

地方人大如何行使好决定权

□王迎华

党的二十大报告指出,“支持和保证人大及其常委会依法行使立法权、监督权、决定权、任免权”,其中,决定权是指人大及其常委会的讨论、决定本行政区域内重大事项权力,是人民代表大会作为国家权力机关的重要职权,是人民当家作主的直接体现。行使好决定权,对于充分发挥人民代表大会制度的优势和功效、发展全过程人民民主、促进重大决策科学化民主化法治化,具有重要意义。

我国宪法明确规定,“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”。2022年修正的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称“地方组织法”)对人大讨论决定重大事项制度进行了充实与完善。根据该法,“重大事项”的范围从过去的“本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”扩充为“本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、生态环境保护、自然资源、城乡建设、民政、社会保障、民族等工作的重大事项和项目”。尽管法律对决定权有明确规定,但从人大职权行使的现状来看,决定权的落实落地仍是一个较为薄弱的环节,存在重大事项内容难以把握,决定决议形式化,人大重大事项决定权与党委决策权、政府行政管理权界限模糊,决定执行不彻底等问题。

这些问题产生的主要原因在于:一是法律规定不够明确。宪法和地方组织法对重大事项作出规定,但是“重大事项”关系到地区发展稳定和人民群众利益,是一个因地区而异的、动态的、发展的概念,对此进行实质性判断涉及价值选择,难以用固定标准衡量,这就容易造成各方对重大事项的界定参差不齐,决定权行使不规范、不统一。二是缺乏有效的制度机制保障。目前,不少地方人大出台了关于行使重大事项决定权的实施意见,有的还要求建立政府重大事项报告制度、重大行政决策合法性审查、重大决策听证制度等,但各地这些制度的建立情况还比较不均衡,运行状况也不够理想,有的地方存在重大事项决定权的行使程序链不完善、不到位的情况。三是缺乏有效的权力监督机制。有的地方人大在一些重大事项决定出台前热

情较高,但决定作出后较少进行跟踪督办;有的地方在重大事项决定落实不力的情况下,缺乏有力监督措施和责任追究机制,可能造成重大事项决定只是走走过场、流于形式。

行使好决定权,进一步发挥地方人大及其常委会的作用,必须坚持全过程人民民主,从问题出发,实现权力行使的程序和结果有机统一。

加强对重大事项议案的审议,抓住破解社会热点难点问题的关键点。一方面,科学界定重大事项范围。对于地方人大常委会而言,行使决定权的难点在于重大事项如何界定。鉴于“重大事项”一词本身存在被灵活解释的空间,此事在此时此地是重大事项,在彼时彼地就不一定是重大事项。因此,地方人大既要听取审议政府工作报告、审查和批准国民经济和社会发展规划、财政预算以及社会事业发展规划作为重大事项决定权的主要方面,但也不能一刀切、一个标准量到底,应构建适应本行政区域发展阶段的重大事项界定标准与范围,根据地方实际分层分类来作决定。例如,可以根据宪法和地方组织法的规定与精神,对“议而必决”的事项进行具体化。在这方面,山东、河南、广西等地已经作出了相关规定,这是行使重大事项决定权的有益探索。另一方面,对已经确定的重大事项开展深入调研论证。人大讨论决定的重大事项涉及的范围广,有的专业性、技术性很强。因此,要充分发挥有关专门委员会的作用,采取多种形式,对相关工作进行专题调研,掌握更多实际情况,组织专家、智库、专业机构对有关重大事项进行深入论证和评估,提升决定的科学化水平。

完善配套机制,架通地方人大行使决定权的“路”和“桥”。一是健全人大、党委和政府重大决策沟通机制,建立相关重大事项的确定、调整以及信息通报制度。根据地方组织法的规定,地方人大行使重大事项决定权,可以作出决定或者决议,也可以将有关意见、建议送有关地方国家机关或者单位研究办理。这说明法律进一步突出了各部门各方面在重大事项决定权行使中的参与和联动。人大及其常委会在作出有关重大事项决定前,应坚持向党委报告,提供和说明重大事项的目的与意义,征得党委的原则同意,保证人大决定权与党委的工作部署相一致,并努力争取党委的重视和支持。二是强调和重视建立公民参与机制。人大对重大事项行使决定权,说到底是为了维护和保障人民群众的根本利益,必须更多地了解民情民意,扩大人民群众的有序政治参与。在人大审议重大事项前,要加强调查研究,通过召开座谈会、听证会、论证会等多种形式,广泛听取各方面的意见,根据需要还可以通过网络、报刊等媒体向社会公开征求意见,引导社会公众合理表达诉求。此外,健全公众意见采纳情况反馈机制,既要尊重大多数群众的意见,也要照顾和采纳少数人正确合理的利益诉求,对社会关注度高的重大事项,应当通过适当渠道公开相关信息、进行解释说明,为地方人大及其常委会行使重大事项决定权奠定广泛、坚实的社会基础。

加强跟踪监督,强化决定权的刚性和力度。一方面,人大及其常委会要主动发挥法定的职能作用,坚决避免“作完决定决议就了事”的现象,对已作出的决定决议,依法充分运用执法检查、听取和审议专项工作报告、专题询问以及代表视察、专题调研等形式,加强贯彻实施情况的跟踪监督检查。对不执行人大决定决议或执行不力造成严重后果的,人大及其常委会可以通过特定问题调查等方式,加强监督,促进整改,必要时可追究相关责任人的法律责任。另一方面,“一府一委两院”是贯彻实施人大决定决议的主体,要重点推动其做好落实工作。“一府一委两院”可以通过建立定期报告制度,落实人大及其常委会通过的决议、决定和意见,并及时报告执行情况。同时重视办理人大建议,把办理工作与部门自身的业务工作结合起来,尤其是对党委确定的各项重点领域重大事项,要自觉、主动地接受人大的监督,做到件件有着落,事事有回音。

以法治方式保证爱国主义教育常态化

□宋 玲



体系性和稳定性。

爱国主义教育遵循爱国主义教育的特点和规律,聚焦推动爱国主义教育广泛、深入、持久、有效开展,将散见于各法律中的爱国主义相关内容进行融合凝练,既确定了爱国主义教育的目标、原则、总体要求,又明确了具体职责、教育内容和实施举措,还提出了支持保障措施,是完善我国法律体系的内在要求和提高爱国主义教育质量的有效途径。

首先,该法有利于为爱国主义教育营造良好的制度环境。这充分体现在爱国主义教育法的总则部分。其第一条就开宗明义指出了立法的目的和依据:“为了加强新时代爱国主义教育,传承和弘扬爱国主义精神,凝聚全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴的磅礴力量,根据宪法,制定本法。”同时,强调爱国主义教育是面向全体人民的教育,根据不同社会群体的特点,分别作出有针对性的规定,特别是突出青少年和学校的爱国主义教育。其次,该法着力完善爱国主义教育的领导体制和社会分众教育机制,全面细致地制定教育原则和教育内容,注重用活、用好各类教育资源和教育载体,并以法律形式厘定各单位组织的教育责任,有助于以系统化、规范化、统筹化的工作

格局全力推进新时代爱国主义教育取得实际进展。最后,该法健全了相关惩罚措施和激励机制。尤其是,随着互联网技术和人工智能的不断普及,网络成为意识形态斗争的最前沿,部分虚假、消极、错误言论贬低中华文化、歪曲历史,影响爱国主义教育成效。爱国主义教育法的实施有利于规范相关主体行为,压实互联网平台责任,惩治不法行为。此外,该法对有损中华民族精神和伤害中华民族感情的行为进行了明确列举,使得对相关行为的处理有法可依。

落实好爱国主义教育法,需要把握好“法”与“情”的关系,凝聚全社会爱国主义教育

的合力。一是加强研究阐释,做好有针对性的宣传工作。全民普法是贯彻实施爱国主义教育法的长期基础性工作。在这方面,应从法律实施的各个环节着力,多样化深入研究阐释爱国主义精神的历史传统、时代内涵和重要意义,把爱国主义教育法的基本结构、基本原则、总体要求要求面向社会大众讲清楚、讲透彻,积极发挥爱国主义教育法的规范引导作用,在社会大众中形成浓厚的、有利于其贯彻落实的舆论氛围。

二是发挥思想政治理论课的主渠道作用。青少年既是爱国主义教育法的重要适用对象,也是

爱国主义教育法的重要践行主体。爱国主义教育法的规定也突出了学校和家庭对青少年和儿童的教育。加强该领域的思想政治教育工作,既要强调思想引领、文化涵育、教育引导,又要强调实践养成、融入日常、注重实效,特别是加强青少年学生思想政治理论课建设,将爱国主义教育纳入国民教育体系,将爱国主义教育贯穿学校教育全过程,办好、讲好思想政治理论课,将爱国主义教育内容适时适当地融入各类学科和教材中,从源头上培养广大学生爱国主义情怀。

三是各职能主体积极履责、形成联动。爱国主义教育法规定了爱国主义教育的领导体制和机制,明确爱国主义教育坚持中国共产党的领导,健全统一领导、齐抓共管、各方参与、共同推进的工作格局。与此同时,该法还针对中央和省级爱国主义教育主管部门、县级以上人民政府、爱国主义教育基地分别规定了实施措施,同时规定了功勋荣誉表彰制度,重要纪念日、节日、民俗文化活动、纪念庆祝活动依法举行庄严隆重、升挂国旗、奏唱国歌仪式,网络信息服务提供者加强网络爱国主义教育内容建设等机制,确保爱国主义教育成为各职能主体的自觉行动。一方面,要依据法律规定形成责任清单,厘清政府部门、事业单位、社会组织的权责归属,将各方责任压紧压实。另一方面,要依据法律规定有序组织爱国主义教育的各方力量,一体化推进爱国主义教育的资源调度、基地规划、宣传报道和工作监督,形成各责任主体之间的有效联动。

(作者系中央民族大学法学院院长、教授)



如何准确理解并适用“不起诉权”

□王 军

公诉权是检察职能中的一项基本权力,是指国家对犯罪进行追诉与否的权力。这项权力不仅包括提起公诉,而且包括不起诉权。合理适用不起诉权不但能保障无罪的人免受无谓的刑事追诉,还能将宽严相济的刑事政策全面贯彻到整个刑事诉讼过程中,将符合条件的涉罪者及时排除出刑事诉讼程序,引导激励涉罪者配合司法机关优化司法程序,提升司法办案质量、效率和效果。

在“诉”与“不诉”之间,如何依法把握裁量尺度,确保既充分行使,又避免滥用不起诉权,是规范司法权力运行的重要方面,也考验着司法机关的智慧。近年来,我国司法机关积极探索,相关的工作机制不断健全,但仍存在着司法理论引领不到位、法律适用不恰当问题,部分地方的司法机关还存在不敢用、不愿用、不会用甚至不当适用不起诉权的现象,相关制度预期的法律效果和社会效果未能充分彰显。正确、有效发挥不起诉权的功能和价值,必须准确把握法律精神和政策要求,打破僵化、机械化的思维模式,真正用好不起诉权。

细化起诉指南与规范,统一不起诉的标准。由于对法律、政策的解读与适用存在不统一之处,对犯罪嫌疑人审查起诉工作仍有不起诉适用标准、范围不尽相同、法律适用不统一的问题。这些问题在司法实务工作中往往会以“刑事案件同案不同诉”的情形出现,影响司

法的权威性和公信力。针对这一问题,一方面,严格落实“重大改革于法有据”,规范不起诉权的运用,将起诉裁量权用法律法规限定在合理范围内。可以尝试整合现行法律规定,形成完整的检察裁量权指导体系。目前,我国已经出台了《人民检察院刑事诉讼规则》《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》《人民检察院办理未成年人刑事案件的规定》等涉及起诉裁量权各方面的规范性文件。可以在整合这些基本规范的基础上,出台一部覆盖面较广、内容较为完整的刑事起诉工作指南,有针对性地促进不起诉权行使的规范化、体系化。同时,针对实际办案需求,关注不起诉权适用案件类型上的一些新变化,并做好相应的法律跟进和制度调整。对一些新领域案件的规则适用要有更加坚实的理论支撑,提高适用的可预测性和可接受度。但是,社会生活毕竟是千变万化的,法律无法穷尽所有的社会现象、行为活动、现实情形,尤其是涉及裁量权的使用时,更要避免仅从条文出发,生搬硬套、机械适用的教条主义。在正确理解相关法律规定的前提下,司法人员要准确把握不起诉权的内在制度要义,理解制度背后的法理逻辑和制度设计的预期目标,这是提升不起诉权适用能力和水平的关键。

深化行刑衔接,做好不起诉案件的“后半篇文章”。作出不起诉决定并非不起诉权行使的终点。就不起诉案件而言,部分犯罪行为除

触犯刑法规定外,也可能会违反其他行政法律法规相关规定,若仅以检察机关作出不起诉决定作为案件终结,可能造成处罚失衡。最高人民检察院、公安部联合下发的《关于依法妥善办理轻伤害案件的指导意见》明确要求落实不起诉后非刑罚责任,《人民检察院刑事诉讼规则》规定,人民检察院决定不起诉的案件,可以根据案件的不同情况,对被不起诉人予以训诫或者责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失。这些非刑罚方法是适用不起诉的配套措施,也被称为“起诉替代措施”。在此基础上,应进一步完善行政执法与刑事司法的衔接,对情节轻微的刑事案件,在作出相对不起诉决定的同时,还应审查是否需要对被不起诉人给予行政处罚或者行政处分,并向相应行政执法机关或主管部门提出检察意见,有关行政主管部门应根据行政处罚程序尽快作出相关行政处罚、处分决定,做到规范合法,督促被不起诉人深刻认识到自身行为的社会危害性,促使其认真反思、改正,积极争取谅解,从而更好地回归社会。此外,应将处理结果通报检察机关,避免信息不畅、办案部门不理、主管部门不知的情形出现。

强化制度制约,防止滥用不起诉权。司法机关在敢用善用、用足用好不起诉权的同时,也应当防止不起诉权的滥用和泛化,在做到“不枉”的同时做到“勿纵”。我国现行刑事诉讼法对于不起诉权已经

确定了相应制约机制,即公安机关对检察机关的不起诉决定有权提出复议、复核,被害人和被不起诉人有权提出申诉,这种制约机制对附条件不起诉适用也有制约作用。在具体的司法实践中,对于不起诉案件,一般以犯罪嫌疑人认罪认罚为前提,以犯罪嫌疑人或其辩护律师申请适用为启动的主要动因,检察机关以公开听证为通例,这种从外到内的监督机制,也从制度层面上有效防止了不起诉权的滥用。在此基础上,一是应当进一步发挥检察机关人民监督员的积极作用。人民监督员应当通过质询等方式,对不起诉案件或部分起诉案件进行合理性审查,从而实现人民群众对检察机关起诉裁量权的监督。二是进一步完善检察机关的信息公示制度,要求各级检察机关对管辖范围内的不起诉案件在适当范围内信息公开。三是探索被告人及被害人的权利救济机制,对于起诉或不起诉决定不服的被告人及被害人,可以通过权利救济机制表达意见。同时,开拓案件当事人意见表达、权利救济渠道,提升检察机关案件办理的科学性合理性,最大程度避免滥用不起诉权,维护各方当事人的合法权益。

(作者系河南省驻马店市人民检察院党组书记、检察长)



发展全过程人民民主