

共和国辉煌

CONGIBECUONHIBRANC

党史研究出版社

第
二
卷

(二) 当前中国立法体制改革的难点

1. 要理顺执政党与立法机关的关系,即处理好党与人大立法的关系。人民代表大会及其常委会作为国家权力机关和专门立法机关,既是执政党联系民众的重要场所,也是执政党通向国家政权的必经渠道。中国共产党作为在现实政治生活中具有领导地位、在国家政权中处于执政地位的执政党,不能直接以党组织的名义向全体公民发号施令,而应作为国家制度内的政治力量存在。党在全国范围内要以国家名义贯彻其在政治、经济、社会管理方面的大政方针、主张、决定和社会纲领,就必须依照法定程序提出立法建议,从制度上通过人民代表大会将它们上升为国家法律。只有经由人民代表大会立法程序产生的法律,才是执政党执政的最终依据。

2. 要正确处理国家立法权内部的关系,即全国人大立法权与全国人大常委会立法权之间的关系。虽然二者都是以国家名义来行使,都是调整国家、社会和公民生活中带有根本性、全局性问题的立法。但必须强调的是,全国人大立法是居于最高层次的立法,全国人大常委会立法必须受制、依附和从属于全国人大立法。全国人大常委会立法具有经常性、广泛性的特点,其存在的意义主要在于弥补全国人大不能经常行使立法权的局限,力求使国家立法活动处于经常化状态。为此,正确处理国家立法权内部关系,首先应明确和细化关于全国人大及其常委会立法的相关法律规定;其次要搞好国家立法机关的内部完善和组织建设,优化人大代表与常委会委员的人员构成和知识结构,实现其立法工作的程序化和制度化;第三,探索建立对全国人大常委会立法的监督机制,增进其立法的合法性与自觉性。

3. 要正确处理全国人大及其常委会立法与国务院立法的关系。全国人大及其常委会立法与国务院立法之间是一种支配和从属的关系。前者处于主导、支配和优势地位,后者则处于从属、补充和被领导的地位。后者的目的一般是使前者得以更好的贯彻和实施,或是为前者打下探索性、先行性基础。要正确处理全国人大及其常委会立法与国务院立法之间的关系,一方面要改革与完善全国人大及其常委会制度建设,在充分实现公民参与立法的民主权利的同时,逐步提高立法者素质,提高工作效率,以适应当前国家立法工作的需要。另一方面,在肯定国务院立法职能的同时,应充分发挥其连接国家与地方立法的承上启下的桥梁作用,应进一步规范国务院的立法权限,加强全国人大及其常委会对其立法的监督与控制,使国务院立法与国家立法保持内容和形式上的和谐统一。

4. 要正确处理中央立法与地方立法之间的关系。随着各项政治体制改革的深入,地方立法机关将实现由单纯的中央立法权的传导系统向相对独立的立法主体的转变。大力发展地方立法,既有利于强化中央与地方的联系和制约,又契合市场经济和社会生产力发展的内在要求。既可以弥补中央立法之不足并为中央立法提供经验,又能解决地方的一些特殊问题。因此,在坚持和完善中央与地方立法相结合的立法体制的基础之上,

在保证中央立法权威的前提之下，应以宪法为依据，明确中央与地方的立法权限，强化立法监督，进一步发挥地方立法的积极性与自主性，最终实现中央立法与地方立法的和谐发展。

5. 要正确处理各部门立法之间的关系。这要求合理界定各部门立法的权限范围和议事程序，在一定程度改革现行“归口立法”的做法，借鉴西方立法协调制度，实行一定程度的立法回避。

6. 建立和完善立法监督制度。为保证立法质量，维护社会主义法制统一，保障立法的科学性，应完善现行备案、审查和批准等制度，建立一道避免和防止立法权限冲突以及法律打架的最后防线。

第三节 深化司法体制改革

党的十七大报告把“推进司法体制改革”（十六大报告的提法）改为“深化司法体制改革”，这就意味着今后的司法改革不应当是在表面上平行打转，而是要深入进行。司法体制改革必须放在政治体制改革的大框架内进行才能够深化。鉴于那种由各个司法机关各自为战、内部挖潜式的改革，已经达到边际效益，作为政治体制改革的重要组成部分，司法体制改革必须和政治体制改革的深化相辅相成。

一、充分认识深化司法体制改革的重大意义

党的十七大报告提到“深化政治体制改革”和“深化司法体制改革”，这两个改革共同用“深化”来表述，意义很深刻。以往我们谈到司法改革，常把司法体制与司法工作机制连在一起，而且比较多地用“积极稳妥”、“推进”这样的表述，结果是“稳妥”偏多，“积极”偏少；“机制”偏多，“体制”偏少，“推”的偏多，“进”的偏少。我们认为，一方面，深化司法体制改革的强力推手是政治体制改革的深化。没有政治体制改革的深入，就没有司法体制改革的深入；司法体制改革是政治体制改革的“别动队”，为政治体制改革提供突破口。司法改革不应当仅仅是司法工作机制的改革，而应当是体制的改革。可以说，体制的改革是司法改革的关键。另一方面，司法体制改革是社会主义司法制度的自我完善和发展，深化司法体制改革是全面落实依法治国基本方略的“规定动作”，不是可做可不做、可这样做也可以那样做的“自选动作”或“自由动作”，也不允许不动作。因此，我们要从战略任务的角度认识司法体制改革的意义，从发展社会主义民主政治、提高党的执政能力的高度，认识司法体制改革的目标和要求。另外，深化司法体制改革要契合社会主义初级阶段基本国情，必须分阶段进行，不能冒

进,不能够摘自下而上、司法不统一的单独行动,不能够搞地区差别。司法体制改革每一步都要看效果,必须与我国的经济、社会主义初级阶段的国情相适应。要以司法促进社会公正、促进社会稳定、促进社会发展。

二、深化司法体制改革的主要措施

(一) 优化司法职权配置

党的十七大报告与五年前的十六大报告相比较,一个巨大变化就是把十六大报告中“完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度”改为“优化司法职权配置”。司法职权配置涉及三个层面:一是纵向来看,中央统一的司法权如何配置到地方去,解决长期存在的司法权地方化的问题。二是横向来看,各司法机关(公安、检察院、法院、司法部)机构设置、职权划分和相互利害关系。如,民事案件的执行权、监督权;职务犯罪侦查权、逮捕权、公诉权如何配置。三是法院内部的职权和管辖权划分。“优化司法职权配置”涉及宪法、相关组织法的规定,其调整要上升到宪政制度、政治体制的层面,所以是真正的司法体制改革。

(二) 改革法院体制

改革法院体制“主要包括法院产生体制、法官任免体制、法院设置”等。肖扬在谈到法院改革时,讲到设立司法区法院的可能性。设立司法区法院可以减少地方党政机关的干扰和地方保护主义。改革由同级人大任免地方法院法官的制度。按司法区设置的法院,应当由省以上的人大或其常委会产生,各地市县级人大无权任免当地法官。有学者认为,这个改革“并不会涉及到对宪法的修改和对人民代表大会制度根本原则的修改,只是把人民代表大会对地方各级法院的设置或产生权作重新整合,纵向提高和集中人民代表大会对法官的任免权和监督权”。改革法院在财、物方面由地方分级管理的体制,应将法院经费单独列入国家预算,经全国人大或者省以上人大批准后,由政府统一执行人大的司法预算案,这样既可以摆脱地方政府控制和管理法院财政,又可以摆脱上级法院对下级法院在财政方面的控制和管理。

(三) 处理好党的领导与司法独立的关系

早在1979年党中央就明确宣布,摒弃那种党委直管司法的错误做法。《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》中指出:中央决定取消各级党委审批案件的制度。党对司法工作的领导,主要是方针、政策的领导。各级党委要坚决改变过去那种以党代政、以言代法、不按法律规定办事、包揽司法行政事务的做法。应该说明:过去的那种习惯和做法,是在我国社会主义法律很不完善的情况下产生的,现在国家已制定了刑法、刑事诉讼法等一系列重要法律,继续过去的那种习惯和做法就完全不能允许。党委与司法机关各有专责,不能互相代替,不应相互混淆。

邓小平同志更是明确指出：“以后，党委领导的作用第一条就是应该保证法律生效、有效。没有立法以前，只能按政策办事，法立了以后，就要坚决按法律办事。”“纠正不正之风、打击犯罪活动中属于法律范围的问题，要用法制来解决，由党直接管不合适。党要管党内纪律的问题，法律范围的问题应当由国家和政府来管。党干预太多，不利于在全体人民中树立法制观念。”江泽民同志多次强调，“我们绝不能以党代政，也绝不能以党代法。”各级党政干部不得干预司法机关的依法办案活动，“对严重干预司法机关活动的要追究责任”。对执法中存在的地方保护主义和部门保护主义，对一些领导干部以言代法、干预司法部门独立办案的行为——要依据党纪国法严肃查处。1990年江泽民说：“我们党领导人民制定了宪法和法律，也要领导人民遵守宪法和法律。宪法和法律体现了党的主张和人民意志的统一。党员遵守宪法和法律，就是服从人民的意志，服从党的领导。所有的党组织、党员尤其是负责干部的言行，都不得同宪法、法律相抵触。加强党的领导同充分发扬民主和严格依法办事是一致的。”现行党章在总纲中明确规定：党必须在宪法和法律的范围内活动。党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。根据宪法和党章的规定，根据党的文件以及党和国家的主要领导人的论述，可以得出四个结论：

第一，党对于司法机关进行的领导，必须在宪法和法律的范围内实行，党对司法机关办理具体案件不应该干涉。宪法和党章从来没有规定党有权力干涉或者代替司法机关办理具体案件。

第二，司法独立与党的领导具有内在的一致性。司法就是让已经凝结着党的正确主张的法律发挥功能。司法只能是严格地适用既定的法律，而不能再接受各级党委的临时主张。司法应不折不扣地执行法律，因为我国的法律都是在党的领导下制定的，执行了法律也就坚持了党的领导。司法活动中衡量是否坚持了党的领导，就应当看它是否坚持了法律，而不是看它是否服从了党的某个组织或某个人的指示。“地方党政领导应当努力支持司法机关独立行使职权，帮助司法机关排除各种外来干预和压力，而绝不是随意地干预司法审判活动。”

第三，党对于司法机关实行的是政治领导和组织领导。党对于司法的政治领导表现在：通过立法机关的法定立法程序，把党行之有效的政策上升为法律，并在司法活动中贯彻执行这些法律。党对于司法机关实行的组织领导，是推荐党员干部到司法岗位特别是领导岗位。但是，党负责推荐司法干部，并不是抛开人大的法定程序直接任免。

第四，加强和完善党对司法工作领导的目的，是要通过党的领导确保实现司法公正。可以说，是否加强了党对司法工作的领导，其基本标准就在于党是否通过某种方式的领导实现了司法公正。

第四节 维护司法公正

司法发展的历史就是一部人类社会不断追求公正的历史。人类对司法公正的探求从来没有停止过。司法公正是社会公正体系中最重要的重要组成部分，是社会公正的最终保障。在我国由计划经济向市场经济的转轨阶段，产权和利益都多元化，有些利益重新分配，许多价值观需要重新调整。社会转型所导致的利益冲突和社会矛盾加剧，各种复杂的纷争，需要公正的司法来解决。我们的党和国家提出了要建立社会主义市场经济体制、建设社会主义法治国家这两大任务，现在又提出构建社会主义和谐社会，这使得司法公正问题成为社会普遍关注的焦点。在中国经济社会发展的现阶段，强调司法公正有重要的现实意义。

一、司法公正的内涵

司法公正有三个方面的内涵：第一，实体公正。法院的审判结果是合法的，体现法律公平和正义的精神。法官能够遵守相应的实体法，公平地裁判罪与非罪，裁判当事人之间的权利义务关系。第二，程序公正。司法的过程是合法的，遵循平等和正当的程序。法官必须严格依据程序进行裁判，不得随意省略或破坏、改变司法程序。司法程序由诉讼法来规定。第三，司法机关形象公正。司法者不应审理与自身有关的案件，“任何人不能成为自己案件的法官”。与案件有利害关系的司法人员应当回避。司法人员不应该有偏向任何一方的意思表示和行为，在工作时“深居简出”，不与当事人单独接触，严格遵守职业道德。我们可以把司法公正概括为：在办理案件的过程中，司法机关以公平正义的态度对待案件参与各方，严格依照法定程序适用法律，做出符合法律的判决，经得起法律的检验。

二、影响司法公正的主要因素

（一）司法人员的素质影响司法公正

法官是会说话的法律。司法行为必然打上司法者的烙印。首先，司法人员应当具有高尚的职业道德。法官不能够受权、钱、情的利益驱动，故意地、自觉地产生司法偏私，形成司法腐败。其次，司法人员应当具有精湛的业务能力。如果法官由于业务能力低下，非故意地、不自觉地曲解法律或者不能够探求法的真谛，造成适用法律的错误，产生司法失误，也影响司法公正。再次，司法人员，特别是法官，还应当具有高超的政

治素质。法官的政治理念、道德伦理观念、司法哲学等影响其司法裁判结果,从而导致对司法公正的评价不一。法律历来与道德、政治是密不可分的,司法人员不可能是超道德、超政治的天外来客。司法人员的业务素质、道德素质和政治素质不高,影响司法公正的实现。

(二) 立法上的不完善,影响司法公正

制定的法律是公正的良法,才能够保证司法公正。在立法理念上和内容上,必须贯彻公平、公正原则,实现民主立法。目前我国在立法的数量上已经比较多,在主要的方面已经基本有法可依。今后关键要提高立法质量。在立法方面特别要实行民主立法,注意倾听少数人和特殊人群的话语,尊重他们的利益。民主是实现正义的保证。在立法方面还要反对国家利益被部门化,部门利益被法律化的倾向,克服“部门立法”扩张的现象。在立法技术上,制定的法律必须是明确的、具体的、可操作的,前后能够衔接的,尽量减少漏洞、矛盾和空白。法律本身具有滞后性,不可避免存在缺陷和漏洞。法律只有具体、明确,法律适用时的分歧就少,法官的自由裁量权就受限制,法律适用不当所引起的错案就少。我国在没有司法对立法的违宪审查的情况下,立法是否统一,对司法公正影响甚巨。

(三) 司法体制的弊端,影响司法公正

肖扬在中国人民大学“大法官讲坛”的一次演讲中指出,中国现行司法制度存在三大问题,即司法权地方化、审判活动行政化、法官职业大众化。他指出,“现行法院体制的基本框架是在新中国成立之初确定的。随着社会主义市场经济的发展和统一大市场的建立,特别是加入世贸组织后,现行法院体制不可避免地带来地方保护、部门保护的问题,国家司法权统一行使的法制原则受到挑战。这也是一些跨地区民商事案件裁判不公的重要司法体制方面的原因”。

1. 我国法院存在地方化的现象。由于地方各级人民法院在人、财、物的配置上受制于同级地方党委和政府,法官的任免、工资、福利都由地方说了算,法院往往被视为同级党委、政府领导下的一个职能部门,缺乏独立性。“司法权地方化”造成地方保护主义盛行和司法不统一。司法不统一就是司法不公。

2. 法院内部管理行政化。一是审判行为行政化,案件实行请示汇报和审批,忽视法官的独立性。法院内部按照行政首长负责制决定办案事务,法官判案要听从于庭长、院长等长官的意见。二是上下级法院关系行政化,下一级法院向上级法院请示如何判决的具体指示。三是法官管理行政化。法官的升迁套用行政级别。法官级别与行政职务挂钩。这些都是影响司法公正的因素。

(四) 对司法是否进行有效的监督,影响司法公正

任何权力都要受到监督,不受监督的权力必然导致腐败。要以法律监督保障司法公正。如,司法机关在工作中也有利益驱动问题。由于司法经费困难,一些司法机关受单

位经济利益的驱动,越权插手经济纠纷,以罚代刑、以钱抵刑,违法动用扣押款物,执行提成等,必须对此进行监督。实现司法公正的基本途径就是解决好上述影响司法公正的因素。制定良好的法律、建设具备良好理性和德行的法官队伍、维护独立的审判体制和对司法机关有效的制约监督,是实现司法公正的基本措施和途径。在我国,应当探索改革同级人大任免地方法院法官的制度,考虑由省以上的人大或其常委会任免法官;改革法院财政由地方分级管理的体制;处理好地方党委、政法委的领导与审判独立的关系,以保障审判独立,实现司法公正。

三、有关司法公正的重要观念

(一) 司法为民与司法保障人权

司法为民与司法保障人权是我们应当塑造的重要司法观念。中共中央《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:“坚持司法为民、公正司法,推进司法体制和工作机制改革,建设公正、高效、权威的社会主义司法制度,发挥司法维护公平正义的职能作用。”2005年4月13日中国国务院新闻办公室发表了《2004年中国人权事业的进展》白皮书,其中第三部分是“人权的司法保障”,全面地阐述了司法保障人权的观念和主要内容。在司法活动中,必须做到既依法惩罚违法犯罪行为,又注意保障被告人的人权,平等保护当事人的合法权益,把制裁违法与保护人权协调起来。我们党和政府所大力提倡的司法为民与司法保障人权的观念,十分符合我国社会主义法治建设和构建和谐社会的要求。

(二) 党的领导与审判独立相统一的观念

长期以来,有一个非常错误的观念,就是把“审判独立”与“不要党的领导”划等号。这表现在极“左”和极右两个方面的认识:极右方面认为,审判独立就应当摆脱党的领导、不要党的领导,也不接受党的监督。这种观点往往把政党提名法官、检察官、党委督促依法公正处理案件等同于“干涉司法活动”,借口审判独立、司法独立来抵制和否定党的领导。极“左”方面认为,只要讲司法独立、审判独立,就是“不要党的领导”,把“司法独立、审判独立”与“不要党的领导”简单地画等号。特别是司法机关本身不能够讲“审判独立”,更不能够讲司法独立,否则就有摆脱党的领导、不要党的领导之嫌。地方党政机关对司法机关讲“司法独立”最反感。这两种认识上的误区,都是把司法独立绝对化。

实际上,即使是西方国家的司法独立,也不是绝对的、纯粹的独立,而是相对的、有条件的独立。我们党领导司法的目的是为了更好地实现司法公正。“党的领导”本身不是目的,不是为了“领导”而“领导”。党的十五大报告明确指出:“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”。我国的审判独立是指人

民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。审判独立本身也不是目的，而是手段，是达到司法公正目的的有效的制度性手段。司法（审判）独立只能够防止最坏的，不能够保证是最好的。司法（审判）独立不一定必然导致司法公正，但司法（审判）不独立，随便受他人的支配、役使和干涉，就一定会不公正。应当把党的领导与审判独立辩证地统一起来。

（三）司法独立与司法受制相统一的概念

司法独立并不是无条件的、绝对的。孟德斯鸠曾经说过：一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人使用权力一直到遇有界限的地方才休止。英国历史学家阿克顿勋爵也有“绝对的权力导致绝对的腐败”的名言。这条规律对于司法权和法院也同样适用，必须以其他权力制约司法权力。不能够因为强调司法独立，就否认司法权应当受制约和监督；也不能够因为强调司法权应当受制约和监督，就否认司法独立。司法权如果不受制约，就会产生司法权力的滥用和腐败。另外，如果不具备高素质的职业法官队伍、不具备体系完善、相互配套的良好法律，对司法的制约和监督就更加重要。因此，司法具有相对性，我们在工作中必须树立司法独立与司法受制相统一的概念。

（四）司法公正与司法效率相统一的概念

司法公正是第一位的，公正是司法的最终和最高目标。司法制度和司法程序真正价值就在于它的公正性。如果失去公正，再快的效率也没有意义。恣意的效率是虚幻的正义，仅仅追求效率而不顾正义，法治无法实现。效率是实现司法公正的手段。一方面，司法不能够强调效率优先。案件审判的及时高效，要在保证案件质量、实现公平公正的前提下进行。如果案件不公正，引发当事人上诉、申诉，就没有了效率。另一方面，迟来的公正并非真正的公正。判决必须能迅捷地作出和执行，才是司法公正。为追求实质正义而不顾办案效率，案件久拖不决，就不会真正实现法治。司法公正与司法效率相统一是司法的最佳状态和最高境界。

（五）司法程序公正与实体公正相统一

程序公正和实体公正是统一的。一方面，实体公正通过配置权利、义务的内容来实现，它是司法活动的出发点和归属，它是诉讼参与人追求的直接结果和最终目的，关系到当事人的切身利益。另一方面，程序是实现正义的必由之路，程序公正是通过正确执行法律设计的获得正当性结果的步骤与方式来实现。只有实现程序公正，才能确保实体公正的实现。我们应当切实改变重实体、轻程序的传统观念。

（六）法律效果与社会效果并重

法官判案时严格按照法律条文判案，在实体法和程序法依据上作到无懈可击，这是注重判案的法律效果。但有的条文不一定能执行，或者执行起来往往与社会现实状况和社会的认可存在着一定的差距。如果只注重条文，而不注意法律的实效，判决结果得不

到社会公共道德伦理的认同,司法的社会效果就会不好,影响人们对司法公正的评价。法官的职责就是运用法理、知识、推理、经验和智慧把审判的法律效果与社会效果有效地结合起来。这种结合是完全可能的,因为审判的法律效果与社会效果不是完全对立的。法律效果与社会效果没有泾渭分明的界限。任何割裂和背离这两个效果的裁判,都是不高明、不公正的裁判。

(七) 司法专业化与民主化相统一

现代法律的特征之一是法律由简至繁,由疏至精,精密化、专业化程度越来越高。特别是在知识经济、信息时代,法律的技术化、专业化使职业法律人也难以通晓全部的法律规则。因此,法官的专业化、职业化就越来越重要。但是,法官的职业化,不完全等于司法的完全职业化,不能排斥有非职业化的陪审人员的参与司法。反对司法的政治官僚化才是最重要的。实行司法民主化,让人民群众接近司法。司法民主化有四个含义,即审判公开、人民陪审、判决书的辨法析理和人民获得法律援助。我们党提出的“司法为民”是司法民主化的最核心、最根本的理念,是为人民服务、和谐社会、以人为本观念在司法领域的必然要求。

(八) 司法权威与依法纠错并重

司法权威包括三个基本含义:一是法院之外的其他任何机关和个人不能够对法院如何审判下达指示或命令,在法院之上没有一个另设的高于法院、不叫“法院”的“特别法院”。二是法院的终审判决须得到有效的执行。三是法官享有司法责任豁免权。法官除因受贿、徇私枉法等原因故意作出违法裁判应当承担刑事法律责任的之外,法官对其审理和判决行为不承担任何法律责任。同时,对于冤、假、错案必须有制度性的纠错机制,并且这个机制应当是强力有效的,不是一种摆设。防止冤假错案的机制主要是靠程序法,程序法是减少冤、假、错案发生的制度保障。有了完备的制度性的纠错机制,就必须做到依法纠错。有学者说,“如果我们试图在这种制度之外去寻求另一种纠错机制,那我们只能是饮鸩止渴,再回到过去的人治时代去”。

(九) 司法公开与司法封闭相统一

审判活动的公开性和封闭性的关系,就像一场球赛:在一个完全公开、透明的场合,球赛规则、过程所有的人都可以知晓和观看,但除了被确认有上场资格的运动员和裁判员外,其他的任何人都无法介入比赛,无法影响裁判的判决。观众可以指手画脚、品头论足、呐喊助威和唏嘘咒骂,但对现场的裁判来说,都无济于事。司法的封闭性通过法定程序,起着过滤、排除非法干预的功能。本案以外的其他官员、议员、法官、大法官、新闻媒体和公众,都不能够亲临现场或者在场外当“裁判”,司法的封闭性,阻断了行政机关、立法机关、新闻媒体对司法机关的干预,也截断了法官与法官之间的等级化的隶属关系。但这种封闭性同时也可能使司法机构变得僵硬,不能顺应时代与社会的长远发展趋势,还可能导致黑箱式的操作和司法腐败。所以舆论监督也是必要的。司

法的公开性与封闭性常常体现为司法与媒体、司法与民意的关系上。言论自由权和司法独立,是现代社会难以取舍的两个方面,二者均为现代宪政予以首肯的基本价值。司法应当保持对媒体相对的封闭性。法官不得做迎合传媒与受众的判决,不必要进行判决书说理之外的辩白。传媒也不得滥用权利,越界违规妨碍司法独立,搞“媒体审判”。

(十) 司法维护社会稳定与推动社会进步并重

我们传统的观念里,特别强调司法对社会的稳定作用,忽视了司法对社会起的推动作用。司法作为群众诉求机制中的重要渠道,是社会矛盾的减压阀、减震器、镇流器,对社会稳定起重要作用。如果司法渠道诉求不通畅,不仅不能够定分止争,平息争端,反而促使人们寻求体制外的解决纠纷的途径。如果法院能够解决各种社会纠纷,做到有诉必理,而且在制度创新和社会公共政策的制定方面发挥积极作用,司法的地位和权威才能够显现出来。司法只有有所作为,才能够树立它的权威。上述十个观念是司法工作的永恒主题,也是全社会认识、评价和追求司法公正的基本价值观。

四、发挥法治在维护社会公平正义方面的重要作用

法治在维护社会公平正义方面发挥着重大作用。2007年6月25日胡锦涛总书记在中央党校省部级干部进修班上讲话时,就将全面落实依法治国基本方略与维护社会公平正义相提并论。党的十七大报告又特别强调:加强宪法和法律实施,坚持公民在法律面前一律平等,维护社会公平正义,维护社会主义法制的统一、尊严、权威。

(一) 法治在设计 and 顺维护制度正义方面发挥重要作用

公平正义的核心是制度的公平正义。没有制度上的公平正义,便没有社会和谐。“从法理上讲,制度的公平正义包括结构正义、分配正义与救济正义三个方面。”这就要求立法公平公正。立法的公平公正体现在立法公开、立法的民主参与和科学立法。我国的法律法规全部做到充分体现人民的利益和意志,其本身就蕴含了公平正义的精神,就是在设计和维护制度正义。如果立法不公,社会正义就无法实现。

(二) 社会公平正义需要执法、司法的保障

执法、司法者要树立公平正义的执法、司法观,要做到:

1. 尊重和保障人权。在执法、司法的各个领域中,体现对人权的关怀。在刑事司法领域,要坚决摒弃“有罪推定”和“罪行擅断”的观念,坚持“罪刑法定”和“疑罪从无”的原则,不偏不倚,不枉不纵,使无罪的人不受刑法的追究;在行政司法领域,要注重对行政相对人合法权益的保护,防止行政机关及其工作人员依据公共权力侵犯人权和财产所有权;在民事司法领域,要注重对所有的当事人的合法权益进行平等保护。树立法律平等理念,不分贫富、地域、职业、国有民营、内资外资,平等保护他们的合法权益。坚决抵制和克服地方保护主义、部门保护主义,防止和纠正因地方、部门

利益而破坏法治统一的问题，维护社会公平和正义。

2. 执法、司法既合法又合理。任何执法、司法活动都必须严格符合法律的规定。同时，基于各地情况的千差万别和社会迅速进步的客观需要，执法、司法行使一定的自由裁量权必须是必要和合理的，这一权力的行使必须符合法律授权的目的，绝不允许被滥用而损害公平正义。

3. 执法、司法处理好公正与效率的关系，做到有效率的公正。效率是公正的应有内涵，“迟到正义并非真正的正义”。有效率的公正，一是指当公正与效率发生冲突时，公正优先于效率；二是应以较小的执法投入取得较多的社会效益；三是较快地解决冲突、平息矛盾，恢复安定的社会秩序。司法公正是司法的最终和最高目标；效率则是公正的必然要求和客观体现。没有公正的效率和没有效率的公正，都是对公正的破坏。

4. 执法、司法处理好实体公正与程序公正的关系。程序公正是形式公正、基本性的公正，它不一定保证实体上的司法公正，但程序不公本身，就是不公正。正义的程序体现着公平正义的理念。程序只有让人们看得见，让程序过程成为当事人感受公平正义的过程，以程序公正确保实体公正，才能增强公民和社会对执法、司法裁决的认可度和满意度。

5. 执法、司法做到法律效果与社会效果并重。实施法律时机械地按照法律条文办，在实体法和程序法依据上做到无懈可击，这是注重法律效果。但有的法条不一定能执行，或者执行起来往往与社会现实状况和社会的认可存在着一定的差距。如果只注重条文，而不注意法律的实效，结果得不到社会公共道德伦理的认同，法律实施的社会效果就会不好。影响人们对社会公正的评价。执法者的职责就是运用法理、知识、推理、经验和智慧把法律效果与社会效果有效地结合起来。这种结合是完全可能的，因为法律效果与社会效果不是完全对立的。法律效果与社会效果没有泾渭分明的界限。任何割裂和背离这两个效果的法律实施，都是不高明、不公正的。

（三）社会主义法治理念在实现社会公平正义方面发挥重要作用

在立法、执法、司法、守法、法律监督等法治的各个方面实现社会公平正义，都应当以社会主义法治理念作为行动指导。我们一度过分强调西方的“现代法治理念”，忽略了我国社会主义法治的特点和优势。“现代法治理念”包括自由、平等、人权、司法独立、执法司法公开、程序等各项内容。“现代司法理念”比较注重法律价值层面，反映了人类在法律领域的基本价值观。而社会主义法治理念体现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，它是我国立法、执法、司法、守法、法律监督等工作的根本指导思想。实际上是法律领域的政治理念。社会主义法治理念是根据我国实际和时代特征，赋予了鲜明中国特色的当代法治理念。党的十七大报告指出：“中国特色社会主义道路之所以完全正确、之所以能够引领中国发展进步，关键在于我们既坚持了科学社会主义的基本原则，又根据我国实际和时代特征赋予其鲜明的中国特色。”一两个单独存

在、相互割裂的“现代法治理念”，并不能够正确表达社会公正所要求的全部内容。把“现代法治理念”与社会主义法治理念正确地、科学地结合起来，才能够促进社会公平正义的真正实现。

第五节 推进依法行政

一、依法行政及其历史发展

依法行政是指一切政府行政机关必须严格依照法律规定履行管理国家和社会事业的职责，一切行政行为必须有法律的依据，依照法律程序进行，接受法律的监督，对违法失职行为依法承担法律责任。具体说来，依法行政要求国家行政机关及其工作人员要依照法定权限和法定程序对国家事务和社会事务进行决策、组织、管理、调控，一切行政活动和行政权力的行使必须受到法律的监督和制约，一切违法的行为都要承担相应的法律责任。依法行政的目标就是通过控制行政权力的行使，保障公民的合法权益。

在我国，行政法治也是伴随着行政法的产生而产生，依法行政的提出也正是社会发展一定阶段的必然要求。1954年宪法的颁布，标志着我国行政法开始萌芽。宪法规定了中央和地方各级政府的组织和权限，规定了公民的依法控告权利，依法取得国家赔偿的权利。从1957年到1977年，我国法制建设遭到严重破坏，行政法没有任何发展，而且严重倒退。1978年后，行政法迎来了发展的新机遇。邓小平同志非常重视法制建设工作。他指出：“搞四个现代化一定要有两手，只有一手是不行的。所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制。”而法制建设的重点就是行政法制的建设。1982年宪法是我国行政法治产生发展的重要基础，它明确指出行政机关是权力机关的执行机关，它规定了国家行政机关在国家机构中的地位、作用和职权，规定了行政活动的基本原则，规定了作为行政法渊源的法律、法规、规章的性质和效力等诸多行政法基本内容和原则。1984年4月，彭真同志提出，国家管理“要从依靠政策办事，逐步过渡到不仅依靠政策，还要建立、健全法制，依法办事”。这就为依法行政拉响了前进的号角。1989年后，中国行政法治建设迎来了发展的迅猛阶段，这表现在一系列行政法律的出台：1989年《行政诉讼法》、1994年《国家赔偿法》、1996年《行政处罚法》、1997年《行政监察法》、1999年《行政复议法》，2003年又颁布了《行政许可法》，这些重要行政法律规范的出台，使我国行政法治建设得以全面发展。其间，1993年3月，第八届全国人民代表大会第一次会议通过的政府工作报告中，第一次明确规定了依法行政的原则，提出“各级政府都要依法行政，严格依法办事”。1997年党的十五大明确提出“依法治国，

建设社会主义法治国家”的宏伟目标，依法行政进入新的发展阶段；伴随着国务院1999年发布《关于全面推进依法行政的决定》后，又在2004年颁布了《全面推进依法行政实施纲要》，我国依法行政事业得以全面推进。

二、依法行政的基本原则

（一）合法性原则

行政合法性原则是指行政权的设定、行使必须依据法律，符合法律，不得与法律相抵触。这要求，首先，行政机关的职权，必须由法律规定。现代法治社会，法律授予的权力才是正当的公权力，行政权的取得和存在必须有法律依据，没有法律依据的行政权从根本上说是一种非法的权力；其次，行政权力的行使必须合法，越权无效。行政权力的行使要遵循一定的程序，并且不能超越行政主体的职权范围，否则就是无效行权；再次，行政授权、行政委托必须有法律依据，被授权和被委托组织只能在授权和委托的范围内行使行政权力。

（二）合理性原则

行政合理性原则是基于行政自由裁量权的存在而产生的。行政机关在处理具体事件时，在法律规定的范围内而又没有详细规定时，可以根据其合理的判断，自由裁量决定作为或不作为，以及如何作为。比如，《行政处罚法》规定的处罚种类有警告、罚款、拘留等，其罚款数额，拘留时限都有一定的幅度，行政机关可以根据法律规定的可供选择的处罚种类和幅度，根据不同情况合理灵活的处理，这种规定是与变化多端的实际情况相符合的。对于行政机关的处理，如果不遵循合理性原则，超过了自由裁量的范围，就是违法的行政行为。

（三）法律优位与法律保留原则

在工业和科技高度发展的社会内，议会也不可能包办制定一切法律，通过“委任立法”，逐步将许多原应由议会立法的项目委托给行政机关，这是世界各国普遍的做法，但是，要保证人民主权和法制的基本统一，就必须做到法律优位和法律保留。法律优位主要是限制法律与行政立法的关系，强调法律对行政立法的优越地位。它要求，一是行政立法必须有明确的法律根据；二是指行政立法不得与法律相抵触，在已有法律规定的情况下，任何其他法律规范，都不得与法律相抵触，凡有抵触，都以法律为准；三是在法律尚无规定时，其他法律规范作了规定时（但必须有法律授权），一旦法律就此事作出规定，法律优先，其他法律规范的规定都必须服从法律。法律保留是指凡属宪法、法律规定只能由法律规定的项，则只能由法律规定；或者必须在法律明确授权的情况下，行政机关才有权在其所制定的行政规范中作出规定。

（四）诚实信用原则

诚实信用原为市场经济条件下民事法律关系中最普遍、最基本的原则，它要求当事人在处理当事人之间的利益关系时，要以诚实善良的态度行使权利，履行义务，不得损人利己。对于破坏该原则者要予以惩罚，遵循该原则者要予以保护，因而，诚实信用与信赖保护相连。近年来，西方有很多国家将这一原则广泛运用到行政法领域，要求政府诚实信用。在我国，作为行政法律关系的行政机关和行政相对人，从法律所规定的内容上而言，一方面，对于行政相对人的不守诚信的行为，法律赋予了行政机关对之惩罚的权利；另一方面，对于政府的不守诚信的行为，法律规定的却比较少，行政相对方常常处于无能为力的地位。而实际上，政府擅自改变已做出的行政行为的社会危害性更大，常常影响一系列已经确立的法律关系。对此，我国政府越来越予以重视，各级政府及其工作人员也已普遍意识到强调诚实信用原则的必要性和重要意义。

（五）权责统一原则

职权与职责统一，这是行政机关行使职权的一个重要原则。行政机关的职权是一种公权力，它是宪法、法律授予行政机关管理经济和管理社会的权力，它必须行使，不能放弃；另一方面，行政机关的职权从另一角度说，就是职责。职权与职责是统一的，是一件事情的两面。放弃职权，不依法行使职权，就是不履行义务，就是失职，应该追究法律责任。把职权等同于公民的权利，愿意行使就行使，不愿意行使就随意搁置，这是不对的。为此，就必须建立责任政府，完善行政法律责任制度，比如，建立政府首长重大违法失职、滥用职权时的罢免、引咎辞职等责任制度；健全行政机关的行政赔偿制度以及对公务员个人的行政追偿制度等等。

（六）公正行政程序

原则公正行政程序原则是指行政主体在实施行政行为过程中应当遵循法定且合理的方式、步骤、顺序、时限。行政实体法规定的是行政职权所要达到的目的、目标，但是，为达到行政目的，就必须有相应的程序，否则，再美好的目标也只能停留在纸面上。程序固然不可缺少，但是，如果没有公正的程序，实体目的仍然不可能实现。程序公正是程序正义的要求，实际上，只有程序正义才是真正看得见的正义。公正行政程序原则要求重视和完善行政程序的一系列基本制度，比如：表明身份制度、告知制度、政务公开制度、说明理由制度、听证制度、职能分离制度等等，只有这些制度得以建立，公正程序原则的内涵才能落在实处。

（七）行政救济原则

行政救济是行政相对人认为行政机关的行政行为造成自己合法权益的损害，请求有关国家机关给予补救的法律制度的总称。行政救济制度可以实施对行政行为的纠正和监督，其功能体现在两个方面：一是权利保护，即当行政相对人的合法权益遭到行政机关行为的侵犯时，行政相对人可以通过行政复议、行政诉讼等途径寻求救济，获得保护；