

京内资准字2014-L0102号

RENDALILUNYUSHIJIAN

人大理论与实践

中国共产党百年与政治制度建设
——第七届民主与法治论坛专刊之二

总第65期
2021 3

内部资料 免费交流

北京市人民代表大会制度理论研究会会刊



中共北京市委党校校党委委员谭继东在大会开幕式上致辞。

摄影/田洪俊



市人大常委会副秘书长、研究室主任、市人大制度理论研究会副会长兼秘书长崔新建在大会开幕式上致辞。

摄影/田洪俊



中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室主任、中国政治学会副秘书长韩旭在大会开幕式上致辞。

摄影/田洪俊

人大理论与 实践

2021年第3期
总第65期

主管：

北京市人民代表大会制度理论研究会

主办：

北京市人民代表大会制度理论研究会
秘书处

主 编：田洪俊

责任编辑：王亚杰 赵非

美 编：王文静

联系电话：(010)55588155

电子邮件：yanjiuhui@bjrd.gov.cn

通讯地址：北京市通州区清风路
33号院

邮政编码：101169

准印证号：京内资准字2014-L0102号

目 录

学习贯彻习近平法治思想

- 02 深刻把握习近平法治思想的创新性贡献
刘尚高
- 10 简论我国法律规定中国共产党的界限与尺度
李振宁
- 19 立法效能、文本修改与人大立法能力
——基于全国与北京市人大立法实践（1978-2020）
杨 惠

人民代表大会制度的历史考察

- 28 人民代表大会制度的历史考察
任佩文
- 36 从参议会制度到人民代表大会制度：中共民主建政的成功探索
赵连稳
- 44 新时期坚持和完善人民代表大会制度的历史考察
刘维芳

全过程人民民主与人民代表大会制度建设

- 54 全过程人民民主必须以协商民主为前提
莫纪宏
- 57 推进全过程人民民主的人大实践
田洪俊
- 63 以强化代表日常职能为中心的地方人大建设：理论、制度与实践
周睿志 张 清
- 71 新时代人大代表联系群众制度研究
——基于各地代表“家”“站”建设的分析
沈予加
- 78 地方人大立法协商制度执行中的偏差与矫正机制
——以浙江为例的研究
吴雨欣

深刻把握习近平法治思想的 创新性贡献

刘尚高

党的十八大以来，习近平总书记从坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治，创造性提出全面依法治国的一系列新理念新思想新战略，形成了习近平法治思想。习近平法治思想是马克思主义法治理论同中国实际相结合的最新成果，是21世纪马克思主义法治思想，是在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的根本遵循，是引领法治中国建设在新时代实现更大发展的思想旗帜，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是中国共产党人治国理政集体智慧的最新思想结晶，是新中国成立以来党领导人民依法治国的最新经验总结。

一、习近平法治思想开辟了马克思主义法治理论的新境界

习近平法治思想是在推进伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想的实践之中完善形成的。习近平总书记在主持召开的中央全面依法治国委员会会议第一次会议上，提出“十个坚持”，系统阐述了全面依法治国

的若干重大理论和实践问题，其思想体系完整、理论厚重、博大精深。

（一）确立了中国特色社会主义民主政治制度和发展道路的根本原则

这就是坚定做到“两个不动摇”，坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇，坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇。党的领导是我国社会主义法治之魂，是我国法治同西方资本主义法治最大的区别。全面依法治国，是要加强和改善党的领导，巩固党的执政地位，完成党的执政使命，而决不是要削弱党的领导。推进全面依法治国，是要健全党领导全面依法治国的制度和工作机制，推进党的领导制度化、法治化，通过法治保障党的路线方针政策有效实施。事实证明，我国政治制度和法治体系是适合我国国情和实际的制度，具有显著优越性，对此要有自信、有底气、有定力，决不能走西方“宪政”、“三权鼎立”、“司法独立”的路子。推进全面依法治国，根本目的是依法保障人民权益。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠

人民维护。随着我国经济社会持续发展和人民生活水平不断提高，人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。全面依法治国，就是要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国的各领域全过程，保证人民在党的领导下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，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务。习近平法治思想的确立，标志着中国特色社会主义法律制度的不断完善和成熟。每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场。过去在法学理论界，讲到法律制度的划分，好多都用大陆法系、英美法系来划分一个国家的法律制度。实际上，这个只是形式上的划分。从阶级属性讲，西方国家的大陆法系、英美法系都属于资本主义法系。对于资本主义法系，恩格斯曾经指出，“法律是资产者本身的创造物，是经过他的同意并且是为了保护他和他的利益而颁布的”，这种法律对于广大民众而言是“资产者给他准备的鞭子”。在当代中国，法律是在党的领导下，保证人民的根本利益，保证人民当家作主的权利，保证人民民主专政国体和人民代表大会制度政体，这就形成了与资本主义法系性质完全不同的当代中国法系，是中国特色社会主义道路、理论、制度、文化在法治上的集中体现。

（二）指明了全面依法治国必须始终坚持的正确方向

这就是坚定不移走中国特色社会主义法治道路。习近平法治思想本质上是坚持和发展中国特色社会主义在法治领域的理论体现，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。这一重要思想的提出，就是要为党和国家事业发展提供法治上的思想武器、科学指引、根本遵循和行动指南。新中国创造的“两大奇迹”，同我们党不断推进法治建设密不可分。坚定坚持依宪治国、依宪执政，在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，就能依法应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的作用，最大限度凝聚社会共识，从而也就保证了国家治理体系的系统性、规范性、协调性。走中国特色社会主义法治道路，要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，健全社会公平正义法治保障制度，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

（三）阐述了推进全面依法治国的基础保障

构建完善的中国特色社会主义法治体系包括完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，以及完善的党内法规体系，这五大体系相辅相成、相得益彰，构成全面依法治国的基础性制度保障。建设中国特色社会主义法治体系是全面依法治国总目标的重要组成部分，是建设社会主义法治国家的前提和

基础。中国特色社会主义法治体系贯通法治国家、法治政府、法治社会建设各个领域，涵盖立法、执法、司法、守法各个环节，涉及法律规范、法治实施、法治监督、法治保障各个方面，对推进全面依法治国具有纲举目张的重要意义。法治体系是国家治理体系的骨干工程。新中国成立70多年来，我们党不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，确立了法治作为治国理政的基本方式，逐步建立健全中国特色社会主义法治体系。实践证明，只有把党和国家工作纳入法治化轨道，使各方面制度更加科学、更加成熟、更加定型、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，善于运用制度和法治治理国家，才能最终实现国家治理体系和治理能力现代化。必须加快完善中国特色社会主义法治体系，不断从法治上为解决党和国家事业发展面临的一系列问题提供制度化方案。

（四）提出了要抓住领导干部这个“关键少数”的重点

领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权，是全面依法治国的关键。领导干部法治意识、法治能力强，全面依法治国就能顺利推进。总书记多次阐述不存在“党大还是法大”这个问题，这其中还有一个要求，就是领导干部要正确认识 and 对待法治。党作为一个执政整体、就党的执政地位和领导地位而言，当然要领导全面依法治国，要领导立法、执法、司法，但是，具体到每个党政组织、每个领

导干部，就必须服从和遵守宪法法律。全国人大常委会的领导干部，一定要带头尊崇法治、敬畏法律，运用法治思维和法治方式开展工作，做尊法学法守法用法的模范，确保所有的行为都符合宪法法律规范。

二、习近平法治思想拓展了社会主义法治新道路

（一）党的领导、中国特色社会主义制度、中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治道路的核心要义

习近平总书记指出：“全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。”，这就明确了依法治国的“三大基石”。这三个方面指出了全面推进依法治国的领导力量、制度基础和指导理论，实质上是中国特色的社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。这是实现社会主义法治国家必须牢牢把握和遵循的最本质的内容。办好中国的事，关键在党。十八大以来，习近平不断强调这个被历史和现实反复证明的重大判断。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。习近平指出：“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。”历史和人民选择了中国共产党，在党的带领下我们推翻

了“三座大山”，中国人民从此站了起来，在党的带领下我们进行了社会主义现代化建设和改革开放伟大实践，中国人民从此富了起来。在中国这样的大国，如果没有中国共产党这个主心骨的带领，必然四分五裂。坚持中国共产党的领导，就是坚持中国特色社会主义法治的政治方向。党的十九大提出成立中央全面依法治国领导小组，加强对法治中国建设的统一领导，就是为了更好的发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，推动法治中国建设在新时代大踏步向前发展。

（二）党的领导、人民当家作主、依法治国“三统一”是中国特色社会主义法治道路的基本经验

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治道路建设的一条基本经验。在全面依法治国的伟大实践中，坚持党的领导是全面依法治国的政治前提，只有坚持在党的领导下，法治建设才能最大程度的发挥组织动员能力，这是我国独特的制度优势。人民当家作主就是坚持人民主体地位，解决的是依法治国的力量源泉的问题。党的根本宗旨是全心全意为人民服务，社会主义制度的本质属性是人民当家作主，总之维护好最广大人民的根本利益是我们党一切工作的核心。社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治，党法关系是相互依存、高度统一的关系。性质上根本一致。党的历史使命就是带领全国各族人民建设社会主义；法治作为一种治国方略，与特定社会制度相联系。我国的根本制度是社会主义制度，这就决定了

法治的性质是社会主义的法治，因此，中国特色社会主义伟大旗帜既是党的领导的旗帜也是法治建设的旗帜。任务上根本一致。党的根本宗旨是全心全意为人民服务，党的路线、方针、政策通过法定程序转化为国家意志，实现党的主张和人民意志的有机统一。社会主义法治让人民依法管理国家事务，保障人民的民主权利，维护人民合法权益。因此在保证人民当家作主，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益上是一致的。正确认识依法治国与依规治党的关系。宪法和法律用于调整和规范社会关系和秩序，党内法规用于调整和规范党内关系和党内生活。法律和党规在本质上是一致的，都是党和人民意志的反映，只有让法律法规和党规党纪相互作用、相得益彰，全面依法治国的各项任务才能落实到位，建设社会主义法治国家的目标才能实现。

（三）建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是中国特色社会主义法治道路的目标要求

党的十八届四中全会通过的《决定》明确提出全面推进依法治国的总目标，即建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。高效的法治实施体系是树立宪法法律权威的重要保障。各级政府必须在党的领导下，在法治轨道上开展工作，加快建设法治政府，坚定不移推进司法体制改革，保障人民群众在每一个案件中都感受到公平正义。习近平强调：“全面推进依法治国是一项庞大的系统工程，必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划，在共同推进上着力，在一

体建设上用劲。”坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。习近平同志在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中明确提出“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。因此在全面推进依法治国的进程中，党要改进领导方式和执政方式，在宪法和法律范围内活动；各级政府要增强依法执政意识，推进依法执政制度化、规范化、程序化。坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。建设法治中国的目标是建设社会主义法治国家，这就需要在立法、执法、司法、守法四个方面下大功夫，主要做好提高立法质量、保障法律实施、司法公平正义、全民自觉守法四个方面。建设法治中国的重点是建设法治政府，行政机关严格依法行政，才能确保法律得到良好实施。建设法治中国还必须建设法治社会，这就要求引导人民群众自觉守法、护法，真正相信和依靠法律解决纠纷和问题，在全社会形成和引领一种法治文化观念。以法治价值引导科学立法。一是推进科学立法、民主立法、依法立法是提高立法质量的途径。二是要加强重点领域立法。现阶段的重点领域立法包括：公民权利保障立法、社会主义市场经济立法、社会主义民主政治立法、完善生态环境立法、其他新型领域立法。以法治权威支配严格执法。依法全面履行政府职能。推行政府权力清单制度，用法治方式开展工作。健全依法决策机制。把公众参与、专家论证等确定为重大行政决策的法定程序，并建立行政机关内部重大决策合

法性审查机制。深化行政执法体制改革以法治平等贯穿公正司法。

三、习近平法治思想赋予了中华法治文明新内涵

习近平指出：“坚持全面依法治国，要一手抓法治、一手抓德治，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，实现法律和道德相辅相成、法治和道德相得益彰。”道德与法律是人类交往与合作得以共存共处不可或缺的行为规范体系，自国家产生后，它们始终都是国家治理的两种重要方式。古代中国有着丰厚的德治思想，并形成了独特的德治传统。儒家的“仁政”思想占据了统治地位，主张“父慈子孝、兄友弟恭”，重视道德的教化作用，这种思想影响了中国法治几千年，如荀子坚持“礼刑合用”，“明德慎罚，国家既治四海平”。董仲舒主张德本刑末，提出“教，政之本也；狱，政之末也”。传统儒家既推崇道德的教化作用，也没有排除刑罚的抑恶功能，这种将道德教化与刑罚措施相结合的观念和做法，奠定了古代中国治国理政的基本理念和方式。但传统德治实施的社会基础是人治社会，现代德治实施的社会基础是法治社会，二者运行的社会基础不同，权和法的地位不同。人治社会是人的统治，人（帝王）说了算，皇权不受法律制约，法律制度是治民的工具。法治社会是法的统治，人依法而为，任何个人和组织都要受到法律的制约，无人处于法之外，无人居于法之上。进言之，传统德治所倡导的德政和德教，是为政者权力

无法律制约，仅靠道德自律向善，往往难以形成稳定的行为预期。现代德治是在法律对公权力进行约束以及法律面前人人平等的法治框架下，即在确保法律对公权力制约的前提下强调为政者的道德修养、品德情操与社会道德教化。围绕推动法治政府建设、公正司法，强化法律监督。

党的十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，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。……人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。新时代的法治建设回应日益增长的人民美好生活需要。这些需要主要表现在政治方面与民生方面。习近平总书记指出：“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”。坚持以人民为中心，做好人大代表工作。全面依法治国最广泛、最深厚的基础在人民，必须坚持为了人民、依靠人民，积极回应人民群众新要求新期待。人大代表是党和国家联系人民群众的桥梁纽带，在用法治反映人民愿望、维护人民权益方面具有不可替代的重要作用。近年来，各地代表工作开展得有声有色，代表活动丰富多彩，代表联络站、基层联系点等平台作用得到充分发挥，代表的能力水平和履职积极性明显提高，与群众的联系更加紧密。要切实尊重代表主体地位，为代表依法履职做好服务保障，用好代表联系群众的制度机制和工作平台，不断丰富和拓展代表联系群众的渠道、方式、内容，更好

发挥代表在反映群众诉求、解决民生难题中的作用，努力做到民有所呼、我有所应。代表在帮助推动解决问题时，要注意运用法治方式，不要搞成“个人信访站”，而是在了解情况、发现问题的过程中，对于一些带有共性、普遍性的问题，注重通过法定途径提出议案和建议，推动从法律、政策、工作层面予以解决。

国家治理现代化的关键在于法治化。法治化是国家治理现代化的内容；法治化是衡量国家治理现代化的标准；法治化是实现国家治理现代化的关键。法治化与国家治理现代化具有同步性。国家治理现代化的过程本身就是法治化的过程。这就要求我们告别传统思维，树立法治思维，新时代全面依法治国，我们有太多的事情要做。其中要做的是，要从传统思维向法治思维转型。党的十九大报告非常重视法治思维，将它列为增强政治领导本领的重要抓手。要树立和坚持法治思维就必须告别传统思维。传统思维之“九论”：目标论、运动论、战役论、集中论、神速论、特事论、结果论、敌我论、斗争论。“法治思维”，就是以合法性为出发点，追求公平正义为目标，按照法律逻辑和法律价值观思考问题的思维模式。简单地说，符合法治精神的思维模式就是法治思维。法治思维体现为：规则思维——无规矩不成方圆；正义思维——良法是善治之前提；平等思维——法律面前人人平等；契约思维——做守约的诚信者；权义思维——认真对待权利；权责思维——法定职责必须为，法无授权不可为；程序思维——从法定

程序到正当程序；底线思维——守住“合法性”底线。告别人治习惯，坚持法治原则，要坚持立法先行原则、法的安定性原则、法不溯及既往原则、信赖利益保护原则、比例原则等。

四、习近平法治思想贡献了维护国际法治秩序新智慧

坚持统筹推进国内法治和涉外法治。2020年11月16日至17日召开的中央全面依法治国工作会议明确提出，要加快涉外法治工作战略布局，协调推进国内治理和国际治理，更好维护国家主权、安全、发展利益。要强化法治思维，运用法治方式，有效应对挑战、防范风险，综合利用立法、执法、司法等手段开展斗争，坚决维护国家主权、尊严和核心利益。统筹推进国内法治和涉外法治，协调推进国内治理和国际治理，这是习近平法治思想的时代逻辑和核心要义之一。统筹国内国际两个大局是我们党治国理政的基本理念和基本经验。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》第一次以党的文件形式明确提出要“加强涉外法律工作”。涉外法治在国内法治和国际法治之间发挥着桥梁纽带、互动融通的作用，事关国家主权、安全和发展利益，是推进国家治理体系和治理能力现代化战略的重要支点。目前，我国涉外法治建设还存在一些明显的短板。比如，涉外法治立法工作比较滞后；涉外法治人才存在着总量偏小、水平不高、经验不足、供需脱节、管理薄弱等问题；企业“出

海”的热情高、意愿强、但风险意识较弱、防控能力较差、防范机制不全、事后救济缺位，存在较大法律风险；中国律师业的国际化步伐，总体上还滞后于中国企业“走出去”的步伐；在应对国际争议“司法化”风险方面，相关应对准备严重不足；服务于我国企业“出海”的规则体系和条约保障体系尚待健全。提升国际话语权，引领制定国际规则、推动建立新型国际关系的努力，将是一个长期、复杂、艰巨、渐进的过程。

注重弘扬法治精神，推动国际关系法治化。既要依法行使权利，善意履行义务，又要努力推动建立起一整套符合我国企业“走出去”实际需要的条约和法律规则网络，构建完善的商事争议解决机制，增强我国在国际法律事务和全球治理体系变革中的话语权和影响力。树立战略思维和全球视野，站在两个大局相互联系的高度，统筹考虑和综合运用“两个市场”“两种资源”“两类规则”。对内，要追求公平正义、共同富裕、社会和谐、依法治国；对外，要主持公道、捍卫公理、伸张正义，摒弃丛林法则，坚持大小国家一律平等，坚持反对任何形式的霸权主义，反对以大欺小、以强凌弱、以富压贫，反对干涉别国内政，坚持对话谈判解决问题，坚持推进国际关系民主化法治化。历史和现实相贯通、国内和国际相关联、理论和实践相结合，这是习近平新时代中国特色社会主义思想在法治领域的生动体现，是在维护国家主权与根本利益基础上积极参与全球治理，将中国智慧贡献于人类文明的重大战略判断。

法治兴则国兴，法治强则国强。坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的同时，要提高我国依据国际法参与国际治理的能力，尤其是要着力增强规则制定能力、议程设置能力、舆论宣传能力、统筹协调能力；要积极参与制定海洋、极地、网络、外空、核安全、反腐败、气候变化等领域国际规则的制定；要推动变革全球治理体制中不公正不合理的安排，推动国际货币基金组织、世界银行等国际经济金融组织切实反映国际格局的变化，特别是要提高新兴市场国家和发展中国家的代表性和发言权，推动各国在国际经济合作中权利平等、机会平等、规则平等，推进国际关系民主化、法治化，努力使全球治理体制更加平衡地反映大多数国家意愿和利益。习近平总书记强调，“我们提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。这决不是封闭的国内循环，而是更加开放的国内国际双循环，不仅是中国自身发展需要，而且将更好造福各国人民。”中国坚定高举多边主义旗帜，推动由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变，以高水平开放带动改革全面深化。这就需要在诸多关键领域统筹推进国内法治和涉外法治，借鉴国际先进经贸规则，建设具有国际竞争力的规则体系，推动建设开放型经济体系。

依靠法治精神推动构建人类命运共同体。习近平总书记强调，“中国走向世界，以负责任大国参与国际事务，必须善于运用法治。在对外斗争中，我们要拿起法律武器，占领法治制高点，敢于向破坏者、搅局者说不。全球治理体系正处于调整变革的关键时期，我们要积

极参与国际规则制定，做全球治理变革进程的参与者、推动者、引领者。”国内法治是我国参与国际治理的重要基石，涉外法治是我国参与国际治理的关键保障，只有统筹协调国内法治和涉外法治，才能在波谲云诡的国际局势中站稳脚跟、维护国家重大利益，才能在全球性挑战下迎难而上、促进国际规则的完善和发展，才能在全球治理体系变革中提高中国话语权，从而有效推动构建人类命运共同体。习近平总书记指出，“60多年前，我们提出和平共处五项原则，得到国际社会广泛认同和支持，成为国际关系基本准则和国际法基本原则。党的十八大以来，我们提出推动构建人类命运共同体的理念，受到各方普遍欢迎和高度评价，被载入联合国一系列决议。”全球治理变革表面上是国际舞台的合作较量，实质上是国家之间的制度博弈，是各国竞相把自己的国内制度输出为国际规则的尝试，是各国以国内法为基础进行妥协调和的结果。这就需要我们以党和国家方针政策以及我国国情为立足点，以国家利益和国家战略为出发点，在完善国内规则的同时，积极参与构建国际规则，提出受国际社会欢迎的中国方案。当前，世界百年未有之大变局加速演变，中国走向世界，以负责任大国形象参与国际事务，必须善于运用法治，加强国际法治合作，推动全球治理体系变革，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，共同应对全球性挑战。□

（作者系中共海淀区委党校区情研究中心副主任）

简论我国法律规定中国共产党的 界限与尺度

李振宁

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称“《依法治国决定》”）规定“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，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”。作为国家意志载体的宪法法律法规，是否能体现党的主张、能否规范党的活动、是否做到了科学立法，立法者是否“善于”转化党的主张，是“全面”推进依法治国应当回答的重要命题。

一、法律是否可以规定党

一国的宪法法律是否具有规定政党条款的权限，根本上是如何考虑法与政治、法与政党的关系问题。如果过于强调政治、政党的作用和优先性，则法律规则没有权限规定政党或统治阶级的内容，或者仅仅可以规定维护统治阶级利益的内容。如《唐律疏议》第一篇《名例律》规定的谋反、谋大逆等“十恶”罪行都是直接侵犯专制皇帝的统治基础和封建统治秩序的

行为。

（一）法治国家下法有权限规定党

我国《宪法（2018年修正）》第5条明确，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。依法治国、建设法治国家，是宪法明确的治国方式和建国道路。既然坚持依法治国、建设法治国家，那一国之法就符合法治的一般原理，法就具有一般性和普遍性。法治国家的法律约束一国的所有组织，法律在一国全部地域范围内对一切人和组织发生效力。政党也不例外，也要遵守一国宪法法律的规定。也即宪法第五条第四款规定的“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。”

依法治国同样被党确立为党领导人民治理国家的基本方略，《中国共产党章程》中同样规定了“依法治国”的方略。1997年，党的十五大把依法治国提到治国方略的高度，明确提出了建设社会主义法治国家的目标。2012年，党的十八大明确提出“全面推进依法治国”的要求。2014年，党的十八届

四中全会对全面推进依法治国作出了全面的战略部署。《依法治国决定》也已经明确，必须坚持党“领导立法、保证执法、支持司法、带头守法”，“任何组织和个人……都不得有超越宪法法律的特权”。

宪法、党章和党中央文件都明确我国实行依法治国，从我国宪法法律规定的“权利能力”来讲，设置中国共产党相关内容的条款是可以的。解决了法规定政党条款的权限，但不意味着由法来规定政党行为比较妥当，规定政党条款的角度和路径等，后文会详细论述。

（二）党自我约束自觉接受法律规范

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，执政党如何定义自身在法治国家建设中的角色地位，也决定着法律能否规定党的内容。

党的领导并非是“以党代法”或者“以党治国”。邓小平早在《党与抗日民主政权》一文中就指出，“党的领导责任……不是党权高于一切”“‘以党治国’的国民党遗毒，是……使党脱离群众的最有效的办法”。《中国共产党第十一届中央委员会关于建国以来党的若干历史问题的决议》以对历史问题的反思明确了“党的各级组织同其他社会组织一样，都必须在宪法和法律的范围内活动。”此外还有人炒作所谓“党大”还是“法大”的问题。推进全面依法治国要坚持党的领导与依法治国有机统一，习近平总书记就多次指出，党大还是法大是个“伪命题”。习近平总书记也多次对党活动、对党内干

部活动提出要求，“全党在宪法法律范围内活动，这是我们党的高度自觉”。

在党法关系上，我国坚持的是党的领导、人民当家作主和依法治国“三统一”。自党的十五大确立了依法治国的基本方略后，党的十六大报告、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》等文件中明确了“依法执政”是党执政的基本方式，党的十八大又强调法治是治国理政的基本方式。同时党执政所依之法又是体现了人民利益和党的主张的法律，是通过法定程序使党的主张成为国家意志。党的主张、人民利益和法律法规内容具有高度统一性，法律文本中规定党的内容本身就是党所同意或主张的。

我国宪法确立了中国共产党的领导地位，建设社会主义法治的根本要求是坚持党的领导，党的领导同样需要依靠社会主义法治，党要在宪法法律框架下活动，法律中设置与党相关的条款，也是社会主义法治的表征。

二、法律是否有必要规定党

（一）“中国共产党的领导”要求法应当规定党

政治是法律产生和存在的根本性基础。栗战书委员长指出，“立法活动是国家重要政治活动，立法工作是国家重要政治工作”，“政治属性是立法工作第一属性”。立法坚持党的领导是我国法治社会主义属性和立法政治属性的根本要求，其重要表现是在法文本中载入党领导等内

容条款。

《中共中央关于加强党的政治建设的意见》从加强党的政治建设的角度要求“制定和修改有关法律法规要明确规定党的领导相关工作的法律地位”，“积极主动将党的领导主张和重大决策部署转化为法律法规”。把党的领导贯彻到立法工作的全过程和各方面，要求将党的地位、主张和重大决策部署旗帜鲜明地规定在法律法规中。

《全国人大常委会2021年度立法工作计划》规定“确保党中央重大决策部署在立法工作中得到有效贯彻落实”，“落实宪法关于党的领导的规定，推动党的领导入法入规。”《国务院办公厅关于印发国务院2020年立法工作计划的通知》要求“要推进党的领导入法入规，以立法推动完善党领导各项事业的具体制度”。人大立法与行政立法的工作计划同样明确，应在法文本中贯彻落实党的领导、党的路线方针政策的内容。

党的十八大以来，通过法律规范明确领导相关工作的法律地位、体制机制的实践愈发普遍，也有必要“继续加强法律法规对党的领导制度体系的支撑和完善作用，通过制度设计把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节，厚植党的领导制度体系的法治基础。”

（二）社会主义法治体系完整性需要法律规定党

《依法治国决定》明确，中国特色社会主义法治体系包括了完备的法律规范体

系和完善的党内法规体系。因此国家法律和党内法规是党领导人民治国理政的两大支柱，要“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。党规国法得衔接、协调，要求两者在内容和规范领域对象方面，既有所分工区别，又相互补充、保障，同时不存在越位、冲突等问题。

党内法规主要调整政党组织、成员之间的权利义务责任关系，反映的是党的意愿和主张，主要约束党的组织机构、领导人和成员；国家法律法规主要调整国家机构、国家公民、社会组织以及各类市场主体的权利义务关系，体现的是全体国民的意志和主张，约束全体国民和国土上的外国人等。党的意志要想具有全民的约束力，需要通过法定程序将党的主张、党规内容转化上升为全民一体遵循的法律法规。中办法规局提出，推进党的领导入法入规，实现党管党治党和治国理政相贯通。

党员、干部要同时遵守党规党纪和国家法律法规，国法是党员干部和其他非党员主体共同的义务来源。如公务员中有党员和非党员，党内法规中有很多关于公务员管理、公务员道德素质的规则和要求，这些党内法规要求，除了通过党的组织部门以其对组织人事的领导地位和对公务员选录、任免的工作程序管控外，也以国家法律的形式对党对人才的领导地位、对公务员坚持党的领导要求等予以明确。无论是否是党员，成为公务员的条件之一是“拥护中国共产党领导”（《公务员法》

第13条第3项)且不能“被开除中国共产党党籍”(第26条第2项),均有“自觉接受中国共产党领导”的义务(第14条第1项),均不得散布有损中国共产党的言论,不得组织或者参加旨在反对中国共产党领导的集会、游行、示威等活动(第59条)。公务员法的制定和修改参考了党内法规《中国共产党纪律处分条例》的规定,体现了习近平新时代中国特色社会主义思想明确的新时代党的组织路线,适应和落实了加强党对公务员队伍集中统一领导的要求,使党的主张和路线成为了国家意志。

三、法律可以规定党的哪些内容

《中共中央关于加强党的政治建设的意见》规定,“制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位”“将坚持党的全面领导的要求载入人大、政府、法院、检察院的组织法”“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志、转化为法律法规”“积极主动将党的领导主张和重大决策部署转化为法律法规和政策政令”。这些要求既是加强党的政治建设的体现,也是立法工作的政治要求。实际上,我国现行的法律法规中,已经有大量的与党相关的法律条款。

(一) 法律法规的已有规定

立法坚持党的领导,在法文本中大量的还是规定了党的领导地位、指导思想、路线方针政策、党组织作用以及党的领导权力行使机制等,明确了坚持党的领导

的具体领域等。这些规定符合的要求。同时,随着党领导立法工作的不断深入,已经逐渐有法律法规规定了请示、汇报等党的领导的具体程序要求,还有的法律法规尝试将党的职权或原属党内法规的内容进行规范。

1.规定党的领导地位。2018年修改宪法,总纲第一条增写一句“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,抽象概括地规定了党的领导地位。在具体工作领域,法律法规还明确了党领导公务员制度(公务员法第4条)、我国武装力量(国防法第19条)、人民武装警察部队(人民武装警察法第3条),领导国家生物安全工作(生物安全法第4条)、档案工作(档案法第3条)、密码工作(密码法第4条)、军人地位和权益保障工作(军人地位和权益保障法第5条)等。

2.规定党的指导思想、路线方针政策等。指导思想如《公务员法》第4条规定公务员制度“坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导”。路线方针政策方面包括党的基本路线、社会主义方向、民族政策和宗教工作方针等。

3.规定党领导权行使的机制程序等。党的十八大以来,党对立法工作领导的制度化不断加强。《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》(中发〔2016〕10号文件)明确党中央研究决定国家立法工作中的重大问题。2019年中共中央印发

的《中国共产党重大事项请示报告条例》第13条规定党组织应当向上级党组织请示“重大立法事项”。法律法规也将党中央、党委、党组等听取报告，以及下级党组请示汇报等方面内容予以规范。

（二）与党相关法律法规的适当性

《立法法》并未规定法律法规规定党有关内容的范围和尺度，只在总则第3条中原则性的规定了“立法应当……坚持中国共产党的领导”。《中国共产党党内法规制定条例(2019修订)》中有多个条款规定了“适合由”和“只能由”党内法规作出规定的事项，如第3条党内法规的定义，第4条制定党内法规的事项，第二章不同层级党组织制定党内法规的权限事项等。其中规定最为直接的是第4条第2款，“凡是涉及创设党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理的，只能由党内法规作出规定。”

1.关于创设党组织职权职责。有部分现行法律法规中对党组织的职权职责是有所涉及的。如《民办教育促进法》第9条规定，民办学校中的中国共产党基层组织“按党章进行活动，加强党的建设”；《人力资源市场暂行条例（2018）》第39条规定，人力资源服务机构中的党的组织“加强对流动党员教育监督和管理服务”；《内蒙古自治区企业国有资产监督管理条例（2018）》第32条规定，国家出资企业的党组织“在企业决策、执行、监督等环节开展党的活动”。上述规定或者仅是抽象概括性的规定了一些党组织的任

务职责，或者是对党组织承担的党内义务的复述，不属于“创设”了职责任权。

也有的国家法律法规对党组织工作职能的规定比较具体，如《全民所有制工业企业转换经营机制条例(2011)》第5条要求企业中的党组织应当“为实现企业转换经营机制的目标和《企业法》规定的企业根本任务开展工作”，企业党组织的工作任务是否属于“创设”可以商榷，但这种规定的角度已经不再是强调党组织的领导地位，而是设定了具体的工作方向，是比较特别的一种规定。

2.关于党员义务权利。党员的权利义务关系是典型的政党内部关系，不宜由国家法律法规予以增减。目前规定有党员条款的法律法规，或为物业管理、志愿服务领域，如支持、鼓励、引导推动党员参选/担任社区党组织成员/业主委员会成员/业主代表等；或为红色资源传承、乡村振兴、社会治理等领域，鼓励党员开展红色资源弘扬、调解社会矛盾、弘扬优良家风等。上述条款旨在发挥党员先锋模范作用，表述上多用鼓励、引导等非强制性的词汇，并未增减党员的权利义务，符合《中国共产党章程(2017修改)》第3条第2项规定的“在生产、工作、学习和社会生活中起先锋模范作用”的党员义务。

3.关于党的纪律处分和组织处理。《依法治国决定》规定，“依法执政……要求党依据党内法规管党治党”“运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处”“党规党纪严于国家法律”。因此，

党规国法是存在分工的，对于党内事务、党的纪律等，应由党内法规予以规范。

4.关于党发挥领导作用。有学者提出，国家法律只能抽象确认“党的领导”，不宜对“党的领导”进行具体调整，党如何发挥领导作用，党具有什么样的领导权力等事项不由国家法律规定。目前的法律法规中多有原则性规定领导核心作用、政治核心作用的表述，如《全民所有制工业企业转换经营机制条例(2011)》第3条第4项、《城镇集体所有制企业条例(2016)》第10条、《新疆维吾尔自治区村民委员会选举办法(2020修正)》第3条等，并未就具体如何发挥党组织作用做进一步规定。

5.关于机构编制事项。2019年中共中央印发的《中国共产党机构编制工作条例》第4条规定，党和国家机构改革、体制机制和职责调整，各类机关和事业单位的机构、编制、领导职数的配备和调整，适用本条例；第27条第2款规定“部门规章和规范性文件不得就机构编制事项作出具体规定”。《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强和完善机构编制管理严格控制机构编制的通知》规定“除专项机构编制法律法规外，各地区各部门拟订法规或法律草案不得就机构编制事项作出具体规定”。因此涉及党机构改革、体制机制、职责调整和编制等问题，法律法规不宜规定；其他编制事项，较低层级的法律文件也不宜规定。

总体而言，由于概念模糊等原因，

法律法规与党内法规就党有关事项规定的权限划分并没有具体的、清晰的边界，实际中往往靠立法工作者具体把握，靠立法主体同级党组织听取立法项目汇报时判断。自党的十八大以来，法规备案审查工作进一步强化，全国人大常委会法工委每年会年度报告，大体上可以判断目前法律法规中的党相关条款，并不被认为是超越权限的。

四、法律应当如何规定党

(一) 法律规定党内容的变化趋势

1.位置由总则到分则。长期以来，大多数法律法规都是在总则中对党的领导作原则规定。这一方面是传统立法思路认为宪法已经规定了党的领导，部门法律、行政立法和地方立法就不必都作具体规定；另一方面是无法准确把握以法律规范表述党的领导的界限尺度。

党的十八大以来，国家法律尤其是地方性法规规定党的相关内容更加频繁和深入，开始在分则中、具体法律权利义务关系中规定党的内容。基层社会治理是推进治理能力现代化的重要方面，《中共中央、国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》，中共中央办公厅、国务院办公厅2019年印发的《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，中共中央办公厅2019年印发的《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》等文件都提出加强街道办事处党建的内容，强化街道党（工）委领导作用。《天津市街道办事处

条例（2020）》总则中强调了党委领导、党建引领、街道党的工作委员会领导的内容。《北京市街道办事处条例（2019）》除了在总则中对党的领导予以规定外（第1条至第3条、第5条），相关内容在分则中再次予以强调，如街道办事处转变治理理念、创新治理模式应坚持党委领导（第五章第29条），街道办事处应当落实街道党建工作协调委员会会议事协商议定的事项（第30条），社区服务站在社区党组织领导下开展工作（第34条）等。分则的内容对党的领导予以具体规范。

2.表述由原则到具体。与在序言、总则中规定党的内容相适应，大多法律法规表述党相关内容时都比较原则，一般是“某工作坚持党的领导”等，晚近的法律法规对党相关内容的表述则更为具体。

一是表述具体组织机构名称。有的法律法规不再仅表述“党的领导”“党中央”“党委”等宏观的或者类概念，而是直接点出具体机构名称，如“市人大常委会党组”“中共大连市委”“中共上海市人大常委会党组”“省委统战部”等。

二是表述具体程序、时间。与党相关的机制程序等一般都由党内法规或者规范性文件规定，有部分法律法规对与党相关的程序等作了具体规定。如规定法规规章草案由政府党组向同级单位请示的时间节点为“草案送审稿形成后审议前”；在立法规划、立法计划外增加的立法项目，市人大常委会党组向同级党委请示批准的时间节点为“常务委员会主任会议通过后”。

3.方法由理念到实操。党的领导人法入规，已不仅法律规范对党的领导抽象性规定，而是在具体制度中予以落实。如《吉林省物业管理条例》总则第1条、第3条确定了物业管理体系的总体格局是“党建引领社区治理”。总则第8条确立了这一格局落地的制度方案，就是发挥党员和党组织的作用，推动党员成为业委会成员、担任社区党组织兼职委员；业委会、物业服务企业成立党组织；社区党组织与业委会、物业服务企业建立议事协调机制。这一格局和制度方案在分则各章中予以体现，业主大会会议筹备组中要有社区党组织代表（第二章第6条），业委会中中国共产党党员应占多数（第三章第三节第42条），业主委员会成员候选人由社区党组织推荐（第44条），物业管理委员会中有社区党组织代表、物管委主任由社区党组织代表担任、物管委副主任可由社区党组织制定业主代表担任（第三章第三节第56条）。吉林省的规定以党员、基层党组织作用为基础，将中共中央办公厅2019年印发的《关于加强和改进城市基层党建工作的意见》中“加强社区物业党建”“建立党建引领下的社区居民委员会、业主委员会、物业服务企业协调运行机制”等要求在规则实操层面予以落实。

4.内容涵盖由点到面。党的领导的制度化、法制化，并不仅仅表现为法律文本的具体条款，有的整部法律法规体现了党的领导，旨在落实习近平总书记的讲话、指示，旨在贯彻党的路线方针政策。如公

务员法修订草案是全国人大常委会法制工作委员会将中央组织部送的修订草案（送审稿）等文件直接转化而来的，完整体现党的意志。2018年6月习近平总书记视察威海时指出“威海要向精致城市方向发展”，随后威海市委提出要求，威海市人大常委会将《威海市精致城市建设条例》列为立法计划。2015年、2020年习近平总书记考察云南时均对云南提出了“生态文明建设排头兵”的定位，为落实总书记讲话精神云南制定了《云南省创建生态文明建设排头兵促进条例》。《反食品浪费法》旨在落实习近平总书记对制止餐饮浪费行为要求“厉行节约、反对浪费”的指示。可以说，上述法律法规整体上都在转化着党的主张。

（二）法律规定党相关内容的启示

1.并非所有法律法规都需明示“党的领导”。从目前法律法规中与党有关的条款来看，大多为具有社会治理、行政管理色彩的法律法规，民商法等协调平等民事主体的法律法规中规定党相关内容条款较少，如民法典条款中没有任何一个条款含有“党”字，公司法第19条规定有成立党的组织的内容。曾经的立法惯例是不在具体法律法规中写入党的领导的具体内容，时任全国人大常委会委员长的李鹏同志指出，“关于党的领导，法律条文该写就写，不需要写就不写。”实际上，并非只有含有“党”字才是规定党的内容，《民法典》中的诸多“绿色条款”就体现了党的十八大以来对生态环保的重视。有

些学者担心党的领导入国法由“泛化”的现象，主张政治性强的法律法规更适宜规定党的内容。其实这更多是适当性的判断，立法主体不应为了规定党而规定，还可以通过立法技术运用来解决。

2.坚持党领导立法解决立法事权不明问题。上述分析已经说明，关于党职权职责、机构编制等事项不宜由国家法律来规范，但实践中确有部分法律法规的内容很难判断是否与党内法规的立法事权相冲突。如《高等教育法》第39条列举了“中国共产党高等学校基层委员会”的各项职责，党内法规《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》（2021修订）对高校党组织的规定更为详细。《上海市上海市人民代表大会专门委员会工作条例》第6条规定“中共上海市人大常委会党组在专门委员会设立分党组”，并规定了专门委员会分党组的职责。《中国共产党党组工作条例》（2019修订）第11条、第12条对于分党组的设置，第三章对于党组的职责等都有详细的规定。一般来讲，国家机关内部党组层级的设置、党的基层组织职能等均属于党内组织关系范畴，应由党内文件予以规范，如上海市人大常委会党组可以出台文件予以明确。在法规中规定既可能超越立法权限，又没有党内法规规定详尽，操作性方面也稍显不足。对于某些可能存在争议的与党相关条款，可以按《中国共产党党组工作条例》和《中国共产党重大事项请示报告条例》等的规定，通过向同级党委或上级党委相关机构请示汇报的方式来

解决，这也是坚持党的领导的具体表现。在制定《北京市人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》时，对于能否在法规中直接表述“党组”“北京市委”等党机构的名称，曾经有过北京市委办公厅请示中央办公厅法规局。

3.从“接受领导”角度表述党的内容。党的领导是社会主义法治建设的根本特征，所谓“党入法”的问题其实是“党的全面领导入法”。党在宪法法律框架内活动，遵守法律法规确定的法律秩序规范，但并不需要国家法律直接给党规定职责义务，相关规定可以在党内法规中予以规范，这也是国家法律与党内法规协调衔接的应有之意。2018年天津市人大常委会在审议《〈天津市物业管理条例〉修正案（草案）》时，就有委员和代表提出“地方性法规不宜对党组织直接设定法定义务”；因此将草案中的“加强社区党组织对业主委员会和物业服务企业的领导”改为“业主委员会和物业服务企业要在党组织的领导下开展物业管理活动”。

党对各方面工作的领导地位已经在宪法中得以确认，立法法也同样规定坚持党的领导，国家法律法规应从“接受领导”角度表述党的内容。具体而言，除抽象规定党的领导、直接规定党的地位的条款，其他法律条款、尤其是分则中的条款，其主语宜为党之外的其他组织或个人，如“自治机关全面贯彻党的民族宗教政策，落实新时代党的治藏方略……”（《果洛藏族自治州自治条例(2021修订)》第70

条），“专门委员会组成人员应当努力学习党的理论和路线方针政策……”（《黑龙江省人民代表大会专门委员会工作条例（2017）》第27条）；表达方式避免“党应领导”，而是“应在党的领导下”，如“业主大会、业主委员会、物业服务人等在中国共产党社区党组织的领导下依法依规开展物业管理活动”（《衡水市物业管理条例》第4条）；制度设计的出发点和落脚点是为党的领导提供法制保障，如为党组织活动提供条件和保障（《深圳经济特区社会建设促进条例》第71条，国务院《志愿服务条例》第10条），不符合党的方针政策的立法项目不予立项（《广州市人民政府规章制定办法(2020修订)》第9条）。法律法规规定党相关内容的目的是明确党的领导地位，而非给党组织规定任务。

五、结语

在我国法律体系中规定中国共产党的内容，既有权限，也有必要，既是党的政治建设的必然要求，也是社会主义法治体系建设的应有之义。我国目前法律法规中有关党的条款，在涵盖领域、表达方式、表述角度等方面存在着立法权不足，与党内法规立法事权划分模糊等问题。立法实践中，可以保持一定的谦抑性，以党领导立法程序判断党相关条款设置的科学性，以明确党领导地位的方式拟制法律条款。□

（作者系北京市人大常委会综合保障中心副主任）

立法效能、文本修改与人大立法能力

——基于全国与北京市人大立法实践（1978—2020）

杨 惠

人大立法能力是国家治理能力的重要组成部分，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保证。党的十八届四中全会以来，人大的立法能力建设成为全面推进依法治国、彰显中国特色社会主义民主制度优越性的内在要求。2015年修改的《立法法》，第72条第4款实现了“立法能力”首次入法，此后历届全国人大常委会立法工作计划都对加强立法能力建设提出了要求。从学术研究的角度，立法能力（legislative capacity）一直是比较立法政治研究中的核心概念，立法能力也是评估各国立法机构能力和绩效的重要方面。本文以改革开放以来全国人大和北京市人大的立法经验为基础，从立法效能和法案修改能力两个方面描绘人大立法能力的发展轨迹，并对影响立法能力的可能因素进行探讨。

一、理论研究中立法能力的界定及其内涵

在比较立法政治研究中，学者们主要把立法能力定义为“议行关系”视角下立法机构影响立法决策的能力，具体包括立法机构议程设置的能力、产出法律的能力（也称为立法生产力或立法效能）、修改法案的能力、立法效率等。也有一

些研究从结构和程序性因素、外部环境、法案特征、任期等方面探讨影响立法机构立法能力的原因。

国内学术界围绕立法能力的探讨，最权威的定义来自宋方青教授和李林教授，他们的共识是，人大立法能力是国家治理能力的重要组成部分，立法生产力是立法能力的关键面向之一。宋方青教授提到“立法能力是立法者在立法过程中完成立法目的、满足立法需求所体现出来的本领和能量，表现为立法的生产力”，李林教授则指出“立法能力是立法主体按照立法程序行使立法权力，通过立、改、废、释等方式提供立法产品，及时满足经济社会文化发展对立法需要的一种能力”。

正是立足于国内外理论研究，本文主要从立法效能（即立法生产力）、修改法案文本的能力两个方面描绘人大立法能力的变迁。

二、数据与方法

（一）数据来源

本文以改革开放以来全国人大及其常委会、北京市人大及其常委会的立法实践经验为依据。

为了描绘全国人大和北京市人大立法效能的变迁轨迹，搜集了第五届至十三届全国人大及其常委会（1978年-2020年）制定和修改的560部法律（现行有效271部）；第七至十五届北京市人大及其常委会（1979年-2020年）制定和修改的426部法律（现行有效150部）。

为了分析人大审议阶段法案文本修改能力，利用2008年4月至2020年12月期间制定和修改的100部新立法和修订的法律文本对（草案和成文法律），共200份文本进行文本量化分析。2008年是立法公开的关键节点。2008年4月15日第十一届全国人大委员长会议作出决定，为了推动科学立法和民主立法，此后由全国人大常委会审议的法律草案，一般都要向社会公开，并公开征集意见。这一决定作出后，截至2020年12月通过的105部新立法和法律修订中，只有5部法律的草案尚未公开，其余100部法案皆已向社会公开。得益于人大的立法公开，本文能够通过捕捉法律草案到成文法律的修改幅度，全面、系统地分析人大的法案修改能力。

（二）研究方法

在立法效能的分析中，本文主要采用了描述性统计分析的方法，从历史的纵向维度描绘人大立法效能的发展轨迹。在此基础上，本文结合文本量化分析和负二项回归分析，对人大审议阶段的法案修改能力进行分析。遵循现有研究中前沿的文本重用（text reuse）的研究路径，对发展成 熟并被计算机、生物学等多个领域广泛使用的莱文斯坦距离算法（Levenshtein distance，也称最小编辑距离算法）进一步创新，提出了最小编辑距离2.0算法，旨在更细颗粒度地捕捉法案文本在人大审议阶段的修改幅度。接着，以法案的修改

幅度作为被解释变量，结合法案特征、立法程序和届别因素等解释变量，运用负二项回归分析方法，探讨多元因素对人大法案修改能力的影响，以期为人大的立法能力的提高提供启示。

三、人大立法能力与立法效能

（一）全国人大立法效能的发展轨迹

一是差阶发展。图1中黑线是各届别的立法总数，蓝线是当届通过的新立法仍现行有效的数量。

首先，从各届别立法效能的分布来看，改革开放以来全国人大立法效能呈总体波动上升趋势。其中，第八届全国人大的立法效能最为突出，也奠定了现行中国特色社会主义法律体系的坚实基础，这与中国社会主义市场经济改革的步伐具有一致性。2011年时任全国人大常委会委员长吴邦国宣布，中国特色社会主义法律体系形成，这标志着中国法律体系框架建构基本完成，相应的第十一届全国人大以来我国立法工作步入

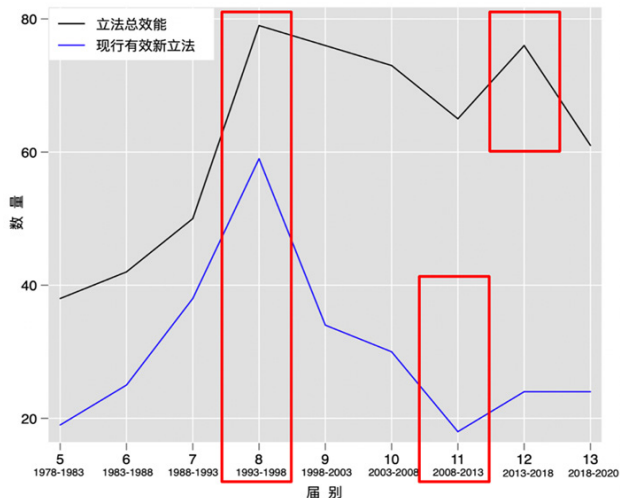


图1 改革开放以来全国人大不同届别立法效能的分布

了全面修法的阶段。值得注意的是，第十二届全国人大立法效能再次提高。

其次，图2显示了各届别全国人大不同类型立法的分布。其中，为了实现有法可依，第五届至八届全国人大立法工作以法律创设为主，这一时期新立法比例高于75%。自第九届全国人大以来，法律修改的比例明显上升，呈现出法律创设和完善双轮驱动。第十一届全国人大进入全面修法阶段，法律修改的比例达70%。在新时代的人大立法工作中，新立法和修订（法律大修）比例均呈现明显上升趋势。

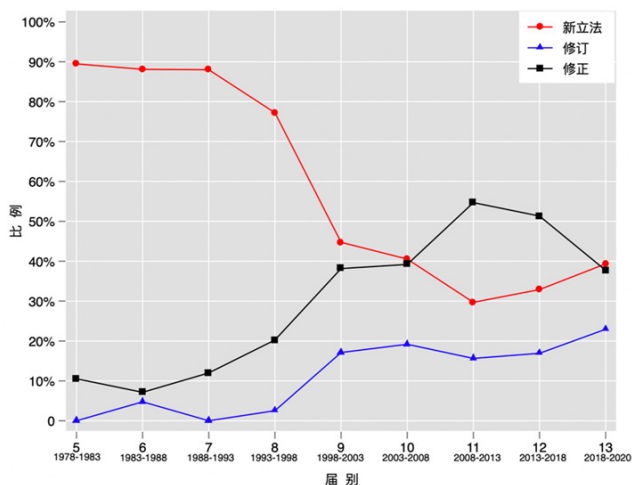


图2 改革开放以来全国人大各届别不同类型立法的分布

二是差域发展。不同届别全国人大致力于制定何种类型的法律？图3按照我国法律体系的七个门类，描绘了各历史发展阶段全国人大立法工作的重点，总体上呈现出差域发展的态势。值得注意的三个方面包括：其一，宪法与宪法相关法在第五届、七届、十三届人大立法效能更高，这些时期都属于我国政治体制建构和重构的关键历史时期。其二，经济法、行政法类立法在各届人大

中均占有较大比重，它们是中国特色社会主义法律体系的两大重心。其三，社会领域立法自第七届人大以来得到了相当程度的重视，但总体仍供小于求，这也是今后人大立法效能提高的一个可能增长点。

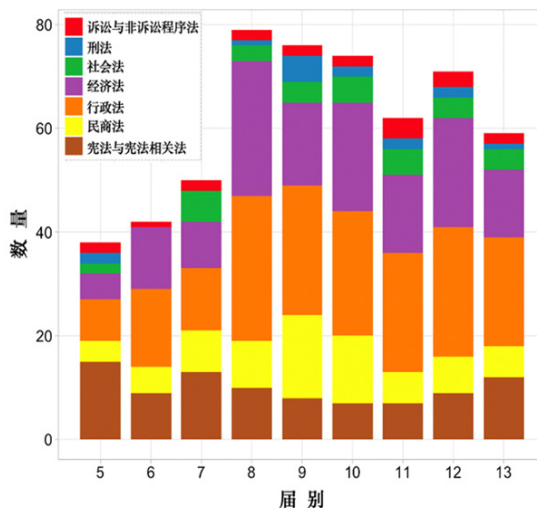


图3 全国人大不同部门类别法律的届别分布

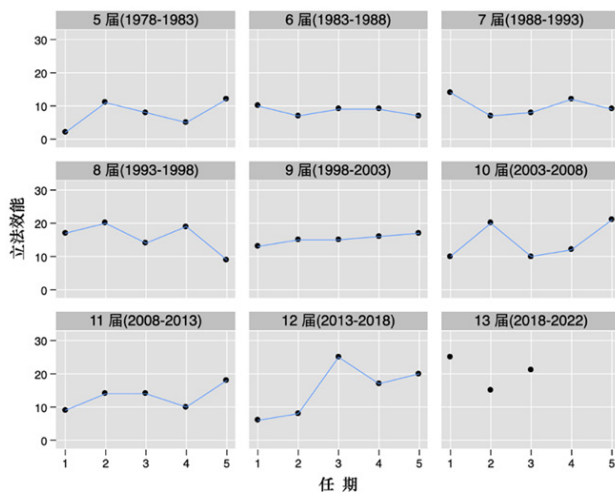


图4 全国人大不同任期阶段的立法效能

三是两类任期效应并存。既有理论认为任期是影响不同政体立法机构立法效能的因素，因此本文进一步考察了各届别全国人大在任期不同阶

段的立法效能。图4展现出我国的立法效能总体上呈现出以任期为基础的两重效应，一是示范效应：即任期首年高效能，这在第六届、七届、八届和十三届人大较为突出；二是任末效应，即任期末年高效能，第五届、九届、十届、十一届、十二届人大基本都属于这一类型。因此，任期效应在全国人大的立法履职中体现得更为明显。

（二）北京市人大立法效能的发展轨迹

本文用同样的方式描绘北京市人大立法效能的发展轨迹，并试图将其与全国人大立法效能的发展趋势进行比较。

一是差阶发展。图5a和图5b分别呈现了北京市人大在不同届别的立法效能分布及不同类型立法的比例分布。基本的发现包括：首先，改革开放以来北京市人大立法效能呈总体累计上升趋势；其次，1993年至1998年第十届北京市人大建构起北京市现行法规体系的底色，这一时期的立法效能居各届别之首。再次，从2008年开始，北京市人大进入全面修法时期（修改比例>50%），

法律修改的数量首次超过新立法的数量。最后，2013年第十四届北京市人大以来立法效能再次呈现明显的上升趋势。

从比较视角上，北京市人大立法效能的发展轨迹与全国人大具有高度的相似性，1993年至1998年是全国人大和北京市人大立法能力发展的关键时期，这与中国的政治经济背景有着密切的关联，这一时期我国开始从计划经济向市场经济的转型，需要立法保障市场经济的健康有序发展。2008年至2013年全国人大和北京市人大的立法工作都从过去的以新立法为中心转向全面修法，对立法质量的强调和法律体系的完善成为这一时期人大立法工作的首要任务。由此可见，时期因素是理解人大立法效能发展的一个不可忽视的因素。

二是差域发展。图6显示出北京市人大立法工作的两大重心：经济法、行政法，任何一届人大这两类法律的制定都占有较大的比重。同全国人大立法效能的发展趋势相似，在1993年至1998年

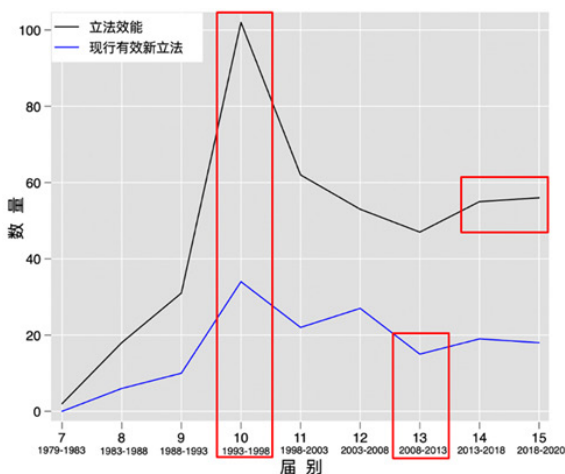


图5a 北京市人大不同届别立法效能的分布

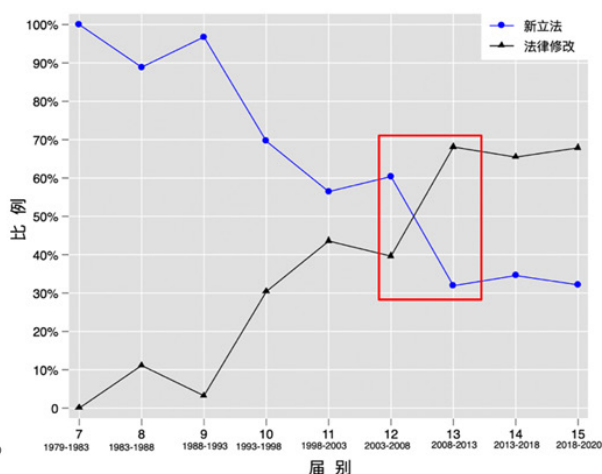


图5b 北京市人大各届别不同类型立法的分布

第十届北京市人大履职期间，经济类法律的制定数量居各届之首，进一步证明了人大立法在我国社会主义市场经济改革中的重要保障作用，改革的推进离不开法治保障。当然，本文主要从立法总量的角度分析立法效能，立法效能背后的立法细节仍然值得探讨，北京市人大在重点领域立法中的先行先试值得赞赏。如2008年北京市人大出台法律援助条例，至今该法已实施13年，这无疑为全国人大法律援助法的制定和今后的实施都提供了借鉴。2015年北京市人大在全国率先出台的居家养老服务条例，乃至即将出台的接诉即办工作条例，都是北京市人大立法能力在重要领域的生动体现。

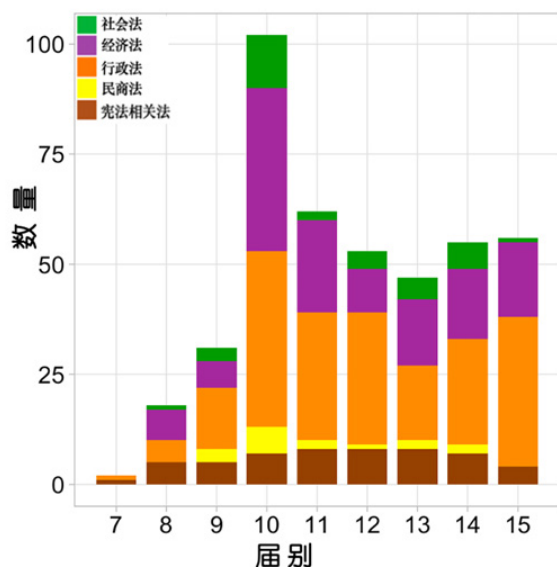


图6 北京市人大不同门类法律的届别分布

三是任期效应。从任期效应的角度观察北京市人大的立法效能分布，可以发现除第十届北京市人大外，其他各届人大的任期示范效应和任末

效应并不明显。由此可见，任期因素与立法效能的关系可能还需要纳入人大的层级、所处历史时期、当届五年立法规划内立法总量等因素加以考量。

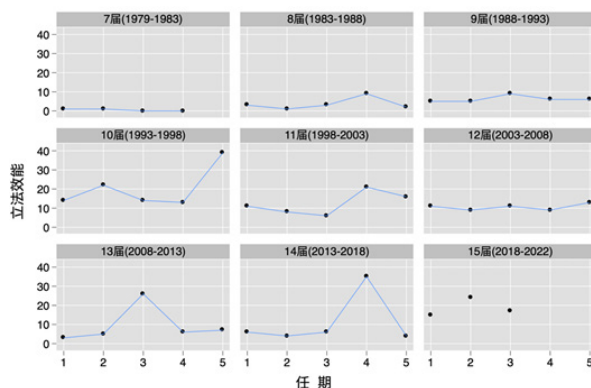


图7 北京市人大不同任期阶段的立法效能

四、人大立法能力之法案修改：基于全国人大的证据

本文致力于对全国人大在审议阶段的法案修改能力进行分析，实际上全国人大法案文本修改中存在一些共性问题对地方人大的法案修改，乃至帮助我们理解人大法案修改能力具有重要借鉴意义。如前所述，本文采用的文本量化分析策略是最小编辑距离2.0算法。该算法的优势有三：一是，能够计算出文本对之间的最小编辑距离，从而更准确地捕捉人大审议阶段法案的修改幅度。二是，可以获得通过添加、删除、替换和移动四种编辑操作进行法案文本修改的词数。与普通的文本量化分析方法相比，该算法的独特优点在于能够捕捉法案文本具体修改的细节，类似于还原立法者对法案文本的实际编辑过程。三是，可以计算文本对之间的相似度。

本文运用两种方法验证算法输出结果的有效性。无论是根据全国人大常委会公报中所报告的草案修改条数进行人工编码，还是随机抽取20%的法案将它们的文本修改情况与算法输出结果进行人工比照，都证明了最小编辑距离2.0算法在衡量法案文本修改幅度方面的有效性。

(一) 总体性分析

图8a呈现了100个法律草案修改为成文法律的最小编辑距离分布，总体上表现出法案文本修改的广泛性和差异化。第一，修改的广泛性主要体现为所有的法案在人大审议过程中都经历了或多或少的修改。就最小编辑距离而言，51%的法案最小编辑距离在1000个词以内，绝大多数法案的最小编辑距离在2000个词以内。广泛的法案修改幅度，彰显了人大在审议过程中的法案修改能力。第二，法案间修改幅度存在显著的差异化，编辑距离最小的法案在人大审议期间只经历了45个词语的修改，修改幅度最大的法案则经历

了9572个词语的修改，法案间修改幅度的极差明显。

图8b更加细致地报告了使用增加、删除、移动和替换四类编辑操作进行法案文本修改的相对比例分布。平均来看，增加是人大立法审议中最倾向于采用的法案修改方式，它通常会提高法案的复杂性、条件或具体范围。替换和删除的编辑方式次之，移动的编辑操作是人大进行法案修改中使用频率最低的修改方式。

(二) 列举式分析：修改幅度最大和最小的法案

在全国人大立法审议过程中，哪些法案被修改得最多，哪些被修改得最小？本文对修改最多和最少的5个法案分别进行了列举。从表1可以看出，食品安全法在2015年修订中草案被修改的幅度最大，达到了9572个词。接着是证券法2019年的修订，排名第三和第四的分别是2020年通过的长江保护法和2009年通过的食品安全法，排名

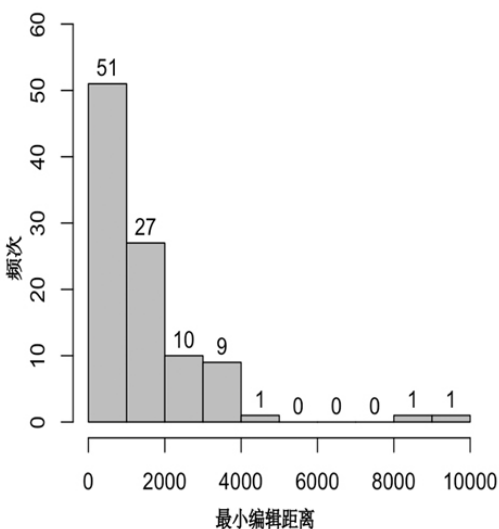


图8a 100个法案最小编辑距离的分布

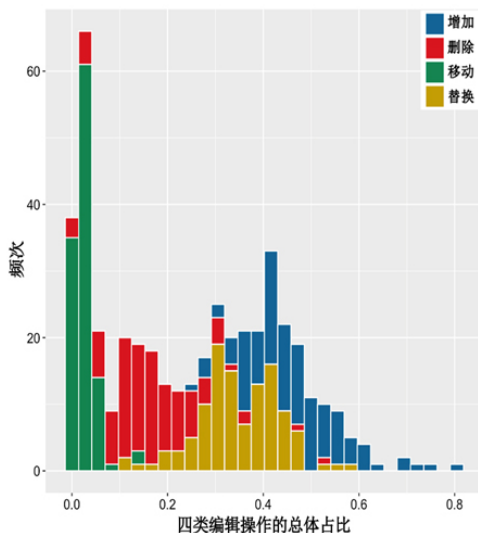


图8b 法案修改中四类编辑操作的占比分布

表1 编辑距离最大和最小排名前五的法案基本情况

编辑距离排名	法律名	编辑距离	审议时长(天)	审议轮数	法律门类	牵头起草单位	草案条数	征求社会意见数
1	食品安全法(2015修订)	9572	305	3	行政法	食药监管总局	159	11820
2	证券法(2019修订)	8993	1713	4	民商法	人大财经委	336	4245
3	长江保护法	4915	369	3	经济法	人大环资委	84	406
4	食品安全法	3830	430	4	行政法	国务院法制办	98	9604
5	特种设备安全法	3645	306	3	社会法	人大财经委	65	527
96	国家勋章和国家荣誉称号法	153	125	2	宪法相关法	常委会法工委	21	140
97	车辆购置税法	140	124	2	经济法	财政部	19	178
98	船舶吨税法	136	57	2	经济法	财政部	21	69
99	城市维护建设税法	82	232	2	经济法	财政部	11	75
100	烟叶税法	45	121	2	经济法	财政部	11	56

第五的是2013年通过的特种设备安全法。修改最少的法律是2017年通过的烟叶税法，修改词数为45个。此外，2020年出台的城市维护建设税法、2017年通过的船舶吨税法、2018年通过的车辆购置税法和2015年通过的国家勋章和国家荣誉称号法都是最小编辑距离最小的5个法律。对这10个法律的部分属性作进一步考察，可以得出如下四个初步发现：

第一，相较于人大审议中最小编辑距离排名靠后的5个法律，编辑距离更大的前5个法案获得了相对更高的社会关注度。文本修改幅度最大的是2015年食品安全法的修订草案，它与当时接连

发生的苏丹红、瘦肉精等食品安全问题所带来的社会焦虑紧密相关，很大程度上食品安全法的修订是重塑社会公众的政府信任，消解潜在不稳定因素的制度化回应。与草案中7065个词语总量相比，成文法律中词语的总数达到11401个，换言之，人大在审议过程中对草案进行了大幅度的扩展。据统计，在食品安全法的修订过程中，全国人大在七个省市召开30余场座谈会和调研，邀请持不同意见的专家进行当面沟通。即便是在通常被视为“微调”阶段的第三轮全国人大立法审议中，常委会委员发言者仍然达到330人次，最终推动了草案的55处实质性内容的调整。相较之下，

2017年通过的烟叶税法在立法审议中则面临了最小幅度的修改，细致分析这些修改内容可以发现人大对烟叶税法草案的修改更多属于基本格式、措辞和大小写的调整，而不涉及文本内容实质性的调整。由10个法条构成的烟叶税法，实质上仅仅是将国务院烟叶税暂行条例升格为国家法律，旨在贯彻落实党的十八届三中全会提出的“税收法定原则”和党的十九大提出的“深化税收制度改革”。同一时期通过的城市维护建设税法、船舶吨税法、车辆购置税法在内的税法也主要属于税收条例的升格以回应国家税收制度改革的进程，它们获得的社会关注度都相对较低。

第二，审议程序可能与法案的修改幅度有

关。从10个法律的基本特征可以看出，相比编辑距离较小的5个法案，修改幅度更大的5个法案从人大初审到最终表决通过的时长往往更长，提交人大会议审议的轮次也明显更多，这一初步发现符合我们的基本认知。

第三，复杂度越高的法案往往会被更多地修改。从草案复杂度的测量指标草案总词数来看，修改幅度更大的法案其本身的复杂度也明显更高，修改得较少的法案往往是篇幅短小的法案。可能的原因包括两个方面，一是，越是复杂、规制对象越多的法案，所涉及的问题就越广，知识和信息的需求也会越大。随着人大审议中越来越多信息的输入，所带来的各个方面的修改可能会

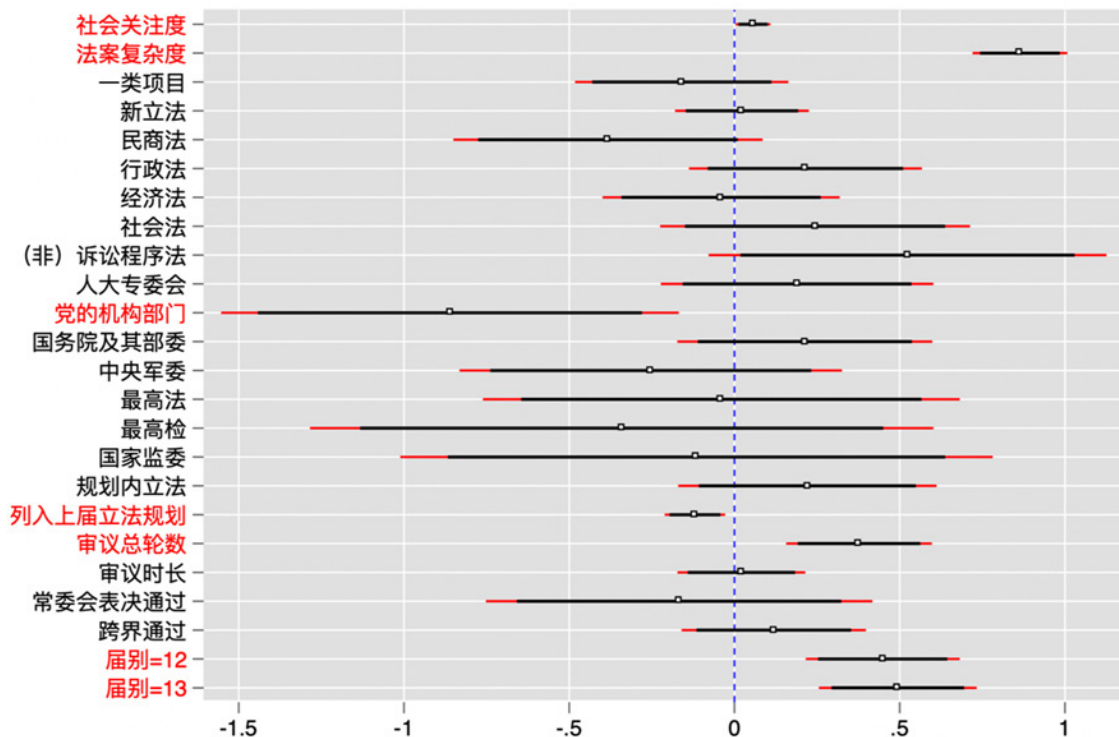


图9 法案修改幅度影响因素的负二项回归分析结果

相应地增加。二是，复杂度越高的法案往往规定得更加详细，相比规制相对模糊的法案，复杂度更高的法案的修改过程往往更为审慎和小心翼翼。

第四，法案的门类、牵头起草单位与修改幅度的关系有待进一步全面考察。最小编辑距离最大的5个法律包括了行政法、民商法、经济法和民法，除食品安全法外，其他3个法律草案由人大常委会和人大专委会牵头起草。最小编辑距离最小的5个法律，经济法占据五分之四，它们都由财政部牵头起草。

（三）负二项回归分析：影响法案修改幅度的因素

对10个法案的列举式分析并不能完全揭示各变量与法案修改幅度在统计学意义上的相关关系，因此本文采用负二项回归分析方法，对人大法案文本修改幅度的影响因素进行实证检验。图9为回归分析结果在95%置信水平上的可视化呈现，具体解读方式是：当置信区间完全位于 $x=0$ 的左侧或右侧时意味着特定解释变量能够显著影响人大对法案修改的幅度，左侧为负向显著影响，右侧则是正向显著影响。当置信区间横跨 $x=0$ 时，表示该解释变量不会对法案的修改幅度产生显著影响。按照这一逻辑，图9得出的结论是，社会关注度越高、复杂度越高的法案，人大对法案的修改幅度会显著更大。相比人大常委会牵头起草的法案，由党的机构部门牵头起草的法案修改幅度显著更小。列入上一届五年立法规划的法案修改幅度往往更小，审议轮数更多的法案修改幅度更大。与第十一届全国人大相比，第十二届和第十三届全国人大对法案的平均修改幅度显著更大，一定程度上反映出人大法案修改能力的提升。

五、总体性评价

本文主要从立法效能和法案修改能力两个方面描绘人大立法能力的发展。以立法效能视角描绘人大立法能力的变迁，可以发现全国人大和北京人大立法效能呈差阶差域化的发展轨迹。人大立法效能的发展与中国政治、经济和社会的发展同频共振，其中，时期、任期都是理解人大立法效能不可忽视的因素。当然，今后还可以进一步结合人大硬件资源等多方面的变量对人大立法效能的影响因素进行更深入的分析。

从法案文本修改视角检视人大的立法能力，分析发现法案在全国人大审议阶段经历了广泛且差异化的修改，社会关注度、法案复杂度、法案成熟度、审议程序等都是影响人大法案修改能力的因素。根据上述分析结果，可对提高人大法案修改能力提出一些建议，一是，充分发扬民主立法，通过鼓励社会公众积极参与立法成果，可以提高人大法案修改的合法性和信心，强化人大主导立法的能力。二是，人大要不断提高其专业化履职水平，加强专门委员会自身建设，从而增强修改复杂法案的能力和独立性。三是，立法程序的完善有利于保障人大的法案修改能力。“三审制”的实施促使人大的立法审议过程更加审慎，有效地提高了立法质量。在法案的审议中，应充分汲取多方面的信息和意见，对于具有较高复杂性的法案，群众广泛关注的重要法案，或分歧意见较大的法案，可以重点审议并充分审议，以提高审议质量，确保良法的制定。同时，充分发挥立法规划的立法指导作用，进一步提高规划编制的主动性、科学性和民主性。□

（作者系清华大学社会科学学院政治学系博士研究生）

百年中国共产党与人民代表大会制度的使命

任佩文

人民代表大会制度是在中国共产党的领导下建立的人民当家作主的制度，是马克思主义国家学说与百年中国革命实践相结合的产物。但人民代表大会制度还是一个年轻的制度，还有一些不够完善的地方，还不能在制度比较中直观地全方位地显示出优越性，还需要用科学的理论和方法，帮助人民看清人民代表大会制度的本质和无比光明的前景，不断增强人民坚持和完善人民代表大会制度的信心和信念。而引导人民群众认识和把握人民代表大会制度的使命就是这样一个方法和路径。

人民代表大会制度之所以不同于西方民主制度而具有更强的生命力，除了政权性质不同、阶级基础不同之外，一个重要的原因是制度的设计者和缔造者旗帜鲜明地提出党的使命、政权的使命的重大命题，这个使命就是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴；并且建立了用“初心”和“使命”来检验“制度”运行有效性的机制，不断地校正制度的方向、完善制度的内容、提高制度的成效；既强调“使命”又强调“初心”，

“使命”立足阶段性任务，“初心”则更加关注长久目标。由于这些特点和独特设计，使人民代表大会制度具有了生命和灵魂，彻底摆脱了西方民主所谓“程序正义”的绝对化和制度日益僵化的困扰，表现出日益自觉和成熟地承担起历史使命的良好态势。从这个意义上讲，新时代的人大工作者应对此保持理论上的清醒，全面把握人民代表大会制度使命的丰富内涵，深化对人民代表大会制度使命的层次性、阶段性、关键性、策略性的认识，进一步认清人民代表大会制度所处的历史方位、面临的紧迫课题、应采取的战略策略、具备的优势和效能等，才能把坚持和完善人民代表大会制度、发挥人大制度优势的相关工作做得更扎实更有成效。

一、人民代表大会制度的深层使命是由制度设计者和缔造者的初心确立的，这个初心就是不断推进国家的工业化转型

近代以来，西方进行了工业革命，实现了社会的近代化，而中国却被西方国家远远地抛在了后面。这是苦难深重的中华民族

一百多年来积贫积弱、被动挨打的一个根本原因，同时这也成为中国共产党人从党诞生之日起就自觉肩负起的历史使命。为完成这一使命，党带领人民建立和组织政权，完成了不同历史时期大大小小的不同使命，但是不断推进工业化则是其中必须完成的最核心层次的使命。

首先，工业化是摆脱“挨打”实现民族独立的自强之路。近代以来，由于政治腐败、生产力水平落后，中国逐步成为半殖民地半封建社会，国家蒙辱、人民蒙难、文明蒙尘，中华民族遭受了前所未有的劫难。从那时起，推翻旧制度，建立强有力的新政权，坚定地推动实现国家的工业化转型，把一个贫穷落后的农业国变成一个工业国，实现中华民族伟大复兴，就成为中国人民和中华民族最伟大的梦想。进入新时代，以美国为首的西方霸权主义国家提出，要靠实力地位说话，因此我们要和西方平等对话，必须进一步推进工业化，才能有更加可靠的现代化工业体系和国防体系做后盾，才能有效对抗西方动辄以武力相威胁、相胁迫的丛林法则。

其次，工业化是摆脱“挨间”推动社会进步的团结之路。近代以来，西方列强纷纷在我内部培植亲己势力，不断离间制造和调拨利用中央与地方、不同派系间的矛盾，加剧了我国家政令不能统一、民众一盘散沙的局面，民族危机日益深重。只有中国共产党成立后，以马克思列宁主义为指导，坚定走上了带领工农群众武装夺取政权、实现民族独立和工业化的正确道路。可以说，中国工

业化道路一经清晰起来，就激发了一代代中国人在中国共产党领导下前赴后继不懈奋斗的无限热情。新时代，美西方依然按照旧有套路到处搞颜色革命，我们只有不断巩固工业大国的雄厚实力，不断取得工业文明的强大优势，才能让西方热衷殖民主义、霸权主义者自惭形秽、退避三舍。近两年来，我们在新冠疫情防控中，展现出防疫物资和疫苗生产的强大工业能力，加之思想理论界对我抗疫经验的及时总结和宣传，才让西方敌对势力、以及他们豢养的亲美分子、失节公知失去了高级黑的市场和借口，为中华民族的团结进步提供了的更加巩固的共识基础。

其三，工业化是摆脱“挨饿”实现经济发展的致富之路。近代以来，在“三座大山”的多重盘剥压榨下，“挨饿”成为中国人民的“家常便饭”。但自从中国共产党带领人民建立起当家作主的新政权，通过调动一切积极因素和力量、开展天翻地覆的工业化运动，中国人民在短短几十年内，经济总量就由1952年的679亿元增长到1986年的突破1万亿元，2020年更是突破100万亿元，人均GDP超过10000美元，进入中等偏上收入国家水平，历史性地解决了绝对贫困问题，实现了从吃饱到吃好的跨越。进入新时代，党领导人民制定了在新一轮工业革命中的创新驱动发展战略，这意味着将进一步引领和助推我国加快进入高收入国家的行列，从此彻底走出“挨饿”的梦魇。

其四，工业化是摆脱“挨骂”实现文化繁荣的正名之路。我们虽然创造了人类有史以来规模最大的发展奇迹，实现了经济高

速发展、社会长期稳定。但是美西方敌对势力对我不断伺机抹黑，妄图否定我们制度的优越性。其中的一个重要原因，就是我们的工业化是在近代巨大历史亏空的低起点上开启的，虽然取得了长足进步，但难免常常受制于人，还不能直接与西方发达国家比较物质技术条件和人均GDP，还没有在发达的工业基础之上构建一套完备的话语体系，特别是有时还不得不采取一些“效率优先”的做法，付出一些局部利益和生态环境的代价，成为授人以口实的“痛”。但是随着我们经济、科技和工业实力的不断壮大，我们正在有步骤地采取措施改变这一局面。我们必将随着工业化的不断推进，在创造更多物质财富的同时，创造人类空前优越的治理文明和精神财富，为人类文明进步、文化繁荣发展做出积极贡献，提供更多中国智慧和中国方案，讲出更多的中国道理和中国故事，彻底摆脱“挨骂”的被动局面。

二、人民代表大会制度的使命是分时期推进的，每个时期都要围绕解决主要矛盾对制度的具体内容进行完善和调整

中国共产党一经成立就把组织和带领人民当家作主作为自己的使命，特别是在战火纷飞的年代、在建立人民代表大会制度之前，党围绕不同历史时期的主要历史任务，针对当时社会的主要矛盾，带领人民对建立现实可行的人民政权制度，进行了艰苦卓绝的艰难探索。

一是第二次国内革命战争时期对“工

农兵代表会议制”的探索。这一时期为反对国民党蒋介石集团的反动统治，废除封建土地制度，建立工农民主政权，中国共产党带领广大人民群众，在城市成立“工人代表大会”或者“市民代表会议”，在湖南等地农村成立各式各样的“农会”，掀起了一系列的革命浪潮，进行了一系列创造性制度尝试和探索。大革命失败后，党领导各地武装力量纷纷举行起义，把党的工作重点由城市转入农村，建立了一个个红色革命根据地和工农民主政权，将“打土豪、分田地”确立为土地革命的核心内容，彻底打碎了苏区内半殖民地半封建社会的经济关系、政治制度、思想文化、社会结构和法律制度。1931年11月，中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会在江西瑞金召开，大会听取并讨论了劳动法问题、土地法问题、红军问题、经济政策问题、少数民族问题、工农检查问题的报告，并通过了相关法律和红军问题、经济政策等决议案。中华苏维埃共和国采用工农兵代表大会制度作为政权组织形式，形式上虽然借鉴了苏联的制度和名称，但核心是要解决土地革命的问题，而不是简单地照搬一种民主形式，因此采取了依靠贫农雇农，联合中农，限制富农，保护中小工商业者，消灭地主阶级，变封建半封建的土地所有制为农民的土地所有制的原则和办法，有效地实现了使广大贫雇农政治翻身、经济上分到土地、生活上得到保障，调动了他们革命的积极性，巩固了农村革命根据地。这对未来的政权建设提供了有益的经验，就是党领导人民

建立当家作主制度都是有着明确的使命和目的的，都是紧紧围绕完成当下的历史使命展开的。

二是抗日战争时期对“参议会制”的探索。这一时期为了更加广泛地动员和组织人民群众，孤立顽固势力、发展进步势力、争取中间势力，更好地实中国共产党抗日民族统一战线政策，一致对外反对日本帝国主义的侵略，中国共产党领导的陕甘宁边区和各革命根据地政权纷纷建立抗日民主政权，在政权机构和民意机关的人员名额分配上实行“三三制”原则，即代表工人阶级和贫农的共产党员、代表和联系广大小资产阶级的非党左派进步分子、代表中等资产阶级和开明绅士的中间分子各占三分之一。这样中国共产党不仅把小资产阶级，而且把民族资产阶级和开明绅士也争取到抗日政权中间来。这一制度对于巩固中国共产党在抗日民族统一战线中的无产阶级领导权，解决民族矛盾上升如何有效团结抗日、推动全国的民主化、反对蒋介石的一党专政起到了积极作用，极大地促进了抗日根据地及全国抗日民族统一战线的巩固与发展。

三是解放战争时期对“人民代表大会制”的探索。这一时期党因势利导，把原来的抗日民主政权逐渐演变为人民民主政权，以人民代表大会为其主要组织形式。在农村完成土改后，由贫农团和农会向人民代表大会制过渡，建立了农民直接选举产生的区乡（或村）人民代表大会作为正式权力机关，并由它选出政府委员会，成立区乡人民政

府，实行议政合一制度，此后贫农团和农会则不再是政权组织而变为群众组织。在区乡人民代表大会基础上又召开县人民代表大会，选举产生县政府委员会。在老解放区的城市中直接建立了人民代表大会制度，在新解放的城市中，由于尚不具备召开人民代表大会的条件，召开了临时性的各界各业代表座谈会，其代表的产生最初以推派和聘请为主、由民众团体选举为辅，后来则以各团体各界的民主选举为主、推派和聘请为辅，这种各界人民代表大会不是权力机关而是协商、咨询机关。只有到民主选举产生了人民代表大会才成为全市最高权力机关，而军管会则随之撤销。城乡各级人民代表大会包括了党政军代表，各民主党派、各人民团体的代表，工人、农民、学生、妇女和少数民族的代表，文化教育界及知识分子的代表，工商界和开明绅士的代表。尽管各级人民代表大会有广泛的代表性，又是权力机关，但它还不是全民普选的、完备的人民代表大会，而是向人民代表大会制度过渡的一种形式。这一形式一直延续至建国初期，直至全国人民的生活、生产秩序基本稳定，普选开始之后才发生根本变化。

新中国成立后，由于全国解放尚未全部完成，以及朝鲜战争爆发，直到1953年才开始全国普选。1954年9月，中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议在北京举行，标志着中国人民代表大会制度正式建立。人民代表大会制度确立后的最初十年，各级人民代表大会及其他国家机关在探

索运行中不断完善。1966年，文化大革命时期，人民代表大会制度遭到严重挫折。1976年“文革”结束后，党和国家领导人在总结历史经验教训的基础上，更加深刻地认识到人民代表大会制度的重要性。随着党的十一届三中全会的召开，坚持和完善人民代表大会制度的任务被提上重要议事日程，中国的人民代表大会制度建设进入一个新的发展阶段。

三、承担人民代表大会制度的当代使命要抓住关键，针对最急迫的问题提供有力的民主法治保障

经过改革开放40多年的发展，我国工业化取得了举世瞩目的成就，已经成为拥有联合国产业分类目录中全部41个工业大类、191个中类、525个小类的工业门类齐全的国家，成为无可争议的“世界工厂”。但是必须看到，我国的工业还存在大而不强、全而不优的问题，继续推进新工业革命，跟上全球工业革命4.0的步伐，这是当代中国人的历史使命，也是人民代表大会制度的使命。

一是现代化的宏伟事业需要人民代表大会制度形成统一的国家意志。根据党的十九大的战略安排，我们的目标是要到2035年，基本实现社会主义现代化；到本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。实现这一目标就必须形成强有力的统一的国家意志。首先要依法形成清晰完整的奋斗目标。这就要统筹实施好中长期规划、五年规划和年度计划，我

国“十四五”时期经济社会发展的主要目标是：经济发展取得新成效、改革开放迈出新步伐、社会文明程度得到新提高、生态文明建设实现新进步、民生福祉达到新水平、国家治理效能得到新提升。这些宏达的目标没有统一坚强的国家意志作后盾，是很难有效衔接、渐次推进的。其次要适时完善重大法律制度。发挥法律固根本、稳预期、利长远的基础性作用。如民法典的编撰和实施，从生命健康、财产安全、交易便利、生活幸福、人格尊严等方面对社会生活的方方面面进行了制度安排，为继续推进工业化和现代化奠定了坚实的法治基础。其三是要加强宪法和法律的实施。法律的生命在于实施。宪法法律充分体现了人民的意志和愿望，只有推动宪法法律得到严格执行，彻底消除特权和金钱对经济社会依法运行的干扰，人民群众才能对未来发展建立稳定的预期和持久的信仰，经济社会的方方面面才能真正实现依法治国，人民才能切实增强获得感、幸福感和安全感。

二是全球化面临的严峻挑战需要人民代表大会制度依法有效应对。当前，国际上以信息革命为先导，新一轮科技革命和产业变革开启了世界互联互通的新进程，各种新技术、新制度把世界更加紧密地联系在一起，全球利益共享和责任共担进一步深化。与此同时，东升西降趋势日益明显，我国的发展已经威胁到美西方等帝国主义国家维持其攫取超额利润的优势地位，近年来其不断针对中国工业品出口挑起贸易争端，逆全球化思

潮暗流涌动，打压遏制、甚至妄图阻断中国继续工业化的意图日益明显。面对国内外错综复杂的问题，我们不惹事，但是也不怕事。毛泽东同志说，中国人民现在是组织起来了，是惹不得的；惹翻了，是不好办的。当前我们应着眼于长期应对，充分发挥制度优势，强化战略布局，争取腾挪的空间。首先要大力推动构建国内国际双循环相互促进的新发展格局。要牢牢把握国内大循环这个“主体”，以我为主，既尊重国际规则、保护国外投资在中国市场的平等主体地位，但更要注意国内产业发展和消费升级的实际需要，从法律和制度上扭转不利于实现国内大循环的规则和做法，从而更好地利用国内国际两个市场、两种资源，不断培育我国参与国际合作和竞争的新优势。其次要更多地赋权赋能给社会和市场主体，充分调动多元主体参与治理的积极性和创造力，在反制美西方国家市场恶意打压、政治和文化渗透破坏中，通过相关法律和制度的完善，加强政府主导、社会参与、市场调节和民意发力等多方力量的统筹应对，实现有机融合和力量整合。其三要丰富应对的法律手段和工具箱，增强对个别“黑天鹅”或“灰犀牛”事件应对措施的法定性和灵活性。2020年6月30日，全国人大常委会表决通过了《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》，明确规定防范、制止和惩治分裂国家罪、颠覆国家政权罪、恐怖活动罪和勾结外国或境外势力危害国家安全罪等四类危害国家安全的罪行及其应当承担的法律责任，为在香港特别

行政区有效地维护国家安全提供了制度和机制保障，切实推进了中央对香港全面管治权的落实，对平息长达一年之久的香港修例风波和社会持续动荡产生了立竿见影的效果。

三是日益复杂的社会治理问题需要通过人民代表大会制度提供有效治理的坚实平台。人类进入后工业化阶段，传统的社会管制方式受到了严峻挑战，越来越无法满足新形势下的新要求，特别是互联网的兴起，进一步引发人们日常生活和社会交往方式的深刻变革。与此同时随着人民物质生活条件的改善，食品安全、网络安全、治安防范、环境保护等社会问题，已不再是个别的、散发的现象，很多社会问题呈现出无人可以置身事外的特点。首先，生产力的发展导致社会资源的配置越来越复杂，行政管制方式难以跨界，管理能力难以企及，管理风险难以承担，加之既有的部门间推诿扯皮、协调整合成本加大，越来越需要通过人民代表大会制度通过完善法治，激发多元社会主体和市场主体依法参与治理的积极性和主动性，提升社会自主治理的自觉性和有效性；其次，国家、社会、家庭和个人的社会分工和功能结构急剧调整，特别是诸多传统的家庭功能日益剥离和社会化，需要通过人民代表大会制度，用法治手段推动相关功能的调整和转移，增加相关的制度供给，促进相应产业的发展。其三，随着个人经济独立、思想解放、自由度提升，社会越来越倾向于通过人民代表大会制度依法授权确定不同领域的治理原则，来推进法治基础上的分类治理，持

续激发各个领域的治理活力和治理成效。最后，社会个体的原子化状态，越来越需要通过人民代表大会制度，减少社会治理的层级，通过提供基本的法律制度规范，来构筑一体化的社会行为规则。

四、人民代表大会制度的使命是讲策略的，应看准新时代实现共同富裕的有利时机 大力发展全过程人民民主

进入新时代，党中央高瞻远瞩，提出要坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕。当前，我国正处在转变发展方式、优化区域布局、升级产业结构、转换增长动力的攻关期，区域性、结构性、体制性、周期性问题相互交织，东西部城乡间区域经济发展不平衡、实体经济结构性供需不平衡、金融和实体经济不平衡、房地产和实体经济不平衡等等。在这样的背景下，实现在高质量发展中促进共同富裕，就需要有非同寻常的制度安排，这就必须在党的领导下，进一步发挥人民代表大会制度的根本政治制度优势，顺势而为地发展全过程人民民主。通过发展全过程人民民主，凝聚起推动改革、促进发展的磅礴力量。应当说，在高质量发展中促进共同富裕，与在坚持和完善人民代表大会制度过程中发展全过程人民民主，是一个事物的两个方面，是经济基础与上层建筑的关系，是彼此规定的关系，是在社会主义制度下内部政治和经济建设高度自洽、具有无比优越性的体现。

1. 要通过发展全过程人民民主进一步加

强党的领导

实践证明，在防控疫情斗争、决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚中，在风雨袭来时，党的坚强领导、党中央的权威是最坚实的靠山。当前要抓住实现共同富裕、人心思齐的有利时机，在党的领导下进一步发挥人民代表大会制度优势，通过大力发展全过程人民民主，把充分听取和反映各个阶层和群体的利益诉求与推进各个领域的改革结合起来，把解决发展不平衡不充分问题和解决人民群众急难愁盼问题有机统一起来，使党通过人民代表大会制度更好地发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，不断加强和完善党科学执政、民主执政、依法执政的制度和机制，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行，从而更好地维护社会公平正义，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的进展。

2. 要通过发展全过程人民民主进一步加快共同富裕的步伐

实现共同富裕一方面是要建立在科学的公共政策体系、人人共享的合理分配格局之上；另一方面是要建立在经济发展、产业升级、收入增加的基础之上。在当前实施创新驱动发展战略的背景下，就是要通过发展全过程人民民主，高度关注创新者和创造者的揪心事和烦心事，全面落实知识价值导向的分配制度，构建适应创新驱动战略的分配原则和分配规则，才能把共同富裕的蛋糕做大。因为只有按照社会主义的分配原则解决

好科研人员的合理获益问题，才能从根本上改变科技创新动力不足、活力不足的问题。在这个问题上应充分借鉴农村土地联产承包责任制改革的经验，按照技术创新的规律和特点，着眼于技术要素的市场化资源配置需要，大力推进科技成果产权制度改革，给予科技人员更大的科技成果转化自主权和处置权，才能在科技领域发挥科研人员的领头雁作用，带领大家更快地实现共同富裕。

3. 要通过发展全过程人民民主进一步加快法治建设步伐

新时代的共同富裕是在法治基础上实现的共同富裕。但推进法治永远在路上。在新的条件下，要着眼于充分发挥有为政府和有效市场两方面的积极作用，大力发展全过程人民民主，才能更快更有效地推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。一是要加强民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督在内的各民主环节的法治建设，做到有法可依，依法促进各环节彼此贯通、形成合力，避免只重视选举过程而不重视协商、决策、管理、监督过程的问题。二是要加强对公权力的规范和监督。通过不断发展全过程人民民主，不断强化对权力运行的监督，特别是要加强对预算编制和执行的监督，通过人民群众的广泛参与评估，不断提高预算编制的科学性和执行绩效，推动政府加快职能转变和法治政府建设，进一步有效规范权力运行，使权力行使更加精准，更加有效服务于经济社会发展。三是要加强对资本的引导和约束。通过发展全过程人民

民主，以更加完备有效的法治方式防止资本对市场经济规则和社会事业发展的绑架侵害和过度干扰。一段时间以来，资本在住房、教育、医疗等领域造成了一系列负面影响，被诟病为新“三座大山”。此外还要高度关注一些公职人员利用手中权力，勾结资本恣意妄为，对市场规则、社会事业和民生保障造成损害。

4. 要通过发展全过程人民民主增强全社会的制度自信和自觉

面对社会主义现代化建设的繁重任务和诸多深层次矛盾，人民群众、特别是青年一代的主流是积极向上、拼搏奉献的，但是社会上也确实出现了一些非主流的消极颓废、悲观厌世、拜金主义、崇洋媚外、仇富狠国等负面思潮，这些问题的产生有深刻的社会原因，需要在党的领导下，通过发展全过程人民民主，使更多的人能够充分地反映诉求，使每个人的困难和问题得到更好关注和解决，使每个人感受到社会的关爱、集体的温暖，使每个人的积极性和创造性得到充分尊重，责任感和使命感得到充分激发，才能进一步动员和组织全国人民准确把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建以国内大循环为主、国际国内双循环的大格局，才能持续地解决好科技创新、产业升级、就业增加、收入提高、内需扩大等问题，才能用社会主义现代化建设的实际成就进一步增强全社会对人民代表大会制度的自信和自觉。□

（作者系北京市人大常委会教科文卫办公室副主任）

从参议会制度到人民代表大会制度： 中共民主建政的成功探索

赵连稳

中国共产党的百年历史就是创造性地把马克思主义和中国的具体国情相结合的历史，也是中国共产党带领各民主党派、各人民团体、各族各界群众走出一条人民当家作主新路子的历史。在我国新民主主义革命和社会主义革命时期，中国共产党在民主政权建设的实践中，从在敌后抗日根据地普遍实行的参议会制度，到全国解放前后相继实行的各界代表会议与各界人民代表会议制度，再到1954年最终确立人民代表大会制度，从而在新中国建立了一种既不同于西方资本主义国家议会制和三权分立，也有别于苏联议行合一的苏维埃政权模式的新型政体。中国共产党在民主建政史上写下了浓墨重彩的一笔，是对人类民主政治制度做出的伟大创造。

一、从参议会到确立人民代表大会制度的历史演进

1954年9月第一届全国人民代表大会的召开，标志着人大制度在全国范围内的确立，但这并不是一蹴而就的，在这之前经过了参

议会、各界代表会议、各界人民代表会议几个阶段。

（一）从参议会到决定召开各界代表会议

抗日战争时期，毛泽东于1940年3月为中共中央起草的对党内指示《抗日根据地的政权问题》中，要求在各敌后抗日根据地的乡、县、边区（省）三级民主政权建设中，实行“三三制”的参议会制度。参议会和国民党的参政会在性质上具有本质不同，它是抗日根据地的人民代表机关，也是民主政权的权力机关，选举产生同级政府委员会和法院，作为其闭会期间的政权机关和司法机关，对人民负责，受人民监督。参议会制度对团结一切抗日力量，争取抗战胜利做出了重要贡献。

解放战争时期，鉴于在新解放的城市中召开人民代表会议的条件尚未成熟，一些城市即使成立了诸如工会、青年团、妇女联合会等人民团体，但一时也不能很好地担负起政府和各界群众联系的桥梁作用，中共中央在总结吸取接管城市工作经验教训的基础

上，决定以各界代表会议作为联系人民群众的工作方法和组织形式，1948年11月15日发布的《关于军事管制问题的指示》规定，军事管制期间军管会和临时市政府必须完成的任务之一，就是“建立临时的各界代表会。”11月30日，中共中央在《关于新解放城市中组织各级代表会的指示》中指出：通过军管会和临时市政府出面邀请若干人为各界代表，召开各界代表会议，作为军管会和临时市政府在军管初期传达政策、联系群众的协议机关。但是，过了很长时间，除太原、石家庄、西安等少数城市以外，各地均未召集各界代表会议。为此，1949年7月31日，中央明确要求“凡三万人口以上的城市，在解放两个月至迟三个月后，即应召开各界代表会议。”责令各中央局、分局督促党组织经过市政府迅速召集各界代表会议，并将开会情形报告中央。而在老解放区，中央先是要求尽快召开各级人民代表会议或人民代表大会，但由于条件不具备，后又要求新、老解放区三万人以上的城市都必须召开各界代表会议。

1949年9月16日，毛泽东审阅的新华社社论《迅速召开各界人民代表会议》指出：“在新解放区的县也应一律召开全县性的各界代表会议，以为人民政府与各界人民群众发生密切联系的机关，其重要性和城市的各界人民代表会议是一样的。”8月下旬，中共中央改变了以前先有农协在乡村中建立了基础，再召开县级人民代表会议的做法，转而决定不论新老解放区，都先召开县级各界代表会议，“由农会、工会、学生会、文化

教育界、工商业界及党政军选派代表，可以选择若干开明绅士参加，讨论全县工作。”9月4日，毛泽东在为中共中央起草的致各中央局、中央分局、各野战军前委指示电中，转发察哈尔省委关于召开各界代表会议的报告，要求各地认真研究他们的经验，又指示“二万以上不足三万人的城镇，亦可开各界代表会。”9月7日，中共中央在给各中央局《开好县的各界代表会议》的指示中，肯定了西北局提出的召开县的各界代表会议的建议，再次要求新老解放区的各县都要召开各界代表会议，“省委、区党委和地委，必须积极帮助各县县委，有计划地有准备地布置和领导此种会议。”至此，新老解放区县级以上都要召开各界代表会议。

（二）各界代表会议和各界人民代表会议的召开

中共中央对召开各界代表会议或各界人民代表会议一事十分重视，及时给予指示。1949年8月至年底，毛泽东亲自起草的有关电文就达19篇之多。

中央在《关于军事管制问题的指示》中，对城市各界代表会议代表的产生办法和工作方式方法、何时召开城市各界人民代表会议等问题作了详细说明。从1949年下半年到1951年，各地陆续召开了各界代表会议。1949年4月下旬，太原解放，之后的四个月，太原第一届各界代表会议召开了五次会议。8月3日—5日，上海市人民政府召开了各界代表会议，7日，在收到华东局关于上海市人民政府召开各界代表会议的情况报告后，毛泽东为中共中央起草的复电指出：“你们已召

开上海各界代表会议，甚好。此种会议有很大用，可以依靠它去联系群众，帮助我们克服困难。华东所属各城市均应举行，并应看重此种会议。”8月9日—14日，北平各界代表会议在中山公园中山堂召开，25个界别的332名代表出席会议。13日下午，毛泽东到会祝贺会议成功，希望全国各城市都能迅速召集同样的会议，加强政府与人民的联系。会议通过了《北平市各界代表会组织条例》，会后产生了北平各界代表会议协议委员会，作为北平各界代表会议的常设机构。8月下旬，察哈尔省召开了各界代表会议，并把召开情况报告中共中央。不久，天津、唐山和保定也各自召开了各界代表会议。

1949年9月29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》规定：

“在普选的地方人民代表大会召开以前，由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。”到了1949年12月，随着条件的成熟，中央人民政府委员会第四次会议分别通过省、市、县各界人民代表会议组织通则。次年12月，政务院又发布《区各界人民代表会议组织通则》《乡（行政村）人民代表会议组织通则》。以上各级人民代表会议组织通则主要规定了各级人民代表会议的召集单位、代表名额、代表资格、代表产生、代表任期、代行各级人民代表大会的职权、代表会议主席团构成、会期等事项。

1950年6月，毛泽东在党的七届三中全会上说：“必须认真地开好足以团结各界人民共同进行工作的各界人民代表会议。人民政府的一切重要工作都应交人民代表会议

讨论，并作出决定。”从1949年底到1952年底，在全国范围内陆续召开了各界人民代表会议，30个省、2个省级行署区、160个市、2174个县（包括相当于县级的行政单位）和约28万个乡，都召开了人民代表会议，代行人大职权，选举产生了人民政府。如1949年11月20日召开的北京市各界人民代表会议第一次会议，选举产生了北京市人民政府和北京市各界人民代表会议协商委员会，前者是政权机关，后者是协议机构。可见，各界人民代表会议既代行人大权力，又是统一战线组织形式。

（三）人民代表大会制度的确立

1945年4月，毛泽东在中共七大上，作了《论联合政府》的政治报告，指出要在中国建立一个各革命阶级联合专政的新民主主义共和国，“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。它是民主的，又是集中的，就是说，在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表大会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动。”人民代表大会制度是中共中央对新中国政治制度进行的独特安排。

随着普选条件的具备，1953年1月13日，中央人民政府委员会第20次会议作出关于召开全国及地方各级人民代表大会的决议，2月11日，中央人民政府委员会第22次会议通过了《全国人民代表大会及地方各级人民代表

大会选举法》。1953年至1954年，在全国范围进行了第一次普选。1954年6、7月间，全国150个省辖市、2064个县、自治县及县一级的单位和170个中央直辖市的区，均召开了人民代表大会。人民代表会议完成了向人民代表大会的过渡。北京市第一届人民代表大会第一次会议于1954年8月召开，至此，北京市各界人民代表会议完成了代行人民代表大会职权的历史任务，北京市各界人民代表会议协商委员会执行地方人民政协职权的历史也告结束。1954年9月第一届全国人大的召开，标志着人民代表大会制度在我国的正式确立，中国人民政治协商会议全体会议也完成了代行全国人民代表大会职权的历史任务。

二、各界代表会议、各界人民代表会议和人民代表大会三者之间的关系

关于各界代表会议和各界人民代表会议的关系问题，一些学者将各界代表会议和各界人民代表会议混为一谈，或曰都是协议机关，或曰都是权力机关，都代行人大职权。其实，各界代表会议是各界人民代表会议的雏形，各界人民代表会议是由各界代表会议发展而来的，这是两者的联系，但两者之间更有着本质的区别。

（一）各界代表会议和各界人民代表会议的本质不同

第一，代表产生的方法不同。各界代表会议的代表是用指定和邀请的办法，以推派和聘请为主产生的，代表们由各工厂、学校、机关、部队和革命团体推选，经军管会和人民政府审查后加以聘请。由于出席会议

的代表主要不是由选举产生，所以并不具备充分代表人民的性质。这样在9月7日的电报中又强调，县的各界代表会议成分，应包括党政军的代表、农民及工人的代表、革命知识分子及妇女的代表、工商业的代表，及若干开明绅士的代表。中间分子及必须拉拢的少数右翼但不反动的分子，可让其占三分之一左右，以便孤立反动派，利于政令的推行和群众的发动，且可发现问题及发现积极分子；而各界人民代表会议的代表主要是由各人民团体和各界直接或间接选举产生的，以推派和特邀为辅，故其可以代行人民代表大会的职权。当然，各界人民代表会议仍要体现它的广泛的代表性，毛泽东说：“在各级人民代表会议中，必须使一切民主阶层，包括工人、农民、独立劳动者、自由职业者、知识分子、民族工商业者以及开明绅士，尽可能地都有他们的代表参加进去。”虽然没有明确把少数右翼但不反动的分子排除在外，但也没有明确说包括这些人。

第二，行使的职权不一样。各界代表会议是协议机构，中共中央在《关于新解放城市中组织各界代表会的指示》中，明确市级各界代表会议是军管会及临时市政府传达政策、联系群众的协议机关，其职权是军管会和临时市人民政府赋予的，对政府工作有提出意见建议的权利，而没有约束权，可视为人民代表会议的雏形。从其代表性和行使的职权来看，实际上是统一战线组织、是地方的政治协商会议。例如，北平各界代表会议通过的《北平各界代表会议宣言》称：“各界代表会议是人民民主统一战线的组织形

式，它是人民政府联系群众和传达政策的协议机关和咨询机构，不是政权机关。”周恩来也说：“在全国中心城市、重要地区和省会，根据需要设立（政协）地方委员会。现在各地召开的各界代表会议，实际上就是地方的政治协商会议，也可以说就是中国人民政治协商会议的地方委员会。”所以说北平各界代表会议就是中国人民政治协商会议北京市委员会的前身。

而各界人民代表会议加上了“人民”二字，代表也主要由选举产生，性质发生了变化，那就是它代行人大职权，选举人民政府。还在1948年9月的政治局会议上，毛泽东就说：“人民民主专政的国家，是以人民代表会议产生的政府来代表它的。”《共同纲领》规定：“在普选的地方人民代表大会召开以前，由地方各界人民代表会议逐步地代行人民代表大会的职权。”1951年4月，政务院发出《关于人民民主政权建设工作的指示》，要求各级人民政府必须依照各级人民代表会议组织通则，按期召开各级人民代表会议，人民政府的一切重大工作，应向人民代表会议报告，并在代表会议上进行讨论与审查；一切重大问题应经人民代表会议讨论并作出决定。各级人民代表会议和有它选举产生的人民政府是权力机关、政权机关，但由其产生的协商委员会则是协议机关、统一战线组织，协商委员会和各界代表会议都是人民政协的前身。

（二）各界人民代表会议和人民代表大会的关系

各界人民代表会议和人民代表大会在代

表产生方法和职权方面是有区别的。人民代表大会是全权的，其代表主要应由人民直接选举或由下级人民代表大会间接选举，而各界人民代表会议的代表则主要是由各人民团体、各界直接或间接选举，以推荐和特邀为辅产生的。各界人民代表会议虽然有权选举人民政府，政府的一切重大工作应向人民代表会议进行报告，在代表会议上进行讨论和审查，并作出决定，但它毕竟是暂时代行人大职权，所以，一旦人民代表大会召开，各界人民代表会议就没有了权力，只剩下协商委员会这个常设机构，回到政协地方委员会的原点，拥有向政府提出建议案的权利。

关于各界人民代表会议和人民代表大会的关系，1951年2月28日，刘少奇在北京市第三届人民代表会议上说：“人民代表会议与人民代表大会制度，是我们国家的基本制度，是人民民主政权的最好的基本的组织形式。我们的国家，就是人民代表会议与人民代表大会制的国家。目前的各级人民代表会议已在代行各级人民代表大会的职权，在不久的将来，就要直接地过渡为各级人民代表大会。”可见，各界人民代表会议曾经代行过人民代表大会的职权，人民代表大会是各界人民代表会议发展的结果；各界人民代表会议虽然代行过人大职权，但并不是它本身具有的，人民代表大会才是正式的权力机关。

三、新中国成立前后中共民主建政的重要意义

新中国成立前后，中国共产党在民主建

政方面的成功探索，不仅在社会主义史上，而且在人类政治文明史上，都具有重要意义。

（一）新中国确立了一个既不同于西方资本主义议会制和三权分立，也有别于苏联议行合一的苏维埃政权模式的新型政体

我们是在半殖民地半封建社会的国家进行革命，其国家政权必然有自己的特点。中国共产党把马克思主义国家政权理论和中国革命实际相结合，对新中国的政治制度进行安排和设计。还在抗日战争时期，毛泽东就对中国革命胜利后如何建立人民当家作主的政治制度进行了认真思考，他在《新民主主义论》和《论联合政府》中，论述了新中国既不采用资产阶级的议会制和三权分立等，又不照搬苏联的苏维埃政权模式，新中国的国体是实行各个革命阶级联合的人民民主专政，明确提出按照民主集中制建立新型政体，即由人民代表大会决定国家大政方针，选举人民政府，将基于民主集中制的人民代表大会制度作为我国的根本政治制度。

各界代表会议和各界人民代表会议制度，上继参议会制度，下开人民代表大会制度，在新中国建政历史上具有承先启后、继往开来的重要意义。

中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》规定，新民主主义国家的国体是以工人阶级为领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政。人民民主专政是人民民主统一战线的政权，由此决定在新中国不搞议会制和三权分立，也不搞苏联的苏维埃政权

模式，而实行民主集中制的人民代表大会制度，国家最高权力机关为全国人民代表大会。《共同纲领》规定，在普选条件尚不具备时，由地方各界人民代表会议代行地方人民代表大会的职权，从而确立了基于民主集中制的人民代表大会制度为新中国的根本政治制度。《共同纲领》为人民代表大会制度在全国范围内的建立奠定了宪法基础，中国民主同盟主席张澜在政协第一届全体会议上的讲话中说的那样：“我们的新制度，当然放弃了旧民主主义中所谓的总统制、内阁制那一套陈腐的旧东西，同时我们亦不同于苏联及东欧各国的政权治权合一的制度。”

从1953年初到1954年9月，新中国召开了各级人民代表大会，标志着人民代表大会制度在新中国大陆上的正式确立，各界人民代表会议完成了代行人民代表大会职权的历史任务。

（二）找到了党和政府联系群众的工作方法和最好组织形式，巩固了新生的人民政权

在解放战争凯歌行进之时，面对新接管的城市，尤其是大城市复杂的社会矛盾和种种困难与挑战，军管会和临时市政府先是沿用了走群众路线的办法，依靠产业工人和城市贫民（半无产阶级），后又通过召开“各界座谈会”“临时参议会”等方法联系群众，可效果都不好，然而当时又不具备普选条件。所以，中共中央总结吸收城市民主建政的经验教训，通过召开各界代表会议和各界人民代表会议，使之成为“党与政府密切地联系人民群众的重要方法之一”。

1949年8月3日—5日，上海市各界代表会

议召开,《文汇报》发表的《看上海人民的力量》说:“这会议只开了三天,但六百多位工农兵学商各界的代表人物,聚首一堂,热烈讨论,发出六百多万人民壮大的声音。”根据上海市政协文史委主任马建勋在《从历史中汲取智慧,在传承中增添力量》的记载,陈毅在闭幕词中说:“经过各界代表会议,使上海市各界反对敌人封锁和建设新上海,在方针上、政策上取得一致,这是一个伟大的成就。各界代表会议的一致,也就可造成上海市民的一致,这个政治上的一致,必能克服困难,战胜敌人。”是年8月9日—14日召开的北平各界代表会议决定设立协议委员会,作为联系人民群众的常设机构。彭真在这次会议上说:“把这次各界代表会议的组织固定起来,并设立经常协议机关”(协议委员会),“这种会议形式继续下去,各界代表就得到经常协商市政的机会,并负责向各单位的群众报告,并听取他们的意见转向军管会及市政府作及时的反映。这样,既使政府与群众联系密切起来,又使各界代表得以听闻市政。”各界代表会议从联系群众的工作方法变成联系群众的固定组织形式。

社会各界的代表人物被推派、聘请和选举为参加各界代表会议和各界人民代表会议的代表,扩大了统一战线的基础,使临时市政府取得了各界群众的拥护,密切了和人民的关系,也使政府能够听到群众的呼声和诉求,并取得群众的协助来解决诸如原料如何供给、产品如何推销、劳资关系如何调整、城市粮食如何供应等生产上的重要问题和各

项民生问题。共产党的干部学会了经过各界人民代表会议布置工作,检查工作,把各界群众的意见集中起来,变为大家的共同意志和行动,防止了工作中的命令主义与官僚主义,巩固了新生的人民政权,也让民众体会到共产党是真正实行民主的政党。

(三)是中共民主建政的一次成功探索,积累了宝贵的历史经验

第一,实事求是,循序渐进。实事求是作为我们党的思想路线,是我们党做好一切工作的思想基础。1944年11月,谢觉哉在起草陕甘宁边区第二届参议会第二次会议常驻会工作报告时,建议将边区参议会改为人民代表会议。12月1日,毛泽东致信谢觉哉,表示同意他的设想,“中央想讨论一次”。次日,毛泽东经过考虑又给谢觉哉写信,认为“参议会改名,关涉各解放区,中央尚未讨论,请暂不提”。1948年8月,在新解放的石家庄召开了华北临时人民代表大会,由于没有充分估计到大城市十分复杂的社会情况,致使出现了一些问题。于是,中共中央经过慎重考虑,决定先在新解放区、特别是大城市,召开各界座谈会,然后由军管会和临时人民政府邀请若干代表召开各界代表会议,作为联系群众的组织形式。待条件成熟,再召开各界人民代表会议,并逐步执行人民代表大会的职权。关于何时召开人民代表大会?中共中央认为,人民代表大会是全权的,其代表主要应由人民直接选举或由下级人民代表大会间接选举,而不是由各人民团体选举。现在还没有经验,不宜召开全权的人民代表大会,还是暂时召开几次人民代表

会议，逐渐扩大人民代表会议的权力，待有了经验之后，再召开普选的全权的人民代表大会。

第二，一切为了人民，坚持人民当家作主。人民当家作主是中国共产党为之奋斗的目标，也是社会主义民主的本质。各界代表会议和各界人民代表会议讨论的都是人民群众切实关心的问题，并和当前实际工作密切结合，很好地调动了代表们的民主参与积极性。中共中央规定军管会和临时市政府的各项政策及一切市政设施都向各界代表会议做报告，经过代表们的充分讨论，使城市各界群众的呼声和要求能够得到反映。各界代表会议使人民在历史上第一次享受了从所未有的民主权利，北平市委书记、北平各界代表会议召集人彭真在会议总结报告中说：“代表们争论很多，却又亲如家人。我们按照便于各界人民特别是劳动人民协商办事的新的民主形式，本着毛主席‘一切为人民服务’‘知无不言、言无不尽’‘坚持真理，修正错误’的精神，实事求是地商讨解决了问题，没有虚伪的旧民主形式的束缚，也没有虚伪的资产阶级议会的应付和敷衍。它表现了各界代表与政府的真诚协商和坚强的民主团结。”代表们认为“共产党真民主，说到做到，做不到就不说”。著名社会学家费孝通在《我这一年》中兴奋地写到，正是在北平各界代表会议上看到的场景，让他一下子明白了什么是民主，使他第一次对民主的形式和民主的事实有了认识。各界人民代表会议代行人大职权，更使代表们体会到了什么是人民当家作主。参加北京市各界人民代

表会议的民革代表周范文说：“这次会议行使人民代表大会职权，选举市长，在中国历史上这还是第一次，这是人民革命成功的结果，这是真正的人民民主。”

第三，必须坚持党的领导。中国共产党的领导是人民当家作主的根本保证，中共中央在民主建政过程中，始终注重坚持党的领导。1948年11月30日，中共中央发出《中央关于新解放城市中组织各界代表会的指示》说：“党所领导的人民代表会议是我们的组织武器，而各界代表会则可看做是人民代表会议的雏形。”明确人民代表会议要在党的领导下。但这并不强求共产党员在各界人民代表会议中的代表人数必须占多数，大体上党员及可靠的左翼分子略为超过二分之一即够，以便团结大批中间分子及少数不反动的右翼分子，争取他们向我们靠拢。中共中央多次强调，各界人民代表会议既然是统一战线的组织形式，就应广泛吸纳社会各界人士参加，中共党员的代表不要太多，以能保证通过决议为原则，既能保证会议由我党领导，又能养成民主精神。在具体工作中，各界人民代表会议召开之前，党委要召集代表中的党员开会，研究决定方针；能开党的代表大会或代表会议则更好，但不要每次都如此。最后，经过人民代表会议把共产党的意志转变成为人民代表会议的决定，一方面体现了人民当家作主，另一方面又使党的领导得到体现，实现了坚持党的领导和人民当家作主的有机统一。□

（作者系北京联合大学政治文明建设研究基地常务副主任，研究员）

新时期坚持和完善人民代表大会制度的历史考察

刘维芳

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，也是中国特色社会主义制度的重要组成部分。中国特色社会主义建设事业是一个不断探索的过程。人民代表大会制度建设的探索过程，不仅是当代中国政治制度建设的重要组成部分，也是党领导全国人民探索中国特色社会主义政治发展道路、探索社会主义政治建设规律的过程。缺乏对人民代表大会制度这一根本政治制度的全面认识，缺乏对其不断发展完善历程的全面把握，就无法深入理解中国特色社会主义政治制度和中国特色社会主义政治发展道路，也无法完整准确理解中国特色社会主义建设事业。

1954年一届全国人大一次会议的召开，标志着人民代表大会制度的确立。1978年底召开的中共十一届三中全会，确定了发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针，人民代表大会制度建设进入崭新历史发展阶段。此后，人民代表大会制度在组织、会议、选举、议事、监督等制度方面不断探索，形成了一系列成果，成为国家治理体系和治理能力现代化建设

的重要组成部分，也为开启全面建设社会主义现代化国家新征程奠定了重要的制度基础。

一、人大制度的恢复和发展（1978—1992）

“文革”结束后，遭受长时期严重践踏以致名存实亡的人民代表大会制度，从中央到地方各级陆续得到恢复，并且逐步进入全面发展时期。1976年11月，全国人大常委会开始举办会议，重新恢复活动。

（一）人大组织制度和选举制度的变革

根据1954年宪法，地方人大不设常委会，作为地方政府的人民委员会既是地方人大执行机关，同时也行使地方人大常设机关职权。这种从苏联学习的“议行合一”体制并不适合我国现实需要。1957年3月，彭真提出，为了使我国政治制度和民主生活更加健全，有必要考虑设立地方人大常委会。但这个意见一直没有得到落实。粉碎“四人帮”后，鉴于历史经验和实际工作需要，地方县级以上人大设立常委会问题，再次被提上议事日程。1979年重新制定

地方组织法时，各地又提出这个问题。彭真就向中央写报告，建议县级以上地方人大设立常委会。邓小平立即批示同意此方案。

1979年6月召开的五届全国人大二次会议，通过了《关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的决议》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，对地方政权组织和选举制度作了重要改革，规定：县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会；省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域具体情况和实际需要，可以制订和颁布地方性法规。扩大了选民和代表在提出候选人方面的权力，增加了他们选举时自由表达意愿的条件；把直接选举人民代表大会代表范围扩大到县一级；规定实行差额选举等。正是由于地方人大常委会的设立，使我国社会主义民主和法制建设有了一个新的、良好的载体，从而推动了人大、尤其是地方人大工作的开展，加快了社会主义民主法制建设的进程。

1979年下半年，各省，自治区、直辖市在66个县，自治县、不设区的市和市辖区进行了直接选举试点工作，第一批县级人大常委会产生。全国范围的县级直接选举工作也于1980年下半年全面铺开。到1981年底，全国2756个县级单位(其中县、旗2051个；自治县、旗76个，208不设区的市121个，市辖区等508个)都建立了人大常委会。省级人大常委会建立工作也从1979年下半年开始。1979年8月14日，西藏自治区人大常委会成立，这是我国第一个建立的省级人大常委会。

1982年11月召开的五届全国人大五次会议，通过了《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》，以及关于修改《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的若干规定的决议、关于修改《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》的若干规定的决议。尤其是1982年《中华人民共和国宪法》对完善我国政治体制，健全人民代表大会制度作出了新的规定，将原来属于全国人民代表大会的一部分职权交由它的常委会行使，扩大了全国人大常委会职权和加强它的组织，进一步推动了人民代表大会制度的发展和完善。五届全国人大五次会议修订后的《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，对改进选举工作，发展社会主义民主、加强地方政权建设，发挥了重要作用。

这一时期，许多地方人大常委会提出，为了便于换届选举工作顺利进行和进一步加强地方政权建设，建议对选举法和地方组织法作一些补充和修改。1986年4月，法制工作委员会先请各地对选举法和地方组织法提出修改意见，然后加以汇总研究，提出修改方案，于6月下旬由彭冲副委员长主持召开各省、自治区、直辖市人大常委会负责同志座谈会讨论修改后，又印发各省、自治区、直辖市和中央有关部委征求意见，在此基础上起草了关于修改选举法和地方组织法的决定草案。1986年12月，六届全国人大常委会通过了新修改的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，

对组织法进行再次补充和修改，加强了人大的组织制度建设。六届全国人大常委会同时对《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》作了再次修改。这次修改在完善选举程序、发展社会主义民主、加强地方政权建设方面有了新的进展。人大组织法与选举法的修改，为改革开放后人大制度的发展和完善奠定了重要的法律基础。

（二）人大代表工作的进展

加强同代表联系，做好代表工作，既是法律赋予人大常委会的职责，又是做好人大工作的基础。1979年之前地方人大没有设立常委会，各级人大代表除参加人民代表大会会议之外，闭会期间活动仅是视察一种形式。1979年地方各级人大常委会设立后，各地人大探索加强地方各级人大代表的联系，闭会期间开展了一些活动。1985年12月，经中共中央批准，全国人大常委会提出了《关于改进全国人民代表大会代表视察办法的意见》，提出：要把集中统一组织代表视察逐步改为分散的经常的视察；视察的具体内容、单位和日期由代表自行确立；可以个人单独视察，也可以两、三人或几个人一起视察。考虑到绝大多数是代表都另有工作职务，每年代表脱产进行视察的时间暂定为半个月；根据代表要求，还可组织代表进行专题视察。代表视察活动有了进一步发展。1987年6月，六届全国人大常委会出台《关于全国人大常委会加强同代表联系的几点意见》，提出：全国人大常委会和地方各级人大常委会共同联系全国人大代表，联系内容主要是围绕全国人大及其常委会审议、讨论、决定的问

题，征求代表意见，调查研究；全国人大常委会要加强同全国人大代表选举单位的联系，认真处理代表建议和意见；为加强对联系代表工作的领导，全国人大常委会由一位副委员长分管代表工作，一位副秘书长负责协调联系代表的工作，设立代表联络机构，充实人员，代表活动费用必须保证等。7月，全国人大常委会办公厅下发了《关于全国人大代表持证视察的意见》，有力推动了人大常委会联系代表的工作，促进了闭会期间的代表活动。

（三）人大议事制度的确立

全国人大常委会审议法律草案，一般没有统一规范的审议程序，有关部门要求在当时召开的常委会会议审议后即提请表决通过，导致来不及对法律草案很好研究，难以表态。为此，1981年起，全国人大常委会会议事规则研究起草工作提上日程。1983年3月，六届全国人大常委会委员长彭真在委员长会议上提出，今后全国人大常委会审议法律草案，一律采取如下程序：凡向全国人大常委会提出的法律草案，由委员长会议提出是否列入常委会会议议程的意见，经常委会同意列入议程后，先在常委会会议上听取法律草案的说明并进行初步审议，然后将法律草案交法律委员会和有关专门委员会进行审议，提出修改建议；同时，常委会组成人员将法律草案和有关资料带回，进行研究，在下次或以后常委会会议再对法律草案进行审议。经委员长会议通过的这一决定作为常委会审议法律草案的程序，从此确定下来。随着全国人大常委会工作的开展，根据委员长会议和委员们意见，全国人大常委会法制工作委

委员会和办公厅又开始进行全国人大常委会会议事规则的草拟工作。1987年11月，法律委员会副主任委员张友渔在六届全国人大常委会会议上作了审议结果的报告。在这次常委会上，委员们对修改稿进行了审议和修改，修改后并获得通过的《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事规则》对常委会会议的召开、议案的提出和审议、常委会听取和审议工作报告等问题作出了明确规定。

《中华人民共和国全国人民代表大会议事规则》的起草始于1988年，全国人大常委会法制工作委员会承担了草拟工作。1988年8月后，法制工作委员会将草案两次印发相关部门和法律专家征求意见，万里委员长于12月4日与9日连续主持召开在京的全国人大常委会组成人员、专门委员会委员和法律专家座谈会进一步征求意见。1989年4月，七届全国人大通过全国人大议事规则。该规则对全国人大会议的举行、议案的提出和审议、审议工作报告、审查国家计划和国家预算等问题，都作出了具体规定。

全国人大议事规则和全国人大常委会会议事规则的通过并公布施行，对全国人大及其常委会决策的民主化和制度化，提高全国人大及其常委会议事效率，都有重要意义，对地方人大及其常委会的制度建设，也产生了积极的影响。此后，浙江、福建、广东、上海、北京、辽宁、山东，安徽、贵州等省级人民代表大会也制定了自己的议事规则。一些县级和市级人大和人大常委会也制定了议事办法。

综上，十一届三中全会召开至邓小平发表“南方谈话”和中共十四大召开前，是人民代

表大会制度恢复和探索时期。这一时期，人大组织机构逐步得到恢复，全国人大组织体系逐步形成，地方人大组织体系逐步健全。人大选举制度、议事制度等相关规章制度得以确立并不断完善。代表制度也在探索中取得进展。上述各项成果的取得，为下一阶段党和国家各项事业的顺利发展奠定了重要的法律前提和制度基础。

二、市场经济条件下人大各项职能的加强（1992—2002）

从90年代初开始，人大制度主要围绕在社会主义市场经济条件下如何改进和加强监督工作而展开。

（一）人大代表法的出台

为了便于广大代表更好履行职责，自六届全国人大以来，许多代表提出议案和建议，要求制定代表法。为此，七届全国人大常委会提出要研究制定全国人大代表工作条例。1989年7月，委员长会议要求抓紧起草代表法，并委托全国人大常委会办公厅负责起草。办公厅在广泛调查研究基础上，于1990年4月起草了代表法草案讨论稿，并多次召开座谈会听取各方面意见，形成代表法草案。

1992年4月，七届全国人大通过《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》。《代表法》对人大代表的权利和义务、履行职权的方式，以及在执行代表职务中需要和可能解决的问题，都作出实事求是的规定；对人大代表在会议及闭会期间活动、代表执行职务的保障、停止执行代表职务和代表资格终止等作

了具体规定：明确了人大代表的法律地位和重要作用，规定了代表执行代表职务的内涵等。

《代表法》颁布实施，标志着各级人大代表工作进入新阶段，对于保障代表依法行使职权、履行义务、发挥作用，都具有十分重要的意义。

（二）人大监督相关法律法规的出台

随着社会主义市场经济体制的确立，进一步强化人大监督职能，保证市场经济顺利运行显得更为突出。与此同时，理论界对加强监督的必要性、重要性，加强人大及其常委会监督制约职能的研究也进一步深入。“不受制约的权力必然产生腐败”，“必须以权力制约权力”等理论观点，成为愈来愈多人的共识。强化人大监督职能是这一时期人大制度建设的重要方面。1992年，万里委员长最先提出，全国人大常委会要把对法律实施的检查监督放在与立法同等重要的位置，每次常委会会议都要听取一两个执法检查的报告，要形成制度。这是全国人大常委会学习地方人大常委会经验、加强监督工作采取的一项重要措施。1992年，彭冲副委员长在全国人大常委会办公厅召开的理论研讨会上，对组织代表评议等监督形式给予肯定。

1993年9月，八届全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于加强法律实施情况检查监督的若干规定》，主要包括全国人大常委会检查监督法律实施情况的检查主体、检查对象、检查计划拟订、检查报告审议以及法律实施主管机关工作整改等方面的内容。此后，八届全国人大又相继通过了《中华人民共和国预算法》和《中华人民共和国审计

法》等。九届全国人大相继通过了《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》和《全国人民代表大会关于加强经济工作监督的决定》等，对加强法律实施的监督起了积极推动作用。

（三）人大选举工作、组织工作和立法工作的完善

选举权是公民参加国家管理的基本权利，选举人大代表是人民行使国家权力的主要方式。1953年制定的选举法，曾对各级人大代表的名额作出了规范，由于当时代表人数不多，操作起来也比较容易。但随着人大代表人数的不断增长，规范代表名额工作显得较为迫切。1986年修改选举法时，本来准备对各级人大代表名额作出规定，适当减少一些名额，但因各地不同意，没有写入法律。

1995年2月，八届全国人大常委会对《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》进行修改，修改后的《选举法》，缩小了农村与城市每一代表所代表的人口数的比例；规范了地方各级人大代表名额；简化了选民直接选举县、乡两级人大代表的手续，完善了差额选举和提名、确定候选人的程序等；新修订的选举法提出，要提高代表素质，改变代表和人大常委会组成人员知识结构和年龄结构；人大代表应有一定社会活动能力和议政能力，不能单纯作为荣誉职务照顾安排。

八届全国人大常委会同时通过了修改《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的决定，对县级人大每届任期问题，关于地方各级机关领导人员选举问

题,以及设乡、镇人大主席和副主席问题等方面进行了重要的补充和完善;增加了有关罢免、质询、组织特定问题调查委员会具体程序等的规定;对地方各级人大常委会组成人员的数额,以及新一届政府组成人员任命问题,地方人大工作机构、地方政府制定规章等问题进行了修改和完善。《地方组织法》的修改,解决了长期以来困扰地方人大的一些问题,对于推动地方各级人大工作发展,进一步完善人民代表大会制度起了重要作用。

2000年3月,九届全国人大三次会议通过《立法法》,对立法主体和权限、立法程序、法律解释等方面作了全面规范。把实践证明行之有效的立法原则、立法体制、立法权限、立法程序以及法律解释、法律适用和备案等制度系统化、法律化。

综上,这一时期的人大工作主要围绕构建社会主义市场经济法律体系而展开。与此同时,在代表依法履职、发挥作用,加强人大法律监督职能等方面开展了一系列工作,代表工作逐步走向规范化。选举制度进一步得到完善,人大法律监督职能得到加强,为建设社会主义市场经济体制目标的顺利推进奠定了重要的法律和制度基础。

三、新世纪人大制度的进一步完善 (2002-2012)

在本阶段,围绕构建中国特色社会主义法律体系和全面建设小康社会目标,人大在组织、监督、议事、选举及代表制度等方面进一步得到加强。

(一)对地方组织法、选举法和代表法的修改

2004年10月,十届全国人大常委会通过了《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》和《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉的决定》,对组织法和选举法进行了改革开放以来的第四次修改。对组织法的修改主要包括:规定了地方各级人大的任期;规定了各专门委员会主任委员、副主任委员和委员人选产生的程序;扩大了常务委员会的职权。地方组织法的修改为进一步做好人大工作奠定了必要的法律基础。常委会根据形势需要对《选举法》部分内容的修正,也有利于人大选举工作的进一步开展。

2010年3月,十一届全国人大通过《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法〉的决定》,对选举法进行了第五次修正。主要内容包括:实现了选举法的平等性原则;城乡按相同人口比例选举人大代表,消除政治身份上的城乡差距;在人口、地区、民族方面,实行代表名额分配原则均衡化。坚持保护弱势原则,提升了基层代表话语权。推进选举公开,保障选民知情权。在监督与被监督方面,进一步强化了选举机构的责任。

2010年10月,十一届全国人大常委会通过《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法〉》的决定,对该法自1992年颁布实施18年来代表法进行第二次修改。代表法2010年8月提出修正草案

到10月通过该法修正案，整个修改过程仅用了2个月时间。代表法共进行了28个方面的修改，对代表在本级人民代表大会会议期间工作、代表在本级人民代表大会闭会期间活动、代表执行职务的保障以及对代表的监督等方面进行了更加明确具体的规定。为代表的履职提供了更加全面的法律依据。

（二）人大常委会制度建设的加强

2005年5月，中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》的通知，强调要支持、保证人大代表依法行使职权、充分发挥作用，切实加强人民代表大会及其常委会组织制度和 Work 制度建设，使人民代表大会及其常委会更好发挥国家权力机关的作用。《若干意见》提出了进一步发挥全国人大代表作用的具体措施，还就加强全国人大常委会制度建设作出了明确规定。根据《若干意见》，全国人大常委会办公厅起草了10个相关工作文件，作为工作层面上贯彻落实《若干意见》的具体办法，为人大代表工作和常委会工作的顺利开展奠定了基础。

这一阶段在人大常委会议事规则上也有所推进。1987年通过的《全国人民代表大会常务委员会议事规则》，在规范全国人大常委会议事程序、提高议事效率、保障全国人大常委会依法履行职权方面发挥了重要作用。然而，随着时代发展和公共事务增多，原有的议事规则遇到了新问题和新的挑战，一些重要的细节没有考虑周全，一些规定显得较为粗糙，这在一定程度上形成了全国人大常委会提升议事效率

的瓶颈。因而，全国人大常委会迫切要求对原有议事规则进行修改和完善，以适应新形势下的工作需要。2008年，全国人大常委会在其工作要点中提出要“完善常委会议事程序”。从2008年5月起，全国人大常委会就安排法工委着手研究和修改《全国人大常委会议事规则》，并形成了初步修改草案。2009年4月，十一届全国人大常委会通过了修改后的《全国人大常委会议事规则》。对议事规则的修改主要有13项，其中社会较为关注、影响较大的修改内容主要有以下几个方面：人员任免要说明理由；明确发言规则，维持发言秩序；限定议题，约束发言时间；扩充列席人员的范围。全国人大常委会议事规则的修改是从程序上完善人民代表大会制度的重要举措，尽管不少条款只是以规范形式对全国人大常委会已有做法的追认，但它在很大程度上促进了议事过程的透明化和程序民主的发展，有利于提高议事效率和议事质量，有利于提高公职人员的表达能力和政治技能。

（三）监督法的出台

监督政府、法院、检察院工作，是宪法赋予人大及其常委会的一项重要职权，其目的在于确保宪法和法律得到正确实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使，确保公民、法人和其他组织合法权益得到尊重和维护。监督法从酝酿到最终出台，经历了近二十年时间。从1987年六届全国人大五次会议到2006年十届全国人大四次会议，历次全国人大会议都有人大代表提出关于制定监督法的议案，共计222件，参与联名代表共

计 4044 人次。

1990年，七届全国人大常委会党组就向中共中央提出了关于制定监督法的建议。1992年，全国人大常委会开始进行执法检查工作。1993年9月，八届全国人大常委会在乔石委员长主持下通过了《关于加强法律实施情况检查监督的若干规定》。1999年4月，在九届全国人大常委会第九次会议闭幕会讲话中，李鹏指出：这些年来，广大人民群众和人大代表要求人大加强监督的呼声越来越高。如何改进人大监督工作，是摆在我们面前的一项十分重要的课题。今后全国人大常委会要把监督工作放在重要位置，完善监督方式，特别是增强监督的实效。此后，由全国人大法律委员会、全国人大常委会法工委和全国人大常委会办公厅人员组成的监督法起草班子在前几届工作基础上，开始了第三轮监督法起草工作。2002年8月，九届全国人大常委会对监督法草案进行了初次审议。2004年8月，十届全国人大常委会对监督法草案二审后，在听取各方面意见基础上，对监督法草案作了较大修改，形成了草案修改稿。2006年4月、5月，王兆国、盛华仁副委员长主持召开四个座谈会，分别听取了各省（区、市）、各部门对草案修改稿的意见。法律委、法工委对草案修改稿作了进一步完善，形成草案三次审议稿。2006年8月27日，十届全国人大常委会通过《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（简称“监督法”）。该法规定了人大常委会行使监督权的原则，以及人大常委会行使监督的内容，主要包括：听取和审议政府、法院、检察院专项工作报告；

对计划、预算执行的监督；执法检查；对规范性文件备案审查；询问和质询；对特定问题调查等。由于全国人民代表大会会议一年召开一次，它的监督职权日常由人大常委会行使，因此监督法将调整范围确定为规范人大常委会的监督工作，监督对象为与各级人大常委会同级的“一府两院”，完善了监督形式和程序。监督法的颁布实施，对于各级人大常委会依法行使监督职权，健全监督机制，加强和改进监督工作，增强监督实效，更好地发挥人民代表大会制度的特点和优势，具有重大意义。

综上，新世纪以来各级人大在组织机构、代表工作、选举制度等方面都有所推进和加强，尤其是监督法的出台，对强化人民代表大会监督职能具有重要的历史意义，为中共十八大后实现全面建成小康社会目标提供了重要的法律和制度保障。

四、中共十八大以来的人大制度建设（2012年至今）

2012年中共十八大以来，全国人大出台了《关于建立健全全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度的实施意见》等重要文件，不断健全法律草案征求代表意见、基层立法联系点等制度；制定了《关于建立预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的机制的意见》，实施全口径预算监督。进一步规范执法检查、专题询问等监督方式，逐渐探索形成6个环节的“全链条”监督工作流程，进一步增强了人大监督的系统性、针对性和有效性。

（一）县乡人大工作和建设进一步得到加强

县乡两级人大是基层国家权力机关，是国家政权的重要基础。县乡人大为推动地方经济社会发展 and 民主法治建设作出了积极贡献。同时也存在一些不容忽视的问题。十二届全国人大常委会把加强县乡人大工作和建设作为推动人大制度和人大工作与时俱进、完善发展的重要内容，从2013年到2014年组织开展了专题调研。张德江委员长亲自带队，先后到云南、浙江、福建、贵州等地，实地了解县乡人大工作和建设情况。全国人大常委会工作机构组成7个调研组，对31个省（区、市）的县乡人大工作和建设情况全面进行调研。在此基础上，经过广泛征求意见和反复修改完善，形成了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》。

2015年6月，中共中央转发了《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》。《若干意见》总结了我国实行人民代表大会制度60多年来的实践经验，提出了加强县乡人大工作和建设应当遵循的五条重要原则。针对一些地方存在的突出问题，强调要坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事，确保选举作风清气正，确保选举结果人民满意，并从五个方面提出了加强和改进代表选举工作的举措。《若干意见》对于充分发挥基层国家权力机关作用，坚持和完善人民代表大会制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，具有十分重要的意义。

（二）人大选举制度、代表制度、组织制度等日渐成熟

中共中央对县乡级人大工作与建设系列新要求的推行需要相应的法律依据，这就需要对应既定法律做出相应的修改，与此同时，选举制度、代表制度也面临一些尚待健全的环节，比如选举中代表资格的审查、代表履职服务保障等都需要进一步完善。2015年8月，十二届全国人大常委会通过了关于修改《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》、《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的决定。2020年10月，第十三届全国人大常委会又通过关于修改《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》的决定。上述法律修改主要包括以下内容：扩充了县乡级人大的职能；进一步完善了代表选举工作；加强了代表履职制度建设。上述修改进一步健全了地方人大特别是县乡级人大的组织制度和运行机制，健全了选举和代表制度，推动了人民代表大会制度与时俱进。

中共十八大以来，全国人大常委会通过依法履职，在立法、监督、代表等方面，不断创新人大工作体制机制，形成了很多制度性成果，成为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

五、结语

改革开放四十多年来，人民代表大会制度不断得到巩固和发展，展现出蓬勃生机活力，取得了一系列成就，为社会主义建设各项事业顺利开展提供了有力的制度支撑和体制保障。

新时期人民代表大会制度的不断完善，保证了党领导人民有效治理国家。改革开放以来，我国在政治、经济、文化、社会等领域制定了一系列法律法规，出台了一系列重大决策；党和国家选拔了一大批社会主义建设的干部及人才。与此同时，从邓小平理论、三个代表重要思想、科学发展观到习近平新时代中国特色社会主义思想，从“三步走”战略决策到全面建成小康社会的实现，从依法治国方略到中国特色社会主义法律体系的如期完成等，无疑都离不开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会在制度上的保障和体制上的支撑。正是通过人民代表大会制度，保证了党的主张通过法定程序成为国家意志，保证了党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，保证了党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。

新时期人民代表大会制度的不断完善，夯实了中国特色社会主义制度的根基。改革开放是一场深刻的革命，必须坚持正确的政治方向。改革开放所取得的一系列成果，也都需要通过宪法、通过人民代表大会制度予以确认和保障。改革开放以来，人民代表大会相关会议制度、代表制度、选举制度、议事制度、组织制度等的不断完善和成熟，使人民代表大会制度这一根本政治制度的优越性进一步得到发挥，也进一步坚定了党和人民走中国特色社会主义政治道路，不照搬西方政治制度模式的坚定信念，进一步增强了我国的制度自信。

新时期人民代表大会制度的不断完善，更好地支持和保证了人民当家作主权利的实现。

党的十九大报告强调要坚持人民主体地位，健全人民当家作主制度体系，加强人民当家作主制度保障。坚持人民主体地位，就是要坚持国家一切权力属于人民，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。加强人民当家作主制度保障，最根本的就是坚持和完善人民代表大会制度。正是通过全国人民代表大会及地方各级人民代表大会，广大人民通过自己投票选出的代表充分行使当家作主权利，进一步激发了广大人民的主人翁精神，有利于社会主义现代化建设事业的顺利进行，也有利于更好地体现中国特色社会主义制度的优越性。

正如习近平总书记所指出，人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。“人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。”中共十九届四中全会进一步指出：要坚持和完善人民代表大会制度这一根本政治制度；支持和保证人大及其常委会依法行使职权，健全人大对“一府一委两院”的监督制度；更好地发挥人大代表作用；健全人大组织制度、选举制度和议事规则，完善论证、评估、评议、听证制度；适当增加基层人大代表数量。加强地方人大及其常委会建设。上述论述无疑为中国特色社会主义新时代进一步充分发挥人民代表大会制度优势指明了方向，也是人民代表大会制度不断走向成熟和制度化的必由之路。□

（作者系当代中国研究所政治史研究室研究员）

全过程人民民主 必须以协商民主为前提

莫纪宏

习近平总书记在庆祝中国共产党成立一百周年大会上的讲话中强调指出，要“践行以人民为中心的发展思想，发展全过程人民民主”。“全过程民主”思想是习近平总书记2019年11月2日在上海市长宁区虹桥街道古北市民中心考察社区治理和服务情况时首次提出的。习近平总书记关于发展全过程人民民主的重要论述，是对社会主义民主政治理论的重大创新，具有重要理论价值和实践意义。“全过程”是一种时间轴上的程序性要求，其中，“协商”是人民民主得以“全过程”发挥自身制度功能的重要前提，故发展“全过程人民民主”必须高度重视“协商”民主制度建设。

一、民主是一种治理理念

民主一词，毫无疑问，来自于古希腊。言指“多数人统治”，是古希腊城邦国家形成的一种治理方式，解决的问题就是公共意志如何有效形成并发挥治理作用。

民主作为国家治理和社会治理的基本方式，从古希腊开始，就显示了自身的治理优势，保证了国家治理和社会治理秩序的相对稳定，使得公共决策程序具有了较为清晰的明确性。尤其是在资产阶级反封建特权的过程中，把古希腊城邦国家的民主理论和自然法假说有机结合起来，提出了作为公共治理行为的正当性前提的人民主权说，对构建资产阶级民主政治学说起到了非常重要的奠基作用。

然而，基于民主价值强调“多数人统治”价值的“抽象性”，民主价值主张的“多数人统治”在制度实践中也遇到各种各样“异化”问题，由此就形成了一系列民主治理价值的补充性价值，例如法治、人权等价值也逐渐进入人类社会国家治理和社会治理的价值秩序中。

在民主治理结构中，一个重要的制度前提就是“少数人”要自愿接受“多数人统治”的结果，如果“多数人”违背“少数人”意志，在“少数人”不接受“多数

人”决策结果的前提下强行推行“多数人统治”，那么，“多数人统治”就可能演变成“多数人”对“少数人”的“暴政”。要保证“少数人”接纳“多数人统治”的结果，必须在形成“多数人意见”之前在所有参与民主治理活动的成员之间达成“共识”，也就是参与民主治理活动的所有成员都认可民主程序产生的“多数人意见”左右公共决策的效力，故曾参与民主治理的所有成员之间的“协商”是民主制度得以有效运行的前提和条件。“协商”是民主的基础，也是民主的重要内涵和组成部分。

基于民主价值的上述特性，民主价值要在制度实践中发挥作用，必须要与法治、人权紧密地结合起来，特别是要关注民主的“协商性”，离开了法治和人权等治理价值的辅助，民主中的“多数人”就可能陷入任意而为的“专断”。

二、“全过程人民民主”与“协商民主”是我国现行宪法所确认的人民民主的重要特征

“全过程人民民主”的中心词是“民主”。因此，社会主义民主要在国家治理和社会治理实践中发挥自身应有的作用，首先必须服从民主价值制度化、法律化的一般规律。“全过程”、“人民”都是社会主义“民主”制度化的条件和要求。其中，最关键的是“全过程人民民主”必须要与依法治国有机结合起来才能有效地推

动社会主义政治制度的发展。“全过程”在法律上的特征表现在立法、执法、司法、法律监督、法治宣传、守法等等一系列法治活动的过程。在这些过程中，必须始终关注“人民民主”的存在和有效地发挥作用。“全过程人民民主”在我国现行宪法中体现得尤为彻底和充分。我国现行宪法第2条第一款规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”第2条第三款规定：“人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”上述规定通过具有全称概念逻辑指称特征的“一切权力”与“各种途径和方式”的有机结合，深刻地揭示了“人民民主”的“全过程”时空特性，构成了人民民主存在、发展和发挥自身功能的制度条件和法律基础，是社会主义民主区别于其他任何形式民主的本质特征。

“协商民主”也是我国现行宪法所确认的人民民主的一项重要特征。宪法序言第十自然段规定：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”上述规定通过确立“政治协商制度”的宪法地位，肯定了人民民主政治制度的“协商性”。也就是说，政治协商制度中所蕴涵的“协商”机制是人民民主发挥重要制度功能的前提，表现在基本政治制度层面就是我国的人民政协和民主党派始终扮演着“人民民主”中的“协商者”角色，而且这种角色是“将长期存在和发

展”的。所谓“长期存在和发展”中的“长期”就非常清晰地表达了“协商”必须伴随着人民民主制度存在的始终，也体现了人民民主的“全过程”特征。

三、民主集中制原则要基于“协商民主”才能最大限度地发挥人民民主的价值功能

民主是一种国家治理和社会治理方式，但以“多数人统治”为价值导向的民主价值必须要与民主价值发挥作用的具体的制度条件和实际环境有机结合起来。在中国特色社会主义政治制度下，民主绝不简单地意味着“多数人统治”或多数人说了算，民主只是公共决策的一部分或者国家治理和社会治理的部分程序，科学的公共决策程序必须按照民主集中制来设计国家治理和社会治理的具体制度方案。我国是共产党执政的国家，党的领导是社会主义最本质的特征。“东西南北中，党是领导一切的。”党的领导与人民民主是相辅相成、相互促进的。在我国现有的中国特色社会主义民主政治制度下，党和国家的大政方针其内在的历史逻辑、理论逻辑、制度逻辑和实践逻辑都是高度一致的。党的组织活动原则民主集中制原则不仅适用于党的政治生活，同样也适用于国家和社会生活的所有领域。因此，在民主基础上的集中，在集中指导下的民主，是中国特色社会主义民主政治的最大亮点。人民民主必须在民主集中制原则指导下有序运

行。但是，如何保证民主基础上的“集中”仍然受到民主价值的支配而不沦为“专制”，必须要在“集中”时坚持“协商”原则。如果在“集中”时缺少必要的“协商”，那么，民主程序产生的意见和建议就很难得到“集中”程序的科学尊重。因此，要保证民主集中制不偏离人民民主的价值要求，必须要将“协商民主”的精神贯彻到“集中”程序中。民主集中制必须要尊重民主的“协商性”，才能通过集中程序来有效地反映人民民主的成果。

与此同时，党和国家的重要决策都必须要是在党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一的治理结构有序作出。在这一过程中，人民民主与党的领导一样都必须渗透到国家生活和社会生活的所有领域和全过程。因此，坚持党的领导必然要求在国家治理和社会治理的治理实践中实行“全过程人民民主”。“人民民主”必须始终不渝地与坚持党的领导和依法治国结合在一起，才能真正发挥人民群众的主动性和创造性，确实保障人民群众的当家作主民主权利的实现。三者有机统一的治理结构必须依赖科学和高效的“协商”机制以及在协商基础上形成有效的“统筹”机制，才能让党的领导、人民当家作主与依法治国在国家治理和社会治理中发挥最大的治理效能。□

（作者系中国社会科学院法学研究所所长，研究员）

推进全过程人民民主的人大实践

田洪俊

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上发表重要讲话，强调“发展全过程人民民主”。这一重大理念的提出，丰富和发展了社会主义民主政治理论，集中概括了党领导人民发展社会主义民主特别是党的十八大以来民主政治建设的理论和实践成果，深刻阐明了中国式民主的鲜明特色和显著优势，为新时代发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明提供了指引和遵循。

一、认真把握全过程人民民主的特点和特征

发展全过程人民民主，道出了我国人民当家作主的本质特征，是保障人民当家作主的必由之路。全过程民主之所以能够成为中国特色社会主义政治发展的方向选择，主要是由社会主义的本质以及民主的本意所决定的。2019年11月，习近平总书记在上海虹桥街道全国人大常委会法工委基层立法联系点第一次明确指出，我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民

主决策产生的。习近平总书记强调：“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。”这就指明了全过程人民民主作为社会主义民主政治的鲜明特点。同时，全过程人民民主也有着显著特征，主要有：

一是最具持续性。全过程人民民主不是间歇性、阶段性的政治民主。全过程人民民主不仅包括选举环节，而且应当保持始终如一的持续性状态。体现为民主选举、民主决策、民主协商、民主管理、民主监督等各环节的互动和并举。在“非全过程民主”状态下，民主仅仅存在于选举活动的一个时间段，具有间歇性、阶段性的明显特征，而全过程民主强调的正是时间上的持续性，即在任何时间段，尽管不同的时间段政治活动的侧重点可以有所不同，但民主的要求始终存在。

二是最具真实性。全过程人民民主保证了过程民主与结果民主、形式民主与实质民主、直接民主与间接民主相统一，不搞“民主秀”，不搞政治戏剧，不追求表面的华丽

和做作，防止出现人民形式上有权、实际上无权的现象。

三是最具广泛性。全过程人民民主不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况，保障全体人民有效参与人民民主实践，能够最大限度反映民意、集中民智、凝聚民心，为中国特色社会主义现代化建设提供动力和能量。

四是最具管用性。全过程人民民主通过一系列法律和制度安排，让广大人民群众参与国家和地方规划、决策、执行、监督、评估等重大事项，将人民的需求和呼声、意见和建议等有效转化为国家大政方针和地方民生政策，使人民群众真切感受到当家作主的自豪感、民主参与的获得感。

二、正确认识人民代表大会制度与全过程人民民主的关系

全过程人民民主有着完整的制度体系，有力支撑民主实践。保证和支持人民当家作主不是一句口号，不是一句空话，必须通过一定的制度予以体现和保障。中国共产党坚持人民主体地位，从我国国情和实际出发，建立起以人民代表大会制度这一根本政治制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等为主要内容的人民当家作主制度体系，为维护最广大人民根本利益奠定了坚实制度基础。

1.人民代表大会制度是全过程人民民主的根本制度保障。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统

一的根本政治制度安排，是发展全过程人民民主、保证中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式。这表明，人民代表大会制度在各种制度中的突出重要位置。人民代表大会制度承载着党的初心和使命，是真正民主的、有效的，是真正可靠的、管用的；坚持好完善好人民代表大会制度，就是践行党的初心和使命，发展全过程人民民主，支持和保证人民当家作主。人民代表大会制度在选举、协商、决策、管理、监督的各个环节都坚持民主原则，体现了发展全过程人民民主的要求，是发展全过程人民民主的根本制度保障。

2.人民代表大会是全过程人民民主的重要平台。我国宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。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。各级人大都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督；各级国家机关都由人大产生，对人大负责、受人大监督；各级人大代表忠实代表人民利益和意志，依法参加行使国家权力。这就意味着，人民享有的权力不是个别的、零散的、碎片化的，而是系统的、完整的；不是间歇的、一次性的，而是持续的、全过程的；不是表面的、形式化的，而是实实在在的、有实质内容的，而人民代表大会就是其最高实现形式。

3.人大代表和人民群众参与人大工作是全过程人民民主的主渠道。要在党的领导下充分发挥人民代表大会这一主要民主渠道作用，完善人民代表大会及其常委会运行的制度机制，使人大各项工作都体现人民意志、

维护人民利益、激发人民创造。要充分发挥人大代表的主体作用，发挥根植于人民群众之中的优势，拓展履职渠道，丰富履职形式，接地气、察民情、聚民智、应民声，使民意诉求反映上来、意见建议汇集起来、法规政策传播开来。要确保人民通过人民代表大会制度有效参与、有序行权，大到立法、国民经济和社会发展规划的制定、财政预算编制与执行监督等，小到物业管理、生活垃圾分类管理等，保证人民群众都能切切实实参与其中。

三、全面贯彻全过程人民民主理念，进一步加强和改进新时代人大工作

人民民主是一种全过程民主，人大工作是实现全过程人民民主的重要载体和形式。人大及其常委会履职，既要贯彻全过程人民民主的要求，也要体现全过程人民民主的特点，使人大及其常委会成为坚持中国共产党的领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关。人大工作贯彻全过程人民民主必须把握几项重要原则：

一是坚持党领导。中国共产党的领导是实行全过程民主的根本政治保证。社会主义民主政治发展史、新中国法治发展史充分证明，只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。要始终坚持党的领导，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，以习近平新时代中国特色社

会主义思想为指引，学懂弄通做实习近平法治思想，严格执行重大问题请示报告制度，通过法定程序使党的主张成为国家意志、形成法律，实现贯彻中央精神与符合法治规律相统一、政治效果与法律效果、法治精神与人民意志相统一。

二是坚持以人民为中心。全过程民主的实现为了人民，全过程人民民主的实施依靠人民，最广泛、最深厚的基础在于人民。中国特色社会主义进入新时代，人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。民众有所呼，我有所应。要倾听人民声音，凝聚人民智慧，回应人民期待，将人民群众所思所想所盼体现在法规的制度设计中，体现在监督议题里，体现在决议决定中。

三是坚持实事求是。实事求是、一切从我国国情和实际出发，是人大工作贯彻全过程民主的实践基础。要准确认识和把握当前阶段的国情和发展实际，探索和把握新时代民主政治发展规律、人大工作规律，科学合理设置全过程民主的体制机制，深入开展调研，准确了解实际情况，妥善提出解决思路。

四是坚持法治原则。实现全过程人民民主，离不开法治的保障；没有法治的支撑和保障，全过程人民民主就有落空的可能。要持续深入推进科学立法、民主立法、依法立法，坚持正确监督、有效监督、依法监督，严格遵循法定程序，不断丰富工作形式，进一步完善践行全过程人民民主的法律制度和体制机制，以人民代表大会制度规范高效的

运行更好实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，为全过程人民民主实践提供全方位的制度保障。

就人大制度和人大工作来讲，无论是召开代表大会，还是立法、监督、代表等工作，人大履职的各个方面、各个环节，都要体现全过程人民民主的特点和要求。

1. 开好人民代表大会会议。习近平总书记指出，“坚持走中国特色社会主义政治发展道路，必须紧紧抓住人民代表大会这一主要民主渠道，充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。”开好人民代表大会会议，保证大会依法充分有效行使职权、发挥职能作用，是发展全过程人民民主的首要任务。这就要求，一是正确认识人民代表大会会议程序和实质、形式和实效的关系。实际上，程序是为行使职权服务的，人民代表大会会议是集思广益、共商国是的重要舞台，只有将程序与实体、形式与内容有机统一起来，才能真正将党的主张和人民意愿整合统一成为国家意志，使之具有法律效力。二是正确处理人大常委会和人民代表大会行使职权的关系。地方组织法规定，地方人民代表大会是地方国家权力机关，人大常委会作为代表大会闭会期间的常设机关，主要职能是落实大会决议决定，要向大会负责，向大会报告工作，接受大会监督。因此，不能本末倒置。三是正确认识和处理人民代表大会会议的工作动员部署功能，与重大事项审查决定功能的关系。作为人民民主的实现形式，人民代表大会会议自然有动员宣传和工作部署功能，但其更为根本的功能则是代表人民

讨论决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项，并监督其它国家机关落实大会决议决定。因此，必须分清主次，不能喧宾夺主。四是以改革创新的精神，筹备好、召开好人民代表大会会议，落实好大会通过的各项决议决定。必须以保障人民当家作主权力为核心，保证代表大会依法充分有效行使职权，切实提高会议质量和效力。只有这样，才能把人民代表大会制度的优越性体现出来，一步一步推动人民代表大会制度与时俱进。

2. 深入推进民主立法。习近平总书记指出，“所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。”立法是实现人民当家作主的重要途径，立法的过程就是代表人民意志、表达人民意愿、实现人民利益的过程。这就要求我们在立法工作中，要把全过程人民民主的理念、原则和要求贯彻到立法的全流程、全链条、全方位。从立法项目立项到法律法规草案审议，从草案起草到评估论证，从广泛征求意见到备案审查，从立法公开到法治宣传教育，都要扩大公众的有序参与，让百姓在立法工作中有更多话语权，加大民意在立法工作中的权重，从根本上巩固和强化人民当家作主的地位。一是发扬民主，科学编制立法五年规划和年度立法计划，保证立法工作不断适应经济社会发展新形势、人民群众新期待。二是增强立法调研、座谈、论证、听证、评估等功效，多层次、全方位、多渠道了解实际情况。三是发挥好基层立法联系

点和代表家站“直通车”的作用。充分发挥代表来自群众植根群众的制度优势，推进开门立法，市人大常委会开展“万名代表下基层、全民参与修条例”活动，实现涉及千家万户的立法由千家万户参与。今年七月，《北京市接诉即办工作条例(草案)》提交二审。在二审之前，市人大常委会统一部署、通过代表“家”“站”平台征求意见建议。全市11377名四级人大代表，深入到代表之家代表联络站及社区、村镇，代表们通过实地调研、宣讲、召开座谈会等形式，听取并征求了66915名市民的意见建议。三审前，市领导又以人大代表身份带头进“家”“站”听民声，真正使这部法规成为为民服务法。又比如，在反食品浪费规定立法中，开展“人人反浪费，大家定规矩”活动，利用技术赋能，通过网络调查问卷方式征集150多万市民群众的意见。

3. 进一步推进民主监督。习近平总书记强调，“人民是无所不在的监督力量”“要拓宽人民监督权力的渠道”。人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分。人民性是人大监督的基本属性。人大监督不仅是全过程人民民主的一个重要环节，同时，它本身也具有“全过程”的属性。坚持以人民为中心，把“人民”二字贯穿全过程，是人大监督的一个重要特征。这就要求我们紧紧围绕首都“四个中心”功能建设和提高“四个服务”水平，围绕市民群众“七有”目标和“五性”需求履行监督职权。在确定监督项目时，坚持把人民群众的关切作为人大监督的着力点。在工作方式上，坚持开门监督，

充分听取广大人民群众的意见建议。在工作重心上，坚持问题导向，“解决人民要解决的问题”。围绕市委中心任务、人民群众反映强烈的问题选取议题，听取审议专项工作报告、开展执法检查。对重点领域每年选定具有代表性的问题听取和审议专项工作报告，开展专题询问。比如，市人大常委会围绕垃圾分类和物业管理两个“关键小事”，在去年“查三边”（身边、路边、周边）的基础上，今年继续开展执法检查，形成负面问题清单，有图有真相，边检查、边整改。

深化财经领域监督。探索预算审查“年审+季审”机制，建立季度经济形势分析制度和听取审计查出问题整改情况报告制度。针对预算审查监督提出“钱该不该花、该不该政府花、该不该花这么多、该不该当下花”的“四问”，使广大非专业代表能够快速掌握党中央决策部署核心要义、提高履职效率。建设预算联网监督系统，汇集4年来政府部门数据13类58万多条，深化同政府部门的横向链接和同各区人大的纵向贯通，开发手机app使审查监督向掌上延伸，有关经验做法受到全国人大常委会充分肯定。

4. 充分发挥人大代表的主体作用。人大代表是人民代表大会的主体，是国家权力机关的组成人员。我市1万4千多名四级人大代表，他们是人民利益的代言人，是坚持和完善人民代表大会制度的中坚力量，也是实现和发展全过程人民民主的重要推动力量。一是首先搞好民主选举，选出好代表，为实现全过程人民民主打下坚实的群众基础。由我们国家的政权性质和人大代表的法律地位所

决定，选什么样的人来当人大代表，不仅关系到人民的利益能否得到有效维护，也关系到全过程人民民主的实现程度。民主选举是人民当家作主的重要形式，是全过程人民民主的一个基础性环节。让广大人民群众最大限度地参与到选举工作中，让选举结果充分体现最广大人民意愿，是民主选举的题中应有之义。衡量换届选举是否成功，一条重要标准就是看能否选出让人民真正满意的人大代表。这是实现全过程人民民主的逻辑起点。二是密切人大代表与人民群众的联系，确保人民的民主权利能够全过程地实现。人大代表当选后，能否同人民群众保持密切联系，能否按照人民的意志行事，直接影响人民的民主权利能否全过程地实现。要把同人民群众保持密切联系，作为人大代表的一项基本功和“常规动作”，是党的群众路线在人大工作中的具体体现，是我国政治制度的一大优势和特色，也是全过程人民民主的内在要求。栗战书委员长指出，人大代表要“密切联系人民群众，把人民群众的意见建议及时反映上来，努力做到民有所呼、我有所应，同时要善于把党中央决策部署传达下去、落到实处，充分发挥好人大代表作为党和国家联系人民群众的桥梁和纽带作用”。三是拓宽渠道，丰富形式，完善制度，使人民群众通过“全天候联系”实现“全过程参与”。党的十八大以来，为贯彻落实党中央的重大决策部署，确保人大代表同人民群众保持全天候联系，从全国人大到地方人大都进行了一系列积极探索，形成了许多好的经

验做法，取得了明显的实效。除了开展代表小组活动、视察调研、召开座谈会、走访、通信、进行问卷调查等传统方式外，代表联络家站也在地方“遍地开花”，搭建起代表和群众的“连心桥”，打通了代表联系群众的“最后一公里”。市人大常委会建立常委会组成人员联系代表制度，每人相对固定联系基层代表4-5人，就法规草案直接征求意见。健全代表列席常委会会议制度，邀请全国人大北京团代表列席。全市建成代表之家340个、代表联络站2938个，将部分全国人大北京团代表编入家站，探索“月进站、季回家、年述职”活动机制，推动家站成为立法联系点、制度宣传站、民意反馈窗、群众连心桥。落实市人大代表回基层述职制度，主任会议成员带头以代表身份回原选举单位述职。□

参考文献：

- [1]栗战书：在第十三届全国人大常委会第三十次会议上的讲话
- [2]杨振武：发展全过程人民民主 彰显中国式民主优势
- [3]全国人大常委会法制工作委员会：坚持和践行全过程民主 推进新时代立法工作高质量发展全国人大常委会法制工作委员会
- [4]《中国人大》：全过程人民民主系列谈
- [5]桑玉成：全过程人民民主——人民当家作主的本质特征

（作者系北京市人大常委会研究室副主任，《北京人大》主编）

以强化代表日常职能为中心的 地方人大建设：理论、制度与实践

周睿志 张清

改革开放四十年来，地方人大建设取得了卓越的成就，一系列基础性制度确立起来，一系列工作机制也在不断摸索中逐渐成熟。然而，在看到建设成就的同时，我们也要看到，地方人大建设的水平质量与新时代国家治理体系现代化的需求还存在很大差距，地方人大在地方治理过程中发挥的作用还不够充分。为此，不断解放思想、探索创新，提升地方人大建设水平，提高地方人大在地方治理中的贡献度，成了地方人大实务工作者和地方人大理论研究者的共同责任。

本文依托北京市人民代表大会制度理论研究会“增强代表‘家’‘站’活力研究”课题项目，以强化代表日常职能（人民代表大会闭会期间的职能）为切入点，以北京市石景山区地方人大建设为实证参考，从理论、制度、实践三个方面，探讨“以强化代表日常职能为中心的地方人大建设”这一主题，力图勾画出一条新时代语境下建设地方人大的有效路径。

一、理论：为什么要强化代表日常职能

人大代表是人民代表大会的主体，也是

人大制度运行中的关键要素。地方人大能否建设得好，能否在地方治理中发挥自己的应有作用，取决于人大代表能否充分地履行职责。甚至可以说，在目前阶段，地方人大建设的关键在于不断强化人大代表的日常职能。我们可以从三个层面来理解这个命题。

第一，“代表是人民代表大会制度的关键词。”人民代表大会制度是我国的根本政治制度，它在国家政治生活中承担一系列重大职能。然而，在人民代表大会制度这个概念中，关键词是代表。“徒法不足以自行”，制度机制的运行最终依赖具体的人；人民代表大会各项制度机制的运行，主要依靠各级人大代表。为此，需要明确地意识到，代表概念是人民代表大会制度概念的题眼，只有抓住了这一题眼，才能持续推进人民代表大会制度的健康发展。

对于地方人大来说，代表在制度运行与建设过程中占有更大的权重。首先，地方人大的代表与社会的距离较近，具有更多的条件去深入基层、联系群众。其次，地方人大的运行主要围绕地方治理展开，其事务相对具体，人大

代表在其中的作为空间更大。最后，地方人大功能发挥充分与否，与人大代表的参与程度具有更为直接的关系。比较而言，在人大系统中，层级越高，“形而上”的色彩越浓重，所处理的议题普遍较为抽象；层级越低，“形而下”的色彩越浓重，所处理的议题普遍较为具体。在地方人大尤其是基层人大的运行过程中，人大代表是基础性力量。

在建设地方人大的时候，需要把代表当作关键因素，需要把激发代表的履职积极性和履职有效性当作抓手。代表履职工作扎实了，地方人大的各项工作就有了坚实基础。

第二，“工夫在诗外：日常履职是大会履职的基础。”我国的宪法和地方组织法对人大代表在大会期间的履职做了明确、充分的规定，而对于人大代表在闭会期间的履职——即日常履职——规定得相对抽象。之所以出现这种情况，主要原因在于我国的人大制度还处在不断发展完善的过程中，代表的日常履职问题还需要在实践中不断地摸索与优化。然而，在人大体系的实际运行中，代表只有做好了日常履职方面的工作，才能做好大会履职方面的工作。那些在大会期间有高质量议案建议、针对性发言的代表，往往在闭会期间进行了充分准备和深入调研。相反，缺乏扎实的日常履职工作，大会期间就只能随大流式地“举举手”、“鼓鼓掌”，哪怕勉强提出议案建议和进行发言，其内容往往也显得空洞无物，甚至文不对题。

为此，在进行地方人大建设的时候，

需要着眼于人大代表的日常履职，需要通过一系列保障、支持和激励措施使代表在闭会期间进行充分地调查、研讨、联系群众等活动。这些措施的直接目标，应当使代表的日常履职有主题、有渠道、有平台、有保障。

回顾人大建设发展史，我们可以看出这样的基本过程：（一）在建国后的三十年，人大建设的主要成就体现为搭建了人大制度基本框架和确立了人大运行基本原则；（二）在改革开放后的三十年，人大建设的主要成就体现为充实和加强了各级人大常委会。各级人大常委会的队伍建设、专委会建设、工作机制建设都在过去三十年里都取得了丰富成果；（三）党的十八大以后，支撑各级人民代表大会和常委会运行的代表日常履职制度机制建设进入快车道。人大制度发展逻辑和人大实践逻辑表明，代表日常履职的制度机制建设，已经成为当前阶段人大体系建设的重点。如果不强化代表的日常履职，不把代表的潜力和能量释放出来，整个人大体系的建设发展就会遭遇瓶颈。

第三，“从治理中来，到治理中去。”不同于西方的“三权分立”体制，我国的人大体系是国家治理体系的有机组成部分，人大体系的功能发挥需要围绕和服务于国家治理活动。习近平总书记指出：“地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，结合地方实际，创造性地做好立法、监督等工作，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。”对于人大代表的日常履职来说，也需要围绕本级、本地区的中心工

作展开。形象说来，人大代表的日常履职需要“从治理中来，到治理中去。”人大代表来自于社会，对社会中的诉求、所在行业的状况、群众关切的痛点难点问题，有着直接的感受和认知。这是人大代表的一种比较优势。然而，在日常履职过程中，人大代表应当把自己当作党和国家治理活动的一个有机环节。

根据以上原理，人大代表在日常履职过程中，需要注意以下三点：（一）熟悉中央和本地、本级的中心工作，把握国家和社会治理的基本主题、主要议程；（二）在履职活动中围绕治理中心工作和治理议程，选好切入点，深入展开调查研究；（三）将日常履职的相关成果通过人大系统的各种平台和渠道实现充分转化，为中心工作和议程上的治理主题提供支持保障。

在总结地方人大常委会设立40周年的经验、展望地方人大未来发展时，栗战书委员长指出：“要把联系代表、发挥代表作用的工作做得更细、更实，密切常委会同代表、代表同人民群众的联系，使人大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。增强服务代表的意识，通过支持和保障代表依法履职，保证和实现人民当家作主。”在当前的新时代语境下，国家的治理活动往往具有特定的范围和节奏，人大代表在日常履职过程中，需要精准把握这些范围，密切跟踪这些节奏，才能实现与治理活动的对接，不断提高履职效能。

总之，人大代表在日常履职时，要把自己融入到党和国家的治理机制中，减少盲目

性和自发性，增强针对性和协同性。

二、制度：如何强化代表职能

人大代表职能可以分为大会期间的职能和闭会期间的职能（即日常职能）。日常职能的强化是建设地方人大的有效切入口。应当围绕日常职能的强化来进行相关制度的探索和建设。北京市石景山区强化代表日常履职制度机制建设启动较早、成果较为丰富，本文参考该区做法，分析强化代表职能的制度建设。

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》第37条规定：“地方各级人民代表大会代表应当与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求。”

《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第4条规定了代表应当履行的若干项义务，其第五项义务为：

“与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，听取和反映他们的意见和要求，努力为人民服务。”根据以上法律，北京市石景山区在过去十多年里，围绕“人大代表之家”和“人大代表联络站”（下文简称“家”、“站”），进行了强化代表日常职能的实践与制度探索。2010年，北京市石景山区人大常委会指导人大街工委陆续在街道层面建立“人大代表之家”，在选区层面主要依托社区居委会建立“人大代表联络站”。2011年，该区街道层面的9个“家”和选区层面的80个“站”（现为81个）全部建成，实现全覆盖。2014年，9个“人大代表之

家”全部实现有固定场所，“家”“站”经费纳入财政预算。这些努力为“家”“站”建设奠定了初步基础。

2016年2月，北京市石景山区人大常委会发布《关于加强“人大代表之家”和“人大代表联络站”建设的意见》。该意见提出了建设“家”“站”所遵循的四项基本原则。它们包括（一）坚持围绕中心，促进发展。“家、站”建设必须围绕区委的中心任务来开展，紧扣发展这个主题来深化。通过“家、站”建设，促进我区经济发展和社会进步。（二）坚持从实际出发，务求实效。

“家、站”建设必须坚持实事求是，因地制宜，紧密联系市情、区情开展代表活动。以扎实的作风，深入细致的工作，切实解决人民群众急需解决的问题，坚决克服形式主义，用人民群众的满意度检验“家、站”建设的效果。（三）坚持上下联动，协调共建。区人大常委会切实加强领导和指导，同时协调各有关部门密切配合，形成工作合力；人大街工委主动作为，有效运作，抓出实效。（四）坚持积极探索，不断创新。必须适应新形势新任务的需要，不断丰富“家、站”建设的内涵，探索创新“家、站”活动形式和管理方式，使“家、站”建设始终充满活力。

这四项原则，为“家”“站”建设提供了方向性的指导，使“家”“站”建设总体上遵循了国家治理逻辑和人大制度原理。

2020年10月，北京市石景山区人大常委会发布《关于加强人大代表之家和人大代表

联络站标准化建设和工作的意见》。该意见可视为石景山区强化代表日常职能的制度建设的一份汇总。

第一，“家”“站”的功能定位。意见为“家”“站”的功能进行了定位：

“使家站确实成为闭会期间人大代表密切联系人民群众并接受群众监督的履职平台，成为人大常委会及人大街工委联系和服务人大代表的工作平台。”同时规定，“家”的职能“主要用于人大常委会及人大街工委联系和服务代表依法履职，全国、市、区三级人大代表之间沟通联系和工作交流，闭会期间代表开展各种活动。”“站”的职能“在人大代表之家的指导下开展工作，主要用于闭会期间各级人大代表联系辖区群众、接受群众监督、听取意见建议、参与基层民主法治建设。”

第二，“家”“站”的硬件建设。意见从三个方面提出了硬件建设标准。（一）工作场所规范。“人大代表之家”应设立在街道办公区域内，配置专用房间，便于代表活动。“人大代表联络站”应设立在选区内的社区居委会或单一选区的单位内部，便于代表接待选民。有条件的可以在每个社区单独建站。“家”“站”布置要积极营造温馨和谐的氛围。（二）名称标识规范。“家”“站”要有规范标识。“家”“站”的标识由区人大常委会统一设计制作，人大街工委统一悬挂。（三）设备设施规范。“家”“站”应配备办公桌椅、电脑电话等必要的办公设备设施。设备设施可以综合使用但不得挪作他用。

第三，“家”“站”的运行机制建设。意见专门规定了四项运行机制。（一）管理维护机制。人大街工委办公室负责人负责“人大代表之家”的管理和日常运行；“人大代表联络站”由社区书记或者有关单位的办事机构负责人兼任站长，负责管理和日常运行。（二）信息公开机制。“家”“站”要做到制度公开、代表信息公开。“人大代表之家”需要公开上墙的制度包括：人大街道工作委员会通则、人大代表联系选民办法、人大代表之家工作制度。“人大代表联络站”需要公开上墙的制度包括：人大代表联系选民办法、人大代表述职办法和人大代表联络站工作制度。“家”“站”要公示代表信息，公开代表履职情况。（三）运转机制。“家”“站”要制定年度工作计划、重要活动实施方案等，定期向人大街工委汇报工作。“家”“站”开展活动要做好纸质档案和电子履职档案的记录。（四）经费机制。“家”“站”工作经费纳入财政预算，人大各街工委应按照区人大常委会的要求，严格执行有关财务制度，规范使用经费，专项用于代表履职服务工作。

第四，“家”“站”平台上强化代表日常职能的措施。意见对于如何借助“家”“站”平台强化日常职能，提出了三个方面的措施。（一）落实人大代表联系选民机制。落实全国、市、区三级人大代表进家站联系选民活动机制，把联系活动与“老街坊议事厅”平台、“吹哨报到”机制和“接诉即办”工作有机融合，组织代表“月进站、季回家、年述职”，主动倾听群众呼

声，积极反映群众诉求。（二）落实人大代表向选民述职机制。按照人大代表述职的内容、方式、程序等工作要求，有计划地组织代表以当面或书面方式，向原选区选民报告履职情况，回答选民问题，接受选民监督。

（三）落实人大代表联系选民意见反馈机制。按照“分层分类处理、办结及时答复”的原则，统筹做好选民意见要求的办理和督办工作。主动协助代表跟踪问题处理的进展情况，并在三个月内向选民和人民群众反馈问题的处理结果，对于暂时不能解决的问题，应向选民假好说明解释工作。

北京市石景山区的如上探索，从平台建设原则、平台基本功能、平台硬件设施、平台运行机制和代表在平台上的活动机制五个方面，为我们展现如何以制度的方式保障、强化代表的日常履职。可以说，北京市石景山区的探索，提供了一种本领域建设的样板。

三、实践：“带着议题进‘家’、‘站’”

到目前为止，北京市石景山区人大代表“家”“站”制度体系已经基本成型。如何充分发挥“家”“站”作用，强化代表的日常履职，从而有力推进整个地方人大建设，成为接下来的核心任务。

经过不断地研讨和探索，石景山区设置了“（让代表）带着议题进‘家’‘站’”的工作机制，力图在“家”“站”既有职能基础上，根据中国治理逻辑和人大制度基本原理，“增量式”地探索强化代表日常履职

新方法。

“带着议题进‘家’‘站’”的要义，在于保障和激励人大代表在日常履职中围绕本地区中心工作，有针对性地展开调研活动，从而把代表日常履职有机纳入国家和社会治理中来。“带着议题进‘家’、‘站’”是一种不断增加人大工作与党和政府工作协同性的机制，也是一种不断开发人大代表“治理潜能”的机制。

根据石景山区的实践，“带着议题进‘家’、‘站’”的机制分为三个环节。

第一，代表议题设计环节。根据“民主集中制”原理，由区人大常委会工作机构在区人大常委会、“人大代表之家”、“人大代表联络站”三个层面展开议题征集。在区人大常委会层面，根据本区中心工作、区人大及其常委会工作重点，拟定一批议题；在“人大代表之家”层面和“人大代表联络站”层面，由“家”“站”负责人向代表征集议题，鼓励代表结合自己的岗位和职业特长申报议题。议题征集结束后，由常委会工作机构拟定议题清单。

第二，代表议题申领环节。目前的做法是由区人大常委会工作机构将议题“分派”给代表，由“家”“站”组织实施。下一步，探索由区人大常委会工作机构将拟定的议题清单提供给各“家”“站”，各“家”“站”负责人向辖区人大代表介绍议题，鼓励代表申领议题。代表可单独申领议题，也可联合申领议题。各“家”“站”将议题申领情况向区人大常委会报告。在同一辖区内，议题申领遵循“密切联系原则”和

“有利于调研原则”，宜在“家”的层面申领的在“家”的层面申领，宜在“站”的层面申领的在“站”的层面申领。

第三，代表议题调研环节。

“家”“站”负责人为申领议题的代表提供组织、保障、协调等全方位服务，密切跟进议题进展情况，一方面推动议题涉及问题的解决，另一方面定期向人大常委会工作机构报告。“家”“站”负责人定期统计议题阶段性成果，向人大常委会工作机构报送。人大常委会及时统计和评估议题成果，利用既有渠道和方式协助代表发布、展示议题成果（审议发言、代表建议、代表监督“直通车”、人大工作研讨活动、信息专报等）。人大常委会根据代表的议题成果状况，在常委会工作会议、专题调研等工作中，邀请成果显著的代表参与会议并作主题发言，或推荐成果显著的代表参与其他重大活动。人大常委会在拟定下一年度工作计划时，充分吸纳代表在“家”“站”层面的议题成果。

根据如上机制，北京市石景山区积极开展相关实践，形成了具体的案例。

案例一：调研石景山区关于“落实国家级政策性长期护理保险工作”试点情况

1.议题来源：区第十六届人民代表大会第七次会议“关于落实国家级政策性长期护理保险工作”的议案

2.组织实施：区人大社会建设委员会

3.参加实施：部分区人大代表、区人大社会建设委员会委员

4.实践目的：拓宽调研思路，创新调研方式，激发专门委员会委员、人大代表作用

5.实践方式：（一）社建委委员分别与其所在“代表联络站”的负责人联系，由联络站约请部分居民代表到场，与人大代表面对面进行交流。在“站”里，一方面，代表向居民宣讲长期护理保险试点政策基本情况、介绍人大常委会督办议案的目的意义，另一方面听取了居民群众对长期护理保险在我区试点情况的意见和建议。（二）区人大社建委组织委员到鲁谷街道“人大代表之家”开展专题调研。在“家”里，一方面听取了区医保局、八角街道、鲁谷街道的工作汇报及居民代表的意见建议，另一方面社建委委员结合进“站”了解的情况进行座谈，有针对性地提出了改进工作的意见建议，比如要积极主动开展宣传，要推动医保、民政政策衔接、数据互通，要加强专业护理人员队伍建设，要加大工作监管力度等。参加调研的政府相关部门直接听取代表的意见和建议。

6.例外情况：有的委员因为工作关系，无法在规定时间内进“站”开展活动，委托代表联络站站长征求群众意见。

案例二：调研石景山区“七五”普法工作和“八五”普法规划情况

1.议题来源：区第十六届人大常委会2021年度监督计划（听取和审议区政府关于开展“七五”普法工作和“八五”普法规划情况的报告）

2.组织实施：区人大法制委员会

3.参加实施：部分区人大代表、区人大法制委员会委员

4.实践目的：拓宽调研思路，创新调研

方式，激发专门委员会委员、人大代表作用

5.实践方式：区人大法制委工作机构制作《“七五”普法调查问卷》，交由部分人大代表、法制委委员进“站”调研、听取意见，法制委委员分别与其所在“代表联络站”的负责人联系，由联络站约请部分居民代表到场，与人大代表面对面进行交流。在“站”里，代表向居民宣讲五年普法工作的重要意义，宣传“七五”普法的社会效果，征求居民关于“八五”普法规划的意见建议。

案例三：调研物业管理条例及垃圾分类实施情况

1.议题来源：区第十六届人民代表大会第七次会议“关于加强我区《北京市物业管理条例》实施”的议案

2.组织实施：区人大城建环保委员会、区人大代表联络室

3.参加实施：全体区人大代表

4.实践目的：拓宽调研思路，创新调研方式，激发人大代表作用

5.实践方式：区人大城建委工作机构针对是否成立业委会（物管会）、业委会（物管会）发挥作用情况、垃圾分类实施情况、对物业管理工作的具体建议等方面，制作了调查问卷，交由区人大代表进“站”调研、联系选民、听取意见。问卷反馈由人大街工委办公室负责收集，交由区人大相关工作机构进行分析。

以上三个议题调研完成后，“增强代表‘家’‘站’活力研究”课题小组对代表的调研实践进行了评估，总体上肯定了“带着

议题进“家”“站”的机制效能：

第一，代表带着议题进“家”“站”，体现目标导向，工作目标清晰明确，激发了代表履职积极性，增强了代表履职实效。第二，代表带着议题进“家”“站”，直接听取群众的意见建议，体现了问题导向，增强了人大专委会调研的民意基础，扩大了群众对人大工作的参与，畅通了群众表达意见的渠道。第三，代表带着议题进“家”“站”，充分发挥代表密切联系人民群众的桥梁纽带作用，使代表联系选民活动更有针对性、实效性、导向性。第四，人大代表、人大专委会委员的调研意见，经分析整理，有效转化为区人大专委会对区政府关于议案办理情况报告、专项工作报告的综合意见和建议，为区人大常委会委员审议专项工作报告作参考，并最终形成人大常委会审议意见书，体现了结果导向。

在既有实践的基础上，可从三个方面不断推进“带着议题进‘家’‘站’”机制。第一，让议题更加“接地气”。可将“家”“站”议题与12345热线工作相结合，使“家”“站”工作与北京市“接诉即办”、“未诉先办”工作产生共振效应。第二，不断丰富议题类型。在议题设置方面，围绕本地区中心工作，不断探索新议题，努力形成区级层面的“家”“站”议题清单。第三，不断加强议题调研成果转化。进一步探索议题转化渠道与方式，使“带着议题进‘家’‘站’”不仅能产生热热闹闹的“议”的过程，还能产生实实在在的“议”的果实。

四、结语：为闭会期间的代表活动提供组织依托

在理解人大代表的履职时，我们需要深刻地认识到，虽然人大代表普遍来自社会和基层，但是，人大代表的社会性和群众性并不能直接使人大代表在履职过程中扎根社会、扎根基层。在地方人大建设中，一个关键的环节就是使代表以制度化、机制化的方式去展开调研、联系群众。换句话说，在人民代表大会闭会期间，我们要致力于为代表活动提供组织依托。

通过密切追踪北京市石景山区的探索历程，我们可以总结出为代表日常履职提供组织依托的四条经验：一是闭会期间的人大代表不能“放养”，而是要进行合理地组织化；二是人大代表日常调研、访谈等活动不能完全自发，而是要有主题和针对性；三是人大常委会及相关专门委员会应当对代表的日常履职进行合理引导；四是需要在街道和社区层面为代表日常履职提供实实在在的保障平台，发挥人大街工委作用。

习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示强调，要更好发挥人大代表作用，接地气、察民情、聚民智，我们有充分的理由相信，在新时代语境下，确实强化了代表的日常职能，充分激活了代表在国家治理中的潜能，地方人大建设将会得到有力推进。□

（作者周睿志，系北方工业大学文法学院法律系、北方工业大学宪法与行政法研究中心执行主任；作者张清，系北京市石景山区人大常委会研究室主任）

新时代人大代表联系群众制度研究

——基于各地代表“家”“站”建设的分析

沈予加

改革开放以来，我国城市人口不断增长，居民对城市生活宜居性、便利性和公正性的诉求日益上升，导致以“行政化”为主要特征的既有城市基层管理体制面临民意吸纳不足、管理成本过高、管理错位缺位等现实困境。从基层治理角度看，治理体系现代化意味着党政领导下的多元主体参与，而这需要以多样化的机制畅通民意传输渠道、实现居民与政府之间的良性互动。作为我国的根本政治制度，人民代表大会制度在创设伊始便包含有浓厚的民主基因，相较于其他行为主体，由人大代表担当居民与政府间的桥梁纽带有着天然的法理依据和制度优势。因此，如何密切人大代表与居民的联系、更好地发挥地方人大在基层治理中的功能与作用，逐渐成为城市基层治理现代化的一项重要议题。

一、研究背景与文献综述

新中国成立后，我国在计划经济的基础上逐渐构建起“单位制”为主、“街居制”为辅的城市基层管理体制。改革开放后，城市社会环境发生剧变，国有企业改制和政府机构改革

使大量下岗、分离人员开始归属于“街居制”的管理范畴，单位的原有功能逐渐瓦解。与此同时，大量农村人口的涌入使城市实际居住人口快速增长，街道办和居委会的工作对象、工作内容及工作强度发生了显著变化，城市基层治理组织架构也从理论上的“二级政府，三级管理”演变为实际操作中的“三级政府，四级管理”的多层级复杂模式。

由于城市基层治理涉及民众数量大、问题领域广泛且较为具体琐碎，因而常规的“行政化”基层管理模式在实践中出现了运行成本高、信息吸纳不全面和细节管理不足等问题。在这种情况下，社区建设逐渐成为近年来城市基层治理改革创新所关注的重点，诸多城市和地区力图通过加强社区服务、增强社区自治等方式构建政府与居民在社区层面的合作治理机制，使居民能够通过合理合规的组织化方式实现自我管理和自我服务。然而，社区行政化和社区居民参与不足等“老大难”问题仍未得到有效解决。

从长时段视角看，我国城市基层治理以行政管理模式为主，缺乏自治传统，但无论是

“合作治理”还是“参与式治理”，扩大居民在公共事务中的有序参与始终是基层治理现代化不可或缺的关键环节。在这方面，人民代表大会制度作为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，具有很大的运作潜力。进一步夯实地方人大在城市基层治理中的功能、密切人大代表与群众的联系不仅有利于调动居民参与公共事务的积极性、拓展民意聚合回应的制度安排，还能弥补科层化体制在吸纳民意方面的固有短板，提高城市基层治理的精准性和有效性。因此，如何通过制度建设推动人大代表联系群众制度改革创新，已成为城市基层治理领域的一个重要问题。

就既有研究成果看，相关主题的研究或清晰或潜在地基于以下三种研究路径展开：

其一，功能路径。该路径注重研究地方人大与人大代表的整体性功能，将其视为基层治理创新的重要途径。孙彩虹分别考察了地方人大的立法权、监督权、代表性三项功能，并据此梳理了地方人大参与社会治理的优势；黄小钊则对人大代表联系群众制度的改革探索及成效进行了系统总结，认为完善人大代表联系群众制度有助于发挥地方人大在基层治理体系中的能效。其二，技术路径。围绕人大代表如何密切联系群众、通过什么方式参与基层治理等技术性问题，一些学者对已有机制进行了阐释，在此基础上提出了具体可行的路径建议。例如，陈家喜等认为推进人大代表参与基层治理，可以采用民生工程票决制、代表视察分组制、议案督办责任制等方式；付翠莲对人大代表参与基层治理的优势和阻力进行了剖析，认

为除了夯实代表履职激励机制和代表工作站平台之外，还需适当扩展地方人大在基层治理改革中的立法空间。其三，场景路径。随着全国范围内人大代表联系群众工作的深入开展，越来越多的学者开始采用基于特定场域的案例分析法对相关问题进行研究，在此基础上进一步对比了同类型的机制在不同环境下的运行能效，如葛微、黄鹤子对深圳市罗湖区人大代表社区联络站进行了个案分析；扶松茂以宁波市江北区“民生小事”代表督办制为切入点考察了人大代表联系群众机制的改革创新；袁达毅则对北京市完善人大代表联系群众制度的改革实践进行了具体考察，并认为北京市的改革经验在全国具有典型价值。

综上，一些学者已根据不同研究路径对人大代表联系群众制度进行了研究，重点探讨了地方人大和人大代表在基层治理中的角色、功能，以及相关机制、平台的可行性运作方式。然而，就城市基层治理而言，相对于街道办和居委会等其他城市基层治理主体，对地方人大的研究相对较少，研究内容与研究观点也较为零散，偏重于对既有工作机制的静态描述。同时，多数研究将人大代表密切联系群众视为仅属于人大系统的工作范畴，未能深入研究相关机制与其他基层治理机制间的互动关系，缺少全局性研究视野。

近年来，“人大代表之家”（以下简称“家”）和“人大代表工作站”（以下简称“站”）是各地人大代表联系群众制度改革探索的突出亮点，也是地方人大参与城市基层治理的重要环节。北京、上海和深圳等城市在“家”“站”建设的实践中已积累了较为丰

富的经验，这些城市的改革探索为本研究议题提供了较为丰富的实证场域。因此，本文选择对各地的“家”“站”建设进行综合研究，在归纳梳理既有实践举措的基础上厘清“家”“站”建设的问题和短板，并对人大代表联系群众制度的深化拓展提出可行性建议。

二、代表“家”“站”建设的探索实践

对治理现代化而言，城市基层治理不是简单的“主体合作产出结果”，而是一种党政引领下多元主体互动的复杂过程。作为居民选举产生的治理主体，无论是代表个人还是由代表组成的人大机构，都需要对接民众、联系政府，在整套治理体系中发挥桥梁纽带作用。因此，诸多城市和地区将“家”“站”建设作为地方人大参与基层治理的前置环节，力图通过搭建规范化的组织平台和完善的平台运作机制完善人大代表联系群众制度、提升基层治理能效。总体而言，当前的“家”“站”建设包括几方面内容：

首先，自发探索与统筹部署是“家”“站”建设的起点。早在2002年，深圳市南山区就在全国首创了“人大代表站”，以之作为人大代表收集民意、开展联系活动的固定场所。其后，另一些城市也相继设立了“人大代表工作室”“人大代表联络站”“人大代表之家”等平台 and 机构。从创设情况看，尽管相关平台的名称随着时代变化逐渐趋于一致，但在创建模式上存在一定差异，表现为“问题倒逼”的自发探索和自上而下的高位统筹两种类型。就自发探索而言，少数城市偶然的突发性群体事件是“家”“站”建设的初始动机。例如，

深圳市月亮湾地区“人大代表联络站”源于垃圾发电厂引发本地居民不满这一突发事件；温岭市“人大代表联络站”的全面推行也得益于该市箬横镇以“人大代表工作室”活动调节基层矛盾的前期探索。另一方面，与“问题倒逼”不同，大多数城市和地区的“家”“站”建设带有鲜明的顶层设计和高位统筹色彩，也就是在市级人大常委会的统一部署下首先规定“家”“站”的建设内容、硬件软件标准和运行机制，并有计划地选取少量街道进行试点，其后再将“家”“站”建设全面推开，并在一段时间内实现全市或全区的“家”“站”全覆盖。

其次，分层次体系性平台建构是“家”“站”建设的基础。规范的组织平台是人大代表联系群众得以落实的前提，特别是对数量众多的基层人大代表而言，更需要通过制度化方式拓宽与居民之间的联系渠道。作为平台建设的依据，人大组织法已明确规定区级人大常委会可以在街道设立工作机构，负责组织基层人大代表开展活动，联系选民以搜集反映民众建议。从当前各地的实践情况看，“人大代表之家”通常建立于街道，而“人大代表联络站”则建立在选区或社区。北京、上海、郑州、石家庄等城市都将“家”“站”作为人大代表与选民的联络机构和基层人大代表工作机构，形成了“家”“站”的分层次体系性运作。“家”“站”体系将区人大常委会、人大街工委、社区三层代表服务网络纳入其中，共同构成地方人大代表的履职空间。例如，北京市石景山区在全区街道建“家”，在选区建“站”，并明确“家”“站”是区人大

常委会代表工作在基层的延伸，是代表履职、联系人民群众的平台载体，由人大街工委及其办公室负责“家”的建设和管理，由居委会负责“站”的工作，“家”“站”的硬件标准、服务内容、经费支撑和人员保障也有统一规定。

再次，规范运作机制是“家”“站”建设的关键内容。各城市依托组织平台，力图通过建章立制不断完善“家”“站”的运行制度、工作流程和台账资料，目标是内容全面、条款清楚、程序规范。具体而言，各地普遍注重完善代表活动制度、学习培训制度、联系选民制度、接待选民制度及代表述职制度，并组织代表通过调研视察、座谈会、接待日、网络电话等方式密切与居民的联系，如石家庄市规定每年每个家（站）集中开展活动不少于12次，每名代表“进家入站”活动不少于4次。一些城市的“家”“站”还尝试向选区居民公示人大代表姓名、单位职务、联系方式以进一步增强工作的透明度。另一方面，为推进“家”“站”规范运行，各地普遍建立起市、区人大常委会委员和人大代表的联系机制，包括人大常委会委员定期调研“家”“站”建设的重大问题、定期对人大街工委工作人员和“站”长进行培训、适时组织“家”“站”工作交流会等。

最后，夯实地方人大功能体系是“家”“站”建设的落脚点。“家”“站”在实际运作过程中不仅有助于发挥代表联系选民基本功能、拓宽代表与居民的联系渠道，也具有向居民宣传党的路线方针政策、开展监督活动、落实人大协商等其他功能。就宣传功能而言，“家”“站”能够发挥人大代表在宣传方

面的优势，通过“代表讲坛”等多种形式推动代表到“家”“站”宣传党和政府的重要决策、宪法法律及地区人大及其常委会决议决定，以此增进居民对相关政策的理解、形成发展共识；就监督功能而言，“家”“站”定期组织人大代表开展视察、执法检查等活动，或是协助人大代表把居民的意见和诉求转化为代表议案建议，通过人大与政府间的信息“直通车”反映社情民意，对相关部门的工作开展监督；就人大协商而言，人大代表能够利用“家”“站”开展街道、社区两级的协商议事活动，围绕为民服务项目、重大民生问题、代表建议办理等开展论证协商、推动难点问题解决，或为有关部门制定政策措施、改进工作提供决策支持。

三、代表“家”“站”建设的问题与短板

从各地围绕“家”“站”建设的探索实践中可以发现，随着人大代表联系群众制度的不断完善和“家”“站”体系的不断健全，地方人大和人大代表在城市基层治理体系中的重要性逐渐增强。“家”“站”建设不仅使地方人大的工作在街道、社区得到延伸，而且为代表履职以及民意表达找到了结合点，成为人大代表发挥民意吸纳整合功能的平台载体。然而，尽管围绕“家”“站”建设的探索实践已取得显著成效，但在具体运作环节仍然存在一些问题和短板。

第一，“家”“站”在城市基层治理体系中的定位较为模糊，特点特色不鲜明，与其他城市基层治理机制存在功能重合。如前所述，“家”“站”建设的主要目标在于加强人大代

表履职、畅通民众与政府之间的联系，但随着近年来城市基层治理体制机制改革的不断推进，已出现诸多旨在反映社情民意的创新性工作机制与工作平台，如12345便民热线、浙江省的“最多跑一次”平台、北京市的“吹哨报到”平台等，这些平台和机制所发挥的功能与“家”“站”类似，都着眼于提高政府的“需求——回应”能效，使相关部门能够更精准、更高效地回应居民的利益诉求。从这个角度看，这些改革或多或少淡化了“家”“站”的特色，一定程度上也挤压了代表联系群众活动的空间。换言之，相较于掌握行政权力的政府机构，地方人大长期处于基层治理体系外围，居民选择人大代表协调解决具体问题的可能性相对较低。究其原因，一方面与我国的人大代表构成比例有关，党政官员代表较多使民众容易将人大代表与政府相关部门等同起来，且兼职代表的身份使民众联系代表不如直接联系相关部门方便快捷；另一方面，由于人大在实际运作中并不是一个问题解决机构，而是一个民众与政府之间的中间环节，人大代表在收集民意后仍需将诉求回馈给相关政府部门以推动问题解决，从而导致人大的“存在感”不强。随着城市基层治理体制机制改革的不断推进，政府与居民之间的联系渠道更为畅通，在这种情况下，“家”“站”在治理体系中的定位模糊、功能体现不足、特点特色不鲜明问题更为突出。

第二，民意落实渠道不畅，联系群众的成果转化动力不足。从城市基层治理体系的角度看，地方人大和人大代表发挥的是间接治理、协商治理功能，主要体现在代表与民众、

政府这两个行为体的互动过程中。无论是人大代表联系群众制度还是“家”“站”建设，“民意”都是其中的核心要素。据此，可以将人大代表的功能定位整合为民意吸纳、压力释放、立法推动、绩效监督四方面内容。理论而言，人大代表的功能应当贯穿于基层治理体系输入端到输出端的全过程之中，四种功能犹如“木桶效应”中的不同板块，只有四种功能并驾齐驱才能充分发挥人大代表在城市基层治理体系中的良性效果。从当前各地的改革探索看，“家”“站”建设实际上处于政府治理系统的前沿位置，着眼于为居民提供一种利益诉求表达途径，偏重于发挥人大代表的民意吸纳和压力释放功能。但是，“联系后怎么办”这一关键问题仍未有效解决。“家”“站”主要是为人大代表与居民互动提供了制度化平台，而代表在听取社情民意后，还需通过代表大会或是直接将社情民意反映给街工委，由大会或街工委进行筛选梳理，形成相关报告再反映给政府，最终仍需政府采纳并推动解决问题。因此，怎样让代表联系群众工作既能解决问题，又不超出地方人大和人大代表的法定职能与实际能力存在不容忽视的体制瓶颈。

第三，“家”“站”的运作方式相对单一，居民的主体地位仍显不足，代表履职能力也有进一步提升的空间。从当前情况看，代表通过“家”“站”联系群众的常见方式有接待群众来访、固定挂包联系户、设立代表信箱、公布联系方式、向选民述职及集体视察调研等。在这些联系方式中，居民基本处于从属位置，缺乏双向度的互动过程，多重身份下代表履职的身份、地位和影响彰显不明，居

民的参与热情不高、难以有效参与的问题仍存。从能力建设的角度而言，人大代表进入“家”“站”履职的自觉性、主动性也不够强，职务责任问题、多重身份问题仍然存在。这就导致人大代表联系群众以被动参与联系为主，在实践中主动联系的情况较少。例如，一些城市的人大代表联系群众，通常是依托每年区里统一组织的人大代表进“家”“站”活动，人大代表与选民的联系基本处于“触一下、动一下”的状态。同时，代表的依法履职能力有欠缺，履职的活动缺乏周到服务和有力组织保障体系，使人大代表在群众关心关注的热点难点问题中存在着一定的缺位、失声现象。值得注意的是，“家”“站”虽然主要归属于地方人大工作范畴，但仍依托于既有城市基层治理平台，这使“家”“站”建设可能会在一定程度上加重街道和居委会的工作负担，不仅与“基层减负”出现矛盾，也会降低“家”“站”的运作能效。

四、完善人大代表联系群众制度的路径思考

作为人大代表联系群众制度的突出亮点，“家”“站”建设所暴露出的问题和短板不仅属于技术性范畴，也反映出地方人大参与基层治理所需面对的体制机制问题。因此，有必要更加关注地方人大和人大代表整体性功能的发挥，在通过平台建设和机制架构对居民意见建议进行搜集与整合的基础上，还应通过创新性的制度化渠道整合民意，使民众所反映的意见和诉求更为有效地进入到城市基层治理体系中，从而增强居民对人大代表的了解和信任，

提升人大代表联系群众制度的有效性。

其一，畅通社情民意有序传送机制。与选民和群众保持密切联系、听取和反映他们的意见和要求、为人民服务是人大代表明确的义务，而对政府工作提出意见和建议则是代表的法定权利。为了实现这一目标，在城市基层治理体系的输入端，需要搭建规范化平台并通过合理高效的平台运行机制与居民进行良性互动，除了吸纳、整合和汇总常规性民意，还应及时回应调节矛盾突出的社会问题或突发性事件。可以说，有效汇集、传输民意是人大代表联系群众的前提，也是地方人大参与城市基层治理的基础。在这方面，首先需要解决居民联系代表的便捷度和成本问题，以此提升居民向代表表达诉求的主动性和积极性。

一般而言，传统的面对面联系方式比较适合城市社区中年龄层次较高、闲暇时间丰富的居民；网页、邮箱等方式由于成本较高、操作比较繁琐因而难以普及，也很难在代表和居民间构建快捷的直接联系渠道；与以上两种类型的联系方式相比，电话、微信等联系渠道则更为直接和大众化。有鉴于此，有必要增强人大政务信息网络透明度、推动人大工作信息公开，畅通代表知情知政和反映问题的渠道，使代表既能及时了解政情，又方便反映意见建议。具体而言，既可以在代表的允许下公开时间充足的人大代表个人联系方式，比如将代表联系方式在小区公告栏或网页进行公示，以提高代表联系方式获取的便捷度，又可以利用“互联网+履职”新模式延伸代表工作触角，如开发代表工作站、地方人大的微信公众号、打

造“掌上代表联络站”平台等，以降低意见表达的时间成本。在运用新媒体技术的同时，也需综合运用多种联系方式、提供多元化的渠道以覆盖不同年龄、性别、职业的人群，增强人大代表在城市社区的存在感、扩展人大代表在基层治理层面的民意吸纳广度。

其二，畅通建议办理机制。“家”“站”平台有助于弥补代表与居民联系不畅通、机制不健全的缺点，实现对民意的规范化制度化吸纳，但理顺社情民意有序传送机制并非人大代表联系群众制度运作的唯一目标，居民更关心的是能够通过联系人大代表解决问题或者看到解决问题的希望，这就需要将代表联系群众反映上来的建议意见等及时纳入办理范畴，畅通建议办理机制，把办理工作的着眼点放在落实上，实现代表由“传话筒”到“过滤器”的转变。

从已有实践情况看，可以考虑根据不同类型的民意诉求设立相应的具体对接代表，根据民众利益诉求的事件性质来判断解决方法并进行回应。一是可立即办理的民众利益诉求。根据事件内容处理单位层级转交给街道、社区工作站或所属区级相关部门予以解决，需要市级相关部门解决的可转交给市级人大代表委托相关部门解决。二是带有普遍性意义的利益诉求。这类民意信息不针对具体的某一个地点或者部门，且会涉及政策、法规、条例，或是可以通过新增相关规定进行规范管理，这就需要组织人大代表以书面建议等方式提交给地方人大，普适性较强的应考虑以议案的形式提交。三是非人大或者政府相关部门管辖的私人事

件。对这些问题，人大代表和“家”“站”工作人员有必要提供一定的资源帮助民众加以解决，例如充分利用代表的多重身份优势。总而言之，通过制度化的“家”“站”平台，人大代表联系群众不仅要达成民意搜集的目标，还需形成信息搜集、信息整理、归纳筛选、信息输出的完备流程，不仅为居民提供一种制度化的利益诉求表达渠道，也为琐碎繁杂的基层事务提供良性的互动解决办法。

其三，加强代表履职工作监督，强化代表履职责任。从当前各地“家”“站”建设情况看，对服务保障的强调居多，管理监督却很少提及，但对人大代表联系群众而言，加强对人大代表的管理监督、强化管理监督压实责任是极为重要的一环。对此，需要在实践中利用“家”“站”推行代表亮岗履职，也可通过强化代表述职评议增强监督力度。《代表法》对此有明确规定：代表应当采取多种方式经常听取人民群众对代表履职的意见，回答原选区选民或者原选举单位对代表工作和代表活动的询问，接受监督。在实践中，可考虑开展代表述职评议活动，将代表工作实绩评判权交给群众，通过群众监督助推代表履职尽责。作为代表履职监督的补充，履职考核管理也是完善人大代表联系人民群众长效机制的重要环节。“形象代表”“哑巴代表”“挂名代表”始终是代表工作中被诟病的问题，对此，可考虑在“家”“站”层面制定代表“履职清单”，以此完善代表履职考核评价机制，增强代表联系群众的积极性和主动性。□

（作者系四川大学公共管理学院副研究员）

地方人大立法协商制度执行中的 偏差与矫正机制

——以浙江为例的研究

吴雨欣

十九大报告提出要加强协商民主制度建设，形成完整的制度程序和参与实践，统筹推进包括人大协商在内的多种协商形式。在这一背景下浙江省各级人大在原有基础上不断进行摸索，构建了具有自身特色的立法协商制度。但从实践来看，由于在协商制度设计、协商过程和协商结果反馈等方面仍存在不足之处，导致协商制度的实际执行与预期目标有较大差距、协商实效性不佳。因此，如何解决以上问题并推进浙江人大立法协商的质量是值得研究的重要课题。

一、文献回顾与研究方法

2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出了立法协商的概念，到2015年中共中央在《关于加强社会主义协商民主建设的意见》又首次提出了人大协商的概念。由此人大立法协商开始成为学术界关注的课题。前期已有研究可大体归纳为三个方面。第一，从理论的视角分析

协商民主的内涵、合理性和正当性，这些研究为人大立法协商奠定了良好的学术基础。代表性的学者有俞可平、何包钢、陈家刚等。第二，从中国传统文化的视角分析和挖掘协商民主的历史遗产。这些学者认为西方所采用的“公民会议”、“公民陪审团”和“愿景工作坊”等，不一定适合我国人大的政治和社会环境，应该努力挖掘立法协商的中国元素。学者虞崇胜就指出，儒家的“和而不同”的政治理念是协商价值的重要来源之一。学者陈剩勇则指出了儒家的“和为贵”以及黄宗羲思想中反对“不治而议”的协商政治思想对当前立法协商实践的启示意义。第三，从制度和技术的视角分析如何在人大立法过程中落实协商实践。这些研究侧重分析立法协商中不同主体（政协、社会团体、专家学者、普通民众等等）的参与方式和途径，以及如何完善现有的协商程序等。代表性的学者有谈火生、秦前红、戴激涛、候东德等。当前在前两个研究方向已经基本

饱和的背景下，很多原来侧重于协商理论研究的学者，也将重点逐步转移到立法协商制度和程序的研究上了。然而仅仅关注制度和程序的建构是不够的，还需要考虑现有制度的实际执行效果。但目前这方面的研究却基本处于空白状态，尚无对人大立法协商执行情况的专门研究。已有的对协商执行效果的分析基本都是介绍西方发达国家民主协商的质量评估方式，或者是从政协协商的视角所做的研究，比如陈旭、金厚坤等。

由此，本文采用实证分析方法从经验的视角考察浙江各级人大立法协商的实际执行情况，在分析其存在偏差的基础上提出相

应矫正对策。本研究除依据现有的学术资料、政策文件和浙江省、市人大门户网站的文献外，重要经验数据和第一手资料来源于对浙江省各级人大的实地调研和与工作人员和立法专家库成员的半结构化访谈。访谈是从2018年2月开始至2021年2月结束，访谈人次为22人次。调研与访谈的结合，使本研究能够对浙江人大立法协商的现状做出客观评价。

二、浙江人大立法协商的制度背景

(一) 浙江人大立法协商有基本的制度设计

表1 地方人大出台的立法协商文件不完全统计

地方人大	文件的具体标题	颁布时间	条数/字数
无锡	《关于深入开展立法协商工作的意见》	2015.07	20条/1063字
黄南藏族自治州	《黄南藏族自治州人大常委会立法协商办法(试行)》	2015.11	17条/1663字
淄博	《淄博市人大常委会立法协商办法》	2015.12	21条/2905字
苏州	《苏州市人民代表大会常务委员会立法协商工作办法(草案)》	2018.06	13条/2036字

表2 浙江人大出台的立法协商文件不完全统计

浙江人大文件的具体标题	颁布时间	条数/字数
《关于进一步加强立法沟通协商改进立法工作的若干意见》	2008.11	7条/1307字
《关于进一步加强省人大专门委员会和工作委员会立法沟通协调配合的若干意见》	2009.03	7条/1249字
《关于省人大代表分专业有重点参与立法工作的若干规定》	2014.01	8条/1289字

为促进和提升人大立法协商工作质量，学术界和法律界一直呼吁人大立法协商要有顶层制度设计，希望全国人大能够制订一部具有指导性的立法协商的工作办法或条例，但由于我国立法情况的复杂性，这一欲求一直未能落实到位。然而，在顶层设计缺位的情况下，各地方人大却依据中共中央印发的相关文件，以及《立法法》《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》，进行了各种制度设计的探索。笔者在2020年8月以关键词“立法协商工作办法”在百度搜索引擎中搜索后发现，2015年之后多地人大制定了各种人大立法协商工作办法，粗略的统计结果如下表所示。

而根据笔者从浙江人大了解的情况来看，浙江人大在这方面其实是走在全国前列的。早在2015年之前浙江人大就已经制定了指导人大立法协商工作的一系列文件和制度安排，这些都为人大立法协商工作的开展提供了充分的制度依据和制度供给，使得浙江人大的立法协商工作得以有序进行。

（二）浙江人大立法协商形式多样有创新

2015年之后，全国各地地方人大都大力开展了立法协商活动，但是各地立法协商制度的执行效果还是有很大差别的。从实际情况来看，经济发达地区，比如广东、上海和浙江的立法协商相对开展的更好一些。而浙江人大不仅充分利用互联网和各种社交平台，还努力探索立法协商制度的新方法和新途径。

1. 借助网络平台扩大立法意见征集的广

度。为深入推进立法协商，浙江省人大建立了全国第一家立法公开的专门网站“地方立法网”，通过网站平台公开发布法规草案并征集公众意见，被媒体称为“永不落幕的立法听证会”。同时在制定《企业商号管理和保护规定》和《城市市容和环境卫生管理条例》时，还联合浙江在线等网站与网友进行在线交流，开拓了立法机关与社会公众互动交流的新平台。

2. 依托实体阵地为公众参与立法协商提供更多空间。实体阵地是指人大为立法调研和征集意见所设立的人大代表联络站和基层立法联系点，这些阵地为人大代表和基层民众参与立法协商提供了快速通道。依据2019年的数据，现在杭州共有692个人大代表联络站，其中乡镇大约有180多个，一般一个乡镇设有2-3个联络点。浙江省人大目前有28个基层立法联系点。不仅如此，当前浙江各地的人大代表联络站和基层立法联系点的数量还在不断增加，以使得各类法案在意见征集时都能找到适合的站点。总之，直接进驻代表联络站和基层立法联系点开展立法协商，不仅能够了解到一些被忽视的基层民众的需求，也能够激活基层人大代表的参与热情，提升立法协商的民主性。

3. 以立法听证会和立法辩论会提升立法协商的民主性和科学性。针对立法听证会成本高昂、效率不高的问题，浙江人大自主创新，广泛采用立法听证会或立法辩论会的形式，将立法听证会议题公开、程序规范的特点和座谈会程序简便的特点相结合，取得了较好的效果。以立法辩论会为例，2016年丽

丽水人大就在制定第一部地方实体法规《丽水市城市市容和环境卫生管理条例》过程中针对利害关系主体较多、内容争议较大、社会广泛头痛的重点条款，以辩论会形式组织开放式辩论。总体来看，立法听证会和辩论会不仅拓宽了基层群众参与立法的渠道，也营造了民主立法、开门立法的良好氛围。

三、浙江人大立法协商制度执行中的偏差

如前所述，浙江人大以扩大立法协商的受众面和参与度为主旨，通过多种形式为利益相关方搭建交流沟通平台，充分阐述意见、表达利益诉求，努力提高立法质量。然而，虽有制度依据和丰富的立法协商形式，浙江人大立法协商制度在实际执行中仍存在诸多不足之处，并导致立法协商的实效性欠佳。

（一）协商制度的执行缺乏配套实施细则

学者谈火生曾经指出，我国的协商民主是功能添加型的，西方的是组织创设型的。这种内嵌于既有制度之中的功能添加型的协商民主有利于缩小协商的阻力，但是由于其只局限于功能添加，难以做出与各种协商功能相适应的制度和结构的创新。尤其在基层人大层面，这种制度的缺失导致实际执行的效果偏差非常严重。访谈对象A指出，“有一次立法座谈会，为了搞立法协商，我们特别邀请了上级人大常委会主任和人大专门委员会的成员参会。这些领导在会上也都依次发言，可是领导的发言又不好限制时间，结

果领导讲完后所剩下的会议时间非常有限，最后我们只能压缩其它参会人的发言时间。最终这次立法协商座谈会还不如平常的座谈会效果好。”显然，由于事先未能对协商会议中发言的时限进行明确规定，导致人大工作人员在实际执行时无所适从。同时从表2对浙江省人大立法协商文件内容的展示可以看到，每个文件的内容都不超过8条，字数最多的也只有1307字。对具体内容的文本分析后发现，这些制度文件仍然是局限于对立法协商做抽象和原则性的规定，缺乏在实际执行过程中的适用性。也就是说由于制度设计的不够精细、最终导致制度实际执行发生偏差。

不仅如此，当前已有细则的协商制度在执行中也经常受挫，制度仅仅停留在纸面上。比如，前面提到的人大代表分专业有重点的参与立法协商制度，设计初衷虽好，但由于缺乏必要的经费保障机制，参会的人大代表的差旅费、住宿费和误工费等等，常常没有办法得到解决。访谈对象B指出，“人大代表参与座谈会是没有劳务费的，只有专家论证会才有。市内的是没有交通费或误工费的，只有外地来的才解决差旅和住宿，本地是不管的……经费有限。”在缺乏必要的人员和经费保障时，参会人员积极性必然大大降低，立法协商工作也难以展开，即由于协商制度不够精细，缺乏相应的配套实施规定，现有的制度无法得到有效的执行。

（二）协商制度的执行弱化为单向征求意见

当前理论界和实务界对立法协商目标

的理解有本质上的差异。理论界以谈火生为代表的学者普遍认为，立法协商是建立在理性、讨论的基础之上，在立法过程中努力追求共识的过程。而实务界即人大的工作人员则把协商等同于就是征求意见。比如访谈对象C就曾指出，“立法协商我们其实一直都在做，协商就是征求意见。当前无非就是要继续扩大征求意见的范围……”。访谈对象D也指出“立法协商就是征求意见，所谓的调节利益、消弥分歧，达成共识只能是一种拔高、学术界的一种理想，现实并非如此。”在这样的理念指导下，浙江人大的立法协商的实践基本上就是单向听取和征求意见，不重视协商过程中的双向互动沟通。

对参与立法协商的专家F的访谈也了解到，“在协商会议中大家可以畅所欲言，但互动讨论不多。因为如果一讨论，时间就不好控制了……一般只是把大家组织起来陈述意见或建议，对于各种不同观点的处理要在会下进行，不会在会上表态。”在各种类型的立法论证会或座谈会中，参会的公众也是以意见或建议陈述为主，不同参会者之间，少有思想交锋和辩论，对自身观点的论证局限于自说自话。多位参与立法协商的人员都有如下类似的说法：“参会一般就是讲讲自己对法案的建议和想法，没有什么明确的讨论主题或发言要求……讲的内容人大工作人员也会记录下来，但没有组织过互动讨论或辩论什么的。”

当立法协商的执行弱化为单向征求意见，没有互动沟通、讨论以及辩论时，就很难在协商会议上了解对方情况、理解对方理

由、谅解对方情绪、尊重对方利益，从而消解了协商应有的说理和说服的力量，也难以使利益分歧得到解决、达成共识，因此当前要努力在立法协商的执行过程中构建双向沟通机制。

（三）协商制度的执行缺乏对结果的反馈

人大工作人员在接受访谈时，百分百都会抱怨立法协商过程中公众参与的积极性差，提不出有价值的建议等。浙江省人大的工作人员指出，一个法案通过网上的立法意见征集公告，最后常常只能得到四五条回复建议，甚至有时根本没有任何人提建议。杭州市人大工作人员也反映，他们在拟定“院前急救条例”时，通过多种途径多次邀请或者向广大民众征集意见，但是无人响应。

从世界范围来看，公众参与立法的积极性差有各种主客观原因。但从对浙江人大的调研和访谈情况来看，最主要的原因是公众无法了解自己的参与是否发生了作用，即公众很难了解其所提意见和建议是否真正对立法产生了影响。因为人大从来不会对立法协商的执行结果进行任何反馈。根据笔者的调研，浙江各地人大工作人员普遍认为：“法律是集体智慧的结晶，不是某个人或组织单方面建议的结果。因此，在协商结束后进行反馈是没必要的。同时立法协商的参与者较为分散，逐一反馈的工作量太大，人手不足，难以操作和落实。”总之，就是没有时间反馈，或者没有必要反馈。而缺乏对立法协商结果的反馈，降低了公众参与的效能感和积极性，形成负面循环，并最终损害了整

个人大立法协商的实效性。

四、应对立法协商执行偏差的矫正机制

(一) 构建精细化的立法协商保障机制

制度经济学的代表性学者格雷夫认为，制度的形成不是崭新制度的出现，而是既有制度要素得到部分修正的结果。格雷夫将此称为制度的精致化，并将其视为制度变迁最重要的特征。这就意味着通过改善失败的制度，即通过对既有制度要素进行部分变更、重新组合或引入新要素的方式可以有效地提升制度执行的效果。张德江委员长在人大常委会的工作报告中也提出：“要科学严密地设计法律规范，能具体就尽量具体，能明确就尽量明确，努力使制定和修改的法律立得住、行得通、切实管用。”因此，立法协商制度也同样要精细化，要管用。

为矫正人大立法协商制度实际执行中的偏差，解决与立法协商紧密相关的配套制度供给不足的困境，需要构建如下立法协商的保障机制。1.人员保障机制。2.经费保障机制。3.执行监督机制。4.立法协商与正式立法的衔接机制。只有在人员、经费得到充分保障的基础上，才能依照协商程序确定协商参与人员、启动协商活动，明确协商议题和内容、并通过衔接机制实现协商成果向立法的转化，使立法协商制度能够顺利执行并真正落实到位。

(二) 构建立法协商议题互动审议机制

彭真对立法机关的决策作过形象深刻的比喻，他说，立法是“在矛盾的焦点上砍一刀”。因为立法不可能同时保护所有各方

利益，只能在矛盾的焦点上砍一刀，砍一刀的界线就是利益各方相互讨论、相互说服、相互接受的界线。法所调整的利益各方需要有充分发表意见的机会，特别是能够当面沟通、协商、讨论乃至激烈地辩论，才能弄清问题，说服对方，使真理越辩越明。即，在立法协商过程中由于各相关主体均存在不同的利益诉求，所以必须建立明确的对话、辩论、互动沟通机制。单向的听取和征求意见，就算参与的主体具有充分的代表性，也仅仅是立法协商运行的初始状态。

因此，浙江人大的立法协商制度要努力构建互动沟通机制，以互动审议的方式引导各协商主体进行观点和思想的交锋。首先，互动审议前要明确列出所要讨论的各项议题，避免审议时主题分散；其次，审议开始前先制定好审议的议事规则（包括会议时限、参会人发言顺序、每次发言时限、辩论礼节等）；最后，审议时要指定一位主持人，一般由熟悉议事规则的人大工作人员担任。主持人在会议中只对参会者的发言和辩论行为是否符合规则进行裁定，不参与讨论，即主持人依据议事规则协助参会人员开展平等、高效、有针对性的互动讨论，同时还要撰写协商记录，为后续协商结果反馈提供依据。

(三) 构建立法协商成果的集中反馈机制

学者苏绍龙、谈火生明确指出，当前立法协商缺乏对结果的反馈，这既有违立法协商的初衷，也必然降低协商参与者的热情，使本就处于弱势的协商难以为继。但结合我国地方人大工作人员编制普遍不足现象，可

以构建一个不会增加过多工作量的、立法协商成果的集中反馈机制。事实上，从世界各国立法机构的反馈方式来看，逐一反馈也很少见，最普遍的做法都是进行集中反馈，依托互联网平台，在立法机构的官网上发布反馈报告。同时也会给通过网络途径参与的公众，发送统一的致谢邮件，感谢其参与立法活动。反馈报告一般依据前期的协商记录撰写，载明协商中各方的主张和争论焦点，表决通过的法案对协商意见和建议的采纳情况等；同时，对一些敏感或涉及个人隐私的协商意见或建议，可单独撰写反馈报告，邮寄给协商参与者。

总之，当前只要统一通过人大官网发布反馈报告，就能够集中高效地把协商结果反馈给所有参与者，并避免逐一反馈的超大工作量，是完全可行的制度安排。集中反馈不仅保障了协商参与者的知情权，也能够有效提升公众参与的积极性，使立法协商在实践中更易执行。

五、浙江人大立法协商的未来发展趋势

如前所述，通过构建精细的立法协商保障机制、立法协商议题互动审议机制、立法协商成果的集中反馈机制，能够矫正立法协商执行中的偏差，使立法协商有序运行。然而从立法协商未来的发展趋势看，要使立法协商在立法民主化和科学化进程中发挥重要作用，在执行中还需要进一步提升协商参与主体的素质和能力。

目前，立法协商的参与者都是由从事法案起草工作的实务部门（即行政部门）推荐

的，协商对象的选择首先考虑的是有时间参与的人，其次才考虑参与者个人对法案的熟悉程度和认知能力。在丽水人大调研时，工作人员G明确提出“推荐参与人员的首要标准就是‘有时间参加的人’，其次才是‘敢说、能说、会说’的人。”这种基于参与的易得性所进行的遴选，使得各类参与人群的比例极不均衡，与法案有利害关系的利益集团的参与比重日益上升。在调研和访谈过程中人大工作人员指出，目前利益集团主动参与立法协商的积极性越来越高，并且相较普通公众能够提出更有针对性的建议。比如，杭州市在制定“养犬条例”时，就有诸多爱犬的社会组织和民间机构人员积极参与，并给出很多有价值的建议。然而，利益集团所提建议多是从保障自身利益出发。如果立法协商过程中过于依赖利益集团的参与，是不符合协商参与的基本价值原则的。

随着浙江人大立法协商实践的推进，未来必须要努力建设包括更广泛专业人才的立法专家库，建立科学家共同体，并谨慎地规范利益集团在立法协商中的作用。当立法协商的参与主体更有代表性和参与能力，立法协商执行中的偏差得到有效矫正，整个浙江人大立法协商的质量必然得到有效的提升，实现人大立法的科学化和民主化。□

（作者系浙江工商大学公共管理学院副教授，本文为国家社科基金项目《地方人大立法协商制度化的程序与保障机制研究》（20BZZ016）和教育部人文社会科学规划基金项目《地方人大立法协商机制的整合与重构》（19YJA810013）的阶段性成果）



大会主会场。摄影/胥慧颖



“第七届民主与法治论坛——中国共产党百年与政治制度建设”闭幕式。摄影/胥慧颖



环影之夜 | 手机随拍/雨阳