

坚持和完善党领导立法的体制机制

□ 耿姗姗

党的领导是推进全面依法治国的根本保证。习近平总书记指出,“坚持党的领导,不是一句空的口号,必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上”。新中国成立以来的立法实践表明,坚持和完善党对立法工作的领导,是健全党领导全面依法治国制度和工作机制的重要举措。

党领导立法,这一点得到了《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国立法法》的确认。2018年宪法修正案指出“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”,党对立法的领导是一项宪法原则。2015年修改的立法法明确立法要“坚持中国共产党的领导”,并在第51条将原在党的规范性文件中规定的“人大主导立法”转化为法定要求,基本确立了党领导立法的原则和机制。此外,《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》等也明确了党领导人大立法和行政立法的法律依据。在党内法规领域,目前,规范党领导立法工作的党内法规主要包括《中国共产党章程》《中国共产党党组工作条例》《中国共产党地方委员会工作条例》等。规范党领导立法工作的党内规范性文件主要有《关于加强党和国家立法工作领导的若干意见》《关于加强党领导立法工作的意见》等,已形成较为完备的关于党领导立法工作体制机制的党内规范体系。

党的十九届四中全会通过的《中共中央关于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若干重大问题的决定》将党领导立法的主体具化为“党委领导”,包括党中央领导和有立法权的地方的党委领导两个维度。该规定与党章第10条“凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、

会议决定的原则,由党的委员会集体讨论,作出决定”相一致。其中,党中央领导全国性立法;地方党委贯彻党中央决策部署,领导地方立法。从实践途径来看,党领导立法具体是通过立法机关的党组来实现的。2015年,中央政治局会议审议通过《中国共产党党组工作条例(试行)》。根据这一党内法规,2016年10月,全国人大常委会党组决定在全国人大各专门委员会设立分党组,担负起在立法中“把方向、管大局、保落实”的重要职责。需要指出的是,尽管党的主张与法律在本质上是一致的,但是党的主张与法律仍然存在内容和形式上的区别,二者不能相互代替。因此,党领导立法并不是党直接立法,而应当积极支持人大依法行使立法权,使人大严格依照法定程序,将党的政策主张转化为国家法律。

党对立法工作的领导,根本上是政治领导,即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。具体来说,主要包括:一是由中共中央提出立法工作的目标、任务与方针战略,如《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确新时期的立法重点,即完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。二是中共中央加强对宪法和重点法律制定、修改工作的领导。例如,自新中国成立以來,每次宪法制定和修改都是由中共中央组织起草并向全国人大提出制定、修改建议。又如,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》专门对编纂民法典作出部署。

科学严密的程序,是提高党领

导立法规范化水平的重点。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》专门强调要“完善党对立法工作中重大问题决策的程序”。党领导立法,一是必须坚持民主集中制。立法过程应为利益相关者提供充分表达诉求的平台机制,同时,立法者应有效整合多元复杂利益诉求。要做到这一点,就必须坚持民主集中制。一方面,应充分发扬党内民主,尊重党员主体地位,保障党员民主权利,确保党的立法决策充分体现党内民主、党内共识;另一方面,实行正确的集中,保证党的立法决策得到迅速有效的贯彻执行。二是严格执行请示汇报程序。该制度有利于全面地向党中央反映立法中的重要问题,反映人大代表和人民群众对于立法的意愿和呼声,丰富党中央倾听群众意见的渠道,以使党的立法决策建立在广泛的民意基础之上。在这一点上,中共中央于2016年印发的《关于加强党领导立法工作的意见》与2019年的《中国共产党重大事项请示报告条例》为主要制度依据。具体而言,应由人大常委会党组将人大常委会的立法规划和计划及时请示同级党委;及时报告立法过程中涉及重大体制和重大政策调整的立法事项并协调重大立法争议,进而要求有立法权的党委主要负责人员做到“重点立法工作亲自过问、重要立法项目亲自推进、重大立法问题亲自协调”。未来应持续推动立法工作中重大问题请示报告制度的常态化与规范化。此外,还应积极推进立法协商建设,通过健全民主协商机制倾听各方意见,以提高立法决策的科学性与民主性。



我国行政复议法自1999年10月1日实施以来,在解决行政争议,保护公民、法人和其他组织的合法权益,监督行政机关依法行政等方面发挥了重要作用。全国人大常委会2022年度立法工作计划将修改行政复议法列入其中,旨在通过法律修改进一步完善行政复议制度,巩固扩大行政复议制度比较优势,为行政复议发挥化解行政争议主渠道作用提供更加坚实的制度保障。

聚焦行政争议的有效解决。行政复议程序是为办理行政复议案件服务的,应进一步突出其行政特色,强调方便快捷。对于行政复议申请,可以通过建立行政复议案件立案登记制,最大程度确保行政复议案件进入复议渠道。与此同时,通过设计灵活多样的复议程序,拓宽申请人参与复议程序的方式,促进行政争议快速有效解决。

在我国现行法律制度中,化解行政争议的渠道主要有行政复议、行政诉讼和信访三种,行政复议基于其公正高效、便民为民的制度优势,应当成为化解行政争议的主渠道。进入行政复议渠道的行政争议数量越大,流入信访渠道和行政诉讼渠道的行政争议数量就会越小,信访和诉讼压力就会逐步消减。因此,完善行政复议制度的一个重要内容,就是要扩大行政复议范围,穷尽行政复议救济程序,只要公民、法人和其他组织认为行政机关的行政行为侵犯其合法权益的,可以向复议机关申请复议,除非属于行政复议范围明确列举排除的案件。要摒弃简单套用行政诉讼受案范围规定方式,畅通行政复议受理渠道,让行政复议发挥主渠道作用有更加充实的案件基础,尽可能避免行政争议游离于行政复议程序之外。

适应行政复议体制改革的要求。随着行政复议体制改革深入推进,除实行中央垂直领导或者以中央为主与地方政府双重领导的海关、金融、外汇、税务等行政机关和国家安全机关继续保留行政复议职责外,县级以上各级人民政府只保留一个行政复议机关,由县级以上各级人民政府统一行使行政复议职责,各级政府部门不再行使行政复议职责。行政复议体制由改革前当事人选择的“块块”和“条条”两种管辖模式,到改革后以“块块”为主、“条条”为辅的管辖模式,这将对行政复议产生深远影响。行政复议体制改革有助于促进地方政府及其部门落实好化解行政争议的属地责任,推动行政争议及

时化解在当地,减少行政争议向上流动和跨区域流动,将上级政府部门从大量行政复议案件办理中解放出来,更好地履行上级政府部门的监督指导职责。

在看到改革预期成效的同时,也要采取有效措施防范行政复议地方化。当前我国行政复议公信力和权威性还有较大提升空间,行政复议案件主要由地方政府管辖后,如果不重视保障行政复议案件的公正性和公信力,那么就可能因个别不公正的行政复议案件,让申请人不信任行政复议救济渠道。一方面,可赋予申请人向上级复议机关申请复议的选择权,申请人有证据证明下级行政复议机关拒不受理或者无故拖延复议申请的,上级复议机关可以受理复议申请并自行作出复议决定或者受理后移送下级复议机关审查;另一方面,要建立行政复议纠错问责机制,对于复议机关不作为和乱作为的,加大问责力度,增强问责的针对性、操作性和时效性。

建立权责统一的行政复议责任制。构建行政复议责任制,是指赋予复议人员对复议案件的主导权和决定权,同时强调复议人员对复议结果予以负责。实践中,复议机关作出一个复议决定,往往需要履行层层报批手续,“公文旅行”占用大量时间,复议人员为了避免办理行政复议案件超期,有时不得不压缩复议案件的办理时间,对于可以开展的协调调解工作,因缺少时间可能只得放弃协调和解,这显然不利于行政争议实质性解决。此外,从责任追究角度看,作出一个复议决定,有多方主体参与其中,即便违法,也很难分清责任,难以追究责任。建立权责统一的行政复议责任制,就是要给复议人员充分赋权,让复议人员能够依法独立办理案件、决定案件并对案件结果负责。

为落实行政复议责任制,一是加强复议人员专门队伍建设,为复议人员履职提供充分保障。当前复议队伍流动性大、参差不齐。应当通过对行政复议人员的任职条件、职责权限、晋升待遇等方面作出具体规定,来提升复议队伍的专业化。二是完善办案机制和程序。复议人员办理复议案件可以组成三人以上、七人以下单数的审理组,案情简单、争议不大的,可以由一名复议人员独任办理,独自署名,加盖复议机关公章。复议人员在办理案件中,遇到重大疑难复杂情况或者审理组难以形成一致意见的,经复议机关负责人同意,可以将案

完善行政复议制度从四个方面

□ 程 琥

件提交行政复议委员会讨论决定。复议机关可以设立行政复议咨询委员会,组建行政复议专家库,为重大疑难复杂案件提供咨询,增强行政复议案件的公正性、透明度和公信力。

重视对行政复议权的监督和制约。行政复议权是行政权力的重要组成部分,一旦缺少司法监督,复议机关不作为和乱作为情况将难以监督,对一些重大案件,极有可能会出现申请人“复议无门”“告状无门”的局面,为社会安全稳定留下隐患。因此,完善行政复议制度,离不开建立一个有效的行政复议权的监督制约体系,尤其是注重发挥司法监督作用,在充分尊重行政复议自身特点、考量监督效果、关注法律之间有效衔接的基础上,对现有的监督体系进行适度调整与完善。



(上接1版)习近平总书记从中国与世界共同利益、全人类前途命运出发,倡导各国携手建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界,从根本上解决了世界实现和平、安全和发展、繁荣的历史难题,为动荡不安的世界注入了信心 and 希望,为引领世界百年未有之大变局发展走向提供了强大动力,具有划时代的里程碑意义。

近几年,世界变乱交织,疫情反复延宕,治理赤字、信任赤字、发展赤字、和平赤字等愈加突出。面对层出不穷的重大全球性挑战,习近平总书记在此前提出的建设新型国际关系、共建“一带一路”以及全球治理观、新安全观、新发展观等重大理念和倡议的基础上,提出一系列新的思想、主张和倡议,不断丰富发展构建人类命运共同体的内涵,引领人类社会发展方向。弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值,超越西方所谓“普世价值”的历史局限,倡导不同文明交流互鉴,展现了中国以天下为己任的开放包容胸襟,体现了不同国家、不同民族、不同文明的最大公约数。提出全球发展倡议,强调坚持以人民为中心的发展思想,把发展置于国际议程中心位置,推动建设开放型世界经济,共建团结、平等、均衡、普惠的全球发展伙伴关系,抓住新一轮科技革命和产业变革的历史性机遇,推动全球发展迈向新阶段,

构建全球发展命运共同体。提出全球安全倡议,倡导人类是不可分割的安全共同体,主张树立共同、综合、合作、可持续的安全观,走一条对话而不对抗、结伴而不结盟、共赢而非零和的新型安全之路。推动构建人类卫生健康共同体,坚持人民至上、生命至上,积极为全球卫生治理贡献中国智慧和公共产品,树立团结抗疫的国际标杆,为国际社会抗击疫情凝聚共识、提供指南。倡导构建人与自然生命共同体、共建地球生命共同体,推动国际社会积极完善全球环境治理,应对气候变化,共同寻求共生共存的绿色低碳之路,让良好生态环境成为全球经济社会可持续发展的支撑,开启人类高质量发展新征程,实现人类永续发展。

中国是构建人类命运共同体的倡导者,也是积极践行者。在习近平总书记擘画引领我国对外工作理论与实践创新的过程中,构建人类命运共同体的思想体系不断丰富完善,以全人类共同价值为精神内核,以推动构建新型国际关系、实现共商共建共享的全球治理为努力方向,以高质量共建“一带一路”、落实全球发展倡议和全球安全倡议为实践路径,以我国同有关国家、地区构建双边和区域性命运共同体为重要载体,以推动构建卫生健康、生态、海洋、网络空间等各领域命运共同体为立体架构,为世界各国携手应对共同挑战、促进和

平发展绘制了蓝图、指明了方向,受到国际社会的高度评价和热烈响应,产生广泛而深远的国际影响,牢牢占据国际道义制高点。

(四)

伟大时代孕育伟大思想,伟大思想引领伟大征程。坚持思想建党、理论强党,是中国共产党始终保持统一思想、统一意志、统一行动的根本保证,也是党始终保持强大凝聚力、创造力、战斗力的制胜法宝。不久前,习近平总书记在省部级主要领导干部“学习习近平总书记重要讲话精神,迎接党的二十大”专题研讨班上发表重要讲话,科学分析了当前国际国内形势,深刻阐述了新时代坚持和发展中国特色社会主义的重大理论和实践问题,深刻阐明了未来一个时期党和国家事业发展的重大方针和行动纲领,具有很强的政治性、理论性、指导性。胸怀民族复兴的千秋伟业,面对外部环境不稳定不确定不安全性上升带来的复杂考验,我们必须更加自觉地用习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平外交思想武装头脑、指导实践、推动工作,深入掌握贯穿其中的马克思主义立场观点方法,不断增强对外工作的战略性前瞻性,积极担当作为,确保我们始终保持战略全局主动有利地位。

一是进一步提高政治站位,持之以恒加强理论武装。习近平外交思想体系完整、博大精深,并且不断与时俱进、丰富发展,必须及时跟进深刻体悟,联系实际融会贯通。要把学习习近平外交思想作为一项长期的重要政治任务来抓,认真读原著、学原文、悟原理,深刻领悟其核心要义、精神实质、丰富内涵、实践要求。坚定历史自觉和战略自信,准确把握新时代我国对外工作的使命方向。坚持学思用贯通、知信行统一,不断深化对中国特色大国外交的理论探索,提高外交外事领域治理体系和治理能力现代化水平,切实把学习成果转化为工作效能。

二是坚持稳中求进工作总基调,精心谋划推进各方面各领域对外工作。科学把握国际形势新特点和我国外部环境新特征,聚焦主要矛盾和中心任务推进各项对外工作,更好服务国内重大议程,坚持以习近平外交为战略引领,聚焦重大外交行动,继续全力推动习近平总书记提出的重大理念主张倡议落地实施。着力加强对外工作谋划设计和战略策略运筹,提高驾驭复杂国际局势和处理繁重涉外事务的能力,进一步增强工作的系统性、预见性、创造性。根据形势变化及时调整战略策略,善于把握大局,坚持问题导向,在化解复杂矛盾、解决突出问题中实现对外工作总体目标。

三是坚持统筹国内和国际两

个大局,统筹发展和安全两件大事。增强机遇意识和风险意识,准确把握其发展规律和相互联系,推动其相互促进、良性互动。按照党中央“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的要求,统筹疫情防控和经济社会发展,既大力拓展对外开放与合作共赢新局面,又深刻认识复杂严峻的国际环境带来的新矛盾新挑战,为国内改革发展稳定大局保驾护航。增强忧患意识、坚持底线思维、坚定斗争意志、增强斗争本领,提高对重大风险挑战的预见、应对、处置能力,不断丰富和发展维护国家利益的方式手段,坚决维护国家政治安全等核心重大利益,坚决遏制和打击一切形式的分裂行径,积极保障经济金融等各领域安全,有效维护海外利益。

四是高举和平、发展、合作、共赢旗帜,持续优化拓展全球伙伴关系网络。深化大国协调与合作,大力推进周边命运共同体建设,不断巩固与发展中国家的团结合作,为世界和平发展提供稳定基础和战略保障。坚持真正的多边主义,坚定维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序,推动全球治理体系变革和建设朝着正确方向演进。持续提升国际传播能力,讲好中国故事、中国理念、中国倡议、中国方案,为构建人类命运共同体凝聚更大共识和力量。在国际事务和热点问题上,根据事情本身的是非曲直,坚持国际

关系基本准则,独立自主发挥建设性作用。

五是胸怀“国之大者”,不断加强党对对外工作的集中统一领导。坚持外交大权在党中央,巩固拓展党统揽全局、协调各方的对外工作大协同局面,这是习近平外交思想管总的一条,也是做好对外工作的政治底色和根本保证。必须始终在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致,紧紧围绕党和国家中心工作,密切协调配合,稳妥有序开展各部门各地方对外交往,统筹做好对外援助、民间外交、地方外事、涉外法治各项工作,不折不扣把党中央对外大政方针和战略部署落实到对外工作各方面全过程,确保令行禁止、步调统一。

面向新时代,踏上新征程,对外工作任务更加艰巨、使命更加光荣、责任更加重大,必须踔厉奋发、勇毅前行、团结奋斗。我们要更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,不断开创中国特色大国外交新局面,以实际行动迎接党的二十大胜利召开,为实现第二个百年奋斗目标 and 中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。

(作者系中央外事工作委员会办公室副主任)