

### 深化改革让执法司法权在阳光下运行

上接第一版 对带动员额检察官更好地履行司法办案职责、提升司法能力和办案质效,起到了良好的示范和促进作用。

一年来,各地深入推进司法责任制综合配套改革,健全有序放权、科学配权、规范用权、严格限权的审判权力运行体系,司法效率水平和公信力不断提升。

北京市房山区人民法院细化院长履职和审判团队运行“权力清单”,细化各类审判人员的权责内容和履职要求,在明晰权责的同时,加强对法官业绩和案件质效双向考评,有力提升审判工作质效。

江苏省南通市海门区人民法院完善审判权运行机制,规范案件分配、裁判文书签发,健全审判委员会会议制度,全面落实“让审理者裁判,由裁判者负责”。

为更好地推动检察办案提质增效,最高人民检察院创新推出“案-件比”这一衡量司法办案质效的评价指标。山东、山西、江苏等地检察机关结合自身实际,推动优化“案-件比”,当事人的获得感和满意度有了新提升。

随着司法责任制的落实,倒逼法官检察官主动提升自身专业能力和职业素养,办案由“过得去”向“过得硬”转变。

“司法责任制改革后,我有幸成为一名员额检察官,肩上的责任更重了,办案质量终身负责制让我压力变大了,同时职业荣誉感也显著增强了。”广东省佛山市南海区人民检察院检察官王全说。

司法责任制是司法体制改革的“牛鼻子”,制约监督机制则是牵住“牛鼻子”的绳。

入了员额放了权,怎样强化监督制约确保权力不任性?黑龙江坚持把司法责任追究作为深化司法责任制改革的关键,充分发挥法官检察官惩戒委员会作用,对法官涉嫌违反审判职责进行听证、审议,1名法官最终受到退出员额处分。

河北省张家口市中级人民法院不断完善院长监督管理“四类案件”的发现机制、启动程序和操作规程,积极探索“四类案件”自动化识别、智能化监管,不断提高审判监督管理的信息化、专业化、规范化水平。

重庆市第四中级人民法院将审判工作开展的流程、结果及事后评价全面纳入通报范畴,通报情况直接与平时考核、年终考核、公务员考核、职务晋升等挂钩,确保审判工作良性运转。

福建法院建立纪检、审管、审监部门联席会议制度,形成纪检监察发现移交线索、审管部门组织评查、审监部门依法纠正的督查管理机制,协同开展“以案双查”,对违纪违法案件开展重点督查整改。

身为法律监督机关,如何杜绝“灯下黑”?检察机关内部制约监督机制建起防止司法权滥用的重要防线。

严防依法协商变成权钱交易,是认罪认罚从宽制度行稳致远的根本保障。2020年5月,最高检出台检察院办理认罪认罚案件监督管理办法,有针对性地对检察官办理认罪认罚案件的权力运行机制、监督管理措施等作出明确规定,进一步扎紧了依法规范适用这项制度的“篱笆”。

江苏省张家港市人民检察院在充分保障检察官主导责任的同时,积极构建“围猎”工作机制,梳理认罪认罚案件程序适用、起诉必要性审查和提出确定量刑建议等环节风险点,通过制度规范、跟踪督察

理、技术监测等手段约束规范检察官办案行为,确保放权不放任、有权不任性。

司法行政机关全面加强了对监狱、戒毒、社区矫正、司法鉴定、公证等重点领域和关键环节的监督管理,优化全国减刑假释信息化办案平台,坚决杜绝防止执法司法权滥用。

推行公安行政执法权力运行机制改革,使权力在法治的轨道上规范运行,细化各类审判人员的权责内容和履职要求,在明晰权责的同时,加强对法官业绩和案件质效双向考评,有力提升审判工作质效。

全国公安机关紧盯执法关键环节,坚持问题导向,着力构建即时高效、系统全面的执法监督管理机制,有效预防、解决执法不作为、乱作为问题,群众满意度明显提升。

技术优势转化为监督效能 “大伙儿那么信任我,我一定做好对身边公职人员行政执法行为的监督。”河南省平顶山市湛河区司法局近日举行聘任社区特邀行政执法监督员大会,居民杜小青作出庄严承诺。

日前,湛河区有11名像杜小青这样的社区居民被聘为行政执法监督员,监督当地行政执法工作。 “案件进展竟如此顺利,会不会另有隐情?”福建省高级人民法院前不久通过该院2020年上线运行的廉政风险防控“清风”系统,发现一个基层法院涉及疑似虚假诉讼的7件异常案件,及时发出函要求调查核实。

让数据发声,促监督发力,福建省高院利用“清风”系统精准推进全方位监督,2020年以来对全省法院4100余名员额法官办理案件开展随机评查,有效预警各类风险。

近年来,人工智能、大数据等技术推动政法领域智能化建设提档升级。各地将推动监督工作与技术应用深度融合,切实将技术优势转化为监督效能,织密科技“制约监督网”,把权力关进“数据铁笼”。

北京互联网法院将互联网科技融入司法审判全过程,创设智能化、多维度的审判监管模式,用电子诉讼平台、移动微法院、AI虚拟法官便捷当事人诉讼,用区块链、虚拟法庭、类案推送助力法官办案,可视化管理平台、流程管理体系、审判大数据赋能审判监督。

贵州检察机关借助大数据、人工智能等技术,实现办案信息记录与办案规则、标准的自动比对,系统自动对办案流程、办理期限、法律适用等问题进行监控,对异常情况自动指引、约束或提醒检察人员,同时对29个案件类别181个流程节点作出预警提示,实现事后监督向事中监督的转变。

江苏省常州市全面推行推接处警等现场执法同步录音录像和音视频资料集中保管,全面推行受案登记制和立案审查制,打造全程“直播平台”,倒逼民警在开放、透明的环境下公开、规范执法。

各地公安机关不断拓展公开范围,整合公开载体,强化网上办事,构建起便捷、公正、透明的“阳光警务”新机制。当前,25个省市区建立了统一的执法公开平台,22个省市区实现了行政处罚决定文书网上公开,有效保障了人民群众的知情权、参与权和监督权。

让群众对公平正义更加有触感,是司法体制改革的不变初心。 民之所望,改革所向,全国政法机关将继续深入推进政法领域全面深化改革,敢于啃硬骨头,涉险滩、闯难关,对群众深恶痛绝的事“零容忍”,对群众急需急盼的事“零懈怠”,以实际行动回应群众对政法工作的新期待。

本报北京1月7日讯 本报通讯员 石玉成 摄



近日,江苏省镇江市公安局润州分局金山派出所民警来到金山街道风车社区,通过案例讲解、现场咨询、手机信息解读等形式,向居民传授电信诈骗、防盗窃等知识和技能,增强市民的治安防范意识。图为民警通过案例向居民宣讲防骗防盗知识。

本报北京1月7日讯

# 人身安全保护令制度存在举证难和执行难等多重困境 专家呼吁 部门协作提升“保护令”实效

根据法律规定和学理研究,家庭暴力可分为身体暴力、精神暴力、性暴力、经济控制和目睹暴力等多种形式

反家庭暴力法施行后,与“家庭暴力”相关的案例数量开始逐年下降,反家庭暴力法专章规定的人身安全保护令制度对遏制家庭暴力发挥了重要作用,但在现实中还存在举证难和执行难等多重困境

从现实情况来看,还需要加强公检法和妇联等部门之间的协作,加大对家庭暴力受害者的保护力度,提升人身安全保护令实效

网上调查的结果得出,2020年约有20%的家庭存在侵害人身权的家庭暴力。(上海市妇女儿童权益司法保护工作白皮书(2019年度))显示,仅2019年,上海市各级妇联就接待和受理各类矛盾纠纷6996件次,妇联系统接受和处置家庭暴力投诉465件次。根据最高人民法院,2016年3月至2019年12月,全国法院共签发人身安全保护令5749份。相比庞大的家庭暴力受害者人群来说,人身安全保护令的签发量并不多。

人身安全保护令签发比例也较低。最高法统计数据显示,截至2018年12月底,全国法院共审查人身安全保护令申请案件5860件,发出人身安全保护令3718份,签发率仅63%。据了解,现实中大多数家庭暴力受害者对人身安全保护令的态度往往是“不愿用、不敢用”。在司法实践中,该制度还存在举证难、执行难等困境。

对此,李梅认为,人身安全保护令的申请,加上公安、村委会(居委会)、妇联等部门的协助执行,意味着公权力介入家庭内部,这对传统观念中的“家丑不可外扬”是一种冲击,意味着双方之间再无和好的可能,对于家庭团结和感情是一个考验。因此,就算人们知道有此项规定,也不愿去申请。

据湖南省益阳市赫山区妇联副主席禹妍介绍,很多女性都曾来妇联求助,她们也会告诉对方有关人身安全保护令的知识,但这两年真正申请的就两个,都是在离婚诉讼期再遭家庭暴力的。如果还没办离婚,很多女性不会去申请。

李梅说,人们之所以不愿用人身安全保护令制度,应该是对其效果持怀疑态度,以及舆论的压力。从立法角度看,人身安全保护令是发给弱势一方的“护身符”,在家庭关系中,弱势一方处于弱势终归有其根本原因,是经济、性格、情感、家庭地位等各方面形成的,不会因为一纸保护令就有根本改变。如果本人不够强大,反而可能面临家庭外部舆论的影响,陷于更为被动的局面。

郝佳介绍,根据法律规定和学理研究,家庭暴力可分为身体暴力、精神暴力、性暴力、经济控制和目睹暴力等多种形式。“家庭暴力的认定存在举证难问题,但人身安全保护令的核发举证相对于家庭暴力的认定要简单的多,理应对证据进行形式审查,当事人只要有初步证据证明即可,举证难问题本不会出现。”郝佳说。

“家庭暴力一般发生在家庭内部,如果不能及时取证,事后很难去证明当时发生了什么,即使申请,上你,如果一方否认,那么伤情是如何形成的也很难认定。”李梅说,根据法律规定,人身安全保护令的办结时限非常短,应在72小时内作出裁定,留给法院调查取证的时间非常少,这就要求申请人在申请的时候证据尽量全面充分,否则很难得到支持。

上海市浦东新区人民法院法官李尚伟认为,人身安全保护令执行难与反家庭暴力法确定的执行机关是基层法院有关。基层法院常年案件较多,执行能力有限,而人身安全保护令的执行包括监督职能,基层法院往往无暇顾及;对违反人身安全保护令的行为,人民法院只能给予训诫或处以一千元以下罚款或十五日以下拘留,很难对被申请人有震慑力;反家庭暴力法中的相关规定,比如禁止实施家庭暴力、禁止跟踪、接触等,这些规定原则性太强,司法实务中缺少导向性、针对性。

## 构建部门协作机制 切实提升保护实效

去年12月1日,《陕西省实施〈中华人民共和国反家庭暴力法〉办法》正式施行,当中规定,申请人人身安全保护令不以造成实际损害结果为前提,这一规定在上位法的基础上,再次明确了人身安全保护令不仅仅在于保护受害人不受再次家庭暴力的伤害,更有防止潜在的严重家庭暴力发生的作用。

在实践中,各地法院近年来都在探索如何提升人身安全保护令的保护效果。如北京市西城区人民法院建立人身安全保护令案件的立案绿色通道,并在证据方面适当减轻受害方对家庭暴力的举证责任;广东省广州市黄埔区人民法院开通线上申请通道,微信登录黄埔家事审判公众号上传个人信息、报警回执等相关材料即可申请;河北省南阳市中级人民法院通过微信公众号、微博、干警进社区等形式,加大对人身安全保护令的宣传力度,以案释法消除人们的误解。

郝佳认为:“多部门协作是被多国实践证明了的预防和制止家庭暴力的有效机制。目前,我国很多地方都在尝试建构或者已经在实践多部门合作应对家庭暴力,有的是依托最高法主导的家事审判改革中的家事审判联席会议制度,有的是利用社会治安综合治理平台,有的是单独设计,各地应依据当地的特点和反家庭暴力工作的长期经验,形成行之有效的长效工作机制,提升人身安全保护令实效。”

2017年10月起,广东高院联合广东省妇联推行家事调查员制度,解决家庭暴力案件举证难、调查取证难以及家庭暴力认定难等问题。家事调查员受法院委托,就家庭暴力情况、严重程度等事项展开调查并出具家事调查报告,为法院掌握案情、及时发出保护令提供协助。目前,广东全省79家法院共聘任865名家事调查员。

据全国妇联权益部部长高莎微介绍,各地妇联会请求辖区内的公安机关对施暴者出具告诫书,对于多次遭受家庭暴力或者曾经报警,但一直没有得到妥善解决的,妇联组织也会协助进行伤情鉴定,和民政部门联系,解决庇护问题,同时,对于无行为能力人、限制行为能力人或者一时难以自己去申请人身安全保护令的受害人,妇联可代为向人民法院申请人身安全保护令。

李梅认为,在进行多部门协作时,应当权责明确,细分各部门职责,避免相互推诿情形。建议公安机关在家庭暴力接处警时加强调查,对双方进行询问,对相关证人和村委会(居委会)进行走访,确定是否属实,不能简单记录报警人所陈述的内容,避免家庭暴力事实认定的困难。村委会(居委会)、妇联等部门对辖区内发生的家庭暴力事件进行登记制度,以便于当事人进行司法程序时,能够取证。法院可以结合事情发生的频次、程度等进行认定。

制图/李晓军



可以向法院申请人身安全保护令。当事人是无民事行为能力人、限制民事行为能力人,或者因受到强制、恐吓等原因无法申请人身安全保护令的,其近亲属、公安机关、妇联、居委会、村委会、救助管理机构可以代为申请。

在西北政法大学民商法学院副教授郝佳看来,人身安全保护令能够防止暴力行为发生或再次发生,对我国反家庭暴力工作发挥着越来越重要的作用。“特别要强调的是人身安全保护令防止暴力行为的作用,这是人身安全保护令在制度作用方面最大的特点。反家庭暴力法规定,当事人面临家庭暴力的现实危险,即可向人民法院提出核发人身安全保护令的申请。也就是说,不需要暴力实实在在地发生,只要有暴力风险,受害人就可以提出申请。”郝佳说,值得注意的是,男性也可能成为受害人。

《法治日报》记者观察到,这次发布的典型案例中,就有儿童和男性受到家庭暴力的案例。此外,根据反家庭暴力法规定,监护、寄养、同居、离异等关系的人员之间发生的暴力,也已被纳入家庭暴力的范围,受到法律约束。

李梅说:“人身安全保护令并不是‘白纸一张’,而是人民法院依法作出的具有法律效力裁判文书,相关人员必须严格遵守。根据反家庭暴力法,违反人身安全保护令的可能会受到罚款、拘留处罚,严重的还会承担刑事责任。可以说,人身安全保护令在施暴者和受害者之间设置了一道安全屏障,形成物理隔离,同时也在心理上对施暴者造成震慑。”

保护令签发率不高 存在举证难执行难 全国妇联根据收到的信笺、投诉电话及

制制度化、规范化水平;制定《律师事务所党组织工作规范(试行)》,编辑《律师行业党建工作制度汇编》(《律师行业党建工作手册》),对律师行业党建规范化建设提供指引。

不仅如此,律师事务所党支部工作指引、联合党支部工作指引、党建指导员工作指引和党支部书记示范工作法等相继印发,指导各地提升支部建设水平;《律师行业党建工作考核评价指标体系》(《律师事务所党组织规范化建设考评标准》)印发出台,分批对律师事务所党组织规范化建设情况进行考评验收,推动律师行业党组织全面进步。

基层基础的夯实,为各地律师行业党建工作创新提供了有力支撑。在此基础上,各地积极探索加强律师行业党建建设的有效举措,推进党建工作理念创新、机制创新、手段创新,激发律师行业党建工作活力。

此外,律师事务所党组织结合自身实际落实“三会一课”等基本制度,注重采取小型、灵活、务实的方式开展活动,增强组织生活吸引力、实效性。

各地律师行业党建工作新经验得到及时总结推广,涌现出省市两级党建规范化示范点1318个,培育出党建规范化建设创新项目885个,引领示范作用不断增强。

引领律师行业健康发展 “不忘初心、牢记使命”主题教育是在全党范

本报见习记者 张守坤 本报记者 王阳

2020年11月25日是第21个“消除对妇女的暴力行为国际日”。当天,最高人民法院、全国妇联和中国女法官协会首次联合发布了人身安全保护令十大典型案例,向社会传递出多方联合治理,对家庭暴力坚决说“不”的鲜明信号。

反家庭暴力法于2016年3月1日施行后,与“家庭暴力”相关的案例数量开始逐年下降,反家庭暴力法专章规定的人身安全保护令制度对遏制家庭暴力发挥了重要作用,但在现实中还存在举证难和执行难等多重困境,导致目前许多家庭暴力受害者仍然不知道、不愿用、不敢用此项制度。

接受《法治日报》记者采访的专家表示,人身安全保护令可以发挥教育、震慑的双重作用,但反家庭暴力工作是个复杂的系统工程,从现实情况来看,还需要加强公检法和妇联等多部门之间的协作,加大对家庭暴力受害者的保护力度,提升人身安全保护令实效。

## 预防制止家庭暴力法律制度不断完善

去年9月,30岁的四川姑娘拉姆在直播中遭前夫唐路泼油纵火,伤重不治离世。此前,她已忍受家庭暴力痛苦地生活了十几年,最严重的一次发生在去年5月,前夫拿板凳重重砸在拉姆右半身,导致她右臂骨折。即使离了婚,拉姆依然遭前夫威胁、施暴,多次报警也未能逃离悲剧,此事一度引发社会各界对家庭暴力的热议。

近年来,随着越来越多家庭暴力事件的曝光,人们越来越意识到家庭暴力不是“家务事”,而是侵犯受害人权利的违法犯罪行为,属于社会问题。

现阶段,家庭暴力以不同形式广泛存在。《法治日报》记者以“家庭暴力”为关键词在中国裁判文书网检索发现,截至2020年12月28日,相关的刑事案件1463件,民事案件283373件,具体表现为身体暴力、性暴力、精神暴力和经济控制等多种形态。

为预防和制止家庭暴力,反家庭暴力法于2016年3月开始施行,其中专章规定了人身安全保护令制度。江苏省连云港市东海县人民法院少年及家事审判庭副庭长李梅告诉《法治日报》记者,根据反家庭暴力法规定,当事人因遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险的,

上接第一版 截至目前,各级律师行业党委已配备专职副书记或党务工作人员600余名,律所党组织配备专职党务工作者2500余名。

业务培训不容忽视。全国律师行业党校成立,全国律师行业党委举办系列示范培训班,带动各地同步分级开展党建培训,效果良好。

## 夯实基层基础推进创新

2020年11月底,北京市律师行业党委积极运用互联网、大数据等新兴技术,创新党组织活动内容方式,推出北京律师“智慧党建系统”,初步实现了信息资讯、业务管理、学习教育、线上活动、交流服务、考核监督等功能一网统筹。

当前,各地律师行业党建工作如火如荼开展,这背后,离不开牢固的基层基础。

近年来,各地律师行业认真贯彻落实党章党规要求,以律师事务所党组织建设为重点,着力优化组织设置,提高覆盖质量,增强政治功能和组织力。

党建全覆盖工作扎实推进。截至2020年6月,全国律师事务所党组织达到13000多个,其中独立党支部9825个,党总支126个,基层党委87个;联合党支部数量达到3004个,覆盖律师事务所12500多家;选派党建指导员6200多人,覆盖无党员律师事务所9000多家。

党建规范化建设不断加强。司法部党组将2019年确定为律师行业党建规范化建设年,印发活动方案,部署从五个方面提升律师行业党建工

作