本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

司法改革

健全防范冤假错案机制

□ 危浪平

近日，中央政法委在全国司法体制改革推进会上提出，针对历史上的冤假错案，在依法纠正的同时，应从制度上反思原因，建立健全防范冤假错案机制。

近年来，“佘祥林案”“赵作海案”“呼格吉勒图案”等相继出现的冤假错案告诉我们，一个错案不仅对当事人及其家庭会造成无法弥补的巨大损失，而且会对司法公信力造成无法估量的损害。为落实“尊重和保障人权”的宪法规定，健全冤假错案防范机制、完善人权司法保障制度，党的十八大以来，中央和政法各单位相继推出一系列改革举措。近日，中央政法委在全国司法体制改革推进会上提出明确要求，针对历史上的冤假错案，在依法纠正的同时，应从制度上反思原因，建立健全防范冤假错案机制。

有效推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革

党的十八届四中全会《决定》明确提出，推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。中央深改组第二十五次会议已经审议通过《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》。这项改革涉及侦查、审查起诉、审判等刑事诉讼的多个环节，是一项系统工程，需要各方共同努力，特别需要注意以下几方面。

全面贯彻证据裁判原则。既要正确理解和贯彻罪刑法定、疑罪从无、证据裁判等原则，坚持程序公正和实体公正相统一，充分发挥公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关在侦查、批捕、提起公诉、诉讼监督、审判、刑罚执行等方面的重要职能，为查清案件事实、依法采信证据、正确适用法律、作出公正裁判、严格执行刑罚打下坚实基础；又要求所有办案机关和诉讼参与人均应牢固树立重证据、重调查研究、不轻信口供的意识，坚持严格依法收集、固定、保存、审查和运用证据；坚持全面收集、提供证据，既收集、提供证明犯罪嫌疑人、被告人有罪或者罪重的证据，也收集、提供证明其无罪或者罪轻的证据；只有被告人供述，没有其他证据补强的案件，不能认定被告人有罪并处以刑罚。

严格执行非法证据排除规则。进一步明确非法证据的范围和认定标准，细化非法证据的排除程序。一是严格排除采用非法方法收集的证据，法官应当认真审查处理排除非法证据申请，在法庭作出是否排除有关证据决定前，不得对有关证据宣读、质证；积极引导控辩双方围绕取证合法性充分辩论；研究加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全落实非法证据排除的法律制度。二是严格排除不符合法律要求的证据。刑事诉讼法规定了法定证据种类，并对取证主体、程序和方式作出明确要求，司法实践中应予严格执行。三是严格执行法律明确规定的证据采纳规则。法院应该严格遵守法律规定，自觉维护审判权威。

强化庭前准备程序功能。一方面，一些重大案件特别是跨区域犯罪案件，经常产生管辖权争议，而目前法律有关指定管辖的规定较为笼统，因此需进一步研究明确指定管辖的原则和依据，探索研究建立以法院为主体的指定管辖决定程序。另一方面，充分发挥庭前会议的功能作用，探索程序性争议解决在庭前的工作机制，确保庭审的连续性和持续性，使诉讼参与人特别是辩护人在庭审前全面掌握案件情况，提升法庭调查和辩论的效率和效果。

推动实现庭审实质化。一是围绕庭审开展诉讼活动。实现诉讼资源向庭审集中，办案时间向庭审倾斜，办案标准向庭审看齐。确保举证、质证、认证在法庭，关键证人、鉴定人作证在法庭，案件事实调查、认定在法庭，控辩和代理意见发表、辩论在法庭，当事人及其辩护、代理律师的诉讼权利行使在法庭，公正裁判决定在法庭，裁判说理阐述在法庭。二是充分发挥庭审的事实认定功能。健全审判权力运行机制，完善主审法官、合议庭办案责任制，健全院、庭长审判管理和监督机制，改革审判委员会工作机制，落实“让审理者裁判，由裁判者负责”。三是进一步完善审级制度，确保不同审级有不同的庭审侧重点，一审重在解决事实认定和法律适用，二审重在解决事实法律争议、实现两审终审，再审重在解决依法纠错、维护裁判权威。

保障辩护职能的有效发挥。一是切实保障犯罪嫌疑人、被告人的辩护权。既要保障其自行充分行使辩护权，又要有效保障其委托辩护人进行辩护的权利。完善法律援助制度，扩大援助范围，保障犯罪嫌疑人、被告人获得有效辩护。二是充分发挥辩护律师的作用。切实保障律师会见当事人、阅卷、举证、质证、辩护等权利，认真听取律师辩护和代理意见，充分发挥律师在依法认定事实、正确适用法律、准确定罪量刑等方面的重要作用。三是建立健全刑事案件强制辩护代理制度。在现有法律规定基础上，进一步扩大应当指定辩护律师的案件范围；探索完善对被害人的法律援助机制，为其指派代理律师，畅通被害人诉求表达渠道。

进一步推进刑事案件繁简分流，优化司法资源配置

司法实践中，80%的案件为简单案件，20%的案件为较疑难复杂案件，而绝大多数冤假错案属于后者。当前“案多人少”矛盾日益突出，推进案件繁简分流优化司法资源配置，实现“简案快审、繁案精审”，能为推进庭审实质化、防范错案创造有利条件。

创新刑事案件速裁机制。速裁程序设计是围绕简化程序、从宽处理、保障人权三方面展开的，随着以审判为中心的诉讼制度改革的推进，其制度价值将日益凸显。一方面，要适当扩大速裁案件范围，放宽适用条件；进一步规范速裁庭审程序，加大被告人认罪认罚自愿性和真实性的核实力度；进一步探索完善法律援助制度，细化法律援助值班律师选任标准、职责权利和工作要求，加强经费保障。另一方面，强化诉讼职能对接，推动侦诉环节提速，适当优化取证规程，加强羁押必要性审查，发挥审查批捕对案件的分流作用。

探索试行认罪认罚从宽制度。从一些国家实践来看，实行诉辩交易制度，是刑事案件数量剧增、证据标准更严背景下提高刑事诉讼效率的重要途径。美国联邦和州的刑事案件中，达成诉辩交易的占90%以上。我国未建立诉辩交易制度，但党的十八届四中全会提出要完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度，目前相关试点方案已经中央深改组第二十六次会议审议通过。完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度，涉及侦查、审查起诉、审判等各个诉讼环节，应当进一步明确法律依据、适用条件，明确撤案和不起诉程序，规范审前和庭审程序，完善法律援助制度。

积极推进司法责任制改革

司法责任制改革是司法体制改革的基石，对提高司法质量、效率和公信力具有重要意义，当前司法责任制改革正处于全面推开的重要时刻。司法权是中立的判断权，通过司法责任制改革实现“让审理者裁判，由裁判者负责”，对防范冤假错案意义重大。

改革审判权力运行机制，实现审理者裁判。通过改革实现优秀办案人员向一线流动，合议庭、承办法官检察官主体地位得到确立，院庭长除依法行使监督权外，不得干预案件审理、不再签发未参与审理案件的裁判文书，司法队伍的专业化、职业化水平进一步增强，审判团队办案效率和办案质量进一步提升。这些均为实现案件公正审理，最大限度地防止冤假错案发生奠定了坚实的制度基础。

科学完善司法责任制，实现裁判者负责。完善司法责任制，既要建立健全司法问责机制，严格依法追究法官违法审判责任，又要切实保护法官依法行权、公正办案，决不能把司法责任制变成一把高悬在法官头顶上的“达摩克利斯之剑”。一方面，“两高”去年制定的《关于完善司法责任制的若干意见》，较为清楚地明确了错案问责和豁免的条件，对故意违反法律法规或者因重大过失造成错案或其他严重后果的，特别是对因刑讯逼供、打击报复、徇私枉法等情形造成冤假错案的，必须追究司法责任。另一方面，中央深改组第二十六次会议审议通过的《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见（试行）》，进一步明确了法官、检察官承担司法责任的基本程序，要求责任追究要尊重司法规律，体现司法职业特点，坚持实事求是、客观公正，坚持责任和过错相结合，坚持惩戒和教育相结合，规范法官、检察官惩戒的范围、组织机构、工作程序、权利保障等，发挥惩戒委员会在审查认定方面的作用。

提高执法公信力是关键

□ 阮传胜

一直以来，社会公众常常对警察权的属性缺乏正确的认识。警察权有其特有属性，需要应有的权威，也需要规范地行使。这两层涵义的联结点是执法的公信力。

如何认识警察权

关于警察权，德国哲学家黑格尔曾言：“警察权作为一种保安权力，其通过对个人行为的约束和控制来营造市民社会的稳定和外部秩序。”警察权具有以下属性：国家意志性、法定性、特殊强制性。

警察权的国家意志性是指其权力的来源和权力作用的后果均归属于国家权力，其性质体现的是国家意志。警察权的法定性是指警察权必须依法取得，并在法定范围内行使，不能越权和滥用权力。相应地，国家法律也必须赋予警察履行治安行政管理和预防、侦查违法犯罪的权力。同时，警察权也具有特殊的强制性。警察权在其行使的过程中，难免常常以命令、指挥等形式实施，其效力的发生也不以相对人的意志为转移。警察权的强制性是一种直接强制，不需要借助其他国家机关的力量，而由警察机关直接施加于相对人身上的一种特殊强制。特别是对违法犯罪分子依法可以采取人身方面的强制，被执行人只有服从的义务，有关机关也有协助的职责。

警察权的权威是由警察权的属性决定的。警察权由民众通过宪法和法律所赋予，具有合法的来源。正是法律的权威保障了警察执法的权威，也体现了国家意志的权威。同时，警察担负着维护社会治安秩序、保障公共安全的职责，公民有服从、支持、配合警察执法的法定义务。

警察权需要规范行使

警察权作为一项法定权力，需要规范与约束。恩格斯曾说：“文明国家的一个最微不足道的警察，都拥有比氏族社会的全部机关加在一起还要大的‘权威’；但是文明时代最有势力的王公和最伟大的国家要人或统帅，也可能要羡慕最平凡的氏族首长所享有的，不是用强迫手段获得的，无可争辩的尊敬。后者是站在社会之中，而前者却不得不企图成为一种处于社会之外和社会之上的东西。”警察权不能“处于社会之外和社会之上”，而应当被置于法治之下。

基于此，世界各国赋予警察的权力是有限度的权力，警察执法活动必须遵守依法执法原则，警察组织必须依照法定程序行使职权。我国加快法治化进程以来，先后修改或制定颁布了《刑法》《刑事诉讼法》《行政诉讼法》《行政许可法》《治安管理处罚法》等法律，重新对警察权作了必要的制约和规范。《治安管理处罚法》基于“国家尊重和保障人权”这一宪法要求，规定了公安机关及其人民警察在治安处罚当中，必须遵守的行为规范，以及必须禁止的行为。《治安管理处罚法》规定，公安机关及其人民警察对治安案件的调查，应当依法进行。

保障警察权的权威与对其加以制约、规范是一个统一体。警察权基于其属性需要保障其权威，但为了防止其被滥用，也必须得到制约与规范。社会公众对各个事关警察权行使的事件给予高度的关注，主要还是基于对警察权的行使的规范性的关注。这既是正当的，也是应当理解的。

执法公信力问题不容回避

在诸多的涉警、涉执法的社会事件中，公众常常质疑执法机关的执法。这无疑是关于执法公信力的问题。公信力，《现代汉语词典》的解释是：使公众信任的力量。执法公信力是一种社会系统的信任，隶属于政治伦理范畴。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下称《决定》）明确指出，在执法过程中执法规范化是解决执法公信力问题的关键所在。《决定》要求，深化行政执法体制改革，应当从“完善行政执法程序”方面推进行政执法规范化建设，“做到严格规范公正文明执法”，以此提高执法的公信力。

《决定》要求，行政执法规范化，重在规范行政执法人员的行政执法依据、行政执法程序、行政执法行为、行政执法手段和行政执法标准，目的在于实现理想的行政执法效果，保证执法的权威。所以，推进行政执法规范化，除了强调上述一般原则和特有原则外，更重要的是为行政执法的合法规范运营提供机制和制度保障，使“严格规范公正文明执法”流程化、程序化、制度化，成为各级各类行政执法的常态。

行政执法的任务在于确认事实，收集、管理信息和证据，将相关法律规范适用于具体事项，惩处、纠正违法和不当，奖励、维持合法与合理，维护秩序，均衡各方利益，实现公共利益和个体利益。具体到单个的执法行为，为执法公信力背书的应是证明执法规范化的证据：执法主体的记录、执法现场的记录、执法过程的记录、执法对象的相应笔录等。这些均是保证执法公信力的题中之义，也是回应质疑的最有力保证。

执法的公信力与执法的规范化是紧密关联的。习近平总书记强调，要努力让人民群众在每一个案件中都感受到公平正义。当社会热议、关切与讨论某个具体执法事例的时候，既是对有关部门应对舆情能力的考验，更是开展互动、树立与提高执法公信力的契机。

参考与借鉴

民营医疗机构监管背后的法律问题

□ 安　杨

随着新闻热点的不断交替，前段时间闹得沸沸扬扬的莆田系医院和百度推广事件已经悄然淡出了人们的视线。但是对于法律人来说，由这件事所引发的对民营医疗机构法律制度和监管体制的反思还未结束，其背后更深层次的理论和法律问题逐渐浮现。

民营医院的公益性与营利性之辩

由于长期以来对现行法律制度缺乏理解，又受到习惯性思维的影响，很多人认为即便不是国家举办的教科文卫体等公益性社会服务机构，也应当与事业单位一样，属于非营利性法人的范畴。这种将公益性与非营利性等同的认识是造成现实中一些民营社会服务机构屡受批判的根本原因。这就需要首先厘清公益性和营利性的关系，还公益性以本来面目。

从“公益”本身的内涵来看，所谓“公益”是指追求不特定多数人的利益，受益人不能是一个封闭的团体或人群，公益事业要求其受益人是不特定的人群。与这种受益人的普遍性和开放性相对的另一类社会团体则是非公益的，如：行业协会成立的目的是为了同业间的互助和自律；一些联谊会成立的目的是为了便于成员之间的交流，增进成员之间的友谊。国际上的公益事业一般包括慈善、宗教、教育、科研、文化等领域，但并不是说在上述领域内不能有营利性的机构存在。例如科研活动是公益性活动，但也存在着营利性的科研机构。这种机构与一般的公司企业在经济性质上并无不同，因此营利性的科研机构不能享受与非营利机构同样的税收优惠，即使它享受国家规定的一定的税收优惠，那也是属于国家为鼓励某种科研活动而实行的产业政策上的优惠。

随着社会事业体制改革的深度推进，教育、医疗、养老等公共物品都在一定的条件下经过转化进入了市场，这时候的社会事业尽管是以私人物品或者准私人物品的面貌出现的，但它在实现私益的同时也实现了社会的公益，因此是一种市场化的公益行为。可见，“非营利性”并不是公益性的内在规定性，而是不同历史时期的政策法律赋予它的一种外加的性质。今年3月修改的《教育法》和《高等教育法》都已经删除了“不得以营利为目的举办学校”的条款。

营利性医疗机构具备形式合法性

从相关政策立法来看，立法早已回应现实的需求让营利性医疗机构获得了合法性。1994年《医疗机构管理条例》首次用行政法规的方式提出“鼓励多种形式兴办医疗机构”，使社会力量举办医院有了法律依据，但是并未明确民营医疗机构的经营性质。到了2000年，为贯彻《关于城镇医药卫生体制改革的指导意见》，实施医疗机构分类管理，促进医疗机构之间公平有序的竞争，卫生部等四部委颁发了《关于城镇医疗机构分类管理的实施意见》，规定营利性和非营利性医疗机构采取不同的财政、税收等政策和管理模式，允许营利性医疗机构“自主定价、自主经营、自负盈亏、照章纳税”。营利性医疗机构自此获得了国家层面的正式认可。但为稳妥起见，该《实施意见》分别限定了营利性和非营利医疗机构的范围，其中“城镇个体诊所、股份制、股份合作制和中外合资合作医疗机构一般定为营利性医疗机构”。

随着医疗卫生体制改革的不断深入，这一范围上的限定也逐步被打破，2010年《关于进一步鼓励和引导社会资本举办医疗机构的意见》中规定：“国家既鼓励社会资本举办非营利性医疗机构，也支持举办营利性医疗机构。”“社会资本可按照经营目的，自主申办营利性或非营利性医疗机构，依法登记，分类管理。”这说明，投资者在决定举办医疗机构时，享有在不同的经营性质中进行自主选择的权利。

2014年发布的《关于加快发展社会办医的若干意见》，要求优先支持社会资本举办非营利性医疗机构，加快形成以非营利性医疗机构为主体、营利性医疗机构为补充的社会办医体系。为充分激活社会资本办医的活力，进一步为社会办医松绑，国务院办公厅在2015年又发布了《关于促进社会办医加快发展若干政策措施的通知》，规定各级相关行政部门要按照“非禁即入”原则，全面清理、取消不合理的前置审批事项，整合社会办医疗机构设置、执业许可等审批环节，进一步明确并缩短审批时限，不得新设前置审批事项或提高审批条件，不得限制社会办医疗机构的经营性质，鼓励有条件的地方为申办医疗机构相关手续提供一站式服务。

营利性和非营利性民营医院的监管重点

根据我们在各级工商及民政网站上查询的资料来看，民营医院多数是以有限公司的形态登记为营利性法人，少部分以民办非企业单位的形态登记为非营利性法人。

对于公司制的民营医院来说，它是通过市场化行为，在实现私益的同时来实现公益。因此对政府而言，关注点不应是这一类的民营医院是否盈利，而是如何通过对医疗卫生领域中的营利性行为进行有效的规范，从而使这种经营性活动不致损害医疗卫生事业的公益性质，甚至与其公益性相一致，这才是监管部门要做的事。因此，尽快修订已经实施了20多年的《医疗机构管理条例》，进一步明确监管部门的监管职责、监管内容、监管手段和法律责任就成为当前的首要任务。

而对于民办非企业单位性质的民营医院来说，非营利的组织形态要求其运营时不能分红，停办时也不能收回剩余资产，国家因此给予相应的税收优惠和财政补贴。但是由于1998年颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》相当简单，登记管理部门（民政部门）与业务主管部门（卫生部门）缺乏有效的监管手段，也未能形成完善的监督网络，结果导致不少的民营医院打着非营利组织的幌子，享受着非营利组织的优惠政策，却以经济利益为导向，成为实际的营利机构。

这一问题早已引起理论界和监管部门的注意，但是由于民办非企业单位问题不仅涉及多部法律法规的修改和协调，而且也牵涉到多方面的利益考虑和博弈，远非某一家政府部门所能主导和左右。因此自2008年被列入国务院立法计划至今，在《慈善法》已经出台，《民办教育促进法》二审稿公开征求意见之际，民政部终于在近期发布了修订草案，即《社会服务机构登记管理条例》的征求意见稿。《征求意见稿》就各界反响最强烈的一些问题作出了适时的修订，其中特别增加了活动准则和财产管理一章，对社会服务机构财产的管理和使用（第三十七条）、接受和使用捐赠（第三十九条）、会计和审计监督（第四十条）、注销和清算程序（第二十条至第二十五条）提出了明确的要求，以引导社会服务机构自我管理、依法自治，其主要目的就是为了加强对社会服务机构的非营利性监管。

在社会事业领域中，社会资本对传统公益事业的介入所带来的公益性和营利性的冲突与协调、非营利性的监督与管理问题是世界各国都面临的共同难题。从我国当前的现实来看，政府应严格区分不同的经营性质，对营利性民营医院和非营利性民营医院采取不同的监管措施，而不能因噎废食搞一刀切。

依法治国