



会刊（试刊）

中国人大制度理论研究

STUDIES ON THE PEOPLE'S CONGRESS SYSTEM OF CHINA

2

2018

总第3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-l0029 号

中国人大制度理论研究

内部资料

会刊（试刊） 2018年7月

总第3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7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 深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想
长期坚持不断完善人民代表大会制度
——在第十三届全国人大常委会第一次会议上的讲话
栗战书

宪 法

- 011 学习宪法及修正案 加强宪法实施及监督
乔晓阳
- 021 “中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”
载入宪法的重大意义
沈春耀
- 029 现行宪法五次修改的基本经验
韩大元
- 036 筑牢法治根基, 打造集中统一、权威高效的国家监
察体系
——专访全国人大常委会法工委副主任郑淑娜
会刊编辑部

立 法

- 045 关于设区的市地方立法权问题
许安标
- 058 新时期民事立法进程中的民主精神和科学精神
张春生

	072	京津冀协同发展立法引领与保障研究实践
		天津市人大常委会法工委课题组
	088	公众参与立法若干问题研究
		浙江省人大常委会课题组
	099	关于科技与法律关系的三个问题
		任茂东
监 督	116	我国人大质询制度的借鉴与完善
		重庆市彭水自治县人大常委会课题组
	128	地方人大开展工作评议的对策思考
		贵州省人大常委会研究室调研处

深入学习贯彻习近平新时代 中国特色社会主义思想 长期坚持不断完善人民代表大会制度

——在第十三届全国人大常委会第一次会议上的讲话

(2018年3月21日)

栗战书

各位委员、同志们：

十三届全国人大常委会和全国人大十个专门委员会已经开始履行宪法法律赋予的庄严职责。我们这一届常委会的任期，正好在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。以习近平同志为核心的党中央，团结带领全党全国各族人民，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，党和国家各项事业蓬勃发展、大踏步前进，迎来了实现中华民族伟大复兴的光明前景。未来的五年，我们要实现第一个百年奋斗目标，并在全面建成小康社会的基础上，朝着全面建设社会主义现代化国家的新征程进发，全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党将深入推进。这给人大工作提出新的更高要求，赋予重大的历史责任。我们一定要不忘初心、牢记使命，不负人民重托、无愧伟大时代，在新时代中国特色社会主义的伟大实践中，创造属于新时代的光辉业绩，作出本届全国人大及其常委会应有的贡献。

3月20日，在十三届全国人大一次会议上，习近平总书记发表重要讲

话,对中国人民的伟大民族精神作了深刻阐述,强调伟大民族精神是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的底气。习近平总书记强调,把党的十九大描绘的宏伟蓝图变为现实,是一场新的长征,再次向全党全国各族人民发出了开创中国特色社会主义事业新局面的号召。习近平总书记的重要讲话,必将极大激励全国各族人民斗志,必将极大鼓舞我们万众一心胜利走向充满希望的明天!我们要深入学习贯彻习近平总书记在十三届全国人大一次会议上的重要讲话精神,弘扬伟大民族精神,始终把人民放在心中最高位置,始终全心全意为人民服务,始终为人民利益和幸福而努力工作。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央,团结带领全党全国各族人民,砥砺前行、励精图治,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。在伟大的历史实践中,确立了习近平总书记在全党全国人民中、在中国特色社会主义进程中、在我国历史发展中的核心地位。党的十九届一中全会上,习近平同志全票当选中共中央总书记、中央军委主席;这次全国人代会上,习近平同志又全票当选中华人民共和国主席、中华人民共和国中央军事委员会主席,这是全党全军全国各族人民的共同心愿和意志,为我们在新时代推进改革开放和社会主义现代化建设提供了有力的政治保证。以习近平同志为主要代表的中国共产党人,以巨大的理论勇气、超凡的政治智慧、恢宏的远见卓识,创立了习近平新时代中国特色社会主义思想。党的十九大把这一思想确立为我们党必须长期坚持的指导思想,这次全国人代会通过的宪法修正案,又把这一思想载入宪法,确立其在国家政治生活和社会生活中的指导地位。这在党和国家事业发展历史上具有重大而深远的意义和影响。

十三届全国人大一次会议通过了宪法修正案。全体代表对修改宪法的认识高度一致,对宪法具体内容的修改高度一致,这是时代所趋、事业所需、民心所向。及时把党和人民创造的伟大成就和宝贵经验,特别是党的十八大以来重大理论创新成果、实践创新成果、制度创新成果写进宪法,确立习近平新时代中国特色社会主义思想作为国家指导思想的地位,就是要更好维护习近平总书记权威和核心地位,更好维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,用宪法指导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。全国人大及其常委会要按照党中央统一部

署，深入学习宣传宪法，使宪法精神家喻户晓、深入人心，使遵守宪法成为全体人民的自觉行动。要忠于宪法、遵守宪法、维护宪法，履行宪法使命，保证宪法实施，为新时代党和国家事业发展提供坚强的宪法保障。

各位委员、同志们，中国特色社会主义进入新时代。我们要进一步做好全国人大及其常委会的工作，根本在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引，根本在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导，根本在于坚持走中国特色社会主义政治发展道路，根本在于长期坚持、不断完善人民代表大会制度，根本在于坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。十三届全国人大及其常委会，要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持以这一根本指导思想统领人大工作。在全面贯彻这一根本指导思想中，特别要在以下五个重大问题上进一步统一思想、形成共识，正确把握住、始终把握好。

第一，要牢牢把握坚持党的领导这个重大政治原则。坚持党的领导，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民代表大会制度的重要特色和优势所在，是做好新时代人大工作的根本保证。我们党成立后，深刻总结近代以来中国政治生活进程中的历史教训，在领导中国人民进行的革命斗争中，逐步探索创造了有中国特色的政权组织形式。1954年，第一届全国人民代表大会第一次会议胜利召开，制定新中国第一部宪法，标志着我国人民代表大会制度正式建立并由国家根本法确立下来。从此以后，我们党把人民代表大会制度作为治国理政、实施党对国家和社会领导的根本政治制度，团结和动员全体人民投身社会主义建设和改革开放伟大事业，人民代表大会制度不断得到巩固和发展。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面加强对人大工作的领导，推动社会主义民主法治建设迈出重大步伐，人民代表大会制度展现出更加旺盛的生机活力。人民代表大会制度从探索、建立到发展，始终是人民的实践创造，始终在党的领导下进行。

实践证明，在我国实行人民代表大会制度是历史的选择、人民的选择，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奋斗目标的好制度。之所以是好制度，根本在于坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，从而保证人民代表大会制度始终沿着正确的方向前进。实践也证明，什么时

候党的领导坚持得好，人民代表大会制度就能健康发展，反之，则会出现背离人民代表大会制度的问题。辽宁拉票贿选案、衡阳破坏选举案之所以发生，根源就在于这些地方党的领导弱化甚至一度缺失。全国人大及其常委会首先是政治机关。我们一定要旗帜鲜明讲政治，切实增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决维护习近平总书记权威和核心地位，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，确保全国人大及其常委会的工作始终在党中央领导下进行，坚决贯彻落实党中央重大决策部署，坚决完成党中央交给全国人大及其常委会的各项任务。

第二，要牢牢把握人民代表大会作为国家权力机关的准确定位。在我国政权体系中，国家机关包括权力机关、行政机关、监察机关、审判机关、检察机关，其中人大是国家权力机关，这就是人大的性质和法律地位。人大的这种性质和法律地位，是宪法和法律赋予的。宪法规定，人民行使国家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。国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。

同时，要正确认识人大的职权性质和范围。全国人大及其常委会统一行使国家权力，主要是宪法和法律规定的立法权、监督权、决定权、任免权等，而由它产生的政府、监察委、法院、检察院等国家机关，分别依法行使国家行政权、监察权、审判权、检察权。人大对“一府一委两院”进行监督，要把握“依法”二字，坚持“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”的原则，对他们的日常工作，不能越俎代庖，真正在宪法法律范围内履职尽责。全国人大及其常委会与地方人大及其常委会不是领导关系，而是法律监督关系、工作联系关系和指导关系。我们一定要按照法定职责，严格依法办事，适应新形势新要求，进一步探索、总结、完善行之有效的具体制度和工作机制，真正做到依法尽职，确保把党和人民赋予的权力真正用来为人民服务。

第三，要牢牢把握坚持人民当家作主这个社会主义民主政治的本质和核心。在我国，国家的一切权力属于人民。人民通过民主选举产生自己的代表，组成各级人民代表大会；各级人大对人民负责，受人民监督。我国人民享有的民主，不仅有完整的制度程序，而且有丰富的参与实践，不仅

有选举、投票的民主形式，也有决策之前进行充分协商的民主形式，人民不仅有进行民主选举的权利，也有进行民主决策、民主管理、民主监督的权利。人民当家作主具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理中，具体地、现实地体现到党和国家机关各方面、各层级的工作中，具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展中，从而实现最广泛、最真实、最管用的民主。

人大及其常委会代表人民行使国家权力，根本职责是在党的领导下，支持和保证人民当家作主。十三届全国人大代表有 2980 名，代表全国 13 亿多人民。如何保证全体代表真实、广泛地代表人民的意志，做到为人民用权、为人民履职、为人民服务，需要全国人大及其常委会不断完善制度机制和工作方式。在这方面，十二届全国人大及其常委会作了有益的探索，我们要继承和弘扬，也要继续开拓创新，特别是要进一步密切同人民群众的联系，倾听人民呼声，回应人民期待，凝聚起最广大人民的智慧和力量，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。我们要通过人民代表大会制度保证和发展人民当家作主，从各层次各领域扩大人民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

第四，要牢牢把握依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。我们的依法治国，与西方的所谓“宪政”本质上是不同的。在我国，法是党的主张和人民意志的统一体现。我们说的依法治国，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，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行。我们讲依宪治国、依宪执政，是强调党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身也在宪法和法律范围内活动。全面依法治国，方向要正确，政治保证要坚强。对这个问题，我们一定不能含糊其辞、语焉不详。

在党中央集中统一领导下推进立法，是全国人大及其常委会的重要职责。我们的常委会组成人员、专门委员会组成人员中，有中共党员，也有民主党派和无党派人士，都是依法民主选举产生的，人大不是按党派分配席位，也没有西方国家的议会党团。我们不搞“三权分立”，也决不照抄照搬西方政治模式。我们在行使立法权时，要站在党和国家事业全局的高度，坚持国家和人民的整体利益、长远利益优先，确保法律符合宪法精神、

体现党的主张、反映人民意志，维护最广大人民的根本利益，决不能被少数人、少数利益集团“围猎”和利用。

第五，要牢牢把握民主集中制这个国家政权的组织原则和活动准则。民主集中制是我们党的组织原则，也是国家政权的组织原则和活动准则。宪法规定：中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。我国人民代表大会制度的民主集中制原则，主要体现在：一是在国家机构的产生上，国家权力机关由人民民主选举产生，其他国家机关由权力机关产生；二是在国家权力的配置上，人大统一行使国家权力，行政、监察、审判、检察等职权分别由政府、监察委、法院、检察院负责行使，既合理分工又相互协调；三是在中央和地方的关系上，实行中央统一领导，充分发挥地方主动性和积极性。人民代表大会制度妥善解决了民主与集中、民主与效率的矛盾，在保证人民当家作主的同时，通过合理划分各国家机关的职权，保证了国家政权的高效率运转。

在全国人大及其常委会的具体工作中，我们也要切实坚持和贯彻民主集中制的活动准则。全国人大及其常委会集体行使职权、集体决定问题，从举行会议、提出议案到审议议案，都要遵循一整套法定的形式和程序，制定和修改法律，作出决议、决定，都要经过充分的讨论并按照少数服从多数的原则来进行。

我国实行人民代表大会制度，这是党领导人民在人类政治制度史上的伟大创举。我们党深刻总结近代中国政治发展的历程和建立新型人民民主政权的实践，得出的重要历史性结论就是：新民主主义革命胜利后建立的政权，只能是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政；同这一国体相适应的政权组织形式，只能是民主集中制的人民代表大会制度。新中国建立以后，中国人民从国家的快速发展变化中，越来越清楚地认识到，人民代表大会制度具有无与伦比的优越性和强大生命力。我们要增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚定坚持和完善人民代表大会制度，通过人民代表大会制度把国家和民族的前途命运牢牢掌握在人民手中。

各位委员、同志们，习近平总书记指出，新时代要有新气象，更要有新作为。我们这届常委会组成人员中，有72%都是新当选的。我们要承担好党和人民交给的光荣任务，关键是要按照习近平总书记提出的“既要

政治过硬，也要本领高强”的要求，增强学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领，全面提高我们的工作能力和水平。要切实增强责任感、使命感，在十二届全国人大和以往历届人大工作的基础上，把好思路、好经验、好做法继承下来、坚持下去，推动人大各项工作不断向前发展。这里，我提五点要求，也是和大家共勉。

一要吃透党中央精神，确保常委会工作的正确方向。人大工作是党和国家事业的重要组成部分。如果不能吃透党中央精神，就无从谈起做好我们的工作。要深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，学习习近平总书记关于社会主义民主法治、人民代表大会制度的思想，深刻把握“八个明确”“十四个坚持”，确保党的基本理论、基本路线、基本方略在全国人大及其常委会工作中得到全面贯彻。要围绕中心、服务大局，认真学习党中央的重大决策部署，善于领会和掌握党的路线、方针、政策，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。要学习党中央关于人大工作的政策文件和改革举措，学习宪法和法律，学习人大议事规则和工作程序，准确把握人大工作的特点和要求，做到严格依照法定权限、法定程序履职。通过认真学习，提升政治站位和理论水平，不断深化对人大工作规律的认识，增强做好工作的能力和本领。

二要深入调查研究，充分发挥代表的桥梁纽带作用。调查研究是人大的一個基本工作方法。我们共有260多万名各级人大代表，各民族、各地区、各党派、各领域都有一定的代表名额，具有广泛的代表性。而且，我国的人大代表不脱离原生产和工作岗位，同人民群众工作、生活在一起，每天的新情况、新问题、新变化都能及时为代表掌握，这是人民代表大会制度的独特优势。要密切代表同原选举单位和人民群众的联系，加强常委会同人大代表的直接联系，更好发挥代表联系人民群众的桥梁纽带作用，把人民群众的意见反映上来，把人民群众的智慧集中起来，使常委会的工作生动体现社会实践的发展，更好顺应人民群众对美好生活的向往。要大兴调查研究之风，深入基层、深入实践，放下架子、扑下身子，不搞浮光掠影、蜻蜓点水式的调研，不搞挑肥拣瘦、嫌贫爱富式的调研，不搞颐指气使、钦差大臣式的调研，争取把真实情况掌握得更多一些，把客观规律认识得更透一些，把解决问题的思路研究得更深一些。调查研究要注意解剖麻雀，

以小切口剖析大问题，注意具体问题具体分析，避免把个别人、小部分人的意见当成普遍性的意见，确保调查研究、反映意见真实可靠。

三要尽职尽责，积极参与常委会工作。我们到全国人大常委会工作，这是党中央的信任、人民的重托。我们要本着对党、对人民高度负责的态度担当尽责、不辱使命，不能有歇歇脚、松松劲的想法。在座不少同志长期在党政机关工作，现在到人大来，只是工作岗位变动，不是退居二线。实际上，常委会的工作任务是很繁重的，每两个月就要开一次常委会会议，审议大量的立法、监督、决定、任免事项，还有大量的调研、检查、外事活动等，而且，常委会工作的政治性、政策性、专业性、规范性、程序性都很强，工作内容涉及经济、政治、文化、社会、生态文明建设方方面面，单凭过去的经验往往是不够的。这就需要我们一如既往地保持敬业奉献的精神和十足的工作干劲，忠实履行宪法法律赋予的各项职责，恪尽职守，勤勉工作，决不辜负党和人民的重托。我这里想说的是，由于常委会组成人员中一些同志还有其他工作，有时确实难以兼顾。但我们到了常委会、专门委员会工作，就要珍惜这份荣誉，认清肩上的责任，履行法定的职权，积极参加常委会会议，认真审议各项议案和报告，参加常委会、专门委员会组织的执法检查、调查研究，没有特殊情况不要请假，更不要想来就来、想走就走。如果常委会的工作和其他工作在时间上有冲突，那还是要首先参加常委会的工作。这是本届常委会的一条要求。

四要正确行使民主权利，真正代表人民意志。人大是人民参与管理国家和社会事务的主要渠道，是发扬民主的地方，发扬民主越好，获得人民群众的支持度就越高。常委会充分尊重人大代表、常委会组成人员的民主权利，认真听取和研究每位同志的意见建议包括不同意见，在审议各项议案和报告时，可以充分发表意见，广开言路，各抒己见，不抓辫子、不扣帽子、不打棍子。代表法也规定了代表在人大各种会议上的发言不受法律追究。但是，代表和常委会组成人员是人民选举的，代表人民说话，维护人民利益，不能凭个人好恶来表达意见，更不能在工作中掺杂个人的利益。我们既要发扬民主、畅所欲言，又要依法依规、理性有度。无论是审议发言，还是提出议案和建议，都要从全体人民的根本利益、长远利益、整体利益出发。无论是法律还是决议决定，一经审议通过，成为国家意志，就具有法律效力，所有人包括常委会组成人员都要无条件遵守和执行。通过之后，

也不能公开发表反对意见。只有这样，才能保证民主的渠道畅通，才能维护国家权力机关的权威性。我们身在权力机关，言行举止要符合人大代表、常委会组成人员的身份，决不允许对党中央的大政方针说三道四，决不允许公开发表同党中央精神相违背的言论。我们的目的，就是要形成一个又有集中又有民主、又有纪律又有自由、又有统一意志又有个人心情舒畅生动活泼的政治局面。

五要改进和转变作风，体现良好精神风貌。常委会组成人员都是广大人民群众心目中的标杆，是作风建设的风向标。要改进思想作风，解放思想、实事求是、与时俱进，保持锐意进取的精神风貌，跟得上时代发展步伐。要改进工作作风，身体力行，以上率下，从严遵守中央八项规定及其实施细则，继续整治“四风”问题，以实际行动落实好党中央的部署要求。要改进领导作风，胸怀大局，虚怀若谷，讨论问题民主平等，处理事情润物无声，一级带着一级干，一级做给一级看，团结带领大家共同完成好工作任务。还要严格生活作风，珍惜现在的工作岗位，严于律己，慎独慎微，从一点一滴做起，在思想上划出红线，在行动上明确界限，始终保持清正廉洁的政治本色。

总的来说，全国人大及其常委会依法履职尽责，就是两句话：一是，我们的权力归根结底是人民赋予的，必须用来为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴。二是，人大的职权是宪法法律规定的，必须依法用起来，而且要用好。在人大，为民用权和为党尽责是高度一致的，我们的各项工作都要务求取得党和人民满意的效果。

各位委员、同志们，党中央在全国人大常委会设立了党组和机关党组，本届全国人大常委会党组将继续在各专门委员会设立分党组。常委会党组、机关党组、专门委员会分党组都担负着保证党对人大工作领导的重要职责，要确保党中央重大决策部署落到实处，确保全面从严治党责任落到实处。要按照党中央的统一部署，精心组织、扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育。要认真落实请示报告制度，常委会党组每年都要向党中央报告工作，重要的立法项目、立法中的重大问题、监督工作中的重要事项等，都要及时向党中央请示。全国人大及其常委会召开会议情况和常委会党组工作、学习贯彻习近平总书记重要讲话精神和中央重要会议、重要文件精神等情况，都要及时向党中央报告。

全国人大各专门委员会是全国人大的常设工作机构，在代表大会闭会期间受全国人大常委会领导。本届全国人大在上届9个专委会的基础上，增设了社会建设委员会，将原来的法律委员会、内务司法委员会分别更名为宪法和法律委员会、监察和司法委员会。各专委会组成人员也进行了调整，10个专委会的主任委员都是新任的，这为人大事业发展注入了新的活力。各专委会要依法履行好研究、审议和拟订有关议案的职责，牵头组织起草重要法律草案，精心组织实施执法检查，深入开展专题调研，认真审议代表议案，办理重点督办建议。要加强自身建设，充分发挥人才荟萃、专业突出、经验丰富的优势，为专委会依法履职和做好常委会工作贡献力量。

全国人大机关是全国人大及其常委会的集体参谋助手和服务班子。面对新时代人大工作新要求，全国人大机关要全面加强政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，不断提高工作能力和水平，打造忠诚干净担当的高素质、专业化干部队伍，更好为全国人大及其常委会依法履职提供参谋服务保障。

各位委员、同志们！

我国的人民代表大会制度已经走过了63年的光辉历程，现在接力棒交到了十三届全国人大及其常委会手中。这是光荣的历史使命，也是重大的历史责任。我们要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，全面贯彻党的十九大和十九届一中、二中、三中全会精神，认真落实好十三届全国人大一次会议提出的目标任务，锐意进取，埋头苦干，为长期坚持、不断完善人民代表大会制度，为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴的中国梦努力奋斗！

学习宪法及修正案 加强宪法实施及监督

乔晓阳

2018年3月11日十三届全国人大一次会议高票通过现行宪法的第五个修正案，实现了宪法又一次与时俱进，具有划时代的里程碑意义。

一、什么是宪法

什么是宪法？通俗地讲，宪法就是把绝大多数人民对国家的根本制度和基本原则的共同认识，用根本大法的形式确定下来，作为国家一切活动的根本准则。国家的统一，人民的团结，以什么为基础？就是宪法。我国的宪法是我国各族人民团结奋斗的共同基础，是凝聚全国各族人民团结一致、一心一意进行社会主义现代化建设的根本大法，是治国安邦的总章程。

宪法是国家的根本法、最高法，是由国家强制力保证实施的行为规范。宪法的这一特征表明，宪法既是一个国家的总章程、总纲领，但又不同于一般的章程和纲领，不只是宣示性的或者指导性的，而是具有国家强制约束力的。同时，宪法又不同于一般法律，不同在于，宪法是根本法、最高法。

所谓“根本法”，是从宪法内容上讲的，是指宪法“规定了国家的根本制度和根本任务”。

所谓“最高法”，是从宪法效力上讲的，是指宪法“具有最高的法律效力”。

为了体现和保证宪法的根本法和最高法地位，宪法对宪法的修改、解释和监督实施，作了不同一般法律的特别规定，以保证宪法的至上地位不受损害。

根本法和最高法，是宪法区别于一般法律的两个最显著的特征。

1949年建国前夕，中国人民政治协商会议第一次全体会议通过颁布了具有临时宪法性质的《共同纲领》，新中国建立以来，我国先后颁布过四部宪法，即1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法和1982年宪法。1982年宪法即现行宪法，是在党的十一届三中全会拨乱反正后制定的，以1954年宪法为基础，总结我国社会主义建设正反两方面的经验教训，把实践证明行之有效、必须长期坚持的内容，用宪法形式确立下来，同时，根据党的十一届三中全会精神要求和新时期的特点、任务，对一系列重大问题作出完善，使之更加符合国情和实际，体现了与时俱进。

1982年宪法的结构是：序言、第一章总纲、第二章公民的基本权利和义务、第三章国家机构、第四章国旗、国徽、首都，共138条。1982年宪法是在以邓小平同志为代表的老一辈革命家直接领导下制定的。

二、怎样学习宪法

学习宪法最重要的是把握宪法的核心要义。那么，我国宪法的核心要义和基本特征是什么呢？对此，宪法序言最后一段的第一句话提供了基本答案。这句话是：“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。”学习我国宪法，可以从这句话开始。

从比较宪法的角度，这句话可以从三个层面来解读：第一个层面，任何国家宪法都是国家根本法、都具有最高法律效力，在这一点上，我国宪法与其他国家宪法没有区别。第二个层面，任何国家的宪法都规定国家的根本制度，我国宪法也一样。但我国宪法规定的国家根本制度是社会主义制度，而且实行的是中国特色社会主义，这与外国宪法规定的国家根本制度有着重大的区别。第三个层面，我认为是最重要的，其他国家宪法尤其是西方国家宪法通常不规定国家的根本任务，我国宪法不仅规定了国家根本任务，而且从内在逻辑上讲，我国的国家根本制度是由这个根本任务决

定的，从而形成了我国宪法与许多国家宪法的重大分野。因此，我国宪法的核心要义是规定了国家的根本任务，为完成这一根本任务，确立社会主义制度为国家根本制度，而且实行的是中国特色社会主义。我国宪法把国家根本任务与根本制度紧密联系在一起，从而具有鲜明的中国特色。这种特色源于我国的历史、国情和实践中产生的理论，有着自己的历史逻辑、实践逻辑和理论逻辑。

一是，我国宪法承载着近代以来中国各族人民的历史使命，是一部凝聚全国各族人民力量，为实现中华民族伟大复兴而奋斗的宪法。

深入学习、理解和把握我国宪法，要以近代以来中国各族人民的历史使命为基本出发点。这个历史使命是什么呢？用一句话来概括，就是实现中华民族伟大复兴，如果展开讲就是二十个字，这就是“争取民族独立、人民解放，实现国家富强、人民富裕。”近代以来，在我们国家960多万平方公里的土地上，中国人民进行的波澜壮阔的革命、建设、改革，包括辛亥革命，也包括今天的改革开放，都紧紧围绕着这一主题。因此，这一句话和二十个字是近代以来中华民族和中国人民所承担的历史使命，是一百多年来一代又一代人为之不懈奋斗的理想、奋斗的目标。我国宪法就承载着这样的理想和奋斗目标。宪法序言最后一段所讲的“确认了中国各族人民奋斗的成果”，最主要的是确认了近代以来中国人民为国家独立、民族解放和民主自由，为建立新中国而不懈奋斗的成果；所讲的“国家根本制度”，就是社会主义制度；所讲的“国家的根本任务”，就是在实现民族独立、人民解放之后，不仅要牢牢维护这一成果，而且要以实现国家富强、人民富裕作为主要奋斗目标，这就是宪法规定的“把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”。

我国宪法规定的国家根本任务，不仅体现在宪法序言之中，也体现在宪法的许多具体规定之中。比如说，宪法第5条第一款规定，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”第14条第四款规定，“国家建立健全同经济社会发展水平相适应的社会保障制度。”第19条第一款规定，“国家发展社会主义的教育事业，提高全国人民的科学文化水平”。宪法规定的国家发展领域还有很多。这些宪法条文明确了国家管理社会政治经济等各领域事务遵循的原则、途径和要达致的目标。我国宪法的这种

特点，使我国人民无论从事什么工作，都能够从宪法中看到发展方向和奋斗目标，从而把各族人民的力量凝聚起来，为共同的理想和目标而奋斗。因此，我们可以说，我国宪法是一部向前看的宪法，是一部行进中的宪法，是一部充满理想，为国家和民族带来光明前途的宪法。

我国宪法的这种特质，决定了要理解和把握宪法规定，必须以宪法的实践为基本依据。形象地说，就是要一手拿着宪法文本，一手拿着国家建设与发展的成绩单，两者相互对照，才能看到一部行动中的宪法、一部活的宪法，才能真正领会宪法的含义，看到宪法的作用。用这种方法来学习宪法，大家就可以看到，宪法规定的国家建设和发展目标，都在稳步实现，每一个宪法条文熠熠生辉，充满活力。新中国成立 60 多年尤其是改革开放近 40 年来，我们国家在宪法规范下，政治始终保持稳定，经济建设取得巨大成就，相应的国际地位和影响力日益提高，今天的中国人走到哪里，都能感受到做一个中国人的自豪。实践已经证明，我国宪法是一部体现人民共同意志、推进国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法。

讲到我国宪法承载着近代以来中国各族人民的历史使命，恢复对香港、澳门行使主权、保持香港、澳门长期繁荣稳定是这一历史使命的重要组成部分。按照宪法的规定，我们实现了以和平方式收回香港、澳门、推进祖国统一大业的目标，并且在这个过程中保持了香港、澳门繁荣稳定，保障了广大香港、澳门居民的基本权利和自由。可以说，我们实现国家奋斗目标过程中，对香港、澳门问题的处理，同样交出了靓丽的成绩单。

二是，我国宪法确立和坚持中国特色社会主义道路，是一部体现全国各族人民共识，建设中国特色社会主义的宪法。

西方发达国家的人口大约占世界人口的五分之一，这些国家实现现代化大约用了 300 年的时间，我们国家人口也占世界人口大约五分之一，从 1949 年算起，我们要用 100 年的时间，也就是到本世纪中叶，把我们国家从一穷二白建设成为一个现代化强国，实现人民的共同富裕，实现中华民族伟大复兴。要完成这个历史任务，就决定了我们国家的建设和发展必须走自己的路，西方国家的发展经验可以参考，但他们的发展模式无法解决我们国家的建设和发展问题，无法实现我们的奋斗目标。我国各族人民在中国共产党的领导下，经过长时间的艰苦探索，形成了只有社会主义

才能救中国的基本共识，开辟了适合我国国情的发展道路，这就是中国特色社会主义道路；形成了一套完整的治国理论，这就是中国特色社会主义理论；创立了中国特色的国家制度，这就是中国特色社会主义制度。我国宪法全面体现了这条道路、这种理论和这套制度，把社会主义原则全面融入国家的各项基本制度之中，既有历史传承，又有创新，这是我国宪法又一个重要特色。

我国宪法确立的国家制度包括哪些主要内容呢？用最概括的语言来讲，主要包括以下八个方面：（1）在国家结构形式上，坚持了单一制原则；（2）在国体上，确立了人民在国家的主体地位；（3）在政体上，确立了人民代表大会制度；（4）在基本经济制度上，确立了公有制为主体的基本经济制度；（5）在立法制度上，确立了既统一、又分层次的立法制度；（6）在政党制度上，确立了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度；（7）在行政区域制度上，在设立省、直辖市之外，设立自治区和特别行政区，实行民族区域自治制度和特别行政区制度；（8）在基层治理上，确立了基层群众自治制度。当然，我国宪法规定的国家制度，还有其他重要的内容，比如，国家主席制度、总理负责制制度、监察制度、审判制度、检察制度、国防制度、外交制度、人权保障制度，等等，我认为，作为基础，对我国宪法规定的国家制度的认识，可以从以上八个方面入手。

我国宪法规定的每一项制度要展开来讲，都是一篇大文章。在这里我只想讲一点，就是这些制度都有深刻的历史根源，都是解决当代中国问题的需要，都是近代以来经过长期探索而形成的。

学习和把握我国宪法，必须牢记宪法确立的国家根本制度和各方面制度，这是近代以来中国各族人民经过长期探索形成的，这些制度继承了几千年以来治国经验，又切合世情国情，为实现国家根本任务提供了有力的制度保障。维护宪法、尊重宪法、遵守宪法，最根本的也是维护、尊重、遵守宪法规定的国家根本制度和各方面制度。

三是，我国宪法随着中国特色社会主义实践的发展而发展，是一部反映人民的实践经验，把国家各项事业不断推向前进的宪法。

我国是一个历史悠久、深受传统影响的国家，要通过具有根本性的社会变革，实现国家现代化，是一项艰巨的历史任务。经过长期的探索，我们找到了正确的道路，但不是也不可能一劳永逸。中国特色社会主义是

在实践中不断总结经验，不断发展的。比如说，1982年党的十二大提出建设有中国特色社会主义时，主要提两个方面的建设，即物质文明和精神文明建设，在后来的党代表大会上，又先后提出了政治文明建设、社会文明建设，到了2012年党的十八大，在这四个建设的基础上，又加上生态文明建设，从而形成了中国特色社会主义建设的总体布局。又比如说，在法治建设方面，改革开放之初，提出了建设社会主义民主和法制，到了1997年党的十五大，提出依法治国，建设社会主义法治国家；2014年党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，确立了建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家的总目标。我国的发展战略大目标始终如一，从来没有也不能有丝毫的动摇。围绕这个大目标，在不同的历史时期，根据国家建设和发展情况，制定相应的战略措施和工作重点，在这个层面不断与时俱进、稳中求进，既有目标的坚定性，又有实施步骤和策略的时代性，我们国家的事业就是这样一步一步地推向前进的。讲中国特色，这也是一个重要方面。

我国现行宪法是1982年宪法。与中国特色社会主义建设进程相适应，1982年宪法公布施行至今，1988年、1993年、1999年和2004年先后四次对宪法的个别条款和部分内容作出必要的修改，形成31条宪法修正案。如果把上述宪法修改与改革开放进程相对照，可以看出，每一次宪法修改，都对国家建设与发展发挥巨大的推动作用，提供了强大的动力和宪法保障。从某种意义上讲，我们国家发展到今天，是中国特色社会主义不断与时俱进的结果，也是国家宪法不断与时俱进的结果。

2004年宪法修改以来，我们国家的各项事业又有了许多重大发展变化，特别是党的十八大以来，国家事业取得了历史性成就、发生了历史性变革，中国特色社会主义进入新时代。在这种历史背景下，2018年3月对宪法进行了第五次修改。这次宪法修改的最重要意义在于，它为实现2020年全面建成小康社会、到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义强国提供有力的宪法保障。

我国宪法随着国家事业的发展不断与时俱进，这是我国宪法的再一个重要特色。由宪法及时确认我国各族人民建设中国特色社会主义的伟大成就和宝贵经验，以更好地发挥宪法的规范、引领、推动、保障作用，这是我国宪法的强大优势所在。

三、宪法修正案的主要内容

这次宪法修正案共有 21 条（其中 11 条与设立监察委员会有关），充分反映了 2004 年宪法修改之后，特别是十八大以来党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果。概括这次宪法修正案的内容，主要是在两个方面实现了与时俱进：一是，确立科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位；二是完善了国家制度和体制。

这次宪法修改从哪些方面完善了国家制度和体制呢？主要有以下几个方面：第一，明确规定中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。这是从社会主义本质属性的高度确定党在国家中的领导地位，目的是把党的领导贯彻落实到国家政治生活和社会生活的各个领域，确保中国特色社会主义事业始终沿着正确轨道向前推进。第二，修改国家主席任职方面的有关规定。修改国家主席“连续任职不得超过两届”的规定，使国家主席的任职规定与党的总书记、党的中央军委主席、国家中央军委主席的任职规定保持一致，符合我国国情，是保证党和国家长治久安的制度设计。这次宪法修改把这一制度设计以宪法形式确立下来，完善了党和国家领导制度，目的是更好地发挥中国特色社会主义政治优势和制度优势。第三，增加设区的市制定地方性法规的规定。这是完善中国特色社会主义立法体制的重要举措，是对我国地方立法实践探索与成功经验的宪法确认。第四，赋予监察委员会宪法地位，健全党和国家监督体系。深化国家监察体制改革是党中央作出的事关全局的重大政治体制改革。改革的目标是，整合反腐败资源力量，加强党对反腐败工作的集中统一领导，构建集中统一、权威高效的国家监察体系，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。这次宪法修改增加有关监察委员会的各项规定，为设立监察委员会提供了根本依据。第五，建立宪法宣誓制度。国家工作人员就职时进行宪法宣誓，目的是促使国家工作人员树立宪法意识、恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命，也有利于彰显宪法权威，激励和教育国家工作人员忠于宪法、遵守宪法、维护宪法。此外，这次宪法修正案还将“全国人大法律委员会”更名为“全国人大宪法和法律委员会”，加强对宪法实施的监督。

确立科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位，是这次宪法修改的重点和亮点。1982年宪法将马克思列宁主义、毛泽东思想作为指导思想写入序言部分。1999年宪法修正案将邓小平理论写入宪法序言，2004年宪法修正案将“三个代表”重要思想写入宪法序言，对我国改革开放和社会主义现代化建设发挥了重大指导作用。2004年宪法修改以来，我们党的指导思想实现了与时俱进。科学发展观是党的十六大以来以胡锦涛同志为主要代表的中国共产党人推进马克思主义中国化的重大成果，党的十八大党章修正案已经将其确立为党的指导思想。习近平新时代中国特色社会主义思想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，其政治意义、理论意义、实践意义已被实践所充分证明，在全党全国人民中已经形成高度共识。党的十九大党章修正案已经将其确立为党的指导思想。在宪法中确立科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会生活中的指导地位，反映了全国各族人民的共同意愿，更重要的是明确了全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的共同思想基础，具有重大的现实意义和深远的历史意义。习近平新时代中国特色社会主义思想的内容十分丰富，十九大报告把这一思想概括为“八个明确”和“十四个坚持”，前者是指导思想层面的，后者是行动纲领层面的，这两个方面相辅相成，构成完整的理论。习近平新时代中国特色社会主义思想是现在和今后相当长历史时期内国家事业的指导思想，是我国宪法最鲜活的内容。深入学习这一思想，有助于更好地理解我国宪法是如何凝聚起全国各族人民的力量，为实现中华民族伟大复兴而奋斗，有助于更好地理解这次宪法修改，尤其是习近平新时代中国特色社会主义思想入宪所具有的重大现实意义和长远的历史意义。

四、宪法的实施及监督

修改宪法是为了更好实施宪法，更好发挥宪法的国家根本法作用。我们要把实施宪法摆在新时代全面依法治国的突出位置，采取一系列有力措施加强宪法实施和监督工作，为保证宪法实施提供强有力的政治和制度保障，以宪法修改为契机把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

什么是宪法实施？宪法实施是指宪法规范在现实政治、经济、文化和社会生活中的贯彻落实，是宪法生效的实际运行状态。也可以说，宪法实施就是把文本上的宪法变成实践中的宪法，让静态宪法变为“活”的宪法的过程。宪法只有有效实施，才能够真正发挥作用，立宪的目的才能得以实现。

宪法具有高度的政治性。从我国宪法实施的总体状况来看，执政党一直将宪法作为一个重要的政治文件。因此政治化实施是我国宪法实施的一个重要特点。根据党中央建议，全国人大常委会决定设立国家宪法日，建立宪法宣誓制度，完善宪法实施监督制度等，着力提高领导干部和社会各界的宪法观念、宪法意识，促进全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和社会团体、各企业事业组织主动以宪法为根本活动准则，在宪法范围内活动，保证宪法实施，维护宪法权威。

宪法除了政治化的实施之外，作为国家的根本法、最高法，也发挥着法律规范的功能。回顾 30 多年来宪法实施状况，其中一个重要经验就是通过立法、执法、司法、守法这 4 个方面来实施宪法。

一是，国家权力机关在立法活动中坚持以宪法为依据，就是对宪法的实施。

二是，国家行政机关依法行政，严格执法，就是对宪法的实施。

三是，国家司法机关依法公正独立行使司法权，就是对宪法的实施。

四是，一切团体组织和公民个人遵守宪法法律，也是对宪法的实施。

习近平总书记在向十八届四中全会作《决定》的说明中指出，我国目前法治工作的基本格局，包括科学立法、严格执法、公正司法和全民守法 4 个方面。法治实践中，以上宪法具体实施的 4 种形式，正是一一对应了十八届四中全会决定的 4 个方面，我认为，这既是目前我国法治工作的基本格局，也是宪法实施的具体体现。

关于宪法实施的监督问题。宪法、全国人大组织法和立法法对宪法实施监督的制度、程序以及做法都做了规定，包括全国人大有权改变或撤销全国人大常委会制定的不适当的法律，所谓不适当首先是与宪法不一致；全国人大常委会有权撤销同宪法、法律相抵触的行政法规、地方性法规；全国人大各专门委员会的工作职责之一是审议全国人大常委会交付的被认为同宪法、法律相抵触的行政法规、地方性法规；行政法规、地方性法规

公布后 30 日之内要报备案审查；审查认为与宪法、法律相抵触的，专门委员会、工作委员会发出书面审查意见，制定机关两个月内提出是否修改的意见，修改或者废止了，审查终止，如不修改，专门委员会、工作委员会向委员长会议提出撤销议案，由委员长会议提请常委会审议决定。立法法还规定任何国家机关、社会团体、企业事业组织、包括公民个人，都可以书面向全国人大常委会提出对某部法规审查的建议，2015 年 3 月大会修改立法法，在此基础上又作了进一步规定，要求有关专门委员会、工作委员会将审查情况反馈，并可以向社会公开。这是对宪法监督制度的重要完善。这次宪法修正案将全国人大法律委员会改名为宪法和法律委员会，由它来协助全国人大常委会对宪法实施进行监督，必将大大加强对宪法实施监督的力度。

（作者系十二届全国人大法律委员会主任委员）

“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法的重大意义

沈春耀

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是习近平新时代中国特色社会主义思想最具代表性的重要论断之一。十三届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法第一章总纲第一条，第一次在宪法条文部分规定中国共产党领导。我国宪法在序言中已经多处提到“中国共产党领导”，特别是在回顾伟大历史变革之后明确提出“中国各族人民将继续在中国共产党领导下”前进。《宪法修正案》关于“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”的新规定，是在现有规定基础上对中国共产党领导的进一步加强、深化和拓展，充分体现和反映了中国共产党领导的根本性、全面性、时代性，对于新时代坚持和发展中国特色社会主义、更好发挥宪法的国家根本法作用具有重大意义。

一、宪法修改充分体现和反映中国共产党领导的根本性

中国共产党领导具有坚实充分的历史、政治和法理依据。中国共产党的领导地位不是天生的、自封的，是历史的选择、人民的选择，是我国国家性质和国情实际所决定的。

我国宪法第一条开宗明义规定，中华人民共和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。这是关于我国国家性质即国体的基本规定，国体的思想理论源头可以追溯到毛泽东同志《新民主主义论》和《论人民民主专政》。1940年，毛泽东同志在《新民主主义论》中指出：“这个国体问题，从前清末年起，闹了几十年还没有闹清楚。其实，它只是指的一个问题，就是社会各阶级在国家中的地位。资产阶级总是隐瞒这种阶级地位”；“国体——各革命阶级联合专政”。1949年，毛泽东同志在《论人民民主专政》中指出：“总结我们的经验，集中到一点，就是工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政”；“这就是我们的公式，这就是我们的主要经验，这就是我们的主要纲领”。因此，从新中国之初具有临时宪法地位和作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》，到1954年一届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法》，包括后来的1975年宪法和1978年宪法，一直到1982年宪法即我国现行宪法，这些宪法性文献的第一条都是关于国家国体的规定，表述上有所不同，经历了一个发展变化过程，但实质内容都是明确的、一贯的。

我国宪法第一条还规定，社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。宪法对国家各方面制度、事业和工作，都确定为社会主义性质，或者以社会主义为原则、为导向。如宪法第五条规定，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。第六条规定，社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，社会主义公有制消灭人剥削人的制度；国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。第十二条规定，社会主义的公共财产神圣不可侵犯。第十五条规定，国家实行社会主义市场经济。十三届全国人大一次会议通过的《宪法修正案》规定，国家倡导社会主义核心价值观。“社会主义”这一概念，在我国现行宪法文本中前后出现50次，规定的内容涵盖国家政治和社会生活的方方面面，无疑具有根本性质和地位。

《宪法修正案》是对中国共产党领导地位的新加强新提升。将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法第一章总纲第一条，明确把中国共产党领导同国家国体、社会主义根本制度紧密联系在一

起，使党的领导获得了新内涵新意义。

从国体和国家根本制度上规定党的领导，这是对马克思主义国家和法的理论的发展，是对共产党执政规律认识的深化，使党的领导同中国特色社会主义关系、同国家制度关系的认识达到了新高度。马克思、恩格斯将坚持工人阶级政党的领导作为科学社会主义一条根本原则，这是总结巴黎公社失败教训得出的重要结论。列宁指出，无产阶级政党是无产阶级的先进部队，是无产阶级和劳动群众的领导者和组织者。中国共产党走上历史舞台后，始终代表着中国最广大人民根本利益，把党的领导同中国人民的前途命运、同社会主义的前途命运紧密联系在一起，旗帜鲜明地坚持党的领导。1957年，毛泽东同志深刻指出：“中国共产党是全中国人民的领导核心，没有这样一个核心，社会主义事业就不可能胜利。”改革开放之初，邓小平同志也明确指出：“中国由共产党领导，中国的社会主义现代化建设事业由共产党领导，这个原则是不能动摇的；动摇了，中国就要倒退到分裂和混乱，就不可能实现现代化。”

中国共产党是中国特色社会主义事业的坚强领导核心。习近平总书记在党的十九大报告中强调指出，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。习近平总书记的重要论断深刻揭示了中国共产党领导与中国特色社会主义之间内在统一的本质属性和制度优越的根本原因，是科学社会主义基本原则与中国特色社会主义实际相结合形成的理论和实践创新成果。中国特色社会主义进入了新时代，把这一理论和实践创新成果充实进宪法规定的国家国体和社会主义根本制度之中，从社会主义本质属性和特征的角度对党的领导作出新的规定，对于我们更加深刻认识和把握新时代党的领导的根本性和关键性，在全体人民中强化党的领导意识，毫不动摇坚持和加强党的领导，具有重大意义。

栗战书委员长指出：“历史和人民选择了中国共产党，党领导人民制定体现党和人民统一意志的宪法，人民自觉接受宪法确认的党的领导，党自身也在宪法范围内活动，这就是坚持党的领导的历史逻辑、政治逻辑和法理逻辑。”国家领导核心力量和人民主体地位的内在统一，是我国宪法最显著的特征，《宪法修正案》在国家根本制度上予以确认和体现。

二、宪法修改充分体现和反映中国共产党领导的全面性

党的领导是全方位、全领域、全过程的领导。“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”这一重要论断，其中有一个核心要义，就是坚持和加强党的全面领导，王晨同志向十三届全国人大一次会议作的关于《中华人民共和国宪法修正案（草案）》的说明，在讲到这一修改内容时，着重强调了充实坚持和加强中国共产党全面领导的修宪意旨。

中国共产党带领人民进行伟大的社会革命，是全面的、深刻的、彻底的。这是由党的性质和使命所决定的。习近平总书记指出：“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴。”中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的坚强领导核心。中国共产党团结带领中国人民经过长期革命、建设、改革的伟大斗争和伟大实践，成功开辟、坚持和发展了中国特色社会主义，党和国家各方面事业和工作取得了辉煌成就，发生了历史巨变。正是有了党的坚强领导，中国人民才从根本上改变了自己的命运，中华民族才迎来了伟大复兴的光明前景。历史和实践充分证明，坚持和加强党的领导，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。

以改革创新精神全面加强党的领导。党的十八大以来，党和国家各项事业、各项工作之所以开创新局面、谱写新篇章，一个主要原因就在于以习近平同志为核心的党中央的坚强领导、战略引领、远见卓识、责任担当和顽强奋斗。过去一个时期，由于种种原因，一些同志在党的领导问题上存在模糊认识，一些地区和单位出现党的领导弱化问题，甚至不敢不愿旗帜鲜明讲坚持党的领导。以习近平同志为核心的党中央采取一系列有力措施，全面加强党的领导，完善坚持党的领导的体制机制，党的领导被忽视、淡化、削弱的状况得到明显转变。

坚持党总揽全局、协调各方的领导核心地位、发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，是中国特色社会主义政治制度的一个突出特点和显著优越性。习近平总书记生动形象地指出：这就像是“众星捧月”，这个“月”就是中国共产党。中央委员会、中央政治局、中央政治局常委会，这是党的领导决策核心。党中央作出的决策部署，党的各个部门要贯彻落

实，人大、政府、政协、监察委、法院、检察院的党组织要贯彻落实，企业事业单位、人民团体、社会组织等单位的党组织也要贯彻落实。在治国理政体系的大棋局中，党中央是坐镇中军帐的“帅”，车马炮各展其长，一盘棋大局分明，治国理政才有方向、有章法、有力量。党的十九大报告和十九大党章都突出强调：“坚持党对一切工作的领导”；“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”；“坚持和加强党的全面领导”。党的领导必须是全面的、系统的、整体的，必须体现到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和国防军队、祖国统一、外交工作、党的建设等各方面。哪个领域、哪个方面、哪个环节缺失了弱化了，都会削弱党的力量，损害党和国家事业。

正确理解和把握党政关系。党政关系既是重大理论问题，也是重大实践问题。改革开放以后，我们曾经讨论过党政分开问题，目的是解决效率不高、机构臃肿、人浮于事、作风拖拉等问题。应该说，在这个问题上，当时我们的理论认识 and 实践经验都不够，对如何解决好我们面临的国家治理体系和治理能力问题是探索性的。改革开放以来，无论我们对党政关系进行了怎样的调整，但有一条是不变的，就是邓小平同志所说的：“我们要坚持党的领导，不能放弃这一条，但是党要善于领导。”经过多年实践探索，我们的认识深化了、清晰了。处理好党政关系，首先要坚持党的领导，在这个大前提下才是各有分工，而且无论怎么分工，出发点和落脚点都是坚持和完善党的领导。中国共产党是执政党，党的领导地位和执政地位是紧密联系在一起的。党的集中统一领导权力是不可分割的。不能简单讲党政分开或党政合一，而是要适应不同领域特点和基础条件，不断改进和完善党的领导方式和执政方式。

坚持党对一切工作的领导。党的领导是具体的、实际的，不是抽象的、空洞的，不是坐而论道。必须把坚持和加强党的领导贯彻、落实和体现到治国理政的各方面和全过程，贯彻、落实和体现到国家机构、制度、活动以及工作的设计、安排和运行之中，确保党的领导全覆盖。《宪法修正案》将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法第一章总纲第一条，正是在总结中国共产党长期治国理政经验特别是党的十八大以来坚持和加强党的全面领导新实践新经验的基础上作出的修改。“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”入宪，

体现党的领导的统揽性和总括性，是党和国家领导制度内在统一、有机结合、协调运行在国家根本法上的集中体现，具有重大创新意义和指导意义。

三、宪法修改充分体现和反映中国共产党领导的时代性

新时代党的领导同党的建设紧密联系在一起。中国特色社会主义进入新时代，这是我国发展新的历史方位，对党和国家各方面事业、各方面工作都提出了新要求，对党的领导和党的建设也提出了新要求。打铁必须自身硬。新时代需要新气象，更需要新作为。我们党要团结带领人民进行伟大斗争、推进伟大事业、实现伟大梦想，必须毫不动摇坚持和完善党的领导，毫不动摇把党建设得更加坚强有力。

习近平总书记关于“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”的重要论述，突出强调了新时代中国共产党领导的核心地位和重大意义，同时也充分体现了新时代中国共产党人的历史使命和责任担当。党的十九大确定了新时代党的建设总要求，其中第一条就是坚持和加强党的全面领导。因而，新时代全面加强党的领导同全面从严治党是紧密联系在一起的，交相辉映、相得益彰。正如习近平总书记在党的十九届一中全会后会见中外记者时所指出的：“实践充分证明，中国共产党能够带领人民进行伟大的社会革命，也能够进行伟大的自我革命。”

新时代坚持和加强党的领导，首先要坚持党中央的集中统一领导。坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护以习近平同志为核心的党中央的权威和集中统一领导，切实增强政治意识、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。党中央对党和国家工作的全方位领导，涵盖了改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各方面各领域，体现在统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局全过程全链条。坚持和加强党的领导，必须落实在实际行动上，坚决贯彻落实以习近平同志为核心的党中央的决策部署和工作要求，把党的领导切实贯彻到党和国家各方面事业、各方面工作之中，有效体现到全部治国理政活动之中。

新时代坚持和加强党的领导，必须完善党的领导体制机制。健全党对重大工作的领导体制，优化议事协调机构，加强重大工作的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进。强化党的组织在同级组织中的领导地位，确保党的方针政策和决策部署得到贯彻落实。深化党和国家机构改革，努力从机构职能上解决党对一切工作领导的体制机制问题，把党的领导贯彻落实到党和国家机关履行职责的各方面和各环节。构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，推进国家治理体系和治理能力现代化。

新时代坚持和加强党的领导，必须贯彻依法治国和依宪治国、依法执政和依宪执政的精神。加强和改善党的领导，坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来；同时，坚持依法治国和依规治党有机统一，推进党内法规制度体系建设。

新时代坚持和加强党的领导，必须全面增强领导和执政本领。坚持党对一切工作的领导，各级党组织和党员领导干部既要政治过硬，也要本领高强。着力提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，全面增强学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领、驾驭风险本领，善于处理各种复杂矛盾，勇于战胜各种艰难险阻，牢牢把握工作主动权，把党总揽全局、协调各方落到实处。

新时代坚持和加强党的领导，必须发扬新时代新担当新作为的奋斗精神。党和国家事业发展面临许多新要求新课题，新时代新担当新作为应当成为我们时代的新风貌和主基调。《宪法修正案》将“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入宪法第一章总纲第一条，以 22 个字表述了一句话，但具有丰富的、深刻的时代内涵。“中国共产党领导”是第一次写入宪法条文部分，“中国特色社会主义”也是第一次写入宪法条文部分，衬托和蕴涵着中国共产党领导的新的时代背景、时代精神和时代要求，具有重大的政治意义和法治意义。把党的领导同中国特色社会主义紧密联系在一起，中国特色社会主义进入新时代，党

的领导同样具有鲜明的新时代特征。党的领导要毫不动摇、旗帜鲜明、坚强有力；同时，党的领导要与时俱进、勇立潮头、引领未来。这是新时代坚持和发展中国特色社会主义的必然要求，也是新时代坚持和加强党的领导的必然要求。

（作者系全国人大常委会法工委主任、中国人大制度理论研究会副理事长）

现行宪法五次修改的基本经验

韩大元

自 1982 年现行宪法颁行以来，根据改革开放与国家发展的客观需要，在总体上保持宪法稳定性的同时对现行宪法进行了五次修改，使宪法与社会发展保持一致，不断完善中国宪法制度与体系，并形成了宪法与改革良性互动的运行机制与特色，积累了一定的经验，值得我们认真总结，并认真思考新时代宪法发展的新理念与路径。

一、坚持党对修宪工作的集中统一领导

在我国的修宪过程中，始终坚持党的集中统一领导，把党的领导贯穿于宪法修改的全过程，确保宪法修改的正确政治方向，最大程度降低由于修宪可能引起的一些政治风险，确保修宪工作的有序进行，它已成为我国宪法制定与修改工作的基本特色与优势。

这一宪法惯例来自 1954 年的制宪过程。在制定 1954 年宪法时，先由中共中央成立宪法起草小组完成宪法草案初稿的起草工作，再由中共中央把通过的草案初稿提交中华人民共和国宪法起草委员会讨论，后形成《中华人民共和国宪法（草案）》，并提交中央人民政府委员会审议，经过广泛的民主讨论，最终提请第一届全国人大第一次会议审议通过。

在随后的历次修宪工作中逐渐形成了在党的统一领导下，既符合宪法精神，又行之有效的修宪工作程序和机制。即每次宪法修改，先由中共中央政治局形成《中共中央关于修改宪法部分内容的建议（草案）》，经党中央全会审议和通过，提交全国人大常委会审议，依法形成《中华人民共和国宪法修正案（草案）》，由全国人大常委会提请全国人民代表大会审

议和通过。这一修改方式很好地将党的主张与人民的意志相结合，使修宪取得了良好的政治效果与社会效果。

二、坚持国家指导思想的与时俱进

国家指导思想是宪法制定、宪法修改、宪法解释以及宪法实施整个过程中的思想原则和行动指南，一般被称之为“宪法的灵魂”，一部宪法是否科学，首先看指导思想是否正确。1954年宪法确立了社会主义与人民民主原则，使它成为新中国第一部宪法的基本精神。1975年宪法和1978年宪法的指导思想是“无产阶级专政下的继续革命”，使宪法存在着历史局限性。从1982年宪法确定“四项基本原则”作为我们的宪法指导思想以来，经过了1999年、2004年的修改，我们把邓小平理论、“三个代表”重要思想写入宪法，使之成为国家指导思想。2018年的修宪中，把科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，在国家的指导思想上又一次实现历史性的飞跃。特别是习近平新时代中国特色社会主义思想入宪，它将成为我们未来中国社会发展、中国宪法制度的完善以及中国法治发展的思想指导与理论指南。

三、坚持国家发展目标的丰富完善

自1988年以来这五次宪法修改，重要内容之一是宪法关于国家目标的丰富。作为国家根本法，宪法必须对国家发展目标、国家基本国策以及国家价值观等作出规定，国家目标的宪法表述是中国宪法不同于其他国家宪法的重要特色之一。通过国家目标的规定，使人民不仅对现实生活有一个安定感与稳定感，同时对未来生活有合理期待。

1988年以来的五次修改宪法，注重对宪法序言第7自然段中有关国家指导思想、基本路线、根本目标等内容的修改。在历史阶段方面，1999年宪法作出了“我国正处于社会主义初级阶段”的判断；2004年进一步明确了“我国将长期处于社会主义初级阶段”。在国家目标方面，1993年“高度文明、高度民主的社会主义国家”被改为“富强、民主、文明的社会主义国家”，2004年则在此基础上增加了“物质文明、政治文明和

精神文明协调发展”的要求。2018 年的宪法修改中，宪法第 32 条修正案将序言第 7 自然段中“推动物质文明、政治文明和精神文明协调发展，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家”修改为“推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展，把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴”，从而将党的十九大提出的“五位一体”的总体布局与“两个一百年”的奋斗目标加以宪法化，使之成为清晰的宪法规范表述，从而在根本法中确立了国家的发展方向。

四、坚持宪法修改与改革开放的良性互动

自 1982 年宪法实施以来，一共经历了 1988 年、1993 年、1999 年、2004 年与 2018 年五次宪法修改，每次修宪都为改革开放的顺利进行提供宪法依据。

1993 年宪法修改将“改革开放”载入宪法，使改革开放成为宪法规定的国家目标与政策，具有宪法的规范效力。2018 年的宪法修改，“改革”第二次入宪，进一步确认了改革在国家发展中的正当性与合宪性，为处理宪法与改革关系提供宪法框架。宪法第 33 条修正案与宪法第 35 条修正案，将国家发展脉络的表述由“革命和建设过程”修改为“革命、建设、改革过程”。我国正在经历深化改革的历史进程，国家发展目标不断丰富，与宪法序言中的“改革开放”相呼应，表明了我国将继续推进改革开放的决心。不同时期的宪法修改，适应了改革开放发展的需要，并提供了宪法依据。

在经济体制方面，自 1988 年修宪对私营经济的地位和作用、土地使用权转让两个方面的问题作出规定以来，我国经济体制得到了长足的发展。1993 年“社会主义市场经济”入宪、“国营企业”修改为“国有企业”，1999 年宪法修改确立了我国“坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度”，2004 年修宪则提出了“国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展”的要求。上述修改不仅使得公有制经济实现了经营与所有的分离，而且也使得国家对于非公有制经济的政策实现了从承认到鼓励的转变。通过宪法

实践的发展，社会主义市场经济体制在现行宪法中得以确立并巩固。

在经济体制改革不断推进的基础上，我国的政治体制改革也逐步得到深化。

人民代表大会制度得到了不断发展。1993年修宪将“县、市、市辖区人民代表大会”每届任期延长为5年；2004年修宪在全国人大代表的构成中增加了特别行政区，并将乡、镇一级人大任期也延长为5年；2018年修宪将“全国人大法律委员会”改为“宪法和法律委员会”，作为我国根本政治制度的人民代表大会制度得到了进一步的巩固和健全。

1982年宪法适应健全社会主义法制的要求，在宪法第5条规定“国家维护社会主义法制的统一和尊严”，明确了“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”，确立了宪法的最高法律地位。1999年通过的宪法第13条修正案提出“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，以动态的治理体系代替了静态的制度体系，深化了我们对于法治的认识，明确了宪法规范中国国家形象的建构目标。2018年修宪，将“健全社会主义法制”修改为“健全社会主义法治”，在思想上进一步明确法治的重要地位。同时，本次修宪将“全国人大法律委员会”修改为“全国人大宪法和法律委员会”，赋予该专门委员会以合宪性审查的职能，有助于推动宪法监督，有利于在制度实践中推进法治国家建设。

监察体制改革合宪性基础得到确认。国家监察体制改革是十八大以来，党对于健全党和国家监督体系的统一部署，是为建立统一而有权威的反腐败机制，以有效地控制公权力为目的的一项事关全局的重大政治改革，对加强党对反腐败工作的集中统一领导，实现反腐败工作的法治化将发挥重要作用。作为一项重大改革，它必须遵循法治原则，以宪法为依据。2018年修宪通过的21条宪法修正案中，有关监察委员会的共计11条，分别是宪法第37条、41条、42条、43条、44条、46条、48条、49条、50条、51条、52条修正案。宪法修正案明确了监察委员会的宪法地位，将为未来监察体制的发展提供宪法依据。监察委员会的重要功能就是限制一切公权力，而限制公权力，保障人权是宪法的基本价值。所以，监察体制改革不仅在设立制度的时候要体现宪法精神，更重要的是在未来的运行中要认真遵循宪法原则，始终以宪法为依据，这样才能完成宪法赋予监察

委员会的宪法使命。

五、坚持宪法的稳定性与适应性的辩证统一

宪法有自身的发展逻辑，保持长期稳定性是宪法作为根本法的基本属性与特征，任何情况下不能削弱或者否定宪法应有的稳定性。这是国家长期稳定的基础。即使根据社会发展需要修改宪法时，也要采取对宪法稳定性、连续性与权威性影响最小的方式，尽可能降低因修宪可能导致的宪法秩序的变动。

在 2018 年修宪中，中央反复强调要保证宪法的稳定性、连续性和权威性，强调现行宪法是一部好宪法。不能因为改革而怀疑现行宪法的效力，要有宪法自信。也不要对我们的法律体系缺乏自信，首先，稳定才是法治的根本本质。我国现行宪法仍然是 1982 年宪法，2018 年修宪后形成的《中华人民共和国宪法》文本包括 1982 年宪法与 52 条修正案，不能把 2018 年修改后的宪法称之为“新宪法”或者“2018 年宪法”。

我国历次修宪实践始终坚持宪法稳定性与适应性的辩证统一，在修宪原则上坚持对宪法作部分修改、不作大改，“可改可不改的不改”的原则，力求保持 1982 年宪法的稳定性。如在宪法修改中尽量保持条文序号的不变。2004 年宪法修改加入的“国家尊重和保障人权”，与原宪法第 33 条规定的公民资格、平等原则、权利义务相一致原则等内容彼此间有明显的差异性，但并没有单独设为一条，而是纳入第 33 条作为其第 3 款，从而避免了因为加入一项内容而可能导致从第 34 条直至最后一条全部改写序号的弊端。再如本次宪法修改征求意见的过程中，不少方面提出在宪法序言中增加“市场经济在资源配置中起决定性作用”的表述。但有关部门研究后认为，在宪法已经规定了社会主义市场经济的情况下，市场经济的地位问题可以通过宪法解释来完成，属于可改可不改的问题，因此决定不作修改。

六、坚持宪法民主性价值与科学性价值的统一

在宪法修改中，如何平衡民主与科学价值是保持宪法作为根本法地位的重要特征。在宪法发展中，我们需要发扬民主，但是民主并不是唯一的

标准，在什么时候修改宪法、修改哪些内容、如何修改等问题上，我们需要回应社会的关切与期待。但也要合理区分宪法与法律的不同功能。宪法是国家的根本法，相较于普通法律而言，它主要规定了国家的指导思想、根本制度、公民基本权利和义务等，在内容上具有根本性、纲领性、引领性的特征。因此，并非任何内容均适合规定于宪法之中，社会生活中大量的内容只需在法律的范围内解决即可。在宪法修改中，要坚持宪法与法律的功能区分，通过必要的筛查程序将不属于宪法的问题排除出宪法修改的范围，避免混淆宪法与法律界限。

自1982年宪法全面修改以来，历次宪法修改均强调了广泛征求意见的重要性。根据彭真副委员长《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》以及1988年以来历次《关于〈中华人民共和国宪法修正案（草案）〉的说明》中的阐述，每一次修宪均经历了科学的论证过程，以及社会意见的征求阶段，使得人民意志在宪法修改过程中得到了充分的展现，同时也保证宪法的修改内容符合人民的期待。如1982年宪法修改工作，前后进行了长时间审慎、周到的讨论与论证工作。宪法修改委员会广泛征集和认真研究各地方、各部门、各方面的意见，并在形成宪法修改草案后交付全民进行讨论。据彭真副委员长的说明，“许多重要的合理的意见都得到采纳”，“具体规定作了许多补充和修改，总共有近百处，纯属文字的改动还没有计算在内”。2018年宪法修改中，第一轮征集的宪法修改意见达2600多条，经过类型化以后形成180多条，最后形成21条修正案。

七、坚持运用宪法修正案方式

自1988年修宪以来，我们已经形成了比较成熟的修宪方式与修宪技术，每一次修宪，都努力寻求保持宪法稳定性的途径，在实现了相关重大政治判断的同时，努力防止对法的形式、法的安定性造成冲击。

1988年2月27日，六届全国人大常委会委员长会议确定以宪法修正案方式修改宪法，认为这样的方式有利于维护宪法的长期稳定性。所谓宪法修正案，即由修宪机关在不改变宪法原文的前提下，通过修正案的形式对宪法的部分条文进行增加、废除与修改，并按照时间顺序分别附于宪法正文之后。其好处在于，修正案的文本包含了实质性的宪法修改提议，但

其作为宪法文本之外的“独立法律文件”而被修宪机关通过，从而在形式上避免了对宪法原文结构的调整，有利于维护宪法的稳定性、权威性与可持续性。

这次修宪在现行宪法第三章增加一节“监察委员会”作为第七节，并新增5个条款，列于宪法第123条至第127条。如此一来，目前宪法的第三章第七节“人民法院和人民检察院”顺延为第八节，相应的条文也依次顺延，整部宪法的条文总数增加到143条。因条文数的改变，对宪法条文的援引就带来技术上的一些困难。凡引用过现行宪法125条之后条文的法律法规、官方文件以及其他文书都要修改。未来如何援引宪法条文是值得认真研究的问题。

笔者建议，可以对2018年宪法修改文本的引用提出指南或者相关规则，实现宪法文本引用的统一。根据宪法修正案的基本要求，在援引宪法条文的时候，仍引用现行的1982年宪法，52条宪法修正案可以独立引用。

中国特色社会主义进入新时代，对推进依宪治国、依宪执政提出了新的更高要求；宪法在新时代凝聚社会共识、维护国家法制统一、控制公权力、保障公民基本权利与自由方面发挥着越来越重要的作用，承载着人民实现美好生活的期待。

在未来的国家治理中，人们更加关注宪法发展，期待通过宪法实现美好和谐的生活。未来我国宪法发展必然要立足于中国且具有国际视野，以解决中国问题为使命，运用宪法原理解释宪法现象，积极探索宪法本土化的发展途径。我们要让全社会认真对待宪法，让宪法中蕴涵的中华民族价值共识与民族精神重新回到社会生活，以宪法的力量建立、捍卫并发展社会共识，认真实施宪法，使宪法成为具有强大生命力的国家根本法。

（作者系中国人民大学法学院教授）

编者按:《中华人民共和国监察法》于十三届全国人大一次会议表决通过,距今已过去四个月有余。近期,本刊邀请曾参与起草工作的郑淑娜副主任来编辑部座谈,并就监察法诞生前后的几个重要问题,对她进行了深度采访,现发表以飨读者。

筑牢法治根基,打造集中统一、 权威高效的国家监察体系

——专访全国人大常委会法工委副主任郑淑娜

会刊编辑部

这次监察法立法,是一次科学立法、民主立法、依法立法的生动实践,它凝聚各方共识,回应社会关切,为国家政治体制改革中立法提供了一次成功经验。请介绍一下这次立法活动和特点。

郑淑娜:首先,反腐败大得人心,赢得老百姓的坚决拥护,这是一个基本点。其次,监察体制改革是一项重大的政治改革,立法对这个改革起着基石作用,来不得半点马虎和懈怠,必须充分发扬民主、有序渐次地向前推进。现在回头来看,我们比较好地处理了改革与法治的关系、制定监察法与修改宪法等关系,监察法实施后成为一部旗帜鲜明、纲举目张的监察工作基本法律,是一柄反腐败的法治“利器”。

说到这次立法活动,可追溯到2016年10月27日,党的十八届六中

全会在这一天闭幕，当日，中央纪委负责同志便率队来到全国人大机关，对接监察法立法相关事宜，抽调两边骨干力量，共同组成国家监察立法工作专班。按照党中央要求，中纪委牵头抓总，有关方面密切配合，迅即开展起了工作。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。

2017年4月，立法工作专班前往首批开展改革试点的地区进行调研，经过实践，国家监察体制改革在实践中迈出了坚实步伐，积累了可复制可推广的经验。工作专班在听取相关意见建议、在前期工作基础上，吸收改革试点地区的实践经验，听取专家学者的意见建议，经反复修改完善，形成了监察法草案。

同年6月15日，习近平总书记主持中央政治局常委会会议，审议并原则同意全国人大常委会党组关于监察法草案几个主要问题的请示。6月下旬，十二届全国人大常委会第二十八次会议对监察法草案进行了初次审议。

初次审议后，全国人大常委会法制工作委员会将草案送23个中央国家机关以及31个省、自治区、直辖市人大常委会征求意见；7月18日，专门召开专家会，听取宪法、行政法和刑事诉讼法方面专家学者的意见。

11月7日至12月6日，监察法草案在中国人大网全文公开，征求社会公众意见。11月，十二届全国人大常委会第三十次会议通过了在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定。

12月22日至27日，十二届全国人大常委会第三十一次会议对监察法草案进行了二审，认为草案充分吸收各方意见，已经比较成熟，建议提请十三届全国人大一次会议审议。

2018年1月18日至19日，党的十九届二中全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》。1月29日至30日，十二届全国人大常委会第三十二次会议决定将宪法修正案草案提请十三届全国人大一次会议审议。

根据立法法的规定，决定提请全国人民代表大会会议审议的法律案，应当在会议举行的一个月前将法律草案发给代表。2018年1月31日，全国人大常委会办公厅将监察法草案发送十三届全国人大代表。代表们对草案进行了认真研读讨论，总体赞成草案，同时提出了400多条意见建议。

全国人大法律委员会召开会议，根据全国人大常委会组成人员和代表们提出的意见，又对草案作了修改，并将修改情况向全国人大常委会委员长会议作了汇报。

2月8日，习总书记召开中央政治局常委会会议，听取全国人大常委会党组的汇报，原则同意《关于中华人民共和国监察法草案有关问题的请示》，并作出重要指示。根据党中央指示精神，草案又做了进一步完善。在上述工作基础上，最后形成了提请代表大会审议的草案。

制定监察法，是深化国家监察体制改革的内在要求和重要环节。它的出台和实施，成为国家反腐败工作法治化的一个重要里程碑。请问立法中是怎么与改革相衔接的，您认为，如何用法治思维和法治方式进一步深入开展反腐败工作？

郑淑娜：监察法是反腐败国家立法，是一部对国家监察工作起统领性和基础性作用的法律，它将党的十八大以来全面从严治党的理论和实践的创新成果，以法律形式固定下来，推动反腐败工作进一步法治化、规范化，从而体现出全面从严治党、全面深化改革、全面依法治国的有机统一。

2015年1月，习近平总书记在十八届中央纪委五次全会上明确要求修改行政监察法。一年后，在十八届中央纪委六次全会上，习总书记强调，要坚持党对党风廉政建设和反腐败工作的统一领导，扩大监察范围，整合监察力量，健全国家监察组织架构，形成全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系。

这是一次重大的政治体制改革，着眼于反腐败治本的大局，位居全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“交点”，能否顺利推进，关系到能不能赢得人民群众的衷心拥护，是否能厚植党执政的政治基础。党中央对此高度重视，2016年6月至10月，习总书记先后6次主持召开中央全面深化改革领导小组会议、中央政治局常委会会议和中央政治局会议，专题研究深化国家监察体制改革、国家监察相关立法问题，确定了制定监察法的指导思想、基本原则和主要内容，明确了国家监察立法工作的方向和时间表、路线图。习总书记的一系列重要讲话，为监察法立法工作提供了根本遵循。

改革深化要求法治保障，法治的实现离不开改革推动。全国人大常委

会深谙此意,坚决贯彻落实党中央关于深化国家监察体制改革的决策部署,高度重视监察法立法工作,十二届全国人大常委会将监察法的起草和审议作为最重要的立法工作之一。

监察法涉及体制改革方面的一些焦点问题,比如,应如何理解监察委员会与其他机关的配合制约关系?

郑淑娜: 监察机关职权中规定:“监察机关办理职务违法和职务犯罪案件,应当与审判机关、检察机关、执法部门相互配合、相互制约。”这里的执法部门主要指公安机关、国家安全机关、审计机关、有关行政执法机关等。

“相互配合”好理解,而“相互制约”,举个例子,在监察法中,就有这样一个制度设计:监察委员会对涉嫌犯罪的行为,在调查终结后要移送检察机关依法审查、提起公诉。检察机关经审查后认为需要补充核实的,可以退回监察机关补充侦查;人民检察院对于有刑事诉讼法规定的不起诉情形的,比如情节显著轻微、危害不大,不认为是犯罪的;犯罪已过追诉时效期限的;补充调查后仍认为证据不足,不符合起诉条件的等,也可以依法作出不起诉的决定。监察机关认为不起诉的决定有错误的,可以向上一级人民检察院提请复议。这样的制度设计就是相互制约。

还有,监察法将过去的“双规”用留置取代,请问留置和“双规”有什么区别?在实践中,如何防止留置措施被滥用?

郑淑娜: “双规”是对违反党内法规的党员采取的调查措施,用留置取代“双规”措施,解决了长期困扰我们的法治难题,这是法治建设的重大进步。

留置是一种限制人身自由的措施,要严格依法进行。为规范留置措施的使用,防止滥用,监察法作了一系列规定:一是严格审批,设区的市级以下监察机关采取留置措施,应当报上一级监察机关批准,省级监察机关采取留置措施,应当报国家监察委员会备案。二是要在规定的留置场所执行并进行管理。三是严格留置时限,不得超过3个月,特殊情况下,可以延长一次,但要经过严格批准,延长时间不得超过3个月,也就是最长不能超过6个月。同时法律还对保障被留置人员的人身权、财产权和申辩权

等合法权益作出了规定。

对被留置人员的权利保障，监察法作了如下规定：一是监察机关发现采取留置措施不当的，应当及时解除；二是采取留置措施后，除有碍调查的，应当在二十四小时以内，通知被留置人所在单位和家属；三是保障被留置人员的饮食、休息和安全，提供医疗服务；四是监察机关及其工作人员违反规定发生办案安全事故，或者发生安全事故后隐瞒不报、报告失实、处置不当的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处理。通过上述规定，来保障被留置人员的合法权利。

再有一个，您认为监察机关的调查权与刑事侦查权二者有什么区别？

郑淑娜：赋予监察委员会必要的权限和调查措施，目的是为了保障各级监察机关履行好监督、调查、处置职责，保证监察工作的顺利进行。

监察机关行使的调查权与刑事侦查权是两种不同性质的权力，一是针对的对象不完全相同，刑事侦查权的对象是涉嫌犯罪，调查权针对的既包括违法也包括涉嫌犯罪；二是适用的法律不同，刑事侦查权的行使适用刑事诉讼法规定的有关侦查程序，调查权的行使适用监察法的规定，两部法律规定的一系列程序也不同。三是强制措施不同，侦查权的手段，比如涉及限制人身自由的措施有拘留、逮捕、拘传、取保候审或者监视居住等。调查权的只有一项“留置”。四是法律后果也不同，调查权的行使调查终结后，根据违法或者是涉嫌犯罪作出不同处理，包括谈话提醒、批评教育；政务处分（警告、记过、记大过、降级、撤职、开除）；涉嫌职务犯罪的移送人民检察院。刑事侦查中公安机关侦查终结的案件，根据不同情况，移送检察院或者撤销案件；人民检察院侦查终结的案件，根据不同情况提起公诉、不起诉或者撤销案件。

“法律的生命不在于逻辑，而在于经验。”如何将反腐败斗争的成功经验以法律形式固定下来，同时对存在的问题查漏补缺，进行试点获取经验非常重要。全国人大常委会就开展试点工作做出过两个决定，这两个决定在立法中起到了什么作用？

郑淑娜：习总书记一再强调，试点是改革的重要任务，更是改革的重要方法。试点能否迈开步子、出路子，直接关系到改革的成效。

为了积极稳妥地推进改革，全国人大常委会于2016年12月和2017年11月，分别作出在三省市展开试点以及在全国各地推开试点的决定。

改革试点的第一现场，为立法工作提供了第一手资料，由此形成的经验和智慧，与专家建议、公众意见一道融合汇聚，不仅为完善监察法草案提供了实践基础，更彰显着法律文本的实践理性，为持续深化国家监察体制改革筑牢了法治根基。

通过改革试点，整合了行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等工作力量，解决了监督范围过窄、工作力量分散、定位不清等问题，建立起集中统一、权威高效的国家监察体系。

通过改革试点，使依法治国和依规治党、党的纪律检查和国家监察相互统一，推进“党风廉政建设”向“党风廉洁建设”转变，实现既“用纪律管全党”又“用法律管全体”，使全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党协调推进，完善了具有中国特色的国家监督体系。

设立监察委员会，涉及国家机构职权的重大调整和完善；制定监察法，事关监察体制改革的法治基础，这些都需作出顶层设计。在立法过程中，是如何将尊重宪法精神，维护宪法权威贯穿始终的？

郑淑娜：宪法是国家各种制度和法律法规的总依据。党的十九届二中全会审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》。全国人大常委会作出决定，将宪法修正案草案提请十三届全国人大一次会议审议。

这次制定监察法，是党中央决定修改宪法的主要动因之一，是为全面深化监察体制改革提供宪法依据。在宪法修正案的21条中，11条与国家监察体制改革相关，在第三章“国家机构”中新增“监察委员会”一节，确立了监察委员会作为国家机构的宪法地位。在十三届全国人大一次会议上，也是先通过宪法修正案，然后再审议监察法草案，使国家监察体制改革于宪有据、监察法于宪有源。

立法中我们也是严格地与宪法修正案“对表”，相关内容及表述均与宪法修改关于监察委员会的各项规定相衔接、相统一。

宪法修改所确立的监察制度通过监察法得到进一步具体化，这也是顶层设计带动制度完善的一个典范。

“根据宪法，制定监察法。”这写在监察法总则当中。可是在提交一审时，总则中并无这一表述，审议中不少委员提出，为什么不写“依据宪法”？专家学者及业内人士也一再呼吁要“依据宪法”，当时是怎么一个情况？

郑淑娜：宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。在总体保持我国宪法连续性、稳定性、权威性的基础上，十三届全国人大一次会议对宪法作出部分修改，把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定，实现了宪法的与时俱进。

增加有关监察委员会的各项规定，是这次宪法修改的重要内容之一，也是修改宪法的重要动因之一，监察法当然要据此而立。一开始草案提交常委会审议时，确实有学者质疑这个没有宪法依据。其实，制定监察法绕不开宪法，当时党中央是有基本考虑的，按照时间表和路线图，最后一定会先修改宪法，再依据宪法制定监察法。最初没写立法依据，是因为还没到时候，到了二审，党中央已经确定要修改宪法了，便把“依据宪法”加了进去，宪法修改后制定监察法就有了依据。

监察法根据宪法将行使国家监察职能的专责机关纳入国家机构体系，明确监察委员会由同级人大产生，对它负责，受它监督，拓宽了人民监督权力的途径，提高了社会主义民主政治制度化、规范化、法治化水平，丰富和发展了人民代表大会制度的内涵，推动了人民代表大会制度与时俱进，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有深远意义。

还有一点，今年3月，宪法修正案草案和监察法草案是一同上的十三届全国人大一次会议，按照日程，3月11日先表决宪法修正案，13日再提出监察法草案的说明并审议，这个时间上的安排意义重大，宪法修正案通过后，国家主席令发布之后生效，监察法依据宪法制定就顺理成章了。

监察法出台后，被公认是一部体现权责对等、彰显监督制约的法律。在立法过程中，关于权责对等，特别是在保护当事人合法权益方面是如何考虑的，怎么做的？

郑淑娜：本着打铁必须自身硬，监察法专列两章，从接受人大监督，其中包括各级人大常委会听取和审议本级监察机关的专项工作报告，组织

执法检查等；强化自我监督；明确监察机关与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约的机制；监察机关及其工作人员的法律责任等方面，作出一系列细化规定。

草案提交大会审议后，根据代表审议的意见，对草案又作了九处修改，主要是对监察机关行使权力进行制约，这旗帜鲜明地体现出对当事人权益的保护，比如在留置场所要保证当事人的健康和安全，对当事人检查的一些约束要求，对当事人进行一系列严格的批准程序，留置期限的限制，监察人员违法行为的约束等规定。

本次立法活动，堪称党的主张通过法定程序成为国家意志的一个样本。监察法开宗明义已写清楚。您认为，坚持党对立法工作的领导，有何重要意义？

郑淑娜：这次国家监察体制改革和监察法立法工作，始终都是在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下进行的，这也是改革和立法工作能够沿着正确的方向顺利推进的根本原因。

国家监察体制改革之前，党的纪律检查机关依照党章党规对党员的违纪行为进行审查，行政监察机关依照行政监察法对行政机关工作人员的违法违纪行为进行监察，检察机关依照刑事诉讼法对国家工作人员职务犯罪行为进行查处，反腐败职能既分别行使，又交叉重叠，没有形成合力。同时，检察机关对职务犯罪案件既行使侦查权，又行使批捕、起诉等权力，缺乏有效监督机制。

作为一项重大政治改革，国家监察体制改革的重要目标，就是要建立党统一领导下的国家反腐败工作机构，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。实行党的纪律检查委员会、监察委员会合署办公，履行纪检、监察两项职能，把行政监察部门、预防腐败机构和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的工作力量整合起来，把反腐败资源集中起来，把执纪和执法贯通起来，攥指为拳，形成合力，这是党心民心所向，它势必开创反腐败工作的新局面。

现在回看整个立法过程，您有哪些感触？

郑淑娜：这次重大的政治体制改革，与因它而生的监察法是十八大以

来我们党反腐败的重大成果。在十九大报告中，通篇点出法名的只有这部监察法，足以见其在党中央反腐工作中的地位之重。

深化国家监察体制改革相关立法是一项系统工程，立法工作要始终按照党中央确定的时间表和路线图，积极稳妥推进、有序渐次展开，这一工作也得到了人民群众的广泛关注和参与。记得在网上公开征求意见的当晚，十点多钟了，我接到同事打来的电话，说公众表达意见已达到几千条，这可是第一天呵。对这部法律草案，公众提出意见的数量是近年来比较多的，说明老百姓关注和参与这次立法活动的热情有多么高。

为了完成好这次重大立法任务，我们是一次次研究，一遍遍修改，严格依法按程序办事，努力打造出一部科学实用有效、严谨细致周密的法律，让监察权力行使更加规范、边界更加清晰、运行更加透明，确保反腐败斗争在法治轨道上行稳致远。

监察法实施后，如果大家能够感受到，党的十八大以来在推进党风廉政建设和反腐败斗争中形成的新理念新举措新经验均以法律形式确定了下来，巩固国家监察体制改革的成果、保障反腐败工作走向压倒性胜利有了稳如泰山的法治根基，我们就满意了，因为这正是我们这些立法人的初衷。

关于设区的市地方立法权问题

许安标

2018年3月，十三届全国人大一次会议审议通过的宪法修正案，在宪法中增加了一项重要规定：“设区的市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以依照法律规定制定地方性法规，报本省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行。”这是对2015年修改立法法普遍赋予设区的市地方立法权的宪法确认，对于完善我国统一而分层次的立法体制、加强地方立法工作，推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大而深远的意义。

一、地方立法权随着国家治理方式的转变而逐步赋予

赋予地方立法权，是我国立法体制的重大发展，是地方政权建设的重要里程碑。新中国成立以来，我国地方立法经历了从无到有、主体从少到多的发展变化过程。这个过程与我国社会主义现代化建设同步，反映了党领导国家治理方式的重大变化。

（一）赋予省级和部分设区的市地方立法权

1954年宪法规定全国人大是行使国家立法权的唯一机关，全国人大常委会负责解释法律、制定法令，对地方仅规定民族自治地方有权制定自治条例、单行条例。1975年宪法和1978年宪法在这方面的规定类似。就是说，改革开放以前，我国的立法权高度集中在全国人大，全国人大常委会没有严格意义的立法权，地方就更没有立法权。实践很快表明，这种高度集中统一的立法体制具有局限性。对此，毛泽东同志结合我国的国情实

际，吸取苏联高度集中统一管理模式的经验教训，对更好发挥中央和地方两个积极性进行了积极的理论思考与探索。1956年，他在《论十大关系》中明确指出，“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多。”“我们的宪法规定，立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下，按照情况和工作需要，地方可以搞章程、条例、办法”。可是，由于后来工作中“左”的思想占据主导地位，这一设想未能付诸实施。

实践是推动制度发展完善的首要动力。我国地方正式获得立法权，始于改革开放实践对法治的需求。1978年12月，邓小平同志在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》中指出，“现在立法的工作量很大……有的法规地方可以先试搞，然后总结提高，制定全国通行的法律。”按照这一精神，1979年全国人大会议一次出台7部法律，其中修订后的地方组织法，对我国立法体制作出重要改革，赋予省级人大及其常委会地方性法规制定权。1980年彭真同志在关于地方人大常委会的工作中指出，“过去立法权集中在中央，后来感觉到都集中在中央也集中不了。我们国家大、人口多，有些省的人口和一些中等的国家差不多，有的省人口近一亿。各省、自治区、直辖市又都有其特殊的情况。”“一切都由中央制定、颁布，并且规定得很死，全国一刀切，那就很难适应千差万别的具体情况”，“由地方依据中央总的方针，从自己的实际情况出发来规定，可以更好地解决本地的问题。”1982年12月，五届全国人大五次会议通过现行宪法，确认了地方立法制度，会议还对地方组织法再次进行了修改。考虑到一些规模较大的城市，政治、经济、文化地位比较重要，需要因地制宜地制定一些地方性法规，因此，修改的地方组织法规定，省会市和经国务院批准的较大的市人大及其常委会有权拟订地方性法规草案，提请省级人大常委会审议制定。1986年再次修改地方组织法，进一步规定省会市和经国务院批准的较大的市有权制定地方性法规报省级人大常委会批准后施行，将“有权拟订”改为“有权制定”，加强了省会市和较大市的立法地位。2000年制定立法法时又规定，经济特区所在地的市人大及其常委会在根据全国人大及其常委会的授权行使经济特区法规制定权的同

时，还可以制定地方性法规。并且立法法把省会市、经国务院批准的较大的市和经济特区所在地的市统称为“较大的市”，共有49个。总的看，除了27个省会城市和深圳、厦门、珠海、汕头4个经济特区所在地城市外，国务院批准的较大的市是严格控制数量的。20世纪80年代至90年代初，综合考虑地域、人口和经济发展水平等因素，国务院一共分4次批准19个市为“较大的市”。1984年批准唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、青岛、无锡、淮南、洛阳、重庆（1997年成为直辖市）13个城市；1988年批准宁波；1992年批准淄博、邯郸、本溪3个城市；1993年批准苏州、徐州2个城市。虽然之后不断有城市提出申请，但国务院没有再批准新的“较大的市”。49个较大的市获得地方立法权以来，制定了大量地方性法规，为依法推动当地经济社会发展和民主法制建设发挥了重要作用。

（二）普遍赋予设区的市地方立法权

党的十八大以来，党中央统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，对运用法治思维和法治方式推进社会治理提出更高要求。经过30多年改革开放，我国地方经济社会发生了巨大变化，许多设区的市规模相当大，按照国务院2014年公布的城市规模新标准（国发〔2014〕51号），常住人口五百万到一千万人的属于特大城市，这样的设区的市有87个，占30%；个别甚至是超过一千万人口（山东的临沂、河南的南阳）的超大城市；常住人口三百万到五百万人的属于大型城市，这样的设区的市有82个，占29%。大型、特大型城市加起来近60%。这些城市人口比世界上一些国家的人口还多，有的相当于欧洲一个中等国家的人口规模。

随着我国经济社会的快速发展和城镇化的加速推进，人民群众物质文化生活水平的丰富提高，人民对美好生活的期待不断增强，与之密切相关的土地、人口、医疗、教育、养老、保险、住房保障等问题，特别是环境保护、城乡建设与管理、出租车和网约车管理、共享车管理等社会治理问题日益复杂，涉及多方面的利益调整，各方面群体通过合法途径反映自身利益诉求的愿望越来越强烈，人民群众积极参与国家和社会事务、经济和文化事业管理与治理的要求明显增多，这些都需要通过立法加以解决。但有些问题国家法律法规难以顾及每个地方的不同情况，

这就需要地方立法予以规范、细化和落实，有些省级立法也难以解决的问题，有必要按照依法治国要求赋予更多设区的市享有地方立法权。同时，呼吁赋予所有设区的市平等地享有地方立法权的声浪越来越强烈。一些全国人大代表多次提出议案、建议，要求增加具有地方立法权的较大的市的数量；一些设区的市持续向国务院提出申请，要求批准为较大的市，享有地方性法规制定权。

为适应推进国家治理体系和治理能力现代化的新形势新任务新要求，为更好发挥中央和地方两个积极性，党的十八届三中全会提出，逐步增加有地方立法权的较大的市数量。十八届四中全会进一步提出，完善立法体制，明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。赋予设区的市地方立法权，涉及三个问题：一是赋予设区的市立法权，是普遍赋予，还是适当扩大、有选择地赋予？二是赋予设区的市多大地方立法权，是和省（区、市）制定的地方性法规一样，还是另有限制？三是新旧设区的市地方立法权如何平衡，是否要有所区别？普遍赋予设区的市地方立法权是党中央加强和改善国家治理作出的重大决策，全国人大认真贯彻落实党中央的决策部署，2015年3月通过关于修改立法法的决定，赋予所有设区的市地方立法权，明确规定：设区的市人大及其常委会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。一是普遍赋予了设区的市地方立法权，这样使我国享有地方立法权的主体，在原有的31个省（区、市）和49个较大的市基础上，又增加240个设区的市。二是民族自治州也获得了设区的市地方立法权，根据宪法和民族区域自治法，民族自治地方除享有自治权外，还行使同级地方国家机关的职权，自治州是与设区的市同级的行政区划，随着设区的市被普遍赋予地方立法权，30个自治州也获得了相应的地方立法权。三是为鼓励减少行政层级，推进行政管理体制改革，修改立法法时还明确，4个不设区的地级市也同样享有地方立法权，这样，享有地方立法权的主体一共增加了274个。普遍赋予设区的市地方立法权，还进一步产生溢出效应，也就是设区的市、自治州人民政府被赋予了制定地方政府规章的权力。

考虑到设区的市数量较多，地区差异较大，这一工作需要本着积极稳妥的精神予以推进，立法法还规定，新赋予地方立法权的设区的市开始制

定地方性法规的具体步骤和时间，由省、自治区的人大常委会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素确定，并报全国人大常委会和国务院备案。立法法修改颁布以来，在全国人大常委会和各省（区）市党委、人大的共同努力下，赋予设区的市行使地方立法权工作取得明显成效。截至 2017 年底，新赋予地方立法权的 274 个设区的市、自治州、不设区的地级市中，已经批准 272 个市、州可以开始制定地方性法规。

二、设区的市地方立法权的权限范围和审批

（一）关于设区的市地方立法权的权限范围

在 2015 年修改立法法普遍赋予设区的市地方立法权之前，对 49 个较大的市的地方立法权限范围的规定，主要采取的是负面清单的方式限制，即要求不得同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触，尽管 2000 年立法法也规定了地方性法规可以规定的事项范围，但这个事项范围是比较宽泛的，即为执行法律、行政法规，管理地方性事务以及先行先试制定地方性法规，因此，这时较大的市的地方立法权限范围是比较宽的，基本和省级的地方立法权限范围相当。2015 年修改立法法，为落实好党中央的精神，既要依法赋予所有设区的市地方立法权，以适应地方的实际需要；又要突出重点，避免重复立法，维护国家法制统一，根据各方面的意见，立法法修改决定在依法赋予所有设区的市地方立法权的同时，将设区的市的地方立法权限范围聚焦在“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”。

尽管修改后的立法法对设区的市地方立法事项的范围作出了具体限定，但是这些事项的范围是适应设区的市的管理需要、符合实际情况的。当年，全国人大法律委在立法法修正案（草案）审议结果报告中对此作了专门的说明：“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项，范围是比较宽的。比如，从城乡建设与管理看，就包括城乡规划、基础设施建设、市政管理等；从环境保护看，按照环境保护法的规定，范围包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生动物、自然遗迹、人文遗迹等。从目前 49 个较大的市已制定的地方性法规涉及的领域看，

修正案草案规定的范围基本上都可以涵盖。”同时，考虑到原有 49 个较大的市在立法法修改前已经制定的地方性法规中，可能有部分是在三项范围之外，按照法不溯及既往的原则，修改后的立法法规定，原有 49 个较大的市已经制定的地方性法规，涉及上述事项范围以外的，继续有效。也就是在 2015 年 3 月 15 日前已经完成立法程序，颁布生效的较大的市的地方性法规，其内容范围不受此限。当然，对于已经提请审议或者报请批准，但尚未完成批准程序的，不适用这一规定。对于已经生效超出范围的规定，如因为上位法修改或者实际情况发生变化，也可以对原地方性法规进行必要的修改，但是不应再增加设区的市地方立法权限范围以外的内容。关于设区的市地方立法权限范围，立法法还有一项补充性规定，即法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。也就是其他法律对设区的市有专门授权的，按照特别规定优于一般规定的原则，依照特别规定处理。另外，设区的市、自治州人民政府制定政府规章，与本市（州）的地方性法规内容范围一样，限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。

（二）关于省、自治区人大常委会对设区的市制定地方性法规的审批

1982 年修改地方组织法时规定，省会市和国务院批准的较大的市人大常委会仅有地方性法规草案的拟定权，由省、自治区人大常委会审议制定。这说明，省会市和国务院批准的较大的市只有地方性法规草案拟定权，没有制定权。1986 年修改组织法，相关内容调整为省会市和国务院批准的较大的市人大及其常委会可以制定地方性法规，但需报省、自治区人大常委会批准后施行。时任全国人大常委会秘书长、法制工作委员会主任王汉斌同志在修改说明中指出：“建议省、自治区简化审批程序，只要同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规没有抵触，原则上应尽快批准”，这就已经明确是合法性审查原则，不过当时还没有对批准时限作出规定。实践中由于部分省、自治区人大常委会批准的程序过于复杂，批准的时间拖得过长，影响了一些报请批准的地方性法规及时出台。2000 年制定立法法时，对此进一步规定：省、自治区的人大常委会对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查，同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的，应当在四个月内予以批准。这进一步明确了省、自治区的人大常委会对报请批准的地方性法规进行的是合法性审查，

不抵触的应当在四个月内予以批准。长期以来，一些较大的市的同志，对较大市制定的地方性法规，是否需要报请省（区）人大常委会批准，有不同意见，建议赋予较大的市完整的立法权，将省、自治区批准较大的市的地方性法规的程序改为备案程序，2015年立法法修改过程中，也提出了这一意见，但是考虑到宪法规定的是地方性法规由省、自治区和直辖市人大及其常委会制定，较大的市的地方立法权源于省级人大，特别是全面赋予设区的市地方立法权后，立法主体大量增加，立法经验欠缺，为了维护法制统一，还是有必要由省级人大常委会审查把关，因此，2015年立法法修改，维持了原有的批准程序的规定。不过有一点很明确，省级人大常委会的审查标准是合法性审查，不包括合理性审查，也即对于设区的市制定的地方性法规的规定是否适当、立法技术是否成熟、文字表达是否优美等，不作具有否定意义的评价认定（可以提修改完善建议）。

省、自治区人大常委会在对报请批准的设区的市的地方性法规进行审查时，发现其同本省、自治区的政府规章相抵触的，应当作出处理。设区的市制定地方性法规的原则是不得同宪法、法律和行政法规以及本省、自治区的地方性法规相抵触，并未要求不得同本省、自治区的政府规章相抵触，相反，地方性法规是本省、自治区的政府规章的依据，一旦设区市制定的地方性法规经省、自治区人大常委会批准，本省、自治区的政府规章不得同它相抵触，因此，在审查批准时应当根据情况作出处理：一是如认为设区的市的地方性法规相关规定是适当的，可以予以批准，按照地方性法规效力高于规章的原则，在设区的市的范围内，适用该设区的市的地方性法规；二是如认为设区的市的地方性法规相关规定不适当，可以建议设区的市人大常委会修改，不修改可以不予批准；三是如认为设区的市的地方性法规和省、自治区的政府规章都不适当，可以分别要求相关制定机关作出修改。

三、设区的市行使地方立法权的基本要求

长期以来，根据宪法和立法法以及有关法律的要求，地方立法在实践中积累形成了一套成功的经验做法，其中最主要的是“不抵触、有特色、可操作”。这三项基本要求同样适用于设区的市行使地方立法权。

1. 不抵触

宪法、立法法赋予省、自治区、直辖市及设区的市地方立法权的前提是，不同宪法、法律、行政法规（设区的市还包括本省、自治区的地方性法规）相抵触，因此，就地方立法而言，要遵循的首要原则是不抵触原则，这是地方立法的红线、底线。省、自治区、直辖市制定地方性法规必须如此，设区的市制定地方性法规更是如此。第一，要以宪法为依据，不得同宪法相抵触。宪法是国家的根本法，治国安邦的总章程，全面依法治国的总依据。依法治国，首先是依宪治国；中国共产党依法执政，首先是依宪执政。宪法作为国家法律体系的基础和核心，具有最高的法律效力、法律地位和法律权威，一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触，是立法活动的根本遵循。地方立法维护法制的统一，最根本的是要以宪法为依据。第二，地方立法要与国家立法保持一致，不得违反上位法。在国家已经立法的领域，地方立法的任务是把国家的法律、行政法规与本地的实际情况结合起来，进一步具体化，保证其在本行政区域内得到贯彻实施。这类实施性的地方立法，要和国家的法律、行政法规保持一致，不得违反国家立法。地方性法规作为我国法律渊源的一种，其法律规范的形式和法律基本相同，表现为禁止性规范、义务性规范、授权性规范（可以作出某种行为）、委任性规范（授权作出某种行为）、准用性规范以及制裁性规范。地方性法规发生违反上位法的情况，大体也表现在这几个方面。如扩大或缩小上位法的禁止范围；增加或减少上位法规定的义务等。因此，在制定地方性法规时，要认真研究每一种规范与上位法相关规范的关系，分类把握。在现实生活中，确实有一些地方立法与国家的法律、行政法规不一致。近年来，备案审查发现和纠正了一些案例。产生这种情况，有的是由于对国家立法缺乏了解和研究而在无意中导致的冲突。对此要加强对国家立法的学习研究，提高立法水平。有的则是故意规避国家立法，如有的在自然保护区立法中，降低门槛，故意放水。对此要强化法制统一的观念和意识，绝不能搞上有政策，下有对策。第三，要在法定权限范围内立法，不得越权立法。立法法第九十六条规定，法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章“超越权限的”，由有关机关依照法定的权限予以改变或撤销，确立了“越权立法无效”的原则。地方立法要按照立法法的要求，

增强权限意识，在法定权限范围内开展立法，不得涉及全国人大及其常委会的专属立法权，不要涉及中央事权。就设区的市而言，就是要把立法内容聚焦在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面。第四，克服地方保护主义和部门利益倾向。地方保护和部门利益倾向是影响地方立法质量、影响法制统一的“毒瘤”和“根源”。在地方立法与国家立法不一致的情况中，很多都是地方保护和部门利益影响造成的。要通过完善立法体制机制，发挥人大及其常委会在立法中的主导作用，防止立法中的地方保护和部门利益倾向。坚持不抵触原则，维护法制统一，要像一根红线，贯穿于地方立法的全过程和各方面，在法规起草中要贯彻，在审议、通过环节要坚持，在审查批准以及备案审查中要严格执行。

2. 有特色

有特色是地方立法始终保持活力的内在因素，也是衡量地方立法质量的一条重要标准。立法法在赋予省、自治区、直辖市及设区的市地方立法权时，在宪法规定的不抵触原则基础上，增加规定了“根据本行政区域的具体情况和实际需要”的要求，就是要求地方立本地需要之法，有特色之法。强调地方立法要有特色，有十分鲜明的指向性。在现实中，有一些地方性法规同质化比较严重，有的地方看到其他地方制定了某一法规，就认为本地也要制定这一法规，为了立法而立法，针对性不够。如果各地都制定同样的地方性法规，就失去了地方立法制度本来应有的功能作用，改由国家统一立法岂不更好，这样还可节省立法资源和成本。地方立法没有特色，其生命力就会大打折扣。突出地方特色，首先要把好立法项目关。要从本地实际出发，坚持问题导向，珍惜立法资源，科学确定立法项目。要深入了解本地实际情况，科学分析立法需求，区分轻重缓急，抓住本地急需解决的问题，选择确定需要优先立法的事项，在增强地方特色上下功夫。其次要增强制度设计的特色。地方性法规无论是实施国家的法律，还是对地方性事务进行管理，或者是先行先试，在设计有关制度规范时，应有本地的特色，符合本地实际情况和需要。

3. 可操作

从法律实施执行的角度来说，无论是法律、行政法规，还是地方性法规，都应当清楚明晰，便于实施执行，具有可操作性。但是法律、行政法规面对的是全国的情况，各地经济社会发展不平衡，规定得过于具

体，反而难以适应各地的不同情况，影响执行的效果，因此法律、行政法规在增强操作性方面，有一定的局限性，尽管如此，仍应不断努力，提高可操作性。地方性法规，特别是设区的市地方性法规，所面对的情况比较容易把握，选项可更具针对性，可以更好地类型化，在增强操作性方面具备很多有利条件。地方性法规增强可操作性，首先要将法律、行政法规等上位法关于权利义务、权力责任的规定特定化。比如环境保护法规定，县级以上人民政府应当将环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划，地方性法规在制定有关垃圾分类、环境卫生等环境保护法规时，就要把相关的责任具体到本地各级政府和部门。其次，要把权利与权力的行使、义务与责任的履行程序化，把相关条件、形式、环节、后果等规定清楚。第三，要把处置措施、处罚的情形具体化，特定的情形对应特定的措施、处罚。地方立法的可操作性与精细化立法是分不开的，增强可操作性，就需要立法精细化，针对实际情况和问题，作出精准的制度设计。

四、普遍赋予设区的市地方立法权的重要意义

回顾改革开放以来地方立法的发展变化历程，普遍赋予设区的市地方立法权是我们党在总结新中国成立 60 多年、改革开放 30 多年曲折探索治国理政经验的基础上作出的重大决策，是在中央统一领导下充分发挥中央和地方两个积极性的必然要求，是发展和完善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的重大举措，也是地方多年的期盼，对于不断完善中国特色社会主义法律体系、加快建设社会主义法治国家具有重要意义。设区的市行使地方立法权，对本地区来讲，不仅是人大立法工作的开端，更是推动人大工作协调发展、创新发展的有利契机，还为加快地方科学发展、推进地方依法治理提供了重要抓手。

（一）普遍赋予设区的市地方立法权，对完善人大制度，推动市级人大工作协调发展、创新发展具有重要意义

我们常说人大享有立法权、监督权、重大事项决定权和人事任免权这四权，主要是从全国人大和省级人大角度来讲的。就设区的市而言，除了之前的 49 个较大的市，其他的设区的市，过去没有地方性法规制定权，

其职权是不完整的，发挥作用也受到一定的限制。设区的市获得地方立法权后，就可以立足于本地具体情况和实际需要，针对当地经济社会发展重大问题、人民群众关注的难点问题，制定出台更有针对性的地方性法规，努力破解当地阻碍创新发展的“堵点”、影响干事创业的“痛点”和市场监管的“盲点”。

设区的市获得地方立法权以来，对国家不可能立法而地方社会治理又迫切需要的事项制定地方性法规，为推进地方改革开放和各项事业健康发展发挥了重要作用。这方面的法规占有很大比重，主要涉及绿色发展、历史文化保护、城乡建设等方面。比如，《威海市城市风貌保护条例》立足“千里海岸线，一幅水墨画”的海滨城市特点，为人民保存了一幅立体的、体现现实人文精神的水墨画。《泉州海上丝绸之路史迹保护条例》，加强“海丝”史迹保护，彰显地方特色。《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜保护区保护条例》、《荆州古城保护条例》、《嘉兴市南湖保护条例》、《梅州市客家围龙屋保护条例》、《芜湖铁画保护和发展条例》等，都是从当地实际出发，体现地方特色的地方性法规。

地方性法规的制定，有着明确的程序性要求，要求公开透明，公众参与，能更好体现社会主义民主政治的价值取向和基本要求。赋予设区的市地方立法权，使得设区的市人大职能更加完整，为完善人民代表大会制度，发展社会主义民主政治提供了有力的制度抓手。

（二）普遍赋予设区的市地方立法权，对健全国家立法体制，完善中国特色社会主义法律体系具有重要意义

我国是统一的、多民族的、单一制的社会主义国家，同时各地区经济社会发展不平衡。从这一国情出发，我国1982年宪法和2000年立法法确立了统一而又分层次的立法体制，除了中央方面的立法权外，省级层面和较大的市层面也拥有地方性法规制定权。但是，这一立法体制在设区的市这一层级是不平衡的。同样是设区的市，有的享有地方立法权，有的则没有地方立法权，面对同样的治理任务和要求，却有不同的选择和工具。这种安排在当时具有一定的合理性，但是，随着经济社会的发展，对法治的需求不断提高，其局限日益显现。普遍赋予设区的市地方立法权，解决了我国立法体制在设区的市一级不均衡的问题，地方立法主体增加274个，充分释放了地方立法积极性。

中国特色社会主义法律体系是以宪法为核心、法律为主干，包括行政法规、地方性法规等在内的有机整体。地方性法规担负配套实施国家法律、行政法规的重要使命。各设区的市在法定权限范围内，将国家法律、行政法规予以细化，使之更具适应性、可执行性和可操作性，可以更好维护宪法法律权威，维护国家法制统一。从设区的市的立法成果看，这方面的法规占比不小，主要是围绕大气污染、水污染、固体废物污染、水土保持等方面开展立法或修法，比如《温州市市容卫生和环境卫生管理条例》、《中山市水环境保护条例》、《三亚市河道生态保护管理条例》、《石嘴山市工业固体废物污染环境防治条例》等，保证了国家相关法律的有效贯彻实施。

（三）普遍赋予设区的市地方立法权，对于推进全面依法治国，提高地方依法治理水平具有重要意义

改革开放 40 年来，有立法权的地方人大及其常委会，以立法促改革、促发展、促创新，在土地制度改革、吸引外资、非公有制经济发展、公司及中小企业改制、教育医疗卫生改革、养老服务保障、环境保护、农村脱贫等方面，将党和国家的法律政策贯彻落实到地方立法当中，延伸覆盖到基层，完成了法律政策落地关键的最后一公里，收到良好效果。

在国家专属立法权以外国家尚未立法的领域，先行制定地方性法规，为当地改革发展提供法制保障，也为国家有关立法进行探索积累经验。《深圳经济特区全民阅读促进条例》彰显深圳“全球全民阅读典范城市”的作用，依法促进公共文化服务体系建设 and 公民文化素质提高，提升公民的文化道德涵养。《厦门经济特区促进社会文明若干规定》，坚持社会主义核心价值观和法治建设相结合，既注重以法治手段解决道德领域突出问题，又强调道德对法治的支撑作用，实现法治建设与道德建设相互推动、相互促进。这些法规既为有效解决相关社会问题提供了法治遵循，也为国家相关立法积累了经验。截至目前，有立法权的地方人大共制定现行有效地方性法规 1 万余件，地方性法规成为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，在依法治国战略的推进中发挥了不可替代的作用，为推动地方经济社会改革发展提供了法制保障。

设区的市获得地方立法权，也必将在未来的全面依法治国实践中发挥重要作用。初步统计，从 2015 年修改立法法普遍赋予设区的市地方立法权以来，截至 2017 年底，已经批准的 272 个市、州人大及其常委会审议

通过并经省级人大常委会批准的地方性法规共计 595 件，除了 197 件立法条例外，在制定城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等三方面事项的地方性法规 398 件。并且 2017 年底比 2016 年底增加了 317 件地方性法规，在保护生态环境、促进社会文明、推动地方经济社会发展等方面日益发挥着重要作用。

（本文作者为全国人大常委会法制工作委员会副主任）

新时期民事立法进程中的 民主精神和科学精神

张春生

党的十一届三中全会以后启动的民事立法，已经进行了近 40 年。它在我国经济生活和社会生活中的重要作用，已广为人知。然而，从立法思想上研究，这个进程所体现出来的民主立法和科学立法精神，仍然具有很大现实意义，值得梳理和总结。

民法典与民事单行法：“批发”与“零售”之争

事情的起因是民法的起草。通常所称的“民法”，既可以指调整各种民事法律关系的统一的民法典，也可以指调整某一方面（如物权、债、亲属等）民事关系的民事单行法。1978 年 12 月 13 日，邓小平在中央工作会议闭幕会上提出：“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律”，其中又提出“国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系，也要用法律的形式来确定；它们之间的矛盾，也有不少要通过法律来解决”。

制定民法，面临一些重大难题。首先一个难题是，民法调整哪些社会关系？说白了，就是民法要管“哪一堆事情”。在七部法律刚刚颁布后的 1979 年 7 月 9 日，彭真面对法制委员会的全体成员，说出了自己的困惑。他说，民法要处理好几个方面的关系：一个是国家所属的单位之间的关系，外国人叫“法人”，我们叫“单位”。单位之间有民事关系，比如学校要盖房、买书，都要有合同。另一个是单位与集体、个人之间的关系。再一

个是集体与集体、个人与个人之间的关系。要用法把单位与单位之间、单位与集体和个人之间的关系处理好，这是很大的工程，我们现在没有经验，怎么搞呀？

两天以后，法制委员会请来了社科院法学所和几所大学的民法学专家，座谈民法的调整范围。彭真出的题目是，民法调整范围究竟是什么？我们国家，全民所有制之间，全民与集体和个人之间，个人之间的关系，究竟哪些属于民法？民法究竟怎么搞？请你们提出一个计划来。

彭真抓住了问题的关键。建国以后，长期实行计划经济，经济生活中的各类民事活动被计划和行政管理取代。国内对什么是民法？民法要管哪个范围的事情？从国家司法机关到法学界，没有统一的看法。法院的看法是，民法所调整的就是婚姻关系、家庭关系、财产继承关系。法学界则认为，民法调整的民事关系应当很宽，至少还应包括合同、知识产权关系，但宽到什么边界，也很少有人说得清楚。

法制委员会内部一些老领导、老专家对尽快制定民法，热情很高。他们提出，单行民事法律，可以由部门搞，但民法典应由法制委员会组织力量尽快起草。彭真有自己的大略想法。他说，民法，当然要由法制委员会搞，但是，也要花力气搞民事单行法律。单行民事法律由主管部门起草，我们搞平行作业，法委也收集材料，参与制定。

杨秀峰、陶希晋两位法学界元老都是法制委员会副主任，在他们的努力下，经过几个月的筹备，1979年11月3日正式开会，成立了民法起草小组，小组由杨、陶二位老人负责，30多位法学专家组成。彭真作为法制委员会的主任，到会讲话，着重说了民事立法要采取“两条腿走路”的方针，你们（民法起草小组）的任务是搞总的民法（民法典），民事单行法同时也可以搞，你们先搞民法，有一个东西便可以引出好的意见。

与杨、陶两位老人比较，彭真站得更高一些，想得也更宽一些。他曾几次对身边工作人员谈自己的立法思路：民法和刑法不一样，民事活动与经济活动互相联系，我们的体制正开始改革，制定完整的民法典，搞一次性“批发”还有困难，恐怕要同时采取“零售”的办法，根据需要，成熟一个，制定一个，这既可以适应实际生活的需要，又能为整个民法的制定打下基础。

民法起草小组成立后，全力投入，讲求效率，收集资料，讨论框架，

草拟条文，到1981年3月，就拟出第一稿。内容包括六编（总则、财产所有权、合同关系、劳动的权利义务、损害的责任、财产继承）共42章、530多个条文。在此基础上继续前进，4月中旬改出了第二稿。4月下旬，杨秀峰、陶希晋召开了民法座谈会，讨论这个稿子。

彭真应邀在座谈会上讲话。他在讲了“经济体制正在调整 and 改革”，“农业、工业、商业、服务业体制许多问题正在摸索中”之后，再次强调说：“民法不是短期可以制定的。这不是我们不努力，而是问题本身就十分复杂，加上体制正在改革，实际上有困难。因此，一方面要搞民法，另一方面要搞单行法，民法和单行法可以同时进行”。再一次提出了自己的民法立法思路。

这一时段，民法典的起草和民事单行法的立法工作都在加紧进行。单行法方面，婚姻法、经济合同法、涉外经济合同法、商标法、专利法已陆续通过，继承法、收养法在抓紧起草中。

到1985年年中，民法典的起草工作起了变化。

5月7日，上任不久的法制委员会主任习仲勋，主持法制委员会主任办公会议，讨论民法起草小组的工作，考虑起草进程的缓慢和现实生活的需求，会议提出，由于起草民法典的工作难度较大，民法可以不搞一次全部通过，而采取分开制定单行法律陆续通过。

6月3日，习仲勋再次主持主任办公会议，听取关于民法草案（第四稿）的汇报。这时的民法草案第四稿，分为八编，共465条。讨论中发生意见分歧，杨秀峰、张友渔、武新宇、顾明等人支持民法起草工作采用“零售”办法，即先单行法再民法典。而陶希晋则坚持继续“攻关”搞民法典。这时，民法起草小组的一些从国务院借调来的骨干已被召回，起草工作陷于停顿。陶希晋提出，国务院把借调的一些人要回去了，但民法制定工作不能中断，我们要再找人，成立一个民法修订委员会，继续搞民法。而起草小组的另一位负责人杨秀峰，则主张不再建立民法起草班子，并请求免除自己民法起草小组负责人的职务。

杨秀峰态度的转变，可以理解为——通过两年多起草民法的实践，他也认为，在没有搞清楚经济改革目标和许多制度性问题的前提下，起草出符合实际的民法典是不现实的。

对于杨秀峰的突然请辞，陶希晋事先缺少思想准备，稍感意外。这时，

主持会议的习仲勋表明态度，当即同意杨秀峰的辞职请求，并顺势说道：你们年纪大了，现在要减轻你们的负担，使你们健康长寿，就不要再搞民法修订委员会了。

习仲勋是党和国家的资深领导人，熟悉全局工作，又是改革的先行者，对改革和立法的关系有透彻的了解，他的意见得到主任会议多数同志的赞同。会议决定，解散民法起草小组，民法的研究工作交由法制工作委员会有关业务工作室承担。^[1]

一方面，暂停了民法典的起草。另一方面，民事单行法的立法工作，在连续不停地运作。立法机关内部用一句通俗话语概括这件事，叫“改批发为零售”。

解散民法起草小组和暂停民法典的起草，曾使一些民法学者感到不解和失望。他们的理念是，“中国是世界上第一人口大国，又是历史悠久的文明古国，完全应该尽快制定自己的民法典，民法典足以代表一个民族的文明高度。”^[2]但是，时间和实践是真理的试金石。20多年后，民法学者梁慧星说：“我们设想一下，如果当时真正制定了一部中国民法典，可以肯定，这部民法典必定是苏联模式的民法典，是反映单一公有制计划经济本质特征和要求的民法典。不可能为中国改革开放的推进和发展社会主义市场经济提供法制基础。应当肯定，1982年立法机关决定解散民法起草小组，暂停民法起草是正确的。”^[3]

民法通则与经济法大纲：市场走向与计划走向之争

单行法的立法工作是比较顺利的。从1980年修改婚姻法开始，经济合同法、商标法、专利法、继承法、涉外经济合同法、作为程序法的民事诉讼法相继出台，而技术合同法、收养法等也在抓紧起草中。

这时，一个新的立法课题提上了立法机关的工作日程。

单行法的立法，适应了实际需要，也为民法典的制定积累着经验，路径是合乎实际的。但是，民事立法整体的组成中，总有一些共同的基本规

[1]1982年5月7日、6月3日法制委员会主任会议记录。

[2] 梁慧星：难忘的1979—1986年，2010年9月8日中国法学网。

[3] 同[2]。

则，如民事活动的基本原则、民事主体、法人制度、民事权利、民事责任、时效等，靠单行法分别规定不行，需要对这些共同规则做出统一规范，否则，各个单行法，或不断重复，或相互矛盾，发生混乱。没有这类共同规则，单行法也很难实施。当时，法院审判中已经提出这类问题。比如，民事诉讼法规定了认定公民“无行为能力”案件的程序，但怎样认定有无民事行为能力，尚找不到法律依据。又如，经济合同法有“法人”的规定，但法人的条件是什么，也没有依据。这些问题，靠一个一个的单行法，是解决不了的。

如何解决这个矛盾？此际，有的法学家又重提民法典，上书中央，建议：从速起草民法，尽快颁布实施，使五大法典悉数完成。

面对这样的形势，立法机关再次做了全面权衡。从商品经济发展和民事生活的实际要求看，一方面，确实要求有一部调整各种民事关系的基本法；另一方面，制定出一部完备的民法典，仍然不具备条件。彭真提出，从现实出发，我们可以制定一部民法总则，不要叫总纲，到1985年秋天，争取把民法总则的草案拿出来。

这是一个有创意的方案。它既绕开了制定民法典这座当时难以攀登的“大山”，又补上了一个个单行法的“漏洞”，解决了一个两难问题。法制工作委员会的工作人员带着这个设想，到北京市的基层法院征求意见。法院的审判人员说，民事关系很复杂，只有一个民法总则恐怕难以全面概括。向彭真报告后，彭真说，法院同志说得有道理，只靠民法总则确实不够，既然这里有总则的内容，又有分则的内容，那就叫“民法通则”，可能更合适。

由此，立法机关启动民法通则的起草，内容包括民事基本原则、民事主体、民事权利、民事责任、诉讼时效、涉外民事关系的法律适用等八个方面。这次起草，民法学家依旧参与进来，佟柔、江平、王家福、魏振瀛四位专家成为起草班子的咨询小组成员。立法工作者和法学专家密切合作，经过紧张的工作，到1985年10月份，“民法通则”的草稿便起草出来。11月12日下午召开的全国人大常委会联组会上，集中讨论了民法通则（草案），讨论热烈，与会人员除肯定这个草案的基本内容外，还提出了不少好的修改和补充意见。

按照委员长会议的安排，12月4日，立法机关在北京召开民法通

则（草案）座谈会，对这个草案进行讨论。来自全国各地的民法、经济法、国际私法专家，中央和地方有关部门以及法院的同志，共 180 多人参加了会议，这既是一次大型的立法工作会议，也是一次规模空前的学术会议。

座谈会开得很成功。到会人员围绕法律草案的主要问题各抒己见，尤其是法学家和实际工作者相互交流，各自都感到“开眼界”、“受启发”。不同看法经过沟通和辩驳，达成了不少共识。最大的共识是，在制定民法典条件尚不完全具备的现实条件下，制定具有民事基本法性质的民法通则则是必要的，也是可行的。与会同志对草案的一些规定发表了不同意见，还提出了一些新的问题。会后，由法制工作委员会主任王汉斌主持，在原草案上增加了 40 条，删去了 15 条，使这个草案更为成型。

但是，民法通则的立法进程到此又起波澜。

在民法通则座谈会召开之后的不几天，1985 年 12 月 10 日，国务院经济法规研究中心和中国经济法学会研究会，在广州召开全国经济法理论工作会议，参加会议的有各省、自治区、直辖市和国务院有关部门及经济法教学、研究机构的专家共 300 多人，人数几乎是北京民法通则（草案）座谈会的两倍。

广州会议是一场“对台戏”。它的一个主要内容就是反对制定民法通则。对民法通则（草案），许多人提交的论文中表达了不同意见，还有些人宣读论文后专门予以批评。批评的重点之一是草案第二条，即民法通则的适用范围上。

民法通则（草案）第二条规定，民法的任务，是调整公民之间和依法成立的组织之间，以及他们相互之间的财产关系和人身关系。

一些与会人员提出，民法通则（草案）的这种提法，把所有财产关系都划归民法调整了，这实际上否定了经济法的存在。这样规定，理论上说不过去，实践中也行不通。还有人批评王汉斌在全国人大常委会上所作的关于民法通则（草案）的说明。王在说明中提出，已经制定的经济合同法、专利法、商标法是民事单行法律。一些与会人员认为，这些都是经济法，一下子把经济法说成单行民事法律，“感情上也接受不了”。批评声中，有人主张不要制定民法通则，有的主张民法通则应当与《经济法纲要》或《经济法总纲》同步立法。

国务院经济法规研究中心主任顾明是广州会议的实际发起人。他在会上做了集中发言，他没有明确反对制定民法通则，但中心论点是：“社会主义商品经济是商品经济发展的历史长河中最新的、特殊类型的商品经济，这种商品经济必须有一个能够全面、充分反映其本质要求的新的法律部门去规定和调整”，“而经济法是最直接作用于有计划的商品经济的法律”。^[1]

法学界是敏感的。他们看到，几乎是同时，北京和广州“两个会议，一南一北针锋相对，难道是巧合”？他们有人困惑，有人不满，提出：这样的立法，对台戏发生在实行与“三权分立”体制根本不同的、中国共产党领导下的人民代表大会制度下的中国，令人难以理解。^[2]

彭真在了解了广州会议的内容后，态度冷静而通达。他提出，对广州会议提出的意见，应当予以重视，凡是合理的有说服力的意见都应予以接受。他要求立法工作机构尽快在北京召开一次经济法专家的座谈会，详细听取他们对制定民法通则的意见。

1986年1月21日至30日，立法工作机构连续在北京召开座谈会，仔细听取了各方面专家，尤其是民法和经济法专家的意见。

座谈会上畅所欲言，讲出来的意见是公允的。他们认为，民法通则草案总的看是不错的，它的制定是好事，主要问题是如何处理好它与经济法的关系。彭真听完座谈会汇报说，立法就是会有不同意见，要让大家知道这些不同意见，才能有针对性地解决问题。

顾明是经济法权威，对经济法有深厚功底，曾被人称为“经济法之父”。他不同意制定民法通则的态度是一贯的、明确的。彭真认为，有必要再单独听取顾明个人的意见。2月3日这一天，法工委副主任项淳一、顾昂然受命专程去国务院经济法规中心，当面听取顾明意见。顾明系统讲完意见后，从抽屉中取出他亲自口授、工作人员整理的6000余字的文稿，题目是“关于对《民法通则（草案）》的意见和制定急需单行法规的建议”，交给项、顾二人，希望法工委考虑。

顾明在意见中提出，自去年10月讨论《民法通则（征求意见稿）》以来，经济法界反映强烈，多数同志主张，不宜过早地制定这种带有法典性质的

[1] 顾明：1985年12月在广州全国经济法理论工作会议上的发言。

[2] 梁慧星：难忘的1979—1986年，2010年9月8日中国法学网。

“通则”，他的核心观点是：

民法通则“是很难全面系统地调整我国有计划的商品经济关系的”。如果“民法调整范围，包括着法人之间在平等地位上发生的横向财产关系，这就必然与经济法所主张的调整对象发生重合和矛盾”。我国“法人之间发生的经济关系更多的是属于经营管理性质的经济关系，法人之间的经济关系，应由经济法去调整。制定民法通则，将给经济法这个法律部门和法律科学造成混乱”，使“已初步建立起来的经济法理论和体系无法继续发展”。

顾明提出，“在经济领域中，最重要的所有权、经营权问题，二者的联系和区别，以及与之相连的国家与全民所有制企业之间的关系，这一系列问题究竟如何确立和调整，从理论到实践，从经济学到法学都还没有解决。许多经济法学者已指出，在社会主义社会中，占主导地位的所有权是姓‘国’，而不是姓‘民’，这与资本主义私有制下所有权占主导地位的情况是根本不同的。既然如此，民法就无权单独规定国家所有权。可见，有关所有权的法律规定，还存在一些根本性的问题，不应过早地用“通则”的形式固定下来。用从《法国民法典》搬下来的所有权理论和制度，去简单地套我们的经济现实，那是不行的”。^[1]

考虑到顾明的身份和影响，立法工作机构组织力量，对他的意见专门进行了研究，于2月20日起草一份研究报告，报给彭真、陈丕显、彭冲。研究报告在反映了顾明等同志的意见后，写道：

我们考虑这几条理由，都不应影响现在制定民法通则。

第一，民法通则主要调整平等主体的公民之间、法人之间，以及他们相互之间横向联系的财产关系和经济关系，并不是调整所有的财产关系和经济关系。国家和企业之间、企业主管机关和企业之间等纵向的经济关系主要由经济法（有的属行政法）调整。

第二，民法的主要任务本来就是反映社会经济关系的，我们是社会主义的有计划的商品经济，纵向的经济管理关系，不是平等主体之间的关系，但法人（特别是非国营企业）之间属于平等主体之间横向的经济关系，如经济合同等由民法调整，无论从法律理论或实践来看，都是适宜的、可行

[1] 顾明：《关于对民法通则（草案）的意见和制定急需单行法规的建议》，1986年《法制工作简报》第23期。

的，不能说平等主体之间的经济合同等横向经济关系，不属于民法调整范围。许多国家包括苏联、东欧的民法，都有调整横向经济关系的规定。这样规定也是为了适应经济体制改革、减少行政干预、加强用法律手段管理经济的需要。

第三，制定民法通则并不影响经济立法、妨碍其他有关调整经济关系的法律的制定。民法通则在实践中如有不适当的地方，将来还可以修改、补充。

这份报告，实际上是对顾明和经济法学界意见的一次集中的、说理性的澄清。从理论上划出来了民法和经济法的界限，为民法和经济法的立法理出了思路。

彭真同意法工委意见，并提出：民法通则的制定，不能因为有人反对就停止，但是，应当允许和欢迎别人提反对意见，顾明的反对意见可以公开，立法民主化就要在这方面体现出来。

2月27日，法工委办的《法制工作简报》第23期，全文刊登顾明的意见，发放范围包括党中央各部门、国务院各部门，各省、自治区人大和政府，以及法学教育、科研机构。

同一天，中共全国人大常委会法制工作委员会党组向中共中央写出了《关于民法通则（草案）的请示报告》，就民法通则的调整范围、法人、个体工商户、农村承包经营户、个人合伙、民事法律行为、民事权利、民事责任、涉外民事关系的法律适用等几个问题作了汇报和说明。针对经济法学界反映强烈的民法调整范围问题，报告做了着重说明：

“草案规定，民法调整民事活动中平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和非财产的人身关系。这一规定表现了民法的两条基本原则：第一，民法有很大一部分是以法律形式反映商品经济关系的，而商品交换的当事人的地位和权利是平等的，在民事关系中，当事人的法律地位平等是民法的基本原则。第二，民法主要调整平等主体间的财产关系，即横向联系的财产关系。国家对经济的管理、国家和企业之间，以及企业内部纵向的经济关系，不是平等主体之间的经济关系，主要由有关的经济法律调整，民法基本上不作规定。”^[1]

[1] 法制工作委员会档案，1986年第20卷。

3月6日上午，中共中央书记处第266次会议，讨论法工委的请示报告，王汉斌列席会议，汇报了民法通则（草案）的起草过程，并专门汇报了经济法学界的反对意见。

3月8日，中共中央书记处向法制工作委员会党组下发了同意民法通则（草案）的书面通知。

发展到这一步，关于民法通则立法的争论，似乎应当止息了。然而，法学界的争鸣仍在继续。

1986年3月12日，舆论界同时发出了两个声音：

一个是《经济参考报》第一版刊登出“经济法纲要起草大纲制定完毕”的消息。消息说，国务院经济法规研究中心于2月25日至3月3日，在北京召集近20名法律专家、学者对《中华人民共和国经济法纲要》进行了研究和讨论，起草大纲已于最近拟出。意在告知公众：经济法纲要的大纲已经写出来，民法通则可以同经济法纲要起草后一并制定，不必先行出台。

另一个是，新华通讯社《国内动态清样》第537期刊登报道，题目是“经济法专家呼吁《民法通则》和《经济法纲要》，应协调同步制定”。报道说：

经济法专家们向记者反映，现在正在讨论的《民法通则（草案）》，还有一些重要问题需要妥善解决，不适宜马上立法，否则，将可能在立法、司法、法学理论研究和教学以及社会经济生活中引起某些混乱和被动。

经济法专家对《民法通则（草案）》的系统意见是：（1）法人问题不应由民法单独规定。（2）经济合同不属于民法调整范围。（3）经济协作关系不能全部由民法调整。（4）现在的民法通则草案容易给正在加强的经济司法工作带来混乱。（5）民法调整范围过宽，不符合建立一个比较完备的经济法规体系的客观实际。

经济法学专家还提出，从历史上看，以“财产私有”和“契约自由”为原则的、作为资产阶级民法的《法国民法典》诞生于1804年，而此后三年（1807年）即颁布了《法国商法典》。不少资本主义国家（如法、德、日等）是民、商二法分立的，而英、美等国，则没有民法典，却有商法典。20世纪初，经济法已被广泛运用于调整现代经济关系。苏联十月革命后，颁布了《苏俄民法典》，经济立法工作曾一度受到压制。但是随着经济的发展，苏联和东欧国家先后进行经济体制改革，广泛制定经济法，调整经济关系。可见，无论是资本主义还是社会主义社会，民法都无法完全适应

调整日益社会化的商品经济关系的需要，现在经济法正是基于客观需要而产生的。

由于《国内动态清样》是直接送党和国家机关与领导人看的，为使高层了解事情全貌，王汉斌看完这篇文章，在该刊物上批道：

彭真并各位副委员长：

国内动态清样第537期反映经济法专家提出现在不宜马上制定民法通则，现将法制简报过去刊登经济法专家对民法通则的意见三篇和我们为此专门向彭真、丕显、彭冲同志的请示报告送上，请参考。

同一天，他还给胡启立、乔石^[1]并陈俊生^[2]批送了这些文件。

彭真看到文件，于3月14日下午召开临时委员长会议，讨论如何处理这件事。

彭真提出，学术理论问题可以慢慢讨论，但不是搞不搞民法通则的问题。至于经济法典，如果国务院决定要搞，这个草案也要由国务院提出。彭真说，经济法学专家提出制定民法通则同经济法纲要同步进行。如果同步进行，那么，是经济法纲要加快，还是制定民法通则的步子放慢？现在经济法纲要刚刚起草，如果要同步搞，人大常委会几个月前已决定列为议程的民法通则就得停下来。经济法专家的意见是向记者反映的，不是向人大提出的，不是法律程序。如果几个人向记者一反映，法就不能定了，立法工作就很难进行。但是，既然是一些专家对民法通则的内容有意见，那就应当重视，考虑不同意见有好处。所以，我提议把这份动态清样送给各位看，讨论一下如何处理。

委员长会议讨论的结果：第一，民法通则草案应当提请六届全国人大四次会议审议。第二，同意民法通则草案中关于本法调整范围的规定，即“民法调整平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和人身关系”。第三，由秘书长王汉斌同志告顾明同志，请参加经济法纲要起草工作的经济法专家，对民法通则草案的具体条款提出修改意见，由全国人大立法机构研究修改。

21日，王汉斌整理出《彭真同志在委员长会议上关于制定民法通则的讲话要点》。24日，中央办公厅将这个讲话要点印成中央参阅文件，

[1] 乔石：时任中共中央政法委书记。

[2] 陈俊生：时任国务院秘书长。

送中央政治局、书记处各同志。

制定民法通则的立法思路和安排，在中央领导层面形成共识。法学界的争论，随着讨论的深入和草案的修改，也逐渐趋同。

3月19日，六届全国人大常委会第15次会议审议通过民法通则草案，并决定提交人民代表大会审议表决。

常委会会议闭会后，立法工作机构根据会议意见，继续对草案进行修改，合理又可行的意见都尽量吸收，力求搞得更精准。

3月25日，六届人大四次会议举行。会议期间，分团审议民法通则草案。

4月10日上午，彭真召集彭冲、王汉斌、张友渔、张承先等人开会，根据分团会议提出的意见，再次对民法通则草案进行修改。

4月12日，全体代表表决通过了《民法通则》。

怎样认识民事立法中的民主精神和科学精神

民法通则的立法已经过去了30多年，确实是一个老话题了。再者，以今天民法的进展和成就衡量，也不难发现这部法律的若干缺陷。比如，它没有采用明确的物权概念，而用了“财产所有权和与财产所有权有关的财产权”这个冗长而绕口的概念。这不能归责于起草者的知识贫乏，参与起草的民法专家，不少是攻读过罗马法的。即使是熟读过马恩著作的人，也知道恩格斯的一个著名论断：罗马法是“商品生产者第一个世界性法律”。^[1] 它的不足，应当从历史进程的局限来解释。当时，我国长期实行计划经济，20世纪80年代中期改革启动，计划体制虽出现破冰之兆，但整个经济体制改革的目标模式尚未确定下来，企业按照什么方式运行也欠明确。在经济体制转型之际，这部民事基本法的历史价值在于：它紧贴改革思路，抓住“平等”这个民法的根本属性，确立了平等、自愿、公平、等价有偿、诚实信用的民事活动基本原则；规定了多元的市场主体制度；规定了基本交易规则；规定了违约责任和侵权责任的权利救济制度。这些原则契合了现代市场经济的基本要求，对建立社会主义市场

[1] 恩格斯：《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》。

经济起着引领作用。

尤其需要重视和总结的是——这部民事基本法在立法过程中所体现的民主精神和科学精神。其中，民主精神发掘了人们的智慧，探索出了立法工作如何处理不同意见，和计划经济向市场经济转轨，对民法提出的客观要求。而科学精神又把民主引入正常轨道，使人们的意志服从客观必然性。这是民主立法和科学立法相统一的一个范例。

民主立法是多方面的，如实行立法工作者与专家 and 实际工作者“三结合”的工作方法；努力研究借鉴外国的、台湾地区的和我国历史传统中的有益经验；广泛征求各方面意见等，凡合理的、有益的都予以吸收，而最典型的表现是重视不同意见，从不同意见中吸取正确、合理的因素。在一般人看来，1985年12月上旬，分别在北京和广州举行的两场“对台戏”式的研讨会，是不正常的。因为前者是“正统”的、由高层领导安排并主持的讨论民法通则的工作会议，后者则是经济法学界召开的反对制定（或先行制定）民法通则的会议，且出席人数之众，远远超过了前者。但是，当时的中央和全国人大的领导同志，没有对广州会议提出任何批评和责难，反而要求立法机构认真研究他们的意见，“凡是合理的、有说服力的，都应予以吸收”。顾明是国务院经济法规中心负责人，实际是广州会议的召集者，作为委员长的彭真能委派立法工作机构负责人去登门听取意见，并把顾明的不同意见广为印发，让众所周知，分析比较，这是一种民主气度，也是一种科学精神。不同意见的博弈，迸发了科学的火花。广州会议的多数意见可能是不足取的，但反对意见中也有科学合理的成分，闪耀着真理之光。典型之处，是对提交北京座谈会讨论的民法通则（草案）适用范围的批评。这一条的原文是“民法的任务，是调整公民之间和依法成立的组织之间，以及他们相互之间的财产关系和人身关系”。经济法专家们批评这种提法，把所有财产关系都划归民法调整了，理论上说不过去，实践中也行不通。应当认可，这是众多批评中最中肯的意见。正是这种批评，促成了立法机关的再思考，由此才引发并促成了立法机关的经济方面的“纵向”法律关系（经济行政法）和“横向”法律关系（民法）的分析和论断，把草案的这一规定修改为“民法调整平等主体的公民之间、法人之间、公民和法人之间的财产关系和人身关系”，从而精准地把握住了该法的调整范围。

科学立法的典型表现可以分实体和方法两个方面，都是在分歧的争论

中实现的。实体规定的科学精神在于以法律制度确立了相对独立完整的民事法律关系。我国长期实行计划经济，法律上绝大多数经济活动以国家为本位，从生产、流通到分配，都要通过国家控制和调整。由于缺乏民法传统，没有市场经济，也就没有市场经济当事人的独立意志，意思自治的民事法律行为被行政管理关系所包揽，长期沿用行政手段处理并不发达的私权。江平教授曾说，民法和经济法学家的争论，“背后的实质是中国经济走向之争，是中国经济改革中计划作用和市场作用之争”。民法通则遵循商品交换和市场经济规律，从制度上把社会民事活动，特别是经济方面的民事活动，从国家行政和计划管理的“大一统”中分离出来，以法律形式确认并保障平等主体之间的民事行为，改革了计划经济体制下由政府包揽经济活动的局面，为计划经济走向社会主义市场经济搭建了法律桥梁，在经济体制改革上具有里程碑意义。

方法上的科学精神主要在于立法路径的选择。从20世纪50年代到60年代，我国曾经两度启动民法典的起草工作，但都由于体制的原因而止动。党的十一届三中全会后，经济体制改革启动，是一味坚持民法典的立法而舍弃单行法的制定，还是“两条腿走路”，在研究民法典构建的同时，在改革实践的基础上逐一制定民事单行法，这是个重要的路径选择。立法机关果断地采取了改“批发”为“零售”的道路。这是清醒的可行的选择。它既适用了改革和发展的需要，也为中国特色民法典的出台积累经验。对于缺少民法传统的中国来说，它既是对民法的一个必经认识过程，也是合乎规律的历史演进。江平教授曾经说过，如果不是采用“零售”的经验主义的办法，一个一个地制定民事单行法，恐怕到今天民法典仍然会是一张白纸，大量的民事活动仍是无法可依，他的话是很中肯的。

历史在前进。32年前的民法通则是我国民事立法史的一个里程碑。2017年的民法总则，适应社会经济的发展，在吸收民法通则规定的基本制度和一般性规定的同时，作了重要补充、完善和发展，体现着理念、精神的进步和制度的创新，为编纂我国民法典迈出了可喜的第一步。我们相信，坚持立法的民主精神和科学精神，一定能制定出一部立足于中国实际、具有时代特征、引领改革发展的中国民法典。

（作者系中国人大制度理论研究会副理事长）

京津冀协同发展立法引领与保障 研究实践

天津市人大常委会法工委课题组

京津冀协同发展是以习近平同志为核心的党中央在新的历史条件下，站在全局高度作出的重大战略部署，是统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局和贯彻落实五大发展理念的伟大实践。2014年以来，天津市人大常委会党组坚决贯彻落实京津冀协同发展重大国家战略，积极推动京津冀立法工作协同，优先安排有关京津冀协同发展的立法项目，组织京津冀协同发展立法引领与保障专题研究，京津冀协同发展的立法引领与保障工作取得较大进展。

一、京津冀协同发展重大国家战略的鲜明时代特征

（一）京津冀协同发展是习近平总书记亲自谋划推动的重大国家战略

党的十八大以来，习近平总书记提出了一系列治国理政新理念新思想新战略，京津冀协同发展重大国家战略是其中最重要的组成部分。习近平总书记多次深入京津冀三省市考察调研，多次主持召开会议研究和部署实施这一重大国家战略，作出一系列重要指示批示。从在天津视察工作时要求京津两地共同谱写新时期社会主义现代化“双城记”，到“2·26讲话”全面深刻阐述京津冀协同发展重大国家战略意义、推进思路和重点任务，提出“七个着力”的重要要求，再到提出“建设北京城市副中心和雄安新区两个新城，形成北京新的‘两翼’”，都是习近平总书记亲自谋划、亲自推动的，京津冀协同发展不断朝着纵深方向大步迈进。

（二）京津冀协同发展是在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下有序推进的改革创新战略

京津冀协同发展战略承担着重要历史使命，需要解决的难题前所未有，没有现成经验可循。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，加强统筹指导和综合协调，解决跨地区跨部门的重大事项；妥善处理好全局与局部的关系、整体规划与分步实施的关系；找准切入点和着力点，分阶段设定规划目标、主要内容和实施路径，有序地推动实施重大规划和重大政策的落实。

（三）京津冀协同发展是在党中央领导下充分调动各方力量协同推进的重大国家战略

京津冀协同发展是一项巨大的系统工程，不仅涉及北京、天津、河北，还涉及全国各个方面，牵一发而动全身。以习近平同志为核心的党中央充分调动各方面的积极性，通力协作，共同推进。中央成立京津冀协同发展领导小组，领导小组办公室、京津冀三省市、国务院有关部门，贯彻党中央、国务院的统一部署和要求，各项政策措施扎扎实实推动落实。天津市委带领全市人民全面贯彻落实中央的战略部署，把推进京津冀协同发展作为全局工作的重中之重，以天津之“为”助推协同发展之“进”，以推进协同发展的天津行动，为全国大局作贡献。

（四）京津冀协同发展是按照新发展理念打造世界级城市群的重大国家战略

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，京津冀协同发展是贯彻落实新发展理念的伟大实践。在京津冀协同发展区域整体定位中，首要定位就是建设以首都为核心、生态环境良好、经济文化发达、社会和谐稳定的世界级城市群。实现这一定位，需要优化调整京津冀空间布局，坚持产业生态、城市生态、人居生态和自然生态“四大生态融合”的发展理念，实现生态空间山清水秀、生活空间宜居适度、生产空间集约高效的环境友好型崭新生态布局，促进人与自然和谐共处。

（五）京津冀协同发展是创新社会治理模式的重大国家战略

京津冀地区人口密集，资源环境矛盾突出，亟须探索一种区域优化开发的新模式。推动京津冀协同发展，是解决“大城市病”、区域发展不平

衡等突出问题的现实需要，更是引领经济发展新常态、落实新发展理念的主动作为。京津冀协同发展是跨越行政区划的大战略，是深化协同治理的创新实践，对于创造中国经济社会发展的内生驱动力、推进国家治理体系和治理能力现代化、构建高效的区域协调发展新体制，具有重要示范作用和世界意义。

二、京津冀协同发展发挥立法引领与保障作用的实现途径

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提到了前所未有的高度，强调法治对改革的引领和推动作用，要求重大改革必须于法有据。实施京津冀协同发展重大国家战略，应当落实重大改革于法有据，做到改革决策与立法决策相统一、相衔接。京津冀协同发展重大国家战略实施以来，围绕重点领域开展的各项改革试点示范措施已经进入深入推进阶段，有些改革试点工作尚无法律依据，也无行政法规作为依据和支撑，中央重大改革决策与立法决策之间存在一定的空档，迫切需要发挥立法对京津冀协同发展的引领和推动作用。按照《中华人民共和国立法法》规定的立法体制和立法权限，要从中国特色社会主义法律体系的基础平台、中央和地方的纵向关系、京津冀三省市之间的横向关系这三个维度，来研究发挥立法引领与保障作用的实现途径，在党中央的统一领导下，实现国家立法、三省市协同立法、三省市各自立法并行推进。

（一）党中央统筹谋划京津冀协同发展重大国家战略，提出立法目标任务

党中央对京津冀协同发展重大国家战略作出的顶层设计、统筹谋划的时间表和路线图，也是对国家立法和地方立法提出的任务和目标要求。按照党中央的部署安排，国家立法机关和地方立法机关应该并行推进相关立法工作，强化对京津冀协同发展的立法引领与保障。

（二）全国人大及其常委会制定相关法律，引领和推动京津冀协同发展

京津冀协同发展重大国家战略，关系到全国转型发展和全方位对外开放，需要充分发挥国家法律的基础性引领和保障作用。根据党中央的部署

要求，全国人大及其常委会有必要启动有关引领和保障京津冀协同发展的相关立法，如明确首都定位的“首都法”等属于国家专属立法权范围内的相关立法。

（三）国务院制定相关行政法规，引领和推动京津冀协同发展

按照立法程序，全国人大及其常委会制定法律的周期相对较长。在京津冀协同发展急需的法律制定之前，国务院可以先行制定行政法规，比如京津冀区域环境保护和污染防治方面的行政法规、有关促进区域公共服务均等化方面的行政法规、有关区域交通一体化方面的行政法规等。国务院还可以根据全国人大及其常委会的专项授权，先行制定其他引领和保障京津冀协同发展的行政法规。

（四）京津冀三省市人大协同立法，引领和规范京津冀协同发展中跨行政区域的事项

推动京津冀协同发展需要三省市积极探索跨行政区域治理的新模式、新途径。加强京津冀人大立法工作的协同，建立健全立法工作协同机制，与京津冀协同发展密切相关的地方性法规尽可能协调一致。这是立法引领和保障京津冀协同发展的重要途径。三年多来，三省市人大常委会加强立法工作协同，共同研究、分别出台了《关于加强京津冀人大立法工作协同的若干意见》、《京津冀人大立法项目协同办法》等文件，为有效推动立法工作协同和立法项目协同提供了制度保障。

（五）京津冀三省市政府协同制定政府规章，就区域环境污染联防联控、产业布局与承接、公共服务一体化等事项协同规范

在京津冀协同发展中，三省市政府间合作发挥着至关重要的作用。要运用法治思维和法治方式推动区域政府间合作，形成区域合作的优势，借鉴《东北三省政府立法协作框架协议》的经验做法，京津冀三省市政府签订相应的框架性协议，采取紧密型、半紧密型、分散型等多种协作方式，在区域环境污染联防联控、产业布局与承接、公共服务一体化等领域，协同制定政府规章。

（六）京津冀三省市分别制定地方性法规，引领和保障实现京津冀协同发展各自功能定位

贯彻落实京津冀协同发展是重大国家战略，应当成为京津冀三省市人大立法工作重点。在加强京津冀立法工作协同的同时，三省市人大要主动

作为，围绕疏解北京非首都功能这一核心，围绕实现中央对三省市各自在京津冀协同发展中的功能定位，优先制定相关地方性法规、在相关法规中设专门章节或条款，对京津冀协同发展内容作出规定，为京津冀协同发展提供强有力的地方法治保障。

（七）京津冀三省市政府分别制定政府规章，落实三省市签订的框架性协议

地方政府规章在引领和推动京津冀协同发展方面有独特的优势，需要引起三地政府的高度重视。为落实京津冀协同发展重大国家战略，三年多来，京津冀三省市政府及其有关部门签订了大量区域合作的框架性协议，涉及经济、科技、教育、医疗、文化等众多方面，对其中比较成熟的、可推广复制的规范性内容，需要三省市政府分别上升为政府规章。

三、京津冀三省市人大立法工作协同的实践及成果

（一）建立立法工作协同制度框架

2014年4月，河北省人大常委会法工委向北京市、天津市人大常委会法制工作机构提出关于加强京津冀协同立法的建议，得到北京、天津的积极响应。2014年5月至8月，三省市人大法制工作机构进行了分别交流和讨论，天津市人大常委会法工委主动承担起草《关于加强京津冀协同立法工作协同若干意见（讨论稿）》，经三省市人大常委会法制工作机构共同研究修改，于2015年3月在天津召开的第一次京津冀人大立法工作联席会上讨论并一致通过。会后，北京市、天津市、河北省人大常委会分别由主任会议讨论同意了若干意见，出台了相应的文件。《关于加强京津冀协同立法工作协同若干意见》确定了立法工作协同制度框架，奠定了区域立法工作协同的制度基础。

（二）三省市人大立法工作联席会议形成制度

为使京津冀人大立法工作协同坚持下去，三省市人大常委会商定采取三方轮流召集的方式，建立京津冀立法工作联席会议制度。三省市人大常委会领导同志每年至少召开一次会议，根据实际需要邀请相关方参会，就有关具体问题进行研讨交流。至今已经召开过四次会议。联席会议的主要议题：一是讨论研究协同立法机制文件，先后研究通过了《关于加强京

津冀人大立法工作协同的若干意见》、《京津冀人大立法项目协同办法》、《京津冀人大法制工作机构联系办法》。二是交流三省市人大年度立法计划和重要法规的立法工作。三是讨论研究京津冀协同发展有关立法的专门问题，在北京召开的第二次会议上，讨论了《推进京津冀协同发展首都立法问题研究》；在河北召开的第三次会议上，研究讨论了河北省人大常委会委托河北大学所作的《京津冀协同立法研究报告》；在天津召开的第四次会议上，讨论了天津市人大常委会所作的《京津冀协同发展立法引领与保障研究报告》。京津冀人大立法工作联席会取得丰硕成果，从建立立法工作协同的制度框架，到讨论研究协同立法的具体领域和具体项目，在推动京津冀立法工作协同方面发挥越来越重要的作用。

2018年7月13日，京津冀人大立法工作协同座谈会第五次会议在京召开。三省市人大常委会主要负责同志、分管负责同志和全国人大常委会法工委领导同志出席会议。会议主要内容有：一是三省市法制工作机构负责人介绍了三地立法规划和年度立法计划的有关情况。二是讨论《京津冀人大立法项目协同实施细则（讨论稿）》（以下简称“实施细则讨论稿”）和立法工作协同项目。会议原则通过实施细则讨论稿，原则同意将机动车污染防治条例（移动源污染防治条例）作为三地人大的立法工作协同项目，将环保条例作为天津市、河北省两地人大的立法工作协同项目，北京市人大积极参与。实施细则讨论稿和立法工作协同项目，经三地人大常委会主任会议同意后实施。三是三地人大常委会领导和全国人大常委会法工委立法规划室负责人作了讲话。

（三）建立立法工作协作机制

三年多来，三省市在制定事关京津冀协同发展等重要地方性法规时，主动向其他两地人大征求意见，其他两地积极提出意见建议。这是立法工作协同协作实践的重要特点。截至目前，《天津市大气污染防治条例》、《天津市水污染防治条例》、《中国（天津）自由贸易试验区条例》、《天津市人民代表大会关于农作物秸秆综合利用和露天禁烧的决定》4部法规，《河北省大气污染防治条例》、《河北省志愿服务条例》2部法规，都通过相互征求意见的方式进行立法工作协作。三省市人大常委会法制工作机构都高度重视立法工作协作，认真研究征求意见的法规草案，提出了很多有见地的意见建议。仅就《天津市水污染防治条例》，北京、河北两地就

提出了 53 条意见。

（四）建立立法项目协同机制

2017 年 2 月，在第三次京津冀人大立法工作联席会上，研究讨论了“京津冀人大立法项目协同办法”。以此为基础，三省市人大常委会分别由主任会议制定了相应的规范性文件。京津冀人大立法项目协同办法共 17 条，从宗旨、适用范围、协同原则、协同内容、协同项目、协同方式等方面作了规定。按照这个办法，确定“天津市公路管理条例”、“河北省道路运输管理条例”为 2017 年立法项目协同的重点项目，从政府主管部门起草开始，三省市就紧密配合、协同工作。

（五）三地协同立法取得显著成果

三年多来，三省市人大及其常委会制定或修改与京津冀协同发展关系密切的地方性法规共有 14 部。

1. 《天津市人民代表大会常务委员会关于批准划定永久性保护生态区域的决定》（2014 年）。该决定将天津市 25% 左右的市域国土面积划定为永久性保护生态区域，分别以生态保护红线区、黄线区方式进行严格保护，严格落实京津冀协同发展生态环境保护的要求。

2. 《河北省地下水管理条例》（2014 年）。该条例规定了地下水管理协调合作机制，与京津定期协商地下水管理重大事项，对在京津边界建设可能影响相邻地区地下水资源的重大项目，应当及时通报有关信息。

3. 《天津市大气污染防治条例》（2015 年）。为了推动京津冀环境污染联防联控，在制定该条例时，天津加强与北京、河北在环境保护方面的沟通协调，在相关法规中增加了区域协作治理的内容。设专章“区域大气污染防治协作”，包括五个条文，对建立大气污染防治协调合作机制、加快淘汰高污染排放车辆、建立重污染天气应急联动机制、大气污染防治科研合作机制等内容进行了规范。

4. 《天津滨海新区条例》（2015 年）。在修订该条例时，专门规定了承接首都资源，辐射带动京津冀协同发展等方面的内容。

5. 《河北省人民代表大会常务委员会关于促进农作物秸秆综合利用和禁止露天焚烧的决定》（2015 年）。为了大力推进生态文明建设，防治大气污染，保护和改善生态环境，该决定明确在河北省行政区域内全面禁止露天焚烧秸秆及树叶、荒草等，并对农业经营主体露天焚烧秸秆及树叶、

荒草，以及由于农业经营主体对农产品采收后的秸秆和树叶、荒草等的处理不及时致使他人露天焚烧等行为进行处罚。

6.《中国（天津）自由贸易试验区条例》（2015年）。在制定该条例时，贯彻落实京津冀协同发展重大国家战略，主动服务京津冀协同发展，在金融服务、航运服务、商贸服务等现代服务业和装备制造、新一代信息技术等方面为产业协同发展提供法治保障，特别专章规定“服务京津冀协同发展”，对自贸区主动服务京冀经济转型升级作出明确规定。

7.《河北省大气污染防治条例》（2016年）。在该条例立法过程中，河北省人大常委会充分征求了京津两地的意见，专设“重点区域联合防治”一章，包括四个条文，对定期协商大气污染防治重大事项，开展大气污染防治联合防治，开展联合执法、环评会商，大气污染防治科研合作和制定重点区域大气污染防治规划等内容进行了规定。

8.《天津市水污染防治条例》（2016年）。在制定该条例时，天津专程听取京冀两地的意见，并设专章“区域水污染防治协作”。该章规定了五个条文，对水污染防治上下游联动协作机制和统一协同的流域水环境管理机制、交界地区加强跨界水质断面监测、跨行政区域水污染事故应急联动和会商机制等内容进行了规定。

9.《河北省城乡规划条例》（2016年）。该条例以符合国家推进京津冀协同发展的要求作为制定和实施城乡规划的原则，编制跨设区的市、省直管县（市）行政区域的城镇体系规划和编制跨县（市、区）行政区域的城镇体系规划，都要考虑京津冀协同发展的需要。

10.《天津市地方性法规制定条例》（2016年）。为了完善立法协同机制，加强京津冀三省市沟通协调，在修改该条例时，设专门条款，即第三十条第四款，对法规草案涉及区域协同发展问题需征求其他省市意见的要求进行了规定。

11.《天津市人民代表大会关于农作物秸秆综合利用和露天禁烧的决定》（2017年）。为了推动京津冀区域大气污染联防联控，该决定充分吸收了河北省的立法经验。同时，对故意焚烧秸秆的违法行为处罚幅度也与《河北省人大常委会关于促进农作物秸秆综合利用和露天禁烧的决定》的有关条款协调一致。

12.《天津市促进科技成果转化条例》（2017年）。该条例明确要积

极推进京津冀协同创新发展，加强与京津冀科技创新资源的开放共享，共建科技成果转化平台、科技产业园区和技术交易市场联盟、产业技术创新联盟；鼓励企业、研究开发机构和高等院校与京津冀等市外创新主体联合建设重点实验室、工程中心等联盟，促进科技成果转化实施。

13.《天津市人工影响天气管理条例》（2017年）。该条例要求开展人工影响天气工作应当加强与北京市、河北省等周边地区协作，合作开展空中云水资源开发利用研究，实行区域间的动态监测和联防联控，优化人工影响天气作业效果。

14.《天津市志愿服务条例》（2017年）。该条例明确要加强京津冀等跨区域志愿服务的协作和权益保障，共同促进志愿服务事业发展。

四、引领与保障京津冀协同发展的立法项目建议

发挥立法对京津冀协同发展的引领与保障作用，需要从国家立法、三省市协同立法和天津本地立法这三个层面，根据京津冀协同发展的现实立法需求，研究近期和中长期的立法项目规划。我们在认真学习习近平总书记关于京津冀协同发展重要讲话和党中央、国务院关于京津冀协同发展规划纲要的基础上，对京津冀协同发展的立法需求进行了系统研究，提出了34项立法项目的建议。

（一）国家层面立法项目建议 13 项

国家层面的立法项目，包括全国人大及其常委会制定法律的建议项目和国务院制定行政法规的建议项目。京津冀协同发展作为重大国家战略，发挥立法引领和保障作用，需要在国家层面制定必要的、基础性的法律或者行政法规。因此，我们提出 13 项立法建议。

1. 中华人民共和国首都法。京津冀协同发展战略的核心是有序疏解北京非首都功能。为了从法律上明确什么是首都功能，全国人大常委会有必要制定“中华人民共和国首都法”。

2. 京津冀区域规划法。为了统筹协调京津冀区域规划，推进区域规划协同，将京津冀区域功能定位、空间布局等内容法制化，明确京津冀区域规划编制实施的法定职责、原则要求和程序机制，全国人大常委会有必要制定“京津冀区域规划法”。

3. 京津冀区域大气污染防治特别应对法。为了加快治理京津冀区域大气环境,针对京津冀区域大气污染防治的特殊情况,全国人大常委会有必要制定“京津冀区域大气污染防治特别应对法”,采取比大气污染防治法更加严格、更加有效的应对措施。

4. 京津冀区域生态补偿法。为了系统推进京津冀生态文明建设,建立长期稳定系统的生态补偿制度,合理协调利益机制,明确生态价值判断标准和生态补偿计算标准,实行系统的资金补偿,项目支持、产业扶持等生态补偿机制,健全补偿资金使用监督机制,全国人大常委会有必要制定“京津冀区域生态补偿法”。

5. 京津冀促进产业集群发展法。为了促进京津冀区域经济一体化,疏解北京非首都功能,落实《中国制造 2025》提出的目标任务,明确推动区域产业集群转型升级的鼓励政策,全国人大常委会有必要制定“京津冀促进产业集群发展法”。

6. 修改中华人民共和国港口法。天津、河北是我国北方港口密集地区。为了解决天津、河北区域内港口重复建设、同质化竞争、内陆无水港合作模式缺乏法律上的规范等问题,全国人大常委会有必要对港口法进行修改,在港口管理法律制度上进行完善。

7. 关于雄安新区立法。雄安新区建设是跨行政区域的千年大计、国家大事,按照重大改革于法有据的要求,有必要在雄安新区规划建设初期,就通过立法形式,为雄安新区的建设发展提供立法的引领和保障。建议全国人大常委会做出决定,对雄安新区的功能定位、规划建设要求等核心内容在法律上予以确定,为雄安新区立法作出框架性安排。国务院有必要制定“雄安新区条例”,对雄安新区的管理体制、管理机构、管理职能等重要事项做出明确规定,同时将户籍、人口、房地产、医疗、教育等涉及雄安新区建设的重大政策法规化。如果国务院制定行政法规条件尚不成熟,可以先由河北省人大常委会制定地方性法规。

8. 京津冀区域环境保护条例。为了加快解决京津冀地区严重的环境污染问题,建立三省市联防联控的执法体制,为京津冀三省市地方环境保护立法设立基本标准和要求,国务院有必要制定“京津冀区域环境保护条例”。

9. 京津冀基本公共服务均等化促进条例。为了促进京津冀区域基本

公共服务均衡发展，加大国家财政对河北省的转移支付力度，推动京津两市对河北省对口支援，破除地区间不合理的政策障碍和制度壁垒，推动公共服务共建共享，国务院有必要制定“京津冀基本公共服务均等化促进条例”。

10. 京津冀低慢小航空器安全管理条例。为了应对无人机等航空器大量增加给环首都地区空域安全管理带来的挑战，完善区域联合治理机制，需要通过立法对低慢小航空器安全管理作出规范，切实维护首都地区空防安全，国务院有必要制定“京津冀低慢小航空器安全管理条例”。

11. 京津冀交通一体化促进条例。为了促进京津冀区域交通基础设施一体化、运输服务一体化、管理制度一体化、技术支撑一体化、市场培育发展一体化，实现京津冀三省市交通“规划同图、建设同步、运输一体、管理协同”的发展目标，国务院有必要制定“京津冀交通一体化促进条例”。

12. 京津冀产业升级转移促进条例。产业升级转移是京津冀协同发展需要率先突破的重点领域。为了加快产业转型升级，有效疏解北京非首都功能，引导津冀地区合理有序承接北京产业转移，优化产业布局，加快产业结构调整 and 转型升级，国务院有必要制定“京津冀产业升级转移促进条例”。

13. 京津冀区域土壤污染防治条例。土壤污染防治是京津冀区域生态保护领域的一项重要工作。相对于大气污染和水污染，土壤污染具有隐蔽性、滞后性的特点，治理难度更大。土壤污染防治方面的法律长期缺位，严重影响京津冀区域土壤污染防治工作依法开展，在全国人大常委会制定法律之前，国务院有必要制定“京津冀区域土壤污染防治条例”。

（二）三省市协同立法项目建议 10 项

京津冀区域协同发展重在协同。发挥立法的引领和保障作用，需要三省市加强立法项目协同，将关联程度较高、需要相互衔接的领域作为三省市协同立法的重点。因此，建议就以下 10 个立法项目加强三省市立法协同。

1. 区域标准化促进条例。为了解决京津冀在很多领域推荐性标准不相同而造成重复检验、互不兼容、浪费人力物力财力的问题，促进形成统一市场，有必要由三省市人大常委会协同制定“区域标准化促进条例”，或者在三省市标准化条例中增加促进京津冀区域标准化发展的内容。

2. 能源规划条例。针对京津冀地区能源消费存在的突出问题，优化区域能源消费结构，提高能源利用效率，三省市人大常委会有必要协同制定“能源规划条例”。

3. 教育协同发展促进条例。针对京津冀区域教育资源丰富但分布极不均衡问题，需优化区域教育布局，促进优质教育资源共建共享，提高教育公平程度和整体水平，三省市人大常委会有必要协同制定“教育协同发展促进条例”。

4. 现代农业协同发展促进条例。为了推进京津冀农业协同发展，促进传统农业向现代农业转型升级，形成特色鲜明、优势互补、市场一体、城乡协同的发展新格局，三省市人大常委会有必要协同制定“现代农业协同发展促进条例”。

5. 人才发展促进条例。为了进一步实现京津冀人力资源市场服务资质互认互准，推动人力资源服务地方标准协同，促进人才政策互通互融，专业技术人员职称、职业资格互认，促进政策、人才和信息共享，三省市人大常委会有必要协同制定“人才发展促进条例”。

6. 协同修改养老服务法规。2014年以来京津冀人大常委会分别制定了养老服务的地方性法规，但均没有涉及区域养老服务协同方面的内容。近年来京津冀在推动养老服务协同发展上取得了很大进展，开展京津冀养老协同发展试点，取得了初步效果。三省市人大常委会有必要总结试点经验，协同修改养老服务地方性法规，增加区域养老服务协同的规定。

7. 协同修改旅游条例。今年北京市重新修订旅游条例，明确促进旅游区域合作。为了促进京津冀旅游业协同发展，促进形成协调机制一体化、市场营销一体化、管理服务一体化、规划布局一体化，三省市人大常委会有必要协同对旅游条例进行修改和完善。

8. 天津滨海—中关村科技园条例。为了充分发挥北京创新创业资源密集和天津产业基础雄厚的优势，实现京津两市创新资源、空间资源和政策资源互补共享，两市共同建设天津滨海—中关村科技园。为促进科技园健康发展，三省市人大常委会有必要协同制定“天津滨海—中关村科技园条例”。

9. 协同修订天津市公路管理条例。2017年度天津市人大常委会计划修订《天津市公路管理条例》。为落实京津冀交通一体化发展的需要，采

取天津起草、北京和河北协助参与的方式，协同修改《天津市公路管理条例》，该项目已于 2017 年审议通过。

10. 协同修改天津市职业教育条例。天津市在发挥职业教育资源优势、助力京津冀区域职教协同发展方面已经取得较大进展，去年与河北省签订了职业教育合作协议。天津市人大常委会已经启动《天津市职业教育条例》修改调研，建议采取天津市起草、北京市和河北省密切配合的方式，协同修改好《天津市职业教育条例》。

（三）天津本地有关京津冀协同发展的立法项目 11 项

《京津冀协同发展规划纲要》明确了天津“一基地三区”的功能定位。围绕落实这一功能定位的要求，充分发挥本地立法的引领和保障作用，考虑立法需求的紧迫程度，提出了 11 项立法项目。

天津市立法项目建议表（共 11 项）

序号	项目名称	进展情况
1	天津市促进科技成果转化条例	已颁布实施
2	天津市人工影响天气管理条例	已颁布实施
3	天津市公共电信基础设施建设和保护条例	已颁布实施
4	天津市志愿服务条例	已颁布实施
5	天津市金融创新运营促进条例	已列为安排审议项目
6	天津市大数据发展应用促进条例	已列为安排审议项目
7	天津国家自主创新示范区条例	已列为预备审议项目
8	天津市快递条例	已列为预备审议项目
9	天津市医院前医疗急救服务条例	已列为调研项目
10	天津市人工智能发展促进条例	已立项研究
11	天津市人口信息库管理条例	已立项研究

五、健全京津冀协同发展立法引领和保障的工作机制

按照京津冀协同发展立法引领和保障实现途径的研究，为推动上述34个立法项目实现，我们对健全京津冀协同发展立法引领和保障工作机制进行了研究。

（一）始终坚持党对立法工作的领导

发挥立法对京津冀协同发展的引领和保障作用，应当在党的统一领导下，平稳有序地协调推进。坚持立法与改革决策紧密衔接，对需要制定、修改、废止、解释法律、法规、规章的事项，以及在改革试点区域、试点领域暂停或者调整适用有关法律、法规、规章的，应当按照党中央和三省市党委决策及时启动立法程序，确保重大改革于法有据。建议在中央京津冀协同发展领导小组下增设法制工作组，负责统筹规划和协调国家层面的立法问题。同时，在京津冀三省市党委领导小组也相应增设法制工作组，统筹研究规划协调三地协同立法和本地的有关立法问题。

（二）加强国家层面立法，做好顶层设计

立法引领和保障京津冀协同发展，国家立法发挥着基础性、主导性作用。

第一，建议全国人大常委会和国务院在制定立法规划或者年度立法计划时，充分考虑京津冀协同发展的实际需要，把制定或修改事关京津冀协同发展的法律、行政法规列入立法规划或者年度立法计划，优先加以推动。

第二，建议对法律、行政法规进行梳理研究，对与实施京津冀协同发展重大国家战略不相适应的，尽快启动修改、废止或者暂时调整适用的法律程序。

第三，建议全国人大常委会、国务院加强对地方性法规、国务院部门规章、地方政府规章的审查监督，对有碍京津冀协同发展重大国家战略实施的，及时提出审查意见。

第四，对实施京津冀协同发展重大国家战略具有引领和保障作用的国家立法事项，三省市可以提出框架性的研究意见，可以由全国人大代表提出议案、建议，提请全国人大常委会法工委或者国务院有关部门研究，适时启动立法程序。

（三）强化京津冀三省市人大立法工作协同

要总结三年多京津冀协同立法的实践经验，进一步强化四个方面的立法工作协同。

第一，立法计划协同。京津冀三省市人大常委会制定立法规划或年度立法计划，要充分考虑京津冀协同发展的需要，注意相互吸收彼此意见。

第二，立法项目协同起草。对京津冀协同发展具有重要影响的地方立法项目，可以采取联合起草、分别审议、协同推进方式；也可以同步调研论证、协同修改，对涉及的难点、重点、焦点问题，进行联合攻关；还可以由一方牵头起草，其他两省市配合。

第三，立法工作协同推进。对三省市年度立法计划中相同或者相近主题的立法项目，三省市法制工作机构可以同步推进工作进度。如果一方先行启动，要及时向其他两省市通报项目进展情况和立法研究成果，并就有关问题征求意见和建议。

第四，立法信息交流共享。进一步强化业已形成的京津冀人大法制机构的信息交流机制，向更及时、更深入、更系统、更有针对性方面拓展和延伸。

（四）三省市人大优先推动相关地方立法项目

在加强京津冀人大立法工作协同的同时，三省市人大常委会要优先推动制定本省市与京津冀协同发展相关的地方立法项目。要立足本地实际，对推动京津冀协同发展的立法需求进行系统研究，积极推动各自地方性法规的制定、修改、废止和解释。要将有关京津冀协同发展的立法项目作为立法计划的重点，集中优势力量加快推进立法进程。要加强地方性法规清理工作，努力使京津冀三省市的相关地方性法规能够相互衔接。对不适应京津冀协同发展需要的法律规范予以及时修改，及时将修改或清理情况互相通报。

（五）三省市政府抓紧制定相关政府规章

对于需要制定地方性法规的项目，在制定地方性法规之前，要发挥地方政府规章的优势，三省市政府可以先行制定政府规章。

第一，要将三省市政府之间签订框架性协议中的规范性内容，适时转化为政府规章，以法治方式和法治手段积极推动落实框架性协议。

第二，要抓紧对推进生产要素合理流动、消除行政壁垒、加强执法协

作、强化联合监管等方面事项的立法研究，及时制定地方政府规章，依法推进事关京津冀协同发展的重要行政管理改革事项的落实。

第三，对需要协同制定地方性法规的事项，可以先由三地政府协同制定政府规章，既可以争取地方立法的时间，又可以为三省市人大制定地方性法规积累经验。

第四，加强京津冀政府立法工作协同。三省市政府法制工作机构可以借鉴三省市人大立法工作协同的经验，结合政府法制工作特点，尽快建立三省市政府之间的立法工作协同机制。

总之，京津冀协同发展是一项前无古人的重大国家战略，是以习近平同志为核心的党中央亲自谋划、亲自推动的伟大改革事业，必须在党中央的统一领导下，充分发挥立法的引领、推动和保障作用。以上研究，既对三年多来的实践进行了总结与概括，又结合实际大胆提出了一些意见与建议，以期引起从中央到地方各方面对京津冀协同发展立法引领与保障研究的高度关注，共同推进这项重大改革于法有据。

公众参与立法若干问题研究

浙江省人大常委会课题组

公众参与立法是推进立法公开，提高立法科学化、民主化的重要途径，也是完善人大制度建设、推进社会主义民主法治进程的重要方面。党的十八大和十八届三中、四中全会对加强公众参与立法提出新要求，立法法也对加强公众参与立法作出新规定。面对新形势、新任务和新要求，深入开展公众参与立法研究，有助于加强和改进我省地方立法，有助于提高我省立法质量。

一、公众参与立法的理论界定

（一）概念

公众参与立法，是指国家机关以外的自然人、法人或者非法人组织在立法机关组织下，依照法定程序和方式有序参与法律规范的制定、修改、废止的活动。公众参与立法有别于社会参与立法和专家参与立法。社会参与立法概念最宽，包括了公众参与立法和专家参与立法。专家参与立法特指专家以其特定身份参与立法，并提供专业的意见建议。

公众参与立法是公民政治参与的一种形式，相对于专家参与立法而言，具有以下四项特征：一是广泛性。公众参与立法的主体广泛，包括国家机关以外的、所有非专业的普通群众和社会组织，涉及面广、人员数量众多。二是不特定性。公众参与立法的主体为不特定的社会公众，参与的人数和范围存在开放性、不确定性，也具有一定的不可预见性。三是价值性。公众参与立法对于推进科学立法、民主立法，提高立法质量，实现公民政治权利和良法善治具有重要作用，有特定的价值和意义。四是辅助性。

公众参与立法本质上是直接民主的一种形式，是对代议制民主的补充，是人大主导立法的一个环节，起辅助性作用。

（二）理论依据

公众参与立法起源于古希腊的雅典公民大会，其实行的直接民主制可以说是公众参与立法的最早实践。近代，随着对代议制民主的反思，参与式民主逐渐兴起，公众通过对部分政治事务的直接参与，实现对国家和社会的管理。社会公众参与立法正是参与式民主的重要体现，是以直接民主方式对代议制民主的补充完善。其理论依据主要有三：

一是自然公正原则。自然公正原则是公众参与立法的理论根源，其基本含义是当个人权利受影响时，应当给予公平听证的机会。具体到立法，就是要求立法机关制定的法律对部分公众的权益有不利影响时，应当赋予这部分公众直接参与立法的权利和陈述意见的机会，并在充分听取意见建议基础上，以公正的立场和超脱的视角，对公众意见予以充分研究，使制定出来的法律规范更能体现公平正义。

二是人民主权原则。人民主权原则是现代文明社会的一项基本政治原则和国家权力合法性的逻辑起点。人民主权认为国家的一切权力源于人民授予，人民有权自主平等地参与国家权力的运转和公共政策的形成，并对国家权力进行监督。立法作为最重要的公共决策之一，让人民群众有效参与进来，表达呼声和诉求。这不仅是人民行使政治参与权、表达权的重要形式，也是人民行使监督权的重要途径，是人民主权原则在立法领域的直接要求和体现。

三是协商民主理论。协商民主理论强调在多元社会背景下，通过普通的公民参与，就决策和立法达成一致意见，其核心要素是协商与共识。协商民主的实质，就是要实现和推进公民有序的政治参与。体现在立法程序中，就是通过公众参与立法的形式和途径，引导群众以理性合法的形式表达利益要求，并经过主体间理性地讨论协商，实现不同意见的融合，最终达成共识。

（三）现实意义

公众参与立法作为公民政治参与的重要形式，对于推进民主法治建设、提高立法质量、促进社会和谐等方面具有重要意义。

一是有利于落实宪法权利，健全民主政治。我国宪法确立了人民主权原则，强调人民“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”。立法权是最重要的国家权力之一，推进公众参与立法是落实主权在民，实现公民参与和管理国家事务等宪法权利的重要体现。同时，通过公众参与立法可以构建国家与公民之间的对话协商机制，促进权力机关与人民群众之间的和谐互动。

二是有利于提高立法质量，实现良法善治。法律是治国之重器，良法是善治之前提。良法应当保护公众权利和社会福祉，而建立良法的重要途径就是有效地实现公众参与立法。公众通过参与立法表达自身利益诉求，使立法机关得以更加准确全面了解公众声音和社会关切，从而推动立法的科学决策，推动形成公平、合理的权利义务机制，实现良法善治。

三是有利于培养法治意识，推动法律实施。“一部重要的法律不是刻在大理石或铜表之上的，而是铭刻在公众内心”。人民群众参与立法，实际上是将角色从法律规范的被动调整者转变为法律规范制定的主动参与者。通过这一过程，公众对权力与责任、权利与义务的关系有更深刻的认识和理解，能够知其然并知其所以然，不仅培养了法治意识，也增加了执行法律的主动性和自觉性，推动法律的有效实施。

二、公众参与立法的现状与问题

全国人大和地方人大一直高度重视公众参与立法工作，不断开展公众参与立法的探索和实践，取得显著成效，在不断建设和完善中国特色社会主义法律体系中发挥了积极作用。

（一）实践推进

“从群众中来，到群众中去”的群众路线是我党的根本工作路线，也是一直以来开展立法的重要指导思想。新中国第一部宪法的制定过程就是立法中贯彻群众路线，开展公众参与的生动实践。毛泽东同志指出：“起草宪法采取了领导机关的意见和广大群众的意见相结合的方法……过去我们采用这个方法，今后也要如此。一切重要的立法都要采用这个方法。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视公众参与立法工作，把公众参与立法作为践行立法民主和立法公开，保障立法质量和法律认同度的重要举措，并对拓展人民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制等提出了明确要求。

各地人大认真贯彻落实中央精神，积极推进公众参与立法的实践，形成了许多行之有效的经验，并不断加强制度化、规范化建设，在地方立法条例、常委会立法工作程序等法规文件中对公众参与立法提出明确要求。总结实践做法，当前公众参与立法主要有以下六种方式：

一是调研座谈。这是指立法机关针对法律法规草案中存在的问题和分歧意见，深入基层、深入一线，通过入户访谈、实地查看、召开座谈会等形式进行调查研究，直接听取基层群众的意见建议。这是立法实践中运用最广泛和最常见的公众参与立法方式，在立法的立项、起草、审议等阶段都可采用。

二是立法听证。这是指立法机关就立法草案有关问题存在重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整的立法事项听取社会公众意见并开展辩论的制度。立法听证的程序性强，过程公开透明，听证参与人的意见表达更为充分，是立法公众参与不可或缺的形式。立法法实施后，2000年浙江省人大率先在全国举行立法听证会，并出台《浙江省地方立法听证会规则》。广东、山东、湖北等地还探索开展网上听证。甘肃、上海、青海、江西、四川、安徽、重庆等省市人大制定立法听证规则，实现了立法听证的制度化、规范化。

三是征求意见。这是指立法机关通过书面或者报纸、网络等形式向社会公布法律法规草案并公开征求意见。由于网络具有成本低、便捷快速等优点，通过网络征求意见已成为全国各级人大立法的规定动作。全国人大从2008年开始将法律草案通过网络向社会公布，2013年进一步明确法律草案二次审议稿再通过网络向社会全文公布。浙江省是全国第一个在网上公布全部法规草案的省份，目前每件法规都在浙江人大门户网站和法工委创办的地方立法网上向社会公布，通过代表履职服务平台向全体省人大代表和立法基层联系点征求意见，并根据情况举办视频直播、在线交流等形式与网民开展互动。

四是公民旁听。这是指立法机关在讨论、审议法律法规草案时，邀请公民旁听会议的制度。公民可以旁听人大常委会的全体会议，有的地方还允许公民旁听联组会议或分组会议，但旁听人员没有发言权，只能通过书面形式提出意见。四川、安徽、浙江、吉林等省人大出台了有关公民旁听常委会会议的决定或规定。

五是民意调查。这是指立法机关针对立法中涉及民生权益的重要问题,采取网络、报纸、随机发放和分层抽样等方式发放调查问卷,广泛深入听取民意。民意调查具有成本低、针对性强、效果直接等特点,成为近年来新兴的公众参与立法方式。如浙江人大在《浙江省计量监督管理条例》制定过程中,专门就有关民生计量的内容开展立法问卷调查;北京市专门开展降低机动车使用强度立法民意调查等,都取得较好的社会效果和立法效果。

六是反映问题。这是指在法律法规实施过程中,公众对于立法工作或者具体法律法规中存在的问题向有权机关进行反映。这种参与立法的方式源于宪法规定的公民批评建议权,公民对于国家机关或者工作人员存在的问题,有权提出批评和建议。

(二) 存在问题

各地人大在建立健全公众参与立法机制、发挥公众参与立法作用上取得较大进展,但也存在一些不足之处,还不能完全适应当前立法工作的新形势、新任务,需要认真研究并加以解决。

一是参与意识不够高。普通公众对政治关注度不高,对法规与自身权益关联度的认识不够,对通过自身参与行为影响立法的意识不强,存在一种事不关己高高挂起的心态以及搭便车的情结。同时,由于立法机关对公众参与的反馈不及时、不充分,进而影响公众参与立法的积极性,导致有的法规草案征求意见应者寥寥,没有形成公众参与立法的积极氛围。

二是参与能力不够强。我国公民的法治意识还不够强,包括参与立法在内的政治参与水平和能力都有待提升。而且,普通公众缺乏理性思考能力,特别是在互联网社会和自媒体时代,容易受网络热点新闻和舆论事件影响,并被一些错误言论所误导,进而形成不理性声音,甚至以汹涌民意“绑架”立法。

三是参与渠道不够通畅。立法公开的深度、广度还不够,导致公众获取立法信息不够及时、全面;同时,目前公众主要通过参与立法调研座谈会以及对网络公开征求意见的立法草案提出意见,立法听证会等直接听取民意的形式运用较少,公众参与立法的方式和途径总的来说还比较有限,参与渠道还不够通畅,难以实现全面深入参与立法。

四是参与机制不够完善。公众参与立法工作机制还不够完善,主要体

现在立法听证制度程序繁琐、举办成本高，公众参与不便捷；公众参与立法的反馈机制还没有真正建立，对公众提出的意见不予反馈或者反馈不全面现象比较突出；一些新型的公众参与立法方式还没有制度化、规范化等，影响公众参与立法作用的发挥。

五是参与成效不够理想。有效的公众参与需要较为成熟的市民社会为支撑，需要较高的公民素质为基础。但目前公众整体素质还不够高，受个人知识和能力局限，很少能提出高质量、有水平、可吸收的意见建议，并且公众个体人单势孤，也难以对立法形成实质性影响，导致公众参与立法的成效不够理想。

三、公众参与立法的制度完善

良法善治离不开有效的公众参与。面对新时期新形势，必须将完善公众参与立法的制度机制作为进一步加强和改进地方立法、提高立法质量的重要举措。结合工作要求，针对当前问题，立足浙江实际，完善我省公众参与立法制度需要从以下五个方面着力：

（一）明确思路目标

完善公众参与立法的指导思想应当是：认真贯彻落实党的十八大、十八届历次中央全会、习近平总书记系列重要讲话和治国理政新理念新思想新战略，以及浙江省第十四次党代会精神，适应深入推进法治浙江建设的需要，以提高立法质量为目标，进一步发挥公众在立法中的积极作用，推进科学立法、民主立法，推动形成党委领导、人大主导、政府依托、社会各方有序参与立法的工作格局，更好地发挥地方立法对经济社会发展的引领和推动作用。

具体而言，完善公众参与立法制度的目标就是要进一步深化公众参与立法的范围和内容，提高公众参与立法的意识和主动性，提升公众参与立法的能力和水平，完善公众参与立法的工作机制。

（二）深化参与内容

立法是一项系统工程，不同立法阶段之间有着循序渐进、逐步深入的过程。目前公众参与立法侧重立法制定过程中的调查研究环节，这不利于充分发挥公众参与立法的积极作用。下一步，要不断扩大公众参与范围，

实现立法前、立法中、立法后的全方位、全过程参与。

一是立法前参与。立法前主要是指立法的准备阶段，包括为正式立法提供或创造条件的立法预测、确定立法项目、开展可行性论证等环节。立法机关应当充分重视立法准备阶段的公众参与，对公民通过来信来访提出的立法项目建议予以充分研究考虑，对社会舆情中体现出来的公众立法意愿予以充分关注，并可以主动委托有关社会组织开展立法预测或者立法必要性研究。在编制立法规划计划时，无论是征集立法项目，还是开展立法项目的筛选论证，立法机关都应当积极主动广泛地听取社会各方意见，通过公开征集意见、勾选重点立法项目等形式汇集民意，并将社会公众的意见建议作为确定立法规划计划的重要参考依据。

二是立法中参与。立法中是指法规的制定阶段，包括起草、调研、修改、审议、表决等环节。这是立法最重要的阶段，也是公众参与立法的主要阶段。目前，立法机关开展的公众参与立法也主要集中在这一阶段，各种做法相对成熟和完善；下一步，要在继续深化、精细化和规范化上下功夫。无论是法规草案起草的调研修改，还是人大专门委员会审议中的调研修改，无论是召开立法座谈会、论证会、听证会，还是公开征集意见、开展问卷调查、进行法规审议，立法机关都应当广泛吸收公众参与，特别是要注重听取基层群众的意见，认真进行研究，合理的建议要及时吸纳到法规草案文本中，采纳情况及时向公众进行反馈说明。

三是立法后参与。立法后是指法规实施后的修改完善阶段，包括立法后评估、地方性法规清理等环节。立法后评估是指立法机关结合经济社会发展要求，对现行法规的立法质量、实施效果进行全面综合评价，并提出法规修改完善的意见建议。地方性法规清理是指立法机关根据上位法的变化或者经济社会发展的需要，对全部或者部分地方性法规进行梳理、研究，并对法规是否废止、修改作出分类处理或者安排的活动。无论是立法后评估还是法规清理，都应当向社会公开，听取社会公众的意见建议，并认真组织研究。对公众参与的情况，应当在评估报告或者清理报告中予以说明。对公民反映的法规修改意见和建议，立法机关要认真予以研究，其合理意见应当作为法规修改完善的重要依据。

（三）提高参与意识

提高公众参与立法的意识，是完善公众参与立法制度的基础所在。这

就需要加强开门立法，通过广泛、深入、全面的立法公开，促使公众了解自身责任和权利，及时掌握立法信息，培养参与立法的习惯。

一是立法过程公开。立法公开应贯穿于立法的全过程，除涉及国家秘密外，立法的选项、起草、调研、审议以及法规清理等立法全过程的相关活动，包括立法听证会、论证会、座谈会，法规草案审议讨论、征求意见情况等，都应当向社会公开。

二是立法资料公开。立法资料包括法规草案及其说明、背景资料、重要问题的不同意见、征集意见和审议情况以及其他立法过程中形成的有关资料。除涉及国家秘密或者个人隐私外，立法资料都应该向社会公开，方便公众更好地了解和掌握立法的背景、目的、争议点，提高参与深度和实效。

三是立法规则公开。立法规则是指有关立法工作流程的制度规范、立法技术规范等，包括立法条例中有关立法工作程序方面的规定，以及专门规范立法选项、起草、调研、审议等环节的制度。立法规则的公开，有利于社会公众了解立法的程序和具体要求，更有针对性地发表意见，提高参与质量。

四是加强立法宣传。立法宣传是立法工作的重要途径，也是保障公民在立法中的知情权、参与权、表达权和监督权的重要方面。要不断拓宽宣传渠道，创新宣传方式，通过报纸、杂志、电视、电台、互联网、手机客户端等媒介，开辟法规草案讨论、征求意见专栏，使社会公众能准确理解立法的背景、目的和法规的重点、难点和争议点等，为公众参与立法营造良好的舆论声势和氛围。

（四）提升参与能力

提升公众参与立法的能力是完善公众参与立法制度的关键环节。这就要求不断拓宽公众参与立法的渠道，建立健全多维度、多层次、多形式的公众参与立法机制，使社会公众能够更加便利、更加有序、更加高效、更加积极主动地参与立法，表达诉求。

1. 不断完善公众参与立法的方式

要推进立法公开征求意见的多样化，除了日常运用最多的立法机关通过网上公开征求公众意见外，立法机关还可以根据立法工作的实际需要，综合运用纸质、电子文档等形式，通过报纸、广播、邮箱、微博、微信、手机 APP 等载体，以调查问卷、立法项目勾选等形式，以及通过组织调

研座谈会、听证会、论证会等，还可以委托专业的调查组织（比如统计局调查总队、民意调查社会机构等）开展民意调查，充分了解民意。同时，在调研问题设计上应该更注重体现问题导向，围绕立法中直接关系广大人民群众切身利益的、各方意见分歧较大的问题，科学、精细地设计调查提纲，突出重点，提高针对性。

2. 不断健全公众意见表达的渠道

知屋漏者在宇下，知政失者在草野。畅通民意表达渠道，立法才能做到兼听则明，才能掌握民之所想、民之所需、民之所盼，作出的决策才能汇集民智、体现民意。同时，民意的充分表达有利于宣泄不满情绪，进而起到社会稳定安全阀的作用，尤其是在当前社会矛盾凸显期，建立和完善立法中的民意表达机制，赋予利益相关方充分的意见表达权利，对于协调社会关系、实现社会和谐具有重要意义。要培养民意表达的法治理念，教育并引导社会公众以法治思维和法治方式思考问题、行使民主权利、表达合理诉求，尤其是要注重对弱势群体民意表达权的保护，实现民意表达权利和机会的平等化，避免采取非理性甚至极端方式表达意见。要完善立法听证、座谈、法规征求意见等民意表达方式，尽可能减少民意表达的中间环节，缩短信息传输距离，发挥人大代表、政协委员、社会组织、新闻媒体等作用，促进民意表达渠道从单向到多向、从间接到直接、从无序到有序的转变。

3. 发挥中介组织在公众参与立法中的积极作用

中介组织在立法机关和社会公众之间搭起了一座桥梁，也形成了一道“缓冲带”，有利于将分散的民众组织起来，将碎片化的意见进行过滤、整理、汇总和分析，从而转化为成熟、理性、可行的民意，减少个体的非理性化对立法造成不良影响，推进社会公众有序、有效参与立法。

一是进一步发挥人大代表的主体作用。人大代表直接来自人民群众，是各行业、各领域的精英，也是立法机关联系人民群众的桥梁。发挥人大代表深入了解民情、充分反映民意、广泛汇集民智的优势，是完善公民参与立法的重要途径。要落实人民代表大会立法机制，每届选择一到两件关系全省地方经济发展大局和人民群众切身利益的法规草案，提交代表大会审议通过。要深化代表分专业有重点参与立法工作的制度，根据立法项目的内容和特点，结合代表专业特长及履职条件等情况，确定部分代表为相

关立法项目的重点参与代表，充分发挥代表的专业优势和特长，增强代表参与立法的实效。

二是进一步发挥基层组织的积极作用。发挥村（居）委会、社区、行业代表组织等基层组织的积极作用，注重收集本区域、本领域的公众意见。尤其要落实好立法基层联系点工作制度，发挥联系点扎根基层、贴近实际、面向群众的优势，依托联系点开展立法调研，不断扩大人民群众对立法活动的有序参与，使立法更好地集中民意、汇聚民智、凝聚共识。

三是进一步完善社会机构参与立法机制。规范、引导科研院校、行业协会、社会团体等社会机构有效参与立法工作，明确社会机构参与立法的范围、途径、程序，通过委托专业机构开展立法预测、专题研究、立法调研等工作，充分发挥社会机构的积极作用。同时，立法机关也可以主动培育专业的社会组织，推动成立开展立法调查和理论研究的立法辅助机构，注重主动收集、汇总和整理社会公众的意见，并依托互联网建立立法大数据，开展有针对性的立法研究工作。

（五）健全工作机制

一是收集汇总机制。公众意见面广量大，做好公众意见的收集汇总基础工作。公众意见的收集要注重客观全面，要将各个渠道反映上来的公众意见原原本本收集上来。公众意见的汇总要追求全面性和准确性，做到去芜存菁，为下一步的分析评估打下基础。

二是评估采纳机制。法的功能在于调节、调和与调整各种错综复杂或冲突的利益，从而实现以最小代价满足各种利益需求。立法过程实际上就是一个对不同利益进行分析、归纳、衡量和取舍，在“矛盾焦点上划杠杠”的过程，做好对公众意见的评估分析极其重要。对公众意见的评估，就是要在利益充分有效表达的基础上，认真研究各个利益相关方提出的意见建议，并作出是否采纳的处理。要健全公众意见评估分析的程序制度，通过研究、座谈、论证等形式，对公众意见进行分析，还可以委托第三方开展研究并出具专家意见；明确公众意见采纳的具体标准，恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，注重保护弱势群体利益，实现立法的公开、公正和平等；要建立立法机关内部的审核机制，对公众意见是否采纳进行审查核准。无论公众意见是否被吸纳，都要向常委会作出全面报告。

三是沟通反馈机制。沟通反馈是立法机关对公众意见建议进行整理研究后，就采纳与否等处理情况向公众作出说明。完善沟通反馈机制是健全公众参与立法的应有之义，也是民主立法的基本要求。立法机关积极回应公众的意见建议和利益诉求，能够让公众感觉到不仅有说话的权利，而且还发挥实际作用，有利于提高公众参与的主动性、积极性和实效性。立法机关要树立主动沟通反馈的理念，及时向公众反馈相关立法工作进程及对公众意见的研究吸纳情况。沟通反馈的内容包括公众参与立法的基本情况、公众意见的听取和研究情况、意见采纳和未采纳情况以及其他需要说明的问题等。沟通反馈的方式可以多元化，可以采用书面、电子邮件或者说明会、发布会等途径，可以向公众个人反馈，也可以整体进行反馈。

关于科技与法律关系的三个问题

任茂东

党的十九大报告提出，我国社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。社会主要矛盾发生变化，关系全局、影响深远，这对党和国家的各项工作提出了许多新要求，也对科技领域立法提出了新的任务。

随着科学技术的深入发展，社会也更加文明进步，人的道德水准、思想观念不断进步。但是科学技术也给人们带来了巨大的挑战，甚至有可能被不法分子利用，为社会带来巨大灾难。因此有必要用法律手段对科技活动及其成果应用进行更加合理的规范。

一提到科技和法律关系问题时，很多人往往就会想到知识产权的保护问题，其实不完全如此。

科学技术与法律这两个推动和保证社会进步的齿轮应如何啮合才能更有效地发挥二者的合力作用，推进经济和社会的高速稳定发展呢？科学技术与法律这两个几乎不相干的领域在近代却发生了越来越多的联系，彼此的影响也日渐增加。科学技术的发展使法律从内容到形式都将发生巨大的变化，而法律本身也越来越多地对科学技术行为及其成果的应用等进行规范。

那为什么会发生这样的变化呢？这主要是因为科学技术对社会经济、政治、环境甚至国家安全、道德伦理等方面带来了巨大深远的影响，一方面这种影响最终必然波及法律这个特定的社会条件的产物；另一方面如果不运用法律手段对科技行为及其成果的使用予以规范，就有可能给社会造成意想不到的后果。我们要深入研究这二者之间的关系问题，使科学技术在法律的保障下更好为人类服务。

问题之一：科学技术对法律有何影响呢？

从宏观天体物理到微观的生命科学，再到暗物质，现代科技突飞猛进、日新月异，科学技术对现代社会生产力的发展越来越具有决定性的作用。今天几乎任何一个物种都可以克隆。或许是个极端的例子，现在有很多婴儿出生于试管，也有很多代孕的婴儿，甚至有的科学家已经克隆了自己；今天低温储藏技术十分简单，如果有人在2008年3月28日，曾经冰冻一个胚胎，这就意味着，可能在父母死后几十年或者一个世纪后诞生新生命。对于这些问题，立法是否需要加以研究呢？



图 1

众所周知，现代科学技术的飞速发展，其辐射性、渗透性影响着人类生活的各个方面。很显然也影响到法律，从立法内容到立法技术，从法律的调整范围到法律的表现形式，从司法、执法到法学研究与教育，从法学理论的进步到公民守法，几乎无一不在科学技术影响的范围内。这种全方位的影响既为法律的进步和发展创造新的机遇，又对法律、立法、司法和法学理论提出新的挑战。

1. 科学技术的发展影响着立法的内容，成为法律规范的很重要内容。例如，英国是第一个允许克隆的国家^[1]。英国上议院通过了英国政府提交的《人类生殖克隆法案》，允许科学家继续利用克隆胚胎，取出胚胎干细

[1] 中信出版社，《新财富宣言》，第12页。

胞研究,进行治疗性克隆。将人类的体细胞克隆以治疗白血病、帕金森症等。

科技进步所形成的新的科学知识,不断被运用到法律领域,成为法律规定的重要科学依据,如最普通的《婚姻法》及将来可能制定的《安乐死法》、《人类精子库管理法》、《人类辅助生殖法》等。例如,关于禁止直系血亲和三代以内旁系血亲结婚的法律规定和安乐死的有关条文等,都是以传染病学、生命科学、遗传学及其他近代医学和生物工程学科的科学原理为依据的。

“克隆”技术的迅速发展,产生了“组织工程学”新学科,它是一个跨越医学、物理化学、材料科学和遗传科学的全新领域。利用这一交叉领域的研究成果,科学家正在培育人体的各种组织器官,将有可能使临床医学发生一场深刻的革命。这些都将极大地影响着卫生医疗防治的法律制定和执法。

关于禁毒的法律、传染病防治法、执业医师法、科技进步法、放射性污染防治法、环境保护的法律等,都应当以一定的现代科学技术知识为依据或基础。有些技术的发展甚至可以给人类生活带来本质的革命,如具有优异性能和应用前景的一款新型材料异军突起,便成为当今科技发展最为活跃的领域之一。新材料技术的前沿是纳米技术。毫无夸张地说,用纳米材料可以研制出分子级的发动机和飞行器,它就可以为机器供电,这些飞行器能在灰尘之中飞行。传统是眼见为实,但会改写为眼见并不一定是真实的。作为一个微观的工程学,纳米技术就是要对原子和量子进行加工,并且将其组装成具有特定功能的一种结构,控制小到肉眼看不到的一种材料,从而为向微观世界跃进做准备。现在已经在制造业中应用,并已制出只有米粒大小且能开动的汽车,只有蜜蜂大小的智能飞机以及针尖大的传感器等。请你千万不要小看这玩意,它可以携带3至5克TNT炸药,它可以在十公里半径内飞行,它的应用难以预料。

在微电子学上的应用方面,已经研制成功各种纳米器件,单电子晶体管,红、绿、兰三基色可调谐的纳米发光二极管以及利用纳米丝、纳米棒制成的微型探测器都已问世。此外,在军事和医学、医疗等领域也有广泛使用价值。美国《科学》周刊评选出的利用分子的“自装配”功能连接纳米晶体管、纳米导线和纳米开关的分子水平电路荣登榜首。这一突破标志着纳米技术在电子领域的划时代意义。人们普遍认为,纳米技术、信息技

术和生命科学技术是二十一世纪的三大关键技术。它们对人类生活特别是对社会经济、生态安全、国家政治、国防安全甚至道德伦理等领域所产生的影响将巨大而深远，必将给立法工作提出新的严峻挑战。

科学技术也影响传统法律的内容，使某些法律内容或原理发生变革。如无过错责任原则对传统的过错责任原则的补充，环境权为当代人权内容增添新成分。专利、商标、版权以及新的知识产权等无形财产的法律保护，使传统民法上的财产法原理发生大变化等，如使用权重要还是所有权重要呢？

越来越多的技术性规范和技术标准经赋予法律效力后成为法律制度，充实和丰富了法律的内容。一个明显的事实是，一流的企业卖标准，二流的企业卖专利，三流的企业卖产品。随着科技发展及其对社会生活影响的增强，这种科学技术标准规则法律化的趋势会愈益明显。

2. 科学技术影响法律的表现形式和传播方式，使法的表达形式更科学更合理，法律的信息传播更便利、公开、快捷、准确和充分。

立法者总想将法条的表现形式更加科学化，但受到技术条件的限制。随着科学技术的发展，法律的表现形式将会越来越科学化。例如，大数据在立法过程中应用，使得立法更科学、更合理。

在法律产生的早期阶段，习惯法是法律的主要表现形式，与之相应的信息传递方式是口头传播或直接以行为影响之。后来发生的由习惯法向成文法的转变是与文字的产生相伴随的；而印刷术、造纸业的发展，使成文法的广泛普及成为可能，导致成文法最终成为占主导地位的法律表现形式；20 世纪以来的信息化技术革命，信息技术的发展速度超出了几乎所有人的想象。计算机技术正孕育着重大变革。量子计算机已进入最后攻关，目前已经开发出一种能够由氮气和二氧化碳来开启和应用的分子计算机。此外，光子计算机、生物计算机、量子计算机都在加速研究。这些新型计算机无论在设计和功能上，都远非现在的电子计算机所能比拟。后“PC”时代正在到来。这是计算机技术发展到第三次浪潮的核心，要把普通的计算机技术运用到各种日常的器具之中，并使它具有联网功能和高度智能化、人性化，例如，量子通信、可视电话、网络化的推广，广泛而深刻地影响法的文字表现形式和信息存储形式，促成法律的信息传递方式革命，使人们得以在更广泛的空间和更短的时间内便利、快捷、准确、充分了解和掌握法律的

信息，因而也就为人们认同、接受和遵行法律提供了更多的便利和条件。

3. 科学技术影响法的调整范围和法律关系，也会导致新的法律部门出现。今天，科技进步突飞猛进，社会结构愈益复杂，高新技术日益深入渗透到人们生产、生活的各个领域，社会组织、社会成员之间的相互依存度增大，使人们的工作方式、行为方式发生深刻变化。这些应由法律来调整，其调整着人类与自然、人类与生态、人与人之间的协调发展等。例如，随着现代高新技术的发展，在有些情况下，物品、服务和销售的法律地位会改变，从合法到不合法，或者相反。

回顾科技发展史，1850年，美国开始使用谷物收割机，只投入很少的人力就可以完成收割。到1890年，开始了农业机械化生产，成本仅为使用牛马力的十分之一。

在古时候，土地是最贵重的资产。因为太多的土地集中在地主手中，所以人被分化为平民和贵族；当机器代替土地变成了最贵重的资产时，大多机器又被集中在少数人手里，人类又被分化，贫富更加悬殊。现在大数据有可能将取代机器，成为最贵重的资产和资本。如果太多数据又开始向极少数人手中集中时，他们正变得越来越富有，就将会分配不均，导致大多数人并不具备竞争力。那情况又如何呢？法律能否跟上其发展速度呢？立法者就站在了风口浪尖上。

当机器计算机的智能化趋势已经显现时，就改变地球的文明，但也给立法与法律运作提出了新的重大挑战。例如，高度智能化的自动驾驶载运工具，发生了交通事故的民事责任法律如何来规定？新的药品给长寿、生育带来意想不到的问题，那它的法律问题是什么呢？电子商务的兴起使商业、服务业的经营空间从现实转向虚拟，对现有的经济运行机制和管理体制都带来根本性的变化，这伴随着新的犯罪及法律解释；互联网的发展与管理、电子商务的管理监督等问题对立法也提出了新的挑战。

据报道，美国专利商标局每年就接纳了超过22000多份的基因专利申请。科学技术的发展，广泛而深刻地影响着人类的生活方式和人类社会的组织结构，而生物学发展最引人注目的是能使人们操纵生命。当信息科学与生物科技一起进化，那么力量是巨大的。这种趋势最重要的产物或许就是生物传感器，能够把大脑和身体发出的信号转化为电脑可以存储分析的电讯号。本来存在缺陷的物质，可以迅速向好的方向进化。人们还能采

用生物技术使免疫系统的细胞获得进化,从而提高人们的自身免疫能力和防治疾病的能力。

生物学世纪的特点主要表现在四个方面:一是研究成果层出不穷,创新浪潮迭起。美欧大型制药企业开发中的新药品有40%是以基因组合为基础的。二是商业前景看好。法律服务于经济,有好的法律才能使这些科技成果顺利转化为对人健康有益的商品。三是热点争议不断,科学、伦理并存。例如,克隆人应不应该做,基因能否成为专利。这不仅是科学问题,也涉及伦理问题,这也需要法律来规范。四是边缘学科崛起,用途更为广泛,甚至可能导致原有社会关系发生改变和新的社会关系产生,因而也使法对社会关系调整的范围不断扩大,不断出现和分化出新的法律部门,这就有可能产生高新技术法。又如科技发展带来人类活动范围的扩展和对能源、资源开发、利用能力的增强,使得维持人与自然统一生态系统平衡的问题提升为法律议题,从而导致环境保护法的产生。同样,由于宇宙空间开发、世界海洋资源利用以及知识、信息利用和保护的需要,产生了宇宙利用法、海洋法和知识产权法。此外,通信法、新材料法、原子能法、生物工程、生命科学与科学技术法等都与现代科技的创造和应用直接相关。特别是当代科技在知识经济中的相对独立价值日益凸显,使得调整科技创造、应用和推广中的一系列关系的法律规范日益复杂、丰富、完备和独立化,将必然会形成独立的科学技术法部门。

4. 科学技术影响立法体系、过程和方法,促进立法的专门化、民主化、科学化和高效化,使得法律更具操作性。例如,大数据、云计算、人工智能的飞速发展及其应用对社会生活广泛而深刻的影响,使得专业性、科学立法成为必要与可能。随着高新技术日新月异的变化,这种专业性、科学性强的立法,远非仅依靠立法机关的工作机构所能胜任。这给法律起草提出了新的课题。

5. 科学技术影响法律技术和法律调整机制及其执法,促进法律调整机制和执法手段的科学化、公正化、合理化和高效化。法律调整应是一种专业性、技术性很强的操作过程,其专业性、技术性程度与社会文明进步的水平成正比,当然也与科技发展的水平成正比。现代科技的突破性进步,使得法律调整本应具有的专业性、技术性程度提高,从而使这一过程可能具有更多的科学性、合理性和更高的效率。电子信息系统、现代通讯设施、

自动监控手段广泛用于执法、司法和法律监督，其结果是对违法犯罪的防范、监控、发现和惩治更为便利、准确、及时；从古代的“神判”到运用机械物理化学破案，再到动用电脑鉴别微量物证破案，其结果是刑事侦破过程的客观、理性和对恣意、擅断的排除；从古代的“合血”认亲到基因——破解生命密码技术可用于亲子血缘关系的鉴定，生物工程和医学技术用于行为人行为能力的确认，其客观、准确程度是古代人无法想象的等。

当然，科学技术是一把双刃剑，它在推动和促进立法、法律观念、法学教育、法学研究发展的同时，也给法律实践和法学研究带来一系列困惑、挑战 and 新的问题，正如科学技术在给人类带来福祉的同时，也可能给人类带来危害一样。这些困惑、挑战和问题诸如高科技犯罪的预防和控制；犯罪分子、恐怖分子利用高科技手段从事犯罪、恐怖活动；科技研制过程中风险与危害的负担与控制；科技被用于制造战争和灾难的潜在威胁控制；科技服务于社会的宗旨与技术的专有属性之间的矛盾问题；利用科技开发资源的需要与人类生存环境保护之间的矛盾问题；人工授精、试管婴儿等医学和生物遗传工程技术的应用所带来的血亲关系确定的困惑；人体器官和组织移植带来的合法、合理与否的质疑；采用现代医学技术判别胎儿性别使自由堕胎、自由选择胎儿性别成为可能而引发的伦理和法律上的困惑，以及先进医疗技术、基因治疗和心肺移植术所引发的对心肺死亡标准的挑战等。我们面对这一系列困惑、挑战和问题，如何寻求新的法律手段来回应和解决，是法律实践和法学研究必须面对的新任务新课题，而在完成这一任务的过程中，法律实践和法学研究无疑将会获得进一步的发展。

当然，法律不是像科学一样去追求真理，法律的目的是化解社会矛盾。

问题之二：法律对科学技术发展有作用吗？

近代以前，科学和技术活动基本上处于很少为法律所过问的领域。古代的法律所调整和规范的主要是经济、政治、国家安全和秩序等领域的行为。近代工业革命的兴起使科技活动普遍化、复杂化，科技成果的应用广泛而深刻地影响或改变着人类生活，不仅引发了一系列利益冲突，而且对公众和个人的权利、生态环境、国家安全和道德伦理等方面都带来了深刻的影响，

如果不对科技活动本身进行直接管理和规范,就不能有效地规范那些深受其影响的各个领域。例如,互联网的发展对政治、经济和国家安全都产生了不可估量的影响。网络使得信息的发布不再只是国家喉舌或大众传媒的专利,任何组织机构或个人都可以通过互联网发布信息,国家新闻媒体的权威地位受到严重冲击;电子商务使商业活动得以在虚拟的环境中进行,不再需要固定的经营场所,给税收等带来新的挑战;更有大量的年轻人用网络作为交友和与外界接触的工具,在虚拟现实中进行情感的宣泄,其中也不乏利用网络这个虚拟世界的特殊魅力来进行犯罪活动的不法分子。

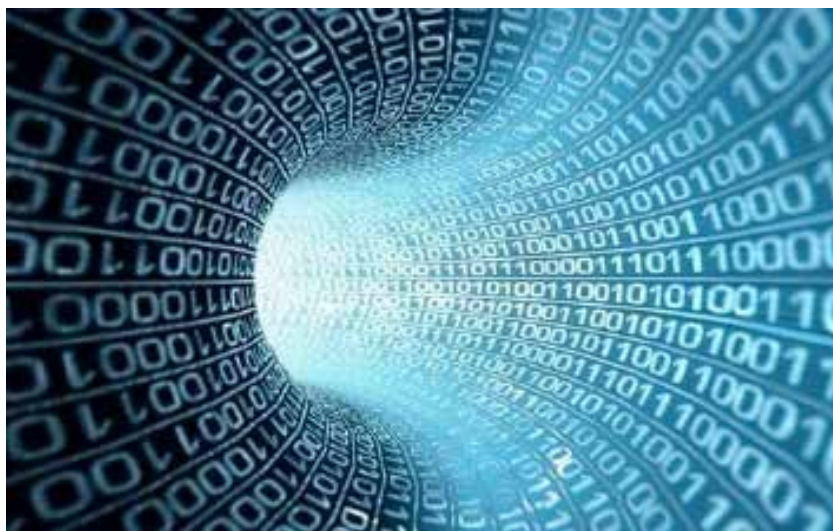


图 2

毋庸置疑,网络不仅迅速地改变了人们的行为和观念,对社会秩序、商业秩序和道德秩序带来巨大变革,而且也为犯罪提供了更加先进的工具。

如果不运用法律手段进行规范管理,很可能造成社会动荡、经济混乱或道德风气的改变。在现代社会,法律对科技活动的反作用主要表现在以下方面:

1. 法律组织和协调科技活动,为科技活动和科技管理提供民主、科学的规则和秩序。现代科技活动的普遍化、复杂化要求它应是一种高度组织化、规则化和程序化的活动,是排除更多偶然性、任意性和专断性的活动,法律可以满足这种需求:(1) 法律确认和保证科技发展在国家社会生活中的优先地位,使科技优先发展的内容直接规定在宪法中,一些国家制定了科技基本法,一些国家以立法确定科研经费在国民生产总值中的比例。例如,我国的科技进步法和促进科技成果转化法等。(2) 法律确定国家科技发展战略,

确定科技发展的合理布局和人、财、物力资源的合理分配。世界各国在立足国情、适应科技发展规律和国际竞争需要的考虑之下，提出的科技发展战略在内容上可能有所不同，但以立法形式确定科技发展战略并将其具体化、细则化、程序化，则几乎无一例外地一致。（3）法律确立科技管理体制和科技运行机制，组织、协调和管理科技活动。包括通过立法规定科技研究和管理机构的设置、组织原则、权限职能、活动程序和行为规范，确定科技研究计划、投资方向和基金预算等。规定科技组织制度、科技人员管理制度、科技发展计划的编制、审批和监督制度、科技经费管理制度、科技标准化制度、科技进步奖励制度等，并设置这一系列制度运作的具体程序。

回顾科技史，我们可以看到，在二战前美国的科技部门和经济部门的联系也较少，但是在战争期间，由于一些重大项目如原子弹、雷达与声纳、卫星定位系统、卫星通信、抗菌素等都是通过与企业、大学、国家实验室等有关科技、军事、经济等部门合作而发展的。因此，使人们对加强和协调不同部门的联系与合作有了新的认识，到20世纪70年代，由于发展新技术产业比传统工业需要更多的科学技术知识，而且更新换代之快常常超乎人们的想象，于是美国政府把促进科研部门与产业界的合作作为基本方针，在科学基金、设备和人员配置、产业政策等方面制定了一系列科技法律，如《科学基金会法》、《原子能法》、《资源开发法》、《全球卫星定位商业利用法》等，在调整科技部门与经济部门的关系方面取得了明显成效。

日本等国家对此也十分重视，并于1982年制定了《共同研究法》，该法在20世纪90年代又作了两次修改，如进一步明确科研部门与企业的合作关系，政府予以经济资助的方式和范围，科研部门和企业的权利义务等，有力地促进了科技与经济的结合。

2. 法律利用激励原理促进科技发展。虽然大多数法律条款都是用惩戒的手段对社会和个体的行为进行规范，但近代的科技立法却更多地运用奖励的方式来鼓励科学研究和发明创造。“在天才之火上加利益之油。”这主要是基于科技活动的特殊性来制定的。任何科研活动和发明创造都要大量使用脑力，脑力劳动的跳跃性特点是进行发明创造的源泉。而在情绪高昂时这种跳跃性可以发挥至巅峰。通过建立适当的奖励机制，可以很好地激发脑力的创造性思维。

美国于建国初期（1790年）就颁布了专利法用以激励发明创造，二百多年来美国的科技发展日新月异，有效地推动了经济的迅猛发展。这不能不说明法律对科技发展所起的巨大作用。而我国在这方面则走了一条弯路。1856年，稍稍浸染了一点资本主义知识的太平天国后起之秀——干王洪仁玕，在呈给天王洪秀全的《资政新篇》中，就曾提出保护专利权以激励知识精英积极创造科技新品，但新中国成立后的三十多年内竟无专利法的制订颁布。科技工作者的积极性因此严重受挫，其创造力也没有得到更好地发挥。1984年，我国制订了第一部专利法，虽然在专利法之后我国的科技立法呈现出奋起直追的勇猛态势，先后制订了《技术合同法》、《商标法》、《著作权法》、《科学技术进步法》、《促进科技成果转化法》等一系列相关法律，对于我国的科技发展发挥了巨大作用。但是，二百年的滞后使我们的科研工作受到的重创极大地影响了经济建设的发展，这不能不说是一个很沉重的教训。再例如，目前，世界上最重要的信息技术就聚集在美国加利福尼亚的硅谷，它不仅是美国信息技术产业的中心，而且引领着世界信息技术的潮流，是美国乃至世界最有创新活力和竞争实力的产业群体聚集地。可是，北京中关村却不理想，经济学家、管理学家归结的原因有许多，如政府过度参与、没有核心技术、房地产价格过高、企业生存环境差、人才流失等。我认为这都不是根本原因，而是没有一套以人为本的法律制度，更好地充分发挥人力资本的潜能，包容、保护、培育一个技术特点鲜明，且具有创业和爱业精神、冒险精神的强大的高技术人才群体，才是导致中关村不能充分发展的根本原因。

3. 法律调节科技成果应用中产生的利益关系，保证和促进科技成果的合理使用和推广。科技成果只有得到合理的使用和推广，进入实际的生产过程，才有可能转化为现实的生产力。然而科技成果的应用，必然带来科技服务于社会与研究、发明者对科技成果享有专有权二者都具合理性的二难选择。这种二难选择借助纯粹权力力量或道德手段都难以合理解决，法律却能以其合理性的、权威性的权利义务设置，使这一棘手的二难选择获得合理解决的可能。

法将科技成果以权利形式设置成专利权、版权、信息控制权、发现权等，赋予它们以法律上的财产属性和人身属性，成为可以独占、使用、处分、收益的产权，并由此派生出财产权、荣誉权、标记权、许可权、转让

权、署名权、出版权、发表权、作品完整权、修改权、复制权、传播权、改编权等知识产权，由此形成科技法律关系以及科技成果应用中的技术转让法律关系、技术合作法律关系等，从而使科技成果应用中产生的利益关系，转化为合理的、有保障的法律上的权利义务关系，保证和促进了科技成果的合理使用和推广。

4. 法律确认和保障科技活动主体科学研究、发明创造的自由，为科技活动创造自由、宽松、安定的政治和社会环境。正如科技发展为法律的进步创造条件一样，法律也作为科技发展的预设条件和环境而存在。这不仅意味着法通过合理分配权利义务、解决纠纷、打击违法犯罪，为科技活动提供安全的社会秩序；而且意味着法通过占有科技发明创造权利，制裁破坏正常科技活动秩序的行为，维护科技活动秩序，为科技进步创造良好的工作条件；更意味着法通过对思想自由、表达自由、科学研究和发明创造自由的确认和保障，通过防范和控制滥用权利，排除一切包括来自权力的对上述自由的非法干涉和侵害，为科技进步营造自由、宽松的政治和社会环境。

5. 法协调科学技术与人的各种社会关系，保证科学技术为人类福祉服务的正确方向。在现代科技时代，法律具有对科技活动和科技发展所引发的各种社会问题的抑制和预防作用。科学技术活动的社会效果具有两重性：一方面，现代科技的发展为人类提供了改造和利用自然的新手段，可以提高人们的生活品质，促进经济和社会的发展，使人类享受征服自然所带来的福利；核能是不可或缺的替代能源，为了实现核能的进一步发展，当前世界许多国家的核科学家正在研究与发展先进的核反应堆，进一步提高反应堆的安全性和经济性，但和平利用开发好原子能源，必须是立法先行。同时，研究开发的科技成果，其应用有可能危害人类社会、造成不可逆转的后果，故必须以相应的立法预先对其应用范围与性质作出规定。如核技术、生物技术可能同时被用于发动战争，基因工程技术在创造优良品种的同时也可能制造出人类没有免疫能力的新的病菌、病毒，医疗技术进步可能造成急剧的人口膨胀和一系列社会问题，以及工业化造成环境污染和生态平衡等，这是科技发展过程中可能呈现的两极状态。为使科技造福于人类这一方面发挥到极致，不利于人类的一方面被控制在最小限度，就必须通过法律来调整和规范科技与人的冲突关系，减少和化解这种冲突带来的紧张状态和负效应，保证科技发展的正确方向。科技经济法、技术标准化法、

劳动安全保护法、环境保护法、人口和社会保障立法以及和平利用原子能、防止核辐射的监督、管理及损害赔偿方面的立法、严禁基因工程技术的误用和滥用方面的立法等，在解决科技的巨额投入与人们当前实际生活水平的矛盾、科技迅猛发展与人们适应能力、承受能力的矛盾、科技的巨大能量与人类有限控制能力的矛盾等方面，发挥了重要的作用。

6. 推动国际间科学技术合作，促进科学技术的全球共享和高效能运用。有一位叫普朗克的科学家说过：“科学不能或者不愿影响到自己的民族以外，是不配称作科学的。”现代科技活动规模的扩大，所导致的不只是科技活动的非个人化即群体化、国家化，而且是科技活动的非国别化即国际化。国际科技合作和国际科技贸易已成为科技发展的重要趋势，而这种合作关系和贸易活动往往是凭借制度化的方式实现的。作为国际法、国际司法和国际经济法重要内容的国际科技合作制度和国际科技贸易制度，使科学技术的全球共享和高效能运用获得了制度上的保障。

问题之三：科学技术领域立法需要加快吗？

习近平总书记在党的十九大报告中英明指出，“加快建设创新型国家。创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。”要落实好党中央的战略部署，加强科技领域法律建设也是重要的一环。

蓬勃兴起的世界技术革命，使科学技术空前广泛地深入社会的各个领域。导致社会生产力的巨大飞跃，并成为各国国民经济和社会发展的决定因素。于是，各国竞相制定发展高技术战略政策。为了保证高技术战略政策的顺利实施，各国相应制定了一系列的法律。

然而，由于各国制定高技术战略的动因，在于抓住新技术革命的机遇，抢占未来经济发展的制高点。高技术战略和高技术立法成为各国增强自己综合国力的法宝。所以，注重经济利益和国家安全几乎是各国高技术战略共同的指导思想。遵循这一指导思想，高技术立法也着重于激励各类高技术的开发和利用。

但是，对于高技术发展的副影响，即对自然和人类社会的副作用，没有给予足够的关注和重视。可见，各国现行的科技法律具有浓厚的经济至上色彩，其立法倾向在于激励技术发明和应用从而获得更大的经济效益，

却忽视了对生态效益和社会秩序等方面的影响。这就有可能导致科学技术的滥用，对人类生存和发展的环境造成了严重的危害。如核技术、生物技术、生物工程可能同时被用于发动战争，基因工程技术在创造优良物种的同时，也可能制造出使人类失去免疫功能的新的病菌、病毒。例如，有人在实验室制造病毒，故意或者无意泄露病毒问题等。此外，智能医疗、生物药物的技术进步也可能造成一系列社会问题。

2017年的“双十一”约有1500亿交易记录。预计2020年，我国电商规模将达到千亿级的包裹垃圾规模，这是一个令人难以置信的天文数字。造成环境污染和生态失衡等。请看下面简笔图所示。

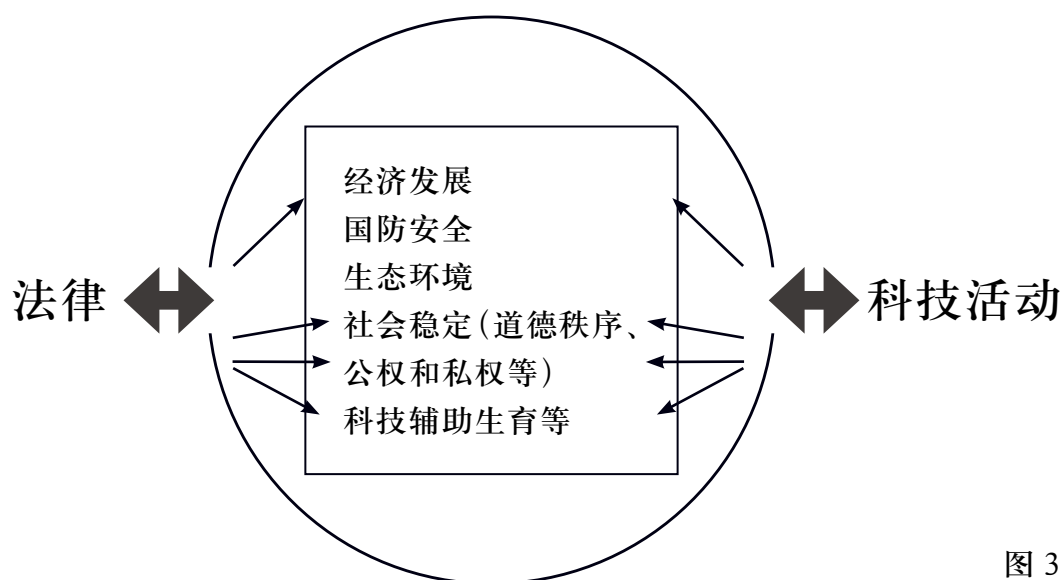


图 3

鉴此，在制定与科技活动相关的法律时，有必要对科技活动可能对经济利益关系、国家安全、社会稳定和生态环境等这几个方面所产生的影响进行综合研究，重新确立立法的基本原则和目的，从更加全面的角度和长远的观点分析和确定立法准则，通过法律强有力的调整和规范作用来引导科技的发展和应用，趋利避害，更好地为国家的长治久安和人类的可持续发展服务。

为此，有必要围绕这一指导思想确立如下几条基本原则：

（一）生态安全原则

现行科技法注重的是技术进步所带来的利益——国际竞争力、生产力水平，却忽视了生态的安全、国家安全。然而生态安全才是国家政治、

军事和经济安全的载体和基础，甚至是全球政治、军事和经济安全的载体和基础。覆巢之下无完卵，一旦一个国家或地区的生态环境遭到严重破坏，失去生存条件的是整个国家或地区的人民，甚至是整个人类。所以，生态安全原则要求以科技立法来控制 and 规范科技活动和行为，我主张，通过重新审视人与自然的关系和科学技术与整个生态环境的关系来对现行法律予以调整。

换句话说，生态安全原则就是一方面基于科技活动可能对生态环境带来的长期负面影响考虑，强调必须突出保护生态环境的原则，另一方面也基于科技成果的转化，有可能使有害物质向无害物质转换等。立法应当鼓励和促进有利于治理和恢复生态环境的科学技术的广泛使用。

（二）造福人类原则

加快现代科技立法首先是为了人们的幸福。如对人工智能的立法。科技部部长万钢2018年3月10日在十三届全国人大一次会议记者会上表示，要加快人工智能创新成果的转化应用，推动人工智能应用到产业发展和社会生活的各个方面中去。

人工智能应用和生物工程等技术都可能面临一系列法律问题，如无人驾驶汽车、无人驾驶的飞机、无人驾驶的船舶等交通运输所产生的法律关系问题；机器人的应用，从医疗保健到农业乃至方方面面所产生的法律关系等；各种生物工程中，制造各种病毒实验室的管理和科研人员的行为规范等问题。



图 4

有人会说，目前这方面立法是否超前了，而我认为法律已经相对滞后了。请看“两会”上李彦宏的发言，3月15日上午，全国政协十三届一

次会议在人民大会堂举行闭幕会。会前，2018年全国“两会”的最后一场“委员通道”开启。记者提问百度创始人、董事长兼首席执行官李彦宏：去年您乘坐无人驾驶汽车上五环，并吃了罚单，请问民众什么时候能乘坐无人驾驶车？李彦宏说，无人车上北京五环，关注度比我想象的大得多，媒体和公众都很关心。因为得到这么多人的关心和期待，我们也有更大动力把这件事做好。

工信部部长苗圩说，可能要8~10年才能看到无人车量产，我觉得会更早。今年会有一款小规模量产的小巴车，没有方向盘和驾驶位，初期会在封闭道路上，比如码头、景区等运营。从明年开始，我们会和主流车厂合作，会有家用轿车出现，这会是一个高度自动驾驶的状态，也就是说它不是完全不需要人，但在常见的道路上是可以的。比如，你从北京开车到上海，只要你上了高速公路，就不用管了，吃着火锅唱着歌，一直到上海了，车就会提醒你接管，然后下高速。这种状况很快就会看到。再有三五年时间，在完全开放道路上，可以完全替代司机的无人驾驶车就会出现。

关于这些问题，不立法，产业也很难发展。试想，如果没有法律保障，人们就不太敢购买自动驾驶的交通工具。

世界发达国家对科技所产生的经济利益的过分重视和保护，导致的不良恶果有可能使科技反而无法真正发挥应有的造福人类的作用。最明显的例子就是医药领域科研成果的应用。经过多年的研究，发达国家已经掌握了治疗爱滋病的药物，但是由于这些成果受到严格专利制度的保护，导致发展中国家千百万在死亡线上挣扎的患者无力承担高昂的医疗费用。人类生存的权利眼睁睁地让位于少数人的经济利益，这不能不说是文明和技术进步的一种极大讽刺！

虽然目前已经有不少国家通过“专利强制许可”等法律手段对此类科研成果强行征用，但大多数国家还是受制于发达国家的各种干涉和影响，故有必要通过更加完善合理的立法，在鼓励相关科研活动的同时，有效防止过分强调经济利益给人类带来的灾难。

再拿生命技术领域来说，目前最为引人瞩目、公众议论最多、引发争议最大的莫过于“克隆”技术了。克隆技术是现代科技进步的产物，克隆动物的出现造成了世界科技学界的轰动，但克隆人将带来的种种后果却引发了法律、伦理与科学学界的争议。

对于生殖性克隆，应予以制止，关于这点国际上呼声一致。联合国教科文组织总干事松浦晃一郎曾发表声明，严厉谴责复制人类的克隆技术做法。他认为，这种克隆人的实验不仅要在科学上冒风险，而且在伦理道德上也是不能接受的，因为它践踏了人类的尊严，同时也是对人类生存的一种操纵。他希望各国政府和国际组织都必须立即尽可能地采取一切措施，制止这种“令人悲哀的犯罪行为”。

松浦晃一郎的发言人德皮埃伯格表示，这份声明的精神与该组织在1997年通过的《世界人类基因组与人权宣言》是一致的。松浦晃一郎强调，目前各国政府遵守教科文组织关于《世界人类基因组与人权宣言》的最有效方式就是在本国通过相关的立法，因为一项没有法律效力约束的宣言根本不能惩罚那些犯罪行为。德皮埃伯格警告说，如果国际社会无法在关于禁止克隆人的立法问题上步调一致，一些违背人类道德的科学家就有可能前往那些立法不健全的国家 and 地区从事克隆人实验。

对于“治疗性克隆”，虽然国际上也有一定的争议，但很多人认为应予以支持。“治疗性克隆”的目的不同于旨在培养一个存活个体的“生殖性克隆”，而是为了培养出一个在基因上与病人完全一致的器官，将其移植到这个病人身上，避免发生一般异体器官移植经常产生的排异反应，从而治疗好病人疾病。这种“治疗性克隆”技术的医学应用前景是极为广阔的，它一旦发展成熟，就会带来人类疾病治疗手段的革命性变化。

任何人的任何器官发生问题后，医生都可以提取他的一个细胞，利用体细胞克隆技术克隆出一个胚胎，再从胚胎中提取干细胞，将干细胞培养成病人所需要的任何器官，然后将这个器官移植回病人身体，就可以创造从修复一般器官缺陷直到挽救人的生命的医疗奇迹。从医学角度看，治疗性克隆对人类具有重要意义。所以，应在多大范围内、从什么样的性质上来应用克隆技术，对此应进行什么程度的保护，则应由法律予以界定、进行规范。

（三）建设美丽中国的原则

党的十九大报告把生态文明建设纳入“五位一体”总体部署，提出建设美丽中国的目标。体现了习近平新时代中国特色社会主义思想的生态文明观。这对于科技领域法律建设来说是重大机遇。

这对于我们认真学习习近平新时代中国特色社会主义思想，全面推进“依法治国，建设社会主义法治国家”的宏伟事业，则是有力的促进，更

是辩证的统一。

一是，我国的科技领域法律建设，应当建立在美丽中国的基础上。党的十九大报告指出，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。提高立法的质量，我理解，科学立法，提高立法的质量，就要使用大数据、云计算等科技手段实施科学立法，使立法更富客观规律。

二是，随着科学技术的应用，建设美丽中国，就有可能引起某些法学观念的转变。例如，法律的调整对象和法律关系等问题。过去，法学界一般认为法律调整的是社会关系，即人与人之间的关系，这无疑是很正确的。但是，在美丽中国建设中，将有大量的技术标准被赋予法律效力，很多技术、规范以及标准是调整人与自然关系的。

三是，实施美丽中国建设就要求国家立法机关加强对人力资源、人才培养、优生优育与健康、资源、环境以及公共卫生等领域立法的高度重视，人们要求在这些方面与社会、经济的协调发展，特别是健康中国的建设，人们对这方面呼声更高。因此，我们必须加快生命科学领域研究的立法，促动人的健康长寿。

总之，随着社会的进步和科技的发展，法律对社会的稳定和发展的作用日趋显著，法律工作者所面临的挑战也将更加艰巨，不仅要有法律知识，更需要有对社会知识和科技知识的广泛了解，同时必须具有对未来发展趋势和新技术对社会政治、经济和道德伦理等方面的潜在影响的深刻洞察力，只有这样才能更好地把握科技领域立法的原则，有机地啮合法律与科技这两个齿轮，更好地推进社会进步，让他们在互动中积极地促进国家发展，实现我国的宏伟战略大目标。

（作者系十二届全国人大教科文卫委员会副主任委员）

主要参考文献

1. 张文显，《法哲学通论》，辽宁人民出版社，2009年。
2. 陈光中，《法理学》，中国民主法制出版社，2005年。
3. 尤瓦尔著，林俊宏译，《人类简史》，中信出版社，2017年。

编者按：重庆市彭水自治县人大常委会课题组写出此文，对完善人大质询制度，做好相关工作提出了研究意见。现摘登如下：

我国人大质询制度的 借鉴与完善 *

重庆市彭水自治县人大常委会课题组

一、国外议会质询制度的概略考察

质询制度起源于英国，随后在其他一些国家得到发展，对域外质询制度的简要梳理，可以为我国质询制度的发展提供经验，进行创造性的吸收。

（一）英国质询制度

英国的质询制度具有较为完善的法律规定和程序，并得到大多数议会制国家的认可和效仿。

1. 质询主体、对象

英国对提质询案人数没有限制，所有议员均享有提出质询案的权利。该议案都会受到关注。在英国，整个内阁是上议院议员的质询对象，而内阁成员中的大臣个人却不在被质询对象之列。英国首相和各位内阁大臣则是下议院议员质询的对象。

* 本文系重庆市人大制度研究会 2017 年度决策咨询课题成果。

2. 质询的一般形式

一是口头质询，即议员通过口头的形式向质询对象提出质询案的一种方式。具体而言，英国的口头质询可以通过两种方式得以实现：一种是普通预约质询，即议员提前两周将书面质询案提交议会。然后，下议院向大臣们公布该质询案的内容及需要答复的问题，以便大臣们做好答复质询案的准备。另一种是私下预告质询，该质询方式要求议员提前 2 天通过书面形式提出质询案，然后由秘书处审定是否准予质询。如果该质询案通过了秘书处的审核，那么议员可以在普通质询程序结束后向受质询者提出该质询案。二是书面质询，是指议员通过书面的形式向质询对象提出质询案的一种方式。该质询形式一般要求提前 2 天提出并将材料交秘书处审核，通过审核方可得到相应的答复。一般来讲，议员口头提出问题的数量是每天最多 3 个，而议员们每天提出的书面问题会更多。

3. 质询的特殊形式，即紧急质询

英国议会一般要求受质询对象在三日内答复紧急质询。通常情况下来说，英国议会会具体针对质询答复的日期作出较为具体的规定，当然，若情况比较紧急，下议院也可明令要求政府在两天之内针对质询案作出回答。比如“星标质询”是紧急质询常用的一种方式。“星标质询”，就是当议员想尽快得到被质询对象的答复时，可以在问题表上注上星标，提醒对方尽快答复质询案。一般情况下，“星标质询”应当在三日内予以答复。

4. 质询内容

1972 年英国国会将质询内容限于以下八个方面：“一是质询不应该牵涉到质询目的之外的内容；二是质询工作的落实应该高度关注被质询者的具体职责；三是质询不得干涉司法；四是国王和政党政治不能够被当作质询对象来看待；五是基于程序问题不得提出质询；六是质询言辞之规范；七是质询引述之事实有正确根据；八是其他不能质询之限制。”

5. 质询的时间

英国关于质询时间的规定十分灵活。在英国质询时间因质询对象的不同而有所差别。英国下议院规定，每周星期一至星期四每天下午议员有一小时的时间对各部大臣进行质询。议员对首相进行质询的时间则是每周星期二、星期四下午，时间只有 15 分钟。

（二）法国质询制度

法国的质询制度建立于 1849 年，其主要内容如下：

1. 质询主体

在质询主体的规定方面，法国沿用英国在提出质询案的主体中不限制人数的规则，并将提出质询案的主体规定为议员个人和议会党团两种。也就是说无论是议员个人还是议会党团都可以依照法律规定的内容和程序向政府提出质询。在法国，议员的身份受到政府的高度重视，而且议员必须专职化。因此，法国的议员不得兼任非选举的公共机构的成员或其他相关职位。议员专职化的优势在于为议员们提供了充分的工作时间和固定的工资收入，从而真正提高了议会的参政议政水平。

2. 质询对象

法国实行兼有议会制度的总统制政体以及“由政府实行统治、议会进行监督”的政治制度。法国现行宪法予以议会监督政府的权力。依照法国的相关法律规定，在法国，受质询对象是政府。由于在答复议员提出的质询案时一般是由政府选派的部长完成相关工作。因此，在法国的质询实践中，作为质询对象的政府其实就是总理和各部部长。

3. 质询内容

对于质询内容，法国的规定比较详细。例如，不得用质询案的形式攻击他人；书面质询只要求将质询事项简单、明确地表述清楚即可；《政府公报》在登载涉及敏感话题的质询案时会做技术处理，以便稳定国民情绪，但是质询案的全部内容必须全部上报部长审阅等。

4. 质询时间

充分的质询时间，法国的议员每周有 2 个小时的固定质询时间，即每周二和周三下午的 3 点至 4 点。这样的规定对于质询双方都赢得了巨大的时间和机会，从而在保障议员正确行使权力的同时也实现了对政府的有力监督。

5. 质询程序

法国质询的程序主要包括“问政质询”、“口头质询”和“书面质询”三种。由于“问政质询”中议员掌握着较大的权力，常常因不信任案追究政府的责任，对内阁的稳定性产生不良影响而被停止使用。对于“口头质询”和“书面质询”，法国一般的做法就是明确规定时间和操作规程。

（三）其他国家质询制度

采用议会质询制度的国家中，除了英国和法国的质询制度的设立和效用得到广泛认可和效仿之外，德国和日本的质询制度也受到了学术界的普遍关注。

1. 德国质询制度概述

德国人严谨的处事风格决定了该国法律制度的完备性，质询制度也不例外。德国关于质询制度的规定非常严谨，具体如下：（1）质询主体、对象及范围。在德国，联邦议员个人和议会党团都可以向总理和各部部长提出质询。质询的对象是政府。质询的范围包括以下几种：一是质询案的内容应当是政府施政方面的问题，所有与政府的政策和施政措施无关的问题不得作为质询案的内容；二是质询案要简明扼要，不拖泥带水；三是质询案中不得包括批评政府的因素。（2）质询时间。德国国会将质询的时间定为“会周”，一周一次，每次在三小时之内。德国还对议员的质询案数量有所规定，每个议员在这三小时内可向政府提出两个质询案（一般采用口头质询的方式）。（3）质询的形式。德国的质询种类除了书面和口头质询之外，还包含大质询和小质询。所谓大质询，是指议员或议会党团提出的涉及具有重大政治意义的复杂问题的质询案。小质询，是指议员或议会党团提出的只能用于特定的列举范围的质询案。按照德国的规定，只有大质询才可以作为国会辩论议案。（4）德国质询的程序特色。德国一般重视书面质询，因此，对于书面质询的要求相对比较具体，程序要求严格。议员必须在当周星期五的上午 10:00 前将书面的质询案交给议长；政府在下一周会针对该质询案进行答复；如果负责答复的政府代表为部长或部长以上人员，必须向其提供三天或更多的准备时间。

2. 日本质询制度概述

日本的议会内阁制创立于 1946 年的《日本国宪法》中。自此，日本国会针对内阁的监督权力也被正式确立起来。（1）质询主体、对象及内容。国会议员是日本的质询主体，内阁是质询对象；而国会议员提出质询的内容则限定为内阁发表的施政方针和内阁提出的各项议案两大类。与此同时，无论是哪种类型的质询案，都需要采用书面文件的方式予以明确提出。（2）质询时间。日本内阁的答复质询案是通过答辩的形式完成的。一般要求内阁在接到质询案后一周之内举行答辩。如果因特殊原因无法在这时间段内进行

答辩，应向国会说明理由和计划举行答辩的具体时间。（3）日本质询的程序特色。日本国会议员的质询案必须要简明扼要、思路清晰地用书面表达。一般情况下，议员提出的质询案需要征得议长同意后方可交给内阁。然而，当议员和议长对质询案意见不统一时，议员不需要无条件接受议长的观点。此时质询案是否提出由议会商议决定，所以议长必须咨询议会。当国会议员对关系政府大事的问题提出质询案，但在政府代表答辩得不到满意的答案时，有权要求进行补充质询或针对政府代表答辩的内容辩论，然后表决。

（四）国外质询制度的特点

通过上文对英国、法国等具有代表性的国家的质询制度概述，可将国外议会质询制度的特征归纳为以下几点：

1. 质询主体人数没有具体的限制

西方国家将质询的主体分为议会党团和议员两种。二者均有提出质询案的权力。尤其是议员个人便可以提出质询案的规定，在给予议员充分的权限时，增加了议员的责任感，提高了议员提出质询的积极性。

2. 明确对质询结果的规定

政府对于质询案所给出的回答若没有获得议员们的肯定和支持，那么势必会造成不信任投票的出现，进而让整个质询工作即刻终止。值得一提的是，议员的不信任案可能会导致政府领导人辞职等严重后果。这是西方质询程序的一大特点。

3. 质询的监督作用明显

例如，在2003年，英美发动对伊战争的时候，英国议会要求英国政府对“夸大伊拉克大规模杀伤性武器威胁、误导议会”的事实给出解释，与此同时，采用议会调查的措施针对政府是不是运用对伊情报进行了曲解，以及是不是应当对凯利之死负全部责任。

4. 议员们充分重视质询权

西方国家的议员们一般都热衷于质询，议员们质询的问题经常成为报纸上的热点新闻。如果一个议员的字经常出现在报纸和电视上出现，有记者追着他问这问那，选民就认为他在全心全意维护选民的利益，因此，他会得到更多选民的好感，从而在解决选民关心的问题的同时提高个人的知名度。

（五）国外质询制度对我国的启示

我国人大质询制度的立法和实践必须立足于我国的国情，应当而且可

以借鉴国外的做法。国外质询制度对我国的启示主要有以下几方面：

1. 质询主体规范化

在质询主体的规定上，西方国家允许议会党团或议员个人作为质询的主体，并且对于提出质询案的人数没有限制。在这样的背景下，议员的积极性便得到很大的提高，责任心不断加强，从而保证质询力度的加强。在质询对象的规定上，质询一般针对内阁，但在实践中更多的是针对具体的责任者（某个部门或该部门的负责人）。

2. 质询方式多样化

正如上文所述，西方各国的质询方式虽然各具特色。但是普遍具备多样化、灵活性较强的特点。就欧美国家而言，其在实施质询的过程中，比较常用的方式主要包括口头质询、书面质询、临时质询以及紧急质询等诸多内容。质询方式的多样化，在议会从不同的角度获取政府施政信息，或督促政府勤政廉政方面起到了积极有效的作用。

3. 质询工作常态化

质询时间普遍都是固定的，而且具备经常性。这几个国家还对质询的操作规程作了详细的规定。质询案件的数据之大，体现了国外议会对质询制度的重视和取得一定成效经验。

4. 质询内容公开化

西方国家一般都会通过新闻媒体将议员所提质询案的内容和政府的答复公布于众（涉及国家机密的除外）。如果认为有必要，有的国家会通过电视直播等方式向民众播报质询的有关情况。西方国家注重质询公开的做法，对被质询对象形成舆论压力，增强质询的效果等方面起到了积极的作用。不少国家的议会重视质询制度，在质询主体、对象、内容、具体时间等方面都有很多详细的规定。由于制度规范，质询时间充足，有很多成功的实例。我们可以在结合本国实际的同时，适当借鉴其中的有用部分，不断完善我国人大质询制度。

二、我国人大质询制度的纠结

改革开放以来，我国宪法、监督法、相关组织法和代表法中都有关于质询权的明确条文及对质询行为程序上的明确规定，但质询权在我国仍未

得到很好的应用。经由宪法规定的人大质询权难以在现实中发挥效用。

（一）质询制度设计的问题

具体来讲，围绕质询制度的各项法律法规在质询的启动、内容、期间、后果方面的规定均存在难以操作的可能。

1. 掌握尺度门槛较高

我国法律明确规定：全国人大常委会组成人员超过 10 人联名，省、自治区、直辖市、自治州、设区的市人大常委会组成人员超过 5 人联名，县级人大常委会组成人员超过 3 人联名，可以提出质询案。全国人大一个代表团或超过 30 位代表联名，地方人大超过 10 名的代表联名，可以提出质询案。常委会组成人员联名启动质询提起之后，根据监督法第 36 条的规定，质询案由委员长会议或者主任会议决定交由受质询机关答复。这一规定则在一定程度上表明质询案并非已经出现，受质询者就必须及时予以答复，但实践中，启动质询案的掌握尺度偏紧。质询案往往在此期间遭遇“流产”，变为人大专题调研、专题询问等。

2. 质询期间过于短暂

我国全国人大会议，一般只有 12 天左右的时间，县级人大会议通常在 3 天以内。在如此短暂的期间里，我国人大会议基本没有多余的时间安排质询。另外，人大规模过于庞大，如果质询案提起率过高也无法在人大会议期间发起。如此一来，质询案的提起受到了苛刻的期间限制，逐渐被代表所遗忘。其次，我国对于质询案的答复时间也未作具体规定。

3. 质询内容、对象不清

质询的内容到底是什么？这一重要的问题却未能在法律规定中找到答案，成为了质询提起的“绊脚石”。对于质询对象也存在争议，宪法未规定可以质询法、检两家，但其他法律规定可以质询法、检，诸多学者认为其中存在疏漏。

4. 质询后果责任不明

法律规定代表对受质询机关的答复不满意可以要求再答复，但如果仍不满意呢？反复质询起到的作用应该是给予“一府一委两院”压力，而不应该是追求担责。

（二）质询权有效运转的问题

即便在质询权制度设计上如何的不完善，但是从国家层面上，从未

限制质询权的行使，而作为人大的主体，更多的是鼓励呼吁代表正确积极行使质询权。从这个角度讲，代表的履职意识决定了质询权的运转是否畅通。

1. 代表素质的限制

一方面是专业素质，另一方面是代表意识。质询必然要具有一定的文化素养，要有“底线意识”，把握住质询的“限度”，比如不能干预司法公正。要有“问题意识”，代表的政治意识要在质询中找到落脚点，质询不可盲目，也不应过于琐碎，要树立程序正义的观念，对监督对象的重大举措、改革方向等保持高度热情与关注。在人大闭会期间，需具备实事求是的调研态度与一定的专业知识储备，从而发现问题、调研问题，监督“一府一委两院”沿着正确的路线行进。

2. 法治观念滞后

几千年来，我国都处于封建思想的统治下，民众关于民主的意识是到了近代才开始萌芽。普通民众对于质询权是什么，质询权怎么行使，并没有了解。甚至一些人大代表也不清楚质询权的存在作用和意义。而且中国一直是个注重人情世故的国家，秉承着“以和为贵”的处事之道，所以，大多数人并不愿意去直接挑破事实，直接指出别人的错误。民主思想的滞后，导致质询权没有真正地为民所用，不能起到应有的监督作用。

3. 质询制度的不足

质询权施程序有待进一步完善。质询权的行使，相对于其他的监督方式来说比较复杂，其启动程序较为复杂、门槛比较高，实施起来具有一定的难度。这就导致了人大代表遇到一些本应进行质询的问题，却没有进行质询，而是避难就易。而且人大及其常委会会期比较短、议程非常多，为了保证大会的主要议程能够顺利进行，主持大会的相关人员往往担心质询会使得大会节外生枝，一般不会轻易将质询案列入议程。比较繁复的质询程序成了对质询权望而止步的一个重要原因。质询结果是质询权行使的意义所在，缺乏对结果的跟踪，一方面导致人大代表对质询权的行使积极性再一次被削弱，另一方面也让质询对有关机关的监督效力大大减弱。所以，在整个法律体系中，我国还需从整体上对质询权的使用提供保障，完善相关的法律制度。建立起一套完备的质询法律制度和相关的制度保障，为质询工作的开展提供强有力的支持。

三、完善我国人大质询制度的对策研究

质询作为人大监督的重要方式不应被束之高阁，人大有必要打破现存的“沉默”格局，努力转变思想、探索路径、拓展思维，实现人大质询的本位回归。应从坚持党的领导、制度建设、机制创新几方面推动质询制度迈上新台阶。

（一）坚持党的领导

党政军民学、东西南北中，党是领导一切的。只有始终坚持党的领导，才能确保人大工作的正确政治方向。我国的人大质询工作，必须紧紧围绕人民切身利益的维护、围绕党委的工作大局来谋划、开展，贯彻中央决策，落实党委部署，为推动党的决策部署服务。人大质询工作的计划、质询中发现的重要问题、质询的结果都要向党委请示报告。

（二）制度创新

1. 填补制度的漏洞

主要体现在质询的程序设计与内容限定上。一方面，在质询程序上，质询的登记、审查程序应进一步予以具体化。按照现行法律规定，质询提起后，要经过主席团会议、委员长会议或主任会议决定后再转交答复机关。对质询的审查首先应当是一种形式审查，即该质询满足一定的形式要件且不违反宪法法律规定即可。为了避免质询的“流产”，应有规范的登记、整理、备案制度，按照质询的主体、对象、内容将质询案记录在案，方便查询以及问责，如果该项质询缺乏形式的要件以及违反相关规定，将被告知不予转交。同时，主席团会议、委员长会议或主任会议可依法对质询案的启动进行必要的保密性、敏感性审查。此外，要对质询的转交期限作出具体规定，在质询案提起后，审查期间必须有所限定，并且要规定较短的期限，比如两天之内，审查符合形式要件之后，要在期间内转交相关部门答复，并对答复机关的答复期限作出硬性限定，防止久拖不办。对质询制度的内容应采取排除法的形式将不当质询内容排除在外。即采取“可质询是原则，不可质询是例外”的原则，对有关机关的质询限定可以放宽，除法律规定的不应公开的内容之外均可质询，但是质询内容应该具备可操作与有意义两个维度，质询要求其本身具有“质问”与“询问”的内涵，因此对于单纯的表示不满且没有任何实质

内容的质询，应不作质询对待。对涉及司法机关的质询时，要更为慎重，否则会对司法的中立造成伤害，因此对司法机关的质询应加大限制。在质询司法机关时，有必要建立起“主体回避制度”，以不影响公正司法为前提条件，即对于正在审理中的个案不能质询，而对于类案处理以及审结的个案进行质询应当准许，当然，对司法腐败、司法政策、司法建设等方面的质询理当受理。

2. 放宽制度的约束

质询需要被激励，限定过多则不能激发质询的作用，而制度的约束也是当前难以克服的难题。按照现行法律的规定，质询只能在会议期间提起，然而我国人大会议时间本身就过于短暂，难以安排质询时间，因此质询往往被其他方式代替。根据现实情况，在闭会期间也可提出某种类型的质询，比如影响重大、普遍关注的社会现象、问题等。探索建立“口头”质询制度，对某些符合法定要求的简单质询采取口头的方式简化程序，这也是鼓励质询的有效方式，不仅可以大幅度提高质询的办理效率，而且也补足了某些代表的文化短板。

（三）机制创新

1. 发挥媒体力量

质询如果不公开，其效果发挥将大打折扣。可以从地方出发，自下而上推动质询公开。一方面，在信息社会，公开的方式、渠道多种多样，比如官网、微博等；另一方面，地方电视台也可以作为公开的渠道。只要我们不把质询当作一种单纯的“责问”，而把它放在提升公信力的角度来考虑，是可以推行的，另外，这也将是“压力传导”以及“公开监督”的有效措施。

2. 创新激励机制

从绩效管理的角度出发，只有通过创新激励机制才能使得代表担负起包括质询权有效行使的责任。质询归根到底是人民群众的质询，是群众的声音，代表要敏锐洞察到选民当前的问题、疑问，并能找出问题症结之所在进而提出质询案。目前的质询是处在“不敢为”、“不能为”的阶段，首先要解决的就是“不作为”。“被动作为”是“不作为”的进步，对代表提出质询案的考核能够实现这一目标。对那些提出了好的质询案的代表应该给予一定奖励，比如，通过某质询案，督促政府、司

法机关积极作为；通过某质询案，发现了违法腐败问题、违规操作问题；通过某质询案，充分解释并回答了政府、司法机关执行政策，作出决策的目标及效果等。

（四）法律完善

1. 明确关于质询权实体的相关规定

在我国现行的法律体制下，质询制度有人大代表质询和人大常委会组成人员质询这两种方式存在。可以增设专门委员会作为质询权主体。专门委员会是人大的常设机构，常常参与“一府一委两院”的相关会议，听取“一府一委两院”及相关职能部门的工作汇报，对各类事务有更多了解。专门委员会的人员基本是经验丰富的领导干部或者是理论知识深厚的专家学者，既有实践经验又有理论知识的支撑，所以他们可以利用自身的这些优势提出专业的质询案。从理论的角度来看，人大专门委员会具备提出质询案的能力。

2. 允许代表委员质询与被质询主体回避相结合

依现行法律规定，质询案必须是代表或委员联名提出。从一定层面上来说，人大代表来自社会各个领域，他们要代表人民的利益，为人民行使管理国家的权力，肩负着人民群众的重托，他们应该有权利和义务针对人民群众关心的问题提出质询案。代表委员质询可以与质询主体回避相结合。禁止人大代表当中与受质询者存在一定利害关系的人员参与到质询案的提出过程中去，确保整个质询工作的客观性与公正性。

3. 质询内容的规范

目前，我国立法还没有针对质询内容的规范。质询内容规范的缺失，让质询案的提出缺少一个良好的指引，这就导致人大代表在想要提出质询案时存在对内容是否符合规定的困惑。应当出台相关法律法规，明确质询内容。例如，关系群众利益的热点问题，与重大行政违法行为相关的问题等。

4. 完善相关的配套制度

质询制度的使用需要有相关的制度来支撑，才能更好地发挥作用。比如，质询免责制度、信息公开制度等，只有相关的法律制度配套完整了，质询权的使用才有合适的土壤，没有大的法制环境的支撑，质询权只能是纸上谈兵。

（五）程序规范

1. 明确质询案提交及答复的期限

各级人大及其常委会的会期短，当前我国的法律法规对质询案的提交和答复没有明确的期限规定，应制定完善质询案提交及答复制度，提出相关要求，明确质询答复期限，给相关部门提出要求，让相关部门有紧迫感去解决质询案提出的问题。

2. 明确质询案的转交程序

在质询案中，转交程序发挥着承前启后的重要作用，决定着质询案能否顺利提交以及能否得到明确答复。现行法律规定常委会委员长会议或主任会议在质询案提出的过程中行使某些决定权以及转交权。这一规定的目的是为了维护质询活动的严肃性，保障常委会会议有序进行。但在实际的质询案中，由于考虑诸多因素，没有明确的转交程序，常因质询案态度比较尖锐不愿意接手，往往通过说服的方式让质询案转变成询问，最终使质询案“流产”。应该有明确的法律规定何种情况下可以使用质询否决权；质询案不能及时答复时受质询机关应该向提出质询的人员说明原因；明确刚性的责任追究制度，当质询案运作程序出现问题时，相关责任机关和负责人应该承担责任。

60年来，人大制度无论从制度层面还是机制建设方面都取得了巨大进步，特别是党的十八大以来，人大为民主法治进程注入了强劲的活力。然而，作为人大监督的质询制度却未能与时俱进、锐意创新。在发展转型的今天，完善我国人大的质询制度不仅能带来有效的监督，而且能进一步提升政府公信、司法公信。

地方人大开展工作评议的 对策思考

贵州省人大常委会研究室调研处

对“一府两院”及其工作部门进行工作评议是地方人大在实践中探索总结出来的一种监督形式，也是近些年地方各级人大运用频率比较高的一种监督形式。人大工作评议把监督人和监督事有机结合起来，对促进国家机关及其工作人员增强法律意识，提高执法水平，转变作风，改进工作，发挥了积极的作用。本文拟对人大开展工作评议实践做一些梳理和分析，探讨如何在新形势下更加有效地开展工作评议，切实提高人大监督实效。

一、工作评议的定义和法律属性

何为工作评议？联系人大开展工作评议的实践，厘清与工作评议相关的概念，明确工作评议的法律依据，是地方人大正确开展工作评议的前提所在。

（一）工作评议与审议的关联

评议与审议关系密切。从工作实践来看，评议是在专项工作审议基础上的一种创新。“审议”是各级人大及其常委会开展工作、依法行使职权的主要形式和具体方式。《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称“监督法”）明确规定，各级人大常委会在闭会期间有听取和审议“一府两院”专项工作报告，听取和审议国民经济和社会发展规划、预算阶段执行情况以及审计工作情况的报告，审议执法检查报告

和特定问题调查报告，撤职案的审议和决定的权力等。“审议”具有民主性、权威性、集中性的特点。从人大工作实践来看，听取和审议工作报告是各级人大及其常委会会议的主要议程。审议是各级人大代表或常委会组成人员在广泛收集人民群众意见、充分集中人民群众智慧和审核有关材料的基础上，形成正确的个人判断后，进行评判发言的活动，可以提出表扬、批评、建议和意见。整个过程是发扬民主、集思广益的过程。“评议”是在专项工作审议的基础上，各级人大常委会对该专项工作进行综合评价或者票决测评，它是专项工作审议的补充和延伸，是一种操作上的外化，实际是以审议和听取专项工作报告为参照，把监督重心后移，监督核心扩张，是对这种具体监督形式实施程序的一种改革和创新。“一府两院”向人大常委会报告工作，并在报告工作的过程中或之后接受工作评议，是将人民赋予的权力行使情况向人民汇报、受人民监督的一种有效载体，是人大依法履行职责、实施法律监督和工作监督的有效形式。

（二）工作评议的法律属性

监督法作为县级以上人大常委会行使监督权最重要的“尚方宝剑”，其中规定有7种监督方式，但是并没有明确规定工作评议这种监督方式。法律没有明确规范，但是又在实践中被以一种监督方式广泛运用，故很有必要探讨其法律属性。

监督法第二条规定：“各级人民代表大会常务委员会依据宪法和有关法律的规定，行使监督职权。”第四条规定：“各级人民代表大会常务委员会按照民主集中制的原则，集体行使监督职权。”第五条规定：“各级人民代表大会常务委员会对本级人民政府、人民法院、人民检察院的工作实施监督，促进依法行政、公正司法。”监督法第二章专章规定了听取和审议“一府两院”专项工作报告，是依据宪法和有关法律赋予人大常委会监督职权而作出的规范化、程序化的规定。针对这一人大监督的主要形式之一，监督法的起草人之一，全国人大常委会法工委原副主任李飞2007年在监督法辅导讲座中指出，“听取和审议‘一府两院’专项工作报告也就是工作评议”。并且强调，“开展工作评议有利于更好地体现人大常委会监督的特点和优势，可以把对工作的监督和对人的监督有机结合起来。人大常委会经常性地对‘一府两院’开展专项工作评议……评议有深度，监督工作具有很强的针对性和实效性。”全国人大常委会法律委员会原主

任委员乔晓阳也指出,“尽管监督法中没有出现‘工作评议’字样,但体现了工作评议的实质精神,兼顾了一般听取、审议工作报告和工作评议两方面的特点”。由此可见,工作评议虽然没有以文字形式明文写在监督法中,但是是把工作评议当成人大行使监督权的一种重要监督手段肯定的。

工作评议在地方法规中得到正式的确认。很多地方人大结合工作实践,把工作评议上升固化为地方性法规。比如,湖北省人大常委会在2008年5月29日通过的《湖北省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》中规定,“常务委员会听取和审议专项工作报告,可以组织常委会组成人员、人大代表对报告机关的专项工作进行工作评议”。2007年我省人大常委会制定的《贵州省各级人民代表大会常务委员会监督条例》第十九条明确规定,“常务委员会听取和审议专项工作报告,可以组织常务委员会组成人员和本级人民代表大会代表进行工作评议”。省级人大常委会制定的监督条例、监督法实施办法,明确规定了工作评议这一监督方式,也为这一监督形式提供了直接的法律依据。

二、工作评议的渊源和发展

梳理工作评议的形成、发展过程,检视其走过的轨迹,更加坚定我们进一步完善人大工作机制、推动人民代表大会制度与时俱进的信心和步履。

(一) 工作评议初涉水破冰

评议的形式源于常委会听取专项工作报告,其实质脱胎于地方人大常委会对“一府两院”的工作评议和述职评议。20世纪80年代,常委会开展对“一府两院”专题工作报告的审议,由于多种原因,一度成为例行公事,程序性审议多,实质性审议少。为切实加强对“一府两院”的监督,1982年,黑龙江省哈尔滨市南岗区人大常委会首开先河,率先组织委员和代表对“一府两院”级街道办事处、派出所的工作进行评议,工作评议由此应运而生。1984年,重庆市南岸区人大常委会在全国率先开展了对任命干部的述职评议,引起了《人民日报》等中央媒体的关注。1986年,河南省平顶山市舞钢区人大常委会组织人大代表评议区政府的工作,很快,工作评议在河南全省推广。

（二）工作评议风生水起

20 世纪 90 年代初期，全国各地的乡镇人大普遍开展了评议“七所八站”的活动，并逐步向县级延伸。随后，各地的工作评议和述职评议从层次上，由乡、县向市、省推进。到 1994 年，全国各地从乡、镇人大到省级人大普遍开展了评议工作。人大评议经过发展，逐渐成为地方人大开展监督的主要形式，并取得了良好的效果，全国人大常委会对此给予了充分肯定。1992 年，彭冲副委员长在人大制度研究和宣传工作座谈会上指出，“评议‘一府两院’的活动，实践证明是人民群众创造的社会主义民主政治建设的一种好形式。”1995 年 3 月 11 日，全国人大常委会在第八届全国人大第三次会议工作报告中指出：“近些年来，地方人大及其常委会在开展监督工作方面，创造了一些好的经验和做法，许多地方人大组织代表评议政府、法院、检察院的工作，取得了较好的效果，应当不断总结经验，在实践中进一步完善，使监督工作更富有成效。”此后，全国人大常委会多次对地方人大常委会的评议工作给予肯定和支持，有力促进了评议工作的开展，这一监督方式更为地方各级人大常委会普遍重视，成为地方人大对“一府两院”进行监督的一种重要形式。20 世纪 90 年代是人大评议开展最为红火的阶段。

（三）工作评议起伏探索

随着评议活动的开展，由于种种原因，人大评议特别是述职评议中如何处理好与党管干部的关系，各方认识没有完全统一，分歧较大。在监督法制定过程中，是否把述职评议纳入规范范畴，地方人大常委会和全国人大常委会都有不同的意见，难以统一。一种意见认为，监督法要充分反映地方人大多年来在开展监督工作方面的经验和做法，述职评议作为有效的监督手段应该上升为法律层面。另一种意见认为，把述职评议用法律的形式固定下来，在条件和时机上还不成熟。当时根据党的十六大精神，继续积极稳妥地推进政治体制改革，涉及改革和完善党的领导方式和执政方式、干部人事制度改革、司法体制改革、对权力的制约和监督等方面的内容。制定监督法过程中有关干部述职评议等问题，都涉及上述改革，而这些改革只能在党中央的统一领导下逐渐向前推进。在缺乏实践经验的情况下，不要急于把述职评议等焦点问题写入监督法。因此，2006 年 8 月 27 日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三

次会议通过的《各级人民代表大会常务委员会监督法》，明确规定了人大常委会实施依法监督的7种形式，即听取和审议专项工作报告、审查和批准决算、执法检查、规范性文件的备案审查、询问和质询、特定问题调查、撤职案的审议和决定，没有把工作评议作为人大常委会监督的基本方式予以明确，与地方各级人大常委会的期望值有差距。由于评议没有被法律明确规定而产生模糊和摇摆，人大“工作评议”的监督形式逐渐进入低潮阶段。

（四）工作评议创新前行

随着监督法的深入解读和实施，越来越多的人大工作者认识到，“比较而言，开展工作评议，更能体现人大常委会监督的特点，发挥人大常委会的监督优势”。尤其是十八大以来，随着“加强社会主义民主政治制度建设”改革目标的进一步明确，推进人民代表大会制度理论和实践创新，完善人大工作机制，推动人民代表大会制度与时俱进是新时期各级人大常委会的新任务。各地兴起了探索人民代表大会制度改革的热潮，各地各级人大及其常委会开展工作评议的活动也逐渐增多。据统计，在省一级地方人大中，目前已有28个省（直辖市、自治区）人大常委会开展了评议活动；在地级市、县一级人大中，也有不少类似的尝试。但总体而言，各地人大的工作评议至今仍处于探索阶段，形式多样，标准不一，需要在长期的深化实践中不断总结、修正和逐步规范。

三、地方人大开展工作评议的实践

工作方法和经验都来自实践，总结各地人大开展工作评议的实践和成效，找准问题，有助于进一步加强和改进人大评议工作，提高监督工作实效。

从各地人大常委会开展工作评议的实践来看，总的运作态势是县级人大最为活跃，市级人大次之，省级人大再次之。从我省实践来看，省、市、县级人大常委会都有一定程度的开展，但不均衡，我们以2015年全省7个市州和贵阳市所辖县区人大常委会开展工作评议为样本，可以看出，有些地方人大常委会去年一年对9个部门开展了工作评议，有些地方人大常委会一次也没有开展过工作评议。（见表1、表2）

表 1：2015 年省和 7 个市州开展工作评议情况

省、市级人大	开展工作评议情况	备注
省人大常委会	对食药监局有关全省食品安全工作情况开展工作评议	
贵阳市人大常委会	对市国资委有关经营性国有资产监督管理工作；对市城管局有关城市综合执法工作；对市扶贫办有关全市扶贫开发工作开展评议	
遵义市人大常委会	对市水务局有关水务工作开展工作评议	
六盘水市人大常委会	没有开展工作评议	
安顺市人大常委会	对城建局有关贯彻实施城乡规划法；对国资委有关市级国有资产管理；对环保局有关落实 2014 年市人大常委会关于《固体废物污染环境防治法》执法检查报告的审议意见；对扶贫办有关落实市人大常委会关于进一步贯彻实施《贵州省扶贫开发条例》的建议和市法院、市检察院有关市法院司法公开、市检察院公诉案件执法规范化等专项工作开展工作评议	
铜仁市人大常委会	对市卫计局卫生计生工作开展工作评议	

黔东南州人大常委会	对州中级人民法院、发改委、民宗委、国土资源局、环保局、文体广电新闻出版局、扶贫办 7 个部门开展工作评议，同时委托审计局对这 7 个部门开展财政财务收支审计	4 个单位被评为优秀等次，3 个被评为满意等次
黔西南州人大常委会	对州水务局有关水务工作开展工作评议	

表 2：2015 年贵阳市所辖县区开展工作评议情况

县区人大常委会	开展工作评议情况	备注
云岩区人大常委会	没有开展	
南明区人大常委会	没有开展	
花溪区人大常委会	对旅游局有关文化旅游创新区建设工作开展评议	评议为优秀等次
乌当区人大常委会	对教育局、交通局、食药监局有关教育均衡发展、交通安全、食品安全工作开展评议	
观山湖区人大常委会	对民政局等 6 家政府工作部门开展工作评议	
清镇市人大常委会	对扶贫办有关扶贫开发工作开展评议	
修文县人大常委会	对工信局有关工信工作；对生态文明局有关生态文明建设工作开展评议	

息烽县人大常委会	没有开展	
开阳县人大常委会	没有开展	

（一）工作评议的主体和客体多样化

到目前为止，全国各地评议的做法并不规范。评议主体是多样化的，有人大代表、常委会组成人员、企业代表、群众代表等，其中评议主体为常委会组成人员的占的比例比较大。评议客体的范围也比较宽泛，大多数地方是评议同级人民政府及其所属部门、人民法院、人民检察院，也有一些地方还评议社会团体、企事业单位。对非经过人大产生的那些部门和单位能否进行评议，各地的看法不尽一致。有的认为，人大是国家权力机关，其评议的对象只能是经过人大产生的“一府两院”；也有的认为，人大作为国家权力机关，要履行保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内的遵守和执行的职责，有义务督促当地的所有单位和个人严格依法办事，有权对各个单位的工作做出评价。

（二）工作评议的内容涵盖面广

各地开展工作评议的内容主要来源于七个方面：一是事关当地改革发展稳定大局的问题和党委中心工作贯彻落实情况；二是各级人大常委会在开展执法检查中发现的突出问题；三是人大代表对“一府两院”工作提出的建议、批评和意见集中反映的问题；四是各级人大常委会组成人员提出的比较集中的问题；五是各级人大专委会、常委会工作机构在调查研究中发现的突出问题；六是人民来信来访集中反映的问题；七是社会普遍关注的其他问题。无论是哪一个方面的内容，都具有共同的特点，都是关系改革发展稳定大局和群众切身利益的重大问题、人民群众普遍关心的热点难点问题，这是各级人大常委会开展工作评议的重点。

（三）工作评议的形式单一

目前有些地方人大常委会开展的工作评议还停留在听取和审议的层面，只有“议”，没有“评”的环节。开展了“评”环节的地方人大常委会，评议主要是采用按表决键和无记名投票的形式对“一府两院”提交人大常委会审议的专项工作报告进行满意度测评，当场公布测评结果，从实

际看，这两种形式较有利于反映测评主体的真实意愿。

（四）评议的等次风格多样

现在评议等次有的分“满意、基本满意、不满意”三个层次，有的分“满意、比较满意、不太满意、不满意”“满意、基本满意、一般、不满意”“好、较好、一般、差”四个层次，还有的分“很满意、满意、基本满意、不太满意、很不满意”五个层次。评议标准以评议主体表示满意过半数为满意，也有个别地方以满意率达到参评人员的三分之二或70%或80%为满意。总体看来，“不满意”的情况出现较少，且多集中在县级人大常委会开展的工作评议中。比如，福建省厦门市同安区人大常委会在对区财政局有关加大农村财政投入、化解镇村债务的专项工作报告评议中，组成人员投了“不满意票”，引起了区政府的高度重视，责成改进，重新提交的报告最终得以通过。

（五）评议结果公开程度较高

绝大部分的评议结果都能通过文件、公报、媒体、网络等渠道向代表、社会公开，有些公开的内容还包括评议票数。

（六）评议结果利用程度较高

不少地方人大常委会把工作评议结果写入评议意见，报送当地党委，并通报“一府两院”，送交当地组织部门，以此作为评价任用干部的重要依据。例如，福建武平县人大常委会2012年12月制定了《关于对政府工作部门开展工作评议的办法》，规定“对常委会的评议意见和测评结果，建议县委作为考核领导班子、调整使用干部和推动‘一府两院’改进工作的依据之一”，“满意度测评中，被测评单位的满意票和基本满意票占有有效票数比例低于80%的，向县委建议当年度考核不得评为优秀班子”，“对再次评议仍低于60%的，常委会将向县委提出人事调整意见”。

（七）工作评议规范化逐渐形成

部分地方人大已经出台了相关规范性文件评议依据。比如，2013年11月安徽省人大常委会制定了《听取和审议专项工作报告及满意度测评办法》，福建省人大常委会主任会议于2014年5月通过了《关于开展满意度测评工作方案》。我省于2014年出台了《贵州省人民代表大会常务委员会关于开展工作评议的实施办法》，办法共十八条，对工作评议的对象、内容、程序等进行了原则性的规定。部分市县人大常委会也出台了相

应的地方性法规或者规范性文件，比如我省贵阳市人大于 2013 年出台了《贵阳市人民代表大会常务委员会工作评议办法》，黔西南州人大制定了《州人大常委会组织开展工作评议暂行办法》，修文县出台了《县人大常委会工作评议暂行办法》。

四、存在的问题

工作评议既拓宽了人大监督渠道，改进了被评部门的工作，又树立了人大的权威和形象，推进了人大工作的创新发展，这是值得肯定的。但在组织开展工作评议的实际运作过程中还存在一些亟待破解的问题，仍需要我们认真研究思考。

（一）选择评议对象不够精准

在一些地方，选择确定评议对象片面追求评议对象多，一次常委会会议安排评议好几个部门，一味地考虑平衡、贪多求全。评议对象选得不准，有些地方主要是对政府组成部门开展工作评议次数多，而对垂管部门、“两院”工作评议的次数较少，有的还未纳入评议范畴，特别是对主管人财物和市政建设、事关国计民生、社会比较关切、人民群众呼声较高、问题反映比较集中的部门工作评议涉及面较小。有的地方又随意增加评议对象范围，把一些社会团体、企事业单位都纳入评议对象范畴。组织开展评议的针对性和实效性不强，在一定程度上影响了专项工作评议的质量和水平。

（二）程序不够规范统一

一般来说，专项工作评议从启动到评议，依照法定程序，应该经过选定部门、安排准备、组织动员、开展调研、征求意见、会议评议、民主测评、反馈评议意见、督促整改落实等多个环节，但实际上这些程序和环节在一些地方被人为简化和淡化，有的地方组织开展工作评议只有事前调研、会议评议、反馈情况三个步骤，没有阶段划分，从确定评议对象到完成评议经历的时间和过程很短，长则一月，短则半月；同时由于缺乏统一的规范，评议的内容要求标准不一，涉及面太多，专项工作评议没有重点，随意性较大。有的工作评议只是表面文章，疲于应付，甚至以会议提问代替工作评议，不搞现场测评，失去了评议的意义。还有的地方评议的结果不对外公开，行政化倾向较重，社会关注度不高。

（三）评议调研不够深入全面

各地人大开展的工作评议调查，由于时间安排不尽合理，比较匆忙，投入人力、精力和时间有限，初次调查研究不够深入，对评议事项的真实情况了解不够客观、全面，收集面上的意见较多，而深入实际、明察暗访，倾听群众意见建议、发现问题少，回访调查、深挖问题根源少，分析归纳提炼少，向被议部门反馈情况、指出问题少，征求意见建议不广泛，形不成有深度、有价值、有指导意义的调研报告，评议效果不佳。

（四）评议不认真不到位

一些地方人大专项评议的工作导向有偏差，部门工作评议肯定成绩用“放大镜”，浓墨重彩，评功摆好，头头是道；现场提问则提前商量好，不出岔子，点到为止，既顾及了面子，又不伤和气；而对评议调查中发现和有关方面反映的问题避重就轻，隔靴搔痒，切不中实质，蜻蜓点水，空泛议论的多；对暴露出的违法违纪事件，不过问、不追究，更不敢动真碰硬，会议评议平淡无奇，没有“辣味”，缺乏“火药味”，达不到评议工作、解决问题的目的。

（五）评议测评欠科学，督促整改不到位

一方面是评议测评设计不合理、栏目内容单一、测评投票的面过窄。在专项工作评议的具体操作过程中，一些地方人大简单套用党委纪委干部管理考核测评的内容模式，或沿用听审专项工作报告进行满意度票决测评的老套路，仅靠“满意”、“基本满意”、“不满意”三种类型来作为评价标准，由数额较少的常委会组成人员进行测评投票，内容方法太过陈旧落后，测评结果准确性不高，不够公开透明、科学合理，因而说明不了什么。另一方面，评议结束后，既不要求被评议部门表态发言，对整改落实做出承诺；又不能将评议意见及时向有关方面进行反馈，督促整改落实，会议评议“一评了之”，评议意见“一转了之”，没有下文。多数情况下是“评议也评议了，而问题还是问题”，人大监督没有权威，工作实效大打折扣。

五、加强和改进工作评议的思路与对策

（一）明确法律地位，强化机制保障

当前，一方面全国人大要做好顶层设计。监督法出台十年来，急需适

应我国民主法治建设飞速前进的步伐，及时修改完善补充，从国家层面肯定和规范工作评议。地方各级人大常委会要在现行法律政策的框架内，通过认真学习领会和研究，抓紧制定和修改地方性法规，适时出台地方人大对“一府两院”开展工作评议的制度和办法，进一步明确工作评议的主体、对象、原则、内容、程序、步骤和要求，使专项工作评议既依法有据，又规范有序，促进制度建设的规范化、科学化；另一方面要强化机制保障，建立和完善由各级人大代表、人大常委会组成人员为主体，以“一府两院”及其组成部门为对象，以工作评议为重点的体制机制，不断总结新经验，探索新模式，改进新方法，深入推动专项工作评议持续健康发展。

（二）科学选定对象，严格评议程序

从法律和实践角度看，“一府两院”及其所属部门，都应处于人大及其常委会监督之下，理应都纳入人大常委会和人大代表的评议范围。地方人大常委会在确定工作评议对象的时候，既要考虑工作的平衡性和评议的普遍性，又要突出工作重点，有所侧重，按年度分次分批确定评议对象，有计划、有组织地安排进行，增强专项评议的针对性和实效性，提升工作评议的质量和水平。在开展工作评议时，要严密工作程序，精心组织安排。原则上要经过制订计划、确定对象、宣传动员、自评自查、视察调研、形成意见、听取报告、会议评议、票决测评、跟踪监督、公布结果等多个步骤和环节，最重要的是要坚持实事求是和依法办事的原则，切实做好前期调研、会议评议和反馈落实阶段的工作，统一规范程序要求，严格按照工作评议设定的内容程序，一个环节套着一个环节进行，绝不能操之过急，不讲程序，随意简化工作步骤，消极应付，不求实效，走走过场。

（三）精心组织安排，搞好前期调研

一要制定好工作计划。俗话说，良好的计划是成功的一半。专项工作评议涉及面广，工作量大，政治性、法律性、政策性都很强。因此，在前期准备阶段，地方各级人大常委会一定要统筹规划，精心安排，拟定好关于开展工作评议的安排意见和实施方案，明确评议的指导思想、评议的单位和内容、程序，以及方法和要求，抓好宣传发动，为组织开展对“一府两院”及其有关部门工作评议做好保障。二要广泛调查研究。“没有调查就没有发言权”，广泛深入地开展调查研究是提高工作评议实效的前提和基础。在前期调研阶段，既要突出围绕中心、服务大局、依法行政、公正

司法这个重点，深入基层、深入群众、深入实际，全面了解掌握有关情况，又要有所侧重，聚焦民生、体察民情、倾听民声、了解民意、集中民智、反映民意。在继续用好走访座谈、明察暗访、查看现场等方式的同时，积极探索如何更好地运用网络信息平台，广泛开展问卷调查、民意测评等现代手段，尽可能多地征集群众的建议意见，使评议前的调查更加充分地表达民意、反映民声。

（四）强化公开评议，力求客观公正

一是扩大参与评议的人员范围。会议评议除了本级人大常委会组成人员必须参加、“一府两院”及相关评议部门负责人列席外，还应邀请一定数量的代表、乡镇人大主席轮流列席上级人大常委会的工作评议会；在听取和评议部门工作时，有关组织、人事、纪检、监察、督办、考核管理等方面的负责人可以列席并发表意见；同时还可通过在电视网络媒体发布公告，征集公民旁听评议会议，让更多的普通公众走入权力机关，了解人大评议监督的过程，畅通民意渠道，充分发挥群众对评议双方的双向监督和双向促进作用。二是严格组织会议评议。会议评议是核心、是关键，一定要严格程序，周密组织。听取和评议部门工作时，先听取评议部门工作报告，再听取人大评议调研报告，而后组织进行面对面评议。常委会组成人员和列席人员在会议上，应紧扣主题，积极发言，用语须简明扼要，讲成绩要实，讲问题要准，做到言之有物、言之有据，确保会议质效。同时，评议中，就群众特别关心的民生问题，应适时引入询问制，让被评议对象就有关情况一一解答，增强工作评议监督的刚性。三是抓好票决测评。测评票的设置不宜单单只有总体评价，而应根据被评单位的工作，按好、中、差三个档次分类分项设计，力求内容设置科学合理；要适时引入代表和列席人员参与测评的工作机制，采用不同模式表格分别填写进行民主测评，现场公布测评结果，对外公开，真正实现评价工作客观公正，评议过程公开透明。

（五）强化跟踪督办，推动整改到位

一是强化意见的交办督办。会议评议结束后，地方人大常委会应根据评议大会上的评议发言，对反映强烈、形成共识的评议意见进行汇总整理，形成书面意见，并以正式文件形式向被评议单位反馈，同时分送有关领导机关和单位；且要求被评议单位根据人大常委会评议意见，提

出切实可行的整改方案，积极进行整改，并在三个月内上报整改结果。

二是抓好跟踪督办。评议意见反馈有关部门后，地方人大常委会应当趁热打铁，及时跟进，组织相关委室人员对被评单位的整改情况进行对口监督、动态监督和全程监督，可通过回访调查、现场监督，经常性对被评单位落实评议意见情况进行检查，必要时报请主任会议或常委会会议进行专题研究，集中听取被评单位的整改情况汇报，以增强评议监督的效果。

三是坚持问题导向。对评议意见中涉及个别重大具体问题，要明确整改时限，紧盯不放。对个别敷衍应付的，人大常委会要敢于和善于动真碰硬，依法运用质询、特定问题调查、撤职、罢免等刚性方式，作出相应处置，确保重点评议意见尽快落实，确保民生问题尽快得到解决，确保专项评议收到实效。

