

全面提升贵州省发展战略的法治化水平

范思力

法治是一个国家、一个地区得以科学、稳定、持续、和谐发展的基本保障。十九大报告指出，全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。近年来，贵州省委、省政府以满足人民美好生活需要为目标，以解决地区经济社会发展不平衡不充分为导向，实施大扶贫、大数据、大生态三大战略行动，取得了令人瞩目的成绩，形成了“团结奋进、拼搏创新、苦干实干、后发赶超”的新时代贵州精神。为全面纵深推进三大战略行动，应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，注重融入法治思维和法治方式，为贵州省经济社会全面实现跨越式发展提供坚强有力的法治保障。

一、全面纵深推进大扶贫战略行动需要法治指引

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。目前，贵州省 493 万贫困群众已经减贫过半，虽然成绩显著，但面临任务依然艰巨。如贫困群众渐渐集中于“无业可扶、无力脱贫”的家庭，脱贫工作中的落实程度、精准程度有待进一步加强等。这些问题或多或少与地方扶贫工作法治化水平不高有关。扶贫攻坚作为中央明确的重点工作，事关社会公平正义，依靠法治思维和法治方式可以帮助各地区把握扶贫工作方向，合理运用扶贫资源，为构建长期有效的政府扶贫机制和社会扶贫体系提供指引。

（一）善于运用法治思维推进扶贫开发

做好扶贫开发工作既要投入大量公共资源，也要发挥好贫困人群的主观能动性，前者要靠法治来制约，防止权力滥用，后者要靠法治来指引，防止公民义务缺失。按照政府主导、社会参与、多元投入、群众主体的扶贫开发原则，在政府层面，应注意妥善处理政府与市场的关系，政府应注重基础设施建设的公益性，不要只考虑成本和经济收益，还要记政治账、社会账，各级党委政府、领导干部应坚持法律底线，不利用地方扶贫政策变相绕开法律禁止性规定，不以扶贫为由侵害公民权利。在市场层面，参与扶贫开发的企业、社会组织及个人，无论以何种模式介入，都应秉承契约精神，承担起社会责任，在引领贫困人群勤劳致富的同时，注意利润分配的合理性、投资融资的合法性、地方产业的可持续性、政策扶持的针对性，防止扶贫开发成果由贫困人口的经济来源异化为少数人追逐暴利的工具。

（二）发挥好法治方式在扶贫开发中的监督作用

扶贫开发作为一项国家工程，资源投入力度大，政策覆盖范围密集，如何保证资源政策落地落实，不能光靠个人自觉。目前贵州省扶贫开发已进入攻坚期，一些工作程序和标准越发需要强有力的制度保障。《贵州省大扶贫条例》作为贵州省大扶贫战略行动的制度依据，详细列举了各级政府应当履行的职责，如政府应建立健全扶贫开发工作重大决策机制，帮助建立和发展村级集体经济组织等。这些职责设置的目的在于防止各地扶贫开发工作走样变形，防止政府主体责任缺失。地方人大、监察、审计、检察等监督部门作为法治监督体系的重要组成部分，应发挥好督促政府部门依法履职的作用，根据条例中明确的政府职责，运用好执法检查、行政问责、项目资金审计、检察建议等监督措施，督促各级政府部门按规定建立相关制度，落实各项措施。

二、全面纵深推进大数据战略行动需要法治支持

十九大报告提出：“推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合。”当前，贵州省作为全国大数据产业的领跑者，

在智能终端、信息化物流、信息基础设施建设等方面处于大数据研发应用领先地位。在制度层面率先出台《贵州省大数据发展应用促进条例》，实现了法治和大数据产业的良性互动。从当前贵州省大数据产业的发展规模和方向看，下步地方人大、政府、司法机关应针对目前大数据信息产业发展的短板，继续为提升本土大数据产业市场竞争力提供法治支持。

（一）完善大数据产业的法治保障体系

针对目前贵州省信息基础设施建设薄弱的短板，首先要在制度建设上发力。过去涉及信息流通管理的公共制度重点在于信息的管理、保护和统计，对如何提高信息应用多样性和流动效率存在一定认识局限。为防止现行制度成为大数据“聚通用”的障碍，应加强法律供给力度，适当调整现行制度内容。具体可先修改、制定涉及信息管理的政府规章、规范性文件，在各公共部门之间推动形成具有全省影响力的数据处理标准，为多样化数据的协调应用奠定基础。其次可借助地方性立法打通各公共单位、大型企业机构的“数据孤岛”，破除大数据应用在地方社会治理、社会事业建设中的流通障碍。另外，党委政府应支持司法机关研发大数据技术，鼓励司法机关开发办案辅助系统、分析研判系统，挖掘过去司法案件的数据价值，提升司法结果的统一性和可预测性，拓展大数据在矛盾化解、规范司法等方面的应用深度和广度。通过建立大数据法治保障体系，最终在全省形成可复制、可推广的法治经验。

（二）加强大数据产权司法保护的力度

根据贵州省人大财经委的调研报告显示，目前虽然有不少知名大数据企业在贵州省落户，但重大项目、引领性的项目少，产业幅不宽，产业链不长。鼓励科技企业发展高新项目除了靠招商引资政策，还要为企业项目研发营造公平正义的法治环境。为此有必要继续加强科技企业大数据产权的保护力度，司法机关应发挥好打击和预防违法犯罪的职能，切实防止大数据企业、大数据研发团队及个人的商业秘密、商业信誉、商业声誉、研究成果受到不法侵害。司法机关应针对贵州省大数据产业发展现状，在大数据科技企业较多的地区组建专业化办案团队，理顺个人数据信息保护与企业数据信息产品研发的法律关系，合理界定大数据旅游、大数据金融、大数据医疗等“大数据+”新型业态中企业的产权归属，更优质高效地处理各类大数据产业纠纷。

（三）注意呵护本土大数据产业队伍的发展

目前贵州省大数据人才较欠缺，壮大产业队伍既要继续招才聚才引才，也要不断培养本土人才。大数据作为一项产业，评价其健康发展的一个重要指标就是看最终能否创造良好利润。从这个角度看，大数据产业队伍发展壮大要靠市场、靠企业。目前贵州省本土大数据企业主要来自于医疗、食品、旅游、物流等法律纠纷高发行业领域，以全省法院一审案件为例，2017 年上述领域民事诉讼案件同比上升 15%左右。纠纷一旦处理不好，很容易戕伤本土企业发展的积极性，造成人才向外流失。因此在不违反公平竞争原则的前提下，地方党委可推动执法机关、司法机关、调解组织、仲裁组织、律师等法律工作群体形成合力，横向构建起多元化纠纷解决前置机制，按照公平、自愿、合理的原则，提前介入调处大数据企业孵化器、大数据研发团队及个人之间在产学研初期引发的纠纷，降低企业法律纠纷的处理成本，促进本土大数据产业队伍持续健康发展。

三、全面纵深推进大生态战略行动需要法治保障

中国的现代化是人与自然和谐共生的现代化。实现百姓富、生态美的有机统一是贵州省大生态战略行动的出发点。近年来，贵州省利用自身天然资源优势，努力将生态系统融入现代农业、工业、服务业，初步形成了以食品、医药、旅游、文化等绿色产业为主的低能耗、低污染市场。以此为基础，下步应按照生态文明法治建设示范区的战略定位，提高生态法治建设的精细化、专业化水平，为贵州省全面纵深推进大生态战略行动提供法治保障。

（一）提升生态文明法治建设的精细化水平

法治建设的基石在于法律责任。有别于政治责任，下步应在法律层面进一步细化政府部门、社会组织、企业及个人的责任情形和处理形式。以解决不作为问题为导向，列举政府部门承担行政责任、民事责任的情形。以明确责任人导向，列举社会各主体承担民事、刑事责任的情形。在明晰责任的同时，各级党委政府还应将行政公益诉讼、民事公益诉讼作为落实各主体法律责任的抓手，支持检察机关、社会组织依法提起公益诉讼，支持人民法院依法独立公正审判，积极配合法院履行执行职责。各级人大应加大备案审查力度，依法撤销不符合法律规定、有碍地方生态文明建设的规范性文件，在制度层面吸纳固化河长制、林长制、“两法”衔接机制、重点企业联席会议制度等先期改革探索经验，及时将改革探索经验上升为地方法规。

（二）加强生态文明综合执法工作力度

从国内外生态环境保护治理经验看，涉及生态环境污染的鉴别、治理、追责一直是实务难点。一方面由于生态环境污染周期长、隐蔽性强，另一方面生态环境治理依赖于多学科、交叉学科知识，对执法人员专业素质要求较高。因此各地在推进生态文明法治建设时，必须先整合现有执法资源，建立一支专业性强、技术过硬的生态文明综合执法队伍。各级政府应整合各部门执法资源，专门组建生态文明综合执法部门，以专业化为导向，加大专业人才、技术设备、办案经费的投入保障力度。各级生态文明综合执法部门应加强与全国科研院所的合作，引入专家评鉴、第三方评估，提升生态文明综合执法在勘验、检查、鉴定环节的科学化水平，提升客观证据收集、固定、保存的规范性、完整性和科学性。检察机关应发挥检察权对行政权的制约作用，与生态文明综合执法部门建立工作衔接机制，畅通信息沟通交流渠道，在要求执法部门移送破坏环境资源犯罪线索的同时，加强违法线索移送，及时跟踪了解违法案件的办理情况。

（三）营造共治共享共建的生态文明

生态文明法治建设要在社会层面见成效，还需提升公众参与度，发挥政府和基层组织的社会治理功能。一是要发挥市民公约、村规民约、行业规章、社团规章的治约束功能。居民公约、村规民约应提倡自觉维护农村社区公共环境卫生，行业规章应制定生产经营环节的防污、治污、限污标准，社团规章应将环境保护作为开展公益活动的重要主题和内容。二是要发挥政府的建设指引功能。综合运用政府采购、市场招标、PPP项目等措施，投入使用可循环、低能耗、低污染的公共设施，带头使用电动车等绿色环保产品。三是要发挥基层组织的组织协调功能。各基层党组织、居民委员会、业主委员会、村委会作为联系人民群众的纽带，应主动带领本辖区民众构建绿色生态的生活方式，践行环保理念。如定期开展生态文明知识讲座，招募少年志愿者参与力所能及的环保公益事业，邀请本辖区民众开展补植复绿、文明出行、垃圾分类等公益活动。