

推进严格公正司法的三重保障

□ 程 琥

公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。党的二十大报告强调“严格公正司法”，对深化司法体制综合配套改革、规范司法权力运行、强化对司法活动的制约监督等作出重点部署、提出明确要求，为新时代严格公正司法提供了根本遵循。

从组织上破除“地方保护主义”和“行政干预”

人民法院组织体系的建立和完善，是人民法院正确行使国家审判权的组织保证，也是人民法院司法改革的重要内容和目标。在我国法院组织体系中，宪法和人民法院组织法把人民法院分为最高人民法院、地方各级人民法院、专门法院三种类型。在现有3500多个法院组织中，绝大多数法院是与行政区划高度重合的地方各级人民法院。目前除军事法院自成体系外，其他专门法院则均被纳入地方各级人民法院组织体系中，作为地方各级人民法院的一部分。

我国是单一制国家，司法权从根本上说是中央事权。各地法院不是地方的法院，而是国家设在地方代表国家行使审判权的法院。由于地方各级人民法院与行政区划高度重合，地方法院的人、财、物往往受制于地方政府，在审理涉及地方的重大案件时，可能受到地方保护和行政干预影响。为维护公正司法，破除因地方保护和行政干预影响，党的十八届三中全会提出，“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施”。“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”是中央关于司法管辖制度改革的基本构想，目的在于通过将涉地方的重大案件交由行政区划外的法院管辖，破除地方保护主义干扰。党的十八届四中全会进一步提出，“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件”。对此，习近平总书记指出，“这有利于排除对审判工作和检察工作的干扰，保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局”。这为保障人民法院依法独立公正

行使审判权指明了方向。为落实严格公正司法要求，有必要继续深化法院组织体系改革，形成以地方各级人民法院为主体、专门法院为补充的新型法院组织体系，构建与司法职能、案件特征相匹配的审判体系，这是推进严格公正司法的基础性工程。

从制度上排除“金钱、人情、关系干扰”

推进严格公正司法，需要加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，并不断把中国特色社会主义司法制度优势转化为司法治理效能。

一是确保审判机关依法独立公正行使审判权。审判权是一种判断权，不能受权力干扰，不能受金钱、人情、关系干扰。确保审判机关依法独立公正行使审判权是严格公正司法的前提。确保审判机关依法独立公正行使审判权，是我们党和国家的一贯主张，也是宪法和法律赋予人民法院的神圣职责。我国宪法确定的人民法院、人民检察院依法独立行使审判权、检察权，是建立在党的领导和人民代表大会统一行使国家权力基础上的，强调的是对案件依法独立审判，与西方国家的所谓司法独立具有本质不同。要坚持党对司法工作的绝对领导，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，不断健全完善确保审判机关依法独立公正行使审判权的制度体系。

二是全面准确落实司法责任制。法官是行使审判权的基本主体，办案质量的提升在很大程度上需要靠法官来实现。要正确处理法官独立审判和法院集体决策的关系，既要严格落实司法责任制，对法官充分信任、敢于放权，又要发挥法院集体决策的监督把关作用，做到放权不放任。实行办案质量终身负责制，针对各类司法人员职责和各类案件的具体情况，建立科学合理、切实可行的案件质量终身负责制度，坚持用制度保证司法案件的高质量；实行错案责任倒查问责制，在查明错案原因的基础上，根据责任人的主观过错程度，追究其应当承担的法律责任，确保案件经得起检验。

三是健全保障严格公正司法机制。通过健全诉讼制度，实现案件繁

简分流、轻重分离、快慢分道；通过深化法官员额制改革，坚持法官员额动态管理，关注解决中层法院法官助理入额难题，让更多年轻专业化审判力量源源不断进入员额法官队伍；通过科学设立符合司法规律的案件质量评价标准，消除不同评价指标之间的冲突和矛盾；通过积极培育养成深厚的司法职业良知，让法官坚定不移守护公平正义。

四是加强对司法活动的监督。在建立符合职业特点的司法人员管理制度基础上，明确司法人员行使司法权力的职责权限，将司法权力关进制度的笼子。以建立中国特色社会主义司法权力运行机制为依托，以案件信息化系统为平台，构建确保严格、公正、高效办案的审判工作流程，推动审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开，以公开促公正，以公正促公信。同时，贯通内部监督和外部监督，形成内外监督合力，建立与新型审判权力相适应的监督制约体系。

从机制上破除“案多人少”“终审不终”难题

严格公正司法离不开法治社会的有力支撑。在法官员额确定条件下，如果案件数量逐年攀升，就会打破司法公正与效率之间的平衡。为了实现公正与效率的有机统一，需要动用社会力量、通过各种办法，尽可能降低案件数量。

一是坚持和发展新时代“枫桥经验”，推进诉源治理和矛盾纠纷多元解决。我国国情决定了我们不能成为“诉讼大国”。要转变有纠纷找法院的诉讼中心主义导向，将非诉讼机制摆在前面，下大力气将居高不下的诉讼案件数量降下来，切实解决“案多人少”矛盾。

二是构建行政机关处理民事纠纷的制度体系，充分发挥行政机关处理民事纠纷的职能优势。在我国，绝大部分法律法规依靠行政机关实施，行政管理涉及社会生活方方面面。随着服务型政府建设，老百姓要求政府提供越来越多的社会公共服务。行政机关具有解决民事纠纷优势，行政机关不仅公务员队伍占比最大，而且行政机关拥有丰富资源和多样化手段处理民事纠纷。并且，很多矛盾纠纷在初

始阶段时，行政机关比法院有更多优势发现和解决纠纷。一旦错过行政机关解决矛盾纠纷的“窗口期”，由法院解决时往往当事人矛盾已经激化，加之诉讼程序严格规范，矛盾纠纷化解难度大。由行政机关处理民事纠纷，有助于推动行政机关更多地把预防和化解矛盾纠纷纳入行政决策范围。

三是持续深化立案登记制改革，防范“立案难”问题反弹回潮。长期以来，法院受理一审民商事和行政诉讼案件实行立案审查制，经审查符合法定受理条件的才予以立案，为有案不立留下了制度缺陷。为有效化解群众诉讼难、充分保障当事人诉权，党的十八届四中全会要求改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制。实行立案登记制是党中央作出的重大战略部署，自实施以来取得良好效果。要持续深化，对人民法院应当受理的案件，做到依法有案必立、有诉必理。

四是着力解决“终审不终”“终访不终”问题，维护司法权威性和公信力。要发挥司法定分止争、救济权利功能，就应当形成维护法院生效裁判既判力的制度机制和社会氛围。法院作出的生效裁判是法院代表国家对于诉至法院解决的矛盾纠纷作出裁判结果，具有确定性、公信力和执行力。非经法定程序撤销，生效裁判的既判力必须得到维护。如果当事人认为法院生效裁判有问题，应当依照法定途径申诉审查和申请再审。终审裁判应当定分止争，否则“终审不终”后患无穷。对于涉诉信访案件，只要经过法定程序复查，没有发现可以提起再审问题的，涉诉信访案件应当终结；对于已经终结的涉诉信访案件，法院一般不再审查处理。这样，在“案多人少”矛盾日益凸显的情况下，能够让员额法官有更多时间和精力投入到未决案件中，确保未决案件依法公正审判。

（作者系北京市第一中级人民法院副院长）



发展全过程人民民主

保障人民当家作主是全过程人民民主的重要内容。立法工作以民意为基础，基层立法联系点一头连着最高国家权力机关，一头系着基层群众，如延伸至街巷间的触角，是国家最高立法机关全国人民代表大会直接联系基层群众的有效渠道。建立基层立法联系点，是党的十八届四中全会作出的决策部署。党的二十大报告进一步提出，“健全吸纳民意、汇集民智工作机制，建设好基层立法联系点”。今年3月，新修改的立法法根据党中央精神和实践做法，增加全国人大常委会工作机构根据实际需要设立基层立法联系点，深入听取基层群众和有关方面对法律草案和立法工作的意见，通过国家立法形式进一步明确了基层立法联系点的地位和作用。

贯彻实施新修改的立法法，建设好基层立法联系点，对于推动基层群众参与国家立法、发展全过程人民民主具有积极意义。一方面，建设好基层立法联系点是深入推进科学立法、民主立法、依法立法，提高立法质量的重要制度安排。党的十八届四中全会对“建立基层立法联系点制度，推进立法精细化”作出明确部署。基层立法联系点扎根基层、贴近实际、面向群众，国家立法机关在法律草案的立项、起草、调研、审议等立法全过程、各环节，通过基层立法联系点听取基层群众意见建议，并把群众诉求“原汁原味”反馈给国家立法机关作研究吸纳的参考，有益的建议在法律中得到体现，能够使立法在程序上更加民主，在制度设计上更加精准，在立法内容上更能反映人民的意志，在立法实施上有更广泛的群众基础，从而能更好地发挥立法在公平分配利益、妥善化解纠纷、维护社会和谐、促进经济发展方面的积极作用。另一方面，建设好基层立法联系点是健全民主制度体系，发展全过程人民民主的有效形式。基层立法联系点作为国家立法“直通车”，是立法机制的一项重要创新，使人民当家作主在立法方面成为可以操作的现实，真正实现了立法由人民参与、法律由人民制定，充分说明了我国的立法过程是实现党的意志和人民意志相统一并上升为国家意志的过程。基层立法联系点的工作过程和运行机理，直接全面展示了人民有序政治参与、立法参与的全过程，真实体现了全过程人民民主的本质特征。

新修改的立法法对基层立法联系点建设提出了新的要求。立足新形势，基层立法联系点制度应在实践中进一步创新完善。

统筹优化联系点布局。关于基层立法联系点的设置，实践中主要有两种方式。一种是将基层有关国家机关、街道办事处、村（居）民委员会、企事业单位、社会团体以及其他社会组织等都列为立法联系点。另一种是将基层人大常委会和人民政府列为立法联系点，然后由其选择本辖区内的机关、组织和企业作为联络单位。但不管采取何种设置方式，都可能存在立法联系点的地域行业固定性与立法需求日渐多样化之间的矛盾。随着社会分工和管理的不断细化，立法的行业化、专业化要求越来越高，立法联系点的设置与布局也需要更加灵活科学。可按照“有基础、有特点、有意愿”原则，有序拓展联系点数量，实现各省（区、市）全覆盖，并在此基础上有计划有步骤在已经设立联系点的省（区、市）增加联系点数量和形式，注重基层立法联系点的基层性、区域、领域覆盖性和代

发挥基层立法联系点吸纳民意作用

□ 方 帅

表性，不断提高基层立法联系点工作的质量和效率，使得联系点布局更加科学合理，联系形式更加丰富。

扩大联系点征询意见范围。聚焦联系点的立法属性，健全联系点工作机制，完善工作程序，通过信息化、数字化手段丰富征集意见的途径和形式，扩大立法信息员、联络员、联系单位和信息采集点的数量，发挥人大代表作用，引导群众有序参与立法规划、计划编制、法律法规草案意见征集以及法规通过后实施评估等工作，提高征集意见的针对性、有效性。同时，根据新修改立法法的规定，听取基层群众对立法工作的意见也是联系点征询意见的重要内容。可通过座谈会、调研走访、书面征询等方式深入听取群众意见，架好立法机关与群众的“连心桥”。

拓展联系点功能。基层立法联系点的功用重在“联系”，需要聚集各方面的力量，并在相关主体之间形成有效的互动。基层立法联系点处于基层第一线，是发展基层民主的重要单元。要从人民群众关心的问题出发，拓展联系点功能和辐射力，将基层立法联系点工作与人大代表之家、代表联络站等民主民意表达平台和载体有机结合起来，与地方党群服务阵地建设和创新实践结合起来，尊重群众首创精神，鼓励各基层立法联系点主动探索符合地方实际的工作方法，积极拓展群众有序参与治理的渠道，真实反映社情民意，推动社会治理共商共建共治共享，助力基层民主建设。

突出联系点在调查研究中的地位和作用。今年3月，中共中央办公厅印发了《关于在全党大兴调查研究的工作方案》，决定在全党大兴调查研究之风。基层立法联系点有着身处基层、密切联系群众的天然优势，深入开展立法工作调研，掌握实情、把脉问诊，问计于群众、问计于实践，尤其是对于那些涉及群众切身利益或者法案内容存在重大争议、需要充分了解群众意见的，可以通过深入基层立法联系点广泛征询意见，有利于更好地为立法科学决策、民主决策提供民意和实践支撑，有效提高立法质量。

立法回应：信用黑名单谁来建如何建

□ 高雅文

信用之树要枝繁叶茂，制度是固本之基。如今，“信用”已经融入了人们的生活，“诚信”也成为民法、行政法等诸多法律遵循的基本原则。2022年11月14日，国家发改委等多部门研究起草了《中华人民共和国社会信用体系建设法（向社会公开征求意见稿）》（以下简称《意见稿》），并向社会公开征求意见，这对我国建设社会信用体系意义重大。

关于社会信用体系建设及其立法保障，2014年国务院《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》、2019年《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》、2022年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进社会信用体系建设高质量发展 促进形成新发展格局的意见》等文件都有明确要求。这些文件为推进社会信用体系建设高质量发展指明了方向，但并未设定具体的权利与义务。什么是信用，法律与道德层面上的“信用”一样吗？“一处失信，处处受限”如何体现，有无例外？何为信用黑名单？在哪些领域可以建，谁有权建，退出与救济机制应当如何设计？凡此种种，需要立法给予回应。

十二届和十三届全国人大都将社会信用立法纳入立法规划。此次《意见稿》将社会信用体系上升至法律层面，通过完善社会信用的统一法律规则，进一步推动我国社会信用体系建设的系统化、法治化。结合《意见稿》的具体内容，推动社会信用体系建设法治化，至少需要针对如下问题进行科学布局、合理规划。

明确公权力主体的诚信义务和责任，划分重点建设领域。社会信用体

系建设是一项庞大的系统性工程，立法需要对不同的领域进行针对性的调整。政府守信践诺机制是社会信用体系建设的重要基石，明确公权力主体的诚信义务和责任，也是社会信用立法的重要使命之一，将政务诚信纳入立法调整范围，能有效督促行政机关做到言必信、行必果，扎紧行政权力规范运行的“制度笼子”。除此之外，商务诚信、社会诚信、司法公信也是立法应当规范的重点领域。以商务诚信建设为例，涉及包括生产、流通、经营主体登记管理、金融、税务、价格、工程建设和进出口贸易等多个环节；在工程建设领域，涉及肢解发包、转包、违法分包、拖欠工程款和农民工工资等失信情形，将这些密切关系民生的情形明确列入失信责任追究范围，契合我国经济社会发展全面治理的现实需要，也是我国社会信用立法的鲜明特色。

激励与警示并举，完善守法诚信褒奖和违法失信惩戒机制。守信激励和失信惩戒都将对信用主体的基本权益产生重大影响，其实施必须受到法律的严格约束。过去，在社会信用体系建设中，我们比较关注惩戒失信，对守信激励的关注不够。近两年，各地褒扬和激励诚信行为机制逐步健全，守信激励措施也越来越实，这些内容在立法中也要及时体现。例如，对信用状况良好的信用信息主体，国家机关法定权限范围内，可以在公共财务中适用优先办理、简化程序；在财政性资金、项目支持和公共资源交易等事务中，在同等条件下优先考虑和选择；依法依规享有其他组织和个人在信用服务、融资授信、招标投标、商务合作等方面提供的便利和优

惠措施，这为整个社会信用建设树立了鲜明积极的导向。在失信惩戒方面，我们则要特别关注当前出现的一些新问题。例如，个别地方违法违规将不适用于失信惩戒机制的行为纳入个人信用记录，出现了失信惩戒扩大化的情况。为了防止信用机制被滥用，把握好信用工具的边界，什么样的失信行为将纳入信用记录，失信到什么程度将列入“黑名单”，列入“黑名单”后将受到哪些制约和惩戒，这些都要有明确的法律依据，只有国家机关和法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织，才能在法定权限内对失信行为主体实施惩戒；严重失信主体名单的设置必须以法律、法规为直接依据，并且应当明确名单的列入标准、移出条件、不利影响、救济途径和相关程序等内容，防止失信行为认定和实施失信惩戒措施的泛化、扩大化。

重视信用信息主体权益，规范信用信息处理。推进社会信用立法，无论是在归集、使用，还是在互联互通环节，都必须将个人信息的保护置于重要地位，遵循合法、正当、必要的原则，避免因信息泄露而引发的权利侵害。对信用信息主体的权益保护，包括知情权、查询权、异议权，当事人纠正失信行为后，有权向认定单位申请信用修复；当面临失信惩戒措施时，有权向实施惩戒的单位提出投诉，也可依法申请行政复议或提起行政诉讼。在对社会主体的信用监管上，应当明确公共信用信息归集的范围，为个人信用信息采集划定“底线”。《意见稿》授权国家公共信用信息中心处理公共信用信息，但由于处理信用信息难免涉及个人隐私或商业秘密，需要对信用信息的处理进行严

格限制，禁止窃取、篡改、虚构、违规删除信用信息，禁止泄露未经授权公开的信用信息，禁止泄露涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的信用信息等。对信用信息主体权益的保护，应当充分考虑保护力度，在促进社会信用体系建设的同时强调信用信息安全的重要性。

明晰调整界限，协调与其他法律之间的关系。一是处理好与行政处罚法之间的关系。行政处罚法将不得申请行政许可、限制从业、通报批评三种常见的失信惩戒措施纳入其中，社会信用法中各项失信惩戒措施的适用，必然需要与行政处罚法在法律制度之间协调与配合。二是处理好与个人信息保护法之间的关系。《意见稿》规定了公共信用信息共享平台服务的相关内容，包括平台提供公共信息服务，“可以按照补偿成本原则收取费用，收费标准由国务院价格主管部门规定”。但是此项规定尚缺少其他规范性文件配套，应当进一步明确不同类型主体接受付费服务时的条件要求或限制，结合实践需求进一步细化平台提供信息服务在服务模式、信息种类等方面的规定。

社会信用立法有利于增强信用立法的权威性和体系性，但在密织法网的同时，还须辅之以信用道德与信用文化的培植，持续用力，久久为功，在规则的护佑下，涵养醇厚良善的信用文化。

