

与时俱进是宪法发展的必然规律

□ 王 勇

宪法诞生是人类社会政治文明的重大发明。宪法诞生后，内容不断丰富。1895年，德国学者拉班德提出狭义宪法变迁概念，是指宪法条文未改变，而宪法实质内容发生改变的现象。这是因为，社会在变化，宪法需要发展，原有宪法条文已经涵盖不了现实情况，出现张力。随后，德国学者鄒林内克提出广义宪法变迁概念，丰富了宪法变迁内涵。宪法变迁的实质是宪法发展，可以通过宪法修改、宪法解释等实现。宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范，才具有持久生命力。这是宪法发展的一条基本规律。

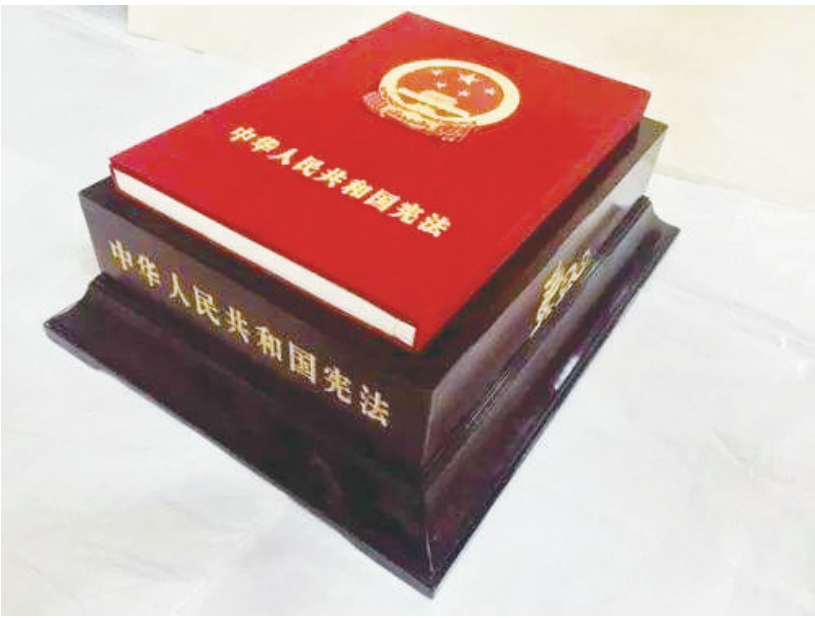
我国现行宪法为改革开放和社会主义现代化建设提供了根本法治保障，它是与时俱进、不断发展的。现行宪法于1982年公布施行后，根据改革开放和社会主义现代化建设的实践和发展，中国共产党作为执政党，至今先后向全国人民代表大会常务委员会提出5次宪法修正建议。全国人大于1988年、1993年、1999年、2004年、2018年根据党提出的修正建议，已经先后5次对1982年宪法的个别条款和部分内容作出必要的、也是十分重要的修正，根据前4次修改后的实践效果来看，切实推动了宪法发展，保持了宪法鲜活持久的生命力。

“时移世易，变法宜矣”。宪法发展是实践发展的必然要求。新时代，根据坚持和发展中国特色社会主义的新要求，在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上，此次对我国宪法作出适当修改，对持续推进宪法发展，保持宪法活力，维护宪法权威，发挥宪法作用有重大意义。

宪法变迁的实质是宪法发展，可以通过宪法修改、宪法解释等实现。宪法只有不断适应新形势、吸纳新经验、确认新成果、作出新规范，才具有持久生命力。这是宪法发展的一条基本规律。

要充分认识到，中国特色社会主义已经进入了新时代，党和国家事业有了很多重大发展，取得了诸多重大成就，形成了一系列治国理政新理念新思想新战略，确立了习近平新时代中国特色社会主义思想在全党的指导地位。宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，体现了全体人民的共同意志和根本利益。所以，当前，适时修改宪法，把党的意志上升为国家意志，为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供有力宪法保障，这是符合历史发展规律的。

一般认为，宪法具有两大属性，一是政治属性，一是法律属性。因而，关注宪法发展，一定要保持一个清醒认识，即宪法具有政治性，同时具有法的属性。在宪法发展中，两种属性都不可缺少。现行宪法修正案，把科学发展观、习近平新时代中国特



色社会主义思想写入宪法；明确推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴；明确健全社会主义法治，实行宪法宣誓制度；增加设区的市制定地方性法规的规定；充实完善我国革命和建设发展历程的内容；充实完善爱国统一战线和民族关系的内容；充实和平外交政策方面的内容，推动构建人类命运共同体；充实完善坚持和加强中国共产党领导的内容，明确中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征；增加倡导社会主义核心价值观的内容；加强和完善国家领导体制；增加有关监察委员会的规定，等等。可以说，现行宪法修正案很好地把握了宪法发展脉络，展现了宪法的政治属性和法的属性，既有政治高

度，也有法治高度，覆盖面宽、覆盖率高，充分体现了党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，体现了党的主张与人民意志有机统一，在推动宪法与时俱进、完善发展的同时，必将为新时代坚持和发展中国特色社会主义提供更加有力保障。

“奉法者强，则国强；奉法者弱，则国弱。”与时俱进、修改宪法是为了推动宪法发展，是为了更好维护宪法权威。宪法权威来自宪法实施，所以，修改宪法也是为了更好地实施宪法，更好地发挥宪法的国家根本法作用。对此，必须保持高度认识，坚持依法治国，坚持依宪治国，在中国共产党的领导下，统一党和人民根本意志，持续推动我国各项事业不断发展。

依法治国

政府兼职法律顾问的角色定位

□ 章志远

《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：“积极推行政府法律顾问制度，建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。”2016年6月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》，明确提出“2017年底前，中央和国家机关各部委，县级以上地方各级党政机关普遍设立法律顾问”的目标任务。近几年来，政府兼职法律顾问选聘活动在全国范围内展开，兼职法律顾问在推进法治政府建设中的作用已得到初步显现。同时，实践中也暴露出一些亟待解决的问题，表明政府兼职法律顾问在新时代的角色定位有待进一步明确。在法治政府基本建成的目标即将实现之际，应当站在国家治理现代化的高度全面审视政府法律顾问制度的特殊作用，切实选聘使用好政府兼职法律顾问。

领导干部法治思维养成的助力者

党的十八大报告明确提出，“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。习近平总书记也多次强调，要抓住领导干部这个全面依法治国的“关键少数”。法治思维的养成绝非一日之功。为了解决实践中存在的部分领导干部法治思维与新时代社会需求不匹配之间的矛盾，就需要充分发挥政府兼职法律顾问的作用，使其真正成为领导干部法治思维养成的助力者。

各级政府及其组成部门选聘的兼职法律顾问，大多具有丰富的法律专业知识和实践技能，有的还是具有重要社会影响力的知名学者，理应担任好各级政府的诤友。一般来说，兼职

政府法制机构能力提升的同行者

在政府法律顾问体系中，尽管政府法制机构人员是主体，专家和律师只是补充，但他们的作用不可忽视。内部顾问和外部顾问要互帮互学、砥砺前行。目前，各级政府及其工作部门的法制机构还在一定范围内存在实际地位不高、人员配备不齐、专业素养不够、工作任务过重的问题，难以适应法治政府建设事业的需求。政府法制机构人员应当与专家和律师建立起合作共赢的新型关系，后者成为自身能力提升的同行者。

政府法制机构人员身处行政体制之中，发表专业意见的客观性和独立性比较有限，为此，政府法制机构人员与兼职法律顾问之间应当互通有

无，共同成长为法治政府建设的急先锋。一般来说，政府法制机构人员具有熟悉政府工作运行规律的天然优势，但有的也可能存在开拓性不足的问题；兼职法律顾问往往具有丰富的专业知识和开阔的社会视野，但也可能存在实际操作经验欠缺的弊端。为此，二者可以通过三个方面的合作，共同提升自身的法治服务水平：一是在政府立法事务中发挥各自禀赋，实现政府立法的科学化和民主化。目前，很多新取得立法权的城市还存在立法能力不足的问题，政府兼职法律顾问可以通过接受委托起草、参与论证等方式深度介入，充分利用自身的专业优势和联系广泛的特点，提高政府立法质量。在此过程中，双方都能得到切实锻炼，从而为政府立法质量提升提供可持续的保障。二是在重大行政执法决定法制审核中共同把关，促进公正规范执法的实现。重大行政执法决定法制审核对于提高执法可接受性、防范诉讼风险具有现实意义。各级行政执法单位的法制机构人员可以发挥熟悉行业执法一般做法的优势，兼职法律顾问则可以发挥熟悉行政执法原理、了解涉诉纠纷面上规律的优势，共同做好重大行政执法决定法制审核工作。三是在行政复议应诉过程中取长补短，共同推进依法行政。政府法律顾问制度的推行恰与新《行政诉讼法》实施同步，能够因应行政诉讼制度新发展所带来的挑战。尤其是随着政府被诉情形的增加，如何通过积极应诉倒逼政府依法行政，已经成为推动法治政府建设的重要路径。面对案件数量的成倍增加，政府法制机构人员应当与兼职法律顾问通力合作，在复议应诉的实践共同成长。

政府社会理性对话交流的沟通者

党的十九大报告明确提出了“2035年法治国家、法治政府、法治

社会基本建成”的宏伟目标。其中，法治政府建设是关键、法治社会建设是基础，二者相辅相成、相得益彰。在有限的时间范围内，法治政府与法治社会建设必须通盘考虑、相互促进。兼职法律顾问来自于行政系统外部，有着广泛的社会基础，应当主动充当政府与社会之间理性沟通的桥梁，促进政府治理与社会治理的良性互动。

获赠政府兼职法律顾问的专家和律师多为当地的社会知名人士，拥有广泛的社会联系。他们可从如下三个方面代表政府与社会展开理性对话，促进二者的相互理解，更好地实现社会经济发展、民生改善的目标。一是积极参与政府与社会资本有关重大项目的谈判签约，促成公私合作的顺利推行。政府与社会资本合作建设基础设施、提供公共服务已经成为当下行政体制改革的重要方向，也是敦促公私双方运用法治思维实现合作共赢的重要契机。兼职法律顾问可以利用自身优势，在政府与资本合作中发挥特殊的助成作用。二是勇于参与重大突发事件的处置，更好地化解潜在的冲突和危机。在发生重大安全生产事故或其他群体性事件时，兼职法律顾问应当勇于担当，凭借自身的法律专业特长和社会生活经验，促使危机在法治框架内得到和平解决。三是为信访案件化解提供专业法律服务，切实维护社会稳定。随着信访法治化改革的推进，如何将信访案件处理纳入法治化轨道成为各级政府面临的现实课题。兼职法律顾问可以通过法律释明、政策宣传、思想开导等多种手段的运用化解信访矛盾，切实维护社会稳定。兼职法律顾问作用的充分发挥，有望在政府与社会之间架起理性对话的桥梁，真正推动法治政府与法治社会的一体建设。

议政论法

核心阅读

人民群众对司法的需求不仅在于法律本身，也在于法的精神和朴素道德的平衡；不仅包括司法正义，也强调司法的效率和锐度。在健全乡村治理体系的新要求下，司法改革也应当回应乡村社会实际的要求，重视基层司法中存在的问题，并积极探索改革措施，从而进一步提升人民群众对司法的信任，树立司法的权威。

党的十九大报告提出，要健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。这一新论断深刻洞悉了新时代我国乡村社会的新特点，不仅对乡村治理提出了新要求，也为乡村地区的司法体制综合配套改革指出了新的发展方向。

乡村地区司法供给的特点

相较于城市及基层治理单位社区，我国大部分乡村仍然是建立在农耕经济基础上的相对封闭的熟人社会。近年来，蓬勃发展的社会主义市场经济以及农村集体经济属性，使得农民不仅从事农业生产，而且积极投身于商品交易活动中，或者在农业生产之余积极从事第二职业，经济和产权意识显著增强，对各项政治权利的获取、对基层自治的参与也存在着极大的渴望。进入新时代，人民不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求日益增长，具体到司法领域，主要体现在两个方面。

一是通过诉诸司法达致正义的需求。在新时代，广大农民对司法正义的需求呈现出更为丰富的层次。首先，正义意味着司法裁决不仅要符合法理，还要符合事理、情理、习俗、道德的恰当要求。在我国乡村地区，很多纠纷并不完全是法律纠纷，其中还掺杂了大量的情感诉求，如果一味地强调硬性规定而忽视这类诉求，可能消解人们对司法的信任。司法对这类诉求的回应不仅仅体现在调解过程中，更应体现在司法文书的说理过程中。司法判决不仅是一纸“定纷止争”的公文，还应适时地承担起法律教育的作用。在乡村地区，这一功能显得更为重要。其次，在新时代，程序的独立价值在基层司法中愈加凸显，正当、公开的司法程序和透明、规范的司法行为有助于大大增强司法权威。“正义不仅要实现，而且要以看得见的方式实现。”再次，更加注重对司法人员用权履职的监督，只有把权力、责任、问责统一起来，才能树立起良性的责任导向，引导人们形成良好的道德责任观，更好地保障司法权威和公共利益。

二是对司法效率和司法锐度的需求。迟来的正义非正义。立案制改革之后，基层法院、法庭所受理的案件数量大幅增长，案件的类型也多种多样，这大大增加了司法裁判的压力和难度。但是人民群众对司法的需求却越来越高，如果案件久拖不决，势必对受到侵害的一方造成二次伤害，也会影响司法权威。同时，立案制大大降低了诉讼的门槛，方便群众的同时也可能导致缠讼、滥诉甚至虚假诉讼的现象。尤其是有的农村地区对借贷、合伙等民事行为在程序和证据方面的重视程度不够，更易导致虚假诉讼的发生。这就需要司法作出及时、坚定的回应和处置。

对保障乡村地区司法供给的建议

注重法官独任审理和人民陪审员参审的有机结合。健全多元化纠纷解决机制。可以借鉴城市社区设置调解室、调解员以及律师工作室等，探索更快速有效地化解基层矛盾。同时加快建立诚信档案，对拒不执行法院判决的“老赖”以及长期缠诉、上访的“老户”，不仅要及时依法进行制裁，而且要建立起基层诚信档案，将其纳入“失信人名单”，并与更大的信用平台做好对接。“徒善不足以为政，徒法不能以自行。”人民群众对司法的需求不仅在于法律本身，更在于法的精神和朴素道德的平衡；不仅包括司法正义，更强调司法的效率和锐度。这些都对下一步的司法体制综合配套改革提出了高标准高要求。在健全乡村治理体系的新要求下，司法改革更应当回应社会实际的要求，重视基层司法中存在的问题，并积极探索改革措施，从而进一步提升人民群众对司法的信任，树立司法的权威。

充分保障乡村地区的司法供给

司法改革

□ 李文静

注重对职业法官的选任和培养。面对错综的案情和复杂的证据，法官不仅要具有专业的法律知识和素养，更需要深厚的逻辑分析判断能力和一定的社会阅历。针对乡村社会和司法的特点，社会经验和阅历在选任法官时显得更为重要。而目前，基层有审判经验的老法官有些并非科班出身，在员额制改革中，也难以进入法官梯队，而法院招录的科班生，也常常是理论知识丰富但司法经验和阅历严重不足。这就需要合理制定基层法官入额的各种考核标准，最终选任出具有良好司法能力的法官队伍。

注重对错案以及瑕疵案件的责任追究。党的十九大报告明确提出要“全面落实司法责任制”，各地司法机关也紛紛展开了制度和实践的进一步探索。部分地方将错案和瑕疵案件区分开来，不仅对错案进行追责，对在各个环节存在瑕疵的案件也探索出纠正和处理的方法。“细微可不慎，堤溃自蚁穴”，针对基层司法中出现的错案和瑕疵案件，要及时迅速地作出回应，合理划分司法责任，认真落实各项追责措施。

此外，还应注重调解等软性争端解决方式与司法的有机结合，健全多元化纠纷解决机制。可以借鉴城市社区设置调解室、调解员以及律师工作室等，探索更快速有效地化解基层矛盾。同时加快建立诚信档案，对拒不执行法院判决的“老赖”以及长期缠诉、上访的“老户”，不仅要及时依法进行制裁，而且要建立起基层诚信档案，将其纳入“失信人名单”，并与更大的信用平台做好对接。

“徒善不足以为政，徒法不能以自行。”人民群众对司法的需求不仅在于法律本身，更在于法的精神和朴素道德的平衡；不仅包括司法正义，更强调司法的效率和锐度。这些都对下一步的司法体制综合配套改革提出了高标准高要求。在健全乡村治理体系的新要求下，司法改革更应当回应社会实际的要求，重视基层司法中存在的问题，并积极探索改革措施，从而进一步提升人民群众对司法的信任，树立司法的权威。