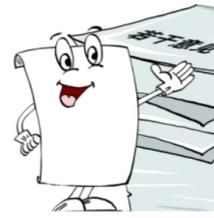




全面准确落实司法责任制 推动检察权公正规范高效廉洁运行

对《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》的解读(上)



前沿话题

□ 陈卫东 (中国人民大学法学院教授、博士生导师)

司法责任制是中国特色社会主义司法制度的重要内容,是中国式司法现代化的重要体现。党的二十大提出“全面准确落实司法责任制”,党的二十届三中全会提出“落实和完善司法责任制”,在新历史阶段对司法责任制进一步作出明确部署。近日,最高人民法院发布了《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》(以下简称《若干意见》),这是贯彻落实党的二十届三中全会部署的重要举措,表明检察机关司法责任制改革进入一个新的阶段。

健全完善司法责任制的背景和意义

过去很长一段时间,司法领域存在行政化色彩过重的问题。无论是管理体制还是办案流程,与行政机关的管理机制、办事方式都高度相似,作为被管理对象的法官和检察官,办案主体地位不显。这种行政化的管理方式,对于推动一体履职、统一法律适用具有一定积极作用,但也在一定程度上违背了司法工作中特别强调的亲历性原则,形成审者不判、判者不审的局面。推进司法责任制改革,对于突出法官、检察官的办案主体地位,强化法官、检察官的责任心,防止冤错案件的发生具有极为重要的意义。

作为新一轮司法体制改革的核心和重点,司法责任制改革经历了三个阶段:一是试点阶段,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对深化司法体制改革作了全面部署。2014年6月,中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过了《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》和《上海市司法改革试点工作意见》,将司法责任制作为改革试点的重点内容之一。2014年10月,党的十八届四中全会召开,全面绘制司法体制改革蓝

图。在党中央坚强领导下,各级司法机关以完善司法人员分类管理制度、完善司法责任制、健全司法人员职业保障制度、推动省以下地方法院检察院人财物统一管理四项改革为主要内容,系统推进司法责任制改革。按照中央关于重大改革要先行试点的要求,司法责任制改革率先在上海、广东、吉林、湖北、海南、贵州、青海7个省市启动首批试点,至2016年全面推开试点,取得初步成效。二是全面落实阶段。党的十九大报告要求,“深化司法体制改革综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。2017年7月,习近平总书记对司法体制改革作出重要指示强调:“要全面落实司法责任制,深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,开展综合配套改革试点,提升改革整体效能。”在这个阶段,司法责任制全面稳步推进,各项配套举措逐步健全,特别是2018年人民法院组织法、人民检察院组织法的修订,把一系列改革成果上升为法律,司法责任制正式作为我国司法的一项基本制度巩固下来。三是全面准确落实、健全完善阶段。党的二十届三中全会提出“落实和完善司法责任制”,司法机关针对司法责任制落实当中出现的新情况新问题,进一步健全、规范司法责任制有关配套制度。从“全面落实”到“全面准确落实”“落实和完善”,蕴含着党对司法责任制规律性的认识不断深化。

从过去十年改革情况来看,司法责任制改革取得了显著成效,它触发了司法权力运行机制的根本性变革,从根源上促进解决了一系列制约司法水平提升的深层次问题。以检察官为例,一般认为,检察官既具有司法属性,又具有行政属性。两个属性被混同或者行政属性过强都不利于检察权的正常运行。司法责任制改革在保障检察官依法独立办案的同时,划定了领导(内设机构)的监督管理权,并使两者达成有效平衡。监督管理权并非传统意义上的案件审批权,它并未改变“谁办案谁负责、谁决定谁负责”原则,而是在帮助、督促检察官正确履职,强化检察官履职的规范性,

既能确保检察权的运行方式遵循司法规律,又可以对检察权的行使构成有效监督制约。在这过程中,检察办案质效和检察业务管理水平不断提升,司法的公信力显著加强,公平正义正在以人民群众能感受、可感受、受到到的方式实现。

但是,司法责任制在落实过程中也存在一些问题。例如,一些办案组织内部分工不清,权责不明,运行不畅,有的检察官“履职不到位”,办案依赖请示汇报,有的部门负责人“放权不放心”,仍按原来审批制模式直接审批案件。再如,随着认罪认罚从宽制度全面实施后,检察官决定的办案事项不断增加,廉政风险也在增加。这种背景下,《若干意见》作为检察机关推动新阶段司法责任制改革的重要纲领性文件,对于引领检察机关贯彻党的二十届三中全会部署,落实和完善司法责任制具有重要意义。

《若干意见》的特色

与2015年9月出台的《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》相比,新修订的《若干意见》亮点突出,主要体现在以下几个方面:

一是较好地体现了“全面、准确、完善”的要求。全面,体现在《若干意见》涵盖了所有检察办案主体,除了规定检委会、检察长、检察官职责权限之外,还明确了检察官助理、书记员、检察技术人员、司法警察的职权范围,对其办案行为一并加以规范。也就是说,并不只有检察官对案件负责,凡所参与办案的人员都必须依法认真办理案件,对所承担的办案事项负责,进一步打通了检察人员分类管理与全面准确落实司法责任制之间的关系。准确,体现在《若干意见》清晰地划分了司法办案责任和监督管理职责。例如,《若干意见》第二十三条规定了业务部门负责人应当对检察官办案履行的具体监督管理职责。第二十四条规定,业务部门负责人审核案件或者重要法律文书时,可以要求检察官对案件重新审查或者补充相关材料,但不得直接改变检察官意见或者要求检察官改变意

涉未成年人两类犯罪治理体系探析

前沿观点

□ 张洋 刻建建

党的二十届三中全会强调,加强和改进未成年人权益保护,强化未成年人犯罪预防和治理。笔者以S省近三年未成年人犯罪和侵害未成年人犯罪(以下简称两类犯罪)办案数据为研究对象,提出降低两类犯罪的司法对策,为我国未成年人犯罪治理提供具有地方特色的研究视角。

基本情况及特点

(一)未成年人犯罪情况

2021年至2023年,S省检察机关提起公诉、作出附条件不起诉或不起诉决定案件中未成年人总数为7323人。1.罪名分布。主要为盗窃、抢劫、帮助信息网络犯罪活动、诈骗、强奸、强制猥亵六类犯罪,占比达70.91%,其中帮信网络犯罪上升趋势明显。

2.受教育情况。正常在校学生占涉罪总数的35%;辍学、事实辍学未成年人占42%;学习一般和较差的未成年人占全部涉罪未成年人的97%。

3.家庭监护情况。原生家庭完整的占64%,单亲家庭的占26%,委托监护的占8%,表明未成年人家庭环境与涉嫌犯罪存在明显相关性。

4.人员类别。社会闲散人员、在校学生、务工人员分别占51%、41%、8%,表明犯罪重点人群为在校学生和社会闲散未成年人。

(二)侵害未成年人犯罪情况

1.罪名分布。罪名主要集中在强奸罪、猥亵儿童罪,引诱、容留、介绍卖淫罪,盗窃罪,抢劫罪,强迫卖淫罪,组织未成年人进行违反治安管理活动罪七类。

2.人员类别。高中(包括职校)以下学历被告人占96.16%,其中初中学历占比最高,为51%,与被害人是同学、亲友、邻里等熟人关系的1507人,占41%。

3.被害人家庭组成。原生完整家庭、单亲家庭、委托监护分别占80.9%、11.5%、4.5%。

4.线索来源和犯罪地分布。159件案件通过强制报告制度发现线索,占案件总数的7.3%。住所周边、学习培训场所、宾馆、网吧、KTV等娱乐场所是受侵害主要地,占67%。

原因分析

(一)个体因素

未成年人心智发育不成熟,自控和辨别能力较弱,而独立意识日趋增强,既容易因一时愤慨而冲动犯罪,又容易在受到伤害后因自尊心 and 羞耻心而不愿向外界求助。当其成长需求未被充分满足时,易与朋辈抱团而盲目犯罪,这也是共同犯罪成为未成年人犯罪主要原因所在。多数涉罪未成年人受享乐主义、拜金主义误导,更多追求通过盗窃、卖淫或强迫卖淫等行为获取“快钱”。

(二)家庭因素

两类犯罪呈现的不健全家庭结构主要为重组家庭、单亲家庭、无父母型家庭,使未成年人难以得到原生家庭的关爱滋养,易使其产生心理和认知缺陷,沦为犯罪工具或被害对象。城市家庭教育方式不当,对

子女压力过大,期望过高,使其容易出现叛逆、厌学、抑郁等问题。乡村地区家庭监护人教养能力不足,自身文化和法治素养偏低,甚至存在酗酒、赌博等不良习惯,长期潜移默化易使子女道德观念缺失。

(三)学校因素

控罪教育有待完善。S省义务教育阶段涉罪未成年人和未成年被害人辍学率分别是41.9%和30.5%。辍学未成年人学历低、年龄小,难以通过正规就业获得收入,极可能通过非法手段获得财富,对特殊学生关注不足。很多学校对思想行为、学习成绩存在问题的学生缺乏针对性教育,甚至放任不管;对存在不良行为的学生简单以退学、开除学籍处理;对辍学、挂读人员也未及时劝返。专门学校建设滞后。S省仅有2所专门学校,招生范围仅限本辖区,且入学程序、转化效果评估、离校评估等方面无相应规定。

(四)社会因素

网络保护亟待完善。未成年人识别风险能力不足,容易被网上的犯罪手段所诱导而落入犯罪分子陷阱或盲目参与违法犯罪。重点行业和领域监管不到位。住宿业经营者不依法核实和登记住宿人员信息,对未成年男女多人混宿、随意留宿等现象视而不见;娱乐场所违法招用未成年人担任服务员,致未成年人被侵害或被引诱实施犯罪。社会治理体系亟须加强。教育、公安、检察、妇联等部门尚未真正形成工作合力;罪错未成年人分级干预体系尚未完全建立;司法社工、专家智库等社会资源和力量远不能满足干预矫治需求。

对策建议

一是提升家庭监护能力。建立包括学前教育、家



风学堂、家长学校等形式的分级分阶段家庭教育机制。针对家庭监护问题突出的农村、城乡接合部等重点地区和城市流动人口等重点群体开展预防未成年人犯罪和自我教育。发挥居(村)委会、学校等单位作用,必要时由前述单位依法督促其接受家庭教育指导或者报告公安机关处理。

二是夯实学校保护防线。建立以未成年人综合素质教育为导向的教学评价体系,公安、检察、教育、民政等部门应联动做好控罪教育工作,推动落实以班主任为首要报告人、分管副校长为首要处理人的控罪保护机制,建立完善“先劝后诉”机制,做到“应返尽返”。健全心理健康教育和法治教育体系,重点加强青春期心理健康教育和心理障碍、行为偏差学生的帮扶帮教。

三是完善保护处分流程。结合未成年人罪错行为危害程度完善分级干预措施,探索建立罪错未成年人“发现—评估—决定—执行—再评估—动态转处”标准化适用流程,制定具有可操作性的实施细则。省级部门应统筹建立适当数量和规模的专门学校,完善专门教育指导委员会组成与职责。

四是加强司法专门化建设。推动各级少年警务、未成年人检察和少年法庭的机构和队伍建设,完善符合未成年人司法规律的办案机制、管理制度和评价体系,深化社会支持体系,充分发挥社会工作者在未成年人司法保护中心心理干预、社会调查、帮教矫治等专业优势,助力形成未成年人保护大格局。

壮侗音乐非遗的法律保护与传承

前沿关注

□ 闵少薇

壮侗音乐是一种古老而独特的民族音乐形式,融合了民歌、说唱、器乐等多种元素,旋律优美动听,歌词质朴隽永,展现了壮侗人民淳朴、勤劳、智慧的精神风貌。作为中国非物质文化遗产的重要组成部分,壮侗音乐不仅具有极高的艺术价值和审美价值,更承载着壮侗先民的历史记忆和文化基因,彰显了中华民族多元一体的文化格局。在现代化进程中,壮侗音乐面临传承断层、后继乏人等诸多困境,亟须从法律层面予以全面保护和扶持。笔者拟从法律视角切入,在厘清壮侗音乐保护传承的法律界定的基础上,探讨如何构建相应的法律制度体系,并提出创新传承的法治路径,以期对壮侗音乐的永续传承提供法治助力。

厘清壮侗音乐保护传承的法律界定

明确壮侗音乐作为非遗保护对象的内涵和外延。作为一种多元复合的文化形态,壮侗音乐涵盖音乐作品、演艺实践、传承技艺等多个维度,在不同地区、不同时期还存在一定差异。因此,有必要从学理层面对壮侗音乐的内涵外延作出清晰界定,并在立法中准确阐释和规范,以精准聚焦保护对象,避免概念模糊导致保护失焦。

界定壮侗音乐传承主体的法律地位。传承主体是非遗传承的核心载体,其法律地位直接关系到权利义务的分配与实现。就壮侗音乐而言,传承主体既包括世代相传的民间艺人、乐师,也包括开展传习活动的各类社会组织。立法应明确不同传承主体的法律地位,赋予其相应的权利和义务,并建立相应的认定标准和管理机制,以调动各方力量广泛参与传承活动。

梳理壮侗音乐传承行为的法律边界。传承行为是连接传承主体和保护对象的纽带,但并非所有传承行为都能受到法律保护,有些行为甚至可能带来负面影响。为规范传承秩序,立法应对壮侗音乐的传承行为进行必要的界定,区分合法与非法、恰当与不当的边界,并明确相应的法律后果,以促进传承行为的规范有序开展。对传承行为进行法律规制,不仅要区分合法与非法,还要引导传承行为适应时代发展需求。一方面,要依法打击歪曲、篡改、侵权等有悖非遗保护宗旨的行为。另一方面,要鼓励在传统基础上进行艺术创新、跨界融合等有利于增强非遗生命力的探索。

构建壮侗音乐传承的法律制度体系

在厘清法律界定的基础上,应进一步构建配套的法律制度体系,为壮侗音乐传承提供制度支撑和法治保障。

首先,制定壮侗音乐传承的专门性法规。壮侗音乐兼具普遍性和特殊性,既需遵循非遗保护的一般规律,又需结合自身特点予以针对性保护。为回应这一需求,应在现有非遗保护法律框架下,制定壮侗音乐

传承的专门性法规。这一法规应全面总结实践经验,明确专门的保护原则、传承措施、扶持政策等,为解决壮侗音乐传承面临的现实问题提供精准制度供给。这既是对壮侗音乐这一人类非物质文化遗产代表作应有的礼遇,也是统筹兼顾、分类指导的体现。同时,专门立法还应体现非遗保护的一般规律,注重同类非遗项目保护经验的互鉴借鉴。在特殊性与普遍性中求得平衡,以提升立法的科学性和有效性。

其次,完善国家层面的非遗保护基本法律。当前,我国已制定实施《中华人民共和国非物质文化遗产法》,为非遗保护提供了基本法律依据,但该法在传承体系构建、利用规范等方面仍存在不足,需要在实践探索的基础上予以修订完善,以更好地回应新时期非遗传承的客观需求,并为包括壮侗音乐在内的各领域非遗传承提供根本遵循。

最后,制度保障还应体现为配套的财政扶持与激励政策。非遗传承是一项长期性、系统性工程,需要国家和政府在资金、人才等方面给予持续稳定的支持。为此,应建立健全非遗传承专项资金制度,制定税收减免、资金奖励等优惠政策,引导社会资本加大投入力度,为壮侗音乐传承提供雄厚的物质基础。同时,还应加大对传承主体的表彰激励,提高传承行为的社会认同度,激发传承内生动力。

创新壮侗音乐传承的法治路径

法律制度的生命力在于实施。在制度设计的基



础上,还应创新法治实践路径,将制度优势转化为传承效能。

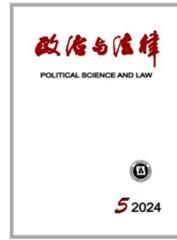
将非遗教育纳入国民教育体系,是实现传统文化薪火相传的根本举措。未来应将壮侗音乐纳入中小学、高校的音乐、美育课程体系,编写规范教材,探索校本课程,让学生在潜移默化中感悟壮侗音乐的独特魅力。同时,学校还应成立特色社团、举办专题活动,拓展校园非遗传承的广度和深度。

法治的力量还在于汇聚多元主体的积极性。壮侗音乐的传承保护绝非政府一方之力所能完成,必须调动社会力量共同参与。为此,应运用法治化的思维和方式,引导和规范社会组织、企业、志愿者等主体投身传承事业。可通过政府购买服务、项目合作等方式,支持社会力量开展传习研习、展示展演等活动,并建立与政府部门的常态化沟通协调机制,形成多元共治的传承新格局。

创新传承还应顺应时代发展潮流,运用现代科技手段开展数字化保护与传播。一方面,要加强对壮侗音乐的抢救性记录和存档,运用数字技术对其音频、视频、曲谱等进行采集整理、典藏保护,建立规范的数据库,破解记忆断代的难题。另一方面,要拓展数字化传播渠道,依托互联网平台开发富有时代特色、适合网络传播的原创作品,创新传播话语,扩大受众群体,让壮侗音乐跨越时空,焕发新的生命力。

观点新解

张海燕谈矫正网络著作权算法私人执法异化——权力与权利的平衡应成为其规制目标



中南大学法学院张海燕在《政治与法律》2024年第5期上发表题为《网络著作权算法私人执法的异化及其矫正》的文章中指出:

经由算法赋能,私法制度提供合法性的网络著作权算法私人执法,借助公权力体系肆意扩张,正在建构新的社会关系和催生新的社会规范。

算法的设计缺陷和法律规制的缺失使得网络著作权算法私人执法存在异化为私主体的利益实现工具的风险,可能造成对网络用户合法权益的侵犯。主要表现在:第一,侵蚀网络用户表达权利。算法私人执法对网络公共话语起到一定的引领作用,通过移除内容和保留内容,网络用户可以充分了解网络服务提供者的私人规则,并进行内容调整以符合私人规则。然而过度执法会使合法内容遭遇非法删除,实质是私人规则对法律规则的取代;第二,挤压公合理使用空间。数字平台对算法私人执法的依赖正在慢慢侵蚀合理使用空间。合理使用制度是著作权法中的“安全阀”,是平衡著作权利人的利益和社会公共利益的重要之举,在兼顾原创者利益的同时又鼓励新的创造。但自动化甚至自主化执行的算法私人执法,正在不断侵蚀合理使用空间,干扰其他主体的后续创作,阻碍创新;第三,剥夺网络用户经济利益等。著作权法保护著作权利人的经济利益,网络用户作为职业创作者之外的业余创作者,其经济利益也需要得到保护。然而,算法私人执法采取变现措施时,事实上使得著作权利人和网络服务提供者能够不断攫取网络用户依靠业余创作而产生的经济利益,通过变现措施,著作权利人和网络服务提供者可以从用户的转换性劳动中不当得利,即使用户对受著作权保护作品的使用构成合理使用。

网络著作权算法私人执法的异化风险在于技术缺陷和权力扩张,更在于协调各个治理主体关系的制度供给不足。传统法律制度偏重于数据保护,忽视了对算法的规制,更忽视了算法有别于其他技术的权力扩张以及对社会权力结构的深刻影响。权力与权利的平衡应成为矫正网络著作权算法私人执法异化的规制目标,循着公权力合理限制私权利,增益私权利对抗私权力的规制思路,通过立法限定私权利与赋权的制度体系,具体应建立算法审查制度、基本权利保护责任制度以及算法问责制度,配置用户算法解释权 and 申诉权,完善规制网络著作权算法私人执法的规范体系等,可激发最大制度性合力,实现多元主体的利益平衡。

李晓楠谈公共数据开放安全治理的应有之义——应细化相关参与主体的安全管理义务



郑州大学法学院李晓楠在《济南大学学报(社会科学版)》2024年第2期上发表题为《数字经济背景下公共数据开放安全治理》的文章中指出:

公共数据是国家机关、法律法规授权机构的管理公共事务职能的组织以及供水、供电、公共交通等公共服务运营单位,在依法履行职责或提供公共服务过程中收集、产生的数据。公共数据开放即指向自然人、法人或者非法人组织依法提供公共数据的公共服务行为。数字经济背景下,公共数据已经成为推动社会经济发展的重要生产要素,公共数据开放已成为必然趋势和选择,数据安全是公共数据开放的前提和基础。

公共数据类别多元化、开放方式多样性和普惠性要求与数据安全治理具有天然的紧张冲突,数据开放放大了数据安全风险,可能诱发数据泄露风险、数据恶意破坏风险、数据违规使用风险和个人信息保护风险,威胁国家安全、经济安全和隐私安全。当前公共数据开放安全治理存在多重局限,包括强调公共部门的数据安全保护义务而忽视社会主体的安全治理责任、公共数据安全保护义务的宣示化、公共数据安全技术规范的缺失,难以应对公共数据开放背景下的数据安全困境。

在数字技术变革带来的社会生产关系破坏性创新下,风险社会的复杂性、不确定性进一步加剧,公共数据开放下的安全问题正是风险社会在特定情景下的反映。从消解公共数据开放与安全冲突出发,针对公共数据开放的特征应注重回应性的安全治理。在方法论上,强调合作治理,比例治理和技术治理。合作治理强调利益相关方的治理参与和互动,从而与强调公共部门的监管权力及被监管对象的服从的传统治理模式相区别。比例治理倡导所采取的措施与所欲达成的目的之间应当相称。技术治理强调通过数据安全技术如匿名化处理技术、加密技术、AI智能检测为公共数据开放提供安全可信的环境;在治理机制上,强调公共数据的分类分级和许可利用机制,细化相关参与主体的安全管理义务,引入制度保障下的安全技术,拓宽公私合作安全管理机制已成为公共数据开放安全治理的应有之义。

(赵珊璐 整理)