

用好『专题询问』这一监督方式

□ 周玉芹

第四次会议通过《关于修改〈中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则〉的决定》，根据新修改的全国人民代表大会议事规则，全国人大常委会可以结合听取和审议专项工作报告和执法检查报告，围绕改革发展稳定大局和人民切身利益、社会普遍关注的重大问题，召开联组会议，进行专题询问；根据专题询问的议题，国务院及国务院各部门和国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院的负责人应当到会，听取意见，回答询问；专题询问中提出的意见送有关机关研究落实，有关部门应当及时向常委会提交整改落实情况报告，必要时，可以由委员长会议将整改落实情况报告提请常委会审议，由常委会作出决议。

这些规定为专题询问的常态化、高质量开展提供了制度依据，但在当前的人大工作、尤其是地方人大的实际工作中，也存在着专题询问工作程序不规范、询问和应询能力不高、会后跟踪监督难落实等问题，需要进一步规范化和程序化。

选准监督主题。议题是专题询问的灵魂和主线，专题询问要取得实效，其主题选择要坚持问大事、询大局、紧盯重大主题、直指社会热点、关注百姓生活和民生疾苦，在询问过程中坚持聚焦主要矛盾，以分析解决问题为主导。只有这样才能更容易得到被询问部门的理解配合和代表、群众的拥护，各方形成工作联动，进而形成加强和改进工作的合力，并取得实实在在的监督效果。为使专题询问的主题更加集中、监督更有深度，充分深入的调研必不可少，要带着群众反映的热点和难点问题，深入基层走访、座谈和查看，提前与有关部门做好沟通，制订详细的专题询问工作方案，反馈各方意见和建议，从而在开展专题询问时更有针对性和专业性。

加强监督公开。专题询问作为一种即时互动的监督形式，公开是其基本特性。将开展专题询问有关情况及时向社会公开，引导人大代表和人民群众依法有序参与专题询问。可以公开征集人民群众对询问事项的具体问题，作为常委会组成人员提出询问的重要基础；可以邀请相关公民旁听专题询问，或允许公民自主申请旁听，将专题询问最核心的“问答”环节置于公众监督的阳光之下，及时报道专题询问情况，使专题询问更富影响力、推动力。

提高询问水平。开展专题询问，需要问者与答者的责任、胆识和智慧，千万不能“走过场”。专题询问是一项系统性、程序性、规范性很强的工作，扎实充分的前期准备是基础和保障。为了提高专题询问的水平，问出“真问题”，表达好人民群众的心声，根据全国人大常委会办公厅出台的《关于改进完善专题询问工作的若干意见》，在询问过程中，常委会组成人员的提问要抓住关键和要害问题，不回避矛盾，如对回答问题情况不满意，可以进一步深入询问。同时，要尊重常委会组成人员在专题询问中的主导作用，对于询问人提出的问题，答问人应直截了当、实事求是地做出回答，不走过场，现场不能答复或者不能充分答复的，应说明情况并于会后及时书面答复。在遵循这些程序性规定的基础上，要进一步完善专题询问的机制，增强专题询问的程序性和刚性。

强化成果转化。作为一种监督形式，专题询问始于“问”，但不止于“答”。询问结束，并不等于问题已经得到了解决。针对专题询问涉及的问题，要提出具体审议意见，要求有关部门认真研究、及时整改，并选择其中的突出问题，加强跟踪监督，力争尽快得到解决。对人大常委会而言，要做好跟踪、强化监督，必要时可通过再询问、质询等，提出改进意见，确保专题询问实效；对被询问的相关部门而言，要付诸行动、加强落实、及时反馈。只有使询问、梳理、交办、跟踪、督办构成一个严密的整体，注重询问成果的转化，才能达到专题询问的目的和效果。



“援法断罪、罚当其罪”中的法律智慧

□ 王 琦

我国法制文明的历史源远流长。经过长期发展演进，中华法系成为世界法制史上独树一帜的法律体系，显示了中华民族的伟大创造力和中华法制文明的深厚底蕴，凝聚了中华民族的精神和智慧，有很多优秀的思想和理念值得传承和弘扬。习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上，提到了我国古代法律文明中具有代表性的几项内容：“出礼入刑、隆礼重法的治国策略，民惟邦本、本固邦宁的民本理念，天下无讼、以和为贵的价值追求，德主刑辅、明德慎罚的慎刑思想，援法断罪、罚当其罪的平等观念，保护鳏寡孤独、老幼妇孺的恤刑原则”。这里提到的“援法断罪、罚当其罪”，既是中华法制文明中的精华，而且其中的精神内核被传承下来，对我国今天的刑法实践，仍有重要的借鉴意义。

援法断罪与现代刑法中的“罪刑法定”有类似含义。罪刑法定是现代法治精神的基本体现，其基本含义是“法无明文规定不为罪”“法无明文规定不处罚”。也就是说，什么是犯罪，有哪些犯罪，有哪些刑罚制度，具体罪的成立条件是什么、法定刑是什么等，均事先由刑法加以规定，对于刑法分则没有明文规定为犯罪的行为，不得定罪处罚。基于这一原则，确保无罪的人不受刑事追究，有罪的人得到应有惩罚。这一原则的核心内涵与我国古代的援法断罪原则十分类似。援法断罪，是指判断罪行的有无、轻重及对罪行的处罚应当依照法律进行。

罪刑法定以成文法为依托，法律的成文化是援法断罪的前提。早在公元前536年，郑国子产就将郑国的法律条文铸在象征王权的大鼎上，并公布于众，令国民周知，使得援法断罪“有法可依”。罪刑法定还要求，一旦法律已经定成，就应当依照法律司法。“有法必依”的理念在我国甚至可以追溯到传说中的五帝时代，据《尚书·舜典》记载：“慎徽五典，五典克从”，即舜能够依照刑法对违法行为裁判。《秦律》严格规定了司法官的司法责任，如设置了“失刑罪”“不直罪”“纵囚罪”等，敦促司法官援法断罪，违者追究刑事责任。晋律、北周律、北魏律将“决狱科罪，皆准律文”写入法典。《晋书·刑法志》规定：“律法断罪，皆当以法律令正文，若无正文，依附名例断之，其正文名例所不及，皆勿论”，“法轨既定则行之，行之信如四时，执之坚如金石”。《唐律疏议·断狱律》规定：“诸断罪皆须具引律、令、格、格式文，违者答三十。”《唐律疏议·职制律》规定：“诸称律、令、式，不便于事者，皆须申尚书省议定奏闻；若不申议，辄奏改行者，徒二年。”自唐以后至清代，各朝无不以唐朝的上述制度为范本，对其予以完善和补充，从而形成了中国古代具有本土特色的援法断罪制度。

更难能可贵的是，禁止溯及既往的精神也早就出现在中国古代法治思想中。禁止溯及既往是罪刑法定的衍生原则，是指不能依据事后

制定的法律处罚之前的行为。因为人们在行为当时不可能预测到之后的立法规定，进而不可能预测到自己的行为是被法律禁止的，如果允许溯及既往，把行为时无明文规定的行为认定为犯罪，就会违反罪刑法定原则。但是，如果旧法认为某种行为是犯罪而新法不认为是犯罪，或旧法对某种行为处罚较重而新法处罚较轻时，仍旧按照旧法定罪处罚，也会对行为人造成不利。因此，我国刑法第12条规定了“从旧兼从轻”原则。春秋时期的《管子·法法》说：“令未布而罚及之，则是上诛也。”这一内容已经体现出法不溯及既往的基本精神。隋朝明令司法官在断狱时具写律文，保证了依法定罪量刑。同时，当事人也可以根据律文来验证司法官执法是否公正无私，从而决定是否上诉高一级的司法机关。《唐律疏议·断狱律》规定“犯罪未断决，逢格改者，格重，听依犯时；格轻，听从轻法”，更是“从旧兼从轻”原则的直接体现。

罚当其罪与现代刑法的“罪刑相适应”一脉相承。罪刑相适应原则的基本含义是，犯多大的罪，就应承担多大的刑事责任，被判处多重的刑罚，做到重罪重罚、轻罪轻罚，罪刑均衡。这是法律公平的要求，也是正确适用法律的标志。能否赏罚得当关乎人心向背，因而刑事立法与司法中对罚当其罪一向尤为关注。

西周崇尚明德慎罚，而慎罚的核心思想就是刑罚不轻不重、不偏

不倚。《尚书·立政》记载了周公对太史的告诫：“司寇苏公式敬尔由狱，以长我王国。兹式有慎，以列用中罚。”所谓“以列用中罚”，就是罚当其罪，既不偏重，也不偏轻。周公要求对犯罪人根据故意和过失、惯犯和偶犯、认罪态度等情节区分对待。这和现代罪刑相适应原则既注重刑罚与犯罪行为相适应，又注重刑罚与犯罪人的主观恶性和人身危险性等个人情况相适应是一脉相承的。

在春秋战国时期，《墨子·尚同中》中“赏当贤，罚当暴，不杀不辜，不失有罪”，《荀子·君子》中“刑当罪则威，不当罪则侮”，《荀子·正论》中“罪至重而刑至轻，庸人不知恶矣，乱莫大焉”等记载都明确表明罪刑相适应的思想内核。汉朝也非常强调罪刑相适应，汉文帝时期的大臣晁错指出“法正则民慈，罪当则民从”，汉景帝指出“罪大者罚重，罪小者罚轻”。

尽管受制于当时的时代背景，无论是援法断罪，还是罚当其罪，都不可能贯彻得彻底，但这些相关规定，客观上体现了法律公平的公平性，凝聚着古人治国理政的成功经验和法律智慧，是一笔宝贵的思想遗产。



（上接1版）
努力建设美丽中国，生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。面对环境问题累积显现、人民群众对改善生态环境需求日益强烈的情况，以习近平同志为核心的党中央坚持重拳出击、铁腕治污，把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局的重要内容，开展一系列根本性、开创性、长远性工作，污染治理力度之大、制度出台频度之密、监管执法尺度之严、环境质量改善速度之快前所未有，“绿水青山就是金山银山”的理念深入人心，大气、水体、土壤等环境质量恶化趋势得到扭转。蓝天、碧水、净土保卫战取得重大战略成果。重污染天气明显减少，2021年，全国地级及以上城市优良天数比率为87.5%；水环境质量显著改善，全国地表水优良水质断面比例达到84.9%；土壤环境风险得到有效管控，全国城市和县城生活垃圾基本实现无害化处理。生态系统质量和稳定性不断提升。山水林田草沙一体化保护和系统治理统筹推进，河长制湖长制和湿地保护制度逐步落实，全国森林覆盖率超过23%。生物多样性保护步伐加快，各级各类自然保护区占到陆域国土面积的18%，生态廊道和生物多样性保护网络积极构建。碳达峰碳中和和工作稳妥有序推进。积极参与和引导应对气候变化国际合作，向世界作出“力争2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和”的庄严承诺，完善碳达峰碳中和“1+N”政策体系，加快推进能源清洁低碳转型，资源利用效率不断提升，全社会节能环保意识显著提高，节约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式和消费理念加快形成，经济社会发展全面绿色转型迈出新步伐。

全面深化改革开放，市场主体活力竞相迸发、充分涌流。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以巨大政治勇气推进全面深化改革开放，各领域基础性制度框架基本确立，许多领域实现了历史性变革、系统性重塑、整体性重构。推动全面深化改革向广度和深

度进军。明确了全面深化改革总目标是坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，把公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等确立为社会主义基本经济制度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。毫不动摇巩固和发展公有制经济，推动国有经济布局优化和结构调整，积极稳妥深化混合所有制改革，国有资本和国有企业进一步做强做优做大；毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，构建亲清政商关系，民营经济发展环境不断优化。坚持按劳分配原则，完善按要素分配的体制机制，中等收入群体规模不断扩大。持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，社会信用体系建设稳步推进，市场化法治化国际化一流营商环境加快形成。产权保护和要素市场制度建设取得积极进展，审查准入负面清单制度、公平竞争审查制度全面实施，反垄断和防止资本无序扩张不断强化，高标准市场体系建设稳步推进，电力、油气等重点行业改革深入推进，社会主义市场经济体制进一步成熟定型。全方位高水平开放型经济加快形成。共建“一带一路”深入人心、成果丰硕。目前，已与149个国家、32个国际组织签署合作文件200余份，中老铁路全线开通运营，中欧班列继续发挥国际铁路联运独特优势，截至2021年底累计开行超过4.8万列，运送货物443.2万标箱。《中华人民共和国外商投资法》《企业境外投资管理办法》出台实施，外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度全面实行，面向全球的贸易、投融资、生产、服务网络加快构建，规则、规制、管理、标准等制度型开放加快推进，自由贸易试验区和海南自由贸易港建设蓬勃展开。我国作为世界货物贸易第一大国、服务贸易第二大国地位进一步提升，使用外资和对外投资规模均位居世界前列，全方位、多层次、宽领域的全面开放新格局加速形成。

持续增进民生福祉，人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央始终坚持以人民为中心的发展思想，团结带领全党全国各族人民打赢人类历史上规模最大、力度最强的脱贫攻坚战，全面建成小康社会目标如期实现；抗击新冠肺炎疫情取得重大战略成果，在全球率先控制住疫情、率先复工复产、率先恢复经济增长；更加注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上持续用力，在收入分配、就业、教育、社会保障、医疗卫生、住房保障等方面推出一系列重大举措。坚决打赢脱贫攻坚战。经过持续努力，近千万生活在“一方水土难养一方人”穷山僻壤的建档立卡贫困人口实现易地扶贫搬迁；现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫，832个贫困县全部摘帽，12.8万个贫困村全部出列，区域性整体贫困得到解决；贫困人口的收入和福利水平大幅提高，“两不愁三保障”全面实现，在解决困扰中华民族几千年的绝对贫困问题上取得了伟大历史性成就。城乡区域基本公共服务均等化水平不断提高。出台《国家基本公共服务标准（2021年版）》，建立基本公共服务清单制度，基本公共服务制度体系更加健全。国家财政性教育经费支出占国内生产总值的比例始终保持在4%以上，2021年九年义务教育巩固率达到95.4%，比2012年提高了3.6个百分点，高等教育进入普及化阶段。健康中国建设稳步推进，2021年每千人口医疗卫生机构床位数增长到6.7张，每千人口执业（助理）医师数增长到3.08人。人民生活水平持续提高。2021年居民人均可支配收入达3.5万元，中等收入群体增加到4亿多人，形成了全球规模最大、最具成长性的中等收入群体。全面建立统一的城乡居民医保制度，统筹城乡居民基本养老保险制度逐步健全，建成了世界上最大的社会保障网。截至2021年底，全国基本养老保险参保人数

达10.29亿人，参保率超过91%；基本医疗保险覆盖13.6亿人，参保率稳定在95%以上。住房保障力度不断加大，累计建设各类保障性住房和棚改安置房8000多万套，帮助2亿多困难群众改善了住房条件。**统筹发展和安全，安全保障能力得到持续提升。**党的十八大以来，我国坚持总体国家安全观，把安全发展贯穿经济社会发展各领域和全过程，国家经济安全保障有力有效。粮食安全得到有力保障。牢牢守住18亿亩耕地红线，加快种源核心技术攻关，粮食产供销体系不断健全，粮食等重要农产品稳产保供基础不断夯实，实现谷物基本自给、口粮绝对安全。能源供给保障能力持续提升。煤电油气产供销体系建立健全，能源综合生产能力超过41亿吨标准煤，多个能源品种产能位居世界第一，风电、太阳能、水电、在建核电装机规模保持世界第一，紧缺矿产资源自主保障能力进一步增强，基本形成了煤、油、气、电、核、新能源和可再生能源多轮驱动的能源生产体系。产业链供应链自主可控能力不断增强。着力畅通经济循环，努力稳链强链、补链延链，我国重点产业和关键领域保持平稳运行，大宗商品、原材料保供稳价有力有序，关键核心技术攻关不断取得突破，技术创新动能不断增强，在全球产业链供应链中位势显著提升。**我国已开启全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新征程，**在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，有习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指导，党的百年奋斗重大成就和历史经验汇聚强大精神力量，集中力量办大事的制度优势持续彰显，综合国力稳步增强积累雄厚物质基础，超大规模国内市场潜力形成坚强支撑，改革开放深入推进激发市场活力，区域城乡协调发展培育强大动力，积累了应对重大风险挑战的丰富经验，我们有基础、有条件、有信心、有能力保持经济平稳健康可持续发展，为实现中华民族伟大复兴奠定坚实基础。

中国特色社会主义民主