



人民政协作为专门协商机构的运行机理

□ 戴激涛

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，加强人民政协专门协商机构建设，发挥社会主义协商民主独特优势，提高建言资政和凝聚共识水平。人民政协作为统一战线的组织、多党合作和政治协商的机构、人民民主的重要实现形式，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排。如何充分发挥人民政协作为国家治理专门协商机构的重要作用，需要深刻理解人民政协的内在运行机理，从而更好地将人民政协的制度优势转化为治理效能。

党的领导是人民政协作为专门协商机构运行的根本保证。在政协各级组织和各项活动中，坚持中国共产党领导是必须恪守的根本政治原则。人民政协坚持中国共产党的领导，集中体现为坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，体现为坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，体现为坚持和运用好协商民主这一实现党的领导的重要方式，体现为政协党组织团结带领广大政协委员坚定贯彻执行党的基本理论、基本路线、基本方略。在国家治理体系中，党是最高政治领导力量，处于总揽全局、协调各方的领导核心地位，对一切工作实行领导，这是治国理政的根本。坚持和加强党对政协各项工作的领导，就要全面落实党对政协组织实施领导的制度规定，确保政协始终在党的领导下主动负责、积极有效地开展工作，同时充分发挥政协的党员委员在政治引领、发扬民主、凝聚共识、合作共事、廉洁奉公等方面的模范作用。

聚焦党和国家中心任务履职尽责是人民政协作为专门协商机构运行的逻辑起点。党和国家中心任务是指在党的执政和国家治理进程中处于中心地位的工作任务，主要是指党和国家核心发展目标、重大战略部署、重要政策安排。聚

焦党和国家中心任务履职尽责，一是要求人民政协应当充分发挥民主集中制的优势，将党的群众路线的优良传统落到实处，广开言路，集思广益，促进不同思想观点的充分表达和深入交流，做到相互尊重、平等协商而不强加于人，遵循规则、有序协商而不各说各话，形成既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好协商氛围。二是要求人民政协继续健全发挥新型政党制度优势的各项机制，进一步做好政协协商同政党协商有关活动在协商议题、时间等方面的衔接工作，支持各民主党派和无党派人士在政协参与国家重大方针政策讨论协商，对各民主党派以本党派名义在政协发表意见、提出建议作出机制性安排。三是要求人民政协继续健全各项具体工作机制，进一步健全人民政协的会议组织、履职活动等规则，不断完善党委和政府领导同志出席政协全体会议、常务委员会会议，听取大会发言、参加会议分组讨论协商等工作规范，充分发挥人民政协制度的整体治理效能。

把协商民主贯穿履职全过程是人民政协作为专门协商机构运行的核心要求。推动协商民主广泛、多层、制度化发展，这是新时代社会主义协商民主建设的战略任务和基本路径。作为国家治理的专门协商机构，人民政协应当把协商民主贯穿履职全过程，充分发挥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。与党、人大、政府通过行使领导和管理权力进行治理不同，人民政协作为专门协商机构主要是通过民主协商和有序参与，把发扬民主、科学决策的过程与汇聚共识、凝聚力量的过程统一结合起来，使党的政治主张和路线方针政策成为各党派团体和各族各界人士的政治共识和自觉行动。把协商民主贯穿于人民政协履职全过程，需要加强人民政协作为专门协商机构的顶层设计和制度机制完善，对协商民主在社会主义民主政治中的价值地位、协商民主与选举民主的关系、协商民主的系统化建设等进行整体规划

和设计，形成更为完善的协商民主制度程序。各级党组织应在不同层次、不同领域的协商民主活动中充分发挥领导作用，对民主协商的议题、程序、方法、过程、结果等进行引导、组织，推动协商民主与国家治理有效衔接，进一步拓宽民主协商的渠道，加强协商民主的制度化、法治化、程序化建设。同时，注重通过制度化、规范化方式完善协商民主的程序方法和技术规范，整合协商资源，创新协商机制，提升协商质量，充分发挥人民政协在国家治理现代化过程中的聚同化异、凝聚共识等方面的重要作用。

宪法法律和政协章程是人民政协作为专门协商机构运行的规范依据。宪法法律是国家治国理政的重要保障，政协章程是政协各党派团体和各族各界人士共同的行为准则。在中央全面依法治国工作会议上，习近平总书记强调，全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。《中国人民政治协商会议章程》在总纲中明确规定，中国人民政治协商会议的一切活动以中华人民共和国宪法为根本的准则。按照宪法法律和政协章程履行职责是政协委员做好各项工作的前提和基础。以宪法法律和政协章程为规范依据开展各项工作，要求人民政协应时刻坚持宪法规定的基本原则，广泛听取人民群众的意见和建议，广泛接受批评和监督，广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制，广泛达成决策和工作的最大共识，广泛凝聚全社会推进改革发展的智慧和力量，使人民政协作为专门协商机构的制度优势和治理效能得到最大限度的发挥。可借鉴宪法程序正义原理，改进人民政协的工作制度，在政治协商层面，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，使政协开展的各项协商活动符合宪法法律和政协章程的要求。特别是政协委员应自觉

在宪法法律的范围内活动，自觉以政协章程作为共同的行为准则和开展工作的基本依据。政协委员应维护宪法法律、政协章程的尊严和权威，增强宪法和章程意识，弘扬宪法和章程精神，切实提高运用法治思维和法治方式开展工作的能力，时时处处用宪法法律和政协章程规范自己的言行。

以人民为中心是人民政协作为专门协商机构运行的价值追求。习近平总书记指出，人民政协要把不断满足人民对美好生活的需要、促进民生改善作为重要着力点，倾听群众呼声，反映群众愿望，抓住民生领域实际问题做好工作，协助党和政府增进人民福祉。这就要求政协作为专门协商机构在国家治理中应尊重人民主体地位，始终站在人民的立场上，以是否增进人民福祉为标准检验履职成效，全心全意为人民服务。“服务人民群众、以人民群众利益为重”，这是人民政协开展一切工作的起点和最终目标，人民政协履职宗旨就是服务最广大的人民群众。特别是面对突发公共应急事件时，人民政协既要做好反映民意的工作，围绕突发事件给人民群众生命安全和工、生活带来的影响，及时了解社会各阶层、各利益群体当前最亟须解决的问题；又要做好汇聚民智的工作，充分尊重和相信人民群众参与抗疫斗争的力量和智慧，及时将群众意见建议转化为履职建言的真知灼见；还要发挥政协委员植根群众、贴近群众的优势，把履职平台延伸拓展到基层一线，带动群众树立信心、主动应对、科学防范，形成群防群治群控等制度化机制，把不断满足人民对美好生活的需要、促进民生改善作为各项工作的价值目标，始终关注民生领域的实际问题，协助党和政府全面增进人民福祉。



坚持实施区域协调发展战略，推动区域协调发展和一体化，必须夯实区域协调发展的制度基础，充分发挥法治的引领和推动作用。作为因应区域协调发展所提出的法治对策，区域协同立法旨在打破行政区划的界限，就区域性公共事务展开地方立法，以区域立法统筹协调机制整合制度资源、优化区域资源配置，助推区域协调发展。

通过区域协同立法，有利于推动区域一体化发展。区域一体化发展是国家区域协调发展战略的重要内容，区域协同立法是适应区域一体化发展的立法体制创新。通过区域协同立法，实现从政策优惠到法律授权，促使从地方先行到区域平衡，推动区域内部分各方“错位布局”和“抱团发展”。区域协同立法能够给区域内部分各方提供相互协商的机会，通过民主的方式就区域内公共事务达成一致，充分发挥立法工作对区域协调发展战略实施的保障、规范、引领、推动作用。

通过区域协同立法，有利于促进资源的有效利用。区域合作往往意味着有的地区需要付出更多成本，如果没有切实可行的法律制度保障作出更多贡献的地区能够得到奖励或补偿，则该地区就难以继续执行区域协同目标的内在动力，也难以保障区域协同目标的真正实现。通过区域协同立法，可以有效地对资源“受损方”进行补偿，以促进区域间良性互动格局的生成。例如，在生态治理方面，需要开展区域协同立法，以确保经济发达地区对其发展而生态受损的地区予以补偿，推动区域内成员共享经济发展和环境保护的成果。

通过区域协同立法，有利于克服地方立法存在的弊端。在以往发展实践中，由于政绩考核要求，有的地方相互竞争大于相互合作，使得资源不能被合理有效利用。通过区域协同立法，探寻协同各方的利益交汇点和共同利益，以此规范协同各方的权利义务，明晰各自的履约方式，有利于保证各地区的平等发展，促进资源利用最大化。

作为立法领域的新生事物，区域协同立法兼具传统立法的因素，更具有自身的特质。其在立法主体、立法模式和立法机制等方面，都与传统立法有着显著区别。关注这些方面的特点，有益于更好地把握区域协同立法。

首先，区域协同立法的主体，是相同层级的省级或设区的市之间具备同等性质的立法机关。解决区域内法制冲突是区域协同立法的重要目的，而协同立法的规范对象主要是在横向层面、平等主体之间和同一区域或流域内的公共事务。因此，属于相同层级的省级或设区的市之间具备同等性质的立法机关，更容作为协同立法的主体，是合法合理的。现阶段，协同立法的主体主要是指各区域地方人大及其常委会。目前，各区域并没有建立新的联合性立法主体，一般是各自人大常委会审议通过相关协同立法项目。例如，京津冀地区的机动车和非道路移动机械排放污染防治条例就是分别在各自的人民代表大会上通过的。

其次，区域的类型和区域协同立法事项，是在区域协同立法模式选择时应当考虑的重要因素。从跨行政区划的角度来看，区域协调发展战略中的区域至少分为两种类型。一是跨省的大区域，如京津冀、长三角、成渝地区等；二是省内市际区域，如四川省成都眉资城市群、重庆市“一区两群”协

□ 张涛 郑伟华

区域协同立法有助于区域协调发展

调发展等。区域协同立法的事项有可能是涉及区域整体发展中的重大共性问题，也有可能是涉及某一领域的区域一体化事项，还有可能是需要进行立法保护的对象跨越行政区划，尤其是涉及生态资源和环境保护等的事项。不同的区域类型和不同的立法事项可能会导致不同的区域协同立法类型。因此，区域协同立法应当用好多元协商立法方式，综合考量区域的类型和区域协同立法事项，以符合区域发展实际需要。

最后，高效的立法协同机制是区域协同立法的核心内容。由于区域协同立法权的行使取决于各个相互独立的立法主体间的合作，所以无论是立法主体行为关系的确定，立法内容的明晰，还是立法程序的确定等，都需要高效的立法协同机制，协同立法机制构成协同立法工作的核心内容。区域协同立法所塑造的沟通协调机制，能够通过事先的利益博弈和制度融合，形成相对统一的区域制度框架和实施细则，最大限度地达成利益平衡和立法共识，实现区域内制度融合、利益整合和整体利益最大化。我国部分区域已经对立法协同机制进行了探索。例如，京津冀与长三角地区的立法协同机制囊括有联席会议机制、立法规划计划协同机制、沟通协调机制、征求意见机制、重大立法项目联合攻关机制、学习交流机制等。京津冀还建立了法规清理常态化机制，长三角地区还建立了立法后评估机制。伴随协同立法实践深入发展，仍需探索协同立法多元主体参与机制，以最大限度凝聚社会共识，寻求最大公约数。



我国古代法律中的刑事责任年龄

□ 龙大轩 雷 倩

纵观中华传统法文化，其中蕴藏着处理刑事责任年龄问题的经验与智慧。我国历代法律制度关于刑事责任年龄的规定，虽然各有不同，但也有规律可循，大致可分为3个阶段。

一是完全无刑事责任年龄阶段。即七岁以下，九十岁以上，这一年龄段的人对个人罪行不负责任。《礼记·曲礼》载：“八十、九十曰耄，七年曰悼。悼与耄虽有罪，不加刑焉。”对幼弱、年老的犯罪人予以刑罚宽免，最早可以追溯到西周的“三赦之法”，即对“幼弱”“老耄”进行赦免。《唐律疏议·名例》曰：“悼老之人，皆少智力。”古代刑律确定无刑事责任年龄，蕴含着“矜老恤幼”的刑事司法思想，与当代刑法中以认识能力作为犯罪构成主观要件的规定，有着相通之处。

汉代，在成帝鸿嘉元年定令：“年未满七岁，贼斗杀人及犯殊死者，上请廷尉以闻，得减死。”可见，从先秦至汉，七岁以下的孩童都是免于刑责的。及至唐代，唐律在《名例律》中明确规定：“九十以上，七岁以下，虽有死罪，不加刑”，是为“爱幼养老之义也”。另外《宋刑统·名例律》在“老幼疾及妇人犯罪”门亦有“九十以上，七岁以下，虽有死罪不加刑”的规定，明、清亦沿用此制。比如在嘉庆十七年，六岁的孩童用刀戳伤他人致其身死，刑部复核认为：“该犯年止六岁，与七岁以下虽有死罪不加刑之律相符”，该孩童被依律免罪。

二是相对负刑事责任年龄阶段。即七岁至十岁之间、七十岁至九十岁之间，这一年龄段的人，已具有一定的认知能力和是非观念，对其重大、恶性的犯罪“情状难原”，不能免除其刑事责任。但出于哀矜老幼的缘故，在罪责认定和刑罚执行中可以给予一定的宽容。

《周礼·司刺》记载：“壹赦曰幼弱，再赦曰老旻，三赦曰蠢愚。”东汉经学大师郑玄注疏此条时曰：“幼弱、老耄，若今时律令，年未满八岁、八十以上，非手杀人，他皆不坐。”《二年律令》规定“有罪年不盈十岁，除；其杀人，完为城旦舂。”另《汉书·惠帝纪》载：“民年七十以上若不满十岁有罪当刑者，皆完之”。孟康注：完之即“不加肉刑”。综合这几种情形可知，十岁以下、七十岁以上的人犯罪，一般不追究刑事责任，但所犯为“杀人”重罪，仍然要负刑事责任，只是在量刑时予以优待。发展到唐代，相对负刑事责任年龄的人需要追究的罪名种类有所增加，《唐律疏议·名例》规定：“八十以上、十岁以下及笃疾，犯反、逆、杀人应死者，上请。”从杀人罪扩大到谋反、谋大逆，都需追责，但当事人可以通过“上请”程序享受优待。后世朝代亦比照唐律的规定，实行宽刑。

三是完全负刑事责任年龄阶段。即十岁至七十岁的人，应对其所犯罪行承担刑事责任。《礼记·内则》篇云：“十年，出就外傅，居宿于外，学

书计。”年满十岁之人，可以外出就学、独立起居。从法律意义上考察，其对自己的行为已具备认知和控制的能力，自当对个人所犯罪行负责。

《汉书·惠帝纪》中关于七十以上和不满十岁之人“有罪当刑，皆完之”的规定，透射出的言外之意就是：已满十岁未滿七十岁的人自然是“有罪当刑”、无所宽宥。比如《南史·孔琇之传》载：“有小儿，年十岁，偷刈邻家稻一束”，孔琇之审案时将其定为盗窃罪，并说“十岁便能为盗，长大何所不为？”又如，《旧唐书·穆宗本纪》记有这样一个案例：康宪向张莅讨还债务，张莅拒不归还，还趁酒醉将康宪打得奄奄一息。康宪儿子康买德年届十四，为报父仇，用木钟打破张莅头部，三日后亡。康买德已超过十岁，达到了承担罪责的法定年龄，依律“杀人当死”，但为表彰其“能知子道”的孝心，皇帝敕令“减死罪一等”处理。

受儒家“仁”的思想影响，我国历代对老幼废疾皆实行宽刑，负刑事责任年龄低限逐步上调。降及清末，由“悼耄不加刑”发展为“未滿十二岁人之行为不为罪”（《大清新刑律》第11条）。到了现代，1979年《刑法》明确已满十四岁不满十六岁的人，需对八类暴力犯罪负责。纵观我国从古至今有关刑事责任年龄的设定，其立法原意都是对老幼的“矜恤”与悲悯。2011年《刑法修正案（八）》新增“已满七十五周岁的人故

意犯罪的，可以从轻或者减轻处罚；过失犯罪的，应当从轻或者减轻处罚”。这一新增条文是对“矜老恤幼”立法传统的承继，是“仁”思想在刑事司法领域的体现。

《汉律》明确十岁以下的人要对杀人行为承担刑责；《唐律》在《汉律》基础上，扩大了追责范围，十岁以下犯反、逆、杀人，依律判处死刑。《大清律例》规定：“十岁以下，犯杀人应死者，上裁。”即上报皇帝裁定是否予以减刑。但最终能否减刑也不能一概而论，当根据案件的性质、情节具体问题具体分析。乾隆年间，发生九岁孩童刘糜子毆毙李子相案，上裁时皇帝斥责道：“若第因其年幼辄行免死，岂为情法之平？况九龄幼童即能毆毙人命，其赋性凶悍可知，尤不宜遽为矜宥！”刘糜子年方九岁，本来在依律矜宥的范围之内。但考虑到情节恶劣，“赋性凶悍”，若被免除刑罚，可能对社会造成更大的危害，若不免死，应在法律规定范围内进行裁量，合理量刑，既不突破“上裁”的原则性规定，又尽量减少不确定的社会危害因素，做到情法两平，实现法律效果与社会效果的统一。

