



1988年,浙江省高院二审开庭审理发生在温州苍南的全国首例“民告官”案的场景。
图片来源:浙江高院新闻网

本报记者 张伟杰

立法是依法治国的前提。
短短40年,我国立法工作取得了重大成就。截止到2018年11月,我国现行有效法律269部,行政法规755部、地方性法规1.2万多部,中国特色社会主义法律体系已经形成并在不断完善。
40年来,我国的立法工作和改革开放相伴而生、相伴而行,一路行来一直在处理这两者的关系。
12月7日,亲历我国40年法治建设历程、参与或见证了重大决策和重大立法的十届全国人大法律委员会主任委员杨景宇、十一届全国人大法律委员会主任委员胡康生、十二届全国人大法律委员会主任委员乔晓阳、全国人大常委会法工委原副主任张春生等4位元老级立法巨匠齐聚人民大会堂,向《工人日报》等的媒体记者讲述了他们所经历的立法故事。

民告官,从“不能告”到“告官见官”

老百姓认为政府或行政机关的行为违法进而到法院打一场官司,如今已经稀松平常,甚至还常常能在法庭上看到一把手出庭应诉。但如果时光倒流几十年,情形就大不一样了。

我国确立“民告官”制度的《行政诉讼法》制定于1989年。

乔晓阳说:“这部法出台的时候,一些专家学者有不同看法,说涉案范围太窄,一是限制在行政机关的‘具体行政行为’才可以告,二是限制在侵犯人身权、财产权才可以告。但当时能够突破‘民告官’就是一件了不起的事情。”

乔晓阳回忆说,最典型的一个例子,是《海上交通安全法》立法时的情况,“要让交通部门当被告,那可翻天了,要几位委员长出来谈话,做交通部门领导的工作,还做不通,反映了当时人们对‘民告官’很抵触、很不习惯。”

十届全国人大常委会主任委员杨景宇至今依然对《海上交通安全法》立法工作记忆犹新:

1983年3月2日,《海上交通安全法(草案)》提请五届全国人大常委会第二十六次会议审议。草案中有一条规定:当事人对主管机关给予的罚款、吊销职务证书的行政处罚不服的,可以向上一级主管机关申请复议。这一条没有规定当事人可以向法院起诉。在审议过程中,不少常委委员建议修改为当事人不服行政处罚的,可以向法院起诉。

在3月4日的座谈会上,几位常委委员和法律专家认

为,应当规定当事人有权向法院起诉,草案否定当事人向法院起诉的权利,不符合许多国家的通行做法。交通部坚持认为实施行政处罚的是中华人民共和国港监,它是代表国家行使职权的,不应成为被告。

法工委研究室工作人员查了美国、日本的有关法律規定并写了两份材料。无论美国,还是日本,当事人对海事当局作出的行政处罚不服的,都有权向法院起诉。

时任国务院领导看过相关报告后,就把报告批给交通部门,让他们不要再争了。《海上交通安全法(草案)》经过进一步研究修改于1983年9月2日通过。

经过这一场争论,在以后制定具体法律规定由人民法院审理的行政案件阻力小了,到1988年全国人大常委会审议《行政诉讼法(草案)》时,已有130多部法律和行政法规规定对行政案件可以向法院起诉。

但这并不意味着“民告官”制度的建立从此一帆风顺,相反,当真要制定一部专门的《行政诉讼法》时,又引发了另一场法治理念的大较量。

同样亲历了《行政诉讼法》立法过程的胡康生回忆说:“有的省委书记、省长认为这部法超前,政府工作本来就难干,要是还可以告我们,更不好干了。有些基层干部特别是搞计划生育的干部认为更难干了。”

《行政诉讼法》1989年4月通过,1990年10月1日起施行。在该法即将实施期间发生了一件被载入法工委立法大事记的事——

1990年8月,有媒体报道:《行政诉讼法》即将实施,常德市2000多名乡村干部提出辞职。

“有的领导同志对此认为,行政诉讼法在目前中国的情况,应该晚发布或不发布,这个法公布后,农村的各项 works 更不好办,对当前各项建设不利,自己搞乱自己。”胡康生说,“事实胜于雄辩。从行诉法实施的当时和现在回头来看,它对促进行政机关依法行政、保护公民权利,起了积极作用。”

2014年全国人大常委会对《行政诉讼法》进行了较大修改,比如把“具体行政行为”改为“行政行为”,删除了“具体”二字,受案范围从“行政机关”扩大到“规章授权的组织”,把原来列举的受理八个方面的事项增加到十二个方面,扩大到人身权、财产权之外的其他权利。

修改后的《行政诉讼法》还规定:“被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的,应当委托行政机关相应的工作人员出庭。”这一内容被解读为可有效化解“告官不见官”的现象。该法实施后,县长、市长出庭应诉的现象逐渐多了起来。

民法制定,遭遇计划与市场之争

新中国成立后,我国民法起草工作先后启动5次。到文革后的1979年11月全国人大常委会法制委



2017年3月15日上午9时,第十二届全国人民代表大会第五次会议在人民大会堂举行闭幕会。图为《中华人民共和国民法总则(草案)》表决结果。

员会重新启动时,已经是第3次起草。

民法通则从1979年一直到1986年,争论了7年。有两大争议点,其一是单搞民法典,还是民法典与民法单行法并行,“两条腿走路”。

张春生回忆说:“1979年10月2日成立了民法小组,搞民法典,两年多后写出了民法稿第二稿。但是这个稿不能实施,问题在于改革刚刚开始,经济方面的许多制度尚难定型,500多个条文的稿子许多是沿袭外国人的规定。”

1982年5月,法委主任主持会议,起草组两个组长各讲各自的意见,一个提出辞职,不再担任起草小组组长了;另一个说要建立个民法修订委员会,继续搞。法委主任当即说,不要再搞民法修订委员会了。民法小组就此解散。从此以后“改批发为零售”,就是一个小地起草民法单行法。

第二个争议点是一场“对台戏”。1985年12月4日,全国人大常委会领导同志主持民法通则座谈会。12月18日经济法研究会在广州开会,开会的宗旨是反对制定民法通则。有几个人拿着稿子,主张“大经济法”思想,就是纵向的和横向的经济联系,都归经济法调整。

全国人大常委会领导同志专门请来经济学家开了一次会,让大家讲意见,又派人去经济法学会登门征询意见,经济法学会负责人拿出了一个6000字意见书。针对这个意见书,法工委的同志写出了一份研究报告民法通则主要解决的是横向平等主体的公民、法人以及他们相互之间横向的财产关系和经济关系,国家和企业之间、企业主管机关和企业之间的纵向经济关系,主要由经济法(有的属于

行政法)调整。这是一次说理性的澄清,理清了民法和经济法的界限。从此以后豁然开朗,起草民法通则工作又进一步完善,1986年民法通则通过。

对这场争论怎么看?江平教授在《沉浮与枯荣——八十自述》中说:今天回过头来看,这场争论绝不是什么“意气之争”“领地之争”“生死存亡之争”,其实际是中国经济走向之争,是中国经济改革中计划作用与市场作用之争。

民法通则为民法总则打下了坚实基础,民法总则又为编纂民法典打下坚实基础。2017年3月,十二届全国人大第五次会议通过了民法总则,标志着我国民法典编纂的第一步顺利完成。

刑罚,按“疑”定罪变“疑罪从无”

未经法院判决,任何人不得被认定有罪,不得被称为罪犯。这一理念如今早已深入人心。但在1996年以前,哪怕是一个被怀疑偷了东西的小偷也可能被称为人犯或罪该逮捕的现行犯,甚至被绑起来游街。

1996年《刑事诉讼法》是在1979年刑法上上修的,对1979年刑法164条作了110处修改,增至225条。此次刑法的重大修改,背后有着诸多理念碰撞的故事。

胡康生首先介绍了关于刑事诉讼理论是否从有罪推定向无罪推定转变的问题:

刑事诉讼理论上,有“有罪推定”和“无罪推定”的说法,这实际上是一种证据规则,一些国家的刑事诉讼法规定了实行无罪推定制度,有的是在宪法中规定了,有

工匠精神:老工业基地新引擎

——重庆制造行业工匠培育工作侧记

工业城市——曾经是令重庆人自豪的称号。作为我国曾经的六大老工业基地之一,近几年来,重庆经济增速位居全国前列,以制造业为核心的工业一直都是重庆经济增长的“主引擎”。

习近平总书记提出,要推动中国制造向中国创造转变、中国速度向中国质量转变、中国产品向中国品牌转变。然而,在重庆经济快速发展的同时,一个难题也摆在了眼前:高技能人才之匮乏,成为制约“重庆制造”向“重庆创造”提档升级的瓶颈。

如何破解这个难关?重庆市总工会、重庆市机械冶金工会给出了有力的答案:大力推进重庆制造行业高技能人才队伍建设和培育工作,涌现出了大批行业工匠,用工匠的示范引领效应带动更多的年轻人学技术、钻技术。

如今,“工匠精神”成为重庆制造行业的新风向标,也为重庆这座老工业基地带来了新的引擎动力。

直面工匠人才短缺现状

重庆的工业建设经历了洋务运动、民族工业建设、三线建设和改革开放等重要的历史演变时期,这座城市的历史近现代成长史与工业发展的历史有着密不可分的联系。

制造行业一直在重庆工业占据着举足轻重的地位,也一直是重庆工业最重要的支柱——“重庆经济看工业,重庆工业看制造”成为了不争的事实。

然而,随着重庆经济的快速发展,一个现状也成为无法回避的事实:重庆工业技能人才呈现短缺。2108年9月,汇博网发布数据:重庆机械/机电/重工、汽车配件等行业均属于重庆十大人才紧缺行业,部分行业的高级技工和中级技工的缺口率超过50.3%,技师缺口率达到62%。值

得一提的是,数据显示“高级技师缺口率高达93.8%”。

高技能人才缺乏状况在传统制造业企业非常突出。从2018年3月份开展的《重庆制造行业产业工人技能形成体系初探》专题调研数据来看,全系统现有五大集团和52个大型骨干企业(含中央在渝和力帆、宗申、秋田、隆鑫通用4个制造行业非公骨干企业),职工137639人,有技术工人77863人,其中初级工25729人,中级工13673人,高级工9237人,技师3725人,仍有25499名一线职工未经过技能等级鉴定,其中高级工以上约占4.78%,远远不能满足现代制造业基地建设的发展需求。

相关数据还表明,重庆制造行业高技能人才主要集中在炼钢制铝、机械制造、汽车零部件等传统产业,智能化生产操作工艺、三维立体仿真技术应用、CAD机械制图和云仿真平台技术应用等新兴产业技能人才缺口更大,在五轴数控加工中心、机器人设计研发等全国性技能大赛工种中,重庆还刚起步,个别参赛项目甚至根本没法选出合格大赛选手参与。

工匠人才呈现时代新特征

虽然工匠人才缺口为重庆制造行业敲响了一记警钟,但是面对困难重重的局面,重庆市总工会、重庆市机械冶金工会也在调研中看到了可喜的一面:重庆制造行业工匠人才群体呈现出时代新特征。

首先,工匠人才需求呈现多元化,民主参与意识强和职业发展前景预期很高。重庆市委、市政府高度重视实体经济发展和极大关注产业工人待遇落实等举措,极大改变了社会对“重装备、轻技工,重学历、轻能力,重理论、轻操作”等技能人才认知理念。工匠人才对企业的归属感普遍较强,他们在积极追求个人价值、利益和尊严等多元化需求的同时,积极参与企事业和社会事务管理等民主意识逐渐增强,向所在单位建言献策的愿望和能力日益提高,86.7%以上均有意愿参加本单位的管理、民主监督、民主参与和民主选举。

其次,在职业技能提升和职业规划“私人订制”方面,工匠人才需求十分强烈。他们具有较高的个性化发展需求,特别是80、90后乃至00后的新生代对劳动环境、职业

前景都有着更高要求,96.8%的工匠人才最关心的是希望公平享受到与事业单位同样的医疗、保险、养老等社会保障待遇;80.2%以上的工匠人才对职业的要求比较明晰,在当前体力劳动和智体结合的劳动力结构性短缺的背景下,他们的就业空间较为广阔,但需要在就业前和就业中进行更有针对性的职业技能培训和职业规划教育,特别是对职业心理调适和阳光心态养成,以及个人职业生涯规划等方面需求呈现爆发式增长。

同时,工匠人才普遍希望从市级层面进一步重视世界技能大赛和全国性技能大赛的组织遴选和选手集训等工作,统一各企业获奖奖励配套标准,呼吁从政策运用和资源整合调配等方面着手补齐重庆制造行业高技能人才建设短板。

“产企校”结合成为突破口

工匠人才缺口怎么补?工匠人才声如何回应?重庆市总工会、重庆市机械冶金工会打造的“产企校”结合职工素质培训模式,成为了做优重庆制造行业工匠人才队伍“存量”的突破口。

党的十九大以来,为满足职工的多样化需求,在职工技能培训中按照分级分类、按需培训的思路,重庆市总工会、重庆机械冶金工会加大了与市人社局、市经信委、市技能鉴定中心、团市委和市机械高级技工学校等职能部门和专业机构的整合联动,帮助和指导基层企业广泛开展职工素质培训。重庆市总工会党组成员、副主席杨畅谈道:“在职工技能培训中,还采用了‘互联网+’等全新工作手段,通过实施‘互联网+金牌班组长’提质增效专项行动、开通网上企业学院等方式,继续深入推进职工职业技能培训向一线职工拓展、向小工种延伸,让更多的普通职工在职工技能培训中得到提升,增强发展的竞争力。”

“通过持续培育,全系统一大批职工技能素质得到提升和实现技能等级晋升,有力地推动了重庆市机械冶金行业企业转型升级提供人才队伍保障。”重庆机电控股集团副总经理刘永刚深有感触地谈道。据统计,5年来,重庆市机械冶金工会先后集中开设车工(含数控车工和普车)、焊工、钳工(含装配钳工、工具钳工)、电工等18个通用

工种集中培训36个班次,系统内各级工会组织举办各类职工技能培训班157场次,共计5.86万人(次)职工参加培训,1,338万多名职工新取证或技能等级得到提升,其中,3990名职工取得高级技师技能等级证书,382名职工取得了技师技能等级证书。

技能竞赛助推人才涌现

2018年11月9日,在重庆市机械制造行业暨第七届巴渝工匠班职工技能大赛现场,数控车工、装配钳工、焊工、维修电工4大比赛项目同时开赛,来自机电集团所属14家企业的108名参赛选手分为两轮上阵,参赛选手高效又精准的技艺让人目不暇接,各项比赛在参赛选手各种工具娴熟地操作与专注的眼神中紧张激烈地进行……这次大赛由重庆市总工会、共青团重庆市委和重庆机电集团共同主办,由重庆市总工会经济技术部、重庆市机械冶金工会和重庆市机械高级技工学校承办——这正是重庆制造行业为工匠人才涌现推出的持续举措中的一个缩影。通过连续6年开展机械制造行业职工技能大赛暨青年职工技能大赛,连续3年开展重庆制造行业职工技能大赛,做大重庆制造行业高技能人才队伍建设“增量”。

据了解,重庆市总工会、重庆市机械冶金工会着眼于在实施创新驱动发展战略、促进企业转型升级中让职工有更多获得感,将生产经营管理现场作为比武活动的主阵地、大擂台和竞技场,把开展职工素质培训、举办行业技能大比武、评选树培育工匠人才、创建劳模创新工作室等工作有机结合起来,做到年年有大赛、每年有创新,聚力打造服务职工的“技能提升”响亮品牌。

“在今年开展的‘当好主人翁、建功新时代’重庆市网上劳动和技能竞赛活动中,重庆制造行业各个企业积极性高,展示出极高的技能水平。”重庆市总工会党组书记、副主席姚红对于重庆制造行业参与企业的表现给予了肯定。据介绍,重庆市机械冶金工会共组织17个企业1800个班组、3.7万余名职工参与了网上劳动和技能竞赛活动,重点对创新型企业 and 一线技能人才的激励表彰,达到了练兵兵、保目标、促增长的目的,发挥了工人阶级主力军作用。

同时,探索性抓好全国性技能大赛参赛选手适应性培训,2018年组织职工参加

第六届全国职工职业技能大赛和第八届全国数控技能大赛,选派的重庆市机械高级技工学校马厚才从全国29个省级代表队的687名决赛选手中脱颖而出,斩获数控赛项教师组一等奖第一名,被授予全国技术能手荣誉称号,这是重庆市组队参加全国数控技能大赛以来取得的最好战绩,实现重庆代表队在单项赛事中冠军零的突破。

据统计,5年来,通过行业性技能大赛,全系统共有168人次荣获重庆市青年职业技能标兵,158名职工破格晋升为高级工,52名职工破格晋升为技师,32名职工破格晋升为高级技师,涌现出一大批的工匠人才。

“传帮带”夯实工匠队伍

“培育的工匠人才,不仅仅在自己的领域拥有高超技能,还应该带动更多的职工成长。”重庆市总工会党组书记、副主席姚红表示,“工匠精神”需要薪火相传。

“名师带徒”“师徒结对帮扶”等模式成为了重庆制造行业工匠培育工作的一大特色。据介绍,2018年以来,为推动全系统劳模创新工作室建设逐步由数量型向质量型转变,各单位把推动创建劳模创新工作室作为企业落实创新驱动战略、尊重职工首创精神和展示基层工会作为的重要综合性平台建设来整体推进。目前,系统内共建成投入运转43个劳模创新工作室,其中重庆市示范劳模创新工作室6个,中国机建建材系统示范职工创新工作室2个,集团级职工创新工作室23个,各工作室共吸纳全国劳模5人、机械工业部劳模4人、重庆市劳模17人,重庆市五一劳动奖章获得者17人,创新工作室核心成员中高级技师258名、工程师123名,创新工作室成员中85%以上具备中级以上技术职称。近3年各创新工作室共立创新项目1048项,其中创新成果转化909项,取得专利443项、应用新型专利获得授权12项,取得直接经济效益6.5亿元,创新工作室累计创经济效益12.5亿余元。

“通过‘传帮带’的模式,各劳模创新工作室累计培训职工2700余人次,形成先进操作法等成果固化30余项。劳模创新工作室在当期助推重庆实体经济转型升级中唱响了‘创新驱动’主旋律,近两年重庆市100项职工创新成果评选中,机冶系统所获28

的国家法律上没有规定,实际上却实行这个制度。我国1979年刑法法没有这方面规定,而是规定“以事实为根据”,即实事求是的原则。

从刑法法施行十几年的情况来看,实际工作中确实常出现先入为主,把侦查、起诉、审判对象作为罪犯对待的情况,在提起公诉前称为人犯或罪该逮捕的现行犯,工作中偏重收集当事人有罪、罪重的证据,出了一些冤案、错案。1996年修改刑法法最重要的就是这种观念上的改变,明确“未经人民法院依法判决,对任何人都不得确定有罪”。

同时相应规定疑罪从无,对经过审判没有充足证据证明有罪的,法院要“做出证据不足、指控的犯罪不能成立的无罪判决”,改变过去没有犯罪,却在从轻发落的名义下白白坐牢的情况。

胡康生介绍说,1996年刑法法对公检法三机关在刑事诉讼中的职责分工、互相配合、互相制约的规定更加明确、具体、科学。具体表现在以下方面:

一是公安取消收容审查,收容审查是行政措施,但实际中也用于刑事诉讼的侦查犯罪。

当时有一个案例,收容所的警察都换了好几个了,有一个被收容的人还在那里,因为关的时间太久,原来的人都调走了,结果谁也弄不清楚这个人为什么被关进来。收容审查是公安机关不经过司法程序就决定可以长期关押犯罪嫌疑人,而又缺乏监督制约机制。

1996年修改刑法法,明确取消收容审查制度,实际上是思想理论的重大转变。

二是检察机关不再使用免于起诉。1979年刑法法规定了免于起诉制度,收集来的意见普遍反映,免于起诉虽然没有起诉,但相当于检察机关给当事人定罪了。不仅没有经过法院,还没有人监督。而且有些本来应该起诉到法院的案子,检察院免于起诉就放了,轻纵了犯罪分子。为了使诉讼制度更加完善,1996年刑法法修改时取消了这一规定。

三是改革法院庭审方式。改变“先定后审”的情况。1979年刑事诉讼法规定,法院对检察院起诉的案件,经审查,对犯罪事实清楚、证据充分的,开庭审判。大家提出,如果事实清楚、证据充分,都可以定案了,再开庭,实际上开庭就是走形式。

实践证明,这样不易取得公众信任,而且还造成法官和检察官在法庭上职责分不清,法官在审判的时候主要是确认是否犯罪,却扮演了控诉方的角色,影响公正审理案件。根据各方面意见,1996年作了修改,主要是强调法院的客观公正性,法院不是先帮事实搞清楚、证据都充分了再开庭审判,而是通过开庭审判面对面把事实搞清楚,看证据是不是确实充分。同时,法律加强了辩护方面的作用,让控辩双方在法庭上充分发挥作用,证明犯罪责任在检察院,不在法官,法官站在比较超脱的位置,才能做到公正客观。

个奖项全部来源于里面创新工作室创新项目。”重庆市机械冶金工会主席张伟军欣喜地表示。

来自重庆市机械高级技工学校高级实习指导教师秦维刚对于这样的模式深有感触,他回忆道:“以数控专业为例,到我已经第四代了。”据秦维刚介绍,在60多年办学历史中,重庆市机械高级技工学校是西南地区最早拥有数控机床设备、最早开设数控专业的学校,优秀技能经过一代代留校教师的传承,奠定该专业在全市的主导地位。2018年,“秦维刚大师工作室”被重庆市人力资源和社会保障局获批,成为唯一在重庆建立的首席技能大师工作室,继续在重庆制造向重庆智造的转型发展提供了强有力的人才支撑。

培育计划为工匠强筋健骨

2018年11月26日,重庆市机械冶金工会系统首期工匠培育班拉开帷幕,重庆制造行业工匠培育工作吹响集结号。“行业工匠是高技能人才队伍的典型代表,在重庆加快建设国家现代化制造业基地进程中发挥具有不可替代的引领示范和战略支撑作用。所以,我们需要加强对工匠人才的人文关怀和职业生涯规划教育,通过为工匠人才强筋健骨,切实增强实体经济师的‘肺活量’。”重庆市机械冶金工会副主席邓康胜介绍了举办首期工匠培育班的初衷。

据了解,培育班受到系统内企业党政热烈响应和全体劳模先进的积极参与,共有来自长安汽车、轨道交通集团、重钢集团、机电集团等49个大型集团和骨干企业的122名行业工匠参加。安排的授课老师既有市科技局创新办负责人等职能部门领导解读科技创新和工匠培育政策,也有上海职业规划研究院等大师级职业规划师和国家奥运队全国培训辅导师等进行职业心理素质培养,还有全国技能大赛指导教师和国家技术能手的世界职业技能大赛经验分享,以及高校教授的工匠精神培育和新型师徒关系解读等。

特别是在工匠培育班课程设置中,加强了对制造行业工匠的心理疏导教育和职业生涯规划教育,从注重对行业工匠的人文关怀的职工视线着手培育和弘扬工匠精神,从国家和市委、市政府政策解读、行业趋势分析等高位着眼,进一步提升他们的创新探索意识,引领行业工匠这个群体以创新思维和全新视野规划高端职业规划。

“能够参加培育班,一方面让我感受到了行业工会对工匠人才的重视和关心,让我收获到更多的幸福感和获得感;另一方面也让重庆制造行业企业在转型升级发展进程中,培育和弘扬了劳动精神、劳模精神、工匠精神!”培育班现场,全国人大代表、中国技术能手、重庆劳模、重庆轨道交通(集团)有限公司单轨道岔维修工张杰感慨地说。

广告