

人权保障法律体系的构筑全方位的

□ 宋 玲

尊重和保障人权，是中国共产党人的不懈追求。在推动中国人权事业进步的要素中，法治无疑是重中之重，而人权的法治保障也是建设社会主义法治国家的基础与重要内容。习近平总书记在中共中央政治局第三十七次集体学习时强调，要加强人权法治保障，深化法治领域改革，健全人权法治保障机制。完备的法律体系是实现人权法治化保障的前提和基础。当前，需要在现有制度的基础上，针对新问题，作出新对策，构筑全方位的人权保障法律体系。

近年来，我国立法机关积极回应人民群众的所急所需所盼，把人权保障作为立法工作的重点任务，我国公民的生存权、发展权、人身权、财产权，基本政治权利和自由，劳动权、受教育权、社会保障权等各方面权利，已在法律上得到确认和保障，逐渐形成涵盖人权保障各层面的法律法规。首先，通过根本法的形式，为人权事业全面发展提供根本保障。我国宪法明确规定：“国家尊重和保障人权。”这对我国的立法起到重要的指导作用。这一原则体现在立法层面，一方面意味着要通过立法，合理配置个人与社会、个人与个人的权利义务关系；另一方面要求在立法工作中做到以人为本，要以人的需要和权利为出发点和目的，充分尊重和体现人的价值，为充分发挥人的主体作用提供良好的法治环境，在法律的内容上要体现为民、便民、利民、富民的准则。除这条原则性规定外，宪法中还规定了公民的政治权利和自由，宗教信仰自由，人身自由，批评、建议、申诉、控告、检举和取得赔偿的权利，社会经济权利等基本权利，充分凸显了“宪法作为人民权利保障书”的特征。其次，通过部门法来进行保障。除了宪法之外，大量的权利保障是通过部门法如刑法、民法、诉讼法等来规范的。这些法律将抽象的人权概念具体化，将本作为自然权利的人权实定化，从而让人权成为现实权利。以2020年通过的民法典为例，除了延续传统上自然人民事权利受到平等保护的条款外，特别加大了对人格权的保障力度。如第990条就明确规定：“人格权是民事主体享有的生命权、身体权、健康权、姓名权、名称权、肖像权、名誉权、荣誉权、隐私权等权利。除前款规定的人格权外，自然人享有基于人身自由、人格尊严产生的其他人格权益。”近年来，我国及时修改刑法，取消9个死刑罪名，提高对死缓罪犯执行死刑的门槛；修改民事诉讼法，明确检察机关可以提起民事公益诉讼；修改行政诉讼法，完善行政审判体制，扩大行政诉讼受案范围，放宽行政诉讼原告和第三人资格

限制，加大对行政审判的监督和法院裁判的执行力度，保护行政诉讼当事人合法权益；等等。再次，通过特定的单行立法来对人权进行保障。现阶段主要存在两种模式，一种是针对特定群体规定的保障措施，如制定未成年人保护法、妇女权益保障法、残疾人保障法、老年人权益保障法等；另一种是针对特定事项作出规定，如制定反家庭暴力法、慈善法等。通过单行立法来对人权进行保障的做法，目标明确、针对性强。最后，相关行政法规、国家签署或认可的国际规则等中有关人权保障的内容，同样是我国人权法律体系的重要组成部分。

随着社会不断发展，随着科学立法、民主立法、依法立法深入推进，中国特色社会主义法律体系不断完善，当前人权法律保障体系也面临新问题，存在诸多需要完善的地方。如部分法律规范过于原则，缺乏可操作性；对部分违反人权“灰色地带”行为的法律处罚不够有力；等等。必须立足于我国的国情，针对具体社会情形，有的放矢，进一步强化立法，构筑全面和完善法律屏障。

一是更积极地参与人权保障国际规则制定，加快国际人权公约的国内法转化。中国在坚定不移地走中国特色社会主义人权发展道路时，必须要参与全球治理，把人权的国内发展事业与人权的国际保护机制有机结合起来，以构建人类命运共同体为目标，加强全球领域的人权国际交流与合作。作为联合国的创始会员国，我国参与了《联合国宪章》《世界人权宣言》和一系列国际人权文献的制定工作，参与了《维也纳宣言和行动纲领》《发展权利宣言》《儿童权利公约》《残疾人权利公约》《和平权利宣言》《消除对妇女一切形式歧视公约》等的制定，在以《联合国气候变化框架公约》为主渠道的气候变化国际谈判中发挥建设性作用，推动气候变化《巴黎协定》的达成和生效。在当前的国际国内背景下，我国要进一步大力推动经济、环境保护、医疗卫生、青少年、儿童保护与发展、网络空间治理、反腐败、禁毒等领域的国际合作规则制定。我们要坚定对人权、对国际人权合作和治理的正确认识和理解，加强国内相关立法的衔接与落地，针对我国国情，加快国际人权公约的国内法转化。

二是加强重点领域立法，及时出台配套制度。在立法中重视不同领域的平衡发展，保持政治权利、经济权利、民主权利、社会文化权利以及生态权利等一体保护的同时，加快完善权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，健全公民权利救济渠道和方式，完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或权利受到侵害时能获得及时有效的法律帮助。既要通过制定公平正义的实体法，合理规定公民的权利与义务，又要通过制定民主科学高效的程序法，形成充分反映民意并为多数人所接受的程序规则，来平衡利益、协调矛盾、缓解冲突。针对当前部门法律条文不够具体明确的问题，及时出台相应的配套实施细则，在必要时，也可以通过设定指示性条款和委任性条款，明确相关的责任主体。同时，我们要深刻理解，人权是历史的、发展的，应当将人权保护的理念和目标贯穿于各项法律的修改制定中，综合运用立改废释纂，推动相关法律与时俱进。

三是在立法过程中尊重和保障人权。人民代表大会制度从根本上保证了人民当家作主的权利，发挥人大在立法中的主导地位，正是尊重和保障人权的体现。要完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，推进人大协商、立法协商，把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中，使所立的每一部法律都能体现人民意志，保障人民权利。

建立人权保障法律体系，进而实现更高水平的人权法治保障，不能就法律谈法律，还需要弘扬正确人权观，广泛开展人权宣传和知识普及，营造尊重和保障人权的良好氛围，使人权从价值与原则进入到人们的日常生活，成为一种人们能切身感受到的生活方式。



正确理解行政机关在行政协议中的优益权

□ 胡建森

行政协议（也称行政合同、行政契约），是现代政府实施行政管理的一种新型方式。2004年，国务院《全面推进依法行政实施纲要》就明确提出：要“改革行政管理方式”，“充分发挥……行政合同等方式的作用”。“行政合同”被定性为“政府行政管理的一种方式”。2016年，中共中央、国务院发布了《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，突出强调了要“完善政府守信践诺机制”，“不得以政府换届、领导更替等理由违约毁约”，对政府合同提出了具体要求。2014年行政诉讼法的修改首次将行政协议纳入行政诉讼的受案范围，最高人民法院还配套制定了《关于审理行政协议案件若干问题的规定》。在此背景下，政府特许经营协议、土地征收补偿协议、房屋征收补偿协议、动产或不动产的行政征用协议、矿业权等国自然资源使用权出让协议、政府投资的保障性住房的租赁和买卖等协议、政府与社会资本合作协议、招商引资协议、国有资产承包经营出售或者租赁合同、行政机关委托科研咨询协议等各种各样的行政协议，如雨后春笋、漫山遍野，这些柔性的、新型的政府管理形式，对于推进政府治理现代化起到了催化作用。

与此相伴随，行政机关在行政协议中的优益权引发大量关注。有不少人将行政优益权理解为“行政机关在合法法的框架之外”的“单方处置权”。这就意味着，行政机关和相对人签订了行政协议之后，只要出于公共利益或行政管理目标实现的需要，就可以单方不履行协议，或单方变更和解除协议，还可直接处罚和强制对方当事人……这样的观点，实则是对行政机关在行政协议中行政优益权的过度拔高，是对行政优益权不完整、不准确的解读。这种误解是有害的，可能为地方政府任意违约毁约行为提供“合法依据”，助长行政违法现象，势必成为法治政治建设的“拦路虎”。那么，如何正确地认识和把握行政协议中行政机关的优益权呢？

第一，行政机关与相对人在行政

协议中的地位是平等的，行政机关不存在可以单方处置的“特权”。行政机关虽然在其他行政管理关系中是行政主体，公民、法人或者其他组织是相对人，但在行政协议关系中，它是合同的一方当事人，与合同的另一方当事人（公民、法人或者其他组织）处于平等的地位。如果说在其他行政管理关系中行政机关是“裁判员”，那么在行政协议关系中就是“运动员”。这两种不同的身份不能混淆。作为合同当事人的行政机关与合同另一方当事人的地位是平等的，我国不少法律法规都表明了这一点。《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第11条规定：“土地使用权出让合同应当按照平等、自愿、有偿的原则，由市、县人民政府土地管理部门（以下简称出让方）与土地使用者签订。”《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》第18条规定：“承包经营合同依法成立，即具有法律效力，任何一方均不得随意变更或解除。”

第二，行政机关对相对人履行行政协议的监督管理权，是行政机关的法定职责，而不是基于行政协议而产生的行政优益权。行政机关作为行政主体，对公民、法人或者其他组织是否遵守法律，是否服从行政管理秩序，本身就具有监督管理权。这是具体法律法规授予给具体行政机关的行政职权和职责。如土地管理法赋予有关人民政府和土地管理部门对土地保护方面的监管权；道路交通安全法赋予县级以上地方各级人民政府公安机关交通管理部门对本行政区域内的道路交通安全的监管权。公民、法人或者其他组织无论是否作为行政协议的当事人，其有关行为一概受到行政机关的监管。行政协议不具有排除有关行政机关法定监管的效力。如《全民所有制工业企业承包经营责任制暂行条例》第6条规定：“实行承包经营责任制，合同双方必须遵守国家法律、法规和政策，接受人民政府有关部门的监督。”只是如果作为监管方的行政机关同时作为协议当事人，并且又将监管内容写进了协议，那就应

当作为协议上的权利与义务对待。

第三，行政机关在行政协议中不具有，也不应当具有单方的解约权。最高人民法院《关于审理行政协议案件若干问题的规定》第16条第1款规定：“在履行行政协议过程中，可能出现严重损害国家利益、社会公共利益的情形，被告作出变更、解除协议的行政行为后，原告请求撤销该行为，人民法院经审理认为该行为合法的，判决驳回原告诉讼请求；给原告造成损失的，判决被告予以补偿。”有人据此认为：只要行政机关认为“可能出现严重损害国家利益、社会公共利益的情形”，就可单方不履行协议，或者变更和解除协议，而且又将此称为行政机关在行政协议中的行政优益权。这是误解。该条款并非是一个授权条款，而是关于法院如何判决的程序条款。其实，行政协议签订之后，双方当事人基于民法典规定的法定事由，具有平等的解约权。至于城市房地产管理法和土地管理法中关于单方解约权的规定，恰恰属于民法典所规定的“法律规定的其他情形”的解约事由。这些解除权都被限定于“法律”框架之内，不存在“法律”框架之外的合同优益权。

第四，行政机关提前收回合同标的物，不是行政协议中的行政优益权，而是国家的征收征用权。城市房地产管理法第20条和土地管理法第58条都有关于为了公共利益需要政府提前收回国有土地使用权的规定，这些法律规定常常被视为行政机关在行政协议中的行政优益权。这同样是个误解。上述法律规定是国家的行政征收制度，而不是行政协议中的行政优益权。当行政协议的标的物成为国家征收征用对象时，行政协议必须服从国家的征收征用。国家按照征收征用程序处置行政协议标的物，这不是行政协议中的行政优益权体现，而是国家征收征用的法律效果。而且国家征收征用的主体并非一定是作为行政协议一方当事人的行政机关。

第五，行政机关的行政处罚权与强制执行权并不是行政协议本身的行政优益权。有人还将行政机关针对相

对人的制裁权和强制权视作为行政机关在行政协议中的优益权，这同样是误解。如果是合同当事人以外的行政机关，对相对人不履行合同的为，同时违反法律规定的，依照行政处罚法或行政强制法实施处罚或强制执行的，这属于合同当事人以外的行政机关依法履行行政职责，和行政协议中的行政优益权毫无关联。作为合同当事人的行政机关，对于相对人不履行行政协议的，只有在有合同约定或法律规定的情况下，才可追究另一方当事人的违约责任，不具有抽象、普遍的行政处罚权。至于相对人不履行合同约定义务，合同另一当事人的行政机关实施强制执行，那也仅仅是因为这一行政机关以“裁判员”身份依照行政强制法实施行政强制权而已，它同样不属于行政协议中的优益权。依照行政强制法规定，行政强制执行就是强制当事人履行“行政决定”所确定的“义务”，而这“义务”同样包括由“行政协议”所确定的“义务”。所以，当行政机关（无论是否是合同一方当事人）依照行政强制法实施强制执行时，这并不属于行使行政协议中的行政优益权，而是依照行政强制法行使行政协议以外的行政强制权。

总之，行政机关在行政协议中不具有抽象的、普遍的、无条件的优益权。行政机关只有在有法律直接而具体授权条件下，或者有合同具体约定条件下才会有优益权。行政机关作为合同的一方当事人，基于行政协议所自然具有的，法律规定以外和合同约定以外的“单方处置权”是不存在，也不应当存在的。我们不能将行政机关在行政协议中的合同权利认定为行政优益权，更不能将行政协议以外的行政机关行使法定职责视作为行政协议中的行政优益权。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部法治连线

提升人民监督员制度的监督实效

□ 李 珺

人民监督员制度是对检察机关检察权实行监督的制度，是人民群众有序参与司法、监督司法的重要渠道，有力回应了“谁来监督监督者”之问，进一步健全了对检察权特别是针对重大影响案件的批捕、拟决定不起诉、刑事申诉、羁押必要性审查等重要程序以及部分侦查权的监督制约机制，是新时代实现司法民主的生动实践。2003年8月底，最高人民检察院作出了对检察机关直接侦查案件实行人民监督员制度试点工作的决策；2004年，人民监督员制度在成功试点的基础上在全国推行。自此以后，这项深深烙着“中国特色”印记的司法制度，在变革中不断成长，为提高检察机关的司法水平和办案质量发挥了重要作用。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，“完善人民监督员制度，重点监督检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动。”但随着国家监察体制改革、检察机关职务犯罪侦查职能整体转隶后，监督对象也发生重大变化，需要根据形势发展，及时调整思路，落实法律要求。2021年印发的《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，强调完善人民监督员制度，拓宽群众有序参与和监督司法的渠道。近年来，在人民监督员制度探索实践过程中，为了提高制度运行的规范性，最高人民检察院以人民检察

院组织法为重要依据，以《人民检察院办案活动接受人民监督员监督的规定》（以下简称《规定》）与《人民监督员选任管理办法》（以下简称《办法》）为配套规定，对于发挥人民监督员制度功能起到了重要的规范和指导作用，全国多个省、直辖市的人大常委会以及市（区、县）的人大常委会都通过了关于试行、推行人民监督员制度的决议或决定，为人民监督员制度的完善奠定了坚实的实践基础。今年5月，最高人民检察院首次公布了人民监督员监督检察机关办案活动的典型案例8件，对于指导推进检察监督工作，鼓励各级检察机关在实践中探索创新，充分发挥人民监督员更高效的监督作用有着重要的意义。

但人民监督员制度在实践中仍然暴露出了一些问题：一是检察机关作为被监督对象，同时又是这项制度推行的主导者，难免会存在监督力度不足的问题；二是现有的制度规范仅限于部门内部规定，效力等级偏低，缺少普遍认可的权威性、强制性以及实施过程的刚性保障；三是现有的制度规范内容分散，有的已经失效，有的仅规范某一方面的内容，使得人民监督员制度在稳定性、系统性方面有所欠缺。要解决这些问题，需要根据《规定》与《办法》，在不突破现有制度框架之下作出完善与改进，为人民监督员制度健康、长久的发展保驾护航。

加强人民监督员制度的宣传。一方面可以提升人民监督员在社会公众中的“知名度”，确保更多人积极、主动参与到司法当中；另一方面也可以扭转检察办案人员对人民监督员的认识偏差，力求达到人民监督员“应邀请必邀请”“能邀请尽邀请”的要求。可以组织检察机关学习人民监督员典型案例、优秀检察官经验讲座，加强人民监督员与检察官之间的良性互动。此外，可以结合基层工作单位，如街道办、居委会、高校等，在日常的普法宣传、基层工作中加入人民监督员制度的宣传，也可以人民监督员为主题面向社会设置检察开放日进行主题宣讲。通过这些举措，向公众展示人民监督员制度具体内容，进而扩大人民监督员工作的社会影响，提高社会公信力，通过抓全方位、多角度宣传，以增强人民监督员履职的使命感、责任感和光荣感。

加强检察机关内部监督与人民监督员外部监督的协同。内部和外部监督之间不是非对即错的博弈，而是通过发现问题，运用多方智慧合力解决，提升法律监督质量。人民监督员设置的本意是为了促进社会成员对检察权运行的民主参与，目的在于防止权力滥用、提升司法质量，我们在强调人民监督员制度作为外部监督重要力量的同时，也要注重内部监督与外部监督的配合。一方面，检察机关以检务督察部门为主要内部监督主体，应从创新监督手段、细化监督执行等

多个角度入手，不断强化内部监督的作用；另一方面，作为主要负责人民监督员工作的案件管理办公室，也需要在确保人民监督员发挥作用的基础上，承担、组织和协调人民监督员对办案活动提出的监督意见和要求，及时督促办案单位向人民监督员反馈监督意见处理结果。

尽快对《规定》与《办法》进行细化和完善。虽然当前全国人民监督员数量已经不少，但人民监督员不仅要实现从“数量型”监督向“质量型”监督的转换，更要加强从“形式监督”向“效果监督”的跨越。这不但需要加强外部协作与配合、实现信息共享，更需要为人民监督员确立健全的监督效果保障机制。如人民监督员知情权的范围、阅卷权的赋予、监督范围的确定都需要进一步规定与细化。监督意见表达与反馈的规范化流程，以及检察机关答复部门的明确、异议程序的完善；等等，都需要建立更为详实的工作机制。检察机关需要对人民监督员制度的运行进行更有针对性的调研，在充分研究和论证的基础上，以典型案例为参照，借助多方智慧，将《规定》与《办法》尽快落地为规范性操作。

