

更好发挥地方人大专题询问质效

□ 胡志平

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》在国家法律层面确立了人大专题询问的制度地位，明确要求各级人大常委会围绕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开展专题询问，并将意见交由有关机关研究处理与反馈。作为对一般性询问的深化，专题询问具有主题聚焦、准备充分、互动性强的特点，其本质是通过规范化的制度平台，推动“一府一委两院”及相关责任主体直面问题、回应关切、改进工作，是新时代坚持和完善人民代表大会制度、丰富全过程人民民主实践的关键一环。

近年来，地方人大专题询问实践呈现出蓬勃发展的态势。北京、天津等省市通过出台地方层面的专题询问办法，为实践提供了制度遵循。各级地方人大积极探索，使专题询问在促进人大依法履职、强化人大与政府协同、提升依法行政水平、发展全过程人民民主等方面发挥了显著效能，一批涉及经济社会发展和民生福祉的关键问题得到有效解决，人大监督的刚性与实效得到切实增强。然而，面对新形势新任务新要求，如何进一步提升专题询问的质效，使其在推动问题解决、服务发展大局中发挥更大作用，仍需在以下环节持续发力。

准确把握专题询问的性质和目的。实践中，少数地方仍存在将专题询问简单等同于单向监督甚至问责工具的认识误区，导致询问对象陷入被动“应对”的思维定式，未能充分激发其通过询问发现问题、解决问题的内生动力。专题询问的目的是通过建设性的监督凝聚共识，共同破解发展难题，绝非“挑刺”或单纯施压。这要求地方各级政府及其部门进一步认识到人大专题询问是帮助政府发现问题症结、优化政策执行、提升治理效能的一种制度性支持。地方人大也要通过多种渠道和方式，清晰传递专题询问服务改革发展、回应民生诉求的积极信号，引导询问对象以更加开放、务实、建设性的姿态参与到询问互动中来，真正变监督压力为发展合力，为专题询问取得扎实成效奠定坚实的思想基础。

科学调整专题询问的频次与覆盖范围。当前，部分地方专题询问存在频次不足、覆盖范围相对有限的情况。较低的询问频次难以形成持续有力的监督态势，过于固化的议题选择和覆盖范围，则可能导致一些新兴的、深层次的或跨领域的问题难以被及时纳入监督视野，可能降低监督的整体效能。同时，人民群众的关切点具有动态性、多样性和复杂性，问题的产生与发展往往有其特定规律。为适应这一现实，必须增强专题询问工作的灵活性与覆盖面。在频次安排上，应在年度计划的基础上建立更加灵活机动的专题询问启动机制，对改革发展中的重大决策部署落实情况、群众反映强烈的突出矛盾、社会普遍关注的热点难点问题，只要具备必要性和紧迫性，就应及时组织专题询问，以高频次、常态化的监督推动问题解决。在覆盖

范围上，应在严格遵守宪法和法律的前提下，积极稳妥地拓宽专题询问的对象领域。不仅要关注传统的经济、社会、民生部门，也要逐步将监督触角延伸至新兴领域；不仅要关注具体事项的执行，也要关注宏观政策在地方的落实、协调与衔接情况。实践中，可通过建立健全常态化的议题征集机制，如定期向人大代表、社会各界发放问卷，广泛收集涉及科技创新、营商环境、风险防范、公共服务均等化等多领域、多维度的“真问题”，使专题询问议题更接地气、更具代表性，从而构建起一张覆盖更广、张力更强、反应更灵敏的大人监督网络。

创新方式方法与强化数字赋能。当前地方人大开展专题询问的方式主要是现场问答，形式还不够多样，需要在方式方法上实现进一步创新并充分利用现代信息技术赋能。在技术应用层面，“数字人大”建设为专题询问的深化提供了广阔空间。应积极推动数据可视化技术在询问准备中的应用，通过图表、影像、大数据分析等方式，清晰、直观、立体地呈现问题焦点和背景信息，使询问更具靶向性。大力建设和推广“云询问”平台，实现议题线索的线上征集、筛选、分类和动态管理，提升议题选择的科学性和效率。同时，积极开辟公众参与的“云通道”，通过视频直播、图文实录、在线互动等方式，将专题询问的有关环节适度向社会公开，有效保障人民群众的知情权、参与权和监督权，增强人大工作的透明度与公信力。目前，一些地方已先行探索，如在专题询问前通过地方主流媒体及新媒体平台开设专栏，广泛征集公众意见，有效汇聚了民智民力。在询问策略层面，需着力提升询问的专业性和锐度，精准把握问题的核心与要害，敢于提出有深度、有分量、直击痛点的关键问题。实践中，一些地方人大强调要问出“辣味”，鼓励追问到底、刨根问底的精神，有效提升了询问的威慑力与实效性。只有不断创新方式、善用技术、提升询问水平，才能使专题询问更精准地反映民意、更有效地聚焦问题、更有力地推动改进。

强化能力建设与完善制度协同。专题询问质效的高低，很大程度上取决于询问主体，包括人大代表、常委会组成人员的履职能力以及人大监督制度体系的协同性。现实中，面对日益专业化、复杂化的治理领域，部分询问主体可能存在知识储备不足、信息掌握不全、询问技巧有待提升等问题，影响专题询问的深度和精准度。同时，专题询问作为人大监督的一种形式，其效能最大化离不开与其他监督制度，如执法检查、预算审查、备案审查等的有效衔接配合。因此，应同步加强能力建设和制度协同。在能力建设方面，建立健全系统化、常态化的代表履职培训机制。围绕经济社会发展重点领域、法律法规政策要点、调查研究方法与询问技巧等，开展精准化的培训，不断提升发现问题、分析问题、提出建设性意见的能力。探索建立专家咨询库或顾问制度，为专题询问提供智力支持。推动政府部门建立常态化的信息通报机制，保障地方人大及时、全面、准确地掌握相关领域工作情况。在制度协同方面，着力打通人大监督体系内部的“关节”。探索专题询问与执法检查的联动，将检查中发现的核心问题依法转化为询问议题；加强专题询问与预算决算审查监督的结合，对重大投资项目、重点民生支出进行深度问效；促进专题询问成果在立法、规范性文件备案审查工作中的运用，进一步形成监督合力。

构建刚性闭环与注重结果落实。专题询问的价值最终要体现在推动实际问题的解决上。如果满足于“问过即止”，不仅背离了制度设计的初衷，也会损害人大监督的权威和公信力。一方面，积极探索“党建+专题询问”的融合路径。充分发挥人大常委会党组和专题询问工作组中党员先锋模范作用，强化政治引领，提高政治站位，将专题询问的重点放在党中央重大决策部署的落实落地和人民群众“急难愁盼”问题的有效解决上。实践中，已有地方将党代表纳入询问主体或邀请列席，并配套使用规范化的询问书、督办函等文书，增强了监督的严肃性。另一方面，健全覆盖“前、中、后”全链条的工作机制。议题选定环节要精准聚焦，询问组织环节要规范有序，现场问答要直面问题、务求实效，询问后要建立强有力的跟踪督办与反馈评估机制。对专题询问中提出的意见建议、作出的决议决定或形成的审议意见，应明确责任主体、办理时限和具体要求，实施清单化管理、项目化推进，形成一套目标明确、责任清晰、督办有力、问责到位的闭环运行机制，确保专题询问“询必决、决必行、行必果”，真正“长出牙齿”、咬合有力。

（作者系华东政法大学政府管理学院副院长）



□ 彭新林

网络“薅羊毛”不可偏离法治轨道

“薅羊毛”一词在网络兴起之初，形象地描绘了消费者利用电商平台或商家促销政策，合法获取优惠的行为。商家推出优惠，相当于发出明确的交易要约；消费者下单购买商品，则是对此要约的承诺。合同一经成立，商家就有义务按照承诺提供优惠商品或服务，这是市场诚信原则和维护消费者权益的基本要求。此类正常的“薅羊毛”行为，消费者得实惠，商家拓销路，平台聚人气，形成了多方共赢的健康市场生态，是受法律保护的正当交易活动。

然而，伴随着平台经济的快速发展，一些“薅羊毛”行为却悄然变了味。少数不法分子并非遵循规则获取合理优惠，而是利用平台规则设计上的疏漏、技术系统中的缺陷，甚至借助非法获取的黑灰产工具和技术手段，恶意攻击系统，大规模套取本不属于他们的优惠利益。目前，已有不法分子因“薅羊毛”触碰法律“红线”而被追究刑事责任。这类不以真实消费为目的的“羊毛党”，其行为严重背离了契约精神和商业道德。他们侵占的优惠资源，本应惠及广大真实消费者，却导致平台和商家承受巨额经济损失，扰乱了公平有序的市场环境。更值得警惕的是，支撑此类“薅羊毛”的上游黑灰产业链，如批量恶意注册账号、“养号”、非法获取买卖公民个人信息等，还可能直接威胁计算机信息系统安全和公民个人信息的保护。这种逾越法律边界的“薅羊毛”，尤其是组织化、职业化的“羊毛党”行为，已经成为侵蚀平台经济健康肌体的“毒瘤”。因此，依法严厉治理这类违法行为，是保护平台、商家和消费者合法权益的迫切需要，更是有效遏制乱象、推动平台经济高质量发展的必然选择。

治理网络“薅羊毛”乱象，难点在于其形态复杂且法律定性不易，尤其是相关案件处理常常面临刑事与民事法律问题的交织。目前，不少情节严重的“薅羊毛”案件被作为刑事案件立案侦查和审判，涉案人员可能触犯的罪名众多，包括诈骗罪、盗窃罪、侵犯公民个人信息罪、非法获取计算机信息系统数据罪等，其中以诈骗和盗窃两罪的适用最为普遍。与此同时，也有一部分涉案金额较小或情节相对轻微的纠纷，最终通过民事途径解决，例如按照信息网络买卖合同纠纷、不当得利、因重大误解订立的合同或消费者权益争议等，法院有时也会审查平台采取的冻结账号、取消订单等反制措施是否合理合法。出现这种“同案不同处理”的现象，根源在于此类案件属于伴随互联网新业态产生的新型违法犯罪，其行为模式新颖，涉及的法律事实常常相互交叉牵连，法律关系复杂；同时，不同案件中“薅羊毛”的具体手段、危害后果和涉案金额差异巨大，司法实践中对行为性质的精准把握和法律适用的统一性仍有提升空间。

违法“薅羊毛”行为往往呈现明显的职业化、技术化、隐蔽化和流窜作案等特点，社会危害性显著。司法机关在实践中，往往将此行为纳入网络犯罪的整体框架内考量，并依据具体行为方式、侵害的客体以及行为人的主观故意进行区分处理。例如，对于利用平台规则漏洞实施的虚构订单、虚假注册或恶意退款不退货等行为，因其核心在于欺骗平台或商家使其“自愿”交付财产，通常以诈骗罪定罪处罚。如果在此过程中还涉及传授犯罪方法、提供黑客工具或非法交易个人信息，则会数罪并罚。而对于利用平台自身技术漏洞直接获取

优惠或财产的行为，实践中存在不同判例，有的认定为诈骗（如欺骗系统），有的认定为盗窃（如秘密窃取），还有的定为非法获取计算机信息系统数据罪，这进一步凸显了此类行为法律性质判断的复杂性。当商户与“羊毛党”内外勾结时，双方基于非法占有的共同目的，通过虚构事实或隐瞒真相欺骗平台骗取补贴，构成共同诈骗犯罪，应以诈骗罪追究各方责任。至于利用自动化脚本、软件等工具恶意攻击平台系统套取资金的行为，其本质更接近于非法窃取，实践中多按盗窃罪定性。

为了更精准有效地惩治犯罪，有必要进一步完善针对违法“薅羊毛”的刑事规制体系。首先，充分发挥刑事政策的指引作用，在坚持宽严相济总体原则下，针对不同性质的“薅羊毛”行为和组织化程度不同的行为人，实施差别化策略。这意味着对职业化、团伙化、技术化程度高、危害大的“羊毛党”要依法从严打击，对情节显著轻微或偶发参与者可依法从宽处理，以体现对此类犯罪保持高压态势的总体政策导向。其次，针对违法“薅羊毛”行为，需要进一步优化法律规则以适应数字经济形态。当前，部分严重扰乱平台经营秩序的行为，如利用信息网络实施的、以干扰破坏平台正常经营为目的的批量恶意注册账号、刷单炒信、恶意投诉举报等，已实质性地破坏了生产经营秩序。有必要在现有法律体系内，对相关规则的适用进行优化和完善，将上述利用网络技术手段实施的、旨在致使平台瘫痪或严重干扰平台正常运营秩序的破坏行为，更有效地纳入刑事规制范畴，使法律更精准地回应数字经济时代保护生产经营秩序的需求。最后，提升司法效能至关重要。健全刑事追诉与

民事救济之间的顺畅衔接机制，避免程序空转；强化审判队伍的专业化，集中审理此类技术性强的新型案件；适时发布权威的指导性案例或典型案例，明确裁判规则，统一法律适用标准，有效解决“同案不同判”的问题，全面提升治理效果。

根治网络“薅羊毛”乱象，是一项涉及多方面的系统工程，必须坚持综合治理、源头治理的理念，做到依法惩治犯罪与推动行业治理并重，事后打击与事前防范协同推进，共同筑牢坚固防线。相关行业主管部门和网信部门要切实承担起监管责任，加强跨部门协同联动，开展常态化的督导检查，压实电商平台和入驻商户的主体责任，并通过多种渠道加强普法宣传和风险提示，提升全社会防范意识。平台和商户自身是防线的一环，应持续优化运营规则，堵塞规则漏洞；投入资源加强技术防护能力，及时发现和修复系统安全缺陷；同时，要提升对异常交易和恶意行为的智能识别、实时反制和风险预警水平。广大消费者也应不断提升自身的法律素养和契约精神，清晰认识到合法享受优惠与非法套利之间的法律界限，自觉抵制参与任何形式的违法“薅羊毛”活动，共同维护公平诚信的网络消费环境。唯有政府监管、平台履责、行业自律与消费者自觉形成合力，才能构建起全链条阻击、全行业联防、全社会共治的网络“薅羊毛”行为治理新格局，为平台经济持续健康发展提供坚实法治保障。



我国古代的契约制度及理念

□ 韩伟

契约是规范财产交易、支撑经济社会运行的重要基石，契约精神被视为现代法治的核心特征之一。尽管我国古代未能形成系统化的近现代契约法体系，但源远流长的民间契约实践与国家立法中的相关规范，共同构成了独具特色的传统契约法律文化，其蕴含的守信重诺、合意自治理念等，是中华优秀传统文化的重要组成部分，对理解我国社会治理传统具有重要意义。

在古代，“契约”又被称为契券、券书、书契等，指的是双方或多方当事人就某一事项达成协议以明确各方的权利和义务。《说文解字》指出，“契，大约也”。与契约一词类似的，还有“合同”“和同”“市券”“合同契”等说法。契约实践在我国历史悠久。西周时重要交易须订立书面契约，买卖奴隶、牛马等活物用“质”，交易兵器、珍宝等器物用“剂”，统称“质剂”。《周礼》记载的债务契约“傅别”，借贷双方各执一半，作为清偿凭证。汉唐以降，契约应用日益广泛，敦煌、吐鲁番出土的唐五代文书多有“两和立契”“两共对面平章”等表述，意思是契约双方当事人亲自会面，就交易事项平等、自愿地达成协议。明清时期，民间更是有大量的契约文书实践，凡是土地典卖、银钱借贷、租借牛马等，都须立约为证，并形成了“沽酒”、中见人、签字画押等一系列习俗惯例，契约书写的格式也逐渐定型。

古代的民间契约在实践中呈现以下突出特质。一是崇尚诚信履约。契约文书普遍载有“两不休悔”“不许翻悔”“立契为信”等条款。如贞观年间雇佣契，约定“准格不许翻悔”，其中的“格”是唐代的一种法律形式，内容是皇帝针对特定情势或临时事件发布的诏令，其效力往往高于其他法律形式，以此提示各方信守契约的法定义务。为保障诚信，古人发展出有效的机制。一种是规定违约金：雇佣契约定翻悔者“罚青麦拾驮”；买宅契约定悔约罚金三两，以重责遏制失信。另一种是采取保人担保：保人有着较强的身份属性，多是与被担保的一方有着亲缘关系，如系兄弟、父子等人，同时还要求其有一定的财产基础，以备在当事人违约时能够保证契约的履行。此制度在儒家家族文化背景下，也兼有确认交易财产无争议、维系家族财产之功能。二是强调自愿合意。如吐鲁番出土文书记载，唐高宗总章元年

的左憧熹买卖草契，买卖双方就价金、草量达成一致后，约定“两和立契，获指为信”，以自愿订立作为交易行为成立和生效的前提。为了保障契约的订立与遵守，我国古代法律也规定了相关的制度。第一，确立契约的法律地位。为维护市场秩序、保障重大财产安全、减少纠纷，有些朝代的立法对特定高风险交易采取强制形式主义。唐律规定：“诸买奴婢、牛马驴骡，已过价，不立市券，过三日答三十；卖者，减一等。”即交易达成且支付价款后，必须在三日内订立官方认可的“市券”形式契约，否则买卖双方均要受罚。明清时期演变为盖有官府红印的“红契”，其公信力更强。同时，唐律设有“负债违契不偿”专条，根据债

务数额大小及拖延时间，对债务人处以自“笞二十”至“杖六十”不等的刑罚。更重要的是，规定经官府审理裁决后，允许债权人“牵掣”债务人的财物、畜产抵债。这为债权人提供了强有力的法定救济途径，极大地增强了契约的约束力。

第二，维护合意真实，打击强制缔约。《唐律疏议·杂律》明确规定，买卖交易必须基于“两情和同”，即双方自愿同意。任何形式的“两不和同”，如强买强卖、欺行霸市、垄断价格等操纵行为，均被认定为犯罪。处罚力度视情节而定，非法获利巨大者，甚至可以“准盗论”，即参照盗窃罪量刑，处以杖刑甚至更重刑罚。这划定了合法契约与非法强制的界限，为民间交易自由提供了法律后盾。在唐代，还有一项具有特色的恩赦担保制度，即在官府发布了恩赦令以后，私人订立的担保内容仍然具有效力，不受恩赦令的影响，要求官方不得随意干预私人契约。在宋代，《庆元条法事类·关市令》等法明确规定要契约的订立必须基于双方的“合意”，严厉禁止“抑勒”（强迫、压制）行为。对于强行订立的契约，法律不仅宣告其无效，更要“重寃典宪”。这种对契约自由的强调，是国家立法对民间契约的有力保护。

第三，对特殊领域、特殊主体的契约行为加以重点规范。如《唐律疏议·职制律》规定：“诸贷所监临财物者，坐赃论；若百日不还，以受所监临财物论。”即官员向其管辖范围内的民众借贷财物，无论是否归还，均按坐赃罪论处。同时，官员借用所监临范围内的奴

婢、牛马驴骡、车船、碾磨、邸店等财物或劳力，也必须计价，按“受所监临财物”坐赃论罪。这些规定有效避免了利用职权进行变相勒索或强迫交易的行为，既捍卫了契约的自愿本质，也是古代廉政建设的重要一环。

总体而言，在古代法律中，涉及契约交易的法律条文占比并不多，除了涉及官吏的契约交易、牛马等较为贵重的财产交易，以及强买强卖的情形之外，涉及契约的订立、履行、违约等方面的内容，并未作出直接、详尽的规范。这固然与我国古代立法以刑律为主的特征相关，但与此同时，它也在一定程度上展示了一种有关契约立法的简约智慧：契约关系本质上深深植根于民间社会的日常生活和频繁的经济交往实践之中，而在长期的契约实践中，不同地域、不同行业早已自发形成了细致入微、行之有效且富有弹性的契约习惯、通行文本和纠纷调处机制。官方立法作为契约秩序的兜底保障，为民间契约的习俗惯例留下了自我调适的空间，而不能代替契约惯例，这既维护了社会的基本秩序、核心价值和关键领域的安全，又有效避免了公权力对社会经济生活微观层面的不必要干预。

