

司法改革：决战之年的回顾与期待

党的十八大以来，我国司法体制改革取得了显著成就，司法改革的主体框架已基本形成。2017年是全面深化司法体制改革的决战之年，要把按司法规律与改革规律办事统一起来，提升改革整体效能，努力实现党的十九大召开前基本完成司法体制改革任务的目标。

□ 崔永东

2017年1月，中央政法工作会议将今年确定为全面深化司法体制改革的决战之年。3月29日召开的中央司法体制改革领导小组会议下达司法改革“总攻令”，要求政法单位主要负责人要坚持问题导向，强化责任担当，狠抓工作落实，确保改革政策措施落地见效。

“责任”“落实”“督导”是今年司法体制改革的关键词。在“责任”方面，随着改革的全面铺开、不断深入，各种问题也将不断暴露。越到改革关键时刻，领导干部特别是一把手越要担起责任、发挥作用，要敢于担当、亲力亲为、善始善终、善作善成。在“落实”方面，各单位要切实负起主体责任，增强推进改革的紧迫感，系统梳理改革中遇到的问题，对照改革任务清单，列出时间表、路线图，尽快逐一解决。对中央已经确定的改革政策和举措，要不折不扣抓好落实。在“督导”方面，中央政法各单位要加强督导，派出工作组到地方去，对改革涉及的单位、部门一家一家去谈，对改革中遇到的问题一个一个研究解决，确保改革精准落地。

这几个关键词反映了中央决策部门对司法改革的期待，实质上这也是全国人民对本轮司法改革的期待。举国上下共同关注和期待司法改革，不在于其蓝图设计之妙，而在于其落实情况如何。没有落实或落实不到位的改革，不仅是不“接地气”，而且会挫伤人民群众对司法和法治的信心。因此，改革的决策者和参与者必须敢于担当，为切实促进改革担负起责任，决不能虎头蛇尾、半途而废。

2017年必将成为我国司法改革史上浓墨重彩的一年。在本轮司法改革的收官之际，它将决定我们的改革能够达到怎样的高度以及如何开启新的航程。

司法改革的成就

本轮司法改革是过去数十年来力度最大、触及利益最深的改革，其难度之大不言自明。经过4年多的努力推进，党中央确定的近130项改革任务中的大部分已经完成，司法改革的主体框架已基本形成。通过本轮司法改革，进一步推动了法治中国的进程，提高了司法

公信力，增强了人民群众的司法获得感。

通过实行员额制来实现司法队伍的职业化、精英化。首先从司法人员分类管理入手，推行员额制改革，确保优秀人员进入员额，实现司法队伍的精英化。另外，加强法官助理、检察官助理等司法辅助人员队伍建设，为将来选拔优秀法官、检察官建好“蓄水池”。

加强监督制约，完善司法权力运行机制。司法权力如果不依法约束，将可能带来司法专横、司法不公的后果，严重损害司法公信力。注重构建权责明晰的审判权、检察权运行机制，加强对审判权、检察权的监督制约，这种监督制约既包括司法机关的内部监督制约，也包括社会监督、舆论监督等外部的监督制约，以确保司法人员能够正确行使司法权。

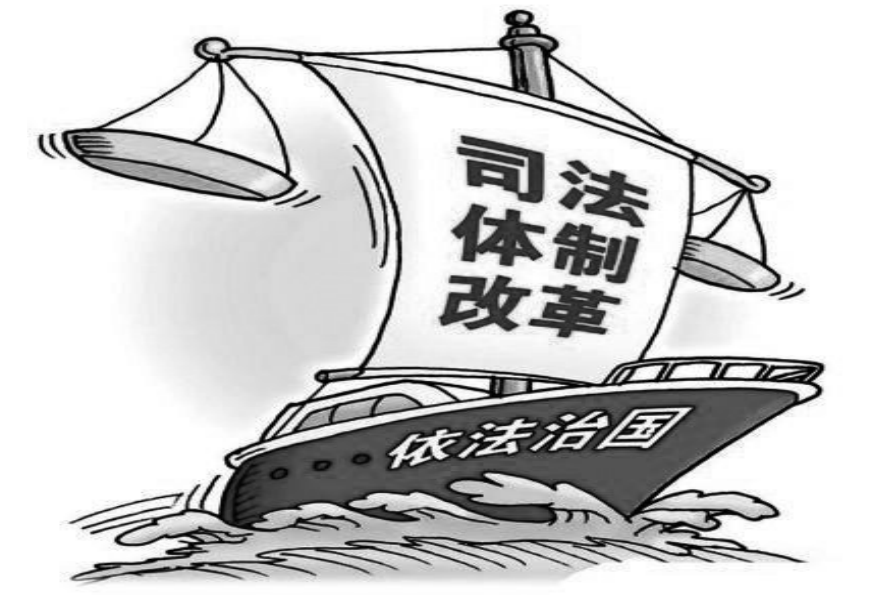
通过“去行政化”“去地方化”等措施逐步提高司法公信力。各地在“去地方化”方面着力推进人财物省级统管工作机制，并强调由省级职能部门按分工统管。在“去行政化”方面，大幅度减少审委会会议决案件的数量，赋予独任法官、主审法官以办案决定权，禁止上级法院对下级法院的裁判施加不当影响，确保审级独立。上述举措有助于提高司法效率和司法公信力。

注重打造“透明司法”“阳光司法”。阳光是最好的防腐剂，权钱交易、权色交易等司法腐败现象遇到司法公开的阳光自然会“见光死”。只有实现司法公开，才能保证以“看得见的方式”实现司法公正。司法公开有助于提高司法的透明度，有助于满足民众的知情权、参与权和表达权。

对司法改革的期待

本轮司法改革的成就，大家有目共睹。我们在对上述成就表示欣喜的同时，也对下一步的司法改革充满了期待。

应当推进司法改革成果的法律化。目前有关司法改革的“方案”“意见”等都属于党的决策文件或临时机构文件，还需要权力机构授权或追认才有法律效力。今后司法改革所涉及的员额法官任免、法院人员编制、人财物省级统管、建立不与行政区划重合的司法辖区等，经试点成熟后需要对《法官法》



《法院组织法》等加以修改，从而使改革的成果以法律的形式固化。

要建立防范司法权力滥用的机制。本轮司法改革强调将司法权下放于一线办案人员，但仅有权而无制约也会产生严重问题，可能滋生腐败、影响司法公正。因此，在放权的过程中必须强调监督制约，不但要加强内部监督，还要加强外部监督；不但要加强事后监督，还要加强事前、事中监督。另外，还要构建“透明司法”机制。总之，优良的司法有赖于一套完善的防范司法权力滥用的机制。

给法官入额以更公平的机遇和更顺畅的通道。法官入额应当重点关注两个问题：首先，法官群体处于新陈代謝关键期，陆续进入法院特别是基层法院的年轻法官成了办案主力。而处于审判管理岗位者投入审判一线的时间比较有限，因此院长并不必然成为入额法官，而是应当接受公开选拔和定期办案考核。其次，既要遵守法官5年一遴选的淘汰制，又应设置法官退休调出的临时补选，给予优秀司法人员随机补额的机会。

遴选委员会的功能局限及其构成与运行机制有待优化。法官遴选交由上级法院可能会产生审级异化，而交给权力机构或司法行政部门，又有可能影响审判权的依法独立行使。因此，可以考虑设立相对独立、多方参与乃至以竞争方式组成的第三方委员会，专司荐任法官。

要进一步加强人权司法保障的力度。本轮司法改革在保护人权方面已经作出了积极努力，并取得了不俗的成绩。但也应看到，随着经济社会的发展和人们人权意识的逐步提高，人权的司法保障制度也应当与时俱进，对其进一步深化细化，特别是在落实疑罪从无、非法证据排除方面更应当常抓不懈，在防范刑讯逼供方面必须建立更为完善的

机制，这样才能真正发挥司法对人权的保障作用。

要进一步深化以审判为中心的诉讼制度改革。今后，司法改革在推动以审判为中心的诉讼制度改革方面将会进一步有所作为，以实现严格司法，提升司法的质量和效率。应该看到，以审判为中心的诉讼制度改革，旨在使庭审实质化，庭审实质化与目前正在试点推进的认罪认罚从宽制度相得益彰。庭审实质化要求严格按照法律程序进行审判，而认罪认罚从宽制度则一般采用简易程序或速裁程序进行裁判，前者主要针对比较重要、疑难、复杂的案件，后者针对轻微刑事案件。从庭审实质化到认罪认罚从宽，中间环节是“繁简分流”，即庭审实质化主要针对的是“繁案”，认罪认罚从宽主要针对的是“简案”，后者实际上是在为前者创造条件，因为只有将大部分“简案”分流处理了，法官才能腾出手来集中精力处理好“繁案”，此即“繁案精审，简案快审”。今后法院系统的司法改革应当着重在此方面下功夫，以提高司法的质量与效率，并提高司法的权威性和公信力。

在本轮司法改革中，司法公正、司法公信是基本价值取向，实现权责统一是基本目标，“还权”与“追责”是实现该目标的重要方法，落实司法责任制是关键，司法队伍的精英化是基础，监督制约是基本保障，司法学理论研究的是支撑。这构成了司法改革的内在逻辑体系。

目前，中央司法改革领导小组已经吹响司法改革的“总攻号”，披荆斩棘、攻坚克难、决战决胜，司法改革的宏伟蓝图必将成为人民群众共享的现实。

司法改革

治理校园欺凌需预防与惩治并举

□ 岳平

校园欺凌在我国当前社会引起广泛关注。2016年4月，国务院教育督导委员会办公室印发《关于开展校园欺凌专项治理的通知》，直面校园欺凌的治理问题，反映出我国对校园欺凌严重性的认识。同年11月，教育部、公安部、民政部等部门联合发布了《关于防治中小学生欺凌和暴力的指导意见》。在今年的人大会议上，“两高”工作报告指出，2016年，最高人民法院审结涉及校园欺凌犯罪案件213件，积极开展以案说法等活动，推进平安校园建设；全国检察机关依法履行检察职能，共受理提请批准逮捕的校园涉嫌欺凌和暴力犯罪案件1988人，经审查批准逮捕1180人。

就目前的案例来说，校园欺凌行为主要集中在故意伤害、故意杀人、寻衅滋事、抢劫、聚众斗殴等几类，其中伤害类和侵财类案件所占比重较大。在涉案主体性别上，校园暴力以男性为主，女性中学生涉及聚众暴力伤害犯罪成为新的增长点；中学生在涉罪未成年人中占比较高。作案手法上，作案动机的简单性和突发性明显，拉帮结派，恃强凌弱现象较为突出。

在犯罪学意义上，校园欺凌的产生来自于外在原因和内在原因两个方面。外在原因表现在家庭、校园及社会预防

治理方面存在的不足，但更多的发生机理则来自于内在原因，即未成年人的心理、生理特质层面的原因。

校园欺凌危害严重，关乎青少年的健康成长。对于遭遇过欺凌的青少年被害人来说，不仅身体遭受损害，心理伤害可能会伴随其一生，也可能造成对他人、对社会的仇视与抵触，不仅危害校园安全，还辐射到了社会的各方面，引起了社会对校园安全的担忧和强烈关注，关联到千家万户的安宁。严重的或持续性的校园欺凌行为决不应被刑法排除在犯罪之外，而应被视为严重危害社会秩序的行为。因此，当前急需对校园欺凌行为和现象建构明确的治理理念和强有力的治理措施。

在治理理念上，要重视校园欺凌发生的内在原因及规律性。厘清治理与预防的关系：没有有效的治理措施，预防目的就难以实现。在治理措施上，除了依靠教育手段外，更应建立体系化的校园安全强化措施。在立法上，要进一步加大违法成本，结合我国的实际情况，创建符合我国国情的针对校园欺凌的综合性治理法案，创建良好的规则与秩序，完善当前《刑法》《治安管理处罚法》和《未成年人保护法》中针对校园欺凌的规范。今年1月，公安部公布了《中华人民共和国治安管理处罚法》（修

订公开征求意见稿），将治安拘留年龄从16岁降低到14岁，就是希望通过降低行政拘留被执行人的年龄起点，遏制住愈发严重的青少年暴力行为。落实在具体措施上，一方面应当增强学生对欺凌的免疫力，另一方面要建立并强化学校治安措施体系，确保校园安全。

在具体措施上，重视情境预防措施，确保校园环境安全。犯罪学上的情境预防是通过控制环境，进而增加犯罪难度、减少犯罪回报，达到预防犯罪的目的，该预防措施被认为是犯罪预防的实务化手段，并在我国的犯罪学研究领域和实践中受到普遍重视。

情境预防是行之有效的预先防卫措施。情境犯罪预防体系的策略主要有五类：增加犯罪难度、增大犯罪风险、减少犯罪收益、减少犯罪诱惑和消除犯罪借口。在针对校园欺凌的情境预防措施中，增加犯罪难度体现在加强学校门口和周边环境的安全防卫、对一些重要、危险的位置进行目标加固等；增大犯罪风险体现在扩大对学生监护、增加校园监控视频和对警方的监控网络等；减少犯罪诱惑体现在营造良好的校园氛围，通过对校园环境、色彩的安排和标语的张贴等设计举措减少对青少年的诱惑和刺激；消除犯罪借口体现在制定规则 and 避免冲突等方面。这些措施对校园欺

凌的预防具备一定的功能性。

重视与社会合作，清晰社会与学校的管理与治理职责，形成综合治理体系。首先，在防治校园欺凌方面，警方应当起到主导作用，除加强辖区校内校的犯罪预防外，还可考虑设立校园警察，这是强化校园治安的强化措施，可以最快地遏制校园暴力，同时也对校园暴力的发生起到震慑作用。其次，学校在校园安全和教育上应承担重要职责。中小学校应建立课间时间巡视制度，及时发现和制止安全隐患并及时报警。同时，学校的文化建设应予以加强。校方应积极鼓励学生兴趣社团的建立，减少学生间产生摩擦和矛盾的机会；在管理上，可将校园欺凌的发生与否，纳入学校的管理业绩中进行考核。再次，重视学生家庭教育功能和风险防范作用。学校应与家长建立安全信息和反馈联盟网络，掌握和通报具体的安全风险信息，并制度性地对学生家长开展家庭教育进行培训，鼓励家长运用优良的教育方式和内容进行家庭教育，从根本上促使学生德智育发展，保障青少年在一个安全、健康的环境中成长。

参考与借鉴

党要管党，首先是管好干部；从严治党，关键是从严治吏。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央采取一系列新举措，推进全面从严治党向纵深发展。严格执行领导干部个人有关事项报告制度，就是从严管党治吏的一项重要抓手。

近日，中办、国办印发了《领导干部报告个人有关事项规定》（以下简称《规定》）和《领导干部个人有关事项报告查核结果处理办法》（以下简称《办法》）两项重要党内法规，从严管理党政领导干部的“笼子”扎得越来越紧，体现了全面从严治党治吏的内在要求，为干部监督管理增添了装备更加精良的制度武器。

报告主体强调“关键少数”，突出分类管理、重点监督原则，对党政机关核心岗位上的干部从严管理。以领导干部所在单位是否参公管理为标准区别处理：参公管理的，副处级以上领导干部均要报告个人有关事项；非参公管理的，只有领导班子成员和内设机构领导人员纳入报告范围。据此，报告主体范围精准定位为直接掌握和行使公权力的领导干部，对非参公事业单位、人民团体和国企的一般工作人员不作要求。这充分体现对党政领导干部从严管理、对公权力从严监督的要求。

报告的内容与种类更加全面，突出与领导干部权力行为关联紧密的家事、家产情况。家事包括婚姻、因私出国（境）证件和行为、移居国（境）外、从业、被司法机关追究刑事责任等情况。家产包括工资收入、劳务所得、房产、持有股票、基金和投资型保险、经商办企业以及在国（境）外的存款和投资等情况。近年来，我国存在腐败官员将资产转移到海外，更为隐蔽的方式经商办企业等问题。《规定》对报告内容进行了调整和优化，力求精准科学、务实管用，突出了与领导干部行使公权力有关的“家产”“家事”。例如，针对“裸官”范围，《规定》增加了“配偶、子女虽未移居国（境）外，但连续在国外工作、生活一年以上”的情况。针对官员收受外币和境外金融资产贿赂的情况无法受到有效监控的情况，《规定》增加了领导干部及配偶、共同生活子女的境外存款投资情况。同时，将官员子女的配偶经商办企业情况也纳入报告范围。

查处力度更加有效可行，对违反报告个人有关事项制度的责任进行严格追究。长期以来，对违反干部个人事项报告规定的处理还不够严格，个别地方存在“只报不查”“查了白查”现象。《办法》让干部监督管理相关制度长了“牙齿”，为今后严肃处理不如实报告的行为划出了底线，亮出了红线，为更加有效地强化查核结果运用提供了遵循，对漏报、瞒报行为，要根据情节轻重，给予批评教育、组织调整或者组织处理、纪律处分；明确了组织处理和纪律处分，对领导干部形成了有力的震慑和约束；对报告查核的比例、方式和结果运用作出明确规定，将违反

有关领导干部报告个人有关事项规定的新变化

□ 张克

《规定》的处理与干部选拔任用直接挂钩，强调“凡提必核”，即提拔领导干部须核实其中报的个人有关事项，增强了干部监督制度的操作性和有效性。

《规定》和《办法》的进步意义明显，值得充分肯定。在接下来，一方面要认真贯彻和严格执行，把制度落实到位；另一方面，还应当对一些细节和操作上的问题进行更深入的探索明确。例如，对违规的民主党派和无党派官员如何处理；对腐败官员将资产转移到非共同生活子女和其他亲属名下代持的情况如何查核等等。

党要管党，首先是管好干部；从严治党，关键是从严治吏。严格执行领导干部个人有关事项报告制度，就是从严管党治吏的一项重要抓手。《规定》和《办法》两项党内法规的出台，是总结党的十八大以来贯彻执行报告制度实践经验的制度成果，也是与时俱进解决新情况新问题的现实需要。

依法治国

