



业内专家详解 2018 年脱贫攻坚工作亮点

法治为打赢脱贫攻坚战保驾护航

□ 本报记者 杜晓 □ 本报实习生 徐静华

党的十九大报告指出,坚决打赢脱贫攻坚战。让贫困人口和贫困地区同全国一道进入全面小康社会是我们党的庄严承诺。要动员全党全国全社会力量,坚持精准扶贫、精准脱贫,坚持中央统筹省负总责市县抓落实的工作机制,强化党政一把手负总责的责任制,坚持大扶贫格局,注重扶贫同扶志、扶智相结合,深入实施东西部扶贫协作,重点攻克深度贫困地区脱贫任务,确保到二〇二〇年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫,贫困县全部摘帽,解决区域性整体贫困,做到脱真贫、真脱贫。

打赢脱贫攻坚战在中华民族历史上首次消除绝对贫困现象,是前所未有的壮举。2018年,脱贫攻坚工作继续稳步向前推进,在运用法治方式推进脱贫攻坚方面取得一系列成果,各地都在不断强化脱贫攻坚的法治保障。

自觉运用法治方式推进脱贫攻坚

2018年2月12日,中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在四川省成都市主持召开打好精准脱贫攻坚战座谈会,听取脱贫攻坚进展情况汇报,集中研究打好今后3年脱贫攻坚战之策。

习近平指出,我们加强党对脱贫攻坚工作的全面领导,建立各负其责、各司其职的责任体系,精准识别、精准脱贫的工作体系,上下联动、统一协调的政策体系,保障资金、强化人力的投入体系,因地制宜、因村因户因人施策的帮扶体系,广泛参与、合力攻坚的社会动员体系,多渠道全方位的监督体系和最严格的考核评估体系,形成了中国特色脱贫攻坚制度体系,为脱贫攻坚提供了有力制度保障,为全球减贫事业贡献了中国智慧、中国方案。

2018年中央一号文件《关于实施乡村振兴战略的意见》指出,“打好精准脱贫攻坚战,增强贫困群众获得感。”乡村振兴,摆脱贫困是前提。必须坚持精准扶贫、精准脱贫,把提高脱贫质量放在首位,既不停低

扶贫标准,也不吊高胃口,采取更加有力的举措,更加集中的支持,更加精细的工作,坚决打好精准脱贫这场对全面建成小康社会具有决定性意义的攻坚战”。

《关于实施乡村振兴战略的意见》还指出,瞄准贫困人口精准帮扶。对有劳动能力的贫困人口,强化产业和就业扶持,着力做好产销衔接、劳务对接,实现稳定脱贫,有序推进易地扶贫搬迁,让搬迁群众搬得出、稳得住、能致富。对完全或部分丧失劳动能力的特殊贫困人口,综合实施保障性扶贫政策,确保病有所医、残有所助、生活有兜底。做好农村最低生活保障工作的动态化精细化管理,把符合条件的贫困人口全部纳入保障范围。

中国人民大学法学院教授杨建顺认为,2018年,很多地方和部门都在自觉运用法治方式推进脱贫攻坚,做出了大量有益探索。

中国社科院法学所研究员支振锋认为,2018年,我国脱贫攻坚工作的重点在于精准扶贫,其中涉及不少法律问题。比如,有些地方脱贫需要进行绩效考核,这就需要一套政策体系和法治体系支撑。截至今年,全国已经有二十多个省份出台了扶贫条例,对脱贫攻坚的任务、工作方法和违规问责追责等方面进行了规定,这为将来制定更完善的国家或地方法律法规奠定了基础。

“推进脱贫攻坚工作有很多途径,有的是通过产业扶持,有的是依靠政策和财政手段让一部分人脱离贫困。除了这些,脱贫攻坚还可能与社会保障有重合的地方。贫困的发生,有的是因为客观地理环境和自然条件造成,也有一些是由于疾病或者其他生活负担较重等原因所致,后者就与社会保障有关系。我国在社会保障建设方面强化了法治水平,比如大病保险和慈善、公益方面的立法等,这些都与脱贫攻坚工作有联系,对脱贫攻坚工作会产生实际促进作用。”支振锋说。

杨建顺认为,运用法治思维和法治方式推进脱贫攻坚,在实践中的要求不是机械履行法律条文,而是以法律条文的解释适用为基本依据,同时积极、能动地理解和践行法律精神,实现公共利益及个体利益同步推进。



发挥贫困地区群众主观能动性

习近平总书记在打好精准脱贫攻坚战座谈会上指出,在脱贫攻坚伟大实践中,我们积累了许多宝贵经验。一是坚持党的领导,强化组织保证,落实脱贫攻坚一把手负责制,省市县乡村五级书记一起抓,为脱贫攻坚提供坚强政治保证。二是坚持精准扶贫,提高脱贫实效,解决好扶持谁、谁来扶、怎么扶、如何退出的问题,扶贫扶到点上扶到根上。三是坚持加大投入,强化资金支持,发挥政府投入主体和主导作用,吸引社会资金广泛参与脱贫攻坚。四是坚持社会动员,凝聚各方力量,充分发挥政府和社会两方面力量作用,形成全社会广泛参与脱贫攻坚格局。五是坚持从严要求,促进真抓实干,把全面从严治党贯穿脱贫攻坚全过程和各环节,确保帮扶工作扎实,脱贫结果真实,使脱贫攻坚成效经得起实践和历史检验。六是坚持群众主体,激发内生动力,充分调动贫困群众积极性、主动性、创造性,用人民群众的内生动力支撑脱贫攻坚。这些经验弥足珍贵,要长期坚持并不断完善和发展。

“脱贫攻坚涉及区域均衡发展问题,现在我们有一个强有力的中央政府,能够通过财政转移支付等手段,形成先发带动后发的局面,比如援藏、援疆政策,东部南部一些省份与一些不发达省份形成一对一的帮扶关系,这涉及中央、地方以及东部、南部、北部和西部不同省份之间的关系。在这种情况下,就需要有一些法治化、制度化的办法让各个不同地方之间达成共识。”支振锋说。

支振锋认为,脱贫攻坚还涉及部门之间的关系,比如财政、农业、水利、交通、教育等,这些部门在一定程度上都承担着脱贫攻坚的重任。在打好精准脱贫攻坚战的过程中,要协调这么多部门之间的关系,不能仅仅依靠政策,还需要用一些法治化方式来梳理清楚。

习近平指出,完善资金管理,强化监管,做到阳光扶贫、廉洁扶贫,要增加投入,确保扶贫投入同脱贫攻坚目标任务相适应。要加强资金整合,防止资金闲置和损失浪费。要健全公告公示制度,省、市、县扶贫资金分配结果一律公开,乡、村两级扶贫项目安排和资金使用情况一律公告公示,接受群众和社会监督。对脱贫领域腐败问题,发现一起严肃查处问责一起,绝不姑息迁就。

“运用法治思维和法治方式推进脱贫攻坚,可以更好地贯彻落实行政法中的若干理念,建立合乎法律法规的体制、机制,包括列明禁止事项,让脱贫攻坚参与者清楚,哪些事情是不能做的;也包括列明允许事项,让人们明白哪些事情可以做成;还包括列明脱贫攻坚的路径和标准,这样有助于让广大干部群众清楚脱贫攻坚要经过哪些流程,具体每个流程如何做,这样能够确保打好精准脱贫攻坚战的全过程合理、合法、高效。另一方面,以法治思维和法治方式推进脱贫攻坚,将会有利于遏制脱贫攻坚过程中可能出现的作风问题、腐败问题,起到反腐倡廉、防控腐败的效果。”杨建顺说。

“可以看出,中央打赢脱贫攻坚战决心很大,我们一定要撸起袖子加油干,通过不懈奋斗来打赢脱贫攻坚战。在这个过程中,要通过相关法律法规约束参与脱贫攻坚的党员领导干部,保证他们不滥权、不越权、不逾矩、不违规、不贪污腐败,为打赢脱贫攻坚战创造一个清廉干净的环境。”支振锋说。

习近平还指出,注重激发内生动力。贫困群众既是脱贫攻坚的对象,更是脱贫致富的主体。要加大力度扶志、扶智相结合,激发贫困群众积极性和主动性,激励和引导他们靠自己的努力改变命运。改进帮扶方式,提倡多劳多得,营造勤劳致富、光荣脱贫氛围。

“打赢脱贫攻坚战,体现了党和政府对人民群众的庄严承诺,体现了我党全心全意为人民服务的宗旨。在这个过程中,我们应该注意到,贫困地区群众不完全是受到帮助的被动客体,群众需求是多样化的,利益也是多元化的,应该发挥他们的主观能动性,给他们主动参与的权利。比如说有的贫困户,可能自己想过通过某种方式来致富,认为这种方式更具有可持续性,但是如果他不给参与、决定的权利,那么可能他现在脱贫了,过一段时间又会返贫,对此需要给予制度化保障。”支振锋说。

情是不能做的;也包括列明允许事项,让人们明白哪些事情可以做成;还包括列明脱贫攻坚的路径和标准,这样有助于让广大干部群众清楚脱贫攻坚要经过哪些流程,具体每个流程如何做,这样能够确保打好精准脱贫攻坚战的全过程合理、合法、高效。另一方面,以法治思维和法治方式推进脱贫攻坚,将会有利于遏制脱贫攻坚过程中可能出现的作风问题、腐败问题,起到反腐倡廉、防控腐败的效果。”杨建顺说。

“可以看出,中央打赢脱贫攻坚战决心很大,我们一定要撸起袖子加油干,通过不懈奋斗来打赢脱贫攻坚战。在这个过程中,要通过相关法律法规约束参与脱贫攻坚的党员领导干部,保证他们不滥权、不越权、不逾矩、不违规、不贪污腐败,为打赢脱贫攻坚战创造一个清廉干净的环境。”支振锋说。

习近平还指出,注重激发内生动力。贫困群众既是脱贫攻坚的对象,更是脱贫致富的主体。要加大力度扶志、扶智相结合,激发贫困群众积极性和主动性,激励和引导他们靠自己的努力改变命运。改进帮扶方式,提倡多劳多得,营造勤劳致富、光荣脱贫氛围。

“打赢脱贫攻坚战,体现了党和政府对人民群众的庄严承诺,体现了我党全心全意为人民服务的宗旨。在这个过程中,我们应该注意到,贫困地区群众不完全是受到帮助的被动客体,群众需求是多样化的,利益也是多元化的,应该发挥他们的主观能动性,给他们主动参与的权利。比如说有的贫困户,可能自己想过通过某种方式来致富,认为这种方式更具有可持续性,但是如果他不给参与、决定的权利,那么可能他现在脱贫了,过一段时间又会返贫,对此需要给予制度化保障。”支振锋说。

务,更能给群众提供稳定的预期。以对财产权的保障为例,很多贫困地区的贫困户发挥主观能动性,自己发展产业,通过辛勤劳动脱贫致富。这就涉及创新,研发过程中对知识产权的保护,也涉及对投资者权利的保护。通过法治方式,可以保护这些创新创业的个体经营者的财产权,让他们能够有一个稳定的预期去投资、创业、创新,有恒产者有恒心,有法治的保障大家才能有恒心。”支振锋说。

《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》还指出,加强对脱贫一线干部的关爱激励,注重在脱贫攻坚一线考察识别干部,对如期完成任务且表现突出的贫困县党政正职予以重用,对在脱贫攻坚中工作出色、表现优秀的扶贫干部、基层干部注重提拔使用。对奋战在脱贫攻坚一线的县乡干部要落实好津补贴、周转房等政策,改善工作条件。对在脱贫攻坚中因公牺牲的干部和基层党员干部的家庭及时给予抚恤,长期帮扶慰问。全面落实贫困村干部报酬待遇和正常离任村干部生活补贴。

“在打赢脱贫攻坚战过程中,也要注意对党员干部的劳动权、休息权以及其他权利予以保障。现在的确在一些地方有的干部存在劳累过度的情况,这是比较让人心疼的,每一名党员干部都是党和国家、社会的宝贵财富。党员干部要能够顶得住、顶得上,不怕牺牲,克服困难,但今天毕竟是和平年代,他们也要尽可能科学安排他们的工作,尽可能爱护党员干部。如果长期工作在脱贫攻坚一线并且表现出色的话,应该对他们的辛勤劳动进行一定的补偿或是个人发展、待遇上的认可,这样才会让他们觉得‘身累但心不累’,以更大的热情去打赢脱贫攻坚战。”支振锋说。

未来,法治还将继续为打赢脱贫攻坚战保驾护航。

支振锋认为,脱贫攻坚不是一个或几个部门的事,而是一项综合、有机、全面的系统工程。用法治方式推进脱贫攻坚,并不是一定要制定专门的脱贫攻坚法律,而是需要从多个方面共同努力。

杨建顺认为,打赢脱贫攻坚战,需要凝聚更多力量。围绕打赢脱贫攻坚战,制定良法,完善程序 and 标准,科学合理设定裁量空间,实现用良法善治为脱贫攻坚保驾护航的目标。

制国/李晓军

关爱党员干部激发更大热情

2018年,《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》出台,对于打赢脱贫攻坚战作出了一系列具体部署。

《关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》指出,“加大产业扶贫力度”“全力推进就业扶贫”

“法治不仅仅在于保护群众的权利和义

□ 本报记者 赵红旗

听完检察官的公开训诫教育,魏某提笔在《不起诉决定书》(不起诉理由说明书)签字,突然含泪哽咽说:“你们没有把我推到法庭上成为一个犯人,感谢检察官!感谢检察院!我不会再心存侥幸做违法的事了!”

这是不久前发生在河南省汝州市人民检察院不起诉案件公开宣告室的一幕。

魏某与亲友相聚饮酒后,想着时间已近凌晨,离家仅有800多米,就借住侥幸心理驾车回家。途中,魏某被交警查获,酒精检测结果为89.8mg/100ml,属于醉酒后驾驶机动车。

“醉驾是要被判刑的,被判缓刑也是罪犯,孩子今后的前程都要受影响。”办理取保候审手续后,听着一些熟人的话,魏某在悔恨交加的同时,心灰意冷,整个人变得沉默寡言。

案件进入汝州市检察院公诉环节,主办检察官认为魏某醉酒驾驶机动车构成危险驾驶罪,但情节较轻,系初犯,且认罪态度和悔罪表现良好,社会危害性不大,可依法不起诉,建议公安机关予以行政处罚,同时由其居住地综治机关组织相关人员对其进行帮教。检察长刘新义提请检委会研究,同意了主办检察官的意见。

像这样的轻微刑事案件当事人,被检察机关依法作出不起诉决定的,在平顶山市下辖的基层检察院已常态化运行。

12月9日,分管公诉工作的平顶山市检察院党组副书记、副检察长何欣在接受《法制日报》记者采访时坦言,进入新时代,我国社会主要矛盾发生历史性变化,平顶山市辖区重大刑事案件逐年下降,而轻微刑事案件呈上升趋势,两者的比例约为2:8,对轻微刑事案件直接作出不起诉决定,不仅有明确的法律依据,而且以化解社会矛盾著称的“枫桥经验”也对检察机关提出了新要求。

□ 本报记者 徐鹏

山东省烟台开发区人民法院近日公开开庭审理一起特大境外电信诈骗案。此案共有被告人32名,其团伙在印度尼西亚、泰国等东南亚国家,对中国大陆居民实施电信诈骗,涉案金额近千万元。

据悉,此案是烟台开发区法院建院以来同堂审理被告人人数最多的一起案件。

烟台市开发区人民检察院指控,被告人杨丛等32人于2014年7月至2017年1月期间,先后经人介绍前往印度尼西亚、泰国,加入由我国台湾地区外号“阿峰”“阿发”(此二人均在逃)等人在印尼以及泰国成立的两个电信诈骗团伙,利用电信网络技术手段分个合作,对我国大陆居民进行电信诈骗,冒充快递、公安、检察院工作人员等身份,虚构被害人因个人信息泄露而涉嫌犯罪等虚假信息,以需要接受审查、资产清查等为名,先后骗取王某、李某等16人钱款共计人民币985万余元。

平顶山市检察机关探索规范适用轻微刑案相对不起诉机制

“不起诉”对化解矛盾预防犯罪有何作用

“我们办好每一个案件,做好每一起矛盾化解工作,决不能认为按部就班,走完流程就结束了,重要的是看问题是不是真正解决了。”何欣说,2017年以来,平顶山市检察院通过制定《关于积极依法适用相对不起诉案件的实施意见(试行)》,要求基层检察院强化诉前分流作用,合理分配司法资源,积极依法适用相对不起诉,化解社会矛盾,增强办案效果。

检察官思想障碍被消除

尽管法律明确赋予检察机关相对不起诉权,但曾经在一段时间,不起诉权行使不多。“不少公诉检察官对法律赋予的相对不起诉权不会用、不想用、不敢用,怕担责、怕麻烦。”平顶山市检察院检委会专职委员、公诉局局长张鹏飞说,在规范适用不起诉机制之前,全市检察机关连续5年的不起诉率只有2.6%,法院判决3年有期徒刑以下的有罪判决率高达78.5%,缓刑、管制、免于刑事处罚、单处附加刑和拘役占到生效判决总数的53.97%。

张鹏飞说,轻微刑事案件犯罪嫌疑人被贴上“罪犯”的标签后,其内心不仅会备受煎熬,其亲朋好友甚至会生产无奈和对抗心理,案件虽然终结了,但由此引发的社会矛盾并未消除。

平顶山市检察院在征求基层检察院的意见时,有些公诉一线的检察官直言不讳地说:“相对不起诉权被誉为检察官的自由裁量权,也是社会各界和检察机关内部监督、检查的

重点,适用起来程序很麻烦。主办检察官提出不起诉意见后,还得向科室领导、主管副检察长逐级汇报,检察长同意后,再提交检委会讨论通过。然后,还得向被不起诉人公开宣布,向上级备案,准备随时接受各种检查、监督,负担加重,周期延长,这种‘出力不讨好’的事,还不如起诉到法院省事。”

在何欣看来,刑罚不仅有打击犯罪的功能,还有教育、挽救的功能。在当前社会矛盾发生变化的情况下,对轻微刑事案件依法、规范直接作相对不起诉,并辅以完备的帮教措施,避免其再犯罪,政治效果、社会效果、法律效果会更好。

平顶山市检察院检察长侯民义态度明确,“检察工作正处于转型发展的关键时期,要勇于担责担难担险,规范适用相对不起诉工作就是聚焦主责主业,司法办案总有风险,责任重大,要在充分研判的基础上,敢于担当,敢于拍板,依法作出不起诉决定,特别是基层检察院检察长,要做新时代新担当新作为的表率”。

思想上障碍消除了,规范适用相对不起诉工作在平顶山市检察机关得以迅速推进。

不起诉人员无一重新犯罪

同村邻居,因口角发生撕打,一方伤情鉴定为轻伤,另一方因此被迫追究刑事责任,结果两家结下冤仇。

想起这些活生生的案例,宝丰县人民检察院检察长吴京伟感慨地说:“如果通过我们的工作,让他们和好如初,矛盾不就彻底化解了吗?”

前不久,又有一起类似的案件发生,闹店镇周营村的赵某与周某因琐事发生争吵,周某用拳头将赵某打成轻伤,案发后,周某主动到公安机关自首,并对其行为表示后悔,其家人在家境困难的情况下,筹措2万余元赔偿赵某,取得了赵某一家的谅解。

宝丰县检察院委托县司法局对周某进行社区调查,认定周某平时表现一贯良好,并无其它恶行,依法对周某作出相对不起诉决定。周某顺利回归社会后,双方邻里关系和睦。

吴京伟说,刑事诉讼法和刑法明确规定,对于犯罪情节轻微,依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的,人民检察院可以作出不起诉决定,这就是常说的相对不起诉,相对不起诉的条件首先是犯罪行为,其次是犯罪情节,社会危险性较轻,最重要的是可以不需要判处刑罚。

宝丰县检察院经调查,被不起诉的68人,无一人重新犯罪。吴京伟说:“在日常生活中,某某被判处了,周围人很容易给他们贴上‘这个人罪犯’的标签,然后告诉亲友要远离他。如果检察机关对处理的案件加以区分,对轻微刑事案件依法作相对不起诉处理,不让社会对这类人员贴标签,更有利于教育、挽救这类人员,进而更好地预防和减少犯罪。”

汝州市检察院检察长刘新义也有这样的体会。近两年,汝州市检察院对于交通肇事、危险驾驶、故意伤害等常见案件的犯罪嫌疑人不起诉89人,无当事人不服决定,无被不起诉人重新犯罪情况发生。

有效缓解法院案多人少压力

如今,规范适用相对不起诉机制在平顶山市检察机关初步形成,各基层检察院在操作层面上也进行了积极探索。

湛河区人民检察院制定了《不起诉案件非刑刑处罚机制实施办法》,宝丰县检察院与县司法局联合下发《关于相对不起诉人社区矫正的实施意见》,叶县人民检察院出台《认罪认罚案件相对不起诉机制实施办法》,新华区人民检察院出台《相对不起诉案件量化风险评估办法》,汝州市检察院出台《关于加强被不起诉人帮教管理的实施意见(试行)》。

“对认罪认罚案件直接作相对不起诉,完全可以达到速裁,认罪认罚从宽等简化审理程序的效果,而且更有利于节约司法资源,保障当事人的权益。”叶县检察院检察长赵弘军说。

新华区检察院则发挥律师的作用,探索律师参与相对不起诉工作机制,律师提出不起诉建议或意见后,主办检察官认真听取并

科学评估,认为符合法律规定的,为提高办案效率,直接报请检察长依法作出不起诉决定,不再由检察院进行讨论。

记者在采访中发,相对不起诉工作也得到了公安机关和法院的认可。

宝丰县法院刑庭庭长杨晓娜说:“检察院根据刑诉案件具体情况对刑事案件实行繁简分流,依法适用相对不起诉,缓解了法院案多人少的压力,也使我们可以把有限的司法资源集中于办理重大、疑难、复杂的案件,不仅提高了案件的质量和效率,而且节约了司法成本,减少了诉累。”

叶县法院副院长岳中华认为,当前,暴力犯罪呈下降趋势,轻微刑事案件则逐年增多,检察机关如果不分繁简,将所有案件诉至法院,统一按照固定的程序审理,导致案多人少矛盾加剧,庭审不堪其繁,且经过法院审判的被告人往往被贴上“罪犯”的标签,不利于体现宽严相济的刑事政策。

何欣说,下一步,将深化对相对不起诉案件公开审查听证制度的探索,引入人民监督员、人大代表、政协委员等第三方的监督,提高参与度,增强释法说理,并针对双方各自的要求作出必要的处理,为依法、大胆、规范适用相对不起诉创造更为有利的条件。同时,将相对不起诉与非罪辩护、社区矫正有效衔接。

中国政法大学教授汪海燕认为,检察机关通过相对不起诉工作,充分发挥庭前把关、分流作用,对不需要进入审判程序的案件及时终结,保证案件质量,提高诉讼效率,助推真正实现庭审实质化,正是落实以审判为中心的诉讼制度改革应有之义。

人指定账户。根据公诉机关指控,被害人被骗金额少则数千元,多则数百万元。其中,2015年10月28日,被告人杨丛冒充顺丰快递员,二线话务员张晓霞冒充上海市公安局浦东分局民警“雷警官”,二线话务员张晓磊冒充金姓检察官以被害人张某涉嫌犯罪,需要对其进行资金清查的方式,仅一起案件就诈骗被害人人民币306.7万元。

由于此案涉及被告人多,犯罪事实多,案情复杂,共审理3天,庭审中被告人最后陈述阶段,32名被告人均表示认罪悔罪,向被害人致歉,部分被告人亲属、新闻媒体记者和各界群众100多人旁听庭审,庭审结束后,法庭宣布休庭,开发区法院将对此案择期宣判。