

/ 高端访 /

全国人大宪法和法律委员会副主任委员周光权： 建议按法典编纂理念 全面修订刑法



周光权

“刑法是重要的部门法，在推动法典编纂的大背景下，对刑法立法现状及其发展前景进行审视很有必要。”全国人大宪法和法律委员会副主任委员周光权在接受羊城晚报专访时说，他今年提交了一条议案，建议按照法典编纂的理念全面修订刑法。

“建议尽快对按照法典编纂的理念全面修订刑法典进行调研，观察我国社会的深刻变化，密切关注其他部门法立法活跃化的现实，用三至五年的时间稳步推进起草、整合以及刑法典大规模修订的工作，待时机成熟的时候正式颁布精心汇编、纂修的刑法典，大幅度地提升我国刑事领域的国家治理能力和治理水平。”周光权说，在全面修订过程中，要增设必要的轻罪，同时理性对待民众的重罚呼吁。

文/羊城晚报记者 董柳
图/受访者提供

B 全面修订刑法过程中要增设必要的轻罪

羊城晚报：全面修订刑法典关键要解决什么问题？

周光权：全面修订刑法典既要保持现行法的稳定性，也要适应新形势进行适当的制度创新，为此需要解决好以下关键问题：

关于刑法立法模式。总体而言，刑法立法模式有两种：多元立法模式（即将刑法分为普通刑法、单行刑法、附属刑法三类），统一立法模式（即制定统一的刑法典）。我国宜继续坚持统一刑法典的立法模式。第一，从实现妥当处罚的角度看，我国的立法实践已经表明，分散立法的模式会影响刑法施行的效果。第二，从满足司法实务需要上看，制定统一刑法典，可以使法官处理刑事案件时都从刑法典中寻找裁判依据，也有助于减少不当的形式解释。第三，从刑法与行政违法分立的立法格局看，将行政违法的许多行为作为刑法处罚对象，与我国实行刑法和犯罪、行政处罚和刑罚二元分立的法律责任体系不相一致。第四，我国社会文化和法律文化传统决定了统一刑法典被赋予特殊使命。当然，统一刑法典之外不排除单行刑法的存在。

全面修订刑法典必须进一步落实罪刑法定原则。罪刑法定原则应当对立法权、司法权都有所约束。一方面，贯彻罪刑法定原则需要减少空白罪状的立法，减少关于定罪授权性规定，将罪刑关系明确化，以减少刑法立法在合宪性、合法性方面的疑问。另一方面，贯彻罪刑法定原则需要更加精准把握罪刑法定原则，对构成要件的设计应当尽可能明确，同时要使新设置罪名真正成为现有体系的有益补充。

羊城晚报：一谈到打击犯罪，不少人希望用重罪重刑。全面修订刑法典过程中是否坚持重刑化的理念？

周光权：我认为，全面修订刑法过程中要增设必要的轻罪——应当考虑增设发生率很高、各国普遍处罚的轻罪；增设特定情形下的见危不救罪；对现有部分罪名进行整合、部分罪名进行分解，形成相应的轻罪；适应社会发展需要，及时增设相当数量的轻罪。

需要注意的是，不能简单地认为犯罪的一般预防效果与刑罚的轻重成正比，进而轻易提高刑罚，而是要消除对重刑化的误解。立法对刑罚的设置应当尽可能轻缓化，对某些特定犯罪的刑罚配置问题需要专门研究。同时，还需要考虑死刑的进一步限制，以及不同犯罪之间刑罚的协调、其他相关处罚制度的建构等问题。

C 全面修订过程中 要理性对待民众的重罚呼吁

羊城晚报：在一些刑事案件发生后，民众往往有重罚的朴素愿望，在全面修订刑法典过程中，如何对待民众的这一呼声？

周光权：要理性对待民众的重罚呼吁。在按照法典编纂的理念全面修订刑法典的过程中，需要认真开展调查研究，广泛听取民意，开门立法，把全过程人民民主贯彻到编纂工作的各个环节。当然，强调民主立法并不是对“众声喧哗”不加甄别，一味迁就民众的重罚愿望，这不但不会消除国民的很多疑问，而且会加深民众不安的负面效果。

羊城晚报：全面修订过程中，如何处理法律的稳定性和滞后性之间的关系？

周光权：在全面修订刑法典过程中，不应反对刑法典提出不切实际的要求，不应

对刑法典提出“包罗万象”“一网打尽”的期待，法典不应当一步到位地颁布，编纂法典不应该使法律陷入固化状态。法典由立法者制定，由法官和司法者所解释。重要的是不苛求立法，而是在适用时敢于解释、准确解释刑法。

我的观点是，在民法典制定出台以后，应当将按照法典编纂的理念全面修订刑法典、打造刑法典的“升级版”提上议事日程。以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，为全面修订刑法典的工作营造了良好的政治环境和工作氛围，这是未来刑法立法确保成功的根本保障。只要各方面齐心协力，就一定能够制定出一部更加符合时代要求、内在结构更为合理、能够管长远的刑法典。

A 现行刑法有进行全面修订的必要

羊城晚报：为什么要按照法典编纂的理念全面修订现行刑法？

周光权：在我国1979年立法过程中，并未有意识地使用法典的概念，但是，1979年刑法的编排结构在一定程度上体现了法典的体系化特征。经过1997年的全面修订，以及单行刑法和十一个刑法修正案的不断完善，我国现行刑法的结构较为完整，内容比较全面、丰富，对于各类主要犯罪都有所规定，具有鲜明的时代特点，基本能够适应惩罚犯罪、保护人民的目标，具备法典的诸多特征，可以说是实质意义上的刑法典。

但是，必须承认，我国现行刑法是在法典化的立法意识相对薄弱的时代制定的，存在各种各样的不足，继续按照传统的立法理念，未必能够使其完全契合法典化的要求。未来刑法的全面修改，必须在法典化

立法观念的指导下，遵循法典编纂的基本理念和应有逻辑有序开展。

羊城晚报：存在的不足表现在哪里？

周光权：在政治、经济、社会发生变化的新时代，罪刑法定原则、保障人权观念得到进一步落实，有大量犯罪需要增设，有些犯罪原来很严重，现在犯罪的机会、危害性都降低，是否需要删除个别罪名？刑法与宽严相济刑事政策、认罪认罚从宽制度如何结合？都需要统筹加以考虑。这些都不是仅把分散凌乱的规定加以整合就能够解决的。由此必须呼唤刑法改革，来应对不同的犯罪现象。

另外，刑法与相关法律的协调需要通过全面修订刑法典统筹解决。其中比较重要的问题有：刑法与其他刑事法的关系；刑法典与治安管理处罚法的关系；刑法与监察法、反贪污法、反间谍法以及即将出台的

反有组织犯罪法的协调和衔接；刑法与民法典、行政法、经济法、社会法、环境法等其他部门法的衔接；刑法与社区矫正法、政务处分法的协调；如何吸纳立法解释、司法解释的合理内容。

还有，刑法体量大，其自身的不协调累积到一定程度时难以再依靠传统修订方式解决。我国现行刑法已具有相当规模，是除民法典之外，条文数量最多的法律。现行刑法体量大的“副产品”是在一定程度上产生了内在矛盾。例如：刑罚结构不合理，如有的罪名的法定刑偏低问题，说明对我国刑法的刑罚结构有进行全面审视的必要；在个别领域，如税收方面，行政设置得不合理，罪名叠床架屋；十一个刑法修正案本身也需要借法典编纂的机会进行深度整合，对个别犯罪所放的位置是否合适也需要统筹考虑。

中国特色的社会主义进入新时代，经济社会得以长足发展，广大人民群众也得益于经济发展，物质文化生活水平不断得到提高，幸福指数不断提升。但毋庸讳言，人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾依然存在。要解决这一矛盾，必须在新的时代条件下，坚持初心使命，推动共享发展，既要做大蛋糕，继续促进经济社会发展，同时也要分好蛋糕，让人民群众更多更好地分享发展的成果。在今后的一段时期内，这都是一项极为重要的任务。

时评

2022年3月11日/星期五/理论评论部主/责编 傅铭途/美编 陈日升/校对 黄文波

在推动共享发展方面，广东历来孜孜以求

两会深评 广东高质量发展系列评论(五)

□周云 孟鑫珂

在今年全国两会上，国务院总理李克强提出，要继续推动共享发展，提高民生水平。“坚持尽力而为、量力而行，不断提升公共服务水平，着力解决人民群众普遍关心的民生问题”，政府工作报告的这一表述为一个时期的共享发展定下了基调。

2015年，在党的十八届五中全会上，习近平总书记首次提出了创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念。其中，共享发展在新发展理念中，又有特殊的地位。对此，习近平总书记进行了深刻的阐释：“古人说：‘天地之大，黎元为本。’人民是我们党执政的最深厚基础和最大底气。为人民谋幸福、为民族谋复兴，这是我们党领导现代化建设的出发点和落脚点，也是新发展理念的‘根’和‘魂’。只有坚持以人民为中心的发展思想，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，才会

共享发展是中国共产党初心和使命的时代体现

共享发展就是以人民为中心，与人民分享发展的成果。这是中国共产党一以贯之的思想。早在马克思主义创建之初，马克思就提出，“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件”，“把人的自由而全面的发展，作为未来理想社会的条件、目标和归宿。恩格斯也把经济发展、物质财富的发展，作为社会成员自由发展的客观条件，‘通过社会生产，不仅可能保证一切社会成员有富足的和一天比一天充裕的物质生活，而且还可能保证他们的体力和智力获得充分的自由的发展和运用’，在这里，马克思主义

创始人已经具有了共享发展的思想。

中国共产党成立之初，就把“为中华民族谋复兴，为中国人民谋幸福”作为自己的初心和使命，把自身的奋斗与人民的利益、人民的幸福紧紧地联系在一起。从全心全意为人民服务的宗旨，到以人民为中心的发展理念，时代在变，但初心始终不改。

中国特色社会主义进入新时代，经济社会得以长足发展，广大人民群众也得益于经济发展，物质文化生活水平不断得到提高，幸福指数不断提升。但毋庸讳言，人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾依然存在。要解决这一矛盾，必须在新的时代条件下，坚持初心使命，推动共享发展，既要做大蛋糕，继续促进经济社会发展，同时也要分好蛋糕，让人民群众更多更好地分享发展的成果。在今后的一段时期内，这都是一项极为重要的任务。

共享发展是广东改革开放的精彩乐章

改革开放以来，广东作为改革开放的排头兵，在经济社会发展方面取得了巨大的成绩，同时也积极践行了发展为了人民、发展依靠人民的理念。从一开始，广大人民群众就享受到了改革开放的成果。事实上，从某种意义上说，正是解决人民生活困难的迫切需要，倒逼加快了改革开放的开启，加速了改革开放的进程。随着改革开放的进行，广东经济社会实力不断提升，为广东改善民生打下了良好的物质基础，广东诸多民生措施走在全国前列，写下了一串亮眼的成绩单——

教育方面，1996年，广东在全国率先通过国家基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲，适龄儿童入学率达99.77%；2001年，率先探索实施免费义务教育政策；2008年，全面实现免费义务教育，比全国提前半年实现全覆盖。

医疗方面，1992年深圳率先在全国打破原有公费医疗、劳保医疗制度，实行统一的城镇职工医疗保险制度，拉开了我国职工医疗保障制度改革的序幕。2009年，广东再次在全国率先

将新型农村合作医疗与城镇居民医保合并为城乡居民医疗保险。

在社会保障方面，至2020年末，广东五大险种累计参保超过2.98亿人，基金累计结余近1.7万亿元，均居全国首位。

可见，在推动共享发展方面，广东历来孜孜以求，写下了浓墨重彩的一笔，广大人民群众得以充分地分享了改革开放的成果，极大地提高了获得感和幸福感。

共享发展是广东社会主义现代化建设新征程的主旋律

凡是过往，皆为序章。过去的成就，只能是今天的起点。在今后的社会主义现代化建设新征程中，共享发展一如既往仍然是广东建设社会主义现代化国家征程中的主旋律，广东将会继续努力走在全国前列，起到引领和示范作用。

首先，推动共享发展，要坚持发展是第一要义。共享发展，核心仍然是发展。共享发展不是搞平均主义，更不是搞坐吃山空，提高民生必须建立

在经济发展的基础之上。只有进一步推动经济社会发展，人民的幸福生活才能建立可靠而坚实的基础，否则只能是无源之水，无本之木。因此，在今后的工作中，广东要坚持以发展促民生，以发展促共享。

其次，推动共享发展，要充分发挥广东优势。广东在全国有诸多优势，包括经济实力的优势，市场环境的优势，思想观念的优势，地理区位优势等等。这些在推动共享发展的过程中，都能发挥重要的作用。通过经济优势的发挥，保障民生投入；依托成熟的市场环境，调动各个市场主体的积极性，形成政府与市场，共同促进民生、推动共享的合力；进一步解放思想，培育公共服务意识，始终把民生放在重要位置；发挥区位优势，既要借鉴港澳地区民生建设先进经验，也要资源共享，促进大湾区民生项目的合作，让人民群众享受到更高层次的民生服务。

(周云，华南理工大学马克思主义学院教授；孟鑫珂，华南理工大学马克思主义学院研究生)

办好“家门口”养老，推动老龄事业高质量发展 两会快评 “开车玩手机”概念，亟需科学精准的法律完善细化

□孙梓青

今年全国两会期间，多位全国政协委员聚焦民生关切，建议加大力度发展普惠养老服务。全国政协委员、广东省政协提案委员会专职副主任熊水龙建议，构建一个政府主导的广覆盖、普惠、可及、多样化的普惠养老服务供给体系。(3月10日羊城晚报)

养老是重大的民生关切。今年的政府工作报告指出，切实保障和改善民生，积极应对人口老龄化，优化城乡养老服务供给……推动老龄事业和产业高质量发展。

中国开始步入老龄化社会，这是发展普惠养老服务的大背景。据民政部数据，截至2020年11月1日零时，全国60周岁及以上老年人口26402万人，占总人口的18.7%，其中65岁及以上老年人口19064万人，占总人口的13.5%。面对数量庞大且不断攀升的老年人口，解决养老问题刻不容缓。

家庭结构的变迁，亦是急需发展普惠养老的原因之一。伴随着人口的流动，特别是年轻人向中心城市的流动，

子女不在父母身边的情况愈加普遍，独居老人的数量不断增加。同时，家庭形态向小型化家庭转变，几代同堂的家庭越来越少见。这样的家庭结构变迁，让传统的居家养老面临困难，发展普惠养老服务显得更为重要。

笔者认为，发展普惠养老的关键在于将普惠养老服务的供给落到社区，办好社区养老，办好“家门口”养老。

办好社区养老，首先需要加强养老服务基础设施建设。如熊委员所言，新城建设、老城区旧改中，都要规划建设普惠性养老机构。

去年2月，广州市出台了《广州市支持社区养老服务设施规划建设和使用管理十条措施》，对于各层级综合养老服务中心(颐康中心)的数量、位置、建筑面积、服务内容等方面，都作出了详细的要求，并将社区养老服务设施的建设与旧村改造和城市更新的进程相衔接。

其次，需要加强“软实力”，完善养老服务人员队伍建设。随着老年人口的增加和养老服务水平的提升，可以预见未来的社区养老服务，需要更多的专业人才。

如熊委员的建议，可以通过政策倾斜，强化专业教育和人员培训，提供职业发展通道等方式，加强养老服务人员队伍建设。

办好社区养老，还需要调动各种资源，形成多方合力。政府部门除了牵头提供养老公共服务，还可以通过政策补贴、政府购买等方式，利用好社会和企业资源，充分盘活现有养老服务存量，动员多方共同建设普惠的社区养老服务体系。

最后，办好社区养老，还需要处理好与社区居民的关系。养老服务中心进驻社区，可能会引起部分社区居民的不满和理解。有些居民可能会认为，自己暂时还用不着养老，但养老服务设施却占用了公共用地。对于这部分居民的不理解，需要下“绣花功夫”，在社会养老建设的推进中，做好解释和沟通工作，将社区养老长远来看惠及社区居民这一理念灌输给每位居民。

老有所养，是人们千百年来的人生理想。从居家养老到“家门口”养老，我们期待普惠性的社区养老服务体系能够更加完善，越来越多的老年人能够在“家门口”享受到普惠、便利的养老服务。

□张贵峰

开车时玩手机发消息，不仅会分散驾驶员的注意力，而且可能会让其在短时间内处于“盲驾”状态。“盲驾”实际上比“醉驾”更具危险性。”全国人大代表、全国道德模范范张青彬在接受采访时说。对此，在今年全国两会期间，张青彬建议将“盲驾”行为视为“危险驾驶”，进行严厉查处。

“开车玩手机”，可能形成“盲驾”，其潜在的社会危害性显而易见。而且，也有现实数据支撑——有研究显示：开车打电话导致事故的风险比通常情况下高出4倍，其危险程度不亚于酒后驾驶；使用手机的司机，应急反应慢于酒驾，注意力下降37%、刹车反应慢19%、变更车道的能力下降20%。

尽管如此，如果简单就此将“开车玩手机”一概视为“危险驾驶”，给予严厉处罚，恐怕亦有失偏颇。

《中华人民共和国道路交通安全法实施条例(2017修订)》第62条的相关规定——驾驶机动车不得有“拨打接听

手持电话、观看电视等妨碍安全驾驶的行为”。对照条例不难发现，针对“开车玩手机”行为，目前我国相关法律法规的规划，亟需更科学精准地完善细化。

对于“开车玩手机”概念，现行法律只涉及“拨打接听手持电话、观看电视”等行为，不仅所指涉、涵盖的范围太窄，而且与时代脱节之嫌。因为条例并没有将其他可能妨碍安全驾驶行为纳入“玩手机”范畴，如开车时接发各种网络信息、玩游戏等等。而且，另外一些边缘性“玩手机”现象，如“开车时使用手机导航”“等红灯时接打电话”等，是否也构成妨碍安全驾驶、并涉嫌违法，同样也没有清晰的回答，存在模糊空间。

要知道，在今天这样一个通信技术高度发达的移动互联网时代，智能手机实际上早已不再只是传统意义上、仅有拨打或接听功能的电话机，而是具有各种强大信息功能、渗透到人们包括交通出行在内日常生活方方面面的“智能终端”。

在此现实语境下，如果相关法规完全排斥开车时的任何手机应用，或者仅仅只笼统规定“驾驶机动车不得

有拨打接听手持电话”，恐怕既不完全合理，也不足以有效规制各种复杂多样的“玩手机”情形，并做出足够科学精准、令人信服的处理。

因此，要想有效规制“开车玩手机”行为，首先要厘清“开车玩手机”这一概念本身，将具体不同情形下“玩手机”行为分门别类，并在区别其不同危险性的基础上，设计出相应的规则。

比如，针对更具沉迷性的打游戏之类的行为，不妨比照“危险驾驶罪”处以重罚；但针对危险性小得多、在现实生活中很难避免的“开车时使用手机导航”“等红灯时打电话”等现象，则不宜简单视同“盲驾”。

“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。交通法规方面的立法，理应同样如此——不仅要做到制度细化方面的善治，也要努力追求相应规则足够科学、精准，更具现实针对性。只有这样，才有利于消除各种交通执法争议、确保交管部门严格精准执法，而且亦有利于车主对自己在驾驶过程中的行为形成稳定的法治预期、精确守法。