



北京市哲学社会科学规划办公室资助出版

北京政治文明建设 研究报告

2017

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

2017

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

北京·2018年

图书在版编目(CIP)数据

北京政治文明建设研究报告, 2017 / 北京政治文明
建设研究基地编. -- 北京: 中国民主法制出版社,
2018.8

ISBN 978-7-5162-1881-5

I. ①北… II. ①北… III. ①社会主义政治学—研究
报告—北京—2017 IV. ①D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 204480 号

图书出品人 / 刘海涛

出版统筹 / 乔先彪

责任编辑 / 刘春雨 姜 华

书名 / 北京政治文明建设研究报告 (2017)

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 / 21

字数 / 310 千字

版本 / 2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

印刷 / 北京建宏印刷有限公司

书号 / ISBN 978-7-5162-1881-5

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》(2017)

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

序言

习近平总书记在党的十九大报告中指出，中国特色社会主义已经进入新时代，新时代我国社会的主要矛盾是人民群众对美好生活的向往与发展的不平衡不充分之间的矛盾，并进一步强调，这种不平衡不充分，主要表现在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面。所以，我们工作的重点就是补齐这些短板，来满足人民群众对美好生活的需要，逐步实现中国共产党对广大人民群众的庄严承诺。

很显然，民主、法治、公平、正义、安全、环境这六大方面，都与中国特色社会主义政治发展紧密相关，尤其是民主、法治、公平、正义本身就是中国特色社会主义政治建设的题中之义。可见中国特色社会主义政治建设在新时代的重要地位。

对于如何在新时代建设中国特色社会主义政治，习近平总书记在党的十九大报告中提出了六条明确要求：坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一；加强人民当家作主制度保障；发挥社会主义协商民主重要作用；深化依法治国实践；深化机构和行政体制改革；巩固和发展爱国统一战线。习近平总书记的这六条要求，不仅是对中国特色社会主义政治建设实践的要求，也是中国特色社会主义政治建设的理论要求。

正是为了贯彻党的十九大的精神，落实习近平总书记的指示，2017年，北京政治文明建设研究基地，紧密结合实际，组织相关方面的专家学者，对如何建设中国特色社会主义政治开展了深入的研究。这些研究成果体现在以下三个方面：

第一，聚焦人民代表大会制度。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是我国人民当家作主的根本途径和最高实现形式，必须长期坚持，并不断完善。2018年初，十三届全国人民代表大会第一次会议通过了新修改的宪法和新制定的监察法，这是中国特色社会主义政治建设中的大事，具有里程碑意义。相关学者即从宏观，也从微观进行了探讨。

第二，聚焦社会主义协商民主制度。协商民主是中国特色社会主义民主的重要组成部分，也是中国特色社会主义民主政治的独特优势。学者们结合中国传统文化和当前的实际，对一些问题进行了研究。

第三，聚焦社会治理。学者们着重从理论和实践结合的角度，对党的廉政建设进行了研究探讨。

参与2017年度政治文明建设研究报告的，既有成就斐然的学术大家，也有中青年学术骨干，还包括一些青年才俊。这种组合体现了政治文明建设研究基地开门搞研究的思路，拓展了研究视野，同时也带动了基地学术水平的提高。相信通过这些研究，一定会为推动中国特色社会主义政治建设发挥积极作用。

韩宪洲

2018年7月12日

目 录

人民代表大会制度研究

2017 年人民代表大会制度研究综述	崔英楠 / 002
开启新时代中国特色社会主义法治新征程	李 林 / 014
从监察委员会的设立看人民代表大会制度的健全和完善	
——兼论宪法“总纲”中政体条文的修改	马 岭 / 050
国家机构“报告工作”的宪法分析	
——兼论监察委员会“报告工作”问题	曲相霏 / 063
全国人大常委会委员长的角色定位	刘风景 / 079
对监察委员会的监督制度设计	李 勇 余响铃 / 098
地方人大重大事项决定权制度的完善与建构	崔英楠 王柏荣 / 104
重大事项决定权的行使状况与人大的公信力	郑广永 / 116
当代中国政府预算及其监督	王维国 / 130

民主协商研究

2017 年人民政协民主监督研究综述	邱雅楠 赵连稳 / 150
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 / 165

人民政协民主监督职能实现路径的创新性探索

- 北京市政协民主监督组工作的实践及思考 崔晓晖 / 175
- 人民政协理论中的传统文化 赵连稳 王 静 / 184
- 协商民主视野下政党协商与政协协商的边界与衔接 章 林 / 196

社会治理研究

- 对高校党风廉政建设的再思考 张 楠 / 218
- 中国廉洁故事的定义与梳理 郭 鹏 / 227
- “为官不为”动力机制问题探究 王维国 郭 鹏 / 237
- 新时期高校大学生廉洁教育多维思考与实践路径研究 王 琪 / 254
- 大学生廉洁教育研究与思考 姚志敏 / 270
- 国家监察体制改革背景下高校监察工作趋势初探 刘 川 / 293
- 大学生对邪教的认知及教育对策 李 斌 / 302
- 中国新形势下邪教“易感人群”防范规制研究 王柏荣 耿 鑫 / 314

2017年人民代表大会制度研究综述

崔英楠*

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是人民当家作主的重要途径和最高实现形式。加强人大制度理论研究,推进人大制度理论和实践创新,对于我们毫不动摇地坚持、与时俱进地发展人民代表大会制度,不断丰富人民代表大会制度的实践特色和时代特色,始终保持国家根本政治制度的生机活力,具有十分重要的意义。对人民代表大会制度的研究越来越受到关注,有关该问题的研究也逐渐成为宪法学、政治学、中共党史等多个学科领域的热门课题。目前,学界关于这方面的研究取得了不少成果,本文拟对2017年国内学术界在研究中所取得的进展做一简要的梳理,从基础理论研究、执政党与人大关系、人大代表履职制度、人大主导立法、地方人大监督方面予以阐述。

一、人民代表大会制度基础理论研究方面

人民代表大会制度是中国的根本政治制度,中国共产党十八届三中全会明确指出,要加强社会主义民主政治制度建设,推动人民代表大会制度与时俱进,人民代表大会制度的与时俱进需要有基础理论的支撑。值得欣慰的是,随着政治学界、法学界一批青年学者留学归国,近年来,运用实证方法

* 崔英楠:北京联合大学北京政治文明建设研究基地研究员。

研究人大制度的基础理论正蔚成风气。此类研究贴近实际,重观察、重调查、重数据,富有科学性、解释力和说服力,往往能直接为人大制度运行的优化开启理论之窗、拓宽创新之路。此外,这类研究,通过对实证的分析、归纳、提炼,还能验证、丰富或修正既有的某些理论。

首先,有学者就对人大制度的定义和内涵重新进行了反思。浦兴祖认为,不应简单地将人大制度解释为“有关人民代表大会的制度”,而应当首先将其界定为“中国的政权组织形式”。人大制度这一概念具有双重含义,它既指称中国国家政权组织形式,又指称有关人民代表大会这一会议与机关本身的制度。当人大制度指称中国政权组织形式时,其基本内容集中体现在我国宪法的第2条和第3条中,即中华人民共和国的一切权力属于人民,以及作为权力机关的各级人民代表大会与其他国家机关关系的表述;而当人大制度指称有关人民代表大会这一会议与机关本身的制度时,其基本内容则包含在宪法、选举法、全国人大组织法、地方各级人大和地方各级人民政府组织法、人大代表法、立法法、各级人大常委会监督法等法律和各级人大及其常委会的议事规则之中。^①即浦兴祖认为,人民代表大会制度有广、狭两义,前者为狭义的(严格意义的)人民代表大会制度;后者为广义的人民代表大会制度。

在人大制度的基础理论方面,研究者分歧最大的是有关“议行合一”的问题。“议行合一”最早是由法国著名资产阶级启蒙思想家卢梭在《社会契约论》中提出的,他认为,最好的政体应是把立法权和行政权结合于一体的政体。受其影响,1871年的巴黎公社在政权组织形式上进行了“议行合一”的实验。

张力认为,在我国的人民代表大会制度内部,人大与政府的关系不是“议行合一”,而是“议行分开”。张力认为,新中国成立后,我国实行的基本上是苏联1936年宪法的模式,即全国人大设常委会,作为它的常设机关;国

^① 浦兴祖:《人大制度若干基础理论问题探究》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2017年第3期。

务院即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。这就表明,在中央国家政权层面上,是实行“议行分开”的。但在地方国家政权层面,因人大不设常委会,由人大产生的人民委员会作为政府,名义上是人大的执行机关,实际运作中基本上实行的却是“议行合一”,人民委员会在人大闭会期间实际上是集重大事项决定权与执行权于一身的。1979年后,县以上地方各级人大设立常委会,各级地方政权实行了议行分离。自此,从中央到地方全面实行了“议行分开”。^①

浦兴祖认为,我国人大制度仍然是“议行合一”而不是“议行分开”。他认为,在中国人大制度下,由人民直接或间接选举与监督的各级人大掌握本辖区内的全部国家权力,又亲自行使其中“议”的权力,而将“行”的权力分别委托给由人大产生的其他国家机关,后者必须对人大负责,受人大监督。人大是全权性的国家权力机关,其法定地位在同级国家机关中为“最高”,全国人大更是最高国家权力机关。尽管机构分设,人员也有部分分开,但只要按照宪法行事,“议行”全部权力终究“合一”于人民的代议机构,终究“合一”于人民。而这两个“终究”,与“议行合一”的基本逻辑高度一致。正是在这个意义上,人大制度在实质上坚守着“议行合一”,坚守着有所发展的“议行合一”。^②

二、关于执政党与人民代表大会的关系方面

执政党和人大关系的处理与定位是中国政治文明发展不得不破的一个重要命题。共同的政治认同可能产生一种均衡的认识和一致的规则,在政治体制架构之下,执政党与人大有着广阔的对话和交流空间。党的十八大以来,执政党在提升党内政治民主,以党内法治推动依法治国和实现人民民主的同时,逐步重视人大在政治和制度上的资源效应,以有效应对和破解执政党与

① 张力:《关于人民代表大会制度几个问题的研究》,《山东人大工作》2017年第6期。

② 浦兴祖:《人大制度若干基础理论问题探究》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2017年第3期。

国家发展面临的诸多难题。

李会勋、肖金明从主体间性理论考察了执政党与人大的关系。主体间性理论认为,主体对客体并非一种支配和改造关系,主体与主体之间也并非一种孤立式的存在,而是与其他主体存在“交互式”的关系,是共存共生关系。主体间性理论考察主体间的相互关系,即一个主体怎样与完整的作为主体运作的另一个主体互相作用。主体间性理论表明,传统“主体性”的“绝对意志”已经为理论的更新和历史的实践所唾弃。在执政党所能接受和我国现行制度安排下,一方面,二者皆服膺于“中华人民共和国的一切权力属于人民”这一最高政治宣言,这是政党生命和政体存在的初始性根基。从这个角度上来说,二者是统一体。另一方面,执政党先于人大制度的领导地位是历史选择的使然。基于主体间交往理性的认知,李会勋、肖金明认为,应明晰执政党和人大关系,构筑执政党和人大在主体间性意识、交互关系内容、议决事项规定和耦合机制生成等方面的关系,以促进依宪执政和依法治国,实现党内法规和国家法律共融共生。^①

浦兴祖认为,在人大制度的建设和发展中,需要坚持与改善中国共产党的领导。党领导人民的代表大会,正是“领导人民”的必然逻辑结论。但是,如果对人大实行“刚性领导”,强行命令,甚至越俎代庖,那难免会使人大的法定地位和应有权威化作虚无,使党的领导与人大制度成为此长彼消的对立关系。如果对人大实行“柔性领导”,那就能保障人大的法定地位和应有权威,真正实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。那么,哪些实行“刚性领导”,哪些实行“柔性领导”?浦兴祖认为:其一,党组织对整体意义上的人大及其常委会的领导,当属“柔性”。其二,党组织对设置在人大及其常委会内的下级党组织(如党组)的领导,当具“刚性”。只是如党章规定,上级“对同下级组织有关的重要问题作出决定时,在通常情况下,要征求下级组织的意见”。其三,设置在人大及其常委会内的党组织

^① 李会勋、肖金明:《从主体间性理论看执政党与人大的关系》,《广西社会科学》2017年第5期。

(如党组)所发挥的领导核心作用,对不是中共党员的人大代表(委员),当属“柔性”。其四,这种领导核心作用,对于中共党员人大代表(委员),就个人与组织的关系而言,当具“刚性”。^①

在中国特色社会主义民主政治中,执政党在人大代表候选人的提名过程中扮演重要角色是它对人大进行政治领导的重要形式。一方面,获得执政党支持的代表候选人有着较高的概率进入候选人提名名单,并在未来的选举中获胜;另一方面,随着人大层级的提高,它对代表候选人选拔的要求愈发严格,代表候选人能否获得提名愈发与其支持有着密切关系。王雄通过探讨执政党提名代表候选人的标准和方式,考察了执政党提名人大代表候选人制度及其影响,并得出三个结论:第一,执政党主要以阶层结构、素质结构和政治表现等三个标准选拔代表候选人。阶级结构标准是提名的必要门槛,素质结构是提名的基本保证,政治表现是获得提名的关键因素。第二,执政党提名代表候选人制度并非采取完全封闭式的集权提名方式,而是采取自上而下集权提名和自下而上分权提名相结合的方式。第三,通过直接提名产生的代表候选人倾向于回应公共利益。通过分权提名产生的代表候选人倾向于回应选区利益。^②不过,王雄没有通过数据更为深入地检验执政党提名方式与人大代表回应性之间的关系。

三、关于人大代表履职制度方面

自新中国成立以来,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表,履行宪法和法律规定职务主要是以集体方式进行的。法律层面不仅规定了各级人大及其常委会的集体工作方式,而且实践层面以集体方式来履行代表职务也是惯例。因此,我国已经形成了中国特色社会主义的人大代表执行职务

① 浦兴祖:《人大制度若干基础理论问题探究》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2017年第3期。

② 王雄:《执政党提名人大代表候选人制度及其影响》,《广州大学学报(社会科学版)》2017年第2期。

制度，即“人大代表集体履职制”。尽管这一制度在历史上对人民代表大会制度的运行发挥过积极作用，但必须清醒地看到，人大代表集体履职制度也存在一些缺陷，使得人民代表的主动性、积极性和创造性不能充分发挥，这也直接影响了人民代表大会制度设计的初衷。李晓波认为，随着我国政治、经济、社会的发展变化，人大代表履职制度也应该进行改革，推动实现由“集体履职制”向“个体履职制”的转换，这对充分发挥人大代表的“主体性”作用，推动人民代表大会制度完善，充分彰显人民代表大会制度的价值具有重要意义。^①

伴随着数字化信息技术的广泛运用，网络政治参与对代议制产生了深远影响，近年来的人大代表“网上履职”已然常态化，最为典型的案例有：一为网民与人大代表的“虚拟—现实”对接；二为博客与人大代表的“线上线下一线”履职；三为网民参与的“E两会”与现实“两会”的互动。这些案例一方面使网民人大代表的代表性受到质疑，另一方面凸显了人大代表“网上履职”所面临的网民期望值高、网络参与有限、网络空间双面影响等困境。鉴于此，莫桑梓、黄大熹认为，让人大代表进一步强化“互联网思维”，并将人大代表的“网上履职”纳入法制化轨道，同时打造一个“互联网+民意”信息化工作平台。^②

推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持和完善人民代表大会制度。在坚持和完善人民代表大会制度的过程中，尤其需要发挥好人大代表的作用，以推进国家治理的民主化、法治化、科学化。为此，徐斌、彭猛奇认为，需要从四个方面着手改进：其一，切实推行代表竞选机制。具体措施是，实现人大代表年龄的中老结合，避免人大代表老龄化；适当增加基层群众人大代表比例，减少官员比例；落实差额选举，增强人大代表的民意基础；逐步扩大直接选举的范围，让更多人大代表的当选通过民众投票决定。其

① 李晓波：《刍论我国人大代表履职制度的完善——以人大代表“个体履职制度”为视角》，《理论导刊》2017年第3期。

② 莫桑梓、黄大熹：《人大代表“网上履职”的困境及其对策思考》，《湖南大学学报（社会科学版）》2017年第6期。

二,完善代表与选民的联系。具体措施是,通过人大网站公开人大代表的的基本信息,方便选民及时联系;建立人大代表周末接待日制度,规定每周必须接待一次选民;规范联系工作内容,如接待选民来访、走访选民、组织或参加各种公益活动、发表电视广播讲话、举行新闻发布会等;完善人大代表向选民述职制度,接受选民的监督与评议等。其三,适度推进代表专职化。具体措施是,可适度推进人大代表专职化,让一部分代表(人大常委会委员之外的人大代表)专职化。另外,地方各级人大要因地制宜,设置适当比例的专职代表、专职常委,以满足地方治理的需要。其四,强化代表的职权。强化代表依据宪法和法律赋予的四项职权,使人大代表的权、责统一起来,充分发挥人大代表治国理政的重要作用,保障行政、司法机关依法行政、科学行政,防止行政、司法机关滥用权力。^①

作为中国根本的政治制度的人民代表大会制度是实现人民当家作主的关键制度,人大代表履职是保障人民当家作主的重要途径。虽然国家的根本大法宪法和其他相关的法律法规都对人大代表履职作出了相应的要求和规定,但是随着经济快速发展,社会主义民主法制建设不断发展完善,人民的民主法治观念不断强化,人大代表履职保障机制与现实人大代表履职发展情况仍存在有一定的差距,这就需要从实际出发探寻如何完善人大代表履职保障机制。当前中国人大代表履职保障机制存在的主要问题有:代表的发言权免责权尚未完全落实,人身安全尚未得到充分保护,履职时间保障不充分,履职经济保障不足,履职组织保障存在障碍等。程同顺、王虹认为,改进人大代表履职保障机制,应该从以下几个方面进行:完善人大代表履职的法律保护,推进建立人大代表专职化制度,强化人大代表履职的物质基础,建立和完善代表履职的服务性和辅助性机构,加强人大代表的专业培训。^②

在我国,国家的一切权力来自人民。通过人民代表大会制度,人大代表

① 徐斌、彭猛奇:《国家治理现代化视域下人大代表作用的发挥》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》2017年第5期。

② 程同顺、王虹:《人大代表履职保障机制研究》,《广西师范学院学报(自然科学版)》2017年第3期。

代表人民的意志和利益，实现人民群众当家作主的意愿。人大代表只有认真行使权利、自觉履行义务，才能真正代表和体现人民的意志和利益，才能保障实现人民群众当家作主。所以，不断推进人大代表履职保障机制的发展和完善，对健全人民代表大会制度具有重要的意义。完善中国人大代表履职保障机制，不仅需要完善相关的法律法规，进一步建立、健全相关制度，还需要强化代表履职的经济保障，以及建立和完善代表履职的服务和辅助机构，加强与人大代表履职相关的工作人员的专业培训等。

四、关于人大主导立法方面

发挥人大及其常委会在立法中的主导作用，是党的十八届四中全会提出的新要求。我国修改后的立法法将“人大主导立法”写入。与此相应，关于我国人大主导立法的研究开始起步，此前这样的提法及相关研究非常少见，党的十八届四中全会后其日益引起关注、受到重视，相关研究成果也逐渐问世。

人大主导立法是系统工程，需要处理好所涉若干重要关系，包括党的领导与人大主导立法、人大立法与政府立法、人大立法与其常委会立法、人大立法与“两高”司法解释的关系。在梳理这些关系的基础上，陈俊认为，应当对人大主导立法过程中涉及的立法权限行使问题作反思。一是人大主导立法应当“用好用足”人大自身立法权，即在立法权限法定化且明确的情况下，人大及其常委会应当“用好用足”自身立法权，特别是要激活人民代表大会的立法权限。二是人大主导立法应当“抓大放小”，即人大及其常委会应重在把握立项、审议等重要环节的立法主导，做好“抓大”，同时也要让政府在自身优势领域发挥配合作用，兼顾“放小”。三是人大主导立法应当“寓监督于服务之中”，即“寓人大的立法监督于服务人大主导立法乃至法治中国建设之中”，特别是要加强对政府立法的监督和对司法解释的监督，保障