

政府法治研究丛书

依法行政与法治政府

编 / 上海市行政法制研究所



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

政府法治研究丛书

依法行政与法治政府

编 / 上海市行政法制研究所



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

依法行政与法治政府/上海市行政法制研究所编.
北京:法律出版社,2006.2
(政府法治研究丛书)
ISBN 7-5036-6135-6

I. 依… II. 上… III. 行政执法—研究—上海市
IV. D927.512.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 006597 号

©法律出版社·中国

责任编辑/韦钦平 刘 辉

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/787×960 毫米 1/16

印张/23.25 字数/386 千

版本/2006 年 3 月第 1 版

印次/2006 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6135-6/D·5852

定价:30.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《政府法治研究丛书》简介

为了进一步推动政府法治的理论与实务研究、提高法制部门的理论水平和工作能力，上海市行政法制研究所组织编辑了《政府法治研究丛书》。《丛书》每年将采撷一些较有质量和应用价值的研究成果结集出版，旨在为上海市、兄弟省市的同行们搭建一个学术交流和成果展示的平台。同时，为在政府法制部门营造一种务实的、探索的、创新的学术风气发挥应有的作用，为政府法制工作的实践提供有益的经验 and 理论指导。

《政府法治研究丛书》编辑委员会

主 任	徐 强			
副主任	顾长浩	张忠玉	刘 剑	刘 平
成 员	王凤萍	项治平	刘建平	朱宏传
	唐民皓	江子浩	刘五生	吴坚勇
	赵卫忠			

《政府法治研究丛书》编辑部

主 编 刘 平
副主编 赵卫忠

《政府法治研究丛书》序

上海市行政法制研究所编辑出版的《政府法治研究丛书》，终于与大家见面了。

作为一家地方的政府法制研究机构，编辑出版《政府法治研究丛书》，难免有一定的局限性，工作中确实有一种力不从心之感，好在研究所从1994年成立起，就始终坚持以应用性的政府法治研究为工作重点，逐年积累，终有收获。至今，已积累了一批有一定质量和应用价值的研究成果，并通过每年12期《政府法制研究》这个载体，供本市、兄弟省市和国家有关部门参考。

随着我国依法治国、建设法治国家的实践全面深入推进，政府法制工作面对着许多新的要求和新的难题，加强研究工作日显重要。长期以来，作为地方政府法制部门，总的特点是埋头实务较多，理论提炼较少；应时立法较多，深入研究较少。为了进一步推动政府法治的理论与实务研究，提高法制部门的理论水平和工作能力，上海市行政法制研究所计划从今年起，陆续编辑出版《政府法治研究丛书》，每年将采撷一些较有质量的研究成果，结集出版。旨在为上海市，也为兄弟省市的同行们搭建一个学术交流和成果展示的舞台。并希望通过出版这套丛书，为在政府法制部门营造一种务实的、探索的、创新的学术风气发挥一些作用，为政府法制工作的实践提供有益的经验 and 理论指导。

上海市人民政府法制办公室主任 徐 强

2005年7月

目 录

我国的立法体制、法律体系和立法原则	(1)
立法前期准备研究	(16)
行政合同若干理论问题研究	(27)
中国行政指导理论研究报告	(59)
中国加入 WTO 的法律问题与利弊	(90)
《纽约公约》与对国外仲裁裁决的承认和执行	(120)
实行听证程序研究总报告	(154)
上海行政处罚听证制度的实践与思考	(191)
行政处罚听证程序制度的功能研究 ——以上海行政处罚听证制度的实施现状为分析对象	(202)
《行政复议法》的制度和程序研究	(228)
行政复议审理中的合理性审查	(259)
行政处罚罚款设定研究	(274)
政府信息公开法律制度研究	(300)
世博会、城市管理与法治	(312)
关于上海市行政许可状况的调研报告	(328)
“上海市民法律意识调查”课题总报告	(344)
后记	(366)

我国的立法体制、法律体系和立法原则*

杨景宇

全国人大及其常委会的一项重要职权是立法权,它的首要任务是立法。按照领导上的安排,我想根据自己对宪法与有关法律规定和党的十六大精神的理解,联系党的十一届三中全会以来自己在从事立法工作中的体会,就我国的立法体制、法律体系和立法原则问题作个简要汇报。

一、关于我国的立法体制

我国是统一的、单一制的国家,各地方经济、社会发展又很不平衡。与这一国情相适应,在最高国家权力机关集中行使立法权的前提下,为了使我们的法律既能通行全国,又能适应各地方千差万别的不同情况的需要,在实践中能行得通,宪法和立法法根据宪法确定的“在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性”的原则,确立了我国的统一而又分层次的立法体制:

1. 全国人大及其常委会行使国家立法权。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当由全国人大制定的法律以外的其他法律;在全国人大闭会期间,对全国人大制定的法律进行部分补充和修改,但不得同该法律的基本原则相抵触。

2. 国务院即中央人民政府根据宪法和法律,制定行政法规。

3. 省、自治区、直辖市的人大及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规;较大的市(包括省、自治区人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市)的人大及其常委会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可

* 此文完成于 2003 年 5 月。

以制定地方性法规,报省、自治区的人大常委会批准后施行。

4. 经济特区所在地的省、市的人大及其常委会根据全国人大的授权决定,还可以制定法规,在经济特区范围内实施。

5. 自治区、自治州、自治县的人大还有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例,对法律、行政法规的规定作出变通规定。自治区的自治条例和单行条例报全国人大常委会批准后生效,自治州、自治县的自治条例和单行条例报省、自治区、直辖市的人大常委会批准后生效。

6. 国务院各部、各委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,可以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,制定规章。省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,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。

这种分层次的立法体制又是怎样体现和保证法制统一的呢?主要是两方面:一方面,明确不同层次法律规范的效力。宪法具有最高的法律效力,一切法律法规都不得同宪法相抵触。法律的效力高于行政法规,行政法规不得同法律相抵触。法律、行政法规的效力高于地方性法规和规章,地方性法规和规章不得同法律、行政法规相抵触。地方性法规的效力高于地方政府规章,地方政府规章不得同地方性法规相抵触。另一方面,实行立法监督制度。行政法规要向全国人大常委会备案,地方性法规要向全国人大常委会和国务院备案,规章要向国务院备案。全国人大常委会有权撤销同宪法、法律相抵触的行政法规和地方性法规,国务院有权改变或者撤销不适当的规章。

二、关于中国特色社会主义法律体系

实践证明,宪法和立法法确定的立法体制符合我国国情,是行之有效的。

1978年底,党的十一届三中全会拨乱反正,在确定把党和国家的工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来的同时,明确提出了加强社会主义民主、健全社会主义法制的方针。从此,邓小平同志提出的“一手抓建设,一手抓法制”就成为搞社会主义现代化的战略布局。24年来,与改革开放和社会主义现代化建设进程相适应,我国的立法工作取得了显著的成就。从1979年初到现在,除现行宪法和3个宪法修正案外,全国人大及其常委会通过法律308个(现行有效的217个)、法律解释8个、有关法律问题的决定122个,共438个;国务院制定行政法规942个(现行有效的636个);31个省、自治区、直辖市共制定地方性法规8000多个;154个民族自治地方(5个自

治区、30个自治州、119个自治县)共制定自治条例和单行条例480多个。这些法律法规,反映了改革开放的进程,肯定了改革开放的成果,对保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行,发挥了积极的作用。现在,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系初步形成,国家的政治生活、经济生活、文化生活和社会生活基本的、主要的方面已经有法可依。

新世纪、新阶段、新任务对国家立法提出了新的更高的要求。党的十六大提出:“适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势,加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成中国特色社会主义法律体系。”据此,吴邦国同志提出了争取在本届全国人大及其常委会五年任期内基本形成这一法律体系的要求。这就给我们提出了两个问题:什么是中国特色社会主义法律体系?这样一个法律体系怎样才算“基本形成”?

所谓法律体系,一般来说,是指一个国家的全部法律规范,按照一定的原则和要求,根据不同法律规范的调整对象和调整方法的不同,划分为若干法律门类,并由这些法律门类及其所包括的不同法律规范形成相互有机联系的整体。这里所称“法律规范”,是指由国家制定或者认可,体现统治阶级意志,调整社会关系,并最终依靠国家强制力保证实施的社会活动准则。

关于法律门类划分,上届全国人大常委会经组织专题研究,按照基本上达成的共识,认为将我国的法律体系划分为以下七个门类比较合适:

一是宪法及宪法相关法。宪法是国家的根本法,它规定国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务,具有最高的法律效力。宪法相关法是与宪法相配套、直接保障宪法实施和国家政权运作等方面的法律规范的总和,主要包括四个方面的法律:(1)有关国家机构的产生、组织、职权和基本工作制度的法律;(2)有关民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度的法律;(3)有关维护国家主权、领土完整和国家安全的法律;(4)有关保障公民基本政治权利的法律。

二是民法商法。它是规范民事、商事活动的法律规范的总和,所调整的是自然人、法人和其他组织之间以平等地位而发生的各种法律关系,可以称为横向关系。我国采取的是民商合一的立法模式。民法是一个传统的法律门类,它所调整的是平等主体的自然人之间、法人之间、自然人与法人之间的财产关系与人身关系。商法是民法中的一个特殊部分,是在民法基本原则的基础上适应现代商事活动的需要逐渐发展起来的,主要包括公司、破产、证券、期货、保险、票据、海商等方面的法律。

三是行政法。它是规范行政管理活动的法律规范的总和,包括有关行政

管理主体、行政行为、行政程序、行政监督以及国家公务员制度等方面的法律规范。行政法调整的是行政机关与行政管理相对人(公民、法人和其他组织)之间因行政管理活动而发生的法律关系,可以称为纵向关系。在这种管理与被管理的纵向法律关系中,行政机关与行政管理相对人的地位是不平等的,行政行为由行政机关单方面依法作出,不需要双方平等协商。因此,为了正确处理二者关系,保持行政权力与行政管理相对人合法权利的平衡,行政法的基本原则是职权法定、程序法定、公正公开、有效监督。

四是经济法。它是调整因国家从社会整体利益出发对市场经济活动实行干预、管理、调控所产生的法律关系的法律规范的总和。经济法是在国家干预市场活动过程中逐渐发展起来的一个法律门类,一方面与行政法的联系很密切,另一方面又与民法商法的联系很密切,往往在同一个经济法中包括两种不同性质法律规范,既有调整纵向法律关系的,又有调整横向法律关系的,因而具有相对的独立性。

五是社会法。它是规范劳动关系、社会保障、社会福利和特殊群体权益保障方面的法律关系的总和。社会法是在国家干预社会生活过程中逐渐发展起来的一个法律门类,所调整的是政府与社会之间、社会不同部分之间的法律关系。

六是刑法。它是规范犯罪、刑事责任和刑事处罚的法律规范的总和。刑法是一个传统的法律门类,与其他法律门类相比,具有两个显著特点:一是所调整的社会关系最广泛;二是强制性最严厉。

七是诉讼与非诉讼程序法。它是规范解决社会纠纷的诉讼活动与非诉讼活动的法律规范的总和。我国的诉讼制度分为刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼三种。解决经济纠纷,除通过民事诉讼制度“打官司”外,还可以通过仲裁这种非诉讼的“便民”途径。

法律体系及其包括的法律规范,以法的形式(按照我国的立法体制,这里所称的“法”,除具有最高法律效力的宪法外,包括法律、行政法规、地方性法规和自治条例、单行条例等)反映和规范国家政治、经济、文化和社会的各项制度。由于各国的政治制度、经济制度、历史文化传统的不同,它们各自的法律体系必然各具特点,尤其是不同社会制度国家的法律制度必然有本质的不同。我们要建立的是中国特色社会主义法律体系,它包括的全部法律规范,它确立的各项法律制度,以体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家作主为基本特征,这是社会主义法律制度与资本主义法律制度的本质区别。

那么,在现有基础上,再经过五年的努力,基本形成的中国特色社会主义

法律体系应该是什么样的?我们经过初步研究,认为它大体上应该具备三个特点:第一个特点是,法的门类齐全。这一点,我们已经做到了。第二个特点是,体现“三个代表”重要思想要求,能够适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势,保障改革、发展、稳定大局,促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的基本的、主要的法律规范比较齐备。做到这一点,要求我们在对现行有效的法律和行政法规进行分析的基础上,按照党的十六大的总体部署,通盘研究、统筹考虑哪些需要制定,哪些需要修改(包括对一些同类法律进行必要的归并、整合,也包括有些行政法规在条件成熟时提升为法律),哪些需要废止。第三个特点是,这个法律体系内部,包括七个法律门类之间、不同法律规范(如民事的、刑事的、行政的等)之间、不同层次法律规范(宪法、法律、行政法规、地方性法规和自治条例、单行条例等)之间,基本做到逻辑严谨、结构合理、和谐统一。要做到这一点,还有许多问题需要进一步深入研究。这里,需要正确处理三个关系:

(一)法律、法律体系与实际的关系

在人类历史上,法律一旦产生,便逐渐形成了自己的体系,并且追求更多的独立性。立法,不能不考虑法自身的逻辑体系,不能对性质相同的问题,这个法这么规定,那个法那么规定,互相矛盾。但是,归根结底,实际是母亲,法律是子女,正如恩格斯所说的,是“经济关系反映为法原则”。生产力发展了,生产关系发展了,社会发展了,实际发展了,法也要发展,法的原则、法律体系也要发展。由此至少可以看出两点:一是实践没有止境,法律体系也要与时俱进、不断创新,它必然是动态的、开放的、发展的,而不是静止的、封闭的、固定的,一定阶段所称“法律体系”只能是相对的而不是绝对的。尤其是在我国,整个国家还处于改革、转型时期,中国特色社会主义制度还处于发展与完善的过程中,社会主义市场经济体制还处于发展和完善的过程中,都还没有定型,因而反映、规范这种制度和体制的法律规范、法律体系就更加明显地具有稳定性与变动性相统一、阶段性与前瞻性相统一的特点。二是加强立法工作与形成法律体系,二者既有联系,又有区别。从我国 24 年来的立法实践看,立法从来都是从实际出发而不是从体系出发的,都是根据需要与可能来进行的。也就是说,改革开放和社会主义现代化建设进程中出现了需要用法律手段加以解决的问题,那就深入调查研究,认真总结实践经验,经验基本成熟的,至少有了科学的而不是主观臆造的典型经验,才能立法,需要并且成熟一个,抓紧制定一个。这是立法问题。法律体系则是法学研究问题,有了若干法律法规之后,对它们加以研究、归类,从中找出规律性的东西,明确不同法律规范的不同性

质、不同特点、不同效力以及它们的相互关系和内在逻辑,逐渐形成科学的体系。因此,这个体系不可能是一开始就有的,而是像南方一句俗话说的那样,“草鞋没样,边打边像”。概括地说,先是制定法律法规,然后形成法律体系;法律体系形成之后,又会指导立法实践,防止法律规范之间相互矛盾、“打架”,把法的自身逻辑体系搞乱。这就是为什么党的十一届三中全会并没有提出法律体系的问题,到了党的十五大,在我们已经有了一部适应改革开放和社会主义现代化建设需要的新宪法和一批基本的、主要的法律法规之后,才提出了到2010年形成中国特色社会主义法律体系的要求。这是符合客观规律的。

(二)数量与质量的关系

中国特色社会主义法律体系从奠定基础到初步形成再到基本形成,没有一定数量的法律法规当然是不行的。但是,法律法规完备和法律体系形成的标志,从根本上说,并不在于法律法规的数量,而是在于这个体系和它包括的全部法律规范对社会生活覆盖的广度与调整社会关系的力度,也可以说在于它的质量,一是单行法律法规的质量,二是整个法律体系的质量。法律法规还是备而不繁为好。从法律体系看,以成文法为立法基本模式的大陆法系三个典型国家德国、法国、日本,它们搞了二三百年来,现行有效的法律分别只有203个、54个、213个,我们并不能因此就说它们的法律体系尚未形成(需要说明,这三个国家特别是法国的法律中,法典化的法律比较多);我国现行有效的法律就有217个,我们却不能因此就说中国特色社会主义法律体系已经形成;而且,由于国情不同,需要用法律手段解决的问题不同,外国有的法律,我们不一定就要制定,外国没有的法律,我们不一定就不需要制定,建设中国特色社会主义法律体系不能简单化地按照外国的法律体系“对号入座”,不加分析地照搬、照套,而只能加以研究、借鉴。再从单行法看,一个质量好的法可以解决特定领域内带普遍性的诸多问题,真正能够起到促进经济发展和社会进步的作用;一个质量差的法非但不能解决实际问题,甚至可能扼杀经济发展的活力,成为社会发展的障碍。当然,法的数量与质量从来是相辅相成的,科学的法律体系本身就应该就是法的数量与质量的统一;至于什么时候强调数量,什么时候强调质量,那要从实际出发。党的十一届三中全会召开时,我国的法律法规还很不完备,可以说基本上是一片未开垦的处女地。那时,邓小平同志强调加快立法,说现在立法的工作量很大,因此法律条文开始可以粗一点,逐步完善,“有比没有好,快搞比慢搞好”,是正确的。到了党的十五大召开时,中国特色社会主义法律体系框架已经初步形成。这时,江泽民同志在向大会所作的报告中提出依法治国基本方略的同时,强调“加强立法工作,提高立法质量”,是

适时的。现在,在中国特色社会主义法律体系初步形成的基础上,吴邦国同志在本届全国人大常委会第一次会议上强调“切实加强立法工作,重在提高立法质量”,同样是适时的。

(三)法律手段与其他社会调整手段的关系

现在,各方面的立法积极性都很高,这是好事。同时,这也提出了一个问题:到底解决哪些问题应该立法,解决哪些问题不宜立法?依法治国,建设社会主义法治国家,没有相当一批法律法规,特别是基本的、主要的法律法规当然是不行的。现在,我们的法律法规还不够健全,需要进一步加强立法工作。但是,这并不意味着所有的问题都要用法去解决,法并不是万能的。调整社会关系的手段历来是多种多样的,除法律规范外,还有市场机制、行业自律、习惯规则、道德规范以及先进管理、技术等手段。这些手段所要解决的问题一般来说是各不相同、各具特性的。其中,需要用法律手段解决的,一般来说,应该是那些在社会生活中带普遍性的、反复出现的、用其他社会调整手段难以解决、最终需要依靠国家强制力解决的问题(既然是最终需要依靠国家强制力,那就不是凡事都要依靠国家强制力,运用国家强制力是需要格外慎重的)。能够用其他社会调整手段予以解决,却不能或者基本上不能依靠国家强制力解决的问题,如思想道德问题、具体工作问题、具体技术问题、科学实验问题等,就不宜或者不必通过立法去解决。因此,加强立法工作,当然需要考虑制定、修改法律法规,同时也要考虑如何运用、发挥市场机制、行业自律、习惯规则、道德规范以及先进管理、技术等手段在调整社会关系中的作用,不可能什么问题都用法律手段去解决,即最终依靠国家强制力去解决。

三、关于立法应当遵循的原则

立法就是在矛盾的焦点上画杠杠,鼓励做什么、允许做什么、应当做什么、禁止做什么,保护什么、惩罚什么,令行禁止,全社会都要一体遵照执行。要把立法的杠杠画得准,既很重要,又不容易,是很严肃的事情。严肃立法是严肃执法的前提。搞好立法工作,提高立法质量,关键在于把握正确的政治方向,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,自觉地坚持立法应当遵循的几条原则:

(一)坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导

邓小平理论特别是邓小平民主法制思想,为建设和完善中国特色社会主义法律体系奠定了理论基础,提供了指导原则。党的十六大把“三个代表”重

要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论一道确定为我们必须长期坚持的指导思想,具有重大意义。立法只有以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持从社会主义初级阶段的基本国情出发,立足于总结改革开放和社会主义现代化建设的实践经验,同时在此基础上借鉴人类政治文明的有益成果,借鉴国外对我们有益的经验、主要是反映市场经济共同规律的东西,为我所用,力求从全局上、发展上和本质上把握中国特色社会主义法律体系内在的规律性,解决立法带普遍性、共同性的问题,才能坚持正确的政治方向。

法律制度属于上层建筑,归根结底,是能动地反映经济基础并为其服务的;同时,又是能动地反映上层建筑其他部分并为其服务的。在立法活动中贯彻“三个代表”重要思想,必须是全面的,同时又要明确法律制度的定位、定性,把握它的特点:(1)法律制度并不直接解决生产力自身的问题,而是通过体现经济体制改革精神,体现党的经济政策,反映社会主义初级阶段的基本经济制度和基本分配制度,调整社会经济利益关系,为解放和发展生产力开辟道路、创造环境、提供保障。(2)法律制度并不直接解决文化艺术创作自身的问题,而是通过体现马克思主义的指导地位,体现“二为”方向、“双百”方针,体现文化体制改革精神,体现党的文化政策,为繁荣中国特色社会主义文化开辟道路、创造环境、提供保障。(3)确定法律制度,必须以中国最广大人民的根本利益为基本原则,检验的标准是看人民群众满意不满意、高兴不高兴、答应不答应。

在立法活动中真正做到全面贯彻“三个代表”重要思想,是很不容易的,要花很大力气才行。当今世界,国际战略格局正在发生深刻变化。世界多极化和经济全球化的趋势在曲折中发展,科技进步日新月异,综合国力竞争日趋激烈。西方敌对势力加紧对我国实施“西化”、“分化”战略图谋,试图用西方那一套社会制度、价值观念、生活方式对我国施加影响,包括对我国法律制度施加影响。从国内看,随着改革的深化、开放的扩大和社会主义市场经济的发展,社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日趋多样化,社会关系和社会利益格局已经发生并且还在继续发生深刻变化,不同利益的社会阶层、社会成员势必要求把自己的意志和利益反映到包括法律制度在内的上层建筑中来;而且,人数少的社会阶层反映到立法活动中的声音不一定小,人数多的社会阶层反映到立法活动中的声音不一定大。在这样错综复杂的国际、国内形势下,在立法活动中全面贯彻“三个代表”重要思想,首先要从实际出发,因时制宜、因地制宜、因事制宜,抓准抓住中国先进生产力的发展要求是什么、中国先进文化的前进方向是什么、中国最广大人民的根本利益是什么。要

做到这一点,还是要靠我们的“传家宝”——吃透两头:一头,全面、准确地把握中央决策(路线、方针、政策),这要靠深入学习、领会;另一头,全面、本质地把握实际情况,这要靠深入调查研究。要吃透两头,都要花很大力气,从理论与实践的结合上研究、解决问题,把对领导负责与对群众负责统一起来,这就绝不是嘴上说说、纸上写写所能办到的。

(二)坚持党的领导

宪法总纲第1条就开宗明义地规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”工人阶级领导是通过它的先锋队中国共产党实现的,这是历史的结论、人民的选择。实践证明,要把中国的事情办好,关键取决于我们党,取决于党的先进性和战斗力,取决于党的领导水平和执政水平。

作为执政党,怎样领导?怎样执政?按照马克思主义的政党学说和国家学说,政党不是国家机器,党的主张不是国家意志。中国共产党执政就是领导和支持人民当家作主,并且通过宪法和法律的形式把党的正确主张和人民共同意志统一起来,依法执政。列宁在《论粮食税》一文中有一句著名的论断:“无产阶级专政就是无产阶级对政治的领导。”在立法活动中坚持党的领导,最根本、最重要的是坚持党的政治领导、方针政策领导,自觉地把体现“三个代表”重要思想的党的方针政策经过法定程序,同人民的意见结合起来、统一起来,转化成为法律法规,成为国家意志,作为全社会都必须一体遵循的社会活动准则,并最终依靠国家强制力保证它的实施。

这里有一个问题需要研究:是不是党的全部方针政策都要法制化呢?我看,不应该是。党的方针政策,有基本的,有具体的;有战略性的,有策略性的;有较成熟的,有试验性的。一般来说,法律法规体现的党的方针政策应该是基本的、战略性的、较成熟的、需要较长期执行并且最终需要依靠国家强制力予以保证的。同时,法律法规又要能够解决现实生活中的实际问题,特别是领导与群众关注的热点、难点问题。那么,怎样恰当地处理、兼顾两方面的关系呢?总结实践经验,大体上有三条:

一是凡属重大问题、重要改革,要制定法律法规,一般需要先用政策来指导,经过群众性的探索、试验,总结实践经验,研究、比较各种典型,全面权衡利弊,才能立法。当然,这只是立法的一般性经验,并不排除预见性(预见就是根据客观事物的运动规律看到前途趋向),对看准的问题,中央决策已定,可以先行立法,用法律手段推动改革。

二是区别方针政策的法制化与方针政策对执法活动的指导,前者属于立

法问题,后者属于执法问题。

三是需要制定法律法规的,又要努力找到确定基本制度与解决现实问题的最佳结合点,既要维护法律制度的相对稳定性,又要能够解决实际问题。

(三)坚持全心全意为人民服务的宗旨

在我国,人民,只有人民,才是国家和社会的主人。社会主义民主政治的本质要求是人民当家作主。社会主义法制实质上就是人民民主的制度化、法律化。我们的宪法和法律法规都应该是,也必须是党的正确主张和人民共同意志的统一,归根结底,是体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家作主的。因此,立法必须坚持全心全意为人民服务的宗旨,增强民主意识,把维护最广大人民的根本利益(包括正确处理人民的全局利益与局部利益的关系,长远利益与眼前利益的关系,国家、集体和个人的利益关系)作为根本原则,作为出发点和落脚点。立一个法,定一条规矩,都要把着眼点放在是不是有利于改革、发展、稳定,是不是有利于解放和发展社会生产力,归根结底,是不是有利于最广大人民的根本利益。一个法立得好不好,标准应该是这个,而不能是有关部门“权力均等,利益均沾”,从现实情况看,在立法活动中尤其需要自觉地防止“政府权力部门化,部门权力利益化,部门利益法制化”。

立法为了人民,必须依靠人民,在立法活动中坚持群众路线。在我国,人民群众不应该只是法律法规的被动接受者,而首先应该是立法的积极参与者;立法不是有关部门之间权力和利益的分配与再分配,而应该反映人民的共同意志和根本利益。法律法规从实践中来,就应该从群众中来,只能是群众实践经验的科学总结。因此,立法实行立法工作者、实际工作者、专家相结合,又始终注意听取各种意见,特别注意倾听基层群众的意见,集思广益,多谋善断,才能搞好;少数人坐在屋子里苦思冥想,或者在少数人的圈子里打转转,是绝不会成功的。

(四)坚持服从并服务于发展这个第一要务

邓小平同志强调:“发展才是硬道理。”江泽民同志在党的十六大报告中进一步把发展作为执政兴国的第一要务,并提出要紧紧抓住 21 世纪头 20 年这个可以大有作为的重要战略机遇期,把全面建设小康社会确定为新世纪新阶段的奋斗目标。这是一个关系全局、长远的战略决策。

按照马克思主义所深刻揭示的经济、政治、文化三者之间的辩证关系和人类社会发展的基本规律,实现社会主义现代化,必须坚持以经济建设为中心,并正确处理物质文明建设、政治文明建设、精神文明建设的关系,实现三个“建设”互相协调、互相促进、全面推进。也可以说,实现现代化的过程本