

农业干部学习培训教材

农业领导干部 学法用法读本



(修订版)

农业部人事劳动司
农业部产业政策与法规司
农业部管理干部学院



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

农业干部学习培训教材

农业领导干部 学法用法读本



(修订版)



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农业领导干部学法用法读本 / 农业部产业政策法规司, 农业部人事劳动司, 管理干部学院组编. —修订本.

—北京: 法律出版社, 2011. 5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 2150 - 8

I. ①农… II. ①农… ②农… ③管… III. ①法律—
中国—干部教育—学习参考资料 IV. ①D920. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 091708 号

农业领导干部学法用法读本

农业部人事劳动司
农业部产业政策法规司 组织编写
农业部管理干部学院

责任编辑 潘洪兴
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 720×960 毫米 1/16

版本 2011 年 5 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 永恒印刷有限公司

印张 25.25 字数 420 千

印次 2011 年 5 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张宇东

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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5118 - 2150 - 8

定价: 56.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序

农业法制建设是我国社会主义法制建设的重要组成部分,是农业农村经济工作的一项重要内容。党的十七届三中全会进一步明确了新时期加强农业农村法制建设的总体要求,强调要加强农村法制建设,完善涉农法律法规,增强依法行政能力,强化涉农执法监督和司法保护。切实加强农业法制建设,是农业部门面临的一项重要任务,必须按照十七届三中全会的部署,坚定不移地扎实推进。

改革开放以来,国家先后出台了14部农业法律、24部行政法规,基本形成了以《农业法》为核心的农业法律法规体系,在农业农村经济的主要领域基本实现了有法可依。各级农业部门认真履行法律法规赋予的职责,不断加强农业行政执法能力,逐步提高行政执法水平,为规范生产经营行为、维护生产经营秩序、保护农民合法权益、促进农业农村经济又好又快发展起到了重要的保障作用。但是,也要清醒地看到,同建设社会主义法治国家的战略目标和推进依法行政的要求相比,同发展农业农村经济的客观需要相比,我国农业法制建设还有不小差距,特别是农业执法还有很大差距。有的地方和单位对农业执法工作认识不足、重视不够,工作上手段不多、能力不强、力度不大;有的干部尚未从计划经济的管理思路中摆脱出来,不习惯和不善于运用法律手段实现管理目的。这些都影响了农业法律法规的贯彻实施。

各级农业部门要认真落实依法治国方略和依法行政的要求,全面加强农业法制建设,切实提高农业依法行政水平。要紧紧围绕农业农村经济工作的中心任务,按照《干部教育培训工作条例(试行)》、中央组织部《关于2008~2012年大规模培训干部工作的实施意见》和农业部《农业系统法制宣传教育第五个五年规划》要求,把国家法

律法规特别是农业法律法规作为干部教育培训的重要内容,创新培训方式,体现行业特色,注重实际效果,重点强化对农业系统领导干部和农业执法人员的教育培训,使广大干部牢固树立社会主义法治观念,进一步提高依法行政能力和执法水平,真正做到学法、懂法、守法、用法,确保科学执法、文明执法、公正执法,促进农业法律、法规、规章得到全面、正确的实施。

为适应农业执法人员培训需要,农业部人事劳动司、农业部产业政策与法规司和农业部管理干部学院共同组织编写了这本《农业领导干部学法用法读本》。本书按照全面推进农业依法行政的总体要求,在反映农业法律法规整体框架的基础上,突出了农业生产资料管理、农产品质量安全管理、动植物防疫检疫管理和农民专业合作社发展等主题;在深入阐述农业法律法规基本内涵的同时,立足农业行政执法实践,对法律法规实施中遇到的问题进行了认真分析,对健全和完善涉农纠纷解决机制作了深入探讨,具有较强的针对性、实用性和指导性。相信本书将对提高农业系统广大干部的依法行政能力和文明执法水平,促进现代农业和社会主义新农村建设发挥积极作用。

农业部部长

孙政才

2008年12月

目 录

吴邦国委员长在形成中国特色社会主义法律体系座谈会上的讲话	(1)
(2011 年 1 月 24 日)	
温家宝总理在全国依法行政工作会议上的讲话	(11)
(2010 年 8 月 27 日)	
国务院关于加强法治政府建设的意见	(20)
(2010 年 10 月 10 日 国发[2010]33 号)	
农业部关于深入推进农业依法行政的意见	(28)
(2011 年 1 月 4 日 农政发[2011]001 号)	
第一章 农业依法行政	(32)
第一节 依法行政基本知识	(32)
第二节 依法行政的主要法律制度	(47)
第三节 推进农业依法行政	(74)
第二章 农业自然资源法律制度	(83)
第一节 农业自然资源法律制度概述	(83)
第二节 耕地保护法律制度	(89)
第三节 水资源法律制度	(93)
第四节 渔业资源法律制度	(102)
第五节 草原资源法律制度	(109)
第六节 森林资源法律制度	(115)

第三章 农村土地法律制度	(129)
第一节 农村土地法律制度概述	(129)
第二节 农村土地承包经营权制度	(132)
第三节 农村土地征收与征用制度	(146)
第四节 宅基地使用权制度	(150)
第五节 贯彻实施农村土地法律制度中应注意的问题	(154)
第四章 农业生产资料法律制度	(163)
第一节 农业生产资料法律制度概述	(164)
第二节 农药管理法律制度	(167)
第三节 兽药管理法律制度	(174)
第四节 饲料和饲料添加剂管理法律制度	(183)
第五节 种子管理法律制度	(187)
第六节 农业机械管理法律制度	(195)
第七节 贯彻实施农业生产资料法律制度中应注意的问题	(201)
第五章 农业知识产权法律制度	(205)
第一节 农业知识产权法律制度概述	(205)
第二节 植物新品种保护法律制度	(210)
第三节 地理标志	(221)
第四节 专利法律制度	(231)
第五节 农业知识产权保护中应注意的问题	(241)
第六章 农产品质量安全法律制度	(244)
第一节 农产品质量安全概述	(244)
第二节 农产品质量安全主要法律制度	(248)
第三节 农产品质量安全监管中需要注意的几个问题	(261)
第七章 农民专业合作社法律制度	(265)
第一节 农民专业合作社法律制度概述	(265)
第二节 农民专业合作社的设立、登记、解散和清算	(273)
第三节 农民专业合作社的治理	(278)
第四节 农民专业合作社的财产制度	(287)

第五节 贯彻实施《农民专业合作社法》应注意的问题	(290)
第八章 动植物防疫检疫法律制度	(296)
第一节 动物防疫法律制度	(296)
第二节 植物检疫法律制度	(323)
第三节 进出境动植物检疫措施法律制度	(335)
第四节 贯彻实施动植物防疫检疫法律制度中应注意的问题	(341)
第九章 涉农纠纷的法律解决机制	(345)
第一节 涉农纠纷现状	(345)
第二节 涉农纠纷解决的方式和途径	(351)
第三节 涉农纠纷解决机制的健全与完善	(378)
附录:农业法律法规目录	(386)
后记	(388)

吴邦国委员长在形成中国特色社会主义法律体系座谈会上的讲话

(2011 年 1 月 24 日)

今天,我们在人民大会堂金色大厅召开形成中国特色社会主义法律体系座谈会,回顾形成历程,畅谈重大意义,总结基本经验,分析形势任务,对加强和改进立法工作,在新的起点上完善中国特色社会主义法律体系,推进社会主义民主法制建设,实施依法治国基本方略,建设社会主义法治国家,具有十分重要的意义。下面,我讲三点意见。

一、充分认识形成中国特色社会主义法律体系的重大意义

发展社会主义民主,健全社会主义法制,是建设中国特色社会主义的一项重要战略任务。新中国成立以来特别是改革开放 30 多年来,在中国共产党的正确领导下,经过各方面坚持不懈的共同努力,我国立法工作取得了举世瞩目的巨大成就。1982 年通过了现行宪法,此后又根据客观形势的发展需要,先后四次对宪法部分内容作了修改。到 2010 年底,我国已制定现行有效法律 236 件、行政法规 690 多件、地方性法规 8600 多件,并全面完成了对现行法律和行政法规、地方性法规的集中清理工作。目前,涵盖社会关系各个方面的法律部门已经齐全,各法律部门中基本的、主要的法律已经制定,相应的行政法规和地方性法规比较完备,法律体系内部总体做到科学和谐统一。一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法

律体系已经形成,国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。这是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑,具有重大的现实意义和深远的历史意义。

第一,中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义永葆本色的法制根基。把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合,走自己的路,建设中国特色社会主义,是我们党总结历史经验得出的基本结论,也是我们国家发展进步的唯一正确道路。坚持中国特色社会主义道路,最重要的是坚持正确的政治方向,在涉及国家根本制度等重大原则问题上不动摇。动摇了,不仅现代化建设无从谈起,已经取得的发展成果也会失去,甚至国家可能陷入内乱的深渊。中国特色社会主义法律体系,是以宪法和法律的形式,确立了国家的根本制度和根本任务,确立了中国共产党的领导地位,确立了马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导地位,确立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体,确立了人民代表大会制度的政体,确立了国家一切权力属于人民、公民依法享有广泛的权利和自由,确立了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,确立了公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。从中国国情出发,郑重表明我们不搞多党轮流执政,不搞指导思想多元化,不搞“三权鼎立”和两院制,不搞联邦制,不搞私有化。中国特色社会主义法律体系的形成,夯实了立国兴邦、长治久安的法制根基,从制度上、法律上确保中国共产党始终成为中国特色社会主义事业的领导核心,确保国家一切权力牢牢掌握在人民手中,确保民族独立、国家主权和领土完整,确保国家统一、社会安定和各民族大团结,确保坚持独立自主的和平外交政策、走和平发展道路,确保国家永远沿着中国特色社会主义的正确方向奋勇前进。

第二,中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义创新实践的法制体现。改革开放是我们党带领全国各族人民作出的决定当代中国命运的关键抉择,也是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路,赋予社会主义新的生机活力。30多年来,我们始终以经济建设为中心,全面推进改革开放,成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折,极大地调动了亿万人民的积极性,极大地解放和发展了社会生产力,我国以世界上少有的速度持续快速发展向前。我们及时把改革开放和社会主义现代化建设的实践经验上升为法律,与时俱进,根据改革开放中出现的新情况新问题,从推动经济发展方式

转变,推动依法行政和公正司法,推动以保障和改善民生为重点的社会建设,推动社会主义文化大发展大繁荣,推动人与自然和谐相处等方面制定和完善相应的法律制度,充分发挥法律的规范、引导、保障和促进作用。中国特色社会主义法律体系的形成,从制度上、法律上保障国家始终坚持改革开放的正确方向,着力构建充满活力、富有效率、更加开放、有利于科学发展的体制机制,推动我国社会主义制度不断自我完善和发展。

第三,中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义兴旺发达的法制保障。实现现代化,是一代又一代中国人梦寐以求的美好愿景和矢志不渝的奋斗目标。改革开放 30 多年来,我们开辟了中国特色社会主义道路,形成了中国特色社会主义理论体系,这是我们取得一切成绩和进步的根本原因。我们将始终高举中国特色社会主义伟大旗帜,不为任何风险所惧,不被任何干扰所惑,聚精会神搞建设,一心一意谋发展,到 2020 年建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,到本世纪中叶基本实现现代化。我们已经取得的发展成就离不开法制的保障,我们奋力开创更加美好的未来也离不开法制的保障。中国特色社会主义法律体系的形成,把国家各项事业发展纳入法制化轨道,从制度上、法律上解决了国家发展中带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题,为社会主义市场经济的不断完善、社会主义民主政治的深入发展、社会主义先进文化的日益繁荣、社会主义和谐社会的积极构建,确定了明确的价值取向、发展方向和根本路径,为建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴奠定坚实的法制基础。

形成中国特色社会主义法律体系,是中国共产党领导亿万人民发展社会主义民主、健全社会主义法制取得的重大成果。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体,带领全国各族人民经过长期浴血奋战,建立中华人民共和国,制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》和新中国第一部宪法,确立国家基本制度,为社会主义民主法制建设和中国特色社会主义法律体系的形成奠定了根本政治前提和制度基础。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体,深刻总结“文化大革命”的惨痛教训,在作出把党和国家工作重心转移到经济建设上来、实行改革开放历史性决策的同时,把加强社会主义民主法制建设作为坚定不移的方针确定下来,强调必须使社会主义民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,开辟了社会主义民主法制建设蓬勃发展的新时期。以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体,带领全党全国各族人民把改革开放伟大事业成功推向 21 世纪,不断丰富和发展了

中国特色社会主义民主法制建设思想,第一次将依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,把建设社会主义法治国家作为社会主义现代化建设的重要内容,并明确提出到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标,开启了社会主义民主法制建设的新阶段。党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央继往开来、与时俱进,在全面建设小康社会实践中坚定不移地把改革开放伟大事业继续推向前进,提出科学发展观的重大战略思想和构建社会主义和谐社会的重大战略任务,全面实施依法治国基本方略,强调发展社会主义民主政治最根本的是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,开创了社会主义民主法制建设的新局面。

形成中国特色社会主义法律体系,是各方面长期共同努力的结果。全国人大及其常委会认真履行宪法和法律赋予的职责,不断加强和改进立法工作,着力提高立法质量,为形成中国特色社会主义法律体系做了大量卓有成效的工作。国务院适应经济社会发展和法律实施的需要,依法及时制定行政法规,地方人大及其常委会结合本地实际,依法制定大量地方性法规,为形成中国特色社会主义法律体系作出了重要贡献。地方各级人民政府、各级人民法院和人民检察院以及军队等有关方面,广大人民群众和专家学者大力支持和积极参与立法工作,为形成中国特色社会主义法律体系贡献了智慧和力量。

二、认真总结形成中国特色社会主义法律体系的基本经验

党的十一届三中全会,从发展社会主义民主、健全社会主义法制的迫切需要出发,明确提出全国人大及其常委会应当把立法工作摆到重要议程上来,从此我国立法活动全面恢复并迅速展开。党的十五大,站在实行依法治国、建设社会主义法治国家的战略高度,明确提出到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标。党的十七大,强调要坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系,坚定不移地发展社会主义民主政治,对新时期立法工作提出了新的要求。改革开放 30 多年来,在党中央的领导下,我们成功走出了一条中国特色的立法路子。我们坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,紧紧围绕党和国家工作大局,有计划、有重点、有步骤地开展立法工作,仅仅用几十年时间就形成了中国特色社会主义法律体系,立法任务之重世所罕见,克服困难之多前所未有,成绩来之不易,经验弥足珍贵。这当中最重要的经验有五条。

一是坚持党的领导。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,也是加强民主法制建设、做

好立法工作的根本保证。党的领导主要是政治、思想和组织领导,通过制定大政方针,提出立法建议,推荐重要干部,进行思想宣传,发挥党组织和党员的作用,坚持依法执政,实施党对国家和社会的领导。我们的党代表最广大人民的根本利益,党制定的大政方针,提出的立法建议,凝聚了全党全国的集体智慧,体现了最广大人民的共同意愿。坚持党的领导服从从人民利益是完全一致的。在立法工作中,我们始终坚持党的领导,使党的主张经过法定程序成为国家意志,成为全社会一体遵循的行为规范和准则,从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻落实,保证改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行。我们紧紧围绕党和国家中心任务统筹谋划立法工作,科学制定立法规划和立法计划,积极推进重点立法项目,保证党和国家重大决策部署的贯彻落实。对党中央提出的立法建议,及时启动立法程序,坚决贯彻中央意图,圆满完成中央交办的政治任务。对立法中遇到的重点难点问题,向党中央报告。总之,我们的一切法律法规都是在党的领导下制定的,我们制定的一切法律法规都必须有利于加强和改善党的领导,有利于巩固和完善党的执政地位,有利于保证党领导人民有效治理国家。

二是坚持以中国特色社会主义理论体系为指导。法律是实践证明正确的、成熟的、需要长期执行的党的路线方针政策的制度化、规范化和程序化。坚持正确的指导思想,是加强民主法制建设、做好立法工作的根本前提。中国特色社会主义理论体系是包括邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展观等重大战略思想在内的科学理论体系,是马克思主义中国化的最新成果,是我们党最可宝贵的政治和精神财富,是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础,是必须长期坚持的指导思想,是我们做好一切工作的根本指针。在立法工作中,我们始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,并以此统一思想认识、确定立法思路,在立法的指导思想上,我们始终把坚持四项基本原则同坚持改革开放结合起来,把坚持社会主义基本制度同发展市场经济结合起来,把推动经济基础变革同推动上层建筑改革结合起来,把提高效率同促进社会公平结合起来,把促进改革发展同保持社会稳定结合起来,把坚持独立自主同参与经济全球化结合起来,保证我们制定的法律法规有利于巩固和完善社会主义制度,有利于解放和发展社会生产力,有利于发挥社会主义制度的优越性。

三是坚持从中国国情和实际出发。法律属于上层建筑,是由经济基础所决定并为经济基础服务的。坚持从我国国情和实际出发,是加强民主法制建设、做好立法工作的客观要求。我国处于并将长期处于社会主义初级阶段,改革开放和社会主义现代化建设是在人口多、底子薄的基础上进行的,随着现代化建

设事业的深入发展,我国经济社会呈现一系列新的阶段性特征,我们不仅要下大气力解决长期积累的深层次矛盾和问题,还要妥善应对发展面临的新情况新课题,改革发展稳定的任务极其繁重而艰巨。在立法工作中,我们始终坚持从我国国情和实际出发,把改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践作为立法基础,紧紧围绕经济建设这个中心任务,紧紧围绕全面建设小康社会的奋斗目标,紧紧围绕推动科学发展和促进社会和谐开展立法工作。正确把握改革发展稳定的关系,妥善处理法律稳定性与实践变动性的关系,妥善处理法律前瞻性与可行性的关系,确保立法进程与改革开放和社会主义现代化建设进程相适应。对实践经验比较成熟的、各方面认识也比较一致的,规定得具体一些,增强法律的可操作性。对实践经验尚不成熟但现实中又需要法律进行规范的,先规定得原则一些,为引导实践提供规范和保障,并为深化改革留下空间,待条件成熟后再修改补充。对改革开放中遇到的一些新情况新问题,用法律来规范还不具备条件的,先依照法定权限制定行政法规和地方性法规,先行先试,待取得经验、条件成熟时再制定法律。我们还注意研究借鉴国外的立法经验,从中吸取那些对我们有益有用的东西,但绝不照抄照搬。各国的法律体系也不相同,我们不用西方某些国家的法律体系来套中国特色社会主义法律体系,外国法律体系中有的法律,但不符合我国国情和实际的,我们不搞;外国法律体系中没有的法律,但我国现实生活需要的,我们及时制定。

四是坚持以人为本、立法为民。体现人民共同意志、保障人民当家作主、维护人民根本利益,是中国特色社会主义法律体系的应有之义。坚持以人为本、立法为民,是加强民主法制建设、做好立法工作的根本目的。在立法工作中,我们始终坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点,无论在立法过程中还是在法律规范上都坚持以人为本,尊重人民主体地位,尊重人民首创精神,从人民的实践创造中汲取智慧,从人民的发展要求中获得动力。正确把握最广大人民根本利益、现阶段群众共同利益、不同群体特殊利益的关系,正确反映和统筹兼顾不同方面群众的利益,着力解决人民最关心最直接最现实的利益问题。正确处理权力与权利、权力与责任的关系,既赋予行政机关、审判机关、检察机关必要的权力,又注意对权力的行使加以规范、制约和监督,切实维护公民、法人和其他组织的合法权益。坚持走群众路线,深入推进科学立法、民主立法,不断扩大公民对立法的有序参与,充分发挥人大代表在立法中的作用,通过公布法律法规草案和举行立法座谈会、论证会、听证会等多种形式,广泛听取各方面意见尤其是基层群众的意见,切实做到集思广益、凝聚共识,使我们制定的法律法规充分体现人民群众的共同意愿,增强法律法规

贯彻实施的群众基础。

五是坚持社会主义法制统一。坚持社会主义法制的统一,是加强民主法制建设、做好立法工作的内在要求。我国是统一的多民族的单一制国家。社会主义法制的统一,是维护国家统一、民族团结、社会稳定,建立统一的现代市场体系的基础。同时,我国地域辽阔,各地经济、文化、社会发展很不平衡,国家又处于深刻变革之中。这一基本国情,决定了国家实行统一而又分层次的立法体制,即在坚持全国人大及其常委会集中行使国家立法权的前提下,赋予国务院制定行政法规、省级人大及其常委会和较大市人大及其常委会制定地方性法规的权限,还赋予经济特区所在地制定经济特区法规的权限和民族自治地方制定自治条例、单行条例的权限。这样做,既维护了社会主义法制统一,又妥善照顾到各地区的特点和差异,充分调动了中央和地方两个积极性;既及时将改革开放中成熟的经验上升为法律,又为深化改革留下空间。我们始终坚持维护宪法作为国家根本法的权威地位,严格依照法定权限、遵循法定程序开展立法工作,在制定法律法规的同时,开展了对现行法律法规的集中清理工作,并加强对规范性文件备案审查,以保证法律、行政法规、地方性法规不同宪法相抵触,保证行政法规不同法律相抵触,保证地方性法规不同法律、行政法规相抵触,保证法律法规的规定之间衔接协调、不相互矛盾,保障了社会主义法制的统一。

三、深刻把握完善中国特色社会主义法律体系面临的新形势新任务

中国特色社会主义法律体系形成后,如何适应经济社会发展和社会主义民主法制建设的需要,继续加强立法工作,提高立法质量,完善中国特色社会主义法律体系,是摆在我们面前的一个重大课题。我们要坚持以往的成功经验和有效做法,统一认识,再接再厉,以饱满的政治热情和务实的工作作风,投身于建设社会主义法治国家的伟大实践,在新的起点上不断开创立法工作新局面。这里,我想强调三点。

第一点,立法工作任务依然艰巨而繁重。社会实践是法律的基础,法律是实践经验的总结。社会实践永无止境,立法工作也要不断推进。建设中国特色社会主义是一项长期的历史任务,完善中国特色社会主义法律体系也是一项长期的历史任务,必须随着中国特色社会主义实践的发展而发展。更何况中国特色社会主义法律体系本身就不是静止的、封闭的、固定的,而是动态的、开放的、发展的。新形势、新实践、新任务给立法工作提出了新的更高的要求。

这是因为:一是,我国正处在深刻变革的历史进程中,在前进的道路上会遇到这样或那样的新情况新问题,有些是可以预料的,有些是难以预料的,既要解

决当前面临的突出问题,又要建立有利于科学发展的体制机制,改革发展稳定的任务依然艰巨,立法工作的任务不会减少,难度也不会降低。二是,我国经济社会发展已进入“十二五”时期,中央提出要牢牢抓住和用好重要战略机遇期,确保科学发展取得新的显著进步,确保转变经济发展方式取得实质性进展,我们的立法工作如何围绕“十二五”时期经济社会发展目标任务,从制度上、法律上推动中央重大决策部署的贯彻落实,有大量工作要做。三是,随着社会主义民主政治的深入发展,人民政治参与积极性不断提高,权利意识越来越强,利益诉求越来越具体,参与立法的愿望越来越高,这对做好立法工作提出了更高的要求。还要看到,我们的法律体系虽然已经形成,但本身并不是完美无缺的,这当中既有一些现行法律需要修改的问题,也有部分配套法规急需制定的问题,还有个别法律尚未出台的问题,这主要是由于立法条件尚不成熟、各方面的认识不尽一致,需要在实践中继续探索,积累经验。总之,立法工作只能加强不能削弱。因此,全国人大及其常委会要充分发挥最高国家权力机关的作用,依法行使国家立法权,加强对立法工作的组织协调,督促有关方面认真研究解决立法中涉及的重大问题,创新立法工作思路,完善立法工作机制,加强立法工作机构和队伍建设,不断提高立法工作的质量和水平。

第二点,把修改完善法律和制定配套法规摆在更加突出位置。我们的法律体系形成后,应当把更多的精力放到法律的修改完善上来,放到配套法规的制定修改上来,当然还要制定一些新的法律,以适应形势发展的需要,推动中国特色社会主义法律体系的与时俱进和发展完善。当前和今后一个时期,要着重做好三方面的工作。

一要更加注重法律的修改完善工作。随着经济社会的深入发展,现行法律的一些规定可能难以适应新形势,甚至可能阻碍经济社会的发展,需要及时修改完善。有的法律规定,当时搞得比较原则,实施一段时间后,经验不断积累,认识不断深化,有条件修改得更具体明确一些、操作性更强一些。还有,不同时期制定的法律所调整的社会关系可能相同或相近,需要在通盘研究的基础上对这些法律进行整合。因此,我们要高度重视法律的修改完善工作,这既是完善法律体系的内在要求,也是今后一个时期立法工作的重要任务。同时,要在总结试点经验基础上,积极开展立法后评估工作,通过多种形式,对法律制度的科学性、法律规定的可操作性、法律执行的有效性等作出客观评价,为修改完善法律、改进立法工作提供重要依据。另外,我们还要加强法律解释以及法律编纂、清理等工作。对法律规定需要进一步明确具体含义的、法律制定后出现新情况需要明确适用法律依据的,可以通过及时作出立法解释,赋予法律条文更加准

确、更具针对性的内涵,这也是保证法律有效实施的重要工作。

二要督促有关方面抓紧法律配套法规的制定工作。行政法规和地方性法规作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,是对法律的细化和补充,虽然有一些是创制性和先行先试的,但大量的为法律配套的。我们已经建立督促制定法律配套法规的工作机制,希望有关方面高度重视、积极配合,按照法律规定的原则,在法规集中清理的基础上,抓紧制定现行法律的配套法规。今后凡新制定和新修改的法律,其配套法规要与法律草案同步起草,力争在法律通过后及时出台,以更好保障法律的有效实施。

三要继续做好法律制定工作。为适应经济社会发展的需要,要抓紧研究制定推进转变经济发展方式、保障和改善民生、维护社会和谐稳定、促进可持续发展等方面的法律。要认真总结行政法规的实施经验,将那些应当用法律规范来调整、立法条件比较成熟、各方面意见比较一致的,及时上升为法律。这里要指出的是,调整社会关系的手段是多种多样的,除法律法规外,还有市场机制、社会习惯、道德规范以及管理经验、科学技术等,并不是法律越多越好,能够用其他社会调整手段解决问题的,就不宜也不必通过立法去解决。

第三点,在科学立法民主立法方面迈出新步伐。完善中国特色社会主义法律体系,必须继续深入推进科学立法、民主立法,这不仅是人民当家作主的重要体现,也是提高立法质量的重要途径。中国特色社会主义法律体系的形成过程,是科学立法、民主立法不断深化的过程,是发扬社会主义民主的集中体现。改革开放初期,无法可依的问题相当突出,我们提出“有比没有好”、“快搞比慢搞好”,这是必要的,也是合理的。即使在这样的情况下,我们始终强调立法要坚持走群众路线,充分发扬民主,成熟一个就制定一个。30多年来,我们在科学立法、民主立法方面积累了许多有益经验,对提高立法质量发挥了十分重要的作用。我们要认真总结实践经验,深入推进科学立法、民主立法,着力提高立法质量,不断完善中国特色社会主义法律体系。

要积极探索公众有序参与立法的途径和形式,充分发挥听证会、论证会、座谈会的作用,广泛征求社会各方面尤其是基层群众的意见和建议,认真听取专家学者的意见和建议,努力提高立法调研的针对性和实效性,不断完善公布法律草案的工作机制,建立健全采纳公众意见的反馈机制,积极回应社会关切,切实增强公众参与立法的实效,使立法过程成为普法过程。要完善人大代表参与立法的工作机制,把办理代表议案建议同制定修改法律结合起来,把邀请代表参与常委会活动同提高法律草案起草和审议质量结合起来,认真研究吸收代表提出的意见和建议,充分发挥人大代表在立法工作中的作用。要不断完善法律