

坚定中国新型政党制度的历史自信

□ 黄天柱

演变成为一种国家制度形态，并逐步稳固和定型，成为我国国家治理体系的重要组成部分和国家治理能力的重要制度资源。100多年来中国政党政治探索发展的历程告诉我们，新型政党制度是从中国自己的土壤中生长出来的一道“风景”，不是中国从西方照搬过来的“盆栽”，是一个有“根”有“魂”的制度。

新型政党制度的历史自信从独特优势中来。中国新型政党制度以合作、参与、协商为基本精神，以团结、民主、和谐为本质属性，具有政治参与、利益表达、社会整合、民主监督和维护稳定的重要功能，实现了执政与参政、领导与合作、协商与监督的有机统一，是人民当家作主的重要实现形式和社会主义协商民主的重要制度载体。这一制度自正式确立以来，走过了70余年的发展历程，逐步嵌入当代中国的政治体系与政治过程，在实践中展现出独特魅力和鲜明优势，显示出巨大优越性和强大生命力。在这一制度框架下，中国共产党对国家和社会进行全面、有效的领导；作为参政党的各民主党派和无党派人士有畅通渠道，有序参与国家政治生活；中国共产党能保持战略定力，有能力对国家的长远发展进行规划并承担责任；各种意见和建议可以通过制度化渠道进入决策者视野，从而推动决策民主化科学化；中国共产党能够听到一些不同的声音，及时发现和纠正一些工作中的偏差；各种利益关系可以得到有效协调，促进政治团结和稳定；各种社会力量可以得到广泛凝聚，携手致力于共同目标的实现。尤其是面对重大风险和突发事件，中国新型政党制度在国家治理的能力和绩效方面具有明显优越性。

新型政党制度的历史自信从光明前景中来。政党政治是现代民主制度不可或缺的组成部分，是今天世界各国政治生活中面临的一个普遍性问题。中国新型政党制度有自己独具特色的一面，它本身是世界政治文明尤其是政党政治文明发展的一个重要组成部分，是中国基于本国国情、以自己的方式对世界政党政治这一普遍性问题作出的回答。对此，我们要有充分的自信和底气。尤其是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央站在治国理政的战略高度，推动新型政党制度不断发展完善，使它在践行全过程人民民主中的作用日益凸显，我们对这一制度越来越有信心。同时，近年来西方国家政党政治实践中出现的种种问题，不仅打破了一些人对西方民主和政党制度的迷信，而且使大家更加理性和客观地认识到我国新型政党制度与中国国情的适应性及其独特优势。因此，中国共产党自信地向世界宣示：“政党在国家政治生活中发挥着重要作用，也是推动人类文明进步的重要力量。”

坚定历史自信的目的，是更好地砥砺前行。面向未来，中国新型政党制度还需要进一步发展和完善。而要做到这一点，就必须更加坚定对新型政党制度的历史自信。发展和完善新型政党制度的过程，就是多党合作的制度优势逐步转化为治理效能的过程。在这个过程中，一些旧的矛盾和问题会得到缓解和解决，一些新的矛盾和问题可能会产生和出现，然后我们再来解决新矛盾、应对新问题。新型政党制度在这个过程中将得以不断成长和进步。正如习近平总书记所说，中国新型政党制度是“中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的伟大政治创造”，“我们要坚定走自己的道路，不畏艰难，奋勇向前”。



E-mail:w3@studytimes.cn
Tel:010-68929831

如何用足用好授权立法

□ 朱文鑫

具有变通功能的授权立法，在我国包括特区立法、浦东新区立法、自由贸易港立法，是“大胆试、大胆闯、自主改”的重要手段，是推动高水平改革开放的重要保障。2021年6月10日，第十三届全国人大常委会第二十九次会议通过《关于授权上海市人民代表大会及其常务委员会制定浦东新区法规的决定》和《中华人民共和国海南自由贸易港法》，授权上海市人大及其常委会制定浦东新区法规，授权海南省人大及其常委会制定海南自由贸易港法。浦东新区法规，比照特区法规，发挥经济特区“特事特办”的优势，在遵循宪法规定以及法律和行政法规基本原则的基础上，可以变通上位法。这是全国人大常委会首次授予既非经济特区又非民族自治区的地方变通立法权。海南自由贸易港法，超越特区法规能够规定的事项范围，可以涉及依法应当由全国人大及其常委会制定法律或者由国务院制定行政法规的事项。这是全国人大常委会首次授权地方，可以针对法律保留事项和行政法规保留事项进行立法。这两部具有首创性的规范性法律文件，丰富了授权立法的内容，是新时代我国立法制度的一次重大变革创新，拓宽了“重大改革于法有据”的法治路径。

授权立法在新时代被赋予了新使命

授权立法，尤其是其中的特区立法，在改革开放过程中发挥了极为重要

的作用，作为突破制度障碍的主要工具，不断改革与对外开放和经济发展不相适应的制度，为持续对外开放提供了保障，为经济快速发展提供了重要基础，为社会主义市场经济体制的建立作出了重要贡献。

进入新时代，中央再提“用足用好特区立法权”，特区立法被赋予新使命。由于中国特色社会主义法律体系日渐完备，全面深化改革开放涉及的主要事项、法律和行政法规大都已有规定，要在“重大改革于法有据”的要求下先行先试，要贯彻落实“大胆试、大胆闯、自主改”的要求，用变通立法突破法律和行政法规的限制，这是高水平改革开放的重要法治保障。2019年2月18日，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出：合理运用经济特区立法权。2019年8月9日中共中央、国务院发布《关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》提出：用足用好经济特区立法权。《海南自由贸易港建设总体方案》要求：充分行使经济特区立法权。2021年，在特区立法权的基础上，又授予了浦东新区立法权和海南自由贸易港立法权。

通过授权立法加强制度集成创新

一是充分借鉴以开放促改革的经验。习近平总书记指出：“以开放促改革、促发展，是我国改革发展的成功实践。”利用外资是以开放促改革的重要

途径。为更好地吸引和利用外资，必须用好授权立法，加强制度改革，对接国际高水平经贸规则，建立一整套适宜于外商投资的制度安排。加入国际高标准协定是以开放促改革的另一条重要途径。二是尊重市场主体的权利要求。“法律的生命不在于逻辑，而在于经验。”要用足用好授权立法，制定高质量的法规，必须尊重和回应市场主体的权利要求，明确制度的改革方向，倒逼制度改革，制定更有法律实效的规定，形成更好的营商环境。三是充分利用中央出台的支持政策。以海南自由贸易港为例，应当用好授权立法，根据《海南自由贸易港建设总体方案》的要求，将政策转为制度，加快制度创新和推动政策落地。

加强对授权立法的规范，制定高质量法规

授权立法并不都是行使变通权的立法，与之相提并论的还有比例很高的先行先试类立法。随着法律体系日渐完备，地方先行性立法的空间越来越小，要想立法创新，更多要依赖变通立法，变通立法成为当前授权立法的主要形式。变通立法要能在司法实践中获得优先适用地位，必须加强规范，防止权力被滥用。规范不足会导致授权立法的正当性和合法性不足，以及优先适用地位不会被广泛认同。由于特区法规的优越地位，应当制定为地方性法规，过去也会被命名为特区法规。在过往的司法实

践中，特区法规的优先适用地位不被法院认同的情形并不少见。

基于这些问题，规范授权立法要做到：一是制定严密的决策程序，确保立法决策的民主化和科学化；二是制定必要性判断的实体标准，借鉴平等原则、合理原则、比例原则等规范立法；三是完善备案审查制度，针对当前“不告不理”和“备而不审”的现状，对备案程序和审查标准制定精细化的规定；四是完善立法后评估机制，建立科学的评估机构、确定评估期限、量化评估标准；五是重视司法监督的作用，依法明确授权立法优先适用的地位。

探索“小切口”变通立法模式,制定短条例

“小切口”模式有两个特征：精准聚焦所要解决的问题，不一味追求立法体例的完整。“小切口”模式能适应变通立法的要求，也能避免地方立法容易出现立法重复问题，切实提高立法质量。一方面，变通立法要有针对性，也应当以所要解决的问题为导向，针对性地变通相关规定；另一方面，变通立法应当展现出变通特征，体现出特殊性，便于优先适用，要创新立法体例，凸显变通特征。



推动更多法治力量向引导和疏导端用力

□ 王一起

我国当前正处于转型期，社会的复杂性与不确定性不断增强，社会主体间利益关系日益繁复，矛盾纠纷多发且类型多样。2021年，中央全面深化改革委员会第18次会议审议通过的《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》强调，要“推动更多法治力量向引导和疏导端用力”。这是坚持和发展新时代“枫桥经验”，从源头上减少诉讼增量的必然要求。

推动更多法治力量向引导和疏导端用力，就是要充分发挥多方合力，引导当事人选择最为恰当的解纷方式，尤其是引导当事人优先选择以非诉讼方式解决纠纷，从而在根源上避免或减少诉讼的发生。当前在实践中，司法机关“案多人少”的矛盾日益突出，这不仅反映出我国司法资源的有限性，更深层次的问题在于，以诉讼为主的传统纠纷解决模式已经无法满足新时代人民日益增长的法治需求，难以实现对人民群众权益的有效保障。习近平总书记强调，我国国情决定了我们不能成为“诉讼大国”。我国有14亿人口，大大小小的事都要打官司，那必然不堪重负！我们不能单纯依靠诉讼解决纠纷，而是要充分调动和发挥多方法治力量，最大限度激活它们在纠纷解决方面的治理效能，通过多元途径及时、有效地预防、化解社会矛盾纠纷。

推动更多法治力量向引导和疏导端用力，要把好案件“入口关”，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面。这有助于将矛盾纠纷消弭在事前，化解在基层，从而减少进入诉讼的案件数量。例如，我国的调解制度被誉为矛盾纠纷化解的“东方经验”。调解作为一项重要的非诉解纷方式，具有简便快捷、成本低、保密性强、灵活度高、自治性强等优点。通过调解，可以在“案结”“事了”的

（上接1版）

邓小平的文章是用以指导人民进行革命实践活动的，因此，他经常巧妙地运用人民群众喜闻乐见的俚语俗谚。比如，形容改革开放“胆子要大一些，敢于试验，不能像小脚女人一样”，讲到精简军队的意义时说“虚胖子能打仗”？在《怎样恢复农业生产》中，为形象地表达关于恢复农业生产的措施，引用了一句四川俗语：“刘伯承同志经常讲一句四川话：‘黄猫、黑猫，只要捉住老鼠就是好猫’。”在《各方面都要整顿》

基础上实现“人和”，从而在根本上、实质上解决争议。在我国，根据调解主体的不同，调解可以分为人民调解、法院调解、行政调解、仲裁调解以及律师调解等类型。随着社会分工的逐步细化，各行业的专业性不断提高，还出现了行业调解、专业调解等途径，并在化解行业纠纷的过程中日益凸显其优势。这些解纷资源都是多元纠纷化解机制中的重要法治力量，为人民群众提供了多种可选的纠纷解决方案和权利救济渠道。然而，如果并非法律专业人士，对于调解与诉讼之间的区别，以及不同调解方式在适用条件、法律效力等方面的区别，难免会存在混淆。这就要求在案件入口做好当事人的解释疏导工作，通过向案件当事人呈现客观情况，向其充分说明选择各种纠纷解决方式的利弊，引导并说服当事人自愿选择先行调解等非诉讼纠纷解决机制。

把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，关键在于提升解纷质效。仍以调解为例，诉前调解质量的高低，与人民法院履行审判职能有着密切的联系。高质量的诉前调解会提升多元解纷机制的社会公信力，进而增强诉前调解对人民群众的吸引力。如果诉前调解质量不高，矛盾纠纷在诉前得不到解决，势必会进入到后续的诉讼进程当中。实践中，还曾经出现过调解主体消极怠工，违反法律法规和调解职业道德，损害人民群众利益等情况。这不仅徒增了当事人的解纷成本，更是与依法保障人民权益的根本目的背道而驰。不仅如此，诉前调解质量低下的负面影响不会局限于个案，潜在的其他当事人也可能因此而失去对诉前调解的信心，进而拒绝再在诉前选择先行调解。如此一来，“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”就缺少了现实基础，“从源头上减少诉讼增量”也难以

贯彻落实。推动更多法治力量向引导和疏导端用力，需要完善对于诉前调解运行过程中违规问题的处理机制，进一步提升诉前调解的规范化、专业化、法治化水平，从而不断提升诉前调解的解纷质效，促进其发挥积极的示范效应。此外，还可以把民事、行政案件的万人起诉率纳入地方平安建设工作当中，将其作为一项考核指标，检验多元纠纷化解机制改革的成效。

强调解决矛盾纠纷不能一味依靠打官司，要减少诉讼的增量，并不是否认司法在法治建设中的作用。司法是化解社会矛盾纠纷和保障公民权利的重要法治力量，推动更多法治力量向引导和疏导端用力，需要落实其在“矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控”上的职能作用。因此，司法机关不能单打独斗，满足于在纠纷发生后以判止纷，而是要主动融入共建共治共享的社会治理大格局中，充分发挥其在多元化解工作中的引领、推动和保障作用。例如，2021年7月，最高人民法院印发《关于进一步健全完善民事诉讼程序繁简分流改革试点法院特邀调解名册制度的通知》，积极探索优化特邀调解名册工作机制，就是深化多元解纷机制改革的一项重要举措。首先，人民法院通过健全完善特邀调解名册制度，广泛吸纳专业、高效、优质的社会解纷力量成为人民法院的编外人员，将人民调解、行业调解、行政调解、司法调解等各类解纷资源予以整合，有助于发挥多元纠纷化解机制在定分止争中的合力优势。其次，人民法院利用其专业优势，为特邀调解组织和特邀调解员提供业务培训及指导，并健全违规行为处理机制，对于特邀调解中的违法违规和消极怠工等行为，依法依规进行处理，从而进一步提升特邀调解的规范化、专业化、法治化

水平。再次，人民法院不断完善诉调衔接机制，优化司法确认工作，以司法权力为背书，有效弥补了非诉讼纠纷化解方式权威性不足的问题，并通过司法确认程序为非诉调解“保底”，以此倒逼调解制度完善。最后，为了适应信息化时代的新特点，人民法院还积极提升特邀调解管理的信息化水平，实现多元纠纷化解工作数据化、可视化，将特邀调解管理纳入一站式多元解纷和诉讼服务体系建设中，实现资源共享，以提高多元解纷的联动性、协同性。

推动更多法治力量向引导和疏导端用力，不仅要面向已经发生的纠纷，还要着眼于潜在的纠纷。建立和完善预防性法律制度，从源头上减少诉讼增量，是人民法院和其他法治力量共同面临的课题。一方面，应注重发挥立法对人们行为的引导功能，处理好风险社会中立法的确定性与社会风险不确定性之间的关系，强化立法的预见性，最大程度避免既存纠纷升级或未然纠纷发生。对此，除了开展立法前风险评估工作之外，改革试点过程中的种种经验和教训，也将对未来的立法修改具有一定参考和借鉴价值。另一方面，切实提升普法工作的针对性和实效性，努力使社会主义核心价值观转化为人民群众的情感认同和行为习惯。普法宣传是一项系统工程，国家机关要落实“谁执法谁普法”，用科学立法、严格执法、公正司法的实践教育，推动全民守法。随着全体公民法治意识和法治素养的不断提升，知法、懂法、守法，逐渐内化于心、外化于行，就能够从根源上避免或减少矛盾纠纷的发生。



直接抒情的对象也是人民：“我是中国人民的儿子，我深情地爱着我的祖国和人民。”“我们太穷了，太落后了，老实说对不起人民。我们现在必须发展生产力，改善人民生活条件。”“我们要想一想，我们给人民究竟做了多少事情呢？我们一定要根据现在的有利条件加速发展生产力，使人民的物质生活好一些，使人民的文化生活、精神面貌好一些。”

除了对人民的大爱，邓小平的文章中不乏对个人感情的娓娓道来。有对毛泽东的敬仰：“没有毛主席，至少我们

中国人民还要在黑暗中摸索更长的时间。毛主席最伟大的功绩是把马列主义的原理同中国革命的实际结合起来，指出了中国夺取革命胜利的道路。”有对周恩来的怀念：“我们认识很早，在法国勤工俭学时就住在一起。对我来说他始终是一个兄长。我们差不多同时期走上了革命的道路。他是同志们和人民很尊敬的人。”

（作者分别系中央党史和文献研究院第三研究部副主任、编审；中央党史和文献研究院第三研究部四级调研员）