



上海社会科学院创新工程资助项目  
“刑事法学”创新学科系列丛书

# 国家治理体系与治理能力 现代化进程中法制对策研究

主 编 叶 青

副主编 杜文俊 陈庆安



上海社会科学院出版社  
Shanghai Academy of Social Sciences Press



上海社会科学院创新工程资助项目  
“刑事法学”创新学科系列丛书

# 国家治理体系与治理能力 现代化进程中法制对策研究

主 编 叶 青  
副主编 杜文俊 陈庆安



上海社会科学院出版社  
Shanghai Academy of Social Sciences Press

## 图书在版编目(CIP)数据

国家治理体系与治理能力现代化进程中法制对策研究/  
叶青主编. —上海:上海社会科学院出版社,2015  
(上海社会科学院创新工程“刑事法学”创新学科系  
列丛书)

ISBN 978-7-5520-1042-8

I. ①国… II. ①叶… III. ①社会主义法制-建设-  
研究-中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 260377 号

---

## 国家治理体系与治理能力现代化进程中法制对策研究

主 编:叶 青

副 主 编:杜文俊 陈庆安

责任编辑:周 河

封面设计:黄婧昉

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路622弄7号 电话63875741 邮编200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail:sassp@sass.org.cn

照 排:南京理工出版信息技术有限公司

印 刷:上海天地海设计印刷有限公司

开 本:710×1010毫米 1/16开

印 张:25.75

插 页:2

字 数:460千字

版 次:2015年12月第1版 2015年12月第1次印刷

---

ISBN 978-7-5520-1042-8/D·330

定价:78.00元

版权所有 翻印必究

# 前 言

中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(简称《决定》)提出,全面深化改革的总目标是完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。这是中国共产党继提出工业、农业、国防、科技“四个现代化”之后,明确提出的又一个现代化。如果说“四个现代化”是技术层面的现代化,那么国家治理体系和治理能力现代化则是理念和制度层面的现代化。

国家治理体系和治理能力现代化的核心理念是“法治精神”。《决定》明确提出,建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。这充分表明,要实现国家治理体系和治理能力现代化离不开国家治理体系和治理能力法治化。从逻辑上看,“国家治理体系和治理能力法治化”是“国家治理体系和治理能力现代化”的重要判定指标,同时也是“国家治理体系和治理能力现代化”实现的必要条件,即没有国家治理体系和治理能力的“法治化”,就没有国家治理体系和治理能力的“现代化”。因此,在国家治理体系和治理能力现代化这个宏大命题背景下研究法制对策问题既是时代赋予我们法律工作者的神圣使命,也是当前全国各族人民建设社会主义法治国家的共同理想与奋斗目标。

客观地说,国家治理体系和治理能力现代化进程中法制对策研究也是一个宏观的命题,是理论研究的系统综合工程。要完成这份答卷实属不易。考虑到我们课题组成员学术训练和学术研究水平有限,加之篇幅及时间所限,为此,我们结合课题组成员的专业背景和研究积累,选择了当下法治中国建设过程中人们普遍关心,且又是法学理论界关注的若干热点问题加以专题研究,予以理论回应,以期对法治中国的早日建成尽绵薄之力。

本书分四章,主要研究了四个专门问题。

第一章,中国人权的司法保障研究。法治的核心价值是对公民权利的平等保护。国家治理的目的是赋予每个公民以平等的机会和条件去实现自我的生存与发展价值,这就要求权利公平、机会公平、规则公平成为全社会奉行的基本准则,公民在法律面前一律平等得以落实,使每个公民的权利都受到切实尊重和保障。当权利受到侵害时,每个公民都可以自由而平等地诉诸法律来维护自身权利,让法律成为每个公民的守护神,建立起全社会对于法律的信仰和规则的尊重。可以毫不夸张地说,人权的司法保障是解决国家治理体系和治理能力现代化最核心的因素。

第二章,实现司法公正的错案责任追究制研究。现代社会的一个重要标志是司法的现代化,而错案责任追究制是司法现代化的题中应有之义。中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调:“完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制,落实谁办案谁负责”;“坚持以事实为依据,以法律为准绳,健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度”;“明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准,实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制,确保案件处理经得起历史和法律的检验。”如何科学地界定错案及其成因,科学地设置错案标准,如何有效地防止错案,如何做好对错案责任追究机制的顶层设计,正是本章所要探讨的问题。

第三章,审判权与执行权相分离的体制改革研究。推行审执分离体制是当今法治建设的迫切要求,也是实现司法公正的客观需要。中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:“健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。完善司法体制,推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。”本章正是在这种顶层设计之下探讨了民事、刑事和行政审执分离的法理、域外经验及实践操作等问题。

第四章,推进综合执法,完善行政执法体制。深化行政执法体制改革作为我国行政体制改革的发展方向已经在《决定》中确立下来。行政执法体制的完善程度,直接关系到政府是否能够依法全面履行职能、国家是否能够形成完善的治理体系并实现治理能力的现代化,以及我国的政治、经济、社会、文化是否能够持续健康地不断发展。因此,深化行政执法体制改革,对深入推进依法行政、加快建设法治政府、完善国家治国体系、提高党和国家治理能力,都具有重要意义。

如前所述,全书的写作置于“国家治理体系和治理能力现代化”这样一个宏观命题和系统综合工程之下,难免挂一漏万;加之,本书系由各个作者分工担纲完成,文字表达和话语体系也各具文采,但作者以微薄之力助推国家法治建设的信心和真心可鉴。我们热切期待社会主义法治国家的早日建成,早日实现中华民族伟大复兴的中国梦!



2015年8月

# 目 录

前 言/叶 青 .....	1
<b>第一章 中国人权的司法保障研究 .....</b>	<b>1</b>
第一节 中国人权司法保障的历史回顾 .....	1
第二节 中国人权司法保障中的错案分析 .....	21
第三节 中国人权司法保障的对策建议 .....	101
第四节 国际人权视野下我国人权的司法保障 .....	127
<b>第二章 实现司法公正的错案责任追究制研究 .....</b>	<b>163</b>
第一节 错案责任追究制的现状 .....	163
第二节 错案责任追究的境外考察 .....	199
第三节 错案责任追究的实现 .....	219
<b>第三章 审判权与执行权相分离的体制改革研究 .....</b>	<b>256</b>
第一节 我国民事审执分离体制的现状 & 问题 .....	256
第二节 刑事执行与审执分离 .....	296
第三节 行政强制执行与审执分离 .....	310
第四节 深化我国审执分离体制改革的建议 .....	322
<b>第四章 推进综合执法 完善行政执法体制 .....</b>	<b>344</b>
第一节 综合执法的含义、沿革与类型 .....	344
第二节 建立综合执法制度的实践需求 .....	353
第三节 综合执法制度现状分析:以上海市城市管理综合执法为重点 .....	370

第四节 推进综合执法的建议 .....	379
第五节 发挥上海在行政执法体制改革中的先试先行作用 .....	390
参考文献 .....	397
后 记 .....	403



# 第一章

## 中国人权的司法保障研究

中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，首次提出国家治理体系现代化的概念，并把“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，并在“推进法治中国建设”中提出要“完善人权司法保障制度”。中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步明确，我国国家治理体系和治理能力现代化要通过依法治国来实现，要加强人权司法保障，强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障；健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度；完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全冤假错案有效防范、及时纠正机制。

### 第一节 中国人权司法保障的历史回顾

#### 一、中国人权司法保障的历史意义

人权司法保障是指通过司法实践活动或在司法实践活动过程中，依法保障当事人应有的权利。人权和司法之间存在着实质性的互构关系，尤其是现代司法以其公正、理性、文明而成为最基本和最可靠的人权救济方式。司法机关是尊重和保障人权的重要责任主体，尊重和保障人权是司法机关的重要职责。人权司法保障是人权保障体系不可或缺的一部分，是实现司法公正的重要保证和衡量一国法治建设程度的重要标准，也是中国特色社会主义制度的本质要求和我国国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分、重要标志和重要保证。

首先，国家治理体系的现代化涉及整个国家治理的方方面面，包括经济、政

治、社会、文化、法律、国防、外交以及党的建设等,人权司法保障作为司法制度的重要内容是其题中应有之义。

其次,人权司法保障以人的权利保护为出发点和落脚点,这也是国家治理体系现代化建设的出发点和落脚点,两者在尊重和保护公民基本权利的目标上完全重合。换言之,人权是国家治理体系现代化建设的重要指标内容,决定着国家治理体系的本质属性和治理能力的高低。中国几千年以来的历史从正反两个方面充分验证了,以保障人权为要求的治理是国家长治久安的前提和繁荣昌盛的必由之路。只有保护和实现了人的全面发展和广泛的人民参与,才是科学和法治的现代化国家治理体系。

再次,人权司法保障是国家治理体系和治理能力现代化建设的坚实动力和重要保证。人权司法保障通过保护公民合法权益,促进公民参与国家治理机制运行的积极性和主动性,加强对国家治理的社会监督和司法监督,充分体现国家治理体系和治理能力现代化建设中的正当性、民主性和科学性。

综上所述,一方面,人权司法保障为国家治理体系现代化建设提供方向指引,促进国家治理体系和治理能力的发展和完善,并为国家治理机制的运行提供正当化和民主化基础;另一方面,国家治理体系和治理能力的现代化建设也进一步促进人权概念的发展,推动人权司法保障机制的运行、社会环境的改善和制度的完善。人权司法保障制度一直是我国法律制度中的重要内容,但近年来多起冤假错案的发现、“民告官”案件的难以启动以及胜诉方判决执行不到位等现象使得这一主题成为党和国家以及全社会高度关注的焦点。正如习近平总书记引用英国哲学家培根的那段话一样:“一次不公平的审判,其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流,而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”如果司法不能很好地保障人权,人权保障就只能是一句空话,国家治理体系和治理能力的现代化也只能是空中楼阁。

## 二、中国人权司法保障的立法沿革

我国一直以来对人权保障,尤其是人权司法保障非常重视。早在新中国成立前,解放区的党和政府有关文件就要求各级政法机关遵守政策,严禁刑讯逼供<sup>①</sup>。毛泽东更明确指出,对任何犯罪,应坚决废止肉刑,重证据而不轻信口供<sup>②</sup>。新中国成立后,党和政府更加注重对人权的司法保障,坚决反对和禁止刑讯逼供。1953年,公安部曾收集16个刑讯逼供和违法乱纪的典型案列,并编印

① 王仲方:《反对刑讯逼供反对违法乱纪——纪念毛主席指示印发“双反”教材45周年》,《人民公安》1998年第11期。

② 《公安部关于坚决制止公安干警刑讯逼供的决定》(公发[1992]6号)。

成册,命名为《反对刑讯逼供反对违法乱纪》,刊发全国<sup>①</sup>。总体而言,我国人权司法保障经历了法律框架基本形成、法律制度逐步细化、加快发展和深化改革阶段。

### (一) 人权司法保障的法律框架基本形成阶段

1979年,我国颁布《刑法》《刑事诉讼法》《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》等法律法规,为惩罚犯罪,保护人民,保障公民的诉讼权利和其他合法权利奠定了坚实的法律基础。1982~1991年,我国先后颁布实施了《宪法》《民法通则》《行政诉讼法》《民事诉讼法》等国家根本大法以及民事和行政领域的重要法律法规,并于1988年正式加入了《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》。以上这些法律法规的颁布和实施基本明确了我国人权司法保障的法律框架,界定了我国公民权利的范围和内涵,规定了公安机关、司法机关活动的主要原则,构建和落实了我国诉讼权利保障制度,刑讯逼供等非法取证行为被明令禁止。

第一,中华人民共和国的一切权力属于人民。国家为人权的实现提供制度上、法律上、物质上的保障。

第二,中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯;任何公民,非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定,并由公安机关执行,不受逮捕;禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由,禁止非法搜查公民的身体;禁止非法搜查或者非法侵入公民的住宅。

第三,公民在适用法律上一律平等。公民平等地享有权利,平等地履行义务,任何合法权益都能依法得到保护,任何违法犯罪行为都会被依法追究。

第四,检察院、法院独立行使检察权和审判权,只服从法律,不受其他任何行政机关、社会团体和个人的干涉。人民法院、人民检察院和公安机关依法分工负责,互相配合,互相制约,在职责分工范围内行使自己的职权,彼此不能互相代替。检察机关对公安机关、法院和监狱、劳改场所的活动是否合法实行监督<sup>②</sup>。

第五,人民法院实行公开审判制度,除涉及国家机密或个人隐私案件,以及未成年人案件,按法律规定不公开审理外,都依法公开审理,所有案件(包括依法不公开审理的案件)都必须公开宣告判决。

第六,中国公安、司法机关办理一切案件,必须以事实为根据,以法律为准

<sup>①</sup> 王仲方:《反对刑讯逼供反对违法乱纪——纪念毛主席指示印发“双反”教材45周年》,《人民公安》1998年第11期。

<sup>②</sup> 国务院新闻办公室:《中国的人权状况》白皮书(1991年11月)。

绳。严禁刑讯逼供和以威胁、引诱、欺骗以及其他非法的方法搜集证据。人民法院在审判活动中坚持依照法定程序全面地搜集证据。对一切案件的判处都要重证据,重调查研究,不轻信口供。只有被告人供述,没有其他证据的,不能认定被告人有罪和处以刑罚;没有被告人供述,证据充分确实的,可以认定被告人有罪和处以刑罚。

第七,被告人有权获得辩护,人民法院有义务保证被告人获得辩护。被告人除自己行使辩护权外,还可以委托律师或者近亲属或者其他公民为其辩护。公诉人出庭公诉的案件,被告人没有委托辩护人的,人民法院可以为他指定辩护人。被告人是聋、哑或者未成年人而没有委托辩护人的,人民法院应当为他指定辩护人。

第八,当事人有上诉权和申诉权。当事人对一审判决、裁定不服的,可以向上一级人民法院提出上诉,上诉不加重刑罚;对已经发生法律效力判决、裁定不服的,可向人民法院或者检察机关提出申诉。对当事人的上诉权和申诉权,不得以任何借口加以剥夺。

第九,对青少年犯罪的特殊人权司法保障。已满14岁不满16岁的人,只有犯故意杀人、故意伤害致人重伤或者死亡、强奸、抢劫、贩卖毒品罪、放火、爆炸、投毒罪的,才承担刑事责任;已满14岁不满18岁的人犯罪,应当从轻或者减轻处罚;因不满16岁不处罚的,责令他的家长或者监护人加以管教,在必要的时候,也可以由政府收容教养。

第十,罪犯服刑期间的应有权利,依法受到保护。罪犯除依法被剥夺政治权利的以外,享有选举权。罪犯享有申诉权、辩护权、人格不受侮辱和人身安全、合法财产不受侵犯权、控告权、检举权,以及其他未被法律限制的公民权利。对确有悔改和立功表现的罪犯,经人民法院裁定分别给予减刑、假释<sup>①</sup>。

## (二) 人权司法保障的法律制度逐步细化阶段

从1991年开始,我国开始陆续发布中国人权状况白皮书,系统梳理了我国人权事业的发展,表明我国加强人权保障的决心和信心。

1994年5月,《国家赔偿法》颁布,通过保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利,促进国家机关依法行使职权,依法保护公民合法权益。

同年12月,《监狱法》颁布实施,明确规定了罪犯的人格不受侮辱,其人身安全、合法财产和辩护、申诉、控告、检举以及其他未被依法剥夺或者限制的权利不受侵犯;监狱人民警察不得刑讯逼供或者体罚、虐待罪犯;罪犯在服刑期间享有通信权、会见亲属权、接受教育权、休息权、获得劳动报酬权以及医疗权等。

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室:《中国的人权状况》白皮书(1991年11月)。

1995年2月,《警察法》《检察官法》《法官法》颁布实施,规定警察必须严格执法,切实保障人民群众的安全,遇到公民人身、财产安全受到侵害时应立即进行救助;严禁警察非法剥夺、限制公民的人身自由;警察执行职务要接受社会和公民的监督;公民对警察的违法违纪行为有权向有关部门检举、控告<sup>①</sup>;强调检察官、法官有权依法独立行使检察权、审判权,不受任何行政机关、社会团体和个人干涉;要求检察官和法官在司法活动中,必须以事实为依据,以法律为准绳,秉公办案,廉洁公正。这三部法律的出台有效提高了公安机关、法院和检察院的执法与司法水平。与此同时,我国的律师队伍也迅速发展。到1994年底,全国律师人数已达83619人,比1990年增加近一倍,超过了在1995年发展到75000人的预期。全国律师事务所已达6419家,比1993年增加25%<sup>②</sup>。外国的一些律师事务所也在中国设立了代办处或办事处。法律援助工作正式启动,北京等地设立了法律援助基金,上海、广州还成立了法律援助中心。律师队伍的迅速发展和法律援助工作的良好开展对人权的司法保障起到十分积极的促进作用。

为进一步规范行政部门的执法行为,保护公民合法权益不受侵犯,1996年3月我国颁布了《行政处罚法》。同月,为了加强在公安、司法工作各个环节中对人权的保障,我国对1979年《刑事诉讼法》进行了修订,确立了无罪推定原则,规定“未经人民法院依法判决,对任何人都不得确定有罪”,对证据不足以认定被告人有罪的案件,人民法院应当作出无罪判决;废除了收容审查制度并进一步规范了传唤、拘传、拘留等强制措施,规定“传唤、拘传持续的时间最长不得超过十二小时。不得以连续传唤、拘传的形式变相拘禁犯罪嫌疑人”;加强了律师在诉讼过程中的辩护地位,规定“犯罪嫌疑人在被侦查机关第一次讯问后或者采取强制措施之日起,可以聘请律师为其提供法律咨询、代理申诉、控告”以及“公诉案件自案件移送审查起诉之日起,犯罪嫌疑人有权委托辩护人”,通过扩大律师的参与,保障犯罪嫌疑人和被告人的辩护权;进一步强化了对被害人的权利保障,赋予被害人当事人资格,使其享有一定的诉讼权利,例如:起诉权、请求立案监督权,申请回避、委托诉讼代理人权利,庭审活动中一定的诉讼权利以及请求抗诉权等。

1996年5月,我国颁布《律师法》,明确规定了律师的工作定位、执业条件、业务范围、执业权利义务及相关法律责任等内容,这对保障律师的依法执业和其他合法权益,促进法律的正确实施和维护当事人的合法权益,有着十分重要的积极意义。据统计,1996年,全国律师行业从业人员已达到10多万人,律师

①② 国务院新闻办公室:《中国人权事业的发展》白皮书(1995年11月)。

事务所达到 8 265 家,全国招聘任用律师担任法律顾问的政府和企业达 25.4 万多家,律师承办刑事辩护和刑事代理 25.1 万多件,承办民事诉讼代理 38.9 万件,承办经济诉讼代理案件 38.1 万多件,承办行政诉讼代理案件 2.3 万多件,办理非诉讼法律事务 45.5 万多件<sup>①</sup>。

1997 年 3 月,我国对 1979 年《刑法》进行修订,进一步明确罪刑法定、法律适用平等、罪刑相适应三项刑法基本原则,即“法律明文规定为犯罪行为的,依照法律定罪处刑;法律没有明文规定为犯罪行为的,不得定罪处刑”;“对任何人犯罪,在适用法律上一律平等。不允许任何人有超越法律的特权”;“刑罚的轻重,应当与犯罪分子所犯罪行和承担的刑事责任相适应”,完善了中国的法治原则,有力保护了公民和当事人的合法权利。此外,此次《刑法》修订还对刑法分则中的某些罪名作出了修改、分解、增加和删减,例如:把“反革命罪”修改为“危害国家安全罪”,将流氓罪分解为侮辱妇女、聚众淫乱、聚众斗殴、寻衅滋事四种犯罪,增加了黑社会犯罪、煽动民族仇恨罪、证券欺诈犯罪、危害国防利益罪等,这为我国在新形势下惩治犯罪,维护国家安全和人民的人权提供了更加有力的法律武器<sup>②</sup>。1997 年 5 月,我国成立了法律援助基金会和司法部法律援助中心,标志着我国建立和实施法律援助制度迈出了实质性的一步,为保障经济困难的公民平等地实现自己的合法权益作出了重大贡献<sup>③</sup>。1997 年 9 月,党的十五大提出依法治国方略,将尊重和保障人权写入报告,并提出了“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权,建立冤案、错案责任追究制度”。

1998 年,为进一步严格执法,惩治司法腐败,加强在司法各个环节中对人权的保护,维护司法公正和当事人的合法权益,全国法院和检察系统普遍开展了集中教育整顿活动,纠正了一批冤案错案,严肃查处了一批执法人员违法违纪案件。据统计,在集中教育整顿中,全国法院共复查各类案件 456 万余件,发现原判确有错误的案件 1.2 万件,已依法改判 1.16 万件;共严肃处理 2 512 名违法违纪的法官和其他工作人员,其中追究刑事责任的 221 人。各级检察机关复查各类案件 47.7 万件,纠正超越管辖范围立案等有问题的案件 3 773 件,给予 161 名错案当事人刑事赔偿,纠正 729 名检察机关直接受理侦查的案件犯罪嫌疑人的超期羁押问题;共立案调查违法违纪人员 1 641 人,已查结 1 550 人,其中追究刑事责任的 116 人<sup>④</sup>。通过此次集中教育整顿活动,提高了各级执法和司法

① 国务院新闻办公室:《1996 年中国人权事业的发展》白皮书(1997 年 3 月)。

② 《维护国家安全的重要法律武器》,《法制日报》2014 年 11 月 3 日。

③ 国务院新闻办公室:《1998 年中国人权事业的发展》白皮书(1999 年 4 月)。

④ 韩杼滨:《最高人民法院工作报告》(《第九届全国人民代表大会第二次会议》),1999 年 3 月 10 日。

人员依法办事的自觉性,同时建立健全了保证严格执法、文明办案的规章制度和监督制约机制。在集中教育整顿活动的同时,检察机关注重加大执法监督的力度,依法纠正诉讼活动中有法不依、执法不严、司法不公等问题。在侦查监督工作中,对超期羁押情况提出纠正意见 7.1 万人次,对侦查活动中的违法情况提出纠正意见 9 964 件<sup>①</sup>。在刑事审判监督工作中,对认为确有错误的刑事判决、裁定提出抗诉 3 791 件,对审判活动中的违法情况提出纠正意见 1 211 件次。在刑罚执行监督工作中,对有关部门办理减刑、假释、暂予监外执行、保外就医中的违法情况提出纠正意见 9 672 件次。在民事审判、行政诉讼监督工作中,重点纠正发生法律效力但确有错误的民事、经济、行政判决、裁定,共立案审查申诉案件 26 158 件,向人民法院提出抗诉 8 438 件<sup>②</sup>。

1999 年,根据中共十五大提出的推进司法改革任务,最高人民法院发布了《人民法院五年改革纲要(1999~2003 年)》,以落实公开审判原则为内容,加强审判和执行工作,积极推行审判长和独任审判员选任制,进一步强化法院内部监督制约机制和纠错机制,有效地维护了公民的合法权益和公平正义。2000 年初,最高人民检察院发布了第一个《检察改革三年实施意见》,在全国积极推行主诉检察官办案责任制,通过竞争上岗、择优选任等形式选拔主诉检察官,并以此为基础进行公诉改革,试行不起诉案件公开审查制度和庭前证据开示制度;对在全国所有监所设立派出检察院、派驻检察室的驻监(所)检察制度加以完善,以进一步保障犯罪嫌疑人的合法权益和维护司法公正<sup>③</sup>。为进一步广泛实施法律援助制度,使经济确有困难的当事人能够依法充分行使诉讼权利,维护其合法权益,确保司法公正,最高人民法院于 2000 年 7 月制定了《关于对经济确有困难的当事人予以司法救助的规定》,对于民事、行政案件中有充分理由证明自己合法权益受到侵害但经济确有困难的当事人,实行诉讼费用的缓交、减交、免交。2000 年,全国法院依法对当事人决定减、缓、免交诉讼费用的案件共 19 万余件<sup>④</sup>。

2003 年 6 月,为进一步体现法治精神和人文关怀,我国对社会救助制度进行了重大改革,颁布了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》,以代替原来的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。为了规范公安机关办理行政案件程序,保障公安机关在办理行政案件中正确履行职责,保护公民、法人和其他组织的合法权益,公安部于同年 9 月发布了《公安机关办理行政案件程序规定》,

①② 国务院新闻办公室:《1998 年中国人权事业的发展》白皮书(1999 年 4 月)。

③ 陈国庆:《深化检察改革,完善刑罚执行监督机制》,《人民检察》2006 年第 2 期。

④ 国务院新闻办公室:《2000 年中国人权事业的发展》白皮书(2001 年 4 月)。

积极开展现场督察和专项督察,坚决查处刑讯逼供、滥用枪支警械和滥用强制措施等侵犯人权行为和违法违纪案件,确保公安机关严格、公正、文明执法,维护和保障人权。同年11月,最高人民法院、最高人民检察院和公安部联合下发了《关于严格执行刑事诉讼法,切实纠防超期羁押的通知》,对超期羁押现象进行清理,建立防止和纠正超期羁押以及责任追究机制。为此,最高人民检察院设立了专门受理检察机关超期羁押的举报电话和电子信箱。2003年共纠正超期羁押25736人,超期羁押问题基本得到纠正<sup>①</sup>,司法中的人权保障得到进一步加强。最高人民检察院还在各级检察机关开展了服刑人员申诉专项清理工作,依法保障罪犯的合法权益。同年,司法部制定实施了《监狱教育改造工作规定》《监狱提请减刑假释工作程序规定》《外国籍罪犯会见通讯规定》等规章,明确了罪犯的合法权利及保障这些权利实现的程序措施,同时积极探索监狱刑罚执行方式、管理方式改革,全面实行狱务公开,推进监狱工作法制化建设。

此外,为保障法律援助得到有效实施和公民获得法律援助的权利,我国于2003年7月制定并颁布了第一部法律援助的行政法规《法律援助条例》,确立了中国法律援助制度的基本框架,明确了公民获得法律援助服务权利的范围,保证了合法权益受到侵犯但交不起诉讼费和律师费的群众打得起官司,请得起律师。

### (三) 人权保障入宪后的加快发展阶段

2004年,全国人大通过了《中华人民共和国宪法修正案》,将“国家尊重和保障人权”载入宪法,大大推进了我国人权事业的进一步发展。为规范公安执法行为、提高公安执法水平,公安部于2004年6月印发《关于解决执法突出问题推进公安机关执法制度建设的工作计划》,提出了今后三年需要重点解决的执法问题,从制度上防止发生侵犯公民、法人和其他组织合法权益的行为,并对执法违规问题进行了专项治理,切实尊重和保障人权。为加强审查逮捕工作,维护犯罪嫌疑人的合法权益,同年,最高人民检察院发布《关于在办理审查逮捕案件中加强讯问犯罪嫌疑人工作的意见》,明确要求对未成年人犯罪案件以及案情重大复杂、是否构成犯罪等关键证据有疑点的案件讯问犯罪嫌疑人,对其他案件应当送达《听取犯罪嫌疑人意见书》<sup>②</sup>。最高人民检察院从2004年5月起在全国范围内开展严肃查处国家机关工作人员利用职权侵犯人权犯罪案件专项活动,重点查办非法拘禁、非法搜查、刑讯逼供、暴力取证、虐待被监管人、破坏选举,以及严重渎职造成人民生命财产重大损失的案件,共查办涉嫌犯罪的

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室:《2003年中国人权事业的发展》白皮书(2004年3月)。

<sup>②</sup> 侯晓焱、孙中梅:《审查逮捕阶段听取犯罪嫌疑人意见制度的立法完善》,《人民检察》2010年第18期。



国家机关工作人员 1 595 人<sup>①</sup>，侵犯公民人身、财产和民主权利的犯罪得到有效遏制。公安部、最高人民检察院还在全国看守所联合部署组织开展了“加强监管执法、加强法律监督、保障刑事诉讼顺利进行、保障在押人员合法权益示范单位”的创建活动，以加强对在押人员的权益保护。为进一步保障律师的执业权利及犯罪嫌疑人、被告人的辩护权，最高人民检察院颁布了《关于人民检察院保障律师在刑事诉讼中依法执业的规定》，司法部制定了《律师会见监狱在押罪犯暂行规定》，全国各地有关部门也纷纷出台了诸多保障律师执业权利的规范性文件，取得了良好的实践效果<sup>②</sup>。

2009 年 4 月，国务院新闻办公室发布首个以人权为主题的《国家人权行动计划》(2009~2010)，在立法、执法、司法和执政、行政各个环节落实尊重和保障人权的宪法原则，从刑讯逼供、死刑到环境等各个方面规划了未来人权保障工作推进的方向和措施，公民人权意识得到普遍提高，人权事业得到全面推进。司法部于 2009 年 6 月部署开展“法律援助便民服务”主题活动，在全国推行十项便民措施。各地进一步扩大法律援助覆盖面，普遍将就医、就业、就学、劳动报酬、社会保障等与民生紧密相关的权益保护事项纳入法律援助补充事项范围<sup>③</sup>。2009 年 10 月，公安部制定《公安机关执法细则》，进一步完善了公安机关执行制度，规范了公安机关办理行政、刑事案件的执法行为，为防止公安机关滥用职权侵犯公民权利提供了制度保障。同年 11 月，司法部制定实施《监狱教育改造罪犯工作目标考评办法》，全面推进教育改造各项工作考核，科学评价监狱教育改造罪犯工作，提高罪犯改造质量，同时开展“规范执法行为、提高执法水平”专题教育实践活动，着力解决工作中执法不规范等问题。检察机关会同公安机关开展全国看守所监管执法专项检查，清理发现有“牢头狱霸”行为的在押人员 2 207 人，对其中涉嫌犯罪的 123 人依法提起公诉；与司法部联合开展了“清查事故隐患，促进安全监管”专项活动，着力解决安全措施、监管工作不到位等问题，切实保护了罪犯的合法权益<sup>④</sup>。

2010 年 6 月，我国第一部系统规范公安机关及人民警察违纪行为的纪律处分的部门规章《公安机关人民警察纪律条令》施行，严明了公安机关纪律，规范了公安机关人民警察的行为，对体罚、虐待违法犯罪嫌疑人、被监管人员或其他工作对象的行为，非法剥夺、限制他人人身自由的行为，非法搜查他人身体、物

① 贾春旺：《最高人民法院关于加强基层检察院建设情况的报告》(第十届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议)，2005 年 3 月 9 日。

② 国务院新闻办公室：《2004 年中国人权事业的发展》白皮书(2005 年 4 月)。

③ 国务院新闻办公室：《2009 年中国人权事业的发展》白皮书(2010 年 9 月)。

④ 曹建明：《最高人民法院工作报告》(第十一届全国人民代表大会第四次会议)，2011 年 3 月 11 日。