让法律成为每个公民的信仰

——《习近平时代》选载

□［美］熊 玠 主编

2014年11月，中共十八届四中全会召开。此次全会吸引了全世界的目光，中共执政65年来，第一次将“依法治国”作为中央全会的主题。

回首这65年，中共的治国理念经历了艰难曲折的探索历程。

毛泽东时代，整个国家的治理深深地烙上了个人和时代的印记。

邓小平时代，中共汲取“文化大革命”的惨痛教训，从强调法制（rule by law），又从法制走向法治（rule of law），逐渐形成了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”十六字方针。

习近平时代，推进国家治理体系与治理能力现代化成为全面深化改革的总目标，依法治国理念得到进一步深化，从以法而治，走向良法善治。

早在主政浙江期间，习近平就提出“法治浙江”的理念，先后深入基层40多个乡村、社区和单位开展专题调研，2006年浙江省委颁布《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》。

2015年4月初，《关于贯彻落实党的十八届四中全会决定进一步深化司法体制和社会体制改革的实施方案》（简称《实施方案》）出台，将四中全会提出的84项改革举措逐项具体化，明确工作进度和时间节点。按照《实施方案》的时间安排，这些改革举措都要在2015年至2017年的三年内出台具体落实的政策、措施。

立良法，方能谋善治

“法治”的确切含义不是“以法而治”，而是“良法”+“善治”，其前提是“良法”。

改革开放以来，中国经历了短短三十几年，法律体系初步形成。据统计，到2014年9月，已制定现行有效法律242件、行政法规737件、地方性法规8500多件、自治条例和单行条例800多件。应该说，该有的差不多都有了，还没有的也都在酝酿。但是，在这个庞杂的体系中，有些法律、法规与宪法之间存在冲突；有些法律、法规、规章之间相互“打架”；有些法律、法规质量不高，与社会现实之间存在较大距离。

造成这种现象最重要的原因就是，30多年来的立法过程更多的是一个法律移植过程，同国际接轨的努力有余，与中国实践的结合不足，接地气不够。如何才能使所立之法为“良法”？如何将法律条文上的法治变成老百姓实实在在的生活？这是法治中国建设面临的最大挑战，也是立法改革能否成功的关键。

2013年10月，《立法法》的修改正式进入十二届全国人大常委会立法规划。2015年3月15日，第十二届全国人民代表大会第三次会议表决通过了《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定（草案）》。

综观《立法法》修改，洋洋洒洒46个修正案，整部法律条文增加10余条，可谓“大修”。修正案通过的当天下午，新华社配发热情洋溢的通讯，将其盛赞为“迈向良法善治的里程碑”。

《立法法》的修改强化了立法的民主性。和世界各国宪法一样，中国的宪法将人民主权作为宪法的首要原则。但是，这个原则需要由法律的各项制度和具体规范来体现，由于认识、技术和经验等方面的原因，2000年制定的《立法法》并没有完全实现这个宪法原则的要求，政府主导立法的现象非常突出。此次修改《立法法》体现了十八届四中全会的要求：“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制。”在规划、起草、修正等多个环节中强化了人大的作用，着力突出其主导地位。与此同时，强调立法的公民参与，提出了多种渠道吸纳民众建议的方式，其中包括开展立法协商，完善立法论证、听证制度，法律草案公开征求意见等，拓宽公民有序参与立法的途径。

《立法法》的修改健全了立法的程序性和规范性。一方面，健全审议和表决机制，提高立法技术；加强对法律法规的备案审查，防止地方立法权被过度滥用，避免与上位法冲突，避免出现地方立法的地方保护主义，尽量消除法律体系内部相互“打架”的现象，提高宪法的权威。

另一方面，强调依法改革，规范授权程序，着力解决以往在授权立法方面存在的问题。一是授权的条件和限制是什么？二是如何对已授的权力进行监控。修改后的《立法法》规定，授权决定不仅要明确授权的目的、范围，还要明确授权事项、期限和被授权机关实施授权决定应当遵循的原则；授权的期限不得超过5年，需要继续授权的，可以提出相关意见，由全国人大及其常委会决定。这样既可以避免“一揽子授权”和“无限期授权”等弊端，又可以约束地方和部门的权力任性。

《立法法》的修订有望开启“良法”之门，使“可依”之“法”不再是空中楼阁，使“有法可依”的步履走得更加坚实。但十六字方针中的“有法必依、执法必严、违法必究”这三项内容仍有待加强。执法和司法如何体现法治要求，这是全面依法治国面临的第二个难题。

“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”

2015年3月12日，在第十二届全国人民代表大会第三次会议上，首席大法官、最高人民法院院长周强和首席大检察官、最高人民检察院检察长曹建明，在工作报告中都提及了呼格吉勒图案，称对错案“深感自责”。

呼格吉勒图案是指1996年4月9日发生在内蒙古自治区呼和浩特市毛纺厂的一起奸杀案，当时，年仅18岁的毛纺厂职工呼格吉勒图被认定为凶手，案发仅仅61天后，法院判决呼格吉勒图死刑，并立即执行。

2005年，被媒体称为“杀人恶魔”的系列强奸杀人案凶手赵志红落网。其交代的第一起杀人案就是“4·9”毛纺厂女厕女尸案，从而引发媒体和社会的广泛关注。

2006年3月，内蒙古自治区政法委组成了案件复核组对案件进行调查。

2014年11月20日，呼格吉勒图案进入再审程序。2014年12月15日，内蒙古自治区高院对呼格吉勒图故意杀人、流氓罪一案作出再审判决，撤销内蒙古高院1996年作出的关于呼格吉勒图案的二审刑事裁定和呼和浩特市中级人民法院1996年对呼格吉勒图案作出的一审刑事判决，宣告原审被告人呼格吉勒图无罪，并向其父母送达了再审判决书。

2014年12月19日，内蒙古自治区公、检、法等部门启动呼格吉勒图案的追责调查程序。12月30日，内蒙古高院依法作出国家赔偿决定，决定支付呼格吉勒图父母国家赔偿金共计2059621.40元。

内蒙古自治区高级人民法院依法纠正呼格吉勒图案，还当事人以迟到的正义，还法律以尊严，虽然过程一波三折，也离不开外界人士的不懈推动，但毕竟是法院系统在法律框架内通过正常法律程序自己完成的，这与具有“人治”色彩的“平反”相比，法治是最终的赢家。从这个意义上讲，呼格吉勒图案对于推动依法治国是一个里程碑式的象征。事实上，呼格吉勒图沉冤昭雪并非个案，截至2014年12月15日，十八大后全国各地纠正了重大冤假错案23起，这其中大部分是司法机关本着疑罪从无的理念予以纠正，只有少数几起是因为“真凶归来”而获得纠正。

逝者不可追，公正应可待。习近平在不同场合反复强调，要“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”。司法体制改革成效如何，说一千道一万，要由人民来评判，习近平此语可谓直指司法体制改革的核心。弗兰西斯·培根（Francis Bacon）曾说，一次不公的判决比多次不公的行为为祸尤烈，因为后者不过弄脏了水流，前者却败坏了水源。习近平则用“100-1=0”来描述司法公正的重要性。一个错案的负面影响，足以摧毁99个公平裁判累积起来的良好形象。更何况，对于涉案个人，一个错案就是百分之百。

在新一轮司法体制改革中，呼格吉勒图案是一个契机，让疑罪从无、控辩平衡、以审判为中心等现代司法理念，成为推动中国法治建设前行的共识；让司法成为制度建设的推动者，通过具体案件推动相关制度的变革，用制度撑起司法公正的蓝天。

司法体制改革可以说是习近平最关注的议题，截至2015年4月，习近平担任组长的中央全面深化改革领导小组共召开11次会议，其中有7次会议涉及司法改革，先后通过的相关方案和意见多达12个。从2014年7月开始，上海、广东、吉林、湖北、海南、青海6个省市司法体制改革先行试点渐次展开。2015年2月26日，最高人民法院发布《关于全面深化人民法院改革的意见》，提出了7个方面65项具体改革措施。

这一轮司法改革的核心是确保人民法院依法独立公正行使审判权，它要求“裁判者在进行司法裁判过程中，只能服从法律的要求，而不受任何来自法院内部或者外部的影响、干预或控制”。

审判独立的最大障碍是行政机关对司法活动的干预。法院依法独立行使审判权首先是相对同级行政机关的横向独立，法院在国家权力结构中应保持人事、财政预算等方面的相对独立性。在中国，地方党委对人事权的控制和地方政府对各级法院财政经费的控制，使得地方党委和政府能够对法院的运作施加影响。

在此轮改革中，呼吁多年的司法机关人事权和财权独立问题终于破冰。2014年6月，中共启动了省以下法院、检察院人财物统一管理改革试点，让法院、检察院摆脱同级行政部门的干扰。对人的统一管理，主要是建立法官、检察官统一由省提名、管理并按法定程序任免的机制。具体而言，是在省一级设立法官、检察官遴选委员会，从专业角度提出相关人选。由组织人事、纪检监察部门在政治素养和廉洁自律等方面考察把关，再由人大依照法律程序予以任免。对财物的统一管理，主要是建立省以下地方法院、检察院经费由省级政府财政部门统一管理机制。“信法不如信访”“三份判决书不如领导做批示”的现象有望成为过去。

审判独立的第二个障碍是司法机关内部的自我行政化。这不仅要求上下级法院之间保持纵向独立，而且要求法官、合议庭审理案件时排除法院内部的上下级行政化影响。法院存在的问题是审判分离，审者不判，判者不审，审判工作内部层层审批，导致审判运行过程中权责不明晰。上海市的改革就“紧紧牵住司法责任制这个牛鼻子”：一是以审判权为核心，建立完善了主审法官、合议庭的办案机制，建立法院办案人员权力清单制度；二是以权责统一为原则，建立完善了主审法官、合议庭办案责任制，解决权责不明、责任难追究的问题。深圳市改革最大的亮点是将检察官曾经拥有的行政职务一抹到底，使他们集中精力“只办案、办好案”。

要让法官依法独立公正行使审判权，就必须通过制度安排尽量将内部行政化的影响减小到最低程度。没有制度的精心呵护，任何“金子般的心”也会褪色直至暗淡无光。中共十八届四中全会提出，“建立健全司法人员履行法定职责保护机制。非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分”。上海市全面强化保障措施，建立符合职业特点的司法人员管理制度，突出法官、检察官在司法办案工作中的主体地位，把法院、检察院工作人员分为法官、检察官，司法辅助人员，行政管理人员三类，分别占队伍总数33%、52%、15%的员额比例。与此同时，推进法官、检察官薪酬制度改革，对试点法院、检察院进入员额内的法官、检察官收入水平，暂按高于普通公务员43%的比例安排，并向一线办案法官、检察官倾斜。

审判独立的第三个障碍是地方保护主义。地方保护主义是长期以来影响司法公正的主要因素之一，在一些跨地区、跨领域的民商事案件、行政案件审判中，这一问题更为突出。地方保护主义使得中国的司法权呈碎片化状态。为此，十八届四中全会提出：“最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。”2014年12月2日，中央全面深化改革领导小组第七次全体会议审议通过了《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》和《最高人民法院设立巡回法庭试点方案》。12月28日，全国首个跨行政区划人民法院、人民检察院在上海成立。2015年1月28日，最高人民法院第一巡回法庭落户深圳，正式揭牌运行，巡回区域为广东、广西、海南三省区。3天后，最高人民法院第二巡回法庭在辽宁沈阳成立，巡回区域为辽宁、吉林、黑龙江三省。这项紧锣密鼓的改革措施保证了地方各级法院审判的案件都有可能被上诉到巡回法庭，由巡回法庭通过独立的审理作出裁判。这有助于彻底克服地方保护主义，减少法官审判中的司法不公现象。

抓住领导干部这个“关键少数”

“法律必须被信仰，否则它将形同虚设。”美国比较法学家伯尔曼的这句话，在今天的中国已经成为一句引用率相当高的箴言。

法律必须被信仰，不仅是被普通公民所信仰，更应该被各级领导干部所信仰。让普通公民信仰法律，靠的是“人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”；让各级领导干部信仰法律，还需要通过自我学习将法治思维溶入血液，通过制度设计让规则落实为行动。普通公民势单力薄，要让他们感受到法律是权利的保护神；各级领导干部手握重权，要让他们认识到法律可以约束其权力。

要想让法律成为信仰，必须如习近平所言，“抓住领导干部这个‘关键少数’”。因为他们手中掌握着权力，而用权力干预司法是导致社会上出现信权不信法、信人不信法、信领导不信法恶性循环的主要原因之一。从这个意义上讲，只有领导干部将法律作为自己的信仰，法律才能成为每个公民的信仰。

“抓住领导干部这个‘关键少数’”的关键是司法的去行政化。

2015年3月30日，中办、国办发布《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》；同日，中央政法委发布《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》。同时出台的这两项规定正好展示了司法去行政化的一体两面。

中办、国办的《规定》要防范的是行政机关对司法活动的干预。这种干预主要有两种形式：一种是直接或委托他人打招呼，另一种是在材料上作批示。从动机上讲，领导干部对案件打招呼、作批示，有的是为一己私利，或部门利益；有的也可能是出于“好意”，如考虑地方经济发展，或者看到申诉材料，觉得司法机关没有处理好，需要为民做主，于是对案件作了批示。但是，司法活动不同于行政管理，不管是为私利还是出于好意，领导干部对司法的干预都可能造成司法天平的失衡，破坏司法公信力。哪怕领导干部在材料上批示的只是“依法办理”，也会给法院办案法官造成压力，甚至导致不公正裁判。中办、国办的《规定》通过建立记录、通报和责任追究制度，从外部构筑起防止干预司法的“防火墙”和“高压线”，为领导干部干预司法活动划出“红线”，使得任何一个领导干部想干预司法的时候都会心有余悸，不能、不敢。

中央政法委的《规定》要防范的是司法机关内部行政管理职能对司法活动的干预。按照《规定》要求，司法机关内部人员不仅作为“私人”“不得违反规定过问和干预其他人员正在办理的案件，不得违反规定为案件当事人转递涉案材料或者打探案情，不得以任何方式为案件当事人说情打招呼”（第二条）。而且，司法机关内部人员作为“公务员”在履行职务活动时，也要防范其活动对司法的不当影响（第四条、第五条）。前面一种情况属于腐败，后面一种情况则是正常的履职活动。就防范司法机关内部行政管理职能对司法活动的干预而言，后一种情况尤其值得注意，因为它更常见，危害也更隐蔽。

同美国法院一样，中国法院也有两套制度同时并存，一套是为履行审判职能而建立的审判制度，一套是为保障和支持审判职能的实现而建立的行政管理制度。理论上讲，应该是前者为主、后者为辅。但是在实践中，这两套制度经常被混同，主次位置也在相当程度上被颠倒。长期以来，在法院内部没有行政职务的法官都习惯于认为自己是在法院院长、副院长，业务庭的庭长、副庭长的领导下工作，在一些比较重要的问题上，无论是审判的或非审判的事务，都习惯性地要向领导请示汇报。这是一种虽无明文规定但实际上已经成为各级法院的审判惯例，它为行政领导直接插手、过问案件，并对案件产生影响创造了机会。如果这个问题不解决，即使解决了法院的财权和人事权，法院相对于行政部门具有了更大的独立性，其内部行政化的色彩可能不仅不会弱化，反倒可能更强。正是基于这种考量，第四条规定“司法机关领导干部和上级司法机关工作人员因履行领导、监督职责，需要对正在办理的案件提出指导性意见的，应当依照程序以书面形式提出，口头提出的，由办案人员记录在案”，从制度上防止法院内部的行政管理职能喧宾夺主，从而对司法过程产生不恰当的影响。

在实践中，还有一种情况就是外部行政化干预和内部行政化干预相互交织。很多外部干预都是通过内部行政手段发生作用的，即领导干部找办案人员的直接领导或院领导，再转达“指示”。所以，对于记录者而言，如果是法院院长接到招呼，院长应当作全面、如实的记录，办案人员接到院长的授意，也应当作全面、如实的记录。

记录考验着司法人员的勇气和担当，考验着他们的信仰，也考验着制度保障是否到位。如果一名司法人员因如实记录反而影响到今后的工作、晋升，受到打击报复时没有得到有效保护，那么这项制度是无法延续的。为了保障这两个《规定》能落地，中央政法委正在会同相关部门研究起草一系列配套制度，如最高检将进一步健全检察人员履行法定职责保护机制、受到侵害保障救济机制，完善检察人员申诉控告制度等，让检察人员敢于记录、放心记录。

既当改革促进派又当改革实干家

□ 林学启

习近平总书记明确要求，各级领导干部既当改革促进派，又当改革实干家。围绕推进全面深化改革的战略目标，全面系统地回答了做改革的促进派和实干家的一系列问题。

提出了衡量改革促进派和实干家的标准。拥护改革、支持改革、敢于担当的就是促进派，把改革抓在手上、落到实处、干出成效的就是实干家。总的来看，衡量改革促进派和实干家的标准包括：一是德才兼备、以德为先。只有选拔重用那些理想信念坚定、政治立场坚定，衷心拥护和坚决执行党的理论和路线方针政策，自觉服从和服务于“四个全面”战略布局的改革促进派和实干家，才能确保改革方向、增强改革信心、完成改革任务。二是勇立潮头、敢为天下先。改革是自我革命，关键要靠有能力、有勇气、敢破敢立、敢于吃第一只螃蟹、具有改革精神状态的“干改革”的人来推动。三是风清气正，清正廉洁。惟其艰难，才更显勇毅；惟其笃行，才弥足珍贵。改革促进派和实干家要打破体制壁垒，突破利益藩篱，打铁还需自身硬，只有自身清正廉洁，才能无所畏惧，坚持原则，敢于担当。

分析了需要改革促进派和实干家的原因。随着改革进入深水区和攻坚期，改革每前进一步，都是难啃的硬骨头，触动的利益越来越多，一些干部消极应对改革的现象有所显现，做起了“观潮派”“梗阻派”“倒退派”。比如：有的地方，公车改革出现机动用车变成领导备用车、下属单位工作人员成私家司机、短途出差用车管理不规范的现象；有的地方，医疗改革不仅没有解决看病难的问题，反而很多项目涨价圈钱，等等。改革是破局行动，要打破原有格局，特别是要让一些原有的利益格局伤筋动骨，就必须突破特殊利益群体束缚，触碰既得利益，进行利益调整，化解利益调整中的层层阻力。许多重大改革举措，无不通过改革促进派和实干家的点上突破而后全面开花。要全面深化改革，就需要激活和集聚改革力量，并将改革促进派和实干家推荐到改革决策和执行岗位上。从这个意义上看，选拔重用改革促进派和实干家本身就是一项艰巨的改革。显而易见，在这场伟大的改革事业中，那些顽固守旧、懒政怠政、不作为和混时度日的干部，必将被淘汰、被清除，真正的改革者必然会有一个充分施展才能的舞台。

营造了鼓励改革促进派和实干家的氛围。习近平总书记不但提出各级领导干部要做改革的促进派和实干家，还提出要为改革促进派和实干家脱颖而出创造良好的氛围。一是坚持解放思想。习近平总书记强调，思想是行动的先导，要高度重视做好思想政治工作，改革推进到哪一步，思想政治工作就要跟进到哪一步，有的放矢开展思想政治工作，引导大家争当改革促进派。在深化改革问题上，一些思想观念障碍往往不是来自体制外而是来自体制内。思想不解放，我们就很难看清各种利益固化的症结所在，很难找准突破的方向和着力点，很难拿出创造性的改革举措。因此，一定要有自我革新、壮士断腕的勇气和胸怀，跳出条条框框的限制，克服部门利益的掣肘，以积极主动的精神研究和提出各项改革的举措。二是坚持“三个有利”。习近平总书记指出，只要对全局改革有利、对党和国家事业发展有利、对本系统本领域形成完善的体制机制有利，都要自觉服从改革大局、服务改革大局，勇于自我革命，敢于直面问题，共同把全面深化改革这篇大文章做好。面对利益关系的调整，正确的观念和做法是紧扣当前全面深化改革的大局，通盘评估改革实施前、实施中、实施后的利益变化，统筹各方面各层次利益。“三个有利”是凝聚改革最大共识的必然要求，能否以这一标准对待利益关系调整，考验着各级领导干部的领导水平和执政能力、执政智慧。

建立了保护改革促进派和实干家的制度。习近平总书记指出，既鼓励创新、表扬先进，也允许试错、宽容失败，最大限度调动广大干部的积极性、主动性、创造性，推动全社会形成想改革、敢改革、善改革的良好风尚。把“允许试错、宽容失败”思想落实到全面深化改革的实践中，就是要建立健全容错纠错机制，鼓励各级干部“自觉运用改革精神谋划推动工作”。一是牢固树立全局意识、责任意识，把抓改革作为一项重大政治责任，坚定改革决心和信心，增强推进改革的思想自觉和行动自觉，既当改革促进派又当改革实干家。二是提高科学决策、民主决策、依法决策水平，把改革方案和创新内容公布于众，让公众知情、参与、监督、献计献策，通过专家论证、公众听证、人大审议，尽量避免决策失误造成的损失。三是健全督查问责机制，坚决整肃庸政懒政怠政行为，给肯干事的人以机会、给能干事的人以舞台、给干成事的人以激励，决不允许占着位子不干事。

专家视点