



前沿话题

□ 马红色 (中国海洋大学讲师)

推进多元协同立法夯实中华民族共同体建设的法治基石

中华民族共同体建设既关乎价值认同的凝聚,也关乎治理规则的统一与制度运行的稳定。当前,我国民族事务法治实践中,规范体系已基本形成,但不同层级、不同部门与不同实施环节之间的衔接程度,直接影响中华民族共同体意识能否转化为清晰的权责结构与可持续的治理能力。由此,值得追问的并非是否继续增加立法数量,而是如何通过多元主体之间的协同,提升立法理念、规则体系与实施机制的贯通性,使中华民族共同体建设获得更稳固的法治支撑。围绕这一问题,需要立足民族事务立法的制度结构本身,考察协同立法在认同塑造、利益协调与治理保障中的功能边界,并进一步检视其在理念整合、主体联动和实施衔接上的现实张力。

强化法治理念统领,构建上下贯通的民族事务立法价值体系

当前,民族事务立法在目标定位、概念界定与规范指向之间显现出结构性张力,价值统领尚未充分转化为稳定的制度规范,中央与地方规范也因表达口径差异存在衔接缝隙。破解上述问题,关键在于将法治理念嵌入民族事务立法全过程。

在立法层面,可以把筑牢中华民族共同体意识,保障各民族交往交流交融与维护国家法制统一融为一体,构建兼具解释力与可操作性的原则体系。通过细化核心法律概念的适用边界,优先顺位及冲突协调规则,以降低规范适用中的理解偏差。在起草论证环节,有必要建立价值一致性评估机制,围绕文本目的、制度工具和权利义务配置进行对应审查,形成前置化的论证范式与术语适用清单,统一不同层级民族事务立法的概念使用和目标,维护立法体系的统一性。

健全多主体协同立法机制,完善中央与地方部门间常态化协调联动

理念统一之后,协同立法能否持续发挥效能,取决于组织中枢、运行程序与信息支撑能否形成闭环。其中,运行程序层面的制约尤为突出,体现在议题设置衔接不紧密,程序参与有待深化以及信息流通共享不足等方面。

针对议题设置衔接不紧密的问题,可建立中央统筹、地方报送、部门协同的立法计划共商机制。在年度立法计划立项前置设置前置协商环节,将民族事务、区域治理与公共服务中的关联议题纳入统一研判框架,压缩因分别立项带来的规范错位。对于交叉性强、影响链条较长的事项,可引入联合论证程序,由立法机关牵头,组织行政主管部门、地方实施部门与专业研究力量同步评估,从而提升规则设计与执行条件之间的匹配度。

针对程序参与需要进一步深化的问题,应构建分层分类的协同参与制度体系。涉及全国统一规则的相关事项,应当强化中央以及地方之间的双向说明工作;涉及区域差异较为突出的事项,可建立跨区域规则会商机制,围绕适用边界、实施节奏以及配套责任进行协调,消除制度衔接处的解释争议。对于部门意见难以汇聚的情形,建议设置常态化的冲突协调单元,借助议题清单、时限反馈以及责任复核等方式凝聚制度共识。

完善立法实施保障体系,以备案审查、执法衔接和评估反馈提升实效

主体机制确立后,实施保障体系决定协同立法能否转化为稳定的规范效能。备案审查、执法衔接以及评估反馈应整合为前后衔接、层层递进的法治化运行链条,以清晰的时限、明确的责任分工、闭环的结果回流机制保障民族事务规范运行。

备案审查承担监督校准的功能。地方性法规、规章以及规范性文件公布后,应当在法定期限内报送备案,依法接受备案审查。审查机关围绕权限边界、规范一致性以及民族事务条款的适配性设置专项审查清单;对于存在协调空间的规范文本,应采取书面提醒、限期说明、定向修订建议相结合的方式,将审查意见同步推送立法机关、实施机关以及相关协同主体。

执法衔接承担制度统一的功能。主管部门建立跨层级执法指引会商机制,在重点条款实施前形成口径说明,证据标准以及程序模板,并且按年度进行更新。对跨部门、跨区域的交叉事项,联席机构负责开展争议归集及解释转送工作,以减少同一规范在不同区域间的治理偏差。

评估反馈承担制度修正的功能。评估不宜停留于一般性总结,应嵌入立法修法工作程序,建立周期评估、问题归集、议题生成、计划衔接的制度化路径,将实践痛点、规范漏洞等问题转化为修法建议。以此,实现治理实践持续转化为制度增量。

多元协同立法为完善民族事务治理提供了法治支撑,有效破解实践中的难题。但现有研究尚未覆盖基层立法协商的具体操作细节,后续可通过基层实证调研完善相关程序规则,进一步强化制度落地的精准性、实操性。

“聚焦刑事诉讼法第四次修改”系列之六

刑事诉讼法第四次修改视域下审判监督程序的改革逻辑与完善路径

□ 樊崇义 (中国刑事诉讼法学研究会顾问、中国政法大学一级教授)

审判监督程序作为刑事司法公正的最后一道防线,承载着冤错案件纠正、生效裁判监督、当事人终极权利救济的核心功能。我国刑事审判监督程序历经1979年立法奠基、1996年规则细化、2012年系统性完善(2018年末修改再程序),整体遵循“职权纠错为主,权利救济与职权纠错并重”的改革逻辑,但仍存在结构性缺陷。本次修法应以“依法纠错与维护既判力平衡”为核心价值,从申诉程序法治化、启动权配置合理化、审理程序规范化、权利保障刚性化四个维度推进制度重构,推动审判监督程序从“行政化纠错”转向“司法化救济”。

本次修法锚定中国式刑事司法现代化目标,聚焦司法改革落地难点与法条滞后问题,系统性补充申诉程序规则。在以审判为中心改革纵深推进、认罪认罚从宽制度全面落地、信访法治化建设加速的新时代背景下,以本次修法为契机,理顺审判监督程序的改革逻辑,精准破解制度痛点,对于筑牢司法公正最后一道防线、提升司法公信力具有重要现实意义。

审判监督程序的立法演进与改革逻辑

一、1979年立法:职权纠错模式的制度奠基

1979年刑事诉讼法搭建了审判监督程序的基本框架,确立了“法院依职权启动+检察院抗诉启动”的二元启动模式,明确当事人及其法定代理人、近亲属享有申诉权,但申诉仅作为发现再审查的材料来源,不具有直接启动再审查的效力。立法将再审查事由笼统规定为“确有错误”,而未作具体规定,也未设置再审查的专门程序。

二、1996年修法:再审查事由的初步细化

1996年修法对审判监督程序进行了优化,增设第二百零四条,核心是将再审查事由从“确有错误”细化为四种具体情形:有新的证据证明原判决、裁定认定的事实确有错误的;据以定罪量刑的证据不确实、不充分或者证明案件事实的主要证据之间存在矛盾的;原判决、裁定适用法律确有错误的;审判人员在审理该案件的时候,有贪污受贿,徇私舞弊,枉法裁判行为的。同时,明确规定检察院抗诉的案件,法院应当再审,强化了检察机关的法律监督职能。这次修法细化了再审查事由,但仍未改变职权主导的再审查启动模式,申诉权虚化问题未能得到根本解决。

三、2012年修法:审判监督程序的系统性完善

2012年修法是审判监督程序发展史上的

里程碑,针对实践中反映突出的问题进行了制度补强:一是进一步细化再审查事由,新增“违反法律规定的诉讼程序,可能影响公正审判的”,将程序违法纳入再审查事由;二是确立指令异地再审查原则,规定上级法院指令再审查的,应当指令原审法院以外的下级法院指令再审查,从制度上规避原审法院自我纠错的中立性缺陷;三是完善再审查审理程序,明确再审查案件的审理期限、审理方式和强制措施适用规则。这次修法实现了审判监督程序从粗放立法向精细化立法的转型,但仍存在再审查启动权配置失衡、申诉程序不规范等深层问题。

四、2018年修法:监察体制改革及配套调整

2018年修法主要配合国家监察体制改革,对于认罪认罚从宽制度入法后出现的再审查新问题,立法未作系统性规定,仅通过司法解释进行补充,相关规则空白成为第四次修法的重要内容。

我国审判监督程序的改革逻辑呈现从单一追求实体真实转向实体公正与程序公正并重、从法院自我纠错为主转向法律监督与权利救济并行、从无限纠错转向依法纠错与维护既判力平衡、从受制于司法体制和诉讼传统,制度设计仍未摆脱职权主义的根本束缚,这正是本次修法需要突破的核心方向。

刑事诉讼法第四次修改视域下审判监督程序的制度症结

一、申诉权虚化,申诉程序行政化色彩浓厚

现行法律将申诉定位为“诉讼外权利”,仅作为发现再审查的材料来源,不具有申诉的效力。实践中,申诉案件驳回率超95%,大量申诉被简单以“原判决事实清楚、证据确实充分”为由驳回,审查程序不透明、说理不充分。同时,申诉阶段律师阅卷权、会见权得不到有效保障,律师无法全面了解案件材料,难以提出有针对性的申诉意见。此外,申诉的次数、期限未作明确限制,导致无限申诉、反复申诉现象突出,既浪费司法资源,又损害生效裁判的稳定性。

二、再审查启动权配置失衡,职权启动过于强势

我国实行“法院依职权启动+检察院抗诉启动+当事人申诉”的三元启动模式,但三者效力严重失衡,实证研究表明,我国再审查案件中依职权启动的比例远高于依申诉启动的比例,原审法院启动再审查的比例高于上级法院,检察机关抗诉启动再审查的效力最强。这种启动模式,既违背了“不告不理”的现代诉讼法理,也容易导致再审查启动的随意性和选择性。

三、再审查事由模糊,启动标准不统一

虽然1996年、2012年修法进行了细化,但仍存

在表述模糊、可操作性差的问题。同时,立法未区分有利于被告人和不利于被告人的再审查事由,对不利于被告人的再审查启动未作严格限制,违背了禁止双重危险原则的基本精神。

四、审理程序失范,再审不加刑规则效力层级低

现行法律未设置专门的再审查审理程序,再审查案件分别依照一审或二审程序审理,导致再审查程序混乱,审理范围不明确,发回重审滥用等问题突出。此外,再审不加刑原则仅依托司法解释,效力层级低,适用边界模糊,各地法院执行标准不一。特别是在认罪认罚案件中,对于被告人以认罪非自愿、量刑畸重为由申请再审查的,能否加重刑罚缺乏明确法律依据,司法实践中存在较大争议。

刑事诉讼法第四次修改中审判监督程序的完善路径

一、重构申诉程序,实现申诉权的诉权化改造

本次修法应将申诉权改造为具有诉的效力的再审查申请权,建立“申请再审查+立案审查+再审查”的规范化程序:一是明确申诉的立案条件和审查期限,规定法院收到申诉材料后,应当在法定期限内作出是否立案的决定;二是赋予律师申诉阶段完整的阅卷权、会见权和调查取证权,保障律师充分参与申诉程序;三是建立申诉听证制度,对于重大、疑难、复杂的申诉案件,应当公开听证,听取申诉人、检察机关和原审法院的意见;四是限制申诉的次数和期限,规定当事人对生效裁判的申诉以两次为限,申诉期限为刑罚执行完毕后两年内,防止无限申诉。

二、优化再审查启动权配置,平衡职权与诉权

一是限缩法院依职权启动再审查的范围,规定法院仅能在生效裁判损害国家利益、社会公共利益或者有利于被告人的情况下,才能依职权启动再审查,禁止法院主动启动不利于被告人的再审查;二是规范检察院的再审查抗诉权,明确抗诉的法定事由和审查程序,建立抗诉说理制度,防止抗诉权滥用;三是提升当事人再审查申请的法律效力,规定当事人的再审查申请符合法定事由的,法院应当裁定再审查,实现再审查启动从职权主导转向当事人诉权主导。

三、细化再审查事由,区分有利与不利再审查

将“确有错误”分解为具体的事实错误、证据错误、法律适用错误和程序违法情形,增强可操作性。同时,明确区分有利于被告人和不利于被告人的再审查事由,对不利于被告人的再审查启动进行严格限制:规定不利于被告人的再审查仅适用于

原审审判人员有贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判行为,或者被告人伪造证据、串供导致原审裁判错误的情形,且应当在刑罚执行完毕前提出。对于因证据不足宣告无罪的案件,不得因发现新证据再次启动不利于被告人的再审查,贯彻疑罪从无原则。

四、完善再审查审理程序,确立再审不加刑原则

一是设置专门的再审查审理程序,明确再审查案件原则上由中级人民法院审理,原审法院不得再审查本院作出的生效裁判的再审查案件;二是规范再审查发回重审的适用,规定再审查发回重审仅限一次,禁止反复发回;三是提高再审查开庭率,规定除事实清楚、证据确实充分、控辩双方一致同意不开庭的案件外,再审查一律开庭审理;四是明确再审查不加刑原则,规定除检察院抗诉或者自诉人申诉的案件外,再审查不得加重原审被告人的刑罚。同时,明确认罪认罚案件的再审查加刑限制,规定被告人以认罪非自愿、量刑畸重为由申请再审查的,再审查不得加重刑罚。

综上,审判监督程序的改革是刑事诉讼制度现代化的重要组成部分,其核心是在依法纠错与维护生效裁判既判力之间寻求平衡。本次修法为审判监督程序的完善提供了历史性机遇,应当确立“依法纠错、有限救济”的现代司法理念,通过申诉权的诉权化改造,再审查启动权优化配置,再审查程序规范建设和权利保障刚性化升级,推动审判监督程序回归权利救济的制度本源。经过本次修法,我国刑事审判监督程序将更加科学、公正、高效,能够更好地发挥纠正冤错案件、监督司法权力、保障当事人权利的功能,为中国式刑事司法现代化提供坚实的制度保障。



秉公护法:中华法系中的律家精神及其时代价值

法律文化

□ 何勤华 张顺

中华法系之所以能够在世界法律文明史中独树一帜,既依靠《唐律疏议》《宋刑统》《大明律》《大清律例》等律典成果,也有赖于一大批长期从事立法、司法、司法、授徒和著述的律家群体。律典构成中华法系的制度骨架,律学赋予法典以解释体系,律家则使法律从文本走向实践,在古代政治秩序、官僚治理与司法运行之间,承担着连接法律规范与社会生活的重要角色。

中华法系律家的起源与发展脉络

律家,也称律师,是中华法系特有的法律工作者群体,其内涵随着中华法系的发展不断丰富。中华法系中的律家,并非近代意义上完全独立的职业法学家,而是参与律令制定、解释、研究、适用和实施的法律工作者,兼具政治家、行政官、司法官、士大夫、学者等多重身份。由于古代中国和日本、朝鲜、越南均存在行政与司法尚未彻底分离的制度形态,地方长官往往兼具行政治理和司法裁判职能,律家的法律实践由此嵌入国家治理过程之中。与此同时,儒学教育、文章修养与律令知识共同构成士大夫阶层的基本素养,许多律家兼通经术、律法、史学和文学,这种兼通经律、融合法意与政道的知识结构,构成中华法系律家区别于其他法系法律人的重要特征。

中华法系正式诞生于隋唐时期,但律家的活动早在秦汉时期就已拉开序幕。历经魏晋南北朝的发展、隋唐的鼎盛、宋元的延续,至明清时期进一步壮大,同时影响辐射至日本等东亚国家,形成了绵延千余年的发展脉络。

两汉是律家群体的起源阶段,也是律家辈出的时代。西汉开国元勋萧何,出身“刀笔吏”,深谙法律之道,为汉代法律体系的建立奠定了基础,堪称中国古代律家的鼻祖。此后,杜周、杜延年、郑弘、郭氏家族、陈氏家族以及马融、郑玄等人,均在律令传习、法律解释和司法实践中发挥了重要作用;魏晋南北朝时期,律学进一步发展,钟繇、王朗、陈群、杜预、张斐、刘颂、沈约、高允等律学家相继出现,律学逐渐成为与经学并立的重要知识领域;至隋唐,中华法系正式成熟,律学达到高峰,《唐律疏议》的形成,正是长孙无忌、李勣、于志宁、褚遂良、唐临等一批官僚律家共同努力的结果。法律由此获得规范文本,官方解释和司法适用之间的稳定衔接;宋以后,儒家理学在官方知识体系中地位上升,律学表面退居其次,但实际仍在国家治理和士大夫实践中持续发挥重要作用,包括欧阳修、苏轼、司马光、王安石、苏辙、真德秀、郑克等律家,均在法律实践、司法思想和律学著述中发挥了重要作用;明清时期,私家律学空前活跃,王肯堂、雷梦麟、沈之奇、王明德、薛允升等人,围绕律例解释、司法适用和法律教育形成了丰富成果。

中华法系律家的实践活动与历史贡献

中华法系律家在古代立法、司法与学术研究中承担着重要使命,不仅推动了律典体系的完善与律学的发展,更促进了中华法系精神的传播与践行,其实践与贡献主要体现在四个方面。

其一,参与立法活动,起草修订律令。完善中华法系的律典体系,律家,往往既是君主辅臣,又是法律专家。如房玄龄、长孙无忌、李勣、宋璟、于志宁等人参与律令修订,使唐代法律在隋律基础上趋于成熟。中华法系中的立法活动并非单纯发布政令,而是把政治秩序、纲常礼教、行政经验和司法技术提炼为稳定的法律规范,而律家正是这一过程中

一过程中的专业承担者。

其二,注释阐述律令,解答法律疑难。中华法系的法典文本往往高度凝练,司法适用需要精密解释。《唐律疏议》以“律”和“疏”并行的方式,使法律条文获得权威阐释。《宋刑统》承袭唐律结构,并结合宋代制度需求加以整合。明清时期的律学著作虽多属于私家注释,却在司法实务中具有重要参考价值。律家的注释活动,使法律不止停留在抽象条文层面,而是形成可理解、可传授、可操作的规范体系。

其三,传授律令知识,培养法律人才。中国隋唐说明法科,日本大学寮设置律学与明法教育,均说明法律知识曾以制度化方式进入官方教育体系。王通、孔颖达、颜师古、孙爽、唐棣、李贽、汪辉祖等人,在不同程度上从事律学传授。日本明法博士横坂直直、惟宗直本等人,也以授徒讲学和注解律文推动明法之道延续。律学教育使律家精神实现代际传承,造就了维系中华法系长久运转的知识共同体。

其四,著书立说,总结律学成果。律家通过著书立说,系统总结立法、司法实践经验与律学研究成果,推动律学学术发展,为中华法系完善提供理论支撑。唐代除《唐律疏议》外,还有崔知悌撰《法例》等重要律学著作;宋代窦仪等人编纂《宋刑统》,孙奭著《律附音义》等,进一步丰富了律学成果;明清时期,律学著作更加丰富,涵盖律文注释、案例汇编、法律理论等多个领域,这些著作成为中华法系学术宝库的重要组成部分。

中华法系律家的秉公护法精神内核

秉公护法的律家精神,首先,集中体现为对法律平等与司法公正的追求。陆贽强调“信赏必罚”,将赏罚公正视为国家治理的根本。李贽提出“法者,天子所与天下共也”,主张不分亲疏贵贱,一体适用法律。苏轼提出“厉法禁,自大臣始”,将司法公正的关键指向权贵阶层。唐桓、王肯堂、雷梦麟、

沈之奇、王明德等人,也在不同作品中强调公心、求真、审慎和公平。可见,中华法系虽产生于君主政治之中,律家却始终在制度空间内努力维护法律的一般性、稳定性和公正性。通过解释、劝谏、断案和著述,使法律具有超越个人意志的规范约束力。

其次,体现为慎刑恤民、简约便民的立法观。唐代修订《开皇律》时,废除前代苛酷刑罚,确立笞、杖、徒、流、死五刑,体现轻刑化趋向。唐初律律继续删繁去重,变重为轻,使《贞观律》成为宽平立法的典范。宋元以后,立法简约与民本思想进一步结合。丘濬在《大学衍义》中强调法须公正、法律君言,并将慎刑与好生之德相连;王肯堂强调法律工作者须理解便民、利民、爱民之立法本意,精通律意而谨慎用刑。日本《令义解》序中对法律繁琐的批评,也体现出立法应当简明、便民、利民的共同取向。

最后,体现为严格执法、敢于护法。隋朝苏威长期担任大理寺卿、刑部尚书等司法职务,面对隋文帝法外杀人的冲动,敢于当面进谏并以身体阻止,尽显以国法抗衡君主滥刑的凛然风骨。武则天久任廷尉四十年,用法平允,以仁恕著称,面对宰相欲加重处罚的压力,他坚持依法判断,使被错误追责者免于死刑,包拯不畏权贵,成为严格执法、清正护法的典范。元明清以后,况钟、海瑞、蓝鼎元、王又槐等人亦延续这一传统。律家的护法并非抽象口号,而是在具体案件中抵御权势干扰、坚持法意和公道。

在当代法治建设中,更应深入挖掘律家精神的合理内核,加强对律家群体与律学成果的研究,进一步挖掘中华法系的文化基因,将律家的秉公护法精神与现代法治理念相结合,推动中华优秀传统文化法律文化创造性转化、创新性发展,使其在新时代表达蓬勃生机。

(作者单位:华东政法大学)