

进一步健全完善人大议事规则

□ 孙莹

人民代表大会制度是我国实现全过程人民民主的重要制度载体，人大议事规则是指立法机关制定的有关人大内部议事程序和规则等事项的制度规范，是人民代表大会制度的重要内容，是人大依法行使职权的前提和基础。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）强调“健全人大议事规则和论证、评估、评议、听证制度”，这是人大依法履职、开展工作和加强自身建设的必然要求。

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的讲话中指出，各级人大及其常委会实行民主集中制，充分发扬民主，集体行使职权。这充分体现了民主和效率的高度统一，能有力保证国家权力机关高效协调运转，组织推进各项事业。为规范和完善人大及其常委会会议制度和议事程序，1987年11月，第六届全国人民代表大会常务委员会议事规则，开人大议事规则制度化的先河。随后，各省、直辖市、自治区人大常委会也制定出台了各自的议事规则。1989年4月，第七届全国人民代表大会第二次会议通过全国人民代表大会会议事规则。此后各省、直辖市、自治区陆续通过地方人大议事规则。从性质上讲，全国人大议事规则和全国人大常委会议事规则属于基本法律，各省级人大及其常委会会议事规则属于地方性法规，各级地方人大及其常委会制定的全体会议、常委会会议、主任会议的议事规则属于规范性文件。

近年来，制度化的议事程序为人大及其常委会会议的正常有效开展提供了行为框架和法治保障，在规范人大及其常委会会议程序、发挥人大功能职权方面起到了不可替代的作用。从整体框架上看，议事规则涵盖了人大“召集会议一提出议案一审议议案一作出决议”的整个过程，反映了人大及其常委会的各项职权。人大及其常委会会议事规则包括：会议的举行，主要是会议召开前的预备事项；议案的提出和审议；工作报告的审议、计划和预算的审查；国家机构组成人员的选举、罢免、任免和辞职；询问和质询；调查委员会等。这分别对应人大及其常委会的决定权、任免权、监督权等职权行使。地方人大议事

规则在框架结构上与全国人大议事规则基本保持一致，但在具体章节设置上存在多样性。例如一些地方人大议事规则将会议的准备、预备会议、代表建议的处理等单独设为一章，将不同类别报告的审议审查分为不同章，将会议制度的几个部分内容重新安排顺序，将会议的举行和议案报告的审议合在一起规定，等等。

人大议事规则的制定实施，使国家权力机关的会议制度和工作程序有章可循，是人民代表大会制度运行的保障。伴随着我国民主法治事业的发展，我国人民代表大会制度的理论和实践经历了深刻的发展变化，人大议事规则也需要与时俱进、不断更新完善。全国人大组织法、全国人民代表大会会议事规则、全国人民代表大会常务委员会议事规则分别在2021年和2022年作了修改。面对新情况新形势，落实《决定》要求，进一步健全人大议事规则，应认真总结实践经验，把握如下要求。

人大议事规则的完善，应有利于议事原则的落实。与其他国家相比，我国人大议事的原则既遵循代议机关的普遍规律，包含法定人数原则、少数服从多数原则、会议公开原则等原则，同时又具备自身独特的制度特征，包括坚持党的领导、民主集中制、全过程人民民主等。通过议事规则具体条文的完善来实现上述原则，是完善议事规则的基本方向。例如，在坚持全过程人民民主、扩大民主参与方面，目前，大部分地方人大议事规则规定了大会全体会议公开举行，要求对会议议程、日程、会议情况予以公开。在此基础上，可以对代表在各种会议上的发言记录或摘要、会议简报等的公开规则作出更全面的要求。同时，议事规则还可以依法适当扩大列席人大及其常委会会议的有关专家、基层立法联系点负责人、公民等都列入旁听人员的范围；有的还规定旁听人员可以口头或者书面向秘书处提出关于本辖区经济和社会发展的意见和建议。

人大议事规则的完善，应有利于人大职权的发挥和人大代表的履职效果。议事规则的内容是否清晰，直接影响人大制度的运行和人大代表的履职实效。人大议事规则应当为代表履职提供关于会议运行的具体的、程序性的、可操作的法律规范。例如关于审议工作报告的议事程序，全国人民代表大会会议事规则仅规定相关国家机关“向会议提出的工作报告，经各代表团审议后，会议可以作出相应的决议”。为提升代表履职效能，各地人大议事规则在此条文基础上进行了细化补充。有的地方人大议事规则规定了工作报告未获批准的各种情形和处理方式。议事规则的进一步完善，需要明确人大各项职权的行使机制和法律后果，增加和细化代表履职的程序性规定，同时增加对代表行为约束的相关规定。通过授权性规则、命令性规则和禁止性规则的全面系统规定，使议事规则为代表履行每项职能提供清晰的指引。

人大议事规则的完善，应维护法制统一，与其他法律法规实现有机衔接。议事规则体现了人大的各项职权，不仅其本身要严谨周密，能够充分保障人大的立法权、决定权、任免权及监督权等各项职权的行使，还需确保其在国家法律体系中和谐统一。目前，监督法、代表法等相关法律正处于完善阶段，各级人大的议事规则应当聚焦于消除法律间的重复规定，通过精细化立法技术，避免法条间的直接冲突，确保法律适用上的明确性与可操作行，确保在法理逻辑上紧密衔接、表述上精准对应。同时，加强立法协调与审查机制，确保各级人大议事规则在遵循上位法精神的基础上，结合地方实际，创造性地细化实施路径，构建起内在逻辑清晰、外在表达一致的法律法规体系。

深入把握大统战工作格局的时代特征

□ 张 博

中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局深入演进、相互交织，对做好新时代统战工作提出了新的更高要求。在2022年中央统战工作会议上，习近平总书记强调构建党统一领导、统战部门牵头协调、有关方面各负其责的大统战工作格局，这是习近平总书记关于做好新时代党的统一战线工作的重要思想的重要内容。《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》第32条专门就完善大统战工作格局作出部署，明确了发挥统一战线政治作用、健全统一战线各领域体制机制的改革任务。在新时代新征程上，大统战工作格局不断完善，呈现出鲜明的时代特征。

政治性。大统战工作格局涉及的领域和层级很多，不是一般的工作要求和业务部署，而是具有坚定政治方向和政治立场的系统化规范化统战制度安排，是确保艰巨繁重的统战工作沿着正确方向推进而形成的一整套运行机制。

在政治方向上，大统战工作格局始终坚持中国共产党对统战工作的全面领导特别是党中央对统战工作的集中统一领导，确保统一战线正确政治方向。要深入贯彻落实习近平总书记关于大统战工作格局的重要论述，准确把握什么是大统战工作格局、为什么要完善大统战工作格局、怎样完善大统战工作格局等理论和实践问题，进一步明确新时代统战工作的领导力量、根本目标、重要原则、方式方法，形成统战工作合力。

在政治立场上，大统战工作格局始终坚持凝聚人心、汇聚力量，站稳政治立场、发挥政治优势，做好党的这项特殊的群众工作。习近平总书记

作出的“人心是最大的政治”重大论断，体现了大统战工作格局的政治性这一本质属性，指明了大统战工作格局的使命任务，明确了完善大统战工作格局的着力方向，为广泛团结海内外中华儿女凝聚起强大精神力量。

战略性。在革命、建设、改革各个历史时期，中国共产党都根据中心任务制定实施具有战略意义的政治路线和方针政策，统一战线是党的总路线总政策的重要组成部分，大统战工作格局具有天然的战略属性。习近平总书记指出：“如何更好发挥统一战线作用，扩大团结面，凝聚正能量，是必须回答好的一个重大课题。”这一重大课题，更加彰显了完善大统战工作格局的战略意义。

一方面，党中央从治国理政的战略高度对统战工作作出全面部署，统一战线呈现出团结、奋进、开拓、活跃的良好局面。在构建大统战工作格局的基础上完善大统战工作格局，就是要更好发挥强大法宝作用，在推动全局中促定局，在应对变局中开新局。另一方面，在统一战线中坚持大团结大联合、正确处理一致性和多样性关系，都要从战略角度和长远眼光思考问题、提出政策、改进方法，既坚持围绕中心、服务大局，又能尊重、维护和照顾同盟者利益，使大统战工作格局释放稳定预期并稳定地发挥作用，巩固新时期爱国统一战线的人心和力量基础。

系统性。统战工作不是一个部门、一个环节、一个时期的工作，而是全党的一项经常性、长期性工作，需要大家共同来做、发挥综合优势。完善大统战工作格局是一项系统工程，需要统筹协调、各负其责，需要锲而不舍、久久为功，增强大而不

散、长而不断的效果。

在主体层面，大统战工作格局是党委领导下的统战工作有机整体，一是统战部门发挥好牵头协调作用，履行参谋机构、组织协调机构、具体执行机构、督促检查机构的职能，做好了解情况、掌握政策、协调关系、安排人事、增进共识、加强团结等工作；二是有关部门各负其责，发挥好党政部门、人民政协、人民团体等各类组织的统战优势和作用。在对象层面，深入分析全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者联盟的新特点新趋势，深入研究政治联盟的结构功能和演变特点；准确把握统一战线十二类工作范围的历史和现状、特点和共性，增强统战工作的整体性和协同性，发挥统战政策的综合效应和集成效应。在途径层面，深入总结和运用统战工作的好传统和新经验，把发扬统战工作传统方法与创新统战工作方法结合起来，把网上的“键对键”与网下的“面对面”结合起来，把法治方式同说服教育方式结合起来，集中精力把统战工作做在平日里、做到心坎上。

规范性。大统战工作格局的显著优势在于规范性。中国共产党领导的统一战线发展到今天，就是在不断创造条件、解决问题、积累经验、完善制度的过程中逐步壮大起来的，大统战工作格局既是这一进程深入演化的制度成果，也是在新的起点上继续推进这一进程的制度保障。

一方面，大统战工作格局作为新时代统战工作的实践经验和制度形式，被修订后的《中国共产党统一战线工作条例》确定为统战工作八项原则之一，是将其他七项原则落到实处

的重要途径和保障，对推动全党一起来做统战工作、做好各领域统战工作都具有规范作用。另一方面，涉及统一战线的党内法规和国家法律不断健全，为完善大统战工作格局的制度规范体系奠定基础。在《中国共产党章程》规范统一战线的基础上，《中国共产党统一战线工作条例》和《中国共产党政治协商工作条例》等统战领域的基础性党内法规及其他规范性文件的制度化水平不断提高；在宪法规范统一战线的基础上，法律法规对统一战线相关领域作出规定，丰富了大统战工作格局的规范性内涵。

实践性。完善大统战工作格局的目的在于找到最大公约数、画出最大同心圆，有效完成新时代统战工作的主要任务。习近平总书记指出：“从某种意义上说，统一战线工作做得好不好，要看交到的朋友多不多、合格不合格、够不够铁。多不多是数量问题，合格不合格、够不够铁是质量问题。”大统战工作格局只有不断解决重点难点问题、化解风险挑战、取得实际成效，才能有助于加强同党外人士的团结联系，为党交一大批肝胆相照的党外朋友，为共同的事业而团结奋斗。

完善大统战工作格局，需要树立正确的政绩观，正确处理显绩和潜绩的关系，落实好党委（党组）统战工作责任制；需要全党协同配合、同向发力，充分运用各方面统一战线资源，赋予每项工作以凝聚人心、加强团结、增进共识的意义。在此基础上，统筹处理政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系等政治领域和社会领域的重大关系，积极稳妥做好上述五大关系所涉及的各项具体工作，推动新时代统战工作高质量发展。

坚持。

75年来，中国文化建设取得举世瞩目的伟大成就，中国人的文化自信日益增强。新中国成立后，我们坚持“两个务必”，提出“谦虚使人进步、骄傲使人落后”，坚持“百花齐放、百家争鸣”方针，文化建设取得显著进步。改革开放和社会主义现代化建设新时期，我们坚持物质文明和精神文明两手抓、两手硬，开展“五讲四美三热爱”，加强理想信念教育，推进社会主义核心价值观体系建设，建设社会主义精神文明，发展社会主义先进文化，推动社会主义文化实现大发展大繁荣，振奋了民族精神、凝聚了民族力量。进入新时代，我们准确把握世界范围内思想文化相互激荡、我国社会思想观念深刻变化的趋势，强调意识形态工作是国家立身、为民族立魂的工作，强调没有高度文化自信、没有文化繁荣兴盛就没有中华民族伟大复兴。我们坚持以人民为中心的工作导向，举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象，牢牢掌握意识形态工作领导权，建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态，建设社会主义文化强国，激发全民族文化创新创造活力，更好构筑中国精神、中国价值、中国力量，巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。经过艰苦奋斗，我国意识形态领域形势发生全局性、根本性转变，全党全国各族人民文化自信明显增强，全社会凝聚力和向心力极大提升，为新时代开创党和国家事业新局面提供了坚强思想保证和强大精神力量。

进入以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期，习近平总书记指出“在新的起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明，是我们在新时期代新的文化使命”。新征程上，我们要贯彻落实习近平总书记的重要要求，就要坚定文化自信、秉持开放包容、坚持守正创新，担当使命、奋发有为，共同努力创造属于我们这个时代的新文化，建设中华民族现代文明。

一切辉煌，皆为序章。回顾过去，不仅是增强信心，更重要的是保持战略定力。展望未来，不仅是为了畅想光明，更重要的是保持奋斗精神。踏上全面建设社会主义现代化国家新征程，我们一定要深刻领悟“两个确立”的决定性意义，坚决做到“两个维护”，不断以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业作出新的贡献。

〔作者系中央党校（国家行政学院）研究室主任〕

义等重大时代课题，提出一系列原创性的治国理政新理念新思想新战略，是习近平新时代中国特色社会主义思想的主要创立者。习近平新时代中国特色社会主义思想是当代中国马克思主义、二十一世纪马克思主义，是中华文化和中国精神的时代精华，实现了马克思主义中国化新的飞跃。在这一重要思想的指引下，新时代取得了历史性成就、发生了历史性变革。

进入以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期，习近平总书记指出：“中国式现代化为党的理论创新开辟了广阔前景，提出了新的更加艰巨繁重的任务。”新征程上，我们要贯彻落实习近平总书记的重要要求，就必须坚定理论自信，坚持“两个结合”，不断解答实践遇到的新课题，以理论创新引领实践创新。

以制度建设为主线进一步全面深化改革

制度竞争，是国家间竞争的关键要素。世界历史表明，资本主义制度和社会主义制度之间的竞争从未停止。中国共产党人深刻认识到，制度问题带有根本性、长期性。75年前，在全球兴起的民族解放浪潮中，中国共产党人果断选择了走社会主义道路。

75年来，社会主义制度在中国得以确立、发展并逐渐完善，为中国的发展提供了强大制度保障。新中国成立伊始，我们制定《中国人民政治协商会议共同纲领》《中华人民共和国宪法》。1956年，我国基本上完成对生产资料私有制的社会主义改造，基本上实现生产资料公有制和按劳分配，建立起社会主义经济制度。党领导确立人民代表大会制度、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，为人民代表大会作主提供了制度保证。社会主义制度的建立，为我国一切进步和发展奠定了重要基础。

改革开放和社会主义现代化建设新时期，社会主义制度在改革中得以发展完善。我国改革从农村实行家庭联产承包责任制率先突破，逐步转向城市经济体制改革并全面铺开，确立社会主义市场经济的改革方向，更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用，坚持和完善基本经济制度和分配制度。党坚决推进经济体制改革，同时进行政治、文化、社会等各领域体制改革，推进党的建设制

