

依法提高人大监督的质量和水平

□丁祖年

党的二十届三中全会提出“健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度，完善监督法及其实施机制”。监督权是宪法赋予人大的一项重要职权，监督法是各级人大常委会行使监督权的重要法律依据，界定了人大监督在党和国家监督体系中的定位，合理规范了人大监督方式和行为，科学设置了有利于增强人大监督实效的机制和措施。今年11月8日，十四届全国人大常委会第十二次会议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉的决定》。这是监督法自2006年制定出台以来的第一次修改。多年来的运行实践证明，这部法律是符合我国宪法和人民代表大会制度基本精神，针对性、操作性、可行性强，能够保障人大监督正确有效发挥作用的好法律。修改监督法，是新时代坚持和发展全过程人民民主、健全人民当家作主制度体系的必然要求，也是深入总结实践经验、坚持好完善好运行好人民代表大会制度的客观要求。结合监督法精神，依法提高人大监督的质量和水平，应当把握以下几点。

切实落实好正确监督、有效监督、依法监督的法定原则。越是强化人大监督，越是要重视人大监督的正确政治方向、有效解决问题的实际效果和行使职权的合法有序。在2021年10月召开的中央人大工作会议上，习近平总书记强调，要用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督。这次监督法修改将“正确监督、有效监督、依法监督”正式确立为人大监督的法定原则。在这项原则中，正确监督是对人大监督工作的政治要求，是人大监督必须坚持的政治方向和基本原则，要求我们坚持党对监督工作的全面领导，全面准确贯彻党中央的决策部署；有效监督是对人大监督的实质要求，是人大监督不断追求的工作目标和工作标准，要求我们坚持问题导向、效果导向，逐步建立长效监督约束机制，提高监督的实效性，真正起到纠错纠偏、防错防偏的作用，真监实督，戒空戒虚；依法监督是人大监督的法律要求和程序遵循，是必须始终坚持的工作规则，要求我们把监督法等法律利剑用好用足，完善配套相关法规和工作制度，遵循法定权限、依照法定程序、履行法定职责，提升监督的透明度、公开性，推动各个国家机关在宪法法律范围内尽职尽责地做好各项工作。

坚持在人大监督工作中发展全过程人民民主。人民代表大会制度是实现全过程人民民主的重要制度载体，人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分，是实现人民当家作主的重要形式，是扩大人民有序政治参与的重要途径。此次监督法修改，明确规定人大监督应当坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，维护和促进社会公平正义。这进一步要求在开展监督实践的过程中，应当把“人民”二字贯穿监督的全过程，体现在监督选题、报告草拟、人大调研审议以及审议意见的研究处理等各个环节。尤其是需要重视运用好监督法中关于人大监督向社会公开的原则和具体要求，通过公众更加充分、有效的参与，切实提升人大监督质量，保证人民群众合法权益得到维护和实现。

拓展和突出人大监督工作的重点。此次监督法的修改，在“听取和审议专项工作报告”一章中增加了听取和审议本级人民政府关于环境状况和环境保护目标完成情况的报告的规定，在“财政经济工作监督”一章中增加了关于国有资产管理情况、政府债务管理情况、金融工作情况以及审计查出问题整改情况等报告制度。这反映了新时代我国改革发展中出现的新情况，体现了我们党对人大监督提出的新的重要任务。在实际贯彻中，除了继续做好常规性监督工作外，还要重视强化这些新增加的监督重点内容，并不断提升监督的实效性，保障党中央的重大决策部署得到全面准确落实，维护我国经济社会的安全底线，保障经济发展持续稳定安全向好。

规范和用好专题询问制度。专题询问是监督法实施以来各级人大在实践中探索出来的一种监督形式，体现为人大常委会通过法定程序，围绕特定主题，有计划、有组织地向“一府一委两院”和具有执法、行政职能的部门开展询问，丰富了人大监督形式，增强了人大监督的实效，扩大了人大监督影响力，社会效果很好。和一般的询问相比，专题询问的组织性、指向性、正式性、刚性更强。但同时，这一监督形式在实施中也存在不够规范以及形式化倾向等问题。这次监督法修改，明确把专题询问列为人大的法定监督形式，并对专题询问的适用对象形式、程序、原则以及结果的运用等作了具体明确和规范。在实施中，要进一步重视应用这一监督形式，并严格坚持问题导向，精准选择询问的题目，科学设计询问程序和方式，增强询问的问题和回答的内容的针对性、明确性、有效性，积极回应社会关切，促进关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题的有效解决。

持续完善人大监督的工作制度和机制。这次监督法修改，在总结监督法实施以来的人大监督实践创新和经验的基础上，对人大监督的工作制度和机制作了进一步完善。比如，增加了常委会听取和审议专项工作报告前有关专门委员会或者常委会有关工作机构可以进行专题调查研究的制度，专项工作报告可以交有关专门委员会审议的制度，审议意见研究处理情况或者执行决议情况的报告可以提请常委会会议审议的制度以及上下级人大联动执法检查制度和相关人大常委会协同执法检查制度，等等。这些创新的制度，促进了人大常委会监督工作制度和机制的系统化和科学化，对于提升人大常委会监督工作的质量和实效具有重要意义。我们在贯彻实施实践中一定要善于把握好、运用好监督法所规定的各种制度机制，增强人大监督的深度、精度和刚性，最大程度实现正确监督、有效监督、依法监督。

更好发挥人大代表的作用。激发监督的内生动力，发挥监督的积极性和主动性，是加强和改进人大监督工作的重要方面。监督法虽然主要调整人大常委会的监督活动，但是在有关环节也特别设置了人大代表参与监督的途径。这次监督法修改在总则中专门增加一款，规定“各级人民代表大会常务委员会应当扩大人民代表对监督工作的参与，充分发挥代表作用”。人大监督中强化人大代表参与，不仅是为了更好地保障人大代表的主体地位，也是为了更好落实全过程人民民主，切实提升人大监督的质量和实效。在实践中，要进一步重视发挥人大代表在监督中的作用，为人大代表收集问题、反映问题、提出建议创造条件，畅通渠道，代表参与监督提供更多更好的平台，便于他们开展工作，以不断扩大人大监督的广泛性。

（作者系中国法学会立法学研究会副会长、浙江省人大法制委原主任委员）

推动行政执法标准跨区域衔接

□秦泽砺 张真理

行政执法标准是包含行政执法主体适格要件、行政执法行为条件、行政执法程序要件、行政执法方式要件、行政执法文书要件等在内的一整套规则体系。党的二十届三中全会提出，完善行政处罚等领域行政执法裁量权基准制度，推动行政执法标准跨区域衔接。近日，国务院进行第十一次专题学习时强调，“围绕加强法治政府建设，建立健全行政执法标准规范”。目前，我国有的行政区域间存在的“类案不同罚”情况，一定程度上与执法监管规则不完善、执法尺度不统一等问题有关。推动行政执法标准跨区域衔接，做到相关区域行政执法标准“一把尺”，有利于回应广大人民群众对行政执法公平正义的更高追求，也有利于高效推动区域一体化发展。

我国幅员辽阔、人口众多，各地区自然资源禀赋差别之大在世界上是少有的，统筹区域发展从来都是一个重大问题。推进区域协调发展，要求持续转变政府职能，规范政府行为，通过积极推进行政执法标准跨区域衔接，不断提高政策的统一性、规则的一致性、执行的协同性。一方面，行政执法标准的跨区域衔接为健全行政执法协作机制建设提供了更具体的规则基础。国务院办公厅印发的《提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025年）》把坚持统筹协调，着力增强系统性、整体性、协同性作为提升行政执法质量的原则之一，要求在具体措施上要大力推进行政执法协作，建立健全跨部门、跨区域、跨层级的行政执法协作机制，实现违法线索互联、执法标准互通、处理结果互认。《国务院关于进一步规范

和监督罚款设定与实施的指导意见》明确要求：“鼓励跨行政区域按规定联合制定统一监管制度及标准规范，协同推动罚款数额、裁量基准等相对统一。”行政执法标准的跨区域衔接与互通，为跨区域的行政执法协作提供了具体的操作规则，有利于提升行政执法质量，做到更大范围内的执法统一。

另一方面，行政执法标准的跨区域衔接是健全市场一体化发展机制的重要内容。党的二十届三中全会把提升市场综合监管能力和水平作为构建全国统一大市场的重要内容，强调要推动市场基础制度规则统一、市场监管公平统一、市场设施高标准联通。行政执法标准的跨区域衔接，是规划制度统一、发展模式共推、治理方式一致、区域市场联动等区域市场一体化发展新机制的重要载体，有利于加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场。

近年来，各地对行政执法标准的跨区域衔接进行了积极探索，一个重要举措就是完善行政裁量权基准制度。行政裁量权基准是指行政机关结合本地区本部门行政管理实际，按照裁量涉及的不同事实和情节，对法律、法规、规章中的原则性规定或者具有一定弹性的执法权限、裁量幅度等内容进行细化量化，以特定形式向社会公布并施行的具体执法尺度和标准。合法合理的行政裁量权基准，是避免行政执法该严不严、该宽不宽、畸轻畸重、类案不同罚等现象的有效手段，是推动行政执法标准跨区域衔接的必要条件和工作重点。当前，我国一些区域已经出台了《长江三角洲区域申报、发票类税务违法行

为行政处罚裁量基准》《长江三角洲区域登记、账证、征收、检查类税务违法行为行政处罚裁量基准》《东北区域税务行政处罚裁量基准》《西北五省（区）税务行政处罚裁量基准》《西南区域税务行政处罚裁量基准》《中南区域税务行政处罚裁量基准》等文件，对相关区域内的行政裁量权基准作出了统一规定。还有的省份内相邻地区联合发布跨区域一体化协同执法统一监管标准实施办法，明确在适用法律、认定标准和处罚尺度上加强沟通和协同，执行跨区域检查事项和处罚事项统一实施清单、跨区域统一行政裁量权基准清单。积极推动行政执法标准跨区域衔接，应继续以行政裁量权基准制度为抓手，从基准制定和使用两个层面进一步完善。

提升本地区行政裁量权基准制定的合法性和合理性。行政裁量权基准作为具体执法标准，是对法律中的原则性规定或具有一定弹性的执法内容进行的细化量化。由于各部门各地区的条件不同，行政裁量权基准理应具有一定的差异性，进而实现对行政违法问题的针对性施策。我们强调行政执法标准的跨区域衔接，绝不等同于不顾实际情况的基准“一刀切”，而是强调相似条件和相同执法事项的行政裁量权基准应建立衔接和协调机制，以解决行政执法畸轻畸重、类案不同罚的问题。在制定主体层面，严格遵循法定职责和权限，充分总结各地的执法经验，在做到的因地制宜的同时，统筹全局、综合考量，加强不同制定主体间的沟通交流。通过共同制定、交互备案和基准示范等多种形式的实现行政裁量权基准制定的衔接和协调。在制定程序上，针对

规章和规范性文件等不同表现形式，严格落实程序要求，确保基准制定的形式合法性。在基准内容上，立足于本地，并参考与本地区经济发展水平、人口规模等相近地方的情况，确保宽严相济、罚过相当，实现基准内容的合法性和合理性。

在执法活动尤其是跨区域执法活动中，依法适用行政裁量权基准。行政机关制定的行政裁量权基准，并不是行政机关内部使用的参考标准和工作指南，而是依法制定的行政依据，对外、对内都具有法律约束力。依据政府信息公开条例的相关规定，行政裁量权基准属于制定机关必须主动公开的政府信息。在适用行政裁量权基准的过程中，要注意以下几点。一是强调行政裁量权基准对行政执法活动的约束力，明确违反行政裁量权基准的执法行为的法律后果，健全行政相对人的相关救济机制。二是加强对行政裁量权基准制度执行情况的监督检查和动态管理，有效规范行政裁量权的行使。三是在跨区域行政执法中，不仅行政裁量权基准的相关规则本身要体现衔接协调的要求，执法机构在工作中也应当注重协同行动。在这方面，既可以将执法证据材料的互认作为突破口加强对事实认定操作标准和流程的协同，也应积极探索对重点治理领域、多发常发、社会影响较大的违法案件的会商协调，为行政执法提供更有有效的指引。



依法治国

我国古代是如何追求“无讼”的

□杨 潇

“无讼”是中华传统法律文化的价值理念，也是古代民众所追求的社会理想。孔子在《论语·颜渊》中提到：“听讼，吾犹人也，必也使无讼乎！”儒家主张“无讼”，认为“听讼者，治其末，塞其流也。正其本，清其源，则无讼矣”，即听讼折狱是解决问题的“末”和“流”，单纯通过法律强制不能从根本上消弭争端，认为只有培育良好的道德，才能使人遵守礼法，各种社会纷争才能在无形之中得到化解。

古代的“讼”特指民事诉讼。在亲人和熟人组成的乡土社会中，以“血缘”为纽带的聚居形态和世代毗邻的地缘关系，促使民事矛盾发生后，主要依靠宗族、村落的自我调节、自我管理。同时，古代交通不便，诉讼制度供给比较缺乏，司法机构并不完善，法官数量极为有限，这些因素进一步限制了诉讼行为的生成及发展。因此，“无讼”的价值取向契合我国古代的社会现实，有深厚的思想文化、社会经济及法律基础。我国古代提倡努力减少纷争，并尽可能用不通过官方正式诉讼的方式解决纷争，在追求“无讼”的过程中形成了一系列立法、司法的理论与实践经验，对中华法系产生了重要影响。

通过建章立制，从根本上减少矛盾纠纷。《汉书·贾谊传》指出，“言使吾听讼，与众人等，然能先以德义化之，使其无讼”，主张提升民众的道德教化、构建和谐的人际关系，做到防患于未然。一方面，通过教化让民众“徙善远罪而不自知”，自发做到亲善、互爱、宽容，诉讼也就失去了生长的土壤。古代官吏更根据地方风俗民情、基层治理的需要，发布晓谕榜文、告示等来宣讲治理举措、法律制度、司法政策，这些文书起着承教宣化、“化民成俗”的作用。例如，明代朱熹

在福建漳州任知府后，在治理积案的同时颁布礼教条令，“采古丧葬嫁娶之仪，揭以示之，命父老解说，以教子弟”，教导当地民众依据礼律行事，劝诫民众要彼此友好、息讼停争。另一方面，“无讼在于谋始，谋始在于作制。”古人认为，只要通过良善的礼法、制度，使人们的各项行为具有相应的准则，并对其加以遵守和实施，做到互不相犯、各司其职，诉讼就会大大减少，正所谓“立政施德，则能使其绝于争讼”。

通过纠纷调解机制，让矛盾争端化解在诉讼之前。调解是中国传统法文化中在息讼解纷方面独具特色的司法传统。调解具有恢复性和灵活性的特点，被历代统治者大力提倡，成为诉讼的主要替代方式。早在西周，我国就出现了专事调解的地方官员“调人”。此后，调解制度历经秦、汉、唐、元逐渐完善。到了明代，调解已成为一般案件的必经环节，并专门在乡里设立了调解民间纠纷的“申明亭”，“凡民间应有词状，许耆老里长准受于本亭剖理”。

在清代，矛盾纠纷的解决机制分为三类，即民间调解、官府调解和官批民调三种类型。民间调解也称“私休”，以家族长辈或乡村居民的共同讨论与决定作为主要解决方式，避免开启正式的司法程序。官府调解，是指在州县官的主持下，对民事案件或轻微刑事案件进行的调解，这也是地方官的职责之一。此种调解具有一定的刚性，也是最具有权威性的调解。官批民调则是一种半官方性质的调解。官府接到诉状后，认为有关家族伦理关系或当地风俗习惯等，不便公开传讯，便令乡保、里正、族长等进行调解。如调解成功，则上呈官府说明案件处理结果，请求官府销案；调

解不成，则说明理由，交官府处理。无论哪种方式，都是寓教化于调解之中，体现了避免对立、维护道德、导人向善的取向，是追求“无讼”的重要体现。

严格限定诉讼的程序条件，限制诉讼的数量。我国古代各朝大多从制度上对提起诉讼的主体、时间、事由、形式、前置程序等作出了较为严格的限定。就起诉人而言，《唐律疏议·斗讼律》规定：“即年八十以上，十岁以下及笃疾者，听告谋反、逆、叛、子孙不孝及同居之内为人侵犯者，余并不得告。”《宋刑统》指出，除了危害国家安全及违背道德伦理的重大案件，八十岁以上的老人、十岁以下的幼童及残疾者均没有“告诉”的权利。同时，起诉人在参与诉讼活动时，有一些特定内容不能作为起诉理由。比如，《唐律疏议·斗讼律》指出：“诸告人罪，皆须明注年月，指陈事实，不得称疑。违者，答五十。”对当事人提起诉讼设立了比较严格的条件，否则将遭受处罚。《大明令》规定：“凡诉讼皆须自下而上，明注年月，指陈事实，不得称疑。”法律禁止当事人控告小事或事不关己且无法取证之事。

此外，起诉主体必须严格遵守诉讼程序规定，逐级进行诉讼，禁止越诉。这些方式都客观上在一定程度上使民众比较畏惧诉讼，而尽量采取其他手段解决纠纷。在诉讼时间上作出严格限制，规定时间以外起诉的，官府一律不予受理。例如《宋刑统·户婚律》规定：“谓诉田宅、婚姻、债负，起十月一日，至三月三十日检校，以外不合。若先有文案交相侵夺者，不在此例。”仅在每年农忙之后的特定时间段内，司法官才会受理有关土地、房产、婚姻、债权债务的案件，以免影响生产。这就是“务限法”。这样

的规定一直延续到清朝。

强调官吏秉公裁判，以达到减少诉讼的目的。“无讼”体现的是一种价值追求，并不等于“禁讼”，不能无视现实生活中各种客观存在的矛盾，更不能因为追求“无讼”而盲目限制民众“讼”的权利。对于那些必须付诸诉讼的纷争，要通过公正裁断、明辨是非、晓喻百姓，尽快协调好利益关系，从而减少类似诉讼发生。这要求司法官充分揆度法律、人情，在诉讼过程中作出合法、合理的判断，使争讼者不仅表面上服从裁决，而且使其没有争讼之心。“盖听而辨其曲直，是服其言未服其心也。必使之感悔自讼，释冤解怨，不争而去，是所谓无讼也。”也就是说，一个案件的终结不仅是顺利作出裁决，还应当从更深层次消解当事人双方的矛盾。争讼之人的矛盾得到了合理解决，因此信服裁决结果并冰释前嫌，就此再无所争。与此同时还要重视司法效率。一个案子久拖不决，不仅使当事人消耗大量时间和精力物力，也使诉讼空置，无法做到案结事了，自然也就难以实现“无讼”。如《梁书》记载裴子野任浙江诸暨县令时及时处理积案，“示之以理，百姓称悦，合境无讼”。

自古以来，和谐、公平都是中华民族所追求的价值取向。“无讼”所蕴含的诸多理念与我国传统法律文化的内在逻辑是一脉相承的，而且在实践中能够有效规避诉讼过多带来的诸多问题，对我们今天看待纠纷、处理纠纷仍有一定的借鉴意义。



法治文化

发展全过程人民民主