本版编辑：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年6月1日

司法改革

深化人民陪审员制度改革需要合力

新一轮人民陪审员制度改革不仅仅是司法改革，也是社会主义民主改革的重要组成部分，新一轮人民陪审员制度改革不可能仅仅依靠司法机关完成，而是要求各国家机关和全社会积极配合，是各国家机关和全社会共同的任务。

□张效羽

2015年5月20日，最高人民法院、司法部印发《人民陪审员制度改革试点工作实施办法》和《人民陪审员制度改革试点方案》，标志着人民陪审员制度改革已经拉开大幕。人民陪审员制度改革是在全面推进依法治国的新背景下，针对现行人民陪审员制度存在的问题，对症下药，力图通过改革真正实现人民陪审、以司法民主化提升司法公信力。人民陪审员制度改革不仅仅是司法改革，也是我国社会主义民主改革的重要组成部分。

新一轮人民陪审员制度改革力度大、针对性强

人民陪审员制度在新中国早已有之，1954年颁布的《宪法》第二十条就明确规定，“人民法院审判案件依照法律实行人民陪审员制度”。1980年实施的《人民法院组织法》也明确规定，“人民法院审判第一审案件，由审判员组成合议庭或者由审判员和人民陪审员组成合议庭进行”。但由于我国人民陪审员制度存在一些内在不科学、不合理之处，人民陪审员制度在实践中效果不明显，人民陪审员制度对于提升司法公信力的作用很有限。针对旧有人民陪审员制度的弊端，本次改革提出如下措施。

优化人民陪审员遴选范围，降低学历要求、提升年龄门槛，更强调人民陪审员的实际社会阅历。这次改革将人民陪审员候选人员年龄条件从年满23周岁提高到28周岁，学历要求从一般大专以上降低到一般高中以上。本次改革的指导思想是，人民陪审员不能限于社会精英或者法律人士，而是要尽量具有广泛性和代表性。

大幅增加人民陪审员候选人员和正式人员数量。我国原先人民陪审员候选数量很少，容易形成小圈子。这次改革提出人民法院要按照本院法官员额5倍以上员额组建人民陪审员候选人信息库，并按照本院法官员额3-5倍确定正式人民陪审员，与原先做法相比大幅增加人民陪审员候选人员和正式陪审员数量，避免形成小圈子。



采取主动随机抽选方式选取人民陪审员。我国原先人民陪审员候选人员主要通过单位推荐和个人报名产生，结果大量人民陪审员是与司法机关有千丝万缕关系的离退休人员甚至政法干警家属。本次改革提出无论是人民陪审员候选人员还是正式人民陪审员，都通过主动随机抽选组建。参与合议庭审理案件的人民陪审员，也要在开庭前通过随机抽选的方式确定，有效地遏制了专门找听话、熟悉的陪审员参加陪审的情况。

科学地界定了人民陪审员参与审理的权力。原先人民陪审员的权力既包括事实认定也包括法律适用，与法官拥有几乎相同的权力，其实是不科学的。因为人民陪审员对法律并不精通，人民陪审员的优势在于拥有更丰富的社会经验。因此，本次改革明确人民陪审员在合议庭评议中只就案件事实认定问题独立发表意见并进行表决。人民陪审员可以对案件的法律适用问题发表意见，但不参与表决。

社会主义民主改革的重要内容

新一轮人民陪审员制度改革的基本用意，就是通过司法民主化促进司法公正、提升司法公信力。对此，马克思曾经指出，“司法权是国民的直接所有物，国民通过自己的陪审员来行使这一权力，这一点不仅从原则本身，而且从历史上看都是早已证明了的”。

值得指出的是，人民陪审员制度不仅仅是司法改革内容，也是社会主义民主改革的重要内容，是国家民主治理水平提升的重要体现。《中华人民共和国宪法》第二条规定，中华人民共和国的一切权力属于人民，人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。司法权是国家基本权力，也是国家争端解决的最后一道防线。本次人民陪审员改革，首次提出从符合条件的公民中随机抽选人民陪审员并且在案件审理前随机确定人民陪审员参加合议庭，还规定人民陪审员在事实认定方面拥有和法官相同的权力、与法官一同表决案件事实认定问题，使得人民群众成为司法案件审理中的重要决定者。本次人民陪审员制度改革，使得我国人民群众在依法选举人民代表之外，又一次获得以决定者身份参与国家权力运行的法定渠道，是我国人民民主事业的显著进步，将极大地提高我国民主治理水平。

要求各国家机关和全社会积极配合

正是因为新一轮人民陪审员制度改革不仅仅是司法改革，也是社会主义民主改革的重要组成部分，新一轮人民陪审员制度改革也不可能仅仅依靠司法机关完成，而是要求各国家机关和全社会积极配合，是各国家机关和全社会共同的任务。

人民陪审员的遴选要求各级人大和政府积极配合。根据新一轮改革要求，人民陪审员将根据各地选民名单每五年从符合条件的当地选民（或者当地常住居民）名单中随机抽选。这就要求各级人大要提供各地选民名单，各级政府也提供当地常住居民名单。同时，人民陪审员也有一定的资质条件，比如一般应当具有高中以上文化学历，或者公道正派、德高望重，未曾被开除公职以及能正确理解和表达意思等等。这些资质条件的认定，单纯依靠司法机关无法完成，各级人大和政府应当全力配合，必要时候要联合出台相关工作细则。

人民陪审员的动态管理要求各级政府积极配合。新一轮改革下的人民陪审员，注定是来自各行各业，既有机关事业单位人员，也有企业个体户甚至失业待业人员，不同行业、不同职业、不同年龄、不同民族、不同信仰、不同经济状况的人都会成为人民陪审员。这一方面体现人民陪审员的广泛性和代表性，另一方面也对人民陪审员的动态管理带来极大挑战。已经成为人民陪审员的公民，有损害陪审公信或司法公正等行为的，比如充当诉讼掮客，为当事人介绍律师和评估、鉴定等中介机构，应当被免除人民陪审员职务并予以惩戒。由于人民陪审员来自社会，因此对人民陪审员的动态管理必须以充分掌握社会信息为基础。在这方面，司法机关必须依靠各级人民政府，尤其是各级人民政府司法行政部门，与他们搭建技术平台和信息共享平台，为完善人民陪审员的信息管理、随机抽选、均衡参审和意见反馈系统提供技术支持。

人民陪审员的履职需要各级政府和全社会的积极配合。根据新一轮改革要求，人民陪审员来自社会各个行业、各类性质的单位。人民陪审员依法履职，必然占据其本职工作时间、影响其所在单位的工作。以前人民陪审员大多来自财政供养单位或者是离退休人员，现在人民陪审员很多要来自私营企业、外资企业。尽管我们要求全社会都必须支持人民陪审员的工作，不得因为人民陪审员参加培训或者审判活动，对其解雇、减少工资或薪酬待遇。但各级人民政府也应当制定相关的补偿方案，可以考虑减免相关企业的税收，共同为公共利益支持人民陪审员履行职责。不仅如此，由于人民陪审员参与司法活动，往往要面临各方面压力，全社会也要特别注意保护人民陪审员的个人隐私，各级人民政府也要注意保护人民陪审员的人身和财产安全，使得人民陪审员能够安心根据个人经验和良知开展工作。被选为人民陪审员的公民，也要积极配合司法机关进行相关培训、积极履行职责。总之，人民陪审员的履职也需要各级人民政府和全社会的积极配合。

人民陪审员制度的完善需要全国人大及其常委会及时修改法律。习近平总书记曾经指出，“凡属重大改革要于法有据，需要修改法律的可以先修改法律，先立后废，有序进行。有的重要改革举措，需要得到法律授权的，要按法律程序进行”。尽管我国人民陪审员制度改革是依据第十二届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议审议通过的《关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定》实施的，但还是应当在试点实施过程中积极总结经验、积极修订相关的法律。比如《人民法院组织法》规定的“有选举权和被选举权的年满二十三岁的公民，可以被选举为人民陪审员”和“人民陪审员在人民法院执行职务期间，是他所参加的审判庭的组成人员，同审判员有同等权利”，与现行改革措施有明显冲突，应当在总结试点经验的基础上及时修改，使得改革在法治的轨道上进行。

参考与建议

完善宪法解释启动程序

□王祯军



宪法是国家的根本法，是一切法律正当性的来源，是确保国家法制统一、公民基本权利得到保护的根本保障。宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出的全面推进依法治国的首要任务，就是“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施”，任务中第一次明确要“健全宪法解释程序机制”。而健全宪法解释程序机制的一个关键问题是从我国人民代表大会制度的实际出发，尽快完善宪法解释启动程序。

人民代表大会制度是体现“人民当家作主”的根本政治制度。法律是国家行使立法权的产物，而立法权由具有广泛民意基础的宪法所赋予，法律在位阶上低于宪法。法律符合人民的利益是“人民当家作主”的应有之义，要做到这一点，法律只能以人民所制定的宪法为依据。根据宪法，全国人大常委会既有权解释宪法，也负有监督宪法实施的职责。启动宪法解释程序是确保宪法实施监督机制实际运行必不可少的程序。同时，启动宪法解释程序，就是启动宪法监督程序，也是启动维护宪法权威的程序。人民当然有权对有违宪嫌疑的法律提出诘问，有权提请有权机关解释宪法，使违背人民意志的法律无效。

人民代表大会制度确保启动宪法解释程序主体的普遍性。人民代表大会制度作为人民实现当家作主的制度，为人民作为维护宪法权威的主体提供了制度保障。启动宪法解释是维护宪法权威不可或缺的重要程序，公民享有参与这一程序的主体资格是人民代表大会制度保障人民管理国家事务的重要内容。

人民代表大会制度确保规范性文件备案审查范围的全面性。“维护社会主义法制的统一、尊严和权威”是人民代表大会制度的基本内容和功能，“加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件”当是体现人民代表大会制度基本内容、实现其功能的重要手段，而人民代表大会制度则为确保规范性文件备案审查范围的全面性提供了制度保障。

人民代表大会制度确保启动宪法解释程序的规范性。人民代表大会制度在充分体现人民意志、反映社会主义民主政治特点的同时，也需要建立一套行之有效的法律制度和工作程序，以保证人民代表大会制度中的各项具体制度有效运行。因此，在人民代表大会制度的框架内理性设计启动宪法解释程序机制，是人民代表大会制度有效发挥功能的本质要求。为此，需重点做好两方面工作。

加强国家机关宪法解释提请权的实施。依据宪法授权行使国家权力的国家机关履行职权的过程就是人民代表大会制度发挥功能的过程，也是以制度的方式确保人民当家作主管理国家的过程。作为人民权利的受托人，国家机关自身也负有维护宪法权威的义务。必须按照《立法法》赋予的宪法解释提请权，在需要对适用于具体案件的法律或应当由其根据宪法和法律决定某些重大问题时，如果涉及宪法条文的内容以及宪法原则的理解，应主动向有宪法解释和违宪审查权的机关提出解释和裁决的请求。

规范公民对违宪规范性文件审查建议权的实施程序。根据现行《宪法》的精神和《立法法》的规定，公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议。因此，必须从程序上规范公民对违宪规范性文件审查建议权的行使程序。一方面，公民对违宪规范性文件审查建议权的处理程序应当具体化。程序应当覆盖公民违宪审查建议的受理、审查、处理结果的做出、答复等所有环节，每一环节的程序设计都应该体现公正性、公平性和公开性。另一方面，对公民依法提出的审查建议的处理程序应当有效而透明。从目前情况来看，尤其要做好有关国家机关对审查建议人的答复工作，无论审查与否，无论结果如何，有关国家机关在程序上都应当以适当的形式答复当事人，让当事人和社会公众感受到宪法实施监督机制的运行和宪法权威的存在。

依法治国

乡镇人大主席团建设可“两步走”

□阮重晖

乡镇政权是最基层的政权组织，乡镇人大是最基层的地方国家权力机关。长期以来，乡镇人大在蓬勃发展的同时，也面临诸多问题。特别是闭会期间乡镇人大如何开展工作，主席团如何开展工作，既不越权，又不导致权力虚置，是乡镇人大工作中面临的难题。

发挥好乡镇人大主席团的作用

根据地方组织法等相关法律规定，乡镇人大主席团的定位有两个方面：第一，它不是常设机关，在闭会期间主席团不能履行乡镇人民代表大会的部分职权，不能像县级以上人大常委会一样行使相关职权。第二，它又不同于县级以上人民代表大会主席团，在闭会期间乡镇人大主席团是存在的。地方组织法规定：“乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议的时候，选举主席团。由主席团主持会议，并负责召集下一次的本级人民代表大会会议。”县级以上人民代表大会主席团随着大会开幕产生，到大会闭幕终止。在乡镇人大不设常设机关的情况下，设立乡镇人大主席团，并赋予其召集下一次人代会的职责，拓展其任期为两次人代会之间，无疑是一个特殊的产物、现实的选择。这一规定在1986年地方组织法修改后才得以明确，从此改变了以往乡镇人代会由乡镇人民政府召集的做法。

在现行法律框架内，虽然乡镇人大主席团闭会期间无法行权，但乡镇人大作用发挥还是有路子可走的。根据地方组织法和代表法相关规定，闭会期间乡镇人大作用的发挥，可以由乡镇人大主席、副主席组织人大代表开展调研、视察、执法检查等活动，对乡镇政府工作提出意见和建议，督促政府改进工作。这项工作做好了能有效弥补乡镇人大主席团不能行使对政府的监督职能带来的不足。当然，为了保证这些活动有序有效地开展，可通过召开乡镇人大主席团会议来集体研究讨论相关工作安排。民主集中制是人大制度的组织原则和活动准则。尽管法律没有赋予乡镇人大主席团在闭会期间的职权，但作为一个组织坚持民主集中制，充分发扬民主，集体讨论问题，对做好工作非常重要，也很有必要。从这个意义上讲，乡镇人大主席团虽然没有常设机关的法律地位，但有常态化运作的组织功效。因此，加强和改进乡镇人大工作，有必要把主席团建设好，让它不仅在乡镇人大会议期间发挥好作用，而且在闭会期间也能发挥好作用。

可采取“两步走”策略

乡镇人大主席团面临的主要问题有：由于地方组织法等相关法律对乡镇人大主席团的规定不甚清晰，导致实际工作中理解差异很大；主席团构成缺乏明确的规定，在实践中情况千差万别、不甚科学；主席团活动不规范，失职、越权等情况较为普遍；很多地方的乡镇人大主席团在闭会期间长期处于“休眠”状态。从基层实际出发，加强乡镇人大主席团建设，可采取“两步走”策略。

第一步，将主席团常态化，即建立主席团在闭会期间带有议事机构性质的常态化、规范化的组织运行机制。通过“打包”对地方组织法、选举法、代表法等相关法律个别条款进行相应修改，明确乡镇人大主席团在闭会期间的工作职责，把乡镇人大工作做实，切实解决乡镇人大“弱化”“虚化”的问题。乡镇人大主席团的职能主要是通过召开主席团会议，集体研究讨论相关工作安排、处理大会闭会期间某些日常工作，具有类似县级人大常委会主任会议的职能。为了发挥乡镇人大主席团作用，要优化主席团成员结构，适当扩大主席团规模，建立主席团会议制度，一般每三个月举行一次会议，并要完善各项工作制度和议事程序，促进主席团工作更加规范化。总之，把乡镇人大主席团建设好，既要发挥好其作用，又要防止其越权；既不能不作为，也不能乱作为；既不能缺位，也不能越位。工作中碰到的相关问题，都应以合法的途径来解决。例如，对于需要及时讨论决定本行政区域内的重大事项，而主席团又无法行权的问题，可以通过增开乡镇人代会的途径来解决。

第二步，将主席团常设化，即扩大乡镇人大主席团职能，赋予主席团作为常设机关的法律地位。随着经济社会的发展，民主法治的推进等各方面条件成熟后，再对地方组织法、选举法、代表法等相关法律作出修改，适当扩大乡镇人大主席团在闭会期间的职能。比如：检查宪法、法律、法规以及上级人大及其常委会和本级人大决议决定在本行政区域内的执行情况；督促办理代表议案和建议；主持本级人大代表的补选；接受乡镇人大主席、副主席，乡（镇）长、副乡（镇）长，以及本级人大代表的辞职；决定临时召集本级人民代表大会会议等，赋予主席团作为常设机关的法律地位。只有这样，乡镇人大主席团才是名副其实的常设化。

走好“第一步”是基础

当前，不少人大工作者和专家学者认为，“破解乡镇人大体制性瓶颈问题的关键是设立乡镇人大的常设机构”，并建议“试点探索乡镇人大主席团作为乡镇人大的常设机构，行使乡镇人大部分权力”。也就是，尽快实施本文提出的“两步走”策略中的第二步。笔者认为，在“两步走”中，走好第一步是基础，而且还需要一个较长的时间。要看到，我国国家很大，各地情况差别较大，乡镇的地域面积、人口规模、经济发展水平千差万别，有的乡镇的人口规模、经济总量、财政收入相当于一个中等城市的水平，乡镇人大发展现状也存在较大差别。其他不说，仅从代表法对乡镇人大代表数的规定来看，乡镇之间就相差4倍以上。

要看到，在乡镇，政府不设组成部门，没有法院、检察院，人大也没有委员会一类的工作机构，在乡镇人大闭会期间，除个别调整乡镇人大主席、副主席，乡（镇）长、副乡（镇）长外，乡镇人大没有其他人事任免工作。

还要看到，现阶段的乡镇人大工作还不至于达到县级人大常委会的水平；以规模不到10人或10多人的主席团成员来代表人民行权，无论从法理上还是实际上看，都存在一定的问题；而且越是到基层，越是要探索基层直接民主与代议民主的对接管道、结合平台，支持和保证人民通过人民代表大会依法行使民主权利，切实防止出现人民形式上有权、实际上无权的现象。

更要看到，赋予乡镇人大主席团作为常设机关的法律地位，需要从组织建设、运行机制、工作保障等方面进行一揽子的设计和构建，这不仅是修改法律的问题，更是实际支撑的问题。它不是现有乡镇人大主席团简单翻版成常设机关，而是乡镇人大主席团建设加强、运作规范、瓜熟蒂落、化茧成蝶的演进过程，是乡镇人大不断发展完善、不断提高水平的历史过程，是在经济社会发展基础上渐进改进、内生性演化的结果。

应该说，在现行法律框架内，乡镇人大依法做好工作、发挥作用还有很大的潜力和空间。乡镇人大把法律规定的职责空间用足用好，把潜力释放出来的过程，实际上就是乡镇人大自身发展成长的过程。在乡镇人大主席团建设“两步走”中，只有把第一步走好、走稳，才能为迈向第二步奠定坚实的基础。