

不断拓宽人民监督权力的渠道

□程煜明

加强权力监督，防止权力腐败，是马克思主义国家学说的一项重要内容，是马克思主义政党理论的一个重要原则。全过程人民民主的一个鲜明特点，就是让人民监督权力、保障人民充分享有民主权利。习近平总书记强调，“人民的眼睛是雪亮的，人民是无所不在的监督力量”，并明确要求“拓宽人民监督权力的渠道”。实践证明，在强化自上而下、左右制约监督的同时，还要加强自下而上的民主监督，只有这样，才能构成完整的监督链条，也才能形成监督的强大合力，避免“上级监督太远，下级监督太险，同级监督太软”的现实痼疾。

党的十八大以来，随着社会主义民主政治发展和反腐败斗争的需要，党和国家权力监督体系逐步制度化、规范化、复合化，但不敢监督、不愿监督、不会监督的情况仍然存在，人民监督的参与度、透明度和刚性仍待提升，范围与渠道有待拓展，需要进一步完善相关机制，确保人民监督更加活跃、广泛，人民监督作用更为凸显。

完善制度体系，实现监督合力。保障人民监督权力，离不开扎实的制度支撑，“人民监督权力”首先体现在我国宪法的基本原则与规范之中。在我国，人民是国家的主人，国家的一切权力属于人民。根据宪法规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。从我国人民监督的具体实践来看，实现人民监督权的主要方式有举报、信访、舆论监督、诉讼等途径。人民监督权的类型包括批评建议权、申诉控告权、检举权等。这是人民监督的根本制度保障。除此之外，人民监督以人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、基层民主自治制度等为主要依托。在对这些制度进行不断完善的过程中，要将人民监督贯穿其中。一是进一步将人民群

众的监督纳入权力运行的各环节，将人民监督的方式、内容、路径、保障等进一步法治化，使其制度化、规范化，保证其长期正常稳定运行，使人民监督权力有法律依据，操作有法律程序，运行有法律保障，救济有法律支持，既确保人民能够理直气壮地参与监督，又对违纪违法的监督客体进行严厉制裁，使监督主体真正感觉到自己的监督管用。二是在制度上解决监督者“打铁必须自身硬”的问题。监督是人民依法享有的一种权利，但绝非特权，每个人都应珍惜这条通道，依法行事，不应将监督手段当作人身攻击、诬告敲诈的工具。要通过在制度上确认监督的权利与责任，形成监督人人可为、监督人人有责的良性循环。

拓展监督渠道，提高人民参与度。有渠道是可监督的基础。通过各种渠道密切与人民群众的联系，为群众监督创造良好条件，是强化人民行使好监督权的重要前提。一方面，巩固传统“阵地”，设立信访举报信箱、党风政风监督热线、群众来访接待室等，落实领导干部接待日、群众来信来访承诺制度。发挥好人大监督的作用，通过人大代表座谈会、基层群众座谈会、问卷调查、网络调研等“开门监督”的形式，使人民群众积极参与人大监督。另一方面，大胆创新方法途径，利用互联网技术和信息化手段，建设更加便捷、高效的网络举报平台，鼓励群众对不正之风、腐败现象、违法犯罪行为等进行曝光，形成立体式、全方位、多渠道的监督网络，确保监督无“死角”、无“盲区”、全覆盖，切实提高人民监督质效。

坚持权责透明，推动用权公开。享有知情权是行使监督权的前提。一方面，享有知情权越充分，发挥监督批评作用才能越有力；另一方面，阳光是最好的防腐剂，公开本身也是有效的监督。这里的公开包括党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度，通过增加公权力行使的透明度，把公权力机关依法履职行权的情况置于阳光之下，置于社会大众的视野之中，接受人民的审视和监督。一是科学界定信息公开的范围。依法扩大申请主体范围，明确不公开的具体范围，对免于公开的信息进行列举，提高条文的可操作性，准确划清“公开”与“保密”“隐私”的界限；对于干部选拔、重大决策、工作过程等党务政务信息，能公开的应最大限度公开，充分保障群众的知情权，鼓励群众监督，促进群众参与，欢迎群众批评。二是形成人民监督的常态化机制。公共政策的决策过程应当向社会和人民群众开放，特别是在国家重大立法、规划时间计于民，确保来自人民的声音能够传达进党和国家决策、执行、监督落实的各个环节。此外，对通过监督查实的典型问题，适合公开的案例，应利用多种媒介通报或曝光，让人民群众切身感受到监督的效果。

“关键少数”要自觉接受人民监督。抓住“关键少数”，才能管好“绝大多数”。在实际工作中，个别党员干部错误认为“接受监督没面子”“不用监督也能经得住考验”，想游离于组织之外、脱离监督。习近平总书记指出，“不想接受监督的人，不能自觉接受监督的人，觉得接受党和人民监督很不舒服的人，就不具备当领导干部的起码素质。”对领导干部而言，一方面，要树立正确的权力观，正确对待人民群众的监督，勇于纠正错误，切实改进工作，坚决消除各种人为障碍，严肃惩治打击报复行为。另一方面，要重视调查研究，带着感情、带着责任深入群众当中，倾听群众呼声，体察群众疾苦，虚心向群众请教。多去那些困难多、问题多的地方，沉下身子，同群众“身挨身坐、心贴心聊”，畅通下情上达的渠道，面对面地接受群众的有效监督，着力解决群众反映强烈的突出问题。

提升人民陪审员参审质效

□胡云红

无法通过随机抽选机制吸收相关专家参与案件的审理。而非专业背景的人民陪审员由于缺乏专业知识在认定案件事实上存在困难，难以发挥人民陪审员制度的作用。鉴于此，在选任机制上，应当区分专业法院（法庭）陪审员的选任和普通法院陪审员的选任，以弥补法官专业知识的不足，提高合议庭认定事实的准确性。同时，为确保司法民主，可参考当前一些专门法院的做法，研究制定人民陪审员回避的相关规则，增强专家陪审员回避事项的规范性和回避与否的可操作性，提升专家陪审员参与技术类案件审判的司法公信力。

强化人民陪审员培训，提升履职能力。人民陪审员的履职能力直接关系到参审的深度，要在法律框架内探索人民陪审员队伍建设工作方式方法创新，细化完善人民陪审员队伍管理各项制度机制，采取多元化培训的方式，通过集中培训与分散培训相结合、线上培训与线下培训相结合、法律培训与文化培训相结合，对人民陪审员进行培训。人民陪审员培训目标主要是为其依法独立行使事实认定职能提供帮助，而不是成为法律专家。因此，培训内容应主要侧重于事实认定的规则，如举证责任分配、口供补强等证据规则，让其明确如何通过控辩双方举证、质证认定法律事实。同时，培训应着重强化其陪审权利意识，凸显其公民主体责任意识，调动其主动履职的积极性，明确其参审的责任和义务。

缓解“工陪矛盾”，强化人民陪审员履职保障。陪审既是公民的一项权利，也是一项义务。陪审义务不仅是指公民担任人民陪审员参与案件审理的义务，而且也包括人民陪审员所在单位支持、鼓励本单位职工担任人民陪审员的义务。由于随机抽选的人民陪审员绝大部分都有本职工作，不可避免存在“工陪矛盾”问题，这就要求陪审员所在单位对陪审员参加审理案件的支持。人民陪审员法明确规定，人民陪审员所在单位、户籍所在地或者经常居住地的基层群众性自治组织应当依法保障人民陪审员参加审判活动。人民陪审员参加审判活动期间，所在单位不得克扣或者变相克扣其工资、奖金及其他福利待遇。



为进一步缓解“工陪矛盾”，一方面，要持续加大人民陪审员制度的宣传力度，鼓励陪审员单位支持其参审，最大程度争取所在单位对陪审活动的理解支持；另一方面，探索建立人民陪审员错时参审机制，即通过人民法院与人民陪审员所在单位之间的沟通协作，相对固定人民陪审员的“忙闲”工作时段，确保人民陪审员能有足够的时间履行参审义务，保证法院审判活动正常有序开展。

更好发挥法官指引作用，确保人民陪审员深度参审。人民陪审员来自群众，绝大部分没有参加法院审判的经历，也不具备法律知识，因此在参审过程中，法官的指引作用非常重要。人民陪审员法明确规定，“人民陪审员和法官组成合议庭审判案件，由法官担任审判长”“审判长应当履行与案件审判相关的指引、提示义务”“合议庭评议案件，审判长应当对本案中涉及的事实认定、证据规则、法律规定等事项及应当注意的问题，向人民陪审员进行必要的解释和说明”。一方面，针对法官，要进一步强化他们对人民陪审员制度的价值、功能和意义等内容的认知；另一方面，结合审判实践，加强研究论证，细化规定人民陪审员参审时法官指引的原则方式、语言表述、时间阶段、救济途径，进一步建立健全法官指引机制，探索完善事实问题清单参考样式。在非专业的人

民陪审员参与审判过程时，依法发挥法官的职能作用，提供专业化的指引，帮助他们明白法律的规定，清楚程序的要求。

建立科学合理的制度实施考核机制，提升制度实效。人民陪审员制度实施的考核机制在一定程度上影响着各方面主体适用该制度的积极性。过去，对于人民陪审员制度实施方面的考核主要集中在陪审率、陪审员的数量和参审案件数量的考核上，缺乏对陪审员参审质效的考核，导致陪而不审、审而不议的现象仍然存在。对此，对人民陪审员制度适用的考核应以实践为基础、以案件审理质量为标准，在考核中增加陪审员提出的意见质量、对案件审理起的作用程度、案件审理的效果、法官发挥指引作用的程度、是否制定事实清单等标准，提高实质参审效果，引导法官正确适用人民陪审员制度。此外，应当根据参审案件难易程度的不同核算工作量，避免采取专家陪审员和普通陪审员“一刀切”的简单化处理，提高专家陪审员在技术类案件审理中的主动性和参与度。



地方立法要“有所为、有所不为”

□刘东生

依法赋予设区的市立法权，是党中央推进我国立法体制改革的重大决策，也是推进国家治理体系和治理能力现代化、提高地方治理科学化水平的重要举措。但在立法法赋予设区的市地方立法权以来的地方立法实践中，对上位法已调整领域进行重复规范的现象还较为普遍，有的地方立法项目的框架结构追求大而全、小而全，过分注重与上位法体例章节的对接，甚至存在抄袭、重复、重新组装上位法内容的做法。这些做法，消减了地方立法的执行性、操作性和实效性，可能造成地方立法资源的浪费。因此，为了更加突出地方立法对本行政区域经济社会发展的引领、保障和推动作用，地方立法需要“有所为、有所不为”。

科学使用立法手段。国家治理体系是有机的制度系统，法律制度虽是推进国家治理体系和治理能力现代化的首选，但并非唯一选择。现代公共治理系统理应由政府、企业、社会组织、公民等共同构成和维护，法律制度之外的纪律、道德、宗教、习惯、村规民约、协会章程、行业约定等社会规范以及政策文件同样在公共治理领域发挥着

不可替代的作用，在一定程度上还弥补和纠正着法律制度固有的保守、僵化、滞后以及成本高昂等缺陷和不足。习近平总书记指出，要“加快完善法律、行政法规、地方性法规体系，完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系，为全面推进依法治国提供基本遵循。”立法手段的运用，必须首先权衡其与其他社会规范在实现公共治理目标方面的利弊，着重于其他社会规范发挥作用的公共治理对象和治理领域，避免目前一旦出现社会问题就呼吁立法的“立法冲动”“立法万能”等倾向。尤其要处理好立法决策与改革决策的关系，对于具有阶段性、暂时性和局部性的地方治理改革决策，地方立法不仅要为有关政策文件等制度规范发挥其调整优势留下空间，而且在具体制度设计时也要为将来进一步的改革措施留有余地。

地方立法权应当自我节制。习近平总书记指出，“现在，我们社会生活中发生的许多问题，有的是因为立法不够、规范无据，但更多是因为有法不依、失于规制乃至以权谋私、徇私枉法、破坏法

治。”在中国特色社会主义法律体系基本建成的背景下，地方治理领域出现的一些问题，大部分并非立法数量不足或立法缺项，而是现有法律制度执行不到位、实施不力等原因所造成。因此，地方立法在选择、确定立法项目时，必须认真对待上位法，对上位法已调整的社会领域和事项是否需要启动地方立法程序，首先需要认真研究论证已有上位法的规定及其执行情况，相关法律法规及社会规范能否解决地方治理问题，对相同领域和事项的重复立法是否能够实现地方治理成本最小及收益最大的目标等现实性、可行性、必要性问题。在立法法等法律法规对中央与地方、政府与人大、省与设区的市之间的立法权限界分尚不完全精准明晰的情况下，地方立法机关更应秉持谦抑理念，严格遵循地方立法执行性、补充性的角色定位，避免与上位法和其他相关地方立法的重复、冲突、抵触，影响法制统一。

地方立法的具体制度设计应当符合比例原则。一方面，地方立法作为对本区域普遍性社会事务的统一规范，制度设计应当具有科学性、长期性和稳定性，且有助于地

方治理目标的有效达成；同时，还要充分考量调整对象的规律性、广泛性和统一适用性，所规定的具体制度措施应为推动地方治理现代化的最佳选择和最有效、最经济的手段。另一方面，法律制度不仅有“规范、保障”作用，同时也有“引领”作用，因此，地方立法应当严格按照法定权限科学合理设计法律责任条款，不仅要改变目前少数管理部门的法律责任虚化、弱化甚至缺失的现象，而且要淡化管理色彩、强化服务理念，避免对社会公众规定的法律责任形式单一、“处罚万能”、过多使用“罚款”条款等现象，注重通过具体制度措施引导、推动社会公众主动尊法守法。

总之，地方立法的生命力在于对本区域治理现代化的实效性。贯彻落实党的二十大精神报告提出的“增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”的要求，必须坚持以正确的立法理念指导立法实践，不断提高地方立法质量和效率。

