

把全过程人民民主的制度优势更好转化为基层治理效能

□李俊

探索基层党组织领导、人大代表参与、人民群众共建共治共享的“治理共同体”。在民主监督方面，有的地方以人大代表联络站为依托，以行政村（社区）、企事业单位、国家机关、新经济组织、新社会组织、人民团体为基本单元，创建省、市、县级示范点，形成了形式多样、布局广泛和功能互补的基层示范点类型体系。有的地方还通过建设研究院、实践基地和教学实践基地等方式来系统思考和全面谋划全过程人民民主基层实现形式，保证人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权落到实处。这些实践探索，生动展示了全过程人民民主在基层治理中的有用性、有效性。

全过程人民民主面临的基层实践难题

近年来，全过程人民民主的制度优势不断释放，人民当家作主具体地、现实地体现到基层治理之中，激活了基层治理活力，大大提升了治理效能。但当前，基层百姓利益诉求更为多样、矛盾更为多元，治理难度不断加大，将全过程人民民主的制度优势更好转化为基层治理效能，仍存在一些难题亟待克服。

一是各群体参与程度参差不齐。在当前的基层治理中，有人抱着“事不关己高高挂起”的心态，民主意识不强，对基层治理参与度不足，少数人缺乏主动参与基层治理的责任意识，成为“沉默者”“旁观者”。基层治理过程中仍然存在“干部在干、群众在看”的现象，甚至在少数地方，多元治理格局成了基层干部的“独角戏”。

二是基层干部民主素养有待提高。基层干部处于治理的最前沿，基层干部的民主认知、民主作风和民主能力深刻影响着基层治理成效。基层有的干部对全过程人民民主价值、性质、范围、程序等的理解和科学认知不够，在观念中仍存在“民主就是我为民作为”的观念，存在“治理就是管人”的意识，在少数干部的观念中，全过程人民民主仍停留在口号层面，尚没有真正转化为治理实践与效能。

三是全过程人民民主的动力与活力不强。实践中，全过程人民民主运行的保障机制还不健全，在选举资格、权力监督等方面的规定还不够具体化，保障基层全过程人民民主运行的法治实施体系还不完善。此外，制度优势转化为基层治理效能的创新支撑还不够，这也直接影响了全过程人民民主在基层治理中的动力和活力。

发挥全过程人民民主的治理优势

与西方封闭和僵化的民主模式相比，全过程人民民主有着更为开放的民主格局和更为多样的民主实现形式，是一种更具广泛性和包容性的民主样态。它既蕴含了社会主义民主的基本精神与核心要义，又在民主作用场域、运行机制以及实现载体等方面实现了创新。实践中涌现出的基层示范点等建设，契合和彰显了中国特色社会主义民主的本质，体现了“有形”“有效”的民主特质。

推动全过程人民民主的制度优势转化为基层治理效能，要坚持问题导向，针对困难和不足，从以下方面加以完善。一是进一步健全基层群众政治参与的制度保障。人民群众是全过程人民民主的建设主体、享有主体，构建自治、法治、德治相融合的基层治理格局，离不开基层群众有序政治参与。应当进一步健全群众参与治理的渠道和形式，着力推进基层民主制度化、规范化、程序化，激发人民民主的内生动力。二是增强基层民主观念和治理能力。进一步加强法治教育，以法治观念增强民主意识、引领治理方向，以法治方式推进基层民主实践和治理进程。进一步转变“治理就是管理”的理念，将提高基层干部的民主能力、民主水平，将民主理念、民主作风、民主能力融入推进基层治理的全过程。三是充分调动地方探索创新的积极性，发挥地方人大职能作用。人大代表具有来自人民、扎根人民的特点优势，同人民群众有着密切联系，能够最大限度调动积极因素、化解消极因素。基层治理实践中，人大代表要积极参加代表小组、集中视察等活动，创造性地用好代表之家、代表联络站、代表接待日等履职平台，充分听取和反映群众的意愿呼声，当好党和国家联系人民群众的桥梁，努力使代表工作与基层治理工作相互交融，让群众感到全过程人民民主就在身边。

以“最有利于未成年人”原则呵护孩子成长

□李婧



今年6月1日是我国新修订的未成年人保护法实施三周年纪念日。未成年人权益保护关系孩子健康成长、家庭和睦幸福、社会和谐稳定和国家的长治久安，是一项长期性系统工程。新修订的未成年人保护法第4条确立了保护未成年人权益的一项基本原则，即“最有利于未成年人”原则，其本质要求是以未成年人权利为本位，在权衡各方利益时将未成年人的利益放在更加特殊、优先的地位，选择对未成年人最为有利的做法。该原则被称为构建和发展我国未成年人法律体系的“帝王条款”，与联合国《儿童权利公约》确立的“儿童最大利益”原则对接，体现了我国未成年人保护观念和立法的重要进步。

三年来，在最有利于未成年人原则的指导下，我国为保障未成年人各项合法权利提供了更为完善、科学的法律依据，为保障未成年人健康成长构筑了一道更为安全的“防火墙”。新时代的未成年人保护工作任重道远，法律实施过程中也存在一些新问题，贯彻好最有利于未成年人原则，需要更精准的规则、更协调的法规衔接体系、更适宜的司法特殊程序和更紧密的社会共治机制。

明确概念内涵，约束法律适用中的自由裁量权。未成年人保护法采取“基本原则+具体要求”的立法模式，但未对最有利于未成年人原则的内涵作直接界定。这一原则本身具有一定的模糊性，什么对儿童有利、什么会伤害儿童，有时很难得到一个标准答案，且“最有利于”的表述本身也反映出对未成年

人利益的考量，往往需要经过一定的评估权衡过程，这进一步增加了法律适用的困难，可能影响相关案件的公正处理。

因此，应当对该原则的内涵进行尽量明确，一方面，吸收国际法层面尤其是《儿童权利公约》中儿童最大利益原则的一般性内容，在理念基础、理解维度、适用范围、适用方法、优先地位等方面体现国际共识。另一方面，结合我国社会文化传统与观念加以具体化，对该原则进一步拓展丰富，适时通过司法解释或指导性案例，将优先保障、有效参与、全面发展，促进未成年人身心健康成长与素质化发展等实质性内容纳入该原则的内涵之中，并在实践中不断更新、扩充、发展未成年人的具体权利，增强该原则适用标准的可操作性。

推动制度协调，填补法律保护空隙。未成年人保护法作为未成年人保护的基本法律，应当与其他具体部门法配合，才能够全面、实质性地保障未成年人权益。我国的未成年人法律体系采取的专门法和其他关联条款相结合的立法模式，相关法律法规的设立与修订都应当符合未成年人保护法的基本精神。但在立法实践中，有的法律法规未能充分体现最有利于未成年人原则。将此项原则与部门法更好结合，需解决好以下问题：一是确保理念指导上的一致性。最有利于未成年人原则是涉未成年人工作的一项基本原则，立法、执法与司法等领域均应贯彻落实，保持该原则在理念指导上的一致性。当不同部门法之间或同一法律不同条款之间，

涉及未成年人事项的法律规定存在冲突或矛盾，且存在多种解释时，应采取最有利于未成年人的解释。二是处理好一般性和特殊性的关系。结合具体领域，根据法律的性质及适用范围，处理好未成年人专门条款与适用普通群体条款之间的关系，既突出对未成年人的优先、特殊保护，又保证整部法律的制度协调性、基本原则的稳定性、实施的可行性。

完善司法程序，优化未成年人人权保护。我国刑事诉讼法设“未成年人刑事案件诉讼程序”专章，确立了“教育、感化、挽救”方针，明确了“教育为主、惩罚为辅”的原则，初步构建了我国未成年人刑事案件诉讼程序的基本框架，在教育、感化、挽救未成年犯罪嫌疑人、被告人方面发挥了积极作用。为了推进最有利于未成年人原则在诉讼程序中的制度化、实质化，应当有效适应当前未成年人保护和犯罪预防的现实需要，进一步完善针对未成年人的特别措施，完善对未成年被害人、证人保护的相关制度与程序。如规定由熟悉未成年人身心特点的专业人员参与到协助询问、作证能力及心理创伤评估等程序中，强化未成年人刑事案件诉讼程序与分级干预机制的衔接，理顺司法干预与强化监护人责任的关系，等等。

强化社会共治，保护未成年人在网络空间合法权益。网络空间作为家庭、学校、社会等现实世界的延伸，已经成为未成年人成长的新环境。在数字化时代，落实最有利于未成年人原则，必须基于网络空间的特点及未成年人的发展规律，

致力于打造最有利于未成年人身心健康的网络环境，维护、保障、发展好未成年人的合法权益。当前，未成年人所面临的网络环境更为复杂，在拓展未成年人学习、生活空间的同时，也带来了严重的社会问题，如未成年人安全合理使用网络的意识和能力不强，网上违法和不良信息影响未成年人身心健康，未成年人个人信息被滥采滥用，一些未成年人沉迷网络等。在网络空间贯彻最有利于未成年人原则，需要采取更加具体、高效的举措：一是实行社会共治。打造家庭、学校、政府、社会、平台的责任共同体，形成衔接联动机制，共同做好预防侵害未成年人的相关工作。二是发展保护并重。平衡未成年人数字权利保障和网络伤害保护，充分尊重不同年龄段未成年人的特点与能力，不断细化数据保护标准，分级分类内容供给，细化未成年人数字权利的实现方式，既防止未成年人在网络空间遭受负面影响，又充分利用网络新媒介带来的资源与发展机会，保障和促进未成年人的成长发展。三是注重制度衔接。加强未成年人保护法中“网络保护”专章与《未成年人网络保护条例》《儿童个人信息网络保护规定》等法律法规、部门规章之间的内容衔接，适时修改配套法规文件，为未成年人网络保护设定更为清晰的技术标准与更为确切的路径方案。



打好生态环境领域立法执法司法“组合拳”

□刘立明

近日公布的全国人大常委会2024年度立法工作计划显示，我国今年将扎实推进生态环境法典编纂工作，力争年内提请审议。这意味着继《中华人民共和国民法典》后，我国第二部以“法典”命名的法律正在稳步推进。

用最严格制度和最严密法治保护生态环境，是我国生态文明建设的重要要求和可靠保障。当前，世界上许多国家通过制定针对生态环境各要素、各领域的法律法规来保障生态环境，且瑞典、法国、意大利等国家已经拥有了环境法典。但在应对气候变化、生物多样性丧失、化学污染等方面，环境法的要求与执行之间仍然存在着较大落差，环境法的实效性仍面临挑战。如何提高环境法的实效性，让环境保护行动落到实处？这是全球环境治理亟待破解的难题，也是我国加强生态环境保护的重点，其关键在于打好生态环境领域立法、执法、司法“组合拳”。

以编纂生态环境法典为契机，强化法律的操作性。目前，我国已有生态环境保护相关的法律30余部、行政法规100多件、地方性法规1000余件，初步构建起以环境保护法为统领，涵盖水、气、声、渣等各类污染要素与山水林田湖草沙等各类自然生态系统的生态环境保护法律体系。从基本构成来看，环境立法主要包括污染防治法和生态保护立法两个方面。在立法内容上，部分规定还不能完全适应新时代生态文明法治建设的新任务新要求，有的环境技术规范 and 标准较为滞后，如新污染物治理缺乏相应标准；部分规定原则性过强，相应的配套性立法未能及时跟进；有的法律概念内涵不明确，如长江保护法第95条对“长

江支流”的概念界定不清晰，导致实践中对“二级以下支流”是否属于岸线管控范围存在争议。在地方法规规章与上位法的衔接上，部分地方立法重复上位法规定，未能结合地区的地理特征、人口密度、资源禀赋、经济发展阶段落实上位法，在资金保障、技术标准、法律责任等方面缺乏实施细则。

为此，在宏观层面，应当坚持与时俱进，稳步推进生态环境法典编纂。需要注意的是，编纂生态环境法典既不是简单的环境法律汇编，也不是制定全新的环境法律，而是以法典化的立法方式对现行生态环境法律制度规范进行系统集成、编订纂修、集成升华，以增强生态环境法律制度规范的系统性、整体性、协同性、时效性。在微观层面，应当聚焦法律规则的可行性，推进重点领域标准规范的制定修订，出台符合各地区实际的法规标准，提高环境法的可操作性。

以推动环境司法专门化为抓手，提高司法保护效能。《中共中央国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》中提出的“加强生态环境领域司法保护”是对于环境司法提出的整体性要求，但这里的“加强”并非简单地加大强度或者扩大范围，而是在结构和功能不断优化基础上，推动环境司法专门化发展，提高生态环境领域司法保护的效能。自《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见》确立环境资源审判专门化总体工作思路以来，经过长期努力，我国基本形成了专门化的环境资源审判组织体系，构建了既体现我国国情，又充分发挥我国司法体制优势的专门环境诉讼制度，司法对

生态环境的保障功能得到了有效发挥。

但是，专业化程度越高，纠纷解决越具有独特性，对裁判尺度统一的需求也就越高。从这个角度看，当前的生态环境司法工作中还面临一些具体问题，一些地方环境资源案件范围还不尽明确、裁判标准不统一，“类案异判”的情况仍然存在，专门审判机构实质化运行效果有待提升。对此，一方面，进一步科学合理划定环境资源案件受案范围。最高人民法院发布的《环境资源案件类型与统计规范（试行）》将与生态环境保护和自然资源可持续利用有密切关联作为案件类型划分的主要依据。在此基础上，相关的刑事罪名和民事、行政案件案由可进一步细化。另一方面，强化司法机关与生态环境行政主管部门、自然资源行政主管部门等部门的沟通协调，在案件线索移送、环境修复执行、追究损害责任、环保法治宣传等方面协同发力，依法视情对行为人选择或综合运用刑事、民事、行政处罚，促进刑事追诉、民事赔偿、行政履职依法融合。

以执法与司法协同为重点，强化对生态环境的长效保护。司法权的本质是判断权，其重点在于对是非曲直的判断，但难以对具有复杂专业技术要求的责任落实及判决执行作出具体安排，通常意义上的“法院执行”主要是以强制措施为主、以给付为主要内容，在满足生态环境修复责任的技术性要求方面存在难度。另外，对个案进行审理是司法最基本的特征之一，在司法审判中，法院主要关注的是个案，追求“案结事了”，并不具备围绕判决的执行情况的长期工作机制。

基于上述原因，司法机关在

监督行为入落实生态环境修复责任的执行能力方面存在客观欠缺，而针对该问题，行政机关则具有明显的功能优势。政府及其环境保护监督管理部门具有较丰富的环境监督管理经验和专业技术能力，能够更好地满足落实生态修复责任的专业技术性强的要求。且行政权与人民群众的联系更直接、更经常，其行使具有主动性、持续性特征，能够更充分回应生态修复责任落实的长期性工作要求。基于此，应当持续强化司法权和行政权的功能互补。一方面，在环境民事公益诉讼中，充分发挥行政权对于判决执行的保障作用。如在关于环境民事公益诉讼原告资格规定的基础上，增加有关生态环境保护监督管理部门组织和落实环境民事公益诉讼判决中生态环境修复责任的具体规定，确定相关行政机关组织落实环境民事公益诉讼判决中生态环境修复责任的合法性，避免出现推诿或者逃避责任的情形。另一方面，在环境行政公益诉讼中，强化环境行政公益诉讼中司法对行政的监督，尤其是进一步完善诉前程序，强化检察建议的监督功能。在“抓前端、治未病”的理念基础上，构建发出前调查核实、发出中协助整改、发出后持续跟进的工作机制，保证提出的问题“精、准、实”，真正让检察建议帮助相关部门在环境保护方面“祛病除根”、标本兼治。



议政法
论法

发展全过程人民民主