



法律文化

□ 何勤华 张顺

我国传统文化以“民”为本位，“和”为最高价值。古代先哲一致认为，万物之间的和谐交互是维持生机与活力的源泉，“和”不仅是儒法道释共同渴望实现的社会理想，更被视作生生不息的内在发展动力。“和”字起源甚早，不仅见于3000多年前的甲骨文与金文中，也出现于《尚书》等历史文献中。“和为贵”一词首见于《论语·学而》，“礼之用，和为贵。先王之道，斯为美”。这种圆满安宁的理想状态成为华夏民族孜孜追求的价值之一，并以“协和万邦”“神人以和”“庶政惟和”等表述传递出兼综圆融、平顺适度的和谐状态。在推进全面依法治国、建设中国特色社会主义法治体系的当代语境下，努力实现“以和为贵”传统法理与现代法治的有机融合及创造性转化与创新性发展，不仅是法学研究无法回避的理论命题，也是实践层面亟待解决的重要议题。

“以和为贵”的传统法律沉淀

“以和为贵”的法理思想扎根于中华传统文化，其影响覆盖自然、社会与人生各个层面，并被奉为最高的伦理准则。该思想从萌芽到制度成熟，经历漫长发展，最终沉淀为中华法系的精神内核。先秦诸子百家的理论争鸣为“以和为贵”提供了重要思想源头，其中儒道法三家贡献尤为突出。儒家是“以和为贵”理念的主要提倡者，“和”并非无原则地调和，而是依托“礼”为范式的有序和谐，主张通过“仁”的道德教化实现社会和睦，并深刻塑造了我国古代司法“重息讼、轻断讼”的取向；道家的“道法自然”理念为“和”提供了本体论依据，老子将“和”认为是宇宙万物的本然状态，主张“无为而治”，慎刑慎罚；法家思想虽包含强调“严刑峻法”的措施，但其根本目标仍是借助法治实现社会秩序，在与儒道思想的交融中，共同构建了“外儒内法”“德主刑辅”的治理逻辑。

“以和为贵”的法理思想通过一系列具体法律制度得以落实，逐渐形成官方调处与民间调解相结合的多元纠纷解决方式。官方调处是由国家主导、贯穿中央至地方的纠纷解决体系，中央层面如唐设“三司使”，宋设“审刑院”，既审理重大案件，也调处皇室、贵族间纠纷，维护统治阶层秩序稳定；地方层面如《大清律例》规定“凡民间词讼……小事不由里老，径赴州县告理，笞五十”，州县官是调处核心主体，多数民事纠纷均以调处结案，凸显息讼优先理念。民间调解是基层社会自发形成的纠纷解决机制，主体包括乡绅、族长、里正、保甲等，他们凭借自身道德威望、宗族权威或地方影响力，依据法律、乡约、习俗调解邻里纠纷、家族矛盾。明清时期还出现“官批民调”的特殊形式：州县官收到诉讼后，若认定为“小事”，则批转乡绅、族长处调解，调解不成再由州县官审理，构建一套官方权力与民间权威的良性互动模式，是“以和为贵”法理思想在我国古代制度化的典范。

“以和为贵”当代实践转化的基础定位

“以和为贵”作为中华传统法理思想的核心内核，根植于“天人合一”的宇宙观、“家国同构”的社会观与“中庸之道”的价值观，凝练为“无讼是求”的治理目标，调解优先的纠纷解决逻辑、情理法融合的裁判准则，对中国古代法律实践影响深远。在推进法治中国建设的当代语境下，实现这一传统思想的创造性转化与创新性发展，绝非简单复古，尤其是要剥离其古代社会落后价值观的依附性，萃取契合现代法治精神的精华，构建传统智慧与现代法治共生、秩序价值与权利保障并重的转化体系。

“以和为贵”的传统法理思想存在明显时代烙印，并非完美无缺。其一，价值取向上偏向重维稳轻权利，产生压抑个体权利缺乏相关保障机制的结果，与现代法治强调的权力保障核心价值存在张力；其二，纠纷解决方式人治化色彩严重，调解过程缺乏程序性规范，往往依赖于权威甚至民意胁迫；其三，适配于熟人社会的治理场景，难以直接应用于更加复杂的人身依附性消除而经济关系更密切的现代社会。因此，当代实践转化的首要任务是去芜存菁：保留尊重主体意愿的协商精神、兼顾多元利益的平衡思维、追求实质正义的价值导向、降低治理成本的效率思维等核心精华；摒弃漠视权利的和稀泥倾向、违背程序的恣意调解，刻意追求“无讼”的误区，确立以权利保障为基础、以程序正义为底线、以和谐治理为目标的转化定位，锚定“以和为贵”与现代法治的契合点，使其成为丰富法治实践的本土文化资源而非传统文化与现代治理模式的拼凑物。

“以和为贵”当代实践转化的核心要义

立法层面应将“和谐”融入法律原则与制度设计，在民事、行政、刑事等部门法中明确鼓励协商、兼顾情理、修复关系的价值导向。例如，在民法典中进一步细化“自愿、公平、诚信”原则的适用规则，为民事主体通过协商、调解解决纠纷提供明确法律依据；在行政立法中重视行政协商机制，减少权力与权利的直接对抗；完善多元纠纷解决制度供给，以立法形式确立调解、仲裁、诉讼并行的体系，明确各类机制的适用范围、程序衔接与效力保障，增强调解协议的法律效力。

执法层面应优化执法模式与矛盾化解机制。第一，推行行政柔性执法，强调以德服人、以理服人，改变命令性单一执法模式，注重劝导教育、行政建议、行政指导等方式，尤其在市场监管、城市管理领域，对轻微违法行为先进行劝导教育，引导当事人主动纠正，实现执法效果与社会效益的和谐统一；第二，建立行政争议化解机制，将矛盾化解在源头，构建行政争议源头预防、前端化解体系。例如，在行政决策中广泛征求公众意见，避免因决策不当引发矛盾；在行政执法中引入行政协商、行政调解，及时化解当事人与行政机关之间的争议，减少行政复议、行政诉讼的发生，降低治理成本。

司法层面需实现情理法融合与程序正义的统一，优化司法调解制度，兼顾传统智慧与现代法治要求。一方面，在民事、行政诉讼中坚持调解优先、调判结合原则，引导当事人在自愿公允前提下达成和解；另一方面，建立调解人员资质认证、程序公开、结果公平审查等机制，杜绝强迫调解、违法调解。同时，在裁判文书中提高论证水平，既阐释法律依据，又回应社会伦理与公众情感，实现情理法有机统一。

社会层面需宣传“和谐法治”文化，推动“以和为贵”理念融入基层治理实践，结合基层治理现代化需求，构建基层矛盾纠纷化解共同体，借鉴传统村规民约的治理经验，引导群众自我管理、自我教育、自我服务，将矛盾化解在基层、化解在萌芽状态。在普法宣传中融入传统“调解止讼”的经典案例，结合现代法治实践案例，帮助公众理解“和”与“法”的辩证关系，形成“遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”的法治文化氛围。

“以和为贵”传统法理思想当代转化的核心，是实现三大价值与功能的现代转型：将传统的和谐理念转化为现代的权利保障与秩序和谐并重价值；将调解从传统的人治化手段转化为现代法治的制度化机制；将情理法融合从传统的伦理优先，转化为现代法治的治理逻辑。通过立法融入、执法推广、司法践行、社会培育、学术支撑的多维路径，实现“以和为贵”传统思想的当代转化，既能为法治中国建设提供深厚的文化滋养，又能构建具有中国特色的纠纷解决体系和治理模式，为国家治理体系和治理能力现代化注入传统智慧的时代力量。

(作者单位：华东政法大学)



全过程人民民主赋能人大预算监督的理论逻辑与完善进路

前沿话题

□ 陈治（西南政法大学经济法学院教授）

在发展全过程人民民主已经成为社会共识的背景下，如何将其转化为科学有效的制度安排、转化为具体现实的民主实践成为亟待破解的重大现实问题。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，是践行全过程人民民主最重要的制度载体。人大预算监督是人大依法行使的重要职能，促进全过程人民民主充分有效落实在人大预算监督的实践中，将为人大预算监督赋能增效提供强大支撑。

全过程人民民主赋能人大预算监督的价值蕴意

重塑人大预算监督的本质认知与目标定位。我国人大预算监督制度建设植根于自身的民主政治传统与实践发展经验。践行全过程人民民主为进一步厘清预算监督本质、找准方向定位提供了有力支持。我国各级人民代表大会是依照宪法、法律规定行使国家权力的主体，人大预算权力与政府预算权力是国家权力体系的重要组成部分，其源自宪法和法律的授权，从根本上都属于人民行使国家权力、管理国家事务的范畴，人大与政府的预算权力配置本质上都归于人民的权力，两者具有本质一致性而非对抗性，最终目的是对人民群众负责，回应社会公共需求并接受人民群众监督。

促进人大预算监督的制度优势转化为治理效能。从纵向演进的视角观察，人大预算监督经历了从制度初建、发展实践到改革推进、制度优势逐步显现的过程，人大预算监督制度的规范化、体系化格局基本形成。而要真正发挥人大预算监督的作用，将制度优势进一步转化为促进政府规范高效运行的治理效能，还需要激发预算监督中尚未被充分利用的民主基因。公共资源分配是否于法有据、收支预算管理是否公开透明，不能仅在公权体系内部由公权机关作出宏观性的监督评价，还应当站在人大代表、社会公众、行业专家等各种具体

参与者的角度，督促政府履责，真正承担起为社会提供公共产品和公共服务的责任。全过程人民民主的核心要义在于不仅强调人民有民主选举的投票权利，而且要求保障其在参与国家各项公共事务管理过程中享有广泛的权利，这有利于激发人大机关围绕预算监督的具体程序、方式、内容等方面充分调动民主创新动能，推动人大预算监督的制度优势转化为治理效能。

拓展人大预算监督的民主形式与实践空间。人大预算监督的传统方式是各级人大及其内设的专门委员会作为预算监督主体。全过程人民民主的实践不仅强调人大作为法定监督机关对预算全过程进行监督，而且要求拓展更加多元化的预算监督方式，实现人民群众在预算运行过程中的参与。从地方实践看，全过程人民民主的理念已经对地方人大预算监督方式的多元拓展产生积极影响。例如，组织预算民主恳谈、预算公开听证，为人民群众参与预算、监督预算分配和执行提供切实途径。多元化的民主参与机制并不是外化于人大预算监督程序进行独立运作，而是嵌入人大预算监督过程中，与人大既有的预算监督程序互动交融从而形成更能全面体现全过程人民民主特征的预算监督新机制。

适应全过程人民民主要求的人大预算监督完善路径

全过程人民民主之全过程性与人大预算监督范围的制度完善。全过程人民民主区别于以往人民民主理论和实践的一个显著标志，就是强调了人民民主的全过程性。“全过程”标识了全过程人民民主发挥作用的领域特征，既有时间维度上的承接性、递进性，也有空间维度上的多元性、丰富性，适应全过程人民民主之全过程性要求。人大预算监督的具体范围也应当从时间向度与空间向度上进行拓展完善。一方面，时间向度的范围拓展要求完善从预算编制提前介入、预算草案初步审查，到预算执行过程监督、预算算绩效监督的全过程人大预算监督制度体系，各个环节有机统一，形成完整的运行闭环；另一方面，空间向度的范围拓展，应当围绕人大对国有资产、重大投资项目、财政转移支付等重点领域预算监督专项制度进行

完善。相比于目前集中在特定民生支出项目上实行预算参与的民主实践，人大预算监督范围的空间拓展应当聚焦更具开放性、包容性的公共事务，引导人民群众关注关系国家地方长期可持续发展的重要领域，在这一领域探索全过程人民民主及其实现方式，更有利于社会整体发展。

全过程人民民主之人民性与人大预算监督参与主体的制度完善。在发展全过程人民民主的时代背景下，作为践行全过程人民民主的制度载体，人大预算监督的主体制度构造不能局限于公权力内部，仅考量人大、政府的内部预算权力关系，还应考虑人大、政府与人民群众参与者之间的外部预算权力与权利关系，明确规定预算参与与的适用范围覆盖预算全过程，而非仅仅体现在其中的某些环节，这是体现全过程人民民主之全过程性的应有之义。此外，还应提供预算参与的组织与程序保障，预算参与并不等同于自发参与，有关参与项目与议题的遴选、参与公开听证、为人民群众参与预算、监督预算分配和执行提供切实途径。多元化的民主参与机制并不是外化于人大预算监督程序进行独立运作，而是嵌入人大预算监督过程中，与人大既有的预算监督程序互动交融从而形成更能全面体现全过程人民民主特征的预算监督新机制。

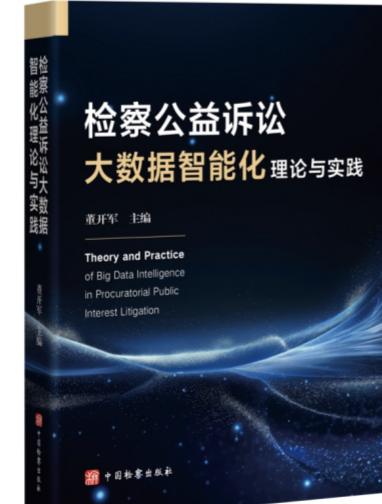
全过程人民民主之理性与人大预算监督方式的制度完善。全过程人民民主不仅是一套蕴含民主本质的价值体系，更是推动国家治理体系和治理能力现代化建设的实践方略与治理路径。从人大预算监督实践看，践行全过程人民民主的具体过程与地方基层的民主协商实践存在密切联系。通过丰富多元的民主协商方式有利于激活人大预算监督的治理效能，拓展人大预算监督的民主实践空间。对此，可以将地方实践中已经形成的具有普遍应用价值的预算民主协商方式进行定型化、稳定性，明确其规范化实践样态，运行机制以及参与各方基本的权利义务配置。在具体方式上，可采取定向邀请、自愿报名、科学抽样、代表征询、网络参与、大数据采集等方式，克服民主协商中的技术瓶颈，保障民主协商落地实施。

全过程人民民主之法治性与人大预算监督



制度体系的完善。全过程人民民主蕴含法治保障要求。实践中一些发展中国家因片面注重民主政治架构而忽视法治系统建设，导致权力无序扩张、个人权利受侵犯的情况，对我国在法治轨道上发展民主政治提供了启示。基于此，首先，应依法治国、全国人民代表大会组织法、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法等层面的基本立法，重点完善人大预算监督的职权配置，为人大预算监督的实践推进提供根本保障。其次，通过制度化、规范化、程序化的设计，将民主协商这一“柔性民主”融入人大预算监督过程中，规范协商内容、协商程序，细化协商议题提出、协商对象选择、协商活动组织、协商意见处理、协商结果运用等全过程运行机制。最后，在预算监督实施程序制度、预算监督信息共享与技术支持制度、预算公开制度中嵌入全过程人民民主的治理机制，结合上述制度场景为人大预算监督践行全过程人民民主提供具体运行依据与操作程序。

[文章为国家社科基金项目“全过程人民民主在人大预算监督中的治理效能与法治优化研究”(23XFX008)阶段性成果]

数智用起来 正义看得见
评《检察公益诉讼大数据智能化理论与实践》

书林臧否

□ 时建中（中国政法大学教授）

数据是新一轮科技革命中基础性生产要素，运用智能化手段是发现、挖掘和利用其内在价值的必由之路。科技赋能千行百业，已成为不可阻挡的历史发展潮流。河北省人民检察院检察长董开军密切关注大数据智能化技术发展，深入研究赋能检察工作路径方法，先后发表有关文章论述检察应用等问题，带领河北省人民检察院建成公益诉讼检察大数据智能化应用平台。平台运行以来，共收集案源信息60余万条、自动推送线索6万余条、办理公益诉讼案件1.5万余件，取得了实实在在的成效。由其主编的《检察公益诉讼大数据智能化理论与实践》一书就是基于丰富的实践，对成功经验的系统总结。

案件线索的数据化蝶变：从“踏破铁鞋”到“自动上门”

有人看到河流里的漂浮物，随手拍了一条视

频发在网上吐槽，没想到检察机关很快据此开展调查并最终以公益诉讼案件立案；有群众在政务网站留言，称有业主使用电梯运送电动自行车上楼，很快当地检察人员就到小区进行调查立案并督促整改；有博主在微博发文称当地可能存在非法采矿现象，同样很快检察机关就督促有关行政执法机关履行相关职责。这背后是公益诉讼检察大数据智能化应用平台高效运转的缩影，是“案源采集—线索智搜—数智赋能”等“大数据人工智能+”技术助力下的办案日常。然而，在平台启用之前，一线公益诉讼检察官只能依靠人工踏查、实地调查寻找办案线索。该书详细阐述了这种重大变化背后的理论基础和数据支撑，将大数据智能化技术与检察实践紧密结合，生动呈现了科技赋能司法办案的实践过程。全书用生动的案列揭示，数据是数字时代最核心、最活跃、最关键的要素。数据就是血液，只有流动起来，才会赋能业务、才会创造新的价值。如果不能破解“数据归谁所有”命题的执念，就难以汇聚多源数据，就难以聚焦“如何运用数据”的探素，就难以建立健全与数字检察工作相适应的数据生成、采集、加工、使用、流动以及销毁等全生命周期中重要节点的管理机制。

全书架构的匠心独运：平台建设过程、应用流程的教材式呈现

阅读该书，可以发现河北省的数字检察平台建设，一改传统信息化建设理念、方式、角色，不仅完成了从甲方“提出要求”到“主导开发”的角色转变，而且系统总结了从经验主义到理论自觉的跨越。通读全书，最直观的震撼是其“知识生产线”式的逻辑递进：从概念→技术→场景→实现→成效→未来，全书共九章39节，每一层都埋下“可移植、可复用”的接口，使读者既能俯瞰全景，又能深入微观局部、“毛细血管”。在公益诉讼检察制度论述中，完成“公益诉讼—检察公益诉讼—中国特色方案”的三级跳，明确提出“国家法律监督+公益代表人”的双重身份，为大数据介入提供制度接口和赋能接口。更能真正体现“教科书”气质的是第三章至第六章的“场景化写作”。

该书将河北平台抽象为“1池2中台N模块”的乐高式架构，让读者清晰地感受和体会：智能研判是办案的“线索导航仪”，“燕赵山海·公益检察”专项监督是“环资食药直通车”，质效分析是“办案体检表”，融合通信是“移动指挥舱”。借助这些场景化的架构和内容，读者不仅可以充分理解技术层面实现路径，而且可以直接按图索骥“拆机”使用。笔者还特别注意到，书中附有大量平台建设应用方面的插图，帮助读者生动直观地感受平台操作、深入地理解检察办案专业术语和程序。这种“把平台建设应用写成教科书”的写法，既避免了纯技术手册的枯燥，又跳出了理论著作的空泛，使“建、管、用、评”每个环节都有可以对标的“河北参数”，为后续更大范围更多场景复制推广奠定了“标准化”基石。

数字检察的理论贡献：开拓数智平台赋能检察新场景

该书源于河北省人民检察院数字检察工作的创新思维、深度思考和丰富实践。数字检察如何推进，各地具体实践路径有很大差异。前几年具有代表性的是法律监督模型的建设模式，作为数字检察的前期探索，具有开拓性的价值。但是，法律监督模型不等同于数字检察，数字检察不能止于法律监督模型。河北省人民检察院建设的公益诉讼检察大数据智能化应用平台，不同于研发法律监督模型的思维模式，而是全面运用各类新技术、新手段，打造集数据收集、智能研判、线索发现、辅助办案、流程监控、类案监督、专项活动、业务管理、指挥调度于一体的全流程综合性平台，应用场景更多元，技术支撑更强大，相关辅助办案功能更齐备。法律监督模型是单向链条式输出结构，即数据输入→数据分析→数据输出，具有“小、快、灵”特点，在碰撞对比分析某一具体类别线索方面具有一定优势，更适用于类案监督。平台模式具有全要素、全流程、全周期、全领域的优势，形成公益诉讼检察的闭环管理。平台通用性强，一级研发可供多级部署长期使用。同时，平台作为一个综合性的工作载体，具有很大的开放性，可以将法律监督模型作为平台的组成部分，将其有机嵌入进来，为办案提供更多的类案线索。平台模式是数智技术赋能检察监督乃至政法工作的最佳实现方式。数字检察实践的再探索、再思考、再提炼，对于推进数字检察、数字政法建设具有重要启发意义。从这一角度看，该书的出版发行具有里程碑式的重要意义，对于各地政法机关推进大数据智能化建设工作极具参考价值。

务实严谨的写作风格：业务与算法的深入融合

作为面向司法和法学工作者以及技术开发建设者的专业性读物，该书保持着独具一格的写作风格，兼具技术内容的易懂性、司法办案的严谨性、理论研究的学术性、平台建设的系统性。为帮助普通读者跨越阅读门槛，该书坚持深入浅出的表达，以通俗流畅的语言讲述大数据智能化等专业技术术语，把学术定义写成更容易理解的“技术普通话”。毫无疑问，该书可以作为办案人员的案头书，书中列举大量的案例，涉及数据分析、线索调查、证据采集、文书起草等众多领域、场景和环节，是对通过平台发现办理案例的筛选，具有广泛的借鉴意义，是推动提升办案质效的重要参考。该书可以作为研究公益诉讼检察制度发展的专业读本，深入分析了我国检察公益诉讼制度发展及域外状况，阐释了相关的基础概念、系统梳理了相关法律规定、政策要求等，剖析了当前工作中遇到的新情况新问题，针对健全完善公益诉讼检察制度提出了许多重要建议等。该书从设计思路、技术实现等角度进行了详细说明，可以作为技术人员开发建设相关平台的参考书，是不可多得的权威参考。

总之，该书让很多幕后感人的故事走到了台前，是河北公益诉讼检察人开拓创新、生动实践的全景再现，是一曲体现人民检察坚守法治、人民至上的深沉赞歌。该书给我们展示了一块新兴技术在政法领域深度应用的“高产示范田”，让我们看到了公益保护中国方案的蓬勃生命力，为我们描绘了公益诉讼检察事业发展的未来愿景，是当代检察人立足职能着力服务中国式现代化建设的时代注脚。