



建章立制根治顽瘴痼疾

开栏语

近日,“两高一部”联合印发《关于建立健全禁止法官、检察官与律师不正当接触交往制度机制的意见》《关于进一步规范法院、检察院离任人员从事律师职业的意见》;“两高两部”分别出台干警亲属的禁业清单……一系列严规禁令,为公正司法、廉洁用权筑牢制度的篱笆。突出建章立制是全国第二批政法队伍教育整顿的重要任务要求。实践中,各地各部门把制度建设贯穿始终,努力从根本上解决问题,实现对顽瘴痼疾的标本兼治。从今天起,法治经纬版开设“建章立制根治顽瘴痼疾”专栏,展现各地政法机关深化教育整顿、突出建章立制的生动实践,敬请关注。

政法机关顽瘴痼疾如何标本兼治

山西深化政法队伍教育整顿突出建章立制调查



□ 本报记者 马超 王志堂

一些涉民营企业刑事案件,由于证据不足等因素,既不了结又不向前推进,形成“挂案”,不仅严重影响民营企业的正常运转,也制约了民营经济的健康发展;

上级法院发回重审、指令再审的案件数量过多且质量不高,个别案件甚至出现多次发回重审、一审法院依旧原样重判的情况,导致“程序空转”,当事人不满意……

诸如这些,都是政法系统存在的顽瘴痼疾,也是当前正在开展的全国第二批政法队伍教育整顿整治的重点。

第二批教育整顿开展以来,山西省委高度重视,多次召开领导小组会议,多措并举推动教育整顿走深走实;山西省级政法机关突出建章立制,扎紧制度的篱笆,有效堵塞漏洞,祛除顽疾。

“建章立制必须突出‘务实管用’的原则,做到建一个规章,堵一个漏洞,立一项制度,治一项顽疾;针对性强,可操作性强,前瞻性强”的规章制度,才能猛药去疴,长久管用。”山西省委政法委主持日常工作的副书记、省政法队伍教育整顿领导小组办公室常务副主任苗伟近日在接受《法治日报》记者采访时说。

规制重审再审 杜绝程序空转

“上级法院发回重审、指令再审的案件数量过多且质量不高。”中央督导组进驻山西后,为对全省教育整顿进行有力督促和科学指导,多次下沉市县基层听取意见,基层法院对上述问题反映较多。中央督导组将这一问题反馈给山西省高级人民法院。

收到反馈意见后,山西省高院党组高度重视,通过摸底调研,2018年1月1日至2021年8月31日,省高院二审、再审发回重审、指令审理的刑事、行政、民事案件共计1250件,各中院共发回基层法院重审案件9842件。

2021年9月24日,省高院又专门下发《关于征求对省法院发回重审、指令再审案件意见建议的通知》,向中基层法院征求意见,并同步开展辖区发回重审案件清理整治工作。

“通过摸底调研和征求意见,我们发现,‘上级法院发回随意,下级法院执行不力’是导致该类案件数量多且质量下降的主要原因。”山西省高院知识产权庭庭长凌宇直言不讳,个别案件甚至出现多次发回重审、一审法院依旧

原样重判的情况,导致“程序空转”。

为从根上杜绝“程序空转”,提升审判质效和司法裁判公信力,山西省高院出台了《关于对发回重审、指令再审、提审、改判案件加强监督管理的规定》。

以前,案件是否发回重审、指令再审,由合议庭议后确定。现在,根据规定要求,省高院、中级法院拟发回重审、指令再审的案件,经合议庭评议后,需要提请分管副院长主持的法官会议研究讨论,且合议庭在作出发回重审、指令再审裁定前可以同原审法院主审法官、庭长、分管院领导沟通交流,全面了解掌握案情。沟通交流过程全程留痕,并在审理报告中“需要说明的问题”部分载明。

为最大限度压减发回重审、指令再审案件数量,该规定明确:省高院、中级法院第二审程序、审判监督程序审理的案件,除依照法律规定或司法解释规定必须发回重审外,凡是能够直接查明案件事实依法裁判的,原则上不得发回重审、指令再审。

“以前发回重审、指令再审的案件,原审法院仍然当作普通案件进行分配审理。”凌宇介绍,现在,按照规定要求,这类案件由院长、副院长、审委会专职委员或委员、庭长进行审理,从而提高案件质量。

与此同时,原审法院审理被发回重审、指令再审案件,遇到新情况、新问题或者对发回重审、指令再审裁定中有异议的,规定明确,合议庭或承办人要及时与上级法院主审法官沟通;拟不采纳上级法院裁定书中提出的意见,院庭长要主动同作出发回重审、指令再审裁定后的主审法官进行沟通,并书面报告相关情况。

“如果原审法院认为上级法院改判、指令再审、发回重审明显不当的,规定明确,原审法院可以提请上级法院组织对案件进行‘联合会诊’。”凌宇说。

晋城市中级人民法院创新建立了发回重审案件评查“回头看”机制。10月22日、23日,该院召开案件质效分析会,对发回重审的20件案件进行专项评查,18位一审法官、12位二审法官面对面互评,中院审委会委员对案件中一二审裁判的焦点和争议进行提问,经全面分析后,对案件定性逐一进行表态,件件有明确意见。

整治下架挂案 预防减少新案

2018年12月12日,长治市武乡县公安局决定对该县一家民营橡胶厂涉嫌虚开增值税专用发票案立案侦查。侦查中,公安局未取得该橡胶厂开具发票、抵扣的证据,该案被搁置。在长治市、武乡县两级检察机关监督下,公安机关于2021年8月20日撤销该案。

为切实履行法律监督职能,回应民营企业呼声,山西省、市两级检察机关先后与同级公安机关联合下发了开展涉民营企业刑事诉讼“挂案”专项清理工作的通知,情况通报和实施方案,并将清理涉民企“挂案”作为教育整顿“七查”、整治顽瘴痼疾,法律监督专项工作的重要内容。

截至目前,山西全省共排查出涉民企刑事案件“挂案”132件,已清理122件,清理率为92.4%。

“‘挂案’会让民营企业长期处于诉累之中,银行贷款、担保等都会受到制约,从而影响企业的正常生产经营。”山西省人民检察院第四检察部检察官张巨新告诉记者,特别是当民营企业涉嫌非法吸收公众存款犯罪时,长期“挂案”极易导致企业资金链断裂。

对于“挂案”形成的原因,张巨新分析,首先是部分地方依然存在就案办案的陈旧思维理念,对相关刑事司法政策理解不深不细不实,平等包容审慎对待涉案民营企业的新思想新理念还未完全形成。

其次,位列前三的罪名为虚开增值税专用发票罪、合同诈骗罪和非法吸收公众存款罪,大多存在罪与非罪界限不明、民事纠纷与刑事案件把握不准、民间借贷与恶意诈骗区分不清等问题,办案人员专业化水平有待进一步提高。

张巨新坦言,检察机关履行法律监督职责不到位、不充分也是一个重要因素。比如,不严格落实信息通报制度,对公安机关侦查活动了解不主动、不及时,介入力度不够,后续跟踪乏力,对公安机关立案监督、侦查活动监督力度不够,针对立而不侦、压案不查,甚至插手经济纠纷等情形监督手段单一,不敢、不会、不愿、不善监督等。

在开展涉民企刑事“挂案”专项清理和集中攻坚的同时,山西省检察院联合省公安厅出台了《预防涉民营企业刑事“挂案”工作办法》,以制度的形式预防新的“挂案”产生。

为统一司法认识,该工作办法明确,省检察院和省公安厅每半年召开一次业务会商会,市、县检察机关和公安机关每季度召开一次业务会商研判会议,通报工作情况,协商解决办案中存在的问题。日常工作中遇到涉民营企业犯罪突发重大问题要立即召开联席会议。

“该工作办法加强了检察机关对公安机关的指导监督;公安机关在侦办重大、疑难、复杂涉民营企业经济犯罪案件时,可邀请检察机关介入侦查,检察机关应当及时派员介入;经检察长批准,检察机关可以视情介入公安机关的涉民营企业经济犯罪案件。”张巨新说。

“为进一步贯彻‘审慎、谦抑、善意’的司法理念,减少“挂案”的产生,山西省检察机关还配套出台了《关于贯彻落实“少捕慎诉慎押”的指导意见》《刑事案件存疑不起诉工作办法》《关于人民检察院在公安机关执法办案管理中心派驻检察室的若干意见》等制度。

无差别快抢救 根治“慢半拍”

2021年8月13日凌晨2时许,太原市马练营路,一辆货车与骑自行车的任师傅发生碰撞。任师傅多处骨折、肺部被扎破。公安交警第一时间勘查现场、联系医疗急救,并启动道路交通事故重伤员救治绿色通道。

由于任师傅患有精神方面疾病,直到凌晨5时,民警才联系到家属。任师傅的女儿赶到医院,得知父亲已经在手术,松了口气,但想到短时间内要凑齐10多万元医药费,又犯了难。公安交警及时帮她联系到救助基金服务专员。8月18日,任师傅自接受医院救治起前5日的抢救费用共计10多万元垫付到账。

这得益于《山西省道路交通事故社会救助基金管理办法》的出台实施。该办法创新道路交通事故救助基金管理新模式,将道交基金由政府直接管理改为“政府购买服务、专业机构运营,全省集中管理,统一政策运作”的管理体制,简化了审批手续,提升了工作效率。

根据该办法,山西省公安厅交警总队全力推进道路交通事故社会救助基金改革,联合省财政厅等4部门,搭建了交通事故重伤员急救“预担保、快抢救、预付费”协作模式,在全省推广创建“道路交通事故重伤员无差别急救绿色通道医院”,并配套出台了《道路交通事故应急救援“四位一体”联动工作机制》。

“无差别急救绿色通道,目前全国只有山西有。只要是在山西省辖区内发生交通事故的重伤员,不管户籍是本省还是外省,抢救费用全部采用道交基金‘预担保’、医疗机构‘快抢救’、基金管理人‘后付费’的协作模式。”山西省公安厅交警总队事故处处长褚万里说,目

前,山西省已经有151家医疗机构被授予“道路交通事故重伤员无差别急救绿色通道医院”。

褚万里告诉记者,这一协作模式,将以往道路交通事故伤者追时间“跑报销”,改为重伤员在接受紧急救治5日后“等交账单”,从根本上解决了交通事故重伤员抢救“肠梗阻”、急救费用使用“慢半拍”的问题,让道路交通事故社会救助基金真正成了“救命基金”。

道路交通事故社会救助基金先行垫付抢救、丧葬费用后,基金管理人依法有权向交通事故责任人追偿,而依法追偿也是保障基金良性运转的关键。为此,山西省道交基金联席会议办公室加大了对追偿的考核力度,全省各级公安交管部门、各级人民法院积极协助基金管理人进行追偿,确保了道交基金“预担保”、医疗机构“快抢救”、基金管理人“后付费”这一协作模式的持久力和生命力。

截至目前,山西省道路交通事故社会救助基金已累计救助7727户因交通事故临时受困家庭,垫付资金达2.09亿元。2021年1月至10月,全省道路交通事故死亡人数同比减少347人、下降11.77%。

补上窟窿漏洞 整治成效显著

11月12日,全国第二批政法队伍教育整顿中央第三督导组督导山西工作意见反馈会召开。中央第三督导组组长姜大明在反馈意见时指出,山西教育整顿在强化政治建设、肃清流毒影响,深化线索核查,清除害群之马,聚焦重点案件,推进顽疾整治,注重抓源治本,完善制度机制,办好为民实事、解决基层难题等方面取得重要阶段性成效。

山西省级政法机关多名干部在接受记者采访时纷纷表示,这场教育整顿非常必要且及时深刻,是一场激浊扬清、刮骨疗毒式的自我革命。

“无论是调解结案的、一审审结执行的还是撤诉的案件,基本上都实现了案结事了。大量矛盾其实都堆积在发回重审、改判、指令再审环节。通过教育整顿,建章立制,从根本上解决了这一环节存在的顽疾,让上级有上级的样子,下级有下级的样子,切实提高审判质效,让老百姓在每一件案件中都能感受到公平正义。”作为山西省法院队伍教育整顿顽瘴痼疾组的牵头人、山西省高院党组成员、副院长翟瑞卿感触颇深。

在山西省司法厅党委委员、政治部主任马慧健看来,第二批教育整顿比第一批带来的压力更大。“司法行政系统的很多工作与老百姓息息相关,通过教育整顿确实发现不少问题。能不能把这些问题整治好,起到表率作用,全系统的同志特别是基层的同志都在看着。目前,省厅已经制定了15项制度,顽瘴痼疾造成的一些漏洞、窟窿正在逐个逐项被补上。”

谈到体会感受,山西省高院二级巡视员孔祥军认为,通过教育整顿,法官队伍的政治意识、问题意识、责任意识、为民意识得到显著增强。过去法官通常以业务干部自居,现在更加深刻地意识到,政法机关首先是政治机关;过去认为打探一下案情不是什么大问题,现在意识到这是红线问题;过去也有到田间地头开庭的情况,但不像现在这么主动、适时。

“这次教育整顿,让我的办案规范意识、规矩意识得到了很大的提升。”山西省检察院第八检察部主任李晓波举例说,以前基层院办理公益诉讼案件报请上级院立案时,批复时间通常较长,有时长达一个月之久,批复时间的拖延,导致一些案件的关键因素发生变化,可能致使无法立案。现在专门出台了《关于立案请示案件的办理规定(试行)》,明确要求5个工作日必须批复,一下就规范起来了。

褚万里说,教育整顿进一步推动了“我为群众办实事”的工作力度。道路交通事故重伤员无差别急救绿色通道实行后,高额医疗费用由道交基金先行垫付,给事故相关当事人充足的缓冲时间,大大降低了因祸致贫风险。同时,交通事故伤亡人员家属与医护人员之间因救助费用而产生的医患矛盾纠纷大大减少,因交通事故医疗赔偿费用问题引发的信访也显著减少,可以说为老百姓办了一件大实事。

“下一步,我们将进一步贯彻落实全国教育整顿领导小组及其办公室的部署安排,中央督导组反馈意见的要求,突出政治建设、表率作用、建章立制,全面根治顽瘴痼疾,全力打造党和人民满意的政法铁军,为全方位推动高质量发展创造安全的政治环境、稳定的社会环境、公正的法治环境、优质的服务环境。”山西省委政法委政治部主任、省教整办副主任马俊表示。

漫画/高岳

□ 本报记者 陈磊

近日,教育部印发《全国教育系统开展法治宣传教育的第八个五年规划(2021—2025年)》,提出要充分发挥课堂教学主渠道作用,推动提升法治教育课时占比,适当增加法治知识在中考、高考中的内容占比等。

在青少年法治教育中,如何才能充分发挥课堂教学主渠道作用,需要破解哪些难题,怎样才能实现规范化和常态化?

围绕这些问题,《法治日报》记者采访了北京师范大学法学院副院长、法治与教育研究中心副主任袁治杰,北京市海淀区人民法院少年法庭负责人秦硕和河南省社会科学院副研究员王运慧。

未纳入国民教育体系 缺课时缺师资缺教材

记者:教育部印发全国教育系统开展法治宣传教育的八五规划,为什么提出青少年法治教育要充分发挥课堂教学主渠道作用?

袁治杰:近年来,中小学法治教育已经取得了长足的进步,但还存在一些不足。一方面,青少年法治教育成效不显著;另一方面,根据最高人民检察院去年发布的《未成年人检察工作白皮书(2014—2019)》,自2017年开始,未成年人犯罪数量开始增加,给青少年法治教育提出了更高的要求。

值得注意的是,在我国当下,青少年的父母很少有认真对待法治教育的,法治教育很难和艺术、才艺类的教育相比,因此通过课外教育推动法治教育并不现实。在这样的背景下,强化课堂教学的主渠道作用,无疑是值得肯定的。

王运慧:早在党的十八届四中全会时,中央就提出“将法治教育纳入国民教育体系,从青少年抓起,在中小学设立法治知识课程”。去年年底和今年年初,中央相继印发《法治中国建设规划(2020—2025年)》《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》,其中都提出加强青少年法治教育方面的要求。

与此同时,近年来,青少年犯罪已经成为一个必须正视和亟须解决的问题,加强青少年法治教育尤其是课堂教育自然被重视并提上日程。

记者:目前,我国的青少年法治教育在充分发挥课堂教学主渠道作用方面,有哪些难题需要破解?

袁治杰:中小学法治教育目前面临的困难主要是三点。

第一,缺师资,法治教育毕竟对专业性有一定要求,中小学校的“道德与法治”课程,传统上都是由讲思想品德课的老师讲,这些老师基本上没有专业学习过法律,很难胜任。

第二,缺乏适合中小学生的法治读物。为了解决这个问题,我和同事合作组成律豆博士团队,创作了《正义岛儿童法治教育绘本》,2018年正式出版,努力填补这个领域的空白。后来我们又创作了《从小学宪法》和《不一样的民法漫画画儿》,但市面上这样的书还是太少。

第三,法治教育没有引起足够的重视。无论是学校还是家长,都没有充分理解法治教育的重大意义。无论是法治国家建设,法治政府建设,还是法治社会建设,都建立在法治公民建设的基础之上,缺失有法治意识的国民,法治就是无本之木。

秦硕:目前最大的问题是,法治教育还没有纳入学科教育,没有纳入国民教育体系。

教师欠缺法治教育能力也是问题之一。一线教师虽然有丰富的教学经验,但是对法学理论、法律知识、运用能力的掌握都有一定欠缺,很难让学生通过简单的课本教学真正理解法律、活用法律,形成法治思维。

王运慧:法治课堂教育如何实现专时的课程、专门的教材、专业的授课教师等都是目前面临的困难。

比如,设立专时的课程,必然要减少其他课程的时间,如何从原来的德育课或者思政课里独立出来,与其他传统学科进行权衡都是要考虑的问题。专门的教材必须根据不同年龄段对法治的认知和接受的不同程度来编制。

开齐开足开好法治课 法治意识教育更重要

记者:在具体举措中,为什么“适当增加法治知识在中考、高考中的内容占比”备受社会关注?

袁治杰:学校和家长都不重视法治教育的根本原因,固然与没有理解法治教育的内在意义有关,但也有形式上的原因,即应试教育导向,只要考试不考的,学校不重视,家长也不关心。

因此,适当增加法治知识在中考和高考中的内容占比,必然会强化全社会对法治教育的重视程度。

然而,法治教育不是简单的知识灌输,而是引导学生理解法治的核心理念。比如,对规则的遵守意识、基本的权利意识等。真正的法治教育,一定是普及法治意识教育,而不是法治知识教育。

秦硕:这种明确的、具体的指导性政策,可以引起学校、家长和学生不同层面对法治教育的重视,也可以全面提升学校在课堂教学中的课时设置、内容安排的重视程度。在家校共育的同时,也能让学生有足够的时间学习法律知识,就像学习物理、化学、历史一样,把掌握法律知识变成“童子功”。

王运慧:如果老师只注重讲授中考高考知识点,学生也是为求高分死记硬背,那就难以让青少年从心中吸收法治精神,树立法治信仰。所以要注重通过教学相长和合理科学的评价体系,让这一规定落到实处,起到实效,培养学生的守法意识和用法能力。

记者:该怎样落实“充分发挥课堂教学主渠道作用”,推进青少年法治教育规范化和常态化?

秦硕:需要教育行政部门和学校一起完善制度、制定计划,将青少年法治教育纳入国民教育体系。比如,编写法治教育的专门教材,结合法学、教育学、心理学、社会学等不同领域,制定适合学生学习的、与现实生活相结合的教学内容,推动大中小学开齐开足开好法治教育课,推进青少年法治教育规范化和常态化。

在教學过程中,引入有少年司法经验的一线工作者进行案例教学,提高学生对法治教育的兴趣和对法律知识的理解能力。同时,要让学生走入真实的法治环境,学校或者教委可以联动司法机关,建立更多法治教育基地,定期开展法治实践活动,让学生体验公民的权利、义务的行使,感受国家法治建设的进程。

袁治杰:首先,要全面提升课堂教学的质量,提升授课老师的法治知识素养。通过法治国培计划等项目,全面培训全国所有道德与法治老师。

其次,应该全面落实法治副校长制度,让学校领导层提高重视度。如果学校没有法治意识,那么法治教育也很难推动。中小学应该通过购买社会服务的方式推动课堂教学。

最后,青少年法治教育是一项长期的事业,这也要求各大法学院全面参与,有义务为中小学输送更多掌握扎实法律知识的师资。

全国教育系统开展法治宣传教育教育八五规划 专家解读
在 中 高 考 中 增 加 法 治 知 识 占 比 用 意 何 在