法治解码

以法治之力强化村级监督

——专家学者谈健全基层监督体系

□□ 农民日报·中国农网记者 李秀萍

近日，中央纪委国家监委通报2024年1月至9月全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况。根据通报，今年1月至9月立案现任或原任村党支部书记、村委会主任7.7万人。

2023年2月，中央纪委印发《关于开展乡村振兴领域不正之风和腐败问题专项整治的意见》，着力解决民生领域“微腐败”、妨碍惠农政策落实“绊脚石”等问题，加强对村干部特别是“一肩挑”人员的监督管理，推动全面从严治党向基层延伸，推动乡村治理成效落到实处。随后，2023年全国纪检监察机关首次公开现任或原任村党支部书记、村委会主任立案人数。以党纪国法为准绳，强化基层监督，促进乡村治理，巩固了基层良好政治生态。

更“安逸” 新华社发 程硕 作

完善法律制度供给

小智治事，中智治人，大智立法。党的十八大以来，以法治之力保障农民权益、压实村级监督、促进村务公开，在一系列法律的制定、修订中得以体现。

民法典对集体所有权有系统规定，明确农村集体经济组织或者村民委员会、村民小组应当依照法律、行政法规以及章程、村规民约向本集体成员公布集体财产的状况。集体成员有权查阅、复制相关资料；明确农村集体经济组织、村民委员会或者其负责人作出的决定侵害集体成员合法权益的，受侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销。

乡村振兴促进法规定，中国共产党农村基层组织，按照中国共产党章程和有关规定发挥全面领导作用。村民委员会、农村集体经济组织等应当在乡镇党委和村党组织的领导下，实行村民自治，发展集体所有制经济，维护农民合法权益，并应当接受村民监督。

将于2025年5月1日起施行的农村集体经济组织法，则从法律制度上规范农村集体经济组织运行管理，健全其法人治理结构，确保农村集体经济组织成员的知情权、参与权、表达权、监督权，有利于防止集体经济组织内部被少数人控制和外部资本侵占的现象，有利于妥善处理各种利益关系和社会矛盾，为推进城乡协调发展，健全乡村治理体系，巩固党在农村的执政基础提供重要支撑和保障。

纳入十四届全国人大常委会立法规划一类立法项目的村民委员会组织法修订，在全国人大常委会2024年度立法工作计划中被列为预备审议项目，由有关方面抓紧开展调研和起草工作，视情安排审议。此前，2022年9月，由民政部起草的村民委员会组织法修订草案征求意见稿已经完成向社会公开征求意见，该征求意见稿进一步健全党领导下的基层群众自治制度，回应加强农村基层民主、村民自治以及加强基层基础工作的现实需要，强化村民委员会基层群众性自治组织的职责定位、作用发挥，关注维护人民群众权益并提升村民委员会服务村民的能力。

规范乡村治理实践

党的十八大以来，对基层治理规范化提出更高要求。围绕做实村级监督，理顺民主管理流程，确保村务在阳光下运行，各地积极探索，推陈出新，一些治村之计先后上升为治国之策。

诞生于浙江省武义县白洋街道后陈村的村务监督委员会制度，不仅写入村民委员会组织法，而且写入《中国共产党农村基层组织工作条例》；2019年《中国共产党农村基层组织工作条例》同时吸收发端于河南省邓州市的“四议两公开”工作法；2022年颁行的关于村务管理的三项国家标准，可追溯到浙江省宁海县“村级小微权力清单36条”……

在中国社会科学院农村发展研究所研究员杨一介看来，基层的实践探索，既是有效实施村级监督、规范乡村治理的务实之道，也在完善和深化基层监督制度体系中发挥了作用。

杨一介从事农村组织法律制度研究多年。他表示，围绕村务监督，相关的国家立法和地方性法规均有明确规定，关键在于落实好相关法律规定，特别是要深入贯彻实施农村集体经济组织法。在未来农村集体经济组织法实施中，需要立足于巩固提升农村集体产权制度改革成果，健全农村集体资产监管体系。杨一介建议，切实保障农村集体经济组织成员权益，以成员权保障为基础将公共事务监督落到实处，充分重视集体经济组织章程在集体经济组织建设中的作用。

办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议，是村民委员会的法定职责。对此，杨一介表示，村民自治组织和农村集体经济组织的良性运行，需要清晰界定两者的权责边界，而其中的一些难题有待在实践发展中破解。

全国人大常委会委员、中国人民大学法学院教授汤维建，参与过农村集体经济组织法草案表决前的分组审议。围绕强化基层监督工作，他表示，村民自治是在法治基础上的有限自治，农村集体经济组织的自治性也是有限度的，决策不能违反法律和行政法规的禁止性规定，不能与法律、法规和国家政策相抵触，必须要接受监督，包括政府的监督、司法的监督、民主的监督等，缺一不可。贯彻落实好村民委员会组织法和农村集体经济组织法，是压实村级监督、促进乡村治理的有效、有力保障。

健全基层监督体系

“监督是乡村治理的有机组成。”中国人民大学农业与农村发展学院教授、乡村治理研究中心主任仝志辉表示，党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系中蕴含丰富的监督资源，民主监督是村民自治的有机组成，道德舆论监督是乡村德治的重要机制，法律监督是乡村法治的实现路径。其中，法律监督具有规范性和强制性，要充分发挥法律监督作为监督最后一关的规范性、权威性和强制性优势。

仝志辉建议构建满足乡村治理需求的监督体系，以县域为基础单元，坚持党的领导，明确监督主体和监督对象，聚焦监督重点。他表示，在现实中，一些地方的乡村治理，法治意识不强、法治水平不高，往往倾向于选择方便快捷、成本较低的治理工具。实用主义的工具选择固然也能完成治理任务，但也会因缺乏法律监督带来诸多问题。统筹构建乡村监督体系，就必须明确包括法治监督手段在内的各类监督手段的作用，理顺监督机制，促进日常监督和专项督导相结合、法律监督和村民监督相结合，使得乡村治理中的监督权更具权威、更加独立、愈发规范，乡村治理权力结构更加均衡。

在村级监督中，切实加强农村集体资产监督管理，维护农村集体经济组织与广大农民群众利益，无疑是监督重点。为此，2023年农业农村部部署开展全国农村集体资产监管提质增效行动，集中整治农村集体资产管理领域突出问题，紧盯资产资源管理、经济合同管理、债权债务管控、工程项目管理、集体经济审计等五个关键环节，依法整治农村集体资产流失行为，健全农村集体资产监管长效机制。

在仝志辉看来，对于农村“三资”管理方面的各类监督力量，目前有效整合依然不足，障碍之一在于农村“三资”管理监督的技术化超越了其管理事务的多样性和复杂性。他建议尽量消除因形式上的技术治理、数字化导致事实上的“一刀切”，要更讲求实效地针对专项项目、群众反映的突出问题，通过专项监督、案件查处逐步发展真正管用的统筹监督方式，节约监督成本、提高监督实效、推动制度建设。

法治杂谈

谨防沦为职业背债“工具人”

□□ 刘云

“只要帮人背个债，就能躺赚百万元……”日前有报道称，一些农民工为寻求所谓的高收益，经熟人推介或被网络平台中介广告所吸引，不慎成为“职业背债人”，陷入背负巨额欠款还可能被追究刑事责任的泥潭。

“职业背债人”一般指为他人有偿承担债务的人员。现实中，通常由不法分子和中介机构物色背债人，通过伪造、夸大背债人的资产、职业等信息，从金融机构处骗取高额贷款后，按照事先约定的比例抽取“好处费”，再将剩余贷款转交给实际借款人。

职业背债套路本质上就是为了逃避债务和执行，因此，农民工等征信正常、收入较低、无偿债能力的“征信白户”，往往是不法分子和中介机构的理想背债人选。加上有些农民群众急于用钱，更容易被不法分子诱惑，成为骗取贷款的“工具人”。

出卖个人信用帮人背债，这笔买卖划算吗？有案例表明，背债人一拿到贷款，中介机构就立刻卷钱跑路的戏码比比皆是。在这种情形下，背债人不仅拿不到一分钱“好处费”，还将承担全部还款责任，背上高额债务。

此外，在个人信用方面，贷款一旦逾期未还，“职业背债人”就会被列入失信被执行人名单。对于农民群众而言，不仅个人在升学、择业、出行等方面都会受到严重影响，其家庭也难以通过借贷发展产业、自主创业、改善居住条件等。同时，从法律后果来看，“职业背债人”不仅要承担归还欠款的民事责任，还可能构成诈骗罪、骗取贷款罪、贷款诈骗罪等。

“职业背债人”乱象频出，不仅导致社会信用成本不断增高，也影响了金融市场稳定。对此，应该用法治手段斩断其背后暗藏的灰色产业链，加大对职业背债活动利益相关主体的打击力度，加强对金融机构的监管和约束，防止其利用贷款评估系统漏洞等为职业背债活动提供便利。笔者查阅案例发现，一些地方已加大治理“职业背债人”乱象的力度。例如，2023年10月，浙江省绍兴市检察院向当地金融监管部门制发检察建议，建议加强银行信贷管理，强化银行从业人员纪律约束。

此外，为避免农民群众误入“职业背债人”歧途对个人的宝贵信用造成损害，各地还需加大普法宣传力度，增强农民工等群体对职业背债行为可能面临法律后果的认识。同时，要进一步做好面向农村群众的金融服务，切实解决融资难、融资贵等问题。农民群众也务必擦亮双眼，增强风险防范意识，切勿为了短期利益铤而走险，将个人征信作为筹码，捡了芝麻丢了西瓜。

法治广角

10月28日，安徽省和县公安局民警正在寄递行业网点开展安全检查。该县公安机关强化寄递行业监管，重点检查收寄信息实名登记、包裹验视安检等方面的风险隐患，严防犯罪分子利用寄递渠道从事网络诈骗、贩毒等违法犯罪活动。 秦祖泉 摄

网络传销花样翻新危害更大

——检察机关提醒群众抵制诱惑远离骗局

□□ 农民日报·中国农网记者 李婧

记者从最高人民检察院获悉，2024年1月至9月，全国检察机关起诉组织、领导传销活动罪4627人。检察办案发现，近年来，随着依法惩治传销犯罪力度不断加大，一些犯罪分子为躲避监管打击，将传销由线下转移至线上。相较于传统传销，网络传销不受时空限制，传播更灵活、活动更隐蔽、资金转移更方便，更易给群众造成重大财产损失，需综合施策、深化治理。

这些网络传销主要采取以下套路：

编造各种骗局引诱群众参与。不法分子利用互联网的虚拟性和便捷性，编造花样众多、真假难辨的致富骗局，引诱群众参与其中。有的直接将传统传销活动“搬到”网上。如刘某某等人组织、领导传销活动案，刘某某等人注册成立生物科技公司，开设专门网站，组织团队线上线下推广“兴中天互助平台”，以投资返利、拉人返利的形式发展会员，5个月内吸收会员59级、42万余人，涉及全国31个省份和港澳台地区等。有的蹭虚拟货币、区块链、金融创新、慈善互助等新的概念和社会热点开展网络传销。如盛某某等人组织、领导传销活动案，盛某某等人虚构谷歌公司“谷歌币”区块链项目，通过网络媒体公开宣传炒作，对外发布认筹购买“谷歌币”，以ETH（以太币）作为结算币种，共发展会员6万余人，非法获利2000余万元。一些地方还出现了诸如“抢购转售”“网络拍卖”“传播国学”等网络传销新名目，需高度警惕。

打着官方旗号骗取群众信任。为打消群众疑虑吸引更多人参加，有的不法分子甚至直接打着“国家项目”“政府支持”等旗号，谎称项目有“国家”“政府”“央企”等背景，并以此开展网络传销活动。如汪某等人组织、领导传销活动案，汪某假冒国家乡村振兴局副主任身份，伙同他人以其实际控制的“掌心集团”的名义，宣称与地方政府合作，通过在多地召开项目发布会、邀请影视明星站台等方式，推广“销销乐”网络平台。截至2023年7月，该平台共吸引会员9万余人，形成多达245层的传销网络。

扩充传销层级规避责任追究。为尽可能多地骗取群众钱款并规避法律责任，不法分子利用网络便利扩充传销层级，试图以此让自己隐身幕后，并让资金来源和流向难以追踪。如章某某等人组织、领导传销活动案，章某某等人开发“拼拼有礼”App，以拼团购物为噱头，宣称拼团失败的会员可获得返现，吸引群众加入会员并在该App平台充值下单拼团，并制定不同等级的晋升条件和奖励制度，4个月内即吸引379万余人注册会员，形成多达178个层级的传销网络。

面对花样翻新的“致富秘籍”“投资捷径”等网络宣传，检察机关提醒广大群众要提高警惕，不信“大饼”，不贪小利，自觉抵制“高额回报”诱惑，避免误入网络传销陷阱。

网购球蟒、捕猎野生鸟类涉违法犯罪

□□ 农民日报·中国农网记者 李婧

近日，北京市公安局顺义分局侦办了两起与野生动物相关的案件，一起为危害珍贵濒危野生动物案件，另一起为非法狩猎案件。

北京市公安局顺义分局森林公安大队在工作中发现，辖区内有人通过快递买卖珍贵濒危野生动物。经过侦查，警方找到购买野生动物的郝某时，他刚把购置的球蟒带回家。据了解，球蟒是一种小型蟒蛇，被列入《濒危野生动植物种国际贸易公约》，核准为国家二级重点保护动物，任何单位和个人不得非法收购、出售、运输及驯养繁殖。郝某说，他通过网络贴吧与卖家联系，用快递进行交易。随后，民警通过郝某提供的信息将卖家陈某抓捕。陈某今年24岁，有3年养蛇经验。陈某说，3年前朋友送了他两条球蟒，起初他只是觉得新鲜，后来逐渐痴迷，开始养殖并出售自养的蛇。目前，郝某因涉嫌危害珍贵、濒危野生动物罪被顺义公安分局刑事拘留；对陈某的违法行为，警方正在进一步侦办中。

另一起非法狩猎案是今年10月初接群众举报称，顺义区某地树林中有捕鸟网。民警抵达现场发现，捕鸟网设置的地点极为隐蔽，离公路超过200米，被茂密的杂草环绕。警方在周边还找到了捕猎夹、电网等捕猎工具。今年10月5日一早，犯罪嫌疑人李某来到支网地点收鸟时被警方带回。李某自述支网捕鸟就是因为嘴馋，每隔几天就会来收鸟。民警从李某家的冰箱里搜出了64只鸟的尸体，还在门外的水表箱里发现电网、电瓶以及捆绑竹竿的绳索。根据李某供述，民警又将其同伙刘某抓获。据了解，北京市全域为禁猎区，全年为禁猎期。目前，李某、刘某因涉嫌非法狩猎罪已被顺义公安分局刑事拘留。

桂湘黔六县达成侗族大歌保护传承发展立法共识

图为侗族姑娘正在演唱侗族大歌。 石卫勇 摄

□□ 周志光 姚进忠

10月28日至29日，桂湘黔三省（区）六县人大常委会基层立法联系点工作区域协同联席会议第四次会议在贵州省黎平县召开。会议期间，由黎平县人大常委会发起的关于侗族大歌保护传承发展立法的议题，经过贵州省黎平县人大常委会、从江县人大常委会和广西壮族自治区三江侗族自治县人大常委会、龙胜各族自治县人大常委会、融水苗族自治县人大常委会以及湖南省通道侗族自治县人大常委会等与会人员的充分讨论，达成《黔湘桂三省（区）六县人大常委会关于侗族大歌保护传承发展立法共识》。

侗族大歌是侗族千百年来在生产生活中创造出来的无伴奏、无指挥复调音乐，具有极高的艺术价值。2009年9月30日，联合国教科文组织将侗族大歌列入人类非物质文化遗产代表作名录。

该共识对侗族大歌有效保护和传承从多方面加以规范，将侗族大歌列入县域经济社会发展规划，完善有利于侗族大歌保护的工作激励机制；明确对致力于保护和传承侗族大歌并取得显著成效的机构、村寨、歌队、个人，各级政府以表扬、表彰、授予称号等方式进行物质和精神奖励；明确各县要对侗族大歌文化遗产进行抢救性保护，以录音、录像、文字记录的方式对现存的侗族大歌进行普查、登记、收集、整理，以建立数据库、图书出版等形式给予保存；要求加强对有侗族大歌展示内容的民间节庆进行保护，支持和鼓励各村寨开展以侗族大歌演唱、比赛为主要内容的民俗活动；明确建立桂湘黔三省（区）侗族大歌保护传承联席会议制度，由文化部门牵头，每年定期不定期召开联席会议，协调三省（区）侗族大歌保护相关工作，开展侗族大歌保护文化交流、学术研究等活动，研判侗族大歌保护传承存在的问题及解决路径。

甘肃张掖市甘州区

打造“全景式矫正检察监督”品牌

□□ 高阳 农民日报·中国农网记者 鲁明

“缓刑考验期内一时糊涂又违法，现在后悔也来不及了。”甘肃省张掖市甘州区的矫正对象郭某某追悔莫及。2024年7月，该区人民检察院在开展城乡社区矫正信息化核查工作时发现，郭某某在缓刑考验期内未履行请假手续私自外出，且饮酒后驾驶机动车被给予罚款1000元、暂扣机动车驾驶证6个月的行政处罚。

甘州区人民检察院办案检察官介绍，经审查，郭某某的行为严重违反相关法律、行政法规和监督管理规定，遂建议区司法局提请撤销郭某某缓刑。今年8月23日，法院作出裁定书，裁定对郭某某收监执行原判有期徒刑十个月。

今年以来，甘州区人民检察院积极打造“全景式矫正检察监督”品牌，充分发挥刑事执行检察职能作用，切实提升法律监督的力度、精度、温度，促使城乡社区矫正对象积极融入社会，构建城乡社区矫正检察监督新格局。“城乡社区矫正检察监督变人工监督为智能监督，变单独监督为协作监督，变粗放监督为精准监督，充分运用城乡社区矫正智慧监管系统，对城乡社区矫正全环节进行全景式实时监督。”甘州区人民检察院检察长强峰介绍，该院还联合公安局、司法局开展城乡社区矫正信息化核查联动工作，建立应用“刑罚执行法律监督模型”，打通部门之间数据壁垒，提高监督的针对性和有效性。

在进一步规范和加强城乡社区矫正日常检察工作的基础上，甘州区人民检察院积极创建“检察+”等工作模式，邀请社会力量参与城乡社区矫正检察工作，扩大矫正监督面。同时，开展暂予监外执行实质化审查专项行动，对暂予监外执行案件提请决定、交付执行等环节进行专项检察。

此外，为更好地彰显检察温度，该院与相关单位密切配合，落实“派驻+巡回”工作模式，依法监督监外执行罪犯交付、监管、解除和终止等各环节，实现从结果监督向过程监督、事后监督向事前监督的转变。