

2022年度全国政协委员优秀履职奖特别报道

发挥专业优势 推动法治中国建设

——访2022年度全国政协委员优秀履职奖获得者汤维建

本报记者 徐艳红



汤维建：
全国政协委员，
民革中央常委、中国
人民大学法学院教授，
中国民事诉讼法学
研究会副会长、最高
人民法院特邀监
督员、最高人民检察
院专家咨询委员会
委员。

“由于司法环境尚不够优化，人民群众打官司不仅要依法缴纳各种显性的费用，同时还要花费各种隐形的费用。我国是社会主义国家，人民群众到法院打官司，理不应因经济上的考虑而望却步，更不该因为最终走上公堂而倾家荡产……”话音刚落，人民大会堂里爆发出热烈的掌声。

这是2014年两会期间，全国政协委员、民革中央常委、中国人民大学法学院教授汤维建首次作题为《坚持司法为民，努力破解诉讼贵》大会发言的情景。至今回忆起来，汤维建记忆犹新。

汤维建1986年毕业于苏州大学法律系，后在中国政法大学攻读硕博学位，是新中国第一批民事诉讼法学两名博士之一，也是新中国第一位民事诉讼法学博士后。在经年累月的专业实践中，汤维建对于“法”的研究已是深入骨髓。采访中，记者多次提到，希望他能多讲讲自己履职的感人经历，他却微笑着说，“推动法治进程本身就很有故事性。”他耐心地讲程序法、破产法、公益诉讼法、强制执行法、人民陪审员法……在他的心中，发挥专业所长履职，助推法治中国建设就是最动听的故事，也是他最愿意讲、最擅长讲的故事。

汤维建一直说，“要以自己的专业为核心开展社会工作，尽量避免到冷僻的领域说外行话”“法律关乎人民诉求，来不得半点马虎，要讲究精品，作为法律专业的政协委员有义务有责任为法治中国建设贡献应有的智慧和力量”。他是这么说的，也是这么做的。

汤维建利用专业优势围绕完善我国法治建设履职的亮丽成绩单。

第一次获得优秀提案奖的提案，是汤维建2017年两会期间提交的《尽快出台〈快递条例〉、完善快递纠纷解决机制》，说起这个提案还有一段故事。

2015年下半年，汤维建接到全国政协社会和法制委员会的通知，邀请他参加全国政协第46次双周协商座谈会，内容是针对2015年11月国务院法制办发布的《快递条例（征求意见稿）》提出修改意见。

相比前两次双周协商座谈会的议题，如“依法公正行使审判权检察权”等，此次会议的议题汤维建并不熟悉。后来他了解到，2015年，我国快递业务量占到全球的40%，持续稳居世界第一。但与此同时，暴力分拣、快速变慢送、包裹丢失等问题也成为困扰快递业发展的痼疾。汤维建选定了发言角度：如何在快递条例中充分保护广大消费者的合法权益，使他们既能便捷地寻求纠纷的公正解决，又能节省维权的时间和资金成本，尤其是如何防患于未然，减少快递纠纷的发生。

汤维建开始广泛收集材料，同时向对该领域有研究的同行、快递专业人士请教，并全程参加了全国政协组织的实地调研及专门为此召开的会前交流座谈会。经过几个月的精心准备，汤维建的发言稿，最终他的精彩发言得到了与会领导、专家和委员的肯定。

针对快递纠纷解决机制不完善导致同案不同判的现象，汤维建提出“经营快递业务的企业应当将含有格式条款的合同文本向邮政管理部门备案”；快递纠纷解决机制原征求意见稿中仅有“向快递企业投诉”这一个渠道，没有提到向行政机关申诉和向法院起诉，他提出了“建立投诉、申诉、仲裁、起诉‘四位一体’的多元纠纷解决机制”；对于快递企业的法律责任，原稿中仅提及“行政责任”，汤维建认为，应当完善快递行业的法律责任制度，包括民事责任、行政责任和刑事责任。建议增加规定惩罚性赔偿以及黑名单制度。

双周协商座谈会后，汤维建将会上的发言稿修改完善，于2016年全国两会期间提交了该提案。2017年7月24日，国务院法制办发布修订后的《快递条例草案（公开征求意见稿）》，汤维建的建议几乎都被采纳。同年9月6日，政协第十二届全国委员会优秀提案名单公布，该提案被评为优秀提案，并受到大会表彰。这是汤维建第一次获此奖项。

第二次获奖的提案和民法典有关。2020年5月28日，第十三届全国人民代表大会第

三次会议通过了被称为“人民生活百科全书”的民法典。汤维建敏锐地意识到，以民法典的有效实施为核心，发挥检察监督职能，助推检察机关能动检察是一个“1+1>2”的提案素材。为此，他专门到最高检进行调研，参加了有关研讨会和座谈会，最终形成了于2020年两会上提交的《关于加强检察监督职能，保障〈民法典〉顺利实施的提案》。

汤维建认为，检察机关要用社会主义核心价值观的视野来审查认定民事法律关系，发现有违反的民事法律行为和民事审判活动，应当履行监督职责；保障诚实信用原则在民法典上的正确适用，遏制虚假诉讼是检察机关义不容辞的职责所系；民法典规定“民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源，保护生态环境”，这一绿色原则的确立既是我国民法典的一次创新，也是民事立法的一大进步。建议检察机关扩大民事公益诉讼的保护范围，助力民法典绿色原则的实现；以民事责任追究为抓手，依法全面追究生态环境直接责任者以及其他相关人的法律责任，依法履行好法律监督的职责；在家事诉讼中，建议检察机关对离婚诉讼等家事案件进行监督时，应当依职权主动审查案件的进行和结果是否损害了未成年人的合法权益。

时隔不久，最高检专门打电话同汤维建沟通，对提案给予高度肯定，认为非常及时。2022年9月20日，该提案荣获政协第十三届全国委员会优秀提案奖。这是汤维建第二次获此殊荣。

推动完善企业破产法和 个人破产法立法进程

企业在市场竞争中优胜劣汰，是经济社会发展的常态。如今，听到企业破产是很平常的事，然而在20世纪80年代，公有制企业破产却是“石破天惊”的改革“地震”。

1986年8月3日，沈阳市政府召开新闻发布会，郑重宣布：决定沈阳市防爆器械厂从即日起破产倒闭，收缴营业执照，取消银行账号……

铁饭碗真的打破了，这是破天荒头一遭！这是新中国成立后第一家正式宣告破产倒闭的企业，是我国社会主义公有制企业破产第一例！

当时，正在攻读博士学位的汤维建对破产制度产生了浓厚兴趣，博士论文遂以“中国破产立法研究”为题，这是新中国第一篇关于破产法方面的博士论文。自此，他对中国破产法治建设和完善的关注就没有停止过。

作为立法起草小组成员，汤维建全程参与了2006年颁布的企业破产法的立法工作。成为全国政协委员后，汤维建又提交了关于完善我国破产法的提案：2012年《关于建立政府财政援助机制，保障〈企业破产法〉顺利实施的提案》，2018年《关于修改〈企业破产法〉，建立国家权力强制破产制度的提案》，2022年《关于成立全国统一破产管理署的提案》《关于赋予检察机关破产程序启动权的提案》《关于加强检察机关对破产案件进行法律监督的提案》等。

此外，汤维建还非常关注个人破产立法这一议题。1995年读博期间他就发表了《关于建立我国个人破产制度的构想》一文，在学术界最早系统地提出个人破产立法建议。2009年，作为全国政协委员的他提交了《关于制定〈个人破产法〉的提案》，此后又多次提交提案呼吁我国制定个人破产法。2019年2月，最高法发布《关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》，其中提出“研究推动建立个人破产制度及相关配套机制，着力解决针对个人破产的执行不能案件”。2020年6月，深圳市发布了我国第一部关于个人破产的地方立法《深圳经济特区个人破产条例》。

目前，企业破产法的修改已被列入全国人大修法规划，其中包括个人破产制度的内容。

推动检察监督和公益诉讼 的立法进程与制度完善

如何才能做到长期产出高质量提案？提案的灵感又从何而来？

“提案需要灵感，而灵感来自与实践与理论的来回碰撞。”汤维建说，“我关注的领域基本都是围绕‘法治中国’建设的，在人民性、法治性和前瞻性上做文章。”

2009年至2013年，汤维建在最高人民检察院民事行政检察厅挂职副厅级4年半时间，这段经历为他在加强检察机关法律监督职能方面鼓与呼积淀了深厚的实践基础。

汤维建的挂职可谓“恰逢其时”。2009年，全国第二次民事行政检察工作会议召开，吹响了民事行政检察监督的号角。最高检和最高法根据司法改革的要求和实践之需，于2011年3月10日会签了两个文件，强化和完善了民事行政检察中的检察监督制度，并开启了执行检察监督的“破冰之旅”。汤维建全程参与讨论起草这两个司法解释，从理论角度、发展视角及中国特色社会主义制度等方面提出诸多意见。与此同时，汤维建还以专家学者和最高检修法代表的双重身份参与了2012年民事诉讼法的修改，为检察机关全面监督原则入法建言献策。

汤维建在实践中发现，长期以来，检察机关有着明显的“重刑轻民”的倾向，也就是说，检察机关重视刑事案件的监督，而对民事和行政案件监督不够。据此，他即开始呼吁检察机关的法律监督应当“刑民并重”，将民事检察、行政检察和公益诉讼检察从机构的一体化状态改变过来，分别进行机构与人员建设。该意见和相关提案对2019年人民检察院组织法的修改以及随后最高检提出的“四大检察（刑事、民事、行政、公益诉讼）”内设机构改革起到了积极的推动作用。

公益诉讼是汤维建近年来较为关注的司法领域的又一话题。

1997年前后，在国有企业改制和体制改革过程中，国有资产流失现象非常严重。当年5月，河南南阳市检察院接到群众举报，反映方城县独树镇工商所将价值6万余元的门面房，以2万元的价格卖给了私人。这给当时的法律带来了一个前所未有的难题：根据民事诉讼法的规定，只有与案件有直接利害关系的人才能作为诉讼中的原告，而恶意串通的双方当事人自然不会去提起诉讼，举报的群众代表也无权提起诉讼，检察机关也没有被授权提出此类诉讼，问题陷入僵局。此时，方城县检察院成了“第一个吃螃蟹的人”，以原告身份代表国家起诉该县工商局擅自出让房产致使国有资产流失。最终法院依法判决检察院胜诉，确定房产买卖合同无效，维护了国家利益。

这就是我国的“公益诉讼第一案”，该案给汤维建留下了深刻的印象。自此，公益诉讼进入了他的重点研究领域。

2008年全国两会期间，汤维建在提案中首次提出要建立公益诉讼制度。之后，他一直在为公益诉讼制度的创建奔走呼吁。2008年，汤维建向民革中央提交了《关于建立我国检察机关提起公益诉讼制度》的提案，民革中央收到后高度重视，于2009年两会期间作为党派提案提交，该提案产生了广泛的社会影响。当年，汤维建因此荣获民革中央颁发的优

秀提案素材奖。此后，汤维建又发表了不少关于检察机关提起公益诉讼的文章。如《检察机关提起民事公益诉讼势在必行》《论检察机关提起民事公益诉讼》等。通过这些文章，探讨了检察机关提起公益诉讼的必要性、比较法上的借鉴、检察公益诉讼的实现形式等问题，并提出修改民事诉讼法、制定公益诉讼法、明确公益诉讼案件范围、建立民事公诉人制度等具体立法建议。2012年全国两会上，汤维建提交了《关于修改行政诉讼法、规定行政公益诉讼制度的提案》。

2017年，民事诉讼法和行政诉讼法分别修改增设了检察机关提起公益诉讼制度后，汤维建又开始跟踪研究检察机关提起公益诉讼制度的建设和完善进程，相继提交了多份相关提案，如《制定检察机关公益诉讼法》《建立全国统一的环境公益鉴定机构》《修改刑事诉讼法，完善刑事附带民事公益诉讼制度》等，这些提案是2008年两会提案的发展和延续，推动了公益诉讼的立法进程及制度完善。

司法改革的积极参与者

成为全国政协委员15年来，汤维建以他精准的专业优势，围绕法治中国建设参政议政成就不斐。他撰写的《制定统一的〈民事调解法〉》，完善调解机构体系，构建和谐社会》的提案，对人民调解法的修改起到了一定的促进作用；《关于制定〈人民检察院监督法〉》的提案，助推我国检察监督制度的完善；2010年两会，汤维建提交的《关于制定〈人民陪审员法〉》，实行二元化陪审制度的提案，被全国人大采纳。2018年4月，全国人大制定了《关于制定〈人民检察院监督法〉》的提案，目前该法已被立法机关列入议事日程；2013年两会的《关于设立巡回法院，强化统一司法的提案》，为推动最高法巡回法庭改革和创建起到了预热作用；2014年两会的《修改〈人民检察院组织法〉》，加强人民检察院对民事、行政诉讼的法律监督的提案》建议，被2018年10月26日修改通过的《人民检察院组织法》采纳；《关于完善司法拍卖制度，确保司法公正的建议》提案中，汤维建提出“建立统一的司法拍卖平台”等建议被2016年8月2日最高法发布的司法解释《关于完善司法拍卖若干问题的规定》吸收；《关于完善司法鉴定制度，严惩司法掮客的建议》《关于制定〈司法鉴定法〉》、《关于完善司法鉴定法治化进程的提案》和《关于构建我国统一司法鉴定体制的建议》，被2017年通过的《关于健全统一司法鉴定管理体制的实施意见》采纳。

汤维建还积极参加全国政协“学习民法典”“法治中国”等读书群，就民法典基本知识、对新中国司法建设70年取得的伟大成就进行近万字的导读，委员们反响热烈。2022年1月，汤维建被评为“全国政协委员读书积极分子”。

作为一名民主党派的成员，汤维建也取得了骄人成绩。2015年，民革中央办公厅致函中国人民大学，表彰汤维建在参政议政工作方面作出突出贡献。2019年，汤维建荣获“2019年首都劳动奖章”荣誉称号。这一年，汤维建还获得首届“民革榜样人物”称号。表彰词是这样写的：“他是法治中国的推动者；他长期从事民事诉讼法学领域的教学和科研工作，参与破产法和多部法律的修改制定和多部司法解释的论证工作，为推动民事诉讼制度完善、社会文明立法、两岸司法互助等作出了重要贡献。”

建议增设涉港澳台民事诉讼 特别规则

2022年9月19日，全国政协举行了一场题为“粤港澳大湾区多元化纠纷解决机制建设”的专家协商会，汤维建作了“修改民事诉讼法，增设涉港澳台民事诉讼特别规则”的发言。他说，“我国作为一个多法域的单制国家，现存并将长期存在的四法域（两岸暨港澳地区）格局使得国际法律冲突问题日益凸显。将涉港澳台民事案件的诉讼程序简单地准用涉外民事案件的诉讼程序会带来很多问题，无法体现涉港澳台民事案件解决上的特殊需要。最高人民法院通过的司法解释、协议安排等规范性文件不够全面，也不够细致，且法规效力位阶相对较低。这种法律滞后性已严重束缚法院审理相关案件的审判质效，也不符合新时代司法工作的发展需求。在已列入立法规划的民事诉讼法的修改中，建议增加‘涉港澳台民事诉讼特别规则’专编。”

最高法与会负责人现场回应，“汤维建委员提出的修改民事诉讼法增设涉港澳台民事诉讼特别规则的建议，最高法认为在必要性、可行性和紧迫性上都具有非常重要的意义，有利于充分彰显‘一国两制’的制度优势，有利于坚守‘一国’之本，善用‘两制’之利，能够让港澳台同胞真切地感受到‘一国’之内更紧密、更高效、更便捷的诉讼规则。汤委员的这个建议意义重大，希望利用全国政协这个平台能够积极推动全国人大修法接受该建议。”

这次发言之所以能够产生积极良好的效果，除立足专业精准外，前期汤维建还进行了各种形式的深入调研，并于2022年9月6日、7日连续参加全国政协举办的四场专家调研会，就建立与完善粤港澳大湾区多元纠纷解决机制交流了不少意见，最终形成了这项具有针对性和可操作性的建议。

三届委员两获政协全国委员会 优秀提案奖

连续履职三届全国政协委员、15年提交96件提案，两件提案分获两届全国政协优秀提案奖、两次在人民大会堂作大会发言……这一连串数字蕴含着极高的含金量，是



全国政协委员汤维建(左三)与师生合影