

以案例指导制度推进反腐败法治化规范化

□ 李少文

一个案例胜过一打文件。党的二十届中央纪委二次全会工作报告明确指出“持续发布执纪执法指导性案例，促进办案质量提升。精准把握政策策略，坚持严的基调和实的要求相统一”。案例指导制度是我国法治建设中较为成熟的具有中国特色的一项制度，在完善执纪执法体系、促进公正司法、提高工作效率等方面发挥了积极作用。

自2021年以来，中央纪委国家监委已经连续发布了三批次执纪执法指导性案例，在监督领域建立起了案例指导制度。这些案例有的聚焦违反中央八项规定精神典型问题，有的聚焦纪法适用，有的聚焦精准问责，在性质认定、条规适用、问责处理处分精准恰当等方面阐释了执纪执法要旨、政策策略把握等问题，是我国反腐败工作法治化规范化的重要表现。纪检监察领域建立案例指导制度，既能实现对纪检监察工作特别是案件审理工作的指引，又能有效约束纪检监察工作权限，有利于发挥专责监督的制度优势，提高治理效能。

案例指导制度适应了纪检监察工作的实践需要。指导性案例以个案形式说明了纪检监察机关如何确定纪法概念内涵以及如何将纪法适用于具体案情，揭示了纪法规则发挥效力的过程形态。它适应了纪检监察工作特点，对于正确识别问题、精准执纪执法具有积极作用。纪检监察工作特别是案件审理工作的规范依据是党纪国法，包括党章、纪律处分条例、问责条例、监察法、政务处分法等，其中关于如何处理违纪违法行为的规定具有裁判规则的特征。然而，违纪违法情形千差万别，违纪违法手段和形式隐形变异、花样翻新。无论是党纪还是国法，都存在较多概括性的规定，难以详尽涵盖全部的问题和现象，纪检监察机关在执纪执法中也有较大的裁量空间。所以，各级纪检监察机关及其工作人员办理案件时面临着如何统一适用纪法的问题。对此，案例指导制度可以发挥积极作用，通过具体案例明确重点难点纪法概念以及有关行为的性质认定、条规适用、处理处分，突出审理工作的全过程和重点难点环节。

（上接1版）

激发数字经济活力，赋能实体经济发展。习近平总书记强调，数字经济具有高创新性、强渗透性、广覆盖性，不仅是新的经济增长点，而且是改造提升传统产业的支点，可以成为构建现代化经济体系的重要引擎。紧紧抓住新一轮科技革命和产业变革的战略机遇，需要大力实施创新驱动发展战略，培育壮大数字经济核心产业，打造具有国际竞争力的数字产业集群，做强做优做大数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合。

加快推进新型基础设施建设。新基建是数字经济的发展基石、转型升级的重要支撑。加快布局5G、云计算、人工智能等信息基础设施，稳步发展高速泛在、天地一体、云网融合、智能敏捷、绿色低碳、安全可控的智能化融合基础设施，适度超前部署光电信息、能源材料、集成电路创新实验室等一批产业技术创新基础设施，打通经济社会发展的信息“大动脉”，夯实数字经济发展基础。

协同推进数字化和产业数字化。数字产业化是数字经济发展的重要动力，要做大做强智能计算、新型显示等产业集群，加快培育自主可控的产业生态，实施数字经济新业态培育工程，聚焦元宇宙、鸿蒙、电竞等新兴领域，大力发展平台经济、共享经济、电子商务、柔性制造等新业态，提升数字产业竞争力。产业数字化是经济转型的重要方向，要加快制造业数字化转型，大力培育差异化、特色化、专业化工业互联网平台，打造更多产业大脑、智能工厂，推动重点产业链“上云用数赋智”，促进制造业质量变革、效率变革、动力变革。园区是“数实融合”的主阵地，要以实施工业（产业）园区标准化建设为契机，推进园区数字化改造，建设数字化转型能力中心，为企业提供低成本、轻量化、模块化的数字化改造服

务，促进园区产业链优化和协同发展。

强化数字科技创新。技术创新是数字经济发展的核心驱动力。持续办好数字经济中国建设峰会，展示新兴前沿技术产品和应用场景，引进高端数字技术人才、数字技术项目。加强数字关键核心技术的研究，依托国家自主创新示范区、科创走廊等创新载体，开展重大技术“揭榜挂帅”，增加科技创新源头供给，打造一批数字经济“独角兽”“科技小巨人”和“瞪羚”企业。强化企业创新主体地位，支持数字经济龙头企业组建创新联合体、产学研技术创新联盟，设立区域职能总部、数据中心等，提高关键核心数字技术攻关能力，形成研发攻关、成果转化、产业创新全链条发展，使科技创新“关键变量”成为振兴发展的“最大增量”。

增强数字政府效能，提升政务服务水平。习近平总书记强调，要全面贯彻网络强国战略，把数字技术广泛应用于政府管理服务，推动政府数字化、智能化运行，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。数字政府建设有助于推动政府治理流程优化和模式创新，提升政府运行效率，是构建法治政府、廉洁政府、服务型政府的客观要求。

推进数据资源体系建设。公共数据关乎国计民生，蕴藏着巨大的经济和社会价值。加强数据汇聚共享、全生命周期管理，构建省、市、县（市）区数据共享管理平台，以数字技术服务党政机构职能转变、数字创新、流程优化，实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务协同联动，加速释放公共数据要素价值，提升数字政府治理水平。

提升政务服务便利水平。政务数据资源融通共享，才能实现数字政务高效协同，实现流程再造、效率提升、治理优化。围绕政务服务“集成化、精准化、数字化”发展方向和群

众“个性化、便利化、温馨化”服务体验要求，构建“数据+服务+治理+协同+决策”运行新模式，打造政务服务“一朵云”“互联网+政务服务”等大数据平台，完善智慧审批、一网协同、一网通办、一网好办和不见面全程网办等模式，让数据多跑路、群众少跑腿。

全力筑牢网络安全屏障。网络与数据安全是数字政府建设的基础保障，要坚决守好网络安全防线。落实总体国家安全观，坚持促进发展和依法管理相统一、安全可控和开放创新并重，推进制度、管理和技术衔接配套，构建数字政府安全保障体系。要强化网络阵地建设，坚持依法治网、依法办网、依法上网，深入开展“清朗”等系列专项行动，严厉打击各类网络违法犯罪行为，牢牢掌握网上信息传播和意识形态斗争主动权。

繁荣发展数字文化，提升文化软实力和城市影响力。习近平总书记强调，文化和科技融合，既催生了新的文化业态、延伸了文化产业链，又集聚了大量创新人才，是朝阳产业，大有前途。当前，信息技术革命日新月异，互联网为促进文化繁荣发展提供了新载体、新机遇。我们要切实发挥数字技术重要作用，传承优秀传统文化、开展文化传播，提升城市核心竞争力。

培育网络文明新风尚。网络空间是亿万民众共同的精神家园。强化网络文化建设，鼓励文化单位和广大网民依托网络平台依法进行文化创作表达，推出更多优秀的网络产品服务，发展积极健康的网络文化。

深入实施争做中国好网民工程。开展“职工好网民”“巾帼好网民”“青年好网民”“金融好网民”系列活动，创造、传播、传递对个人和社会有价值的供给文化，弘扬正能量，引领新风尚。

推进文化数字化发展保护。文艺最能代表一个时代的风貌，这需

作为数字经济的重要组成部分，移动支付正不断向多地多场景延伸，成为人们最常用的支付手段之一。根据中国互联网络信息中心发布的数据显示，截至2022年6月，我国网民规模为10.51亿，互联网普及率达74.4%。其中，网络支付用户规模为9.04亿，较2021年12月增长81万，占网民整体的86.0%，其中绝大多数用户采用的是依托手机完成的移动支付。移动支付的普及给我们的生活带来了极大便利，但也存在着事关个人信息和财产安全的风险隐患。目前，我国针对移动支付还缺乏强有力的法治保障和机制供给，移动支付安全领域存在诸多新问题、新情况，需要以更专业的法律规范体系、更严密的法治监管体系、更精细化的制度保障、更强化责任认定，不断提升移动支付安全法治的层次和水平。

立法专门化，保障用户信息安全。立法是移动支付保护机制完善的基础。在该领域，已颁布实施的相关法规有电子签名法、《电子支付指引（第一号）》《电子银行业务管理办法》等，但这些规范主要是指导性框架，针对性和可操作性还不强。移动支付作为“互联网+”时代的新兴产业，极易造成个人信息泄露并引起诈骗、盗刷等事件的发生。因此，需要对相关法规进行科学整合，制定更高层次、更有针对性的移动支付相关法律法规，保护用户隐私和交易安全。一是建立全面完整的规制体系。针对移动支付整个行业和运营中的重要问题，应审慎地寻求立法解决之道，如将开展综合型业务和专门性业务的移动支付机构进行区分，并分别规范其业务经营范围，同时注重国际移动支付法律制度与我国本土资源之间的整合等规则。二是明确个人信息侵权的具体制度。作为数字化的交易平台，移动支付容易因网络攻击、系统漏洞等事件导致用户的权益受损，立法应当采取必要的措施保障用户数据信息的安全。如增加禁止性与义务性的条款，对第三方相关义务和侵权情形予以明晰；明确个人信息侵权行为的法律责任；结合侵权责任相关法律，降低用户归责和举证责任标准，广泛采取停止侵害、及时补救等措施，加大对用户权益的保护力度等。

行业监管协同化，形成多元监管体系。目前移动支付行业的监管主体较多，且未形成统一的政策规范，由此存在监管职责界定不清的情况。为提升监管效率，可在“规范发展与促进创新并重”的理念指导下，健全多部门协同配合、群策群力的第三方监管体系。一是以中国人民银行作为支付平台的核心监管机构，确立其主导的监管构架体系，从用户的注册和实名认证以及用户在移动支付过程中的

结算、交易方式的选择等方面进行严格监管。二是推进行业协会的规范建设与运行，发挥行业协会的辅助性监督功能。将众多支付机构纳入行业管理，以行业标准对其技术水平进行要求、以行业的市场准入与退出法律对支付机构进行规制。三是协调不同机构与部门共同参与行业治理。相关部门应当逐步建立以人民银行为主，国家金融监督管理总局、工商部门、税务部门、电子信息产业部等多部门为辅的共同监管体系，建立协调的磋商机制，真正实现对支付产业的全方位、跨领域、多层次的监管目标。

市场制度精细化，规范支付主体的进出机制。由于移动支付涉及移动通信业、金融服务业等多个领域，应当与金融机构的市场准入、退出制度相区别。但目前我国还没有建立专门的移动支付行业进出制度。在市场准入层面，法律参照商业银行设立的条件为移动支付机构设定了市场准入标准，即业务许可证。满足业务许可证条件的商业银行和非金融支付机构可以取得支付牌照。实践中，已经获得牌照的企业不断拓宽自己的业务，加剧了支付机构的信用风险和互联网市场的执法难度。牌照的不规范、不统一，对整个行业的发展不利。在市场退出层面，法律的规定也较为笼统。《非金融机构支付服务管理办法》指出，第三方支付机构应在退出市场之前向央行提交退出申请资料，央行审核资料后再决定是否同意该机构退出市场，却没有规定机构的退出时间、退出方式以及审批流程等问题，缺乏详细的操作机制。因此，应当搭建完整的支付主体市场进出法律体系，以实现普惠金融的理念。一是统一各类牌照，通过立法规范移动支付机构的准入资质和退出要求，建立起统一的信用评价制度。同时把支付牌照的分类隔离作为规范的重点内容。二是加强退出时间、退出方式、退出后资金处置行为等方面的规范，确保移动支付机构在退出市场时，做好资金保全工作。

平台责任规范化，强化其侵权责任。移动支付的过程较为复杂，牵涉的主体较多，包括交易平台、支付平台、交易主体双方当事人、移动支付部门、金融机构等。其中，第三方支付平台在整个支付过程中发挥着重要作用，而对平台的定位、性质以及责任承担等问题，法律没有给出明确的规定。明晰主体间的法律关系是保证交易安全的关键，不仅是为了确定各自的权利义务，更重要的是为了进一步确定民事责任的划分和举证责任等问题。要解决以上困境，一是确立支付平台的主体地位。明确纠纷发生以后，平台在承担责任方面的具体措施。立法可借鉴国外经验，将每个主

拧紧移动支付的『安全阀』

□ 李婧

体的性质以及地位明确到每个支付环节，以便更好保护支付安全。二是明确平台信息侵权的具体情形。如规定机构应明确告知使用个人信息的原因、机构对个人信息不得越权使用等。三是采用举证责任倒置，改变传统举证责任的分配。支付平台与银行之间的协议、内部运行模式、数据交换属于商业秘密和安全机密，用户无法得到这些信息。如果仍采用传统的“谁主张，谁举证”的证明责任，明显不利于消费者。因此，可在民法典侵权责任编中对举证责任进行细化，明确规定，因支付平台的行为导致用户资金受损的，平台应根据无过错原则承担责任。这样有利于警示和激励平台在技术风险防范上多下功夫，也能减少因平台过失而导致的支付差错。



的整体效应。

打造智慧高效的生态环境信息化体系。数字赋能、科技创新是高质量生态文明建设的新动能。抓好生态建设，统筹山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，提高对大气、水、土壤、自然生态等数据资源的自动采集能力和综合分析能力，建立生态环境一体化政务数据目录。强化智慧水利建设，构建数字孪生流域，打造看水一张网、治水一张图、管水一平台的智慧水平台，实现数字化场景、智慧化模拟、精准化决策，赋能水旱灾害防御、水资源集约节约利用、江河湖生态保护治理。

加快数字化绿色化协同转型。数字化转型和绿色化转型是相互依存、相互促进的孪生体，是落实“双碳”战略的关键抓手。构建城市运行绿色化转型监测体系，依托生态环境监测网络和碳排放感知、碳足迹追踪等数字化手段，开展城市重点行业、产业、园区等碳排放监测。提升数字化节能降耗能力，以数字技术带动能源电力、钢铁等重点行业的全要素、全产业链、全价值链绿色转型，加快建设智慧农业、智慧供水、智慧电力等，促进绿色低碳新技术和节能设备广泛使用，推动企业和园区低碳智慧发展。

倡导绿色智慧生活方式。推动数字生活与绿色生活融合共生，是数字生态文明建设的价值旨归。倡导数字化绿色化生活，推动社区提升水资源、垃圾分类回收等智能化管理水平，打造绿色低碳社区。引导市民主动参与能源资源节约和保护生态环境，拓展“一码通行”应用场景，健全轨道交通、地面公交、自行车和步行系统数字化绿色化协调发展的出行网络，鼓励绿色出行，推动全民共建共享绿色低碳家园。

（作者系福建省委常委、福州市委书记）



要强化文化单位数据对接，推动公共图书馆、文化馆、博物馆、美术馆、艺术馆等公共文化数字文化资源建设，增强公共文化数字内容供给。加强数字新媒体建设与管理，积极运用新媒体数字技术，推进文物、古籍、古厝、地方戏曲剧种、民族民间文艺等文化资源与现代科技、艺术、娱乐等领域有机结合，推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，打响闽都文化国际品牌。

推动文化产业数字化转型。推动文化和旅游深度融合，提升文旅产业数字化转型质效，是文旅产业高质量发展的重要趋势。提速文化产业数字化布局，加快发展新型文化业态、文化消费模式，壮大数字创意、网络视听、数字出版、数字娱乐等产业，推动传统业态数字化升级，丰富群众的文化体验和消费模式。依托历史文化街区 and 特色文旅资源，大力发展智能导游、导购等网络旅游服务，着力打造3D景观、VR体验等虚拟旅游产品，以数字化推进服务优化、提升旅行体验，重塑文旅消费供应链及价值链。

优化数字社会环境，绘就数字幸福生活。习近平总书记强调，要适应人民期待和需求，加快信息化服务普及，降低应用成本，为老百姓提供用得上、用得起、用得好的信息服务，让亿万人民在共享互联网发展成果上有更多获得感。只有坚持以人民为中心，以数字化助力社会治理社会化、法治化、智能化、专业化，才能不断满足人民群众对美好生活的向往。

着力夯实智慧城市底座。推进城市智慧化转型发展，是提升城市管理水平和运行效率、补齐城市公共服务短板、提升市民生活品质的重要举措。开展数字孪生城市建设和市政基础设施智慧化改造，狠抓人工智能计算中心、“5G+智慧城市”等项目建设，构建“城市大脑”，加强对智慧社