

宪法学者纵议八二宪法实施四十年的成就、经验并展望新时代宪法发展——

落实党的二十大精神 推动宪法全面贯彻实施

视角

加强电子监管平台建设 提升非羁押措施适用效能

□张袁 徐钰城

2021年4月,中央全面依法治国委员会将少捕慎诉慎押刑事司法政策列入年度工作要点,少捕慎诉慎押从刑事司法理念上升为刑事司法政策。该政策是宽严相济刑事政策在刑事诉讼程序中更具体、更直接的体现,也是继认罪认罚从宽制度之后深化宽严相济刑事政策的又一重大举措。其中,“慎押”是指谨慎适用羁押强制措施,同时加强羁押必要性审查力度,注重考量犯罪情节和社会危险性,若无羁押的必要性,应及时变更或者解除强制措施,防止不必要的羁押以及超期羁押。为解决非羁押被监管人员监管难的问题,电子监管替代性措施应运而生。

所谓电子监管替代性措施,是指以人工智能、大数据、区块链、云计算等技术为支撑,以数字化网络平台的GPS定位系统、人脸及指纹识别技术等科技力量为依托,通过外出提醒、违规预警、定时打卡和不定时的抽检等功能,实时生成数字和图表,科学预测研判结论,达到对非羁押被监管人员进行信息化、智能化管理的目标,有效实现线上监管。同时,执行单位在此基础上也要积极对被监管人员落地核查和不定期的抽查,保证监管期间不出现脱管、脱逃现象,切实提高办案质效,实现数字化职能预警的线上监管和执行单位落地核查的线下监管“双向发力”。

推动电子监管平台运用的全覆盖。当前,各地司法机关已在电子监管平台建设方面进行了积极探索,非羁押强制措施的运用呈现多样化、数字化、智能化特点。如重庆市渝中区检察院联合公安、法院与重庆市先进区块链研究院合作研发“区块链非羁押数字管控平台”微信小程序;浙江省绍兴市检察院自主创新设计A-PDA刑事执行检察工作模式;湖北省鄂州市检察机关近期也在积极探索非羁押强制措施电子监管平台建设,着力实现非羁押强制措施电子监管平台监管市场的全覆盖。

加强异地协作。电子监管平台的全覆盖要求公安机关、检察机关负责监督、监管,实现移送起诉无缝衔接,将电子监管平台应用于刑事诉讼全过程,实现电子监管平台全阶段、全流程覆盖。这是执法、司法工作依托信息化基础跑出执法加速度的结果,通过大数据手段,将原有“只能监管结果,无法监管过程”的模式升级为全息、全过程的数字监管模式,真正实现数字赋能,云上发力。在电子监管平台全流程、全覆盖推进过程中,还有必要加强异地机关的合作协调,强化技术手段严格监管。

力控监管过程全阶段留痕。监管全程留痕可以推动司法规范化、标准化建设,电子监管手段可以利用网络的云存储功能,将被监管人员档案信息、定位记录、越界记录、关停机记录、请销假记录等数据信息上传至云端存储,便于法律监督机关定期对机关进行电子监管替代性措施的实行效果进行定期抽样监督,防止“脱管”“虚管”“漏管”情况发生,实现电子监管过程精细化、痕迹化、过程化管理。“留痕”不仅仅是指对电子监管过程中的视频、音频以及电子数据进行云存储或者是借助区块链技术进行“上链存储”,还可以在纸质材料上勾选、备注、圈阅,完整、准确体现监管的主体与内容。

与技术运营商建立充分合作。电子监管平台的运用需要依靠运营商的技术支持,可以与技术运营商建立合作,通过合法程序获取非羁押被监管人员名下所有手机号码,掌握手机基站定位信息,形成日常动态行程轨迹,以此判断非羁押被监管人员违规越界等行为。手机定位存在两种信息源:一是基站定位,通过手机所使用的运营商基站来定位,判定使用人大致位置。二是手机GPS定位,通过手机GPS功能对使用人位置进行定位。

做好非羁押措施与羁押措施的衔接转化工作。电子监管平台也需要为非羁押措施与羁押措施的衔接转化提供运用空间:一方面,可以在非羁押措施采用之时提前做好释明工作,征求非羁押被监管人员意见,提前向其释明电子监管的基本概念、操作流程、重要注意事项以及违反相关规定的法律后果,以充分保障其知情权。另一方面,可以设计合理的程序流转衔接机制。如对非羁押被监管人员违反电子监管规定的行为固证留痕,并按照违规程度轻重设定“红、黄、绿”三色预警措施,运用大数据对社会危险性进行数字建模,形成个人行为画像,作为监管和案件处理的参考依据之一。对达到黄色预警码的监管对象,采取更为严格的电子监管措施,对于达到红色预警码的,则适用非羁押转羁押的流转程序。

健全电子监管平台的有效评估体系。电子监管平台的评估体系包括电子监管的准入评估、监管过程的评估以及监管效果的评估。首先,应建立标准统一、操作便利的准入评估体系,根据不同区域、选择性地开展准入评估;其次,对于监管过程的评估,通过抽样评估的方法对执行机关的监管工作进行评估,每次检查做到对监管工作的全覆盖,对较重要的执法环节加大抽查力度,对工作质量的执法环节加大抽查力度;再次,对监管效果的评估,先行固定非羁押被监管人员电子监管过程性数据,根据电子监管效果“回头看”需要,抽取个案或典型、重点案件,回溯检视具体环节监管是否到位、被监管对象是否存在行为异常,为后续改进电子监管措施提供意见和建议奠定实践基础。

电子监管平台在非羁押措施中的运用,是适应新时代刑事司法工作新需求的重要手段,是在当前大数据时代背景下,进一步贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的积极探索。电子监管替代性措施改变了传统监管方式,让监管智能化、数字化、人性化,充分体现国家治理的深度、精度、温度。

(作者分别为中南财经政法大学法学院诉讼法学系讲师、法律文书教研室主任,湖北省鄂州市华容区人民法院院长)

归宿。东南大学法学院教授龚向和认为,受教育权一直以来是被大家所熟知和认可的权利概念,后扩展为学习权,终身学习权是建立在学习权基础上的发展,也是现代学习型社会的重要概念。因此,无论是教育单行法的制定,还是教育法典的编纂,都应注重对终身学习权的保障。北京理工大学法学院助理教授陈明辉围绕组织立法模式展开论述,建议从组织法的功能定位、体例结构和具体内容等方面进行优化。具体而言,要明确立法模式,并在各种组织法之间进行合理分工,从而完善组织法和相关法的内部结构和具体内容。

新时代推进全面依法治国,必须更加坚定维护宪法尊严和权威,加强宪法实施和监督。与会专家学者就当前宪法实施乃至国家法治建设中的宏观与微观问题展开研讨。中央党校(国家行政学院)政治与法律教研部副教授李少文以全国人大授权上海市人大及其常委会制定浦东新区法规为例,指出其合法性根基在宪法,是全国人大常委会采用建造方式实施宪法的体现。其依据是宪法的立法权,契合宪法关于中央和地方关系的基本原则,鼓励改革试验创新的基本精神。

党的二十大报告强调,“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”,既是对以往中国主发出,引入“备案审查决定的先例约束力”概念。他认为,上下级人大之间的监督关系和法律询问答复机制分别为备案审查的先例约束提供了权力和经验层面的制度基础。

(作者单位:中国社会科学院大学法学院)

化。西南政法大学行政法学院副教授谭清值认为,人大监督权运作模式的最佳标准包含价值的正当性、规范的合法性以及功能的适当性三重内容。在人大监督过程中,应发展全过程人民民主,依照法定权限和程序开展监督工作,人大监督的能力要和监督职权相匹配。

备案审查是中国特色的宪法监督制度。对行政法规、地方性法规、司法解释等规范性文件开展备案审查,是宪法和法律赋予全国人大常委会的一项重要职责,也是全国人大常委会重要的立法监督制度。南京大学法学院教授赵娟围绕宪法解释、合宪性审查与备案审查之间的关系及专门立法选择的问题发表了看法。她认为,宪法解释和合宪性审查是宪法赋予的权力,“组合行使”是常态,但不排除宪法解释权单独抽象行使。合宪性审查与备案审查分别属于宪定制度与法定制度,形式上相似、实质上不同、层次上各异,与合宪性审查坚持他律的刚性控制不同,备案审查强调柔性的协商约束。浙江大学光华法学院教授郑磊通过梳理现行宪法四十年的实施情况,认为备案审查制度在接续发展的法治图景中,经历了一脉相承的四个发展阶段,即植根于1982年宪法、建制在新世纪、激活在新时代、提质在新征程。武汉大学法学院教授黄明涛

从出租车司机户籍限制系列案出发,引入“备案审查决定的先例约束力”概念。他认为,上下级人大之间的监督关系和法律询问答复机制分别为备案审查的先例约束提供了权力和经验层面的制度基础。

新时代的宪法与宪法学发展方向

宪法与部门法的关系是宪法学研究的重要课题。苏州大学王健法学院教授上官丕亮提出,从部门宪法的角度出发有助于发掘和准确把握宪法的内涵,推动宪法在社会各领域发挥作用。部门宪法是特定领域宪法规范的集合,不应包括相关的普通法律规范。部门宪法在宪法全面实施中的重心应在于基本权利,应始终以公民基本权利保护为出发点和

学法律学院教授朱应平梳理了1980年、1982年上海市提出的修宪建议被采纳的情况指出,宪法制定过程充分体现了党的领导、人民当家作主和宪法之间的内在联系,体现了以人民为中心、全过程人民民主的完整性和实践性,体现了中央统一领导和地方积极性发挥的有机结合。天津大学法学院教授王建学认为,宪法基于中华民族多元一体格局采取“通用语言+地方语言”的双重结构,国家一方面必须推行通用语言,夯实中华民族共同体建设的语言基础,另一方面也应尊重各民族的语言自由。宪法第28条规定:“国家维护社会主义秩序,镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动,制裁危害社会治安、破坏社会主义经济和其他犯罪的活动,惩办和改造犯罪分子。”对此,中国地质大学(武汉)公共管理学院副教授宦吉娥认为,从《共同纲领》到八二宪法及历次修宪,宪法第28条的规范意涵不断增强,并同基本权利保护联结起来。从结构视角看,宪法第28条属于社会管理制度;从功能视角看,“依法治国”与“国家尊重和保障人权”为该条的解释提供了新的价值关联。

宪法实施与相关制度创新

我国宪法为坚持中国共产党领导、坚持人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体提供了根本制度保障。在“人民代表大会制度的实践与创新”的研讨中,中国社会科学院国际法研究所研究员刘小妹建议,可从实质代表与形式代表、整体回应当与一回应当两个范畴思考人大代表身份的正当性和有效性。为更好地融合和实现民主,实现人民的意志和利益,应将形式代表与实质代表相结合。吉林大学法学院副教授邢斌文认为,合宪性确认即

有权机关对相关公权力行为的合宪性作出肯定性评价。有权机关应当针对立法过程中合宪性争议的质性和立法工作的需要,选择合宪性确认的启动方式,把握合宪性确认的力度,实现立法过程中合宪性确认的规范化、制度

十年的演进和发展,并指出宪法监督双主体间的分工、宪法监督权主体与协助机构之间的分工、宪法和法律委员会与其他专门委员会间的分工等问题需要进一步完善。清华大学法学院教授林来梵指出,八二宪法精神主要体现在其所揭示的社会主义、民主主义和法治主义三大基本原则。对八二宪法精神的把握需将对三大基本原则的规范分析作为学术要务。中国政法大学法学院教授李树忠认为,八二宪法是一部改革宪法,其发展凝聚了改革开放的历史。关于改革与宪法的关系,他提出了“四种面向”:作为改革产物、确认改革成果、引领改革方向以及迈向规范改革进程的宪法。吉林大学法学院教授任喜聚提出了宪法学自主知识体系的三个维度,即现代国家建设实践的理论提炼的实践之维、宪法理论本土演化的历史之维、面向世界和未来的宪法文明之维。南开大学法学院教授屠振宇阐释了全过程人民民主与八二宪法的关系:一是宪法中的选举权具体成为法律权利;二是选举权不仅是选举人大代表的权利,还体现在国家和社会公共事务管理中;三是选举权还包括监督和罢免权;四是发展全过程人民民主离不开宪法的制度维系和权利保障。

八二宪法在四十年的实施过程中,每一次修改完善,都推动了我国法治进步。中共中央党校(国家行政学院)政治与法律教研部教授王勇认为,八二宪法的实施带给我们深刻启示:遵循正确政治方向,坚持党的领导;坚持依宪治国,维护宪法权威;坚持与时俱进,积极发展宪法;等等。西北政法大学人权研究中心讲师赵小静以农村集体产权的宪法规范为视角,认为宪法在其中的主要功能有:坚持社会主义公有制,作为原则性的共同富裕,作为约束性条件的村民自治制度。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把宪法摆在全面依法治国战略布局的突出位置,重视发挥宪法在治国理政中的重要作用,推动宪法制度实践创新和与时俱进,全面贯彻实施宪法取得重大成就。华东政法大

□监督办案一体 □业务管理一体 □检察保障一体

多维发力强化检察一体化机制建设

观察

□苏中辉 吴海伦

理监督意见不被采纳等情况,市检察院应加强与被监督对象上级机关的沟通协调,促进监督意见落实。市检察院应牵头探索建立两级院跨部门跨层级专业化临时办案团队,集中优势力量攻克重大疑难案件。严格落实涉黑恶案件统一把关工作机制,严把事实关、证据关、程序关和法律适用关。对重大谈判不一刑事案件两级院同步审查,共同挖掘抗诉线索,推行抗诉案件事前沟通机制,共同把握抗案、业务管理、检察保障三个维度建强检察一体化机制,这既是对传统检察工作制度的传承,也是夯实检察事业根基、满足法律监督需要的全新课题。

检察监督办案一体化机制的构建

市县两级检察院应注重系统观念,增强检察一体化意识,发挥检察一体化优势,构建“纵向一体化更加顺畅贯通、横向一体化更加紧密衔接”的工作格局,形成监督办案合力,增强一体化机制的引领力。

在上下联动中强化“统筹性”。市检察院通过交办、领办、督办、指定管辖等方式,加强对基层检察院监督办案的指导,对办案数量少、工作相对薄弱的基层检察院,市检察院各业务部门应以条线为单元组织下沉指导,通过调研分析、会商推动、协同办案等方式,促进基层检察院相关工作稳妥有序开展。基层检察院可通过请示、汇报、报备等方式,提请市检察院指导解决监督办案中遇到的困难,市检察院应及时指导基层院解决相关问题,提升监督能力。市检察院对基层检察院未尽监督事项应持续关注,对于基层检察院遇到的合

业务部门对涉及的案件进行复查,相关业务部门对日常办案中发现的“异常”案件,要开展复查,对可能存在司法工作人员职务犯罪的,及时移送职务犯罪侦查部门依法办理。刑事检察部门应协力打击洗钱犯罪,办理洗钱罪上游犯罪案件时,同步审查发现洗钱犯罪线索。对于妇女、儿童等弱势群体申请支持起诉案件,控告申诉检察部门和民事检察部门应密切配合,实行优先受理、优先审查。公益诉讼检察部门与刑事检察部门加强刑事附带民事公益诉讼案件的协调配合,妥善处理好两部门办案进度、办案时限不同步问题,做到案件证据共享、取证共商,做好指控和出庭等工作。

在跨区域合作中强化“协同性”。两级检察院在跨区域开展书证调取、通话信息查询等异地取证时,所在地检察院应根据请求派员协助。在办理互涉案件过程中,针对办案单位提出的调取证据、远程询问及委托开展查封、扣押、冻结等需求,接受请求的检察院应积极配合,进一步提高司法效率、节约司法资源。两级检察院应统筹加大信息数据、鉴定、人才等资源的开放和共享力度,相互提供检察科技装备、智慧管理、大数据办案平台以及涉案人员信息查询等支持。群众检察院对跨地区或者特别重大、群众反映强烈的公益诉讼案件进行统一指挥,探索建立公益诉讼基层检察院检察长联席会议会机制,协调解决区域内公益诉讼检察工作重大问题。申诉人经常居住地或户籍所在地的检察院应有案件管辖权的检察院的请求开展上门听证,多元帮扶时,做好场地提供、技术保障及与相关社会救助部门的沟通协调等工作。两级检察院行政检察

部门应做好相互配合协作,加大实地调查核实力度,各自发挥属地优势,有效进行法律监督,努力将行政争议化解在基层。

检察业务管理一体化机制的构建

基层检察院在办理具体案件时,对涉及法律适用、办案程序、司法政策等方面确属重大疑难复杂的问题,经本院研究难以决定的,应当向市检察院请示,市检察院应认真研究并作出明确答复。市检察院认为必要时,可要求基层检察院报告有关情况。增强办案检察官的案例意识,充分发掘典型案例线索,强化典型案例的培育、编报、宣传工作,彰显办案效果,并促进监督办案质效的提升。案件管理部门组织开展检察业务数据质量检查、案件质量评查,涉案财物监督管理等专项工作时,可视情邀请其他检察业务部门参与,受邀检察业务部门应当支持配合。各检察业务部门开展调查研究、业务分析、政治巡察、内部审计、追责惩戒等工作时,需查询相关检察业务数据和案件信息的,案件管理部门应当及时提供。控告申诉检察部门、案件管理部门、检务督察部门对履职中发现的监督办案质效不高和检察人员违法违纪等问题加强调研分析和反向审视,提出改进意见。

检察保障一体化机制的构建

首先,两级检察院应建立健全干部上挂下派、交流轮岗制度,促进多岗位历练,提升履职能力。适时将基层检察院优秀干部上挂到市检察院锻炼,下派市检察院年轻干部到基层任职,促