



以宪法为根本遵循 发挥人民政协独特优势

□ 戴激涛

习近平总书记在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话中指出,“人民政协是中国共产党把马克思列宁主义统一战线理论、政党理论、民主政治理论同中国实际相结合的伟大成果,是中国共产党领导各民主党派、无党派人士、人民团体和各族各界人士在政治制度上进行的伟大创造。”70年的光辉历程表明,人民政协是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,具有建言资政、彰显民意、汇集力量、凝聚共识等多方面的独特优势。充分发挥政协在国家治理现代化中的重要作用,必须以宪法为根本遵循。

70年来,在中国共产党领导下,人民政协坚持团结和民主两大主题,服务党和国家中心任务,在建立新中国和社会主义革命、建设、改革各个历史时期发挥了重要作用。作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构,人民政协不仅是具有中国特色的制度安排,而且是被宪法所明确规定“将长期存在和发展”的宪法制度安排。人民政协作为中国人民爱国统一战线的组织,是我国人民团结战斗、建设祖国和统一祖国的重要法宝,与中华民族的天下为公、兼容并蓄、求同存异等“和合”传统政治文化是一致的,对于形成稳健的宪法秩序和良好的社会氛围具有不可替代的重要作用。

新时代人民政协的使命,就是推动人民政协这一具有中国特色的制度安排更加成熟更加定型,发挥好其独特优势。要完成这一使命,必须以宪法为根本遵循,在宪法和法律范围内履行职责、开展工作,具体而言包括以下方面。

进一步加强政治协商的法律保障。政协制度作为宪法规定的基本制度,在国家治理现代化过程中发挥了重要作用。习近平总书记指出,“人民政协在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实践人民民主,既秉承历史传统,又反映时代特征,充分体现了我国社会主义民主有事多商量、遇事多商

量、做事多商量的特点和优势。”虽然政协不是正式的国家机关,但根据我国惯例,两会一般同时召开,许多重要事项是由人大和政协同时进行讨论的。在很多立法协商过程中,政协都发挥着重要作用。如2014年6月,全国政协举行了首次对《安全生产法》修订的立法协商。人民政协工作的指导性文件,一是中国人民政治协商会议制订的政协章程,二是中共中央颁发的有关文件,如《中共中央关于加强人民政协工作的意见》等,都是政策层面的。全国人大作为我国的最高立法机构,应尽快启动政治协商法的制订工作,对人民政协的法律地位、政治功能和运作方式等进行法律规范,使人民政协在法律的框架内运作。这是推动我国的功能性协商民主政治向现代意义的制度性协商民主政治转型的重要前提。

按照协商精神加强政协组织建设。宪法本身就是协商的结果。按照宪法的精神引领,可考虑建立实际协商机构、政党与人民团体协商机构和社会利益集团之间协商机构三类不同层次的政治协商机构,将人民政协完善成为专门化、专业化的政治协商机构,把协商民主贯穿履行职能全过程,坚持发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力,积极贯彻落实党和国家重要决策部署情况开展民主监督。随着我国多元经济的被肯定和发展,政协的“各界”有了新发展,因此,可根据不同时期的社会结构和社会阶层等发展变化进行合理设置和及时调整界别。增加新阶层、新群体也要考虑群众中的弱势群体,有效提高各界别中委员的代表性,充分发挥各界别在协商中的作用。

完善人民政协协商民主的实现形式与程序机制。借鉴宪法的程序正义原理,改进人民政协的工作制度,在政治协商层面,要加强协商的程序建设,对协商的参加范围、讨论原则、基本程序、交流方式等作出具体规定,避免和解决政协开

展各项协商活动的随意性。在民主监督层面,要积极探索和实践监督的有效形式,努力做到民主监督与其他形式监督、民主监督的已有形式与新形式、一般监督与重点监督三个方面的结合,不断提高民主监督的质量和成效。在参政议政层面,要充分发挥专委会和界别的效能,使专委会和界别成为联系委员的主枢纽、沟通党政部门的主渠道、落实政协各项工作的主力军,把委员的个体优势通过专委会和界别的组织整合,转化为人民政协协商民主的整体优势。此外,还要努力创新协商工作程序,搭建党委、政府及有关部门领导与政协委员和旁听群众直接对话、讨论、商议的平台,健全同党外知识分子、非公有制经济人士、新的社会阶层人士的沟通联络机制,使协商真正成为党和政府实行科学民主决策的重要环节。同时要加强全国政协与地方政协的沟通交流,相互汲取各地政协的工作经验和成功探索。

推进人大选举民主与政协协商民主的结合。人民代表大会制度主要体现的是选举民主,是人民通过选举、投票行使权利的主要渠道和制度保证。但要使人民代表大会制度更好地表达民意,就必须充分吸收协商的优势,积极运用协商的手段,开展平等的对话和协商,把表決建立在充分讨论、磋商的基础上。以人民代表大会为主要标志的人民所拥有的选举、投票权利,始终是我国人民当家作主的最根本的体现,协商民主的充分发展应以选举民主的不断完善为前提。我国的国情和民主发展历程同样表明,坚持和完善人民政协的协商民主,也必须进一步坚持和完善选举民主等其他民主形式,只有把各种民主形式有机结合起来,共同发挥作用,才能充分发挥中国特色社会主义民主的独特优势。

协商民主

互联网时代,人脸识别技术受到了日益广泛的应用。“刷脸”支付、解锁、登机、住宿、上课、进门……人脸的价值得到了前所未有的提升。

在公共领域,应用人脸识别技术可以及时抓获潜逃多年的犯罪嫌疑人,可以及时找到失散多年的被拐卖妇女儿童,执法效率和社会公共安全得以大幅提高。在商业领域,应用人脸识别技术不仅可以大大节约企业运营成本,提高管理效率,还可以开发更多的智能产品和智能服务,从而获得新的利润增长点。对于个人来说,应用人脸识别技术不仅可以提供便利性,减少输入密码或刷卡的繁琐性,还可以提高安全性,减少窃密、造假、冒用、顶替等违法行为的产生。

科技是一把双刃剑。人脸识别技术既能给人类社会带来福利,也存在不小的风险。人脸信息属于“活体数据”,一旦泄露或被滥用,其危害远高于其他个人信息。首先,人脸识别技术可能侵犯隐私。人脸信息可能被不当收集,甚至用来非法交易。只要拥有人脸信息,个人行踪轨迹和行为内容就可能一直被监控。其次,如果人脸识别被用于深度伪造,不仅可能侵犯肖像权、名誉权、知识产权等权利,还可能被用于诈骗等犯罪活动。再次,人脸识别技术可能导致歧视,造成新的不平等。通过人脸识别出不同的种族、性别、身份等信息,个人可能受到不公平对待,算法歧视问题可能更严重。最后,如果一国的大规模人脸信息不当出境,没有遵守个人信息出境安全评估的要求,还可能影响国家安全。

在域外,对于人脸识别技术的规制存在不同的做法。欧盟制定的《一般数据保护条例》(GDPR)已于2018年5月生效,被称为史上最严的个人信息保护规定,对于人脸识别等信息处理进行了系统规定。GDPR将人脸信息视为特殊种类的个人信息,属于生物学数据,原则上禁止使用。只有获得个人明示同意且成员国没有禁止、或出于履行劳动社会保障义务的必要、或为了实现重大公共利益所需、或为了实现医学目的、或出于统计目的等情形,才能依据严格的条件和程序进行处理。针对包括人脸信息处理在内的数据处理严重违法行为,GDPR设定了巨额行政处罚,监管部门最高可处以2000万欧元,或上一财年全球营业额4%的行政处罚,以较高者为准。2019年8月,瑞典数据监管机构根据GDPR,对使用人脸识别系统的一所学校罚款20万瑞典克朗(约人民币148万元),其理由是通过人脸识别系统记录22名学生的出勤率,侵犯了学生的隐私,学校完全可以用其他损害较小的方式统计出勤率。

“刷脸”好用但须慎用。人脸识别技术如果运用不当,确实可能产生很多风险,但不能由此因噎废食简单加



以禁止,而应有效地加以规范引导。壮大数字经济,拓展“智能+”,需要充分利用各种数据,实现数据赋能。但数字科技需要在法律的轨道下发展创新,技术中立并不表明技术可以脱离法治,人脸识别技术必须受到法律规制。

首先,应用人脸识别技术应遵循目的正当性原则。收集和处理人脸信息必须基于具体而明确的正当目的,企业不得出于非法牟利目的而滥用人脸识别技术,公共机构不得以宽泛的“维护公共利益”为由而强制收集和处

理人脸信息。在人脸信息的收集、存储、处理、使用等各环节应设置边界。即使合法收集的人脸信息也可能被滥用,所以要同时规范人脸信息的收集与处理行为。一旦目的完成,就应当及时删除销毁存储的人脸信息。**其次,完善人脸信息所有人的同意和撤销机制,尊重和保护个人隐私。**人脸识别技术的应用必须尊重和

保护个人隐私,充分保障个人的知情权和选择权。在大数据时代,绝不能让“以隐私换取便利”成为常态,而应在有效保障隐私的前提下不断提高便利性。人脸信息收集行为很多时候个人可能并不知情,大街上、商场中、小区里安装的摄像头,可能随时收集人脸信息。收集人脸信息原则上必须获得明示同意,应确保人脸信息主体的明示同意是其在完全知情的基础上自愿给出的、具体的、清晰明确的意思表示。应完善特定人群的同意机制,如学生与学校之间事实上存在管理与被管理的关系,学生同意学校使用人脸识别系统可能并非真实的意思表示,而且如果个别或少数同学不同意,可能就无法正常上课。需要注意的是,并非所有处理人脸信息的行为都应当获得同意,如确实出于保护重大公共利益的需要,当然,并非一经同意就可以进行任何人脸信息处理行为,应当在合法的收集目的下进行合理使用。要完善人脸信息授权撤销机制,使人脸信息所有人可以随时便利地撤回授权。

再次,加强对滥用人脸识别技术的平等性执法,并提高监管效能。随着人脸信息价值的不断提高,滥用人脸识别技术的违法行为可能越来越多。应当运用各种智能科技手段积极发现违法线索,杜绝选择性执法,禁止徇袒,防止权力寻租。一经发现违法行为,无论是互联网巨头企业还是中小微企业,都应当一视同仁,做到同样情况同等对待,不同情况区别对待。政府部门应在



各自职权范围内,及时开放共享相关信息,进行有效的执法协作,形成敏捷治理合力,既减少多头执法的积极乱作为,也克服懒政怠政的消极不作为。

最后,细化滥用人脸识别技术的责任设置,加大惩罚力度。责任设置应当科学合理,既能最大限度地预防减少滥用人脸识别技术的违法行为,又能有效促进数字经济的规范健康发展。国家新一代人工智能治理专业委员会发布的《新一代人工智能治理原则——发展负责任的人工智能》明确要求:“建立人工智能问责机制,明确研发者、使用者和受用者等的责任。”除了应当细化不同主体的责任外,还应当加大行政处罚的力度,加强个人信息的行政法保护。人脸信息的私法保护存在一定的局限性,因为很多情形往往难以确定致损主体、难以确定损害大小、难以判断损害与人脸信息处理的因果关系。而人脸信息的刑法保护往往会对企业造成毁灭性的打击,出于对刑法谦抑性的确保,可以考虑适当加大滥用人脸识别技术的行政处罚力度。

“坚持党的领导是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、幸福所系。”新中国成立70年的立法实践,始终坚持的地方,就是党对立法工作的领导;不断变化的地方,则是契合时代变迁的完善与发展。

党的自身发展对立法的影响

全面依法治国的核心力量是中国共产党,而党对自身的认识和执政方式是影响党领导立法的两个重要的变量。1956年党的八大上,毛泽东指出,要把一个落后的农业的中国改变成为一个先进的工业化的中国,我们面前的工作是很艰苦的,我们的经验是很不够的。1978年党的十一届三中全会上,立法先行成为共识。1997年9月党的十五大把依法治国确立为党领导人民治国理政的基本方略。2002年党的十六大报告明确提出“我们党历经革命、建设和改革,已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党”。与此同时,我们党将提高执政能力和领导水平作为历史性课题,党的十六届四中全会确定依法执政为党执政的基本方式。

随着党对自身执政任务、执政方式认识的深化,党对立法工作的认识也不断深化。一方面,在立法工作的过程中,我们强调,立法要贯彻党的路线和方针政策,法就是实践证明正确的党的方针政策的具体化、法律化。另一方面,虽然法律体系是一个逻辑严密、门类齐全的科学系统,但不是固步封闭的系统,应当随着经济

社会的发展不断进行自我更新,更新的目的,是为了更合理优质的法律规则,匡正现实中的利益失衡。随着改革的全面深化,我们对立法的认识,也从法律是经验的总结的阶段,转向经验立法与立法主动适应经济和社会发展需要并重。

社会发展与党领导立法

我们党是改革的引领者和推动者,与此同时,当改革步入不同的阶段,又会促进党思考社会发展的特点,通过及时调整党领导立法的方式和方法作出及时回应。

第一,及时制定政策,调整工作布局。政策的出台和更新,及时为立法指明方向和引领。例如,党的十五大提出,要“加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成中国特色社会主义法律体系”。党的十八届四中全会明确提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系。在这些方针、政策的指导下,立法机关的立法活动也进行了相应的改变和转型。第二,立法发挥引领作用。改革开放初期,我国的法制根基比较薄弱,在这种情况下,我们采取了在实践中探索、试验的办法。而随着改革的深入和推进,立法已经不仅

局限于对经验的总结、对现实社会管理的直接描述,而是提出要以立法为先导,用立法来引导改革,发挥法律对社会的引导和促进作用。当改革开放走过40余年,立法不仅要坚守对社会需求作出回应的本职工作,更要以规范性法律文件促进社会的均衡发展。法律体系是对稳定的社会关系的调整 and 确立,社会的激烈变化与既有法律体系的滞后性之间的矛盾是难以避免的,因此,及时修改法律成为迫切的现实需要,也呼唤着法律为社会发展提供合理的甚至是超前的引领。

立法机关与党领导立法

与社会发展同步,立法机关自身也发生了深刻的变化。首先是立法者对立法规律认识的变化。不仅认识到立法工作的必要性,而且认识到立法职权的依法行使。我国第一部全面规范立法活动的宪法性法律《立法法》的出台,标志着我国的法治建设步入依法立法的轨道。2015年《立法法》修订,以法律的形式确认了全新的立法理念、体制和模式。其次是立法体制经历了逐步完善的过程。1954年宪法规定全国人大常委会享有制定法令的权力。经由第一、二届全国人大的两次授权,全国人大常委会拥有了

□ 彭 君

党领导立法的历史变迁

一定的立法权。1982年宪法明确赋予全国人大常委会立法权,授权国务院行政法规制定权。随着《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的出台和修订,地方立法权的主体进一步扩大,形成了以中央为核心,由中央立法和地方立法组成的统一的、多层次的立法体制。随后《立法法》赋予经济特区所在地的市以及较大的市地方立法权。2015年《立法法》修订,将地方立法权扩大至全部设区的市。最后是立法内容的变化。经历了立法重点从以经济为中心转向以权利为中心;从以制定新的法律为主到修改原有法律与制定新法并重的转型和立法工作从数量型立法向质量型立法的转变。

随着立法任务的变化,党对立法工作的领导方式方法也相应地发生变化。一是领导立法规划的出台,增强立法的计划性,进而实现社会规则调整与社会关系变革的契合、同步。正是因为此,七届全国人大及其常委会的一项突出工作就是增强立法工作计划性,加快立法步伐。二是明确提出在“加强立法工作”的同时,要“提高立法质量”。例如,十届全国人大常委会树立了任期内“以基本形成中国特色社会主义法律体系为目标、以提高立法质量为重点”的立法工作思路;十二届人大常委会规定,审议法律草案均需向社会公布征求意见;

建立并实施法律案通过前评估制度。三是明确人大在立法工作中的主导作用。《中共中央关于全面依法治国若干重大问题的决定》明确提出,要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年修订的《立法法》第51条对此进行了确认。

经验与启示

明确党对立法工作的领导是政治领导。1980年4月,彭真在省、自治区、直辖市人大常委会负责同志第一次座谈会上指出:“党对包括立法工作在内的领导,根本的是政治领导。”《关于加强对国家立法工作领导的若干意见》载明“中央对国家立法工作主要实行政治即方针政策的领导”。2016年2月中共中央印发的《关于加强党领导立法工作的意见》指出,党通过确定立法工作方针、提出立法建议、明确立法工作中的重大问题、加强立法队伍建设等,确保立法工作充分体现党的主张,反映人民意志来实现“坚持主要实行政治领导”。党对立法的领导,不是大包大揽,而是宏观指导,但也绝不是空泛的。例如,中共中央多次提起的关于修改宪法的建议,并不只是原则性的一般提示,而总是有严密的内容。

坚持实事求是,加强党领导立法的民主性和科学性。实事求是的原则在立法领域,突出地表现为宪法、法律与时俱进,随着社会实际的情况而调整。在新中国成立初期,为了制定我国的第一部社会主义宪法,党中央及时而正确地阐发了“搞宪法是搞科学”这一立宪理念。党的十七大提出要“坚持科学立法”,意味着立法者应自觉地探索和总结立法本身的规律,不断根据实际和国情立法,从而契合现代化建设和改革开放的需要。为了更客观、更大范围地反映民意,实现更深层次的民主,立法就是要扩大公民参与,形成不同观念的碰撞、整合与协调,从而通过法的制定、修改来形成共识。这是立法民主化要求的题中应有之义。

从经验到概念再到理论的立法思路。党领导立法相关理论的更新和创造,正是对波澜壮阔的实践成果和经验的整合与提炼。改革开放以来,党领导立法的一个突出特点就是坚持从国情出发,对局部地区出现的新事务,采取先局部试验,形成经验后再全面推广,最后系统总结整合成理论。例如,对现行宪法的修改正是党对法治实践成果的理论总结,践行了从实践到经验再到理论的发展路径。再如,坚持问题导向,坚持实践探索在前、总结提炼在后,是《监察法》立法过程中的一个显著特点。立足于总结党的十八大以来反腐败实践经验,吸收固化可复制可推广的试点经验的基础上,充分体现了立法与改革的衔接。

