

# 全链条推进地方立法工作

■ 王兵 罗运欢

毕节市深入贯彻习近平法治思想,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,大力践行全过程人民民主,在法规的立项、起草、审议、实施、立法后评估、修法过程中,探索形成新的工作模式,全链条推进地方立法工作,为毕节建设贯彻新发展理念示范区提供法治保障。

强化组织保障、制度保障。毕节市委先后出台《关于依法推进地方立法工作的意见》《关于全面加强地方性法规贯彻实施的意见》《毕节市地方性法规实施情况报告制度》等3个文件,成立以市委书记为组长的立法协调领导小组,健全完善法规立项、起草、审议和立法后评估机制,不断提高立法质效。强化经费保障、队伍保障。每年保障预算立法经费240万元,用于立法调研、论证等工作。同时,高度重视队伍建设,先后成立毕节市人大立法辅助中心、备案审查中心、法律研究中心,壮大立法队伍,建立激励约束机制,推动立法队伍专业化职业化。

强化阵地保障、履职保障。充分发挥国家级基层立法联系点的作用,在全市选择有代表性的部门、乡镇、社会组织、村居、律师事务所等设立

基层立法联系点34个,积极搭建民主立法、开门立法的阵地平台,先后对湿地保护法、妇女权益保障法、金融稳定法等12部国家法律草案开展意见征询工作,上报意见建议206条,实现群众在家门口就能为立法建言。建立常态化履职培训工作机制,将立法队伍履职培训纳入年度工作要点进行安排,不断提高立法队伍能力水平。

注重吸纳民意,做到立法前问需于民。在制定年度立法计划工作中,采取“线上+线下”相结合方式,面向全市各级党政机关、人民团体、企事业单位、人大代表和基层立法联系点等公开征集群众关于立法项目的建议,对于征集到的立法建议项目,逐一研究,论证其合法性、可行性,并按照急用先立的原则,经过多轮筛选,提出立法计划项目草案,确保法规项目反映民心、彰显民意。

注重精雕细琢,做到立法中问计于民。始终坚持以人民为中心的发展思想,法规草案起草、审议、修改过程中,涉及自然人、法人和非法人组织间权利义务关系,社会公众普遍关注的热点难点问题,设定行政处罚、行政许可、行政强制等事项,广泛听取有关方面的意见和建议,反复调研

论证、打磨条款,对争议较大的重要立法事项积极引入第三方评估机制,力争合理设置法规条文。

注重执法检查,做到立法后问效于民。坚持以问题为导向,围绕法规实施中涉及改革发展稳定大局和人民群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,常态化开展法规实施情况执法检查,发挥法律巡视作用推动法规有效实施。同时,有计划地开展立法后评估,对地方性法规的立法质量、实施效果等进行综合分析,提出改进立法、执法工作或者修改、废止地方性法规等意见建议。

发挥人大代表全链条参与作用。充分保障代表更多地参与立法,邀请有关领域代表参加法规立项、立法调研、座谈研讨、论证修改、法律草案通过前评估等立法工作,充分发挥代表在法规起草、调研、论证、审议等各环节的作用,认真吸收代表提出的立法意见建议,保障代表有效参与法律草案的起草活动,进一步丰富立法决策“全链条”的民主内涵,确保立法更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。

发挥立法专家全链条参与作用。高度重视立法咨询专家参与立法工作,先后制定立法专家库工作规

定、地方立法中涉及重大利益调整论证咨询工作规范等制度,明确立法专家任职条件、工作职责等,聘请由高等院校专家学者、党委及“一府一委两院”相关人员、律师、企业人士代表等组成的立法咨询专家60人,立法专家全链条参与法规立项、起草、论证、宣传等工作,提出一系列务实管用、有针对性和可操作性的意见建议。

发挥基层群众全链条参与作用。在立法工作中不断健全吸纳民意、汇集民智的工作机制,积极拓宽群众参与立法的有效途径,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权,确保地方立法的立项、起草、调研、审议、论证、实施等各个环节都有人民的参与,都能够听到来自人民的声音,努力使制定的每一部法规都能符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。

全链条工作模式的最终落脚点是对党忠诚的忠心、认真履职的公心、为民服务的初心,生动诠释了全过程人民民主全链条、全方位、全覆盖的显著特征,是毕节市大力践行全过程人民民主、坚持以良法促进发展保障善治、助力毕节建设贯彻新发展理念示范区的生动实践。

(作者单位:毕节市人大常委会)

领导干部是党和国家事业发展的“关键少数”,对全党全社会具有风向标作用。习近平总书记强调,各级领导干部要坚决贯彻落实党中央关于全面依法治国的重大决策部署,带头尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律,不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力,做尊法学法守法用法的模范。

坚持党对全面依法治国的领导,坚决贯彻落实党中央关于全面依法治国的重大决策部署。各级领导干部是全面依法治国的组织者、推动者、实践者,是实现全面依法治国目标和任务的关键所在,必须在坚持党对全面依法治国的领导这个重大原则上脑子特别清醒、眼睛特别明亮、立场特别坚定,绝不能有任何含糊和动摇。要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,统筹推进依法治国各领域工作。要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,强化深入学习贯彻习近平法治思想的自觉性、坚定性,以更高标准、更严要求、更实作风贯彻落实党中央关于全面依法治国的重大决策部署,不断开创新时代全面依法治国新局面。

牢固树立职权法定思维,带头尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律。各级领导干部要弘扬法治精神,维护法律权威,树牢有权必有责、用权受监督、失责要问责、违法必究意识,时刻提醒自己权力来自哪里、界限划在哪里、职权用在哪里,做到法定职责必须为、法无授权不可为,公正用权、谨慎用权、依法用权。要认真学习习近平法治思想同学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育结合起来,同学习党章党规党纪、自己所担负工作密切相关的法律法规结合起来,同全面依法治国、建设法治中国的宏伟实践结合起来,做到多思多想、学深悟透、融会贯通。要把厉行法治作为治本之策,把权力运行的规矩立起来、讲起来、守起来,严格对照权责清单行使职权,自觉用法治给职权定规矩、划界限,主动接受党内监督、民主监督、司法监督、审计监督、舆论监督,切实把权力关进制度的笼子。

牢固树立人民中心思维,不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。各级领导干部要把以人民为中心的思想贯穿立法、执法、司法、守法各个环节,把坚持走好党的群众路线贯穿到依法治国各项工作中,密切联系群众,倾听人民呼声,积极回应人民对民主法治、公平正义、发展稳定的新要求、新期待。要坚持问题导向、实践导向、目标导向,结合新时代全面依法治国要求,提升思维能力、运用法治方式,发扬斗争精神、增强斗争本领,提高法治专业化水平,让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都能感受到公平正义。要善于从党和人民的立场、党和国家工作大局、中华民族伟大复兴战略全局出发想问题、作决策、办事情,从繁杂问题中把握事物的规律性、从苗头问题中发现事物的趋势性、从偶然问题中认识事物的必然性,提升推动全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、驾驭复杂局面的能力本领。

(作者单位:贵州民族大学法学院)

## 提高领导干部运用法治思维法治方式的能力

■ 徐超 杨军

# 电信网络诈骗的预防及对策研究

■ 朱琳 张秋银

伴随着数字时代互联网与信息技术的快速发展,电信网络诈骗犯罪已然成为现下涉及社会范围广泛、程度愈加恶劣的严重威胁和危害公民安全的刑事犯罪。犯罪分子利用电话、短信、微信、网站链接等多种渠道,采用伪造的基站、多样形式的软件,编造虚假信息,以此来欺骗不特定多数人。面对日益严峻的电信诈骗多发问题,针对此种犯罪行为,有必要加强刑法的规制力度,强化事前预防,以实际行动打击电信网络诈骗犯罪。

### 一、健全第三方支付平台的合规性风险控制法律体系

随着科技的进步,诈骗犯罪分子可以利用各种新型的技术手段来谋求不义之财。因此,加大对第三方支付平台账户的精准管理,有助于有效

地阻止和遏止电子商务诈骗活动的蔓延。金融机构应该加大对个人和企业账户的定期审计和审核,加大对银行卡的实名认证,积极推进数据安全技术的普及,通过改革和加大金融科技的投资,建立健全金融安全体系,严厉打击各类金融欺诈活动,有效地遏止和阻止电子商务欺诈活动。

### 二、以广泛的普法教育营造正向的犯罪预防社会风气

根据大量的电信网络诈骗事件,可以清楚地认识到,诈骗犯罪分子总是利用受害者的主观误解,或者对法律的畏惧钻空子,比如冒充法院通知传票。因此,要想有效地阻止电信诈骗,强化公众的安全意识与全民反诈意识是关键。要重视普法宣传手段与形式的多样化,当普法对象是老年人时,不能坐在办公室宣传,要主动

积极地进村入户,与老年群体话家常,发现线索。老年人往往比较固执,对于诈骗电话、短信等深信不疑,面对儿女的阻拦也不为所动,这时就需要开展常态化的走访和召开院坝会,并与村干部建立起长效沟通机制,确定重点人员,定期回访了解情况,牢牢守护老年人的“钱袋子”。当普法对象是年轻人时,要改变原有的宣传模式,更加有效地运用新媒体,让年轻人特别是青少年从多种数据源、媒体渠道,比如抖音、快手、微信视频号、微博视频号中了解全国各地,各式各样的诈骗手段,以案释法,获取有用的信息。因电信诈骗与网络联系在一起,“反电信诈骗”成为一个非常受欢迎的话题,宣传人员要积极主动进村进校园开展座谈,通过PPT、播放电影、有奖问答和互动活动等方式来吸引更多的未成年人参与。未雨绸缪,为他们树立起正确的

思想,了解和认识如何正确处理和应对电信网络诈骗等犯罪。

### 三、加强打击电信网络诈骗信息资源的互通与交流

随着社会的不断发展,电子商务诈骗也变得越来越普遍,因此,我们必须加强对“信息”的研究和整理,加强对新的犯罪方式、犯罪类型和典型案例的学习研究,进一步找到最新的规律、最隐蔽的手段。工商、市场监管、网络商户等联合起来构建一个完善的、可供公众参与的信息交流平台,并签订信息泄露责任书,对贩卖公民个人信息的行为进行严惩,通过制度形成保护框架,从源头切断电信诈骗开始的可能,让犯罪分子的骗局无处可施。

(作者单位:贵州省毕节市金沙县人民检察院)

# 当下刑法解释的功能与限度

## ——以牟林翰虐待案为例

■ 曹波 朱珊霖

6月15日,备受关注的牟林翰虐待案于北京市海淀区法院公开宣判,法院以虐待罪判处被告人牟林翰有期徒刑三年二个月,同时判决被告人赔偿附带民事诉讼原告蔡某某各项经济损失73万余元。此案件因“恋爱关系”在虐待罪中的判断认定引起很大争议,现一审判法裁判带来更多的讨论。法院经审查认定,牟林翰与被害人之间的婚前同居关系为虐待罪中的家庭成员关系,从中亦可见刑法解释当下的变化与功用。

### 一、案件对于法律解释的主客观严格限制

刑法解释是对刑事法律规范内容作出阐释的法律活动,但此种法律解释并非毫无限制,牟林翰案为“家庭成员”的法律解释认定作出较为严格的限制条件。主观上,牟林翰与被害人有共同生活的意愿。客观上,法院由双方见家长的时点、双方家长的言行、共同居住的地点、频次、时长以及双方经济往来支出的情况判断二人客观上已具备较为稳定的共同生活事实,且精神上相互依赖,经济上相互帮助。由此认为牟林翰与被害人之间的同居居住行为构成具有实质性家庭成员关系的共同生活基础事实,二人的婚前同居关系应认定为虐待罪中的家庭成员关系,被告人牟林翰符合虐待罪中的犯罪主体要件。可见,刑法解释关系到刑法规范与案件事实之间的准确衔接,如果为惩处被告人而无限度

地开展类推解释,无疑是对法律文本进行突破与再造,必然违背罪刑法定基本原则。法律解释的过程需要以文义为核心探索规范的射程与边界,这一过程应当谨慎严肃且具备逻辑,以保障刑事处罚的正当性与法益保护的妥当性。罪刑法定原则的确立与坚守是现代法治发展的关键成果,须要得到尊重和延续,探索法律解释的限度应在此范围内寻求方案。

### 二、家庭成员关系的内涵分析与法律解释

《刑法》第二百六十条规定,虐待家庭成员,情节恶劣的,处二年以下有期徒刑、拘役或者管制。其中“家庭成员”的判断关系到被告是否适格的法律认定,由此影响到罪与非罪的评判。自古以来,我国历朝历代统治者均对与家庭相关的立法极为重视。以户为单位

的小农经济发展更是离不开稳定的家庭结构。直至现代社会,家庭成员关系的成立仍需基于血缘或法律而形成,具有易变性或不稳定性的恋爱关系在传统理念上似乎很难被认定为家庭成员关系的一种。“昏礼者,将合二姓之好,上以事宗庙,而下以继后世也,故君子重之”的传承观念同样表明,家庭关系的缔结蕴含沉重的责任与义务,不可轻易得到承认。

而本案通过成员间共同生活的意愿、共同居住的时间地点、经济往来的生活支出、双方长辈的言行态度,认定二者的恋爱同居符合“家庭成员”概念涵射范畴。基于此种法律解释,是否可以认定其他形式的同居关系,如同两名同性基于本人意愿长期共同生活彼此照料,双方长辈皆知此事相互往来,能否认为他们具备家庭关系中的兄弟关系进而开展虐待罪的认定工作呢?《刑法》第二百六十条之规定,对未成年人、老年人、患病的人、残疾人等负

有监护、看护职责的人虐待被监护、看护的人,情节恶劣的,构成虐待被监护、看护人罪。成立本罪的主体应当是负有监护、看护职责的非家庭成员,而虐待罪的犯罪主体则是同一家庭的成员,彼此之间存在一定的亲属关系或者扶养关系。法律体系解释的角度上,虐待被监护、看护人罪的合理适用,将是依法认定虐待罪“家庭成员”关系的最后坚守。

### 三、法律解释对刑法适用功能的发展完善

我国法治建设发展迅速,刑法的社会治理功能愈发受到重视,为适应社会实践的发展需求,刑法必须通过法律解释由“纸上的法律”转化为“行动的法律”。在此过程中,作为弥补成文法局限性的方法,法律解释能够直接将社会发展与变迁事实反馈到刑法适用之中,由此促进刑法完善。而任何的刑罰

解释在实质上均反映着解释者对法律规范理解的不同立场,合理的刑罰解释需要刑罰解释立场的价值导向指引。我国学界对于刑法解释立场的争议主要存在主观解释与客观解释立场、形式解释与实质解释立场两种。主观解释是建立在刑法本意之上的解释,代表传统主义的思维进路。客观解释更注重刑法在当前时代的功能发挥,代表实用主义的法律立场,要求结合时代发展内容对法律规范进行阐释解释。形式解释与实质解释之争则是在构成要件层面针对罪刑法定原则的解释限度进行的立场探讨,是形式刑法观与实质刑法观的附属争论之一。形式解释要求对构成要件作出符合形式的解释,实质解释坚持以犯罪本质为刑法解释的指导,二者在价值判断上的主张各有侧重,对刑法适用的发展都有推动作用。面对学界对于解释立场长期争论不休的现实状况,不能割裂的将刑法解释立场推向实质公正或个案正义的极端。刑法解释立场本身是解释者价值判断的选择,在法治概念逐渐完善发展的今日,应当确信的就是坚守罪刑法定原则,理性实现法律解释对刑法适用的积极功能。刑法在调整社会关系中越发得到重视,其具体适用应随着社会不断发展而不断完善,刑法解释是促进刑法发展完善的重要途径,应当得到重视。

(作者曹波,贵州大学法学院副教授,贵州基层社会治理创新高端智库研究员;朱珊霖,贵州大学法学院硕士研究生)