司法改革

完善制度杜绝诉讼“主客场”

党的十八届四中全会提出了探索设立跨行政区划的人民法院、检察院的重要举措。跨行政区划的人民法院、检察院办理跨地区案件，可以更为有效地排除地方保护主义对审判工作的干扰，维护司法权威，保证司法公正。

□石　磊

随着经济社会发展，跨区域的经济社会流动日益频繁，地方法院受理的民商事案件、行政诉讼案件及检察机关查办的职务犯罪案件飞速增长，其中跨行政区划的案件越来越多，涉案金额越来越大，许多案件案情重大复杂、社会影响广泛。由于地方保护主义、地方错综复杂的人情关系等因素影响，有的地方党政机关或领导干部利用手中职权和关系插手案件审理，导致诉讼出现“主客场”、案件审理程序被人为干扰等司法不公现象。这不仅严重影响了当事人合法权益的保护，而且妨碍了法院、检察院依法独立行使审判权，损害了国家法制的统一，引起了人民群众的不满。为解决这一突出问题，必须优化司法职权配置，对法院、检察院的设置进行科学合理的调整。党的十八届四中全会提出了探索设立跨行政区划的人民法院、检察院的重要举措。跨行政区划的人民法院、检察院办理跨地区案件，可以更为有效地排除地方保护主义对审判工作的干扰，维护司法权威，保证司法公正。

另外，设立跨行政区划的法院、检察院，也有利于合理配置司法资源，确保人民群众方便、经济地参与司法活动。我国地域辽阔，人口分布、经济发展很不平衡。实践证明，法院、检察院按照行政区划设立，存在部分司法机关办理案件数量多寡悬殊、司法资源配置不合理等问题。设立跨行政区划人民法院、检察院，可以按照方便当事人诉讼，合理配置司法资源的原则建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。

实现路径

从当前阶段看，这项改革仍然处于试点、探索阶段，主要是通过以下途径实现的。

首先是改造已有的铁路运输法院。通过调整、补充审判人员，建立新的跨行政区划法院，管辖部分跨行政区划的案件。2014年12月28日，全国首个跨行政区划法院——上海市第三中级人民法院正式成立。该院依托原有的上海铁路运输法院设立，主要职责范围是在原有管辖案件基础上，跨行政区划管辖部分行政诉讼案件及其他重大案件。同年12月30日，北京市第四中级人民法院和北京市人民检察院第四分院分别依托北京铁路运输中级人民法院和北京市人民检察院铁路运输分院设立。在继续保留北京铁路运输中级人民法院和北京市人民检察院铁路运输分院原名称的基础上，分别加挂北京市四中院和北京市检四分院的牌子，组建北京市跨行政区划的人民法院和人民检察院。相比较北京市其他三个中级法院和市检察院分院，内设机构明显减少。对北京铁路运输法院、天津铁路运输法院、石家庄铁路运输法院第一审裁判的上诉，由北京市第四中级人民法院受理。

其次是设立专门的知识产权法院。在北京、上海、广州设立的知识产权法院，都是跨行政区划的专门法院，对各类专利以及植物新品种、集成电路布图设计、技术秘密等知识产权民事和行政案件实行跨行政区划管辖。特别是在直辖市设立的知识产权法院，均由市一级的人民代表大会及其常委会产生，受其监督对其负责，在一定程度上有利于摆脱地方干预。

再次是设立巡回法庭。2014年10月，十八届四中全会提出，优化司法职权配置，最高人民法院设立巡回法庭。最高人民法院第一巡回法庭2015年1月28日在广东省深圳市挂牌，巡回区为广东、广西、海南三省区。第二巡回法庭2015年1月31日在辽宁省沈阳市挂牌，巡回区为辽宁、吉林、黑龙江三省区。最高人民法院巡回法庭的设立着眼于依法及时公正审理跨行政区域重大行政和民商事等案件，推动审判工作重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼。

由于这项司法改革处于先验先试阶段，受制于各方面因素，改革呈现局部性、阶段性的特点。一是改革范围基本是限制于某省市辖区内，由于跨行政区划的范围较窄，试点方案难以窥探如何打破省一级的地方保护主义藩篱。二是试点集中于个别专门法院、检察院，数量极为有限，办理的案件基本为中级法院、检察院管辖的案件，试点方案还需理顺地方三级法院、检察院的衔接问题。三是最高人民法院设立的巡回法庭，其主要功能是方便地方当事人诉讼，办理的本来就是最高人民法院管辖的案件，不是真正意义上的跨行政区划管辖案件。但是，上述法院、检察院的产生程序、职权、管辖以及管理模式，具有重要的开创意义，为下一步设立跨区划人民法院、检察院积累了经验，提供了借鉴。

改革前瞻

当前，设立跨行政区划的人民法院、检察院的方向已经明确，改革的试点也在逐步铺开，下一步改革应朝着全面深入方向展开。

首先，修改人民法院、检察院组织法，解决法律依据问题。这项改革在时机成熟时，首先要解决相关的法律依据、设立程序、管理保障、法律监督等问题。宪法规定，人民法院、检察院由人民代表大会产生，受人民代表大会监督，并对其负责。设立跨行政区划的人民法院、检察院，也必须符合这一宪法原则。但设立跨行政区划的人民法院、检察院，必然面临法院、检察院如何产生、法官如何任免、人财物保障、法律监督等现实法律问题。法院、检察院组织法为适应不断推进的司法改革，应当抓紧时间修订。

其次，跨行政区划要建立全国范围内的跨省法院和检察院。目前，我国地方人民法院、检察院对应三级政府设置，对审判权、检察权的干扰，在市县一级存在，在省与省之间同样存在，可能情形更为复杂、严重。因此，随着改革的深入推进，下一步“跨行政区划”不能仅限于市县级，应当在全国范围内建立跨省级行政区划的法院和检察院。

再次，设立跨行政区划的人民法院、检察院，要从法、检工作的特点出发，根据实际需要分别设立。由于案件特点、受理数量的关系，法院根据工作需要，已经在全国范围内按照片区设置了海事法院、军事法院和三个知识产权法院，今后还可能逐步设置行政法院等专门法院。但检察院的设置有其自身特点和需求，未必需要与法院一一对应，实践中可以考虑设置跨行政区划范围更为灵活的检察院，统合一定片区对专门法院的诉讼活动履行法律监督职责。

复次，进一步推进最高人民法院巡回法庭设立，深入调整管辖职能和范围。目前最高法院设立的巡回法庭，仍然是最高法院的组成部分，是最高法院派出的常设审判机构，巡回法庭作出的判决、裁定和决定，是最高法的判决、裁定和决定。其管辖的案件范围，虽然主要是跨行政区划的案件，但本来就是最高法院管辖范围内的案件。将来，对一些跨行政区划的重要案件、特殊领域案件交给跨省级行政区划的法院、检察院来办理，二者如何协调成为需要探讨的问题。可以考虑进一步明确最高法院本部职责和定位，最高人民法院仅审理对统一法律适用有重大指导意义的案件。巡回法庭降格为下一级法院，受理跨省级行政区划的重要案件、特殊领域案件。

最后，在新的改革方案出台前，为避免为今后改革设置障碍，增加成本，不能再随意增加或撤改现有司法组织机构，应顺应改革方向，面向未来统筹安排。同时，改革是一项系统工程，“跨行政区划”虽然主要针对打破地方干预而来，但改革的同时，应当通盘考虑方便当事人诉讼、合理配置司法资源、稳定司法工作人员队伍等问题。



全国首个跨行政区划法院——上海市第三中级人民法院

议政论法

树立“总体法治宣传教育观”



□莫纪宏

今年是第六个五年普法规划的收官之年。面向未来，在总结30年法制宣传工作经验基础上如何提升法治宣传工作的效率，百尺竿头更进一步，是贯彻落实党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（下称《决定》）所提出“增强全民法治观念，推进法治社会建设”精神的重要任务。面对已经持续了30年的法制宣传工作，需要开动脑筋，进一步解放思想，树立“总体法治宣传教育观”，转变普法工作方式，实现从被动型“受法”到主动型“学法”的战略转型。

普法工作要走向深入，不能简单地沿袭传统的工作思路，必须要有新思维和新方式，特别是要结合党的十八届四中全会通过的《决定》，实现从被动型普法到主动型尊法学法的体制机制的大转变。

所谓“总体法治宣传教育观”，就是根据党的十八大、十八届四中全会提出的“全民守法、建设法治社会”的总体要求，由一切国家机关、社会组织和公民个人依法采取各种有效的宣传教育形式全面和系统地学习、领会和贯彻中国特色社会主义法治体系的内涵，形成尊法知法懂法守法用法的良好法律意识。“总体法治宣传教育观”具有以下几个方面的特征。

不再把“法治宣传教育”中的主体和客体作简单地区分，强化参与意识、主体意识，改变过去的“灌输”模式，发挥每一个国家机关、社会组织和公民个人在法治宣传教育活动中的主动性和积极性，从“要我学法”向“我要学法”的方式转变。

对法治宣传教育的形式遵循“有效性原则”，只要是能产生良好的法治宣传教育效果的形式和方式都可以针对不同群体来试点、推广和予以常态化，特别是要利用互联网等新技术的特点，实现“互联网+法治宣传教育”的新型普法工作模式，彻底走出传统普法工作的思路。

法治宣传教育的内容要与时俱进，从最初的“在全体公民中普及法律常识”转变为如何贯彻中国特色社会主义法治体系上来。“总体法治宣传教育观”需要构建一个包含宪法实施、科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、加强法治队伍建设和加强党对全面推进依法治国的领导等法治领域各个环节、各个方面的静态法律规定和动态法律实践相结合的法治要素集合体，要让国家机关、社会组织和公民个人通过法治宣传教育，既了解最基本的法律知识，同时也要对中国特色社会主义法治体系的运行实践有充分的理解和正确的认识，树立正确的法治观，养成良好的法治素养，努力营造有利于建设社会主义法治国家的法治文化氛围。

树立“总体法治宣传教育观”，需要将普法的工作目标与法治宣传教育活动的特点有机结合起来，建立科学的法治宣传教育体制机制制度，构建具有开放性特征的“普法终身服务系统”“互联网+法律服务体系”“法律专家服务机制”“法治宣传教育责任与评估机制”以及“法治宣传教育监督制度”，以实效性为价值目标，全面提升法治宣传教育工作的质量，建立最广泛的社会公众参与机制，形成健康、可持续的法治文化生长和发展机制，推进法治社会的不断发育成熟，保证全面推进依法治国各项法治工作富有成效地向纵深发展。

总之，“总体法治宣传教育观”强调普法工作中的主体责任，从传统的政府司法行政部门主导逐渐转变为一切国家机关、社会组织和公民个人的自觉参与，从重视普法工作中的数量指标转而关注普法工作的质量和实效，充分发挥每一个普法参与者的主动性和积极性，努力形成稳定可靠的全民尊法知法懂法守法用法的法治宣传教育长效机制。

参考与建议

基层协商民主建设应注意的问题

□阮桂春

基层协商民主是社会主义协商民主的重要组成部分。加强基层协商民主建设，对于推进协商民主广泛多层制度化发展，建设社会主义政治文明，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重要意义。当前，基层协商民主推进过程中存在着协商内容针对性不强、对象广泛性不足、方式多样性不够、程序便捷性不优、结果应用性不高等问题，亟须加强改进。

协商内容要有针对性。协商内容是协商民主的生命。开展协商首要的是确定协商内容，提高协商内容的针对性。首先，根据内容分类，可分为决策性协商、执行性协商、监管性协商、调处性协商。决策性协商是指重大决策之前的协商，对本区域内重大公共事务进行决策之前分析、论证和协商，最大限度减少不和谐因素，争取协调好各方利益；执行性协商是指在执行上级或本级有关决策过程中遇到的问题进行磋商解决；监管性协商是指对重大事务进行监督管理展开广泛的讨论协商；调处性协商是指利用协商的方式对本区域内一般性事务进行调解处理。其次，根据层级分类，可分为乡镇（街道）、行政村（社区）、企事业单位等。乡镇（街道）议题范围主要是：区域内经济社会的科学发展、民生的改善、社会和谐稳定等重要事项。村（社区）议题范围主要是：村级经济社会发展计划、村（社区）事务管理和服务以及涉及群众切身利益的其他事项。如土地流转、调整、发包，兴修道路、桥梁、水利，集体“三资”管理和处置，村民自治章程、村规民约修订，村庄规划建设、征地拆迁和撤村建居等。企事业层面主要内容是企事业发展规划与重大事项、职工权益、收入分配保障等。

协商对象要有广泛性。协商对象的选择事关协商质量，选择好协商对象关系重大。首先要扩大参与面。组建协商议事会成员，邀请“两代表一委员”、统一战线各界人士、工青妇等群团组织代表、基层组织、企事业单位负责人参加。增加社会各界代表和普通群众在协商民主活动中的参与面，尽可能确保决策影响的利益相关者参与协商。积极鼓励引导社会中介机构、行业协会、社团组织及专业性机构广泛参与协商，确保并逐步增加社会组织在各类协商活动中的比例。其次要增加包容性。要尽可能囊括所有利益相关方，特别是处于弱势地位的利益相关者，努力改变利益表达机会不均衡的状况。再次要增加专业性。涉及专业性强的协商内容，就要充分发挥咨询智囊组织在提供决策帮助方面的作用，选聘部分专家学者，建立不同层面、各有侧重的协商智库，科学抽选对应的专家学者，提高协商的科学化水平。



浙江省温岭市泽国镇的参与式民主预算

协商方式多样化。协商内容与对象决定协商方式，协商方式影响协商结果。协商方式灵活多样，协商结果便于形成。因此，既要有传统协商方式，又要有现代网络协商方式；既要有集体协商，又要有个体协商；既要有口头协商，又要有书面协商。具体协商方式有以下几种：一是会议协商。召开由协商对象参加的协商会议，可建立议事会制度、民主日制度、同心会客室等方式，广泛征询意见。二是点评协商。组织协商对象开展评议活动，就相关重点工作（项目）进行现场分析点评、事后绩效评议。三是咨询协商。对专业性、技术性较强的公共决策事项，邀请专家或委托专家学者、上级专业部门及辖区专业人士等，进行咨询论证、评价分析。四是书面征询协商。对公共决策事项以及涉及公民、法人或其他组织切身利益的决策事项，采用书面形式征询辖区有关单位、社会团体、功能界别和利益相关群体代表人士的意见。五是个别访谈协商。以走访座谈、约请面谈等形式，就某一特定事项同辖区有关单位、团体和代表性人士进行个别走访，沟通交流意见。六是网络互动协商。采用网上公示、网上民意调查、网上政民互动、网上征询意见等形式，进行议政问政和互动协商。

便捷协商程序。协商程序是协商民主的重要方面，程序好，则操作顺。协商程序既要规范有序又要简单易行，便于基层操作，便于协商对象操作。可按民主提事、民主议事、民主理事三步进行。首先，民主提事。年初由乡镇（街道）、村（社区）、企事业单位梳理提出民主协商议事的重点议题；通过民主议事平台收集相关协商议题；乡镇（街道）党委、村（社区）党组织审核确定民主协商相关议题和年度协商计划；临时性议题由基层党委或基层党组织视情况确定。其次，民主议事。具体协商议题明确后，乡镇（街道）、村（社区）企事业单位根据协商类型、协商内容，选定合适的协商方式，商定参加协商的对象，制定民主协商议事的具体方案；根据具体方案，开展协商前的调研；组织协商活动，做好协商记录，形成协商纪要。再次，民主理事。对协商结果进行公开，接受群众监督；对采纳的协商结果，严格按照协商要求执行，制定具体具体实施办法，明确责任人、完成时间等，理事过程务必分开、透明。

协商结果可应用。协商的结果在于应用，应用的结果在于实效。因此要抓好协商结果的督促落实，确保成果转化。首先要加强监督。在民主议事会中设立专项监督小组，对协商结果及其落实情况进行监督，及时反馈相关情况。对于涉及发展等重大公共事务的，可运用实施平台采取民主评议的方式进行监督，还可根据评议结果要求作出相应整改。议题的执行落实情况应及时进行反馈，对于执行过程中出现的问题或确属客观原因无法执行落实的，应及时做好解释工作。其次要加强督查。乡镇（街道）、村（社区）可建立协商结果督办制度，明确职责分工，实行限时办理和问责制；建立完善协商结果，落实情况通报制度，明确协商结果的落实时限和反馈方式等。再次要讲求实效。不要片面追求一次协商的成功率，有的协商议题需要多次协商。对协商没有达成一致意见的，也不要草率决断，可暂时搁置协商，待条件成熟时再组织开展协商，直至找到各利益主体的最大公约数，最终形成统一意见。