

## 学习宣传贯彻党的十八届四中全会精神

## 由法律体系向法治体系迈进

中国共产党治国理政理念的一次重大飞跃

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任 徐汉明

从形成中国特色社会主义法律体系到现在提出建设中国特色社会主义法治体系,由法律体系向法治体系迈进,一字之差,标志着中国共产党人治国理政理念的一次重大飞跃,一次治国理政方式的重大转型,一次国家治理现代化的重大跨越。

这一字之差要求我们要践行新方略、新部署、新要求,树立法治理念,实现国家与社会治理模式的转型。法治建设的动力由“计划型、强力推动型”向国家主导、政府推动、社会参与三方合力推进转变;法治建设的主体由单一的国家公共权力主体向党委、政府、社会组织、居民自治组织、公民的多元主体合作共治转变;法治建设的运行向度由“自上而下”单边推动,向“上下一体、横向协同、内部整合、良性互动”转变;法治建设的模式由“一元单向性”的

“层级管理型”模式向“结构多元性”、“合作共治式”的“治理型”模式转变;法治规范体系由单一“国家硬法”体系向“国家硬法”与社会组织自治规范、乡规民约、社会道德习俗等“软法”规范体系共治协调体系转变;实现国家治理结构由“强政府、弱社会”向“强政府、强社会”转型;确立“法治”在社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明“五位一体”建设中的保障性地位,形成国家、政府、社会建设以“法治”为基本导向的新型合作共治发展模式,使法治建设实现从“场域单极化”向“场域多极化”升级,从“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的“有”的初级形态向“依法行政、科学立法、严格执法、公正司法、依法监督、全民守法”的“优”的高级形态升级,助推经济法治化、政治法治化、文化法治化、社会法治

化、生态文明法治化,实现富强中国、民主中国、文明中国、和谐中国、美丽中国、法治中国的“中国梦”。

加快建设“法治中国”既需要一套完备的法律法规体系,更需要高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系和完善的党内法规体系。

法律法规体系是法治体系存在和运行的基础,是以法律规范所构成的制度系统。它以宪法为统帅,以法律为主干,既体现了中国特色社会主义的性质,又反映了改革开放和社会主义现代化建设的时代要求,是中国法制文化优秀传统和借鉴人类法制文明成果的结晶,是一个开放、动态、与时俱进的系统,也是评判依法行政、立法、行政、执法、司法、监督、守法偏差与否的准则,更是依法治国、建设法治国家的前提和基本要素。

法律实施是法治体系的生命。法律实施不仅包括执法、司法和守法,而且包括依法行政、依法科学民主立法、权力监督;不仅包括依法治国、依法行政、依法行政共同推进,更包括法治国家、法治政府、法治社会一体建设,还包括对依法行政、立法、行政、执法、司法、守法的动态观察、监测、预警、矫治的监督与评价。因此,科学的法治建设指标体系和考核标准是法律实施的有效实现形式,是法律实施机制的有益补充,是法律实施制度的重大创新。

法治监督体系是关键。没有监督的权力必然导致腐败,把权力装进制度的笼子,是治国理政的铁律,也是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。新中国成立60多年来,我们从正反两个方面对公共权力运行的监督探索了一系

列的方式方法。其中,有的规则已经上升为法律规范,有的做法已转化为制度规范,一些成熟经验也可以成为制度规范,使其具有普遍约束力。公正高效权威的宪法法律统一正确实施依赖于保障体系的科学构建、运行体系的科学设立、公共资源和社会资源的优化供给配置。

完善的党内法规体系是核心。四中全会将党内法规体系纳入法治体系意义重大。这是我们党践行法治理念、坚持依法行政、实现党的执政方式领导方式法治化现代化的重大抉择,是中国共产党推进国家治理体系和治理能力现代化的重大实践,必将为全面推进依法治国、加快建设“法治中国”、实现中华民族伟大复兴“中国梦”提供可靠保障。

转载自中国社会科学网

## 用良法规规范政府职能

中国政法大学党委书记 石亚军

党的十八届四中全会强调“深入推进依法行政,加快建设法治政府”,对规范和转变政府职能提出了两项要求:一是政府职能法定化,即“完善行政组织和行政程序法律制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”“推行政府权力清单制度”;二是制定并遵循良法,即“良法是善治之前提”“使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护”。以行政许可法的颁布施行作为标志,政府职能法定化经历了10年历程,而以什么样的法律法规规范政府职能的问题,却是第一次提出来解决。这两项要求戳到了部门利益法定化的痛处,触及了政府职能法定化的要害。

我国各级政府手中握有的关乎政府与市场、政府与社会关系的审批权必须合法、必须合良法是相辅相成的两个问题。没有合法要求,谈不上

合良法的意义;没有合良法,就没有合法的含金量,合法就是空话。显然,这是决定政府职能正当性的两个根本问题,也是通过深化改革实现政府职能法定化的两个基本着力点。长期以来,政府错位、越位的根子,正在于政府职能合法性和合良法性问题没有得到很好解决。

我国各级政府行使着三种审批权,每一种审批权都有一类法律法规作为依据:第一种是行政许可审批权,以行政许可法为依据;第二种是非行政许可审批权,以各种部门规章和地方性法规为依据;第三种是变相审批权,以红头文件即规范性文件为依据。后两种审批权中相当一部分,是政府对市场和社会自主权的染指,政府通过部门立法,将不应该由政府行使的审批权合法化,导致保护一些不正当的非行政许可审批权和变相审批权的规章、法规、

规范性文件。

全面准确深入贯彻落实四中全会关于政府职能法定化的要求,必须致力于建立健全良法体系,通过良法规规范政府职能,真正实现政府依法履职。要实现这一目标,关键是要解决好三个问题、做好三篇文章。

一是要合理解决政府职能内涵和权力边界问题,做好政府应该干什么的文章。一方面要“推行政府权力清单制度”,通过清理,切实划分政府与市场、政府与社会的管理权限,将确实应由政府履行的职权以清单方式向全社会公布,使政府不能随意用权;另一方面要推行政府负面权力清单制度,把政府不该插手的领域,管理的事项,以及政府过去曾经染指的领域和事项通通晒出来,让全社会进行监督。通过这些措施,制约政府不想错位和越位。

二是要正确解决对政府职能立

什么法的问题,做好政府履职要依据良法的文章。要采取两项主要措施:第一项是根据国务院关于“最终将面向公民、法人或其他组织的非行政许可审批事项取消或依法调整为行政许可,将面向地方政府等方面的非行政许可审批事项取消或调整为政府内部审批事项,不再保留‘非行政许可审批’这一审批类别”的决定精神,取消非行政许可审批和变相审批,废除所有作为非行政许可审批和变相审批法律依据的部门规章、地方性法规和规范性文件,切断政府不正当权力的源头;第二项是适时对行政许可法进行充实、调整、完善,在规范法定尺中增强政府职能法定化的信度和权威。通过这些措施,制约政府不能错位和越位。

三是要解决由谁来对政府职能立法的问题,做好政府履职确有良法可依据的文章。要采取两项措

施:第一项是废止部门立法的立法体制,“健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。”其中,既要健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,依法赋予设区的市地方立法权,又要充分发挥高校在立法中的作用,通过在高校建立人大立法基地,探索第三方立法的模式;第二项是优化立法体制机制,“把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程,完善立法体制机制,坚持立改废释并举,增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性”。要“健全依法决策机制,把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序”“建立行政机关内部重大决策合法性审查机制”“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”。通过这些措施,制约政府不敢错位和越位。转载自光明网

## 切实保证司法机关依法独立行使职权

中国政法大学教授 汪海燕

“公正是法治的生命线。”司法机关依法独立行使职权是实现司法公正的前提和保障。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度,是完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的重要内容之一。

我国宪法规定,人民法院、人民检察院依照法律规定独立行使审判权、检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。但在司法实践中,此规定的实施效果并不理想,地方党政机关和领导干部插手具体案件左右案件裁判结果的情形并不鲜见,上级法院违背审级制度提前介入案件、下级法院对正在审理的案件请示汇报时有发生,舆论和民情也在一定程度干扰了司法机关依法独立办案,甚至形成舆论审判

的乱象。这些法外因素不仅影响司法机关独立行使职权,也严重背离了程序正义,是许多冤错案件的重要原因。

为保证审判机关、检察机关依法独立行使职权,必须建立地方党政机关、领导干部干预司法的阻隔机制。地方党政权力插手司法活动,已成为法治建设的一大顽疾。正如十八届四中全会所提出的,各级党政机关和领导干部应当支持法院、检察院依法独立公正行使职权,并通过具体制度在二者之间构建了双重隔离机制。

具体而言,一是要减少党政机关及领导干部对司法职权活动的影响力。当前我国的法院、检察院系统系依行政区划而设,人事编制、人员任免和经费设施等事务均掌握在

同级权力机关、行政机关手中,面对来自地方领导的压力,缺乏抵制干预的“底气”。为此,四中全会提出在最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和民商事案件;探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,办理跨地区案件;完善行政诉讼体制机制,合理调整行诉讼案件管辖制度等举措。这些重大改革举措有助于司法机关摆脱来自地方的行政钳制,做到有勇气、有能力独立办案。下一步应进一步深入改革,探索省以下法院、检察院在人、财、物等方面对同级权力机关、行政机关的独立。

二是要强化党政机关及领导干部干预司法活动的后果。四中全会除提出要建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报

和责任追究制度外,还提出,对干预司法机关办案的,给予党纪政纪处分;造成冤假错案或者其他严重后果的,依法追究刑事责任。记录、通报、追究制度的建立,有利于促使领导干部在心中树立司法活动不可干预的“红线”,增加其插手具体案件办理的顾虑。

保证公正司法,还必须改革司法系统管理体制,杜绝内部权力干涉。首先,要理顺上下级法院之间的关系,废除提前介入、指示、报请制度,回归监督与被监督的关系。其次,探索司法人员的个体独立,实行法院、检察院司法事务管理权和审判权、检察权的分离,使审判人员、检察人员能够独立于本机关、本部门领导意志独立办案。在此基础上,逐步取消院、庭长审批案件等带

有行政色彩的办案制度。探索审判委员会制度的合理转型,逐步减少审委会直接讨论决定案件的数量,将其转变为业务指导机构。同时,还应当建立合理的内部考核机制,防止不合理的考核标准对司法机关和司法人员依法独立行使职权“变相”施压。

保证公正司法,还应正确对待被害人及其家属的诉求和民意。刑事案件中,被害人及其家属往往迫切要求对犯罪嫌疑人提起公诉并作出有罪甚至重罪判决。司法机关对此应当客观、冷静对待,坚守法律和证据裁判的底线,不因惧怕被害人家属的缠诉缠访而动摇独立依法行使职权的信念,同时做好相应的“释法说理”工作,兼顾法律效果与社会效果。转载自光明网