贯彻落实党的二十届三中全会关于做好宪法工作的决策部署——

以科学有效系统完备的制度体系保证宪法实施

●“宪法宣传周”专稿

□胡锦光

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(下称党的二十届三中全会《决定》)提出,“必须全面贯彻实施宪法,维护宪法权威”“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,健全保证宪法全面实施制度体系,建立宪法实施情况报告制度”。健全保证宪法全面实施的制度体系,必须坚持宪法规定、宪法原则、宪法精神全面贯彻,坚持宪法实施、宪法解释、宪法监督系统推进,统筹法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系一体建设,确保宪法得到完整准确全面贯彻。在理论上要明晰三个问题,即:宪法实施的内涵和方式,全面贯彻实施宪法的制度通道,健全保证宪法全面实施制度体系的着力点。

宪法实施的基本方式和主要途径

宪法实施,是指宪法精神、原则和规定在社会生活中的贯彻落实,将宪法规范中抽象的权利义务关系转化为现实生活中生动、具体的权利义务关系,从而发挥宪法保障公民基本权利、确保国家权力在法治轨道上行使的强大功能。

习近平总书记强调,要通过完备的法律推动宪法实施,保证宪法确立的制度和原则得到落实。以科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施,最主要的途径是完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。宪法集中体现了党和人民的统一意志和共同愿望,是国家各种制度和法律法规的总依据。要在宪法的统领和指引下形成统一的国家治理规则,就必须始终坚持宪法在立法中的核心地位,坚持将依宪立法作为立法工作的首要原则。目前,我国已形成统一而又分层次的立法体制,中国特色社会主义法律体系已经形成,它是以宪法为统帅,以法律为主干,以行政法规、地方性法规为重要组成部分,由宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等多个法律部门组成的有机统一整体。截至2024年6月,我国现行有效法律303件、行政法规598件、地方性法规1.4万余件。现行有效中央党内法规225部、部委党内法规227部、地方党内法规3485部,可以说形成了比较完善的法律规范体系和党内法规体系。但也要看到,立法缺失和立法质量不高的问题还一定程度存在,要统筹立改废释纂,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,提高立法质量。

通过立法将宪法规定、宪法原则和宪法精神具体化是我国宪法实施的基本方式和主要途径。法律将抽象而富有弹性的宪法规定、宪法原则和宪法精神具体化为明确、具体的规则和概念,实施法律就是在实施宪法,法律实施得好,在某种程度上就表明宪法的实施情况较为良好。当然,法律对宪法的具体化决定了法律实施不能孤立地从其本身进行观察,而要以宪法的价值、精神和原则为最高准则来保障推进全面依法治国、建设社会主义法治国家目标的实现。从通过立法将宪法具体化的方式来实施宪法的角度看,在一些规范性文件中还存在不符合宪法规定、宪法原则和宪法精神的情况需要加以纠正,要加强合宪性审查和备案审查制度建设。

党的二十届三中全会《决定》提出“建立宪法实施情况报告制度”,是实施宪法的一项重要制度创新。建立宪法实施情况报告制度,首先,可以通过定期梳理宪法实施的具体情况,全面评估行宪的成果、剖析存在的问题,从而提供改善宪法实施、强化宪法监督的制度支撑。其次,宪法实施情况报告对存在合宪性问题的案例进行披露,无疑是对公权力运行的警示,有利于提升公权力依宪履职的行为自觉和责任担当。再次,将宪法实施情况直观呈现在国家机关和人民群众面前,本身就是最好的宪法教育课,有利于推动在全社会形成尊崇宪法、维护宪法、信仰宪法的观念共识,极大提升宪法权威。

全面贯彻实施宪法的制度通道

全面贯彻实施宪法,就是要全面贯彻实施宪法规定、宪法原则、宪法精神。习近平总书记在《谱写新时代中国宪法实践新篇章——纪念现行宪法公布施行40周年》的署名文章中指出:“坚持依法立法,最根本的是坚持依宪立法,坚决把宪法规定、宪法原则、宪法精神贯彻到立法中,体现到各项法律法规中。”“要全面发挥宪法在立法中的核心地位功能,每一个立法环节都把好宪法关,努力使每一项立法都符合宪法精神、体现宪法权威、保证宪法实施。”要通过宪法相关规定直接实施机制、立法和宪法监督机制充实和丰富宪法实施的实践,具体化宪法规定,深入阐释挖掘宪法原则和宪法精神,从而使宪法规定、宪法原则、宪法精神真正发挥保障人民当家作主,促进改革开放和社会主义现代化建设,推动社会主义法治国家建设进程,促进人权事业全面发展,维护国家统一、民族团结、社会和谐稳定等方面的重要作用。

全面贯彻实施宪法,就是要坚持把宪法实施贯穿治国理政各方面全过程,不断提高党依宪治国、依宪执政的能力。党的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》(下称党的十八届四中全会《决定》)明确指出:“坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。”提高党依宪治国、依宪执政能力,必须把宪法实施贯彻到统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局的全部实践中,贯彻到改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各领域各方面,全面推进国家各方面工作法治化。立法、行政、司法、纪检监察等公权力行为和政治、经济、文化、外交、军事国防、生态环境保护、社会保障等领域都要以宪法为首要的行为准则和根本的行动指针,推动国家各项制度在法治的轨道上运行,推进国家治理体系和治理能力现代化。

全面贯彻实施宪法,就是要坚持通过立法强化宪法实施。习近平总书记指出:“宪法规定的是国家的重大制度和重大事项,在国家和社会生活中具有总括性、原则性、纲领性、方向性。宪法是国家一切法律法规的总依据、总源头,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。”宪法的主要内容有基本国策、国家机构和公民基本权利等,宪法条款和规范需要立法机关制定相关法律才能产生直接的规范效力。十三届全国人大及其常委会通过创新立法体制推进宪法实施,取得了丰富的制度成果,主要有:民法典、监察法、香港特别行政区维护国家安全法等19件法律皆在总则的立法目的和依据条款中明确规定“根据宪法,制定本法”;根据实际需要,创设了海南自贸港法规、浦东新区法规两项新的变通立法类型;以“决定+立法”的方式完善香港特别行政区维护国家安全法律制度和执行机制;注重合宪性审查在前端和后端的同步推进,不仅使每一项立法都符合宪法规定、宪法原则和宪法精神,还纠正了一批与宪法法律规定相抵触的规范性文件。

全面贯彻实施宪法,还充分体现在通过全国人大及其常委会的决定、决议实施。全国人大及其常委会“根据宪法,作出决定、决议”以直接实施宪法规定的主要有全国人大常委会关于实行宪法宣誓制度的决定、授予国家勋章和国家荣誉称号的决定以及关于在中华人民共和国成立七十周年之际对部分服刑罪犯予以特赦的决定。另外,全国人大常委会还通过决定、决议发展宪法关于国家机构的职权的相关规定。如实施宪法第62条关于全国人大职权的决定,宪法第67条关于全国人大常委会职权的决定,全国人大常委会2018年关于宪法和法律委员会职责的决定,全国人大常委会2023年关于完善和加强备案审查制度的决定,等等。全国人大及其常委会有关法律问题的决定作为实质意义上的法律,能够采取较为灵活的方式对尚未达成共识或未形成成熟方案的事项进行规制,推进宪法全面贯彻实施。

全面贯彻实施宪法,还直接体现在国家机构运行中实施宪法。我国实行民主集中制的人民代表大会制度,民主集中制是宪法明文规定的国家机构组织和运行的基本原则,包含了横向和纵向国家机关之间的关系。因此,人民代表大会对同级行政机关、司法机关、法律监督机关和监察机关的监督,国家机构间的相互配合、相互制约的关系等职权关系是宪法直接实施的重要组成部分。

健全保证宪法全面实施制度体系的着力点

具体而言,健全保证宪法全面实施的制度体系,要在以下方面加强制度和能力建设:

一是制定宪法解释程序法。党的十八届四中全会《决定》提出,完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和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若干重大问题的决定》也提出,落实宪法解释程序机制。明确作为审查依据的宪法规范的准确意涵是进行审查的基础。因此,依据宪法进行合宪性审查必然以对宪法拥有权威性解释的权力为必要前提,进行合宪性审查离不开对宪法规范的解释。我国现行宪法赋予全国人大常委会解释宪法的权力,但目前还没有出现正式立法意义上的、以宪法解释案形式出现的、程式化的宪法解释性规范。因此,要在总结合宪性审查实践经验的基础上推进宪法解释中的理论难题和程序障碍研究,注重发挥合宪性审查的法治功能,通过制定宪法解释程序法、完善宪法解释机制,增强合宪性审查制度的实践效用,保障国家治理体系不偏离宪法的轨道,实现国家治理过程的全面法治化。

二是加强宪法监督。宪法监督是以宪法精神、原则和规定为标准就规范性文件和公权力行为是否符合宪法进行审查并作出规范性判断,是针对宪法实施这样一个由抽象到现实的转化过程是否符合宪法精神、原则和规定的评价机制。因此,宪法监督实际上就是监督宪法的实施。宪法监督包括以下几个方面:第一,监督根据宪法进行的立法,对一切违背宪法规定、原则、精神的法律法规规定进行纠正。第二,监督根据宪法作出的决定、建议。第三,监督国家机构的运行。第四,监督宪法权力的配置关系。第五,监督国家机关行使宪法权力。

三是完善备案审查制度。备案审查制度作为中国特色的宪法监督制度,在保障宪法法律实施、维护国家法治统一方面发挥了重要作用。完善备案审查制度要在以下几个方面着重发力:一要继续发挥保障完善中国特色社会主义法律体系的功能,及时纠正和处理与宪法法律相抵触的规范性文件,保证宪法在中国特色社会主义法律体系中的核心地位。要探索形成各类规范性文件备案审查监督体系的闭环,及时督促纠正与宪法相抵触或者存在合宪性问题的规范性文件。二要全面贯彻落实关于完善和加强备案审查制度的决定。综合运用依申请审查、主动审查、专项审查、移送审查和联合审查等方式,依法开展审查和集中清理工作,着力提升备案审查发现问题、研究问题、推动解决问题的能力和水平,强化备案审查制度刚性约束,明确备案审查意见的效力。三要健全备案审查工作制度机制。完善听取和审议备案审查工作情况报告、备案审查衔接联动等制度机制。持续推进备案审查工作信息化、智能化建设,提高备案审查能力和质量。在维护国家法治统一的大前提下,支持地方结合实际创造性地开展立法探索。

四是推进合宪性审查工作。习近平总书记强调,要完善宪法监督制度,积极稳妥推进合宪性审查工作,加强备案审查制度和能力建设。党的十九大报告、党的二十大报告及党的二十届三中全会《决定》分别强调,“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作”“更好发挥宪法在治国理政中的重要作用,维护宪法权威”“完善合宪性审查、备案审查制度”。要着力完善合宪性审查在前端和后端两个环节的体制机制。对于前端的合宪性审查工作,习近平总书记特别指出,“有关方面拟出台的法规规章、重要政策和重大举措,凡涉及宪法有关规定如何理解、如何适用的,都应当事先经过全国人大常委会合宪性审查,确保同宪法规定、宪法精神相符合”。建立健全涉及宪法问题的事先审查和咨询制度。加强和完善法律起草过程中的合宪性审查制度,在对地方性法规和自治条例、单行条例的批准过程中加强对与宪法相抵触或存在合宪性问题的审查研究。后端的合宪性审查目前主要依靠备案审查制度来实现。由审查机关对报送备案的法规、规章等规范性文件的涉宪性、合宪性问题进行审查,在备案审查工作中注重审查有关规范性文件是否存在不符合宪法规定、宪法原则和宪法精神的内容,认真研究涉宪性问题,及时督促纠正与宪法相抵触或者存在合宪性问题的规范性文件,回应社会有关方面对涉宪问题的关切。

总之,健全保证宪法全面实施的制度要坚持党的领导,充分落实宪法、立法法的制度安排,依托和结合全过程人民民主,进行理论、制度的探索与创新完善,回应加强宪法监督、推动宪法全面贯彻实施中的实践难题,使宪法规定、宪法原则、宪法精神真正落地,以完整、准确、高质量的宪法全面实施引领和保障社会主义法治国家的建设。

(作者为中国法学会宪法学研究会副会长、中国人民大学法学院教授)

围绕『三个讲清』 聚焦『三个善于』 统筹『三个管理』 提高检察法律文书说理质效

□张晓东

释法说理不仅是对案件事实和法律适用的阐释说明,更蕴含对当事人合法权益的关照体认。检察释法说理有广义和狭义之分。广义上的检察释法说理泛指检察人员根据“谁执法谁普法”的普法责任制,结合检察履职面向公众开展的以案释法、普法宣传等活动;狭义上的检察释法说理特指法律文书(释法)说理,即检察机关通过依法制作的具有法律效力及法律意义的司法公文,向法律文书相关方开展的常态化、专业化释法说理活动。近年来,检察机关逐步建立完善检察官以案释法制度,在化解社会矛盾、普及法律常识、弘扬法治精神等方面发挥了积极作用。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》要求,“积极引领社会法治意识”“加强法律文书说理和以案释法”。法律文书说理作为“四大检察”实质业务的重要环节,不仅关乎“从政治上着眼,从法治上着力”的系统目标,而且折射“高质效办好每一个案件”的基本价值追求。加强检察法律文书说理,有助于弘扬社会主义法治精神,深化习近平法治思想的检察实践。

当前,做实“高质效办好每一个案件”,让人民群众“可感受”“能感受”“感受到”公平正义,既要依法认定事实、适用法律,也要准确把握社会心态,将释法说理贯穿办案全过程。法律文书说理能否真正为说理相对方真诚接受,关系司法公信力和群众满意度。检察环节法律文书说理还面临要点把握不准、规范水平有待提升、制度落实仍需细化等问题。破解法律文书说理中的现实问题,应突出问题导向、目标导向和结果导向,强化系统思维、全局思维、前瞻思维,扎实做好相关工作。

围绕“三个讲清”,深化释法说理能力建设。加强法律文书说理,不仅需要提升办案人员的综合素质,而且需要增强司法亲历性。应结合科学运用“三个结构比”,切实推动调查核实运行实质化,敦促检察官走出卷宗、走近现场,采取实地走访、了解情况、调取材料、委托鉴定、评估审计等多种途径,综合运用听取意见、专家咨询、公开听证等多种形式全面查清事实、厘清脉络、弄清因果,把法律文书说理建立在司法亲历、感性认识、实证实践基础之上。秉持检察官客观公正立场,增强法律文书说理的责任感、使命感和紧迫感。具体而言,应紧紧围绕“三个讲清”,凸显法律文书说理的实质内涵。一是讲清关键情节。对案件基本事实以及涉及罪与非罪、案件定性、量刑轻重等方面的关键情节,要求语言表述精准确切,避免程式化、概念化、抽象化释法说理。二是讲清矛盾焦点。对存在定性分歧、被告人可能翻供、前后供述不一致、供证之间相互矛盾等焦点问题,借助由此及彼、由表及里、有理有据的翔实论证,就关键情节之是非曲直说深说透。三是讲清社会影响。普通刑事案件同样涉及社会治理的延伸。因而,既要抓住要点,充分阐明案件处理结果的合法性、合理性,消除当事人对案件处理的疑虑和误解;又要以点带面,讲清案件给正常社会生活带来的冲击和危害。

聚焦“三个善于”,增强释法说理综合效果。实质法律关系在案件所涉众多法律关系中起主导和支配作用,是对案件定性处理具有决定性影响的法律关系。应深化“三个善于”理念认知和系统运用,坚持以“实质法律关系”为基础、“法治精神”为纽带、“法理情的有机统一”为目标,着眼“高质效办好每一个案件”强化法律文书说理。党的二十大报告强调,“把社会主义核心价值观融入法治建设、融入社会发展、融入日常生活”。以“三个融入”指导法律文书说理,有助于全方位提高释法说理能力水平。首先,要立足实际,增强法律文书说理的社会认同。通过对案件事实的梳理,结合发案背景、当事人行为动机以及具体案情,剖析当事人在案件中的利益关切和情感诉求,准确把握情理对案件的实际影响。其次,要以法为据,将法治理念、法律精神通过释法说理融入现实生活。检察机关作为保护国家和社会公共利益的重要力量,检察法律文书说理不仅要关照当事人主观感受,亦应依法保护国家和社会公共利益,努力消除法律适用中的偏见。再次,要切入日常,在释法说理中融入核心价值观。注重运用传统法律文化中的天理国法人情,论证检察决定既符合法律规范,亦符合社会道德要求,深入阐释法律法规所蕴含的公平正义价值取向,以个案释法说理普及良法善治。

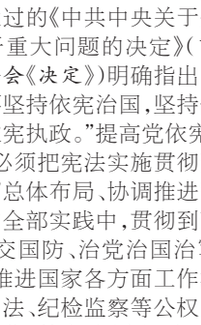
统筹“三个管理”,夯实释法说理组织保障。最高人民检察院检察长应勇提出,“司法实践中,一些案件本身办得没有问题,但是却引发当事人和群众不满,很大程度上源于释法说理不够”“把责任落实、责任认定、责任追究与业务管理、案件管理、质量管理紧密结合起来,健全司法责任认定和追究机制,实质性开展追责惩戒工作,倒逼和促进高质效办好每一个案件、每一个环节”。为此,应切实强化“释法说理是政治责任”“释法说理是民心工程”“释法说理就是办案”“释法说理就是参与社会治理”的大局观,紧扣“事理是基础、法理是依据、情理是纽带”,恪守法律底线,突出价值引领,推进繁简分流,区分不同情形,力求讲究文理,一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理“三大管理”,夯实释法说理的组织保障。首先,在业务管理方面,突出政治统领,常态化组织开展法律文书说理业务培训,强弱项补短板。坚持严管与厚爱、现实与长远相结合,将法律文书释法说理质效纳入“勤廉档案”,与业务职级晋升、干部提拔使用挂钩。结合贯彻实施最高人民检察院印发的《关于加强新时代检察文化建设的意见》,弘扬红色检察文化,推进文化润检、文化强检,以求真务实、担当实干新风貌落实法律文书说理。其次,在案件管理方面,理顺工作脉络,突出职能管理,将更多管理力量向法律文书撰写实务和说理“供给侧”倾斜。紧扣案件评查,注重将释法说理的内容完整性、逻辑严谨性、说理针对性、语言规范性等内化指标,与释法说理给人的主观感受等外化指标有机统合,探索更具系统性、科学性的法律文书说理评价体系。再次,在质量管理方面,着眼法律文书说理程序上更规范、质量上更过硬、效果上更明显,把法律文书说理作为落实司法责任制的有效途径,切实发挥法律文书说理对于增强检察工作透明度、提升检察司法公信力、促进社会和谐稳定等方面的建设性作用。

(作者单位:浙江省义乌市人民检察院)

正确把握“一取消三不再”的基本内涵,深入思考如何优化管理、提升质效——

转变观念强化管理做实“高质效办好每一个案件”

□李雁



最高检党组明确提出,取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核,不再执行检察业务评价指标体系,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各地业务数据进行排名通报。这是对传统管理方式的一次重构式改变。检察人员要积极转变思想观念,正确把握“一取消三不再”的基本内涵,深入思考如何优化管理、提升质效,努力把“高质效办好每一个案件”落到实处。

防止“三个误区”,深化思想认识。一要防止“不要考核”的误区。取消一切不必要、不恰当、不合理的考核,是要取消简单依赖数据进行的考核、取消让检察官为数据所累所困的考核、取消制约高质效办好每一个案件的考核,并不是取消所有考核。要强化对案件办理质效和检察履职成效的合理考核、科学评价。二要防止“不要数据”的误区。检察业务数据是检察机关各项工作的量化体现,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各地业务数据进行排名通报,并不是不要数据。要重视通过履职办案产生的真实、客观、准确的数据,对其进行充分的分析研判,对履职办案质量、效率、效果进行全面深入分析,找准影响检察办案质效的“症结”,为高质效履职办案提供更加科学全面的参考和依据。比如,刑事检察,要持续关注具有重要参考意义、体现办案质效的数据,要对判处无罪的、撤回起诉的、撤回抗诉的案件等进行个案评查、综合研判,反向审视案件质效。三要防止“不要管理”的误区。“一取消三不再”绝不意味着不抓管理,而是管理方式要由简单的数据管理转变为一体加强对“案”的管理和对“人”的管理,要求更高。比如,检察长、检察委员会、案件管理部门、业务部门负责人要根据各自职责,一体落实好司法责任制要求,处理好管理与放权的关系。

聚焦“三个管理”,提高办案质效。一要深入推进业务管理。要发挥好数据在宏观管理中的重要作用,对检察办案数量、质量和效果进行综合评价,从宏观上把握办案规律和趋势;对重点业务指标进行全面准确的分析研判、定期会商,切实提高检察工作整体质效。要既不为数据所累,又能找准前进方向、确立工作标准。持续推进“一院一品”“一院多品”创建,培育亮点,打造品牌,以工作品牌引领带动整体工作发展。要不断优化“三个结构比”,提高履职主动性、提升监督质效,推动“四大检察”全面协调充分发展。要大力推进“数字检察”,善于运用监督模型工具,依托大数据赋能,提升监督能力和水平。二要深入推进案件管理。要抓好程序规范和实体运用,运用好网上办案系统。做好案卡精准填录、法律文书撰写等工作,保证数据录入真实准确、从源头上确保数据质量;要开展对日常数据的常态化网上巡查、重点业务数据专项核查,努力从数据异常中发现业务不规范问题线索,确保流程监控及时有效。要以落实司法责任制为核心,不断完善办案机制、权力清单,找准三类人员责任点,科学设置权限,实现“谁办案谁负责、谁决定谁负责”;同时,要认真落实请示汇报制度,运用好检察官联席会议、检委会会议等集体研究把关机制,给检察权运行“加把锁”。三要深入推进质量管理。围绕高质效办好每一个案件重点抓个案,树立办理精品案件理念,把每一个案件都当典型案例来办,在各环节、各流程都要依法规范,确保案件经得起检验。要发挥好案件评查作用,常态化开展重点案件评查、交叉评查、异地互查,力求做到每案必查。探索开展抽样评查工作,定期抽查基层院,对所办案件、党务政务等工作进行评查评估,查改突出问题、加强跟进监督、促进规范化建设、提升工作质量。要加强正反向评比工作,既要正向评选典型案例、精品案件,也要反向审视瑕疵案件、不规范文书,达到警示提醒目的。要提升人员素能,依托“1带N”、传帮带等人才培养升级再造机制,既培育人才精英,也提升整体素能,发挥好“人”在办案中的关键作用。

落实“三个责任”,强化办案保障。一要落实好统一领导责任。要建立健全统一指导、监督、协调的一体化业务管理运行机制,动态、全面掌握本院、本地区业务管理工作情况,定期进行检查、通报和讲评,对发现的问题及时督促纠正,对法律适用和办案新情况新问题针对指导,提升检察办案质效。二要落实好办案主体责任。检察官要履行“高质效办好每一个案件”第一责任人职责,既要熟练运用司法技能办理案件,也要主动加强自身管理和监督,确保办案不出错,为作出的决定负责。业务部门要加强对本部门重点案件、疑难复杂案件的指导会商、审核把关,及时发现问题、改进不足。三要落实好案件管理责任。案管部门作为检察管理的枢纽,要加强综合协调、统筹管理和监督落实,组织开展案件质量评查、案件流程监控、结案信息审核、统计审核检查、涉案财物监管、案件信息公开管理等工作,全面履行事前、事中及事后监督管理职能。

(作者为内蒙古自治区包头市人民检察院党组书记、检察长)