

立法要找准矛盾的焦点

□ 林珊珊

关于立法，彭真有过一句精辟论述：立法就是在矛盾的焦点上“砍一刀”。2013年，在十八届中央政治局第四次集体学习时，习近平总书记在谈到立法工作时引用了这句话。对于这句话，可从以下几个方面来理解。

矛盾的焦点就是立法的切入点。立法要找准矛盾的焦点，体现时代精神，积极回应人民群众呼声和社会关切，这要求立法者对法律法规所调整的社会关系、社会事物等问题把握准确、情况掌握充分。要做到这一点，一是需要提高立法调研的真实性和有效性。调查研究是做好一切工作的基础和根基，也是做好立法工作的必然要求。尤其是地方立法，要注重多层次、多方位、多渠道调查了解情况，把基层、群众和相关领域作为立法调研重点，力求将事物的实际情况调查清楚，将问题的本质和规律把握准确，将解决问题的思路对策研究透彻，对症下药，在立法项目的确定、立法进度的安排，包括起草、审议、通过的立法全过程，对法律所要规范的社会关系等其他客观情况，应当有足够的数据样本来支撑，在充分论证必要性和可行性的基础上，制定出高质量的法律。二是开展好立法协商。要找到矛盾的焦点，不能仅靠立法机关，还要充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

敢于在矛盾的焦点上“砍一刀”，就不能避重就轻、拈易怕难。法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。对立法工作而言，一是不能回避难题。改革和法治如鸟之两翼、车之两轮，但立法和改革又存在着天然的张力：改革的特点是“变”，立法的特点是“定”，法治实践、社会实践对立法需求不断增大，要求立法的节奏不断加快。要做到所有改革都于法有据，本身就是对立法机关的巨大考验，而且今天的很多立法都涉及一些深层次的制度调整和利益调整，难度越来越大，要在矛盾的焦点上“砍一刀”，比以往需要更多的智慧、勇气和艰辛。面对这些难题，立法机关不能避重就轻、拈易怕难，而是要站在人民群众的立场，直面矛盾的焦点，真正为人民群众排忧解难。既要集思广益、善谋巧断，又要善于在实践中积极探索立法工作的规律，精准地把握好立法工作涉及的种种关系，完善立法中分歧意见协调机制，及时协调解决立法中的重大分歧，避免久拖不决。二是用好试点授权。对条件还不成熟、难度较大、意见分歧较严重的法律，实际还需要先行先试的，要保证改革在法治的轨道上进行，就要及时作出授权，使改革于法有据。立法法第13条规定：“全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要，决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内在部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。”在这方面，我国近年来的立法实践积累了许多宝贵经验，一方面能够及时将实践行之有效的地方经验上升为国家法律，另一方面能尽可能确保制定或修改法律的审慎性，从而有效地缓解了改革与法治之间的张力。

善于在矛盾的焦点上“砍一刀”，实际上就是要统筹协调好利益关系，做到不偏不倚。由于政府部门与老百姓打交道最多，也最熟悉社会治理，由政府部门承担一些立法任务能够更加贴近社会实际。长期以来，我国大量的法律案都是由政府部门牵头起草，但这也造成了立法工作中的部门化倾向，存在相互推诿扯皮甚至“依法打架”的现象，这是影响立法质量的重要问题。要解决好这个问题，一是进一步发挥好人大在立法中的主导作用，合理划分权力机关与行政机关的立法权限，严格授权立法的条件和程序，坚决防止在立法中出现部门权力交叉、利益法制化和减损公民



如何理解和避免行政执法中的“明显不当”？

□ 胡建森

政府执法机关的执法行为，必须既“合法”，又“合理”。执法行为如果违反合法性原则，构成行政违法；违反合理性原则，则构成行政不当。而在行政不当的行为中，如果出现了“明显不当”，就被作为“违法行为”对待。“明显不当”是最严重的“行政不当”行为。

“明显不当”，作为一种行政违法情形，并成为行政复议和行政诉讼予以确认违法、撤销或变更的适用条件，源自1989年行政诉讼法中的“显失公正”这一概念。1989年行政诉讼法规定，对于“显失公正”的行政处罚，可以判决变更。这里的“显失公正”，当时被解释为“畸重畸轻”的行政行为，并被严格地限制在“行政处罚”范围内。1999年制定的行政复议法首次创设了“明显不当”，规定行政复议机关对于“具体行政行为明显不当的”，可以作出撤销、变更或者确认该具体行政行为违法的复议决定。这里用“明显不当”代替了“显失公正”，且“明显不当”的范围突破了“行政处罚”的限制，适用到所有“具体行政行为”领域。这是一个重大进步。2014年行政诉讼法修改，取消了“显失公正”，改用“明显不当”。

这种意义上的“明显不当”，是指由行政主体作出的明显不合理、不适当的行政违法行为。它具有裁量性、不当性、明显性和违法性的特征。

一是裁量性。明显不当属于不合理的行为，所以它只发生在裁量权的幅度之内。例如，法律规定对当事人违法行为可处1万—20万罚款，结果行政机关作出30万罚款，这属于行政违法；但在1万—20万罚款幅度内，应当给予1万罚款的，却给予20

万处罚，这属于明显不当。

二是不当性。指不合理、不适当。如果说行政违法属于刚性违法，那么，明显不当则属于柔性违法。它从形式上看，并没有直接违反法律的具体条文，但它违反了存在于人们内心的合理观念和价值标准。

三是明显性。行政执法行为违反合理性原则便构成行政不当，即不合理、不适当的行政行为。而明显不当是一种严重的行政不当行为，其不合理到了“任何有理智的人能够判断的程度”。

四是违法性。按理说，行政不当，无论它是否明显和严重，都属于一个“合理性”而不是“合法性”的范畴。但自行政复议法和行政诉讼法制定以来，为了规范和监督行政机关合理地行使裁量权，更好地保护行政相对人的合法权益，在坚持合法性审查的前提下，对合法性原则的内涵作了扩大解释，将行政执法中的明显不当行为作为“行政违法”对待。在我国现行法律制度和行政法理背景下，明显不当不再属于“行政不当”，而是属于“行政违法”了。

要全面而准确地把握“明显不当”行为，还需厘清它与滥用职权、明显违法之间的关系。

明显不当与滥用职权。目前，行政复议法和行政诉讼法将“明显不当”与“滥用职权”作并列表述，而二者到底是并列关系、交叉关系还是包含关系，引起了理论界和司法实践部门的关注和研讨。事实上，明显不当应当是滥用职权的一种表现和形态。至于法律上对两者的并列表述，是出于法律适用的方便。因为对于涉及“数额”的明显不当，法院可以适用变更判决，但对于其他滥用职权的

行为则不适用变更判决。

明显不当与明显违法。在行政法学中，除了“明显不当”，还有“明显违法”一说。如行政处罚法第38条规定，行政处罚没有依据或者实施主体不具有行政主体资格，行政处罚无效。违反法定程序构成重大且明显违法的，行政处罚无效。行政诉讼法第75条规定，行政行为有实施主体不具有行政主体资格或者没有依据等重大且明显违法情形，原告申请确认行政行为无效的，人民法院判决确认无效。上述法律所确立的“明显违法”，指无效行政行为的认定标准和行为形态。它是一种无效行政行为，是最为极端的行政违法。行政行为“明显不当”构成违法，而“明显违法”则可能构成“无效”。“明显不当”与“明显违法”都属于“行政违法”，只是“明显不当”是视为违法，“明显违法”是可以导致无效的极端违法而已。

关于明显不当的具体情形，我们还处于探索之中。根据现行理论和司法实践，下列情形属于明显不当：一是违反过罚相当原则，轻事重罚或重事轻罚；二是处罚不考虑当事人的承受能力，使得被处罚者无能力履行被处罚义务；三是不合理的决定造成行为在客观上不可能实施；四是不合理的决定违背道德良知；五是违反平等原则，对某类主体作歧视性决定；六是同案不同裁，即同样情况，不同对待，或者不同情况，同样对待；七是违反权利义务的对等性；八是违反比例原则，目的和成本不匹配；等等。

明显不当虽然本质上属于合理性问题，但它背离法治，侵害公民、法人或者其他组织的合法权益。我们不能放松对它的防控。要防止、避免和

控制行政执法中的明显不当行为，应当从四个方面一并发力。

首先，提高行政执法机关自身避免明显不当行为的自觉性。行政执法机关作出行政执法行为时，要自觉把好第一关口，避免明显不当现象发生。

其次，加强当事人对行政执法的监督。作为执法对象的公民、法人或者其他组织，作为明显不当行为的行政相对人，它们是执法机关明显不当行为的最早发现人和最直接的受害人，发挥他们对执行机关的执法监督，防止和避免明显不当行为的发生，这是最可靠的方法之一。他们可以通过申辩，发起行政复议和行政诉讼程序，直接或间接地达到监督和抑制明显不当违法行为之目的。

再次，发挥好行政复议对控制明显不当执法的作用。行政复议是行政机关系统自我监督和自我纠错的法律制度。根据行政复议法，行政复议机关对属于明显不当的行政行为，有权作出撤销、变更或者确认该行政行为违法的复议决定，从而实现对明显不当行为的阻却。

最后，发挥好行政诉讼对控制明显不当执法的作用。行政诉讼是人民法院依法审查和监督行政执法行为合法性和合理性的法律制度。根据行政诉讼法的规定，人民法院对属于明显不当的行政行为，有权作出撤销、变更或者确认该行政行为违法的判决。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



（上接1版）战略科学家和卓越工程师都是国家重要战略人才，战略科学家更加侧重前端的科技前沿探索，卓越工程师更加侧重后端技术创新工程化应用，一个是宏观战略层面，一个是微观执行层面，两者既有效衔接，又互为补充，只有战略和战术相结合，方向和路径相结合，前端与后端相结合，才更有利于推动重大科技项目的实施、孵化和落地，提升中央企业的核心竞争力。

勇于担负培养造就战略科学家和卓越工程师的重大使命

习近平总书记指出，战略人才站在国际科技前沿、引领科技自主创新、承担国家战略科技任务，是支撑我国高水平科技自立自强的重要力量，要把建设战略人才力量作为重中之重来抓。中央企业必须增强历史责任感和使命感，充分发挥中央企业的政治优势、平台优势、人才优势、科研优势、资源优势等，充分发挥创新主体作用，深化产学研用合作，为培养造就战略科学家和卓越工程师队伍作出积极贡献。

坚持党的全面领导。大力实施人才强国战略，坚持党对培养造就战略科学家和卓越工程师工作的全面领导。牢固树立人才引领发展的战略地位，充分发挥党委（党组）的全方位组织领导作用，做好宏观谋划、重要政策统筹、重大问题研究。完善工作机制，建立健全统分结合、协调高效、优势互补、整体联动的人才工作运行机制，形成党委（党组）统一领导，党管人才工作领导小组牵头抓总，用人单位各单位各司其职、密切配合，人才工作新格局。落实主体责任，强化“一把手”的战略人才意

识，加大科技创新和人才培养费用支出，把培养造就战略科学家和卓越工程师作为衡量人才工作成效的重要标准。加强战略科学家和卓越工程师的联系服务，经常听取意见和建议，协调解决遇到的困难，支持科学家卓有成效地开展工作。

深化体制机制改革。坚持目标导向、问题导向、结果导向，切实破除在人才培养、使用、评价、服务、支持、激励等方面的体制机制障碍，营造有利于更多战略科学家和卓越工程师涌现的良好环境。要加大授权放权力度，发挥用人单位在人才培养、引进、使用中的积极作用，为各类人才在不同单位发挥作用、释放活力创造有利条件。积极为人才松绑，完善人才管理制度，让人才创业有机遇、发展有平台、事业有成就、生活有保障。完善评价体系，加快建立以创新价值、能力、贡献为导向的人才评价体系，降低或消除在院校、资历、头衔、学术成果等方面设置的不合理门槛，充分体现知识、技术等创新要素价值。创新人才激励机制，深入推进项目跟投、超额利润分享、技术入股等中长期激励措施，发挥非物质激励作用，采取“揭榜挂帅”等方式，真正做到“谁能干就让谁干”。

全方位做好培养使用工作。坚持实践标准，结合企业特点，努力培养造就具有深厚科学素质和前瞻性判断力，既能深耕专业，又能总揽全局，在企业战略决策中发挥关键作用的战略科学家。善于在国家重大科技任务担纲领衔者中发现战略科学家，有意识地发现和培养更多具有战略科学家潜质的高层次复合型人才，形成战略科学家成长梯队。服务国家制造强国战略，着眼引领制造业高质量发展、提升中国制造业全球价值链地位，努力建设一支爱党报国、敬业奉献、具有突出技术创新能力、善于解决复杂

工程问题的工程师队伍。坚持把自主培养作为满足我国战略人才需求的主要途径，深化央企间以及央企和高校、科研院所的技术合作，充分利用国家重点实验室、国家工程研究中心等科研平台，依托国家重大课题和重点科研项目，有效发挥产业链引领带动作用，牵头组织产学研用协同攻关，培养更多的战略科学家和卓越工程师。

全力打造具有中央企业特色的战略科学家和卓越工程师队伍

习近平总书记指出，坚定不移走中国特色自主创新道路。这条道路是有优势的，最大的优势就是我国社会主义制度能够集中力量办大事，这是我们成就事业的重要法宝。中央企业要充分发挥新型举国体制优势，强化各领域协同合作，科学有效配置资源，立足科技自立自强、建设制造强国，不断加强战略科学家和卓越工程师的政治引领、思想引领和文化引领，培养造就一批听党话、跟党走、讲政治、有信念的具有央企特色的战略科学家和卓越工程师队伍。

强化政治引领，服务国家战略。大力弘扬伟大建党精神，强化新时代使命担当，坚持面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康，让又红又专成为战略科学家和卓越工程师的鲜明底色。支持和鼓励战略科学家和卓越工程师紧跟世界科技发展大势，根据国家发展急需和长远需求，聚焦原创性、引领性、颠覆性技术创新，敢于攻克“卡脖子”关键核心技术，打造原创技术“策源地”，努力多出战略性、关键性重大科技成果。推行共建共享的培养使用理念，探索各央

企之间在人才、技术、资源等方面的合作共享，打破人才壁垒墙，降低单个企业的人才成本，以人才共享拓展全方位共享，促进战略科学家和卓越工程师最大限度发挥作用。

强化思想引领，增强系统观念。战略科学家和卓越工程师是国家战略人才、企业领军人才力量的重中之重，培养难度大、周期长、投入高，一方面靠个人努力，但更需要组织培养和创造条件，要重点引导战略科学家和卓越工程师善于掌握科学的思想方法和工作方法，不断提升能力素养。善于培养和提升战略思维，不仅应该站在中国看世界，更要站在世界看中国，了解世界的发展趋势，深刻认识中国的发展规律，能够运用世界眼光和全局观念来指导科技创新发展。掌握开展创新创造的工作方法，系统掌握马克思主义的基本原理，立场、观点和方法，并以此作为看家本领，进而武装头脑、指导实践、推动工作。

强化文化引领，勇于创新创造。加强对战略科学家和卓越工程师的文化引领，大力弘扬科学家精神，弘扬胸怀祖国、服务人民的爱国精神，勇攀高峰、敢为人先的创新精神，追求真理、严谨治学的求实精神，淡泊名利、潜心研究的奉献精神，集智攻关、团结协作的协同精神，甘为人梯、奖掖后学的育人精神。传承发扬各具特色的企业精神，引导战略科学家和卓越工程师充分吸纳中央企业在中国共产党领导下形成的宝贵精神财富，将其转化为创新前进的不竭动力。鼓励创新创造，鼓励新想法、新尝试、新发现、新发明，尊重不同人的个性和特点，尊重自由探索和首创精神，努力造就富有创意、善于创新的人才，产生具有创新价值、独领风骚的创新成果。

（作者系国家开发投资集团有限公司党组副书记、董事）