水资源短缺,用水结构不尽合理,农业用水占比达到 84.8%,而且水资源的利用率低,万元GDP用水量比全国平均水平高两倍左右,水的问题已经成为制约宁夏经济社会可持续发展的根本瓶颈。

(一) 实践层面:水资源利用效率不高

宁夏黄河水资源利用效率不高,一方面体现在用水效益低下,万元GDP用水量过高等问题,这与节约集约用水的相关制度不够细致,刚性约束不足,执行不严格有关,如宁夏的再生水利用率仅为 13.6%,就与相关规定强制性规定不足,缺乏配套的法律责任条款有关;另一方面,宁夏用水结构不尽合理,仍存在高污染、高耗水、高耗能项目,城市水资源浪费大,中水回用率、非常规水利用率因处理成本高而偏低,农业用水所占比重偏大,直接影响了用水效益。

(二) 法律层面:缺乏刚性的法律制度

目前宁夏黄河水资源节约集约利用主要依靠行政化的自上而下的管理方式,监督管理手段单一,法律手段还不能发挥重要作用。以《宁夏回族自治区节约用水条例》为主的地方性法规在对黄河水资源节约集约利用的规定上还缺乏刚性约

束制度,宏观的概括性规定多,具体的可操作性的规定少;鼓励性的、原则性的规定多,强制性的义务性规定少,特别是缺乏相应的法律责任条款,如《宁夏回族自治区节约用水条例》的行政处罚的法律责任仅有第四十一条到第四十四条四个条文,缺乏对违反水资源节约集约利用的义务性规范的有效约束。

(三) 意识层面:水资源集约利用理念淡薄

《黄河保护法》等法律法规中虽然规定了节水措施,但是对于集约理念体现较少。在现实中,人们更多提到的是“节约水资源”,而对于集约的概念却很少提及,宁夏黄河水资源集约利用尚缺乏刚性约束机制,缺乏系统有效的制度性规范。

三、完善宁夏水资源节约集约利用的法治路径

宁夏水资源节约集约利用虽然取得了很大的成效,但与全国平均水平相比,特别是与黄河流域其他省份相比,水资源利用效率总体上还存在一定差距,这与宁夏水资源节约集约利用的法治化水平不高有着密切关系。

(一) 完善刚性约束的水资源节约集约利用制度

应当加强宁夏水资源节约集约利用的刚性约束制度,将水资源节约集约利用的相关制度以修改《宁夏回族自治区节约用水条例》等地方性法规的形式进一步细化完善。

首先,应当为合理调整用水结构提供明确的法律依据,并建立对用水户的补偿机制。一是要将有关产业调整的节水规划予以公开,并将节约用水规划的公开制度在今后《宁夏回族自治区节约用水条例》的修正中予以明确,增强法规实施的权威性和确定性;二是要对积极应用节水灌溉

设施、技术的农业用水户予以补贴；三是对节水做出贡献的产业结构特别是种植业调整的相关农户、企业等用水主体予以补偿，减少他们因为节水而造成的损失。

其次，做好可持续条件下的水资源需求管理，按照确定的可用水总量和用水定额，结合当地经济社会发展的现实情况，研究提出宁夏每个区域的生活用水、工业用水、农业用水的控制性指标，通过水资源的优化配置、科学调度、严格管控和市场调节，使经济社会发展与水资源承载能力相适应。

最后，要加强现状条件下的水资源需求管理，通过全面加强水资源取、用、耗、排行为的规范与动态监管，纠正无序取用水、超采地下水、浪费用水等错误的水资源开发利用行为，降低黄河水资源开发利用强度。要完善水资源节约集约利用的监督考评体系，建立宁夏黄河流域生态保护和高质量发展责任制和考核评价制度。

（二）科技赋能，提升水资源多元集约能力

通过科技赋能，将节约集约用水的理念应用科技的手段贯彻生产生活用水中，加强水资源高效利用，大力推广农业节水技术，调优种养结构，积极发展节水型、高附加值种养业，逐步降低农业用水比重，将能有效地提高宁夏黄河水资源综合利用效益。

提升水资源“多元”集约能力是宁夏水资源节约集约利用的有效途径。应当持续深入开展宁夏节水型社会建设，深度实施农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损、非常规水利用，广泛开展节水宣传教育，推动用水方式由粗放低效向节约集约的根本转变。从供需两端入手，创新水权交易措施，完善水权交易机制和交易市场，使市场逐步在用水权配置中真正发挥决定性作

用；发挥水价机制作用，倒逼提升节水效果，分级分类制定差别化农业水价。

（三）增强全社会的节约集约用水意识

节约集约用水理念对节约集约用水行为和技能均有显著正向影响。加强节水宣传，提高全民节水意识。要建立政府主导，多部门联动的工作机制，坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时期水利工作方针，在全社会广泛开展节水行动。通过电视媒体、报纸期刊、微信公众号等平台发布节水信息，邀请专家学者开展节水讲座，定期组织宣讲团进社区、街道以及机关单位等进行节水宣传，发放宣传材料，宣讲黄河水资源短缺现状，普及节水知识。要建立节水宣传长效机制，引导人们在生产、生活等各个方面节约用水。

宁夏水资源的供需矛盾严重制约着宁夏经济社会的可持续发展。在坚持水资源刚性约束的原则下，不断提高“四水四定”的法治化水平，完善水资源节约集约利用制度，制定差异化的区域水资源开发与利用政策，加大科技赋能力度，提高水资源节约集约理念意识，对于保护宁夏水资源、提高水资源开发利用效率、促进黄河流域生态安全以及可持续发展具有重要意义。

（作者单位：北方民族大学）



中国式现代化视阈下生态法治建设路径

武 帅

党的二十大报告明确指出，要以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，并进一步强调促进人与自然和谐共生是中国式现代化的本质要求之一。坚持“人与自然和谐共生”的理念是习近平生态文明思想的核心内容与突出特点。正是在习近平生态文明思想的科学指引下，新时代十年“我国生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。”同时，我们也必须清醒地看到，生态文明建设是一项长期的战略任务，也是一项复杂的系统工程，不可能一蹴而就，生态环境保护犹如滚石上山，稍有放松就会出现反复。建设生态文明，重在建章立制，习近平总书记指出，“只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”这一重要论述，阐明了最严格制度最严密法治的重要性，也是将生态文明建设融入政治文明建设的基本要求，是推动生态法治建设的根本原则。

一、生态法治的基本内涵

奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。法律是

治国之重器，法治是治国理政的基本方式。要实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，必须更好发挥法治引领和规范作用。生态法治是指运用法治思维和法治方式推进生态文明建设，以实现生态环境保护的法治化、规范化和有序化，旨在促进生态文明的建设和发展，实现人与自然的和谐共生。生态法治的内容包括建立健全生态环境法律法规体系，为生态环境的保护和管理提供法律保障；强化法律实施，加强生态环境执法力度，严厉打击环境违法行为；推动环境公益诉讼，维护公众的环境权益；加强环境信息公开，保障公众的环境知情权；建立和完善生态环境损害赔偿制度，促进生态环境的及时修复和保护等。

新时代新征程，在中国式现代化视阈下的生态法治建设是从生态环境客观规律出发提出的具体要求。生态环境存在阈值规律，指在一定的时空范围内，人类所面对的自然性质和范围是极其有限的。尤其是，地球的承载能力是有限的，



存在着生态阈值和环境阈值，构成了对人类行为和社会行为的制约。正如习近平总书记引用白居易所说的话，“天育物有时，地生财有限，而人之欲无极。以有时有限奉无极之欲，而法制不生其间，则必物暴殄而财乏用矣。”显然，人类在与自然的交往中必然存在着生态环境底线和生态环境红线。既然如此，人类行为必须要有底线思维和红线思维，必须坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境，切不可越雷池半步。否则，我们就会遭受大自然的报复和惩罚。这就是我们坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境的根本原因。改革开放以来，我国生态环境保护取得很大成绩。但是一些地方出现了严重的破坏生态环境事件，习近平总书记分别就祁连山排污事件、秦岭违建别墅、腾格里沙漠污染、陕西延安削山造城等多次作出批示，这些事件的产生主要是由于地方党委和政府失职渎职、企业责任不落实造成的，但是归根到底在于“体制不健全、制度不严格、法治不严密、执行不到位、惩处不得力有关。”因此，生态法治是推进生态文明建设的重要保障，也是实现可持续发展的重要手段之一。

二、新时代我国生态环境法治建设成就

党的十八大以来，我国加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设，制定和修改环境保护法、环境保护税法以及大气、水、土壤污染防治法和核安全法等法律，覆盖各类环境要素的生态环境法律法规体系基本建立，相继出台《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》，制定了数十项涉及生态文明建设的改革方案，从制度保障等方面对生态文明建设进行了全面系统部署安排。在过去的十年中，我国在生态法治建设方面取得了显著成绩，主要体

现在以下几个方面：

（一）深入学习落实习近平生态文明思想和习近平法治思想

党的十八大以来，我国生态环境法治建设紧紧围绕习近平生态文明思想和习近平法治思想，坚持生态优先、绿色发展，坚持法治思维、法治方式，坚持系统治理、综合施策，坚持源头防治、标本兼治，不断完善生态环境法律体系，提高生态环境治理能力，为美丽中国建设提供有力的法治保障。具体来说，我国的生态环境立法实现了从量到质的全面提升，务实管用、严格严密的生态环境保护法律法规体系已基本形成。2013年召开的党的十八届三中全会明确将完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标，并进一步明确“紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革”。党的十八届四中全会在加强重点领域立法方面提出，用严格的法律制度保护生态环境。党的十八届五中全会再次强调实行最严格的环境保护制度等要求。党的十九大强调要加强对生态文明建设的总体设计和组织领导。特别是2015年党中央国务院先后出台《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》，为生态文明制度体系构筑“四梁八柱”。党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，立足建设美丽中国目标，对建立和完善生态文明制度体系、促进人与自然和谐共生作出系统安排部署。至此，生态文明制度体系的四梁八柱更加完备、更加充实。例如过程控制中要求建立生态保护补偿制度。过去补偿的模式单一、标

准偏低,针对这个问题,我国提出加快推进多元化补偿,形成中央直补与地区间横向直补相结合的方式。这方面探索比较成功的是新安江流域的生态补偿。从2012年正式实施以来,安徽、浙江两省进行新安江流域水环境生态补偿试点。按照约定,水质不达标,安徽补偿浙江,水质达标,浙江补偿安徽。十多年来,安徽年年实现水质达标的承诺,获得了57亿元的补偿资金和国家直补的资金,新安江每年向浙江输送近70亿立方米干净水。

(二) 基本形成覆盖全面、务实管用、严格严密的“1+N+4”法律体系

传统观念指导下的法律所调整的主要是人类社会之间的社会关系,并不直接调整人与自然的矛盾,在满足人类社会可持续发展的需要方面,具有明显的滞后性。令在必信,法在必行。新时代以来,我国坚持用最严格制度最严密法治保护生态环境,始终突出“严”的主基调,对破坏生态环境的行为不手软,坚决做到不能让制度规定成为“没有牙齿的老虎”,让制度和法治成为刚性约束和不可触碰的高压线。

对此,党的十八大以来,我国基本形成了覆盖全面、务实管用、严格严密的中国特色社会主义生态环境保护“1+N+4”法律体系。“1”是发挥基础性、综合性作用的环境保护法;“N”是环境保护领域专门法律,包括针对传统环境领域大气、水、固体废物、土壤、噪声等方面的污染防治法律,针对生态环境领域海洋、湿地、草原、森林、沙漠等方面的保护治理法律等。截至2023年7月,我国已制定了23部环境保护专项法律,涵盖了环境保护的各个领域。“4”是针对特殊地理、特定区域或流域的生态环境保护进行的立法。“生态文明”写入宪法,民法典将绿色

原则的确立成为民事活动的基本原则,构建起以《中华人民共和国宪法》为根本、以《中华人民共和国环境保护法》为基础、以30多部专项法规为支撑,以130多部环境行政法规,近2000项国家环境标准以及诸多绿色规定,逐渐构筑起包括根本性法律规范、基础性法律规范、专门性法律规范为重要组成部分等在内的内容庞大、体系严密的绿色法律体系,不断推动着我国生态环境法律体系的建设,为生态文明建设提供了坚实的法治保障。

(三) 积极构建与污染防治攻坚战相适应的标准体系

为深入贯彻落实习近平生态文明思想,全面部署打好污染防治攻坚战,有效应对污染防治攻坚战挑战,我国积极构建与污染防治攻坚战相适应的标准体系,为污染防治提供坚实的法治支撑。生态环境部制定了《生态环境保护标准体系建设规划(2021-2035年)》,提出到2035年,基本建立覆盖污染防治全过程、满足生态环境治理需要、与国际标准接轨的生态环境标准体系。按照规划要求,生态环境部先后制定了一系列与污染防治攻坚战相适应的标准,如制定了《污染物排放标准》《环境噪声污染防治标准》《固体废物污染控制标准》等一系列污染物排放和治理标准。制定了《生态环境监测标准》《生态环境风险评估标准》《生态环境损害评估标准》等一系列生态环境监测、评估标准。制定了《环境影响评价标准》《环境影响评价审批程序规定》等一系列环境影响评价标准。

三、中国式现代化视阈下生态法治建设的路径

(一) 完善生态环境法律体系

完善生态环境法律体系在生态文明建设中具

有举足轻重的地位，是保障生态环境保护工作顺利推进的重要基础。随着经济社会发展和生态环境保护的需要，现有的生态环境法律体系仍存在一些不足，如法律制度不完善、执法力度不足、法律责任不明确等问题。因此，完善生态环境法律体系势在必行，明确生态环境保护的基本原则、制度体系和法律责任。同时，加强生态环境法规与相关法律、法规的衔接，形成完整的生态环境法律体系。同时，还要积极引进国外先进经验，学习借鉴其他国家在生态环境保护方面的成功做法，为我国生态环境法律体系的完善提供有益参考。

（二）实现立法与执法的双重保障

整合生态环境基本法的制定和现有法律，生态文明基本法是生态文明建设的顶层设计，是完善生态文明法律体系的重要基础。生态文明基本法应明确生态文明建设的指导思想、目标任务、基本原则、制度安排等，为生态文明建设提供法律依据。在生态文明基本法完善的过程中，需要对现有法律法规进行系统梳理和整合，形成更加科学、完备的法律体系。具体而言，梳理现有法律法规，对现有法律法规进行修改完善，补齐短板，完善配套措施，加强法律衔接，形成系统化、协同性的法律体系。

（三）生态环境保护综合执法队伍的建设和运作

生态环境保护是一项复杂的系统工程，需要各部门的协同配合。生态环境保护综合执法队伍的建设和运作，是保障生态环境法律法规有效实施的重要举措。生态环境保护综合执法队伍要坚持“统一领导、协调推进、分级负责、属地管理、权责一致、高效运作”的原则，由中央和地方生态环境保护主管部门统一领导，各相关部门

协调配合。生态环境保护综合执法队伍的建设还应坚持以下原则：明确执法职责，建立健全执法制度；加强执法队伍建设，提高执法能力；加强执法监督，确保执法公正。除此之外，生态环境保护综合执法队伍建设，还要加强执法人员的培训，提高执法人员的法律知识、业务能力和职业道德。

（四）深入推进污染防治依法治污

要坚持精准治污、科学治污、依法治污，保持力度、延伸深度、拓宽广度，持续打好蓝天、碧水、净土保卫战。在精准治污方面，做到问题、时间、区域、对象、措施“五个精准”。在科学治污方面，要做到科学决策、科学监管、科学治理。在依法治污方面，要增强法治思维、运用法治方式，从立法、执法、守法等各个环节推进依法治污。在组织层面，深入推进中央生态环境保护督察，实行生态环境保护“党政同责、一岗双责”。全面实行排污许可制，健全排污权等资源要素的市场化配置体系，完善现代环境治理体系，实现社会成本内化于企业，通过市场机制限排，比如宁夏“六权改革”。除此之外，还要构建党委领导、政府主导、企业主体、社会组织和公众共同参与的生态环境保护大格局，推动形成治污合力。

新时代新征程，党的二十大擘画了中国未来发展蓝图，描绘了青山常在、绿水长流、空气常新的美丽中国画卷。在建设美丽中国和法治中国、构建人类命运共同体、实现中华民族伟大复兴的新征程上，我国生态环境法治建设将继续深入推进，努力构建系统完备、科学规范、运行有效的生态环境法治体系，为建设美丽中国提供坚强的法治保障。

（作者单位：中共银川市委党校）

数字科技驱动财税法律治理的 转型路径研究

刘芳 孙媛

数字科技的发展,推动着人类社会迈入网络化、数据化和智能化的新时代。面对数字技术基础上形成的数字经济新业态、新知识、新内涵、新语境和新形势,财税部门面临着诸多机遇与多重挑战,存在不少难点与堵点,建构财税法律治理新模式呈现出问题意识与行动实践并存的紧迫感,需要从整体上建构适应数字科技和数字经济发展的新型财税法律治理模式。

一、数字科技背景下财税法律治理的新形势

(一) 数字科技和数字经济成为全球竞争的重要领域

以人工智能、云计算、5G等为代表,新一轮科技革命和产业变革正在深入演进。数字经济成为世界各国科技和产业竞争的新热点,数字经济的发展水平将显著影响未来各国的经济地位和

话语权,有些国家高度重视自身核心数字科技和系统的自主性,围绕数字科技和数字产业发展加强布局,不断推出相关法律、政策和战略规划。以美国、德国、日本、澳大利亚为代表的100多个国家制定了数字转型计划或数字化行动方案。与此同时,以OECD和G20为代表的国际对话平台积极推进数字经济税收协定工作,先后发布了多个文件,以应对数字经济带来的税收挑战,形成了一系列逻辑较为清晰的数字经济条件下税收征管渐进改革的技术路线和规则。

(二) 我国政府高度重视数字科技和数字经济的发展

党和政府高度重视数字科技与数字经济的发展,大数据连续多年被写入政府工作报告,党的十九届四中全会首次将数据纳入生产要素。

习近平总书记强调：“发挥数据的基础资源作用和创新引擎作用，加快形成以创新为主要引领和支撑的数字经济”“要构建以数据为关键要素的数字经济”。“十四五”规划和2035年远景目标纲要中，单列“打造数字经济新优势”篇章，明确提出“迎接数字时代，激活数据要素潜能”“推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群”“加快数字化发展，建设数字中国”“加快建设数字经济、数字社会、数字政府”。2015年以来，我国数据增量年均增速超过30%，增速为全球最高，预计到2025年，我国将成为全球五大分区数据资源拥有最多的区域。

（三）对财税法律治理模式的新认知

1. 技术进步和技术变迁是引发财税治理变革的最深动因

一是数字科技是财税治理模式建构的内生驱动力和重要推力。当今世界正处于新科技革命与产业革命的交汇点上，财税治理已走到了新的临界点或“奇点”，数字技术作为一种基础性力量，将带来财税领域巨大的变化。二是数字技术改变了财税部门相关从业人员的思维方式、认知方式及思维观念，构成了财税治理变革的认识论和方法论基础，为改变财税机构与纳税人、公民、预算单位关系提供了新的方法。三是数字技术形成财税治理模式的新机制。财税数字化转型的本质是改革，是对传统财税治理运作模式的改革与创新。通过数字技术，利用更优化的职能设计和流程再造、更专业的治理技术，重构财税治理模式，将精细化理念贯穿于财税治理的价值选择、作风建设、制度设计及行为规范之中，从而实现更优质、更关注

细节和更加人性化的治理效果。

2. 数字科技和数字经济影响广泛

数字经济涉及广泛的利益主体和社会主体，现有的财税监管模式和治理方式已无法适应新时代的治理变革。创新财税法律治理是适应形势发展要求形成新的管理理念或思想并将其转换为新的管理方式的过程，是由粗放型管理向精细化管理转变的过程，是以“数”治财，以“数”治税，全力打造智能财税，向数字化要转型驱动力，向新技术要改革创新力，向互联网要服务生产力的必然过程，将大数据运用于财税治理过程，使财税治理要素达到最优组合，促进与财税领域相关的部门和行业多环节管理，实现无缝化、高效化、有效化，建立全新的协作管理机制，形成新的财税法律治理机制。

二、数字科技驱动财税法律治理转型

（一）数字科技是财税法律治理转型的催化剂和强大动力

云计算、大数据、物联网等现代信息技术所具有的信息聚合、数据整合、虚拟仿真、开放链接、资源共享等优势，为建构财税治理模式提供了新的工具、新的可能、新的测量方法、新的分析方法与技术，其重要作用在于能够以较小的成本降低政府、市场、企业之间的信息不对称，提高治理需求和供给方的匹配度，为构建财税治理模式带来新的契机，也为财税治理提供了更加高效、更加有力的工具和手段。通过整体化、综合化、最优化的管理手段、管理方法、管理技术，对管理对象实施全覆盖，资源信息的全面共享、岗位责任的层级落实，实现由传统、被动、分散的碎片化管理转向现代、主动、系统的网格治理，提升财税管控能力。

（二）数字科技驱动财税部门理论创新和实践创新

既有的财税理论难以解释与回应数字时代的数字经济现象，更无法为建构新型财税治理模式提供理论支持。数字革命既是一场技术革命、经济革命，又是一场思维变革，数字化革命将引发财税治理理念革命，引发财税理论范式革命，而建构新的财税治理理论却远未完成。数字科技的快速发展与财税治理理论惯性之间形成了“技术时差”，陷入了理论迷思与现实悖论的境地，这一现象将随着技术升级步伐的不断加快而愈演愈烈。财税治理理论唯有及时调整“技术时差”，将财税理论的研究根植于国情、立足于时代、结合于实际，才能适应新一轮科技革命，在财税治理现代化的时空中完成精彩的转身与强身。

（三）数字科技给人才培养带来全新的挑战

数字科技、数字经济是以“物”为依托，其功能性和渗透性大为提升，对“人”提出了更高要求，主要表现在财税法律治理面临着知识结构和分析方法的转型，知识体系、知识基础、思维方式需要重塑。从事财税工作的人员仅具备传统的经济、金融、法律及财税方面的知识，远不能适应时代要求。当前，财税系统缺乏人工智能复合型、高端人才，财税法律治理新模式急需兼备IT和财税法律专业知识的复合型人才，但高校开设的财税专业中基本没有人工智能本科教育，人工智能与财税学科交叉融合暂时难以实现。

三、适应数字科技财税法律治理的转型路径

（一）明确财税法律治理的总体思路

财税法律治理模式的建构，必须建立在尊重历史发展规律的基础上，做到合目的性与合规律性的统一。财税法律治理与数字技术融合是一个动态的历史进程，是信息技术与财税工作不断融

合发展的过程。应立足于中国实际与传统文化背景，充分借鉴和吸收国际最新财税法律治理有益成果与科学因素，立足于社会主义制度，建构并实践具有中国特色的社会主义财税法律治理模式，以实践为基准，建构能吸收价值理性并规避工具理性弊端的新型财税法律治理模式。要认清时代，迎接挑战，做好财税法律治理模式转型。通过挖掘财税法律治理模式、制度的内在本质来指明制度变革的根本方向，并基于历时性和共时性的特性，来锚定新型财税治理模式的基本方向。

（二）统一财税法律治理的思想认识

财税治理数字化转型不是“选择题”，而是关乎财税事业发展甚至经济发展大局的“必修课”。财税部门要以积极融入的心态迎接数字化技术、数字经济的到来，要将财税法律治理模式的创新与建构放到“数字中国”建设这一宏大、系统的工程中加以认识，秉持“让理论生根，让实践生翅”的理念，协同创新出基于丰富实践经验且有坚实的理论基础的财税治理模式。

（三）强化财税法律治理的理念创新

1. 重塑财税制度理念

数字经济新业态需要在财税制度设计中破除不适应数字经济新模式、新产业、新业态的传统观念制约，重塑财税治理理念，体现公平、公正、公开、责任、法治、回应、有效等善治特征。就税收制度而言，要前瞻数字经济财税制度样貌：数字经济作为一种新的经济模式，必然催生与之相适应的税制，包括对现有税种的改造，也包括创设一种新的税种，如国际上通行的数字服务税。加强自然人纳税制度建设，调整税收管辖权与区域间税收分配制度，应提上重要的议事日程。

2.引入“整体性治理”模式

财税治理是一个系统工程,必须将其视为一个整体而非孤立的,动态而非静止的系统,并将之放在数字技术大环境中来统筹考虑。建构财税法律治理模式应进一步转变治理思路,转变财税治理模式价值取向,树立整体性治理观,以整体性思维和理念配置财政资源。就财税制度而言,财税制度是国家制度的重要组成部分,不能与其他制度、政策割裂开来,要注重财税政策与金融政策、产业政策的协调性,减少政策之间相互冲突和制约,增强整体性、系统性、操作性和可行性,与财政改革相协调、联动,形成内在逻辑的统一,以提高财税政策的精准性和有效性,提升财税治理效能。

3.强化互联网思维

互联网思维意味着主动拥抱互联网技术,是以“开放、平等、互动、合作”精神审视、改造、提升传统治理模式的一种全新思维模式和思考方式。具备思维模式、技术手段和价值相统一的互联网思维,是提升财税治理能力的需要。要以“统一、整合、集约、共享”的方式,从全局视角系统谋划财税法律治理数字化建设,从体制机制、平台建设、操作路径等方面系统地推动改革与创新。

(四) 抓好财税法律治理的制度建设

1.制定财税制度规划

财税制度规划是指根据财税建设的实践需要,结合财税制度现实,对未来一个时期财税制度建设的目标、重点、内容进行系统的分析、评估、研判和确立。财税制度的全局性决定了财税制度规划不能仅着眼于当前要求和需要,要摒弃短视行为。做好财税制度规划,要注重增强规划的前瞻性。

2.加强财税立法规范

目前,规制数字技术虽有数据安全法,但其主要是调整收集使用数据行为规范,为我国数字经济发展保驾护航,无法调整和约束到财税领域,更无法规制数字技术、数字经济条件下财税治理行为。由于立法资源、立法回应、立法实践及立法经验积累不足等约束,目前我国立法机关尚无此方面立法计划,财税机关也未有专门关于数字技术、数字经济的财税治理政策或规范性文件。建议适时研究制定促进数字经济财税扶持政策的指导意见和行动纲领及行动方案。

3.优化财税监管框架

一方面,建立一整套科学、规范、有效的治理体系;另一方面,综合运用“互联网+监管”、信用监管、“双随机、一公开”监管,跨地区、跨行业、跨部门协同监管等多种监管方式,实现财税领域全行业、全链条、全过程监管,提升监管能力和水平。

(五) 夯实财税法律治理的人才培养

1.财税从业人员要加强学习

习近平总书记强调,善于获取数据、分析数据、运用数据,是领导干部做好工作的基本功。“懂数据、会分析”是财税干部基本功,决定了财政治理能力能否跟上数字时代的发展趋势。财税干部只有持续不断地学习新知识、掌握新技能,才能不断提升自己能力,才能及时发现问题、分析问题、有效地解决问题,并从个性问题寻找共性问题。财税机关干部要加强对数字技术学习,增加大数据意识,善于把大数据转换为财税治理的重要手段。

2.完善人才激励机制,营造良好的人才成长环境

按照有利于优秀人才的吸引与凝聚,有利于

智能人才的培养与使用的原则,正确处理人才培养近期目标与长期目标的关系、自主培养与吸引凝聚的关系、重点领域与整体布局的关系,在创新实践中培育人才,在财税事业发展中凝聚人才,在工作生活中关爱人才,积极鼓励技术型人才向管理人才转化。

3.高位推动人才队伍建设

通过择优在财税系统外吸收计算机专业优秀人才、政府购买服务、线上教育与线下培训相结合、开设专业培训课程、举办经验交流论坛、数字经济博览会、开展调研学习等多样化方式和途径,引导广大财税干部学习新知识,补充新技能,培养一批全面掌握财会、数理统计、数据分析、信息化技术等相关专业领域有较深造诣的专家型人才,打造具备一流数字能力,有效驾驭数据的价值、融合传统管理能力和数字技术复合型、高素质的财税人才队伍,为建构财税法律治

理模式提供智力支撑。

(六) 夯实财税法律治理的理论研究

数字科技、数字经济条件下的财税理论研究,不能仅停留于对现象和事件的议论、数字的分析及政策的诠释,而应在议论、分析及诠释中融入理论思维,认真研究数字科技和数字经济对财税治理的渗透“机理”、财税领域的管理方法与手段重塑和创新,达到“求理”与“致用”的高度统一。要重新审视财税理论研究中的陈旧假设和价值观,不断修改修正基本假设,使之接近数字经济现实。围绕学科理论和范畴体系,开展数字技术、数字经济等方面研究与探索,创新中国特色社会主义财税法学,推动形成兼具学理性、逻辑性和开放性的财税法律理论体系,为建构新型财税法律治理模式开拓新天地。

(作者单位:宁夏大学法学院)



智慧医疗背景下个人健康信息的开发与保护研究

任天波

新技术的使用颠覆了传统医疗“病后救治”的方式，将重点更多的放在了“病前预防”，根据病患的数据信息进行综合判断，实现高效的个性化健康监管并最大限度减小误诊漏诊率。智慧医疗体系的建设需要收集大量的个人健康数据，其价值的发挥依赖于不同数据与主体之间的互联互通，数据收集、储存、共享、利用的每一个阶段都存在信息泄露的可能，这就不可避免的带来了个人信息保护的问题。医学发展需要打破信息壁垒，推动更多的开放共享，通过扩展个人健康数据的使用空间来满足医疗领域的“公共利益”。而保护则意味着要在数据开发的浪潮里保留下一方私人空间，以维护个体的人格尊严和社会的公平性。近几年频频出现的信息泄露事件引发了公众对数据收集者的信任危机，短则影响诊疗效果的实现，长则不利于国家健康战略的推进。是故，必须从法律与技术等角度寻求个人健康信息开发与保护的平衡。

一、个人健康信息保护所面临的困境

（一）法律保护制度体系不甚健全

《个人信息保护法》于2021年11月1日施行，标志着我国个人信息保护开始进入正轨，填补了以往长期存在的立法空缺。但该法依然改变不了我国医疗健康领域信息保护尚处于初级阶段

的事实，法律制度仍然存在不完善的问题。

个人健康信息采用“权利保护模式”，更加突出个人对信息的自决权，信息的收集使用将遵循主体意志，一定程度上对个人健康信息的流通造成影响。

（二）开发与保护的矛盾

近年来，为实现高质量医疗服务的转型，个人健康信息的开发利用也提到日程上来，但也暴露出一个现实问题，即开发刚需和法律保护之间的矛盾，这种矛盾具有两种表现形式：信息保护与社会公益之间的矛盾，主要体现在公共卫生管理之上，如政府利用所收集到的个人健康信息，提升公民生活质量及健康水平、处理突发性公共卫生事件等。在常态化管理阶段，公权力也不宜过多的干预私人生活，私人利益并不必然让位于公共利益，信息的收集应该保持最小必要的原则；信息保护与延伸价值开发之间的矛盾。主要体现在医学研究和医疗服务之上，如我国《个人信息保护法》第29条和第30条规定敏感信息处理者需要征得个人单独同意且需要向主体告知处理的必要性和对个人权益的影响。这种规定增大了医学研究的成本，公民可能因为惧怕风险或是未必理解医学研究的意义从而拒绝提供相关信息。

（三）知情同意规则的失灵

健康信息违法行为的后果具有严重和持久的特点，因此不能只靠事后惩戒和补救进行保护，应该把重点放在事前预防，而事前预防的关键就在于“知情同意规则”的落实。知情同意要求处理者将信息处理的目的、方式、程序告知信息主体，并进行风险预估说明。公民的素质水平参差不齐，口头告知或书面告知的内容，不可避免的会使用到行业内的专业术语，公民未必能够全部理解呈现在他们面前的信息。医患双方在专业知识储备上的地位是不平等的，且公民往往无法预知信息处理方的信誉基础，所以即便能够理解法律条款和合同内容，出于安全考虑也不一定愿意将自身健康信息奉献出去。现实中的数据开发显现出收集者和处理者相分离的状况，医院只负责收集而不具有大规模分析的设备和技術，必须借助第三方数据处理机构，第三方没法直接对接到信息主体也就难以实现征得其本人同意。法律中所要求的明确告知目的是一种比较理想化的规定，因为数据挖掘一开始并不带有很强的目的性，其真正的价值在于探索原本未知的规律，这种偶然性特征使得信息处理过程做不到完全透明化。

（四）技术保护的困难

个人健康信息的保护是一种技术含量极高的工作，要求从业人员具备较高素质要求。因此，技术保护也不是一件简单的事，互联网的特性使得信息窃取手段复杂多样，高价值的医疗健康信息常常引来不法分子的攻击，从数据收集到利用的每一个阶段都存在风险。

最常见的个人健康信息保护方式是在数据收集阶段进行匿名化处理，然后在使用阶段限制访问。但大量的数据聚合在一起深度挖掘的时候，

仍然可以将部分信息和特定公民联系到一起，彻底匿名化在技术上是无法实现的。况且我国目前尚未突破数据分析处理的技术壁垒，在核心技术及基础设施上严重依赖发达国家。

二、个人健康信息保护的建議

（一）制定专门法律，完善保护制度

首先需要在法律层面明确个人健康信息的界定、来源和范围，规定利益相关者的责任与义务，设置违法行为的相应惩罚。惩罚需要体现出一定的倾向性，对医学研究等可以增进社会福利的信息利用行为减少其阻碍，对交易健康信息获得经济利益的行为进行抑制。其次，需要细化从信息收集到使用全过程的技术标准和隐私要求，判定所收集信息种类是否必要，脱敏化程度是否达标。个人健康信息需依据不同情况进行分级分类保护，譬如单独自然人的一般健康信息去标识化后可以与境外团队合作研究。最后，法律应该侧重于预防性保护机制，而不是事后的救济机制，适度加大公权力对健康信息使用申请的审批力度，并且要求数据分析处理机构完善隐私政策说明，公示个人信息收集清单、第三方信息共享清单等。

（二）调整知情同意适用，采取动态保护模式

知情同意是个人信息保护体系中最重要元素之一。为了避免其流于形式，需要对传统的原则进行改良：“同意与服务的解绑”，过去的一些“同意”带有很强的胁迫性，因为一旦拒绝就没法享用接下来的服务，解绑后可以划分出2种服务模式，拒绝收集信息的使用基础服务模块，同意收集的使用进阶模块；“突出重点的条款”、“强化主体控制”。动态知情同意模式即建立一个信息处理者与信息主体对接的网络平台，处理者



需要在平台上发布信息利用的全部流程,使主体能够随时监测自身信息处理的动态。不仅第一次信息采集需要得到主体明确同意,往后处理目的和方式产生变化都需重新征得同意。

(三) 做好普法宣传工作,强化伦理道德支撑

公民作为信息主体是信息保护不可或缺的一环,必须具备一定的法律知识和维权意识,做到防患于未然。国家通过开展网络安全宣传周、个人信息保护日等活动,提高公民对健康信息保护的重视,掌握维权的途径。伦理观念可以在信息处理者内心世界中形成道德归属,影响行为倾向,使其自觉遵守行业规则保护公民隐私,从根本上解决泄露问题。最理想的个人健康信息保护状态应该是“伦理为主,法律为辅”,毕竟强化伦理道德教育所产生的社会成本和影响要远比启动法律程序低得多。

(四) 重视行业标准,多方共同监管

行业标准是某一行业内统一技术要求所制定的标准,虽不具有法律的强制性,却能对行业内从业人员和业务内容产生很强的约束力。医疗行业智能化方兴未艾,为了提升服务质量信息收集越来越多,个人健康信息需要利用行业标准结合目前的《个人信息保护法》进行监管。因为医疗领域的特殊性,个人健康信息需要公权力进行监管,政府有必要下放权力,扩大监管途径,邀请多方共同参与。可以效法日本,由网信部门和卫健委联合认证一批第三方监管机构,分担数据处理合规检查以及敏感程度分级工作,政府只需要负责审批和第三方机构资格审查。这种方式不但可以提高监管效率,还能促进医学科技的进步。

(作者单位:宁夏医科大学马克思主义学院)

未成年人保护诉源治理实证研究

——以检察公益诉讼为视角

江兆涛 孙璟璟

为未成年人提供健康、稳定、安全的成长环境是国家和社会应尽之责。从当前未成年人公益诉讼案件办理反映出来的问题看,探寻堵塞基层社会治理体系中的漏洞和不足,预防和减少未成年人受侵害,对进一步推动未成年人权益保护工作有重要意义。

一、检察机关在未成年人公益诉讼中的困境

(一) 案件线索来源有限

未成年人公共利益保护领域涉及面广,但全社会真正重视未成年人公共利益也是近几年才开始的,宣传报道也比较滞后,方式方法不够新

颖,没有充分结合未成年人特点开展工作,导致社会公众对此知晓度不高,而检察机关获取公益损害线索渠道有限,主要是依靠自身履职主动寻找线索,利用大数据分析、网络信息技术等科技化手段获取线索几乎没有,从微博、微信、短视频平台等网络媒体获取线索少之又少,导致仍有大量侵害未成年人合法权益的案件未进入司法保护领域。实践中,未成年人个体在权益受到侵犯后,其本人或监护人等通常会向公安机关报案,往往不会直接寻求检察机关的帮助。涉及未成年人公共利益的事件只有在导致较严重后果的



时候才会引起社会普遍关注,才进入检察机关视野。以上原因导致在开展未成年人公益诉讼工作中普遍存在案件线索获取难、信息来源单一等问题,致使未成年人利益不能得到及时有效的保护。

(二) 公共利益界定不清

涉及未成年人的公共利益与其他案件中公共利益的内涵与要素有所区别,具有其特殊性。随着经济社会快速发展,未成年人的生活方式也发生着深刻的变化,涉及未成年人的公共利益也呈现多种表现形式,内容更加丰富多样,变化极快。涉及未成年人公共利益与其他社会一般公共利益存在有重合又有区别的问题,导致其涵盖的范围既广泛又模糊。特别是在当前各种社会矛盾、风险增加的情况下,由于未成年人自我保护意识不强,其合法权益受到损害和有关行政部门未依法履行职责导致现有未成年保护制度不能充分发挥作用的问题更为突出。由此可见未成年人公共利益应当与其他一般社会公共利益进行区分。在未成年人公益诉讼中检察机关通过履行检察职责来代表国家对未成年人实施特殊保护。

(三) 损害后果认识不统一

对未成年人公共利益造成实质损害或可能造成损害的认定是启动检察公益诉讼的前置程序。实践中,对于已经造成危害后果的,比如造成多名未成年人人身伤害、侵犯众多未成年人个人信息等,认定为侵害未成年人公共利益一般不存在争议。但对于尚未造成实质性后果的,能否认定存在现实侵害危险,以及如何证明危害行为与可能造成的损害后果之间的因果关系,往往存在较大困难。

(四) 责任重叠认定困难

在办理涉及未成年人行政公益诉讼案件中,

行政机关是否具有法定的监督管理权限和是否已履行监督管理职责,是开展行政公益诉讼的前提条件。但由于法律规定较为宏观,行业领域复杂众多,往往存在多个部门权限界定模糊的问题。实践中,一旦发生未成年人公益受损且相关监管部门职责范围存在交叉时,很容易出现多部门负责、多部门不管的尴尬局面,这也给检察机关认定权责,确定监督对象带来较大难度,也将削弱整改的积极性和实效性。

二、未成年人保护公益诉讼制度完善建议

(一) 积极拓展公益诉讼线索

为了提高检察机关法律监督的针对性和对未成年人保护的有效性,未成年人检察公益诉讼应该秉持更加主动出击的态度,一竿子插到底,掌握“第一手”的信息和案件线索。

秉持在办案中监督、在监督中办案的司法理念,延伸办案触角,从刑事案件中挖掘线索,确保一案多查。可以通过专项行动走访排查,聚焦涉未重点领域,主动发现案件线索,并与相关职能部门形成信息共享、无缝衔接、良性互动的工作模式,为未成年人健康成长创造良好的社会环境。吃透法律规定、找准监督依据是检察机关推进案件办理的“硬支撑”。检察院在制发检察建议前找准问题和责任对象,做到提出问题精确、适用法律准确、建议主体明确。在办理涉未刑事案件中,发现娱乐场所、酒吧长期违法招用、接纳未成年人等违反《未成年人保护法》《劳动法》《娱乐场所管理条例》等相关法律规定时,实地走访问询、填写调查问卷等方式了解相关部门是否进行积极履职,是否开展必要的行政处罚、监督管理、培训、法治宣传教育等工作,为开展法律监督提供依据。与职能部门建立信息共享协作机制,有效促进检察机关与行政部门联系

互动,实现案源信息互享互通。比如,针对商家向未成年人售烟问题,实践中检察机关与街道社区、值班民警建立协作机制,设立未检工作站,融入基层网格化治理体系,借助社区警察、网格员、志愿者等合力及时全面的掌握涉及侵害为成年人相关权益的信息,进而督促相关单位和个人履行对未成年人的保护和救助义务;针对未成年人在学校的安全、校园霸凌、校园性侵害等问题,通过前期设置法治副校长、心理辅导员可以及时掌握问题线索,已达到督促学校堵塞管理漏洞的效果。同时会同相关职能部门共同做好未成年人保护宣传,公布线索举报电话,从新媒体中收集和筛选公益诉讼线索。

(二) 构建一体化协作配合机制推动治理

未成年人公益诉讼案件办理应注重系统思维,通过深入持续的履职担当和积极作为,多方位、多角度开展综合治理、系统治理,实现未成年人保护的全面性和长效化。对于在公益诉讼案件办理中发现的未成年人权益遭受侵害问题,检察机关应当发挥“捕、诉、监、防教工作机制,对接落实《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》及时开展工作。以灵武市检察院办理的涉未成年个人信息案件为例,检察机关调查、收集相关证据,邀请律师、法学专家等召开专家论证会,依法启动行政公益诉讼。邀请人大代表、政协委员、律师代表担任听证员,对向教育主管部门发出行政公益诉讼诉前检察建议、向当地镇政府制发社会治理检察建议进行公开听证。与教育主管部门就学生信息安全保护途径等问题,多次沟通形成共识,要求辖区各学校建立学生信息保护机制。联合市场监管、民政等多部门集中开展校外培训机构专项整治活动。该案通过办理未成年人个人信息保护案件,既督促行政机关依法履

职,堵住未成年人个人信息泄露的漏洞,又完善了人防技防管理,推动职能部门及时组织学校建立学生信息保护机制。同时开展校外培训机构专项整治活动,加强校外培训机构监管,强化涉未成年人信息主体行业自律,达到多方位保护未成年人个人信息安全的目的。

(三) 充分发挥大数据优势

检察公益诉讼是法律赋予检察机关新的职能。对于未成年人检察公益诉讼在面临新的形势和发展机遇的同时,更应当主动利用大数据、人工智能等新兴技术,全面推进未成年人检察公益诉讼工作智慧化,把科技生产力转化为检察公益诉讼战斗力。未成年人保护视角下充分运用大数据,推进社会治理数字化建设具有重要的现实意义。通过大数据技术的运用,完善检察机关与行政执法机关、公安机关、审判机关、司法机关等的信息共享,可以为社会治理提供更为聚焦、更为有效的方案,推进社会支持体系建设。构建未成年人保护新模式,实现线下保护向线上保护转变、分别保护向协同保护转变、传统保护向智慧保护转变,打造未成年人综合保护平台。为开展法律监督提供了数据支撑和依据,通过对海量数据进行筛选、碰撞、比对和关联分析,发现隐藏其中的规律性问题、系统性漏洞和监督线索及依据,提出针对性的检察建议,让大数据融入法律监督,实现由传统的个案办理式监督向类案治理式监督转变,推进未成年人保护社会治理驶入“快车道”。

(作者单位:宁夏大学法学院;银川市灵武市人民检察院)

“政法传统”视域下的盐池红色法治

胡超 何丹

一、亲民的红色司法干部

人民主权思想、落后的农村经济环境以及司法人员的缺乏,使得苏维埃政权采用了上级任命和从群众中选拔相结合的方法来选任司法人员。除了满足16岁有选举权的要求外,没有专业资格的规定。边区建立之后的司法人员队伍,仍以陕甘宁苏维埃时期的司法干部为主流,并陆续补充了长征干部及从国民党统治区进入边区的先进知识分子,如谢觉哉、雷经天、任扶中等。然而,受边区极端落后的经济文化环境的制约,边区地方司法人员的整体文化水平较低。雷经天在

边区第一届参议会的司法工作报告中坦诚指出:“边区二十县的司法干部全部是工农司法分子,没有中学生出身的,文化水平普遍不高,没有一个人曾研究过法律,没有当过法官。他们的文化水准仅能看懂文件,以及做简单的报告。”为提高工农司法人员的司法能力,高等法院在初建之际,便开始组织对司法人员的短期培训。这些经过培训的司法人员逐渐成为边区司法界的主力。

在农村环境下,由于经济落后和地域差异,苏维埃革命时期的工农司法干部具有显著的优势。在乡村革命过程中,司法的主要功能在于



维护革命政权和解决纠纷,前者需要从革命的目标和利益出发,后者则需要了解地方性知识,即传统乡土社会中真正起作用的法律规则。工农司法干部的背景和革命历史使其天然具有革命的立场。尽管土生土长的工农司法人员缺乏书本上的法律知识,文化水平较低,甚至无法撰写一份标准的判决书,但他们熟悉本地的风土人情,具备多年从事司法实践的经验,能在实践中准确把握革命方针政策,并拥有丰富的社会常识和生活阅历。因此,文化水平的不足并未影响他们的实质司法能力,即解决纠纷的能力。这些优势是初入边区、尚未融入边区的大学生所无法比拟的。

二、政法结合的司法过程

边区诉讼制度的行政化特征是在特定的环境下产生的,这些特征无法避免其弊端。诉讼制度的行政化混淆了行政工作与司法工作的本质区别,忽视了司法的专业性,可能导致以行政命令取代司法理性,出现司法专横。同时,将司法工作混同于一般行政工作,也显然不利于司法制度的长远发展。然而,需要注意的是,这种制度的设计与实践上的拓展,是为了最大程度地保障法官能够及时取得有效证据并作出正确的裁决。在经济贫困、交通落后、信息闭塞、民众法律观念淡薄的边区环境下,人员单薄的司法机构无力担负所有案件均自行调查取证的任务。因此,通过行政渠道获得的证据信息比当事人、证人提供的证据信息更为及时、可靠。同时,依赖于民主集中制式的裁决,也有利于弥补司法人员个人判断的偏颇,从整体制度上保证案件裁决的正确率。马锡五曾提及裁判委员会的设置时说过:“这样就能够集思广益,从组织上保证达到判案正确、量刑适当和贯彻党的政策的目的。”

三、便利务实的诉讼程序

诉讼程序的简便化是指在地审诉讼程序中自始具有的诉讼环节简略、便利民众的特点。这一特点的形成,既展现了人民民主的司法制度与专横的传统司法制度及资本主义司法制度的不同之处,也是人民主权理论在司法领域的体现。同时,它也是政权初建、司法资源匮乏的产物。边区的诉讼程序简便化特点承自苏维埃司法制度,而边区的建立也是根据地诉讼制度的转型开始。

这一诉讼制度的形成既以苏维埃诉讼制度与国民政府的诉讼制度为背景,又面临两个任务:一是如何处理合法化的国民政府诉讼制度与继承自苏维埃的诉讼制度及其之间的关系;二是在此基础上如何建立具体的适合边区环境的诉讼制度。例如,当时的高等法院院长雷经天认为,外面的法庭“故意摆设庄严的法堂”,手续“麻烦”,人民怕告状,“以为告状的事是倒霉”,而边区政权是人民民主的政权,一切权力来自人民,要“给人民有自由诉冤的权利”,“给人民最大的便利”。因此,司法应当考虑人民的利益,满足百姓的愿望,简化诉讼程序,建立便利群众的诉讼制度。边区应该在继承苏维埃诉讼制度的基础上,适应抗战需要和边区的实际情况,建立便利人民的诉讼制度。

四、方式多元的纠纷解决

边区的纠纷解决方式具有以下几个重要的特点:首先,纠纷解决的主体具有多样性,这使得不同的人群能够参与到解决纠纷的过程中来;其次,纠纷解决的方法也具有多样性,这意味着可以根据不同的案件和情况选择最合适的解决方式;最后,这种纠纷解决方式能够满足不同层次人们的需求,从而保证了公平和公正。总的来说,这种纠纷解决机制符合边区的环境特点,是

一种多元化的纠纷解决机制，具有以下一些显著的特征：

第一，实现社会资源的优化配置。这一机制以司法为民、减轻人民讼累为指导思想，适应边区的特殊环境，有效整合了全社会的各种人力资源。在政权初建的边区阶段，政府系统是社会核心力量的主要承载者。因此，这一多元化的纠纷解决机制以政府机构（包括司法机关和县以下政府机关）为主体，同时包括政府的外围组织民众团体，以及民间力量如劳动英雄、公正士绅、当事人的亲邻好友等。这种机制根据具体案件的情况，调动了与之相关的几乎全部的社会资源，满足了不同层次纠纷解决方式的需求。这种多元化的纠纷解决机制成为了一种低成本、高效率的解决方式。对于司法机关来说，在面临人手不足、经验不够丰富的情况下，这一机制成功地实现了案件的分流，并在一定程度上解决了司法中存在的拖延、执行难等问题。

第二，注重调解是边区纠纷解决多元化机制形成的关键。调解手段的运用和普及在边区具有重要意义。尽管边区是抗日战争时期的模范区域，推行民主政治，但是其自然条件和人文社会背景使其仍然具有传统熟人社会的典型特征。因此，“马锡五审判方式”中的审判与调解相结合，是对基层司法实践经验的总结，也是传统纠纷解决方式的时代转化。

在边区政府和高等法院的推动下，调解手段受到了高度重视并被大力普及，成为解决纠纷的特色和主要方式。在实践中，调解不仅仅是一种说服方式，而是一系列技巧的组合，包括分清是非、分析利害、以诚感人、以理服人等。例如，郭维德在调解中力求当即解决，注意倾听和吸收群众的意见；而奥海清在调解中则绝不会片面听

信当事人陈述，立下判断，而是每案必到系争地点，多方收集材料，切实调查，做到是非分明。

第三，刑事和解政策的实施在解决纠纷的过程中具有积极意义。首先，通过恢复社会关系，让受害人得到弥补，以及重视人力，对于受害主体为私人的一般性犯罪实行和解。边区高等法院在1943年6月8日的指示信中指出，刑事调解相较于对加害人施以苦役、徒刑、限制自由等惩罚方式，更能给受害人带来实际利益，同时减少了社会上的生产劳动力，并减少了双方之间的仇恨。

五、结论

通过对上述特征的深入追溯和概括，我们可以发现，这些特征在形成过程中相互影响、相互联系，进而构成了“政法传统”的整体。一方面，随着政治革命和社会革命的发生，法律革命也得以展开，并从一开始就成为政治革命与社会革命的组成部分。发动革命的核心力量成为推动革命司法前进的动力，而革命的长远目标和近期目标则决定了司法的功能。为了实现革命的目标，司法成为结构紧密的权力配置中一个分工协作的组成部分。这种司法构造的集中化，使得司法组织系统在本质上与行政化的机构无异，从而使司法的过程也变得行政化。因此，司法在革命进程中成为了一种有力的工具，进而使司法的“政法传统”成为了革命的“政法传统”。另一方面，国共合作的大背景以及边区相对安定的后方环境，为边区政权提供了进行社会建设的条件和需求。这使得司法具有了宣传新社会观念、培育新社会基础以及化解纷争的治理功能。因此，边区时代的“政法传统”具有双重特征。

（作者单位：吴忠市盐池县法院；西北政法大学）

黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设的法治保障：基础、困境与完善

李如海

2020年6月，习近平总书记在宁夏考察时作出“建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区”的重要指示。黄河流域生态保护和高质量发展，需要在先行先试的基础上，积累经验，提炼理论，有序推进，并通过完善相关法律制度予以确认和保障。如何立足国家空间战略的高度，在区域法治视角下协调解决宁夏黄河流域的发展问题，为黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设提供法治保障，是当下需要重点解决的命题。

一、国家空间战略下黄河流域生态保护和高质量发展的区域法治实践基础

建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区，应当在国家空间总体布局下，因地制宜，总结区域（流域）治理的经验和问题，方能“对症下药”，开出“法治良方”。

（一）国家空间战略视域下的黄河流域生态保护和高质量发展

2019年9月18日，习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上指出：“黄河流域生态保护和高质量发展，同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样，是重大国家战略。”在区域协调发展的国家空间战略布局中，就形成了宏观、中观、微观层面的基本格局。黄河流域生态保护和高质量发展与其他区域重大战略属于中观层面的区域

发展战略。微观层面的界定严格来讲没有形成统一的认识，但至少应包括城市群、大都市圈、国家级新区、各类开发区等，因此，以黄河流域宁夏段亦即宁夏沿黄经济区为特定空间的区域（流域）发展规划，或者基于沿黄城市群的发展规划和空间规划，则是微观层面的区域发展战略。

（二）建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的区域优势

1. 行政区、主体功能区与黄河流域叠加

宁夏是黄河流域9省（区）唯一下辖区域均位于黄河流域的省级行政区，先不论黄河流域系统性的问题，宁夏地区在区域协调发展中的行政壁垒至少要小于其他跨多个流域和主体功能区的省份。宁夏全境属黄河流域，除南部固原地区为水源涵养保护区外，沿黄四个地级市所辖区域属于《全国主体功能区规划》确定的国家层面的“重点开发区域”，行政区与主体功能区叠加重合。而沿黄经济区的行政区域与黄河干流流经区域重合，即行政区与地理区域（流域）的重合。这种行政区、主体功能区与黄河流域的叠加在行政管辖上可以打破行政区划本身对黄河流域这一特定流域区形成的可能的制度壁垒，为先行区建设扫除了障碍。

2. 国土空间规划的经验

宁夏作为首批省级空间规划（多规合一）试

点省(区),在试点过程中探索出了诸多值得推广的经验,比如编制规划的“上下衔接,同步协调”模式,对于目前全国正在进行的省级国土空间规划编制实践,具有重要的参考意义。而且宁夏是全国首批、西北第一个完成生态红线划定的省(区),在全国率先完成水资源承载能力评价,为国土空间规划“双评价”这一基础性工作积累了地方经验。在法有据上,自治区政府2015年印发的《宁夏空间发展战略规划》作为空间规划(多规合一)试点的重要政策文件,其直接法律依据是2014年制定的《宁夏回族自治区空间发展战略规划条例》,这也为后来的区域法治夯实了基础。

3.较为完备的生态保护和高质量发展法律制度

形成了完备的“涉水”法规体系,除配套落实中央涉水法律法规外,宁夏在地方立法中走在黄河流域各省(区)前列甚至全国前列,逐步形成了以《宁夏回族自治区引黄古灌区世界灌溉工程遗产保护条例》等为代表的区域性地方立法。形成了完备的促进高质量发展的地方政策法规制度体系。比如宁夏在基础性的《宁夏空间发展战略规划》中明确提出了“提升枸杞、硒砂瓜、草畜等特色

农业发展层级”的产业发展目标定位,并且制定了《宁夏回族自治区枸杞产业促进条例》落实空间发展战略安排,规划、扶持、保护、监管等方面为枸杞产业提供了全方位的保护。

二、生态文明理念下黄河流域生态保护和高质量发展发展的制度之困

建设先行区,除了本身具备的优势和经验以外,也有区域发展面临的共性问题。对此,不仅要理论上关注宁夏沿黄流域这一特定区域,更要放眼全局,立足整个黄河流域和国家空间战略布局,厘清制度困境背后的法律逻辑。

(一)生态文明理念下公共产品供给的不平衡

“两山”理念下,一个不容忽视的问题就是如何实现公众对空间正义这一价值的新期待。在现行的区域一体化等国土空间规划战略中,一个亟需解决的共性问题就是生态环境作为一种公共产品在供给者和需求者之间的不平衡,也即利益的不均衡。譬如,宁夏作为黄河上游地区,通过生态保护和修复,提供优质的生态环境这一公共产品,受益对象不仅是宁夏沿黄地区,整个黄河中下游地区都要受此福泽。但宁夏地区本身生态环境脆弱,超指标引用黄河水,再加上经济体量



小,生态环境治理与修复的成本高昂,如何实现“支出”与“收益”的平衡,在不同维度实现空间正义,是黄河流域生态保护和高质量发展首先要解决的问题。

(二) 区域发展协调机制的阙如

解决好区域内外生态保护与高质量发展的问題,即协调先行区及其与整个流域区的生态保护与高质量发展问题,才能对“共同抓好大保护、协同推进大治理”起到引领示范作用。先行区建设,不仅要考虑政府之间的事权配置,而且要考虑相关职能部门在规划事权配置中的衔接与协调。在厘清政府与市场的关系、政府与其他主体参与共治共享的关系过程中,如何构建一个“权责利”相统一的协调机制,确保各方主体参与,实现治理有效,以及通过法治化途径使黄河流域生态保护和高质量发展规划在国家规划体系中,实现统一衔接,是当前区域(流域)治理的难点命题。

(三) 生态环境保护与高质量发展之间关系的失调

高质量发展在本质上内涵对良好生态环境的客观需求。然而生态保护与高质量发展之间失调的问题依然突显。例如宁夏沿黄经济区作为宁夏的产业集群地带,农业产生仍然存在“大水漫灌”等超标引用黄河水的问题,“产业发展倚重倚能倚煤特征明显,大量生产、大量消耗、大量排放,多领域、多类型、多层次生态环境问题累积叠加,经济结构矛盾突出、资源环境约束趋紧、增长动力后劲不足、质量效益仍然偏低等深层次问题不断显现。”

三、“良法善治”框架下黄河流域生态保护和高质量发展的完善之策

完善立法是实现法治之“良法”要素的第一步。《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和

高质量发展先行区促进条例》(以下简称《黄河条例》)已经由自治区十二届人大五次会议表决通过。该条例用十章 80 条的内容为宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区勾勒出了法治蓝图。因此,如何实施好这一地方立法?是当务之急。这就要求在明确立法定位的基础上,多措并举,确保先行区建设缘法而行。

(一) 严格落实先行区建设立法,打造黄河流域生态保护和高质量发展样板

2020 年 8 月通过的《中共宁夏回族自治区委员会关于建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的实施意见》(以下简称《实施意见》)对先行区建设进行了顶层设计,具有提纲挈领的作用。《黄河条例》以《实施意见》作为立法的政策指引,在的立法定位上,围绕区域(流域),坚持问题导向和统合性立法的思路,确认宁夏黄河治理的经验优势,融合上位法律法规和相关专项立法文件以及其他规范性文件、党的政策文件中涉及黄河流域生态保护和高质量发展的条款(以下简称“黄河条款”),是一部先行区建设的基础性地方立法。面向新征程,在先行区建设过程中,要严格贯彻落实《黄河保护法》以及自治区《实施意见》《黄河条例》的规定,准确把握黄河流域生态保护和高质量发展先行区目标定位,建设河段堤防安全标准区、生态保护修复示范区、环境污染防治率先区、经济转型发展创新区、黄河文化传承彰显区,为黄河流域生态保护和高质量发展作出示范、创造经验、打造样板。

(二) 发挥国土空间管控手段,落实国土空间规划法律制度

要统筹生态环境保护和经济社会高质量发展之间的关系,不仅涉及国土空间规划的内容,这就需要通过制定兼具发展规划与国土空间规区域

规划内容的区域规划。因此,作为先行先试地区,应当根据《黄河条例》规定,制定“黄河流域生态环境保护和高质量发展先行区规划”,制定以空间战略和区域协调发展为基础的“黄河条款”,以高质量发展为实现目标的经济发展条款,为发展规划与国土空间规划的融合起到先行先试的作用。宁夏确立了以“一河三山”为坐标,“一带三区”的国土空间开发总体布局,《黄河条例》在规范层面予以确认和保障。作为重要的灌溉农业区和生态安全屏障区,先行区建设要立足国土空间治理的战略高度,以法律法规的贯彻实施为契机,确保国土空间规划制度引领“黄河条款”的落实。

(三) 促进城乡融合协调发展,全面推进乡村振兴

先行区建设是事关生态环境修复、污染防治、城乡融合发展和乡村全面振兴以及高质量发展的重大工程。因此,要通过贯彻协调发展理念和协同治理的方针,以法治的方式确保“宜水则水、宜山则山、宜粮则粮,……”宁夏沿黄地区多处于干旱半干旱气候地带,水生态系统脆弱。在经济社会发展方面,户籍城镇化率不高,农村产业发展缓慢、公共服务水平低下等问题依然棘手,全面推进乡村振兴的任务艰巨。因此,需要以流域为纽带,在促进区域内生产要素的自由流动、城乡公共产品和公共服务的覆盖方面发挥法律保障作用,确保中央顶层设计能够及时与本地区实际情况相结合,因地制宜地转化为法律,以区域的发展带动乡村全面振兴,这是建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区法治实践的关键所在。

(四) 合理划分政府事权,体现产业政策引导 严格落实《黄河保护法》等法律法规中关于

事权划分的条款,进一步完善自治区政府和市县的规划事权配置。事权划分厘清了,政府“有形之手”的职能也就有摆正了。准确界定政府在区域(流域)治理中的角色定位。市场能够自行调节的,政府不应当横加干预。在通过产业政策条款,促进发展方式的结构性变革,实现高质量发展。虽然企业在获得优质的生态产品中“搭便车”是基于企业营利的经济属性,但这种现象往往会因为治理主体间的责任边界不清而破坏生态环境。因此,要根据空间布局通过产业政策引导市场参与区域治理,比如可以通过税收减免、政府补贴等形式鼓励污染企业增加环保投入,工业企业有序向工业园区聚集,在重点生态功能区的污染企业要逐渐退出市场等。

(五) 统筹推进黄河文化遗产、环境保护宣 导、公众参与有机融合

宁夏境内的世界灌溉工程遗产、西夏王陵遗址、明长城等文化遗迹、“大漠孤烟”“长河落日”“羊皮筏子”“花儿杞乡”等黄河文化符号,是各族人民的情感纽带和价值共识。通过贯彻落实黄河文化遗产、环境保护宣导等法律法规条款,把传承黄河文化作为参与共治共享的共同体意识来弘扬,突出政府在流域治理中要基于黄河文化遗产和价值共识进行黄河流域生态保护宣导,引导民众形成生态保护的道德风尚。同时,制定文化产业发展条款,通过实施乡村传统工艺振兴计划,传承发展剪纸、刺绣、泥塑等民间工艺,大力培育传统工艺宁夏品牌。另外,将德治嵌入区域治理体系,在贯彻法律法规中公众参与条款中,培养公众在区域治理中的参与意识。

(作者单位:中卫市沙坡头区人民检察院)

全国统一大市场视域下西部地区公平竞争审查法律制度研究

王苗苗

一、引言

自公平竞争审查法律制度建立以来,经过6年时间的探索,在规制政府垄断行为上取得了显著的成果,政府制定的排除、限制竞争的政策被大量清除,政府过度干预市场的情况大幅减少。但该制度在实施过程中,审查标准不统一、地区发展不平衡、“审查内容不完善、审查程序不健全、刚性约束不足”等问题逐步显现,一定程度上制约了制度效果,阻碍了全国统一大市场的形成。全国统一大市场的核心目标在于破除地方保护主义的壁垒,实现地区的整合,促进商品和要素在全国自由流动,实现资源的有效配置。造成公平竞争审查法律制度实施效果地方差异化和阻碍全国统一大市场开展的根本原因都是地方保护主义的盘踞。这一问题在经济欠发达地区尤为明显,但现有的研究缺乏对公平竞争审查法律制度

实施效果地方差异化问题的关注,也尚未意识到该问题对构建全国统一大市场的影响。本文的目的在于呈现公平竞争审查法律制度在西部地区的实施现状及存在的问题,从促进全国统一大市场形成层面对完善西部地区公平竞争审查法律制度提出些许建议,持续推动有效市场和有为政府更好结合,助力推动全国统一大市场建设。

二、西部地区公平竞争审查法律制度实施现状与存在的问题

(一) 西部地区公平竞争审查法律制度实施现状

由于存在“多头执法权限不明”,“监督约束机制不足”等问题,导致公平竞争审查制度运行缓慢,在设立之初未产生显著成效。经过2019年的改革,审查效果得以大幅提升并取得显著成果。2016年到2018年平均每年通过公平竞争审



查制度审查增量政策措施 22.6 万件，2019 年到 2021 年三年的平均数量达到 45 万件（见图 1），增长率超过 50%。

通过对 2021 年西部十二个省的公平竞争审查法律制度实施成果进行统计，发现西部地区审查增量政策措施和清理存量政策措施的数量（见图 2）占当年全国审查增量政策措施和清理存量政策措施总量（见图 2）的 44%，因此，2021 年公平竞争审查法律制度主要作用于西部地区。另外，2021 年公平竞争审查制度在西部十二个省的实施成果存在巨大差异，四川审查增量和清理存量政策措施约 14 万件，维吾尔族约 6 万件，甘肃约 3.8 万件，宁夏约 1.7 万件，贵州和广西都在 1 万件左右，青海不到 1000 件。说明四川是西部地区公平竞争审查的主要力量，公平竞争审查法律制度在宁夏、广西、贵州和青海等地区

尚未发挥出其应有效果。

（二）西部地区公平竞争审查法律制度实施过程中存在的问题

1.地方保护严重，部分地区不够重视

在公平竞争审查法律制度的作用下，反行政垄断案件总体的数量呈现逐年递减的趋势（见图 3），公平竞争审查法律制度在预防发生行政垄断行为上起到了一定的效果，体现了公平竞争审查法律制度与《反垄断法》的事前预防与事后规制的协同效应。

2022 年市场监管总局在全国范围内开展“制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动”后公布的五批案件共 63 例，西部地区滥用行政权力排除、限制竞争案件数量占 20 例，占比达 31.75%。这其中，宁夏的滥用行政权力排除、限制竞争案例数量是最多的（见图 4），说

	2016 年-2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
审查增量政策措施/万件	68	25	85.7	24.4	16.37
清理存量政策措施/万件	82		189	44.2	45.2
废止修订政策措施/万件	0.26	0.03	3.4	1.1	2.04

图 1 全国 2019-2021 年公平竞争审查法律制度实施成果（数据来源于：《中国反垄断年度执法报告》2019-2022 及国家市场监督管理总局竞争政策协调司官网）

省份	审查增量政策措施	清理存量政策措施	修改的政策措施	废止的政策措施
重庆市	3455		63	/
广西壮族自治区	1807	8193	/	116
贵州省	4145	4068	33	85
甘肃省	4982	33502	/	29
宁夏回族自治区	8195	9493	157	/
青海省	586	340	5	17
陕西省	/	/	26	115
四川省	140358		48	/
维吾尔自治区	8400	52000	125	
新疆建设兵团	8392		1	10
西藏自治区	465		16	3
云南省	11885		80	/
合计	300266		956	

图 2 西部十二个省 2021 年公平竞争审查法律制度的实施成果（数据来源：《中国反垄断执法年度报告》（2021）及各省市场监督管理局的官网）



图3 2019-2022年全国查处的滥用行政权力排除、限制竞争案件数量（数据来源于2019年、2020年和2022年《中国反垄断执法年度报告》）

明2021年前公平竞争审查法律制度在宁夏地区并未受到重视，该制度在实行阶段没有发挥出其应有的功能，导致仍然存在大量排除、限制竞争的政策文件。

2. 审查工作起步晚，地区发展不平衡

我国公平竞争审查法律制度的推广采用先在自由贸易区进行试点再逐步推广到全国的流程。原因在于，自贸区的功能定位与实施竞争政策高度契合，两者相互促进相互发展。自贸区先行先试、探索开拓的作用，可以为全国公平竞争审查法律制度的实施积累可复制、可推广的经验。但是，从中国已设立的21个自由贸易区主要集中于中部和东部，西部地区只有陕西、四川、重庆和广西四个自贸区。从自贸区开展强化竞争政策试点工作的时间来看（见图5），西部地区的自贸区起步最晚。海南作为全国首个实施强化竞争政策试点的自贸区，2019年就已经建立了全国首个省级反垄断委员会、首个政府部门参与共建的竞争政策研究中心，筹建了首个省级反垄断委员会专家咨询组。而广西2021年才出台《中国（广西）自由贸易试验区强化竞争政策实施试点方案》，开始在自贸区开展强化竞争政策的工作，公平竞争审查法律制度的开展进度存在明显的差距。

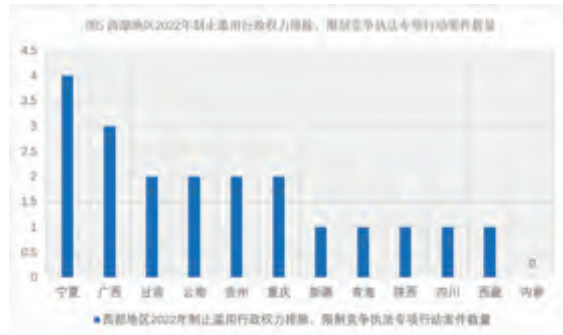


图4 西部地区2022年制止滥用行政权力排除、限制竞争执法专项行动案件数量（数据来源于：国家市场监督管理总局竞争协调司官网）

三、全国统一大市场对西部地区公平竞争审查法律制度的要求

（一）加大违反公平竞争审查法律制度的处罚力度，消除西部地区执法差异化

无论是《公平竞争审查法律制度实施细则（暂行）》（以下简称“实施细则”），还是正在征求意见的《公平竞争审查条例》都对违反公平竞争审查的标准进行了列举，立法上已经逐步实现统一，但是执法上存在巨大差异。比如一些政策措施地方自行展开公平竞争审查时未将其改正，全国市场监管总局抽查或者第三方评估时发现上述文件存在排除、限制竞争问题，这一问题在西部地区尤为突出。造成执法差异的主要原因是《实施细则》对行政机关违反公平竞争审查法律制度的处罚力度不够。对此，《实施细则》第二十七条规定的法律责任主要为：责令改正和行政处分。实践中，违法行为人受到的法律责任一般都是责令废除相关文件，单位内部重新开展公平竞争审查以及组织学习法律法规，很少会给相关责任人给予行政处分。较低的违法成本，致使行政机关违反公平竞争审查的行为无法从根本上消除。因此，加大违反公平竞争审查法律制度的处罚力度，是增强该制度的刚性，保证该制度有效实施的重要途径。

自由贸易区名称	实施强化竞争政策试点时间
海南	2019 年 4 月
山东、上海和粤港澳大湾区	2019 年 7 月
浙江、湖南、	2020 年
广西、黑龙江	2021 年
说明：其他自贸区是否实施强化竞争政策以及具体的时间，2019-2021 年的《中国反垄断执法报告》及官网并未披露。	

图 5 自由贸易区实施强化竞争政策试点的时间（数据来源于：2019-2021 年《中国反垄断执法年度报告》）

（二）创新公平竞争审查法律制度审查发方式，提升西部地区审查效率

互联网能有效整合待审查的政策文件，通过数据检索和分析功能快速定位文本，提高审查主体的工作效率。因此，运用“互联网”、“大数据”等方式，能够减少信息沟通的地域限制，促进信息的高速传输，实现全国领域信息共享，有利于促进全国统一大市场的形成。西部地区由于经济发展相对落后，缺乏同时具备计算机运用能力和审查能力的人才，在审查方式上显著落后经济发达地区。这就要求西部地区要创新运用大数据等技术，加快实现存量文件全入库、增量文件限期入库，形成统一的政策文件库，引入文本挖掘、机器学习等技术，辅助提高审查效率。

（三）完善西部地区审查机制，强化公平竞争外部监督机制

落实公平竞争审查法律制度除了要求行政机关完善自我审查、强化程序约束、规范审查工作、提高审查水平，更重要的是要强化外部监督机制。公平竞争审查法律制度的外部监督机制从广义上而言包括上级机关的监督、反垄断执法机构的监督和社会公众的监督。西部地区应当建立“公平竞争审查工作协调机制的提示函制度、抽查制度、约谈制度和政策措施定期清理机制，国务

院市场监督管理部门的督查检查制度，地方各级人民政府的工作考核制度等制度”等上级机关监督制度。强化公平竞争审查法律制度与反垄断法的衔接，建立健全、回应及时的投诉举报机制。

（四）借鉴经济发达地先进举措，加强培养西部地区竞争文化

公平竞争审查法律制度能否有效开展一定程度上取决于国家的竞争文化。国际竞争网络（ICN）将竞争文化定义为：决定个人或群体在市场竞争领域行为和态度的一系列制度……这些制度决定了公共和私人利益相关者的行为和态度与促进竞争、效率和消费者福利相一致的程度。对行政机关来说，竞争文化的培养能从根本上预防行政垄断行为的发生，有效的竞争倡导有利于提升政府促进竞争的自觉性。这就要求西部地区多向发达地区学习，增加培养竞争文化的方式，比如学习上海先进做法：建立重点行业 and 重点企业竞争合规工作网络，征集、评选上海竞争文化品牌标志，推出“竞课堂”系列品牌课程，举办反垄断合规公益讲座等。

四、余论

建设全国统一大市场的要义是统一开放、竞争有序，公平竞争审查制度作为规制行政垄断的最佳机制，有助于从根本上促进全国统一大市场建设。从该制度实施效果来看，尽管公平竞争审查法律制度在中国部分经济发达地区，如海南、上海等地取得了良好的实施效果，但西部地区仍处于初步发展阶段。西部地区要结合各省份自身的特点，寻找公平竞争审查法律制度实施困难的内外部原因，打造符合自身发展模式的最优路径。

（作者单位：宁夏大学法学院）



涉众型经济犯罪案件审查及防治路径

——以J区检察院办理的案件为研究样本

余 川 李建丽

在全面建设社会主义现代化的今天，社会主义市场经济的活力激发了我国经济快速发展的更多可能性，如公司设立低门槛让各类型企业遍地开花，互联网世界的便利让非实体经济发展不断提速，但因此也滋生出一些新类型的违法犯罪活动，尤其是涉众型经济犯罪多以企业运营需求、投资返利回报等为烟雾弹，迷惑社会大众，人民群众遭受的财产损失开始以亿计算，这为我国未来的高质量发展、中国式现代化的推进、实现人民美好生活的向往以及全社会的和谐稳定带来了更多挑战。

一、J区涉众型经济犯罪案件总体情况及呈现特点

（一）案件办理总体情况

2020年至2022年该院受理逮捕案件678件819人，其中非法吸收公众存款案14件18人，

组织、领导传销活动案4件7人，诈骗案130件143人；审查起诉1976件2239人，其中非法吸收公众存款案15件19人，组织、领导传销活动案2件2人，诈骗案119件139人，集资诈骗案1件1人。

（二）呈现的特点

1.案件类型以非法吸收公众存款、集资诈骗为主。涉众型经济犯罪案件中非法吸收公众存款罪占比最高，其次是集资诈骗罪，虽然近三年受理的案件中集资诈骗案件仅1件，但本院受理后将罪名改为集资诈骗罪提起公诉的案件有3件，集资诈骗罪占比相对较高。

2.涉案金额巨大引发更多社会不稳定因素。从涉案金额看，千万以上7件，百万以上12件。宁夏作为西北地区较为偏远的省份，2022年的人均可支配收入是29599元。该院办理的陆某

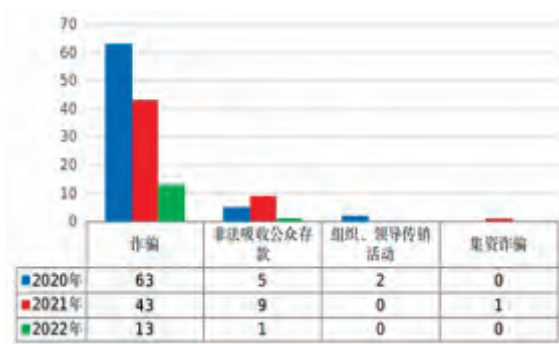


图1：2020年-2022年受理审查起诉案件数

某集资诈骗案件中，涉案金额3427万元，受害人101人，如果平均到每个受害人身上，一人受损30余万元，远超2022年人均可支配收入。

3.作案手段多样且迷惑性更强。一是所有涉众型经济犯罪案件的行为人均成立公司且有营业地点，雇佣员工开展业务，打着“诚邀投资人实地参观”的幌子，为诈骗行为蒙上黑布。二是行为人往往有相应从业经历，该院办理的3件以收藏品投资为名的集资诈骗案件中，行为人在成立公司之前均有相应的收藏品公司工作经历，深谙经营模式。三是多采用发放宣传单、口口相传的方式向社会公开宣传，用低投入高回报，吸引“投资人”的目光。

4.呈现有组织犯罪特点且潜伏周期长。犯罪分子从成立公司着手准备各项工作到被害人察觉后携款潜逃，潜伏期间最短1-2年，长则



图2：2020年-2022年涉众型经济犯罪变化趋势

多达3-5年，这与行为人有组织地实施犯罪、精心谋划骗局关系密切。该院办理的涉众型经济案件中潜伏期在2年以上的案件有8件，占比40%，涉案金额基本在500万元以上，行为人在前期包装、中期经营、后期回报上都煞费苦心，但任何犯罪都经不起时间的考验，资金链断裂是必然结果，“庞氏骗局”被拆穿，便是东窗事发之时。

5.受害群体以老年人为主。从受害人情况看，此类案件受害人数众多，从几十人到几百人不等，而信息闭塞、认知较弱的老年人极易成为犯罪分子的“猎物”。老年人因物质生活不富裕、养老保障匮乏，加之犯罪分子的蓄意笼络和大力宣传，促使本就囊中羞涩的老年人掏钱去“投资理财”，从而被骗，如马某某集资诈骗案、孟某某集资诈骗案，60岁以上的老年人均占被害人总数的80%以上。

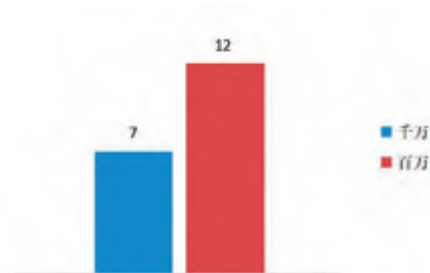


图3：涉众型经济犯罪涉案金额

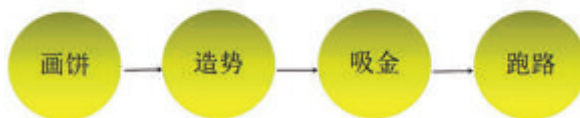


图4：涉众型经济犯罪阶段特点



图5：涉众型经济犯罪潜伏周期情况

二、涉众型经济犯罪案件办理难点梳理

（一）侦查阶段立案取证难

1.立案时效性弱。犯罪分子为实施经济犯罪准备时间长、计划周密，从成立公司、聘用人员、实地经营，到以部分实际经营掩盖违法犯罪活动，精心设立骗局，并长期“运营”，通过“滚雪球”的方式不断聚拢资金，直到资金链断裂，公司法人及主要直接责任人携款潜逃，投资人回报无门、联系无望后才选择报案，此时距公司成立、钱款被骗已经过去很长时间，证据固定难度大、立案时效性弱。

2.证据体量大。一是言词证据海量，因涉众型经济犯罪具有涉众的特点，经济案件动辄几十至几百名被害人、投资人和证人，而部分被害人急切期盼收回投资款，发现被骗后第一时间不积极配合侦查机关搜集言词证据，不报案、不作证，为证据搜集造成了巨大阻碍；二是书面证据复杂，对于存续时间长的公司，各类合同、票据、报告等书面证据收集整理工作量大，且专业性强，一旦遇到证据灭失问题则审计难度大；三是嫌疑人反侦查能力强，嫌疑人从注册公司之初就有非法占有他人财物的目的，如涉案人冒用他人名义注册公司，为法律责任追究制造障碍。

（二）审查阶段事实认定难

1.经济犯罪还是经济纠纷，即罪与非罪的问题。此争议在金融犯罪案件中较为常见，检察机关与审判机关就刑民交叉案件中罪与非罪的认定会产生不同意见。以该院办理的苟某某合同诈骗案为例，检法就行为人在签订、履行合同过程中是否具有非法占有的目的以及是否实施了虚构事实、隐瞒真相的行为产生较大分歧。

2.罪名认定界限模糊，即此罪和彼罪的问题。比如非法吸收公众存款罪与集资诈骗罪，二者都存在欺骗手段，都致使被害人遭受财产损失，认定难点在于非法占有目的的认定，且侦查机关与检察机关对于诈骗、集资诈骗的认定不一。

3.涉案人员身份识别困扰，即是否定罪的问题。涉众型经济犯罪的实施者，除了成立公司为犯罪行为创造条件的人之外，还涉及到企业的其他人员，如其他一般员工既参与了公司的运营也进行了投资，他们是嫌疑人还是被害人，是否需对这些员工追究刑事责任，是实践操作中的一个难题，经常会出现比较大的争议。

（三）追赃挽损与信访维稳难

涉众型经济犯罪存在的一个普遍问题就是被害人索赔困难，问题根源在于犯罪分子急切渴望金钱，当他们获得巨额钱款后，“一夜暴富”，于是肆意挥霍，甚至赌博，只有少部分用于返利、投资，长此以往，积重难返。待案发时，被聚拢资金已经被消耗殆尽，且犯罪分子往往采用隐匿、转移财产的手段，即使公安机关在立案后依法对与犯罪行为有关的财产进行查封、扣押、冻结，但可供执行财产极其有限，导致追赃挽损非常困难，故而信访、闹访事件频发。

三、涉众型经济犯罪的审查及防治路径

(一) 用工作机制补齐办案短板

1. 强化责任担当, 完善机制建设。首先, 对于涉众型经济案件提前介入全覆盖, 引导侦查机关依法取证, 强化侦、捕、诉的衔接与配合, 并通过与公安机关、法院建立联席会议制度等, 共同形成打击犯罪合力, 建设良好的公检衔接机制。其次, 在一些案件中积极探索专业人员同步辅助审查机制、尝试专家辅助介入制度, 助力该类案件的办理, 如对一些专业性较强、电子数据量大的非法集资犯罪案件, 邀请技术部门骨干力量同步介入审查工作。再者, 通过不断总结办案, 梳理问题, 定期和法院会商, 就定罪量刑问题统一共识形成类案指引, 和法院搭建长效的检法衔接机制。

2. 更新办案理念, 精准打击犯罪。依法精准打击涉众型经济犯罪案件, 破局的关键节点在侦查举证阶段要把握先机, 检察机关在提前介入阶段要引导侦查机关做到如下几点: (1) 全面收集调取证据, 尤其注重搜集犯罪嫌疑人主观方面的证据; (2) 从打击极少数、挽救大多数的角度出发, 判断行为人作用的发挥, 确定是否为共犯; (3) 适当简化投资人或集资人、被害人询问程序

及笔录材料; (4) 注重查明涉案资金去向及犯罪嫌疑人资产状况; (5) 完善司法会计鉴定意见, 增强审计报告的证据效力和证明力。

3. 发挥合力效用, 注重追赃挽损。司法机关应以金融市场秩序维护、市场经济健康发展为目标, 就涉众型经济犯罪追赃挽损工作获得政府、政法委、金融办等部门的支持, 积极培育追赃挽损合力。此外, 检察机关不仅要综合运用认罪认罚从宽等制度政策督促引导退赃退赔, 还要严格按照依法处置、舆论引导、风险防控“三同步”要求, 注重办案风险评估预警, 加强释法说理、矛盾化解, 积极配合公安、法院开展追赃挽损、资产处置等工作。

(二) 用数据模型做到防治一体

涉众型经济犯罪的防治可通过构建相对应的数据模型, 具体来说, 可探索建立空壳公司监管模型。经过分析总结, 犯罪分子往往通过注册公司的形式, 披着“合法经营”的外衣, 实施虚开增值税发票、骗取贷款、为网络黑灰产“洗钱”等违法犯罪行为, 检察机关可以通过数据集成、挖掘线索、信息比对, 全面掌握辖区企业运营情况, 进而摸排出问题企业, 如同一注册地注册多家公司、公司无缴纳税款及社保信息等, 标



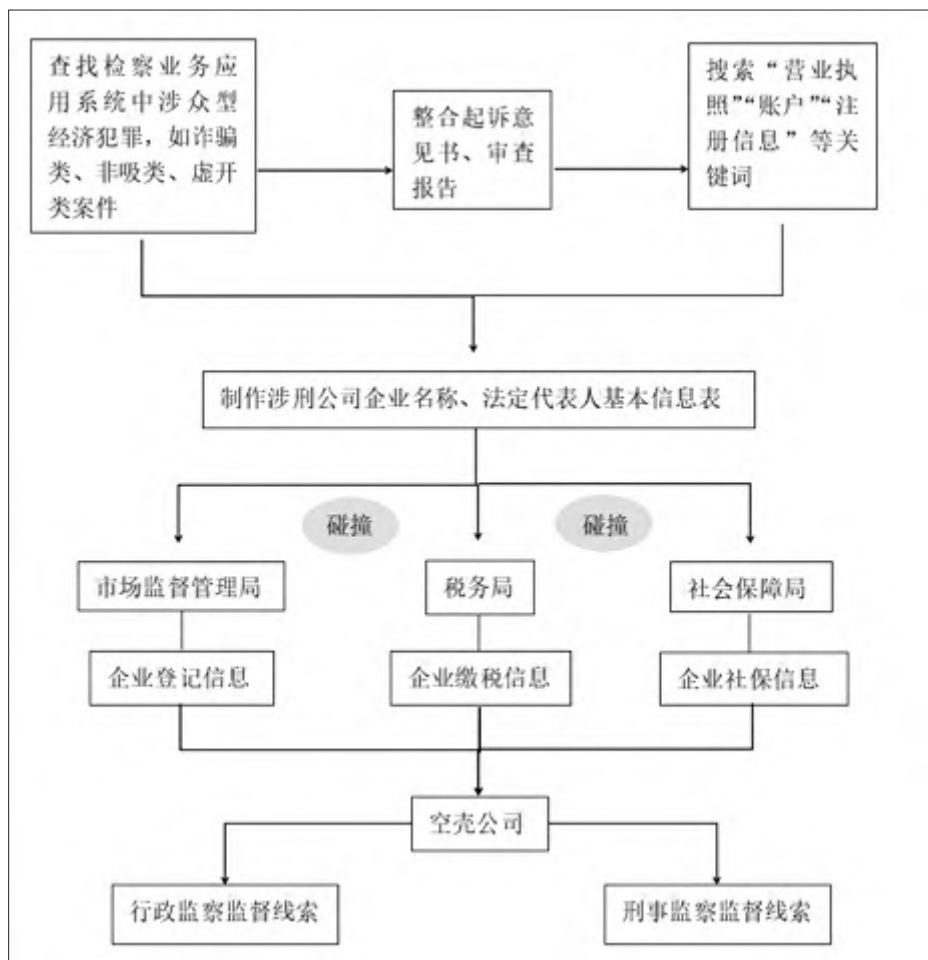


图6：数字模型思维导图

注“重点”公司，进行“扫楼”。通过比对分析，一方面可以从源头上清理空壳公司，减少资源浪费；另一方面可以随时关注到新注册、发展快、访客多、涉及多人纠纷的公司，在“爆雷”前帮助人民群众及时止损。

（三）用法治力量延伸办案效果

1.积极落实“三号检察建议”，延伸法治触角，进行溯源治理。结合具体案件，充分发挥法律监督职能，开展社会综合治理工作，就倾向性、源头性问题向相关单位制发检察建议，延伸法治触角，以检察“银针”直刺社会治理“病灶”，堵塞社会管理漏洞，强化源头治理，努力把违法犯罪风险和危害消除在萌芽状态或初始阶

段，尽最大努力抑制违法犯罪行为滋生。

2.开展丰富多元宣传教育工作，提高防范意识，自觉抵制犯罪。充分科用各个重要时间节点、非法集资宣传月等时间，进社区、进企业、进集市，并针对此类经济案件的特点及具体表现为居民答疑解惑。检察机关善于运用普法宣传新平台，常态化发布涉众型经济犯罪案例，附赠温馨提示，提高社会公众的法律意识和防范意识，以案释法引领理性投资，提公民防范涉众型经济犯罪的法律意识，形成全社会共同防范涉众型经济犯罪的氛围。

（作者单位：银川市金凤区人民检察院）

浅议民事检察权与当事人处分权冲突

李世吉 姚 娜

随着社会经济高速发展,科学发展的不断进步,人民群众的法律意识不断增强,在遇到问题时更多的人愿意拿起法律的武器来维护自己的权益。同时,在民事诉讼中实行法律监督是法律赋予检察机关的根本职责,在民事诉讼实践中,民事检察监督权与当事人处分权之间难免会发生冲突,协调处理好二者的冲突,达到依法监督与尊重当事人处分权的良好效果尤为重要。检察机关通过抗诉、依申请监督、提出检察建议、检察和解等方式协调处理司法实践中的冲突,促推构建和谐民事检察关系。

一、民事检察监督权的法律地位

为了落实《中华人民共和国宪法》关于检察监督权的规定,我国民事诉讼法制定时确定了“检察机关有权对民事诉讼实行法律监督”的基本原则。2012年,民事诉讼法修改时扩充了检察机关对民事诉讼的法律监督,又对“民事审判活动”修改为对“民事诉讼”的法律监督。根据《中华人民共和国民事诉讼法》第十四条:“人民检察院有权对民事诉讼实行法律监督。”该条是民事检察监督权直接的来源,从现行的法律地位来看,检察机关对民事诉讼的监督涵盖了全部民



事程序,监督方式不仅是抗诉。在制度设计上,监督方式不能由当事人选择,最终在《人民检察院民事诉讼监督规则》中确立了“当事人申请检察监督,检察机关决定监督方式”的规则。故此,“精准监督”的理念,为新时期民事检察工作提供了基本遵循。

(一) 民事检察监督权在民事诉讼中的参与方式

民事检察监督是对民事诉讼活动实施监督,无论是在民事检察监督制度的立法上,还是检察机关在民事检察监督的司法实践中,都体现出了较为明显的和谐性。这就要求民事检察监督权的行使,必须是在维护司法公正的同时最大限度保护当事人的意思自治,以防止公权力对私法的过度干预。民事检察监督权行使的原则必须遵循公权力性、公益性,遵循民事诉讼规律,在该前提下,《人民检察院民事诉讼监督规则》第三条明确了人民检察院通过抗诉、检察建议等方式,对民事诉讼活动施行法律监督。而对于民事诉讼活动监督案件的来源也进行了细化。第五十条规定,人民检察院对审查终结的民事诉讼监督案件,应当区分情况作出决定,决定包括提出再审检察建议、提请抗诉或者提请其他监督、提出抗诉、提出检察建议、终结审查、不支持监督申请以及复查维持,民事检察权最终通过以上结案方式参与到民事诉讼中,实现检察监督权的应有之义。

(二) 民事检察监督权在民事诉讼中的表现形式

民事检察监督权的行使囊括了完整的民事诉讼活动,但根据司法实践其主要体现还是较为明显,一般体现在立案、审判、执行以及对调解书的监督权。立案阶段检察监督权、审判阶段检察

监督权、执行阶段检察监督权以及对调解书的检察监督权贯穿着整个民事诉讼过程,表现形式因阶段设置不同在内容上不同,司法实践中均应当坚持遵循当事人的处分权,但若存在有损害国家利益、社会公共利益和以违法犯罪损害司法公正等情形的案件合法进入民事诉讼过程中,以期达到非法目的除外。民事检察权应当以当事人的申诉为前提,均遵循被动原则,辅以依职权启动检察监督权为例外。

二、民事诉讼中的当事人处分权法律来源

当事人处分原则是私权自治精神的反映,在民事诉讼领域应当充分尊重当事人这种权利,但尊重当事人自由处分权时并不是没有限制的。根据《中华人民共和国民事诉讼法》第十三条规定,民事诉讼应当遵循诚信原则。当事人有权在法律规定的范围内处分自己的民事权利和诉讼权利。当事人处分自己的实体权利和诉讼权利,应当在法律允许的范围内进行,不得损害国家、社会公共利益及第三人的合法权益。

(一) 当事人处分权的表现形式

当事人处分权一般包含对实体权利的处分和对程序权利的处分,其实质是当事人对自己享有的权利的自由支配和处置。从理论上讲,当事人的私权处分主要是根据民事权利的私权性质和程序主体性原理决定的,因此其表现形式不但是贯彻私法自治原则的体现,而且是尊重当事人的程序主体地位的必然要求。

(二) 民事实体权利与诉讼权利的分离

民法典与民事诉讼法之间有实体法与程序法概念上的区分,当事人民事实体权利以民法典上的权利能力的有无为判断,程序法相对于实体法而言有其独立的价值。民事诉讼权利与民事实体权利既有联系又有区别,民事诉讼权利的基础一

般为民事实体权利的存在,但二者又是相对分离的,享有民事诉讼起诉权的当事人未必一定享有实体权利。

三、民事检察监督权与当事人处分权冲突的原因

检察机关对于民事诉讼活动进行法律监督,必然会通过民事诉讼活动这个环节与诉讼当事人的权利及其对于权利的处分行为发生联系。检察机关依职权主动启动民事诉讼的案件是有界限的,主要是那些原裁判错误,损害国家利益和社会公共利益的案件。由此可见,当事人处分原则作用的范围是私人利益发生纠纷的案件,而民事检察监督制度主动运行的范围则是国家利益与社会公共利益受到违法损害的案件。民事检察监督介入民事诉讼的目的之一就是通过制约审判权,防止公权力对于当事人私权的侵害,监督中检察机关是否超越权利保障的界限,干涉当事人的私权处分,于是检察监督权与当事人处分权的冲突是民事诉讼中不可避免的现实,而产生这样的司法实践矛盾,有着其客观原因。

(一) 权属性质不同

检察监督权体现和反映的是国家意志对民事诉讼的干预和调整,是宪法和法律赋予检察机关的国家公权力,而不是检察机关自身意志的体现。与之相反的是,在民事诉讼中的当事人处分权属于“私权”的性质,即“法无禁止即自由”,系法律赋予当事人的诉讼权利之一,是其自由处分原则的具体化体现,只体现当事人自由意思表示、意思自治,不体现国家意志。民事诉讼中检察监督权与当事人处分权这种权属性质上的本质区别,可能存在在同一起诉讼违法行为或者错误的诉讼结果时,检察机关无权处分监督权,而当事人有自由处分其实体权

利和诉讼权利,由此可见,权属性质的不同是产生冲突的根本原因。

(二) 行使原则不同

在民事诉讼中,检察监督权力的来源由法律规定,依法行使是其必须遵循的基本原则。《人民检察院民事诉讼监督规则》对检察监督权的行使方式、监督对象、监督内容以及监督条件和程序等,都由法律明确规定,检察机关按照法律规定行使检察权,不得任意扩大或改变监督模式。而民事诉讼中对当事人的处分权规定较为宽松,以体现“私权”在不违反法律规定的情况下自主决定,“公权”不予干预的本质属性。民事诉讼法对当事人行使处分权的程序、内容以及条件等均未作出法律规定,只要不违反法律强制性规定,不损害国家利益、社会公共利益和第三人合法权益的,是否行使处分权、怎么样行使处分权以及处分什么内容均由当事人意思自治,自主决定。民事检察监督权的依法行使原则和当事人处分权的自主行使原则并行,容易造成在一起民事诉讼监督案件中检察监督权倾向于纠正人民法院的行为,但当事人处分自己的权利并不要求人民法院纠正。

(三) 价值追求不同

在民事诉讼中,检察监督权所追求的目标是民事诉讼依法进行,以保障国家法律得到正确的实施。当事人参与民事诉讼是基于自身的利益而参与诉讼,所追求的目标是利己的诉讼结果。在诉讼过程中,当事人行使还是处分自己相应的诉讼权利或民事权利,是综合考虑各种因素后作出的,以对自己有利作为判断标准。民事检察监督权与当事人处分权追求目标的不同,也是造成检察机关与当事人对同一诉讼违法行为或者诉讼结果态度的不同。



四、冲突解决原则及其协调

民事诉讼中检察监督权与当事人处分权冲突的协调,是检察机关在履行民事诉讼法律监督职责过程中如何正确处理检察监督权与当事人处分权之间的冲突。检察监督权不应一味的顺从当事人处分权而放弃应有的法律监督,也不是片面强调检察监督权的权威而置当事人的处分权不顾。根据民事诉讼法的规定,在民事检察权与当事人处分权发生冲突时应当遵循合法性原则、处分权优先原则以及理性监督原则。

(一) 合法性原则

民事检察监督权必须依法行使,当事人的处分权也必须在不违反法律强制性规定的前提下行使,同时,检察机关在行使监督权时如果与当事人处分权发生冲突,处理及协调原则也不得违反法律规定,必须在法律框架下进行处理和协调。在当事人处分自己权益时侵害到国家利益、社会公共利益或侵害第三人合法权益的,检察机关应当对该处分权及时依职权进行干预并进行依法监督,维护法律的正确实施及社会公平正义。

(二) 处分优先原则

处分优先原则主要体现在当事人依申请进

行的检察监督案件之中,当检察机关行使法律监督权时与当事人对程序权利和实体权利发生不一致的时候,应当优先从当事人的处分权考虑,充分尊重当事人的处分权。修改后的民事诉讼法确立了检察建议的监督方式,当二者发生冲突时可灵活运用检察建议的监督方式来协调。

(三) 精准化监督原则

检察机关的法律监督权是宪法法律赋予的,民事检察应聚焦重点,精准监督,自觉回应新时代人民群众在民主、法治、公平、正义等方面提出的新的更高要求。检察机关行使监督权不以与被监督者协商为条件,检察机关既要敢于监督,又要善于监督,当民事诉讼中的违法行为构成犯罪或者严重影响司法公正时,或者当事人自由处分权的行使损害国家利益和社会公共利益,即使当事人未向检察机关提出民事监督申请,检察机关也应当精准施策进行法律监督,而不能以当事人处分权为由放弃应有的法律监督。

综上所述,民事检察监督权和当事人自由处分权冲突是实务中不可避免的问题。检察机关应牢固树立精准监督、司法为民意识,运用法律赋予的各项职能,协调处理好二者的矛盾,达到既依法监督又尊重当事人处分权的双重效果,构建和谐民事检察关系,促进民事检察工作科学发展。

(作者单位:银川市西夏区人民检察院)

重大案件侦查终结前讯问合法性核查浅议

 段宏旭

重大案件侦查终结前讯问合法性核查在性质上属于侦查活动监督,是指对于可能判处无期徒刑、死刑的案件或者其他重大案件,由人民检察院在侦查终结前对讯问合法性进行核查。该项制度源于2016年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部发布的《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》,其中要求探索建立重大案件侦查终结前讯问合法性核查制度。2020年最高人民检察院、公安部、国家安全部联合发布了《关于重大案件侦查终结前开展讯问合法性核查工作若干问题的意见》(以下简称《核查意见》),把重大案件侦查终结前讯问合法性核查职责赋予了人民检察院驻看守所检察人员以及捕诉部门检察人员。

一、《核查意见》核心内容

(一) 核查的主体。《核查意见》第四条规定的核查主体有两个,一是驻看守所检察人员,二是捕诉部门检察人员。驻所检察人员只是进行初步调查核实,是配合和辅助负责捕诉的部门,实体性的调查核实权还是由捕诉部门行使。

(二) 核查的对象。核查针对的是公安机关的侦查讯问活动,核查针对的是在押犯罪嫌疑人。主要针对的是可能判处无期徒刑、死刑的案件或者其他重大犯罪案件的犯罪嫌疑人。监察机关调查终结的重大案件不在《核查意见》确定的核查范围内。

(三) 核查的启动方式。《核查意见》第四条确定的启动方式,即侦查机关在侦查终结前,及时制作重大案件即将侦查终结通知书,通知检察院驻看守所检察人员开展讯问合法性核查,依通知启动。驻所检察人员收到侦查机关通知后,应当立即开展核查。

(四) 核查的方法。《核查意见》第五条至第九条对驻所检察室和捕诉部门规定了不同的核查方法。概括起来,核查主要采取听取律师(值班律师)意见、对犯罪嫌疑人进行个别询问、进行身体检查、对伤情、签字的笔迹等进行鉴定等方法。对犯罪嫌疑人的询问要全程同步录音录像。对女性犯罪嫌疑人应当由女性工作人员或者医师进行身体检查。

(五) 核查的时限。《核查意见》第十一条和第十五条分别规定了三个时限要求:一是驻所检察人员的核查时限,自收到侦查机关重大案件即将侦查终结通知书后七个工作日内;二是捕诉部门的核查时限,也是七个工作日;三是侦查机关提出异议处理的时限。侦查机关提出异议的,人民检察院应当在七个工作日内予以复查,并将复查结果通知侦查机关。

(六) 核查的内容。核查的内容是侦查讯问的合法性,而不是全部侦查取证活动的合法性。重点围绕:一是讯问主体,侦查人员不得少于2人;二是讯问的地点,犯罪嫌疑人被送交看守所

羁押以后,应当在看守所内进行;未被羁押的,可以传唤到犯罪嫌疑人所在的指定地点或者到他的住处进行讯问;三是讯问的时间,传唤、拘传持续的时间不得超过12小时,最长不得超过24小时,应当保证犯罪嫌疑人的饮食和必要的休息时间;四是讯问的程序,是否明确告知、保障了犯罪嫌疑人的诉讼权利;是否遵守了对特殊犯罪嫌疑人的特殊规定,例如聋哑人、不通晓当地语言文字的犯罪嫌疑人等。

(七)几种常见的非法讯问情形。一是刑讯逼供,就是采用殴打、违法使用戒具等暴力方法或者变相肉刑的恶劣手段,使犯罪嫌疑人遭受难以忍受的痛苦而违背意愿作出供述。二是威胁,就是采用以暴力或者严重损害本人及其近亲属合法权益等进行威胁的方法,使犯罪嫌疑人遭受难以忍受的痛苦而违背意愿作出供述。三是非法拘禁等非法限制人身自由。四是重复性供述,就是采用刑讯逼供方式使犯罪嫌疑人作出供述,之后其受该刑讯逼供行为影响而作出相同的供述。

二、存在问题的分析及建议对策

当前,讯问合法性核查工作仍处于探索阶段。2020年《核查意见》也规定的相对原则简单,总计十八条,不可避免地存在一些与实践不能一一对应或不能一一回应实践操作需求的情况,具体表现在以下几个方面:

(一)“重大案件”标准不统一。《核查意见》第二条对重大案件作了规定,即“可能判处无期徒刑、死刑的案件或者其他重大案件”。这与刑事诉讼法第一百二十三条关于侦查人员讯问犯罪嫌疑人录音或者录像的案件范围相同。但何为“其他重大案件”不明确。司法实践中,存在公、检、法三机关对“重大案件”的界定标准不一致的情况。笔者认为,为适应侦查活动法治

化要求,核查范围应当扩大。鉴于目前刑事执行检察部门、驻所检察室人少事多的现状,现阶段“重大案件”范围不宜放得太快,待条件成熟后,可以逐步扩大核查范围。建议由三家会商后就“重大案件”认定标准做出统一的规定。

(二)核查机关与侦查机关的层级对应关系不明确。《核查意见》规定讯问合法性核查由人民检察院驻看守所检察室负责,但并未明确核查机关与侦查机关的级别、区域对应问题。是按照“属人管辖”的原则,由侦查机关对应的检察机关驻所检察人员进行核查,还是按照“属地管辖”的原则,由犯罪嫌疑人羁押地驻所检察人员进行核查。笔者认为,《核查意见》将驻所检察人员纳入核查主体,是基于驻所检察开展核查工作的便利性考量。建议由犯罪嫌疑人羁押地驻所检察人员开展核查,但其核查报告应在发送侦查机关的同时,报送侦查机关同级的检察机关。

(三)核查启动时间不明确。《核查意见》中“侦查机关在侦查终结前”这个时间段过于模糊,侦查机关立案后至侦查终结前的所有时间都可以归属于侦查终结前,时间段跨度太大,如有反映刑讯逼供等非法取证情形的,造成后续进行伤情、病情检查或者鉴定困难,犯罪嫌疑人的伤情、病情也会随着时间的推移有所改变或恢复,其控诉意识也可能有所减弱等。笔者建议,就侦查终结前通知检察院驻看守所检察人员开展讯问合法性核查的时限做出规定,便于检察人员及时开展工作。

(四)共同犯罪案件核查范围不明确。存在以下几种情况,一是共同犯罪案件中犯罪嫌疑人不止一人,是对全案所有犯罪嫌疑人进行核查,还是仅对可能判处无期徒刑、死刑的犯罪嫌疑人进行核查有争议。笔者建议,如果有一人的



行为属于重大案件范围,且犯罪嫌疑人、辩护律师或者值班律师反映存在刑讯逼供等非法取证情形的,可以对全案在押犯罪嫌疑人的讯问合法性进行核查。二是对涉黑涉恶等重大案件中涉案犯罪嫌疑人较多,同案在押犯罪嫌疑人往往达到数十人以上,异地分散羁押的情况也较为普遍,是否全部核查也存在争议。笔者建议,基于核查时限及办理力量的考量以及涉黑涉恶案件有其保密性,派驻检察人员无法掌握基层公安机关侦查的涉黑涉恶犯罪情况的实际,要区别不同情况,合理确定需要核查的同案犯范围。三是其他非法集资、电信诈骗等同案犯众多的案件,有的同案在押犯罪嫌疑人可能分别关押在不同地区,如果全部核查,无论是从驻所检察人员的办案力量还是核查时限的限制都难以完成。笔者建议,应当根据工作需要或者从证据相互印证的角度来确定核查范围。

(五) 听取律师意见存在实际困难。实践中有的犯罪嫌疑人没有委托辩护律师,有的律师因没有会见犯罪嫌疑人,不了解案情,无法发表

明确意见。笔者建议,加强与公安机关、司法机关的联系,进一步提升律师意见对于侦查询问活动监督制约重要意义的认识,完善看守所律师值班制度,最大限度保障犯罪嫌疑人的合法权益。

(六) 几种特殊情况的应对。一是对于退回侦查的,对补侦期间的讯问活动是否开展讯问合法性核查有争议。退回侦查的,在补充侦查期间,案件仍由侦查机关负责侦查,讯问活动的性质未发生改变。驻所检察人员可以对讯问合法性进行核查,确保“应核尽核”。二是对于侦查机关在侦查终结前通知不及时的处理。笔者建议,要通过制发检察建议或者纠正违法通知书进一步规范侦查机关办案程序,确保《核查意见》的要求贯彻落实到位。三是被指定居所监视居住、取保候审的犯罪嫌疑人的核查主体不明确。由于不在驻所检察的监督范围内,驻所检察人员无法进行核查。笔者建议,对未被羁押的重大案件犯罪嫌疑人,应按照非法证据排除规则由捕诉部门负责核查。

(作者单位:石嘴山市红果子地区人民检察院)

电信网络诈骗犯罪预防与治理路径浅析

吴东尧

在当今电信与互联网的大时代背景下,电信网络给社会生活带来巨大便利的同时也随之带来风险隐患。据统计,2022年全国共破获电信网络诈骗案件46.4万起,同比上升5%。当前电信网络诈骗犯罪案件占全部刑事案件的46%左右,许多地方甚至超过了50%。电信网络诈骗已成为当前发案最多、上升最快、涉及面最广、人民群众反映最强烈的犯罪类型,严重威胁人民群众的财产安全。

一、电信网络诈骗防控存在的问题

(一) 电信行业监管不到位

在案件办案过程中发现,电诈分子大部分通过无号码显示或者非实名注册的虚拟号码手段施展骗术。当下,我国早已明确禁止利用他人信息注册号码,但监管漏洞仍给电诈分子留有可乘之机。例如,网络语音传输技术滥用,不法分子可以随时通过手机以网络电话为掩护从而输出骗术,不法分子利用网络电话运营商提供的技术平台,仅使用移动终端便可下载某app或者小程序,进而随意虚拟主叫号码,或者修改来电归属信息,从而实施诈骗犯罪活动后逃避查处。电信行业监管不到位,导致这种诈骗方式泛滥。

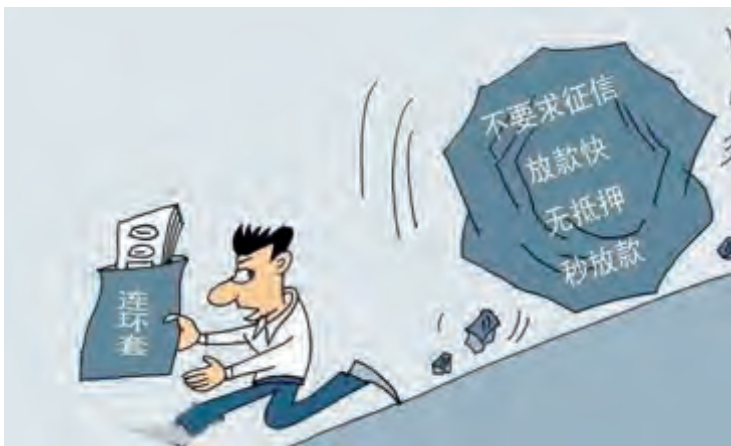
(二) 金融行业审查不严格

目前所有银行都实行了身份证实名认证登记管理制度,但护照、户口薄、驾驶证等证件都可以在临时或应急情

况下办理银行卡,对于该类证件,一方面银行无相应审查手段,犯罪分子便是抓住这个漏洞,使用伪造护照、户口等与身份相关的证件申办银行账户用于资金结算,另一方面银行对自助开卡机的监管不到位,不能有效防范冒用他人身份证代开卡的违法行为。

(三) 治理主体单一,共治力量薄弱

2015年6月4日,国务院批准建立由公安部牵头,中央网信办、工业和信息化部、人民银行、银保监会、中国移动、中国联通、中国电信等23个部门和单位参与的国务院打击治理电信网络新型违法犯罪工作部际联席会议制度。各地区按照部际联席会议的部署和要求,联合当地公安部门、通信管理部门、银行监管部门等建立联席会议制度进行专项治理,建立自上而下的治理体系,实现部、省、市、县(区)四级联动。但这项联席会议制度在执行过程中没有充分发挥应有的效果,打击治理电信网络诈骗犯罪的主体依



旧是以公安机关为主,其他治理部门虽然承担着“配合”的角色,但未明确其主体责任,因此也导致了治理重复或配合缺位等情况。

二、造成电信网络诈骗犯罪治理困境的原因

(一) 案件证据收集难

电信网络诈骗犯罪案件线索主要来源于受害人报案,其中一类受害被骗者,主要是在浏览从事非法活动的网站、购买不正规渠道的网络商品、网络交友征婚等过程中被骗。部分人往往因碍于情面,隐瞒真实情况甚至自行销毁上网痕迹,给侦查机关获取犯罪线索造成阻碍。电信网络诈骗犯罪与互联网灰黑产业带互相交织,已经形成了稳固而隐蔽的黑金产业链,涉案人员分工明确,互相包庇,增加了案件线索的获取难度。特别是在查证过程中,不同行业之间、侦查机关之间协作沟通、信息共享仍存在壁垒,异地公安机关之间无法申请技术手段查证,甚至同一公安机关内部部门间也协作不畅,从而导致了大量案件错过了黄金侦办期,待手续审批完毕,部分证据也已不可逆的丧失。

(二) 案件线索串并难

电信网络诈骗案件数量大、涉案人员众多,涉及区域广泛而零散,案件查办过程往往需要耗费巨大的人力、物力,并且查证线索存在可用性不高、无法串并案等风险。与此同时,掣肘于线索串并技术的滞后,往往会遗漏大量有价值线索。主要体现为获取全面、准确的诈骗信息时,目前还是依靠人工进行填录、调取;在获取话单、银行流水信息、虚拟身份活动轨迹等信息时,还需要人工进行分析、甄别、梳理,关联度较低的数据往往被忽略,很难全面准确梳理出诈骗脉络。以上电信网络诈骗犯罪的特征是造成治理困境的直接原因。

(三) 个人信息保护不充分

互联网在我国从90年代初开始发展,直到近十年来才在大部分人中间逐步普及,随着反诈宣传工作的开展以及上线反诈app,公民对于电信网络诈骗有了一定了解,但个人信息保护意识不足,互联网科技发展与数字经济的构建下,公民变成了“网民”,各种网络小程序、网络服务器、网络平台等都需要实名认证,绝大多数网民按部就班逐项填录个人信息,以此证实个人在该平台的用户身份,导致在网上贩卖个人信息已经成为众人皆知的秘密,身份、家庭情况、财产状况、活动轨迹等信息被明码标价,为电信网络诈骗犯罪的滋生提供了土壤。

三、电信网络诈骗犯罪的治理对策

(一) 健全行业监管

针对已有的数字经济相关行业,进行科学评估,对电信网络诈骗犯罪高发的平台、网络进行严格管控,限时整改。针对新兴的行业,要建立严格的准入制度,从源头杜绝黑灰产业的出现。一是健全金融行业监管。电信网络诈骗犯罪均会涉及转账或洗钱,这些都和金融行业相关。为此,金融行业需建立异常账户的监管预警机制,对短期内大量办理银行卡和频繁大额转账进行密切关注,对超期的或长期休眠的用户卡进行及时的清理,发现问题应及时处置并向公安机关报告。二是健全电信行业监管。针对电信用户“实名”不“实人”的情况,电信行业首先应严格落实实名制要求,进一步限制个人用户电话卡办理的数量。针对现有的一人多个电话卡的情况,要分析原因、妥善处置。三是加强互联网行业监管。推进“互联网+监管”系统建设,对涉及网络用户个人信息及支付信息等进行重点监管。例如整治互联网主体对个人信息滥采滥用,规范个

人信息采集应遵循的原则、承担的责任,对涉及个人信息泄露的平台或网页进行严格管控,对支付平台进行严格监控,并在支付过程中添加反诈预警提醒环节,进一步提高线上止付率。

(二) 推动构建检警协作配合机制,凝聚打击合力。

2021年10月,最高检、公安部联合印发《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》(以下简称“《意见》”),检察机关、公安机关应当以该《意见》的实施为契机,进一步强化协同打击合力,充分发挥提前介入、重大、疑难案件会商等机制作用,强化证据收集、固定、运用方面深度合作。另外,检察机关进一步畅通刑事检察与公益诉讼协作配合机制,通过具体案件,挖掘社会治理问题,以检察建议为抓手,督促相关部门落实监管职责,同时,积极向党委、人大请示汇报,向政府建言献策,凝聚治理合力。

(三) 持续提升个人信息保护意识

个人信息保护不足引发的法律风险涉及面

广,在预防电信诈骗层面,仍然需要进一步走深、走细反诈宣传工作。例如,将反诈宣传与中小学义务教育相结合。相对于普通诈骗,电信网络诈骗的被害人以及犯罪人年龄分布较为集中,例如某市电信诈骗的受害人年龄段集中在18-38岁之间,占比达78%,为此,必须将《个人信息保护法》《反电信网络诈骗法》相结合,同时将具体警示案例教育纳入中学必修课,将反诈意识深植于心。

四.结语

对电信网络诈骗犯罪的防控应从单向打击转向针对性预防与清理整顿为核心的综合治理体系,针对防控中的关键问题制定相应的预防和打击对策。电信和金融是电信网络诈骗犯罪中的两个重要环节,今后应重点对这两个行业以及公安机关与检察机关的协作进行研究,构建全面长效的电信诈骗犯罪防控路径,保障人民群众财产安全,维护社会和谐稳定。

(作者单位:银川市永宁县人民检察院)



持续推进宁夏市域社会治理法治化

法学
庞冬梅

随着经济社会和城市化进程持续推进，各类要素不断向市域集聚，市域作为我国国家治理体系中的中间层级，是落实顶层设计的中坚力量和推进社会治理的重要力量。党的二十大提出“加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力”，“推进多层次多领域依法治理，提升社会治理法治化水平”。要加快构建系统完备、科学规范、集约高效的市域社会治理法治体系，实现社会治理制度化、规范化、程序化。银川市和吴忠市作为全国市域社会治理现代化首批试点城市，依法推进市域社会治理取得不少成功经验，为加快推进宁夏市域社会治理法治化提供了有益探索。

一、持续推进市域社会治理法治规则制度体系

（一）坚持和完善市域社会治理地方立法制度

地方立法权为解决市域社会治理重点难点问题提供了有力的法制保障。银川、吴忠两地近年

来出台和修订了一批紧贴民心的“小切口”立法，切实解决了人民群众关心的热点和难点社会治理问题，初步实现了由“小切口”立法推进“大纵深”治理。“小切口”立法呈现出选题面小、结构凝练、操作性强、参与度广的地方立法新风向。要坚持不抵触、有特色、可操作原则，充分发挥市域立法的实施性、补充性、探索性功能，围绕城乡治理、生态环境、社会民生、文化保护等重点领域，积极开展自主性、创制性立法，着力解决市域社会治理过程中法律不足、制度短缺问题。

（二）坚持和完善市域社会治理具体运行制度

为顺应市域社会治理时代需求，银川市推行综合行政执法体制改革，积极探索行政执法新方案，持续发力构建“一体式集成审批”服务模式，实践中取得较大成效。一是化繁为简，打造全科窗口；二是精准服务，加速推进项目报批；三是容缺办理，实现全链条闭环审批；四是方便

快捷, 提倡“就近办+指尖办+自助办”。要进一步完善实名登记、信用管理、网格治理、重点人群管控等基础性制度, 扎实推进网格化管理服务建设。系统总结市县镇村社会治理创新好经验、好做法, 及时上升为制度, 从制度上解决社会治理创新的动力问题, 推动市域社会治理创新从“盆景”到“花园”转变。

(三) 坚持和完善市域社会治理社会规范制度

在现代社会治理中, 既要坚持以法律为准绳, 也要发挥好社会规范的指引约束; 既要引导城乡基层组织、社会组织制定完善市民公约、村规民约、行业规章、团体章程、职业准则等自治规范, 也要积极推动行之有效的道德规范上升为制度规范, 健全多层次、多样化的社会规范体系, 形成党组织领导的自治、法治、德治相结合的社会治理新体系。宁夏以深化村居法律顾问制度、修订社区公约、村规民约为抓手, 以法治的方式, 推进和谐村(社区)建设稳步向前。群众心中的“活雷锋”吴忠市利通区金星镇王兰花, 把解决社区居民的操心事烦心事揪心事作为毕生事业, 带领“王兰花热心小组”先后调解各类民事纠纷 600 多起, 为居民解决各类困难 7000 余件。

二、持续推进市域社会治理法治实施制度体系

(一) 坚持和完善市域社会治理依法民主决策制度

市域各级领导干部必须带头厉行法治, 习惯在法治轨道上、监督环境下用权做事, 严格按照法定权限、程序履行职责、行使权力, 确保用权为民不偏向、用权依法不出格。特别对涉及群众切身利益的重大决策、重大项目, 要严格执行合

法性审查、专家论证、公众参与、风险评估等法定程序, 有效防止损害群众利益和引发社会矛盾。要进一步拓宽公众参与立法的途径, 通过立法听证、论证、评估等方式, 依法保障社会组织 and 公民社会治理参与权、管理权、监督权的实现。要完善村(居)民会议、议事协商等决策体制和工作机制, 依法形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。

(二) 坚持和完善市域社会治理严格依法行政制度

要突出权力规范和约束这个核心环节, 善于运用法治管住“任性”的权力, 让法治思维入脑、行政权力入笼。一是推进政府依法全面履行职能, 严格规范公正文明执法, 切实做到“法定职责必须为, 法无授权不可为”, 着力解决行政执法选择性、随意性问题。二是深化行政执法体制改革, 依法设定、规范、制约、监督权力, 健全依法决策机制, 设置权力清单、责任清单和负面清单, 将公共权力运行纳入法治化轨道, 着力解决行政权力透明性、公开性不够问题。三是完善行政监督机制, 全面推进政务公开, 让社会参与到行政监督中来, 形成科学的政府权力运行制约和监督体系, 着力解决监督缺位、问责乏力问题。四是, 依法推进政府职能转变, 激发社会自治活力。按照“政事分离、政社分离、权责一致”的要求, 把政府不能做、做不了、做不好的专业性较强的事务交给企业和社会组织, 着力解决政府管理与市场治理关系问题。

(三) 坚持和完善在法治轨道上公正廉洁司法制度

要坚持依法严打方针不动摇, 严厉打击严重暴力犯罪, 铁腕整治社会治安突出问题, 全力办好群众反映强烈的民生案件, 努力让人民群众生

产生活更加安心、放心。要深入推进司法责任制、以审判为中心的刑事诉讼制度等改革,不断提高司法质量和效率,让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义。要进一步创新拓展司法公开、司法监督途径,杜绝暗箱操作、严惩司法腐败,让公平正义以群众看得见的方式实现。

三、持续推进市域社会治理法治服务制度体系

(一) 坚持和完善在法治轨道上化解社会矛盾纠纷制度

宁夏坚持和发展新时代“枫桥经验”,倾力打造矛盾纠纷多元化解“塞上枫桥”品牌,围绕“调防结合、预防为主”方针,探索建立部门社区分工协作、社会力量广泛参与的社会矛盾纠纷解决体系,致力实现调解资源大整合、调解机制大联动、调解职能大提升,用心筑牢维稳“第一道防线”。银川市公安局兴庆区分局新华街派出所推动社区警务改革,探索社区民警负责、若干辅警和平安综治力量参与的警民合作、联动联调“1+X+N”社会治理模式,成为宁夏唯一被公安部首批命名的“枫桥式公安派出所”。要强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位,健全社会矛盾预警、利益表达、协商沟通、救济救助等制度,畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。要着力健全专业性、行业性调解机制,探索推进分级调解,提升矛盾纠纷调解的法治化、专业化水平。

(二) 坚持和完善在法治轨道上打造一流营商环境制度

2020年5月,银川市出台《银川市优化营商环境实施细则(试行)》,该《细则》的公布与实施为之后《宁夏回族自治区优化营商环境

条例》的制定奠定了坚实基础。《条例》和《细则》要求依法保护各类市场主体平等使用生产要素,公平参与市场竞争;各级机关主动对接,为企业防范风险、转型发展提供优质法律服务;严厉打击经济犯罪活动,加大产权司法保护力度;树立“谦抑、审慎、善意”执法司法理念,规范使用涉案财产查封、扣押、冻结等手段,严防刑事司法介入经济纠纷,防止因执法办案不当影响企业正常生产经营。

(三) 坚持和完善市域社会治理公共法律服务供给制度

近年来银川市公共法律服务体系建设持续发力,初步构建起线上线下相结合的智能化公共法律服务机制。一方面,推广“互联网+公共法律服务”模式,实现公共法律服务线上全覆盖;另一方面,实行智能化统筹联合模式,推进公共法律服务线下便利化。宁夏仍需加强公共法律服务体系建设,解决公共法律服务供给不平衡、不充分的矛盾。要持续加大政府法律服务供给,加快建成以实体、热线和网络三大平台为主体的公共法律服务体系,实现公共法律服务标准化、便捷化、精准化,以最大限度满足人民群众法律服务需求。要加强法律服务市场供给,大力发展律师、公证、司法鉴定、基层法律服务等法律服务业,普遍建立法律顾问制度,推动在各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师,在企业设立公司律师,开展律师进村居活动,为社会提供多层次、可选择、市场化的法律服务。要不断完善法律援助制度,扩大援助范围、提高援助质量,向人民群众提供优质高效、及时充足、普惠均等的法律援助服务。

(作者单位:宁夏大学法学院)

“55124”村级治理模式走出 村民自治新路子

 吴忠市红寺堡区法学会

吴忠市红寺堡区是全国最大的易地搬迁生态移民集中安置区，先后搬迁群众 23.5 万人。近年来，红寺堡区红寺堡镇牢记习近平总书记“好日子还在后头”的殷殷嘱托，探索推行村民代表会议制度“55124”村级治理模式，按照“五步工作法”“五联记录本”“一份议事清单”“乡村两级监督”“四级联动督查”工作法，有效将矛盾纠纷防范在源头、化解在萌芽，构建起工作有章法、行为有规范、管理有标准、办事有依据的基层社会治理新模式，经验做法被农业农村部评选为全国 20 个乡村治理典型案例之一。

一、选好村民代表，打破村级决策“一言堂”。坚持“三不推五优先”原则（即长期外出务工、违法违规、诚信缺失的坚决不推，办事公道、仗义执言、群众威望高、热心村级事务的和致富能人优先推选），根据村组巷道布局、姓氏家族等将搬迁群众“划片切块”，每 5 - 15 户推选 1 名代表，由搬迁群众自行推荐、签字确认，并将推选出的村民代表的照片、联系方式等信息张贴公示，切实解决“谁代表我”“我代表谁”的问题。推选代表积极参与村级事务管理，打破了村级决策“一言堂”，大大减少了因权力滥用引发的矛盾纠纷和信访问题，切实提升了村组织公信力。如，移民搬迁之初，红寺堡镇村级低

保、临时救助及各种惠民政策不公开不透明，甚至存在村干部偏亲厚友等违规情况，干群矛盾较为突出，村级工作开展难度大。自从“55124”村级治理模式运行以来，村级所有重大事项、低保、临时救助及惠民政策等补助从申请到确定，通过村民代表大会决定，并及时将结果张贴公示，避免了群众的疑虑和猜测，村“两委”组织的公信力进一步增强，村干部干事创业的劲头更足，因权力滥用引发的上访事件也逐年减少。近三年来红寺堡镇矛盾纠纷逐年递减 11%。

二、完善制度体系，实现村级事务“照章办理”。实行“五步工作法”。第一步提出议案，村级组织研究重要事项向乡镇党委报告、向纪委备案；第二步民主议定，召开村党支部会、村“两委”会、党员大会、村民代表大会或村民大会研究决定重要事项；第三步公布告知，公开会议决策全过程及具体实施情况；第四步组织实施，重要事项决策结果必须经村“两委”主要负责人、村监会全体成员签字背书；第五步监督管理，区和乡镇两级纪委、村监会对村级权力运行情况跟踪监督，及时反馈情况。编制“五联记录本”。对未按程序决议事项，严格执行项目不予立项、事项不予审批、资金不予拨付的“三不予”规定；把村民代表会议是否讨论通过作为

涉农帮扶资金、项目下拨的前置条件，“倒逼”基层干部“还权于民”。提出“一份议事清单”。制定村民代表会议制度“20+X”议事清单，将村级财务支出、集体收益使用、集体资产处置、土地确权、社会救助等事关群众利益、容易引发矛盾纠纷、社会广泛关注事项全部纳入议事范围。“55124”模式推广以来，红寺堡区村级事务按制度办理，既不办“糊涂事”，也不办“人情事”，有效预防化解基层矛盾纠纷、改善村风民风、夯实基层组织，搬迁群众归属感、认同感显著增强。如，红寺堡镇玉池村村民马继元2012年因患腰间盘突出不能外出打工，在家务农维持一家人基本生活。同年，马继元妻子因意外事故重病卧床，他一个人既要照顾生病的父亲和病床上的妻子，又要担负三个孩子的上学费用，家庭负担繁重。2014年，按照“五步工作法”，村委会召开村民代表会议进行商议，决定将马继元家纳入建档立卡户，2016年马继元申请贴息贷款发展养殖业，5年来纯收入约20万元，马继元的妻子痊愈后也在家门口扶贫服装厂工作，月收入近4000元。2015年马继元被群众推选为村民代表，为村部发展积极建言献策，2018年马继元被村委会聘为人民调解员，负责调解群众之间各类矛盾问题，探索总结形成了一套“用亲情感化、用政策帮助、用法律援助”的矛盾化解方法，累计调解各类矛盾纠纷180余起。

三、强化各级监督，保障村级治理“阳光运行”。发挥乡村两级监督作用。加强事前监督，村级重大事项报乡镇人民政府进行合法性审查；加强事中监督，村民代表会议三分之二以上代表参加方可召开，到会人员半数以上同意方可决议；加强事后监督，村民代表会议议题、方案、程序、决议等及时公示，建立“事前+事中

+事后”闭合式监督体系。开展区市县乡四级联动督查。各级纪检、组织、民政、综治等部门以及村监会不定期对村级事务跟进监督，适时组织人员培训、开办法治讲座，每年动态对各村“55124”模式推动落实情况进行督导检查，及时发现问题，纠正偏差。“55124”模式推行以来，红寺堡区各部门各司其职、各尽其责，让村级权力在“阳光下运行”，有效激发村民自治活力。同时，坚持包村领导驻村一线工作法，每个村由一名副科级以上领导包抓，让决策在一线落实，问题在一线解决，创新在一线体现，成效在一线检验，使干部队伍有了新变化，工作推进有了新速度，乡村面貌有了新气象，基层组织得到新巩固，人民群众得到新实惠。目前，红寺堡镇共推选村民代表715人，近三年来推动解决各类矛盾纠纷713件，化解率达98%以上。通过近十年的强力推进和基层实践，“55124”模式已成为预防村干部“蝇贪微腐”的前置关口、健全乡村治理体系的主要抓手、依法保障人民“四项权力”（知情权、参与权、表达权、监督权）的常态形式、保证群众依法实行“五个民主”（民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督）的基本载体，基层受用，群众满意，干群关系融洽和谐，有力减轻了基层治理压力，增强了化解矛盾的能力，激发了乡村振兴的活力。红寺堡镇先后荣获“全国乡村振兴示范基地”“七五普法工作先进集体”“自治区文明乡镇”等多项国家和自治区级荣誉称号。



财产刑执行不规范监督案

石嘴山市大武口区人民法院

【案件要旨】

财产刑执行作为刑事案件的最后一道屏障，是实现惩罚和改造罪犯目的的最后一道防线，人民检察院实施法律监督也是财产刑执行检察的基本保障。同时，检察机关在依法履行监督职责过程中，不仅要保证法律的公正性和严肃性，更要体现司法人文关怀，展现检察担当。该案例当事人通过控告的方式向人民检察院申请财产刑执行监督，检察机关以习近平法治思想为指引，在办案中监督，在监督中办案，为每一位当事人提供更优质的检察产品，努力让人民群众在每一个检察案件中都感受到公平正义。

【基本案情】

被执行人刘某某，2016年8月30日因犯滥

用职权罪、受贿罪数罪并罚被大武口区人民法院判处有期徒刑六年，并处罚金200000元。2017年11月15日大武口区人民法院以（2017）宁0202执1475号《执行裁定书》查封被执行人刘某某与季某某（被执行人前夫）共有财产位于大武口区黄河东街众安新居2幢1单元102号房屋一套。因该房屋系被执行人刘某某与季某某共有财产，且该2人已于2013年10月30日签署自愿离婚协议书，离婚协议中住房分割载明众安新居2幢1单元102号房屋归男方即季某某所有，季某某已向被执行人刘某某一次性支付全部价款并实际占有，因其他原因该房屋一直未过户，直至2021年5月26日刘某某刑满释放该二人再次去办理房产过户时，当事人季某某才得知该房产

已于2017年8月份被大武口区人民法院冻结无法办理任何手续。

【案件释疑】

线索发现 大武口区人民检察院在办理季某某控告一案中发现大武口区人民法院执行机构在办理刘某某罚金刑执行案件中,存在查封被执行人不动产未告知共有人的不规范行为。

调查核实 在发现上述线索后,向大武口区人民法院民事审判庭调取季某某提出执行异议的相关材料,与大武口区人民法院执行机构执行人员了解刘某某罚金刑执行一案的情况并制作调查笔录,后查阅了执行机构(2017)宁0202执1475号执行裁定书卷宗材料。

经调查查明,2017年11月15日大武口区人民法院以(2017)宁0202执1475号《执行裁定书》查封被执行人刘某某与季某某共有财产位于大武口区黄河东街众安新居2幢1单元102号房屋一套。但该房屋系被执行人刘某某与季某某共有财产,且该2人已于2013年10月30日签署自愿离婚协议书,离婚协议中住房分割载明众安新居2幢1单元102号房屋归男方即季某某所有,季某某已向被执行人刘某某一次性支付全部价款并实际占有。大武口区人民法院在执行过程中,仅向被执行人刘某某邮寄送达了执行通知书、财产报告令、执行裁定书,未向该房屋实际所有人季某某送达执行裁定书等法律文书,也未通过其他方式告知季某某该房屋已被查封,严重损害了房屋共有人的正当权益。以上事实有以下证据予以证实:1.控告申诉登记表;2.刑事判决书、执行裁定书;3.执行异议申请书、执行裁定书;4.自愿离婚协议书;5.调查笔录。

监督意见 大武口区人民检察院通过调查当事人民事案件卷宗、与当事人和人民法院执行法

官进行谈话等方式收集人民法院执行不规范的证据,对证据严格审查,查找相关执行违法违规的法律法规,对案件事实进一步认定,以确保制发出的纠正违法通知书违法事实清楚、法律适用严谨正确。针对大武口区人民法院在执行过程中,未向财产共有人送达执行裁定书等法律文书,未告知财产处置措施的问题,大武口区人民检察院于2021年11月2日向大武口区人民法院制发石大检纠违〔2021〕16号纠正违法通知书予以纠正。大武口区人民法院于2021年11月15日回复,针对纠正违法通知书中指出的问题,石嘴山市中级人民法院已作出(2021)宁02执复29执行裁定书通过复议程序进行了纠正。

【意义探索】

(一)有效保护了财产共有人的合法权益。

财产刑执行是我国刑事执行体系的重要组成部分,其对维护刑事执行公平正义、维护被执行人及其他有关人员的合法权益,维护社会和谐稳定具有重要意义。以此案为契机,大武口区人民法院在今后的财产刑执行工作中,对财产的查封、扣押、冻结等处置措施会更加规范,更加注重法律规定在案件中的运用,切实保障被执行人和其他相关人员的合法权益。

(二)坚持“在办案中监督、监督中办案”的检察理念。在办案中监督是检察工作的基本规律,有很强的现实针对性和指导性,对保障新时代人民检察事业科学发展有重大的理论意义和实践意义。该案的办理,充分体现了检察机关以办案为实行法律监督的基本途径和手段,在法律监督中注重办案,在办案中实现法律监督,以办案的方式实行法律监督,不仅深入有力,而且切实有效。

发挥立案监督作用

赵某危险作业罪典型案例

何 静 余晓芳

【案件要旨】

检察机关充分利用侦查监督与协作配合机制作用，提前介入监督立案，面对新罪名，诉前引导侦查取证，自行补充侦查，借助外脑，完善证据体系，精准适用法律，准确适用认罪认罚从宽制度，确保案件“三个效果”统一。

【基本案情】

被告人赵某，男，系某化工有限公司法人。

2021年2月至3月11日期间，被告人赵某在未取得危险化学品储存许可的情况下，擅自在其经营的某化工有限公司厂区内储存氧、氩、二氧化碳、丙烷、乙炔等危险化学品，后于2021年3月11日被应急管理部门查获。经查，被告人赵某在其公司厂区内储存了590个气瓶，其中满瓶气瓶236个，属于未取得许可擅自储存的危险化学品气瓶为226个，其中容积40升的氧气110瓶，容积40.4升的二氧化碳12瓶，容积40.4升的氩气14瓶，容积118升的丙烷26瓶，容积40.4升的乙炔63瓶。经评估，该化工有限公司库房气瓶储存情况存在现实危险。案发后，被告人赵某经电话传唤到案。

【案件释疑】

1. 检察机关借助侦查监督与协作办公室平台作用，及时启动立案监督。2021年3月11日，

应急管理部门在对赵某经营的化工有限公司检查过程中发现，赵某在未取得危险化学品许可证的情况下，在该公司厂区内储存多瓶氧、氩、二氧化碳、丙烷、乙炔、液化石油气等危险化学品。应急管理部门以赵某涉嫌危险作业罪将该线索移交至公安机关，因该案系刑法修正案（十一）实施后该地区第一起涉嫌危险作业罪线索，公安机关对该线索一直未予立案。检察机关侦查监督与协作配合办公室专职人员在日常监督中发现该条监督线索，遂移送至刑事检察部门进行审查。检察官通过调阅卷宗审查后认为，本案基本事实存在，依据刑法修正案（十一）关于危险作业罪的规定，赵某的行为涉嫌危险作业罪，公安机关迟迟不予立案，应当予以监督，后经分管检察长同意后，启动立案监督程序，要求公安机关说明不立案理由，后公安机关于2021年4月29日对赵某以危险作业罪立案。

2. 检察机关围绕犯罪构成要件，做实引导侦查及自行补充侦查。该案立案后，检察官充分发挥诉前引导作用，开展引导侦查取证工作，建议公安机关调取应急管理部门的行政执法检查笔录、扣押决定书、扣押清单等证据，同时对赵某储存危险化学品的厂区环境、设施、周边环境进行勘验检查，向赵某及其他工作人员核实赵

某储存危险化学品的时间、数量、获利等,进一步查明赵某违法储存危险化学品的事实以及是否可能对周边群众的人身及财产造成安全隐患。该案移送起诉后,承办检察官审查后认为,赵某储存危险化学品是否存在现实危险性是构成危险作业罪的关键点和分歧点,现有证据能够证实赵某存在未取得行政许可的情况下储存危险化学品的行为,但该行为是否具有刑法危险作业罪所规定的现实危险性,证据还不充分,且卷内应急管理部门出具的两份关于赵某的储存行为是否具有危险性的情况说明存在矛盾。针对此情况,承办人一方面建议公安机关委托相关部门对本案赵某的行为是否存在现实危险性进行鉴定;另一方面针对本案所涉及的专业问题,开展自行补充侦查工作,就氧、氩、二氧化碳、丙烷、乙炔等危险化学品的储存条件、是否具有发生重大伤亡事故的危险性走访相关专业人员,调取证言。通过上述工作,最终调取到赵某储存危险化学品存在现实危险的有力证据,排除了情况说明中的矛盾点,为该案最终顺利诉讼奠定了坚实的基础。

3. 依托认罪认罚从宽制度,依法提出精准量刑。赵某到案后,承办检察官依法告知认罪认罚从宽的法律规定,开展释法说理工作,对其进行法制宣传,释明其行为的社会危害性,通过讲解,赵某认识到自己行为的性质,自愿认罪认罚,表示今后一定要强化法律学习,做遵纪守法的好公民,希望司法机关对其从轻处罚。承办检察官依法开展认罪认罚协商,并同步录音录像。鉴于危险作业罪不属于量刑规范化的罪名,承办人通过查阅了同类犯罪的大量判决,考虑到赵某认罪认罚,其所在的公司目前正常经营,对其判处缓刑更符合当前的刑事司法政策和“三个效果”的统一,最终对赵某提出有期徒刑七个月,

适用缓刑的精准量刑建议。

法院经开庭,于2022年10月31日作出一审判决,采纳检察机关量刑建议,以危险作业罪判处赵某有期徒刑七个月,缓期执行。一审判决作出后,赵某未上诉,判决生效。

【意义探索】

1. 发挥检察机关监督职能,强化引导侦查。以最高检“八号检察建议”贯彻落实为背景,充分发挥侦查监督与协作配合办公室作用,能动履职,以常态化监督拓宽立案监督线索来源,依法惩治了安全生产领域的违法犯罪,有力推进行政执法与刑事司法双向衔接,助力行政机关强化安全生产领域违法行为查处。同时,在准确监督公安机关立案的情况下,引导公安机关依法收集相关证据,有效提升了立案监督质效。

2. 积极借用“外脑”,确保案件效果。对于本案中出现的专业知识,检察机关积极借助行政机关这个“外脑”,就涉案专业领域问题向应急管理局的专业人员进行咨询。经过行政机关的指导、解释、说明,进一步排除了案件中的疑点,借助行政机关的专业优势破除了案件中遇到的专业知识壁垒,提升案件质效。

3. 认罪认罚从宽,落实宽严相济。通过阅卷,检察官对案件事实和证据进行了全面的梳理,充分的释法说理让犯罪嫌疑人对危险作业罪及认罪认罚有了更清晰的认知。在审查起诉阶段,赵某积极对其公司的相关管理制度及工作规定进行整改,体现了认罪悔罪的态度。检察机关组织充分的控辩协商、提出的精准量刑使赵某对自己的刑期有了一个符合自己心理预期的认识,做到心里的认罪认罚,充分体现司法的精度和温度。

(作者单位:石嘴山市人民检察院;石嘴山市大武口区人民检察院)

我区在第十八届 “中国·西部法治论坛”上取得佳绩

“实现黄河流域生态保护和高质量发展的法治化，应当是符合区域发展实际的‘良法善治’。中央层面有《黄河保护法》作为上位法依据，宁夏制定了《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》，为建设先行区勾勒出了法治蓝图。下一步的重点任务是通过‘善治’举措，确保先行区建设缘法而行，以实施《黄河保护法》为契机，打造黄河流域生态保护和高质量发展样板；充分发挥国土空间管控手段，落实国土空间规划制度；合理划分政府事权，体现产业政策引导；促进城乡融合协调发展，全面推进乡村振兴；统筹实现黄河文化传承、环境保护宣导、公众参与有机融合。”这是我区代表李如海博士在第十八届西部法治论坛上

所作的交流发言，得到了点评专家和与会学者的高度称赞和肯定。

2023年9月20日，第十八届“西部法治论坛”在内蒙古阿尔山开幕，紧紧围绕“以党的二十大精神为引领，推动西部地区经济社会高质量发展创新发展”主题，结合西部法治建设和经济社会发展的重大现实问题，设置了优化法治化营商环境、“一带一路”安全与发展、乡村振兴法治保障、基层政府法治建设、新时代“枫桥经验”与边疆治理现代化等课题。经中国法学会终评，我区共有6篇文章获奖，其中，中卫市沙坡头区人民检察院李如海、中卫市人民检察院刘敏的《黄河流域生态保护和高质量发展的法治保障：基础、困境与完善——以宁夏先行区建设为视



角》；宁夏大学法学院王苗苗的《全国统一大市场视域下西部地区公平竞争审查法律制度研究》2篇论文获得二等奖。北方民族大学法学院程琰、自治区人民检察院徐立军的《行政执法与刑事司法双向衔接视野下的涉案企业合规研究——西部地区优化法治化营商环境思考》；吴忠市利通区人民检察院马琳娜、灵武市人民检察院马佳伟的《民事检察支持起诉的困境与应对——以宁夏检察机关近五年办案数据为分析样本》；宁夏大学法学院刘振宇、高雪莉的《宁夏法治化营商环境司法保障优化路径探究》；自治区党校法学教研部贾德荣的《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》4篇论文获得三等奖。自治区法学会、中卫市法学会被论坛组委会

评为优秀组织单位。

“西部法治论坛”是中国法学会指导的七大区域法治论坛之一，自2006年开坛以来，成为我国西部地区法学法律界学术交流的重要平台，为繁荣法学研究，弘扬法治精神，维护社会稳定，促进西部地区法治建设发挥了重要推动作用，为西部地区经济社会高质量发展贡献法治力量。我会通过这一区域性法学交流平台，组织区内专家学者“走出去”，先后推荐18人次在历届西部法治论坛上进行主题发言，展示了我区法学研究最新成果，拓宽了法学法律界专家学者的视野，提升了广大法学法律工作者努力为全面建设社会主义现代化美丽新宁夏提供法治服务的能力和水平。

自治区法学会开展“12·4”国家宪法日暨“宁夏青年普法志愿者法治文化基层行”普法宣传活动

12月4日，在第十个国家宪法日和第六个“宪法宣传周”之际，自治区法学会、司法厅、团委、残联、宁夏大学法学院、银川市金凤区上海西路街道办事处馨和苑社区联合举办“12·4”国家宪法日暨“宁夏青年普法志愿者法治文化基层行”普法宣传活动，弘扬宪法精神，建设社会主义法治文化。各主办单位为自治区残联“关爱残疾人”志愿者团队、宁夏大学法学院“法惠万家”志愿者团队、馨和苑社区“小棉袄法律明白





人”团队等6支新成立的青年普法志愿者服务队授旗。各青年普法志愿者队伍分别奔赴社区、乡村、学校等开展普法宣传活动。

在馨和苑社区活动现场，各主办单位工作人员和新成立的青年普法志愿者开展了形式多样、内容丰富的普法宣传活动。现场发放《宪法》《民法典》《残疾人保障法》和自治区党委十三届四次、五次全会精神等宣传资料500余份，为社区居民耐心解答物业管理、婚姻家庭、产权邻里、消费者权益等纠纷20余件，讲解宁夏促进残疾人就业扶持政策10余人次，宣传普及社区消防安全、居民燃气安全和树立绿色低碳生活理念等知识，积极开展宪法法律知识有奖竞猜和基层普法调查问卷活动。民主与法制社、宁夏法治报、“直播银川”栏目等媒体进行现场跟踪报道，社区群众纷纷表示此次普法宣传活动十分接地气，真正让法律走近群众身边，走进基层生活。

2023年，宁夏以“一深化二推动三保障四助力”为主题，组织全区青年普法志愿者服务队深入机关、企事业单位、学校、街道（社区）、农村，开展法治宣传、法律服务等各类普法宣传活动2万余场（次），实效性明显增强，覆盖面迅速扩大，方法手段不断创新，活动内容更加丰富，为弘扬法治精神，培育法治文化加快推进法治建设进程发挥了积极作用，成功入选“全区法治为民办实事项目”，获评“全区政法机关创新亮点工作”。今后，自治区法学会将联合自治区司法厅、团委，在社会各界的积极配合下，不断创新“青年普法志愿者法治文化基层行”活动的渠道、载体，努力推进“基层行”活动实现“从广度向深度、从过程向效果、从增强意识向提高素质”的转变，为全面实施依法治国战略和建设更高水平的平安宁夏、法治宁夏贡献法治力量。