



12·4

国家宪法日

【公权篇】

判要公 罚要明 权力边界要厘清

本报记者

张伟杰

12月4日是首个国家宪法日。32年前的这天，第五届全国人大第五次会议通过了现行的《中华人民共和国宪法》。《宪法》规定：一切法律、法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，一切违反宪法和法律的行为都必须予以追究。

《宪法》是国家的根本法，被视作治国安邦的总章程。尽管其具有最高的法律地位、法律权威和法律效力，但要贯彻实施却有赖于条文中规定的公民权利、义务的落实，有赖于包括立法、行政、司法在内的国家机构职权的实现。一边是普通公民私权的保障，一边是权力机关公权的运行，无论私权或公权，要想正常行使，都必须在法律的框架内进行，唯有“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”方能达成法治社会、法治政府、法治国家的建立。

今天，我们梳理了一下司法、行政和立法领域在2014年首个国家宪法日的时间节点上已经取得的一些成绩以及尚待修补的“瑕疵”，期待在未来的日子里，我国的公权机关朝着法治的方向走得更稳走得更好。

——编者

司法 守住公正的底线

公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。——摘自《十八届四中全会公报》

守住公正底线方能树立公信

现象

近年来，最高人民法院、最高人民检察院都将维护和促进司法公正作为最重要的工作来抓。例如，最高法院制定审判质量评估指标体系，确立31项评估指标，同时取消不合理的审判考评指标，改进考评方式，激励、引导和监督各级法院提升审判质量。此外，最高法院还健全了防止冤假错案工作机制。数据显示，2014年1至9月，各级法院共查处利用审判执行权违纪违法干警422人，其中追究刑事责任54人。

同时，我国各级检察机关以司法办案活动为重点，以制度机制建设为载体，不断强化对检察权运行的管理和监督制约。2013年我国检察机关严把事实关、证据关、程序关和法律适用关，对侦查机关不当立案而立案的，督促撤案25211件；对滥用强制措施、违法取证、刑讯逼供等侦查活动违法情形，提出纠正意见72370件，同比分别上升25%和27.3%。

事例

2013年3月26日，浙江省高级法院就发生在2003年5月的张辉、张高平叔侄奸杀案依法再审公开宣判，认定原判定罪、适用法律错误，宣告张辉、张高平无罪。张氏叔侄因涉及2003年发生在杭州的一起强奸致死案，分别被判死刑、缓期两年执行和有期徒刑十五年。2013年5月17日，浙江省高级人民法院对张辉、张高平再审改判无罪作出国家赔偿决定，分别支付张辉、张高平国家赔偿金110.57306万元，共计221万余元。

2013年，与张氏叔侄案一同被纠正的“冤假错案”还有萧山五青年抢劫杀人案。1995年3月20日和8月12日在萧山区（现为杭州市萧山区）发生两起抢劫、杀害出租车司机案，警方认定是萧山籍陈建阳等5青年所为。两起刑案合并审理。在缺乏作案工具、指纹证据，主要依赖口供的情况下，1997年12月终审，4人被判死刑，1人被判无期徒刑。2012年春，浙江警方在一次行动中，通过指纹比对，



图为张氏叔侄 东方IC供图

立法 奠定法治的基础

法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。要恪守以人为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，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。——摘自《十八届四中全会公报》

立法“紧盯”民生

现象

进入本世纪以来，我国经济快速发展。但与此同时，因就业、教育、住房、医疗卫生和社会保障等公共服务体系发展滞后而引发的经济和社会发展不协调状况也日益凸显，民生问题成为社会最为关注的问题，由此，近十多年来，民生立法在全国人大立法工作中所占分量越来越重。

在本届全国人大常委会明确提出68件立法项目中，保障和改善民生、加强和创新社会管理方面的立法项目占了很大比重，包括：修改职业教育法、食品安全法、安全生产法、矿山安全法、药品管理法等，制定社会救助法、慈善事业法、基本医疗卫生法、社区矫正法等。

今年元旦施行的《特种设备安全法》对特种设备的生产、安装、维修、保养等方面，做了很多具体规定，比如，将电梯和大型游乐设施都纳入其中。用法工委一位负责人的

话说，蹦极的那根绳这部法管，游乐场的碰碰车这部法也要管。法律还要求建立具体的特种设备身份证制度，也就是说，一个设备“从生到死”，哪一个环节出了问题都有记录可查。

今年6月提交常委会审议的食品安全法修订草案被称为“史上最严”修订草案，草案更加突出食品安全风险预防，建立了全程监管，加大对违法行为处罚力度，细化并加重对地方政府负责人和监管人员的处分，填补了网购、保健食品等领域的监管法律空白，对维护我国食品安全提供了更全面的法律保障。

在我国的经济发展到一定程度后，“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”成为社会基本需求。如何让社会更加公平正义？立法进行调整无疑最能“直达根本”。

法治社会，需要权力机关对社会民生全面的关注，“忧民之忧者，民亦忧其忧；乐民之乐者，民亦乐其乐。”从为劳动者撑起“保护伞”的劳动合同法，到解决“就业难”的就业促进法；从为亿万中国百姓编织起“安全防护网”的社会保险法，到维护生存环境的环境保护法；从解决“上学贵”的义务教育法到保护消费者的消费者权益保护法；从为全民健康护航的食品安全法，到为保护人们旅游权益的旅游法等，全国人大及其常委会正在通过立法、修法工作助力提升民生质量。

立法步入“精细化”时代

现象

2011年，中国特色社会主义法律体系形成，此后，最高立法机关更加注重立法质量的提高。“立法质量直接关系到法律的实施效果，是加强和改进立法工作、完善法律体系的永恒主题。”为了进一步提高立法质量，本届全国人大常委会对立法工作提出了新的要求。

围。2006年，最高检制定进一步深化检务公开的意见，2013年10月又部署在10个省市部分检察院开展深化检务公开试点，积极推进行政权力公开向该公开的全部公开、从职能职责公开向以案件信息公开为主转变。

事例

10月11日，最高法院对外公布了全国共2995家法院3281位新闻发言人名单，并同时公布了这些新闻发言人的电话、电子邮件等联系方式。新闻发布已成为法院司法公开的一个窗口。从2009年5月设立新闻发布会月度例会以来，最高法院已召开新闻发布会约100场次。发布会内容除涵盖重大司法政策文件、重要工作部署、重大活动和大



要案审理情况。

2014年9月，最高人民检察院颁布人民检察院信息公开工作规定，开通了人民检察院案件信息公开网，正式运行全国检察机关统一的案件信息公开系统，目前已建成案件程序性信息查询、法律文书公开、重要案件信息发布、辩护与代理预约申请等四大平台。最高检还建立网上发布厅，全面开通官方微博、微信和新闻客户端，订阅数已从今年4月初的120多上升到9月底的1267万。

点评

权力在阳光下运行，才能杜绝腐败。实现司法公正、预防腐败就必须落实信息公开，把司法活动向当事人公开，向社会公开。司法是正义的守护神，行使司法权的过程就是昭示正义的过程。司法公开能够增加司法的公信力，能提高司法工作效率，更能保证司法的公正性。全面的司法公开，不仅要程序性司法公开，还要求司法实体的公开。任何偏向一方的司法公开都不能保证司法公正的实现。

目前，我国法律对司法公开的内容和形式尚缺乏专门规定，现在的司法公开工作主要是依靠司法解释、内部文件推动，缺乏系统性和规范性。因此，有必要尽快就司法公开立法，明确司法公开中司法机关的义务、责任以及公众的权利，从而切实推动司法改革、维护司法公正、提升司法权威。

点评

不论用“红头文件”要求检员创收还是要求全县销售卷烟，都是发文行政机关的执法“创新”，都没有法律依据而且明显违反法律规定。该管的、不该管的，都先“发文”，暴露文件制定不规范、权力无边界的乱象，“公章”沦为公权滥用的“尚方宝剑”。越权的“红头文件”正是行政乱作为的突出表现形式。

行政 规范权力的边界

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下，在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。依法全面履行政府职能，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。

——摘自《十八届四中全会公报》

才完工，但至今没有向社会开放。

央视5月18日播出节目曝光吉林省吉林市投资3亿元建客运站，占地面积8.7公顷，相当于12个标准足球场大小，设计日输送旅客3万人次，日发车1200班次。但是因为地理位置较偏远，没有公交线路等配套设施，导致乘客和车辆均不愿前往，目前仅有几趟省外车辆仍在运行，一天只有零零星星几十个班次。而当地将另投10亿元新建客运站。

点评

一位反渎部门的检察官在查办大量渎职案件后曾披露，官员乱决策“好心办坏事”的情况很少，“没有无缘无故的恨，也没有无缘无故的爱”，大多情形下渎职官员看似乱决策，实际上搞项目、搞政绩工程，背后都有自己的利益，利用政绩工程往上爬官，利用工程发包取得分配利益权。之所以不少领导干部敢于乱决策，正是因为此前缺规范、缺监督更缺问责。决策权可谓行政权力中最重要的权力。从某种意义上讲，没有决策的法治化，法治国家、法治政府无从谈起。

目前，国务院已经在制定重大行政决策程序条例，明确规定重大决策的程序也要法治化，还建立了重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。这意味着今后各级各地的政府首长再做决策时，不仅有了规矩，而且还得终身负责。

把权力关进“笼子”

现象

现实生活中，一些政府部门的行动与依法治国的目标和要求相比，还有明显欠缺，如经常可见的“轻作为”、“不作为”、“乱作为”现象，一些行政执法部门不能公正文明执法，经常是“门难进，脸难看”、“九龙治水”、“大盖帽横飞”等。行政机关与群众接触最密切的当属行政执法，如交警指挥交通、城管管小贩、工商局管理菜市场等，大家几乎天天都能遇到。



从2013年以来，全国人大常委会在对旅游法、特种设备安全法、商标法修正案、消费者权益保护法修正案、安全生产法修正案等法律案通过前，增加了一道特别的环节，即立法前评估，邀请有关人士和专家学者对法律出台的时机、实施的社会效果和实施中可能出现的问题进行论证。此外，全国人大常委还及时废止那些已经成为阻碍社会生产力发展的藩篱的规则，保障人民各项权利。

事例

3月15日，修改后的《消费者权益保护法》开始实施。在1993年制定该法时，已经比较详细地规定了消费者的各项权利，但由于当时的立法条件，许多条文只是口号式的，例如，“国家保护消费者的合法权益不受侵害。”“人民法院应当采取措施，方便消费者提起诉讼。”为了完善对消费者权益的保护并符合时代要求，全国人大常委会在修法过程中更加鲜明地向消费者适度倾斜，并对网络购物、个人信息保护等热点问题作了明确规定。

2013年，全国人大常委会废止已经实施50多年的劳动教养制度，放开单独二胎政策；分两次一揽子打包修改19部法律。

点评

立法是法治的前提和基础，立法质量的高低制约着法治水平的高下。站在新的历史起点上，随着“无法可依”现象的基本消除，立法工作也进入了重要转型期。立法目标从注重立法数量、速度转变为更加重视立法质量，以提高立法质量为重心确保法律好用、管用；立法结构从注重经济领域立法齐头并进；立法理念从注重维护公权、便于行政转变为重视规范公权、保障私权、尊重人权。“立善法于天下，则天下治，立善法于一国，则一国治”。如何立“善法”，应当而且已经成为立法者们思考的重要问题。

决策不能“三拍”

现象

长期以来，我国决策权领域没有相应的法律法规制约手段，决策权限和决策程序“无法可依”，由此导致现实中出现了很多决策过程违法、随意以及滥用决策权的现象，“三拍式”决策频现，决策拍脑袋、执行拍胸脯、执行完了就拍屁股走人。对国家经济社会利益造成了重大损失。

2013年审计署审计发现1784项重大经济决策不合规，形成损失及潜在损失45.57亿元。从审计调查53户中央骨干企业看，45个项目未经国家有关部门核准就先行建设，截至2011年底完成投资583.37亿元。

事例

总投资1.88亿元的合肥版“鸟巢”，主体工程完工已经三四年了，如今仍然大门紧闭，一片荒凉。该馆于2009年1月开建，原计划2010年8月份竣工，2010年11月已完成玻璃幕施工，因为改成合肥美术馆，相关设计方案局部改动，大约到2011年底，主体工程

与此同时，在现实生活中不规范文明执法现象多，比如，暴力执法、不文明执法、不规范执法、不严格执法，群众对行政执法中的违法现象反映强烈。

事例

“我就吃共产党喝共产党的。你去告我吧。”“我就欺负老百姓”……江苏镇江一名城市管理人员朱某11月15日在和早点摊贩争执时口出狂言，视频在网上曝光后迅速被网友封为“最牛城管”。办离婚还要限号？今年8月有媒体报道，陕西省西安市市长安区民政局每个工作日办理离婚“限号”10到15个，想离婚如果去晚了没号了，只能改天再去排队。

点评

守法是执法的前提，守法也是最好的执法。要当好执法者，首先要当一名合格的守法者。执法人员守法，不仅要严格依照法律规定的程序办，还要依照其规定的程序办，而且，态度要文明礼貌、尊重行政相对人。粗暴执法是现实生活中群众最为敏感也最为反感的违法现象，即使执法内容和执法程序都没有问题，但态度粗暴，也不是“依法行政”。

此外，类似于“离婚拿号”这样的“有限”执法中的违法性有时容易被忽视。事实上，法律法规没有赋予婚姻登记机关对离婚当事人采取每天“限量”的权力，他们就不能如此行事，否则就是“乱作为”。

(本版刊头设计：吴凡)

