



王腊生 江苏省人大法制委员会主任委员

需要,当前和今后一段时期协同立法的事项主要有五个方面。

一是有关协调发展规划的事项。目前,有三类规划迫切需要共同立法予以协调:国土空间规划对接,形成“一张图”管理;区域中小城市布局规划,形成高效、协调的城镇群发展机制;基础设施建设和配套设施,形成一个高起点的通行便捷的区域内基础设施建设的共同规划。

二是有关产业结构政策的事项。通过协同立法,可以优化生产力布局,克服地区间低水平同质化竞争,解决产业结构趋同问题,充分发挥区域经济发展整体联动效应。

三是有关维护市场经济秩序的事项。实现区域内生产要素合理流动和资源优化配置,需要区域内省、市协同行动,共同清理阻碍要素流动的法规、规章,并在协同立法中逐步统一投资经营的法规制度,在全国率先形成市场化、法治化、国际化的营商环境。

四是有关社会事业和公共服务的事项。区域内城乡经济社会发展水平相当,可以共同规划区域内社会事业的发展,在社会保障和公共服务方面可以统一标准要求,相互联结贯通。

五是有关自然资源管理和生态环境保护的事项。区域内一般山水相连,共享江河、湖泊、山川等自然资源,生态环境融为一体,对这些宝贵资源要采取一致的保护办法,通过协同立法建立健全区域内统一的绿色生态建设和环境保护的合作制度。

四、加快完善区域协同立法的程序机制 区域协同立法不会自动生成,需要一整套协同程序机制作为保障。区域协同立法的主要程序有三个关键环节。

一是确定并起草协同立法项目。在拟定立法规划和计划时要充分考虑协同发展的需要,研究确定需要立法协同的项目,对协同立法项目,可以采取一方起草、共同起草、成立专班起草、委托起草等方式,在制度规范上增强一致性、协同性和融合性。

二是审查审议表决。充分协商所形成的法规文本经协同各方人大及其常委会各自审议通过,才能成为正式立法成果。在审议中要及时说明协同立法的过程和相关制度设计的考量,最大程度争取理解和认同。协同立法过程中遇到的重大问题,需要及时与协同方沟通协商解决,并向同级党委请示报告。

三是法规文本发布。协同立法的法规通过后,如何发布法规文本需要区分情况加以处理。对于内容一致性的协同立法,由于出台时间相近、内容相同,可以采用共同发布的形式。

五、严格坚持区域协同立法的基本原则 开展区域协同立法,需要坚守底线,突出重点、尊重自愿,严格坚持三项基本原则。坚持法制统一原则。一方面,区域协同立法的法不能同法法,法律、行政法规等相抵触,对法律、行政法规中的一些具体规定作出改变,必须取得国家的认可;另一方面,区域协同立法须符合宪法、立法法和其他法律规定的地方立法权限,对有些法律保留的事项,只有在全国人大常委会明确授权的情况下,才可以进行协同立法。

坚持因地制宜原则。区域协同立法需要体现区域协调发展要求,结合本区域实际情况,突出各自重点。比如根据国家区域发展战略,长三角协同立法以一体化高质量为重点,构建产业合作、设施共享、服务共事、政策联动的一体化新格局,打造高质量发展的引擎和典范。

坚持协商共识原则。协同立法是区域内各立法主体一致的意思表示,需要达成共识。区域内有关立法主体需根据本区域协调发展需要,认真研究提出需要协同立法的项目。同时,要与协同方积极磋商研究,加强对协同立法项目和内容的沟通协调,平衡好各方利益关系,努力解决统一性和差异性矛盾,求得最大公约数。

依法推进区域协同立法

十三届全国人大五次会议通过的关于修改地方组织法的决定规定,省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州人大及其常委会根据区域协调发展需要,可以开展协同立法。这是我国立法制度的重大创新发展。我们要深刻领悟区域协同立法的重大意义,在总结实践经验和做法的基础上,研究明确区域协同立法的内涵、形式、事项、程序等,充分发挥这一新立法模式的功能和效用。

一、充分认识区域协同立法的重大意义

所谓区域协同立法,是指在一定区域范围内,有关立法主体在立法工作中相互协作和配合,并使所立之法能达到相互协调乃至统一的状态。区域协同立法是适应区域发展需要而产生的立法形式,主要解决因行政区划而形不成法规制度合力的问题,具有重要意义。

区域协同立法是贯彻落实党中央区域协调发展战略的重要举措。实施区域重大战略和区域协调发展战略,是党中央在新时期针对区域发展新特征作出的重大战略部署。区域协调发展需要加强区域立法工作的协作,共同制定规则,形成区域内统一的法制环境。

区域协同立法是区域内经济社会一体化发展的客观需要。区域发展一体化要求采取一致规则和行动,通过协同立法来协调各方关系,打破壁垒障碍,形成共同的市场和规则。

区域协同立法是区域内经济社会高质量发展的重要保障。区域协同立法是以一种更加开放的,在全国率先发展的制度来协调区域内关系,让要素在更大范围内畅通流动,实现更合理分工,凝聚更强大合力,促进高质量发展,构建全国高质量发展的新动力源和区域典范。

区域协同立法是区域内加强生态文明建设的必然要求。污染具有流动性,有关各方必须加强协同合作,共同治理环境污染。

二、准确理解区域协同立法的内涵和形式

区域协同立法主要体现为立法权行使的协同,需要力求每个合作立法事项都发布一个通行全域的立法文件,实践中可以分为三种形式。第一种为内容一致型协同立法。即区域内各省、市在同一时间分别审议通过一个内容完全一致或基本相同的法规文本。这是最高形式的区域协同立法,是对某一事项采取共同的立法行动,形成一致的行为规则。

第二种为部分条款一致型协同立法。该立法形式从维护区域共同利益出发,寻求某些方面法规制度的区域协同。同时,尊重各地差异和特点,对所要规范的社会关系或相对人的行为在不同行政区划上呈现出的不同表现形式,分别制定不同的立法条款。

第三种为复合型协同立法。相关地方人大共同协商后,就某一需要规范的领域制定共同的决定,再由相关地方人大在决定原则的指导下,分别制定各自的地方性法规,保持各自立法的独立性和针对性。

三、科学把握区域协同立法的内容事项

区域协同立法的目的是解决某一共同问题,规范某一共同事项。为适应区域协调发展



闫宇辉 海南省保亭黎族苗族自治县人民检察院党组书记、检察长,省委党校中青年教师

近年来,海南省保亭黎族苗族自治县人民检察院坚持“稳数量、拓领域、调结构、提质效”的工作思路,积极构建“公益诉讼+”工作

积极构建“公益诉讼+”工作模式

模式,以实效为导向,公益诉讼检察工作不断取得新成效新进展,为地方高质量发展贡献公益诉讼检察的治理智慧与方案。

一、“公益诉讼+刑事检察”,破解机制“两张皮”

当前基层检察院刑事检察与公益诉讼检察业务一般分别由不同业务部门办理。为解决两个部门之间线索移送不畅、办案进度、时限不同步等问题,保亭县检察院勇于突破部门职能壁垒,将食品、药品、生态环境等与公益诉讼密切的领域刑事案件,交由公益诉讼部门全权办理,创新实行上述案件“刑事、民事、公益诉讼三合一”办案机制,取得良好效果,有效破解了刑事与公益诉讼“两张皮”问题。

检察一体化是检察机关依法履行法律监督职能,取得良好司法效果的重要保障,有助于最大化利用检察业务资源,紧密形成监督合力,提升检察机关办案能力整体水平。保亭

县检察院创新“三合一”办案机制解难题,突破部门业务局限和发展瓶颈,整合刑事与公益诉讼检察工作推动高质量发展。

二、“公益诉讼+人民监督”,办好群众“身边案”

保亭县检察院进一步拓宽公益诉讼多元化办案机制,主动接受人大代表、政协委员、人民监督员参与监督办案活动,将外部的监督与支持作为提升公益诉讼检察工作高质量发展的不竭动力。

一是注重人大代表走访联络工作,拓宽线索来源渠道。2021年7月,某村村委会支部书记、省人大代表反映某地附近排污管道长期污水外溢,严重影响附近群众生产生活。保亭县检察院审查后向其生态环境局、综合行政执法局制发诉前检察建议,两单位采纳检察建议并迅速整改,协同多部门联合执法,监督落实污水管网维护工作,解决了污染问题。

二是邀请人民监督员参加诉前检察建议公开宣告送达。持续聚焦与民生密切相关的公益诉讼领域,2021年,针对部分住宅小区消防通道被占用、人流密集场所安全出口堵塞、废品收购点存在火灾隐患等问题制发诉前检察建议,“检察蓝”携手“火焰蓝”,助力拧紧消防安全阀,防患于未然。邀请人民监督员参加诉前检察建议公开宣告送达,进一步拓宽邀请人民监督员监督案件范围。三是邀请人大代表、政协委员进行公益诉讼案件听证。为充分听取意见建议,以公开促公正、赢公信,邀请人大代表、政协委员及相关职能部门负责人参加听证。在充分了解案情并独立评议后,听证人员及行政单位均赞成检察机关制发检察建议,且行政单位承诺将按照检察建议

未成年人是祖国的未来、民族的希望,未成年人权益保护关系孩子健康成长、家庭和睦幸福、社会和谐稳定和国家长治久安,是一项长期性系统工程,司法保护是未成年人权益保护的重要内容。临近“六一”国际儿童节,本版特别刊发一组地方在未成年人司法保护方面的调研文章,分享经验做法,探讨如何更好推进未成年人权益保护工作。

编者按



杨劲松 浙江省嘉兴市人民检察院党组书记、检察长

未成年人权益保护是保障人民美好生活的重要体现,也是浙江嘉兴打造共同富裕示范城市的重要内容,更是检察机关作为国家法律监督机关承担的重要责任。近年来,嘉兴检察机关坚持以全面加强综合司法保护为宗旨,以学习贯彻“两法”(未成年人保护法、预防未成年人犯罪法)为契机,推动未成年人检察工作更加深入开展,努力为未成年人健康成长撑起法治蓝天。

一、坚持以办案为中心,全面加强未成年人综合司法保护

以未成年人利益最大化理念为指导,综合运用“四大检察”职能,着力提升未成年人检察综合保护实效。

推进融合式法律监督。综合运用刑事、民事、行政和公益诉讼等多种方式开展监督,持续开展“检爱同行,共护未来”未成年人保护法律监督专项行动,依法从严从快批捕、起诉侵害未成年人犯罪,形成司法震慑。通过民事支持起诉等方式为未成年人



刘孝勇 四川省泸州市人民检察院党组书记、检察长

新修订的未成年人保护法和预防未成年人犯罪法,构建了具有中国特色的“家庭、学校、社会、网络、政府、司法”未成年人保护体系,进一步拓展了检察监督的履职范围和方式。《中共中央关于全面加强新时代检察机关法律监督工作的意见》在未成年人司法保护方面赋予了检察机关更多责任,对检察机关的法律监督能力提出了更高要求。

如何在新时代不断创新法律监督,积极依法能动履职,为社会提供更多优质的检察产品,推动形成未成年人综合保护大格局,值得基层检察机关积极探索和思考。近年来,四川省泸州市检察机关以求极致

一、深耕泸州“纳爱”品牌,推动未成年人保护社会治理体系构建

当前,泸州市共有18周岁以下未成年人11.3万余人,未成年人保护工作呈现出群体扩大化、工作复杂化特点。近年来随着经

努力为孩子撑起法治蓝天

争取抚养费、补偿金,针对生产、销售不符合安全标准未成年人食品、侵犯未成年人个人信息等问题,通过公益诉讼督促整改治理,联合开展专项治理和专项教育行动等方式切实维护未成年人合法权益。

落实涉未成年人刑事案件特别程序。加快推进未成年被害人“一站式”询问办案机制和场所建设,在专门的未成年人办案区,协同公安、卫健等部门力求一次性完成对性侵害未成年被害人的询问等取证工作,并同步录音录像,避免因多次询问给未成年被害人造成二次伤害。针对少数罪错青少年,坚持教育为主、惩罚为辅原则,开展分级干预,通过社会调查、综合评估等工作,帮教罪错未成年人回归社会。

积极创新办案制度机制。加强与长三角地区检察机关跨区域协作,会签《关于建立未检一体化异地协作机制的意见》,在办理一起异地协作救助和支持起诉事实无人抚养儿童监护权变更案中,加强与上海松江、浙江庆元等地检察机关协作,联合多部门为涉案未成年人开展全方位综合救助。针对监护侵害、监护缺失等案件办理工作,制定办案规范,形成长效机制,确保进入司法程序的监护侵害和监护缺失未成年人得到及时妥善的监护照料,完善强制报告、女童保护、护校安园等机制,建立疫情期间困境儿童、留守儿童保护救助工作机制,最大限度保护未成年人。

二、坚持以促进治理为重点,切实做好办案“后半篇文章”

注重结合办案推动解决未成年人案件背后的社会问题,积极促进未成年人保护社会治理现代化建设。

持续贯彻落实“一号检察建议”。“一号检察建议”是最高人民检察院加强对校园预防性侵害相关制度落实制发的检察建议。嘉兴市人民检察院联合教育部门持续落实预防校园性侵害工作机制,开展侵害未成年人案件“回头看”专项评查活动,深入推进强制报告和入职查询制度,为未成年人筑起“保护墙”。

精准高质效发检察建议。以检察建议为有力抓手,聚焦食品药品安全、校园周边、烟酒销售等领域,针对办案中发现的社会治理问题,制发社会治理类检察建议,实现“办理一案、治理一片”的良好效果。例如,通过检察建议督促相关部门做好控烟保障工作,并联合多部门出台机制保障困境儿童关爱教育。

全面深入推进普法工作。不断深化“法治进校园”巡讲活动,两级检察院检察长均担任法治副校长,利用开学季等时间节点,走进校园开展法治教育,以“检察长来了”为主题录制法治网课,开展线上普法,充分利用电视、网络等平台开展法治宣传,创设“空中法治小课堂”,推出“红船少年”法治学堂“普法栏目”,开展沉浸式法治教育,进一步提升普法质效。

三、坚持以系统支撑为保障,不断提升未检工作专业化水平

未成年人保护是一项系统工程,需要凝聚各方合力,形成共识,强化支撑。

聚焦六大保护,形成合力。通过检察监督,促进家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护相互融合、整体落实,通过“我管”督促“都管”,努力实现“1+5>6=实”。在办理未成年人张某

某盗窃案中,经社会调查发现其监护人监护不力是导致其走上违法犯罪道路的主要原因。检察机关通过制发督促监护令,督促其父母履行监护职责,并联合相关部门出台督促监护实施办法,不断推动家庭教育落到实处。针对校园欺凌问题,协助建立学生欺凌防控工作制度,畅通学校和重点学生家庭的信息沟通,形成未成年人守护“同心圆”。

聚焦数字赋能,强化类案办理。数字化转型是新时代未检工作创新发展的重要契机。嘉兴检察机关围绕涉未成年人综合治理领域的多场景运用,依托浙江检察数据应用等平台,搭建未成年人犯罪记录封存类案监督等模型,深入探索“个案办理一类案监督—系统治理”的大数据法律监督路径。嘉兴检察机关在办理未成年人抚养费执行监督案件中,通过建立数据模型进行数据清洗碰撞,发现多起未成年人抚养费案件因被执行人无可执行财产而终本执行,但被执行人公积金账户有余额,遂联合法院、公积金管理中心依法强制执行,有效解决了未成年人抚养费执行难题。

聚焦固本强基,加快专业化建设。以未检业务统一集中办理为重点,完善组织机制,实现未检业务专人专办,以组织开展业务培训为抓手,重点围绕涉民事、行政和公益诉讼检察,开展学习培训与岗位练兵,大力加强专业能力建设。注重发挥典型案例引领作用示范作用,做好线索收集、案例指导、信息报送等工作,积极办理、培育体现“四大检察”职能综合保护未成年人的典型案例,积极提炼办案经验、制度规范等成果,推动未检工作高质量发展。

四、加强法治宣传,不断提高未成年人保护法治宣传效果

常态化开展“法治进校园”活动,做实检察官担任法治副校长工作。泸州市检察机关两级院领导带队走进校园,主动担任法治副校长,推动法治副校长工作走深走实,并走进校园为小学生上法治课。

打造泸州“纳爱”品牌。做实普法教育全覆盖。古蔺县检察院积极依托县教体局“5G+”共享课堂网络资源,连接全县所有中小中小学多媒体教室,打造“纳爱·县检察院”以泸州纳爱永宁港湾”未成年人护航中心——摩尼苗苗实验学校检察站为依托,与摩尼苗苗实验学校签订《检察共建框架协议》,双方通过法治专题课、教师法治培训、特色法治课堂、检察开放日等形式,以“检察法治+学校引领”有效畅通留守儿童诉求渠道,全力护航未成年人成长和预防青少年违法犯罪。

三、深化保护,创新开展涉未成年人支持起诉机制建设

泸州市检察机关紧盯涉未“四大检察”职能,积极探索办案新模式,针对现行法律在涉未民事支持起诉工作方面操作性规定不足的现实,创新工作举措,加强家事审判监督,构建检、法联系机制,细化未成年人民事支持起诉工作内容,从涉未未成年人支持起诉工作作的办理原则、受理范围、调查方式、协作流程等方面作出了明确规定。

四、“公益诉讼+调解+协作机制”,“检察蓝”擦亮“革命红”

红色文化资源是中国共产党人、先进分子和人民群众共同创造且极具中国特色的先进文化,体现了中国人民崇尚的革命精神,是共同的宝贵精神财富。保护好红色资源对于增强

行政机关整改工作,办好群众“身边小案”,真正涉及群众的“小事办好”,实现政治效果、社会效果、法律效果的统一。

三、“公益诉讼+审计监督”,守好国家“钱袋子”

为有效凝聚整合监督力量,加强对国家利益和社会公共利益的保护,充分发挥检察监督与审计监督服务和保障作用,2020年,保亭县检察院在全省率先会签公益诉讼检察与审计监督协作配合工作机制。

公益诉讼与审计监督协作机制的建立是检察机关坚持双赢共赢共赢监督理念的积极实践。检察职能互补,审计发现问题,公益诉讼助力解决,既有助于增强审计刚性,促进依法行政,又能有效破解涉国有土地使用权、国有财产保护领域案件线索少、办理难等公益诉讼问题不平衡、案件结构不合理问题。

四、“公益诉讼+调解+协作机制”,“检察蓝”擦亮“革命红”

红色文化资源是中国共产党人、先进分子和人民群众共同创造且极具中国特色的先进文化,体现了中国人民崇尚的革命精神,是共同的宝贵精神财富。保护好红色资源对于增强

“四个自信”、激发爱国热情、培养高尚道德情操具有重要意义。保亭县检察院将办案、调研与协作机制相结合,推动形成红色资源保护合力,以“我管”促“都管”,提升协同共治效能,用心用力保护好、管理好红色资源。

2021年,保亭县检察院组织团队前往琼崖独立纵队后方医院旧址、某村解放战争烈士墓等地开展红色遗址保护公益诉讼调研工作,进一步了解了红色遗址保护现状,并形成专项调研报告报县委县政府,以检察力量助推全县红色遗址保护工作有序开展,与退役军人事务局会签《关于建立英雄烈士保护工作协作机制的意见》,通过信息共享、线索移送、联合行动、宣传配合等方式,协同推进烈士纪念馆管理保护。

检察机关作为维护公共利益的代表,对维护英雄烈士名誉荣誉、保护红色资源不受侵害责无旁贷。保护红色资源没有完成时,只有进行时。保亭县检察院将检察长“办案线”,持续跟进整改落实情况,确保整改有力有效,工作机制落实到位,“检察蓝”擦亮“革命红”,用实际行动守护好红色资源,常态化做好红色资源保护管理的“后半篇文章”。

四、加强法治宣传,不断提高未成年人保护法治宣传效果

常态化开展“法治进校园”活动,做实检察官担任法治副校长工作。泸州市检察机关两级院领导带队走进校园,主动担任法治副校长,推动法治副校长工作走深走实,并走进校园为小学生上法治课。

打造泸州“纳爱”品牌。做实普法教育全覆盖。古蔺县检察院积极依托县教体局“5G+”共享课堂网络资源,连接全县所有中小中小学多媒体教室,打造“纳爱·县检察院”以泸州纳爱永宁港湾”未成年人护航中心——摩尼苗苗实验学校检察站为依托,与摩尼苗苗实验学校签订《检察共建框架协议》,双方通过法治专题课、教师法治培训、特色法治课堂、检察开放日等形式,以“检察法治+学校引领”有效畅通留守儿童诉求渠道,全力护航未成年人成长和预防青少年违法犯罪。

打造泸州“纳爱”品牌。做实普法教育全覆盖。古蔺县检察院积极依托县教体局“5G+”共享课堂网络资源,连接全县所有中小中小学多媒体教室,打造“纳爱·县检察院”以泸州纳爱永宁港湾”未成年人护航中心——摩尼苗苗实验学校检察站为依托,与摩尼苗苗实验学校签订《检察共建框架协议》,双方通过法治专题课、教师法治培训、特色法治课堂、检察开放日等形式,以“检察法治+学校引领”有效畅通留守儿童诉求渠道,全力护航未成年人成长和预防青少年违法犯罪。

三、深化保护,创新开展涉未成年人支持起诉机制建设

泸州市检察机关紧盯涉未“四大检察”职能,积极探索办案新模式,针对现行法律在涉未民事支持起诉工作方面操作性规定不足的现实,创新工作举措,加强家事审判监督,构建检、法联系机制,细化未成年人民事支持起诉工作内容,从涉未未成年人支持起诉工作作的办理原则、受理范围、调查方式、协作流程等方面作出了明确规定。

四、“公益诉讼+调解+协作机制”,“检察蓝”擦亮“革命红”

红色文化资源是中国共产党人、先进分子和人民群众共同创造且极具中国特色的先进文化,体现了中国人民崇尚的革命精神,是共同的宝贵精神财富。保护好红色资源对于增强

三、“公益诉讼+审计监督”,守好国家“钱袋子”

为有效凝聚整合监督力量,加强对国家利益和社会公共利益的保护,充分发挥检察监督与审计监督服务和保障作用,2020年,保亭县检察院在全省率先会签公益诉讼检察与审计监督协作配合工作机制。

公益诉讼与审计监督协作机制的建立是检察机关坚持双赢共赢共赢监督理念的积极实践。检察职能互补,审计发现问题,公益诉讼助力解决,既有助于增强审计刚性,促进依法行政,又能有效破解涉国有土地使用权、国有财产保护领域案件线索少、办理难等公益诉讼问题不平衡、案件结构不合理问题。

四、“公益诉讼+调解+协作机制”,“检察蓝”擦亮“革命红”

红色文化资源是中国共产党人、先进分子和人民群众共同创造且极具中国特色的先进文化,体现了中国人民崇尚的革命精神,是共同的宝贵精神财富。保护好红色资源对于增强