

專訪 中國社會科學院法學所所長

李林：依法推進改革 避免「良性違憲」

李林簡歷

中國社會科學院法學研究所所長、研究員、法學博士、博士生導師，中國社會科學院研究生院法學系主任。中國法學會副會長、最高人民法院特邀諮詢專家、中國人權研究會常務理事。主要從事立法、法治、人權和憲政民主問題研究。出版專著、論著、譯著等30餘部，發表論文160餘篇，內部研究報告60餘篇。

十八屆三中全會在推進法治中國建設方面提出系列改革舉措，力度超出外界普遍預期。著名法學家、中國社科院法學所所長李林日前接受本報專訪表示，中國已進入在法治軌道上和憲法框架下積極穩妥深化改革的新時期。他認為，憲法不是束之高閣的一紙空文，維護憲法法律的權威，要通過完善憲法以及立、改、廢、釋等立法措施，使憲法法律真正成為良法善治和尊重保障人權的行為規範體系，並繼續推進憲法基本權利的法律化。他建議，在全國人大設立憲法監督委員會，負責憲法和法律實施過程中的合憲性與合法性審查工作；而下一步全面改革必須在憲法框架下進行，避免出現「良性違憲」之行為。

香港文匯報記者 馬靜 北京報道

最新調查顯示，中國內地法律實施狀況不盡如人意，近六成大人認為很差，「憲法」在一定意義上成了「閒法」，形同虛設。李林表示，十八屆三中全會強調要維護憲法法律的權威，是中國法治建設工作重點的一個重大調整。憲法法律的實施是法治建設的重點。維護憲法法律的權威，實質就是將寫在文本和條文中憲法法律付諸實踐，保證其兌現，而不是束之高閣的一紙空文。

保證黨在憲法範圍內活動

李林認為，維護憲法法律權威，首先要保證黨在憲法和法律範圍內活動，黨的領導幹部帶頭遵守憲法和法律。其次，要通過完善憲法及立、改、廢、釋等立法措施，使憲法法律真正成為良法善治和尊重保障人權的行為規範體系。繼續推進憲法基本權利的法律化，研究制定新聞法、結社法、宗教信仰自由法、國家補償法、公職人員財產申報法、個人信息保護法等法律。要深化行政執法體制改革，保證人民賦予行政機關及其工作人員的行政執法權力真正依法行使、嚴格行使。

李林說，維護憲法法律權威還要深化司法體制改革，着力解決司法的地方化、行政化和官僚化問題，大力推進司法民主、公開和法治化。同時還要深化法治宣傳教育，提高公職人員運用法治思維和法治方式行使權力、解決問題的能力和水平，實現全民學法信法遵法守法。

倡人大設憲法監督委員會

針對憲法權威性不高、實施效果不好的問題，李林認為，可以建立和完善合憲性、合法性審查制度，在全國人大設立憲法監督委員會，具體負責

憲法和法律實施過程中的合憲性與合法性審查工作，制度化地解決「法律打架、依法打架、法律衝突、法律虛置」等問題。

李林同時指出，人大對司法監督應注意避免出現一些問題。比如避免人大對具體案件的干預，防止人大監督司法變為人大領導人批示的個人化監督，應該堅持人大集體行使職權、少數服從多數的憲法原則來進行；杜絕人大對司法案件提出具體處理意見；避免人大代表和常委會委員以個人特殊身份影響和干涉案件，防止人大的個案監督孵化出新的司法腐敗。

盡可能「先變法後改革」

李林表示，過去在經濟體制改革和社會管理體制改革過程中，由於法制不健全，立法的滯後性，有些地方改革先行先試、大膽地改、勇敢地闖等做法，令某些改革措施突破了法律法規，出現了個別違反憲法條文的「良性違憲」、「良性違法」等情況。

新一輪全面改革即將開啟，如何處理好法治與改革之間的矛盾，盡可能避免出現違憲違法改革？李林強調，應當盡可能在法治的軌道上和憲法的框架下推進改革。如果某些法律規定與改革決策相矛盾，某些法律規範與改革措施相衝突，應盡可能「先變法，後改革」，可通過立法程序，採取立、改、廢以及解釋補充等立法措施，依法保障和推進改革的順利進行。如某些地方和部門需要對某項改革進行先行先試的探索和試驗，也應當盡可能獲得立法機關的授權或者有關機關的批准。全面深化改革的順利進行，應盡可能避免付出以犧牲憲法法律權威、以損害執法司法公信力的改革代價。



十八屆三中全會推進法治中國建設。圖為國慶典禮上，「依法治國」方陣巡遊北京長安街。資料圖片

建設法治中國，必須把權力放進法律制度的籠子裡，用法治思維和法治方式推進反腐治權，李林提出，應積極引入「錘子、剪刀、布」的循環制約機制，加強對公權力的監督，同時考慮整合國家反貪資源，合併黨和國家的反貪機構，設立黨、政、法合一的全國反貪委員會。用法治思維和法治方式解決好「雙規」（被審查人員在規定的時間、地點就案件所涉及的問題作出說明）的合法性問題。

監督監督者 需制度落實

李林指出，要建立有效的法律制度和法治機制，把一切公權力放到法律和制度打造的「法網恢恢，疏而不漏」的籠子裡；盡快從制度和法律上切實解決「誰來監督監督者」、「誰來監督一把手」、「誰來監督掌握人財物的實權者」的問題。

他強調，應當認真研究國際上廣泛認同的「立法、行政、司法三權分立、相互制衡」機制的合理性，積極引入「錘子、剪刀、布」的循環制約機制；不僅要注重大公權力主體的教育、防範和懲治，也要注重對侵蝕公權力的市場行為、經濟行為、社會行為等腐敗渠道和腐敗條件的防範與整治，從各個層面和環節，各個領域和方面切實堵住產生腐敗漏洞，從產生腐敗的「土壤和溫床」上解決問題。

監督公權力 重司法反腐

他建議，要充分發揮司法在反腐治權中的作用，排除各種干預和干擾，司法機關要堅持法律面前人人平等，切實做到「不管涉及什麼人，不論權力大小、職位高低，只要觸犯黨紀國法，都要嚴懲不貸」。

倡建反貪委 黨政法合一

借鑒港經驗 推法治指數

法治被視為香港社會經濟發展的重要優勢之一，是香港重要的競爭基石。李林表示，中國內地法制建設進程中可以借鑒香港法治評價指數的做法，制定國家層面的法治指數，使法治中國建設可以量化評估。

針對中國憲法實施和法治建設中存在的問題，李林表示，中國內地可以借鑒「世界正義工程」法治指數和香港地區法治評價指數的做法，總結中國內地一些地方先行先試法治評估指數的成功經驗，制定國家層面的法治指數，把法治指數作為推進依法治國在地方、部門和行業實施的抓手，盡快在地方推行「法治指數評估工程」，使法治中國建設可以量化評估。

據悉，目前中國內地「法治評估指數」方面先行先試的地方有浙江省杭州市的余杭區、雲南省的昆明市、江蘇省的南京市和無錫市、四川省的成都市等。

人人都捍衛法治是一個社會法治成功的標誌。如何強化內地民眾法治意識，李林建議持續深化法治宣傳教育，創新法治宣傳教育的方法和機制，弘揚法治精神，培育法治文化，樹立法治觀念。同時也應該把法治能力作為治國理政的基本能力列為各級領導幹部的評價體系和剛性考核內容。



李林強調全面改革必須在憲法框架下進行。本報北京傳真

2049年建成法治中國

記者：建設法治中國有無具體的時間表、路線圖？

李林：全面推進依法治國，從法律體系走向法治體系，從法律大國走向法治強國，應當確立建設法治中國「兩步走」的戰略目標。

第一步，到2020年全面建成小康社會時，初步建成法治中國。屆時科學立法、嚴格執法、公正司法、全民守法基本實現，依法治國基本方略得到全面落實，中國特色法律體系更加完善，法治政府基本建成，司法公信力不斷提高，人權得到切實尊重和保障，國家各項工作實現法治化，初步建成法治中國。

第二步，到2049年中華人民共和國成立一百周年時，整體建成法治中國。依法治國、依法執政、依法行政共同推進的各項任務全面完成，法治國家、法治政府、法治社會一體建設的各項指標全面達到，法治精神、法治權威、法治秩序的要求全面滿足，自由平等、民主人權、公平正義、和諧文明的法治中國整體建成。

果斷決策 走出司法改革怪圈

記者：司法改革這一提法已有多多年，但一直未看到實質進展，當前內地司法體制改革的難點和要點都有哪些？

李林：全面深化司法體制改革，一要果斷決策，下決心走出「先獨立」還是「先公正」的怪圈。目前的兩難困境是「獨立」與「公正」孰先孰後，兩種主張糾纏不清。如不作出決斷加以解決，深化司法體制改革不可能有實質性突破。二要理順司法的外部關係，包括司法與黨委、政法委、人大、政府、新聞媒體、社會組織等之間的關係，司法不僅不受各種權力的干擾，而且不受金錢、人情、關係等的干擾。三要全面改革司法的內部體制，包括法官檢察官的選拔、任用、考核和獎懲等，司法活動的規範、評價、監督和問責等，確保法官檢察官依法獨立行使法定職權，獨立履行法律職責，獨立承擔法律責任。四是針對「信訪不信法」、「信關不信法」等現象，把涉訴涉法信訪全盤納入法治軌道，充分發揮司法作為解決矛盾糾紛最後一道防線的功能，重建司法終結涉訴涉法矛盾糾紛的良性循環機制。

獨立審判 黨不直接干涉法院

記者：三中全會提出「確保依法獨立公正行使審判權」這一具體改革措施，該措施應該如何具體實施？

李林：獨立審判原則包含兩個方面：一是指審判權只能由法院行使，其他任何機關都不能行使；另一方面是指合議庭或法官個人獨立行使審判權，只服從憲法和法律，既不受行政機關、社會團體以及此為依托的各級黨委等組織、機構和個人的干涉，也不受其他法院或本院其他法官的影響。

保障中國憲法的獨立審判原則，需要處理好「獨立」於誰和怎樣「獨立」的問題。獨立審判原則與堅持黨的領導並不矛盾，但執政黨對人民法院的領導主要是政治、組織、思想上的領導而不是工作業務上的領導和直接干涉。還要注意處理好獨立審判原則與人大監督、行政機關以及司法機關內部監督之間的關係。

此外，可以考慮推進司法領域的大部制改革，比如把國務院法制辦與司法部合併，把現由人民法院行使的判決執行權劃歸司法行政機關行使，盡可能地剝離或者減少司法權的經濟、民事、行政和社會活動，避免司法機關自己成為被告，從制度設計和程序安排上最大限度地減少司法腐敗的可能。

保障人權 憲法基本權法律化

記者：「完善人權司法保障制度」也是三中全會中一個新提法，該措施具體落實重點都有哪些？

李林：一個社會中，人權的法律化程度越高，司法對人權的救濟和保障越充分，人權實現得越徹底，這個社會就越容易實現穩定和諧、公平正義、誠信有序。當前加強人權建設，應當努力做到：全面完善中國人權保障的各項法律規定和法律制度；繼續推進憲法基本權利的法律化；進一步修改刑法，大幅度減少死刑的刑種，為將來最終廢除死刑作準備，同時要更加嚴格審慎地適用死刑，杜絕死刑上的冤假錯案。