

准印证号：S（2022）04000046

常州法学

内部资料

免费交流

2022

（总第170期）

1

市域社会治理现代化工作选登 (一)



举办“最美青果巷 家风永流传”常州市家庭建设主题活动



开展中职校在校生模拟法庭大赛



天宁区勤丰村网格员现场走访疫情后个体户复工情况



常态化对大型农贸市场、肉类批发市场等开展联合检查



溧阳网警走进《唐警官说防范》节目开展防范宣传



“打击整治非法社会组织”宣传进社区

在中国特色社会主义法治道路上 深入推进全面依法治国

“法者，治之端也。”全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。实现建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标，必须在中国特色社会主义法治道路上深入推进全面依法治国，高质量开展好全面依法治国各项工作。

一、准确把握全面依法治国的工作布局，统筹推进法治中国建设

全面依法治国是一个系统工程，必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划。要把握“建设中国特色社会主义法治体系”这个具有原创性、时代性的概念和理论，加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全面落实新时代依法治国的战略布局。

二、准确把握全面依法治国的重点任务，不断深化全面依法治国实践

要把握依宪治国、依宪执政这个首要重点任务，依据宪法法律治国理政，履行好党执政兴国的重大职责。全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，以科学立法保证良法善治、严格执法维护法律权威、公正司法确保公平正义、全民守法提振社会文明。坚持统筹推进国内法治和涉外法治，综合利用立法、执法、司法等手段开展斗争，有效应对挑战、防范风险。秉持共商共建共享的全球治理观，推进国际关系民主化法治化公正化，推动构建人类命运共同体。

三、准确把握全面依法治国的重要保障，确保法治中国建设行稳致远

加强政治、组织、队伍、人才、科技、信息等保障，为全面依法治国提供重要支撑。加快建设德才兼备的高素质法治工作队伍，推进法治专门队伍革命化、正规化、专业化、职业化，加强法律服务工作者的教育、管理、引导。坚持立德树人，德法兼修，培养造就一大批既熟悉国内情况又具有国际视野的高素质法治人才及后备力量。要抓住领导干部这个“关键少数”，推动领导干部提高运用法治思维和法治方式的能力。健全法治建设科技保障体系，加大互联网、大数据、人工智能等现代信息技术运用，提高法治工作现代化水平。

四、准确把握全面依法治国的重大关系，为法治建设凝聚强大合力

要正确认识处理政治和法治的辩证关系，破除“党大还是法大”伪命题，坚持党和法、党的领导和依法治国高度统一。正确认识处理改革和法治的辩证关系，在法治下推进改革，在改革中完善法治。正确认识处理依法治国和以德治国的关系，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。正确认识处理依法治国和依规治党的关系，统筹推进依法治国和依规治党、制度治党，确保党既依据宪法法律治国理政，又依据党内法规从严管党治党。



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 陈翔

编委（按姓名笔画排序）：

严瑞忠 李浩 张双庆

张加林 陈翔 罗志平

周忠 姜洪鲁 夏明

顾锋 高军 黄欣

蒋建伟 滕晖 潘耿介

主编：潘耿介

副主编：蒋涌涛

责任编辑：王奕

目 录

权威频道

坚持全面依法治国 法治中国建设迈出坚实步伐
.....王晨（1）

市域社会治理专栏

武进区镇域综合行政执法体制改革实践研究
.....严征 郑喆（6）

关于特色小镇保护传承中的法治建设问题
.....陈宇峰（11）

法治德治自治相融合的基层治理体系研究
——以钟楼区为例
.....陈琪彬 李娜 张婷钰（15）

社会组织助力公共法律服务体系建设研究
.....李纲（19）

关于常州市生活垃圾分类管理立法的可行性研究
.....朱孔阳（21）

调查研究

强化制度执行 升级法规工作
——关于全市党内法规制度贯彻执行情况的调研报告
.....徐丹（24）

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
2022年第1期
(总第170期)
2022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

公众参与地方立法路径研究
.....岳林云 徐激今 (32)

法律顾问、公职律师参与党委政府重大决策机制研究
.....戴鹏程 (39)

法学研讨

新行政处罚法与行政执法改革研究
——以A市B区综合执法改革为例
.....于杰 (43)

浅谈政法委机关档案管理与利用工作
.....顾海燕 (47)

知识产权保护中存在的问题与对策研究
——以商标侵权案件销售者合法来源抗辩为视角
.....孙琦 (50)

2021年度法律援助优秀案例选编

常州市法律援助中心对张某继承纠纷提供法律援助案
..... (55)

溧阳市法律援助中心对94户农户承包经营权纠纷
提供法律援助案
..... (57)

武进区法律援助中心对孙某某
委托合同纠纷提供法律援助案
..... (59)

坚持全面依法治国 法治中国建设迈出坚实步伐

王晨

在中国共产党成立100周年之际，党的十九届六中全会通过《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》（以下简称《决议》）。一百年来，我们党领导人民持续探索、不断推进法治建设，成功走出了一条中国特色社会主义法治道路，已成为我们党百年奋斗重大成就和光辉历史的重要组成部分。站在新的历史起点上，我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持全面依法治国，继续推动法治中国建设迈出坚实步伐，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实法治保障。

一、依法治国是总结我们党百年奋斗历史特别是治国理政历史经验得出的重要结论

（一）中国共产党在领导人民进行新民主主义革命过程中高度重视人民民主政权建设，并对与之相适应的法制进行了实践探索。我们党把马克思主义国家和法的学说同中国革命的具体实际相结合，在局部地区探索实行多种形式的人民民主政权，并以新型民主政权为依托进行法制实践探索。党领导人民在创建的革命根据地、边区和解放区，先后制定实施一大批涉及政权组织、军事、土地、劳动、婚姻、司法、内务、教育、卫生、邮政、经济、财政金融等方面的法律法规，取得了局部地区依法依规治理的宝贵经验。

新中国成立前夕，1949年2月，党中央发出《中共中央关于废除国民党〈六法

全书〉和确定解放区司法原则的指示》。1949年9月，《中国人民政治协商会议共同纲领》第十七条规定：“废除国民党反动政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度。”这场巨大变革，从法制上为人民共和国的诞生、成长开辟了道路。

（二）新中国的成立和社会主义制度的建立，开辟了中国人民当家作主历史新纪元，为当代中国一切发展进步包括社会主义法治奠定了根本政治前提和制度基础。1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》，开了新中国法制之先河。1954年，毛泽东同志主持起草新中国第一部宪法。1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法》。新中国成立后，国家陆续制定实施婚姻法、工会法、土地改革法、惩治反革命条例、民族区域自治实施纲要、选举法、全国人民代表大会组织法、国务院组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法、兵役法等法律，初步奠定新中国人民民主法制的基础。

后来，由于我们党在工作指导上发生了“左”的偏差和错误，出现了一些严重失误。特别是“文化大革命”十年内乱，使党、国家、人民遭到新中国成立以来最严重的挫折和

损失，民主法制遭到严重破坏，教训极其惨痛。1981年党的十一届六中全会通过《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，对新中国成立后30多年历史特别是“文化大革命”的发生和教训作出全面总结，其基本论述和结论至今仍然适用。

（三）党的十一届三中全会开启改革开放和社会主义现代化建设新时期，我国社会主义法治建设进入了蓬勃发展新阶段。1978年12月召开的党的十一届三中全会，作出把党和国家工作中心转移到经济建设上来、实行改革开放的历史性决策，同时提出了发展社会主义民主、健全社会主义法制的任务。邓小平同志明确提出，“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”，“做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。在这以后，我国社会主义法制建设持续推进和加强，立法立规、依法行政、公正司法、法律服务、法制宣传、法学教育、法学研究、依法治理和依法执政等各领域各方面工作不断取得新成就新进展。

1979年7月，五届全国人大二次会议通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法、中外合资经营企业法等7部重要法律，成为我国法制建设进入蓬勃发展新阶段的标志性立法。

1982年12月4日，五届全国人大五次会议通过新宪法。1982年宪法是根据党的十一届三中全会确立的路线方针政策，总结我国社会主义建设历史经验和教训，适应我国改革开放和社会主义现代化建设、加强社会主义民主法制的新要求而制定的。1982年宪法公布施行至今，全国人大先后

5次对宪法个别条款和部分内容作出必要的修正，使我国宪法在保持稳定性和权威性的基础上紧紧跟上了时代前进步伐。

1997年9月，党的十五大明确提出“依法治国，建设社会主义法治国家”；“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略”。1999年3月，九届全国人大二次会议通过宪法修正案，将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”载入国家根本法。

2011年3月，十一届全国人大四次会议宣布，以宪法为核心，由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼及非诉讼程序法等多个法律部门和法律、行政法规、地方性法规等多个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家和社会生活各方面实现有法可依。

改革开放40多年历程充分证明，我国社会主义法治有力巩固了中国共产党领导，有力保障了人民当家作主，有力促进了改革开放和社会主义现代化建设，有力推动了人权事业全面发展和社会全面进步，有力维护了国家统一、民族团结、社会和谐稳定。

历史的经验和教训使我们党深刻认识到，法治兴则国家兴，法治衰则国家乱；法治与国家前途、人民命运息息相关，是治国理政、实现长治久安不可或缺的重要手段。实行依法治国，是我们党总结长期历史经验得出的重要结论，是坚持和发展中国特色社会主义的必然选择。

二、以习近平同志为核心的党中央开创新时代全面依法治国和法治中国建设新局面

（一）党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对全面依法治国和法治中国建设作出顶层设计和重大部署。党中央从坚持和发展中国特色社会主义、关系党和国家长治久安的战略高度，定位法治、

布局法治、厉行法治，对加强和完善社会主义法治的理论认识和实践探索达到了新的历史高度。习近平总书记就全面依法治国和法治中国建设发表一系列重要讲话，作出一系列重要部署，推动一系列重要工作，在党的历史上产生了许多具有重要标志意义的“第一次”。

2014年10月，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，习近平总书记对决定稿作了说明并发表重要讲话。这是党的历史上第一次专题研究、专门部署全面依法治国的中央全会，在我国社会主义法治史上具有里程碑意义。之后不久，党中央确立“四个全面”战略布局，将全面依法治国纳入其中，以前所未有的决心、举措和力度推进全面依法治国和法治中国建设。

2018年1月，党的十九届二中全会专题研究宪法修改问题，提出修改宪法部分内容的建议，这在党的中央全会历史上也是第一次。3月，十三届全国人大一次会议通过宪法修正案，国家根本法实现了与时俱进、完善发展，符合中国实际，反映了全党全国各族人民的共同意愿，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供了有力宪法保障。

2018年8月，党中央组建中央全面依法治国委员会，这是我们党历史上第一次设立这样的机构，目的是加强党对全面依法治国的集中统一领导，统筹推进全面依法治国工作。习近平总书记亲自担任委员会主任并在委员会第一次会议上发表重要讲话。

2020年5月，在十三届全国人大三次会议通过《中华人民共和国民法典》后的第二天，习近平总书记主持十九届中央政治局第二十次集体学习并发表重要讲话，指出民法典是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律，是新时代我国社会主义法治建设的重大成果；强调要充分认识颁

布实施民法典重大意义，依法更好保障人民合法权益。

2020年11月，党中央第一次召开中央全面依法治国工作会议。习近平总书记发表重要讲话，系统总结了我国法治建设的重要经验特别是党的十八大以来取得的历史性成就，对当前和今后一个时期推进全面依法治国作出战略部署。会议明确了习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位，这在我国社会主义法治建设进程中具有重大政治意义、理论意义、实践意义。

2021年10月，中央人大工作会议召开，这在党的历史上也是第一次。会议对坚持和完善人民代表大会制度、不断发展全过程人民民主、深入推进全面依法治国作出重大部署，强调要全面贯彻实施宪法、维护宪法权威和尊严，加快完善中国特色社会主义法律体系，以良法促进发展、保障善治等。

（二）党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全面依法治国和法治中国建设迈出坚实步伐。我们适应党和国家事业发展要求，完善立法体制，制定民法典、外商投资法、国家安全法、监察法等法律，修改立法法、国防法、环境保护法等法律；加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，中国特色社会主义法律体系日趋完善。我们坚持依宪治国，与时俱进设立国家宪法日，建立宪法宣誓制度，加强规范性文件备案审查制度，宪法实施和监督全面加强。我们推进法治政府建设，大幅减少行政审批事项，非行政许可审批彻底终结，建立政府权力清单、负面清单、责任清单，规范行政权力，推动严格规范公正文明执法。我们坚定不移推进法治领域改革，先后废止劳动教养制度、收容教育制度，以专门教育制度取代收容教养制度，依照宪法规定实行特赦；深化以司法责任制为重点的司法体制改革，

推进政法领域全面深化改革，加强对执法司法活动的监督制约，开展政法队伍教育整顿；依法纠正冤错案件，严厉惩治执法司法腐败，执法司法质量、效率、公信力显著提高。我们深化国家监察体制改革，组建各级监察委员会，依法赋予职权并用留置取代“两规”措施，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。我们坚持把全民普法和守法作为全面依法治国的基础性工作，实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制，将法治教育纳入国民教育体系，全面增强全社会尊法学法守法用法意识和能力。我们推进法治队伍建设，发展壮大法律服务队伍，加强法学教育、法学研究和法治人才培养。我们坚持依法执政，加强党内法规建设，提高各级领导干部运用法治思维和法治方式解决问题、推动发展的能力，坚定推进反腐败斗争，全面从严治党成效显著，党运用法治方式领导和治理国家的能力显著增强。

（三）习近平法治思想引领新时代全面依法治国和法治中国建设。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央推进全面依法治国和法治中国建设取得一系列重大成果，在思想理论上的集中体现就是形成了习近平法治思想。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，系统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，实现了马克思主义法治理论中国化的新发展新飞跃。

习近平法治思想的主要内容和核心要义，集中体现为习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上提出的“十一个坚持”，即坚持党对全面依法治国的领导，坚持以人民为中心，坚持中国特色社会主义法治道路，坚持依宪治国、依宪执政，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，坚持建设中国特色社会主义法治

体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持统筹推进国内法治和涉外法治，坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍，坚持抓住领导干部这个“关键少数”。

习近平法治思想为推进新时代全面依法治国和法治中国建设提供了科学理论指导、行动指南和根本遵循。我们要深入学习贯彻习近平法治思想，自觉用习近平法治思想武装头脑、指导实践、推动工作，谱写新时代全面依法治国新篇章。

三、在全面建设社会主义现代化国家新征程上不断推动法治中国建设迈出坚实步伐

《决议》指出：“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是国家治理的一场深刻革命”。在全面建设社会主义现代化国家新征程上，必须坚持推进全面依法治国，不断推动法治中国建设迈出新步伐、创造新成就。

坚持全面依法治国，建设法治中国，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平法治思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，加快建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，着力解决法治领域突出问题，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，为实现第二个百年奋斗目标、全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。

（一）深刻认识坚持全面依法治国、推进法治中国建设的重大战略意义。党的十九大确立的新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，党的十九届四中全

会概括的我国国家制度和国家治理体系具有的显著优势，党的十九届六中全会进一步明确习近平新时代中国特色社会主义思想的重大创新内容，都将全面依法治国列入其中，凸显全面依法治国的战略地位和重大意义。我们必须提高政治站位，深入贯彻党中央全面依法治国战略部署，全面实施法治中国建设规划，全面落实法治社会建设实施纲要。

（二）提高立法质量和效率，加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。要适应把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的要求，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，使法律体系更加科学完备、统一权威。坚持科学立法、民主立法、依法立法，坚持立改废释纂并举，丰富立法形式，提高立法质量，增强立法的及时性、针对性、有效性，以良法促进发展、保障善治。

（三）提高依法行政水平，在法治轨道上推进政府各项工作。法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，具有示范带动作用。要加快建设法治政府，全面贯彻落实法治政府建设实施纲要，把法治作为行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺。依法全面履行政府职能，实现政府各项工作法治化。

（四）确保司法公正高效权威，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。要深化司法责任制综合配套改革，全面落实司法责任制，真正做到“让审理者裁判、由裁判者负责”。完善诉讼制度，加强司法保护，畅通司法救济渠道，加强对司法活动的监督制约。加强法律服务体系建设，统筹推进律师、公证、法律援助、司法救助、司法鉴定、人民调解、仲裁等体制机制完善和相关工作。

（五）加强对法治实施的监督，保证国家机关切实履行法治实施职责。形成严

密的法治监督体系，是建设中国特色社会主义法治体系的重要任务。要依法加强对各级国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关等的监督，保证宪法法律法规切实得到全面贯彻和有效执行，保证行政权、监察权、审判权、检察权切实得到正确行使，保证公民、法人和其他组织合法权益切实得到尊重和维护。

（六）加强法治专门人才队伍建设，为法治中国建设提供人才支撑和智力支撑。要坚持党管人才，牢牢把握社会主义法治人才培养方向，加强立法、执法、司法、法律服务、法学研究等领域人才队伍建设。着力发挥法学教育基础性先导性作用，加强复合型法治人才、涉外法治人才、青年法治人才培养，努力造就一批又一批德才兼备的高素质法治人才。

（七）增强全民法治观念，夯实法治社会建设基础。做好法治实施工作，必须让法治走向社会、走向基层、走向群众，弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化。要坚持依法治国和以德治国相结合，加大全民普法工作力度，持续提升公民法治素质，促进全社会成员养成法治思维方式和法治行为习惯。推进多层次多领域依法治理，加快实现社会治理法治化。

（此文为中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长、中国法学会会长王晨同志署名文章，发表于2021年11月23日《人民日报》第06版）

武进区镇域综合行政执法体制改革实践研究

严征 郑喆

一、综合行政执法的产生和发展

（一）相对集中行政处罚权概述

“相对集中行政处罚权”是指将两个或两个以上行政机关的行政处罚权集中统一由一个行政机关行使，原行政机关不再行使已集中的行政处罚权。该制度最早的法律依据为1996年开始施行的《中华人民共和国行政处罚法》，该法第十六条规定：

“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权，但限制人身自由的行政处罚权只能由公安机关行使。”同年，国务院发布的《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》

（国发〔1996〕13号）指出：“各省、自治区、直辖市人民政府要认真做好相对集中行政处罚权的试点工作。”2002年8月，国务院作出《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》（国发〔2002〕17号），相对集中行政处罚权制度全面推开，并且在城管领域基本实现了市县全覆盖，这就是“7+X”的制度模式，包括了市容环境卫生、城市规划、城市绿化、市政、环境保护、工商行政管理、公安交通管理七个方面。

行政处罚权是从行政管理职能中剥离出来的权力，但行政处罚权不是孤立的存在，其与行政监管权、行政强制权等密不可分，如果仅仅集中行政处罚权，则在一定程度上肢解了行政管理职权，反而导致部门间多头管理、推诿扯皮。2012年施行

的《行政强制法》第十七条第二款规定：“依据《中华人民共和国行政处罚法》的规定行使相对集中行政处罚权的行政机关，可以实施法律、法规规定的与行政处罚权有关的行政强制措施。”根据该规定，实行相对集中行政处罚权时，与被集中的行政处罚权相关的行政强制权也一并集中，相对集中行政处罚权改革的内涵不断丰富。

（二）综合行政执法概述

2002年9月，中央编办在《关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作的意见》中首次提出了“综合行政执法”的概念。后国务院办公厅转发了该文件，要求做好综合行政执法试点与相对集中行政处罚权有关工作的相互衔接，确保各项行政执法工作的正常开展。2003年，中央编办、国务院法制办联合发布的《关于推进相对集中行政处罚权和综合行政执法试点工作有关问题的通知》（中央编办发〔2003〕4号）就推进相对集中行政处罚权与综合行政执法试点两项工作的衔接协调作出了具体部署，确定了仅根据《行政处罚法》对部分行政处罚权相对集中逐步过渡到对执法工作进行全面改革的综合执法试点的改革方向。2014年10月，党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确要求在重点领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

关于“综合行政执法”和“相对集中

行政处罚权”的概念，无论是理论界还是实务界均存在争议。根据中央文件精神，综合行政执法除了将日常管理、监督检查和行政处罚等职能进行集中，还涉及政府机关职责权限、机构设置、人员编制等的调整，是一种行政管理体制的改革。

（三）开展镇域综合行政执法体制改革

2015年江苏省政府办公厅印发《关于开展综合行政执法体制改革试点工作指导意见的通知》（苏政办发〔2015〕86号）指出：“统筹县（市、区）和乡镇（街道）的执法管理工作，解决基层‘看得见、管不着’和执法力量分散薄弱等问题。经济发达、城镇化水平较高的乡镇，根据条件和条件可通过法定程序行使部分县级部门在本行政区域的执法权。”据此，全省部分地方开展镇域综合行政执法试点工作。2018年，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》发布，提出了要“减少执法层级，推动执法力量下沉……根据工作实际需要，整合基层的审批、服务、执法等方面力量，统筹机构编制资源，整合相关职能设立综合性机构，实行扁平化和网格化管理。”2021年7月15日施行的新修订《中华人民共和国行政处罚法》确认并巩固了前期改革成果，其第二十四条规定：“省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使，并定期组织评估。决定应当公布。”综合行政执法逐渐向层级改革推进。为基层赋权推动执法重心下移，全面提升基层社会治理体系和治理能力现代化水平成为未来改革的目标和方向。

二、武进区镇域综合行政执法体制改革成效

2017年6月，武进区雪堰镇、湟里镇和西湖街道先行开展相对集中行政处罚权试点工作，集中行使城市管理领域的99项行政处罚权和相关行政强制权。之后，雪堰镇作为经济发达镇进一步增加相对集中行政处罚权事项。同年，根据《关于明确南京市玄武区等13个县（市、区）作为综合执法改革试点地区的通知》（苏编办通〔2018〕85号）等文件精神，武进区作为全省县域综合行政执法体制改革试点地区，在全区所有镇（开发区）开展综合行政执法体制改革工作，并与基层“三整合”改革一体推进。2020年5月1日起，全区各镇、开发区均行使原区级部门的348项行政处罚权及与之相关的行政强制权，具体包括城市管理和人社领域的全部事项，卫生领域涉及公共场所卫生的事项，教育领域涉及民办非学历教育、非法开办幼儿园的事项，农业领域涉及畜牧兽医的事项，水利领域涉及河道、水域管理的事项。

（一）赋权增能，基层依法治理能力切实提高

原镇级政府依法享有的行政执法权非常有限，看得见、管不着的问题普遍存在。改革后，各镇、开发区行政执法权限有效扩大。比如，原先在开展城市长效管理过程中，只能采取批评教育、劝诫、引导等柔性管理方式，没有强有力的执法保障，管理缺乏威慑力。有时为了取得管理效果不得不采取简单粗暴的方式，得不到公众的广泛理解和支持，损害了政府公信力。改革后，综合执法队伍规范着装、规范执法、规范管理，赢得了管理对象的认可和尊重，执法成效显著。

各镇（开发区）2020年5月1日至2021年8月31日行政处罚案件统计表

镇（开发区）	城管	人社		卫健	农业	教育	水利
		行政处罚决定	劳动争议化解				
高新区	307	5	645	13	2	0	0
经发区	223	1	407	6	0	0	0
雪堰镇	457	0	161	11	0	0	0
礼嘉镇	266	1	381	7	0	0	0
前黄镇	174	1	257	8	0	0	0
湖塘镇	1276	2	600	2	0	0	0
牛塘镇	268	0	245	10	0	0	0
洛阳镇	203	0	177	1	0	0	0
湟里镇	82	0	127	9	0	3	0
嘉泽镇	138	0	76	5	0	0	0

（二）重心下移，区镇两级行政执法力量和资源有效整合

目前，武进区级执法机关下沉244名执法人员，61辆执法车辆等区级执法资源同步下沉。区级执法队伍具备条件的统一在镇、开发区设置中队，执法人员较少的按片设置中队或设立执法联络员。权力下放部门的派驻人员作为镇级综合执法机构执法人员，实行一体化管理。市场监管、交通等设立分局或执法中队的，相关执法人员由镇、开发区统一指挥。各地均组建了一支由区级下派人员和镇级原有人员、新招录人员构成的镇级综合行政执法队伍。镇、开发区综合执法局作为区域内唯一的综合执法机构，统一管理辖区内综合执法工作，区镇两级执法力量得到有效整合，实现一支队伍管执法。

（三）就近执法，行政执法效能显著提升

实践中，一些社会矛盾纠纷如果在第一时间得不到有效化解，往往会发酵为舆论事件或持续性的信访问题。改革后，镇级政府通过综合执法将矛盾纠纷依法化解在基层、处理在萌芽，避免了简单问题复杂化，个别问题社会化，小微问题舆论化。

如一些邻里纠纷引发的小微违法行为在初期就得到处理，双方矛盾及时平息，有效避免事态进一步扩大；某些正在进行的违法行为，如违法建设、占用河道等，如不能及时有效遏制，待产生违法后果后，处理成本很高，容易引起当事人执法对立和情绪激化；针对某些违法行为，虽然未被赋予行政处罚权，但通过执法巡查，就近接收投诉举报，及时固定证据并移交案件线索，区级机关高效执法，避免对违法行为的失管漏管。

（四）健全制度，优化行政执法体制机制

武进区出台《常州市武进区镇域综合行政执法管理规定（试行）》等文件，进一步厘清综合行政执法工作的权责关系。区城管、人社、卫健等9家单位分别制定综合执法协作规定。区委依法治区办制定《常州市武进区关于全面推进和落实行政执法“三项制度”的实施意见》，公布重点任务清单。各镇、开发区普遍建立重大案件集体讨论等行政执法制度。通过区镇执法协作，实现一次执法、多点规范，减少重复执法、多头执法，提升执法效率与透明度。

（五）强化统筹，提升行政执法规范化水平

武进区统一镇域执法各项标准，编制《综合行政执法手册》，细化执法办案要求，规范执法流程。通过开展“精武执法论坛”活动，为一线执法人员探讨思路、交流经验。首期执法论坛就新修订《行政处罚法》的简易程序开展交流讨论。围绕“一专多能”要求开展执法培训，迅速提升基层执法“新兵”的法律素养和实务操作水平。突出抓好法制员队伍建设，建立法制审核、法律顾问参与的重大执法决定法制审核工作制

度，着力健全集体通案等制度。

（六）区镇联动，完善行政执法监督体系

武进区司法局多方联动不断加强基层行政执法监督，构建“镇（开发区）+主管部门+司法行政”的多维监督模式。建立由司法所行政执法监督员、区级部门法制员、法律顾问和特邀行政执法监督员的镇域行政执法协调监督联席会议制度。各镇、开发区设立民营企业行政执法监督联系点，强化社会监督。区司法局、法院、检察院及各重点行政执法机关专业骨干组成执法评议组，开展执法评议和案卷评查。各司法所常态化参与综合执法，确保执法权力规范运行。

三、武进区镇域综合行政执法体制改革的困境和对策

（一）统筹执法力量，实现执法资源的最优化配置

目前在10个镇（开发区）综合行政执法局持有行政执法证的人员共140名，执法辅助人员共952名。因具备执法资格的在编人员明显不足，各镇、开发区综合行政执法局人员身份复杂，行政编制、全民事业、镇属事业、合同工都在从事执法工作。自改革以来，下放权力由原先的99项增加为348项。今年因法律调整，下放权力将增加为427项。执法事项的增加将导致基层执法力量不足问题更加凸显。因此，下一步要加快推进编制资源向基层倾斜，区级执法力量要最大限度地下沉镇、开发区。各地也要进一步招录在编人员充实到综合执法机构，将镇级执法力量，尽可能整合到综合执法机构。建议统筹使用各类编制资源，探索建立体现执法工作特点的编制体系，专项用于综合行政执法机构的编制实行单独管理、单独统计、单独使用，避

免执法人员流失。同时，按照精简、统一、效能原则，加强各类财政预算保障。

各镇（开发区）综合行政执法人员统计表

镇（开发区）	镇级自有执法人员		区级部门派驻执法人员				执法辅助人员
	行政编	全民事业编	城管	卫健	人社	农业	
高新区	4	0	8	3	2	2	187
经发区	1	2	3	2	2	2	94
雪堰镇	3	4	3	2	2	0	74
礼嘉镇	0	1	4	2	0	2	53
前黄镇	1	1	6	2	0	0	76
湖塘镇	3	5	13	3	2	0	242
牛塘镇	0	4	10	2	0	0	44
洛阳镇	0	2	5	2	0	0	43
湟里镇	3	1	3	2	0	0	73
嘉泽镇	9	1	4	2	0	0	66

注：人社、农业派驻执法人员均为按片派驻人员，负责片区内镇（开发区）的行政执法工作。

（二）优化派驻方式，形成统分结合的执法协作机制

因各镇、开发区执法任务量分布不均，区级执法力量无论是按镇派驻，还是按片派驻，力量短缺问题都存在。某些处罚权下放和执法力量下沉的区级机关仍旧保留行政管理、执法监管或部分行政处罚权，派驻人员兼具双重身份，履行双重职能，管理难度增加。

区人社局实行按片派驻模式，但人社领域很多执法监管、行政处理和争议协调职能在区局，人员按片派驻后影响相关工作开展。下一步，建议调整分片派驻方式，由区人社局向各地统一派驻执法联络员，常态化从事执法工作，同时接受区局统一调度，各地同步配备人员从事人社方面的执法工作。如有重大疑难复杂案件，则由区局统筹力量共同处置，形成统分结合的执法协作工作机制。

目前，农业领域按片派驻的效果也不

理想。因农业下放的行政处罚权主要为动物检验检疫领域，各地都设有动物卫生监督所分所，可以考虑由各分所安排1名经验丰富的执法联络员，与综合执法局开展合作。区农业农村局与各镇、开发区开展联合监管执法。如有重大疑难案件，则由区局派员共同处置。

（三）厘清权责边界，健全监管执法体制机制

行政管理职权包含审批、监管、服务、执法、处罚等内容，改革前这些职权集中在一个部门，职责边界相对清晰。但行政处罚权的下放，客观上分割了原先一元化的职权体系，许多问题是通过监管还是处罚的方式来解决，没有明确的标准，这客观上导致权力下放的区级机关和各镇、开发区之间的职责不明晰。以人社领域为例，大量的劳动争议是通过劳动监察中的行政调解或者责令改正等行政处理方式解决，许多案件立案后最终并未进行行政处罚。改革至今，人社领域作出行政处罚决定的案件仅10起，但经过法定程序处理的劳动争议3000余起。因此，区级机关与各镇、开发区在事权划分上应制定更加具体的标准。此外，对具体争议处理方式、执法联动、案件移送，尤其是涉及行政执法与刑事司法的衔接，需要探索更加行之有效的执法体制和工作机制，形成制度化规定。对于属地管理方面的一些规定，如《区委办公室区政府办公室关于明确镇（街道）“属地管理”事项的实施意见》（武办发〔2021〕11号）等，在开展镇域综合执法工作中要把综合执法与属地监管事项有机结合，充分发挥改革实效。区、镇两级执法部门按照《常州市相对集中行政处罚权实施办法》规定开展执法监管工作。建立完善各地综合执法机构与区主管部门之间

信息互通、协调联动等运行机制，形成首问负责、专题讨论、案件移送抄告等制度体系。

（四）提升执法水平，完善执法监督考核评价

镇域执法人员作为执法工作“新兵”，存在法律素养不高等诸多问题，执法案中反映出调查取证不到位、认定事实不准确、程序性规定执行不严格、法律文书不严谨甚至有错漏、案卷制作不规范等问题。另一方面，不同领域法律规定不同，执法标准和流程不尽相同，增加了掌握业务的难度。因此，每个执法人员必须要经过专业培训和长期执法实践才能成为执法“精兵”。区司法局和综合行政执法局要发挥好牵头抓总的作用，通过召开联席会议、开展执法案卷评查、组织执法论坛、执法规范化考核督查等形式提升执法能力。此外，各条线业务主管部门也要通过召开专题培训班、商讨疑难复杂案件等形式加强培训。要以执法规范化、信息化建设为重点，全面提升执法质量。进一步严格落实行政执法“三项制度”，规范行使行政处罚自由裁量权，逐步完善信用承诺联合惩戒机制、监管绩效评估机制。以区域社会治理现代化一体化指挥平台为基础，整合各类平台资源，构建区镇统一、上下贯通的综合监管执法两级指挥平台，全方位开展执法监督和考核评价。将与基层群众直接相关、可巡查发现的日常执法管理事项线索纳入网格管理，将综合行政执法工作纳入基层社会治理体系，全面提升基层社会治理现代化水平。

（作者单位：武进区司法局）

关于特色小镇保护传承中的法治建设问题

陈宇峰

改革开放以来，三农工作始终是我党我国工作的重点内容和中心工作。围绕着振兴农村，提升农民收入，各项政策措施纷纷落地，其中十分重要的一点就是建立特色小镇培育和发展制度。乡村有了特色，就有了发展的目标，就有了流量有了话题，农民增加了收入，又会追加投资，进一步发展自己的家乡，从而以点带面，实现农村的真正发展。然而，特色小镇的建设并不容易，其中有历史的沉重负担，也有一些固有的制度性障碍。我们认为，发展的问题还是需要用发展来解决，制度性的障碍则尤其需要法治的力量。本文主要讨论的就是发展中的法治建设问题。

一、特色小镇的建设情况

常州的乡镇建设大都颇有特点，强富美高的建设要求卓有成效。作者选择的特色小镇，兼顾经济、文化和特色旅游，重点选择了三个标杆乡镇区域，分别是孟河镇孟城村、郑陆镇焦溪古镇、邹区镇安基村。三个区域的主要建设情况如下：

（一）孟城村

特色是孟河医派、齐梁故里。常州西北部的孟河镇是全国重要的汽配生产基地，其孟城村更以明清时期的孟河医派享誉全国。孟城南门集中体现了孟河的中医文化，散落着不少的医派名人故居，并且水路并行，河街相邻，城河一体，将建成集中医文化、药材集散、康体保健及古城墙风貌展示与一体的休闲旅游度假区域。山林田园板块中的龙亭颐养村，是以中医文化为

依托，打造的集养生休闲、中医健诊、养老服务、健康顾问等为一体的江南特色养生村落。常州丹阳交界处，又恰是诞生了多位南北朝时期的皇帝，历史底蕴深厚，加强孟城村东部的开发，将进一步提升常州地区的历史名城的地位。

（二）焦溪古镇

特色是常州周庄、联通常澄。面街背水户通舟，台榭高低临水际。天宁区郑陆镇的焦溪古镇，位于常州、无锡和江阴交界处，因完整保留了1200余年前的江南古村风貌，被列入第六批中国历史文化名村、入选第三批中国传统村落名录。现存传统建筑单体与历史院落345户，核心区域以清末民初以来的传统民居建筑为主。青山、绿水、石拱（板）桥、黄石半墙、金山条石路面，编织了一幅有别于江南其他古镇的独特风貌。除了旅游特色本身，焦溪独特的地理地位，成为常州江阴之间的连接点，在未来进一步的苏锡常都市圈建设中将具有得天独厚的政策红利。有别于其他村落，焦溪古镇保护条例已经成为地方法规，其在规划上更有长远可靠预期的法规刚性。

（三）安基村

特色是中心城区的后花园。自2018年被列为全市第二批美丽乡村建设示范点后，安基村围绕“灯”文化和“运河”文化两大主题，定位“城市郊野、运河慢村”主基调，打造“特色鲜明、水田交融、果蔬满园、村富人淳”的常州近郊都市后花园，

并着重凸显邹区“灯光”特色，激活“夜经济”，开启常州美丽乡村“夜时代”。安基村在美丽乡村示范建设中，注重抢抓大运河文化带建设契机，放大“灯具之乡”产业优势，做靓田园生态底色，围绕“运河慢村、时光码头”的市场定位，打造“特色鲜明、水田交融、果蔬满园、村富人淳”的特色田园乡村，构建“一带六区多点”的景观结构。

二、保护传承的基本经验

上述三个区域之所以可以取得许多成绩，可以说有着天时地利人和各种有利因素，概括的说，可以得出如下基本结论：

一是坚持党的领导，重视党建引领。三个区域均建立党支部，党支部一般人率领广大党员团结带领广大群众，坚持从本地区的实际出发，坚持以人民的利益为中心，努力工作、奋发进取，充分发挥地区本有的历史文化遗产作用，重视党建引领，体现红色文化和红色基因，在除去旧有习俗，树立社会主义新农村的新风尚上做了大量工作。

二是重视特色的真正独特。社会孕育文化，文化滋润经济，经济反哺社会，这是特色乡镇保护传承的基本规律。孟城村依托中医，焦溪古镇依托历史原貌，安基村依托城市后花园，特点鲜明，自己的立足点找得准扎得稳。中医之乡、汽配之城，孟城村的特色发展动力十足；常州周庄、晋陵遗韵，焦溪古镇保护条例保驾护航；运河风华、城区后院，安基村趟出了新农村建设发展的新路径。

三是小修小补与大拆大建有机结合。一丝一毫不敢下手，则历史街区只能过于陈旧和破烂；一砖一瓦随意毁弃，则历史街区永远只能是仿冒产品。上述三个区域的共同亮点就在于必要的修修补补恰到好处，新址的彻底重建又大胆进取，从而形成了传统街区有底蕴，新建村落镇区有新

潮，生活和旅游有机融合互不干扰的良性循环。

四是有效抓住市场需求。医养结合，是越来越时兴的社会需求。中医养生、西医治病，互补共生，乃是广大人民群众的实际需要。常州中心城区的旧城改造已经不可逆，那么在乡村的世外桃源，焦溪古镇作为当年八邑名都的遗韵也是弥足珍贵。至于安基村，巧妙地借助大运河，构建运河文化带，充分发挥其距离中心城区较近的优势，切实体现城市后院的地理优势，打出亲子活动、夜场灯光秀等低成本低门票招牌，也是市场的一大需求点。

五是重视农民的实际利益。孟城村以民居为主，基本不搞大拆大建，原有的居民生活不受大的影响。焦溪古镇原住民有许多已经得到了有效安置，古镇外围的安置房建设比较到位。安基村更是通过原地翻建，彻底改造了原有村民农房的简陋、局促，提升了居住和人文环境。

三、仍然面临的实际困难

一是原住民在不断流失。这是新农村建设一直存在的突出问题，即人口在流失，强如江阴的华西村，其原住民也是呈现出流出的迹象。年轻人总是更愿意去中心城区，乃至一线大城市生活奋斗。稳定的人口结构是一个区域发展的真正基石，而事实上上述三个区域都不同程度存在着原住民实际上在减少的情况。

二是基层自治组织的角色还待厘清。村委会作为群众自治组织，在特色乡村建设中起到了十分重要的作用。但既然是自治组织，就不宜赋予其类政府的角色和作用。在实际工作中，其角色常有所不清，比如说对于违法建设、违章建筑，其是否有强拆权利。比如说，在办理社保、户籍落户等问题上，村委会俨然掌握了事实上的审批决定权。此外在涉及土地整合、新项目开发、经营收益分配等问题上，村委

会的民主决策程序还需要进一步完善。

三是产业与特色互补尚需加强。孟城村的中医底蕴，目前更多的还是体现在名气上，有组织有规范的系统化中医产业集群还没有形成，孟河中医院尚只是一个乡镇卫生院的等级，尤其需要大力扶持。焦溪的第二周庄规划很宏大，投入也很巨大，但如何有更清晰的群众致富道路还不够鲜明，民宿、农家乐、文旅商品店等形式是否继续，还不是很确定。安基村的特色集中在亲子活动、夜场灯光秀等，如何进一步提升知名度和美誉度，特别是激发广大村民创业积极性上，还需要更好破题。

四是保护农民利益仍有不足。社保问题仍然是第一位的实在问题，目前三个区域都完成了部分村民的社保办理，但还有一些村民尚无法落地社保问题。土地流转、房屋出租等实际收益，还主要归入村委会和乡镇财政，如何进一步明确分配关系，切实提升农民获得感，尤需努力。

五是契约精神和信用制度还要完善。广大农村群众契约意识不足，容易出现矛盾纠纷的反复。一些村民都对村集体的概念过于片面化，与目前土地流转范围逐步扩大的政策很不符合，集体组织以外的人进行流转和参与实体经营，将面临很多小地域的反对和抵制。

四、加强和完善法治建设是关键

（一）完善户籍、规划等基础制度设计

目前的户籍管理上，仍然实行村委会实际上的审批制，公安派出机关只承担形式上的审核职责，从而很容易形成一些发达区域的“排外现象”。同时，根据城乡规划法等法律法规，乡村建设规划本身也是法定规划形式，常州市武进区还是全国示范标杆区。但实际工作中，广大乡村建设规划还比较粗疏，规划执行的刚性不足，规划修改的条件不高。

要根据国家户籍改革的大趋势，动态

调整乡村的户籍管理实际办法。对于人口流出较多的区域，应主动放松户籍准入规定。取消或者部分取消户籍与集体经济组织分红、拆迁、安置等福利条件挂钩的规定，从而减少利益障碍，切实促进人口合理流动。集体经济组织的分配方式完全可以参照股份公司的模式进行，户籍卡口本身已经跟不上形势变化。

户籍管理放松的同时，要加紧规划的刚性，一张规划干到底。草拟规划时要综合全面科学的进行调研和考察，一旦拟定即具有法定刚性。对于重点区域必须严格执行不拆不建的要求，对于一般区域的拆建也应该按照规划执行。城市管理部门要加强乡村的实际巡查力度，坚决杜绝以农房改建名义私搭乱建破坏整体风貌的情形。但同时对于历史上已经存在的，已经具有实际功能的民房，也可按照城乡规划法64条的规定，为其落实身份许可。

（二）基层自治制度重在引导和帮管

对于基层自治组织可以压担子，但必须严格依法办事。村委会等组织的运作，必须坚持村民自治组织的本色，按照民主集中制的基本原则，讨论和决定本组织的重大事务。涉及到安全生产、违法建设、治安管理、综治管理等属地管理事务的，村委会只能承担必要的引导和帮助辅助管理义务，社会管理职责承担的不恰当，只会损害村委会本有的运作能力。

在特色乡镇的持续运营上，尤其要重视市场的力量。村委会原则上不干涉合法运营的店面、厂家，更多的按已经确定的规划、计划、方案执行，做好特色本身的守门人和看护者。放得下的同时，遇到法律明确规定的公众服务事项，又要坚决拿得起，果敢的承担起疫情防控、民族宗教事务、流动人口管理、民情调研等难点问题。

（三）合同主体等基础法律关系继续完善

在对外运营、出租、流转等相关合同的问题上，切忌多头现象。如一份合同上，村委会盖印、经济合作社盖印、村民小组盖印，有的还需要全体村民或者村民代表签字。一旦出现纠纷，村委会也是利益一方，村民小组也是利益一方，甚至更常见的是，一些村民纠结起来，以侵犯村民利益为由主张合同无效。

必须严格按照民法典关于法人的有关规定处理这个问题。即只有村委会（或者经济合作社）可与相对方协商、签约、收付费、交付土地房屋等，村民小组、村民都不是合法相对方。如果村民小组或者村民认为村委会侵犯了其合法权益，可以另行起诉要求赔偿。这本来是民法基本常识，但唯独在农村土地问题上，众说纷纭，许多乡镇领导和土管所亦不明确合同样本，导致存量的许多纠纷变成一个多主体糊涂账。合同主体明确以后，相关的纠纷解决就有了明确指向，谁收益谁担责谁尽义务，就都有了合同层面的制约和保障。逐步借助目前的集体土地统一流转平台的新合同规范文本，数年以后即可基本规范起来。

（四）强化财经纪律的刚性

乡镇要形成特色，乡村要有特点，势必要对原有的面貌进行调整，势必要对原有的散乱村民居住情况进行调整，宅基地、承包地等土地权利问题从而成为特色小镇保护的一个实际问题。特别是实务中的卖地钱名目很多，青苗费、房屋重置成新费、装饰装修费、附属设施费、搬迁费、奖励费、停产停业费等划分过于细化，涉及到社保、医保代办代缴的一些规定也存在模糊之处，农民的“卖地钱”也就多了不少不确定性因素。

建议参考某些乡镇行之有效的办法，即统一向乡土地使用费财政专户缴纳，并

出具专用收据，乡土地使用费财政专户严格实现收支分开管理，除按出让、出租合同约定的农民权益外，一般原则上不得由村委会随意支配。每年的人头费用、过节费用、福利费用统一由财政下发，社保由村委上报后，乡镇（街道）统一办理。其他资金统一存入较高利息的定期银行账户，定期公开账户情况，由村委会组织公示和监督。

（五）进一步以鼓励就业为政策导向

要加强“失地”农民的技能培训、职业素养教育等工作，适当加强软政策的引导，对于企业招聘原有村民入职的加大支持力度，如增加社保奖励或者税收减免，积极鼓励其承担社会义务。鉴于操作工、保安、保洁等工作岗位本身广泛存在，只要政策合理引导，对于失地的保障除了固定分红之外又有了新支撑。

要进一步按照中央大众创业、万众创新有关精神鼓励支持创业，特别是原住民中的青年群体大胆创业。在文化旅游外延、互联网推介、特色产品开发等方面适当争取信贷资金，鼓励促进其做大做强。如常州梳篦很有名，然目前的实际推广存在很多问题，原有的西瀛里周边也缺乏进一步提供条件的场景文化便利。新有的以大运河文化带为特色的景点村落均可认真考虑这个项目。

（六）基层治理的重点在信用建设

信用建设一旦步入正轨，长期困扰农村改革发展的一大问题，就有了抓手。事实上，权属的不确定性，容易出现反复很长时间都是农村营商环境亟待改善的重点。

严格保护租户、经营户的合法权益，这不仅是法律的规定，更是农村营商环境的重要部分。要明确，一旦土地流转，无论是增量的土地流转，亦或是存量的土地出租、转让等，有关合同只要未被依法撤销或者宣布无效，即应遵（下转第18页）

法治德治自治相融合的基层治理体系研究

——以钟楼区为例

陈琪彬 李娜 张婷钰

十九届五中全会指出“要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”。在党中央相关政策的推动下，将自治、法治、德治等要素紧密结合，是基层治理的出发点和落脚点。常州市钟楼区着力提升基层社会治理社会化水平，围绕基层社会治理中自治、法治、德治融合的作用机理，探索基层社会治理的实践路径。

一、钟楼区“三治”融合的工作实践

近年来，钟楼区结合当地发展实际，积极探索和推行法治、德治、自治“三治融合”的特色社会治理新模式，取得了一定的成效，先后获得“全国社区建设示范区”“全国和谐社区建设示范城区”“全国志愿者工作先进单位”“江苏省双拥模范区”等多项综合性荣誉称号。

（一）以自治为基，强化基层社会治理的内生约束

1. 坚持党建引领，丰富居民自治形式。党的基层组织扎根基层、服务基层，具有参与社会治理的天然优势。目前全区以8个镇（街道）党（工）委为龙头、102个村（社区）党总支为主体，把党建工作延伸到村（社区）治理的每个领域。各级基层党组织结合自身实际，在现有自治共治基础上不断进行探索和实践，形成多个富有自身特色的社区治理创新案例。如南大街街道西瀛里社区在社区党委的框架下，结合社

区高干知识分子多的实际情况，建立“民主议事阁”，成立由专职调解员、社区民警、居民代表组成的“议事”队伍，通过一事一议引导居民从自治的旁观者向参与者转变，达到“商议一事，教育一片”的效果。永红街道陈渡新苑社区以社区内的17个社会组织为依托，以“三社联动”为主体形式“1234”（即一平台二支部三中心四基地）为架构的社会组织服务体系，实现政府治理、社会调节和居民自治的良性互动。

2. 深化民主建设，提升居民自治意识。秉承“民主选举、民主管理、民主监督、民主决策”原则，严格按照公开、公平、公正的原则，采取直接选举的方式选出村（居）两委班子成员；规范健全以村（居）民自治章程和村（居）规民约为基础的各项民主管理制度，每年召开村（居）民会议至少一次、每季度召开村（居）民代表会议至少一次，各项工作资料均做好整理和记录；严格遵守“一事一议”制度，凡是涉及居民群众切身利益的重大事项，均经由村、居民代表大会的充分讨论决定；设立党务、村（社）务公开栏等，对日常事项每季度公开一次，对重大事项专题公开，阶段性事项随时公开，主动接受村（居）民监督，便于居民群众参与公共事务管理。

3. 健全协商议事机制，培养居民自治能力。“有事好商量”协商议事工作，是推进政协协商于基层协商有效衔接、同社

会治理有机结合的创新举措。截至2021年8月底，钟楼区已实现“有事好商量”协商议事室区、镇、村三级覆盖建立，全年累计安排“有事好商量”协商议事议题75个，区、镇（街）两级累计开展协商议事活动58场。邹区镇的安基美丽乡村建设“有事好商量”、永红街道“一米菜园的治理智慧”、西林街道“小市场大民生”、新闻街道“有事好商量”文化广场以及南大街街道“商量书房”等，成为钟楼政协为民协商的重要履职成果。

（二）以法治为本，强化基层社会治理的刚性约束

1. 加快构建覆盖公共法律服务体系。依托区、镇公共法律服务中心和村居（社区）司法行政服务站三级实体平台，融入547名调解员、208名律师、381名法治宣传员、51名司法行政社工四支法律服务队伍进驻1062个网格，初步构建起“三纵四横”的工作体系。建立18个个人品牌调解工作室，强化对网格内的重大复杂矛盾纠纷的调解指导；采用律师事务所分片包干、综合类网格配备专兼职服务律师的形式，为群众提供精准高效的法律服务；建立网格法律服务员定是现场服务+7*24小时线上服务模式，实现服务内容和时效双覆盖，打造法治惠民“终端”。

2. 提升基层法治宣传质效。打造“线上+线下”“传统+创新”的宣传模式，围绕“民法典宣传月”“疫情防控 德法相伴”“安全生产月”等主题和时间节点全方位开展系列普法活动。积极开展民主法治示范村（社区）创建工作，截至目前，全区市级民主法治示范村（社区）全覆盖，被命名为省级以上民主法治示范村（社区）共54个，其中国家级民主法治示范村2个，覆盖率达到52.9%。创新普法品牌，引入“法治积分”活动，引导居民通过参与普法活动、上报或参与矛盾纠纷获取积分点数，

以此兑换起草诉状、遗嘱见证等法律服务，引导居民成为社区依法治理的参与者与受益者。

3. 探索“援法议事”基层实践。开展“援法议事”活动是创新基层社会治理的新举措，对提升基层社会治理法治化水平具有十分重要的意义。自“援法议事”活动开展以来，基层法治效果进一步强化，“援法议事”主体不断壮大，在全区选聘“法律明白人”769人，实现村（社区）法律顾问配备率达100%。村（社区）广泛开展典型培育，涌现出“晓婷说事广场”“‘Q2有你’民生家园议事厅”等一批好的经验做法。永红街道锦阳花苑社区“晓婷说事广场”被省委依法治省办确定为全省首批城乡基层“援法议事”范例。

（三）以德治为序，强化基层社会治理的柔性约束

1. 推进道德讲堂建设，涵养道德树新风。把“社区道德讲堂”建设成为“就近就便就需、自愿自主自为”的社区德治平台，优化宣讲机制，把“道德讲堂”的主办权交由社区居民，由居民自行确定宣讲时间、内容等，体现“我的讲堂我做主”的民主性和大众化特征。拓展参与渠道，开发“掌上道德讲堂”微信公众号，引导居民发现身边的道德榜样，随时随地分享道德故事并进行互动交流。创新载体形式，借助“全要素网格”将“社区道德讲堂”向下延伸，探索“网格议事会”“楼栋会客厅”等居民“微自治”形式，实施道德讲堂“百千万计划”，至2021年建成“社区道德讲堂”100个、“网格议事会”1000个、“楼栋会客厅”10000个。

2. 选树道德模范，引领示范淳民风。发挥道德榜样的正向价值导向，持续加强身边好人推选力度，2020年马卫芬获评中国好人，钱孟林等9人获评常州好人，通过宣传栏、道德讲堂等以先进典型教育人、

引导人。设立先进“亮牌”和“红黑榜”、“曝光栏”等，评判正反两方面典型，在居民群众中树立崇德光荣、失德可耻的价值导向。创新道德激励机制，在“时间银行”基础上，探索建立居民“道德银行”，建立“服务—记录—回馈—激励”工作机制，把居民个人在村（居）做的好事兑换成“道德币”存入个人账户，凭借“道德币”换取服务，通过道德财富激发居民崇德向善的正能量，在全社会形成良好的民风社风。

二、钟楼区“三治”融合实践中存在的问题

1、自治发展不充分。民主制度不够健全，群众自治氛围没有完全形成，尤其是在乡村，由于村民居住分散和农村交通条件差，村民代表年龄普遍偏大，集中组织召开村民会议有一定困难，许多村只有在村委会换届时即年召开一次会议，村里重大事项、重大决策基本上都是由村民代表会议讨论决定。同时，基层村（社区）本身承担了大量的行政性工作事务，面临着台账资料多、调查报表多、会议活动多、检查考核多的情况，服务群众的时间和精力会被分散，难以系统地为履行基层群众自治组织的职责。

2、法治化水平需提高。在基层社会治理中，法治主体则包括司法所、律师服务团等法律服务主体。目前在钟楼区的社会治理实践中，法治宣传教育仍需加强，部分群众对法律的认知仍停留在表面，运用法律手段维护自身权益的能力较差，即使有维权意识，但是如何维权，找谁维权等问题仍不甚明晰。基层矛盾化解工作基础尤其是乡村基础薄弱，调委会阵地建设滞后，软、硬件设施严重缺乏。同时人民调解专题培训工作开展相对较少，基层调解员工作方式、手段滞后，化解社会矛盾的方式方法和业务素质能力还有欠缺。

3、德治基础待完善。提升乡村德治水

平，必须要发挥好道德引领作用。目前钟楼区道德模范的作用并未得到充分发挥，虽也有模范宣传，但在基层社会治理中发挥的带动性不够。镇、各街道虽配有文化干事，但往往身兼数职，往往不能充分组织开展文化活动，手段常停留在发宣传册、悬挂横幅、举办文艺汇演等传统方式，群众参与积极性不高。村（社区）层面，文化服务工作往往由村干部兼任，不设立专门岗位，往往因为年龄偏大，缺乏工作的进取心与责任心，存在应付上级的想法，致使文化服务工作无法充分开展。

4、“三治”融合程度不高。自治、法治、德治融合的社会治理模式，要“将三种治理要素有机结合，构建完善的乡村治理机制”。但“三治”融合在基层并不容易实践，由于自治、法治、德治工作实际分属于不同的牵头部门，目前一些部门仍存在对“三治融合”理念认知不足的情况，在实际推进过程中部门之间各自为战的情况。目前“三治”大部分也是各自发展的独立体系，三者的协同机制尚未完全建立，不能有效统筹协调，不利于三治融合模式的广泛推行。

三、优化“三治”融合实践的路径分析。

1、深化居民自治，推进民主治理。推进基层协商议事平台的建设，如区人大的议政代表会、永红街道“晓婷说事广场”等，为居民参与社会公共事务管理提供有效渠道，调动居民的参与的积极性。探索“互联网+”的方式，打造基层微治理一体化平台，通过线上 app、区政府网站、微信公众号等方式进行线上参与，降低参与社会治理的成本，拓宽群众发表对治理意见建议的渠道，由专人进行意见建议收集整理和反馈，以智慧化手段提高社区治理质量和效率。

2、增强法治保障，推进依法治理。推动“八五”普法工作向纵深推进，常态化

开展法治宣传教育和专题培训，不断增强党员干部法治宣传教育水平和群众学法用法意识。健全矛盾纠纷排查化解机制，弘扬新时代“枫桥”工作经验，积极选聘退休干部、派出所民警、退役军人等具体专业能力的人员充实基层调解员队伍，注重发挥律师和村（社区）法律顾问在预防和化解矛盾纠纷中的作用，提升运用法治思维和法治方式化解社会矛盾的水平。持续深化“民主法治示范村（社区）”建设，结合大运河（钟楼段）法治文化长廊和法治文化广场建设，优化文化礼堂、农家书屋等普法服务效能，不断提升示范建设工作水平。

3、激发德治活力，推进以德治理。治理的多元化已成为大势所趋，只有充分发挥各社会阶层、行业、教育背景不同的人士参与到社会治理当中，挖掘每个人的潜能和优势。要鼓励道德模范、新乡贤参与到基层社会治理中，充分发挥他们在道德示范、村规民约、文明建设等方面人文资源优势，如可选择德行好、名望佳、有威信的模范人物成立道德模范工作室，在文明宣教、志愿服务、爱心公益等方面以善举善行带动更多的人，让社会主义核心价值观

价值观落到实处。要借助本地区道德讲堂发源地优势，推动道德讲堂建设实现全面覆盖、创新发展、常态长效，推进新时代文明实践中心（所、站）建设，打造具有钟楼特色的实践阵地，确保阵地资源整合到位、体制机制健全到位、服务群众精准到位，以先进文化成风化俗育人赋能。

4、完善工作机制，推进协同治理。加强对“三治融合”理念的宣传和引导，加强对基层干部的教育培训，通过研读文件、优秀经验学习等方式，引导基层干部准确理解“三治融合”的内涵及其重要意义，压紧压实工作责任。健全协同机制，整合民政、司法以及宣传部的资源，探索在原有的平台中融入其他元素，形成“三治融合”的有效载体，例如创新“援法议事”基层实践，在“有事好商量”协商议事会中可加入法治议题，结合议题实际在团队中引入专业法律人才、道德模范等，在自治的基础上融合法治精神和德治理念。

（作者单位：钟楼区司法局）

（上接第14页）守合同约定，履行合同义务。对于村民三三两两的在已进行生产经营的涉及集体建设用地零星闹事或者偶尔的小摩擦小冲突，要在说服教育的同时加强诚信建设。对于没有契约意识的行为，公安机关等部门要加强介入，努力在第一时间化解小矛盾小纠纷。

五、结论

乡村建设要更加重视市场的力量，而市场的力量就尤其需要法治建设。加强基层治理体系和治理能力现代化，是全面依法治国的的重要组成部分，而乡村建设更加

需要摆在突出位置。一放就乱、一管就死，曾长期是一些地区的发展乱象，但这正是我们法治建设水平不高，没有能够真正收放自如的体现。一个强大、自信的法治体系，少不了乡村建设这个部分，事实上这个部分本身也正在依靠法治的力量快速发展。

（作者单位：江苏正气浩然律师事务所）

社会组织助力公共法律服务体系建设研究

李纲

公共法律服务是政府公共职能的重要组成部分，是保障和改善民生的重要举措，是全面依法治国的基础性、服务性和保障性工作。推进公共法律服务体系建设，对于更好满足广大人民群众日益增长的美好生活需要，提高国家治理体系和治理能力现代化水平具有重要意义。

2019年7月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》（以下简称意见），明确提出“到2022年，基本形成覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系”，同时也强调“鼓励支持各类社会组织在法治宣传、权益维护、矛盾纠纷化解等公共法律服务领域更好发挥作用。”法治宣传、权益维护、矛盾纠纷化解领域对服务提供者的法律专业要求较高，能够在公共法律服务体系建设中发挥作用的主要是法律类社会组织。

一、法律类社会组织面临的主要问题

按照民政部办公厅发布的《民间组织分类标准及指标解释》，法律类社会组织指的是“从事各种法律研究、咨询、援助、代理的组织”。民政部《2017年社会服务发展统计公报》披露：截止2017年底，全国共有社会组织76.2万个，其中法律类0.3万个，仅占社会组织总数的0.4%，占比最小。

笔者通过公开信息检索发现，截止2021年9月常州市新北区登记注册的各类社会组织766家，其中法律类社会组织有7家，分别为常州市新北区爱夕公益法律

服务中心、常州市新北区灯塔萌法律志愿服务中心、常州市新北区小橘灯公益法律服务汇、常州市新北区新动力公益法律服务中心、常州市新北区河海街道润泽公益法律服务中心、常州市新北区初心公益法律服务中心、常州市新北区萤火公益法律服务中心。常州市新北区小橘灯公益法律服务汇成立于2013年，业务主管机关是新北区人民检察院；常州市新北区灯塔萌法律志愿服务中心业务主管机关是新北区人民法院，成立于2014年，这两家机构属于半官方性质。社会人士自发成立的社会组织则面临较大困难，主要体现在以下方面：

（一）自我造血能力不足

社会组织的收入来源比较单一，一般都是通过承接政府购买的公共服务。尤其是在资金方面，虽然近年来有关部门不断加大对社会组织的资金支持力度，很多地方都以政府购买公共服务的形式支持社会组织发展，但由于社会捐赠不稳定、业务收入薄弱等因素，很多社会组织仍面临资金紧张的局面，这也导致社会组织难以开展更多样化、更深层次的服务。

2021年4月，常州市民政局、常州市慈善总会参照《财政部 民政局关于印发〈中央财政支持社会组织参与社会服务项目资金使用管理办法〉的通知》（财社〔2012〕138号），制定了《2021年度常州市促进社会组织参与社会服务项目实施意见》。意见资助项目类型为：（一）慈善公益社会服务试点项目，包括助老助残、

救助扶贫、社会福利提升服务；（二）专业社工服务示范项目、（三）社工站建设示范项目。该文件中没有提及法律类服务项目，对法律类社会的政策支持需要进一步提高。

（二）工作能力有待提高

人才紧缺制约着社会组织的发展。有些社区类社会组织运营时间较长，依靠自身资源和社会支持，在工作中培养了一批学历高、工作经验丰富、能力强的社会工作人员。民间自发成立的法律类社会组织因为资源有限，一般没有专职的工作人员，组织成员有自己的专职工作，自身工作非常繁忙，从事社会组织工作主要靠的是一颗愿意奉献做公益的心。

法律类社会组织成员虽然大部分是兼职，但却是专业的法律服务人员，有法官、检察官、律师、法律工作者等等。法律类社会组织的发展缺少的是专职的管理运营人员。这很大程度影响了组织日常工作的开展，限制了组织自身的发展。因此，法律类社会组织要配备专职的运营管理工作人员。

（三）科技支持力量欠缺

此次疫情也暴露出社会组织科技支撑不足的短板。严格的疫情防控促使很多行政服务都进行网上办理，但对于社会组织来说，线上服务这一块还存在一些困难，有些社会组织线上服务方法掌握得不够好，因此也难以开展活动。在社会公共服务越来越依靠科技手段作支撑的大背景下，社会组织自身科技能力不足也制约着其参与社会治理的能力和效率。

二、关于促进法律类社会组织发展的几点建议

针对以上存在问题，笔者建议可以从以下几个方面开展工作，支持法律类社会的建设，使其更好助力公共法律服务

体系建设。

（一）强化党的领导，系统性发挥社会组织服务效能、提升行业动员能力、形成服务合力

常州市已经成立了社会组织综合党委，在综合党委领导下，可以更好地整合行业资源，为行业内的各个社会组织提供充分协同合作的服务平台，将专业内容、模式、方法、路径和项目开源化，让各个社会组织都有机会学习其他社会组织的服务模式，提高服务效率、丰富服务内容。

（二）社会组织加强自身品牌建设、工作能力建设

社会组织在提供公共服务、维护社会和谐等方面发挥着重要作用。但在日常生活中，社会组织的工作容易被忽视。因此，要提高群众对社会组织的认知程度和信任程度，加强对社会组织的宣传，增强社会组织的影响力，扩大群众对公共事务的参与度，发挥更多人的优势，更好地为社会服务。

社会组织的公信力源自其公益性和透明度，尤其是资金和物资的捐赠、使用方面，一定要做到透明、公正。在这点上，除了社会组织要强化自身建设，也需要有关部门和社会公众的监督。有关部门要完善社会组织管理体系，提升群众对社会组织的信任度，更好发挥其在社会治理中的作用。

法律类社会组织在日常开展的普法活动中要充分体现大局意识、服务意识，以实际行动表现出自身过硬的法律专业素养，有针对性的研发法律服务产品，通过法律专业能力获得党和政府、人民群众、其他社会组织的认可。

（三）为社会组织搭建开放包容的协作平台

基层工作面对的最大难题是人手紧缺、资源不足，社会组织协同工作的意识和能力还需要进一步提高。不（下转第23页）

关于常州市生活垃圾分类管理立法的可行性研究

朱孔阳

实施生活垃圾分类管理是实现生活垃圾处理减量化、资源化、无害化“三化”目标的关键环节。习近平总书记在2016年12月21日召开的中央财经工作领导小组第十四次会议上指出：“要加快建立分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统，形成以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类制度，努力提高垃圾分类制度覆盖范围。”为使垃圾分类管理工作有法可依、有章可循，相关立法工作的重要性不言而喻。2021年以来，民盟常州市新北区法律支部针对常州市生活垃圾分类管理立法的相关问题，开展专题调研。在调研中，我们了解到，常州市人大常委会已经在今年年初将《常州市生活垃圾分类管理条例》作为立法调研项目；而我市有关职能部门正在拟订《常州市生活垃圾分类管理条例》草案。我们根据前一阶段调研所获得的信息，结合我市生活垃圾分类管理的实际情况，形成此调研报告，供相关部门决策参考。

一、常州市生活垃圾分类管理的现状

在调研过程中了解到，长期以来，常州市城市管理行政执法部门一直分阶段分区域推进垃圾分类处理工作。除了居民、企事业单位自发分类，拾荒者分拣，收废人员上门收取可回收垃圾外，自1996年起，常州市就在清潭新村进行生活垃圾分类收集试点工作。2002年，常州市颁布实施《常州市市区建筑垃圾管理办法》，将建筑垃

圾与生活垃圾分开管理。2012年，常州市依照《江苏省餐厨废弃物管理办法》的规定加强了对餐厨废弃物的管理，为餐厨垃圾与生活垃圾分类收集奠定基础。自2015年8月起，常州市在新北区范围内率先试点垃圾分类管理工作，为全市范围内开展垃圾分类管理进行探索和积累经验。2020年，常州市全面开展城乡生活垃圾分类管理工作，市建成区垃圾分类设施覆盖率达100%，全市公共机构实现垃圾分类全覆盖，农村垃圾分类设施覆盖率达到80%，并启动厨余垃圾分类试点工作。

二、常州市生活垃圾分类管理存在的问题

虽然，常州市生活垃圾分类管理工作经历了长达二十多年的探索和尝试，但迄今为止还没有在全市范围内有效地开展起来，这其中，生活垃圾分类管理存在的主要问题有：

1、居民对生活垃圾分类的意识淡薄。

近年来，常州市有关部门通过各种渠道和举办各类活动，大力宣传垃圾分类知识，在一定程度上提高了居民生活垃圾分类意识。但是，小区居民习惯于过去的垃圾混杂丢弃，而生活垃圾分类管理是对过去生活习惯的颠覆。从垃圾分类处理的实际情况看，有的居民将生活垃圾分类视为简单的废品回收，观念淡薄，意识不到垃圾分类的环保意义，关于垃圾分类管理的知识普及度不高。

2、生活垃圾分类的硬件设施不够完善。

我市居民小区生活垃圾的分类设施存在标准不统一的问题，部分小区的生活垃圾分类设施只有两个回收箱，分为可回收物、其他垃圾两类投放；也有部分小区分为可回收物、有害垃圾、其他垃圾三个回收箱投放，这不仅不符合《常州市生活垃圾分类管理办法》的相关规定，也不利于在全市范围内依法有效地推进生活垃圾分类管理工作。

3、有关生活垃圾分类管理的规定执行不到位，政府监管力度不够。

随着国家立法法的修订，自2015年起，常州市正式获得了地方立法权，有权就城市建设、市容卫生、环境保护等方面进行地方性立法。2019年1月1日，《常州市生活垃圾分类管理办法》正式实施，这是我市历史上第一部关于生活垃圾分类管理的规章，对我市行政区域内生活垃圾源头减量、分类投放、分类收集、分类运输、分类处置及监督管理活动进行规制，明确了各级政府、政府各部门的责任，社会力量职责，单位和个人的基本义务，投放管理责任人义务等。但是，实践中普遍存在社会力量参与不足、政府监管力度不够等问题，规章执行不到位。

三、关于常州市生活垃圾分类管理的立法建议

尽管在生活垃圾分类管理方面缺乏全国统一的立法，但目前已有北京、上海、广州、深圳、南京、杭州、苏州等30多个城市出台了生活垃圾分类管理的地方性法规。随着2019年7月1日《上海市生活垃圾管理条例》正式实施，标志着生活垃圾分类处理进入法律强制时代。2019年11月15日，住房和城乡建设部又发布了《生活垃圾分类标志》标准，对生活垃圾分类

标志的适用范围、类别构成、图形符号进行了调整，以便于科学合理推进垃圾分类处理工作。我市也于2019年1月1日实施了《常州市生活垃圾分类管理办法》，但这部规章的效力层级不高，近三年来的实施效果不佳。目前，我市相关职能部门正在拟定《常州市生活垃圾分类管理条例》草案。为此，我们建议：

1、在立法内容上，我市应在总结近三年实施《常州市生活垃圾分类管理办法》的经验和做法的基础上，针对生活垃圾分类管理工作涉及的基本问题，制定《常州市生活垃圾分类管理条例》这部地方性法规，立法框架上应包括总则、规划与建设、分类标准、分类投放-收集-运输-处置、源头减量、监督管理、促进与激励、法律责任、附则等方面内容，使得生活垃圾分类管理责任主体明确，权利义务清晰，为常州市生活垃圾分类管理工作提供强有力的法规支撑。

2、应注重法规的可执行性。

一方面，生活垃圾分类管理立法应确保相关管理部门的执法与监督范围涵盖生活垃圾分类投放、收集、运输、处置等关键环节，建立全过程的执法监督与管理机制。另一方面，法规内容应具有可操作性和可执行性，既利于单位和个人清楚地了解和掌握有关垃圾分类管理的法规规定，也利于执法者对相关法律规定内容的透彻掌握，避免执法偏差，做到各主体的权利义务明确，各部门职责分明、联动执法，法律责任适当，奖罚分明，使得这部法规能产生应有的执行效果。

3、应在法规中设置奖励激励措施。

生活垃圾主要来源于居民的日常生活，因而要充分调动居民参与垃圾分类的积极性和提高居民的垃圾分类意识。我们建议

在立法中增设切实可行的奖励激励措施：第一，可以在《常州市生活垃圾分类管理条例》中增加具体的奖励激励措施，明确对模范遵守垃圾分类处理的单位和个人予以适当的奖励、激励；第二，对于能够正确分类并投放垃圾的居民给予一定的积分奖励，并将积分与兑换相关日常用品挂钩，从而引导居民在日常生活中增强垃圾分类意识；第三，可以实行新市民积分管理，将垃圾分类与城市落户措施相关联，垃圾分类工作做好与否作为新市民落户城市的

一个参考指标；第四，对投诉举报任何违反垃圾分类管理行为的投诉人、举报人依法给予适当的物质奖励。

（作者单位：江苏常晋律师事务所）

（上接第 20 页）同社会组织之间应该彼此学习、相互促进，但因相互之间沟通互鉴意识不足、协同合作机制不够畅通，致使一些社会组织“各自为战”，而不是“协同作战”。

社会组织是社会治理中的一支重要力量。相较于政府和国家而言，社会力量不仅更能直接的获知民众的公共法律需求，也能在平等对话的基础上提供相应的法律服务，法律类社会组织可以积极与各类社会组织进行平台化的合作，有针对性的提供法律服务。有些社区社会工作服务中心长期扎根于社区和街道，和居民、街道办事处工作人员、社区工作者等都建立了长期和深入的联系。党和政府可以为各类社会组织搭建开放包容的协助平台，不同类型的社会组织之间探索办公场所的共享，运营管理人员共享，以实现各类社会组织信息、人员、资源的互通、共享，从而使各类社会组织在公共法律服务方面更好的发挥协同效应，实现 $1+1 > 2$ 的效果。

（四）社会组织还应当充分应用新技术、新技术，为传统法律服务赋能

高校、科研院所、科技企业等在科技发展方面拥有得天独厚的优势，社会组织

也可以寻求他们的帮助支持，以获得更优质的科技支撑、社会服务解决方案等，不断促进社会服务智能化。法律类社会组织自身条件所限无法在科技应用方面进行大的持续性的投入。在社会服务领域，我国近年来的科技建设成果有目共睹，政府是否能够考虑将法律类社会组织纳入现有社会服务网络平台中，既节省了建设资源的投入，又能更好的发挥社会组织的作用。

鼓励支持各类社会组织在公共法律服务领域更好发挥作用，是党中央关于创新公共法律服务管理体制和工作机制的要求，社会组织也已成为推动社会治理重心向基层下移、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要主体之一。法律类社会组织虽然数量少、规模小，但是应当加强自身运营能力、品牌建设，发挥其法律服务专业性的优势，与其他各类社会组织加强沟通与协作，在党和政府的领导下，积极助力公共法律服务体系建设，为我国社会治理现代化建设贡献自己的一份力量。

（作者单位：江苏圣典（常州）律师事务所）

强化制度执行 升级法规工作

——关于全市党内法规制度贯彻执行情况的调研报告

徐丹

党内法规制度执行是党内法规制度建设链条的重要一环，是彰显党内法规制度刚性约束的重要工作。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规执行，采取了一系列重大举措，出台了《中共中央关于加强党内法规制度建设的意见》《中国共产党党内法规和规范性文件备案审查规定》《中国共产党党内法规执行责任制规定（试行）》等党内法规制度，反复强调狠抓党内法规执行，要求把党内法规执行体系更加凸显出来。为落实中央文件要求，摸排党内法规制度在我市基层执行情况的“家底”，我们对全市党内法规制度执行情况进行了调研。调研通过座谈访谈、分发调查问卷、查看台账资料，广泛听取条线部门和基层板块意见建议，在充分肯定党内法规制度执行成效的同时，也发现了一些值得深思的问题。

一、基本情况

2016年底，中共中央下发了《关于加强党内法规制度建设的意见》，对新形势下党内法规制度建设作出顶层设计和系统安排，次年，中共江苏省委办公厅下发《关于深入贯彻〈中共中央关于加强党内法规制度建设的意见〉的通知》，就认真抓好《意见》任务的贯彻落实和推进全省党内法规工作规范化建设提出了明确要求。对此，常州市委高度重视，按照中央《意见》和

省委要求，对全市党内法规工作作出专门部署，明确任务、序时推进。多年来，全市各地各部门深入持续学习贯彻习近平总书记关于制度治党、依规治党的重要论述，切实把党内法规制度建设放在重要位置，着力推动各项任务落实落地，形成了一级抓一级、层层抓落实、逐级传导压力的良好格局，党员领导干部尊规学规守规执纪意识不断增强，党内法规制度执行力显著提升，为我市全面从严治党、推进高质量发展走在前列提供了有力制度保障。

（一）坚持以上率下，发挥头雁效应

全市各级党的领导机关和党员领导干部坚持以上率下，以身作则，做到带头尊规、及时学规、严格守规、严格执纪，发挥了“关键少数”的表率示范作用。

一是各级党委制度治党、依规治党的政治责任得到进一步强化。常州市委自觉提高政治站位，坚持从全面从严治党战略高度认识和谋划工作，将党内法规制度建设贯穿于党的各项建设之中，严格履行主体责任。已连续多年将重要党内法规制度实施情况督查纳入全市督查工作重点或年度工作计划，坚持定期督查和专门督查相结合，督查结果在一定范围内通报。最近三年，市区两级党委都已经把党内法规制度建设工作列入年度工作要点和法治建设考核评价指标，明确重点任务，确定责任

单位，压实工作责任，保质保量落实。党委（党组）理论学习中心组专题学习党内法规制度的频次和市区两级党委常委会会议专题研究党内法规制度相关事项的数量都呈上升趋势。

二是党委各部委和部门党组参与党内法规制度建设的政治站位得到进一步提高。党委各部委和部门党组利用部委或党组理论学习中心组、机关讲坛等平台，学习领会、贯彻落实习近平关于党内法规制度建设的重要论述，坚持从政治上全局上分析思考问题，坚持党内法规工作与业务工作同谋划、同部署、同推进、同考核。党组（党委）书记和分管工作的班子成员承担起本部门本单位本系统的党内法规执行第一责任人职责和直接责任。

三是基层党组织制度治党、依规治党的政治意识得到进一步增强。全市各镇（街道）党委（党工委）“战斗堡垒”作用发挥明显，坚持全面从严治党、依规治党，突出基层党组织的政治功能，普遍开展了党内法规制度的学习教育与宣贯执行工作，推动用制度规范工作、规范行为。

（二）开展宣传教育，扩大知晓率

全市各级党组织和党员干部在主动开展党内法规制度宣传教育方面成效初步显现。

一是在加强学习教育上下功夫。坚持“自学”要勤。要求党员干部把精通本职工作相关的法规制度和政策文件作为“应知应会”的基本功，切实增强学习党内法规制度的自觉性和主动性，督促党员干部掌握法规制度的精神实质、新旧变化和具体要求，并鼓励撰写学习心得或评论文章，确保真学真懂。坚持“领学”要深。借助党委（党组）理论学习中心组、机关讲坛、月度例会、年度培训等平台，通过邀请专家学者深度讲解、领导班子成员或职能处

室负责人领学、召开专题学习交流研讨会等方式，建立起党内法规制度常态化学习机制，督促党员干部学深学透。坚持“践学”要实。把学习教育和工作实践相结合，对照党内法规制度规范的内容，围绕“现在这项工作是怎么做的”“党内法规制度有什么新的要求”“如何贯彻执行党内法规制度以更好改进工作”等方面进行学习调研，以达到学以致用、以知促行的学习实效。

二是在加强宣传普及上下功夫。参与度有提高。依托“市级机关万名党员学法考法”系列活动、常州机关党建网站党规知识“每日一题”学习栏目、领导干部任前党内法规知识考试制度、党风廉政警示教育活动等，积极运用干部领学、党校培训、部门宣传等多种方式，扩大党内法规制度的宣传面和知晓率。仅在2018年组织的“万名党员干部学法考法”系列活动中，全市共有90余家单位9500余名党员干部通过登录新华网及移动终端设备等形式参加党内法规知识线上答题，营造了领导带头、全员参与的良好学习氛围。契合度有增强。结合全市推进“两学一做”学习教育、“不忘初心，牢记使命”主题教育常态化制度化和“七五”普法工作，把学习党内法规制度作为“三会一课”、组织生活、主题党日活动和法治宣传的重要内容，注重知规和懂法并重，有力推动了党内法规制度向基层党组织和党员延伸。趣味度有提升。充分利用常州日报、中吴网、常州网、化龙巷、壹传播等传统或新媒体宣传载体，注重用好“龙城清韵”“常州龙城先锋”“常州发布”“常州统一战线”“常州政法”“常州普法”等微信公众号转播、转载党内法规制度的印发通知、内容解读、专题评论等，通过权威发布、专家解读、开设学习专栏、开展线上竞赛等方式，丰富党内法规制度

宣传形式，提升吸引力和感染力。

（三）出台配套文件，突出可行性

全市各级党委（党组）按照推进高质量发展走在前列、建设“强富美高”新常州的要求，根据中央“1+4”党内法规制度体系框架，聚焦党的领导和党的建设中存在的突出问题，以推进党内法规工作规范化为抓手，逐步扎紧织密全面从严治党的制度笼子。

一是注重配套衔接。聚焦构建体系这个主题。每年年初我市根据上级有关部署，突出重点领域和关键环节，科学安排党内法规制度制定项目。同时，结合我市实际，主动查找制度短板，积极研究落实措施，着力抓好制度配套衔接，推动上级党内法规制度落实落地落细。三年来，市委在党的组织、党的自身建设、党的监督保障等方面，相继出台了《中共常州市委关于优化政治生态的实施意见》《常州市关于支持干部干事创业建立容错纠错机制的办法（试行）》《关于构建新型政商关系的若干意见（试行）》《常州市河长制工作问责办法（试行）》《常州市优化营商环境实施方案》《关于营造企业家健康成长环境弘扬优秀企业家精神更好发挥企业家作用的实施意见》等一系列配套文件，切实把各级党组织的工作活动和党员行为纳入规范化制度轨道。

二是注重科学立规。扭住提高质量这个关键。坚持问题导向、“靶向治疗”，增强制度规定的可操作性和实效性。通过理顺市委重要文件的起草、审核、制发、备案、归档等管理程序，分类设定工作流程，健全完善法规文件前置审核机制，严格落实双人审核、限时办结、会商协调等制度机制，确保市级党内规范性文件与上级党内法规制度、决策部署保持高度一致，

切实把好政治政策、法律法规关。

（四）加强监督检查，增强实效性

全市各级党委（党组）加强党内法规制度执行监督，逐步增强制度执行刚性，进一步显现依规治党的威力。

一是强化督查监督，突出“利剑”作用。2017年，我市在全省率先出台《常州市党内法规制度实施情况督查办法（试行）》，建立起法规督查制度。之后，每年组织开展法规制度执行情况督查活动。近年来，相继对《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》《中国共产党统一战线工作条例（试行）》等4部党内法规制度执行情况开展督查，有效保障了中央法规制度在基层落地生根。其中，《中国共产党统一战线工作条例（试行）》贯彻落实情况被列入2020年全市督查检查工作计划。2020年9月上旬，市委办公室会同市委统战部等部门和常州大学史良法学院有关专家组成联合调研督查组，通过问卷调查、座谈访谈、现场调研、第三方评估等方式，对我市贯彻落实《中国共产党统一战线工作条例（试行）》情况开展了专项调研督查并形成了相应的督查专报。

二是强化执纪监督，突出刚性约束。针对日常监督中发现的制度虚置、象征性执行、选择性执行、机械性执行等问题，我市首先在纪委监委系统启动制度执行力评估检查工作，从制定实施、备案审查、执行落实、监督检查到跟踪问效等方面对127项内部监督制度规定进行评估检查，推动制度规定成为刚性约束。同时，贯彻落实执规责任制规定具体要求，在全市着力推动构建党委（党组）统一领导、纪检监察机关专责监督的党内法规制度执行责任体系。加强监督执纪问责力度，强化对党内

法规制度执行的日常监督，对执规中的失职失责典型问题开展严肃问责。

（五）加强备案审查，维护统一性

全市各级党委（党组）把备案审查作为确保党内法规贯彻落实，做到“两个维护”的重要举措。根据中央、省委备案审查工作新要求，进一步理顺备案审查流程和操作规程，着力做好向上向下两方面报备工作。

一是及时做好上报备案工作。将备案审查提前至文件制发的前置审核环节，同步进行、一体推进，对规范性文件，突出合法合规性审查，主动指导起草单位拟定制定说明等备案材料，及时向省委报备。坚持每周五开展定期排查，避免应备文件的迟报漏报。三年来，按程序和时限共向省委报备规范性文件254件，报备率、及时率、规范率均达100%。

二是全面落实下备制度。强化备案审查力度，严格落实“下备两级”制度。以2020年为例，经查阅各辖市（区）发文总目录，全年各地应上报的文件193件，收到182件，漏报11件，不及时数8件，提醒10件，纠正0件，发现体例格式不规范、解释主体不规范等告知11件。推进备案工作下延，逐步推动备案工作全面下沉至镇（街道），在全市形成覆盖广泛、上下贯通的备案审查工作体系，不断织紧扎密备案审查网。目前，全市6个辖市（区），共计64个镇（街道），已实现备案全覆盖。

二、存在问题

在看到成绩的同时，我们也发现全市党内法规执行“上热中温下冷”的现象较为明显，还存在工作发展不平衡、宣传教育不到位、制度设计不到位和执规力度不到位等问题，亟需研究解决。

（一）工作发展不平衡

一是从执规主体的纵向层级看，执行

效果存在“上紧下松”的现象。在市级层面，市委能自觉提高政治站位，认真贯彻落实新时代党的建设总要求，将党内法规制度建设贯穿于党的各项建设之中，严格履行主体责任，做到带头尊规、及时学规、严格守规、严肃执规。在辖市（区）层面，不同程度存在政治站位不高、机制不畅、措施不力、保障不强等问题。在镇（街道）和村（社区）层面，部分党内法规制度执行就存在流于形式的情况。比如，有的镇党委书记仅知道农村基层党组织工作条例，村（社区）党组织负责同志仅知道党支部工作条例，缺乏党内法规的整体概念和体系思维，单纯认为执行党内法规就是把“三会一课”搞好。这样的情况势必导致执规责任压力传导逐级递减，执规工作力度层层减弱。

二是从执规主体的横向部门看，执行效果存在“有紧有松”的现象。调研中我们发现党委职能部门对党内法规功能整体认知较为清晰，对本部门牵头执行的重要党内法规的宣传教育和贯彻执行工作任务有明确的工作计划与细化方案，能做到逐步序时推进。而有些部门党组（党委）对党内法规的基本概念还未厘清，对需要执行的党内法规制度存在一知半解的，对本部门党组织究竟应该做什么、怎么做不具体不明确，存在把学习党内法规当作履行主体责任和第一责任人职责的主要方式，把开个会、讲个话或者签个责任书当成履行责任的情况。同样，也存在国有和集体单位党组织的执规效果优于“两新”组织、社区党组织执规能力发挥相对好于农村党组织的情况。

三是从党规制度的调整领域和规范形态看，执行效果存在“参差不齐”的现象。在调整领域上，党的领导法规制度、党的

组织法规制度和党的自身建设法规制度在制度设计上更侧重于原则和笼统，倡导性、号召性规范多，禁止性、程序性规范少，某种程度上偏柔性，因此在执行效果的刚性约束上相对于偏刚性的党的监督保障法规制度稍弱。在规范形态上，属于规定党的组织机构设置等的主体性规范（如党支部工作条例）和属于规定党务活动的行为性规范（如政法工作条例、统战工作条例、巡视工作条例）实际执行效果稍弱于属于规定责任追究及监督救济的保障性的规范（如党内监督条例、纪律处分条例）。另外，法规制度规范对象可以具体到个体的，与规范对象是“组织单位”的相比，某种程度上，执行效果更好。比如相比规范“基层组织”“党组”“支部”的法规制度，某种程度上，规范“党政领导干部”的法规制度能得到更好地贯彻执行。

（二）宣传教育不到位

一是宣教工作合力不强。在宣教主体上，存在“各自为营”的情况，各部门大都注重与自身业务相关的党内法规宣传教育，对于普遍适用的党内法规往往“等闲视之”。在宣教方式上，一定程度上存在“本领恐慌”，仍以单向灌输和被动学习为主，生动活泼的宣教活动形式方式不多，吸引力和感染力不够强，双向学习和自主学习需要进一步加强。在宣传载体上，“两微一端”等新媒体运用率不高，主要依靠党报党刊，导致受众有限，普规覆盖面较窄。调查显示，近三年来，仅有15%左右的党委（党组）实际运用“两微一端”等新媒体平台发布或推送重要党内法规制度相关信息。

二是宣讲解读工作缺位。总体上，党内法规制度的宣讲解读开展较少、覆盖面较窄。在解读层级上，中央党内法规解读

较好，省委、市委党内规范性文件解读较少，基层执行把握不准。很多党员干部虽然知晓某些党内法规制度，但因缺乏权威解读，未能真正理解领会党内法规制度精神实质，难以入脑入心，执行效果打折扣。调查显示，近三年来，仅有26%左右的党委（党组）专门开展过基础主干党内法规的宣讲解读工作。

三是普规效果不太理想。调研中发现，总体上机关内党员干部对党内法规制度知晓率相对较高，部分党员干部对党内法规制度有陌生感、隔离感，基层党员对党内法规制度知悉程度普遍不高，党员领导干部对党内法规制度的思想认同、价值认同还未广泛确立，党内法规制度学习宣传在系统化、分众化、针对性、实效性方面还有较大提升空间。一些党员领导干部对依法治国和依规治党的关系认识还不到位。党内法规制度宣传教育虽然已纳入“七五”普法规划，但占比较低。调查显示，47%左右的党员干部表示仅仅听说过党内法规制度，但具体情况不清楚；8%左右的党员干部甚至表示完全不了解党内法规制度。

（三）制度设计不到位

一是存在“供需不对称”问题。现行党内规范性文件基本上已经解决了制度缺位、无规可依的情况，但有些地区和部门对制度制定缺乏科学统筹和系统谋划，存在着制度过剩、重复立规的问题，一旦立改废释工作跟进不及时，难免会造成少数规范性文件相互“打架”的现象，造成制度效应对冲，亟需解决制度“供给侧结构性改革”问题。

二是存在“内容模糊化”的问题。在调研中，我们发现有的党内规范性文件条款内容不够具体，如“定期”；有的党内规范性文件弹性规定多，刚性规定少，如“违

反本办法的，依照有关规定严肃问责”等，总体上缺乏可量化执行的标准，难以落实落地。

三是存在“针对性不强”的问题。对照上级文件要求，有的地区和部门为应付检查或为配套而配套，其出台的党内规范性文件精准性、可操作性不强，在结合本地区本部门实际情况、落实落细方面做得还不够，存在“依葫芦画瓢”“上下一般粗”的问题。

（四）执规力度不到位

一是执规意识有待增强。调研中，我们发现有的地区和部门对党内法规制度的性质和功能地位认识不清，没有树立制度治本的理念与意识。有的地区和部门依然认为“党内法规属于软法”“执行好坏一个样”，在实际工作中存在“文件一发了之”或以文件落实文件的错误倾向。调查显示，通过开展宣传普及和教育培训工作，21%左右的党员干部认为本地区本部门执规意识稍有提升，仍有7%左右的党员干部认为未有提升。

二是执规能力有待提升。有的党员干部对党内法规的学习不深刻、理解不准确、领会不透彻，不重视党内法规在实践中的运用；有的党员干部对党内法规往往浅尝辄止或者断章取义，没有正确把握党内法规的精神实质，严重影响了党内法规的贯彻执行；有的党员干部在执行党内法规时唯规定是从，陷入本本主义的误区，工作思路不宽、执行办法不多、执行效果欠佳。

三是督查考核有待强化。就目前而言，虽然我市法规督查工作开展多年，但仍然存在督查方式单一和督查合力不够的问题，尤其是缺乏常态化、全覆盖、有震慑的督查考核机制。仅靠市委法规机构、督查机构及相关主管部门不定期的法规督查模式，

难以从整体上持续提高全市党内法规执行力。同时，虽然党内法规制度建设已纳入全市法治建设考核评价指标，但由于指标“不硬”、比重不大，考核往往是“不出问题就达标”，难以起到督促党委（党组）履行党内法规执行主体责任的预期效果。

三、工作建议

党的十九大以来，习近平总书记对加强党内法规制度建设作出了一系列新的重要指示，强调要搞好制度供给，加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系。

要解决好我市市域范围内党内法规工作中存在的问题，需要强化系统思维和统筹谋划，应势而谋、因势而动、顺势而为，提高地级市党内法规工作机构“中间层”站位认识，抬高工作标杆，充分发挥“承上启下”的职能作用，全面“升级”市域党内法规工作。

一是提升主动承接意识。一方面，主动加强学习，明确改革的方向，增强改革的本领。要注重学习新理论，充分领会习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义、精神实质、丰富内涵和实践要求；注重学习新要求，深刻领会党中央关于党内法规制度建设的重大决策部署，在本地及时部署推进；注重学习新方法，尤其是学习党内法规工作的先进经验与创新做法等，不断开阔视野、增长见识、启迪思维。要把党章党规作为学习重点，充分领会各位阶、各领域、各层面党内法规制度的作用定位、立规目的、制度内容，结合《秘书工作》《党内法规研究》等权威刊物的相关解读，深学细研、循序致精，确保学通、弄懂、悟透。要深入学习法学理论知识，从中汲取营养，提升法规理论水平，实现党规业务与国法知识兼容；认真学习党史

国史知识，梳理研习管党治党的制度脉络，深刻理解党的制度传承，凝聚能滋养法规工作的土壤；坚持读原著、学原文、悟原理，运用马克思主义哲学基本原理和方法论指导、推动法规工作。通过主动学习，获取充沛的“源头活水”，为完成改革任务夯实基础。另一方面，主动做好前哨，收集基层信息，上报改革推进情况。要身临一线、主动作为，做到扎得深、看得细、谋得远，善于发现基层党内法规实务中的新情况、新问题，及时向上级请示报告，为制定和调整决策做好预警、当好参谋。要构建信息收集机制。在党内法规宣传普及、贯彻执行的过程中，通过建立基层联系点、调研点、样板点等平台，健全完善与辖市、区党内法规工作机构及其工作人员、党组织、党员之间的联络沟通机制，及时收集中央党内法规在基层贯彻执行、制度需求与供给等方面的“第一手信息”，确保信息的真实性。要提升信息分析能力。充分发挥市委法律顾问的“智囊团”作用，通过政策咨询、专题座谈、课题攻关等形式，有针对性地“问诊”市域范围内党内规范性文件制度供给的难点与痛点。并依托本地社科机构、高等院校、重点智库等，设立党内法规研究中心，为市委党内法规工作机构“借脑借智”开源扩流。积极做好市委党内法规工作的“第一道研判”，确保研判的科学性。要拓展信息反馈路径。配合上级开展走访调研、督查督导、巡视巡察、备案审查等工作的同时，主动反馈基层情况。以汇报材料、调研报告、工作总结、信息宣传等形式，向上级报送市级党内法规工作尤其是制度供给方面的痛点、亮点信息，做到“第一时间报送”，确保报送的及时性。

二是优化本级制度供给。为本级地方

党委提供优质的法规服务，确保地方党内规范性文件体系完善、内容合规、措施有效，是我们地级市法规工作机构的核心业务。一要统筹谋划本级制度体系。落实中央党内法规制定工作五年规划纲要精神，根据中央和省委法规制度体系，结合两次集中清理成果，以扫除地方制度盲点、突出制度重点、优化制度结构为根本任务，科学编制党内规范性文件制定规划和年度计划，统筹地方层面制度体系的“顶层设计”。强化地方制度供给的前瞻性和统一性。二要专业护航本级制度质量。优化分类审核机制，确保文件符合上级规定。做到常规低风险文件，快捷审；重要文件，前置审；改革创新类高风险文件，起草阶段增设法规预审；党委政府联合制发的文件，会同政府部门联审。未经法规审核过关，不得上会审议、发文印制，杜绝党委文件“带病”下发。细化上级法规制度，确保措施贴合本地实际。把中央和省委法规制度的要求、基层群众的期盼、本地的实际需要和有效经验结合起来，因地制宜建章立制，把全局的、宏观的、理论性较强的上级规定转化为本地的、具体的、菜单式的具体措施，编制“操作指南”“流程图”，明晰执行路径，让政策文件“沾泥土”“带露珠”“冒热气”，使本地实际同中央精神有效衔接、无缝对接，防止出现“水土不服”的现象。强化地方制度供给的合规性和有效性。三要及时优化地方政策。在“实战”中摸清风险底数、找准政策痛点，研究针对性好、操作性强的措施，在权限范围内及时优化调整政策。延伸原来“制定——备案——执行”制度建设链条，至“评估——清理——修订——再执行”，形成制度动态调整、及时修正、自我完善的闭环机制。强化地方制度供给的灵活性和针对性。

三是强化基层整体推进。市级以下党委（党组）主要承担党内法规制度执行端的职责，职责履行的质量直接关系到制度的落地落实情况。对市级以下党委（党组）做好党内法规工作的宣传教育、业务指导和责任传递，提升其重视程度、业务能力和责任担当是推进制度执行的基础。一方面，要做好教育培训。对下阐明党内法规制度建设的政治方向。把践行“两个维护”作为根本政治要求和首要政治任务，确保基层各级党组织和党员干部在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。对下宣讲党内法规工作要求、解读法规制度内容。通过干部领学、党校培训、部门宣传等方式，扩大宣传面和知晓率；将宣教贯穿于不忘初心、牢记使命制度和“两学一做”学习教育、“八五”普法等工作之中，推动尊规学规用规常态化、长效化；依托报、网、端、微等媒体平台，通过权威发布、专家解读、在线竞赛等形式，丰富宣传形式，提升吸引力和感染力。对下布置年度党内法规工作重点任务。年初按照中央和省委党内法规年度工作要求，围绕市委中心工作，确定下级党委（党组）法规工作的重点任务，项目化推进，及时掌握进度，年底进行实效评估和量化考核。对下训练党内法规工作业务本领。健全完善岗位练兵机制，做到有计划、有部署、有推进，通过工作培训班、文件点评会、经验交流会、党规知识竞赛、跟班学习等形式开展岗位练兵，从党内法规制度制定、备案、执行、评估、清理等多个工作方面，多维度全覆盖对下开展业务指导，全面提升基层党内法规工作人员综合业务能力。另一方面，要做好考核监督。创新基层党内法规工作考核机制，以考核树导向，倒

逼下级党委（党组）执规责任落实到位，确保中央党内法规制度在基层落地生根，为上级制度“供给侧结构性改革”提供支撑。考核结果记入领导班子和领导干部档案，作为干部表彰奖励、追责问责和选拔任用的重要参考。通过考核肯定成绩、指出不足，督促整改，传导压力、激发动力。考党委（党组）班子，压实主体责任。重点考核带头执行党内法规制度情况；党内法规制度执行机制建设、运行、创新情况；本地区、本单位法规工作机构设置和法规工作人员配备情况。考党委（党组）书记，突出第一责任。重点考核党内法规工作的政治方向把控情况；重要党内法规工作推动落实情况；选人用人导向方面，对法规素养和法规能力的重视程度。考法规工作领导干部，紧盯直接责任。重点考核政治站位、政治觉悟、政治定力、政治担当等政治能力；抓统筹、抓创新、抓执行等法规工作履职能力；党内法规制度制定、备案、清理和执行情况后评估、制度“供给侧结构性改革”等方面工作实绩。

以中央制度“供给侧结构性改革”为引领，抓牢党内法规制度落地落实“牛鼻子”，提升我市基层党内法规工作，既是一项政治任务，也是改善市域范围政策环境，完善市域治理体系、提升治理能力的一项基础性工作，需要我们高度重视、持续发力。

（作者单位：市委办公室法规处）

公众参与地方立法路径研究

岳林云 徐激今

党的十九大报告提出要推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。《中共中央关于全面推进依法治国若干问题的决定》对完善立法机制提出了明确要求：加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制。近年来公众参与得到地方立法机关普遍重视，公众参与地方立法的路径不断拓宽，公众成为立法活动中不可忽略的主体，对提升地方立法的正当性和促进立法内容的科学性和有效性起到了积极作用。但目前还存在公众参与积极性和主观能动性缺乏，参与广度、深度不足，参与实效不理想等问题，主要原因在于公众参与立法的机制尚不健全，拓宽参与路径、规范参与行为、保证参与效果的具体制度不够完善。如何拓宽公众参与地方立法的路径，让公众更加积极有效地参与地方立法，实现公众参与的实质功效，是一个值得关注的课题。本文主要对地方立法公众参与路径进行分析研究并就相关问题提出若干解决方法。

一、公众参与地方立法的依据、概念及内涵

随着公共行政的发展，“服务行政”理论日益占据主导地位，“治理”理论代替了传统的“管理”理论，公共行政更加注重参与式民主，主张公民通过直接参与公共事务的管理来实现自身权利的最大化。在立法领域，民主原则和公众参与也得到

重视，《立法法》第一条即将“保障和发展社会主义民主”作为立法目的之一，第五条明确规定“立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，保障人民通过多种途径参与立法活动”，明确了公众参与立法活动的权利。《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》均对公众参与提出明确要求。因此，公众参与是法律法规对立法作出的根本制度设计之一，是为了提升立法质量作出的重要保障。2015年《立法法》修订，具有地方立法权的主体扩容，数量剧增，地方立法活动日趋活跃，对社会产生越来越重要的影响。在此背景下落实公众参与要求，推动和完善公众参与立法活动的路径更有其现实必要性。2021年《江苏省行政程序条例（草案）》（第二次征求意见稿）第八章专门设立“公众参与”专章，明确公民、法人或者其他组织可以对法律、法规、规章或者行政规范性文件的制定、修改等事项向行政机关提出意见和建议，并对公众参与方式、参与形式、信息公布、意见处理等作出具体规定。法律法规对公众参与立法提出要求，其根本目的在于促进和规范立法权合法、公正、高效行使，使立法最终能够体现人民群众的根本利益。

公众参与地方立法指社会公众通过各种方式参与地方立法活动，提出意见建议，表达利益诉求，维护自身或其所代表的群体的合法权益，促进地方立法更加完善的

制度。这里所称的公众，具有广泛性和普遍性，既包括利益相关人，也包括没有直接利害关系的一般社会公众，有时表现为特定群体组成的团体或者组织，由其作为公众代表参与相关活动，比如行业协会、律师协会、商会和消费者协会等。2019年3月，国务院办公厅发布《关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知》（国办发〔2019〕9号），要求在制定有关行政法规、规章、行政规范性文件过程中，各地区、各部门要科学评估拟设立制度对各类企业、行业可能产生的影响及其程度、范围，对企业切身利益或者权利义务有重大影响的，要充分听取有代表性的企业和行业协会商会以及律师协会的意见。这里的企业即是利益相关人，行业协会、商会即是特定群体组成的团体^{〔1〕}或者组织。听取代表公众的特定组织意见，有的是由法律专门作出规定的，如《消费者权益保护法》规定，在制定消费者权益保护方面的立法要听取消费者协会的意见。

二、公众参与地方立法的正当性和必要性

公众参与地方立法的正当性和必要性有理论和实践层面的支持，是正当法律程序的要求，是以人民为中心的立法理念要求，是公民实现参与权、知情权等民主权利、提高立法质量、规范和监督立法活动以及推动立法有效实施的需要，其中蕴含着尊严、平等、秩序、公正、参与等法治国家的基本价值。

（一）是实现民主立法，保障公民民主权利的需要

“根据民主国家的宪政原则和法治社会的基本要求，凡影响公民权利义务的，理应征得公民的同意。参与便是公民有效

表达意愿的方式。”立法是一种制定普遍规则、设定有关公民、法人和其他组织权利义务的行为规范，对社会公众产生普遍广泛影响的活动，理当保障公民参与，使其获得有效表达意愿的机会。因此，民主立法是立法的基本要求，是立法取得合法性的基础。其中行政立法不是民意代表机关行使立法权，而是行政机关行使立法权，应当更加注重遵守这一要求，才能使其立法具有民意基础从而获得合法性。“行政立法部门为了为自己草拟和审查的规章提供足够的坚实的合理性基础，使行政规章的制定获得合法性，必须在程序设计上确保政府决策机构决策的合理性，并使受到影响的利益各方能够充分的陈述事实和观点，也就是说行政立法的合法性也来自受影响利益各方的参与和授权”我国法治建设发展到现阶段，已经不再是立法机关单方决策、制定规则，由公众予以遵守的状况，而是从以体制内封闭型制度创制为主向以公众参与型制度创制为主转型。保障公众在立法阶段即参与其中发表意见、表达诉求，从而使立法取得正当性、有效性，是以人民为中心的立法理念要求，是法治国家的基本价值追求。从对行政立法的监督方面来说，公众参与也有其必要性。由于行政机关的立法相对于权力机关的立法更具有简便、及时、高效的特点，行政机关具有很大的自由裁量权，行政机关在立法过程中，很容易利用规章制定权为自己创设权力。公众参与具有对此项权力进行制约的作用，能够有效地防止政府部门的专断和任性，有助于平衡规章制定过程中利益相关者对政府的影响力。“公布地方立法机关和行政机关可能出台的规制措施，多方征求社会意见并给予反馈，以此来衡量政府管理权力的运用是否正当，是否有

利于管制目标的实现，无疑是对地方权力扩张的一种限制。这正是当下法治建设强调民主基础的价值所在。”运用公众参与机制，能够有效防止行政机关恣意立法，防止随意增加公民义务或减损其权利以及为行政机关谋取权力和利益。因此，公众参与具有约束和规范立法行为，保障自身权益，实现民主监督的作用。

（二）是实现科学立法，提高立法质量的需要

立法是一项极其复杂的活动，是汇聚各方面意见建议，凝聚众多主体智慧的过程，其中公众是重要的组成部分。立法机关工作机构在草拟、审查立法草案过程中，必须充分调研，掌握全面的信息和数据，在此基础上作出周密的安排和考虑，才能保证立法的质量。“通过程序设计一个民主讨论的空间，在这个空间，公众意见会充分释放、充分表达，立法机关与公众之间有双向交流与良好的互动，公众意见获得尊重和吸收，这是立法机关尊重社会需求、提升立法质量的重要路径。”这就需要畅通渠道，通过各种开放途径，从一般公众和利益相关人处获取信息，发现问题，并通过反馈互动，对决策进行完善，防止考虑不周全或者未全面掌握实际情况作出片面或错误的决策。因此，公众参与对于实现科学立法，提高立法质量具有重要意义。

（三）是加大立法宣传，推动立法有效实施的需要

地方立法过程中，保障公众对立法的知情权、参与权，公众得以充分参与其中，有利于提升公众的法律活动参与意识和参与积极性，公众与政府机构及相关利益各方进行沟通和交流，探寻各方都能接受的方案，有助于培养社会和政府的合作意识；通过公开讨论和宣传，立法内容知晓度和

接受度得以提升，实质上达到了法制宣传教育的效果。在立法项目出台施行后，有助于提升社会遵守的自觉性，促进法规规章得到有效的实施。“在此过程中，对公众进行法制教育的结果，提升了公众对地方法规的认定和尊重，即立法的权威性。”这对于公众和行政机关来说是双赢的结果。

三、地方立法公众参与的现实路径、效果及不足

对公众参与地方立法的必要性，已经成为共识，各地均采用相应的保障措施，形成了地方立法公众参与机制。各地在制定地方性法规制定条例、政府规章制定程序规定、地方立法听证办法时，均明确了公众参与的要求，规定草案公布制度、立法问卷调查制度、立法项目征集制度、立法听证制度等，创造多种形式和途径方便公众参与。《常州市人民政府规章制定程序规定》第十九条规定“除依法需要保密的外，起草单位应当将规章草案及其说明向社会公开征求意见。”第二十条规定“起草的规章涉及妇女、未成年人、老年人、残疾人等法律特殊保护群体权益的，应当专门听取有关群体和的咨询意见。”第二十一条规定：“起草的规章按照法律、法规、规章规定，需要进行听证的，起草单位应当按照要求举行听证会。”对于组织公众参与的主体、环节、形式均有明确的要求。

（一）地方立法公众参与的现实路径

1. 参加立法座谈会、论证会、听证会。各地积极开展公众参与地方立法的实践，探索更多公众参与的方式，吸纳更多公众参与到立法过程中。公众参与路径大体相似，最常见的是参加立法座谈会、论证会、听证会。我市在起草审查阶段，每个立法项目均会选取一定类型和数量的公众代表

调查研究

参加座谈会，而且能够注重草案内容的特点，有针对性地选取不同类型的利益相关人听取意见；有的能够专门针对其中特定类别，选取一定数量的代表召开座谈会，如专门召开物业服务企业座谈会。以我市2018至2021年部分立法项目为例，公众参与主体类别如下：

2018—2021年常州市部分立法项目公众参与主体分类表

项目名称	公众参与主体类别
常州市道路交通安全条例	车辆生产企业、道路运输企业、新业态平台企业、驾驶人、乘客代表、行业协会、立法联系点、专家学者
常州市住宅物业管理条例	建设单位、物业服务企业、业主代表、业主委员会、物业管理委员会、社区、街道、行业协会、立法联系点、专家学者
常州市寄递安全管理办法	快递企业、快递营业网点、快递处理中心、分拨中心、邮政企业、行业协会、市民代表、立法联系点、专家学者
常州市文明行为促进条例	妇联、社科联、物业管理协会、民营企业、报社编辑、市民巡访团成员、道德模范提名者、客运中心客服主管、养老机构工作人员、社区志愿工作站、志愿者服务中心、志愿者领队、立法联系点、专家学者
常州市轨道交通条例	肢残人协会、盲人协会、广播电视台、房产公司、商业广场、设计院、党校、妇联、排水公司、乘客代表、立法联系点、专家学者
常州市机动车停车场管理办法	停车经营企业、村委、业主自治组织、物业服务企业、互联网租赁汽车企业、停车设施生产企业、酒店、医院、学校、市民代表、立法联系点、专家学者
常州市旅游促进条例	相关镇、街道、村、旅游公司、旅游新业态企业、旅行社、从业人员、行业协会、景区、酒店、立法联系点、专家学者

近年来，我市积极探索推行立法听证，如2021年初就《常州市养犬管理条例》召开了立法听证会，11月份就《常州市出租房屋安全管理条例》组织召开了立法听证会，邀请利益相关人、市民代表、人大代表、政协委员、专家学者等参与听证，全面听

取意见建议，对于立法草案的完善发挥重要作用。

2. 通过网站、微信、微博等表达意见建议。参与草案公开征求意见也是最常见的方式之一，如我市做到三网公开，即在起草单位网站、立法部门网站及政府门户网站上全文公开草案，面向社会公开征求意见，并公开联系方式。根据需要，还会通过微信、微博等方式公开征求意见。公众通过公开的立法信息，了解相关立法情况，以网络留言、发送电子邮件、信函、电话、传真等多种方式表达意见建议。

3. 通过立法联系点表达意见建议。立法联系点是立法机关为了解和征集立法民情民意，拓展公众参与立法途径，选择部分民营企业、社区、科研机构、高校、基层政府、行业协会等作为联系点，在开展立法工作过程中通过立法联系点广泛听取意见，从而推进民主立法，提高立法质量的工作制度。立法联系点与立法工作机构建立相对固定联络合作关系，协助收集、反映立法意见建议及相关工作情况。我市人大常委会设立一市五区全覆盖，由社区、企业事业单位组成的15家立法联系点；市政府确定社区、企业事业等15家单位为市政府立法联系点，2019年又新增8家民营企业作为市政府立法联系点，使立法扎根基层，方便公众参与立法。

4. 通过“立法民意直通车”和立法民意征集区表达意见建议。立法民意直通车是自上而下建立的民意表达机制，公众可以通过附近的司法所设立的立法民意征集区了解立法信息，获取立法草案，提交立法意见建议，再由司法所转交至县区司法局，由后者统一反馈至市司法局。无论是对草案征求意见，还是征集立法项目，均可以通过这一方式进行。近年来在《江苏

省中小企业促进条例》等省市立法中发挥了重要作用。本市的地方性法规和政府规章草案，在政府审查阶段，均通过这种方式为公众参与提供便利。

（二）公众参与地方立法的不足之处

公众参与虽然引起重视并得到推行，但在整个立法活动中，仍然属于较为薄弱的环节。因缺乏相应的制度构建和程序规范，现阶段立法活动中社会公众参与积极性不高，功能发挥不够理想，参与路径尚不充分和完善，效果达不到预期，与公众的现实需求不相匹配，与新时期立法工作要求不相适应。主要体现在以下方面：

1. 公众参与的积极性不高。社会公众很少关注立法工作，更少参与其中。行政机关、立法机关工作机构通过公布征求意见稿、召开座谈会等方式征集意见，收到意见反馈不多。只有少量涉及社会热点如物业管理、养犬管理等立法，公众参与的积极性较高，提出较多意见建议，对于其他的立法则较少关注，提出意见者寥寥无几。即使立法工作机构有针对性地向法律工作者群体如律师征集意见，能够积极参与与提出意见建议者数量也很少。

2. 公众参与的能力和素质有所欠缺。虽然形式上社会公众参与了立法，但其意见建议往往被认定较少有价值。因为大多数社会公众缺乏立法方面的知识和经验，不具有立法专业知识，不熟悉立法活动，对立法缺少持续的研究关注，即使提出一些看法，也不善于使用符合立法语言规范和立法技术要求的表述，所以其意见难以被直接采纳。即使是具备法律专业知识的律师，其中大多数人受制于工作环境、条件、思维惯性以及个人兴趣，也很少关注立法，欠缺相应的立法知识和经验，对立法工作比较生疏，提出有价值的意见建议较少。

相形之下，专家学者无论是在专业知识方面，还是在语言表述方面，专业化规范化程度明显高出普通公众水平，明显更受到重视。因公众提出的建设性意见较少，其提供的意见和反映的问题可能得不到重视，会使公众认为自己的意见不重要，长此以往丧失了参与的热情。

3. 遴选社会公众代表的方法有欠科学。公众参与地方立法，起草阶段大多是起草单位筛选确定部分公众代表，审查阶段也多是由立法机关工作机构委托起草单位选择部分公众代表。公众代表的选择是否科学、合理，是否具有代表性，是否具备相应的能力素质，能否客观反映相关领域实际情况，并没有客观衡量标准，主要由起草单位自由裁量，实践中难以保证起草单位能够综合考虑上述因素，科学、合理地确定公众代表。有的公众代表在征求意见座谈会或者听证会上表示没有意见，显然不是经过遴选的适当人选。因此实践中存在公众代表覆盖面不广、代表性不足、能力素质不适应立法需要的问题。

4. 公众参与的广度深度不够。公众参与立法的时间节点比较单一，大多集中在起草和审查环节，多在草案审议之前向公众征求意见，而立法准备和立法审议决定环节公众参与很少。公众也很少参与至参与调研、讨论修改等环节。公众参与的程度低和历时较短，没有持续性的关注和参与其中，难以掌握充分的信息和提出建设性的意见。

5. 公众参与的程序缺少制度规定。虽然法律法规对公众参与提出明确的要求，各地也制定了具体立法程序规定，但公众参与的时间、节点、方式、程序、意见建议的采纳反馈等方面鲜少有具体规定。即使未实行公众参与，也没有相应的责任追

究。只有少数地方专门制定公众参与的规定，保障公众参与的权利和程序，明确公众参与的路径。“公众参与地方立法的范围、程序、方式和效力，没有国家法律层面的成文法详细规定。这便使公众不知道能参与地方立法，不知道如何参与地方立法，使权力机关有借口减少公众参与地方立法，钻空子弱化公众参与立法，不利于立法民主化的顺利推进”。“程序不规范等问题还不同程度地存在，未能充分反映企业合理诉求、保障企业合法权益。”

四、完善公众参与立法路径，提升公众参与地方立法实效的建议

“凡是立法事项所调整的事务具有公众参与必要性的，都应当创造条件吸收公众参与。还应明确规定各种不同类型、不同形式公众参与的程序和方式，使公众参与立法制度化、规范化、程序化。”立法机关应当发挥主导功能，畅通渠道，完善机制，增强公众参与的制度化、规范化，组织协调有效推动公众积极参与地方立法，提升公众参与立法的实质有效性，让公众参与从“伪参与”变成“真参与”。

（一）加强组织引导，提升公众参与意识

公众参与意识薄弱，能与能力不足，需要地方立法机关发挥主导作用，对公众参与进行有效组织引导。加强地方立法公众参与意识的培养，让公众意识到立法与自身息息相关，需要公民发挥权利意识和责任意识。通过加大宣传教育，建立有效的工作机制，对公众参与予以激励等，提升公众参与意识、参与能力和参与效果。

（二）畅通利益表达通道，拓宽公众参与路径

地方立法涉及到各类不同群体权利义务的分配及平衡，公众参与立法的根本目

的在于保证各种相关利益主体能够表达自己利益诉求或主张，从而实现其自身合法权益。制度化、规范化的程序设计，畅通利益表达通道，充分听取各类群体的意见，将不同利益进行整合、协调和平衡，使立法反映和眷顾各方的利益和要求。要实现这一目标，就要求创造多元化的参与路径，结合法律规定和立法实践，采取立法座谈、立法论证、立法听证、立法调研、公开征集意见等方式，推进公众全面参与立法，贯穿立项、起草、审查、审议、修改、立法后评估等环节。“在每个立法环节充分听取社会公众意见，真正解决社会治理的热点难点问题”在征集立法项目阶段，除了向政府部门、人大代表、政协委员等定向征集外，向社会公开征集，使公众有机会提出动议，弥补立法者信息的不足。立法项目确定后要予以公示，有益于公众关注和参与。注重公众参与总量、参与的类型化、个性化程序设计，有些需要较多的普通社会公众参与，有些需要较多的专家学者参与，据此设计多阶段、多形式的参与要求和方式。适应网络化、信息代社会的特点，综合运用线上与线下参与方式。线上通过门户网站、微信公众号、微博等形式，线下通过座谈会、实地走访、立法意见征集区、立法联系点等方式，拓宽公众参与的路径，为保证公众能够最大限度参与立法创造条件。

（三）加强公众参与程序规制，构建公众参与立法程序

完善地方立法公众参与程序，明确公众参与的节点、方式、程序、意见反馈等具体要求，使公众能够通过多种渠道和形式表达意见和诉求，有效影响立法过程，防止行政机关或者立法机关漠视、忽略特定群体利益，不听取公众意见，或者仅仅

象征性地走过场，未能实质有效地听取公众意见径行立法，以致立法产生缺陷，立法质量水平过低。完善地方立法公众参与程序，可以尽量避免这一结果。

（四）建构公众代表的遴选机制，科学合理确定参与路径

考虑到组织公众参与立法的成本和效益有待平衡，合理把握公众参与的程度，实行适度的公众参与。综合考虑地区、职业、专业知识、表达能力、影响程度等因素，向社会公开征集、遴选参加人员。既要保证适当的公众参与，能够达到参与效果，也要防止过度参与的倾向。并非参与立法的公众人数越多越好，研究表明，过度要求参与的路径对提高参与有效性助益不大，更应当注重参与的个体代表性及质量、参与的类型、参与时间节点。公众参与程序供给太多或过少，都会导致原来的设想落空，过度追求参与要求的路径，加剧公众参与的形式主义，降低公众参与的有效性。如过度要求举行立法听证，要考虑到立法工作机构的承担能力及行政效率。如按照原省规章制定程序规定，立法部门举行听证，要报经政府批准，要提前三十日组织，筛选参加人，遴选参加人，公布参加人，了解双方观点，安排合理人数，组织工作非常繁重。对工作人员本就缺少、工作任务繁重的立法工作机构来说不堪重负，这也是各地较少举行立法听证会的原因所在。而简化听证会的要求，不再要求日期、形式要素，将听证会的核心要素植入立法座谈会、立法论证会中，也是听取意见的有效方式，同样能达到与立法听证会同样的效果。2019年施行的《江苏省规章制定程序规定》规定：“听证会可以采取小型化、连续召开的方式进行，重点针对核心制度、核心条款听取意见”，就听证会的规模和

方式作了变通，减轻召开听证会的难度。

（五）创新和改进工作方式，增强公众参与地方立法的便捷性

改革完善公众参与立法，在参与路径的具体操作层面上注意改进公众的可接受性和易参与性，运用更加简便有效的方式。根据上海市有关调查，在立法规划征求意见时，通过微博平台参与讨论的公众参与数量高达14.8万，而来信来电仅300多条。通过网络征求意见的，在征求意见页中直接链接意见提交系统的，公众参与度高于无链接系统。草案公开征求意见时，不仅应当公布全文，还要公布起草说明、用简明的语言对拟规范的主要问题列出提纲，或者就主要问题设计成问卷调查，只需要在几个选项中作出选择。在参与方式更为便捷、信息更加全面的情况下，公众参与的积极性明显提高。

（作者单位：常州市司法局）

法律顾问、公职律师参与 党委政府重大决策机制研究

戴鹏程

党的十八大以来，随着全面依法治国战略不断推进，法律顾问、公职律师（以下简称“两律”）制度建设进入快车道，并成为党政机关依法决策、依法办事的重要抓手。“两律”目前我国尚属于新兴事物，在我国党委以及政府部门中曾长期没有专职律师的参与，理论上未形成体系，实践中部分党委政府的“两律”成了形式化的“花架子”。为提升法治治理能力，促进党政机关决策思维法治化，亟待建构“两律”参与党委政府重大决策机制。

一、建构“两律”参与党委政府重大决策机制的必要性

（一）“两律”的法治内涵

早在2002年，司法部就颁布了《司法部关于开展公职律师试点工作的意见》（司发通[2002]79号），这是“公职律师”概念第一次出现在官方文件上，该文件规定公职律师的职责范围为本级政府或部门行政决策提供法律咨询意见和法律建议，自此，公职律师制度试点工作在全国各省市铺开。随后，党的十八届四中全会出台的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“积极推行政府法律顾问制度，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用”各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师，党委政府公职律师正从鲜为人知的幕后工作人员，逐步走向广为发展的法治大舞台。

2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》也提出“积极推行党政机关法律顾问制度，建立以党内法规工作机构、政府法制机构人员为主体，吸收法学专家和律师参加的法律顾问队伍”。2018年年底，司法部颁布了《关于印发〈公职律师管理办法〉〈公司律师管理办法〉的通知》（司发通[2018]131号），将公职律师制度以部门规章的形式奠定下来。截止2021年1月，全国有2.93万多家党政机关、人民团体和6400家企业开展了公职律师、公司律师工作。全国共有执业律师52.2万多人，其中公职律师5.91万多人，占11.32%，全国党委政府“两律”制度初成体系。

随着全国公职律师制度改革不断深入，各级党委政府建立健全相对独立的“两律”制度体系，但基层对“两律”的概念时有混淆，影响“两律”制度的效能发挥。法律顾问与公职律师的关系应当是包含与被包含的关系，如下图所示，

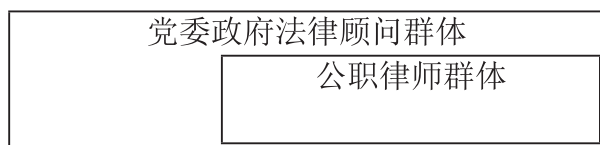


表 1-1

根据司发通[2018]131号第二条规定，“本办法所称公职律师，是指任职于党政

机关或者人民团体，依法取得司法行政机关颁发的公职律师证书，在本单位从事法律事务工作的公职人员。”简而言之，公职律师是党委政府的内部工作人员，而法律顾问群体除公职律师之外还包括法律专家、外聘律师，目前，各党政机关主要建立的是以公职律师为主、外聘律师顾问为辅的法律服务体系。本文在后面论述采大概念定义，即党委政府法律顾问制度。

（二）党政机关决策法治化的重要依托

决策是党政行为的起点，党政机关能否做到依法决策，直接体现治理能力水平的高低，直接决定党委政府职能能否全面正确履行。中共中央、国务院近日印发《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》，提出健全行政决策制度体系，不断提升行政决策公信力和执行力，坚持科学决策、民主决策、依法决策是保证行政决策质量的重要因素。这其中，又以依法决策作为基础。

决策法治化意味着决策从恣意决策向依法决策转变。党委政府“两律”的出现不但不是政府权力加强的体现，反而是权力有限政府的产物，是党政机关讲法律、适应法治社会的产物。建立健全党委政府法律顾问制度，是党政机关决策法治化的基础载体之一，并从三个方面辅助党政机关决策具有正当性、现实性、合理性。一是促进党政机关决策思维法治化，不断加强党政同责的法治建设意识，利用法律视角和专业知

识，使决策内容于法有据。

二、“两律”参与决策机制的现状考察

（一）我国地方“两律”参与决策的主要模式

自2002年，党委政府法律顾问制度在全国试点以来，至今已形成了几种相对成熟的“两律”参与地方党委政府重大决策的实践典型模式。其中最具有代表性的有四种模式，分别是广州模式、厦门模式、扬州模式和周村模式。笔者从制度所需身份条件、管理机制、参与决策形式范围等三方面影响法律顾问参与政府决策的重要因素进行分析，整理如下图表2-1：

	扬州模式	厦门模式	周村模式	广州模式
“两律”身份条件	1. 合同聘用制的政府雇员身份，无公务员参与。 2. 按照准确定义，应当为外聘政府法律顾问。	1. 人员为原单位编制公务员。 2. 全部为公职律师，不占用原有行政编制。	政府公务员	1. 分为两类，一类是专职公职律师，另一类是岗位公职律师。 2. 两类人员都为公务员编制
管理机制	公职律师办公室主导模式：单独设立“公职律师办公室”进行管理，由市政府秘书长作为办公室联系人。内部设专职管理人员进行日常管理。	所在单位与司法局双重管理模式：不设立专门的“两律”管理机构，进行各具体行政单位分散式管理。由各单位负责考核，司法行政部门负责审核资质。	多机构管理模式：1. 在司法行政机关内部设立公职律师办公室，由司法局在业务上对公职律师进行资质管理和具体指导监督。 2. 成立法院、检察院和23个政府职能部门为成员的公职律师管理工作委员会进行宏观指导、管理和监督。	专门执业机构模式：专门成立广州市公职律师事务所进行管理、指导（全国第一家公职律师事务所）

参与决策形式	1. 仅为市政府提供专职服务,不为具体行政单位提供。 2. 为民生相关文件、政策出具法律意见。 3. 针对信访问题提出针对性法律建议。 4. 独立发表意见,不受政府干涉。	1. 具体解决各部门日常工作法律难题。服务内容集中于本部门的单项事务。 2. 基本不参与政府宏观重大决策以及重大项目。	不向社会提供有偿法律服务,专门向政府提供法律咨询建议、法律法规审查和起草等相关法律实务等。	1. 在职能上与法制办存在重合。 2. 提早为政府行为出具法律意见,市政府及各部门也形成在管理、决策时征询公职律师意见的习惯。
--------	--	--	---	--

表 2-1

(二) 各地方“两律”参与决策模式 的分析

扬州模式主要由外聘专家和律师组成政府法律顾问团队,由于不是公务员编制,不受行政级别影响,可以独立发表意见,拓宽党委政府决策过程中法治思维深度,提高依法决策水平。但是,由于扬州模式的外聘政府法律顾问薪酬较高,受到政府预算限制,必须控制数量,导致顾问团队规模较小,难以处理繁多的政府法律事务。同时,由于团队没有吸纳专职公务人员,常常因不够熟悉行政部门运作机制和具体业务使其工作质量难以保证,无法满足实践工作需求。

厦门模式制度组织灵活,有效节约制度运营成本,但是因公职律师所处岗位较为分散,难以形成合力对政府的宏观和重大决策提供直接有效的法律服务,服务内容多集中于在本部门的单项事务,长期工作造成公职律师的知识面受限。同时,由于没有统一的管理架构,造成年度对公职律师考核的困难。

周村模式与其他两种模式相比,在管理模式上设置公职律师办公室及公职律师

管理委员会分别从人员资质和具体语言方面进行指导,形成行政成本较高的管理模型,增加了财政负担。另一方面,管理委员会人员来源于多个机构,在管理过程中容易出现推诿扯皮等情况,不利于制度运行的便捷性和效率性要求。

广州模式理顺了“两律”参与党委政府决策的运作机制,由专门的公职律师事务所统一归口管理,且岗位公职律师编制属于所在部门,经费由部门承担,节约了政府成本。专职公职律师负责宏观政府决策及重大项目,岗位公职律师负责本单位或部门的法律服务工作,真正做到党委政府决策行为宏观把握和微观调控的有机结合。

三、建构我市“两律”参与党委政府 决策的科学机制

我国公职律师概念提出已经有接近二十年时间,发展并非完全与预期一致的顺利,原因在于没有相应的法律配套措施以及在其基础上建立完善的运行机制,各地方只能摸着石头过河,在反复克服各种改革阻力的过程中曲折前进。譬如,在扬州模式中,公职律师和政府法律顾问的概念竟也被混淆使用,原因在于直到2018年底司法部制定司发通[2018]131号才对于两者的概念进行了明确廓清,也难怪地方会产生诸多令人匪夷所思的概念理解,更遑论建设良好的“两律”参与党委政府决策运行机制。

我市自2013年成立公职律师机构以来,在市司法局的指导下,党委政府法律顾问工作稳步推进,目前我市在行政司法机关的主导下建立起了一支覆盖市局、县级局、基层分局三级执法网络的公职律师队伍,在推进依法行政、承担法律顾问、预防和化解社会纠纷等方面发挥了重要作用。为更好擦亮我市公职律师品牌,助推公职律师参与党委政府决策工作高质量发展,借

鉴他市发展先进经验，笔者认为应当从以下三个方面对我市公职律师制度进行进一步完善。

（一）“三位一体”管理机制

一个机制能否正常良好的运转离不开人员的管理，在一个机制内，健全的管理机制直接影响到工作质量的高低，重大行政决策中对于“两律”的管理也不例外。

纵观各市进行的法律顾问制度改革，可以看出在管理机制上存在着分则散（如厦门模式）、聚则耗（如周村模式）的毛病。要实现“两律”参与党委政府决策机制的科学化，必须建立分工明确、精简高效的管理机制。首先，根据“两律”的不同分类应当有所区分管理模式，公职律师的第一身份是公职人员，首先应当接受所在单位管理，公职律师所在单位要切实担负起主体管理责任，明晰与单位法制部门的责任边界，全面承担人员选任、日常管理、绩效考核等职责。在此基础上叠加司法行政机关和律师协会的管理，形成以所在单位为主导，司法行政机关、律师协会共同参与管理的“一方隶属、多重管理、三位一体”模式。其次，除公职律师外的政府外聘法律顾问、专家学者应当接受司法行政机关和律师协会的主要管理，必要时成立外聘顾问团，譬如，我市成立的专家委员会就为行政执法提供多维、矩阵、立体式的专家意见支持。建立公职律师、外聘法律顾问统一使用、统一调配、统一培养的归口管理机制，实现决策宏观重点把握和微观做细做实的有机结合。

（二）双向沟通的决策参与机制

以往我市法律顾问参与政府决策的形式主要是通过提供项目意见、规范性文件的合法性审查、参与重大项目调研等形式，形成“政府有难题，顾问有活干”的单向决策沟通机制，缺少互通互动，不利于保

证决策的科学性。

形成良性的信息循环互动机制不仅需要调动“两律”的积极性，更需要党委政府建立相对应的信息反馈机制与之相配套。第一，从源头上调动法律顾问及公职律师的积极性，鼓励将法律顾问意见融入行政决策之中，针对发表优秀意见或者其意见被采纳而产生良好社会反响的法律顾问，给予一定的奖励。第二，党委政府建立顾问意见采纳跟踪机制，就重大行政决策出具法律意见和建议，是政府法律顾问单方面的审查意见。无论该审查意见是否被采纳，决策机关都需要进行意见反馈。若意见被采纳或被改进后采纳，应明确反馈采纳的具体数目以及后续程序跟进情况；若意见不被采纳，应给出充分合理的理由。互动反馈机制有利于决策机关认真谨慎对待每一个建议，同时也能让顾问在每一次交流反馈中明确自身意见的优势与不足，为往后的合法性审查工作增添经验。

（三）建立健全决策顾问责任追究机制

根据国务院2019年颁布的《重大行政决策程序暂行条例》第四十一条规定，“承担论证评估工作的专家、专业机构、社会组织等违反职业道德和本条例规定的，予以通报批评、责令限期整改；造成严重后果的，取消评估资格、承担相应责任。”其中承担文件合法性评估的专家就有可能是法律顾问的身份，而在司法部颁布的司发通[2018]131号中并没有对法律顾问在党委政府中的决策责任进行规定，现实情况也是如此，在出现重大决策违法失误时，大多是追究决策主体，即行政首长或者其他党政干部“一把手”的法律责任，譬如最近湖北荆州关公像1.7亿建成，再花1.55亿元搬走事件，由于事前决策失误，造成公共资源浪费，荆州市委书记吴锦而非该市的法律顾问在全市主题（下转第46页）

新行政处罚法与行政执法改革研究

——以 A 市 B 区综合执法改革为例

于杰

综合行政执法是指依法成立或依法授权的一个行政机关行使原由两个或两个以上相关的行政机关所具有的行政执法权，实现行政执法权综合行使的一种行政执法制度。

综合行政执法改革的法源来自 1996 年通过的《行政处罚法》提出的行政处罚权的相对集中，“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权”。随后国务院下发了《关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》

（国发〔2000〕63 号）和《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》（国发〔2002〕17 号）等文件，明确了相对集中行政处罚权的具体原则和要求，是开展相对集中行政处罚权行为的政策依据。

2002 年 10 月，国务院办公厅转发了中央编办《关于清理整顿行政执法队伍实行综合行政执法试点工作意见的通知》（国发〔2002〕56 号），提出了“进一步从体制上、源头上改革和创新行政执法体制，推动行政管理体制改革”的要求，在全面推行相对集中行政处罚权制度的基础上，推行“综合行政执法”试点。

2021 年 1 月 22 日，第十三届全国人大常委会第二十五次会议审议通过了新修订的《行政处罚法》，该法 16 条规定“国家在城市管理、市场监管、生态环境、文化

市场、交通运输、应急管理、农业等领域推行建立综合行政执法制度，相对集中行政处罚权。国务院或者省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权。”本法修订适应了改革的要求，巩固了行政执法体制改革取得的重大成果，明确了综合行政执法的法律地位，首次在立法上确认了“综合行政执法”制度。推行综合行政执法是从体制上、源头上改革和创新行政执法制度，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。实行相对集中行政处罚权制度，对于解决行政管理中长期存在的多头执法、职权交叉重叠和行政执法机关膨胀等问题，提高行政执法水平和效率，降低行政执法成本，建立“精简、统一、效能”的行政管理体制，都有着重要的意义。

该法 24 条规定“省、自治区、直辖市根据当地实际情况，可以决定将基层管理迫切需要的县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使，并定期组织评估。决定应当公布。承接行政处罚权的乡镇人民政府、街道办事处应当加强执法能力建设，按照规定范围、依照法定程序实施行政处罚。有关地方人民政府及其部门应当加强组织协调、业务指导、执法监督，建立健全行政处罚协调配合机制，完善评议、考核制度。”本条的规定体现了行政执法权下移，

为基层治理赋权，同时有利于解决实践中乡镇人民政府和街道办事处“事多而无权”的问题。

一、A市B区综合行政执法改革实践

为进一步深化综合行政执法改革，A市B区区级执法力量下沉基层改革应时启动。2020年3月，B区召开推进基层整合审批服务执法力量改革工作部署会，9月，区委办公室、区政府办公室印发了《A市B区推进基层整合审批服务执法力量实施意见》，提出以推动执法重心下移、优化执法力量配置为主要内容，整合全区执法力量，将更多的执法资源调整充实到基层一线，促进区级执法部门执法队伍与镇、街道力量的融合，强化镇、街道综合管理和统筹协调能力，全面提升全区基层治理体系和治理能力现代化水平。

根据《A市B区区级执法力量下沉基层工作方案》通知要求，按照“区属、街（镇）管、街（镇）用”的原则，将市场监管相关日常行政执法检查事权和执法队伍下沉镇、街道。区市场监管局下沉执法人员纳入镇、街道综合行政执法局办公。各分局牌子保留。下沉执法人员编制、身份维持不变，行政关系、工资关系保留在原单位。党团关系均转到所在镇、街道党（团）支部，工会关系转入所在镇、街道，工会福利等由镇、街道负责安排。镇、街道对下沉人员实施日常管理、绩效考核和纪律约束，形成的考评结果与干部评价、年度绩效、职务晋升直接挂钩。根据《江苏省委编办省司法厅 省政管办关于印发赋权乡镇（街道经济社会管理权限指导目录的通知》（苏编办发〔2020〕12号）要求，13项行政处罚权和与之相关的监督检查权，纳入镇、街道综合行政执法局。由区局制定并公布集中至镇、街道的行政处罚权目录清单。对于全区性专项整治或重大执法行动，可

统筹调配镇、街道综合执法力量。

二、A市B区综合行政执法改革试点优势及成效

从改革实践来看，B区综合行政执法改革试点取得了一定的成效：

（一）各执法部门相互推诿有效缓解。

改革后全区性重大投诉举报的执法，街道可统筹调配综合执法力量，有效消除责任边界，促进行政资源的集约利用，执法的有效性和威慑力显著提高。如健身行业预付卡投诉举报问题上，行业监管为商务部门，消费调解为市场监管部门，之前在监管执法主体上多有困惑。如今由街道统筹调配市场监管、商务、司法等基层执法力量，减少了部门间协商处置的繁琐环节，有效减少推诿，办结时间大大缩短。

（二）基层执法力量有所增强。

按照“简机关、实基层”的原则，将更多的执法资源调整充实到基层一线，促进区级执法部门执法队伍与镇、街道力量的融合，实现综合治理的全覆盖、无缝隙。目前就B区C街道综合执法局人数达31人，业务范围从单一的城市管理拓展到市场监管、环境保护、安全生产、文化市场、应急管理综合业务范畴，有效夯实了基层一线的综合执法力量。

（三）多头执法消失、反复扰民减少。

将城市管理、市场监管、生态环境、文化市场、应急管理、农业等领域执法全部整合到街道综合执法机构，统一队伍，统一行动，依托整合后规范的执法队伍，有效解决了多头执法、重复执法现象。如居民区垃圾回收站的整治，以前市场监管查无照经营、环境保护查噪音污染，安全生产查作业隐患，都要多次上门，现在只需要一次执法即可。

三、综合执法体制改革存在的问题

虽然本轮机构改革取得了一定的成

效，但从实践来看改革在一定程度上削弱了原业务部门监管力量与专业执法力量，导致监管空隙，可能会存在“看不见、管得着”却“管不好”的问题。当前，区执法力量下沉基层仍存在一些不容忽视的问题，部门间职能融合仍不够到位，改革整体推进偏慢，行政成本没有有效节约等问题逐渐显现。

（一）“各管一摊、各自为政”

目前A市B区下沉基层的执法力量采取了“下沉人员属地管理”但“下沉执法人员编制、身份维持不变，行政关系、工资关系保留在原单位”的“双重管理”模式。双重领导给基层人员带来的是无所适从，导致综合执法中的貌合神离。虽然街道综合执法局基本做到将原市监、环保、城管、安监等部门“综合”起来，但此种“综合”只是形式上的综合，而实际执法中确“各管一摊、各自为政”。如居民区垃圾回收站的整治，环保、安监等部门认为此整治与其原业务部门无关，虽参与统一执法，但也存在执法中不发一言、不做一事的现象。产生此现象的原因有三：一是执法人员队伍的综合素质、业务技能和执法水平有待进一步提高。目前镇、街道综合执法局工作人员身份主要有三种，即公务员、事业编和编外聘用人员。其中部分工作人员对此次综合执法改革本就颇有微词，且对新组建的综合执法局职责和事权认识不足，还存在部门内的相互推诿，消极执法现象。二是镇、街道综合执法缺乏统一的制服标识。一次综合执法呈现给大众的是五花八门的制服标识，严重影响综合执法形象的提升。三是综合执法资格不统一。镇、各街道的综合执法证迟迟没有颁发，原监管部门的行政执法证混用，严重影响基层执法的统一高效。

（二）事权划分不清，专业执法弱化

以A市B区为例，在划转事权时没有自上而下的统一标准，区级部门不断的将事权下放，导致基层事权清单无法穷尽，事权既不清晰，基层也承接不住。如区市场监管执法力量下沉基层改革中，共计梳理21项行政许可（备案）事项、1019项行政处罚事项，如将上述1040项事权全部下放，其后果可想而知，基层执法人员必然出现不愿执法、不敢执法的畏难情绪，工作中“疲于奔命、力不从心”。

“吃谁的饭，受谁管”已成为基层综合执法人员口头禅，目前区级下层人员的办公经费、年终绩效考核等事项均归属镇、街道管理，执法理念和执法强度必然会随地方党委政府注意力变化而改变。地方党委政府的主要精力还是放在经济发展工作上，GDP的增幅至关重要，这必然导致执法会被隐藏着的“无形之手”所影响。同时机构整合涉及人员和岗位的变动，编制冻结不能及时补充新鲜血液，一些专业化强、业务精的执法人员逐渐减少，干部专研业务、提升能力的热情也降低，专业执法的弱化趋势不可避免。

（三）履职风险增加，容错纠错制度不健全

由于区级部门不断将事权下放，基层综合执法的领域扩大、范围拓宽、种类增多，但执法职责边界却模糊不清，履职风险大大增加的同时对基层综合执法的容错纠错机制却欠缺。履职风险增加原因有两个方面，一方面目前基层一线执法人员没有正确认识和防范执法风险，依法行政和尽忠观念淡薄，执法具有一定随意性，“不会为、不作为、乱作为”的现象不乏存在，这必然增加基层人员的问责概率。另一方面容错纠错机制是基层一线人员公正执法的保障。综合执法改革后各项事项千头万绪，上级部门也未对容错纠错机制进行修订和

健全。基层执法人员完全是摸着石头过河，承受大量的“担惊受怕”，这造成部分一线人员“躺平”的消极心态。

四、综合执法体制改革的建议

（一）健全法律法规。

建议通过从国家层面制定一部全国性的综合执法领域法律法规，打破部门立法惯例，从更高层次明确综合执法的职责定位以及执法主体、权限范围、执法程序等，厘清综合执法机构与各职能部门的关系，明确各层级政府的职责权限，坚决杜绝法外设权，实现综合执法工作有法可依。

（二）健全领导体系。

在工作领导机制上形成自上而下的管理体系。在省市级明确分管综合行政执法工作的领导和工作提调部门。同时，尽快组建自上而下的综合行政执法局，完成阶段性划转行政权力事项清单，明确了执法事权才能明确人员编制及机构三定方案。

（三）健全用编体系。

对于改革编制体系，不能“一刀切”，建议参考辖区面积、经济总量和综合执法部门实际工作量，实现在各县（市、区）

范围内动态调整人员编制，在行政编制的配备上应与执法案件数量对等。

（四）健全服务体系。

统筹规划安排新建或改建综合行政执法办公大楼和专业附属建筑。如独立办公区、办案区、罚没物资存放区、装备保管区等等。从国家层面研究提供综合行政执法部门规范化建设指导意见，以确保行政执法长远发展需要和服务地方社会经济长远发展需要。

（五）健全网络体系。

在互联网信息化时代，社会治理模式亟待从“经验主义”的模糊治理模式，转变为“数据驱动”的精准治理模式。打造一体化指挥平台，汇聚条线、各部门的信息系统数据，纳入数据中心，做到数据资源横向协同、上下贯通，打破数据孤岛和信息梗阻。

（作者单位：钟楼区市场监督管理局荷花池分局）

（上接第42页）活动工作会议上作深刻检讨。

我市同样未在规范性文件中明确规定“两律”参与党委政府决策的法律责任，法律顾问作为重大决策的合法性审查主体，其具有不可避免的责任。因此，要坚持有错必究和责任自负的原则，健全决策顾问追责机制。一是加强决策顾问留痕机制建设，对重大行政决策合法性审查工作情况以及日常参会、工作情况进行登记和跟进，在合法性审查过程中，采用法律顾问签字负责制。二是应制定严格的程序性与实体性两部分追责标准，强调党委政府法律顾

问仅对审查意见的真实性负责，并不能在合法性审查后基于其他社会因素对决策的不良后果承担责任。三是区分外聘专家学者与公职律师，追责因人制宜，适用不同法律规定，如公职律师则要依据《公务员法》或者《政务处分法》追究是否存在失职或其他不认真履行职责、造成不良社会影响等行为。

（作者单位：常州市纪委监委法规研究室）

浅谈政法委机关档案管理与利用工作

顾海燕

档案管理工作是机关单位管理工作的一部分，是提高机关工作质量和工作效率的必要条件。随着互联网等信息技术飞速发展，以及全面深化改革工作特别是政法改革的深入推进，对档案管理工作提出了更高要求。如何深入推进政法委机关档案建设，促进档案管理科学化，促进业务建设，值得我们深思和探索。下面，本人从自己的档案实践，谈几点粗浅的看法。

一、档案管理人员的职业道德素质及业务素质

《中华人民共和国档案法》明确规定：“档案管理人员应当忠于职守，遵守纪律，具备专业知识。”档案管理水平与质量的高低，根本上取决于档案管理人员素质的高低。这是从档案管理与利用的高度对工作人员的政治素质和业务素质提出的要求。

（1）良好的政治素质

政治思想素质是做好一切工作的基础，文书档案工作更是如此。由于档案管理工作的特殊性，要求档案管理人员应具备更强的政治性和原则性。因此，档案管理人员一定要熟知档案相关的法律法规和各种规章制度。要时刻保持与国家和党的方针、路线、政策高度一致，坚持政治立场。

（2）精湛的业务水平

业务素质是指档案管理人员应具备专业的技能和素质。具体体现在以下几个方面：一要掌握档案管理专业知识。从档案

的收集、整理、编目、保管、鉴定、检索、统计到提供利用、进行编研等各项业务环节都有一整套的理论和工作方法，档案管理人员只有学习和掌握这些理论和方法，才能保证档案工作质量，提高工作效率。二要熟悉档案管理相关的法律法规。档案管理人员要熟悉党和国家有关档案管理的各项法律法规和方针政策，熟悉针对本行业制定的各种规章制度和业务规定，按照这些规章制度和业务规定进行档案管理。三要全面、扎实的实践能力。档案管理人员必须将档案的专业知识、法律法规和各项规章制度的要求都灵活地应用于日常的档案管理工作实际中，从而高效率地完成好本职工作。四要档案管理人员及时掌握和熟练应用现代化的办公手段。随着档案管理的现代化，要求档案工作者必须具有熟练的计算机操作能力，掌握档案现代化设备的使用。

（3）敬业的职业道德

档案管理人员应具有良好的职业道德，无论在什么情况下，都要实事求是，尊重历史，忠于职守。遵守职业道德主要表现为：一要热爱档案事业；二要有珍档敬业、无私奉献的精神；三要有甘于寂寞、甘于清贫的品质。

二、规范公文的处理及把好公文的形式关

公文形成是档案工作的起点，规范公

文处理,把好公文形成关,是做好档案管理工作的基础。因此,在政法委机关文件制发过程中必须要解决好规范化、标准化问题,确保这些作为档案的原始凭证符合档案的要求,全面提高档案实体质量。文件的制发必须做好文件格式要规范、文种要合理,便于分类归类;文件要素要齐全、内容要完整;文件字迹要晰、牢固,便于整理。

不同单位的文件拟制部门各不同,有的单位的公文是由办公室统一拟制,有的则是由相关职能部门起草然后交由办公室负责印发。我委就属于后者,由于各职能处室写作人员的水平、素质各不相同,对公文起草相关要求的理解存在差异,导致起草的文件的质量也就不大一样,问题集中反映在以下几个方面:1. 使用文件发文稿纸比较混乱;2. 生造文种或不规范使用红头文件等;3. 签发稿、草拟稿、正式稿经常拖欠不及时归档;4. 文件取消印发未及时跟进,从而导致重号等等。上述情况,严重影响了公文转为档案立卷和归档。因此,作为公文拟制人员或办公室把关人员,平时有责任和义务对公文初稿进行规范处理,依照有关规定,全面审核,严格核稿,尽量将各种问题都解决在核稿阶段,决不能将问题推给签发的领导定夺,以确保公文的高质量、高水平,以及档案的高质量、高水平。

三、科学做好政法委机关档案的整理与归档工作。

根据政法委工作的实际情况,严格按照分类方案及档号编制说明进行档案的收集与整理,用归档资料的齐全来提高政法委的档案质量。在收集归档资料时一定要面面俱到,对上级中央省市来文以及各处

室发文、会议纪要、年度荣誉、责任考核等本室产生的档案资料都要收集齐全。各处室档案资料收集不完整、不规范,一旦整理后进入档案室,就会给档案保管、利用等工作产生诸多困难。因此,抓好各处室档案资料的收集、整理工作是做好政法委档案利用的根本。

1. 建立政法委机关档案管理制度

档案种类繁多,形式各异。做好政法委档案工作,必须建立健全各项规章制度。有了切实可行的规章制度,才能实现现代化、规范化、标准化的档案管理。随着档案事业的不断发展,《档案管理制度》《档案保密制度》《档案借阅利用制度》《档案销毁制度》等规章制度都在不断完善,这些制度涉及到档案的收集、整理、鉴定、立卷、归档、保管、利用、销毁等各个方面,明确了档案的管理范围、管理原则和管理方法,使得档案管理工作做到有章可循。

《档案法》的颁布和实施,为依法管理档案工作提供了依据。自觉遵守《档案法》,明确档案工作者的权力、义务和责任,加强档案法治建设,依法治档,是做好档案工作的一个重要方面。

2. 提高政法委机关档案的合理分类

档案的分类是档案整理中的关键一步,档案的分类是否合理不但直接关系到档案保管的便利与否,还直接决定着档案工作的成效。目前比较普遍采用的是年度——问题分类法,即同一年度同一保管期限内将相同问题的文件资料放到一起。这两点要引起注意:一是保管期限的分类。保管期限的分类是档案分类的开始,要严格按照本单位档案资料保管期限标准进行,对于永久和长期保存的文件分类要特别慎重,不确定的文件最好实行“就长不就短”

的原则，以防因档案资料使用时因存放时间过短已被销毁无法查询。保管期限的分类标准应形成常态化，逐年对应，以便于查找。二是同一保管期限下不同类文件的分类与排列。在同一保管期限内，如机关组织的表彰会议，从开始准备发通知，到实施过程，再到表彰结果，将文件放到一起，随后按照重要程度对不同类的问题进行排列。最好将工作相关的问题放在最前方，随后是按照行政、人事、党群、其他等。值得一提的是，所有保管期限下可以都按照此顺序进行排列，不但便于分类，还可以大大提高检索效率，提高档案的利用率。

3. 加大政法委机关档案的规范整理

确定了档案的保管期限和分类顺序后，就进入档案的装订、打号目录录入、扫描和装盒环节。这个环节相对来说比较简单，但越是简单就越容易出错，因此一定要做到认真、仔细。就拿装订文件来说，对页数较多的档案应实行三孔一线装订法，少于三页的可直接用钢针装订。装订时一定要注意每份文件的针孔间距、页边距要一样，否则装订出来会不太美观。打号也同样如此，打号时数字及各刻章要配套使用，大小相同，油墨均匀，从而使所有文件都统一、整洁、规范；录入目录时要注意错别字和录入项目的完整，扫描文件时要及时修补电子文件的外观。

四、提高对政法委机关档案工作作用的认识为规范化建设服务

1. 政法委机关档案工作是政法委工作中一项不可缺少、不能替代、不容忽视的基础性工作。通过查阅政法委机关档案，可以为领导者提供相关的历史数据和政法委工作规律，方便对实际问题进行正确的分析和判断。

2. 充分借鉴和利用政法委档案材料，从历史经验教训中汲取知识养料，不仅有利于当前工作的顺利开展，也有利于今后工作的统筹安排，为创造一个有利于平安建设协调发展的良好环境提供条件。

3. 加强对档案数字化进程的学习，与时俱进，做好传统档案管理向数字化管理转型的工作，努力提高档案数字化管理水平。

习近平总书记指出：“档案工作是一项非常重要的工作，经验得以总结，规律得以认识，历史得以延续，各项事业得以发展，都离不开档案。”由此可见，档案工作是十分重要的。因此，文书档案的整理是一项非常艰巨而重要的工作，要做好此项工作，档案人员要具备高度的责任心、单位领导重视档案工作、建立健全完善的档案管理制度、加强档案的日常检查等，这样才可以切实提高文书档案的利用效果，切实发挥档案的作用，实现档案的保存价值。

（作者单位：常州市委政法委）

知识产权保护中存在的问题与对策研究

——以商标侵权案件销售者合法来源抗辩为视角

孙琦

合法来源抗辩制度保障的是销售者的信赖利益，能够平衡商标权利人与销售者之间的利益。商标侵权案件的被诉主体多为个体工商户，这类市场主体应诉能力差，合法来源抗辩意识弱，败诉居多。但作为销售者的个体工商户，承载着市郊、乡镇平价日用品供应的重要职能，其作为销售者承担责任，反而让生产者逍遥法外。基于维护市场秩序，保障善意销售者合法权益等目的，本文以销售者合法来源抗辩的司法审查作为切入点，结合C市个体工商户侵害商标权纠纷展开研究，以期为个体工商户合法来源抗辩的适用提供思路。

一、问题的提出

当前，侵害商标权纠纷的维权手段较为多元化，许多拥有注册商标的企业会以整顿市场秩序的名义，委托维权团队开展打击侵犯其商标权的活动。对商标权利人而言，此举保护了其合法权益，避免不正当竞争损害其市场利益。在一定程度上，对规范市场竞争秩序，鼓励创新有着积极的作用。同时，这种维权活动也为维权团队带来了可观的收益。以C市为例，2016-2011年，C市侵害商标权

纠纷呈现出稳定上升的趋势，且个体工商户是侵害商标权纠纷的主要被诉主体。详见图1.1-1.2。

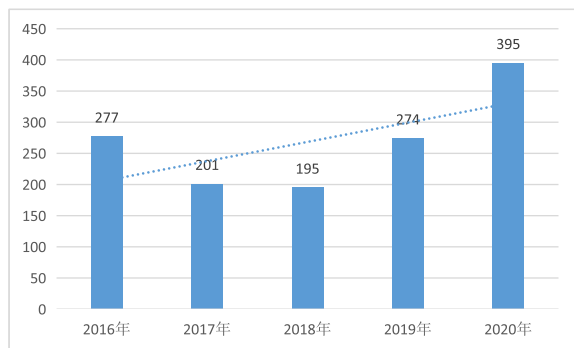


图 1.1 2016-2020 年 C 市侵害商标权纠纷数量

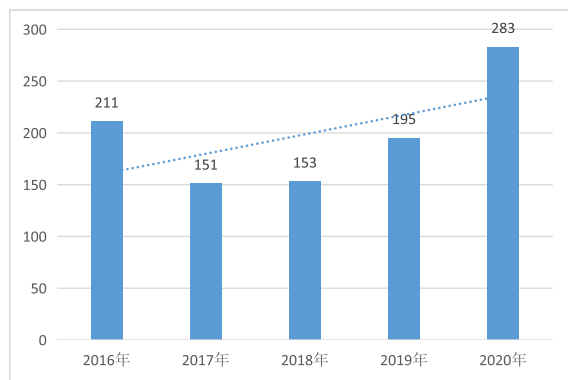


图 1.2 2016-2020 年 C 市个体工商户侵害商标权纠纷数量

通过对C市侵害商标权纠纷的梳理及与被诉主体的访谈,笔者发现C市侵害商标权纠纷呈现出四个特点:第一、权利主体多为规上企业;第二、被诉主体多为个体工商户;第三、合法来源抗辩审查标准不一;第四、权利主体存在重复维权或过度维权。C市侵害商标权纠纷的诉讼结构多表现为,作为规上企业诉个体工商户主张停止侵权行为并赔偿侵权损失及合理维权费用,个体工商户缺席或抗辩合法来源。因双方各方面实力相差悬殊、个体工商户败诉居多。因此,本文重点讨论作为销售者的个体工商户进行商标权合法来源抗辩的可能。

二、销售者合法来源抗辩的存在的现状

(一) 销售者抗辩的现状

1. 销售者抗辩“不知道”

作为销售者的个体工商户通常会主张自己不知道侵害商标权。但商标持有人多举证证明销售者知道侵权行为,如商标持有人通过公函或者律师函的方式告知侵权;销售者曾因侵犯商标权行为被行政处罚;销售价格与正品价格差异明显或者进货价格与正规渠道进货价格差异明显;销售产品的外观明显不规范;销售产品存在真假混合销售的情况等。实务中,个体工商户大多举证产品的外观与正品的外观一致,来证明自己并不知道。这种观点并不会直接被法院采纳,法院往往会考虑各种因素,如价格、销量、包装、供应商情况、商标知名度等情况,综合判断销售者是否知道。销售者关于“不知道”的最有力的抗辩,就是要举证其供应商具有授权代理手续,

相信其权利外观。

2. 销售者举证合法的进货来源

通常,法院在采信进货单据等作为合法来源时,需要综合考量供应商的营业执照、商标授权手续、必要的许可手续、买卖合同、发货单、收货单、发票等单据的真实性、合法性与关联性。但如此完整且规范的进货单据,多数个体工商户难以提供。实务中,个体工商户大多申请证人出庭作证或提交订货单、转账记录、聊天记录等作为合法取得的证据。如果个体工商户的证人为供应商,且存在对应的订货单和转账记录时,可以认定销售者从供应商进货的事实,确定存在合法取得。如果个体工商户仅有单一的证据,如现金交易的手写收据,且原告不认可证据的三性,这种情况下法院难以直接认定销售者存在合法来源。这就需要销售者提供其他证据来进行佐证。

(二) 销售者合法来源司法审查的现状

1. 销售者“不知道”的举证责任分配不明确

按照民事诉讼的举证规则,商标权利人作为原告应当证明被告知道侵犯商标权的事实。但如果权利人无法证明被告知道,是否可以直接推定被告不知道,在实务中存在分歧,比如有的法官认为销售者提供了供应商的基本信息就可以认定其不知道,这是倾向于将举证责任分配给权利人;有的法官认为销售者应当证明其从供应商处提供了案涉商品,方可认定其不知道,这是倾向于将举证责任分配给销售者。

2. 合法取得的审查标准不统一

对于能够形成完整证据链的，如买卖合同真实签章且履行完毕、发票品名对应且抵扣、送货单及回执完整对应、供应商存在商标授权等，各法院基本都是持肯定态度的。但对于个体工商户而言，其法律素养和经济实力难以支撑起形成如此完整的证据链。通过笔者对案例的检索来看，法院基本对合同类证据的认可度较高，对单据类证据如收据、订单、送货单、转账记录、聊天记录等认可度较低，审查较为严格。若被告仅有证人证言、无其他书证、物证，法院采信被告抗辩意见的较少。对于不同类型的证据，不同法院的审查标准是存在一定差异的。

3. 合法来源的综合考量因素混乱

法院在审查销售者合法来源抗辩事由时，往往会根据被告的证据链完整程度和证据的证明力来综合各种因素判断是否采纳被告的抗辩意见。实务中，较为常见的考量因素为商标知名度、价格、时间、销售者的专业性、进货渠道等。部分法院会综合考虑较多的因素，判断被告是否存在合法来源；有的法院则考虑因素相对单一，当被告证据单一或关联性弱，大概率否定其抗辩意见。作为销售者的个体工商户其举证能力相对有限，如果不明确合法来源抗辩的考量因素，法院的自由裁量权会较大，裁判尺度难以统一，甚至会出现个体工商户普遍败诉的情况。

三、个体工商户合法来源抗辩的必要性与可行性

个体工商户的经营者法律素养通常较低，难以在庭审中较好的应诉和答辩。如

果不综合考量各种因素来审查合法来源抗辩意见，简单认定被告侵权，不仅无法在实体上对案件事实进行查明，还可能会对个体工商户的经营产生沉重打击，甚至导致此类平价日用品供应消失，乡镇居民的生活成本增加等。

（一）个体工商户合法来源抗辩的必要性

作为销售者的个体工商户进行合法来源抗辩有其现实意义和必要性。根据笔者统计的案例来看，作为销售者的个体工商户大多为乡镇或市郊的生活超市、百货店等，这类个体工商户的主要消费群体多是周边居民，其销售的产品多是平价产品，其客观上承载着乡镇日用品供应的社会功能。笔者在走访调研时发现许多个体工商户存在多个侵害商标权纠纷的，其进货渠道都是从C市某批发市场，也留有完整收据和付款记录等，但主观上不愿出庭，客观上出庭不进行合法来源抗辩，最终败诉。同时，笔者发现部分商标权利人存在重复起诉和起诉牟利的倾向。有的个体工商户坦言，某公司数月内两次起诉其销售的同类商品侵害商标权，证据却是不同的公证书。可能是因为部分商标权利人将维权业务进行了外包，且不同维权人员存在就同一侵权主体重复取证、重复起诉的情况。而且有的原告在诉讼中以赔偿为主要目的，无论被告是否初次侵权，是否存在恶意，均按数万元主张赔偿责任等，拒绝调解。这种行为已经违背了商标权利人肃清市场、维护市场利益的初衷，出现以此牟利的倾向。

（二）个体工商户合法来源抗辩的可行性

虽然个体工商户进货时大多不会签订书面合同，开具发票等，但是会留存收据、送货单、转账记录、聊天记录等。如果能够对这些证据进行合理的举证，也存在合法来源抗辩被法院采纳的可能。尽管个体工商户的法律意识较为薄弱，但法院通过法律释明可以让其明白积极出庭应诉，充分举证才能够维护自己的合法权益，消极处理于己不利，反而可能承担更多的赔偿责任。一方面，强化法院的司法审查，可以使得被告的抗辩意见得到充分尊重；另一方面，被告改变观念，积极应诉，有利于维护自身合法权益，个体工商户合法来源抗辩的适用是存在可行性的。

四、个体工商户合法来源抗辩的司法审查建议

合法来源抗辩制度的设计初衷就是保护所有销售者对于交易的信赖，并不因销售者的规模和专业程度而存在区分。个体工商户规模小、专业性低，缺乏完善的合同管理、供应商管理和财务管理，多作为销售者从第三方处进货，证明合法取得涉案商品的证据相对简单。既然法律赋予了销售者合法来源抗辩的权利，就应当让个体工商户群体能够切实行使此抗辩权，以此促进法院从实体上查明案件事实，平衡商标权利人与销售者的利益，减少商标权利人重复起诉，浪费司法资源的现象。

（一）合理分配“不知道”的举证责任

销售者是否“知道”是判断其主观善

意的重要判断依据。基于法的安定性考虑，在举证责任的分配上，应按照民事诉讼一般举证规则，由原告举证证明被告“知道”，被告举证证明不知道。当原告无法证明被告“知道”时，被告仍需要证明自己“不知道”，销售者需要证明从供应处进货的事实来作证。如果原告证明“知道”，被告证明“不知道”时，需要证明力更高的证据，如供应商经过公证的商标授权手续等。实务中，作为销售者的个体工商户举证能力有限，在特殊情形下可以考虑由原告承担“不知道”的举证责任，如销售者系初次因侵害商标权被诉，且涉案产品外包装与正品相似度极高，或者该涉案产品为新产品、新商标、销售者首次销售等，则由原告承担“不知道”的举证责任，原告举证不能，则推定被告“不知道”。

（二）统一合法取得的审查标准

《商标法》《商标法实施条例》对合法取得做了明确规定，但这种规定难以覆盖所有的证据形式。回归合法取得的本质，销售者天然的相信支付合理对价的商品是合法的商品。法院在对相关证据审查时，应当围绕这个本质展开对证据的真实性、合法性、关联性的审查。对于作为个体工商户的销售者提供的证据，法院应在谨慎甄别证据真实性的基础上，更多考虑直接和间接证据、间接证据之间相互佐证的可能，尽量不要轻易否定证据的三性。笔者以为可以重点考虑以下几点。第一，重点审查证据的真实性与合法性，无论是合同类证据还是单据类证据，均应当严格审查真实性，发现销售者虚构、伪造证据考虑

可以进行惩戒。在无法核实被告证据真实性,且原告不认可的情况下,结合证人证言,当事人陈述等确定证据的真实性,必要时可以走访被告经营场所进行核查。第二,充分论证证据的关联性。对于单据类证据等内容较为单一的证据,要结合证人证言、当事人陈述、原告公证内容等核对其关联性。对于能够确定关联性的,固定基本事实,对于关联性存疑的部分可以要求被告补证,补证不能承担不利风险。第三,注重电子证据的完整性。此类案件,被告经常会提交与供应商的微信、支付宝聊天记录和转账记录等作为证据。但基于诉讼利益倾向,当事人会截取或删减部分聊天记录,来实现证明目的。法院在审查过程中应当通过完整的聊天记录,判断被告与供应商之间交易的真实情况,避免断章取义。

（三）明确合法来源的考量因素

实务中,合法来源的考量因素是较为复杂的,常见的考量因素如商标知名度、价格、时间、进货渠道、销售者的专业性、经营范围等。笔者认为,可以在审判实践中将常见的考量因素固定下来,比如交货价格与正品进货价格的差异,进货时间与公证时间的时差、商标的知名度等,作为法院审理、裁判时的参考。这对于举证能力较差又确实存在合法来源的销售者而言较为合理,也能够让法院对案件进行较为充分的实体审理。至于是否要对各考量因素划分优先级,需要具体问题具体分析,充分结合个案的差异性进行论证。各地法院可以在总结本地审判实践的基础上,公布典型案例或审判白皮书对考量因素进行

归纳、总结,同时也能够对个体工商户起到法律宣传、法律指引的作用。

（四）强化对个体工商户的法律释明

作为销售者的个体工商户的法律素养和经济实力,往往与商标持有人存在较大的差距。虽然法律赋予当事人的诉权是平等的,但自身的综合情况对诉权的行使有着直接的影响。法院作为司法机关可以在立案、审理和执行环节加强对个体工商户的法律释明,在立案及送达环节向作为被告的个体工商户说明被诉是经济社会的常态,积极应诉方可维护权益,消极应诉会导致缺席判决的结果等等。在审理环节,对没有委托律师的被告可以释明举证质证的规则,充分听取当事人的陈述等,必要时可以要求其补充相关证据;判决后对当事人不解的地方及时答疑等。对于代表性强、影响范围较大的案件,可以邀请部分个体工商户旁听,起到普法宣传的效果,让更多个体工商户形成规范经营的意识。

（作者单位：武进区人民法院）

常州市法律援助中心 对张某继承纠纷提供法律援助案

张某原是纺织厂工人，早年因工伤导致二级精神残疾，无生活自理能力，生活非常拮据。2020年11月，张某收到常州市钟楼区人民法院寄送的传票和材料，原来是他的继母龚某起诉主张分割、继承他父亲生前的房屋，并要求他协助办理过户手续。张某很气愤，这套房子明明是他父亲留给自己的，且有“遗嘱”佐证，为何继母要来争？几经周折，张某拨打了常州市法律援助中心电话。常州市法律援助中心当即指派江苏常强律师事务所高峰律师上门为张某提供法律援助服务。

援助律师起初以为，诉争房屋如果是张某父亲与继母龚某在婚姻存续期间购买的，就应认定为夫妻共同财产。如果张某父亲的“遗嘱”中写明房屋归张某所有，张某父亲就只能处分自己房屋一半的份额，即最终张某只能分到诉争房屋的一半。当援助律师接过张某监护人“遗嘱”证据之后，发现这所谓的“遗嘱”其实是一份《关于家庭房屋及其他问题的安排意见》（下称《安排意见》），援助律师觉得此案迎来了转机，决定为张某争取房屋的全部份额。

第一次庭审——谁的房子？初次开庭，继母龚某主张诉争房屋系单位福利分房，

理应为夫妻共同财产，且张某对其父亲没有尽到赡养义务，依法可以不分财产。援助律师抗辩诉争房屋由张某父亲与其生母的房屋置换而来，应为其父亲的婚前财产。1993年12月，张某花5300元购买了此房屋。援助律师随即向法庭递交了《安排意见》。《安排意见》上载明房屋由张某出款购买并继承产权，落款处还有龚某、张某及其他家庭成员的签字。出乎意料的是，龚某当庭否认落款处签字系龚某本人所签。为查明真相，法庭启动笔迹鉴定程序。

第二次庭审——真假签名？启动笔迹鉴定，就会面临检材选择的问题。援助律师认为本案《安排意见》龚某落款时间是1993年12月，但上述时间距今近30年，双方都很难提供有效的检材。假使龚某不能提供检材，那么必将承担举证不能的后果。因此，援助律师建议张某可以先找到合适检材，但要根据龚某出示检材的情况再行决定是否要出示。半个月后，龚某向法院提供了一份1982年7月龚某填写的职工登记表复印件作为检材。援助律师提出异议：该检材无法体现签名是龚某本人所写，复印件不能作为检材。本案《安排意见》落款时间是1993年12月，而职工登记表

的落款时间是 1982 年 7 月，两者相差较长时间，可能会造成鉴定误判。援助律师在征得张某监护人同意后，递交了一份龚某本人落款的租赁协议作为检材。一个月后，鉴定机构给出结论：《安排意见》中落款的龚某签字系本人所签。

第三次庭审——意见性质？《安排意见》的法律性质成了本案又一个争议焦点。龚某认为《安排意见》是关于赡养以及两位老人去世后遗产处分的安排，全部内容均由张某父亲自行书写，还签字注明日期，完全符合自书遗嘱的形式要件。援助律师认为龚某混淆了遗嘱与分家析产协议两者之间的概念：《安排意见》并非产权人张某父亲一人的意思，而是他和所有继承人的共同意思表示。《安排意见》上有各方的签字确认，可视作家庭内部析产的协议书。因此，将诉争房屋按照《安排意见》的内容分配，既实现“立遗嘱人”的真实意思，也尊重各方当事人的共同愿意。庭审结束后，援助律师将类似的多份判例递交了法庭，并与法官沟通了此类案件的裁判路径。

第四次庭审——拆迁干扰。庭审通知再次送达。龚某在第四次庭审中陈述诉争房屋将面临拆迁，并且她已在拆迁部门的签约确认单上签字。诉争房屋一旦进入拆迁程序，就会涉及人员安置、法律效果以及社会安定等复杂问题，如果龚某被拆迁部门认定为被拆迁人，那么就有可能影响法官的最终判决。援助律师在第四次开庭后，立即赶去拆迁部门了解情况，并告知了法院审理该案的进展，拆迁部门随即

冻结了诉争房屋的拆迁安置。同时，援助律师将这一情况向承办法官做了进一步沟通，并书面提出了签约确认单并不能认定诉争房屋权属，需待法院判决后最终确认的意见。

本案经过四次庭审，援助律师提出了以下三点代理意见：1、诉争房屋是张某父亲的婚前财产，此后被张某购买，权属已在《安排意见》中确认，故诉争房屋应当为张某所有。2、虽然龚某在庭审中否认在《安排意见》签字，并提出字迹鉴定申请，但是鉴定结果仍然确认签字为龚某本人所签。因为签字的人不仅有产权人和龚某，还有继承人等家庭相关人员，所以《安排意见》法律性质应属于分家析产协议，而非遗嘱。3、诉争房屋虽然被拆迁，但是确认单并不能认定房屋权属，仍需法院判决后认定。因此，龚某应当按照《安排意见》上的内容来履行，即房屋归属于张某所有。

2021 年 7 月 15 日，常州市钟楼区人民法院完全采纳了援助律师的代理意见，将诉争房屋私有权利部分归张某所有，龚某生前享有使用权。

判决被告享有所有权，原告享有居住权，其实双方某种程度上仍“同在屋檐下”，双方可能会产生其他矛盾冲突。基于此，常州市法律援助中心主动拓展援助内容，加强后端延伸服务，提出帮助张某排忧解难，解决后患。在援助律师不懈的努力下，张某与龚某最后达成调解：张某支付龚某十万元，龚某放弃生前居住权。本案经历四次庭审和一次调解，最终有了让张某更为满意的结局。一周后，（下转第 58 页）

溧阳市法律援助中心对 94 户农户 承包经营权纠纷提供法律援助案

2021 年 6 月，溧阳市别桥镇某村法律顾问凌湘收到多位村民反映：在土地经营权流转中，承包土地的该村农户梁某严重违反土地承包合同，未按照合同约定及时给付租金。村委虽多次组织调解，但由于双方对于租用面积、租金付款方式等分歧很大，调解未果，希望律师能帮忙尽快解决纠纷。凌湘律师将该情况向溧阳市法律援助中心进行反映，并将相关基础材料交工作人员审阅。了解到该纠纷涉及人数众多，法律援助中心决定先到村里摸底走访。

涉及土地流转纠纷的村民共计 94 户，流转土地面积 226.8 亩。根据合同约定，承包户梁某每年应交付村民租金共计 12 万多，租赁期限至 2029 年 11 月底（超过二轮土地承包期限）。法律援助中心考虑到此事一方面涉及众多农民的土地权益，事关群众“急难愁盼”民生问题，另一方面涉及人数众多，处理不善易引发群体性群访事件，结合“法援惠民生·拓展工程”活动关于扩大援助事项范围的要求，决定对 94 户农户提供法律援助。

体谅众多老年人出行不便，6 月 24 日，法律援助中心入村上门办理法律援助手续，凌律师作为该村法律顾问，接受指派一起

前往。承办律师多次前往村委，对没有签订书面合同、虽有合同但面积租金不明确、名字有出入、实际承包面积与土地权属证明的面积有出入等模糊信息一一核实后采集；对梁某未经同意即对部分书面合同中的承包租金进行改动、支付租金时间与合同约定不一致、租金支付凭证不清、部分农户租金多年被拖欠等情况做好详细登记。经过不懈努力，在 2 周内将所有有疑义的问题核实清楚并明确村民的诉求后向市农村土地承包仲裁委员会提交了仲裁申请书。

溧阳市农村土地承包仲裁委员会于 8 月 27 号、9 月 6 号、9 月 14 号，3 次开庭审理此案。9 月 30 日，94 户农户收到市农村土地承包仲裁委员会出具的裁决书，确定了梁某拖欠的具体租金数额、其与各户村民签订的土地承包流转合同中的承包面积和租金等，同时在剩下 7 年的承包期中，各村民与梁某的权利和义务得到明确。

收取裁决书后，承办律师前往村民活动中心，提供法律援助“后续”服务，与每户村民核对裁决结果，讲解裁决依据，解答疑惑。并提前为各村民准备好申请执行的材料，一旦梁某不付款，即可申请强制执行。至此，94 户村民与梁某长期以来

的土地经营权流转纠纷，历经三个多月后圆满解决。

【案件点评】

本案矛盾产生的主要原因是村民不了解土地相关法律法规。承办律师挨家挨户实地走访，对 94 户村民合同纠纷的情况进行深入了解，并且通过多次申请仲裁组织调解的方式帮助村民解决了纠纷，展现了法律援助机构律师耐心细致的服务态度和专业的服务能力。

土地是农民生存权益最集中的体现，是农民最炽热情感的寄托。今年农民土地权益案件频发，溧阳市法律援助中心始终

秉持“我为群众办实事”的理念，立足本职、服务乡村振兴，聚焦“急难愁盼”、运用法律武器，捂好农民“钱袋子”，避免小矛盾演化成大信访。

（承办人：江苏曙牧律师事务所 凌湘）

（上接第 56 页）张某为了感谢常州市法律援助中心和援助律师，让其哥哥送来一面锦旗，上面写着醒目的两行字——依法为民解难事，法律援助暖人心。

【案件点评】

本案是一起典型的残疾人财产权益受侵害的案件。父母为残疾人子女未来的基本生活担忧，选择通过遗嘱或者析产协议方式将房屋赠与残疾人子女，但这一做法也往往会导致其他继承人心理上失衡，从而产生房产“争夺大战”。这类案件，被告对原告来说大多处于弱势地位，多数残疾人因经济困难、无自理能力、神智不清、家丑不可外扬等因素而选择忍让，导致财产权益频繁受到侵害。

本案援助律师从诉争房屋的来源、权利人的意思自治的角度，通过与法官沟通、证据收集、递交案例、走访现场等工作，

采取有条不紊、逐个击破的诉讼策略，向法庭深度阐述了诉争房屋归属受援人的意见。最终，援助律师的意见被法庭采纳，将结果反转。此外，法律援助中心在最大程度维护弱势群体权益的同时，进一步加强后端延伸服务，拓展援助服务内容，从人性化角度尽可能地定纷止争，不仅让当事人之间的矛盾彻底化解，还节省了因上诉产生的司法成本，同时实现了法律效果与社会效果相统一。

（承办人：江苏常强律师事务所 高峰）

武进区法律援助中心对孙某某 委托合同纠纷提供法律援助案

孙某某系武进区牛塘镇丫河村委的一名 85 岁高龄老人，平时和智力障碍的儿子、孙子共同居住在一起。2014 年 10 月 22 日孙某某的孙子孙某聪与闵某某登记结婚，在孙某聪与闵某某婚姻关系存续期间，孙某某将以往省下的生活费分批交给闵某某，累计 12 万元。双方约定，该笔款项是专用于重孙女念书的资金保障，由收款人闵某某负责保管，需等到重孙女上中学时才可取用。后来，孙某某得知闵某某于 2020 年 10 月 23 日与自己孙子孙某聪办理了离婚登记手续，且闵某某还以自己孙子的名义向外借款，随后还有债主上门要求孙某某替自己孙子还债。孙某某担心自己交给闵某某的这笔钱被其挥霍掉，故要求其返还 12 万元款项，但是闵某某始终不予理会，通过村委也无法解决此事。驻村顾问律师了解到该情况，经孙某某同意后向武进区法律援助中心汇报情况，因孙某某身体不好，法律援助中心决定上门提供“一站式”服务。2020 年 11 月 3 日，经武进区法律援助中心上门审查，虽然本案是合同纠纷，但因孙某某已经 85 高龄，儿子有智力障碍，属低保户家庭。根据江苏省委

办公厅、省政府办公厅《印发〈关于完善法律援助制度的实施意见〉的通知》（苏办发【2015】70 号）的规定，正在享受最低生活保障待遇的人员申请法律援助，不限事项范围。法律援助中心当即决定给予孙某某法律援助，现场指派江苏常明（武进）律师事务所承办，该所指派朱琴芳律师具体办理该案。

承办律师接受指派后，考虑到孙某某年事已高、腿脚不便，案件办理过程均采用上门的形式提供服务。承办律师多次前往孙某某处与其沟通，耐心听取他的陈述和想法，全面了解案情和他的诉求，并向其收集相关证据材料，还前往牛塘派出所、常州市公安局武进分局等部门调查取证。根据现有证据和相关法律规定，结合孙某某的诉求，承办律师在确定代理思路后，准备了起诉状及相关诉讼材料，并经孙某某确认后诉至法院。法院接收案件材料后，本着尽快解决纠纷的原则，安排了诉前调解，调解进行一半以对方离场而终止。案件转为立案开庭审理。

承办律师归纳了一下本案的争议焦点：1. 法律关系如何确定。孙某某与闵

某某之间形成的法律关系可能是委托合同，也可能是保管合同。从委托合同的概念来看，委托合同是委托人和受托人约定，由受托人处理委托人事务的合同。因此，委托合同的核心内容是委托人委托受托人处理委托人事务，而对委托人事务没有作出限定，当委托事务限定为某种特定事务时，可能就会构成其他有名合同。如果本案中涉及的《受款凭证》仅仅约定闵某某是对孙某某交付的款项进行保管，那就是保管合同关系了。而本案中书面凭证中约定闵某某一方面有保管案涉款项的义务，另一方面还要闵某某将款项用于孙女的教育方面，所以委托合同更为符合。

2. 款项是否要返还。承办律师结合本案的事实和法律关系的认定，认为孙某某有权提出解除与闵某某之间的委托合同。理由是：首先，根据法律规定，委托人或者受托人可以随时解除委托合同。其次，受托人闵某某并没有根据委托人的指示处理委托事务，孙某某更有理由解除委托合同。那么，解除合同的法律后果就是返还交付的财物。

庭审中，闵某某辩称该款项已经全部用于孙女的抚养及教育，所以不同意返还。承办律师提出本案中孙某某和闵某某之间是委托合同关系，根据法律规定委托人孙某某可以随时提出解除委托合同，案涉款项并不是孙某某对重孙女的赠与，闵某某即使作为孙某某重孙女的法定代理人也没有权利处分该笔款项；根据受

款凭证约定，案涉款项“等到重孙女上中学时才可取用”。而本案中，重孙女还是上幼儿园的年纪，即使真如闵某某所说，其将案涉款项用于抚养费的支付和购买保险，那么她的行为也明显违反了委托合同的约定。故，孙某某有权要求闵某某返还款项。

法院经审理后作出判决，判决闵某某交还孙某某人民币 120000 元，孙某某的诉讼请求全部得到了支持。

【案件点评】

本案是涉及老年人权益的纠纷，虽然涉及的款项有十几万，但都是老人多年来积累的养老钱，也是一家几代人的生活来源，得知孙子和孙媳妇离婚后，内心焦急万分，四处打听，寻求帮助。武进区法律援助中心尽最大可能来保障和维护老年人的合法权益，考虑到老人的身体情况，法援援助中心在办理手续过程中采用“上门”、“一站式”服务，一方面为老人提供了极大的便利，另一方面大大提高了工作效率，真正将法律援助工作落实到位。

在中国传统家庭中，长辈给子女钱物的情形很是常见，但是碍于面子和亲情等原因，收受款项一方很少出具书面凭证，遇到纠纷时到底是什么法律关系，很难判断，导致维权困难。本案的关键证据是“受款凭证”，虽然老人书写的凭证不怎么规范，但是足以反映整个案件的基本事实。本案中，承办律师根据凭证的内容及老人

的陈述，基本确定本案的法律关系，并找到相应的法律依据，最后通过法院判决支持了老人要求返还全部款项的诉求。在承办律师向老人转交判决书原件时，老人强烈表示对案件结果的满意，同时真诚的感

谢法律援助中心和律师的帮助。

（承办人：江苏常明（武进）律师事务所
朱琴芳）



市域社会治理现代化工作选登 (二)



市检察院创造性构建野生动物全流程保护五项机制



公安交警休息日陪伴养老院老人游览杜鹃花展



“驻队律师”项目助力基层法治再创新



红溪实验幼儿园参加中央电视台《七巧板·中国最美故事绘》节目现场录制



帮教罪错青少年



纠纷调解成功后医患双方和解现场

