

向着新目标奋楫再出发

宁夏法学会理论学习中心组

党的二十大擘画了全面建设社会主义现代化国家、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图，明确了新时代新征程党和国家事业发展的目标任务。新征程是充满光荣和梦想的远征。当代中国，江山壮丽，人民豪迈，前程远大。心中装着百姓，手中握有真理，脚踏人间正道，我们信心十足、力量十足。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自信自强、守正创新，锐意进取、顽强拼搏，在全面建设社会主义现代化国家新征程上创造新的时代辉煌、铸就新的历史伟业。

全区法学会系统要团结引领广大法学法律工作者强化使命担当，认真履职尽责，深入学习宣传贯彻落实党的二十大精神，始终坚持党对法学会工作的全面领导，积极学习、研究、宣传、阐释习近平法治思想，切实加强自身建设，进一步增强法学会的政治性、先进性、群众性，努力推动我区法学会工作现代化，开创法学会事业新局面、谱写法学会工作新篇章，为在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家贡献智慧和力量。

一是要始终坚持正确的政治方向，坚定不移深刻领悟“两个确立”，做到“两个维护”。牢牢把握和增强政治性的核心要求，提高政治站位、发挥政治功能、履行政治责任，强化政治引领，团结引领全区法学法律工作者深刻领悟“两个确立”的决定性意义，把坚定自觉做到“两个维护”作为最大的政治责任、最高政治

原则和根本政治规矩，任何时候任何情况下都必须坚持同党中央保持高度一致，任何时候任何情况下都必须坚持以党的旗帜为旗帜、以党的方向为方向，以党的意志为意志，任何时候任何情况下都必须坚持对党绝对忠诚。要在全面学习、全面把握、全面落实党的二十大精神上下真功夫见实效，牢牢把握以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的使命任务，不断提高政治站位和政治判断力、政治领悟力、政治执行力，以更加奋发有为的精神状态履职尽责，把党的领导落实到法学会工作各方面各环节，加强对法学领域风险隐患的研判，牢牢把握意识形态的领导权、主动权、话语权，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。

二是要深入研究新时代群团工作特点和规律，把法学会建设得更加充满活力。群团事业是党的事业的重要组成部分，而且是随着党领导的中国特色社会主义事业发展而发展。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想凝心聚魂，用习近平法治思想武装头脑、指导实践、推动工作，坚持走中国特色社会主义群团发展道路，不断深化群团组织性质、功能的认识，紧紧围绕保持和增强政治性先进性群众性谋划工作，破解难题、改革创新，使法学会组织更加坚强有力、更加充满活力，紧跟党走在时代前列。要大力弘扬创新精神，深入把握新形势下群团工作规律，树立开放、协同、整合、共享、共赢等工作理念，统筹运用各方资源，善于借力并强化协作，实现机制、平台、工作方式方法等多方面创新，努力形成规范有序、激励有效、充满活力

的工作体系，提高工作的能力和水平。

三是要牢固树立大局意识和全局意识，推动建设更高水平的平安宁夏、法治宁夏。胸中有大局，前进有方向，为党和国家工作大局服务，始终是法学会工作的价值所在，也是法学会工作现代化的应有之义。要充分发挥全面依法治国、依法治区“智囊团”“思想库”“人才库”作用，紧跟中国式现代化这一时代发展主题，聚焦全面建设社会主义现代化国家这一中心任务，深刻认识大局、积极融入大局，自觉服务大局，始终在大局下思考，在大局下工作，真正做到经济社会发展面临什么样的难题，我们就组织相应的理论和实践研究，为自治区党委、政府提供有力的理论支撑和决策参考，实现“研以致用”的价值作用。要积极参与社会治理工作，助力提升社会治理法治化水平，扎实推进首席法律咨询专家工作，结合“百名法学家百场报告会”“青年普法志愿者法治文化基层行”等活动，积极开展法治宣传、法律咨询服务、矛盾纠纷化解等工作，善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，推动完善社会治理体系、提升社会治理效能。

四是要认真贯彻党的群众路线，不断满足人民群众对美好生活的法治新需求。坚持“从群众中来、到群众中去”的工作方法和工作作风，无论是深化法学会群团改革，还是推动法学会各项工作，既要发挥好自治区法学会的引领和指导作用，更要发挥出市县法学会的积极探索作用，善于借力并强化协作，实现机制、平台、工作方式方法等多方面创新，形成更多可复制、可推广的宁夏经验，更好地支持全区

广大法学法律工作者在实施依法治区战略中贡献更多的才智和力量。要主动对接人民群众日益增长的法治需求，人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面有什么新的需求，我们就有针对性地开展答疑解惑、排忧解难，切实维护群众合法权益，并在普法宣讲和法律服务中普及法律知识，弘扬法治精神，让法学会工作走进基层群众，更加“接地气”更有实效。

五是要切实加强自身建设，不断提升法学会工作能力和水平。强化政治机关意识，严守党的政治纪律和政治规矩，严肃政治生活，涵养政治生态，扎实开展习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，自觉用党的创新理论滋养初心、引领使命，增强为党分忧、为国奉献、为人民造福的政治担当，努力建设让党中央放心、让人民群众满意的模范机关。全面落实《关于进一步加强全区法学会建设的实施意见》，深入推进法学会组织建设、工作机制、运行方式改革创新，在党建工作、研究会服务监管、承接政府职能转移、信息化等方面取得新的突破。要健全法治人才培养机制和会员管理服务工作机制，培养造就更多具有坚定理想信念、强烈家国情怀、扎实法学根底的法治人才，不断完善参与立法、执法、司法、普法等法治领域的工作机制，努力把法学会建成“法学法律工作者之家”。坚持以严的基调强化正风肃纪，坚持全面从严治党、从严治会，把纪律建设摆在更加突出位置，持之以恒抓自身建设，抓科学理论武装、抓理想信念教育、抓党风廉政教育，推动全面从严治党取得新成效。



基层矛盾纠纷化解制度的规范路径

——以彭阳县“三色”预警机制为例

宁夏师范学院 薛小蕙

彭阳县“三色”预警机制，是当地基层矛盾纠纷化解制度的创新，其在实践运作中具有多领域矛盾纠纷化解与多主体协同化解等特征。同时，该制度在实施过程中也面临内涵界定不明确、矛盾化解机制没有细化、易碰触法治红线等问题。从理论层面来看，需要政府以规范性文件的形式，对“三色”预警机制的行政调解功能作出明确，利用清单制度对其纠纷化解机制进行细化，并通过地方立法对制度成果加以固化。从制度层面来看，应当增强基层执法人员的法治素养，积极发挥律师、政府法律顾问的作用，建立矛盾纠纷化解典型案例发布制度等。

“三色”预警机制在彭阳县的实践

“三色”预警机制，是基层政府加强和创新社会治理的一种模式，按照早预警、早控制、早处置的原则，根据基层矛盾纠纷的性质、规模大小、调解难易度、社会影响等因素，将矛盾纠纷划分为不同颜色的三个等级，并给予针对性的调解处置。具体来讲，政府部门依据矛盾纠纷规模性质、处置难易程度、风险影响进行评估研判，将矛盾纠纷划分为绿色、黄色、红色三个等级，采取不同措施开展针对性调处化解。绿色等级当场化解，黄色等级周内化解，红色等级全天候时时参与，直至风险隐患完全消除。

彭阳县自2020年开始，在各乡镇积极推行矛盾纠纷“三色”预警机制，各派出所运用“三色”预警机制，在排查辖区矛盾纠纷信息时，发现邻里之间、夫妻之间，因房屋宅基地、婚姻家庭等琐事，常见性、多发性地发生矛盾纠纷，坚持抓早、抓小、抓苗头，及时就地化解。预防和减少因矛盾纠纷引发的民转刑、刑转命案件和个人极端事件。对于排查出来的疑难复杂矛盾纠纷，党委、政府交办的矛盾纠纷，相关部门委托移交的矛盾纠纷，组织专门力量、制定调解预案、采取有效措施最大限度地及时化解。对于多年积压、长期未得到有效解决的矛盾纠纷，协调各有关部门集中攻坚化解。对涉及民生的拖欠农民工工资、劳动争议、山林土地、征地拆迁、医疗纠纷、道路交通事故、治安案件民事损害赔偿等特殊行业和专门领域的纠纷，及时联合各专业性、行业性调委会协调化解。信访部门将每季度发生越级信访或信访三次以上标记为红色，信访三次以内标记为黄色，无信访标记为绿色，并将对应的相关部门、村居在政府网站进行张榜公示，通过红色督办、黄色提醒、绿色销号，对矛盾突出的重点村（居）实行挂图作战，成立工作专班，年内实现矛盾化解率100%，全部销号。

“三色”预警机制在实施过程中的困境

首先，“三色”预警机制的内涵界定不明确。从彭阳县的实践运作来看，“三色”预警的适用范围是以行政机关与社区、村居为主要调解主体，对社会居民中的矛盾进行针对性的类型划分，其内在逻辑是以类型化的视角，对矛盾类型进行精准化的分类分层。在现有的制度实施过程中，主要以司法行政机关作为核心推动力量，以发布规范性文件的形式对预警机制及纠纷调解内容进行规划与部署。然而，在现有的模式下并未对这种制度进行实践与理论的高度概括与提炼，其内涵界定并不明晰。

其次，现有制度对纠纷及化解机制没有进行再细化。“三色”预警机制的实施与落实，重点在于其制度的细化。因为预警机制的核心，是在类型化的基础上建立的差异化调处规则，所以如何界定红、黄、绿三类纠纷之间的差异？针对不同颜色等级如何设置不同的处置方式？这都是“三色”预警机制实施与落实的重点所在。例如，在现有的各领域预警案件中，以司法机关为主的调处案件和以信访部门为主的调处案件，在实践中是有区别的，前者应当以民事纠纷为主，而后者以行政争议为主。再比如，在对信访案件的预警机制中，以当事人信访的次数作为划分红、黄、绿三个等级的标准，这样的分类标准是否妥当值得商榷。信访案件所涉及的纠纷绝大多数属于行政争议，如果想要以预警机制作为依托，实质性化解矛盾纠纷，还应当以案件本身的具体情形加以判断。

最后，制度实施过程中不应突破依法行政的法治红线。行政调解在具体的实践过程中，如果涉及行政机关与民众之间的纠纷，尤其是因行政处罚、行政强制等行政行为产生的纠纷，要注意不应突破行政处罚法、行政强制法等法律法规规定，应当严格按照行政诉讼法的规定，以寻求司法判决作为最恰当的纠纷处理选择路径。正如学者所言，行政争议实质性解决应当以依法判决为主导，以司法调解、协调和解为补充，以其他辅助机制为配套。不得为了化解纠纷，而随意突破依法行政的法治红线。

“三色”预警机制的完善路径

从理论建设层面来看，地方政府需要对“三色”预警机制的内涵或目标有个清晰的界定。首先，现阶段可以行政规范性文件或党政联合发文的形式，明确其“三色”预警机制与行政调解的关系，进一步明确该机制的适用主体、适用对象、适用范围，进一步明晰“三色”预警机制在基层矛盾纠纷化解过程中的功能定位。其次，可尝试现在普遍实施的“清单模式”或借鉴行政机关普遍制定的行政裁量基准模式，对“三色”预警机制的适用范围和处置方式进行细化，为基层实施主体提供清晰的适用规则指引，有助于进一步提高“三色”预警机制的法治化水平。最后，在“三色”预警机制发展成熟的时候，应当借助地方立法，将其尽快入法，用法律形式将其制度创新成果固定下来。

从制度保障层面来看，“三色”预警机制能否成为基层治理模式中的亮点并加以推广，需要各个制度层面的持续跟进。首先，需要增强基层执法人员的法治素养。其次，应当积极发挥律师、政府法律顾问等多方作用。最后，建立矛盾纠纷化解典型案例发布制度，形成一套“案例索引—主要做法—典型意义”的规范样式，为基层矛盾纠纷化解提供常态化载体。

建立和完善我国地方性粮食安全法治保障的路径

宁夏大学法学院

张驰 陈一准

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从世情、国情、农情出发，对中国特色粮食安全道路作出深刻阐述。2021年6月1日施行的《中华人民共和国乡村振兴促进法》（以下简称《乡村振兴促进法》）在法律文本中强调保障国家粮食安全的重要性。2022年8月1日起实施的《中华人民共和国黑土地保护法》（以下简称《黑土地保护法》）坚持长远保障国家粮食安全的战略定位，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，并与永久基本农田制度相衔接，加大对“耕地中的大熊猫”之称的黑土地的保护。通过法治保障农业发展和粮食安全是国家粮食安全战略的必然要求，也是全面推进依法治国的应有之义。

检视我国法律可以发现，在中央层面，除《乡村振兴促进法》之外涉及粮食安全的法条散见于农业法、国家安全法等法律中，此外，还有粮食流通管理条例和中央储备粮管理条例等专门的行政法规有所涉及。从地方层面看，广东、贵州、四川、宁夏等多个省区先后制定了相关地方性法规。虽然涉及粮食安全领域的法律规范相续出台，统摄粮食安全保障的基本法律呼之欲出，但我们应该认识到粮食安全领域立法分散、衔接不畅的问题还比较突出，完善的农业、粮食法律规范体系建设还十分薄弱，依法兴农的良好法治氛围尚未形成，诸如央地协同、产销协调等问题亟待研究。我国粮食安全保障地方性法规，立法尚处于起步阶段，进程亟须加快。

建立一部系统完备、统和协调、机制顺畅、切实可行的粮食安全“基本法”是法学界和法律实务界专家多年的夙愿。早在2008年，全国人大常委会就明确将

粮食法列为五年立法规划一类项目，交由国务院负责起草。此后，国务院更是连续三年将粮食法列入年度立法工作计划，交由国家发展改革委和国家粮食局负责组织起草。国家机关机构改革之后，国家粮食和物资储备局在全国各地多次召开粮食法起草座谈会，由于学界对此问题争议较大等种种原因，多年未能形成统一意见，立法进程受到迟滞。2018年、2019年连续两年中央一号文件，都对制定一部粮食安全保障“基本法”的立法工作提出明确要求。尤其是《中国的粮食安全》白皮书正式发布之后，全社会逐渐对制定粮食安全保障法形成普遍共识，认为应当加快其立法进程，发挥法治固根本、稳预期、利长远的基础性作用，用法治手段切实保障国家粮食安全。经过十余年的立法准备工作，当前制定粮食安全保障法的条件已经成熟，国家安全法、《乡村振兴促进法》等关涉粮食安全战略和新粮食安全观的法律已经出台，具有中国特色的粮食安全法治保障体系雏形已现，构建和完善我国地方性粮食安全法治保障体系正当其时。

当前粮食安全保障法已经被列入全国人大年度立法计划，该法的出台指日可待。作为我国粮食安全领域的第一部宏观层面的“系统性大法”，势必成为我国粮食安全的“基本法”为粮食安全的法治保障提供指导作用。该法的出台必将扭转我国粮食安全保障领域立法分散、缺乏系统性的尴尬局面。可以预见的是，粮食安全保障法出台后，各专项法律、行政法规将在其统领下相继出台，在中央层面形成较为完备的粮食安全法治保障体系，基本形成中国特色粮食安全法治保障体系的指导思想，加强新型科技农业的知识产权保护，加强对农业新品种和地理标志的保护。

方性法规，西部地区其他省区市除了对耕地保护制定了相关地方性法规，涉及粮食储备、流通等环节的地方立法寥寥无几，在粮食安全保障法呼之欲出的今天，西部地区应当加快相关立法进程，做好立法准备工作，严格遵循其基本原则，执行相关规定，根据本行政区域的实际情况作出具体规定事项。粮食安全保障问题要从单纯的主粮安全向食物安全转变，在确保主粮安全的基础上拓展食物获取途径，既要保障“粮袋子”也要保障“菜篮子”“肉盘子”。因此，审视我国地方性粮食安全法治保障问题，要融入大农业、大食物观念，既要用法治手段保障主粮安全，向耕地要粮食，确保中国人的饭碗里主要装中国粮，又要面向整个国土，用法治手段保护林、草、水资源，向大自然要食物，推动食物供给由单一生产向多元供给转变。我区西部地区生态环境复杂，既有成都平原、关中盆地、宁夏平原这样的平原盆地，又有黄土高原这样水土流失严重地带，还有青藏高原这样的高寒地带，更应“树立大农业、大食物观”，宜耕则耕、宜牧则牧，拓展食物获取渠道。西南云贵高原可以有的放矢地发展菌菇产业、微生物食物资源。新疆、西藏、甘肃、青海、宁夏、内蒙古等地可以发挥畜牧业优势，建设我国的肉类、蛋白质供应基地。四川、重庆等长江流域地区自古被称为“天府之国”农业资源较好，应大力支持和鼓励新型粮农群体创新创业，集聚规模效应，建立产业集群，开展产业示范引领。应将“大农业、大食物观”纳入西部地区地方性粮食安全法治保障体系建设的指导思想，加强新型科技农业的知识产权保护，加强对农业新品种和地理标志的保护。

宁夏法学会开展学雷锋志愿服务活动



栏目主持 张剑波

法学论坛