

维护宪法权威 弘扬宪法精神

□ 戴激涛

党的十九大报告强调,“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”。在我国第四个宪法日之际,全面领会宪法作为治国安邦总章程的时代意涵,深刻理解宪法作为人民当家作主根本保证的重要价值,准确把握宪法作为公民权利保障书的精神实质,是在全社会普遍形成宪法共识、牢固树立宪法权威、保证全面贯彻实施宪法的客观要求。

全面贯彻实施宪法必须坚持党的领导

中国特色社会主义法治道路最本质的特征是党的领导,坚持党的领导是建设社会主义法治国家的根本要求。

坚持党对法治中国建设、对全面贯彻实施宪法的领导,就要把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来,把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来,把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。

在新的历史时期,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。依法治国首先是依宪治国,依法执政首先是依宪执政。党领导人民执行宪法和法律,党自身也必须在宪法和法律范围内活动,保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。只有真正做到党领导立法、保证执法、带头守法,

才能在全贯彻实施宪法的过程中不断提高依法执政能力和水平,不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化,切实保证公民在法律面前一律平等,切实保证人民依法享有广泛的权利和自由,从而更好地实现党的意志与国家意志、人民意志的统一。

贯彻实施宪法是全面依法治国的首要任务

全面贯彻实施宪法,是建设法治中国的首要任务和基础性工作。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。我国宪法以最高法形式规定国家实行依法治国,维护社会主义法制统一和尊严,要求全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则。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。只要我们切实尊重和有效实施宪法,人民当家作主就有保证,党和国家事业就能顺利发展。

宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施。全面贯彻实施宪法,首先,要坚持正确政治方向,坚持国家一切权力属于人民的理念,坚持中国特色社会主义政治发展道路,保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。其次,要落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程,维护社会公平正义,在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神,形成崇尚宪法、遵守宪法、维护宪法的良好氛围。再次,要坚持人民主体地位,切

实保障公民享有权利和履行义务。宪法要得到有效实施,关键在于人民发自内心的真诚的信仰,并愿意积极参与到宪法实践的过程中去。只有保证公民在法律面前一律平等,尊重和保障人权,保证人民依法享有广泛的权利和自由,宪法才能内化为人民群众的信仰,宪法实施才能真正成为全体人民的自觉行动。

维护宪法权威应推进合宪性审查工作

宪法作为治国理政的根本依据,在中国特色社会主义法律体系中居于最高地位,是其他一切法律法规制定的基础和依据,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的最高法律保障。要保证宪法在中国特色社会主义法律体系中的最高统帅作用,就必须按照党的十九大报告要求,推进合宪性审查工作,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,及时审查并纠正违宪行为。

作为宪法监督的基本方式,合宪性审查是指对宪法以下的法律文件及国家机关履行宪法的职责行为是否符合宪法进行审查,其主要制度功能在于纠正违宪行为、解决违宪问题、维护宪法权威、捍卫宪法尊严。一方

面,全面依法治国要求将国家各项事业和各项工作纳入法治轨道,按照宪法法律规定实行人民代表大会统一行使国家权力,实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调,保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责,保证国家机关统一有效组织各项事业,这需要推进合宪性审查工作,确保宪法在国家政治生活的各个层面得以有效实施。另一方面,各级国家行政机关要坚持依法行政,加快推进法治政府建设;在司法领域,要深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,协调、平衡和处理实践中的各种法律冲突问题,也需要推进合宪性审查工作,使国家治理的各个层面、各项工作都能在法治轨道内有序进行。经过多年的法治建设,中国特色社会主义法律体系已经形成。要使庞大的法律体系保持内部协调,解决法律法规和宪法发生冲突等问题,将推动宪法实施、维护宪法权威的目标通过具体的制度予以落实,解决束缚法治建设的瓶颈问题,合宪性审查必将成为行之有效的举措。唯有如此,才能统一党和全国各族人民在依法治国方面的认识、思想和意志,在全社会形成尊法学法守法用法的良好氛围,最终形成深化依法治国实践的强大合力,确保全面依法治国目标的实现。



完善党内法规体系的三个着力点

核心阅读

党内法规是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,加强党内法规制度建设,不断完善党内法规体系,既是全面从严治党、依规治党的必然要求,也是全面推进依法治国的应有之义。

□ 伊士国

党的十九大报告强调,我们党要“增强依法执政本领,加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系,加强和改善对国家政权机关的领导”。加强党内法规建设,不断完善党内法规体系,既是全面从严治党、依规治党的必然要求,也是全面推进依法治国的应有之义。

健全基础主干党内法规

要形成完善的党内法规体系,首先必须健全基础主干党内法规。虽然目前基础主干党内法规已大都制定出来,但仍存在不健全之处,有些重要的基础主干党内法规尚未制定,有的因存在缺陷或滞后而亟须修改完善,综合性党内法规存在缺位。这就需要 we 继续加强党内法规制定工作,着眼于基本框架的完善,进一步健全基础主干党内法规。

具体说来,在党的思想建设领域,通过党内法规实现党的思想教育

工作的规范化、制度化,为党的理论创新和理论自信提供法制保障;在党的作风建设领域,继续完善党员领导干部住房、办公用房、用车、工作人员配备、医疗、休假休息等方面的党内法规,为推动党的作风转变提供有力法制保障;在反腐倡廉建设领域,要将纪律检查机关案件办理、处理党员申诉工作等尽快纳入党内法规范畴,为不敢腐、不能腐、不想腐的反腐倡廉机制的形成提供法制根基;在党的民主集中制建设领域,要将党委决策程序、党务公开、党委督促检查工作等相关内容及纳入法规范畴,进一步健全党员权利保障、基层组织选举等工作的规定,以形成完善的党内民主制度体系,推进党内民主建设的规范化、制度化、常态化。此外,还要加强综合性党内法规建设工作,将散见于单行党内法规中的相关内容进行有效整合提升,及时将已经成熟的经验上升为党内法规。

制定完备的配套党内法规

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以党章为根本遵循,共修订颁布了90余部党内法规,党内法规制度建设取得重大进展。但目前仍然存在影响党内法规体系可操作性和执行力的因素,其中之一就是体系化不足。鉴于此,我们必须高度重视配套党内法规制定工作。

一是要重视基础主干党内法规的配套法规。首先,明确配套党内法规制定工作的总体要求和具体安排,以保证配套党内法规制定工作的及时、规范、有序开展;其次,梳理现有的基础主干党内法规,根据具体情况及时开展相关配套党内法规的制定或修改工作,以保证基础主干党内法规都有完备的实施办法和实施细则相配套。再次,通过执法检查 and 党内法规

实施后评估等方式,对党内法规实施的情况进行检查或评估,及时开展相应的制定或修改工作,以保证相关配套党内法规与时俱进。

二是建立相关配套党内法规与基础主干党内法规“三同步”制度。借鉴国家立法的有益经验,建立相关配套党内法规与基础主干党内法规的“三同步”,即同步起草、同步出台、同步实施制度。这就要求在制定基础主干党内法规的同时,要对其相关配套党内法规的制定工作作出安排部署,对于因客观原因确实不能做到“三同步”的,有关部门也应在尽可能短的时间内出台相关配套党内法规,以避免滞后。

健全党内法规工作配套机制

党内法规制度建设是一项系统工程,覆盖规划计划、起草审核、解释评估、备案清理、理论研究、贯彻执行等整个工作链条。在完善党内法规体系的过程中,必须要坚持法制统一原则,确保各项法规之间的协调统一。

一是建立健全党内法规的统筹规划机制。为了保证党内法规的协调统一,首要的就是要建立健全党内法规的统筹规划机制,加强对党内法规制定工作的统筹规划,明确党内法规制定工作的长期规划目标和短期规划目标,并据此制定详细的党内法规制定规划,拟定年度计划,分解任务目标,并采取有力措施督促各项规划任务的落实,以保证整个党内法规制定工作规划有计划、有步骤实施。

二是建立健全党内法规的审议审核机制。要有效提高党内法规的质量,保证党内法规的协调性和统一性,关键就是要建立健全党内法规的审议审核机制,提高党内法规的审议审核水平。党内法规制定部门应借鉴国家立法的有益经验,建立党内法规

的“三读”审议审核程序机制,分阶段、分目标地落实审议审核任务。“一读”是将党内法规草案在党内法规制定部门首次公开并宣读其标题和要点,交有关部门审查。“二读”是对有关部门审查后的党内法规草案的内容展开充分辩论,然后重交有关部门研究和修订。“三读”是对党内法规草案进行文字辩论,并提交正式表决。这有利于提高党内法规的审议审核水平,保证党内法规的水平和质量。

三是建立健全党内法规的动态清理机制。对党内法规的及时清理,是党内法规体系协调统一的重要保证。长期以来,我们缺乏党内法规的动态清理机制,而是采取集中清理的做法,这就无法保证党内法规清理工作的及时性和有效性。因此,党内法规制定部门应尽快建立健全党内法规的动态清理机制,明确党内法规清理工作的主体及其权限,清理的方式、方法、具体程序以及后果等,以实现党内法规清理工作的常态化、规范化。

四是建立健全党内法规的备案审查机制。在当前党内法规制定主体多元的情况下,建立健全党内法规备案审查机制,是保证党内法规体系统一的重要途径。当前,虽然我们已经初步建立了党内法规备案审查机制,但还不够健全。可设立专门的党内法规备案审查机构,配备专门的工作人员,使其专门承担党内法规的备案审查工作,保证党内法规备案审查工作开展的常态化;建立健全党内法规备案审查的程序机制,明确党内法规备案审查的范围、时间、期限、步骤、方法、处理办法等,实现党内法规备案审查工作的程序化、规范化;制定科学的党内法规备案审查标准,保证备案审查工作的科学性和权威性。

我国古代监察制度历史悠久,不仅反映了我国本土法文化的鲜明色彩,而且在世界监察法史上占有重要地位,是凸显中华法系特殊性的一个重要方面。

『坐察』与『巡察』结合：古代监察制度的智慧

□ 孙季萍

“坐察”：古代监察权行使的基本方式

“坐察”,即坐镇监察,指设置固定、专门的监察机构长驻某地或部门,或由某地、部门长官兼掌监察职能,“坐镇”胥吏官员,是我国古代监察权行使的基本方式。秦、汉、唐、宋时期的御史台,明清时期的都察院、六科给事中,都是针对中央百官的坐镇监察机构。在地方,秦代的监御史、元代的行御史台、明清的按察司,都属专门的监察部门。此外,在地方由各级行政长官兼掌监察,是历代之制。秦汉时期,郡守于每年秋冬向朝廷申报一年的治状,县一级也同样要在年终上集簿于郡,中央或郡在这时对其下级行政官员进行考核,有功者可受奖赏或升迁,有过者则轻则贬斥,重则免官、服刑,考核与监察合而为一。魏晋南北朝时,郡国守同样被赋予了监察职能。这些措施,对于整顿地方吏治、打击官吏违法起到了一定的作用。唐宋以后,地方行政长官兼掌监察的做法一直延续。宋仁宗在嘉祐三年四月的《诚励提转诏》中称:朕惟天下之重,不可独治,付之郡守、县令而已;郡守、县令之贤与不肖,不可尽知,付之转运使、提点刑狱而已。宋代路一级的转运司、提点刑狱司、提举常平司的长官及州一级的通判都兼掌监察,负责监督知府、知州。明代省一级的布政使也派出参议、参政分守省内地方府州县,视察民间疾苦,称为分守道,其所掌握的对下级官员的考察权也当然地具有监察性质。清代的督、抚则更是集行政或军事、监察多重身份于一身,是名正言顺的地方监察官。

这些专门或非专门的监察机关,坐镇于朝廷或地方,有固定的治所和属员,职责明确,是各个朝代维系吏治所倚赖的基本力量。

“巡察”：更具针对性和灵活性的监察方式

除坐镇监察之外,我国古代各时期还以灵活多变的巡回监察方式,加强对地方官吏的管理和监督。这种巡回监察方式可分为定期和不定期两种。定期巡察,是由特定的机构和人员,按规定的时间和指定的地点分工监察。不定期巡察,时间不定,一般是地方出了大要案件时才出巡,带有皇帝敕命,事毕即临朝述职,任期不长。汉代的十三部刺史、唐代的十道按察使、宋代的诸路监司、元代的二十二道肃政访司、明代的十三道监察御史以及清代的十五道监察御史都属于定期巡察。

巡回监察的特点是流动式的,以防止监察官久驻一地,保证监察工作收到实效。汉代刺史任期一年,每年秋分出巡,年底回京奏报。唐代的巡道监察使每两年一换,其出巡时间一般在半年左右。明代巡按御史为一年一轮换。

巡回监察多为上级机关对下级行使监督权,这种自上而下的监察方式使得监察官具有更大的权威,有效地保证了监察职能的实现。如唐代监察御史,“掌分察百僚,巡按州县,狱讼、军戎、祭祀、营作、太府、出纳皆莅焉”。一些临

时情况需要时,御史“奉诏特使”,就某事、某一地区或部门进行专门性的监察,如巡察、巡仓或巡视京营、巡视某些特别的政府部门等,这些“衔命出使”的监察官,手中往往握有“便宜从事”的权力。

巡回监察中,监察官可以采取灵活的方式,明察暗访,获取真实材料,了解地方官治事“实绩”。所谓明察,即公开以监察官的身份,到官府吊刷文案、提审罪囚,或接受百姓诉讼,这种监察有时还会事先通知地方,使其预先做好准备。所谓暗访,则是隐藏监察官身份,微服“潜于”民间,对社情民意“体察”“采访”,了解地方官的勤政廉政情况。如明代《出巡事宜》中规定:“凡考察官吏廉贪贤否,必于民间广询密访,务循公议,以协众情。”这种秘密方式较之公开行动更易于客观、真实地掌握所察官员的政绩优劣。历史上各个时期有不少认真负责的监察官正是通过这种方式获取真实信息,发现所察对象的问题。

较之“坐察”,“巡察”较程度地克服了监察官镇守一处而可能导致的日久懈怠、甚至与地方官互相勾结,导致监察职能丧失的问题,同时,“巡察”目的明确、针对性强,也便于朝廷及时了解和掌控地方情势。

当然,巡察制度亦有其弊。一方面,在日程安排上,历史上各个时期虽然都给巡察官较为充足的时间,但毕竟,监察官外出巡视,走州过县,鞍马劳顿,诸事繁多,在限定时间内往往难以真正地“深究民情,博考吏治”。另一方面,巡察官领受君命,由于赋权过重,往往造成地方官员对之敬而畏之,可能形成御史插手或包办地方政务的情形,并滋生新的腐败。

一方面加强对巡回监察官的管理、控制,另一方面,又以巡回监察与坐镇监察相配合,使两种监察方式各扬其长,各避其短,是我国古代长期沿用的监察模式。即使在巡回监察日益强化的明清时期,坐镇监察的地位也从未削弱和动摇。这正是我国古代监察制度设计的智慧所在,它的价值不限于特定的历史时期,也为今天的监察制度设计与法治建设提供了历史经验和借鉴。