



# 让群众“金点子”成为治理“金钥匙”

法治观察

重视人民建议中的人民热情和人民智慧,会鼓励和带动更多人主动参与社会管理,实现社会共治

□ 赵志疆

2021年7月1日,伟大的中国共产党即将迎来百岁生日,上海市民也会迎来一个好消息:《上海市人民建议征集若干规定》将于7月1日起正式施行。这是我国第一部由省级人大常委会制定的,专门促进和规范人民建议征集工作的地方性法规。该规定对人民建议的办理机构、征集方式、落实转化、鼓励参与等方面都作出了详细规定。

如屋漏者在宇下,如政失者在草野。政策好不好,方向偏不偏,城市美不美,发展快不快……城市治理涉及公共生活的方方面面,市民的感受无疑最直接,他们也因此更有发言权。问题是,说者“有心”,听者是否“有意”?

比愿意听更重要的是愿意做。上海市的人民建议数量,是伴随着职能部门采纳率同步增长的。这种局面很容易理解:对于市民来说,看到自己的意见建议被重视和采纳,不仅能够解决实际问题,而且能够激发更多参与公共管理的热情;对于政府来说,越来越多的市民积极参与公共事务管理,不仅可以得到更加翔实的政策反馈,而且可以形成更加科学的决策依

据,这本身就是提升城市软实力的有力保障。从这种意义上看,人民群众的“好声音”,就是城市治理的“新引擎”。

上海为人民建议立法,是水到渠成的必然结果——明确了“怎么听”和“怎么做”之后,上海需要通过地方立法的形式让成功经验制度化,让积极效应规模化。新规明确,上海市人民建议征集工作遵循“倾听民意,广纳民智;畅通渠道,便捷高效;推动转化,优化治理;公开透明,接受监督”的基本原则。倾听民意是为了广纳民智,畅通渠道才能实现便捷高效,推动转化是为了优化治理,公开透明旨在接受监督,新规明确了为什么倾听民意,怎么倾听民意,倾听之后怎么做,做好不好怎么办等一系列问题,环环相扣,具有很强的逻辑性与可操作性。

践行“人民城市人民建,人民城市为人民”的理念,首先就要提高市民参与城市管理的兴趣和信心,第一步就是确保市民“念念不忘,必有回响”。对此,上海新规提出了两个原则:涉及社会公共利益和重大民生问题,根据需要开展专项征集,并逐步实施目录管理;对于突发事件应急处置方面的人民建议,及时、快速收集、转送、汇总、分析,提高人民建议处理的时效

性。兼顾常态化管理与突发事件应对,主动征集与快速反应相结合,可以确保公共事务与群众商量,请群众参与,让群众评判。

随着数字科技的飞速发展,推进数字化转型是塑造城市核心竞争力的关键,打造数字政府是提升基层治理水平的必然选择。按照上海新规,人民建议征集信息系统将进一步完善,实现议题发布、建议接收、办理反馈、信息查询、公众评价等功能,并接入“一网统办”“一网统管”平台;同时依托市大数据资源平台,推进人民建议征集工作信息的互联、互通和共享。建设服务型政府的重点是在服务中实现管理,在服务中体现服务,在大数据资源平台的统一运营下,不仅意味着优化人民建议的渠道和体验,而且意味着重塑政府的管理模式。由此,不仅需要打破不同部门之间的信息壁垒,而且需要以更透明的体系迎接更广泛的监督。

民有所呼,法有所应。上海此次立法不仅填补了城市治理中的一项空白,而且开风气之先。近年来,公众参政议政的热情不断高涨,而重视人民建议中的人民热情和人民智慧,无疑会鼓励和带动更多人主动参与社会管理,实现社会共治。

法治民生

□ 杨维立

6月25日,最高人民法院发布了4起新型毒品犯罪典型案例。最高检第二检察厅厅长元明表示,近年来,受全球毒品形势影响,制贩、滥用新型合成毒品、新精神活性物质案件增长迅速,一些娱乐场所和特定群体滥用情况突出,社会危害性大。强化对新型毒品的有效惩治和综合治理刻不容缓。

禁毒工作事关国家安危、民族兴衰、人民福祉,毒品一日不除,禁毒斗争就一日不能松懈。遏制新型毒品犯罪,需要司法机关坚定有力的行动。最高检发布的4起新型毒品犯罪典型案例,体现了依法从严打击毒品犯罪的政策立场,指明了惩防并举、标本兼治的发力方向,对各级检察机关办案具有重要的指导作用,对全社会也有很强的教育意义。

惩恶必须惩,惩恶才能扬善。在“王某某贩卖、制造毒品案”中,检察机关对于被告人制造含有γ-羟丁酸成分的饮料并贩卖的行为,以贩卖、制造毒品罪追究其刑事责任。同时强化涉毒资产的审查,对毒品犯罪打财断血;在“广西吕某某等人贩卖毒品案”中,检察机关充分发挥引导侦查作用,依法追捕遗漏的犯罪嫌疑人。这两个典型案例,再次重申了对毒品犯罪分子“一个都不放过”,以及打击毒品犯罪和彻底追缴涉毒资产并重的办案理念,形成以儆效尤的震慑。随着典型案例的发布,以饮料、食品、药品等形式出现的新型毒品犯罪案件,必将得到更及时、精准、有力的司法打击。

打击只是手段,教育才是目的。在“江苏彭某甲等人贩卖毒品案”中,检察机关根据学生涉案的情况,联合制药企业建立新型毒品禁毒教育基地,开发直播平台开展法治宣传,制发检察建议参与禁毒综合治理。在“福建胡某某贩卖毒品案”中,一名犯罪嫌疑入是已经被大学录取的应届高三毕业生,检察机关对其进行综合评估后,通过公开听证,依法作出不起诉决定,制定个性化帮教方案,督促其回归正途。司法机关的良苦用心和人文关怀,在上述举措中尽显。这两个典型案例,生动传递了宽严相济的司法导向,彰显了教育为主、惩罚为辅的原则,拓展了办案的法律效果和社会效果。

典型案例的发布,既是震慑,也是警示。最高检通过4起典型案例告诉公众,现实中,毒品已远不止海洛因、冰毒、大麻等几种,“聪明药”“神仙水”“邮票”等新型毒品形态各异,极具伪装性、隐蔽性和迷惑性,容易被不法分子利用,迎合青少年好奇、追求刺激、群体化的特点,对青少年产生迷惑、引诱和危害。对此,应引起全社会的高度重视和警惕。

据最高检披露,截至目前,我国已累计发现新精神活性物质9大类317种,近3年就新发现50余种。大量案例表明,毒品犯罪已向网络空间、物流行业延伸,隐蔽性强,发现和打击治理难度加大。因此,必须迎难而上、合力攻坚。司法机关和相关部门既要坚持高压严打、重拳出击,更要加强源头治理,实现关口前移,打好“主动仗”。比如,依靠科技赋能,提高毒品犯罪发现能力,针对容易沾染毒品的高危群体进行及时干预;加大监管力度,压紧压实网络运营商、快递公司、食品药品、化学产品生产、销售公司等主体责任,促使他们切实做到守土有责,守土尽责,不给涉毒违法犯罪分子可乘之机。

遏制新型毒品犯罪,还需积极构建区域联动、跨区域合作机制,强化国际合作,斩断毒品流通渠道。唯有标本兼治、多措并举,进一步完善禁毒综合治理体系,才能真正做到“魔高一尺,道高一丈”,最大程度地压缩犯罪空间。

“一个案例胜过一沓文件”。最高检发布4个典型案例,是一堂普法课,能有效增强公众防范新型毒品的意识和能力,更是提醒各地司法机关及相关部门要深入开展毒品宣传教育进学校、进社区、进家庭、进单位工作,使禁毒理念更加深入人心。尤其是教育部门,各学校要进一步提高对禁毒工作重要性的认识,充分发挥“法治副校长”“法治辅导员”的作用,利用学期初和学期末等特殊时段,积极开展禁毒法治教育,使广大学生时刻警醒自己敬畏法律,远离毒品、洁身自好、严于律己——这既是营造健康绿色无毒环境、呵护青少年健康成长的内在要求,也是对毒品犯罪釜底抽薪的必要举措。

网络的特性,网络黑灰产业链的不同环节还呈现出离散性,由此也产生了诸多司法适用难题。例如,上游网络黑灰产业犯罪分子被抓,下游电信网络诈骗犯罪分子因在国外而未抓获,能否先行对上游犯罪分子进行定罪处罚?又如,行为人出售、出租信用卡、银行卡、非银行支付账户等电信网络诈骗犯罪分子的,能否以帮助行为具有中立性或不知对方实施犯罪为由进行抗辩?为应对上述网络黑灰产业嵌入电信网络诈骗犯罪所引发的新问题,6月22日,“两高一部”联合发布了《关于办理电信网络诈骗等刑事案件适用法律若干问题的意见(二)》,对电信网络诈骗犯罪的管辖、取证、上游犯罪处理等作出了细致规定,突出强调斩断网络黑灰产业的犯罪帮助链条,对上下游关联犯罪实行全链条、全方位打击。

网络不是黑灰产业的容身之地。科学治理网络黑灰产业,既要注重立法配置,不断严密规制黑灰产业犯罪的刑事法网,又要兼顾司法统筹。在司法逻辑上,应当坚持“治源头、断链条”的基本理念,及时有效斩断上游网络黑灰产业链条,以遏制网络犯罪不断蔓延发展的态势。最终,严密的刑事法网与完善的司法体系形成合力,使网络产业回归合法化、规范化的轨道。

(作者单位:中国政法大学刑事司法学院)

## 竞拍者不能把司法拍卖当游戏

社情观察

近日,安徽省滁州市中级人民法院拍卖了一张名为“青眼白龙”的游戏卡,起拍价为80元,开拍仅半小时就被快速加价到8732万余元。同一被执行人的另一件拍品U盘,起拍价为40元,也被很快加价到3.9万元。因“拍品与实际竞拍价格严重不符,可能存在恶意炒作与竞价行为”,这起司法拍卖被滁州中院及时宣告中止。

据悉,这张游戏卡是一张20周年纪念版“青眼白龙”游戏王纯金卡牌,限量发售500套,近期在日本拍卖网站的成交价格为20万元到30万元人民币左右。因为这件商品具有一定的稀缺性,一些痴迷游戏的玩家也会给出非常高的报价。不过,被加价到8732万余元,翻了近百倍,也实在太离谱。而起拍价40元的二手U盘,被加价到3.9万元,翻了近1000倍,同样不可思议。

可以想见,倘若滁州中院没有及时中止拍卖,真以八千多万元的高价成交,竞拍者是否会有意愿支付?即便有支付意愿,又能真正支付得起?网络司法拍卖是严肃的司法活动,绝非网络虚拟游戏,可以由着心情好坏随意进入、肆意退出。

不同于房产、汽车等财产有公允价值可供参考,游戏卡牌等特殊商品的拍卖如何估价,对司法机关而言的确是个不小的挑战。以这次游戏卡牌拍卖为例,因为没有认证书难辨真伪,起拍价明显偏低。这也导致参与竞拍的门槛极低,竞拍者只需缴纳100元保证金,即可参与竞拍。这种低门槛也使得某些普通网友误以为即使竞拍不成功,最多不过损失100元保证金,故而哄抬加价。

法治意识淡薄,无疑是这起天价司法拍卖出现的重要原因。殊不知,司法拍卖作为一项严肃的司法活动,一旦悔拍,后果十分严重,绝不只是保证金不予退还那么简单。根据《最高人民法院关于人民法院民事执行中拍卖、变卖财产的规定》,重新拍卖的价款低于原拍卖价款造成的差价、费用损失及原拍卖中的佣金,均由原买受人承担。

8732万余元的离谱出价,远超市场估价,高达几十万元的差价需要填补,随意出价者绝非巨富,那么即便倾家荡产,大概也很难负担得起。而且,根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》的解释,对于在司法拍卖中恶意抬价,扰乱司法拍卖秩序的买受人,人民法院可以对其罚款、拘留,构成犯罪的,依法追究其刑事责任。在此之前,已有地方法院对明知无力支付仍恶意抬价,成交后又拒缴拍卖余款的竞买人,处以司法拘留和罚款的报道。

从这个意义上说,滁州中院及时中止拍卖,堪称“救人一命”,既是人性之举,更是普法教育。但愿这一次的法院中止,能够进一步警醒一些竞拍者非理性参与司法拍卖的行为,而非给一些人留下一种错误印象:司法拍卖中可以不负责任地胡乱出价,反正价格离谱时法院会中止拍卖。

## 善用城市大脑 提升决策理性

善治沙龙

城市大脑的建设可以借鉴试点城市的成功经验,但不能简单地“复制一粘贴”

□ 锁利铭

城市作为城市居民的主要生活空间,良好的公共服务和较高的城市治理水平至关重要。近年来,人工智能、云计算等数字技术在应对城市人口的大量聚集以及日趋严重的“城市病”等领域取得突出进展,彰显了数字化进程在城市治理转型升级过程中的巨大作用。在推进新型城镇化战略和城市数字化治理转型的背景下,城市治理创新被赋予了更多期待,城市大脑作为一种新的治理平台,技术与工具应势而生。

目前,各地投入使用的城市大脑主要是集互联网平台、信息化技术、数字化模块以及智慧城市建设为一体的“类脑复杂智能中枢系统”,主要通过数据互联构建城市运行态势全局检测的“数字驾驶舱”,来应对城市治理面临的政府决策的有限理性和治理

结构的碎片化两方面困境。虽然,自城市大脑投入使用后,地方政府的治理水平得到显著提升,城市健康运行得到了有效保障,但快速推进建设的同时也可能带来无序建设的隐患。如何避免城市大脑建设陷入无序困境,真正实现有序推进,发挥更高治理效能,需要多方治理主体积极作出努力,认清发展困境,找出原因,进而作出改进创新。

依托国家政策进行宏观调控,从顶层指导城市大脑建设工作。当前,城市大脑战略优势在国内掀起一波建设热潮,各地方政府争先建设各自城市的城市大脑系列基础设施,建设初期的规划通常基于追求排位、抢占先机等决策心理,致使城市大脑的建设中出现“一拥而上”和“千城一面”的无序建设状况。对于这种状况,国家层面应早出台指导性政策,明确城市大脑建设的门槛标准和范围,分类分步骤推进,从而实现其规模效应;对不同城市的城市大脑建设规模和运营单位成本进行宏观调控,在城市大脑的规划与建设前期,从服务的最优规模角度进行经济界定,避免出现资源浪费。

城市大脑的建设并不是某一地方政府的个体孤立行为,更不是单个城市的独自发展,要打破行政建设边界,鼓励多城合作共享。相邻中小城市间可以共享大脑资源和算力,构建城市群大脑,集中数据资源,发挥群体价值;大城市则可以根据人口流动的范围和城市发展规模构建城市大脑网络,依托良好的经济基础,提升单个城市的价值。城市群城市大脑建设可依托原有都市圈、城市群进行构

建,提升群体城市治理网络中个体城市大脑的价值,加大治理网络节点之间的依赖程度,实现更大的节点价值。通过大脑共享和大脑互联的“以脑定城”模式重塑城市治理边界,促进城市与城市之间的相互学习、资源共享交换和协同合作关系,发挥城市大脑在互联互通中的网络效应,进而实现治理成效和治理能力的提升。

城市大脑的建设可以借鉴试点城市的成功经验,但切勿陷入“复制一粘贴”模式。不同城市的规模、发展程度与文化存在差异,因此不能完全照搬试点城市的建设经验或标准。同时,城市大脑建设除要考虑静态规模和结构差异外,还应注重城市居民社会经济活动的活跃度、连接性等方面的因素,依托大数据进行深入分析,找寻最优建设规模和最合适的建设模式。所以,城市大脑建设的全过程要注重“一脑一规,一脑一策”的差异性模式和评价机制,高度匹配具体的城市条件和需求,规避“复制性”建设,从而自下而上地体现人民群众的获得感和幸福感。

为避免城市大脑建设陷入无序困境,地方政府要正确定位,有序推进,确保城市大脑建设真正发挥其提升治理决策理性程度、降低治理体系碎片化的作用,实现多城共脑的规模效应、脑脑互联的网络效应、脑域融合的协同效应和脑域匹配的匹配效应,规避“千城一面”的无序建设,严控建设标准,正确引导,确保城市高效运行,推进城市数字化转型升级。

(作者系南开大学周恩来政府管理学院教授、南开大学中国政府发展联合研究中心研究员)

图说世象

近日,河南省灵宝市豫灵派出所破获一起冒充交警招摇撞骗的案件,嫌犯冒充交警深夜拦车“罚款”敛财时,刚好拦住了驾车巡查的派出所民警。于是民警顺藤摸瓜,先后将4名嫌犯抓获。

点评:君子爱财当取之有道,多一些勤劳致富的真本领,少一些会带来牢狱之灾的假聪明。

文/刘洁



漫画/高岳

## 从源头斩断网络黑灰产业链

法律人语

□ 夏伟

近日,湖北省荆州市警方破获了一起为下游犯罪提供支撑的大型QQ“养号”团伙,该团伙利用非法购买的物联网卡从事QQ“养号”活动,累计销售恶意注册、非法获取的QQ账号270余万个,关联涉诈涉赌案件1700余起。涉案团伙的主要工作模式是,先由老板招募从盗号团伙手中批量购买QQ号,通过购买来的“猫池”、卡池以及虚拟电话卡,对原QQ号的个人信息进行批量清洗,并将处理后的QQ号重新绑定进行“养号”,再通过多种途径获取非法利益:一是直接对QQ号进行分类出售;二是利用这些QQ号为诈骗、赌博、涉黄等网络犯罪行为发布广告引流。

此案揭示了一条为电信网络诈骗、网络赌博等犯罪提供帮助、支持,并从中获取非法利益的网路黑灰产业链:随着网络技术的迭代升级,诈骗、赌博等传统犯

罪的模式与形态发生了巨大变化,犯罪空间从现实社会迁移到网络空间,犯罪手段从接触式切换为非接触式,犯罪参与者从相对集中转变为全网扩散,由此形成了一条条分工精细而又高度专业化的网络黑灰产业链,成为网络犯罪不断发展蔓延的“催化剂”,极大地增加了犯罪的辐射范围与治理难度。如何从源头上斩断网络黑灰产业链,成为当前治理电信网络诈骗、网络赌博等犯罪的重要环节。

为了有效打击网络黑灰产业链,现行刑法根据行为方式及危害性的不同从多个维度建立起了严密的刑事法网。其一,对网络黑灰产业行为本身的规制。网络黑灰产业参与者常常游离于网络犯罪的边缘地带,其相关行为本身也可能构成犯罪。例如,为了“养号”而窃取QQ账号的,由于QQ账号属于虚拟财产,该窃取行为可能构成盗窃罪;再者,为了窃取QQ账号,需要破解腾讯公司设置的密码保护措施,该破解行为还可能构成破坏计算机信息系统罪。

其二,将网络黑灰产业作为犯罪链条上的参与行为独立成罪。网络黑灰产业链往往位于犯罪链条的上游,

是伴随网络发展而产生的新侵害形式,传统犯罪的评价逻辑难以对其准确性。

例如,对于上游的电信网络诈骗提供QQ号、电话卡等行为,根据传统犯罪评价逻辑,往往无法定罪处罚。因为在网络空间,万物互联的特性极大地淡化了不同主体之间的意思联络,绝大多数情况下,提供QQ号、电话卡等工具的网络黑灰产业从业者与诈骗犯罪分子是互不相识的陌生人,无论如何都难以认定双方存在意思联络,无法将二者的行为定性为共同犯罪。

然而,无论从何种角度来看,上述行为都绝非普通的交易行为,而是极大地破坏了网络运行秩序的危害行为。面对网络黑灰产业对犯罪治理的新挑战,刑法修正案(九)增设帮助信息网络犯罪活动罪,据此,网络黑灰产业从业者如果明知他人利用信息网络实施犯罪,仍提供技术支持或者帮助的,构成帮助信息网络犯罪活动罪。

既往的司法实践中,网络黑灰产业链主要存在于电信网络诈骗犯罪中,同时,利用网络泛在互联和无国