

依法健全陪审制度保障人民参与司法

□ 吴军辉

于吸纳人民群众参与司法。

首先，人民群众参与司法能够增强司法审判的程序正义，包括裁判者的中立、公正及社会民意立场以及配套的抗辩式诉讼模式。其次，人民群众参与司法能够增强司法审判的实体正义。由于职业法官与陪审员共同审判，使得法律职业人理念与社会民意能进行直接的沟通与交流，避免概念法学、纯粹法学观念对司法人员的负面影响，避免司法活动与社会文化传统的脱节。再次，在社会效果方面，人民群众参与司法有利于化解社会舆论的质疑，将公民朴素的社会正义感和公平感与司法人员的职业判断相结合，可以体现司法权对社会生活经验的尊重，消除公众对于司法活动的距离感，使裁判更易于得到当事人和社会公众的认同。经过陪审作出的裁判，不单是司法机关的裁判，同时也是法律与社会民意相结合的表达，能够使司法审判更集中地通达民情，反映民意，凝聚民智。

2015年4月，十二届全国人大常委会第十四次会议授权决定在10个省（区、市）的50个法院展开陪审制改革。最高人民法院、司法部联合印发《人民陪审员制度改革试点方案》（以下简称《方案》）《人民陪审员制度改革试点工作实施办法》（以下简称《办法》），进一步拓宽和规范了公众有序参与司法审判的渠道，明确了改革方向和目标。

一是减少陪审员“陪而不审”的现象，提高民众司法参与度。法官不回答事实问题，而陪审员不回答法律问题，事实问题与法律问题一直都是划分法官和陪审员权限的依据与基础。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，要“逐步实行人民陪审员不再审理法律适用问题，只参与审理事实认定问题”。此次试点贯彻了这一指导思想，进一步明确人民陪审员的职权，让陪审员在自己擅长的领域发挥作用，真正参与案件审理。

二是规定陪审员选任程序，实现“看得见的正义”。《办法》中规定的选任程序关键词为“三次随机抽取”，并确定了法院在人民陪审员选任过程中的主导地位，让选任更加公开透明，保障普通民众参加陪审的权利。到目前为止，人民陪审员制度改革试点取得阶段性成效。根据最高人民法院公布的数据显示，2016年，50家试点法院由人民陪审员参与审结各类案件共81772件，由人民陪审员参与组成大合议庭审结涉及群体利益、社会公共利益等社会影响较大的案件1624件，取得了良好的社会效果。

今年4月24日，《关于延长人民陪审员制度改革试点期限的决定（草案）》提交全国人大常委会审议，我国拟将人民陪审员制度改革试点工作延期一年。目前，试点工作仍处于不断探索、逐步完善的过程，还需要进一步研究总结。一是需要进一步明确有陪审必要的案件范围，将可能判处死刑的重大刑事案件明确纳入实施扩大型陪审的范畴中。依据《方案》和《办法》，刑事案件中可能判处十年以上有期徒刑、无期徒刑的第一审刑事案件，原则上实行人民陪审制审理，但不包括死刑案件，除非属于涉及群体利益、社会公共利益的，人民群众广泛关注或者其他社会影响较大的案件。陪审制是审判方式中吸纳民意、实现人权保障的重器，生命权是最基本的人权，应当考虑对可能判处死刑的一审刑事案件强制使用扩大型陪审制。二是确定有陪审必要的司法阶段。当前的司法实践表明，人民群众参与司法的范围有必要从法院审判阶段拓展到检察院审查起诉阶段。从强化人权保障，扩大民众直接参与司法的范围、推进开放性司法的角度出发，对于有重大影响的刑事案件，可以考虑允许人民群众参与决定是否对被告人提起公诉。自2003年开始，我国在审查起诉阶段建立起人民监督员制度，该制度通过选任人民监督员对特定的人民检察院办理的直接受理立案侦查案件实施监督，其监督范围就包括拟不起诉的案件。但该制度的基本宗旨在于监督、建议而不是决定，我国现行的人民监督员制度只是一种监督建议制度，与人民群众参与司法的要求还存在一定差距。可以扩大我国人民群众参与司法的范围，在审查起诉阶段和审判阶段都搭建起人民群众直接参与司法的基本框架，使人民群众的参与更加全面、更加有效。

随着法治进程的不断推进，我国法律体系越来越精密，对法律人的职业素养要求越来越高，强调保障人民群众参与司法，并不是因为他们比职业法律人更专业或者更理性，而在于该制度所具有的多方面的独特价值：在人权保障方面，陪审制被称为“人民自由的堡垒”，是制约司法专横和司法腐败的有力武器；在政治方面，人民群众参与司法，是在司法环节依法行使国家权力，是人民当家作主原则在司法方面的表现；在司法方面，陪审制是增强司法公信力、维护司法权威的基础。

具体而言，司法系统的运行虽然具有专业性、相对封闭性的特征，但它始终是法律系统的子系统，是上层建筑中的一部分，受到政治、经济、社会多方面的影响，司法活动的系统化运行除了内部机制的完善和作用外，还需要不断从外部环境汲取营养，与外部进行沟通和交流，获得认同和支持，所以必须具有一定的开放性。这里的开放性，不单单是指司法程序的公开、透明，更本质的内容在

以廉政文化建设推进依法治国

中国特色社会主义法治为廉政建设提供了制度支持与保障，而廉政文化为全面推进依法治国营造了良好的社会环境，二者在国家治理中相得益彰。

□ 屠建学

廉政文化建设，就是以廉政建设和廉政活动为基础，通过调动和发挥文化的功能，将廉政建设的各要素辩证地、发展地、有机地整合起来，对廉政文化进行哲学思考和创造性的构建。它涵盖三个基本范畴，一是从政者修心治身从文化层面获得的精神动力，二是营造知廉耻、懂荣辱、辨善恶、明是非的风清气正的社会生态，三是各从业人员爱岗敬业、廉洁自律、奉公守法的职业文化。

廉政文化建设与全面推进依法治国相辅相成、互相促进、相得益彰，廉政文化建设必须走法治道路，法治精神是其灵魂；同时，廉政文化建设能够弘扬社会主义法治精神，为法治社会建设奠定文化基石，夯实道德底蕴。

廉政文化建设有助于进一步促进依法执政理念的巩固和升华。政党之本，以文建之。廉政文化建设对一个政党和政府而言，体现的是一种风范和气派，反映的是其精神品质、价值观念和思维方式。中国传统文化蕴涵

着丰富的廉政思想和德治心得，“为政以德，譬如北辰，居其所而众星共之”，比喻的就是治国者以德行来治理国家时，自然就能得到人民的拥护支持，这是古人和谐社会的生动描述和追求。我们党自建立以来，始终以为人民谋幸福为己任，以建设一个独立、自由、富强、民主的国家为奋斗目标，拥有高尚的道德情操和博大的人文情怀，在走过的革命和建设的艰辛历程中，始终把智慧奉献于人民，把力量根植于人民，把感情融会于人民。在新时期，面临新任务和新要求，我们党以树立崇尚廉洁、风清气正的廉政文化生态为目标，不断丰富廉政文化建设理念和内涵；秉持法治精神，把全面推进依法治国作为坚持和发展中国特色社会主义、实现党和国家长治久安的战略任务。廉政文化可以滋养法治精神，是实现政治清明的基础，有助于增强法治教育的影响力，提高制度的约束力，扩大监督的覆盖面，促进依法执政理念的巩固和升华。

廉政文化建设有助于打造一支道德品质高尚、业务素质过硬的政法队

伍。为官之德，以文修之。廉政文化建设对一支质洁而内秀的法治队伍而言，体现的是一种品质和情怀。新中国成立以来尤其是改革开放以来，我国的法治建设完成了许多奠基性工作，取得了显著成绩，但我国政法队伍整体素质还有待提高，习近平总书记指出：“同面临的形势和任务相比，政法队伍能力和水平还很不适应，‘追不上、打不赢、说不过、判不明’等问题还没有完全解决，面临着‘本领恐慌’问题。”因此，全面推进依法治国，建设一支德才兼备的高素质政法队伍至关重要，必须深入细致地做好两方面工作。一是加强和提升政法队伍的道德品质修养。德者，才之帅也。古人云：“修其心，治其身，而后可以为政于天下。”因此，对于一名称职或优秀的政法工作者而言，要常修从政之德，常思贪欲之害，常怀律己之心。当然，修身养德不是闭门修行，更不是回避现实，而是要把立德、立言、立行统一于全面推进依法治国的具体实践当中。二是加强和提升政法队伍的专业素养。才者，德之资也。目前我国政法队伍的整体专业素养还不能完全适应新形势和任务的要求。因此，提升政法队伍的专业水平和能力刻不容缓，要以锲而不舍、持之以恒的精神系统学习中国特色社会主义法治理论，提升业务能力，总结实践经验，掌握过硬本领，锻造一支肩扛公平天平、手持正义之剑，真正能够胜任全面推进依法治国重任的政法队伍。

廉政文化建设是培育和涵养公

民法治精神的重要途径。国民之怀，以文聚之。廉政文化建设对国家公民而言，体现的是一种美德和风尚，而公民的法治精神是这种美德和风尚的具体体现，是公民素质的基本要素。法治精神是指追求法治的价值取向以及实现良法善治的理想、信仰和思想原则。法治精神的核心内涵是法律至上和人民当家作主，法治精神是社会主义核心价值观的重要内容，也是法治中国建设的价值导向。我国探索法治化的道路是艰辛而又曲折的，法治建设在相当长的时期是社会主义建设的一个薄弱环节。党的十八大以来，我国以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系得到完善，全社会法治观念明显增强，法治宣传教育在服务经济社会发展、维护社会和谐稳定、建设社会主义法治国家中发挥了重要作用，社会主义法治国家建设步伐加快，全面依法治国目标更加明晰。总之，公民法治精神的培育和涵养是廉政文化建设的重要目标，也是一个风清气正、生动活泼的社会生态形成和成熟的前提。要通过诚实守信、公平正义等内在的价值评判，将廉政文化建设与法治建设有机地统一起来，让尚德崇法成为现代公民的美德和气质，让法治精神内化于心，外化于行，在全面推进依法治国、建设法治中国的进程中实现理念与行动、权利与义务的统一。

法治文化

加强和创新社会治理的法治路径

□ 林必恒

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕“加强和创新社会治理”的战略目标，明确提出“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”“要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平”等新理念新思想新战略，彰显了法治在加强和创新社会治理中的重要地位和作用，集中反映了我们党对社会治理和法治建设规律认识的深化，为全面提高社会治理法治化水平、发展完善中国特色社会主义社会治理体系提供了根本方向和行动指南。

加强社会治理领域的立法和制度建设

加强和创新社会治理，要坚持立法先行，确保改革创新有法可依、于法有据。坚持问题导向原则，主动适应社会治理的现实需要，主动回应人民群众的现实需求，加快研究制定符合我国经济社会发展实际的社会治理法律法规和制度体系，将社会治理各项活动纳入法治轨道。

推进重点领域的立法和制度建设。针对我国目前社会治理领域存在的障碍和束缚，应加快推进城市综合治理、市政市容、土地房屋拆迁安置、社会组织培育与管理、医疗卫生、食品安全、精准扶贫、社会保障、社会救助、劳动就业、教育、收入分配、流动人口和特殊群体管理服务、基层网格化管理、生态环境保护、公共安全、矛盾纠纷预防与处置、公共法律服务、社会信用体系、社会文明规范等领域相关法律法规和制度的立改废释工作，进一步协调各方利益关系，规范党委、政府、社会组织、公民在社会治理中的行为，完善社会治理法律体系，为加强和创新社会治理提供坚实的制度基础。

加强软法与硬法协同共治。充分发挥多元化社会规范在社会治理中的积极作用，通过运用法律手段对各类社会规范进行科学引导、指导、审查、监督和认定，把实践中治理效果好、社会认同度高、可操作性强的社会规范及时上升为法律规范，提高行

业规章、社会组织章程、市民公约、乡规民约等社会规范的制度化水平，形成软法与硬法有机结合、协同共治的新模式。注重依法治理与以德治理相结合，加强道德教育和宣传，强化道德在培育理念、教化内心、规范行为、调节关系、营造环境等方面的重要作用，助推我国社会治理规范体系的健全完善。

完善社会治理综合执法体制和工作机制

推进社会治理法治化，必须深化社会治理综合执法体制和工作机制改革，强化执法机关及执法人员运用法治思维和法治方式解决社会治理难题的能力和水平。

健全执法规范化机制。执法机构及执法人员应把依法行政、严格执法理念贯彻到社会治理的每一环节中，依照法定权限和程序对社会事务进行治理、管理、决策和调控。适时研究制定社会治理综合执法行为规范和执法程序，对执法活动设置权力清单、责任清单和负面清单，规范执法职责分工、权责范围和操作流程等，做到“法无授权不可为”，防止扩权、越权、滥权。着力推进房屋拆迁、环境保护等领域执法人员的专业化、规范化建设，对执法人员和执法辅助人员的适用岗位、身份性质、职责权限、聘用条件和程序作出规定，强化法治思维和法治意识，提升依法行政和依法治理能力。

加强大数据技术和信息化手段的运用。执法机构及执法人员应切实提高运用互联网、大数据、云计算等现代信息技术的意识和能力，将与民生福祉相关的执法业务进行信息化与智能化改造，打造“互联网+社会治理综合执法”模式，大力推进智慧型执法机构建设，健全精细化执法工作机制。通过打造社会治理大数据平台，加强统筹规划、信息共享和部门联动，强化执法情报的综合研判和共享联通，保证预警情报和急需信息推送的及时性，实现各类风险隐患的高效预测预警预防，提升社会治理的精细化、智能化、专业化水平。

推进执法力量重心下移、关口前移。建立全面覆盖企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社

会中介组织的社会治理综合执法服务工作站，推动法治力量与服务力量重心下移、关口前移。加强对社区工作者的专业培训，强化各级基层组织的堡垒作用。适时引进法律服务、社会救助、教育辅导、矫治帮教、纠纷调解等专业人才进驻轮岗，使执法力量与基层组织结成有机整体，推动社会治理执法融入基层、扎根基层、服务基层。

发挥司法在社会治理中的职能作用

司法是维护社会公平正义的最后一道防线，也是加强和创新社会治理的坚实保障，应当充分发挥司法机关职能作用，为加强和创新社会治理提供优质高效的司法保障。

发挥检察职能。检察机关应依法严格查办征地拆迁、住房保障、环境保护、医疗卫生、教育、“三农”等重点领域的职务犯罪案件，健全社会治理领域职务犯罪侦办机制，督促各职能部门依法履职。重点打击黑恶势力、涉枪涉暴涉恐、走私贩卖毒品、危害食品药品安全、网络安全等严重危害社会稳定的犯罪活动，切实提升人民群众的获得感，为加强和创新社会治理营造良好的社会环境。完善宽严相济刑事政策工作机制，对严重刑事犯罪坚决打击，对轻微刑事案件，积极做好检察与调解的对接工作，减少不必要的羁押，最大限度化解社会对抗等消极因素。强化对诉讼活动的法律监督，加强对人民群众反映强烈的社会治理领域执法不严、司法不公问题的监督力度，做到敢于监督、善于监督、规范监督，提升监督实效。

发挥审判职能。法院系统应充分发挥审判在打击犯罪、保护人民、化解矛盾、定纷止争方面的职能作用，积极妥善地审理和执行社会治理领域的各类案件，满足群众司法需求。强化诉讼调解工作，与公安、检察、司法行政、综合治理办公室等部门通力协作，成立多元化矛盾纠纷综合处置机构，实行医疗纠纷、房地产纠纷、物业管理、消费者权益等纠纷联动调解机制，推进源头治理、综合治理、系统治理。依法打击和惩戒失信行

为，为社会治理营造良好的社会信用环境。通过案件审理活动，发现社会治理过程中的执法漏洞和瑕疵，发现影响社会稳定的源头性、苗头性问题，有针对性地报送信息、发布司法建议及指导性案例，帮助有关部门查漏补缺，引导其改进完善，形成多方联动、多元共治的治理格局。

推进社会组织和公民依法治理与依法自治

社会组织和公民依法治理与依法自治是法治社会建设的必然要求，也是社会治理法治化的题中之义。

深化社会组织依法治理和依法自治。加快推进社会组织立法，明确社会组织的基本性质、准入条件、设立程序、管理体制、运行原则、职责权限、治理结构、行为规范和法律责任等内容，依法规范和引导各类社会组织健康有序发展。充分发挥行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类等社会组织对其内部成员行为导引、规则约束、权益维护的作用，构建社会组织依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的机制。完善政府购买社会服务机制，健全社会组织参与社会事务、化解社会矛盾、维护公共利益、预防违法犯罪的法治化渠道。打造社会治理志愿者团队，实现社会治理服务群众、依靠群众，社会治理成果由群众共享的目标。

引导公民依法参与社会治理和依法自治。深入开展多层次多形式社会治理法治创建活动，打造网站、微博、微信平台，制作普法宣传资料，推行法官、检察官、律师、法学专家进村社区活动，将法治精神、法治思维、法律规则融入社会治理的方方面面，让守法成为全体公民的自觉意识。完善居民会议、议事协商、民主听证等决策体制和工作机制，畅通群众诉求表达和社区互助渠道，保障公民对社会治理的知情权、参与权、决策权、管理权和监督权，激发公民依法参与治理与依法自治的积极性、主动性和创造性，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。

议政论法

司法改革