本版编辑：兰文飞
E-mail：t6@studytimes.cn
Tel：010—62806237

宪法的生命在于实施

——访宪法学家、武汉大学副校长周叶中教授

习近平总书记强调，“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。”在第三个国家宪法日到来之际，本报记者专访了知名宪法学家、武汉大学副校长周叶中教授，请他就树立宪法权威、保障宪法实施以及宪法与公民生活等话题进行讨论。

□ 本报记者 戴 菁 兰文飞

学习时报：我们知道，党的十八届四中全会提出了坚持依法治国首先要坚持依宪治国的明确要求，随后，第十二届全国人大常委会第11次会议于2014年11月1日表决通过《关于设立国家宪法日的决定》，将每年的12月4日确定为“国家宪法日”。实际上，党的十八大以来，习近平总书记对树立我国宪法权威高度重视，有过很多重要论述，您认为，我们应该如何深刻认识这些重要论述？

周叶中：党的十八大以来，习近平总书记对宪法权威进行了不少重要论述。这些论述的主要精神大体可以归纳为三个方面。

第一是宪法权威的重要性。我国正在建设社会主义法治国家，宪法是国家的根本大法，习近平总书记对此进行了精当的概括，即“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力”，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。既然是国家根本大法，就应该有根本性的权威，因此，习近平总书记进一步强调，“法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威”。可以说，在我国，建设法治国家的根本即在于树立宪法权威。

第二是以宪法实施保障宪法权威。宪法的根本大法地位无可撼动，无可置疑，但在现实生活中，宪法权威并不是不证自明的，而需要通过各种途径和方式进行保障。如果宪法不能约束所有组织和个人，宪法权威也就无从谈起。因此，习近平总书记明确指出，为了保障宪法的权威和尊严，“任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究”。要发挥宪法的这种法律约束力，让一切违反宪法和法律的行为得以追究，就必须要使宪法真正得以有效实施。习近平总书记多次强调，“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。”可见，将宪法的精神、理念、原则和规范予以广泛实施，是保障宪法权威最根本的方式。

第三是宪法权威的保障，有赖于人民对宪法发自内心的拥护和信仰。法律必须被信仰，否则它将形同虚设。宪法既然是法律，也同样遵循这个原理。因此，习近平总书记强调，“宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰”。没有人民发自内心的拥护和信仰，宪法权威既无从构建，更无法成为日常生活中活的宪法。而要使全国人民发自内心地拥护宪法，则必须让人民能够从宪法中获益，即让宪法能够真正保障公民的权利和自由。习近平总书记指出，“公民的基本权利和义务是宪法的核心内容”，“我们要依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯”。唯有如选举权和被选举权，可以让宪法的民主精神深入人心；人大代表行使其质询权，可以使权力制约的理念为人民所熟知；司法机关正确履行职责，并非仅仅是为了完成司法的职责，也并不只是为了司法公正，同时也是正确履行宪法所授予的权力。而司法权威的提升，本质上也是宪法权威的题中应有之意。因此，可以说，宪法实施的方方面面都与宪法权威有关。只要国家机关正确行使宪法赋予的权力，公民积极主动地行使宪法所保障的权利，宪法的规范、精神和理念得以实现，宪法权威就会相应地得以提升。

学习时报：习近平总书记的这些重要论述让我们对保障宪法权威有了充分的信心，那么，我们国家在树立宪法权威方面做了哪些工作？

周叶中：目前，党和政府对于树立宪法权威下了不少功夫，也做了不少工作。概括起来，主要包括三个方面。

第一个方面是建立和完善宪法监督制度。我国是社会主义国家，实行的是人民代表大会制度，所以西方国家所实行的宪法监督制度，与我国的根本制度和体制有不尽契合之处。我国在实践中探索和发展了自己的宪法监督制度。这在目前主要体现为法规备案审查制度，即通过各级人大审查行政法规、地方性法规、政府规章等规范性文件的合宪性和合法性，保障宪法在实践中的最高效力，从而保障宪法的最高权威。近年来，我国所制定和修改的若干法律，如《立法法》《监督法》，都与保障宪法权威相关。全面实施这些法律，对于提升宪法权威具有十分重要的意义。此外，我国也在逐步完善行政诉讼制度，通过司法途径对行政行为的合法性予以监督，也是提升宪法权威的必要途径之一。

第二个方面是通过宪法宣誓制度，强化宪法的仪式感，以仪式化的方式提升宪法权威。宪法是一部涵盖内容广泛的法律，实体内容和程序内容均不可或缺。宪法宣誓制度是宪法程序重要的组成部分。宪法宣誓制度的建立，不仅可以提升公职人员的使命感、荣誉感和责任感，而且更重要的是树立其尊重宪法、服从宪法权威的意识，督促其依照宪法精神和规则，真诚、正确地行使公权力，从而在公职人员中牢固树立宪法权威。

第三个方面是通过宪法宣传教育活动、宪法日制度等形式，提升民众的宪法意识，为民众形成宪法信仰提供助力。我国长期推行的法制宣传教育，有助于帮助公民正确认识自己与国家之间的关系，理清其与国家、社会和其他公民之间的权利义务，从而一方面积极、自觉地履行宪法义务，另一方面也能正确、主动地行使宪法权利。宪法日制度的确立则更加有利于在全民范围内宣传、建构和维护宪法意识，只要宪法的精神和理念能够真正深入人心，在可预期的将来，宪法信仰必然可以牢固树立。

上述三个方面都对宪法权威具有直接影响。除此之外，可以说，宪法实施本身就是在树立宪法权威。宪法每一个条款的实现，每一项权利的行使，都意味着宪法权威的提升。比如公民行使其政府侵害公民权利的行为被放大，从而影响公民对我国权利保障事业的正确认知。也就是说，随着时代的发展，国家对于公民权利保障力度的增强，必须比社会问题的凸显和新闻监督的发展速度更快。但在目前，这方面还有很多工作要做。

学习时报：列宁说过，宪法就是一张写着人民权利的纸。宪法与国家前途、人民命运息息相关。可为什么普通老百姓总觉得宪法“高大上”，离自己很远？

周叶中：虽然我国宪法对公民权利的规定已较完善，但规范的完善不代表权利的真正实现。宪法固然是写着人民权利的纸，但如果这张纸上的规定不能成为现实生活实实在在的规则，这张纸的意义当然也就大打折扣。因此，宪法不能仅仅存在于纸面上，更应该存在于人民的生活中，成为人民的生活方式，成为真正意义上活的宪法。但令人遗憾的是，我国宪法中的确还有部分内容在一定程度上并没有真正得以落实，成为老百姓日常生活的真正规则。

当然，这并不意味着宪法确实离老百姓的生活很远。公民与国家之间的关系并非一成不变。我们普通老百姓几乎天天都在履行各种宪法义务，例如纳税；同时，普通老百姓的不少权利也为宪法所保障，例如孩子们接受义务教育，就是公民受教育权的体现。换句话说，我们与宪法息息相关。但是，这种关系普通老百姓并没有看到，或者即使看到，也无法将其与宪法相联系。问题的症结不在于宪法本身，而在于普通老百姓的权利观和参与感未能得到有效保障。想要一个人对某种事物具有清晰的认知，只需让这个人真真切切地接触这个事物即可。想要公民正确地感知宪法，认识宪法，以及在此基础上建立真正的宪法信仰，也必须让公民近距离、主动接触宪法。而我国宪法的两大主要内容——国家权力和公民权利，其实都与人民生活息息相关。如果普通老百姓都能够真正有效地接触到国家权力和公民权利，当然就不会觉得宪法很疏远、很陌生。

举个简单的例子。不少老百姓并不清楚人大是干什么的，所以觉得人大离我们很远。假如我们将人大的议事过程予以全面公开，并在议事过程中展现讨论、争辩的细节，老百姓自然会对人大有一个比较清晰的认识。同样，过去老百姓在很多情况下也不知道人大代表是如何选举产生的，但现在，当符合法定条件的公民通过参与到民主选举的实际过程，就会对人大代表的选举有实实在在的认识。因此，想要老百姓觉得宪法离自己很近，就不仅要进行宪法宣传和宪法教育，建立宪法宣誓制度，确立宪法日，还应让每一位公民真正了解到自己手中的一票切实与自己的利益息息相关。唯其如此，公民才会对宪法产生真正的认识和信仰。

学习时报：前几日，中共中央、国务院发布了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，这是一个顺应时代潮流、呼应社会期盼的纲领性文件，它对提升宪法权威有何意义？

周叶中：11月27日公布的中共中央、国务院《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》（以下简称《意见》）是中央贯彻宪法原则、推进依法保护产权的顶层设计，具有十分重要的意义。它从多个方面对我国产权制度进行了厘清和界定，同时也有助于澄清现实生活中老百姓对于已经存在的宪法问题的疑虑，有助于提升百姓对宪法精神、宪法基本制度的认识和理解程度。实际上，随着经济的快速发展，现实生活中日益涌现的不少问题，的确牵动着每个人的神经。而其中若干问题在普通法律层面又找不到明确答案，需要在宪法层面予以解答。对于这些问题，《意见》都给予了回应。其中的主要议题包括四个方面。

其一，关于产权的平等保护问题。我国宪法对平等原则予以明确规定，但现实生活中产权不平等问题确实大量存在。尤其在公有制经济和非公有制经济之间存在的一些隐性壁垒和垄断现象，严重影响非公有制经济与公有制经济的平等竞争。对普通公民的财产，宪法虽然予以保障，但在保障力度上却并没有与国有财产等量齐观。《意见》提出对非公有财产权和公有财产权实行平等保护，就是宪法平等原则的进一步实现，其意义无疑十分重大。《意见》同时强调，对在经济发展过程中出现的因民营经济初期发展不规范而出现的问题，国家遵行法不溯及既往原则，这是保障民营经济在同一起点上与国有经济进行竞争的重要举措。

其二，关于土地使用权到期后的法律安排。前一段时间，土地所有权到期后房子还归不归你的问题，曾引发社会舆论的广泛讨论。虽然这一问题在目前看来并不十分紧迫，但依然如达摩克利斯之剑一般，会对公民的财产构成潜在威胁。如果不能对这一问题有所回应，势必影响老百姓的安居乐业。实际上，土地使用权并不仅仅是一个民法问题，更是一个宪法问题。它涉及土地使用权私人所有和土地所有权国家所有之间的深刻矛盾。要解决这一问题，就需要对宪法原则和宪法规范进行深入剖析和解读，并以此为依据重新架设土地使用权的法律体系。《意见》对这一时代课题予以回应，提出“推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期”，这就等于给每个人吃了一颗定心丸，从而将大大强化百姓对宪法的理解和信心。当然，后续的法律体系究竟如何建立，还有待进一步观察和思考。

其三，关于征收征用财产的合理公正补偿。强拆问题在近些年来有所缓解，但现实生活中仍不乏相关案例。自保护私有财产入宪以来，关于财产征收征用问题的争议，并没有随着“公民的合法的私有财产不受侵犯”的宪法规定而得到解决。恰恰相反，对于何为“合法的私有财产”，什么叫“公共利益”，以及对公民财产的征收和征用应当如何“补偿”的问题，实践中反而争议迭出。《意见》强调，必须严格限制“公共利益”的范围，对征收征用的补偿应做到“公平合理”。凡此种种，一方面是对公权力的限制，另一方面也是对公民财产权的切实保障。

其四，关于政府守信践诺机制的完善。各级政府在招商引资、与社会资本合作过程中，常常会承诺给予企业不少政策优惠。然而，在一些地方，存在“人走茶凉”的现象，即下届政府对上届政府所给予的承诺往往不予履行，甚至反其道而行之，从而使投资者蒙受经济损失。针对这种现象，《意见》提出的“完善政府守信践诺机制”，无疑正中其的。政府的守信践诺固然是对投资者产权的保障，更是对政府公权力的自我约束。在政府权力得以限制、政府行为可以有效预期的情况下，宪法所蕴含的控制权力、保障权利的精神实质才能真正得以实现。

总体来说，《意见》从控制公权力和保障产权这两个方面，为我国产权的保障和制度设计，提出了行之有效的方案和未来的若干设想。古语云，有恒产者有恒心，唯有老百姓真正安居乐业，国家才可能安定富强。而产权保障制度的健全完善，不仅将促进宪法规定的平等权、财产权得以充分实现，而且将大大提升我国宪法的权威。

学习时报：这样看来，我们还有很多工作要做，作为一位宪法学家，您认为，下一步，应该如何更好地树立我国宪法的权威？

周叶中：唯有正视问题而不是回避问题，才能正确分析问题和寻找解决问题的方式方法。因此，要树立宪法权威，需要从问题出发。

第一，针对宪法效力难以得到保障的问题，要建立健全完善的宪法监督机制。对于我国来说，可行的方案是在全国人民代表大会下设专门从事宪法监督的机构，可名之为宪法委员会，以该委员会为依托，杜绝违宪法律、法规的出现，从而从根本上保障宪法的法律效力和宪法的应有权威。

第二，针对我国权力秩序中存在的失范问题，需要在制度上重新厘定各类国家机关的权力范围和界限。例如：强化人民代表大会的议事、决策和监督职能，实现人大对政府的有效监督；强化司法权和司法权威，尤其是增强司法权对行政权的监督和制约，等等。

第三，针对我国公民权利保障的某些短板，需要通过立法、行政、司法等多种途径，更加有力地保障公民的各种权利。这种保障需要从两个方面出发。一方面，对于应当受到国家尊重的公民的消极权利，例如人身自由、通信秘密、财产权等，应当从法律层面克制公权力予以干预的冲动，严格设定公权力的作用范围；另一方面，对应当由国家通过积极行为才能加以实现的积极权利，也需要国家采取必要措施，充分保障公民的经济、社会和文化权利。

第四，针对公民宪法意识薄弱的问题，虽然宪法宣誓、宪法日等制度在一定程度上可以对公民产生宪法教育的效果，从而提升其宪法意识，但如我们前面所说，想要培养公民的宪法意识乃至宪法信仰，最重要的办法是让公民主动参与的权利得到保障，例如参加各种行政听证、电视问政等等。

国家公权力对公民的开放程度，决定了公民宪法意识的程度。而只有在公民宪法意识不断增强的情况下，宪法信仰才可能真正牢固树立。这是我国培育宪法权威和宪法信仰的必由之路。

依法治国

破解反腐败境外追赃难点的对策

□ 彭新林

在反腐败国际合作领域，长期存在着追赃难于追逃的现象。自2015年3月“天网”行动启动以来，“百名红通人员”迄今已超过三分之一归案，但外流的腐败资产却只有一部分返还给了我国。可以说，目前我国反腐败境外追赃尚面临一些难点，在一定程度上影响了境外反腐败工作的整体成效。

反腐败境外追赃的主要难点在于：对腐败资产违法性的证明难度较大，中外对“没收财产”范围的理解存在较大差异，“违法所得没收程序”的证明标准过高，腐败资产分享尚未制度化、规范化，外国刑事没收裁决的承认和执行制度缺失，追赃可能造成我国与资产流入国经济利益上的冲突。此外，境外追赃成本高昂、追赃经验不足、追赃技术落后和对外国法律制度不熟等，也是我国反腐败境外追赃中必须克服的难题。

做好新形势下我国反腐败境外追赃工作，需要综合施策、多措并举。

境外追赃与境外追逃双管齐下，以追逃促追赃。追赃与追逃密切关联、相辅相成，既要大力开展分享和返还腐败资产的国际合作，挤压腐败分子在境外的生存空间，又要高度重视境外追逃工作，把追逃作为资产追回的重要支撑点、发力点。若能实现成功追逃，就等于掌握了追赃的主动权，追赃就相对比较容易。

确立“优势证据”的违法资产证明标准，充分激活“违法所得没收程序”在资产追回上的功能。“违法所得没收程序”是一种对物的相对独立的特别程序，具有民事诉讼的确权性质，其证明标准不宜过高，建议实行“优势证据”证明标准。这样可大大降低运用该程序追回腐败资产的难度。当然，在充分运用“违法所得没收程序”追赃的同时，也要大力尝试资产追回的其他途径，如积极劝导外逃人员及其近亲属主动退赃、在境外提起民事诉讼追赃、利用资产流入国的犯罪所得追缴法或国内法追赃等。

确立承认和执行外国刑事没收裁决的制度，从而可根据对等原则要求它国认可我国的刑事没收裁决。确立承认和执行外国刑事没收裁决的制度，从长远来看，是有利于我国追回境外腐败资产的。事实上，2001年我国与乌克兰缔结的《中乌移管被判刑人条约》就规定了相互承认和执行刑事裁决的内容，这完全可以吸纳规定到《刑事诉讼法》之中，从而上升成为一种正式的司法协助制度。“予人方便，自己方便”，我国一旦确立承认和执行外国刑事没收裁决的制度，就可理直气壮地要求相关国家按照对等原则认可我国的刑事没收裁决。

建立务实合理的资产分享机制，最大限度地追回外流腐败资产。相比于坚持全部追回但实践困难的追赃模式，资产分享其实是一个更为务实、理性的选择，而且为诸多国际公约所确认。建议采取更为务实的追赃办法，坚持原则性与灵活性相结合，及时确立腐败资产分享机制，推动反腐败境外追赃合作不断深化发展。当然，要科学设定资产分享的条件、比例和范围等内容，以充分发挥该机制在资产追回上的正向功能。

刑事裁决中灵活处理“没收财产”事项，没收外流腐败资产适用《刑法》中的“特别没收”规定。对于腐败分子死亡、逃匿的情形，追缴其腐败资产，直接适用“违法所得没收程序”做出刑事没收裁决即可。对于腐败分子被缉捕归国的情况，可在刑事裁决中灵活处理没收财产事项，将对外流腐败资产的没收与对腐败分子经济制裁的惩罚性没收财产刑分列，即对外流腐败资产没收适用《刑法》第64条“特别没收”的规定并予注明，以与绝大多数国家对“没收财产”范围的要求相一致。当然，此项“没收财产”的裁决内容可要求外国司法机关承认和执行。至于对腐败分子科处的没收财产刑，我国可不提出司法协助请求，这样有助于纾解境外追赃配合难的困境。

以建设性的方式管控分歧，敦促资产流入国履行返还资产的条约义务。诚然，各国国情不同，开展反腐败追赃合作的需求、重点和主张也不尽一致，难免会存在分歧。一方面，各国要尊重彼此在反腐败追赃合作领域的核心利益，尤其是要努力克服法律制度方面的差异，找到合作的最大公约数，尽力提高合作实效。另一方面，我国应充分发挥在反腐败国际合作领域“领头羊”的作用，敦促资产流入国切实履行公约、协定义务，积极推进我国与资产流入国开展分享与返还腐败资产的国际合作，进一步明确、细化双方反腐败追赃合作的措施和路径，探索建立资产追回的灵活框架。

参考与借鉴