

准印证号：S（2025）04000046

常州法学

内部资料

免费交流

2025

(总第184期)

3

溧阳市政法系统法治宣传活动选登



溧阳市法治文化公园开展第十一个国家宪法日暨第七个“宪法宣传周”主题活动



溧阳法院开展“延时‘法’课堂 护航‘他’成长”活动



检察院开展“学好民法典 生活少风险”主题普法宣传活动



溧阳市司法局在戴埠镇河西村开展“‘典’亮生活 法润戴埠”主题法治文艺演出



交警部门深入景区开展交通安全宣传



走进南航向大学生群体开展反诈宣传

以习近平法治思想为指导 在法治轨道上深化改革

自改革开放以来，改革和法治的关系一直是中国法治建设的重点难点问题。改革开放40多年的经验告诉我们，做好改革发展稳定的各项工作离不开法治，改革开放越深入，法治的重要性就越凸显。法治是深化改革、推进中国式现代化的重要保障，将改革进行到底，必须积极发挥法治对改革的引导、推动、规范、保障作用，确保改革在法治轨道上向前推进。

在法治轨道上推进改革是习近平法治思想的重要内容和必然要求。习近平法治思想深刻阐述了改革和法治的辩证关系，提出解决改革和法治冲突的正确观点与方法。习近平总书记鲜明指出：“一种观点认为，改革就是要冲破法律的禁区，现在法律的条条框框妨碍和迟滞了改革，改革要上路、法律要让路。另一种观点则认为，法律就是要保持稳定性、权威性、适当的滞后性，法律很难引领改革。这两种看法都是不全面的。”改革和法治如鸟之两翼、车之两轮，相辅相成、相伴而生。全面深化改革需要法治保障，全面推进依法治国也需要深化改革。必须坚持改革和法治相统一、相促进，既发挥法治规范和保障改革的作用，在法治下推进改革，又通过改革加强法治工作，做到在改革中完善和强化法治。

在法治轨道上推进改革是解决当前改革中的新情况新问题的现实需要。当前，党和国家事业处于新的历史方位，全面深化改革已进入攻坚期和深水区，面临的各种问题和深层矛盾千头万绪、错综复杂。改革发展稳定任务之重、矛盾风险挑战之多前所未有，教育、医疗、住房、养老、就业、环境、资源、收入分配、城乡统筹等领域改革有不少硬骨头要啃、险滩要过。无论是规范市场经济秩序、突破重大利益藩篱，还是推进司法体制改革、破解监督制约难题，都迫切需把相关进程纳入法治的轨道。越是重大改革，越要发挥法治的引领和推动作用，为进一步全面深化改革、解决改革新情况新问题奠定充分的民意基础和合理性前提，促进和保障改革发展各项措施落到实处。

在法治轨道上推进改革能够确保重大改革依法有序、于法有据。运用法治思维和法治方式深化改革，是新时代治国理政的基本要求。中国特色社会主义法律体系形成后，法律法规覆盖社会生活方方面面，每一项改革举措都与现行法律相关联。有了法治“坐标系”，不仅能为改革提供规则和规范，使改革能够按程序有序展开，而且为改革提供了合法性保证，使改革成果可以固化和复制，产生久远的正效应。如果改革发展没有法治保障，必然导致相关领域出现预期不稳、秩序混乱等问题，改革难免“翻烧饼”和回潮。因此，必须更好发挥法治在凝聚改革共识、排除改革阻力、巩固改革成果中的积极作用，增强全面深化改革的执行力、穿透力，让每一项改革措施都能经得起实践和历史的检验。



目 录

封面题字：王仲方
(中国法学会原会长)

《常州法学》编委会

主 任：姜洪鲁

副主任：朱 帅

编委（按姓名笔画排序）：

严瑞忠 李 浩 朱 帅

张加林 罗志平 周 忠

姜洪鲁 夏 明 顾 锋

高 军 黄 欣 蒋建伟

滕 晖 潘耿介

主 编：潘耿介

责任编辑：王 奕

权威频道

深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神
努力把平安中国建设推向更高水平

..... 阎 柏（1）

本期特稿

常州市优化法治化营商环境的实践探索和路径选择

..... 陈跃峰 张正朝（4）

“学思践悟习近平法治思想”专题

以习近平法治思想引领新时代律师队伍建设

..... 邢 辉（12）

习近平法治思想指导下执行理念创新发展研究

..... 印中凯（18）

坚持好发展好新时代“枫桥经验”专题

发扬新时代“枫桥经验”

探索基层治理“儒林实践”

..... 贺国洪（24）

溧城“枫”景映初心 善治蓝图画新卷

..... 楚 晋（26）

坚持和发展新时代“枫桥经验”

构建基层社会治理现代化洛阳样板

——关于完善矛盾纠纷综合化解体系的实践与思考

..... 冯 宇（29）

织密“多元共治”防护网 破解矛盾化解新难题

——以新时代“枫桥经验”赋能基层社会治理

..... 张 瑾（31）

主管：常州市委政法委
主办：常州市法学会
编辑：《常州法学》编辑部

内部资料 免费交流
2025年第3期
(总第184期)
2025年9月30日出版
(期/季)

编辑部地址：

常州市龙城大道1280号
市行政中心1号楼A座17楼1718室

编辑部电话：(0519) 85680672

编辑部邮编：213022

编辑部电子邮箱：czfxh@sina.com

承印：常州市通华印刷有限公司

印数：500

发送对象：政法部门
行政执法部门
律师协会
会员单位
高校

源头治理破难题 枝叶关情“YAO 解忧”
——关于坚持和发展新时代“枫桥经验”的思考与实践
..... 王伟强 (35)

调查研究

“暴走团”引发问题的成因与治理对策研究
..... 吴宏 (39)

党建引领下的城市超大社区治理创新
——三井街道“世茂解法”实践探索
..... 新北区委政法委 (41)

法学研讨

宽严相济刑事政策在审查逮捕环节的指导与应用
——以审查逮捕环节社会危险性评估为例
..... 何萌 杨珮钰 (46)

执破融合助力 BEE 体系优化法治化营商环境路径分析
——以《民事强制执行法(草案)》第83条为落脚点
..... 陈娥 凌仕杭 (53)

活动简讯

市法学会劳动法研究会开展劳动法热点问题研讨
..... (60)

案例分析

离婚财产分割协议的效力边界与执行程序中
不动产权属认定研究
——以王某与雷某执行异议一案为例
..... 卢佳毅 (62)

深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神 努力把平安中国建设推向更高水平

阎柏

建设更高水平平安中国，事关事业兴旺发达、事关人民美好生活、事关国家长治久安，是中国式现代化的重要目标，也是重要保障。党的十八大以来，党中央把平安中国建设置于中国特色社会主义事业发展全局中谋划推进。习近平总书记先后作出系列重要指示批示，2013年提出要全力推进平安中国建设，2016年提出要努力建设更高水平的平安中国，在党的二十大、二十届三中全会上对建设更高水平的平安中国提出明确要求。2025年2月，在二十届中央政治局第十九次集体学习时，习近平总书记对建设更高水平平安中国作出系统论述。我们要深入学习贯彻习近平总书记的重要指示精神，努力把平安中国建设推向更高水平。

一、深刻把握建设更高水平平安中国的重要遵循，坚决贯彻总体国家安全观

习近平总书记将“平安”从社会治安范畴，提升到总体国家安全层面，极大拓展了平安中国建设的内涵和外延。总体安全是全面的、整体的、系统的安全，平安是发展中的平安、动态中的平安、开放中的平安、法治中的平安，总体国家安全观是建设更高水平平安中国的重要遵循。我们要坚定不移贯彻总体国家安全观，将其落实到建设更高水平平安中国各方面全过程。要强化系统思维。进一步树立发展是

硬道理、安全也是硬道理的理念，更好统筹发展和安全，既善于用发展成果夯实平安中国的基础，又善于创造有利于经济社会发展的安全环境，努力以高水平安全服务高质量发展、以新安全格局保障新发展格局。要强化全局思维。坚持全国一盘棋、上下齐发力，通过抓好一地一域一业的安全为国家整体安全创造条件，通过及时有效解决一个个安全问题为国家长治久安筑牢根基，努力建久安之势、成长治之业。要强化底线思维。坚持居安思危、未雨绸缪，始终把工作基点放在防范化解各类重大风险上。凡事做最充分的准备，朝好的方向努力，争取最好的结果。

二、深刻把握建设更高水平平安中国的重要任务，着力防范化解各类风险

习近平总书记强调，防范化解各类风险是平安中国建设的一项重要任务。推进中国式现代化是一项前无古人的开创性事业，必然会遇到各种风险挑战。从国际看，世界百年未有之大变局加速演进，局部冲突和动荡频发，世界进入新的动荡变革期，来自外部的打压遏制随时可能升级。从国内看，我国改革发展稳定面临不少深层次矛盾躲不开、绕不过，战略机遇和风险挑战并存，不确定难预料因素增多。我们要坚持问题导向，强化风险意识，坚持靶向施策、对症下药，不断提高防范化解各类

风险的能力和水平。要防范化解政治安全风险。落实好党委（党组）国家安全责任制，严密防范、严厉打击敌对势力渗透颠覆破坏活动，坚决防范抵御“颜色革命”，坚决同企图颠覆中国共产党领导和我国社会主义制度、企图迟滞甚至阻断中华民族伟大复兴进程的一切势力斗争到底。深入推进反恐维稳法治化常态化，严密防范和坚决打击暴力恐怖活动、民族分裂活动、宗教极端活动，有力遏制和打击境内外敌对势力利用民族问题进行的分裂、渗透、破坏活动。要防范化解社会稳定风险。落实维护社会稳定责任制，坚持“管发展必须管安全”“管行业必须管安全稳定”，压实属地责任、行业主管部门责任、政法机关责任，有效防范重点领域涉稳风险。健全重大突发事件应对机制，对重大突发事件，要及时查清事实，准确判明性质，依法稳妥处理，举一反三改进工作。要防范化解网络安全风险。依法加强网络空间治理，依法打击整治网络谣言，坚决打赢网络意识形态斗争。压实互联网企业的主体责任，决不能让互联网成为传播有害信息、造谣生事的平台。依法打击网络领域违法犯罪行为，切断网络犯罪利益链条，持续形成高压态势，维护人民群众合法权益。

三、深刻把握建设更高水平平安中国的重要支撑，着力强化社会治安整体防控

习近平总书记强调，建设更高水平平安中国，必须强化社会治安整体防控。从全球范围看，我国是刑事犯罪率最低、持枪犯罪最少、命案发案率最低的国家之一，是世界上最安全的国家之一。2024年，我国刑事案件较上年下降25.7%，创本世纪以来最低。同时，一些个人极端案件的发生成为影响社会安全的突出因素。我们要坚持社会治安综合治理这一具有中国特色

的治安方略，完善党委领导的社会治安综合治理体制机制，把专项治理和系统治理、依法治理、综合治理、源头治理结合起来，统筹用好打、防、管等手段，做到惩防并举、标本兼治、综合治理、形成合力，努力创造让人民群众安业、安居、安康、安心的良好社会环境。要强化“打”的震慑。严厉打击电信网络诈骗、拐卖人口、涉枪涉爆、走私偷渡和黄赌毒、盗抢骗等人民群众反映强烈的违法犯罪行为，推进扫黑除恶常态化，着力提高打击跨境赌博、侵犯公民个人信息等新型犯罪和跨国跨境跨地区犯罪的能力。要筑牢“防”的屏障。聚焦重大活动、重点场所、重点物品，加强巡防巡控和社会面管控，强化企事业单位内保工作。积极探索新形势下专群结合新路子，发展壮大群防群治力量，提高全社会安全意识、安全责任，筑起人人参与平安建设的铜墙铁壁。要落实“管”的措施。认真落实专门矫治教育工作规定、刑满释放人员安置帮教工作意见、严重精神障碍患者管理救助工作意见，加强对罪错青少年、刑满释放人员、严重精神障碍患者等的帮扶管理，从源头上预防和减少个人极端案件。

四、深刻把握建设更高水平平安中国的重要基础，着力防范化解矛盾纠纷

习近平总书记强调，平安是人民幸福安康的基本要求，要把人民群众对平安中国建设的要求作为努力方向。我们是一个有着14亿多人口的发展中大国，只有人民生活幸福美满、社会治理有序有效，平安中国建设才有深厚牢固的社会基础。当前，社会矛盾总量较大，全国法院收案从2013年的1337万件增至2024年的4602万件，部分重点行业领域风险突出，各种风险挑战联动效应明显。我们要充分发挥调解、

仲裁、行政裁决、行政复议、信访、诉讼、法律监督等作用，分类施策防范化解各类矛盾纠纷，让更高水平的平安中国以人民群众可见、可触、可感的方式实现。要坚持好、发展好新时代“枫桥经验”。坚持立足预防、立足调解、立足法治、立足基层，做好各类社会矛盾预防、排查、调处工作，做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。健全社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，深入排查整治经济金融、社会民生、涉法涉诉、家庭邻里等领域矛盾风险隐患。要发挥好综治中心的平台作用。目前，全国省级综治中心覆盖率达到100%，市、县、乡级均达到95%以上，综治中心已成为矛盾纠纷预防化解和社会治安风险防控的重要工作平台。要以县一级为重点大力推进综治中心规范化建设，提高场所设置、部门入驻、运行机制、监督督办、信息化建设等规范化水平，全流程完善群众诉求登记、受理、办理等工作，让群众“最多跑一地”化解矛盾纠纷，确保群众的每一项诉求都有人办、依法办。要维护好群众合法权益。推动矛盾纠纷在法治轨道上解决，推进涉法涉诉信访工作，全面落实《信访工作条例》，做到预防、受理、办理、监督追责、维护秩序法治化。提高严格规范公正文明执法司法水平，努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。

五、深刻把握建设更高水平平安中国的根本保证，加强党对平安中国建设的全面领导

习近平总书记强调，党的领导是平安中国建设的根本保证。历史和现实深刻启示我们，中国共产党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，是我国创造社会

长期稳定奇迹的最大奥秘。建设更高水平的平安中国，必须坚持党的全面领导不动摇，充分发挥党的领导政治优势，把党的领导落实到平安中国建设各方面全过程。要始终坚持党中央对政法工作的绝对领导，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，坚决做到“两个维护”，加强请示报告、决策执行、监督检查，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要充分发挥各级党委在平安建设中总揽全局、协调各方的领导作用，压实各级党委领导责任和主要负责同志第一责任人的责任，推动将平安中国建设纳入重要议事日程，准确分析研判形势，及时研究解决重点难点问题。党委政法委要发挥牵头抓总、统筹协调、督办落实作用，健全工作机制，推动形成问题联治、工作联动、平安联创的良好局面，为建设更高水平的平安中国凝心聚力、担当作为。

（作者系中央政法委秘书长）

常州市优化法治化营商环境的实践探索和路径选择

陈跃峰 张正朝

习近平总书记强调：“法治是最好的营商环境”“营造市场化、法治化、国际化的一流营商环境”“营造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境”“将优化营商环境建设全面纳入法治化轨道”，为加强法治化营商环境建设提供了根本遵循和行动指南。本文结合工作实际，就优化法治化营商环境的价值定位、实践探索、优化路径等方面作些理论研究和对策思考。

一、优化法治化营商环境的价值定位

国务院《优化营商环境条例》明确，营商环境是指企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件。优化营商环境坚持的市场化、法治化、国际化三个维度中，法治化不仅是营商环境的重要内容，而且是市场化、国际化的根本保障。可以说，狭义的营商环境就是制度环境。

（一）法治化营商环境是维护市场经济的“守护神”

市场经济本质上是法治经济，法治既是市场经济的内在要求，也是稳健运行的坚实保障。一是有助于稳定市场预期。法律的公正性、稳定性、权威性使其具有较强的可预期性、可操作性和权利的可救济性等特点，因此法律制度在经济发展中发挥着固根本、稳预期、利长远的作用，能够营造良好的市场氛围，增强发展信心，满足市场主体对未来发展的合理预期和对安

全的需要。二是有助于规范市场主体行为。法治的根本是调整权利义务关系，以权利义务配置为手段进行收益分配和风险分摊。通过制定和完善相关法律制度，明确市场主体的权利和义务，划定合法与违法的界限，为市场主体提供清晰的行为准则。通过运用法律手段调节市场运行关系，规范市场主体行为，实现市场主体及其利益相关方权益，激发市场发展活力。三是有助于促进公平竞争。通过构建全国统一大市场，发挥法治在优化要素配置过程的引领、规范、保障作用，破除隐性壁垒，推动劳动力、资本、土地、知识、技术、管理、数据等要素便捷流动、高效利用。通过加强对市场主体合法权益的保护，加大对违法行为的打击力度，有效遏制不正当竞争、商业欺诈等破坏市场秩序的违法行为，促使市场主体自觉遵守法律法规，依法经营、诚信经营，从而维护公平竞争的市场秩序，推动市场经济在法治轨道上稳健运行。

（二）法治化营商环境是推进治理体系现代化的“试金石”

法治是现代国家治理的基本方式，国家治理体系现代化是实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。首先，优化法治化营商环境是国家治理体系现代化的重要内容。国家治理体系，就是国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域体制机制、法律

法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。而法治化营商环境是建立在法治基础之上，以优化营商环境为目的，通过立法、执法、司法、守法等法律手段为各类市场主体创造稳定有序的环境场景，是国家治理体系现代化的应有之义和有力抓手，是法治实践效能最好、制度安排最优的“中国之治”的重要体现。其次，优化法治化营商环境有利于厘清政府职权和市场边界。处理好政府与市场的关系一直是经济建设的重要关注点。优化法治化营商环境必须准确对政府职权进行定位，明晰其职能权责范围，厘清政府与市场的边界，促进有效市场与有为政府更好结合，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，充分发挥政府在宏观调控、矫正市场失灵，维护市场秩序，强化公共服务方面的积极作用，把“看不见的手”和“看得见的手”都用好，该放给市场的放足、放到位，该政府管的事管好、管到位，让“两只手”的优势都充分发挥出来，推动经济健康发展，行稳致远。第三，优化法治化营商环境可以更好地推动政府全面提升治理效能。优化法治化营商环境就是要充分运用法治思维和法治方式处理市场运行中的问题，通过立法、执法、司法、守法等法律手段塑造开放透明、机会均等的市场环境，切实保障各类市场参与者的正当权益；通过简化行政流程、部门信息共享、互联网技术等，提升运营效能与市场响应速度，为市场主体提供全方位、高效率与优质便捷的服务，从而更好地促进政府全面履行政府职能，提升治理效能。

（三）法治化营商环境是提升高质量发展的“助推剂”

法治是中国式现代化的重要保障，经

济社会高质量发展离不开高水平的法治化营商环境。一是能够促进经济持续向好发展。法治化营商环境既是经济发展的“软实力”，也是“硬支撑”，是经济发展的重要增长极。在法治的保障下，市场环境更加稳定透明，为企业投资、技术创新和人才引进提供了良好的条件。特别是通过加强知识产权保护、促进科技成果转化等，可以进一步激发创新活力，推动产业升级和结构调整。而且，法治化营商环境能够降低交易成本、提高市场效率，吸引更多的国内外资本流入，为经济社会发展注入强大动力。二是可以提升社会良好法治氛围。良好的法治化营商环境为各类市场主体提供公平、便利的营商条件，市场主体自觉遵守法律，依法生产经营，各级党政机关依法执政、依法行政、依法管理，司法机关依法办案，在全社会逐渐养成“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的共识，营造更加浓厚的法治氛围。三是有助于推进高水平对外开放。当前世界正处于新的动荡变革期，单边主义和保护主义明显上升，关税战贸易战不断升级，世界开放指数下滑，世界经济格局风云变幻。习近平总书记提出面向全球的营商环境法治观，强调“以规则为基础，加强全球治理是实现稳定发展的必要前提”“坚持规则导向，完善全球治理”，同时指出江苏“要稳步扩大制度型开放，不断拓展国际合作空间”“深度融入高质量发展‘一带一路’”。因此，高水平对外开放需要稳步推动规则、规制、管理、标准等制度型开放，不断完善涉外法治实施体系，一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务、法治人才培养，努力建构更高层次、更高规格、更高目标的经济

开放体系。

二、常州市法治化营商环境建设的实践探索

近年来，常州市以打造一流法治化营商环境为牵引，牢固树立“法治是最好的营商环境”“营商环境没有最好只有更好”的理念，政企同心，上下同欲，全面推进优化法治化营商环境各项工作，为经济社会高质量发展注入强劲法治动能。

（一）加强法治制度保障

一是统筹法治保障。起草《常州市优化营商环境条例》，明确营商环境法治保障内容。出台《常州市新能源产业促进条例》《常州市科技创新促进条例》《常州市促进智能制造发展条例》，落实法治服务保障措施。印发《法治保障助力新能源之都建设的实施意见》《法治服务民营经济发展的若干措施》《法治保障促进新质生产力发展的若干措施》，从法治层面优化营商环境，推动经济社会发展。三是加大政策支持。迭代推出《常州市打造一流营商环境重点任务清单（5.0版）》，打造“常享办”营商环境品牌。出台《常州市法治化营商环境提升行动年度重点项目》《常州市打造一流法治化营商环境行动方案》，评选法治化营商环境优秀项目和典型案例。制定长期产业发展规划和年度政策指导意见，明确产业发展方向和支持重点。建立政策预发布和意见征集机制，提前向社会公布草案，广泛征求企业、行业协会和社会公众的意见。三是规范市场竞争。严格重大行政决策程序，推行重大行政决策目录管理。全面清理涉及不平等对待企业的地方性法规、规章、行政规范性文件，共梳理1180件相关文件，修改4件政策措施文件。建立公平竞争审查和行政规范性文

件合法性审核衔接联动机制，将公平竞争审查作为行政规范性文件审核的前置程序，2024年审查增量文件145件，提出修改建议21件，累计清理存量文件7812件。

（二）优化市场培育发展

一是完善市场准入制度。坚持非禁即入，全面实施市场准入负面清单制度。推进企业登记注册制度改革，成为全省唯一开放拓展“一照多址”适用范围的试点城市。推进同城通办改革，推行企业登记跨区域跨层级办理，营业执照“全市通办通取”，2024年共办理同城通办业务88件。优化用地配置，采用先租后让、弹性出让等差别化供应方式供应工业用地16宗499亩，为产业项目提供“标准地+双信地+定制地”服务63宗2775亩。二是优化市场信用管理。建立企业信用评价体系，从企业的纳税、环保、安全生产等多个维度进行信用评价，将企业分为不同信用等级。搭建合同履行管理平台，整合三类数据，实现跨部门闭环管理，显著提升政府合同履约率。发布《企业信用合规建设联合指引》，整合多部门全流程指导，推动企业信用培育从“碎片化”转向“链条化”。对于信用等级高的企业，在项目招投标、融资贷款等方面给予优先支持，将企业公共信用评价结果推送至28个监管服务部门，实施差异化监管。在政府采购、招标投标、招商引资等领域推行“承诺+信用”闭环管理。创设“信易贷”平台，搭建政银企对接平台，累计解决企业贷款需求超3667亿元。开发“信用修复辅助工具”，实现企业信用修复“零接触”，帮助修复企业信用超1200家。三是规范市场退出机制。前移破产重整审查关口，加强执破融合、条线会商，将有重整价值和挽救可能的企业尽早纳入破产重整司法救

治范围。加强破产管理人考核定级，量身选配管理人团队，将全市企业破产招商引资平台和信息化查询平台引入省企业破产信息核查“一件事”工程，公开公正招募重整投资人。三年来共受理企业破产案件1580件，审结1351件，帮助55家企业重整重生，贡献税收超43亿元，化债超790亿元。

（三）完善公共服务体系

一是打造政策公开发布平台。在常州政企通服务平台中专门设置政策公开专区，整合各地区和各部门的政策文件、申报指南等信息，相关企业通过一个入口查询就能查询到税收优惠、项目申报、人才引进等各类涉及的政策信息。政策制定紧紧围绕产业发展需求，针对智能制造产业的快速发展，出台专门人才专项政策，为企业引进高端智能制造人才提供相应的住房补贴、子女入学等多方面的政策扶持，解决企业后顾之忧。二是提升政务服务效能。推行“一网通办”政务服务模式，企业办事线上“只进一扇门”、线下“最多跑一次”。通过优化审批流程、减少审批环节，大大缩短企业办事时间。建设开发“1+4+5+N”企业服务平台，完成政策及事项推送191万余次，奖励资金49.9亿元，受益企业8.57万余家。推广“苏岗贷”融资业务，发放“苏岗贷”6078笔，放贷余额167.94亿元。实现“水电气讯排水电视”6项公用服务联合报装，各项办理环节减少85%，材料减少96%，时间提速76%。建立常态化政企沟通机制，增进政企之间信任。三是优化公共法律服务。成立常州法律服务创新园，建成涉企公共法律服务平台，开设法治护企专区，开展涉企法律服务八大行动。出台实施《关于推进企业“法治体检”服务

的若干意见》，深化“服务实体经济 律企携手同行”活动，丰富“产业链+法律服务”资源供给，为重点产业链企业、制造业企业等进行法治巡诊、法治体检，上下联动服务“百场千企”产业链融链强链活动，推动产业链整体法治建设水平有效提升。

（四）强化执法司法保护

一是规范行政执法。开展规范涉企行政执法专项行动，深化提升行政执法质量三年行动，整治执法不规范、执法方式简单僵化、逐利执法、执法粗暴、执法“寻租”、执法不作为等问题。严格规范涉企行政检查，出台全省首部涉企行政检查规范性文件《常州市涉企行政检查办法》，研发启用涉企检查备案系统，全市涉企行政检查次数同比下降三成以上。制定提升行政执法质量强化涉企检查精准化十项措施，明确检查对象入库精准化、检查监管分级精准化等十项措施。建立145家企业行政执法监督联系点，编制行政执法程序规范与用语示范实务指引。公布重点领域涉企常用行政处罚自由裁量标准和免罚清单345项，推进包容审慎监管，2024年从轻、减轻、免除处罚5262件，涉及金额1.94亿元。二是完善调解机制。深入构建“1+7+N”三级商会调解平台，推动成立商会调解组织44家，组建调解专家库，建立联排、联调等四项机制，化解企业纠纷1347余起，涉及金额1.59亿元。设立100余家重点行业规上企业劳动争议调解委员会，在产业园区、商业综合体设立专业调解组织，开展劳动争议纠纷妥善处置专项行动。完善商事调解机制，成立律谐调解中心，发挥商事仲裁作用，建立“诉调裁”一站式多元解纷机制。三是加强司法保护。提档升级诉讼服务，建立“龙城e诉中心”站点28

处提供服务 2800 余次，构建“法院+商会”联动调解机制，为 38 家企业办理“诉讼保”业务免保额度 3.3 亿元。加强知识产权保护，建立全省首家新能源知识产权纠纷人民调解委员会，成立知识产权快速维权中心，简单专利侵权案件 15 个工作日内完成调解或处理。开展知识产权专项执法行动，2024 年共查处知识产权侵权案件 230 余起。

三、常州市优化法治化营商环境的路径选择

法治化营商环境建设是一项系统性工程，政府是优化法治化营商环境的责任主体，必须将政府各项工作纳入法治化轨道，统筹发挥市场、政府、社会等各方作用，综合运用立法、执法、司法、守法普法等法治方式和法治手段，完善政府服务、市场监管和资源配置等各个方面的制度设计、供给、运行和评价，打造全国领先的营商环境标杆城市。

（一）优化实施环境，完善法治化的推进体系

一是加强组织领导。目前，市优化营商环境工作专班（办公室设在市发改委）牵头负责全市营商环境建设工作，尚没有设立优化法治化营商环境工作领导小组或工作专班，市委依法治市办（市司法局）负责全面依法治市日常工作，市委政法委负责政法部门优化法治化营商环境相关工作，市市场监管局、政务办、发改委、工信局、工商联等部门分别负责市场管理、政务服务以及本条线优化法治化环境相关工作，存在缺乏统抓、各干各的、各行其政的问题。建议由市委依法治市办牵头负责全市法治化营商环境建设工作，明确“三定方案”，配齐配强力量，避免“小马拉大车”现象，同时成立工作专班，强化组

织领导，统抓推进实施。二是建立指标体系。世界银行数据显示，我国营商环境全球排名连续两年进入前 30，该行全球营商环境评价 10 项一级指标中，获得信贷、保护少数投资者、合同执行、破产办理等 4 项一级指标直接反映法治保障指数，开办企业、办理施工许可、获得电力、产权登记、纳税、跨境贸易等 6 项一级指标均涉及政府法治建设的问题。省优化营商环境工作领导小组负责推进落实开办企业、办理工程建设项目审批等 14 项一级评价指标。工信、工商联等部门以及一些社会中介组织也对营商环境作出相关指标评价。建议围绕市场准入、要素配置、政务服务、行政执法、司法审判、知识产权保护、企业纳税、商事调解、破产清算等重点领域，研究市场法治化的核心指标，建立我市法治化营商环境建设指引，探索一套导向明确、指标科学的评价指标体系和反馈机制，引领推动全市优化法治化营商环境工作。三是完善推进机制。优化法治化营商环境领导小组或工作专班每年按照指标评价制定工作方案，分解落实各级各部门，强化工作统筹，及时调度进度，加强督促落实；各级各部门明确任务，落实责任，鼓励首创，敢闯敢试，从而形成共同推进、协同建设、各负其责的良好工作机制。

（二）优化制度环境，完善法治化的规则体系

一是加强立法制规。加快推进《常州市优化营商环境条例》立法进程，强化宣传推广和工作任务落实。建立健全立法快速响应机制，通过“小快灵”“小切口”的形式将成功的经验做法上升为地方性法规规章和规范性文件。加强重点领域、新兴领域制度建设，建立健全产权保护、市

场准入、公平竞争、社会信用等重点领域制度，加快推进战略性新兴产业和人工智能、低空经济、合成生物等新兴领域立法。二是完善政策配套。健全政策制定和决策机制，围绕市场需求制定公共政策，广泛听取市场主体意见。立足发展新质生产力、新能源产业、科技创新、智能制造等法规规章，构建配套制度体系。贯彻落实《民营经济促进法》，围绕公平竞争、投融资、科技创新、规范经营、服务保障、权益保护等全领域各环节的制度体系，完善相关配套制度规范，增强优化营商环境合力。三是坚持立改废释并举。完善评估清理常态化机制，加强法规规章和规范性文件全生命周期管理。全面清理涉及营商环境制度规定，对不适应改革和经济社会发展要求、与法律法规相抵触或有违公平竞争的法规规章和规范性文件，依照法定权限和程序及时予以修改或废止。开展许可事项、证明事项专项清理，对特定类型或行业涉及的法规政策开展“打包式”评估，依法保障各类市场主体享有权利平等、机会平等、规则平等。

（三）优化市场环境，完善法治化的管理体系

一是建立亲清政商关系。厘清政商交往的界限，制定正反两方面清单，明确交往尺度，从制度机制层面为双方正当交往提供保障。搭建政商交流平台，利用外资企业圆桌会议、重点外资项目专班、民营企业座谈会等机制，建立与行业协会商会沟通桥梁，常态化听取企业意见建议。持续打造“企事无忧”服务专席，构建“线上+智能”立体服务体系，在“我的常州”APP设立12345服务专区，结合“小龙人”智能应答系统，依托12345热线“一号通达、

接诉即办”机制优势，形成诉求即时响应、问题闭环处置机制。政府工作人员树立“店小二”“急郎中”的理念，主动倾听企业需求，服务企业生产经营，解决企业发展难题，做到“无事不扰，有求必应”。二是加强市场主体保护。强化公平竞争审查，严格落实重大政策措施会同审查机制。执行新版市场准入负面清单，以环保、卫生、安保、质检、消防等领域为重点，深入清理市场准入壁垒，探索开展市场准入负面清单效能评估。深化“一照多址”登记改革，探索由一般经营事项向许可经营事项拓展。推进落实“个转企”一件事改革，增强经营主体市场竞争力。深化“招推服”一体化工作机制，推动重大项目数据、信息、资源、要素融合互通。推广政府采购网上商城使用，便利企业参与。规范招标投标行为，完善智能辅助评标机制，优化政府采购中小企业价格扣除优惠政策，保障各类企业平等参与政府采购。三是创新市场监管方式。推行“互联网+监管”，探索远程监管、移动监管、预警防控等非现场监管技术应用，实现所有执法数据网上录入、执法程序网上流转、执法活动网上监督、执法决定实时推送、执法信息网上公示全闭环。强化“双随机一公开”日常监管，明确抽查事项、检查对象、发起部门和配合部门，规范合并检查行为。深化包容审慎监管方式，规范适用行政处罚裁量权基准，实施首违不罚、免罚轻罚等柔性措施，推行执法“观察期”制度。

（四）优化政务环境，完善法治化的服务体系

一是完善行政审批制度。推进以简政放权为核心的行政审批制度改革，完善公布政府及部门权力清单，严禁以备案、监

制、认证、审定等任何形式变相设定或实施行政许可。统筹推进企业信息变更、注销登记、迁移登记“一件事”，延伸企业开办服务链条，将医保登记、供电业务纳入企业开办、信息变更、注销环节办理。推广电子营业执照应用，推动在准营、社保、招标投标等高频涉企服务领域应用场景。完善行政审批中介服务体系，全面优化中介超市平台功能。二是提升政务运行效能。深化政务服务线上线下融合，推进政务服务事项智能审批和申报服务，打造“小畅”智能服务体系。提升一体化政务服务平台支撑能力，升级改版“苏服办”APP·常州旗舰店。优化“一网通办”平台功能，创新构建“12345热线”数智治理平台，构建基层社会治理、公共资源交易、城市管理等领域规范化数据开发利用场景。推动“政企通”服务平台企业服务总入口，健全“高效办成一件事”重点事项清单管理机制和常态化推进机制。依托“政企通”服务平台深化推进惠企财政资金直达快享，实现“政策找企、应享尽享、直达快享”。搭建政银企对接平台，建立两业深度融合链接机制，健全高效协同央企合作工作体系，全力服务企业发展共赢和平台项目招引落地。三是健全公共服务体系。出台支持科技型企业融资政策举措，完善小微企业融资协调工作机制，引导撬动信贷资源投向普惠小微领域。持续发挥企业征信服务平台数据促融功能，扩大市供应链公共服务平台服务覆盖面。完善企业“走出去”综合服务平台2.0版功能，开展企业“走出去”护航行动，建成涉外法律服务中心。完善公共法律服务体系建设，提档升级公共法律服务平台，深化涉外法律服务八大行动，建立涉外法律服务

协同机制，加强涉外法律服务人才培养。完善知识产权公共服务体系，一体化推进建设线上线下知识产权公共服务平台。

（五）优化法治环境，完善法治化的治理体系

一是完善执法体系。坚持行政执法权责清单管理制度，完善三级行政执法协调监督体系。严格规范涉企行政检查，建立行政检查主体、事项清单、检查计划公告制度，推行“扫码入企”“综合查一次”等改革举措。深入开展规范涉企行政执法专项行动，集中整治乱罚款、乱收费、乱检查、乱查封等问题，探索涉企行政执法经济影响评估制度。建立跨区域执法协作联运机制，遏制违规异地执法和趋利性执法。二是加强司法保障。依法打击涉企黑恶犯罪，推进涉企刑事挂案清理工作。制定完善涉企案件刑事立案事实证据标准，强化立案监督，完善源头防范挂案机制。开展涉企经济积案“减存控增”专项攻坚，确保涉企积案零新增。完善执行联动机制，有效化解重大疑难和长期未执结案件。探索建立小微企业破产救治机制，推动成立企业破产重整服务中心，建立破产案件结案审计制度。完善解决企业账款拖欠问题长效机制，加大拖欠企业账款清欠力度。建立健全知识产权“行政裁决、司法审判、多元调解、行业自律”的综合保护机制，发挥知识产权保护中心作用，推进专利侵权纠纷行政裁决规范化建设。三是完善商事调解。深化商事纠纷多元化解机制，探索建立商事争端调处中心，引进培育专业化商事调解组织。发挥律谐调解中心作用，推进“法庭+商会”调解工作，畅通线上线下申请司法确认和出具调解书渠道。深化仲裁体制机制改革，强化“苏新仲”品

牌建设，完善“诉调裁”衔接工作机制。健全涉企案件行政复议容缺受理机制，创新“线上案审”“巡回听证”审理方式，推动涉企行政争议实质化解。加强涉企调解组织规范化建设，发展重点领域行业专业性调解组织，推进建立社保争议联合调处机制。

（六）优化人文环境，完善法治化的社会体系

一是加强法治宣传。开展优化法治化营商环境专项普法活动，常态化开展法律进企业、进园区活动，深化法治体检和法治培训。深化政策公开发布平台建设，加强政策宣传解读，探索通过短视频、直播等形式开展惠企政策解读。优化营商网络环境，依法依规整治涉企网络“黑嘴”，处置集纳负面信息，坚决打击造谣抹黑企业和企业家、从事虚假不实测评、诋毁产品质量等行为。二是激发创新创业。出台支持企业家干事创业的政策措施，推广“企业创新积分制”改革，加速创新积分在金融领域的应用，鼓励企业与高等院校、科研机构开展多种形式产学研合作。出台招才引智政策措施，支持企业引进培育急需紧缺人才，深化“名城名校合作行创新创业赢未来”活动，吸引高层次人才来常创业就业。优化人才服务，切实保障人才住房安居、子女教育、配偶就业、看病就医、文化休闲、法律服务等急盼需求。三是完善信用体系。健全政府守信践诺机制，完善政务失信记录制度，凡是对社会承诺的服务事项，必须履行约定义务，接受社会监督。深化高效办成信用修复“一件事”，建立完善“信用中国”严重失信主体名单信息网上修复机制。完善公共信用信息管理制度，规范信息记录、归集、

共享、公示、应用全过程。完善社会信用激励约束机制，扩大“信用+”应用场景打造，推行信用报告代替企业无违法违规证明。提升信用修复“助企”服务水平，推广“政企通”企业风险预警服务小程序，帮助企业提升风险防范能力。

（作者单位：

陈跃峰 常州市司法局党组书记、局长
张正朝 常州市司法局党组成员、副局长）

以习近平法治思想引领新时代律师队伍建设

邢 辉

习近平法治思想内涵丰富、论述深刻、逻辑严密、系统完备，从历史和现实相贯通、国际和国内相关联、理论和实际相结合上深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题，是全面依法治国的根本遵循和行动指南，对新时代加强律师队伍建设具有至关重要的意义。为此，要坚持站在推进全面依法治国、建设法治中国的高度，坚持以习近平法治思想为指引，积极探索新时代律师队伍建设的基本方向、基本要求、社会价值和实践路径。

一、牢牢把握律师队伍建设的基本方向

党的十八大以来，我国社会主义法治建设取得的历史性成就和全面依法治国实践取得的重大进展，其根本在于坚持党的全面领导，在于坚持习近平法治思想的科学指引。因此，培养打造一支高素质人民律师队伍，必须要以习近平法治思想作为根本遵循和行动指南，必须要学深悟透做实习近平法治思想上持续用力。

（一）律师队伍要始终坚持正确的政治方向

深入学习贯彻习近平法治思想，在新时代不断把法治中国建设推向前进，是当前和今后一个时期深入推进全面依法治国战略的一项重大政治任务。坚持党的领导、坚持以人民为中心、坚持中国特色社会主义法治道路是全面依法治国最根本的政治方向，决定着法治建设的成败得失。律师

作为中国特色社会主义法治工作者，必须坚持把党的领导作为根本保证，坚持把以人民为中心作为本质要求，坚持把中国特色社会主义法治道路作为唯一正确道路。

广大律师只有旗帜鲜明讲政治，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，跟党走，听党话，任何时候、任何情况下都要做到政治立场不移、政治方向不偏，进一步提高政治站位、进一步强化政治引领和进一步提升政治素养，才能始终坚持正确的政治方向，才能始终筑牢律师行业发展基石。

（二）律师队伍要始终坚持执业为民的价值取向

坚持以人民为中心，是习近平法治思想的根本政治立场。坚持以人民为中心的法治立场，就要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉、促进公平正义落实到全面依法治国的各领域和全过程。众所周知，中国共产党人的初心和使命是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。作为人民律师，要始终坚持人民中心思想，把“为谁而执业，又依靠谁而执业”这一基本命题和重大立场，弄清弄懂，悟深悟透，把执业的初心使命和行业的职业价值有机结合起来，并在实践中融会贯通，一以贯之。

基于执业为民的基本价值追求，广大律师要把是否有利于加强党的领导、是否有利于维护人民利益、是否有利于实现公

平正义作为判断是非的基本准则。换言之，广大律师在日常工作中，在中国特色社会主义法治体系框架内，要切实实现好、维护好、发展好人民的合法权益，始终把人民的利益放在心上、扛在肩上、落在行动上。惟有如此，才能成为不负党的重托，无愧于时代和人民的新时代律师。

（三）律师队伍要始终坚持恪守诚信的基本准则

律师不仅要承担一般公民的道义责任，恪守社会道德规范，还要遵循律师职业特有的道德规范和纪律要求，切实履行对社会和公众所承担的使命和责任。根据司法部《律师执业管理办法》的有关规定，律师执业必须遵守宪法和法律，恪守律师职业道德和执业纪律，做到依法执业、诚信执业、规范执业。根据中华全国律师协会《律师职业道德和执业纪律规范》的有关规定，律师应当牢固树立诚信意识，自觉遵守执业行为规范，在执业中恪尽职守、诚实守信、勤勉尽责、严格自律。由此可知，对律师职业而言，诚信意识和诚信规则不仅仅是一项道德规范，还被上升为一种法律规则，已经成为律师执业活动中不可偏离的轨道，也是不能逾越的红线，必须牢固树立、深入把握、全面贯彻、不断发展。

现实中，极少数律师为了承揽案源和出于其他不正当动机，不惜进行虚假、不当或误导性宣传，甚至出现虚假承诺和乱收案收费的违规违法现象，这些违背基本诚信原则的行为与社会主义法治的基本要求 and 律师职业道德、执业纪律的基本规范显然格格不入，也严重损害了律师在人民群众和社会公众中的良好形象。因此，要加强律师队伍建设，教育引导广大律师坚持正确执业观，依法诚信执业，认真履行社会责任，满腔热忱投身社会主义法治国

家建设，努力打造一支信念坚定、风清气正、廉洁自律、正直可信、规范执业的新时代律师队伍。

（四）律师队伍要始终坚持敢于担当的奋斗底色

无论是党员干部，还是执业律师，同样都要树立担当意识。时刻积极响应各级组织号召，更要付诸实践行动，要身体力行，以“责任重于泰山”的担当意识和“讲实话，干实事”的正确姿态投入到工作实际之中。习近平总书记曾在多个场合强调“幸福都是奋斗出来的”“奋斗本身就是一种幸福”“新时代是奋斗者的时代”。从习近平总书记的重要论述中可以看出，为幸福而奋斗，在奋斗中谋幸福，是一切奋斗者的使命与担当。

作为建设法治中国的重要成员和法治实践的一线奋斗者，律师的担当可以体现在以下几个方面：一要坚定“四个自信”，始终对法治中国建设充满必胜必赢的信念，并坚持身体力行；二要坚决落实各级党委政府交办任务，在法治国家、法治政府、法治社会的一体化建设中有为更要有位；三要坚持有偿服务与公益服务并行，更加注重公益法律服务的社会价值和品牌形象；四要坚守执业为民的初心使命，全面提升自身综合素养，不断压实主体责任，把每个案件办妥办好，把每次服务做细做精，始终把人民利益和公平正义摆在工作首位。担当是一种责任、是一种使命、更是一种美德，广大律师只有敢于担当、勇于担当和善于担当，才能在担当中体现较真碰硬精神、才能在担当中不断砥砺前行、也才能在担当中始终有为更有位。

总之，律师队伍要深入贯彻落实习近平总书记关于“努力做党和人民满意的好律师”重要指示精神，认真落实司法部党

组提出的“五点希望”，积极投身社会主义法治国家建设，以做党和人民满意的好律师为最高职业追求，在推进中国式现代化建设中建功立业！

二、全面理解律师队伍建设的基本要求

党的十八大以来，党中央进一步明确了律师队伍的地位和作用。习近平总书记指出，律师队伍是依法治国的一支重要力量，要求切实加强律师工作和律师队伍建设。2016年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《关于深化律师制度改革的意见》（以下简称《意见》）。《意见》要求，要深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，加强律师队伍建设，建设一支拥护党的领导，拥护社会主义法治的高素质律师队伍，充分发挥律师在全面依法治国中的重要作用。《意见》还强调，深化律师制度改革必须要坚持以下五项原则：一是坚持党的领导；二是坚持正确的政治方向；三是坚持执业为民；四是坚持依法执业；五是坚持从中国实际出发。

2020年11月16日至17日召开的中央全面依法治国工作会议上明确提出习近平法治思想，并将其确立为新时代全面依法治国的指导思想，此次会议上，习近平总书记用“十一个坚持”系统阐述了新时代推进全面依法治国的重要思想和战略部署，并指出“要坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍”，同时还强调“要教育引导法律服务工作者坚持正确政治方向，依法依规诚信执业，认真履行社会责任”。2021年1月，中共中央印发了《法治中国建设规划（2020—2025年）》（以下简称《规划》）。《规划》要求，全面贯彻习近平法治思想，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。《规划》还强调，要

建设革命化、正规化、专业化、职业化的法治专门队伍，坚持把政治标准放在首位，加强科学理论武装，深入开展理想信念教育；要加快发展律师、公证、司法鉴定、仲裁、调解等法律服务队伍；要把拥护中国共产党领导、拥护我国社会主义法治作为法律服务人员从业的基本要求。

可以说，习近平法治思想是一个博大精深的完备体系，集中体现为“十一个坚持”。这“十一个坚持”，作为推进全面依法治国的重大工作部署与重大战略思想，对深刻揭示和全面理解律师行业的高质量发展具有根本指导意义。“十一个坚持”中，对律师工作的基本要求是“坚持正确政治方向，依法依规诚信执业，认真履行社会责任”，而对律师队伍建设的基本要求是“拥护党的领导和拥护社会主义法治”。因此，为深入学习贯彻习近平法治思想，坚持和加强党对律师工作的全面领导，就必须全面提升律师队伍的政治素质、业务能力、职业道德水准，努力建设一支德才兼备的高素质律师队伍。

三、高度重视律师队伍在全面依法治国中的重要作用

众所周知，律师制度是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分，在国家的政治生活、经济生活和社会生活中扮演着极其重要的角色，是国家法治文明进步的重要标志。律师队伍是落实依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的重要力量，是社会主义法治工作队伍的重要组成部分，并与法官、检察官、法学专家等从事法律专门职业人员共同构成法律职业共同体。总体而言，律师队伍肩负着维护当事人合法权益、保障法律正确实施、促进社会公平正义的职责使命。日常工作中，广大律师在为党委政府重大决策把关、担任企事

业单位法律顾问、参与涉法涉诉信访化解、提供公共法律服务、维护群众合法权益、化解各类矛盾纠纷、推进司法公正和促进社会和谐稳定等多个领域已经发挥并将持续发挥着不可替代的重要作用。习近平总书记指出，如果群众有了司法需求，需要打官司，一没有钱去打，二没有律师可以求助，公正司法从何而来呢？由此可知，律师虽不会直接实现司法公正，但却有助于促进实现司法公正。一定程度上讲，“没有律师，就没有法治”，已经成为法治社会共识。

如前所述，作为依法治国的一支重要力量，律师队伍在治国理政、社会治理、权益保护和涉外法律事务等方面发挥着不可替代的作用。实践中，律师所拥有的独特优势，大致可以概括为以下四个方面。

（一）专业知识的优势

律师作为精通法律的专家，与法学教授一样，具有一定的理论水平和政策水平。在律师的知识体系构成中，不管是法学院的教育培养课程，还是律师自学的知识内容，这些不但赋予了律师法律方面的知识体系，而且还包含着与法律相关学科的知识体系。律师工作内容和对象的多样性特征，决定了律师首先必须是一个“杂家”，然后才能成为一个“专家”，没有庞杂的知识体系结构和某一领域的专门知识和技能，律师很难获得社会的认可和肯定。一定程度上讲，律师所具有的法学与非法学的知识体系正好契合了社会各界的现实法律服务需求，同时，这些知识体系也是律师开展各项工作的专业储备。

（二）实践经验的优势

律师工作内容具有很强的实务性，律师通过参与处理各类诉讼与非诉法律事务，为社会提供广泛的法律服务。律师在为社会提

供法律服务的过程中，经常会与党委政府、司法机关、企事业单位、人民群众进行接触交流，作为一个“经验大于学问”的法律服务行业，律师的交际范围非常广泛，积累的社会经验和办案经验也非常丰富，有着化解矛盾的独特思维、视角和方法，具有一般行业所没有的职业历练和实战作风。律师所拥有的这些防范风险、解决纠纷、化解矛盾的思维思路和实践经验，对于党委政府进行重大决策和各类市场主体法律风险防范具有很高的参考价值和实务指导意义。

（三）中立身份的优势

律师不是国家公职人员，也不属于事业单位编制，而是为社会提供法律服务的专业人员。律师的意见和建议是基于对法律事实和法律规则的分析判断，具有客观中立性的特征，不偏不倚，客观公正，具有一定的权威性。因此，律师对法律问题处理的思考、想法和意见完全可以供委托人参考和采纳。而且，从另外一个角度看，作为社会的一员，律师具有普通群众的感知和体验，律师能够结合普通民众和法律专家的双重身份，可以在制定政策法规方面提出自己独到而中立的个人见解，以协助管理者进行科学民主决策。

（四）联系群众的优势

人民群众是历史的主体和创造者，是国家的主人。工作中，律师每天都要和不同阶层的群众打交道和发生广泛的联系，因此，对群众的疾苦和需求有着深刻的认识和理解，能够体现反映群众呼声和传达政府决策的双重价值，也能充分发挥“上传下达”的桥梁和纽带作用。实践中，部分律师作为党代表、人大代表和政协委员，在具体的参政议政活动中，通过建议、提案等途径，在改善民生和解决群众急难愁盼问题方面发挥了自身的职业优势和专业

价值，受到了社会各界的充分肯定。因此，律师具有联系群众的独特优势，这为党委政府做好服务群众工作和维护社会和谐稳定提供了新思路、新借鉴、新路径。

四、有效推进律师队伍综合素质建设

习近平总书记强调，“全面推进依法治国，建设一支德才兼备的高素质法治队伍至关重要。”由此可知，建设一支德才兼备的高素质律师队伍是习近平法治思想的基本要求和重要内容，也是律师行业实现高质量发展的内在要求。可以说，如何做党和人民满意的好律师，是每一位律师必交答卷。笔者认为，作为新时代人民律师，应当不断提升和持续加强以下四个方面的基本素养。

（一）坚持铸牢政治忠诚，时刻不忘初心使命

习近平总书记强调，“要大力加强律师队伍思想政治建设，把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为律师从业的基本要求。”坚持党的领导、坚持以人民为中心、坚持中国特色社会主义法治道路是全面依法治国最根本的政治方向。因此，广大律师要把坚决拥护党的领导作为首要政治任务，要始终对党忠诚、要始终与党中央同心同德、要始终听党指挥，这是人民律师的必备素质，更是首要素质。

人民律师的初心和使命，就是站稳人民立场，坚持人民律师为人民，努力用法治守护人民群众美好生活。广大律师不仅要切实履行好自身的法定职责，更要努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，全力以赴实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益。实践中，只有坚定理想信念，律师才能经得住各种考验，走得稳、走得远，反之，如果没有理想信念或者理想信念不坚定，律师就经不起风

吹浪打，关键时刻就会私心杂念丛生。

（二）坚持正确价值导向，牢固树立法纪意识

思想是行动的先导。只有树立正确的价值观、义利观、服务观，才能确保律师执业始终沿着正确的方向前进。诚信执业是律师工作的生命线，也是律师行业的立业之本、执业之基。俗话说：“没有规矩，不成方圆。”律师作为法律专家和法治工作者，其信仰的是法治，其执业的利器是法律，其职业的底线是法纪。律师要学会并坚持通过正当程序，合理运用法律和规则，以维护当事人合法权益和实现社会公平正义。这里需要强调的是，律师办案中要善于运用法治思维和法治方式，凡是法律允许的范围律师皆可为，凡是法律禁止或者不提倡的律师皆不可为，即便目的正当也不得采取非法的手段，否则不仅有违法治精神要求，还可能因此触碰法纪之底线。

律师的纪律规范不仅包括社会公众所普遍遵守的公共道德规范，还包括律师职业特有的职业道德和执业纪律规范，当然还应包括有关律师执业的所有法律法规。在具体的执业活动中，律师要懂得知敬畏、存戒惧、守底线，主动在思想上划出红线、在行为上明确界限。事实上，只有严守法纪要求，端正工作态度，才能确保方向不偏、信仰不变、立场不移、定力不失，也才能始终守初心、践使命、圆梦想。

（三）坚持专业化发展，夯实专业基础

常言道：让专业的人干专业的事。专业是律师的立身之本，专业化是律师行业的大势所趋。律师做到本职业业务精、相关业务通、其他业务懂，唯有勤学习、深专研、多思考、善创新，才能不被淘汰、才能持续成长、才能不断超越、才能变得卓越。目前，律师行业当前面临多重挑战和竞争

压力。而解决这些问题的根本出路在于专业化发展和提升核心竞争力。众所周知，一位只敬业而不专业的律师不能称之为优秀，只有把敬业和专业完美结合的律师才能称之为优秀。律师行业历来鼓励并提倡，一位优秀的律师要实施“三个一”工程，即要办一个好案、讲一堂好课、写一本好书。换言之，律师要把提升专业素养和强化执业技能摆在突出位置，那些不学无术或者浅尝辄止的律师，不仅不会被社会所尊重，而且很快将被社会所淘汰。

笔者认为，广大律师在服务经济社会高质量发展过程中，不仅要牢固树立专业为本意识，潜心钻研业务，以更好适应时代新需求新变化，还要在重点业务领域方面拓广度、挖深度、求精度、攀高度，并通过理论与实践的不断融合全面实现法律服务的职业化、专业化和精细化。同时，广大律师还要积极响应国家涉外法治建设战略，聚焦海事海商、金融法治、知识产权、境外上市等新兴、重点领域需求，加大科研投入和积累实践经验，以全面提升涉外法律服务能力。

（四）坚持实干担当，维护公平正义

担当起该担当的责任，是我国律师的优良传统和精神特质。律师最好的品质是责任，最大的责任是担当。律师的责任和担当更多地体现在敬业态度和专业服务方面。律师对工作负责，就是对委托人负责、就是对法治负责、就是对正义和真理负责。高度的责任心和使命感会让律师逐步成长为一个有追求、有良知、有温度、有担当、有作为的高素质法治人才。广大律师要做经济社会发展的“服务器”、社情民意的“显示器”、社会问题的“矫正器”、依法行政的“助推器”、司法公正的“平衡器”。广大律师只有增强责任感和使命感，胸怀天下敢为人先，

脚踏实地用心做事，才能为经济社会高质量发展提供有力法治保障，也才能在全面依法治国新征程中实现新担当新作为。

“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”，是新时代律师维护正义的使命要求。公平正义是人类社会的价值追求，是衡量社会全面进步的重要尺度，它不是抽象概念，而是事关人民群众切身利益的实际行动和制度保障。对律师而言，公平正义不仅在于办案结果，也在于办案过程，其不仅浸润于每一个办案细节中，还时刻体现于办案律师的一举一动、一言一行中。因此，律师在办理每一个案件时，都要厚植为民情怀，坚持以人为本，服务为先，忠诚履职，尽责尽力，让当事人有理能讲、有怨能诉、有感能解，积极化解矛盾，努力促进和谐，做社会公平正义的坚定维护者和捍卫者。

五、结束语

思想是行动的先导，理论是实践的指南。建设德才兼备的高素质律师队伍，必须坚持习近平法治思想为科学指引，各级司法行政机关、律师协会应当把习近平法治思想作为律师各类培训的首课、主课、必修课。事实上，只有学深悟透做实习近平法治思想，才能切实为党和人民打造一支政治可靠、信念坚定、执业为民、行动自觉、业务精湛、勇于担当的新时代人民律师队伍，也才能确保中国律师业永葆政治本色、永葆初心使命、永葆生机活力。

（作者系常州市律师协会副会长、江苏圣典（常州）律师事务所主任）

习近平法治思想指导下执行理念创新发展研究

印中凯

一、背景

习近平法治思想给中国特色社会主义法治道路指明了方向,《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》提出:“深化审判权和执行权分立改革,健全国家执行体制”。理念是行动的先导。过去的执行理念单一,相比民事、刑事、行政审判工作,往往被忽视,被认为可研究的法理少,仅作为司法审判权的延伸职能存在。传统的执行理念认为执行工作就是兑现生效法律文书的内容,所以更多的是事务性工作。对于法律文书生效后,被执行人迟迟不履行,甚至逃避履行的情况,法院执行局通过法律手段促使被执行人履行义务,直接关系到裁判文书的权威实现。传统的执行理念忽视了对法官业务素养的培养,往往侧重提高实际操作流程的熟练程度和规范性,要求执行法官能熟练掌握执行工作一般规范,比如查封、冻结、扣押、拘传和信用惩戒等措施的实施,而不需要像审判环节那样深谙法律知识,在对客观事实和法条的理解的基础上,做出行之有效的判决。

随着司法实践的不断深入和司法体制的改革,执行工作逐越来越重要了,逐渐从审判工作中分离出来,形成了专门的执行机构,人民法院执行局成立于1999年,起初只在最高人民法院设立,负责执行法律规定由最高人民法院执行的法律文书,依法办理执行复议案件及不服下级法院生

效裁判的执行监督案件,协调解决跨省、直辖市、自治区执行案件中的有关争议;审查处理执行来信来访及最高人民法院办理的执行申诉案件;指导全面法院执行信息化建设。地方法院的执行机构随着执行难问题的凸显和分权改革深化,在2000年后逐步到位。不可否认,执行领域存在法律规范空白点多、分散凌乱、适用困难等方面的问题,在习近平法治思想指导下,执行工作被提到了新高度,作为守护公平正义的最后一道防线,在全面依法治国的进程中非常重要的一环,直接关系到人民群众的幸福感和获得感,执行理念的创新发展和内涵丰富已经是大势所趋。

二、执行理念的二元化:审执分离

(一) 审执分离的提出

最高人民法院创造性地将执行权的理念进行二元分化。《最高人民法院关于深化执行改革健全解决执行难长效机制的意见——人民法院执行工作纲要(2019-2023)》提出:“加快推进审执分离体制改革,将执行权区分为执行实施权和执行裁判权。”以往执行理念并不包括执行裁判的概念。执行异议、复议以及执行异议之诉只是作为执行过程的辅助环节,很多执行案件从立案到执行结束并不会经历执行异议、复议等环节。但如今,随着案件量增大,群众的法律意识增强,执行异议、复议以及执行异议之诉提到了一个新高度。最高人民法院将执行裁判权这个理念提出来,正

是对法律程序公平正义理念的彰显。对程序合法的要求更规范化，更好地保护了被执行人和案外人的合法权益，尽可能避免执行过当的情况。

（二）执行裁判权的功能

执行裁判权具有衍生性和裁判性的基本属性，不同于执行实施权，又不同于传统的民商事审判工作。一方面，执行裁判权衍生于执行实施权的运行。在执行实施权行使过程中，可能出现案外第三人利益受损或者被执行人合法权益没有得到合法保护的情况，执行异议、复议或执行异议之诉才会启动，可以说，执行裁判权是由执行实施权引发的。另一方面，执行裁判权给予执行实施权正确评价。执行裁判权是对执行过程发生的有争议事宜给予合法性评价，其运行的结果是对执行行为能否被阻却提供依据。执行裁判权的理念创新不仅是在概念上，还体现在功能上，主要有四个功能：一是救济功能，也就是对执行当事人、案外人或者利害关系人受到侵犯的合法权益予以救济；二是监督功能，对人民法院的执行行为进行监督，通过审查执行行为的合法性，对违法行为予以撤销，避免执行过程中“乱作为”的情况出现。三是保障功能。保障执行工作有条不紊推进。当出现那些恶意拖延时间，假借异议、复议或者执行异议之诉程序拖延执行实施程序的主张，可以通过行使执行裁判权予以驳回，保障执行程序顺利推进。四是规制功能，通过对执行过程中可能出现的被执行人拒不配合、恶意逃债、甚至暴力抗法的行为，作出处罚、限制自由等裁定予以规制，从而更好地支持执行机构的执行程序，扫除执行过程中遇到的各种障碍。

（三）执行裁判权的监督职能

执行裁判权为何要从传统执行理念分

化出来，本质上是它仍属于民事裁判权的范畴。审执分离可以很好地解决长期以来人民法院执行局监督制度过于冗杂的问题，专业的人做专业的事。当前人民法院执行局监督制度过于冗杂，有人大监督、政协民主监督、纪检监察监督、舆论监督、检查监督、内部监督等多种方式，虽然出发点是好的，体现了制度设计者对执行工作的充分重视，但也一定程度上降低了执行局的执行效率，也影响了执行法官的办案进度。执行肯定会让被执行人的利益受损，既得利益损失，同时也会引起被执行人的抵触心理。面对被执行人可能出现的恶意执行异议、信访、投诉等情况，经办法官不得不腾出大量的时间写情况报告，自证清白。通过执行裁判权的专业化，执行裁判队伍的专业化处置，让专业的法律人监督法院执行全过程，更能提高效率，并能让执行法官无后顾之忧。

三、以人民为中心的根本立场

（一）执行工作的根本立场

以人民为中心是新时期执行理念的题中之义。在习近平法治思想的指导下，执行理念的创新要坚定以人民为中心的根本立场。习近平总书记反复强调：“党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民”“江山就是人民，人民就是江山，打江山，守江山，守的是人民的心”。总体来说，在司法制度执行过程中，法院工作人员要始终坚持以人民为中心，确保执行工作符合人民群众的利益和需求。

执行工作不是机械的、冰冷的事务工作，而是良法善治，有温度的执行。人民法院的权力是人民赋予的，不能忘了“我是谁，依靠谁，为了谁”的初心使命。人民立场得外化于行，内化于心，既要在法律规范上落实到《人民法院办理执行案件

规范》和即将出台的《强制执行法》上，又要在行政管理层面体现在最高人民法院、省高院的各类考核指标上，也得落实到具体承办执行案件的各个法官的行动中。

强制执行是基于被执行人未依生效法律文书履行义务，由法院执行局运用强制措施对其进行强制履行义务，包括财产的执行和行为的执行，被执行人负有容忍义务。但强制执行不是率性而为，而属于民事执行程序，处理的是平等主体之间的民事案件。执行过程直面人民群众，经得起检察院等职能部门检查监督，还要经得起人民群众舆论监督。申请执行人是人民群众，被执行人也是人民群众，执行的难度在于执行法官对“度”的把握，如何在保障双方当事人合法权益的基础上，强制执行到相关财产权益。为解决执行难题，社会各界呼吁法院加大执行力度，创新执行工作方法。然而，缺少限制、规范的权利扩展容易发展为极权，缺少规范的执行措施容易走偏，很可能为了追求上级法院考核的结案率等考核指标，一味追求效率，而忽视了实体权益和程序公正，甚至侵害了被执行人的基本生存权益，违背了习近平法治思想的核心主旨。在案件执行中，人民立场要求经办人始终秉持“法理与情理并重”的原则，既保障申请执行人的合法权益，也注重对被执行人的人性化执法。

（二）强制执行需有的放矢

在执行理念中明确以人民为中心的根本立场，提升各级人民法院的人民满意度，强化每个执行法官的职业操守，显得尤为关键。当然不可否认，在执行案件量激增，执行人员配额远远不够的大背景下，执行法官一方面要抓结案进度，一方面要维护申请执行人的利益又保证被执行人各种约束措施不过限，显然是非常难以操作的，

往往会力不从心，执行法官入额的名额短期内仍非常紧张。个人认为，想要在司法资源有限的情况下最大限度地以人民为中心，保证人民的利益，就需要对执行的范围作出选择，执行工作的重心应该集中在工资、人身损害赔偿纠纷、抚养费纠纷等民生案件上，急群众之所急。而对于民间借贷类案件必须提高处置门槛，尤其不少案件是申请执行人贪图所谓高利息高回报，本来市场行为应该承担的风险，一旦遭受损失就通过法院执行局来挽回自己的利益损失，容易导致恶性循环。当前法院执行局立案的门槛很低，倾力维护人民群众的切身利益，而职业放贷人假借“朋友借钱”的名义，不停地到法院来立案申请执行，把执行局当“工具人”，把法官当免费劳力，甚至对执行过程吹毛求疵。在法院审判环节，就应对申请人的身份信息作出甄别，厘出“职业放贷人”，优化营商环境。而对于正常民间借贷行为，也可以不由执行局强制执行，而由通过市场监督管理部门或综治部门来调解处置。

具体而言，人民性立场要体现在强制执行法的制定上。强制执行法草案的制定是执行理念创新的一大创举，是新时期执行理念的深化和落实。

四、国家执行体制的构建

（一）国家执行体制构建的意义

“健全国家执行体制”，进一步明确执行领域司法权力配置的改革方向和着力重点。现行执行体制机制和管理模式不能满足人民群众日益增长的法治需求，“案多人少”的困境没有得到有效缓解，只有做好顶层设计，才能全国一盘棋，真正提高执行质效，推进国家治理体系和治理能力现代化。

党的二十届三中全会明确提出要健全

国家执行体制，执行理念由单一性向系统性发展。国家执行体制一方面要落实好审执分离，另一方面要梳理好管辖即由哪个执行局执行的问题。根据《执行管辖的一般规定》，发生法律效力民事判决、裁定、调解书，由第一审人民法院或者第一审人民法院同级的被执行人财产所在地人民法院执行。申请人有选择管辖的权利，这样更大程度上提高了群众维权的便利度，可以到就近的人民法院申请立案。但同时也带来另一个问题，申请人便利了，但受理案件的执行局却不一定方便。不少案件的被执行人并不在辖区内，可能不在市外或者省外，而且被执行人的财产所在地也相隔甚远，这给属地法院寻找被执行人、查找财产线索和处置财产带来很大阻力。申请执行人往往提供不了被执行人的相关财产线索，申请执行人或代理人往往贪图一时之便，在本地立案“人生地熟”，法院执行又无需预交费用，如果去被执行人财产所在地立案的话很可能增加往返的交通、住宿等必要开支，殊不知这样将大大增加受理案件的法院执行局的工作压力和成本，案件执行的效果也会大打折扣。现行执行体制机制主要是依托委托调查和委托执行等方式来处理这种财产线索在异地的问题，受案法院执行局通过人民法院指挥管理平台发送委托调查函的形式委托被执行人所在地法院执行局实地调查；通过委托执行函、协助执行通知书的形式委托财产所在地的法院执行局查控被执行人名下的车辆、不动产等财产。然而，案多人少是全国各地法院的普遍状况，受托法院人员非常紧张，自己的案子尚不能有效及时处置，更不用说完成外地法院的委托了。涉及到拍卖、拘留被执行人等具体事宜仍需要受案法院安排执行员远赴外地进行处置，如此

往返必然耗费大量的人力物力，而效果未必如预期的好。

（二）国家执行的运行机制：交叉执行常态化

正因为如此，国家执行体制的构建需要依托新的机制。交叉执行此时作为执行理念的创新脱颖而出。交叉执行是最高人民法院贯彻落实党的二十届三中全会精神、持续推进执行改革的重要举措，是今年以来执行工作的重点，备受社会工作，化解了很多“疑难杂症”。

交叉执行指的是人民法院在民事诉讼执行阶段，针对“执行难”问题创新采用的一种新的工作方式，可有效打破地域限制和法院内部壁垒，采用督促、指令、提级、协同、集中等多种执行方式，提升执行效率和力度。近年来随着执行案件越来越多，交叉执行的案件需求量也越来越大，因为不少案件申请执行人是在辖区内，被执行人和财产所在地却在外地。资产处置等需要查封、评估拍卖等多个环节，不是简单的去一趟就能解决的，再加上可能存在地方保护主义、当地行政部门不配合的情况、执行利率不足或多案关联等因素难以推进。此时，由案件管辖法院向上级法院申请由被执行人所在地法院处置，当地法院有着天时、地利、人和的优势，效果往往比较好。2024年全国法院通过交叉执行化解疑难案件13万件，执行到位金额1387.7亿元。尽管如此，当前仍有很多地方交叉执行落实不够，雷声大，雨点小，对交叉执行案件的审核形式大于内容，受案法院也缺乏结案积极性，建议尊重案件的实体正义和群众的真正需求，简化交叉执行的形式审核，对执行案件建立一套灵活的流转机制，对受案法院建立相应奖励机制，真正做到执行条线常态化、长效化，为成立国家层

面的执行总局奠定实践基础。

五、执行程序向纵向延伸

执行程序作为人民法院落实司法公正的最后一道环节，如果光把精力放在执行程序的规范化上，难免陷入被动，完全可以向审判环节、立案环节甚诉前调节环节等纵向延伸，寻求更多主动权，以小成本换来更优的执行效果。不能光就执行而执行，有的案件虽然判了但被执行人实际履行不能，等到申请执行人来法院执行局立案，只会耗费司法资源，还不如做好源头治理，还有的案件在审判结果出来前疑似被执行人已经做好了财产转移情况，执行的时候很难有理有据地将其绳之以法，光靠执行局“单兵作战”、移送拒执线索也非常“吃力”，其他部门未必有推动拒不执行判决、裁定罪的激励机制，执行理念要发挥司法大系统的概念，发出挥公安部门、检察院、人民法院等其他部门联动的积极作用，把好执行案件的“进出关”。

（一）执转破

随着执行难、破产难问题日趋凸显，近年来最高人民法院及全国各地法院积极探索执转破机制，有效衔接中和破产程序，充分发挥破产制度在挽救困境企业和落后产能的作用。“执转破”，是执行案件移送破产审查的简称。通常指的是案件执行程序中，执行法院发现作为被执行人的企业法人具有符合《企业破产法》第二条第一款规定情形，经申请执行人之一或被执行人同意后，裁定中止对该被执行人的执行，并将执行案件相关材料移送执行被执行人住所地法院进行破产审查的制度。

有的企业负债累累，相关案件在法院执行局已经成了群案，而企业本身早已经资不抵债，处于停产、吊销或注销状态。此种状态下，破产一个企业就可以化解因

这个企业引起的合同、工资等众多债务纠纷，激活股东责任，促进资源盘活，并通过破产压力倒逼股东主动履行债务。通过建立执行转破产的制度，及时出清“僵尸企业”，避免衍生系统性风险，从而优化市场环境。

破产审判是专业性、程序性很强的一项审判工作，如何能破产成功，需要法院多部门联动。“立审执破”一体化，不是“单项转化、前后衔接”，更应是“双向互促、一体推进”。《执转破指导意见》第5条规定，执行部门应严格遵守执行案件移送破产审查的内部决定程序。承办人认为执行案件符合移送破产审查条件的，应提出审查意见，经合议庭评议同意后，由执行法院院长签署移送决定。执行法院应将案件材料交给移送法院的立案庭，立案庭接受并形式审查认定材料齐备，再编制案号，由该院破产审判部门进行审理。受移送法院不得拒绝接受移送案件，但“移送的材料不完备或内容错误，影响受移送法院认定破产原因是否具备的，可以要求执行法院补齐、补正”。执转破程序除涉及案件材料移送外，还包括财产的交接或管理的衔接程序。执转破作为执行程序的创新理念，有很高的社会价值，已经建立了一套基本的操作流程，但实践过程中也存在不小的问题，比如对执行案件的经办人而言，执转破的材料过于繁琐，不同于往常查控处置的模式，涉及的流程和环节较多，尤其现在结案率是优秀法院考核的一个重要指标，执转破一个耗费的时间相当于好几个案件的结案时间，导致移送的动力不足。另外，破产过程漫长，成本较高，也会影响当事人选择执转破的意愿。有的法院抽调“立审执破”相关人员，成立专班，简化流程，并选派优质的破产清算小组，大

大提高了执转破的可操作性。

（二）个人破产和拒不执行判决、裁定犯罪

对于民事案件，双方是平等的民事主体，法理上胜诉利益的案子到实际执行中未必能执行到位，甚至胜诉和执行到位是两个不相关的命题。审判环节关注的是“公平公正”，执行环节关注的有无“履行能力”。法院作为审判机构，有义务维护社会的公平正义，审判环节审理法官考虑的是案件的公平正义，并不考虑被执行人有无实际履行能力。但到了执行环节，必须充分尊重市场经济贫富差距的客观现实，如果有很好的能力履行，履行义务人在舆论和道德压力下，完全可能在法定期间履行完毕，申请执行人也不用到法院执行局来立案。所以实践中到执行局立案的都是履行过程有难度的，执行到位率肯定不会很高，更不可能百分之百。

在案件执行过程中，有不少案件是客观上“执行不能”，而法院执行局在执行的过程中必须考虑被执行人有无实际履行能力这个现实问题，在申请执行人没有提供相关财产线索的情况下就草草立案，只会造成更多的终本案件。随着执行理念的进一步发展，对有无实际履行能力也产生两种不同的处置方式。一种是有履行能力拒不履行的，属于典型的“老赖”作风，必须进行严厉打击。2025年7月1日施行的《最高人民法院 最高人民检察院 公安部关于拒不执行判决、裁定刑事案件若干问题的意见》，明确提出要依法惩治拒不执行判决、裁定犯罪，确保人民法院判决、裁定依法执行，切实维护当事人的合法权益。一种是确实履行不能的，没有履行能力，强制执行很可能会侵害到被执行人基本的生存权益，影响社会稳定，对于此类情况

开始试点个人破产制度。2021年3月1日，《深圳经济特区个人破产条例》正式施行。2025年3月，江苏省无锡试点“类个人破产”制度，向62岁的卫云培颁发《信用修复证明书》。通过大数据运用，做好对被执行人履行能力的摸底，重点执行那些有履行能力而拖延、逃避履行的被执行人，进一步提升案件执行质效，维护人民群众合法权益。

结语

在习近平法治思想的指导下，执行理念已经由单一的概念发展到的系统化的高度；执行理念分化出执行裁判权和执行实施权；执行的基本立场得到了明确；执行法官的职业素养进一步提高；执行的全国运行体制初步形成，交叉执行和建立全国执行统一管理制相继出台；执行程序与其他部门法的衔接更加顺畅，执转破与个人破产制度日趋成熟。《强制执行法》的颁布也是大势所趋，在不久的将来，执行理念也逐步会提高到部门法的高度，执行理念系统化发展成执行理论体系建设，也必将会像刑法、民商法、行政法等其他部门法一样，也会有自己专属的理论研讨阵地。

（作者单位：武进区人民法院）

发扬新时代“枫桥经验” 探索基层治理“儒林实践”

贺国洪

近年来，金坛区儒林镇坚持和发扬新时代“枫桥经验”，将健全综治中心领导示范带头工作机制作为做好新时代加强和创新社会治理、深化平安建设工作的重要抓手，推动各级领导干部下沉一线、靠前指挥，并通过发挥领导干部的示范引领作用，带动提升基层综治工作的执行力和实效性，形成了以上率下、齐抓共管的社会治理新格局。

一、产生背景

儒林镇地处金坛区东南部，位于金坛、武进、溧阳、宜兴4市区交界处，镇域面积62.2平方公里，户籍人口3.57万，特殊的地理位置形成了“易抱团、易冲突”的民风特点，基层治理一度因“问题多、矛盾多、上访多”而远近“闻名”、上下“头疼”，集中体现在以下三个方面：一是遗留矛盾多，2010年以来，长荡湖围网整治、园区建设、退圩还湖等重大项目推进过程中，积压了一大批矛盾，没有得到及时解决，群众怨气大。2020年6月，镇党委主要领导因严重违纪违法被查处，各类矛盾相互叠加、集中爆发。二是治理难度大，民生负债重，失地农民和“一老一小”兜底保障跟不上。生态负债重，地处长荡湖畔，但污水偷排、垃圾偷倒等情况频繁发生。发展负债重，除政府债务压力大以外，很多基层基础工作没有真正落到实处，“小

马拉大车”“九龙治水”等现象在我镇尤为突出。三是干部作风散，镇村干部人心浮动，面对问题畏难情绪重，能躲则躲、能推则推、能拖则拖。不少干部心里想着的不是怎么知耻后勇、奋发图强，而是怎么远离是非、调离儒林。

二、主要制度机制和实施措施

维护社会稳定、做好基层治理工作，领导示范带头至关重要，领导干部躬身践行不仅能树立标杆、凝聚共识，更能通过以上率下激发基层动力。儒林镇党政领导深入一线直面矛盾、解决问题，传递了重视基层的鲜明导向，也以务实作风带动干部队伍破除形式主义。

一是带头组织推动。积极践行和发展新时代“枫桥经验”，以系统化思维健全工作体系、完善运行机制，充分发挥镇党委“第一责任人”总揽全局、协调各方、系统推进的领导作用，确保责任落实到人、任务落实到位。基层社会治理“麻雀虽小、五脏俱全”，是个庞大的系统工程，必须充分发挥党组织的领导力、组织力、协调力，以“党管”促“都管”，才能最大限度地把责任统起来、把资源用起来。成立镇统筹联动工作领导小组，由镇党委书记任组长，带头谋划、带头推进，以上率下立标杆，做示范。设立基层治理创新提升工作专班，将矛盾纠纷化解作为“一把手”工程。

坚持好发展好新时代“枫桥经验”专题

二是带头分析研判。每周召开三级例会：镇周工作例会，由镇党委书记主持，镇党政领导、部门负责人参加，研究解决工作中出现的问题困难，无问题困难的不用汇报，时长约半小时；部门周工作例会，党政分管领导参加，听取工作进展情况汇报，帮助解决疑难问题；网格综合工作站周例会，驻村镇领导、驻村条线部门参加，指导村里统筹推进重点工作，帮助解决实际问题，对村里解决不了的矛盾，由综合工作站站长（领导）牵头解决。

三是带头接访备勤。设党政领导值班“AB角”，因会议安排等冲突时互相补位，让每起群众来访都被领导重视，有效提高初信初访的化解率；值班领导岗位前移，坐阵中心主动接访，及时协调村（社区）、部门开展联动处置；值班人员分成10组，每两组互为备勤，遇突发情况时互相支撑。对综治中心接访的简易矛盾纠纷，予以当场解决；对当场不能解决的，七日内给予答复；对复杂矛盾纠纷，由当日值班镇领导接访，流转处置、跟踪督办。

四是带头下沉网格。驻村领导每天下午到村（社区），深入群众走访了解情况；每周组织召开网格工作例会；每月组织召开一次综合网格员和微网格联络员全部参加的网格工作扩大会，负责解决实际问题；在每年常态开展的大走访中，全体党政领导按照分工带头走访。

五是带头解决难题。每月召开信访联席会议，研究解决化解难度大的复杂矛盾，形成涉稳研判分析报告。每季度召开突出信访问题推进会，梳理重点复杂矛盾，由镇主要领导牵头化解。一般性矛盾按照“分级负责、归口办理”原则分流至相关村（社区）和部门，明确村（社区）书记为第一责任人，对矛盾纠纷实行包干制，确保件

件落实到人；重大矛盾和突发事件报镇主要领导牵头处置。

六是带头化解稳控。建立全镇信访信息数据库，强化疏通劝导、政策解释和稳控工作。发动社会力量参与矛盾纠纷化解稳控，变“上访人员”为“治理力量”。开展定期回访，对37名A类重点关注人员，网格长一月一回访、包案镇领导一季度一回访；对54名B类一般关注人员，网格长一季度一回访；对78名C类普通关注人员，网格长半年一回访。

三、工作成效

通过“第一责任人”领导示范带头工作机制的健全和完善，增强群众对党委、政府的信任感，形成“一级做给一级看、一级带着一级干”的良性循环，从而推动治理体系在末端落实中焕发活力，有效提升了基层治理效能。

一是“一站式”矛盾调处机制彰显领导担当。主要领导亲自抓、分管领导具体管，有效化解2021年以前的遗留矛盾116件。按照矛盾问题的风险等级、难易程度和业务范畴等因素，对存量矛盾和新增矛盾实行“领导包案”制，按照“一名牵头领导、一个责任部门、一套解决方案”的运行机制，挂图作战、逐项销号，压茬推进。当日值班领导坐班接访，自2021年以来，镇村两级累计接待并化解矛盾纠纷965件，其中有109件复杂矛盾通过坐班领导牵头责任部门高效联动并跟踪督办得到快速处置，新增矛盾及时清零，无一件积案，进一步夯实了稳定基础。

二是“双督办”工单办理机制体现责任传导。创新建立分管领导领办、纪委督办的双重责任体系，接到12345工单后，由综治中心派单交办，责任部门和村（社区）对照认领，在3个工作日（下转第28页）

溧城“枫”景映初心 善治蓝图画新卷

楚晋

溧城街道作为溧阳市主城区，下辖47个村（社区），辖区人口近27万，约占全市总人口的1/3，庞大的人口基数与复杂的人口结构交织，形成了人口稠密的现状。与此同时，涵盖了从传统商贸到新兴产业的多元业态，邻里纠纷、物业矛盾、劳动争议等新问题对新时代基层治理提出了新要求。近年来，溧城街道深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记重要指示精神，以新时代“枫桥经验”为指引，立足“矛盾早预警、风险全感知、服务零距离”的治理愿景，高标准建设综治中心，全力打造“源头治理‘溧’量化解”品牌，全力构建“721”矛盾化解格局，以“绣花功夫”深耕基层治理创新，全力撬动“神经末梢”治理效能跃升，书写社会治安综合治理的溧城篇章。

一、统筹资源，打造综合治理“前沿阵地”

为落实新要求，有效应对新问题，街道立足实际情况，进行一体布局，高标准建设综治中心。推进功能整合。设置以机关、村（社区）为主体的综合服务窗口，以退休干部、教师和退役军人等组建的5个专业解纷区，以“三官一律”为辅助的多功能接待室。整合了多项便民服务事项，群众无需在多个部门间奔波，即可实现一站式办理，极大地提高了办事效率，节省了群众的时间和精力，分别针对不同类型的矛盾纠纷，如邻里纠纷调解区、物业纠纷处理区、劳动争议调解区等，确保各类矛

盾都能得到专业化的处理，依托律师、“三官一律”进行权威解答。实现职能融合。通过“常驻、轮驻、随驻、邀驻”的灵活方式，街道社会事业、司法、信访、农业农村等部门相关力量常驻或轮驻综治中心，确保日常工作的有序开展；当遇到特殊矛盾纠纷时，依托“街道吹哨、部门报到”机制，根据实际需求随时邀请市级相关部门、“三官一律”等相关专业力量随驻或邀驻，大力支持“溧城大妈”“兵心调解”“心灵驿站”等个人和品牌调解工作室发展壮大，充分发挥人民调解前端“解压阀”“灭火器”作用，形成街道、村（社区）、社会组织及市级部门协同联动的工作格局。促进力量聚合。大力吸纳心理服务机构、律师团队、社会组织等社会资源，将矛盾调解、治安防控、法律援助等多种功能有机整合。设有数据分析、心理疏导等多个补充功能区，数据分析区通过对各类矛盾纠纷数据的收集和分析，为治理决策提供科学依据；心理疏导区则关注矛盾当事人的心理状态，从根源上减少矛盾的激化。如某商住楼电梯使用矛盾化解，某一业主公司负责人未经全体住户同意，私自拆除并重装电梯，设置门禁系统，要求住户缴纳高额使用费用，导致群众信访。街道立即吹哨，市文旅、资规、住建、市监、法院、电梯协会等多部门报到，经过20余次协商会、80余次一对一沟通，成功拆除电梯门禁，畅通居民出行之路。

坚持好发展好新时代“枫桥经验”专题

二、健全机制，激活综合治理“神经末梢”

健全的工作机制是提升综合治理效能的关键。街道建立健全“力量下沉”“三事分流”、诉求全链条服务等机制，确保群众的每一个诉求都能得到及时回应和有效解决。推进“力量下沉”。深入推进“精网微格”提升工程，加快“三网融合”，全面深化五级网格党组织架构，按照“一网格一支部一阵地”建设，将街道47个村（社区）网格优化为131个综合网格、1142个户联网。将党员干部、政法干警、执法人员、社会组织等纳入智慧平台“一张网”，以网格为单位帮助村（社区）摸清家底、调处矛盾，走访重点人员，捕捉群众多样化需求，18个试点村（社区）平均人房关联率达95.6%，事项处置率达97.8%，矛盾调处率达95%，分级分类将民需民忧收集于平时，解决在及时，全力实现小事不出网格，大事不出社区，难事不出街道。推行“三事分流”。在街道商业小区、拆迁安置小区、老旧小区分别选取代表性较强的开展试点，细化“家事”“共事”“公事”划分标准，厘清政府、社区、业委会、物业公司等职责边界，搭建网格邻里会、社区评议会、街道联席会三级议事平台，坚持分级分类施策，倡导“一事一议”“一区一策”，全力建设红色业委会、红色物业，充分发动党员中心户（楼道协理员）等社会共治力量，以“三会解三事”，党员中心户（楼道协理员）现场解决群众身边琐事，网格邻里会“会诊”解决群众家庭烦心事，社区评议会“会商”解决居民小区疑难事，街道联席会“会办”解决小区中政府管理事项和基本公共服务等事务。努力实现将70%的问题解决在网格、20%的问题解决在社区、10%的问题解

决在街道，努力构建“721”矛盾化解格局。开展全链条服务。建立“民生诉求收集—分级分类处置—跟踪督办反馈”全链条服务模式，制定摸排受理、分类交办、规范调处化解、督查办理、回访反馈等机制，明确了矛盾纠纷反馈途径、接收规定、流转程序、办理时限、回访要求等，落实了责任主体和办理要求，根据矛盾纠纷的性质、复杂程度和涉及范围，积极协调进行沟通协商，促使问题妥善化解。通过这种分层分类的调处化解机制，形成共同参与、综合治理的矛盾化解格局。有效解决邻里噪音、墙面漏水、楼道乱堆放等邻里矛盾纠纷，解决小区大门改造、“僵尸车”清理、散住楼卫生死角脏乱改造等居民关注的共同事务，解决电瓶车充电桩（棚）建设、老年活动室建设等一批公共事务。

三、创新宣传，构建法治传播生态矩阵

为了提高群众对综治工作的认知度和参与度，营造共建共治共享的社会治理氛围，街道全力打造“看得见、听得懂、用得上”的品牌传播体系，将法治宣传从单向灌输升级为双向互动。织密心理服务网络。组建由“心理咨询师+调解员+社工”等组成的专业服务团队，针对家庭矛盾、校园欺凌等易引发心理失衡的场景，开展“和风润心 平安解忧”关爱行动。如在处理一起因家庭琐事导致夫妻关系紧张的矛盾时，服务团队及时介入。心理咨询师通过专业的心理疏导，帮助夫妻双方缓解情绪，认识到自身存在的问题；调解员则从法律和道德层面进行调解，引导双方互相理解、互相包容；社工则协助制定家庭关系修复计划，并持续跟踪服务。经过一段时间的努力，夫妻双方的关系得到了明显改善，家庭重新恢复了和谐。法治走进市井烟火。在街道全辖区广泛开展“矛调微宣讲”系

坚持好发展好新时代“枫桥经验”专题

列微课堂，将普法课堂延伸至社区广场、田间地头。为了让群众“感兴趣”“听得懂”，宣讲团队精心挑选与群众生活息息相关的案例，采用通俗易懂的语言，以案释法、以事晓理。如在八字桥村文化礼堂外举办的一次微课堂上，宣讲员通过聚焦土地流转、家庭赡养等村民最为关切的问题，结合《民法典》详细介绍了土地所有权与使用权、宅基地“三权分置”等法律要点。生动的案例和深入浅出的讲解，吸引了众多村民参与，大家纷纷表示受益匪浅，增强了自身的法治意识和维权能力。打造行走的法治 IP。在矛盾调处以及集中宣传过程中，街道精心制作并送上涵盖相关法律法规等宣传资料的“漂”小法爱心普法包。不仅有法律条文手册，还包含了案例分析、便民联系卡等实用内容。群众表示，针对性的爱心普法包内容丰富、携带方便，随时可以拿出来学习，有助于提升自己的法治素养，也让法治观念更加深入人心。拓展线上宣传阵地。街道不断用好、用活微信群、微信公众号等新媒体平台，构建沉浸式普法宣传新路径，形成新时代线上“枫桥经验”。一是深入挖掘品牌调解工作室特色亮点，制作“一室一品”系列微视频，

通过生动的画面和故事，展示基层治理的成果和经验。二是打造“漂城话坊”法治直播间，拍摄的“小区添了休闲处 和谐邻里共幸福”等视频，直观解答法律法规问题，分享矛盾纠纷化解经验。三是线上“漂”小法普法站定期发布矛盾纠纷化解案例、法律法规解读、综治工作动态等内容，通过有趣的图文、视频等形式，提高群众的关注度和参与度，取得了良好的宣传效果。

新时代赋予新使命，新征程呼唤新作为。漂城街道将始终坚持以人民为中心的发展思想，不断深化和拓展新时代“枫桥经验”在基层治理中的实践应用，持续完善矛盾纠纷综合化解体系，努力提升社会治理效能。通过不断探索创新，让“漂城‘枫’景”更加亮丽，为建设更高水平的平安漂阳、法治漂阳作出新的更大贡献，在基层治理的广阔画卷上，描绘出更加绚丽多彩的篇章，让人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

（作者单位：漂阳市漂城街道）

（上接第 25 页）内经条线分管领导和驻村领导审核后反馈办理结果。当工单出现临期时，镇纪委及时介入，加强督办。2023 年以来，区 12345 热线交办的反映政务效能问题工单，数量和占比均为全区各板块最低，群众满意度显著提升。

三是“社情民意大走访”机制突出示范引领。在历年大走访活动中，领导干部带头走村入户访民情、听民意、汇民智、解民忧，对全镇“两代表一委员”、重点

群体、老干部、老党员实行重点专访。自 2021 年以来有 1369 名群众在大走访中反映了意见建议和各类诉求，经分类整理和跟踪办理，482 条意见建议和各类诉求全部回应到位，从源头化解了一大批可能长大成势的隐患。

（作者单位：金坛区儒林镇）

坚持和发展新时代“枫桥经验” 构建基层社会治理现代化洛阳样板

——关于完善矛盾纠纷综合化解体系的实践与思考

冯宇

新时代“枫桥经验”是基层社会治理的宝贵财富，其核心要义在于“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。作为长三角地区典型的工业镇，洛阳镇辖19个村（社区），市场主体超1.2万家，人口结构复杂、利益诉求多元。近年来，我们以“永安里”历史文化为根基，紧扣新时代“枫桥经验”内核，构建起“多元共治、数字赋能、品牌引领”的矛盾纠纷综合化解体系。现将实践思考汇报如下：

一、直面三大痛点：基层社会治理的现实挑战

（一）从“永安精神”传承看现代治理鸿沟

洛阳古称“永安里”，相传古代两县令为护百姓投水殉职，百姓为祈平安命名此地，孕育出“敢为人先、忠于人民”的治理精神内核。但在工业化浪潮下，传统治理模式与现代社会需求出现明显断层。2023年全镇受理的935起纠纷中，涉企、涉土地类占比达38%，跨部门矛盾同比上升22%，与古代“上下同欲，争弭于野”的治理理想形成鲜明对比，亟需构建现代化治理体系。

（二）基层治理力量与治理任务的匹配度不足

从队伍看，全镇79名专职网格员需服务12万实有人口，人均管理幅度达1500人，且存在“年龄偏大、法律素养不足”等问题。从机制看，条线部门“各自为战”现象突出，如信访、司法、公安等部门在矛盾研判中存在信息壁垒，导致部分纠纷“反复转办、久拖不决”。2024年1-4月，全镇697起纠纷警情中，因部门协同不畅导致处置超时的占17%。

（三）治理手段创新与群众需求的契合度不足

传统调解方式难以适应新时代群众诉求。如部分历史积案当事人存在“信访不信法”倾向，如天井村某土地权属纠纷，曾经历3次行政复议仍未平息。此外，我镇8719个“小个专”经济体流动性强，传统治理手段难以覆盖，珠光街商业区曾因商户纠纷频发，电诈警情占全镇15%。

二、创新三大机制：新时代“枫桥经验”的洛阳实践

（一）构建“物理聚合+功能融合”的多元共治矩阵

1、打造矛盾化解“主阵地”

按照“1+6+N”模式建设镇级“一站式”矛调中心，整合信访接待、纠纷调解、法律服务等6大功能，吸纳派出所、司法所等常驻部门，以及律师、心理咨询师等社会力量轮驻，形成“一门受理、全科服务”格局。如胡某信访案通过法院主持庭外调解、人社部门政策解读、政法办协调补偿的“多兵种联合作战”，实现“诉讼—信访”双轨同步化解。2024年中心累计化解纠纷260余起，其中复杂矛盾占比达42%。

2、织密基层治理“微网络”

逐步形成统分结合的基层矛盾化解机制，全镇划分为北、中、南3个片区，组建“1+1+1+1”镇级下沉力量（政法办+派出所+调解员+警官）与村级“1+1+1”力量（书记+调解工作人员+乡贤）结对的“三片三队”网络。推行“周走访、旬研判、月会商”机制，简单矛盾就地化解，复杂矛盾提级研判，重大矛盾镇级会商。2024年通过片区联动化解土地流转、劳资纠纷等复杂问题47件，其中马鞍村“老沈工作室”依托乡贤调解，将40余起纠纷化解在萌芽状态。

（二）创新“情理法融合+数字赋能”的矛盾化解路径

1、以“民生茶社”破解“信任鸿沟”从岑村村“夜间茶话会”创新而来的“民生茶社”，已覆盖全镇19个村（社区）。通过“喝茶聊天”的柔性方式，累计收集路灯损坏、医疗站设施陈旧等民生诉求520余件，化解矛盾700余起。如管城村桃树田纠纷通过“茶社调解+速裁法庭”联动，实现年前出具法律文书，防止群访事件发生。

2、以“文明积分”激活“自治动能”

推行“洛信分”信用网格项目，将环境卫生、纠纷调解等行为量化为积分，可兑换生活用品或服务。马鞍村严志勤等村民主动参与“垃圾清理”“邻里调解”，2024年全村积分兑换超3000人次，带动矛盾纠纷同比下降29%。该机制被评为“江苏省政务诚信建设创新举措”，全镇8900余名志愿者依托积分制参与社会治理，形成“小积分撬动大治理”的良性循环。

3、以“数字平台”提升“智治效能”

整合“12345”热线、阳光信访等线上渠道，运用“常智慧”数字化平台，实现矛盾“发现—交办—处置—反馈”全流程线上追踪。2024年平台受理工单1900余件，办结率100%；网格员通过微信工作群推送政策解读3.2万条，线上化解纠纷1300余条，群众满意度达100%。在道路交通治理中，通过平台分析发现60岁以上老人亡人事故占比达43%，针对性开展“一老一小”交通安全宣传，下半年事故率同比下降18%。

（三）培育“区域联动+品牌集群”的治理生态体系

1、构建“永安里·常安心”平安联创服务站与“珠光红盟”协同治理圈

依托“永安里”历史文化底蕴，打造“永安里·常安心”平安联创服务站，与“珠光路径”党建品牌联动，形成1公里治理服务圈。覆盖1.45万常住人口、5000流动人口及200家企事业单位，集“警务屯兵、网格服务、公共法律、爱心驿站、医患调解”五大功能于一体，通过“警员+网格员+调解员+法官+N”工作小组实现纠纷快速响应。2024年实现辖区盗窃警情同比下降37%，电诈警情下半年比上（下转第38页）

织密“多元共治”防护网 破解矛盾化解新难题

——以新时代“枫桥经验”赋能基层社会治理

张 瑾

街道作为基层治理的“神经末梢”，面临着矛盾纠纷复杂化、治理资源分散化、群众诉求多元化等挑战，迫切需要以问题为导向，创新实践路径，构建具有时代特征、地域特色的矛盾纠纷综合化解体系。

一、现实困境：新时代基层矛盾纠纷化解的痛点与难点

（一）矛盾排查预警滞后，源头治理能力不足

当前，基层矛盾纠纷呈现出类型多元化、主体复杂化、成因多样化的特点。从邻里纠纷、物业矛盾到劳动争议、拆迁纠纷，矛盾类型覆盖社会生活各领域；从个体冲突到群体事件，矛盾主体涉及不同利益群体；从政策理解偏差到历史遗留问题，矛盾成因交织多重因素。然而，基层普遍存在排查手段单一、预警能力薄弱的问题。仍然依靠传统的人工走访、被动接访等方式，缺乏对矛盾隐患的动态监测和精准研判。

（二）部门协同机制不畅，资源整合效能低下

矛盾纠纷化解涉及司法、公安、信访、民政、人社等多个部门，但在实际工作中，条块分割、职责交叉、信息孤岛等问题突出。一方面，部门间缺乏常态化的联动机制，遇到复杂矛盾往往推诿扯皮，导致“多头

管理、无人负责”；另一方面，基层治理资源分散，调解力量薄弱，难以形成工作合力。例如，辖区内部分村（社区）物业纠纷长期得不到有效解决，根源在于社区、物业、物管部门之间缺乏协同，调解资源未能充分整合。此外，社会组织、专业机构等社会力量参与度不足，基层治理仍以政府“单打独斗”为主，未能形成共建共治共享的治理格局。

（三）专业调解队伍不足，法治保障力度不够

人民调解员是矛盾纠纷化解的主力军，但当前基层调解队伍普遍存在年龄结构老化、知识储备不足、专业能力欠缺等问题。大部分年轻调解员缺乏系统的法律知识和调解技巧，难以应对新型矛盾纠纷。例如，面对涉及知识产权、金融借贷等专业性较强的纠纷，传统调解方式往往力不从心。同时，法治保障机制不完善，调解协议的法律效力和执行力不足，导致部分当事人对调解结果缺乏信任，转而寻求诉讼途径，加剧了司法资源的压力。

（四）科技赋能水平不高，智慧治理能力薄弱

随着互联网、大数据等技术的快速发展，社会治理的智能化需求日益迫切。然而，基层在矛盾纠纷排查化解的数字化、信息

化建设方面相对滞后，在建立统一的矛盾纠纷信息平台上还存在不足，数据采集、分析、应用能力不够，难以实现矛盾纠纷的精准预警和高效处置。例如，街道的“智慧镇街”平台系统，虽然汇集了部分职能部门的数据，但是因为种种原因未能实现数据共享，无法通过数据综合分析来研判风险隐患。

二、实践探索：新时代“枫桥经验”的创新路径

（一）加强党建引领，筑牢矛盾化解的“红色根基”

一是构建五级联动组织体系。坚持把党的领导贯穿矛盾纠纷化解全过程，建立“街道党工委—社区党委—网格党支部—楼栋党小组—党员中心户”五级联动体系，推动党组织向网格末端延伸。通过强化党建引领，将党组织嵌入网格治理，明确网格员信息采集、报送、走访、服务等职能，健全议事、管理、处置等制度，形成“人在格中走、事在格中办”的治理格局。

二是发挥党员先锋模范作用。组建党员调解员队伍，引导党员主动参与矛盾排查、纠纷调解等工作。设立“党员调解工作室”，在退休法官、警官、律师等老党员中选树一批优秀代表担任调解员，化解复杂矛盾纠纷。同时，通过开展“党员责任区”“党员承诺践诺”等活动，激发党员参与基层治理的积极性和主动性，打响党员调解品牌。

三是用好本土红色阵地资源。立足本土文化，挖掘红色资源，把矛盾调解与党建引领结合起来，形成“党建+调解”机制，培树红色调解品牌。例如，依托街道辖区内的常州红馆、清园、双拥馆等红色文化阵地，设立专门的调解场所。在调解纠纷时，

充分利用红色文化的感染力和教育性，通过讲述红色故事和优良传统，传递正能量，引导当事人树立正确的价值观和道德观，以情感人、以理服人，使纠纷在潜移默化中得到解决。

（二）强化多元协同，打造矛盾化解的“共治格局”

一是完善多元调解机制。整合人民调解、行政调解、司法调解资源，构建“三调联动”工作格局。联合派出所、司法所、律师事务所等力量，强化“三所联动”机制实战效能，实现矛盾纠纷“一站式接收、一揽子调处、全链条解决”。同时，在辖区商圈、物流园等产业集聚区设立调解委员会，培育发展如医疗纠纷、劳动争议等领域的行业性专业性调解组织，提升专业化调解水平，压降“万人起诉率”。

二是强化部门协同联动。建立“街道吹哨、部门报到”机制，明确各部门在矛盾纠纷化解中的职责，形成工作合力。例如，针对物业纠纷问题，定期召开由社区、物业、物管、公安等部门参与的联席会议，共同研究解决方案，推动问题高效解决。此外，通过“公调对接”“诉调对接”等方式，实现矛盾纠纷的分流化解，减轻司法压力。

三是激发社会力量参与。要坚持多元参与、共治，充分发挥市场、社会等多方主体在矛盾纠纷化解机制的协同作战、互动互补、相辅相成的作用。发挥工、青、妇等群团组织的工作优势，激发工作动力，积极依法参与社会矛盾纠纷化解工作。进一步畅通群众参与渠道，发动法律明白人、网格员、志愿者、退休党员干部等热心工作人员积极参与到矛盾纠纷预防和化解工作中。同时，建立社会力量参与激励机制，通过积分兑换、表彰奖励等方式，激发社

坚持好发展好新时代“枫桥经验”专题

会力量的积极性和主动性。

（三）聚焦科技赋能，提升矛盾化解的“智慧水平”

一是构建数字化治理平台。依托综治中心规范化建设契机，深度开发“智慧镇街”系统功能，打造“一站式”矛盾纠纷化解平台，实现矛盾信息的“受理—流转—处置—反馈”的工作闭环体系。探索AI辅助调解功能，依托大数据、人工智能等技术分析纠纷类型、预测化解路径，为调解员提供智能建议，提升调解成功率。

二是推进线上线下融合。开发推广街道线上调解平台，建立线上调解、远程司法确认等便民服务机制，让群众“足不出户”即可解决矛盾纠纷，平台实现调解过程可记录、可回溯、可监督，提升透明度和公信力。同时，优化线下服务流程，在街道综治中心设立“一站式”服务窗口，提供法律咨询、调解申请、司法确认等“一条龙”服务，提升群众解纷体验。

三是强化数据应用与分析。利用大数据分析矛盾纠纷的发生规律、热点领域和潜在风险，为决策提供科学依据。用好用活“常州市矛盾纠纷多元化解一站式平台”和“常州市市域治理联动智慧平台”，打通与“智慧镇街”系统数据壁垒，实现互联互通，对重点矛盾纠纷全面分析，为决策提供有力支撑。同时，建立矛盾纠纷数据库，对调解案例进行分类归档，形成可复制、可推广的经验模式。

（四）健全法治保障，夯实矛盾化解的“制度基石”

一是加强法治宣传教育。深入开展普法宣传活动，通过法治讲座、以案释法、新媒体宣传等方式，提升群众法治意识和规则意识。例如，街道依托大运河法治文

化主题公园，联合新时代文明实践所、街道“凤凰之声”理论宣讲队开展普法宣讲进社区行动；菱溪社区通过法治直播间等形式，普及法律知识，引导群众依法表达诉求。同时，加强对基层干部的法治培训，提高依法行政能力，从源头上减少矛盾纠纷的产生。

二是完善司法确认机制。推动人民调解与司法确认的无缝衔接，赋予调解协议强制执行力，增强调解公信力。综治中心在调解成功后及时引导当事人申请司法确认，确保协议履行。同时，建立调解协议履行跟踪机制，对拒不履行的当事人依法采取强制措施，维护法律权威。

三是强化监督问责问效。建立矛盾纠纷化解责任追究制度，对因工作不力导致矛盾升级的单位和个人进行问责。督促职能部门加强矛盾纠纷排查化解，推动问题整改。同时，加强对调解工作的监督评估，通过群众满意度调查、第三方评估等方式，确保调解工作质效。

（五）狠抓队伍建设，锻造矛盾化解的“过硬铁军”

一是加强专职调解员队伍建设。充实专职调解员力量，落实经费保障，支持个人和品牌调解工作室发展。将人民调解“一案一补”经费纳入财政预算，建立调解员培训、考核、激励机制，打造一支专业化、规范化的调解队伍。同时，通过政府购买服务等方式，引入专业律师、心理咨询师等参与调解，提升调解的专业性和权威性。

二是开展常态化能力提升培训。定期组织调解员开展业务培训，加强专职调解员队伍建设，建立“基础培训+案例实训+专业认证”培养体系，提高其法律知识、调解技巧和应急处置能力。定期邀请法官、

律师等专家授课，通过案例分析、模拟调解等方式，提升调解员的实战能力。同时，建立调解员交流平台，促进经验分享和互学互鉴。

三是提供专业化心理疏导服务。引入心理咨询师、社工等专业力量，为矛盾当事人提供心理疏导和情绪安抚服务。定期组织网格员开展心理辅导培训，利用常态化走访契机，及时关注群众心理动态，发现问题及时干预。根据村（社区）实际情况，依托网格党群直通站，因地制宜打造心理科普体验室，开展心理健康讲座和个性化咨询，帮助群众解开心结、理性处理矛盾。

三、长效机制：推动矛盾纠纷化解的“常态运行”

（一）完善排查预警机制

坚持日常排查与集中排查相结合，建立“横向到边、纵向到底”的矛盾纠纷排查网络。通过网格员每日巡查、社区每周研判、街道每月调度的方式，全面掌握矛盾隐患动态。同时，运用大数据、人工智能等技术，建立矛盾纠纷智能预警模型，对可能引发群体性事件、个人极端事件的风险进行精准识别和提前干预。

（二）强化分析研判机制

每月定期组织公安、信访、司法、城管、住建等部门，召开分析研判会议，针对近期一些复杂疑难矛盾纠纷案件，各部门进行磋商，并给出一些专业解决方案；对于重大事件和群体性矛盾，通过党工委会议进行分析研判，并制定解决措施。同时，对辖区社会治安综合治理形势定期研判分析，商讨解决疑难复杂问题及重大隐患风险等突出问题，查找分析薄弱环节，并形成分析研判报告。

（三）建立分级处置机制

按照“小事不出村（社区）、大事不出镇（街道）、矛盾不上交”的原则，建立矛盾纠纷分级处置制度。对排查发现的矛盾纠纷，按照性质、规模、影响程度等进行分类，明确责任主体和处置时限。例如，一般矛盾由村（社区）调解组织即时化解；复杂矛盾由街道综治中心牵头，协调相关部门联合化解；重大矛盾及时上报上级部门，联动处置。

（四）健全回访评估机制

对已化解的矛盾纠纷进行定期回访，了解当事人满意度和协议履行情况，防止矛盾反弹。针对复杂问题形成典型案例库，为后续工作提供参考。同时，通过第三方评估、群众评议等方式，对矛盾纠纷化解工作进行全面评估，及时发现问题、改进不足。

（作者单位：天宁区雕庄街道）

源头治理破难题 枝叶关情“YAO解忧”

——关于坚持和发展新时代“枫桥经验”的思考与实践

王伟强

《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，坚持和发展新时代“枫桥经验”，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度。遥观镇以党建引领为核心，以“YAO解忧”为品牌，创新打造“三音三办三和”多元解纷新模式，通过“听音、辨音、回音”三个步骤，建立了“马上办、一键办、就近办”的三办响应机制，多元解纷赋能基层治理。

一、基层治理呼唤“枫桥经验”

基层治理要从细处着眼、从小处着手，提升群众满意度，不断夯实基层治理之基。“了解情况靠走、登记信息靠手、交流沟通靠口”这是基层治理多年以来的工作常态，遥观镇是典型的城市卫星乡镇，有近10万常住人口，工业制造业发达，有大量的外来人口，商铺与企业、自然村与城市社区相互融合。现在的遥观，规模更像是一座小型城市，人口密度大、单元构成复杂、利益需求多样、管理主体多元，仅靠传统的管理服务方式，显然已经无法应对现有问题。

（一）网格化管理面临“条块分割、权责不清”的困境。一是网格划分存在重叠，职能部门由于工作职责、标准、目标的不

同而各自设立不同的部门网格，独自开展工作，日常治理中难免出现交叉管理现象。二是划分依据不够科学，现有网格划分多以行政边界或地理分区，未综合考虑人口密度、企业数量、服务半径等因素，工作量不均匀。三是公共空间盲区，个别商铺、工地、背街小巷等动态区域未纳入网格，此类盲区易滋生安全隐患，形成“三不管”地带。

（二）数字化治理面临“部门壁垒、信息孤岛”的困境。一是系统衔接不够，由于早期未对信息化建设进行整体规划和统一布局，上级条线根据自身需求独立开发业务系统，跨层级整合共享数据资源较为困难。二是部门“数据孤岛”，职能部门数据标准和格式存在差异，共享机制还不健全，系统与系统之间难以进行有效集成和数据交互。三是技术应用受阻，前端感知设备覆盖率低，技术平台智能化水平还有不足，一定程度上制约数字化治理效能提升。

（三）社会化服务面临“人少事多、权小责大”的困境。一方面人力不足，负荷过载。网格员除联系群众、采集信息、政策宣传外，还包括多个条管部门的诸如人居环境、社会治安、消防安全等多项民生事务，这对网格员的业务素质、工作能

力来说，无疑都是巨大考验。另一方面权责失衡，执行受限。部分职能部门执法权未完全下沉，基层对违规行为缺乏处置能力，偶尔存在“有责无权”“看得见管不着”的问题。

二、“枫桥经验”的遥观实践

（一）以严密体系打通网格脉络，融合“听音”畅渠道。作为省级党建引领基层治理观察点，充分发挥“窑光溢彩党旗红”党建品牌引领力，深入推进“一网格一支部一阵地”2.0建设，健全“镇党委一村（社区）党组织—网格党支部—微网格党小组—党员中心户”五级组织体系，推动网格党支部实现应建尽建。创新实施“精网微格”工程，设立综合网格68个，细分微网格225个，镇领导班子成员分片管理、直接联系，104名机关干部、300余名村（社区）“两委”成员、社工及340名志愿联络员全员下沉网格，进一步夯实基层工作力量、整合激活治理资源。优化“三三三”服务体系，在村（社区）中采取“1+3+X”的模式，构建了“村（社区）—网格—微网格”治理体系，由社区党总支书记作为网格长，网格员、协管员、调解员以及志愿者联合社区民警等组成网格力量体系，组建“社区党总支—网格党支部—微网格党小组”三级联动的组织架构，通过整合网格中的力量细胞整合网格功能，网格化服务管理、矛盾纠纷调解、司法调解、退役军人事务、12345投诉转办、人民群众接待六大职能合一，搭建起以矛盾调处为重点、推动矛盾纠纷“一站式”接收、一揽子调处、全链条解决的基层解纷阵地。

（二）以数智融合推进基层善治，三办“辨音”解烦忧。探索“接诉即办”的

遥观模式，将矛盾调处分ABC类调处，针对12345、群众来访提出的小矛盾，村（社区）调解主任第一时间上门协调解决，确保60%的C类简易纠纷由村（社区）工作站化解；针对诉求村（社区）无法解决的B类一般纠纷，通过镇综治中心派单化解；针对A类重大复杂矛盾，由镇主要领导牵头，定期通过镇信访联席会议会商化解，以“马上办、一键办、就近办”三办响应机制，有效整合各类调解资源，形成调解合力，确保了矛盾纠纷不出社区、不出镇。同时，依托“智慧遥观”App，借助信息化手段，科学设置交办提醒等模块，群众诉求快速直派、首接负责、限时办理，全渠道、全时段、全方位响应社情民意，镇网格员精准对接相关人员、事件，线下清单明责、线上实时督办，确保了各类矛盾纠纷早发现、快处理、无盲区；接入“常治慧”APP，信息中心、任务中心、应急处置箱等功能结合，政法干部、“三官一律”法治力量、党员、网格员、社会工作者随时可以参与基层治理流程，进一步让民有所呼更便捷、基层议事更智慧、为民解难更精准。

（三）以多元共治拓展精微管理，满意“回音”促和谐。不断深化“三治”融合，全域推广积分制管理，大力营造文明新风，构建“共建共治共享”新格局。以“遥解忧”矛调品牌为抓手，搭建矛盾纠纷多元化解“一站式”平台，打造“初心茶社”“邻距离民主议事亭”“留心援法议事堂”等特色调解阵地，设立渔庄村“渔”你YAO约、剑苑社区“和合”矛调工作站、东村村“青CHENG”等矛调网格点，将诉求人不同意不松口、问题不解决不松手作为目标，切实推动职能部门、村（社区）做到群众诉求

坚持好发展好新时代“枫桥经验”专题

合理的解决到位、诉求无理的思想教育到位、生活困难的帮扶救助到位、行为违法的依法处理,最大限度把矛盾化解在源头。推行“平安遥观吹哨人”项目,围绕“三官一律”下基层、机关干部进网格、法律明白人入万家,组织在地方有影响力的两代表一委员走进村(社区)民生茶室,动态掌握各村(社区)矛盾纠纷排查化解情况,释法明理,情法合一,引导居民合理表达诉求,激发群众自治力量参与化解矛盾纠纷的群防群治效能。同时,邀请市委党校、常州日报社、治理指挥中心等部门作为党建指导员、观察建议员、发展服务员,联合公安、执法、市监等部门组建“治理合伙人”队伍,推动风险防控与纾困帮扶“直达快响”,实现从“多头管”到“专班管”。

三、遥观实践的创新成果

(一)多元解纷跑出矛盾化解“加速度”。2025年1月某活动结束后,商户、活动承包方、场地承包方三方就合同事宜存在分歧,社区网格员第一时间将情况反映到镇综治中心,综治中心工作人员联络经济发展办公室迅速摸清情况,联络活动承包方及场地承包方展开调解,最终三方于次日就宣传费用、场地费用及活动收益达成调解。遥观镇推动各种资源力量有效整合,镇级综治中心设有便民自助服务区、公共法律服务区、信访接待区、纠纷调解区、谈心交流区等五大功能区,内设法律援助、法律咨询、劳资纠纷、人民调解、退役军人等服务窗口8个,将业务窗口牢牢筑守在为民服务最前线。依托“ABC”解纷机制,着力破解单一力量问题,不断推动社会治安综合治理工作向规范化、精细化、智能化转型,跑出多元解纷“加速度”。今年

以来,已累计化解矛盾纠纷492宗,回复办结信访案件58宗,群众满意度达100%。

(二)法治同行织密矛盾纠纷“化解网”。2024年钱家塘社区向综治中心上报一起企业合同纠纷,合同双方同属遥观辖区,但跨不同村(社区)属地,纠纷处置提交至综治中心受理,经调解员调解后双方就应付款、模具返还、次品返工费用及库存产品等问题达成调解。为实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”目标,遥观镇坚持源头治理、递进负责、逐级兜底,依托“三三三”服务体系,全力将矛盾纠纷化解在基层、消除在萌芽。不断推动公共法律服务下沉,构建“政务+法治”服务体系,定期开展“送法进企”“法治体检”等活动,全覆盖建立镇村公共法律服务室,派驻工作人员和专业律师定期坐岗,及时帮助解决各类涉法涉诉难题,今年以来已为企业和群众解答咨询250余次,全力擦亮营商环境法治底色。

(三)数据赋能当好人民群众“服务员”。“谢谢你们,让我在回老家前能拿到赔偿款,可以安心回家了。”现年54岁的杨某敏,于2023年11月13日在工作中意外被机器砸伤环指和中指,被鉴定为十级伤残。工作人员了解情况后,相关事实清楚,当事人达成一致意见,但双方都担心赔偿流程消耗大量时间精力。劳动部门将相关事宜上传基层治理平台后,综治中心劳动部门派驻工作人员联合调解员帮助当事双方快速达成协议完成调解,节约了双方大量时间精力。遥观镇坚持党建引领基层治理,以“综治中心规范化建设”为牵引,深化数据赋能、资源整合,依托“智慧遥观”App,为各村(社区)提供“调解

小助手”、网格智能针等功能实现巡查、实时上报。派出所依托警务室为社区提供公安数据信息，联动接入“经心开解”24小时矛盾纠纷感知平台，居民可以扫码进入填报界面，一键上传矛盾纠纷；中心接到诉求后，24小时内“一键接收”，并在线研判、筛选、分流、派单，灵活调动区域内人民调解员、法律顾问、网格员等人力资源进行化解，为矛盾纠纷法治化、治理能力现代化提供坚实的数字化支撑，推

动基层治理从“分散”向“协同”、从“人工”向“智能”升级，将数据优势切实转化为治理效能。

（作者单位：常州经开区遥观镇）

（上接第30页）半年锐减56.25%，其中珠光街成功创建省级放心消费示范区。

三、深化三大突破：迈向基层治理现代化的路径思考

（一）在“智慧治理”上求突破，构建数字赋能新生态

加快完善城市运行指挥中心与平安联创服务站的协同机制，2025年力争实现视频监控、矛盾预警、网格管理“三网融合”，对重点区域实行“风险等级三色预警”。结合“智慧镇街”建设及“常智慧”数字化平台的深化，探索“永安里治理”模块，整合服务站与“珠光路径”的相关基础资料和需求，设置“商户纠纷快速上报”“医患调解预约”等模块，实现治理需求“一键响应”。

（二）在“队伍建设”上求突破，夯实基层治理基本功

实施“基层治理队伍”培养工程，在平安联创服务站设立“治理实训基地”，组织年轻干部、法律明白人参与警情处置、纠纷调解实战，提升“源头预判、应急处突”

能力。针对道路交通亡人事故多发问题，依托服务站与“珠光红盟”联合开展“一老一小”定向宣传，建立“事故必勘、隐患必改、责任必追”的“三必”制度，力争将事故率再降15%。

（三）在“品牌深化”上求突破，释放治理辐射效应

以“永安里”品牌为统领，将平安联创服务站与“珠光路径”党建品牌“积分制”等阵地、品牌、机制进一步深化融合。形成一定的经验在全镇复制推广。深化“八五”普法，在服务站开设“法治茶馆”，邀请乡贤、法官开展“以案释法”，推动“信访不信法”向“遇事找法”转变，力争将民事案件万人成诉率再降10%。

（作者单位：武进区洛阳镇）

“暴走团”引发问题的成因与治理对策研究

吴宏

近年来，全国多地频繁出现规模上百人的“暴走团”，这些队伍统一着装、列队行进，甚至在机动车道上占据道路中央，引发交通堵塞、噪音扰民，近期外省市甚至发生阻碍消防车、救护车通行的事件。这一现象看似“老年人健身”的延伸，实则折射出老龄化社会、公共资源错配、法律监管缺失等多重矛盾，亟需通过优化规划、严格执法和社会共治实现健康与安全的平衡。

一、我市“暴走团”的相关情况

在常州文化广场、红梅公园、环球港、奥体中心体育场等地有暴走团活动。从暴走类别及组织形式来看，主要以周边健身、城市徒步为主，其中大部分为市民自发组织的中老年健身队伍，围绕小区、篮球场、周边公园等进行短距离暴走；也有由市美德基金会和市义工联合总会等联合主办的“一袋牛奶的暴走”以及大专院校主办的“活力常州，趣味暴走”等公益活动。从队伍规模来看，“暴走团”团队规模差异明显，小则30至50人，大则200至300人，遇“一袋牛奶的暴走”活动等特殊情况时，人数可达上千甚至上万人。我市暴走活动较为文明规范，未发生类似于辽宁老年暴走团阻碍消防车、救护车通行事件，也未发现有不良团体及相关情况举报。

二、“暴走团”问题原因分析

一是老年群体健康焦虑催生“运动社

交依赖”。据统计，我国60岁以上人群慢性病患者率超50%。前些年保健品诈骗频发，使得老年人产生“主动健身避险”心理，加之自媒体有关“日行3万步治百病”的宣传效应，使得老年群体宁信步数不信医嘱而过度“防御性运动”，将暴走视为提升身体素质的有效手段。“暴走团”对于有较高生活需求的人来说，还能作为“移动茶馆”社交。

二是城市公共健身空间不足。一些老旧城区，公园广场等公共活动场所面积有限、分布不均，导致“暴走团”等健身团体不得不寻找其他空间进行活动，城市道路便成为其选择之一。此外，一些新建小区在规划设计时，对居民健身需求考虑不足，没有配套建设足够的健身场地和设施，也使得居民在小区内部难以开展大规模的健身活动，进一步促使“暴走团”流向公共道路。

三是少数成员规则意识淡薄。部分“暴走团”成员缺乏对法律法规和社会公德的认识，规则意识淡薄，在活动过程中只考虑自身的健身需求，忽视了对他人权益和公共秩序的影响，认为在公共场所进行健身活动是自己的权利，无需受到过多限制，对于噪音扰民、侵占道路等行为没有正确的认识，甚至在面对他人的劝阻和管理时，表现出抵触情绪。

四是缺乏有效的组织管理。“暴走团”

大多为自发组织，没有明确的组织架构和规范的管理制度，缺乏统一的组织管理和协调工作，比如少数自发的团队缺乏专人负责维护秩序、控制噪音、引导成员遵守交通规则等，导致活动的随意性较大。

五是制度依据模糊，部门职责不清、监管不到位。“暴走团”问题涉及多个管理部门，如城管、公安、交通、环保等。但目前健身管理制度不明确，现行《全民健身条例》未清晰界定团体活动的规模、场地、声光污染等具体边界，难以对“暴走团”扰民扰序行为进行有效认定。各部门之间在职责划分上不够清晰明确，存在职能交叉和管理空白的情况。

三、防范化解“暴走团”扰民扰序问题的对策建议

针对当前部分“暴走团”高分贝音响扰民引发公众不满、以及极少数成员对公共安全规则漠视、违规占道容易引发交通安全事故等问题，建议后期进一步加强法律和规则约束，防范“暴走团”扰民扰序风险发生异化传导。

一是强化风险监测预警，提高应急处置能力。通过“技防”+“人防”方式，对“暴走团”的活动时间、地点、规模、噪音等情况，强化风险监测预警，确保发现风险能在第一时间介入处置。利用现有技术资源，通过在道路交通等监控系统中加入“暴走团”监测模块的方式，自动识别“暴走团”活动，记录占道等不文明行为，并自动将相关信息推送至就近执法人员或网格员，及时对“暴走团”不文明行为进行劝导或驱散。同时在“暴走团”经常活动的时间点和路线加派人员进行巡逻，引导“暴走团”合规进行活动。针对“暴走团”可能引发的各类突发事件，如交通事故、群体冲突等，

制定详细的应急处置预案，明确各部门在应急处置中的职责分工、处置流程和措施等，确保在突发事件发生时能够迅速、有效应对，将损失和影响降到最低限度。同时，定期组织相关部门和人员进行应急演练，提高应急处置能力。

二是完善社团组织登记，加强备案信息管理。对有一定规模的“暴走团”强制进行社会组织登记。相关“暴走”活动必须提前向属地或者文体部门进行备案，签订文明承诺书，提交线路图、时段、参加人员等信息。组织者必须接受相关培训，具备一定资质，接受相关部门的管理和考核。每年对“暴走团”组织资格进行审定，对活动未备案或者有多次违规行为的“暴走团”取消其组织资格。

三是制定完善法律法规，加强执法处罚力度。加快制定和完善针对“暴走团”等群众性健身活动的法律法规，明确其在活动组织、场地使用、噪音控制、交通规则遵守等方面的权利和义务。加强对法律法规的宣传普及，提高“暴走团”成员和广大市民的法律意识。要避免“法不责众”的困境，对“暴走团”的违法违规行为坚决予以处罚。相关部门对“暴走团”违法违规行为要及时记录在案，保存好相关证据，依法文明对“暴走团”组织者进行违法处罚，必要时更换组织者或立即解散团队。同时要强化宣传力度，将“暴走团”的一些违规视频和处罚结果向社会公示，起到警示和教育作用。

四是引导多元化健身理念，提升文体宣传服务供给。“暴走”作为一项健康的文体活动，其社会意义是积极的，不能一禁了之。相关部门必须深入思考解决“暴走团”扰民扰序的深层次（下转第45页）

党建引领下的城市超大社区治理创新

——三井街道“世茂解法”实践探索

新北区委政法委

基层治理是城市治理的“最后一公里”。党的二十大报告指出，要坚持大抓基层的鲜明导向，加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。自开展矛盾纠纷问题突出村（社区）专项治理工作以来，常州市新北区三井街道世茂香滨湖社区立足新时代基层治理需求，全方位、全链条、全效能创新工作机制，以“矛盾无激化、纠纷就地解、问题不上交、服务不缺位”为目标，融合“枫桥经验”与“儒林实践”，切实提升基层治理效能，创新打造党建引领下的城市超大社区（0.92平方公里，1.8万常住人口）治理新模式——“世茂解法”，构建矛盾纠纷联调、重点问题联治、社会治安联防、特殊群体联管、法律服务联动、和谐平安联创的“六联共治”新格局，在实践中完成了超大社区党建引领基层治理现代化的机制转型。

一、强化党建引领，构建协同治理大格局

党的二十大报告指出，“加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理，持续整顿软弱涣散基层党组织，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒”。面对统筹发展与安全、超大城市精细化治理新特征新要求，如何把加强

党建引领与织密组织体系结合起来，把党的领导传导到基层治理的“神经末梢”，不断提升超大城市党建引领基层治理现代化，对于新北打造社会主义现代化建设引领区和综合治理标杆地具有十分重要的理论与实践意义。近年来，世茂香滨湖社区着力在强化功能、服务大局、凝聚人心上下功夫，把基层党组织建设成为有效实现党领导的坚强战斗堡垒作为工作要求，把构建基层党建有效引领基层治理的机制和路径作为破解社会治理转型困局的破解之道，积极推进镇（街道）级管理模式向村（社区）管理模式的转变，逐渐形成了全域党建引领基层治理创新的工作格局。

（一）构建“1+3+N”机制。社区治理如同一场复杂的交响乐，需要有一个核心的指挥者来协调各方力量。在世茂香滨湖社区，社区党总支就扮演着这样的核心引擎角色，以社区党总支为核心，构建了风险感知、安全巡逻、矛盾调解“三驾马车”治理体系，这三个方面相互配合，如同鼎之三足，支撑起社区治理的基本架构。风险感知体系通过多种渠道收集社区内潜在的风险信息，包括网格员的日常巡查、居民的反馈等，提前发现可能引发矛盾纠纷的隐患。安全巡逻则确保社区的治安环境，及时发现和处理各类安全问题。矛盾调解

致力于化解已经发生的矛盾纠纷，维护社区的和谐稳定。同时，社区党总支联动各类调解组织、行政主管部门、法律监督机关、群团组织、社会力量等N种来自不同领域、具备不同优势的资源力量，通过社区党总支的整合和协调，形成强大的治理合力。例如，在处理一些复杂的矛盾纠纷时，社区党总支可以联动法律监督机关提供专业的法律支持，或者借助群团组织的力量进行心理疏导和情感沟通。2025年1月-5月，这种“1+3+N”机制取得了显著成效。累计化解矛盾纠纷396起，调解成功率达到了98%。这一数据充分表明，党建引领下的基层善治根基日益牢固，“群众诉求解决在基层、矛盾纠纷化解在源头、风险隐患消除在萌芽”的基层治理目标基本实现。

（二）升级“红色调解”体系。在社区治理中，党组织的优势是巨大的，世茂香滨湖社区构建了“党建+调解”双轮驱动模式，将党的组织优势转化为治理效能，组建了由社区党总支书记担任组长，吸纳“社区党总支、居委会成员+网格支部书记+党员先锋”等多方力量的矛盾纠纷化解专班“红色智囊团”。成员来自社区的不同层面，他们不仅对社区的情况非常熟悉，而且具有较高的政治觉悟和责任感，通过“调解技能比武”“典型案例研讨”等特色主题党日活动，将调解阵地前移至楼栋单元，并在楼栋单元设立党员先锋岗，让党员先锋成为矛盾化解的前哨站，充分发挥先锋模范作用，积极主动地参与矛盾纠纷的化解工作。例如，在某楼栋发生邻里纠纷时，党员先锋岗的党员第一时间介入，了解情况，进行调解，利用自己的群众基础和沟通能力，成功化解了矛盾，避免了矛盾的升级，真正让党旗飘扬在矛盾

化解第一线，增强了党组织的凝聚力和战斗力，也赢得了居民的信任和支持。

（三）深化“联动调解”模式。为了提高矛盾纠纷的化解效率，世茂香滨湖社区建立了“15分钟调解响应圈”，保证在社区内任何地方发生矛盾纠纷时，调解人员都能够在15分钟内到达现场进行处理。创新实施“党总支委员包片区、支部书记包网格、党员骨干包楼栋”“三级包联”责任制，明确各级人员的责任和任务，通过上门调解、社区议事会等形式化解纠纷，针对复杂矛盾，由党总支书记统筹派出所、司法所、物管会等力量召开“红色联席会”，并充分发挥党员律师的专业优势及退休老党员的公信力，实现靶向调解。例如，近期发生了一起群体性物业纠纷，涉及众多居民的利益。通过“红色联席会”机制，社区党总支联动公安、司法、住建等部门，经过48小时的努力，妥善化解了这起纠纷。就1月份-5月份来看，物业类纠纷化解率提升了300%，有效避免了矛盾的升级，可见这种联动调解模式，充分整合了各方资源，提高了矛盾纠纷的化解效率和质量。

二、优化治理机制，打造闭环处置新体系

党的二十大报告提出，要健全共建共治共享的社会治理制度，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，提升社会治理效能。作为国家治理的重要方面，推进社会治理体系与治理能力现代化需要更加强调以党的建设为引领，将党的建设贯穿于社会治理的各方面和全过程，全面推动基层治理体制机制创新，形成以群众需求为着力点的共建共治共享社会治理制度新模式，进而推进中国特色国家治理体系和治理能力现代化。全域党建突破

区域、层级、行业、部门等界限，汇聚各层面的党员队伍、各方面的组织力量，赋予基层党组织更多资源、更大活力、更强功能，逐步构建全域统筹、多方联动、集群发力、共建共享的党建工作新格局。

（一）构建“民情雷达”预警系统，实现风险感知智能化。在现代社会，信息技术的发展为社区治理提供了新的手段，世茂香滨湖社区开发了社区亲邻电话热线、“共治二维码”小程序、网格员联络群等3个诉求渠道，这些渠道为居民提供了便捷的诉求表达途径，居民可以通过电话、扫码或者在联络群中反映问题。同时，社区充分发挥网格员、沿街商铺、热心党员居民、外卖小哥等“移动哨兵”的作用，及时发现潜在的矛盾纠纷和安全隐患，通过多渠道接收矛盾信息，精准感知矛盾源头事件，形成了“线上+线下”全领域风险感知系统，化“被动应对”为“主动发现”，取得了显著成效。目前，累计预警风险隐患205起，主动发现率同比提升400%。例如，一位外卖小哥在送餐过程中发现某小区楼道内堆放了大量易燃物品，存在安全隐患，便通过“共治二维码”小程序及时向社区反映，社区迅速组织人员进行清理，消除了安全隐患。

（二）打造“平安前哨”联防体系，推动安全防控协同化。社区的安全稳定是居民生活的基础，世茂香滨湖社区联合辖区派出所打造了“守望相助”“四联四防”工作机制（联勤、联防、联控、联处），全面整合了社区和派出所的力量，形成了强大的安全防控合力。组建了义警调解队、物业联防队、校园护苗队、商圈安防队等10余支志愿者巡逻队伍，这些志愿者队伍来自不同的群体，他们利用业余时间参与

社区的巡逻工作，定期在辖区开展巡逻，推动安全防护从后置处置到前端预防。在巡逻过程中，志愿者队伍发挥了重要作用，累计制止治安事件18起，消除安全隐患26起，守护辖区居民财产安全百余次，治安警情同比下降78%，这一数据充分表明“平安前哨”联防体系的有效性。例如，义警调解队在巡逻过程中发现两名居民因停车问题发生争执，及时进行调整，避免了冲突的升级。

（三）完善“全周期管理”闭环，促进矛盾化解系统化。矛盾纠纷的化解需要一个完整的流程，从受理到回访，每个环节都至关重要，世茂香滨湖社区健全了“受理-研判-分流-处理-督办-回访”全链条闭环流程。创新“四滤”分级机制，即简单问题即时办、一般问题限时办、复杂问题会商办、疑难问题联动办。根据矛盾纠纷的复杂程度，采取不同的处理方式，提高了处理效率，并建立“一案一专班”督办制度，在启动“四滤”处置机制后，严格督办流程，根据处置部门、矛盾等级等指标设置办理时限。同时确保“一事一议”“一案一档”“专人跟进”“闭环管理”，保障从“分散处理”到“系统统筹”。例如，在处理一起复杂的邻里纠纷时，社区成立了专班，由社区党总支书记担任组长，整合了社区、派出所、司法所等多方力量，及时跟进矛盾化解过程，积极寻找突破点，经过多次会商和调解，最终成功化解了这起纠纷，在回访过程中，居民认为矛盾处置全程有人跟进，对处理过程及结果均表示非常满意。

三、创新服务模式，提升矛盾化解高效能

党的十八大以来，中国的基层治理模

式发生了深刻的变化，基层治理主体更加强调多元社会治理主体的参与作用和共建共治，更加注重民主协商，合作有效处理基层治理难题。2014年，习近平总书记在全国“两会”上参加上海代表团审议时明确指出加强和创新社会治理，关键在体制创新，重心在社区，核心是人。

（一）分类调解，精准匹配矛盾类型。

不同类型的矛盾纠纷需要不同的调解方式，世茂香滨湖社区针对矛盾的这种特点形成了“专业+情感”双线调解模式，由持证公益律师、社区“心灵茶馆”心理咨询师、辖区司法机关退休干部等组成“0°”金牌调解“明白人”队伍，负责经济纠纷、财产纠纷等专业领域调解，这些人员具有专业的法律知识和丰富的实践经验，能够为当事人提供专业的法律建议和解决方案。由社区专职网格员、社区民警、物业管家、兼职调解员等组成“37°”网格调解“贴心人”队伍，针对一般邻里纠纷、物业纠纷、突发的小微型矛盾纠纷等开展调解，他们对社区的情况非常熟悉，能够及时了解当事人的需求和心理状态，通过情感沟通和协调，化解矛盾。最后，由楼栋长、热心党员、居民、妇女代表等组成“50°”邻里调解“娘家人”队伍，面向夫妻纠纷、家庭纠纷、亲子关系等纠纷开展工作，这支队伍与当事人关系密切，能够以亲情和友情为纽带，进行调解。通过这种分类调解的方式，实现了“情、理、法”分层化解。例如，在处理一起经济纠纷时，三只队伍相互配合圆满化解纠纷矛盾，“0°”金牌调解“明白人”队伍的律师根据相关法律法规，为当事人提供了合理的解决方案，“50°”邻里调解“娘家人”队伍则从人情世故帮助矛盾双方分析利弊，最终成功

化解了纠纷。

（二）靶向攻坚，提升问题解决实效。

在社区治理中，一些突出问题往往影响居民的生活质量和社区的和谐稳定，世茂香滨湖社区着力整治噪音扰民、停车纠纷等突出频发“小事”，成立攻坚小组，进行专项治理，今年已调解秩序类68件、噪音类46件，相关投诉量分别同比下降61%和66.7%。建立了家庭纠纷“三色预警”机制，就可能涉及“家暴”的家庭纠纷类案件成立家庭矛盾纠纷关爱工作组，对重点家庭实施“绿色、橙色、红色”动态关注。例如，针对一起因家庭琐碎频繁报警事件，社区联动网格员、妇联、心理医生等主动上门调解，并根据需求及时介入心理疏导和情感支持，及时有效化解了该起家庭纠纷。“12345”投诉件、“110”接警件数量均呈明显下降趋势，今年1月-5月同比下降32%、28%，有力践行了“矛盾不上交”的责任担当。

（三）激励赋能，激发多元主体参与。

社区治理需要多元主体的共同参与。世茂香滨湖社区依托“案例复盘+技能培训”双机制，推动既有调解队伍专业化成长，通过对成功调解案例的复盘，总结经验教训，提高调解人员的业务水平。同时，开展技能培训，结合社区志愿者积分奖励、“常安联盟”、“一案一奖”红包以及相关物业公司的考核奖惩机制，激发队伍活力，提升调解人员专业素养，吸引更多的居民参与到社区治理中来。此外，充分发挥辖区网格员、楼栋长、群众代表、物业管家、辖区内老干部等人熟、事熟、地熟优势，发展调解志愿者35人；积极寻求公检法司等职能部门帮助与支持，培育“法律明白人”19名；主动引入律师等专业化团队，

调查研究

成功化解5起案件，探索做活市场化调解。例如，一位居民在参与社区调解工作后，获得了社区的积分奖励，在感到自己的付出得到了认可后，更加积极地参与到社区治理中来，这种激励赋能的方式，形成了“人人都是调解员”的社区氛围，推动了社区治理的良性发展。

三井街道世茂香滨湖社区的“世茂解法”是党建引领下城市超大社区治理的一次成功实践。通过强化党建引领，构建协同治理大格局，为其他地区城市超大社区治理提供了有益的借鉴。在新时代，基层治理面临着诸多挑战，需要不断创新和探索，党建引领是基层治理的核心，只有充分发挥党组织的领导核心作用，整合各方

资源，形成治理合力，才能实现基层治理的现代化。同时，要注重优化治理机制，创新服务模式，提高治理效率和质量，满足居民日益多元的需求。未来，世茂香滨湖社区将继续深化“世茂解法”的实践探索，不断总结经验，完善机制，为城市超大社区治理提供更多的创新思路和实践范例。

（上接第40页）原因，为群众提供更为优质的文体公共资源。鼓励和支持社区、社会组织等开展多样化的健身活动，满足不同人群的健身需求，让群众有更多种健身选择，分散“暴走团”的人员规模，减少因过度集中“暴走”而带来的问题。同时，加强对新兴健身活动的引导和规范，确保其在安全、有序的前提下开展。另一方面，应当通过网络、电视等媒体平台，广泛宣传健康文明的健身观念和方式，引导“暴走团”成员认识到健身活动不仅要关注自身健康，还要尊重他人权益，遵守公共秩序，从而自觉规范自身行为。同时，广泛宣传

“暴走团”扰民扰序行为的危害和后果，提高公众对这一问题的关注度和重视程度，营造良好的社会舆论氛围。

（作者单位：常州市委政法委）

宽严相济刑事政策在审查逮捕环节的指导与应用

——以审查逮捕环节社会危险性评估为例

何萌 杨珮钰

宽严相济的刑事政策是我国在中国式现代化进程中司法实践的重要经验总结，是当下促进司法公正的重要指导思想和基本刑事政策，在各个环节指导检察工作科学展开和发展，与审查逮捕权在在惩罚犯罪和保障人权上具有一致的价值追求，为了贯彻与落实宽严相济的刑事政策，构建客观科学的社会危险性条件判断标准有相当的紧迫性和必要性。本文以江苏省常州市新北区检察院为例，以大数据运用的视角作为切入点，讨论宽严相济的刑事政策在审查逮捕环节社会危险性评估的指导作用和对逮捕社会危险性量化评估的反思、推动和实践作用。

一、宽严相济刑事政策对审查逮捕的影响

从数据统计中不难发现，各地刑事案件逮捕率逐年呈现下降趋势。分析影响决定逮捕几个方面的因素，社会危险性判断无疑是决定是否逮捕的重要因素。下文将以新北区检察院为例，分析社会危险性判断在审查逮捕中的核心影响。

（一）社会危险性把握趋于严格与宽严相济的正向关联

根据检察业务数据统计分析可以发现，是否具有“社会危险性”是审查逮捕时决定批准逮捕犯罪嫌疑人、被告人的主要因素，司法办案中逮捕理由占比第一位。以

新北区检察院为例，2018年以来，逮捕率逐年下降（除2020年因疫情原因，提请批准逮捕人数大幅下降导致逮捕率上升外），由2018年的90.79%下降至2024年86.86%。

同时，数据也反映出近年来检察机关对“社会危险性”的判断标准把握愈加严格和科学，2018、2019、2020、2021、2022、2023、2024，新北区检察院单因有“社会危险性”逮捕人数分别为518人、448人、163人、222人、185人、227人、257人，分别占审查逮捕案件审结人数的72.25%、64.65%、61.51%、56.20%、66%、54%、61%。

从数据实证的角度可以反映出，近年来，社会危险性判断的标准更加科学、客观和严格，为切实落实宽严相济的刑事政策发挥了重要作用。

（二）“够罪即捕”审查逮捕司法理念的转变

司法理念可以体现在个案的办案质量、办案效果中，同时，通过系统性的检察业务数据分析更加能够直观地反映一个地区一段时间内司法办案理念的变化。

逮捕后法院判决情况是反映逮捕质量的重要指标之一，也体现了审查逮捕的司法理念。长期以来，在司法实践中存在“以捕代侦”“够罪即捕”等错误观念，反映在数据

上,表现为大量案件逮捕后法院判决三年以下有期徒刑、拘役,相当数量的案件适用缓刑。随着宽严相济的刑事政策的不断深入落实,逮捕后法院判决案件刑期明显增加,不逮捕后判决刑法明显轻缓化。以新北区检察院2018年以来逮捕后法院判决情况数据分析为例,直观反映了近年来在“该严则严、当宽则宽、宽严相济”的理念影响下对社会危险性的把握更加严格。

1.2019年以来逮捕后判处不满三年有期徒刑、拘役人数显著下降

新北区检察院2019年以来,逮捕后判处不满三年有期徒刑、拘役人数逐年下降,其中2020年下降最多,除2020年受疫情影响办案数量下降原因外,逮捕标准进一步严格,特别是对“社会危险性”把握的标准更加严格,是提升逮捕质量的重要原因。

2.逮捕后判决适用缓刑比例大幅度下降

逮捕是对犯罪嫌疑人、被告人人身自由的限制,而判决缓刑则是对被告人人身危险性的刑罚否定。通过数据统计分析发现,2019年以来新北区检察院逮捕后被法院判决适用缓刑的人数以及所占逮捕后判决总人数的比例,均有明显下降。由2019年的8.19%逐年下降至2024年的1.07%。由此可见新北区检察院对批准逮捕后的犯罪嫌疑人、被告人的人身危险性把握逐年准确。

另外,对于审查逮捕阶段不批准逮捕后移送起诉的案件,已判决的案件均判处不满三年有期徒刑、拘役或者缓刑。

从逮捕后法院是否判决缓刑数据分析,可以得出办案人员在审查逮捕时,对犯罪嫌疑人、被告人社会危险性的判断是否客观、合理。综上情况,能够论证新北区检察院在宽严相济刑事政策的指导下,对社

会危险性的把握上逐年科学、客观。贯彻好宽严相济刑事政策对提高审查逮捕质量具有积极的促进作用,二者在本质上是一致的,要在宽严相济刑事政策指导下准确把握审查逮捕质量的内涵和要求,强化检察人员的审查把关意识,以促进审查逮捕质量的提高。

二、宽严相济刑事政策在审查逮捕运用中存在的问题

(一)宽严相济对审查逮捕的基本要求

宽严相济要求对刑事犯罪区别对待,既要有力地打击和惩治犯罪,维护法律的权威和社会的稳定,又要重视法律的公正和对人权的保障,既包括对严重犯罪的从严打击,也包括对有拯救可能和必要的犯罪嫌疑人、被告人及轻罪的宽换缓处理,以根据社会治安形势和犯罪分子的不同情况,做到该宽则宽、当严则严、宽严有度、宽严相济,实现法律效果和社会效果的统一。

逮捕是刑事诉讼活动中最为严厉的强制措施的一种,要求对其正当运用,可以有力打击犯罪,保障诉讼顺利进行,反之可能严重侵犯当事人的人身权利,这就要求检察机关在审查逮捕阶段充分贯彻宽严相济的刑事政策,防止只注重严而忽视宽,造成“构罪即捕”,也防止只注重宽而忽视严,放纵犯罪,影响刑事诉讼的顺利进行。

(二)宽严相济在审查逮捕环节的具体适用

区别对待是宽严相济刑事政策的核心,应当根据个案不同情况,在审查逮捕环节综合考虑犯罪嫌疑人的社会危险性等情况,再依法作出批准逮捕或不予批准逮捕的决定。同时,还要注重到法律效果于社会效果的有机统一,以有利于化解社会矛盾,维护社会稳定,促进社会和谐发展。一是要区别犯罪轻重。严重犯罪从重从严从快惩治,轻微犯

罪依法从宽处理。依法严厉打击严重刑事犯罪，该逮捕的坚决逮捕，突出打击重点，全力维护社会稳定；对一般刑事犯罪案件，可以以“宽”为指导，做到罚当其罪，体现刑事法律的谦抑性。二是区别社会危险性。社会危险性审查是审查逮捕的核心要件，综合了犯罪嫌疑人、被告人的犯罪动机、前科情况、犯罪后表现等方面，对于主观恶性不大、有积极悔改等表现的，可以认定为社会危险性不大，无逮捕必要。三是要区别案件的后续可能走向，充分考虑社会效果。比如在一些生活纠纷引起的轻伤害案件中，如果对一方当事人批准逮捕，可能会激化矛盾，不利于弥补社会关系，影响社会稳定和谐。所以在审查逮捕中，要在宽严相济刑事政策的指导下，对个案的不同情况加以考量和判断，尤其是在对社会危险性判断时，需要将宽严相济的理念贯穿于其中。但我们关注到，在司法实践中，对于社会危险性的判断标准并未实现量化，在实践中尚存误区。

（三）司法实践中的误区：判断社会危险性的标准同质化

1. 将刑罚罪责轻重等同于社会危险性判断

审查逮捕中的社会危险性主要审查犯罪嫌疑人、被告人在刑事诉讼活动中的程序性风险，应当区别于刑法定罪量刑的“社会危害性”判断。社会危害性是对犯罪嫌疑人行为法益侵害性和刑罚适用性的判断，是刑法上对犯罪嫌疑人、被告人是否构成犯罪以及应当适用何种刑罚的事后“惩罚性”判断。审查逮捕中社会危险性主要有两个层面的含义：一是妨碍刑事诉讼活动顺利进行的危险；二是将其释放后可能对社会及他人造成新的危害的危险，是基于基础事实对未来可能发现的风险的预判。在司法实践的很长一段时间，包括当下，

仍有错误的理念，用“社会危害性”审查替代“社会危险性”判断，进而带来这样一种观念误区：只要犯罪嫌疑人、被告人的行为具有社会危害性，则具有逮捕的必要；而涉案的罪行越重，逮捕必要性越高。

2. 将有前科劣迹等同于“有社会危险性”

《刑事诉讼法》第81条第3款将“曾经故意犯罪”作为应当逮捕的条件，或者身份不明的，应当予以逮捕。因而实践中，办案人员对有前科劣迹的犯罪嫌疑人等同于具有社会危险性，径直逮捕，缺乏对犯罪嫌疑人、被告人社会危险性的实质判断。新北区检察院2018年以来办理的审查逮捕案件中，曾因犯罪受过刑事处罚965人，被批准或决定逮捕879人，占91.09%，不批准逮捕84人，仅占8.7%。不难看出，前科劣迹，特别是曾经受到刑事处罚，已经是判断是否具有社会危险性的重要标准。然而，这在立法及司法上都亟待进一步完善。

3. 将未赔偿和解等同于“有社会危险性”

将刑事和解作为判断“有社会危险性”的评价标准之一，如交通肇事案件将未赔偿被害人作为对犯罪嫌疑人决定逮捕的重要考量因素，部分犯罪嫌疑人在捕后赔偿被害人而被法院判处轻缓刑；再如，部分故意伤害案件属于家庭纠纷，有自首情节，但因未达成刑事和解仍予以逮捕。

4. 将本地无固定住所作为“有社会危险性”判断标准

部分办案人员认为犯罪嫌疑人在本地无固定住所、无经济收入，认定犯罪嫌疑人无取保候审条件而作出逮捕决定。随着经济社会发展，在犯罪嫌疑人在能够确保到案的情况下，本地无固定住所、无固定职业等情形，不宜再作为是否决定逮捕的考量条件。

以上判断误区既没有准确把我社会危

险性的内涵，也不符合宽严相济的刑事政策要求针对不同案件的不同情况，在个案中区别考量、宽严有度的要求。

（四）造成误区的原因：立法层面的模糊和司法层面的自由化

1. 立法在操作层面的模糊

（1）社会危险性量化评估的立法模糊

《刑事诉讼法》的修改对逮捕条件进行细化，更加明确了“社会危险性”条件适用标准，从立法制度上确立了“该严则严、当宽则宽”的鲜明导向。近年来，对如何判断犯罪嫌疑人、被告人的“社会危险性”是否达到逮捕标准，立法不断予以细化和改革。最高人民检察院、公安部在2015年出台了《关于逮捕社会危险性条件若干问题的规定》，随着《刑事诉讼法》的修订，2019年新颁布的《人民检察院刑事诉讼规则》（以下简称“《最高检规则》”）第129条至第133条对《刑事诉讼法》第81条第1款列举的5种“社会危险性”的认定进一步细化和明确。然而，现行立法并未明确对社会危险性进行客观量化评估，以及采用何种方式、何种程序来对涉案人员的社会危险性条件进行有效考察，因而，司法实践对社会危险性的判断很大程度依赖于办案人员的主观认知和自由裁量。这种不确定性源自于立法上的模糊性，尤其是刑事诉讼立法对社会危险性量化评估的缺失。

（2）由立法的模糊引发的理念偏差：逮捕功能的异化

从《刑事诉讼法》列举的五类“社会危险性”条件可以得出，逮捕的核心功能是保障诉讼顺利进行。但司法实践很长一段时间，逮捕功能出现异化，替代司法表现出评价、预判功能，甚至侦查功能，由此衍生的“够罪即捕”“以捕代侦”等司法观念，势必会侵犯公民的基本权利。社会危险性观念的提

出，从立法层面上明确了逮捕的目的不在于“惩罚”，而在于“预防”，体现了司法的人权保障价值。合法的、正当的社会危险性判断，通过限制犯罪嫌疑人、被告人的人身自由，来保障社会公众的人身权、财产权以及社会经济文明秩序。

2. 证明体系构建的缺位

从逮捕必要性审查判断的合理化和科学化角度出发，社会危险性判断，主要审查犯罪嫌疑人、被告人是否具有实施新的犯罪、逃避或妨碍刑事诉讼活动以及危害社会公共安全的可能性。在当下的审查逮捕司法实践中，相对事实要件、证据要件而言，对社会危险性的证明体系仍不够完善，或不够重视。

（1）证明责任的自由化

《最高检规则》第135条第一款规定，检察机关认定社会危险性应当以公安机关移送的相关证明为依据。法律虽然规定了侦查机关应当独立提供证明社会危险性的证据，但在实践中，鲜有侦查机关收集关于犯罪嫌疑人社会危险性的证据，加之对社会危险性的证明，尚无明确的证明方法和流程体系，办案人员往往只能以罪责轻重代替“社会危险性”评价。

（2）证明要素的主观化

社会危险性是一种可能性，是办案人员基于现有事实和情况，对犯罪嫌疑人将来可能导致的危险进行的预判。犯罪嫌疑人、被告人是否有可能继续实施新的犯罪或者对社会公众产生再次危险性行为，应当是社会危险性判断的核心内容。《最高检规则》第129条至第133条列举了《刑事诉讼法》第81条第1款的5种“社会危险性”情形，然而，立法及司法解释并未对社会危险性的证明要素予以进一步明确，对于“列举之外”的多数情形，并未明确

需要哪些客观要素来判断社会危险性，如事实证据、犯罪嫌疑人心理状态评估、人身危险性证据等，仍然依赖于自由化和主观化的判断。实践中，对社会危险性的证明方法及证明要素主观性较强，依赖检察机关办案人员的经验法则，判断犯罪嫌疑人是否具有社会危险的高度盖然性。往往出现“不逮捕不足以避免其社会危险性”“可能与同案犯串供”等主观结论，而缺乏客观证据的支撑。

3. 非羁押强制措施管控手段的不完善也是客观制约因素

一是取保候审管控措施单一，公安机关应对犯罪嫌疑人逃避、妨害诉讼治理能力不足，往往依赖于逮捕、拘留等羁押手段保证刑事诉讼的顺利进行。二是取保候审金额过低，逃避诉讼行为惩戒方法不多。对于脱保的犯罪嫌疑人，除没收保证金或逮捕羁押外，惩戒措施不多，且目前司法办案中，公安机关通常采用最低金额的取保候审保证金，即1000元，违规成本较低。同时，对于保证人未能履行保证义务的，实践中难以进行惩戒。三是电子化羁押措施应用不广泛。电子手环、电子监管等措施，因成本较大、监管难度大等原因，目前在办案中尚未得到广泛应用。

三、在审查逮捕中贯彻宽严相济的若干构思

（一）“社会危险性”评估应当考虑的因素

1. 基于逮捕必要性应当考虑的因素

根据宽严相济刑事政策要求对刑事犯罪区别对待的原则，对于社会危险性审查应当围绕以下因素：一是被指控的犯罪刑罚程度。社会危险性是对犯罪嫌疑人潜在危险的评估，势必要建立在已经发生的基础事实之上。以被指控的犯罪刑罚程度为

基石，包括刑罚的轻重程度、犯罪手段、犯罪后果、行为造成的影响等，继而对涉案人员的危险状态进行评估。对于严重危害国家安全、社会秩序以及人民生命财产安全的严重暴力犯罪，黑社会性质的组织犯罪、恐怖主义犯罪等严重犯罪，在任何情况下都应该坚决打击，绝不手软；而对于社会危害性较小的轻微刑事犯罪可以依法从宽处理，并综合考虑犯罪嫌疑人是否具有自首等法定从轻、减轻情节。二是犯罪嫌疑人、被告人的应诉情况。重点考察涉案人员有无自杀、逃避诉讼、妨碍作证、打击报复证人、被害人等行为。这里的证明标准应当尽可能客观化，以已经或者即将发生的客观行为为判断依据，如涉案人员或其相关人员非正当接触证人、被害人，涉案人员的行为轨迹出现异常等，而不是办案人员主观上认为“有可能妨碍诉讼进行”。三是涉案人员的社会行为表现。主要是涉案人员在社会交往、生产生活中的一贯行为表现，可以收集言辞证据，也可以分析涉案人员的既往情况，如前科劣迹、受到行政处罚、多次涉警等。四是科学有效的心理评估。在有必要的情形下，可以引入专业心理评估机构，对涉案人员的犯罪心理和悔罪状态进行科学评估，为作出再犯罪可能性预测提供辅助依据。在充分考虑采取取保候审、监视居住能否防止社会危险性和保障诉讼顺利进行后，依法决定是否批准逮捕。

2. 充分考虑认罪认罚从宽制度适用

认罪认罚体现的是犯罪嫌疑人、被告人对已经造成的社会危害结果的真诚悔过，在其真实性和自愿性的基础上，充分表达了涉案人员愿意接受刑事处罚、希望重新融入正常社会秩序的主观意愿，在一定程度上否定了其社会危险性，也符合宽严相

济刑事政策中“当宽则宽”的适用范围。因此，应当从立法上不断加以完善和明确在审查逮捕中将认罪认罚从宽评估社会危险性和羁押必要性的条件，主要考虑以下情节：如实供述、退赃、接受检察机关量刑建议、刑事和解等。但需要注意的是，不能将是否达成刑事和解作为认罪认罚从宽、评估社会危险性的必须条件。同时，应当引入适当的考察方式，对涉案人员认罪认罚的真诚性进行评估，如开展检察公开听证，邀请人民监督员、人民调解员等参与矛盾化解、释法说理；全面落实认罪认罚听取意见同步录用录像制度，深化认罪认罚控辩协商实质化等。

3. 注重检察官自由心证和经验法则的运用

虽然社会危险性量化评估的核心在于对检察官自由心证的限制，但是最终作出是否逮捕决定，依然依赖于检察官对社会危险性评估要素的综合考量，即通过合理的自由裁量作出科学判断。这就使得宽严相济政策的适用受认为因素影响较大，无形中影响了该政策运用的效果。长期以来，部分案件承办人存在思维定势，更注重打击犯罪，在做出是否批准逮捕决定时，纯粹考虑其是否构成犯罪，出现够罪即捕的情况。但是，检察官的办案经验和社会经验是保证判断合理性的重要支撑，所以，检察官应转变观念，全面贯彻宽严相济刑事政策，着力维护社会经济发展与和谐稳定，在自由心证时仍需要遵循以下原则：一是建立在客观要素证明体系之上的主观判断。检察官的主观判断绝不是没有客观依据的臆断，而是要综合社会危险性评估的全部客观因素，作出的合理判断。二是充分考虑惩罚犯罪与保障人权的价值平衡。惩罚犯罪和保障人权都是刑事诉讼法追求

的司法价值，检察官在评估社会危险性时，应当充分考量两种价值之间的平衡，防止一味顾此失彼。三是对司法效率的合理追求。逮捕本质上是保障诉讼活动顺利进行的程序制约手段，在评估社会危险性时应当充分考虑诉讼成本、诉讼效率和诉讼效益，并以实践可操作的形式实现。

（二）证明责任的承担与证明体系的构建

1. 由侦查机关承担证明责任

无论是出于刑事诉讼法无罪推定原则，亦或是作为积极追求逮捕结果的一方，侦查机关应当对社会危险性承担证明责任，这在立法及司法上也得到了普遍认同。侦查机关的证明责任至少包含以下内容：一是积极提供社会危险性相关证据。这一点在立法上也予以了明确。社会危险性证据的提供，不仅应当主动，而且应当全面客观，不仅收集涉案人员“有社会危险性”的证据，还应当收集没有社会危险性的证据，跳出侦查机关作为“控诉方”的理念桎梏，这一点在司法实践中仍需要进一步转变理念。二是保证社会危险性证据的真实性、客观性。特别是在证明“有社会危险性”的情形下，应当保证相关证据的真实性，同时注重客观证据的收集，而不局限于言辞证据。三是承担消极结果的风险。如果侦查机关对社会危险性的证明无法达到合法合理标准，则应当承担不批准逮捕的消极结果。

2. 证明体系的构建：逮捕两层证明要件的分离与融合

根据《最高检规则》第128条，逮捕的适用应当符合两个层次的要件：第一个层次的证明要件在于证实社会危险性的存在，包括该条列举的5种具体情形；第二个层面的证明要件在于证明逮捕强制措施

的不可替代性。这两个层次的证明要件，在学理上相对分离，但在实践操作上不可分割。因此，社会危险性证明体系的构建，必须充分考虑犯罪嫌疑人、被告人实施新的犯罪、逃避刑事诉讼、危害社会公众等可能性，是否能够被非逮捕措施所阻挡，也就是应当判断逮捕是否是防止犯罪嫌疑人、被告人出现“社会危险性”的唯一、必须途径。然而，实践中也存在障碍。源自于取保候审制度亟待改革，保证人保证义务的履行监管难、惩罚难，保证金数额过低等，不足以对犯罪嫌疑人、被告人造成威慑，因而在取保候审和逮捕之间实际上形成了一定的缝隙。

（三）探索社会危险性“等级评估制度”

1. 非羁押风险分类评估

司法中应当建立非羁押风险“等级评估制度”，开展“再犯罪可能性”评估。完善审查逮捕听证、羁押风险评估等制度，对犯罪嫌疑人非羁押进行风险评估，可分为高风险—即社会危险性较大，有逮捕必要；中风险—即采取电子手环、电子监控等电子化羁押措施可有效措施风险；低风险—即可取保候审。

2. 风险系数的计算方法

风险系数的计算方法应当是一个复杂而审慎的过程，但刑事诉讼法严格限制了审查逮捕的办案期限，在社会危险性风险计算时，应当充分考虑诉讼效率和办案期限的要求。第一，基础工作：社会危险性客观因素的列举式判断。明确判断社会危险性的客观要素及证据证明规则，通过列举对应的方式，对犯罪嫌疑人、被告人的社会危险性作基础判断。第二，逮捕替代性判断：综合犯罪嫌疑人、被告人主观状态、生活生产状况以及保证金、保证人的有效制约性等因素，对逮捕是否具有不可替代

性进行进一步考量。第三，综合评判：从基础事实、客观要素、制约效力等综合考量，结合检察官的社会经验和办案经验法则，对社会危险性是否达到应当适用逮捕强制措施进行全面评估，并作出合理判断。

（四）取保候审保证制度改革与逮捕必要性考量之间的衔接

实践中，逮捕的适用不仅取决于社会危险性评估的结果，有时也一定程度上依赖于取保候审制度的实施。取保候审保证金金额在立法和司法操作中都亟待提高，应当设置相当额度的取保候审保证金，才能完成对逮捕强制措施的有效替代，同时完善和强化保证金没收制度的落实。电子手铐等非羁押电子强制措施有待完善和积极推行。综合采取限制出境、行程报备、禁止从事相关行业或进入相关场所、关护教育等监控管理措施，及时掌握非羁押风险。

进入新时代，人民群众对民主、法治、公平、正义、安全等提出了更高层次的要求，对司法工作成效葆有更高期待，因而对检察机关在司法办案中是否依法保障当事人合法权利、办案过程是否文明合法规范，给予了前所未有的关注。构建客观科学的社会危险性条件判断标准有相当的紧迫性和必要性，对推动宽严相济的刑事政策落实无疑有着非常重要的积极意义。

（作者单位：新北区人民检察院）

执破融合助力 BEE 体系优化法治化营商环境路径分析

——以《民事强制执行法（草案）》第 83 条为落脚点

陈娥 凌仕杭

一、问题的提出

2023 年 5 月，世界银行正式发布营商环境新体系（BEE），替代了运行 20 余年的 DB 体系，相比之下，新的 BEE 体系更加注重营商环境评估的平衡性与公共服务性。其中，“解决商业纠纷”与“办理破产”两个一级指标注重从法治角度实现营商环境的优化，在我国体现为法治化营商环境考评，在这一模块中，人民法院办理破产案件是主要考察点。世界银行认为，商业纠纷是不可避免的，关键在于其及时高效地得以解决，避免对私营企业产生持续性的不利影响。而在商业纠纷解决这个问题上，司法系统的力量贯穿始终且举足轻重，因此，建立高效优质的商业纠纷解决机制对于一个国家或地区营商环境优化的作用不言而喻。

在 BEE 体系发布以来，我国针对法治化营商环境建设颁布了多项指导意见，各地法院也相继出台了多种致力于加快办理破产的措施，例如“执转破”“立审执破一体化机制”“执破融合”等，其中，执破融合以其灵活、高效、全面、彻底等特点被视为是优化法治营商环境的重要抓手，执破融合是将执行与破产进行深层次融合，让两种程序的优势交互叠加、充分释放，通过“以破促执”“以执助破”，更好地实现市场主体“挽救”和涉企案件“出清”，

逐步形成债务司法综合治理大格局。相比于传统的破产审理程序、执转破程序，执破融合的优势在于破除了程序壁垒，使当事人与法院不必受限于办理破产的启动时间点，可以根据涉案企业的实际情况及时采取破产方式推动案件进展，及时维护当事人权益。运用执破融合机制助力人民法院办理破产案件，能够有效促进地区法院进行机制创新，从而提升二级指标“破产程序体制及机制的质量”；执破融合在具体实施过程中产生的新问题及获得的新经验，也会倒逼司法机关针对破产案件办理进行法律法规的修改与更新，进而优化“办理破产”指标中的“破产程序规则的质量”；执破融合改变了传统执行案件进入破产程序的程序要求，破除程序壁垒，高效推进涉企案件清偿处置，赋分“办理破产”指标中的“破产司法程序的便利性”。可见，执破融合机制的探索构建及运用，能够有效地对世界银行 BEE 体系营商环境指标做出积极回应，以 BEE 体系下法治营商环境优化为研究对象，以执破融合机制构成与实施为切入点，基于我国地区法院在执破融合解决涉企案件中产生的数据与经验，分析现阶段执破融合对法院办理涉企案件、企业困境摆脱的正向作用，再结合 BEE 体系下法治化营商环境指标的新要求，探索我国法院以执破融合对 BEE 体系办理破产

指标的回应路径，最终通过执破融合机制构建与改进创新，推动我国营商环境取得新提升具备广阔的前景。

二、执破融合的实施与优势分析

（一）执破融合的内涵

执破融合是涉企案件进入法院后，可在执行立案之初即对企业进行财产审查，针对具备破产条件的企业案件，与破产部门进行沟通，邀请管理人加入执行程序，对被执行企业进行管理，对于可挽救企业中止执行程序，解除财产保全措施，选择采取破产清算、破产重整、预重整等手段，在此基础上再考虑进一步转执行和解；对于不具备生存条件的企业，及时破产出清，实现案件办理的程序互通，从而高效解决涉企案件，最大限度维护各方当事人的合法权益。其特点在于将执行与破产进行深层次融合，让两种程序的优势交互叠加、充分释放，通过“以破促执”“以执助破”，更好地实现市场主体“挽救”和涉企案件“出清”，逐步形成债务司法综合治理大格局。

广义执破融合制度中，“执转破”程序是其重要组成部分而非制度的全部内容。执破融合贯穿执行的整个过程，在执行之初便有所体现。在执行案件立案伊始，法院就应当将“执转破”程序的内容及影响充分告知申请执行人，并由法院和申请执行人共同判断该企业是否具有继续执行价值，如果企业仅具有资不抵债情形，但资产总额与债权金额相差不大的，法院可以通过继续执行程序来处理这一债权债务关系；如果被执行企业在已存在大量终本案件、不具有债务偿还能力且无继续经营能力，法院可以向申请执行人告知企业目前的现实状况，并引导、帮助债务人选择进入“执转破”程序，终结案的执行程序，以提升案件办理效率，降低司法资源的浪

费。在综合考量该企业对当地经济环境的影响、可能引起的社会舆论、破产企业的真实运行状况等现实因素后，该企业可以选择进入破产清算程序亦或是进入破产重整程序，让企业退出市场或重回正常运行。

（二）执破融合机制的重要价值

1. 促进债权平等保护，实现债权人的公平受偿

执行程序贯彻“依申请执行”的原则，在执行案件中，债权人的受偿顺序具有先后之分。根据《最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定（试行）》第88条的规定，普通债权人按照执行法院采取执行措施的先后顺序受偿。我国执行程序以效率为宗旨，奉行“先到先得”的优先主义，特别是在同一债务人具有多个债权人的案件中，先行申请财产保全或采取其他执行措施的债权人具有较为优先的受偿顺位。债务人为了逃避执行，往往会选择隐匿部分财产，体现出表面性的“执行不能”。然而，当某债权人获得债务人的新财产线索并向法院申请处置时，如果其他债权人对该财产不知情且没有提出参与分配申请，则可能会出现只有单一或少数债权人获得该财产处置所得钱款的受偿的情况。这就造成了强势申请执行人能得到清偿，弱势申请执行人的债权无法得到保障的情况，法院对执行到的被执行人财产，仅对申请执行人进行清偿，对于未申请执行的其他债权人，则没有参与分配的权利，因此，当被执行人财产不足以实现全部债权时，各债权人之间必将存在权利和利益之间的冲突，在这种情况下，执行程序就必然无法公平地对所有债权进行清偿，也就意味着总有一部分的人的权益会遭受损害。破产程序贯彻“概括清偿”的原则，虽然能够对债务人的全体债权人公平清偿，

但是清偿额度较小且周期长。而通过执破融合机制，将执行案件移送破产审查，企业进入破产程序后，无论债权的清偿期是否届满，无论债权人是否具有生效法律文书，只要是确实对破产企业具有债权、向破产管理人申报债权成功的债权人均有权利参与公平受偿，这样就能充分地保护形成债权债务关系时间靠后或因客观情况未能进入审判仲裁程序的债权人的合法权益。在破产程序中分配财产时，同一顺位债权人的受偿顺序没有先后之分，而是按照债权金额占总债权数额的比例进行清偿，这种公平受偿的方式同样有利于保障各个债权人的权益。最后，在执行案件中较为弱势的部分债权人也能够公平得到清偿，特别是被拖欠工资报酬且缺少法律援助和社会资源的企业职工，能够占据一定的优势地位，获得优先受偿权利。让所有债权人参与到破产程序中，打破执行程序“依申请”的原则，通过执行手段将执行到的财产进行公平分配，虽然每个债权人可清偿的比例有限，但好处在于所有债权人之间都是平等的，从利益分配角度上而言，破产程序中的公平受偿原则，有效协调了职工、债权人等不同主体之间的权利义务和利益实现。

2. 帮助提升纠纷化解效率，推进执源治理

在执破融合机制实施之前，无财产可供执行的涉企案件进入强制执行程序后往往会以终本方式结案，最后进入到终本库中，当事人的权益长期得不到有效维护，同时也影响法院的办案效率，造成法院积案多，新增案件多的困境，进一步加大“执行难”的局面，通过执破融合，可以将涉企案件进行提前审查，在破产程序中可在破产审查时便将涉案企业情况与执行部门

会知，决定案件下一步处置方式，有效避免了破产程序与执行程序的重复与空转；在执行立案阶段亦可以对涉案企业进行破产审查，对于具备破产条件的企业移动破产，避免执行积案，这样就能够充分起到化解分流执行案件的作用。对于完全丧失债务履行能力的企业而言，一方面，破产程序的启动能够避免其在未来不断地产生接连不断的新执行案件，有助于保障债务人最基本的生存权利。另一方面，使执行程序与破产程序有机融合，疏通“执行不能”案件的出清源口，发挥破产程序对执行案件的衔接吸收功能，大幅减少后续可能出现的诉讼和执行案件，达到最大化节约司法资源的效果，从而有效推进执源治理。

3. 善意执行助力企业修复，实质提升营商环境

事实上，不是所有进入执行程序或破产程序的企业都是会必然走到破产清退的局面，相反，很多被强制执行的企业只是被一时或某一债务所累，但是自身仍然具备经营的条件与能力，而这种企业在普通的强制执行程序中往往会面临被冻结账户、查封财产并拍卖变卖、被限制高消费等一系列制裁，这一套“综合拳”下来，本来还可以持续经营还债的企业也会被强制解体，失去生存的可能性。执破融合机制对于此类企业做出了“善意执行”的方式，终止执行程序，解除财产保全措施，由有经验的管理人介入并接管企业，综合借助多种力量帮助企业重新经营，并用经营所得持续还债。

执破融合机制并非司法中孤立的一环，而是实现当地社会治理现代化、促进法治营商环境建设的全局环境中的重要组成部分。推进执破融合制度的全面高效运行，有利于发挥核心资产价值，激发市场在资

源配置中的作用。在激烈的市场竞争之中，执破融合机制既能够对具有经营热情的市场主体产生激励效果，同时也能使得那些已经不适应市场发展的企业及时退出市场，提高社会资源利用率，对社会产业结构予以调整。同时，执破融合制度同样有利于保障破产企业及其管理人员的合法权益不再受到更大的侵害。对于“执行不能”的企业而言，通过执破融合机制进入破产程序能够为他们提供来自司法机关和专业法律人士的救济，使得企业能够顺利退出市场或通过重整重新振作，从而确保经济社会始终能够良好运行，促进法治营商环境的进一步建设。

三、执破融合对BEE体系下法治营商环境的指标优化

（一）BEE体系法治化指标分析

表1：世界银行营商环境评估项目变化时间表

2021年9月16日	2022年2月4日	2023年5月1日
宣布终止DB项目	发布BEE体系概念说明	正式开展评估

2023年5月，世界银行发布了新营商环境评估项目“Business Ready”，并配套新的宜商环境评估体系（Business Enabling Environment），用以替代原先的《全球营商环境报告》（DB, Doing Business），这标志着世界银行对全球商业环境的评估进入了新的阶段，BEE评估体系共包括10个一级指标，30个二级指标，82个三级指标，245个四级指标和798个测评点，涉及1692个问题。BEE体系旨在建立一个均衡可持续的评估体系，从而鼓励和推动制度改革。其重视从真实的、私体的角度考察影响各个地区营商环境的因素，它的显著变化在于BEE将不仅从单个公司开展业务便利性的考察，而且会从整个私营部门发展的角度来评估商业环境；

不仅关注政府监管，而且关注公共服务；不仅收集法律法规的信息，还会收集反映实际情况的事实信息和测量结果；不仅提高不同经济体之间数据的可比性，又尽量保持单个经济体数据的代表性。具体到法治化指标，BEE体系也会重点关注从私营企业的角度考察商业纠纷解决、办理破产的便利性，包括政策机制设置的便利性、程序的便利简化及执行过程的便利性，也会注重对整个商业纠纷解决、办理破产的过程以及后续的效果进行跟踪评估。

表2：DB体系与BEE体系一级指标对比

Doing Business (DB)	开办企业	办理建筑许可	获得电力	登记财产	获得信贷	跨境贸易	纳税	执行合同	政府采购	办理破产
Business Enabling Environment (BEE)	企业准入	获取经营场所	市政公用服务接入	雇佣劳工	金融服务	国际贸易	纳税	解决商业纠纷	促进市场竞争	办理破产

表3：BEE体系法治化指标构成

一级指标	二级指标
解决商业纠纷	商业争端解决机制的质量
	商业诉讼中公共服务的充分性
	解决商业争端的便利性
办理破产	破产程序规则的质量
	破产程序体制及机制的质量
	破产司法程序的便利性

相比于旧的DB体系，BEE体系的指标数量设置保持不变，依然是10个一级指标，并且，法治化营商环境依然占据两个一级指标，但是名称有所改变，从DB体系的“执行合同”“办理破产”转变为BEE体系的“解决商业纠纷”“办理破产”，其中，“解决商业纠纷”下设3个二级指标，分别为“商业争端解决机制的质量”“商业诉讼中公共服务的充分性”“解决商业争端的便利性”；“办理破产”下设3个二级指标，分别为“破产程序规则的质量”“破产程序体制及机制的质量”“破产司法程序的便利性”。从世界银行法治化营商环境评价体系的指标变化来看，世界银行十

分重视涉企纠纷解决的效率与效果，对于我国法院执破融合机制构建而言，需要以世界银行的相关指标为指引，注重执破融合机制的规则构建，加快执破融合相关法律法规出台落地；由于执破融合办理案件在我国尚未形成指导性的统一规则与示范，各地区更多的是根据自己的实际办案需要以及其他先行地区的经验做法“摸着石头过河”，需要注意结合地区实际在实践过程中及时发现暴露出来的问题，并适时改进破产程序体制及机制的质量，从而更好地指导案件办理；需要注意突出执破融合机制的便利性，方便当事人提出破产申请，方便法院进行破产审查、破产案件办理和立审执破程序切换；需要关注当事人及其他债权人加入和退出案件审理的便利性，同时不能仅以案件办理为关注点，更要注重在审执案件结束后跟进关注后续履行情况及涉案企业信用修复和回归市场的能力。

（二）执破融合对BEE体系的回应

如何使破产程序更加高效有序，是我国司法机构一直在探索的问题，现行的破产程序繁琐、周期长、破产费用较高、存在隐形的启动门槛，致使债权回收时间长、债权回收率偏低，这些都导致当事人对启动破产程序的意愿不高，配合度不够，而在执行阶段面临的被执行人企业无财产可供执行的情况更多，这由我国法院执行案件终本数量逐年激增便可以看出。究其原因，主要在于具备破产条件的企业在进入诉讼程序后没有得到及时的识别分流，也是由于我国法院办理破产企业案件时立审执程序之间过于闭塞，无法进行畅通转换与集中一体化办理。

为了解决这个困境，我国在2015年颁发的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》【法释（

2015）5号，现已修改】中正式设立了执行移送破产审查制度，即以司法解释的形式确立了执转破机制，在近十年的司法实践当中，执转破机制为有效化解执行难、清理僵尸企业提供了很大助力，但是客观来说，该机制已经显现边际效应，原因在于执转破程序大多在执行案件终本时才会启动，而且需要依当事人的申请才能启动，此时被执行人的财产基本已经在前面的执行过程中被处置完毕，即使步入破产程序也会面临无产可破的境地，而有部分企业在进入执行程序时还具备持续经营的可能，到终本阶段已经失去了重整、和解的可能性，只能被清除出市场，这样，申请执行人、其他债务人的权益基本上都无法得到有效地维护，同时也会导致法院受理执转破案件数量较少。

2020年，苏州中院提出执破融合的设想，2022年7月，苏州中院在总结苏州工业园区人民法院实践经验的基础上印发了《关于开展执破融合改革的实施方案》《关于办理执破融合案件的工作指引（试行）》等，在此情形下，全国各地法院逐步开展执破融合办案探索，关于执破融合的司法解释及工作办法也相继出台，由此可见，我国法院在探索执破融合的迈步过程中一步步都在思考如何提高办理破产案件的质量，相应司法解释的出台也对BEE体系办理破产指标下3个二级指标即破产程序规则的质量、破产程序体制及机制的质量及破产司法程序的便利性做出了初步的回应。

在执破融合机制应用的后续过程中，随着各地区相关经验办法的进一步成熟，执破融合案件的办理数量进一步扩大，相关机构针对执破融合的立法及司法解释也会出台更多，质量也会更高，这对“办理破产”指标中的“破产程序规则的质量”

会产生很大影响，在这一二级指标下我们的得分也会更高；从执转破、立审执破一体化到执破融合，办理执行破产案件的体制机制在不断创新，而相应地，目前各个地区针对执破融合机制探索也不尽相同，在这些机制运行过程中自会互相取长补短，从而共同促进执破融合机制的更新迭代，这会令我们在“办理破产”指标下的“破产程序体制及机制的质量”二级指标中得到更高的分数；针对法院办理执行、破产案件所做的一切政策机制创新，目的都是为了优化办理流程，简化办理程序，维护当事人权益。而执破融合将执行程序与破产程序由单向移送转化为双向促进，将执行程序中的手段应用到办理破产，可以更高效地查找被执行人财产，给拒不履行的被执行人施加压力，同时将破产程序中的手段提前应用至执行程序中，让管理人提前参与执行，参与被执行企业的和解重整，改变了传统执行案件进入破产程序的程序要求，破除程序壁垒，高效推进涉企案件清偿处置，赋分“办理破产”指标中的“破产司法程序的便利性”。

（三）执破融合优化法治营商环境指标的路径

1. 持续深化执破融合机制改革，促进办案理念更新

世界银行BEE体系中，“破产程序规则的质量”“破产程序体制及机制的质量”“破产司法程序的便利性”等指标意在考察地区司法机关在办理破产案件时所具备的办理能力及办理理念，优化法治化营商环境需要持续深化执破融合机制改革，目前我国针对执破融合机制并未形成统一的、概括性的司法解释或工作办法，更多的是各地区中基层法院结合地区实际，发挥主观能动性进行办案体制机制创新，这

是第一步也是很重要的一步，未来要持续依靠一线法院走在前列，由其在大量的、日常的执破融合案件办理过程中查缺补漏，对执破融合机制的具体实施积累经验与问题，并做出改革创新，鼓励一线法院适用执破融合机制推进执源治理，减少执行积案，集中化解潜在纠纷，推进“以破促执”“以执助破”。全过程审查涉企案件启动破产的时间点，涉案企业“当破则破”，对终本案件库主动甄别，分类出清，切实破解“执行难”，针对涉案企业实况采取市场出清或挽救措施，对非“僵尸企业”进行破产重整或和解，“应保尽保”提升企业满意度与市场竞争力，在办案过程中实现理念思维的跟新，针对复杂矛盾形成新思路，新方法。

2. 建设专业人员队伍，提高办案质量

执破融合机制作为一线法院的自主创新，也就意味着其具体的运用实施更多地要依靠一线法院自身，但是法院办案涉及到当事人权益的划分及维护，涉及到国家法律法规的权威以及政府的公信力，不能各地区以机制创新为由脱离法律约束，逃离基本程序规则。因此，必须对执破融合机制的形成及实施必须报经上级部门审查阅核，同时加快执破融合人才队伍建设，抽调有长期办案经验的法官组建专门的执破融合办理团队，优化司法人员配置，对于团队成员特别是一线执行人员定期开展执破程序流转、办理执破融合案件的知识法规培训，不断提高其办理执破融合案件的专业度与熟练度；法院要定期开展执破融合办案述职报告会，对于拿不准、不确定的案件及时上报审判委员会讨论；同时成立专门的执破融合专家委员会，抽调对执行、破产程序经验较深的专家学者、司法工作人员、律师等组成答疑团队，对在

适用执破融合程序办案过程中遇到的堵点难点进行集中解答，对执破融合机制创新及工作办法形成提供专家意见参考；此外，要强化地区法院之间执破融合办案经验交流互鉴，执行部门可依托执行指挥中心开展执破融合办案经验交流视屏会议，对各地区在执破融合办理过程中新发现的问题、新创建的工作办法进行解释沟通，形成地区协同互认的执破融合办理机制。

3. 推进信息互通，实现数字化办理

世界银行十分关注商业纠纷的数字化解决与破产案件的数字化办理，执破融合办理机制将来的发展方向也必须同数字化接轨，在各地区司法网络平台建立执破融合咨询与办理专项入口，利用微法院等互联网平台实现执破融合办理咨询、申请撰写、材料提交等“网上办”，提高执破融合办理的便利性；对于法院系统内部，要建立执破融合案件管理数据库，对执破融合案件进行统一管理，建立表格对案件进行分类管控，还要建立执破融合案件办理审核监测系统，由专门负责人员对执破融合案件的办理过程、结果进行审查跟踪，实现动态监测。

执破融合案件相对于一般法院案件，其涉及部门更多，案件材料更多，经历的步骤也更复杂，如果执行程序与破产程序之间的信息不畅通，将极大影响执破融合案件的办理。据此，加强法院部门与部门之间的信息共享，构建完善的信息共享平台，实现立案、执行与审判在程序之间的信息互通，数据共享，是推动执破融合机制广泛适用的重点。要在技术上、成果上、信息上实现全方位贯通，以全国企业破产重整案件信息网、全国法院执行信息网、中国审判流程信息公开网等作为平台依托，建立跨部门、跨层级、跨区域的信息共享

平台，将立案、执行与破产三大管理系统衔接起来，使得破产程序可以充分吸收执行程序中所获取的成果，减少中间环节不必要的工作量，实现执破融合办理工作的效益最大化、最优化。

4. 加强府院联动，引导多元协同办理

执破融合案件不能仅依靠法院的力量，而是要多方协同治理，在法院内部，要强化执破融合的部门协同，对以企业法人为被告的民商事案件，立案部门加强对被告破产线索的筛查，具备破产条件的，及时联合当事人会商，做出要素式司法研判，对符合破产条件的当事人，发送《申请破产审查告知书》，引导当事人提出破产申请，减少进入执行环节；要吸纳专家学者、律师等组成专家库，为疑难案件提供智力支持；对于可挽救企业，要及时邀请破产管理人进行重整，对企业进行重新管理经营；要与政府部门建立联动机制，对该类企业提供绿色通道，简化审批流程，建立企业风险防范化解联动机制，对企业经营难度科学评估，分类施策，推进风险预警、信用修复等；积极引入社会力量，通过共益债方式向社会进行融资，解决资金不足的问题。

（作者单位：新北区人民法院）

市法学会劳动法研究会开展劳动法热点问题研讨

2025年8月21日，常州市法学会劳动法研究会一届二次会长（扩大）会议暨劳动法热点问题研讨会在维尔利环保科技集团股份有限公司召开。劳动法研究会会长、副会长、秘书长、特约研究员及部分理事、监事等14人参加会议，市法学会劳动法研究会会长、江苏常晋律师事务所主任朱孔阳主持会议。

朱孔阳会长介绍了本次会议的召开背景，强调本次会议旨在围绕当前劳动法领域的最新规定与热点难点问题进行学习讨论。他指出劳动法研究会将在下阶段开展两项重点工作：一是针对《超龄劳动者基本权益保障暂行规定（公开征求意见稿）》向人力资源社会保障部提交立法咨询意见和建议；二是围绕中小企业劳动用工常见问题开展调研工作。随后，与会专家就《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律问题的解释（二）》（以下简称《劳动争议司法解释二》）、《超龄劳动者基本权益保障暂行规定（公开征求意见稿）》（以下简称《超龄劳动者暂行规定（征求意见稿）》）这两个焦点议题展开了热烈的讨论。

一、《劳动争议司法解释二》第十九条关于社保的规定引发震荡与挑战

劳动法研究会副会长、常州市中级人民法院速裁庭副庭长吴立春认为，《劳动争议司法解释二》第十九条的规定进一步

强调了用人单位与劳动者约定或者劳动者向用人单位承诺无需缴纳社保的行为无效，劳动者可依据《劳动合同法》第三十八条第（三）项规定解除劳动合同并主张经济补偿金，该规定并非网络盛传的所谓“社保新规”，而是最高院统一了对此类劳动争议案件的司法裁判尺度。就江苏而言，该规定与江苏原有的司法实践存在较大反差，《劳动争议司法解释二》实施后，因未缴社保引发的经济补偿金争议案件可能出现激增态势。

劳动法研究会副会长、常州市社会保险基金管理中心副主任吴麒铭指出，针对《劳动争议司法解释二》第十九条第二款规定可能引发的补缴社会保险费问题，在实践中存在一系列亟待明确的问题，例如：关于补缴社保的年限、缴费基数问题，关于补缴社保的争议处理机制、职责划分问题等等，《劳动争议司法解释二》的实施很可能出现有关补缴社保投诉案件的大量增加，如何妥善处理此类投诉案件？这将对人力资源社会保障部门提出新的挑战。

劳动法研究会特约研究员、常州大学史良法学院副教授徐新意表示，近年来，劳动争议案件数量的激增已然成为社会问题，《劳动争议司法解释二》第十九条规定虽然明确了约定或承诺不缴纳社保的行为无效，但该无效法律行为所产生的法律

后果不应单单归咎于用人单位，而是应当规定由用人单位和劳动者各自承担相应的过错责任，《劳动争议司法解释二》对此并未作规定，这是一个缺憾。实践中，对法律、法规的理解和适用不宜简单机械，如何从导致无效法律行为的根源上加强引导，以减少劳资纠纷，避免激化矛盾？这对行政部门和司法部门提出了更高的要求。

劳动法研究会特约研究员、江苏常明（武进）律师事务所主任马旭东强调，针对用人单位运用拆分工资、约定社保补贴退还等操作手法降低未缴社保的风险成本情况下可能出现的拆分工资大幅抬高社保补贴金额的极端做法提出了自己的困惑和疑虑。对此问题，朱孔阳认为，这实际上是关于用人单位拆分工资所涉社保补贴金额的合理性问题，在有关社保补贴返还的争议案件中，司法机关必然会对用人单位拆分工资所涉社保补贴金额的合理性进行审查，对于不合理的工资拆分和社保补贴金额，司法机关应该不予支持。除外，与会专家还就此问题延伸出的用人单位要求劳动者返还社保补贴属于不当得利纠纷还是劳动争议纠纷的问题展开了讨论，多数专家认为这属于劳动争议纠纷，应当适用劳动争议仲裁前置程序。

二、《超龄劳动者基本权益保障暂行规定（公开征求意见稿）》亮点与盲区共存

劳动法研究会理事、常州经开区社会保障局原副局长、江苏日月泰律师事务所律师唐法荣以及徐新意教授都谈到了《超龄劳动者暂行规定（征求意见稿）》存在关于超龄劳动者的定义模糊、超龄劳动者与用人单位之间的法律关系不清等问题，认为法律规范的不明确容易导致实务操作

中的理解分歧，从而引发更多争议。唐法荣还建议对于超龄劳动者的相关权益保障应根据超龄劳动者是否已享受养老保险待遇的不同情况加以区分对待。

吴立春指出，《超龄劳动者暂行规定（征求意见稿）》第五条第二款虽明确了用人单位应当保障超龄劳动者获得劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保障等基本权益，但第九条第一款却未明确休息休假权益是否包括年休假待遇，这与目前常州地区的审判实践做法不一致，超龄劳动者应否享受年休假待遇的问题值得商榷。另外，《超龄劳动者暂行规定（征求意见稿）》第十九条规定了不符合享受基本养老保险待遇条件的超龄劳动者可申领失业保险金，但对于用人单位应否给超龄劳动者缴纳失业保险费则未予明确，在此情况下涉及实务操作中超龄劳动者申领失业保险金是否可行？《超龄劳动者暂行规定（征求意见稿）》如此规定有无必要？这些问题都值得商榷，他建议很有必要对此条规定作进一步的修改完善。

劳动法研究会监事、常州市妇联组织人事部原副部长吴军平认为，《超龄劳动者暂行规定（征求意见稿）》第十六条规定明确了超龄劳动者可认定工伤、享受工伤保险待遇，这为超龄劳动者因工伤引发的争议解决提供了清晰路径，减少了原先实务操作中因相关规定不明确造成的困境，就此而言，这一规定具有积极的现实意义。

在对本次研讨会作总结时，朱孔阳会长指出，《超龄劳动者暂行规定（征求意见稿）》在适用范围、年休假、失业保险、用工协议解除、劳动权益保障范围等方面存在进一步修改完善的空（下转第64页）

离婚财产分割协议的效力边界与执行程序中 不动产权属认定研究

——以王某与雷某执行异议一案为例

卢佳毅

【基本案情】

王某与储某发生保证合同纠纷，2018年7月19日法院作出判决：被告储某于判决生效之日起十五日内支付原告王某借款本金600000元并支付利息。储某拒不履行法院判决，因此王某就判决书向法院申请强制执行，法院于2021年12月20日作出执行裁定书：冻结、划拨被执行人储某名下的银行存款及网络资金460000元或相应价值财产。据此法院查封被执行人储某名下坐落于常州市武进区**公寓的不动产。法院于2024年8月27日作出拍卖被执行人储某名下坐落于常州市武进区**公寓不动产的执行裁定书并启动对案涉不动产的司法拍卖程序，买受人李某于2024年9月30日以最高价960000元买受。在法院预分配案涉拍卖执行款过程中，储某的前妻雷某提出了案外人执行异议，不得执行案外人享有的案涉不动产50%的变现份额。

另查明，储某与雷某原系夫妻，但于2023年10月17日登记离婚，双方就夫妻共同财产进行了分割，现确定双方在婚姻存续期间，购买近十套不动产，但调取的不动产登记簿显示，上述近十套不动产中，有单独登记于储某一人名下的、有单独登

记于雷某一人名下的、亦有登记于夫妻二人共同名下的。夫妻双方在离婚协议中约定：（1）其中在储某、雷某共同名下的位于马杭张家巷的不动产一套归雷某所有；（2）双方名下的银行存款各自归各自所有；（3）双方在婚姻关系存续期间无共同车辆；（4）其他：双方无其他共同财产。夫妻二人在登记离婚时，向婚姻行政部门提交了涉及财产分割的离婚协议。

【争议焦点】

法院认为本案的争议焦点为案件中储某与雷某的离婚协议财产分割的意思表示及效力如何。本案中，拍卖的案涉不动产系夫妻婚姻关系存续期间所得，根据《中华人民共和国民法典》第一千零六十二条之规定，为夫妻共同财产，归夫妻共同所有。但离婚协议中，对雷某与储某在婚姻存续期间购买的多套不动产中，只明确分割了其中一套，并实际完成过户。其余的不动产均未提及分割，而只是在离婚协议的其他项上注明：双方无其他共同财产。

由此产生争议。第一种观点认为，拍卖的案涉不动产属于夫妻共同财产，但离婚协议已对夫妻的财产进行了明确分割，对协议未涉及部分的不动产，双方已实际

案例分析

作出不动产全部分割的意思表示，原登记在各自名下的不动产归属各自所有。基于此，原登记在储某单独名下的案涉不动产在经过离婚协议约定后依旧确定属于储某单独所有，作为案外人的雷某无法享有案涉不动产拍卖款的份额权。第二种观点认为，基于拍卖的案涉不动产属于夫妻共同的财产，案涉的离婚协议只将夫妻其中一套共有的不动产作出明确分割，并未明确对雷某与储某在婚姻存续期间购买的其他共有不动产作出具体分割，若贸然将离婚协议中无其他共同财产的意思表示理解为已将婚姻存续期间财产作出分割，则有极大可能违背当事人的意思表示因此，在未对雷某与储某名下的不动产明确确认份额或所有权前，法院应支持雷某的异议请求。

【案件评析】

首先，根据《江苏省高级人民法院执行异议及执行异议之诉案件审理指南（一）》中关于执行异议及执行异议之诉程序与相关程序的协调对接的规定，案外人对执行标的提出异议，应当在争议的执行标的执行终结前提出，执行标的由执行案件当事人受让的，应当在执行程序终结前提出。本案中，案外人雷某在本案案涉不动产执行变价后、执行分配方案作出前提出执行异议，时间上符合法律规定。同时根据《江苏省高级人民法院执行异议及执行异议之诉案件审理指南（二）》中关于案外人基于不动产共有关系提起的执行异议之诉案件的处理的规定，执行依据确定的债务人为夫妻一方，夫妻另一方对被执行人个人名下的财产主张权利，或者对登记在其名下的财产是否系共同财产或其份额提出案外人异议的，依照《中华人民共和国民事诉讼法》

第二百三十八条的规定进行审查处理，并在执行异议之诉中对案外人享有的份额进行认定，判决不得执行被执行人配偶享有的变现份额。本案中，雷某对登记在被执行人储某个人名下的案涉不动产的变价份额提出异议确实是属于异议的范围之内。

鉴于本案情况，笔者认同第一种观点。根据《最高人民法院关于人民法院办理执行异议和复议案件若干问题的规定》第二十五条规定，对案外人的异议，人民法院应当按照下列标准判断是否系权利人：（一）已登记的不动产，按照不动产登记簿判断……本案中，首先，案涉不动产登记在被执行人储某名下，从权利外观来看，案涉不动产应当为被执行人个人财产。其次，案外人主张的案涉不动产系案外人与被执行人婚姻关系存续期间取得的财产，应当为双方共有。再此，因双方已登记离婚并签订离婚协议书，案涉不动产是否为共有需依据双方在离婚协议书中的约定予以明确。且登记离婚时案外人明知存在案涉不动产，故案涉不动产不属于被执行人隐匿的财产范围。在此前提下，双方在离婚协议书中分割了房产、存款、汽车及其他财产，并确认了无其他共同财产的约定，系案外人与被执行人的真实意思表示。故案涉不动产经案外人与被执行人离婚分割确认，不属于双方共同财产部分，仍应当按照不动产登记簿判断权属。因此，案涉拍卖的不动产系被执行人个人财产，属于其责任财产范围，同时应驳回案外人的请求。

本案的争议核心在于离婚财产分割协

议的效力边界与执行程序中不动产权属认定的冲突。离婚协议虽在夫妻内部具有约束力，但其物权变动效力以登记公示为原则，未经变更登记不得对抗外部债权人。执行程序中的权属判断应优先遵循形式审查标准，以不动产登记簿记载的权利外观为基础。案外人雷某虽主张共有权，但其在离婚协议中概括性确认“无其他共同财产”且未及时主张权利，难以推翻登记公示效力。本案的裁判观点体现了对债权人信赖利益的保护与执行程序效率价值的平衡，同时警示离婚当事人应通过明确列举式约定与及时办理物权变更登记，避免因

协议瑕疵或权利行使迟延引发后续争议。通过这一处理路径，既维护了法律规则的稳定性，也为类案中如何协调婚姻关系与执行程序提供了典型范例，对规范离婚协议效力认定与执行异议审查具有重要实践意义。

（作者单位：武进区人民法院）

（上接第 61 页）间，希望与会专家针对《超龄劳动者暂行规定（征求意见稿）》提出书面的修改意见和建议。他高度赞赏与会专家从各自的专业视角和实务经验出发，对《劳动争议司法解释二》和《超龄劳动者暂定规定（征求意见稿）》涉及的劳动法热点难点问题展开的热烈讨论，大家各

抒己见，提出的意见建议切中要害，本次研讨会取得了预期效果。

（常州市法学会劳动法研究会供稿。
撰稿：姜丽娇，审核：朱孔阳）



常州市小微企业法律风险防范中心法治宣传活动选登



广场普法



互联网平台企业以案释法宣讲



“环境保护与安全生产”法治直播间活动



宪法日宣讲



行业协会法律风险防范宣传



参加社区志愿服务

