



会刊（试刊）

# 中国人大制度理论研究

STUDIES ON THE PEOPLE'S CONGRESS SYSTEM OF CHINA

1

2018

总第2期

中国人大制度理论研究会  
主办

《准印证》编号：京内资准字 2017-10029 号

# 中国人大制度理论研究

内部资料

会刊（试刊）2018年1月

总第2期

---

主办单位：中国人大制度理论研究会

编辑出版：本刊编辑室

出版日期：2018年1月31日

---

主任：张春生

副主任：李连宁 汪铁民 李 诚

主编：吴高盛 汪铁民

副主编：王世瑜 徐 燕

编委会成员：吴高盛 王世瑜 刘红越 王德工

李伯钧 汪铁民 徐 燕

---

责任编辑：刘泽刚

美术编辑：陈玉叶 李洪兴

责任校对：周凤霞

---

编辑室：010-63097305

010-55602861 (传真)

邮箱：RDYJH@npc.gov.cn

地址：北京市西交民巷23号

邮编：100805

印刷：北京中科印刷有限公司

印数：3000册

发送对象：中国人大制度理论研究会单位理事、  
个人理事，地级以上人大常委会  
研究部门，法律院校，智库及研究  
机构

# 目 录

## 特 稿

- 001 坚定人民代表大会制度自信  
——在人民代表大会制度理论和实践创新成果  
交流研讨会上的讲话  
张德江
- 014 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导  
发展社会主义民主政治  
王 晨

## 学习贯彻 十九大报告

- 020 加强人民当家作主制度保障  
沈春耀

## 立 法

- 025 党的创新理论引领立法工作创新发展  
全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作  
委员会课题组

## 监 督

- 042 认真学习习近平人大监督思想  
积极推进新时代人大监督工作创新  
李连宁
- 049 建立健全新时代中国特色社会主义人大预决算  
审查监督制度研究  
全国人大常委会预算工作委员会课题组
- 059 创新人大监督方式 推动政府绩效管理  
高 强 冯淑萍
- 070 推进合宪性审查工作的几个问题  
莫纪宏

## 理论研究

076 党的十八大以来人民代表大会制度理论研究工作新局面

王德工

## 工作研究

086 关于健全人大讨论决定重大事项制度的几点思考

杨景宇

093 坚持在党的领导下依法行使人大决定权  
——关于人大行使决定权的实践与思考

肖志恒

100 推广“民生实事项目代表票决制”的调查与思考

浙江省人大工作研究会

109 互联网背景下的人大工作展望

上海人大工作研究会

## 纪 事

118 人大专门委员会制度的历史叙事

纯胜

129 不忘初心, 继续前行, 继承中华苏维埃精神, 坚持  
和完善人民代表大会制度

——中华苏维埃制度对完善人民代表大会制度的  
启示

王敏

# 坚定人民代表大会制度自信

## ——在人民代表大会制度理论和实践创新成果交流研讨会上的讲话

张德江

同志们：

非常高兴参加人民代表大会制度理论和实践创新成果交流研讨会暨中国人大制度理论研究会年会。首先，我代表全国人大常委会，对研讨会和年会的召开表示热烈祝贺！中国人大制度理论研究会2014年1月成立以来，紧紧围绕推动人民代表大会制度理论和实践创新，组织、协调人大理论研究力量，积极开展理论研究、工作研究和成果交流，形成一批有分量、有价值的研究成果，为坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作作出了积极贡献。借此机会，我向理论研究会各位同志、人大工作者和专家学者，表示衷心的感谢！

这次交流研讨会是在党的十九大胜利闭幕不久、全党全国深入学习宣传贯彻党的十九大精神的背景下举行的，也是在十二届全国人大及其常委会履职将要届满、全面总结五年来人大各项工作的时候召开的一次会议。党的十九大取得了一系列重大政治成果、理论成果、实践成果，在我们党和国家的发展进程中具有极其重大的历史意义。这当中，最重要的理论成果、也是最重大的历史贡献，就是把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为我们党必须长期坚持的指导思想，为新时代推进党和国家事业发展、实现中华民族伟大复兴提供了思想和行动指南。党的十八大以来，习近平总书记就人民代表大会制度和人大工作发表一系列重要讲话、作出一系列重要指示，拓展了人民代表大会制度和我国社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求，发展了马克思主义国家学说，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为长期坚持、不断完善人民代表大会制度提供了科学理论指导。五年来，我国社会主义民主法治建设迈出重大步伐，人大制度建设和人大工作取得重大进展，根本在于有习近平总书

记这个党中央的核心、全党的核心掌舵领航，有习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引，有以习近平同志为核心的党中央的坚强领导。

这里，我围绕学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，结合十二届全国人大及其常委会的工作，就坚定人民代表大会制度自信谈几点意见，同大家一同探讨。

## 一、人民代表大会制度是中国共产党和中国人民的伟大创造

习近平总书记在十九大报告中鲜明指出：“中国特色社会主义政治制度是中国共产党和中国人民的伟大创造。”在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的重要讲话中，习近平总书记指出：“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造。”回顾人民代表大会制度建立和发展的光辉历程，我们深刻认识到，在中国实行人民代表大会制度，是中国人民掌握自己命运的必然选择，是中国共产党和中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果和伟大成就。

大家都知道，1840年鸦片战争后，中国逐渐沦为半殖民地半封建国家，面临空前严重的民族危机。中国人民为结束封建专制统治、建立适合国情的政治制度模式进行了各种尝试，君主立宪制、议会制、多党制、总统制等西方政治制度和政治模式在中国轮番上演，但都没能改变旧中国一盘散沙、人民苦难深重的局面。直到1921年中国共产党成立，中国人民从此有了主心骨，中华民族的前途和命运从此发生了深刻改变。我们党成立之初就深刻认识到，要让中国人民真正成为国家和社会的主人，必须建立起一整套能够保证人民当家作主的新型政治制度。为此，我们党进行了艰辛的实践探索和深刻的理论思考。从第一次国内革命战争时期的罢工工人代表大会和农民协会、第二次国内革命战争时期的工农兵代表苏维埃，到抗日战争时期建立以“三三制”为原则的参议会、新中国成立前后在各地普遍召开各界人民代表会议，从1949年9月具有临时宪法地位的《中国人民政治协商会议共同纲领》庄严宣告新中国实行人民代表大会制度，到1954年9月一届全国人大一次会议召开，正式建立人民代表大会制度，我们党团结带领人民开辟了中国人民当家作主的历史新纪元，实现了中国从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃。60多年来特别是改革开放近40年来，人民代表大会制度不断完善发展，人大的选举制度，全国人大和地方人大的职权配置和组织制度、运行制度，国家政权体制不断与

时俱进，成为党和人民成功开辟和坚持中国特色社会主义政治发展道路取得的重要成就。

习近平总书记深刻指出：“各国国情不同，每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”人民代表大会制度植根于中国社会土壤，吸收了中华民族历史传承、文化传统的精华，体现了我们党的本质属性、根本宗旨和长期进行人民政权建设的经验，符合中国国情和实际。在中国这样一个有 5000 多年文明史、人口约占世界总人口五分之一的国家建立起人民当家作主的新型政治制度，在中国政治发展史乃至世界政治发展史上都具有划时代的意义。

## 二、中国共产党领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势

习近平总书记在十九大报告中旗帜鲜明指出：“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量。”“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。”中国共产党的领导地位和执政地位，是由党的性质和宗旨、初心和使命决定的，是由党团结带领人民进行艰苦卓绝的斗争确立的。我们党自成立之日起，就把实现共产主义作为党的最高理想和奋斗目标，把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心和使命。在 96 年的奋斗历程中，无论是弱小还是强大，无论是顺境还是逆境，我们党始终坚定理想信念，始终不忘初心、牢记使命，始终同人民同呼吸、共命运、心连心，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标。在前行的道路上，我们党经历过挫折，但敢于面对挫折、攻坚克难；出现过失误，但勇于修正错误、拨乱反正。我们党成立时只有 50 多名党员，历经艰难万险，付出巨大牺牲，发展到今天成为拥有 8900 多万名党员的世界最大政党，团结带领中国人民创造了一个又一个彪炳史册的人类奇迹，一次又一次推动中国社会实现伟大飞跃，近代以来久经磨难的中华民族开启了站起来、富起来、强起来的历史进程。历史充分证明，坚持党的领导，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所在、幸福所在。邓小平同志曾经深刻指出：“在中国这样一个大国，没有共产党的领导，必然四分五裂，一事无成。”

中国共产党领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势。习近平

总书记在十九大报告中深刻阐明坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求，强调三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践，指出人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。我国的人民代表大会制度集中体现了社会主义民主政治的优势和特点，为实现三者有机统一提供了根本制度载体、创造了重要运行条件，这当中最根本、最关键的是坚持党的领导。这是人民代表大会制度的本质要求和最大优势，也是做好人大工作的根本保证和关键所在。

党中央历来高度重视人大制度建设和人大工作。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面加强和改善党对人大工作的领导，不断推进人大制度和人大工作完善发展。自2015年起，习近平总书记每年主持召开中央政治局常委会会议，听取全国人大常委会党组工作汇报，这已经成为党中央加强集中统一领导的重要制度安排。每年中央政治局常委会工作要点都对立法等人大工作作出部署。习近平总书记多次主持召开中央政治局常委会会议和中央政治局会议，研究人大立法、监督等工作中的重大问题和重要事项，作出决策部署，提出明确要求。党中央出台了有关党领导立法工作、全国人大代表换届选举、县乡人大代表换届选举、加强县乡人大工作和建设、加强和改进人大代表工作等一系列重要指导性文件。过去五年来党中央发布的同人大工作直接相关的文件数量，在历届全国人大中是最多的。

十二届全国人大及其常委会坚定不移坚持党的领导首先是党中央集中统一领导，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。2013年履职之初，我们就旗帜鲜明地提出，坚决维护党中央的权威，坚决维护习近平总书记的权威。我们坚持把人大工作放到党和国家工作全局中来谋划和推进，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，按照中央全会等重要会议精神和中央政治局常委会年度工作要点部署，编制常委会立法规划并及时作出调整，制定常委会年度工作要点、立法工作计划和监督工作计划等，保证党中央集中统一领导贯穿于人大工作的各方面和全过程。我们坚决贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央重大决策部署，大事要事勇于担当、善于作为，从妥善处理辽宁拉票贿选案，到依法作出关于香港基本法第一百零四条的解释，从保持政治定力加快国家安全法治建设，到扎实推进民法典编纂工作、通过民法总则，从推动加强县乡人大工作和建设，到赋予所有设区的市地方立法权



等，十二届全国人大及其常委会办成了一批大事、难事。我们严格执行请示报告制度，严肃认真向中央政治局常委会报告全国人大常委会党组年度工作情况，主动将人大重要会议、工作中的重大问题和重要事项向党中央专题请示，认真落实党中央决策部署并及时报告落实的情况。我们着力加强常委会党组自身建设，加强对常委会机关党组的领导，在全国人大各专门委员会设立分党组，先后召开全国人大专门委员会党建工作会议、全国人大常委会党建工作座谈会，推动全面从严治党在全国人大向纵深发展。五年来，全国人大党的建设迈上了一个新台阶。

全国人大及其常委会是最高国家权力机关，更是在党中央领导下的重要的政治机关。人大工作必须旗帜鲜明讲政治，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，把维护习近平总书记权威和核心地位、维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导摆在首要位置，自觉在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下履行职责、开展工作，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，确保全国人大及其常委会的各项工作都坚定不移地坚持党的领导、贯彻党的领导、体现党的领导、实现党的领导。

### 三、坚定中国特色社会主义道路、理论、制度、文化自信是坚定人民代表大会制度自信的基础

习近平总书记在十九大报告中指出：“中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题，是党和人民历尽千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就。”我们要更加自觉地增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，始终坚持和发展中国特色社会主义。当今世界，要说哪个政党、哪个国家、哪个民族能够自信的话，中国共产党、中华人民共和国、中华民族是最有理由自信的。1949年新中国成立时，中国国内生产总值只有189亿美元，人均35美元，是世界上最贫穷落后的国家之一。1978年中国国内生产总值1495亿美元，人均156美元。2016年，我国国内生产总值达到11.2万亿美元，人均超过8000美元。我们用几十年时间走完了发达国家几百年走过的发展历程，自2010年开始稳居世界第二大经济体，经济实力、科技实力、国防实力、综合国力进入世界前列。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，中国特色社会主义进入了新时代。党的十九大对新时代中国特色社会主义发展作出战略安排，描绘了全面建设

社会主义现代化国家的宏伟蓝图。今天，我们比历史上任何时期都更接近、更有信心和能力实现中华民族伟大复兴的目标。实践是检验真理的唯一标准。实践充分证明，中国特色社会主义道路是正确的，而且前途无限光明，中国人民对中国特色社会主义充满信心。

我们对人民代表大会制度的自信，来源于对中国共产党坚强领导的自信，来源于对中国特色社会主义的自信。人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，在党和国家事业发展的历史进程中展现出巨大的政治优势和组织功效。我们党和国家通过人民代表大会制度，团结和动员全体人民以国家主人翁的地位投身社会主义建设，广泛调动、充分发挥人民群众积极性、主动性、创造性；有效调节各国家机关之间、中央和地方之间、各民族之间的关系，实现国家机关和领导层有序更替，形成安定团结的政治局面；连续制定和实施13个国民经济和社会发展五年计划、规划，保证国家统一高效组织推进各项事业、集中力量办大事。实践充分证明，人民代表大会制度是一套有效保证能干事、干好事、干成事的政治制度。我在很多外事场合讲过，中国快速发展进步、取得举世瞩目伟大成就的原因，概括起来就是三条：第一是坚持中国共产党领导，第二是坚持中国特色社会主义，第三是坚持人民代表大会制度。

习近平总书记深刻指出：“在一个国家的各种制度中，政治制度处于关键环节。”“坚定中国特色社会主义制度自信，首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信，增强走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心。”纵观当今世界，由于政治发展道路选择错误而导致社会动荡、国家分裂、人亡政息的例子比比皆是。二战以来，世界上许多原来的殖民地国家获得民族独立后，照抄照搬西方政治制度模式，试图改变国家和民族命运，但是由于“水土不服”，真正达到目的的国家少之又少。上世纪末到本世纪初，中亚、中东北非以及独联体国家接连发生“颜色革命”、“阿拉伯之春”，结果大部分出现政治动荡，甚至陷入内战分裂局面。还有“拉美陷阱”问题。一些学者、组织把拉美国家进入中等收入以上国家行列后出现的经济发展缓慢、停滞甚至倒退以及社会矛盾加剧等问题，归因于经济结构调整不力、经济体制改革滞后。我认为，“拉美陷阱”很重要的一个原因，是这些国家跌进了照搬西方政治模式的“政治陷阱”、“民主陷阱”。历史正反两方面的经验教训告诉我们，一个国家能否坚持正确的政治发展道路，是关系根本、关系全局的重大问题。在政治道路和政治制度上，我们就是要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，就是要坚定中国特色社会主义政治制度自信，就是要坚定人民代表大会制度自信，

始终保持战略定力，咬定青山不放松、任尔东西南北风。

## 四、人民代表大会制度确保国家和民族的前途命运 牢牢掌握在人民手中

中国共产党以全心全意为人民服务为根本宗旨，始终植根人民、为了人民、依靠人民，始终高举人民民主的旗帜。我们党领导人民建立和实行人民代表大会制度，就是要保证和支持中国人民实现当家作主，确保国家和民族的前途命运牢牢掌握在人民手中。早在1945年，毛泽东同志在回答民主人士黄炎培提出的如何跳出历史周期率问题时就曾说过：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”习近平新时代中国特色社会主义思想把坚持人民当家作主确定为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。习近平总书记指出：“我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。”“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。”

习近平总书记旗帜鲜明地指出：“在中国共产党领导的社会主义国家，一切权力属于人民，决不能依据地位、财富、关系分配政治权力。”我国的各级人民代表大会，都由人民通过民主选举产生，对人民负责，受人民监督。新中国1953年制定的第一部《选举法》就明确规定，凡年满十八周岁的中国公民，不分民族和种族、性别、职业、社会出身、宗教信仰、教育程度、财产状况和居住期限，均有选举权和被选举权。我们坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事，实行直接选举和间接选举相结合，实现了人人平等、地区平等、民族平等。县乡两级人大代表占全国各级人大代表总数的95%，都是由10亿选民一人一票、直接选举产生的。改革开放以来，我国共举行了10次县级人大代表直接选举、11次乡镇人大代表直接选举，选民参选率一直保持在90%左右。我国的人大代表具有广泛的代表性和坚实的民意基础，各地区、各民族、各方面都有适当数量的代表，其中不少是一线工人、农民、专业技术人员代表。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国人大常委会通过修改选举法、出台相关指导性文件等，严把代表“入口关”、选举“组织关”和全过程“监督关”；指导湖南省依法处理衡阳破坏选举案；根据宪法精神和有关法律原则，妥善处理辽宁拉票贿选案中的特殊问题，坚决维护了人

民代表大会制度的权威和尊严。

习近平总书记指出：“各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民对自己选举和委派代表的基本要求。”我国的各级人大代表，忠实代表人民的利益和意志，依法参加行使国家权力。尊重代表主体地位，就是坚持人民主体地位。保障代表依法履职，就是保证人民当家作主。十二届全国人大常委会把尊重代表主体地位、更好发挥代表作用作为开展人大工作的重要基础和关键环节，把认真审议代表议案、办理代表建议作为提高人大工作质量和水平的重要途径，不断深化和拓展代表工作。我们密切常委会同人大代表的联系，建立委员长会议组成人员、常委会委员联系全国人大代表制度，委员长会议组成人员与 87 名代表、常委会委员与 333 名代表建立起人与人、“点对点”的直接联系。拓展代表参与常委会、专门委员会工作的深度和广度，五年来累计邀请 1800 人次代表列席常委会会议，实现基层全国人大代表任期内至少列席一次常委会会议的目标；建立健全法律草案征求代表意见、预算审查前听取代表意见建议等制度，实现代表参加立法调研评估、执法检查等活动常态化，共 1300 多人次代表参加执法检查、立法调研等活动。我们推动各级人大加强代表联系人民群众的工作平台和网络平台建设，出台关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见，积极支持人大代表密切同人民群众的联系，充分发挥人大联系群众的主要民主渠道作用。我们加强代表思想政治作风建设和依法履职能力建设，举办 22 期代表学习班，5500 多人次代表参加学习，实现基层全国人大代表任期内至少参加一次履职学习的目标。

扩大人民有序政治参与，是保证人民实现内容广泛、层次丰富的当家作主的必然要求和重要体现。十二届全国人大积极拓宽和畅通社情民意表达和反映渠道，支持和保证广大人民群众参与人大工作，努力做到民有所呼、我有所应。我们拓宽公民有序参与立法途径，深入开展立法调研，听取各方面特别是基层的意见；建立健全基层立法联系点制度，先后就 22 部法律向各基层联系点征求意见 980 多条；健全向社会公布法律草案征求意见制度，对常委会初次审议和继续审议的法律草案及时向社会公开征求意见，五年来有 16 万多人次提出意见约 45 万条，许多好的意见建议得到吸收采纳。

人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。人民的信赖、支持和拥护，始终是国家根本政治制度的深厚力量源泉和牢固政治基础。人大工作必须坚持人民主体地位，贯

彻以人民为中心的发展思想，忠实代表人民的利益和意志，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。必须健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，扩大人民有序政治参与，保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。

## 五、人民代表大会制度在推进全面依法治国进程中发挥着重要作用

习近平总书记深刻指出，“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。”改革开放近40年来，我们党把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，形成以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系并不断完善发展。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把依法治国纳入“四个全面”战略布局，摆在更加突出的位置，推动我国社会主义法治建设进入“快车道”，取得历史性成就。习近平新时代中国特色社会主义思想明确全面依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，把坚持全面依法治国确定为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。习近平总书记提出一系列新理念新思想新战略，明确了全面依法治国的指导思想、总体要求、重要任务，阐明了法治建设中一系列重大理论和实践问题，为推进全面依法治国、建设社会主义法治国家提供了科学指引和根本遵循。

我国的人民代表大会制度在推进全面依法治国进程中发挥着重要作用。特别是全国人大及其常委会，处在社会主义民主法治建设的第一线，肩负着重要职责。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法引领和推动作用，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。五年来，全国人大及其常委会认真行使国家立法权，坚持立改废释并举，突出抓好重点领域立法，构建国家安全法律制度体系取得重大进展，民法典编纂工作扎实推进，社会、民生、文化、生态环境等领域一批重要法律相继出台。截至2017年11月，新制定法律23部，修改法律124件次，通过有关法律问题和重大问题的决定42件，作出法律解释9件，立法工作数量多、分量重、节奏快。

法律是治国之重器，良法是善治之前提。习近平总书记指出，“越是强调法治，越是要提高立法质量。”五年来，我们牢牢抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，努力使每一项立法

都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，以良法促进发展、保障善治。一是完善立法体制，发挥人大在立法工作中的主导作用。国家基本法律的制定和修改依法提请全国人民代表大会审议通过，十二届全国人大三次、四次、五次分别作出关于修改立法法的决定，制定慈善法和民法总则。建立全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度，有效防止部门利益和地方保护主义法律化。二是遵循和把握立法规律，健全立法项目征集和论证、法律出台前评估、争议较大的重大立法事项引入第三方评估等工作机制，切实增强法律的及时性、系统性、针对性、有效性。三是恪守以民为本、立法为民理念，拓宽人大代表和社会公众参与立法途径，完善公布法律草案征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，出台立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制，使立法更好地反映民情、汇聚民意、集中民智。四是严格依照法定权限和程序行使立法权，规范立法活动，加强备案审查，维护社会主义法制的统一和尊严。

## 六、人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度

习近平新时代中国特色社会主义思想，明确全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。习近平总书记指出，“治理国家，制度是起根本性、全局性、长远性作用的。”人民代表大会制度集中体现了国家政权的根本性质和国家活动的根本原则，是中国特色社会主义制度的重要组成部分。习近平总书记强调必须发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，支撑和推进国家治理体系和治理能力现代化，赋予了人民代表大会制度新使命新任务，为充分发挥我国根本政治制度功效指明了前进方向、开辟了广阔空间。

坚持全面深化改革，必须处理好改革和法治的关系，在法治下推进改革、在改革中完善法治。五年来，常委会紧扣党中央关于全面深化改革的战略部署，坚持立法决策和改革决策相统一、相衔接，法治和改革相辅相成、协同推进，通过作出决定、制定新法、统筹修法等方式，确保重大改革于法有据、顺利实施，充分发挥立法引领、推动、规范、保障改革的作用。共作出19件改革授权决定和试点决定，为国家监察体制、司法体制、自由贸易试验区等改革试点提供法律依据。同时，对于实践证明行之有效的改革举措，及时通过修改完善相关法律予以复制和推广。多次采取一揽

子方式,统筹修改法律93件次,为行政审批制度等重大改革提供法律支持。

完善和发展人民代表大会制度,是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。十二届全国人大常委会着眼于加强和改善国家治理、夯实基层政权建设,在推进人大制度完善发展方面突出抓了两件大事。一是修改立法法,完善立法体制,赋予所有设区的市地方立法权,使我国享有地方立法权的主体在原有基础上增加273个,提高地方运用法治思维、法治方式加强和改进地方治理的能力。二是深入开展县乡人大工作和建设专题调研,提出相关工作指导性文件,2015年6月经党中央批准并予以转发;及时修改地方组织法、选举法、代表法的相关规定,先后两次召开县乡人大工作和建设专题会议,确保党中央精神和法律规定落到实处,更好发挥基层人大作用,加强基层政权建设,巩固党的长期执政基础。

## **七、人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督**

习近平总书记多次强调,“要加强对权力运行的制约和监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子”。人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分。习近平总书记深刻指出:“在我们的政治体制中,人大就是要对‘一府两院’起监督作用。”“加强对法律实施情况和‘一府两院’工作的监督,确保法律法规得到有效实施,确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。这是人大的职责,是我们制度设计上对人大的一个要求。”

全国人大常委会切实把宪法法律赋予的监督权用起来,坚持正确监督、有效监督,加大监督力度,增强监督实效。我们深切体会到,实行正确监督,关键是始终坚持党的领导,树立“一盘棋”思想,严格按照法定职权和法定程序进行监督,正确处理监督与支持的关系,既敢于监督、又善于监督,促进“一府两院”依法行政、公正司法,形成加强和改进工作的合力。实行有效监督,关键是紧紧围绕党和国家工作大局,树立问题意识,强化问题导向,找准抓牢工作着力点,健全完善监督机制方式,跟踪问效、一抓到底,推动解决人大代表、人民群众普遍关心的突出问题,推动健全改进工作、解决问题的长效机制。

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。法律是全社会必须一体遵循的行为准则,如果得不到有效实施和坚决执行,就是一纸空文,

人民群众对法治就会失去信心。我们坚持把保证法律有效实施作为全面推进依法治国的重要抓手，持续加强和改进执法检查工作，五年来共检查了26部法律的实施情况；依法加强对“一府两院”工作的监督，围绕强化预算监督、保障改善民生、解决突出环境问题、促进司法公正等方面，共听取审议77个相关工作报告。我们在实践中不断深化对人大监督工作规律的认识和把握，积极探索和完善增强人大监督工作实效的工作机制。一是探索形成包括六个环节的执法检查工作流程，加强对法律实施情况“全链条”监督，打出了一套环环相扣、一抓到底的“组合拳”。二是改进和完善专题询问工作，委员长会议组成人员主持联组会议开展询问，国务院负责同志到会应询、听取意见，进一步增强专题询问的权威性、针对性、实效性。三是完善预算决算审查监督工作机制，出台关于审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制、国务院向全国人大报告国有资产管理情况制度、推进人大预算联网监督工作等指导性文件，推动预算决算审查监督工作不断向纵深发展。

## 八、按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新

习近平总书记指出：“制度自信不是自视清高、自我满足，更不是裹足不前、固步自封，而是要把坚定制度自信和不断改革创新统一起来，在坚持根本政治制度、基本政治制度的基础上，不断推进制度体系完善和发展。”同时，习近平总书记强调，“发展社会主义民主政治，关键是要增加和扩大我们的优势和特点，而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。”党的十九大全面部署了健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治的目标任务，强调“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善”，明确提出了加强人民当家作主制度保障、深化依法治国实践的重大举措。党的十九大关于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等领域的重大部署，也有不少需要全国人大和地方各级人大通过履行职责来贯彻落实。

新时代人大工作要有新气象新作为。我们要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度，更加自觉、更加



善于通过人民代表大会制度，保证党领导人民有效治理国家，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务，推动国家各项工作法治化。全国人大和地方各级人大要紧紧围绕党的十九大确定的重大决策部署，按照总结、继承、完善、提高的原则，全面加强和改进人大工作，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，健全人大组织制度和工作制度，依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表作用，成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。

习近平总书记指出：“我们完全有信心、有能力把我国社会主义民主政治的优势和特点充分发挥出来，为人类政治文明进步作出充满中国智慧的贡献！”让我们在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，长期坚持、不断完善人民代表大会制度，推动人民代表大会制度理论和实践创新，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供更加坚实的制度保障，为人类政治文明进步贡献更加丰富有益的中国智慧、中国经验！

# 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导发展社会主义民主政治

王 晨

党的十八大以来，以习近平同志为主要代表的中国共产党人，在推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革的伟大实践中，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想。党的十九大将习近平新时代中国特色社会主义思想确立为党必须长期坚持的指导思想并载入党章，实现了党的指导思想又一次与时俱进，这是党的十九大的重大历史性贡献，对于党和国家事业发展具有重大现实意义和深远历史意义。习近平总书记是习近平新时代中国特色社会主义思想的主要创立者。五年来，在治国理政新的实践中，围绕发展社会主义民主政治，习近平总书记发表一系列重要讲话，提出一系列具有开创性意义的新理念新思想新战略，推动社会主义民主政治建设取得了重大理论和实践创新成果。习近平总书记关于发展社会主义民主政治的重要思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，对新时代发展社会主义民主、推进全面依法治国、坚持和完善人民代表大会制度具有重大指导意义。

——发展社会主义民主政治，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，最根本的是坚持党的领导。习近平总书记在党的十九大报告中指出，“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求。”党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。其中，最根本的是坚持党的领导。我们党自成立之日起，就始终高举人民民主的旗帜。中华人民共和国的建立，实现了中国从几千年封建专制政治向人民民主的伟大飞跃。改革开放以来，我们党团结带领人民成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，为实现最广泛的人民民主确立了正确方向。特别是党的十八大以来，在以习近平总书记为核心的党中央坚强

领导下，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度体制全面加强，社会主义民主法治建设迈出了重大步伐。

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持科学执政、民主执政、依法执政，把加强党的集中统一领导和支持国家机关依法履行职能、开展工作、发挥作用统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。五年来党和国家事业取得辉煌成就，中国特色社会主义进入新时代，最根本在于习近平总书记作为全党拥护、人民爱戴、当之无愧的党的领袖和核心举旗定向、掌舵领航，在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引。

新时代发展社会主义民主政治，必须旗帜鲜明讲政治，坚持党对一切工作的领导，首先是坚持以习近平同志为核心的党中央集中统一领导。党中央集中统一领导是党的领导的最高原则，从根本上关乎党和国家前途命运、关乎人民根本利益。要不断增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决维护习近平总书记作为党中央的核心、全党的核心的地位，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想的精神实质和丰富内涵，全面准确贯彻落实新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，始终坚持在党的领导下健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治，确保党领导人民有效治理国家，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

——增强制度自信，保持政治定力，毫不动摇走中国特色社会主义政治发展道路。习近平总书记指出，中国特色社会主义是改革开放以来党的全部理论和实践的主题，是党和人民历尽千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就。全党要更加自觉地增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，既不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，保持政治定力，坚持实干兴邦，始终坚持和发展中国特色社会主义。

坚定中国特色社会主义制度自信，首先要坚定对中国特色社会主义政治制度的自信，增强走中国特色社会主义政治发展道路的信心和决心。习

近平总书记在党的十九大报告中指出，“中国特色社会主义政治发展道路，是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果，是坚持党的本质属性、践行党的根本宗旨的必然要求。世界上没有完全相同的政治制度模式，政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统来抽象评判，不能定于一尊，不能生搬硬套外国政治制度模式。”在《习近平谈治国理政》第二卷中，专门收入了《坚定对中国特色社会主义政治制度的自信》，这是习近平总书记2014年9月在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上讲话的一部分。讲话深刻阐述了评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的“八个能否”标准，强调“发展社会主义民主政治，关键是要增加和扩大我们的优势和特点，而不是要削弱和缩小我们的优势和特点”，系统提出“六个坚持”、“六个切实防止”的重要思想。习近平总书记的重要论述，丰富了马克思主义国家学说和政治理论，开辟了中国特色社会主义民主政治发展新境界。

我国是有着13亿多人口、56个民族的发展中大国，谋划和推进民主政治建设这个关系根本、关系全局的重大问题，必须增强制度自信，保持政治定力，坚持正确的政治发展道路。实践充分证明，我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主，中国特色社会主义政治发展道路是符合中国国情、保证人民当家作主的正确道路。新时代发展我国社会主义民主政治，必须坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，发展社会主义协商民主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。要积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。我们要借鉴人类政治文明的有益成果，但绝不照搬西方政治制度模式，绝不放弃我国社会主义政治制度的根本。在政治制度模式上，我们就是要有咬定青山不放松、任尔东西南北风的政治定力。中国共产党和中国人民完全有信心、有能力把我国社会主义民主政治的优势和特点充分发挥出来，为人类政治文明进步作出充满中国智慧的贡献。

——长期坚持、不断完善人民代表大会制度，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。习近平总书记在党的十九大报告中指出，“我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，

国家一切权力属于人民。”发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。要改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家；扩大人民有序政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督；维护国家法制统一、尊严、权威，加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和自由。人民代表大会制度是保证人民当家作主的国家根本政治制度，集中体现了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的社会主义民主政治的优势和特点。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家根本政治制度建设，全面加强党对人大工作的领导，推动人民代表大会制度理论和实践创新取得重大成果。习近平总书记多次就坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作发表重要讲话、作出重要指示，全面阐述我国实行人民代表大会制度的历史必然性、伟大成就和基本经验，深刻指出人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度，对加强和改进人大工作、充分发挥国家权力机关作用提出明确要求。习近平总书记的重要论述，丰富和拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求，提升了人民代表大会制度的核心理念和核心价值，为更好发挥国家根本政治制度作用指明了前进方向、开辟了广阔空间。五年来，中央政治局常委会多次听取全国人大常委会党组工作汇报，研究人大工作中的重大问题和重要事项，作出决策部署。党的中央全会对加强人大工作和建设提出明确要求。党中央出台了一系列有关人大工作和立法工作的重要指导性文件。

十二届全国人大及其常委会坚定坚持和维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，紧紧围绕党和国家工作大局依法行使职权，各方面工作取得新进展新成效。特别是坚决贯彻落实党中央决策部署，在大事要事上敢于担当，依法审查批准“十三五”规划纲要，采取创制性方式及时妥善处理辽宁拉票贿选案中的特殊问题，依法作出关于香港特别行政区行政长官普选问题的决定和香港基本法第一百零四条的解释，依法作出有关决定为深化国家监察体制改革提供法治保障。修改立法法、赋予所有设区的市地方立法权，加强县乡人大工作和建设，推动人民代表大会制度与时俱进和人大工作完善发展。

党的十九大报告对加强人民当家作主制度保障作出系统部署、提出明确要求。我们要全面深入贯彻党的十九大精神，长期坚持、不断完善人民

代表大会制度，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。要健全人大组织制度和工作制度，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。

——深化依法治国实践，维护宪法法律权威，加快建设社会主义法治国家。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，作出我们党历史上第一个关于加强法治建设的专门决定，书写了依法治国新篇章。党的十九大报告将坚持全面依法治国列入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，作出成立中央全面依法治国领导小组的重大决策。习近平总书记强调，全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，发展中国特色社会主义法治理论，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，坚持依法治国和以德治国相结合，依法治国和依规治党有机统一，深化司法体制改革，提高全民族法治素养和道德素质。习近平总书记的重要论述，明确了全面依法治国的指导思想、总体要求、重要任务，阐明了法治建设中一系列重大理论和实践问题，对建设社会主义法治国家作出了重要顶层设计。

建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。十二届全国人大及其常委会坚定坚持党对立法工作的领导，充分发挥在立法工作中的主导作用，着力加强重点领域立法。到2017年11月，新制定法律23部，修改法律124件次，通过有关法律问题和重大问题的决定42件，立法工作呈现数量多、分量重、节奏快的特点，目前我国现行有效法律261部，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系日臻完善。坚持把推动宪法法律有效实施作为全面依法治国的重要抓手，健全宪法实施和监督制度，通过关于设立国家宪法日、实行宪法宣誓制度等决定；实施宪法确立的重要制度，制定国家勋章和国家荣誉称号法、国歌法，实行特赦；加强备案审查制度和能力建设，切实维护国家法制统一。

适应深化依法治国实践的新任务新要求，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。要加强宪法实施和监督，推进

合宪性审查工作，维护宪法权威；推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治；加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。党的十九大报告对深化国家监察体制改革、制定国家监察法、推进反腐败国家立法、完善国家机构组织法等重要立法任务作出了明确部署。全国人大机关要全力以赴抓好落实，精心组织立法调研，为全国人大及其常委会行使国家立法权、完成党中央部署的立法任务做好服务保障。

“日月之行，若出其中。星汉灿烂，若出其里。”中国特色社会主义进入新时代，开启全面建设社会主义现代化国家新征程。全党全国各族人民倍感振奋，汇聚起同心共筑中国梦的磅礴力量。习近平总书记指出：“新时代要有新气象，更要有新作为。”学习宣传贯彻党的十九大精神是全党全国当前和今后一个时期的首要政治任务。我们要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，全面贯彻落实党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想，牢固树立“四个意识”，不断增强“四个自信”，长期坚持、不断完善人民代表大会制度，长期坚持、不断发展社会主义民主政治，为全面建成社会主义现代化强国提供坚实政治制度保障，为实现中华民族伟大复兴的中国梦不懈奋斗！

# 加强人民当家作主制度保障

沈春耀

习近平总书记所作的党的十九大报告是新时代坚持和发展中国特色社会主义的政治宣言和行动纲领，强调要坚持人民主体地位，健全人民当家作主制度体系，加强人民当家作主制度保障。认真学习领会、全面贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于人民当家作主的新部署新要求新举措，对于在新时代条件下发展社会主义民主政治、依靠人民创造历史伟业，具有重要意义。

## 一、实现人民当家作主是共产党人矢志不渝的初心和历史使命

争取和实行民主，是无产阶级革命的基本主张。《共产党宣言》明确指出：“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级，争得民主。”“过去的一切运动都是少数人的，或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的，为绝大多数人谋利益的独立的运动。”这就从无产阶级革命运动的一般规律上阐明了建立新型民主国家是实现人类进步事业的直接目的和重要途径。

中国共产党从成立之日起就以实现人民当家作主为己任，团结带领中国人民进行长期不懈奋斗。我们党领导的新民主主义革命，目的就是反对和推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义的统治，争取民族独立和人民自由幸福，实现人民当家作主。1949年新中国的成立，标志着中国政治实现了向人民民主的伟大跨越，开辟了中国人民当家作主的历史新纪元。

新中国成立后，为了保障人民当家作主，维护最广大人民根本利益，我们党在国家生活各个领域进行全面实践和探索，取得了显著成就。后来，由于“左”的指导思想的影响，特别是“文化大革命”期间，推行所谓“大民主”，致使党和人民事业遭受严重破坏和损失，人民当家作主权利受到恣意侵犯和践踏。1978年12月，党的十一届三中全会实现指导思想上的拨乱反正，开启改革开放历史新时期。改革开放近40年来，在党的领导下，



我国社会主义民主政治建设取得历史性成就，成功开辟、拓展和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，社会主义民主政治展现出巨大的优越性。

根据我国国家制度的理论基础、制度构建和成功实践，人民当家作主的核心要义是：第一，国家一切权力属于人民，体现在国家根本性质（即国体）上，就是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家；体现在国家政权组织形式（即政体）上，就是人民通过各级人民代表大会行使国家权力。第二，国家建立健全法律制度和体制机制，保证人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。第三，一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。第四，国家制定实施的法律法规和方针政策，必须体现人民意志、尊重人民意愿、得到人民拥护，维护最广大人民根本利益。第五，国家各方面事业和各方面工作，必须坚持以人民为中心的发展思想，不断满足人民日益增长的美好生活需要，促进人的全面发展。

## 二、人民当家作主必须制度化、法律化

通过何种方式、何种途径才能有效实现人民当家作主，这是一个需要认真研究和解决的重大问题。特别是对于中国这样一个历史悠久、人口众多、经济文化落后、发展不平衡不充分的大国，保证和发展人民当家作主，更是一个前所未有的历史性课题。

在我国 60 多年民主政治发展历程中，由于众所周知的原因，我们一度走过很大的弯路，严重偏离了正确的方向和轨道。党的十一届三中全会实现了历史性转折，确立了发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针。邓小平同志明确指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”从制度上保障和发展人民民主，这是我们党对社会主义民主政治建设规律认识的一个重大转变，对于发展社会主义民主政治具有十分重要的意义。

制度化的关键是法治化，制度建设的重点是法治建设。1997 年，党的十五大明确提出，实行依法治国，建设社会主义法治国家。依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，不断推进社会主义民主政治法治化。

人民是历史的创造者。实行人民当家作主的民主政治制度，坚持和贯彻了唯物史观的根本立场，体现为两个方面基本功能：一是保证和发展人民当家作主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民权利和利益；二是广泛动员和有效组织全体人民以国家主人翁的地位投身社会主义建设，充分调动人民积极性、主动性、创造性，坚定地朝着实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴的宏伟目标前进。这两个方面紧密联系、相互促进，是一个不断发展的历史过程。

以人民当家作主为本质特征的当代中国社会主义民主政治，通过一系列行之有效的制度安排和活动规范，实现了形式民主与实质民主相统一、程序民主与实体民主相结合、选举民主与协商民主相促进，是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。

### 三、深刻认识根本政治制度安排的重大意义

党的十九大报告明确提出：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。”这是一个主旨鲜明、意义深刻、内涵丰富的重大论断，丰富和发展了马克思主义国家和法的理论，对于深化认识和准确把握人民代表大会制度这一根本政治制度具有重要意义。

（一）发展社会主义民主政治，关键是坚持“三者有机统一”。习近平总书记指出：“在中国，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践，这已经成为当代中国政治制度和政治过程最鲜明的特征、最显著的优势。

党的领导、人民当家作主、依法治国是一个相辅相成的有机整体。任何把党的领导、人民当家作主、依法治国割裂开来、对立起来或者相互取代的主张和做法，都不符合社会主义民主政治的根本性质、核心理念和实践要求。在我国政治生活中，党是居于领导地位的。坚持“三者有机统一”，最根本的是坚持党的领导。

（二）坚持“三者有机统一”，必须通过国家根本政治制度推进制度化。

制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。党总揽全局、协调各方的领导核心作用，人民当家作主的根本性质，依法治国的基本方式，这些方面都需要在国家制度上来作出总体安排和顶层设计，需要通过一系列相应体制机制来运行和保证，需要在一定制度框架和规则范围内来贯彻和实施。

人民代表大会制度作为根本政治制度，包含着一系列紧密联系、相互贯通的重要政治思想和理论原则，包含着整套构建科学、运转协调的重要政治制度和行为规范。人民代表大会制度为实现党的领导、人民当家作主、依法治国提供了有效可靠的制度载体、实施平台和运行轨道，为实现“三者有机统一”创造了根本制度环境和重要运行条件。同时，坚持“三者有机统一”，为推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展确立了根本政治方向和政治遵循。

（三）根本政治制度安排的新定位拓展了人民代表大会制度的时代内涵。习近平总书记强调，坚持和完善人民代表大会制度，要做到“四个必须”，即：必须毫不动摇坚持中国共产党的领导，必须保证和发展人民当家作主，必须全面推进依法治国，必须坚持民主集中制。这就从制度构建和实践要求上，深刻阐明了党的领导、人民当家作主、依法治国和民主集中制的根本性、内在性、一致性和不可或缺性，丰富和拓展了人民代表大会制度的核心内涵、基本特征和本质要求，提升了人民代表大会制度的核心理念。

总结实践经验，着眼于新时代坚持和发展中国特色社会主义，人民代表大会制度的理论和实践需要不断丰富完善，实现与时俱进。对于党的领导、人民当家作主、依法治国和民主集中制，都应当从“根本政治制度安排”上来深化认识和准确把握，它们都构成根本政治制度的内在属性和核心要义。

## 四、全面贯彻落实加强人民当家作主制度保障的重点任务和推进举措

在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度，是加强人民当家作主制度保障的正确方向和根本途径。党的十九大提出了当前和今后一个时期这方面的重点任务和推进举措。

（一）支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。没有人民当家作主就没有社会主义，就没有社会主义现代化，就没有中华民族伟大复兴。要坚持人民主体地位，善于通过人民代表大会制度，更好发挥党总揽

全局、协调各方的领导核心作用，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权。充分发挥法治在国家治理和社会治理中的重要作用，维护国家法制统一、尊严、权威，加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛的权利和自由。要贯彻党的群众路线，密切同人民群众的联系，倾听人民呼声，回应人民期待，保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中，凝聚起全体人民智慧和力量。

（二）加强宪法实施和监督。完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，通过完备的法律法规推动宪法实施、加强宪法实施、保证宪法实施。推进合宪性审查工作，党中央关于健全宪法解释工作程序的指导性文件已经明确提出“加强合宪性审查”，应当认真贯彻执行。全国人大及其常委会负有监督宪法实施的法定职责。拟出台的重要政策和重要举措，凡涉及宪法有关规定的，应当事先征求全国人大常委会有关机构意见。做好宪法解释工作，努力实现宪法的稳定性和适应性的统一。加强改进备案审查工作，各类规范性文件都要纳入备案审查范围，实行有件必备、有备必审、有错必纠。

（三）以良法促进发展、保障善治。全面依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行。要积极适应新形势新要求，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，坚持立改废释并举，加强重点领域立法，遵循和把握立法规律，着力提高立法质量，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。充分发挥立法的引领和推动作用，坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。推进科学立法、民主立法、依法立法，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，加快形成完备的法律规范体系。

（四）使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。一是切实用好宪法法律赋予的监督权，实行正确监督、有效监督，努力做到民有所呼、我有所应。二是依法行使重大事项决定权，认真贯彻执行党中央通过的指导性文件，推进科学决策、民主决策、依法决策。三是依法行使人事任免权，坚持党管干部原则与人大依法行使选举任免权的统一，确保党组织推荐人选经过法定程序成为国家机关领导人员。四是健全人大组织制度和工作制度，完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构，健全联系人大代表机制，更好发挥人大代表作用。

（作者系全国人大常委会委员、全国人大常委会法制工作委员会主任）

# 党的创新理论引领立法工作 创新发展

全国人大法律委员会、全国人大常委会法制工作委员会课题组

党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国人大及其常委会高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，按照完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施的要求，不断加强和改进立法工作，不忘初心、牢记使命、砥砺前行，立法工作开辟新局面、迈出新步伐、取得新进展。

## 一、习近平新时代中国特色社会主义思想是新时代 立法工作的根本指引和基本遵循

党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位。习近平新时代中国特色社会主义思想，是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的继承和发展，是马克思主义中国化最新成果，是党和人民实践经验和集体智慧的结晶，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南，必须长期坚持并不断发展。习近平新时代中国特色社会主义思想对于新时代党和国家各领域事业、各方面工作，包括全面依法治国和立法工作，都具有重大指导意义。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕全面推进依法治国、建设社会主义法治国家，提出了一系列重要思想、重要观点、重大判断、重大举措，开启了法治中国建设新时代。立法是法治的前提和基础，也是国家治理体系和治理能力现代化的核心内容和重要依托。立善法于天

下，则天下治；立善法于一国，则一国治。五年来，习近平总书记就立法工作发表了一系列重要讲话，对党领导立法工作、加强宪法实施和监督、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、发挥立法的引领和推动作用、提高立法质量等进行系统阐述、提出明确要求，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。张德江委员长指出，习近平总书记关于全面依法治国和立法工作的重要论述，阐明了我国社会主义法治的基本特征、本质要求和实践路径，确立了社会主义法治的时代新定位和发展新境界，内容十分丰富、深刻，具有鲜明的时代特征、重大的创新和引领意义，为在新的历史条件下推进全面依法治国特别是做好立法工作提供了科学理论指导和行动指南。我们体会，主要有以下几个方面。

一是强调坚定不移走中国特色社会主义法治道路。习近平总书记指出，全面推进依法治国，必须走对路。如果路走错了，南辕北辙了，那再提什么要求和举措也都没有意义了。全会决定有一条贯穿全篇的红线，这就是坚持和拓展中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西。他进一步指出，“百里不同风，千里不同俗”，走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系，是由一个国家的基本国情决定的。“鞋子合不合脚，自己穿着才知道。”他强调，中国特色社会主义法治道路是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路；这条道路的核心要义，是坚持中国共产党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。他告诫全党，在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上，要树立自信、保持定力。

二是强调坚持党的领导是社会主义法治的根本要求。习近平总书记指出，“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。”“党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。”并强调，坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，实现党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。坚持党对立法工作的领导，是形成中国特色社会主义法律体系最重要的一条经验，也是我国立法工作一直坚持的基本原则和必须遵循的客观规律。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视加强对立法工作的领导，把立法任务列入贯彻实施中央全会重要举措分工方案，把听取研究重大立法事项列入中央政治局常委会年度工作要点，把领导和推动重点领域立法作为治国理政的重要方式、摆在重要议事日程，特别是出台关于加强党领导立法工

作的意见，形成了保证党中央领导立法的制度性安排，大力推动党领导立法的规范化和程序化，为立法工作指明了方向、提供了遵循。党的十八大以来，我国法治建设和立法工作取得的所有重大成就，都是在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下取得的。

三是强调建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。习近平总书记指出，“法治体系是国家治理体系的骨干工程。落实全会部署，必须加快形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，不断推出全面依法治国新的重大战略举措，深入推进依法行政，加大简政放权力度，健全依法决策机制，推动执法体制改革，大力推进以司法责任制为基础的司法体制改革，深入推进全民守法，建立健全尊法学法守法用法机制等。

四是强调要全面实施宪法，维护宪法权威。习近平总书记指出，“宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。”“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。”“全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。”“我们要坚持不懈抓好宪法实施工作，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。”强调“法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫”。党的十八大以来，十二届全国人大及其常委会贯彻落实党中央部署要求，恪守宪法原则，认真履行宪法职责，通过设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度、制定国家勋章和国家荣誉称号法、实施宪法规定的特赦制度、加强规范性文件备案审查等多种方式，坚决维护宪法权威，保证宪法全面有效实施。

五是强调着力处理好改革和法治的关系，发挥立法的引领和推动作用。习近平总书记指出，“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮，将有力推动全面建成小康社会事业向前发展。”强调“我们要着力处理好改革和法治的关系。改革和法治相辅相成、相伴而生……在法治下推进改革，在改革中完善法治，这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。我们要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用，做到重大改革于法有据，改革和

法治同步推进，增强改革的穿透力”。党的十八大以来，习近平总书记多次指出，要发挥立法的引领和推动作用，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系。习近平总书记这些重要论述和思想，深刻揭示了改革与法治之间的辩证关系，将三中全会部署的全面深化改革与四中全会部署的全面推进依法治国有机联系、协调推进，为完善中国特色社会主义制度，实现国家治理体系和治理能力现代化提供了动力、夯实了基础。十二届全国人大及其常委会认真贯彻落实习近平总书记的这一重要思想，注重发挥立法的引领和推动作用，通过加强重点领域立法、一揽子打包修法、及时修改完善有关法律规定、依法及时作出有关改革试点的决定等多种方式，为有关改革举措提供法律依据，实现立法和改革决策相衔接，立法主动适应改革和经济社会发展需要。

六是强调发挥人大及其常委会的立法主导作用。习近平总书记指出，“立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出，有的立法实际上成了一种利益博弈，不是久拖不决，就是制定的法律法规不大管用，一些地方利用法规实行地方保护主义，对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍，损害国家法治统一。”强调要“明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化”。“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。”十二届全国人大及其常委会认真贯彻落实习近平总书记的这一重要思想，从法律案的立项、起草、审议等环节入手，抓紧完善工作机制，出台关于全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度，加大统筹协调力度，更好发挥国家权力机关在立法工作中的主导作用。

七是强调坚持立法先行，完善法律规范体系，加强重点领域立法。习近平总书记指出，“要坚持立法先行，坚持立改废释并举，加快完善法律、行政法规、地方性法规体系，完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系，为全面推进依法治国提供基本遵循。”强调“要加强重点领域立法，及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待”。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央加强对主题重大、政治敏感、情况复杂、社会关注度高的重要立法的领导，推动了一大批重要法律和有关法律问题决定的出台。党的十八届四中全会提出：贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台反恐怖等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。习近平总书记高度重视并直接领导国家安全立法工作，提出方针政策，明确方向重点，



并对重要法律的制定作出指示、提出要求。在党中央的坚强领导下，全国人大常委会确定工作规划，健全起草机制，国家安全领域立法取得突破性进展，一批重要法律陆续出台，为维护国家安全、保护人民利益，提供了强有力的法制保障。另外，党中央对完善市场经济、民主政治、先进文化、保障和改善民生、保护生态环境、国防和军队改革发展等重点领域立法，作出部署、提出要求，有力地推进了有关立法工作，取得一批重要立法成果。

八是强调抓住提高立法质量这个关键。习近平总书记指出，“不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国；越是强调法治，越是要提高立法质量。”强调“推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民”。习近平总书记强调指出，提高立法质量，很重要的一点是遵循和把握立法规律，自觉遵循经济规律、自然规律、社会发展规律和立法活动规律，使制定出来的法律法规能够反映和体现规律的要求。习近平总书记还明确了提高立法质量的抓手和标准，他多次强调，要提高法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，增强法律法规的可执行性、可操作性。本届以来，全国人大及其常委会认真贯彻落实习近平总书记的这一重要思想，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，注意遵循和把握规律，把及时性、系统性、针对性、有效性作为提高立法质量的重要抓手，把法律的可执行性、可操作性作为衡量立法质量的重要标准，取得了新成效。

回顾党的十八大以来波澜壮阔的改革进程和砥砺前行的法治建设特别是立法工作的成就，我们深刻体会到，习近平总书记关于全面依法治国和立法工作的重要论述内涵丰富、思想深邃、博大精深，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，极大丰富和发展了我们党关于全面依法治国和立法的重要思想，是党的十八大以来我国立法工作取得一系列新进展新成就的底气所在和根本原因，对新时代我国立法工作不断与时俱进、开拓创新具有极其重要意义。

## 二、在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下， 我国立法工作不断取得新进展新成就

党的十八大以来，全国人大及其常委会适应全面依法治国新形势新要求，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是关于全面依法治国和立法工作的重要论述，认真贯彻落实中央决策部署，围绕加快形成完备的法律规范体系，坚持立法先行，完善宪法实施制度，加强重点领

域立法，推进科学立法、民主立法、依法立法，着力提高立法质量，立法工作取得显著新进展和新成就。截至2017年11月4日，全国人大及其常委会共通过法律72件，其中，新制定的23件、修改的49件（涉及修改法律124件次，其中，统筹修改的有16次，修改法律95件次）；正在审议的法律案10件。另外，还作出法律解释9件，通过有关法律问题和重大问题的决定46件。我国现行有效法律共261部，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系不断完善和发展。

### （一）坚决贯彻落实党中央的重大决策部署，为推进改革保驾护航

立法是国家重要政治活动，承载着将党的主张通过法定程序转化为国家意志的重要使命，具有很强的政治属性。全国人大及其常委会始终把坚持党的领导贯穿于人大工作和立法工作的各个方面、全过程，坚定坚持党中央集中统一领导，确保中央重大决策部署和重要举措的贯彻落实。党的十八届三中、四中全会决定对全面深化改革、全面依法治国提出许多重大改革举措。为保证这些重大举措贯彻落实，2015年，全国人大常委会党组及时提出关于调整五年立法规划的意见报党中央批准，使立法规划在原有68件立法项目基础上增加34件，将两次全会明确提出、需要在本届完成的立法项目列入规划。增加的立法项目涵盖了健全宪法实施和监督制度、构建国家安全法律制度体系、落实税收法定原则、推进反腐败国家立法、建立健全社会主义文化法律制度以及编纂民法典和经济、司法、教育等体制改革多个方面。

完善重大立法项目和法律制定中重大问题向党中央请示报告制度。常委会党组就民法总则、预算法修改决定、立法法修改决定、国家安全法以及网络安全法等重要法律草案涉及的重大问题向党中央请示，并根据党中央决策，依法按程序做好相关工作。

积极贯彻落实党中央的重大决策部署，推进有关改革试点工作，发挥立法的引领和推动作用。党的十八大以来，党中央部署开展了一系列重大改革试点，探索可复制可推广经验，以发挥对全局性改革的示范、突破、带动作用。适应改革试点需要，全国人大常委会对一些与现行法律规定不一致、修改法律条件尚不成熟、需要先行先试的改革举措，及时作出授权决定，为局部地区或者特定领域改革先行先试提供法律依据和支持。五年来，共作出21项授权决定或者有关决定，授权国务院、“两高”或者地方、军队等进行改革试点，涉及行政审批制度改革、农村土地制度改革、金融体制改革、司法体制改革、公务员制度改革、社会保险制度改革、军官制度改革等方面，确保有关改革试点在法治框架内依法有序推进。深化国家

监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的一项重大决策，对于建立集中统一、权威高效的监察体系，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重大现实意义和深远历史意义。为了在全国推开这项事关全局的重大政治体制改革，党中央部署在部分地方开展试点，先行先试，积累经验。全国人大常委会及时贯彻落实党中央决策部署，2016年12月，十二届全国人大常委会第二十五次会议通过了关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定，明确了试点工作涉及的最主要、最基本的制度，为试点工作提供了法治保障。2017年11月，根据中央决策部署，在认真总结试点地区改革试点工作经验的基础上，十二届全国人大常委会第三十次会议作出关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定，将改革试点工作向全国推开。

此外，贯彻中央决策部署，就调整生育政策、确定抗战胜利纪念日、设立南京大屠杀死难者国家公祭日、设立烈士纪念日、特赦部分服刑罪犯等事项，作出一系列决定决议，依法有序推动相关工作。

## （二）重点领域立法取得新进展，法律体系更加完善

全国人大及其常委会紧紧围绕党和国家发展大局，聚焦和推进重点领域立法，使立法及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待。

一是加强完善宪法制度方面立法。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。全国人大及其常委会及时修改立法法，明确发挥立法的引领和推动作用，发挥人大在立法中的主导作用，同时完善立法体制、赋予设区的市地方立法权、明确立法权力边界、深入推进科学立法民主立法。贯彻落实中央关于加强县乡人大工作和人大建设的精神，及时审议通过修改地方组织法、选举法、代表法的决定，重点对县乡人大组织制度和工作制度、代表选举和代表工作等方面的相关规定作了修改完善。修改预算法和有关工作指导性文件，加强人大预算决算审查监督工作，健全审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制。制定国家勋章和国家荣誉称号法，对国家勋章和国家荣誉称号的设立、授予对象、授予程序等作出规定。制定国歌法，对国歌的地位，国歌的奏唱场合、形式和礼仪，国歌教育，国歌词谱版式，侮辱国歌行为的法律责任等作了规定。

二是加强国家安全领域立法。国家安全是定国安邦的基石、是改革发展稳定的前提。贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，构建国家安全法律制度体系，是党中央的重大决策部署。全国人大常委会全面

贯彻中央要求，适应我国国家安全面临的新形势、新任务，加快国家安全领域立法工作，通过了国家安全法、反间谍法、反恐怖主义法、境外非政府组织境内活动管理法、网络安全法、国家情报法、国防交通法、核安全法等，修订了测绘法，国家安全法律制度体系基本确立，为维护国家安全，保卫人民民主专政的政权和中国特色社会主义制度，保护人民的根本利益，提供了坚实法律保障。

三是加强民事、刑事、诉讼等基本法律制度立法。民事、刑事、诉讼法律制度在法律体系中起着“四梁八柱”的重要作用。全国人大及其常委会高度重视完善这些基本法律制度，审议制定了民法总则、刑法修正案（九）、刑法修正案（十），修改了行政诉讼法，对刑法、刑事诉讼法和民法通则的规定作出解释等。全国人大及其常委会认真贯彻党的十八届四中全会决定精神，按照“先制定民法总则、再整合编纂各分编，争取2020年形成统一的民法典”的“两步走”工作思路，审议通过民法总则，全面系统地确定了我国民事活动的基本原则和一般性规则，构建了我国民事法律制度的基本框架，为编纂民法典奠定了坚实基础。刑法修正案（九）贯彻落实党的十八届三中、四中全会精神和中央深化司法体制改革的要求，坚持宽严相济的刑事政策，根据新情况新问题新要求，对我国刑法作了较大幅度的完善、补充、调整。刑法修正案（十），将污辱国歌行为明确规定为犯罪，切实维护国歌奏唱、使用的严肃性和国家尊严。行政诉讼法修改是这部法律施行24年来的首次大修，针对行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题，扩大了受案范围，畅通了诉讼渠道，完善了案件管辖制度，规范了诉讼程序。此外，还对刑法、刑事诉讼法、民法通则的有关条款作出9件解释。

四是加强经济领域立法。加强经济领域立法，对于适应经济发展新常态，深入推进供给侧结构性改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，促进经济平稳健康发展，具有重要意义。全国人大及其常委会高度重视加强经济领域立法，一批重要法律相继出台。在加强宏观调控方面，修改了预算法、证券投资基金法、企业所得税法、商业银行法等法律；在加强市场监管、维护市场秩序方面，修改了商标法、广告法、反不正当竞争法、标准化法，制定了旅游法、资产评估法等；在促进科技创新和产业振兴方面，修改了促进科技成果转化法、种子法、农业法、中小企业促进法等，制定了航道法。

五是加强社会领域立法。全国人大常委会以实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益为出发点和落脚点，大力加强社会领域立法。在促

进社会事业发展方面，制定慈善法、中医药法，修改人口与计划生育法、红十字会法等；在劳动保护和权益保障方面，修改了劳动合同法、消费者权益保护法、老年人权益保障法，制定了反家庭暴力法等；在创新社会管理、维护公民身体健康和生命安全方面，修改食品安全法、安全生产法，制定特种设备安全法；为完善教育基本制度，修改了教育法、高等教育法、民办教育促进法等。

六是加强文化领域立法。文化领域立法是适应推进文化体制改革的要求，立足于扶持公益性文化事业、发展文化产业、鼓励文化创新等方面的法律制度。针对我国文化领域立法相对滞后的情况，全国人大常委会积极推进文化立法工作，围绕为社会主义文化繁荣发展提供法制保障，制定了公共文化服务保障法、电影产业促进法和公共图书馆法等。

七是加强生态环境保护立法。全国人大及其常委会树立绿水青山就是金山银山理念，按照用严格的法律制度保护生态环境、加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度的要求，大力加强环境和资源保护法律制度建设，修改了环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、海洋环境保护法、野生动物保护法，制定了环境保护税法，正在审议土壤污染防治法草案。

### （三）健全宪法实施法律制度，从制度上保障和推动宪法贯彻实施

党的十八届三中、四中全会对加强宪法实施和监督提出明确要求。全国人大及其常委会贯彻落实党中央部署，通过不断完善法律，贯彻落实宪法确立的制度和原则，推动宪法实施；同时，健全宪法实施制度，加强宪法实施。

一是设立国家宪法日，建立宪法宣誓制度，增强宪法意识，弘扬宪法精神。通过关于设立国家宪法日的决定，以立法形式将12月4日设立为国家宪法日，规定国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。通过关于实行宪法宣誓制度的决定，规定各级人大及县级以上各级人大常委会选举或者决定任命的国家工作人员，以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员，在就职时应当公开进行宪法宣誓。

二是通过一系列决定决议，推动和保障宪法规定的制度贯彻落实。通过关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定，为香港在宪法和法律范围内有序完成行政长官换届选举提供了有力的法律和制度保障。通过关于特赦部分服刑罪犯的决定，决定在纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年之际，特赦部分服刑罪犯，充分体现依宪治国理念和人道主义精神。通过关于成立辽宁省第十二届人

民代表大会第七次会议筹备组的决定，及时妥善处理辽宁贿选案，维护宪法和法律权威。此外，还通过关于开展第七个五年法治宣传教育的决议，明确要求坚持把学习和宣传宪法放在首要位置，在全社会普遍开展宪法宣传教育。

三是完善备案审查制度。规范性文件备案审查制度是具有中国特色的宪法监督制度。全国人大常委会不断加强和改进备案审查工作。首先是加大审查力度。在2013年至2016年四年间，对“一府两院”新制定的140件行政法规、司法解释逐件进行主动审查研究，对地方性法规积极开展有重点的主动审查，接收处理各类审查建议443件，依法纠正50多件地方性法规和司法解释中存在的与法律不一致问题。其次是加强备案审查制度建设。着眼于发挥监督实效，建立健全了备案审查制度规范，明确把所有规范性文件纳入备案审查范围，做到“有件必备”；不断加大审查工作力度，尽快实现“有备必审”；切实强化纠错机制，做到“有错必纠”。最后是加强备案审查能力建设。初步建成全国统一的备案审查信息化平台，实现了全部地方性法规的电子报备，尽快实现行政法规和司法解释电子备案、法规在线审查，积极推动与省级备案审查信息平台的互联互通；大力开展备案审查工作培训、研讨和经验交流，加强对地方人大备案审查工作的指导。

#### （四）完善立法体制机制，推进科学立法、民主立法、依法立法

法律是治国之重器，良法是善治之前提。全国人大常委会坚持问题导向，大力完善我国立法体制机制，深入推进科学立法、民主立法、依法立法，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，努力使制定的法律立得住、行得通、真管用。

一是赋予设区的市地方立法权，完善国家立法体制。四中全会决定提出，明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。依法赋予设区的市地方立法权，是全面深化改革和全面推进依法治国的重要举措，对于充分调动设区的市立法的积极性和主动性，加快地方法治建设步伐，具有重要意义。修改后的立法法确立了设区的市地方立法权制度，赋予273个设区的市、自治州（包括4个不设区的市）地方制定地方性法规的权力，进一步完善我国统一而又分层次的立法体制。目前，这个重大改革举措已经实施落地，绝大多数被赋予地方立法权的设区的市开始了立法工作。截至2017年7月底，在新赋予地方立法权的273个设区的市、自治州、不设区的地级市中，已经有270个经省、自治区确定可以开始制定地方性法规，占比98.9%；其中，有256个市（州）的437件地方性法规已经出台。

二是完善立法权限制度。修改后的立法法落实三中全会决定提出的税收法定原则，完善税收专属立法权制度，明确“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能由法律规定。贯彻落实四中全会决定，确立了特定事项授权制度，细化授权决定内容和授权期限等制度。贯彻四中全会决定，完善了规章制定权限制度，明确制定部门规章，没有上位法依据，不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责；制定地方政府规章，没有上位法依据，不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范等。

三是完善立法程序机制。在总结实践经验的基础上，适应新形势新任务新要求，全国人大常委会进一步建立健全立法程序制度。建立立法项目征集和论证制度，出台《立法项目征集和论证工作规范》。2013年4月，全国人大常委会法工委首次召开立法项目论证座谈会，就核安全法等3部法律进行立项论证，开启立项论证先河。建立法律草案通过前评估制度。创新立法工作机制，邀请没有参加过相关法律案审议和修改讨论的有关专家、全国人大代表、实际工作者、利害关系人等有关方面，作为“局外人”，对法律草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机以及实施的社会效果和可能出现的问题进行评估，保证法律的质量。2014年4月，召开首次评估会，对旅游法草案进行通过前评估。完善草案表决程序，确立了重要条款单独表决制度和同类条款合并表决制度。探索建立重大争议事项第三方评估制度和有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整咨询论证机制。健全民主开放包容的立法工作机制，出台《依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度的实施意见》、《关于建立与国务院、“两高”等有关方面立法工作沟通协调机制的意见》和《加强与地方人大法制机构联系的办法》等。

四是充分发挥人大代表的主体作用。包括常委会组成人员在内的人大代表是国家权力机关组成人员，代表人民行使立法职权，地位崇高、责任重大、使命光荣。全国人大常委会充分保障人大代表直接行使立法权力、参与讨论决定国家或地方重大制度设计，连续三年安排代表大会审议重要法律案，即2015年修改立法法，2016年制定慈善法，2017年制定民法总则。不断拓宽人大代表参与立法工作的渠道，编制立法规划计划，认真研究代表议案和建议，邀请相关代表参与立项调研和论证。常委会审议的法律案，通过多种形式征求代表的意见。召开立法座谈会、论证会、评估会和开展立法调研，重视邀请有关代表参加，充分听取意见和建议。增加全国人大

代表列席常委会会议的人数，认真听取和研究吸收代表对法律案的意见和建议；本届全国人大四年多来，共邀请代表 1560 多人次列席常委会会议，对法律草案提出了许多有价值的修改意见和建议。

五是拓宽公民有序参与立法途径。健全法律草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制。2013 年 7 月，在以往只对法律草案一审稿公布征求意见的基础上，对环境保护法草案二审稿公开征求社会公众意见，开启二审稿上网公开征求意见之先河，并实现二审稿公开征求意见常态化。对公众意见认真分析研究，对合理的意见尽量吸收，并以多种形式反馈公众意见采纳情况。本届以来，共有 65 件次法律草案审议稿通过中国人大网向社会公布征求意见，社会公众参与人数达 16 万余人次，提出意见达 43 万多条。建立基层立法联系点制度。2015 年 7 月底，全国人大常委会法工委确定湖北省襄阳市人大常委会、江西省景德镇市人大常委会、甘肃省定西市临洮县人大常委会、上海市长宁区虹桥街道办事处为第一批基层立法联系点试点单位。充分发挥基层立法联系点作为国家立法“接地气”的直通车、重点立法“解剖麻雀”的典型样本、立法干部培养锻炼的重要基地作用。截至 2017 年 10 月，各基层立法联系点共就 28 部法律和 2016 年、2017 年两年立法工作计划征集意见 1205 条。其中，2017 年有 12 部法律草案征求意见，收到意见建议 403 条。一些重要意见得到采纳和吸收，对修改完善法律草案、增强法律的针对性和可操作性发挥了重要作用。同时，选派 7 人次年轻同志到基层立法联系点挂职锻炼和蹲点调研，深入基层、深入群众，摸清实际情况，提高工作能力。

六是深化和改进调研方式。更加注重加强和改进调查研究工作，注重多层次、多方位、多渠道调查了解情况。为制定一部具有中国特色、体现时代精神的民法总则，张德江委员长和李建国副委员长分别带队深入农村、社区、企业进行调研，听取各方面的意见，确保民法总则草案更好反映国情民意。在制定旅游法时，法工委主要领导同志带队，没有和有关方面打招呼，以普通游客身份参加旅行社组织的旅游团，进行体验式调研，有针对性地摸清了情况，为修改完善好法律草案掌握了第一手资料。

### 三、立法工作创新发展的主要经验

立法活动是国家重要政治活动，关系党和国家事业发展全局。改革开放以来，全国人大及其常委会在立法实践中不断总结经验，形成了若干弥足珍贵的基本经验，包括坚持党的领导，坚持以中国特色社会主义理论体



系为指导，坚持从中国国情和实际出发，坚持以人为本、立法为民，坚持社会主义法制统一。党的十八大以来，全国人大及其常委会始终坚持立法基本经验，同时，适应时代发展要求，赋予新内涵，总结新经验，着重把握以下几点。

### （一）坚持党对立法工作的集中统一领导

党领导立法工作，是我国立法体制的鲜明特征，也是完善中国特色社会主义法律体系的最大优势。为了加强和改善党对立法工作的领导，发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，总结我们党长期以来领导立法工作的经验，2016年，中共中央出台关于加强党领导立法工作的文件，明确了党领导立法工作的指导思想、基本原则、重点内容、主要方式和组织保障等。这个决定是党领导立法工作的顶层设计。全面贯彻落实这个决定，是立法机关的政治责任，也是做好立法工作的重要保证。全国人大及其常委会要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，强化“四个意识”，坚定“四个自信”，自觉维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，成为全社会一体遵循的行为规范和活动准则，从法律上保证党的路线方针政策和重大决策部署的贯彻落实。要深入领会并坚定贯彻党中央根据新实践对经济、政治、法治、科技、文化、教育、民生、社会、生态文明、国家安全、国防和军队、“一国两制”和祖国统一、党的建设等方面作出的理论分析和政策指导，统一思想认识，妥善解决立法工作中遇到的难点问题，不断提高立法科学化水平。全面贯彻落实党中央提出的立法工作方针战略，提出落实方案，采取有力措施，确保不折不扣地落实；全面贯彻落实党中央审定的立法规划计划，按照“任务、时间、组织、责任”四落实要求，确保重点领域法律草案如期提请常委会审议通过；全力做好党中央交办的重大立法任务，根据实际需要组织调配力量，落实时间责任，确保高质量按期完成；坚持重大问题请示报告制度，立法规划计划编制和调整、年度重点立法项目、重要立法涉及的指导思想和原则、重大体制和重大政策调整等，严格按照规定及时向党中央作出请示报告。

### （二）坚持以人民为中心

人民是党执政的根基，民心是最大的政治。为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴就是中国共产党人的初心和使命；满足人民对美好生活的向往就是我们始终不移的奋斗目标。当前，中国特色社会主义进入新时代，人民美好生活需要日益广泛，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

众对法治的要求越来越高，人民群众对美好生活的获得感、幸福感，有许多是通过法治、通过立法来保证和感受的。这就要求立法必须坚持以人民为中心，把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为立法工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，尊重人民首创精神，从人民的实践创造中汲取智慧，从人民的发展要求中获得动力，满足人民对幸福生活、社会公平正义的追求。全国人大及其常委会始终坚持以人民为中心加强和改进立法工作。坚持人民创造历史的唯物史观，以人为本、人民至上的价值观，立党为公、执政为民的执政观，切实解决好“为了谁、依靠谁、我是谁”的问题。坚持国家的一切权力属于人民，坚持法律面前一律平等，保障人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义。尊重和保障人权，完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民的财产权、人身权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等方面的权利得到落实，实现公民权利保障法治化。正确处理权利与权力、权利与义务、权力与责任的关系，坚持规范和约束公权力、权利与义务相统一、权力与责任相一致，加大权力监督力度，编密扎紧制度的笼子。坚持立法为了人民、立法依靠人民，坚持走群众路线，倾听人民呼声，回应人民期待，使法律充分体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉。

### （三）坚持立法决策与改革决策相衔接

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持全面深化改革与全面依法治国协调推进，以法治思维和法治方式研究改革思路、制定改革方案、推进改革深化，确保改革于法有据。同时，通过改革推动法律法规立改废释，推进法律制度创新，实现在改革中完善法治。实践中，经中央批准的改革方案和举措，对需要突破现行法律规定先行先试的改革任务，及时提请立法机关授权后进行试点；对不适应改革要求的现行法律法规，及时提请立法机关予以修改或者废止；对实践证明比较成熟的改革经验，及时提请立法机关上升为法律。全国人大及其常委会适应全面深化改革形势下新形势新要求，在工作理念、思路、方式方法上全面对接改革举措。一方面，综合运用制定、修改、废止和授权等多种方式，及时把党中央改革方案和举措通过法定程序变成国家意志，充分发挥法治对改革的引领、推动、规范和保障作用，实现在法治轨道上推进改革、在深化改革中完善法治。比如，为了适应全面深化改革需要，提高立法的及时性，创新修改法律的方式，对部分法律中涉及同类事项或者同一事由需要修改的个别条款，采取一揽子修改法律的方式进行统筹修改，先后16次打包修改法律，

统筹修改法律 95 件次，为深化改革提供法律依据。另一方面，对于涉及改革举措的法律和有关决定草案，区别不同情况提出完善意见：对能够全面准确反映党中央改革精神的制度设计的，予以充分肯定；对法律草案提请审议后中央出台新的改革举措的，提出增补完善意见；对于落实改革精神的方向正确、但制度设计不够周全、各方面意见分歧较大的，重新构造制度设计，以利于更好地贯彻中央改革精神。同时，正确处理现实性与前瞻性的关系，对于属于探索性改革领域，改革的方向确定了，但具体怎么改，制度怎么设计，还没有成熟意见的，立法保持一定的预见性和超前性，为改革深入推进预留必要空间。

#### （四）坚持发挥人大在立法工作中的主导作用

党的十八届四中全会提出，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。根据宪法、立法法和地方组织法的规定，全国人大及其常委会行使国家立法权，有立法权的地方人大及其常委会可以依法制定地方性法规。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，是落实宪法法律规定的必然要求。当前，立法工作仍然存在一些部门化倾向、争权诿责、立法效率不高等突出问题。提高立法质量和立法效率，防止部门利益和地方保护主义法制化，都要求健全人大主导立法工作的体制机制，积极发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。坚持立法先行，发挥好立法的引领和推动作用，也必然要求发挥人大在立法工作中的主导作用，紧紧围绕经济社会发展中迫切需要解决的现实问题开展立法工作，通过立法引领和推动各领域改革，增强改革的有效性和影响力，增强法治的权威性和保障力。

发挥人大在立法工作中的主导作用，要着力在立法关键环节发挥主导作用，在法律案的立项、起草、审议等关键环节上发力。一是把握立项主导。通过立法规划和年度立法计划等形式，加强对立法工作的统筹安排，着力通过立法推动落实党中央的重大决策部署。加强立法项目征集论证工作，不断提高立法规划计划的科学性、合理性。二是把握起草主导。对于部门起草的法律草案，常委会立法工作机构积极主动介入，对于实践迫切需要而迟迟不能提出的项目，及时与政府沟通，督促并推动如期完成起草任务；涉及综合性、全局性、基础性的法律案，由人大有关专门委员会和常委会工作机构组织起草。比如，全国人大常委会出台《关于建立健全全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度的实施意见》，加强重要法律草案起草工作力度。十八大以来，由全国人大专门委员会或者常委会工作机构组织起草或者依法提请审议、已通过的法律草案、

法律解释草案和决定草案等共 50 余件，同以往相比明显增多。三是把握审议主导。善于抓主要矛盾、关键条款和难点问题，深入调查研究，充分听取意见，反复沟通协调，果断作出决策；对于分歧意见较大、难以协调解决的，及时通过常委会党组请示党中央决定，做好统一思想认识工作。

### （五）坚持遵循立法活动规律

当前，人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题；越是强调法治，越是要提高立法质量。提高立法质量，很重要的一点是遵循和把握立法规律，使制定出来的法律法规能够反映和体现规律的要求。

一是要坚持科学立法。立法要从实际出发，立足中国国情，遵循改革发展客观规律和法治建设内在规律，科学合理地安排好各项制度，真正发挥立法作为顶层设计的全局性、引领性作用。要始终坚持问题导向，努力提高立法精细化水平，把重点放在关键条款设计上，坚持能具体尽量具体，能明确尽量明确，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，确保立出来的法站得住、行得通、真管用。

二是要坚持民主立法。坚持立法为民，处理好公权力与私权利的关系，处理好不同社会群体的利益诉求，切实保障人民的合法权益，让人民充分享受到立法带来的制度保障、法治保障和法治红利。把党的主张和人民意愿有机统一起来，把改革发展需要同保障人民共享发展成果有效统一起来，科学规范国家机关的权力与责任，科学规范公民的权利与义务，把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，努力使每一项立法都符合宪法精神，反映人民意愿，得到人民拥护。

三是要坚持依法立法。人大及其常委会行使立法职权，要严格依照立法法规定的权限和程序进行，体现合法性要求。2015 年修改后的立法法，对加强依法立法作出了更完善的规定，有立法权的主体必须严格遵循有关规定，不可逾越红线。

### （六）坚持维护国家法制统一

我国是统一的多民族的单一制国家。维护国家法制统一、尊严、权威，这既是由我国的国家结构和国情决定的，也是我国社会主义民主法制建设实践的成功经验，是全面落实依法治国基本方略、完善中国特色社会主义法律体系的内在要求，是坚持和维护党中央权威和集中统一领导的必然要求。随着立法法修改赋予所有设区的市地方立法权，我国立法体制得到较大调整，地方立法的主体大幅度增加。并且随着全面深化改革、全面推进依法治国的不断深入，立法在改革发展中的作用愈益凸显，提高立法质量

的需求愈益迫切，维护法制统一的任务更加繁重。同时，修改后的立法法也对维护国家法制统一作出了许多制度性规定和安排，进一步明确了国家和地方立法权限划分，完善了立法体制机制和程序。我们要始终坚持维护宪法作为国家根本法的权威地位，严格依照立法法等法律规定的法定权限、遵循法定程序开展立法工作，推进合宪性审查工作。在重视制定法律法规的同时，也要按照中央要求，更加重视规范性文件备案审查工作，加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，保证法律法规的规定之间衔接协调、不相互矛盾，保障社会主义法制的统一。

党的十九大高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，作出了中国特色社会主义进入了新时代等重大政治论断，深刻阐述了新时代中国共产党的历史使命，确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标，对新时代推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程作出了全面部署，也提出了深化依法治国实践的任务。我们要全面学习领会贯彻十九大精神，深入学习领会贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，不忘初心，牢记使命，以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态，锐意进取，埋头苦干，不断完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，为全面依法治国，为实现中华民族伟大复兴的中国梦，做出立法人应有的贡献。

# 认真学习习近平人大监督思想 积极推进新时代人大监督工作创新

李连宁

党的十八大以来，习近平总书记就坚持完善人民代表大会制度和做好新时代的人大工作提出了一系列新理念新思想新战略，特别是就人大监督工作提出的新论断、新要求，为我们做好新时代的人大监督工作提供了强有力的理论指导和明确的行动指南。我们要认真学习领会、深入贯彻落实习近平总书记有关人大监督工作的重要论述，认真总结这些年来的人大监督工作新进展新经验，积极推进新时代的人大监督工作创新。

## 一、认真学习领会习近平总书记有关人大监督工作的重要论述

### （一）加强宪法实施和监督

习近平总书记在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中要求：“全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为。地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法和法律在本行政区域内得到遵守和执行。”党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步明确要求“完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制”。

人大监督，首先是宪法实施的监督。对宪法实施的监督是人大监督工作的重中之重。长期以来，全国人大及其常委会的监督工作重点放在对法律实施的监督上，对宪法实施的监督亟待加强。制约宪法监督工作开展的关注点是如何完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全监督机制和程序。法学界的一些专家学者提出，可以建立一个专门的宪法委员会，对宪法的实施进行专门监督。这个宪法委员会如果是独立于全国人大常委会之

外的宪法监督机构，就涉及我国宪制的重大变革。同时，宪法监督的权力本身也是一种权力，它也必须受到监督，于是又会产生一种对宪法监督权的行使由谁来监督的问题。这样，就会形成一个无限循环的监督“怪圈”，因此必须有一个最终的和最高的监督机构和监督权力，就像国家必须有最高和最终的审判机关一样。而“八二宪法”在“五四宪法”的基础上明确规定了全国人大及其常委会行使监督宪法和法律实施的职权。全国人大及其常委会是最高国家权力机关。这是老一辈无产阶级革命家从中国国情出发，以高超的政治智慧对国家治理体制作出的完整的制度设计。因此，不必另起炉灶，在全国人大及其常委会之外再建立一个独立的宪法监督机构。外国宪法监督机构的设置，因各国的国情不同，宪法监督的体制也有所不同。我们应当坚持从中国的国情出发，搞中国方案，不必照搬外国的模式。我国完全可以“八二宪法”为依据，在坚持全国人大及其常委会作为宪法监督主体的前提下，结合完善人大专门委员会的设置，设立专门委员会性质的宪法委员会，或者从充实加强全国人大法律委员会对宪法实施的专门监督职能，同时加强全国人大常委会法制工作委员会对宪法实施监督的工作职能；也可以考虑设立全国人大常委会监督工作委员会，与全国人大法制工作委员会相平行，履行监督宪法实施和对一府、一委、两院工作监督和法律监督的工作职能；进一步完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全监督机制和程序，落实全国人大常委会行使监督宪法实施的职能，推进宪法监督工作的稳中求进。

习近平总书记在党的十九大报告中进一步强调：“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。”这是对包括人大监督工作在内的宪法实施和监督工作作出的新部署。我们要进一步深入领会“推进合宪性审查工作”的精神实质，积极稳妥地推进合宪性审查工作。要深刻领会推进合宪性审查工作的目的，这就是在新时代切实“维护宪法权威”，推进依宪治国；要深入研究明确合宪性审查的范围；要深入研究明确提出合宪性审查和进行合宪性审查的主体；要深入研究明确合宪性审查的程序；还要深入研究明确推进合宪性审查工作的步骤；等等。总之，推进合宪性审查工作的政治性、法律性非常强，要在党中央的坚强领导和统一部署下，稳妥扎实地推进合宪性审查工作，加强宪法实施和监督，维护宪法权威。

## （二）加强对权力的制约和监督

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中强调指出：“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是

任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”党的十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定要求“强化权力运行制约和监督体系”，“坚持用制度管权管事管人”，要“形成科学有效的权力制约和协调机制”，“加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督”。在党的十九大报告中，习近平总书记进一步强调，健全党和国家监督体系。要加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子。习近平总书记有关权力的制约和监督的重要论述，为我们指明了推进人大监督工作创新发展的方向，令人耳目一新，为之一振。

对权力的监督是国家治理的重要形式。我国从秦汉以来的历朝历代都曾建有完备的朝廷监督官吏的权力监督制度，为加强封建统治，维护皇权、控制地方起到了一定作用。1945年，毛主席回答黄炎培历朝历代未解决历史周期率的问题时说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”中华人民共和国成立后，我们建立起了各级人民代表大会制度，代表人民监督政府。随着国家治理体系现代化进程的深入，在不断加强和改进权力监督的同时，要更加重视权力的制约。长期以来，我们比较重视对权力的监督，而对权力的制约心存顾虑。实际上，权力制约的思想是西方启蒙思想家提出的人类政治文明的重要内容之一。在国家治理现代化的进程中，我们应该把权力监督和权力制约的思想结合起来，不断完善国家治理的形式和机制。我们不能用对权力的监督来否定对权力的制约，也不能用权力的制约来取代对权力的监督。我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力，切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象。

习近平总书记的重要论述，不仅强调了对权力的制约和监督，而且还指出了制约和监督的对象是国家机关及其工作人员。这也给我们拓宽加强和改进人大监督工作的思路提供了指引。多年来，各级人大常委会开展人大监督工作，无论是法律监督，还是工作监督，更多注重对事的监督，而对人的监督关注不够。今后要在党的领导下，积极稳妥地探索人大及其常委会对人的监督，把对事的监督和对人的监督有机结合起来，逐步增强人大监督的权威和实效。

习近平总书记关于“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督”



的新理念，深刻地阐明了人大监督的基本定位，对我们加强和改进人大监督工作具有重要的指导意义，需要我们认真学习领会，切实贯彻落实。

### （三）维护国家法制统一、尊严、权威，实现“两个确保”

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话中要求：“各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，维护国家法制统一、尊严、权威，加强对‘一府两院’执法、司法工作的监督，确保法律法规得到有效实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。”习近平总书记的这一重要论述，深刻阐述了人大监督的目的和任务。维护国家法制统一、尊严、权威，不仅是我們这样一个统一的单一制国家的治理原则，也是国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。维护社会主义法制的统一、尊严和权威，要求一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触；一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律；一切违反宪法和法律的行为必须予以追究；任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。这是宪法赋予各级人大及其常委会的监督职责。习近平总书记在宪法规定维护国家法制的统一和尊严的基础上，特别加了“权威”二字。这不仅提高了我国社会主义法制在国家治理中的地位，而且加重了各级人大及其常委会的监督职责。各级人大及其常委会都要通过备案审查工作，保证行政法规、地方性法规和其他规范性文件不得同宪法和法律相抵触；保证地方性法规和其他规范性文件不得同宪法、法律和行政法规相抵触。各级人大及其常委会都要通过履行监督职能，加强对法律法规实施情况的监督，确保法律法规得到有效实施；加强对“一府两院”工作的监督，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。这不仅是人大监督的目的任务，也是人大监督的评价标准。评价各级人大及其常委会的监督工作，不是看我们开展了多少次执法检查，审议了多少个专题工作报告，而是要看法律法规是否得到有效实施，行政权、审判权、检察权等是否得到正确行使。我们应当根据这一要求，逐步完善人大监督工作的评价体系。

### （四）健全人大监督制度

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央作出有关治国理政的一系列重要决定和重要文件，对健全人大监督制度提出了新要求，出台了新举措。党的十八届三中全会“决定”提出，健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度。各级政府重大决策出台前向本级人大报告。加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能。党的十八届四中全会“决定”提出，“加强备案审查制度和能力建设，把

所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。”党的十九大报告又进一步提出，“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。”习近平总书记在党的十九大报告中指出，深化国家监察体制改革，组建国家、省、市、县监察委员会，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。这将依法由各级人民代表大会产生国家监察机构，并对各级人民代表大会及其常务委员会负责、受其监督。习近平总书记还强调，“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力。”这些新要求新举措，对健全人大监督的体制机制，强化人大监督工作的职能，拓展和深化人大监督工作领域，都具有重要指导意义。

#### （五）坚持监督和支持相统一

习近平总书记在谈到人大工作时，多次强调要把监督“一府两院”工作同支持他们依法履行职责结合起来，坚持监督和支持相统一。这既是对人大监督工作的要求，也是我国人民代表大会制度的特色和优势。在我国政治生活中，党是居于领导地位的，要加强党的集中统一领导，支持人大、政府、政协和法院、检察院依法依规履行职能，开展工作，发挥作用。人大和“一府两院”在党的领导下履行职能，开展工作，发挥作用，目标是一致的，都是为了贯彻落实党中央的重大决策部署。人大和“一府两院”是形成合力，而不是对立的关系。加强人大监督工作，不能简单地理解为人大监督手段的“刚性化”，更不能像西方议会反对党那样，吹毛求疵，为反对而反对。我们要深入领会习近平总书记关于人大监督工作要坚持监督和支持相统一的要求，各级人大及其常委会要把支持寓于监督之中，与“一府两院”形成合力，运用各自的职能，共同贯彻落实好党中央的重大决策部署。

#### （六）实行正确监督、有效监督

习近平总书记指出，在我们的政治制度中，人大就是要对“一府两院”起监督作用，人大要把宪法法律赋予的监督权用起来，实行正确监督、有效监督。正确监督就是要依法依规依程序开展监督，依法用好执法检查、听取和审议报告、专题询问、质询等监督方式和手段。有效监督就是要克服监督工作的形式主义，防止走过场，坚持问题导向，增强监督的针对性，通过监督切实推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题，推动解决制约现代化建设的短板瓶颈问题，推动解决制约国家治理体系和治理能力现代化的体制机制问题。

## 二、加强和改进人大监督工作的若干建议

2017年是监督法实施十周年。十年来特别是党的十八大以来，十二届全国人大常委会和地方各级人大常委会在以习近平同志为核心的党中央领导下，围绕中心，服务大局，依法行使监督职权，积极探索增强监督实效的新思路新举措，在加大监督工作力度、增加监督工作频次、提高监督工作层级、创新监督工作方法、完善跟踪监督环节等方面，在加强全口径预决算审查监督、财政专项资金使用情况的监督、地方政府债务的审查监督、审计查出突出问题整改情况的跟踪监督等方面，都取得很大的进展和明显的成效。我们要认真总结这些年来的人大监督工作新进展新经验，分析人大监督工作面临的新情况新问题，以习近平总书记有关人大监督工作的重要论述为依据，以贯彻党的十九大精神为契机，在党的领导和部署下，积极稳妥地推进人大监督工作的创新。

为了贯彻落实习近平总书记有关人大监督工作的思想和党中央关于人大监督工作创新的部署，提出以下建议。

### （一）探索建立人大监督评价制度

长期以来，人大监督工作已经成为各级人大及其常委会行使职权的常态化工作，但一直没有建立起完备的人大监督评价制度。法律法规是否得到有效实施，行政权、审判权、检察权是否得到正确行使，缺乏量化的评价指标体系，也没有客观、合理的评价机制。在新的形势下，要提高人大监督工作的水平和质量，必须逐步建立人大监督评价制度，制定法律法规有效实施的评估指标体系和行政权、审判权、检察权正确行使的评估指标体系及评价标准。还要探索建立人大监督工作评价机制，包括引入第三方评价机制等。通过人大监督评价制度的建立和运行，克服人大监督评价的主观性和随意性，不断提高人大监督工作的水平和质量，增强人大监督实效。

### （二）健全人大监督协调工作机构

长期以来，各级人大常委会缺乏人大监督的协调机构。随着加强宪法实施的监督、人大监督职能的加强和人大监督工作的扩展，人大监督工作沟通协调的任务越来越重，迫切需要加强人大监督沟通协调的综合职能。特别是党的十九大提出“把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力”，就更需要加强人大监督的沟通协调。近年来，一些省、自治区、直辖市人大常委会在办事机构内增设了监督处室，加强人大监督的沟通协调，取得了较好成效。建议

全国人大常委会和地方各级人大常委会进一步充实人大监督协调工作机构和职能，提高人大监督工作的效率。

### （三）推动监督权和立法权、决定权、任免权行使的联动

在开展人大监督工作的过程中，人们往往考虑更多的是如何综合运用各种监督方式和手段，而对监督权和立法权、决定权、任免权行使的联动考虑不足。监督法第十四条规定，“常务委员会认为必要时，可以对专项工作报告作出决议；本级人民政府、人民法院或者人民检察院应当在决议规定的期限内，将执行决议的情况向常务委员会报告。”有立法权的人大常委会还可以根据监督过程中发现的情况，制定地方性法规和法规性决定。在任免国家工作人员时，常委会组成人员也可以根据监督过程中发现的问题，对任免人员发表意见和建议。今后，在开展人大监督工作中，可以加强监督权和立法权、决定权、任免权行使的联动，以增强监督工作的实效。

### （四）加快推进落实人大常委会法规备案审查职能

党的十八届四中全会决定提出，“加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。”备案审查是宪法和法律赋予各级人大常委会的一项职权。现在，全国人大常委会和地方各级人大常委会都在加强备案审查制度和能力建设。但目前法规备案审查工作还处在常委会法制工作机构的工作性审查阶段，备案审查结果没有提交常委会审议。建议在法制工作机构的工作性审查的基础上，建立提交常委会审议的机制，逐步做到由常委会听取备案审查结果报告并审议，切实落实人大常委会行使备案审查法定职权。

党的十九大作出了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的重大战略部署，为我们开展人大监督工作，推动落实以习近平同志为核心的党中央作出的决策部署，提供了更加广阔的空间。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于人大监督工作的重要思想，积极推进新时代人大监督工作创新，为决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家作出新贡献。

（作者系中国人大制度理论研究会副理事长）

# 建立健全新时代中国特色社会主义 人大预决算审查监督制度研究

全国人大常委会预算工作委员会课题组

加强人大预决算审查监督职能，建立健全新时代中国特色社会主义预算审查监督制度，是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求和重要抓手。中国特色社会主义进入新时代，财政作为国家治理的基础和重要支柱的作用日益显现，预算逐渐走向国家治理舞台的中心。深入学习贯彻党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，研究新时代中国特色社会主义人大预算审查监督制度，既有重大的理论意义，也有迫切的现实意义。

## 一、十八大以来人大加强预算审查监督 取得重大进展

过去五年，在党中央的正确领导下，人大预决算审查监督走过了不平凡的历程，在以往工作基础上积极探索，深化改革，扎实工作，围绕党中央重大决策部署，开展预算决算审查监督，按照坚决打好防范化解重大风险攻坚战要求，硬化地方债务约束，中国特色社会主义预算审查监督制度建设取得了实质性进展。

（一）“国家治理体系和治理能力现代化”这一全面深化改革总目标的确立，极大提高了预算审查监督在国家治理体系中的地位和作用，也对健全完善中国特色预决算审查监督制度提出了更高的要求

党的十八届三中全会明确了全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。在国家治理现代化建设过程中，财政是基础和重要支撑。进入新时代，财政有了新定位，预算有了新理念，预算审查监督有了新的要求。预算的理念从“管理”提升为“治理”，在加强政府预算管理的基础上，着眼于规范政府收支行

为，强化预算的约束力。

十八大以来，党中央提出了人大要“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”、“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”等明确要求。党的十九大提出“要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力”、“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理”等明确要求，这些都为加强人大预算审查监督指明了方向。

## （二）预算法的修改和实施，明确了全口径、全流程、全覆盖的审查监督基本要求，为预算审查监督制度的建立健全奠定了坚实的法律基础

2014年8月，全国人大常委会修改了已实施二十年的预算法。全面贯彻落实党的十八大精神和党的十八届三中全会关于建立现代财政制度和预算制度的要求，以建立健全全面规范、公开透明的预算制度为目标，着力规范政府收支行为，强化预算约束，加强对预算的管理和监督。预算法的修改为新时代中国特色社会主义人大预算审查监督制度提供了基本的规范和依托，奠定了制度基础。

一是规范政府收支行为。所有支出必须以经人民代表大会批准的预算为依据，没有预算，不得支出，未经批准，预算不得调整。预算执行中，政府一般不制定新的增加财政收入或者支出的政策和措施，也不制定减少财政收入的政策和措施。同时修改后的预算法加强了对政府债务的管理，按照“疏堵结合、借用还统一”的思路，建立了地方政府债务管理制度。

二是全口径。将政府所有收入和支出纳入预算，建立覆盖政府一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算的全口径预算框架体系。还将组成政府预算的部门预算，全部纳入审查监督范围。

三是全流程。建立健全规范有效、全流程的人大审查监督程序。通过预算的前期介入、初步审查、大会审查批准、执行监督、预算调整审查批准、决算审查批准等流程，实现覆盖预算编制、审批、执行、调整、决算全过程的人大预决算审查监督。

四是全覆盖。在政府收入支出的基础上，审查监督还应向相关的领域和方面拓展延伸。主要有与收支流量密切相关的存量如国有资产和政府负债、收支数字背后的政策、跨年度平衡和多年度的中期财政规划等。

五是公开透明。预算公开透明是审查监督的前提。预算公开，是指预算能看得到；预算透明，是指预算能看得清。应进一步完善预算公开体制机制，依法及时公开人大批准的预算决算，接受社会监督。应进一步完善预算科目体系，细化预算，准确反映政府收支情况。依法制定科学的标准，提升预算的科学性。

从2015年修改后的预算法实施以来，国务院提交全国人民代表大会的预算材料越来越丰富，预算草案完整和细化程度不断提高。2017年预算草案和部门预算草案中报告了66项中央对地方专项转移支付整体绩效目标、10个中央部门的10个重点项目绩效目标。年度预算、决算草案和报告等相关材料，由2014年的1400多页增加到2017年的3400多页。2017年，除涉密部门外的中央105个部门单位预算，在财政部批复预算后15日内均向社会公开。预算执行效率和均衡性不断提升，全国一般公共预算支出进度，从2014年9月底的67.7%提高到2017年9月底的77.9%。2017年6月底，中央财政对地方转移支付预算批复下达数达95%。

为保障全国人大代表预算审查时间，大会专门增加了半天预算审议时间。部分全国人大代表在大会前受邀参加全国人大财经委的预算初步审查，部分全国人大代表和政策利益相关方代表受邀参加部门预算审查等相关专题会议。在全国人大常委会预算工委协助下，全国人大财经委加大了初步审查的深度和力度，为大会审查批准预算提供的专业支撑水平明显提升。从2014年起，全国人大常委会预算工委与财政部共同编写《政府预算解读》，供全国人大代表参考。十二届全国人大以来，全国人民代表大会预算决议的投票赞成率，从2013年的78.3%提高到2017年的90.0%。

### （三）各级人大改革创新、与时俱进，初步建立起中国特色社会主义预算审查监督制度的基本框架

2015年，中央全面深化改革领导小组第十五次会议，审议通过《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》，并由中共中央办公厅转发实施。明确国务院每年口头向全国人大常委会作审计查出问题的整改情况报告，相关被审计部门单位和审计署等部门有关负责人要到会听取意见，回答询问。这一措施有利于改进审计整改工作效率，加大了人大监督力度。

2016年，全国人大常委会办公厅发布《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》，提出建立预算编制工作通报制度、完善听取有关方面专家意见建议制度、建立健全听取部门预算意见建议制度、完善预算草案和预算报告通报工作制度、完善人大代表参加预算初步审查会议制度、建立听取人大代表意见建议网络服务平台六项重要措施。这些举措有利于充分发挥人大代表作用，充分利用社会各界力量，积极回应社会关切。

2017年，中央审议通过《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产监管情况的制度的意见》，明确国务院每年向全国人大常委会报告

国有资产管理情况，规定了国务院报告的方式、重点和全国人大常委会审议的程序、重点等。建立这项制度，将向人大和全社会报告全口径国有资产管理情况的“明白账”，增加国有资产管理的公开透明度，有助于解决国有资产的底数不够清楚、管理不够公开透明、人大监督所需信息不够充分和监督不够有力等突出问题，也将为人大预算审查监督拓展新的空间。

《人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》即将出台，将进一步拓展人大预决算审查监督的内容，规范人大预决算审查监督的主要程序和方法。

近年来，全国人大常委会创新预算监督方式，选择涉及国家重大战略、与群众利益关系密切、财政支出规模较大的重点支出等特定领域的财政资金投入使用情况开展监督。先后围绕保障房建设资金、国家财政科技资金、财政水利资金、地方政府债务管理、深化财政转移支付制度改革、财政教育资金的分配与使用情况，听取和审议国务院专项工作报告，实现了监督向体制机制和支出政策的延伸。这为人大预算审查监督拓展了空间，增加了深度和广度，成效显著。

近年来，全国人大常委会就重大财税问题开展专题调研，先后就预算法贯彻实施情况、加强对政府全口径预算决算审查监督、部门预算编制管理、完善国有资本经营预算制度、建立政府综合财务报告制度、非税收入规范管理、推进预算绩效管理进行了专题调研。此外，还对浙江省云和县人大开展特定问题调查情况进行了专题调研。这些专题调研，对存在的突出问题，深入剖析，摸清情况，提出对策，促进了政府财政预算管理体制改革和工作改进，也为全国人大及其常委会提高预算审查监督实效提供了有力支撑。

2017年全国人大常委会办公厅印发《关于推进地方人大预算联网监督工作的指导意见》，提出利用“互联网+”和大数据技术，加强对预算执行的监督。争取用三年时间，逐步形成横向连通、纵向贯通的预算联网监督网络。2017年年底，全国省级人大大多与本级政府财政部门实现联网。中央本级联网监督工作积极推进，人大与财政部实现联网。

以上改革创新，覆盖从预算审查的前期介入，到决算的审计整改，涉及预算审查监督各个环节。从监督内容上看，有加强对财政资金流量的监督，也有对国有资产存量的监督。有的明确了监督法定程序，完善程序性监督，也有的拓展了向重大支出领域的实质性监督。此外，对于预算公开也提出了更高的要求，有利于进一步增强预算的透明度。

地方人大探索创新，加强人大预决算审查监督。广东省广州市人大成立预算专门委员会，建立完善人大预算审查监督体制机制，强化组织保障，



加强顶层设计，增强了实效。山东等省（市）对政府重大投资项目由人大进行审查批准。河北、江西、湖南、广西等省（区）人大常委会加大监督力度，开展常委会组成人员对审计整改问题进行满意度测评，强化整改责任，传导监督压力，让人大预算审查监督长出“牙齿”。福建等省在代表大会期间组织代表对有关专项转移支付、部门预算、重点专项资金开展专题审查。

总体看，以宪法相关法律和预算法、地方组织法为主要内容的中国特色社会主义人大预决算审查监督制度已初步建立起来。实践证明，这一制度适合中国国情，是国家治理体系重要组成部分，对推进国家治理能力现代化有重要意义。这一制度的基本特征表现为：

一是坚持党的集中统一领导。坚持党的领导，是新时代人大预算审查监督制度的最本质要求和根本政治保证。加强人大预决算审查监督，首先要自觉与党中央保持高度一致，自觉围绕和顺应党和国家工作的大局，坚决贯彻落实党中央的路线方针政策和重大决策部署。在党中央的集中统一领导下，实现正确监督、有效监督。

二是坚持以人民为中心。坚持民生预算，把人民的利益摆在至高无上的地位，让改革发展成果更多更公平地惠及全体人民，通过对预算的审查监督，不断推进基本服务均等化，提高保障和改善民生的水平。坚持预算民主，通过人大预算审查监督这一平台，充分反映人大代表和社会公众的意见。

三是坚持依法治国。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度。牢固树立预算法定理念，先有预算，后有支出，无预算不得支出。增强预算的法定性、权威性、约束性。积极推进“税收法定”，提升非税收入规范的法律层次，逐步实现“收入法定”。全面落实预算法，逐步做到人大预算审查监督全口径、全流程、全覆盖。

四是坚持问题和绩效导向。要紧紧围绕贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署，结合人大代表和人民群众普遍关心的热点难点问题、审计查出的突出问题和制约经济社会发展的关键问题，加强对相关支出预算和政策的审查监督，提出可行有效的意见建议，着力推动解决突出矛盾，推动建立健全解决问题的长效机制。要加强对支出绩效和政策目标落实情况的监督，推动建立健全预算绩效管理机制。

五是坚持公开透明。坚持公开为常态、不公开为例外，全面推进预算决算公开。要依法细化公开内容、规范公开方式，全面提高预算的透明度，使社会公众查得到、看得清、读得懂，自觉接受人民监督。

## 二、当前加强人大预决算审查监督存在的主要问题

中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾的变化对国家各项工作提出新要求，财政预算、审查监督工作和制度要进一步适应解决主要矛盾的要求，适应全面落实中央有关重大决策精神和预算法规定的要求。目前存在的问题是：

### （一）全口径编制和全覆盖审查监督存在不足，审查监督程序性强，实质性不强

一是政府预算还不够全面规范透明。一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算的功能定位有待进一步明确，四本预算之间还有交叉，衔接不够合理。中央国有资本经营预算编报尚未实现全覆盖，特别是金融类国有企业未全部纳入国资预算。部分事业单位收支和地方政府性债务收支还没有真正纳入预算管理。中央和地方社会保险基金预算尚未提交全国人大审查，社会保险基金决算尚未按时报送全国人大常委会审查。预算草案编制不够细化，特别是政府性基金预算和国有资本经营预算，都还比较粗略，导致预算透明性、可审性、可监督性不够。监督法要求，决算草案应当按预算数、调整数或者变更数以及实际执行数分别列出，并作出说明，但目前还未能完全落实。

二是对政府全口径预算的审查监督有待加强。目前，人大预算审查，对一般公共预算关注多，对部门预算（特别是部门预算中的事业单位收支）关注少，对国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保险基金预算审查监督也不够充分。人大对预算的分类审查、专题审查尚在探索中。

三是预算审查监督需要进一步向支出重点和支出政策拓展。人大对预算的审查重点主要是赤字规模和预算收支平衡状况，对支出预算和政策审查监督不够，对财政资金使用绩效和政策实施效果审查监督不够。

### （二）预算约束不到位，距离标准科学、约束有力还有较大差距

一是税收法定原则有待进一步落实。当前，我国仅有4个税种制定了相应的法律，另有1部税收征管法，有30部税收行政法规、约50部税收部门规章，落实税收法定原则任务艰巨。非税收入以部门规章为主，还没有完整的法律规范。非税收入法律层次偏低，权威性和约束力不足，规范性不强，有的非税收入管理部门和单位收费随意性大，容易侵害企业和群众利益。

二是预算支出标准体系有待健全。预算支出标准科学是预算科学编制和顺利执行的基础，目前尤为薄弱。长期以来，由于部门预算的支出标准

体系尚未健全，调整也不够及时，造成预算在编制过程中科学依据不足，在支出过程中调整调剂的随意性大。同时，由于预算支出标准法定性不强，人大难以对预算特别是部门预算进行实质性审查监督。

三是预算约束力不够，预算执行的规范性不足。目前，在预算执行过程中，变更和追加仍较多，执行结果与预算相差较大，一些部门年末资金结余结转较多。实际上反映了预算管理体制和行政管理体制有机衔接不够，行政决策与预算编制执行“两张皮”现象仍然存在。如何使预算执行更加符合绩效预算的要求，还需要进一步探索。

### （三）流量审查监督和存量审查监督结合不够

对年度预算收支流量的审查监督与预算执行形成的资产负债监督结合不够。目前，人大预算审查监督主要集中在对财政收支流量的监督，对存量即国有资产的监督尚未有效开展。拥有大量国有资产，既是中国特色社会主义的重要特征，也是中国特色社会主义的巨大优势。管好、用好国有资产意义重大。当前，部分国有资产的底数还不够清楚，使用效益不高，流失和浪费时有发生，人民分享成果不够等问题相当突出。国务院对国有资产管理情况的报告还没有形成制度，程序上不够规范，内容上覆盖不够完整。人大国有资产监督职能发挥不够充分，与建设现代国有资产管理治理体系的要求还不相适应。

同时，人大对政府负债的监督也有待进一步加强。党的十九大报告提出坚决打好防范和化解重大风险攻坚战。修改后的预算法“开正门、堵后门”，对地方政府发债进行了制度规范。但近年来，一些地方政府利用政府和社会资本合作、政府投资基金搞“明股实债”，通过政府购买服务变相举债，隐藏着极大的风险。

### （四）组织机构和能力建设滞后

十九大提出“人大要健全组织制度和工作制度”，很有针对性。目前的人大预决算审查监督组织机制基本是二十年前的格局，已与新时代、新要求不相适应。

一是由于缺少预算方面的专门委员会，影响了人大预算审查监督和国有资产监督职能的充分发挥。人大虽然设立了预算审查监督的工作机构，但职能不够健全。

二是工作机构能力建设滞后。人大特别是基层人大预算审查监督力量薄弱问题比较突出，市县人大财经预算监督机构“一人一委”、“一委一人”情况较为普遍，人员数量、专业素质、工作能力难以适应新形势下依法有效开展预算审查监督工作的需要。

### 三、完善新时代人大预算审查监督制度的建议

要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导，人民当家作主和依法治国有机统一，坚持正确监督、有效监督、依法监督，坚持问题导向，完善体制机制，依照宪法和法律规定，有效行使人大对预算审查的监督权，有效推进国家治理体系和治理能力现代化。

#### （一）健全人大组织制度和工作制度，切实提高预算审查监督能力

按照十九大报告提出的要求，加强人大机构和能力建设，完善人大专门委员会设置，使人大及其常委会成为全面担负起宪法和法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。

一是把预算审查作为人大监督工作的突破口，加强统筹协调。宪法法律赋予人大及其常委会预算决算审查监督的职责。在党中央集中统一领导下，随着预算审核的重点由平衡状态、赤字规模向支出预算和政策拓展，从收支流量向国有资产和政府债务拓展，预算覆盖范围大大拓展，在国家治理中的地位大大提升。人大常委会应加强预算审查监督的统筹协调。一方面要充分发挥有关专门委员会作用。在预算初步审查阶段，发挥人大各专门委员会的专业优势，对相关领域财政资金的分配和使用提出有针对性的意见和建议。另一方面，人大及其常委会应发挥财经委和预算工委的专门作用。财经委依法收集整理有关专门委员会的意见，集中通盘研究，提高初步审查水平和监督成效。预算工委作为常委会工作机构，要进一步发挥服务保障作用，在人大立法监督过程中涉及财税政策和财政支出安排等有关问题时，做好统筹协调的研究和服务工作。

二是加强机构建设。做好顶层设计，完善机构设置，为落实中央部署的国有资产监督和预算联网监督等工作提供必要组织保障。条件成熟时，研究设立人大预算委员会，提高人大预算审查监督的专业性、针对性、有效性。

三是按照实际工作需要，增加人员编制，充实人大工作力量，特别是基层人大的预算工作机构的力量。有针对性地开展交流和培训，提高人大预算审查监督机构工作人员的专业水平。

#### （二）推进预算编制全口径、审查全覆盖，增强预算审查的实质性

一是推进政府全口径编制预算，提高透明度。坚持政府所有收入和支出全部纳入预算的原则。扩大中央国有资本经营预算编报范围，特别是将金融类国有企业全部纳入国资预算，进一步完善包括公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算在内的政府预算体系，科学界定各专项预算的功能定位，逐步建立统一调配使用的预算调剂机制，

实现四本预算的有机衔接。完善中央和地方社会保险基金预算编制，依法提交全国人大及其常委会审查监督。地方社会保险基金预决算应当细化到各省社会保险基金收支情况。规范、细化预决算草案和报告内容与形式，政府性基金预算和国有资本经营预算应详细列报各项支出的具体投向和分配方案。国有资本经营预算增加报告与国有股东权益相关的其他必要财务信息，作为审查批准国有资本经营预算的依据。按监督法要求，将预算数、调整数或者变更数以及实际执行数在决算草案中分别列出，并作出说明。

二是加强对全口径政府预算的审查监督。加强人大对国有资本经营预算、政府性基金预算的审查，建立并逐步完善对部门预算审查监督机制，规范审查程序、明确审查重点、提高审查实效。加强对社会保险基金预算的审查监督，重点关注社会保险基金预算的长期可持续性。探索开展预算专题审议，人大财政经济委员会每年对预算草案进行初步审查时，应根据中央经济工作会议精神，结合人大常委会年度监督工作重点、人大代表和人民群众关心的热点难点问题、审计查出的突出问题等，对有关支出预算和政策开展专题审议。结合开展执法检查、听取政府专项工作报告等，人大有关的专门委员会可以对相关领域部门预算草案、相关重点支出和重大投资项目、有关转移支付资金和政策开展调查研究，有效发挥人大专门委员会的专业特点和优势。

三是向支出重点和政策拓展。要积极督促政府及其部门安排工作与预算衔接，探究政府收入和支出背后的政策依据。审查政府收入和支出政策。审查其政策含义是否符合党中央的重大方针政策和重大决策部署，是否符合预算法等法律规定，是否回应了人大代表和社会公众关切。可以先从群众关注的教育、卫生、养老等领域开始，积极回应社会关切，完善相关政策，提高政策的公信力。对于事关全国或者本级行政区域内经济社会发展全局、涉及群众切身利益的重大财税政策，应符合党中央的方针政策，并在政策出台前向本级人大常委会报告。加强对重点支出与重大投资项目的审查，推动政府健全完善重点支出与重大投资项目决策机制，加强对重点支出与重大投资项目执行情况的监督，督促实现支出绩效和政策目标。探索就重大事项或特定问题组织调查。

### **（三）推进预算法定，完善预算支出标准体系，增强预算的约束力**

一是加快收入立法。应该充分发挥人大主导作用，尽快将现行税收条例全部上升为法律。同时，对现行企业所得税法、个人所得税法、车船税法和税收征管法等法律进行梳理，修改不符合税收法定原则的内容。推进非税收入法定，制定政府非税收入条例，完善非税收入的“征、管、查”制度。条件成熟时，研究制定政府非税收入法。

二是推进预算支出标准法定。预算支出标准是预算编制和审查的法定依据，是推进预算法定的基础工作。应该推动完善部门预算标准体系建设，扩大基本支出定员定额管理，建立健全定额标准动态调整机制。推进项目支出标准体系建设。建立科学、规范、可行的支出标准制度，科学制定预算标准，增强预算编制的规范性和预算执行的约束力。

三是提高预算的约束力。严格实施预算法，坚持先有预算、后有支出的原则，增强预算的法定性和权威性。推动实现预算管理和行政管理的结合，切实硬化预算约束。强化支出执行管理，严格控制执行中预算追加。通过听取报告、开展专题调研、组织代表视察等形式，推动政府及其有关部门积极落实本级人民代表大会及其常委会有关预算决算的决议。

#### **（四）建立预算审查监督与国有资产监督有机结合的中国特色社会主义现代财政审查监督制度**

一是落实中央决策部署，建立好、完善好、落实好国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况的制度，推动地方人大加强人大国有资产监督职能。国有资产与预算密切相关。人大加强国有资产监督，要与预算决算的审查监督紧密衔接，特别是要与对国有资本经营预算决算、部门预算决算的审查监督相结合。新时代，随着预算日益走向国家治理的中心，要把国有资产监督置于预算这个平台上，建立起预算监督与国资监督有机结合，多层次、多角度，既相互分工又有机衔接的中国特色社会主义现代财政审查监督制度。

二是加强人大对政府负债的监督。债务与资产对应，应建立统一规范的政府性债务统计标准。合理确定年度举债规模，根据项目收益情况，适度扩大地方政府专项债券发行额度。有效规范地方政府举债融资，建立与项目收益和资产相对应的专项债券发行机制。研究建立覆盖全面、监督有效的政府债务监督机制，建立健全债务风险预警、应急处置和责任追究机制，坚决遏制隐性债务增量，积极稳妥化解累积的地方政府债务风险。

#### **（五）大力推动深化财税体制改革，进一步夯实人大预决算审查监督的制度与法律基础**

按照“权责清晰、财力协调、区域均衡”的原则，落实“完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率”的要求，加快现代财政制度的建立，明确政府公共服务事权和基本公共服务均等化内涵，建立财政事权和支出责任相适应的制度，建立地方税体系，完善转移支付制度，并在条件成熟时积极推动财政关系法、转移支付法等重要法律的立法进程，进一步夯实人大预决算审查监督的制度与法律基础。

# 创新人大监督方式 推动政府绩效管理

高强 冯淑萍

## 【摘要】

习近平总书记在党的十九大报告中,明确提出了“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”的要求。这是继党的十八大提出“推进政府绩效管理”的目标之后,党的十九大进一步将绩效管理提到了“全面实施”的新阶段。落实好这项要求,必须坚持立法先行,加快研究制定《政府绩效管理法》,为实施政府绩效管理提供法律依据。同时,应当充分发挥各级人大的监督作用,着力解决当前预算管理粗放,政府绩效难以稽核的问题,以提高公共财政资源的使用效率。本课题在梳理部分经济发达国家实施政府绩效管理主要做法的基础上,分析了我国政府绩效管理进展情况和存在的问题,围绕创新人大监督方式,实施政府绩效管理,强化人大对政府绩效的监督问责,提出了制定《政府绩效管理法》等相关建议,以提高政府治理能力,为人民管好“钱袋子”。

习近平总书记在党的十九大报告中,明确提出了“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管理”的目标和要求。从党的十八大提出“推进政府绩效管理”,到党的十九大提出“全面实施绩效管理”,这是党在新的形势下,为完善新时代中国特色社会主义行政体制和管理方式,增强政府公信力和执行力,提高公共财政资源配置和使用效率而全面实施的一项重大改革。当前,我国正处于经济结构转型时期,财政收入增速趋缓、民生支出需求刚性增加、财政赤字不断扩大,将成为今后一段时期面临的突出矛盾。为了提高政府的行政效率和财政效率,必须转变政府管理方式,探索一条花钱少、办事多、效果好的新路子,对政府工作全面实施绩效管理。实施这项重大改革,涉及完善国家法律体系、进一步明确政府职能、切实改进政府管理、依法规范政府预算,也涉及建

立健全各方面对政府权力运行的监督体系，保证政府按照法定的权限和程序行使权力。在这些方面，各级人大及其常委会肩负着重大的责任，具有不可替代的作用。

## 一、推动政府绩效管理的重大意义

政府绩效管理的科学内涵，是在依法界定政府职责和公共服务范围的基础上，引入“结果导向、服务至上”的理念和方法，改变传统的过程管理和权力运行模式，合理确定政府公共服务的目标，与预算安排紧密结合，并以实际结果为主导，对政府运行目标的绩效情况进行考核评估和严格问责，以规范政府行政行为，节约政府行政成本，提高政府工作效率。

传统的政府管理方式，大多以审批和分配为主，比较注重决策程序和执行过程，却忽视决策成效和执行结果，甚至认为只要完成资金分配和项目下达，就必然会有良好的效果。在这种管理理念的影响下，政府比较重视钱是否花了，事是否办了，项目是否建了，而对于政府提供的服务是否符合民众需要，民众最关心的实际问题是否得到有效解决却不够关注，也缺乏必要的评估和问责机制。这导致在不少地方，虽然政府花了不少钱，也办了不少事，却得不到社会民众的拥护和好评。而实施政府绩效管理，作为政府管理方式的一种创新，不仅关注决策程序和执行过程，更注重执行结果和执行效益，将着眼点放在政府的投入和提供的服务是否用在民众最急需的地方，是否解决了社会民众最关注的突出问题上。

实施政府绩效管理的核心，是改变传统的以审批和分配为主的政府管理模式，将注意力转移到执行结果和效益上来，将执行结果作为衡量政府履职是否有效、政府开支是否合理、政府绩效是否达标的基本依据。所谓执行结果，不仅在于政府花了多少钱、办了多少事、用在哪些方面，更在于解决多少实际问题、实现了哪些工作目标，以及是否提高了民众的获得感和满意度。政府绩效管理之所以坚持以执行结果为主导，是因为社会公众不仅关心政府提供多少公共服务，更关心政府提供的服务是否符合民众需求、是否能够公平获得，以及是否解决了教育、医疗、环保和衣食住行等民生方面存在的实际问题。如果政府的投入和服务决策不科学、不符合群众实际需要，或者操作不公平、民众不能普遍受益，政府尽管花了很多钱，办了不少事，其业绩也是低效甚至无效的。

政府绩效管理的基本思路，是从评估政府服务结果入手，建立科学合理的政府绩效评估制度体系、指标体系和评估机制，将“结果导向”作为



衡量政府正确履行职责、提高公信力和执行力的切入点，强化预算刚性约束，推动政府以实现绩效目标作为工作指南，实现政府管理由审批为主向服务为主的转变。作为一种新型的政府管理模式，绩效管理不仅有利于提高政府的决策水平和服务能力，对于制约和监督权力运行、预防腐败和权力滥用，对于落实行政问责制度，实现政府由权力型向服务型的转变，都具有重要的意义和作用。

政府向社会民众提供公共服务，需要有必要的预算保障。政府绩效与预算绩效有着密不可分的联系。从一定意义上讲，政府绩效离不开预算绩效，实施预算绩效是实施政府绩效管理的关键环节。作为政府绩效不可分割的组成部分，预算绩效也必须坚持以预算目标和执行结果为导向，在政府编制预算、执行预算和人大审查预算、监督预算中，不仅要注重资金的安排和使用，更要注重政府投入和服务的具体目标、实际结果。

与传统的政府运行方式相比，实施政府绩效管理是一项重大改革与创新：

第一，更加注重民众获得感和满意度。实施政府绩效管理的根本目的，是提高政府决策质量和公共服务效益，避免政府盲目决策，随意花钱。而政府服务的对象是以广大社会民众为中心，社会民众对政府提供的服务能否公平获得、是否解决实际问题最有话语权，应当成为衡量政府绩效最重要的标准。

第二，更加注重执行结果。以执行结果评价政府绩效，不仅要看政府提出了多少目标，作出了多少承诺，也不仅要看政府花了多少钱、做了多少事，最关键的要看实际执行效果。如果是摆花架子、搞形象工程，其结果民众自然不满意，从而可以印证政府决策是否科学、目标是否正确、执行是否规范、开支是否合理、问责是否严肃。

第三，更加注重政府目标与预算的密切结合。全面实施政府绩效管理，是对政府决策机制和执行机制的改革与完善。政府决策的第一个层次是制定政府的绩效目标，以及为实现这些目标，政府需要花多少钱、做什么事，各项工作和服务要达到什么要求。政府决策的第二个层次是确定政府各部门绩效目标，以及部门所需要的政策和预算。政府决策的第三个层次是确定各个建设项目和支出项目的绩效，以解决“少花钱、多办事”的问题。

第四，更加注重权责一致。实施政府绩效管理，从过去以关注过程为主，转向以注重结果为主，并对结果实行绩效问责，坚持有权必有责、用权必问责。因此，应当赋予执行主体必要的自主权力，减少上级对执行过

程的干预，以体现权责统一，调动执行主体的积极性，以提高政府公共资源配置效率，将财力物力真正用于解决经济社会发展最突出的问题上。

第五，更加注重发挥人大立法主导与监督作用。实施政府绩效管理，必须坚持立法先行，需要通过制定有关法律，对政府决策、绩效目标、规范执行和严格问责等方面作出规定。同时，也需要人大及其常委会创新监督方式，增强对政府绩效监督的针对性和有效性，积极推动政府绩效管理改革。

## 二、部分经济发达国家推动政府绩效管理的主要做法

从20世纪70年代开始，在一些经济发达国家兴起了“新公共管理运动”的热潮。其背景是石油危机导致一些国家的经济发展陷入困境，出现了严重的财政赤字和债务压力。以美国为例，联邦政府财政赤字率从1973到1975年，由2.5%迅速攀升到6.9%，失业率在1975年达到8.5%的历史高位，通胀率则从1972年的3.3%上升到1980年的13.6%，国内生产总值也出现了负增长。在体制改革方面，政府管理备受诟病，公众普遍认为政府不仅在应对经济和民生改善方面效率低下、毫无建树，而且滥用权力、浪费资源，民众对政府的信任度从1964年的76%跌落至1980年的25%，一些地方民众甚至拒绝纳税。经济高速发展时期形成的庞大政府机构和公共支出规模已经难以为继，传统官僚式的政府管理模式也不断受到社会民众的批评和指责。为了提高政府服务效率，一些国家提出借鉴企业管理的理念和方法，改变传统的政府注重过程管理的模式，将政府的运行方式由注重投入规模转向注重实际执行结果。所谓“实际执行结果”，就是要求政府管理切实做到“有授权、有职责、有目标、有结果”。在此基础上，政府绩效管理的理念应运而生。其基本思维是：政府作为向社会提供公共产品和服务的主体，公众关注的不是政府采取何种方式和手段向社会民众提供公共产品和服务，而是政府提供什么公共产品和服务，以及提供的数量与质量。如果政府向社会提供的产品和服务民众得不到，或者不符合民众的需要，政府的投入必然是无效的，民众对政府的不满意度必然也会上升，甚至还将导致政府下台。据此，政府绩效管理改革的基本思路是：从政府投入的公共产品和服务绩效入手，构建政府绩效管理制度体系，强化预算支出的刚性约束，推动政府以实现绩效目标作为工作重点，最终实现政府由权力型向服务型的转变。

概括一些经济发达国家的政府绩效管理，主要有以下做法：

### （一）以转变政府运行方式为动力

面对经济下滑和财政困难，一些国家认识到，拉动经济增长不能单纯靠增加政府投入和扩大财政赤字，最有效的办法是提高公共资源使用效率，改善政府服务能力和水平，走内涵式的发展道路。美国克林顿政府曾提出“打造一个工作更好、花费更少政府”的目标和“引入竞争、分权授权、结果导向、成本效益”等改革措施，标志着美国进入了政府绩效管理新阶段。20世纪70年代，英国撒切尔政府为解决政府管理分散、部门缺乏协调、政策目标重叠、政策难以落实等问题，实行以政府与各部门签订公共服务协议为主要内容的政府绩效管理改革。新西兰政府面对经济增长乏力、政府赤字和债务高企等问题，为解决政府行政效率低下和地方政府缺乏积极性等问题，启动了以执行效果评估为主要内容的政府绩效管理改革，被国际誉为“新公共管理改革的典范”。

### （二）以制定绩效目标为手段

大多数国家的政府绩效管理制度规定，从政府总体规划到部门具体项目，凡是能够提出量化指标的，都要制定绩效目标，并与预算安排紧密结合，实行“先定绩效目标、后作预算安排”的决策程序，坚持没有绩效目标就没有预算的原则。有关国家的政府绩效管理大致分为三个层次：第一个层次是政府和政府所属部门都要制定工作规划和绩效目标，明确政府的服务目标 and 责任。美国联邦政府要求各部门制定5年规划，拟定中长期规划和工作目标、核心项目及目标和所需要的预算，各项目标都要有量化指标，可考核、可评价。英国中央政府与各部门签订公共服务协议，确定各部门的绩效目标和预算安排。新西兰政府从1994年开始，制定政府长期发展目标，并具体量化落实到各部门的绩效目标之中。第二个层次是根据政府和各部门制定的长期工作目标，提出年度绩效目标，并配置相应的预算。英国中央政府与各部门签订的公共服务协议中，明确各部门的绩效目标和预算安排，上报议会审批，并以白皮书形式向社会公布。第三个层次是政府各部门对具体项目实行绩效管理，明确政府具体支出项目的量化指标。2001年，美国小布什政府选择联邦政府管理中最薄弱的14类项目，作为“总统管理议题”实施绩效管理，将预算安排与项目绩效整合在一起，实现预算绩效与项目绩效的有机融合。

### （三）赋予部门和地方政府一定的自主权

为调动各级政府和部门的积极性，多数国家的绩效管理强调权责统一，赋予执行主体一定的自主权，在不突破预算总额的前提下，强调结果导向，弱化过程控制和管理，允许部门和地方政府根据实际情况，将资金

用于最重要的项目上，最大限度地提高使用效率。

#### （四）发挥立法机关在政府绩效管理中的监督作用

1. 立法机关有权获得政府绩效的有关信息。美国、英国、澳大利亚、加拿大、丹麦、瑞典、韩国等国的议会，在政府申请预算的同时，要求政府提交绩效报告，提出年度绩效目标，并报告上年度绩效目标执行结果。美国联邦政府要求部门在预算年度结束后，向总统和国会提交年度绩效结果报告，并针对存在的问题提出改进措施。英国议会要求政府各部门在春季报告上年度绩效目标完成结果，12月份报告本年度公共服务协议执行情况。

2. 立法机关采取多种方式对政府绩效实施监督。美国国会要求政府各部门按时向国会提供绩效目标等资料，协助国会审查监督政府预算和绩效。英国在预算年度结束后，由隶属于议会的审计部门对政府各部门的绩效结果进行审计，审计情况向议会报告、向政府反馈，并向社会公布。

3. 立法机关制定法律推动政府绩效管理改革。1993年，美国国会颁布《政府绩效与结果法案》，为推动政府绩效管理改革提供法律依据。该法确定了政府绩效管理的制度框架和运行机制，明确了绩效管理的主要原则、目标定位和基本程序，突出了国会对于行政机关绩效管理的监督作用。新西兰议会先后制定了《国家部门法案》、《公共财政法案》、《财务报告法案》、《财政责任法案》等，形成了完善的法律制度体系，也成为国际上政府绩效法治最成熟的国家。

#### （五）增强政府绩效管理的透明度和公信力

在经济合作与发展组织（OECD）35个成员国中，有24个国家定期向社会民众公布政府绩效结果。社会民众和组织可以从财政部网站以及政府各部门网站上获得绩效信息。有些国家政府还召开听证会，公开征求意见，引导社会公众参与政府绩效管理，增强政府与民众的互信，提高政府公信力和民众满意度。

#### （六）完善政府绩效评估体系

建立健全绩效评估指标体系和评估机制，是实施政府绩效管理的基础。2007年，美国小布什政府对各部门的核心项目进行绩效评估，并对评估结果打分，在项目之间进行绩效横向比较，提高政府部门的绩效责任意识。英国中央政府通过与部门签订公共服务协议，落实部门具体绩效目标，形成政府与部门、中央政府与地方政府既合作又监督的关系。新西兰政府引入信用评级机制和信息评级工具，用评级结果反映政府部门的绩效情况，并作为安排部门预算的基本依据。

多年来，一些国家的政府绩效管理取得了明显成效，主要是：

1. 提高了政府运行效率，节约了行政开支。英国中央政府通过绩效管理，促进各部门精打细算，减少形式主义，注重实际效果。2014 和 2015 两年，各部门共减少公共开支 186 亿英镑。

2. 实现了政府绩效目标与预算安排的统一。到 2008 年，美国政府对联邦预算中 96% 以上的项目进行了绩效评估，并将评估结果用于预算安排。英国中央政府将各部门的 1882 个政府网络整合到一个部门网络，实现了部门间的信息和数据共享，促进了政府绩效与预算绩效的整合。

3. 改善了财政支出状况。美国在《政府绩效与结果法案》颁布 5 年后，结束了连续 40 年的财政赤字历史。1999 年财政盈余达到 1230 亿美元，成为克林顿政府的主要政绩之一。

4. 促进了政府机构优化。从 1993 年到 2000 年，美国联邦政府共裁减 7.8 万个政府管理职位和 42.62 万个政府文职人员。新西兰从 1986 年到 1996 年的 10 年间，政府的行政人员压缩了 60%，地方政府机构由 700 个缩减到 70 多个。

### 三、我国政府绩效管理进展情况和存在的问题

2008 年，党的十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》中提出：“推进政府绩效管理和行政问责制度，建立科学合理的政府绩效评估体系和评估机制”。据此，国务院作出了《关于加强市县政府依法行政的决定》，要求加快实行以行政机关主要负责人为重点的行政问责和绩效管理制度。从 2009 年起，财政部相继发布了一系列预算绩效管理文件和规章，形成了预算绩效管理的基本框架。党的十八大之后，政府绩效管理改革的步伐逐步加快。2016 年，财政部选择 25 个重大支出项目开展重点绩效评估，涉及预算资金 3092 亿元，覆盖教育、社保、农业等社会关注的重点民生领域，其中 5 个重点项目的绩效评估结果已报送全国人大常委会。2016 年，有 69 个中央部门向社会公布了绩效评估情况。此外，一些地方政府也从自身实际和需要出发，探索制定了绩效管理辦法，并取得了一定实效。

但从全国整体情况看，由于我国还没有制定政府绩效管理的相关法律，各级政府的绩效管理存在一定的随意性，尚未做到“先定绩效目标，后定预算安排”，政府及其部门制定的规划、计划中都缺少具体的绩效目标要求，与预算安排也缺乏有机的衔接。年度终了，各级政府对所属部门

的绩效目标缺少规范的考核，也没有实行严格的问责制度。由于国家还没有建立规范化的政府绩效报告制度，各级人大难以获得政府绩效管理相关信息，也不能有效发挥监督作用。

第一，我国的政府绩效管理缺少法律规范和保障，政府绩效评估体系很不完整。目前的政府绩效管理，基本上由财政部主导推行，没有成为政府的一项全局性工作。财政预算的绩效管理机制不够健全，预算管理过程中重过程、轻结果的倾向依然广泛存在，对绩效结果缺乏有效的考核；预算支出安排缺乏科学合理标准，支出项目缺少量化的绩效目标，资源配置的随意性仍然比较强；目前开展的政府绩效管理大多针对一些具体项目，没有建立和完善对政府和所属部门的综合绩效评价制度，评估指标体系也没有建立起来。

第二，绩效评估与预算安排仍是“两张皮”。对政府和所属部门的绩效目标还没有进行全面评估，一些具体项目的绩效评估结果也不能作为预算安排依据。政府编制预算、决算和人大审查预算、决算，仍存在重收支安排、轻绩效目标和重分配、轻结果的倾向，严格意义的政府绩效管理制度可以说还没有建立起来。

第三，政府编制的规划和计划缺乏明确的绩效目标。目前政府编制五年规划和年度计划，大多是方向性、政策性目标，缺乏量化的、可考核的绩效指标，政府规划与部门规划衔接得也不紧密，难以对政府和部门绩效进行有效评估，与建立健全可评价、可审查、可监督、可执行的绩效管理机制尚存在很大的差距。

第四，各级人大对推进政府全面实施绩效管理尚未发挥应有的作用。各级人大没有建立定期听取政府及其部门绩效报告的制度。审查政府预算、决算草案，还没有要求政府报告实际绩效目标。对政府的绩效管理既缺乏严格审查，也缺乏有效监督。

## 四、创新人大监督方式，推动政府绩效管理

推进政府全面绩效管理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的一项重大举措，也是党的十九大提出的一项重要任务。各级人大应当增强责任感和紧迫感，创新监督方式，积极推动政府深化绩效管理改革。

### （一）深刻认识推动政府绩效管理的重大意义

随着我国经济发展进入新常态，各级政府面临着收入增长趋缓、财政支出刚性增加、财政赤字逐年扩大和财政风险日趋加重等多重压力。在这

种情况下，积极推进政府绩效管理，依法界定政府的职责和支出范围，明确政府及其部门的绩效目标，树立“目标重效益，执行看结果”的绩效理念，实行规范的评估考核和严格的问责制度，以较少的财政投入，办较多的事情，取得较好的绩效，就显得尤为重要。实施这项改革，有利于缓解财政收支矛盾，有利于减轻政府负担，有利于控制政府债务风险，有利于促进政府科学决策和规范执行，也有利于增强政府的责任意识，着力解决经济社会发展中最突出的问题。各级人大及其常委会应当加强立法和监督，积极推进政府绩效管理的全面实施。

### （二）推动政府建立完善的绩效评估指标体系

目前，在政府及其部门制定的经济和社会发展规划和年度计划中，有些工作属于社会管理范畴，如国防、外交、执法、安全等，难以设定具体的量化指标。而对于教育、医疗、就业、社保、环保、扶贫等民生领域和水利、支农、基础设施建设等重大经济建设项目，则应当确定具体的量化评估考核指标，做到花多少钱，就应当办多少事、必须取得多大实际效果。人大应当通过立法明确政府绩效评估范围、完善绩效指标体系，将政府的绩效目标分解落实到部门的绩效目标和各类项目建设中，与预算安排紧密结合，并强化中央政府对部门和地方政府的协调职能。人大审查政府规划和计划，不仅要审查政府的宏观目标，还要审查绩效目标；不仅要审查项目绩效目标，还要审查部门绩效目标。

### （三）以绩效目标和结果为导向，创新人大审查监督机制

各级人大应当推动政府以绩效为纽带，以执行结果是否符合绩效目标作为考核的重点，在制定国民经济和社会发展规划和计划时，与财政规划和预算安排紧密衔接，实现执行主体的权责统一，并将绩效考核结果作为问责的基本依据。各级人大在审查政府年度经济社会发展计划和预算草案的同时，应当要求政府提交绩效报告和部门绩效报告，并以政府和部门的绩效目标为依据，不仅要审查预算收支总额安排和用于哪些方面，还要坚持“以目标定预算”的原则，审查政府和部门要办多少事、建设多少项目、解决多少问题。在计划和预算执行中，各级人大及其常委会应当组织人大代表和有关专家，加强对部门绩效目标和重大项目绩效目标执行情况的监督。对于绩效执行情况很差的部门和项目，应当建议政府严格问责，并对项目和预算作出适当调整。人大对计划、预算的审查情况和对政府部门绩效监督情况，应当向社会公开，发挥社会监督作用。

（四）尽快研究制定《政府绩效管理法》，完善绩效管理法治体系  
从2008年党的十七届二中全会提出“推进政府绩效管理和行政问责

制度”到现在已经过去九年多，但进度一直比较缓慢，效果也不明显。主要原因是国家尚未制定有关法律，政府绩效管理缺乏法律保障，政府和部门的主动性不强，人大的监督力度也不大。为了落实党的十九大提出的“全面实施绩效管理”的要求，全国人大常委会应当在总结各地推进政府绩效管理实践的基础上，参照国际经验，研究制定我国的《政府绩效管理法》，将政府绩效管理纳入法治轨道。

研究制定《政府绩效管理法》，应当遵循以下原则：一是坚持“建设人民满意政府”的目标和结果导向。衡量政府绩效的最终目标是让人民满意。《政府绩效管理法》应当科学界定政府职责权限，约束政府依法行使职能，杜绝权力滥用或者懒政怠政，从政府工作质量、效率、成本、群众获得感和满意度等方面，建立具体的目标和评价指标。二是坚持以实现政府工作目标为核心，对党和国家重大规划部署落实情况进行评估，对政府向社会提供的公共产品和服务项目进行绩效评估，对政府及其部门预算资金的使用绩效进行评估，推动政府敢担当、有所为，花钱必问效、低效必问责。三是规范绩效管理指标和程序，建立科学、合理、可操作的绩效指标体系，规范绩效评价程序，明确责任追究和奖惩规则，坚持严格奖惩与问责，充分发挥政府绩效评价结果对于推进政府科学决策和提高治理能力的作用。四是增强政府绩效信息公开和透明度，应当邀请民众、专家、专业工作者和媒体等参与政府绩效评价的全过程，建立有效的信息管理和披露系统、公开制度，及时向社会公开相关信息，提高政府的公信力。

制定《政府绩效管理法》，应当包括以下主要内容：一是明确政府绩效管理的范围、指标和功能。明确政府绩效管理的适用范围和评价指标体系，将政府工作绩效、财政预算绩效、人力资源绩效等有机衔接，形成完整的政府绩效管理制度体系。二是明确政府各部门绩效管理的职责权限，防止部门绩效多头管理，避免管人、管财、管事的各唱“独角戏”，在一个部门实现规划、预算、绩效“三位一体”。政府各部门的年度计划应当与年度部门预算相结合，明确部门的年度绩效目标和具体项目的绩效目标，在向人大提交计划和预算草案的同时，提交绩效报告，一并报本级人大或其常委会审查。三是建立健全人大绩效监督机制，完善政府绩效监督问责制度。各级人大在审查国民经济和社会发展年度计划草案和预算草案时，应当同时审查政府及其各部门绩效目标的科学性、合理性和可操作性。政府部门在上报部门预算和部门决算时，同时向本级人大及其常委会报告绩效目标和结果实际情况。各级人大及其常委会应当选择部分关系重大项目作为绩效审查重点，联合相关部门制定绩效管理奖惩办法，建立



部门问责机制。对于绩效结果未达标的部门和项目，人大应当建议政府启动问责程序，按照有关规定进行处罚。四是建立绩效成果应用、信息公开和民众广泛参与机制，推动建立民主科学的政府决策机制。政府绩效评估应当采取各级政府部门内部评估与社会外部评估相结合的方法，评估结果应当成为政府行政绩效的改进指南，以及政府计划、预算、项目制定和调整的重要依据。建立完善政府绩效信息向社会公开的制度，让民众知道政府做了什么、怎么做的、效果如何，接受社会监督。在预算安排、公共资源配置、重大建设项目实施、公共服务等领域，应当公示相关部门的职责权限、法律依据、绩效评价机构、评价流程、指标体系、绩效数据、监督方式、结果应用等事项，保证公众能够获取相关绩效信息。各级人大对政府计划、预算、决算的审查和政府绩效的审查，应当引导民众参与。人大相关专门委员会和工作机构应当就政府绩效公开情况广泛听取各方面的意见和建议，及时公开绩效评估结果和审查、询问、质询情况，及时回应广大民众的关切。

## 五、加强人大审查监督机构建设，充实相关人才队伍

人大审查监督政府绩效，是一项全新的工作，不仅需要转变传统观念，也需要创新审查监督方式，涉及面广、工作量大。目前人大的机构设置和人员配备，与加强人大对政府绩效审查监督工作的需要相比很不适应。建议全国人大常委会进一步充实和完善预算审查监督工作机构，加快选调或培养一支懂业务、会监督的人才队伍。同时聘请一些专家、学者组成咨询委员会，充实审查监督力量。

2017年3月，第十二届全国人民代表大会第五次会议期间，部分全国人大代表联合提出了关于加快制定《政府绩效管理法》的议案。第十二届全国人大常委会第三十次会议已经审议通过全国人大财经委关于议案审议结果的报告，建议将《政府绩效管理法》列入下届全国人大常委会五年立法规划。我们建议，有关方面尽快组织开展调研和起草工作，争取尽快将法律草案提请十三届全国人大常委会审议批准，颁布实施。

（高强系中国人大制度理论研究会副理事长，  
冯淑萍系中国人大制度理论研究会个人理事）

# 推进合宪性审查工作的几个问题

莫纪宏

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出，“深化依法治国实践”的一项重要措施就是：“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。”其中，“推进合宪性审查工作”第一次出现在党的正式文件中，这是以习近平总书记为核心的党中央贯彻落实全面推进依法治国各项要求的一项重要举措，也是习近平总书记“依宪治国”新理念新思想新战略的制度安排和实践方案，是全面推进依法治国各项法治工作的核心和重中之重。当前，按照党的十九大报告要求“推进合宪性审查工作”，将会带来法治建设领域重大的变更，能够让法治原则和法治精神真正地落到实处，彻底解决束缚法治建设的瓶颈问题，为保障法治统一性、维护宪法权威提供了坚实的政策依据和行动指引。

合宪性审查是保证宪法有效实施的重要手段，也是宪法对人们行为产生法律拘束力的制度保障措施。合宪性审查解决的重要问题是宪法的规定要在实际中得到有效遵守，违宪的问题必须得到纠正。合宪性审查是宪法实施监督的一项重要制度，它确保了宪法真正具有约束人们行为的法律规范的作用。

但是，在实际中具体推进合宪性审查工作时，还必须要结合我国宪法和法律制度的各项规定以及中国特色社会主义法治体系的特征，参照国外法治国家合宪性审查的实践，进一步明确合宪性审查的范围，规范合宪性审查程序，防止合宪性审查工作遭遇不必要的干扰和挑战，真正发挥合宪性审查工作在维护法治统一性和保障宪法权威方面的重要作用。

所谓“合宪性审查”，是保证宪法实施的一项专门技术和机制。它的重要功能就是对宪法或有关法律规定的违宪审查对象是否存在违宪问题，依据宪法条文，结合宪法原则和原理，通过特定的审查程序，作出有效的宪法判断，得出具有法律效力的宪法裁判结论，对于存在违宪问题的审查对象予以纠正或作出处理，对于没有违宪的给予合法性上的支持，由此来维护宪法的法律权威，推动宪法和法律的实施。“合宪性审查”制度起源于1803年美国的“马伯里诉麦迪逊案”。目前，世界上主要存在三种形

式的“合宪性审查”制度：一种是美国式的“附带型合宪性审查”，也就是说，在审理普通案件的过程中，就对普通案件作出裁判的法律依据是否存在违宪问题作出宪法判断，合宪性审查由普通法院进行，审查结论只能约束有关案件，不具有一般法律拘束力。一种是德国式的“抽象型合宪性审查”，即可以对法院、特定的国家机关以及社会组织和公民提出的法律规定是否存在违宪问题进行审查，并由宪法法院作出独立判断，宪法法院审查之后作出的结论具有一般性的法律拘束力。还有一种是法国式的“事前型合宪性审查”，即议会制定法律在交给总统正式颁布生效前由宪法委员会对即将通过的法律是否存在违反宪法的问题进行审查，如果存在违反宪法的问题，必须退回重新修改，否则，不能交给总统发布生效。

不论是采取哪种形式的“合宪性审查”，这一制度在实际运行中都有有一些制度上的共同特征：一是“合宪性审查”工作必须由宪法或法律规定的特定国家机构来进行，其他国家机构无权行使合宪性审查权，合宪性审查机构往往扮演着“护宪机构”的角色。二是“合宪性审查”对象的范围是有限的，不是包罗万象的。一般情况下，“合宪性审查”只针对议会制定的法律或立法机关制定的规范性文件。国家机关侵犯人权的行为或者是超越职权、滥用职权的行为也构成合宪性审查的事项。三是“合宪性审查”工作必须按照法律规定的特定程序进行，通常提请合宪性审查的主体不能是一般国家机关、社会组织和公民个人，必须是宪法或法律所规定的与合宪性审查对象具有密切利害关系的主体等。

我国目前在制度上存在内涵比较确定的“合宪性审查”制度，主要是现行立法法第 99 条、第 100 条和第 101 条所规定的合宪性审查机制。根据我国现行立法法第 99 条的规定，目前的合宪性审查工作有一定的对象范围和特定程序的要求，并不是泛泛地强调一切国家机关、社会组织和公民个人的行为以及法律法规和规范性文件都可以请求合宪性审查。其第 99 条规定：国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求，由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。由上述规定可知，立法法第 99 条规定的“合宪性审查工作”只能由“全国人民代表大会常务委员会”来进行，属于“合宪性审查”的对象也是特定的，即“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”，对“合宪性审查”的请求也只能由法条列明的这些机关提出。根据立法法第 99 条第 2 款的规定，上述国家机关以

外的“其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民”只能提出“合宪性审查”的“建议”。立法法的上述规定，既突出了“合宪性审查”在保证宪法实施、维护宪法权威中的重要性，同时通过设定特定的“合宪性审查”对象保证了“合宪性审查工作”能够依法有序地进行。

由于现行立法法所规定的“合宪性审查”机制在实际中还没有正式启动过，加上直到党的十九大报告才第一次在正式文件中确认“合宪性审查”概念的合法性，所以，“合宪性审查”问题以往大多是在理论界有一些探讨。要认真贯彻落实党的十九大报告所提出的“推进合宪性审查工作”的政策要求，至少必须在理论和实践中澄清以下几个方面的问题。

一是不能将现行宪法序言最后一个自然段所规定的国家机关、社会组织 and 公民个人所应当履行的宪法职责作为合宪性审查对象的确定标准。我国现行宪法序言最后一个自然段规定：本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。现行宪法序言最后一个自然段所规定的一切国家机关、社会组织 and 公民个人负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责，是对国家机关、社会组织 and 公民个人提出的一项政治义务，这种性质的义务绝大多数情况下都是通过具体法律义务来实现的，必须要通过法律来加以具体化，只有法律规定的特定宪法职责的履行情况属于合宪性审查的范围。因此，党的十九大提出的“推进合宪性审查工作”的要求，绝对不能被简单地理解成任何国家机关、社会组织 and 公民个人的行为都可以成为合宪性审查的对象，特别是在正式的宣传场合，更不能轻率地将“合宪性审查”对象的范围随意扩大，导致“合宪性审查”工作无法有效开展。

二是尽管我国现行宪法第5条第3款明确规定“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”，并且2015年新修改的立法法第97条第（一）项规定“全国人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的不适当的法律，有权撤销全国人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和本法第七十五条第二款规定的自治条例和单行条例”，但由于我国现行宪法所确立国家立法体制具有修改宪法权和制定法律权、解释宪法和法律权能合一行使的特点，所以，在立法监督的实践中，不可能真正地出现“法律违宪”的问题。因为全国人大不可能通过立法监督程序来宣告自身制定的基本法律违反宪法，全国人大常委会也不会自动地宣布自己制定的基本法律以外的其他法律违反宪法，更不可能通过法定程序来宣布全国人大制定的法律“违

宪”，全国人大也很难启动对全国人大常委会制定的基本法律以外的其他法律是否违宪的合宪性审查程序，故“法律”在理论上可以是我国“合宪性审查”的对象，但在合宪性审查的实践中，基本上无法对法律是否违宪提请审查，故法律是否合宪，主要依靠全国人大及其常委会自身的立法监督，不需要特别的合宪性审查机制来发现和处理法律违宪的问题。对于在法律实施过程中可能存在的法律违宪问题，首先是全国人大常委会可以通过法律解释或宪法解释的途径来妥善解决法律与宪法之间的一致性；其次是即便在法律解释或宪法解释层面无法解决法律与宪法明显抵触的情形，也可以启动修改宪法或修改法律的程序来规避法律自身的“违宪”问题。因此，在中国特色社会主义法律体系中，全国人大及其常委会制定的基本法律和基本法律以外的其他法律虽然法律位阶要低于宪法，但由于修改宪法的权力属于全国人大，解释宪法的权力属于全国人大常委会，因此，在法律是否“违宪”问题上，只能由全国人大及其常委会实行自我监督，无法通过设立独立于全国人大及其常委会之外的合宪性审查机构来进行法律违宪的审查工作。

三是尽管现行立法法第99条规定“国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求，由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见”，但有权提请合宪性审查的上述机关也不能随意提请全国人大常委会来审查“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”是否违宪。必须是在实际中出现了“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”因为可能存在违反宪法所规定的宪法职责或基本权利导致在实际生活中出现了法律矛盾或纠纷必须依法处理的情形，才能启动合宪性审查程序。至于立法法第99条第2款规定的上述国家机关以外的“其他国家机关和社会团体、企业事业组织以及公民”只能提出“合宪性审查”的“建议”，全国人大常委会并不需要通过启动正式的合宪性审查程序来作出回应，但对“建议”中的合理成分可以加以吸收，提请有关立法机关加以注意。“合宪性审查建议”属于社会组织和公民所享有的政治监督权，属于现行宪法序言最后一个自然段所规定社会组织和公民的“维护宪法职责”。

四是由于宪法作为根本法其自身的功能是规定根本制度和根本任务，所以，宪法不可能对所有的法律规范都作出明确的法律要求，故作为“合宪性审查”对象，在我国现行宪法制度下存在着“直接审查对象”与“间接审查对象”之分。“法律”、“行政法规”和“地方性法规”属于宪法

第5条明文规定不得与宪法相抵触的“对象”，所以，“法律”、“行政法规”和“地方性法规”属于合宪性审查的“直接对象”，而部委规章、地方政府规章、军事法规、军事规章以及各种规范性文件属于合宪性审查的“间接对象”。作为“间接对象”，其合法性依据首先来自“上位法”，通常属于具体实施宪法的“法律”，故对部委规章、地方政府规章、军事法规、军事规章以及各种规范性文件进行的立法监督首先要通过合法性审查机制来完成。对于“间接对象”合法性的审查可以参照宪法原则，因此，合宪性审查工作可以从对“直接对象”的审查扩展到对“间接对象”的审查。合宪性审查制度具有狭义和广义两个方面的制度含义。从目前我国宪法制度来看，狭义上的合宪性审查只包括现行立法法第99条所规定的全国人大常委会对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的审查，广义上的合宪性审查应当包括了所有立法监督活动。

五是合宪性审查的法律依据在我国现行宪法制度下有一定的特殊性。除了现行宪法的明文规定之外，现行立法法是细化宪法关于立法制度的基本法律，特别是在立法程序方面，现行立法法弥补了现行宪法条文规定的不足。所以，对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的合宪性审查，必须要结合立法法的相关规定，依据宪法原则、精神和相关规定进行。不符合立法法的，同样也触犯了宪法的规定，宪法和立法法是合宪性审查的基本法律依据。

六是虽然现行立法法第99条规定“国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和各省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的，可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求，由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见”，但这并不意味着其他国家机关只能依据第99条第2款的规定提出不具有法律拘束力的违宪审查建议。所有的国家机关都可以依据目前宪法和法律规定的程序，对实践中发现的可能存在的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例违宪问题，通过不同的法律渠道，提请本系统有权提出违宪审查请求的最高机关按照现行立法法第99条第1款规定的程序，提请全国人大常委会进行违宪审查。例如，2017年新修改的《中华人民共和国行政诉讼法》第53条规定：“公民、法人或者其他组织认为行政行为所依据的国务院部门和地方人民政府及其部门制定的规范性文件不合法，在对行政行为提起诉讼时，可以一并请求对该规范性文件进行审查。”根据上述规定，公民、法人或其他组织完全可以依据行政审判程序，最终将其认为行政行为所依据的国务院部门和地

方人民政府及其部门制定的规范性文件不符合宪法的或者侵犯宪法规定的基本权利的诉求，提请最高人民法院通过现行立法法第 99 条第 1 款规定的程序提请全国人大常委会进行违宪审查。所以，现行立法法第 99 条第 1 款所确定的提请违宪审查程序是开放性的。在推进合宪性审查工作中，必须要在立法法所确立的立法监督体制与其他法律所建立的法律监督机制之间建立起牢靠的法律联系，从而保证合宪性审查工作获得巨大的制度推动力。

七是党的十九大报告提出的“推进合宪性审查工作”严格意义上讲包含了合宪性审查和违宪性审查两个方面，尤其是更加倾向于违宪性审查。根据我国现行宪法和立法法的规定，除了全国人大及其常委会享有国家立法权之外，其他国家机关还可以依据宪法和法律的授权享有一定的立法权。不同立法机关在制定相关法律规范时，首先自身有义务要保证立法的合宪性，特别是对于全国人大及其常委会而言，由于全国人大及其常委会制定的法律不可能在现有的立法监督制度下再接受其他机构的合宪性审查，因此，全国人大及其常委会制定的法律是否合宪，主要依靠制定法律时的合宪性审查。目前，全国人大及其常委会制定的大量法律第一条都明确了“依据宪法，制定本法”，这种立法模式体现了全国人大及其常委会制定法律时的“合宪性审查”意识。但仅仅有“依据宪法，制定本法”并不能完全消除法律自身的违宪问题，故全国人大及其常委会在制定和出台法律之后，也要根据法律实施的具体情况来发现已经生效和实施的法律法规是否存在与宪法不一致和相抵触的地方，从而通过解释宪法和法律、修改法律的方式消除法律自身的违宪性。对于现行立法法第 99 条所规定的违宪审查的“直接对象”行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例，除了通过立法法的规定来纠正其违宪问题之外，制定行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的立法机关在制定时也要自觉地进行合宪性审查，以保证出台的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的合宪性。

总之，要贯彻党的十九大报告所提出的“推进合宪性审查工作”的要求，必须要在理论上认清合宪性审查的性质，在实践中明确合宪性审查的范围以及严格和细化合宪性审查的程序，选择具有典型意义的可能存在违宪问题的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例进行严格审查，作出科学和令人信服的宪法判断，并以这样的合宪性审查结论作为具有一般法律拘束力的规范性文件予以公示，从而对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的立废改工作起到一般性的指导作用。惟其如此，才能保证合宪性审查工作在实践中有序进行，合宪性审查的制度功能不走样、不变形。

（作者系中国社会科学院法学研究所研究员）

# 党的十八大以来人民代表大会制度 理论研究工作新局面

王德工

党的十八大以来，我国人民代表大会制度理论研究事业蓬勃发展，为续写中国人民代表大会制度这篇大文章，凝心聚力、砥砺前行，呈现出理论创新引领实践创新、实践创新推动理论创新的新特点。在深入学习贯彻党的十九大精神的热潮中，回顾总结这段不平凡的历程，从中萃取宝贵经验和思想财富，对于做好新时代人大制度理论研究工作具有重要理论价值和实践意义。

## 一、以习近平同志为核心的党中央对人大制度理论研究工作提出新要求

党的十九大作出了一个重大判断：经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展的新的历史方位；确立了一个重要思想：习近平新时代中国特色社会主义思想，这是我们党必须长期坚持的指导思想。人民代表大会制度作为中国特色社会主义制度的重要组成部分，作为践行新时代中国特色社会主义思想的重要制度载体，在新时代承载着什么样的新使命、新任务，怎样才能适应新需求、实现新发展，是人大制度理论研究必须回答的时代命题。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持和发扬马克思主义政党与时俱进的理论品格，不断推进人民代表大会制度理论创新，对这道时代命题作出了科学的回答和深刻的阐述。习近平总书记在党的代表大会、历次全会和首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会、全国人民代表大会成立60周年大会、中国共产党成立95周年大会等多个重要场合发表重要讲话、作出重要指示；党中央出台一系列关于人大制度和人大工作的重要指导性文件，对加强和改进人大工作作出重大部署、提出明确



要求，把党的领导贯彻落实到人大制度建设和依法治国全过程和各方面。这些重要讲话、重要论述和重大部署，具有鲜明的时代特色和理论风格，拓展了人民代表大会制度和我国社会主义民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求，提升了人民代表大会制度的核心理念和核心价值，发展了马克思主义国家和法的理论，既为我们在新的历史条件下长期坚持、全面贯彻、不断发展人民代表大会制度，推进社会主义民主政治建设，提供了科学理论指导和行动指南，也为我们在新时代推进人大制度理论研究，赋予了新的使命和追求，提出新的目标和任务，引领我们在坚持和完善中国人民代表大会制度的伟大实践中阔步前行。

阐明新时代人大制度理论研究工作的新使命。习近平总书记在全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中指出：“60年的实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度”，“坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度”，“新的形势和任务对各级人大及其常委会提出更高要求，按照总结、继承、完善、提高的原则推进人民代表大会制度的理论创新和实践创新，推动人大工作提高水平”。张德江委员长进一步阐发：推进人大制度理论研究，加强对党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央关于坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国理论和实践创新成果的研究和阐释，加强人大智库建设，积极探索人大工作特点和规律，为做好新形势下人大工作提供理论支撑和智力支持。这些重要指示阐明了新时代人大制度理论研究的使命与担当，为我们的工作指明了努力方向，提供了根本遵循。

阐明新时代人大制度理论研究工作的新定位。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统揽全局、放眼世界、面向未来，从推进治国理政现代化的新高度，把作为国家根本政治制度的人大制度提升到三个层面：人大制度是保证人民当家作主的根本政治制度，人大制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排，人大制度也是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。在党的十九大报告中，习近平总书记进一步指出：“健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治”，“加强人民当家作主制度保障”，“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善”。这些重要论断阐明了新时代人民代表大会制度的新属性新定位，把人民代表大会制度同改革创新、国家治理、发展目标紧密

联系起来，突出了人民代表大会制度在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要功效，为更好发挥根本政治制度作用指明了前进方向、开辟了广阔空间，是对人大制度理论的新概括新发展，也是新时代人大制度理论研究的新高度、新起点。

阐明新时代人大制度理论研究工作的新境界。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持与创新并举，推进人民代表大会制度与时俱进，提出了“坚持和完善人大制度的四个必须”、新形势下坚持和完善人大制度要抓好“五个重要环节”、“不断推进制度体系完善和发展”等一系列重要论断。习近平总书记强调：在全面推进依法治国进程中，必须将法治国家、法治政府、法治社会建设同步规划、同步实施、一体建设；健全有立法权的人大主导立法的体制机制，重大改革于法有据，运用法治思维和法治方式推进改革；强调：“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督”；明确要求：全国人大和地方各级人大要围绕推动贯彻落实党中央重大决策部署，行使好宪法法律赋予的监督权、决定权、任免权，加强对法律法规实施情况的监督，加强对“一府两院”工作的监督，依法及时对有关问题作出决定决议；依法用好执法检查、听取审议报告、专题询问、跟踪监督、质询等多种监督方式方法，增强监督实效，推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题，推动解决制约全面建成小康社会的短板、瓶颈问题。在党的十九大报告中，习近平总书记对推进社会主义民主政治建设、深化依法治国实践、坚持和完善人民代表大会制度作出了新的部署安排，提出成立中央全面依法治国领导小组，加强对法治中国建设的统一领导；提出要推进科学立法、民主立法、依法立法，健全人大组织制度和工作制度，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。这些重要论述和部署丰富和发展了党的人民代表大会制度建设思想，推进了中国特色社会主义法治体系的形成，也把我国人民代表大会制度理论研究，推上一个建设更加成熟、更加定型、更加科学制度体系的新境界。

阐明新时代人大制度理论研究工作的新内涵。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出了“以人民为中心的发展思想”、发展协商民主的思想、以人民为中心的民主政治思想、新形势下坚持党的群众路线的思想。习近平总书记强调：“治国有常，而利民为本”，以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步

于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节；要坚持人民主体地位，顺应人民群众对美好生活的向往，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。在党的十九大报告中，习近平总书记进一步指出：“人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量。必须坚持人民主体地位，坚持立党为公、执政为民，践行全心全意为人民服务的根本宗旨，把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，依靠人民创造历史伟业。”这些重要论述创新了党的人民代表大会制度理论和民主政治思想，赋予人大制度理论新的内涵、新的任务，拓展了人大制度理论的研究领域和发展途径。

阐明新时代人大制度理论研究工作的新命题。世界上没有完全相同的政治制度模式，政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统来抽象评判，不能定于一尊，不能生搬硬套外国政治制度模式。党的十八大以来，习近平总书记在国际国内多个重要场合郑重宣示：“中国共产党人和中国人民完全有信心为人类对更好社会制度的探索提供中国方案”，明确提出“要有世界眼光和战略思维”、政治制度上搬不来一座“飞来峰”、“民主集中制是我们党最大的制度优势”、国家政治制度“八个能否”评价标准、发展民主政治要做到的“六个切实防止”、“构建人类命运共同体”等一系列重要思想，并对其丰富内涵和实践路径作了深入阐述，是马克思主义中国化的最新成果，为人大制度理论研究工作走向世界、走向未来，指明了方向、拓宽了视野、注入了新的思想元素，对我们的工作提出了如何围绕第二个百年的两个阶段的战略安排进行前瞻性、战略性的研究，如何以自己的话语讲清“中国人大理论”、讲好“中国人大故事”等一系列新命题。

以习近平同志为核心的党中央关于人大制度和社会主义民主法治的这一系列理论创新，既为在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度，推进社会主义民主政治建设，奠定了坚实的理论和实践基础，也为人大制度理论研究事业繁荣发展，不断作出新贡献，提供了根本遵循和强大动力。

## 二、十二届全国人大常委会高度重视，切实加强人大制度理论研究工作

党的十八大以来，十二届全国人大常委会把人大制度理论研究工作摆上重要位置，列入常委会工作重要议程，与时俱进作出部署，使之与人大

工作融为一体，同频共振，同步发展，成为人大工作不可分割的重要组成部分。

阐明重大意义，激发研究热情。实践永无止境，发展创新也永无止境。中国特色社会主义制度，人民代表大会制度，中国特色社会主义法律体系，都需要在新的实践基础上不断完善和发展。张德江委员长指出：“人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是中国特色社会主义制度的重要组成部分。加强人民代表大会制度理论研究，是坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下人大工作、推动人民代表大会制度与时俱进的一项重要基础性工作”，“全国人大常委会和地方各级人大常委会都要充分认识加强人大制度理论研究的重要性和必要性，把加强理论研究作为坚持和完善人民代表大会制度的一项基本工作，作为提高人大工作水平、提高人大代表和机关干部综合素质的重要途径，切实摆上人大工作议事日程，努力为开展理论研究工作创造良好的条件，推动形成重视人大制度理论研究的良好氛围”；明确要求：“学习、宣传、阐释以习近平同志为核心的党中央关于坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国的理论和实践创新成果”；一再强调：理论是对实践的总结，是对规律的认识，是对真理的追求，中国人民代表大会制度是一篇大文章，中国人民代表大会制度理论研究是一门大学问，要下功夫深入研究、讲清道理、多出成果。对中国为什么实行人民代表大会制度，中国人民代表大会制度的优势是什么，中国县乡人大制度与县以上人大制度有什么区别，中国人民代表大会与西方议会有什么区别，等等，要讲出道理来，以理服人，我们还要下大功夫。这一系列重要指示和论述，引领和激励人大制度理论研究工作蓬勃开展，在全国人大战线迅速形成加强理论研究工作的浓郁氛围。

阐明指导思想，把握研究方向。张德江委员长指出，“开展人民代表大会制度理论研究，内容涉及国家根本政治制度，涉及党和国家各方面体制机制，涉及中国特色社会主义道路、理论体系和制度，与发展社会主义民主政治、建设社会主义法治国家密切相关，思想性、政治性、法律性都很强。必须高举中国特色社会主义伟大旗帜，始终坚持理论研究的正确政治方向，牢牢把握加强人大制度理论研究的基本要求，在正确轨道上不断推进人大制度理论和实践创新。”一是必须坚持以中国特色社会主义理论体系为指导。认真学习领会中国特色社会主义理论体系的科学内涵、精神实质，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持用发展着的马克思主义武装头脑、指导实践、推动工作，努力掌握贯穿其中的立场、观点、方法，运用科学理论指导和推动人大制度理论研究工作，在思想上、政治上、

行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，自觉抵制和反对任何偏离指导思想、偏离根本政治制度的错误倾向。二是必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。把党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求作为人大制度理论研究工作的思想武器和行动指南，更好地在人民代表大会中保证党总揽全局、协调各方的领导核心作用；把保障人民当家作主作为人大制度理论研究工作的出发点和落脚点，更好地发挥人民代表大会的根本政治制度作用；把坚持依法治国、维护宪法法律权威作为人大制度理论研究工作的主基调，更好地发挥国家权力机关在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家中的重要作用。三是必须坚持从中国国情和实际出发。牢牢把握社会主义初级阶段这个最大国情，牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际，通过理论研究，使人大制度、人大工作真正体现时代性、把握规律性、富于创造性，始终保持生机和活力。坚持从我国国情和实际出发，总结自己的经验，阐述自己的理论，走自己的道路，同时，放眼世界，积极研究和借鉴人类社会创造的一切文明成果，包括政治文明的有益成果，但绝不照抄照搬西方政治制度的模式。

坚持问题导向，突出研究重点。张德江委员长指出，“人民代表大会制度理论是一个内容丰富、内涵深刻、特色鲜明、结构完整的科学的思想体系，是马克思主义中国化理论成果的重要组成部分”，强调：“我们加强人大制度理论研究，就是要从中国特色社会主义的伟大实践出发，不断赋予人大制度新的思想内涵和理论阐发，不断增强根本政治制度的生机和活力，为完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出积极贡献”，“坚持和完善人民代表大会制度，推动人民代表大会制度与时俱进，做好新形势下人大工作，这些都要求我们深化对人大制度和人大工作的认识，加强对重大理论和实践问题的研究”。四年来，在这些重要论述指引下，人大制度理论研究工作，坚持问题导向，突出重点领域研究，在以下六个方面不断取得新进展新成果。一是关于加强和改进立法工作，重点研究：完善立法体制，加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序。健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，扩大社会各方有序参与立法的途径和方式，推进科学立法、民主立法，提高立法质量。二是关于加强和改进法律实施工作，重点研究：加快建设包括宪法实施和执法、司法、审计等方面的体制机制，坚持依法行政和公正司法，确保宪法、法律全面有效实施。三是关于加强和改进监督工作，重点研究：健全宪法实施和监督制度，健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度，加强人大预算决算审查监督、国有

资产监督职能，落实税收法定原则。四是关于加强同人大代表和人民群众联系，重点研究：完善选举制度，加强代表工作，健全人大常委会同人大代表的联系机制，密切代表同人民群众联系，支持和保证人大代表依法履职。五是关于加强和改进人大工作，重点研究：优化人大常委会、专门委员会组成人员结构，完善人大组织制度、工作制度、议事程序、加强乡镇人大工作和建设。六是关于加强人大话语权建设，重点研究：中国人大制度体系、特点、优势、经验以及人大制度理论体系的叙述和阐发。

构建人大智库，汇聚研究力量。党的十八届三中全会要求，加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。张德江委员长亲自倡导建立中国人大制度理论研究会，并在研究会成立大会上发表了题为“加强人大制度理论研究，推动人大制度与时俱进”的重要讲话，指出：“我们成立人大制度理论研究会，就是要搭建一个平台，组织人大工作者和理论研究者，总结我国人大制度的发展经验，研讨人大制度理论和实践问题，探索人大制度的特点和人大工作的规律，增强人大工作的思想性、原则性、系统性、前瞻性，为做好新形势下人大工作建言献策”，“我们要以成立研究会为契机，加强和改进人大制度理论研究工作的统筹规划、组织联络和交流研讨，扎实起步，明确思路，突出重点，凝聚力量，密切上下工作联系、工作协同和工作交流，以理论研究新成果不断提高人大工作水平，努力开创人大制度理论研究工作新局面”。四年来，张德江委员长多次听取中国人大理论制度研究会工作汇报，作出重要指示批示，强调：中国人大制度理论研究会“应成为全国人大的智库”、“成为人大工作的智囊团”。李建国副委员长、王晨副委员长兼秘书长等常委会领导同志非常重视人大理论研究工作，多次作出指示批示，提出具体要求。2017年，十二届全国人民代表大会五次会议首次把扎实做好理论研究工作写入《关于全国人民代表大会常务委员会工作报告的决议》，使之上升为国家意志。全国人大常委会办公厅是中国人大制度理论研究会的主管单位，既为研究会深入研究、顺利运转提供有力支持和保障，又以研究会为平台、纽带，大力推进全国人大系统的理论研究、工作研究，为人大常委会的工作提供决策咨询和服务。

### 三、以构建中国特色新型智库为目标，扎实推进人大制度理论研究体系建设

四年来，按照全国人大常委会及机关党组的要求部署，中国人大制度

理论研究会以构建中国特色新型智库为目标，着力推进中国人大制度理论研究体系建设，在组织建设、课题研究、成果转化、学术支撑和交流推介载体建设等方面不断取得新进展。

在组织建设上，形成面向全国“两会三室”组织架构。中国人大制度理论研究会实行单位理事制和个人理事制。全国人大9个专门委员会，全国人大常委会4个工作委员会，31个省、自治区、直辖市人大常委会以及省级人大研究会，是研究会的单位理事。个人理事以卸任的领导干部和专家学者为主，也包括少数在职的领导干部，都是曾经或正在全国人大及其常委会担任重要职务、在人大工作领域具有较高声望和影响力的同志，具有较高的理论水平、政策水平和研究能力。设立理事会作为研究会的最高权力机构，行使制定和修改章程、决定研究会方针任务和工作规划、选举理事长会议组成人员、审议和批准理事长会议工作报告等职权，每届理事会任期5年，每年召开一次会议；设立理事长会议为理事会的执行机构，由理事长、副理事长、秘书长组成，在闭会期间领导研究会开展工作，对理事会负责，任期与理事会相同；设立秘书处作为研究会的办事机构，实行“小机构、大平台”的运行机制，下设综合室、理论研究室、会刊编辑室3个办事机构，在秘书长领导下负责研究会日常工作。

在课题研究上，形成以决策需求为导向的选题立项机制。组织、推动人民代表大会制度理论和实际问题研究，是研究会的主要任务。四年来，我们紧紧围绕全国人大常委会决策需求，结合本会的特点，每年发布中国人大制度理论研究会年度研究课题选题参考，引导全体理事围绕中心、服务大局，结合自身实际，积极参与人大制度理论课题研究。为贯彻落实中发[2015]18号文件、中办发[2017]10号文件，围绕发挥人大作用、全面推进依法治国、加强县乡人大工作和建设、做好县乡换届选举工作、加强和改进人大监督工作、健全人大讨论决定重大事项制度等专题，发布选题参考，立项开题研究，召开研讨会、座谈会，分析难点问题，提出对策建议。截至2017年8月底，累计立项研究课题125项，召开研讨会、座谈会10余次，开展专题调研20余次，形成研究成果350多篇，形成了多个专项多个批次有高度、有深度、有力度的研究论文，报送领导参阅，印发各地各有关单位交流。

在成果转化上，形成较为紧密的高端“供需衔接”机制。研究的目的在于应用。四年来，研究会围绕大局、服务中心，着力构建供需之间沟通联系机制，实现了较为紧密的高端“供需衔接”。全国人大常委会领导定期或不定期听取研究工作汇报，有关重大决策前听取研究会决策咨询意见，

根据工作需要邀请理事为常委会党组集体学习、常委会专题讲座作专题讲解、专题报告。研究会的《研究与交流》刊物及重要研究成果，直接畅通地报送全国人大常委会委员长、副委员长等党和国家领导同志，为工作决策提供咨询和服务。

从中国人大制度理论研究会组织研究课题的决策转化情况看，年年都有一批研究成果得到领导批示肯定或者被领导机关采纳。2017年，研究会调研组先后形成《京闽浙三省市贯彻中央18号文件，加强县乡人大工作和建设情况的调研专报》，《赴苏粤两省研讨健全人大讨论决定重大事项制度情况汇报》，《淮安市淮安区人大常委会开展质询工作的调研报告》等研究材料，获得全国人大常委会领导肯定性批示，转有关机关办理。四年来，按照全国人大常委会及其机关领导的安排，研究会个人理事完成常委会党组学习讲解、常委会专题讲座任务6次，向常委会各专工委转送研究成果10余项，为常委会研究制定贯彻落实中央[2015]18号、中办[2017]10号文件以及制订、修订重要法律，提供决策咨询意见10余次，常委会领导对研究会报送成果的批示、指示10余次。

从地方人大研究会组织研究课题的决策转化情况看，据20个省（市、自治区）统计，在完成的中国人人大制度理论研究会发布课题中，共有68篇实现决策转化。其中，1篇获得中央领导批示肯定，7篇得到省部级以上领导批示肯定，38篇被有关机关采纳，11篇转有关机关参阅，32篇在全国性会议或刊物上印发交流。在完成的自主研究课题中，共有77篇课题实现决策转化。其中，2篇获得中央领导批示肯定，12篇得到省部级领导批示肯定，39篇被有关机关采纳，29篇转有关机关参阅，5篇在全国性会议或刊物上印发交流。比如，江苏省完成的中国人人大研究会课题，有5项成果实现决策转化，其中1项获得全国人大常委会张德江委员长批示肯定，2项获得江苏省委、省人大常委会主要领导批示肯定，5项被省部级决策机关采纳，3项在全国性会议或者刊物上交流。又如，湖北省完成的自主研究课题有10项实现决策转化，其中1项获得全国政协俞正声主席批示肯定，3项获得湖北省委、省人大常委会主要领导批示肯定，4项被省部级决策机关采纳，2项在全国性会议或者刊物上交流。

在学术支撑上，形成“一委五制”和“一库一平台”的运行机制。结合本会的特点，成立了研究会学术委员会主要负责学术把关工作，形成了研究课题的选题立项、课题管理的学术把关、研究课题的合作研究、研究成果的转化使用和报送常委会办公厅研究室验收等五个机制，推进研究课题运行管理规范化。2017年，按照全国人大常委会领导在年会上关于“要



建立健全人大研究人才专家库”的部署，启动中国人大制度理论研究会专家库推荐工作，入库专家的主要任务是参与研究会的专题研究工作、参与研究会研究成果的评审、参与研究会组织的研讨、调研活动等；启动与科研院所、高等院校开展合作研究的平台建设，邀请中国社科院和北大、清华、人民大学、武汉大学、中国政法大学、西南政法大学研究机构和专家学者参加人大制度理论研究工作。

在宣传推广上，形成多种媒体并举的推介机制。一是办好内刊。研究会成立之初创办的内刊《研究与交流》，始终坚持精益求精的原则精心选编，累计编发81期，报送全国人大常委会领导参阅，印发单位理事、个人理事交流。从2016年起，发送范围扩大到省级人大研究会。二是创办会刊。2017年，研究会创办会刊《中国人大制度理论研究》，报送全国人大常委会及其机关领导，发送单位理事、个人理事，地级市以上人大常委会研究部门，法律院校，智库及研究机构。三是开通网页。2016年在中国人大网开通了“中国人大制度理论研究会”网页，设置了研究会基本情况、工作动态、课题研究、论文集萃、专题研讨、文献资料、地方人大研究、人大故事等14个栏目版块。四是开辟专刊专栏。在光明日报、法制日报、中国人大杂志等主流媒体上开辟专刊专栏，加强对人大制度理论研究成果的宣传。

回顾走过的历程，我们也清醒地看到，积极推进人大智库建设，中国人大制度理论研究会具有组织领导有力、供需对接便捷、决策转化顺畅等多方面的优势，但也存在不足之处，特别是研究成果的理论性前瞻性系统性还不强，研究体系和规章制度还不健全，研究能力也有待进一步提高。站在新的历史起点上，我们要总结经验，认清规律，扬长补短，以完善工作体系、创新合作研究机制、加强自身能力建设的新突破，促进人大制度理论研究事业的新发展。

（作者单位：中国人大制度理论研究会理论研究室）

# 关于健全人大讨论决定重大事项制度的几点思考

杨景宇

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视在新的历史条件下推动人大制度和人大工作与时俱进，对坚持和完善人大制度推出了一系列重大举措，作出了一系列重大部署，2017年1月30日中办[2017]10号文件《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向人大报告的实施意见》就是其中一项重要的举措和部署。

2017年8月15日、16日中国人大制度理论研究会与江苏省人大常委会联合举办研讨会（12个省、区、市有关负责人和专家参加），8月17日、18日广东省人大制度研究会举办研讨会，都是以健全人大讨论决定重大事项制度为主题，总结中办10号文件实施半年多来取得的成效和经验、遇到的问题和困难并提出建议和对策，从理论与实践的结合上进行研讨，主题定得好，时机选得好，研讨效果好。我有幸参加了两个研讨会，听了大家的交流发言，很受启发，受益匪浅，在学习、思考大家交流研讨的基础上有几点粗浅体会。

健全人大讨论决定重大事项制度并把它落到实处，首先需要深刻认识这项制度对于坚持和完善我国根本政治制度，发展社会主义民主政治，实现坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，推进国家治理体系和治理能力现代化，所具有的重大意义。中办10号文件提出：讨论决定重大事项是宪法和法律赋予人大的一项重要职权。人大依法讨论决定重大事项，各级政府重大决策出台前向本级人大报告，体现了人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，是确保党的主张通过法定程序成为国家意志的重要途径，是人民依法管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的重要形式。这里提出的“基本要求”、“的重要途径”、“重要形式”，可以说是新时期党中央对人大依法行使重大事项决定权的新论断新定位新要求，也是学习贯彻习近平总书记系列重

要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略的重要内容。

## 一、人大依法行使重大事项决定权，是宪法制度设计的重要原则

习近平总书记指出：“全面实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。”1982年11月26日，彭真同志在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中说，国家机构的设置和职责权限的规定，体现了这样的精神：在法律的制定和重大问题的决策上，必须由国家权力机关即全国人大和地方各级人大充分讨论、民主决定，以求真正集中和代表人民的意志和利益；而在它们的贯彻执行上，必须实行严格的责任制，以求提高工作效率。他还说，在社会主义制度下，形成了全体人民根本利益的一致。因此，我们国家可以而且必须由人民代表大会统一地行使国家权力；同时在这个前提下，对于国家的行政权、审判权、检察权也都有明确的划分，使国家权力机关和行政、审判、检察机关等其他国家机关能够协调一致地工作。国家机构的这种合理分工，既可以避免权力过分集中，又可以使国家的各项工作有效地进行。彭真同志的阐释明确地说明了我国国家机构的设置和职责权限的宪法原则。这样一种中国特色人民当家作主的政权组织形式，有利于各个国家机关更好地分工合作、相互配合，更加有效地领导和组织社会主义现代化建设事业，集中力量办大事。

这里，我就三个问题讲讲个人的理解。

一是人大依法行使重大事项决定权的内涵。1980年4月18日，彭真同志在《关于地方人大常委会的工作》讲话中，依据地方组织法，把地方人大及其常委会的职权概括为四权：立法权、重大事项决定权、人事任免权和监督权。在1982年前述“关于宪法修改草案的报告”中，他又突出讲了人大的立法权和重大问题决策权。由此引出了有些同志提出的两个问题：重大事项决定权的内涵是什么？它与立法权的区别又在哪里？对此，我的理解是：重大事项决定权可以有广义与狭义之分。在广义上，我看它是可以包括立法权和人事任免权的。人大及其常委会作为国家权力机关，一项重大的任务是立法，为全面推进依法治国提供依据；并通过人事任免，为宪法法律法规和人大及其常委会决定切实得到遵守和执行提供组织保证，还不都是国家大事？在狭义上，重大事项决定权可以限于人大及其常委会依据宪法和法律法规的有关规定，为解决

特定方面特定领域特定问题作出具有法律效力的决定。监督权则有所不同，一般来说，它是在人大或其常委会通过法律法规、作出决定之后，在执行过程中和对执行结果实施的事中、事后监督，主要是监督“一府两院”在履职活动中是否违宪违法，是否正确执行国家的方针政策，是否符合人民的根本利益，以此确保宪法和法律法规得到正确实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使，确保公民、法人和其他组织的合法权益得到尊重和维护。中办10号文件规定人大依法讨论决定重大事项，我看宜作狭义上的理解。

二是人大依法行使重大事项决定权的范围。不少地方提出：“重大事项”如何界定？它的范围有多大，边界在哪里？从宪法和地方组织法的规定看，（狭义上的）“重大事项”可以分为两类。一类是具体、明确的，比如：全国人大及其常委会决定的重大事项就很具体、明确（宪法第六十二条和第六十七条）；地方各级人大一年一般只是举行一次会议，会期又比较短，作为常态，行使重大事项决定权的重点只能是听取和审议“一府两院”工作报告（其中，第二部分就是未来全面工作部署）并作出相应的决议，审查和批准计划、预算和计划、预算执行情况的报告（其中，计划、预算也是反映未来各方面工作的），这是从工作全局上讨论决定重大事项，也是具体、明确的。再一类则比较原则，主要是地方组织法规定的地方各级人大和县级以上地方各级人大常委会“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”（地方组织法第八条第三项和第四十四条第四项）。不少地方反映，正是地方组织法规定的这项职权既宽泛又原则，对何为这些方面工作的“重大事项”，多年来的认识不同，难以把握，成为地方各级人大和县级以上地方各级人大常委会行使重大事项决定权的一个瓶颈。中办10号文件坚持问题导向，突出重点，提出：地方各级人大常委会“根据法律法规，从实际出发，讨论决定属于本行政区域内的加强民主法治建设的重大措施以及城镇建设、重大改革举措、重大民生工程、重大建设项目等重大事项。”各地按照文件精神，以关系改革发展稳定全局、涉及群众切身利益、社会普遍关注的问题为重点，从当地的实际情况和实际需要出发，在党委统一领导下，由有关各方协商确定本地在一定时间内的“重大事项”是适宜的。我国幅员辽阔、发展很不平衡，各地情况差别很大，要全国“一刀切”是难以做到的，即使在各省（区、市）范围内也不好“一刀切”，只能在实践中积极探索，因地制宜，因事施策，由本级人大或其常委会依法自主决定重大事项。

三是人大依法行使重大事项决定权的形式。在现实生活中，地方各级人大和县级以上地方人大常委会依法行使重大事项决定权，普遍有三种形式：“议而必决”，“议而可决”，“议而不决”。对此，我的理解是：在严格意义上，人大或其常委会讨论决定重大事项，议（讨论）是过程，决（决定）是结果，就是对依法属于人大或其常委会职权范围内的事项，遵循法定程序、议事规则，按照民主集中制的原则，经过充分发扬民主、反复进行协商，在基本达成共识的基础上作出具有法律效力的决定。“议而不决”，只讨论不决定，不外两种情况：一是讨论的问题属于人大或其常委会法定职权范围内的事项，但作出决定的主客观条件尚不具备；二是讨论的问题不属于人大或其常委会法定职权范围的事项，经过讨论，提出意见、建议，分别交由“一府两院”依据各自的法定职权研究办理，并向人大或其常委会报告，接受人大或其常委会监督。“议而可决”是居于二者之间的，经过讨论，作出决定，就等于“议而必决”；经过讨论，不作决定，无异于“议而不决”。

## 二、人大依法行使重大事项决定权，是党的决策转化为国家意志的重要途径

办好中国的事情，关键在党。习近平总书记指出：“坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。”“我们必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，通过人民代表大会制度，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。”因此，人大及其常委会依法行使重大事项决定权，作为政治原则，必须坚持党的领导，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，通过法定程序，把党的路线方针政策和决策部署转化为国家意志。法是国家意志，人大及其常委会作出的具有法律效力的决定也是国家意志。

这里，我就三个问题讲讲个人的理解。

一是党的决策经过人大依法行使重大事项决定权这个重要途径才能成为国家意志。对于我们共产党人来说，首先需要明确，党的立场与人民的立场是一致的，党性与人民性是一致的，坚持党的领导与人民当家作主是一致的，对党负责与对人民负责是一致的。那么，为什么党的决策部署还要通过法定程序，经由人大讨论决定重大事项这个重要途径，才能成为国家意志？我的理解是：这个问题涉及党的领导和国家政权的关系。据《邓

小平年谱》记载，1980年10月25日，邓小平同志在同胡乔木、邓力群同志的谈话中，在讲到“只有改善党的领导，才能坚持党的领导，加强党的领导”时，提出了一个需要认真研究的重大问题，指出：“党的组织不是政府，不是国家的权力机关，要认真考虑党在整个国家社会生活中的地位，党的机关、国家机关怎么改革这些问题。”习近平总书记明确地回答了这个问题，强调指出：“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。没有共产党，就没有新中国，就没有新中国的繁荣富强。坚持中国共产党这一坚强领导核心，是中华民族的命运所系。中国共产党的领导，就是支持和保证人民实现当家作主。”“坚持党的领导，更加注重改进党的领导方式和执政方式”，“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”，“善于通过国家政权机关实施对国家和社会的领导”。这就是答案。

二是党的决策、人大决策、政府决策各自的特点及其相互关系。在我国政治生活中，存在三种决策：党的决策、人大决策、政府决策，而决定也是决策，尽管用语不同。三种决策，依据是一致的，就是宪法法律和党的主张；宗旨是一致的，就是全心全意为人民服务；目标是一致的，就是坚持和发展中国特色社会主义。同时，三种决策又有区别。党的决策总体上是政治性的，一般体现为路线方针政策和决策部署，其实施可以分为两类：一类的实施范围限于党内，按照党的组织原则，全党都要一体执行；再一类是需要全社会一体执行的，就要通过法定程序，由人大或其常委会作出相应的决定，转化为国家意志。这个转化过程实际上就是党在国家政权工作中走群众路线，就国家大事跟受人民委托行使国家权力的人大代表商量，把党的主张与人民意志统一起来、融为一体的过程。人大决策是具有法律效力的，最终要靠国家强制力来保证它的实施。政府决策一般体现为行政决定、行政命令、行政措施，旨在执行宪法法律法规的有关规定和人大或其常委会作出的决定，实质上与贯彻执行党的路线方针政策和决策部署是一致的。

三是人大讨论决定重大事项与政府重大决策出台前向同级人大报告的关系。依据宪法规定，人大是国家权力机关，政府是国家权力机关的执行机关，是国家行政机关。那么，按照中办10号文件规定，政府重大决策出台前向同级人大报告，是不是一定要将政府重大决策全都作为同级人大或其常委会讨论决定的重大事项，由人大或其常委会作决定？对此，我的理解是：二者既有联系又有区别。依据宪法和地方组织法关于人大与政府职责权限划分的规定，政府的重大决策有两类：一类属于人大或其常委会法定职权范围内的事项，只有提请人大或其常委会作出决定，政府才能

执行；再一类则属于政府法定职权范围内的事项，向人大或其常委会报告是要保证人大或其常委会的知情权，人大或其常委会不宜越权作决定，但可以提出意见、建议，由政府依法研究办理，同时接受人大或其常委会对此项重大决策实施情况的监督。

### 三、人大依法行使重大事项决定权，是人民当家作主的重要体现

我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”这就是我国国家制度的核心内容和根本准则。同样，我们党自成立之日起就把实现人民民主写在自己的旗帜上，并为此一以贯之地不懈奋斗。习近平总书记系列重要讲话，始终坚持立党为公、执政为民的执政理念，始终坚持以人民为中心的发展思想，强调指出：“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，人民民主是社会主义的生命。”“我们必须坚持国家一切权力属于人民，坚持人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。”人大行使宪法和法律赋予的重大事项决定权，显然是人民当家作主的重要体现。

这里，我就三个问题讲讲个人的理解。

一是人民当家作主的多层次制度保证。依据宪法和法律的规定，我国人民当家作主是靠多层次的法律制度来保证的：首先是人民通过人民代表大会制度，行使国家权力；其次是人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务；再次是城乡居民通过基层群众自治制度，直接行使民主权利；最后是从法律上和事实上保证公民享有广泛的、真实的自由和权利。彭真同志强调，人民当家作主，基本的是两个方面：一方面，人民通过他们选出的代表组成各级人大，行使国家权力；另一方面，在基层实行群众自治，群众的事情由群众直接行使民主权利，依法自主办理，实行自我教育、自我服务、自我管理。他认为，“办好村民委员会，还有居民委员会，是国家政治体制的一项重大改革，对于扫除封建残余的影响，改变旧的传统习惯，实现人民当家作主，具有重大的、深远的意义。”健全人大讨论决定重大事项制度，是做前一方面的文章。与此同时，是不是也应该关注做好后一方面的文章，按照中办10号文件精神，在广大农村基层，健全村民大会或者村民代表会议讨论决定重大事项制度呢？我看是应该的、必要的。彭真同志认为，实行基层群众自治是人民学会管理国家的“民主训练班”、“民主大学校”。

二是人大正确行使重大事项决定权的检验标准。人大及其常委会依法行使重大事项决定权，固然先要到位，若依法应该作为、能够作为而不作为，就是失职。但是，更重要的是要正确用权，重在实效。人大或其常委会讨论决定重大事项，从选题到决定到实施到监督，始终都要把人民放在心中的最高位置，坚持群众路线，问需于民，问计于民，从群众中来到群众中去，集中起来坚持下去，多谋善断，集思广益，把人民高兴不高兴、满意不满意、答应不答应作为是否正确用权的检验标准，从人民的获得感幸福感中看实效。

三是完善人大行使重大事项决定权的机制。办事要有规矩。人大依法行使重大事项决定权只有制度化、规范化、程序化，并且构建党委集中统一领导、人大严格依法履职、政府切实执行并向人大报告、接受人大监督的一套科学的、合理的、可操作的工作机制，才能落到实处。在这方面，各地积极探索、勇于创新，已有不少成功做法，需要认真总结经验。举例来说，浙江省把民生实事项目人大代表票决制作为人大依法行使重大事项决定权的实践载体，把握“规范提请程序、强化调查论证、专项审查议决、落实实施责任、加强跟踪监督”五个环节，成为人大及其常委会抓大事、求实效的平台、抓手。这样一种职权分工明确、工作流程清晰、操作性又很强的做法，2017年已在全省55%的县级人大、45%的乡镇人大实行，取得了“群众高兴、党委满意、政府支持、人大有成就感”的实效和影响力。浙江省委办公厅已经发文，要求2018年在全省的市、县、乡三级实现这种做法全覆盖。这类经验值得认真研究借鉴。

中办10号文件实施半年多来，广东也好，其他各省（区、市）也好，按照党中央的总体部署、要求，党委加强领导，人大积极作为，政府协同支持，人民群众有序参与，健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的工作整体推进，呈现出良好的态势。实践证明，健全人大讨论决定重大事项制度，是坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。当然，要把这项重要制度全面落到实处，从各地反映的情况来看，还有这样那样的问题需要解决。这些问题都是前进中的问题，解决一个问题，就会前进一步，这就是历史的辩证法。习近平总书记指出：“新的形势和任务对各级人大及其常委会工作提出了更高要求。要按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新，推动人大工作提高水平。”我们将沿着总书记指明的方向坚定不移地走下去。

（作者系中国人大制度理论研究会副理事长）



# 坚持在党的领导下依法行使 人大决定权

## ——关于人大行使决定权的实践与思考

肖志恒

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出：“发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，健全人大组织制度和工作制度，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权。”在我们党的历史上，这是党的领袖第一次对人大主要职权进行全面系统的科学概括，是对马克思主义人大制度理论的重大创新和发展，为新时代人大工作指明了方向。

人大决定权，是宪法和法律赋予各级人大的重要职权。为深入贯彻以习近平同志为核心的党中央关于健全人大决定权的有关决策部署，促进中办2017年10号文件的落实，我省人大制度研究会组织课题组，通过认真学习习近平新时代中国特色社会主义思想、有关经典著作和重要文献，到我省广州、深圳、珠海等13个地级以上市实地调研，初步形成了《坚持在党的领导下行使人大决定权》的课题研究报告。

### 一、人大决定权的由来和发展

人大决定权的理论渊源，可以追溯到马克思主义经典作家关于人民代表机关的理论。马克思在总结巴黎公社经验时提出了“一切有关社会生活的创议权都留归公社”的著名论断，恩格斯将其明确为“把一切政治权力集中于人民代议机关之手”。列宁发展了这一理论，强调“为了建立共和制，就绝对要有人民代表的会议”。正是在这些理论的指导下，俄国建立了苏维埃社会主义共和国联盟，“一切权力归苏维埃”的口号应运而生。

以毛泽东同志为代表的中国共产党人创造性地提出了建立革命根据地，并在根据地相继建立了苏维埃政权。时任中华苏维埃共和国主席的毛泽东同志在第二次全国苏维埃代表大会上强调：“一切群众的实际生活问

题，都是苏维埃应该注意的重要问题。假如苏维埃对这些问题注意了，讨论了，解决了……群众就会热烈地拥护苏维埃。”这一重要论述，可以说是我国人大决定权的萌芽。1940年1月，毛泽东同志明确提出：“中国现在可以采取全国人民代表大会……直到乡人民代表大会的系统，并由各级人民代表大会选举政府。”1945年4月，毛泽东同志进一步强调：“由各级人民代表大会决定大政方针、选举政府。”新中国成立后，于1954年9月召开的第一届全国人民代表大会通过了毛泽东同志亲自主持制定的新中国第一部宪法。宪法明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”刘少奇同志在关于宪法草案的报告中指出：“人民代表大会既规定为国家的根本政治制度，一切重大问题就都应当经过人民代表大会讨论并作出决定。”宪法赋予人民代表大会决定一切重大问题的权力，具有划时代的里程碑式的历史意义。

历史是在不断探索中前进的，人大制度的发展也是如此。1979年7月1日，五届全国人大二次会议通过的《关于修正中华人民共和国宪法若干规定的决议》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》明确规定，县级以上地方各级人大设立常委会。组织法还赋予县级以上的地方各级人大常委会“讨论决定本行政区域内的政治、经济……等工作的重大事项”等14项职权。宪法和组织法的新规定，为地方人大及其常委会讨论决定重大问题提供了坚强的组织保障和法律保障。1980年4月18日，彭真委员长把地方人大及其常委会的主要职权划分为立法权、重大事项决定权、人事任免权、监督权。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从完善和发展中国特色社会主义制度的高度，要求推动人民代表大会制度与时俱进。党的十八届三中全会明确规定，“健全人大讨论决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。”中共中央办公厅专门为此发出了实施意见，把人大行使决定权制度纳入了建设社会主义法治国家，推进国家治理体系和治理能力现代化的总体部署。在党的十九大报告中，习近平总书记反复强调：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善”；强调“要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力”；强调“支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权”。这标志着建设社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦的新时代，给人大赋予了新的历史使命和新的历史任务，行使人大决定权工作进入了历史的新纪元。

从以上简要回顾中，我们从中得到历史和现实的重要启示：人大决定权是由人民当家作主的国家政权的性质决定的。它不是简单的工作制度，而是重要的法律制度；不是一般的具体制度，而是国家的根本制度派生的民主政治制度；不是权宜之计的制度，而是推进国家治理体系和治理能力现代化的长治久安的制度。

## 二、我省地方人大及其常委会行使决定权的工作状况、存在短板及原因分析

从履行人大决定权的实践看，我省地方各级党委是重视的，地方人大及其常委会是主动的，各级政府是配合的。中央政治局委员、时任省委书记胡春华同志亲自主持召开全省人大工作会议并作重要讲话，在省第十二次党代会报告中明确要求各级党委支持人大行使包括重大事项决定权在内的四项职权。中央政治局委员、省委书记李希同志上任第三天就到人大机关走访，高度重视和关心支持人大工作。省和各市人大及其常委会都制订了讨论决定重大事项规定或实施办法。省、市政府制定出台重大决策的办法，都把向人大常委会报告作为其中的重要环节。省、市人大及其常委会所作的各项决定决议，有效促进了我省的改革开放、经济发展和社会稳定。

但是应该看到，与立法权、任免权、监督权的行使相比，决定权的行使还不充分、不到位，是目前地方人大常委会工作存在的一块“短板”。具体表现在五个不到位：一是认识不到位。有的同志存在担心权力交叉的“重复论”、超越职权的“越权论”、给政府添乱的“麻烦论”、难以履职的“无为论”。二是制度不到位。各地虽然制定了讨论决定重大事项的规定或办法，但普遍对重大事项的范围、决定的程序、追责制度等规定不明晰。三是履职不到位。被动性决定多，主动性决定少；程序性决定多，实体性决定少；经济领域的事项决定多，政治、社会、文化领域的事项决定少；省市作出的决定多，县镇作出的决定少。据统计，2012年至2016年13个市共作出决定决议636项，其中程序性决议584项，占91.8%，实体性决议52项，占8.2%。四是执行不到位。决定决议颁布后，有的执行单位既不组织实施情况的检查，也不向权力机关反馈和报告实施情况。五是能力不到位。一些同志对党的创新理论特别是对人大制度理论学习不够，对有关法律法规研究不深，对经济社会发展的重大事项分析判断把握不准，对决定重大事项既不敢做也不会做。

产生上述问题原因是多方面的，既有主观认识和工作上的差距，也有

客观环境的制约。从现有法律体系看，虽然宪法和组织法都对人大讨论决定重大事项有明确规定，但没有专门的法律。从人大机关的组织结构看，省市人大立法、监督、任免等职权的行使都设有专委会或工委，但履行人大决定权的专门机构均没有设立，与担负行使决定权的重任极不适应。

### 三、关于坚持在党的领导下依法行使 人大决定权的建议

总体思路是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持在党的领导下依法行使人大决定权。要深入学习党的十九大精神，贯彻中办有关文件和省委的决策部署，以宪法法律为依据，统一思想认识，着眼服务大局，突破重点难点，务求决定实效。要通过五个强化，实现五个转变，健全“二法十制”。

#### （一）强化政治定力，从被动决定向主动决定转变

必须深入学习习近平中国特色社会主义理论，统一对人大决定权的认识。要厘清四个关系。

一是党的决策与人大决定的关系。中国共产党是最高政治领导力量，是党和国家各项事业的领导核心和最高决策者。人民当家作主的人民代表大会制度就是中国共产党领导人民经过几十年的浴血奋战建立起来的。国家政权机关都必须维护党的集中统一领导，在党的坚强领导下依法开展工作。党的决策和人大的决定，出发点、着力点、落脚点都是为了维护中国人民的根本利益和国家利益。为什么有些重大问题需要人大作决定？有些重大决策又不经过人大？这是因为党的决策涉及到治党治国治军方方面面，并不是所有重大事项都要经过人大决定，而是需要社会各界和全体公民共同遵守的国家事务的重大事项，才由人大及其常委会通过法定程序作出决定。对这类重大事项，通过人大及其常委会，由人民代表、人大常委会委员根据人民的期盼和呼声，进行充分的讨论，形成人大及其常委会的决定，从而把党的主张转化为国家意志和人民意志，就能激发亿万人民的磅礴力量，更好地实现党的决策和人民的根本利益。因此，根据中央和地方党委的决策和意图，地方国家权力机关依法对本区域的重大事项作出决定决议，既是履行宪法和法律赋予的职权，又是实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的重要途径，决不是“越权”、“争权”。特别需要强调的是，地方人大一定要牢牢把握坚持在党的领导下依法行使决定权这一根本原则，既不能担心越权而不作为，也不能陷入“所有重大事项都要经过人大决定”的误区而越权乱作为。

二是人大决定与政府决策的关系。根据宪法法律有关规定，人大和政府的关系是国家权力机关和执行机关的关系。地方各级人民政府在依法管理本行政区域内的经济和社会事务中，有大量具体的行政决策和行政措施。政府重大决策出台前向人大报告，是为了促进科学决策、民主决策、依法决策，而不是给政府找麻烦添乱。对于政府的报告，如属人大职权范围，人大经过审议作出决定后由政府执行；如属政府职权范围，经人大审议提出意见建议后由政府办理。

三是人大决定权与立法权、任免权之间的关系。从广义上看，立法权、任免权也可以归为决定权，但不能由此把决定权等同于甚至局限于立法权、任免权。决定权是体现国家权力机关本质特征的根本权力，纵向覆盖了国家、省、市、县、乡（镇）五级国家权力机关，横向覆盖了国家和社会事务的各个方面。因此，决定权作为一项重要的单列职权，不是交叉重复，而是非有不可的。

四是人大决定权与推进国家治理体系和治理能力现代化的关系。习近平新时代中国特色社会主义思想的核心理念之一，就是坚持人民主体地位，坚持以人民为中心，把党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一起来。健全和落实人大决定权制度，既是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，又是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保证。

## （二）强化决定实效，从程序性决定为主向程序性实体性决定并重转变

一是要明确界定重大事项的范围。根据宪法法律的规定和中央的决策部署，地方人大要把听取审议本级“一府两院”工作报告、审查批准本级国民经济和社会发展规划计划、财政预算等作为行使决定权的重点，依法认真负责地进行审议并作出决定决议。“一府两院”要将工作中的大事要事、重大举措，反映在当年向本级人大所作的有关报告和提交的有关文件中，并通过适当方式征求人大代表的意见。

地方各级人大常委会讨论决定重大事项的主要范围，既包括审查批准本级国民经济和社会发展规划计划、预算的调整方案，审查批准本级决算，审议通过城市总体规划的修改，决定授予地方的荣誉称号等法定的程序性事项，也包括从本区域实际出发的加强民主法治建设的重大措施以及城镇建设、重大改革举措、重大民生工程、重大建设项目等实体性事项。地方人大常委会在依法做好程序性决定工作的同时，要大力推进实体性重大事项的决定工作。

二是精准确定重大事项的议案。实体性重大事项议案的提出，必须认

真贯彻中央的大政方针和本级党委的意图，广泛征求人民群众的意见，并同“一府两院”充分沟通协商，达成一致意见的，要及时按程序提交常委会审议；有分歧意见的，要深入调查论证，做好协调工作；出现重要情况，要及时向党委请示报告。

三是准确把握实体性重大事项决定的维度。首先是大和小的度。一切以时间地点条件为转移，此事在此地此时是大事，在彼地彼时就不一定是大事。我们的省情、市情、县情、乡情都各有差异，一定要从本地实际出发确定重大事项。其次是多和少的度。人大决定实体性的重大事项，不能单纯追求数量，更要注重质量。最后是长和短的度。从重大事项的时效性来看，既有短平快的急事，也有长治久安的难事。应审时度势，对于比较紧迫的重大事项应果断出手；对有些需要较长时间做的大事，可以一届接一届地作出决定、持续发力。

### （三）强化制度建设，从随机性决定向规范性决定转变

邓小平同志早就深刻指出：“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”改变目前人大履行决定权不充分不到位的情况，关键要解决制度建设不到位的缺失。建议发挥中央和地方的积极性，在制订和健全“二法十制”上下功夫。

“二法”，即一部法律、一部地方性法规。建议全国人大常委会制订《重大事项决定法》，省人大常委会修订《讨论决定重大事项规定》，从国家法律和地方性法规层面加强顶层设计，为人大行使重大事项决定权提供法定依据。

“十制”，即建议各地从实际出发，至少要制订和健全履行人大决定权的十个方面的制度。一是党委加强对人大行使决定权工作的领导制度；二是人大常委会讨论决定重大事项向党委请示报告的制度；三是人大常委会讨论决定重大事项的年度计划（或目录清单）制度；四是重大事项议案的提请制度；五是人大有关专委会、常委会工作机构提前介入、加强合法性审查、对相关工作进行专题调研的制度；六是充分发挥人大代表作用的制度；七是开展重大事项协商的制度；八是扩大人民群众有序参与重大事项决定的制度；九是重大事项的审议、表决、公布等制度；十是重大事项决定后的实施检查制度。

### （四）强化贯彻落实，从柔性决定向刚性决定转变

习近平总书记强调：“我们的所有成就，都是干出来的。这里的关键，就是始终注重抓落实。”人大关于重大事项的决定决议，只有落地生根才能结出硕果。为避免人大决定成为“稻草人”决定，就必须发扬

抓铁有痕、踏石留印的精神，把决定权与监督权紧密结合起来，切实抓好人大决定决议的落实。通过听取和审议实施决定的专项工作报告、组织人大代表进行执法检查或专题调研、对重大问题开展专题询问等方式，及时了解人大决定的落实情况，分析研究存在的主要问题，有针对性地提出改进意见。对执行决定决议不力并造成严重后果的，人大及其常委会可以通过询问、质询、特定问题调查等方式加强监督。

### （五）强化自身建设，从例行公事型机关向高效有为型机关转变

习近平总书记在十九大报告中强调：“使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。”过去，人们常常习惯于把人大常委会机关视为办理例行公事的事务型机关。为适应新时代的新要求，要认真落实习近平总书记的指示，努力建设政治过硬、全面担责、联系群众、高效有为的人大机关干部队伍。

一是加强政治建设。要以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，在学懂弄通做实上下功夫。牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，自觉同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。更加自觉地增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信以及人大制度人大理论的自信，旗帜鲜明地同任何否定中国共产党领导和社会主义制度、把国家权力机关与党的领导对立起来、鼓吹多党制或三权分立的言行作斗争。

二是加强能力建设。要深入研究我们党的执政规律和人大制度的发展规律，深入探索总结人民通过人民代表大会行使国家权力和人大依法履行决定权的实践经验，深入分析我国人大制度与西方议会制度的异同，在理论与实践、历史和现实、国内和国际、现实和未来的比较分析中，进一步提高政治洞察能力、分析判断能力、民意汇聚能力、沟通协调能力、审议论证能力，为依法履行人大决定权打下坚实基础。

三是加强组织建设。完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构。为适应履行决定权的实际工作需要，建议市、县人大设立重大事项决定委员会。

四是加强智库建设。习近平总书记在十九大报告中明确提出“加强中国特色新型智库建设”。张德江委员长要求研究会应当努力按照中国特色新型智库方向发展。中国人大制度理论研究会智库建设上积累了宝贵经验，地方人大制度研究会要学习借鉴，潜心研究，为人大依法全面履行决定权和各项职权，推动人大制度与时俱进，努力发挥智库作用。

（作者系广东省人大制度研究会会长）

# 推广“民生实事项目代表票决制” 的调查与思考

浙江省人大工作研究会

民生实事项目代表票决制，是我省基层民主政治建设的一项实践创新，是人大依法讨论决定重大事项、充分发挥人大代表作用的有效举措。为总结推广好这一做法，推动有关法律法规的规定和中央关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见在我省的贯彻落实，我们通过实地察看、座谈交流、问卷调查等方式，对全省市、县、乡三级人大开展民生实事项目代表票决制工作情况进行了深入调研，广泛听取各方面意见，总结梳理全省各级人大实施“民生实事项目代表票决制”的面上情况和典型做法，分析当前“民生实事项目代表票决制”具体实施过程中遇到的问题与不足，并提出进一步加强和改进这项工作的对策建议，为推进票决制工作在全省的深入开展提供决策参考。

## 一、推广“民生实事项目代表票决制”的意义

民生实事项目代表票决制，是指政府在广泛征求人民群众意见建议的基础上提出民生实事候选项目，经同级人大代表在本级人民代表大会会议期间，以投票表决方式选择决定正式项目，交由政府组织实施，并接受代表和人民群众监督的制度。开展民生实事项目代表票决工作，对于加强和改善党的领导，践行以人民为中心的发展思想，推动决策的民主化科学化法治化，更好发挥人民代表大会制度的优势和作用，为“浙江的今天”提供更多的人大元素、素材和实践，具有十分重要的意义。根据中央健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的具体部署，省人大常委会顺势而为，提出要在2至3年时间内实现“民生实事项目代表票决制”在全省范围内的“全覆盖”，变“盆景”为“风景”，努力把“民生实事项目代表票决制”打造成浙江人大工作的一张“金名片”。



(一) 开展“民生实事项目代表票决制”，有利于推动党委中心工作落到实处。围绕中心、服务大局，这是人大及其常委会履职行权必须坚持的重要原则。发挥好人大及其常委会在推动经济社会发展和民主法治建设中的作用，就是要紧紧围绕党委重大决策部署，坚持问题导向效果导向，找准切入点和着力点，切实履行宪法和法律赋予的立法、监督等职能，保障和促进经济社会持续健康发展。“民生实事项目代表票决制”作为人大围绕中心服务大局的一项实践创新，整个过程贯穿了党委决策、人大决定、政府执行、公众参与的权力运行设计理念，使党委、人大、政府的角色定位更加清晰、权责边界更加明确。这项工作的开展，为党委找准了坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的结合点，为推进科学执政、民主执政、依法执政提供制度支撑；为政府深化了公共预算改革，促进了公共服务均等化，体现了“让人民监督权力”“权力在阳光下运行”的理念；为人大依法行使职权开展工作，发挥人大优势和作用，积极回应社会关切提供了机制平台。基层实践证明，票决制工作使民生实事项目从“领导拍板”变为“代表票决”，从“为民作主”到“由民作主”，从“一人撑船”到“众人划桨”，切实将以往“政府为主唱戏”转变为现在的“群众提、代表定、政府办、人大评”，通过让人大代表投票来决定投哪里、投多少、怎么投，让有限的财力发挥出更大的社会效益和经济效益。民生实事项目代表票决制工作，实现了党委的决策部署和人民群众反映强烈的民生诉求的有机结合，通过人民代表大会这一制度载体实现了重大民生实事项目的法治化，人大通过依法议决、监督和评价有效地服务了党委政府中心工作的贯彻落实。

(二) 开展“民生实事项目代表票决制”，有利于践行以人民为中心的发展思想。民心是最大的政治。发展经济、改善生活，是最大的民生所盼。党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央坚持以人为本、以人为本执政理念，把民生工作和社会治理工作作为社会建设的两大根本任务，提出了“以人民为中心”的发展思想，强调要让改革发展成果更多更公平惠及广大人民群众。省委多次在不同场合不同文件中对加强和改善民生工作作了部署、提了要求。全省各级党委政府按照中央和省委的有关部署和要求，把为民办实事作为一项重要决策部署和中心工作来抓，通过每年拿出一部分财政资金投入到民生改善方面的项目中，切实解决辖区内代表和人民群众普遍关心的生产生活突出问题。为民办实事，不仅仅是党和政府的分内之事，也是各级人大的神圣职责。民生实事项目代表票决制，是人大通过依法履职服务“为民办实事”的一项工作创新，它融合了票决民主

和协商民主的各自优势，把票决结果的刚性和协商过程的柔性相结合，有力践行了“以人民为中心”的发展思想。一方面，项目突出“民生”，把“为民办实事”作为项目选择的首要原则，坚持“群众想什么，我们就干什么”，最大限度地体现民意，照顾到最广大人民群众的利益，在百姓呼声中寻求最大公约数，让改革发展成果更多更公平惠及群众。另一方面，整个过程充分反映“民意”，从项目的征集、初定，到代表审议、票决，再到项目实施的监督、评估，人大代表自始至终参与其中；人民群众可以通过人大代表会前走访、公告票决结果、公示项目进展情况，提高对民生实事的知晓度和参与度。基层实践证明，民生实事项目代表票决制，为人民群众参与公共决策和监督公共事务提供了制度载体，这既充分调动和发挥了人大代表反映民意、维护民利的履职积极性和责任感，也是人民群众参与管理国家和社会事务的具体体现，为民意进入决策提供了路径，推进了党委政府的决策科学化、民主化、法治化。经过票决的民生实事项目，当地群众认可度高、参与面广，形成了政府、干部和群众同心同力、创业干事的氛围，有力推动了项目的实施完成。

**（三）开展“民生实事项目代表票决制”，有利于推进人大制度与时俱进完善发展。**党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在推进社会主义民主法治建设、推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展等方面提出了一系列新论断新举措新要求，为新形势下加强和改进人大工作提供了重要指导和基本遵循。讨论决定重大事项，作为宪法和法律赋予地方人大及其常委会的一项重要职权，是党委对地方重大事务的主张转化为国家意志和人民自觉行动的一个重要环节。党的十八届三中全会决定明确提出，健全人大讨论决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前要向本级人大报告。行使好这项法定职权，对全面深化改革、全面推进依法治国和推动人大工作向前发展，具有十分重要的意义。从实践来看，相比较立法、监督、任免这三项职权，这项职权的行使还不够充分，基本停留在宪法法律的“纸面上”。为使这项职权落到实处，近年来，全省各地各级人大及其常委会依法行使职权、议决重大事项，在重大决策科学化民主化法治化方面，进行了有益探索，取得了积极成效，总结积累了经验，涌现了“民生实事项目代表票决制”等一大批创新做法。票决制工作把人大决定权和监督权有机结合起来，使人大行使重大事项决定权更加具体化，是推进人大制度和人大工作与时俱进、完善发展的有效补充和生动实践。这一做法被省委在多个文件中要求推广，2016年省人大常委会通过的《浙江省乡镇人民代表大会工作条例》，也对此作了明确规定。全面推行票决制工作，

政策有要求、法律有依据、现实有基础、实践效果好。全面推进、深化完善票决制工作，不仅仅是贯彻落实中央和省委文件精神的需要，也为打造全面深化改革标杆省份注入更多人大工作创新发展的新元素。

（四）开展“民生实事项目代表票决制”，有利于发挥人大职能作用和优势。人大是国家权力机关，是重要的政治机关，肩负着宪法和法律赋予的监督国家机关及其工作人员的权力运行的重要职责。票决制着眼于强化对“一府两院”权力运行的规范与制约，赋予了人大监督更加丰富的法治内涵、实践价值和社会效应，有效整合了人大工作力量和资源，为代表依法履职与社会各方共同搭建了一个很好的平台。在票决制工作开展之前，基层人大特别是有的乡镇人大工作还不够规范，有的代表活动流于形式，人大职能作用没有得到充分发挥，甚至一些人大干部主动履行职责意识不强。中央 18 号文件对县乡人大工作和建设作了明确规定，强调乡镇人大今后每年要召开两次乡镇人代会。票决制的实施，为乡镇人大规范开展人大工作提供了有力的抓手。每年年初人代会围绕会前征集意见和会中审议票决，年中人代会围绕了解和监督民生实事进展情况开展调研、视察和听取工作报告，这样既使乡镇人代会的会议形式更加丰富、审议内容更加充实、监督实效更加明显，也使人大代表在闭会期间有了实质性的活动载体，围绕票决项目征议题、搞调研、抓监督，代表履职角色从“旁观者”转为“参与者”，履职方式由“虚”转为“实”，从而有效发挥了人大职能作用，激活了人大工作，激发了代表履职积极性。

## 二、我省“民生实事项目代表票决制”的实施情况

我省票决制工作最早于 2008 年在宁海县的力洋、大佳何两个镇探索试行，2009 年宁海县在乡镇一级层面全部推开，2012 年起县级人大开始实施。随后全省不少地方主动学习推广这一做法。从调查统计来看，目前全省有 427 个乡镇已经开展了票决制（占总数的 45%），宁波等地的一些街道参照乡镇票决制探索建立了民生实事项目人大代表合议制度；89 个县（市、区）中有 49 个开展了票决制（占县市区总数的 55%），全省 11 个设区的市中湖州、嘉兴、绍兴、金华、衢州、舟山、丽水 7 个市开展了票决制。从总体效果来看，各地票决制工作在同级党委的领导和同级政府的支持下，突出民意表达，严格依法办事，科学合理确定民生实事项目候选项目，认真组织项目票决，强化票决后项目的跟踪监督，确保了票决项目的有力有效实施，促进了党委政府中心工作的顺利开展，取得了明

显效果，得到了党委、政府和人大代表、人民群众的普遍认可。但从具体实施情况看，各地做法不同，主要表现在以下几个方面。

（一）**票决步骤环节不一**。从调研掌握的情况来看，目前各地开展民生实项目代表票决的步骤环节不尽相同，存在“六步法”、“五步骤”、“四环节”、“三阶段”等各式各样的做法。比如，临安市潜川镇等地在票决工作开展过程中主要运用的是准备启动、民意征集、项目筛选、代表票决、组织实施、跟踪督评组成的“六步法”；宁海县等地采取的是征求项目、整理筛选、票决立项、组织落实和代表督评“五步骤”，温州市鹿城区等地主要是抓好项目筛选、项目票决、跟踪督办和满意度测评“四环节”工作，海盐县等地有序开展了项目征集、项目筛选、项目票决“三阶段”工作。总的来看，各地对实项目征集、票决流程都有详细的规定，主要不同体现在人大监督政府实施和绩效评估这一步骤环节上。有的地方规定政府要在第二年的人代会上将民生实项目情况以书面报告的形式印发全体代表；有的地方要求政府负责人在会上对完成情况作口头报告，对未完成的项目向代表作出解释和说明；有的还引进第三方对项目完成质量进行评估，在人代会上对实项目的进展、完成情况进行满意度测评。

（二）**项目内涵理解不一**。什么是民生实项目，什么样的民生实项目能拿来票决，各地的理解存在偏差。有的地方把重大工程项目与一般的民生实项目列入候选项目进行票决；有的地方把上级财政预算项目与本级政府财政预算项目混杂一起；一些代表对自己提出的项目更关心更积极，对其他代表提出的和一些不涉及所在行政区域内的项目通盘性全局性考虑不够；一些项目只涉及部分群众的利益致使普惠性不够；有的项目跨年度且没有年度目标致使无法作出评价。

（三）**项目筛选主体不一**。在候选项目的确定环节，各地做法不尽相同。有的是政府主导，候选项目主要由政府主导提出，人代会前通过各类媒体、调研等方式征集实项目，征求人大代表的意见仅仅是其中的途径之一；初选后形成候选项目提交党委、政府进行分析遴选，经人大常委会审议后，最终列出正式候选项目。有的是政府、人大分头征集意见，共同商定候选项目，一方面由政府向社会广泛征集各方对民生实项目计划的建议，进行综合分析和筛选；另一方面由人大组织，各代表小组分头调研、集体探讨，提出项目的安排建议。在此基础上，由政府、人大共同商定初选项目和部分备选项目，报党委讨论、确定初步候选项目，再由人大提交人代会审议。有的是党委牵头、人大主导，成立由党委、人大、政府负责人组成的票决制工作领导小组，同时在领导小组下设专项工作小组，由人

大主任（主席）担任组长，负责工作方案的制定和执行，而且征求的范围主要是以人大代表为主体的社会各界的意见和建议。

（四）项目票决方式不一。票决如何进行，关系到票决结果的法律效力。从调研了解到的情况来看，有的地方实行“人代会差额票决”的模式，主要是在前期广泛征集项目的基础上，形成一定差额比例的候选项目清单，参照人事选举的办法，在大会日程中安排民生实事项目专题审议，并在大会上以代表投票的方式进行票决确定正式项目。比如宁海县。有的地方实行“人代会分团差额+人代会等额票决”的模式，主要是在前期广泛征集项目的基础上，形成一定差额比例的候选项目，并以分代表团审议的形式投票确定候选项目，经大会秘书处汇总计票后，按得票多少确定正式候选项目，并在大会上由代表表决通过项目名单。比如台州市路桥区。还有的地方实行“人代会分代表团差额票选”的模式，主要是在前期广泛征集项目的基础上，形成一定差额比例的候选项目清单，采取以分代表团审议的形式投票表决，各代表团投票后当场记票，经大会秘书处汇总计票后，按照得票多少确定正式项目名单，由大会主席团会议讨论通过，正式转交政府重点办理实施，并向社会公开。比如金华市金东区、开化县等。

从对已开展票决制工作地方的调研情况来看，民生实事项目代表票决工作过程中还存在一些比较突出的问题亟需解决。一是思想认识有待深化。一些地方对开展这项工作还不够重视，甚至存在认识误区，有的认为如果所提项目因政策因素或者自然条件受限实施不了的，会影响单位年度考核、个人声誉和集体形象，不敢多提甚至干脆不提项目建议，主动参与配合票决工作的积极性不高。一些地方受财力、土地、政策等因素的限制，不同程度存在“捡软柿子捏”的现象，把一些政府本来就需要干的、实施比较容易的项目拿来票决，没有把群众关注关心关切的“老大难”问题提交票决。二是票决程序尚需规范。全省没有一个统一的制度规范对民生实事项目的候选数、差额数、入选数进行明确规定，各地做法参差不齐，有的差额比例过高，有的差额比例过窄。调研过程中有的提出要尽量缩小差额比例以提高得票率，有的要求提高差额比例以扩大代表项目选择面。一些地方对候选项目情况说明不够具体，造成代表被动、盲从票决；有的地方对落选项目后置措施缺乏明确规定。三是项目监督不够有力。票决不是目的，目的是通过人大的依法履职来推进政府工作。经过票决的实事项目具有一定的法律约束力和工作执行力，必须要有一套完整的考核工作机制来保障。从实际情况来看，各地人大更多地是通过听取审议专项工作报告、代表视察、专题调研等柔性监督手段掌握项目实施动态，很少运用专题询问、特

定问题调查等刚性监督手段，人大监督力度不够。很多地方没有建立项目评估机制，有的也只是针对项目完成情况进行面上的满意度测评，缺乏对项目完成质量的评估，尤其对一些执行不力的，人大缺乏强有力的约束措施。四是民意基础不够广泛。一些地方虽然在征集候选项目时注重吸收民意，“几上几下”，程序也到位，但是过多集中在国家机关工作人员和人大代表当中，群众参与度不高。一些地方也积极通过传统媒体公告、张榜公布等形式对票决制的现实意义、基本做法和工作安排进行了宣传，但是这种单一的信息输入方式实际效果并不是很好，政府与群众、代表与选民之间缺乏互动沟通，微信微博、手机客户端、线上线下代表联络站等平台运用不够充分。

### 三、推广“民生实项目代表票决制”工作的对策建议

推行民生实项目代表票决制工作，必须深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，按照“秉持浙江精神，干在实处、走在前列、勇立潮头”的新要求，坚定不移地坚持人民代表大会制度，立足人大职能作用发挥，与时俱进推进人民代表大会制度，使民生实项目代表票决制成为发挥全省各级人大职能作用的重要载体和平台。为推进这项工作顺利进行、有效落实，提出以下建议。

**（一）把握票决制工作的基本原则。**推进“民生实项目代表票决制”工作，党委要加强领导，人大要主动作为，政府要密切配合。具体实施过程中，要把握好四条原则：一是坚持党的领导。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，把代表票决制工作纳入地方党委的重要议事日程，强化组织领导和统筹协调，支持、推进和保证人大依法行使职权。二是充分发扬民主。坚持以人民为中心的发展思想，尊重代表主体地位，广听民意，善纳民智，最大程度地把人民的意愿体现到代表票决制工作各个环节中去。三是严格依法办事。立足人大自身职能，坚持依法依程序开展工作，不越位、不缺位，切实做到权限法定，运作规范，程序简明，管用可行。四是突出效果导向。坚持实事求是，因地制宜，量力而行。以代表积极参与、项目有效实施为目标，突出重点，抓住关键，分类指导，有序推进，不搞“一刀切”，防止形式主义。

**（二）明确民生实项目的基本内涵。**实施民生实项目代表票决制，前提要准确界定什么是“民生实项目”？对民生实项目内涵的理解，重点要从三个方面去把握：一是项目要以本级政府公共财政投入为主。项

目主要投入资金应当是本级政府的公共财政资金。上级政府公共财政资金投入为主或以社会资本投入为主的项目，一般不宜认定为本地地区的民生实事项目。二是项目要具有普惠性、公益性和区域平衡性。民生实事项目主要以民生类公共事业建设项目为主，范围大体集中在教育、医疗卫生、劳动保障、科技文化、公共设施建设等领域。在突出公益性、普惠性的同时，也要兼顾平衡性，充分考虑项目的覆盖范围、地区间的均衡，这样有利于代表票决的集中度。三是项目实施要有明显的阶段性。原则上所选项目应当是当年可以完成的；个别跨年度分步实施的项目也可以列入，但要提出明确的年度阶段性目标。

（三）找准人大在票决制工作中的定位。做好民生实事项目代表票决制工作，人大要立足自身职能，找准定位，按照法律赋予人大和人大代表的职权去履职。一方面，人大要从讨论决定重大事项的职能定位去推动票决制工作。对于民生实事项目，中办发〔2017〕10号文件，进一步明确把重大民生工程纳入地方各级人大常委会讨论决定重大事项的范围。因此，各级人大要把听取和审议民生实事项目选定、进度、结果等情况报告作为人大行使重大事项决定权的重点。结合各地政府实际，使民生实事项目产生之前向本级人大报告。比如年中人大常委会会议，可以听取审议政府关于民生实事项目进展情况的汇报，乡镇可以安排在年中的人代会上听取；第二年年年初的人代会上，再听取审议政府上一年度民生实事项目完成情况报告。另一方面，人大要从依法监督政府工作的职能定位去推动票决制工作。要把民生实事项目作为政府重点工作完成情况加以监督，用法定的监督形式强化对政府工作的监督。同时，要强化监督的刚性，对票决项目执行不力的，可以采取询问、质询、特定问题调查等方式监督问责，维护人大决定的权威性、严肃性。

（四）规范票决制工作的步骤和环节。整个票决制工作可分为三个阶段六环节，即项目征集初定阶段（征集和初定两个环节）、审议票决阶段（审议和票决两个环节）、监督评估阶段（监督和评估两个环节）。在项目征集和初定阶段，为保证民生实事项目实施的可行性，要突出政府主导。项目的安排实施，涉及政策要求、要素保障等方方面面，总体上说，对这些情况的掌握，政府更全面、更在行，征集的途径更多。所以在项目征集和初定环节，一定要发挥政府牵头抓总的作用，人大不能越俎代庖。在强调政府主导的同时，人大也要积极发挥作用，依托代表联络站、履职平台，以多种形式组织代表广泛听取人民群众意见，通过提出议案和建议等途径，积极提出项目的意见和建议。在项目审议票决阶段，为保证票决的民主性，

要充分发挥代表的主体作用。候选票决项目情况要及早印发人大代表，适时组织代表开展视察、调研，有重大分歧的可以召开论证会，让代表充分了解。人代会期间要保障代表充分的审议时间，政府部门要深度参与、逐个说明、接受询问，使政府意见与民意呼声形成最大公约数。票决实项目，要按得票数过全体代表半数以上、从高到低确定。票决结果要当场公开，并向社会公布，接受社会监督。凡经代表票决通过的民生实项目，因故未能按期完成或跨年度项目没有完成年度阶段性目标的，要给代表有个交待，以体现对人大负责，维护票决工作的严肃性。在项目监督评估阶段，为保证项目实施的实效性，要切实发挥人大及其常委会的监督作用。各级人大要将民生实项目的实施工作列入年度监督工作计划，运用多种监督形式和途径，加强对项目实施情况的跟踪监督，对项目完成情况进行评估和满意度测评，测评结果要跟相关的考核结合起来。

**（五）切实加强对票决制工作的指导。**各级人大特别是省人大要切实承担起相应的责任，加强对这项工作的指导。一是明确路线图和时间表。总的要求是：乡镇层面还没有开展这项工作的，要适时启动票决制工作，2018年初的人代会上要全部推开，而且必须在人代会的全体会议上进行差额票决。市、县层面，2017、2018两年首次开展这项工作的，允许探索实践。但次年的票决方式，县级层面应当在人代会的全体会议上差额票决；市级层面可以在全体会议上进行差额票决，也可以先在代表团进行差额票选，再在全体会议上进行等额票决。通过2~3年时间，实现全省范围全覆盖。街道人大可以借鉴一些地方的做法，邀请辖区内各级人大代表和各界人士，对街道民生实项目通过会商、合议等形式来确定，由街道办事处组织实施，并接受代表群众的监督评议。二是及时出台相关文件。要认真贯彻即将出台的《关于实施民生实项目代表票决制工作的意见》，省人大常委会要对全省面上推开这项工作加强指导，推进票决制工作制度化规范化。市县乡各级人大也要结合本地实际出台具体制度，共同推动这项工作更加规范有序。三是提高代表履职能力。加强代表培训，进一步提高代表参与民生实项目的调研、审议和监督能力，为深入推进票决制工作提供保障。四是努力营造良好舆论环境。积极争取党委宣传部门、新闻媒体的重视支持，加强组织策划，把开展票决制的重要意义、基本程序、实施效果宣传好，为推进票决制实施营造良好的舆论氛围。动员高校、社科研究机构和各级人大研究会加强对票决制工作的理论和实践研究，为进一步做好票决制工作提供理论支撑。



# 互联网背景下的人大工作展望

上海人大工作研究会

推动人民代表大会制度与时俱进，必须研究新情况，解决新问题。当今中国，互联网已经融入社会生活方方面面，深刻改变着人们的生产和生活方式，也深刻影响着我们党的执政环境。在这一大背景下，认真研究、主动适应网络社会条件下人大工作的新趋势，对推进人民代表大会制度理论与实践创新，使我国这一根本政治制度顺应时代发展，发挥巨大活力，具有十分重要的现实意义和长远意义。

## 一、互联网迅猛发展所引发的公民参与方式变革，为完善人大代议制民主提供了客观条件和内在动力

网络信息技术的实时交互、超越时空、共享资源、提高效率、体现个性的优势，已经大大提高了人大工作的公开性和透明度，更重要的是充分认识它对我国政治生态产生的深刻变化以及对人大行使职权所产生的重大影响，推动人大作为代议制民主制度的完善和发展。

互联网所催生的网络化社会形态，使人大工作面临的社会环境发生显著变化。网络信息技术拓宽了人们的活动范围，创造了新型的社会关系，改变了传统的交往方式和生活方式，由此将加速社会群体分化和思想多元化，使人们的政治信仰以及价值观、伦理观、生活传统等发生空前的碰撞和融合，这将导致社会沟通进一步扩大，人民群众的民主意识、平等意识、维权意识进一步增强，公民的政治参与热情进一步激发。网络政治空间的拓展与传统意义上的政治空间相比，具有三个特点：一是参与主体的平等性。民众利用网络，可以更方便地讨论政治议题，表达政治诉求，不受地位、财富、时间、空间等条件限制。二是政治活动的开放性。作为开放的舞台，互联网上任何人都可选择自己感兴趣的话题“在线参与”，而且探讨的主题多样、多变、多元。三是参与方式的互动性。在传统政治参与中，公民接受国家机关的资讯，往往是被动的、单向的，而网络环境下的政治

参与则实现了信息交流的双向互动,扩大了人民群众的知情权、参与权、选择权、监督权。

网络政治空间拓展所激发的公民参与方式变革,对完善人民代表大会制度形成了创新契机。传统意义上的公民参与,由于受地域空间、教育水平、经济发展、政治机制以及沟通渠道等诸多因素的制约,致使参与的权限、范围、内容等出现不同程度的梗阻,政治诉求无法充分表达。而互联网突破了时空、身份、等级等限制,缩短了国家机关与普通公众之间的距离,扩大了公众的交流选择的机会。公民在交流中获取丰富的政治信息,这种以充分信息为基础的平等而开放的政治交流,开拓了公众的视野,启发其独立思考。公众以网络为平台,表达利益诉求、发表主旨意愿、参与公共事务的讨论和监督,是推动社会治理现代化、培育公民社会、实现最大公共利益的重要途径。这种全新的公民参与方式的发展,对完善人民代表大会制度提出了新的要求。当今世界,选择代议制民主形式的国家普遍面临代议中委托人权益表达不及时、不充分、不广泛的难题。我国各级人大在工作实践中,也正积极探索广泛联系人民群众、充分表达民意的有效做法。应该看到,现实社会中,当人大代表不能满足公众自身的委托意图时,网络为公民反映利益诉求和政治见解、实现参政议政提供了新的载体和平台。“不找代表找网络”,一定程度上将成为今后趋势。而网上大规模的直接性参政,一定程度上冲击着代表的代言角色和人大的履职空间。这对人大的代议民主制提出了严峻挑战,也为完善发展人民代表大会制度提供了有利契机。

面对这一挑战和机遇,各级人大代表和人大工作者都要深刻理解、主动顺应和充分利用网络社会推动政治发展的优势,正视现实,积极有为,把网络上的公民参与纳入正常的有序参与轨道,在鉴别辨识的基础上,主动把网络生活中虚拟的政治参与同现实生活的政治参与“链接”起来,将互联网上的监督声音纳入现有的监督体系中,强化人民代表大会制度的吸纳能力和规制能力,以巩固人大作为主要民主渠道的地位,反映、协调、平衡好不同群体的利益诉求,稳步推进现实政治的发展。

## 二、高度重视公民网络参与,为人大行使法定职权 拓展民意基础

在互联网背景下,网络民情是现实民情的及时反映,网络民意表达了群众的基本诉求,是党制定大政方针的重要参考。作为民意机关的各级人

大，更应主动适应，因势利导，把网络民意纳入自己的视野，拓展和巩固人大各项工作的基础。

### （一）重视和吸纳网络民意，应成为各级人大的工作常态

人大制度的生命力在于密切联系人民群众。在互联网的深刻影响下，人大的工作范围、工作方式正在实现三方面的转变：一是借助网络平台，人大工作空间从线下向线上延伸。据统计，截至2016年6月，我国网民规模已达7.1亿人，互联网普及率达到51.7%，超过全球平均水平3.1个百分点。多数民众特别是年轻人的大部分信息通过网络获取。人大必须正视现实，及时拓展工作空间，加大网络力量投入，利用各类新媒体加快信息传播和交互交流，使人大工作更加公开透明，从而掌握工作主动权。二是借助网络平台，人大联系面从一定数量的代表向广大网民拓展。通过网络走群众路线，善于运用网络了解民意、开展工作，是新形势下人大代表和人大工作者做好工作的基本功。必须进一步借助网络听民声、察民情、聚民意，使人大及其常委会与人大代表和人民群众的距离更近，使人大工作具有更加厚实的民意基础，从而最大程度激发公民参与的热情。三是借助网络平台，人大与群众的联系方式从单向为主向双向、多元、多维互动转变。随着互联网特别是移动互联网的发展，社会治理模式正从单向管理转向双向互动，从线下向线上线下融合。网络民意正成为社会治理现代化进程中的重要博弈力量。各级人大必须及时改变以往单向传播的工作方式，高度重视网络互动空间的创设，以平等姿态与网民进行直接的沟通交流，虚心接受、耐心解答网民提出的意见和质疑，就当前最令人关注的热点问题展开充分讨论，从而有效减少信息不对称、情况不全面、歪曲不真实的状况，使互联网真正成为民情民意的集聚地、群众思想情绪的搭脉处。

### （二）充分汲取网络民意，使其成为人大行使法定职权的重要参考

各级人大在行使法定职权时，要更加重视网络民意的鉴别、汲取和吸纳，把网络民意作为议题设置、决策完善的重要参考。近年来，各地人大普遍进行有效探索，如在门户网站上进行网上民意调查，向社会公众征求意见，这已成为比较普遍的工作方法。具有立法权的人大也普遍利用网络平台，引导公民参与立法。每到人代会期间，广大网民积极参与“两会”网络调查，就衣食住行、教育医疗、劳动就业、收入分配等公众最关心、最直接和最现实的民生问题展开讨论，发表意见，向“两会”建言献策。下一步，人大要加强两个环节的民意采集整合：一是更加注重人大决策初始阶段的民意调查，特别是在议题设置和重点工作的确定上高度重视吸纳网络民意。网民通过网络反映的细微小事形成规模效应后，完全能够反映

中观乃至宏观层面的很多问题，而这往往是人民群众最迫切期待解决的问题，抓住这些问题就是抓住了群众的核心关切。人大工作要从中选择重点项目，纳入人大及其常委会的议题范围，使人大工作与社会合拍，更加符合广大人民群众的利益需求。二是更加注重建立健全人大行使职权的网上回应机制。通过网络深入了解群众对“一府两院”的评价意见、对人大立法监督工作的反馈意见，主动组织立法评估、监督议题的网上讨论、评议政府工作的网络测评等，广泛收集反馈意见，整合民情民意，对人大工作作出必要修正，并通过网络回应社会，这将有利于形成人大与社会、人大与网络之间的良性互动。

### （三）整合网络监督资源，应成为提升人大监督效能的重要手段

通过网络监督公共权力，本质上是社会舆论监督的重要表现形式。作为公开的网上监督，其开放性、参与性和即时性满足了公民实施监督的基本条件。这些都为人大监督提供了更加充分的监督资源。其中有两个问题值得重视：一是如何把网络监督的广泛性与人大监督的权威性结合起来。法律如果没有舆论的支持几乎毫无力量。人大依法实施法律监督和工作监督，必须善于鉴别、吸取和整合网络监督中积极有益的建设性意见，发挥网络监督的正面作用，集两者优势于一体，从而形成既有法律规范保障、又有广大群众参与的监督方式。二是把解决问题作为评判人大监督与舆论监督有效结合的标准。网上反映的问题，凡纳入人大法定监督范围的意见，应通过人大议决程序加以解决。在整合关系人民群众切身利益、公众关注度高的热点问题时，应充分发挥人大的法定职能作用，在依法监督、科学监督、高效监督上下功夫，做到不缺位、不失职，使权力监督和舆论监督无缝衔接，从而有效提高人大监督的针对性和实效性。

### （四）直面网络事件，回应民意关切，应成为人大体现其法律权威性的重要职责

在正面看待网络民意的同时，我们也必须看到，网络是一把双刃剑。由于虚拟社会与现实社会的交织，渠道的多元与真实内容的短缺，致使有些网络事件混淆真实与虚幻的界限，公众在无法了解真相的情况下，极易得出带有情绪化的非理性结论，这些结论通过网络传播和多次叠加后，容易形成网络群体极化现象。这种情况下，回避封堵只会积累甚至激化矛盾，只有依靠把握真相并作出正确判断的权威部门对此进行辨别，并予以必要的回应，及时遏制流言传播，从而正面引导网络民意，妥善消解网络事件的负面效应。作为国家权力机关，人大及其常委会在应对网络舆论事件的诸多方面中，具有责无旁贷的法定职责和不可替代的法律优势。如果人大

在面对严重违反宪法法律、“一府两院”执法违法、侵害公民合法权益等典型事件时，始终“失语”、“失策”，只会让公众对国家权力机关产生质疑，其权威性也会受到一定影响。当然，人大“发声”的前提是严格按照法律权限，在党委领导下审慎进行。面对上述网络事件时，人大可以而且应该发挥如下法律作用：

——发挥查清事实、以正视听的作用。面对反映社会心理和社会情绪的“原生态”的公众意见，特别是网络热点事件背后群众反映强烈的深层次问题，应采取听取专项工作报告、询问、质询、特定问题调查等监督手段，去芜存精、去伪存真，尽快提供全面真实的信息，最大程度地回应群众的关切，以满足公众的知情权。

——发挥回应社会、安定民心的作用。针对由社会事件引发的民意浪潮，及时把握公众的信息需求，及时向社会公布法定职权内所调查的结果，释法说理，藉此扩大法律的宣传与普及，同时对求决类的诉求，做好跟踪监督。

——发挥及时问责、监督整改的作用。把舆论充分关注、群众要求解决的问题列入人大监督的重点议题，以人大监督的权威性、强制性，推动问题的有效解决，并督促“一府两院”责任主体加强和改进工作，对网络揭露的社会反响较大的违法案件，应按规定权限和程序及时加以处理，并对相关部门和相关责任人问责追究。

——发挥举一反三、完善法制的作用。网络事件反映的问题通过人大介入促成解决后，人大要督促有关部门认真分析问题原由，及时健全相关制度。对具有普遍性的问题，可通过立法，从法治上推动问题的根本解决。

### 三、面对网络舆论，人大代表必须占据话语主导地位， 切实担当起为民代言的职责

人大代表是国家权力机关组成人员，是人大工作的具体参与者。面对人民群众参与意愿日益强烈，特别是在网络舆论汹涌的背景下，如何充分发挥人大代表的主体作用，切实履行好代表民意的法定职责，始终是人大工作的重要课题。

#### （一）网络意见领袖的蜂拥而起对人大代表的地位作用提出挑战

尽管人大代表与网络意见领袖不能等同视之，但在网络生态空间中，网络意见领袖的作用不能不引起我们的重视。网络意见领袖通常是各领域的活跃人物，在网络空间拥有一定的话语权，能以其敏锐的社会观察力、

专业能力和知识水平对公众事件发表见解，特别是其受众广泛，对有关事务的分析和评论往往成为公共舆论关注的热点，容易对网络舆论产生不容忽视的信息传播作用。此外，意见领袖也具有设置话题的作用，通过转发和评论，引发人们对某些公共问题的讨论，从而引导公共舆论的走向，对社会现实形成较强的干预作用。作为为民代言的人大代表，如果继续沿用传统的工作方式，容易形成群众诉求无法有效反映、代表自身作用被边缘化、为民代言的法定职责被弱化的状况。应该正视的是，在人大工作实践中，作为我国代议制民主主体的人民代表大会制度，在发挥巨大作用的同时，在代表构成、产生机制、能力要求、履职方式、代表义务等方面还存在一系列亟待完善的问题，这些问题在互联网背景下往往被迅速凸现和放大，这在客观上对完善人大代表制度形成倒逼机制。

### **（二）保证代表充分履职，密切代表与选民联系，是将网络民意回归人大民主渠道的关键途径**

人大代表在国家政治生活中具有重要的地位和作用。代表执行职务不是孤立的个人行为，而是参与行使国家权力的法律行为，这是任何网络意见领袖不可比拟且无法取代的。在网络社会环境中，发挥人大代表的作用，势必促进三个“回归”：一是使网民情绪发泄回归到具体的问题诉求；二是使碎片化的网络舆论回归到集中化的民情民意反映；三是使民意诉求的非正规渠道回归到解决问题的法治渠道。必须高度重视提高人大代表履职水平这一问题，特别是通过代表密切联系人民群众，促使代表履行好了解民情、反映民意、集中民智的职责。从各地实践看，密切代表与人民群众的联系，必须把代表主动联系人民群众的“单向联系”，转变为联系人民群众并接受人民群众监督的“双向联系”，在完善代表接受监督的机制方面进一步创新。根据实际需要，按照法律要求，结合网络时代特征，制定规范性制度，明确代表接受监督的主体、程序等，是形成代表联系选民有效机制的重要内容。

### **（三）培养一批善用网络联系群众的人大代表，强化代表运用网络手段履职的整体能力，是当前提升人大代表作用的重要举措**

互联网时代对人大代表的的能力素质提出了新的要求：一是运用网络收集民情民意的能力要进一步提高，通过网络同广大人民群众建立及时交流的渠道，广泛收集人民群众的意见建议；二是运用网络开展履职活动的的能力要进一步提高，通过网络扩大与人民群众的联系面，通过法定途径向人大反映社情民意，主动参与人大常委会的立法监督工作，积极反映群众诉求，定期向选民述职，更好置于人民群众的监督之下；三是引导网上话题

的能力需要进一步提高，实现与网络民意的对接，善于运用网络与网民保持良性互动，主动设定网上话题，对网络事件的发展提供正能量的引导，对非理性、情绪化的话题及时释放主流话语的正能量，消除消极后果；四是解决群众关注问题的能力需要进一步提高，对网络上相对集中的群众呼声，善于运用代表建议和代表议案等方法加以反映，并跟踪监督，解决问题，有效回应群众呼声。

#### **（四）为人大代表提供便捷的“网络直通车”，是破解闭会期间代表履职难题的有效办法**

人大代表履职的大部分时间在闭会期间。只有利用网络平台“跨越时空”的优势，缩短代表之间的距离，缩短代表与人大常委会、“一府两院”之间的距离，才能破解闭会期间代表履职的难题。各地人大在这方面作了有益探索，浙江省人大常委会构建的代表履职服务平台积累了宝贵经验，通过平台基本实现在浙全国人大代表，以及省、市、县、乡等五级人大代表和人大机关全覆盖，为各级人大代表反映民情、知情知政、学习交流提供了有效载体。浙江经验值得关注的是，履职服务平台与一般意义的人大门户网站不同，所承载的信息不局限于静态展示，更着力体现社情民意的传递、吸收、采纳和反馈，实现了代表与人大和“一府两院”的循环互动，成为代表日常履职和发挥作用的重要工具。上海市人大常委会实施建设的三级服务平台、四级代表共享、五大网络功能和六方互联互通，具备了各级人大代表共享信息资源、交流互动以及工作联动的功能。

## **四、顺应网络发展趋势，健全依法行使职权的体制机制，应是人大工作不可忽视的重要任务**

在新形势下坚持、完善和发展人民代表大会制度，必须按照习近平总书记治国理政的一系列重要思想，认识和把握互联网的发展趋势，在创新人大工作的机制方法上努力体现前瞻性和操作性。

### **（一）互联网思维的深度融入将为人大工作发展注入新的时代内涵**

互联网的迅猛发展，不仅为人大工作提供了崭新的交互工具，而且对工作中的思维方式带来了根本性的变化。作为互联网时代的思维革命，其内涵包括创新思维、包容思维、开放思维、精准思维等诸多要素。把互联网思维贯穿于人大工作，就必须不断抓好理念创新、机制创新和手段创新，保持思想的敏锐性和开放度，把人大工作的网络化与公众参与融合于一体，把信息化建设与公众利益表达贯通于一体，把立法监督法制化与网络监督

高频化整合于一体，促使人大工作进一步焕发生机和活力。互联网思维的核心是强调用户至上，注重把用户利益放在首位。其本质与党的群众路线具有高度一致性。人大工作既要坚持党的群众路线，运用行之有效的传统方式密切与人民群众的联系，又要善于通过互联网，以包容心态虚心纳谏，广泛听取网民的意见呼声，使来自社会公众的真知灼见畅通无阻传递到国家权力机关，从而提高权力机关行使法定职权的整体水平。

### **（二）顺应“互联网+”战略的实施，为人大工作的信息化、数据化和网络全覆盖提供强劲动力**

“互联网+”是我国“十三五”规划的产业发展主线，同时也为人大工作网络化注入了新的强劲动力。人大在立法、监督、选举、信访等方面要努力发挥“互联网+”的独特优势，打造开放的多维延伸的共享空间，逐步把网络宣传、网络选举、网络表达、网络听证、网络监督等形式融入人大日常工作。“互联网+”与人大工作并非简单叠加，而是两者的有机融合。要以基础设施建设为支撑，进一步强化宣传传播、交流互动、履职服务、选举工作等平台建设，进而提高立法监督、机关办公、电子会务的网络化、信息化水平。

### **（三）随着网络前沿科技的飞速发展，人大工作的精准化、有效性将成为今后的发展趋势**

基于大数据、云平台、多渠道传播、多平台分发等技术体系的日趋成熟，为人大工作精准化、有效性提供了利器。大数据技术发展的战略意义在于对庞大数据信息进行专业化处理，实现数据的精准化运用，云服务是基于互联网相关服务的增加提供动态扩展。人大工作面临浩繁的信息，借助技术平台，进行精确分析，凝聚碎片化认知，分析选择有价值的信息，从而把握事物的全貌、本质、规律和发展趋势。如，研究“一府两院”有关数据，诸如被投诉次数等，找出薄弱环节和存在问题，以此明确人大监督工作的选项和重点；运用相关数据，全面了解拟选举任免人员的情况；建立数学模型，找出立法博弈中不同利益群体的沟通基础和利益最大公约数。再如，对浩如烟海的网上民意进行大数据处理，结合其它渠道的民意调查，通过精准聚焦，厘清网络民意与真实民意的关系，真实把握广大人民群众所思、所想、所盼，针对性地解决群众关注的“三最”问题。人大在引入大数据、云计算等信息技术手段时，离不开社会协作，但必须发挥主导作用，在机关内部建立专门职能机构，组建专门队伍，负责企划研究、统筹规划和具体实施。建议先探索建立若干数据库，从简至繁，互联互通，资源共享，为建构多维多层级的网络资源与现有工作体系无缝连接



打好基础。

#### **（四）主动利用移动互联网的优势，使人大直连直通广大群众成为现实可能**

移动互联网是互联网发展的新阶段，智能手机、平板电脑等已成为连接互联网的重要移动终端。通过微信、博客、微博、SNS等自媒体，建立起虚拟的分享和交友网络，具有极高的便携性、私密性和丰富性，成为互联网发展的重要趋势。针对互联网用户向移动端迁徙这一定局，人大应不失时机，加强移动终端的开发和软件配套，尽快建立人大机关联系代表、代表联系群众、代表联系代表的微平台，如通过微信公众号与网民开展互动交流，开发具有文字、图片、文件、语音、视频等实时交流功能的移动交流平台，实现利用智能手机为代表履职提供信息化服务等。

#### **（五）网络社会化分工格局的形成，将为人大网络化建设提供加速推进的新能量**

网络建设工作涉及开发、推广、运行、维护、优化等方方面面，既是开创性工作，也是日常性事务，从当前及今后看，越来越多的互联网企业崛起，跨界合作，构造新的平台系统势在必行，互联网服务的社会化已成为趋势。人大在推进网络化进程中，不可能也没有必要包揽全部事务，而是改变封闭式做法，强调社会化协作，缩短构建周期，及时发挥效益。在社会化协作的格局下，人大除了建设人大系统自身的信息化队伍外，应把重点放到统筹规划、建立机制、明确规范上。即明确目标任务和推进步骤，建立运行管理、使用管理、信息管理等机制，对人大利用网络信息开展监督的原则、范围、方式、流程、保障等重要内容，制定统一规范。与此同时，主动依托社会分工格局，采取社会化运作，积极与各大网站建立长期合作，通过服务外包完成各项技术性工作，依托第三方服务体系，为互联网系统的实际应用提供稳定而有力的支持，使人大网络化建设尽快提高到实际应用阶段。

（课题成员：姚明宝、孙运时、林荫茂、程传维、项扬、江琪扬、罗飞、魏斌）

# 人大专门委员会制度的历史叙事

纯 胜

人大专门委员会是人大及其常委会的重要常设工作机构。我国人大专门委员会制度，经历了一个从无到有、逐步健全的过程。

## 五四宪法规定的人大专门委员会制度

1954年9月，我国第一次全国人民代表大会的召开，标志着人民代表大会制度的正式建立。一九五四年宪法规定，全国人大是最高国家权力机关，也是行使国家立法权的唯一机关。由于对如何履行最高国家权力机关的职责，开展立法和监督工作缺乏经验，宪法只规定，全国人大设定民族委员会、法案委员会、预算委员会、代表资格委员会和其他需要设立的委员会。这四个法定的委员会在实际工作中，民族委员会、法案委员会有一些日常工作，并设有工作机构。如法案委员会要协助常委会起草法律、审查修订法律和解释法律。一届全国人大常委会曾经对法律、法令作过20多次解释。其他两个委员会只是每年一次的代表大会期间开展工作，从严格意义上，还算不上全国人大的常设工作机构。

## 一九五七年对完善专门委员会制度的探索及结果

1956年9月召开的党的第八次全国代表大会，确定了扩大人民民主、健全社会主义法制的方针。鉴于苏联斯大林问题的严重教训，当时党和国家对扩大民主、加强监督尤为重视。根据党的八大精神，到1957年上半年，全国人大常委会副委员长兼秘书长彭真，领导和组织机关党组，围绕立法和监督两项中心任务，重点研究从制度上加强经常性工作的问题。

1956年11月15日至1957年2月1日，彭真率全国人大代表团访问了苏联、捷克斯洛伐克、罗马尼亚、保加利亚、阿尔巴尼亚、南斯拉夫六国。在历时79天的访问过程中，着重了解了六国议会的情况，包括议

会的组织、常设委员会（即专门委员会）的工作范围和工作方法、议会在国家政权中的作用等，回国后整理出13份专题材料。在全国人大讨论关于访问六国情况的报告时，彭真提出：可以考虑在全国人大增设几个委员会，与国务院各部门实行“对口监督”。他说：解决问题要有对立面，要唱对台戏。人大要增设一部分机构，搞些专职代表，把工作充实起来。

彭真提出“对口监督”，是言之有据的。此前，中央领导核心曾经讨论过人大的工作方针问题。刘少奇在八大政治报告中提出，要认真有系统地改善国家机关，要加强各级人民代表大会对政府的监督。彭真曾经回忆说：“1956年人大考虑搞八个专门委员会时，少奇同志主张‘唱对台戏’，毛主席也同意，认为这有利于中央从不同角度考虑问题。”<sup>[1]</sup>周恩来在1956年7月21日的讲话中谈到改进人大工作时说：“人民代表提出的意见，政府要出来回答。回答对了，人民满意；不对，那就可以起来争论。资本主义国家的制度我们不能学，那是剥削阶级专政的制度，但是西方议会的某些形式和方法还是可以学的，这能够使我们从不同方面来发现问题。换句话说，就是允许‘唱对台戏’，当然这是社会主义的对台戏。”<sup>[2]</sup>邓小平在1957年4月8日的讲话中说：“党要受监督，党员要受监督。八大强调了这个问题。毛主席说，要唱对台戏，唱对台戏比单干好。”<sup>[3]</sup>

在彭真的直接领导下，开展了健全人大制度的研究与探索。具体牵头这项工作的是全国人大常委会副秘书长、机关党组书记张苏。法案室副主任武新宇、副秘书长兼研究室主任吴克坚等一道参与调研。关于健全人大工作机构的课题，基本的共识是增设若干常设委员会，协助常委会进行立法和监督。彭真在大家调研的基础上，提出了增设司法检查、工业、商业、交通、农业、文教、城市、社会福利等委员会，搞些专职代表，把人大工作充实起来。这就是后来人们习惯所称的“八大专门委员会”。1957年5月8日，关于健全人民代表大会制度的几点意见的报告最后稿，以中共全国人大党组的名义正式报彭真并中央。与此同时，还研究了相应修改宪法和有关组织法的问题，以待中央一旦批准，便为设立八个专门委员会和其他完善人大制度的举措，做好立法工作。

20世纪50年代，是我国社会制度急剧变革、政治风云连生变幻的时期。这个完善人大制度、成立专门委员会的报告，上报以后，很快被搁置下来，没有下文了。回顾研究其中原因，主要在两个方面：

[1] 彭真关于全国人大专门委员会和立法问题的谈话，1983年4月21日。

[2] 《周恩来选集》下卷，人民出版社1984年11月版，第208页。

[3] 《邓小平文选》第一卷，人民出版社1994年10月版，第270、273页。

其一，从客观形势看，上报文件的时机，正处在开展整风、酝酿反右的日子里。紧接而来的是一场全国性的反右派运动。这就把加强人大组织建设和日常工作放到一边了。

其二，党和国家高层领导，由于对人大制度和人大工作的开展，缺少直接的实践经验，心中底数不足，意见也不完全一致。这可以从两个方面得到佐证：一方面，人大建立初期，在人大及其常委会活动中，民主气氛相当活跃，无论中共党员还是民主党派、无党派人士，开会时多能踊跃发言，提出问题或批评建议。中央领导同志也重视这些意见和建议。据统计，周恩来总理曾16次列席人大常委会，听取大家的意见。但是，有些询问和意见，也是不好回答的难题。例如，有的党外的委员，过去曾是著名的军事将领，曾经提出问题，说美苏两国都有了原子武器，面对这种形势，我国是否也应抓紧核武器的研制。这类问题，因属于国家核心机密，当时回答不是，不回答也不是。如果专门委员会从监督角度不断提出此类问题，感到很难办。<sup>[1]</sup>又如，中央提出的关系国家大计的某些方针政策，能否得到人大的响应和落实，也有些担忧。在议论到八个专门委员会发扬民主、发挥监督职能时，毛泽东主席提出，我们这里定的一些事情，如果人大辩论起来，能够通过吗？彭真答道：“吵几天也就过去了，通过还是没有问题的。”另一位中央负责同志说，耗费时间太长，我们可赔不起。领导层意见不很一致，设立专门委员会一事业就搁下了。<sup>[2]</sup>

另一方面，1957年的反右派斗争，是国家政治生活转入不正常的重要拐点和标志。反右运动中，一些主张加强民主、法制建设的意见，被作为“以法压党”的“右派言论”予以批驳，人大“八大委员会”的设计方案，在“文化大革命”中则被戴上了“向党夺权”的帽子。这之后，自1954年以来一度活跃、初显生气的人大工作难以正常开展。人大会议不能正常召开，二届人大第三次会议先后推迟三次，与二次会议间隔了23个月。宪法规定的国家年度经济计划、预算在“大跃进”时期一再变化，拿不出确定的东西来交人大审议。立法工作基本停顿，监督工作流于形式。<sup>[3]</sup>到“文化大革命”时期，从1966年7月开始，长达八年零六个月时间内，全国人大及其常委会没有举行过一次会议。

由于人大工作的停滞，作为人大常设工作机构的专门委员会自然也就无事可做，更谈不到从制度上加以完善了。1975年修改宪法，索性删去

[1]1982年修改宪法时彭真同志的谈话，顾昂然记。

[2]同上。

[3]刘政《我国人民代表大会制度的特点及其历史发展》，见《九届全国人大常委会专题讲座》汇集。

了五四宪法中关于专门委员会的规定，专门委员会制度在人民代表大会制度中消失了。

## 八二修宪中确立人大专门委员会制度的过程

1978年12月召开的党的十一届三中全会，开辟了改革开放和社会主义建设的历史新时期，人大制度建设和人大工作随之进入了新的发展阶段。

1980年9月10日，五届全国人大第三次会议接受中共中央的建议，决定成立宪法修改委员会，主持修改宪法。宪法修改委员会主任为叶剑英，副主任为宋庆龄、彭真；下设秘书处，秘书长由胡乔木担任。

完善人大制度，加强人大工作，是修宪的重要课题。而加强和完善人大专门委员会制度，则是题中应有之意。与20世纪50年代不同的是，由于党和国家以及社会各个方面清理“文化大革命”的错误，总结历史经验，对民主法制建设产生了发自内心的向往。在加强人大及其专门委员会建设上，几乎没有听到反对意见。分歧意见只是建立多少、如何建立以及如何开展工作的问題。

宪法修改委员会成立伊始，即由胡乔木主持秘书处人员展开了紧张工作。多次召开中央有关部门、北京和各地的法律专家座谈会，座谈研究宪法的指导思想、架构和主要内容。为了加强人大工作，各方面都主张设立专门委员会，而且要求比较强烈；但具体设置意见又有不同，数量加起来共20多个。修宪秘书处经过研究，提出：为了保证全国人大及其常委会更好地发挥最高国家权力机关的作用，加强立法工作和对国家机器的监督，除恢复五四宪法规定的四个委员会外，增设政法委员会、经济委员会、教育科学文化委员会、国防事务委员会和外交委员会。在人员配备上，除民族委员会外，各专门委员会一般由七人至二十人组成；委员从全国人大代表中产生，一般应当是专职。全国人大常委会委员分别兼任各专门委员会的委员。关于专门委员会的职权，秘书处的建议是：协助全国人大及其常委会拟订和审议有关法案和议案、监督有关国家机关的工作，向有关国家机关提出质询和要求提供必要的材料，要求有关负责人到会说明情况和回答问题等。此外，还建议全国人大常委会可以根据需要，设立若干专门委员会，作为工作机构，但他们的地位作用不同于前者。<sup>[1]</sup>

[1] 宪法修改委员会秘书处1981年6月15日《关于修改宪法的一些问题的汇报》。

这一时段，胡乔木同时担任修改宪法和主持起草建国以来若干历史问题的决议两项任务，因劳累过度而病倒，脱离工作住院休息了半年。中央决定，修改工作由彭真直接主持。

彭真接受主持修宪起草工作后，人大专门委员会建设问题是重要议题之一。除由秘书处征求各方面意见外，彭真于1981年7月10日，亲自主持国务院部门负责人座谈会，专题研究专门委员会设置问题。会上，他考虑并提出四个问题，向大家“加工订货”：一是设不设专门委员会；二是设几个，设什么，不设什么；三是职权，管什么，不管什么；四是工作程序怎么设计，请大家提出意见。这四点，成了研究专门委员会制度的纲要。

1981年7月、8月、9月三个月中，彭真集中各种意见和建议，对修宪中的若干重大原则问题，多次发表了意见。其中，对设立专门委员会问题的意见是：

常设的专门委员会问题，要考虑四个问题：第一，设还是不设？现在看恐怕有必要设。这有助于把人大工作做实，不然人家说人大总是“橡皮图章”。第二，设几个委员会？如果要设20个，我担心国务院无法工作。我们没有经验，对最必要的、看得准的，能定几个定几个。看不准的先不定，拖一拖，继续考虑，看准了，再补就是了。如果搞得很多，势必多头政治，不利于提高行政效率。第三，职权，什么管，什么不管。根据什么考虑？一是，要考虑国务院、“两高”正常进行工作，不能增加扯皮，妨碍国务院工作的创造性。民主集中制是根本制度，党领导，人大是国家权力机关，国务院统一行使行政权，法院、检察院独立行使审判权和检察权。二是，对国务院是否执行国家的方针政策，是否按法律、人大决议进行监督。专门委员会协助人大常委会审议议案，监督执行情况。只是协助，不能成为一级。不要搞成第二个国务院，形成两个行政权，政出多门，无法工作。第四，工作程序。这很重要。如果不管哪个代表都可以把总理、副总理、部长叫来质询，回答问题，那就没法工作了。质询要有程序。对常设的专门委员会问题，我们缺乏经验，心中没底。要根据我国的实际经验，吸收各国之长，从人大和国务院两方面考虑。

1981年12月4日，彭真向中共中央上报了宪法修改草案（草稿），接着又就草稿中的重大问题写了报告。对有关人大专门委员会的问题，报告说：“为了充分发挥人民代表大会制度的作用，及时反映和集中群众意见，尽可能促进和帮助国务院和‘两高’对问题的解决，应当增加一些专门委员会。设多少？由于经验不足，首先把各方面要求最迫切和工作最必需的定下来。草案规定，设立民族、法律、经济、科学与国民教育、外事、

代表资格审查和其他需要设立的专门委员会。”

中共中央书记处在讨论宪法修改草案时，同意报告提出的设立专门委员会的设想，同样考虑到这个问题现实经验不足，倾向于先少设一些，条件成熟，再逐步增加。为此，在1982年2月拟向修宪委员会提出的《宪法修改草案（讨论稿）》中作了如下规定：

全国人民代表大会设立民族委员会、法律委员会、财政经济委员会、科学教育委员会、外事委员会和其他需要设立的委员会。在全国人民代表大会闭会期间，各专门委员会受全国人民代表大会常务委员会的领导。

各专门委员会在全国人民代表大会、全国人民代表大会常务委员会领导下审议和拟定有关议案。

这之后，在宪法修改委员会讨论修宪草案期间，根据华侨界和侨务工作负责同志的意见要求，增加了设立华侨委员会的具体规定。

直到1982年11月召开的五届全国人大第五次会议审议通过宪法，人大专门委员会的设计方案一直没有改动，八二宪法明确规定设立六个专门委员会，并留下了增设“其他需要设立的专门委员会”的空间。

随着形势的发展和工作需要，七届全国人大增设了内务司法委员会，八届全国人大增设了环境资源保护委员会，九届全国人大增设了农业农村委员会，分别担负起协助全国人大及其常委会开展工作的职责。

## 彭真关于全国人大专门委员会工作基本原则的一次讲话

依照宪法规定，1983年6月，六届全国人大第一次会议选举产生了六个专门委员会，共由78人组成，约占本届常委会组成人员的一半。专门委员会如何开展工作，是一个新课题。这当中，首先是一个把握好工作的指导思想问题。

六届人大开会期间，专门委员会甫一产生，彭真就在六个专门委员会的联席会议上讲了一次话，谈了工作任务、方针和原则，和大家交换意见。

需要说明的是，这次讲话的内容，并非彭真个人的意见。讲话虽然不长，却花费了几天的时间，反复斟酌、修改，最后把讲话定位在“全国人大和国务院的关系”和“专门委员会如何工作”两个问题上。最后形成一篇“讲话要点”：

### （一）关于全国人大和国务院的关系

依照宪法规定，全国人大是最高国家权力机关，国务院是最高国家权

力机关的执行机关，是最高行政机关。他们的关系是很清楚的，一个是最高国家权力机关，一个是它的执行机关，办事都是以人民利益为根据，以宪法为准绳，都是在共产党的领导下，方针、政策、目标是一致的。显然，全国人大（包括它的常委会及专门委员会）的职责和方针，决不是无原则地同政府唱对台戏的。当然，它也不是不问是非、等因奉此的“橡皮图章”。

## （二）关于专门委员会的工作问题

专门委员会的职责是在全国人大和它的常务委员会的领导下，研究、审议和拟定有关议案。“全国人大组织法”对专门委员会的工作做了具体规定。

专门委员会研究、拟定议案，就要分清是非，是就是，非就非。对的就要肯定、支持，错的就要否定、纠正。要拟定议案，就要明确是非。决不能没有原则，不讲是非。

专门委员会的工作要贯彻实行民主集中制的原则。在做出决定以前，讨论问题时，有什么意见都可以发表，充分发扬民主。意见不一致怎么办，根据多数人的意见做出决定。有些重要的不同意见，可以向大会主席团同时报告，由大会主席团决定。

这个“讲话要点”形成后，彭真把它批送胡耀邦、赵紫阳、胡乔木（另送杨尚昆、陈丕显），并写了一个批语：

这是拟在专门委员会选出后，召集他们开会的讲话要点，请审阅。这是个有不同意见的问题，特别是关于人大是否是“橡皮图章”，它和国务院是否“唱对台戏”的问题，是持有怀疑、争论的。几天后，几位中央负责同志都圈阅同意了讲话要点。

6月7日，彭真在专门委员会联席会议上，展开地谈了这个“讲话要点”。这个讲话，在一段时间里，成了专门委员会开展工作的指导原则。

## 专门委员会工作的制度化、规范化

五届、六届全国人大及其常委会分别于1987年和1989年制定了全国人大常委会会议事规则和全国人大议事规则，实现了权力机关议事程序的制度化、规范化。这两个议事规则，规定了各专门委员会在立法、监督等工作中的职能及相关程序，推进了专门委员会工作的有序开展。从七届全国人大开始，全国人大各专门委员会先后制定了自身的工作规则，包括内务司法委员会工作规则（1988年5月28日）、财政经济委员会工作规则（1988年）、外事委员会会议事规则（1988年）、法律委员会工作规则（1988



年12月16日)、民族委员会议事规则(1991年12月22日)、科教文卫委员会工作规则(1993年7月1日)、环境与资源委员会工作规则(1993年)、华侨委员会议事规则(1998年4月25日)等。

1986年修改地方组织法,规定在省级和设区的市级人民代表大会,也可以设立若干专门委员会,在本级人大及其常委会领导下,研究、审议和拟订有关议案;对有关问题进行调查研究,提出建议。

2000年九届全国人大三次会议,审议通过了立法法。这部基本法律,总结新时期立法工作经验,对立法程序进一步加以完善,规定列入全国人大及其常委会的法律案,都要交由有关的专门委员会进行审议,提出审议意见,并印发大会或者常委会;专门委员会审议法律案时,应当召开全体会议审议,还可以要求有关机关、组织派有关负责人说明情况;与此同时,法律赋予了法律委员会统一法律案的职责,即由法律委员会根据常委会组织人员、有关专门委员会的审议意见和各方面提出的意见,对法律案进行统一审议。在这个基础上,提出修改情况的汇报,或者审议结果的报告和法律草案修改稿,对重要的不同意见应当向大会或常委会作出说明。对专门委员会的重要审议意见,没有采纳的,应当向有关的专门委员会反馈;专门委员会对法律草案的重要问题意见不一致时,应当向主席团或委员长会议报告。这样一种审议制度的建立,既有专门委员会的分头审议,又有法律委员会的统一审议,其出发点是发挥两个优势,既发挥专门委员会在相关领域“专”的强项,又发挥法律委员会“统”的功能,相得益彰,提高立法质量,保持法制统一。

2005年5月,十届全国人大常委会党组,向中共中央提出《进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见》,经中共中央转发各地实施。文件专门规定了“规范专门委员会的工作制度,发挥专门委员会作用”问题,突出强调了两个方面:

一是立法方面,专门委员会除依法提出法律案外,对其他国家机关负责起草的法律案,应提前了解起草的进展和动态,并在相关法律案提请全国人大常委会审议时,先行组织审议,提出审议报告。法律案经全国人大常委会会议第一次审议后,有关专门委员会应就该法律案继续进行审议,提出审议意见,并派人参与法律委员会的统一审议。

二是监督方面,专门委员会应大力加强调查研究工作,在此基础上提出全国人大常委会执法检查 and 听取专题工作报告的建议。全国人大常委会组织的执法检查,由有关专门委员会具体组织实施;常委会听取“一府两院”的专题工作报告,由有关专门委员会做好前期各项工作;对常委会执

法检查和审议专项工作报告提出的意见，有关专门委员会要跟踪督查，督促有关国家机关改进工作，并向常委会提出整改情况的书面报告，对“一府两院”承办的重点建议、批评和意见，由有关专门委员会进行督办。

## 不断加强和完善的专门委员会工作

30多年来，专门委员会所参与的工作，包括立法、监督、法规备案审查、办理代表建议、加强与代表和地方人大联系等诸多方面，不断加强和完善，成了国家权力机关不可或缺的组成部分。

### （一）关于立法工作

专门委员会除依法提出法律案外，对其他国家机关起草的法律案，大多能提前了解起草的进展和动态，以求早日进入角色，把握重点问题并加以研究。在相关的法律案提请常委会审议时，专门委员会同时组织审议，向常委会提出审议报告。法律案经全国人大常委会会议第一次审议后，有关专门委员会对法律案继续深入审议，提出审议意见，并派员参与法律委员会的统一审议。

一个重要的发展态势是，随着国家立法工作的深入推进和提高立法质量的客观要求，人大主导立法的态势不断增强。这当中，除了人大常委会发挥立法规划和年度计划的主导作用外，常委会及其专门委员会起草法律的数量，占了立法总量的相当比例。近二十年来的情况是，第九届全国人大常委会共立法75件，其中人大常委会自身起草的26件，内含有专门委员会起草的18件。第十届全国人大常委会共立法72件，其中人大常委会自身起草23件，内含有关专门委员会起草的12件。第十一届全国人大常委会共立法65件，其中由常委会自身起草24件，内含各专门委员会起草的11件。第十二届全国人大常委会共立法72件，其中常委会自身起草26件，内含各专门委员会起草的14件。总计近20年来，全国人大常委会共立法284件，其中常委会自身起草99件，内含各专门委员会起草的55件。

### （二）关于监督工作

各专门委员会先后着重开展了地方性法规的备案审查工作、协助常委会开展了执法检查 and 听取审议专项工作报告的工作。

20世纪90年代，第八届全国人大常委会任期内，对备案的地方性法规曾经采取主动审查的办法。这成了各专门委员会的一项经常性工作。从1993年至1997年，有3692件地方性法规报送备案。各专门委员会在已

审结的 2045 件中，发现与宪法和法律相抵触的有 93 件，占主动审结总数的 4.5%。专门委员会的审查工作是严肃负责的。内务司法委员会工作机构，发现南方一个省实施刑事诉讼法的地方性法规，有一项具体规定与刑事诉讼法相抵触。经过研究，内务司法委员会主要负责同志，依照有关规定，直接与这个省的省委书记兼人大主任联系，指出问题所在，由省人大常委会主动纠正了不当规定。由于备案的地方性法规数量多，专门委员会提出难以承担这项任务。2000 年制定的立法法，对这项办法作了调整，改为被动审查方式即“不告不理”，同时也不排除对某些报备案的法规进行主动审查。

2004 年 5 月，全国人大常委会在法制工作委员会内设立法规备案审查室，专门承担对行政法规、地方性法规、司法解释的具体审查研究工作，为常委会履行备案审查职责服务。此后，备案审查工作逐步规范化、制度化。从审查方式看，形成了依申请进行审查（被动审查）、依职权进行审查（主动审查）和有重点的专项审查三种方式。

执法检查工作首创于地方人大，正式启动于八届全国人大常委会。这届常委会制定了《关于加强对法律实施情况检查监督的若干规定》，标志着这项工作开始程序化、制度化。在任期的五年中，以有关专门委员会为主，对 21 个法律和有关法律的决定实施情况进行了检查，对某些违法行为提出了意见。

十届全国人大常委会制定监督法，执法检查作为一项重要监督方式，以法律的形式肯定下来。执法检查以常委会的名义进行，而主要工作责任的承担者则在各专门委员会。从监督法实施十余年的情况看，第一，在执法检查计划的制定方面，专门委员会每年年底前，要向常委会提出执法检查项目的建议，包括计划检查的法律、理由、重点和时间安排等。第二，在执法检查方案的拟定上，相关专门委员会应当根据执法年度计划，就其负责的执法检查项目，制定执法检查具体方案，包括检查的重点内容、检查组组成、检查的时间、地点、步骤和方式等。第三，在执法检查组组长组成上，检查组长一般由全国人大副委员长担任，副组长则由相关专门委员会主任或副主任担任，检查组成员在相关专门委员会组成人员中选任。十二届人大常委会委员长张德江，曾多次亲率检查组，开展执法检查。第四，在常委会听取执法检查报告，提出审议意见、建议后，相关专门委员会担负着跟踪落实整改方案的任务。在这样一套相对完善的执法检查制度中，多年来专门委员会做了大量工作，成效明显。

关于办理代表的建议、批判、意见。依照 2005 年 5 月《中共全国人

大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》的要求，十多年来，全国人大常委会大力加强了对代表提出的批评、意见和建议办理的力度。总的要求是建立责任制，严格处理程序，提高处理工作的效率和水平，实现“件件有着落，事事有回音”。除督促、检查有关国家机关认真办理之外，每年全国人大常委会要确定10至20件重点建议、批评和意见，自己组织力量跟踪督办。十二届全国人大五次会议期间，代表们向大会提出建议8360件。会后，常委会办公厅及时召开代表建议交办会，将代表建议统一交由189家承办单位研究办理。在征求各专门委员会、国务院办公厅和承办单位意见基础上，确定了20项重点督办建议，交由53家承办单位办理，全国人大的6个专门委员会负责督办。

三十多年来，作为常设工作机构的人大专门委员会，深化了国家权力机关的工作，增强了议事效果，弥补了人大及其常委会会期制度的局限，拓展了权力机关的活动空间，成了权力机关不可或缺的组成部分。在这个过程中，也积累了相当多的经验。另一方面，从总体看，专门委员会的组成人员结构和组织制度、工作制度，还有待进一步加强并加以制度化、法定化。包括：在专门委员会组成人员方面，尚欠缺严格的条件和标准；在组织制度和工作制度方面，目前专门委员会自身制定的一些规则，尚停留于一般日常工作的内容，对法定的重要职责还没有从运行机制上加以规范；这些规则在效力上带有自律性，还不具备法律效力。党的十九大在新的历史起点上，提出了“完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构”的任务。这是加强和完善人大制度的重要举措。我们应当总结历史经验，把这件大事落实好。

（作者系中国人大制度理论研究会副理事长）

# 不忘初心，继续前行， 继承中华苏维埃精神，坚持和完善 人民代表大会制度

## ——中华苏维埃制度对完善人民代表大会制度 的启示

王 敏

1931年11月7日至20日，中华苏维埃第一次全国代表大会在江西瑞金隆重召开。大会通过了《中华苏维埃共和国临时政府对外宣言》和《中华苏维埃第一次全国代表大会告全中国工人与劳苦民众书》，向全世界和全中国宣布了一个不同于中国历史上任何一种统治模式的崭新的国家——中华苏维埃共和国的成立。两年多后，1934年1月21日至2月1日，中华苏维埃共和国第二次全国苏维埃代表大会在瑞金沙洲坝举行，毛泽东向大会所作的中央临时政府工作报告及大会印发的会议材料，称赞苏维埃制度实现了世界上最完满的民主制度，“实在是历史上任何政治制度所不曾有的”<sup>[1]</sup>。

苏维埃制度是中国共产党组织和领导革命根据地广大劳苦群众，通过全国苏维埃代表大会这一组织形式，确立实行工农联盟的民主专政，创建工农民主共和国的制度选择，是中国共产党建国治国和中国广大劳苦群众自己当家作主的伟大尝试，在中国历史上写下了划时代的光辉篇章。重温中华苏维埃历史，对于我们更进一步了解和认知人民共和国的国体和政体，更进一步了解和认知我们的根本政治制度——人民代表大会制度，更进一步坚定我们的制度自信，具有极其重要的意义。

[1] 毛泽东：《在第二次全国苏维埃代表大会上的报告》，原载1934年1月26日《红色中华》，《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》第十一册，中央文献出版社，2011年

## 一、中华苏维埃运动是中国共产党人在创建国家政权过程中积极探索走自己的道路的伟大尝试和历史贡献

苏维埃原为俄文 COBET 的汉语音译，意思为“代表会议”或“会议”，是俄国十月革命后创建的无产阶级专政政权的组织形式——工农兵苏维埃（工农兵代表大会）。十月革命的消息传到北洋军阀统治下的中国后，苦于当时总统、国会、内阁、军阀、政党互相缠斗的政治乱局，一些在黑暗中苦苦探寻民主真理的先进知识分子开始向国人介绍苏维埃政权的性质和形式，使得苏维埃制度成为国人向往的一种政治制度。在中国最早介绍这种制度的是李大钊。1918年11月，他在《布尔什维克主义的胜利》一文中指出：布尔什维克所建立政权的基本制度是“劳工联合的会议”，“什么事都归他们决定”。最早使用“苏维埃”一词的是蔡和森，他在1920年8月给毛泽东的信中指出：苏维埃是“无产阶级革命后的政治组织”，是“无产阶级革命运动之四件利器”<sup>[1]</sup>之一。

1921年7月，中国共产党“一大”通过的《中国共产党纲领》首次提出：“我们党承认苏维埃管理制度，要把工人、农民和士兵组织起来，并以社会革命为自己政策的主要目的”，明确宣布了把建立苏维埃制度作为自己的政治纲领。当然，此时中共对苏维埃的认识和理解还停留在表面上，谈不上苏维埃政权建设问题。相反，在共产国际“阶段革命论”的指导下，中共成立初期的主要任务还是在中国国民党的领导下，组成反帝国主义的统一战线和“工人、农民、知识分子和城市平民的革命联盟”，全力以赴地支持国民党武装夺取国家政权。而此时，“共产组织，甚至苏维埃制度，事实均不能引用于中国，因中国并无使此项共产制度或苏维埃制度可以成功之情况也”<sup>[2]</sup>。

1927年4月蒋介石在上海叛变革命、7月汪精卫在武汉实行“分共”政策后，第一次国共合作破裂，大革命失败。在国民党反动派疯狂屠杀的腥风血雨中，中共高举起武装斗争的旗帜，开始考虑独立建立苏维埃政权问题。但由于受到共产国际及斯大林关于中国革命阶段论的影响，中共仍然把建立苏维埃政权问题放到革命的下一阶段。从1927年7月至9月，

[1]《蔡和森文集》（上），人民出版社，2013年

[2]“孙文越飞联合宣言”（1923年1月26日），《共产国际、联共（布）与中国革命文献资料选辑（1917—1925）》，北京图书馆出版社，1997年

中共一方面打着国民党左派的旗帜连续发动了南昌起义、秋收起义等军事暴动，继续进行资产阶级民主主义革命；一方面却又在“八七会议”通过的《中国共产党的政治任务与策略的议决案》中表明“我们现在就应当在党的机关报与劳动群众之中开始宣传苏维埃的意义，以便到了必要的时期，立刻可以开始组织苏维埃”，但是，“本党现时不提出组织苏维埃的口号——城市、乡村、军队之中都是如此。”<sup>[1]</sup>

1927年9月19日，中共中央临时政治局会议作出了《关于“左派国民党”及苏维埃口号问题决议案》，决定此后在组织领导革命斗争中，放弃“左派国民党”的旗帜，公开打出共产党和苏维埃的旗帜，第一次提出：“现在的任务不仅宣传苏维埃的思想，并且在革命斗争新的高潮中应成立苏维埃。”<sup>[2]</sup>同年11月，中共中央临时政治局扩大会议进一步明确了武装起义与建立苏维埃政权等问题，提出暴动胜利后应当组织苏维埃，通过苏维埃政权的建立，发动广大群众，巩固武装起义的胜利。根据这一指示，1927年11月彭湃在领导海陆丰农民起义后成立了海丰县苏维埃政府和陆丰县苏维埃政府；12月张太雷、叶剑英等在领导广州起义后成立了广州公社（苏维埃政府）。中国苏维埃政权建设从此开始。

为促进苏维埃政权的建立和发展，在共产国际的帮助指导下，1928年夏中国共产党在莫斯科召开了“六大”，通过了《苏维埃政权组织问题决议案》，对苏维埃政权建设作出了一系列规定，成为当时各根据地工农民主政权的施政方针和立法根据。该决议案提出，各地党组织要在发动群众准备武装起义的同时，就工农民主政权的性质和组织制度等，向群众作好宣传，并拟定各种纲领政策，选派干部，为建立革命政权做好必要的准备。起义胜利后，在正式的代表会议（苏维埃）未召开前，先成立革命委员会作为过渡的政权组织，待革命委员会成立后应立即着手进行选举运动，召开工农兵代表大会，成立正式的苏维埃政府。同时，该决议案还对成立苏维埃政权时应贯彻的民主选举原则（“苏维埃应在劳动群众直接选举的基础上组织起来”）、苏维埃政权的阶级构成问题（“产业工人应有特权，以保证其在苏维埃中领导的作用”）、无产阶级的领导原则（“党随时随地都应作苏维埃思想上的领导者”）以及党在苏维埃政权中的领导方式（党通过在苏维埃中“组织有威望的能工作的党团”来实现党对苏维埃的领导，

[1] 原载《中央通讯》第二期（1927年8月23日），《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》第四册，中央文献出版社，2011年

[2] 原载《中央通讯》第六期（1927年9月30日），《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》第四册，中央文献出版社，2011年

反对“以党代替苏维埃”或“以苏维埃代替党”)<sup>[1]</sup>等作出系列规定。自此，一场蓬勃兴起的苏维埃运动开始席卷中国广袤的土地。

毛泽东是我党最早根据中国国情探索苏维埃政权建设的领导人之一。早在秋收起义前，他就在筹备过程中向中央提出了起义中不应再打国民党的旗子、不应再用国民党左派的名义以及应当建立工农兵苏维埃政权的建议，但未得到当时中央的采纳。秋收起义后，毛泽东率起义部队在转战中于1927年11月成立了湖南茶陵县工农兵政府。起义部队上井冈山后，于1928年1月和2月，分别建立了遂川县工农兵政府和宁冈县工农兵政府。1928年5月，又在井冈山的宁冈建立了湘赣边界工农兵政府。在井冈山革命根据地的建设实践中，毛泽东提出了建立苏维埃政权的必备条件，如“有很好的群众”、“有很好的党”、“有相当力量的红军”以及“曾经有过很广大的工会和农民协会的组织”、“共产党组织的有力量和它的政策的不错误”<sup>[2]</sup>等等，把党的领导、武装斗争、土地革命和苏维埃政权建设紧密结合，开辟出了一条把苏维埃制度本土化、乡村化、中国化的伟大实践之路。中华苏维埃之歌，从此唱响全中国，唱响整个世界。

在井冈山革命根据地建设的示范下，中国苏维埃政权建设滚雪球式地向前波浪发展，取得了巨大成就。1929年1月，红四军自井冈山向赣南、闽西进军，先后开辟了赣南根据地和闽西根据地。1930年3月，赣西南第一次工农兵代表大会在江西省吉安富田召开，成立了赣西南苏维埃政府，后发展成为江西省工农民主政府。同时，闽西第一届工农兵代表大会在龙岩召开，成立了闽西工农民主政府。1931年9月，第三次反“围剿”胜利后，赣南、闽西两大根据地连成一片，成为拥有21个县、250万人口的中央革命根据地（中央苏区）。与此同时，全国各地苏维埃运动风起云涌，在工农武装起义和土地革命的基础上，赣东北（闽浙赣）、湘鄂赣、洪湖与湘鄂西、湘鄂川黔、广西左右江、琼崖、鄂豫皖、川陕、陕甘等革命根据地先后建立。全国苏维埃区域扩大到十五、六万平方公里，拥有一千多万人口。各根据地分别建立了边区（省）、县、区、乡（村）等各级工农民主政权，召开各级工农兵代表大会，建立各级苏维埃政权。各地苏维埃政权通过颁布适用于本地区苏维埃政权建设的法律法规，如《江西苏维埃临

[1] 原载莫斯科中国劳动者共产主义大学编印的《中国共产党第六次代表大会决议案》，《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》第五册，中央文献出版社，2011年

[2] 毛泽东：《中国的红色政权为什么能够存在》（1928年10月5日）、《井冈山的斗争》（1928年11月15日），《毛泽东选集》第一卷，人民出版社，1991年



时组织法》、《闽西苏维埃政权组织法》等，建立、健全机构，加强苏维埃工作，为巩固革命成果作出巨大的贡献，也为召开全国苏维埃代表大会、成立中华苏维埃共和国奠定了基础，积累了经验。

历史充分地证明了：中华苏维埃运动作为中国革命的重要组成部分，不是简单机械地模仿了苏联的苏维埃模式，而是中国共产党人学习运用马列主义基本原理解决中国革命实际问题的伟大实践。以毛泽东为代表的革命根据地的创建者和领导人，在开创苏维埃根据地的实践中，把马克思主义基本原理同中国实际相结合，主张从实际出发，提出以农村根据地和强大红军力量为依托，首先建立农村苏维埃政权，以农村包围城市，最终夺取城市的建议，并认真付诸实施，使全国乡村苏维埃运动迅猛发展，从而在实践中走出了一条以农村为中心、农村包围城市、武装割据建立地方政权、最终夺取全国政权的正确道路，逐步形成了符合实际的中国革命道路理论。这就是中华苏维埃运动明确区别于欧洲或俄国苏维埃运动的显著特点，是中国共产党人在创建国家政权过程中积极探索走自己的道路，实行工农武装割据的伟大尝试和历史贡献。

## 二、中华苏维埃制度的基本理论、指导原则及组织特点

1931年11月7日至20日，第一次全国苏维埃代表大会在江西瑞金叶坪谢氏宗祠召开。大会选出主席团及常务主席，由主席团推举产生代表资格审查委员会和提案审查委员会、宪法审查委员会，通过大会议事日程。大会听取了毛泽东代表中共苏区中央局所作的《政治问题报告》、项英关于劳动法的报告、张鼎丞关于土地问题的报告、朱德关于红军问题的报告、周以栗关于经济问题的报告、王稼祥关于少数民族问题的报告、邓广仁关于工农检察问题的报告，以及宪法起草委员会关于宪法问题的报告等。大会经过认真讨论和审议，通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《劳动法》、《土地法》和关于红军问题、经济问题、工农检察问题等决议案。大会选举出中华苏维埃共和国中央执行委员63人，组成第一届中央执行委员会，通过了《中华苏维埃共和国临时政府对外宣言》和《中华苏维埃第一次全国代表大会告全中国工人与劳苦民众书》，向全世界和全中国宣告中华苏维埃共和国的成立。

第一次全国苏维埃代表大会的召开和中华苏维埃共和国的成立，是一件具有重大政治影响的历史事件，在中国共产党领导的政权建设史上具有重要的地位和意义。它是中国共产党人打碎旧的国家机器，重建新的国家

机器，领导人民大众建立新的政权、实行新的国家制度的伟大尝试。中国历史上第一个工农民主政权的诞生，标志着共产党领导的革命政权建设已经发展成为国家的形态，与国民党统治下的“中华民国”对立并在，为全国劳苦大众树立了一面光辉的旗帜，极大地推动了全国工农群众的革命斗争；它第一次统一了全国苏维埃运动的领导，从此各革命根据地的苏维埃政府有了共同遵循的施政纲领和最高权力机关，推动了中华苏维埃运动的蓬勃发展和劳苦大众当家作主人、建设自己家园的政治热情；它还是中国共产党领导建立和管理国家的第一次伟大尝试，中华苏维埃共和国的政权建设、经济建设、民主法制建设、社会建设等方面的成功实践，为中华人民共和国的建立奠定了牢固的基石。尽管由于受战争环境的影响，中华苏维埃共和国在行政区域上存在着局部性和分散性，苏维埃代表大会制度及其实行也还不够全面系统和完整，但同当时中国存在着和存在过的政权形态相比，它是一种全新的政治制度，“实现了世界上最完满的民主制度”，是中国“历史上最优胜的政治制度”。

根据《中华苏维埃共和国宪法大纲》规定，“中国苏维埃政权所建设的是工人和农民的民主专政的国家。苏维埃全部政权是属于工人、农民、红军兵士及一切劳苦民众的。在苏维埃政权下，所有工人、农民、红军兵士及一切劳苦民众都有权选派代表掌握政权的管理；只有军阀、官僚、地主、豪绅、资本家、富农、僧侣及一切剥削人和反革命分子是没有选派代表参加政权和政治上自由的权利的”，“在苏维埃政权领域内的工人、农民、红军兵士及一切劳苦民众和他们的家属，不分男女、种族、宗教，在苏维埃法律前一律平等，皆为苏维埃共和国的公民”<sup>[1]</sup>，确定了新生的中华苏维埃共和国的国体是工农民主专政。

《中华苏维埃共和国宪法大纲》还规定，中华苏维埃共和国的最高权力机关为全国工农兵苏维埃代表大会，在大会闭会期间，全国苏维埃临时中央执行委员会为最高权力机关，中央执行委员会下组织人民委员会处理日常政务，发布一切法令和决议案；全国工农兵苏维埃代表大会由各省市工农兵代表大会和红军选举产生的全国代表组成，全国代表大会每两年召开一次，由全国代表大会中央执行委员会召集；苏维埃共和国公民，有权直接派代表参加各级工农兵苏维埃的大会，讨论和决定一切国家的、地方的政治事务，确定了新生的苏维埃共和国实行的政体是工农兵苏维埃代表

[1]1931年11月7日中华苏维埃第一次全国代表大会通过，《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》第八册，中央文献出版社，2011年

大会制度。

根据以上宪法规定，中央执行委员会先后制定了《苏维埃地方政府的暂行组织条例》、《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》和《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》等，对各级苏维埃政府的组织和职权做了具体规定。根据这些规定，中华苏维埃代表大会制度的基本理论、指导原则及组织特点主要有以下几个方面：

一是一切权力归工农兵代表大会，工农兵代表大会实行“议行合一”的原则。全国工农兵代表大会是中华苏维埃共和国的最高权力机关，在大会闭会期间，中央执行委员会为最高权力机关，在中央执行委员会下设人民委员会，处理日常政务。省、县、区工农兵代表大会，是各该地方的最高权力机关，在其执行委员会之下，直接设立行政各部。乡（市）苏维埃则负责一切事务，由代表直接执行。各级工农兵代表大会既是议事机关，议决大政方针，制定法律，又是执行机关，直接组织行政，贯彻执行法律和各项决议，即“议行合一”。议行合一，保证由工农兵广大劳动人民选出的各级代表大会，具有充分的权力，不仅议事，反映人民的意志，而且可以直接去贯彻落实，实现人民的意志。

二是苏维埃代表大会实行民主集中制的原则。各级工农兵代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督，定期向选民和选举单位报告工作；选民或选举单位有权罢免不称职的代表。其他国家机关，包括行政机关、军事机关、司法机关都由工农兵代表大会产生，对工农兵代表大会负责，受工农兵代表大会的领导和监督，定期向工农兵代表大会报告工作。工农兵代表大会或其执行委员会有权选任和撤销其他机关的组成人员，撤销和变更其他机关的决定或命令。在工农兵代表大会制度下，实行少数服从多数，下级服从上级，地方服从中央的制度。

三是苏维埃选举是工农兵劳苦群众自己的选举，是历史上最宽泛的民主。为使工农兵劳苦群众真正掌握着自己的政权，苏维埃选举法特别规定：凡苏维埃公民在十六岁以上均享有苏维埃选举权和被选举权，可直接选派代表参加各级工农兵代表大会；苏维埃代表产生方法以产业工人的工厂和手工业工人、农民、城市贫民所居住的区域为选举单位，选出的地方苏维埃代表有一定的任期；苏维埃代表必须参加城市或乡村苏维埃各种组织和委员会的工作，并且必须按期地向其选举人做报告；选举人无论何时，皆有撤回被选举人及实行新选举的权利等。因此，毛泽东在代表中华苏维埃中央临时政府向第二次全国苏维埃代表大会（“二苏大”）作工作报告时说：“苏维埃最宽泛的民主首先表现于自己的选举。苏维埃给予一切被剥

削被压迫的民众以完全的选举权与被选举权，女子的权利与男子同等。工农劳苦群众对这样的权利的取得，乃是历史上的第一次”，“所有这些，都使民众对于行使管理国家机关的权利的基本步骤——苏维埃的选举，有了完满的办法，保证了苏维埃政权巩固的基础。”<sup>[1]</sup>

四是苏维埃代表大会实行群众路线，建立了密切联系群众的基层政权工作制度。毛泽东为此赞誉说：“苏维埃的民主，见之于市与乡的代表会议。市乡代表会议制度是苏维埃组织的基础，是使苏维埃密切接近于广大民众的机关。两年来的进步，使我们的这一制度更加完满了。”<sup>[2]</sup> 苏维埃制度走群众路线，其最显著的特点是：（一）将全体居民适当分配于各个代表的领导下，使各个代表对于其领导下的居民发生固定的关系，密切了乡苏、市苏代表与当地居民的联系，使民众与苏维埃在组织上连成一片。（二）在三个至七个乡苏、市苏的代表之中选举一人为代表主任，其任务是在乡苏、市苏主席团的指导下，分配和指导其领导下各代表的工作，使市乡主席团与代表之间密切联系起来，并使村的工作得到有力的领导。（三）在乡苏、市苏之下，组织各种经常的及临时的委员会，吸引群众中大批的积极分子参加这些委员会的工作，这样便把苏维埃工作组织成了网，使广大民众直接参加苏维埃的工作。（四）乡苏及市苏的选举规定每半年举行一次，便于收集民众的新的意见。（五）在两次选举之间，代表有犯重大错误的，得由选民半数以上之同意撤回，或由代表会议通过开除之，使不良分子不能长期驻足于苏维埃机关，保证了苏维埃机关的纯洁性。苏维埃工作的群众化，直接依靠群众、服务群众，同广大民众结合起来发挥苏维埃的作用的工作制度，保证了苏维埃政权巩固的基础。

### 三、中华苏维埃制度是在革命实践中不断得到总结和完善的国家制度

工农兵苏维埃代表大会制度，在中国人民的政治生活中是一件新鲜事物，如何正确地掌握其原则，不断地发挥其作用，对于年轻的共产党人来说，既是一个不断逐步总结经验、扩大实施效果的过程，也是一个不断提高认识、转变思想作风、改进工作方法的过程。作为中华苏维埃共和国中

[1] 毛泽东：《在第二次全国苏维埃代表大会上的报告》，原载 1934 年 1 月 26 日《红色中华》，《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》第十一册，中央文献出版社，2011 年

[2] 毛泽东：《在第二次全国苏维埃代表大会上的报告》，原载 1934 年 1 月 26 日《红色中华》，《建党以来重要文献选编（一九二一——一九四九）》第十一册，中央文献出版社，2011 年

央临时政府主席的毛泽东，对如何实施好苏维埃代表大会制度问题十分重视，经常深入实际进行调查研究，总结群众创造的经验，针对实践中存在的问题，及时提出改进意见，以推动苏维埃工作健康发展。

1933年11月，在筹备中华苏维埃共和国第二次全国代表大会（“二苏大”）期间，毛泽东就乡苏维埃政权建设及其运行问题，先后深入江西省兴国县长冈乡、福建省上杭县才溪乡进行了调查活动，为指导苏区基层政权建设搜集第一手材料。这次调查，形成了两篇经典著作：《长冈乡调查》和《才溪乡调查》<sup>[1]</sup>。这两篇文章于1934年1月在江西瑞金召开的“二苏大”上，作为会议材料印发给到会的全体代表。它们通过运用马列主义的立场、观点和方法，对两地人民在根据地的政权建设、经济建设、扩大红军以及文化教育等方面的工作进行了全面系统和周密的调查，作出了科学的总结，为农村革命根据地的建设提供了宝贵的经验，增强了苏区建设的信心，极大地推动了中华苏维埃的各项工作，成为毛泽东“没有调查就没有发言权”和“真心实意为群众谋利益”重要思想的代表性著作。此外，毛泽东还同其他中央领导人一起，殚精竭虑地研究和推动苏维埃政权建设及苏维埃工作，于1933年12月制定了《地方苏维埃暂行组织法（草案）》，并亲自撰写了《乡苏维埃怎样工作》（毛泽东著）、《区苏维埃怎样工作》（张闻天著）等文章，对苏维埃组织法的条文进行了深入浅出的讲解，成为基层苏维埃工作的指南。

在中央苏区不断加强苏维埃建设和推进苏维埃工作的同时，各革命根据地也在革命实践中为苏维埃政权建设及苏维埃制度建设添砖加瓦，共同构架和完善着具有中国特色的苏维埃政权理论和苏维埃代表大会制度。例如，闽浙赣革命根据地在我党领导的土地革命战争时期，被誉为“方志敏式”的革命根据地和“苏维埃模范省”。方志敏关于苏维埃政权建设的思想和实践，为把闽浙赣革命根据地建成“苏维埃模范省”作出了伟大的历史功绩，对毛泽东关于红色政权理论的形成、发展作出了重大贡献。他的“有计划地建设政权”的策略，为毛泽东总结出整套的“工农武装割据”的正确路线作出了贡献；他所论述的“苏维埃的五种精神”，即“苏维埃的民主精神”、“苏维埃的创造精神”、“苏维埃的进步精神”、“苏维埃的刻苦精神”、“苏维埃的自我批评的精神”<sup>[2]</sup>，高度概括了闽浙赣“苏

[1] 第二次全国苏维埃代表大会向全体代表印发的会议材料《乡苏工作的模范（一）——长冈乡》和《乡苏工作的模范（二）——才溪乡》，均为毛泽东于1933年底到江西、福建两省农村调研时所著，为油印单行本，后文章结集出版时题目分别改名为《长冈乡调查》和《才溪乡调查》

[2] 方志敏：《我从事革命斗争的略述》（1935年3月狱中所作），《方志敏全集》，人民出版社，2012年

维埃模范省”的模范精神，为苏维埃政权工作指明了方向，提供了方法，树立了作风；他在苏维埃工作中摸索出一套干部队伍建设的基本途径和方法，造就了一支坚强有力的苏维埃干部队伍。在1934年1月召开的全国“二苏大”上，毛泽东在发言中赞扬“赣东北的同志们也有很好的创造，他们同样是模范工作者”，“他们把群众生活和革命战争联系起来，他们把革命的工作方法问题和革命的工作任务问题同时解决了。”<sup>[1]</sup>

张鼎丞是闽西革命根据地的主要创建者之一，曾任福建省苏维埃政府首任主席，他在这时期所领导的农民武装运动、土地革命和苏维埃政权建设工作中，指挥了威震八闽的永定暴动，成立了福建省第一支红军部队，创造性地实行了“抽多补少”、“抽肥补瘦”的分田政策，创立了福建省第一个区级苏维埃政权——溪南区苏维埃政府，积累了丰富的武装斗争经验，形成了符合闽西农村革命实际情况的政权建设思想，提出了一系列以民为先、务实清廉的苏维埃施政理念，如确定“按人口平均分配”土地的分田政策；始终把发展经济和改善群众生活当作粉碎国民党经济封锁、打破国民党军事围剿、巩固革命根据地的一件大事来抓，把福建省苏维埃政府所在地长汀建设成为“红色小上海”；在闽西第一次工农兵代表大会上颁布的裁判条例中专列一章“政府工作人员惩办条例”，在政权建设中倡廉肃贪，切实消除各种腐败现象，保持了工农政权清廉的政治本色等，为中华苏维埃政权建设作出了突出的贡献。在他的领导下，闽西革命根据地发展迅猛，最强盛时期，以闽西苏区为中心的闽粤赣边苏区地域和人口将近占中央苏区的一半。

中共早期领导人之一的张闻天，也在苏维埃政权建设中，强调实行“苏维埃的德漠克拉西”（民主）。他重视政治民主，针对实际工作中存在的以党代政、重党轻政现象，提出了发展苏维埃民主、苏维埃政权要重视舆论监督的理论和观点，对中华苏维埃政权建设和苏维埃代表大会制度的建设和完善，作出了应有的贡献。

据统计，截至1934年2月，中华苏维埃运动取得了巨大的成果，几年间，中华苏维埃共和国的总面积（包括固定的苏区和红色游击区）已达一百三十四万八千一百八十平方公里，“仅固定的苏区面积就有六十八万一千二百五十五平方公里，比法国的面积大百分之十九点一，比德国大百分之三十一.三，比日本大百分之五十四.一五，比英国大百分

[1] 毛泽东：《关心群众生活 注意工作方法》（1937年1月27日），《毛泽东选集》第一卷，人民出版社，1991年

之六十四点五。”<sup>[1]</sup>同时，各根据地先后成立了几百个县苏维埃，以毛泽东为主席的中华苏维埃共和国中央政府实行了对十个省苏维埃的统一领导。除宪法之外，全国苏维埃代表大会及其中央执行委员会还先后制定了土地法（保障农民权益）、劳动法（保障工人权益）、婚姻法（保障妇女权益）、各级苏维埃组织法（保障苏维埃政权运行）、选举法（保障苏维埃公民选举权益）以及各项有关经济、文化、社会、法制建设等方面的法律法规，成功地开展了三次声势浩大的民主选举运动，逐级选举了乡、区、县、省以及全国苏维埃代表和苏维埃政府，极大地推动和加强了苏维埃政权的建设，极大地推动和完善了苏维埃制度的建设。苏维埃政权和苏维埃制度在革命战争血与火的洗礼中更加焕发出工农民主制度的熠熠光辉。

#### 四、中华苏维埃制度对完善人民代表大会制度的 几点启示

苏维埃政权是中国历史上亘古未有的新政权。中华苏维埃共和国及其各级苏维埃代表大会，是中国共产党直接领导建设国家、治理国家的一次伟大实践，它孕育了二十年后的中华人民共和国和全国人民代表大会，其在国体、政体、国民经济管理、社会发展进步等方面进行的尝试和探索，为之后的政权建设和国家建设，提供了极其宝贵的经验。八十多年过去，重温这段历史，对于我们坚持和完善人民代表大会制度，具有极其重要的启示作用。“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越”。在新形势下，我们要坚持好完善好人民代表大会制度，必须不忘初心，继承和发扬光大“苏维埃的精神”，不断继续前行。

1. 苏维埃是群众生活的组织者和领导者，关心群众生活、真心实意为群众谋利益是苏维埃政权深深根植群众心中的伟大丰碑。在艰苦卓绝的革命战争年代，各级苏维埃政权努力开展生产，优待红军家属，救济困难群众，组织合作社，兴办教育，用尽一切努力解决群众的问题，切切实实改良了群众的生活，取得了群众对于苏维埃的信仰，并因此在革命和建设工作中取得卓越成绩，取得了群众对苏维埃制度的拥护和爱戴。毛泽东曾在《乡苏怎样工作》的文章中指出，“改善乡苏工作的方向，应该朝着最能够接近广大群众，最能够发挥群众的积极性与创造性，最能够动员群众执

[1]《中国革命是不可战胜的》，1934年2月5日中国共产党代表王明在联共（布）第十七次代表大会期间所作的发言，《共产国际与朱毛红军（文献资料选编）（1927—1934）》，中央文献出版社，2006年

行苏维埃任务，并且最能够争取任务完成的速度，使苏维埃工作与革命战争、群众生活的需要完全配合起来，这是苏维埃工作的原则”<sup>[1]</sup>，为整个苏维埃政权建设提供了强大的理论武器和行动指南。作为苏维埃制度的后来者和继承者，人民代表大会制度只有发扬光大好苏区精神，坚持党的群众路线，牢固树立群众观点，把群众对美好生活的向往，当作做好人大工作的奋斗目标和精神动力，深入实际，深入基层，深入群众，切实解决群众切身利益问题，才能真正做到与时俱进，保持人民代表大会制度与群众的血肉联系，得到群众的拥护和爱戴，才能进一步坚持和完善人民代表大会制度，使我们的一切工作无往而不胜。

2. 苏维埃代表既是群众利益的忠实代言人，又是动员、组织和带领群众开展苏维埃工作、改良苏区群众生活的模范，他们积极带头参加苏维埃工作，以身作则，认真履行工农代表的职责。因此，毛泽东在《才溪乡调查》中明确指出：“依靠于民众自己的乡苏代表及村的委员会与民众团体在村的坚强的领导，使全村民众像网一样组织于苏维埃之下，去执行苏维埃的一切工作任务，这是苏维埃制度优胜于历史上一切政治制度的最明显的一个地方。”<sup>[2]</sup>人民代表大会制度之所以具有强大的生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。全国 260 多万各级人大代表，来自十三亿共和国国民，由人民选举产生，代表着十三亿人民的利益和意志，必须严格忠于职守，认真履职，努力工作，依法参加行使国家权力。各级人民代表大会要督促国家各项工作贯彻党的群众路线，密切同人民群众的联系，倾听人民呼声，回应人民期待，不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，凝集起最广大人民的智慧和力量。各级国家机关也要遵循人民代表大会制度的内在要求，加强同人民群众的联系，加强同人大代表的联系，把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容，为人民用权，为人民履职，为人民服务。

3. 在苏维埃制度下，乡苏维埃与老百姓有着最直接、最密切的接触，是苏维埃最接近于群众的一级政权，是直接领导群众执行苏维埃各种革命任务的机关。毛泽东曾充分总结了各地乡苏维埃工作的好做法，于 1934 年 4 月专门就乡苏维埃工作写就了一篇《乡苏怎样工作》的文章，总结提炼了乡苏工作的宝贵经验，指出：“在国内战争环境内，战争动员工作十分紧张，群众生活需要更加改善，因此极力改善乡苏（与市苏）的工作，健全乡苏的组织与领导，使它能够完全适合发展革命战争与改善群众生活

[1] 毛泽东：《乡苏怎样工作》（1934 年 4 月 10 日），《毛泽东文集》第一卷，人民出版社，1993 年

[2] 毛泽东：《才溪乡调查》（1933 年 11 月），《毛泽东农村调查文集》，人民出版社，1982 年



的要求，是非常重要的事。<sup>[1]</sup>”八十多年后的今天，我们再次面临着新形势下，如何做好乡镇基层政权建设的新挑战和新机遇。各级人民代表大会及其人大代表，都要从巩固党的执政基础，推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，充分认识乡镇人大作为基层地方国家权力机关的地位和作用，认真落实中共中央转发中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见，切实加强乡镇人大建设，提高乡镇人大工作水平，为促进地方经济社会发展，保障人民安居乐业作出积极贡献。要站在历史高度，学习和借鉴中国共产党人建设苏维埃国家的战略思维和群众思想，进一步做好乡镇人大以及各级人大工作。

4.中国共产党人在革命实践中总结提炼的苏维埃精神，是井冈山精神的延伸和发展，是长征精神和延安精神的先河和源泉。苏维埃精神的丰富内涵有：坚信“星星之火可以燎原”的崇高理想信念，坚决“反对本本主义”、“没有调查就没有发言权”的求真务实精神，坚持“真心实意地为群众谋利益”的根本宗旨意识，践行“苏区干部好作风”的清正廉洁思想，创造“第一等的工作”的先锋模范品格，始终“一切为了苏维埃”的无私奉献精神，以及“苏维埃的五种精神”等等。这些精神，一直激励着革命先辈们在战争环境下坚韧不拔地一乡一县地建设苏维埃、发展苏维埃，把一小片一小片根据地连接成一大块红色政权，为中华苏维埃共和国的成立打下坚实基础。它们是全党同志坚持共产主义理想信念，坚定革命意志，脚踏实地建设中华苏维埃共和国的高贵品格的体现。我们一定要继承和发扬光大中华苏维埃的精神，不忘初心，继续前行，永远保持中国共产党人的奋斗精神，永远保持对人民的赤子之心，坚信党的根基在人民、党的力量在人民，坚持一切为了人民、一切依靠人民，充分发挥广大人民群众积极性、主动性、创造性，不懈地推进人民代表大会制度理论和实践创新，推动人民代表大会制度的发展和完善。

5.把握好党和苏维埃的关系，既是做好苏维埃工作的重要方面，也是加强党对苏维埃工作领导的重要保障。党是苏维埃思想上和组织上的领导者。苏维埃理论、苏维埃运动、苏维埃政权建设、中华苏维埃共和国的成立以及苏维埃工作、苏维埃精神，都是在中国共产党的坚强领导下一步步得到实现、发展和发扬光大的。1934年1月第二次全国苏维埃代表大会通过的《苏维埃建设决议案》中，有一条重要的总结和规定，即“为着巩固和加强无产阶级的领导，苏维埃首先必须坚决拥护无产阶级的政党——

[1] 毛泽东：《乡苏怎样工作》（1934年4月10日），《毛泽东文集》第一卷，人民出版社，1993年

共产党——的领导”<sup>[1]</sup>。但党对苏维埃工作的领导，必须克服包办代替和“以党代政”的偏向，必须经过党在苏维埃的党团来实现。在井冈山根据地建设期间，毛泽东就多次提出党对苏维埃的领导问题，“党在群众中有极大的威权，政府的威权却差得多。这是由于许多事情为图省便，党在那里直接做了，把政权机关搁置一边。这种情形是很多的。政权机关里的党团组织有些地方没有，有些地方有了也用得不圆满。以后党要执行领导政府的任务；党的主张办法，除宣传外，执行的时候必须通过政府的组织。国民党直接向政府下命令的错误办法，是要避免的。”<sup>[2]</sup>这些意见从原则上确定了正确的党政关系以及党对政权机关的领导方式，对于今天的人民代表大会制度建设，仍具有重要的指导意义。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇地坚持中国共产党的领导，坚持党领导人民治理国家的基本方略和治国理政的基本方式，坚持依法治国、依宪治国。要牢记党为人民服务的宗旨，支持人民通过人民代表大会行使国家权力，在坚持人民代表大会制度的每一个环节，完善人民代表大会制度的每一个方面，都以人民群众的利益为根本，真心实意地为群众谋利益，进一步丰富和发展人民代表大会制度，进一步增强我们的理论、道路、制度和文化自信，为全面推进依法治国、推动人民代表大会制度与时俱进发挥更大的作用。

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中深刻地指出：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。”“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”回顾86年前中华苏维埃代表大会制度建立和发展的光辉历程，总结其对坚持和完善人民代表大会制度的重要启示，更加坚定了我们在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度的自信心，为我们更好地组织和动员全国各族人民去实现“两个一百年”的奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供了不竭的精神动力。

（作者系全国人大图书馆副馆长）

[1]《第二次全国苏维埃代表大会苏维埃建设决议案》（1934年1月），《中共中央文件选集》第十册，中共中央党校出版社，1991年

[2]毛泽东：《井冈山的斗争》（1928年11月15日），《毛泽东选集》第一卷，人民出版社，1991年

