责编：龚克　E-mail:gongke@ccps.gov.cn　Tel:010—62806124　　2014年12月1日

权利保障和权力边界

——学习贯彻十八届四中全会精神（十一）

编者按：党的十八届四中全会明确提出，要实现公民权利保障法治化，规范公权力行使。如何规范公权力行使，如何加强人权司法保障，如何健全公民权利救济渠道和方式，围绕上述问题，本报约请了几位作者进行探讨。

加强人权司法保障的着力点

□叶　青

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）明确提出了“加强人权司法保障”的要求，这也是继党的十八届三中全会提出“完善人权司法保障制度”后，党中央又一次对人权保障问题的重要部署，也体现了我党高度重视落实国家尊重和保障人权的宪法原则。

司法保障制度是人权法律保障制度重要的内涵，是与立法保障制度、行政保障制度同等重要的保障人权的法律制度。人权的司法保障制度是我国现有的法律制度体系下早已有的制度设计，只不过近些年来，因为类似“浙江张氏叔侄案”“福建念斌案”“河南赵作海案”“甘肃陈琴琴案”“内蒙古呼格吉勒图案”等冤假错案的发现，暴露了这项制度还有很多亟需完善的地方。每个冤案都是一场悲剧，都是对公民人权的严重侵犯，都是对司法公信力的严重破坏。习近平同志在对《决定》所作的说明中引用了英国哲学家培根的一段话，对此进行了形象的阐释：“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”如果司法这道防线缺乏公信力，社会就没有一个最终说理辨别是非的地方了，公民基本权利和社会和谐稳定也就不保。所以，《决定》强调指出：“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。”“理国要道，在于公平正直。”公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。如果人民群众通过司法程序不能保证自己的合法权利，那司法就没有公信力，继而要求人民群众去相信司法也就不可能。习近平总书记强调，要“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义，决不能让不公正的审判伤害人民群众感情，损害人民群众权益”。为此，《决定》紧紧围绕司法公正这个目标重点提出了“加强人权司法保障”的具体要求，以回应人民群众对维护人权的关注和期待。

尊重和保障人权，让每一个人享有越来越多的权利和自由，保障人权不受非法侵犯，是社会主义制度的本质要求，是我们党坚持执政为民、立法机关坚持立法为民、执法机关执法为民、司法机关坚持司法为民的重要方面。在法治国家，司法机关是保障人权的责任主体，保障人权是司法机关的重要职责。当公民个人权利遭受非法侵害时，受害人有权向司法机关控告起诉，司法机关就必须依法履职，按照法定的诉讼程序和规则予以受理，依法惩罚违法犯罪行为，为受害人提供司法保障。相反，如果司法机关不依法履职甚至违法办案，以致于最终造成错捕、错诉、错判，则会严重侵犯公民人权，从而削弱司法公信力。加强人权司法保障，应着力从以下几方面入手。

强化诉讼权利保障制度。诉讼权利是案件当事人和其他诉讼参与人依法享有的重要人权。《决定》明确指出，“强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障”。这就要求司法机关及其司法人员全面贯彻司法公开原则，坚持警务公开、检务公开、审判公开，切实保障犯罪嫌疑人、被告人、被害人及其辩护人、代理人等诉讼参与人的知情权，可以依法参与诉讼活动，查阅、复制、摘抄有关案件证据材料，约谈司法办案人员，会见在押的犯罪嫌疑人、被告人，并同他们进行单独的谈话，了解案情、了解案件的证据情况。同时，充分保护当事人及其辩护人、代理人在法庭上陈述案情和诉讼主张的权利，发表关于罪轻、减轻或从轻、免除处罚的辩护意见，要求被告人经济赔偿的代理意见的权利，不服裁判的上诉和申诉权利，逐步实行由律师代理申诉的制度，使诉讼活动和程序公开透明，做到“有话说在庭上、有证举在庭上、有理辩在庭上”，让赢的人赢得堂堂正正，使输的人输得明明白白。

健全并全面贯彻落实刑事诉讼基本原则的法律制度。《决定》指出：“健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。”罪刑法定原则是我国刑法的一项基本原则，它要求法无明文规定不为罪，法无明文规定不处刑，定罪处刑不得溯及既往等。疑罪从无和非法证据排除是我国刑事诉讼法规定的基本原则，要求认定犯罪必须以确实、充分、合法的证据为依据，达到排除合理怀疑的标准。如果事实不清、证据不充分确实的，不得对被告人宣告有罪，相反应当秉持疑罪从无的原则，宣告无罪，并释放在押的被告人，绝不允许作疑罪从有、疑罪从轻、疑罪从挂的处理。更不允许使用非法手段所获取的证据作为定罪量刑的依据，对非法证据必须依法予以排除。司法人员必须要全面贯彻证据裁判原则，坚持证据是认定案件事实和作出裁判的唯一依据的理念和司法准则。严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。当然，鉴于目前我国有关上述原则的法律制度还是比较抽象，为增强这些原则的法律制度的可操作性，还要注意适时修改完善刑法、刑事诉讼法的有关规定，加强司法解释和相关配套制度建设，确保这些基本原则可以真正落实到诉讼的各个环节。

完善防范和纠正刑讯逼供、非法取证和冤假错案的司法监督机制。为此，《决定》指出：“完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全冤假错案有效防范、及时纠正机制。”从源头上完善司法监督制约机制，就要加大检察机关对刑事侦查活动的监督。非法取证、非法拘留、刑讯逼供等不法行为往往发生在刑事侦查阶段，以致影响到后续诉讼阶段的司法主体对案件事实的认定和法律正确适用。同时，还要发挥审判程序对侦查活动的制约作用，必须要注意防止公安司法机关配合有余、制约不足的倾向，即要力戒审判人员不假思索地将控方的指控意见或结论直接转化为裁判的理由。防范刑事案件经过公安侦查、检察审查起诉、法院两审等多道办案工序后，谁都没有发现证据、程序或法律错误，最终共同酿成了冤假错案的现象出现。因此，应该注重检察监所监督作用，以加强监所规范化管理；注重发挥律师在侦查活动中的诉讼监督作用，及时纠正违法的不当行为；注重执行对犯罪嫌疑人、被告人讯问的全程同步录音录像制度，避免刑讯逼供行为的出现；严格落实非法证据排除规则，强化非法取证责任追究制度。同时，进一步注重完善错案责任倒查机制和办案责任终身负责机制。为此，《决定》明确规定：“明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保案件处理经得起法律和历史检验。”这也是把每一项司法权力都关进制度的笼子里，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，进而落实好办案质量终身负责制和错案责任倒查问责两项公正机制，确保谁办案谁负责，谁违法谁担责。

此外，为了加强人权司法保障，《决定》还明确指出：“切实解决执行难，制定强制执行法，规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。”这对解决目前民事司法实践中存在的“执行软、执行乱”而造成当事人合法权益受损的情况极为有益。《决定》要求“加快建立失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度”。这对依法保障胜诉当事人及时实现权益不啻是一大福音。如果不对暴力抗拒执行和恶意逃避执行的被执行人加大制裁和曝光力度，就不足以树立诚实守信的司法氛围，就不足以树立司法权威，司法就不能真正成为保障人权的利器。

健全公民权利救济渠道和方式

□石　伟

公民权利救济，是公民权利保障的重要环节。其具体是指在权利人的实体权利遭受侵害的时候，由有关机关或个人在法律所允许的范围内采取一定的补救措施消除侵害，使得权利人获得一定的补偿或者赔偿，以保护权利人的合法权益。党的十八届四中全会明确提出“健全公民权利救济渠道和方式”，是对此的进一步确认。

健全公民权利救济渠道和方式是四中全会的一大亮点。在四中全会《决定》中，不但明确了“健全公民权利救济渠道和方式”的总体方向，也在立法、执法、司法、守法等法治工作基本格局上做了具体部署，提出了很多新观点、新举措，这在之前党的文件中是前所未有的。

在立法领域，加强重点领域立法。健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款。依法加强和规范公共服务，完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。

在执法领域，规范行政权力。要求行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，按照政府信息公开要求和程序予以公布。

在司法领域，完善对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度。完善人民陪审员制度，保障公民陪审权利，扩大参审范围，完善随机抽选方式，提高人民陪审制度公信度。加强人权司法保障。强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。在执行环节，依法保障胜诉当事人及时实现权益。完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效的法律帮助。

在守法领域，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。

健全公民权利救济渠道和方式是当前中国法治形势的现实需要。《决定》规定了这么多健全公民权利救济渠道和方式，并不是空穴来风，无本之木，而是针对当前中国法治形势作出的战略回应。正如习近平同志所说：“全会《决定》必须直面问题、聚焦问题，针对法治领域广大干部群众反映强烈的问题，回应社会各方面关切。凡是这次写进《决定》的改革举措，都是我们看准了的事情，都是必须要改的。要把解决了多少实际问题、人民群众对问题解决的满意度作为评价改革成效的标准。”当前中国法治形势，需要从国内国际两个大局加以研判。

从国内的层面看，当前制约经济社会持续健康发展，制约公民权利救济的种种问题还有不少。比如对市场经济中公平竞争权利侵害的部门保护主义和地方保护主义问题，对知识产权等重要产权侵害的假冒伪劣产品问题，对公民生命权健康权侵害的食品药品安全问题，对公民合理合法诉求保护不力的信访不畅问题，对公民居住权等侵害的生态环境污染问题，等等。这些权利救济问题，如果处理不好，很容易引发更大范围社会矛盾，因此需要在法治范畴内予以具体回应。

从国外的层面看，人权保障一直是国际政治战略的重要议题。中华民族要实现民族的伟大复兴，屹立于世界民族之林，就必须加强同其他民族和国家的交往，树立良好的大国形象。良好的权利保障体系，完善的权利救济制度，是中国在国际交往中被普遍接受和认可的重要前提。而且，保证公民各方面基本权利的实现，为公民诉求实现提供有效的平台和渠道，对于提升中国国际地位，赢得国际话语权，应对西方国家的人权干涉策略具有重要意义。

健全公民权利救济渠道和方式是社会主义法治理念的应有之义。有一句著名法谚：无救济即无权利。这不仅道出权利救济对于权利保障的重要性，也体现出二者的关联性。当公民的法律受到侵害，而他能够通过法律所赋予的救济途径排除妨碍，恢复自身的合法权益时，权利才获得了法律上的意义。现代法治也正是通过以法律规定的救济途径的建立取代原始的、报复式的“私力救济”方式，而确立了现代法治文明的秩序。因此，权利的保障不仅需要宪法法律赋予公民一系列的基本权利，也需要为权利提供充分的救济方式。只有这样，才能让公民的利益获得法律强有力的保护。

我们党是全心全意为人民服务的马克思主义政党，我们国家是人民当家作主的社会主义国家。社会主义法治理念，最终是为了保护人民，保证人民在日常生活中真正享有各项合法权益。我们走中国特色社会主义法治道路，就是在现代法治的中国表达上彰显出自己的特色，牢牢把握人民在法治建设中的主体地位，深刻认识我们的法治是保障人民权利和自由、规范人们行为的，是为最广大人民服务而不是为少数人服务的，切实把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到法治建设各方面。

以行政裁量权基准制度规范行政权力

□钟宪章　禹政敏

当前行政执法部门管理的社会对象越来越复杂，管理的范围越来越广，面对这种现状，法律条文的一般性、原则性规定有其局限性。只有授予行政管理人员一定的自由裁量权，才能对纷繁复杂的社会管理事务迅速作出判断与回应，行政裁量权的存在有其必然性。从法律与行政的关系来看，法律的局限性是行政裁量权存在的内在根据。单从法律层面而言，法律不可能将社会现象完全加以规范，需要行政机关自主灵活地做出更有成效的管理。

但是，在实践上，行政裁量不规范的问题很突出。在行政执法中以管、罚为主的传统执法观念和执法习惯的惯性延伸，使一些执法部门和执法人员将自由裁量权作为“私权领地”，裁量权的滥用现象常常发生。造成这种状况的原因主要有：法律法规规定的自由裁量空间大，行政裁量权在执法过程中具有不确定性和灵活性，成为行政执法人员手中可以自由行使的权力，而对行政裁量权的监督与控制的缺失，更为滥用职权、以权谋私等行为提供了条件；由于体制的原因，有些执法部门需要通过执法维护执法的正常运转，这就导致了处罚创收、粗暴执法、以罚代管等自由随意性执法现象的发生；由于法律法规规定了不同的处罚种类和处罚幅度，自由裁量的空间很大。此外，在社会中人与人之间总会发生各种关系，人的情感可能造成执法不公的问题，执法人员要考虑相对人的社会地位、政治背景、经济状况等拖延履行职责，在行政执法过程中违法人员会托熟人疏通关系，以达到选择较轻处罚的目的，这样就会产生同类违法行为的处罚畸轻畸重，不同情况相同对待，相同情况不同对待，同案不同罚，合法不合理等不公正处罚现象。这些问题迫切需要对行政执法特别是行政裁量行为进行规范。

为控制行政权逐渐扩张与行政裁量滥用的危险，各级行政机关进行了大量的探索，行政裁量权基准制度便是有益探索之一。它最初源于基层行政执法机关的微观行政执法创造性实践。浙江省金华市公安局于2004年率先在全国推行《关于推行行政处罚自由裁量基准制度的意见》，成为有效控制行政裁量权、防止行政裁量权滥用的创造性实践。针对我国行政执法主体存在着任意裁量、滥用裁量权的行为，各级政府注重加强对行政裁量权的规范。2004年的《全面推进依法行政实施纲要》提出：“行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰；所采取的措施和手段应当必要、适当。”“行政机关行使自由裁量权的，应当在行政决定中说明理由。”2006年9月，中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于预防和化解行政争议健全行政争议解决机制的意见》明确指出：“对执法机关的行政裁量权进行细化、量化和规范，防止滥用行政裁量权。”2008年5月，《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》要求：“要抓紧组织行政执法机关对法律、法规、规章规定的有裁量幅度的行政处罚、行政许可条款进行梳理，根据当地经济社会发展实际，对行政裁量权予以细化，能够量化的予以量化，并将细化、量化的行政裁量标准予以公布、执行。”

党的十八届四中全会进一步提出：“建立健全行政裁量权基准制度。细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。”由此，可以看出对规范行政裁量权的认识是逐步深入的。四中全会对建立健全行政裁量权基准制度提出了明确要求，将有力地推进行政执法领域行政裁量基准制度的建立完善。

行政裁量权基准制度是行政执法主体内部规范行政执法行为的一种实践，是行政执法主体内部自我控权的方式和手段，是实现行政管理的规则之治的一种自觉选择。行政裁量权基准制度的建立和完善，可以细化、量化执法基准，完善执法流程，健全配套制度，规范执法行为。行政裁量权基准制度的实施，可以解决目前行政执法裁量不当、处理畸轻畸重，同案异罚、宽严失度等情形，保障法律、法规、规章的实施，提高行政执法的公正性、裁量的合理性。

有利于减少裁量权被滥用的机率，从源头上预防和遏制行政执法腐败。基准制度可以提高相对人对行政行为的预测可能性，减少行政纠纷。行政裁量权基准制度就是通过细化法律法规规章条文，使模糊的规定明确化，宽泛的幅度具体化，执法的标准客观化，形成对行政执法人员严格执法的内控机制，预防和减少权力寻租的控制机制，提高违法成本的促进机制。让管理相对人更加清楚地了解行政运作过程，并把可能“误判”的误差进一步缩减到相对人和社会公众都可以接受的程度，得到社会的认同和当事人的认可。行政裁量权基准制度规范行政执法行为。制定行政裁量权基准制度，可以细化裁量标准，加强对执法人员的制约，有利于改变执法人员凭经验感觉等执法的状况，规范行政执法行为。

有利于提高行政执法效能，执法水平明显提高。行政裁量权基准制度使行政执法的行为更加规范，基准制度可以通过规范行政裁量范围、幅度等从执行、操作层面上进行科学合理的细化。随着行政裁量依据和标准的刚性得到加强，可以对执法者给予明确的指导和有效的规范，有利于统一行政处罚尺度，量罚公平、过罚相当，控制和减少执法的随意性，做到同案同罚、合法合理，依法行政，有效限制了执法人员裁量的空间，有利于从源头上防止自由裁量权的滥用。通过行政执法机关内部对自身执法工作质量的检查，或者是行政执法机关对下级行政执法机关执法工作质量的检查，各级政府法制机构对行政执法行为检查依据更加具体明确，将行政裁量基准工作与行政执法责任制相结合，提高行政执法人员的责任意识，不经过特定程序不得弃用已经制定的裁量基准，否则将追究有关领导和直接责任人的行政责任。行政裁量权基准制度的建立将对推进行政执法制度考核提供依据。目前对行政执法主体的执行行为的考核是一难题。通过建立基准制度可以使行政执法考核指标体系更完善，考核项目、考评标准更加具有可操作性，为开展执法质量考评工作提供科学、客观、规范的考评依据。

有利于加强对行政执法的监督。行政裁量权基准制度建立后，向社会公众公开行政裁量的标准、种类、幅度，裁量基准作为明晰的准线，不仅使执法者心中有执法依据和标准，当事人也可以对照自己的违法行为，得出行政机关将要给予他的量罚尺度，这样行政处罚的标准既得到社会的认可、得到当事人的认可，也有利于社会公众、新闻媒体对行政执法的监督，使行政执法在阳光下运作，实现公平公正。

建立健全行政裁量权基准制度应坚持合法性原则、合理性原则、程序正当原则与行政效率原则。

合法性原则，即行政裁量权基准制度应当在法律、法规、规章的范围内建立和行使，保证行政裁量权基准制度的实行合法性。

合理性原则，就是行政裁量权基准制度的建立应当全面考虑、衡量相关因素，采取的措施和手段必要、适当，对当事人一视同仁。实现行政目的有多种方式时，应当选择对当事人权益损害最小的方式。

程序正当原则，即严格遵循法定程序，建立和行使行政裁量权基准制度的依据、理由和结果应当公开，依法保障行政相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。

行政效率原则，即行政裁量权基准制度应当有利于减少行政争议，降低行政成本，促进行政执法效益的最大化。