司法改革

新法庭规则体现了哪些价值取向

□ 危浪平

开庭审理是人民法院行使国家审判权的重要方式，也是贯彻直接言辞、亲历性等诉讼原则的必然要求。为充分保障当事人和其他诉讼参与人诉讼权利，确保人民法院依法查明案件事实、独立公正行使裁判权，三大诉讼法分别对开庭审理作出相应规定，同时为实现公众对司法活动的知情权和监督权，明确规定人民法院审理案件，除涉及国家机密、个人隐私和未成年人犯罪案件外，一律公开进行。通过庭审实现诉讼权利，通过公开庭审实现公众知情权和监督权，既要以规则确保法庭安全，又要以规则维护法庭秩序，保障庭审活动的顺利进行。因此，新修订的人民法院法庭规则，立足于维护法庭安全，规范庭审秩序，保障诉讼参与人诉讼权利，保障公众知情权和监督权，促进司法公正，彰显司法权威。

立足于司法公正。公正是法治的生命线，司法是维护社会公平正义的最后一道防线。根据中央统一部署，新一轮司法改革推进以来，人民法院出台一系列促进司法公正、提升司法公信的体制机制改革举措，人民法院法庭规则的修订就是在这个背景下进行的。审判是执行国家法律的重要方式，法庭是行使审判权力的重要场所，庭审是人民群众感受司法公平正义的重要环节，修订后的规则充分体现“促进司法公正，彰显司法权威”的宗旨，广泛吸收新一轮司法体制改革的成果。例如，人民法院在实施安全检查时应当同等对待检察人员和律师；采取多种手段公开法庭信息、庭审活动以方便公众旁听和监督；从无罪推定精神出发要求被告人或者上诉人受审着装“去标签化”；庭审中应当平等对待诉讼各方；刑事庭审中坚持司法中立，既不能对被告人带追诉倾向，更不能无原则迁就和配合控方；法官应当高度重视被告方及其辩护律师提出的辩解辩护意见等，均直接或者间接地保障当事人诉讼权利，使公众充分感受到公平正义。

立足于保障人权。我国人权事业蓬勃发展，加强司法人权保障已成为全面深化司法体制改革的重要内容和价值目标。通过改革，一是进一步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。二是进一步健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。党的十八大以来，《关于进一步规范刑事诉讼涉案财物处置工作的意见》《关于依法保障律师执业权利的规定》《关于刑事被告人或上诉人出庭受审时着装问题的通知》《关于已决犯出庭受审时着装问题的通知》等一系列规范性文件出台，为司法人权事业持续发展提供了制度支撑。修订后的规则以“保障诉讼参与人的诉讼权利，便利公众旁听”为目标，多角度、多层次完善和加强人权司法保障。例如，加强未成年人保护，规定审理未成年人案件的法庭区域和席位可以根据未成年人身心发展特点来设置；加强证人保护，刑事法庭配置同步视频作证室，供依法应当保护或其他确有保护必要的证人、鉴定、被害人在庭审作证时使用；便利和规范公民旁听公开庭审活动，优先安排当事人近亲属或者其他案件利害关系人旁听；受审时着装“去标签化”，被告人或上诉人出庭受审时穿着正装或者便装，不着监管机构识别服，正在服刑的罪犯不再穿着监狱囚服出庭受审；规范戒具使用，被告人或者上诉人在庭审中原则上不得被使用戒具；人民法院不得对律师进行歧视性安检等。这种人权保障价值取向，必将为庭审环节人权司法保障奠定坚实的制度基础，进而为司法人权保障提供不竭的实践动力。



立足于司法公开。司法公开是世界主要法治国家的普遍做法，是我国宪法规定的重要原则，是社会主义民主政治的必然要求，是现代司法文明的显著标志，是实现司法公正的基础保障。一直以来，推进司法公开是人民法院司法改革的重点、着力点和闪光点。根据中央统一部署，最高人民法院连续四个“五年改革纲要”均将推进司法公开作为改革的重要方面，出台了一系列相关规范性文件，包括《关于加强人民法院审判公开工作的若干意见》《关于司法公开的六项规定》《关于人民法院裁判文书上网的若干规定》《关于人民法院接受新闻媒体舆论监督的若干规定》《关于推进司法公开三大平台建设的若干意见》等，变被动公开为主动公开、变内部公开为外部公开、变选择性公开为全面公开、变形式公开为实质公开，取得良好的法律效果和社会效果。近年来，最高人民法院实施了系列深化司法公开的改革举措，包括建成司法公开“三大平台”，开通及改版中国裁判文书网，开通中国审判流程信息网，建设和升级法院政务网站、12368诉讼服务平台、法院微博、微信、移动新闻客户端，开通最高人民法院英文网站等，我国司法公开水平迅速迈入世界先进国家行列。人民法院法庭规则修订立足于司法公开，从媒体记者席专门设置、法庭信息公开、庭审活动旁听、庭审活动录音录像、图文、音频、视频直播或录播、媒体记者对庭审活动报道等多方面加以规范，将进一步推动庭审公开的深化和实质化，让人民群众最大程度地感受到司法过程公开与结果公开。

立足于以审判为中心的诉讼制度改革。推进以审判为中心的诉讼制度改革，是一项重大而紧迫的司法改革任务。习近平总书记在关于十八届四中全会《决定》的说明中，将这项改革作为十个重点说明的问题之一进行了专门阐述。习近平总书记深刻指出：“充分发挥审判特别是庭审的作用，是确保案件处理质量和司法公正的重要环节。”刑事诉讼制度的以审判为中心，可以从三个层次理解：一是审判程序在刑事诉讼中应居于中心地位，公诉案件的侦查、起诉等阶段都要围绕审判程序进行；二是庭审应成为审判过程的决定性环节，确保诉讼证据质证在法庭、案件事实查明在法庭、诉辩意见发表在法庭、裁判理由形成在法庭，推进庭审实质化；三是一审程序应成为整个刑事审判程序的重心，应充分发挥一审在认定事实证据方面的优势作用。

贯彻落实中央改革部署，推进以审判为中心的诉讼制度改革，需要从四个层面把握：一是在司法理念上，执法司法活动应当更加注重保障人权，强化程序正义，坚持惩罚犯罪与保障人权相统一、程序公正与实体公正相统一。二是在司法原则上，进一步落实罪刑法定、疑罪从无、控辩平等、裁判中立、直接言词、非法证据排除等刑事法律基本原则。三是在认定标准上，刑事诉讼各阶段都要按照法定程序要求和事实证据标准开展工作，做到“事实清楚，证据确实、充分”。四是在工作机制上，健全公检法三机关“分工负责、互相配合、互相制约”机制，既各司其职，也互相制约，充分发挥司法裁判的规范、指导、评价、引领作用。修订后的规则在推进庭审实质化、推动以审判中心诉讼制度改革方面，作了大量规定。例如，为证人、鉴定人、被害人出庭作证时提供必要保护；开庭审判案件应当严格按照法律规定诉讼程序进行，审判人员在庭审活动中应当平等对待诉讼各方；检察人员、诉讼参与人发言或者提问均应经审判长或独任审判员许可；诉讼参与人违反法庭纪律的，应予警告制止、训诫和追责等。这些规定均会直接或者间接地加强被告人或者上诉人辩护权保障，促进刑事庭审活动实质化，推动构建律师、检察官、法官“彼此尊重、平等相待，互相支持、互相监督，正当交往、良性互动”新型关系，促进建立和完善以审判为中心的刑事诉讼制度。

织密惩治贪污贿赂的法网

□ 舒小庆

近日，最高人民法院、最高人民检察院联合发布《关于办理贪污贿赂刑事案件适用法律若干问题的解释》（下称《解释》）。一定意义上，该司法解释是对《刑法修正案（九）》的进一步细化，也是对全面依法治国和全面从严治党的制度性落实。

首先，2015年8月通过的《刑法修正案（九）》对贪污贿赂犯罪进行重大调整，使得贪污贿赂犯罪的定罪量刑模式发生根本变革。具体来说，《刑法修正案（九）》将贪污贿赂犯罪由“单一具体数额定罪量刑”模式，调整为“概括数额+情节”模式，以期克服贪污贿赂犯罪案件难以全面反映行为的社会危害程度、不能充分体现罪责刑相适应原则等弊端。在此基础上，为进一步维护司法的统一性和公正性，“两高”出台了《解释》。通过合理设定贪污贿赂犯罪定罪量刑的数额和情节标准，对贪污贿赂刑事案件呈现的新情况和司法实践中长期存在的争议问题予以明确，不仅织密了惩治贪污贿赂犯罪的刑事法网，而且将对坚决遏制腐败蔓延起到重要作用。

其次，作为一种贪利型犯罪，犯罪数额是贪污贿赂犯罪社会危害性的重要衡量因素。因此，《刑法修正案（九）》虽对贪污贿赂犯罪的定罪量刑模式进行了重大调整，但仍坚持了犯罪数额这一基本模式；只是改“具体数额”为“概括数额”，以维护刑事立法的稳定性和适应性。《解释》沿承该指导思想，一方面，具体确定了三种罪状及其对应的法定刑：贪污或受贿数额3万元以上不满20万元的，属“数额较大”，适用“三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金”；贪污或受贿数额在20万元以上不满300万元的，系“数额巨大”，适用“三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金或没收财产”；贪污或受贿数额在300万元以上的为“数额特别巨大”，适用“十年以上有期徒刑、无期徒刑或死刑”。另一方面，在具体数额基础上，补充“情节要素”，相对应地规定了三档法定刑。同时，值得注意的是，《解释》一方面规定了独立的数额标准，另一方面却没有设定完全独立于数额的情节标准，而是将情节与相对较低数额（大体上减半）相结合的标准。

再次，在“数额+情节”模式下，使得“情节”成为影响贪污贿赂罪定罪量刑的重要因素。《解释》通过在司法实践中总结提炼，在理论研究上充分论证，分别就贪污罪和受贿罪规定了多种具体情节。这些情节涵盖犯罪对象、犯罪行为、行为人主观恶性和人身危险性、认罪悔罪态度和危害后果等多方面，充分体现出将行为的社会危害程度，作为影响贪污贿赂罪定罪量刑要素的合理性。

较之以往，不管是独立的数额标准，还是“数额+情节”中的数额标准，《解释》确定的具体数额都有较大幅度的提高。因此，有不同的声音认为：党和国家从严惩治贪污腐败的风向已经发生变化，坚决遏制腐败的势头已经过去。那么，酝酿已久的《解释》，是否真如此种论调所言？很显然，仅仅粗疏了解“3万、20万、300万”这些基本数额标准，不足以正确认识党和国家依法从严惩治腐败犯罪的坚定决心。

在基本数额基础上，补充犯罪情节的规定，予以刑事处罚的，并不会造成打击无力的局面。《解释》设立的数额标准，通过拉开不同档次法定刑的数额级差，可以有效解决以往贪污贿赂案件中存在的刑罚轻重失衡的问题，亦可以有效避免贪腐数额突破10万元以后，“破罐子破摔”的疯狂敛财之举。与此同时，在《中国共产党纪律处分条例》等党内法规不断完善的背景下，《解释》确定的定罪量刑标准，充分体现了党纪严于国法，“把纪律挺在前面”的反腐要求，突出刑事打击重点，做到刑事处罚与党纪处分衔接有序、统筹协调。

总的来说，《解释》“严”字当头，不仅体现在犯罪数额的确立没有放纵犯罪，更表现为严密了贪污贿赂犯罪的刑事法网，加大了惩治力度。严密刑事法网主要体现在：第一，将贿赂犯罪的对象扩展为货币、物品和财产性利益，包括房屋装修、债务免除、会员服务、旅游等可以折算为货币的物质利益。第二，对于具有上下级和行政管理关系的国家工作人员之间的财物往来，可能影响职权行使的，明确规定为贿赂犯罪。第三，对贪污贿赂之后，将赃款赃物用于单位公务支出或社会捐赠的，不管主观上出于何种目的，都不影响贪污贿赂罪的认定。加大惩治力度，则主要体现在：设立不折不扣的“终身监禁”，一经作出将无条件执行，不受服刑表现的影响，不得减刑、假释。另外，加大经济处罚力度，规定了远高于其他犯罪的罚金刑，切实有效遏止贪腐动机。

《解释》的出台，从犯罪数额的确立，到严密刑事法网，再到加大刑罚惩罚力度，是党和国家一如既往从严惩治贪污腐败犯罪道路上的里程碑，不是起点，更不是终点。伴随《解释》的出台，期待全面依法治国和全面从严治党迈向新阶段。

依法治国

从法律上分析『土地出让金续费事件』

□ 杨小军

最近，“温州土地出让金续费事件”引起社会广泛关注。这既是一个社会政策问题，也是一个法律问题。但这个问题要分析清楚，还得从地权制度和住房制度改革说起。我们知道，从1990年代我国住房制度改革以来，公租房逐渐演变成为了私有房，人们成为了名副其实的房主。虽是房主，但不是地主。房产是个人的，房产权的期限也是永远的，但房产之下的土地不是私有的，而是国有的，个人所有的只是土地使用权，而且这个土地使用权还是有期限的。土地使用权的期限有70年、50年、40年、20年不等。土地使用权期限未届满时，其产权结构是：私有房产、私有土地使用权、国有土地所有权。当土地使用权期限届满后，其产权结构则变成了：私有房产，国有土地使用权、国有土地所有权。房主失去了土地使用权，要想继续使用该土地，按照温州市行政机关的做法，就得再缴纳土地使用权出让金费，即再购买一次土地使用权。否则，失去土地使用权的私有房产就出现了地权与房权矛盾。

媒体和专业人士关心的主要是法律规定，而老百姓关心的则是财产负担。大多数人认为，当年买房时付出了几十年、两代人的大部分积蓄，可以说是倾其所有或倾其大部。满以为可以一次性搞定永享房产，结果却不是这样。几十年后，当土地使用权期限届满时，还得再次付出巨额资金。事出很多人的意外，大家难以接受。因为按照这个逻辑，公民祖祖辈辈都要对自己私有房产之下的土地使用权付费。在这里，主要谈谈法律问题。

第一，房权与地权分离引发的问题。宪法规定城市土地属于国家所有，农村土地属于集体所有。在我国没有私人所有的土地。在国有土地之上的房产，简单的逻辑结论应该是国有房产。地权与房权一致，法律关系就顺畅，就不会有矛盾局面。但是，我国住房制度改革的核心，就是要在不改变土地所有权国有的前提下，实现房屋产权私有化。但这就会出现法律上的地权与房权矛盾。为了解决这个法律上的矛盾，我们就将地权进行了分离，把地权分成了所有权和使用权，土地所有权仍然属于国家，分离出来的使用权则可归私人所有。这样一来，法律上的权利关系就顺畅了，地权中的土地使用权与房权就一致了。

地权与房权的一致性问题解决了，但因为规定了土地使用权期限制度，又产生了另一个问题，那就是土地使用权期限届满后又该如何。这个问题并不是今天才出现，而是住房制度改革当初就存在的问题。住房制度改革的设计，当初就应该对此几十年后必然出现的问题作出顶层设计和明确规定。遗憾的是，这个问题一直没有直截了当作出明确无疑的规定。在这个法律背景下，“温州土地出让金续费事件”就出现了。即便没有“温州土地出让金续费事件”，也还会有类似事件出现。这个问题不容再回避和拖延了，制度设计者、立法者应当直面问题，解决问题，堵塞漏洞。

第二，土地使用权及其出让金是财产权利，也涉及人身自由权的实现。房屋从来都是建立在土地之上，而不是空中楼阁。房屋所有权和在房屋之下的土地使用权自然就是一个不可分割的权利。同样，房款和土地使用权出让金也是依附于房屋所有权和土地使用权上的权利，即公民的财产权。进而言之，土地使用权及其出让金不仅是公民的财产权，毫无疑问也是财产权中的最大权利之一。

不仅如此，房屋除了是公民的财产权外，还附有人身自由权的内容。从宪法规定来看，住宅自由是人身自由权范畴。人在家中住，不仅是在一个财产范围内，更是生活的空间、自由的空间、家庭的空间。所以房产同时也是人身自由权范畴。房屋之下的土地使用权，也就必然与房屋之内的人身自由权相联系，与之相交融。这就意味着，房屋及其土地使用权兼具财产权和人身自由权两种性质。无论是作为财产权，还是作为人身自由权，都属于公民的权利与自由。行政机关在行政管理中处理这样那样的事物，涉及公民权利自由时，首先必须尊重公民权利，敬畏公民权利，而不能无视甚至是践踏公民权利。公民当初购买房屋时，已经合法取得了房屋所有权和土地使用权。党的十八届四中全会决定规定，行政机关法无授权不可为。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。

第三，公民基本权利由宪法和法律规定。公民享有哪些基本权利，历来都是由宪法作出规定的，在宪法规定基础上再由全国人大的法律作出进一步的规定。也就是说，宪法规定公民基本权利，保护公民基本权利，其他任何机构和任何规范都不得对属于宪法和法律规定的内容擅自作出规定和进行限制。这是一个法治国家必须坚持的宪法原则。因此，在《立法法》中早就有明确规定，对公民基本权利的限制、剥夺只能由全国人大作出法律规定，基本权利属于全国人大立法的专属事项。除此之外，无论是国务院还是地方人大、地方政府都无权对基本权利事项作出规定和进行限制。

根据我国法律体系，房屋的土地使用权及其出让金，不属于地方事项，而是全国性事项、普遍性事项、事关全国公民的重大事项。同时，房屋的土地使用权及其出让金事项，也不属于具体执行性事项。因为，执行性事项不仅是宪法和法律有规定，而且是在法律上留有地方人大和地方政府具体规定空间的事项。从目前的法律规定看，房屋土地使用权及其出让金，法律没有授权地方人大或地方政府作出具体的执行规定。从法理上分析，房屋土地使用权及其出让金，涉及每一个公民权利。无论是原则规定、变更规定还是执行规定、补充规定，立法规定权都保留在全国人大法律手中。所以，行政机关无权对“土地出让金续费”问题作出规定，即便是地方立法也是无权规定，更不用说一个行政机关的红头文件了。

第四，土地使用权及其出让金问题已有法律规定。房产和土地使用权，都属于财产权中的物权范畴。《物权法》对此的规定是，该法第149条规定：“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。”这条规定有两层意思。第一层意思，土地使用权到期后，该权利仍然在原房屋所有人手中，既没有转移权利，权利也没有消失或者终止。第二层意思，土地使用权到期后，权利继续不是人为的审批，也不是重新获得，而是自动获得的，也就是自动续期。这里，有一个非常严格的法律界限问题，那就是随着土地使用权的私有，地随房走，土地使用权期限届满之后，并不是再次收回国有的又一次有偿卖出，而是土地使用权再次续期。当初之所以需要支付土地使用权出让金，是因为土地使用权是国家的，不是房产所有权人的。通过买卖关系，将房屋所有权和土地使用权转移给公民，公民才需要付出这笔费用。而《物权法》的上述规定，意味着土地使用权是房屋所有人的，不是其他人的。这个过程是自动继续的，而不是再一次的买卖。

“温州土地出让金续费事件”很快就会过去，据媒体报道国土资源部已赴温州进行调研。未来的立法或者顶层设计无非三种结果：一是像温州行政机关那样，再一次巨额收费后续土地使用权期限。二是象征性收费后续土地使用权期限。三是无须收费后续土地使用权期限。从社会政策角度看，笔者认为后两种结果有合法性和正当性，也符合国情。因为，公民获得土地使用权的根据，是房屋所有权。既然房屋所有权这个根据没有改变，那么土地使用权这个结果也不会失去。否则，不仅权利关系混乱，权利逻辑也会颠倒。

议政论法