

人大文撷

RENDAWENXIE | 2019年第五辑

纪念地方人大设立常委会40周年专辑

全国人大图书馆 编

特别关注

2019年是县级以上地方人大设立常委会40周年。40年来，地方人大及其常委会在党的领导下，履职尽责，开拓进取，创造性地开展立法、监督等工作，为保证人民当家作主，坚持和完善人民代表大会制度作出了重要贡献。



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

人大文撷

2019 年第五辑

纪念地方人大设立常委会 40 周年专辑



人大文撷

RENDAWENXIE



2019

图书在版编目(CIP)数据

人大文撷. 2019年/全国人大图书馆编. --北京:
中国民主法制出版社, 2019. 4
ISBN 978-7-5162-2005-4

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(2019)第 077233 号

图书出品人: 刘海涛
责任编辑: 张霞

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)
电话/(010)63055259(总编室) 63056573 63058790
传真/(010)63056983
[http:// www.npcpub.com](http://www.npcpub.com)
E-mail: mzfz@npcpub.com
开本/16开 880毫米×1230毫米
印张/8 字数/177千字
版本/2020年3月第1版 2020年3月第1次印刷
印刷/

书号/ISBN 978-7-5162-2005-4
定价/20.00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)

目 录 CONTENTS

纪念地方人大设立常委会 40 周年专辑

科学立法、民主立法、依法立法的理论与实践

任才峰 / 1

人大代表 40 年: 建成逾 11 万代表之家, 完善罢免制度

彭派 / 15

山东省人大设立常委会 40 周年工作综述

山东省人大常委会 / 17

不断开创新时代上海人大工作新局面

——在纪念地方人大设立常委会 40 周年座谈会上的
发言 殷一璀 / 21

贵州: 围绕中心担使命 履职尽责为人民 李小健 / 23

广东: 在改革开放中先行先试 于浩 / 25

与改革开放同行 陈美秋 郑清贤 / 27

人大制度花开三江源头 玉树州人大常委会 / 32

成长的力量

——庆云县人大设立常委会 38 年工作纪略
梁树秀 / 34

地方立法 40 年的历程与经验启示 周云 / 37

新疆地方立法工作成就、经验和思考

——改革开放 40 年自治区地方立法回眸
刘锦森 / 41

CONTENTS 目 录

改革开放以来北京市人大及其常委会立法实践与发展

熊菁华 / 54

宁夏回族自治区人大常委会立法工作思考

——自治区人大常委会办公厅研究室一处 / 65

坚定制度自信 强化使命担当 不断开创新时代青海省地方立法工作新局面

青海省人大常委会法工委 / 69

地方立法为湖南改革开放提供法制保障 王 刚 / 75

改革开放以来江苏省人大常委会监督工作纪实

赵晓明 / 79

娄底实践:人大监督的闪光足迹 卢鸿福 / 88

履职谋大事 监督为民生 张自忠 / 92

有质量的报告 有力量的监督 李树春 / 95

人大常委会质询权的发展历程与对策建议

隋志强 张升忠 / 102

人大执法检查:演进、嬗变与回归 张 航 / 107

专题询问的发展历程与创新对策 张升忠 / 117

顾 问 杨景宇 刘 政 张春生 周成奎

汪铁民

编 辑 常 虹 汤丽萍 孟维光 代 昕

胡 潇

主 编 张 兰 王 敏 陈时恩 吴高盛

执行主编 吴高盛

本 辑 聚 焦

2019年是县级以上地方人大设立常委会40周年。

40年来,地方人大及其常委会在党的领导下,履职尽责,开拓进取,创造性地开展立法、监督等工作,为保证人民当家作主,坚持和完善人民代表大会制度作出了重要贡献。本辑收录了部分地方人大常委会纪念地方人大设立常委会40周年的专稿。其中山东、上海、贵州、广东等省市的文章,分别对本省市人大设立常委会40年来的工作进行了回顾和经验总结。本辑还收录了部分介绍地方人大常委会40年立法工作、监督等方面工作经验的论文。

科学立法、民主立法、依法立法的理论与实践

◎ 任才峰

2017年党的十九大报告提出,深化依法治国实践,推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治,对科学立法、民主立法、依法立法实践提出了更高要求,也推动立法工作迈开新的局面。

一、科学立法、民主立法、依法立法的理论内涵和基本要求

科学立法、民主立法、依法立法是密切相关的统一整体。依法立法是基本前提,不依法制定的法律,缺乏合法性前提,其科学性和民主性无从谈起;立法权源于人民,通过提升立法的民主性,才能使立法决策更加符合人民群众需求和客观实际,改善立法质量,增进立法实效;科学立法既在方法论上为立法工作提供指导,又在价值层面衡量立法质量的高低,是判断立法质量的重要标尺。三者统一于完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系立法实践。

(一)科学立法的内涵和基本要求

习近平总书记指出,科学立法的核心在于尊重和体现客观规律。遵循和把握立法规律,就要自觉遵循经济规律、自然规律、社会发展规律以及立法活动规律,使制定出来的法律能够反映和体现规律的要求,符合客观实际。2000年立法法第六条规定,立法应当从实际出发,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。2015年修订立法法时,落实党中央关于全面深化改革的部署,充分发挥立法对改革的引领、推动和保障作用,增加了“适应经济社会发展和全面深化改革的

要求”的规定。

一是立法应当从实际出发,适应当前经济社会发展需要。“当时而立法,因事而制礼。”立法从实际出发,就是要充分尊重和准确反映法所调整的社会关系的客观规律,回应当时的经济社会发展诉求。

社会关系存在和发展的规律,既有全局性规律,又有局部性的规律。全国性立法重在解决全局性根本性的问题,反映的是某一领域全局性的规律。地方性立法应根据本地实际情况和客观需要,有针对性地解决本地改革发展中出现的问题,反映的是某一领域局部性的规律。地方立法应避免贪大求全,贵在管用、可行。不同地域的立法可相互借鉴,但应避免相互抄袭。

在不同时期,经济社会发展对立法有不同的要求。在改革开放之初,针对“无法可依”的局面,“有比没有好”“快比慢好”“宜粗不宜细”是对立法工作的要求;1993年党中央作出关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定,“加强经济立法”“建立社会主义市场经济法律体系”是对立法工作的要求;世纪之交我国申请加入世贸组织,完善与WTO规则相衔接的法律制度是对立法工作的要求;进入21世纪以来,围绕社会主义现代化建设,统筹推进“五位一体”整体布局、协调推进“四个全面”战略布局,是对立法工作的要求。中国特色社会主义进入新时代,立法工作要紧紧围绕人民对美好生活的向往,满足人民对民主、法治、公平、正义、安全、环境、文化、旅游等更高层次的需求。

不同地域的自然地理环境、经济社会发展



对地方立法有不同的要求。东北黑土地保护、京津冀大气污染治理、长三角一体化发展、海南红树林保护、黄土高原水土保持、多民族地区加强民族团结等均对相关行政区域的立法工作提出了相应要求。

立法者要扎实细致做好调查研究工作,准确把握不同时期、不同地域经济社会发展需要,研判立法需求,区分轻重缓急,突出重点,使每一项立法都符合客观实际要求。

二是科学合理地规定国家机关的权力与责任,公民、法人和其他组织的权利与义务。“二战”结束以来,行政权在世界各国普遍出现膨胀和扩张的趋势,反映在立法领域,立法权的行政主导色彩较为明显。在我国,尽管党的十八大以来强调发挥人大对立法的主导作用,但国家立法对国务院及其所属部门起草法律草案的依赖短时间内依然存在;在地方,绝大多数地方性法规也都是由地方政府及其部门起草的。这种立法模式的一大弊端是容易滋生政府部门争权诿责、侵害公民合法权益的问题,向社会传递“立法就是政府管老百姓”的错误认知。

法治建设的重要环节是实现国家权力实施的法治化,避免行政部门争权诿责^①。在规定国家机关的权力和职责时,要坚持两者相统一的原则,既不能通过立法使行政部门利益法制化,也要赋予其必要的权力,满足社会治理的需要。在规定公民、法人和其他组织的权利义务时,应遵守宪法有关公民基本权利和义务的规定,法律既是保障公民权利的有力武器,也是必须遵守的行为规范;对宪法规定的公民基本权利,法律法规规章及其他规范性文件不得任意加以限制和剥夺。

三是遵循立法自身规律。立法既是一项重

要的政治活动,也是一门难度较大的技术性工作,有其自身的活动规律。搞立法就是搞科学,科学研究要揭示和把握事物发展的内在规律。因此,科学立法要求立法者应遵循和把握立法活动自身规律。遵循立法活动规律,要注意以下三个方面。

首先,把握好坚持党领导立法与发挥人大在立法中的主导作用的关系。2016年党中央发布关于加强党领导立法工作的意见。提出了党领导立法工作的指导思想和基本原则,即坚持主要实行政治领导、坚持民主决策集体领导、坚持充分发挥立法机关作用、坚持依法依规开展工作。明确提出党领导立法工作必须在宪法法律范围内进行,不允许随意干预甚至替代立法活动。明确要求支持和保证立法机关充分行使立法权,重视发挥立法机关在立法工作中的主体作用。要求党委领导班子成员要学习掌握立法基本知识和程序,勇于在实践中深化对立法工作规律的认识,增强领导立法工作的本领。

其次,有选择地从中国传统法治经验和国外法治经验中汲取营养。法律是经验的积累,在制定法律过程中,还应该注重吸收中国传统法治经验和国外法治经验中的合理元素。中国古代法制崇尚礼法合治。“德礼为政教之本,刑罚为政教之用。德礼为本,刑罚为用,反映了道德义务与法律义务的统一。道德法律化,使道德获得了强制性的保障,而法律道德化,既减少了推行法律的阻力,也增强了法律的稳定性和权威性。”^②这些观点在今天对立法工作仍具有启发意义。此外,在人类社会发 展进程中,各国均会遇到公司治理、环境污染、食品药品安全、反不正当竞争等问题,其中某些问题是价值中立的,具有普遍性,解决此类问题的方法也有一

^① 比如,由于部门利益作祟,长期以来,工商行政部门与技术监督部门在“假”与“伪”的区别上较劲,农业部门与林业部门在“干果”和“鲜果”的管辖上较真,水利部门与矿管部门就河沙采用的管辖权上争论不休,导致立法“撞车”和规范性文件“打架”。参见李龙主编:《法理学》,武汉大学出版社2011年第1版,第200页。

^② 张晋藩:《依法治国与法史镜鉴》,中国法制出版社2015年版,第17页。

定的普适性。法治“先发”国家的成功治理经验可以为我们解决这些问题提供有益借鉴。因此,在立法过程中,应有海纳百川的心态、放眼全球视野,对国外的先进立法经验,有选择地汲取、消化,为我所用。

最后,遵循立法技术规范。遵循立法技术规范是遵循立法自身活动规律的必然要求。立法技术规范包括结构规范、语言规范、修改规范、废止规范、解释规范、授权立法规范、法典编纂规范等。立法技术规范科学与否对立法质量有直接重大影响。如果法律条文表述含糊不清、模棱两可,则适用者必然会进退失据、不知所从。立法语言规范要求法律条文表述应力求准确、严谨,实现法律用语的标准统一;应简洁、平易,避免内容和表述上的重复;应使用法言法语,避免照抄照搬政策(文件)。

(二)民主立法的内涵和基本要求

2000年立法法第五条规定,立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,保障人民通过多种途径参与立法活动。2015年修订立法法时增加了“坚持立法公开”的内容。民主立法主要通过以下方式实现:一方面,通过民主选举各级人大代表,由人大代表组成人大及其常委会集体行使立法权,人大代表在参与立法活动时,反映人民的意见和要求;另一方面,立法机关在立法活动中,拓宽公民有序参与立法的途径,广泛听取人民群众意见。民主立法有三点基本要求。

一是立法应当体现人民意志。“立法者应以公共利益为目标,最大范围的功利应成为他一切思考的基础。”^①我国宪法规定了国家性质

即人民民主专政的社会主义国家,在社会主义制度下,法治必须为人民群众当家作主、管理国家和社会各项事务服务,必须真正反映广大人民群众的共同意志和利益,这是立法工作的出发点和落脚点。

二是坚持立法公开。公开是法治的基本原则,“刑不可知,则威不可测。”在现代法治国家,不仅立法领域要求公开,行政执法、司法领域,均以公开为原则、以不公开为例外。实现民主立法,应当确保利益相关方充分获得立法信息,知晓立法过程,了解立法进度。立法公开是衡量一个国家立法民主化程度的重要标尺。

首先,立法公开便于人民行使监督权。立法权源于人民,立法机关制定的法律要体现和反映人民意志,就必须要对人民负责,受人民监督。没有立法公开,就没有立法监督。其次,立法公开有利于弥补代议制立法的缺点。代议制民主的特点是效率高、专业性强,但存在反映民意不够充分的缺点,立法公开为公众直接参与和行使立法权打开了一扇门,保障了人民对立法过程和内容的知情权。最后,立法公开是程序公正的应有之义。立法是利益的初次分配,应确保利益各方机会均等、充分博弈,立法公开不足,必然导致各利益相关方参与不够,就会出现信息垄断者在立法过程中舞弊和徇私,立法的公正性就难以保证。因此,应坚持立法公开,加大公开力度,将立法公开贯彻到立法的全过程及各方面,立项、起草、审议、通过前评估、通过后评估、法规清理、备案审查等各个环节都应最大限度地向社会公开,关涉国家秘密等不宜公开的事项除外^②。

^① [英]边沁:《立法理论》,李贵方等译,中国人民公安大学出版社2004年版,第1页。

^② 在立法公开问题上,美、法、日等国家的法律都作了较为详细的规定。在美国,规范性法律文件必须依法在联合公告上登载草案、说明,否则,会因不符合立法程序而不能生效。《美国宪法》规定:“各院应有本院会议记录并应随时予以公布,但它认为需要保密的除外。”在法国,1791年宪法就规定了议事公开和议事记录公开的原则:“立法会议的讨论应当是公开的,会议记录应予复印。”1958年《法国宪法》对此再次肯定:“两院会议均应公开,会议记录全文刊登在政府公报上。”《日本宪法》规定,两议院保存会议记录,除认为秘密会议记录中应特别保密者外,均须发表。同时规定,两议院的会议均为公开会议,但经出席会议2/3以上多数议决时,可以举行秘密会议。可见,在这些国家,法律审议阶段的会议纪要、听证记录等资料一般应予公开。参见张萍硕士论文:《全国人大常委会立法公开问题研究》,2017年3月。



三是扩大公众有序参与。立法是国家重要的政治活动,公众参与立法是公民政治参与的重要组成部分,对健全民主政治、提高立法质量、推进法律实施有重要作用。

公众有序参与立法要求立法机关根据不同立法环节的需求和目的,选用合理的参与形式,比如,法律草案向社会公开征求意见、立法中涉及重大利益调整需召开专家论证会、听证会、立法咨询、立法座谈、立法论证、问卷调查、公民旁听等。同时要细化参与程序,包括参与主体选定,参与期限,议事规则,意见收集、整理和分析,意见采纳与反馈,组织保障等。这其中每一个环节都涉及更为复杂的多元考虑,比如在选定参与主体时,要考虑代表的充分性、处理复杂信息的能力、理解议事规则并进行合理分析判断的能力、理性作出决策的能力等。

党的十八届三中、四中全会提出要健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式,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反馈机制,把公开原则贯穿立法全过程。2015年修改立法法,对立法发扬民主、保障人民通过多种途径参与立法作了几个方面的补充和修改,完善立法论证、听证、法律草案公开征求意见、书面征求意见的制度,增加吸收专家起草法律草案的规定,发挥人大代表参与起草和修改法律的作用,健全法律草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制。

(三) 依法立法的内涵和基本要求

依法立法的核心要义在于,立法应当依照法定的权限和程序,从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一和尊严。我国是单一制的社会主义国家,地域辽阔,人口众多,各地政治、经济、文化发展很不平衡,在制定法律、行政法

规、地方性法规时,要从国家整体利益出发,防止通过立法实行地方保护主义、妨碍公平竞争。立法法第四条规定,立法应当依照法定的权限和程序,从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一和尊严。

立法法是一部规范立法活动的重要法律。专门制定一部规范立法的法,在国外没有先例^①。我国宪法只对全国人大及其常委会、国务院的立法权作了基本规定,对立法权限划分、立法体制等更具体的内容未作规定。1992年党的十四大确立了建设社会主义市场经济体制的改革目标,市场经济要求市场在资源配置中发挥决定性作用,但各地政府以出台“红头文件”等手段对微观经济进行干预,排斥外地产品,形成地方保护和市场壁垒;地方越权立法现象较为普遍,一些地方本应由地方性法规规定的事项,却因怕麻烦、图省事,改用政府规章规定;有的地方性法规改变法律的规定,增加处罚种类,扩大处罚幅度;立法中的部门本位主义思想严重,一些部门在起草法律草案时,不从全局出发,只着眼于本部门、本行业的利益,想方设法扩大本部门的权力;部委规章之间、部委规章与政府规章之间、部委规章与地方性法规之间,矛盾、冲突较多,使基层执法单位无所适从^②。

所有这些问题,都迫切需要制定一部立法法来解决。

2000年立法法总则部分共6条,其中涉及依法立法的条款占两条,一条是第三条规定立法应当遵循宪法的基本原则,一条是第四条规定依法立法,且放在第五条民主立法、第六条科学立法前面,足见立法法对依法立法的重视。2000年立法法通过后,不依法立法的问题在一定程度上得到了解决。2015年修改立法法赋予设区的市在“城乡建设与管理、环境保护、历史

^① 比如《美国联邦宪法》规定了联邦和州、国会和总统之间的立法权限划分,规定了国会的基本立法程序。法国1958年宪法规定了议会和政府之间的立法权限划分和议会立法的基本程序。

^② 乔晓阳:《开展立法法研究——在立法法起草工作研讨会上的讲话》,载《行政法学研究》1994年第3期。

文化保护”等方面的事项制定地方性法规的权力。目前,我国享有设区的市地方立法权的市、州共有 323 个,立法主体数量从过去的 80 家增加到 300 多家,维护法制统一的难度明显增大,对贯彻落实依宪立法、依法立法提出了新的任务和要求。实现依法立法,要做好以下三个方面工作。

一要依宪立法。宪法是根本法,是治国安邦的总章程,是国家各种制度和法律法规的总依据,具有最高的法律效力。立法法第三条明确规定立法应当遵循宪法的基本原则。

二要依法定权限立法。立法是公权力行使的表现,必须遵循“法无授权不可为”的公权力行使原则,切实按照立法职权法定的要求进行。宪法、立法法就中央与地方、权力机关与行政机关的立法权限作了明确规定。2015 年,修改后的立法法进一步完善了法律保留事项,加强对授权立法的规范和限制,并赋予了设区的市三个方面事项的立法权限。各立法主体应准确把握各层次立法的权限安排和功能定位,处理好宪法、法律、行政法规、地方性法规与规章的关系,处理好创制性立法与实施性立法的关系。在维护国家法制统一的前提下,充分发挥各个层次的作用,依法行使好立法权^①。特别值得一提的是,设区的市立法应严格按照“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”行使立法权,不得超越权限立法。

三要依法定程序立法。“程序先于权利”(Process before Rights)。立法程序是立法机关在规范性法律文件创制过程中所遵循的协调利益冲突、配置立法资源的路径。在法律的起草、审议、公布等立法过程中,立法程序都起着桥梁与支撑作用,确保立法活动在法定轨道上运行。有学者指出,立法程序是影响立法质量的关键因素:激情、鲁莽、专断将被程序一一化解,唯存

理性;偏私、贪婪、邪恶将被程序一一阻截,唯有正义^②。立法法、人大组织法、全国人大常委会议事规则、国务院组织法等法律法规规定了制定法律、行政法规、地方性法规的程序,包括编制立法规划和计划、立项、起草、审议、表决等。这些程序性规定对防止和克服立法工作的随意性,提高立法的规范化、制度化水平具有重要意义。

二、改革开放 40 年来科学立法、民主立法、依法立法的实践探索

改革开放 40 年来,全国人大及其常委会坚持问题导向,完善立法体制机制,深入推进科学立法、民主立法、依法立法,不断进行实践创新,立法的科学性、民主化水平不断提升,依法立法的意识不断增强。

(一)坚持党对立法工作的领导

党领导立法是社会主义法治的一条基本经验。党是全国人民根本利益的忠实代表,党领导人民制定法律,符合全体人民的共同利益。彭真同志曾经指出,我们的法律是党和国家的方针、政策的定型化。自新中国第一部宪法颁布以来,我国就形成了由党中央根据社会实际情况的发展变化,向全国人大常委会提出宪法修改建议,然后由全国人大常委会形成宪法修正案草案,再提交全国人民代表大会审议的宪法惯例。我国现行的 1982 年宪法自公布施行后,根据改革开放和社会主义现代化建设的实践与发展,党中央已先后于 1988 年、1993 年、1999 年、2004 年、2018 年向全国人大常委会提出了 5 次宪法修改建议,对 1982 年宪法的个别条款和部分内容作出必要的修正,共通过了 52 条宪法修正案,都是符合我国经济社会发展的客观规律的,体现了宪法的与时俱进、完善发

^① 安东:《坚持依法科学民主原则,切实提高立法工作水平》,载《法制日报》2016 年 12 月 14 日。

^② 孙潮、徐向华:《论我国立法程序的完善》,载《中国法学》2003 年第 5 期。



展,为改革开放和社会主义现代化建设提供了有力的宪法保障。

党的十八大以来,党中央通过召开中央全会、出台专门党领导立法工作的中央文件等方式,进一步完善党领导立法的体制机制。2014年党的十八届四中全会专题研究全面推进依法治国重大问题。2016年,党中央印发《中共中央关于加强党领导立法工作的意见》,对加强和改进党对立法工作的领导,充分发挥立法机关的主导作用提出了新的要求。全国人大及其常委会坚决贯彻落实党中央决策部署和要求,严格执行重要立法事项和重大问题向党中央请示报告制度,加强重点领域立法,立法工作在党的领导下取得新发展。

(二)完善立法体制

一是全国人大及其常委会的专属立法权。1982年宪法规定全国人大及其常委会共同行使国家立法权。根据宪法及立法法的规定,全国人大有权修改宪法;有权制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。全国人大常委会有权解释宪法;有权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;有权解释法律。2000年立法法规定了法律保留事项,2015年修改立法法落实“税收法定”原则,增加“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”只能由法律规定。

二是国务院的立法权。1982年宪法首次赋予国务院制定行政法规的职权。根据宪法和立法法的规定,国务院制定行政法规的权限包括:宪法或者法律规定由国务院作出规定的事项;全国人大及其常委会授权国务院制定法规的事项;有关具体行政管理方面的事项。2015年修改立法法时确立了特定事项授权制度,细化了授权决定内容和授权期限。

三是地方人大的立法权。1979年地方组织

法规定省级人大及其常委会行使地方性法规制定权,第一次以法律形式赋予地方立法权。1982年宪法确认了1979年地方组织法规定的地方立法制度。1986年再次修改地方组织法,进一步规定省会市和较大的市的人大及其常委会有权制定地方性法规,报省级人大常委会批准后施行。2000年制定立法法时又赋予经济特区所在地的市以及较大的市地方立法权。2015年修改立法法时,贯彻落实党的十八届三中全会、四中全会精神,规定所有设区的市的人大及其常委会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,设区的市制定的地方性法规须报省级人大常委会批准后施行。此外,宪法和立法法赋予民族自治地方有制定自治条例和单行条例的权力。

(三)完善立法工作机制

一是建立立法项目征集和论证制度。全国人大常委会法工委出台立法项目征集和论证工作规范,要求在编制和调整立法规划、拟定年度立法计划的具体工作过程中,应当通过多种渠道,广泛征求、收集立法项目建议。

二是建立法律草案向社会公开征求意见的制度。全国人大常委会初审和再审查的法律草案,都及时在网上向社会公开并征求意见。十二届全国人大及其常委会共有81件次法律草案向社会征求意见,有16万多人次提出意见达46万多条,许多重要意见得到采纳。

三是坚持分别审议和统一审议相结合。全国人大常委会建立法工委与专门委员会、常委会工作机构沟通协调和法律草案审核机制,把有关专门委员会“专”的优势与宪法和法律委员会“统”的功能结合起来,提高审议质量。

四是建立法律草案通过前评估、立法后评估制度。对新制定、全面修改以及对重大制度作出修改的法律草案在常委会会议审议通过之前,请有关方面对法律草案中主要制度规范的可行性、出台的时机、立法可能产生的社会影

响,实施中可能出现的问题进行评估。2013年4月召开首次法律草案通过前评估会,对旅游法草案进行评估。开展立法后评估,在法律实施一段时间后,为检验法律的实施情况和法律制度的社会效果,就有关法律规定进行评估,从中发现问题,为今后立法或修改完善相关法律提供借鉴。

五是制定了关于立法中涉及的重大利益调整论证咨询的工作规范和关于争议较大的重要立法事项引入第三方评估的工作规范。这两个规范坚持问题导向,通过建立有效便捷的工作机制,及时妥善解决和处理立法工作中遇到的重大利益调整问题和争议较大的重要立法事项,着力提高立法质量和效率,避免立法决策失当、失准和久拖不决。

六是加强改进立法调研工作。坚持以问题为导向,增强调研实效,创新了多种“一竿子插到底”的调研方式,通过调研形成立法解决方案。如为掌握实情,在起草旅游法草案过程中,随团进行“暗访”;就修改行政诉讼法,深入基层法院“蹲点”调研;就“姓名权”解释与普通老百姓面对面交流等。

七是完善草案表决程序。法律草案审议时,分歧往往集中在个别重要条款上,这时就整个法律案表决就无法充分反映对关键条款的意见。党的十八届四中全会提出要完善法律草案表决程序,2015年修改立法法时确立了重要条款单独表决制度,规定法律草案表决稿交付常委会会议表决前,委员长根据常委会会议审议的情况,可以决定将个别意见分歧较大的重要条款提请常委会单独表决。此外,对多部法律中涉及同类事项的个别条款进行修改,一并提出法律案的,经委员长会议决定,可以合并表决,也可以分开表决。

八是制定立法技术规范。在不断总结立法实践经验的基础上,全国人大常委会法工委把立法工作中经常遇到的、带有普遍性的、亟须解

决和各方面意见比较一致的意见,通过工作规范的办法先规定下来,制定了供内部工作人员参考使用的《立法工作规范手册(试行)》,为起草、审议和修改法律工作规范发挥了重要作用。

(四)发挥立法的引领和推动作用

一是在编制立法规划、立法计划时注重落实改革任务。坚持顶层设计,在编制立法规划、立法计划时紧紧围绕党中央关于全面深化改革的战略部署,围绕全面深化改革的总目标、总任务、总要求,积极从立法上研究可行性和解决办法,为全面深化改革提供立法支持和保障。比如,2015年6月全国人大常委会调整立法规划,在原有68件项目基础上增加34件,将党的十八届三中、四中全会决定明确提出、需要在十二届完成的立法项目列入了立法规划。

二是作出相关授权决定和改革决定,为相关领域改革提供法律支撑。十二届全国人大及其常委会共作出21项授权决定或者有关决定,授权国务院、“两高”或者地方、军队等进行改革试点,涉及行政审批制度改革、农村土地制度改革、金融体制改革、司法体制改革、公务员制度改革、社会保险制度改革、军官制度改革等方面,确保有关改革试点在法治框架内依法有序推进。

三是打包修改法律。适应简政放权、放管结合、优化服务和转变政府职能、深化党和国家机构改革等需要,统筹修改部分法律中同类或者相关的规定。对有关方面提出的一揽子修改法律的议案,根据必要和可行,区分不同情况提出修改意见建议,十二届全国人大及其常委会共15次打包修改法律95件次,十三届全国人大常委会继续沿用这一做法,修改了国境卫生检疫法等6部法律,为改革提供法律支持。

四是突出重点领域立法,引领和推动改革。比如,党的十八届四中全会提出,贯彻落实总体国家安全观,加快国家安全法治建设,抓紧出台反恐怖等一批急需法律,推进公共安全法治化,



构建国家安全法律制度体系。在党中央的坚强领导下,十二届全国人大常委会在国家安全领域立法取得突破性进展,国家安全法、国家情报法、反间谍法、反恐怖主义法、网络安全法、境外非政府组织境内活动管理法等一系列涉及国家安全的重要法律陆续出台,为维护国家安全、保护人民利益,提供了强有力的法制保障。再比如,贯彻党的十八届三中全会精神提出《贯彻落实税收法定原则的实施意见》,由中共全国人大常委会党组报请党中央批准,推进税收法定进程。

(五)发挥人大及其常委会对立法的主导作用

全国人大及其常委会认真贯彻落实习近平总书记的这一重要思想,从法律案的立项、起草、审议等环节入手,完善工作机制,通过多种形式加强人大对立法的主导作用。

一是重要法律案的制定和修改通过人民代表大会审议。自2015年连续四年安排代表大会审议重要法律案,即2015年修改立法法,2016年制定慈善法,2017年制定民法总则,2018年制定监察法。

二是建立全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度。十二届期间组织起草或提请审议法律案70件次,充分发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的作用,最大限度凝聚立法共识。

三是认真办理人大代表议案建议。坚持尊重代表主体地位,对代表所提议案建议高度重视,注重与代表沟通反馈,积极在有关立法中及时吸收反映。创新议案办理方式,邀请相关代表参加立法调研、论证、法律通过前评估会等活动。比如,十二届全国人大办结由法律委承办的代表议案722件,由法工委承办的代表建议1101件,切实发挥人大代表在立法中的主体作用。

四是不断拓宽人大代表参与立法工作的渠

道。比如编制立法规划计划,认真研究代表议案和建议,邀请相关代表参与立项调研和论证。常委会审议的法律案,通过多种形式征求代表的意见。召开立法座谈会、论证会、评估会和开展立法调研,重视邀请有关代表参加,认真听取和研究吸收代表对法律案的意见与建议。

(六)加大立法公开力度,拓宽公民有序参与立法途径

近年来,各级立法机关高度重视立法公开和公众参与立法工作制度建设,从中央到地方都逐步建立了比较切合实际的立法公开制度,保障人民群众通过多种方式表达利益诉求、实现立法参与。这些制度保障了公民的知情权和立法参与权,对提高立法质量、保证立法科学性和民主性起到了积极作用。比如,在编制立法规划、年度立法计划时充分听取社会各方面意见和建议,法律草案在常委会审议后向社会公开征求意见,通过采取座谈会、论证会、调查问卷、走访、实地调研等形式,听取有关专家、人大代表、行政部门、政协委员等方面的意见,吸收专家学者参与起草法律草案,建立立法专家顾问制度等。规范对各方面意见的收集、整理、采用及反馈机制,使立法充分反映民意、集中民智、体现民情。

党的十八大以来,全国人大及其常委会在坚持以往做法的基础上,进一步拓展了公众参与立法的深度和广度。一是审议的法律草案原则上都在中国人大网上公布,向社会公众公开征求意见。2013年7月,在坚持以往对法律草案一审稿公布征求意见的基础上,首次对环境保护法草案二次审议稿公开征求公众意见,共收到网民2434条意见和48封来信,两次公开征求意见累计收到10394人提出的1.4万余条意见,并由此促进实现法律草案二审稿公开征求意见常态化。二是建立和完善基层立法联系点。全国人大常委会2015年在上海虹桥、江西景德镇、湖北襄阳、甘肃临洮建立了4个基层立

法联系点,作为听取基层群众意见的“直通车”“解剖麻雀”的典型样本。对联系点提出的意见建议,认真分析研究并予以吸收采纳,使立法工作更加接地气、察民意。截至2017年底全国人大常委会28部法律草案征求联系点意见,收到意见建议1205条,一些重要意见得到采纳和吸收。

(七)坚持依法治国与以德治国相结合,把社会主义核心价值观融入立法工作

我国自古以来就有礼法合治的治理传统,以孔子为代表的儒家先贤提倡修身立德、行礼律己,追求高尚的道德情操,对中国古代乃至整个东亚文明的道德水平提升和社会和谐发挥了重要作用。

不忘历史才能开辟未来,善于继承才能善于创新。党中央提出将社会主义核心价值观融入法治建设,在发挥核心价值观对立法价值导向的引领方面,中华优秀传统文化道德不应缺席。2016年12月,党中央、国务院发布《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》,提出深入分析社会主义核心价值观建设的立法需求,积极推进相关领域立法,使法律法规更好体现国家的价值目标、社会的价值取向、公民的价值准则。2018年3月,党中央发布《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》,要求着力把社会主义核心价值观融入法律法规的立改废释全过程,力争经过5到10年时间,推动社会主义核心价值观全面融入中国特色社会主义法律体系。全国人大及其常委会贯彻落实党中央要求,在立法工作中注重弘扬社会主义核心价值观。比如,民法总则第一条明确规定“弘扬社会主义核心价值观”,新增鼓励见义勇为、不得违背公序良俗等条款。十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案将社会主义核心价值观写入了宪法。2018年4月通过的英雄烈士保护法,贯彻落实习近平总书记要崇尚、捍卫、学习、关爱英雄烈士的指示精神,加强对英

雄烈士的保护,严肃惩治歪曲丑化、侮辱诽谤英雄烈士的行为,依法推动在全社会传承和弘扬英雄烈士精神、爱国主义精神,受到社会各界的高度评价和热烈拥护,有力弘扬了社会主义核心价值观。

(八)加强备案审查制度和能力建设

规范性文件备案审查制度是具有中国特色的宪法监督制度。1982年宪法规定地方性法规、自治条例和单行条例报全国人大常委会备案。随着改革开放进程加快,全国人大常委会适应改革开放所作出的授权立法决定,也都对法规备案作了相应规定。2000年立法法对备案审查制度作了全面系统的规定,对于加强依法立法,维护社会主义法制统一和尊严,具有重要意义。2004年5月,全国人大常委会在法制工作委员会设立法规备案审查室,专门承担对行政法规、地方性法规、司法解释的审查研究,为全国人大常委会履行备案审查职责提供服务保障。

党的十八大以来,全国人大常委会不断加强和改进备案审查工作,主要体现在以下方面。

一是不断加大审查力度。首先,对报送备案的法规、司法解释逐件开展主动审查研究,提出处理意见,推动制定机关对有关非法行医、拘传原告和被执行人等司法解释规定作出修改或者妥善处理。其次,对公民、组织提出的审查建议逐一进行审查研究,先后对关于政府投资和以政府投资为主的建设项目以审计结果作为工程竣工结算依据、著名商标制度等地方性法规提出处理意见,积极督促纠正。最后,有重点地开展专项审查。比如,2017年围绕党中央通报甘肃祁连山的突出问题及其教训,对49件专门规定自然保护区的地方性法规进行专项审查,要求各省区市人大常委会对涉及环境保护和生态文明建设的法规进行全面自查和清理。

二是加强备案审查制度和能力建设。明确



要求把所有规范性文件纳入备案审查范围,做到“有件必备”;不断加大审查工作力度,尽快实现“有备必审”;切实强化纠错机制,做到“有错必究”。初步建成全国统一的备案审查信息化平台,实现全部地方性法规电子报备,实现行政法规和司法解释电子备案、法规在线审查,积极推动与省级备案审查信息平台的互联互通;大力开展备案审查工作培训、研讨和经验交流,加强对地方人大备案审查工作的指导。积极探索建立立法工委向常委会报告备案审查工作情况的机制。2017年十二届全国人大常委会第三十一次会议首次审议备案审查报告,加强了备案审查工作监督力度。

三、科学立法、民主立法、依法立法的发展完善

中国特色社会主义进入新时代。当前,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。立法工作的重心已从解决无法可依的数量问题转向实现良法善治的质量问题。新时代做好立法工作,要进一步深化对科学立法、民主立法、依法立法的认识,立法工作必须立足社会主要矛盾发生转变的客观实际,把握人民对美好生活的向往,坚持立法决策与改革决策相结合,更加遵循立法活动规律,并强化违背立法规律的刚性约束,努力提高立法质量。具体要把握好以下几个方面。

(一)坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证,是中国特色社会主义法治之魂。立法要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党对立法工作的领导,坚持和贯彻党中央的集中统一领导,自觉贯彻党的基本理论、基本路线、基本方

略,确保党中央重大决策部署在立法工作中得到有效贯彻落实。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,充分发挥党总揽全局、协调各方的作用,确保立法工作始终沿着正确方向前进。

(二)坚持以宪法为根本遵循,维护社会主义法制统一

一要牢固树立宪法意识。无论是审议修改法律案,开展立法调研,还是进行制度设计,研究重大问题,都必须始终坚持以宪法为依据,坚决把宪法精神贯彻到立法各方面和全过程,努力使每一项立法都符合宪法精神。

二要落实好2018年宪法修正案的主要内容,做好相关领域立法工作。2018年3月通过的宪法修正案,作出了一系列重大制度安排,要紧密结合宪法修正案的内容,结合党的十九大确定的改革任务,做好相关领域立法工作。比如,修正案把建设“美丽”中国写入宪法,今后应进一步加强环保领域立法。再比如,党和国家机构改革是2018年全面深化改革领域的重要方面,立法工作要适应改革要求,全面清理与机构设置和职能配置有关的法律法规,该制定的制定,该修改的修改,该废止的废止,为改革提供法治保障。

三要完善宪法解释机制。宪法是所有法律制定的总依据。在推进依宪立法、依法立法过程中,不可避免会遇到对宪法条文的理解问题。全国人大常委会应探索建立权威高效、规范有序的宪法解释机制,以回应各方面的释宪需求。

四要推进合宪性审查工作。党的十九大提出,加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。要在备案审查工作的基础上,完善合宪性审查工作的制度安排,建立合宪性审查工作机制,创新合宪性审查工作方法,坚决纠正违宪违法问题,维护宪法权威和尊严。

(三) 坚持实事求是反映社会需求

科学立法,就是法律规定要符合社会实际,实事求是反映现实社会的客观需求。要坚持问题导向,加强调研,有针对性地设计出切实管用的条款。当前立法工作的一个重要问题,就是所立的法不大管用。其中的重要原因是调查研究工作做得不够深入,作出的立法决策、制度设计没能实事求是地反映和回应真实的社会需求,或者出于错误的立法政绩观,重复立法(抄上位法)、搞大而全;或者立法过于超前等。

法学是一门实践学科,实践出真知。如果没有以实践为基础,没有深入调查研究,党中央的决策意图把握得再到位,立法技巧再娴熟,立法逻辑再严密,都不能解决实际问题,立出来的都不是良法。与法院、检察院偏重“办事”相比,人大工作偏重“办文、办会”,但办好文的前提恰恰是做好调查研究。调查是弄清事物的特殊性,研究是把握同类事物的普遍性。起草好、审议好法律条文,调查研究是基本功。调查研究工作要务求“深、实、细、准、效”^①,不唯书,不唯上,不回避矛盾,不掩盖问题,提出的立法对策要经得起实践的检验。

当前,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾。地区之间、城乡之间、社会各个阶层之间对法治建设和立法工作的需求和期待,存在很大的差异。立法者要深入实际,深入基层,深入群众,不厌其烦、不走形式,准确把握不同地域、不同层次、不同方面的社会需求,作出科学的制度设计,使法律真正成为分配社会利益、调整社会关系和处理社会矛盾的平衡器。

(四) 将社会主义核心价值观融入立法工作

随着我国经济社会发展进入到社会转型

期、改革攻坚期、矛盾凸显期并存交错的关键时期,公德失范、诚信缺失问题显现,突破道德底线、践踏社会良知的现象屡有发生,成为人民群众迫切希望解决的道德领域突出问题,有必要通过加强相关重点领域的立法工作,加大对失德失范行为的法律规范和约束。在立法工作中,立法机关应注重将社会主义核心价值观融入法治建设,注重将反映社会公德、家庭道德、个人美德,优秀传统文化、红色文化、本土文化的核心价值观融入立法工作,通过立法传承和发扬中华优秀传统文化,引导网络文化积极健康、向善向上发展;抵制历史虚无主义,形成崇尚、捍卫、学习、关爱英雄烈士的良好社会风尚;预防校园欺凌和暴力;健全守法诚信褒奖机制和违法失信行为联合惩戒机制;完善社会救助体系,推动全社会形成尊重妇女、关爱未成年人、尊敬老人、爱护残疾人、尊重优待退役军人和烈士军属的良好氛围等。

同时,我们也应当避免机械地贯彻党中央文件,忽略法律与道德的区别。法律与道德各有分工,法律规范人的外在行为和维护公共秩序,强调权利义务一体对待,道德规范人的内心世界,从观念上端正人心,导民向善;法律和道德调整的社会关系也不完全相同,并不是所有的社会关系都适宜法律调整,比如亲情、友谊、公共交通工具上让座等,更适宜通过道德教化来引导,通过教育、舆论来提升,而不应课以法律义务、责任。因此,立法权应保持适度的“谦抑性”,不能无限扩张,应选择合适的领域对失德失范行为进行规制。

(五) 坚持深化民主立法实践

立法程序是否有利于表达和汇集民意、是

^① “深”就是要深入群众、深入基层,善于与工人、农民、知识分子和社会各界人士交朋友,到田间、厂矿、群众和社会各层面中去解决问题。“实”,就是作风要实,做到轻车简从,简化公务接待,真正做到听实话、摸实情、办实事。“细”,就是要认真听取各方面的意见,深入分析问题,掌握全面情况。“准”,就是不仅要全面深入细致地了解实际情况,更要善于分析矛盾、发现问题,透过现象看本质,把握规律性的东西。“效”,就是提出解决问题的办法要切实可行,制定的政策措施要有较强操作性,做到出实招,见实效。参见习近平:《之江新语》,浙江人民出版社2013年版,第1页。



否有利于实现良法的价值目标,主要应当通过立法程序的科学设计和民主制度安排来解决。要使科学原理与民主精神在整个立法程序中相互融合、相互贯通、彼此统一,在立法程序的各个环节和具体制度中得到贯彻落实^①。

在肯定我国民主立法取得巨大进步的同时,我们应注意到,当前立法公开和公众参与还存在很多不足,比如在立法公开领域,公开范围的随意性较大,哪些内容公开,哪些内容不公开,由立法机关自己决定;有些法律草案在起草阶段“关门作业”,对存在重大立法争议的制度设计缺乏充分讨论和论证,待草案成型后,纠错难度加大、纠错成本更高。立法公众参与的实效性不足,听证会形式大于实质,对公众意见注重前期收集而忽略后期反馈沟通等。

深化民主立法实践,提高立法过程中发扬民主的质量,要推进民主立法制度化建设。

一要加大立法公开力度。关于法律草案文本及其说明,尤其是关键性、争议大的条款,对其具体内涵、背景、立法理由的说明、审议过程等,在不涉密的情况下都应当公开,尽可能扩大社会公众的立法知情权、参与权,增强立法的透明度。

二要拓展公众参与立法的广度和深度。首先,民主立法不是简单地形成多数人意见,程序民主才是民主立法的真谛。公众参与的程序设计,既要反映多数群体的意见,也要让少数群体的意见得到充分尊重。美国哲学家约翰·杜威对程序主义民主观作出过有力表述:“多数人统治,仅仅作为多数人统治,就像那些为此而指责它的批评者是一样的愚蠢的。但它从来就不仅仅是多数人统治……多数用来成为多数的那种方式才是更重要的事情:先行的争论,为适应少数人意见而进行的观点修正……换句话说,关

键的需要在于改善进行争论、讨论和说服的方法和条件。”^②比如,对于听证程序存在的听证人员代表性不够、程序设置不尽合理、过程过于形式化、采纳反馈机制不够完善、适用率过低等问题,要创新组织方式和工作机制,简化工作程序,多邀请人大代表、基层群众参加,反映真实声音,增强工作实效。其次,在互联网时代,要充分发挥互联网平台的重要作用,将立法公开、立法座谈、立法听证、立法论证等民主立法措施与互联网、大数据、人工智能等现代科技手段深度融合,降低公众参与成本、提升参与效率。此外,对于立法过程中遇到的专业性问题,应充分发挥立法顾问、专家的决策咨询作用,确保制度设计科学合理。

三要发挥人大代表在立法中的主体地位。党的十九大报告提出,更好发挥人大代表作用,使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关,成为同人民群众保持密切联系的代表机关。立法权是人大最重要的职权,应加强人大代表联系人民群众参与立法的制度化建设。当前,除了基层立法联系点、邀请人大代表列席会议等制度外,代表在立法工作中联系群众的制度化建设整体上比较低,人民群众向人大代表提出立法意见的渠道还不够通畅,代表联系群众还没有制度化、规范化,没有刚性约束。在中国,“有事找政府”已经成为公众的思维惯性,没有养成有事找代表的意识。有相当比例的民众甚至不清楚本县市、乡镇的人大代表有哪些人,更不要说通过哪些渠道向人大代表反映立法问题。

中国特色社会主义进入新时代,人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境的要求越来越高,这方方面面的制度设计都要从立法上来突破。如果不及时回应这种需求,尽快建立

^① 李林:《立法理论与制度》,中国法制出版社2005年版,序言部分第4—5页。

^② J. Dewey: *The public and Its Problems*, 1954, p. 207f. 转引自[德]哈贝马斯著:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治的商谈理论》,童世骏译,生活·读书·新知三联书店2011年第2版,第376—377页。

规范有序的民主立法渠道,不仅立不出高质量的法,无法满足人民群众对美好生活的向往,人民群众的政治参与感、对国家的政治认同也会降低,从而影响党在人民群众中的执政形象。因此,应按照宪法、立法法、代表法等法律的要求,细化代表在立法工作中联系群众的制度设计,让人大代表在其位、谋其职、尽其用,发挥好“代表人民”的天职作用。

我们在坚持深化民主立法实践、提高民主立法实效的同时,也应注意,民主的发展需要一定的量的积累,离不开必要的经济、社会和文化条件,而经济、社会和文化的发展有它历史的连续性和渐进性,不是一朝一夕可以改变的。因此,民主立法的发展也必然是渐进的,应因地制宜,因时制宜,与本地地方经济社会文化发展进程相适应。

(六)遵循立法活动规律,实现立法工作制度化、规范化、精细化

一是制定通用的立法技术规范。目前,全国人大常委会法工委制定了内部工作使用的立法技术规范。随着立法经验的积累,成熟一批、推出一批、应用一批,循序渐进,逐步完善。

二是立法语言表述规范化。当前立法语言表述不够规范的现象依然突出。比如,法律条文表述过于政策化,照搬照抄党的政策(文件)的现象较多。立法语言政策化有两个弊端。首先,党的文件一般是宏观层面的指导,表述较为原则,在落实过程中需要进一步细化。立法更多的是在矛盾的焦点上“砍一刀”,要求表述明确、具体。比如,有的地方立法出现“以点带面、逐步推进”这样模糊的表述,显然不符合立法语言规范中“明确、具体”的要求。其次,与政策语言风格相比,立法语言风格更庄重、严肃、朴实,而政策语言可亦庄亦谐,可引经据典。照抄照搬政策语言,有损法律的庄重性和

严肃性。比如,党中央提出“既加强党的自我监督,又加强对国家机器的监督”,但在具体起草法律条文时,应避免使用“国家机器”这样的表述。有的观点认为,立法语言如果没有原文引用党的方针政策,就是在立法活动中弱化了党对立法工作的领导,这种观点既与党中央有关加强对立法工作领导的指导思想和原则相悖,也不符合立法语言表述规范,实践中应予以纠正。

三是提高立法的精细化水平。中国特色社会主义法律体系形成后,有法可依不再是立法工作的重点,精细化立法成为衡量立法质量的重要标尺。2017年“两会”期间,习近平总书记在参加上海代表团审议时强调,城市管理应该像“绣花”一样细;治理者的针脚密不密,决定了城市运行的阵脚稳不稳。立法是推动社会治理的重要活动,通过立法推动社会文明、诚实守信、见义勇为、尊崇英雄、志愿服务、勤劳节俭、孝亲敬老等方面的工作,需要提升立法的精细化水平,力求小而精,重在可行、管用。

(七)推进立法的制度化、体系化、法典化进程,形成相关领域制度体系

中国特色社会主义法律体系形成后,今后的立法工作应从以立法为主向制定法律、修改法律、解释法律、清理法律、授权立法、编撰法典等协调发展上转变,从“成熟一部制定一部、成熟一条制定一条”的“摸着石头过河”的立法模式向科学规划、统筹安排、协调发展的立法模式转变^①。目前,民法典各分编编撰工作正有条不紊进行。今后还可以总结民法典编纂工作中的成功经验,对一些单行法中共同规则多、规范关联度高,适宜采用综合性立法的领域(如环保法领域、劳动法领域),适时启动相关法典编纂工作,在相关领域形成体例更科学、结构更严谨、内部更和谐的法律制度规范。

^① 李林:《中国的法治道路》,中国社会科学出版社2016年版,第126页。

