

人大文苑

全国人大图书馆 编

2016 第 | 四 | 辑



完善以宪法为核心的 中国特色社会主义法律体系

预算决算审查监督的湖南创新与思考

从人大代表违法犯罪看人大制度建设

乡镇人大制度研究：困境、突破及发展完善

 中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

REN DA WEN XIE

人大文撷

REN DA WEN XIE

2016 年第 4 辑

(总第 43 辑)

图书在版编目 (CIP) 数据

人大文辑. 2016. 第4辑/全国人大图书馆编. —北京:
中国民主法制出版社, 2016. 2

ISBN 978-7-5162-1138-0

I. ①人… II. ①全… III. ①全国人民代表大会—
工作—文集 IV. ①D622-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 042993 号

图书出品人/ 刘海涛

出版统筹/ 赵卜慧

责任编辑/ 张霞

书名/ 人大文辑 (2016 年第4辑)

REN DA WEN XIE

作者/ 全国人大图书馆 编

出版·发行/ 中国民主法制出版社

地址/ 北京市丰台区玉林里7号 (100069)

电话/ (010) 63055259 (总编室) 63056573 63058790

传真/ (010) 63056983 63056573

E-mail: MZFZ@263.net

经销/ 新华书店

开本/ 16开 787毫米×1092毫米

印张/ 5.5 字数/ 134千字

版本/ 2016年6月第1版 2016年6月第1次印刷

印刷/ 永清金鑫印刷有限公司

书号/ ISBN 978-7-5162-1138-0

定价/ 总定价120元 (全6辑, 本辑20元)

出版声明/ 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

顾 问 杨景宇 刘 政 张春生 周成奎 吴高盛 汪铁民

编 辑 常 虹 汤丽萍 孟维光 代 昕 胡 潇

主 编 张 兰 王 敏 王文友

执行主编 王文友



本辑聚焦

《完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系》一文，是作者对习近平总书记立法思想的述论。认真领会和落实总书记的这一指导思想，才能推进立法理论和实践创新，切实提高立法质量，实现依法治国。

人大如何正确、有效地实行对政府预决算的审查监督，不仅是党中央对各级人大提出的新要求，也是人们普遍关注的问题。《预算决算审查监督的湖南创新与思考》为我们提供了有益的启示。

近年来，人大代表违法犯罪呈多发态势，这不仅危及人大作为国家权力机关的形象，而且引起了人们对人大制度建设的思考。原因是什么？如何防范？不妨读一下《从人大代表违法犯罪看人大制度建设》一文。

从法理上讲，乡镇人大也是地方国家权力机关，我国的宪法及相关法律也对乡镇人大的性质、职权等作了明确规定，但实践也告诉我们，乡镇人大工作一直是一个较为薄弱的环节。如何破解这一难题？《乡镇人大制度研究：困境、突破及发展完善》对此作了有益探索。

立法工作

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系

——习近平立法思想述论 冯玉军 (01)

关于设区的市制定地方性法规几个具体问题的思考 董高群 (13)

地方立法重复的反思

——以4省市人大消费者权益保护立法为例 孙述洲 (16)

监督工作

预算决算审查监督的湖南创新与思考 朱新民 (22)

激活“休眠”的人大职权

——人大质询权的实践与思考 许美群 (27)

代表工作

创新代表候选人建议人选产生机制是把好代表入口关的重要基础和保障 符乔荫 (31)

关于破解代表建议办理难题之思考 王志刚 (38)

从人大代表违法犯罪看人大制度建设 王晓敏 (40)

县乡人大工作

宪法宣誓，从探路到规制	田必耀 (49)
县、乡人大换届选举应注意的几个问题	章建宁 (52)
乡镇人大制度研究：困境、突破及发展完善	曾庆辉 (55)

外国议会

越南国会基本结构及运转特点	聂慧慧 (64)
德国预算原则、作用及理念	陈 征 (67)
国外对非政府组织如何立法	赵 光 (70)

信息荟萃

关于质询权常态化行使的思考	(73)
增强执法检查实效的路径探索	(74)
人大代表建议、批评和意见分类办理的建议	(75)
保障代表闭会期间依法履职的建议	(76)
地方人大及其常委会讨论决定重大事项的具体范围	(77)

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系

——习近平立法思想述论

● 冯玉军

立法是国家的重要政治活动，立法工作关系党和国家事业的发展全局，在全面建设小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局中，将发挥越来越重要的作用。回顾改革开放30多年来立法方面取得的成就，中国特色社会主义法律体系基本形成，国家和社会生活总体上实现了有法可依无疑是最为引人注目的。但与此同时，随着实践的发展，进一步完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，推进国家治理体系和治理能力现代化，使其更好地为改革开放保驾护航、更好地维护国家法制统一、更好地建设社会主义法治国家具有重大现实意义和长远意义。

习近平同志对新中国成立60年来立法工作的成就予以了高度评价，他说：“我国形成了以宪法为统帅的社会主义法律体系，我们国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是我们取得的重大成就。”^①但面对党和国家未来更为艰巨的使命，他强调要进一步加强和改进立法工作。“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”^②形势在发展，时代在前进，法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。要完善立法规划，突出立法重点，坚持立改废并举，提高立法科学化、民主化水平，提高法律的针对性、及时性、系统性。要完善立法

工作机制和程序，扩大公众有序参与，充分听取各方面意见，使法律准确反映经济社会发展要求，更好地协调利益关系，发挥立法的引领和推动作用。^③“加快完善法律、行政法规、地方性法规体系，完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系，为全面推进依法治国提供基本遵循。”^④下面笔者就习近平立法思想及其关于法律体系完善的相关论述进行梳理分析。

一、树立宪法权威，完善宪法监督体制机制

在习近平总书记看来：“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。实现这个目标要求，必须全面贯彻实施宪法。”^⑤众所周知，全面依法治国必须坚持宪法至上，树立宪法权威，建立完善的宪法监督制度。在论及宪法的重要性、权威性时，习近平指出：“我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。”^⑥“我国宪法以国家根本法的形式，确立了中国特

① 《坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设》，载《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第144页。

② [战国]《韩非子·有度》。

③ 参见习近平《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，载《人民日报》2014年9月6日第2版。

④ （这是习近平同志2014年10月23日在党的十八届四中全会第二次全体会议上的讲话的第二部分和第三部分）。习近平《加快建设社会主义法治国家》，载《求是》2015年第1期。

⑤ 习近平《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》（2012年12月4日），载《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第88页。

⑥ 《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》（2014年10月29日）。

色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，成为历史新时期党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。……我们要更加自觉地恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命。”^①

宪法实施是宪法保持生命力的关键，也是建设社会主义法治国家的基本要求，必须加快建设包括宪法实施和执法、司法、守法等方面的体制机制，坚持依法行政和公正司法，从而确保宪法法律全面有效实施。依宪治国，就是要坚持人民的主体地位，保障人民的基本权利。依宪治国，就是要用宪法约束公权力，把公权力关进宪法制度的笼子。依宪治国，就必须保障宪法的实施。习近平同志强调“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。我们要坚持不懈抓好宪法实施工作。”^②他指出“宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。”^③十二届全国人大常委会第十一次会议决定将每年12月4日定为国家宪法日，建立宪法宣誓制度，有利于在全社会增强宪法意识、彰显宪法权威，增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于和维护宪法。

宪法监督是保障宪法的正确实施，维护和巩固社会主义民主制度的重要活动和制度。它是维护宪法权威与尊严的客观需要，保证国家法制统一与国家主权的制度基础，保障公民基本权利的必然要求。完善宪法监督制度，其一要坚持党对宪法监督工作的领导，充分认识宪法监督制度的重要性。其二要

完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制，建立承担宪法监督职能的具体机构，明确宪法监督的具体程序。习近平指出“各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，维护国家法治统一、尊严、权威，加强对‘一府两院’执法、司法工作的监督，确保法律法规得到有效实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。”^④其三要加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。其四要在宪法监督的基础上，进一步加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督，努力形成科学有效的权力运行和监督体系，增强监督合力和实效。^⑤

二、完善立法体制

改革开放以来，根据宪法、立法法、地方组织法等关于制定法律、行政法规、地方性法规以及规章的规定，我国逐渐构建起了较为完善的立法体制，“它是中央统一领导和一定程度分权的，多级并存、多类结合的立法权限划分体制。最高国家权力机关及其常设机关统一领导，国务院行使相当大的权力，地方行使一定权力，是其突出的特征。”^⑥从现实发展看，现行立法体制总体上适应改革开放30多年来我国经济社会发展需要，功不可没，但也暴露出不少问题。“立法体制同其他客观事物一样，它是随着国家政治、经济、文化和社会生活的发展变化而发展变化的”^⑦“各有关方面都要从党和国家工作大局出发看待立法工作，不要囿于自己那些所谓利益，

① 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》（2012年12月4日），载《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第88页。

② 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》（2012年12月4日），载《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第88页。

③ 《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》（2014年10月20日），载《习近平关于全面推进依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第47页。

④ 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，载《人民日报》2014年9月6日第2版。

⑤ 习近平：《加快建设社会主义法治国家》，载《求是》2015年第1期。

⑥ 张文显主编《法理学》，高等教育出版社、北京大学出版社2011年版，第193页。

⑦ 李培传《论立法》，中国法制出版社2013年版，第163页。

更不要因此对立法工作形成干扰。要想明白，国家和人民整体利益再小也是大，部门、行业等局部利益再大也是小。彭真同志说立法就是在矛盾的焦点上‘砍一刀’，实际上就是要统筹协调利益关系。如果有关方面都在相关立法中掣肘，都抱着自己那些所谓利益不放，或者都想避重就轻、拈易怕难，不仅实践需要的法律不能及时制定和修改，就是弄出来了，也可能不那么科学适用，还可能造成相互推诿扯皮甚至‘依法打架’。这个问题要引起我们高度重视。”^①

古人云“法令行则国治，法令弛则国乱。”“明法者强，慢法者弱。”在改革进入攻坚区和深水区的历史新阶段，如何更好地发挥立法的引领和推动作用，关系到全面深化改革能否顺利推进，更关系到改革的成果能否巩固和持久。由此，按照社会经济发展的趋势回应人民群众的最大需求，不断调整和优化立法体制改革，成为完善中国特色社会主义法律体系的重要保证。按照党的十八届三中全会决定精神，我国应在以下几个方面完善立法体制：

（一）加强党对立法工作的领导

历史和现实一再证明“中国共产党的坚强领导是中国实现社会主义现代化的根本保证，是维护中国国家统一、社会和谐稳定的根本保证，是把亿万人民团结起来、共同建设美好未来的根本保证。这是中国各族人民在长期革命、建设、改革实践中形成的政治共识。”^②党领导人民制定宪法和法律，是党的领导在社会主义法治建设方面的具体体现，也是党坚持依法执政的重要内容。党的十八届四中全会决定指出，“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证”。同时提出要“加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序”。^③改革开放以来立法的实践证明，只有充分发挥党委凝聚各方智慧、协调各方力量的作用，立法工作中的重大问题才能得到有效解决。党的领导为立法工作提供科学的思想指导、

政策引导和组织领导，对于确保立法代表最广大人民的根本利益、始终保持立法的正确方向，对于维护社会主义法制的统一和尊严、有效防止立法中的地方和部门保护主义具有重要意义。

依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略，而能不能做到依法治国，关键在于党能不能坚持依法执政，各级政府能不能依法行政。习近平同志郑重提醒全党同志，要增强依法执政意识，坚持以法治的理念、法治的体制、法治的程序开展工作，改进党的领导方式和执政方式，推进依法执政制度化、规范化、程序化。

从学理上分析，党对立法工作的领导是政治领导、思想领导、组织领导的统一。具体有如下几个特点：第一，它是以执政党的身份执行领导立法的任务。第二，它是组织行为和集体行为，而不是个人的行为。由于立法活动在我国国家和社会生活中的重要性，也由于立法活动是一项科学活动，党作为执政党领导立法，为避免不犯错误和少犯错误，就需要通过集体领导，运用集体的智慧和力量，制定正确的路线方针政策，领导国家立法。第三，它是由党的中央委员会和相应的地方党委领导立法。党对立法的领导，主要应定位在中央和省级的地方，基层党委不一定都要起领导作用。中共中央通过大政方针指引全国性立法，地方党委也需要通过政策指引地方立法。由于立法调整具有普遍性和非个别性，这对党的政策的宏观性、指导性提出了覆盖面上的要求。按照新立法法的规定，在当代中国，地方立法一般是由设区的市以上的主体行使的。因此，主张由一定层级以上的地方党委特别是省级地方党委领导立法，更符合实际情况。第四，它是通过国家权力机关进行的立法。中国共产党与国家权力机关的性质不同，职能不同，组织形式和工作方式也不同，两者不能相互代替。因此，党领导国家立法就不能绕过国家权力机关或代替权力机关立法，而应积极支持和尊重人民代表大会履行职能，依照法定

① 习近平《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》（2013年2月23日）。

② 国务院办公厅《中国的政党制度》，载《人民日报》2007年11月16日第15版。

③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社2014年版，第5、9页。

程序开展各项立法活动。

党在中央和地方立法机关设立的党组应当在所在单位发挥领导核心作用，应当认真履行政治领导责任，做好理论武装和思想政治工作，负责学习、宣传、贯彻执行党的理论和路线方针政策，贯彻落实党中央和上级党组织的决策部署，发挥好“把方向、管大局、保落实”的重要作用。改革开放以来的立法实践证明，只有充分发挥党委凝聚各方智慧、协调各方力量的作用，立法工作中的重大问题才能得到有效解决；只有坚持党的领导，才能保证党的理论和路线方针政策贯彻执行。

坚持中国共产党对立法工作的领导，党本身也要遵守宪法和立法法以及其他法律的规定，认真履行党要管党、从严治党的责任。党组议事决策应当坚持集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定，重大决策应当充分协商，实行科学决策、民主决策、依法决策。在对立法工作作具体指导的过程中，要坚持运用法治思维、法治原则、法治方式，实现党对立法工作领导的制度化、规范化、程序化，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。

完善党对立法的领导体制，首先，要完善党内法规制定体制机制，注重党内法规同国家法律的衔接协调、相得益彰。在促进国家法律规范体系完备的同时，构建以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系，提高党内法规执行力。党章等党规对党员的要求比法律要求更高，党员不仅要严格遵守法律法规，而且要严格遵守党章等党规，对自己提出更高要求。^①其次，要推进党领导立法的惯例做法规范化、制度化。长期以来，党向全国人大常委会提出修宪建议和其他重要立法建议，党推荐、选派优秀党员担任国家立法机关的职务等已成惯例。这些惯例做法和权力行使，从依法立法的角度看，需要有可遵循的程序和制度依据。最后，要修改完善《中共中央关于加强对国家立法工作领导的若干意见》，进一步规范党领导立法的工作程

序，使党的主张与人民意志相统一，转化为国家意志。同时以党规形式明确党对人大立法的领导程序和行权边界，明确党组织与国家政权机关的关系。^②

（二）发挥人大在立法工作中的主导作用

作为我国政治制度中最重要的顶层设计，人民代表大会制度体现、协调和处理人民代表大会与公民、国家行政机关及司法机关的关系，是人民参政议政、决定国家和社会公共事务的基本方式。我国现行宪法规定中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关，是行使国家立法权的国家机关。立法法进而对全国人民代表大会及其常委会、地方人民代表大会及其常委会的立法权限作了界定。

发挥人大在立法工作中的主导作用，一要明确最高立法机关的专属立法权，协调处理好人大立法和常委会立法的关系，强化上位法对下位法的监督统合作用，确保法制统一。依照宪法和立法法，二者行使国家立法权的基本权限划分是：全国人大制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律；全国人大常委会制定和修改除应由全国人大制定的法律以外的其他法律。未来除了继续有效发挥全国人大常委会的立法职能以外，应相对加大和增强全国人大本身的立法职能。全国人大所制定基本法律的修改原则上仍由全国人大按立法程序进行，增加全国人大和地方各级人大立法的数量，进一步体现立法的民主性，扭转常委会立法比重过高的局面，逐渐实现人大立法由被动“虚置”向主动“主导”、由“常委会主导”向“人大作用实在化”的方向转变。

发挥人大在立法工作中的主导作用，二要明确不同立法主体的立法权力边界，协调处理好人大立法和行政立法、地方立法的关系，以全国人大及其常委会为中心展开有效的宪法和法律监督，保证行政立法和地方立法与宪法法律的统一，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。当前我国行政立法和地方立法的数量远远超过法律的数量，即使是全国人大及其常委会的立法，

① 习近平《加快建设社会主义法治国家》，载《求是》2015年第1期。

② 参见陈俊《〈立法法〉修改后我国立法体制的发展展望》，中国立法学研究会2015年学术年会论文稿。

实际起草机构大多数仍是国务院或其下属行政机关。对此有必要进一步厘清国家立法机关对国务院授权立法的范围、边界，企业、财税、金融等领域的基本法律经过实践检验、条件成熟时应由全国人大或者全国人大常委会制定。与此同时，在明确中央立法权限的同时，各级地方立法权限也要尽可能明确划分，表述上“宜细不宜粗”，强调可执行性，避免语义模糊，防止其他立法主体的“越权”现象。对地方立法“授权”和“限权”，要充分适应各方面的复杂情况，不宜“一刀切”，应当审时度势，当宽则宽，当严则严，发挥中央和地方立法机关的“两个积极性”。另外，现行宪法第62条、第67条规定，“监督宪法实施”的权力属于全国人大及其常委会，“解释宪法”的权力则排他性地属于人大常委会，这些重要机制亟须在实践中激活应用。

发挥人大在立法工作中的主导作用，三要进一步完善人大监督的体制机制。习近平指出，“人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。”^①具体来说，人大可以通过“备案审查”和“改变撤销”两种机制对规范性文件进行监督。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》（以下简称《决定》）指出：“加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。”新修订的立法法增列主动审查、增加全国人大专门委员会和常委会工作机构对审查建议的反馈、重申司法解释为备案审查对象等举措。此外，我们应启动对违反宪法法律的规范性文件的“改变撤销机制”。实际操作中，可先选择某些违宪违法严重、负面影响大的典型规范性文件予以改变或撤销，以发挥警示作用，提高各级各类机关、组织维护法制统一的自觉性。

发挥人大在立法工作中的主导作用，四要加强人大主导立法的平台保障和人才资源库建设，提高人大常委会中有丰厚学养和法治实践经验的专职常

委比例，依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。

（三）加强和改进政府立法制度建设

我国的政府立法有三种形式：行政法规、部门规章和地方政府规章。其中，行政法规的制定主体为国务院。部门规章是国务院各部门（包括国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构）根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，按照法定程序制定的执行性规范性文件。地方政府规章是省级人民政府和较大的市的人民政府（包括省会所在市的人民政府和经国务院批准的较大的市的人民政府）根据法律、行政法规和地方性法规，按照法定程序制定的执行性规范性文件。地方政府规章的内容不得与法律、法规相违背，其效力从属于宪法、法律、行政法规和地方性法规。习近平总书记认为，“能不能做到依法治国”的关键，一看“党能不能依法执政”，二看“各级政府能不能依法行政”。^②而做到依法行政的一个重要前提，则是在不与宪法、法律相抵触的前提下民主、科学地推进政府立法工作。

党的十八届四中全会通过的《决定》指出：“加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制。重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草。”其意义在于：明确政府立法在国家立法体制中的地位，加强政府立法工作，运用法律手段促进各地方各领域的经济社会协调发展，实现社会全面进步，体现了民主立法和科学立法相结合，人民参与和专家、专门机关相结合。首先，新立法法对行政法规的制定权限作了细致规定：国务院法制机构应当及时跟踪了解国务院各部门落实立法计划的情况，加强组织协调和督促指导。国务院有关部门认为需要制定行政法规的，应当向国务院报请立项（第66条）；行政法规由国务院有关部门或者国务院法制机构具体负责起草，重要行政管理的法律、行政法规草案由

① 习近平《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》，载《人民日报》2014年9月6日第2版。

② 习近平《加快建设社会主义法治国家 坚定不移走中国特色社会主义法治道路》，载《求是》2015年第1期。

国务院法制机构组织起草(第67条);行政法规的决定程序依照《国务院组织法》的有关规定办理(第69条)。其次,新《立法法》也详尽讨论了规章的制定权限:一是制定部门规章,没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据,部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范,不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责(第80条);没有法律、行政法规、地方性法规的依据,地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范(第82条)。再次,考虑到地方实际工作的需要,新立法法规定,应当制定地方性法规但条件尚不成熟的,因行政管理迫切需要,可以先制定地方政府规章。规章实施满2年需要继续实施规章所规定的行政措施的,应当提请本级人民代表大会或者其常务委员会制定地方性法规(第82条)。最后,要求政府法制机构勇于担责,对各项重要的政府立法从事前、事中以及事后进行严格审查和监督,力求使政府的每一个立法活动从程序到实体内容都符合宪法和法律。

(四) 实现立法和改革相衔接

改革是“变”,法治是“定”,二者既相互冲突,又辩证统一。习近平总书记强调“我们要着力处理好改革和法治的关系。改革和法治相辅相成、相伴而生。”^①他指出:“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”^②应该以法治推动改革,用法治规范改革,推进全面深化改革和法治社会建设同步、有序、健康发展。具体来说,“要实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革发展需要。在研究改革方案和改革措施时,要同步考虑改革涉及的立法问题,及时提出立法需求和立法建议。实践证明行之有效的,要及时上升为法律。实践条

件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规,要及时修改和废止”。^③与此同时,还要切实维护法制的统一和尊严。完善立法体制必须满足维护法制统一的要求,使立法符合我国法律体系的渊源结构和效力层级的制度设计,维护宪法和法律的权威,禁止规范性文件与宪法、法律相抵触和冲突。

按照习近平总书记高屋建瓴的思想指导,修订后的立法法将“发挥立法的引领和推动作用”作为其制定宗旨并列为第1条,同时规定全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要,决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内,在部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定(第13条)。针对现行授权立法规定比较原则化以及有些授权范围过于笼统、缺乏时限要求等问题,立法法规定,授权决定应当明确授权的目的、事项、范围、期限以及被授权机关实施授权决定应当遵循的原则等;被授权机关应当在授权期限届满的六个月以前,向授权机关报告授权决定实施的情况(第10条)。

(五) 赋予设区的市地方立法权

地方立法在我国整体立法工作中有着十分重要的地位。在全面深化改革的新阶段,通过下放立法权、明确地方立法范围有助于省市地方及时高效立法,解决经济社会发展过程中大量事务无法可依的紧迫问题,同时倒逼地方政府提升依法行政的水平。习近平高度重视这个问题,将地方立法主体扩容看成是全面深化改革、发挥地方经济和社会发展积极性和制度创新的关键举措。他指出“地方人大及其常委会要抓紧制定和修改与法律相配套的地方性法规。”^④党的十八届三中全会提出“逐步增加有地方立法权的较大的市数量”,四中全会进一步提出“明确地方立法权限和范围,依法赋予设区的市地方立法权”。新立法法赋予所有设区的市地方立法权,

① 习近平《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上的讲话》(2015年2月2日),中央文献出版社2015年版,第52—53页。

② 习近平《在中央全面深化改革领导小组第二次会议上的重要讲话》(2014年2月28日)。

③ 习近平《在中央全面深化改革领导小组第六次会议上的重要讲话》(2014年10月27日)。

④ 习近平《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,载《人民日报》2012年12月5日第2版。

城市的自我管理权限会得到进一步扩大，能够结合本地区经济建设和城市管理的现状打造更加“合脚”的“法律之鞋”。

在地方立法主体扩容的同时，新《立法法》又对授权立法的权限范围作了严格规定，明确设区的市可以对“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”制定地方性法规。一放一收，体现出地方立法改革的科学性与辩证法，能够为地方发展提供最有效的制度保障，避免重复立法，确保地方政府的决策权更加规范和科学。

考虑到我国设区的市数量较多、地区差异较大，这一工作还需要本着积极稳妥的精神予以推进。《立法法》第72条规定，由省、自治区的人大常委会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素，确定设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间，并报全国人大常委会和国务院备案。此外，根据《民族区域自治法》关于“自治州的自治机关行使下设区、县的市的地方国家机关的职权，同时行使自治权”（第4条）的规定，在自治州人民代表大会可以依法制定自治条例、单行条例的基础上，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。

三、深入推进科学立法、民主立法

经过30多年的不懈努力，我们逐渐摆脱了无法可依的状态，中国特色社会主义法律体系已经形成，但整体立法质量还需进一步提高，有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够，解决实际问题有效性不足，针对性、可操作性不强，亟须加以解决。习近平总书记指出“推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民，依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制，创新公众参与立法方式，广泛听取各方面意

见和建议。”^①

（一）探索创新科学立法的途径和方式

科学立法就是要一切从实际出发，立法合乎社会历史发展规律。习近平总书记指出“必须坚持从中国实际出发。走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系，是由一个国家的基本国情决定的。‘为国也，观俗立法则治，察国事本则宜。不观时俗，不察国本，则其法立而民乱，事剧而功寡。’全面推进依法治国，必须从我国实际出发，同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应，既不能罔顾国情、超越阶段，也不能因循守旧、墨守成规。”“坚持从实际出发，就是要突出中国特色、实践特色、时代特色。”^②以之反观我国现有的法律规范体系，尽管从立法数量和规模上看，为数不少、规模庞大，但在立法体系化和科学化方面尚有比较大的欠缺，法律规范的逻辑自治性、价值一体性、体系融贯性和实施的有效性都很不足，表现为立法成本高昂、质量较低、缺乏实效。

推进科学立法、提高立法质量的目的是增强立法工作的协调性、及时性、系统性，增强法律的可执行性和可操作性，使已经制定出来的法律法规、规章条例立得住、行得通、切实管用。结合前述习近平同志的相关论述，大体有以下几条推进科学立法的途径：

第一，坚持以科学发展观统领立法工作，力求使法律规范符合客观实际，符合改革发展的客观要求，以人为本，树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求推进立法工作。

第二，努力使法律规范更多体现科研进步的成果，以增进人民福祉，维护人民权益；坚持从实际问题和重点领域出发，制定科学的立法规划和立法工作计划，按照立法项目的轻重缓急组织实施。

第三，努力保证法律规范的和谐、统一，坚持

^① 《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》（2014年10月20日），载《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社2014年版，第84页。

^② 习近平《加快建设社会主义法治国家》，载《求是》2015年第1期。

立、改、废、释并举，更加注重法律修改和法律解释，需要修改的法律按照程序及时修改，使重大改革于法有据、有序进行，使需要得到法律授权的重要改革举措按法律程序进行，实现从粗放型向集约型立法的转变。

第四，加强人大对立法工作的组织协调，划清中央与地方、权力机关与行政机关的立法权限，为科学立法提供制度保障；建设、完善立法决策支持系统，为科学立法提供智力支持。

第五，推进立法程序和立法机制创新，建立科学、系统的立法工作机制（诸如立法选项机制、法案起草机制、立法协调机制、立法后评估工作机制、法的清理工作机制、法律法规配套机制等）和立法技术体系（努力使法律规范能够准确表达所要表达的意志），使立法体制能够适应全面深化改革的法制需求，健全立法起草、论证、协调、审议机制，健全向下级人大征询立法意见机制，建立基层立法联系点制度，健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，完善立法项目征集和论证制度，探索委托第三方起草法律法规草案等。

第六，适应全面深化改革的法制需求，大力推进立法程序和立法机制创新，必要时采用集成式“打包立法”方式，除宪法修改外，通过一个集成的修法决定，将需要修改的若干法律一揽子修改。

（二）探索创新民主立法的途径和方式

习近平同志指出“人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。”^①从这个意义上说，“为谁立法”是一个至关重要的问题，直接关系到立法的性质、方向和效果。因此，维护最广大人民的根本权益，是立法工作永恒的主题，也是民主立法、科学立法最根本的价值体现和追求。

民主立法是当代立法的重要理念 and 本质要求。在我国，民主立法是社会主义民主政治的内在要求，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的具体体现，是我国民主进程在立法工作中的集

中反映。我国立法的目的就是人民通过立法活动行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权利，实现当家作主。为此，立法主体、程序、内容都应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，坚持立法公开，发扬协商民主的制度优势，保障人民通过多种途径参与立法活动。坚持民主立法，对于保障公民行使国家管理权，提高立法质量，实现公平正义，维护社会和谐稳定，具有重要意义。

民主立法，必须通过民主的方法开展立法工作，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。当前推进民主立法的重点是健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制，拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

就立法机关内部而言，主要是通过民主的方法开展立法工作，科学、合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务以及国家机关的权力与责任，提高立法主体的代表性、民主性，进一步完善代议民主，发挥人大立法主导作用，完善代议民主和立法程序，确保真正代表和反映民意，保障人大代表依法履职，协调人大和常委会、专门委员会、常委会机构的工作关系，改进立法机关组成人员的产生和组成，完善立法程序，确保其真正代表和反映民意。坚持立法公开原则，在立法的起草阶段广泛听取意见，在审议阶段提高开放程度，通过阶段坚持程序透明，公布阶段力求广为人知，将“开门立法”精神贯穿在立法全过程。

就立法机关外部而言，民主立法主要是在立法过程中扩大公众有序参与，依照法定程序，集体行使职权，把民主立法的理念和做法贯穿在全部立法工作的始终。在通常情况下，无论国家层面的立法还是地方层面的立法，参与的人越多，各种主张和

^① 习近平《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》（2013年2月23日）。

意见的博弈越充分，为各方（或多数人）所接受的方案越符合实际，越符合经济和社会发展的客观要求。让更多的人参与到立法过程中来，发挥最大多数人的聪明才智，可以最大程度避免由于个别人的观点导致的立法不恰当，从而更有利于立法的科学化。

推进民主立法，就要坚持把民主立法的过程作为推动治理体系改革创新的过程，坚持把立法的过程作为统一思想、寻找并凝聚共识的过程。进一步加强立法工作组织协调，完善代议民主和法律起草、审议的协调协商机制，充分发挥人大代表和全国人大专门委员会在立法工作中的作用，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切，最大限度地凝聚共识、凝聚智慧。为此，需要改革法案审议制度、代表会议制度、会议议程制度，健全立法专家咨询制度，发挥立法工作机构作用，建立和完善公众意见汇集和反馈机制等。除依法需要保密的外，所有地方性法规草案和政府规章草案都要通过互联网等传媒向社会公布，公开听取社会各方面的意见。

四、加强重点领域立法

完善和发展中国特色社会主义法律体系，核心任务是推进国家治理体系和治理能力现代化，当务之急是加强重点领域立法。习近平总书记多次强调：“我们要加强重要领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据，把发展改革决策同立法决策更好结合起来。要坚持问题导向，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用。”^①结合党的十八届四中全会和第十二届全国人大立法规划的实际进展，所谓“重点领域立法”，笔者认为主要体现在以下几个方面：

（一）推进公民权利保障法治化

尊重和保护公民的权利是法治国家和法治社会的重要特征。公民的权利只有经过法律的规定和保

护才能实现。公民的权利在得到法律的确认之前往往仅具有宣示意义和理论探讨价值，权利在受到法律的明确规定后方可在受到具体侵犯时通过法律程序和法律渠道得到保护。这是公民权利实现的一种重要保障方式。将公民权利和人权纳入到法治轨道，是世界上法治国家通行的做法。

“尊重和保障人权”不仅是我国宪法的庄严宣示，也是社会主义制度本质的根本体现。习近平同志指出：“我们要依法保障全体公民享有广泛的权利，保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实，努力维护最广大人民根本利益，保障人民群众对美好生活的向往和追求。”^②党的十八届四中全会《决定》进一步强调“依法保障公民权利，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，……实现公民权利保障法治化。增强全社会尊重和保障人权意识，健全公民权利救济渠道和方式。”

（二）完善社会主义市场经济法律制度

党的十八届四中全会《决定》指出：“社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度，……加强市场法律制度建设，编纂民法典。”

经济体制改革是全面深化改革的重点，必须进一步加强市场经济法治建设，坚持和完善基本经济制度，通过科学、系统的经济法律体系建构，形成完善的现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，促进经济发展方式转变，使市场在资源配置中起决定性作用，提高经济立法质量和整体效益，推动国民经济更有效率、更加公平、更可持续发展。关于社会公平正义，习近平总书记指出：“要把促进社会公平正义、增进人民福祉作为一面镜子，审视我们各方面体制机制和政策规定，哪里有不符促

① 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》（2014年9月5日），人民出版社单行本，第9页。

② 习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》（2012年12月4日），载《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第141页。

进社会公平正义的问题，哪里就需要改革；哪个领域哪个环节问题突出，哪个领域哪个环节就是改革的重点。”^① 这个领域目前的主要立法任务有：依法保障各类市场主体合法权益，加强知识产权保护，健全社会信用体系，建设法治化经营环境；编纂完整、统一的民法典，为民事基本制度的稳定发展确立航向；落实税收法定原则，健全、完善税收立法和征管体制，制定增值税法、房产税法、资源税法、环境税法等重要的税种法律，修改《税收征收管理法》《个人所得税法》；完善金融监管和食品安全治理法律体系，加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能；规范财政转移支付行为，促进不同区域间的经济社会协调、平稳发展。

（三）完善社会主义民主政治法律制度

党的十八届四中全会《决定》指出：“制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。以保障人民当家作主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，推进社会主义民主政治法治化。”

加强社会主义民主政治建设，首先，要适应党和国家领导制度、组织制度改革的需要，修改《国务院组织法》，分别制定《地方人大组织法》和《地方人民政府组织法》，使中央和地方权力机关、行政机关的组成、职责与行使职权的原则、程序以及问责制度法定化、规范化。其次，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，规范选举制度的程序，充分发挥我国社会主义政治制度的优越性。最后，通过对立法法、行政复议法、行政诉讼法、行政程序法、人民法院组织法、人民检察院组织法等基本法律的修改和完善，积极稳妥地推进政治体制改革。

（四）完善社会主义先进文化法律制度

习近平同志指出：“要发挥政策导向作用，使经济、政治、文化、社会等方方面面政策都有利于社会主义核心价值观的培育。要用法律来推动核心价值观建设。”^② 法律法规是推广社会主流价值的重要保证。我们要把社会主义核心价值观贯彻到依法治国、依法执政、依法行政实践中，落实到立法、执法、司法、普法和依法治理各个方面，用法律的权威来增强人们培育和践行社会主义核心价值观的自觉性；厉行法治，严格执法，公正司法，捍卫宪法和法律尊严，维护社会公平正义；加强法治宣传教育，培育社会主义法治文化，弘扬社会主义法治精神，增强全社会学法尊法守法用法意识；注重把社会主义核心价值观相关要求上升为具体法律规定，充分发挥法律的规范、引导、保障、促进作用，形成有利于培育和践行社会主义核心价值观的良好法治环境。

在依法推进社会主义文化强国建设方面，要认真落实文化法律法规和规章，依法推进文化产业发展；注重运用法治手段深化文化体制改革，推进文化创新，增强国家文化软实力，依法加强文化市场监管，保障文化市场健康有序发展；要制定公共文化服务保障法，促进基本公共文化服务标准化、均等化；要制定文化产业促进法，把行之有效的文化经济政策法定化；要加强互联网领域立法，强化网络传播行为和网吧监管，规范网站经营，完善网络信息服务，依法制裁互联网上的违法行为，净化网络环境，保障网络传播健康发展；加强对图书报刊、影视音像制品、娱乐休闲等重点领域的监管，深入整治非法出版物、违法音像制品和非法营利性演出，严厉打击侵害消费者合法权益、损害青少年身心健康和社会风气的行为等。

（五）完善改善民生和社会治理法律制度

习近平总书记指出：“全面深化改革必须着眼创造更加公平正义的社会环境，不断克服各种有违公

^① 习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》（2013年11月12日），载《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第97页。

^② 习近平：《培育和弘扬社会主义核心价值观》（2014年2月24日），载《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第165页。