



“政绩观与法治建设纵横谈”之八

虚假政绩的刑法规制

□ 张智辉 (湖南大学法学院教授)

树立和践行正确政绩观,是完整准确全面贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动经济社会高质量发展的重要一环,也是确保“十五五”开好局、起好步的重中之重。习近平总书记指出,“政绩观问题是一个根本性问题,关乎立党为公、执政为民”。如果领导干部没有正确政绩观,在为谁创造业绩、创造什么样的业绩、怎样创造业绩的问题上迷失方向,就可能滥用党和人民赋予的权力,以权谋私、好大喜功、制造虚假政绩,甚至沦为职务犯罪。

制造虚假政绩涉嫌职务犯罪的类型

树立和践行正确政绩观,要警惕和防范人为制造虚假政绩。特别是对于为制造虚假政绩而涉嫌犯罪的,要敢于善于运用刑法手段进行规制。司法实践中,为制造虚假政绩可能涉嫌职务犯罪的类型主要有:第一,滥用职权,违规决策。有的领导干部为了谋升迁,大搞“形象工程”“政绩工程”,在未经专家论证、领导班子集体讨论或者集体讨论未通过的情况下,明知违反相关规定,仍然按照自己的设想上项目、建工程。有的领导干部好大喜功,为了创造业绩,不顾本级财政实际承受能力,不顾建成后是否利国利民,强力推行,违规招商引资,甚至违规举债、未批先建,或者随意变更建设项目。有的领导干部为实现个人“宏大抱负”,不切实际地推行所谓的“政绩工程”,大兴土木。上述行为若给国家和人民造成重大经济损失、出现重大事故的,可能构成滥用职权罪。

第二,弄虚作假,欺上瞒下。有的领导干部在任期间为了追求政绩,在GDP增长速度、财政收入、招商引资等数据统计中弄虚作假,篡改、伪造统计数据,人为制造显著的增长假象,以此邀功。有的领导干部为了追求政绩,制造经济增长假象,甚至编造投资建设项目建设资料,在宣扬虚假政绩的同时骗取国家投资资金。有的领导干部为了获得虚名,不惜花费巨额资金通过购买“咨询服务”“邀请“指导培训”等方式换取不实排名或者荣

誉。上述行为若给国家财产或者人民利益造成重大损失,损害政府公信力,造成恶劣社会影响的,可能构成滥用职权罪。

第三,玩忽职守,故意不作为。有的领导干部为了追求政绩,明知下级虚报数据,不核实、不纠正,助长弄虚作假之风,导致本地经济增长速度严重失实。有的领导干部好大喜功,对建设项目、重大决策不认真审查、不组织研究论证,只要有利于宣传个人政绩就盲目批准,甚至为之站台打气。有的领导干部对不利于宣传个人政绩的问题包括事故放任不管,不追查原因,不追究责任,甚至文过饰非,有意隐瞒。有些负有监管职责的领导干部,对于人为制造虚假政绩的行为严重失职、视而不见,误导上级和人民群众。这种片面追求虚假政绩的行为,若因严重不负责任导致重大损失或者恶劣影响的,可能构成玩忽职守罪。

第四,行贿受贿,大肆敛财。制造虚假政绩的人,背离立党为公、执政为民的初心,把党和人民赋予的权力用来为自己谋利益,有可能走上贪污受贿的道路。有的领导干部为了捞资本、谋升迁,不惜动用人力物力财力,以便更快地被提拔。有的领导干部在制造虚假政绩的过程中容易被追逐不义之财的人拉拢腐蚀。有的领导干部为了虚假政绩不被曝光,在受贿的同时向他人行贿,可能构成新的犯罪。

制造虚假政绩涉嫌职务犯罪的司法适用原则

对于人为制造虚假政绩涉嫌犯罪的领导干部,应当运用刑法手段严肃处理。这既是教育全体公职人员树立正确政绩观,严格依法执政,杜绝虚假政绩的必要措施,也是教育挽救政绩观扭曲的公职人员,防止其在错误政绩观支配下滑向犯罪泥潭的重要手段,同时也是国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的重要环节。中国式现代化必然是法治现代化,公职人员的政绩观必须以执法守法为前提,追求政绩必须在法治轨道上进行。

司法实践中,在法治轨道上对人为制造虚假

政绩,涉嫌职务犯罪的领导干部予以刑事追究,应当遵循三项原则:一是实事求是,客观公正。制造虚假政绩而滥用职权、玩忽职守的行为,在客观上会造成严重的危害后果。对于在客观上实际造成的严重后果,首先,实事求是地进行评估,不能片面听取某一方面的意见建议。特别是对虚假政绩造成恶劣社会影响的案件,对其行为的危害程度需要严肃处理,求真务实。其次,客观评价有关领导干部为制造虚假政绩而滥用职权、玩忽职守的行为与危害结果之间的联系。实践中,滥用职权、玩忽职守的行为与实施造成的危害结果之间,往往是一种间接的因果关系。特别是一些领导干部滥用职权、玩忽职守的行为,通常表现在独断专行、违规发号施令,错误决策,朝令夕改,失察偏信,不认真履行职责等方面,这些行为之所以造成危害结果,大多是通过他人的执行行为实现的。譬如,一项劳民伤财、没有实际效用的建设项目,领导干部只是通过决议推动建设,具体如何建设,涉及资金来源、工程设计,招投标、材料选择、具体施工、工程验收等多个环节。这些环节中出现的违法违纪问题,究竟归罪于错误决策的领导干部还是具体实施违法违纪行为的个人,需要实事求是地进行分析,客观公正地确定各个行为人的责任。

二是严格依法,不枉不纵。滥用职权、玩忽职守的行为是否构成犯罪,要严格依据刑法的规定来认定。根据刑法第三百九十七条,构成滥用职权罪或者玩忽职守罪,不仅要有滥用职权或者玩忽职守的行为,还要有致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的严重后果。只有滥用职权或者玩忽职守的行为,没有造成重大损失,或者实际造成的重大损失与滥用职权或者玩忽职守的行为之间没有因果关系,不构成犯罪,不能追究行为人的刑事责任。在我国,法律责任是分层的,对于在错误政绩观支配下为制造虚假政绩而实施的滥用职权或者玩忽职守行为,究竟是追究其行政责任还是刑事责任,要严格依据刑法规定的犯罪构成要件来认定,既不能受外界舆论压力加重处罚,也不能因他人说情而放纵犯罪,确保法律面

前人人平等。

三是宽严相济,罪责刑相适应。为制造虚假政绩而滥用职权、玩忽职守构成犯罪的,要依法追究刑事责任,贯彻宽严相济刑事政策。对于在追求虚假政绩的同时,借机利用职权大肆敛财,为自己或者亲友谋取私利的滥用职权行为,符合滥用职权类犯罪与受贿类犯罪构成的,应当依法适用数罪并罚规则予以从重处罚。对于因收受他人财物而对国家和人民利益置若罔闻,故意不作为,以致造成重大损失、恶劣影响的玩忽职守犯罪,应当依法从重处罚,构成犯罪的实行并罚。对于为了谋升迁,片面追求政绩,或者急于出政绩而弄虚作假,未利用职务便利谋取私利、不存在权钱交易的基础上,可结合案件具体情节考虑从宽处理。特别是行为人在滥用职权、玩忽职守行为造成危害后果后,能够积极主动地采取补救措施,全力挽回国家和人民经济损失的,应当考虑从轻或者减轻处罚。总之,合理运用刑事规制手段,能够有效发挥警示教育预防和预防功能,为树立和践行正确政绩观提供法治保障。



会议研讨

□ 本报记者 柳源远

聚力期刊高质量发展 共筑法学学术新阵地

法学期刊高质量发展研讨会暨《中外法律评论》创刊发布会综述

6月6日,由广东外语外贸大学主办、广东外语外贸大学法学部、《中外法律评论》编辑部承办的“法学期刊高质量发展研讨会暨《中外法律评论》创刊发布会”在广州举行。来自全国数十个单位的百余名专家学者围绕“新刊创刊与学术共同体建设”“中国自主法学知识体系建构与法学期刊使命”等主题,就共同关注的期刊建设问题展开深入交流。

中国法学会法学期刊研究会会长、法学教育研究会会长,吉林大学哲学社会科学资深教授张文显在开幕致辞中指出,新时代法学期刊建设发展要坚持五大核心路径:一是强化政治引领,以习近平法治思想为根本遵循,推动法学研究范式转型;二是坚持守正创新,立足中国法治实践,凝练本土原创法治理论;三是秉持开放包容,融通中外优秀法治文明成果;四是营造清明学术生态,培育青年法学人才;五是深耕特色精品办刊方向,打造涉外法治领域高水平学术标杆。

聚力创刊发展,共建学术共同体

法学期刊是法学知识体系的重要载体,在构建中国自主法学知识体系中肩负着不可替代的使命,是建设更高层次的法学学科体系、学术体系、话语体系的基础。

中国法学会副会长、中国人民大学一级教授、《法学家》主编王利明表示,期刊高质量发展应遵循五个核心思路:一是锚定国家重大战略,紧扣前沿议题,发挥期刊智库功能,服务国家法治建设大局;二是深耕本土法治实践,坚持问题导向,立足我国丰富司法案例与治理经验,提炼中国法治理论,贡献中国法治方案;三是聚力自主知识体系建构,坚持守正创新,倡导法学研究立足中国实际、回应中国问题;四是推动研究方法革新,突破传统法学研究局限,重视学科交叉与实证研究,运用量化分析、模型推导等多种方法提升研究科学性;五是彰显中外融通特色,深耕比较法研究,联通国内与涉外法治,助力中外法治文明互鉴。

中国法学会法学期刊研究会常务副会长、中国人民大学吴玉章讲席教授、《中国法学》总编辑黄文艺表示,构建中国自主法学知识体系是当前法学研究的时代主题与核心使命,是关乎中国法学品格、国家发展及全球法学格局变革的深刻知识革命。他指出,法学期刊应发挥引领作用,从战略布局、学科体系、概念生产、理论提炼、研究范式、教育体系六方面发力,推动中国自主法学知识体系建构。

构建自主体系,履行时代使命

法学期刊作为法学知识生产、学术传播与理论争鸣的核心载体,是融通中外法学话语体系的重要平台。法学期刊在法学知识建构过程中具有特殊地位、发挥独特作用,其通过参与学科体系的建构机制、活化学术体系的运行机制、优化话语体系的传播机制,发挥识别法学知识创新价值和传播法学研究创新成果的作用。

中国社会科学院学部委员、中国社会科学院法学研究所研究员、《法学研究》主编陈甦认为,法学期刊的系统集约能力和学术组织效应,可以助力有组织的科研,完善法律共同体,构建中国自主法学知识体系的创新自觉性与科研能动性。他建议,应兼顾体系之间的内在统一,推动学术知识和学术话语的互动与互视,使中国自主法学知识体系建构真正发挥需求中具有不可替代的作用。

北京大学法学院院长郭雳指出,新刊依托广外经贸、外语、法学、国际治理四位一体的交叉优势,可立足中外法治文明交流互鉴,深耕中国自主法学知识体系建构,打造差异化内容特色;借鉴域外期刊多元传播模式,依托新媒体拓宽大众化、国际化传播渠道,辩证看待开源发布、分级运营、学科评级等行业议题,参考优质期刊经验,兼顾学术专业性与公共传播力。

立足湾区实践,彰显期刊特色

粤港澳大湾区建设是国家重大发展战略,广东地处改革开放最前沿,承担着探索制度型开放、推进规则衔接对接的重要使命。随着大湾区建设的深入推进,涉外法治、跨境治理、法治化营商环境、数字法治等重大理论和实践问题日益凸显,迫切需要法学研究提供学理支撑、智力支持和决策依据。法学期刊作为学术思想的交流平台、知识创新的重要阵地和智库成果的展示窗口,在服务国家战略、回应地方实践需求中具有不可替代的作用。

广东外语外贸大学党委书记、广东省法学会副会长、《中外法律评论》编委会主任石佑启指出,创办《中外法律评论》是广东外语外贸大学扎根湾区沃土、服务开放大局、彰显办学特色、担当育人使命的主动作为,是广外法学学科对接国家涉外法治战略、服务大湾区法治协同、助力中外法治互鉴的关键举措;也是传承学术薪火、培育法治人才、搭建中国法治传播平台、贡献广外智慧力量的务实实践。

广东省社科联党组书记、专职副主席李宜航指出,法学研究是法治建设的重要基础,法学期刊是学术交流、理论创新、成果展示的重要载体。《中外法律评论》立足湾区、融通中外、聚焦前沿、服务实践,精准聚焦中外法治比较、涉外规则建构、湾区法治协同研究等领域,是广东社科布局优化、研究能级提升、智库功能强化的重要成果。



以习近平法治思想为引领全力打造上海法院高水平人才高地

实务探讨

□ 贾宇 (上海市高级人民法院党组书记、院长)

党的十八大以来,习近平总书记围绕树立和践行正确政绩观发表了一系列重要论述,多次强调“政绩观问题是一个根本性问题,关乎立党为公、执政为民”。5月8日至12日,政法领导干部专题研讨班的召开具有十分重要的意义。此次研讨班提出,树立和践行正确政绩观,建设德才兼备的高素质政法队伍。上海法院将始终坚持以习近平法治思想为引领,认真落实此次研讨班精神,树立和践行正确政绩观,按照“在队伍建设上作全国法院表率”的要求,全力打造德才兼备、堪当重任的新时代高素质政法队伍。

聚焦“专业化”,培育国际一流涉外法治人才

专业化法院队伍建设是树立和践行正确政绩观的组织基础。只有专业化高素质队伍,才能将科学的政绩理念转化为实实在在的司法绩效,以高水平司法能力支撑和服务经济社会高质量发展。上海打造具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市,对标的是全球顶级城市,比拼的是国际核心竞争力,亟须建设一支通晓国际规则、精通涉外法律实务的法治人才队伍。

近年来,上海法院融合抓实政治建设和业务建设,在全国率先构建新时代法院队伍建设现代化“1+6+X”工作体系,推动党建品牌建设,专业化审判人才培养、年轻干部培育等24项举措落地落实,大力培养“专家型”领军人才和“实务型”业务人才,加快在涉外法治、金融证券、知识产权、海事海商、数字经济等紧缺领域储备一批讲政治、高素质、精业务的法治人才。特别是在涉外法治人才培养方面,以“涉外法治人才高地”为目标,持续完善涉外人才培养机制,与世界知识产权组织、国际商标协会等加强交流合作,选送

业务骨干到域外学习进修,联合培养涉外法治人才,打造一支具有国际视野、精通涉外司法、熟练掌握外语的高端人才队伍。例如,建立上海法院涉外人才库,选拔197名涉外审判人才;组织法官赴新加坡等地开展交流学习,与香港特区政府律政司携手举办涉外审判人才研修班。通过一系列务实有效的培养机制举措,上海法院队伍司法能力和专业水平全面提升,有力增强上海法院国际吸引力和影响力。

聚焦建设一流现代化法院队伍的目标,上海法院将以正确政绩观为引领,坚持“实战、实用、实效”导向,不断完善涉外等高层次审判人才培养和运用机制,畅通涉外法治人才参与国际交流渠道,健全阶梯式人才培养体系,加快锻造一批具有国际视野和全国影响力的审判领军人才。

聚焦“协同化”,构建法治人才培养共同体

习近平总书记强调,“法学学科是实践性很强的学科,法学教育要处理好知识教学和实践教学的关系。要打破高校和社会之间的体制壁垒,将实际工作部门的优质实践教学资源引进高校,加强法学教育、法学研究工作者和法治实际工作者之间的交流”。2023年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》提出,“强化法学实践教学,深化协同育人,推动法学院校与法治工作部门在人才培养方案制定、课程建设、教材建设、学生实习实训等环节深度衔接”。当前,法学教育还不能完全适应司法实践需求,法学理论研究和实践融合度不足、人员互派互聘交流不够畅通、实务课程设置仍需优化等问题仍然存在。法院作为司法实践的前沿,有责任也有条件通过院校合作把审判实践一线需求精准反馈至前端法治人才培养环节,与高校共同优化法治人才培养模式。上海法院提出司法机关委托法治人才培养的共同责任这一命题,既是贯彻落实党中央决策部署的重要举措,也是树立和践行正确政绩观的生动体现。

2023年以来,上海法院扎实推进高校巡讲,实

习实训、理论研讨、互派互聘等重点项目,由点及面扩大影响力,提升辨识度,标志性合作成果有效形成,高水平合作的上海样本初步成型,逐步凝聚法学教育与司法实践互促共融的合力。例如,积极推动司法实践资源进校园,与全国26家知名高校签署战略合作协议,开展“上海法院实务专家组团式进高校系列巡讲”;推动教师、教材、教学一体进校园,组织审判实务专家与高校学者编撰审判学系列教材,在合作高校开设《刑事审判实践》等学期课程531门,多门课程纳入必修课和核心课程体系。又如,大力引进高校优质资源,面向全国高校聘请300余名“特聘教授”到法院参与案件论证、理论研讨、数字法院建设等,构建“理论赋能—实践引领—人才孵化”的人才培育融合机制;出台《教授工作站管理办法》,首批联合10家外埠高校在10家中基层法院设立教授工作站,构建“设立一个工作站、引进一名高端人才、带来一个工作团队、培养一批司法人才、助力一个法院工作”的良好互动格局,为构建更加完善的协同育人新格局,全面提升院校合作整体效能,上海法院将持续完善院校协同育人机制,构建覆盖合作全流程、各环节的制度体系,重点打造涵盖师资库、教材库、课程库、实训基地库、研究基地库的“五库合一”资源平台,不断扩大院校合作“朋友圈”,深化法学理论与司法实践互融互进,推动法院从被动“用人”向主动“育人”转变,促推高校从侧重“理论供给”向注重“实践融合”拓展,全力打造新时代院校合作新模式。

聚焦“数字化”,推动队伍素质和监管效能全面提升

当前,全球进入数字化转型时代,数字化成为推动世界经济社会发展的重要力量,也给司法工作带来前所未有的机遇和挑战。积极适应数字化转型需求,运用数字思维和现代科技,加强队伍数字化监管,是新时代树立和践行正确政绩观的必答题。

2023年以来,上海法院大力推进数字法院建设,已打造形成“数助办案、数助监督、数助便民、数助治理、数助政务”五大板块。在此基础上,充分

运用人工智能、智能体等新技术,对数助办案、数助监督、数助便民等板块应用场景进行体系化、集成化和智能化改造,把覆盖立案、审判、执行和监督等全流程的智能审判辅助应用场景优化整合为协同联动的整体,完善升级形成“全流程智能审判辅助系统”。该系统是上海数字法院建设框架下的核心品牌,搭建在全国法院统一办案平台之上,为法官办案提供知识图谱推送、实时预警提示、数字化评查监督等审判辅助支持。

“数助政务”是为了解决当前干部选任不够精细、队伍监督存在虚化、政工事务不够集约等问题,通过打造数助政工平台,加强队伍智能化管理,推动队伍建设数字化转型。一方面,激活数据价值,助力队伍建设科学决策。对“人、案、事”等基础数据进行整合、比对和分析,依托“数据+模型”的深度运用,为干部“选、育、考、奖”等关键决策提供辅助参考,通过数字赋能构建科学精准的知事识人体系。例如,聚焦“精准高效选干部”,打造“数字画像档案库+“数字伯乐”干部辅助选任体系,有效贯通办案、调研、奖励等系统数据,多维度呈现干部“能力图谱”,将岗位需求与干部能力进行匹配研判,为酝酿人选、人员考察等提供可视化、智能化的数字方案。另一方面,重塑工作流程,助力政工事务“一网通办”。将常规性政工事务迁移到数助政工平台“在线办理”,通过规则重构、流程重塑,实现原有业务流程的标准化、规范化、便捷化,推动解决事项审批等工作长期依赖手工、流程烦琐、管理分散等痛点难点问题。例如,“人事办理”“事项申报”等模块通过对事务性工作的节点化、要素化改造,推动从“线下流转”变为“线上智办”,有效提升人事工作的“网上可办率”。

面对数字时代队伍建设提出的新要求,上海法院牢牢把握全国法院“一张网”建设带来的机遇,持续深化数字法院建设,更加积极主动运用人工智能新技术,打造更多体现实实在在的队伍管理数字场景,加大对“人、案、事”的大数据分析 and 全流程监管,实现“一网通办”,辅助智选,“干部画像”等功能集成应用,促推上海法院队伍能力水平全面提升。

