

# 依法准确打击黑恶犯罪 不纵不枉不偏不倚

全国人大常委会副主任委员周光权接受羊城晚报专访

在办理涉黑涉恶案件过程中，如何更好地不纵不枉、不偏不倚地打击黑恶犯罪分子？全国人大代表、全国人大宪法和法律委员会副主任委员、清华大学法学院教授、博士生导师周光权给出了他的思考——参加今年的全国人大会议，他带来了一份关于依法准确办理涉黑涉恶犯罪案件的建议。近日，他接受了羊城晚报记者专访。

“从今年开始，扫黑除恶进入常态化，日常办案更应该注意准确把握法律界限。”为此，他建议全面准确理解黑社会性质组织的四个特征，同时，对于企业经营中的违法犯罪行为不宜轻易认定为黑社会性质组织犯罪。



全国人大常委会副主任委员周光权(受访者供图)

# 建立应急物资捐赠机制 应对突发公共卫生事件

中国法学会副会长、中华全国律师协会会长王俊峰接受羊城晚报专访

保障律师执业权利、完善突发公共卫生事件应对立法，是全国人大代表、中国法学会副会长、全国人大宪法和法律委员会委员、中华全国律师协会会长王俊峰参加十三届全国人大四次会议关注的重点。

昨日，他在接受羊城晚报专访时，建议研究制定“律师执业权利保障法”、完善律师职业豁免制度、建立律师强制执业保险制度等保障律师执业权利。在完善突发公共卫生事件应对立法方面，他建议建立突发公共卫生事件应急物资公益捐赠机制、突发公共卫生事件境外输入防控机制等。

“我建议在突发公共卫生事件应对立法中专章规定应急物资公益捐赠机制，明确各级政府、企业在突发公共卫生事件发生时，基于公益目的，可以开展社会力量组织动员，引导和发动募捐人面向社会开展募捐。”王俊峰说。



全国人大代表、中国法学会副会长、中华全国律师协会会长王俊峰(通讯员供图)

## 为期三年的扫黑除恶专项斗争成绩卓然

**羊城晚报**：您怎样评价过去三年开展的扫黑除恶专项斗争？  
**周光权**：黑恶势力是社会毒瘤，严重破坏经济社会秩序，侵蚀党的执政根基，群众深恶痛绝。开展扫黑除恶专项斗争，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策部署，对于保障群众安居乐业、社会安定有序、国家长治久安具有重大意义。为期三年的扫黑除恶专项斗争取得了很大成绩，各地社会治安、市场秩序、营商环境全面向好，这是非常可喜的事情。

同时不可否认的是，在扫黑除恶专项斗争中，有的地方在办案中出现

了值得关注的“问题”。  
**羊城晚报**：具体是指什么“问题”？  
**周光权**：我国现行刑法以及相关司法解释对组织、领导、参加黑社会性质组织的犯罪构成有明确规定。但是，从部分公开的裁判文书、有关媒体报道看，目前在实践中，个别地方出现了处理涉黑涉恶案件时，对法律精神“吃不准”的现象，突出表现是：  
一方面，对刑法规定的犯罪构成要件不能准确把握。根据刑法第294条的规定，黑社会性质组织必须同时具备“组织特征”“经济特征”“行为特征”和“危害性特征”。但是，司

法实践中对这一构成特征的理解存在一定偏差。  
另一方面，在个案中存在打击扩大化问题。在有的案件中，合法成立的经济组织在开展业务活动过程中，偶尔实施暴力、威胁等犯罪行为，或者有其他非暴力犯罪行为，也被作为黑社会性质组织或恶势力团伙处理，相关企业开办者的财产被部分或全部没收。  
就以上问题，我建议最高法、最高检给予高度关注，督促、指导下级司法机关严格遵守罪刑法定原则，准确适用法律，确保对涉黑涉恶组织的犯罪“一个不放过、一个不抬高”。

## 要全面准确理解黑社会性质组织四个特征

**羊城晚报**：在您看来，具体有什么解决办法？  
**周光权**：我这次就向最高法、最高检提出三点建议。  
首先，要全面准确地理解黑社会性质组织的四个特征。在黑社会性质组织的四个特征中，组织特征和经济特征似乎相对比较确定。但在实践中，也有一些司法偏差：就黑社会性质组织的“组织特征”而言，在有的案件中，仅有一个组织者、领导者，骨干成员并不固定，没有明确的层级和职责分工，不是“较稳定的犯罪组织”；在另外的案件中，组织者请他人办事时，需要按时、按人数付费或按件结算，这种临时聘请完成某一劳务的合作关系，不符合黑社会性质组织的组织性特征，但实践中也出现了被判定为黑社会性质组织的情况。  
就黑社会性质组织的经济特征而言，根据刑法和司法解释的规定，黑社会性质的组织，违法犯罪性收入

应为其主要经济收入来源。但是，在有的案件中，公司的主要业务是合法经营活动，虽存在串通投标等犯罪行为，但只在少数业务中存在，指控的犯罪获利与公司合法经营的获利相比，仅占很小部分；在另外一些案件中，犯罪集团前期犯罪所取得的经济利益并没有用来支撑后续的犯罪行为。上述这些情形，都远未达到“以黑护商”“以商养黑”程度，不宜认定为黑社会性质组织。  
**羊城晚报**：对于黑社会性质组织犯罪的另外两个特征呢？  
**周光权**：实践中，另两个黑社会性质组织的特征——行为特征、危害性特征——在认定上更容易出现偏差。  
一方面，对于黑社会性质组织的“行为特征”，2015年的有关司法解释性文件规定：“在黑社会性质组织所实施的违法犯罪活动中，一般应有一部分能够较明显地体现出暴力或以暴力相威胁的基本特征。否则，定性时应

当特别慎重。”但在有的案件中，被告人偶尔实施暴力程度较低的行为，且主要是为了发泄个人不满，完全达不到“惯常使用暴力”的程度，并未实施以暴力等手段大肆进行敲诈勒索、欺行霸市、聚众斗殴、寻衅滋事、故意伤害的违法犯罪活动。按照学界有力的观点，一个犯罪集团实施犯罪，如果仅造成被害人轻伤及以下后果，连一起重伤都没有的，不宜将该组织认定为黑社会性质组织。对于这一主张，建议有关部门认真研究。  
另一方面，在有的案件中，认定黑社会性质组织的危害性特征(非法控制特征)较为牵强。被告人没有特定行业形成垄断，并未排斥竞争对手，没有干扰、破坏他人的正常生产经营，在相关行业的影响力十分有限，即使其在一些纠纷中采取一定暴力手段、非法拘禁等行为，也不足以对特定行业形成控制力，不符合危害性特征。

## 在打击黑恶犯罪的同时保护好民企合法财产权

**羊城晚报**：还有一些企业经营中的违法犯罪行为，是否涉黑涉恶在认定上也有点争议。您怎么看？  
**周光权**：对于企业经营中的违法犯罪行为，我建议不宜轻易认定为黑社会性质组织犯罪，防止打击扩大化。  
合法成立的经济组织在开展业务活动过程中，偶尔实施暴力、威胁等犯罪行为，或者有其他非暴力犯罪行为，不能将其视为黑社会性质组织，只能视为一般的单位犯罪，就其所触犯的罪名承担刑事责任。如果并不涉黑、涉恶，对于企业及其负责人的财产也应当严格按照刑法的规定处理，不宜全部没收。尤其对于民营企业生产经营过程中的不规范乃至犯罪行为，要在法律范围内有一定的“容错”空间，轻易不能认定其涉黑、涉恶。因此，需要严格区分企业经营中所实施的普通犯罪与黑社会性质组织、恶势力团伙犯罪之间的界限，在打击黑恶势力犯罪的同时保

护好民营企业合法财产权。  
**羊城晚报**：在个别案件中，有的高龄老人也被认定为涉黑涉恶，引起社会关注。您如何看待高龄老人被认定黑恶犯罪分子这一现象？  
**周光权**：这也是我的第三个建议，就是打击黑恶势力犯罪需要尊重常识。  
到现在为止，个别地方出现了一些将残疾人、老年人认定为黑恶组织成员的判决。例如，某省的法院判处了一起案件：恶势力犯罪集团首犯刘某涉嫌敲诈勒索、寻衅滋事等5项罪名，被判处有期徒刑16年，其余十多名成员分别被判处有期徒刑11年至6个月至1年不等。媒体对此报道说，这个黑恶势力团伙涉案16人，全都是高龄老人，年龄最大的92岁，最小的68岁，平均年龄79岁，为恶一方长达19年之久。  
但是，类似判决的出现，会引起公众一连串的联想或质疑：如此高

龄，究竟还有多少能干恶势力团伙才能实施的坏事？将这些老年人判决为涉黑团伙有没有人为凑数的嫌疑？这就很值得研究。  
因此，我认为，处理涉黑涉恶案件，不能仅考虑办案数量，还要考虑案件质量和社会效果，考虑民众对判决结论是不是认同，不能不顾及民众的常识，尤其是要回到认定这类犯罪的法律标准上来，绝不放松真正的黑、恶犯罪分子，但是，也绝不能人为地抬高、凑数。  
考虑到我国人均寿命77岁左右，高于这一年龄的人事实上很难参与黑恶组织犯罪活动的现状，建议最高司法机关在未来的有关司法解释中明确规定：原则上，不宜将70周岁以上的人认定为黑社会性质组织或恶势力团伙的成员，更不宜将其作为首要分子或者骨干成员予以定罪处罚，使得司法不至于过于偏离民众的常识。

## 完善律师职业豁免制度 扩展律师执业豁免权

“总的来看，我国律师执业权利保障机制不断健全，律师执业权利保障工作不断取得新成效。但受各种因素的影响和制约，律师在执业活动中仍然在不同程度上面临会见难、阅卷难、材料提交难，在庭审过程中发问难、质证难、辩论难和辩护意见得不到尊重和采纳、被控妨害作证、人身权利受侵犯、投诉后得不到回应等问题。”王俊峰说，为切实保障律师执业权利，建议通过立法形式固化既有律师执业权利保障工作所取得的成效，持续改善律师执业环境。  
他建议加强律师执业权利保障立法。王俊峰说，根据刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法及律师法有关规定，在总结律师权利保障实践经验的基础上，建议研究制定“律师执业权利保障法”，规定律师在执业活动中享有知情权、申请权、申诉权，以及会见和通信、查阅案卷、调

查取证和发问、质证、辩论等方面执业权利，规定人民法院、人民检察院、公安机关、国家安全机关、司法行政机关、律师行业协会在保障律师执业权利方面的工作机制，建立健全律师执业权利救济机制，并明确侵犯律师执业权利的法律救济责任。  
同时，他认为还要完善律师职业豁免制度。我国律师法第三十七条对律师职业豁免权作了规定：“律师在执业活动中的人身权利不受侵犯。律师在法庭上发表的代理、辩护意见不受法律追究。但是，发表危害国家安全、恶意诽谤他人、严重扰乱法庭秩序的言论除外。”王俊峰建议将律师职业豁免权从庭审期间扩展到侦查和审查起诉等律师开展执业活动期间，同时严格限制“发表危害国家安全、恶意诽谤他人、严重扰乱法庭秩序的言论”例外情形的适用，最大限度避免以该例外情形为由对律师人身权利进行侵犯。

“此外，还要建立律师强制执业保险制度。”王俊峰说，我国律师法仅规定了律师和律师事务所的过错赔偿责任和律师的追偿机制，为加强律师执业风险防范和救济，建议将律师事务所和律师强制职业责任保险写入律师法，通过健全完善的律师职业责任保险制度，减轻律师事务所和律师过错赔偿责任。  
最后，完善刑事辩护律师职业保障机制也被王俊峰纳入考虑范畴。他建议推动设立刑事辩护律师行业自律组织，增强刑事辩护律师行业自律与维权能力；完善刑事辩护律师教育培训体系，常态化开展刑事辩护律师在职教育与培训；推进刑事辩护业务标准化、规范化建设，推动有条件的律师事务所设立刑事业务合规管理岗位；畅通刑事辩护律师进入法官检察官渠道，增进刑事辩护律师与法官检察官的身份认同。

## 建立与中国律师“走出去”相适应的职业责任保险制度

“职业责任保险是指承保专业技术人员因职业上的疏忽或过失致使合同对方或其他人遭受人身伤害或财产损失，依法应承担赔偿责任的保险。”王俊峰告诉记者，律师是为当事人提供法律服务的专业人员，推行律师职业责任保险，对于加强律师职业保障、促进律师依法依规诚信执业，具有重要的积极意义。  
王俊峰介绍，目前，我国律师职业责任保险往往采取由各地律师协会分别与保险公司签署律师执业责任保险协议、由律师协会作为投保人为当地执业律师统一投保的做法，在实践中面临律师执业责任赔偿限额不足、无法满足律师事务多层次职业责任保险需求等问题。  
“纵观全球，世界上经济和法治较发达国家大都建立了较为完善的律师职业责任和律师职业责任保险制度，保险市场上都有专业的保险机

构为律师事务所和律师提供职业责任保险产品。”王俊峰说，我国律师事务所和律师职业责任保险制度的缺失，以及保险机构与国际接轨的律师职业责任保险产品与服务近乎空白状态，势必影响和制约律师行业国际化高质量发展。  
“为给中国律师‘走出去’提供更完善的配套保障，推动涉外法律服务高质量发展，建议国家有关部门高度重视律师职业责任保险问题，推动建立与中国律师‘走出去’相适应的职业责任保险制度体系。”王俊峰建议，首先建立律师事务所和律师强制职业责任保险法律制度。我国律师法第五十四条规定：“律师违法执业或者因过错给当事人造成损失的，由其所在的律师事务所承担赔偿责任。律师事务所赔偿后，可以向有故意或者重大过失行为的律师追偿。”但没有规定律师事务所和律师职业

责任保险，建议在未来的律师法修订中增加律师事务所和律师强制职业责任保险的有关规定。  
其次，他建议律师行业主管部门尽快制定出台推行律师事务所和律师强制职业责任保险的具体指导意见，研究制定“走出去”律师事务所和律师强制职业责任保险的保障措施。  
再次，他建议保险行业主管部门或行业协会，参照国际通行做法，制定律师职业责任保险示范条款，就保险责任、责任免除、赔偿限额与免赔额(率)、保险人、投保人、被保险人的权利与义务、保险期限、保险费、赔偿处理、争议处理和法律适用等作出规定。  
此外，他说，保险机构应重视发展律师事务所和律师职业责任保险服务，提供能够满足律师事务实际需求特别是国际化发展要求的具体律师职业责任保险产品和方案。

## 专章规定社会主体应对突发公共卫生事件工作机制

当前，国家卫生健康委正积极推动突发公共卫生事件应对法的制定。为完善突发公共卫生事件应对立法，王俊峰给出了三条建议——  
根据应对新冠肺炎疫情的经验和做法，王俊峰建议拟制定的“突发公共卫生事件应对法”规定，重大公共卫生突发事件发生后，由国务院卫生行政主管部门牵头多部委建立联防联控工作机制，根据需要下设疫情防控、医疗救治、科研攻关、宣传、外事、后勤保障、前方工作等工作组。  
其次，他建议专章规定社会主体应对突发公共卫生事件工作机制，“国家机关、社会团体、企事业单位和其他社会组织应当建立符合本单位实际的突发公共卫生事件应对机制，

制定突发公共卫生事件应对方案，当发生突发公共卫生事件时，在党中央的领导下，在国务院联防联控机制的统筹下，做好本单位突发公共卫生事件的应对工作。”同时，他认为，在“法律责任”一章中，对国家机关、社会团体、企事业单位和其他社会组织对本单位突发公共卫生事件隐瞒、缓报、谎报等违法行为作出相应责任追究。  
“我还建议建立突发公共卫生事件应急物资公益捐赠机制”。王俊峰说，为有效动员全社会力量应对突发公共卫生事件，建议突发公共卫生事件应对立法专章规定应急物资公益捐赠机制，明确各级政府、企业在突发公共卫生事件发生时，基于公益目的，可以开展社会力量组织

动员，引导和发动募捐人面向社会开展募捐；明确社会捐赠应急物资的接收主体、途径；明确对社会捐赠应急物资的使用与监督及违规使用的法律责任；明确各级政府部门对海外捐赠物资的通关清关、报批审查、运输等方面提供便利支持。  
突发公共卫生事件境外输入防控机制的建立也很重要。他建议在突发公共卫生事件应对立法中，一方面规定加强国际合作共同应对全球性突发公共卫生事件；另一方面规定发生全球性突发公共卫生事件时，精准分类实施入境人员管理，落实网格化管理，对入境人员进行登记、追踪和分类管理，实现对入境人员及其家庭管理的全覆盖。