



前沿话题

□ 宋振威（中共威海市委党校法学教研室讲师）

2026年是“十五五”开局之年，也是公平竞争审查制度实施十周年。公平竞争审查立足事前源头治理，约束政府涉市场决策、防范行政性垄断，持续破除地方保护与市场分割，是建设全国统一大市场的核心法治制度。当前全国统一大市场建设进入攻坚阶段，隐性壁垒、差异化扶持、跨区域协同不足等难题仍阻碍要素自由流动。从法治视角总结十年实践，梳理现实短板，提出优化路径，既是对公平竞争审查制度实施十年的理论检视，也是服务经济高质量发展的务实举措。

法理溯源：公平竞争审查制度的三重法治价值

公平竞争审查是我国市场经济法治原创制度，通过法治约束行政裁量权，理顺政府与市场关系，承载三重核心法治功能。

其一，以程序法定规范行政决策，落实依法行政。反垄断法确立公平竞争审查法定地位，所有涉及市场准入、产业扶持、要素配置的政策文件、重大经济决策均须审查，构建“事前审查、事中整改、事后纠错”全链条治理。区别于反垄断事后追责模式，该制度重在源头管控，依靠标准化流程压缩行政自由裁量，杜绝区域封锁、差别补贴、指定交易等不当干预，将政府经济决策纳入法治轨道。

其二，以统一标准打破市场分割，维护公平竞争秩序。地方保护、区域壁垒是全国统一大市场建设最大障碍。过去部分地区依靠倾斜政策保护本地主体，限制外地商品，造成市场碎片化，降低资源配置效率。公平竞争审查依托全国统一标准，常态化清理存量政策、严格审核增量文件，破除阻碍要素跨区域流动的各类规定，打破“诸侯经济”格局，保障各类市场主体在准入、要素、政策享受上权利平等，夯实统一市场法治根基。

其三，以制度刚性稳定市场预期，优化法治化营商环境。市场主体高度关注政策稳定与公平，短期地方保护政策易催生投机行为，削弱企业长期创新投资意愿。公平竞争审查制度固化竞争中立规则，倒逼地方摒弃保护思维，减少政策波动带来的市场风险。稳定预期的竞争环境，能够充分释放企业创新活力，激活国内超大规模市场，为高质量发展筑牢法治保障。

法治检视：制度落地现存短板

历经十年推进，公平竞争审查制度实现行政机关全覆盖，但对标全国统一大市场建设要求，仍存在短板，制约制度效能释放。

一是执行刚性不足，形式化审查普遍。一些部门未将公平竞争审查作为重大决策法定前置程序，重发文、轻实质审查，针对隐性地方保护、隐性补贴等隐蔽违规条款，审查把关宽松，存量违规政策清理不彻底、易反弹，增量政策漏审，简化审查多发，制度落地呈现“上热下冷”落差，源头防控行政垄断的作用未能充分发挥。

二是配套规则滞后，新业态治理存在空白。现有审查标准主要适配传统实体经济，平台经济、绿色产业等新业态缺少专项细则。跨区域、跨部门协同审查机制不完善，面对跨界市场壁垒，各主管部门分头履职，联动不足，处置滞后，难以满足全域协同治理需求。

三是监督问责薄弱，制度震慑力不足。当前审查以内部自查为主，第三方评估、司法监督、企业投诉等外部监督渠道衔接不畅。现有问责条款笼统，针对漏审、虚审、拒不整改等行为缺少清晰追责清单，违规成本低。同时审查落实硬性纳入法治政府考核，削弱制度权威。

四是理论供给滞后，制度迭代缺少支撑。十年实践积累大量基层案例，但围绕审查方法、差异化适用、量化标准等核心议题的系统研究偏少。现有理论难以回应基层审查难点，无法为制度精细化升级提供前瞻支撑，理论与实践脱节制约制度长效运行。

法治优化：完善公平竞争审查的实践路径

立足“十五五”开局节点，围绕破除市场分割、建设全国统一大市场目标，以法治思维从四方面优化制度运行。

第一，压实法定程序，强化执行刚性。明确公平竞争审查制度为重大行政决策法定前置环节，严格落实企业尽审、全程留痕、闭环整改，分行业细化审查标准，出台平台经济、绿色发展专项指引，压缩自由裁量空间。建立存量政策年度清理机制，限期废止歧视性保护政策，从源头遏制行政垄断，厘清容错与追责边界。

第二，构建协同治理体系，打通跨区域堵点。建立市场监管、司法、发改、行业主管部门联动审查机制，完善跨区域政策互认、线索移送、联合督查机制，合力化解区域性市场分割。畅通企业投诉渠道，快速处置政策歧视问题，强化司法兜底，支持市场主体针对违规政策提起复议、诉讼，以司法监督规范行政审查行为。

第三，健全多元监督，压实问责责任。打造内部自查、第三方评估、社会监督、司法监督一体化监督体系，常态化开展专项督查，定期开展第三方独立评估并公开结果。细化问责清单，将审查落实纳入法治政府硬性考核，对虚假审查、拒不整改、人为设置市场壁垒的单位及责任人依规追责，提高违规成本。

第四，深化法治理论创新，夯实智力支撑。整合党校、高校、监管实务、行业协会研究力量，搭建公平竞争法治研究平台。聚焦统一大市场审查难点开展专题研究，总结各地破除地方保护、优化审查流程的典型经验，推动实践成果转化为制度规范。常态化开展基层业务培训，提升审查人员专业能力，培育全社会公平竞争法治共识。

十年深耕，公平竞争审查筑牢统一市场法治底座；新程奋进，法治是破除市场壁垒的核心抓手。公平竞争是市场经济的生命线，法治是全国统一大市场建设的根本保障。站在制度实施十年新起点，唯有以法治思维完善公平竞争审查全链条制度体系，持续强化制度刚性，补齐治理短板，凝聚共治合力，破除地方保护与市场分割，优化市场化法治化国际化营商环境，畅通国内大循环，方能“十五五”时期经济高质量发展提供坚实法治保障。



热点聚焦

□ 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）

证据是刑事司法的基石，证据规则的完备程度直接决定案件事实认定质量。现行刑事诉讼法仅以一个章节规定证据制度，条文数量有限，未明确规定证据裁判、直接言词等基本原则，证据能力与证明力长期混同适用。多年来，“两个证据规定”（2010年，最高人民法院、最高人民检察院、公安部等部门印发《关于办理死刑案件审查判断证据若干问题的规定》和《关于办理刑事案件排除非法证据若干问题的规定》）等司法解释填补了立法空白，但下位规范与上位法律长期脱节，造成公检法办案尺度不统一。与此同时，电信网络犯罪、数据犯罪催生了大数据研判报告、区块链存证等新型证据，传统封闭式八类证据体系难以容纳数字证据；书面笔录大行其道，庭审质证流于形式，直接言词原则难以落地；非法取证的程序制裁力度不足，证人出庭率持续低迷，成为长期难以破解的实务顽疾。

笔者立足现有制度运行困境，认为本次修法不能再进行零星条文修补，必须坚持体系化完善思路，围绕重点问题展开系统研讨：重构立法体例、更新证据概念与种类、刚性落实非法证据排除规则、健全证人出庭制度、优化分层证明体系，同步配套完善数字证据与认罪认罚案件证据规则。

立法例重塑：推动证据规则由司法解释走向法治化

一、将证据章升格为证据编

刑事诉讼法总则编第五章“证据”承载内容过多、条文容量不足，难以容纳证据原则、证据资格、证明制度等完整规范。本次修法应将单章扩充为独立证据编，分设一般规定、证据种类、证据能力规则、刑事证明、规定证据裁判原则，不得强迫自证其罪原则、直接言词原则，从立法层面破除卷宗笔录中心主义，实现证据规则上位法化，终结司法解释单向推进、体系系统不足的局面。

二、严格区分证据能力与证明力双层规则

实践中，刑事证据制度长期存在混淆证据能力与证明力、瑕疵证据与非法证据界限模糊的问

刑事诉讼法第四次修改视域下证据制度改革与完善的重点问题研究



题，补正条款被滥用，直接导致非法证据排除制度被架空。本次修法应在条文中作出分层划分：证据能力是合法性门槛，严重违法法定程序取得的证据直接丧失准入资格，不得进入法庭调查；证明力是对证据证明价值强弱的综合评判，属于法官自由心证范畴，仅轻微程序瑕疵可以补正解释，无法补正的不得作为定案依据。通过规则分层，统一侦查、起诉、审判三机关的证据审查标准，压缩程序裁量空间。

基础规则更新：重塑证据概念，完善数字化证据体系

一、把“材料说”升级为“信息说”

刑事诉讼法将证据定义为“可以用于证明案件事实的材料”，带有浓厚的客观真实色彩，无法包容证人当庭口头陈述、系统自动生成数据等非书面载体。立足法律真实理论，建议修改为“能够承载案件事实信息，符合法定形式的诉讼资料，均为刑事证据”。将证据本质界定为事实信息，不再局限于书面载体，为当庭言词采信、电子数据准入扫清理论障碍，适配庭审实质化改革。

二、扩容证据种类，增设电子数据专门条款

刑事诉讼法规定的八类证据采用封闭式列举，大数据证据、区块链存证缺乏立法归属，只能勉强归入视听资料，取证、封存、鉴真缺少上位法依据。本次修法应当重构证据种类结构，采用“列举+兜底”模式，单独设立电子数据条款，明确数据固定、完整性校验、远程调取、篡改排查的法定程序，针对深度伪造电子数据，增设前置鉴真程序，未经完整性校验的数字证据直接丧失证据资格。同时强化专家辅助人的质证权利，改变鉴定意见“一锤定音”的司法现状，回应数字时代的取证新难题。

核心制度攻坚：刚性完善非法证据排除规则

非法取证是滋生冤错案件的源头，也是本次修法最重要的攻坚内容。

第一，拓宽非法证据排除范围。将疲劳审讯、以亲属羁押相胁迫获取的口供纳入绝对排除范围；对于严重违法搜查扣押取得的物证、书证与电子数据，严格限缩补正适用空间，对严重损害司法公正的实物证据不再允许事后补救，把非法数字证据正式纳入排除清单。

第二，改造庭审审查程序。现行条款规定，人民检察院可以提请人民法院通知有关侦查人员或者其他人员出庭说明情况。但实践中，普遍存在侦查人员出庭率低，取证合法性仅凭一纸书面说明结案等问题。本次修法应将“可以”修改为“应当”，辩方提出非法取证线索，案卷材料无法证明讯问合法的，侦查人员必须当庭接受质询；无正当理由拒不出庭的，该供述不得单独作为定案依据。同时，应将证据合法性调查设置为独立庭审单元，优先审查证据资格问题。

第三，扩大同步录音录像强制适用范围。职务犯罪、涉黑案件、电信网络诈骗、侵害未成年人案件应当进行同步录音录像，录音录像应全程不间断进行，不得选择性录制，不得剪辑、删改，并完整随案移送，应当录制而未录制的供述，直接降低证据效力，倒逼侦查机关规范讯问程序。

落实庭审实质化：健全证人出庭制度，贯彻直接言词原则

书面审理架空庭审辩论，是长期阻碍以审判为中心改革的顽疾。本次修法必须刚性落实证人出庭规则。

其一，建立关键证人强制出庭制度。对定罪量刑具有决定性作用的证人、鉴定人、侦查人员，控辩双方对证言存在重大争议的，必须当庭口头作证；无正当理由拒不出庭的，其庭前书面笔录丧失独立定案效力，仅可作为补强证据使用，死刑案件严格执行该条款，杜绝依靠卷宗笔录定案。

其二，完善配套保障机制。细化证人经济补偿、人身保护条款，增设近亲属拒证特权，破解证人“不敢作证、不愿出庭”的困境。严格限制庭前卷宗过度移送，推动法官从阅卷审理转向庭审审理，真正做到质证在法庭、事实查明在法庭。

证明制度优化：立足法律真实，构建二元分层证明标准

一、夯实法律真实的立法地位

在证据编明确，裁判认定的事实属于法律事实，依托合法证据形成内心确信；客观事实无法查清时，必须严格坚持疑罪从无，禁止反复退回补充侦查、久押不决，从立法上摒弃盲目追求绝对客观真实的传统思路。

二、建立差异化双层证明体系

单一证明标准无法适配多元诉讼程序，重罪



死刑案件严格适用“排除合理怀疑”最高标准，证据链条必须完整闭环；认罪认罚案件、简易程序实行合意式降低标准，重点审查认罪自愿性，不必苛求全部细节一一印证。同时区分实体事实与程序事实：犯罪构成事实适用严格证明标准，管辖、证据合法性等程序性事实适用优势证据标准，兼顾司法公正与办案效率。

三、完善认罪案件口供补强规则

针对认罪认罚制度下虚假口供风险，增设强制性补强条款：被告人认罪供述不能单独定案，必须配套客观物证、电子数据予以佐证；没有客观证据支撑的口供，即便当事人自愿认罪，也不得单独定罪。严格落实值班律师在场与同步录音录像制度，杜绝羁押胁迫形成虚假认罪笔录。

综上，刑事诉讼法第四次修改中的证据制度完善，是把成熟司法改革成果从司法解释上升为法律条文的关键一步。本次修法以法律真实为理论统领，完成立法体例重构，证据概念更新，非法取证程序裁减，证人出庭刚性约束，分层证明体系五大制度升级，同时积极回应数字犯罪带来的证据新问题。制度修订应当循序渐进，保持规则稳定性，稳步推进传闻证据、意见证据等规则入法，统一公检法全链条取证标准，唯有建成体系完备、约束刚性、兼顾数字时代需求的证据规范体系，才能真正夯实庭审实质化的制度基础，守住防范冤错案件的司法底线，稳步推进刑事诉讼法治现代化。



以高质量配套立法护航生态环境法典落地实施

前沿观点

□ 孙佑海（天津大学法学院教授）

2026年3月12日，十四届全国人大四次会议表决通过《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称生态环境法典），标志着我国生态环境法治迈入法典时代，一套统筹污染防治、生态保护、绿色低碳发展的顶层法律制度体系正式确立。法治的根本价值在于守护公平正义。法律的生命力在于实施，生态环境法典颁布虽然完成了生态环境法律体系的顶层建构，但并非生态治理的终点。生态环境法典将于8月15日起开始实施，法典条文多为原则性、框架性规范，面向复杂多元的区域治理、行业监管、纠纷化解场景，需要细化标准、规范操作流程，明确部门权责等配套制度承接转化。加快推进高质量配套立法，把抽象法律原则转化为实施规则，打通制度落地堵点，真正释放法典制度优势，均衡分配环境责任，平等保障环境权益，以完备法治支撑生态环境领域公平正义落地生根。

配套立法与环境公平正义的逻辑关系

理解配套立法之于环境公平正义的支撑作用，需要厘清两组核心概念的法理内涵与内在关联。配套立法是现代立法体系不可或缺的重要组成部分，是上位法出台后，法定立法主体依照权限与程序开展的补充、细化、衔接类立法活动，具备从属性、补充性、协调性特征，解决上位法概括性规范难以适配基层实践的现实难题。在生态环境法典视域下，配套立法覆盖两层范畴：一是明确授权国务院、主管部门、地方立法机关制定实施细则的法定配套事项；二是创设的新型制度、统一法律概念、新型治理机制衍生的隐性配套需求。环境公平正义涵盖代内公平、代际公平、区域生态均衡、主体权益对等多重维度，核心要义是依托统一、精准、权责清晰的环法治理，实现全体公众平等享有生态环境权益，各类市场主体公平承担环保义务、跨区域生态损害得到及时救济。

二者构成紧密衔接的制度链条：生态环境法典搭建环境公平正义的顶层制度框架，但所有价值目标都必须依托配套立法具象落地，配套立法是把抽象的环境公平理念转化为常态化治理实践的核心制度载体，缺少配套立法的衔接配合，将导致环境公平正义难以转化为公众可感知的法治实效。

高质量推进配套立法的时代价值

从立法完善、制度运行、生态治理三重维度审视，高质量推进配套立法，对实现立法初衷、筑牢环境公平正义根基具有不可替代的时代价值。生态环境公平正义根基具有不可替代的时代价值。生态环境法典编纂的核心目标，是破解环境立法碎片化、部门分割、标准不一等问题，整合多部单行环境法律，构建逻辑自治、全域统一的生态环境治理体系，加快推进人与自然和谐共生的现代化。这一编纂使命必须依托配套立法统筹开展存量规范清理，新旧制度衔接，完成生态环境法律体系的迭代升级，真正实现法典编纂的立法初心。从制度实施层面看，生态环境法典统一划定生态保护红线、污染管控规则、生态损害修复机制，但未对裁量标准、监管流程、赔偿程序、区域协同机制等作出细化规定，配套立法恰好承担填补制度缺失、统一执法司法标准、消解规范冲突的职能，为环境公平正义筑牢制度根基。更深一层，配套立法直接决定环境公平正义能否常态化落地：通过细化权责划分，避免企业、城乡、区域之间环保义务畸轻畸重；通过统一权益保障规则，畅通公众环境举报、公益诉讼、生态补偿渠道；通过规范监管裁量，杜绝选择性执法、差异化管控带来的不公，让环境公平正义从法律条文转化为日常治理中的真实图景。

配套立法及时、精准、系统推进，是保障生态环境法典实施、维护环境公平正义的前提条件；配套立法施延缺位，偏离上位法，会造成制度失效、治理失序，损害生态环境领域公平正义，当前加快生态环境法典配套立法具有现实紧迫性。

配套立法的理论依据和适用原则

配套立法绝非单纯的立法技术工作，必须以成熟理论为根本指引，恪守法定科学准则，确保

全部立法活动方向不偏、边界清晰、规范有力。

配套立法工作的核心理论遵循分为两个层面。一是以习近平法治思想、习近平生态文明思想为根本指引，依托法治统一、科学立法、法治实施三大核心理论锚定价值导向。法治统一理论要求所有配套规范、存量法规不得与宪法、生态环境法典基本原则相抵触，通过立改废释破除地方保护、部门本位带来的规范割裂，维护生态法治全域统一；科学立法理论指引配套立法摒弃过去零散、被动的立法模式，以体系化思维补齐制度短板，兼顾生态保护与绿色发展；法治实施理论直指法律落地痛点，要求以配套立法打通实施堵点，让静态法典转化为动态治理秩序。二是以法律体系融贯理论为目标统领，从概念、逻辑、价值、功能四个维度实现生态环境法律体系自洽统一。统一“生态环境损害”“生态修复”等核心法律术语消除歧义；理顺上位法与下位法、一般法与特别法效力规则，杜绝适用悖论；配套规范应遵循生态环境法典确立的生态保护基本原则，实现价值取向统一；统筹各领域制度分工，消除监管重叠与治理真空，形成功能互补的制度闭环。

立足理论指引与治理现实，配套立法工作必须坚守四项核心准则：依法立法为首要底线，严格恪守立法权限，规范立法程序，杜绝越权创设规则；及时推进为时效要求，对明确授权的硬性配套事项设定完成时限，以灵活立法形式补齐实践急需规则；精准适配为内容标尺，配套立法仅作细化补充，不重构制度，不随意增减生态环境法典设定的权利义务，做到“到位不越位”；系统协同为工作方法，统筹立改废释全链条，国家与地方全层级、多部门为主体，打破行政壁垒形成治理合力。

配套立法的实施体系

立足理原则，直面现存实践短板，必须构建一套全链条、可落地、分层推进的配套立法实施体系，从思想统筹、组织保障、规范清理、新规创制各环节同步发力，全方位保障环境公平正义落地见效。

首要任务是统一各层级、各部门思想认知，

依据生态环境法典实施的相关文件，深刻把握配套立法兼具政治、法治、民生三重属性，树立“高质高效、公平导向、系统统筹”的立法理念，凝聚加快配套立法的行动自觉。

在配套立法上搭建权责清晰的专业化组织体系，压实各主管部门主体责任，由单位主要负责人牵头成立专项工作领导小组，统筹跨部门立法协调；组建吸纳业务骨干、法学专家、行业技术专家的工作专班，全程参与条文起草、论证与合法性审查，保障配套立法科学性与实操性；建立闭环工作机制，细化任务分工、阶段节点与审查机制，压缩立法周期，提升整体推进效率。

规范清理是衔接新旧制度的基础工作，需要对照法典条文统一制定存量法规规范废止甄别标准，从源头消除规范冲突；针对整体符合法典精神、仅部分条文滞后，衔接存在断层的现行规范，确立专项修订标准，逐条修正冲突条款，补充衔接内容，实现存量规范与法典体系精准适配。

在存量规范清理的同时，分层分类推进新增配套制度的制定。围绕生态环境法典明确授权事项、应对气候变化与碳达峰碳中和、生态产品价值实现、生态环境损害赔偿与公益诉讼衔接等制度领域，确立新规创制的价值导向与技术规范；国家层面统筹出台行政法规、跨部门专项规章、配套司法解释，地方立足区域生态特征制定生态保护红线管控、区域生态修复实施细则，最终建成“法典统领、新旧衔接、层级完备、全域协同”的配套规范体系，以精细化、体系化配套规则为环境公平正义提供坚实的制度支撑。

生态环境法典的颁布，是我国生态文明法治建设里程碑式突破，而完备、高效、高质量的配套立法体系，是释放法典治理效能、实现环境公平正义的关键支撑。配套立法建设是贯穿法典实施全过程的持续性、系统性法治工程。在新的法治起点上，必须统筹推进规范清理、制度修订、新规创制等各项工作，健全配套立法动态评估、定期更新长效机制，以体系化、精细化下位立法持续完善中国特色生态环境法律体系，用严密法治守护绿水青山，保障全体人民生态环境权益，以良法善治推进生态环境治理现代化，为建设美丽中国、实现人与自然和谐共生的现代化筑牢坚实法治保障。