

# 山东人大工作 理论与实践 CONTENTS

主管单位：山东省人大常委会办公厅  
批准机关：山东省新闻出版广电局

2018 · 2  
总第 18 期

主 编：王树忠  
副 主 编：张 力  
责任编辑：刘文华 朱艳芸  
联系电话：0531-86082320  
电子邮件：sdrdllyjc@126.com  
地 址：济南市院前街 1 号  
邮政编码：250011

印 刷：济南百思特印业有限公司  
印 数：3300 册  
印刷日期：每季度第二个月

## 目 录

### 学习宪法专栏

- 02 坚定不移树立和维护宪法权威 张 力  
05 新时代中国宪法政治展望 肖金明  
09 把“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”  
写入宪法意义重大 王 辉

### 监督纵横

- 12 关于深化人大预算审查监督改革工作的思考  
山东省人大常委会预算工作委员会  
16 人大“质询难”的成因分析与对策研究 隋志强 张升忠  
22 关于实施票决制的实践与思考 马春荣 王 磊 时 波

### 立法研究

- 24 立法语言的基本要求 王仲泉

### 理论探讨

- 27 推进地方人大新型智库建设的实践与思考  
山东省人大工作理论研究会  
31 习近平关于发展完善人民代表大会制度重要论述的创新  
与贡献 张宏明  
39 全面推进依法治国需要把握好的四大关系 张 杰  
46 人民当家作主的山东实践与制度经验 郑文丽  
51 坚持和运用马克思主义哲学观点做好新时代人大理论  
研究工作 刘跃鹏

# 坚定不移树立和维护宪法权威

张 力

宪法是立国之法、强国之重器，治国安邦的总章程、治国理政的总规矩。第十三届全国人民代表大会第一次会议表决通过的《中华人民共和国宪法修正案》，根据新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新实践，对现行宪法作出适当修改完善，对更好发挥宪法在新时代坚持和发展中国特色社会主义中的重大作用，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦，具有重大的现实意义和深远的历史意义。中国特色社会主义进入新时代，必须更加注重发挥宪法的重要作用，树立和维护宪法权威，把实施宪法提高到新的水平。

一、坚定不移树立和维护宪法权威根本在于坚持党的领导

党政军民学、东西南北中，党是领导一切的。坚持党的领导，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全面推进依法治国的题中应有之义。树立和维护宪法权威，最重要最根本的是树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“四个服从”，坚决维护习近平总书记的核心地位、领袖权威，坚决维护党中央权威和集中统一领导。不论任何时候、任何场合，都要理直气壮讲清宪法的政治属性，讲清宪法修改的重大意义，对挑战宪法法律、挑战中国共产党领导、挑战中国特色社会主义制度的言行，敢于亮剑、坚决斗争。

这次宪法修改的一个重大亮点，就是在宪法第一条中增写了“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。这一修改，体现了深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神要求，是推进宪法完善发展的重要举措，体现出我们党对共产党执政规律和社会主义建设规律认识的深化，为党的领导提供了强有力的宪法保障，从而把坚持党的领导从具体制度层面上升到国家根本制度层面。

人大工作是党和国家事业的重要组成部分，做好人大工作、推动人大事业发展，必须始终按照宪法要求，更加自觉地把坚持党的领导作为首要政治原则。要坚决维护党委总揽全局、协调各方的领导核心地位，自觉把党的领导贯彻到人大工作的全过程、各方面，切实保证与党委思想同心、目标同向、行动同步；要更加自觉地落实党委决策，做到紧跟党委部署不掉队、领会党委精神不偏差、执行党委决策不含糊，确保党的主张通过法定程序成为人民群众的共同意志和自觉行动，确保党委各项重大决策部署全面贯彻落实。

二、坚定不移树立和维护宪法权威基础在于加强宪法学习教育

宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰。习近平总书记指出，“要在全社会加强宪法宣传教育，

提高全体人民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念。”按照这一要求，需要采取灵活多样的形式和手段，向干部群众宣传宪法的精神、原则、要义，宣传这次宪法修改的重大意义、总体要求、主要内容，让宪法家喻户晓，在全社会形成尊法学法守法用法的良好氛围。

要坚持把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，与学习贯彻宪法精神紧密结合，融会贯通、加深理解，联系实际学懂弄通做实。坚持把学习宣传宪法作为“两学一做”学习教育常态化制度化、作为即将开展的“不忘初心、牢记使命”主题教育、作为“大学习、大调研、大改进”以及全民普法教育的重要内容，系统谋划、统筹推进；要完善国家工作人员，特别是领导干部学法用法制度，把宪法列为领导干部学习的必修课，切实增强领导干部这个“关键少数”的宪法意识和宪法思维；要创新学习教育形式，突出抓好新媒体普法平台建设，实施“互联网+宪法宣传”行动，不断增强学习教育的吸引力、影响力，真正让宪法规定深入人心，让宪法精神广泛弘扬，让宪法意识深植人心。

地方人大及其常委会要把加强宪法学习教育作为保障宪法实施的重要环节，采取多种有效方式，组织人大代表和常委会组成人员学习宪法和法律，牢固树立宪法至上意识，以法治思维统领人大各项工作，努力成为宪法的忠实崇尚者、模范遵守者、坚定捍卫者；要依法组织开展宪法宣誓活动，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员，正式就职时公开向宪法宣誓，激励和教育国家工作人员树立宪法意识，恪守宪法原则，弘扬宪法精神，履行宪法使命；要丰富开展“12·4”国家宪法日集中宣传活动，大力宣传中国特色社会主义

法律体系，使法治真正成为根植于人民内心的信仰；要注重加强宪法理论研究，推进宪法理论创新，为解决宪法实施中的重大问题提供理论支持和学理支撑。同时，要把宪法研究同人大制度和人大工作理论研究有机结合起来，相互促进，多出成果。

三、坚定不移树立和维护宪法权威关键在保证宪法实施

习近平总书记强调：“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。”要树立和维护宪法的权威，就必须坚持不懈地抓好宪法实施工作，把宪法的规定、原则和精神落到实处。宪法赋予地方各级人民代表大会保证宪法、法律、行政法规在本行政区域内的遵守和执行的重要职责，地方各级人大及其常委会必须依法履行宪法法律赋予的职责和使命，敢于担当、勇于担当、善于担当，全力保证宪法实施。

（一）依宪行使立法权。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力。多数宪法规范需要通过法律、法规转化为具体、明确的行为规则才能在国家生活和社会生活中有效实施。因此，依宪立法是实施宪法的重要途径。有立法权的地方人大及其常委会必须做到，任何法规的制定都必须有宪法根据，都不得与宪法相抵触。要积极适应新时代党治国理政对立法的巨大需求以及人民群众对法治日益增长的需要，大力推进科学立法、民主立法、依法立法，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

（二）加强备案审查制度和能力建设。通过法规、规章提交备案过程中，对这些法规规章进行审查，是我国的制度优势，也是我国合宪性审查机制和合法性审查机制的特色。加强备案审查制度和能力建设，一方面，要把所有规范性文件都要纳入备案审查范围，实行有件

必备，有备必审；另一方面，要有错必纠，强化纠错机制的刚性要求，发现问题后，要求制定机关限时反馈研究处理意见，对制定机关拒绝纠正的，应及时依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，切实维护社会主义法制统一。目前法规备案审查工作还处在常委会法制工作机构的工作性审查阶段，备案审查结果没有提交常委会会议审议。可在法制工作机构的工作性审查的基础上，探索建立提交常委会会议审议的机制，逐步做到由常委会听取备案审查结果报告并审议，切实落实人大常委会行使备案审查法定职权。

（三）依法行使监督权。监督权是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的一项重要职权，依法行使监督权，必须把正确监督、有效监督作为开展监督工作的基本遵循。正确监督，就是严格按照法定职权和法定程序进行监督，既敢于监督又善于监督，正确处理监督与支持的关系。有效监督，就是要克服监督工作的形式主义，坚持问题导向，找准加强监督工作的着力点，完善监督工作方式方法，跟踪问效，一

抓到底，推动解决人大代表、人民群众普遍关心的热点难点问题，让人民群众有更多获得感。

（四）依法讨论决定重大事项。宪法和地方组织法规定，县级以上地方各级人民代表大会及其常委会“讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”，要扎实推动这项重要制度落地生根见效，更好发挥国家权力机关的职能作用，首要是依法，就是要依照宪法法律规定，结合本地实际，明确人大讨论决定重大事项的范围，把事关本行政区域内经济社会发展全局、涉及群众切身利益的重大决策作为重点，把握权力边界，列出事项清单。其次要规范，就是要规范工作程序和机制，建立健全重大事项决定案的提出、审查、论证、审议、表决程序，以及重大事项报告和意见反馈程序，做到既规范有序操作，同时又增强实效。最后是执行，就是在人大及其常委会作出决定决议以后，要推动国家机关、社会团体、企事业单位和公民遵守执行，维护权力机关决定决议的严肃性和权威性。

（作者单位：山东省人大工作理论研究会）

## 他山之石

### 赞！浙江省代表联系群众工作出高招！

为深入开展“大学习大调研大抓落实”活动，进一步巩固和深化浙江省人大代表联系人民群众工作，经浙江省委同意，在今年第三季度组织浙江省级领导干部人大代表赴代表联络站开展联系人民群众主题活动。浙江省委办公厅日前就此向各地发出通知。

通知要求，浙江省各级人大代表中的省级领导干部在进代表联络站开展主题活动中，要围绕认真学习贯彻习近平总书记重要指示精神及浙江省委十四届三次全会精神，直接听取群众意见，回应群众关切，开展调查研究，狠抓落实，以上率下，作出示范，以更好地激励浙江省广大干部群众“干在实处永无止境，走在前列要谋新篇，勇立潮头方显担当”。该主题活动要求9月底前完成。

# 新时代中国宪法政治展望

肖金明

概言之，新时代宪法政治发展应当立足现实、面向未来，依靠思想引领和制度依托，重塑宪法根本制度和基本逻辑，以复兴宪法为中华民族伟大复兴提供根本法治保障。具言之，新时代宪法政治发展应当适应社会主要矛盾变化的要求，面向实现中华民族伟大复兴的远大目标，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以1982年宪法特别是宪法修改形成的宪法修正案，尤其是通过第五次宪法修改所取得的重大成果为基础，进一步推进宪法理论创新、制度创新和实践创新，推进新时代中国特色社会主义宪法政治发展，实现由改革宪法向复兴宪法的飞跃，拓展中国特色社会主义宪治之路，以根本制度和法治保障社会主义现代化强国建设和中华民族伟大复兴。

## 一、新时代宪法政治发展的规定性

党的十九大确认中国特色社会主义进入新的历史方位，中国特色社会主义新时代由现实和未来构成，社会主要矛盾变化和中华民族伟大复兴的目标对新时代宪法提出了新的要求，深刻影响着新时代宪法政治发展。新时代宪法政治发展应当适应经济社会政治发展的需要，尤其要适应新时代社会主要矛盾变化的要求，依循国家治理体系和治理能力现代化的主线，面向全面建成社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴中国梦的远大目标。

一是社会主要矛盾的变化。社会主要矛盾的变化是中国特色社会主义进入新时代的主要标志之一。进入新时代，社会主要矛盾表现为经济社会政治文化生态各领域各方面的不协调不平衡不充分发展，其中也包括制度、立法、法治、宪法的不协调不平衡不充分发展，与人的全面发展、人民对美好生活的需要之间的矛盾。人民对美好生活的向往和期待，是民主法治、公平正义、环境安全等更广泛的权利需求和制度需要，这无疑对通过法治和宪法保障民主和维护人权提出了进一步的要求，也意味着民主法治、协调统一、权威高效等更深刻的体制要求和机制需要，这无疑对通过法治和宪法推进机构改革、创新党政关系提出了进一步的要求。无论是新时代的人民民主、人权保障，还是国家治理现代化、党和国家机构改革，都需要进一步推进宪法理念和制度创新，需要新时代宪法政治转型进步。推进新时代宪法政治发展，应当适应社会主要矛盾变化的需要，逐步满足人民群众对民主法治、自由平等、公平正义、教育健康、环境安全等广泛需求。换言之，新时代社会主要矛盾变化在一定意义上决定着新时代宪法政治发展的进程和水平。

二是中华民族伟大复兴的目标。中国特色社会主义进入新的历史方位，在决胜全面小康社会的基础上，将开启分两步走的社会主义现

代化建设新征程，实现中华民族伟大复兴的中国梦。宪法第五次修改完善发展了中国特色社会主义文明体系，高度概括了社会主义现代化强国的基本特征，规定了党和国家事业发展的宏大目标，明确了民族复兴与国家强盛一体两面的关系，对新时代宪法政治发展具有深远意义。无论社会主义文明体系的构建、现代化强国建设，还是实现中华民族伟大复兴，都需要新时代宪法与之同行。需要特别指出的是，宪法第五次修改充分肯定了改革开放的历史地位和作用，改革与革命、建设并列，完善了对党领导人民进行近百年不懈奋斗的光辉历程的表述。在走向“第二个百年目标”的现代化进程中，“复兴”可能成为继革命、建设和改革之后最能够准确标识党领导人民奋斗光辉历程的概念。民族复兴思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心内容，是宪法确认的全中国人民的最高愿望和最大共识。习近平新时代中国特色社会主义思想和实现中华民族伟大复兴入宪，标志着新时代宪法政治转型的开始，决定着新时代宪法政治发展的方向。换言之，中华民族伟大复兴思想在精神理念上主导着新时代宪法政治的发展进程和品质。

## 二、新时代宪法政治发展的基础

从党的十九大确认习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位，以及党的十九届二中、三中全会作出若干制度建设的重大部署，到十三届全国人大一次会议通过宪法修正案，完善治国理政一系列重大制度，形成了新时代宪法政治发展的思想基础和制度基础。科学阐释习近平新时代中国特色社会主义思想，贯彻落实现行宪法第五次修改形成的宪法修正案，对于新时代宪法政治发展具有重大意义。

一是习近平新时代中国特色社会主义思想。习近平新时代中国特色社会主义思想是中

国特色社会主义进入新时代的主要标志之一。党的十八大以来，随着法治渐成治国理政基本方式，依法治国制度实践不断创新，中国共产党对宪法原理、地位、功能作用、制度逻辑、发展规律的认识不断深化，宪法集中体现党的意志和人民意志，高度统一人民意志、党和国家意志，是社会最大公约数和最大政治共识，是党的基本路线方针政策与国家重大制度、任务和基本国策的最高法制体现。党领导人民不断深化宪法理论认识、探索宪法实施监督、创新宪法制度体系，治国理政实践、制度和理论创新取得的重大成果，集中反映在习近平新时代中国特色社会主义思想中，是习近平关于发展完善社会主义民主法治重要论述的主要内容。毫无疑问，习近平新时代中国特色社会主义思想对新时代社会主义宪法政治发展具有重大指导意义。

二是宪法第五次修改的成果。现行宪法第五次修改是一个政治与法治相结合、民主与科学相统一的重大政治活动，修宪活动坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，围绕三条主线展开，第五次修宪取得了重大成果。其一，党的指导思想入宪，形成全国人民共同的思想基础。科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想入宪，完善和发展了中国特色社会主义理论体系。习近平新时代中国特色社会主义思想是内容非常丰富的体系，包括“新发展理念”入宪，体现了习近平新时代经济思想的内核和精髓；“法治”第二次入宪，加强了民主与法治内在的逻辑关系；“改革”入宪，赋予改革以宪法地位，体现了党领导人民不懈奋斗的光辉历程，以及改革的全民共识；“社会主义核心价值观”成为社会建设的价值引领和社会文明的基础内涵；“和谐”“中华民族”入宪，对统一战线、国家治理体系和治理能力

产生重大影响；“人类命运共同体”体现了全球意识、世界视野和大国责任担当，以及“法治中国”的世界意义；等等。其二，党的奋斗目标入宪，明确全国人民和中华民族的行动方向。社会文明、生态文明入宪，形成了完整的中国特色社会主义文明体系；“和谐美丽”入宪，完整概括了社会主义现代化强国的基本特征，体现了民族和谐之于现代化强国、民族复兴的重大意义；现代化强国入宪，从站起来到富起来再到强起来，党领导人民革命建设改革面向的伟大目标；实现中华民族伟大复兴中国梦写进宪法，体现民族复兴的最高政治愿望和最大政治共识；等等。其三，党的领导入宪，引领国家治理体系和治理能力现代化。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质特征入宪，完善发展国家治理体系和治理能力。党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，是国家治理体系和治理能力的重心所在；国家主席任期制调整，国务院职能权责补充和调整，是完善党和国家治理体系和治理能力的重要制度措施；监察制度入宪，宪法专节规定监察委员会，重在健全国家政权体系，完善党和国家治理体系；宪法宣誓制度入宪，强调增强宪法意识和思维的重要性，法律委员会更名为宪法和法律委员会入宪，为推进合宪性审查工作提供组织机制保障；设区的市地方立法权入宪，消除对设区的市地方立法合宪性的质疑，强化了地方治理之于国家治理的意义；等等。以习近平新时代中国特色社会主义思想为最新内容，创新发展了中国特色社会主义理论体系，以中华民族伟大复兴根本目标为最新引领，丰富发展了社会主义现代化内涵特征，以党的领导是中国特色社会主义最本质特征为最大重心，完善发展了党和国家治理体系和治理能力。新的宪法修正案是现行宪法的最新发展成果，融入宪法文本

体系，体现了宪法与时俱进，更具时代性和更富生命力，这无疑为新时代宪法政治发展奠定了坚实的制度基础。

### 三、新时代宪法发展的重大命题

贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神及其重大战略部署，以新宪法修正案的实施为基础，不断推进中国特色社会主义宪政理论创新、制度创新和实践创新，重构和完善宪法根本政治制度，重塑和完善宪法基本制度逻辑，完善发展中国特色社会主义制度体系，推进党和国家治理体系和治理能力现代化，是新时代宪法政治发展的重大命题。

一是重构宪法根本政治制度。从国体和政体高度统一出发，完善由党的领导制度与人民代表大会制度同构的社会主义根本政治制度。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”。宪法“国体”条款内含着“党的领导”（工人阶级领导是通过它的先锋队——中国共产党实现的）本质性规范；现行宪法第二条规定“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”。宪法“政体”条款则内含着人民代表大会制度。通常来说，国家的根本制度是社会主义制度，根本政治制度是人民代表大会制度。实际上，源自政体的人民代表大会制度与源自国体的党的领导制度共同表达了国家根本政治制度。换言之，国家根本政治制度由党的领导制度与人民代表大会制度同构而成。宪法第五次修改进一步完善了我国的国体制度；“中国共产党领导”写入宪法总纲第一条，源自国体的党的领导制度，与源自政体的人民代表大会制度同构国家根本政治制度，进一步完善了宪法确立的国家政治制度体系。在推进人民代表大会制度与时俱进的同时，加强党的领导制度化、规范化、

程序化建设，更加突出党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，充分体现中国特色社会主义制度的最大优势，是新时代宪法政治发展的重大实践课题。

二是重塑宪法制度基本逻辑。以国家治理体系和治理能力现代化为出发点，完善“民主—法治”与“人权—法治”并重的宪法制度基本逻辑体系。实施依法治国战略二十多年来，以“国家尊重和保障人权”入宪为重要标志，以“法治—人权”为基本逻辑的制度建设和法治实践取得了巨大进展，“法治—人权”逻辑甚至在一定意义上成为制度评判和完善的重要标准和尺度。尽管改革开放初期在强调解放思想、经济建设的同时特别强调民主与法治的关系，发展社会主义民主，必须加强社会主义法治，改革开放四十年来不断发展的人民民主包含着具体和明确的法治要求，政治改革由民主法治构成。但与“法治—人权”逻辑比较，“法治—民主”逻辑明显刚性不足，民主—法治的基本逻辑形式意义大于实质意义，甚至长期淡现主流学术领域。第五次宪法修改将序言中的“发展社会主义民主，健全社会主义法制”修改为“发展社会主义民主，健全社会主义法治”，这是“法治”自1999年入宪以来的再次入宪。“法治”再次入宪的意义主要不在于强调法制与法治两者的区别，而在于强化“民主—法治”逻辑，加强社会主义民主与社会主义法治的关

系。这是健全人民当家作主制度体系的本质要求，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一法治道路的基本需要，是推进党和国家治理现代化的根本需求。在进一步加强“法治—人权”逻辑的同时，不断加强“民主—法治”逻辑，强化“民主—法治”与“人权—法治”两大宪法制度逻辑的效力，对完善发展中国特色社会主义制度，推进新时代中国特色社会主义宪治发展，推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。

新时代推进全面依法治国，加快建设法治中国，必须立足于经济社会政治、改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军的整体格局，在党领导人民治国理政的宏大视野中，全面认识和深化实践全面依法治国的内涵，尤其应当将依法治国与依规治党有机统一确立为全面依法治国的基本原则，不断推进依章治党、依宪执政、依宪治国有机统一，加快社会主义宪治中国建设步伐，实现党和国家治理体系和治理能力现代化。推进新时代宪法政治发展，加快建设宪治中国，必须加强党章和宪法的关系，推进党章和宪法关系理论和实践创新，遵循“宪法至上、党章为本”原则，确保党内法规制度规范不抵触宪法法律，以党章实施促进和保障宪法实施，维护党章和宪法的权威和尊严。

（作者单位：山东大学法学院）

# 把“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”写入宪法意义重大

王 辉

宪法是国家的根本法，是国家各种制度和法律法规的总依据，是治国安邦的总章程。十三届全国人大第一次会议表决通过的宪法修正案，将“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”写入宪法。“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”，是习近平新时代中国特色社会主义思想的一个重要论断，在宪法序言已经确定党的领导地位的基础上，进一步在宪法总纲规定的国家根本制度中充实这一内容，对于坚持和加强党的全面领导、科学表述和完善发展国家根本制度与国体、推进中国特色社会主义事业发展都具有重要而深远的意义。

一、把“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”载入宪法总纲，为坚持和加强党的全面领导提供了根本制度保障

中国共产党的领导地位，是在领导中国人民进行革命、建设、改革的长期实践中形成的，是人民的选择、历史的选择。现行宪法总纲第一条规定：“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。”这是关于我们国家性质的规定，明确了我国的国体。人民民主专政是我们党领导人民进行社会革命创造的适合我国国情最根本的制度。这一制度，是我们党团结带领人民经过28年浴血奋战、进行了艰苦卓绝的斗争最终确

立起来的；是我们党团结带领人民完成社会主义革命、进行改革开放新的伟大革命不断巩固和发展起来的。在这个伟大的历史变革中，中国人民得出的最基本的结论是：中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。因此，国家性质、国体，确定了党在国家中的领导地位，把“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”载入宪法，是我国宪法的题中应有之义。

习近平总书记在第十九届中共中央政治局第四次集体学习时强调：“我国宪法是治国理政的总章程，必须体现党和人民事业的历史进步，必须随着党领导人民建设中国特色社会主义实践的发展而不断完善发展。”这是我国宪法发展的一个显著特点，也是一条基本规律。

在当今中国，党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，是最高政治领导力量。“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”深刻揭示了中国共产党领导与中国特色社会主义之间内在的统一性，是习近平新时代中国特色社会主义思想的一个重要论断，是科学社会主义基本原则与中国特色社会主义实际相结合形成的理论创新成果。这次宪法修改把“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”充实进宪法关于国家根本制度的条文，把党的领导与社会主义制度内在统一起来，从社会主义本质属性的高度确定党在国家中的领导

地位，体现了我们党对马克思主义政党建设理论的运用和发展，是对共产党执政规律和社会主义建设规律认识的深化。

国际共运史经验表明，一个国家没有马克思主义政党的领导，或者共产党一旦丧失社会主义国家的领导权，社会主义性质便不再存在。巴黎公社失败的根本原因，就是缺乏一个以马克思主义理论武装起来的革命政党的领导。社会主义国家是人民当家作主的国家，必须由自身没有任何私利、代表人民利益的政党来领导，才能保证国家社会主义制度性质不被改变，人民才能真正成为国家主人。中国共产党就是这样一个始终代表着最广大人民根本利益、为建设社会主义现代化强国而不懈奋斗的先进政党，始终把党的领导与中国人民的前途命运、与社会主义的前途命运紧密相连的先进政党。正因如此，我们党决不容许出现任何动摇党的领导地位的现象。前苏联作为世界上第一个社会主义国家，之所以陷入亡党亡国的悲惨境地，一个直接的原因就是当时的苏共领导人接受西方所谓“宪政”思想，推动修改宪法第六条，取消了苏共领导地位，使国家和政权快速崩溃，苏联的社会主义制度也随之烟消云散。

二、把“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”载入宪法，为坚持和加强党的全面领导，惩处反对、攻击和颠覆党的领导的行为提供了法律依据

党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党领导人民捍卫宪法和法律尊严，同时，宪法也要为坚持党的领导提供有力法律保障。在宪法序言确定党的领导地位的基础上，进一步在宪法总纲领规定的国家根本制度中充实“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”的内容，不仅进一步强化了党的领导地位的法律权威，还使宪法“禁止

任何组织或者个人破坏社会主义制度”的规定内在地包含了“禁止破坏党的领导”的内涵，有利于增强全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织坚持党的领导、维护党的领导的自觉性，有利于对反对、攻击和颠覆党的领导的行为形成强大震慑，并为惩处这些行为提供明确的宪法依据。

习近平总书记指出：“我们党首先要带头尊崇和执行宪法，把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。”我国改革的过程，是实现社会主义制度自我完善、不断推进国家治理体系和治理能力现代化的过程，也是把实践中已见成效的体制机制和做法及时上升为党和国家制度的过程。当前，党总揽全局、协调各方的领导核心地位在国家运行机制和各项制度中得到了充分体现。比如，坚持党对国家政权机关的领导，坚持党对多党合作和政治协商制度的领导，坚持党对统一战线的领导，坚持党对经济、政治、文化、社会、生态文明建设的领导，坚持党对人民军队的绝对领导，坚持党对外交工作的领导，等等，已经形成一套坚持党的领导的制度规范和工作机制，并转化为国家治理有序、事业发展高效、社会和谐稳定的制度优势，使中国特色社会主义制度显示出了无可比拟的优越性。所以，宪法有必要将坚持党的领导从具体制度层面上升到国家根本制度层面，使之具有更强的制度约束力和更高的法律效力，推动党的领导通过社会主义制度的执行有效落实到国家治理的各个领域、各个环节、各个方面。

实践是检验真理的唯一标准。没有党的领导，就没有社会主义在中国的实践，就没有中国特色社会主义的开创和发展；没有党的领导，就不可能夺取新时代中国特色社会主义伟大胜

利，民族复兴也必然会沦为空想。今天，中国人民已踏上中国特色社会主义新征程，实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦，不知还要爬多少坡、过多少坎、经历多少风风雨雨、克服多少艰难险阻。要实现宏伟目标，战胜前进道路上的风险挑战，从根本上讲就是要靠党的领导、靠党把好方向盘。所以，只有进一步强化党的领导地位的法律权威，才能把党的领导贯彻落实到国家政治生活和社会生活的各个领域，实现全党全国人民思想上、政治上、行动上的一致，确保中国特色社会主义事业始终沿着正确轨道向前推进。

三、把“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”载入宪法，真正实现了坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一

发展社会主义民主政治的关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，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。这次宪法修改过程，始终坚持党中央集中统一领导，充分反映人民的需求和愿望，严格遵循宪法修改的法定程序，是一次坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的生动实践。

1954年9月第一届全国人民代表大会第一次会议通过了新中国第一部宪法，人民代表大会制度正式在全国范围内系统地建立起来。党领导人民探索三者有机统一的征程由此开启。自那至今，先后制定、颁布的4部宪法，都在序言中确认了党领导人民进行革命、建设的伟大斗争和根本成就，同时也确定了党在国家中的领导地位。这次修改把“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导”写入宪法，进一步强化了党的领导地位的宪法权威，从社会主义本质属性的高度确定了党在国家中的领

导地位，使我们对党的领导和中国特色社会主义的认识达到一个前所未有的新高度。

习近平总书记指出：“在中国，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”人民代表大会制度为实现党的领导、人民当家作主、依法治国提供了有效可靠的制度载体、实施平台和运行轨道，为实现“三者有机统一”创造了根本制度环境和重要运行条件。从人大工作的角度说，要在更高水平上实现三者的有机统一，推动人民代表大会制度与时俱进，做好新时期的人大工作，必须坚持和不断扩大人民代表大会制度的这一制度优势，必须不断增强对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，其中最重要的是坚持党的领导。人大工作是党和国家工作的重要组成部分，只有坚持和依靠党的领导，保证党的主张通过法定程序转化为国家意志，才能保证和发展人民当家作主，才能全面推进依法治国，充分彰显人民代表大会制度的巨大功效。

“法与时转则治，治与世宜则有功。”宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。修改宪法是为了更好实施宪法，更好发挥宪法的国家根本法作用。全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。我们要以这次宪法修改为契机，加强宪法学习、增强宪法意识，带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法，做尊法学法守法用法的模范，把实施宪法摆在新时代全面依法治国的突出位置，采取有力措施加强宪法实施和监督工作，为保证宪法实施提供强有力的政治和制度保障，把依法治国、依宪治国提高到一个新水平。

（作者单位：山东省人大常委会机关党委）

# 关于深化人大预算审查监督 改革工作的思考

山东省人大常委会预算工作委员会

审查批准预算、决算和监督预算执行是宪法和预算法、监督法等法律赋予各级人大及其常委会的重要职权。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央就人大制度和人大工作提出一系列新思想新论断新要求，为在新的历史条件下坚持、完善、发展人民代表大会制度，加强和改进人大预算审查监督工作，提供了科学理论指导和行动指南。今年3月份，中共中央办公厅印发《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》（下称《指导意见》），进一步就加强人大预算审查监督职能作出重要部署。贯彻落实好中央指导意见，应认真学习、深入领会中央文件精神，结合地方实际，对中央改革举措及时进行细化和落地。要利用好这一改革契机，切实提高人大预算审查监督的针对性、实效性，推动我省人大预算审查监督工作再上新台阶。

一、统一思想认识，增强改革的使命感、责任感

贯彻落实党的十八届三中全会、十九大、十九届三中全会精神，推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，必须统一思想认识，凝聚改革共识。一是要提高政治站位，旗帜鲜明讲政治。深入学习领会新时代党中央对人大预算审查监督工作提出的新定位、新要求、新举措，充分认识人大预算审查监督重点向支

出预算和政策拓展的重大意义。通过召开工作会议、调研座谈等形式，加强宣传引导，使各级深刻领会改革的精神实质，把握好改革的政治方向。通过扎实推进改革，使预算安排更好地贯彻落实党中央重大方针政策和省委决策部署，更好地发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，更好地发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用。二是要树立正确的监督理念，创新监督方式。按照常委会领导提出的“敢于监督、善于监督、实施精准监督”的要求，着眼于促进依法行政，引导各级正确处理支持与监督的关系，寓支持于监督、寓监督于发展。把求真务实贯穿于监督工作始终，摸实情、出实招、解决实际问题，形成推动改革的合力，维护人大监督的法律权威。三是要着力转变作风，提升履职能力。深入开展“大学习、大调研、大改进”，加强干部队伍作风建设；通过举办预算审查监督干部培训班、聘请高层次专家授课等形式，系统开展学习培训，切实提高干部队伍的政治素质和业务能力。

二、坚持制度先行，积极稳妥地推进实施改革

制度先行是依法开展人大监督的内在要求，也是改革“过险滩”“啃硬骨头”的客观需要。中共中央办公厅关于人大预算审查监督重点向

支出预算和政策拓展的指导意见，提出了人大预算审查监督要向重点支出和重大投资项目、财政转移支付、政府债务等五个方面拓展的要求，明确了开展专题审议等六项主要程序和方法。以中央文件精神为指导，结合我省实际，拟定好贯彻实施意见，建立人大对政府预算全口径审查、全过程监管机制，是省委确定的改革任务，事关人大预算审查监督的长远发展。为落实好省委改革任务，确保改革取得预期效果，要做到“六个坚持”：一是把坚持党中央集中统一领导作为预算审查监督的基本遵循，认真负责、不折不扣地执行党中央和省委决策部署，使党的主张通过法定程序成为国家意志，保障党的路线方针政策在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。各级人大及其常委会开展预算审查监督工作中的重要事项和重要问题要及时向本级党委请示报告。二是坚持围绕和服务党和国家大局，贯彻落实新发展理念，主动适应经济发展新常态，以推进供给侧结构性改革为主线，开展支出预算和政策审查监督工作，使财政预算和政策更好服务于党和国家中心工作，推动经济社会持续健康发展。三是坚持以人民为中心的发展思想，推动解决制约全面建成小康社会的短板和瓶颈问题，推动解决人民群众普遍关心的热点难点问题，使改革发展成果更多惠及全体人民，不断增强人民群众的获得感、幸福感。四是坚持问题导向，着力推动解决突出矛盾，推动建立健全解决问题的长效机制。五是坚持依法监督，严格按照宪法和法律赋予的预算审查监督职权，通过法定程序、运用法定方式，加强支出预算和政策审查监督工作，推动政府依法行政、依法理财。六是坚持积极探索和扎实推进相结合，深化拓展支出预算和政策审查监督的内容，探索创新监督方式，确保改革效果。

三、突出重点领域，增强监督的针对性、实效性

为增强监督实效，应重点把握好以下几个方面的审查监督：

1. 加强重点支出与重大投资项目的审查监督。围绕推动政府健全完善重点支出与重大投资项目的决策机制，提前介入预算编制。每年在政府预算草案编制前，预算工委等工作机构要组织政府财政等部门认真听取人大代表和社会各界的意见建议，促进合理确定重点支出与重大投资项目预算，保障党中央重大方针政策和地方各级党委决策部署的贯彻实施。在预初审环节，探索建立专题审议制度，选取1至2项重点支出进行专题审议。严格预算执行约束，预算执行中确需调减农业、教育、科技、文化、卫生、社会保障等重点支出年初预算数额的，政府应当依法编制预算调整方案，报本级人大常委会审查批准。逐步扩大重点支出和重大投资项目预期绩效目标、绩效评价结果的报告随预算、决算报本级人民代表大会或常委会会议审议并向社会公开的范围，推动政府全面实施绩效管理，强化绩效导向。

2. 加强财政体制及财政转移支付的审查监督。对于省以下财政体制的确立，本级人大常委会要加强备案监督。本级人大财经委、常委会预算工委等工作机构要搞好调查研究，提出有针对性的意见。对于转移支付预算要重点审查政府通过财政转移支付贯彻落实党中央重大方针政策和地方各级党委决策部署的情况；转移支付与财政事权和支出责任划分的匹配情况；转移支付对促进实现各地区财政平衡及基本公共服务均等化情况等内容。要重点监督转移支付预算批准后在法律规定时间内批复下达、资金使用绩效管理情况，对重大政策实施跟踪问效，切实提高财政转移支付资金使用效益。

3. 加强政府债务的审查监督。要合理确定政府年度新增债务举借规模，在国务院确定的我省政府年度新增债务限额内，根据政府债务率、利息负担率、新增债务率等风险评估指标，结合债务资金安排使用和偿还计划，评价政府举债规模的合理性，按照法定程序，审查批准当年政府新增债务规模。要重点审查地方政府债务纳入预算管理的情况，有关政府债务的预算草案、预算调整方案要完整细化，全面反映本级政府年度新增债务的规模、结构、使用情况，并就存量债务置换安排等情况作出说明，确保新增政府债务有偿还计划和稳定的偿债资金来源、债务资金使用依法合规。要加大防范化解政府债务风险的监督力度，及时了解掌握本区域债务风险评估预警情况，与有关方面密切联系沟通，督促高风险地区完善存量债务化解方案和应急处置预案，积极稳妥化解累积的债务风险；要高度重视隐性债务问题，在有效化解现存隐性债务的同时，坚决遏制隐性债务增量，绝不允许新增各类隐性债务；要强化问责机制，对违规担保承诺、名股实债、保底回购等变相举债行为，严肃问责，牢牢守住不发生区域性、系统性风险的底线。

4. 加强部门预算的审查监督。为增强预算审查效果，常委会预算工委等工作机构要通过召开座谈会、专题调研等方式，了解掌握本级政府部门预决算编制等情况。政府及其财政部门应将除本级涉密部门外的全部部门预算、决算草案分别提交本级人民代表大会、常委会会议审查。逐步建立和完善部门预算备案审查制度，每年选取部分重点部门及所属单位开展审查活动，评估部门预算安排的合理性，政府及其有关部门要如实反映情况、提供资料，配合做好审查工作，认真落实整改意见，促进部门预算的规范化、标准化、科学化。各级人大及

其常委会要建立对本级部门预算执行情况的经常性监督机制，完善部门预算执行情况调度、预警机制，督促政府及其部门严格按批准的预算安排支出。要加强对部门预算支出绩效的监督，促进提高绩效管理水平，推动建立以绩效为导向的预算管理模式。审计部门要将本级部门预算执行和支出绩效作为本级预算执行审计的一项重要内容，加强审计监督。审计结果作为人大常委会审查本级部门决算的重要依据。

5. 加强重大财税政策的审查监督。建立重大财税政策出台前的报告制度。对于事关本级行政区域内经济社会发展全局、涉及群众切身利益的重大财税政策，如为落实本级党委确定的区域经济社会发展战略规划、重点任务而制定的重大财税政策，以及普惠性的民生保障政策等，各级政府在政策出台前应当向本级人大常委会作专项工作报告。人大财经委、常委会预算工委要加强调查研究，对重大财税政策的出台提出初步审查意见，政府及有关部门应当及时向人大财经委、常委会预算工委等工作机构通报情况，配合开展审查监督工作。对常委会听取报告、开展审查后提出的审议意见，政府及其有关部门要及时研究处理并反馈。加强与财税政策相关的预算管理和监督，重点关注政策实施效果和可持续性。因新出台政策需要进行预算调整的，政府应当依法编制预算调整方案，报本级人大常委会审查批准。

#### 四、创新方式方法，加大监督力度

1. 探索就重大事项或特定问题组织调查和质询。根据预算法，各级人大和县级以上各级人大常委会可以就预算、决算中的重大事项或特定问题组织调查，调查工作开展前应向本级党委请示报告。经县级以上人大常委会主任会议批准，人大财经委、常委会预算工委等工作机构可以对各部门、各预算单位、重大建设项

目的预算资金使用和专项资金使用等进行调查,政府有关部门和单位应当积极协助、配合。各级人民代表大会和县级以上各级人大常委会举行会议时,人民代表大会代表或者常委会组成人员,依照法律规定程序可以就预算、决算中的有关问题提出质询,受质询的有关政府或者财政部门必须及时给予答复。

2. 完善落实人大及其常委会有关预算决算决议的工作机制。在要求政府及其部门及时处理和反馈的基础上,加大跟踪问效力度,通过听取报告、开展专题调研、组织代表视察等形式,推动政府及其有关部门积极落实本级人民代表大会及其常委会有关预算决算的决议。常委会预算工委等工作机构应当听取政府财政等部门落实预算决算决议的工作安排情况通报,并将有关情况发送本级人大代表。根据改革进程,探索建立预算决算决议落实情况满意度测评和问责机制,增强人大预算审查监督效果。

3. 更好地发挥人大专门委员会、人大代表和社会各界的监督作用。人大有关的专门委员会可以结合开展执法检查、听取政府专项工作报告等,对相关领域部门预算草案、相关重点支出和重大投资项目、有关转移支付资金和政策开展调查研究,更好地发挥人大专门委员会的专业特点和优势。注重发挥人大代表的主体作用,完善人大代表预算审查监督联络员制度。同时,健全专家咨询制度,充分发挥社会各界的监督作用,不断提高预算审查监督工作水平。

4. 完善与审计的工作协调配合机制。按照中共中央办公厅关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见,各级审计机关在研究提出下一年度审计监督重点内容和重点项目时,应当征求本级人大常委会预算工委等工作机构的意见建议,形成监督合力。同时,各级审计机关应当加强对专项资金绩效和政策执行的审计监督,并在向本级人大常委会报告年度预算执行和其他财政收支的审计工作报告时予以重点反映,为人大开展支出预决算和政策审查监督提供支持服务。通过完善与审计的工作协调机制,充分利用审计成果,推动预算改革,维护财经秩序。

5. 强化预算审查监督的技术支撑。要根据加强人大预决算审查监督职能需要,适应信息社会发展要求,加快推进预算联网监督工作,建立人大预算联网监督信息平台,通过与政府财政、审计、人社、国有资产管理、税务、人民银行国库等有关部门单位的信息互通共享,及时掌握总预算及本级预算、重点支出和重大投资项目、部门预算、转移支付、政府债务管理等方面情况,逐步实现预算审查监督的信息化和网络化,提升审查监督的时效性。根据需要,可以引入社会中介专业机构为人大预算审查监督工作提供服务,借助外力,提高人大预算审查监督的专业化水平,更好地保障深化人大预算审查监督的需要。

# 人大“质询难”的成因分析与对策研究

隋志强 张升忠

党的十九大，是党和国家事业发展史上的一个重要里程碑。习近平总书记所作的十九大报告高瞻远瞩、举旗定向，大气磅礴、引领时代，是开启全面建设社会主义现代化强国新征程、实现中华民族伟大复兴中国梦的行动指南。总书记在十九大报告中提出了“健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治”“健全人大组织制度和工作制度，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权”等新任务新要求，既为做好新时代人大工作指明了前进方向，也提出了需要认真研究的新课题新任务。完善人大质询制度、加强监督工作便是其中的一项重要内容。

质询权是宪法赋予人大行使的带有强制性的国家权力，是人大对行政机关或司法机关“以权力制约权力”进行刚性监督的标志性权力，是人大职权中不可缺少的重要组成部分，也是人大代表和常委会组成人员依法享有的一项法定权力。人大代表和常委会组成人员行使质询权，是保障人民民主，实现人民当家作主的重要方式，是我国社会主义政治文明建设的内在要求，也是发展社会主义民主政治的现实需要，体现了社会主义民主的本质。多年以来，人大质询权虽反复被强调，但落实情况不容乐观。加强对人大质询权的研究与探索，对于完善人大监督体制，健全社会主义民主法治，完善人民代表大会制度，具有重大的理论价值和现实意义。本文着重围绕人大“质询难”的成因分

析与对策建议作一探讨。

## 一、人大“质询难”的成因分析

目前，在各级人大的监督工作实践中，无论是全国人代会、全国人大常委会，还是地方人代会、地方人大常委会行使质询权屈指可数。但从呈上涨态势的“民告官”案件、居高不下的上访量和被查的腐败官员数量可以看到，不是没有事情可质询，而是人大没有尽责去质询，监督作用没有得到充分发挥。其主要原因：

1. 法律规定不完善，不好用。一是法律之间有冲突。《宪法》和《全国人大组织法》规定：国务院及其各部、各委员会为质询对象，但《全国人大代表法》《监督法》及《地方人大组织法》在此基础上又增加两院也为质询对象。究竟该执行哪部法，地方人大在工作中不好把握。二是法律规定过于原则笼统。目前，各有关法律中对质询案的内容和范围、提交时限、准备要求、质询人的发问、被质询人的答复以及结果的处理等事项和程序，均未作出具体而明确的规定，缺乏可操作性，导致人大代表、常委会组成人员行使质询权时“有法可依、无则可循”。三是保障行使质询权的机制不健全。目前，各级人大普遍没有设立专门接受和审查质询案的工作机构，还缺乏代表行使质询权的时间保障。在人代会期间，因受会期短、议题多、任务重以及质询案启动程序复杂、审查决定严格等因素的制约，代表很难有精力提交质询案；即使提交了，也因时间上无法安排，难以纳入大会

议程，有“法”却不好用。四是缺乏对个人的质询。行政机关实行“一把手”负责制，对重大行政事务起主导作用、负领导责任。质询对象除了行政机关外，没有将由人大任命的公职人员，即“一府两院”及其部门负责人，纳入质询范围，也减弱了质询的权威性和影响力。

2. 学习宣传不及时，不会用。各地人大机关普遍对行使议案、建议权很重视，学习宣传工作深入细致，代表运用非常广泛；而对质询权的教育培训和宣传发动却不深不透，致使许多代表对质询权概念不清、程序不明，有的甚至根本不知质询是如何一回事。各级人大对代表培训工作很重视，但在培训中对为什么要使用质询权、如何使用质询权却往往一带而过，讲的不深不透，代表和常委会组成人员听了一知半解，不得要领；有的甚至对这一内容忽略。另外，代表们平时接触到的传统媒体和新媒体中，也很少能看到有关质询案的报道，多数代表和常委会组成人员不会使用质询这一监督手段。

3. 思想认识不到位，不敢用。一些人大代表、常委会组成人员明知自己肩负着质询职责，享有质询权，却基于多种原因不敢主动行使质询权。许多人大代表和常委会组成人员是部门的一把手或某个系统、行业的头面人物，肩负着为本系统或本行业谋利益、谋发展的重任。正是这种职务和工作上的双重性、多重性，往往使他们在履行代表、常委会组成人员职责时，思想顾虑严重，怕得罪有关部门，影响本单位和自身利益，不敢对享有“实权”的“一府两院”进行质询。同时，一些“一府两院”及政府部门的领导对人大行使质询权缺少理解，在态度上抵触、行动上懈怠，也加重了人大代表和常委会组成人员不敢行使质询权的心理负担。

4. 履职精力不充沛，不能用。人大工作政

治性、法律性和知识性都很强，人大代表、常委会组成人员如要履好职，需要花费大量的时间和精力来从事人大工作。然而，人的时间和精力都是有限的，作为兼职的人大代表和常委会组成人员来自党群机关、企事业单位或某个社会团体，他们的工作都有硬指标、硬任务，并与自己的切身利益挂钩，其本职工作与人大工作在时间上时常发生“撞车”，力不从心，致使他们只能把主要精力和时间放在本职工作上。对于人大工作能干多少算多少，存有较大的随意性，对质询等难度大的工作更没精力去完成，不能完全履行其作为人民利益代言人的职责。

5. 能力结构不匹配，不愿用。目前，各级人大代表的成分主要是“阶层代表”“身份代表”“业绩代表”，各地在推选候选人时没有专门将议事能力作为一个重要标准，致使部分人大代表个人业绩突出、对社会的贡献较大，但履职的素质不高、能力较弱，难以驾驭问题重大、情况复杂的质询案。一些人大代表和常委会组成人员缺乏“铁肩担道义”的政治勇气，从内心就不愿行使质询权；还有的本身来自“一府两院”，顾及“人情”关系，也不愿以“议员”的身份去质询“一府两院”，质询自己的老同事。另外，目前的代表结构也难以让每个代表充分行使权力。由此可见，人大代表的监督能力与结构也是制约质询权发挥的重要因素。

6. 人大自身不积极，不想用。许多常委会领导把质询看得过于严厉，担心由此影响人大同“一府两院”的关系，影响“一府两院”的形象，既没有加强对质询权的宣传，对人大代表、常委会组成人员进行相应的组织引导，也没有对已提出的质询案进行鼓励支持，有的甚至利用自身的“决定”权，将质询案转为议案或建议。目前，绝大多数地方人大常委会没有

制定质询工作办法,对质询对象、问题、时间、程序、答复、处理等作出具体的可操作的规定,致使质询工作基本处于休眠状态。另外,常委会组成人员中人大机关干部和专职委员年龄普遍偏大,存在“在人大工作意味着退居二线”“应多种鲜花少栽刺”的心理,就是发现“一府两院”中的一些重大问题,也不愿行使质询权,不愿再“较真”得罪人。

## 二、化解人大“质询难”的对策建议

激活并有效运行人大质询权是社会主义民主政治建设的一项具体任务,需要投入足够的政治智慧和勇气,需要首先从制度设计层面健全和完善。人大工作具有自上而下的可复制性,全国人大的一举一动,极易在地方产生联动效应,引领各级人大工作创新发展。建议全国人大常委会加强顶层设计,尽快健全完善质询工作法律体系。应组织力量围绕质询工作进行专题研究,进一步丰富质询权的相关理论,并通过适时修改宪法或立法解释,使宪法和有关法律与质询工作的具体规定相衔接。同时,应细化人大质询程序,包括质询案的提交与审议、质询人的提问、受质询人的答复、质询结果的处理等规定,健全完善质询工作的相关法律规定,使各级人大质询有法律可依、有细则可循,为各级人大开展质询提供强有力的法律支撑。另外,要求各级人大将质询工作列入年度监督计划,确实动起来、用起来。并积极鼓励地方开展差别化试点,进行务实、管用的创新,推动顶层设计与基层探索有机结合、良性互动。地方各级人大及其常委会要在法律框架内,通过完善地方性法规、人大常委会会议事规则等,建立健全有关质询方面的规章制度,使质询成为人大及其常委会行使监督权的常态方式。当前,应重点从以下三方面进行研究完善。

### (一)健全完善质询制度,为开展质询提

供有力指引。

1.明确质询主体和质询对象。既要允许联名提出质询案,也应赋予人大代表和常委会组成人员以个人名义提出质询的权力。既要允许对“一府两院”提出质询,也应赋予对“一府两院”及其部门的主要负责人提出质询的权力。同时,建立回避制度,质询人与质询对象存在法律上的利害关系时,应予以回避。

2.明确质询事项。对具有下列情形之一的,人大代表和常委会组成人员在法律赋权的范围内有权依法提出质询案:

(1)违反有关法律、法规的;(2)对与人民群众切身利益相关,有条件解决而没有较好解决,社会反映强烈的热点难点问题,需督促有关部门和单位整改的;(3)没有认真执行或者拒不执行上级和本级人民代表大会及其常委会的决议、决定的;(4)对专题视察、专项工作报告、执法检查、调研、接待群众来信来访以及代表建议办理中发现的问题,有关部门或单位重视不够,不及时进行整改,答复敷衍了事的;(5)“一府两院”有重大失职或渎职,给国家利益、人民群众利益、公共利益造成重大损失或恶劣影响的;(6)人大及其常委会任命的行政官员违法乱纪的;(7)对违反《法官法》规定的13种禁止性行为和新刑法等法律中针对司法行为有规定的,对审判机关的质询重点围绕法官的行为而不是裁判结果开展质询;(8)其它需要对相关部门和单位提出质询的问题。

不属于质询范围的事项:(1)涉及人大代表和常委会组成人员个人利益的问题;(2)已进入诉讼程序的具体案件。

3.明确质询的提出形式与受理时间。质询案应以书面形式提出为主,并允许在一定情况下可以口头提出。如,对一些紧急状态事项的质询,或者在“一府两院”的有关机关回答质

询后，口头提出追问质询，或者对一些不便书面提出但群众关心的比较小的事项的质询。应将质询案的提出由人代会期间或常委会会议期间，调整为会前一个月提出，确保在筹备会议时能列入会议议程，并顺利组织实施。

4. 明确质询案的提出程序。组织法规定：“质询案由人大主席团或主任会议决定交由受质询机关……答复。”对其中的“决定”一词，各地有不同的理解，使一些质询案被主席团或主任会议否决，未能交付受质询机关答复。因此，应进一步规范人大主席团和人大常委会主任会议决定质询案的程序。建议：全国人大常委会有关法律解释机关应对法律中的“决定”一词作出解释或加以修正，可对质询案实行“两制”。集体联名提出的质询案实行“登记制”，只要质询对象是本级“一府两院”及政府所属部门，质询问题是人大职权范围内的监督事项，内容明确具体，且不涉及自身利益和保密事项，无论是口头还是书面，都应予以接受，向大会主席团或常委会汇报后交由受质询机关办理。对个人提出的质询案实行“决定制”，提交大会主席团或常委会主任会议决定是否转交受质询机关。

5. 明确质询的答复时限与组织形式。一是答复时限。质询案在人大会议或常委会会议期间进行书面答复或口头答复，如不能按期答复，须说明理由，可以适当延长时限，但不能超过两个月。口头质询案也可要求受质询机关或个人当场答复。二是组织形式。在质询案的答复中设计提问、追问、抢白、打断、辩论、表决等环节，在答复之后可通过表决来决定问题是否已经清楚，需要不需要用辩论来说明情况、分清是非。允许提出质询的代表与答复人就质询问题进行辩论，交换意见，保障质询者能大胆说出真话，提出不同意见。人大会议期间因

时间、议程等原因无法安排的质询案，应转为人大闭会期间，在常委会会议期间组织实施，提质询案的代表可列席会议，发表意见。三是质询种类。可将质询分为小质询和大质询两种。对于问题不是非常突出，也容易纠正的，可列为小质询。小质询只限于作出答复，弄清事实，不进行讨论和表决。对问题严重、涉及面广的列为大质询，需要进行讨论和表决。如发生紧急情况需要进行质询的，可采取临时加开常委会的形式进行。

6. 明确质询案的结果处理和配套措施。一是关于对答复意见的满意度测评。过半数代表或常委会组成人员对受质询机关的答复不满意的，可以要求受质询机关再作答复，仍不满意的，或者受质询人接受质询时态度恶劣、弄虚作假、故意搪塞拖延甚至拒绝答复的，由主席团提交大会或者常委会主任提交常委会全体会议讨论，对受质询机关及其负责人启动调查程序。同时，对“再作答复”的次数、期限和法律后果作出详尽规定，当出现“最终不满意”情形时由人大会议或常委会表决，可采取启动特别问题调查、撤职或罢免等措施。二是关于质询事项的处理。应根据质询事项的严重程度进行分类处理：对于质询事项不严重，被质询者过错不大的，可由人大主席团或主任会议作出相应决定，交给受质询机关的主管机关或上级机关作出处理；对于质询事项严重，危害极大，受质询者负有重大责任的，可依法由主席团会议或主任会议作出决定，责令受质询机关提出补救方案并采取相应措施，问题解决后向人大会议或常委会报告整改情况。三是关于人大自身的责任。对于人大代表或常委会组成人员曾经提出的质询案，但中途在组织渠道中夭折的事项，如果最后引发公共危机事件，应当追究人大相关领导的责任。四是关于对质询人的保护。要建立健全质

询案的保障机制，确保代表提出质询后，自身的合法权益不受侵犯，不受打击报复，从而彻底解除质询者的后顾之忧。

（二）培育壮大质询主体，为开展质询奠定坚实基础。

1. 建立健全培训机制，不断提高人大代表行使质询权的能力。应将人大质询纳入各级领导干部的学习培训内容，使他们认识到人大质询不是拆台，而是在知情的同时，督促和纠正“一府两院”的不足或过失行为，消除“一府两院”领导干部“害怕质询”“讨厌质询”“抵制质询”的思想观念，增强其欢迎代表质询、自觉接受质询的意识。要组织代表系统学习人大质询的各项法律规定，正确认识开展质询的重要意义，充分认识质询权的法定性、强制性和不可放弃性，自觉树立开展质询是履职，不开展质询是失职的理念；要加强人大代表质询能力的专项培训，通过模拟训练，使他们熟练掌握质询案的提出要件、形式、程序和工作技巧，为开展质询打好基础。对于能发现重大问题，但因文化水平低等原因写不出质询案的代表，人大常委会应及时进行业务指导，引导其与懂相关专业、写作能力强的代表共同组成调研组，加强调查研究，及时提出针对性强、有价值的质询案。

2. 建立健全准入退出机制，确保代表能担负起开展质询的重任。应把好人大代表“入口关”，改革人大代表选举方式，引入竞争机制，逐步扩大代表的直选范围，切实把顾大局、知社情、明是非、敢担当的社会精英选入人大代表队伍。减少各级人大的代表名额，优化人大代表组成结构，探索推进人大代表专职化，适当增加弱势群体和专业人士代表比例，增强代表行使质询权等监督措施的原动力。健全退出机制，对经常不参加代表小组活动，不联系选民，基本不能履行职责的代表，由选民或原选举单

位提出批评，如无改进，劝其辞去代表职务。

3. 建立健全考核监督机制，加强对人大代表履职成效的监督。一是修改完善法律。目前，代表法对代表的权力作了详细规定，但未对代表的责任和义务作出明确规定，建议对代表法进行修改，并探索建立人大代表的量化考核制度，将代表应尽的责任和义务具体化、明晰化。同时，还应对选民监督代表的形式、手段、程序等作出具体规定，增强代表的外部约束力。二是全面推行代表向选民述职制度。各级人大常委会应向选民公布代表的联系方式，建立代表与选民联系对话机制，更好地听取和反映民意。要组织代表向选民述职，每年至少一次，并组织进行评议，接受选民的监督，促进代表更好履职行权。三是建立健全代表履职问责制度。把质询作为人大代表和常委会组成人员履职考核的一项内容，对敢于和善于提出质询案者给予表彰奖励；对不作为、不称职的代表不仅要进行劝诫，还要在换届选举中不再纳入候选人范围。

（三）加大新闻宣传力度，为开展质询营造良好环境。

1. 加强普法宣传。加大对人民代表大会制度、依法治国方略、宪法和法律赋予人大及其常委会职权的宣传力度，大力宣传人大监督的性质、作用和程序，尤其要加大对质询等法定权力的宣传，对质询的典型事例和模范代表要通过媒体予以报道，形成全社会共同关注和支持人大质询的良好氛围。

2. 力争公开透明。要及时将质询的工作计划向社会公布，对围绕质询召开的联组会议等可以图文形式在网上直播或电视直播，或专门制作专题片，在电视台播出，将质询过程进行充分报道，集中反映“一府两院”工作中遇到的困难与不足，解决相关问题的思路和整改措

施，使广大群众能第一时间了解到质询的具体情况，把质询活动置于公众和社会监督之下，成为人大监督和民主政治进步的一大亮点。同时，也让更多的人大工作者熟悉此项工作，从而形成示范效应、“蝴蝶效应”，推动人大质询成为一种常态。有关质询的情况包括质询案及其答复、质询问题的处理、失职违法行为及其相关责任人的追究应在人大公报上予以公布。

3. 把握舆论导向。对人大质询的报道要认真把关，引导社会舆论对质询的方式、内容、效果作出正确解读、客观评论，防止出现误解、误读、误评。要精心组织报道内容，充分反映人大认真履行职责、寓监督于支持之中的新进展新业绩，推动人民代表大会制度与时俱进、推动国家治理体系和治理能力现代化。

（作者单位：青岛市人大常委会）

## 人大知识

### 人大及其常委会行使职权遵循的原则

人大及其常委会行使职权是在党的领导下依法、集体进行的，要注意遵循如下三条原则：

一是政治原则，坚持正确的政治方向，在党的领导下做好人大及其常委会的各项工作。

坚持坚定正确的政治方向，最根本的是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，核心是坚持党的领导。人大及其常委会要坚决贯彻党的理论和路线、方针、政策，通过法定程序，确保党的主张成为国家意识，成为全社会一体遵循的行为规范和准则，使党组织推荐的人选成为国家机关的组成人员或者领导人员，运用民主集中制原则维护党和国家的权威、维护全党全国的团结统一。

二是法制原则，坚持依法行使职权，严格按照法定的程序和方式办事。公权的行使要遵循“法无授权即禁止”或者“法无规定不能为”的原则。人大工作的重要特点就是法律性、程序性很强。人大及其常委会的职权都是宪法和法律明确规定的，必须依法行使职权，严格按照法定职责办事，既不能失职又不能越权。凡是法律赋予的职权应尽职尽责地去行使，凡是法律没有规定的职权就不能随意介入，不能干扰其他国家机关的工作。

三是组织原则，坚持实行民主集中制，围绕党和国家工作大局集体履行职责。与行政机关的首长负责制不同，人大及其常委会实行集体负责制，权力由集体共同行使，采用会议的形式，通过讨论和表决，按照少数服从多数的原则作出决定。人大及其常委会讨论、决定的问题，都是重大、长远的、带根本性、事关全局的问题，因此必须充分发扬民主，必须由集体来行使权力。

# 关于实施票决制的实践与思考

马春荣 王 磊 时 波

推进人民代表大会制度理论和实践创新，是做好地方人大工作的重要内容。自2009年以来，德州市人大常委会在听取和审议“一府两院”工作报告中引入了票决制。本文结合德州人大近十年来的工作实践和探索，对人大常委会运用票决方式监督“一府两院”的做法进行探讨。

## 一、德州市人大常委会票决工作实践

为深入实施监督法，2008年12月德州市人大常委会决定在听取和审议部分工作报告中引入票决制。具体操作有五步：一是推选单位。每年3月份组织常委会组成人员和各县市区人大常委会负责人推选票决的部门和单位，然后通知票决部门做好接受票决的准备工作。二是深入调研。在听取和审议工作报告前，深入开展会前调研，认真了解部门工作情况，找准存在问题，提出有效建议，促进部门会前整改。三是集中审议。召开常委会会议集中听取部门工作报告，进行分组审议，常委会组成人员充分发表意见。四是当场票决。常委会组成人员按照“满意”“基本满意”“不满意”三个档次进行无记名投票表决。满意票占到会人员的80%（含80%）以上者，为满意；不满意票占到会人员的50%（含50%）以上者为不满意；居于两者之间的为基本满意。经第一次表决为“不满意”的，报告机关应当在下一次常委会会议上报告整改落实情况，然后由常委会组成人员进行第二次表决。经两次票决均为“不满意”的，报经市委同意，属于人大及其常委会选举任命的部门负责人，由人大及其常委会依法免职或撤职；对于人民代表大会选

举的国家机关工作人员，向本级人民代表大会提出罢免案；不属于人大及其常委会选举任命的部门负责人，建议上级主管部门或人民政府免去其职务。五是跟踪问效。建立审议意见督促落实机制，对容易反弹的问题，跟踪监督，一抓到底，直到解决。

截至2017年年底，先后对59个部门报告进行票决。从报告的部门和单位看，既有政府组成部门、直属单位，也有中央和省驻德单位。从票决结果看，满意票超过90%以上的53个；满意票在80%-90%的6个；满意票低于80%的没有。得不满意票部门一般为1-2票，最多的4票，主要集中在公安、城管、卫生等与民生关切度较高的部门。

## 二、票决工作取得的主要成效及存在问题

在票决过程中，德州市人大常委会坚持客观公正原则，既肯定成绩，又指出问题、提出建议，并促进整改，最大限度地发挥了票决的积极作用。一是促进了重大决策部署的落实。对事关全局的重大项目建设、招商引资、生态环境保护等，列入审议票决议题，督促相关部门认真履职，积极作为，保证重大事项的顺利推进。二是促进了重点难点问题的解决。环境问题一直是制约地方发展的一大顽疾。我们通过“一次票决、全年监督”的工作机制，督促行政执法部门加快“放改服”改革，全面清理和规范行政审批，提高了办事效率和服务质量。三是促进了民生改善。每年都把涉及民生的相关政府部门作为监督对象，有效解决了群

众普遍关注的社保、上学、医疗等问题。2017年，全市民生支出占地方财政收入的比重达到80%。四是树立了人大工作权威。在听取和审议工作报告中引入票决制，增强了人大监督工作的刚性。在整个票决过程中，被票决的部门和单位主动与人大常委会组成人员沟通，有利地改进了部门日常工作。

当然，作为一种探索性的监督方式，在票决制实施中，难免会存在一些不可避免的问题和不足。一是票决主体代表性问题。根据宪法和法律规定，国家权力机关的监督权，只能由各级人大及其常委会行使。目前，票决主体为常委会组成人员，那么常委会组成人员表决意见是代表个人还是代表群众？如果他本人对意见与多数选民不一致时，该如何处理？如何使票决体现人民性，需要进一步完善和改进。二是票决工作专业化问题。存在划感情票、人缘票的现象。个别组成人员综合素质有待提升，有的对票决部门业务工作了解不多，说外行话、办外行事；有的提出的建议对策通篇口号，措施空洞无物，缺乏针对性和操作性。三是票决评价标准不够具体。目前，票决采用的是满意、基本满意和不同意三个选项，测评主体直接在相对应的空格内划符号，最后简单相加得出结果。三者标准界限不明确，需要一套可以量化的评价体系作参考。四是票决结果运用不够完善。票决中，存在重票决、轻事后监督的倾向，这导致一些部门虽然查找了自身存在的不足，但由于缺乏连续性跟踪问效，使得票决结果难以达到理想效果。

### 三、进一步完善票决制的建议

(一) 积极争取各级党委工作支持。人大工作是党的工作的重要组成部分，只有置于党的领导支持下，才能更好发挥票决工作的职能作用。票决工作计划围绕市委决策谋划制定；工作安排及时向党委请示，报经市委同意后再

进入操作程序；票决结果及时向党委汇报，确保票决工作始终紧扣中心工作，服务大局发展。

(二) 扩大人大代表和群众参与度。参与票决的常委会组成人员，权力来源是人民的授权，他们的每一票应体现人民的意志和利益。常委会组成人员要提前了解选民意愿，认真听取代表和群众的意见。票决也可吸收部分基层人大代表、社会人士代表参与，分类填写测评票，其测评结果占票决结果一定比重。

(三) 保障常委会组成人员的知情权。常委会组成人员一人一票，具有相同法律效力。在审议票决前，每位常委会组成人员都应当熟悉和了解票决工作部门的情况。可通过采取走访座谈、明察暗访、问卷调查、网络测评等形式，全面了解票决部门工作情况。还可以委托第三方专业机构，做满意度民意调查，确保投出的每一票都能公正公平。

(四) 完善票决考核体系建设。票决不仅有总体评价，还应有具体的量化指标。满意、基本满意、不满意三个层次，很难体现部门工作真实情况，也难以进行相互比较。可分五个等级选项进行赋值，即将“很满意”赋值为100分，“满意”赋值为80分，“基本满意”赋值为60分，“不太满意”赋值为30分，“不满意”赋值为0分，即满意度 = “很满意”比例 × 100分 + “满意”比例 × 80分 + “基本满意”比例 × 60分 + “不太满意”比例 × 30分 + “不满意比例” × 0分。

(五) 强化票决结果运用。建立反馈制度，将票决结果提交党委组织部门，作为考核任命干部的重要依据之一；抓好整改督办，及时对被票决部门的整改情况进行跟踪监督；加大问责力度，对整改不力的，或者拒不改正的，或者反复整改仍不满意的，运用质询、罢免等刚性手段，切实增强票决监督工作实效。

(作者单位：德州市人大常委会)

## 立法语言的基本要求

王仲泉

语言是一种社会现象，是人类最重要的交际工具，是进行思维和传递信息的工具，是人类保存认识成果的载体。为了适应不同的交际目的、交际对象、交际内容和交际场合，人们使用语言形成了各自的格调、气氛或者色彩，也就是语体风格。根据语体风格的不同，可以简单地将其划分为口头语体和书面语体。

立法语言是一种书面语体，它在长期的使用和发展中形成了自身的语体风格。它虽然与政论语体相似，与公文语体也有共通之处，但在立法文件中，它通过对词汇、句子、篇章、修辞等语言表达技巧的综合运用，展现出独特的表述风貌和固有的表述习惯，因而被视为一种特殊的行业语言。在立法过程中，对立法语言使用不规范、不恰当，一般不会给法律法规的适用带来直接的严重后果，但却损害了法律规范的一致性、严肃性和权威性。尤其在我国进入精确立法和良法善治的新时代，一部良法不仅从实质上要求充分体现自由、平等、秩序、公平、正义等价值，而且从形式上还要符合表达形式的要求，即立法文件能完整而合理地表述立法精神和规范涵义，也就是要求作为立法精神、规范涵义载体的立法语言必须是规范的、恰当的。

经过长期的探索和总结，人们对立法语言的基本要求形成了共识，为成就形式上的良法提供了一定的技术规范。这种基本要求包括：一是准确，即要求用清楚、具体、明确的语言，

描述立法精神和规范涵义，表述行为模式、法律后果，体现法律法规作为全体社会成员一体遵行的行为规范的普遍性和约束力。二是严谨，即要求所用的词句在涵义上必须统一、严密、天衣无缝、排除歧义，做到“立法同一”“立法排中”，彰显法律规范的一致性和严肃性。三是简炼，即要求用尽可能少的语言材料表达尽可能多的内容，选词造句做到言简意赅、通俗明白，旨在正确理解立法原意、适用法律条文。四是庄重，即要求用语庄重文雅、严肃稳定，避免采用比喻、比拟、借代、夸张、双关等修辞手法，尽量使用书面语词、法言法语、文言语词，显示法律规范的权威和尊严。在立法语言的这些基本要求中，有的是书面语言的共同要求，比如准确、简炼；有的是法律语言独具的特殊要求，比如严谨、庄重。这是由立法语言的修辞风格决定的，也是其在选词造句上追求庄重文雅、严肃规范的语体风格的必然要求。在地方立法实务操作中，不符合上述基本要求的事例比比皆是，经常表现在：

一是口语化的表达。口语化讲究通俗易懂、简单容易，也叫做“口头语”，是口头上交际使用的语言。一般来说，它比书面语言灵活简短，理解时对话境的依赖性比较强，但不如书面语言严谨、庄重，在立法文件中应当避免采用口语化表达。比如“零就业家庭”，这是人们日常生活中普遍采用的口头语，有的政策文件也常常使用这一词语。但是在立法文件中使

用这一词语,就不够严谨、庄重。所以,《就业促进法》在第五十六条中采用立法语言将这一涵义表述为“法定劳动年龄内的家庭人员均处于失业状况的城市居民家庭”。又如,全面“两孩”政策的口头语言,在《人口与计划生育法》中采用立法语言则表述为“国家提倡一对夫妻生育两个子女”。

二是缩略语的使用。缩略语是压缩事物名称或者固定短语后形成的一种语言结构。它的特点是简明便捷、地域性强、专业性强、时代性强、信息量大。缩略语在人们生活中的应用越来越广泛,尤其是网络化时代的影响,人们在网络上的语言越来越通俗和简短,为了更快、更方便地进行信息交流,缩略语在当今社会的应用更加广泛,并且与时代变化和社会文化相适应。比如人们熟悉的“三包”,普遍指的是商家对商品的售后服务,对商品实行“包修、包换、包退”,但在物业管理领域,“三包”指的却是“包绿化、包清洁和包秩序”;比如“七七事变”,指的是日本侵华发生的卢沟桥事变,发生的7月7日,而压缩成这一缩略语;再如“211工程”,指的是21世纪重点建设一百所大学的计划,是选取的重点数字缩略而成;此外,还有“三纲五常”“五讲四美三热爱”“空调”“非典”等等,这些都是在口头语言和政策文件、一般公文中应用非常广泛的缩略语。这类缩略语的使用,如果渗透进立法文件,就显得不够严谨、庄重,其涵义也不尽确切、稳定。最近,“一带一路”这样的缩略语又出现在有的法规草案中,是值得商榷的。因为“一带一路”的完整涵义应当是“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”,显然使用这一完整表述更符合立法语言的基本要求。

三是单位简称用语的使用。简称是把多字句化简,以便称呼和记住。简称是由长的、复

杂的词语压缩成的短的、简单的词语,也就是抽出原词语中有代表性的词语组成简称。比如“文明办”“技校”,就是社会主义精神文明建设办公室和技术学校的简称。简称,在立法文件中多见于对团体、机关、政党名称的简化。使用简称可以使语言表达上简洁、方便,节省字数、压缩篇幅。但是,不能不分场合随便滥用,立法文件为表示严谨、庄重,最好不使用简称。这是地方立法中经常遇到和需要注意的问题。在这方面,国家法律的表述给我们树立了标准,我们应当对照模仿。我们在地方性法规中重点关注的问题有:1.对部分团体名称的表述,如不宜将“共产主义青年团”简称为“共青团”,将“妇女联合会”简称为“妇联”。2.对部分机关名称的表述,如不宜将“人力资源社会保障部门”简称为“人社部门”,将“环境保护部门”简称为“环保部门”。3.对政党名称的表述,如不宜将“中国共产党的领导”简化为“党的领导”。

四是政策、道德常用语的随意嫁接。政策用语在某些特定的语境中,为了改革试点、工作探索的需要,经常使用模糊词语,以使政策措施体现一定的弹性和张力。比如政策文件频繁使用“要”这一常用语。但是,“要”的涵义带有不确定性和不稳定性,与“权责明晰、预期稳定”的法治方式不相融合,游离于“可为”“应为”“必为”的行为模式之间,难以进行法理评判和法律约束。道德用语也有自身的规定性,由于它带有倡导和规劝的涵义,不宜表现出命令和强制的语体风格。所以,道德规范中的禁为义务一般表述为“不准”,与法律规范中的禁为义务表述为“禁止”“不得”存在明显的差别。在当前强调政策法定化和道德结合的地方立法中,随意嫁接政策、道德常用语的现象屡见不鲜。因此,有必要引起注意。

这就要求我们在将政策措施和道德规范上升为法律规范时，注意运用立法技术规范，使用立法标志性用语，对其选词造句进行必要的调整，以体现立法语言的语体风格。

五是同一事物、行为、状态的表述不一致。按照“立法同一”“立法排中”的要求，在一部立法文件中，对同一事物、行为、状态应当表述一致，不能追求语言的丰富多样，以防止立法原意产生歧义，影响统一理解和适用法律条文。在国家法律中，不同的立法文件在这方

面也存在不同的表述。比如，“高等学校”和“高等院校”“社会公共利益”和“公共利益”“组织和个人”与“单位和个人”，侵害、侵犯、损害权益的表述，就出现于不同的立法文件之间。但是，国家法律对同一事物、行为、状态，在同一部法律中始终保持表述一致。这方面，地方立法还存在同一部立法文件对同一事物、行为、状态表述不一致的现象，损害了地方性法规的统一性和严肃性。

（作者单位：山东省人大常委会法工委）

## 人大知识

### 代表如何掌握形成建议的关键之处

一份好的建议的形成，需要经过几个必须的程序和步骤，这是人大代表掌握怎样提建议所必须要弄清的问题。

#### 调研选题，确定建议内容

和提出议案一样，要想形成一份高质量的建议，也要注意选题。虽然建议的内容范围比较广泛，但并不是什么问题都适合作为代表建议提出。代表提出建议具有较强的法律性，是一项严肃的工作，要围绕本行政区域内的改革、发展、稳定的大局，选择那些涉及经济、政治、文化、社会生态文明建设中的存在的、人民群众普遍关心的问题提出，并要在认真调查研究的基础上确定建议的议题，不能随心所欲，不能道听途说，以确保代表建议的严肃性、针对性、可行性。

#### 收集相关资料，提出具有可操作性的办法措施

建议中要尽可能地提出解决问题的详细办法措施。这些办法措施不能凭空想象，也应该建立在深入调查研究的基础上，既要符合客观实际，有事实依据，也要参考有关方面的资料，并找出相关的法律政策依据，从而使提出的建议、方法、措施有理有据，切实可行。

#### 形成建议草案

按照建议的基本写法，认真撰写建议草案。要实事求是，简明扼要，做到有情况、有分析、有具体意见。

#### 多方征求意见，进行修改

建议写好后，要在相关领域多方征求意见，论证办法措施是否可行，必要时咨询相关专门人士。代表联名提出建议的，领衔代表应当认真介绍情况，使其他联名代表了解建议的内容，并采取集体讨论或分别征求意见的方式，使联名代表达成一致意见，保证建议是每位联名代表真实意愿的表达。必要时联名代表要分工开展调研，充分完善建议内容。

#### 形成正式建议文稿

根据征求到的意见，进行修改后，形成正式建议文稿。

#### 按规定要求填写建议纸

将建议填写在代表建议专用纸上，要按照要求认真填写，不马虎，不漏项，不潦草，要尽量形成打印稿，以便于相关部门处理。

# 推进地方人大新型智库建设的实践与思考

山东省人大工作理论研究会

习近平总书记在党的十九大报告中指出，“要加强理论武装，推动新时代中国特色社会主义思想深入人心。深化马克思主义理论研究和建设……加强中国特色新型智库建设。”这一重要论述既是对全党发出必须高度重视、积极探索中国特色新型智库建设的伟大号令，又为中国特色新型智库健康发展，更好发挥智库作用，指明了方向，提供了基本遵循。

自十八届三中全会提出“建设中国特色新型智库，建立健全决策咨询制度”以来，山东省人大工作理论研究会按照全国人大常委会提出的研究会要“努力按照中国特色新型智库的方向发展，成为人大工作的智囊团”要求，结合自身实际，对加强智库建设进行了探索和实践，同时也引发了我们对地方人大智库建设的思考。

## 一、发挥研究会智库作用的实践探索

山东省人大工作理论研究会成立于1990年12月，2014年，选举产生了新一届研究会理事会。换届以来，研究会充分发挥自身优势，紧扣加强人大智库建设，围绕全省改革发展大局和人大理论、实践创新开展调查研究、反映情况、提出建议，提供决策参考，为推进全省中心工作和省人大及其常委会工作发挥了积极作用。

（一）深入调查研究，为领导决策提供依据和参考

党的十八届四中全会提出，依法赋予设区

的市地方立法权。按照这一部署要求，山东省除济南、青岛、淄博以外的14个设区的市将拥有地方立法权。围绕省级人大常委会应该如何积极稳妥推进这项工作，研究会进行了前瞻性调研，形成了《关于我省开展赋予设区的市地方立法权有关工作的调研报告》。报告得到省人大常委会领导的充分肯定，省委书记作出批示“调研报告反映的情况及提出来的建议很及时，为开展好依法赋予设区的市地方立法权工作，提供了基础和借鉴”。

2015年，中央和省委分别颁发了关于加强县乡人大建设文件，研究会随即把县乡人大工作和建设作为调研方向，以乡镇（街道）人大为调研重点，利用近一个月的时间对全省部分乡镇（街道）进行了深入细致地调查，在掌握大量第一手材料的基础上，形成了《关于全省镇街人大工作和建设情况的调研报告》。报告由常委会领导签发后报送省委、省政府主要领导同志，为省委充分了解情况，有的放矢地解决乡镇人大工作和建设中存在的问题提供了决策参考。

（二）开展交流和研讨，为人大工作提供理论支持和服务

研究会紧密结合全省人大工作实际，瞄准重大决策部署，通过不同形式，交流探讨，研究对策，促进工作。一是组织举办专题研讨会。2016年8月，研究会举办了全省“加强和推进乡镇（街道）人大工作和建设”研讨会。中国

人大制度理论研究会高度重视和支持，张春生副理事长全程参会并指出，“以一个省人大研究会的名义召开全省的人大理论和制度研讨会，而且课题很集中，就是讨论推进乡镇人大工作，这在我们国家来说还是第一次。”全国人大常委会办公厅认定“研讨会成果对于推动县乡人大工作具有积极意义”。研讨会还被山东省社科联评为“2016年度优秀论坛”。二是注重加强与高校及学术研究机构的合作交流。2016年10月，研究会与山东大学、山东省法学会宪法学研究会联合举办了“中国特色社会主义法治监督体系建设”学术研讨会。来自全国人大内司委、国内二十多所高校、省直有关部门和科研院所70多人参加了会议。2017年5月，研究会秘书处与省内三家法学专业委员会和研究所共同主办了“新时期人民代表大会制度理论与实践创新”学术研讨会。20多位专家学者分别围绕人民代表大会制度的政治效应、赋予设区的市地方立法权的法治意蕴等发表了自己的深度思考和独到见解。实践证明，研究会与知名高校和研究机构合作，有利于拓展工作思路，加强对人大制度和人大工作的宣传普及，又是提升研究会知名度和扩大影响力的有效途径。三是开展了人大智库理论研究。研究会从人大智库的建设优势、功能定位和实践路径三个方面入手作了初步研究，形成了《关于人大智库建设的几点思考》。《中国人大年鉴》编委会评价该文“注重实用性和可操作性，对地方人大开展工作有积极的参考价值”，收录此文并专栏发表。省委政策研究室主办的《调查与研究》予以刊发。研究会还应邀参加了由光明日报社、南京大学主办的2016年、2017年“中国智库治理论坛”，并作了会议交流。

（三）扎实开展课题研究，不断提高研究水平

课题研究是社科类社会的根本任务，也是发挥智库作用的重要内容。近年来，研究会牢牢把握全省人大工作和建设的脉动，积极开展课题研究，推动人大制度理论和实践创新。

实行研究会课题制。从2016年开始，研究会首次在理事范围内开展了课题申报工作。当年，收到申报课题28个，涉及立法、监督、代表、选举、自身建设等多个方面，经学术委员会全体会议评定，28个课题全部立项，其中2个重点课题，10个一般课题，16个自筹课题。重点课题、一般课题经费全部由研究会资助，自筹课题结题评审通过后也给予一定的经费资助。

承担完成中国人大制度理论研究会委托课题。研究会连续三年承担了中国人人大制度理论研究会赋予的课题任务，均已按时顺利结项。2015年承担的“人民代表大会制度是实现‘三者有机统一’的制度载体”，得到省人大常委会领导充分肯定，批示“这项研究成果可作为全省人大系统干部及省委党校相关学习培训内容”。

认真组织开展优秀论文评选工作。山东省人大系统优秀论文评选自2002年开始，每年一届。自2015年开始，研究会积极完善创新评审办法，进一步优化评审程序，通过强化复写率检测、匿名初评、无记名现场投票、当场计票并宣布评选结果等方式，使评奖公平公正，社会认同，作者服气。

（四）加强自身建设，为智库建设提供制度保障

健全完善了规章制度。修订了《研究会章程》，制定通过了《理事服务保障办法》《常务理事会议事规则》《课题管理办法》《学术委员会管理办法》《秘书处工作职责》等规章

制度,使研究会各项工作逐步制度化、规范化。

成立了学术委员会。要发挥研究会的智库作用,成立学术委员会是必不可少的实践路径之一。鉴于研究会作为社会团体的特殊性,研究会成立了由党校、高校、社科研究机构专家学者和省人大常委会机关有关同志组成的学术委员会。

规范了研究会会刊。换届后,研究会对照原有的会刊进行了重新申报,更名为《山东人大工作理论与实践》,一年四期,会刊的印量从每期500册增至3300册。截至目前,共编辑出版会刊11期,专刊2期,刊载文稿130余篇,累计70余万字,印发3万余册。《理论与实践》已成为研究会学习交流、推介成果、加强宣传的重要平台。

## 二、地方人大智库建设必须把握的几个重点问题

人大是国家权力机关,是十分重要的政治机关。地方人大智库既要体现智库的一般特征,更要反映人大的特殊属性。要真正使人大智库成为人大工作的智囊团,切实为人大工作提供决策咨询和智力支撑,推进地方人大智库建设,应处理好以下几个重点问题:

一是要牢牢把握正确的政治方向。政治性是地方人大智库的首要特性。把握正确的政治方向,就必须在智库建设中始终坚持党的领导,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要准确把握人大理论研究的基本要求,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。既要积极借鉴人类政治文明的有益成果,又要坚持底线思维,特别要坚持内部研究无禁区、对外发表有纪律等原则。

二是要把握服务决策这个基本职责。地方人大智库应当把地方重大决策部署和关系发展全局的重大问题,作为建言献策的主要方向,科学安排课题,组织开展攻关,形成高质量的研究成果,提供有价值的决策咨询。另一方面,更要体现人大特色。聚焦人大制度和人大工作的理论和现实问题,找准自身特色与优势,坚持在人大领域深耕细作,主动配合地方人大工作和民主法治建设进程需求,持续提出务实管用的对策建议,更好地服务改革发展稳定大局。

三是要把握策略性研究与战略性研究的关系。地方人大智库作为地方性研究机构,在主要从事策略性研究的同时,也不能忽视战略性问题研究。所谓“不谋全局者,不足谋一域”,战略性问题往往具有改变全局、决定未来的深刻影响。这就要求地方人大智库要着力提高综合研判和战略谋划能力,根据国家战略层面的重大决策,以总体思维和全局眼光开展前瞻性、宏观性、战略性研究,结合地方发展实际提出切实管用的对策建议,将国家的方针政策落到实处。

四是要把握准服务对象。服务是智库的本质属性。任何智库的建立,出发点和落脚点都是为特定对象服务的。人大智库,首先要为人大及其常委会的工作服务。人大及其常委会是人大智库的“最大用户”,人大智库只有做到“有效供给”,提供各级人大及其常委会所需要、所欢迎的“产品”,才能取得各级人大及其常委会的信任。其次,要为提高常委会组成人员和人大代表、人大机关干部的履职能力服务。人大智库可以通过组织培训、座谈、征文、课题研究等活动,不断提高常委会组成人员、人大代表、人大机关干部的综合素质和履职能力。

三、加强地方人大智库建设的几点思考  
新思想引领新时代,新时代开启新征程。

当前,全国上下新型智库建设方兴未艾,如火如荼。地方人大智库建设正呈现稳健起步,发展良好之势。但应当清醒地看到,目前地方人大智库体制机制尚未建立,在运作上缺乏有效保障;人大理论和实务研究的学术力量总体偏弱;成果转化运用途径和方式还有待加强等等。就此提出几点建议:

加强对地方人大智库建设的“顶层设计”。建议全国人大及时研究制定出台加强人大智库建设的指导性意见,并制定人大智库体系建设规划,对人大智库建设发展的目标、任务、重点和保障进行准确定位和要求,构建完善一套体现人大特点的智库组织管理、研究运行、成果评估和应用转化机制,将人大智库建设纳入制度化轨道。同时,全国人大还要积极推动地方党委政府更加重视人大智库的地位和作用,加强对人大智库建设工作的支持和保障,为人大智库顺利开展创造良好环境。

健全完善运行机制。地方人大智库主要包括省、设区市、县三级智库。目前,省级人大、部分设区市人大、少数县级人大成立了研究会,各级人大要加快研究会建设,将研究会作为人大智库纳入到常委会决策体制中,与重点工作一并谋划和推进。一要加强办事机构建设。可参照中国人大和部分省市研究会的做法,配备一定数额的事业编制或在研究室增设独立处室,负责研究会的日常工作,也可面向社会招聘专职工作人员。二要有适度的经费保障。地方人大应积极主动地向党委政府申请设立专项经费,并纳入每年的地方财政预算计划,确保智库建设和决策咨询研究工作的需要。还可以通过收

缴会费、企业资助、社会和个人捐赠等方式,多渠道筹集资金,补充研究经费。三要有一套行之有效、常态化的工作机制,要有定期工作例会和调度会,每年要有理事大会、学术交流研讨机制,要有好的激励保障机制等。

培养和造就一支高水平的人大理论队伍。人才是智库的核心资产,是智库赖以生存与发展的关键。一要多方吸收研究人员。既要吸收人大系统从事人民代表大会制度研究的一线工作者和退休人员,又要吸收行政、审判、检察机关的工作人员,还要吸收来自高等院校、科研机构的专家学者,形成人大智库的骨干队伍和依靠力量。特别要注重培养、扶持领军人物和带头人。二要组建特约研究员队伍。坚持开放思维,做到开门建智库,不拘一格揽人才。可在党政部门、企业、高校等多领域聘请理论水平高、实践经验丰富、热衷人大制度研究的官员、专家、学者或公民为特约研究员,充分利用“外脑”,提高研究能力和服务决策的水平。

构建多层次的交流平台和成果转化渠道。要建立健全与其它智库的联系交流机制,密切上下级研究会的沟通联系,上下左右联动,形成研究合力,整体推进人大理论研究工作。要建立健全科学、有效、合理的研究成果评价和报送反馈、多渠道成果发布机制,通过期刊、网站和其他现代媒体手段展示和宣传研究成果,畅通成果转化渠道,提高成果转化率。特别要把握好成果转化的时机,提供的有价值的方案尽可能在领导决策之前,以增强成果服务人大工作的针对性、及时性、实效性。

# 习近平关于发展完善人民代表大会制度重要论述的创新与贡献

张宏明

人民代表大会制度作为坚持和发展中国特色社会主义的根本政治制度安排，充分体现了人民当家作主这一社会主义民主政治的本质特征，是中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信和文化自信的根本标志。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在推动我国人民代表大会制度与时俱进、推进国家治理体系和治理能力现代化的理论与实践，形成了一系列习近平关于发展完善人民代表大会制度的重要论述。这些重要论述是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是新时代中国人大制度理论与实践创新的根本遵循与行动指南，为不断推进社会主义政治文明，建设富强民主文明和谐美丽的现代化强国、实现中华民族伟大复兴的中国梦，作出了开创性历史贡献，产生了重大而深远的影响。

## 一、对马克思主义人民民主理论的高扬

习近平总书记立足新时代中国特色社会主义社会主要矛盾的变化，以更宽广宏大的视野、更长远敏锐的眼光，准确把握党情、国情和世界局势深刻变化的内在规律，将马克思主义普遍真理与中华民族实现伟大复兴中国梦的具体实践进行有机结合，始终坚持用马克思主义的立场、观点、方法思考、把握、坚持和发展中国特色社会主义的民主政治理论，极大地丰富

和发展了马克思主义人民民主的理论和实践。他指出：“实践证明，马克思主义的命运早已同中国共产党的命运、中国人民的命运、中华民族的命运紧紧连在一起，它的科学性和真理性在中国得到了充分检验，它的人民性和实践性在中国得到了充分贯彻，它的开放性和时代性在中国得到了充分彰显！”习近平新时代中国特色社会主义思想，是党的指导思想的又一次与时俱进，是马克思主义人民民主理论中国化的又一次飞跃。

（一）马克思主义人民民主理论是科学的理论体系。马克思、恩格斯创造性地提出了人民当家作主是国家制度的根本等民主与法制、人的自由全面发展的民主政治理论。马克思在《黑格尔哲学法批判》中指出：“民主制独有的特点，就是国家制度无论如何只是人民存在的环节，政治制度本身在这里不能组成国家。”“国家制度如果不再真正表现人民的意志，那它变成有名无实的东西了。”就是说，民主政治的核心是体现人民的意志，以体现人民的意志，得到人民的拥护为衡量标准，否则就不能称之为民主制的国家制度。马克思在《法兰西内战》、马克思和恩格斯在《德意志意识形态》两篇著作中，亦通过对巴黎公社实践与理论的总结与反思，将民主共和国实现人民当家作主

作为真正民主制度的正确道路。他们充分肯定巴黎公社建立的政府是人民的政府——“公社的真正秘密就在于：它实质上是工人阶级的政府，是生产者阶级同占有者阶级斗争的产物，是终于发现的可以使劳动在经济上获得解放的政治形式。”恩格斯也在《法兰克福议会》一文中指出，在革命中产生的议会应该公开地宣布人民的主权，消除现存制度中一切和人民主权的原则抵触的东西，保护人民主权不受侵犯。此外，马克思恩格斯还在其它相关论著中分析论证了体现人民民主原则的民主制的实现条件。马克思主义人民民主的理论是被时代发展所证明了的科学性与实践性相统一的理论。

（二）中国共产党人实践与发展马克思主义人民民主理论。马克思主义理论武装起来的中国共产党诞生之后，一代又一代中国共产党人就把马克思主义的基本原理同中国具体实际相结合，创造性地继承发展了马克思主义的人民民主理论。革命战争时期，毛泽东同志一直在探索在中国建立由人民当家作主的代表大会制度，1935年毛泽东在《论反对日本帝国主义的策略》的报告中，对由工农共和国改变为人民共和国这样一个重大问题进行了系统论述，他提出：“我们的政府不但是代表工农的，而且是代表民族的。”当时的中国共产党亮出的这面旗帜不但彰显了中国共产党为建设抗日统一战线和抗日救国事业而英勇奋斗的决心和信心，而且为建立人民代表大会制度奠定了初步的政治基础。此后，毛泽东同志对人民代表大会制度的理论与实践不断进行丰富完善。1949年9月，中国人民政治协商会议第一次全体会议正式确定中华人民共和国的政治制度是民主集中制的人民代表大会制度，标志着中国进入

了一个新的历史时期。1954年宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”这也正是以毛泽东同志为代表的中国共产党第一代领导集体坚持把马克思主义人民民主理论与中国具体实际相结合，坚持走中国道路、坚定人民代表大会制度的伟大理论与实践创造。党的十一届三中全会后，邓小平同志继承发展了毛泽东思想，进一步坚持发展了中国特色社会主义人民代表大会制度，他指出：“我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际。如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，避免很多牵扯。”江泽民同志在国内外形势复杂、世界社会主义出现严重曲折的考验中，坚定捍卫中国特色社会主义，坚持中国特色的人民代表大会制度，他指出：“建设社会主义民主政治，最重要的是坚持和完善人民代表大会制度。人民代表大会制度，是我国的根本政治制度。它是我们党长期进行政权建设的经验总结，也是我们党对国家事务实施领导的一大特色和优势。”胡锦涛同志成功在新的历史起点上坚持和发展中国特色社会主义，将人民代表大会制度融入和谐社会理论与实践之中，他指出：“人民代表大会制度是中国人民当家作主的重要途径和最高实现形式，是中国社会主义政治文明的重要制度载体。人民代表大会制度的先进性和生命力在于它深深植根于人民群众之中。”这一切的理论与实践充分证明，在中国，经过中国共产党人始终不渝的坚持和发展，马克思主义人民民主理论始终焕发着勃勃生机，保持着强大的生命力。

（三）习近平关于人大制度的重要论述丰

富发展了马克思主义人民民主理论。习近平关于人大制度的重要论述系统回答了新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义人大制度、怎样坚持和发展中国特色社会主义人大制度这一重大理论和实践问题，他创造性地将马克思主义人民民主的科学理论与推进建设社会主义现代化强国有机统一起来。他提出：人民民主是社会主义政治文明的重要组成部分，人大制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支持中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度，毫不动摇坚持人大制度，也要与时俱进完善人大制度，按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新，等等。他的这些重要论述拓展了人大制度和中国特色民主政治的科学内涵、基本特征和本质要求，提升了人大制度的核心理念和核心价值，既是对根本政治制度进行的新定位，对全面依法治国、建设法治中国的新布局，对人大制度发展新境界的开辟开创，更是对实事求是、人民主体、人的自由全面发展、批判的革命的辩证法、依存共生等哲学观念的弘扬和凸显，也理所当然地是对马克思主义国家和法的理论的守正和坚持。正如习近平总书记所强调的：“人民民主是中国共产党始终高举的旗帜。在前进道路上，我们要坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，继续推进社会主义民主政治建设、发展社会主义政治文明。”他还指出：“在新的奋斗征程上，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。这是时代赋予我们的光荣任务。”这亦充分彰显了一个马克思主义政治家的理论品格和政治坚定性。

二、对中国社会历史发展规律的深刻揭示

习近平总书记指出：“在中国实行人民代表大会制度，是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民翻身作主、掌握自己命运的必然选择。”习近平总书记关于人大制度的重要论述，充分展示了一个大国领袖坚定的理论自信、制度自信、道路自信和文化自信，是对中国社会历史发展规律的深刻揭示。

（一）中国人民对中国道路、制度的探索。

中国作为具有5000多年文明发展历史的东方古国，经历了漫长的原始社会、奴隶社会、封建社会、半封建半殖民地社会。回忆中国近代的历史，萦绕心中、挥之不去的始终是不堪的苦与痛。中国人民和无数仁人志士为了中华民族能够摆脱深陷其中的战乱频发，民生凋敝的悲惨境地，前仆后继，奋勇抗争，探求救国救民于水火的道路，先后发生了太平天国起义建立农民政权、义和团起义，洋务运动、戊戌变法、清末新政等重大历史变革措施，都因为没有找到正确的道路与制度，以惨败而告终。1911年，孙中山领导辛亥革命推翻了清王朝统治，结束了中国长达几千年的君主专制制度。随后中国进行了议会制、多党制、总统制等多种政治制度的探索尝试，但亦是由于没有从根本上动摇旧世界的根基，不能真正代表最广大人民群众的根本利益，不符合中国当时历史发展的基本国情，加之在华帝国主义的干涉干扰，亦以失败而惨淡收场。

（二）中国共产党开创了中国人民民主制度。1921年，代表中国先进生产力发展要求、

先进文化前进方向、最广大人民根本利益的中国共产党诞生，这在中国乃至世界历史上都是开天辟地的大事情。此后，一批又一批优秀的中国共产党人，以民族独立、国家富强、人民幸福为己任，赴汤蹈火，不怕牺牲，以马克思主义政党理论上的先进性、道路选择的正确性和制度体系的科学性，成为处在灾难深重的中国人民可依赖的组织者和领导者。中国共产党的发展壮大是其坚持马克思主义理论与中国具体实际相结合，从而选择正确的道路、理论体系、制度和文化的结果，中国共产党带领人民建立新中国、建设现代化强国是中国人民和中国历史的必然选择。1927年，毛泽东率领秋收起义部队到达井冈山地区领导创建了第一个革命根据地、第一个苏维埃工农共和国；1931年，中华苏维埃第一次全国代表大会选举毛泽东为临时中央执行委员会主席和人民委员会主席，大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》中明确规定：“中国苏维埃政权所建设的是工人和农民的民主专政的国家。苏维埃全政权是属于工人，农民，红军兵士及一切劳苦民众的。在苏维埃政权下，所有工人，农民，红军兵士及一切劳苦民众都有权选派代表掌握政权的管理；只有军阀，官僚，地主，豪绅，资本家，富农，僧侣及一切剥削人和反革命分子是没有选派代表参加政权和政治上自由的权利的。”“中华苏维埃共和国之最高政权为全国工农兵会议（苏维埃）的大会，在大会闭会的期间，全国苏维埃临时中央执行委员会为最高政权机关，中央执行委员会下组织人民委员会处理日常政务，发布一切法令和决议案。”从这段历史记载史料中我们可以认定，这部宪法大纲已经是一部具有人民代表大会制度雏形的大纲。1939

年，陕甘宁边区第一届参议会通过的《陕甘宁边区宪法原则》和1941年第二届参议会通过的《陕甘宁边区施政纲领》中所规定的内容，则是对人民代表大会制度雏形的进一步丰富和完善，可以看作是新中国成立后实行的人民代表大会制度的实验与前奏。由此看出，中国人民选择了人民代表大会制度，中国历史选择了人民代表大会制度，同样是历史逻辑发展的必然要求与结果。

（三）人大制度始终是中国社会主义的根本政治制度。1949年，我们党带领人民经过二十八年浴血奋战，建立了人民当家做主的中华人民共和国，实行了中国共产党领导的人民代表大会制度这一社会主义的根本政治制度。实现了由封建专制统治到“中国人民站起来”的伟大历史飞跃。我国人大制度的理论与实践证明，我们党坚持继承与发展创新相结合，科学的认识与运用马克思主义人民民主理论，根据中国革命、建设、开放的历史方位和时代条件变化，不断提高人大制度和人大工作的规范化科学化水平，充分体现了对中国社会主义建设规律的深刻把握。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，在新的历史起点上坚持和完善人民代表大会制度，提出了一系列系统完备、创新理论与实践的新思想，使中国共产党领导下的人大制度呈现出强大的优势，为坚持和发展中国特色社会主义、推动中华民族实现伟大复兴奠定了坚实的制度基础。

三、为发展中国家发展民主政治贡献了中国智慧中国方案

习近平总书记指出：“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。”一语道破在发展中国家实行民主政治的正确方式，他还指

出：“中国实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体，实行人民代表大会制度的政体，实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，实行民族区域自治制度，实行基层群众自治制度，具有鲜明的中国特色。这样一套制度安排，能够有效保证人民享有更加广泛、更加充实的权利和自由，保证人民广泛参加国家治理和社会治理。”这是对在中国这样一个发展中国家如何实行适合自己国家的民主政治道路与制度的最好的总结与提炼。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央进一步明确和坚持和发展人民代表大会制度的一系列理论问题，出台了一系列全面深化改革、全面依法治国的重大政策措施、法律法规和重大举措，解决了许多长期想解决而没有解决的难事，办成了许多过去想办而没有办成的大事，推动党和国家的事业发生了历史性深刻变革、取得历史性成就，推动人民生活进入了美好新时代。这一理论与实践创新，为发展中国家提供了民主政治的中国智慧和方案。

（一）中国共产党的领导是中国人民民主的最本质特征。习近平总书记指出：“坚持中国共产党这一坚强领导核心，是中华民族的命运所系。中国共产党的领导，就是支持和保证人民实现当家作主。”习近平总书记旗帜鲜明地提出了，在中国这样一个发展中的大国，要想实现国家富强、民族振兴、人民幸福的梦想，必须实行人民民主，而实行人民民主必须坚持中国共产党的领导。人民代表大会制度是实现中国人民民主专政的政权组织形式，作为中国特色社会主义的根本政治制度，是中国共产党带领全体中华儿女在追求民族独立、国家富强、人民幸福的艰苦卓绝的革命斗争中选择的结果，

是中国共产党作为马克思主义政党确立实现人民主体地位的表征，是中国民主政治的重要特质。人民代表大会制度在党的领导下不断丰富完善，极大地促进了中国人民物质文明和精神文明的丰富发展。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央突出党总揽全局、协调各方的领导核心作用，全面推进依法治国、全面深化改革，坚持“党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身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”。全国人民代表大会及其常委会按照党的十八届四中全会的部署要求，设立国家宪法日，在全体人民群众中弘扬宪法精神；设立宪法宣誓制度，提高依宪治国、依宪执政能力和素养；依法对香港基本法第一百零四条作出解释，表明了中央政府反对“港独”的坚定决心和意志；修改宪法，充分体现党和人民的共同意志，确保党和国家基业长青；中共中央十九届三次会议通过《深化党和国家机构改革方案》的部分内容提交十三届全国人大一次会议审议通过；中央政治局连续三年听取全国人大常委会党组工作报告；全国人大及其常委会坚持凡立法涉及重大体制和政策调整必须报党中央讨论决定的原则下开展工作，等等。这一切加强党的领导的顶层设计，保证了党的路线方针政策和决策部署在推动国家治理体系和治理能力现代化过程中得到全面贯彻、有效执行，极大地促进了社会主义生产力的发展。正如习近平总书记指出的那样：“改革开放以来，我们党团结带领人民在发展社会主义民主政治方面取得了重大进展，成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，为实现最广泛的人民民主确立了正确方向。”

(二) 人民当家作主是中国民主政治的本质和核心。习近平总书记执政理念的出发点和落脚点是：以人民为中心，坚持人民主体地位，实现人民群众对美好生活的向往。他将人民民主视为社会主义的生命，视为实现中国社会主义现代化和中华民族伟大复兴的题中之义。他指出：“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化，就没有中华民族伟大复兴。”党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持和发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主：提高基层代表特别是一线工人、农民、知识分子代表的比例；转发中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见，全国人大常委会及时修改地方组织法、选举法、代表法等相关法律规定，推动基层国家政权建设和完善；进一步加强人大常委会组成人员同人大代表和人民群众的联系、人大代表同人民群众联系的制度建设，支持和保障代表依法履行代表职务；成立人大制度理论研究会或人大工作理论研究会，加强对民主法治建设和人大工作重大问题的研究创新。而这一切的理论与实践创新，均是贯彻落实习近平总书记一直倡导并身体力行的思想与部署要求，即“坚持一切权力属于人民，坚持人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。”

(三) 坚持依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。习近平总书记指出：“发展人民民主必须坚持依法治国、维护宪法法律权威，使民主制度化法制化。”我们党高度重视法治在社会主义建设和改革开放中的地位和作用，1954年一届全国人大一次会议通过的《宪法》，确立了中国走社会主义法治建设的道路，

确立了中国走社会主义的制度体系。特别是党的十一届三中全会以来，我们党更加重视法制建设，邓小平认真总结“十年动乱”的深刻教训，他提出了发展社会主义民主，健全社会主义法制的部署要求，他指出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”党的十八届四中全会，又根据新时代的实践与事业发展新要求，作出了全面推进依法治国若干重大问题的决定，提出了全面依法治国的指导思想、总目标、基本原则与科学内涵，阐述了党的领导和依法治国的关系等重大问题。全国人大及其常委会，坚持立法先行，发挥立法的引领推动作用，坚持立法与改革决策相衔接、相统一。如修改《立法法》，赋予所有设区的市地方立法权；全国人大常委会制定《关于改进完善专题询问工作的意见》，将对“一府两院”的监督落到实处；对《宪法》作出适当修改，把党和人民在实践中取得的重大理论创新、实践创新、制度创新成果上升为宪法规定；通过《监察法》，实施国家监察体制改革这一事关全局的重大政治体制改革，为新时代全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党提供法律基础和保障；等等。在理论与实践层面，依靠人民代表大会制度全面推行依法治国特别是依宪治国，依靠宪法及其法律法规体系来推动新时代中国特色社会主义现代化建设事业的健康发展，最终目的是推动维护社会公平正义和保证人民平等参与、平等发展与共享发展的权利，实现国家治理体系和治理能力的现代化，建设与中国社会主义现代化相适应的人民民主政治制度。

(四)民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。民主集中制是中国共产党结合中国国情进行的组织形式和活动方式的创造,是我们党从诞生至今始终坚持的根本组织原则,也是被党在长期的革命、建设和改革开放历程中证明是正确的党内政治生活正常开展的重要制度保障,更是我们党和国家最大的制度优势。1940年1月毛泽东在《新民主主义论》的演讲中提出了新民主主义共和国政体是全国、省、县、区直到乡人民代表大会,实行真正普遍平等的选举制,“这种制度即是民主集中制”“国体——各革命阶级联合专政,政体——民主集中制。”在这个时期,毛泽东就已经将民主集中制作为党和未来将要建立的新民主主义共和国的原则加以坚持。1948年,毛泽东在中共中央政治局扩大会议上的报告中,集中论述了实行人民民主专政和建立民主集中制问题,他指出:“关于建立民主集中制的各级人民代表大会制度问题,我们政权的制度是采取议会制呢,还是采取民主集中制?……我们采用民主集中制,而不采用资产阶级议会制。”为此,1949年新中国成立时召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议通过《共同纲领》,就明确了新中国的各级机关单位实行民主集中制的原则。纲领第十五条明确规定:“各级政权机关一律实行民主集中制。其主要原则为:人民代表大会向人民负责并报告工作。人民政府委员会向人民代表大会负责并报告工作。在人民代表大会和人民政府委员会内,实行少数服从多数的制度。各下级人民政府均由上级人民政府加以委任并服从上级人民政府。全国各地地方人民政府均服从中央人民政府。”1954年,毛泽东亲自主持起草的《中华人民共和国宪法》再次进行了明确规定“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关,一律实

行民主集中制。”1978年,邓小平在反思“十年动乱”出现的根本原因是没有很好地在党和国家各项事业中坚持民主集中制原则,提出解放思想的重要条件之一是真正实行民主集中制的思想观点。党的十八大以来,习近平总书记更加重视民主集中制在推动党和国家事业中的重要作用,他强调指出,民主集中制“是反映、体现全党同志和全国人民利益与愿望,保证党的路线方针政策正确制定和执行的科学的合理的有效率的制度”。党的十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》专章对坚持民主集中制原则作了系统阐述,强调:“坚持集体领导制度,实行集体领导和个人分工负责相结合,是民主集中制的重要组成部分,必须始终坚持,任何组织和个人在任何情况下都不允许以任何理由违反这项制度”。凸显了以习近平同志为核心的党中央对党和国家民主集中制建设的高度重视和战略思考,为我们在新时代坚持和完善民主集中制提供了重要遵循。我国现行宪法一直将民主集中制原则确定为保证国家统一高效组织推进各项事业的重要原则、组织形式与活动方式。1982年《宪法》延续了1954年的宪法原则、宪法精神,其第三条规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。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、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。中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”2018年的《宪法》则在此条国家行政机关后增加了“监察机关”即“一府一委两院”由人民代表大会产生,对它负责,受它监督的规定。这一原则正是以习近平同志为核心的党中央对民主集中制理论和实践的丰

富完善，很好地保证了党和国家各项事业的发展。

习近平总书记指出：“在新的奋斗征程上，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。这是时代赋予我们的光荣任务。”习近平关于人大制度的重要论述旗帜鲜明地坚定与高扬其在坚定“四

个自信”基础之上的人大制度自信，实现了马克思主义人民民主理论体系的重大创新，这些重大创新成果对实现党的长期执政、国家民主平等、中华民族长治久安和世界的和平发展，作出的重大贡献、产生的深远影响、理论价值和实践意义，将会随着中国特色社会主义现代化强国的伟大建设实践而日益凸显出来。

（作者单位：山东省社会科学界联合会）

## 人大知识

### 如何发挥组长或者召集人在小组活动中的模范带头作用

人大代表小组的组长或者召集人作为代表小组活动的组织者，其作为直接关系到代表小组开展活动的成效。代表小组推选组长、副组长，负责召集和主持本组的活动。代表小组组长要发挥模范带头作用，切实担负起组织代表小组活动的职责。

一、代表小组长应当是责任型、奉献型的小组长。代表小组长是基于部分代表的委托来组织开展活动的，应当对代表小组长职务、对代表使命、对大家重托有一种光荣感、责任感。代表小组长在做好本职工作、履行代表其他职责的同时还要做好代表小组工作，需要有满腔的工作热情，热心小组工作，不怕麻烦，不怕吃苦，乐于奉献。要努力做到本职工作、代表履职和当好代表小组长三兼顾、三不误、三促进。

二、代表小组长应当是学习型、思考型的小组长。事非经过不知难。代表小组长是一个全新的职务，同样需要加强学习，向实践学习，向他人学习，不断提高自身的素质和能力。要理清工作思路，勤于和善于思考，对代表小组的活动安排、活动内容及方式、活动的次数以及要取得什么样的成效有充分的、实际的考量。

三、代表小组长应当是调研型、创新型的小组长。代表小组长要身体力行，积极参加人大常委会或者乡镇人大主席、副主席组织的各种活动，并采取多种方式与原选区选民或者原选举单位和人民群众保持密切联系，深入实际进行调查研究，努力知情知政，这样组织代表小组活动才能胸中有数。要把依法开展活动与创造性开展活动结合起来，不断创新代表小组活动的思路，提高各项活动水平。

四、代表小组长应当是协调型、务实型的小组长。代表小组长在组内，要善于调动小组成员参加活动的积极性，统筹和利用各种资源，形成凝聚力和工作合力；在组外，要善于沟通和配合，搞好协调，主动向有关部门或者单位了解和反映情况、出主意和想办法，主动在人民群众中做好有关宣传、解释工作。

# 全面推进依法治国需要把握好的四大关系

张 杰

全面推进依法治国，必须以我们党在社会主义法治建设上的最新理论成果为根本指导和行动指南，确保我国社会主义法治建设在科学理论指导下，始终沿着正确的道路和方向前进。党的十八大以来，习近平总书记创造性地全面发展了我们党的社会主义法治建设思想，总结了我们党领导我国社会主义法治建设的成功经验，就我国法治建设的一系列重大原则问题作出了进一步的阐释，澄清了关于我国法治建设若干大是大非问题。准确理解把握和全面贯彻落实习近平总书记关于我国法治建设的最新理论成果，是顺利推进法治山东建设的思想保证。

## 一、准确把握党的领导和依法治国的关系

习近平总书记指出：“党和法治的关系是法治建设的核心问题”。所谓核心问题，就是法治建设的所有重大问题，均围绕这一问题展开，这一问题认识不清楚，其他问题无从谈起，党和法治的关系得不到明确，我国的其他政治和法律关系就缺少清晰的理论基础。

一个时期以来，我国的社会主义法治建设问题一直是意识形态领域争论乃至斗争的重点问题，学术界和社会上某些人总是有意无意地把坚持党的领导和实行依法治国割裂开来，甚至对立起来，要么认为，坚持党的领导就不能实行法治，要么认为，实行法治就不能坚持党的领导。更有甚者，某些人用西方的法治标准衡量中国的法治建设，恶意诋毁和攻击党对法治建设的领导。他们利用各种媒体手段，炮制

种种议题，比如“党的执政合法性问题”“法大还是党大”等，挑战我国的政治制度。曾几何时，这些议题在一些媒体，尤其是网络上热炒。这固然是由于某些人有意推波助澜，也反映出主流理论上的回应缺少足够的解释力和说服力，亟待党作出权威的阐释。

习近平总书记关于我国社会主义法治建设的理论创新，全面科学阐释了党的领导和依法治国的关系，概括起来讲有以下几条：1. 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。我国法治建设所取得的一系列重大成就，是我们党自觉地反映时代要求和人民的愿望，通过周密的部署和有利的组织来加以推动和实现的，这一基本经验，必须坚持到底，不容动摇。2. 中国共产党的领导地位是由我国宪法确立的。依法治国的关键是依宪治国，坚持党的领导和维护宪法权威是高度一致的，是全面推进依法治国的题中应有之义。3. 党的领导必须依靠社会主义法治，社会主义法治是党的领导的实现形式，决不能把党的领导和依法治国割裂开来，更不能把二者对立起来。

这一系列阐述，实际上是提出和确立了法治的中国标准。围绕中国法治建设的种种疑惑和争论，有望随着这一标准的确立，逐渐得以澄清。

长期以来，理论界某些人奉美国等西方国家的法治标准为圭臬，认为只有实行多党竞争、

三权分立、司法独立那一套才算是实行法治。坦率地讲，这一观点曾经盛行一时，现在也还有一定的市场。这是思维方式上的简单主义，简单地认为别的国家能够实行，且貌似逻辑上讲得通，实践上也行得通的这套法治标准可以简单地为我所用。

为此，讲清楚中国和西方国家为何实行不同的法治标准，是一个不容回避、必须正面回答的问题，而且这一回答必须有足够的解释力和说服力。

考察一个国家建立和实行怎样的法治标准，从根本上讲体现在这个国家的政党、国家和法三者之间的关系上，标准不同，三者关系各异。问题的关键在于，之所以会产生不同的关系，并不是哪个天才人物甚至政治组织人为设计的结果，而是经过长期历史演变的结果，其间历经不断的试错甚至复杂的斗争才逐渐得以定型。

在此，有必要在美国和中国之间做个历史的和历史的比较。

美国法治标准的确立经过的是这样一个历史过程。

美国是通过独立战争摆脱英国殖民统治后建立起来的国家，这之前从未作为一个国家存在过。如此，独立以后的北美人民就面临一个他们从未经历过的问题：他们要建立一个怎样的国家？起初，他们尝试建立邦联。独立战争期间，大陆会议于1777年11月通过了《邦联条例》，1778年经各州批准后该条例生效，建立了邦联政府。但严格说来，邦联还不能说是一个国家，只是一个松散的各州联合体，没有一个主权国家应有的宣战、媾和、签约、发行货币、借债、征兵和征税等权力，它也不是立法机构，它的决议需要征得各州同意；而各州却拥有主权国家所享有的一切权力。此后发生

的种种问题表明邦联这一形式的不适应，需要从根本上革新。于是，便有了1787年5月至9月的制宪会议。

制宪会议的最主要成果是诞生了一部美国宪法，全国围绕新宪法的批准问题展开广泛的激烈讨论，于1789年3月4日正式生效。

根据这部宪法，组建了国家的联邦机构，即国会、联邦法院和行政机构。严格说来，直到这个时候，美国作为一个国家才算是真正建立起来。

至于政党，则完全是无心插柳成荫的结果。在美国的缔造者们看来，党争会导致国家的混乱甚至分裂，因此都对党派持批评态度。他们对于政党或深恶痛绝，或鄙夷不屑，或心存疑惧。

起初，每个总统候选人都是以个人名义参与竞选的。

美国的头两次总统选举中，华盛顿都是以有效票全票当选的。这样的全票以后再也没有出现过，这是因为只有华盛顿有这样独一无二的全国性政治威望，华盛顿亦无需建立组织为其获得竞选胜利。一俟华盛顿退休，由于他的继任者再也没有这种众望所归的民望，才开始有了真正的竞选，参与总统竞选的政治人物只有依托组织才能有望获得选举胜利，由此，总统竞选也就逐渐变成了政党之争。在竞争性选举的安排下，建立政党，借助组织的力量动员选民的支持，就成为选举式民主的逻辑结果。从美国的政治发展过程看，正是围绕总统选举展开的竞争，催生了美国的政党政治，直到19世纪50年代，美国的政党制度才趋于成熟。

简单而言，美国是先立宪，后建国，经过半个多世纪才发展出成熟的政党政治，政党仅是在既定的宪政体制内，通过选举组织政府的工具。从这个意义上讲，美国是典型的契约型

国家，整个国家是以宪法为基本纽带建立和维系起来的，美国历史上所有重大政治问题的争论和解决，基本能够在其宪政体制内得以化解，这是美国法治标准的历史逻辑。

中国法治标准的建立，有着与美国完全不同的历史逻辑。

辛亥革命后建立起来的中华民国，很快陷入了军阀混战的泥潭，如何把一盘散沙、四分五裂的国家重新凝聚和统一起来，只有借助组织的力量和权威，于是就有了1921年中国共产党的成立和1924年国民党的改组。随后国共合作，共同北伐。但正当北伐节节胜利之际，国民党向共产党举起了屠刀，我党被迫通过武装起义建立自己的军队，中国工农红军就此成立。经过三湾改编，特别是古田会议，确立了党指挥枪的原则。随着军队的不断壮大和根据地的开辟，经过土地革命、抗日战争和解放战争，我党领导的地方政权也在全国各地不断建立起来，包括乡政府、县政府乃至省政府，直到1949年10月1日中央人民政府成立，夺取全国政权，建立新中国。

新中国成立后，废除了整个旧的法律体系，从头建立反映中国共产党政治理念和主张的法律，包括1954年新中国的第一部宪法，巩固了中国革命的成果。

因此，新中国的建立过程，是先建党，再建军；先建立地方政权，后夺取全国政权，成立新中国；最后才是以宪法为核心的法律体系的建立过程。在这个过程中，党领导建立了军队，党领导建立了地方政权，党领导建立了中华人民共和国，党领导创制了新中国的各项法律制度，这一历史逻辑始终主导着中国的历史进程，即所谓工农兵学商政党，东西南北中，党是领导一切的。

通过这样一个历史的和 international 的比较，可以

很清楚地发现，中国共产党与美国等西方政党，不仅其性质完全不同，其在各国建立和发展历史中的地位和作用，乃至在今天现实国家政治生活中的地位和作用，也是完全不同的，这也就决定了中国和美国等西方国家，在其党、国家和法的关系上的巨大差异和不同性质，从而也就决定了两种截然不同的法治标准。

今天的现实都是昨天历史的延续，任何人都不能割断历史看待一个国家的现实和未来，这是我们今天建设社会主义法治国家所应建立的历史观。

## 二、准确把握依规治党和依法治国之间的关系

习近平总书记的又一种重大理论创新成果是提出了中国特色社会主义法治体系这一概念。全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。就是要形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。这一体系包含五个相互联系的子体系，前四个指的是国法，是由国家立法机关制定，并由国家执法机关和国家司法机关执行和实施的，第五个则是党内法规体系。把党内法规体系纳入社会主义法治体系，表明所谓中国特色社会主义法治体系，主要就体现在这个方面，理论和实践意义重大。

从理论创新的角度讲，这赋予了社会主义法治新的内涵，即所谓社会主义法治，不仅是国法之治，实行依法治国，还包括党内法规之治，即依规治党。这实际上提出了一个双元的法治体系，二者内在统一于建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家之中，是关于社会主义法治理论的重大突破和发展。理论是基于对社会现实的解释和概括，并进而

影响社会现实,推进社会的发展。这一理论上的突破,是基于对我国法治建设的实际作出的客观结论。一个国家的法律体系,是为这个国家社会生活之各个领域建立普遍的规则体系,包括政治生活、经济文化生活、婚姻家庭生活、社会生活各个领域。一般来说,宪法及其相关法,是一个国家的根本大法,主要是规范政治生活领域的法,是一国政治生活的基本遵循,如规定实行怎样的政治制度,设置哪些国家机构,赋予其怎样的国家权力,不同国家机构间是怎样的关系,各国家机构的领导人如何产生,公民以怎样的方式参与到国家政治生活中。在我国,国家的政治生活当然要符合宪法的安排,即所谓党和政府要在宪法和法律内活动,坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。但是,在我国现实政治生活的安排中,在党的领导下,国家的政治生活又和党内政治生活密不可分,甚至可以讲,党内政治生活主导乃至决定着国家的政治生活,这正是我国政治生活的现实。如此,就出现一个不容回避的问题:如何规范党内政治生活?比如,为实现党的性质和宗旨,应设置哪些党内机构并赋予其何种职权,党内不同机构之间的权力关系如何,党内各机构的领导人员如何产生,党内各机构如何运作并发挥作用,党的组织成员的义务和权利如何规范,对如此庞大的一个政治组织如何进行有效地管理和治理,进而维护党的团结统一,保证党的凝聚力和战斗力。凡此种种,这都不是由国家立法机关制定的国家法律来规范的,而是由党内法规来规范的。我国是一个巨型国家,我党是一个巨型的政党,依法治国,前提是必须把党管好治好,即所谓治国先治党。那如何管党治党,从严治党,也要有规矩,其依据主要是党内法规。正是从这个意义上讲,以党章为统帅的党内法规,

就具有了宪法的地位和功能,与宪法及宪法相关法一起构成了规范我国政治生活的规则体系。所以,只有把党内法规纳入到中国特色社会主义法治体系中,这个体系才是完整的,才能解释中国政治生活的现实。

从实践的层面上讲,其指导意义在于,提出了党依法执政的两大要求,依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党。就前者而言,党要通过领导立法、保证执法、支持司法和带头守法不断形成和完善国法体系,实现对国家和社会的依法有效治理。就后者而言,党要不断加强党内法规建设,立足当前、着眼长远、统筹推进,全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系,保证党内政治生活有法可依,不断提高党内政治生活的法治化和规范化。

更进一步,充分实现党内法规和国家法律的衔接和协调,使二者既各司其职,又相得益彰。如此,建设中国特色社会主义法治体系,就从两个层面展开,即依法治国和依规治党的结合与统一。

三、准确把握全面深化改革和全面依法治国的关系

习近平指出,我们要让全面深化改革、全面推进依法治国如鸟之两翼、车之两轮,推动全面建成小康社会的目标如期实现。进而,习近平又在第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上指出:党的十八届三中全会作出全面深化改革重大部署,党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出战略部署。三中全会决定和四中全会决定姊妹篇,体现了“破”和“立”的辩证统一。2015年2月2日,习近平在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上发表的重要讲话中,对“四个全面”作出新的阐述:全

面建成小康社会是战略目标,全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措。要把全面依法治国放在“四个全面”的战略布局中来把握,深刻认识全面依法治国同其他三个“全面”的关系,努力做到“四个全面”相辅相成、相互促进、相得益彰。

准确把握全面深化改革和全面推进依法治国的关系,必须正确理解和处理“破”和“立”的辩证统一。只“破”不“立”,制度失灵;只“立”不“破”,制度失效。如果先行先试的改革试验得不到法律的确认,改革者将陷于“违法改革”的尴尬境地;而法律不适应改革的要求,已经“立”的法律也必将被时代抛弃,陷入“制度失效”的尴尬境地。

我国的改革是在社会主义法治很不完备的条件下展开的,改革的过程,往往是先改革,后修法,这是很长时间内我国改革的基本方式,这一方式也具有一定的历史合理性。通过改革突破不合时宜的法律,创立新的规范能够省略复杂的法律程序,这使得改革的效率大大提高。但是,时至今日,我国的法律体系已经形成,大部分法律都是近十几年内制定实施的,新一轮的全面深化改革,意味着大量的法律需要修改,如果继续沿用以往的先改革后立法的方式,将会产生巨大的代价,因为这种粗放的改革方式对整个社会的法治意识起着破坏作用。如果说政府部门的改革可以不遵循现有的法律,那么普通民众又怎么可能尊重法律呢?这种改革方式与现代法治社会并不相容。

因此,在全面深化改革和全面推进依法治国的背景下,必须充分认识到全面深化改革和全面推进依法治国目标方向的一致性。通过全面深化改革,可以为建设中国特色社会主义法治体系创造条件。通过全面推进依法治国,确保改革沿着法治轨道有序推进,确保改革成果

的巩固,促进改革的发展。

准确把握全面深化改革和全面推进依法治国的关系,要充分实现立法和改革决策相衔接。一是建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用;二是做到重大改革于法有据;三是做到立法主动适应改革和经济社会发展需要。这些重要的精神表明,立法不应是被动地适应、接受,而是应该更加积极、更加主动地适应改革发展稳定的需要。

那么,在实践中如何把握立法和改革决策相衔接?一是立法先行。先制定或者修改有关法律,再展开和推进相关工作,特别是涉及国家重要制度、全国人大专属立法权等方面的事项,应当坚持立法启动改革、实施改革,在法治轨道上推进改革。二是立法授权。为局部地区或者领域先行推进改革提供必要的法律依据。三是立法跟进。关键是缩短实践需要与制度规则之间的“时间差”,及时总结实践经验,及时完善法律制度,防止和克服立法滞后现象。四是立法分层。我国实行统一的、多层次立法体制。在坚持国家法制统一的基础上,充分发挥法律、行政法规、地方性法规的作用。五是立法解释。对法律没有规定或者规定不明确的,能做还是不能做,应当如何掌握,并没有一个固定不变的判断标准,需要具体情况具体分析,及时作出立法解释是必要的。

四、准确把握“关键少数”和全面依法治国的关系

习近平总书记在2015年2月省部级主要领导干部专题研讨班上发表重要讲话时强调指出,全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”,领导干部要“自觉当依法治国的推动者、守护者”,领导干部要“做尊法学法守法用法的模范”。

全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”，可谓抓住了我国法治建设的关键。我国的各级领导干部，是国家权力的人格化代表，掌握着国家的立法权、执法权和司法权，能否做到科学立法、严格执法和公正司法，促进我国法治建设健康发展，关键是掌握着上述权力的各级各类领导干部是否尊重法律，是否依法决策，是否具备法治思维，是否具备依法办事的能力。

不容否认的是，现实中一些领导干部不屑学法、心中无法，有的以言代法、以权压法，有的执法不严、粗暴执法，有的干预司法、徇私枉法，有的利欲熏心、贪赃枉法，严重违背了社会主义法治原则，这是我国法治建设的大敌。

抓关键少数，领导干部要做尊法的模范。所谓尊法，即尊重法律的权威，树立宪法法律至上的观念。对领导干部来讲，尊重法律，关键在于把握好权力和法律的关系。领导干部要牢记，党的领导和执政地位，是历史的选择和人民的选择，也是由宪法和法律确认和巩固的，所以，尊重和维护宪法法律的权威，就是尊重和维护党的领导和执政地位，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。就领导干部个人来讲，其手中的权力，既是组织授予的，也是法律赋予的，职权法定，必须依法行使权力。权力具有两重性，在法治轨道上行使可以造福人民，在法律之外行使则必然祸害国家和人民。违法行使权力，不当运用权力，误党误国误民，害人又害己，领导干部如果不能自觉地把自已手中的权力置于法律的笼子之中，自己有朝一日必将被关进铁制的笼子里。

抓关键少数，领导干部要做学法的先锋。领导干部的法治素养决定着党的领导水平和执政能力，提高党员领导干部的法治素养是全面

推进依法治国的基本要求。提高领导干部法治素养，一要强化对宪法的学习，自觉维护宪法的权威与尊严，自觉把权力置于宪法法律之下。二要系统学习中国特色社会主义法治理论，要自觉厘清思想认识的误区，在大是大非问题上，必须立场坚定，旗帜鲜明，自觉抵制和坚决反对一切错误观点，明确党和法治的关系，真正认识到党的领导和依法治国是高度统一的，清除一切权大于法、以权压法的错误观念。三要努力学习同自己所担负的领导工作密切相关的法律法规。要通晓相关法律规定，法律赋予了怎样的权力，什么事能干、什么事不能干；该如何根据法定程序行使这一权力，怎么用权，做到心中高悬法律明镜，手中紧握法律戒尺，知晓为官做事尺度。为此，各级党组织及其组织部门要加强法治教育培训，把宪法法律列为党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课，把法治教育纳入各级干部教育培训规划，帮助广大干部切实提高法治思维水平和能力。

抓关键少数，领导干部要做守法的榜样。法治社会的特征在于全民守法，自古民以吏为师，领导干部带头守法，可以对整个社会形成强大示范效应。只有抓住领导干部这个“关键少数”顺势而为，全民守法的社会风气才能早日形成。一要严格依法律己，带头遵纪守法。要树立守法意识，养成守法习惯，将守法贯穿到工作和生活的方方面面，将守法变成自然而然的行为。二要严格依法办事，要真正做到法定职责必须为，法无授权不可为，要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，绝不非法设定权力，绝不违法滥用权力。三要勇于捍卫法治，同破坏法治的行为作斗争，对于破坏法治甚至严重践踏法治的行为，要敢于挺身而出，同各种危害法治、破坏法治、践踏法治的行为

作坚决斗争,维护法治的尊严、树立法治的权威。

抓关键少数,领导干部要做用法的典范。法的生命力在于实施,只有把法真正有效用于治国理政各个方面和社会生活的各个领域,法的价值和功能才能真正实现,这在很大程度上取决于领导干部的依法办事能力。为此,一要提高领导干部法治思维和依法办事能力,建立和习惯规则思维、程序思维,办事依法,遇事找法,解决问题用法,化解矛盾靠法,自觉在法治轨道上想问题、作决策、办事情。二要建立激励机制,优化政绩考核体系,强调对领导干部依法履职、依法决策、依法管理情况的考核,切实把《决定》中提出的“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩

重要内容,纳入政绩考核指标体系。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容,在相同条件下,将优先提拔使用“法治素养好、依法办事能力强的干部”的要求落到实处,建立选人用人上的激励机制。三要强化责任机制,党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人的职责,不仅自身要带头遵守宪法法律,带头依法办事,而且要抓好领导班子和干部队伍法治素养和能力的培养提高。各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律,坚决查处执法犯法、违法用权等行为。

(作者单位:山东省委党校政法教研部)

## 人大百科

### 常委会会议的几种形式,你都了解吗?

常委会会议分为全体会议、分组会议和联组会议三种形式。

#### 全体会议

全体会议主要任务是听取法律案等议案的说明,听取法律案等议案的审议意见的汇报或者审议结果的报告,听取各项工作报告;对各项议案进行表决。

#### 分组会议

分组会议主要是对各项议案和报告进行审议讨论。分组会议召集人主持会议。分组名单由常委会办事机构拟订,报秘书长审定,并定期调整,以便常委会组成人员通过分组会议相互交流。

#### 联组会议

联组会议是在分组会议基础上召开的若干小组或常委会全体组成人员全部参加的大联组会议。在分组会议讨论审议各项议案和报告的基础上,召开联组会议对议案和报告所涉及的主要问题进行深入讨论。从十一届开始,全国人大常委会开展专题询问一般采用大联组会议形式;十二届全国人大常委会进行的15次专题询问中,有14次采用大联组会议形式,1次采用分组会议形式。

# 人民当家作主的山东实践与制度经验

郑文丽

中国共产党自成立之日起，即把为人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心和使命。自此，在中国共产党的领导下，中国人民打败了日本侵略者，推翻了国民党反动统治，完成了新民主主义革命。新中国成立后，我们党为维护人民群众的根本利益，不断探索保障人民当家作主的制度形式，社会主义民主政治建设水平不断提高。改革开放40年来，我国的经济实力、综合国力、人民生活水平不断跨上新台阶。事实充分证明，社会主义民主政治具有强大生命力和显著优越性。新时代，党和国家对人民当家作主的制度安排提出了新的要求，科学设计和规划了新时代中国特色社会主义民主政治建设的宏伟蓝图，在我国民主政治建设征程上具有十分重要的里程碑意义。

## 一、人民当家作主的内涵解读

在社会主义民主政治中，人民当家作主内含实体民主、程序民主两方面的内容。实体民主，即民主目标，指的是国家所出台的一切重大政策都是为了实现、维护和发展人民的根本利益，人民群众在国家中处于中心地位，是政治生活的最终价值取向。在我国，人民当家作主的制度保障是社会主义民主政治的发展方向。程序民主，即民主运作，强调体制机制，指的是建立能够保证人民行使国家权力的基本政治制度和使这些制度顺利运作的各种政治体制和机制，

这些方式保障人民可以真实而充分行使宪法法律赋予的各项民主权利，依托这些制度和体制、机制广泛参与政治生活，表达自身利益诉求，影响公共事务的决策和执行。新时代人民对美好生活有了新的向往、诉求，人民当家作主更具深刻内涵，具体体现为：

第一，人民当家作主，是社会主义民主政治的本质和核心。实现人民当家作主，是社会主义民主政治同一切剥削阶级政治制度的根本区别，它直接体现了社会主义民主政治的性质。习近平总书记明确指出：“人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化，就没有中华民族伟大复兴。”毋庸置疑，国家的一切权力属于人民，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，是中国共产党始终高举的一面伟大旗帜。党的十九大报告提出：“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求”。强调要健全人民当家作主制度体系，发展社会主义民主政治。为了能够保证人民当家作主真正落实到现实生活中，“必须坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，发展社会主义协商民主，健全民主制度，

丰富民主形式，拓宽民主渠道。”

第二，人民当家作主，是人民主体地位的高度肯定。就民主发展层面而言，我国社会主义民主以维护人民根本利益为最大宗旨，是“最广泛、最真实、最管用的民主”，能最大程度地体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力。就政治发展层面而言，遵循中国特色社会主义政治发展道路的宝贵经验，在长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治过程中，充分尊重人民当家作主在我国社会主义民主政治伟大实践中的重要地位，要推进社会主义民主政治“制度化、规范化、程序化”，保证人民能够依法参与到具体事务中，通过多元化的途径和形式管理国家、社会事务，形成生动活泼、安定团结的政治局面。由此可见，在中国特色社会主义进入了新时代这一新的历史条件下，坚持人民当家作主，能够更好地推动人的全面发展、社会全面进步，是一个关系根本、关系全局的重大问题。在决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利至关重要的历史时期，只有在共产党领导下，人民当家作主才能充分实现，国家政治生活和社会生活法治化才能有序推进，也才能更好地统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好。

第三，人民当家作主，是我们党的性质和宗旨的必然要求。我们党来自人民、植根人民、服务人民，党的性质和宗旨要求我们党必须永远把人民的利益放在心中最高位置，始终为实现人民的根本利益而奋斗。早在1945年，毛泽东同志在回答黄炎培先生关于如何跳出“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期率时，就认为“我们已经找到了新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，

政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息”。党的十九大报告指出“全党同志一定要永远与人民同呼吸、共命运、心连心，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，以永不懈怠的精神状态和一往无前的奋斗姿态，继续朝着实现中华民族伟大复兴的宏伟目标奋勇前进”。总之，社会主义民主政治的发展要始终坚持以人民为中心的发展思想，一切相信群众、一切依靠群众、一切为了群众。

## 二、山东加强人民当家作主制度保障的实践探索

中华人民共和国的诞生，开创了我国历史上人民当家作主的新纪元。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。新中国成立以来特别是改革开放40年来，山东省人大及其常委会始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕全省工作大局，依法履行各项职责，在地方立法、监督、决定重大事项、人事任免、代表工作等方面取得了显著成绩，积累了宝贵经验，为建设中国特色社会主义民主政治和山东经济社会协调发展，发挥了不可替代的重要作用。改革开放以来，人民当家作主的制度保障在山东的建立和发展，大致可以划分为四个阶段。

1. 人民当家作主制度的恢复重建阶段（1978-1983）。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是具有中国特色、适合中国国情、具有巨大优越性的政权组织形式。山东省人民代表大会是山东省国家权力机关。1977年12月9日，省第五届人民代表大会第一次会议召开。1979年7月，第五届全国人民代表大会第二次会议通过《关于修正中华人民共和国宪法若干规定的决议》和《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》（简称《地方组织法》）规定，县级以

上地方各级人民代表大会设立常务委员会，省人民代表大会及其常务委员会可以指定和颁布地方性法规。同时，决定乡镇一级设立人民代表大会。这是中国政治体制、政权建设中的一项目重大改革，是人民代表大会制度的重要发展和完善。据此，1979年12月，山东省第五届人民代表大会第二次会议选举产生山东省第五届人民代表大会常务委员会，标志着山东省人民代表大会组织体系进一步健全，人大工作和社会主义民主法制建设进入了新的历史发展阶段。

2. 人民当家作主制度的积极探索阶段（1983-2005）。1983-2005年，山东省人民代表大会及其常务委员会在中共山东省委的领导下，肩负人民的重托，紧紧围绕党和国家工作大局，以社会主义民主法制建设为根本任务，认真履行宪法和法律赋予的职责。在人大工作中，牢固树立党的观念、大局观点、法制观念和群众观念，坚定不移地坚持和依靠党的领导；坚持“一个中心，两个基本点”，以经济建设为中心开展工作；坚持人民利益高于一切的原则，充分相信和依靠人民群众，切实维护人民群众的合法权益；坚持依法履行职责，按照民主集中的组织原则，集体行使职权，积极探索，勇于实践，各方面工作取得历史性进展和重大成就。

一是1983年4月至1988年1月，省第六届人民代表大会及其常务委员会围绕继续搞好全省国民经济调整，加快改革步伐。为进一步推动农村改革的健康发展，省人大常委会就如何保护农村农业户的合法权益，建立村民委员会、乡镇企业的发展、城乡食品卫生管理等问题进行跟踪调研。加强对普法工作的领导，作出普法决议，制定山东省普法规划并组织实施，开展以宪法为基础的全民普法教育。作出学习

贯彻《全国人民代表大会常务委员会关于加强法制教育维护安定团结的决定》的决议。通过受理人民来信实施法律监督，受理人民来信来访两万余次，及时维护了人民群众的权益。

二是1988年2月至2005年12月，省第七届人民代表大会根据《宪法》和《地方组织法》的规定，设立法制、财政经济、农村经济、城乡建设环境保护、教育科学文化卫生、民族侨务外事六大专门委员会，加强地方人大建设，推进人大工作发展。用法律手段巩固和发展农村的改革成果，省人大常委会制定了农村集体经济承包合同管理、农民负担管理、农业技术推广方面的法规。同时，省第十届人民代表大会及其常务委员会牢固树立以人为本、立法为民的理念，坚持“不抵触、有特色、可操作”的原则，努力提高科学立法、民主立法水平。实行立法听证，通过听证人的提问和陈述人的陈述与辩论，对普遍关注的农村土地承包、商品房销售管理等方面广泛征求社会各界和人民群众意见。通过新闻媒体介绍立法的指导思想、法规的主要内容和制定过程，阐明法规实施意义和需要注意的问题，增强立法透明度，扩大法规的社会影响。这些做法，进一步拓宽了民主立法渠道，提高了地方立法质量。

3. 人民当家作主制度的快速发展阶段（2005-2017）。2005年5月，中共中央转发了《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》（简称中央9号文件），这是我国人民代表大会制度建设中的一件大事。我省地方各级党委高度重视，先后组织召开人大工作会议，出台了加强人大工作的意见。以此为契机，在全省范围内，形成了各级机关、组织和社会各界共同关心、支持代表工作的良好氛围，使我省人大代表工作进入了一个新的历史发展时

期。2005年8月中旬至10月中旬,全国人大常委会办公厅委托各省级人大常委会组织了中央9号文件下发以来的、也是人大历史上的第一次正式的代表专题调研活动。我省按照要求,积极部署工作,针对执法检查、代表议案和建议、人民群众来信来访反映比较集中的问题进行了调研,听取民意,用于指导工作。同时,要求常委会的立法、执法检查、宣传等重要活动经费和人大代表的活动经费、培训经费都要列入财政预算,为他们更好履行职责提供必要的资金保证。

2007年,山东省人大常委会把关系改革发展稳定大局和事关群众切身利益、社会普遍关注的重大问题作为平安山东建设的重点工作,周密计划,精心组织。2015年3月15日,十二届全国人大三次会议表决通过了关于修改《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)的决定。新《立法法》最为重要的修改亮点之一,就是赋予所有设区的市地方立法权。我省结合自身实际于2015年7月24日通过了《关于确定14个设区的市人民代表大会及其常务委员会开始制定地方性法规的时间的决定》,依法赋予全部设区的市地方立法权。2017年2月11日《山东省地方立法条例》出台,地方立法批准程序更加完善。据此,与人民群众息息相关的环境保护、城乡建设与管理及历史文化保护事宜的立法精细化水平大大提高,契合了民主法治建设的新进程和人民群众的新期待。

4. 新时代人民当家作主制度全面提高阶段(2018-今)。2018年,是全面贯彻党的十九大精神的开局之年,是改革开放40周年,是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年,也是我省新旧动能转换综合试验区建设的启动年。新时代,全省各级人大及其常委会要进一步增强政治意识、大局意

识、法治意识和责任意识,着力推进人民代表大会制度理论和实践创新,为加快新旧动能转换和民主法治建设作出更大贡献。省十三届人大一次会议代表所提议案建议主要涉及加快推动新旧动能转换、统筹区域协调发展、实施乡村振兴战略、加强污染防治、强化预算审查监督等经济社会发展的重大问题,以及构建药品质量安全体系、加强基础设施建设、促进教育体制改革、防御和减轻灾害等事关民生的热点问题。各有关部门及时采取措施,不断加大议案建议督办力度,切实推动了民生问题解决。立法工作是人大工作的重要组成部分,自觉坚持党对立法工作的领导,提出了“四标准”要求,以“党性标准、法治标准、人民标准、实践标准”指导立法工作,认真落实立法规划和立法计划,不断提高地方立法质量,加强和改进规范性文件备案审查工作,维护国家法制统一,为加快推进我省由大到强战略性转变,实现创新发展、持续发展、领先发展。同时,对于贯彻实施预防未成年人犯罪、安全生产方面的“一法一条例”及法治宣传教育情况进行检查,对于保障亿万家庭的幸福安宁、社会和谐稳定有重大意义。

三、加强人民当家作主制度保障的经验启示

追溯改革开放以来山东人民当家作主的实践轨迹,总结现实中的做法和具体表现,我们可以得到一些有益的经验。

(一) 创新机制,积极推进人大组织和工作制度建设

实践证明,人民代表大会制度保障人民当家作主,组织动员人民群众参加社会主义建设,保证了国家机关合理高效运行。山东省人大在实践中形成了保障人民当家作主的长效机制,体现为:一是建立系统化制度体系,规范人大工作,为更好行使职权和发挥代表作用提供基

本遵循；二是积极向全社会公开征集议题建议，使监督、立法等工作计划向社会征询意见常态化、制度化；三是完善基层民主选举、民主决策及管理等相关制度，通过“三公开”——政务公开、厂务公开、村务公开等形式，充分发挥民众对社会事务的知情权、参与权、监督权；四是密切联系代表，畅通代表建议途径，并发挥“打分制”方式提升政府及相关部门工作绩效。

（二）科学立法，为民主政治建设的推进提供法治保障

改革开放以来，山东省坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度，认真履行宪法和法律赋予的职责，努力工作，开拓进取，为加强社会主义民主法治建设，保障全省改革开放和社会主义现代化建设，发挥了重要作用，作出了积极贡献。具体如下：一是我省始终坚持党的领导，紧密结合山东实际，统筹经济社会立法，采取多种形式，不断提高立法质量，增强立法工作的科学化、民主化。二是人大主导立法重视拓展公众参与立法的渠道，充分保障人民群众参与立法的权利，保障立法的民主性和科学性，使立法更加贴近民意，顺应民心。社会主义民主政治制度建设领域，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径，充分开展立法协商，引导政协委员、专家学者、社会组织和人民团体参与表达意见，使社会公众以更加积极的姿态参与政治生活。三是地方立法权扩容后，各设区的市充分调研经济社会发展现状，认真征求和采纳广大人民群众的立法建议，积极回应人民群众诉求。四是充分发

挥党的统筹协调作用，既要保障人大主导立法，排除部门利益、地方保护主义等干扰因素，还要建立健全人大与政府、法院等的沟通协调机制，统筹各类立法资源与平衡各方利益诉求，最终实现立法工作有效衔接。

（三）多元共治，提升地方经济社会治理的民主化水平

以平等、自主、参与为基本内容的共治是民主政治发展的重要推进路径。新时代民主政治建设对公民的参与能力和参与意识都提出了更高的要求。山东省从以下几方面入手，提高多元共治的参与度，强化公民政治意识：一是通过加强社会责任、法律意识和法律思维、政治观念方面内容的教育培训，为公民参与社会治理打下基础；二是扩大公民政治参与实践，使公民通过参与，表达利益诉求，熟悉参与规则和程序，通过这样的过程提高参与能力，为基层民主的推广打下坚实基础；三是大数据下的政务公开架起“网民问政”和“政府施政”间的桥梁，民众可以广泛参与以影响公共决策和公共管理；四是民主政治必然要服务于经济社会发展，为之提供政治引导、制度支持和法治保障。新旧动能转换是回应科技进步、制度变迁、经济转型等社会发展需求的时代命题，是一场广泛而深刻的现代治理改革。民主政治工作应围绕新旧动能转换重大工程要求，依托“政府+市场+社会”的“大治理”理念，推进简政放权等“放管服”改革，改变僵化落后的体制机制环境，提升民主政治建设服务当地经济社会发展的能力。

（作者单位：山东社会科学院法学研究所）

# 坚持和运用马克思主义哲学观点 做好新时代人大理论研究工作

刘跃鹏

习近平总书记在纪念马克思诞辰200周年大会上指出，“从《共产党宣言》发表到今天，170年过去了，人类社会发生了翻天覆地的变化，但马克思主义所阐述的一般原理整个来说仍然是完全正确的”，并强调广大党员干部要“坚持和运用马克思主义的实践观、群众观、阶级观、发展观、矛盾观，真正把马克思主义这个看家本领学精悟透用好”。当前，中国特色社会主义进入新时代，改革发展稳定之重、矛盾风险挑战之多、治国理政考验之大前所未有。青岛市人大工作理论研究会作为全市人大工作的专门理论研究机构，必须要坚持和运用马克思主义哲学观点指导人大制度的理论和实践创新，紧紧围绕全市改革发展稳定中的重大问题和常委会的重点工作，认真开展好课题研究，搞好研究成果的转化与应用，努力把研究会建成人人大工作的智库，为市委、市人大科学决策提供理论支撑和智力保障。

坚持实践观，用科学的理论指导新的实践。马克思主义哲学认为，实践决定认识，认识指导实践。理论的作用在于指导和支持实践。理论不回答实践提出的问题，不服务于实践，束之高阁，再高明的理论也毫无价值。人大理论研究要面向实际、面向实践，坚持问题导向，站在全局角度，学会用战略眼光和前瞻思维，抓住人大工作中迫切需要回答的重大理论和实

践问题，深入调查研究，加强理论分析，作出正确的回答，形成高质量、有价值的研究成果，并及时做好转化应用，切实用理论研究的新成果，指导人大工作的新实践。人大理论研究只有与工作实践紧密结合，汲取鲜活的实践养分，才能产生价值，富有生命力。

坚持群众观，到群众中开展调查研究。马克思主义哲学指出，人民群众是历史的创造者，人民群众不仅是物质财富和精神财富的创造者，而且是社会变革的决定性力量。坚持“从群众中来到群众中去”，既是党的根本路线也是党的优良作风。开展调查研究，是人大工作的基础，也是对党的群众路线的具体运用。加强人大理论研究，就是要坚持群众观，不断强化情为民所系的意识，探索人大工作的特点和规律，使人大工作更好地体现人民性、富于创造性。要结合常委会确定的议题，深入一线、深入基层、深入群众，广泛开展知情性视察和专题性调研。在调研选点上要做到好差结合，确保调研结果的客观性、全面性和代表性；在调研方法上，要注重多样化，上下联动、明察暗访，听真话、摸实情，努力形成有深度、有价值的调研成果。

坚持阶级观，切实增强人民获得感。马克思主义认为，工人阶级之所以具有先进性，是其在历史上具有代表先进生产力的属性。坚持阶级观，就是要敢于为群众谋福祉，善于为人

民谋幸福，用担当作为发展好、维护好人民群众的根本利益，不断增进人民群众的获得感、安全感与幸福感。这就要求人大理论研究必须牢固树立以人民为中心的发展思想，推动解决事关人民群众切身利益的问题。要着重加强对监督权运用的研究，坚持依法履职与跟踪问效并重，对事关国计民生、社会关注度高的问题，综合运用调研视察、执法检查等工作方式，积极探索工作评议、审议意见办理满意度测评等创新做法，适时启用专题询问、质询、特定问题调查等刚性手段，跟踪监督，一抓到底，让人民群众见到实效、得到实惠。

坚持发展观，开创理论研究的新局面。世上没有绝对的静止，一切事物都是变化发展的，我们要用发展变化的眼光看问题，用发展变化的理念办事情。发展变化就是思变求新、探索创新，打破旧思维、旧观念的藩篱，不能固守陈规、保守落后、按部就班。当前深化改革进入深水区，各领域改革创新驶入无人区，缺乏主动创新、自立创造的干劲与韧劲，就难免与新时代脱轨，被新时代抛弃。新时代，要求人大理论研究必须创新工作思路，拓展方法手段，搭建研究平台，争取各方支持，使人大理论研究始终焕发生机和活力。要坚持以常委会研究课题为牵引，把加强人大理论研究作为培养提高干部能力素质的重要抓手，科学量化指标，分解到人头，确保人人参与、人人受益、人人提高，做到既出成果，又出人才。要充分发挥研究会老同志理论水平高、工作经验多、研究能力强的优势，把开展前瞻性、对策性专题研究作为立会之本，组织开展形式多样的研究活动，形成有价值、有分量、接地气的研究成果。要注重整合高校院所的研究资源，采取对外申报和委托重点课题相结合的方式，组织开展群

众性学术研究，形成合力，凝聚智慧，使研究会真正成为常委会决策的智库。

坚持矛盾观，准确把握理论研究的方向。矛盾普遍存在，但事物变化发展由主要矛盾决定。抓住主要矛盾就是抓住关键、抓住问题的“七寸”，解决主要矛盾就好比拽住了一团毛线的线头，发挥秉轴持钧的作用。坚持矛盾观，就是要求我们必须围绕常委会中心工作开展理论研究，这是检验人大理论研究工作成效的重要标准。不久前，习近平总书记出席上合组织青岛峰会，之后在山东考察时强调，要切实把新发展理念落到实处，不断取得高质量发展新成就，不断增强经济社会发展创新力，更好满足人民日益增长的美好生活需要。为贯彻落实习近平总书记讲话精神，常委会对加强重点领域立法、围绕经济社会发展大局开展监督等工作赋予了一系列新任务，人大理论研究就是要从这些工作中找准切入点，围绕如何做到改革决策和立法决策相一致；如何发挥人大在立法工作中的主导作用，推进科学立法、民主立法、开门立法；如何优化发展环境，确定人大监督项目、改进监督方式等诸多问题，科学选题，攻关研究，为常委会充分了解情况、有的放矢地解决人大工作中存在的问题提供决策参考。

人大制度是我们党运用马克思主义理论结合中国实际的一项伟大创造。新时代，把人民代表大会制度坚持好、完善好、发展好，亟需理论创新。加强人大工作理论研究要站在时代和创新发展的新高度，紧紧围绕人大制度发展完善中需要回答的重大理论和实践问题，运用好研究平台和载体，不违背研究规律，一步一个脚印，做具体、实在、管用的研究，切实做到理论先行，为指导实践提供理论支撑。

（作者单位：青岛市人大工作理论研究会）