

充分发挥民族区域自治法的重要作用

□ 李少文

法律明确了维护国家统一和民族平等、团结、互助的目标，规定了民族区域自治地方的建立和自治机关的组成以及自治机关的自治权，要求依法治理政治、经济、文化、社会和生态文明等领域的民族事务，保障各族群众合法权益；促进少数民族和民族地区的经济社会快速发展。40年来，民族区域自治法在维护国家统一和民族团结，调动各族人民的积极性、主动性，促进民族自治地方经济社会快速发展方面发挥了重要作用。各地方、各部门、各单位贯彻落实民族区域自治法，采取了一系列有力措施，取得了积极成效。实践证明，民族区域自治法是一部符合国情、符合实际的好法律。

当前，顺应改革实践与发展要求，我们要准确把握新征程上坚持和完善民族区域自治制度的新要求，既推动民族区域自治法实施取得新成效，又健全民族工作法律法规体系，依法治理民族事务，依法保证各民族合法权益。

以民族区域自治法为重要基础，健全铸牢中华民族共同体意识制度机制。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》指出，健全铸牢中华民族共同体意识制度机制，增强中华民族凝聚力。民族区域自治法是铸牢中华民族共同体意识的有力法治保障。该法序言首句就规定：“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的多民族国家。”在中华文明漫长历史进程中，我国各族人民共同创造中华文化、捍卫祖国统一、推动历史进步，不断交往交流交融，实现了由多元到一体，由松散到紧密，逐渐形成血脉相融、骨肉相连，你中有我、我中有你，多元一体、不可分割的命运共同体。中华民族共同体就是在我国各族人民共同书写的历史中逐渐融聚而成的。同时，民族区域自治法的有关规定体现了共同性和差异性的辩证统一，坚持统一和自治相结合、民族因素和区域因素相结合，有力维护了国家统一和民族团结。贯彻落实民族区域自治法，要在党的领导下，以铸牢中华民族共同体意识为主线，坚持各民族一律平等，全面贯彻党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度，深化民族团结进步教育，促进各民族交往交流交融，实现各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。同时，将铸牢中华民族共同体意识融入民族政策和法律法规体系中，无论是出台法律法规还是政策措施，都要着眼于强化中华民族的共同性、增强中华民族共同体意识。

以宪法为根本依据，持续完善民族区域自治法。对于民族事务治理来说，宪法是根本法律依据，具有最高法律效力、最高法律权威。一方面，民族区域自治法是依据宪法制定的基本法律，落实民族区域自治法就是全面贯彻实施宪法的具体方式。持续加大宪法有关民族工作规定的学理阐释和宣传教育，准确解读宪法规定的有关民族工作的价值遵循、原则约束和规则保障，并以此为指导推动民族区域自治法的实施。另一方面，随着时代发展变化，民族区域自治法部分条款过于抽象、可操作性不足的问题也暴露出来，需不断加以完善。要在宪法规定的框架内，对该法的相关条款予以适时扩充、细化，合理完善程序性规定，明确相关主体的法律责任，提升法律的实施效果。

健全配套立法，系统夯实民族区域自治制度的法治保障。作为全国人大制定的基本法律，民族区域自治法在保障落实民族区域自治制度方面扮演关键角色，但其落实落地还需要更加健全的民族事务治理配套立法。与其他领域事务治理相比，民族事务治理具有综合性、广泛性以及特殊性等特点。我国民族事务治理的法律法规体系以宪法为根本，以民族区域自治法为骨干，以自治条例和单行条例为主要内容。持续完善这一体系，一方面，应确保党中央政令畅通，确保民族区域自治法同其他法律法规之间的衔接、兼容。另一方面，坚持因地制宜、与时俱进，在针对特定地区、特殊问题、特别事项制定实施配套法规时，应当根据不同地区、不同民族实际，以公平公正为原则，做到实事求是、科学有序。

规范专门法院设置的着力点

□ 程 琥

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调“规范专门法院设置”，这是我国目前在健全公正司法司法体制机制方面面临的新的重大任务。贯彻落实好这项改革要求和任务，对深入推进司法体制改革、推动专门法院制度行稳致远具有重大意义。

在我国，专门法院是指由国家设立的，对特定案件进行专门管辖审理，不按行政区划设立的法院。1951年，中央人民政府委员会发布的人民法院暂行组织条例第二条规定，“专门的人民法院之设立与组织另定之”。我国现行宪法第一百二十九条规定，中华人民共和国设立最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。可见，最高人民法院、地方各级人民法院以及专门法院是由国家设立的三大主要法院类型。最高人民法院是国家最高审判机关，地方各级人民法院是国家根据行政区划依法设在地方的人民法院，专门法院是国家设立的专门审理特定案件的法院。与地方各级人民法院不同，专门法院不按行政区划设立，也不受理一般的民事和刑事案件。改革开放以来，我国设置了军事法院、铁路运输法院、水上运输法院、海事法院、林区法院、矿区法院、油田法院、农垦法院等十余种专门法院。党的十八大以来，我国还先后设立了知识产权法院、金融法院等专门法院。长期以来，专门法院在健全中国特色社会主义司法制度、维护社会公平正义方面发挥了重要作用。但随着经济社会的快速发展和人民群众司法需求的日益增长，专门法院设置还存在着一些不科学、不明确、不协调的问题，一些影响专门法院高质量发展的体制机制障碍还未能跨越，需要不断加以规范完善。

规范专门法院设置，应当精准把握专门法院设置存在的突出问题，从

优化审判资源配置的角度出发，在设置标准、组织体系、保障机制上下功夫，进行总体设计、科学论证、统筹协调、整体推进，更好发挥专门法院的功能。

明确专门法院设置标准。目前，我国对专门法院并没有形成系统明确的界定和判断标准。专门法院设置应当满足哪些条件，在全国如何布局，目前还缺乏明确规定。从我国实际和长远角度看，专门法院的设置标准可以概括为以下几个方面。

一是全局性标准。在设置专门法院时，应当从国家治理的整体的角度出发，关注专门法院的整体结构和主要矛盾，确保专门法院设置能够覆盖全国范围，形成相对完整的组织体系，发挥整体效能。二是战略性标准。专门法院不承担普通案件的审判职能，不单单以服务行业、区域治理为目标，而是承载着支撑国家重大战略实施、加强专门化司法建设、健全中国特色社会主义司法制度的重要使命。三是补充性标准。设置专门法院，不是为了替代地方各级人民法院履行审判职能，需要科学确定地方各级人民法院和专门法院的功能定位和合理分工。地方各级人民法院管辖本行政区划内绝大多数普通案件，专门法院则主要管辖那些容易受到地方保护和行政干预影响且不宜由地方各级人民法院管辖的特殊案件。四是适配性标准。能否把专门法院制度优势更好转化为国家治理效能，关键在于专门法院的组织机构、案件管辖、综合保障等方面与专门法院履行审判职责相适应。由于绝大多数审判任务可以由地方各级人民法院承担，设置专门法院既不需类型太多，也不宜规模过大，否则必然会占用大量司法资源。五是持续性标准。专门法院能否持续，关键在于专门法院承担案件审判任务与其组织规模、机构编制、人员数量相匹配。如果专门法院承担审

判任务不足以支撑其长期运行，那么专门法院的设置反而可能导致出现审判资源闲置的问题。

明确了设置标准后，还必须按照法定程序来设置专门法院。司法权属于中央事权，设置专门法院属于中央职权范围内的事项。我国宪法仅对专门法院作出原则性规定，人民法院组织法中“专门人民法院的设置、组织、职权和法官任免，由全国人民代表大会常务委员会规定”的条款也并未明确规定专门法院的创设程序，且目前对该条文中的一些概念还存在不同理解，有必要进一步明确其内涵。

健全专门法院组织体系。在我国已经设立的专门法院中，目前除军事法院设有基层、中级、高级法院三个层级，涵盖一审、二审外，其他法院均未形成完整的组织体系。在铁路法院历史上，曾经短暂设立铁路运输高级法院，一度形成铁路基层法院、中级法院、高级法院，最终归最高人民法院监督指导的四级法院完整体系，但是最终因铁路高级法院被撤销，铁路法院的完整建制被打破。目前，我国在北京、上海设立金融法院，在北京、上海、广州、海南自由贸易港设立知识产权法院，以及先后在广州、上海等地设立的海事法院，在级别上都属于中级法院。当事人对这些专门法院的一审判决、裁定不服的，需要上诉至当地省、自治区、直辖市人民法院，这使得专门案件终审权并不能实现专门化，加上地方高级人民法院承担着繁重的司法任务，对专门化案件的审判指导缺乏足够的资源支撑，在法律适用标准、确立行业裁判规则方面发挥的作用存在局限。

从我国宪法对专门法院的定位看，专门法院与地方各级人民法院分属不同组织体系，但目前专门法院与地方法院混合设立、专门法院缺少完整建制的问题，制约了专门法院专业

化审判职能的发挥。因此，应当在遵循宪法确立的法院组织体系的基础上，坚持系统思维、整体思维，进一步健全全国统一的专门法院组织体系，同时不贪大求全，防止专门法院机构重叠、职能重复、工作重合，整合优化资源和力量，发挥整体综合效益。

加大专门法院保障力度。由于专门法院的类型多样，设立时间先后不一，各专门法院的保障力度也不相同，在干部管理、法官职务任命、经费管理体制、内设机构等方面存在规则不统一的情况，甚至个别专门法院存在无案可办、资源闲置、地位尴尬的问题。与此同时，由于相关法律法规还不完善，与专门法院履行审判职责相适应的全面监督机制并未衔接起来，没有形成整体监督合力，监督效果有待提升。

因此，需要持续加大对专门法院的保障力度，促进专门法院在人员选任、审判方式、程序设定、管理体制上精准施策。一方面，推动配套立法，进一步对专门法院作出科学合理的安排设计，根据宪法规定，明确专门法院接受人大及其常委会监督和检察院的法律监督，强化上级专门法院对下级专门法院的监督，实现对专门法院诉讼和执行活动的监督全覆盖。另一方面，完善专门法院的管理体制和内设机构。按照分工合理、精简设置的要求，科学安排相应的审判机构和办事机构，健全相应的专业法官选任办法、交流渠道、考核机制，充实专业化审判队伍，建立一套相对完善的工作规范体系。



依法治国

虚拟财产如何实现依法有形保护

□ 薛前强

依托日渐成熟的互联网信息技术，虚拟财产更加频繁地进入人们的视野，围绕网络虚拟财产的继承、转让交易、所有权属等民事纠纷日益多发，利用虚拟财产进行的违法犯罪行为也逐渐增多。今年8月20日施行的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理洗钱刑事案件适用法律若干问题的解释》明确将通过“虚拟资产”交易，转移、转换犯罪所得及其收益的行为列为洗钱方式之一，再次释放了虚拟财产不是法外之地的明确信号。虚拟财产是指在虚拟空间中用数据代码形式记录，以数字化形态呈现，具有使用价值和交换价值，可人为控制的财产性利益，是现实世界物品的网络模拟物。

根据我国法律的规定，虚拟财产与数据不同。数据是指任何以电子或者其他方式对信息的记录，而虚拟财产是存在于网络虚拟世界中具有财产价值的资产形态。由于数据的共享性特征和需求，在同一数据之上可以有多个主体共存，而虚拟财产则具有明显的专属性和排他性特征。因此，虚拟财产上的主体较少，法律关系相对单纯，但表现形式较为复杂，大体可分为账号类、货币类及物品类，如网络游戏财产（虚拟角色、虚拟物品、装备道具）、虚拟货币、平台账号、直播平台的虚拟礼物等。

虽然虚拟财产在我国已不是新生事物，但对其规制的相关法律仍较为笼统。我国早在2000年《全国人民代表大会常务委员会关于维护互联网安全的决定》中就对网络合法财产权利进行保护有相应要求，但受制于时代背景，关于网络虚拟财产的规定比较模糊。2020年，民法典第一百二十七条规定“法律对数据、网络虚拟财产的保护有规定的，依照其规定”，填补了我国法律在虚拟财产保

护上的空白，明确了对虚拟财产加以保护的立场。从法理上看，这一条款所体现的是“特别法优于普通法”的法律适用原则：如果特别法针对数据、网络虚拟财产的保护另有规定的，则应依照其规定，而不适用民法典的规定。这给未来的立法和实践发展预留了充分余地，体现了民法典的开放性和问题导向，表明作为基本法律的民法典对于新型财产类型的关注与重视。但这一规定作为一般性条款，内容仍然比较宽泛抽象。《最高人民法院 国家发展和改革委员会关于为新时代加快完善社会主义市场经济体制提供司法服务和保障的意见》中强调“加强对数字货币、网络虚拟财产、数据等新型权益的保护”，但该文件仍然没有明确网络虚拟财产的法律属性，且缺乏具体的实施细则。

网络虚拟财产的概念、保护范围、权利属性、权利和义务内容等较为复杂，理论和实践中存在较大争议。关于虚拟财产的法律属性，目前尚未形成共识。有观点认为，由于虚拟财产可脱离人而存在、能够为人力所支配、满足人的某种需要且具备稀缺性，故虚拟财产属于信息技术时代孕育的法律意义上的无形物，适用物权规则。另一种观点认为，虚拟财产是债权凭证，属于网络运营商向网络用户所提供服务的一部分，本质上是一种发生在网络服务商和用户之间的合同关系，适用债权规则。而在实践中，由于缺乏确切的法律依据和清晰的理论指导，司法机关在审理相关民事案件时，一定程度上面临“无法可用”的困境，对网络虚拟财产法律属性的认定并不明确，往往将其认定为一种抽象、概括的财产权益，致使个案裁判结果呈现不稳定状态，可能引发“同案不同判”的情况。对虚拟财产进行更有效的保护，应当重视以

下内容。

进一步细化法律的“颗粒度”。目前已有许多国家和地区通过立法实现对虚拟财产的保护和监管。在我国，民法典明确了网络虚拟财产的法律地位，但这只是一种概括式、宣示性的立法模式，在解决具体争议时难以作为直接依据，立法供给的不足一定程度上带来了司法实践的困难。因此，一方面，通过适时修法或专门立法、出台行政法规等方式，进一步明确虚拟财产的法律属性和保护范围，合理确定权利所有人、权利范围、权利的行使和价值评估标准等内容。另一方面，由于法律制度具有滞后性，而互联网新事物和新技术不断涌现，换代周期越来越快，每个案件的条件和细节各不相同，涉及的部门法较多。对此，应及时出台司法解释，进一步明确明确涉及虚拟财产纠纷处理的法律程序与救济途径，合理分配举证责任，不断探索对虚拟财产的治理规则，在保障交易安全和发挥价值效用之间做好平衡。

区分不同的类型和场景进行司法保护。由于虚拟财产的类型呈现出多元化特点，司法实践中需要区分不同的具体场景。一方面，因数据、个人信息、虚拟财产都具有无形性，应从虚拟财产的价值性、稀缺性、可支配性、可流通性等多角度对纠纷类型加以识别。另一方面，虚拟财产纠纷发生在权利人与不同主体之间，法律关系决定了保护路径的选择。一般而言，虚拟财产涉及的民事纠纷类型主要包括虚拟财产被盗纠纷、虚拟财产交易纠纷、虚拟财产权属确认纠纷以及游戏服务合同纠纷等，针对不同类型、不同主体的虚拟财产争议，应当总结吸收与虚拟财产保护相关典型案例的裁判规则，确立每一类型纠纷中的具体司法审查要点和审判思路，形

成典型案例的裁判规则，为类案的处理提供参考。

强化网络运营者对用户虚拟财产的安全保障责任。虚拟财产的存在离不开网络，也离不开网络运营者的技术服务与保障。互联网平台应当明确主体责任，进行严格的自我约束，把握自身与用户间的权益平衡，明确对用户虚拟财产的安全保障责任，并为用户在平台内产生的虚拟财产利益预留救济途径。具体来说，平台应进一步完善网络服务协议、使用协议条款的内容。服务协议和使用协议是连接平台方与用户的主要渠道，是推进用户权益保护的重要支点。现实中，许多网络平台的服务条款中直接规定了用户对虚拟财产的权利、被禁止的虚拟财产利用行为、平台方对于前述行为的惩罚、平台方对虚拟财产损失的免责条款等内容，其中部分内容存在权利义务失衡的问题。一方面，应当避免平台借助协议免除或减轻平台方责任、排除或限制用户主要权利等情形，如救济途径不明确、合同解除权不公、与虚拟财产相关的用户权利限制过多等。另一方面，尽可能设计简明易懂的服务条款，避免出现对虚拟财产进行删除和冻结而未能给用户提供详细通知，服务条款“打包式”同意，服务条款过于冗杂、对重要条款的提示不足等情况。同时，应当对管辖条款、合同解除条款、惩罚条款、协议的更新条款、用户虚拟财产的回收条款等重要内容尽到充分的提示义务，努力实现用户和平台的利益平衡。



今年9月27日，在全国民族团结进步表彰大会上，习近平总书记指出：“一百多年来，我们坚持把马克思主义民族理论同中国民族问题具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合，创造性地走出了一条中国特色解决民族问题的正确道路。”作为这一正确道路的重要内容和制度保障，民族区域自治制度是我国的基本政治制度，是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分。今年是民族区域自治法颁布实施40周年，与时俱进健全这部法律、不断强化法律实施效果，是坚持和完善民族区域自治制度的抓手之一。

建立民族区域自治制度是我们党不断探索的结果。1949年，具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》专设一章阐述民族政策，对民族区域自治制度的内容作了规定。1952年，《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》制定并实施，对民族区域自治制度的推行起到了积极作用。1954年，新中国第一部宪法明确规定，“各少数民族聚居的地方实行区域自治”。改革开放以后，民族区域自治的宪法法律保障日益完善。1982年公布施行的现行宪法对民族区域自治制度作了更加完善的规定。在此基础上，1984年5月，全国人大颁布民族区域自治法。2001年，全国人大常委会对民族区域自治法进行修改，将民族区域自治制度明确为国家的基本政治制度，并进一步完善有关内容。

民族区域自治法既是关于国家结构形式的基础性法律，也是关于民族事务治理的统领性法律，还是保护少数民族权益以及促进民族地区经济社会发展的重要法律。这部