



编者按

公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。党的二十大报告要求,强化对司法活动的制约监督,促进司法公正。2022年全面深化政法改革推进会指出,深化执法司法权力运行机制改革,进一步提升执法司法质效和公信力。近一年来,各地政法机关开拓进取,勇于创新,持续深入推进执法司法权力运行机制改革,从法院探索全链条运行机制到检察院以数字改革打造法律监督高地,从公安机关建立省市县三级权责清单到司法行政深化行政复议体制改革,有效规范用权。岁末年初,法治经纬版开设“前沿观察·执法司法权力运行机制改革”专栏,推出系列报道,展现各地推进改革的生动实践,总结经验,助力司法公正。敬请关注。



权责清单让执法既严格又规范

江苏公安深入推进执法责任制体系改革

前沿观察·执法司法权力运行机制改革

□ 本报记者 丁国峰

民警执法过程中,当事人突然昏迷倒地。这事还能“说清楚”吗,要不要追究民警责任?事发后,民警所在市公安局第一时间将情况向检察机关通报,并成立联合调查组开展调查,江苏省公安厅派员全程督办、经调查,在开展交通整治过程中,违法货车司机王某暴力阻挠处罚,僵持中突然昏迷倒地,交警潘某立即拨打120,王某被送至医院抢救,潘某按照执法标准依法履职,不存在需要追究责任的情形。市局还将调查论证意见及时向社会公布,消除了各种猜疑。这是江苏公安深入推进执法责任制体系改革的一个生动缩影。近年来,江苏深入推进公安执法权责清单制度,压实市县公安机关依法履职责任,牵住了法治公安建设的“牛鼻子”。2022年4月省厅印发《关于深入推进全省公安执法责任制体系改革的实施意见》以来,江苏公安机关坚定不移推进执法责任制改革,构建了权责明晰、集约高效的公安执法责任体系,推动执法规范化向纵深发展。

亮灯鸣哨强化监督 界定边界落实责任

“你经办的孙某某涉嫌盗窃案,取保候审即将到期,请及时依法办理,以下是同类案件执法执纪风险提示……”在张家港市公安局,每一名执法办案民警都会定期收到由执法执纪监督管理中心发来的提醒信息。据张家港市公安局法制大队大队长李国锋介绍,在张家港市公安局执法监督管理委员会统一领导下,部分督察民警进驻法制大队,将督察触角向执法办案源头延伸,共同对督察、案件、人员、场所、财物、卷宗等执法要素及民警日常执法办案活动进行集约化、精细化、全流程、回溯式监督管理。这是苏州公安机关全力推动执法监督委员会实体化运行,实现法制部门“全面督”与督察部门“专业督”一体发力的最新例子。通过深化执法责任制体系改革和执法监督管理改革,苏州市公安局制定了《全市公安机关业务督察执法监督管理工作规定》,科学界定督察部门执法权边界,落实市局所队三级执法办案责任。其中,通过贯通融合公安大监督格局建设,形成以“亮灯鸣哨”常态监督为主线,廉政风险排查防控、信访投诉规范办理、工作过错责任追究“三驾马车”护航推进的监督体系,确保全警、全业务流程都在法律法规、纪律规矩的约束之下。严格落实公安机关执法责任制,就得破解好“权责平衡”这个难题。江苏全省公安机关从2017年开始,紧紧围绕“权力清单”这个最管用的抓手,作为落实执法责任制的重要配套改革措施深入推进。目前,苏州公安机关各警种部门围绕制度机制、案件、人员、场所、财物、卷宗等执法要素及民警日常执法办案活动进行集约化、精细化、全流程、回溯式监督管理。

化解,提高初信初访一次性办结率和限时化解率。“对久拖不决,问题突出的单位‘亮灯’,对有不稳定因素的个案‘鸣哨’,形成从严从紧的监督态势,对信访投诉查实的问题事项,严格追究问责。”苏州市公安局党风廉政建设办公室主任周震说。在泰州市公安局,通过研究制定《泰州市公安机关派驻法制员工作规定》,遴选105名法制员派驻各基层所队开展嵌入式管理,解决了以往兼职法制员既当运动员又当裁判员、空挂空转现象。“通过严格落实日毕、周清、月结工作要求,坚持每日逐警、逐案进行监督提醒,严抓源头执法和过程管控。”泰州泰兴市公安局新街派出所法制员陈旭说。据了解,2022年,该所警情处置、案件办理、场所管理等环节执法问题发生数同比下降58.8%,上级机关执法质量考评得分下降48.6%,实现涉法信访投诉、行政败诉、监督立案、增捕增诉、法定不捕不诉、检察纠正、无罪判决零发生,民警因执法过错被追责零发生。

打造依法履职标尺 涵盖所有执法环节

2022年4月,江苏省公安厅对2020年出台的《关于全省公安机关全面落实公安执法责任制实施意见》进行了修订完善,印发了《关于深入推进全省公安执法责任制体系改革的实施意见》,聚焦执法政治责任、执法主体责任、依法履职责任、执法监督责任、执法保障机制,明确提出构建新时代职责明晰、权责统一、监管有效、保障有力的“五位一体”江苏公安执法责任制体系。“要坚定不移推进执法责任制改革,切实提升严格规范公正文明执法能力水平,努力让人民群众在每一起案件办理中都能感受到公平正义。”江苏省公安厅厅长李耀光介绍,通过坚持问题导向、问题导向、效果导向,尤其注重以强化政治责任为统领,针对依法治国新要求、群众新期待和公安执法面临的新形势新变化,就深入推进全省公安执法责任制体系改革进行再部署,确保公安机关依法履职尽责,切实履行好党和人民赋予的新时代使命任务。江苏省公安厅党委制定并落实《中国共产党江苏省公安厅委员会会议事决策规则》《江苏省公安厅厅长办公会议事规则》,严格规范党内政治生活,公安厅党委议事决策的民主化、科学化、规范化水平不断提升。落实重大事项请示报告制度,确保公安执法工作始终坚定正确的政治方向。通过坚持问题导向,着力破解过去执法职责不清、责任不明、监督不力、保障不足等突出问题,明确“谁办案谁负责、谁审核谁负责、谁审批谁负责、谁监督谁负责”,建立“权责明晰、责罚一致”的责任追究体系;通过坚持效果导向,将执法责任制改革与公安队伍教育整顿、执法顽瘴痼疾整治等中心工作统筹结合,强化执法问题整改、执法责任追究,补短板、强弱项。2022年1月至7月,通过在全省公安机关开

展“有案不立、压案不查、逐利执法”突出问题专项整治,共排查各类执法问题9153个,组织问责追责民警266人次;通过对执法问题深刻剖析,不断弥补修缮执法权力运行中的机制短板,全省公安机关制定或修订执法制度170件,省公安厅择优对其中的31件执法制度进行了汇编,并在全省推广。江苏省公安厅还通过严格落实权力清单、责任清单,将执法责任细化到每一个执法单位、执法岗位、执法环节,分层次打造民警依法履职新“标尺”。《法治日报》记者翻阅行政执法权力清单看到,通过标准化、规范化编制,梳理形成了行政许可、行政处罚、行政强制、行政确认、行政奖励、行政征用和其他行政权力共7类1305项,以及6类73项责任清单,通过表格化设计,每个权力、责任类别都明确了部门职责,对应权责事项,职责边界、罪责情形和免责事项。其中对追责情形又细化为受理责任、决定责任和事中事后监管责任等,仅以省公安厅单独行使的金融机构营业场所建设方案审批及工程验收一项行政许可,就细化了14条追责情形。此外,江苏省公安厅还参照行政权力清单编制要求,对全省刑事执法权力事项进行梳理,编制了刑事执法权力清单、刑事执法权力责任清单,通过明确组织领导责任、警种部门责任、执法全流程责任,全面构建起了较为完善的执法责任制。

按规执法受到保护 办案质量终身负责

据了解,按照权力清单的要求,江苏公安明确了现场执法执勤、案件办理审核审批、执法监督管理、执法安全监管等环节职责,涵盖了接处警、受立案、案件办理、场所管理、执法保障等所有执法环节,所有执法单位,所有执法岗位,实现办案责任“横向到边,纵向到底”全覆盖,监督管理无死角,责任追究无盲区。2022年以来,全省公安机关行政诉讼案件败诉率仅0.7%,省厅作为被告的行政诉讼案件持续“零败诉”。采访中,多位公安法制民警均对记者说,建立执法权责清单最明显的好处就是有利于全警旗帜鲜明树立“依法履职不担责、按规执法受保护”理念。“凡是现场能按照执法权责清单要求,在执法程序上,执法语言上,动作规范上等按照标准严格执法的,就不用担事后遭遇无理投诉,就有利于推动民警既能严格执法,又能大胆执法、敢于执法。”江苏省公安厅法制总队政委李建兵介绍,反之,如果民警没有按照执法标准现场执法,并造成严重后果或者负面影响的,就要被追责,同时还会警示全警。扬州市公安局江都分局今年已评选月度执法办案之星50名,案管工作之星38名,约谈执法质效落后单位主要负责人5人次,追究执法过错6人,作出这些评价和处理的依据,则是该局推出的全员积分评价机制。据了解,该局通过强势推行案件主办民警制、法制员派驻制,案件审核分案制,各项质效排名实时展示,执法问题实时下发、短信通知,全环节倒逼整改,有效提高了执法问题整改预防针对性和实效性。

其中,通过民警办案质效积分评价,对接处警、受案、立案等执法启动程序,移送起诉、撤销案件、治安调解等案件终结措施设定标准积分,同时对办案速度、难度进行部分加权积分,执法质量按照在执法管理平台中的考评数据如实扣分,效率、质量得分汇总后得出民警综合办案积分,进行排名、奖惩,鼓励民警、执法所队多办案、快办案、办好案。该所还对法制员工作质效积分评价,包括对派驻法制员工作质效实行“主动查纠积分制”和“上级督办扣分制”考核,系统自动抓取案件审核、监督考评等日常工作数据,以及行政案件办结率、快办速裁率、检察监督同比率等驻点单位执法质效数据,自动统计派驻法制员工作质效积分,实行双月评优,年终评优,最大限度地调动派驻法制员工作热情。为全面落实案件审核责任,江都分局还要求,需法制审核的案件一律由系统分配审核民警,以防“人情案”。“公安办案和法院、检察院不同,一个案件环节多,经手人员多,为了进行全链条追责,省厅要求全省公安机关实行重大执法决策终身责任追究,错案倒查和办案质量终身负责制,不受单位职务、职级变动或者退休等情形影响。”江苏省公安厅法制总队执法监督指导科科长周浩介绍,具体按照“一案四查”,即办案民警、审核民警、审批领导、监督人员都要查问责任。2022年7月,江苏省公安厅法制总队专门抽调20多名法制民警组建工作专班,首次开展“驻点专项巡查”。通过采取“智能筛选+人工排查”方式,对驻查单位重点警情、行政案件和刑事案件逐一深入核查,发现了一批地域性、方面性问题16类,排查出了一批问题警情和问题案件,并通过补立刑事案件,彻底查纠整改。“省厅主要领导要求进一步通过强化执法责任制,明确各级执法责任,也是落实公安部关于‘省厅主责、市县主战、派出所主防’的改革要求。”江苏省公安厅法制总队副总队长陆有勇说,实施执法责任制后,根本变化是强化了法治思维,法治方式推进了“党政主要负责人法治建设第一责任人”的有效落实。

据了解,江苏公安机关还将执法责任制改革与法制监督体系建设有机结合,一体推进,通过在全省县级以上公安机关全面建成执法办案管理中心,深化执法办案管理中心应用;印发《江苏省公安机关人民警察执法过错责任追究实施细则》,制定个案监督工作规定,严格区分故意责任、重大过失责任和监督管理责任,按照所起作用、过错程度分类处理;同时还为落实防止插手干预司法“三个规定”,区分依法监督和违法干预过问的界限,健全对记录违规干预过问案件办案人员的保护和激励机制,民警依法履职免责和容错纠错制度等,切实维护民警执法权威。此外,为加强执法实战培训,提升民警履行执法职责的能力,江苏公安还完善了23个警种部门岗位训练标准,在1769个基层所队建立“训练角”,将训练融入日常,同时还修订《公安机关警务辅助人员协助执法指引》,全面提高警务辅助人员协助公安执法效能。

漫画/李晓军

□ 本报记者 韩丹东 □ 本报实习生 关楚瑜

只要下载某款软件,就能轻易把自己的五官投到原本的演员脸上,享受“参演”电影、电视剧、短视频的快乐。近年来,“AI换脸”走红网络,无论是在手机应用商城还是社交平台、短视频平台,都能看到不少提供“AI换脸”服务的App和小程序,只需上传一张照片,经过深度合成算法处理,就能秒变视频主人公。然而,“AI换脸”的趣味背后暗藏不少法律风险和侵权纠纷。近日,杭州互联网法院审理了一起因“AI换脸”App利用深度合成算法侵害他人肖像权的案件,判定App开发者构成对原告肖像权的侵害。“AI换脸”技术的法律边界在哪里?开发商提供“AI换脸”服务、用户上传“AI换脸”视频存在哪些法律风险?带着这些问题,《法治日报》记者采访了相关业内人士。

同类软件大量存在 一键即可轻易换脸

在杭州互联网法院审理的这起案件中,原告楼某某是一名古风汉服模特,经常在社交平台发布古风汉服照片和视频。楼某某发现被告公司运营的“AI换脸”App使用的是其拍摄的古风造型视频模板。用户可通过上传个人照片,将视频模板中的人脸替换成用户上传的人脸,除五官发生实质性变化之外,其余内容都与原视频保持一致。软件生成换脸后的古风造型视频,用户可以将保存并分享到其他平台。法院审理认为,被告公司未经楼某某同意,利用深度合成技术使用其肖像制作了伪造视频,依法应认定为构成对楼某某肖像权的侵害。法院判决被告向楼某某赔礼道歉并赔偿损失5000元。按照《互联网信息服务深度合成管理规定》给出的定义,深度合成技术是指利用深度学习、虚拟现实等生成合成类算法制作文本、图像、音频、视频、虚拟场景等网络信息的技术。其中包括人脸生成、人脸替换、人物属性编辑、人脸操控、姿态操控等生成或者编辑图像、视频内容中生物特征的技术;图像生成、图像增强、图像修复等生成或者编辑图像、视频内容中非生物特征的技术等。记者调查发现,利用该技术的“AI换脸”App和小程序大量存在。在手机应用商城,搜索“AI换脸”等关键词,有不少相关App推荐,如“AI视频换脸秀”“一键facelock”“换脸宝”“颜技”等。在某社交平台上搜索“换脸”,也能看到不少“AI换脸”的小程序,如“AI换脸变装”“换脸AI”等。记者在手机应用商城下载了热度最高的“AI视频换脸秀”App。该App有多款换脸模板可供选择,包括AI绘画、汉服、气质美女、甜美风、婚纱等,一键上传照片便可生成换脸视频。

上传照片时,该App还会弹出提示:“请确保你使用的照片获得本人授权同意,严禁使用未获得本人授权同意的照片。如因照片未授权他人肖像权造成侵权所产生的法律责任由本人承担。”要想在这些App和小程序上使用“AI换脸”功能,有些需要付费,如单次购买19.9元、月会员38元、永久会员168元;也有些免费,一般用户每日可享受一次免费“AI换脸”的机会,用完免费次数后可通过浏览视频广告获取权限。林琳(化名)是一位在短视频平台上拥有近30万粉丝的仿妆博主,经常发布一些仿妆作品角色妆容的视频。今年2月,林琳发布了一条《倚天屠龙记》丁敏君的仿妆视频,该视频点赞量破3万。但是视频发布不久后,她点开“丁敏君仿妆”的话题词条,发现里面有条点赞量破千的视频竟是用她拍摄的原视频“AI换脸”生成的。她点开该博主的主页后发现里面均是“AI换脸”生成的视频。林琳说,她已经不是第一次遇到视频被“AI换脸”App盗用了,去年就有许多换脸App盗用了她的视频素材,并且用户使用这些素材都是需要付费的。她当时找了这些App的客服沟通,但对方只在当时下架了她的视频,之后类似的事仍然频繁发生,以至于有粉丝质疑她的视频是否也是“AI换脸”制作而成的。

故意使用明星肖像 打擦边球博取流量

记者在调查中发现,明星肖像在换脸类App中存在滥用情况。一些“AI换脸”的App或小程序在使用明星的图片制作换脸视频进行推广。在某短视频平台内搜索“换脸”就能找到不少利用明星肖像换脸的短视频,甚至部分网友还会利用明星肖像换脸剪辑一些搞笑视频或者热舞视频以博取关注。例如,一条名为“四郎现场跳红”的视频,就是利用“AI换脸”将《甄嬛传》男主角的脸替换了原舞蹈MV中韩国女星的脸,该视频的浏览量破百万,点赞量超过两万。与此同时,记者发现,在明星肖像换脸的短视频中,有不少是短视频博主将女明星的五官替换至含不雅内容的视频中,用打擦边球的方式吸引流量。今年8月,某女星的粉丝在粉丝超话发帖称,在某短视频平台看到一位博主发布用该女星肖像换脸的短视频,希望大家去平台举报。顺着该粉丝提供的线索,记者在某短视频平台找到了该博主,发现这位博主的名字正是以该女明星饰演过的角色命名,其发布了500多条短视频,其中许多是用该女明星的肖像“AI换脸”生成的,并且不少都是博人眼球的擦边球视频,如性感唱跳等。目前,该博主已拥有近80万粉丝。因不堪其扰,一些明星选择维权。2021年8月,刘昊然工作室发布声明称,有人利用“AI换脸”技术传播对刘昊然带有侮辱性的视频、截图,同时含有诽谤言论的聊天记录。该工作室表示已向吴京律师团队举报。2021年9月,林俊杰因个人肖像被短视频博主用“AI换脸”技术制作了大量的鬼畜视频,起诉了平台及该博主,要求其赔礼道歉并索赔27.5万元。然而,时至今日,在被林俊杰起诉的博主主页中,仍有大量明星肖像换脸视频存在。

随意使用涉嫌侵权 技术服务亟须规范

“AI换脸”属于深度合成技术,随意使用可能有肖像权和名誉权侵权的风险。”中国传媒大学文化产业管理学院法律系主任郑宁说。按照民法典规定,任何组织或者个人不得以丑化、污损,或者利用信息技术手段伪造等方式侵害他人的肖像权。未经肖像权人同意,不得制作、使用、公开肖像权人的肖像,但是法律另有规定的除外。未经肖像权人同意,肖像作品权利人不得以发表、复制、发行、出租、展览等方式使用或者公开肖像权人的肖像。“无论个人还是平台、软件开发者,未经肖像权人同意,通过技术手段提取肖像,并擅自使用或上传至换脸App中供用户选择使用的行为都侵害了他人肖像权。”郑宁说。郑宁还提到,民法典还规定民事主体享有名誉权,“如果有人将他人的脸换到不雅视频中,或者利用换脸软件对他人进行恶意丑化,就有可能侵犯他人的名誉权”。北京盈科(重庆)律师事务所高级合伙人律师刘智说,“AI换脸”还有可能被刻意应用从事一些不法行为。在他办理过的一起虚开增值税发票案中,嫌疑人为了设立“空壳公司”来开票,在设立公司阶段,找人利用“AI换脸”技术对相关人员进行换脸。在刘智看来,技术对人类生活、工作影响深远,但“技术中立”并不能成为规避责任和义务的理由。国家互联网信息办公室、工业和信息化部、公安部联合发布的《互联网信息服务深度合成管理规定》,为深度合成服务划定了“底线”和“红线”,强调不得利用深度合成服务从事法律、行政法规禁止的活动,要求深度合成服务提供者落实信息安全主体责任。该规定的出台,对规范“AI换脸”有很大的促进作用。“若有视频创作者发现自己的视频被‘AI换脸’App运营者盗用,视频所有人可以通过提起民事诉讼方式要求运营者承担停止侵权、赔礼道歉并赔偿损失等民事责任。如发现自己的视频被人用于违法犯罪,可向公安机关报案追究相关人的法律责任。”刘智说。

「AI换脸」的法律边界在哪里?

深度合成算法让人秒变视频主人公