

准印证号：S（2020）04000046

常州法学

内部资料
免费交流

2021
(总第166期)

1

常州市律师行业法治宣传活动集锦



“名医、名律师送医、送法到身边”大型公益启动仪式



律师做客常州广播电台《生活有说法》节目，为广大听众朋友解答法律问题普及法律知识



开展“四进四送”专项活动，为企业进行法治体检



法治环境说明会



名优律师“坐堂会诊”为群众排忧解难



“驻队律师”项目助力基层法治再创新

强化党史学习教育的“四大结合实效”

习近平总书记强调，要把学习党史同总结经验、观照现实、推动工作结合起来，把学习成效转化为工作动力和成效，防止学习和工作“两张皮”。学习的目的在于运用，要在结合上下功夫求实效，自觉扛起新时代政法工作职责使命，接过历史的接力棒，走好新时代的长征路，为“十四五”开好局起好步创造安全稳定的社会环境。

——党史学习教育要与服务保障党和国家工作大局结合起来。要坚持系统观念，始终把政法工作纳入党和国家工作大局中来谋划和推进，为推动高质量发展提供法治服务和保障。推动健全相关法律法规，依法严惩破坏市场竞争秩序犯罪，加强反垄断和反不正当竞争执法司法，平等保护各类市场主体合法权益，营造市场化法治化国际化营商环境。围绕服务创新驱动发展，健全产权保护制度，加快新兴领域和业态知识产权保护制度建设，形成激发全社会创新活力的全链条保障体系。

——党史学习教育要与政法队伍建设结合起来。政法队伍是一支党和人民完全可以信赖的有坚强战斗力的队伍，是一支英雄辈出、正气浩然的队伍，但全面从严管党治警的任务永远在路上。要把开展党史学习教育与政法队伍教育整顿有机结合起来，把党史学习教育作为教育整顿的突出任务来抓，作为重点内容来安排，强化理论武装，深化思想发动，加强党性锻炼，传承红色基因，夯实忠诚纯洁可靠的思想根基，努力打造党和人民信得过、靠得住、能放心的政法铁军。

——党史学习教育要与政法意识形态建设结合起来。政法系统作为人民民主专政的工具，政法意识形态领域斗争复杂、尖锐。要加强政法系统网站、报刊等意识形态阵地建设，旗帜鲜明反对历史虚无主义，坚决抵制西方“宪政”“三权分立”“司法独立”等错误思潮，坚决同否定中国共产党领导、诋毁中国特色社会主义司法制度的错误言行作斗争。要严格落实意识形态工作责任制，对违反意识形态工作要求出现问题的，要坚决追究责任。

——党史学习教育要与“我为群众办实事”实践活动结合起来。要强化公仆意识、为民情怀，发挥好共产党员先锋模范作用，开展好“我为群众办实事”实践活动，努力提供多样化多层次多方面的执法司法产品，持续推出便民利民、智慧智能的新举措，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。从最困难的群众入手、从最突出的问题抓起、从最现实的利益出发，尤其是要推进扫黑除恶常态化机制化，加大民生领域执法司法保障力度，切实解决基层的困难事、群众的烦心事。推进政法领域全面深化改革，加快构建规范高效的执法司法制约监督体系，让人民群众在每一起案件中感受到公平正义。



封面题字：王仲方
(中国法学会原会长)

《常州法学》编委会

主任：姜洪鲁

副主任：张双庆

编委（按姓名笔画排序）：

严瑞忠 李 浩 张双庆

张加林 罗志平 周 忠

姜洪鲁 夏 明 顾 锋

高 军 黄 欣 蒋建伟

潘耿介 滕 晖

主 编：潘耿介

副 主 编：蒋涌涛

责任编辑：王 奕

目 录

本期特稿

以执法办案管理中心为牵引
推动法治公安建设转型升级
.....费中华（1）

政法队伍教育整顿专题

郭声琨：扎实开展全国政法队伍教育整顿
.....（7）

陈一新：谋深悟透做实政法队伍教育整顿决策部署
.....（12）

常州召开政法队伍教育整顿领导小组第一次会议
.....（16）

市委政法委召开党史教育动员暨队伍教育整顿推进会
.....（18）

区域社会治理专题

基层社会治理创新的实践与启示
——以常州市武进区为例
.....武进区人大常委会课题组（19）

关于探索区域社会治理现代化的几点思考
.....巢鹰何魏（26）

主管：常州市委政法委
主办：常州市法学会
编辑：《常州法学》编辑部

内部资料 免费交流
2021年第1期
(总第166期)
2021年3月30日出版
(期/季)

编辑部地址：

常州市龙城大道1280号
市行政中心1号楼A座17楼1718室

编辑部电话：(0519) 85680672

编辑部邮编：213022

编辑部电子邮箱：czfxh@sina.com

承印：常州市通华印刷有限公司

印数：500

发送对象：政法部门
行政执法部门
律师协会
会员单位
高校

城乡社区治理体系和治理能力现代化
的多元共治路径探索
..... 李荣 韩世勤 (31)

新冠肺炎疫情下的公共卫生应急体系建设
..... 徐春平 (37)

法学研究

专业法官会议的过滤机制探究
——以常州市中级人民法院刑事法官会议运行为分析样本
..... 张斌 吴奕 (42)

我国刑事庭审实质化研究及路径分析
——以刑事庭审功能为视角
..... 宋雨露 (48)

“4+N”诉源治理模式的实践与探索
——以常州市武进区人民法院为例
..... 宋文良 陆羽 王梅翠 (57)

重大突发公共卫生事件下的市场监管
——以合理行政的视角
..... 朱小平 (63)

以执法办案管理中心为牵引 推动法治公安建设转型升级

费中华

近年来，全市公安机关贯彻落实党中央全面深化依法治国实践部署，将执法办案管理中心建设应用作为法治公安建设重点任务全面推进，坚持目标导向、问题导向、实战导向，全面提升公安机关打击违法犯罪、严格监督管理、维护公平正义的能力水平，全力破解影响制约法治公安建设整体质效的体制机制问题，为服务高质量发展走在前列、建设“强富美高”新常州创造平安稳定的社会环境和公平正义的法治环境。

一、执法办案场所建设的发展历程

执法办案场所建设是一段螺旋式上升的发展历程，由最初南通等地结合自身的实践做法，到公安部全国推广执法办案场所标准化建设，再提升为全面建设市县两级公安机关执法办案中心，从单一的关注场所硬件设施、物理隔断等到综合的执法监督、执法保障，将执法办案管理中心作为整个法治公安建设的枢纽，不断挖掘、发挥法制部门参与办案、监督办案、保障办案的职能作用。

（一）初期探索阶段：2008年9月，公安部召开党委专题会议，明确了加强公安机关执法规范化建设的总体目标和具体思路，同步印发了《关于大力加强公安机关执法规范化建设的指导意见》，开启了全国公安机关执法规范化建设的进程。在

公安部大力加强公安机关执法规范化建设的推动下，各地纷纷开展执法规范化建设的实践探索，南通市局提出以标准化引领执法规范化建设出台《执法场所安全设施建设标准》。2009年12月，公安部在南通召开全国公安机关执法规范化建设现场会，并将该市公安机关《执法场所安全设施建设标准》作为执法标准体系之一，向全国推广。2010年，公安部出台《公安机关执法办案场所设置规范》明确功能区设置规范和安全防范设施要求。

我局办案场所规范建设起步较早。2008年在全省率先实施基层派出所“四区十室”改造，单独设立办案区和功能室；2009年出台《强力推进执法规范化十项措施》，对规范办案场所设置、嫌疑人体表检查、讯问询问等作出具体规定；2010年结合创建“规范执法合格派出所”，将办案场所规范化建设纳入争创标准；2011年制定《执法办案场所规范使用管理办法》，强力推进办案场所标准化建设；2012年在全省率先开展基层所队办案场所达标建设和县级公安机关办案中心、涉案财物管理中心“两个中心”建设。

（二）全面发展阶段：2013年1月1日，修订后的《刑事诉讼法》正式实施，刑法规定对可能判处无期徒刑、死刑的案件应当对讯问过程进行录音或录像。法律的

修订对执法办案场所提出了新的规定。同年8月，公安部根据法律规定、总结涉案人员非正常死亡专项治理和各地执法办案场所建设经验，印发了《公安机关深化执法规范化建设工作任务和阶段目标》，专门将执法办案场所使用管理建设作为一节，从建设任务、时间节点、使用管理、安全防护、信息采集、录音录像、视频监控等方面进行详细部署，并首次提出在市、县公安机关建设或改造办案场所。

我局重点围绕部、厅有关办案场所设置、使用、管理三方面具体内容，对办案场所日常管理、入所登记、人身检查、物品保管、信息采集、安全看守、安全押送等7大类51项工作作出细化明确。按照“一所一档”要求，建立办案场所使用管理档案。通过严格所队长坐堂值班、所队长带头办案和规范民警审查行为等执法管理制度，全面落实办案场所责任人制度，做到专人管理、专人负责。2014年公安部开展办案场所专项检查，我局代表省厅接受验收，受到公安部检查组的高度肯定。

（三）总结提升阶段：2017年，中央两办提出全面完成执法办案场所规范化改造，实现执法办案功能区精细化、标准化。2018年，省厅制定了《“一体化、智能化、精细化、合成化”执法办案管理中心建设指导意见》，部署全省县级公安机关全部建设中心。2019年5月，全国公安工作会议召开，中央下发《加强新时代公安工作意见》，对执法办案管理中心建设提出明确要求。同年，公安部下发《关于加强公安机关执法办案管理中心建设的指导意见》，并在南京市召开全国公安机关深化执法规范化建设推进会，介绍江苏公安机关执法办案管理中心建设应用经验。12月，公安部印发《关于进一步推进严格规范公

正文明执法的意见》，要求全国公安机关推进执法办案管理中心建设，打造一体化办案新模式。东部地区力争在2020年底不仅要完成县级公安机关中心建设，还要完成设区市公安局中心建设。

为推动执法办案管理中心建设，2019年8月，我局召开全市执法办案管理中心建设推进会，会上与辖市局、分局签订《执法办案管理中心建设推进责任书》，明确对执法办案管理中心建设推进不到位、验收不达标的单位，年度执法质量考评不得评为优秀等次。2019年9月，我局制定出台《关于规范执法办案管理中心建设的指导意见》，从总体目标、建设标准、工作机制、人员保障等方面对执法办案中心的建设予以指导，明确办案区管理体制和使用要求。目前，我市7个辖市局、分局均已完成执法办案管理中心建设，交警部门也在加紧建造。市局将执法办案管理中心建设作为执法管理、执法改革、执法保障的重要载体，进一步完善管理制度、优化机制运行、加强执法保障，大力推行执法办案管理中心实战化、标准化、规范化建设。

二、执法办案管理中心建设的意义及价值追求

执法办案管理中心建设是当前执法规范化建设高质量发展的有力支点，各级公安机关尤其是领导干部要充分认识到，执法办案管理中心不是“拍脑袋工程”“面子工程”，也不是硬件场所的简单叠加，是涉及执法办案和监督管理机制转变的基础性、长远性工程，对整个公安法治建设具有重要的牵引作用。

一是推动权力运行机制改革的“铺路石”。深入推进执法监督管理机制改革，不断深化受立案和刑事案件“两统一”改革，是确保执法权力在制度化规范化法治化轨

道内正确运行的重要举措。执法办案管理中心从接处警源头到案件办结全流程，从人员、场所、财物、卷宗等执法各环节各方面进行闭环式管控、全流程记录，能真正推动改革要义承载落地，达到依法办事、依法行政、依法用权，严格按照法定权限、时限和程序履行职责、行使权力的目标，真正做到“把权力关进制度的笼子”。

二是探索警务机制改革的“金钥匙”。执法办案管理中心建设不仅是规范执法的必然要求，更是新形势下推进警务机制改革的创新路径。当前，犯罪呈现隐蔽化、集团化、网络化等特点，传统犯罪占比逐渐减少，原本线下接触实施的犯罪，逐步转移为以线上非接触方式实现，手段更加隐蔽，打击难度更加复杂。如利用互联网技术诈骗、敲诈等案件每年以超过30%的速度增长，成为公安机关打击犯罪的重要内容。传统的打击犯罪手段难以应对新型犯罪变化，需要改变现有的办案模式，整合刑侦、图侦、技侦、网安、情报等研判资源，深化警务大数据融合运用，建立合成作战常态支撑保障机制和突发重大案件快速响应机制，形成打击合力。用好执法办案管理中心这一载体，可以有效推动专业警种为主办理重大、疑难、复杂案件，实现警务机制的改革。

三是深化公安高质量发展的“助推剂”。我国经济由高速增长转向高质量发展的进程中，经济转型过程中各种阵痛表现在违法犯罪的增多和社会治安风险的加大，非法集资、内幕交易、操纵市场等涉众性、风险性经济犯罪持续高发多发，尤其互联网金融领域“庞氏骗局”丛生，P2P网贷平台的虚假项目融资、截留投资者资金自设资金池、非法利用投资者资金投资理财、高额放贷赚取利差等金融乱象繁杂，房地

产、批发零售等传统领域的非法集资手段不断翻新。公安机关是党和人民手中的“刀把子”，要从国家战略的高度，主动服务民生和经济社会发展大局，严厉打击违法犯罪、大力追赃挽损。建立执法办案管理中心，推动打击犯罪的专业化，提升人民群众的安全感满意度，是助推公安高质量发展的重要力量。

四是体现新时代公安工作的“风向标”。习近平总书记提出要“严格规范公正文明执法，让人民群众在每一起案件中感受到公平正义”，这是新时代公安工作的价值追求。中央下发的《加强新时代公安工作意见》明确将执法办案管理中心建设作为新时代公安工作的一项重要举措，充分说明执法办案管理中心建设已经上升到国家层面、涉及公安工作全局的重大部署，其重要性不言而喻。建设应用执法办案管理中心，实现执法办案由传统型、粗放型、分散型向现代化、精细化、合成化转变，让人民群众感受到公安执法规范化建设的发展成果，既对于树立公安机关严格规范公正文明执法、维护公平正义、依法保障人权形象具有重要意义，更是新时代公安工作的基本要求和应有之义。

三、我局执法办案管理中心建设的实践和思考

（一）执法办案管理中心建设要注重顶层设计。执法办案管理中心建设要加强顶层设计、标准引领、工作统筹。一要坚持因地制宜。执法办案管理中心建设要按照警务实战化、执法规范化要求，结合案件数量、警力配置、办公条件、办案单位分布等实际情况，因地制宜开展执法办案管理中心建设，具备条件的地区集中设立执法办案管理中心，不具备条件的地区实行主、分中心建设，实现资源利用的最优

化、合理化。现我局已建的7个县级执法办案管理中心，其中金坛、高新区（新北）、钟楼分局、经开区分局采用“一中心”模式，选址集中进行一体化建设，法制部门入驻管理，最大程度集约资源，提供办案便利。溧阳市局和武进、天宁分局采用“分中心”模式，由法制大队统筹管理，设置若干执法办案分中心，划区承载附近派出所执法办案任务。二要坚持规范高效。严格按照执法办案流程和环节要素，对照公安部、省厅建设指导意见，科学设置功能区、室，完善办案设施设备，实现系统化、精细化管理，确保执法办案安全。充分运用科技手段，为一线办案单位和执法管理部门提供实时信息支持和智能辅助，全面提升执法办案效率。近年来，我局在执法办案场所上坚持严格管理、规范使用，制定《常州市公安机关执法办案场所规范使用管理办法》，以文件形式正式对办案场所作出精细化管理要求，并将办案场所“四个一律”等“规定动作”纳入执法监督范畴，督察、警保、法制等部门形成合力，运用“体检式”检查、专项督察、“对抗式”暗访等形式相继开展三轮执法安全专项整治，消除场所问题隐患，确保场所绝对安全。三要坚持齐抓共管。法制部门负责业务流程规范标准制定，警务保障部门负责项目立项、规划选址、经费保障等工作，审计部门负责项目立项审计监督服务保障工作，科技信息化部门负责平台系统对接、数据资源整合、智能化手段开发应用等工作，指挥（情报）、治安、刑侦、技侦、网安等部门负责合成作战响应服务支撑各项工作，监管部门负责中心审查人员入所收押、对接服务工作，督察部门负责执法办案区执法巡查和安全监督。同时，要处理好法制部门和管理主体的关系，严格落实公安部

执法办案管理中心建设指导意见和省厅规定，由法制部门牵头组织开展执法办案管理中心日常业务监督管理，以案件管理中心为龙头和牵引，统筹管理执法办案中心、案件受理中心、涉案财物管理中心。

（二）执法办案管理中心要注重充分应用。执法办案管理中心建设不是追求“高大上”，而是要以执法办案管理中心为牵引，带来警务机制的变革和权力运行机制的改革，归根结底是为了提升执法规范化水平。但是，从部分已经建成的执法办案管理中心运行情况来看，还存在着诸多问题。一是执法办案管理中心使用率不高。全市已建成执法办案管理中心的单位存在使用率不高的问题，在中心审查人员多为取保候审传讯人员，今年全市公安机关在执法办案管理中心审查人员中采取刑事强制措施人员数量占全市刑事涉案人员审查数比例较低，仅为9.1%，反映出不少单位刑事案件未按要求进入执法办案管理中心审查办理，部分刑事案件仍然在派出所办案区办理，存在一定程度上的监管盲区和安全漏洞。主要原因是一些单位未明确哪些案件在执法办案管理中心办理，有些执法办案管理中心管理力量还没有落实到位，未配备专职辅助人员和后勤保障人员，无法真正满足民警办案管理需求，有些单位未能深入理解执法办案管理中心起到的提高办案质效、保障执法安全、减少执法过错的重要作用，导致执法办案管理中心使用率还不高。二是执法办案管理中心工作机制还不够完善。目前，已建成执法办案管理中心的单位，有些管理机制还不够健全，缺少相应的工作规范和工作流程，有些单位未规范使用定位手环等信息化设备，有些单位未在系统中开展安全检查、随身物品登记管理等环节。主要原因是一些单位

未明确哪个部门牵头组织开展执法办案管理中心日常业务监督管理，一些单位不按照规范流程操作执法办案管理中心软件系统，还不习惯使用电子登记、定位手环、电子标签等执法信息化设备和技术手段对执法办案各个环节进行管理。三是执法办案管理中心的效能还不明显。虽然全市县级公安机关“面子”已基本建成，但是运行机制等“里子”仍需细啄。比如：管理机制不够健全，个别中心人员配置短缺，没有形成专业化的管理团队；有些尚未建立合成作战、服务保障机制，对办案单位的支撑保障不到位。1-11月，全市解除取保无后续处理1618人，拘留释放无后续处理53人，检察监督纠违618个；全市刑事涉案人员带入办案中心审查占比仅18%左右，与省厅“全部刑事案件进中心办理”的要求相差甚远，中心在规范执法、减少问题、提高质效等方面作用发挥还不到位。

四、以执法办案管理中心建设为牵引推动法治公安建设转型升级

习近平总书记在全国政法工作会议上作出重要指示，要求各级政法机关发扬斗争精神，着力推进政法领域全面深化改革，提高政法工作现代化水平。而执法办案管理中心就是深化执法权力运行机制改革重要抓手，是当前执法规范化建设高质量发展的有力支点。因此，必须毫不动摇紧抓执法办案管理中心建设，推动法治公安建设由“粗放式”发展向“精细化”管理转变。

（一）以执法办案管理中心建设为牵引，推动执法机制改革。一是深化受立案改革。全面贯彻落实《公安部关于改革完善受案立案制度的意见》，将市县两级受案中心转移至执法办案管理中心，全面落实群众上门报案“五个当场”制度，严格首接责任制，在案件受理区设立受案立案

接待窗口、细化操作流程、统一审查要求、完善结果告知。同时，中心管理团队——各级法制部门，要完善受立案监督，健全巡查制度，借力民意监测回访，花大力气解决报案推诿不接、接案后不如实受立案、违法受立案等源头执法突出问题，不断推动受立案工作更加规范、高效、便民、公开。二是深化两统一改革。健全刑事案件法制部门统一审核、统一出口工作机制，强化执法过程监督，落实审核审批责任制，重大疑难案件集体讨论通案，确保公安机关办理的案件事实证据经得起法律检验。规范对不捕不诉提请复议复核工作，构建运行规范、责任清晰的刑事案件质量控制机制。依托各级执法办案管理中心内案管中心统一对接同级人民检察院、法院以及对口移送、接受案件、文书，对接律师了解案情、提出申请、受理投诉，确保公安执法工作高效、规范、有序。三是深化监督管理改革。执法办案管理中心是涉及监督管理机制转变的基础性、长远性工程，必须紧紧围绕公安执法活动的重点方面和关键环节，进一步规范执法依据、执法程序、执法行为，规范执法决策机制、监督机制，完善公安权力运行机制，确保执法权力在法治轨道和制度框架内运行。要围绕警情、案件、嫌疑人、涉案财物、案卷、办案场所等要素，健全运行管理机制，运用“大数据+执法监督”手段，打通各执法平台数据壁垒，实现连通共享，全盘数字化智能监督，真正实现精准研判、靠前监督、实时预警。

（二）以执法办案管理中心建设为牵引，推动警务机制重塑。一是探索“大部制、大警种”警务改革。要以执法办案管理中心为枢纽，精简机关，合并职能，充实一线，以警力无增长改善为导向，盘活警力存量，

优化警力配置，发挥实战警种部门执法主体责任，整合法制、督察、信访、审计等内部监督力量，形成齐抓共管“大法治”“大监督”格局。建立同步上案、多侦联动、联合作战的工作机制，整合实战部门力量，提倡一专多能、一警多用，最大限度发挥警力资源和警务效率。比如，高新区（新北）分局充分整合经侦、刑侦、禁毒力量成立案件侦查大队，刑事案件下降20.6%，命案、两抢案件连续三年全破，改革成效明显。二是推动大数据合成作战警务革新。随着科技不断发展，违法犯罪呈现组织化、信息化、隐蔽化、跨区化等特征，给预防打击带来极大挑战。因此，各级公安机关要迎难而上、顺势而为、打破壁垒、融通共享，以执法办案管理中心为作战堡垒，整合侦查、情报、办案等数据资源手段，加快“数据云”建设，实现跨警种、跨平台、跨区域的办案支撑，变“单一警种各自为战”的传统模式为“多警种合成作战”的现代警务，化零为整，提升打击精准性。三是深化警务模式、资源优化配置。要让专业在公安工作中发光放彩，通过建立食药环、盗抢骗、未成年等专业化打击队伍，强化案审力量建设，推动专业警种为主办理刑事案件机制生根发芽，逐步由重大刑事案件进执法办案管理中心办理升级为全部刑事案件进中心办理。专业警种部门承担打击犯罪主要任务，执法办案中心作为“加工厂”，由案发归案到移送起诉、处罚结案，流水作业、科学配置，在打处不松懈的同时释放派出所警力、精力，从而更好地履行维护辖区平安稳定、预防违法犯罪的属地管理职能。

（三）以执法办案管理中心建设为牵引，推动执法效能提升。一是构建专业队伍。执法办案管理中心“建”是基础，“用”

才是关键。要按照人岗相适原则，以案件受理中心、执法办案中心、案件管理中心、涉案财物管理中心等功能区的实际需要，根据警情巡查、案件审核、场所管理、物品管理、卷宗管理等岗位需要，配齐配足中心专职管理民警和辅警力量，充实审核队伍，提升专业案件审核跟踪能力，推动执法办案管理中心满负荷运转、实体化运作、精细化管理。二是加大执法保障。要真正发挥执法办案管理中心高监管质量和效率的初衷，就必须吸引办案单位到中心办理案件。做足“三个一”保障是关键，即“一条龙”服务，嫌疑人进入中心后有专业队伍看守，审讯出现瓶颈有“高手”陪审，投送看守所、拘留所有专门警力负责；“一站式”操作，协调邮政、物价、银行等部门进驻，实现法律文书邮寄送达，价格鉴定，保证金、罚没物资收取退还一站式服务；“一次性”完成，探索“体检中心”入驻，在中心体检合格监管部门即可收押，不需在医院各科室来回奔波。三是落实执法责任。执法办案管理中心满负荷运转后，将达到每一起刑事案件均进入中心办理的既定目标，每一环节都在监督下进行，能更精细、更准确、更便捷地统计执法办案积分，从而依托全员考核制度激发民警多办案、办好案的积极性。同时，全流程、闭环式、可回溯的“一站式”办案模式，对落实案件主办人、审核人、审批人执法责任制也是有据可循，有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追责的执法责任体系将构建完成并发挥作用。

（作者系常州市公安局副局长）

郭声琨：扎实开展全国政法队伍教育整顿

2月27日，经党中央批准，全国政法队伍教育整顿动员部署会议在京召开。中共中央政治局委员、中央政法委书记、全国教育整顿领导小组组长郭声琨出席会议并讲话。

会议强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，深入贯彻习近平总书记在党史学习教育动员大会上的重要讲话精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持全面从严管党治警，围绕“五个过硬”要求，突出筑牢政治忠诚、清除害群之马、整治顽瘴痼疾、弘扬英模精神“四项任务”，抓好学习教育、查纠整改、总结提升“三个环节”，全面正风肃纪、反腐强警，加强革命化、正规化、专业化、职业化建设，努力打造一支党和人民信得过、靠得住、能放心的政法铁军，为建设更高水平的平安中国、法治中国提供坚强组织保证，以优异成绩庆祝建党100周年。

全国政法队伍教育整顿领导小组副组长赵克志、周强、张军、喻红秋、傅兴国、陈一新、陈文清、唐一军，领导小组及其办公室成员、联络员，中央政法各单位领导班子成员在主会场参加会议。各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团党委政法委和政法各单位、有关部门负责同志在各地分会场参加会议。

一、充分认识开展政法队伍教育整顿的重大意义，切实增强责任感、紧迫感

开展政法队伍教育整顿，是以习近平同志为核心的党中央从党和国家事业发展全局的高度作出的重大决策部署。要深刻学习领会，充分认识开展政法队伍教育整顿的重大意义，自觉把这一重大政治任务抓紧抓好。

——开展政法队伍教育整顿，是从政治上建设政法队伍、确保忠诚纯洁可靠的必然要求。政法队伍的政治忠诚，直接关系到党的执政地位，关系国家长治久安。坚定理想信念、对党绝对忠诚，是党和人民对政法队伍的一贯要求，在新的历史条件下必须坚定不移坚持和加强。总的看，政法队伍的主流是好的，是党和人民可以信赖的队伍。但也要清醒看到，当前政法队伍还存在一些问题。开展政法队伍教育整顿，就是要在思想上、政治上、组织上、作风上进一步纯洁队伍，筑牢政治忠诚，教育引导广大干警增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，确保始终听党指挥、忠诚使命。

——开展政法队伍教育整顿，是坚持全面从严管党治警、推进政法队伍自我革命的必然要求。要发扬彻底的革命精神，针对执法司法权运行的特殊性，紧扣扫黑除恶暴露出来的深层次问题，坚持全链条发力、全系统整治，刀刃向内、刮骨疗毒，坚决清除害群之马、彻底整治顽瘴痼疾。

——开展政法队伍教育整顿，是更好回应人民群众新期盼、树立政法队伍新形象的必然要求。政法机关承载着人民群众

对安全、公平、正义等的殷切期盼。要坚持以人民为中心，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，从群众最期盼的事情做起，从群众最不满意的的地方改起，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，进一步树立政法机关执法司法为民的良好形象。

——开展政法队伍教育整顿，是推动政法队伍紧跟时代步伐、在新时代履行好职责使命的必然要求。当今世界百年未有之大变局加速演变，在全面建设社会主义现代化国家新征程上，我国发展既面临前所未有的机遇，也面临前所未有的挑战，这对政法工作提出了新要求。要主动适应新形势、新任务的要求，着力补齐政法队伍依法履职中的短板弱项，不断提升政法干警专业化能力，为助推“十四五”开好局起好步提供有力保障、作出更大贡献。

面对新形势新任务新挑战，面对政法队伍自身存在的问题，必须按照“绝对忠诚、绝对纯洁、绝对可靠”的要求，深入开展政法队伍教育整顿，着力解决政法队伍存在的突出问题，推动政治生态进一步优化、纪律作风进一步好转、素质能力进一步增强、执法司法公信力进一步提升。

二、坚持把学习教育贯穿始终，增强永葆忠诚纯洁可靠本色的思想、政治、行动自觉

坚持以思想教育为引领，是我们党开展历次集中性教育活动的宝贵经验。思想的“结”解开了，查纠整改的行动才会坚定。要紧紧围绕政治建设这个首要任务，坚持以学习教育为先导，紧扣忠诚纯洁可靠这一根本要求，强化理论武装，深化思想发动，有效解决思想根子问题。

——学习教育要突出政治性。政法姓党是政法机关永远不变的根和魂。要以开展党史学习教育为契机，教育引导广大政法干警学史明理、学史增信、学史崇德、

学史力行，夯实忠诚纯洁可靠的思想基础。一要感悟思想伟力，强化理论武装。从党的非凡历程中特别是党的十八大以来党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的进程中，深入理解把握马克思主义中国化成果特别是习近平新时代中国特色社会主义思想的科学性真理性，感悟其真理力量和实践力量，系统掌握贯穿其中的马克思主义立场观点方法，坚持不懈用党的创新理论最新成果武装头脑、指导实践、推动工作。二要把握历史规律，增强“四个自信”。深刻认识红色政权来之不易、新中国来之不易、中国特色社会主义来之不易，增强历史自觉，保持战略定力，筑牢信仰之基，坚定对马克思主义的信仰，对社会主义、共产主义的信念，对实现中华民族伟大复兴中国梦的信心，增强忠诚核心、维护核心、看齐核心的政治自觉和行动自觉。三要强化宗旨意识，永葆鲜明本色。牢记我们党来自于人民、党的根基和血脉在人民，把人民放在心中最高位置、把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，自觉坚持人民立场、践行群众路线，不忘初心、牢记使命，以全心全意为人民服务的实际行动，增强人民群众获得感、幸福感、安全感。四要发扬优良传统，传承红色基因。学习传承中国共产党在长期奋斗中构筑的精神谱系，赓续共产党人精神血脉，进一步发扬革命精神，始终保持艰苦奋斗的昂扬精神，鼓起迈进新征程、奋进新时代的精气神。大力弘扬英模精神，营造学习英模、崇尚英模、争当英模的良好风尚，激励广大政法干警担当新使命、展现新作为。五要强化政治担当，提升履职能力。不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，善于从政治上观察处理问题，善于站在党和国家工作大局的高度谋划推进工作，始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚决维护习近平总书记党中央

政法队伍教育整顿专题

的核心、全党的核心地位，坚决贯彻党中央决策部署，不断提高应对风险挑战的能力水平，切实守护好国家安全、社会安定、人民安宁。

——学习教育要突出警示性。一要强化政策规定的感召力。讲清开展教育整顿的意义、目的和政策规定，让干警意识到惩戒的是极少数，更多的是照镜正冠、红脸出汗，受到警示、保持警醒，从而卸下思想包袱，轻装上阵。二要强化党纪法规的约束力。让干警深切感受到党纪法规既是“紧箍咒”，更是“护身符”，是政治生命的“安全阀”，是防止蜕变的“防腐剂”，自觉以防“破纪”来防“破法”。三要强化以案说法的警示力。坚持以案为鉴、以案明纪，抓好干警身边人、身边事警示教育，让广大干警知敬畏，做到心有所戒、行有所止，增强警示教育效果。

——学习教育要突出持续性。将学习教育贯穿于教育整顿全过程，特别是要把政治教育、警示教育与查纠整改有机结合，做到以学促查、以学促改、边学边改。一要把领导“领”学贯穿始终。认真开展专题学习，抓好专题党课、专题民主生活会、专题培训。各级政法单位领导干部要带头讲授党课、带头交流学习体会，以真学深学的实际效果示范带动全体干警。二要把条线“导”学贯穿始终。中央政法各单位要发挥条线专业优势，聚焦执法司法一线需求，编写印发专业学习纲目，制定岗位练兵计划，明确考核验收标准，保证人员、时间、内容和效果“四落实”，努力提升素质能力。三要把创新“促”学贯穿始终。坚持集中学习和自主学习相结合，坚持规定动作和自选动作相结合，开展形式多样的学习教育。探索创新全景课堂、实景教学、情景体验等形式，创新网络练兵云基地、网络培训云教材、网练网考云测试等载体，形成常态化制度化学习教育机制，确保常

学常新、常学常进。

三、以刀刃向内的决心勇气抓好查纠整改，坚决清除害群之马、整治顽瘴痼疾

查纠整改环节是政法队伍教育整顿的中心环节。问题查纠深不深入、整改彻不彻底，直接决定着教育整顿的成效。要坚持问题导向、民意导向、目标导向，敢于动真碰硬、触及要害，综合运用自查自纠、组织查处、专项整治等手段，推动查纠整改取得实实在在的效果。

——激发自查自纠的内力。实行“自查从宽、被查从严”政策，促使政法干警主动向组织说明问题，解决“老问题”，防止“新问题”，达到自我净化、自我革新的目的。一要在思想发动上下功夫。深入做好政策宣讲，层层开展谈心谈话，让政法干警充分认识和理解政策制定初衷，教育引导干警敢于直面问题，勇于修正错误。二要在自我检视上下功夫。领导干部要带头自我剖析，敢于拿自己开刀，主动检视自身问题。综合运用干警自己查、组织约谈查等多种手段，推动问题查摆走深走实。三要在警示震慑上下功夫。通过兑现政策，用好正反两方面典型案例，让有问题的干警看到希望、争取从宽处理，让拒不主动交代问题的干警受到触动、受到警醒。四要在精准把握政策上下功夫。“自查从宽”是对那些主动自查、主动坦白、真心悔过的干警，依纪依法给予从轻、减轻处理，但“从宽”不是“关照”，不能大事化小、小事化了；“被查从严”是对那些拒不主动交代问题的违纪违法干警，坚决依纪依法从严查处、绝不姑息，但“从严”不是“草率”，不能违反程序造成冤假错案。

——发挥组织查处的威力。坚持无禁区、全覆盖、零容忍，坚持重遏制、强高压、长震慑，坚决把害群之马清除出政法队伍，维护政法队伍肌体健康。一要强化问题线

索收集。全国政法队伍教育整顿领导小组设立“政法干警违纪违法举报平台”，各地也要设立举报平台。通过重点案件评查、涉法涉诉信访案件清查、法律监督专项检查等方式，从中发现案件疑点，并由案到人，倒查政法干警违纪违法问题线索。二要强化与扫黑除恶衔接。把教育整顿作为巩固深化扫黑除恶专项斗争成果的重要举措，建立与扫黑除恶专项斗争有机衔接机制，深入排查掌握政法干警违纪违法问题，深挖涉黑涉恶“保护伞”线索。三要强化核查办理效能。配合纪检监察机关，健全问题线索移交、督办机制。对重大、复杂、具有较大社会影响的案件线索，要采取交叉办理、异地管辖、提级管辖等方式开展查处。中央督导组要将重大案件线索督办作为重点进行督导。

——提升专项整治的效力。要聚焦影响严格执法、公正司法的顽瘴痼疾，分类施策、靶向治疗，实现减存量、控增量、防变量。一要找准“病灶”。结合各自实际，全面精准梳理本地区、本系统、本单位政法队伍在政治、纪律作风和执法司法方面存在的突出问题及其具体表现。二要检视“病因”。透过问题表现深入分析研究，找准顽瘴痼疾背后深层次原因，紧盯病灶制定靶向治疗方案。三要深挖“病根”。把是否解决突出问题作为检验标准，着力在解决有案不立、压案不查、有罪不究，“运动式”“一刀切”执法，司法人员与律师不当接触交往，违规违法办理减刑、假释、暂予监外执行等执法司法突出问题上取得实实在在的效果。

四、扎实做好总结提升，巩固和拓展教育整顿成果

围绕总结提升这一收官环节，重点要做好评估实际成效、深化问题整改、推进建章立制等工作。

——科学评估教育整顿效果。坚持实

践检验、群众评价标准，把评估作为阶段性教育整顿的终点，更作为加强队伍常态化教育管理监督的起点。一要突出实际效果。以干警思想是否受到深刻洗礼、顽瘴痼疾是否得到有力整治、害群之马是否彻底清除、队伍战斗力是否得到明显提升作为衡量标准，全面开展自我评估。二要突出群众满意。坚持以人民为中心，把群众满意作为出发点和落脚点，开门搞教育整顿，请群众参与、让群众监督、由群众评价。深入组织开展“我为群众办实事”实践活动，既立足当前、解决群众愁难急盼的具体问题，又着眼长远、完善服务群众的体制机制，增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

——持续深化问题整改。对教育整顿期间一时难以解决的问题，要久久为功、持续用力、抓好整改。一要建立问题台账。对需要持续深化解的难点问题，分门别类建立台账，列出整改清单，明确整改时限。特别是对一些共性问题，坚持上下联动、左右协同，推动整改到位。二要加强跟踪问效。对重点地区、重点案件，适时组织开展“回头看”，进一步检验持续整改效果。深刻认清顽瘴痼疾的反复性和复杂性，高度警惕、有效遏制同类问题再次发生。

——抓好建章立制。把教育整顿中的好经验、好做法固化下来，建立健全长效机制。一要健全党领导政法工作体系。以深入贯彻《中国共产党政法工作条例》为抓手，健全落实政治轮训、政治督察制度，推动完善党委政法委“协管”“协查”等机制。二要健全正风肃纪长效机制。紧紧围绕队伍内部问题多发、高发、频发的重点领域、重要岗位，不断完善队伍教育管理、预警预防、监督惩处等各项制度措施。三要健全执法司法制约监督机制。推动政法领域全面深化改革，进一步完善优化协同高效的政法机构职能体系，健全侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互

政法队伍教育整顿专题

制约的体制机制，完善对执法司法活动全流程监督机制。四要健全干警能力素质提升机制。强化思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，完善教、学、练、战一体化培训机制，不断提升政法干警素质能力。五要健全政法干部交流轮岗机制。各级党委政法委要商组织部门，推动市县政法机关任职满5年的“一把手”和重要副职异地交流任职，逐步形成常态化机制。完善、落实执法司法关键岗位、人财物重点岗位干警定期轮岗制度。六要健全基层基础工作体系。坚持强基导向，把更多资源倾斜到基层，推动更多力量向引导和疏导端用力，进一步加强基层组织、基础工作、基本能力建设，为政法事业长远发展夯实根基。七要健全履职保障体系。深化政法干警分类管理制度改革、招录培养机制改革，完善职业保障制度，健全政法职业荣誉制度。

五、切实加强组织领导，坚决打好这场刀刃向内、正风肃纪的攻坚战

政法队伍教育整顿自下而上分两批进行。第一批为市县两级党委政法委、政法单位，以及省属监狱、戒毒所，从2月底开始，6月底基本结束，时间为4个月左右；第二批为中央政法委、中央政法单位，省级党委政法委、政法单位，从8月开始，10月底基本结束，时间为3个月左右。各地区各有关部门要加强组织领导，压紧压实责任，统筹协调推进，务求取得实效。

——发挥领导小组统筹协调作用。在党中央领导下，成立全国政法队伍教育整顿领导小组，办公室设在中央政法委。领导小组要加强组织领导、统筹推进全国政法队伍教育整顿工作，研究提出教育整顿的政策措施，协调解决遇到的重大事项和问题等。

——压实地方各级党委主体责任。坚持把党的领导贯穿到教育整顿各方面和全

过程，紧紧依靠地方各级党委，强化省市县三级党委承担本地政法队伍教育整顿主体责任和党委书记第一责任人责任，成立相应的领导机构和工作专班，推动党委从“块”上加强组织领导。地方各级党委政法委和政法单位党组（党委）要承担直接责任，具体组织开展好本地区、本单位教育整顿工作。纪委监委要强化政治监督，坚决惩治执法司法腐败。组织、宣传等部门等领导小组成员单位要发挥职能作用，形成齐抓共管的整体合力。

——强化督导指导。全国政法队伍教育整顿领导小组将派出中央督导组赴各地进行督导，重点是把方向；各省（区、市）和新疆生产建设兵团党委也要派出督导组，对市县两级进行驻点指导。中央督导组、地方督导组要加强同各级党委的沟通衔接，做好指导协调、督查督办等工作。坚持问题导向，找准侧重点、提高针对性，分层分类精准指导，既要防止搞运动式、“一刀切”，又要防止搞形式主义、走过场，着力解决实际问题。

——营造良好舆论环境。牢牢把握正确政治方向和舆论导向，为政法队伍教育整顿顺利推进营造良好舆论环境。有计划、有步骤地开展好英模选树宣传工作，持续奏响主旋律、传播正能量，树立政法队伍良好形象。

——坚持统筹兼顾。把政法队伍教育整顿同党史学习教育紧密结合起来，把学习成效转化为开展政法队伍教育整顿的动力。把政法队伍教育整顿同激发政法队伍干事创业、履职担当结合起来，从严从实从细抓好防风险、保安全、护稳定、促发展各项措施落实，以政法队伍抓稳定、抓安全的业绩来检验教育整顿成效。

陈一新：谋深悟透做实政法队伍教育整顿决策部署

2月27日，全国政法队伍教育整顿动员部署会议召开，全国教育整顿领导小组副组长、办公室主任，中央政法委秘书长陈一新就贯彻落实《中共中央关于开展全国政法队伍教育整顿的意见》《全国第一批政法队伍教育整顿指导方案》（以下简称《意见》《方案》）需要把握的若干问题作说明，并提出要求。

中央近日下发的《意见》是大政方针，是全国政法队伍教育整顿的“总蓝图”，明确了教育整顿的重大意义、总体要求、目标任务、环节举措和组织领导；全国教育整顿领导小组印发的《方案》是全国第一批政法队伍教育整顿的操作指导，对《意见》作了细化具体化，明确了全国第一批政法队伍教育整顿的具体任务、具体举措和具体方法。两者充分体现了宏观指导与具体操作的有机结合、系统部署与分类指导的有机衔接，对于确保教育整顿有力有序有效开展具有重要作用。

陈一新强调，要把握《意见》和《方案》明确的统筹部署、主要任务、基本环节、政策策略、保障机制，正确处理好整体推进与重点突破、着力当前与着眼长远、负面警示与正向激励“三个关系”，坚持目标导向、效果导向、问题导向“三个导向”，确保教育整顿有力有序有效开展。

一、统筹部署问题

开展全国政法队伍教育整顿，是党中

央作出的一项重要决策部署，是新时代政法战线实现自我革命的有效形式，是刮骨疗毒式的自我革命，是激浊扬清式的“延安整风”，是铸魂扬威式的主题教育。《意见》和《方案》在总结前期试点经验的基础上，对教育整顿作出了统筹部署。

——有序安排：分批实施、联动推进。充分考虑不同层级政法机关的职能特点，既注意层次性，又注重实效性，作出分两批推进、自下而上开展的部署安排。第一批为市县联动，即市县两级党委政法委、政法各单位（省属监狱、戒毒所列为第一批），从2月底开始至6月底基本结束。第二批为省部联动，即省级党委政法委、政法各单位，中央政法委、中央政法各单位，从8月开始至10月底基本结束。两批次自下而上开展，主要考虑是既有利于发挥“以上督下”作用，推动市县两级教育整顿各项任务落实见效；又有利于发挥“以下促上”的作用，促进中央、省级政法机关以制度方式解决市县两级反映出来的共性问题。

——有效配套：细化部署、规范操作。在深入总结试点经验的基础上，领导小组研究制发了《方案》及《顽瘴痼疾专项整治方案》《试点经验汇编》等系列配套文件和参阅材料。《方案》围绕“四大任务”“三个环节”，明确了全国共性要求，又给地方探索留有空间。《顽瘴痼疾专项整治方案》聚焦整治“六大顽瘴痼疾”，分政法

政法队伍教育整顿专题

单位制定6个整治方案。《试点经验汇编》精选试点好经验好做法，供各地参考借鉴。

——有机结合：“两手抓、两促进”。要深入学习贯彻习近平总书记在党史学习教育动员大会上的重要讲话精神，把教育整顿与开展党史学习教育有机结合起来，把党史学习教育作为教育整顿的重点内容来安排，强化理论武装，深化思想发动，引导政法干警学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行，夯实忠诚纯洁可靠的思想根基。要把教育整顿与激发政法队伍干事创业创业、履职担当结合起来，以政法队伍抓稳定、抓安全的业绩来检验教育整顿成效，为庆祝建党100周年和“十四五”开好局起好步营造安全稳定的社会环境。

二、主要任务问题

《意见》和《方案》提出这次教育整顿要突出“四大任务”，即筑牢政治忠诚、清除害群之马、整治顽瘴痼疾、弘扬英模精神，抓住了打造新时代政法铁军的关键，找准了教育整顿的着力点和突破口。这次教育整顿一定要把“四大任务”落实好。在落实“四大任务”中要注意正确处理好“三个关系”：

——正确处理整体推进与重点突破的关系。教育整顿既要着眼全局，统筹推动各级政法单位政治生态进一步优化、纪律作风进一步好转、素质能力进一步增强、执法司法公信力进一步提升，又要有针对性和侧重点，突出抓好“四大任务”。“四大任务”有各自不同要求，但相辅相成，是一个有机的整体，是政法队伍“四化”建设的紧迫任务，是这次教育整顿急需解决的突出问题。筑牢政治忠诚，是政法队伍的生命线，是教育整顿的第一位任务，必须在思想政治上高度重视；清除害群之

马，是政法战线刀刃向内、刮骨疗毒的重要体现，是教育整顿务必啃下的“硬骨头”，必须要有铁一般的决心；整治顽瘴痼疾，是破除制约严格公正执法司法堵点难点的关键举措，是教育整顿涉及面广、政策性强的复杂任务，必须要有得力举措；弘扬英模精神，是展现政法队伍时代楷模、时代正气、时代风采的需要，是教育整顿铸魂扬威的重要手段，是宣传政法队伍主流的正气歌，必须抓实抓好。

——正确处理着力当前与着眼长远的关系。“四大任务”，体现了“当下治”与“长久立”的要求。着力当前，关键要坚持“减存量”与“控增量”齐抓，猛药治病与抓源治本贯通，既清扫“面上”问题，又解决“里子”问题。着眼长远，关键要建章立制，善于系统集成有效创新举措，并用制度形式固定下来，加快完善执法司法制约监督体系，建立完善管人管事管权的长效机制，切实把制度优势充分发挥出来。

——正确处理负面警示与正向激励的关系。“四大任务”，彰显了正向与反向两端发力的鲜明特点。政法队伍主流是好的，是党和人民完全可以信赖的，但也存在一些突出问题。极少数政法领导干部对党不忠诚不老实、当“两面人”，给党和人民事业造成严重危害。要把严的主基调长期坚持下去，以案为鉴、以案明纪，用干警身边人身边事加强警示教育，让干警知敬畏，心有所戒、行有所止。要大力宣传政法队伍是和平年代奉献最大、牺牲最多的队伍，是国家安全、社会安定、人民安宁的保护神；大力弘扬英模精神，昂扬士气、激励斗志，让政法队伍充满浩然正气、蓬勃朝气、斗争锐气，在全社会树立起忠诚干净担当的形象。

三、基本环节问题

《意见》和《方案》提出，教育整顿分学习教育、查纠整改、总结提升“三个环节”。这“三个环节”相互独立又相互联系，环环紧扣、相辅相成。要抓紧抓实“三个环节”，一环紧扣一环，蹄疾步稳推进。

——坚持目标导向，使每个环节都达到预期目的。学习教育重在思想发动，突出政治教育、党史教育、警示教育、英模教育，达到增强政治自觉、筑牢忠诚根基之目的。查纠整改重在动真碰硬，突出激发自查自纠内力、发挥组织查处威力、提升专项整治效力，达到清除害群之马、整治顽瘴痼疾之目的。总结提升重在巩固成果，突出总结评估、整改提升，达到建章立制、常态推进之目的。

——坚持效果导向，使每个环节都有部署、有交流、有评估。每个环节伊始都要召开会议，明确本环节的目标任务、实施步骤、推进举措和组织保障。针对每个环节出现的苗头性问题，要及时研究对策举措，开展经验交流，推动问题有效解决。每个环节结束后，要本着导向清晰、聚焦效果、重点突出、务实管用的原则，认真开展评估，对不合格的及时进行“补课”。

——坚持问题导向，使每个环节都抓住自身关键点。学习教育要抓住“忠诚”两字，把学习习近平新时代中国特色社会主义思想作为根本任务，尤其要把习近平法治思想、习近平总书记关于新时代政法工作重要论述列为必修课目，通过政治轮训、一把手讲党课等方式，使广大干警把忠诚铸入灵魂、融入血脉。查纠整改要抓住“动真”两字，采取主动报告自查、举报线索核查、涉黑涉恶案件线索倒查、重点案件交叉评查、法律监督专项检查、智

能化数据排查等方式，确保查纠整改有真效。总结提升要抓住“立制”两字，以制度建设为根本，系统集成有效创新举措并上升为制度，以完善和执行制度来保障政法队伍既风清气正又充满活力。

四、政策策略问题

《意见》和《方案》以创新的理念、思路和方法，确立依纪依法适用“自查从宽、被查从严”政策和“开门整顿”、抓住“关键少数”策略，体现了原则性与灵活性有机统一、内力驱动与外力推动共同促进、领导垂范与带好队伍相得益彰。

——要抓住“关键少数”。政法领导干部要带头旗帜鲜明讲政治，立足“两个大局”，心怀“国之大者”，不断提升政治判断力、政治领悟力、政治执行力，筑牢政治忠诚，坚决做到“两个维护”。要带头查纠问题，把自己摆进去、把职责摆进去、把工作摆进去，锲而不舍落实中央八项规定精神，深入查纠“四风”，坚决反对特权思想和特权现象，以自身正、自身硬抓好班子带好队伍。要带头落实制度，扎紧制度的篱笆，增强制度执行刚性，敢于向违反制度的行为开刀，提高政法工作规范化水平。

——要坚持宽严相济。确立“自查从宽、被查从严”政策导向，是试点工作的创造，也是这次教育整顿的鲜明特色，目的在于惩前毖后、治病救人，教育大多数、惩处极少数。各地党委要依据“自查从宽、被查从严”相关政策规定，研究制定实施细则，区分违法问题与不正之风，厘清从宽与从宽的界限和适用情形，明确操作程序。既要以“自查从宽”来引导，对那些主动自查、主动坦白、真心悔过的干警，依纪依法给予从轻、减轻处分；又要以“被查从严”

政法队伍教育整顿专题

来倒逼，对那些拒不主动交代问题的违纪违法干警，加大组织查处力度，依纪依法从严处理。

——要实行开门整顿。要坚持以人民为中心，把人民满意作为教育整顿的出发点和落脚点，做到让人民群众参与、受人民群众监督、由人民群众评判。要注重开门纳谏，通过召开民意恳谈会、深入走访、设立政法干警违纪违法问题举报平台等方式，收集受理群众举报，倾听人民群众的呼声和诉求。要从人民群众“急难愁盼”问题抓起，及时公布教育整顿阶段性成效，了解人民群众对教育整顿的评判意见。

五、保障机制问题

开展教育整顿是一场深刻的自我革命，政治性、政策性、法律性都很强，要加强组织领导，创新推进机制，着力解决突出问题。《意见》和《方案》着重明确了“四项机制”：

——组织领导机制。要压紧压实条块责任，构建起齐抓共管的责任体系，省市县三级地方党委承担主体责任，地方党委政法委和政法各单位承担直接责任，地方各级纪委监委、组织、宣传等部门承担协同责任，中央政法各单位承担指导责任，中央督导组承担督导责任。

——环节验收机制。《方案》明确了教育整顿的总体目标和各环节具体目标。学习教育环节注重“三看”，看学习教育的参与率、普及率、学习转化效果。查纠整改环节注重“五查”，查自查自纠是否全覆盖、线索查核是否彻底、害群之马是否清除、政策运用是否精准到位、顽瘴痼疾是否有效整治。总结提升环节注重“六评”，评估责任落实、目标任务完成、长效机制建立、政治生态优化、执法司法公

信力提高、人民群众满意度提升等情况。

——交流推进机制。全国教育整顿办公室要建立科学高效的工作机制，充分发挥统筹谋划、协调推进、督办落实等职能作用。要深入开展调查研究，及时发现苗头性、倾向性问题，及时总结各地的好经验好做法，有针对性地提出意见建议。定期召开教育整顿推进会，总结阶段性工作，部署阶段性任务。要建立通报、督办制度，督促重点难点问题解决，确保教育整顿各项部署落到实处。

——督导指导机制。全国政法队伍教育整顿领导小组将派出中央督导组，对各省（自治区、直辖市）、新疆生产建设兵团的政法队伍教育整顿进行驻省（区、市）督导，推动突出问题有效彻底解决。各省（自治区、直辖市）、新疆生产建设兵团派出督导组，对市县两级政法队伍教育整顿进行全程驻市指导。

常州召开政法队伍教育整顿领导小组第一次会议

3月8日，常州市委副书记、市长陈金虎主持召开市政法队伍教育整顿领导小组第一次会议，强调要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想和总书记对政法工作、江苏工作的一系列重要指示批示精神，按照全国、全省政法队伍教育整顿动员部署会议要求，全面启动常州市政法队伍教育整顿工作，努力打造忠诚干净担当的新时代政法铁军，为建设更高水平的平安常州、法治常州提供坚强政治保证，为担负“争当表率、争做示范、走在前列”重大使命保驾护航。

省政法队伍教育整顿驻常指导组组长刘松汉出席会议并讲话。指导组副组长魏晓蕾，联络员蔡松美等驻常指导组同志，市政法队伍教育整顿领导小组副组长张春福、陈涛、季培东、杜荣良、马荣、葛志军参加会议。

刘松汉在讲话中指出，开展政法队伍教育整顿，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署。常州高度重视，认识到位、准备充分，前期工作扎实，驻点指导组充分认可。

刘松汉强调，要坚持政治性，切实提高政治站位，深刻认识开展政法队伍教育整顿的重要性、必要性、紧迫性，在充分肯定政法队伍近年来取得成绩的同时，进

一步增强思想自觉和行动自觉，做到思想认识到位、组织领导到位、工作举措到位，以高度的政治责任感扎实推进政法队伍教育整顿，努力锻造一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的过硬政法队伍。要注重精准性，坚持“问题导向”，把落实筑牢政治忠诚、清除害群之马、整治顽瘴痼疾、弘扬英模精神“四项任务”和学习教育、查纠整改、总结提升“三个环节”作为政法队伍教育整顿的着力点和突破口，在学习教育、查纠整改、制度建设等方面精准施策，切实解决政法队伍中长期存在的堵点、难点问题。要突出实效性，把讲求实效贯穿政法队伍教育整顿全过程，从群众最不满意的改起、从群众最期盼的事情做起，敢于动真碰硬、触及要害，努力打造特色品牌，建立长效机制，不断提升群众满意度，确保教育整顿成果经得起历史和人民检验。要夯实“两个责任”，市县区两级党委主要负责人要把“第一责任”扛在肩上，党委政法委和政法各单位党组（党委）要承担直接责任，具体组织开展本单位教育整顿工作。要拧紧压实责任链条，合力推动政法队伍补齐依法履职中的短板弱项，不断提升政法干警专业化能力，履行好新时代职责使命，为助推“十四五”开好局、起好步提供有力保障，以新担当新作为、新业绩新形象

政法队伍教育整顿专题

庆祝建党 100 周年。

陈金虎指出，习近平总书记多次就加强政法队伍建设作出重要指示，深刻阐明了一系列方向性、全局性、根本性重大问题，为加强新时期政法队伍建设提供了根本遵循。

陈金虎强调，要切实把握政治方向，充分认识开展教育整顿是加强政法队伍政治建设、永葆忠诚本色的迫切需要，是坚持全面从严管党治警、锻造过硬铁军的重大举措，是回应群众期盼、树立队伍新形象的具体行动，坚决把思想和行动统一到中央和省委决策部署上来，以高度的政治自觉抓紧抓实抓细政法队伍教育整顿工作，切实以教育整顿促进业务工作提升，为庆祝建党 100 周年和“十四五”开好局起好步营造安全稳定的社会环境。要突出“四项任务”，抓好“三个环节”，坚持把学习教育贯穿始终，把警示教育与自查自纠、发现问题与总结提升结合起来，全面正风肃纪、反腐强警，确保教育整顿取得实效。要加强组织领导，坚持把党的领导贯穿到教育整顿各方面全过程，压实各级党委主体责任和党委书记第一责任人责任，成立相应领导机构和工作专班，各级党委政法委和政法各单位承担直接责任，各级纪委监委、组织、宣传等部门发挥职能作用，压紧压实条块责任，形成齐抓共管的整体合力。要全力支持配合督导组开展工作，畅通督导组与干部群众沟通联系的渠道，及时办理交办事项，全力做好信访维稳、舆情引导、安全保障等工作，为督导组开展工作创造良好环境。

市政法队伍教育整顿领导小组成员、领导小组办公室各专项组组长以及各辖市

（区）领导小组组长参加会议。

根据中央关于开展全国政法队伍教育整顿的部署和省委安排，江苏省政法队伍教育整顿驻常州督导组对常州市政法队伍教育整顿工作开展驻点指导。督导组进驻期间设立值班电话：0519-89602219，邮政信箱：江苏省常州市 21 号邮政专用信箱。督导组受理电话时间为教育整顿期间每天 8:00—20:00，受理信电截止日期为 6 月 15 日。

督导组主要受理反映常州市及所辖县（市）区党委（含常州经济开发区党工委）政法委、法院、检察院、公安和司法行政机关政法干警问题的来信来电。其他不属于受理范围的问题，将按规定交由有关部门处理。

市委政法委召开党史教育动员暨队伍教育整顿推进会

3月11日下午，常州市委政法委机关召开党史学习教育动员暨教育整顿工作推进会。会议集中学习了习近平总书记在党史学习教育动员大会上的重要讲话精神和省市动员会议精神，解读了市委政法委机关教育整顿实施方案，研究部署了党史学习教育和教育整顿有关工作。市委政法委常务副书记王龙宣主持会议并讲话。

王龙宣指出，开展党史学习教育家事和政法队伍教育整顿，是以习近平同志为核心的党中央从党和国家发展全局的高度作出的重大决策部署，是加强政法队伍政治建设、永葆忠诚本色的迫切需要，是坚持全面从严管党治警、锻造过硬铁军的重大举措，是回应群众期盼、树立队伍新形象的具体行动。作为党委领导和管理政法工作的职能部门，委机关全体同志要进一步提高政治站位、做好示范表率，切实将思想和行动统一到中央、省市的决策部署上来，把两项重大政治任务结合好、抓到位，做到“三个走在前”。

一要全体动员、全心投入，在开展党史学习教育上走在前。要把握好党史学习教育的目标要求、重点任务和具体安排，坚持学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行，进一步感悟思想伟力，用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推动工作；进一步深化对党的性质宗旨的认识，站稳群众立场，走好群众路线；进一步总结党的历史经验，有力有效应对各种风险挑战；进一步发扬革命精神，传承红色基因，激发精气神，把开展党史学习教育与推动“十四五”开好局、

起好步结合起来，弘扬“勇争一流、耻为二手”的常州精神，把学习教育成果转化为推动高质量发展的实际成效。

二要全力以赴、突出重点，在推进教育整顿上走在前。要紧扣中央和省委、市委部署要求，突出筑牢政治忠诚、清除害群之马、整治顽瘴痼疾、弘扬英模精神“四项任务”，以更高标准、更高要求、更高质量抓好学习教育、查纠整改、总结提升“三个环节”，做好学习教育筑牢思想根基、问题查摆做到查实找准、整治整改推进抓源治本、建章立制推动长效常治“四大重点工作”，坚定理想信念、补足精神之“钙”，提升队伍能力素质、补齐依法履职短板，努力打造忠诚干净担当的过硬队伍，推动委机关在新征程中发挥更大作用、彰显更大作为。

三要全面统筹、有序推进，在确保取得实效上走在前。要强化统筹兼顾，把党史学习教育、队伍教育整顿与学习贯彻习近平法治思想、做好全国“两会”和建党100周年安保维稳工作、深化平安法治建设、推进扫黑除恶常态化、市域社会治理现代化试点以及配合市委巡察等工作结合起来，以党史学习教育、队伍教育整顿激发出来的履职担当、干事创业热情转化为做好政法各项工作的强大动力，以保安全、护稳定、安民生、促和谐的新实绩来检验党史学习教育、队伍教育整顿的成效，进一步振奋精神、坚定信心、扎实工作，做到“两手抓、两促进”，以优异成绩庆祝建党100周年。

省政法队伍教育整顿驻点指导组到会指导，市委政法委机关全体人员参加会议。

基层社会治理创新的实践与启示

——以常州市武进区为例

武进区人大常委会课题组

基层社会治理，是指在党的领导下，政府与社会组织协同处理基层社会公共事务，以达到化解社会矛盾、维持社会稳定的目的。党的十九大报告提出，要激发全民参与社会治理的积极性和主动性，“推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”，“打造共建共治共享的社会治理格局”。这为新时代推进基层社会治理指明了方向，也成为武进区创新基层社会治理的根本遵循。

近几年来，武进区始终坚持以习近平中国特色社会主义思想为指导，秉持“民生优先、服务为先、基层在先”的工作理念，立足自身实际和特色优势，积极探索基层社会治理的创新思路和突破路径，通过抓建设重点、破管理难点、解服务热点、创特色亮点，全力打造“以人为本、多元共治，服务群众、保障民生，党建引领、三治融合”的基层社会治理“武进模式”。

一、主要做法和成效

在新一轮基层治理创新中，武进区坚持党建引领，把培育多元治理主体、促进社会协同作为首要目标，把扩大群众参与、增强社会活力作为核心任务，把满足群众服务需求、提升居民生活品质作为根本目

的，重点在治理体系、治理方式、服务平台、民生保障等方面加强探索创新，创造出一个个鲜活生动的实践样本，初步探索出一条契合实际、卓有成效的区域社会治理之路。

（一）完善治理体系，形成社会协同的管理网络

1. 推进多样化源头治理。制定出台《武进区社会稳定风险评估工作考核办法》，针对征地拆迁、环境保护、城乡建设等重点领域，分类制定风险评估项目要求，从源头上预防和减少社会矛盾。建立健全矛盾纠纷信息收集报送、分析研判、排查化解机制，实行统一受理、集中梳理、归口管理、限期办理，及时化解矛盾纠纷。嘉泽法庭针对所辖乡镇花木产业发达、经济纠纷突出的特点，推进诉源治理，依托法庭诉调对接工作室，联动镇矛盾纠纷调处中心、派出所、司法所、行业协会等，推动形成人民调解、行政调解、行业调解、司法调解“四调联动”的工作格局。近三年，法庭共诉前引导调解案件 2235 件，调解成功 918 件。

2. 严密网络化治安防控。围绕完善社会治安防控体系，加大资金投入，不断完善技防监控设施，全力打造技防监控网、

街面巡防网、单位防控网、基础管控网、交通监管网等五张社会治安防控网，全面构建了点面线结合、网上网下结合、人防物防技防结合、打防管控结合的立体化、信息化社会治安防控体系，营造了安全稳定的社会环境。湖塘镇晓柳社区以社区警务室为治理平台，在小区安装治安监控探头45只、“安定宝”等报警器15套，构建全方位防控体系，警务室监控系统与派出所监控系统实施了联网，为治安分析研判提供了设施保障，也大幅度提高了社区居民的安全感。

3. 实行网格化社区管理。目前全区共划分综合网格715个、专属网格104个，所有镇和街道均建成联动指挥中心，村、社区均设立工作站，配备专兼职网格员5000余人。网格管理员认真履行职责，发现问题线索及时上报，区镇两级中心受理派单、跟踪处置。2019年，全区网格为群众提供政务代办服务近2万次，日均流转处置各类事项2900余件，日均开展走访服务3500余次。南夏墅街道大学新村三社区结合社区实际，将社区科学划分为四个网格，实施网格和警格双网联动融合，通过实施扁平化、精细化、高效化的管理，变过去“上面千条线、底下一根针”为“上面千条线、基层一张网”，将管理服务延伸至社会最末梢。

（二）打造服务平台，构建民生服务的保障体系

1. 做优基层便民服务中心。制定出台《关于全面推进农村社区便民服务站规范化建设的实施意见》，全面推行公共服务集中办公模式，开展民政社保、计生卫生、文体教育、综治维稳、养老助残、环境保

洁、暂管服务和生产资料为农代理的“8+X”服务，切实解决群众生产生活中遇到的各类热点、难点问题。牛塘镇丫河村依托村级便民服务中心，成立村综治办，采用银行式窗口化办公模式，具体服务包括调处矛盾纠纷、企业安全防范、治安联防巡逻、暂住人口管理等。设立的便民服务站，配备4名工作人员，为群众办理咨询、代办、信息、调解等方面的具体事务，把便民服务场所建成联系群众的纽带、服务群众的窗口。

2. 创建信息管理服务平台。投入1000余万元，整合信访、司法、环保等部门资源，组建集指挥协调、管理服务等功能于一体的区社会管理服务中心。搭建12345政府公共服务平台，开通24小时区长公开电话，按照“统一受理、归口办理、限时办结、及时反馈”的原则，组织相关职能部门接待受理政策咨询、建议批评、投诉举报、便民服务等群众诉求。湖塘镇晓柳社区警务室充分利用技防设施和信息网络，开展实有人口、房屋、图像信息的登记、采集和上图标注等工作，完善基础信息，整合各类资源，为社区居民提供房屋租赁、暂住证和户口办理等便民服务，拓展和延伸了社区警务工作的服务内涵。

3. 突出重点特殊服务人群。坚持管理与服务并重，完善暂住人口管理制度，与流动人口输出地警方加强协作，共同做好流动人口教育管理、矛盾化解、服务维权等工作。定期对重点特殊对象进行走访、谈话，开展针对性帮扶教育，实施随机抽查、心理疏导、调解纠纷等针对性管控帮教措施，通过人性化帮教让“特殊人”变成“正常人”。高新区南湖家苑是外来务工人员的集中居住区，

区域社会治理专题

经过多年探索，已创新形成了“管理一站式、服务一条龙、防控一体化、互动一网通”的综合治理体系，重点开展就业服务、教育培训、法律援助、文体生活、关爱服务进社区等五大特色服务，创造了流动人口服务治理的“南湖模式”。

（三）健全工作机制，建立良性互动的治理格局

1. 健全联系服务机制。坚持“网格化管理、组团式服务”的宗旨，扎实推进镇村干部联系群众制度，干部下沉进网格，同时，整合社会资源，强化多方联动，真正把工作做到群众家门口、把服务送到群众心里面。武进法院主动融入地方网格治理体系，全面推进“网格+法官”工作模式，采用一员多格配置，一线员额法官58名全部编入819个社区网格，成立“左邻右理”法官服务站，开展法官进村（社区）服务活动，重点做好诉讼服务、多元化解、联防联控、法治宣传等工作，形成“小事不出村居、矛盾就地解决”的良好格局，“左邻右理”法官服务品牌已经成为一张亮丽名片。

2. 健全矛盾调处机制。广泛调动社会各方面力量，建立健全矛盾纠纷多元化调处机制，有效防止矛盾激化。加强消费维权、物业纠纷、征地拆迁、医患纠纷等专业调解组织建设，提高调解工作专业化水平。全区各类调解组织每年调解矛盾纠纷1万余件。湖塘镇全力推进四方共建“4+N”工作模式，将45个社区划分为9个单元，每个单元确定挂钩联系法官、律师、专职调解员及矛盾纠纷多元化解相关责任人名单，整合各方专业力量，打造形成村级排查初调、镇级调处攻坚、区级合力化解、司法

审判兜底的全链条矛盾化解模式，构建了党政领导、法院主推、司法协同、区镇联动的矛盾纠纷解决新格局。

3. 健全民主协商机制。按照协商于民、协商为民的要求，开展形式多样的基层民主协商，让老百姓在涉及公共利益、切身利益时有更多的话语权。洛阳镇岑村村以“民生茶社”为载体，通过搜集社情民意，反映群众诉求，开展民情恳谈、议事协商，最大限度地发挥了村民群众在民主自治中的主体作用，先后荣获“全国民主法治示范村”“全国乡村治理示范村”称号。高新区北区积极探索基层协商治理新路径，以“有事齐商量、协商解难题”为抓手，形成了“一社区一品牌”，如新城域社区“和乐之家”议事会、邱墅社区“解忧茶屋”、龚家社区居民议事直通车等，实现了由行政管治向协商共治的转变。

（四）强化多元参与，凝聚齐抓共管强大合力

1. 坚持党建引领夯实基础。依托社区这一基础平台，着力构建以社区党组织为核心、群众自治组织为基础、居民为主体、业委会、物业公司、群众团体等多元共治的社区治理结构，通过“党建+”模式，真正把社区管理抓到位，把公共服务送到家。湖塘镇长安大巷社区是一个因拆迁安置、撤村转居形成的新型社区，在组建社区居委会时，及时成立党总支，构建了“四位一体”的工作机制，以社区党总支为领导核心、以社区居委会为工作主体、以业主委员会为民意代表、以物业管理办公室为执行机构，共同协商处理社区事务。同时，建立党总支扩大会议、“四位一体”联席会议等制度，确保了社区工作的顺畅、

有序、高效。

2. 发挥社会组织功能作用。大力推进“三社联动”的工作机制，以社区为平台，以社会组织为载体，以社工为骨干，以满足居民需求为导向，通过社会组织引入外部资源和社会力量，通过社工提供专业化、多元化的针对性服务，有效发挥社会组织在矛盾化解、爱心帮扶、治安巡逻、社会教育、居家养老等方面的积极作用。牛塘镇丫河村不断创新社会治理主体，通过建立“关心下一代协会”“助残服务协会”“人民调解委员会”“扶贫帮困光彩基金会”等相关社会组织，充分发挥这些多元主体参与基层治理的协同作用，形成了“公众参与、多元共治”的新格局。

3. 拓展社会力量参与空间。武进的河长制工作是社会力量参与社会治理的成功典范，全省首创的湖塘镇“企业河长”是其中最为亮眼的代表。湖塘商会企业家履行社会责任，主动加入河长队伍，履行巡河治河职责，并筹资成立全区首个“生态文明共建光彩基金”，连续三年每年投入100万元，用于水环境治理。目前全区共有160多名企业家加入“企业河长”队伍。武进“企业河长”制在全国范围推广，各级媒体争相报道。武进团区委依托自身优势，打造“1+4”组织模式，即组建一个“河小青”工作联盟，成立“青企”“青工”“青学”“青少”4支志愿者队伍，积极参与水环境治理，这一工作模式由团省委向全省推介。

（五）坚持“三治融合”，营造健康有序的社会环境

1. 民主自治催化“三治融合”。完善村民自治制度，建立多样化、多层次的村

民参与机制，努力实现民事民议、民事民办、民事民管。牛塘镇丫河村始终坚持民主公开制度，保障群众知情权。每年度公开村委会任期目标和工作计划，实行季度党务、村务、财务“三务”公开制度。坚持民主决策制度，保障群众决策权。对于涉及农民切身利益的重要事项，坚持村民自治的议事原则，村委会都要召开村民小组长、村民代表会议，充分讨论、民主决策，及时张贴公布民主决议决定。坚持民主监督制度，保障群众监督权。成立了民主理财小组和村务监督小组，具体负责和检查各项事务，监督三务公开，充分保障群众的民主权利。

2. 法治建设深化“三治融合”。开展民主法制示范村创建活动，把全民普法、治理依法、严格执法、遇事靠法的“四法同进”向基层治理延伸覆盖。落实“谁执法谁普法”的普法责任制，用百姓喜闻乐见的形式宣传法律法规，增强群众的法治观念和法律意识。完善学法用法制度，加快提升基层干部以法治思维解决问题的能力。加强执法监督和责任追究，依法惩处各类违法违规行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，以严格执法维护群众利益。武进区在群租房安全隐患专项整治工作中，严格依照有关法律法规，严厉查处在隐患排查过程中发现的各种各样的违法违规行为，确保有法必依，违法必究。

3. 道德教育促进“三治融合”。围绕弘扬社会主义核心价值观，抓好以规立德、以行修德、以文养德、以评树德为重点的“四德建设”。以规立德，制定市民文明公约、文明守则，并广而告之、全力推之，以“明德”带动“守礼”。以行修德，把社会公德、

家庭美德、职业道德、个人品德教育与行为实践紧密结合，开展丰富多彩的新时代文明实践活动，涵养“德”在心、更在行的良好风尚。以文养德，通过道德讲堂、文化广场和系列宣传等载体的建设，春风化雨，有效彰显德治的熏陶作用。以评弘德，开展“道德模范”“阳湖先锋”“武进好人”等评选表彰活动，树立身边的先进典型，传递正能量，唱响主旋律。

（六）落实民生保障，践行以人为本的发展理念

1. 协调发展社会事业。大力推进教育资源均衡配置，每年改造、新建一批中小学、幼儿园，缓解入学难、入园难问题。积极推进集团化办学，组建名校长、名教师工作室，促进优质教育均衡发展。实施流动人口子女积分入学政策，全区流动人口适学孩童在公办学校就读率近90%。健全城乡公共卫生服务体系，组建医疗联合体，每年新改、扩建一批村卫生室，提升基层医疗保障水平。加强基层文化、体育等设施建设，实现了村（社区）综合性文化服务中心全覆盖和各类健身场地设施的提档升级。组织送戏、送书、送电影下乡和“文化周末”周周演、社区天天乐等活动，极大地丰富了群众业余文化生活。

2. 提升社会保障水平。加快城乡保障一体化进程，养老、医疗、失业三大保险覆盖率达到98%以上。在全市率先制定出台长期护理保险制度，为重度失能人员提供生活照料服务和医疗护理保障，筹资1.5亿元，受益对象5000人。“机构养老、社区照料、义工关爱、邻里相助、亲情慰藉、协会维权”六位一体的社会养老新模式初步形成，城镇社区居家养老服务中心

实现全覆盖。为有就业、创业意向的残疾人提供免费培训和指导，为持证残疾人办理三十种重大疾病保险和意外伤害险。围绕助医、助学、助困、助残等，每年发放慈善救助金4000多万元，救助1.2万人次，被评为“中国最关爱民生县（市、区）第一名”。

3. 实施为民办实事工程。始终把改善民生作为基层治理工作的落脚点，年初经区人大代表在人代会上票决确定本年度20个重点民生实事项目予以全力推进，每年全区民生领域财政支出占比达到76%以上。近几年，武进区把实施老小区改造工程作为改善居民居住条件、提升生活品质的重要抓手，对城市长效管理中存在问题的老旧小区及周边区域进行改造整治，主要包括道路破损修补、管网堵塞疏通改造、技防设施完善、绿化修整和环境整治等内容。围绕教育为民、文化为民、健康为民等五个方面，每年投入光彩资金3000多万元，实施一批群众得实惠的光彩共建项目，奠定了社会和谐稳定的民生基础。

二、几点启示

从实践来看，武进区大胆探索、勇于创新，走出了一条具有自身特色的基层治理创新的“武进之路”，究其原因，体现为一个“变”字，关键在于通过主动转变，以转变添活力，实现资源共享、优势互补、多方联动、共同推进，使社会治理创新“创”到点子上、“新”在关键处，这也为各地创新基层社会治理提供了许多有益的启示。

启示之一：创新基层社会治理，新在转变治理理念，由防控型向服务型转变。当前，在基层社会治理中，一些部门和干部受传统管制思想影响较大，重管理，轻

服务，习惯于用计划经济时的那套观念、那套做法来管人、管事、管物，管控意识仍然十分明显。随着现代社会的发展，社会治理不是把社会管住、管死，而是着眼于增强社会活力，营造和谐有序的社会环境。创新社会治理首先要树立新的社会治理理念，具体而言，就是要改变以往重管理防范、轻公共服务的思想，树立“以人为本、服务为先”的理念，坚持以人民为中心的发展思想，突出人民群众的主体地位，始终把群众利益放在第一位，民生为本，服务至上，多为群众办实事，多帮百姓解难题，从而更好地回应老百姓的期盼与诉求，把发展的成果更多地运用到改善民生上，多办顺民意、解民忧、惠民生的实事好事，从源头上消除诸多不稳定因素，夯实基层社会治理的民生基础。近年来，武进区注重统筹把握好完善治理和优化服务的关系，把工作着力点放在民生和服务上，积极推动政府由管理型向服务型转变，努力做到寓治理于服务之中，在治理中体现服务，在服务中实现治理。充分利用基层网格化服务管理平台，健全联系服务机制，完善“一窗口受理、一条龙服务、一站式办结”制度，让群众的困难在基层解决、怨气在基层消除。事实证明，服务型治理比防控型管理更有利于赢得民心，平安源于心安，民心安则治安。

启示之二：创新基层社会治理，新在转变治理主体，由一元化向多元化转变。相对于传统的管理，现代化治理所追求的是治理主体的多元性，从“一元领导”到“多元共治”的转变，意味着必须改变重政府包揽、轻多方参与的思想，改变主要依靠命令和动员的方式来达到目标的治理思维，

将更多主体纳入社会治理体系中，重新明晰党组织、政府、企业、社会组织和民众等主体间权、责、利边界，不仅要强化党的全面领导能力，提升政府的现代治理能力，还要进一步释放市场力量以增加公共服务供给体系的活力，构建起“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的共同参与、各司其职、各尽所能、良性互动、相互赋权、彼此增能的共建共治共享的格局。近年来，武进区在基层社会治理体系和能力建设的不断探索中，始终坚持强化党建引领功能，发挥基层党组织在基层服务和治理中的核心领导作用。十分注重在发挥政府主导作用的基础上，积极调动和激发全社会群众关注参与基层社会治理的热情。同时，积极培育和发展社会组织，发挥其自身优势，使社会组织成为基层社会治理的重要依靠力量。实践证明，社会治理主体多元化，党委领导是根本，政府主导是关键，社会协同是依托，公众参与是基础，依法治理是保障，多元主体参与，有利于激发活力，分散风险，取长补短，使治理成效最大化。多元社会主体合作共治，是基层社会治理走向现代化的重要标志。

启示之三：创新基层社会治理，新在转变治理机制，由化解型向预防型转变。要牢固树立源头治理的理念，坚持标本兼治，重在治本，通过完善和创新一系列体制机制，加强源头预防治理，铲除产生社会问题和社会矛盾的土壤，从源头上解决基层社会治理的深层次问题。对于一些重大事项，基层组织在作决策之前，要广泛征求群众意见，充分尊重群众的民主权利，经过充分的论证和必要的听证，确保所作

区域社会治理专题

决策符合群众利益。建立健全基层群众合理的诉求表达机制，积极畅通表达渠道，及时了解、处理群众的合理诉求，引导群众以理性、合法的形式表达利益需求。坚持党的群众路线，落实基层干部下访、回访制度，密切联系群众，将群众的合理诉求体现到政策的方方面面，从而使基层群众的合法权益得到有效保障，最大限度地减少不稳定因素。近年来，武进区积极探索源头预防治理的路径和办法，在治理环节上，从过去的重事后处置、轻源头治理向高度重视源头治理转变，努力摆脱总是事后应付的被动局面，更多地把工作重心从治表转向治本、从事后救急转向源头治理，更加重视民生和制度建设，通过建立健全一系列着眼于源头预防的工作机制，使社会治理关口前移、重心前置，尽可能使社会矛盾冲突少产生、少转化、少激化，从而实现社会矛盾的源头治理。实践证明，源头治理是社会治理有效性的基础和前提，是变被动处置为主动掌控的关键环节，是基层社会治理的治本之举。

启示之四：创新基层社会治理，新在转变治理手段，由单一式向综合式转变。相对于社会管理，社会治理更强调政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动，更强调在市场经济条件下，充分发挥行政、经济、法律、道德、宣传教育、科技等多种手段的综合作用。要坚持依法治理，依靠法律来规范个人、组织的行为，协调社会关系，并教育引导社会治理主体和群众运用法治思维、法治方式和法律手段，来处理社会问题，化解社会矛盾。要坚持综合治理，多措并举，三治融合，把德治和法治结合起来，以道德的力量，乡规民约

的力量，自我管理的力量去规范社会行为。要坚持智慧治理，充分运用大数据、云计算、物联网等现代信息技术，搭建信息管理平台，以信息化手段推动社会治理创新。近年来，武进区顺应当前社会发展的特点，与时俱进，不断探索和创新社会治理方式，在用好传统的行政手段的同时，还善于综合运用法律、经济、道德、村规民约、科技等多种手段，构筑起多维度、全方位的社会治理体系，实现社会治理由管控型向服务型、人本型、参与型，由粗放型向精细化、专业化、信息化，由随意性向规范化、标准化、法治化的转变，全力打造共建共治共享的社会治理新格局，不断提升基层治理实效，逐步走出了与科学发展相适应、具有自身地方特色的基层治理创新之路，将对各地有效推进基层社会治理创新起到十分重要的借鉴和指导作用。

（课题组成员：蒋国强、陆为农、徐晓燕、宗文静、张懿）

关于探索区域社会治理现代化的几点思考

巢鹰 何魏

在十九届四中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化的时代背景下，全国各地广泛开展市域社会治理现代化试点。常州市提出了推进社会治理现代化的5个途径，即“网格化、项目化、智能化、制度化、协同化”，旨在主动融入“平安、阳光、活力、安心、美德”五城同创的美好蓝图。本课题围绕打造武进模式社会治理现代化，提出精心构建“六个体系”的探索思考。

一、推进现状

（一）网格化治理单元基本形成。

2018年以来，武进区重点打造“四梁八柱”网格集成治理项目，围绕社会治安、公共安全、城市管理、环境保护、民生服务、综合执法、政务代办、综合管理8大类事项，开展网格化管理服务，逐步整合了12345平台、数字城管指挥平台等指挥派单平台，社会面监控系统、协同办公系统、网格平台、政务服务一体化平台实现了一键登录。网格正在越来越多的发挥现实优势，在70周年大庆安保、两会安保等重要节点和各类重点人员管理方面发挥“铁脚板”作用，发现诸多日常执法不易发现的社会治理问题，特别是在疫情防控期间，成为疫情防控视频指挥调度中心。目前我区网格日均流转事项已达5400余件。

（二）项目化治理效果初步显现。

自2016年起，武进区通过数百万元以

奖代补资金，撬动数亿社会治理投入，先后推出政府重点民生实事项目119个，创新社会治理项目106个，法治为民办实事项目50个，建成法治文化示范点65个。其中，执法联动优化生态环境、青少年成长帮扶“同心圆”计划、综治社工队伍合成建设工程等4个项目得到省级以上宣传推介，社会治理“视频云”工程、物业纠纷联动防范化解机制等8个项目获评市级以上荣誉；2017-2019年，连续三年分别实现全市创新社会治理和全市政法创新创优工作一二三等奖奖项“大满贯”。项目化治理成为“网格化、智能化、制度化、协同化”推进的重要支撑手段，为武进社会治理现代化奠定了坚实基础，带来了诸多良机。2016年以来，武进区群众安全感、政法队伍建设满意度连年攀升，今年上半年分别为99.33%和96.47%，创历史新高，居省市前列。

（三）智能化治理架构快速构建。

武进区开展了3年升级版技防城项目建设，投入1.6亿元，基本建立了互补联动的数据感知网络。在硬件上运用共建思维，打破零敲碎打的局面，统一规划视频感知硬件新建，大力整合政府和社会现有监控设备，城区监控密度达到107路每平方公里；紧跟前沿科技，布建了针对人、车、手机的多元化“嗅探式”前端感

区域社会治理专题

知设备，最大限度地实现了“人过留影、车过留牌、机过留痕”。在平台上实现数据共享，通过整合政府部门数据、社会资源数据、警务基础数据、前端感知数据，形成全兼容的大数据中心，日均入库数据量超过6000万条。在数据赋能上突出共治实践，搭建重点上访人员专题数据库，实现对人员轨迹和行为的全智能监测和高精度预警，依托平台强大的图像解析功能，可快速分析人员身份，显著提升精准打击犯罪的能力，通过分层授权，为政府部门提供视频图像业务支撑，在公路超载超限治理、路网状态监测预警、道路违法开挖和占用、市政照明监管、违规摊贩等各方面都尝试了动态监管。2019年，治安防控云平台建成投用后，当年刑事发案总量同比下降12.8%，较2016年下降34.1%，小区安防水平大幅提升，单位内部刑事发案同比下降23.5%。

（四）制度化治理探索逐步拓展。

在加强治理主体责任上，率先开展党政主要负责人履行法治建设第一责任人职责督查，建立四套班子领导法律顾问智库，创新“4+1+1”平安法治考核模式，为部门量身定制责任清单，纳入全区综合绩效考核。在加强专门领域依法治理上，打造群租房管理“六创新”模式，创新出台《关于对全区群租房用电安全隐患和小区私拉乱接问题联合整治的实施意见》《关于加快在群租房集中区域推进电动自行车充电点建设的指导意见》等指导性文件和执法纪要近10个，顺利实现群租房屋、安全隐患登记率双100%。扫黑除恶“10+3”行业整治作为亮点向省扫黑办推荐，出台《关于全面加强我区出租房“二房东”市场管

理的实施意见》等制度13个。围绕服务保障民营经济健康发展出台《关于武进区政法机关服务保障企业上市发展的实施意见》等系列文件5个。此外在物业纠纷防范化解、非法捕捞专项治理等项目中，都进行了有效的制度化建设。

（五）协同化治理局面初具规模。

近年来全社会大力探索协同化治理，尤其是今年以来依托新时达文明实践全省试点在武进推进，围绕“凝聚群众、服务群众、以文化人、成风化俗”，积极健全组织体系，搭建服务阵地，组建志愿队伍，开展系列实践活动，已初步形成11个所、215个站，1871个阵地，201个志愿服务项目，33支常备支队和N支特色队伍，基本形成了“党群携手，全民参与”的文明实践服务格局，有效壮大了协同化治理规模。通过连续17年的民主法治创建工作，全区99%的村（社区）通过示范创建，建立了民主法治示范村联合会，通过“民生茶社”品牌推广，围绕“民事民提、民事民议、民事民治”，建立了在“一碗茶”中“听民声、纳民智、解民忧”的武进特色，有效预防化解了基层社会矛盾，奠定了基层协同化治理的良好基础。

二、存在问题

（一）核心推进力度不显。

一方面现有牵头主体协调推进手段欠缺。目前项目化推进主要依靠政法委，然而，自政法机构改革以来，综治、维稳等协调机构被取消，原有的综治督导、一票否决等治理倒逼机制失效，各级综治中心等因基层审批服务和综合执法体制的推进，逐步淡化，因此整体推进力度不够。另一方面社会治理现代化作为系统工程，本应

由党委政府来推动，而各级地方党委政府各部门倾向于将社会治理主体交由政法委承接，没有凸显党委领导核心作用。

（二）项目拓展度不够。

虽然近年来持续推进项目化创新治理，但总体而言，项目都以治安稳定法律服务为主，其他领域的较少，说明广度不够。项目类型倾向于解决本部门或本板块问题，在顶层设计、体系化解决方案方面的项目占比较少，说明高度不够。品牌项目缺乏深耕细作，延续发展的不多，推广复制不足，说明深度不够。

（三）群众获得感不高。

网格治理以打通服务群众的“最后一公里”为目标，但三年来的实践，仍然停留在为“管理”做支撑，在服务老百姓方面实实在在的功能明显缺失，群众对网格工作的知晓率连续3年停留在65%左右。系列平安创建开展多年，群众参与度却连年下降，今年仅23.33%，为全市末位。智能化治安防控体系建立后，在疫情防控等重要治理领域，仍然依靠铁脚板为主，群众智能化获得感不高。

（四）治理盲区仍然较多。

疫情期间，潜伏累积的用工管理、合同履行、债权债务等矛盾纠纷较多。非法集资、拆迁安置、企业改制等遗留矛盾突出。常规事故多发、安全隐患量大。2019年以来武进区发生安全生产事故170余起，交通事故3.3万余起，同比上升22%。外卖、无人机、城市综合体等新兴业态也存在发展快、隐患多、管控难等问题。校园、园区、市场等各类专属网格，存在社会事务管理主体不清、矛盾纠纷多、安全隐患多等治理盲区，网格化管理结合紧密度不够。

三、原因分析

（一）认知偏差导致合力不够。

当前社会尚未形成共建共治共享的社会治理大格局理念，未能探索构建党委领导、政府负责、群团助推、社会协同、公众参与的社会共治同心圆，未能形成推进社会治理现代化的向心力。“推进国家治理体系和治理能力现代化”，被外媒称是继1964年“四个现代化”后第五个现代化，能够与四个现代化媲美，势必说明社会治理现代化是一项全党全社会的重大系统工程，而把社会治理当做政法委一肩重任的认知是狭隘的，必须予以扭转。

（二）缺乏大一统考核激励。

“小网格”体现的是“大治理”，发挥的是“大作用”，但实际上，各部门仍然各自为战，工作部署以条线考核、条线服务、条线管理为主，网格平台未真正实现数据共享、功能互通，基层网格员仍然停留在网格化城市管理的传统思维中，导致城市管理和民生服务事项占比80%左右，公共安全、社会治安、综合执法、环境保护等事项偏少。且镇级以上部门流转事项仅10%左右，究其原因，是考核的利器仍然掌握在各个职能部门，基层怕事项报上来，板子打在自己身上，部门仍然把责任压到属地，导致根本无法解决。

（三）数据赋能智能支撑不够。

一是数据感知获取缓慢，网格信息数字化建设中，地理信息、前端感知和远程沟通等需求尚未实现。二是数据汇聚管理“反哺服务”滞后，监测分析、精准预警、关联碰撞等功能不强，智能分析研判、指令智能派遣、重大决策参谋等方面支撑不够。三是数据预警指挥“应急管理”缺失，

根据中办国办通知要求，需将环保、水利、安监、邮政等视频监控等尽可能接入指挥平台，实现互联互通、信息共享、实时监控、研判预警、综合监测。目前工作中，仅接入部分社会面监控视频资源，在智能应急管理中的作用尚待探索。四是数据壁垒仍然存在。少数部门在数据平台整合过程中抵触集成理念，对于负担性事项，部门愿意集成，对于职权类事项，部门不给“数据”不“放权”，导致在数据共享乃至双向推送方面数据壁垒、部门藩篱仍然存在。

（四）仓促推进导致后遗症。

一些项目落地前，对于合法合规性、社会风险性、公众接受性等各方面调查评估不够，招致许多后遗症。例如“网格化”工作，要求对特殊人群、重点人员、困难群体等采取频繁走访巡查方式，以掌握人员动态和确保管控到位，但有泄露敏感数据或侵犯公民隐私之嫌，因走访导致私生活被频繁曝光在网格员面前，与中国传统“熟人社会”中的人格尊严需求违背。在应用智能化门禁管理、人脸识别追踪等方式时，容易引起破坏隐私的恐慌。积分入学制度，一定程度上缓解了外来人口子女入学矛盾，但制度本身“血统化”后遗症也在逐步凸显，以学历论英雄、以GDP贡献论英雄，父母的身份地位素质贡献决定了子女的就学命运。

四、对策思考

（一）构建“一核多元”组织领导体系。

强化党委领导核心作用，由党委政府主要负责人担任社会治理现代化领导小组组长，并以党委政府名义部署社会治理项目化推进，特别是整合当前已有的政府“重点民生实事”“创新社会治理”“法治为

民”等项目，结合党委政府年度重点工作，部署社会治理项目建设，确保站位高、格局大。建立区域社会治理中心，引导部门进驻，整合现有的综治、网格、法律服务、纠纷化解等中心，围绕社会治理分门别类形成专项小组，辅助区域社会治理中心，形成一核多元引领的格局。

（二）构建“坚实有力”制度保障体系。

建立专业系统的项目评估机制。根据社会治理专门领域，组织部门领导和专家，成立社会治理项目专家库，对从立项、到推进、到验收，全程进行专业指导和评估，确保项目专业性、实战性、科学性、合法性。建立“环环相扣”的项目转化机制，结合项目化推进成果，确保优秀项目落地扩面，形成机制，围绕社会治理难点、热点、痛点问题，再造社会治理流程，优化闭环化解、协调联动、课题攻关专项机制，确保各类事项“放得下、接得住、管得好”。建立“层层递进”的激励机制，统筹加强区镇村网格四级社会治理综合考核工作，细化考核内容，优化评价方式，强化奖励力度。建立“人人有责”的问责机制，梳理负面清单，明晰问责情形，通过检查通报、综治督导、检察建议、公益诉讼等形式，倒逼治理成效。

（三）构建“数据支撑”智能智造体系。

在智辅决策上接天线，将智能化治理指数分析作为一个重点项目，将“社会政治安全、社会治安安全、经济金融安全、生产安全、食品药品安全、生态环境安全、网络与信息安全和突发公共事件”这8个维度的指数都纳入社会治理指数分析范畴，并充分应用数据平台分析，确保精准可靠，为党委政府决策提供数据支撑。在智慧防控上破壁垒，结合新一轮技防建设三年规

划，发挥武进社会治理视频云优势，进一步织密感知网络，深耕智慧单元，支撑打防管控。在智助实战上接地气，将大数据延伸运用至产业、城市、政务、网格、生活等更多领域，实现社会治理云研判、云指挥、云防控、云实战。

（四）构建“精细微观”网格治理体系。

项目化推进紧贴“基层治理一张网”，坚持完善“大数据+网格化+铁脚板”治理机制，在全区推动形成“谋划工作想到网格、推动工作依靠网格、创新工作用活网格”思想共识，完善网格治理工作基础，建强工作平台，建立快速响应机制。重点建强专职网格队伍，梳理细分网格清单，科学匹配人权事权。突出精细管理优势，打造市场类、校园类、工业园区类专属网格管理精品。突出微观治理优势，激发网格支部战斗堡垒作用，丰富网格+红色物业、网格+三官一律、网格+社会组织等“网格+N”网格治理模式。深化网格实践应用，支撑公共管理、保障公共安全、助力公共服务。

（五）构建“亲民互粉”社会协同体系。

厘清权责边界，将社会治理职能更多交付社会，引导群众参与治理。首先必须强化基层社会力量基础。充分聚合乡村（社区）治理社会力量，将基层松散的社会组织凝聚整合成为紧密型组织，打造组团式公益志愿服务体系。依托新时代文明实践，推动29支专门志愿队伍，共同参与社会治理，营造“人人参与、人人共享、人人尽力”良好社会氛围。其次必须充分敞开公民议事参与的渠道。发挥武进“有事好商量”协商议事品牌作用，打通“协商为民”最后一公里。完善第三方社会治理评价，引

导公民参与社会治理项目定制和绩效评估。第三必须规范公权力行使，通过厘清权责边界，保护社会主体权益，激发主体回馈社会积极性。在行政领域，严格规范行政行为，减少干预。在司法领域，强化慎捕慎诉慎实刑，审慎司法，促进经济发展。

（六）构建“千帆竞过”文化展示体系。

搭建治理成果展示大舞台，在政府内部发动广大党员干部下基层搞调研、上讲台宣成效、树典型学先进，推动各地各级形成社会治理“比学赶超”良好氛围。依托新媒体矩阵，发挥融媒体效应，实现传统媒体与新兴媒体信息资源共通共享，全面放大社会治理成果宣传效应。推动自治法治德治三治领域成果扩面深化。推广民主法治示范效应，深化自治基础，加强宪法和法治宣传教育，提高法治水平，强化诚信体系建设，打造一批信用试点，巩固德治之基，不断提高人民群众社会治理获得感、安全感、幸福感。

（作者单位：武进区委政法委）

城乡社区治理体系和治理能力现代化的多元共治路径探索

李荣 韩世勤

一、打造多元共治体系

本文所指的多元共治，是指社会组织、专业社会工作人才队伍、专业社会工作机构以及其他社会力量，在各级党政主导的城乡社区治理体系和治理能力现代化总目标指引下，以居民需求为导向，依法有序参与城乡社区治理的体系。体系打造应从如下方面着力。

（一）做优社会组织党建，打造多元共治新统领。近年来，在武进区委、区政府领导下，全区社会组织党建工作有了一定进展和成效，在扩大党的组织工作覆盖、党建载体搭建、创新党建形式、加强党建队伍、建立和完善党建经费保障机制、增强党建有效性等方面进行了积极探索，促进和规范了社会组织发展，发挥了社会组织在服务群众、凝聚人心、矛盾化解等方面积极作用。但与其它领域党建工作相比，武进的社会组织党组织无论在数量、规模、人员、党员人数、品牌建设等方面都相对较弱，对社会组织的培育和党员发展带来了一定困难，造成了一部分社会组织不具备建立党组织的要素，导致党组织覆盖率偏低。为此，应在克服短板和跨越式发展方向着力：

1、强机制，扩大党组织发展覆盖面。目前，武进现有社会组织 2161 家（依法登

记的社会组织共 438 家，备案 1723 家），17 家社会组织建有党组织的（其中：社团 12 家，民办非企业 5 家），主管单位涉及 3 家区级部门和 5 个镇（街道）。从多元共治的统领高度出发，武进社会组织党建工作刻不容缓，应结合上级关于社会组织党建要求与武进经济、社会发展实际，建立和强化社会组织党建工作机制，积极推进相关工作，并逐步扩大党在社会组织中的覆盖面。

2、强载体，增强党组织活动有效性。一是整合资源做强实体阵地。近年来，武进区通过党建品牌培树，较好展示了党建活力。相对全区各领域的党建工作，社会组织党建工作亟需加力，应积极推动社会组织党建融入武进的党建大平台，积极整合有利于社会组织党建高质量快速发展的优势资源，以标准化党建阵地为典范，开展社会组织党建阵地标准化建设，有效发挥社会组织党建阵地带动、辐射和服务功能。二是信息技术做强网络阵地。须充分运用现代信息技术，借助社会组织党建网、电子邮件、QQ 群、微信群、短信互动群等大家乐于接受的方式，向社会组织党员刊（推）发学习资料、党建动态、近期工作、活动通知、相关政策、时政热点、新鲜要闻、政策解读等信息，并实时解答各类咨

询，做到交流互动实时化、咨询答疑个性化、信息反馈快捷化，助推社会组织党建网络平台建设。三是志愿服务活动助力党建。应把社会组织党建纳入服务型党组织建设的重要内容，在社会组织中广泛深入开展新时代文明实践活 动，以今年5月区民政局开展的“扶弱济困爱心公益志愿服务系列活动”为起点，以63个志愿服务服务项目和17个民生幸福项目为载体，以群众需求为导向，把推动服务型党组织建设、引领社会组织参与多元共治引向深入。

3、强队伍，提升社会组织党建能力。应当重视社会组织党组织书记和后备人才队伍建设，以能力培养为抓手，不断提高社会组织党建队伍的综合素质，切实增强社会组织党建有效性。一是书记关爱工程。通过实施书记关爱工程，以专题培训、工作交流、外出学习考察等形式，重点打造“治理服务和凝聚能力强”的书记队伍，同时建立关爱机制，对发生重大疾病、生活重大变故的书记及时走访，解决他们的后顾之忧，建好社会组织党建“领头羊”队伍。二是培养后备人才。应当重视书记后备队伍和青年优秀人才培养，建立基层党务干部储备数据库，加大书记后备人才储备、培养和使用力度，加强社会组织中青年优秀人才的挖掘和培养。通过书记推荐、业主推荐、党员推荐、上级党组织推荐、本人自荐等方式，在社会组织中培养一支年纪轻、学历高、勇担当、乐奉献的书记后备人才队伍，在一定程度上解决党组织书记队伍年龄偏大、结构不合理等不利因素。三是加强工作保障，一方面不断提升政治待遇，增强他们自身工作荣誉感，另一方面，如何提高他们的收入水平，建议组织部门适当考虑增长机制。以社会组织党建队伍

的影响力和对等的经济待遇，激发社会组织党建队伍在城乡社区多元共治方面的积极性、创造性。

（二）做优社会参与公共服务体系，打造多元共治新平台。武进区以《关于推进政府购买公共服务改革的意见》为主导，推进公共服务社会化。2014年以来，武进区通过公共资源交易中心采购的服务类项目总金额为1.57亿，其中具有公共性、公益性的公共服务项目5549.86万元，占35.35%，2020年以来，购买公共服务类的项目采购总价为5523.42万元，资金节约率达16.38%（预算价减去成交价的差值和2020年项目预算比），实现了为民服务效率跃升和行政成本降低之目的。2020年，区民政局将通过立体帮扶重残群众无障碍项目改造、慈善爱老暖心行等赠送服务套餐模式购买社会组织服务金额67万元，另外，通过招投标平台发布2020年度民政局购买社会组织项目金额约83万元，为社会组织承接政府职能转移提供渠道，并通过购买服务加大对社会组织的扶持力度。从社会力量参与公共服务领域情况看，武进区各级各部门在购买公共服务领域的改革力度还需进一步加力，开放的项目还需进一步拓宽，为社会力量更广泛参与公共服务、参与多元共治提供更宽泛的参与平台。

（三）做优群众深度参与协商体系，打造多元共治新舞台。2016年武进区出台了《关于加强城乡社区协商民主建设的意见》，按照协商于民、协商为民的要求，对涉及城乡社区公共利益、居民群众切身利益的事项，由城乡社区“两委”牵头，通过村（居）议事会、理事会、民情恳谈会等方式，组织群众和利益相关方协商解决，找到民意最大公约数，凝聚共识，形

成多元共治的合力，涌现了高新北区“龚家社区有一说一居民议事直通车”、西湖街道聚新社区“聚心议事会”、湖塘镇“市民茶室”等一批在全国、省、市和全区有影响的典型单位。洛阳镇岑村“民生茶社”的协商民主议事做法，被中央政法委评为全国基层社会治理创好典型，该村也成功创成了“全国民主法治示范村”。今年，武进区政协在全区各阶层全面推动“有事好商量”，在推动区委区政府重大决策落地、重点项目推进等方面发挥了建设性积极作用，“自治、法治、德治”多元共治的“三治高度融合”在武进区有了一定呈现。但“三治融合”的多元共治协商治理机制亟需完善，新的协商民主、多元共治机制，将为社会力量和城乡群众广泛、深入参与多元共治提供新舞台。

二、提升多元共治能力

多元共治能力提升是考量城乡社区治理体系和治理能力现代化的重要载体和手段，优良的服务设施平台能够助力多元化治理能力的提升，城乡社区信息化服务水平能够考量多元共治水平，深化网格化管理将直接催升城乡社区多元共治新成效。

（一）夯实硬件设施基础。目前，武进区每个城乡社区综合服务设施用房每千人100平方米、总面积不少于600平方米的设施标准全部到位。今后，凡新交付的社区服务设施，我们将按照每百户30平方米国家新标准抓落实，确保社区综合设施国标的100%全覆盖。按照城乡社区便民设施“三大站”功能（公共管理服务站、社会组织活动站、村居民活动站）布局要求，城市社区的社会组织活动空间已全部优化布局到位，部分农村社区社会组织活动空间优化后，将为社会组织与社会力量参与

城乡社区多元共治提供更广阔的空间。

（二）提升信息服务水平。2015年推行常州市“四级联动”公共服务信息平台以来，武进在线受理了城乡社区居民提出的公共服务需求和社会治理方面的意见建议，较好发挥了城乡社区信息平台在多元共治方面的基础作用。目前，共累计受理各级各类公共服务和社会治理事项668533件，已办结668461件，办结率达99%。常州市城乡社区综合管理与服务信息平台在我区城乡社区应用率达100%，涉及城乡群众生产生活的公共服务、便民服务需求，实现了网上申请、受理和办理，城乡社区条线的工作与活动信息和台账要求，基本上告别了纸质化、实现了电子化，一定程度上减轻了城乡社区工作者负担。同时，社区信息化应用的差异化还比较明显，呈现城市社区强农村社区弱的局面，虽然区民政局每季度坚持信息化应用网上督查通报，但农村社区改观不明显，应在年度目标任务考核上着力，以信息化服务手段催升多元共治水平。

（三）打造共治基础网格。武进区共划定基层网格1144个（基础网格1024个、专属网格120个）。各城乡社区“谋划工作想到网格、推进工作依靠网格、创新工作作用活网格”的理念不断增强。南夏墅街道大学新村三社区“‘五善’网格工作法”典型经验被省政法委面向全省推广。各城乡社区基础网格全力参与矛盾化解、黑恶排查、重点人员稳控等重点工作，累计上报有效黑恶线索14条，协助化解矛盾纠纷2200余起，走访登记重点人员7563人次、特殊人群5195人次，发现铲除毒品原植物11处，社会治理成效初步显现。下一步，将在网格化集成管理的深化方面加力：一

是推进集成整合。推进“网格+”工作职能集成模式，促进网格工作与公安、城管、12345等已经整合的平台系统工作有机融合，形成推动社会管理的有效合力。二是强化发展基础。加强网格员专业化和规范化管理，出台专职网格员配备和激励办法，实现社区（含涉农社区）专职网格员配备率100%，农村综合网格专职网格员配备率80%以上。三是助力改革推进。全面参与基层整合审批服务执法力量工作，助力乡镇（街道）管理体制变革，落实基层治理一网格和指挥调度一中心要求，逐步建立运行审批服务综合执法一体化平台，强化指挥平台和综合行政执法的互联互动，加大对基层上报问题的协调调度，实现实时监控、信息归集、研判预警、协调联动、督查考核一体化。四是服务发展更优。有效打破数据壁垒，建立健全数据实时交换利用、部门联合研判会商、指令交办流转处置、事项跟踪督办督查等机制功能，加强对风险隐患预测预警，及时向相关部门板块提供预警报告，向区委区政府提供数据参考。围绕经济社会发展大局，积极引导网格深入各领域开展精准服务、精细服务、精确服务，努力营造良好营商环境、宜居环境、法治生态。五是惠民服务更实。有效推动群团组织、社会组织、自治团体等各类资源向网格阵地集聚，形成综合服务合力。线下与线上管理服务结合互动，加强民意搜集、政策宣传、项目服务和互动交流，规范网格政务服务代办。探索建立为民服务需求清单、资源清单、项目清单体系，以多元、健全、精准的网格服务切实提升群众对网格工作感知度和满意率，力求网格服务群众满意率达全市前列。

三、秉持多元共治方向

三社联动是中央、省、市、区各级深化城乡社区治理与服务的顶层设计，是城乡社区多元共治的主要方向。武进区2017年在全市层面率先开展的乡镇板块“三社联动”助推社会治理和服务的试点，取得明显实效，荣获了2014-2017年度“常州市基层社会治理十大创新成果”。南夏墅街道等三社联动社会治理创新实效，在学习强国、今日头条等主流媒体报道，社会评价良好，群众的城乡社区治理的参与度、获得感和满意度明显提升。从深化推进情况看，个别乡镇的推进情况尚不乐观，着力点如下：

（一）大力培育枢纽型社会组织。常州市民政局2020年对辖市、区有50%以上镇（街道）成立枢纽型社会组织并发挥多元共治的工作要求。区民政局2019年着力挖掘和推广枢纽型社会组织在城乡社区多元共治方向的典型单位，西湖街道蠡河社区、聚新社区、滆湖社区和洛阳镇圻庄村的城乡社区枢纽型社会组织参与的多元共治生动实践，在学习强国、今日头条、新浪网、常州日报、常州新闻综合频道等主流媒体连续推送报道，典型示范效应初显。目前，武进区已建成1个区级和8个镇级社会组织培育发展服务中心，在培育扶持枢纽型社会组织发展方面开局良好、进展顺利，我们将力促3个乡镇未建立镇级社会组织培育发展服务中心，健全组织机构、完善功能阵地、孵化社会组织、发挥服务作用。

在枢纽型社会组织参与多元共治创新推进方面，下阶段，区民政局将会同洛阳镇，以申报的2020年度区域社会治理创新重点项目“枢纽型社会组织的乡村治理实践”为契机，抓好项目落地：一是抓试点。

区域社会治理专题

选择“洛阳镇圪庄村圪心社会组织服务中心（简称：圪心社）”开展好乡村治理与服务试点工作：有组织。该组织于2019年11月成立，是常州市首个将农村社区松散的“草根型”社会组织，整合捆绑成参与乡村治理与服务的枢纽型社会组织，旨在打造组团式公益志愿服务体系，形成乡村治理与服务的聚合效应，实现农村社区多元共治从“单打独斗”到“众人拾柴火焰高”，形成红色公益志愿服务的团结整体联动。有队伍。除了寻常的多元共治之外，今年的疫情防控，除了圪心社191名注册志愿者的忘我工作，广大热心村民、社会爱心人士、学生也自觉、自愿加入到疫情防控，志愿爱心公益服务的群体队伍不断充实和壮大。有活动。试点以来，圪心社会组织服务中心一直以“服务群众、治理乡村”为宗旨，坚持“以人为本、服务居民”的工作理念，围绕“民有所呼、我有所应”的总体要求，有秩序有组织地开展社会服务，主体项目分为圪心关爱、圪心助老、圪心志愿岗、圪心大舞台、圪心爱卫、圪心老娘舅六个子项目。活动计划科学合理，活动内容丰富多彩，服务内容亲民实用，基本覆盖了村民的生产与文体生活，志愿者和村民群众参与配合度高。有阵地。圪庄村“两委”集约节约和共享硬件设施，将村新时代文明实践站和“圪心社”共享空间，较好打造了多元共治的共享空间，让该组织的志愿者活动有阵地、服务有场所、工作有活力。二是抓推进。会同洛阳镇总结“圪心社”的经验做法，形成可复制可推广的模板；请洛阳镇民政等业务部门摸排该镇其它村（社区）社会组织、志愿服务组织队伍参与各自村（社区）区域的多元共治现状，形成与“圪心社”多元

共治模式接轨的《洛阳镇村（社区）枢纽型社会组织参与乡村多元共治的实施方案（试行）》；适时召开现场推进会，试点先行、以点带面、全域推行；会同洛阳镇适时跟踪督导推进动态，稳扎稳打抓推进；三是出成效。年底会同洛阳镇全面验收推行情况，总结试点做法，形成长远推行举措，把该项目做深、做细、做实、做出成效。

（二）大力培育专业化社工人才。武进区持续实施了社会工作专业人才培养计划，全区社会工作职业资格考试通过率连年攀升，城乡社区社工持证率累计达到60.1%，目前，全区持证社会工作专业人才达到了987人，万人持证率达7.8%。2013年开始，坚持为城乡社区工作者发放社会工作职业资格补贴，社会工作师（中级）300元每人/每月，助理社会工作师（初级）100元每人/每月，2019年度为持证的城乡社区专职工作者发放职业资格补贴133.14万元。从城乡社区多元共治的长远发展角度和经济社会发展进程以及周边兄弟城市的保障水平看，武进区社会工作专业队伍的保障待遇偏低，保障水平亟待提升。一方面，须优化社会工作专业队伍发展机制，大力营造社会工作专业人才在武进参与多元共治的良好发展氛围；另一方面，应参照周边保障水平较高兄弟县市的保障标准，修订原有执行标准并形成自然增长机制，以较好的保障水平打造拴心留人的社会工作队伍建设发展环境。

（三）大力培育专业化社工机构。专业化社会工作机构是吸纳社工专业人才的重要载体，是有效整合社会工作服务资源的重要渠道，是开展社会工作专业服务的重要阵地。促进民办社工机构发展，对于进一步推进社会工作及其专业队伍建

设，预防和解决当前社会发展中存在的各类矛盾，推动政府转变职能，创新多元共治方式，加强以改善民生为重点的社会建设，促进社会和谐，具有重要意义。目前，武进有登记注册的民办社工机构14家，在开展困难救助、矛盾调处、权益维护、心理疏导、行为矫治、关系调适等多元共治方面发挥了专业化的积极作用。从服务经济社会发展和多元共治大局的长远情况看，区一级的专业社工机构发展机制亟待建立，尤其是为此类机构开放的购买政府公共服务的目录应当进一步拓展，从而能够吸引专业化社工机构从多领域更好参与武进的多元共治，以务实的举措提升武进良好的社会工作专业化水平。

四、克服多元共治短板

在推行城乡社区多元共治探索实践中，“社会组织的均衡发展、城乡社区基层负担过重”等短板，是影响和制约城乡社区多元共治的绊脚石和拦路虎，这些短板得不到解决，城乡社区的治理体系和治理能力现代化终归无解。

（一）应在社会组织均衡发展上求解。目前，武进区城市社区和农村社区分别平均不少于10个和5个社区社会组织的发展目标基本实现。从服务经济社会发展和多元共治大局的作用发挥情况看，城市社区优于农村社区，个别农村社区培育的社会组织只满足数量型，弱化了参与多元共治作用的发挥，从近几年社会组织年检的情况看，个别农村社区的社会组织基本未开展服务活动，类同于“僵尸”。我们应坚持清理和培育同步：一方面，区级职能部门和镇（街道）应加大此类社会组织的剔除力度；另一方面，还应加大考核的权重，在社会组织参与城乡社区多元共治的培育

扶持和均衡发展方面下功夫。

（二）应在基层“减负增效”上求解。虽然社区信息化服务手段一定程度上减轻了城乡社区工作者负担，但信息平台、工作APP、微信公众号仍然较多，据去年省、市、区基层减负增效统计，目前城乡社区有57个信息平台、17个工作APP、10个微信公众号和纸质台账50本，俨然成为城乡社区工作者的严重负担。

针对此类问题，我们建议：倡导各级各部门借助省、市、区、镇（街道）各级“OA”公文平台的成功模式和市、区、镇多级网格服务中心梳理整合各级各类信息平台 and 宽带的契机，将各级各部门将下沉至城乡社区的工作台账由“纸质台账”向“电子台账”转变，各级各类工作信息平台由“多网并存”向“一网集成”转变。同时，全面配合省、市、区的城乡社区台账、信息平台等事项清理、压减工作，力争城乡社区的基层减负落到实处。

（作者单位：武进区民政局）

新冠肺炎疫情下的公共卫生应急体系建设

徐春平

新冠肺炎疫情的应急处置，对于维护公众健康安全和社会稳定发挥着至关重要的作用，同时也凸现了公共卫生应急体系在民生建设中的重要地位。在此次疫情应对过程中，我区的公共卫生应急体系发挥了有效的作用，但同时也暴露出一些短板。结合疫情防控工作实际，需认真总结我区公共卫生应急管理体系的现状与短板，围绕强化公共卫生体制保障、完善疾病预防控制体系等重大问题，研究探索加强全区公共卫生应急体系建设的有效举措。

一、基本情况

目前，全区公共卫生机构4家：疾病预防控制中心、卫生监督所、妇幼保健计划生育服务中心、常武太湖医院，合计事业编制221名，实有191人。公立医院3家：武进人民医院、武进中医医院、武进第三人民医院，合计事业编制1988名，实有1860人，另有备案制医护1220人。基层卫生医疗机构15家，合计事业编制1500名，实有1423人。结合本次疫情防控，我区公共卫生应急体系具备以下特点：

1. 突出党的集中统一领导。一是打牢组织架构。我区公共卫生应急管理工作坚持党的集中统一领导，强化党总揽全局、协调各方的领导核心作用，充分发挥党的强大组织力、号召力和动员力。本次疫情中，区委第一时间成立疫情防控领导小组，相应设置疫情防控应急指挥部，按照职责分工指挥部下设综合协调组、交通管控组、

社会及社区防控组、农村防控组、学校防控组、企业防控组、疫情防控和医疗救治组、物资保障组、新闻宣传组、督查检查组等10个工作组。二是规范工作制度。在重大疫情应对过程中，发挥应急指挥部运转“神经中枢”作用，统筹协调疫情救治和社会面防控工作，研究制订指挥部各工作组职责分工，出台指挥部调度会、工作例会等多项制度，先后制定下发《区疫情防控相关人员分类管控规范（试行）》、《区疫情防控社会及社区防控操作规范》等规范性文件，着力健全和完善疫情防控制度。三是强化疫情监测。立足早发现、早报告、早隔离、早治疗，加强病例的监测、排查和管理。我区二级以上医疗机构，按要求设立发热门诊，严格按照登记、分诊、转诊等诊疗流程开展诊治，同时开展对密切接触者开展流行病学调查，并实施集中隔离医学观察，防止疫情蔓延。

2. 突出三类机构协同防控。在疫情过程中，我区公共卫生机构、公立医院、基层卫生医疗机构三类公共卫生体系机构协同发挥作用，共同应对疫情防控。一是公共卫生机构各司其职。疾控部门抓住疫情传播最初的宝贵窗口期，在早期的病例监测、流行病学调查、社区隔离等环节上下功夫，细化重大疫情早期医疗处置的各项措施，制定农贸市场、工业企业等7类场所疫情防控卫生防疫规范，确保控制传染源，阻断传染链条，力争将疫情扼杀在萌

芽阶段；卫生监督部门对辖区内各医疗卫生单位、区集中隔离医学观察点、区镇临时隔离观察点、医养结合单位、社区卫生服务站（村卫生室）等单位开展监督检查；妇幼保健和计划生育部门负责母、婴、孕产妇特殊人群疫情期间安全，因人施策，分流人员到相应的医院就诊和分娩。二是公立医院和基层卫生机构医防结合。在全市率先落实医疗机构预检分诊关口前移，严格规范疫情期间全区诊疗服务秩序，对精神专科医院落实封闭式管理，严防医疗机构内部扩散。在5家二级以上医院设置发热门诊，规范发热门诊诊疗流程，严格落实防控措施，对重点人员实行转运、重点返常人员进行核酸检测。抽调公立医院、基层卫生机构126名医护人员对4个集中隔离医学观察点和3个临时隔离观察点进行隔离观察。

3. 突出公共卫生保障支撑。一是健全公共卫生应急物资保障。建立区疫情指挥部防控物资集中调度机制，实行物资统一管理，保障医疗机构物资使用以及集中医学观察点、临时隔离点和公安、城管等重点岗位的防疫物资需求。药管中心等部门负责公共卫生应急物资储备工作，及时动态调整物资品类和数量，确保口罩、防护用品基本满足需求。二是强化公共卫生应急科技支撑。充分运用大数据、互联网+、人工智能等先进技术手段，提升疫情防控工作的智能化、精准化水平。公安机关根据大数据分析向区网格化中心推送返常人员相关信息。区网格化中心向镇网格中心和基层网格分解数据，网格员组织楼道长（村民小组长）等工作人员进行实地核实，对与实际不符信息及时向镇、区网格中心进行反馈。三是夯实基层卫生人才支撑。出台《村级医疗卫生人才管理机制的实施

意见》，采用入职招聘、系统招聘和事业单位公开招聘等多种形式，将新招录的大学生村医、目前在岗的取得执业（助理）医师资格的大学生村医、未纳编定向培养村医以及普通乡村医生纳入备案制管理，一定比例的编内计划面向在岗满6年且取得执业医师资格的大学生村医定向招聘。村医作为基层公共卫生骨干力量，在此次疫情防控中较好地承担了一线排查、疫情防控知识宣教等任务，为有效推进村庄、小区封闭管理，防范聚集性活动发挥了重要作用。

二、存在的短板

1. 公共卫生应急体系建设方面。一是公共卫生应急指挥机制不够完善。区政府层面缺乏专门统筹协调公共卫生突发事件的管理部门，公共卫生事件应急响应制度不健全，应急预案体系还不完善。二是公共卫生应急联防联控机制还不完善。政府主导、部门合作、社会参与的常态化联防联控协调机制尚未建立，各工作组之间配合协调不够顺畅，公共卫生应急演练的常态化和针对性需要进一步加强。三是公共卫生应急指挥中心建设不到位。卫生应急中心虽然已经设立，但是其规范化、信息化和智能化建设仍需进一步加强，多部门之间信息孤岛现象仍然存在。

2. 疾病防控体系建设方面。一是疾控机构基础设施建设不到位。区疾控中心于2009年建成投用，至今已超过10年，部分设施陈旧、设备老化，甚至存在安全隐患。如中心机房、排落水管道、消控室火灾报警系统等急需升级和改造。中心无独立设置的危险化学品储存仓库，目前危化品仓库与实验室同层，存在一定的安全隐患。应急物资定期轮换难实现，区级应急物资过期、装备落后情况比较突出。二是

疾控机构实验室建设不完善。在应对突发公共卫生事件时，能否做到早发现、早诊断、早治疗、早控制对于疫情防控意义重大。目前我区在实验室检测能力上仍存在实验室仪器设备陈旧，检测速度不够快，检测精度不够高，检测范围不够广，检测流程不便捷等问题。同时实验室工作人员要面对各种致病微生物，这也对微生物实验室尤其是PCR实验室的个人防护和消毒灭菌提出了更高的要求，进一步提升实验人员生物安全装备和实验室生物安全等级迫在眉睫。三是专业人才培养需要加强。区疾控中心目前编制88个，现有在编职工80人，其中卫生专技人员74人。按照《关于印发江苏省各级疾病预防控制中心机构编制标准实施意见的通知》中明确“万分之1.19”比例配备要求，需核定编制数124人，目前尚有36个编制缺口。专业人才能力建设不足，高层次人才引进难度大，薪酬保障力度不够，业务骨干流失严重，部分科室岗位设置不够合理，卫生应急人员储备不足，综合性人才缺乏。

3. 基层疾病防控能力建设方面。一是基层医疗机构公卫人员数量不足。根据《江苏省基层医疗卫生机构设置和编制配备标准实施意见》要求，基层医疗卫生机构原则上按照每万人配备公共卫生人员1.5-2.0名。全区104万常住人口，全区应配备公共卫生人员156-208人，然而我区目前基层机构公共卫生人员仅153人，平均每万人拥有公共卫生人员1.47人，尚未达到最低标准要求。而且该文件制定标准已经过去十多年，已经远不能满足当前的实际工作需求。二是基层医疗机构公卫人员整体素质不高。根据《关于加强社区卫生服务机构标准化建设的指导意见》要求，基层卫生机构至少配备3名公共卫生执业医

师。我区目前基层医疗机构中从事公卫相关工作的人员普遍存在学历低、年龄结构老化、公卫或预防专业人员少等问题。大专及以下占比62.9%，40岁及以上占比高达61.4%，公卫或预防专业占比仅20.5%，影响到基本公共卫生服务的高质量开展和突发公共卫生事件的有力处置。三是基层医疗机构公卫人员保障措施不到位。基层公卫人员工作强度大、条线多、风险高，且保障措施不到位，总体待遇不高，在现有的职称晋升制度下，职称晋升难，使得基层医疗卫生机构面临招不到人、留不住人的困境。

4. 重大疫情应急救治体系和物资保障方面。一是医疗机构发热门诊建设不规范。一方面，发热门诊数量少，分布不合理。目前全区发热门诊仅5家，其中区县级医院2家，基层乡镇卫生院3家，数量和位置均无法满足发热患者就诊和重大疫情防控的需求。另一方面，发热门诊在建设上还存在区域不独立、布局不合理、性质不明确、设施不齐全、人员不固定、制度不完善等问题。二是重大传染病救治能力不足。武进三院原有的传染病救治功能被整合到常州三院以后，全区范围内没有传染病定点救治医院，重大传染病救治和转运能力均不足。区内两家三级医院的传染病专科建设也不完善，软硬件配套不到位，重大应急疫情发生时，转化为传染病救治医院的条件不具备。三是应急物资生产供应体系不健全。未形成应急物资生产供应常态化机制，重大疫情发生时，本地应急物资供应产能不足，外地应急物资供应渠道不畅，而且特殊时期应急物资往往价格高、质量参差不齐。全区仅有设置在区疾控体检中心的应急物资储备库，按相关要求储备了一定数量的防控物资和装备，两

个区级医院储备严重不足。

三、工作设想和建议

1. 完善公共卫生应急管理体系。一是完善快速响应的应急指挥机制。在区政府层面设立应急管理委员会，统筹公共卫生突发事件应对等职责，明确日常的组织机构及其职责，统筹协调各个部门重大突发公共卫生事件的应急准备和日常管理工作，出现重大紧急情况时可直接转换为区政府的应急指挥部。健全突发公共卫生事件应急响应制度，建立武进区重大公共卫生安全专家库，完善突发公共卫生事件应急预案体系，细化事件分级标准，按照事件不同级别和规模，完善监测、预警、报告、救治等应对处置方案，明确相关部门社会面管控措施方案。二是优化平战结合的联防联控机制。构建完善政府主导、部门合作、社会参与的应急联动机制，强化部门间、区域间、机构间联防联控协调机制，明确和细化部门、区域及专业机构职责分工和工作要求，优化平战结合工作方案，加强针对管理人员、专业人员和社会公众的重大疫情应对培训和演练，每年至少组织开展一次多部门参与的联防联控应急演练，提升重大疫情应对和处置效能，形成平时常态化防控机制和应急时快速响应机制协调运转。三是建设智慧高效的应急指挥中心。以现在的区应急指挥部为基础，建设大数据、全方位、广覆盖的公共卫生应急指挥信息系统，建立疫情联防联控大数据智慧决策平台。强化监测预警系统建设，健全网络直报、舆情监测、医疗卫生人员报告等多渠道疫情监测和快速反应体系，运用大数据、人工智能、云计算等技术，完善疫情研判和预警工具，提高重大公共卫生风险发现、报告、预警、响应、处置能力。

2. 改革完善疾病预防控制体系。一是加强基础设施建设。开展疾控中心达标建设和能力提升工程，对标《疾病预防控制中心建设标准》，加强基础设施设备建设，升级改造陈旧老化设备设施，明显改善业务用房和装备条件，持续提升应急现场处置能力。完善疾控中心业务用车、应急用车和特种专业技术用车的配置，满足流行病学调查、现场采样监测、标本运输和应急处置等业务需要。根据卫生应急需要，配备先进的个人防护设备和消杀装备。二是加强实验室能力建设。配备规范的传染病病原体快速诊断侦测技术，进一步提升对突发急性传染病已知病原体全面检测和未知病原体快速筛查能力，提高实验室生物安全等级。更换、更新一批淘汰落后实验设备，提升对生活饮用水污染物快速分析检测能力，规范开展实验室毒物检测工作。三是加强专业队伍建设。根据《关于印发江苏省各级疾病预防控制中心机构编制标准实施意见的通知》（苏编办发〔2017〕26号）精神，建议按照辖区常住人口万分之1.19的比例核定疾控中心编制数，2021和2022年各增加编制10个，力争到2025年疾控中心编制数增加到核定标准的124个。四是提升专业人才能力素质。优化人员配置，重点加强卫生应急人员的配置，适当增加专业技术高级岗位比例。制定职称评定、聘用倾斜政策，有突出贡献的可不受岗位结构比例限制，直接将其聘用至相应专业技术岗位。积极争取相关部门的支持，加快短缺人才、实用型人才的引进，着力提高实验室检验检测和现场处置能力，不断优化疾病预防控制队伍结构。建立和完善专业技术人员业务培养长效机制，通过参加上级培训、现场流行病学培训班、继续教育再学习、定期开展卫

生应急演练和公卫技能实践比赛等，使专业技术人员的业务知识不断提升，业务素质不断提高，应急能力不断加强。加大疾病预防控制机构人事薪酬保障力度，制定公共卫生机构高层次人才薪酬的倾斜政策，逐步缩小公共卫生机构与公立医院之间的薪酬差距。

3. 筑牢基层疾病防控网络。一是增加基层医疗卫生机构公卫人员数量。建议按照每万常住人口 2.0 名的比例配备专职公卫人员，3 年内将我区基层医疗卫生机构公卫人员增加至 200 人左右。根据“各基层卫生机构至少配备 3 名公共卫生执业医师”要求。建议将“公共卫生、预防医学专业”纳入全区卫健系统“紧缺专业人才”招录范畴，推动“区管镇用”等新模式，由全区统一招聘公卫专业人才到基层医疗卫生机构工作。畅通人才流动渠道，适当增强基层岗位吸引力，提高基层一线人才保障水平，促进医疗卫生人才向基层流动。二是提高基层医疗卫生机构公卫人员整体素质。优化基层医疗卫生机构公卫人员结构，在各单位内部进行人员流动调整，鼓励有责任有担当有能力的高素质人员参与公卫工作。定期开展专业培训，鼓励基层公卫人员通过再学习等方式提高自己，突出和强化突发公共卫生事件报告和处理等技能的培养。建议区政府与省内部分高职院校和医学院制定预防医学专业定向委培机制，并由政府提供财政保障。三是加大基层医疗卫生机构公卫人员保障力度。在加大公共卫生事业投入的同时，完善基层医疗卫生机构内部激励机制。鼓励基层医疗卫生单位在原来绩效工资总量的基础上，另外安排资金，用于发放处理传染病疫情和突发公共卫生事件的临时性工作补助，确保基层公卫人员应有的待遇水平不降低，在总体收入水

平上与临床和护理人员基本保持一致。

4. 完善重大疫情应急救治体系建设。一是规范医院发热门诊建设。发热门诊是传染病“早发现”的第一环节，要充分认识其重要性，根据我区地域分布合理设置发热门诊。发热门诊建设一定要符合规范要求，做到区域独立、布局合理、软硬件配套齐全、科室性质明确、人员岗位相对固定，完善发热门诊工作制度，定期组织专题培训和应急演练，确保发热门诊常态化运行。二是完善重大传染病救治体系。加强传染病救治资源配置，建议在区级医院建设传染病病区大楼，在平时可以作为一般病区使用，在战时可以作为传染病定点收治医院。努力建成以传染病定点收治医院为核心、三级综合医院感染科为支撑、公共卫生机构为支持、基层医疗机构发热门诊为前哨的重大传染病救治体系。

5. 健全重大疫情应急物资保障制度。一是建立应急物资生产供应保障制度。明确政府和部门应急物资供应保障主体责任和职责，建立应急物资生产保障监控体系，建立或储备必要的物资生产线。二是完善应急物资储备和调配体系。按照统筹规划、平战结合的原则，建立公共卫生应急物资储备中心，健全应急物资储备预案，完善物资储备目录、标准、品类，加强医疗卫生机构应急相关疫苗、药品、试剂和医用防护物资储备。结合我区公共卫生现状、人口、物资生产能力等情况，构建实物储备、合同储备和生产能力储备相结合的应急物资储备体系，实施物资储备动态预警、定期轮换机制。

（作者单位：武进区卫健局）

专业法官会议的过滤机制探究

——以常州市中级人民法院刑事法官会议运行为分析样本

张斌 吴奕

党的十九大对深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制作出战略布置,而健全完善专业法官会议制度和审判委员会制度改革又是司法体制综合配套改革的重要组成部分。2018年10月10日最高人民法院院长周强在全国法院审判执行工作会议暨审判管理工作座谈会上明确将专业法官会议作为提交审委会讨论案件的前置过滤机制,意在促进审委会回归宏观指导的本质功能,有助于审委会功能转型。然而,从全国各地法院公布的专业法官会议规则看,不同地区法院、不同级别法院对于专业法官会议的过滤机制或者功能认识不一,并且存在该功能不应当由专业法官会议承担的反观点,同时,学术界未对此作过专门研究,反而是有实务界人士从专业法官会议的角度来重构审委会讨论案件审查过滤制度。为此,本文从实证角度出发,通过分析常州市中级人民法院(以下简称常州中院)刑事专业法官会议的运行状况对比专业法官会议过滤机制的应然状态和实然状态,探究应然状态和实然状态存在差距背后的原因,从而构建出配合审委会制度改革的专业法官会议“过滤机制”。

一、应然状态:专业法官会议是前置过滤机制

专业法官会议过滤机制就是指通过专业法官会议讨论的方式来过滤提交审委会

讨论案件的机制。根据最高人民法院司法改革领导小组办公室编著的《〈最高人民法院关于完善人民法院司法责任的若干意见〉读本》对专业法官会议功能的解读,专业法官会议作为一种前置过滤机制所发挥的应然功能主要体现在两个方面:减少提交审委会讨论的案件数量和为审委会决策提供参考意见。

(一)专业法官会议应当是过滤审委会案件的前置程序。

如果要发挥专业法官会议的过滤审委会案件功能,就需要在相关的规范性文件上从程序上明确专业法官会议是审委会讨论案件的前置条件,即需要进入审委会讨论的案件,必须经过专业法官会议讨论。

(二)专业法官会议应当能够大量地减少提交审委会讨论的案件数量。

在推行专业法官会议制度后,由专业法官会议承接审委会以前所具有的个案讨论功能,大量的重大疑难复杂案件经专业法官会议讨论后形成一致意见,且能够被承办法官或者合议庭采纳,案件将不再需要提交审委会讨论。也就是说,相比于未推行专业法官会议制度前,提交审委会讨论的案件大量减少。

(三)专业法官会议应当能够为审委会决策提供参考。

在推行专业法官会议制度后,案件经

专业法官会议讨论后所形成的不同意见供审委会参考，其形成的倾向性意见在经过审委会讨论后能够得到广泛的支持或采纳，从而有助于审委会工作质量和效率的提高。

二、实然状态：专业法官会议过滤机制未达预期效果

从宏观上看，由于刑事专业法官会议运行情况尚无官方正式统计，不过，可以从常州中院在开展的司法改革中所制定的相关规章制度和建立专业法官会议后对审委会的影响来考察刑事专业法官会议过滤机制的实际效果。

（一）前置程序未作明确统一规定，但在司法实践中广泛实行。

对于提交审委会讨论的案件必须经过专业法官会议讨论或者说专业法官会议是提交审委会讨论案件的前置程序，常州中院分别于2017年7月制定的有关专业法官会议内容的实施意见、2017年9月制定的《审判委员会工作规则》（以下简称《常州中院审委会规则》）对此均未作明确规定，而常州中院的上级法院江苏省高级人民法院（以下简称江苏高院）于2017年3月制定的《专业法官会议规则（试行）》也未有类规定，不过，2019年2月江苏省高院制定的《审判委员会工作规则》明确规定了“拟提交审委会讨论的案件，应当经过专业法官会议讨论。”显然，省市两级法院对此方面的规定是不统一、不明确的。但是，通过数据统计分析，常州中院建立专业法官会议制度后，2018—2019年提交审委会讨论的刑事案件除1件外，均经过刑事专业法官会议讨论后才提交审委会讨论。

（二）专业法官会议设立后提交审委会的刑事案件明显减少，但数据统计与亲历者反映不符。

常州中院建立刑事专业法官会议后，

2018、2019年提交审委会讨论的刑事案件数量分别为24件、23件，占当年受理的全部刑事案件的比例稳定在3%左右。相比于未建立刑事专业法官会议的2015、2016年，提交审委会讨论的刑事案件数量大量减少，只有之前的一半左右，所占比例变化也比较明显，只有之前的三分之一（见图表1）。由此可见，司法改革后刑事专业法官会议大量减少提交审委会讨论刑事案件的过滤功能比较明显。但是，从个别访谈来看，参加刑事专业法官会议的法官、审查提交审委会讨论案件的工作人员和参加审委会的审委会委员却给出相反的意见，均认为专业法官会议对减少提交审委会讨论的案件数量作用不大。显然，统计数据和亲身经历者对此功能的反应是不一致的。

图表 1:2015—2019 年常州中院专业法官会议建立前后提交审委会讨论的刑事案件数量变化情况

年份	刑事案件收案数	审委会讨论刑事案件数	占比
2015	472	45	9.5%
2016	499	49	9.8%
2018	765	24	3.1%
2019	688	23	3.3%

（三）专业法官会议为审委会决策提供参考的作用明显。

推行专业法官会议制度后，提交审委会讨论的刑事案件在经过刑事专业法官会议讨论后一般都会形成倾向性意见。按照《常州中院审委会规则》的规定，该意见在提交审委会讨论的刑事案件审理报告、审委会讨论案件审批单都会明确载明，且在审委会讨论案件时承办法官也须明确汇报。通过图表2，可以看出2018—2019年常州中院审理的刑事案件中，经过审委会讨论（含多数意见）后同意专业法官会议

意见（含多数意见）的案件数分别为16、17件，所占比例均达70%以上。显而易见，刑事案件在大部分情况下，审委会讨论后同意专业法官会议意见的居多，说明审委会讨论决策时，专业法官会议提供的参考意见比较重要。

图表2：常州中院审委会意见（含多数意见）同意专业法官会议（含多数意见）的刑事案件情况

年份	讨论案件数	同意案件数	不同意案件数	同意占比
2018	23	16	8	70%
2019	23	17	6	74%

（四）专业法官会议设立后提交审委会讨论的刑事案件问题数量减少。

在司法实践中，提交刑事专业法官会议、审委会讨论的刑事案件不仅包括程序问题、定性问题（罪与非罪和此罪与彼罪）、量刑问题等法律适用问题，还包括涉及信访的维稳问题等。通过图表3可以发现，2018—2019年常州中院提交刑事专业法官会议、审委会讨论的单件刑事案件问题数量有2个以上占相当一部分，有的疑难复杂案件讨论的问题数量有四五项之多。但是，通过比较刑事专业法官会议和审委会讨论的刑事案件问题数量，我们发现，经过刑事专业法官会议讨论后，部分刑事案件中没有争议的问题被过滤掉，只有有分歧有争议的问题才提交审委会讨论，甚至有部分刑事案件提交审委会讨论时经承办人汇报、案件所在部门庭长、分管院领导发表意见后不须讨论直接一致同意合议庭意见，有效地提高审委会工作效率（见图表4）。

图表3：常州中院提交审委会的刑事案件中经过专业法官会议、审委会讨论的案件问题数量情况

年份	有1个问题事项的案件数		有2个问题事项的案件数		有3以上问题事项的案件数	
	法官会议	审委会	法官会议	审委会	法官会议	审委会
2018	4	8	16	14	3	1
2019	13	15	6	4	4	4
合计	17	23	22	18	7	5

图表4：常州中院提交审委会的刑事案件经过专业法官会议讨论后审委会讨论的问题增减情况

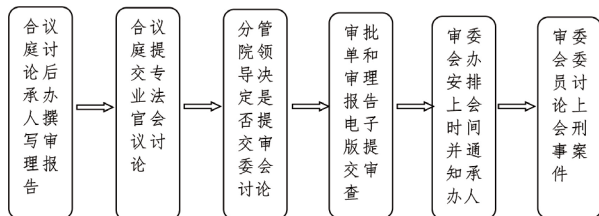
年份	审委会讨论问题比专业法官会议减少的案件数	审委会讨论问题与专业法官会议相同的案件数	审委会讨论问题比专业法官会议增加的案件数
2018	7	14	2
2019	3	20	0

（五）院长、分管院领导对提交审委会讨论案件有决定权。

《常州中院审委会规则》明确规定了院长、分管院领导对于案件是否提交审委会讨论有决定权，无论专业法官会议意见是否与合议庭意见一致，院长、分管院领导都可以决定案件是否提交审委会讨论。另外，提交审委会讨论的案件必须有审委会讨论案件审批单，该审批单必须有分管院领导的签字才能通过审委会办公室审查提交审委会讨论（见图表5）。从2018—2019年的专业法官会议笔录上看，记载分管院领导意见明确决定提交审委会讨论的刑事案件分别为8件、3件，其中2018年明显较多，占全部提交审委会讨论的刑事案件的三分之一（见图表6）。不过，根据《常州中院审委会规则》关于审委会讨论案件范围的规定，2018年只有2件是分管院领导自己决定的，其他案件包括2019年的3件均是分管院领导根据《常州中院审委会规则》的规定决定的。因此，院长、分管院领导对提交审委会讨论案件有决定权，

但受到严格限制。

图表 5: 常州中院刑事案件提交审委会讨论的运行流程图



图表 6: 常州中院刑事专业法官会议讨论后分管院领导决定提交审委会讨论的案件情况

年份	明确决定上会讨论的案件数	上会讨论的全部案件数
2018	8	23
2019	3	23

三、原因分析：过滤机制应然状态与实然状态的差距背后

通过常州中院刑事专业法官会议过滤机制的应然状态和实然状态的分析，我们发现两者存在一定的差距，差距背后产生的原因需要去深入探究。

(一) 对会议过滤机制的理念认识不同。

关于专业法官会议是审委会前置程序的认识，虽然包括江苏高院在内的全国多地法院予以肯定和认可，但是，不管是司法改革的上层设计者还是一些地方法院的法官却有不同的看法，而现实情况下，在一些基层法院的刑事部门只有 2 名员额法官，连一个合议庭都组成不了，专业法官会议形同虚设。而对于专业法官会议过滤审委会案件功能的认识，有实务界人士提出专业法官会议基本处于制度空转状态，根本无力承担为审委会过滤案件的功能，并认为专业法官会议所具有的民间性、智库性及咨询性特征使其不应具有过滤提请

审委会讨论案件的机制功能。就笔者所在的常州中院，通过个别访谈，无论是参加专业法官会议的刑事法官、还是参加审委会的审委会委员都没听说过专业法官会议有过滤机制，即使经笔者解释有这种机制，他们也认为作用很小。

(二) 审委会讨论刑事案件减少的原因不是专业法官会议的设立，而是修改审委会规则限缩审委会讨论案件的范围。

根据《中华人民共和国刑事诉讼法》（以下简称《刑事诉讼法》）及其司法解释的相关规定，提交审委会讨论的刑事案件范围是严格限定的。通过图表 7，可以看出，司法改革后的 2018-2019 年，提交审委会讨论的刑事案件明显减少。经过统计分析，主要是拟判处死刑案件和请示案件数量明显减少，拟判处死刑案件包括死刑立即执行案件和死刑缓期两年执行案件（以下简称死缓案件）。结合《常州中院审委会规则》和个别访谈，笔者发现这两类案件的大量减少并不是专业法官会议的过滤机制发挥作用，而是常州中院根据司法改革的要求于 2017 年修改了审委会工作规则，将刑事案件中的拟判处死缓案件和关于量刑平衡的请示案件剔除在审委会讨论案件范围之外，此结论也从对参加刑事专业法官会议的法官、审委会办公室工作人员、参加审委会的审委会委员的个别访谈中得到了印证。

图表 7: 2015-2019 年常州中院司法改革前后提交审委会讨论的刑事案件类型情况

年份	死刑案件		抗诉案件	无罪案件	请示案件		涉外案件	国安案件	其他案件		
	死刑	死缓			法律适用	量刑平衡			法律适用	量刑	
平衡	其他										
2015	17	5	4	2	5	3	2	0	4	3	0
2016	11	10	5	4	3	7	1	0	6	0	2
2018	6	0	10	2	3	0	0	1	0	2	0
2019	5	0	10	3	4	0	0	1	0	0	0

（三）专业法官会议意见参考作用明显在于会议的专业性。

常州中院刑事审判庭分为两个业务庭，刑一庭和刑二庭，员额法官均为6人，并按这两个部门分别设立部门专业法官会议。同时，还存在有基层法院刑事审判庭庭长、员额法官参加的刑事条线专业法官会议。关于专业法官会议人员组成情况，常州中院的刑事部门专业法官会议主要是由审委会委员、所在部门正副庭长、员额法官组成，且根据案件的重大、疑难、复杂程度来确定是否由分管院领导参加，由分管院领导参加的刑事专业法官会议，刑一庭的案件主要是拟判处死刑案件（包括死刑立即执行案件和死缓案件）和二审发回重审及改判案件（以下简称发改案件），刑二庭的案件主要是二审发改案件和请示案件。相比于审委会组成人员来说，刑事专业法官会议都是刑事审判领域具有丰富审判经验的资深法官组成，具有明显的专业性。

（四）过滤刑事案件案件的作用在于审委会案件的性质。

根据《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》（以下简称《司法责任制意见》）的相关规定，专业法官会议和审委会讨论的范围限定为重大、疑难、复杂案件的法律适用问题，但是重大、疑难、复杂的案件往往不只一个法律适用问题。另外，在司法实践中，提交法官会议、审委会讨论的刑事案件不仅包括程序问题、定性问题（罪与非罪和此罪与彼罪）、量刑问题等法律适用问题，还包括涉及信访的维稳问题等。一些应当提交审委会讨论的刑事案件在经过合议庭、专业法官会议讨论后一些法律问题达成共识就可以不用提交审委会讨论，在审委会上只需要讨论有争议有分歧的法律问题，使审委会讨论

案件具有明确的针对性，从而有利于审委会工作效率的提高。

（五）分管院领导具有审判监督权。

任何权力都要接受监督，审判权的运行同样如此。根据《司法责任制意见》第24条规定，院庭长对个案有审判监督权，即院庭长对案件的审理过程或者评议结果有异议的，可以决定案件提交专业法官会议、审判委员会进行讨论。但是，为防止院庭长的行政干预，院庭长的个案审判监督权是受到严格限制的，其审判监督的个案限定在涉及群体性纠纷，可能影响社会稳定的案件、疑难、复杂且在社会上有重大影响的案件、与本院或者上级法院的类案判决可能发生冲突的案件、有关单位或者个人反映法官有违法审判行为的案件这四类案件中。

四、路径探析：重构专业法官会议过滤机制路径思考

（一）完善规章制度，因地制宜明确前置过滤机制。

2019年8月2日施行的《最高人民法院关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》（以下简称《审委会意见》）明确规定专业法官会议是过滤审委会案件的前置程序。因此，各地法院应当严格贯彻落实，并且应在中级以上人民法院制定的审委会工作规则中予以明确。考虑到部分基层法院刑事审判部门员额法官少、案件多以及审判效率的实际情况，结合最高人民法院司改办负责人在《关于健全完善人民法院主审法官会议工作机制的指导意见（试行）》答记者问的解释。对于专业法官会议是审委会讨论案件的前置程序，部分基层法院可以不作硬性规定，即可以不经专业法官会议直接报院领导批准提交审委会讨论。

（二）增强专业法官会议的专业性，提高会议意见质量。

专业法官会议的组成人员应由员额法官组成，法官助理可以参加但只能作为列席人员。分管院领导往往都是分管审判领域具有丰富审判经验和深厚理论功底的业务专家，对于保证专业法官会议意见的质量有比较重要的作用，因此，可以从兼顾审判效率和案件重要难易程度的角度，确定院领导参加专业法官会议的案件范围。如在刑事审判领域，根据量刑轻重区分，拟判处无期徒刑以下刑罚或者二审改判的刑事案件，分管院领导无须参加；拟判处死刑（包括死刑立即执行和死缓）的刑事案件和二审发回重审案件，分管院领导应当参加。同时，考虑到专业法官会议讨论形成的意见的效力问题和审理亲历性原则，应当增加专业法官会议讨论后合议庭复议程序，即无论合议庭是否采纳会议意见，都应对案件进行复议，并在审理报告中载明，供审委会参考。

（三）赋予专业法官会议过滤审查权。

为充分发挥专业法官会议过滤机制的功效，对于拟提交审委会讨论的案件，由专业法官会议过滤审查，并依照《审委会意见》对审委会讨论决定的案件中应当提交和可以提交的区分，由专业法官会议采取不同的过滤审查方法。就刑事审判领域，对于应当提交的案件，首先应明确案件类型，是拟判处死刑案件、抗诉案件还是拟宣告被告人无罪的案件等，后通过专业法官会议讨论过滤掉达成一致意见的法律问题，上审委会时只讨论刑事案件中有分歧的法律问题，从而提高审委会工作效率。对于可以提交的案件，首先，审查是否属于法律适用问题且法律适用是否存在争议或疑问；其次，审查合议庭意见和专业法

官会议意见对案件是否存在重大分歧，若两者能够形成一致意见的，就不再提交审委会讨论；若两者存在不一致的，由分管院领导决定是否提交审委会讨论。

（四）灵活运用院长审判监督权，减少提交审委会案件数量。

对于拟判处死刑的案件、人民检察院抗诉的案件，依照《刑事诉讼法》及其司法解释的规定，属于应当提请院长决定提交审委会讨论决定的案件，也就是说，这两类案件是必须提交审委会讨论的案件范围，但是，上述法律规定，院长对于这类案件是否必须提交审委会讨论有决定权。因此，考虑到拟判处死缓案件被剔除在审委会讨论案件范围之外有程序违法之嫌，在现行刑事诉讼法及司法解释未修改的情况下，死缓案件经过由分管院领导参加的专业法官会议讨论后，由分管院领导向院长汇报专业法官会议意见，然后由院长决定是否必须提交审委会讨论。为防止审判监督权凌驾于审判权之上，对提请院长决定提交审判委员会讨论决定的案件，院长认为不需要提交讨论，可以建议合议庭复议一次。

余 论

专业法官会议的核心机制是审判咨询，而过滤机制只是专业法官会议审判咨询机制的延伸，其功能主要是为审委会提供参考意见和过滤审委会案件的法律问题，而其大量减少提交审委会讨论案件数量的功能效果不大。大量减少提交审委会讨论的案件数量从而真正促进审委会转型不能寄希望于专业法官会议的过滤机制，而更应通过完善审委会制度的自身完善来实现，特别是依法合理限定提交审委会讨论的案件范围。

（作者单位：常州市中级人民法院）

我国刑事庭审实质化研究及路径分析

——以刑事庭审功能为视角

宋雨露

确立庭审中心主义，建立起审判活动在刑事诉讼中的中心地位一直是我国司法改革的重点。最高人民法院早在2013年颁布的改革意见中就明确的提出了“审判案件应当以庭审为中心”的主张，要求“事实证据调查在法庭，定罪量刑辩论在法庭，裁判结果形成于法庭”。这一改革主要是针对“长期以来刑事案件审判中普遍存在的庭审走过场、庭审审理庭下定案等痼疾，改革的最终目标是实现庭审的实质化”。针对目前庭审过程中出现的“虚无化”现状，许多学者通过考察我国诉讼构造、诉讼模式、诉讼理念和诉讼制度与庭审虚无化之间的关系来解读我国庭审虚无化产生的原因。笔者认为，在庭审活动中，庭审功能的短缺和功能与功能之间的冲突所导致的庭审功能缺失，是我国庭审虚无化产生的直接原因。本文尝试着以庭审活动本身为基点，以我国现行刑事诉讼法为依托，从研究庭审功能的内容和冲突出发，对我国庭审实质化进程提供思路。

一、我国庭审功能内容的应然分析： 庭审功能内容的界定

普遍意义上的庭审，是指法官在其他诉讼参与人的参与下在刑事法庭以特定方式审理刑事案件的活动。庭审活动的中心任务则是由裁判者在特定的时空内对双方纷争予以裁判，并赋予该裁判最大化的公

正性和正当性。该中心任务具体到刑事诉讼，则是由法官在庭审活动中对刑事案件的案件事实予以查明，正确适用法律以解决被追诉人定罪量刑的问题，并在此过程中彰显诉讼程序的公平正义。以此为据，有些学者将庭审的基本功能定位在对刑事案件的事实作出认定且以此为基础作出法律裁判。然而这一功能定位是否准确值得商榷，其中存在两个问题：其一，将庭审的功能定位于认定事实和适用法律，其前提是默认了法官(院)的唯一庭审主体地位，这一前提未免以偏概全。事实上，法官(院)只是在诉讼中对案件事实的认识上有着决定性作用，在诉讼认识主体中是最为重要的主体，但是在庭审中法官(院)只是众多诉讼参与主体中的一个，还有诉讼参与人和检察机关等其他参与主体。忽略了其他诉讼主体在庭审中的地位，不仅会对庭审功能在理解上进入误区，而且极易破坏庭审的诉讼模式，使庭审行政化。其二，在庭审功能的认识上只重视了实体性功能，忽视了程序性功能。作为审判过程的中心环节，庭审不仅要实现对被告人的刑事责任问题予以正确追诉的实体价值，而且在程序上也要实现诸如程序参与、程序中立、程序效率等程序价值。作为庭审价值重要的实现内容，程序性价值在庭审功能中也理所当然有所反应。综上所述，笔者认为将庭

审的基本功能单单定位在法官（院）对被追诉之人实体问题之解决上并不恰当。作为实现审判活动中价值和目的的重要载体，我们应当对庭审的功能做出更加全面的诠释。笔者认为，对于庭审功能内容的理解和把握应当参考下述两点。

第一，庭审作为审判活动的中心环节，是审判活动功能实现的重要载体。审判一般是指由特定的国家机关主持，当事人和其他诉讼参与人共同参与，为解决刑事被告人的刑事责任问题而依照一定的诉讼程序在法庭上所进行的诉讼活动。从审判的概念和内涵分析，笔者认为法庭审判可以包括主体、客体、程序和时空这四个要素。每一个要素都是组成完整意义上的审判活动所不可或缺的，在各个要素之中也都或多或少的蕴含着审判活动功能所应的承担的价值和目标。

首先，从审判主体要素角度分析，审判中包含着保障人权的诉讼价值。在审判活动中当事人，尤其是被告人的主体化已经成为了区别于纠问制诉讼模式的重要标志。它是现代诉讼文明的基点，同时也拉开了保障诉讼参与人权利的序幕。在随后的诉讼改革中，无论刑事诉讼制度如何变更、刑事程序如何取舍、诉讼构造如何调节，保障人权的价值却是诉讼改革中永恒的主题：“现代刑事诉讼的建立是以人权保护作为突破口的，如果不是资产阶级刑事改革的先驱者们吹响了人权保障的号角，就不可能有现代刑事诉讼的诞生。”因此，保障诉讼中包括当事人在内的诉讼主体的各项权利，理应成为庭审功能的重要内容。

其次，从审判客体角度分析，刑事审判的客体是刑事案件，即：有证据证明的严重侵犯国家刑事法益的行为事实和行为人。刑事审判所要解决的就是运用证据对

严重侵犯国家刑事法益行为人的行为事实予以法律上的确认或否认，并确定其刑事责任。这一活动贯穿刑事诉讼的始终，也是刑事诉讼的第一任务：其他的诉讼任务及价值都围绕该任务而展开，对诉讼活动也主要以该任务是否正确完成为主要评价标准。庭审作为确立被告人刑事责任的中心环节，解决被追诉之人的刑事责任问题亦应成为其功能内核的重要组成。

再次，从审判程序角度分析，刑事审判程序应当体现程序正义和程序效率。所谓刑事审判程序价值，既是指一项刑事审判程序在具体运转过程中所要实现的价值目标，又是人们据以评价和判断一项刑事审判程序是否正当、合理的价值标准。就其内容而言审判程序的目标价值包含两层含义。其一是实现审判程序的工具价值，其二是实现审判程序的固有价值。有的学者指出刑事庭审的功能包括冲突处置及其正当化功能，笔者认为对于此处的正当化应当从上述两层含义上理解：从工具价值上讲，包括权威主体裁判的主体正当、依法裁判的法律正当、同案同判的形式正当；从固有价值上讲，则主要是指过程正当，包括当事人参与、审判中立、程序理性和程序公开。而从程序的功能层面来讲，程序的制定又可以衡量和保障上述价值，防止权力滥用和实体肆意，这也就是上文所说的标准价值。

除此之外，“迟来的正义非正义”。程序效率也是刑事审判中始终追求的价值目标，无论是从效率价值上讲程序分流，还是从程序价值上讲程序及时也都体现了这一点。在审判过程中法官所要严格遵循的诉讼期限、对案件和程序分流制度的构建、普通程序与简易程序的区分、对积案的清查等都是司法实践对程序效率价值的

回应。自然，庭审程序也要有保障和体现程序效率的功能。

最后，从审判时空角度分析，刑事审判应当体现并传播诉讼文化。法庭不仅为刑事审判提供了开庭的场所，而且还为审判设定了一个特定的“场景”。在该“场景”内所有司法人员都按照固定的位次排列，身着带有特定符号意义的服装或饰物（如法槌、假发）。这种带有浓厚司法色彩的“场景”不仅为庭审带来了专业化和神圣化的色彩，对于诉讼参与人员和旁听人员而言也是经历了一次不可多得的司法洗礼。因而如果从司法“剧场化”角度来讲，庭审亦具有传播诉讼文化之功效。

第二，庭审的多方参与性及诉讼性，决定了庭审功能的多样化与层次化。

一方面，庭审的多方参与性导致了庭审功能的多元化。一种法律制度如果不能保证当事人参加到审判活动中来，就会使审判的内在品质受到破坏。在刑事诉讼审判过程中，代表国家专门机关参与诉讼的诸如法官、检察官，甚至是特定情况下的侦查人员（如出庭作证），当事人，其他诉讼参与人都将参与到庭审程序。这些诉讼主体所要实现的权利或者职能都将在庭审过程中予以实现或延续，有些权利或者职能甚至主要是在庭审中实现。例如辩护人的辩护职能只有在庭审中才能实现最大化，被告人最后陈述的权利只有在庭审中享有，被害人对于犯罪侵权的民事诉权有的需要在刑事庭审中解决，检察机关控诉职能中的举证和支持公诉需要在庭审中完成，控辩双方提交展示的证据只有在庭审中才能相互质证等等。这些权益或职能只有在庭审中才可以实现，也就是说，庭审活动一方面要实现诸如保障人权、追究犯罪、程序正义、追求效率和诉讼文化传播等功能

的同时，另一方面又要保障其他诉讼主体的诉讼权益或职能在庭审中的实施。参与主体的多元化导致了庭审功能的多元化。

另一方面，庭审的诉讼性导致了庭审功能的层次性（主次性）。虽然庭审功能由于主体的多方参与性呈现出了功能多元化的特点，然而基于庭审的诉讼性特点，这些多元化的功能又具有层次性（主次性）。“审判既不是法官单方面实施的调查活动，也不是法官自行认定事实、实施实体法的纯职权活动，而是由法官与控辩双方共同参与并促进裁判制作的。”庭审中的这一特点，笔者称其为庭审的诉讼性。庭审的这一特性决定了庭审活动中除法官以外的其他参与主体所实现的权益或职能，都是直接或者间接为庭审认知服务的，或者说，都是庭审认知活动的有机组成部分。这些权利或者职能是法官正确认知庭审客体的重要保障和前提。从庭审的功能角度出发，他们是庭审认知功能的基础，处于功能的第二位阶，是“功能的保障”，同时，因为庭审在各个诉讼参与人的权益及职能的实现过程中起着支撑和辅助的作用，所以笔者在此将其统称为辅助实现功能。该功能在内容上与其他功能有所交叉重合，但出于传统上对于其他诉讼参与主体忽略的考虑，笔者在此予以强调。

通过上述分析，我们可以对庭审的功能有一个较为全面的认识：从本质上说，法律的功能是对法律所追求的目的及价值在规范层面或者制度层面的具体回应，是法律目的及价值实现的重要载体。从这个意义上讲，庭审的功能或多或少的都反映了庭审制度所要追求的全部价值（例如庭审有序化的座次排列以及对扰乱法庭秩序行为的处罚都是对秩序价值追求的回应，因而可以说庭审亦有维持秩序之功用）；

从具体制度上看,庭审作为审判活动的中心环节,其功能是以审判的需要为转移,脱离了审判的框架谈论庭审的功能并无太大意义。据此,我们可以将庭审功能的内容概括为:人权保障功能、追诉犯罪功能、体现程序正义功能、司法教化功能和辅助实现功能。

二、对我国庭审功能的实然考察:缺失与冲突并存

(一)我国庭审功能的内容构架

笔者在此以我国现行刑事诉讼法为依托,对我国庭审功能的内容予以考察,现归纳如下。

1、查明案件事实之功能

(1)追求案件真相,表现在刑事诉讼法第五十一条、第一百八十六条、第一百八十九条和第一百九十一条。法院(官)应当以发现事实真相为己任,必须忠于事实真相。在庭审过程中法官为了查明真相在必要时可以询问证人、鉴定人,可以对被告人展开讯问。并且在庭审质证环节还赋予了法官调查核实权,可以对存有疑问的证据进行调查核实。

(2)收集、补充证据,分别表现在刑事诉讼法第五十条、第五十二条和刑事诉讼法第一百八十七条、第一百八十八条、第一百九十八条。审判人员应当依法收集与嫌疑人、被害人涉案有关的各种证据,并且在收集证据时其他机关个人应当予以配合。法院要求证人出庭作证说明情况在一定意义上是对追诉部门前期证据收集的完善和补强,当然在个别情况下亦有例外;而合议庭对于检察人员补充侦查建议所做出的延期审理决定则更是间接意义上的证据补充。

(3)认定、排除证据,分别表现在刑事诉讼法第五十三条、第五十九条和刑事

诉讼法第五十四条、第五十六条、第五十七条、第五十八条。所有的证据必须经过双方质证后才能作为定案依据,并且对于口供类证据在作为定案依据时更应当采取谨慎态度,这是我国口供证据补强规则的体现。对于采用违法的手段获取的证据,按照该违法手段的严重程度可以划分为非法证据和瑕疵证据。对于瑕疵证据则经过补正或者说明情况即可转化为合法证据使用;而对于非法证据则应直接予以排除。

2、实现程序正义之功能

(1)回避制度,表现在刑事诉讼法第二十八条至第三十二条。“任何人不得担任自己的法官”是程序正义中最基本的要求,我国在刑诉法中对这一内核进行了扩张:除了证人、辩护人以外的几乎所有的其他诉讼参与人都要适用该规则,甚至包括侦查人员。这一规定是否合理亦值得我们反思。

(2)当事人的诉讼参与,表现在刑事诉讼法第八十二条、第一百九十条、第一百九十三条和第二百一十二条。当事人的诉讼参与是指那些其利益处于被裁判地位的各方,有机会充分的和有效的参与裁判的制作过程,并对裁判施加积极地影响。就其内容而言包括了当事人的庭审参加权、庭审举证、质证和陈述、发表意见的权利。它是当事人成为诉讼主体的重要标志,其能否实现的关键在于当事人双方的观点和意见能否对法官产生实质性影响。这同时也要求法官应当注意吸取和采纳控辩双方的意见。在对案件事实的查明、对证据的认定和有关法律适用的过程中,庭审中的法官并不是一个独裁者:法官通过双方当事人对案件证据的交叉辩论来寻求事实真相,这与侦查人员采用单线调查的方式截然不同。这不仅反映了审判被动型或应

答性的特点，也是司法与行政的重要区别。

(3) 程序分流，表现为刑事诉讼法第十五条、第一百八十一条至第二百零三条和第二百零八条至第二百一十五条。程序分流是在程序正义的基础上实现司法资源的合理分配，是程序正义和效率共同追求的诉讼价值，在我国庭审中主要表现为对案件适用普通程序或简易程序的分流。

(4) 在庭审中适用的体现程序正义的各项原则，表现为刑事诉讼法第九条、第十一条、第十二条和第十四条。如无罪推定原则、审判公开原则、被告人获得辩护原则等。

3、实现诉讼主体其他权益或职能之功能

(1) 检察院的控诉职能，表现在刑事诉讼法第一百八十四条、第一百八十六条、第一百九十条和第二百一十条。在庭前审查阶段，法院对于检察机关移送的案卷只能进行形式上的审查，而不涉及实质内容。因此对于法院而言，检察机关控诉职能的行使大部分需要在庭审中完成：包括起诉书的宣读、讯问被告人、询问证人、向法庭举证、参与法庭辩论并发表量刑意见等。它们是控诉职能的重要组成部分，也是法庭审判的有机环节。

(2) 被告人庭审中的权利，表现在刑事诉讼法第三十三条、第三十四条、第四十三条、第一百八十五条、第二百一十一条和第二百一十三条。这里是指除了被告人参与庭审以外的其他权利，例如在庭审中有权获得法律援助的权利，拒绝辩护人为其继续辩护的权利，有权在庭审中申请回避，有权决定是否采用简易程序被审理的权利等。

(3) 被害人庭审中的权利，表现在刑事诉讼法第四十四条和第一百八十五条。主要是指被害人因犯罪侵权所享有的民事

救济诉权和庭审中申请回避的权利。

(4) 证人的权利，表现在刑事诉讼法第六十一条、第六十二条和第六十三条。主要是指证人出庭作证时人身及财产安全的保障权。

(二) 程序正义功能的短缺

从立法层面上总结我国刑事庭审的架构，可以看出：虽然我国刑事庭审在功能上涵盖了查明案件事实、实现程序正义和实现诉讼主体其他权益或职能之功能，然而，这三个功能的完善程度和实现程度并不一致，程序正义功能在整体上呈现出不完善的短缺样态。其突出表现为以下几点。

1、控辩双方未能平等武装，辩护方处于弱势地位。

庭审过程具有诉讼性，法官应在控辩双方分别举证、质证和相互辩论等一系列的对抗中寻求案件真相。而庭审控辩双方对抗的前提，即是平等武装。反观我国现阶段的立法与实践，辩护方目前仍处于明显的弱势地位。刑事诉讼法第五十条、第五十二条要求对于侦查人员和检察人员的取证，其他机关和个人应当予以配合；作为国家侦查机关，公安侦查人员可以采用勘验、检查、扣押、讯问等侦查手段，必要时还可采用技术侦查措施。相较而言，辩护方的取证则没有具体的制度保障，体现在以下几个方面：首先，辩护律师获取证据受到严格限制，辩方的许多证据的获取需要依靠控方或法院的支持；其次，辩护律师会见难，由侦查机关决定律师能否会见嫌疑人的做法是否恰当亦值得分析；再次，辩护律师的独立地位影响了庭审中的辩护效果，被告人与律师之间难以形成良好的互信关系；最后，法律援助制度适用范围狭小，被告人的辩护权和法律帮助权的行使受到限制。

2、裁判者中立地位的弱化

我国刑事诉讼法第一百七十二条规定了公诉机关提起诉讼时应将涉案的全部材料移送人民法院的全案移送制度。在目前我国法院尚未实施审办分离的前提下，审判人员在开庭前就接触到了由控诉方单方提交的案卷材料。也就是说，庭审法官在开庭前就可能或多或少的形成了自己的内心确信，至少是主观印象。这无疑动摇了我国裁判者中立的诉讼地位。

其次，我国刑事诉讼法第二百零三条确立了人民检察院对人民法院的监督权。虽然该条款在司法机关相互监督方面可能会取得良好的效果，但是这样的制约明显削弱了法院的超然中立性，亦会破坏庭审的三角形构造和诉讼性特征，使庭审具有了行政化的阴影。

3、对庭审中程序正义原则的规避

在刑事庭审过程中，如无罪推定、疑罪从无、言词审判等能够体现庭审程序正义的诉讼原则，经常有意或无意的被人为规避。例如关于无罪推定原则在庭审中的适用，实质上是存在前提的：即被告人在庭审中拒不承认所控诉之罪行。如果被告人在庭审中承认了所指控的罪行，并且证据也支持了这一点，那么此时的庭审程序就异化为被告人有罪答辩的量刑程序。在实践中，许多庭审中公诉人甚至是法官都会询问被告人“是否认罪”，并将是否认罪作为认罪态度的好坏而在量刑中予以体现。这样的做法其本质上都是对无罪推定原则的规避。又如我国法院在裁判实践中为考虑“社会效果”、照顾“上访率”和被害人的情绪等因素，对于审理中存有疑问的、本应适用疑罪从无原则的案件都进行了留有余地的判决，这也在一定程度上削弱了庭审的程序价值，降低了司法的权

威和公信力。

4、案件的繁简分流不完善

完善的程序分流是正当程序实现的基础和前提，而案件的繁简分流更是程序分流中的重要内容。在有限的司法资源背景下，如果每起案件都适用正当程序的正义标准，将花费大量的人力、物力、财力和时间等司法资源，会严重损害效率价值在司法中的实现，我国的司法制度也将因此而不堪重负。“没有简易程序的设置，普通程序中对抗性程度的提高只能是一场无法享受的‘奢侈盛宴’”。相较而言，我国的案件繁简分流则较为单一。在刑事诉讼法中只有简易程序一种分流样式，而且对于简易程序的适用法律做了严格的限制，实践中大量案件依然是采用普通程序进行审理。由于基层司法资源的短缺和社会转型期案件量的激增，造成了实践中普通程序的大量要素被省略：合议庭被独任法官替代，案件事实调查演变为了被告人的有罪答辩，交叉讯问和辩论发言的次数、时间被限定，庄严神圣的审判庭被简化的办公室替代等。实际上，普通程序在实践中被大量的简易化、形式化甚至虚无化，这也是造成我国司法实践中程序正义未能实现的又一重要原因。

（三）查明案件事实与实现正当程序间的冲突

庭审中，查明案件事实功能与实现正当程序功能之间存在着功能上的冲突矛盾，造成了正当程序的进一步弱化，表现为以下两点。

首先，法官对案件真相的主动查明弱化了当事人的诉讼参与。庭审中法官可以自行讯问被告人，询问证人、鉴定人，并且法官还可以对自己认为存有疑问的证据进行调查核实。这使得法官在庭审中不再

是被动的听审主体，而变成了能动的事实调查者。法官不再依赖于控诉方和辩护方的质证和辩论查明事实，控辩双方的出庭功能亦由参与庭审、影响判决的实质作用逐步演变为了形式过场，从而形成了“你辩你的，我判我的”的诉讼格局。此外，法院在对案件裁判时可以径行改变罪名，不必走控方经撤诉后再次提起诉讼的程序。法院“自说自话”径行改变罪名并定罪量刑的做法，亦是对控辩双方庭审中职能的无视。庭审诉讼性的特征将会被进一步弱化，正当程序的实现实为不易。

其次，法官对证据的收集和补充弱化了诉讼对等性、裁判中立的程序要求。作为被动中立的法官对于控诉方提起的证据不足的指控，应当依照证明责任中举证不能的规定或“疑罪从无”的原则而要求控方承担败诉责任。然而我国刑事诉讼法第一百九十八条规定，对于公诉人提出的补充侦查建议，法官可以决定延期审理。这一规定为控方证据不足提供了缓冲，使得控方具有了“二次控诉”的条件和机会。这一做法并不符合裁判者的中立地位，明显带有追诉犯罪的行政化色彩和控审合一的合作模式，不仅会损害法官超然中立的公平正义形象，进而在公众面前失去司法权威和公信力；而且在实际办案中也会让法官潜移默化的形成对控诉方的偏听偏信，使控辩双方本就不平衡的诉讼格局雪上加霜，司法公正和程序正义的价值难以实现。

通过对我国庭审功能在立法和实践中的考察，笔者认为，在庭审活动中，庭审功能的不完善和功能与功能之间的冲突所导致的庭审功能整体上呈现出的功能缺失，是我国庭审虚无化产生的直接原因。而从制度层面上看，庭审功能的缺失则集中表现在体现程序正义的各项制度本身的不健

全和制度冲突所造成的功能弱化。也就是说，程序正义理论及制度上的羸弱是我国庭审功能缺失的主要方面，也是我国庭审虚无化产生的根本原因。

三、我国庭审实质化的解决路径：庭审从合作化到对抗化的转变

相较于实体正义而言，程序正义具有其独立的诉讼价值和具体的制度体系。基于上文对我国庭审功能的考察和分析，笔者认为，程序正义在制度上的缺失是导致我国庭审虚无化现象产生的根本原因。实现程序正义在价值及制度层面上的回归和完善，就成为了解决庭审虚无化的重要途径。在这一问题上，许多学者都提出了有价值的改革建议，这些建议归根到底都是对程序正义在制度层面回归的呼唤。然而，程序正义作为诉讼过程中追求的重要价值，其适用亦是存在范围和前提的。如果不考虑程序正义的适用范围和前提，不仅在制度上不会取得良好的效果预期，还会最终导致庭审改革的失败。程序正义的适用存在两个前提：其一是对诉讼资源进行有效合理的分配，所有案件如果不加区分的统一适用程序正义标准，最终只会导致司法体系的不堪重负，这一点笔者在上文略有提及；其二是程序正义的适用要求庭审具有对抗性。

（一）程序正义的适用以庭审对抗性为前提

对抗性司法是以控辩双方存在完全对立的诉讼立场、处于完全对抗状态为特征的司法。在刑事庭审中，对抗性司法主要表现为控辩双方在对被告人事实认定及定罪量刑方面存在较大分歧的前提下，在被告人的刑事责任问题上展开对立性的追诉与辩护的庭审形态。从正当程序的构成要素及文化要素来看，无一不是以庭审双

方的对立为基础的。从正当程序的构成要素看，正当程序主要包括诉讼主体参与、裁判中立、程序公正、控辩对等和程序效率等要素。其中控辩平等和裁判中立的制度设计本身就是以诉讼双方的对抗为假设前提；在此基础上，诉讼主体能够平等的参与到诉讼中，并对裁判的形成产生实质性的影响也是要求双方置身于对抗性的诉讼之中。试想，如果诉讼双方是以调解为目的参加诉讼，那么不仅控辩对等和主体参与的诉讼价值体现不出来，包括裁判中立、程序公开、程序效率等程序价值也会变得可有可无，甚至在诉讼中对程序的要求也都显得没有必要。这一点，在中国古代的诉讼文化中体现的非常明显。早在春秋战国时期，孔子就明确的表达过“和谐”、“无讼”的价值追求。而对于后世的儒家而言，“讼”所代表的是无穷的纷争和对和谐稳定的礼制秩序的破坏，兴讼必然导致“世风日下”。追求和谐的社会预期和厌讼、无讼的价值取向，使得中国古代官员对于诉讼的处置大都是以劝讼、止讼的调解、和解方式解决争议，我国因此亦未能形成程序正义的理念价值。对抗性司法对于程序正义价值形成的影响，由此可见一斑。

（二）我国庭审的合作化样态

程序正义的适用以庭审的对抗性为前提，因而针对我国程序正义在制度和理念上的缺失，笔者认为适当加强庭审的对抗性应成为当务之急。然而，时至今日，我国庭审在实践中也依然未能完全摆脱“和谐”的诉讼形式。通过对我国庭审的实践考察不难发现，我国的诉讼庭审目前呈现出合作化的样态。突出表现在以下两点：其一，在庭审实体上，法（官）院与检察（官）院追诉犯罪合作化。首先，法官在

审理案件过程中，对于控方因证据不足或事实不清而要求的补充侦查，可以同意延期审理的规定，就明显的违背了裁判中立，并带有在追诉犯罪上与控方合作的样态。其次，我国虽然规定了法官庭审回避制度，却没有将庭前审查案卷的法官同庭审法官相分离，加之目前我国诉讼法又回归到了全部案卷移送制度，法官在庭审前就可以接触到来自控方的全部案卷。这使得法官同检察官本就“亲近”的关系变得更加紧密，双方对于案件的观点和意见更趋于一致。最后，检察机关、侦查机关同法院均享有对于非法证据的排除权，在诉讼中各个部门内部也都要对证据进行“把关”。由于自己做自己的“法官”，各部门的这种对证据的“自我审查”实质上是带有补正性质的。经过侦查机关、检察机关这样的自我补正，多数本应在法庭上直接排除的瑕疵或非法的证据却因上一阶段的补正而被合法化或瑕疵化，形成了实质上的证据适用“合作化流水线”。其二，检察官的客观义务弱化了庭审对抗，辩护律师的辩护职能被辅助化。在大陆法系，检察官由于其担负着客观公正的义务而被比喻为是“站着的法官”，德国学者甚至因此认为其客观公正的司法官地位构成了对被告人的实质辩护，而辩护人的防御活动不过一种形式上的辩护。“‘检察官客观义务’并未作为正式的名词在我国刑事诉讼法、人民检察院组织法以及检察官法中出现，但其精神已经在上述法律中有明显的体现。”再加上刑事诉讼以发现真实为目的价值取向，对于嫌疑人、被告人无罪或罪轻的证据或者情节，检察官在提起诉讼时一般都会有所考虑，并在案卷中反映。如此一来，就大大缩减了辩护律师的“用武之地”，降低了庭审中辩护律师同控诉方的对抗性，

相较于控方的“实体辩护”，辩护律师也只能流于形式和程序上的辩护（恰恰我国尚未构建完善的程序性裁判规则，律师的程序性辩护并不能得到法院的有效回应，这就使律师陷入了尴尬的境地）。从其他因素考虑，由于检察机关公诉的公诉人员几乎是终身制，检察官享有较高的社会地位和司法权威，作为辩护方的律师从现实考虑亦不愿与检察官在庭审过程中正面对抗，在大部分情况下所谓的相互辩论实质上是对彼此意见的相互补充，对律师而言更是如此。

（三）构建对抗化庭审的思考

实现我国庭审从合作化向对抗化的转变，是一项全面、繁琐而又系统的工程。在增强庭审对抗性的背后，实际上是对当前的诉讼模式及构造、诉讼制度、诉讼程序和技术方法等一系列司法内容的改革。主要改革内容包括：首先，需要变革当前的庭审模式，在限制法官主动查明真相、追诉犯罪的同时充分发挥控诉方和辩护方的职能，实现以法官为顶点的等腰三角形诉讼构造的形成；其次，为防止庭审法官形成庭前预判、忽视庭审辩论的现象，需要改革诸如全卷移送的卷宗主义证据制度，打破审案一本卷的庭审方式，实现证据的言词化和直接化；再次，需要合理设置案件的繁简分流制度，增加简易程序的数量及种类，缩短简易程序的处理期限，在最大化的实现诉讼效率的同时为程序正义的实现打下基础；最后，在合理限制检察院、法院过于强大的追诉职能的同时（诸如改变检察院在审查起诉阶段和庭审阶段都可以提出补充侦查，法院可以径行变更控诉方起诉的罪名的做法）还要加强律师与法官、检察官在职业上的良性互通，实现法律职业的共同发展。

诚然，对于实现我国庭审从合作化向对抗化的转变，进而实现程序正义，在制度层面上我们还有很长的路要摸索前进，改革实为不易。然而，这并非包括庭审对抗化在内的程序正义功能构建的真正难点。正如中国的现代化大体要循着器物技能、制度层次和思想行为三个层次进行一样，对于庭审对抗化的改革，真正的难点在于人们对于庭审对抗化背后的司法竞技主义及其所代表的民主、法治和个体独立精神在思想和行为上的理解与认同。从本质上说，这才是我们改革庭审对抗化、完善庭审程序正义功能的真正目的：汲取对抗制及其产生的程序正义价值的司法理念。而这一点，较之上文制度层面的改革而言，则显现的更加艰难，却也更加重要。作为一个传统的农耕文明古国，如何在传统文明与当代实际之间权衡取舍、与时俱进，是庭审不断改革的根本动因。笔者认为，这一权衡的标准主要涉及有关价值的取舍判断，正如英国学者所言，对抗制诉讼庭审模式本身并非尽善尽美，亦存在着如滥用诉讼程序、律师费用昂贵、有罪之人逃脱法网等缺点，然而，对抗和对抗制无论存在多少缺陷，非对抗政治与司法中“政治极权、新闻沦为国家的喉舌，以及法制系统中的辩护、检察和司法职能之间区别的消失，也是不可取的”。

（作者单位：上海市徐汇区人民法院）

“4+N”诉源治理模式的实践与探索

——以常州市武进区人民法院为例

宋文良 陆羽 王梅翠

习近平总书记在扎实推进长三角一体化发展座谈会上强调，要提升城市现代化治理水平，补齐城乡基层治理短板。进入新时代，经济发展和社会变迁给基层社会治理带来了新的挑战，提升治理能力和治理体系现代化已刻不容缓。人民法院作为纠纷化解的最后一道关口，多元化的社会需求及经济快速发展造成的“诉讼爆炸”现象，使得法院面临案多人少的矛盾。如何不让司法成为化解纠纷、消弭冲突的唯一、第一渠道，参与社会治理应如何切入、怎样落脚，成为摆在基层法院面前的一道时代考题。

周强院长提出，要全面建设集约高效、多元解纷、便民利民、智慧精准、开放互动、交融共享的现代化诉讼服务体系。近年来，武进法院贯彻落实“坚持将非诉讼纠纷解决机制挺在前面，从源头上减少诉讼增量”的要求，将推动矛盾纠纷多元化解工作摆在推进社会治理现代化大局中谋划部署，构建党委领导、法院主推、司法协同、区镇联动、社会各方力量参与的“4+N”社会矛盾化解诉源治理新模式，形成了源头预测预防、诉前多元解纷的矛盾化解综合机制。主动对接融入基层网格化社会治理体系，深入开展“审务进基层，法官进网格”

工作，将大量纠纷化解在诉前，收案量逐渐放缓。

一、创制之路：构建新时代枫桥经验“武进样板”

武进法院紧紧围绕现代化服务体系建设的要 求，将推动矛盾纠纷多元化解工作摆在推进社会治理现代化大局中谋划部署，主动融入市域社会治理大局，强化司法社会功能，从源头上预防和减少纠纷，全力推动构建新时代枫桥经验“武进样板”。

（一）推进“诉源治理”的整体思路

1、“诉源治理”的基本内容

“诉”是指法院的诉讼案件，“源”是指纠纷产生的根源、来源，“诉源治理”是指社会个体及各种机构对纠纷的预防和化解所采取的各种措施，使潜在纠纷和已出现纠纷的当事人的相关利益和冲突得以调和，并且采取联合行动所持续的过程。新时代的“诉源治理”工作，是现代化服务体系建设的要 求，是人民法院深入贯彻党的十九届四中全会精神的重要举措，也是实现社会治理体系和治理能力现代化的题中之义。

2、“诉源治理”的社会基础

法院要推动“诉源治理”工作，首先要厘清“诉源治理”的内涵，理顺其与各

部门之间的关系，确定推动“诉源治理”工作的现实基础。一是领导基础。“诉源治理”是提升社会治理能力的重要举措，是党委政府关注的重点工作，能够在党委政府主导下推动各种社会治理力量汇聚，形成治理共同体。二是内生动力。当前诉讼增多，法院面临“案多人少”的矛盾，法官压力急剧加大。“诉源治理”工作的开展能够整合社会力量多元化解纠纷，减轻法官的办案压力，法官对“诉源治理”工作也具有很高的积极性。三是社会需求。对地方政府及各职能部门来说，自治组织的调控能力也日渐式微，其“权威”也开始弱化，出现矛盾往往都只能依靠司法机关解决。“诉源治理”工作的推动，也能够调动各部门积极性，整合各部门资源参与纠纷化解，让专业问题专业解决、市场问题市场解决。四是依托平台。依托现有的“审务进基层、法官进网格”平台，由网格法官与片区网格员形成常态化联络机制，开展诉讼服务、联动化解、联防联控、指导调解、巡回审判、法治宣传等工作。

3、“诉源治理”的现实意义

“诉源治理”是提升社会治理水平和治理能力的重要环节，法院将自身工作摆入推进国家社会治理现代化大局中谋划部署，是贯彻“坚持党对司法工作的绝对领导”理念的重要体现。法院不再单兵作战，而是利用自己的工作特点和优势主动融入区域社会治理中，体现了法院履行社会纠纷化解体系引领者、推动者和保障者的作用和担当。另一方面，对于法院自身工作而言，“诉源治理”最大的实际受益者就是法院自身，“化纠纷于源头、解纠纷于

诉外、止纠纷于诉内”，能有效地缓解法院“案多人少”的矛盾，减轻法官办案压力，让司法回归“最后一道防线”。

（二）推进“诉源治理”的机制建设

1、抓组织领导，一盘棋统筹推进

武进法院成立多元化纠纷解决机制和现代化诉讼服务体系建设工作领导小组，由一把手院长担任组长，凝聚全院合力推进矛盾纠纷多元化解机制建设。积极与区委政法委、区政府及各镇相关部门对接联系，形成工作合力，逐步将法院主导的诉源治理工作推动形成地方党政主导的相关部门共同参与的全局性、综合性工作。在各级党委的坚强领导下，形成了党委统筹布局、政府全力保障、法院主动对接的组织领导合力。同时，以人口密度大、经济发展程度高的湖塘镇为试点，区委政法委、区法院、区司法局、湖塘镇政府四方共同签订了《关于创新社会治理、化解社会矛盾的合作协议》及相关实施细则，推进党政领导、法院主推、司法协同、区镇联动的格局向纵深发展。以嘉泽法庭所在的嘉泽镇为乡村试点，与镇政府共同拟定镇庭联动框架协议，明确镇相关部门、村（社区）基层组织、人民法庭开展网格工作的职责，建立由分管领导挂帅，镇综治、司法、网格中心、各基层网格组织参加的多部门联动体系，推动构建了多元解纷新格局。

2、抓资源整合，一张网联动覆盖

出台《关于审务进基层、法院进网格的工作意见》，主动融入地方网格治理体系，全面推进“网格+法官”工作模式，采用“一员多格”配置，一线员额法官66名、法官助理37名全部对接全区819个社

区网格，确保每个网格单元都有一名网格法官对接，实现对接网格全覆盖。将人民法庭和院部进行分工创建，人民法庭与所在辖区村居（社区）对接，院部主要业务部门与湖塘、洛阳两镇对接，努力打造“小事不出村居、矛盾就地解决”的良好格局。积极参与“无讼村居（社区）”创建，常态化开展“面对面”培训工作，增强基层干部、人民调解员、网格员等对常见纠纷的依法处理能力，提升村居（社区）自我治理能力和矛盾纠纷化解能力。与嘉泽镇、前黄镇共同启动了“左邻右理”、“小庭大院”、法官进村（社区）服务活动，对接村、社区的法官服务站正式授牌成立，“司法审判职能”与“网格化集成管理”联系更加紧密。不断扩大多元调解体系规模，将驻院（庭）调解员编入速裁团队，构建“法官+法官助理+书记员+调解员”的运作模式，为当事人提供多途径、多层次、多种类的解纷方案和方便、快捷、低成本的解纷服务。引进律师加入调解队伍，与区司法局联合制定《关于开展律师诉前调解的工作意见》，在诉讼服务中心挂牌成立律师调解工作站，选取具有良好政治素质、职业道德素养、较丰富执业经验以及较强群众工作能力的律师参与调解工作，并与参与的律所签订《关于律师参与案件调解工作的合作协议》，更好发挥律师在化解矛盾纠纷中的专业优势和积极作用。积极推广移动微法院、远程视频、“微解纷”等信息化平台应用，提供网上引导、网上调解、网上立案、网上确认等服务，打造“一站式”解纷“e”平台。与区社会矛盾调处中心衔接，建立婚姻家庭、征地

拆迁、物业纠纷等联动化解机制。

3、抓集约共治，一站式集成解纷

一是健全诉非程序衔接机制。以诉讼服务中心为基点，挂牌成立“诉讼与非诉讼对接中心”和“武进区非诉讼服务分中心”，采取“1+X”联调模式，融合律师调解、人民调解、商业协会调解、行政调解、公证、仲裁等多元解纷资源，提供一站式纠纷解决服务。对来院起诉的纠纷，登记立案后仍有调解可能的，委托非诉讼服务分中心进行调解，引导形成齐抓共管的工作合力。2020年1-6月，武进法院民商事收案数共计4423件，诉前案件分流数共计1961件，诉前分流占比达44.3%。诉前调解成功数共计679件，调解成功率达30%。二是建立领域纠纷专业化解机制。结合辖区纺织业发达的产业特点，与武进纺织业商会签订了《关于涉民商事纠纷多元化解机制的意见》，在纺织业商会设立调解工作室。征得当事人同意后，可自行调解涉及商会成员单位的纠纷，法院指派专人进行指导，并通过武进区工商联，积极向其他行业商会推广。至湖塘镇科技产业园对接“双创”工作，制定为“双创”工作提供知识产权司法保障的意见，充分借助知识产权调解委员会的专业力量。此外，还构建了“人民调解为基础、仲裁化解为渠道、司法审判一站式”的劳动争议处理机制。

（三）推进“诉源治理”的社会效应

武进法院在“4+N”诉源治理模式上的探索，取得了一系列重大成效，获得了市委、区委主要领导的高度肯定。武进法院“两个一站式”相关工作经验简报得到时任常州市委书记汪泉批示肯定，武进法院出台

的《关于为“双创”工作提供知识产权司法保障的意见》获得武进区委书记李林、时任区长戴士福批示肯定。武进法院申报的物业纠纷联动防范化解机制获常州市创新社会治理优秀项目二等奖。

1、民事（行政）案件万人起诉率低。

省委政法委将“民事行政案件万人起诉率”纳入全省社会稳定风险监测预警指标体系，武进法院第一时间积极争取地方党委领导和支持，将“民事（行政）案件万人起诉率”等重要指标纳入《2019年度各镇（开发区、街道）深化依法治国实践考核细则》。诉源治理工作从“法院主推”上升为“党委主抓”，党委总揽全局、协调各方的核心优势初步显现。2019年，武进区民事（行政）案件万人起诉率为65.83%，远远低于江苏省平均值113.58%。2020年1-6月份受理各类案件8945件，同比下降15.6%。

2、多元化解矛盾纠纷数量整体上涨。2019年7月至2020年6月，排除受疫情影响原因，诉前分流矛盾纠纷数整体呈现上升趋势，诉前分流数约占民商事收案数33%，调解成功率达30%。有效发挥联动调解模式在类型化案件处理中的重要作用，放大道路交通事故纠纷“网上一体化办案平台”的功能，2020年1-6月，通过公安、人民调解、保险、法院等部门联动调解工作机制受理矛盾纠纷365件，金额逾2657万元，调解成功155件，金额逾2130万元，调解成功率达56.37%。2018年底，与区司法局、区住建局联合成立了武进区物业管理纠纷人民调解委员会，2019年1月武进区物业纠纷调委会进入实体化运作，武进

法院受理该类调解案件同比下降207%，进入审判程序的案件量下降39%，调撤率同比增长16%，今年截至6月由武进法院直接受理的诉讼案件仅17件。“4+N”诉源治理模式在重大矛盾纠纷联处联治上发挥实效，今年以来成功化解55起重大矛盾纠纷，包括执行局执结的32个养殖户“退渔还湖”案、行政庭历时6年化解的李某某重大信访案等。

3、延伸司法职能服务“双胜利”。武进法院高度关注疫情对企业生产经营带来的冲击和影响，按照省法院《关于建立健全“三下三护九机制”当好“八大员”的实施意见》要求，领导干部、党员干部下沉一线，主动为地方复工复产提供司法支持。调研走访西湖街道、前黄镇以及辖区内重点民营企业，就疫情后地方经济发展情况以及相关重点案件进行了研讨。当前由疫情引发的相关案件已经开始有爆发的趋势，法院高度关注并提前做好应对工作。对内，召开案件分析研讨会，统一各部门疫情相关案件的裁判尺度；对外，依托网格及时与乡镇、街道、社区沟通，预判可能会爆发的涉疫矛盾并制定解决标准，力争将矛盾纠纷化解在萌芽。

二、实践之思：关于“4+N”诉源治理模式在实践中的几点思考

（一）如何定位角色的问题

诉源治理，主要包含几个层次：一是提升社会治理能力，从源头上预防矛盾纠纷的发生；二是源头发生矛盾后，及时在前端进行化解；三是如前端无法化解，在后端及时分流引导，在诉讼前化解纠纷；四是进入诉讼阶段的矛盾，通过多元解纷

机制化解和审判,达到“案结事了”的目的。在实践中,法院基于自身的职能审判职能,更多的参与后端的“诉源治理”,起到主导化解纠纷、审判案件的作用。对于后端的“诉源治理”,法院一般能够准确把握角色定位。但如何定位在前端“诉源治理”的角色,各法院做法就不尽相同,导致效果也参差不齐。有的法院对于矛盾化解仍采取被动受理的姿态,游离于区域社会治理体系之外,无法为形成共建共治共享的社会治理新格局出谋划策。有的法院将自己定位为“诉源治理”的指挥官,给基层提出一系列要求,无法形成矛盾化解合力,无形中增加基层的负担。从武进法院的实践来看,法院在诉源治理工作中的角色定位不应是“指挥官”,而是融入区域社会治理体系之中,在党委领导下前端治理的参与、推动、规范和保障者,是诉源治理的“主力军”,应当做到“不缺位、不越位,不错位”,以“诉源治理”的“小点”,达到完善基层组织建设的“大面”。

（二）如何发挥合力的问题

现代治理强调公共事务的管理是多元主体参与和多方责任共担、多种机制共振和多样资源整合的过程。诉源治理是党委和政府领导下的社会治理机制,充分体现了共建共治共享相统一、自治法治德治相结合的治理思路,是一项系统工程,不是单靠法院一家可以完成,需要组织领导、多方参与、积极配合,形成强大合力。目前,片面强调司法万能,鼓励诉讼,导致了我国各种纠纷调解机制从热到冷。在部门联动配合上,还存在着“被动”多与“主动”的情况,在发挥“N”的社会力量支持方面

还不够广泛,多方调解力量的专业优势效能发挥的还不够充分。要充分发挥党委、政府政治优势,广泛动员各部门、各行业的力量,有效整合各种社会资源;进一步提升预防化解矛盾纠纷的整体合力和综合效应,加大社会治理考核、督促检查力度,如“万人起诉率”、“无讼”社区创建、道德模范评选等。

（三）如何创新创优的问题

目前,已树立了“源头预防为先、非诉机制挺前、司法审判指引”的“三道防线”治理思维,确立了坚持多元化解系统化推进、矛盾纠纷一体化解决、诉讼服务现代化升级“一线三化”的工作路径,同时,应认识到诉源治理是基层社会治理创新的重要内容,诉源治理工作应与地方经济、人文特点相结合,真正走出一条符合地方实际的治理之路。在长三角地区,各市各区各乡镇都有鲜明的地域特色,应打破固定的套路,大胆地探索创新,以人民群众司法需求为导向,积极开展与地域特色相融合的诉源治理新方式,打造“综治综调、法庭指导”的区域纠纷解决模式,着力提升乡村治理自治能力,不断推进自治、法治与德治相结合的乡村治理体系建设。

三、推广之举：“4+N”诉源治理模式的优化升级和推广可行性分析

（一）定位角色：是融入不是指挥

在“4+N”诉源治理模式中,政法委、法院、司法局、各乡镇及社会各力量要明确自己的角色定位。政法委要做好牵头领导作用,定期召开各方联席会议,指导矛盾纠纷诉源治理工作的开展。司法局要做好牵线搭桥的作用,做好法院与律师、

法院与乡镇司法所、法院与调解员的桥梁和纽带。各乡镇要配合联动，网格员与网格法官保持常态化联络机制。社会各方力量要主动参与，积极配合。最重要的是，法院要融入区域社会治理体系之中，依托“法官进网格”平台进一步下沉力量，加强与基层组织、社会团体联动合作，在资源整合阶段发挥主力军的作用，实现人民法院与其他社会治理主体的效能最大化。整合通过发挥各自优势，加强互联互通，形成上下贯通、左右联动、有机衔接、合力共治的多元调处网格，突出“N”的“群策群力”效应，推动形成自治法治德治、共建共治共享相互打通、高度融合的社会治理新格局。

（二）发挥合力：做支点不做独木

在诉源治理工作的推进过程中，法院作为推动者，要充分调动其他各部门的积极性和创造性，整合各部门资源和力量，才能发挥最大合力。一是完善“分调裁审”机制。大力推进“分调裁审”改革，通过诉前分流和繁简分流，实现“轻重分离、快慢分道、减量增效”。既从法院内部挖潜，实现法院办案效率的整体提速，又联动外力，实现矛盾纠纷的多元化解。凡是起诉的民商事案件，除不宜调解的案件外，均实行调解前置，对于适宜速裁的案件，适用简易程序、小额诉讼程序等速裁快审。推进专职调解和特邀调解有机结合，积极吸纳优秀律师、退休法官、行业专家参与调解。二是加强联席会议机制。区法院与联动部门积极对接联系，发挥周联系、月分析、季联席会制度工作效能，排查分析矛盾纠纷隐患、商量解决方案，切实发挥

工作合力，做到矛盾纠纷抓早抓小抓苗头。三是建立“网格协执”机制。加快审执网络办公平台与区网格中心大数据平台端口融合，加强与社区网格化数据的共享对接，一方面发挥网格员人员熟、地域熟、社情民意熟的优势，协助法院开展案件纠纷化解、查人找物等相关工作；另一方面，法官将依托法律优势入网指导基层调解，开展精准法治宣传等。二者结合实现“法、网相容”“情、理互补”，有效促进矛盾化解、基层和谐。

（三）创新创优：要推广不要复制

“4+N”诉源治理模式虽然取得了一定的成效，但它肯定不是一个完美的模式，在实践中发现的许多问题还有待下一步进行优化升级。一是继续推进机制建设。“4+N”诉源治理模式将以法官进网格长效机制建设为抓手，将司法资源下沉，重心下移，服务下倾，有效将法治思维和法治方式传播到基层，将依法治理与依法服务贯穿在基层。通过湖塘镇“创新社会治理，化解社会矛盾”四方共建推进善治管理、嘉泽镇“左邻右理”法官服务站等特色工作做样板树典型。建立“网格+网络”“网格+矛盾化解”“网格+协助办案”“网格+协助送达”“网格+协助执行”等工作机制，以点带面，积极探索与地方经济社会发展相适应的服务路径，构建具有武进特色的区域社会治理模式。同时，也可以借鉴其他地区法院的先进经验，比如建立“五老”调解室等。二是推动出台政策保障。对于参与“诉源治理”的调解员、网格员等，应出台相应政策保证其编制和

（下转第 69 页）

重大突发公共卫生事件下的市场监管

——以合理行政的视角

朱小平

突如其来的新冠疫情，不但推动各级政府重新审视公共卫生事件下的应急机制和相关部门的反应能力，也促使全社会再次探讨突发公共卫生事件下，应急资源如何做到有效的保障和调度。从市场监管领域出发，此次疫情应对过程中也暴露出了市场领域的诸多问题。本文试从市场监管职能出发，以合理行政的视角，就疫情之下的市场监管困境以及完善市场监管部门应急机制提出一些思考和建议。

一、疫情之下的市场监管困境

与2002年爆发的非典相比，2020年的新冠疫情对社会秩序、市场秩序的影响是非常巨大的，从当前各地的检测情况以及权威预测来看，新冠疫情还将持续较长的一段时间。而新冠疫情带来的严峻性，令社会居民在生活方式上发生重大变化，防疫物资成为市场上争相采购的必备用品。这直接导致了防疫物资以及与防疫有关产品在需求端、生产端、销售端三个方面的变化，最为明显的一点就是相关产品给予市场的强烈短缺信号。伴随着市场短缺的预期以及疫情导致短期内市场物资无法有效流通，居民的恐慌心理不可避免的带来了抢购行为，抢购行为不但推高了物价，也使得居民对产品质量产生了极大的包容

性，例如口罩，“有总比没有强”，成为多数人的心理的真实写照，这也引导并促使着各类企业全力转向相关产品生产。市场上出现囤积居奇、哄抬物价及相关假冒劣质商品泛滥现象。为追求暴利，更多的市场主体进入相关领域，以不正当手段牟取暴利，给市场竞争机制功能的正常发挥设置了障碍，加剧了市场竞争秩序的混乱程度。因此，一条非良性循环的链条由此发端，各种问题相继出现。

1. 价格监管中市场供给与价格上涨的矛盾。如前所述，因为疫情导致供求关系发生变化，进而导致涉及民生类的商品价格迅速上涨，如粮食、肉蛋、蔬菜等。根据澎湃研究所与北京大学、中央财经大学联合进行的一份消费行为调研报告来看，消费者感知到防护用品（口罩、消毒液、酒精等）和防疫药品（如推荐的中药）的价格涨幅最大，均在40%左右，食品外卖和普通食品（如蔬菜、蛋奶等）感知涨幅在25%以上。这其中，集中引发社会舆论关注的就是口罩，平均售价1元左右的一次性口罩，无论是线上还是线下都出现价格迅速上涨的情况，问题还在于“有价无市、一罩难求”。随之而来的则是关于口罩价格投诉的集中爆发，以武进区为例，仅在

疫情爆发后的2020年1月份,共收到关于口罩的投诉216件,涉及口罩价格投诉为166件,价格投诉占比达到76.9%,这些投诉即为通常意义上的哄抬物价行为。国家市场监管总局迅速进行部署,要求各级市场监管部门依法从严从重从快打击少数经营者串通涨价、哄抬价格、价格欺诈等违法行为,坚决维护防疫用品市场价格秩序。随后,各省陆续出台相关政策,认定哄抬价格时采用的购销差额标准从15%到35%不等。根据购销差百分比认定哄抬价格行为是一种普遍的做法,只有少部分省市没有明确规定认定哄抬价格的价格幅度区间。但是,又一个问题随之而来,到底是什么样的价格才能被认定为哄抬物价。以湖北省洪湖市市场监管局为例,洪湖市华康大药房将进价0.6元/只的一次性口罩按1元/只销售,随后被该局没收违法所得1万余元,并罚款人民币4万余元。根据湖北省《省市场监管局关于新型冠状病毒感染的肺炎防控期间有关价格违法行为认定与处理的指导意见》,洪湖市市场监管局认为华康药房违反了两条规定:一是其购销差价额高过文件规定的15%标准,构成哄抬价格;二是在公共卫生一级响应期间,与疫情相关的医用商品、防护消毒商品等一律不得涨价。虽然此时的疫情异常严峻,口罩市场供不应求,但是社会舆论依然一边倒的认为如此处罚令人难以接受。所以,大量的价格投诉与价格处罚后的社会认知,形成了鲜明的矛盾对比。哄抬物价的行为边界到底在哪里,为什么会出现各省价格政策的不一致。笔者认为,问题的根源依然在法律的顶层设计上,无论是《价格法》

还是《突发事件应对法》,没有对哄抬物价的价格提供明确的界限,只是对哄抬物价的行为做出了规定。新冠疫情的爆发,是全国范围内而不是某一地区的突发公共卫生事件,在流通领域几乎停顿的情况下,导致相关产品价格上涨的因素有很多,例如人工、物流、原材料等等。在没有明确的法律依据情况下,相关规范性文件仅仅依据购销差价额进行判定显然是不现实、不科学的。

2. 应急状态下市场主体准入与规范的矛盾。疫情期间,居民的恐慌情绪一方面来自疫情本身的快速传播,另一方面来自防疫物资的供给不足。以武进区为例,疫情爆发之初,武进区内具备医用口罩生产资质的企业仅有2家,为了解决医用口罩生产不足的问题,江苏省市场监管局启动应急机制,应急批准武进区1家企业开展医用口罩生产。但是,3家医用口罩企业的生产量远远不能满足群众的口罩需求。除医用口罩外,一次性非医用口罩作为替代用品也无法满足实际需要。但是,一次性非医用口罩较为宽松的准入门槛,成为疫情中后期口罩生产企业数量爆发式增长的基础所在。依然以武进区为例,2020年1月份,由于江苏省市场监管局审批系统中,并无口罩生产的经营范围,部分企业依据“特种劳动防护用品”经营范围选项获准生产一次性非医用口罩。2月份,为了解决口罩产能不足的问题,江苏省市场监管局在审批系统经营范围选项中增加了“日用口罩(非医用)销售,日用口罩(非医用)生产”等内容,为一次性非医用口罩的生产准入提供了依据。从2020年2月份

起，武进区口罩生产的市场主体数量迅速攀升，截至5月份，共有892家各类市场主体进入一次性非医用口罩生产行业之中。虽然大量市场主体开展一次性非医用口罩的生产，有效的缓解了区域内口罩的市场需求，但是，宽松的准入门槛直接带来了企业生产的规范性问题，诸如：生产条件、卫生状况、操作规范等等。从国家法律法规的层面出发，相比于医用口罩生产，一次性非医用口罩的生产并无明确的标准要求，随着商事登记制度改革的深入推进，一次性非医用口罩生产准入，只要满足登记条件即可核发营业执照。在疫情刚爆发以及最严重的时候，为了解决“有”和“无”的问题，群众能够接受一次性非医用口罩。在疫情逐渐缓解后，特别是医用一次性口罩、KN95民用防护口罩供应得到保障后，低门槛、低标准的一次性非医用口罩的存在是一个有待商榷的问题。

3. 物资短缺下市场需求与产品质量的矛盾。作为疫情期间使用最为广泛的一次性非医用口罩，其产品核心部分为熔喷布。疫情爆发之初，很少有人能够了解什么是熔喷布。随着口罩需求的持续性增长，熔喷布作为核心原材料，价格的上涨一发不可收拾，在疫情中期，熔喷布已成为最炙手可热的生意，吸引着更多的人进入到这个行业中来。但是，从周边县市熔喷布生产状况以及疫情中后期熔喷布生产向常州扩散的情况来看，在市场强大需求以及暴利的驱动下，小作坊式的熔喷布生产严重影响了口罩作为防护必需品的作用。此外，对于缺乏原材料的一些人来说，甚至出现用纸张作为口罩的中间夹层进行售卖。由

于一次性非医用口罩缺乏国家强制性标准，“法无禁止皆可为”在这个行业中展现的淋漓尽致。在市级层面的抽检中，口罩的质量不容乐观，投诉举报的情况也更加直观体现出口罩产品质量问题。

二、市场监管困境下的合理行政的依据分析

“口罩”问题折射出新冠疫情下政府行政管理的困境。众所周知，“依法行政”是政府行政管理的最基本要求，特别是涉及到行政相对人权利的限制或扩张，需要有法律明确的授权方可实施，然而在新冠疫情的新形势下，由于原有法律设定的客观情形发生重大变化，使得现有的法律体系和现实状况有所脱节，主要有两方面表现，其一为虽有规则约束，但依据规则实施行政行为可以预见必然发生不良后果，以口罩的生产许可为例，依据当前规定，在企业或者个体户的经营范围中增设一般口罩生产的经营范围，仅需相对人提出申请，行政部门对其作出形式审查，若相对人的条件符合增加经营范围的形式条件即可依法许可，并不需要其他条件和现场勘查。但可以预见的是，在全社会口罩存在巨大缺口的情形下，如果仍依据此项规定设置许可，必然会增加不合格口罩产品的产生，为此因口罩产品的特殊性而增加限制是抗疫工作的需要，也是保障人民健康的必然需要；其二为未有相关规则对其约束，以疫情期间广泛使用的口罩为例，该产品系疫情的特殊情形下的特定产物，一般使用的是医用口罩或者是N95等防护类口罩，为此该产品没有相应地标准，缺乏了评判产品质量的尺度，给质量监管带来

了难题。显然，作为政府部门而言，应从公共利益最大化的角度去着手，不拘泥于常规的法律法规约束，积极作为，从而破解紧急状态下的各种难题。

1. 公权力的扩张是紧急状态的必然选择。作为法律调整和安排的秩序体系，法治秩序应然包含日常秩序和非常秩序两种情形。大部分法律规定的秩序基于人民生活和社会交往的日常状态，但在紧急状态下，必须有一套与之相适应的非常秩序，对公权力和人民的权利进行重新调整，以匹配紧急状态下社会治理的需要，在非常秩序中，国家公权力部门接受法律的授权，根据紧急状态法和紧急状态的具体程度，对人民生活和社会交往予以额外管制，从而也意味着公权力因事扩张，而人民权利随之克减。同时，在紧急状态下，不管出自自然原因抑或是社会原因无不意味着社会矛盾的集聚，因此在紧急状态下的国家治理，必须进一步扩张公权力，给予其恰当的授权，由其根据紧急状态的具体情况作出超乎日常秩序下的具体行政行为，以克服紧急状态对人民生命财产和社会正常秩序的不良影响，确保社会早日渡过紧急状态进入日常状态。

2. 合理行政是公权力扩张应遵循的基本原则。从我国的法律渊源来看，对紧急状态的非常秩序作了一定的规定，根据宪法第六十七条和第八十九条的规定，全国人大常委会和国务院有权决定紧急状态，其权限划分是：全国人大常委会有权决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态，国务院有权依照法律规定决定省、自治区、直辖市范围内部分地区进入紧急

状态。此外，为了及时作出应急反应，对于全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态的决定，国务院依法还应该有权提请全国人大常委会作出决定的请求权。此外，对于紧急状态的规定大多体现在《突发事件应对法》《传染病防治法》《国境卫生检疫法》等专门性法规中，主要是对涉及紧急状态的公共场所管理、国境管理等对紧急状态有重要意义的事项进行了规定，而且也存在着发条滞后过于原则性等状况，对于具体一个产品的市场监管适用非常秩序没有相关规定，且也不可能作出相应规定，主要原因在于法律本身是滞后的，对于新冠疫情这样的席卷全球的疫情不可能作出前瞻性的规定，从立法技术的角度考虑，也不可能对非常秩序里这么具体的一项事务作出规定，其成本和收益也是不成比例的，因此，从法治的角度来看，对于没有明确法律条文进行规定的管控措施，依据行政法的基本原则对其进行评价是当然选择。

由于我国目前没有统一的行政法典，因此在法律领域对我国行政法应依据何种原则存在一定的争议。一般认为，我国行政法的基本原则主要依据《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》（国发〔2004〕10号）所明确的六项原则，即合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一。其中合理行政原则对于约束和规范疫情下的行政行为具有重要意义。从法理上看，合理行政的前提是合法行政，那么针对疫情的特殊情况，政府的行政行为是否有相关的法律授权呢？2020年2月8日，省人大发布了《江苏省

人民代表大会常务委员会关于依法防控新型冠状病毒感染肺炎疫情切实保障人民群众生命健康安全的决定》，该文件明确，“县级以上地方人民政府在不与宪法、法律、行政法规相抵触，不与本省地方性法规基本原则相违背的前提下，可以在疫情排查、隔离观察、社区管理、市场管理、劳动保障、市容环境等方面，采取集中收治隔离等临时性应急行政管理措施。”该决定明确只要行政行为不与法律法规相抵触，即可采取应急性行政管理措施。省人大是立法机关，该决定具有法律效应，依此，通过人大的授权，紧急状况下政府的行政行为从“法无授权不可为”变成“法无禁止即可为”。同样的，我国的《突发事件应对法》和《传染病防治法》也同样采取的一揽子授权模式，对公权力的紧急行使时间、行使内容、行使程度并未作细致的规定。此举解决了疫情的状况下，各种应急举措的合法性问题，符合及时防控的具体需求。同时也要考虑到，这种权力的扩张并不是无节制的，疫情下的行政行为的强度和行使范围不能无限扩张，杜绝公权力的滥用，必须从合理行政的原理出发，对行政行为的适度进行评价。

3. 比例原则是考量行政合理与否的重要基准。怎样通过合理原则对具体行政行为进行评价？对于合理行政的具体要求，《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》指出，行政机关实施行政管理，应当遵循公平、公正的原则。要平等对待行政管理相对人，不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰；所采取的措施和手段

应当必要、适当；行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的，应当避免采用损害当事人权益的方式。一般总结为三项子原则，即公平公正原则，考虑相关因素原则，比例原则。在疫情防控期间，主要是要考虑比例原则，一般认为为三方面的考虑，一是行政机关所采取的行政措施，采取的方式和实现的目的必须具有关联性；其次，手段的采用应该是底线，是在没有其他方法可用的情况下采用的手段，采取的措施应对公民个人权益损害最小；最后，相关的法益与目的之间要均衡，采取措施是为了保护更大的利益，如果采取的措施所造成的损失已经远超所保护的利益，则缺乏了必要性。

三、在合理行政前提下的主动作为

所谓“法无禁止皆可为”，并不代表着放任自流，突发性重大公共卫生事件导致市场机制短暂失灵的情况下，行政性的合理干预对市场秩序的恢复以及群众权益的维护，显得尤为重要。面对以口罩为代表的防疫物资在价格、准入、质量等多环节的问题下，武进区市场监管局主动探索，通过区域性的规范措施，对市场的生产、流通秩序加以干预，有效的遏制了市场乱象，为保障疫情以及复工复产后的物资供应安全做出的积极的探索和贡献。

1. 探索开展质量规范制订。由于现有的2个民用口罩标准：GB/T 32610—2016《日常防护型口罩技术规范》，GB 2626—2006《呼吸防护用品自吸过滤式防颗粒物呼吸器》，主要适用于颗粒物防护，而在复工复产中被大量使用的一次性非医用口罩，一般无法满足上述两个标准要求。因此，

武进区市场监管局通过“两明确”，严控准入环节。一是明确企业准入标准。制定《非医用一次性口罩质量安全基本规范》，生产主体应按相关标准组织生产，并明确规定：生产企业自定标准低于基本规范的不予准入，不具备完全生产条件的不予准入；二是明确生产环境标准。企业非医用一次性口罩的生产环境布局、生产车间卫生管理等必须符合规范，不符合要求的市场主体限期整改，整改不合格者不允许生产。

2. 督促企业落实生产标准。为规范民用口罩生产企业的生产经营行为，加强民用口罩产品质量监管，武进区市场监督管理部门联合常州市检标院先后举办3期口罩生产企业标准编制集中培训班，指导帮助重点乡镇口罩生产企业订立并公示491项企业标准，并通过现场辅导等方式对生产民用口罩企业的生产环境、产品质量、产品标准制定进行指导。武进区市场监管局在《非医用一次性口罩质量安全基本规范》基础上，推动武进区出台《武进区熔喷布及民用口罩行业规范整治提升辅导意见》。同时，从质量管理出发，对生产民用口罩和口罩用熔喷布的企业，明确要求按标准组织生产，鼓励口罩生产企业执行GB/T32610—2016《日常防护型口罩技术规范》和GB2626—2006《呼吸防护用品自吸过滤式防颗粒物呼吸器》国家标准，如执行企业标准的，须将企业标准在企业标准信息公共服务平台公示，所公示的企业标准，其中颗粒物过滤效率不得低于80%。企业必须在产品包装、合格证或使用说明书上应标注产品名称（一次性防护口罩须标明“非医用”）、规格型号、厂

名厂址、执行标准和生产日期、颗粒过滤效率等。

3. 强力打击违法违规行为。随着国内国际的产品需求增长，触发口罩行业全产业链连锁反应，熔喷布价格暴涨，激发社会各类生产经营主体涌入，炒作原料物资、家庭作坊式逐利违法经营等行为逐渐冒头，特别是4月初扬中等周边县市启动熔喷布市场强力整治以来，产业链的转移波及到武进区。为及时应对变化的市场秩序情况，4月9日，在武进区市场监管局的建议下，武进区疫情防控指挥部专题研究熔喷布及民用口罩综合整治提升专项行动方案，并于4月14日召开全区性专项工作部署会议，明确了“控制增量、优化存量、提升质量”的总要求，力争通过综合整治，清理一批、规范一批、提升一批。主要做法为：一是严守底线，控制增量。对新增熔喷布、民用一次性口罩生产的，守住安全生产、环境保护、质量管理三条底线，由属地政府牵头应急管理、生态环境、市场监管等部门实施事前评估，综合评估申请主体落实安全生产、环境保护、质量管理要求等方面的能力水平，对能满足相应管理要求的方予准入。二是综合整治，优化存量。要求各乡镇板块和各职能部门对存量市场主体，从生产安全、环境保护、质量管理等方面开展全面摸排，并针对存在的问题综合整治，切实清理一批、规范一批、提升一批。三是强化引领，提升质量。引导和鼓励市场主体采用医用、KN95等国家强制标准组织生产，督促市场主体提高企业标准。强化监管执法，开展产品质量抽检，进一步提升产品质量。

经过一段时间的规范引导及整治，截至5月份，武进区市场监管局共受理关于口罩的投诉举报1028件、受理熔喷布的各类投诉举报共计150件。其中，清理规范无照生产经营行为446件。共立案78起，其中口罩立案66起，熔喷布立案12起，向公安移送涉嫌无证经营医用口罩1起，有力的避免了区域性产品风险的出现。

作为突发性的重大公共卫生事件，新冠疫情带来的影响远远超出了市场的自发反应能力，市场调节作用的弱化和失灵是必然的。当“看不见的手”无法有效发挥作用的时候，“看得见的手”必须要主动介入、发挥作用。在突发状况下，政府自身的权威性、公共性和稳定性是任何市场

主体不具备的，这些特性也正是疫情等突发事件背景下修复失灵市场、规范市场秩序格的必要条件。当然，我们不能否认过度性行政行为导致政府作用的失灵将会带来比市场失灵更加严重的后果。因此，行政行为的合理性是前提，符合法律所制定的大框架是必要。以适度合理的行政行为纠正市场失灵，通过正向激励和引导，作出具有针对性的政策解决办法，进而达到事半功倍的效果和目的。

（作者单位：常州市武进区市场监督管理局）

（上接第62页）

工资待遇，为参与社会治理吸引更多专业的优秀人才。三是嵌入智慧法院建设。进一步整合相关部门信息资源，健全矛盾纠纷调解案例库、法规库、专家库等数据库。主动对接省市社会治理大数据中心建设，提高大数据研判在诉源治理中的智能作用，提升诉源治理的预见性、精准性和权威性。

在长三角地区，各市各区各乡镇的经济形态、风土人情有许多相同之处，武进法院“4+N”诉源治理模式的成功经验是可推行和借鉴的。在“4+N”诉源治理模式的基础上，长三角地区法院可以探索符合各地风土人情和地域特色的诉源治理新模式，让一地“盆景”变为一处“风景”。相信“4+N”诉源治理模式的推广，能够整合地

区资源优势，为提升长三角地区诉讼服务体系一体化作出贡献。

（作者单位：武进区人民法院）

常州大学史良法学院法治宣传活动集锦



开展“知法明礼 普法先行”法治宣传节活动



今年9月12日，常州市司法局联合常州大学史良法学院成立了“宪法与党章”普法志愿团，是国内首个以法学院全体师生为普法主体、以“宪法和党章”为专门内容的普法志愿队伍，创新了普法宣传的新格局。

讲述普法志愿者故事



荣获第二届“龙图杯”全国高校法庭辩论赛季军



担任法治班主任讲授法治微课堂



帮教罪错青少年



进社区、进学校开展法治宣传

