

健全人大监督制度 保障履行监督职责

□ 许安标

监督权是宪法法律赋予人大的重要职权。党的二十届三中全会对健全人大监督制度作出了明确要求。在我国，全国人大及其常委会和地方各级人大及其常委会根据宪法和法律，监督行政机关、监察机关、审判机关、检察机关的工作，监督、保证宪法和法律的实施。人大行使监督权，是我国国体和政体的重要体现，是国家政治生活的重要内容，也是国家权力运行监督中的重要环节。

健全人大监督制度，是坚持好完善好运行好人民代表大会制度，健全全过程人民民主制度体系的必然要求。人民代表大会制度是人民当家作主的重要途径和最高实现形式，是实现全过程人民民主的重要制度载体，全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，监督是人大及其常委会的重要职能，而民主监督是全过程人民民主的重要环节。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。完善和发展中国特色社会主义制度，健全全过程人民民主制度体系，必然要求进一步健全人大监督，完善人大监督的形式、程序和机制，增强监督实效。

健全人大监督制度，是健全党和国家监督体系的客观要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视对权力的监督和制约，持续推进党和国家监督体系建设，将权力关进制度的笼子，健全党内监督、人大监督、行政监督、司法监督、民主监督、群众监督、舆论监督等各种不同形式层次的监督制度，并推动各种监督制度相互贯通。人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分，监督的对象是行使公权力的国家机关及其工作人员，可以依法撤销不适当的法规、决定、命令和规范性文件，撤换国家工作人员。健全人大监督制度，将进一步夯实权力监督的制度闭环。

健全人大监督制度，是坚持全面依法治国，全面推进国家各方面工作法治化，加强和改进人大监督工作的客观需要。习近平总书记指出，各级人大及其常委会要“成为自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关”。落实上述“四个机关”定位要求，履行好宪法法律赋予的监督职责，坚持问题导向，总结实践经验，健全人大监督制度，将进一步提升监督实效，在法治轨道上推进人大监督工作走深走实。

党的十八大以来，我国各级人大及其常委会聚焦党中央重大决策部署，聚焦人民群众所思所盼所愿，不断推动解决制约经济社会发展的突出矛盾和问题，人大监督取得创新发展。全国人大通过宪法修正案，制定监察法，修改立法法、全国人大组织法、全国人大议事规则等法律和决定，完善国家机关组织法律制度和计划预算等审查监督制度，从不同方面完善人大监督的对象、内容、形式、程序等，监督内容不断拓展，监督形式不断丰富，监督效果不断提升。一是加强对宪法的实施和监督。积极稳妥推进合宪性审查，加强备案审查，坚持有件必备、有备必审、有错必纠，认真研究公民、组织提出的审查建议，纠正一批与宪法法律不一致的法规规范性文件，有效维护了社会主义法治的统一、权威和尊严。二是加强专项工作监督。紧紧围绕党中央的重大决策部署、人民群众的重大关切，筛选确定专项工作报告议题，坚持民有所呼、我有所应，听取和审议一府一委两院的专项工作报告，督促推动相关机关改进工作。三是加强对计划预算的审查监督和国有资产管理情况的监督。计划预算审查监督、国有资产管理情况监督已经制度化、常态化。四是加强执法检查。制定出台执法检查工作办法，从选题、组织、报告、审议、处理、反馈等各环节作出全链条规定。紧紧围绕法律规定、法律条文，紧扣关键制度、核心条款，针对突出问题，深入了解实情、查清问题症结，提出中肯建议，推动整改落实。五是完善规范专题询问。结合审议专项工作报告、执法检查报告有序开展专题询问，扩展对象、提升效果。围绕询问主题，问答双方深入准备，问到要害，答到关键；应询机关带着问题，切实整改。

当前，各级人大及其常委会应继续坚持正确监督，坚持党的领导，把准人大监督的定位方向，紧紧围绕党和国家中心工作开展监督；坚持有效监督，坚持问题导向、突出监督重点，增强监督实效；坚持依法监督，依照法定权限和程序，推动各国家机关履职尽责。具体而言，对健全人大监督制度任务要求的深入把握，要与健全全过程人民民主制度体系、完善中国特色社会主义法治体系和其他方面部署的战略任务要求结合起来，与深刻领会全面深化改革、推进中国式现代化总要求结合起来，把握以下重点内容。

健全对一府一委两院的监督制度。我国宪法规定了国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的性质定位、职能职责。人大及其常委会监督一府一委两院，既有共性又有个性，既有通过听取工作报告对工作情况的监督，又有对行政法规、监察法规、司法解释的备案审查监督。健全对一府一委两院的监督制度，要更好体现共同性和差异性，夯实制度基础，增强监督针对性、有效性。

完善监督法及其实施机制。我国监督法于2006年8月通过，2007年1月1日起施行，对各级人大常委会监督的对象、内容、形式和程序作了较为全面的规定，保障促进了全国和地方各级人大常委会有效行使监督权。在监督实践中，各级人大常委会根据新时代的新要求，贯彻党中央的决策部署，创新实践，监督工作有不少新发展。总结实践经验，健全人大监督制度，有必要进一步修改监督法。目前，该项目已列入全国人大的立法规划和工作计划，并提请全国人大常委会审议。好的法律还需有好的实施，将制度优势转化为治理优势、效果优势，需要持续完善实施机制，保障监督权的有效运用，发挥人大监督各种形式的作用。

强化人大预算决算审查监督和国有资产管理、政府债务管理监督。经过实践探索，夯基垒台、立柱架梁，这方面的主要制度已经确立。例如，国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况及管理的特点，将国有资产分为企业国有资产、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源资产，采取综合报告与专项报告、书面报告与口头报告相结合，一届任期内，前四年每年口头报告其中一项，并提供当年书面综合报告，最后一年口头综合报告。应把握“强化”监督的精神，严格履行法定要求，完善配套规定，综合运用各种监督形式，加大监督力度，促进监督事项的真实性、完整性、合法性、有效性。

（作者系全国人大宪法和法律委员会委员）

稳妥建立轻微犯罪记录封存制度

□ 王 帅

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）提出“建立轻微犯罪记录封存制度”。通过犯罪记录封存制度的构建与实施，旨在避免犯罪人持续受到附随后果的影响，保障犯罪人的合法权利，确保其顺利重返社会。目前，我国已经针对未成年人设置了犯罪记录封存制度。《决定》的要求意味着，这一制度的适用对象和范围将不限于未成年人犯罪，也适用于其他轻微犯罪，这是我国针对轻微犯罪的特点，基于新的犯罪形势所调整的治理策略。

从我国犯罪记录封存制度的发展历程来看，该制度把促进犯罪人回归社会、促进社会和谐稳定作为落脚点，重点考虑了犯罪人回归社会的可能性、可行性和必要性。2012年修正的刑事诉讼法新增规定：“犯罪的时候不满十八周岁，被判处五年有期徒刑以下刑罚的，应当对相关犯罪记录予以封存。犯罪记录被封存的，不得向任何单位和个人提供，但司法机关为办案需要或者有关单位根据国家规定进行查询的除外。依法进行查询的单位，应当对被封存的犯罪记录的情况予以保密。”这一方面是因为我国对未成年人坚持教育为主、惩罚为辅的原则。另一方面是因为未成年人的可塑性较强，回归社会的可能性、可行性和必要性都比较大，但犯罪信息公开对其一生的影响深刻，负面后果可能更为严重。2022年5月，最高人民检察院会同相关部门共同制定了《关于未成年人犯罪记录封存的实施办法》，使这一制度得以进一步有效落地。经过近年来的运行，该制度在帮助未成年犯罪人回归社会上取得了较好的效果，也为我国犯罪记录封存制度的进一步发展积累了经验。

将犯罪记录封存制度的适用对象

从未成年人扩大到实施轻微犯罪的人员，适应了我国刑事犯罪结构的现实变化。在我国，一般将判处三年有期徒刑作为区分轻罪与重罪的标准。相比于重罪，轻微犯罪的社会危害性较小，教育挽救的可能性比较大，犯罪人重返社会的可能性也大。近些年来，我国刑事犯罪结构发生了深刻变化，刑事案件数量总体大幅增长，但其中严重暴力犯罪持续下降，轻微犯罪大幅上升。根据最高人民检察院公布的《刑事诉讼法白皮书（2023）》，我国判处三年有期徒刑以下刑罚的案件人数占比从1999年的54.4%上升至2023年的82.3%，社会持续保持安全稳定。从犯罪态势上看，出现轻、重分层的明显特征，轻微犯罪比重大，轻微犯罪人回归社会的问题尤为值得关注。但是，看得见的刑罚结束了，看不见的“刑罚”却可能一直伴随——我国的犯罪附随后果比较严重，犯罪记录一旦被知晓，便会对犯罪人本身乃至亲属的求学、参军、就业等产生不利影响，他们面临着身份“标签化”等问题，可能陷入“一次犯错，长期受罚”的困境。过去，犯罪附随后果的发生只是基于有犯罪记录，并未区分重罪和轻罪，这种简单化、一刀切的处理存在不合理之处。同时，实施了轻微犯罪的人，刑期较短，需要社会上生活更长时间，他们受犯罪附随后果影响的时间反而更长。当前，不少国家建立了体系化、切实可行、非常具体的犯罪记录消除制度（也称为前科消灭制度），旨在给已经教育和改造好的轻罪罪犯以出路。《决定》中对“建立轻微犯罪记录封存制度”提出的要求，就是要根据轻罪与重罪的不同采用差异化的治理策略，这是根据当前犯罪形势的变化及时提出的应对策略，体现了该宽则宽、当严则严、宽

严相济、罚当其罪的要求。

建立犯罪记录封存制度，是一个涉及实体、程序、政策理念、犯罪治理和社会治理等问题的复杂系统工程，必须立足我国基本国情和司法现实，对封存的主体、范围、形式等多方面内容予以明确。

注重分层和分类适用。犯罪治理要注意精细，根据不同的情况设置不同的治理方案。建立轻微犯罪记录封存制度，本身就是基于轻罪与重罪的分层作出的差异化处理，未来还应当进一步精细化。例如，轻微犯罪也包括轻罪和微罪，不可一概而论。目前一般将判处一年以下有期徒刑作为区分轻罪和微罪的标准，对于微罪可以考虑设置更宽松的适用条件和更严格的封存标准。又如，从分类上看，犯罪有不同的种类，轻微犯罪记录封存也要考虑到适用的范围。对于属于危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、黑社会性质的组织犯罪等危害性较大的犯罪，或者是毒品犯罪等再犯可能性高的犯罪，基于社会危害性和人身危险性的考虑，不适宜适用犯罪记录封存制度。通过相关各项细节要求的完善，增强封存的全面性、规范性、准确性、权威性。

注意权利救济。没有救济，也就没有实实在在的权力。个人信息保护法规定：“处理个人信息应当遵循合法、正当、必要和诚信原则”。这也是我们在处理犯罪记录时遵循的原则。其中要特别注意明确犯罪记录封存后的查询主体及其权限。个人信息保护法第13条规定了七种个人信息处理的合法性根据，其中作为兜底的第7项是“法律、行政法规规定的其他情形”，这就意味着法律、行政法规以外的规范性文件，如部门规章、行业规章、公司章程等均不能作为查询的合法性根据。目前，我国现行法

律规范已经对单位申请查询犯罪记录作出了诸多限制，这是为了防止“隐性歧视”以保护犯罪人的就业权，确保其重返社会。对于确实因为有职业上的特殊需求需要查询犯罪记录的，也需要以法律和行政法规为依据，对信息不当泄露的，应当明确法律责任，进而确保犯罪记录的查询在法治程序下运行，给涉罪涉案人员划出更切合实际的“信息封存保护圈”。

注意权责清晰。权责清晰是制度理性高效运行的重要保证。我国目前的犯罪记录管理主体多元。最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合发布的《关于建立犯罪人员犯罪记录制度的意见》提出：“为加强对于犯罪人员信息的有效管理，依托政法机关现有网络和资源，由公安机关、国家安全机关、人民检察院、司法行政机关分别建立有关记录信息库，并实现互联互通，待条件成熟后建立全国统一的犯罪信息库。”可见，犯罪的处理涉及多个机关、经过多道流程，是否封闭、如何处理，如果不同的机关的处理标准和方式不同，不利于犯罪记录的统一管理和有效利用，也存在犯罪记录泄露的风险。在《决定》中已经明确提出要建立轻微犯罪记录封存制度的当下，应进一步加强部门间的联动和配合，同时积极探索由国家专门机关建立统一完善的犯罪记录信息数据库，统一登记、储存和保管犯罪记录，并对外依法提供犯罪记录的有限查询，从而明确权责归属，确保制度落地、效果落实。



依法治国

检察公益诉讼法的立法定位

□ 曹 凌

特色社会主义制度的优越性。

实践中，检察机关把审前定位为实现保护公益目的作为最主要阶段，不局限于审判程序，着力推动行政机关自我纠错、依法行政。审前程序是检察机关提起公益诉讼的必经前置程序，具有独立的督促履职功能和独特的程序价值。检察机关坚持审前监督与提起诉讼相衔接，以审前督促行政机关自我纠错为优先目标，开展磋商、发布检察建议等构成检察机关办理公益诉讼的主要办案方式及有效结案形式，展现了检察公益诉讼以审前程序作为办案主阵地的特有属性。检察权对违法行为的监督以嵌入诉讼程序的方式作为保障，能够发挥人民法院和人民检察院作为司法机关的权威性优势。依托于诉讼程序作为检察公益诉讼监督的“压舱石”，既能够增强起诉前检察建议的监督刚性，又能倒逼审前程序成为公益诉讼监督的“主战场”。检察公益诉讼是治理之诉而非对抗之诉，坚持双赢多赢共赢理念，充分展现了行政权、司法权和检察权互相配合、互相制约的制度优势。

检察公益诉讼法是明显区别于民事诉讼法、行政诉讼法、刑事诉讼法的诉讼监督法，属于独立的诉讼形态。基于诉讼原理，根据诉讼标的性质的不同，可以将诉讼划分为主观诉讼与客观诉讼，前者以个人拥有“法律上的利益”为前提，即当事人必须是具体权益受到侵害的利害关系人；后者则不存在真正的利益主体，有权提起诉讼的主体往往是法律特别授权

的公益代表。我国检察机关不是法律意义上的利害关系人，其以宪法和法律所赋予的法律监督机关的身份提起公益诉讼、参加相关诉讼活动，是其法律监督职责的履行，并非救济权利的行使。检察公益诉讼是在诉讼目的、诉讼主体、审理程序、审查内容和裁判方式上区别于主观诉讼的私益诉讼，由此形成的诉讼法律关系，本质上是通过诉讼方式履行监督职责、维护客观法秩序的统一，进而修复被损害的公共利益或者规制公共利益被损害的风险。故检察公益诉讼的逻辑构造，要跳出传统民事诉讼法和行政诉讼法有关私益救济逻辑的思维定式，在尊重检察监督运行规律基础上，以保障检察监督权全面依法行使为主线，确保监督权高效开展。检察公益诉讼制度既要遵守各类诉讼制度的基本运行规律，又要有独特的实体规则和程序规则，不能简单照搬民事和行政诉讼制度。检察公益诉讼应是兼具实体与程序规则，融汇民事公益诉讼、行政公益诉讼和刑事附带民事公益诉讼的领域法，而非部门法，要避免落入部门法窠臼，并处理好其与民事诉讼法、行政诉讼法和刑事诉讼法的衔接关系问题。

检察公益诉讼法是检察机关履行法律监督职责的“行为法”和“程序法”，具有很强的公法属性。公益诉讼检察制度源于检察机关属于法律监督机关的宪法定位。检察公益诉讼是人民检察院基于宪法所赋予的法律监督职能在公益保护领域的延伸。此种法律监督权，它不是发起审判环节、

附属于审判权的主观诉权，而是代表国家就违法造成公共利益受到损害进行调查、纠问、监督等的客观强制权，本质上是公权。相比于传统检察职能，检察公益诉讼涉及各项检察监督工作中更带有“主动性”的诉讼职能，检察机关能够通过自身能动性的充分发挥，更好地维护公共利益。而保持程序上的优势地位是实现法律监督目标的关键，且在公益诉讼的不同阶段有不同的表现形式。在审前程序中，检察机关处于主导地位，对违法状态、其引发的公益受损害情况以及违法主体是否整改到位具有法定判断权；进入诉讼阶段后，基于公权力机关之间互相配合、互相制约的原则，人民法院、人民检察院在诉讼监督构造中具有平等法律地位，此时检察机关的角色定位本质上是与刑事诉讼中检察机关作为公诉人的逻辑机理是一致的。实践中，检察机关应当将个案监督与类案监督、穿透式监督、系统治理相结合，运用检察建议、专题报告、白皮书等方式，向有关单位提出监督纠正、堵塞漏洞、建章立制的检察建议，实现“治已病”和“治未病”的一体推进，彰显检察公益诉讼在推动国家治理体系和治理能力现代化中的制度价值。



政法论法

发展全过程人民民主