

河南经济新常态的 法治保障

王锋 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

河南经济新常态的 法治保障

王锋 等 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

河南经济新常态的法治保障 / 王锋等著. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2016.7

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9081 - 6

I. ①河… II. ①王… III. ①经济法 - 研究 - 河南省
IV. ①D927.610.229.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 080664 号

河南经济新常态的法治保障

著 者 / 王 锋 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周 丽 陈凤玲

责任编辑 / 陈凤玲 楚洋洋

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.5 字 数: 250 千字

版 次 / 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9081 - 6

定 价 / 69.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

目 录

第一章 绪论	1
第二章 完善立法	8
第一节 经济新常态催生地方立法完善	8
第二节 河南省地方立法现状及评析	12
第三节 地方立法存在问题的原因分析	26
第四节 完善河南省地方性立法	29
第三章 严格执法	38
第一节 严格执法的作用	39
第二节 河南省行政执法现状及评析	45
第三节 促进严格执法的建议	58
第四章 司法管辖体制改革	69
第一节 河南省司法管辖体制改革	69
第二节 域外司法管辖体制的基本情况	78
第三节 我国司法管辖体制改革的实践与探索	84
第四节 河南省司法管辖体制改革的现状与问题	90
第五节 司法管辖体制改革路径与制度应对	96

第五章 河南法治建设实例（一）

——河南省自贸区贸易便利化制度建设·····	105
第一节 河南省自贸区贸易便利化建设的作用·····	106
第二节 贸易便利化建设可参照的国际规范·····	112
第三节 贸易便利化建设可借鉴的经验·····	125
第四节 河南省自贸区贸易便利化建设的优势和不足·····	135
第五节 保障中原新常态的自贸区贸易便利化制度构建·····	138

第六章 河南法治建设实例（二）

——河南农村生态环境治理制度建设·····	145
第一节 河南农村生态环境治理制度建设的作用·····	145
第二节 河南省农村生态环境治理法治现状评析·····	148
第三节 日本农村生态环境治理制度及其启示·····	161
第四节 保障中原经济发展的农村生态环境治理对策·····	167

第七章 河南法治建设实例（三）

——河南省农村土地制度建设·····	180
第一节 河南省农村土地制度建设的作用·····	180
第二节 河南省农村土地制度现状及评析·····	181
第三节 农村土地法律制度的完善·····	191

参考文献·····	210
-----------	-----

后 记·····	224
----------	-----

第一章

绪 论

依法治国是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的显著标志，是国家长治久安的必要保障。

法治与人治相对应，其最为可取的价值，就是可以保障一个国家、一个民族长久的稳定和繁荣富强，用法律治理国家是人类文明长期发展的必然结果。法治强调的是国家在多种调控社会的方式中，选择以法律作为主要实施手段。一般认为，依法治国就是依照体现人民意志和社会发展规律的法律治理国家，而不是依照个人意志和偏好治理国家；依法治国要求国家的政治、经济、社会各方面的活动都依照法律设定的规则和轨道进行，而不受任何个人意志的干预或干扰。2014年10月20日至23日，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议首次专题讨论依法治国问题。2014年10月28日，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）发布，该《决定》指出，全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。

一 法治的内涵

什么是法治？法治是一个复杂的、内涵丰富的概念。据西方辞书解释，法治是一个无比重要的，但未被定义也不是随便就能定义的概念。它意指所有的权威机构，包括立法、行政、司法及其他机构都服从于某些原则。这些原则一般被看作表达了法律的各种特性，如正义的基本原则、道德原则、公

平和合理的诉讼程序。^①一般认为现代法治起源于古希腊的法治思想。古希腊学者亚里士多德对法治做出了经典解释,他指出,法治优于人治,因为“凡是不凭感情因素治事的统治者总比感情用事的人们较为优良。法律恰正是全没有感情的”。“要使事物合于正义(公平),须有毫无偏私的权衡;法律恰恰正是这样一个中道的权衡。”“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律,又应该本身是制定得良好的法律。”^②近代意义上的法治是西方资产阶级启蒙思想家在反封建斗争中提出来的。如英国的约翰·洛克以法律的目的不是废除和限制自由,而是保护和扩大自由为基调,论述了法律保护的 personal 权利和自由,不受绝对的、任意的政治权力的约束,政治权力以不侵犯和破坏个人权利和自由为限度。法国思想家孟德斯鸠和卢梭的法治论,注重“法的精神”和“人民主权”,他们认为法治是以自然法为基础,具有自由、平等特性。^③现代法治概念的进一步发展体现在1959年于印度召开的“国际法学家会议”通过的《德里宣言》上。《德里宣言》确认法治为一个“能动的概念”,法治不仅被用来保障和促进公民的民事和政治权利,而且要积极创造社会的、经济的、教育的和文化的条件,使个人的合法愿望和尊严能够在这样的条件下实现,并赋予了法治新的内容:维护人的尊严,防止行政权力的滥用,实现司法独立、公正。我国许多学者从依法治国的角度来论述法治。“社会主义法治,亦即社会主义的依法治国,也就是依照社会主义的法律来治理国家。”^④“法治是指依照法律治理社会、管理国家。它具有以下特征:①法律被奉为治理社会的主要机制,凡事‘皆有法式’;②法律成为判断行为的基本准则,凡事‘一断于法’;③原则上,所有人均受法律约束;④法律通常具有公开性、确定性和一般性;⑤设有专门负责司法的机构。”^⑤尽管在不同历史时期,学者们从不同角度对法治有不同的阐述,但其中蕴含着法治的共同性原则与要素:法律至上是法治的前提;法律的正义是法治的重要条件;保障权利是法治的价值取向;司法独立是法治实现的有效保障。^⑥

① 卓泽渊:《法的价值论》,法律出版社,1999,第250页。

② [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆,1965,第163、第169、第199页。

③ 常健、饶常林:《试论我国实现法治的途径》,《江海学刊》2001年第1期。

④ 侯宗源主编《社会主义市场经济与中国法理学》,河南人民出版社,1998,第58页。

⑤ 高鸿钧等:《法治:理念与制度》,中国政法大学出版社,2002,第97页。

⑥ 常健、饶常林:《试论我国实现法治的途径》,《江海学刊》2001年第1期。

二 依法治国的内涵

依法治国的本质是崇尚宪法和法律在国家政治、经济和社会生活中的权威，彻底否定人治，确立法大于人、法高于权的原则，使社会主义民主制度和法律不受个人意志的影响。依法治国是中国共产党领导全国各族人民治理国家的基本方略。我国依法治国的主体是中国共产党领导下的人民群众；依法治国的途径和形式是在党的领导下，依照宪法和法律规定，人民管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务；依法治国的根本目的是保证人民充分行使当家做主的权利，维护人民当家做主的地位。

2014年12月，习近平在江苏调研时第一次明确提出“要主动把握和积极适应经济发展新常态，协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党，推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶”。^① 2015年2月，在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上，习近平强调要把全面依法治国放在“四个全面”的战略布局中进行总体把握，深刻认识其内涵。在我国，依法治国是一切国家机关必须遵循的基本原则。全面推进依法治国基本方略的新方针是“科学立法，严格执法，公正司法，全民守法”。科学立法是实现依法治国的前提条件，立法机关要严格按照《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）制定法律，逐步建立起完备的法律体系，使国家各项事业有法可依。严格执法是实现依法治国的重要环节，依法行政就是要求各级政府及其工作人员严格依法行使其权力，依法处理国家各种事务。公正司法是实现依法治国的重要条件，要求执法机关和执法人员必须严格执法，一丝不苟地按照法律规定办事。全民守法是依法治国的重要保证，要求我国的公民和组织进行一切活动，都必须符合国家法律的要求，且大家都必须依照国家法律的规定行使权利、履行义务。而从基本理论内涵上讲，依法治国主要包括两个方面，即良法与善治。良法是善治的前提，善治是法治的目标。^②

（一）依法治国的法首先是良法

依法治国不仅要求做到法律至上、实现规则之治，而且必须以良法来治

① 转引自人民日报社评论部编著《“四个全面”学习读本》，人民出版社，2015，第19页。

② 参见王利明《法治：良法与善治》，《中国人民大学学报》2015年第2期。

理国家。法治最初强调的有法可依只是对立法速度和规模的要求，应坚持治理国家立法先行。但现阶段依法治国更看重对立法质量的要求，作为治国依据的必须是良法。对于如何判断是不是良法，理论界曾有很大争议。形式法治派认为良法的标准主要在于法的制定程序，只要是按照民主程序制定、得到国民一致同意的法律就是良法；实质法治派认为良法的标准主要在于法的内容，贯彻民主精神和公平正义价值观的法律才是良法。良法应当反映人民的意志和利益，符合社会发展规律，同时应当反映国情、社情、民情，具备科学合理的体系。^① 为了实现良法的目标，《决定》提出，“深入推进科学立法、民主立法”。我们要通过立法来完善各项制度，把促进社会公平正义作为立法的核心价值追求，把保障人民安居乐业作为立法目标，通过完善的法律制度实现社会稳定、国家长治久安。有学者具体化了当代中国社会良法的标准，指出良法要做到善待个人，实现人与人的和谐；善待社会，实现人与社会的和谐；善待自然，实现人与自然的和谐。善待个人要求立法平等地对待和尊重所有的人，尊重和保障人权，特别是保障社会弱势群体的权利；善待社会要求立法公正合理地调整利益关系，促进社会公正，在公平正义观念指导下，实现各个阶层、群体、集团利益的最大化；善待自然要求在立法中确立天人合一的世界观，建立健全人与自然和谐相处的法律机制，科学规定环境权和环境义务，使环境权成为一种普遍权利和基本人权。^②

（二）依法治国的方式必须是善治

善治作为一种治理方式和模式，本身是良法之治，通过良法的贯彻实施实现国家治理的现代化，最终建成政治开明、经济发达、人民幸福、国泰民安的法治国家。

首先，实现善治要维护宪法、法律权威，做到法律至上。宪法是在党的领导下由人民当家做主制定的，是党和人民意志的集中体现。我国宪法以国家根本大法的形式，确立了中国的基本发展道路、基本制度，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，是维护国家统一、民族团结、社会有序发展的基石，必须坚持维护宪法权威。全面依法治国，首先是依宪治国，宪法是党治国理政、治国安邦的总依据、总规则；全面依法治国，必须先

① 参见王利明《法治：良法与善治》，《中国人民大学学报》2015年第2期。

② 参见张文显《和谐精神的导入与中国法治的转型——从以法而治到良法善治》，《吉林大学社会科学学报》2010年第3期。

是“宪法之治”，只有恪守宪法原则、履行宪法使命，才能使人民当家做主得到保证，使党和国家的事业得到顺利发展。而法律权威和法律至上是法律得到执行的保障和后盾，是法律规定的各种权利义务和秩序正常实现的保证，在实践中，法律权威一方面来自法律本身的合理性，法律的合理性使人们从内心相信法律，信任法律，遵循法律规则来选择自己的行为；另一方面来自国家的强制，靠国家机器来保障实现。任何组织或个人，都不得有超越宪法和法律的特权；一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。

其次，善治要求以法治思维全力推进平安中国和法治中国建设，重点是推进司法领域的改革，实现国家治理体系和治理能力现代化。经济全球化带来了许多机遇和挑战，中国处于社会转型时期，各种矛盾突出，并趋于复杂化。在这种情况下，我国必须提高运用法治方式解决问题的能力，以法治思维化解矛盾，使法律作为一种社会关系调节器深入社会生活的方方面面。为了做到这一点，我们要在法治框架下，保证公正司法，推行司法公开，提高司法公信力，在司法活动的过程和结果中体现公平、平等、正义的精神，以创造公正、严明的法治环境。司法公正是良法得到善治的基本要求，也是依法治国的基本底线，公正的司法活动是解决社会纠纷、维护社会秩序、保障社会公正的最后一道关口，司法公正是突出法治核心价值的要求，也有助于完善国家治理体系和提高国家治理能力。

最后，善治要求规范权力运行、深入推进依法行政。党史和国史反复证明：“办好中国的事情，关键在党。”^①在带领全国人民实现中华民族伟大复兴中国梦的历史新征程上，为人民掌好权、执好政，是党必须担当的历史使命。党员干部作为国家管理权力的直接行使者，担负着贯彻宪法与法律的任务，他们能力的高低直接影响着其手中掌控的权力行使的正确程度，关系着整个国家的法治建设，乃至整个社会的和谐与稳定。而保持党的先进性和纯洁性，一个不可或缺的工作就是加强对权力运行的制约和监督，加强反腐倡廉建设，增强党员干部的法治观念和依法办事意识。党员干部是我国现代化建设事业的组织者和领导者，也是我国民主法治建设的指挥者和实施者，这就要求党员干部，尤其是领导干部要把法律法规学习作为一项日常工作，

^① 中共中央党史研究室编《历史是最好的教科书：学习习近平同志关于党的历史的重要论述》，中共党史出版社，2014，第176页。

通过学习法律知识领会依法治国的精神与内涵，培养自身的法治能力，以更好地传达国家的法治精神。党员干部要在熟练掌握和运用法规制度的前提下履职尽责、推动工作，把法治意识渗透于工作、学习、生活的方方面面。在实践中，党员干部在一些行为中有很大的自由裁量权，法治原则要求自由裁量权的行使必须符合法治价值观和精神，在很多场合中，自由裁量权如何行使是法律规则难以具体规制的，一个决策是否符合法治原则，在很大程度上取决于做出具体决策的主体的行为是否符合决策规则和决策程序。当前，我国反腐败工作力度越来越大，但各种司法腐败、行政腐败案件难以杜绝，究其原因除了法律制度还不完善，存在一些对权力监督无力或监督缺位的地方，导致党员干部有权力寻租的机会外，就是各级党员干部尤其是领导干部的法治意识不强，他们没有尊重法律、敬畏法律的观念，在他们的心目中，权大于法，权可以代法，什么事情都是领导说了算，导致他们敢于目无法纪而徇私舞弊、贪赃枉法。没有相对强烈的法治意识就不能懂得自己手中的权力是人民授予的，是受人民监督的，就容易将自己手中权力异化为谋取自身利益的工具。因此我们一方面要建立健全反腐倡廉基本制度，建立权力监督约束制度，另一方面还要教育党员干部坚决摒弃工作中的随意性，把自己的思维方式建立在法治的基础上，克服凭经验办事、用土办法干工作的现象，树立起权力应该受到监督和制约的观念。党员干部如果能够在具体工作中切实保护人民的权利，其行为就会因为符合法治的精神而容易得到群众的认可和接受，得到群众的信任，群众就越能融入并参与到社会管理的行列，社会和谐就越能实现。十八大报告首次提出，要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

规范权力运行要求依法行政，即政府权力的运用要在法律规则体系之内。依法行政也是世界各国当代政府在行使行政权过程中普遍遵循的准则。依法行政是实现依法治国的保障，是落实这一治国方略的基础和关键所在。依法治国的本质就是要实现人民当家做主，规范公权力，保障公民权利。而依法行政就是要将政府行政机关行使权力、管理公共事务的行为纳入法治轨道，其权力与管理职能、职责由法律授予并依据法律的规定得以行使和履行。孟德斯鸠在《论法的精神》一书中指出：一切有权力的人都易滥用权力，这是一条亘古不易的真理。为此，要为权力划定界限，通过程序设置让权力的运行过程公开，并完善权力监督制衡机制，“阳光是最好的防腐剂”。

依法行政要求政府官员和各级行政主体工作人员都依照法定职权和法定程序办事，正确行使权力，防止权力滥用，保证政务公开，使行政行为不偏离为人民服务的目标。依法行政的重心和实质就是依法治权，而非依法治民。依法行政是发展社会主义市场经济的要求，市场经济是法治经济，天然地要求市场主体和政府都依法行事，政府以法律手段管理经济。特别是在我国发展市场经济过程中，要求政府相应地转变职能和管理手段，依法管理社会、协调利益关系，促进市场经济的有序发展。依法行政要求在行政执法上，明晰执法主体的权限、职责、程序、任务，将行政执法工作公开化，增强执法工作的透明度。同时实行执法工作的责任化，贯彻考核奖惩制度、执法错案追究责任制度，严格执法责任。

第二章

完善立法

随着经济进入新常态，经济的发展需要相应的法律制度予以保障，关于这一点，在河南也不例外。在法律体系中，地方立法的完善有利于弥补中央立法的不足，是促进经济发展的需要，因此有必要对地方立法予以修改、完善、更新。

第一节 经济新常态催生地方立法完善

地方立法包括地方权力机关的立法和地方行政机关的立法。地方国家机关的立法权源于宪法、组织法和立法法的授权。近年来，地方立法被广泛运用，其数量保持着上升势头。地方立法对地方政治、经济与文化产生重要影响，随着经济发展向新常态转变，地方立法特别是地方经济立法应当被及时地进行废、改、立，从而使地方立法适应经济新常态发展的需要。

一 经济新常态对地方立法的挑战

传统的唯“GDP”增长理念，虽然带来了大量的物质财富，却也由于施行粗放的经济增长方式，造成收入分配不均、环境破坏、民生发展落后于经济增长。在中国逐渐步入中等收入国家行列，经济增长进入新常态的时期，提高经济增长质量对于避免陷入‘中等收入陷阱’至关重要。^① 具体而言，“唯 GDP”经济增长带来了如下问题：赶超发展成症、经济效益偏低、

^① 叶初升、李慧：《增长质量是经济新常态的新向度》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）2015年第4期。

投资依赖过度、扩大消费障碍多、创新驱动不力、贫富差距较大、经济风险累积、资源环境形势严峻、产业转型升级艰难、城镇化仍然滞后、“设区热”愈演愈烈、“政策依赖症”难以摆脱等。^① 现有的有关经济发展方面的法律制度是在过去的经济背景下制定的，经济新常态必然给现有的有关经济发展方面的法律制度带来诸多的新挑战。

（一）经济新常态对政绩评价机制提出的挑战

在过去，中央政府以 GDP 作为地方经济发展的唯一目标，同时也以 GDP 为标准决定地方官员的升迁。这样的绩效考核制度使得地方政府主观上对于发展经济有强烈意愿，从而导致地方政府过度开发自然资源，而缺乏对于环境治理、环境保护、环境投资的热情。这种经济发展模式恰恰是经济新常态所摒弃的。因此，有必要建立新的绩效考核和评价机制以促进经济新常态发展目标的实现。

（二）经济新常态对环境保护提出的要求

地方政府的根本职能是在发展经济的基础上保证社会政治、经济、文化和生态环境等的健康、有序、和谐发展。因此，地方政府具有双重任务：发展地方经济的地方经济任务和实现社会良性发展的任务。在政府的双重任务中，前者是手段，后者是目的，即通过发展经济的手段实现社会政治、经济、文化和生态环境等的健康、有序、和谐发展。但遗憾的是，由于现行政绩考核制度的错位，地方政府在决策时过多地注重地方经济的发展而漠视社会发展的目标，因此在地方经济发展与地方环境保护互相博弈的背景下，地方利益成为地方政府考虑且首先考虑的重要因素，于是漠视环境保护等涉及公共利益的社会发展目标就成为现实的必然。这是过去的通常做法，这种片面追求经济数据的做法必然影响到实现社会政治、经济、文化和生态环境等的健康、有序、和谐发展。

2013 年的中央经济工作会议对生态环境保护形势的定性还是“生态环境恶化”，2014 年的中央经济工作会议却指出：“现在环境承载能力已经达到或接近上限，必须顺应人民群众对良好生态环境的期待，推动形成绿色低碳循环发展新方式。”2014 年对环境保护现状的定性是比较准确的。面对严重的环境问题，经济新常态要求环境改善与资源节约成为常态，为此我们必须加速淘汰高污染、高能耗产业，有效缓解因环境污染带来的民生之痛。经

^① 参见李佐军《引领经济新常态应解决十二大难题》，《理论导报》2015 年第 1 期。

济新常态背景下的经济发展与环境保护博弈的结果应该是环境保护取得绝对性的胜利。于是环境保护的绝对优先地位必将对现有以发展地方经济为核心的相关法律制度提出新挑战。

（三）经济新常态对民生制度提出的要求

“经济新常态”绝不仅仅是一个经济概念，它具有丰富内涵和前瞻性，适应经济新常态必须注重民生利益。适应经济新常态首先意味着要重视民众的消费。消费的原本意义是通过对人类需求的满足而不断促进人的自由全面发展。但是在过去，少数人的奢侈和多数人的浪费，少数阶层甚至民众存在着向西方发达国家仿效奢侈型消费的态势，以及被艾伦·杜宁称为“炫耀性消费”等的消费模式正侵蚀着人们的消费走向。^①也就是说，在过去，消费走向异化，“消费主义的生活方式呈现的情形是，一个人的需要已经不是出于他自己的自然需要，而是一种虚假的、被强迫的或被组织的需要”。^②在经济新常态背景下，这种消费应该消失，取而代之的应是绿色消费、生态消费、循环消费和适度消费等可持续消费，这就意味着我们必须制定相应的法律制度来引导、督促和实现“新”消费。经济新常态背景下的个性化、多样化消费将成为消费的主流，这意味着政府不仅要维护消费者的基本权益，而且要围绕“个性化、多样化”让消费服务升级，意味着我们的生活质量、生活方式等方面须与时俱进，让民生适应经济新常态的需要。经济新常态下的经济发展模式必然导致经济总量水平的下降，由此必然导致我国社会保障事业面临着社会保障财政投入能力降低、企业缴费能力下降、社会保障基金压力增大、社会制度公平性问题更加凸显等问题，因而必须通过调整相应的经济制度来满足经济新常态对现有的保障经费的需要，这就需要过去制定的相关的社会保障法律制度进行适当的调整和更新。总之，经济新常态对现有的民生法律制度提出了新的要求。

（四）经济新常态对人口提出的挑战

过去的一切制度是以我国的人口红利为背景建立起来的，但是2010年以来，我国人口增长率处于5‰左右的低水平，并且有可能在21世纪30年代末转为负增长；同时，人口老龄化加速，平均预期寿命显著延长，在此基

① 包庆德：《消费模式转型：生态文明建设的重要路径》，《中国社会科学院研究生院学报》2011年第2期。

② 包庆德：《消费模式转型：生态文明建设的重要路径》，《中国社会科学院研究生院学报》2011年第2期。

础上导致劳动年龄人口减少,人均抚养比开始提高;另外人口素质显著提高,人力资本存量大幅度增长,而简单劳动力资源逐步降低;人口城乡分布格局改变,人口城镇化快速发展。上述问题出现导致人口的变化会从供给和需求两个方面影响各个要素市场,进而影响整个经济的供给与需求的长期均衡。人口红利是过去经济发展的重要因素,在经济新常态下,上述问题必然会发展带来新的挑战。

(五) 新经济增长点对现有法律制度的挑战

适应经济新常态要求积极培育新的经济增长点。新的经济增长点是指市场前景需要潜力比较大、增长比较快,辐射带动能力强,经过努力可以较快发展的新兴产业。通过高新产业来培植新经济增长点是一些科技比较发达的国家的通常性做法,如美国、日本和德国的政府和企业都将智能机器人产业作为未来经济发展新的增长点。美国谷歌(Google)公司是目前世界上最具创新意识和研发能力的科技公司之一,尽管其在搜索、广告和云计算方面在世界范围内已经取得了巨大的成就,但是最近该公司将重金砸向智能机器人产业,陆续收购多家与智能机器人有关的技术公司。谷歌进军智能机器人领域是为其长远利益作打算,意义深远。从目前我国经济发展的现状来看,除了应当效仿谷歌公司大力发展智能机器人产业外,我国新的经济增长点还应该包括高科技产业(如医药制造、汽车电子及通信设施制造、胶印设备制造、基础软件和应用软件服务等)、消费性服务业(如品牌消费、旅游消费和婚庆消费等)、信息化技术产业(如农业信息化、电子商务等)、中介服务业(如科技服务实体、现代物流业、信用担保业等)、教育产业等。但是由于我国现有的法律制度是基于粗放型经济发展模式建立起来的,因此经济新常态对过去建立起来的法律制度提出了新挑战。

二 经济新常态有待地方立法的保障

经济新常态下政绩评价机制、环境保护机制、民生保障机制、人口机制以及经济增长点都发生了巨大的变化。就中原经济区而言,其经济新常态有自身的特点,要实现河南在经济新常态下的生存、发展,有必要对在过去形成的法律制度予以创新、发展,并根据中央的法律制度制定出可执行的、可操作的地方性法规和规章。通过执行地方性立法,落实中央立法有关经济新常态的规定;通过自主性地方立法制定出适合河南省经济新常态的法规、规章;针对中央立法的不足,围绕着河南省经济新常态制定出创新性的地方立

法。有关河南就中原经济新常态的地方立法将在下文中具体阐述。

第二节 河南省地方立法现状及评析

河南省过去在地方立法方面取得了诸多成就，但与此同时依旧存在诸多问题。随着经济新常态的到来，传统的地方法律制度已经不能适应新时代的要求，有必要对现有的地方立法予以审视，以便及时地根据经济新常态发展的需要，对地方立法予以废、改、立。

一 河南省地方立法取得的成就

在地方立法方面，河南省人大常委会做出了许多有益的尝试，并取得了良好的立法效果。

（一）立法程序开始走向科学

与全国其他兄弟省份相比，河南省在科学立法方面走在了时代的前列。这种进步表现在以下几个方面。

1. 推行了立法项目论证工作

立法项目论证的价值在于以立法活动质量来保证立法活动结果质量。立法项目论证通过立法申请项目的取舍、排序，将那些不具备必要性和可行性的项目剔除出立法规划，将那些不完全具备条件或者时机尚不成熟的立法项目暂缓执行，较好地防止了可有可无、先天不足、超越现实、制造矛盾的立法项目的出台，从源头上保证了立法质量。立法项目征集及其论证制度是近年来各省为提高地方立法的质量进行尝试的立法程序制度，该制度对于从源头上提高立法质量具有积极的意义，因而备受各地立法机关的青睐。河南省是推行立法项目论证比较早的省份之一。2003年5月20日，河南省人大常委会发布了《关于公开征集2004年至2008年五年地方立法规划项目的公告》，就人大及其常委会今后五年的立法项目公开征求全民意见。2009年，郑州市人大常委会通过《郑州日报》、郑州人大网等多家新闻媒体发布公告，面向社会公开征集2009年至2013年立法规划建议项目。立法项目公开征集与论证工作悄然在中原地区展开。

2. 立法听证成为河南省立法的常态

立法听证又称立法论证，“立法论证是指一定的主体在立法活动中，运用一定的方法，借助一定的信息，通过一定的步骤，对立法的制度设计和内