责编：龚克　E-mail:gongke@ccps.gov.cn　Tel:010—62806124　　2014年11月24日

依宪治国与依法行政

——学习贯彻十八届四中全会精神（九）

用制度管住干预司法之手

□万　钧

当前的司法实践中，对公正司法的最大妨碍往往来自于对司法进行任意干预的闲不住的“权力之手”。四中全会关于“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”的制度创新，抓住了当前推进司法公正建设、提升司法公信力的关键，也成为此次全会诸多改革措施中的一个突出亮点。

然而，有好的立法理念和思路，仅仅迈出了解决问题的第一步。如何记录、谁来记录，如何通报、向谁通报，谁来追责、怎样追责……这一系列的执行环节如果不能明晰规范可操作，制度就只能是一纸空文。一些基层的司法工作者在欣喜之余也担心，凡是能出面打招呼、批条子的，都是有相当能量的上级或实权部门的领导，别说普通法官、检察官，甚至院长、检察长都惹不起。而且随着从严治党的“螺丝钉”越拧越紧，今天明目张胆打招呼、批条子的越来越少，往往就是一个电话、几声私语，地点本就私密，又故意说得转弯抹角、模棱两可，如何记录、向谁汇报都是难题，更不要说后续的通报、问责了。应该承认，他们的担心并非全无道理。

要想使这一制度真正发挥应有的作用，就必须从问题入手，在破除不敢、不愿、不能三个关键点上着力。

破除司法地方化是关键。一些地方司法部门之所以不敢坚持原则，关键就是在实际利益上严重依附或者依靠地方，腰杆硬不起来。一方面，司法部门在财政上仰地方政府的鼻息，地方法院、检察院的支出都列入地方政府财政预算，由地方财政拨付，从机关到具体工作人员的衣食住行都离不开地方的支持，自然也就缺少杜绝对方干预的底气；另一方面，在当前的体制安排下，地方法院院长事实上是地方政府首脑的下级，无论是党内职务、还是行政级别，都低于地方主要领导，自然难以抵挡来自上级的干预。对症下药的方法就是打破司法的地方化，尽量避免司法机关及其工作人员在人财物方面对地方的过度依赖。今年6月6日，中央全面深化改革领导小组第三次会议通过了《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》《上海市司法改革试点工作方案》，中央选择上海、广东、吉林、湖北、海南、青海6个省市先行试点，其中一项重要改革内容就是推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理。十八届四中全会提出的另一项重要改革措施——“最高人民法院设立巡回法庭，探索设立跨行政区域的人民法院和人民检察院”，其用意也大体在此。如果这些改革举措能够如愿推进，对于化解司法地方化的顽症应该起到釜底抽薪的作用。

从严治党、依法治党是保障。一些领导干部之所以知法犯法，任意干预司法，主要是因为私字作怪，将个人或小群体利益凌驾于法律之上，缺失法律信仰，蔑视法律权威。党的十八大以来，从严治党呈现“综合治理”良好态势。一手铁腕反腐、扫除“四风”，在全党上下，尤其是各级领导干部中间牢固树立纪律意识、法律意识、规矩意识，使大家明底线、懂规矩、知进退。一手加强党内法规制度建设，首次发布《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》等党内“立法法”，集中清理1978年以来制定的党内法规和规范性文件，印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》，将加强作风建设的要求法规化，从而织牢织密党内法规制度的“笼子”，更好地用制度来规范各级党员领导干部使用权力的方式。徒法不能自行，这一制度的普遍实施依赖各级领导干部法律意识的增强，要求领导干部对法律始终存在敬畏之心，带头遵守法律，带头依法办事，不逾法律红线一步。

细化措施是重点。在具体法律中，对领导干部干预司法的规定存在明显空白。目前我国的“妨害司法罪”只包括了“伪证罪”“妨害作证罪”“帮助毁灭、伪造证据罪”“打击报复证人罪”“扰乱法庭秩序罪”等，而对领导干部干预司法行为，并没有相关罪名和追究法律责任的规定，在实践中也很少有官员因干预司法获罪或被问责。这就启示我们，围绕记录、通报和责任追究这些关键环节，需要在各地已有实践的基础上，尽快出台相应的实施细则。一些地方在这方面已有积极的探索。2008年，浙江省高级人民法院就出台了《全省法院领导班子成员防止人情关系对司法工作不当影响的若干规定》，简称“约法十章”，具体规定了法院领导班子成员应怎样通过规范化流程处理“人情打招呼”的现象。例如，对各种涉案反映人，应告知采用书面形式转达涉案请求；对坚持要求面谈反映的，应通过正常的来访途径公开进行；属于有关主管部门或相关组织要求来访反映的，应按接待来访的规定在法院机关公开进行；对领导同志口头转达涉案反映，未批转书面材料的，应制作电话记录或工作记录，再转批交办。阅批涉案反映材料后需交办的，均不得直接交给承办人，应经分管院长、庭长、副庭长、审判长逐级转递。这种细化分类处理的方法，通过流程化、留痕化引导“打招呼”从“后门”走向“前门”，既给各方诉求以充分表达的渠道，也减少法官的压力。这些探索的经验教训都值得认真总结汲取。

当然，依法治国是一个庞大的系统工程，任何一项制度的推进都离不开整体改革的配套。这就要求我们摒弃单兵突进的线性思维，不搞头痛医头脚痛医脚，而要树立对症施治、标本兼治的全局观念，多从整体上把握和推进改革进程。党的十八届三中全会针对司法领域存在的突出问题提出了一系列改革举措，四中全会在此基础上又有所推进，只有协同推进相关领域的系列改革，才能真正用制度管住干预司法之手，牢固树立法治中国的公信力。

依法执政是依法治国的关键

□张立伟

办好中国的事情关键在党。全面推进依法治国，实现党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的关键在于党坚持依法执政。依法执政是中国共产党对国家实施领导的法治化，对于推进社会主义民主政治建设，建设社会主义政治文明具有全局性的重要意义。在我国，中国共产党作为执政党，直接执掌国家政权。党坚持依法执政，就是党在国家政权中居于领导地位，并通过宪法和法律，实现党的主张和人民意志的统一，依照法律从事对全体社会成员产生约束力的国家管理活动。因此，党能否坚持依法执政，直接影响着国家权力能否依法行使。只有执政党坚持依法执政，才能保证人民代表大会制度依法运作，保证人大依法履行国家权力机关的职能，保证行政机关依法行政，保证司法机关司法公正。

充分发挥人民代表大会制度作用，必须坚持党依法执政。人民代表大会制度是依法治国的依托，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，体现了最广泛的民主，是人民当家作主的最好组织形式，也是中国共产党执政的制度载体。党依法执政是人民代表大会制度有效运作和人大依法履行国家权力机关职能的保证。

坚持党的领导与人民当家作主的统一，就是要不断完善人民代表大会制度的具体制度和形式，改革和完善党的工作机构和工作机制，进一步解决人民在党的领导下，通过人民代表大会制度当家作主的实现形式问题。要按照人民代表大会制度的要求和宪法的规定，切实加强国家权力机关建设，保证人民通过人民代表大会行使国家权力，保证人民代表大会及其常务委员会依法履行职能，使国家权力依照宪法和法律的规定行使，使立法和决策更好地体现人民的意志，确认和保障公民的权利和自由，尊重和保障人权。

树立和维护宪法法律权威，必须坚持依法执政。宪法法律拥有至高的权威，是法治应有之义。在现代法治概念下，法律权威性至少应包含以下基本内容：国家机关的一切职权根源于法律，并要依法行使；一切政党、组织和公民个人均必须在法律范围内活动；权力者的个人意志与法律出现矛盾时，法律高于权力者个人的意志；司法中法律与社会的道德、宗教信念发生冲突时，法律高于其它社会规则和观念。简言之就是法律在国家和社会规范中处于至高地位，有着至高的效力，一切国家及社会行为均须以法律为依据。亚里士多德对法律的权威性有过精辟的论述：在一个城邦中，法律应在任何方面受到尊重而保持无上的权威，执政者和公民团体只应在法律所不及的个别事例上有所抉择，两者都不该侵犯法律。中国古代法家代表人物管仲也曾说过：君臣上下贵贱皆从法，此谓为大治。

我国宪法以国家根本法的形式，确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，是我们国家始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证。我国宪法和法律是党领导人民在人民代表大会制度的基础上依照法定程序制定和修改的，它们以法律形式有效体现了党的主张和人民意志的融合，维护了党的事业和人民利益的一致，保证了党的路线方针政策和国家意志的结合，促进了党的政治权威与国家法治权威的统一。

党严格守法是宪法法律权威得以树立的前提。党章明确规定，党必须在宪法和法律范围内活动。宪法也规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律行为，必须予以追究。”“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”党要守法就意味着党的各级组织和机构以及每一个党员都要以宪法和法律为行为准则，依照宪法法律行使权力或权利，不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。彭真同志曾经指出：“党领导人民制定法律，也领导人民遵守法律……不论哪级党委，更不论哪个负责人，如果他的意见与法律不一致，那是他个人的意见。谁都得服从法律。”中国共产党作为执政党，各级党组织和全体党员,都要自觉在宪法和法律范围内活动,带头维护宪法和法律的权威。中国传统上就讲民以吏为师，以法为教。执政党与政府以身作则，切实遵守宪法，维护宪法法律权威，对于普通民众有着直接的引领和示范作用。在这个意义上，党以及每一个党员都应该成为严格遵守法律的模范。

党依宪执政是宪法得以实施的关键。中国共产党是执政党，党领导人民制定宪法和法律，共产党员做遵守宪法和法律的模范，对于宪法实施具有重要意义。在现代政党制度下，执政党获得并维持执政基础的基本途径是确立依宪执政的理念，把执政党的奋斗目标与宪法原则结合起来，不断巩固合宪性基础。

宪法法律的至上权威，以人民利益为正当性基础，以执政党奉行法治为最根本的组织保障。

实现全面推进依法治国的总目标，必须坚持依法执政。十八届四中全会提出了全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。在这一总目标中，将党内法规体系纳入到了法治体系。这是一项极大的创新，也是中国特色社会主义法治体系的重要特征。

三十多年间，不仅中央及各地方立法机构活动频繁、各级立法数量激增，现代法律制度深入到社会生活的方方面面，而且党内法规体系也获得了初步建构，从《中国共产党章程》的修改到各种条例、规定、办法纷纷出台，制度建党成为执政党的共识。党内法规与国家法一起共同建构起了我国基本的政治制度。党内法规建构起了党内组织运行体制，国家法则建构起了政权组织运行体制。党内法规与国家法的互动关系是作为执政党的中国共产党与国家政权、国家法之间关系的反映。实现全面推进依法治国的总目标，意味着国家法律体系与党内法规体系的协调和融洽，意味着党内法规与国家法要相互衔接，形成有机整体，发挥制度合力。

党依法执政是处理好国家法律体系与党内法规体系关系的保证。这就要求党内法规不得与国家法相冲突。一方面体现为党内法规不得侵越国家立法权限。根据《中国共产党党内法规制定条例》的界定，党内法规是党的中央组织、中央纪律部门及其他中央部门和省级党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的规章制度。换言之，党内法规不应对政党之外的活动、行为作出规定。另一方面体现为党内法规的具体内容不得与国家法相冲突。党内法规对党组织的工作、活动和党员的行为的规范，不得与国家法对普通公民、一般社会组织的具体规定相冲突，也不得与国家法对政党的具体规定相冲突。这就要求，在党内法规的制定过程中，要从党内法规的起草、制定、发布等环节进行相应的合法性审查，以避免出现与国家法冲突的情况。同时也要求，党内法规应当随着国家法的发展而发展。一些党内法规随着新的国家法的出台或者国家法的修改可能会出现冲突的情况，需要对其进行及时修改或清理。避免和消除冲突，只是协调性的基本要求，更重要的是党内法规之间以及党内法规与国家法律之间应当在内容上相互衔接，形成制度合力，共同推动社会主义政治文明的发展。

开启依宪治国新时代

□林　龙

党的十八届四中全会提出了坚持依法治国首先要坚持依宪治国的要求，并将每年12月4日定为国家宪法日。同时规定“建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓”。

宪法至上是现代法治国家的重要标志，也是衡量现代社会文明进步的重要标准。宪法宣誓制度不单是一个重要的仪式，更是一次树立宪法权威、培养宪法共识的国家宣言。从专家到民间都极为热烈地肯定这是一大制度进步，必将对推动宪法的实施和保障产生深远影响。

宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，是人民权利的保障书，具有至高无上的地位。因此，法治的首要之义就是宪法之治，如果治国不依宪，那就等于废弃了立国的根本，依法治国这一治国方略就会成为无源之水、无本之木，建设社会主义法治国家更是无从谈起。

宪法共识是最根本的国家共识，也是治国理政的基本常识。从宪法精神而言，我国宪法是对国家权力的构造和限制为核心内容，以保障并增进公民权利为终极追求。国家和公民作为最主要的宪法主体，实行依宪治国对二者都会产生不可估量的正面效应。

依宪治国能够制约权力专横，将权力关进制度的笼子，防止权力腐败。法治能够规约权力，民主能够让权力谦卑，这是现代政治文明的一条重要规律。宪法规定的选举制度，保证权力源于民、属于民，从而展现社会主义民主的真谛；宪法规定的预算决算制度、审计税收制度，如能严格恪守，则可以打造一个廉洁、高效政府；司法机关若是严格依照宪法、法律行使职权，则能有效形塑公平、正义守护者的高大形象。

依宪治国能够增进公民权利，给予人民对于未来的良好预期，实现对美好生活的向往。在当下，阶层分化、利益多元的社会环境里，人们的观念、见解形形色色，只有以宪法为根本的行为准则，才能力避准则林立造成人们行为选择的无所适从。同时，宪法确立的公民基本权利制度构成政府权力的边界和政府施政的目的，使其“不以领导人的改变而改变，不以领导人看法和注意力的改变而改变”，从而有效防范公权对私权的践踏，防止出现“人民形式上有权、实际上无权”的现象。

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。应当说，我国的宪法从条文而言，已经相当“现代化”和“国际化”。但是，与其看文本，不如看行动。宪法绝不是印在纸上供人阅览、挂在墙上给人观赏的。客观而言，多年来，全社会仍没有树立起完整的宪法理念，宪法的实施和保障依旧留有不少遗憾和缺陷。“违法可怕，违宪不可怕”的观念，在社会中相当普遍，特别是一些领导干部对宪法的认识还非常薄弱，由此造成社会生活中违宪现象不断出现，宪法权威受到严重损害。

无疑，人民对宪法的信仰不是凭空产生的，不能靠说教，也不能靠命令，必须通过有效实施和监督使其获得活的生命。令人欣喜的是，十八届四中全会明确提出要“抓住提高立法质量这个关键，使每一项立法都符合宪法精神”，“健全宪法实施和监督制度，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制”。这些表述，让人们看到了执政党推进依宪治国、依宪执政的坚定决心和不渝信念。如今，人们期待有关改革举措能尽快落地。

宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。可以想见，在十八届四中全会精神的指引下，在“全面推进依法治国”的进程中，依宪治国、依宪执政能力建设，必将成为未来一段时间内中国民主、法治建设的重中之重，开启依宪治国新时代。

以宪法日为契机强化全民宪法意识

□朱恒顺

十二届全国人大常委会第十一次会议决定，将12月4日设立为国家宪法日。这一重要决定，对于全面推进依法治国，确保宪法实施，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

党的十八届四中全会强调，“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。设立国家宪法日是贯彻党的十八届四中全会精神的一项有力举措，是进一步推进依法治国进程的一个必要步骤，也是全国人大常委会将党的主张及时转变为国家意志的一项重大实际行动。有利于在全社会加强宪法宣传教育，树立忠于宪法、遵守宪法、维护宪法的意识，进一步形成宪法至上、守法光荣的良好氛围，进一步弘扬宪法精神、维护宪法权威、捍卫宪法尊严、保证宪法实施、推进法治中国建设。

设立国家宪法日不是单单设立一个纪念日或者节庆日，目的是更好地在全社会弘扬宪法精神，更好地保证宪法的实施。时下，我们国家设立的纪念日、节庆日和主题日数量不少，但能够有效发挥作用、对民众日常生活产生深远影响的并不多。基于此，国家宪法日的设立只是第一步，通过这一载体，让宪法精神深深植根于社会，真正渗透到每一个公民的生活之中，才是问题的关键所在。笔者认为，要想让国家宪法日真正发挥出应有作用，可以考虑从以下几个方面努力。

举行宪法宣誓活动。在国家宪法日这一天，各级人大常委会组织本年度选举或者决定任命的国家工作人员，集体向宪法宣誓，宣誓拥护宪法，维护宪法尊严。当然，这一集中性宣誓活动并不影响新当选国家工作人员在任职前的宣誓活动。

实施宪法日公民休假制度。将国家宪法日和劳动节、国庆节同等对待，普通公民在这一天放假休息，使宪法和公民的幸福结合在一起。在设立宪法日的国家，比如日本、挪威等国家，都以法律形式规定，国民在宪法日放假一天。他们的这个做法值得借鉴，其法治意义在于让宪法变成人民的生活方式，对于宪法文化的形成必有较大的推动。对于国家机关的工作人员，这一天则要履行特殊义务，就是要放弃休息而宣传宪法。要进入学校、商店、车站、街头，采取多种形式去宣传宪法，重点宣传宪法中规定的公民权利，以及宪法对于保障公民权利的意义等，让普通百姓和宪法亲近起来。

公布宪法解释文本，发布重大宪法案例。在法治发达国家，宪法解释机关发布宪法解释文本，宪法监督机关公布宪法案件审查情况，都会在国内引起广泛关注。根据十八届四中全会的精神，我们今后将加强宪法解释和宪法监督工作，宪法解释和违宪审查工作都会启动。建议全国人大常委会公布宪法解释文本或者公告宪法案件审查结果，均选在当年的国家宪法日。国家有关部门也可在这一天，评选和公布当年的重大宪法事件。

表彰为宪法实施、宣传和教学等做出突出贡献的个人和组织。每年组织评选一批在宪法实施、宣传和教学等方面做出突出贡献的个人和组织，在国家宪法日这天进行表彰。对于贡献特别突出的，可以按照宪法的规定，经全国人大常委会依法作出决定，由国家主席授予荣誉称号，给予表彰。

组织宪法学习和专题座谈交流活动。国家领导人在这一天要集体学习宪法，并且参加宪法实施情况等专题座谈会、交流会；地方各级人大、政府领导人员也要参加相应的学习活动和交流活动，引领全体国民自觉学习宪法、遵守宪法，维护宪法尊严。

同时，我们还应当考虑借鉴国外经验，在设立国家宪法日的同时，筹建国家宪法纪念馆。建立宪法纪念馆也是世界许多国家的通行做法，美国1732年就在费城建立了纪念独立宣言的合众国宪法“独立馆”，2003年又建立了国家宪法中心；日本1958年建立了明治宪法纪念馆。我们也应当考虑建立国家宪法纪念馆，保存1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法、1982年宪法及四次宪法修正案形成过程的有关资料、文献、照片、图片、证件、录音、录像、文物等原件及其复制件，并且设立宪法墙，镌刻宪法全文。宪法纪念馆设立后，每年在国家宪法日公布和展出新近收藏的相关资料，国家组织的宪法宣誓活动也可以安排在这里举行，使其成为宣传宪法、传播宪法精神和理念的一个重要载体。