

以战略思维 推进跨行政区划法院改革

关于设立跨行政区划法院的探索，是从我国全面依法治国的全局出发作出的重大司法改革部署，对我国社会主义司法体制的自我完善将产生深远影响。

□程 琥

探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。这有利于排除地方保护主义对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。关于设立跨行政区划法院的探索，是从我国全面依法治国的全局出发作出的重大司法改革部署，有重大的法治意义。

探索设立跨区法院有助于构建中国特色社会主义新型诉讼格局，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。长期以来，由于我国法院设置与行政区划高度重合，导致法院案件可能受到地方保护和行政干预，形成诉讼“主客场”问题。司法权属于中央事权，目前法院系统人财物省级统管改革继续推进，要真正落实司法权属于中央事权属性，根除地方保护和行政干预，有必要继续推动把法院系统人财物由中央统管。但是完全实现上述目标预计还需要较长时间，为此有必要从构建新型诉讼格局着手，以“构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局”原则为指导，逐步解决司法系统人财物地方化问题，逐步实现行政区划法院专司普通案件审理，其人财物由省级统管，跨区法院专司特殊案件审理，其人财物由中央统管。

行政区划法院与跨区法院在承担使命和职能分工有较大差异，行政区法院重在承担维护社会公平正义的最后一道防线的职能，因此绝大多数诉讼案件应在行政区划法院解决；跨区法院重在维护中央权威、保障中央政令畅通、维护国家法制统一、助力法治政府建设，因此那些容易受到地方保护和行政干预的诉讼案件应在跨区法院解决。这种新型诉讼格局立足于中国国情和发展阶段，符合中国特色社会主义法治道路。

探索设立跨区法院有助于建设中国特色社会主义法治体系，提升国家治理现代化总体效能。中国特色社会主义法治体系包括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、完备的党内法规体系五个子系统。在国家治理体系中，政府无疑是最重要的治理主体和法律实施主体，政府治理法治化又会直接影响国家治理现代化和法治化。法治政府建设是全面依法治国的重点、难点和关键所在，法治政府建设直接关系到法治经济和法治社会建设。探索设立跨区法院集中管辖行政案件，有助于推动法治政府建设，有效解决行政案件立案难、审理难、执行难问题，增强国家治理现代化的总体效能。

在建设中国特色社会主义法治体系中，探索设立跨区法院站在战略高度，在兼顾解决法治建设一般问题的同时，紧紧抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，能有效解决法治建设中的“中梗阻”和“最后一公里”问题，以法治体



系建设中重点问题的突破带动国家治理现代化整体效能提升。

探索设立跨区法院有助于推动司法供给侧改革，推动传统专门法院升级改造。供给侧结构性改革，是治国理政的重大部署，也是一场自我革命。相对于社会司法需求而言，司法活动本质上也是一种供给侧。依托铁路法院等现有司法资源探索设立跨区法院，通过对专门法院升级改造，能解决司法资源闲置和司法能力不足问题，从而更好地满足人民群众日益增长的司法需求。

20世纪80年代初，我国先后设立了铁路法院、海事法院、林区法院、矿区法院、油田法院、农垦法院等专门法院，这些专门法院是比较典型的跨区法院。但随着近年来铁路等专门法院相继转制移交地方，在一定程度上存在着硬件设施老化、人员编制闲置、案件数量不足、司法能力偏弱等问题。为了避免司法资源闲置浪费以及审判职能碎片化，促进审判专业化，满足人民群众多元司法需求，依托现有专门法院司法资源探索建立统一的跨区法院，能通过对传统专门法院升级改造，从体制机制上激活传统专门法院活力，提升法治保障的能力和水平。

探索设立跨区法院有助于给司法“减负”，有效解决“大法院病”。随着经济社会快速发展，越来越多的矛盾纠纷通过诉讼程序进入法院解决，使得有的法院面临“大法院病”：受理案件呈几何级数上升；承担职能越来越多，内设机构不断增多；法院各类人员不断增加，案多人少矛盾突出；一个法院一个审判区已经不能满足工作需要，有的法院出现了多个审判区。诉讼案件大幅上升以及矛盾纠纷多元解决机制尚未充分发挥作用，这是法院规模变大的客观原因。通过探索设立跨区法院，把目前行政区划法院管辖的特殊案件以及相应的人财物等司法资源有序疏解到跨区法院，从而为行政区划法院减负，是有效解决“大法院病”的路径之一，有助于实现司法资源优化配置和精简效能。

探索设立跨区法院是重大司法改革项目，是从战略高度和长远角度出发推进法治健康持续发展的重要战略部署。有效推进这项工作需要做好几个结合。

一是要把设立跨区法院与行政案件跨区域集中管辖相结合。行政案件跨区域集中管辖是2015年《行政诉讼法》规定的一项重大改革。行政案件较之其他案件更容易受到地方保护和行政干预，应当属于跨区法院重点管辖的案件。跨区法院也需要通过管辖行政案件维持正常案件规模，以免跨区法院一经设立就可能出现新的司法资源闲置问题。

二是要把设立跨区法院与传统专门法院升级改造相结合。铁路法院等传统专门法院转制移交地方以来，如何利用这部分资源并没有统一规划。应当统筹谋划利用铁路法院等专门法院设立统一的跨区法院，同时进行铁路法院等传统专门法院升级改造，以满足履行跨区法院职能需要。

三是要把设立跨区法院与法院内设机构改革相结合。法院内设机构改革试点作为司法责任制改革的重要配套措施目前正在有序推进，跨区法院内设机构设置要坚持以服务审判工作为中心，遵循审判工作规律和司法工作特点，坚持扁平化管理和专业化建设相结合，大幅压缩内设机构数量和规模，坚持机构设置重点向审判部门倾斜，司法资源重点向审判部门配置。

四是要把设立跨区法院与审级制度改革相结合。根据案件特点和职能要求，可以考虑初审、上诉、再审三级设置。例如把铁路中级法院改造为跨区初审法院，把铁路基层法院改造为跨区法院派出法庭，全部特殊案件均由跨区法院及其派出法庭审理，重在解决事实认定和法律适用；把最高法院巡回法庭改造为跨区上诉法院，审理上诉案件，重在解决事实和法律争议、实现二审终审；最高法院作为再审法院，重在依法纠错、维护裁判权威。

司法改革

习近平总书记强调，要“运用法治思维和法治方式推进改革”，“善于运用法治思维和法治方式领导政法工作”。在全面推进依法治国的进程中，法治思维是对执法人员履职尽责的基本要求。

所谓法治思维，是从法律规范出发的思维方式，是一种符合法治精神、法治原则、法治标准的思维模式。行政执法人员的法治思维，是指行政执法人员在树立法治理念的基础上，运用法律规范、法律原则、法律精神和法律逻辑对行政执法工作中涉及的各类问题进行分析、综合、判断、推理和形成结论的思想认识活动与过程。

行政执法人员是法律法规的具体执行者，是政府依法行政的骨干和中坚力量。2010年10月，国务院印发了《关于加强法治政府建设的意见》，首次明确提出政府机关工作人员要“切实提高运用法治思维和法律手段解决经济社会发展中突出矛盾和问题的能力”。要求行政执法人员具备法治思维，实际上就是要求执法者牢固树立立法权威、尊重法治精神，坚决服从法律、严格执行法律、善于运用法律，将行政执法的各个环节纳入法治轨道，既要避免权力越位、缺位和错位，又要杜绝不作为、乱作为、滥作为和不文明执法行为；要求行政执法人员自觉、经常、主动地依照法治理念来思考问题，依法调解纷争、化解矛盾，进而公正、高效地推动法律执行。

带头尊法，牢固树立法治信仰

“奉法者强则国强。”行政执法人员首先必须信仰法治，这种信仰来源于对法治发自内心的认同感、尊崇感和敬畏感，是基于法治意识自然产生的神圣情感。法律之所以得以顺利实施的根本原因在于社会成员从“内在方面”自觉遵守和接受了规则，这就是法治信仰的作用。行政执法人员要牢固树立法律至上、职权法定、依法行政、规范用权的理念，坚持奉法为先、以法为据、依法办事，在树立法治信仰上发挥带头作用，做到想问题、作决策、抓执行必须守法律、重程序、受监督。把对法治的尊崇和敬畏转化为日常工作思维与行为特点，让法治成为坚不可摧的理想信念。

认真学法，做知行合一的模范

知是行的前提。身为执法者，必须将通晓法律原理、熟悉法律规范、熟练掌握法律执行程序作为最为重要的技能常抓不懈，成为知行合一的实践者。2016年1月，习近平总书记指出，要加强对干部的教育培训，开展精准化的理论培训，突出针对性和实效性。为适应深入推进法治政府建设的新形势，行政执法人员要紧紧围绕提升法治素

质、增强法治能力，加强理论学习和业务培训。一是深入学习习近平总书记关于依法治国、依法行政的重要论述，提高运用法治思维与法治方式开展工作的能力。二是系统学习中国特色社会主义法治理论，学好宪法以及与自己所承担工作密切相关的法律法规。消除行政执法工作中的盲点误区，增强适应加快推进依法行政，规范严格执法的信心和能力。三是认真学习党纪政纪条规，明确中央对推进全面从严治党从严治党的新要求，严守纪律底线，促进党风廉政建设。四是落实行政执法人员法治能力考查测试制度，加强对领导干部任职前法律知识考查和依法行政能力测试，将考查和测试结果作为任职参考。

严格守法，坚持规范公正文明执法

严格守法是规范执法的前提。行政执法人员处于执法一线，只有成为坚定不移的守法者，才能成为法律制度的捍卫者；只有坚持规范公正文明执法，才能全力维护人民群众合法权益，确保每项执法活动都经得起法律的检验，在每一项执法活动、每一起案件办理中，让人民群众感受到公平正义。2016年，全国公安机关深入实施《关于深化公安执法规范化建设的意见》，从执法办案场所的标准化建设，到执法用语的统一规范，再到执法录音录像的明确规定，这些加在执法程序上的“紧箍咒”，都是以制度化的形式保障执法规范化，促进文明执法，提升执法公信力，进而推动全社会法治共识的形成。

落实责任，健全执法监督机制

执法责任，重在落实。首先，建立完善执法责任清单制度，健全执法过错预防和纠正制度，提高执法标准的科学性和系统性。其次，进一步健全行政执法人员纪律约束机制，推行行政执法人员平时考核制度，科学合理设计考核指标体系，将考核结果作为行政执法人员职务级别调整、交流轮岗、教育培训、奖励惩戒的重要依据。再次，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员的执法责任，构建常态化、全覆盖的执法责任追究机制。最后，加大执法监督力度。加快建设统一的行政执法监督网络平台，建立健全投诉举报、情况通报等制度，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服执法工作中的利益驱动，惩治执法腐败现象。

议政论法

大力提升行政执法人员的法治思维

□周昕向敏

依法保障人民群众基本文化需求

□王琳琳

2017年3月1日，《中华人民共和国公共文化服务保障法》（以下简称《保障法》）正式施行。作为统领公共文化服务体系的基本法，该法明确提出“满足公民基本文化需求”“以人民为中心”，界定了政府保障基本文化权利的法律责任，是文化领域一部具有“四梁八柱”性质的基础性法律，也是全国人大牵头的首部文化立法。

文化权是公民基本权利之一。作为《世界人权宣言》发起国和《经济、社会及文化权利国际公约》缔约国，我国始终秉持文化权是人权重要方面的基本观点。文化法律规范是中国特色社会主义法律体系不可或缺的重要内容，在文化建设中具有基础性和全局性的作用。党的十八届四中全会明确提出，要“建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度”。党中央、全国人大和国务院高度重视文化立法工作，将公共文化服务保障法立法作为重要任务。1991年起，我国连续26年发布的人权白皮书、制定的三个人权行动计划，都高度重视公民文化权利。党的十八大将文化权融入“五位一体”国家发展战略，确立“经济、政治、文化、社

会、生态”五位一体的总布局。2004年，“国家尊重和保障人权”被纳入《宪法》，在第19条到22条规定国家发展为人民服务、为社会主义服务的各项文化事业，开展群众性的文化活动，并在第47条指出，公民拥有文化创作和文化活动的自由。

近年来，我国的文化法律法规体系已经初步建立，但与建设社会主义文化强国的要求相比，与其他领域相比，文化立法工作仍然存在立法总量偏少、层次偏低等问题。1999年文化部发布的《文化部文化立法纲要》，2004年中宣部印发的《关于制定我国文化立法十年规划（2004—2013）的建议》在一定程度上发挥了积极作用，但立法实践中的实质效果还不够显著。为更好贯彻宪法“尊重和保障人权”的基本原则，加快建设社会主义法治国家，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》将文化领域作为立法重点领域，文化立法工作步入快车道。目前，我国已经通过了《公共文化服务保障法》《电影产业促进法》两部法律，《公共图书馆法》《文化产业促进法》《互联网信息服务管理办法》《全民阅读促进条例》等正在起草或审议之中。

在价值追求方面，以保障文化权利为最高准则。我国作为国际人权公约签约国，积极落实“尊重和保障人权”的基本原则。《保障法》坚持以人民为中心的导向，突出强调要满足公民的基本文化需求，丰富人民群众的精神文化生活，支持开展全民阅读、全民普法、全民健身、全民科普和艺术普及、优秀传统文化传承活动，为更好地促进广大人民群众的文化参与，享受看电视、听广播、读书看报、参加公共文化活动等基本公共文化服务，提供了有力的法律支撑。

明确了保障公民文化权利的主体。作为基本人权，文化权利具有积极人权和消极人权双重属性。一方面，尊重文化权利，要求政府尊重公民自主性，不对公民文化自由进行过多干涉。另一方面，保障文化权利，要求政府承担积极义务，采取措施，提供实现文化权利的条件和途径。《保障法》明确了各级人民政府是承担公共文化服务工作的责任主体，规定了政府在公共文化设施建设和公共文化服务组织、管理、提供、保障中的职责。以强化各级政府的保障职责为核心，对今后各级政府根据事权和支出责任有效保障公共文化服务提出了要求，为监督考核各级地方政府履职情

况提供了法律依据。同时，将鼓励和支持社会力量参与上升为法定原则，这对于增强公共文化事业发展壮大的内生动力，激发全社会的文化创造活力，具有重要意义。

促进保障的均等性，确保法律面前人人平等。公民不分年龄、性别、民族等都应平等且均等地享有基本文化权利；文化产业经营主体不论规模、领域、地域等都应平等地遵守相关法律，享受政策扶持。《保障法》建立了公共文化服务公示制度和目录提供制度、公共文化设施免费或优惠开放制度、公益性文化单位提供免费或者优惠的公共文化服务制度、特定场所服务制度、征询和评价等制度，并规定对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的公共文化服务给予扶持，对未成年人、老年人、残疾人、流动人口等群体的特殊需求提供公共文化服务，重点向农村地区提供公共文化产品，促进人民群众平等地享有文化权利。

开启了合理构建文化法规体系的良好开端。由于法治传统和现实国情的差异，不同国家地区的文化法制体系架构有所差别。基于当前文化立法现实和公民文化权利诉求，我国可选择“基本法+单行法”模式。在《保障法》等基本法中进行原则性和总领性

规定，接下来可以逐步出台图书馆、博物馆、广播电视等部门立法。另外，后续文化立法应继续坚持民主立法、公开立法。文化领域与公众生活息息相关，文化立法是各方共同参与、充分听取意见、广泛凝聚共识的过程，更需做到立法活动公开透明，确保社会公众对各项文化立法的背景、缘由、规划、草案、审议等立法全过程拥有知情权。通过程序性的制度设计，鼓励公众参与立法环节，建立有效的意见征求和反馈机制，使文化立法真正成为人民参与、人民拥护和服务人民的良法。

徒法不足以自行，文化立法要真正落到实处，还需一系列法规政策衔接配套，地方立法主体需在《保障法》基础上因地制宜，制定切实符合当地人民群众需求的法规和实施细则，形成中央与地方相衔接的法律法规体系。各级政府应提高法律意识和责任意识，严格执法、公开服务目录，便于公民监督，让文化立法成为老百姓普遍信服、切实遵循的法律，从而切实保障人民群众文化“获得感”。