

## 人民法院“六五改革纲要”绘出深化和规范司法公开蓝图

# 释放坚定不移推进阳光司法信号

平安聚焦

□ 本报记者 张晨

近日,最高人民法院发布《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028年)》(以下简称《纲要》)。《纲要》明确9个方面45项改革内容,200余项具体改革任务。

对深化和规范司法公开,《纲要》提出进一步完善法律统一适用机制,完善“法答网”,人民法院案例库的数据资源与在办案件的智能识别关联和精准推送机制,加强“库网”融合发展。

### 加大文书上网力度

最高人民法院研究室副主任司艳丽介绍:“党的二十届三中全会明确提出要深化和规范司法公开。为贯彻落实党中央的这一改革部署,《纲要》明确了具体改革举措,释放出坚定不移推进司法公开向纵深发展的强烈信号。”

“一方面,大力提升公开的数量、质量和效果。另一方面,持续扩大公开范围,注重规范有序公开。去年以来,最高法持续深化司法公开,加大裁判文书上网力度,公开文书数量较以往大幅增长,覆盖审判领域,案件类型更加多元,有力推动公平正义更加可触、可观、可感。”司艳丽说。

据统计,2024年1月至11月,全国法院在中国裁判文书网上新公布的裁判文书共计810多万篇,较2023年同期上网数量增长67.3%。

在数量大幅增长的同时,上网文书的“含金量”也在持续提高,司艳丽举例说,比如最高法和各高级人民法院2024年新公布的裁判文书数量是2023年同期的5倍,全国法院涉实体审理的裁判文书上网数量也

有大幅增长,新公布的判决书数量同比增长99.8%。

“我们建立司法审判数据常态化发布机制,每季度公开发布司法统计主要数据;建成并面向全社会开放人民法院案例库,有效回应人民群众对更深层次司法公开的现实需求;建设贯通四级法院的‘法答网’并常态化公布‘法答网精选问答’。同时,持续推进司法公开规范化建设,总结梳理当前司法公开存在的突出问题,研究制定‘靶向治疗’方案,切实防止出现侵犯当事人隐私权和个人信息,以及披露商业秘密影响企业合法权益等情况,坚决杜绝变相阻止公众旁听庭审等公开不规范的现象。”司艳丽说。

### 加强“库网”融合发展

《纲要》在第5个方面“落实和完善司法责任制”中提出,要完善法律统一适用机制,规范“法答网”运行,加大上级人民法院优质高效权威答疑力度,做好精选问答发布,问答成果转化,业务统筹指导工作。健全完善案例指导制度,持续推进人民法院案例库建设,优化案例培育、编选、评估、发布、退出机制。完善“法答网”,人民法院案例库的数据资源与在办案件的智能识别关联和精准推送机制,加强“库网”融合发展。

“本次《纲要》对‘法答网’、人民法院案例库这两项创新举措,提出了进一步深化改革的要求。”最高人民法院副院长李长安表示,将推动裁判规则输出与信息技术手段深度融合,既为法官办案提供智力支持和规则参考,也便于社会各界通过公开的人库案例和精选问答,加强对审判工作的监督。

司法责任制是司法体制改革的“牛鼻子”。党的十八届三中全会提出“完善主审法官、合议庭办案责任制”,党的十八届四中

全会提出“落实谁办案谁负责”,党的十九大提出“全面落实司法责任制”,党的二十大提出“全面落实司法责任制”,党的二十届三中全会《决定》强调“落实和完善司法责任制”。

“从相关表述的变化中可以看出,司法责任制改革的要求在不断提高,同时也说明实践中还存在落实不到位,配套不完善等问题,需要持续深化改革,进一步发挥好司法责任制改革的牵引性作用。”最高法研究室主任周加海说。

针对司法责任制改革后,独任法官、合议庭对自身承办的案件直接签发裁判文书,出现因办案主体分散,案件裁判尺度不统一的问题,最高法持续推动完善法律统一适用机制,在司法解释、指导性案例等传统工作之外,创新推出人民法院案例库、“法答网”等务实举措,通过实时、在线、权威、系统的对下指导,明确类型化案件的裁判理念、思路 and 标准,规范法官自由裁量权的行使,推进提升严格公正司法水平。

其中,人民法院案例库是最高法面向社会推出的“公共法律服务产品”,旨在最大限度发挥权威案例对法官正确适用法律,优化司法公开,提升法官司法能力等效能。“法答网”是最高法为全国四级法院干警提供法律政策运用、审判业务咨询答疑和学习交流服务的信息共享平台。通过“法答网”,法院干警可以就审判工作、学习和研究中涉及的法律适用、办案程序和司法政策等问题在线咨询,答疑专家须严格依据法律、司法解释等规定,在规定时间内提出答疑意见,并经相关业务部门负责人审核同意,以最大限度保障答疑意见准确、权威。

### 回应群众现实需求

截至2024年12月27日,“法答网”累计提

问73万多条,答疑66万多条,向社会公开发布14批72个精选问答。人民法院案例库自去年2月上线以来,累计收录公布各类具有参考示范价值的案例4500余件,基本实现了常见罪名、多发案由的全覆盖。

“实践表明,‘法答网’和人民法院案例库为法官办案提供了权威参考,在促进统一法律适用、统一裁判标准上发挥了重要作用,起到了很好效果。”周加海介绍说,开放人民法院案例库、常态化公布“法答网精选问答”作为司法公开的创新形式,也意在为服务社会监督、公众学法、学者科研、律师诉讼等提供更多渠道,有效回应人民群众对更深层次司法公开的现实需求。

“这两大产品为社会各界学法学法提供了鲜活素材,有利于弘扬法治精神、增强法治观念,促进全民守法,也有利于引导社会公众在遇到矛盾纠纷时依法理性维权,促进矛盾纠纷的源头预防、妥善化解。”周加海说,“通过公开的人库案例和精选问答,加强了社会各界对审判工作的监督。人民法院将坚定不移持续推进阳光司法,通过深化和规范司法公开,提供更加优质的司法服务。”

司艳丽表示,下一步按照《纲要》提出的改革要求,着力完善裁判文书、庭审活动、审判流程等司法信息公开工作机制,研究制定司法公开指导性文件,进一步健全司法公开督导落实、情况跟踪、分析研判工作机制,常态化发布司法数据,并明确司法数据对外提供使用规范。

“在坚持深化司法公开的基础上,完善国家数据安全、公民个人信息和企业合法权益的保护机制,完善上网文书匿名规则和庭审公开规则,推动加强对不当使用司法公开信息行为的监管。”司艳丽说。

制图/高岳

2024年12月底,最高人民法院发布《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028年)》,提出9个方面主要任务:

- 1 完善人民法院坚持党的绝对领导的制度机制
- 2 完善服务保障高质量发展和高水平安全的审判体制机制
- 3 加强矛盾纠纷预防化解
- 4 健全完善诉讼制度机制
- 5 落实和完善司法责任制
- 6 完善审判管理制度
- 7 加强人民法院机构职能体系建设
- 8 锻造忠诚干净担当的新时代法院队伍
- 9 完善数字法院建设体系

## “两高”联合发布行政公益诉讼典型案例有何深意

# 以“诉”的确认体现司法价值引领

□ 本报记者 董凡超

2023年2月1日,安徽省安庆市宜秀区人民法院检察监督发现,宜秀区部分提供伴奏音乐、歌曲点播服务的酒吧,未在显著位置设置未成年人禁入或者限入标志,也未标明举报电话,存在违法接待未成年人等情形。检察机关认为,文旅部门对辖区内酒吧违法接待未成年人的违法行为怠于履行监管职责,致使未成年人合法权益受到侵害,并向该局发出检察建议,建议其依法履行监管职责加强监管。之后,检察机关、公安机关对整改情况开展“回头看”,发现违法行为仍然存在,遂以文旅部门为被告,向宜秀区人民法院提起行政公益诉讼。

宜秀区法院审理期间,积极开展与各方的沟通工作,督促文旅部门组织专班对辖区内酒吧进行排查。经整改,部分酒吧改建为餐吧并更换营业执照,继续经营的酒吧均已文旅部门备案,并确认了相关标识。经公开听证,现场查看,在确认该部门已经依法履行监管职责的情形下,法院裁定终结本案诉讼。

该案是最高人民法院和最高人民检察院近日联合发布第二批“两高”行政公益诉讼典型案例中的一起。

2023年12月,“两高”联合发布了首批行政公益诉讼典型案例,取得良好社会效果。时隔一年,“两高”再次发布同一主题典型案例,有何深意?行政公益诉讼独特的制度价值如何体现?最高法、最高检相关负责人对此进行了详细解读。

### 把握“可诉性”

“本次发布的案例涉及安全生产、国有财产、食品安全、文物保护、未成年人、残疾人合法权益以及个人信息保护等领域,说明行政公益诉讼的版图进一步扩大,也越来越贴近老百姓的切身利益。”最高法审判委员会委员、行政审判庭庭长耿宝建表示,这批案例更加全面地体现了行政公益诉讼案件“诉”的特征,被告也就是行政主体更加多样,诉讼流程更加科学全面,无论是作为公益诉讼起诉人的检察机关还是作为被告的行政机关,在诉讼过程中都充分行使了诉讼权利。

据介绍,本次发布的案例中,有行政机关不服一审判决提出上诉情形,体现了行

政公益诉讼的新发展。此外,法院采用的裁判方式也更加灵活多样,不仅采用判决责令履职的裁判方式,对于行政机关在法院审理期间履职到位的,还根据不同情况采用了判决确认违法、裁定准予撤诉或者终结案件等裁判方式。

耿宝建认为,法院、检察机关和行政机关尽管在行政公益诉讼中的职能定位不同,但最终目的都是在法律框架内履行职责,切实维护公共利益。这批典型案例充分发挥了法院、检察机关和行政机关分工协作,共同维护公共利益的最大效能。此外,本次发布的案例中,通过检察院法律监督,法院依法审判,用较少的司法成本促进了公共利益保护的实效,强化了行政机关的责任意识、担当意识,实现了双赢多赢共赢,促进了行政公益诉讼的政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。

最高检公益诉讼检察厅厅长徐向春表示,本批典型案例在编排体例上,延续了首批行政公益诉讼典型案例的体例格式,充分展现法院和检察院在行政公益诉讼案件中的履职工作,有效维护司法权威。其中,为了进一步贯彻落实好新修订的文物保护法,本批典型案例选定了福建省福州市台江区人民检察院诉台江区文化体育与旅游局不履行文物保护监管职责公益诉讼案,以提供一定的司法实践参考。

2024年12月5日,最高检发布了《关于全面加强检察改革,进一步加强新时代检察工作的意见》,对公益诉讼检察工作提出了“聚焦‘公益保护’,准确把握‘可诉性’基本要素,依法规范办案案件”的新要求。徐向春说,此次发布的行政公益诉讼典型案例,均为经过法院审判的行政公益诉讼起诉案件,是经过“两高”共同筛选,一致认可的,充分把握了“可诉性”这一重要的标准,以“诉”的确认体现司法价值引领,对各级法、检两院办案具有较强的规范指引作用。

经过十年发展,检察公益诉讼从传统的生态环境和资源保护、食品药品安全等领域,逐步拓展到安全生产、个人信息保护等人民美好生活需要;再到无障碍环境建设、特殊群体权益保障、文物和文化遗产保护等更高水平社会文明领域,解决了一批人民群众的操心事揪心事烦心事,获得社

会广泛认同。

### 避免“走过场”

2023年7月1日至2024年11月30日,法院审结环境资源以外的其他各类行政公益诉讼一审案件1026件,同比上升51.8%。

第二批行政公益诉讼典型案例,湖南省株洲市芦淞区人民法院诉株洲市科学技术局不履行国有财产监管职责行政公益诉讼案中,行政机关不服一审判决提起上诉。

最高法行政审判庭一级高级法官王晓滨表示,这体现了行政公益诉讼的对抗性。行政公益诉讼具有“诉”和“讼”的特征,法院依法保障作为公益诉讼起诉人的检察机关与作为被告的行政机关依法行使各项诉讼权利,避免行政公益诉讼“走过场”。

除了更加注重维护各方诉讼参加人充分行使诉讼权利,王晓滨还介绍说,一年以来,行政公益诉讼审判工作更加积极争取党委领导,推动建立公共利益保护的长效机制。在监督行政机关依法行政的同时,更加强调行政机关切实履职到位。

“行政公益诉讼的最终目的是保护公共利益,法院在审理该类案件过程中,不应仅仅关注诉讼本身,更应强调对行政机关履职情况进行审查。”王晓滨表示,法院判决责令行政机关履职的内容,系在查明行政机关是否具有法定职责,区分不作为、乱作为、慢作为或作为不充分等不同情形的基础上,对行政机关应该采取何种监管措施以及采取步骤、期限等内容作出明确和引导,真正发挥行政公益诉讼保护公共利益这一老大难问题的优势。

最高检公益诉讼检察厅副厅长徐金兵介绍说,自2017年7月1日修改后的行政诉讼法施行以来,全国检察机关共立案办理行政公益诉讼案件98.9万余件,占全部公益诉讼案件的近九成,检察建议整改率达99%,向法院依法提起行政公益诉讼6000余件,99.1%得到了裁判支持。

据介绍,此次“两高”共同发布第二批行政公益诉讼典型案例,是对之前工作思路的延续,旨在进一步体现新时代法、检两院的法治担当,共同回应时代关切,协同推动完善公益诉讼制度,也期望通过发

布典型案例的方式,展现一年来各地在维护国家利益和社会公共利益方面的司法实践成果,打造出“两高”联合发布典型案例的品牌。

### 扩大“朋友圈”

从实践情况看,检察公益诉讼制度呈现鲜明的协同履职特点。近年来,检察公益诉讼“朋友圈”持续扩大,目前已有30余家行政机关与最高检制定协同履职意见,“两高”共同制定了相关司法解释和会议纪要等规范性文件。法院、检察院与行政机关立足各自职能定位,持续深化协作配合,形成了保护国家利益和社会公共利益的司法合力。

“当前,我国行政公益诉讼正处于蓬勃发展的过程之中,行政审判工作出现了受理条件把握、举证责任分配以及裁判方式选择等方面的难题。”对于下一步工作,耿宝建表示,未来将充分发挥法院、检察院和司法行政机关合力处理行政案件的“3+N”工作机制在统一法律适用,促进矛盾纠纷化解方面的重要作用,从更高层次上对法律的理解与适用,从更高层次、更广领域、更深层次谋划和推进行政公益诉讼审判工作。

在徐向春看来,行政公益诉讼是检察公益诉讼制度的重要内容。他表示,各级公益诉讼检察部门要聚焦“公益保护”,准确把握“可诉性”基本要求,依法规范办理公益诉讼案件,在规范制发检察建议的同时,对于提起诉讼前公益损害问题解决不到位的,要加强检察建议与提起诉讼有机衔接,严格依照起诉条件及审查期限等规范性要求及时提起诉讼。以“可诉性”这一重要抓手,精准规范开展公益诉讼检察办案工作,统筹实体公正、程序公正一体实现,提高办案质量,规范办案过程,提升办案效果。

“接下来,检察机关将进一步深化对不同类型和办案领域公益保护特点规律的研究,探索丰富和细化体现制度独特功能的公益修复方式、责任承担及诉讼请求实现方式等内容,解决行政公益诉讼制度的难点堵点问题,协同配合推进公益诉讼专门立法,以精准规范的行政公益诉讼办案,为立法提供坚实基础。”徐向春说。

□ 吴端升

在福建省福州市上下杭历史文化街区的三捷河之上,一座古桥横跨悠悠碧水,静卧流水之上。

这是一座花岗岩两墩三孔拱桥,始建于清乾隆五十一年(公元1786年),因连接旧时双杭“福星铺”和苍霞洲的“安乐铺”,得名“星安桥”。

上下杭作为著名的闽商发祥地,也是海上丝绸之路的重要节点,星安桥的每一块石板,都见证了当年舟楫连天的热闹景象。

1992年11月,星安桥被认定为福州市级文物保护单位。随着时间的推移,星安桥旁的榕树依傍着充沛的流水茁壮成长,其根须和枝叶见缝插针地植入桥体石板缝隙,甚至钻出桥面。“树抱桥、树压桥”的危机就在眼前。

2023年2月,我院在履职中发现,随着榕树与古桥逐渐“融为一体”,星安桥双墩侧附生的榕树树根大面积侵入桥体,栏板出现了断裂,桥北墩拱券随时有坍塌风险,并因连接效应可能引发全桥倒塌。

通过多次实地勘察、咨询文物专家,调取相关文物资料等全方位调查取证,2023年8月,我院向相关行政机关发出检察建议,督促其依法全面履行星安桥文物保护监管职责。10月,该行政机关函复称已组织专家现场踏勘研究,建议移除榕树并彻底清除植根根系,尽快启动修缮。

在跟进监督中,我发现,修缮工作迟迟没有开展,附生榕树尚未清除,根系环绕覆盖桥体外观三分之一面积,根部深扎入桥基,已出现分水尖塌陷、桥面条石错位、拱券变形等多处安全隐患,危害点总计97处,桥本体实质性受损,星安桥岌岌可危,修缮迫在眉睫。为进一步督促该行政机关依法履职,2023年11月,我以该行政机关未依法履行星安桥文物保护和安全管理职责为由,向台江区人民法院提起行政公益诉讼,这也是福州市首例古文物保护公益诉讼案。

桥与树能否继续共生?面对这一棘手问题,我与台江区法院一方面积极协调该行政机关先行对桥体采取临时性保护措施,防止古桥稳定性继续受损,另一方面多次与有关部门沟通协调,并组织周边居民、人大代表、古建筑修缮专家召开联席会议,倾听意见建议。绝大多数人认为,虽然榕树对于“榕城”市民而言具有不同的意义,但星安桥作为福州历史文化遗存的重要组成部分,具有不可替代的历史和人文价值,应尽快予以修缮、保护,最终达成了“以桥为主”的修缮共识。

2024年4月10日,星安桥修缮工程正式启动。遵循“最小干预”原则,在保护星安桥稳定的基础上,人工砍除植入桥体的树枝,清理盘根错节的树干和树根,并修剪桥体疏松、开裂的位置,拆除桥身石板错位、松动的部分,重新砌筑桥身,夯实河床底部。鉴于该行政机关已实际履行了行政职责,消除了提起公益诉讼时的公益侵害现象,公共利益依法得到有效维护,4月29日,我院提交了撤回起诉决定书,台江区法院裁定准予撤诉。

经过两个多月的修缮,侵入桥体的榕树均已移除,栏板及桥面条石已按工序进行还原和修复。其间,福建省人民检察院、福州市人民检察院先后多次邀请省、市人大代表和政协委员现场视察星安桥修缮工作,我和台江区法院工作人员也多次到现场持续跟进整改修缮。6月21日,星安桥修缮工程竣工并通过验收。

为进一步协调文物保护与园林绿化矛盾问题,法检两部门还协同推动当地政府制定出台《福州市市级及以上文物保护单位本体范围及周边环境绿化管理工作细则》,明确细化不可移动文物保护单位本体保护范围周边环境绿化工作要求,建立健全了文物保护的长效机制,这起行政公益诉讼案件有了更加圆满的结局。

在该案办理过程中,我院通过“诉”的确认体现司法价值引导,督促职能部门依法履行文物保护职责,凝聚各方合力破解难题维护公益,全部诉讼请求得到法院支持,让百年古桥在现代法治护航下重焕生机。

(讲述人系福建省福州市台江区人民检察院第四检察部一级检察官,本报记者董凡超整理)

公益诉讼让百年古桥焕生机