

观点

华东政法大学法律方法研究院讲师金梦在《中国法学(文摘)》2018年第3期《立法性决定的界定与效力》中指出,立法性决定是应对法律缺位致法律实现目标的必然选择。在相对法律缺失和空白的前提下,全国人大常委会通常会积极又审慎地通过决定、决议等形式明确具体的法律问题,立法性决定在这个时候出场具有特定历史时期的必然性和不可或缺性。对于出现的宪法性问题不可能通过宪法的朝令夕改来实现,而立法性决定中有相当一部分是关于选举事

金梦:

立法性决定的作用和功能

项、组织法的相关规定,人大议事和人大立法等宪法性问题的内容。立法性决定不仅在解决法律缺位的问题上发挥着重要的功能,而且对于法律实现起着积极的促进作用。对于法律调整社会关系的空白地带,立法性决定通过决定、决议和办法等灵活多样的形式进行调整并且在很多情况下具有与法律同样的效力层级。在这种意义上说,立法

性决定的实用价值不同寻常。立法性决定是法律实用主义发展的重要体现。立法性决定的存在和广泛适用是法律实用主义发展的重要体现。实用主义在重视经验和现实的同时,也需要理论的建构和分析。只有这样法律实用主义才具有指导法律实践的意义。立法性决定的出现符合、回应并且进一步验证了法律市场理论。立法性决定是为了满足新的法律需求以提供法律供给的情况,从而使法律市场中法律供给和法律需求达到均衡状态,这对于维护法律体系的稳定意义重大。

充分发挥行政审判职能 助推法治政府如期建成

□ 重庆市高级人民法院党组书记、院长 杨临萍

学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

党的十九大提出“坚持全面依法治国”,确定了“到2035年,法治国家、法治政府和法治社会基本建成”的新目标。法治和法治政府建设受到前所未有的重视,迎来史无前例的重大发展机遇。推动法治政府建设,人民法院司法职能作用不可替代。人民法院应深刻把握新时代对法治政府建设和行政审判工作的新要求,围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标,进一步发挥行政审判职能作用,加大对行政权运行的监督力度,有效回应人民群众日益增长的司法需求,为如期建成法治政府贡献力量。

一、以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,共同推进法治政府建设向纵深发展

人民法院与行政机关共同推进法治政府建设,是严格对标对表落实党中央精神的必然要求。党的十九大强调“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”,提出全面深化依法治国实践,特别是明确了法治政府建设的目标和时间表。人民法院和行政机关虽然各自职能定位不同,但是在法治事业上肩负着共同的使命,需要我们把更好地把握共同推进法治政府建设的着力点,一同扛起这份沉甸甸的历史重任。

人民法院与行政机关共同推进法治政府建设,是深入践行以人民为中心发展思想的重要体现。习近平总书记指出,人民群众对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。全面建成小康社会进入决胜阶段,全面深化改革进入攻坚期,人民群众对新时代法治政府建设的期望和要求越来越高。民有所呼,我有所应。我们必须始终坚持以人民为中心,切实保障人民群众各项合法权益,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

人民法院与行政机关共同推进法治政府建设,是主动适应新时代社会主要矛盾变化的基本路径。新时代,人民群众不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。人民群众不仅希望吃饱、穿暖、住好,而且期待食

品更安全、生态更美好、服务更均等、社会更和谐;不仅希望人身安全、财产权不受侵犯,而且期待个人尊严、情感得到更多尊重,隐私、名誉、荣誉等人格权得到有效保护;更加关注改革发展大局、民主法治建设,期待权利有保障、权力受制约、公正可预期的良法善治,对严格执法、公正司法有更高要求;更加关注共商共建共治共享,更加重视知情权、参与权、表达权、监督权。人民群众这些美好要求,蕴含着对法治的期盼。要充分发挥司法作为维护社会公平正义最后一道防线的作用,推动促进法治政府建设,让人民群众在法治政府建设进程中享有更多的获得感、幸福感和安全感。

人民法院与行政机关共同推进法治政府建设,是促进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。法治政府与司法审判在国家治理体系中虽然分工不同,但目标同一,相辅相成。人民法院既要通过行政审判发现问题、规范行政行为、促进依法行政,又要为政府依法行政、依法管理、依法改革提供有力的司法支持,共同推动治理能力提升。同时,需要政府为人民法院依法独立公正行使行政审判权创造良好环境,共同建设稳定可期的市场秩序、公平正义的法治环境、规则之治的社会体系。

二、充分认识司法实践反映出的法治政府建设成效,切实增强推动法治政府建设的信心决心

重庆法院依法履行行政审判职能,公正高效审理行政案件,化解了大量行政争议。2013年至2017年,审结一审行政诉讼案件34295件,调解结案9292件,判决行政机关败诉3311件。行政审判工作中反映出重庆法治政府建设成效。一是依法行政的意识和能力不断增强。主动制定权力清单,厘清行政职权范围,法无授权不可为、法定职责必须为的职权法定意识逐渐形成。坚持在法治下推进改革,及时制定、清理规章及行政规范性文件,以良法促进发展、保障善治。重庆市政府适时废止《主城区路桥通行费征收管理办法》等政府规章,从立法层面为民减负。严格行政规范性文件的制定、公布和备案程序,确保了行政规范性文件的高质量,请求一并审查行政规范性文件案件数保持低位运行。主动推进政府信息公开,政府信息公开案件逐年下降。

二是依法应诉的能力不断提高。重庆市政府出台《重庆市行政机关行政应诉办法》《加强和改进行政应诉工作的实施意见》,为提升行政应诉水平提供制度保障。行政机关普遍做到依法自觉应诉,严格履行生效裁判,主动维护司法权威。将行政机关负责人出庭应诉纳入年度综合目标考核,实施行政机关负责人“零出庭”督查、约谈制度,行政机关负责人出庭应诉案件数逐年增长,出庭应诉效果逐渐显现。

三是依法支持行政审判的措施不断增多。一些行政机关认真办理人民法院提出的司法建议,根据司法建议妥善化解行政争议,优化行政执法机制,取得良好社会治理效果。一些行政机关大力支持“智慧法院”建设,将行政执法信息系统与审判信息系统互联互通,既方便群众诉讼,又提升行政应诉和行政审判效率。一些区县法院积极配合法院非诉行政执行案件“裁执分离”改革,加强权力监督与制约,防止权力滥用。

四是依法化解社会矛盾的水平不断提升。贯彻落实“诉访分离”要求,深入推进分类处理信访诉求工作。不断加强和改进行政复议工作,充分发挥行政复议监督纠错、实质化解行政争议的功能,行政复议机关纠正原行政行为案件数日益增多。自觉接受司法监督,积极支持配合法院开展和解、调解等工作。重庆市政府法制办等部门定期与人民法院召开联席会议,统一法律认识,共同预防和化解行政争议。

同时,行政审判工作中也反映出重庆法治政府建设与新时代新要求、人民群众新期待相比,还存在一些不适应的问题。如个别行政机关工作人员政绩观有偏差,以发展为由突破法律底线,作出超越职权、损害群众合法权益的行政行为;处理新情况新问题的能力不足,预防和化解行政争议的意识 and 能力有待提升等。这些问题既影响新行政诉讼法的贯彻实施,更影响法治政府建设进程,必须切实加以解决。

要把诉权保障放在首要位置,巩固立案登记制改革成果,严禁以任何理由随意限缩受理范围,违法增设受理条件,为人民群众通过司法途径维护合法权益敞开大门。同时也要依法规制以滋扰行政相对人等明显没有诉讼利益而起诉的行为,引导当事人合法合理表达诉求。要加强人民群众实体权利的保护,落实“保障人权、保护产权”的法治要求,坚持人民立场,加强对涉及公民人身权、财产权、受教育权、劳动权、公平竞争权等相关案件的审理,依法保护新兴权益,着力增进人民福祉。要坚持合法性审查原则,监督行政机关依法行使,有效保证宪法法律统一正确实施,维护法制统一。对行政行为的职权依据、事实认定、法律依据、行政程序、行政裁量的合法性进行全面审查,对违法行政行为予以纠正。依法一并审查行政规范性文件,监督行政机关按照权力清单、责任清单、负面清单行使权力,实现政府活动全面纳入法治轨道。要抓住法治建设的“关键少数”,深入推进行政机关负责人出庭应诉制度,依法解决“告官不见官”问题,积极发挥行政机关负责人出庭应诉的示范引领作用和实质化解行政争议、提升司法水平的功能。

二是以良法善治为追求,依法促进经济社会健康发展。良法善治是法治政府建设与公正司法的共同追求,维护法治统一、促进规则之治、服务改革发展是行政执法和司法审判的共同价值取向。要树立“规范公权,保障私权”的法治理念,严格公正司法,促进行政机关严格规范公正文明执法。要正确处理好行政机构与行政法治体制改革、政府职能“放管服”改革的要求,有效监督政府对市场的调控、监管和服务,维护正常市场秩序,助推“政府职能科学”改革目标的实现。

三是以实质化解行政争议为目标,切实维护社会和谐稳定。要坚持依法裁判与调解、和解相结合,做到诉前引导、诉中协调、判后关注,将预防和化解行政争议工作贯穿到行政审判全过程。要聚焦当事人实质争议进行审理、协调和裁判,在裁判文书中对争议焦点加强释法说理,使当事人服判息诉。要在查明事实基础上促成当事人达成调解,或建议

三、充分发挥新时代行政审判职能作用,努力推动法治政府建设目标如期实现

一是以权利保障为根基,依法监督行政机关依法行政。新行政诉讼法开宗明义指出权利保障与监督权力是行政诉讼的基本功能,要求人民法院对行政权力的制约和监督要有新力度,不仅要对其具体行政行为进行审查,也要对抽象行政行为进行审查;不仅要对行政行为合法性进行审查,也要对行政行为的适当性进行审查,等

四、坚持少年法庭多元化发展模式

我国是一个幅员辽阔,经济、文化、法治发展水平不均衡,人口密度、案件数量等存在很大差异的国家。我国国情决定了少年审判组织在机构设置上不健全,许多规定散见于其他部门法之中,整体而言缺乏系统性与可操作性。分散式的立法也导致少年法庭改革缺乏全面、系统的立法依据。从世界范围来看,各国少年立法模式可归纳为附属条款模式、半独立的立法模式和独立立法模式三种。结合我国国情和少年司法实践,当务之急是制定一部独立的司法型少年法典,这也是每一个少年司法人心中的梦想。这部法典既规定有关少年犯罪、少年严重不良行为的认定、刑罚或保护措施的适用等实体问题,也规定少年犯罪案件、严重不良行为案件的调查、起诉、审理等程序问题,还规定少年法院和少年法庭的组织机构,是一部实体法、程序法与组织法合一的特别法。

五、支持发达地区率先建立少年法院

建立少年法院是少年法庭改革的终极目标。早在2000年,上海市高级人民法院就提出率先建立少年法院的设想。2008年,最高人民法院提出“上海市在加快建设国际现代化大都市的过程中,在探索建立包括少年法院在内的完善的少年司法制度上就可以考虑先行一步,为全国作出示范,积累经验”。并要求上海就在上海市设立少年法院开展实质性调研论证工作。在我国少年司法制度取得重大进展的今天,重提试点设立少年法院的话题,是时代发展和未成年人保护工作不断深化的需要,是建立中国特色少年司法制度的需要。设立少年法院,既要考虑审级设置、受案范

法治视点

我国少年司法制度改革是司法改革中浓墨重彩的一笔,而少年法庭又是少年司法制度的核心内容。我国少年法庭经过30多年的筚路蓝缕,取得了举世瞩目的成就,积累了不少宝贵经验,如圆桌审判制度、分案审理制度、社会调查制度、法庭教育制度、家长出庭制度等,形成了相对独立的少年审判工作体系,建立了专业化的少年审判法官队伍,在预防和矫治未成年人犯罪、维护未成年人权益、保护未成年入健康成长等方面发挥了重要作用。但是,也要清醒地看到,在新一轮司法改革的背景下,伴随着法院人员分类管理制度、法官官员制、主审法官责任制等司法改革措施,我国少年法庭改革在理论和实务上也面临一些问题。为着力破解少年法庭工作中存在的突出问题,充分发挥少年法庭职能作用,我们对少年法庭未来改革走向提出八项建议:

一、加强顶层设计

少年法庭在司法改革中只能加强、不能削弱,只能前进、不能后退,应当坚持这个总方针不动摇。在此基础上,应对少年法庭改革作整体规划:既要着眼当下,解决少年法庭目前存在的困难和问题,也要面向未来,对少年法庭改革发展作出前瞻性的制度设计;既要考虑少年法庭改革中亟须解决的发展方向、受案范围、审判管理、机构设置、人员配置等重大问题,也要进一步完善公检法三机关在办理未成年人案件中的工作衔接机制,扩大少年法庭建设的社会参与层面;既要坚持在法律和司法政策框架内推进改革,也要鼓励地方各级法院积极探索

少年法庭改革的发展方向

□ 牛凯

与创新。

二、制定独立的少年法典

我国少年立法肇始于清末刑制改革,百年以来,既有辉煌也有低谷。现有的“两法一专章”式的少年法体系不健全,许多规定散见于其他部门法之中,整体而言缺乏系统性与可操作性。分散式的立法也导致少年法庭改革缺乏全面、系统的立法依据。从世界范围来看,各国少年立法模式可归纳为附属条款模式、半独立的立法模式和独立立法模式三种。结合我国国情和少年司法实践,当务之急是制定一部独立的司法型少年法典,这也是每一个少年司法人心中的梦想。这部法典既规定有关少年犯罪、少年严重不良行为的认定、刑罚或保护措施的适用等实体问题,也规定少年犯罪案件、严重不良行为案件的调查、起诉、审理等程序问题,还规定少年法院和少年法庭的组织机构,是一部实体法、程序法与组织法合一的特别法。

三、建立专门的少年法庭指导机构

2015年12月,最高人民检察院成立未成年人检察工作办公室,加快推进各地未成年人检察专门机构建设,未成年入检察工作呈现后来居上之势。最高人民检察院未成年人检察机构的成立,对于一直处于少年司法领导地位的少年法庭,应当是重要的促进力量。最高人民法院和高级人民法院可以考虑按照精简、统一、高效原则,整合零散分布在各部门的少年司法工作,结合家事审判改革,成立独立建制的少年家事庭(或者少年家事指导办公室),统一指导少年审判和家事审判工作,为少年法庭工作全面、健康发展创造良好条件。

量,更应注重办案效果;应充分考虑不同地区、不同审级法院的具体少年案件审判情况,突出庭前庭后的社会调查、法庭教育、回访帮教等调查协调和延伸帮教工作,将其作为考核指标,纳入考核范围,以充分调动少年审判法官的主动性,引导和促进各级法院少年审判工作科学、专业、全面发展。

八、加强少年司法与社会工作的整合

我国现行少年司法制度的“小刑事司法”结构设计,不允许少年审判法官过渡“社会工作化”,但是少年司法法官吸收社会工作理念与方法是十分必要的;而且,在社会组织还不发达的情况下,基于“教育、感化、挽救”罪错少年的需要,少年审判法官从事非审判事务也有其合理性和必然性。随着社会的不断发展,我国少年司法与社会工作的整合方向应当是建立以专业性强的社会工作为主体的少年关怀体系,由专业的社会工作者和完善的志愿者队伍分担少年审判法官的非审判事务,为少年司法实现儿童利益最大化的价值诉求提供专业化的社会支持。

少年强则国强。少年法庭改革,功在当代,利在千秋。我国少年法庭改革已经走到了关键的十字路口,改革路径、社会保护以及法官的合法权益等既是在未来改革中至关重要,又和其他司法领域的改革盘根交错。这些问题能否妥善解决,在某种程度上关系到我国少年司法制度改革成败。改革者应当以更宽广的视野、更高超的智慧、更长远的目光,站在更高的起点上统筹谋划,将改革进行到底,为少年的茁壮成长撑起一片蓝天,让少年梦托起中国梦。

(作者系中华司法研究会专职副秘书长)

院长论坛

“坚持以人民为中心”筑牢新时代基层人民法院的责任担当

姚建军

习近平总书记指出:“我们党来自人民、植根人民、服务人民,党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”党的十九大报告提出:“坚持以人民为中心。”由此充分表明,为民情怀是共产党人脚踏实地政治群众路线、昂扬向上的价值志趣、崇高的精神追求和思想境界,也是检验新时代人民法官队伍的政治素质、道德品质和人格修养的标尺。

基层人民法院应抓住这个大有可为的历史机遇,强调以人民为中心,在公正司法的基础上,坚守司法为民的初衷与底线,并做到“三个坚持”:一是把“坚持以人民为中心”与“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”紧密融合,强调司法工作的崇高性。作为法官应增强“四个意识”,坚定思想自觉,政治自觉,行动自觉和责任自觉。在审理案件中,既要做到实体公正、程序公正和形象公正,也要做到兼听、慎思、明辨、广闻、慎处,反复推敲,准确释法,严肃下判。二是明确“坚持以人民为中心”的内容是“人民对美好生活的向往”,强调了它的全面性和现实性。随着司法体制改革深入推进,群众的司法获得感不断提升,对司法活动更加关切,对诉讼服务的要求也提升到新的高度。“为民司法的口号”必须转化为“为民司法行动”,这需要法官转变观念,适应新形势,满足新期待,打造更加符合新时代要求的人民法院“铁军”队伍。三是“坚持以人民为中心”与廉洁司法联系起来,强调了人民法院工作的纯洁性和廉洁性。基层人民法院与群众接触最直接,应构建“以审判为中心”的新格局,促进庭审实质化,以事实为依据,以法律为准绳,正确适用法律,使审判活动不偏不倚,将司法摆在阳光下,用群众看得见的方式确保每一个案件都能得到公正审判。

基层人民法院应对标新使命、新要求,树立新目标,迎接新挑战,加强“四个中心”:一是司法为民综合服务中心。满足新时代群众高效、便捷、优质诉讼服务需求,立足本区域特色,打造特色法庭,营造良好司法营商环境,为送达、取证、保全、执行等提供诉讼指引、材料收转、案件流程查询等,依托“互联网+”,让数据多跑路,当事人少受累。二是多元化纠纷解决中心。新时代人民群众有新的期待,基层人民法院应出创新举措,改变单纯的矛盾化解机制,形成“以审判为主轴,多元化矛盾纠纷解决机制”,让矛盾不出基层,化解在基层、稳定在基层。三是基本解决执行难联动中心。基层人民法院履行法定职责必须依靠当地党委政府支持,坚持以问题为导向,落实责任,敢于担当,联合各部门,形成执行合力,打造高效的执行联动机制,控制执行案件增量,减少积案存量,全力维护法律权威。四是廉洁司法示范中心。充分认识基层人民法院干部队伍建设的短板,特别是干部作风存在的薄弱环节,为那些政治过硬、敢于担当、埋头干事的法官撑腰鼓劲,向懒作为、慢作为的干部开刀亮剑。奖励罚懒,重拳整治基层人民法院作风中的“四个顽疾”:不思进取、安于现状的“庸”;怠慢群众、工作拖沓的“懒”;目无纪律、知法犯法的“散”;倚老卖老、尾大不掉的“慢”。驱逐作风顽疾,树立基层人民法院“以审判为中心”的干事氛围,人心思齐、人心思进、人心思干,作风的转变促进工作转变。

总之,只有牢牢坚持以人民为中心,守住底线,不忘初心,牢记使命,才能不断提高审判质效,为党和人民交出一份完美的法律答卷。

(作者系陕西省西安市新城区人民法院院长)