

# 持续推进刑事案件律师辩护全覆盖走深走实

□ 陈光中（中国政法大学终身教授）

辩护权作为保障被追诉人（犯罪嫌疑人、被告人）各项诉讼权利的前提性、基础性权利，直接关系到案件事实能否得到查明、刑事司法公正能否得到实现。2026年8月28日，十四届全国人大常委会第二十四次会议表决通过关于修改《中华人民共和国律师法》的决定，其中第三十四条明确规定“国家推进刑事案件律师辩护全覆盖，具体办法由国务院司法行政部门会同有关单位规定”。这一规定标志着“刑事案件律师辩护全覆盖”制度已经实现了从地方试点，到写入党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》这一纲领性文件，再到上升为国家立法的转变，有利于进一步强化人权法治保障。

## 刑事案件律师辩护全覆盖制度的发展

随着人权保障理念的发展，我国不断扩大律师辩护覆盖范围。2017年10月，最高人民法院、司法部联合印发的《关于开展刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的办法》第二条规定：除原有法定的指定辩护案件外，“其他适用普通程序审理的一审案件、二审案件、按照审判监督程序审理的案件，被告人没有委托辩护人的，人民法院应当通知法律援助机构指派律师为其提供辩护。适用简易程序、速裁程序审理的案件，被告人没有辩护人的，人民法院应当通知法律援助机构派派的值班律师为其提供法律帮助”。2018年12月，这一试点工作期限延长，试点范围扩大至全国。

为进一步加强对被追诉人权利保障，2022年10月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部印发的《关于进一步深化刑事案件律师辩护全覆盖试点工作的意见》第7条规定：“犯罪嫌疑人没有委托辩护人，且有可能判处三年以上有期徒刑，本人或其共同犯罪嫌疑

人情形之一的，人民检察院应当通知法律援助机构指派律师为其提供辩护。”由此形成审判阶段全面试点、审查起诉阶段局部试点的双层格局。截至2022年10月，全国共有2594个县（市、区）开展了审判阶段刑事案件律师辩护全覆盖试点工作，占县级以上行政区域总数的90%以上。但在实践推进过程中，各地也暴露出律师资源分布不均、经费保障不足、工作衔接不畅等问题，有待通过深化试点加以解决。而本次律师法修改通过立法的形式确立了刑事案件律师辩护全覆盖制度，将进一步推动刑事案件律师辩护由审判阶段向审前阶段、实体辩护向程序与实体辩护并重转变，更好地保障被追诉人的合法权益。

## 建立刑事案件律师辩护全覆盖制度的意义

建立刑事案件律师辩护全覆盖制度，是全面贯彻习近平法治思想，落实以人民为中心的发展思想的生动实践。习近平法治思想体系完整、理论厚重、博大精深，以人民为中心是习近平法治思想的根本立场。习近平总书记强调，“要始终坚持以人民为中心，坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到法治体系建设全过程”。在刑事案件中，人权保障的核心是辩护权利的保障，即对被追诉人以及辩护人的权利保障；离开辩护权，被追诉人就难以保障自己的合法权益。而推进刑事案件律师辩护全覆盖，能够保障被追诉人依法获得辩护权，强化人权保障，把上述重要要求落实到刑事司法领域的具体实践，让被追诉人在刑事诉讼中感受到公平正义。

是保障被追诉人辩护权，防范冤错案件的必然要求。长期以来，受制于被追诉人的经济水平委托不起辩护律师，律师资源分配不均委托不到律师等因素，部分被追诉人在诉讼活动中得不到律师的帮助。而司法实践中，被追诉人希望刑事诉讼活动合法、公正、文明、高

效，但单靠自行辩护无法完全保障自身的合法权益，刑事案件律师辩护全覆盖无疑会促进和保障司法公正。律师通过为被追诉人提供法律咨询、调查案件事实、收集证据、与办案机关进行交涉，尤其在法庭上代表被告人进行辩护，推动案件事实的查明，保障被追诉人的合法权益，有效避免冤错案件发生。

是优化司法资源配置，提升司法公信力的重要举措。从目前的统计口径与制度推进路径来看，刑事案件律师辩护全覆盖在类别上包括辩护律师的辩护服务和值班律师的法律帮助两种形式；在阶段上，包括审判阶段和审前阶段；在案件类型上，包括认罪认罚案件和不认罪认罚案件。从司法实践统计数据来看，当前较高的刑事案件律师辩护率，很大一部分来源于认罪认罚案件中值班律师的法律帮助。尽管值班律师的法律帮助不等于正式的律师辩护，但值班律师的介入能够为被追诉人提供法律咨询、程序选择建议等帮助，显著增强被追诉人的诉讼防御能力，推动息诉服判，优化资源配置。根据2026年最高人民法院工作报告，依法规范适用认罪认罚从宽制度，84.8%的犯罪嫌疑人在检察环节自愿认罪认罚，一审服判率96.9%，高出未适用该制度案件33.4个百分点，促进服判息诉，修复社会关系，彰显犯罪治理效能。因此，可以预见，国家推进刑事案件律师辩护全覆盖能够进一步优化司法资源配置，提升司法公信力，促进案事了。

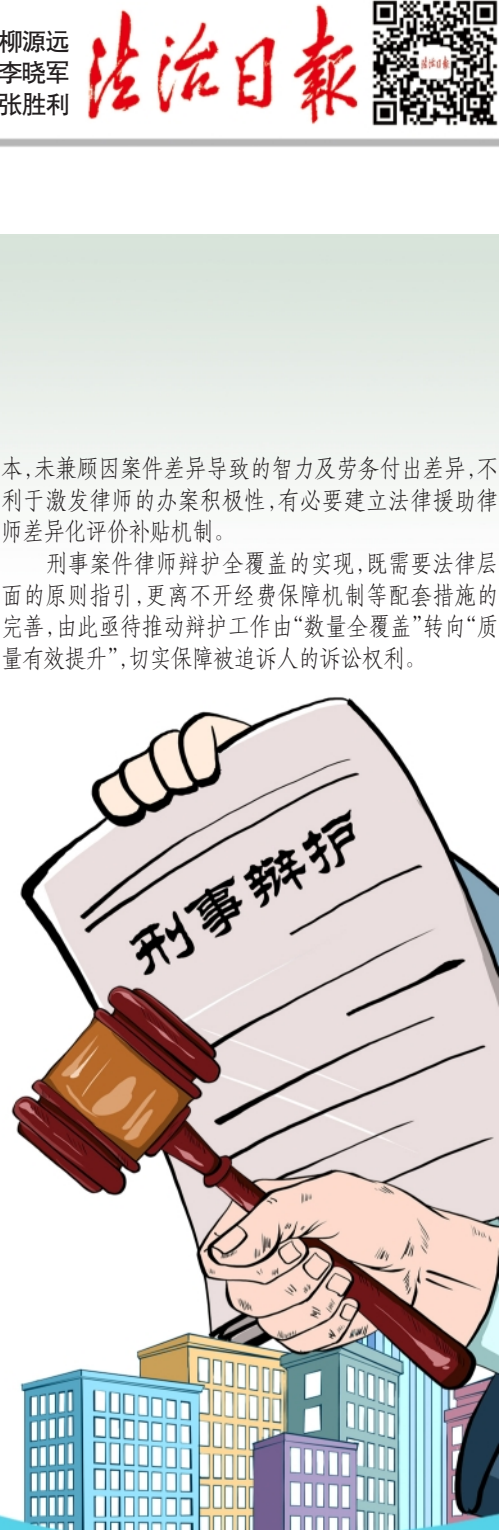
## 进一步推进刑事案件律师辩护全覆盖制度的路径

根据新修订的律师法，立法明确国家推进刑事案件律师辩护全覆盖。该法第三十四条第2款原则性规定了“国家推进刑事案件律师辩护全覆盖”，但具体实施办法仍需进一步细化。第一，在适用阶段上，刑事案件律师辩护全覆盖应当包括侦查、审查起诉、一审、二审、再审各诉讼阶段，尤其侦查阶段是刑事诉讼活动中最容易发生侵害被追诉人权利的环节。过往的冤错案表

明，错误主要系侦查人员刑讯逼供、非法取证，造成被追诉人非自愿性认罪，推进刑事案件律师辩护全覆盖延伸至侦查阶段，有利于监督侦查人员的取证行为。第二，在适用条件上，应规定公安机关、司法机关具有及时告知的义务。对于被追诉人没有委托辩护律师，又不符合指定辩护情形的，公安机关、司法机关应及时告知被追诉人有申请法律援助（值班律师）的权利；对于被追诉人申请法律援助（值班律师）的，公安机关、司法机关应当及时指派。第三，在质量评价上，建立以勤勉尽责义务为核心的机制。勤勉尽责义务要求律师在介入后，应当及时会见被追诉人；依法查阅、摘抄、复制案卷材料，全面掌握指控事实与证据情况；必要时开展调查取证，收集有利于被追诉人的证据线索；在侦查、审查起诉、审判各阶段依法提出有利于被追诉人的辩护意见，以实现有效辩护。

统筹律师资源供给，破解区域资源不均难题。我国律师资源区域分配不均衡的问题，有望通过中央一级统筹调配律师资源、推动西部律师志愿者计划得到解决。近年来，有关部门通过持续创新律师辩护方式等举措逐渐破解区域资源不均难题。

优化法律援助经费补贴，激发辩护律师积极性。目前，我国法律援助资金主要源于财政拨款，法律援助经费预算低及由此导致法律援助辩护律师及值班律师补贴少是影响辩护律师参与的一个基础性因素。对此，一方面，应增加财政拨款的金额，拓宽法律援助资金的来源，双管齐下提高法律援助资金投入；另一方面，由于我国经济发展地区间差异较大且不同地区县一级政府保障法律援助经费的能力参差不齐，应尽可能采取由中央或者省一级统筹法律援助资金，在总量上平衡由不同地区法律援助资金投入，以缩小差异。同时，大部分省份现行法律援助的办案补贴标准仅包括平均办案成



# 微短剧治理的法治逻辑与制度创新

## 以《微短剧发展管理办法》为视角

□ 袁莎莎（西北政法大学数字社会治理研究院研究员）

2026年9月1日起，由国家广播电视总局制定的《微短剧发展管理办法》（以下简称《办法》）开始施行。作为针对微短剧行业制定的专门规章，《办法》在现有网络视听治理制度基础上，进一步完善分类管理、内容审核、信息标注、主体责任、人工智能应用等制度，为微短剧行业规范发展提供了更加明确的规则依据。

## 标识制度：网络视听治理的精细化演进

《办法》施行后，微短剧统一标识同步启用。以“苔花”为核心意象的标识设计，取意于清代诗人袁枚“苔花如米小，也学牡丹开”，与微短剧“小体量、大传播”的行业特征具有一定契合度。更为重要的是，统一标识所体现的是网络视听内容治理方式的进一步细化。从传统视听内容标识，到网络视听内容管理，再到微短剧统一标识，我国视听内容治理根据内容形态和传播方式变化不断完善制度安排。对于微短剧而言，统一、规范的信息标识有助于提高内容识别度，降低公众辨识成本，也便于监管部门和播出单位开展审核、校验和监督管理工作。《办法》要求微短剧片头应当在明显位置标注剧名、许可证号、批准文件编号、节目编号等信息。

需要明确的是，标识制度主要解决的是信息识别与责任确认问题，并不承担作品质量评价的功能。“苔花”标识不是艺术质量奖章，也不能当然等同于对作品思想价值、艺术水平和市场表现的肯定，将合规识别与质量评价适当区分，有助于明确行政监管与市场评价的边界。

标识制度体现了行政规制的功能性与适度性。通过统一、明确的信息标识提高监管透明度，有助于降低信息不对称。同时，将作品的艺术评价和市场选择交由创作者、行业和观众完成，能够避免行政监管过度介入内容质量评价。由此，标识制度不仅是微短剧内容管理的技术性安排，也是行政监管边界更加清晰的体现。

## 技术规制：A时代的内容治理新命题

数字技术正在重塑微短剧的生产方式。当下，从剧本辅助创作、人物形象设计到画面生成、配音和后期制作，人工智能逐渐进入内容生产的多个环节。技术应用降低了创作门槛，提高了生产效率，同时也带来内容真实性、版权保护、人格权益和责任认定等新的法律问题。

《办法》针对使用人工智能技术生成、制作的微短剧作出专门规定，要求制作机构和播出单位应当遵守国家有关规定，并依据有关规定在每集明显位置添加提示标识。这一制度安排表明，技术创新与依法治理并非彼此对立。生产方式可以发生变化，但内容生产和传播中的责任承担不能因此模糊。

人工智能参与创作后，内容生产的主体结构虽然发生变化，但相关法律责任仍应由具有相应行为能力和控制能力的主体承担。制作机构不能以“机器生成”为由降低内容审核义务。播出单位也不能因技术介入而减轻依法承担的内容管理责任。换言之，人工智能可以成为内容生产工具，但不能成为责任承担的替代主体。

从法治视角看，人工智能参与微短剧创作至少带来3个值得关注的问

题：一是生成内容涉及侵权、虚假信息等风险时，相关主体如何承担责任；二是风险预防问题，如何将风险控制前移至内容生产和传播环节；三是风险预防问题，如何将风险控制前移至内容生产和传播环节。

对此，《办法》通过人工智能内容提示、审核管理等制度作出回应。与此同时，《人工智能生成合成内容标识办法》已于2025年9月1日起施行，明确建立显式标识和隐式标识制度，为人工智能生成合成内容的识别和溯源提供了制度依据。因此，人工智能时代的内容治理并非限制技术应用，而是通过信息披露、风险防范和责任追溯等机制，使技术创新纳入可识别、可监管、可问责的法治轨道。

## 责任配置：多元主体的协同治理架构

微短剧的生产和传播涉及制作机构、播出单位、平台以及相关推广主体等多个环节。传播链条越长，参与主体越多，越需要通过明确的责任配置防止责任模糊和相互推诿。

《办法》进一步明确了广播电视主管部门、制作机构、播出单位等主体的职责，并对播出单位的内容审核、巡查管理、算法管理等提出具体要求。同时，微短剧播出单位应当对微短剧内容提供者 and 推广者开展常态化巡查，并根据内容数量、用户数量、日常流量等指标建立分级管理制度和退出机制。

这意味着微短剧治理正在由单一的内容审核模式向多元主体协同治理转变。制作机构应当将合规要求贯穿创作、制作、送审全过程，而不能把内容简单理解为上线前的最后一道程序；播出单位作为连接内容生产者与受众的重要节点，应当依法履行审核、校验、标注、巡查和管理责任；监管部门则应当依法履行监督检查、行政执法和风险防控职责。

这一责任配置的法治价值，在于形成与风险产生、传播和控制相匹配的责任体系。能够直接影响内容质量和传播效果的主体，应当承担与其控制能力相适应的注意义务；监管部门则通过制度建设和监督执法维护行业秩序。通过合理配置不同主体的责任，可以推动微短剧治理由单纯的事后处置向事前预防、事中监管与事后追责衔接转变。

值得注意的是，强化平台和播出单位责任，并不意味着将全部治理责任转移给平台。行政监管与市场主体责任应当各司其职，厘清二者权责边界。只有按照主体的实际控制能力和风险防范能力配置责任，才能提高治理效率，避免责任泛化。

## 规范发展：微短剧行业的法治化路径

微短剧行业发展到今天，面临的挑战不再局限于市场规模扩张，更核心的是如何在快速发展中提升内容品质、规范经营秩序，切实维护消费者与创作者的合法权益。规范治理并非行业发展的桎梏，明确的规则反而能够降低市场主体的合规成本和交易风险，为行业创新提供更加稳定的预期。

《办法》根据投资额度、题材等因素，将微短剧分为一类、二类和三类，分别实行备案公示、发行许可或者播前审核等管理制度。这种分类管理模式有利于根据不同内容的风险程度配置监管资源，也体现了精准治理的基本思路。

□ 刘仁文（中国社会科学院法学研究所研究员）

刑事政策对于实现刑事正义具有不可回避的重要作用。因此，无论着眼于发挥刑事政策的积极功能，还是防范其可能产生的消极效应；无论是主张刑法与刑事政策应当保持适度区隔，还是提倡二者深度融合，都说明了以刑事政策为研究对象的刑事政策学是一门与刑法学有着密切联系、既相互渗透又彼此独立的学科。

刑法学者必须关注和重视刑事政策，这是因为：首先，刑事政策影响刑事立法。当今世界各法域，刑法立法修订普遍呈现修改频次加快的态势，这背后恰恰是刑事政策在起作用。其次，刑事政策影响刑事司法。我国最高人民法院、最高人民检察院发布的各类司法解释、指导性案例、典型案例和人民法院案例库的入库案例，都是一定刑事政策的载体，对刑事法治有直接的影响力。而且，刑事政策是每一个刑事司法实务工作者必须面对的问题。在处理案件和解释法律时，要避免机械司法，就必须精通刑事政策。在法律的框架内最大限度地发挥政策的功能。最后，刑事政策也影响刑法教义学。例如，基于国家安全的战略考虑以及国际反洗钱组织评估的要求，近年来国家确立了加大洗钱犯罪打击力度的刑事政策。在这一刑

同时，《办法》在强化规范管理的同时，也为行业创新预留了空间。明确鼓励微短剧艺术表达、传播方式、新技术应用和商业模式创新，鼓励微短剧与经济社会各领域、各行业相结合。这说明，微短剧治理的目标是通过明确规则边界，为创新提供更加稳定的制度环境。

值得关注的是，传统文化、非遗、文旅、现实题材等正在成为微短剧创作的重要方向。微短剧在扩大文化传播渠道、丰富大众文化表达方面具有一定潜力。规则清晰、责任明确，有助于创作者将更多精力投入内容创新，也有利于推动行业从单纯追求流量向更加重视内容品质转变。

从“有标可识”到“有规可循”，再到“有质可期”，微短剧治理正在经历从规范市场秩序到促进产业高质量发展的转变。一枚“苔花”标识只是治理体系中的一个具体环节，其背后反映的是网络视听治理不断细化的制度趋势。对微短剧行业而言，统一标识不是治理终点，而是更加规范发展的新起点。

《办法》的施行，为微短剧行业进一步规范发展提供了更加明确的制度依据。从标识制度到人工智能规制，从责任配置到分类管理，《办法》回应了微短剧生产方式、传播渠道和技术应用发生变化所带来的新情况，也体现了网络视听治理从单一内容管理向全流程、精细化治理发展的趋势。

微短剧的创新离不开技术和市场，也离不开稳定、明确的规则环境。只有把创新活力与法治规范结合起来，把行业发展与社会责任统一起来，才能在守住内容安全和合法权益底线的时候，为优质微短剧创作提供更加广阔的空间，推动微短剧行业在法治轨道

# 刑事政策与刑法学：何以融通，如何划界

## 《刑事政策研究》修订版前言节选



刑事政策影响下，刑法修正案（十一）对洗钱罪进行了修改，其中的一个重要内容就是将自洗钱入罪。过去，我国关于洗钱罪的刑法教义学通说认为自洗钱属于“事后行为不可罚”，自洗钱入罪后，这一通说就不再具备规范基础，刑法教义学就需要转而论证自洗钱属于可罚的事后行为。

至于如何避免刑事政策在刑事立法与刑事司法中的过于活性化，有效控制刑事政策介入刑事立法与刑事司法可能导致的模糊性与任意性，需要在刑事政策学与刑法学的互动中确立彼此的边界。要防止陷入刑事政策与刑法二元对立的认识误区——要么以刑事政策直接突破刑法规范从而导致罪刑法定原则虚化，要么将刑事政策完全隔绝于刑法的规范体系之外从而削弱刑法的治理回应能力；致力于建立一种刑事政策学与刑法学相辅相成、双向奔赴的关系，才能既保障治理需求的有序传导，又维护规范体系的安定性，进而实现政策效能与法律权威的功能协同。

【文章系国家社会科学基金一般项目“媒介变迁视域下中国共产党文化领导权研究”（项目编号：25BXW085）的阶段性成果】



学界有一种观点认为，刑事政策不得直接作为个案裁判依据，而应把政策诉求转化为刑法教义，通过刑法教义将其融入刑法规范，在得到规范确认后才能作为裁判依据。这种观点旨在约束刑事政策的任意性，但本质上是将刑事政策学视为刑法学的附属，忽视了刑事政策学的独立地位。事实上，有些刑事政策在司法实践中经常被直接运用，但在教义学上很难找到转化点。例如，在开展某项专项行动时，有些司法文件往往规定，某某犯罪行为人在某一个时间节点前自首可以获得从宽处理，否则从严处理，这既不是法定量刑情节，也不是酌定量刑情节，是刑事政策的直接适用。当然，这种适用不是任意的，而是有刑事政策的规范依据。司法实践中，还有一些没有明确依据，但司法机关通常也会给予适当考虑的政策因素，例如，拟判处某人刑罚时，会综合考虑其是否有年近的父母需要赡养或者有未成年子女需要抚养等因素。对于此类存在独立适用空间的刑事政策，如何处理好其与刑法的关系，确实需要更深入思考。

可见，刑法研究人员无论如何都不能无视或者回避刑事政策的存在。即使只研究刑法教义学的学者，也不能置身于刑事政策之外。《刑事政策研究》的学术努力，大体可归纳为四点：一是对刑事政策的概念、范围和结构作了较为深入、细致且带有一定创新意义的阐释。笔者在坚持广义刑事政策观的同时，也对刑事政策的不同层级及其内部构造进行剖析。二是应当在刑事政策的研究中引入公共政策学的视角。公共政策学致力于公共政策的科学化，刑事政策也是公共政策的一部分，其制定、执行和评估自然要遵循公共政策学的基本原理。从学科历史看，刑事政策学的诞生早于政策科学，这也可能是刑事政策学者在路径依赖上更多地局限于刑事科学内部而较少将视野拓展到政策科学的一个原因。但正反两方面的

事实表明，刑事政策学应当从政策科学中汲取养分，从而使刑事政策学的制定、执行和评估更加科学、规范。三是坚持动态的刑事政策观。“法与时转则治，治与世宜则有功。”笔者主张动态的法治观和动态的法学观，因而持动态的刑事政策观也是自然而然的事情。以宽严相济刑事政策为例，确立之初其时代意义在于以宽济严。随着政策不断推进，《中华人民共和国国民经济和社会发