

党的领导与依法独立行使审判权高度统一

□ 周维远

人民法院依法独立行使审判权，离不开党的领导，同时也体现了党的领导，是落实党提出的全面推进依法治国战略决策的具体方面。而坚持党的领导也为人民法院依法独立行使审判权提供了根本保证，二者是高度统一的。

人民法院要旗帜鲜明坚持党的领导

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。历史经验已经证明，中国共产党作为各项事业的领导核心无可替代。从人民法院发展的历史和实践看，人民法院只有牢牢坚持党的领导，才能实现自身的改革创新和科学发展。新中国成立60多年以来，特别是改革开放近40年来的实践证明，人民法院的每一项改革、发展和进步，都是在党的领导下取得的，执法办案、涉诉信访和强制执行法院生效裁判等工作中遇到的许多干扰和阻力，都是在党的领导下排除的。

党对法院工作的领导，并不直接介入具体案件的办理，而是主要体现在：党领导建立法院的机构设置、组织体系以及各项审判制度和原则；党对人民法院不同时期的工作进行方针政策领导；党通过选派干部对法院工作进行人事领导。

人民法院要根据宪法独立行使审判权

我国宪法第126条规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”这是我国法院依法独立行使审判权的宪法确认。

党的十八大报告明确提出，要全面推进依法治国，进一步深化司法体制改革，坚持和完善中国特色社会主义司法制度，确保审判机关依法独立公正行使审判权。可见，人民法院依法独立行使审判权从形式到实质的确立是全面推进依法治国的重要方面。当前正在深入推进的司法体制改革，本质上就是回归司法规律，重新挖掘司法权的本质属性，落实宪法规定。

我们所说的人民法院依法独立行使审判权，是在法律之下独立行使职权，不受任何组织和个人的干涉。这一原则应该包含三个层次的含义。一是人民法院作为司法机关的依法独立，不受制于其他权力。二是人民法院内部层级间的依法独立。上级法院和下级法院之间没有隶属关系，各自依据管辖权和程序行使审判权。三是同一法院内部的行政管理也不应干涉具体的司法审判组织，让审理者裁判，由裁判者负责。

人民法院在党的领导下依法独立行使审判权

宪法与法律是党的主张与人民意志相统一并上升为国家意志的集中体现。习近平总书记指出，要正确处理党的政策和国家法律的关系。我们党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映，在本质上是一致的。党的十八届四中全会提出要完善党对立法工作中重大问题决策的程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。

我国的宪法和法律体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家作主。要体现人民共同意志、维护人民根本利益，就需要党科学执政，妥善对人民的各种具体利益要求加以协调、解决，确保法治建设和制度建设符合人民的共同意愿、保持正确的政治方向，把体现最广大人民利益的党的路线、方针、政策通过人大立法上升为国家意志，变成全体人民的共识和共同行为。可见，在我国，党的政策与国家法律具有内在统一性和一致性。在此基础上，实行依法治国，坚持宪法和法律至上就是坚持党的领导和人民至上，依法独立行使审判权就是依照党的主张和人民意志履行司法职责。

依法独立行使审判权就是坚持党的领导。司法作为纠纷解决的一种机制，其对社会生活的干预是被动的，而且，司法活动有各种诉讼主体的参与，能够使司法权受到约束。更为重要的是，司法活动要遵循自身的规

律，严格受制于法律，只要能够在立法上对各种权利、义务与责任作出安排，司法活动便应当遵循此种安排。因此，基于司法活动本身的规律，在中国特色社会主义法律体系已经基本形成的背景下，在全面推进依法治国的背景下，我们党的基本路线方针政策已经通过国家宪法和行政法、经济法、民商法、刑法等法律形式得到体现。在这种情况下，法院依法独立行使审判权，就是坚持党的领导、维护党的权威、巩固党的执政地位。法官越是服从法律，铁面无私，秉公执法，就越体现了党的宗旨，贯彻了党的方针政策，就是从根本上坚持了党的领导。因此，尊重人民法院依法独立行使审判权提升了党的领导方式的法治化与规范化程度。

坚持党的领导是人民法院依法独立行使审判权的根本保证。党的十八届三中全会提出了对省以下法院、检察院人财物实行统一管理的改革举措，党的十八届四中全会进一步提出了党政机关和领导干部不得干预人民法院依法独立行使审判权的要求，《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》为人民法院依法履职提供了有力保障。在全面推进依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，全面深化改革的新时期，人民法院要推动司法体制与工作机制改革创新，解决法院在队伍建设、司法保障和审判工作面临的突出问题，必须坚持并紧紧依靠党的领导。党对人民法院工作的关心和支持，是人民法院依法独立行使审判权的根本保证。

坚持党的领导和依法独立行使审判权的共同目标是实现司法公正。习近平总书记明确指出，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益。司法公正是司法的核心价值，司法的终极追求就是司法公正。人民法院坚持党的领导，依法独立行使审判权，都是要更好地实现司法公正。全面推进依法治国的核心是实现司法公正，实现司法公正的根本路径就是司法体制改革。而司法体制改革既是党的英明决策，也必须在党的统一领导下进行。

依法治国

2016年底以来，共享单车悄然走进大街小巷，在为城市交通带来便利的同时，也在法律层面提出了许多新问题。

共享单车企业应具备怎样的行业准入和退出机制

目前，多家共享单车企业已进驻各大城市，这些单车的性能关乎道路交通安全秩序。然而，许多城市没有设定共享单车的准入门槛。企业登记信息中经营范围的表述，并未显示共享单车的类别。从保障行业的健康发展的角度看，政府应当牵头由自行车行业协会制定共享单车的性能标准、服务标准。在退出机制方面，应树立以下准则：一是对投放使用的单车设定损坏率的“黄牌”指标。一旦投放市场的单车出现毁损、报废，应及时回收维护，保证良好车况，预防交通安全隐患。二是对投入运营的单车企业，应接受有关部门的抽查，对企业的服务质量进行考核。如果发现企业在运营中丧失行业准入条件，应及时淘汰。通过动态监管使行业退出机制发挥实效，保证行业服务水平。

是否应当对共享单车的押金进行监管

按照《物权法》和《担保法》等法律规定，押金属于一种特殊的动产质权。缴纳或收取押金，目的在于对双方之间的租赁合同起到一定的担保作用。根据民法领域法无禁止即可为的原则，在平台和用户双方达成一致的情况下，在保障债权的实现和交易安全的目的下，共享单车运营方依照服务规则向客户收取押金是合法的。但是，收取的押金，除非能够证明消费者违约，否则不得扣除或挪作他用。虽然我国法律对于押金的保管、使用没有明确规定，但大量押金放在企业可能引发的风险绝不容忽视。共享单车运营方拥有大量用户、涉及多个城市，一旦发生平台将大量押金挪作他用、投资失败或无法及时收回资金等情况，将出现押金兑付危机。共享单车运营方既然向用户承诺可以随时退还押金，就应当履行承诺，否则就涉嫌违约。

据统计，2016年我国共享单车的市场规模达123亿元，用户规模达0.28亿人，整个行业吸收的社会公众押金规模相当庞大。大量资金完全由企业掌控会不会引发变相融资？如果企业破产造成资金链条断裂怎么办？政府应有所作为。对此，有专家认为公司应将押金充值款等交由第三方账户单独存管。如《上海市规范发展共享自行车指导意见（试行）》就规定由银行负责企业资金监管。但应该看到，这一运行模式属于过渡性质，与共享经济

的要求并不完全适应，共享单车应当逐步走向免费共享、付费使用的模式。如今，一些共享单车企业已经开始宣布“有条件免押金”政策，这是一个好开端，相信随着行业发展成熟、社会监管得力、消费者认知到位，单车将成为更纯粹的共享经济产品。

私自占用共享单车应受到何种惩罚

私自占用共享单车一般有两种情形，一是使用者用完之后不予归还，此情形可能涉嫌侵占罪；二是没有使用，而是直接把锁撬开据为己有，此情形可能涉嫌盗窃罪。一般而言，一辆单车的价值不足以构成盗窃罪，但若多次私藏，就可能构成犯罪，也可按《治安管理处罚法》对其进行处理。而损害、随意破坏单车的行为，则可能涉嫌故意损坏公私财物罪。

当然，并非只有刑事手段才能遏制私自占用行为。事实上，依靠运营商的有效监管和完善的惩戒机制也能实现这一目的。如各大共享单车运营商建立一份共享的“黑名单”，将有破坏损毁以及私自占用、不文明使用的使用者列入“黑名单”并拒绝提供服务等。目前，共享单车行业正蓬勃发展，很多新入行企业更多考虑的是用户感受，因此对破坏、占用等行为的管理和问责相对偏粗偏软。事实上，运营商必须建立严格的处罚机制，对不文明的用户形成震慑，一味纵容将导致各种破坏、私自占用单车的情况愈演愈烈。

共享单车的投放量是否应受到监管

共享单车的便利性在于可以自由停放，然而正是这一点却可能带来乱占道路，阻碍交通等问题，降低了出行效率，破坏了市容环境。因此如何平衡共享单车的便利性与随意停放带来的外部性，是制定监管政策的核心。一方面，违规停放的行为应受到惩处。不按规定停车、随意丢弃、阻碍通行的行为，属于行政处罚的范畴，城管、交管部门可以共管。以北京为例，根据《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》的规定，非机动车未按规定地点停放的，可被处以20元罚款。另一方面，政府应因地制宜控制共享单车的投放量，并通过城市规划、实现停车难题的综合治理。尤其是在市中心，由于城市规划布局留给停车场所范围有限，大量单车涌入必然挤压空间。推行骑行交通发展，城市规划中应适当考虑增加非机动车辆停放场所，以“交通相宜、衔接接驳”的原则，规划非机动车停放点。治理共享单车乱停放问题，仅靠科技手

让共享单车在法治轨道上骑得更远

段是不够的，既要靠公民自律，也要靠管理手段。

共享经济同时是法治经济。共享单车是在“互联网+”背景下出现的新型城市交通方式，是移动互联网、大数据等新技术条件下的新生事物。技术创新具有较强的不确定性，过度监管可能会不利于技术创新。一方面要强化共享单车的管理与规范，对蓄意破坏、偷盗等违法行为，应加大打击与惩戒力度，树立良好社会风气和良性竞争氛围。另一方面，要尽快形成参与企业能接受的行业准则，加强行业自律，使企业自觉承担社会责任，做好创新延伸和引领。

□ 李占良

人民政协作为协商民主的重要渠道和专门协商机构，以宪法、政协章程和相关政策为依据，以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为保障，是推进依法治国的重要力量。

人民政协在扩大人民群众有序政治参与中具有独特优势

从组织构成看，人民政协体现了政治参与主体的广泛性。人民政协是中国共产党领导的各党派、各团体、各民族、各阶层和各界人士大团结大联合的组织，以界别为单位构成，在组织上具有广泛的代表性，在政治上具有巨大的包容性。从职能界定看，人民政协体现了政治参与内容的全面性。政治协商、民主监督、参政议政，是人民政协的主要职能，内容不仅包括改革发展稳定等“国计”重大问题，也包括涉及群众切身利益等“民生”实际问题；不仅包括国家层面大政方针，也包括地方层面重要事务。从活动方式看，人民政协体现了政治参与形式的多样性。通过制度化、规范化、程序化的协商民主制度和工作机制，人民政协为各界人士有效参与政治提供了多样化的倾听、表达、对话、交流形式。从议事原则看，人民政协体现了政治参与过程的

人民政协是推进依法治国的重要力量

人民政协集协商、监督、参与、合作于一体，把协商民主贯穿履行职能全过程，与依法治国有着天然内在联系，是推进依法治国的重要力量，具有不可替代的独特优势和作用。

包容性。在多党合作和政治协商制度框架下，人民政协坚持民主协商、平等议事、求同存异、体谅包容的议事原则，最终达成不同利益主体相互理解、包容的综合结果，找到全社会意愿和要求的最大公约数。

人民政协在全面推进依法治国进程中的具体途径

全面推进依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。人民政协作为国家治理体系的重要组成部分，充分发挥代表性强、联系面广、包容性大的优势，坚持协商于决策之前和决策实施之中，有助于促进公共政策的制定过程更科学、合理，使制定出来的政策更具合法性，也使政策的执行过程更加顺畅，是扩大人民群众有序政治参与、实现民主决策和科学决策的重要环节，是加强和改善党的领导、提高党的执政能力的重要途径，

是推进依法治国进程和深入实施依法治国战略的重要举措。

建言立法修法。人民政协代表性强、联系面广，会聚了各方面、各领域的专家学者和代表人士，人才荟萃、智力雄厚。特别是拥有一批从事法律工作的实际工作者，他们既熟悉政策法律，又了解民情民意，而且实践经验丰富。通过人民政协多样化协商平台的组织优势和下通各界、上达中央的渠道优势，立足长远，着眼现实，广纳群言、广集民智、广谋良策、广聚共识，就法律法规制定和法律法规条文修改提出意见和建议，为立法修法提供有力智力支持和广泛民意基础，这有利于促进决策的科学化、民主化，有利于完善法律法规体系，有利于推动依法治国理政。近年来，各级政协有不少委员通过提案、反映社情民意信息等形式，就立法修法提出建议，其中不少建议被有关部门采纳，纳入立法修法程序。

开展立法协商。党的十八届四中

全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确指出要充分发挥政协委员在立法协商中的作用。这对人民政协参与立法协商有突破性的意义。立法协商是社会主义协商民主的重要内容。人民政协开展立法协商既是实现各界别委员有序参与立法的途径与方式，也是贯彻协商于决策之前原则的具体体现，又是推进科学立法、民主立法的重大改革探索。立法过程本身就是各种利益关系博弈协调的过程。人民政协参与立法协商，借助政协协商机制和平台进行利益关系的博弈、协调与整合，使每一项立法既符合广大人民群众的根本利益和要求，又顾及部分群众的特殊利益和要求，可以保证立法的合理性与可执行、可操作性，防止立法决策失误。各级政协积极开展立法协商的探索实践表明，人民政协开展立法协商，有利于充分发扬民主，更好保障人民群众的政治权利，有利于立

法机关广开言路、集思广益，充分汇聚民智、反映民意，使立法最大限度获得社会广泛共识，实现民主立法、科学立法，推进依法治国进程。

调研涉法问题。调查研究是政协履行职能的基础工作。积极开展涉法问题调研，为全面推进依法治国建言献策是人民政协履行职能、参政议政的重要工作内容。从政协职能来看，无论是围绕国家和地方大政方针、重要问题进行协商，还是就宪法、法律法规的实施，重大方针政策的贯彻执行、国家机关及其工作人员的工作实施监督，或是针对政治、经济、文化和社会生活中的重要问题以及人民群众普遍关心的问题开展参政议政，涉及的问题无不关乎法治，需要运用法治思维和法治方式引领和推动发展。因此，紧紧围绕全面推进依法治国战略的实施，就立法、执法、司法、守法工作中的重要问题，深入开展调查研究，及时反映社情民意，扎实开展协商讨论，努力提出前瞻性、战略

性、针对性的意见建议，对于党和政府科学、民主、依法决策，推动重大决策部署和改革措施落地生效，对于党政机关及其工作人员改进作风，坚持依法履职、高效施政、廉洁从政，对于建构稳定、可持续法治秩序，促进依法执政、依法行政、公正司法，维护社会公平正义，助推法治政府、法治社会建设，都具有不可或缺的重要作用。

营造法治环境。全面推进依法治国战略对人民政协履职提供了法治保障，同时也对人民政协依法依规循例履职提出了更高要求。人民政协适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，按照全面推进依法治国的战略部署，严格在宪法、法律和政协章程的框架内开展工作，将法治思维和法治方式贯穿于履职的全过程，使政协的建言献策于法有据、合乎法治精神，努力做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者、有力促进者，通过引导和示范作用，有助于在全社会营造良好的法治信仰、法治精神、法治意识和法治思维等法治文化氛围。同时，通过协商过程的倾听、表达、对话、交流，有助于继承和弘扬天下为公、兼容并蓄、求同存异等优秀文化，为全面依法治国奠定坚实的文化基础。

政治文明

参考与借鉴