

应按照法典编纂理念全面修订刑法

访全国人大宪法和法律委员会副主任委员周光权代表

两会特稿

本报记者 朱宁宁

刑法是重要的部门法,我国现行刑法已具有相当规模,是除民法典之外条文数量最多的法律。

今年全国人大会议期间,全国人大代表、清华大学法学院教授周光权接受《法治日报》记者采访时提出,应按照法典编纂理念全面修订现行刑法。

“在推动法典编纂的大背景下,对刑法立法现状及其发展前景进行审视很有必要。”周光权建议,用三年至五年的时间稳步推进起草、整合以及刑法大规模修订的工作,待时机成熟的时候颁布精心汇编、纂修的刑法典,大幅度地提升我国刑事领域的国家治理能力和治理水平,向世界法治文明贡献中国智慧、中国方案。

编纂刑法典时机已成熟

“实际上,1979年,新中国第一部刑法立法过程中,虽然没有有意识地使用法典的概念,但编排结构在一定程度上已经体现了法典的体系化特征。换言之,是下意识地按照法典的

结构、内容和标准制定的。”据周光权介绍,经过1997年的全面修订以及单行刑法和十一个刑法修正案的不完善,我国现行刑法的结构较为完整,内容比较全面、丰富,具备法典的诸多特征,已经是实质意义上的刑法典。

但他同时指出,由于现行刑法是在法典化的立法意识相对薄弱的时代制定的,因此还存在各种不足,如果继续按照传统的立法理念,未必能够使其完全契合法典化的要求。因此,未来修订刑法必须在法典化立法观念的指导下,遵循法典编纂的基本理念和应有逻辑有序开展。

在周光权看来,全面修订刑法编纂刑法典的时机已经成熟。

“进入新时代,罪刑法定原则,保障人权观念得到进一步落实,有些犯罪原来很严重,现在在犯罪的机会、危害性都在降低,是否需要删除个别罪名?刑法与宽严相济刑事政策,认罪认罚从宽制度如何结合?这些都需要统筹加以考虑,不是通过仅把分散凌乱的规定加以整合就能够解决的。”周光权说。

在周光权看来,按照法典编纂的理念全面修订刑法已有良好的立法实践和理论研究基础。一方面,1997年以来,刑事立法进入活跃阶段,新的问题不断涌现,为按照法典编纂的理念全面修订刑法积累了丰富的素材。与此同时,近年来刑法学理论研究已经达到了较高的

水平,取得了许多前沿成果。

全面修订刑法还有一个重要原因在于,由于体量大,刑法自身的不协调已经累积到一定程度,难以再依靠传统修订方式解决。十一个刑法修正案本身也需要借法典编纂的机会进行深度整合,对个别犯罪所放的位置是否合适也需要统筹考虑。

“因此,在未来按照法典编纂的理念全面修订刑法时,如果能够从体现和把握新时代要求的角度切入,在现行刑法基础上,按照科学的立法方法做好顶层设计,将基本概念、原则、制度打造好,结构严谨,达到体系化要求的现代刑法典是可以形成的。”周光权说。

几大关键问题不容忽视

“既要保持现行法的稳定性,也要适应新形势进行适当的制度创新。”周光权认为,全面修订刑法时有几个关键问题不容忽视。

首先,全面修订刑法必须进一步落实罪刑法定原则。一方面,需要减少空白罪状的立法以及关于定罪授权性规定,将罪刑关系明确化,减少刑法立法在合宪性、合法性方面的疑问。另一方面,要更加精准把握罪刑法定原则,对构成要件的设计应当尽可能明确,同时要使新设置罪名真正成为现有体系的有益补充。

其次,充分认识抑制的法治保护意义。“刑法的目的在于保护权益,这在立法上有特殊的

意义。”周光权指出,立法不应逾越法益保护的必要性,脱离法益保护基本范围的立法欠缺正当性基础。就刑事立法而言,保护的权益一定是以具有经验性、可把握的实体、对人的有用性为前提的,必须能够还原为个人利益。对法益的保护也必须是补充性、谦抑性的。只有实质的法益受到侵害,才能成为设置罪名的理由。

再次,应增设必要的轻罪,包括增设发生率很高、各国普遍处罚的轻罪;特定情形下的见危不救罪;对现有部分罪名进行整合、部分罪名进行分解,形成相应的轻罪以及适应社会发展需要及时增设相当数量的轻罪。

最后,刑罚及配套处罚制度须合理化、体系化。“不能简单地认为犯罪的一般预防效果与刑罚的轻重成正比,进而轻易提高刑罚,而是要消除对重刑化的误解。”周光权认为,立法对刑罚的设置应当尽可能轻缓化,对某些特定犯罪的刑罚配置问题需要专门研究。同时,还需要考虑死刑的进一步限制,以及不同犯罪之间刑罚的协调,其他相关处罚制度的建构等问题。

应当尊重犯罪防控规律

“刑法的改革必须要具有合理性、实用性,容易被司法人员所掌握,符合中国社会的特点。”在周光权看来,全面修订刑法应当尊重犯

罪防控规律,对症下药,有的放矢,而不能违背事物发展规律,陷于空想,想当然地设计一些制度。

他特别指出,不应刑法典提出不切实际的要求,不应刑法典提出“包罗万象”“一网打尽”的期待。

“法典不应当一步到位地颁布,编纂法典不应该使法律陷入固化状态。法典由立法者制定,由法官和司法者所解释。重要的不是苛求立法,而是在适用时敢于解释、准确解释刑法。”周光权说。

值得关注的是,近些年来,对于一些社会恶劣现象和极端热点事件,加大刑罚处以重刑的呼声不绝于耳。对此,周光权认为应当理性看待民众的重刑呼吁。一方面,在按照法典编纂的理念全面修订刑法的过程中,需要认真开展调查研究,广泛听取民意,开门立法,把全过程人民民主贯彻到编纂工作的各个环节。与此同时,强调民主立法并不是对“众声喧哗”不加甄别。

“总之,在民法典制定出台以后,应当按照法典编纂的理念全面修订刑法,打造刑法的‘升级版’提上议事日程。只要各方面齐心协力,就一定能够制定出一部更加符合时代要求、内在结构更为合理、能够管长远的刑法典,切实促进刑法典的实质优化、长期稳定。”周光权说。

两会建言

罗卫红代表建议制定婴幼儿托育保障法保障生育政策相关配套措施落地

本报记者 朱宁宁

近年来,我国出生人口呈现下降趋势,究其原因,主要是子女的养育负担大。“在如今全面实施三孩生育政策背景下,急需以法律手段保障生育相关配套措施落地见效。”在今年全国人大会议期间,全国人大代表、九三学社浙江省委会副主委、杭州市人大常委会副主任罗卫红建议,制定婴幼儿托育保障法,通过专门的立法来保障生育配套措施落地。

“以立法的形式将一些成熟的措施,实践经验法治化,可更有力地推进包括幼托一体化在内的婴幼儿托育服务各项措施的落实,以受惠于更多育龄家庭,促进我国人口长期均衡发展。”罗卫红说。

据了解,人口与计划生育法在将三孩生育政策法治化的基础上,规定县级以上人民政府采取综合措施,推动建立普惠托育服务体系,提高婴幼儿家庭获得服务的可及性和公平性。但在罗卫红看来,人口与计划生育法作为以规范人口与生育为主的法律,难以对生育配套措施详加规定。

“虽然三孩生育政策已法治化,但从现有的相关规定来看,育龄家庭关心的与托育有关的措施,大多仍停留在政策性文件层面上,法律效力层级低、约束力弱,法律责任缺失严重,托育机构尤其是普惠性托育机构建设推进缓慢。”罗卫红说。

值得关注的是,三孩生育政策写入人口与计划生育法至今,多数省级地方人大常委会都修订了当地的计生条例,并对婴幼儿托育服务的建设与发展作出了一定的规定。在罗卫红看来,这些都为制定全国性的婴幼儿托育法律奠定了理论与实践基础。

那么,应该立一部什么样的婴幼儿托育保障法呢?罗卫红认为,立法首先要考虑托育服务的普惠性,让普通婴幼儿家庭能够负担得起托育服务。同时,在安全可控的基础上,可以考虑对托育机构的设置标准和规范与社会托育服务的需求相适应,并根据服务的发展情况作相应调整。

谈及立法重点,罗卫红认为,首先要明确托育机构的设置与退出程序及托育工作人员的管理。其次,要对托育机构作必要的逐利限制,禁止资本化运作。此外,还应当加快托育服务专业人才培养。

“总之,为有力促进托育机构的建设和发展,依法管理托育机构,满足更多育龄家庭对普惠性托育的迫切期盼,减轻生育负担,建议将制定婴幼儿托育保障法尽早列入立法规划。”罗卫红说。

王士岭代表建议修订城市居民委员会组织法明确居委会性质和居民自治权利

本报记者 朱宁宁

基层治理是国家治理的基石。社区是城市基层治理的“最后一公里”。近年来,随着经济社会快速发展,城市居委会建设面临许多新情况、新问题。今年全国人大会议期间,全国人大代表、山东兰田投资控股有限公司党委书记、董事长王士岭建议尽快修改城市居民委员会组织法。

城市居委会组织法1989年12月26日由七届全国人大常委会第十一次会议通过,2018年12月29日,十三届全国人大常委会第七次会议对任期进行了调整。面对日新月异的形势,实施已30多年的城市居委会组织法呈现出许多不适应形势发展的地方。

王士岭在调研中发现,居委会目前最主要的职责仍是承担政府及其部门下达的行政性任务。工作人员基本上无暇组织居民开展自治性活动。

王士岭认为,修法中有几个关键问题需要注意:一是居委会的“自治组织”性质必须坚持。建议修法时进一步明确居委会的性质和居民自治的基本权利。二是要努力解决居委会行政化的问题。建议改革体制机制,让部分居委会成员特别是居委会主任能够把主要精力用于居民自治事务。三是适当扩大居委会管辖范围,提高管理和服务效率。四是加快居委会组织全覆盖,把新建住宅区、流动人口聚居地的居委会组建作为全覆盖的重点任务。五是进一步厘清居委会的职责,建议从“依法组织居民开展自治”“依法协助城市基层人民政府或者它的派出机关开展工作”“依法依规开展有关监督活动”三方面,用不同条款对居委会职责予以表述。六是加强居委会的保障机制及干部队伍建设。



审议“两高”报告

3月9日下午,重庆代表团举行小组会议审议“两高”工作报告。

左图为重庆市江北区观音桥街道“老马工作室”负责人马善祥代表就法院执行难等问题提出意见建议。

右图为重庆市渝北区常委、副区长杨帆代表围绕打击侵犯个人信息犯罪提出意见建议。

CFP供图

吕红兵委员酝酿多年深入调研后提出 扎实推动共同富裕法治不能缺席

委员风采

本报记者 蒲晓磊

“扎实推动共同富裕,需要加强法治建设,加快形成并进一步完善‘扎实推动共同富裕’的法律体系。”

在全国政协十三届五次会议上,全国政协委员、中华全国律师协会监事长吕红兵提交了关于进一步加强“扎实推动共同富裕”的法律体系建设的提案。

“这件1400多字的提案,由一份上万字的调研报告浓缩而成。”吕红兵告诉《法治日报》记者。

聚焦“共同富裕”提出提案,吕红兵已经酝酿了多年。“作为一名律师,在长期从事法律服务工作尤其是在提供公益法律服务时,特别感觉到人民群众在法律服务方面的迫切需求。而且,这种需求是普惠制的,应该通过公共法律服务的概念去满足。这也是全民共同富裕的重要内容。”

吕红兵的这一感受,在去年尤为强烈。

2021年10月16日出版的第20期《求是》杂志发表了习近平总书记的重要文章《扎实推动共同富裕》。吕红兵认真学习后再次深刻感受到,扎实推动共同富裕,法治不能缺席。

“上海市政协社会和法制委员会也非常关注‘共同富裕与法治建设’这一主题,特别叮嘱我尽快拿出一份研究报告,这也推动了我对这个问题的研究力度和速度。”吕红兵说。

推动共同富裕,首先是个经济问题。因此,吕红兵阅读了许多经济学家关于共同富裕的论述,“法律是服务于经济发展,并规范、引领经济发展的。所以关于推动共同富裕的法律体系的框架,是基于推动共同富裕的经济逻辑展开的。”

除了查询资料 and 整理问题,吕红兵还专门花了一个多月的时间,密集到社区、农村、企业、机关单位等地方进行调研,与社会组织、人大代表、政协委员等进行交流沟通。

吕红兵在上海张江高科技园区调研时,上海真爱梦想公益基金会创始人、理事长潘江雪提供的一组数据让他印象深

刻——上海备案的慈善信托仅23单,占全国3.2%;善款总金额1.52亿元,仅占全国总额的4.1%。潘江雪认为,这并不符合上海作为国际金融中心的战略定位。城市区位优势 and 制度优势尚未被充分激发。随后,吕红兵又针对慈善信托进行了调研,并总结了北京、广东深圳、浙江杭州等地在“金融+公益”领域的创新做法。这让吕红兵意识到,慈善事业作为第三次分配的重要方式,需要大力发展慈善信托,而推进慈善信托还应该加大政策支持与制度供给的力度。

这样的调研,吕红兵已经记不清有多少次。

查阅资料,实地调研,再补充查阅资料,再多方调研……耗时几个月,终于形成了一份上万字的调研报告。

全国政协要求,提案内容不能超过1500字。于是,吕红兵选择了调研报告中最新的核心要素进行高度提炼,把规律性的认识表达出来,从背景分析、存在问题、完善建议的角度,对如何完善法律体系进行了描述。

共同富裕离不开社会主义基本经济

制度的完善,离不开高质量发展,而在一次分配、二次分配、三次分配上做好统筹把握,且在中国特定环境下推动农村的共同富裕又很关键。按照这一理念,吕红兵确定了提案的三个重要组成部分——进一步健全按劳分配为主体、多种分配方式并存的相关法律体系,进一步强化与二次分配相关的法律制度的改革和完善,加快建立相关三次分配的基础性法律制度。

3月4日下午,全国政协十三届五次会议在北京人民大会堂开幕。全国政协主席汪洋代表全国政协常委会向大会作报告时指出,完善专家协商会制度机制,就共同富裕的实现路径、可再生能源发展、加强原创性引领性科技攻关、应对人口老龄化、不可移动文物保护利用等开展前瞻研究和深度协商。

报告的这一内容,让吕红兵更感振奋。

“共同富裕是一个长远目标,需要一个过程,这对法治建设提出了新的更高要求。因此,加快形成并进一步完善相关法律体系,可以为扎实推动共同富裕提供有力法治保障。”吕红兵说。

苏华委员主张职业院校要开门办学送教下乡 发挥职业教育优势为乡村振兴赋能

两会连线

本报记者 张维

“我目前最关心关注的还是职业教育,职业教育肩负着培养高素质技术技能人才,传承技术技能的重要职责,是加快建设制造强国的主力军。”全国政协委员、民建中央常委、中华职业教育社副理事长苏华近日接受《法治日报》记者采访时说。

曾经提出“职教高考”“新型职业农民”“促进构建技术技能人才成长立交桥”“提升职教地位”“建设具有中国特色、世界水平的现代职业教育体系”等的苏华,今年在全国政协会议上提交的提案大多仍然与职业教育息息相关。

对于完善职业教育自身体系建设及未来几年的发展,苏华认为,首先要稳步发展职教科本,促进应用本科转型。扩大

职教科本规模,加快本科层次职业教育试点,加快推进地方普通本科学校向应用本科学校转型,积极鼓励独立学院转设,建设一批职教科本学校和应用本科学校。

同时,深化职教高考改革,畅通人才上升通道,完善“知识+技能”考试办法,将职业技能考试成绩权重提高到50%以上,职教科本学校和应用本科学校应直接面向中职学校招生。国家每年职教高考和普通高考本科招生计划的占比,应参照当年中职毕业生和普通高中毕业生的数量之比确定,职教高考本科招生比例应逐年提高,最终实现职教高考和普通高考在本科招生计划上大体相当,吸引更多优秀考生报读职业院校。

此外,要搭建技术创新平台,大力推进产教融合。创新产教融合体制机制和人才培养模式,落实企业和学徒补贴政策,落实产教融合型企业“金融+财政+土地+信用”组合式激励和相关税费政策,加快

实现高素质技术技能人才培养重大突破。

职业教育如何与未来乡村振兴战略结合,在苏华看来,也是一个需要重点关注的问题,乡村振兴正阔步前行,职业教育要主动出击,积极作为,更好地发挥“扶智、扶志”的作用,为巩固脱贫攻坚成果、振兴乡村注入更强劲的动力。

苏华建议发挥职业教育人才培养优势,为乡村人才振兴赋能。职业院校要强化服务“三农”意识,增强人才培养适应性;要扩大面向农村招生的规模,通过订单、定向培养、委托培养等方式为农村培养用得上、留得住、干得好的带头人和各类技术技能人才;发挥专业群的集聚效应,为新型职业农民、种养能手、致富带头人、返乡农民工等提供实用、接地气、多样化的技能培训,增强他们的就业创业能力。“打破围墙式传统教育模式,开门办学,送教下乡,使农民不离乡、不离土,就近接受系统的职业教育,实现产业链上培养人才。”

苏华提出,乡村要振兴,产业是基石。职业院校要主动对接乡村产业,建立帮扶合作的长效机制,推进产、学、研深度融合;要建立专业动态调整机制,根据乡村产业规划设置专业,围绕乡村产业需求开发课程;要发挥技术创新优势,以深化农业供给侧改革,提升农业发展质量为主线,在藏粮于地、藏粮于技、减灾防灾、生态农业、智慧农业、新兴产业培育等方面下功夫,为推动乡村产业发展提供有价值、能落地的科技成果。

苏华补充道,乡村要振兴,文化是灵魂。职业院校要积极开展乡村特色文化、民族文化、农耕文化的挖掘整理、传承创新工作,为乡村培养本土文化传承人,探索职业院校党组织服务乡村振兴的“党建+”模式,与农村基层党组织精准对接,总结提炼新时代乡村文化内涵,找准符合农民精神需求的公共文化,在乡村文化创新中促进乡风文明。

两会特刊

07

法治日报

星期五 2022年3月11日

LEGAL DAILY

赵皖平代表建议运用数字化技术保护长江

本报记者 范天娇

全国人大代表、安徽省农业科学院副院长赵皖平近日接受《法治日报》记者采访时呼吁,运用数字化技术,建设智慧长江综合管理平台,实现对长江干线全流域、全天候、全方位的监测。

“由于长江流域岸线长,区域经济比较发达,长江流域保护方面依然存在一些问题。”赵皖平举例说,如破坏绿化、侵占滩涂、非法采砂等违法行为频繁发生,一些企业只看重经济利益,忽视社会责任、环保责任,甚至不惜铤而走险,违法违规超标排污。

为更好地保护母亲河,进一步强化源头治理,综合治理,赵皖平建议以统一体系、多维数据、全面协同“三位一体”为原则,高位推动建设智慧长江综合管理平台。围绕具体业务需求,整合执法力量,加快构建长江保护一体化的全要素生态网络监管体系,建设全维度长江保护数据库以及长江监测网。智慧化综合管理平台接入采集数据,建立完善非法捕鱼、非法采砂数据模型,结合智能算法,自动识别违法行为,及时有效推送预警消息,实现非法捕鱼、非法采砂等执法任务的流转、调度和处置。

赵皖平还建议,持续完善执法体制机制,拟订接收预警、出警、执法、反馈的闭环制度,综合各涉江职能部门一线执法队伍的执法力量,形成联动综合的执法体系,切实提高执法效率和水平。同时通过运用智能化、智慧化手段,推动长江巡查执法从人防向技防转变,努力实现长江全流域、全方位的监管和预警,开展全维度保护。

编辑 张红兵 校对 邓春三 邮箱 fzbzwb@126.com