

构建更加科学的犯罪治理体系

□ 金 鑫

近年来，我国刑事案件总量虽然不断增加，但是刑事犯罪结构和犯罪治理形势发生了深刻变化，其中突出的一个变化就是，根据最高人民法院公布的数据，2022年全国法院判处有期徒刑三年以下的轻罪案件占比达85.5%，轻微犯罪成为刑事治理的主要对象。这需要我们立足实际情况，进一步合理地优化配置司法资源、构建更为科学的犯罪治理体系。

当前，我国的犯罪治理尚有一些突出问题，还难以适应当前的现实变化。一是刑事罪犯群体过大大社会治理难度。我国现有的犯罪治理模式对重罪、轻罪并未区分。案件总量的持续攀升给司法机构带来了较为沉重的负担，加剧了“人少案多”的矛盾，也增加了社会治理成本。二是犯罪治理执法司法亟待形成合力。各执法司法机关对于宽严相济刑事政策把握不一，协同治理机制还不完善。公安机关提请批准逮捕、移送审查起诉案件质量不高的问题较为突出，刑事案件羁押率总体仍然较高。三是犯罪治理配套机制尚需健全完善。行政法治与刑事法治之间既存在立法上的不协调，也存在执法司法上的不衔接，执法不严、以罚代刑等现象仍然突出；刑事罪犯回归社会仍然面临较多困难，一定程度上影响良法善治目标的实现。针对以上问题，可从以下方面入手，构建具有中国特色的犯罪治理体系。

坚持以“两个结合”为指导，树立科学的犯罪治理理念。首先，坚持马克思主义法学的基本原理，以习近平法治思想为指导，来回答刑事法治基本问题，从正确认识法的本质、作用、起源、历史发展等根本问题出发，树立符合社会主义核心价值观价值的正义观、人权观、自由观、平等观、秩序观。其次，积极回应我国国家治理和社会治理的现实问题。犯罪治理的直接目标是犯罪越来越少，而不是越来越多；既要保护好公民合法权益，也要防范

社会风险的增加、保护好社会集体合法权益。我国传统文化和社会民众对犯罪的朴素认知，普遍是以罪为恶、以罪为耻，期待的是有罪必究、有罪必罚，如果过度降低犯罪门槛，显然不符合我国刑事法治发展的历史逻辑，应当正视和尊重人民群众的朴素情感，同时坚持与完善我国现行的行政违法与刑事犯罪二元制裁体系。最后，汲取中华优秀传统文化法律文化精华。推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展，积极传承中华传统法律思想中的治国策略、民本理念、价值追求、慎刑思想、平等观念、恤刑原则等对于犯罪治理的独特价值，将社会主义核心价值观更多、更规范地融入犯罪治理之中，厚植犯罪治理的道义基础。

坚持全面贯彻总体国家安全观，完整准确把握宽严相济刑事政策。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确提出，要根据犯罪情况和治安形势变化，准确把握宽严相济刑事政策。这是犯罪治理体系化构建的重要方面。具体而言，一是立足以人民为中心，顺应以新安全格局保障新发展格局、以高水平安全保障高质量发展的重大任务，在全面贯彻总体国家安全观的大局之中不断完善犯罪治理的基本原则、工作策略、方法手段。二是完整准确全面贯彻宽严相济刑事政策，既要抓实“严”的一手，毫不动摇地保持高压态势，严惩严重犯罪，严密法度、织密法网，做到该严则严；又要规范“宽”的一面，对于轻罪案件，层层过滤、分类处理，审慎采取捕诉押措施，整体宽缓刑罚，倡导恢复性司法，减少社会对立，做到当宽则宽。与此同时，也要区分具体案件情形，充分考虑危害程度、犯罪情节和社会公众的心理感受，确实需要从严的，即便是轻罪也要依法严处。

坚持实体法与程序法并重，统筹推进修法进程。同步推进实体立

法与程序立法，保持刑法的谦抑性和刑罚的轻缓化，有助于做到繁简分流、轻重分离、快慢分道，从而提升犯罪治理的效率与效果。具体到刑法方面，一方面，应当合理划定犯罪的成立范围，既新增必要的新罪，又注重修改规定不合理的旧罪。科学设定轻罪的标准，可以考虑以法定刑或法院可能宣告刑三年以上有期徒刑作为轻罪标准，并适时提高上限，压缩重罪的范围。同时，完善单位犯罪的立法构造及其归责原则，增设单位缓刑、单位资格刑制度。另一方面，完善刑罚种类，增设善行保证、禁止执业、禁止驾驶、禁止使用、禁止进入、公益劳动、社区服务、周末拘禁等适合轻罪的刑罚制度。在刑事诉讼法方面，一是完善刑事协商制度及其程序，进一步完善认罪认罚从宽制度中的量刑协商、权利保障、证明标准、刑事辩护与法律援助等程序。二是完善裁量不起诉制度，合理扩大裁量不起诉的适用范围，将附条件不起诉制度的适用从未成年人案件合理扩大到其他轻罪案件。三是建立简案快办机制，将简易程序和速裁程序的范围扩大到侦查和起诉阶段，适时建立专门速裁法庭，构建“全流程”简化速裁模式。

坚持立法、执法、司法、守法一体推进，提升依法治理成效。构建更为科学的犯罪治理体系不是单独一家办案机关的事，而是需要多方面多部门共同联动参与。首先，完善行刑衔接机制，建立健全案件线索信息共享、案件移送、刑事立案监督等机制，推进行刑处罚权尤其是人身自由罚的司法化改造。执法与司法机关可以联合出台相关类案办理指引，统一执法司法理念和办案标准尺度。其次，完善刑事案件羁押制度，健全羁押必要性审查实质化、规范化、常态化、长效化机制。注重依法保障当事人合法权益，依法保障律师知情权、阅卷权、会见权等执业权利，推动值班律师法律帮助实质化，逐步推行刑

事案件律师辩护全阶段全覆盖。最后，依法做好社区矫正、刑满释放、强制戒毒等人员的监督管理、安置帮教、社会保障等工作，帮助罪犯回归社会、融入社会。

健全完善犯罪治理配套机制，汇聚强大治理合力。法治建设既要抓未端、治已病，更要抓前端、治未病。我们既要注重刑罚的惩罚和威慑功能，维护法治的公正和权威，也要注重发挥刑罚的预防功能和社会矫治功能，加快恢复社会关系和社会秩序。第一，在执法司法各个办案环节，综合运用释法说理、人文关怀、司法救助、法律援助、赔偿保证金提存等多种手段，有效化解案件矛盾纠纷。建立人民调解、行政调解、司法调解、专业调解对接机制，认真做好不起诉、免于刑事处罚案件的后继工作，对被不起诉人、免于刑事处罚被告人需要给予行政处罚或党纪、政务处分的，依法移送有关主管机关接续处理。第二，善用民事方式参与犯罪治理，慎重对待民事违法行为的犯罪化立法，不轻易将其纳入犯罪圈，能够以民事违法处理的，尽量不以刑事犯罪处理。同时严格规范刑法之外的法律、法规、规章等规定的从业禁止等犯罪附随后果，避免产生消极的社会效应。第三，探索建立执法司法机关常态化入驻各级社会治理中心机制，积极运用调查报告、司法检察建议等方法，积极开展基层自治、法治、德治相融合工作，织密社会治安防控体系，深化诉源治理，构建共建共治共享的社会治理格局。

（作者系湖北省人民检察院党组书记、分管日常工作的副检察长）



地方人大专门委员会的功能进一步发挥

□ 章玉洁

人大专门委员会是各级人民代表大会的重要组成部分。2022年修订的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》（以下简称地方组织法）进一步细化了地方人大专门委员会的工作职责，强化了人大代表的履职保障，充分体现了人大专门委员会在地方人大工作中的重要作用。

推进新时代地方人大专门委员会制度的优化与完善，首先要明确其法律性质和职责定位。按照宪法和地方组织法的规定，地方人大专门委员会的作用主要表现在四个方面：一是在地方立法工作中的审查把关作用；二是在常委会审议工作中的智囊参谋作用；三是在监督和支持“一府一委两院”工作中的推进作用；四是对人民群众合法权益的维护作用。在实际运行中，应当厘清两组关系：其一，人大专门委员会与同级人大常委会的关系。人大常委会是同级人民代表大会的常设机关，而人大专门委员会是同级人民代表大会的常设工作机构，专门委员会主要协助人大及其常委会的工作。其二，人大专门委员会与常委会工作机构的关系。人大专门委员会主要是审议机构，实行“集体议事”“集体决定”“一人一票”的运行机制；人大常委会承担“沟通”“协调”“联系”等职能，实行“首长负责制”。可见，人大专门委员会在人大及其常委会开会及闭会期间不间断开展工作，不仅健全了人大机关的议事机制，保障了人大及其常委会的议事效果，并且弥补了会期制度对人大工作的局限。

当前，地方人大专门委员会围绕人大及常委会重点任务，善于谋划、敢于担当，为人大及其常委会依法履职发挥了重要辅助和保障作用。与此同时，地方人大专门委员会在实践中也面临机构设置不科学、人员结构不合理、职责定位不明确、履职保障难落实等问题。加快推进新时代地方人大专门委员会制度的优化与完善、发挥好地方人大专门委员会的作用，是提高人大工作效能的切入点，也是发展全过程人民民主的有力抓手。

细化制度规定，健全地方人大专门委员会的机构设置。现行地方组织法仅对地方人大专门委员会进行了授权性规定，对于专门委员会设立的前提、原则、规范、类别、数量及名称等并未作出具体细化，影响了专门委员会的功能发挥。例如，由于法律规定的不明晰，各地专门委员会的工作缺乏法律依据，导致工作程序繁简不一，影响专门委员会工作的效率与质量。又如，地方各级人大专门委员会在机构设置上不完善，

重点设置法律、经济、教育等专门委员会，而环境、外事等方面缺少专业人员。对此，一是完善相关法律法规，尽快制定和出台地方性的人大专门委员会机构设立办法，建立统一的地方人大专门委员会设立和运行指导制度。二是强化程序要求，优化地方人大专门委员会的运行机制和议事规则，充分考量地方人大专门委员会设立的科学性和可行性，进一步规范专门委员会的运行机制，提高专门委员会的工作效率和工作质量。三是平衡组织机构，优化地方人大专门委员会的组织架构。地方人大专门委员会的机构设置不能完全照搬上级人大专门委员会的设立标准，要坚持实事求是，根据地方发展的需要，适时调整专门委员会的设立模式和数量。

发挥专业优势，优化地方人大专门委员会的人员结构。优化人员配备是地方人大专门委员会队伍建设的关键所在。但目前一些地方人大专门委员会组成人员存在专业性不强、年龄结构不合理、专职化程度不高等问题，难以保障专门委员会经常性地开展工作，与专门委员会设立的初衷相悖。例如，在实际工作中，由于兼职委员人数较多，会议出席率不高，有时会出现各项决议未经过严格审议即形成决议稿，未充分反映会议意见。又如，有的地方人大专门委员会组成人员在工作上缺乏积极性和主动性，难以保障工作的执行。针对上述问题，一是建立专业化工作队伍，充分发挥专业优势，选任具有专业知识储备的优秀人才担任专门委员会委员，保障专业人员比例，以满足专门委员会工作要求。二是优化人员年龄结构，保障地方人大专门委员会成员形成“老、中、青”的年龄结构梯队，减少人员频繁变动而导致的工作效率低下。三是提高专职委员占比，进一步保障专门委员会的工作实效。一方面，通过建章立制合理设定专门委员会委员的年龄、资格，明确专门委员会专职人员与兼职人员的职责分工和管理要求；另一方面，适当增加专门委员会专职委员的编制，形成一支专业性强的专职委员工作队伍。

明确职能分工，理顺地方人大专门委员会的职责定位。明确地方人大专门委员会的法律性质和职责分工是充分发挥专门委员会作用的基础，决定了专门委员会履职能力和效果。但是地方组织法仅对地方人大专门委员会的职责作了笼统规定，导致在实践中出现专门委员会与常委会、常委会工作机构甚至各专门委员会之间重大工作相互推诿或“撞车”的现象。特别是在专门委员会设置较少的一些区县，工作委员会代行专门委员会部分职责的现象时有发生，专门委员会的职能作用存在被弱化的情况。鉴于此，一方面，尽快完善地方人大专门委员会的工作条例，明确专门委员会的职能职责，推进专门委员会扎实做好议案审议及监督工作组织实施，发挥专门委员会专业性优势；另一方面，进一步明确地方人大专门委员会的关系结构，厘清地方人大专门委员会与常委会、常委会工作机构以及各专门委员会之间的职责分工，突出专门委员会的主体地位，理顺专门委员会与其他机构之间的关系，推动形成相互分工协作、促进制约的工作格局。

提高工作实效，强化地方人大专门委员会的履职保障。专门委员会职责的履行直接关乎人大工作的实效，但是由于缺乏相关工作机制，地方人大专门委员会在议案审议、备案审查、组织监督中的作用未充分发挥，导致工作程序存在不规范，工作成效还不够显著。对此，一是建立地方人大专门委员会工作机制，推动代表联络站的规范化建设，加强人大代表工作能力建设，密切人大代表同人民群众的联系，积极邀请代表参与立法、监督等各项工工作，健全吸纳民意、汇集民智工作机制，更好做到民有所呼、我有所应。二是健全地方人大专门委员会监督机制，落实代表意见办理成效，在重点领域、中心工作中不断加强跟踪监督、持续监督，认真抓好监督工作组织实施，充分发挥专业领域代表作用，高质量办理代表意见，提升代表工作水平。三是完善地方人大专门委员会履职管理办法，提高专门委员会依法履职的综合素质和能力水平。一方面，加强对专门委员会组成人员的培训力度，鼓励各位委员深入实践开展调查研究，不断提高专业能力和实践本领。另一方面，加强对专门委员会组成人员的督促考核，注重思想政治建设和纪律作风建设，完善履职评价体系和激励机制。对于经常不参加会议、活动，不主动联系代表的委员进行督促，并将其参与会议、联系代表、提出意见建议的情况纳入考核，提高依法履职成效。

（上接1版）

创新培养体系，探索行之有效的教育教学实践模式。我国作为一个发展很不平衡的大国，推进教育改革坚持自上而下和自下而上相结合的原则，即把顶层设计和基层探索、整体部署和局部试点结合起来，释放和激发了地方、学校及相关教育主体的积极性、主动性。改革开放40多年来的基础教育改革中，学校层面教学变革、课程开发、教师研修、管理创新与领导发展等方面的探索与创新层出不穷；地方层面旨在推动优质均衡发展的区域统筹、委托管理、集团化办学、信息化教学等方面的尝试不断突破；基于理论指导的教育教学改革实践不断深化。2020年，经合组织出版《对标中国教育体系的表现：OECD中国教育质量报告》，指出了中国教育体系的优势：社会和教育对学习有相当大的投入，学生有很高的志向和积极性，教师的专业素质及其合作文化，注重学习的秩序并然的课堂，高质量的教学和优异的学习成果。在短短的几十年中，中国建立了世界一流的中小学教育体系，以适应国家卓越的经济和社会发展，这一成就在最近的全球教育史上是独一无二的。

应用信息技术，赋能基础教育高质量发展。我国始终把信息技术摆在教育现代化的战略地位，注重发挥信息技术对基础教育的引领、支撑和推动作用，将信息化与基础教育改革发展一同谋划、一同部署、一同推进，信息化基本建设实现全面覆盖，大规模应用模式取得重大突破，为基础教育发展注入强大动力。近年来，深入实施教育数字化战略行动，建设国家中小学智慧教育平台，聚焦学生学习、教师教学、学校治理、教育创新，促进教育公平和教育高质量发展。中国教育数字化的发展成就得到了国际社会的广泛认可，“国家智慧教育平台”项目获得2022年度联合国教科文组织教育信息化奖，这是联合国系统内教育信息化最高奖项。中国“国家智慧教育平台”是确保公共数字学习平台普遍访问和有效使用的杰出举措，向世界展示了如何利用数字技术使教学和学习更加普及，

为全球数字教育变革提供了有益经验。

坚定基于文化自信的中国教育自信

教育是文化的一部分，是文化传承与创新的重要机制，教育自信是实现文化自信的基本途径。教育改革的基本方向就是不断构建基于文化自信的中国教育自信，扎根中国、融通中外，发展和完善中国特色社会主义教育体系，走出一条真正体现中国精神、中国特色和中国优势的教育改革之路。

坚守优秀传统文化传统。自古以来，中华民族就有尊师重教、崇智尚学的优良传统，有“建国君民，教学为先”“文以载道，以文化人”的教化观念，有“仁者不忧、智者不惑、勇者不惧”“立德、立功、立言”的教育理想，有“有教无类”“因材施教”“教学相长”“温故知新”教与学的理念和方法，有“传道、授业、解惑”的师者职责，至今都闪烁着智慧的光芒。素质教育思想自其发端就带有鲜明的中国传统文化基因，在提高受教育者的全面素质和促进教育公平的理念下，重新阐释和运用“三方达德”“有教无类”“因材施教”等古训所包含的“立德树人”“平等”“有差别的平等”等现代教育思想。教育改革需要坚守中华优秀传统文化，继承和挖掘博大精深的教育智慧，结合时代需要进行教育变革实践，是中国教育自信构建的历史文化基础。

立足中国国情教情。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。教育事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分，新时代中国特色社会主义教育要体现中国特色社会主义本质要求，全面贯彻党的教育方针，坚持马克思主义指导地位，坚持社会主义办学方向，把党对教育事业的全面领导贯彻好、落实好。中国共产党的坚强领导，中国特色社会主义教育制度的优越性，坚定我们的教育自信。

借鉴国外有益经验。中华文明是在中国大地上产生的文明，也是

同其他文明不断交流互鉴而形成的文明，中国文化向来是开放的，有着强大的兼容性、柔韧度和渗透力。坚持教育改革的文化自信，并不是关起门来搞改革，而是以解决现实问题为出发点，择善而从、兼容并蓄，广泛吸纳融合一切外来优秀教育成果，在学习、消化、吸收、再创造中锻造出独特的中国教育模式。中国基础教育要在吸收世界优秀教育成果的基础上，有选择地、兼容并包地与本土的实际情况相结合，使中国教育的特色更加鲜明。

新时代新征程努力办好基础教育

迈向全面建设社会主义现代化国家新征程，党的二十大报告把教育科技人才单独成章进行布局，对加快建设教育强国、办好人民满意的教育作出了全面而系统的部署。建设教育强国，基点在基础教育，基础教育搞得越扎实，教育强国步伐就越稳、后劲就越足。加快建设教育强国，要求我们办好办强办优基础教育，必须充分认识和发挥我国基础教育的优势，坚定文化自信，充分激扬教育自信的强大精神力量和改革创新的磅礴正能量。

落实立德树人根本任务，培养堪当民族复兴大任的时代新人。基础教育是帮助学生“扣好人生第一粒扣子”的关键阶段，要坚持育人为本、德育为先的方针，将德智体美劳“五育”融合成一个全方位、全过程的育人体系。育人的根本在于立德，必须用社会主义核心价值观铸魂育人，深入推动习近平新时代中国特色社会主义思想进教材进课堂进头脑，完善“大思政课”教育体系，强化中小学思想政治教育一体化育人，教育引导學生从小打牢爱党爱国爱人民爱社会主义底色、打牢中华民族复兴人才奠基底色。

推动基础教育高质量发展，切实办好人民满意的基础教育。基础教育是公共服务，特别是义务教育属于基本公共服务，要加快构建优质均衡的基本公共教育服务体系，

保障每个孩子享有公平的受教育机会。全面普及基础教育，使学前教育毛入园率、义务教育巩固率、高中阶段毛入学率达到国际领先水平。加快推进义务教育优质均衡发展 and 城乡一体化，缩小区域、城乡、校际和群体教育差距，扩大优质教育资源的覆盖面。加大对普惠性非基本公共教育服务支持力度，提高学前教育普及普惠水平和保教质量，促进幼儿健康成长和全面发展。推进高中阶段学校多样化发展，加强普通高中标准化建设工程和托管帮扶工程，有效促进县域高中整体提升、办出特色。大力弘扬教育家精神，优化师范生培养，完善教师培训体系，合理配置教师资源，加强师德师风建设，提升中小学教师队伍育人能力。

抢抓数字化智能化新机遇，更好促进人的全面发展。数字技术和人工智能的兴起为教育改革创新发展新路径、重塑形态、促进成长才带来了新的机遇和挑战。特别是面对数字技术和人工智能的新机遇，我们必须主动作为，加强研究、趋利避害、提前布局，以数字化智能化赋能教师的教和学生的学以及教育管理和评价改革。鼓励支持积极探索未来教育和学校新样态，使数字技术和人工智能推动基础教育优质均衡发展、保障教育公平、提高教育质量，在促进人的全面发展中发挥更大更重要的作用。

加快构建中国教育学，为世界教育知识体系贡献中国智慧。教育科学研究是教育事业的重要组成部分，对教育改革发展具有重要的支撑、驱动和引领作用。中国基础教育要进入世界前列，必须厚植中国教育理论优势，绘制世界教育理论的“中国版本”。中国教育学应坚持中国教育文化的主体地位，深入挖掘中国优秀传统教育思想，吸纳世界先进教育理念与经验，与中国教育的变革实践共生共长，形成中国特色的教育学学科体系、学术体系、话语体系，与国际社会分享我国基础教育发展的经验和特色，为构建教育的人类命运共同体作出积极贡献。

（作者系教育部党组成员、副部长、总督学）

