



北京市教育委员会和北京市哲学社会科学规划办公室联合资助

北京政治文明建设 研究报告

2018

REPORTS ON BEIJING POLITICAL CIVILIZATION CONSTRUCTIONS

北京政治文明建设
研究基地
编



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

北京政治文明建设 研究报告

2018

REPORTS ON BEIJING POLITICAL CIVILIZATION CONSTRUCTIONS

北京政治文明建设
研究基地
编



中国出版集团 | 全国百佳图书
中国民主法制出版社 | 出版单位

北京·2019年

图书在版编目(CIP)数据

北京政治文明建设研究报告. 2018 / 北京政治文明
建设研究基地编. -- 北京: 中国民主法制出版社,
2019.6

ISBN 978-7-5162-2033-7

I. ①北… II. ①北… III. ①社会主义政治学—研究
报告—北京—2018 IV. ①D671

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第126396号

图书出品人 / 刘海涛

出版统筹 / 乔先彪

责任编辑 / 姜 华

书名 / 北京政治文明建设研究报告(2018)

作者 / 北京政治文明建设研究基地 编

出版·发行 / 中国民主法制出版社

地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话 / (010) 63292534 63057714 (营销中心) 63055259 (总编室)

传真 / (010) 63055259

Http: //www.npcpub.com

E-mail: mzfz@npcpub.com

经销 / 新华书店

开本 / 16开 710毫米×1000毫米

印张 / 14.75

字数 / 215千字

版本 / 2019年7月第1版 2019年7月第1次印刷

印刷 / 北京建宏印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-2033-7

定价 / 68.00元

出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

《北京政治文明建设研究报告》(2018)

编委会

顾问 徐永利 李君如 李 林

主 编 韩宪洲

副主编 赵连稳 郑广永

编 委 范宝祥 王维国 杨积堂 崔英楠

王柏荣 章 林 赵 宗

目 录

人民代表大会制度研究

2018 年人民代表大会制度研究综述	崔英楠 / 002
地方性法规实施法律和行政法规情况评析	
——以实施《建设工程质量管理条例》等的直接对应性地方性法规为例	朱应平 许舜华 / 017
如何避免人大预算审查监督走过场?	
——浅谈人大预算审查监督的法定性及实践思考	滕修福 / 033
加强和完善新时代街道人大工作规范化建设的思考	曾庆辉 李雯娟 / 040
立法评估理论问题探究	王柏荣 / 049
新时代完善我国人大制度的若干思考	伊士国 / 063

民主协商研究

协商民主是我国繁荣发展的重要方略	
——学习研究习近平关于协商民主思想的体会	徐永利 / 080
凝聚差异共识：人民政协的特有功能和独特优势	虞崇胜 / 089
新时代社会主义协商民主的重要功能和人民政协	
推进协商民主的重要作用	包心鉴 / 101

改革开放 40 年来政党协商的创新发展	赵连稳 / 112
人民政协成立前后相关问题研究综述	邱雅楠 赵连稳 / 127
试论习近平总书记关于加强政协委员队伍建设的新思想	周 清 / 143
北京市政协协商恳谈会实践初探	章 林 / 152

社会治理研究

新时代大学生廉洁教育活动平台建设探索与研究

.....	张文杰 姚志敏 / 168
党组织一把手监督路径探索与研究	雷丽萍 / 175
国家监察体制改革背景下高校监察工作趋势初探	刘 川 / 183
澳大利亚大学内部治理结构对我国高校廉政风险防控管理的借鉴与启示 ——以澳大利亚国立大学为例	王 琪 / 192
《家风、教风视域内高校青年教师职业发展与婚恋家庭“双促” 模式》调研报告	姚志敏 范 维 / 199
2018 年破坏性膜拜团体研究综述	薛 鹏 李 斌 范宝祥 / 210

人民代表大会制度研究



2018 年人民代表大会制度研究综述

崔英楠^{*}

随着我国民主和法治建设的推进，人们对人民代表大会制度的认识和理解不断提升，涌现出大量的研究成果。为了深入了解我国人民代表大会制度的研究状况，进一步推进人民代表大会制度研究，本文将对 2018 年人民代表大会制度研究情况进行系统的梳理和总结，力求全面地反映我国当前人民代表大会制度研究的全貌，为我国人民代表大会制度的未来研究提供参考。

一、关于人民代表大会制度基本理论研究

党和国家领导人历来肯定人民代表大会制度的优越性，并十分重视其作用的发挥。习近平总书记关于人民代表大会制度深入系统的论述，是新时期我们理解人民代表大会制度的重要指南。也是人大基本理论的重要组成部分。我们必须认真学习、深刻领会和系统研究。

习近平主要从人民代表大会制度和人大工作两个方面进行论述的。

首先，习近平对人民代表大会制度的建立、完善和发展作出了全面而深刻的论述，系统地揭示了人民代表大会制度的先进性和在国家治理中的重要意义，提出了一系列认识、完善和发展人民代表大会制度的新理论，为人民代表大会制度的完善和发展开辟了新的境界。

^{*} 崔英楠：北京联合大学北京政治文明建设研究基地教授。

其次，习近平在党的十九大报告中提出的把各级人大及其常委会建设成为“工作机关”和“代表机关”的重要思想为人大及其常委会加强基础能力建设提供了指导，从而为人大及其常委会履行好宪法赋予的职权奠定了基础。

有学者认为，习近平继承了党的历代领导人关于人民代表大会制度的重要思想，结合中国特色社会主义新时代国家治理的具体情况，丰富和发展了人民代表大会制度的理论，深刻地揭示了人民代表大会制度的先进性，全面具体地指出了人民代表大会制度在实践运行中进一步完善和发展的基本方略和基本方面，为人民代表大会制度在国家治理中发挥更大的作用、为人民代表大会制度在理论和实践方面进一步创新发展奠定了基础。^①

有学者将习近平关于人大制度的重要论述概括为六个方面：人民代表大会制度是中国共产党和中国人民的伟大创造，是其历史逻辑；人民代表大会制度的本质特征和最大优势是中国共产党领导，是其本质逻辑；人民代表大会制度是人民当家作主的根本制度保障，是其人民逻辑；人民代表大会制度是推进全面依法治国的重要制度保证，是其法治逻辑；人民代表大会制度是中国特色社会主义制度重要组成部分，也是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度，是其治理逻辑；人民代表大会制度必须长期坚持、不断完善，是其现实和未来逻辑。^②

党的十九大报告明确提出：“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。”这一重大论断坚定了我们人民代表制度的自信，拓展了人民代表大会制度的时代内涵。也昭示着我们需要对人民代表大会制度的理论和实践不断探索。有学者认为，我国已经进入社会主义新时代，如何协调多元利益关系、保护公民合法权利、限制公权力，是这一时代需要解决的三大命题。因此，必须积极强化和发挥人大制度的作用，维护宪法的权威和尊严。人大制

① 于玉宏：《习近平关于人民代表大会制度的重要论述及其价值》，《南昌大学学报》2018年第6期。

② 田洪俊：《推进新时代中国特色社会主义民主政治建设》，《北京人大》2018年第9期。

度的发展必须坚持穷尽既有的制度资源和运用宪法思维、法治思维两大原则。新时代人大制度发展的主要内容包括国家机构体系及其内部建设,树立宪法法律至上,人大主导立法、民主立法和依法立法,建立健全利益表达机制,预防公权力滥用和强化人大及其常委会对其他国家机关的监督六个方面^①。

人大制度、政协制度分别是中共践行群众路线的根本通道和基础通道。把人大制度和政协制度作为践行群众路线的两大基本制度来认识并进行建设,是攸关中国民主发展与政治安全的战略思维与战略行动。依托并强化人大制度与政协制度在践行群众路线中的功能,充分发挥这两项制度在践行群众路线中的独特而天然的价值,使之成为群众路线制度构建的根本通道和基础通道,成为发展社会主义民主政治的安全通道,这是落实党的十九大提出的“把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中”的重大政治责任^②。

人大协商民主是社会主义协商民主的应有之义和重要组成部分。党的十八大报告指出:“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展。”^③

党的十九大报告强调要“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”。

有学者对人大协商民主的历史发展、实践经验及作用进行了探讨。认为,人大协商的产生和发展是历史的选择和人民的选择,植根于人民代表大会制度发展的进程中,具有鲜明的中国特色。人大协商民主体现着多元、理性、充分表达等民主精神,赋予了人民代表大会制度和人大工作新内涵。要通过发展好人大协商民主,进一步推动实现选举民主与协商民主相促进、形

① 胡锦涛:《新时代背景下人大制度的发展》,《国家检察官学院学报》2018年第1期。

② 林海:《人大制度与政协制度:中共践行群众路线的两大基本制度》,《统一战线学研究》2018年第6期。

③ 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,《人民日报》,2012年11月18日。

式民主与实质民主相贯通、程序民主与实体民主相结合、间接民主与直接民主相统一，充分发挥我国人民代表大会制度在治国理政和社会主义民主政治建设中的巨大优势。^①

人民代表大会制度作为我国根本的政治制度，自其确立以来，特别是改革开放四十年以来，对推进国家治理体系和治理能力现代化和法治化，推进全面深化改革、全面依法治国和人民民主建设，发挥了重要作用。人民代表大会制度具有无可比拟的优越性，我们必须坚持人民代表大会制度。

二、关于合宪性审查

党的十九大报告中明确提出：要加强宪法实施和监督，完善人大专门委员会设置，加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。全国人大调整内部组织架构，以推进党内十九大提出的合宪性审查工作。2018年10月，一个新的业务部门——全国人大常委会法工委宪法室正式成立。此举意在为推进合宪性审查工作扫清机构障碍，也掀起了学者新一轮对合宪性审查的研究热情。

学界对合宪性审查进行了热烈讨论，肯定其重大意义，对未来中国的法治建设持乐观态度，认为合宪性审查必将在推动维护宪法尊严，保障宪法的实施，保障公民基本权利，维护我国法治统一等方面发挥重大作用。

学者们主要就合宪性审查的重大意义、概念、审查主体等方面进行了探讨。

首先，学者们充分肯定合宪性审查的意义，积极评价推进合宪性审查工作，甚至把它上升到给中国法治建设带来革命性变革的高度来认识。秦前红老师认为，合宪性审查在宏观层面能够发挥较强的制度功能，不仅能有效促进党提升执政能力，巩固党的领导地位，还能解决当下宪法监督力

^① 刘晓辉：《人大协商民主的发展历程及理论探析》，《广西社会主义学院学报》2018年第3期。

度不足,宪法实施效果不彰的难题,并最终捍卫宪法尊严维护宪法权威。在微观层面也具有显著的现实意义,能够丰富完善救济渠道,有利于基本权利的保障。^①

苗连营认为,合宪性审查将推动中国宪法学向纵深发展,同时,这也是建立中国特色社会主义宪法理论体系、概念体系和话语体系的基础性工作。当然,合宪性审查的意义不仅仅在于为宪法学的繁荣提供了肥沃的本土资源和巨大的学术空间,更在于其为当代中国法治建设注入了新的生机与活力并将成为新的法治生长点。^②

中共十九届二中全会再次强调:“宪法的生命在于实施,宪法的权威在于实施。维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威;捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严,保障宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。”

关于合宪性审查概念的理解,大体上可以认为,所谓合宪性审查,就是特定主体按照法定的程序和方式对有关规范性文件是否符合宪法进行审查并作出判断的行为和制度。无论是静态的制度构造还是动态的行为过程,其直接目的都在于通过对违宪行为的否定而使宪法的规定和精神得以实现。这种事后的纠偏行动使任何公权力行为都必须接受来自宪法层面的审视与判断,从而为宪法真正落到实处筑起最后一道屏障,这比任何事先的合宪性控制机制或宪法实施活动,更能够彰显和维护宪法权威。^③

韩大元认为,合宪性审查是宪法学的基本范畴之一,主要运用于宪法监督程序,也作为一种宪法解释的方法。^④

林来梵认为,所谓“合宪性审查”,与“违宪审查”一体两面,其实就是“违宪审查”的一种别称,指的都是特定机关依据一定的法定程序对公共权力的行为(主要是规范性法律文件)是否符合宪法进行判断并做出相应处

① 秦前红:《合宪性审查的意义、原则及推进》,《比较法研究》2018年第2期。

② 苗连营:《合宪性审查的制度雏形及其展开》,《法学评论》2018年第6期。

③ 同上。

④ 韩大元:《关于推进合宪性审查工作的几点思考》,《法律科学》2018年第2期。

置的活动或制度。^①

可见,学界对合宪性审查概念的理解远不像其近似概念“违宪审查”那样众说纷纭、歧义丛生,而是有着大同小异的认识。

那么,为推进合宪性审查工作,是否有必要设立宪法委员会或其他名称的专门机关?对此,学者们都持肯定的态度。至于设立什么样的宪法委员会,则存在有多种设想。

林来梵认为,最好是设立直属全国人大、与全国人大常委会平行的宪法委员会。或者借鉴中央军事委员会或国家监察委员会的模式,设立由中共中央和全国人大双重领导的、与全国人大常委会平行的宪法委员会。

秦前红则认为,从短期来看最现实的选择是在全国人大内部增设独立的审查机构,使其成为全国人大的一个专门委员会。理由是:第一,凸显合宪性审查的重要性。第二,有利于独立公正地开展审查。^②

韩大元与秦前红所见略同,为了解决宪法监督机构缺乏专门性与权威性的问题,可以建立具有专门委员会性质的宪法委员会,由最高权力机关成立专门委员会来负责监督宪法实施有利于增强监督的权威性,提高宪法实施的水平。即由全国人大设立专门的宪法委员会,协助全国人大及其常委会监督宪法的实施,并负责研究审议违宪争议。

李少文则认为,从改革策略的角度看,可以先在全国人大常委会之下设宪法监督工作委员会推进相关工作,这不仅属于合宪性审查制度形式的创新,亦属于全国人大常委会工作机制的完善。^③

关于如何启动合宪性审查,秦前红认为,需要根据不同的审查内容来确定不同的启动主体资格。启动法律及法律文件的合宪性审查可以借鉴行政诉讼有关直接利害关系人的规定,以违宪的法律及法律文件直接侵犯当事人的利益为审查标准。如此规定,也是为了防止公民或者组织仅凭个人的理解,恶意开启合宪性审查。第二,针对国家机关权限的争议,特别是部分公职人

① 林来梵:《合宪性审查的宪法政策论思考》,《法律科学》2018年第2期。

② 秦前红:《合宪性审查的意义、原则及推进》,《比较法研究》2018年第2期。

③ 李少文:《合宪性审查的法理基础、制度模式与中国路径》,《比较法研究》2018年第2期。

员的职务行为的合宪性审查,可以适当扩大启动合宪性审查的主体范围,赋予所有组织和公民启动合宪性审查的权力,以便监督职务行为。

胡锦涛认为,人民法院在审理案件过程中,或者案件当事人在穷尽法律救济之后的六个月内,如果认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议。^①

此外,推进合宪性审查工作的另一个关键,则是为之确立行之有效的工作机制,包括一套合理的程序机制。这些都有待进一步深入探讨。

三、关于人大主导立法

党的十八届四中全会明确提出,“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。”党的十九大报告再次强调,“发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。”长期以来,我国立法工作中,“行政主导”和“部门本位主义”色彩浓厚已经成为突出的问题。为了扭转这一局面,2015年3月,十二届全国人大第三次会议高票通过了关于修改立法法的决定。发挥人大及其常委会在立法中的主导作用以及赋予设区的市地方立法权,是这次立法法修改的一个重要内容,也是立法法实施的一个重点和难点。

修改后的立法法实施得怎么样,在理论上和实践上还存在着哪些困境,解决的路径是什么?学者们对此进行了研究和梳理,特别是关于人大主导立法方面。

人大主导立法作为一个完整的概念提出是在党的十八届四中全会作出的决定上,即《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》:“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。”2015年立法法修改,把这一内容纳入其中,使党的意志法

^① 胡锦涛:《论推进合宪性审查工作的体系化》,《法律科学》2018年第2期。

律化。立法法第51条规定：“全国人民代表大会及其常务委员会加强对立法工作的组织协调，发挥在立法工作中的主导作用。”

关于人大主导立法，首先要明确其内涵，即什么是人大主导立法？人大在立法过程中从什么环节开始介入，介入到什么程度，发挥什么作用？是不是说人大从此对立法大包大揽，事无巨细都要介入，起草法律法规案的工作全部由人大承担？

有学者认为，人大主导不等于人大自己起草法案，但对涉及到全局性、综合性、基础性的法案起草中，应该由人大组织、领导或主持起草，以从源头上保障立法的公正，不为部门利益所左右。^①也就是说人大主导立法并不意味着起草法律法规案的工作全部由人大承担。根据立法法第53条规定精神：人大可提前介入法案的起草工作，但只对综合性、全局性、基础性的重要法案可以由专门委员会和常委会工作机构组织起草。

解决了人大主导立法的含义，也明确了人大立法主体，即全国人大、省级人大以及设区的市人大。接下来就需要对各级人大主导立法的状况进行评估。从十二届全国人大常委会立法规划（2013—2017）来看，全部68个项目由国务院提请审议或牵头起草的达到68%，全国人大专门委员会以及全国人大常委会组织或主持起草的不到32%，因此，全国人大虽然在确立“人大主导立法”地位，但目前还有相当一段长的路要走。省级人大也没有实现“人大主导立法”或“人大主导法案起草”。

以设区的市的人大立法情况为例，在人大主导立法方面，有成绩，但也有问题。正如有学者指出的，地方立法仍然存在人大主导作用发挥不够、发挥不好的问题，比如在法规立项环节中，有时是“等米下锅”而不是“点菜上桌”，立法项目大多来自政府及其部门的建议；在法规起草环节中，主要依靠政府部门组织起草，人大提前介入的作用不够明显；在法规审议环节中，少数人大常委会委员的审议发言质量不高；在法规修改环节中，存在立

^① 汪全胜：《设区的市人大主导法案起草的困境与出路》，《河北法学》2018年第11期。

法协调难、意见吸收标准不科学等问题。^①

设区的市人大要实施人大主导法案起草,不仅客观条件不具备,主观能力也有欠缺。当务之急,设区的市人大应加强人大建设,完善人大法律制度,健全人大及其工作机构职能,完善配备人大工作机构,充实人大工作机构人员配置,提高人大工作机构人员的立法技能与素质。惟有如此,才能真正实现设区的市人大主导立法。^②

如何解决上述问题?学者们也进行了探讨。认为除了要牢牢抓住法规立项目的主动权,还要把握好立法规划、年度立法工作计划的主导权,加强法规项目的统筹安排,除要完善法规草案审议机制外,还需要完善相关保障措施。一是人员保障。人大在立法工作中主导地位的实现,还有赖于建设一支正规化、专业化、职业化的立法队伍。为适应新形势的需要,当前要加快建设一支高素质、相对固定的立法专门队伍,可从律师、法学专家中引进人才充实立法力量,并加强立法人员的培训。二是经费保障。要增加立法工作经费总量,以满足人大立法工作的实际需要。三是责任保障。要建立立法项目责任制,合理科学安排每一个立法项目的进度,并且要将责任落实到具体部门、落实到个人。

通过对立法法修改后我国立法发展的考察,我们发现人大立法权、尤其是人民代表大会立法权的弱化、虚化态势以及政府立法权的高度膨胀的现象仍然存在。在人大立法工作当中,习近平总书记所指出的“防止人民形式上有权实际上无权”问题仍然存在。所以说,人大主导立法,还有很长一段路要走。

四、关于监察委员会与人大的关系

监察体制改革改变了国家权力格局,也是对国家政体人民代表大会制度

^① 曾庆辉:《发挥人大主导作用开创地方立法工作新局面》,《人大研究》2018年第9期。

^② 汪全胜:《设区的市人大主导法案起草的困境与出路》,《河北法学》2018年第11期。

的重大改革。这项改革举世瞩目，从改革的顶层设计，改革试点开始于三个省市到全国的全面铺开。宪法的修改，监察法的制定，改革的一步步落实，无不牵动了很多国人的心。也引起了学者的重点关注和研究热情。其中监察委员会与人民代表大会的关系是无论如何也绕不开的话题。争论的焦点，就是监察委员会应不应该像“一府两院”一样，在人大开会期间向人大报告工作。

有学者认为：“监察委员会由人大选举产生，自应接受人大的监督，这种监督不仅限于人大常委会‘听取和审议本级监察机关的专项工作报告’，还需要更进一步，监察委应像一府两院一样，每年向人大报告工作，接受人大代表的监督。”

有学者则赞成由人大常委会听取和审议监察委员会的专项工作报告。认为，各级人大常委会可以选择若干关系改革发展稳定大局，关系群众切身利益和社会普遍关注的重大问题，有计划地安排听取和审议本级监察委员会的专项工作报告，监察委员会也可以主动向其报告专项工作相较于向人大报告全面工作，这不仅可以缩小报告内容的知悉人员范围，一定程度上满足保密要求，更重要的是，人大常委会可以有针对性地就需要听取和审议的问题做出适当选择。^①

2018年3月由全国人大通过的监察法关于人大对监察委员会的监督规定是：一是听取和审议监察委员会的专项工作报告；二是组织执法监察；三是由人大代表或人大常委会组成人员依法就有关问题进行询问或质询。加上宪法中规定的关于人大及其常委会可以罢免监察委员会领导人员、在必要时可以组织关于特定问题的调查委员会等内容构成了人大与监察委员会之间监督与被监督的闭合关系。

有学者从修改监察法的角度探讨提高人大的权威，尊重人大的宪法地位，增强对监察委员会的监督效果。如建议把监察法第53条第2款“各级人民代表大会常务委员会听取和审议本级监察委员会的专项工作报告，组织

① 黄健达：《双重属性视角下监察委员会与人民代表大会的关系》，《北京社会科学》2019年第2期。