

依法治国

用合宪性审查构筑制约权力的“笼子”

□ 王利明

习近平总书记在党的十九大报告中指出，要加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。推进合宪性审查，是中国特色社会主义新时代深化全面依法治国实践的新任务和工作重点。

合宪性审查是现代法治国家实施宪法、约束公权力、保障宪法实施的重要机制，其重要功能已经为许多国家的宪法实施经验所证实。党的十九大报告第一次将这一术语纳入党的重要文件，体现了我们党在新时代全面推进依法治国的最新思考，并对依宪治国、依宪执政提出了最新要求。

合宪性审查是维护宪法的根本法、最高法地位的重要机制。我国《宪法》序言规定：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。”习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中指出：“宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。”那么，应该如何维护宪法权威，如何保证宪法的有效实施呢？这首先要求，国家机关实施公权力的行为都不得违反宪法，一切违反宪法的行为都必须予以追究。从很多

国家的宪法实施经验来看，由特定的宪法审查机构对国家机关行为的合宪性进行审查，保证国家的一切行为都严格依据宪法作出，是维护宪法权威最为重要的机制。我们应当根据党的十九大报告要求，在现有的宪法体制下，完善合宪性审查机制，以更好地维护宪法的权威。

合宪性审查是维护法律体系统一性的重要保障。一个国家的法律体系必须建构在宪法的基础上，形成统一的合宪性法秩序。我国《宪法》第5条规定：“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”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》中指出，要“使每一项立法都符合宪法精神”，这就要求立法必须依据宪法，从而使得宪法的精神、原则和规范在法律中得到具体贯彻。行政法规、地方性法规以及其他的规范性文件也应当体现宪法精神。目前，我国的立法主体具有多元化的特点，2015年《立法法》修改之后，282个设区的市拥有地方立法权。截至目前，有立法权的地区已制定了地方性法规4000多件，未来地方性法规的数量还将大幅度增加。实践证明，这些地方性法规起到了良好的效果。但受地方利益的局限，一些地方立法可能无法关注到国家的大局，也可能出现超越立法权限或者不当限制公民的基本权利的情况，这些问题在实践中已经出现。如果不建立有效的合宪性审查制度，将难以有效保障国家法律体系的统一性，不利于充分全面保障公民基本权利。所以，必须建立一个统一国家法律体系的审查机制，党的十九大报告提出“推进合宪性审查工作”，可以说是针对我国立法的现实问题、正当其时作出的正确决策。

合宪性审查是完善宪法实施监督机制的重要内容。关于如何监督宪法的实施，

在1982年《宪法》的起草过程中曾有多种考虑，该法最终规定由全国人大和全国人大常委会监督宪法的实施。但自1982年《宪法》颁行以来，这项职权没有得到有效行使。然而，宪法作为国家的根本大法，其实施关系到能否真正做到依宪治国、能否落实全面依法治国战略的问题。习近平总书记指出：“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。”但是，我国宪法实施的监督制度尚未得到良好运行，这已经成为了我国法治建设的短板，必须尽快予以解决。为此，党的十八届四中全会提出要“健全宪法实施和监督制度”，要求“一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正”。具体而言，就是要“完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制”。党的十九大报告又进一步从加强宪法实施和监督的层面，提出“推进合宪性审查工作”，并将这项工作作为宪法监督的重要内容，这首先要求，全国人大及其常委会要切实履行监督宪法实施的职责，不能使宪法监督权闲置。从各国合宪性审查的经验来看，设置专门合宪性审查职责的机构是有效的做法。在我国，依据《宪法》规定，可以考虑在全国人大下设置专门的宪法委员会，作为全国人大及其常委会行使宪法监督职责的工作机构，专门负责合宪性审查工作。只有通过专门的机构负责合宪性审查，才能全面落实党的十九大报告的要求。此外，还应该考虑制定规定合宪性审查程序和宪法解释程序的专门法律，使合宪性审查工作有法可依，有序开展。

合宪性审查有助于促进公民对公权力的有力监督。根据我国《宪法》规定，监督宪法实施的职权由全国人大及其常委会承担。但《宪法》同时规定，人民可以以各种途径和形式，参与国家事务的管理，人民对国家公权力也有批评、建议等监督权利。我国《立法法》也规定，公民如果

认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法相抵触，可以向全国人大常委会提出审查的建议。实践中，公民向全国人大常委会提出的此类建议有1000多件，其中有些建议在废除收容遣送制度和劳动教养制度的过程中发挥了积极作用。但从总体上看，并没有形成制度化、经常化的程序机制，公民参与宪法实施、参与监督国家公权力的作用仍然没有得到充分的发挥。在党的十九大报告的要求之下，应当进一步完善公民对国家公权力提出合宪性审查建议的程序，以及监督国家公权力严格依据宪法行使的机制。

合宪性审查有助于防止出现任何超越宪法和法律的特权，真正把公权力关进“制度的笼子”。我国《宪法》第5条规定：“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”合宪性审查不仅仅针对法律法规等规范性文件，还要针对国家机关行使公权力的行为进行审查。应当清醒看到，目前，仍有少数掌握权力的人存在权大于法的观念，存在以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法的行为，合宪性审查对于纠正这些观点和行为将起到有效作用。建立合宪性审查制度还应当建立对超越宪法法律的公权力的审查机制，允许公民按照相关程序提出对公权力的监督建议，合宪性审查机构在收到建议后，应该严格依据宪法进行审查。习近平总书记指出，要把公权力关进制度的笼子里，合宪性审查制度，就是极其重要的“制度的笼子”。

习近平总书记指出：“我们就是在不折不扣贯彻着以宪法为核心的依宪治国、依宪执政，我们依据的是中华人民共和国宪法。”推进合宪性审查工作，就是为不折不扣地贯彻依宪治国、依宪执政明确了工作的抓手，指明了相关制度建设方向，对于我国全面推进依法治国，将产生重大而深远的影响。

夺取压倒性胜利要培植法治反腐理念

□ 吴建雄

习近平总书记在党的十九大报告中指出，我们党坚持反腐败无禁区、全覆盖、零容忍，坚定不移“打虎”“拍蝇”“猎狐”，不敢腐的目标初步实现，不能腐的笼子越扎越牢，不想腐的堤坝正在构筑，反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展。进入中国特色社会主义新时代，要夺取反腐败斗争压倒性胜利，需要统一思想、形成理性认识、进一步树立法治反腐理念。

“零容忍”的反腐理念

近年来，习近平总书记多次表明了对腐败现象“零容忍”的鲜明态度，党的十九大报告对此作了重申，彰显了我们共产党人与腐败现象水火不容的鲜明政治立场和对任何腐败行为、腐败分子都必须依纪依法坚决惩处的法治原则。对腐败的“零容忍”，解决了长期以来客观存在的对腐败行为惩治失之于宽、失之于软的问题，强化了对腐败分子发现一个就要坚决查处一个的决心，强化了抓早抓小、有病就马上治、发现问题及时处理、绝不养痍遗患的预防腐败思维。目前我国的监察体制改革中蕴含的良法善治机理、强制性手段与非强制性手段并举的治理方式，就是“零容忍”理念的重要体现。这表明：对腐败问题的治理，不能简单套用刑事诉讼的思维模式。刑事诉讼的基本原则是有罪追究、无罪保护。显然，这一原则不适用于反腐领域。也就是说，对不构成犯罪的腐败问题必须依纪依规严肃处理。因为腐败的衍生大都首先表现于破“德”和破“纪”，只有在这个阶段将其遏制，才是最有效的防范。这也是党的纪律检查和国家监察合署办公、一体运行的法理基础。

“零容忍”的反腐理念是法治反腐的基本认知。践行这一理念，就要完善反腐败的国家立法，加快构建集中统一的反腐败法律体系，进一步健全党和国家监督体系，建立融党内监督与国家监察于一体、非刑事处罚与刑事处罚结合、与《联合国反腐败公约》接轨的反腐败基本法律，切实做到让“制度的笼子”通上“高压电”。应着眼于增强惩治腐败的必然性，

坚持制度面前人人平等，制度面前没有特权，不管什么人，“出笼”必受惩，“老虎”“苍蝇”一起打，不搞“网开一面”和“下不为例”。着眼于增强惩治腐败的及时性，对“出笼”行为露头就打，快速处理，及时纠正。着眼于增强惩治腐败的严厉性，综合运用法律、组织、经济等处罚措施，加大惩治力度，特别是对严重损害公众利益的滥用权力行为，要予以重罚，以有力的惩治保证权力规范运行，以强化不敢腐的震慑，扎牢不能腐的笼子，增强不想腐的自觉。

“纪法共治”的反腐理念

中国特色的反腐法治是党纪与国法的共同之治。“党纪是防腐的戒尺，国法是惩腐的利器，法治反腐必须形成党纪与国法相辅相成，相互促进，相互保障的格局。”一方面，党纪严于国法，并保障国法实施。党是工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队，这就决定了党员应该接受比普通人更严格的约束。党纪不仅用来规范党员自身的内部行为，更是为了保障国法能够切实的执行。另一方面，国法高于党纪，并强化了党纪效能。党纪是限制党内的，适用范围要小。对腐败分子的惩治，就充分体现了党纪国法的辩证关系。一般而言，“老虎”“苍蝇”们落马之后，走程序有两个阶段：党内处理和法律程序。虽然很多是“开除党籍、开除公职”，移送司法机关处理，但也有的仅做免职处理，其原因就在于他们还未达到违法的标准，但却已是违纪。而那些既受党纪处分，又受国法处理的人，其行为触犯了社会中每个人都要遵守的法律，这种情况下只有适用国家法律，才能实现罚当其罪，从这个意义上说，国法是对党纪惩治功能的强化。

党纪与国法共同构成法治防线。习近平总书记指出，在我们国家，党内法规制度也是社会主义法治体系的重要组成部分，而且是我们较之西方国家更有特色的部分。党纪作为对全体党员的要求，很多地方比法律的要求更严格。党纪主要针对违

纪，通过适用党内警告直至开除党籍处分，剥夺违纪者一定时期内的党内任职甚至党员资格，促进全体党员道德品质的培育和自律机制的完善。充分发挥党纪的约束作用，对引领全社会形成守法护法意识有着重要意义。国法是对全体公民的要求，主要对构成犯罪的腐败行为进行查处，通过对犯罪人身自由乃至生命的剥夺，实现罚当其罪。在反腐败斗争中，只有充分发挥党纪的引导、核心和主体作用，才能促进严格执法、公正执法、文明执法，确保正确有效地适用法律，不断提高反腐败斗争的法治化水平，构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系。

“程序法治”的反腐理念

加强反腐败国家立法，为腐败治理提供专门的程序规范，是全面推进依法治国的必然要求，也是反腐败斗争深入发展的必然要求。从目前国家反腐立法的情况看，将腐败犯罪的法律规定设置在普通刑事法典之中，还难以全面体现以权力侵害为特征的腐败犯罪治理的特殊性，不能充分体现法治反腐的客观要求，以致反腐败法律资源不足，效能不高，这成为制约反腐败法律治理的制约。“程序法治”的反腐认知，不仅指刑事法治的程序规范，而且是强制性监察程序与非强制性监察程序有机结合的法治规范，是体现反腐败斗争规律的特别程序规范。

当下，建立在普通刑事訴訟基础上的程序规范，虽然在一定程度上兼顾了腐败犯罪的特殊性，但还难以全面、准确地体现职务犯罪与普通刑事犯罪不同的特点和规律。普通刑事訴訟奉行谦抑、宽缓、非监禁化；职务犯罪刑事訴訟则应秉承从重从严、坚决打击的理念。而且，普通刑事訴訟与职务犯罪刑事訴訟价值目标不尽相同，惩治腐败所具有的规范公权力核心价值，巩固党的执政地位、维护国家权力人民性的政治意旨是普通刑事訴訟所不具备的。

确立“程序法治”的反腐认知，就要转变普通刑事訴訟的传统观念，充分考虑

职务犯罪主体身份的特殊性和犯罪手段的隐蔽性。只有构建以监督公共权力、维护国家政治清明为目的的反腐败程序规范，才能遵循反腐败斗争规律，实现“惩治腐败、廉洁政治”的价值目标。在强制措施、证据采信等规范设计上，考虑到职务犯罪主体身份的特殊性和高智能、高隐秘特点，作出不同于普通刑事犯罪的特殊规定，并有效解决腐败犯罪的证明标准、建立污点证人与辩诉交易制度、特殊调查手段的执法主体、境外腐败资产追回、反腐败执法国际协作等关键性、瓶颈性问题，从而为反腐败斗争提供有效的法治资源，并实现与《联合国反腐败公约》有效衔接，推进法治框架下的反腐败国际合作。

“实质正义”的反腐理念

中国特色的社会主义法治坚持程序与实体并重、形式正义与实质正义统一。但目前，学术界在法治反腐问题方面还存在思想不够统一、认识不够全面的现象。必须坚持以形式正义与实质正义相结合，秉承党的宗旨、人民利益和宪法法律精神来观察思考问题，充分认识任何法律、制度都必须满足社会文明进步的客观需要，以此为考量的逻辑起点，就会对我国法治反腐的未来更加充满信心。

确立“实质正义”的法治反腐理念，就要认清监察反腐与党纪反腐合署运行，是治权治吏更严当头、纪法合力的法治要求。反腐败不仅限于对构成犯罪的腐败行为的严厉惩治，而且要体现对违纪违法等涉腐问题的早防早治，解决好党纪与国法之间的缝隙问题、贪腐行为规制的法律漏洞和刚性不足等问题。切实做到从实质正义的法治反腐理念出发，充分体现实体与程序相结合，强制手段与非强制手段相并举，违规违法处置与犯罪追诉并行，惩治与预防腐败一体的反腐败客观规律和要求，实现用法治思维和法治方式来惩治腐败。

议政论法

习近平总书记在党的十九大报告中指出，要“深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制”，司法人员分类管理特别是实行法官官员额制是司法体制综合配套改革的重要内容，是实现法官专业化、职业化的重要基础制度，目的是把最优秀的司法人才吸引到办案一线，以提高办案质量、效率和公信力，这对法官的自身素养提出了更严格、更全面的

法律至上的真诚信仰

司法要坚决抵御权力的干预。法律信仰是法官在从事审判活动中基于对法律的认知、理解和领悟而产生的一种不懈追求和神圣捍卫，是在内心深处对法律的高度理解认同。权力干预司法，是影响司法公正的痼疾。习近平总书记针对这一问题，在2014年的中央政法工作会议上强调，一些党政领导干部出于个人利益，打招呼、批条子、递材料，或者以其他明示、暗示方式插手干预个案，甚至让执法司法机关做违反法定职责的事。要着力解决领导机关和领导干部违法违纪干预问题。党的十八大以来，中央对防止党员干部插手和干预司法活动高度重视，先后制定了一系列的制度规定。党的十八届四中全会明确提出，各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。2015年，中央全面深化改革领导小组第十次会议审议通过了《关于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》。2016年，中央政法委公开通报7起领导干部干预司法活动、插手具体案件处理和司法机关内部人员过问案件的典型案件，这一系列规定和举措在司法机关内部筑起了一道防止干预司法的“防火墙”。

培育法律信仰是法官的当然职责。文字始于结绳记事，文化扎根群体信仰。作为法律的解释者和适用人，法官不仅要自身树立法律的信仰，同时，弘扬法治理念、厚植法治文化基因，也是法官义不容辞的责任。法官在按照职业化标准不偏不倚地裁判纠纷的同时，也要通情达理，做法律信仰和尊严的捍卫者、社会责任和良知的守护者以及独立思想和精神的践行者，在每一次个案处理中展示法律人的智慧、耐心、容忍、理解和同情，让人们在感受到公平正义和司法的权威，也感受到人性关怀与司法的温度。

遵循司法规律的专业素养

法律必须经由解释，始能适用。对于个案来说，真正产生效力的并不是制定法律规范本身，而是法官根据法律和案件事实的互动关系所构建的裁判规范即“法在事中”。没有法律适用，没有适用解释，任何规范都是抽象概括的。解释法律是法官的基本职责和核心竞争力，判决本质上是一项解释的事业。解释和适用法律受到法官自身价值好恶、能力水平、目标取向、人生阅历及外界因素等的影响。称职的法官，应当在案件事实认定和法律适用上进行综合考量，既关注当下案件的裁决结果是否符合法律规定、当事人是否接受，又着眼实现良好的道德效应和社会引领。因此，一方面法官要具备较高的辨析、判断案件事实的能力。另一方面，法官要能根据立法背景和立法精神，使法律解释结果既符合法律规范的含义，又不违背社会公理，要能够依照法律的基本原则、基本精神以及价值判断，适用习惯法、类推、目的性扩张解释等对案件进行裁判。

习近平总书记指出，完善司法制度、深化司法体制改革，要遵循司法活动的客观规律。法官必须自觉把工作融入党和国家工作大局之中，通过积极、主动、便捷的审判、执行工作，实现好、维护好、发展好人民群众的切身利益，尽最大努力将社会矛盾消灭在萌芽状态。充分发挥主观能动性绝不是随意司法、盲目司法，而是必须严格遵循司法规律，按照法定程序办事，尊重当事人的诉讼权利，平等保护当事人合法权益，不能牺牲社会公正来满足个人的不法利益。

平等善意的司法理念

“法不容情”是指不容裁判者私情，法官处理案件体现司法的人文关怀，才能具有感召力和影响力，实现法律效果和社会效果的统一。

审判工作既是司法工作，也是群众工作。在与案件当事人打交道的过程中，法官势必要面对多元利益和价值，面对各种矛盾，法官应保持冷静和克制，审时度势，找到解决问题的最佳平衡点。在审判过程中了解当事人诉求，关注当事人的情绪和态度，做到对当事人诉求认真倾听、换位思考，善于把运用法律思维、司法技术得出的结论用平易近人的语言和形式表达出来，与当事人进行有效沟通，以法律解释工具和沟通的技巧来柔化刚性的法律适用，增强司法的亲和力与感染力。对群众多一分真诚与责任，对当事人多一分理解与善意。这是法官文化不可分割的重要部分，是法官顺应时代要求、有效应对复杂局面能力的重要体现。

进一步加强对法官的政治素质、法律能力等方面的培养，是深化司法体制综合配套改革的必然要求。我们期待精英化的入额法官牢记使命，奉法为上，以法律的名义作出裁判，以对人民群众的关怀作为审判的价值追求。

司法改革

以法律的名义判决