

更好发挥强制报告制度作用

社情观察

□ 赵志疆

行政执法要有力度更要有温度

法治观察

保护遭受侵害和面临危险的未成年人是一项综合性、系统性工程,要在压实报告主体责任的基础上,更加重视报告后的工作开展情况

□ 孙天乐

前不久,最高人民检察院联合教育部、公安部等六部门共同发布了一批落实强制报告制度典型案例。这些案例涉及医疗、教育、住宿经营、基层组织等多个行业领域,对在落实制度过程中采取的留守儿童保护、被害人综合救助等有益做法进行了提炼,对于引导相关部门完善工作机制,优化工作方法,高质量推动强制报告制度落实落细具有

很强的指导意义。强制报告制度是保护未成年人免受侵害的一项重要制度,旨在及时发现未成年人身心健康受到伤害,或疑似受到侵害以及面临的其他危险情形,并进行干预,从而有效预防侵害未成年人犯罪。这一制度最初见于2020年5月最高检等九部门联合印发的《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见(试行)》,后被2020年10月修订的未成年人保护法吸收上升为法律规定,这也为相关机构及其工作人员更好地落实这一制度提供了更加有力的支持。强制报告制度的落实需要压实报告主体责任。保护遭受侵害和面临危险的未成年人,发现问题是至关重要的一步。以宾馆等住宿经营场所为例,由于其具有特殊性,易被利用实施侵害未成年人犯罪,因此住宿场所经营者落实强制报告制度的情况,直接关系到未成年人的健康成长。此次发布的典型案例中有两起涉及酒店宾馆经营者,一起因为工作人员的及时报告,让侵害未成年人得到及时保护,免遭再次侵害;另一起也因工作人员的及时报告,防止了侵害未成年人案件的发生。这两起案件启示我们,住宿场所经营者应严格履行强制报告义务,在接待未成年人入住时必须积极履行询问核实义务,如发现未成年人处于异常情形的,应立即向公安机关报告。强制报告制度的落实需要多部门协作配合。保护遭受侵害和面临危险的未成年人是一项综合性、系统性工程,要在压实报告主体责任的基础上,更加重视报告后的工作开展情况。例如,在此次发布的杨某甲虐待案中,杨某甲独自抚养女儿杨某乙时对其长期虐待,杨某乙在学校校长发现异常情况时及时报警,杨某甲后被以虐待罪判处有期徒刑。然而,这也让杨某乙处于事实无人抚养状态。为保证杨某乙得到妥善的安置保护,相关部门对其开展了综合性的救助保护工作,最终让杨某乙得到妥善的监护照料,身心健康逐渐恢复。这起案件启示我们,在发现未成年人遭受家庭暴力伤害后,相关职能部门除了要依法追究当事人的法律责任,还要建立协同配合机制,切实解决未成年人面临的一系列实际问题,及时开展医疗康复、经济救助、教育帮扶、监护干预等工作,这样才能使身处困难和危险中的未成年人真正走出困境。强制报告制度的落实需要构建符合实际的具

体实施机制。将强制报告制度落实到位,不仅需要强化法治宣传,也需要各地结合实际构建具体落实机制,为相关人员履行义务提供便利和保障。如在此次发布的高某虐待案中,学校认为未成年人杨某乙可能遭受侵害后,立即向教育部门及多政府报告,多政法委员通过当地检察机关研发上线的“强制报告e平台”进行报告,线索经平台自动转介,各部门联络员看到平台信息后随即开展相应的保护工作。再如,在此次发布的姚某甲强奸案中,当地检察机关和卫生健康部门共同研发的“强制报告智能报告系统”,也为医生及时履行强制报告义务提供了便利。这些案件启示我们,要充分发挥现代科技的支撑作用,通过数字赋能畅通报告途径,将线索发现、报告、转介、后续救助等功能集成一体,为强制报告主体依法便捷报告提供“绿色通道”。未成年人是祖国的未来,强制报告制度是保护未成年人身心健康,保障未成年人合法权益,促进未成年人全面发展的重要抓手。期待相关部门合力推动强制报告制度落实落细落到位,实现强制报告义务“应报告尽报告”,为未成年人的健康成长撑起广阔的法治蓝天。

体实施机制。将强制报告制度落实到位,不仅需要强化法治宣传,也需要各地结合实际构建具体落实机制,为相关人员履行义务提供便利和保障。如在此次发布的高某虐待案中,学校认为未成年人杨某乙可能遭受侵害后,立即向教育部门及多政府报告,多政法委员通过当地检察机关研发上线的“强制报告e平台”进行报告,线索经平台自动转介,各部门联络员看到平台信息后随即开展相应的保护工作。再如,在此次发布的姚某甲强奸案中,当地检察机关和卫生健康部门共同研发的“强制报告智能报告系统”,也为医生及时履行强制报告义务提供了便利。这些案件启示我们,要充分发挥现代科技的支撑作用,通过数字赋能畅通报告途径,将线索发现、报告、转介、后续救助等功能集成一体,为强制报告主体依法便捷报告提供“绿色通道”。未成年人是祖国的未来,强制报告制度是保护未成年人身心健康,保障未成年人合法权益,促进未成年人全面发展的重要抓手。期待相关部门合力推动强制报告制度落实落细落到位,实现强制报告义务“应报告尽报告”,为未成年人的健康成长撑起广阔的法治蓝天。

加涉市场主体行政诉讼监督,推动行政处罚符合比例原则;强化大数据赋能,提升监督质效……近日,最高人民法院发布第15批7件“检察护企”行政检察典型案例,覆盖行政诉讼监督、行政违法行为监督等行政检察各项职能。其中,以行政违法行为监督纠正涉企“小过重罚”,尤为引人关注。企业是经济的基本细胞,营商环境是企业生存发展的土壤,实现高质量发展,需要以法治之力服务保障经济发展。今年以来,全国检察机关聚焦企业在产权保护、社会信用、监管执法等重点领域问题,扎实推进“检察护企”专项行动。这批典型案例,不仅集中呈现了“检察护企”的阶段性成效,也体现了检察机关切实履行法律监督职责,提升法治化营商环境建设水平的积极作为。如针对某商户开展有奖销售活动未在售前明确公布所设奖项种类、参与条件等相关信息,被市场监管部门处罚30万元一事,河北省张家口市区检察院通过公开听证,制发检察建议等方式开展监督,督促行政机关落实“过罚相当”原则,最终市场监管部门重新作出罚款5万元的处罚,促成了行政争议的实质性化解,依法保障了小微企业权益,化解了其现实困境,也为经济复苏和营商环境的优化注入法治元素。再如,为了提升监督质效,浙江省宁波市检察机关通过强化数字赋能,构建了“小过重罚”数字监督模型,并运用该模型检索发现相关线索,经进一步调查核实,截至目前已办理行政非诉执行监督、行政生效裁判监督13件。此举不仅依法维护了企业的合法权益,而且有助于在更大范围内督促行政机关准确适用法律,在行政执法“力度”与“温度”之间找到平衡点,从源头上减少行政争议案件的发生。法治是最好的营商环境,作为国民经济的重要组成部分,民营企业在稳增长促创新、增就业保民生等方面发挥了重要作用,是推动经济社会发展的重要力量。与此同时,不少民营企业因经营不规范,管理机制不健全而涉嫌违法甚至犯罪,如何妥善处理此类问题,不仅检验着相关部门对“过罚相当”原则的理解和执行,而且关乎企业的生存发展。在行政执法活动中,处罚是手段,教育是目的,关键在于“过罚相当”——我国行政处罚法明确规定,设定和实施行政处罚必须以事实为依据,与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。近年来,一些“小过重罚”的行政处罚案件之所以屡屡引发争议,就在于这种“过罚不当”之举既不符合法律精神和公平正义要求,也损害了当事人的合法利益,甚至严重影响了当事人的生产生活,而这并不利于他们认识错误、改正错误,建立对法治的信赖。检察机关肩负着法律监督职责,理应依法开展法律监督。今年2月,国务院印发《关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》,其中明确要求,坚决防止以罚代管、以罚代刑、以罚代刑等违法行为,严格规范罚款,推进事中事后监管法治化、制度化、规范化。最高检此次发布相关典型案例,不仅亮明了“检察护企”的决心,也是推进事中事后监管法治化、制度化、规范化的具体体现。加强涉市场主体行政诉讼监督,可以集思广益,推动行政处罚符合比例原则;可以通过大数据赋能,做到有的放矢,提升监督质效。更重要的是,要在此基础上,深化“小过重罚”系统治理,确保“过罚相当”原则落到实处。民营经济是推动经济发展的“生力军”,是增进民生福祉的“助推器”,推动民营企业健康发展,就要了解他们的诉求,解决他们的困难,提振他们的信心,进而以更加有温度的法治力量,为民营企业提供坚实的发展后盾。

善治沙龙

合力破除财务造假“生态圈”

近日,国务院办公厅转发中国证监会等六部门制定的《关于进一步做好资本市场财务造假综合防治工作的意见》(以下简称《意见》)。《意见》从打击和遏制重点领域财务造假,优化证券监管执法体制机制,加大全方位立体化追责力度,加强部际协调和央地协同,常态化长效化防治财务造假等方面提出17项具体举措,释放出“惩防并重”的政策信号。财务造假是资本市场的痼疾。数据显示,2021年至2023年,证监会共办理信息披露违法案件397起,其中造假案件203起。财务造假不仅严重扰乱市场秩序,也会侵害投资者利益,动摇投资者信心。这是因为资本市场是信息驱动的市场,如果不能保证信息披露尤其是财务信息披露的真实性,那么将会让市场放大发现和查处的难度。如何破除造假“生态圈”,也是相关部门面对的新课题。《意见》也从多个层面对此类问题作出回应。首先是明确打击遏制财务造假的重点领域,抓住破除财务造假“生态圈”的关键。《意见》明确欺诈发行股票债券,虚假信息披露,挪用募集资金,以及证券发行人、上市公司通过虚增贸易方式实施的财务造假等是需要关注的重点领域,造假手法包括系统性造假、第三方配合造假以及滥用会计政策实施造假。这些重点领域的财务造假复杂性、隐蔽性强,对资本市场的健康发展危害大、治理难度大,是财务造假“生态圈”的重症顽疾。如果这些领域的财务造假打击得力,就会有效遏制财务造假蔓延势头。其次是通过立体追责,全方位一体化治理。财务造假屡禁不止,原因之一是一相对于巨额的违法收益而言,违法成本偏低,因此,加大惩处力度,提高违法成本是遏制财务造假的必选项。此前我国已经通过修订证券法,大幅提高了违规信披公司和责任人的罚款上限,《刑法修正案(十一)》也大幅提高了违规披露的刑期上限。这次《意见》中特别强调要对财务造假进行立体追责,除强化行政追责威慑力外,还要加强对“关键少数”的刑事追责,对配合造假方也不再轻易放过。同时,将持续完善民事追责支持机制,加强对投资者赔偿救济。这些要求旨在让造假者把该背的责任和处罚全部承担起来,无疑会进一步提升惩治手段的威慑力,显著提高造假者的综合违法成本。破除资本市场财务造假“生态圈”,不可能毕其功于一役,因此亟须构建综合惩防长效机制。为此《意见》提出要增强公司治理内生约束,强化审计委员会反舞弊职责,发挥独立董事监督作用,推动公司内部建立追责机制,相关要求重在把好“门内关”。压实中介机构责任,对存在重大违法违规行为的中介机构依法暂停或禁止从事证券服务业务,完善资本市场会计、审计相关规则,这些举措要求则重在把好“出门关”。当然,破除资本市场财务造假“生态圈”,不是某一个部门单打独斗就可以完成的,而是需要多部门多层次协同联动。为此,《意见》除了要求国有资产出资人及企业主管部门要加强监督管理,金融监管部门要提升协同打击力度外,还要求地方政府切实履行因财务造假问题引发风险的属地处置责任,并强化证券执法和司法机关在信息共享、案件办理等方面的协作。通过部际协调和央地协同,各扬所长,各尽其责,才能更好地强化穿透式监管,更有效地拆除资本市场财务造假的网络。《意见》的出台,是资本市场监管领域一个标志性事件,体现了金融监管的“长牙带刺”。从长期看,只有依法打击和破除财务造假“生态圈”,净化资本市场生态,那些造假圈钱者才会悻悻离场,那些诚信的发行者才会受到投资者的追捧,资本市场才有望持续健康发展。(作者系山东财经大学区域经济研究院院长、教授)

图说世象

上海市嘉定区警方近日侦破一起超市盗窃案。嫌疑人谢某、李某多次结伴光顾超市,专挑需称重的高价商品,利用自助扫码结账仅验证价格标签条码的漏洞,调换价格标签,从而以低价购得高价商品牟取私利。目前,二人均因盗窃行为被公安机关行政拘留。点评:无论是有人收银,还是自助付款,每个人都应该为自己的消费行为买单。要利用技术手段漏洞钻空子,终将自食其果,受到法律惩处。文/刘王京

让政府采购市场秩序更规范

热点聚焦

□ 王石川

国务院近日印发《政府采购领域“整顿市场秩序、建设法规体系、促进产业发展”三年行动方案(2024—2026年)》(以下简称《行动方案》)。《行动方案》提出,以“整、建、促”为主线,力争用三年左右的时间,着力解决当前政府采购领域存在的突出问题,使政府采购市场秩序更加规范,政府采购制度建设迈出实质性步伐,建立健全促进现代产业发展的政府采购政策功能体系。据统计,2023年全国公共采购总额46万亿元。在公共采购中,政府采购占有非常大的体量。因此,规范政府采购行为,健全政府采购政策体系,对提高政府采购资金的使用效益,维护国家利益和社会公共利益等都具有直接而深远的意义。出台《行政方案》有一个重要背景,2018年中央全面深化改革委员会审议通过《深化政府采购制度改革方案》,系统阐述了深化政府采购制度改革的指导思想、基本原则和改革任务。此后,相关部门积极贯彻落实改革方案,取得了显著成效,但不容回避的是,政府采购领域仍存在一些突出问题,比如,妨碍公平竞争的现象时有发生,信用管理机制亟须健全等。总而言之,政府采购市场

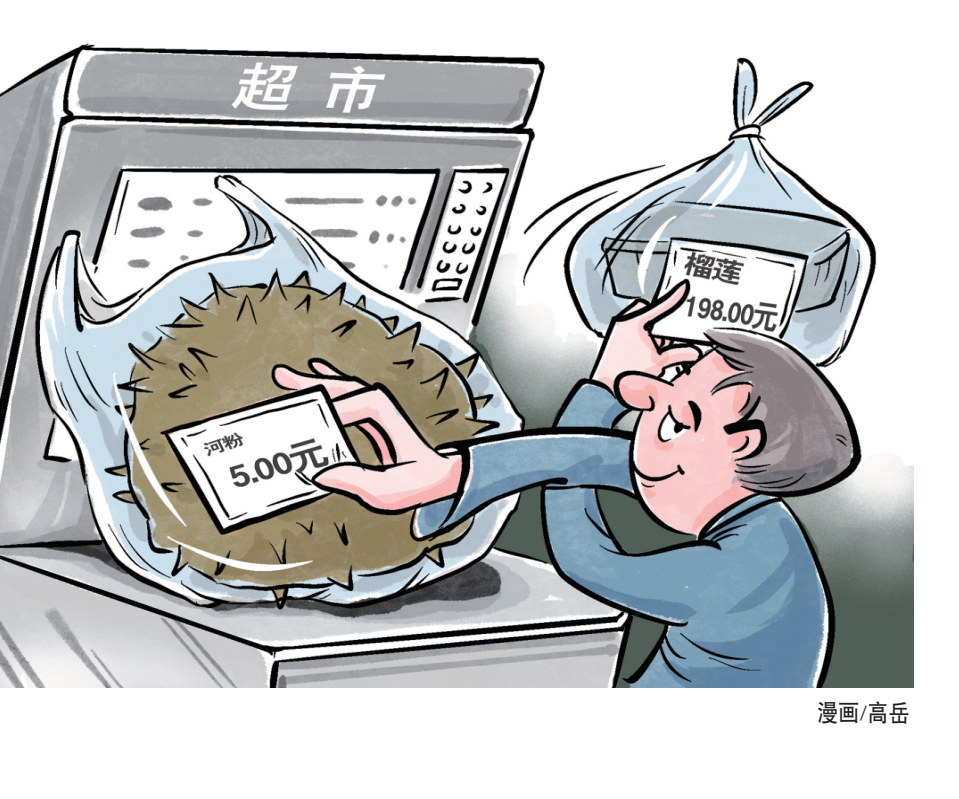
秩序需进一步规范,政府采购法律制度需进一步完善,政府采购政策功能需进一步拓展。《行动方案》明确了“整、建、促”3方面9项重点任务。可以说,每一项重点任务,都体现了坚持问题导向,坚持源头治理以及坚持立足国情和对标国际,以整顿市场秩序为例,尽管我国政府采购相关法律法规均明确规定,不得以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇,但在实践中,一些采购人在政府采购过程中,仍或隐或显地设置差别歧视条款,限制供应商平等参与,此举破坏了采购公平,备受诟病。《行动方案》对此作出明确回应:由财政部牵头组织,探索建立部门协同、央地联动,社会参与的工作机制,针对当前政府采购领域反映突出的采购人设置差别歧视条款等四类违法违规行为持续开展专项整治,曝光典型案例,形成有效震慑。这种专项整治,奔着问题去,盯着问题改,不仅有利于解决当前政府采购领域存在的突出问题,推动政府采购市场更有序,采购生态更健康,还能通过优化公平竞争的市场环境,更好地维护采购公平。在政府采购过程中,如何健全信用管理机制一直是颇受各方关注的话题。政府采购法实施条例曾明确提出,应加强对参加政府采购活动的供应商、采购代理机构、评审专家的监督管理,对其不良行为予以记录,并纳入统一的信用信息平台。《行动方案》进一步提出,健全严重违法失信行为信用记录归集和发布机制,并推动信用信息共享,为采购人开展相关资格审查提供便利。监管手段的创新,有助于更好发挥信用信息价值,督促供应商诚信履约,这对进一步整顿市场秩序也大有裨益。“小智治事,大智治制”。《行动方案》的另外一大亮点,就是明确按照建立现代政府采购制度的要求,对标世界贸易组织《政府采购协定》等国际规则,进一步完善政府采购法律法规,这有助于提高政府采购法律法规体系的系统性、整体性、协同性,规范采购规则,更好助力全国统一大市场建设。此外,说到政府采购,很多人都会想到把钱花在“刀刃”上。宝贵的资金确实应该用于发展紧要处、民生急需上。与此同时,政府采购还有支持科技创新,扶持中小企业发展等积极作用。值得注意的是,《行动方案》明确,在政府采购工程项目中要全面落实扶持中小企业发展政策,对超过400万元的工程采购项目中适宜由中小企业提供的,预留份额由30%以上阶段性提高至40%以上的政策延续至2026年底。有了这种制度安排,中小企业发展将有底气,也更有动力。政府采购关乎财政品质,采购规模越是巨大,越是要用好每一分钱。《行动方案》已经明确了“整、建、促”的路线图和时间表,各地区、各部门要按照职责分工细化工作任务,制定具体措施,不折不扣落实各项要求,确保各项工作落地见效,这样才能让政府采购更规范、更有效,彰显出其应有的公共价值。

E法之声

包容审慎推动人工智能产业发展

□ 万勇

随着人工智能产业的快速发展,一些与之相关的著作权纠纷也陆续涌入司法机关。如何促进创新和依法治理,是司法机关面对的新挑战。科技创新尤其是颠覆性科技创新能够催生新产业、新模式、新动能,对于促进经济发展,提升国家竞争力具有重要作用。人工智能作为“有史以来可能最具颠覆性的技术”,自然会对法律制度提出重大挑战。就著作权法律制度而言,人工智能带来的重大挑战主要集中在两个方面:一是人工智能生成内容的著作权定性问题,二是人工智能应用中对作品使用的合法性问题。前者涉及生成式人工智能产业的发展问题,后者则直接关系到产业的生存问题。从法律角度来看,我国著作权法“著作财产权”条款与“合理使用”条款的相关表述存在一定的开放性;同时,思想与表达的界限如何区分,也存在相当大的模糊空间。因此,一直以来,法律界与实务界对于前述两个问题的答案存在较大分歧,但各方还是存在一个基本共识,即要促进人工智能产业健康发展。当下,我国人工智能整体发展水平与发达国家相比仍存在较大差距,更应当推动人工智能产业竞争力整体跃升和跨越式发展。笔者认为,应对与处理此类问题应坚持包容审慎的基本立场,回溯至千年之交,当时的互联网产业也遇到了类似的问题:究竟是著作权保护优先还是产业发展优先。美国率先在制度层面作出探索,于1998年在《数字千年版权法》中引入避风港规则:只要互联网服务提供商遵守法律规定的条件,就不需要为用户的侵权行为承担侵权责任。后来,避风港规则也为中国、欧盟等众多国家或地区的法律制度所采纳,为当时新兴的互联网产业提供了宽松的发展环境,从而促进了网络经济快速发展。显然,避风港规则就是包容审慎理念在网络著作权领域的一个具体场景应用。在生成式人工智能有关的著作权保护领域适用包容审慎理念,就意味着坚持发展和安全并重,促进创新和依法治理相结合。为此,笔者认为,应采取符



漫画/高岳

微言法评

给户外运动组织系好“安全带”

近日,河北省张家口和北京市门头沟区相继发生“驴友”遇险事件,其中有人不幸丧生。这些悲剧暴露出当前户外组织良莠不齐,缺乏规范管理的现状。多位业内人士指出,随着户外运动的兴起,未经注册、领队无专业培训的组织大量涌现,严重威胁参与者的安全。户外运动热潮之下,安全警钟亟须长鸣。“驴友”们的探索精神固然可嘉,但面对自然的未知与挑战,缺乏专业指导与规范管理的户外运动组织俨然成了滋生安全隐患的温床。接连发生的悲剧警示我们:户外运动不是儿戏,专业保障不能缺席。当务之急,是建立健全户外运动组织的监管体系,明确行业准入标准,强化领队等关键岗位的专业培训与资质要求。同时,市场监管部门应加大监督检查力度,对以低价吸引顾客但安全保障措施不足的户外运动组织进行查处和清理,倒逼其系好“安全带”,而作为“驴友”,也应增强风险意识和自我保护意识,掌握基本自救技能,审慎选择专业团队,切勿贪图便宜或盲目跟风。只有多措并举,才能从根本上降低事故发生率,才能让每一次探索都成为一次美好的经历。(刘效仁)

法学研究

合自身人工智能产业发展水平的著作权保护标准,不应简单照搬域外做法,也不能过分提高保护水平,应改革著作权法律制度,建构人工智能产业友好型的著作权法。我国著作权法既没有采用一般性、开放式“合理使用”条款,也没有规定“专门例外”,导致我国生成式人工智能产业发展面临较大法律风险,建议在修改著作权法实施条例时,引入专门的数据挖掘例外条款。需要指出的是,我国著作权法“合理使用”条款规定,构成合理使用的前提是不得影响相关作品的正常使用,也不得不合理地损害著作权人的合法权益。因此,即便引入专门挖掘例外条款,也不意味着人工智能平台可以任意使用作品,还是要坚守底线与红线。在著作权法实施条例未修改前,法院应能动发挥知识产权审判职能,创新知识产权保护机制,协调各方利益,助推生成式人工智能产业高质量发展。(作者系中国人民大学法学院知识产权法教研室主任、教授)