

京内资准字2014-L0102号

RENDALILUNYUSHIJIAN

人大理论与实践

论用制度体系保证人民当家作主
健全人大代表联络机制的若干思考

总第60期
20202

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



7月21日，由北京联合大学北京政治文明建设研究基地与昌平区人大常委会联合主办的“坚持和完善人民当家作主制度体系”学术研讨会在京召开。

来自全国人大常委会、中国社会科学院、中共中央党校、复旦大学、山东大学、中山大学，以及北京市人大常委会、昌平区人大常委会等全国各地的专家学者和人大实践工作者100余人，围绕人民当家作主制度体系的内涵、完善人民当家作主制度体系的途径和方法、加强对法律实施的监督、密切人大代表同人民群众的联系、发挥代表主体作用、加强地方人大及其常委会建设、提高依法履职能力和水平、人大制度与突发公共卫生事件应对等问题展开了研讨。（图/北京联合大学北京政治文明建设研究基地）

人大理论与 实践

2020年第2期
总第60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

理论研讨

- 02 论用制度体系保证人民当家作主

包心鉴

- 13 人民代表大会制度在国家治理体系中的
地位和作用浅析

李正斌

- 22 论“依法立法”的几个理论问题

莫纪宏

- 31 “党的领导”的法文本表达

李振宁

- 44 健全人大代表联络机制的若干思考

李伯钧

- 49 健全党和国家监督体系 完善审计监督与人大监
督的衔接机制

陈 征 刘馨宇

论用制度体系保证人民当家作主

包心鉴

坚持人民当家作主，发展社会主义民主政治，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，是坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。中国特色社会主义进入新时代，对坚持人民当家作主提出了新要求，为民主政治建设赋予了新内涵。党的十九大报告立足新时代民主政治建设的新要求和新内涵，明确指出：“我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。”用制度体系保证人民当家作主，是新时代民主政治建设的新境界。不断完善保证人民当家作主的制度体系，是我国民主政治建设长期的核心任务。

一、用制度体系保证人民当家作主：社会主义民主政治的核心要素和本质体现

中国特色社会主义民主是现代民主，现代民主的本质内涵和突出表征是实现民主的制度化、法律化，用完善的制度和健全的法律确保人民当家作主权利的实现。从国家制度层面定位民主政治的本质特征和发展走向，是马克思主义民主观的核心内容。马克思指出：“民主制是作为类概念的国家制。君主制则是国家制度的一种，并且

是不好的一种。”“在君主制中是国家制度的人民；在民主制中是人民的国家制度。”国家制度由人民创造，并由人民共治共享，这是现代国家的本质特征，也是现代民主政治的首要因素。民主的一般意义是指“人民的权力”或“人民进行统治”，而实现这一民主内涵的根本依托和主要途径就是完善的优良的国家制度。马克思强调：

“人民是否有权来为自己建立新的国家制度呢？对这个问题的回答应该是绝对肯定的。因为国家制度如果不再真正表现为人民的意志，那它就变成有名无实的东西了。”

用制度体系保证人民当家作主，是民主发展的必然结果，是现代民主的本质体现。民主是人类的美好理想，是人们为之孜孜以求的价值目标。在人类社会发展史上，曾出现过多种形态的民主，由于这些民主都是与不同性质的国家制度相联系的，因而民主的价值内涵和发展走向并不完全相同，甚至大相径庭。中国古代国家推崇“民惟邦本、本固邦宁”，宣扬“民为重、社稷次之、君为轻”，但这个“民”，是具有国家参与权和话语权的少数统治者和精英阶层，即所谓“君子”，而绝非普通劳动人民即儒家治国理念中的“小人”，由此衍生出“劳心者治人，劳力者治于人”的国家治理观。西方资产阶级国家倡

导“主权在民”、“权利本位”，这是民主的历史进步，然而这种个人的“民主权利”，是附带许多地位、财产甚至种族条件的有限的“权利”，广大劳动群众很难完全拥有和享受，资本主义制度中的民主不过是垄断资产阶级的一种统治宣言和竞争手段罢了。在对历史上不同性质民主形态进行价值批判的基础上，马克思主义经典作家深刻揭示了社会主义民主的价值本质，这就是，民主“意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”人民真正成为国家的主人，拥有平等的参与国家治理的权利；国家制度最大程度地吸引人民参与国家治理、切实保障人民当家作主权利——这就是马克思主义民主观的精髓，这也就是我国民主政治建设的核心任务和根本价值取向。

在社会主义条件下，人民的民主权利所以仍然需要国家制度予以实现和保障，这是因为，现代民主不是杂乱无章的状态，更不是各行其是的无政府主义，而是一定制度规范下的参与国家行为。国家是社会发展到一定阶段上的产物，社会所以需要国家，是因为“这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益相互冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量。这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围之内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家。”因此从本质意义上说，国家即社会发展的“秩序”，而“秩序”的最高体现和最大权威则是制度和法律。在现代社会，国家调节社会矛盾、缓和社会冲突、促进社会进步的主

要政策是通过各类制度来体现和实现的。随着社会生产力的发展和社会机体的成长，规范和制约经济社会发展的制度愈益覆盖社会各个领域和各个层面，包括政治制度、经济制度、社会制度、文化制度、生态制度、政党制度等等，以及作为根本制度和基本制度具体展开的各类体制和机制，构成不同类型的制度体系。制度是现代国家治理的根本支撑，对国家机器正常运作和经济社会发展产生根本性影响作用。在人民当家作主的社会主义社会，国家虽然已经不是原本意义上的国家了，而是列宁所说的“半国家”，然而人民当家作主权利的实现仍然离不开国家制度的保障和促进。在社会主义民主政治运行过程中，无论是“多数人决定”还是“保护少数人利益”，无论是“制度化程序”还是“参与式实践”，民主的任何原则和要素都不能仅仅停留在善良的主观愿望和美好的道德约束上，而必须落实为实际而有效的制度设计、制度安排和制度建构。正是在深刻总结我国和苏东国家民主政治建设经验教训的基础上，邓小平在我国改革开放之初就精辟指出：“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”要“从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化。”

中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾发生了新变化，把用制度体系保证人民当家作主提到更加紧迫、更加突出的位置。党的十九大报告明确指出：“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。”在全面建成小康社会和实现社会主义现代化进程中，“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。”民主、法治、公平、正义、安全，这些需要归结到一起，就是对美好政治生活的需要。人天生是政治的动物，任何正常的人都是要过政治生活的，人的政治生活需要是人的本质属性。人民美好政治生活需要的不断增长，既是社会变革和社会发展一般规律的时代呈现，又是中国特色社会主义民主政治发展的本质要求。中国特色社会主义政治发展道路，是近代以来中国人民长期奋斗的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果，是中国共产党领导人民当家作主的必然选择，是坚持党的本质属性、坚守党的根本宗旨、践履党的历史使命的必然要求。发展新时代中国特色社会主义，就是要立足于不断满足人民日益增长的美好政治生活需要，不断健全和完善民主政治制度，用制度体系确保人民当家作主各项权利的切实实现。

二、用制度体系保证人民当家作主的根本制度架构：党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一

中国共产党领导是中国特色社会主义的最本质特征，是人民当家作主和依法治国的根本保证；人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，是加强党的领导和坚持依法治国的基础；依法治国是党领导人民治理国家和社会的基本方式，是加强党的领导和人民当家作主的根本依托。三者有机统一于我国社会主义民主政治伟

大实践，体现了独具特色的政治发展逻辑，为确保人民当家作主搭建起根本性的制度架构。习近平反复强调：“坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，发展社会主义政治文明。”

在新时代民主政治发展新进程中，如何坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，尤其处理好加强党的全面领导与用完善法律和健全制度确保人民当家作主的关系，是涉及全局的、根本性的时代课题。在我国政治体系和政治生活中，党居于核心领导地位，党政军民学、东西南北中，党是领导一切的。这既是中国政治发展历史经验的深刻启示，又是新时代构建人民当家作主制度体系的根本要求。坚持和加强党的集中统一领导，是充分调动人大、政府、政协等主要政治实体以及法院、检察院等主要法治机构的积极性和能动性，依法依章程履行职能、开展工作、发挥作用，确保实现人民当家作主权利的根本保障。坚持和加强党的全面领导，内在要求必须改进党的领导方式和执政方式，领导人民有效治理国家，扩大人民有序政治参与，保证人民依法依宪实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民知情权、参与权、表达权、监督权的有效实现。

在这样一种总体政治架构下，寻求党的领导、人民当家作主、依法治国的有机结合点，是当代中国政治发展的重大任务，是用制度体系保证人民当家作主的重要关键。

（一）坚持党的全面领导，必须更加全面从严治党

中国共产党是中国特色社会主义的领导核心，是人民当家作主的集中政治体现和根本政治保证。中国特色社会主义进入新时代，对党的领导和党的建设提出了新要求。站在新时代前列、肩负引领新时代重任的各级党组织和广大共产党员，不仅要有新气象，更要有新作为。习近平总书记在新进中央委员会委员、候补委员和省部级主要领导干部学习贯彻十九大精神研讨班上的重要讲话中精辟指出：“要把新时代坚持和发展中国特色社会主义这场伟大社会革命进行好，我们党必须勇于进行自我革命，把党建设得更加坚强有力。”勇于自我革命，从严管党治党，是我们党最鲜明的品格，是加强党的领导的决定性要素。引领新时代中国特色社会主义更加开拓前进，确保人民更加享有当家作主的权利，要求必须更加全面从严治党，使党始终走在时代前列，成为时代先锋、人民公仆、民族脊梁。打铁必须自身硬。全面从严治党的程度和效果如何，直接关系到党在人民中的号召力和影响力，从而直接关系到能否加强党的全面领导。全面从严治党永远在路上。中国特色社会主义进入新时代，面对更加艰巨的执政任务和更加复杂的执政环境，面对党内存在的尚未从根本上解决的思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题，习近平总书记在十九大之后反复强调，中国特色社会主义进入新时代，我们党一定要有新气象新作为，关键是党的建设新的伟大工程要开创新局面；要把新时代坚持和发展中国特色社会主义这场伟大社会变革进行好，我们党必须勇于进行自我革命，把党建设得更加坚强有力。加强党的全面领导，尤其要求更有力地推进党的建设新的伟大工程，更加全面从严治党。如果不能清醒认识党面临的严峻挑战和

党内存在的严重危险，不能切实解决好党内存在的新的突出问题，促进党风政风根本好转，巩固十八大以来反腐倡廉斗争和政治生态建设所取得的伟大成果，加强党的全面领导就是一句空话。

新时代怎样通过全面从严治党加强党的全面领导？习近平总书记深刻分析指出：“必须看到，决胜全面建成小康社会的艰巨任务、实现中华民族伟大复兴的历史使命，对我们党提出了前所未有的新挑战新要求，影响党的先进性、弱化党的纯洁性的各种因素具有很强的危险性和破坏性。这决定了新时代党的建设新的伟大工程，既要培元固本，也要开拓创新，既要把握关键重点，也要形成总体态势，特别是要发挥自我革命精神。”他尤其强调：“以史为鉴可以知兴替。功成名就时做到居安思危、保持创业初期那种励精图治的精神状态不容易，执掌政权后做到节俭内敛、敬终如始不容易，承平时期严以治吏、防腐戒贪不容易，重大变革关头顺乎潮流、顺应民心不容易。”这几个“不容易”，就是对担负新时代历史重任的各级领导干部的深刻警醒，就是对新时代全面从严治党极端重要性的深刻警示。在新时代新征程上，全党尤其党的各级领导干部只有时刻居安思危、忧党忧国，深刻认识党面临的严峻挑战和党内存在的各种严重危险，时刻保持战略定力，切实坚持问题导向，自觉全面从严治党，才能把加强党的全面领导真正落到实处，为用制度体系保证人民当家作主创造根本的条件。

（二）坚持人民当家作主，必须始终坚持以人民为中心

世上没有所谓“纯粹民主”和“绝对民主”，民主既不是只能为少数人所把玩的“奢

侈品”，也不可能是所有人都能掌握的“廉价品”，民主总是同一定的阶级统治相联系并为一定的利益关系服务的，具有鲜明的阶级性和利益性。马克思主义经典作家拨开笼罩在民主问题上的种种迷雾，深刻揭示了社会主义民主的价值本质，这就是，民主作为一种国家形式，“意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”民主意味着人民进行统治和治理，人民拥有平等的参与国家治理的权利——这就是马克思主义民主政治观的精髓。在社会主义条件下，人民当家作主不是抽象的、笼统的，而是具体地、本质地体现在国家一切政治生活中。人民当家作主的民主政治价值观，在习近平新时代中国特色社会主义思想及其实践中得到了创造性坚持和发展，突出体现在鲜明提出了“必须坚持以人民为中心”的发展思想，形成了“坚持以人民为中心”的基本方略。习近平指出：坚持以人民为中心发展思想，“体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨，体现了人民是推动发展的根本力量的唯物史观。”坚持以人民为中心，在新时代中国特色社会主义新征程中具有多层面价值意义，它既是指导经济社会持续健康发展的科学发展观，又是在新的历史条件下优化治国理政的国家治理观，同时是新时代坚持人民当家作主的民主政治观。坚持以人民为中心的核心政治价值在于，实际推进了中国政治由“官本位”向“民本位”转型、由“权力本位”向“权利本位”转型。

“治国有常，而利民为本。”对于中国特色社会主义民主政治发展来说，坚持以人民为中心包括丰富内涵：第一，民主政治建设，必须以人民为宗旨，把确保人民当家作主权利的有效实

现作为根本出发点和落脚点，完善民主制度，发展人民民主，维护公平正义，切实保障人民平等参与国家和社会治理的权利。第二，民主政治建设，必须以人民为主体，全心全意依靠人民群众，培育人民的主体意识，提升人民的民主能力，激发人民的创造活力，凝聚人民的政治智慧，共同治理国家和社会。第三，民主政治建设，必须以人民为目的，顺应人民对美好政治生活的向往，坚持共享发展，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益和民主权利，使人民从国家和社会治理中感受到更多更实际的获得感、幸福感、安全感和权利拥有感。总之，只有把坚持以人民为中心融化到党的全面领导的各个方面和全部过程，才能把人民当家作主真正落到实处，为用制度体系保证人民当家作主奠定坚实基础。

（三）坚持党的全面领导，坚持人民当家作主，最重要路径和最根本保证是全面依法治国，使民主制度化、法治化

把坚持党的领导、人民当家作主同依法治国有机结合起来，是党领导人民和依靠人民共同治理国家的一条基本路径，是加强党的全面领导和实现人民当家作主的根本制度保障。党的十八届四中全会在总结改革开放以来依法治国实践经验的基础上，作出了全面推进依法治国若干重大问题的决定，开辟了党领导人民推进民主、弘扬法治的新时代。新时代的全面依法治国，其精髓和真谛是民主与法治的有机统一：民主是法治的灵魂，全面依法治国必须以确保人民当家作主权利为基础，把人民主体地位和主体意愿有机地融入科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等依法治国全过程；法治是民主的保障，法律的本质

在于将人民当家作主的权利固定化、规范化，法治的根本价值取向在于为人民管理国家和社会事务提供根本保障。民主与法治的有机统一，离不开中国共产党的坚强领导；坚持民主与法治有机统一的过程，也就是加强和改善党的全面领导的过程；必须把党的全面领导贯彻落实到全面依法治国全过程和各方面，坚定不移走中国特色社会主义法治现代化道路，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系和中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。

实践表明，把坚持党的领导和人民当家作主融入全面依法治国理论与实践，必须厘清和解决好两个基本关系：一是党的领导和依法治国的关系。这一关系，既是法治建设中的核心问题，也是治国理政中的关键问题。习近平指出，坚持党的领导和坚持依法治国是完全一致的，“社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。”党的领导在社会主义法治中的根本作用，突出体现在，党领导人民制定宪法和法律，同时党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。二是人民当家作主和依法治国的关系。这一关系，既是依法治国的实质，也是治国理政的基础；人民民主与依法治国，有机统一于中国共产党治国理政的理念与实践。习近平指出：“坚持党的领导，就是要支持人民当家作主，实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。”“我们党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映，在本质上是一致的。”正是在坚持人民当家作主这一社会主义民主的本质特质和根本原则的基础上，党的领导、人民当家作主、依法治国三者之间获得了有机统一，为人民当家作主建构起根本

性制度架构。

三、用制度体系保证人民当家作主的根本制度安排：坚持和完善人民代表大会制度，加强和改进中国特色的社会主义选举制度

选举民主是人类政治文明的重要成果。中国特色的选举民主是实现人民当家作主权利的制度化程序。64年前，在中国共产党领导下，经过人民普选，产生了1200多名全国人大代表，胜利召开了第一届全国人民代表大会第一次会议，通过了《中华人民共和国宪法》，从此建立了我国的根本政治制度——人民代表大会制度，开启了人民当家作主制度化新纪元。习近平深刻指出，“中国这样一个有五千多年文明史、几亿人口的国家建立起人民当家作主的新型政治制度，在中国政治发展史乃至世界政治发展史上都是具有划时代意义的。”60多年的实践雄辩证明，人民代表大会制度符合中国国情，体现了社会主义国家的性质，代表了最广大人民的意愿，在促进民主政治建设和经济社会发展、实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴中发挥了根本性的制度作用。中国特色社会主义进入新时代，用制度体系保证人民当家作主，最根本的任务和最关键的环节，就是要进一步坚持和完善人民代表大会制度建设，加强和改进具有中国特色的社会主义选举制度。

党的十八大以来，以习近平为核心的党中央着力加强党对人民代表大会制度的领导，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，不断推进人民代表大会制度改革和创新，着重解决选举过程中重形式轻内容甚至弄虚作假拉票贿选等弊端，在选举民主中切实坚持人民主体地位和当家作主权利，确保人民代表真实反映民心民

意，有力发挥了各级人民代表大会密切联系人民群众、代表人民管理国家事务、强化对行使公权力的国家工作人员严格监督等功能。实践有力说明，人民代表大会制度必须在改革和创新中不断完善。中国特色社会主义进入新时代，对人民代表大会制度的改革和创新提出了新要求。遵循中国特色社会主义政治发展逻辑正确认识和把握人民代表大会制度建设中的若干重大关系，是发展社会主义民主政治、完善人民当家作主制度体系的突出任务。

（一）正确认识和把握“国体”和“政体”的关系，坚持人民主权在人民代表大会制度建设中的主体地位

马克思主义民主观指明，民主既是国体，也是政体。作为国体，民主是指国家性质或国家形态；作为政体，民主是指国家形式或国家运行方式。列宁指出：“民主是国家形式，是国家形态的一种。”“民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”国体和政体相互依存、有机统一，国体决定政体，政体体现国体。没有有效政体支撑的国体，国家性质和宗旨无法实现；离开国体抽象地谈论政体，政体则不可能有效地体现和实现国家的性质和宗旨。社会主义政治制度的选择和建立，必须始终坚持国体和政体的有机统一。习近平深刻指出：“设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。”“政治制度是用来调节政治关系、建立政治秩序、推动国家发展、维护国家稳定的，不可能脱离社会政治条件来抽象评判，不可能千篇一律、归于一尊。在政治制度上，看到别的国家有而我们没有就简单认为有欠缺、要搬过

来；或者，看到我们有而别的国家没有就简单认为是多余的，要去除掉。这两种观点都是简单化的、片面的，因而都不是正确的。”这一精辟论述，蕴含着国体和政体有机统一的政治发展观，是加强人民代表大会制度改革和建设必须始终坚持的根本原则和正确方向。

我国的国名鲜明体现了国体即国家的性质。《宪法》明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“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。”人民代表大会制度，则是人民行使管理国家和社会事务权利的一种制度化途径和形式，是体现中华人民共和国性质的根本政治制度，是人民当家作主的根本制度保障，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。我国政治发展实践充分证明：“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”，体现了人民当家作主的国体性质。因此，在改革和加强人民代表大会制度建设的一切工作中，必须时刻牢记和把握坚持人民当家作主这一国体性质和政治定位。正如习近平深刻指出：“我们国家的名称，我们各级国家机关的名称，都冠以‘人民’的称号，这是我们对中国特色社会主义政权的基本定位。中国260多万各级人大代表，都要忠实代表人民利益和意志，依法参加行使国家权力。各级国家机关及其工作人员，不论做何种工作，说到底都是为人民服务。这一基本定位，什么时候都不能含糊、不能淡化。”

（二）正确认识和把握“权力”和“权利”的关系，真正代表人民的权利行使好手中的权力

权力和权利的关系，是政体和国体的关系

在人民代表大会制度运行中的具体化。人民代表大会及其常委会是国家的权力机构，确保这一权力机构正确运行和切实履职的根本基础是人民拥有的权利。马克思主义国家学说指明，任何国家机构及其工作人员所掌握的权力都不是天生固有的，而是社会对国家机构的一种委托，是社会赋予国家的一种功能与责任。权力来自于社会又服务于社会，同时受社会监督，最终归于社会，这就是一切国家权力运行的内在逻辑。在社会主义制度中，公民之所以享有广泛的民主权利，是因为公民是国家的主人，每个公民都有一份主人的权力。从这个意义上说，凡享有公民权利的人，都有一定的权力；权力是权利的内核，也是行使权利的保证，这就是广义上的政治权力。

这种广义上的权力，需要通过国家机构的运行加以保障和实现，这就是国家机构工作人员手中所掌握的政治上的强制力量，这可以说是狭义上的政治权力。狭义上的政治权力具有两个重要特征：一是政治权力同国家职位紧密联系，只能为少数人所掌握；二是政治权力同利益关系紧密联系，直接影响到社会成员的利益实现。政治权力的这两种基本特征，要求一切国家机关及其工作人员，必须时刻牢记手中的权力是人民权利的委托，全心全意代表人民权利和意志秉公用权、谨慎用权，严格防止滥用权力以权谋私行为。这样一种权力与权利的内在逻辑关系，尤其是改革和加强人民代表大会制度建设中必须时刻遵循和坚守的。习近平深刻指出：“各级国家机关加强同人民代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民对自己选举和委派代表的基本要求。各级国家机关及其工作人员一定要为人民用权、为人民履职、为

人民服务，把加强同人民代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容，虚心听取人大代表、人民群众意见和建议，积极回应社会关切，自觉接受人民监督，认真改正工作中的缺点和错误。”这一重要论述，是所有国家机关及其工作人员尤其是各级人民代表大会常委会履职尽责的根本遵循。

（三）正确认识和把握“选民”和“代表”的关系，确保人民代表真正由人民选举产生，真正向选民负责

人民代表是人民代表大会制度建设的主体力量。能否真正通过民主选举制度及其完善的选举程序产生具有政治责任感和参与国家治理能力并深得人民认同和拥护的人民代表，直接关系到人民代表大会制度建设的质量和水平。这就需要，一方面，切实增强民主选举的真实性和广泛性，使人民代表具有真实的、广泛的群众基础，严格防止和清除选举工作中弄虚作假甚至拉票贿选等腐败行为。另一方面，切实增强人民代表的政治责任感和履行职责能力，做真正代表人民、取信于民的人民代表。习近平深刻指出：“人大代表肩负人民重托，责任重大，使命光荣。每一位人大代表都要站稳政治立场，严格遵守政治纪律，做政治上的明白人。要增强政治观念、法治观念、群众观念，履行宪法法律赋予的职责，发挥来自人民、植根人民的特点，接地气、察民情、聚民智，努力做到民有所呼、我有所应。要严格要求自己，自觉弘扬和践行社会主义核心价值观，加强道德修养，清清白白做人、干干净净做事。”这一论述，深刻指明了人民代表应当具有的根本素质，切中了各级人民代表大会制度建设中的要害部位，是改革和创新人民代表大会制度

要着力强化的关键环节。

（四）正确认识和把握“立法”和“监督”的关系，切实履行人民代表大会及其常委会的政治监督责任

人民代表大会是国家立法机构，民主立法、科学立法、依宪立法，提高立法质量、完善法律体系，是人民代表大会的根本职责。同时，人民代表大会又是国家权力监督机构，必须充分履行权力监督职责。立法和监督，是人民代表大会及其常委会的两大基本职责，是实现人民代表大会制度性质和宗旨的两个基本方面，两大职能相互支撑、相辅相成，任何一个方面都不可忽缺。那种把立法和监督割裂开来，重立法而轻监督，认为只要立好法就尽到人大职责了，监督可松可紧、可有可无的认识和做法，是片面的，有损于人民代表大会保证人民当家作主的根本制度功能。习近平深刻指出：“人民的眼睛是雪亮的，人民是无所不在的监督力量。只有让人民来监督政府，政府才不会懈怠；只有人人起来负责，才不会人亡政息。人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”履行人民代表大会政治监督职责，是维护国家法制统一、尊严、权威的重大措施，是促进人民政府服务人民、为人民办事的重大措施，是确保司法公正、司法为民的重大措施，归根到底是保证人民当家作主的重大制度安排。

四、用制度体系保证人民当家作主的根本制度路径：充分发挥协商民主的政治功能，扩大人民有序政治参与

在中国特色社会主义政治发展理论与实践

中，选举民主和协商民主相互支撑、相得益彰，是两种最基本的政治制度安排。健全人民当家作主制度体系，用完善制度保证人民当家作主，必须拓展民主渠道、丰富民主形式，不断扩大制度化的大众政治参与。党的十八大以来，以习近平为核心的党中央在治国理政中既大力推进选举民主，不断巩固和完善人民代表大会制度，又高度重视发展协商民主，充分发挥社会主义协商民主在确保人民当家作主中的常态化作用，有力拓展了中国特色社会主义政治发展道路，鲜明彰显了人民当家作主“制度程序”和“参与实践”有机融合的现代政治发展逻辑。中国特色社会主义进入新时代，对协商民主提出了新要求、赋予了新功能。党的十九大报告明确指出：“有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛。”“要推动协商民主广泛、多层、制度化发展，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。加强协商民主制度建设，形成完整的制度程序和参与实践，保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。”社会主义协商民主理论及其实践，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，深刻彰显了新时代中国共产党人在大国治理上的政治智慧和用制度体系保证人民当家作主的政治自觉，是对马克思主义民主政治理论的重大创新和发展。

在习近平新时代中国特色社会主义思想中，蕴含着丰富的社会主义协商民主理论，着重从三个维度深刻揭示了协商民主在推进国家治理、保证人民当家作主中的特殊功能和意义。

其一，社会主义协商民主，是中国特色社会主义民主政治的特有形式，是中国共产党领导人

民治理国家和社会的重要路径，是实现党的领导的重要方式。从推进国家治理现代化的角度，选举民主和协商民主具有相互支撑、相得益彰、不可相互取代的重大意义。协商民主以尊重多数、照顾少数和求同存异为原则，不仅注重民主的结果而且注重民主的过程，既强调决策前也注重执行中各种利益的博弈和融合，可以最大限度地形成最大公约数，对于动员和组织人民群众广泛持续深入地参与国家治理、实现人民当家作主的权利，具有特殊的效能和意义。

其二，社会主义协商民主，是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现，是党治国理政智慧和能力的重要源泉。在新的历史条件下推进国家治理现代化的过程，从根本意义上说就是贯彻执行党的群众路线的过程；从群众中来、到群众中去，一切为了群众、一切依靠群众，这样一种群众路线的实践过程，本身就是民主协商、凝聚共识的过程。中国共产党的群众路线与社会主义协商民主，在推进国家治理现代化这一根本之点上有机地契合在一起，这是我国社会主义协商民主的独特政治优势，也是强大生命力所在。

其三，社会主义协商民主，是调动一切积极因素、凝聚各方资源共同治理国家和社会的有效制度安排，具有广泛的社会基础和充沛的政治潜能。社会主义协商民主推进国家治理、实现人民当家作主的意义，突出体现在“有事好商量，众人的事情由众人商量”这一人民民主的真谛上。涉及国家整体治理的事情，涉及全国各族人民利益的事情，在全体人民和全社会中广泛商量；涉及国家局部治理的事情，涉及某个地域人民群众利益的事情，在这个局部和地域的群众中广泛商量；涉及某些具体国家事务治理的事情，涉及一部分

群众利益和特定群众利益的事情，在这部分群众中广泛商量；涉及基层社会治理的事情，涉及基层群众利益的事情，在相应基层范围群众中广泛商量。总之，在人民内部各方面广泛商量的过程，就是发扬民主、集思广益的过程，就是统一思想、凝聚共识的过程，就是科学决策、民主决策的过程，归根到底就是实现人民当家作主的过程。

中国特色社会主义进入新时代，对加强协商民主制度建设提出了新要求，迫切要求适应人民美好政治生活的需要，进一步开辟协商民主保证人民当家作主的新境界。

（一）进一步拓展协商民主政治参与功能新境界，保证人民广泛持续深入地参与国家民主管理。协商本身就是参与，民主协商的过程就是吸引社会各界和广大群众广泛参与国家治理的过程。通过常态化、制度化的政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、社会基层协商，尤其充分发挥政党协商的导向、示范和推进作用，建构起社会各界和人民群众知情明政机制和参政议政平台，可以使人民群众经常性地参与到国家治理具体实践中来。协商民主在给人们提供广阔参与空间和机会的同时，也内在的要求提升参政议政水平，把实现自身利益和维护国家利益有机地统一起来，从而形成一种多元主体共同参与良性互动的政治过程，使各种政治资源和社会资源都能有效地整合到确保人民当家作主上来。正是从这样一种政治运行逻辑来说，协商民主蕴含着丰富的广泛性、常态化的大众参与政治功能。

（二）进一步拓展协商民主决策修补功能新境界，保证党和国家决策更好地反应民意、为民谋利。现代国家治理，从决定意义上说，就是决

策的科学制定和正确实施。习近平强调：“国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成，单靠哪一个治理国家都不行。治理国家，制度是起根本性、全局性、长远性作用的。然而，没有有效的治理能力，再好的制度也难以发挥作用。”在我国现行国家治理实践中，进一步改革和完善国家治理体系是十分重要的，但在某些领域、某些层面，进一步提升国家治理能力尤其是重大决策能力尤为重要。任何一项决策制定的偏颇或决策实施过程中的疏漏，都有可能带来社会不安定甚至造成对人民生命财产的损害，这是为许多事实所证明了的教训。社会主义协商民主，正是在提升决策能力、促进科学决策方面彰显了不可忽缺的国家治理功能。协商民主的一个鲜明特点就是在决策形成之前和决策实施过程之中开展广泛协商，把民主协商贯穿于、渗透于决策制定和决策实施的全过程，努力形成有利于减少决策失误、弥补决策疏漏的民主共识。因此从一定意义上说，民主协商的过程，也就是决策修补的过程，也就是从决策层面保证人民当家作主的制度化过程。

（三）进一步拓展协商民主多元共治功能新境界，保证人民共建共治共享和谐社会。传统治理与现代治理的本质区别在于是“统治”还是“共治”、是“一元”还是“多元”。中国特色社会主义进入新时代，我国社会治理进入“多元共治”新阶段，这是保证人民当家作主的最重要制度化平台。在广泛、多层、制度化的民主协商平台上，各种意见、建议、愿望、诉求得以充分合理的表达，政治权力和行政权力趋于“软化”，权力的运作需要经过充分协商、多元共议的过程才能具有合法性和有效性。这样一种民主

协商过程，无疑一方面可以使民愿民意进入决策层，最大程度地发挥在推进国家治理和社会治理中的基础性作用；一方面可以有力促进党政机构顺应民意改进工作，最大程度地代表人民的意愿管理国家和社会。

（四）进一步拓展协商民主民主监督功能新境界，保证人民有效监督公共权力。反对和根治权力腐败的利器是民主监督。对于社会主义国家治理来说，民主监督的实质是政治监督，也是权力监督。有权必有责、有责要担当、用权受监督、失责必追究，这是公共权力的本质特征和运行原则。民主监督是否有用、有效，关键取决于我们的政治制度和政治架构是否有利于将权力置于人民监督之下，取决于人民是否拥有真正的民主监督权利。人民对公共权力的监督，不仅表现在选举权上，即在民主选举时通过对候选人的投票表达自己的民主监督权；而且更重要的是在日常政治生活中，即拥有广泛而经常的知情权、参与权，通过参与民主决策和民主管理充分表达自己的民主监督权。这就是选举民主和协商民主在人民民主监督权上的各自功能及其实现。对于人民依法有序监督国家权力来说，选举民主是重要的、有效的，然而能否确保国家权力按照人民的意志、符合人民的利益健康运行，关键还在于人民能否在广泛持续深入的政治参中充分表达自己的民主监督意愿、行使自己的民主监督权利。社会主义协商民主，则在更广泛的社会层面开辟了人民持续参与国家治理从而有效监督公共权力的伟大实践。□

（作者系济南大学政法学院名誉院长、教授，山东大学博士生导师，中国政治学会副会长，中国科学社会主义学会副会长）

人民代表大会制度 在国家治理体系中的地位和作用浅析

李正斌

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题决定》提出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”这是现代治理理念首次进入国家高层文件，它表明我们党对社会政治发展规律有了新的认识，对治国理政方略有了新的思考，意义十分重大。而党的十九大、特别是十九届四中全会则对国家治理体系和治理能力现代化作出了更为深入的阐述和更加详实的部署。作为国家治理体系的重要组成部分，人民代表大会制度在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中，无疑具有举足轻重的地位，起着无可替代的作用。

一、人民代表大会制度是国家治理体系的重要组成部分

作为逻辑分析的起点，我们不妨对国家治理体系的一些基本概念试作简要分析。先从“治理”说起。“治理”是上个世纪末兴起的新政治概念，全球治理委员会将其定义为各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取

联合行动的持续的过程。“治理”不同于统治或管理，它是多元主体参与、多种规则并用、强制自愿并行、纵向横向互动的过程。而“国家治理”的概念，“一方面可以理解为对国家进行治理，国家是治理的对象，可以在一定程度上进行多元共治；另一方面，也可以理解为由国家进行治理”。显然，我们更多地是在第一种意义上理解国家治理的概念，同时从治理方式的视角也包括以国家为主体的公共管理行为。

再进一步，“国家治理体系”则是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序。我国的国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，它与国家治理能力紧密联系、相辅相成，是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现。也就是说，国家治理体系实质上就是国家制度体系，这一点已成共识。但对其内在构成要素，不同学者站在不同角度，见解不一。有三要素说、五要素说等不同看法。如认为“国家治理体系的三大要素，即治理主体、治理机制和治理效果”。有的认为，国家治理体系包括理念、制度和行动三个层次。还有的认为，我国国家治理体系大体可分五个层面：价值导向、制度安排、

权力配置、职能分解，机构设置。但大体说来，其要素框架似应涉及治理理念、治理主体、治理机制和治理规则等方面，后文的分析将以此为主线来展开。

从其外在基本构成上可分为根本制度、基本制度、重要制度等不同层次的制度。党的十九届四中全会强调，要“突出坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度”。根本制度是中国特色社会主义制度存在的基础和依据，是核心性制度，是国家制度的本源，包括我国宪法确立的有关我国的国体和政体方面的制度。基本制度是构建于根本制度之上的、体现党关于经济社会发展基本原则和基本理念的制度，是各领域建设赖以运转的主要依据和基本规范。包括基本政治制度、基本经济制度等。重要制度是从根本制度和基本制度派生而来的、国家治理各领域各方面各环节的具体性制度。包括根本制度和基本制度之外的，关于国家经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外交等各方面的具体制度。这些根本制度、基本制度、重要制度有机衔接，构建起系统完备、科学规范、运行有效的国家制度体系。

从国家治理体系的基本构成中不难发现，作为国家根本政治制度的人民代表大会制度，是国家治理体系的重要组成部分，是国家其他制度之源。正如董必武所说，它“代表我们政治生活的全面”“表示我们政治力量的源泉”，其在国家治理体系中具有特殊的地位和作用。我们下文详述。

二、人民代表大会制度在国家治理体系中居于主导地位

人民代表大会制度作为国家根本政治制度的

性质，决定了它是国家制度体系的基石，其在国家治理体系中居于主导地位。我们不妨从以下几个方面加以说明。

（一）从治理理念看，人民代表大会制度的人民性本质代表了国家治理体系的核心价值

我国现行宪法第一条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”这就开宗明义地规定了我们的国体是社会主义国家，其根本属性是人民民主专政，人民是国家的主人。自然，“以人民为中心”就成为国家治理体系的出发点和落脚点，或者说，是国家治理体系的核心价值。正如习近平总书记在2018年3月20日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上的讲话中所指出的：推进国家治理体系和治理能力现代化，就是要确保人民享有更加广泛、更加充分、更加真实的民主权利，让社会主义民主的优越性更加充分地展示出来。

那么，人民通过什么方式来当家作主呢？为寻找到最能体现人民性的政权组织形式，中国共产党人从建立之初，就在汲取巴黎公社经验、分析俄国十月革命胜利启示，反思清末民初我国君主立宪制、帝制复辟、议会制、多党制、总统制等各种政体形式失败尝试的基础上，开始了新型国家政权组织形式的艰辛探索。早在第一次国内革命战争时期，我们党就在农村地区成立农民协会并提出“一切权力归农会”，在城市组建罢工工人代表大会作为城市临时权力机构，这可以算是新型国家政权组织形式的萌芽。在第二次国内革命战争时期，借鉴前苏联模式，我们在江西瑞金成立了中华苏维埃工农兵代表大会，它是

中国历史上第一次以国家形式出现的劳动人民当家作主的权力机关，具备了人民代表大会制度的基本特征，成为人民代表大会制度的雏形。到了抗日战争时期，适应建立抗日民族统一战线的需要，在根据地探索了以“三三制”为原则的参议会，这是人民代表大会制度的一种变通形态。总结以往国家政权形式的实践探索，1940年，毛泽东在《新民主主义论》中首次提出：“没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。”“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”到了1945年，毛泽东在《论联合政府》中进一步指出：“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。”解放战争时期我们党在解放区组织成立的人民代表会议，成为人民代表大会制度的一种过渡形式。新中国成立前夕中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》，正式确立了新中国的政体形式为人民代表大会制度；直到1954年在普选基础上成立全国和地方各级人民代表大会，终于从组织上形成了比较完备的新型国家政权组织形式，人民代表大会制度从理论到实践都得到了完全落实。

纵观历史，我们历经坎坷，最终找到了人民代表大会制度这一“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”。可以说，人民代表大会制度作为与人民民主专政的国体相适应的政体形式，是中国共产党人的伟大创造，是历史的选择，人民的选择。宪法第2条明确规定：

“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会

和地方各级人民代表大会。”换言之，人民是通过人民代表大会来行使当家作主权力的，人民代表大会制度设计的重要初衷就是为人民当家作主提供根本组织保障，就是要把代议机构由旧时代的“清谈馆”变为真正代表人民意志的“工作机构”，因而人民性是人民代表大会制度的最为本质的属性。

不难看出：人民代表大会制度的人民性本质与国家治理体系的核心价值是完全一致的，人民代表大会制度是国家治理体系人民性的集中代表。

（二）从治理主体看，人民代表大会制度组织载体的支配性地位奠定了国家治理体系多元化主体的内在秩序

现代国家治理体系的一个重要特征是多元主体的共同参与，这些主体包括公民和组织两大部分。人民群众作为公民个体的集中代表者，是国家治理的重要主体，而这一主体地位的实现和作用的发挥，根本途径则是人民代表大会制度，只有坚持和完善好人民代表大会制度这一根本政治制度，才能支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。从国家层面看，组织又可分为国家机关、企业事业单位、社会组织（包括营利性组织和非营利性组织）等，其中国家机关是其主要组成部分，在国家治理中发挥着重要的组织、引导、示范、管理等职能。在国家机关中，人大机关居于支配性地位，“一府一委两院”等国家机关都由人大产生，对人大负责、受人大监督。而企业事业单位、社会组织也需要在人大制度的框架内依照人民代表大会制定的法律法规来履行职能、发挥作用。因此，人民代表大会制度明确了参与国家治理的各类主体的地位、参与渠道及方式。

（三）从治理方式看，人民代表大会制度的

民主化诉求体现了国家治理体系的基本特征

代议制度的产生与发展是近现代民主政治发展的必然产物和重要标志，民主化诉求是现代代议制度的基本特征。人民代表大会制度作为新型的代议制，也必然以践行民主为其价值目标追求，以民主方式作为工作的基本运行方式。宪法规定：中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。可以说，民主集中制既是人大机关的组织原则，也是其活动原则。民主既体现在保障主权在民的国家制度上，也体现在让人民群众广泛参与的工作方法中。这与国家治理体系倡导多元主体共同参与、民主协商议事的基本特征不仅是完全一致的，而且其本身也成为国家治理民主化参与的重要形式和重要平台。

（四）从治理规则看，人民代表大会制度的法治化路径成为了国家治理体系的重要依托

法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。习近平总书记早在2014年10月23日，在党的十八届四中全会第二次全体会议上的讲话中就指出：“法律是治国理政最大最重要的规矩。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持依法治国，为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。”在中央依法治国委员会第一次会议上，他再次强调：“人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理。”可见，法治是国家治理现代化的重要基石。而要厉行法治，实现良法善治，离不开作为立法机关、同时又负有监督法律实施职责的人大及其常委会。可以说，人民代表大会制度的法治化路径成为了国家治理体系的重要依托。后文中我们再详述。

综上所述，我们不难得出结论：无论从国

家治理理念上、治理主体上、治理方式上还是治理规则上考察，人民代表大会制度在国家治理体系中都是居于主导地位的。正如习近平总书记所言：人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。

三、人民代表大会制度在国家治理体系中发挥着基础性作用

作为国家治理体系中的根本制度，它具有其它制度无可比拟的巨大优势，择其要者：一是坚持党的领导的优势。作为党领导人民建立起来的保障人民当家作主的政体形式，人民代表大会制度与中国共产党在治国理政上具有密不可分的联系，紧紧依靠党的领导也是人民代表大会制度的巨大优势。二是密切联系人民群众的优势。人大是中国唯一经过普选获得人民权力委托的民意机关，保持与人民群众的密切联系，不断从人民群众中汲取动力和智慧，是人民代表大会制度的活力源泉，也是其显著优势。三是民主集中制的优势。人民代表大会制度按照民主集中制原则，在充分发扬民主的基础上进行集中，有效保证了决策的民主性和科学性。四是统一行使国家权力的优势。与三权分立不同，在马克思总结巴黎公社经验提出的“议行合一”原则基础上，实行“统分结合、有统有分”的体制，兼取公平与效率之长，将代议制发展到了一个新的阶段。

这些内在的制度优势，使其在国家治理体系中能够发挥独特的基础性的作用。具体体现在：

（一）为执政党领导国家治理提供政治制度平台

中国共产党作为中国特色社会主义事业的领

导核心，自然要对国家和社会实行全面领导；作为执政党，自然要治国理政，推进国家治理体系和治理能力现代化。但从法理上讲，政党有别于国家和社会，政党事务不同于国家和社会事务，政党要领导国家和社会事务需要有一个打通政党与国家和社会的执政平台，以实现民主执政、科学执政、依法执政，这个平台就是人民代表大会制度。实际上，为共产党执政提供制度平台也是第一代领导人设计人民代表大会制度的一个重要初衷。在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的过程中，通过人民代表大会制度的运行，可以使党的主张通过法定程序成为国家意志，形成法律，进而通过法律保障党的政策有效实施，实现党对国家和社会治理的领导。

多年来，特别是改革开放以来，各级人大及其常委会始终把坚持党的领导作为开展各项工作的基本原则，坚定维护党总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保人大工作的正确方向。在实践中，逐步建立和完善了贯彻落实中央和党委决策部署的各项工作制度，包括接受党委领导的工作制度、人大工作中的重要问题由党组向同级党委请示报告的制度等；充分发挥人民代表大会制度的平台作用，把党的主张与人民意志结合起来，通过法定程序成为国家意志；保证党组织推荐的人选通过法定程序成为国家机关的领导人员，并对他们进行监督。这样，通过国家权力机关作用的发挥，为党领导国家治理提供了政治制度平台。

（二）为实现人民当家作主的国家治理目标提供根本制度安排

在我国，人民是国家的主人。人民当家作主

既是我们国家的性质和本质，也是国家治理的目标和追求。人民与人大关系的逻辑在于：人民通过行使选举权，将自己的一部分管理国家和社会事务的权利委托给自己选出的代表，组成代议机关，代表人民行使国家权力。各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。这就形成了国家权力的第一重委托关系，由此建立的人民代表大会制度就为人民当家作主提供了根本制度安排，人民通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会行使国家权力，管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，把国家和民族的命运牢牢掌握在自己手中。

因此我们说，代表人民意志、维护人民利益，保持与人民群众的血肉联系，是人民代表大会制度的价值所在和优势所在，也是人大及其常委会的立身之本。在实际工作中，各级人大及其常委会注重把人民性体现在各项工作和工作的各个环节。每年立法和监督议题的确定都以保障和改善民生福祉为目的，想群众之所想，急群众之所急；工作开展过程中，坚持深入群众、深入基层、深入实际广泛调研，注重发挥群众的能动性；重视发挥人大代表生活工作在人民群众之中的天然优势，深入了解人民群众的意愿诉求，广泛凝聚社会共识，并使之有序进入国家机关的决策和工作中，切实做到民有所呼，我有所应，使人大及其常委会成为真正代表民意的代议机关。

（三）为国家依法治理提供重要制度载体

法律是最重要的制度形式，法治是国家治理的基本方式。“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”人大及其常委会通过行使立法权，为国家治理提供系统化的规则体系，并通过行使监督权，促进严格执法、公正司法、

全民守法，从而为法治国家、法治政府、法治社会建设提供重要制度载体，推动国家治理的法治化。

党的十八大以来，全国人大及其常委会和有立法权的地方人大及其常委会努力推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促善治，以宪法为核心的、主要由七大法律部门组成的中国特色社会主义法律体系已经形成并不断完善。截至目前，我国有现行有效的国家立法275件、行政法规700余件、地方性法规12000余件，国家和社会生活的各个方面基本实现了有法可依。在强化立法的过程中，我们的立法理念、立法格局与体系、立法程序与机制也不断完善，为高质量立法奠定了扎实的基础。在做好立法工作的同时，各级人大及其常委会把对法律实施的监督放在与立法同等重要的地位，通过开展执法检查、备案审查、代表视察、专题调研等多种形式，切实推动依法行政和公正司法，推动全面普法和全民守法，以确保宪法法律得到有效实施，确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使，确保人民权益得到维护和实现。这样，通过立良法、促善治，不断巩固和完善中国特色社会主义法治体系，为国家的依法治理提供了重要的制度载体和法治保障。

（四）为其它治理主体的设立和运行提供组织基础与合法性依据

由我国的国家性质和政权组织形式所决定，人民代表大会在统一行使国家权力的前提下，通过行使选举任免权，产生国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关，将国家权力中的行政权、监察权、审判权和检察权分别授予相应的国家机关来行使，其它国家机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。同时，人民代表大

会又通过行使立法权和重大事项决定权，赋予其它国家机关以法定职权并为其开展工作提供法律依据。由此形成了国家权力的第二重委托关系，表明了人民代表大会与其它国家机关之间的产生与被产生、监督与被监督、决定与执行的关系。此外，人民代表大会通过立法，也为企业事业单位和社会组织的设立和运行提供法律规则和制度基础。

多年来，各级人大及其常委会认真履行产生其它国家机关的职责，并通过制定和完善组织类法律，不断健全国家机构及其组织制度，保证了国家机关正常设立并协调一致高效运转。比如2018年3月，全国人大制定国家监察法，对监察委员会的组织体制、职责权限和工作程序做出规定；全国人大常委会先后于2018年10月修改人民法院组织法、人民检察院组织法，确认司法改革成果，完善两院组织制度。与此同时，人大不断强化监督职能，通过多种方式的法律监督、工作监督，以及选举任命人员进行宪法宣誓等人事监督，把国家权力关进制度的笼子里，将其运行置于人民监督之下。正如习近平总书记强调的：

“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”从实践看，人大监督职能履行是比较充分的，在对其它国家治理主体赋权、赋能的同时，又保证了其规范、合理运行。

此外，适应提高履职水平、推进国家治理的需要，全国和地方各级人大的组织机构建设、制度机制建设、人员队伍建设、工作作风建设等不断得到加强，为依法履职提供了较为坚实的组织保障和制度保障。

一言以蔽之，人民代表大会制度是坚持党的

领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。它在国家治理体系中发挥着无可替代的基础性作用。我们“必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，继续通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。”

四、进一步发挥人民代表大会制度在国家治理体系中的重要作用

如前所述，新中国成立70年来，特别是党的十八大以来，我们党领导人民不断探索实践，逐步形成了以人民代表大会制度为核心内容的中国特色社会主义国家制度体系，为新时代推进国家治理体系和治理能力现代化奠定了坚实基础。当前我们要大力推进国家治理体系和治理能力现代化，其实质就是要适应时代变化，以人民代表大会制度为基础和依托，构建更加科学、更加完善的国家制度体系并推动实施，把各方面的制度优势转化为管理国家的效能。

在这一转化过程中，如何把人民代表大会制度在推进国家治理体系和治理能力现代化中的根本政治制度优势充分发挥出来尤为关键。从前文的论述中我们不难发现，近些年来国家治理体系的日臻完善，是与人民代表大会制度在党的领导下认真履行立法、监督、重大事项决定、人事选举任免等各项法定职能，积极推动社会主义民主法治建设，有效发挥党治国理政和人民当家作主的平台作用密不可分的。

同时我们也应当看到，人民代表大会制度在国家治理体系中的实际地位和现实作用，与其应有的地位和应发挥的作用相比，还有不小差距。或者说，人民代表大会制度的优势远没有充分转

化为治理效能。其现实中的表现及原因多种多样，比较普遍的问题主要有以下几个方面。

第一，对人民代表大会制度在国家治理体系中的地位和作用缺乏正确认识。如前所述，人民代表大会制度不仅是国家治理体系的有机组成部分，而且是极为重要的核心组成部分，如果对这一点认识不清，也就不可能去发挥其在国家治理中的作用。这其中又包括两种情况：一是对国家制度体系认识有偏差。仅从表象上看待国家制度，把国家制度等同于国家机关，又把国家机关简单理解为政府机关和监察、司法机关，甚至认为只是政府机关，不知道人民代表大会是国家政权机关，不知道人民代表大会制度还是国家制度体系的重要组成部分（当然这也与人大履职的特点有关系）。二是虽然知道人民代表大会制度，但对其性质地位和作用认识不到位。有的不能够从根本政治制度的高度来看待人民代表大会制度，仅仅把它等同于各级人大及其常委会；有的将人民代表大会制度与中国共产党领导的多党合作与政治协商制度都看作是了解民意的智囊或参谋，把人大代表履职视同为参政议政，而非行使国家权力；有的甚至将人民代表大会制度看作是党委或政府的一个组成部门……凡此种种，都是对作为国家政权组织形式的人民代表大会制度的误解，从而也是对国家治理体系的误解，在实践中危害很大。

第二，不善于发挥人民代表大会制度在国家治理体系中的作用。随着我国社会主义民主政治的发展，不明白什么是国家根本政治制度的民众或者现象在逐步减少，但在国家治理中不会用、不愿用、用不好人民代表大会制度的现象在实践中还比较常见，通常情况是：在国家治理过

程中，不善于运用人民代表大会制度已有的民主化、法治化的渠道和方式来解决遇到问题，而喜欢另辟蹊径，临渴掘井，结果常常导致舍本逐末、舍近求远，治理效果事倍功半、差强人意。之所以如此，主要还在于对人民代表大会制度在国家治理中的作用缺乏信心，对如何运用民主法治手段进行国家治理不太适应，甚至存在误解。比如认为人民代表大会制度主要是讲民主的，而发扬民主需要花费大量的时间和投入，影响治理效率，进而影响发展；或者认为人民代表大会制度强调依法办事，规矩太多，程序繁琐，束手束脚，不利于国家治理中的改革创新；少数党政部门负责人不能够从民主决策、科学决策、依法决策角度认识人民代表大会制度和人大工作，对人大行使职权存有戒心，认为人大有所作为就是与党争权、与“一府一委两院”过不去；还有的把人大履职当作纯粹是走法律程序、盖橡皮图章，在国家治理决策中不愿听取人大不同意见等等，不一而足。

第三，人大及其常委会的工作方式和成效仍待提升。从人大本身履职情况看，在取得巨大成绩的同时，也存在一些工作方式上的问题，影响了其在国家治理中职能作用的发挥。在立法工作方面，立法理念还未完全从管理管制思维转变为多元共治思维；一些立法滞后于改革进程，其对改革的引领和推动作用尚不够强；立法领域中，经济、行政立法相对较多，社会领域立法比较薄弱（今年初新型冠状病毒感染肺炎疫情的爆发也从实践层面印证了这一点）；立法的科学化、民主化、规范化水平还需提升。在监督工作方面，核心问题是监督实效不强。具体表现为：对监督的性质认识不到位，对监督与支持的辩证关系存

在片面理解；监督内容的确定不尽科学合理；监督手段缺乏且运用不平衡；有些监督领域尚没有破题。在代表工作方面，代表选举的民主性和广泛性还需增强；“代而不表”和“表而不代”现象还比较普遍；代表履职意识不强，履职保障水平不高；代表退出机制还不完善。自身建设方面，人大及其常委会的机构设置还不完全适应新形势对人大工作提出的要求，工作方式不够规范和完善，组成人员和工作人员的专业化水平不高，行政化倾向明显。此外，对于重大事项决定权的行使虽已破题，但其事项范围和行使程序均缺乏详细规范；而选举任免权的行使比较明显地存在重程序轻实体的现象，等等。

对于根本政治制度、乃至国家制度体系的完善来说，六七十年时间还很短暂，存在一些不完善的问题十分正常（没有问题倒是不正常的），这也正是我们全面深化改革、大力推进国家治理体系和治理能力现代化的原因所在。要推动这些问题的解决，必须按照习近平总书记要求的，“抓紧补短板、堵漏洞、强弱项，该坚持的坚持，该完善的完善，该建立的建立，该落实的落实”，多管齐下，综合施策。

首先，要从提高思想认识入手，正确理解人民代表大会制度在国家治理体系中的地位和作用。要从国体与政体关系的高度，正确认识人民代表大会制度对于保障人民民主专政的重大意义；要从国家制度体系的视野，正确认识根本制度、基本制度与重要制度的内在逻辑关系；要从保证中国共产党长期执政的站位，正确认识人民代表大会制度对于巩固党的执政地位的重要作用。要深刻认识到，只有坚持好、发展好、完善好人民代表大会制度，国家制度体系才有坚实可

靠的基础，推进国家治理体系和治理能力现代化才有制度支撑和依托。否则，离开人民代表大会制度这一根基，国家治理体系和治理能力现代化只能是一种奢谈甚至妄谈。

其次，要从健全体制机制入手，充分发挥人民代表大会制度在国家治理体系中的基础性作用。完善体制机制可以从多方面、多角度着手，在此重点谈两个关系。一是要处理好党政关系：一方面党要真正把人民代表大会制度作为自己科学执政、民主执政、依法执政的平台，既要加强对人民代表大会的领导，又要改善对人民代表大会的领导，把人民代表大会作为“共求说得对”的舞台；另一方面，人民代表大会要紧紧依靠党的领导，自觉坚持党的领导，同时积极为党科学民主决策搭建平台、提供渠道。这样，通过人民代表大会积极作为、党善加利用，切实把人民代表大会制度在国家治理体系中的作用有效发挥出来，做到“四个善于”，即：善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。二是要处理好人民代表大会与其它国家机关的关系：一方面要统分结合，在人民代表大会统一行使国家权力的前提下，将国家权力的行使作适当划分，授权相应国家机关去行使，把监督与支持有机结合起来，寓支持于监督之中，做到既不过多干预，又不放任自流。另一方面，“一府一委两院”要切实树立对人大负责就是对党负责、对人民负责的意识，并建立起相应的依法行政、依法监察、公正司法，对人大负责、受人大监督的机制，在人民代

表大会制度框架下，充分发挥国家治理关键主体作用，共同推进国家治理体系和治理能力现代化。

最后，要从完善工作方式入手，不断助推人民代表大会制度优势转化为国家治理效能。人民代表大会制度是个好制度，但要将其制度优势和理论优势发挥出来，转化为国家治理的效能，还必须努力强化作为人民代表大会制度组织载体的人大及其常委会履行宪法和法律赋予的各项职能的水平。而其切入点就是要完善各级人大及其常委会的工作方式。要在坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的基本前提下，针对履行立法、监督、重大事项决定、人事选举任免等职责，做好代表工作和自身建设等基础性工作中存在的突出问题，在人民代表大会制度的框架内，以民主法治建设为己任，不断改进和完善具体的工作方式，切实提高履行职责的能力和水平，从而为国家治理体系和治理能力现代化提供强大的制度支撑。

总之，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须走民主、法治和科学的道路，这离不开作为国家根本政治制度的人民代表大会制度作用的有效发挥；换言之，只有充分发挥人民代表大会制度的职能作用，国家治理体系和治理能力的现代化才有可靠保障。正如党的十九大报告明确指出的：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。”我们要积极挖掘人民代表大会制度的内在优势，发挥其治理效能，使其能够为推进国家治理体系和治理能力现代化发挥更大作用！□

（作者系北京市人大社会建设委员会副主任委员）

论“依法立法”的几个理论问题

莫纪宏

“依法立法”作为立法工作的一项重要原则，不论是在学术探讨层面，还是在政策要求层面，都只是近几年的事情。作为立法的重要原则，“依法立法”目前已经获得了与“科学立法”、“民主立法”相并重的地位，并且成为指导立法工作的重要实践原则。不过值得注意的是，由于“依法立法”作为立法工作的原则进入立法领域并没有以成熟的法理研究为前提，至少目前无论是在理论研究领域，还是在立法实践领域，如何科学和准确地理解和贯彻“依法立法”原则还存在不少分歧。本文旨在全面和系统地梳理法学界对“依法立法”原则的理论探讨和“依法立法”作为立法工作的指导原则进入立法政策的发展历史，结合宪法学和立法学的基本原理，着力分析“依法立法”在指导立法工作的实践中应当寻找的制度抓手，从而保证“依法立法”原则在立法工作实践中得到有效的遵守和落实。

一、“依法立法”必要性的学术探讨

查阅CNKI文献数据库，可以发现，“依法立法”作为一个法律问题进入法学研究的视野应当是上个世纪90年代之后的事。目前能够查阅到的与“依法立法”相关的最早文献是胡正旭发表在

1992年第3期《甘肃社会科学》上的《论地方立法的依法性和依地域性根据》一文。该文从地方的立法依据角度提出了地方立法的“依法性”问题，可以说在法学界最早提出了“依法立法”的问题。该文指出：宪法和地方组织法规定：省级人大根据本行政区域的具体情况和实际需要，在国家宪法、法律、政策、法令和政令不抵触的前提下，可以制定和颁布地方性法规。根据这一规定，地方立法的根据有二：一是根据宪法、法律、政策等国家规范制定地方性法规。我们称这一根据为依法性根据；二是根据本行政区域的具体情况和社会实际需要制定地方性法规，我们又称它为依地域性的立法根据。依法性与依地域性相互依存，互为条件，二者缺一不可。依法性和依地域性的契合统一，才能构成省级国家权力机关立法根据的完整性，这种完整性只有贯穿于地方性法规的始终，才具有法规的实际意义，从而反映出地方性法规的准确性。

对“依法立法”作为一个专门的法学用语来加以探讨，始于2000年前后《中华人民共和国立法法》的起草和颁布。徐剑锋在《依法立法是依法治国的首要环节》文中指出：就对公共权力的制约而言，依法治国的全部要求包含依法立法、

依法行政、依法司法三个方面，其中，依法立法是依法治国的首要环节。它的主要涵义是立法的精神和原则、立法的主体资格、立法的权限范围、立法的程序规范都必须得之于法律，以及对立法的合法性可以予以司法审查；而在所有的法律中，人民的利益是最高的法律。徐文可以说是法学界最早明确论述依法立法与依法治国关系的论著，并且首次对“依法立法”的价值要求作了学理上的界定和规范，开辟了法学界研究“依法立法”问题的先河。此外，同时期，湛中乐、杨君佐撰写的《依法立法·依法治法——〈立法法〉述评》一文，还结合2000年出台的《立法法》的价值要求和制度功能，详细阐述了“依法立法”的必要性以及依法“治”法的重要意义。该文指出，《立法法》是一部重要的宪法性法律，其颁布实施对进一步促进和推动我国的社会主义民主法制建设将产生深远的影响。该文阐明了《立法法》颁布对于“依法立法”的重要意义，概括性地介绍了《立法法》的主要内容和基本特点，并建设性地提出了完善该法的意见与建议。

法学界开始普遍关注“依法立法”问题始于中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江2015年9月6日至7日在广东出席第21次全国地方立法研讨会上的重要讲话中明确提出“依法立法”的立法工作要求。张德江委员长指出：立法权是人大及其常委会的重要职权。做好新形势下立法工作，要坚持党的领导，贯彻党的路线方针政策 and 中央重大决策部署，切实增强思想自觉和行动自觉。要牢固树立依法立法、为民立法、科学立法理念，尊重改革发展客观规律和法治建设内在规律，加强重点领域立法，做到立法主动适

应改革和经济社会发展需要。充分发挥在立法工作中的主导作用，把握立项、起草、审议等关键环节，科学确定立法项目，协调做好立法工作，研究解决立法中的重点难点问题，建立健全立法工作格局，形成立法工作合力。张德江委员长上述讲话是党和国家领导人重要讲话中第一次把“依法立法”与“科学立法”、“民主立法”三个立法工作的原则有机结合在一起加以论述，为推动“依法立法”的理论研究和立法工作提供了明确的理论指引。

为了贯彻落实张德江委员长提出的“依法立法”立法工作要求，灵迪、吴章敏通过《依法立法 为民立法 科学立法——聚焦第二十一次全国地方立法研讨会》一文详细介绍了第21次全国地方立法研讨会在广州召开的情况，并对中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长张德江出席会议所作的重要讲话中首次明确将“依法立法”与“科学立法”、“民主立法”相提并论的重要意义作了全面和充分地阐述，指出张德江委员长的讲话，具有很强的理论性、针对性和指导性，对于进一步做好地方人大工作具有十分重要的意义。

随后，围绕着“依法立法”原则如何在立法工作中加以落实的问题，很多专家学者都结合地方立法工作如何做到“依法立法”展开了深入地研究，并且把制定和出台贯彻落实“依法立法”的法规制定程序作为“依法立法”的重要制度保障。杨高峰在《依法立法续新篇 良法善治孚民望——修改〈天津市地方性法规制定条例〉解读》一文中介绍到：2016年9月28日，天津市十六届人大常委会第二十九次会议通过了关于修改《天津

市地方性法规制定条例》的决定，根据党的十八届四中全会精神和修改后的立法法对2001年施行至今的《天津市地方性法规制定条例》进行了修改，为地方立法提供了“立法程序和规矩”，为地方立法注入新的动力。马国华在《依法立法的制度保证》一文中介绍：在银川市人大常委会第二十六次会议上，银川市人大常委会会议表决通过了银川市人大及其常委会立法程序规定，为地方立法提供了立法的“前提”和“标准”。王雨涵在《发挥人大主导作用 依法立法、为民立法、科学立法——访自治区人大常委会法制工作委员会主任乔小南》一文中介绍：2015年12月，在包头市召开的全区人大立法工作会议，以贯彻落实新立法法和中央及自治区党委关于加强地方立法工作，提高立法质量为主题，研讨交流了在新形势下如何牢固树立依法立法、为民立法、科学立法理念，加强重点领域立法，主动适应改革和经济社会发展需要。曹锐在《依法立法 为民立法 科学立法 临沂市人大常委会把准地方立法选项》一文中介绍：2016年3月3日，山东省临沂市人大常委会召开地方立法工作会议，学习贯彻全省地方立法工作会议精神，研究部署临沂市地方立法工作，并举行了立法研究服务基地授牌仪式。为切实发挥立法作用，提高立法质量，自2015年7月份市人大常委会作出明确全省14个设区的市人大及其常委会开始制定地方性法规时间的决定后，积极推动市人大及其常委会根据《立法法》以及其他上位法的要求起草和出台设区的市地方性法规。

值得注意的是，这一时期学术界对“依法立法”的研究主要集中在对地方立法工作如何来贯

彻落实“依法立法”的工作要求，并没有涉及到依法立法背后的深层次的法理问题。

法学界在讨论“依法立法”的必要性过程中，出现了许多学者突出“依宪立法”的重要性的法理倾向。这一方面早期的探讨有馨元的《依宪立法的思考》。该文主要从宪法、组织法、立法法三者对我国地方性法规的制定权上的不同规定，分析了宪法的根本法属性在立法中的原则体现，即依宪立法。该论文还指出，由于严格的“依宪立法”存在诸多理解上的模糊性，加之最高立法机关的多重属性，导致依宪立法缺乏制度上的保障。而立法领域宪法权威的丧失，不可避免地会动摇宪法权威的根基。笔者本人也曾从“依宪立法”的角度探讨过“依法立法”的内涵。在《依宪立法是依宪治国的出发点》一文中，笔者指出，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》明确指出：“坚持依法治国首先要坚持依宪治国”。上述规定以党的文件形式肯定了依宪治国在全面推进依法治国中的重要地位和作用，抓住了依法治国的工作重心。《决定》明确提出了“使每一项立法都符合宪法精神”的要求，这一要求的核心内涵就是“依宪立法”。坚持依宪立法，才能保证“使每一项立法都符合宪法精神”。坚持依宪立法，有利于理顺立法体制，明确立法权限，避免不必要的立法矛盾和冲突，因为立法机关的立法权限如果都出自同一个宪法，那么，即便是立法机关就立法权限发生了争议，也可以在同一个救济程序中通过有效界定不同立法机关之间的立法权限来解决立法争议和纠纷。

总的来说,“依法立法”作为立法工作的一项原则已经得到了法学界的广泛关注,目前对“依法立法”的理论探讨正在走向深入,不仅“依法立法”的内涵和制度要求得到了深入的阐发,更重要的是,“依法立法”已经与“科学立法”、“民主立法”原则一道在立法工作的实践中发挥了一定的指导作用。不过,由于“依法立法”中的“法”在法理和制度理解上的宽泛性导致了目前“依法立法”的价值标准界定得比较模糊,“依法立法”在实践中容易形成歧义和困惑,需要在法理上做更加深入有效地研究和探讨,为立法工作提供更加有效的指引。

二、“依法立法”原则的政策主张与制度要求

“依法立法”作为立法工作的一项原则被提出,政策上作为一个整体来加以明确远远要落后于立法实践中的制度设计。早在1982年现行宪法中,“依法立法”的价值要求就已经在宪法文本中得到了体现。

1982年现行宪法第89条第(一)项明确规定:国务院“根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布行政命令和决定”。上述规定中,如果把“制定行政法规”视为国务院的“立法”,那么该立法的制度前提是“根据宪法和法律”。关于“根据宪法和法律”如何正确地加以理解,法学界和实务界存在着不同认识,但从逻辑上看,“根据宪法和法律”提出的是行政法规制定前提的要求,又称“根据性立法”。不过,对于“根据性立法”如何理解,是不是等同于“依法立法”,法学界存在诸多不同意见。汪全胜、张鹏在《法律文本中“立法根据”条款的

设置论析》一文中指出:立法根据是指立法主体制定某一具体部门法的根据或基础问题,包括立法的法律根据与立法的事实根据。法律文本中设置“立法根据”条款的目的在于保障立法的合法性、明确法的效力等级以及实现法的可操作性。但立法主体设置“立法根据”条款的基础与依据在于实在法观念、立法体制状况以及立法权的来源。我国现行法律文本中在“立法根据”条款设置技术上存在位置设置不规范甚至缺失、语言表达以及逻辑等问题,需进一步规范与完善。常永刚在《法律不宜写入“根据宪法”的正当性及不宜写入的几点理由》一文中,从历史及现状入手,分析了法律中写入“根据宪法”的源起、可能的理由和造成的混乱及影响;然后从制宪权理论的角度出发,论证了作为立法机关的全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权制定法律,本身具有正当性、合宪性,在法律文本中不必写入“根据宪法,制定本法”的字样并说明了写入反而会导致更多不利的后果。如,不利于树立宪法权威,不能解决法律根据其他宪法性法律或其他法律制定的问题,不利于对法律的合宪性推定、违宪性审查,对于现行没有写入的法律提出挑战等。总之,“根据宪法”也好,“根据宪法和法律”、“根据法律”也罢,虽然体现了“依法立法”的价值要求,但在法理上并没有给出一个令人信服的解释路径和实践中可以有效适用的学术方案。

在立法实践中,由一个法律来确立另一种立法工作的立法依据最早体现在1997年3月14日第八届全国人大常委会第五次会议通过的《中华人民共和国国防法》中。该法第13条第(五)项明

确规定，中央军事委员会“根据宪法和法律，制定军事法规，发布决定和命令”。上述规定在现行宪法之外由法律首次规定了中央军事委员会可以“根据宪法和法律”制定军事法规，其后，中央军事委员会制定军事法规的工作可以说是“依据国防法的相关规定”进行的，“依法立法”问题在制度层面被首次提出，《国防法》成为现行宪法之外第一部可以为立法提供法律依据的“法律”。2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过了《中华人民共和国立法法》，该法第2条规定：“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止，适用本法。”“国务院部门规章和地方政府规章的制定、修改和废止，依照本法的有关规定执行。”上述规定已经明确地宣告，立法工作必须要依据《立法法》的规定进行。以此同时，2000年《立法法》第3条又明确规定：“立法应当遵循宪法的基本原则。”这就意味着，作为立法机关各项立法工作的前提，宪法和《立法法》是立法工作的合法性前提，不按照宪法和《立法法》来立法就不具有合法性。2000年《立法法》在确立“依法立法”制度要求时同时还肯定了“依授权立法”的合法性。该法第81条第一款规定：“自治条例和单行条例依法对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本自治地方适用自治条例和单行条例的规定。”上述规定提出的是“依法立法”的要求；而第81条第二款规定：“经济特区法规根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。”该条款肯定的是“依授权立法”的正当性。

由此可见，2000年《中华人民共和国立法法》在确定立法工作的法律依据时采取的是“双轨制”，即“依法立法”与“依授权立法”并行的原则。对于“依授权立法”原则，《立法法》做了比较严格的程序性要求。该法第11条规定：“授权立法事项，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，由全国人民代表大会及其常务委员会及时制定法律。法律制定后，相应立法事项的授权终止。”而对于“依法立法”原则，《立法法》并没有做过多和非常清晰的制度要求，致使现行宪法中所规定的“根据宪法和法律”并没有得到制度上有效设计，留下了很多内涵上的争议。

作为立法工作的指导原则，“科学立法”、“民主立法”两项原则在政策上得到确立的时间要比“依法立法”早。党的十七大报告提出了“科学立法”、“民主立法”的政策要求，并且得到了党的十八大报告的充分肯定。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在强调加强立法工作重要性的同时尚未提及“依法立法”这项原则。

“依法立法”作为一项立法政策正式进入党的文件是党的十九大报告。党的十九大报告指出：推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。不难看出，党的十九大报告是在“良法善治”意义上郑重推出“依法立法”这一立法工作的重要原则的，并且将“依法立法”与“科学立法”、“民主立法”两项原则有机地结合在一起。王淑芹在《推进科学、民主、依法立法一体化》一文中就此种结合的意义做了深入地分析。该文指出：全面依法治国是新时代坚持

和发展中国特色社会主义的基本方略之一。坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,需要提高立法质量,确保法律的良善性质。法治在本质上是良法之治。良法不会自然形成,党的十九大报告明确提出,要“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治”。华燕在《良法之治的基础与示范:依法立法》一文中对“良法之治”的重要性又做了进一步分析,并指出:法者,治之端也。法本身亦有良莠之分,现代法治本质上要求是良法之治。习近平总书记在十八届中央政治局第四次集体学习时指出:“人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题;不是什么法都能治国,不是什么法都能治好国;越是强调法治,越是要提高立法质量。”为进一步提高立法质量、促成良法的形成,党的十九大报告明确提出,要“推进科学立法、民主立法、依法立法”,以此确立立法三大原则。

李店标在《法治大庆建设进程中的依法立法》一文中结合地方法治工作的实践对“依法立法”的政策要求及其内涵做了明确的解读。该文指出:党的十九大报告首次针对立法工作提出了“依法立法”的原则,这一原则更加符合和贴近法治的要求,能够确保法律的正当性和权威性、强化科学立法和民主立法的实效和预防、遏制立法乱象的发生。法治大庆建设需要科学把握依法立法的内涵,即依法立法要求遵循法定权限和程序、确保内容合法、维护法制统一、落实立法责任。在法治大庆建设进程中,认真落实依法立法原则需要认真贯彻《宪法》和《立法法》、系统学习和领会上位法、加大立法人才引进和培训力

度、建构立法程序机制和落实责任追究机制。

为了进一步肯定党的十九大报告关于“依法立法”原则确认的政策成果,党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的若干重大问题的决定》从完善立法体制机制的角度,进一步肯定了立法工作“三原则”的重要性,强调指出,要“坚持科学立法、民主立法、依法立法,完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,立改废释并举,不断提高立法质量和效率”。

总之,“依法立法”作为立法工作三原则之一,是在制度上有一定的相关设计基础之上通过明确“良法善治”目标最终得以确立的。与“科学立法”、“民主立法”不同的是,在制度上“依法立法”只是突出强调了立法工作的法律依据的一个重要方面,“依授权立法”也可以作为立法工作的正当性依据,在立法实践中,不能因为强调了“依法立法”原则就忽视了“依授权立法”或者是其他性质的“根据性立法”形式的重要性。

三、明确“依宪立法”的核心地位才能确保“依法立法”原则的有效贯彻落实

“依法立法”作为立法工作的三原则之一从学术上开始探讨到其必要性得到政策上的确认以及制度的肯定,其间理论探讨的核心一直是围绕着法治原则如何在立法领域得到落实这个问题展开的,目地是为了解决“法出多门”以及立法工作的随意性等现象的存在。但由于“依法立法”作为立法工作的原则其内在的规范要求并没

有得到制度上的充分展现，故“依法立法”在实践中如何最大限度地发挥自身对立法工作的指导作用一直存在不少值得进一步研究和探讨的问题。这些问题涉及的面较广，主要包括是“依政策立法”还是“依法立法”，“依法立法”与“依授权立法”适用的情形与条件的区别，“依法立法”与“依宪立法”的关系，特别是“依法立法”中的“法”是否在逻辑上指向针对下位法而存在的“上位法”等等。上述问题可以说目前为止困扰“依法立法”最重要的法理问题和立法工作中的实际问题，如果不能在法理上提供可靠的解决方案，势必会影响“依法立法”原则对立法工作的具体指导实效。笔者以为，在上述问题中，最核心的还是要解决“依宪立法”的价值权威问题。只有从维护法制统一性的源头上来寻找立法工作的法律依据，才能建立起科学和规范的立法工作体制机制和制度。

关于“依政策立法”与“依法立法”的问题，孙波在《论依法立法原则的实现》一文中指出：中共十九大报告首次明确提出依法立法原则，这一原则对于完善法制、推进法治、引领改革必将起到重要的促进作用。在贯彻依法立法原则时，既存在着对所依之“法”与党的政策和方针等之间关系的理解困惑，也存在着实现该原则的诸多难题，如越权立法和抄袭立法等违法现象，对既有法律修改和废止的忽略，立法人员法治思维能力和法治方法的薄弱等。应当正确认识法与党的政策和方针本质上的一致性关系，加强党对立法工作的领导作用，并在立法中贯彻落实党的路线方针政策和决策部署；为地方性法规和行政规章设定严格的权限边界；加快新法制定的

同时，重视法的修改和废止；提高立法人员的入职门槛，加强培训，为实现依法立法原则创造主体条件和支撑。孙文对“依政策立法”与“依法立法”之间存在的矛盾和交叉现象的揭示和分析是很到位的，但缺少对立法与改革之间的关系的深入探讨，故将政策对立法工作的指导作用与“依法立法”作为立法工作的原则在某种程度上混为一谈了。从法理上看，要精准地理解政策对立法的指导作用必须要从法理上解决上位法对于下位法的立法指导作用。如果在存在明确的上位法依据情形下，把上位法对下位法的立法指引作用搁置一边随意地采取政策性立法手段，显然就会破坏立法体制的有效性，故只有在上位法或缺的情形下才能谈论政策如何介入对立法工作的指导环节。因为法理上问题意识的缺乏导致立法工作实践中随意采用政策性立法的手段来推进立法工作仍然是绝大多数立法机关习惯性的立法思维，这是必须引起立法机关高度关注的问题。

关于“依法立法”与“依授权立法”适用的情形与条件的区别，最容易出现的问题就是“依法立法”很容易导致超权限立法现象的发生。卫学芝、汪全胜在《新时代依法立法原则的地方挑战与应对——对新赋权设区的市2015—2019年899部生效法规的实证分析》一文中对受“依法立法”中“法”的内涵不清晰等因素影响而产生超权限立法问题做了很细致的分析。该文指出：自2015年修订的《立法法》赋予设区的市以限定范围的立法权以来，到2019年新赋权设区的市共制定地方性法规899部。这些法规存在超越权限、缺乏必要与依据、与上位法相抵触等违反依法立法原则的现象。究其根源，主要有《立法法》本

身的问题、新赋权设区的市的认识偏差和备案审查机关不作为等。应深入挖掘国家《立法法》赋予全国和省级人大常委会的权力资源,创新立法准入规则、立法解释规则和立法监督规则,坚持稳中求进立法总基调、坚持立法底线思维、坚持党对立法工作的领导,强化依法立法原则在设区的市有效落实,确保地方立法始终走在正确轨道上。此外,对于“依法立法”与“依授权立法”在实践中如何区分情形加以合理地适用,也有很多问题值得进一步思考。例如,根据现行宪法第31条规定,全国人民代表大会根据具体情况就特别行政区实行的制度以法律加以规定。该条规定的文本含义是非常清晰的,就是说全国人大关于特别行政区实行的制度的立法要采取“依法立法”的原则进行,但在近期出台的《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》的立法实践中,全国人大选择了“依授权立法”的方式来进行立法,即首先通过《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》,该决定规定:“授权全国人民代表大会常务委员会就建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制制定相关法律,切实防范、制止和惩治任何分裂国家、颠覆国家政权、组织实施恐怖活动等严重危害国家安全的行为和活动以及外国和境外势力干预香港特别行政区事务的活动。全国人民代表大会常务委员会决定将上述相关法律列入《中华人民共和国香港特别行政区基本法》附件三,由香港特别行政区在当地公布实施。”由上可见,全国人大通过上述决定成功地实现了“依法立法”向“依授权立法”的转化,应当说,从立法正当

性上来看,由于全国人大是国家最高立法机关,享有国家最高立法权。关于维护香港国家安全的中央立法究竟是采取“依法立法”原则还是“依授权立法”模式,全国人大可以自主决定,不存在合法性上的瑕疵,但从立法技术上来看,即便是全国人大的立法工作,也需要在法理上进一步明确“依法立法”原则的指导意义和规范性问题,否则就会导致“依法立法”原则在具体立法工作中的权威性缺失现象的出现。

从提高“依法立法”作为立法工作原则的权威性角度来看,要解决“依法立法”原则权威性缺少,防止“法出多门”的问题,归根到底还是要树立“依宪立法”的权威,并且要从维护法制统一性的高度来看待“依宪立法”的重要性。林蕾在《依法立法的范畴、价值及推进方式》一文中指出:依法立法是党的十九大报告针对立法工作提出的新论断和新要求。依法立法就是指立法活动应当在宪法和《立法法》指引下,依照法定权限,遵循法定程序,保障法律整体内容的协调性,以维护社会主义法制的统一和尊严。依法立法是全面依法治国的逻辑前提、提高立法质量的重要途径、维护法制统一的必然要求和重大改革法治化的重要保障。在全面依法治国背景下,推进依法立法需要树立现代立法理念、坚持党领导立法、坚持人大主导立法、健全立法制度保障和加强立法人才建设。林文将“依法立法”原则的价值要求限定在宪法与《立法法》之下,应当说这是符合我国目前立法体制的现状的。对于《立法法》而言,“依法立法”侧重于按照《立法法》规定的立法程序和机制来立法,而对于立法权限划分以及立法的内容则只应当突出宪法的

“依法性”，不能因为《立法法》是关于立法活动的法律就可以在制度上架空宪法作为根本法对立法工作的指导意义。

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》明确指出：“使每一项立法都符合宪法精神。”2015年新修订的《立法法》第3条也规定：“立法应当遵循宪法的基本原则。”上述政策要求和制度规定都充分表明，“依法立法”中的“法”核心和关键是宪法，而不是《立法法》。即便是2015年新修订的《立法法》明确了设区的市的地方立法权，在“依法立法”原则的贯彻落实上也存在一定的瑕疵，故2018年现行宪法第五次修改时又明确了设区的市人大及其常委会的地方性法规制定权。之所以要突出强调“依宪立法”对于“依法立法”原则的重要性，关键还在于宪法的根本法特性。宪法是国家的根本法，是一切法律法规赖以产生和存在的合法性依据，法律法规不论是其制定程序，还是其基本内涵，都不得与宪法相抵触，必须与宪法相一致，因此，宪法的一项重要功能就是“法治法”，宪法是约束法律法规的“法”，是普通法律之上的“法”，是“万法之母”。

当前，贯彻落实“依宪立法”的要求，关键是要坚持立法必须“于宪有据”，不论是何种性质的立法机关，在制定任何性质和形式的法律法规规章时，都要有明确的宪法意识。如果是立法权限直接来自于宪法授权的立法机关，其制定每一项法律规范时都应当有明确的宪法文本上的依据，而不是以大而化之的“依据宪法，制定本法”作为规避宪法指导的法律借口；如果是其他

性质的立法机关，在制定法律规范时，必须明确自身的立法权的来源，如果是授权立法，则必须要严格地依照授权者的要求立法，特别是要通过立法有效地贯彻宪法精神，保障宪法实施，“依宪立法”可以有效地统筹“依法立法”与“依授权立法”两个方面的“根据性”立法的要求，维护立法工作的法制统一性。在贯彻“依宪立法”要求的过程中，还应当加大对违宪的法律法规的监督 and 审查力度，要对针对不特定公众生效的抽象性质的立法行为进行合宪性的有效控制，要将一切不合宪的法律规范和行为规则扼杀在萌芽状态或者是及时地加以清除、消除其产生的不利影响。

总之，强调“依宪立法”，实际上是将落实依宪治国价值要求的重担赋予了国家立法机关。立法机关位居各项法治工作的源头和最上游。源头“合宪”了，自然就为法治工作的具体运作环节的“合宪”提供了有效的制度保障，如果依宪治国不抓在起点，或者是仅仅作为一句口号，那么，依宪治国本身所蕴含的法治价值就无法得到有效的开发和利用，宪法在全面推进依法治国中的重要作用就无法得到有效发挥，就会阻碍依法治国方略的贯彻落实，建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家的“目标”就难以落实。有鉴于此，必须高举“依宪立法”的旗帜，用“依宪立法”作为保证“依法立法”原则得到具体实现的重要制度抓手，积极推动立法体制的改革，不断提升立法质量，进一步完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。□

（作者系中国社会科学院国际法研究所所长、研究员）

“党的领导”的法文本表达

李振宁

立法坚持党的领导，各类法律规则既坚持党对立法工作的领导，也坚持党对“党政军民学、东西南北中”的全领域领导。法律规则中则难免涉及如何表述“党”和“党的领导”，也即如何理解“党入法”的问题。

一、法文本表达“党的领导”的认识

（一）如何认识“党的领导”载入法律

1. 落实党的政治建设的重要方面。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》对党的领导和法律制度、对政治原则与立法业务等的关系做了一系列要求，如立法和修法过程中应明确规定党的领导地位，在国家机构组织法和社会组织章程中载入党领导，将党的主张和部署转为法律制度等。将“党的领导”载入法律，是对党的领导原则、对党领导立法工作原则的明确要求和具体工作部署。一直以来，在法律理论界和实务界对于是否在法律法规中规定党的内容存在争议。〔1〕这份《意见》对立法工作提出了具体要求，无论是制定法律法规、修改法律法规还是进行法律法规清理，就党对相关工作的领导地位、就贯彻党的领导主张和重大决策部署而言，都应旗帜鲜明地规定在法律法规中。

2. 建设社会主义法治的重要保障。《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》）明确指出，“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证”；“坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求”。建设社会主义法治的第一原则是坚持党的领导，全面依法治国、建设中国特色社会主义法治体系需要完备的法律规范体系，而将“党的领导”载入法律法规，是加强和改善党的领导、保证党的执政地位的集中体现，是保证法治建设“社会主义”特质的关键因素。习近平同志指出，“法治当中有政治，没有脱离政治的法治”。栗战书委员长指出政治属性是立法工作的第一属性。将“党的领导”载入法律法规，就是以立法实际行动来坚持正确政治方向，表现政治站位和政治自觉，确保立法和社会主义法治在政治性、政策性和方向性方面与党的领导保持一致。

3. 新时期立法工作的重要原则。《全国人大常委会2019年度立法工作计划》要求“把坚持党的领导融入法律制度”。《国务院2019年立法工作计划》明确指出立法应服务党的工作，对于党的战略部署等，立法应“主动对

接、积极融入”，推动落实社会主义核心价值观入法入规。“把党的领导融入法律制度”，给中央和地方的立法工作提出进一步要求。这一原则，一方面体现为党在立法工作机制和程序方面的领导力，如立法项目选定权、重大立法事项决定权等。另一方面是对法文本本身的要求，体现对“党的领导”的融入程度，要求所立的法载入了“党的领导”内容，转化了党的主张，贯彻了党的政策精神和战略决策部署等，是对法律法规指导思想、制度设计和具体内容的特质要求，体现将党的领导融入法律制度的全方面。尤其是在设计制度、起草条款方面，法律法规需要落实党的路线方针政策举措，需要将文件语言、“党言党语”转化为“法言法语”，要求法律条款既符合立法技术规范，又符合立法政治属性要求。

（二）如何理解法文本表达“党的领导”

将“党的领导”载入、融入法律制度，具有政治意义和极端的重要性。同时应从法制规律、法律科学的角度，科学的理解在法文本中表达“党的领导”。

1. 对党的领导的载入和强调。党的十九大报告和“十九大党章”均规定和强调“党是领导一切的”，这是我国各领域工作的政治逻辑起点。我国宪法确立了中国共产党的领导地位，这是建设社会主义法治的根本准则。

《立法法》规定立法应“坚持中国共产党的领导”，确立了我国法律法规规章等的总的立法原则。根本上，党的领导是初始逻辑、一级逻辑，法文本如何表达及具体的表达方式等是第二位的、次级逻辑。因此，在法文本中表达党的领导地位和党的路线方针的指导性，并非是

对党的“赋权”“确权”或对“党的领导”的确认，而是对“党的领导”原则的鲜明表达、对党领导法律地位在相关领域的着重强调、对党的主张路线思想方略等的“法言法语”转述。

2. 对全民、对外的法律适用性。党的领导原则同样广泛存在于党内规范文件和党内法规中，但通过法律制度来表达载入“党的领导”，具有更广泛的法律适用性和对外的法律效力。如比较法律法规与党内法规，从对人效力的角度，党内法规主要约束党组织机构和党员；国法约束全体中国公民、在中国境内的外国人，甚至包括外国人在中国境外对中国国家或公民犯罪。国法划出底线，提出党内外组织和个人的共性要求；党规设定高标准，专门调整党内关系。[]法具有国家性和普遍性，这与依靠血缘关系的原始习惯、宗族人情关系的村规民约等都不一样，也与依托组织关系、理念信条和纪律要求的政党章程规定也不一样。因此，载有“党的领导”相关内容的生效的法律法规，有关“党”的法律规范同样也就具有了国家性、普遍性和全民的适用性，进而以党纪党规和国规国法，共同保证“党的领导”的广泛适用性。

3. 在宪法法律法规下活动的要求。党在宪法法律范围内活动，这与党领导人民制定宪法法律、党领导立法工作是不矛盾的。习近平总书记指出，“推进党的领导制度化、法治化，既是加强党的领导的应有之义，也是法治建设的重要任务”。《依法治国决定》强调，“党的领导必须依靠社会主义法治”。法律法规中载入党的相关内容，一方面是对“党的领导”

原则的贯彻落实,另一方面也是对相关党员、党组织的约束,将党在宪法法律范围内的活动法律制度化,通过法律规范的形式将党的领导原则权利义务化。如《依法治国决定》要求“立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党中央讨论决定”,《行政法规制定程序条例(2017)》第四条规定制定政治方面法律的配套行政法规应及时报告党中央,该条例可以看作是对党的文件精神的落实。假设一项相关的配套行政法规,相关党组织未报告党中央,从党的文件和纪律的角度可以追究法规制定相关主体的党纪责任,从法律制度的角度则对相关法规的法律效力产生影响,甚至可以认定应报未报党中央讨论的有关法规无效。

4. “善于”形成法律、转化意志的体现。党领导社会主义法治建设的一个基本原理是使党的主张通过法定程序成为国家意志、转化为法律法规,在具体制度设计和工作方法上要求要做到“善于”,即善于做好党主张的转化,善于做好法文本的表达。立法坚持党的领导是毋庸置疑的,那么法文本具体如何表述“党的领导”就是是否做到“善于”的具体体现。如习近平总书记对北京的城市定位和城市治理思路有过专门的讲话指示,是北京市城市管理领域立法的指导思想遵循。北京市制定机动车停车条例、制定非机动车管理条例、修改城乡规划条例等立法活动,均围绕习近平总书记关于疏解非首都核心功能、建设和谐宜居之都的要求展开,体现地方立法如何做到“善于”转化党的意志。党的十九大报告判断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,在交通、

民生、资源等领域立法如何针对这一基本矛盾展开制度设计,也是“善于”转化党的意志的一个体现。

二、法文本表达“党的领导”的实践

梳理现行有效的各类法律法规,目前大致是通过定性描述、彰显地位、权力行使等角度表达“党的领导”。

(一)定性描述。是指法律法规有关条款对“党的领导”和“中国共产党”的地位性质等进行直接表述。这类法律一般效力层级较高,相关法律法规虽然不具有司法裁决属性,但属于对历史和现状的确认,有政治效力、权力属性和真理认定价值。最为具有典型性和代表性的是《宪法》的序言,梳理了党带领人民奋斗的历史,以历史经验通过宪法确认“中国共产党”的政治合法性,明确中国特色社会主义需要继续坚持中国共产党的领导的原则。2018年修改《宪法》,宪法的条文中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”,以具有最高法律效力的国家根本法的形式,再次确认中国共产党的领导地位。同时,“宪法从社会主义制度的本质属性角度对坚持和加强党的全面领导进行规定,有利于在全体人民中强化党的领导意识,有效把党的领导落实到国家工作全过程和各方面,确保党和国家事业始终沿着正确方向前进。”

(二)地位彰显。《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”,也就是说,党领导相关工作的法律地位

需要在法律法规中予以明示。党的领导不仅是基础性的政治原则，还是必须宣诸于法的法制准则。实际上，在该《意见》出台前，我国的法律法规已经不同程度不同方式地在法文本中彰显体现了党的领导地位。

1. 领导地位原则概括。是指法律法规比较直接简洁地明确某一领域工作党的领导地位。如《国防法（2009）》第十九条旗帜鲜明地指出我国的武装力量坚持中国共产党的领导；《监察法（2018）》第二条规定国家监察工作坚持党的领导原则；《公务员法（2018）》第四条、国务院《事业单位人事管理条例（2014）》第二条、《中国人民解放军文职人员条例（2017）》第三条和宁夏人大常委会《人事任免工作条例》等人事方面的法律法规等都强调了“党管干部”“党管人才”的原则；行政区划管理工作需要加强顶层规划，坚持党的领导（《行政区划管理条例（2019）》第二条）。此外，地方性法规中还确定了坚持党的领导的诸多方面和领域：如省人大常委会讨论决定重大事项、乡镇人民代表大会、制定地方性法规和民兵预备役组织等。

2. 坚定思想信仰。法律法规的立法主旨或法律法规规范领域的指导思想等，以党的思想理论做指导，在意识形态领域明确党的领导，坚定思想信仰。大多数法律法规都是以列举的方式将法律制度坚持的党的思想予以明确，有的是完整引述《中国共产党章程》中规定的党的指导思想，如《公务员法（2018年修订）》第四条、《监察法（2018）》第二条等；有的是选取部分时期党的思想，如《工会法（2009）》第四条和《重庆市地方立法条

例》第三条；有的仅规定以“习近平新时代中国特色社会主义思想为指导”，如《山东人大常委会讨论决定重大事项的规定（2018）》第三条。还有的结合法律法规适用实际做个性化表达，如对十八大后党的指导思想，在党的十九大之前制定通过的法律法规一般表述为贯彻“习近平总书记系列重要讲话精神”，十九大之后大多表述为“习近平新时代中国特色社会主义思想”。《西藏自治区立法条例（2017）》第三条表述为“贯彻习近平总书记治边稳藏重要战略思想”，将习近平总书记的思想与边疆工作实际相结合，表达具有地方特色。

3. 坚守政治方向。推进社会主义法治建设，要沿着正确的道路、坚守正确的政治方向，最直接来讲就是立法内容和涵盖的制度设计，与党的政治方向保持一致，贯彻党的理论、路线和方略。有的规定应“坚持党的基本路线”（国务院《全民所有制工业企业转换经营机制条例（2011）》第三条）；有的规定应当“贯彻落实党的路线方针政策和决策部署”（《行政法规制定程序条例（2017）》第三条、《规章制定程序条例（2017）》第三条）；有的强调社会主义方向和马克思主义的指导（教育部《普通高等学校学生管理规定（2017）》第三条）。还有的与法律法规规定的具体事项相关联，如《黑龙江省民族教育条例（2015）》第二条规定民族教育事业需要将党的教育方针与民族政策相结合；新疆《去极端化条例（2017）》第四条要求坚持“党的宗教工作基本方针”。

4. 坚持组织领导。主要是法律法规在规范

法律法规条目	适用对象	党组织地位作用
国防法（2009）第十九条	武装力量中的中国共产党组织	按党章进行活动
民办教育促进法（2018）第九条	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
公司法（2018）第十九条	公司中的党的组织	开展党的活动
人力资源市场暂行条例（2018）第三十九条	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
全民所有制工业企业转换经营机制条例（2011）第三条第（四）项	全民所有制工业企业中的中国共产党基层组织	政治核心作用
城镇集体所有制企业条例（2016）第十条	中国共产党在集体企业的基层组织	政治领导核心
内蒙古自治区企业国有资产监督管理条例（2018）第三十二条	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
深圳经济特区社会建设促进条例（2012）第七十一条	社区；非公有制经济组织、社会组织的党组织	引领社会服务管理
天津市物业管理条例（2018）第八条、第九条	业主委员会、物业服务企业的党组织	领导开展物业活动
辽宁志愿服务条例（2017）第十九条、天津志愿服务条例（2017）第十八条	志愿服务组织中的党的组织	开展党的活动
新疆村民委员会选举办法（2014）第三条、云南实施村民委员会组织法办法（2013）第四条、天津实施村民委员会组织法办法（2012）第四条	村民委员会	中国共产党在农村的基层组织在换届选举工作中发挥领导核心作用 领导支持村委会行使职权

组织建设和机制建设时，强调党组织的领导地位和战斗堡垒作用等。我国的诸多法律法规中都有建立党的基层组织的条款，涵盖了各类社会主体（见上表）：

5. 相关主体资质义务要求。这一点与党的领导地位是“一体两面”的关系，坚持党的领导地位的另一方面，就体现为其他相关主体对党的拥护；强调党的领导权，则需要其他相关主体符合一定的要求，或承担一定的责任义务。如《公务员法（2018）》强调了党

管干部、党管人才的原则，并坚持党的基本路线和指导思想，相应地，公务员需要具备一定的条件和义务，需要拥护并自觉接受党的领导（第十三条、第十四条），不能散布有损党的声誉的言论（第五十九条），被开除党籍的不得录用为公务员（第二十六条），这些要求都与党的领导地位和党对公务员制度的领导相一致；《城镇集体所有制企业条例（2016）》第三十五条要求厂长（经理）需要贯彻党的方针政策；《教育督导条例（2012）》第七条要

求督学应坚持党的基本路线；教育部《普通高等学校学生管理规定（2017）》第四条要求学生应当拥护党的领导，并学习党的理论思想；“云南实施村委会组织法办法（2013）”第二十八条要求，对于村党组织提出的属于村委会职权的议题建议，村委会必须召开会议讨论，保证了党的组织领导。此外，上述规定了在相关组织机构内成立基层党组织的法律法规，基本同时还要求该机构组织应当为党组织活动提供必要的条件支持和资源保障。

上述角度和方法，有的时候也是混合规定的。比如既明确了党在相关制度领域的领导地位，又规定了该领域制度工作必须坚持的指导思想 and 行动路线，同时规定了其他主体的义务以确保党的领导落到实处，如国务院《重大行政决策程序暂行条例》第四条。

（三）权力行使。党的领导是最基本的政治原则和法制准则，领导地位带来普遍性的领导权力，“没有大于中国共产党的政治力量或其他什么力量”。权力的行使体现为诸多法律法规所调整约束的政治、经济、社会等领域的各方面事务，需要在法律法规中体现为党组织的具体权力职能，以及职能行使的机制和程序。

1. 实体方面：法律法规中规定党组织权力职能。对于党组织的权力职能，有的法律法规规定的比较原则，如需要保证监督党的方针政策的贯彻执行（如《全民所有制工业企业法（2009）》第八条、《城镇集体所有制企业条例（2016）》第十条）。也有的法律法规对党组织的职能规定的相对具体，规范到某一具体领域，如《全民所有制工业企业转换经营机制条

例（2011）》第五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”；《湖北省物业服务和管理条例（2016）》第五条要求街乡的同级党组织领导街乡组织辖区内成立业主大会、选举业主委员会等事宜；“云南实施村委会组织法办法”（2013）第四条规定农村基层党组织应推进农村基层民主建设，如支持村民开展自治活动等。

2. 程序方面：规定权力行使的机制、程序。

（1）权力行使的机制。一般这类规定只明确到党的组织机构权力行使的程序性权力，如听取报告的权力、批准权、重大立法事项决定权等，或者法律法规中规定要建立相应的机制，如协调机制、人事制度等，但不规定进一步的程序规定，缺少流程性的细则。如党中央有对行政区划调整的听取报告权，《行政区划管理条例（2019）》第二条只表述到“报告党中央”，至于如何报告、报告后如何处理等，没有进一步规定，需要参照相关党内规范性文件或党内法规进行。类似的报告制度规定还有很多（见下表）：

《天津市物业管理条例（2018）》第九条规定建立由社区党组织领导，居委会、业委会和物业参与的“议事协调机制”；为加强党员先锋模范作用，第十条在人事领域规定了“党员兼职制度”，引导党员业主成为业主代表、业委会成员，推动党员居委会成员和党员社区党组织成员兼任业主委员会主任，实现党员的“一岗双责”。此外还有国有企业内部党组织与管理人员“双向进入、交叉任职的领导

法律法规	涉及事项	权力机制
重大行政决策程序暂行条例 (2019) 第三十一条	重大行政决策	向同级党委请示 报告
行政区划管理条例 (2019) 第二条	行政区划的重大调整	及时报告党中央
行政法规制定程序条例 (2017) 第四条	制定政治方面法律的配套行政法规	及时报告党中央
	制定经济、文化、社会、生态文明等方面重大体制和重大政策调整的重要行政法规	
规章制定程序条例 (2017) 第四条	制定政治方面法律的配套规章	报告党中央或者 同级党委 (党组)
	制定重大经济社会方面的规章	及时报告同级党 委 (党组)
北京市城乡规划条例 (2019) 第四条 第十九条第一款 (一) 项 第十九条第一款 (二) 项 第十九条第二款	城市总体规划实施遇有重大事项	向党中央、国务院 请示报告
	城市总体规划	报党中央、国务院 批准
	首都功能核心区、城市副中心的控制性 详细规划	报党中央、国务院 批准
	前款规定遇有重大事项	应当依照相关规 定向党中央、国务 院请示报告
上海市人民政府规章制定程序规 定 (2018) 第五条	制定政治方面法律、法规的配套规章和 重大经济社会方面的规章	及时报告市委
黑龙江人大常委会组成人员 守则 (2018) 第九条	常委会组成人员年度会议出席情况	报送省委
珠海市地方性法规立项办法 (2015) 第三条	立法项目建议	向市委办征集
天津市实施《村民委员会组 织法》办法 (2012) 第四条	村民委员会提请村民会议或者村民代表 会议讨论决定本村重大事项	事先提交村党组 织讨论

体制”；党代表“联系社区、服务群众制度”等。

(2) 权力行使的程序。机制的行使离不开法律程序的支撑，相关的内容一般都由党的规范性文件或党内法规予以规定。在法律法规中也时有类似的规定，或简要说明机制的运行程

序，或有相对详细的过程描述。四川省政府立法活动同样需要向省委请示，但与上述如《规章制定程序条例》《上海市人民政府规章制定程序规定》等规范立法的法规规章的规定不同，四川省还规定了请示程序的大概时间节点与相关主体，对立法重大事项请示汇报制度有

一定的程序性规定。河南省人大常委会行使人事任免权,需要履行向同级党委的请示汇报制度,河南省在相关地方性法规中对汇报主体和时间节点也做了简单规定。此外,还有地方性法规规定了权力机制程序的简单说明,如对村务监督委员会的评议机制,由村党组织主持民主评议程序;对村重大事项决策,村党组织可以提出建议,由村民会议或村民代表会决议;对于立法规划/计划外的项目,应由常委会主任会议通过、党组向同级党委请示、党委批准后印发常委会会议并公开等。

《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(2017)》在党的职权行使程序方面有所创新,将党的组织机构具体工作的程序和条件要求等明确规定,[]如计划内和计划外的重大事项讨论议题应经人大常委会党组报市委同意(第七条),讨论中的重大分歧意见或重大决议决定应由常委会党组报市委(第十六条)等。《天津市人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定(2018)》第五条、第十四条、第十五条和第十九条也有类似的规定,在确定项目、解决分歧意见、通过决议决定等环节,需要由常委会党组报市委;而且程序方面的表述更加完整,在请示报告之后规定“按照法定程序”审议、表决或提交人民代表大会。

三、法文本表达“党的领导”的制度思考

(一) 坚持党的领导

党的领导载入法律法规,不仅是立法技术问题,更涉及党规国法的边界问题,关系党的机构和国家机构的立法权限划分问题,根本看是

党与国的关系问题。因此在思考站位时应坚持党的领导,在制度设计和实践操作时也应严格贯彻党的领导。在法文本中表达党的领导,宗旨是更好地贯彻党的意志,坚持立法的政治属性,那就不能偏离基本的政治制度和立法制度框架,要使法律法规表达“党的领导”这一立法实践同样在党的领导之下。

1. 坚持党领导下的立法工作体制。《依法治国决定》强调了党对立法工作重大问题和法律制定修改中的重大问题的决策权。因此对于涉及党组织、党员实体权力(利)、行为规范及相关程序设定的法律法规,应履行对党中央和地方党委的报告义务。如《中国共产党党内法规制定条例(2019年修订)》第四条规定“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”。但对于何为“党组织职权职责”“义务”等可能存在一定的模糊空间,可能涉及法律法规与党内法规的立法权限划分,可能关涉相关领域的体制机制改革,也可能属于立法中的重大问题,相关立法应保持谨慎态度,应按《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,履行请示报告程序,取得同级党委或上级党委的同意。

2. 以党组织机构为核心推进立法进程。按《立法法》规定和我国立法实践,一部法律法规案从提起到表决通过,在具体立法程序进程上一般由政府法制机构、人大专门委员会工作机构、人大常委会法制机构等逐步推进。但在涉及党的领导内容的条款方面,应以党的组织机构为核心展开程序安排。

《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》（中发[2016]10号）要求有立法权的地方党委主要负责人对“重点立法工作亲自过问、重要立法项目亲自推进、重大立法问题亲自协调”。各级常委会党组和各级政府党组应重点研究法律法规草案中与党的领导相关的条款，履行请示报告义务，贯彻落实上级或同级党委的指示意见。同时可以充分发挥全面依法治国（省）委员会的平台作用，尤其是利用好依法治国（省）委员会立法小组的沟通协调作用，在这一机制下充分讨论形成共识。

3. 围绕党的权力完整形成制度闭环。党的领导应贯彻立法全过程和各方面，对法律法规中涉及党内容条款的讨论研究决策制度也应是全链条闭环：在制定立法规划计划时，人大常委会党组和政府党组充分研判，向同级党委说明可能涉及党领导内容的立法项目。政府向同级人大常委会提出法律法规案前，或法律法规案表决前，相关党组应就党内容条款向同级党委进行报告。立法起草过程中，党组织的法制机构可以更多参与，甚至是提前参与。比如地方制定政治性较强、涉及党组织职权程序的地方性法规，常委会工作机构可将主要制度设计与党委、相关党组织的法制机构提前沟通，明确涉及党的领导、党组织职权的条款是否可以载入法规，以及法规表达党的领导的形式和表述等。《北京市人大常委会讨论、决定重大事项的规定》立法时，“市委多次就立法目的和依据、主要立法内容提出具体指导意见，还专门就立法中的难点问题请示了中央办公厅法规局”，法规规定有“市委”“党组”等表述，也经过市委办公厅法规处请示有关部门同意。

有关党、党组织机构的表述，由党委法制部门进行立法参与和意见沟通，更为便捷权威。在备案审查环节，目前党内法规、党的机构发文都由党内法制机构负责备案审查，可以考虑凡法律法规中规定了党的内容的，负责备案审查的机构将有关条款提请相关党的机构进行审查，实行双审查制。

（二）形成规则体系

在法律法规中规定党的领导地位内容的做法，应该通过党内法规或国家立法来予以确认固化。一方面是将党的文件的政治要求明确为国家立法机关的义务，丰富党领导立法、立法坚持党的领导原则的顶层设计。另一方面使这种各级各类立法机关自发的、略显散乱的立法实践制度化、规范化，使这一立法现象具有机制保障和程序依托。

1. 国法保障。《立法法》总则部分明确了立法应坚持中国共产党领导的原则，可以考虑在分则部分将这一原则具体化，如明确法律法规与党内法规的立法权限划分，如将向党委的请示报告制度等法制化。其他如国务院《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》和两高的《最高人民检察院司法解释工作规定》《最高人民法院关于司法解释工作的规定》修订时，以及未来监察委在制定监察法规时，均可以考虑完善规定涉及党内容条款的制定程序，以及党内容条款是否属于裁判规范、是否具有可诉性等。

2. 党规保障。《依法治国决定》提出“党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障”“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。党内法规体系是

法治体系的重要组成，更可为国家法律如何表达党的领导提供依据。《中国共产党党内法规制定条例（2019）》第四条规定了党内法规的立法事项种类，也就宏观地划定了国家立法与党内立法的内容，人大或行政立法不能规定“党组织职权职责、党员义务权利、党的纪律处分和组织处理”。《中共中央关于加强党的政治建设的意见》等文件同时还要求立法“融入党的领导”“转化党的主张和部署”。因此，对于在法律法规中表达党相关内容的其他方面，或者更明确界定何为“职责职权”“义务”，可由党内法规来规定具体如立法权限、基本原则、方式方法等内容，更好地保证政治正确。也有学者建议制定党领导立法方面的“工作规程”，以确保党领导立法工作的制度化。党规与国法有着相同的价值旨趣，在党务、政务交叉领域，甚至可以探索党政联合立法。党规国法联动，“不断提升国家法律的权威性和党内法规的正当性”。

3. 立法技术规范。行政机构的法规范表达已经有比较成熟的规定和做法，如全国人大常委会法工委编制的立法技术规范等，但对于法律法规如何规范地表达“党”“党的地位”“党的机构名称”以及“党的领导原则”等，各级、各地法律法规多为各自实践、“各自为政”，还缺乏统一的技术规范。尤其是2018年机构改革后，党政合署办公的情形增多，在立法中如何表述相关组织机构名称，以党的机构作为主责机构还是只能以行政机构作为主责机构，都是立法中容易产生分歧的问题。可以通过立法法或者立法规范的方式，确定表达规范，确保对党的领导表达“书同

文”“言同语”。

（三）学理分析说明

立法应坚持党的领导，这一原则是确定的，也是学界和实务界的一项共识和遵循。但是体现党的领导的具体方式还存在一定的争论，如有的认为，党的领导是思想和宏观领导，应坚持党政分开，党的内容不在法律法规的具体条文中体现。还有的认为，法律法规是给社会定规则的，用来划分公民组织的权利义务责任“定分止争”，是司法争端解决的裁判依据，党的内容条款在涉及监察责任、行政复议、司法诉讼时难以处理，法律法规中不应规定党的内容。这些争论都需要充足的政治学、法学等学理研究论证。

1. 规定党相关内容的必要性论证。党的领导入法，应保证科学性和严肃性，应有论证过程。从政治基本原则角度看，党是领导一切的，这是建设中国特色社会主义的基本原则，法律法规中是否表达党的领导，在政治基础上并不会影响党的地位。从工作体制机制角度看，党统揽全局、协调各方，很多工作都有请示汇报等工作机制保障，无需一定通过法律法规规定。从组织行为规范角度看，党内法规等对党的领导机制等有详细的程序性规定，不会无规可依。因此法律法规中规定党的相关内容，尤其是涉及有关党的机构组织的职权、工作程序特别是党的建设问题等方面的规定，应该有充分的论证过程，如是否有党的法规、文件要求，是否属于填补党内规定空白，是否有利于法制建设发展等，以免突破法律法规在党相关事项方面的立法权限，避免带来立法机关审议党务这个难题。

2. 法律规范层级的适当性论证。并非是所有层级的法律规范都适宜规定党的内容。法律和行政法规立法权限较为充足，科学立法、民主立法程度较高，可以根据相关程序对涉及党组织的内容进行规定。地方性法规，属于有立法权的人民代表大会及其常务委员会的立法活动，是人民意志的集中体现，人民选举人大代表组成人民代表大会，代表人民反应意志、代表人民行使国家权力，人大制度也是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，党的主张与人民意志高度统一。从民主制角度来说，在地方性法规中规定党的内容也有一定的理论基础。但对于地方政府规章和部门规章而言，效力层级较低，缺少民主制度基础和程序，不宜规范含有党组织如何行事等体制性的内容，实践中可以采取与党的机构联合发文的方法来解决立法权限不足的问题。

3. 复议（诉讼）中的排除性认定。立法时应考虑法律法规的实施性问题。法文本中规定党领导的相关内容，有的是立场宣誓性的，有的是责任确定性的，有的是程序规范性的。有的规范，可以作为追究监察责任、进行纪律处分的裁定规范，如有的基层党组织未尽职行使权力，或者某些机构拒绝为党组织行权提供支持等，可能依法律中党内容条款追究其政治责任和纪律责任。如《北京市街道办事处条例（2019）》第四十四条规定“对于在落实党建引领‘街乡吹哨、部门报到’工作机制中拒不履行职责的工作部门”的，由街道办事处报区人民政府来进行调查、督办。但从根本上，含有党内容的条款不具有行政复议和司法裁判中的可复议性或可诉性，也就是公民和法人等不

能在复议和诉讼中针对党内容条款或党组织要求复议、诉讼，党的组织机构不能成为被告。

4. 立法意见建议的说明解释。对法文本中规定党的内容存在异议和不理解的，应做好解释说明工作，统一思想认识。以人大立法为例，对于在审议过程中人大代表、常委会委员针对含有党、党的领导条款提出的审议意见如何处理？如，某代表提出法律法规中不应规定党组织的名称或领导人的名字。对于这类意见，首先要尊重代表委员发表意见的权利，这一方面是作为党员的代表/委员的权利，同时也是作为公民/党外人士的代表/委员的权利，我党也允许公民提出批评建议。但更重要的是要明确党在相关领域的地位问题是不具有争论性的，宪法、立法法、组织法、代表法等均明确规定了党的领导地位，在具体的法律法规文本中规定党的内容是合法正当的，也是作为代表或委员应当始终坚持的，代表和委员对此不必做实质性审议。同时，应当充分发挥党员委员/代表的作用，审议法律法规时积极发言，表述党在立法方面的主张。最后应当及时向党委汇报有关党内容条款审议意见的处理情况。这一现象再次说明了有关法制保障和技术规范的重要性，可以为立法表达党的领导提供规范指引。同时也提示相关机构可以在起草法律法规案说明和报告时，注意有意识地对涉及党内容的条款进行解释和引导。

四、余论：法文本对党的义务的表达

一般来讲，从党对一切的领导原则可以直接推导出的是“权力”和“地位”，如党对武装力量、对干部人才的管理等；其次可以推导

出“职能”和“权限”，即不仅有权领导某一领域工作，而且有必要、有责任发挥领导力，如企业里的党组织应贯彻党在经济领域的路线方针政策，有权力、有责任听取下级党组织的汇报等。如果从法理上继续推导，则是“义务”和“责任”的概念，法律既授予权力也约束权力，既明确地位和职权也规定义务和法律责任。目前有效存在的各层级法律规范中，对党的权力地位、职能权限等都有规定，但是对于是否可以在法律法规中规定党组织机构的行为义务，需要在理论和实践层面予以分析研究。

（一）在认识上，党的组织机构能否承担“法定义务”

党的规范性文件和党内法规中规定了党员和党的组织机构的义务要求，也就是说党员、党的组织机构承担着“党内义务”，那么，理论上来讲将党内义务以法律法规的形式予以规定，就形成了党的“法定义务”。从学理上来讲，一项义务是党内义务还是法律义务，关键在于党内法规与法律法规在党相关事务方面的立法权限。《中国共产党党内法规制定条例（2019年修订）》第四条已经明确了“党组织职权职责”和“党员义务权利”属于党内法规的专属事项，因此是不能以国家法律的形式规定党组织机构职权职责和义务的。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”。

义务指示人们怎样的行为是应为之、必为之或禁为之。法律义务是构成法律责任的法

定前提条件，法律责任就是因不履行义务而应承担的法律后果。对于组织机构而言，法律法规大多强调的是职责，如政府委办局、乡镇街道等的职责。在一定情形下也有“义务”的含义，如宪法规定一府一委两院由人大产生、受人大监督，那么人大监督权对应的就是一府一委两院被监督的义务。所谓党组织机构的法律义务就是在法律法规中指示哪些事项或行为是党的组织机构应为之、必为之或禁为之，如果应为之而不为或者禁为之而为，可能承担一定的法律责任和法律后果。

在认识上明确了国家立法在党的事项方面的立法权限，但在实践中，部分法律法规条款可能存在着性质认定方面的模糊和不确定。

（二）在实践中，法律法规规章等能否规定涉及党组织机构义务

目前我国各级法律规范中，还没有直接设定党员、党组织机构义务的规定，但有的法律规范的性质可以进行进一步的讨论。

1. 有的法律条文的性质存在一定的讨论空间。《全民所有制工业企业法（2009修正）》第八条规定，“中国共产党在企业中的基层组织，对党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行实行保证监督”。这一条款可以理解为强调了党的组织的权力，对企业生产经营拥有一定的“监督权”；同时也可以理解为是对党在企业中的基层组织的工作要求，要“保证”企业贯彻执行了党得方针政策。这种“权力”“权限”条款可能也构成了一项职责和义务。

2. 有的法律条文可能间接推导出相关义务规定。《监察法》第十二条、第十五条规定，

各级监察委可以向本级中国共产党机关派驻监察机构，对中国共产党机关的公职人员进行监察。这一条款的规范角度是确定监察委的职权职责，监察委对本级共产党机关公职人员监督权和监察权的确立，另一方面就是要求各级党的机关有接受监察的义务。因此在法律层面，可以通过理论推导出党组织机构承担的法律义务。

3. 有的法律条文可能已经规定了党组织的职责义务。《全民所有制工业企业转换经营机制条例（2011修订）》第五条规定企业中的党组织“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”。“应当……开展工作”的表述可以理解为规定了企业党组织的行为义务。

2018年天津市政府出台《天津市社区物业管理办法》。《办法》第一条规定立法目的是“为强化社区党组织在区域社会治理中的领导地位和作用”，并规定了大量的社区党组织、街道（乡镇）党（工）委权力职责义务条款。《办法》第四十条第二款规定街道（乡镇）党（工）委应当对社区党组织履职情况进行考核，属于规范不同级别党组织内部关系的规定，是权力对权力的“派生义务”，但由政府规章的形式来予以规范，在立法权限和政治正当性的角度分析是可以商榷的。

（三）在技术上，如何理解某一个法律法规条款是否是一个义务条款

有学者认为，义务规则=应当+行为，也有学者从“应当”“应该”“必须”“不得”“义务”等“规范词”来判断一项法律条款属于消极的不作为义务或积极的作为义务。义务条款除了符合上述规范要件的判断外，在实质方面应该体

现出对相关主体的约束、要求和责任。

《天津市物业管理条例修正案（草案）》第二条中有“加强社区党组织对业主委员会和物业服务企业的领导”这样的表述，有委员和代表认为这属于义务设定，地方性法规不宜规定，法制委员会采纳相关意见将其改为“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”。草案中的条款体现了条例对社区党组织的要求，“应当行为”的内容是加强对业委会和物业服务企业的领导。在形式和实质上，符合学理上对法律条款分类界定的判断，属于义务条款，给党的组织机构设定了法定义务。法制委员会对这一条进行了审议修改，将主动语态改为被动语态，句式结构由“甲应当对乙怎么样”改为“乙应该听从甲”，主语由党组织改为业委会和物业，也就将法规调整的对象由“社区党组织”改为业委会和物业，由要求党组织加强领导改为要求相关主体接受党的领导，由对党组织机构的义务改为其他主体的义务。同样是义务条款，但不再是对党的机构组织的义务要求。《湖北省物业服务和管理条例（2016）》第五条规定“街道办事处、乡镇人民政府应当在同级党组织领导和民政部门指导监督下，依法组织和指导……”《北京市街道办事处条例（2019）》第三条、第五条、第三十条都规定的是街道办事处在“街道党的工作委员会”“街道党建工作协调委员会”的领导下开展工作。这些都是规定其他组织被党领导的义务。

因此，如果对某条款是否事实上规定了党组织的义务存在不确定性，稳妥的方式是以接受党领导的主体作为法律条款的主语，由“党应当加强领导”改为“应当接受党的领导”。□

（作者系北京市人大常委会法制办公室干部）

健全人大代表联络机制的若干思考

李伯钧

党的十九届四中全会《决定》提出：“密切人大代表同人民群众的联系，健全代表联络机制，更好发挥人大代表作用。”什么是代表联络机制，需要健全哪些具体机制，注意哪些问题，本文尝试回答。

一、什么是代表联络机制

代表是通过选举产生出来的替选举人办事或者表达意见的人，这里讲的是人大代表；联络是彼此交接，接上关系；机制是泛指一个工作系统的组织或者部分之间相互作用的过程和方式，由此组成代表联络机制。

代表联络机制是代表工作机制的一部分，代表工作机制又是代表工作的一部分。人大代表工作实际上是一个比较大的概念，主要包括三个方面内容，即人大代表作为人大主体从事的工作和活动，人大及其常委会作为自身基础的工作，其他有关机关、组织支持配合代表履职的工作，因此代表工作综合性很强。但我们通常讲的人大代表工作，一般是指人大及其常委会围绕联系代表联系群众，对作为人大主体的代表履职支持规范，提供条件、组织、服务和保障的活动，尤其是人大常委会作为组织者的支持和保证代表依法履职发挥作用、代表积极参与配合、全党全社会

大力支持的工作。

人大代表工作机制建设早已有之，应当说是随着人民代表大会制度的建立和完善而开创和发展的，改革开放以来伴随代表工作制度化 and 规范化不断加强。1992年4月的代表法、2005年5月的中央9号文件等，为代表工作机制建设提供了重要法律和政策依据。2012年11月党的十八大提出：

“在人大设立代表联络机构，完善代表联系群众制度。”2013年11月党的十八届三中全会提出：

“加强人大常委会同人大代表的联系，充分发挥代表作用。通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系。”2014年10月党的十八届四中全会提出：“健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。”2015年6月的中央18号文件，有健全代表工作机制的一系列措施。2017年10月党的十九大，从加强人民当家作主制度保障高度强调更好发挥人大代表作用，2019年10月党的十九届四中全会，明确提出健全代表联络机制的重要任务。

十三届全国人大常委会在以往代表工作的基础上，就推动健全代表工作机制特别是代表联络机制做了大量卓有成效的努力。去年年中出台

的“关于加强和改进全国人大代表工作的具体措施”包括的11个方面35条里，关于这方面的明确提法就有：健全全国人大常委会党组会议、委员长会议专题研究全国人大代表工作机制，积极探索专门委员会、工作委员会联系相关领域、具有相关专业知识的全国人大代表工作机制，健全全国人大常委会领导同志与列席常委会会议的代表座谈机制，落实全国人大预算审查、国有资产监督联系代表工作机制，探索代表提出建议前与部门沟通机制，完善代表议案建议交办协调工作机制，建立向全国人大代表通报代表工作机制，完善代表退出机制，健全代表履职经费保障机制，加强对各省级人大常委会全国人大代表联络机构的工作指导完善工作机制等，这些机制相互支撑、补充、衔接，形成代表工作完整的机制系统。栗战书委员长在不少场合讲健全完善代表工作机制时，还提到不断完善代表履职工作机制、代表参与立法监督工作机制、完善代表建议处理反馈机制、健全完善代表联系群众机制、探索建立代表联系群众的激励约束机制、常委会组成人员同人大代表之间形成机制化的工作联系等。全国人大常委会围绕党的十九届四中全会的任务要求，下一步还将进一步完善代表工作机制。

多年来，地方各级人大常委会也已经形成了一整套比较完备的联系代表和群众的制度办法，近年来在机制建设上又有一些新的探索和实践。去年12月，全国人大常委会办公厅在北京召开了“深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、加强和改进人大代表工作交流会”。在这个交流会上，天津市人大常委会上介绍经验时提到，深化常委会组成人员联系市人大代表工作机制、完善人大代表联系人

民群众工作机制、健全代表分专题参与地方立法工作机制、完善代表参与常委会监督工作机制、优化市代表专业组活动机制、完善代表建议办理机制、健全联系指导工作机制、完善市和区立法监督工作联动机制等。今年3月，山西省还专门召开了省人大及其常委会各机构联系省人大代表运行机制专题会。

今年5月25日，全国人大常委会委员长栗战书在向十三届全国人大三次会议作的常委会工作报告中，讲到今后一个阶段的主要任务，一项重要的工作就是支持代表依法履职。首先讲了健全代表联络机制，落实关于加强和改进全国人大代表工作的具体措施，密切常委会同代表、代表同人民群众的联系。后面又讲了加强代表自身建设、改进代表议案建议提出办理工作、扩大并改进代表对人大及其常委会工作的参与、统筹做好代表视察调研和学习培训以及信息化平台建设工作等。需要注意的是，党的十九届四中全会《决定》的那段话，是把健全代表联络机制，与密切人大代表同人民群众的联系、更好发挥人大代表作用放在一起讲的。委员长这次讲的健全代表联络机制，是与落实关于加强和改进全国人大代表工作的具体措施，密切常委会同代表、代表同人民群众的联系放在一起的，而35条具体措施涵盖了代表工作的整体，两个密切联系又体现了代表联络机制的基本要求，由此可见，代表联络机制在代表工作中特别是代表工作机制中的重要地位和作用。

因此是否可以说，代表工作机制主要就是代表联络机制，因为这些机制都与联系代表联系群众、发挥代表作用密切相关。那么是否可以这样概括：代表联络机制是人大及其常委会代表工作

的重要机制，特别是人大常委会通过联系代表联系群众并组织代表开展相关工作和活动依托且需要各方配合的制度安排，以此来支持和保证代表依法履职发挥作用、夯实人大工作基础的重要机制。

二、需要健全哪些具体的代表联络机制

健全就是完善，使事物更加完备。制度和机制建设具有根本性、全局性、稳定性和长期性。健全代表联络机制，主要就是理顺和完善人大常委会联系代表联系群众的组织运行和相应关系，发挥好代表作用，加强使人大及其常委会成为名副其实的工作机关、代表机关的制度建设。根据有关法律规定、中央文件和领导同志讲话要求，总结实践中的探索和经验，需要健全的代表联络机制包括法律上、政策上规定的人大常委会联系代表、代表联系群众，以及近年来全国各级人大常委会建立健全的直接联系代表的各种机制等。具体应当有如下这些：

一是选举审查机制。设区的市级以上的人大常委会主持本级人大代表的选举，指导本行政区域内县乡代表的直接选举，县级人大常委会领导本行政区域内县乡代表的直接选举，引导代表和群众依法依规参加选举工作，严把代表入口关，完善代表选举产生和代表资格审查机制，确保选举作风清气正、选举结果群众满意。

二是邀请参与机制。积极和持续扩大代表对人大常委会活动、对人大专门委员会和常委会工作委员会工作的参与，邀请代表列席人大常委会、人大专门委员会会议和参加常委会组织的有关活动。丰富代表参与人大及其常委会立法、监督等工作和活动的方式方法，组织好邀请代表参与相关法律法规草案的起草、论证、调研、审议

工作和执法检查、专题调研等活动，加强基层立法联系点建设等。

三是直通联系机制。人大常委会组成人员分别直接联系若干代表或者分片联系代表，人大专门委员会和常委会工作委员会对口联系代表，督促代表直接联系选区选民或者选举单位。人大常委会会议举行时召开列席代表座谈会，开展调研等活动时邀请所在地的人大代表开座谈会，人大常委会及其有关机构的人员通过各种方式走访、接待代表，包括与代表共同参与调研或者执法检查等，以多样直接有效化的联系发挥好“直通车”作用。

四是组织指导机制。人大常委会组织代表在入代会召开前调查研究，引导代表以负责态度进行会议审议，做到言之有物有理有据可行。组织好代表闭会期间活动特别是代表视察、专题调研和考察活动，开展好代表主题活动，保证相关活动高效有序进行。加强对代表小组活动指导，探索增强小组活动活力的方式方法。代表联系群众工作体现代表把“根”深扎在人民群众之中，完善制度保证，畅通社情民意的反映和表达渠道，努力做到民有所呼、我的所应。

五是办理提质机制。代表议案建议工作注重内容高质量、办理高质量，以质量的标准提好办好。完善代表议案审议和代表建议办理相关机制，有关机关、组织办理既重结果也重过程，加强沟通联系，确保议案建议办理提高质量、见到实效。

六是服务保障机制。加强代表联络机构建设，强化工作平台和网络平台建设，提高代表工作信息化水平，保证代表知情知政，向代表通报代表工作，帮助代表解决履职困难，维护代表合

法权益。坚持不懈改作风转作风，确保条件环境提档次、参谋助手上水平、服务保障创一流。

七是培训引导机制。代表履职学习全覆盖与精准化结合，基本实现新任基层代表全部参加集中履职学习，增加应用型知识、基础知识培训，有针对性地提高代表在应对媒体提问、审查预算报告、提高审议质量等方面能力，注意形成长效机制。

八是管理监督机制。注意以问题为导向，建立健全教育引导督促、信息公开、档案登记和述职报告考核、退出等机制。切实加强代表思想政治作风建设，帮助代表树立一个良好的会风、精神状态和形象，探索建立健全代表履职激励约束机制，促进代表自觉接受人民群众监督。

九是研究宣传机制。对代表工作加强与各方面配合，深入理论研讨和全方位多角度深层次展示，形成良好的体制机制氛围，提高自信和“他信”，注意讲好人大代表的故事。

十是协调交流机制。与有关机关、组织特别是代表的选区或者选举单位保持经常性联系，统筹安排“一府一委两院”加强与代表联系的相关活动，人大机关各机构和有关人员共同做好代表联络工作，及时加强沟通交流和协调协商，搞好工作上的配合以形成合力。注意联系沟通时间节点的把握，既有利于代表依法履职又有利于有关机关、组织开展工作。

三、健全代表联络机制需要注意的几个问题

（一）明确一个指导。即树立明确指导思想，学思悟践习近平总书记代表工作重要论述。按照栗战书委员长要求的，认真领会好贯彻好落实好习近平总书记人大代表工作重要论述。旗帜

鲜明讲政治，尊重代表主体地位，密切同人大代表和人民群众的联系，支持和保证代表依法履职充分发挥作用，严把代表“入口关”，加强代表自身建设。

（二）遵循一部法律。即2015年8月第三次修正后的代表法。代表法于1992年4月七届全国人大五次会议通过，此后又进行了三次修正。代表法是人大代表执行代表职务要遵守的法律，是人大及其常委会组织代表工作和活动要执行的法律，是全党全社会一体要遵行的法律。公权的行使遵循“法无授权即禁止”的原则，人大工作要言必合法、行必守法。当然也要从实际情况出发，进行探索和创新，保持与时俱进，但不能违背代表法的原则和精神。

（三）夯实一个基础。即夯实作为人大及其常委会基础性、经常性工作的代表工作。代表工作是人大工作的依托，代表工作做好了人大工作才能充满生机和活力。人大常委会加强对代表工作领导，围绕中心大局工作统筹谋划、总体部署、全面推进，深化拓展、健全机制，更好发挥代表作用。自觉接受代表监督，依靠代表做好常委会各项工作，切实使人大及其常委会成为名副其实的全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，同人民群众保持密切联系的代表机关。

（四）围绕一个核心。即尊重代表主体地位，支持保证代表执行职务，帮助代表珍视代表职务、担当奉献履职尽责不负重托。人大代表是依法选举产生的国家权力机关组成人员，代表职务是政治职务、国家职务、法定职务、常任职务、兼职职务、工作职务，是一个为人民服务、依法担当尽责的职务。执行代表职务需要做好在本级人大会议期间的工作和开展好在本级人大闭

会期间的活动。人大常委会认真履行支持和保证代表执行职务发挥作用的法定职责，使代表依法履职尽责、自觉接受监督，做学习型、调研型、务实型、担当型代表，忠诚为党分忧、忠实为民代言，不负党和人民的信任与重托。

（五）抓住一条主线。即以前经常讲的“双联”，人大常委会密切联系代表、代表密切联系人民群众。关键是围绕中心大局工作主动、经常、深入地密切这种联系，往深里做、细里做、实里做，增强代表履职活力，增强人大工作活力。注意与其他国家机关、组织联系代表工作的衔接，进一步拓宽联系渠道、丰富联系内容和方式方法，充分听取代表的意见和建议，发挥代表来自人民、植根人民的优势和专业特长，积极回应人民群众和社会的关切，确保做到真联系、取得真效果。

（六）凭借一个依托。即主要依托代表联络机构和人大常委会搭建的“代表家站室点”等工作平台和互联网、电子履职系统等网络平台方便代表履职。重视代表联络的机构和平台建设，用好用足用有效这些机构和平台，为代表服务树立意识、提高本领、增强实效，帮助代表解决履职的后顾之忧，注意同代表形成机制化的双向互动交流。

（七）达到一个目的。即充分发挥代表作用，使代表忠实代表人民的利益和意志依法参加行使国家权力。特别是发挥好代表在党和国家与人民群众之间的桥梁纽带作用，包括代表独特的耳目、渠道、权力影响的作用，下情上送、上情下达，为人民群众排忧解难、为党和国家排忧解难，取得各方面期待的、满意的效果。

（八）顺应一个趋势。即求真务实与时俱

进，总结继承完善提高，顺应新时代代表工作发展的趋势和方向。一是站位化，提高政治和大局站位，同党的领导对标对表、紧紧围绕党和国家中心大局开展代表工作。二是系统化，把代表工作放在与立法、监督等工作同等地位，由人大常委会统筹安排、组织实施，与其他方面的工作相辅相成、相得益彰。三是常态化，用体制机制和制度保证代表工作健康开展。四是平台化，通过代表联络的机构和平台特别是代表履职信息化平台等推进代表活动载体多样化、便捷化。五是精准化，注重专业化个性化和量化，以有针对性地提高代表履职能力和代表工作效果。六是联动化，加强指导和协调，使不同层级和区域的代表履职横向联合上下联手，使相关机关、组织相互支持协同配合，形成整体合力、整体效应推动有关问题的解决。七是实效化，克服形式主义、官僚主义，踏石留印、抓铁有痕，增强代表工作实际效果。

人大的主体是代表、作用靠代表、水平看代表、活力在代表。以习近平总书记人大代表工作重要论述为指导，坚定坚持三者有机统一特别是党的领导，振奋精神、真抓实干，推进理论创新、实践创新和制度创新，通过健全代表联络机制，密切人大常委会同代表和群众的联系，密切代表同群众的联系，更好地发挥代表作用，推动新时代的人大代表工作提质增效。代表联络机制的不断探索、完善健全，也必将进一步增强人大代表工作进而人大及其常委会工作的整体实效，促进我国根本政治制度持续焕发生机与活力、转化为更大的治理效能。□

（作者系全国人大常委会代表资格审查委员会办公室原主任、办公厅联络局原巡视员）

健全党和国家监督体系

完善审计监督与人大监督的衔接机制

陈 征 刘馨宇

党的十九大报告强调要健全党和国家监督体系，构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，“加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子”。由于任何国家机关的运行均离不开财政支持，财政支持的数量、范围、方式等直接影响权力运行方式，因此几乎可以认为，监督财政预算是监督权力的最佳途径。根据我国《宪法》和《预算法》等法律的规定，全国人民代表大会、地方各级人民代表大会及其常务委员会和各级审计机关承担着预算监督的职责。审计监督和人大监督是最主要的两种预算监督方式，党中央多次强调要加强人大的预算决算监督职能。党的十八大报告指出：“支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，……加强对‘一府两院’的监督，加强对政府全口径预算决算的审查和监督”；《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》进一步强调要“加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能”；党的十九大报告更是将“改革审计管理体制”作为“健全党和国家监督体系”的重要工作内容。加强

人大预算监督和完善审计管理体制是新时代背景下健全党和国家监督体系的两大重点内容，这两个目标的实现不能仅依靠人大和审计机关各自的内部完善，而应当在审计监督与人大监督二者之间建立起有效的工作衔接机制，加强审计与人大的工作联动，自上而下地形成全面有效的预算监督网，使由财政支持的公权力运行受到充分的制约和监督。这不仅是健全预算监督体系的客观需要，同时也是保障新时代人民充分行使监督权的必然要求。

一、审计机关与人大的工作联系现状

（一）审计机关与人大的工作关系发展历史
新中国的审计制度产生于上世纪80年代初期，将审计机关设于政府内部，而非设于人大，是当时的政治经济环境下的权宜之计。当时中国仍基本处于计划经济时代，人大制度尚不成熟，无法有效行使全部职权，包括财政权力在内的人大的诸多权力实际上处于虚置的状态。因此彭真同志认为，全国人大刚刚恢复重建，主要精力应该放在立法而非审计上。审计工作需要一个庞大的机构，如果把审计机关设

于人大，那么审计工作的初期部署工作很难推进，而当时的政府权力较为集中，满足审计工作的资源较为充足，将审计机关设于政府内部对审计机关熟悉政府财政和财务工作有利。因此，在1982年修改宪法的讨论过程中，经反复考虑最终决定先将审计机关设于国务院，这是基于时情的折中办法。

继1982年《宪法》规定国务院设立审计机关，进行审计监督之后，1983年，按照《宪法》的规定，国务院设立审计署，县级以上地方各级人民政府设立审计机关。此后的十余年间，审计机关从事审计监督工作的直接规范依据仅有1988年国务院制定的《审计条例》，而《审计条例》并未规定也无权规定审计机关与人大的工作联系。因此，在这十余年间，政府并未向人大提出过审计工作报告，这一情况直至1995年《审计法》和《预算法》实施后才有所变化。

按照《审计法》的规定，国务院和县级以上地方政府应当每年向本级人大常委会提出审计工作报告。《审计法》生效的次年，审计署第一次向全国人大常委会作出关于中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告，审计机关与人大在预算监督中的工作联系逐渐开始建立。但此时的审计报告对问题的表述是“温和的”、“笼统的”，审计工作中发现的问题并没有完全如实向人大常委会报告。针对这一问题，全国人大常委会于1999年通过《关于加强中央预算审查监督的决定》，对审计部门提出了“真实”、“合法”、“效益”等要求，并进一步强调了人大常委会对审计工作报告监督和决议等职能，有力推动了人大的预算监督工作。

2006年《审计法》修改时，在第四条中增加了“必要时，人民代表大会常务委员会可以对审计工作报告作出决议”以及“国务院和县级以上地方人民政府应当将审计工作报告中指出的问题的纠正情况和处理结果向本级人民代表大会常务委员会报告”等内容。同年还通过了《各级人民代表大会常务委员会监督法》，该法第三章专章规定了人大常委会的各项预算监督工作，为人大常委会履行监督职责提供了专项法律保障。立法的完善使得人大常委会与审计机关的工作联动更加顺畅，人大预算监督职能得到进一步扩展，审计机关与人大的关系开始变得明朗起来。

（二）双重领导制下的审计工作报告模式

《宪法》第91条规定：“国务院设立审计机关，……，进行审计监督。审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权，……”；第109条规定：“县级以上的地方各级人民政府设立审计机关。地方各级审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，对本级人民政府和上一级审计机关负责。”依照《宪法》规定，我国采取行政型审计模式，审计机关属于行政序列。在中央一级，审计署设于国务院内部，是国务院组成部门之一，主管全国的审计工作，受国务院总理领导。地方各级审计机关设于县级以上地方人民政府内部，负责本行政区域内的审计工作，受地方行政首长和上一级审计机关双重领导。

依照宪法规定，国务院和地方各级政府需要对本级人大负责并报告工作，在人大闭会期间，对本级人大常委会负责并报告工作。这是人大监督政府的重要方式，也是人民行使国家

权力的重要方式。《审计法》第4条规定：“国务院和县级以上地方人民政府应当每年向本级人民代表大会常务委员会提出审计机关对预算执行和其他财政收支的审计工作报告。”审计工作报告制度在人大与政府之间建立起了监督关系。由此，在行政系统内部，审计管理体制具备双重领导关系；在行政系统与权力机关之间，存在着以审计工作报告为中心的监督关系。

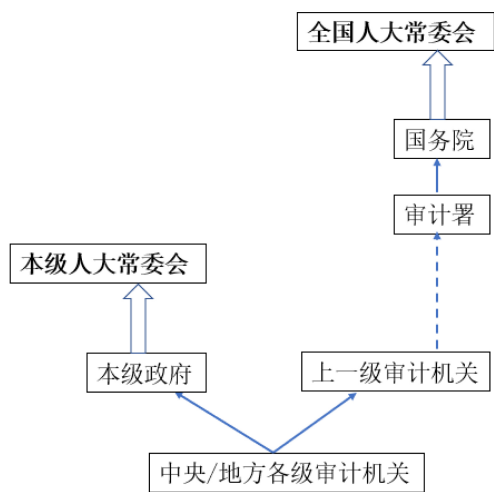


图1：审计机关双重领导制图示
（单箭头表示领导关系，双箭头表示监督关系）

在本级政府和审计系统的双重领导制下，各级审计机关对本级各部门（含直属单位）和下级政府预算的执行情况和决算以及其他财政收支情况进行审计监督，对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作。在政府领导这条线上，政府对审计机关的领导主要体现在以下几个方面：其一是审计机关设立派出机构需经本级政府批准；其二是审计机关履行职责所必需的经费由本级政府保证；其三是审计机关在特殊情况下可以直接持审计通知书实施审计，不用提前三日送达被审计单位，但这需要

经过本级政府批准；其四是被审计单位对审计决定不服的，可以提请审计机关所在的本级政府裁决，本级政府的裁决为最终决定。各级审计机关所在的本级政府需要每年向本级人大常委会提出审计工作报告，重点报告对预算执行的审计情况，报告内容还需包含对审计问题的纠正情况和处理结果。人大常委会可以在必要时对审计工作报告作出决议。

在审计系统内部领导这条线上，地方各级审计机关逐级向上一级审计机关报告审计结果，最终由审计署向国务院总理提出审计结果报告。上级审计机关对下级审计机关的领导主要体现在以下几个方面：其一是地方各级审计机关负责人的任免，应当事先征求上一级审计机关的意见；其二是审计机关之间的管辖范围争议，由其共同的上级审计机关确定；其三是部分事项的跨级审计，下级审计机关可以依授权审计部分属于上级审计机关管辖的审计事项，上级审计机关可以直接审计下级审计管辖范围内的重大审计事项；其四是对审计决定的监督，上级审计机关认为下级审计机关作出的审计决定违反国家有关规定的，可以责成下级审计机关予以变更或者撤销，必要时也可以直接作出变更或者撤销的决定。审计决定撤销后需要重新作出的，上级审计机关可以责成下级审计机关限期重新作出，也可以直接作出。审计决定应当作出而没有作出的，上级审计机关可以责成下级审计机关限期作出，也可以直接作出。每年六月，国务院需要将上一年度的审计工作报告提交全国人大常委会听取和审议，国务院按照全国人大常委会的审议意见，向常委会作出研究处理情况的报告。

（三）人大与审计机关工作联系中的突出问题

在审计机关的两条领导线上，最终都要由各级政府向本级人大常委会作出审计工作报告。但在这一最终环节之前，人大并未参与到审计工作当中，人大对审计事项仅有事后监督，并无事前和事中参与，审计过程中的领导、指导和监督等工作主要由本级政府和上级审计机关负责。在目前的审计工作模式下，人大与审计机关工作联系中存在三个层面上的突出问题。

第一个层面，目前，审计工作报告是人大与审计机关之间的唯一连接，审计工作报告是人大监督审计工作的前提条件，审计工作报告的全面性、公允性、真实性等直接影响人大监督的效果，审计工作报告由谁来评估，如何评估是一个非常重要的问题。每年六月，在全国人大常委会会议上，国务院（往往委托审计署审计长）向全国人大常委会全体会议作审计工作报告，常委会对审计工作报告进行分组审议。听取报告和审议报告的议程往往安排于当日和次日，两项议程之间的时间不够充裕，全国人大常委会没有足够的时间去评估审计报告内容本身的全面性、公允性、真实性等问题。现实情况几乎是国务院提交什么，全国人大常委会就听取和审议什么，虽然常委会组成人员和列席会议人员要对审计工作报告提出意见和建议，但这些意见和建议是围绕审计报告中涉及的内容而提出，对于报告内容是否真实、公允、完整并无调查，更无法对此发表整改意见。在当前的审计管理体制下，审计署须先向国务院提交审计结果报告，再由国务院向全国

人大常委会提交审计工作报告，在地方层面，审计报告的提交也是如此。这样，审计结果很可能被本级政府二次处理，导致宪法规定的审计独立性进一步被削弱。人大常委会听取和审议的审计工作报告并非一手审计材料。对审计工作报告的质量要求局限于政府和审计系统内部的自我审查，人大监督严重缺失。

第二个层面，由于专业性和时间等条件的限制，人大常委会对审计工作报告的调查和评估水平差强人意。审计工作的专业性非常强，对审计工作的有效评估必须由具有审计专业知识和经验的人来作出。此外，监督审计工作离不开充分的调查，这也对人大组织中的审计专业人力资源提出了较高要求。然而当前人大专门委员会和人大常委会工作机构均没有专门的审计（工作）委员会，全国人大财政经济委员会和全国人大常委会预算工作委员会中也没有审计工作小组，缺乏具有审计专业背景的委员，在技术上和人力资源上都没有为审计监督做好准备。因此，在面对大量而复杂的审计事项时，整体监督力量薄弱，许多工作不够深入、细致。

第三个层面，目前人大对审计工作的参与仅限于事后听取和审议审计工作报告，缺乏对审计过程的参与。审计工作报告中的一些问题“年年审年年有、屡审屡犯”，之所以会出现这些重复性问题，是因为审计机关权力和人力资源有限，审计机关只管审，至于这些重复性问题反应出的财政运行根源性问题则无人解决。人大未能有效参与和监督审计问题的后续整改工作，而审计机关隶属于政府体系，更无法主导政府的财政问题整改工作，人大和审计

机关在后续整改工作上缺乏有效的合作。预算监督是宪法和法律赋予人大的权力，党和国家多次强调要加强人大的预算监督职能，为了实现这一目标，仅靠听取和审议工作报告是远远不够的。十九大提出的审计管理体制改革的，需要突破审计系统内部改革的局限性思维，从多个方面改革和完善审计领导和监督模式，让人大能更多更好地参与到审计工作中来。

人大与审计机关的工作联系问题是当下审计领导体制改革的重中之重，不仅涉及到审计机关内部管理制度和工作方式的改革，也要求人大组织制度和工作制度做出相应的完善。国家审计与人大监督在国家治理机制中具有较强的耦合效应，审计机关与人大分别进行内部改革并不可取，应当建立起有助于长效合作的协同改革方案。推进审计管理体制改革的应当率先确定审计机关与人大的工作衔接原则，在原则的指导下，制定改革方案，推动改革目标的实现。

二、受托责任下审计监督与人大监督的衔接原则

审计的产生和发展与受托责任（accountability）内涵的演变是一脉相承的，“当文明的发展产生了需要某人受托管理他人财产的时候，显然就要求对前者的诚实性进行某种检查。”根据广泛应用于预算关系的委托代理理论（Principal-agent Theory），在预算关系中，人民是委托人，国家是受托人，国家财政活动必须按照人民委托的内容和方式进行。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”，“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督”，“国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督”。这些规定构成了受托责任的宪法基础，形成了公权力机关向人民负责的合法化链条：人民是国家权力的根本来源，位于合法化链的最上游，但是在现代社会中，却几乎无法由全体人民直接行使国家权力去管理国家，代议制民主成为现代民主国家中人民行使国家权力的主要方式。在我国，人民通过选举产生人民代表大会，代为行使国家权力，进而由人民代表大会产生行政机关等公权力机关具体负责行政等领域的国家事务。从公权力机关到人民代表大会，再由人民代表大会到全体人民，通过逐层的向上负责和向下监督，形成了人民和公权力机关之间的委托代理关系。在这种委托代理关系下，公权力机关需要向人民履行受托责任，人民需要监督公权力机关的受托责任履行情况，及时纠正问题并提出改进建议。

公权力运行离不开财政支持，而国家财政收入主要来源于税收，纳税人负担着国家的财政供应，其私有财产权因纳税而部分减损。纳税人将个人权利部分让与国家，是为了让公权力机关能够更好地为人民服务，因此，纳税人更有权关心国家对税款的使用范围和使用方式，以确保国家按照人民的意愿开展财政活动。《宪法》第98条规定：国务院行使国家预算执行的职权，预算执行情况直接关系着国务院的受托责任履行情况，因此，监督预算执行情况是监督受托责任履行情况的重要方式。由全体人民或全体人大代表直接监督财政预算的

执行情况，既不高效，也不现实。由于信息不对称等原因，由全体人民或全体人大代表直接监督预算执行的成本过高，效率过低。此外，财政活动专业性较强，人民和人大代表普遍不具备这方面的专业知识和直接监督的能力。因此，人民需要委托第三方代为监督政府的预算执行情况，这个第三方就是审计机关。

全国人大和地方人大是人民参与国家财政活动的渠道，由人民选举的代表组成，审计机关对人大负责就是对人民负责。因此，审计机关应向人大提供真实全面的预算执行和其他财政收支信息，消除人大和政府之间的信息不对称，以便人大充分履行对政府的监督职责，评估政府履行受托责任的情况。国家财政活动的监督主体是人民，而非审计机关，审计机关仅发挥着帮助人民监督国家财政活动的工具作用。审计机关和人民之间的这种服务关系构成了审计监督和人大监督工作衔接的基础。正因如此，审计管理体制改革不应仅局限于审计机关内部改革，也应着力于完善审计机关对人民的服务关系。

审计的独立性原则也源于受托责任。独立性原则是最重要的审计原则，世界审计组织（INTOSAI）1977年《利马宣言》（The Lima Declaration）的第一条就强调：“最高审计机关必须独立于被审计单位之外，并且免受来自外部的影响，方能客观有效地完成它的审计任务”。独立性是审计机关评价国家履行受托责任情况的前提，如果审计机关与被审计对象有领导关系、利益关系，那么必然会影响审计调查和审计结论的得出，进而无法向委托人提供

真实全面的信息，影响委托人对受托人的监督。增强审计机关的独立性与强化人大的预算监督职权是一致的。审计独立是为了使审计机关能更好地发挥预算监督的工具作用，不受干扰地从审计专业角度评价国家履行受托责任的情况，为人大提供完整、真实、公允的审计报告。高质量的审计报告是人大审批决算报告的重要参考，也是监督预算执行情况的必要前提。

虽然我国《宪法》第91条也规定了审计机关依照法律规定独立行使审计监督权，但审计机关受本级政府行政首长的领导，依然使我国审计机关具有行政型审计的通病，缺乏独立性成为审计工作多年以来最突出的问题。有学者将我国现行审计体制形象地比喻为我国审计发展的“初始模式”或“启动状态”，考虑了审计创建和早期发展的基本需要，保证了审计工作“按时进入预定轨道”。时至今日，审计发展已经步入正轨，审计体制应当从“启动状态”及时转换为“运行状态”，这样才能满足当下的监督需求、促进审计事业的长远发展。

在目前全世界163个成立了国家审计机构的国家中，按照国家审计机构的职能和隶属关系，可以将国家审计模式分为立法型审计、司法型审计、独立型审计和行政型审计四种。立法型审计是审计制度的主流模式，审计机关隶属于立法机关，对立法机关负责。司法型审计机关建立在国家司法系统之内，享有独立的司法权。独立型审计机关独立于立法机关、司法机关和行政机关之外，依照法律独立开展审计监督工作。行政型审计机关隶属于政府。采用行政型审计模式的国家较少，以我国的审计署

为典型代表。在提高审计独立性方面，立法型审计、司法型审计和独立型审计均有诸多值得我国学习和借鉴之处。然而，改革审计管理体制不能简单的奉行“拿来主义”，而应当尊重我国宪法，在充分适应我国国情的基础上博采众长，从人大组织工作制度和审计机关管理体制两方面分别加以完善，逐步建立起适合我国的特色审计管理体制。加强审计机关与人大的工作联系，应当以受托责任为出发点，致力于增强审计机关的独立性，让审计机关为人大服务的定位更清晰、渠道更畅通。在人民代表大会制度下，审计管理体制的改革应当朝着有利于强化人大监督的方向发展，逐渐形成“以人大为中心的审计”。

三、人大组织制度和工作制度的优化

（一）提升人大的审计专业能力

加强审计机关与人大在预算执行监督领域的工作联动，必须具备一个重要的基础条件：人大具备审计专业能力。人大的专业性是开展各项审计工作联动的基本前提。首先，人大借助审计机关的工作结果来监督政府履行受托责任的情况，那么审计机关向人大提供的审计工作报告等材料必须经人大进行严格的专业审核，确保审计工作报告的真实性、公允性和完整性，评估审计机关的尽责程度。这是在人大开始实质性审议审计工作报告前的必要程序。人大听取和审议审计工作报告，需要针对重点审计问题开展专项调研、专题询问、质询等工作，并根据审计查出的重点问题提出整改意见。如果人大不具备充足的审计专业人员，

那么这些工作将流于形式，据此得出的整改意见也很难触及根源性问题。人大审议审计报告后，政府须对审计查出的突出问题进行整改，并向人大报告整改情况。人大应当跟踪监督政府落实整改的情况，而非仅听取事后政府作出的整改情况报告，确保整改工作不能治标不治本，而应当深入分析问题产生的原因，力求从根源上解决，避免某些审计问题多年重复出现。充分行使监督权不仅是宪法赋予人大的权力，也是人大向人民负责的义务。如果人大未能有效开展监督工作，则人民的权利将得不到充分保障。

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出要深化人大机构改革，健全人大组织制度和工作制度，加强人大对预算决算、国有资产管理等的监督职能。2018年党和国家机构改革方案中也涉及了社会建设委员会等全国人大专门委员会的组建和原法律委员会的名称和职能调整。扩大人大的审计专业队伍是加强人大预算监督之必须，进一步深化人大组织制度改革应当考虑在人大专门委员会和人大常委会工作机构中增加审计专业人员。可以考虑在人大下新设审计委员会或在人大常委会下成立审计工作委员会；也可以调整现有组织结构，在人大财政经济委员会或人大常委会预算工作委员会中增加审计专业人员，调整工作内容。

综合考虑可行性与工作需要，笔者建议在人大常委会预算工作委员会中增加审计工作小组，聘任专职的高水平审计人才。之所以建议人大常委会工作机构而非人大专门委员会进行改革，是出于以下原因的考量。其一是，人大

专门委员会委员必须是本级人大代表，而高水平审计人才未必具有人大代表资格，身份限制会影响高水平审计人才的选任。其二是，人大专门委员会委员有工作任期，与本级人大每届任期相同；人大常委会工作机构组成人员没有任期限制，也不需要换届。审计工作需要保持较长期间内的稳定性，积累丰富的工作经验，不适合人员短期任用。其三是，人大专门委员会委员是从人大代表中选任的，而我国人大代表是兼职的，除人大开会期间，都有自己的主要职业。而人大常委会工作机构组成人员属于常委会机关工作人员，一般要占用人大机关的行政编制，是专职工作人员。审计工作专业性强、复杂程度高、工作量大，需要充足的时间保障，兼职成员难以胜任。此外，兼职成员的主要职业可能会影响审计工作的独立性，如果审计对象与成员工作单位重合或者有领导关系、利益关系，那么审计结果会受到影响。

（二）优化人大的审计工作制度

1. 年度审计任务的确定

由于审计结果要服务于人大监督工作，因此，审计任务的确定也应当充分尊重人大的要求。在美国，除去一少半的法定审计任务，其余的审计任务中绝大部分由国会安排，审计长可以自行决定剩余的小部分审计任务。每年全国人民代表大会和地方各级人民代表大会召开时，都要审查上一年度中央和地方预算执行情况报告和本年度中央和地方预算草案的报告。年度财政审计任务与本年度预算草案和上一年度预算执行情况密切相关，由人大确定年度审计任务具有充分的合理性，更符合人大评价政府受托

责任的监督需求，也有利于我国人大制度的完善，维护人大最高国家权力机关的特殊地位。

2. 审计工作报告的听取和审议

每年六月，全国人大常委会同日听取中央决算报告和审计工作报告。在开会前，全国人大财政经济委员对中央决算草案进行初步审查，提出初步审查意见，审计工作报告是初步审查决算草案的重要参考。然而，审计报告作为参考材料，本身并未经过提前审查。如果审计报告存在瑕疵，那么以此为参考得出的决算草案审查意见未必适当。对审计报告进行初步审查不仅有助于决算草案的初步审查，也是审议审计报告的必要前置程序。人大常委会应当在听取审计工作报告之前，由预算工作委员会对审计报告进行初步审查，利用审计工作小组的专业能力，对审计报告进行审查，确保审计报告内容的真实性和完整性。审计机关应当根据预算工作委员会的初步审查意见对审计报告进行修改，并将修改后的审计报告提交给全国人大常委会。

对于审计查出的突出问题，政府需要进行定期整改，人大监督整改情况。自2015年《关于改进审计查出突出问题整改情况向全国人大常委会报告机制的意见》实施以来，人大对该工作的监督水平已经有了较为显著的提高，询问、跟踪调研等事后监督制度更加完善。然而，在人大常委会审议审计报告时，对审计报告揭露的问题，不得简单就事论事地概括交由审计机关牵头整改，而应由预算工作委员会审计工作小组探索从根源上杜绝问题的方法，“对审计结果发现的普遍性、典型性问题以及

审计机关在审计结果中提出的建议，要有针对性地进行研究和改进，发挥审计结果应有的指导作用”。较之于中央和地方各审计机关，预算工作委员会对财政问题全局有更深刻的认识，也能更有效地监督政府部门进行整改。举例来说：如果重点审计问题的根源在于体制机制不完善，那么仅依靠审计机关牵头引导相关部门大刀阔斧的改革，几乎是不可能的。人大亲自参与整改工作，可以较为有效地自上而下促进体制机制完善。加强人大对审计查出问题整改工作的监督，不得仅局限于事后监督，而应当致力于探索人大全过程参与整改的长效监督机制。

3. 对审计机关的定期考评

人民代表大会制度要求对国家的根本监督是人大监督，审计监督是辅助监督，审计的本质是“独立的辅助监督受托责任履行情况的工具”。因此，审计机关应当接受人大的定期考评，以保证审计机关具备能胜任各项审计工作的能力，及时调整内部组成和工作方式。预算工作委员会的审计工作小组应当具体负责审计机关的考评。审计工作小组既了解人大监督需求，又具备专业审计能力，是最合适的审计考评主体。人大对审计机关的检查应当包括但不限于对审计业务文件的检查，对质量控制体系的功能测试，与相关人员面谈等方式。人大应当基于对审计机关的业务检查结果，综合评价审计工作方式的适当性和有效性，并提出能够普遍适用的审计业务优化方案。需要注意的是，审计工作小组考评审计机关只是业务能力和质量控制方面的考评，目的是确保审计机关

作为监督“工具”，不存在“机械故障”，对审计机关的考评工作不得影响审计机关独立开展审计业务。即便审计机关是为人大服务的，人大也不得干扰审计工作的独立开展。

四、审计机关负责制与隶属关系相分离的改革建议

（一）负责制与隶属关系相分离的改革环境

理论界和实务界一致认为，独立性不强是我国审计最主要的问题。其他的审计问题主要源于独立性问题，独立性问题得到解决后，透明度低、权威性差等其他审计问题也就容易解决了。独立性问题的根源在于审计机关属于行政序列，需要接受行政首长的领导，更有调查表明“现行体制下，‘双重领导’实际上已经演变为地方政府的‘单向领导’，国家审计实际就是政府的内部审计”。

为了解决这一审计管理体制的固有问题，审计学者提出了多种制度改革建议，这些改革建议可以归纳为以下三种改革思路：一是立法型审计模式改革，将审计机关划归人大；二是保持行政型审计模式，改革行政管理模式，将双重领导制改为上下级审计机关间的单向领导制，或是将现行省以下地方各级审计机关直接划归省级审计机关领导和管理等方式；三是行政型审计向立法型审计转变的中间模式，所谓国家审计“双轨制”：在人大和政府分别建立审计组织，人大所属的审计组织主要从事预算审计工作，政府所属的审计组织主要进行政府经济监管所需要的各项审计监督工作。

立法型审计模式改革固然是最彻底的改

革方式，但笔者认为，从目前我国纯行政型审计直接转为立法型审计颇有困难。审计机关设立于国务院是《宪法》的规定，将审计机关直接划归人大将会导致违宪。宪法修改不宜太过频繁，2018年才大范围修改了宪法，近期内不宜再次修宪。此外，我国人大与政府的工作联系机制尚不健全，直接将审计机关划归人大将很可能导致审计工作开展困难。第二种改革模式聚焦于行政体系内部工作方式转变，虽然可行性较高，但行政系统内部仍存在对审计业务的领导关系，依然难以从根本上解决审计独立性差的问题。第三种改革模式与第一种改革模式类似，存在部分违宪的问题。该模式建议在人大组建审计组织，负责预算（政府的全部收入和支出）的审计工作。但是依据《宪法》第91条的规定，“对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企业事业组织的财务收支”进行审计监督的主体是设立于国务院的审计机关。因此，在该模式下，由设立于人大的审计组织负责预算审计的建议必然是违宪的。即便如此，审计“双轨制”改革在很大程度上兼顾了我国国情和审计发展需要，具有一定的参考价值。

对于审计管理体制改革，笔者认为，不妨借鉴2018年党和国家机构改革的经验，如将国家民族事务委员会归口中央统战部领导，仍作为国务院组成部门；又如组建中央广播电视总台，作为国务院直属事业单位，归口中央宣传部领导。

审计管理体制改革可以参考国家民族事务委员会和中央广播电视总台的改革方式，建立

负责制与隶属关系相分离的审计体制。审计署仍然作为国务院组成部门，但直接向全国人大负责；地方各级审计机关也仍设于地方政府内部，仍属于行政部门，但直接向地方各级人大负责。在隶属关系上，各级审计机关仍隶属于本级政府，但是审计机关直接向人大负责，直接接受人大监督。

该审计体制改革方案具有较强的可操作性。首先，这种改革方式符合《宪法》第91条第1款“国务院设立审计机关”的规定。《宪法》第91条第2款虽然规定“审计机关在国务院总理领导下，依照法律规定独立行使审计监督权”，但并未规定国务院总理的领导是行政管理领导还是审计业务领导。在国务院总理的领导下和独立行使审计监督权之间存在紧张关系。国务院对审计工作的领导应当仅局限于行政方面，审计业务则独立，这样方能解决该条款内部的紧张关系。《审计法》第9条规定：

“地方各级审计机关对本级人民政府和上一级审计机关负责并报告工作，审计业务以上级审计机关领导为主。”该法条也说明了宪法规定的“领导”不一定是审计业务领导。负责制与隶属关系相分离的审计体制改革后，审计机关仍隶属于政府，接受政府的行政管理，但与审计业务相关的工作直接向人大负责，审计机关向人大负责并不会影响审计工作的独立性，类似于法院对人大负责并不影响独立行使审判权。审计机关负责制与隶属关系相分离的改革方案既不违背宪法，又能满足改革需求。其次，2018年党和国家机构改革为审计机构改革积累了丰富的经验，负责制与隶属关系相分离

的工作方式对行政机关而言并不陌生，具体审计制度改革细节可以参考国家民族事务委员等政府部门管理体制改革的办法。再次，这样的改革方案可以令审计机关人员和内部组织的变动最小化，保持了审计机关的相对稳定，对正在进行的审计工作和政府内部财政财务控制工作的影响较小。2018年审计署重新制定了《审计署关于内部审计工作的规定》，健全了被审计单位的内部审计工作制度，内部审计机构负责财政财务收支、经济活动、内部控制等单位内部审计工作，审计机关对单位内部审计工作提供业务指导和监督。审计机关与内部审计机构的分工更加明确，为审计机关负责制变化的改革做好了铺垫。改革后，内部审计机构依然受政府领导，改革并不会影响政府财政财务内控工作。此外，由于该改革方案仅涉及负责制的变化，因此短期内可以完成。增强审计机关独立性、提高人大预算监督水平等改革目标也可在较短时间内实现。

（二）负责制与隶属关系相分离的制度优势

在负责制与隶属关系相分离的审计管理体制下，审计机关仍设于政府内部，在保留行政型审计优势的同时，也更能适应现阶段我国的监督需求。审计机关在被审计对象（政府）内部办公，有利于审计工作贴近政府出台的各项改革措施和重要工作部署，更加准确地制定审计工作计划，安排重点审计内容；也可以更及时有效地开展相关人员问询、业务文件查询等多种方式的审计工作，及时发现、处理和纠正重点问题。不仅如此，审计机关设于政府内部还有助于审计机关指导内部审计机构改进政府

财务管理方式、提高政府工作绩效。可以说，这种审计管理体制的改革将目前行政型审计的诸多优点都保留了下来。

在负责制与隶属关系相分离的改革模式下，审计机关虽然设于政府内部，但审计业务却不受政府领导，而是直接向人大负责，受人大监督。这可以从根本上解决困扰我国多年的审计独立性问题。现行体制下，审计结果报告须由审计机关先提交给本级政府，再由政府提交给本级人大常委会。政府是被审计对象，却在监督者（人大常委会）之前得到审计结果报告，这就很难避免审计报告被政府“过滤”，无法保障审计结果的公允性。审计机关直接向人大负责后，可以直接将审计结果报告提交给人大，直接对接优化后的预算工作委员会，既独立，又高效。

虽然《审计法》规定审计机关受本级政府行政首长直接领导，但实际上，为数不少的地方审计工作却是由其他领导分管或协管的，甚至多是由负责财政工作的领导同时管理，政府行政首长较少过问。财政工作是主要的被审计对象，这样一来，被审计单位负责人却成了审计机关的领导者，审计机关就更难以独立地监督财政工作了。实践中的这种现象也是很多地方审计流于形式的重要原因之一。虽然这种现象只是一些地方不严格按照法律规定的管理情况，并非法律本身的问题，但是这种现象的普遍性却是由于审计机关的行政属性导致的，问题的根源在于审计工作的行政领导方式。审计机关直接向人大负责后，政府行政首长尚且不能置喙审计工作，更不会有其他行政部门领导

来管理和干预审计工作了。

除上述问题外，当前审计体制其他突出问题的根源都在于审计机关受政府管理而缺乏独立性，诸如：审计机关对同级政府经济活动难以发挥监督和制约作用；审计目标和任务在很大程度上受政府行政首长意志的左右；审计发挥作用的程度取决于领导者素质和重视程度；无法突破地方政府保护的屏障等等。审计机关直接向人大负责后，这些问题都将迎刃而解。

（三）审计机关的人事安排和经费预算

审计机关虽然在行政上仍隶属于政府，但考虑到审计工作的特殊性，按照宪法第91条对审计工作独立性的要求，地方各级审计机关负责人应当由本级人大直接产生，而非由本级政府行政首长任命。审计机关负责人在审计工作中扮演重要角色，查询被审计单位金融账户，封存被审计单位的有关资料和资产，暂停拨付业务相关款项等特殊审计工作，均需经过审计机关负责人的批准方可开展。如果审计机关负责人由政府任命，那么负责人极有可能做出不利于审计工作的决定。然而在中央层面，仍应严格按照宪法操作，即审计署审计长的人选由国务院总理提名，全国人大决定；全国人大闭会期间，由全国人大常委会决定。审计管理体制的改革应当在宪法秩序内探寻最佳方案，非重大事由，不建议修宪。

经费是审计工作质量的重要保障，审计经费不足是当前体制下的另一个现实问题。目前审计经费列入本级政府财政预算，由本级政府予以保证。各级政府财政部门负责预算编制，对预算分配有较大影响，而财政部门是审

计机关的主要审计对象，为了获得足够的审计经费，审计机关在审计财政部门时难免“放水”，严重影响审计结果。如果财政部门故意利用预算经费干预审计工作，那么想必后果更加恶劣。因此，笔者建议改革后的审计机关经费预算不列入本级政府预算，单列预算，人大单独审批，避免上述问题的出现。

五、结语

将审计机关设于政府内部的行政型审计模式是我国宪法确定的审计制度，优化审计管理体制只能在宪法框架下探索改革方案，不得从根本上颠覆行政型审计模式。因此，目前比较理想的改革方案是在审计机关和人大之间建立起有效的衔接机制，一方面提升人大的审计专业水平，完善人大常委会组织制度和工作制度；另一方面在审计机关内部进行负责制与隶属关系相分离的审计管理体制的改革。虽然上述改革建议能够在很大程度上解决当前我国审计最主要的问题，但是这种改革尚不能从根源上满足审计工作服务于人大监督的要求，某些典型的审计问题依然无法得到解决。审计机关负责制与隶属关系相分离的改革方案只是一种过渡期的改革方案，条件成熟时，应当通过修改宪法将行政型审计模式变更为能够更好适应国情的其他审计模式，提高对财政预算的监督水平，构筑党和国家监督体系中牢固的财政监督网。□

（陈征，中国政法大学法学院教授，博士生导师；刘馨宇，中国政法大学博士研究生。本文选自《中共中央党校（国家行政学院）学报》2020年第6期）



