

完善社会主义市场经济立法 为中国式现代化提供坚实法治保障

学习贯彻党的二十届三中全会精神笔谈

□冯晓青

党的二十届三中全会通过的《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》(下称《决定》)是新时代中国特色社会主义建设的重要蓝图和行动计划,对于全面深化改革和深入推进中国式现代化建设具有里程碑意义。《决定》从构建高水平社会主义市场经济体制、健全推动经济高质量发展体制机制等多方面规划了我国经济社会发展的重要问题。其中,“完善中国特色社会主义法治体系”是重要内容之一。毫无疑问,建设中国特色社会主义法治体系是一个庞大的系统工程,涉及立法、执法、司法、守法各方面。基于立法在中国特色社会主义法治体系和中国特色现代化建设中的基础性地位,在此拟从社会主义市场经济立法与中国式现代化的关系入手,以重点领域、新兴领域和涉外领域立法为研究重点,探讨推进中国式现代化背景下完善社会主义市场经济立法的重大意义和对策。

社会主义市场经济立法对于推进中国式现代化建设的重要作用

社会主义市场经济体制,是党和国家总结我国经济社会发展经验后所提出的适合中国式现代化建设的经济体制。市场经济是法治经济,社会主义市场经济需要完善的市场经济法律体系提供保障。社会主义市场经济也是一种竞争型经济。为了维护市场经济秩序,确保市场经济主体的合法权益和公共利益,也需要制定和实施维护公平竞争的法律。当前,我国正在深入推进中国式现代化建设。中国式现代化是立足于中国国情,坚持中国共产党领导和社会主义制度的现代化。中国式现代化深深扎根于中国特色社会主义市场经济土壤,社会主义市场经济体制是中国式现代化建设的经济基础。社会主义市场经济立法与中国式现代化的内在联系,特别是其对于实现中国式现代化的重要作用,可以从其对于社会主义市场经济构建和发展的重要作用方面加以认识。简言之,即是中国式现代化提供重要的制度保障。正如《决定》指出,“法治是中国式现代化的重要保障”。法治的根本和基础是立法,只有制定和实施完备的法律,才能确保法治的根基筑牢。我国社会主义市场经济立法,作为社会主义市场经济建设和法治体系的立足之本,对于中国式现代化建设而言,其重要保障作用是不言自明的。

实际上,我国社会主义市场经济立法对于中国式现代化的重要作用,还可以从当前深入推进国家治理体系和治理能力现代化的角度加以理解。国家治理体系和治理能力现代化,是我国经济社会高质量发展

展的必由之路,也是中国式现代化建设的重要保障。国家治理体系和治理能力现代化则涉及国家经济制度、政治制度和科技文化制度等各方面制度的有效运行,其最根本的是国家制度的构建和有效运行,国家制度则需要通过法律制度的形式加以固定。原因在于,以宪法和法律为基础的国家法律制度是具有国家强制力的国家制度。在我国这样一个社会主义国家,我国的法律制度体现了中国共产党领导下的全体人民的共同意志。

推进中国式现代化背景下我国社会主义市场经济立法现状与面临的挑战

社会主义市场经济立法的制定和完善,与我国经济体制改革和市场经济培育密切相关,与我国社会主义法治国家建设密切相关。总体上,我国市场经济立法水平不断提高,法律体系不断完善,业已形成具有中国特色的社会主义市场经济法律体系和法治体系。这不仅体现于以宪法和法律为基础的法律制度的制定和根据经济社会发展适时进行修改和完善,而且体现于在解决“有法可依”基础上,通过深入推进立法、执法、司法、守法各方面改革,维护社会公平正义,构建法治国家和法治社会。

也应看到,中国式现代化对于社会主义市场经济法治建设提出了更高的要求,对于作为法治建设基础和根本的市场经济立法相应地提出了更高的目标。与此同时,第四次产业革命和信息革命以及我国面临的严峻国际竞争环境也对我国社会主义市场经济立法提出了挑战。大体而言,这些挑战带来的相应问题有:其一,现行法律相关规定与我国社会主义市场经济发展要求需要进一步协调。这在本质上体现了法律对于社会经济关系反映的滞后性和被动性。其二,我国社会主义市场经济发展,要求更全面地通过法治手段介入经济社会生活,并需要制定新的法律加以解决。其三,当代以大数据、人工智能、区块链、物联网等为代表的信息网络技术的迅猛发展和第四次产业革命的凸显,使得我国经济社会中出现日益增多的立法空白,这尤其体现于高新技术、战略性新兴产业和未来产业领域立法规范亟待加强。其四,随着当前经济全球化、贸易自由化出现新问题,我国社会主义市场经济发展面临更严峻的国际竞争环境,需要强化涉外法律斗争,加强涉外立法和法治建设。

完善我国社会主义市场经济立法的建议:以重点领域、新兴领域和涉外领域立法为视角

毫无疑问,中国式现代化建设和社会主



义市场经济发展要求,针对社会主义市场经济立法面临的各方面挑战,通过制定和修改法律的形式完善我国社会主义市场经济法律体系,提高中国特色法治化水平。《决定》在第九部分“完善中国特色社会主义法治体系”中提出“深化立法领域改革”。在具体的立法改革和完善措施中,除健全宪法实施制度、完善立法工作格局、探索区域协同立法、健全党内法规同国家法律法规衔接协调机制以及建立统一的法律法规信息平台措施外,强调要“统筹推进立法改革”,“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法”。以下即以重点领域、新兴领域和涉外领域立法为完善为考察对象,对完善我国社会主义市场经济立法提出建议。

关于重点领域立法。我国社会主义市场经济法律体系尤其强调在民事领域的立法制定和完善。经过几十年的改革开放和法治建设,我国社会主义市场经济法律体系已基本完备,尤其是民法典的制定和实施,标志着我国立法水平进入新阶段。如前所述,经济社会和科学技术发展对我国社会主义市场经济立法提出了挑战,立法需要进一步改革和完善,立法空白领域需要制定新的法律加以解决。就重点领域立法制定和完善而言,笔者认为应重点关注以下方面内容:

一是民法典的有效实施和进一步完善,以及相关配套法律的制定和实施。我国民法典条文众多、内容丰富、法律关系复杂。民法典在实施中,也暴露出一些问题,需要在总结司法实践经验、借鉴其他法域经验和加强立法研究基础上适时进一步修正。同时,其涉及的相关权利保障和法律规范调整,也需要通过制定和完善配套的法律规范加以落实。如网络虚拟财产和数据保护即是如此。

二是科技、文化领域的立法及完善。我国社会主义市场经济发展,离不开科技、文化法律体系的有效保障。目前我国已形成了较为成熟的科技、文化法律体系,但依然存在立法空白,还需要进一步完善。特别需要指出的是,与科技、文化发展密切相关的知识产权立法完善尤为重要。在当代,知识产权已成为国家发展的战略性资源和国际竞争力的核心要素。而且,保护知识产权就是保护创新。我国社会主义市场经济发展需要创新驱动,知识产权法治建设事关创新驱动发展战略和国家创新能力与国际竞争力的提升。知识产权立法完善则是我国知识产权法治的基础和根本。

《决定》针对“构建高水平社会主义市场经济体制”,提出要“建立高效的知识产权综合管理体制。完善市场信息披露制度,构建商业秘密保护制度”。2021年9月中共中央和国务院发布的《知识产权强国建设纲要(2021—2035年)》在“建设面向社会主义现代化的知识产权制度”部分提出,要“构建门类齐全、结构严密、内外协调的法律体系”,“依法及时推动知识产权法律法规立改废释,适时扩大保护客体范围,提高保护标准”。当前,知识产权立法重点,如制定知识产权基本法和知识产权特别程序法,制定地理标志、外观设计、商业秘密保护等专门法律法规,进一步修改现行知识产权单行法等,并需要重视知识产权法律体系的衔接与协调。我国文化领域尽管也已形成文化资源保障、文化产业促进、文化市场利益调整、文化市场监管以及公共文化服务方面的文化法律体系,但尚缺乏文化基本法,文化领域相关法律也亟待修改完善。

关于新兴领域立法。随着信息和数字技术迅猛发展,第四次信息革命和产业革命悄然而至,对社会主义市场经济发展带来了新课题,需要制定和完善相关领域立法。基于产业发展和法律变革的互动关系,我国亟待制定战略性新兴产业、未来产业布局和发展中强化立法建设。《决定》指出,要“加强关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新,加强新领域新赛道制度供给”,“健全相关规则和标准,加快形成同新质生产力更相适应的生产关系”。针对新兴领域立法,当前我国尤其需要在数据与人工智能立法方面予以着力。以数据领域为例,《决定》提出,要“加快建立数据产权归属认定、市场交易、权益分配、利益保护制度”。《决定》还提出,要培育全国一体化技术和数据市场,健全数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。这些政策性规范的落地,都有待于我国尽快建立和完善数据法律保护制度,尤其是数据产权和数据登记制度等。

关于涉外领域立法。我国涉外领域立法的重要性随着改革开放的深化与日俱增。中国式现代化立足于本土化,同时也需要具备全球视野。当前我国已建立了涉外领域立法、执法、司法、守法和法律服务体系。但与深化改革的要求相比,在涉外法律法规模体系和法治实施体系以及执法司法国际合作等方面均有待完善。仅就涉外立法而言,为最大限度地维护国家利益和当事人合法权益,特别需要在涉外民事法律领域予以改革和完善。《决定》指出,要“完善涉外民事法律关系中当事人依法约定管辖、选择适用域外法等司法审判制度”。

(作者为中国政法大学教授、国家知识产权专家咨询委员会委员、中国法学会知识产权法学研究会副会长)

观察

□王烨 王晋方

党的二十大报告强调“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”。公益诉讼检察履职如何进一步贯彻落实习近平法治思想,如何为公益诉讼立法提供有力的实践支撑?这是摆在检察机关面前的时代课题。最高人民检察院检察长应勇指出,公益诉讼检察重在突出“精准性”“规范性”,为检察公益诉讼的高质量发展指明了方向。

胸怀“国之大者”,紧盯“人民性”,提振公益诉讼检察监督信心。检察公益诉讼是习近平法治思想在公益诉讼领域的生动实践和原创性成果,检察机关聚焦国家重要战略部署精准发力,把党的绝对领导落实到具体检察工作中,以高度的政治自觉、法治自觉、检察自觉依法履职,更新办案理念,明确工作方向,公益诉讼工作精准性、规范性更是体现了检察机关坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的政治领悟力。公共利益归根到底是人民的利益,事关民生、关乎民心,把有限的司法资源精准投入人民群众的急难愁盼中,以为民办实事为导向,落实“小案精办”,围绕生态环境和资源保护、食品药品安全、国有土地保护等重点领域,找准切口,精准施策,突出抓好四大传统法定领域,勇于实践探索新增法定领域。“高质效办好每一个案件”,通过公益诉讼履职取正义,在实体上确保实现公平正义,在程序上让公平正义更好更快实现,将公益诉讼的办案质量、效率、效果统一于让人民群众可感受、能感受到公平正义上来,为大局服务,为人民司法、为法治担当,用务实有效的工作措施,让公益保护“中国方案”彰显更强生命力、更强劲优势,开辟更广阔的发展前景。

更新监督理念,在“精准性”“规范性”上抓落实。要坚持理念引领,严格精准规范办案,将“以质取胜”的传统办案思维转变到“以质效评价”为基准的落脚点。在办案过程中做精线索研判,从案件是否具有典型性、问题是否具有普遍性、违法行为是否具有可整改性三方面对案件进行立案前评估;做实调查核实,认真开展案件调查取证,通过实实在在的调查核实,找准监督主体,证明损害和损害后果,规范流程和文书制作,提升案件成效和质量。通过“诉”的确认办有影响、效果好的“精品案”,最重要的是坚持遵循三个原则:一是合法性原则,行政机关依法行政,检察机关更应依法监督,这是核心要义,提起公诉应当严格遵守法律、法规、司法解释等规定。二是合理性原则,检察公益诉讼定位于督促之诉、协同之诉,检察机关担负线索发现、调查取证、协调磋商、提起诉讼各环节的任务,从磋商到检察建议再到提起诉讼,由柔性到刚性,既要监督行政机关纠正违法行为,更要从行政视角为其提供解决深层次问题的方式、方法,要做到使其口服心服。三是必要性原则,检察公益诉讼具有补充性、兜底性,要保持司法的谦抑性,稳妥、审慎、综合研判公益受损程度、违法行为或行为情节、履职整改效果等因素。精准、规范要求更高不开法律保障的,在办好案件的同时,认真思考、积极参与公益诉讼理论研究,主动获知当代公益诉讼最新理论成果,思谋谋划实践问题的瓶颈症结和解决对策,为检察公益诉讼立法打好基础。

强化协作配合,凝聚公益保护精准性、规范性合力。要用好检察一体化办案机制,上级院统一加强指导、督导同效力,努力做到工作有人管、有人问、有人干,强化案件督办、办案指导,在过程性管理和渗透式指引中承担一线指挥部作用,同时带头办理疑难复杂、有影响力、推动阻力大的公益诉讼案件。进一步优化部门协作,增强工作合力,实现“四大检察”融合履职,强化检行协作配合,充分调动技术人员、司法警察内部资源,不断充实办案力量,形成相互配合、补位协作的良性工作格局。充分调动“益心为公”检察云平台作用,发挥特邀检察官助理实质性参与办案,借助和发挥“外脑”作用,弥补办案中专业力量的不足,用好联席会议、联合培训等手段,充分调动各方积极性,发挥各方在公益保护中的功能和作用,构建共治格局,扩大公益诉讼“朋友圈”。在涉生态环境领域公益诉讼案件办理中,建立跨区域公益诉讼检察协作机制,统一办案目标、标准、流程,通过建立线索移送、办案协作、联合巡查、专项行动、生态修复、宣传预防、人才交流等机制,更好地做好公益诉讼工作,促进相互学习,共同研究解决生态环境和资源保护领域出现的新情况、新问题,形成双赢多赢共赢的良好局面。

强化科技赋能,发挥数字检察优势提升办案质效。贯彻落实数字检察战略,强化数字赋能公益诉讼检察监督,加大已建成的公益诉讼大数据平台、公益诉讼快检室在办案中的应用,通过构建大数据法律监督模型,拓宽办案思路,破解线索核查难、转化难,调查核实取证难,公益受损评估难问题,更好满足基层办案线索核实、勘验取证、固定证据等基础性、基础性技术办案需求。在数字检察推进中发挥好“业务主导”作用,着力打破行业壁垒,通过数字赋能推进办案工作转型升级,重点在社保、医保、公积金等民生领域,生态环境、安全生产等事关国家利益和社会公共利益领域,加强监督模型研发,提升模型精准度,扩大模型运用范围,积极推广应用。

(作者分别为甘肃省酒泉市人民检察院检察长、副检察长)

彰显公益保护『中国方案』制度优势 精准规范推动公益诉讼检察

以社会治理检察建议促进诉源治理

视角

□王谦 董明华 杨洪

党的二十届三中全会对健全社会治理体系进行了部署,提出了改革任务。基层治理是国家治理的基础,而诉源治理是基层社会治理的重要一环,是“枫桥经验”的有效延伸,其效能在于推动更多法治力量向引导和疏导端用力,加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控,从源头上减少诉讼增量。最高人民检察院印发的《2023—2027年检察改革工作规划》将“深化检察环节诉源治理改革,推动从源头上减少诉讼”作为重要内容加以规定。诉源治理是新时代司法机关参与构建基层社会治理新格局、防范化解矛盾纠纷的重要举措。社会治理检察建议作为检察机关开展诉源治理的重要抓手,对于推动矛盾纠纷源头化解、推进国家治理体系和治理能力现代化,保障国家长治久安具有重要意义。但在社会治理检察建议的运行实践中,笔者发现,当前,仍然存在着认识不到位、文书质量不高、落实效果欠佳等问题,影响社会治理检察建议在推动诉源治理中的作用发挥。对此,宜从以下三个方面加以落实和完善。

树立高质效法律监督工作理念,加快检察建议从“办理”到“办复”的转变

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确将检察机关定位为“国家的法律监督机关”“保障国家法律统一正确实施的司法机关”“保护国家利益和社会公共利益的重要力量”“国家监督体系的重要组成部分”,这也决定了检察机关要在推动促进矛盾纠纷源头实质性化解上起到应有作用。要从“法定职责必须为”的高度加强对“从‘办理’向‘办复’转变”的深层含义的认识,实现司法办案和诉源治理统筹推进。

社会治理检察建议要切实发挥提升办案质效、促进矛盾纠纷源头化解中的作用。

办理案件是对已经产生的问题进行“治疗”,往往解决的是个案问题,而社会治理检察建议往往是找出问题的根源,以点带面地带动一个领域、一个行业的改进和完善。为此,既要在办案中力求高质效,又要从源头上防范同类问题反复出现。

改进工作方式,加强宣传引导,增强被建议单位落实整改的主动性。检察机关找出“病因”,以协商而非强制的方式帮助被建议单位改进管理,帮助其从心理上乐于接受整改。要善于从被建议方角度思考问题,充分考虑其行权边界、履职标准,充分评估建议的必要性、合理性、精准性,以质量赢得被建议单位内心的认同,主动整改完善。做好解释说明,消除信息“壁垒”,加深被建议单位对检察建议内容的理解和把握。检察人员应增强运用法治思维和法治方式解决实际问题的能力,善于将法律的严谨性与说理的灵活性有机结合起来,通过充分沟通让被建议单位更好地把握制定检察建议的缘由和目的,引导和推动其履职尽责、完善管理。

推行“案件化”办理,提升社会治理检察建议质量

规范制发流程。“案件化”办理,就是由办理具体案件的检察官承办社会治理检察建议事项,细化从立案到落实一系列工作。在制发环节,应严格按照立案调查、审核备案、制作发出等相关流程开展,在检察业务应用系统中做到全程留痕、全景监督。在线索立案方面,检察机关要加强融合履职,强化类案线索研判和跨部门统筹,发挥线索筛选和过滤功能,确保监督精准,避免同类问题重复发送以及“多头”制发检察建议现象。在调查核实阶段,检察机关要健全调查机制,明确调查责任,坚持问题导向,深化大数据运用,充分挖掘社会治理中存在的问题及原因,全面了解被建议单位的行业规范、工作流程与履职边界,不局限于卷宗带来的经验性认知,将纸面上的事实变为亲历性的事实,为提供合理化建议打下坚实基础。在审核把关环节,一方面,法律政策研究条线应强化与办案部门的沟通联系,既要建立对

社会治理检察建议的深层认知,又要跳出部门思维,防止随意制发;另一方面,实现社会治理检察建议统管,由上一级法律政策研究室加强对下级法检意见的审查把关,必要时商请相关上级业务部门对口指导,推进法核实质化。

提高文书质量。通过组织开展实务培训、规范制定工作指引以及案例培育与评选等方式,多措并举提升社会治理检察建议文书质量。一方面,规范社会治理检察建议文书制作,细化界定检察建议与其他法律监督文书的适用范围和标准,防止监督虚化、弱化、软化等问题;另一方面,严格按照有关要求落实文书自查。如对存在的违法情形或者应当消除的隐患须详细写明;工作建议应当具体、合理,确保事实清楚、证据确实充分、法律与规范依据正确,推动问题真解决;明确被建议单位提出异议期限及回复落实期限,等等。

完善质量管控。科学设定评价指标,建立健全常态化社会治理检察建议文书质量评价与通报机制,加强全流程监控,严把质量关口,防止“凑数”制发、重书面回复轻实质整改的倾向。同时,加强对制发必要性的审核把关,对重复制发、“多头”制发、“小问题”大处理、降格处理等问题加强内部监督管理。充分保障被建议单位异议权。对于被建议单位提出的异议,检察机关应当复核,异议成立的,及时修改或者撤回检察建议;异议不成立的,检察机关应当向被建议单位说明理由,稳步提升检察建议文书质量。

以“办理一案,治理一片”的实际效果,推动诉源治理向纵深发展

一是强化跟踪回访,持续跟进抓落实。全面追踪和掌握每一份社会治理检察建议回复、采纳情况及未回复、未采纳原因,做到心中有数。实践中,被建议单位对社会治理检察建议重视程度不一,整改落实情况也参差不齐,存在一些单位主动性不够、消极应付,或者需要检察机关支持、配合等情况。对此,有必要及时关注被建议单位是否予以整改落实的实情。对于未回复、未采纳的检察建议,要重点回访,查明原因。整改落实

有困难,检察机关应与其共商对策,充分调动被建议单位的主动性促进整改;被建议单位消极整改或拒不整改的,检察机关应当报上级检察机关督促落实,或者报告同级党委、人大,借助外部力量,促进整改落实落地见效。检察机关应主动进行回访,常态化开展“回头看”,防止问题反弹,推动建议落实,做实检察建议的刚性。

二是加强协作配合,形成合力抓落实。诉源治理是一个系统工程,仅靠检察机关推动落实检察建议的作用力是有限的。检察机关需与其他司法机关和行政机关建立制度化、系统化的协作配合关系,形成工作合力 and 联动效应。检察机关可通过与各执法司法机关共同建立信息共享、联席会议、专项行动、联合建议等机制,强化沟通协作。如针对刑事类案件反映的突出问题,可与人民法院通过联合制发建议方式,增强监督刚性,推动问题解决。通过执法司法联动方式,一方面能够实现监督关口前移,提高检察建议的精准性与可操作性,另一方面通过形成齐抓共管局面,加速问题解决。

三是探索建立向党委、人大报告制度,争取支持抓落实。坚持党的领导是中国特色社会主义的本质特征,也是诉源治理工作取得实质性成效的根本保证。实践中应探索建立将社会治理检察建议工作情况向同级党委请示汇报制度,建立健全问责机制,实现各方主动作为与及时整改,更好服务地方决策。同时,可与人大建立工作联络、定期汇报、联席会议等机制,邀请人大代表实地视察社会治理检察建议落实情况,争取人大支持,出台加强和规范检察建议工作的相关规定,以及检察建议转化为代表建议的程序机制和人大代表建议转化为检察建议机制,争取地方人大对社会治理检察建议工作的支持。此外,要持续推动将检察建议落实情况纳入地方党委、政府考核,建立健全问责机制,实现各方主动作为与及时整改。充分发挥社会治理检察建议在为党委、政府和有关部门提供决策参考中的作用,紧扣中心工作,紧贴司法办案,促进集中整治,力求实现“办理一案,治理一片”的效果。

(作者单位:湖北省远安县人民检察院)