

勤思集

李萧题



县乡工作实践
与学习思考

张峰
著



新 华 出 版 社



作者简介

张峰，男，1972年1月出生，江苏沭阳人，中共党员。本科毕业于中共中央党校国民经济管理专业，江苏省委党校政治经济学研究生毕业，南京大学工商管理硕士，中国政法大学民商法研究生课程班结业，中国政法大学法学专业研究生同等学力研修班结业，中国社会科学院法学高级课程班结业。先后任村党支部副书记、书记兼村委会主任，县发展计划局副局长、党组成员，镇党委副书记、副镇长，镇党委副书记、镇长，镇党委书记，县直机关党组书记，县委农工办主任（曾兼县扶贫办主任），县委统战部副部长、工商联党组书记，县属国有公司董事长等职务。现任沭阳县委宣传部副部长、县政府新闻办主任。在各级报刊发表文章等作品数十篇，先后获得省农业软科学课题研究成果优秀论文奖等多个奖项。

新思集

县乡工作实践

与学习思考

张峰 著

新 华 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

勤思集 : 县乡工作实践与学习思考 / 张峰著 . -- 北京 :

新华出版社 , 2022.7

ISBN 978-7-5166-6350-9

I. ①勤… II. ①张… III. ①农村经济 - 经济管理 -

江苏 - 文集 IV. ① F327.53-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 129299 号

勤思集 : 县乡工作实践与学习思考

编 著 : 张 峰

责任编辑 : 张 程

封面设计 : 华兴嘉誉

出版发行 : 新华出版社

地 址 : 北京石景山区京原路 8 号 邮 编 : 100040

网 址 : <http://www.xinhupub.com>

经 销 : 新华书店、新华出版社天猫旗舰店、京东旗舰店及各大网店

购书热线 : 010-63077122

中国新闻书店购书热线 : 010-63072012

照 排 : 华兴嘉誉

印 刷 : 河北鑫兆源印刷有限公司

成品尺寸 : 170mm × 240mm

印 张 : 9.75

字 数 : 100 千字

版 次 : 2022 年 8 月第一版

印 次 : 2022 年 8 月第一次印刷

书 号 : ISBN 978-7-5166-6350-9

定 价 : 45.00 元

版权专有, 侵权必究。如有质量问题, 请与出版社联系调换: 010-63077124

序

欣闻张峰要出版论文专著《勤思集》，我从心底里为之高兴！

1999年5月4日，张峰同志作为青年学生代表参加了中共中央宣传部、教育部、共青团中央在人民大会堂举行的五四运动八十周年紀念大会，聆听了大会报告。同年，他响应党的号召，回家乡江苏省沭阳县工作。23年来，他在不同的岗位上努力工作，继续学习，将学习的理论知识运用于实践，在实践的基础上总结经验，提升能力，为党、国家和人民的事业做出了贡献。

张峰同志从村党支部副书记、书记兼村委会主任到县局、乡镇副职，乡镇镇长、书记，县直机关正职，23年来，他撰写了数十篇文章发表于各类报纸杂志。在《勤思集》一书中，收入了张峰撰写的作品9篇。在这些文章中，《农村土地承包经营权证强制撤销程序研究》《四大因素对乡镇促进农民增收的影响》两篇论文分别被江苏省农委评为农业软科学课题研究成果优秀论文奖并收录，其中，《农村土地承包经营权证强制撤销程序研究》一文于2021年12月入选江苏省哲学社会科学届联合会“新型农业经营体系构建与农业高质量发展”学术论坛。《从经济学角度看沭阳林业生产》《从市场经济本身看宏观调控的必然性》《互联网“+”出来的沭阳乡村新经济》《村土地股份合作社建设运营简析》《农村土地承包经营权证强制撤

销程序研究》等研究性文章先后在《宿迁日报》《宿迁科技》《江苏农业产业化》《江苏农村经济》《法制宣传资料》等报纸杂志上刊登。《勤思集》一书中还收录了他新近撰写的《如何推进合宪性审查研究》《防范治理电商销售假、劣花木种苗长效机制研究》两篇论文。每一篇都和读者分享了他的真知灼见，也展现了他的心路历程。



从入选《勤思集》的文章看，张峰同志对自己从事的工作有前瞻性思考，善于发现问题，也能够提出相应的对策措施，体现了其发现问题、解决问题的能力，更体现了他作为一名共产党员、基层干部为党、国家和人民的事业认真负责的态度和高尚情怀。

张峰在任村党支部副书记、书记兼村委会主任期间，正值全县大力发展木材加工业，推进林业生产阶段。他认识到沭阳将来木材加工业必然发达，木材需求量将会越来越大，林业生产可以促进木材加工业的发展，有利于增加农民收入和地方财政收入。因此，他抓住时机，撰写了《从经济学角度看沭阳林业生产》一文，发表于2000年4月5日《宿迁日报》和2000年第4期《宿迁科技》杂志。文章分析的内容，都得到验证。

2000年，市场经济是当时的热词，但是，在市场经济中政府是否要发挥作用却存在争议。于是他和同事一起从市场经济本身的特点进行分析，撰写了《从市场经济本身看宏观调控的必然性》并发表于《宿迁科技》杂志，让更多的人认识到市场经济中政府是应该有所作为的。

沭阳是江苏第一人口大县，也曾是全省贫困人口最多的县。在2013年11月到2017年11月，张峰同志任县委农工办主任；2015年8月至2016年4月，他又兼任县扶贫办主任。2015年底，时值新一轮低收入帮扶人口需要分配到乡镇，如何精准地测算乡镇低收入人口数量，成为张峰的又一个研究课题。他通过对乡镇的工业用电量、工业开票销售收入、财政收入、高效农业面积等因素的分

析，撰写了《县到乡扶贫人口精准分解研究——以江苏省沭阳县为例》一文，科学地分配低收入人口数量到乡镇，为“十三五”期间沭阳的精准扶贫、顺利实现小康做出了自己的一份贡献。

《如何推进合宪性审查研究》和《防范治理电商销售假、劣花木种苗长效机制研究——以江苏省沭阳县为例》是张峰最近撰写的两篇论文。《如何推进合宪性审查研究》一文从其立意和内容看，站位很高，从独特的视角提出了一系列问题，包括我国合宪性审查对象、主体、方式、程序、机制等方面存在的问题和不足，提出了我国推进合宪性审查的方法措施及保障措施。《防范治理电商销售假、劣花木种苗长效机制研究》是在其拟制的《沭阳县防范治理电商销售假劣花木种苗实施意见（试行）》文件基础上的理论探索和提升，指出了电商销售假、劣花木种苗存在的问题及问题形成的原因，提出了相应的自治、德治、法治及保障实施等一系列防范治理措施，可以为其他地方防范治理电商销售假冒商品提供一套完整的方案，值得借鉴。

《勤思集》一书中可圈可点之处甚多，这些文章记载了23年中不同时期、不同历史条件下沭阳经济社会发展的一些片段。作为一名有理想、有担当、爱思考的基层干部，张峰集经济学、管理学、法学知识于一体，融会贯通，指出了现实工作中存在的问题，做出理论探讨，并进一步提出相应的对策措施。这是他实践工作经验的总结，也是他呕心沥血的结晶，见仁见智，读者可以读之、思之。我相信，这些文章会给大家带来启示。

党的十九届六中全会通过的“历史决议”指出：“党中央要求党的领导干部提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，胸怀‘国之大者’，对党忠诚、听党指挥、为党尽责。”“国之大者”关乎长远。张峰是一名基层干部，在他作品的字里行间，我感受到他心中的“国之大者”，也感受到他脚踏实地、扎根群众，始终念及群众安危冷暖，悉心关怀群众生活的民生情怀。我在此祝愿张峰今后能够写出更多接地气、有“土味”、有温度的作品，与广大读者一道，共圆伟大梦想。

张珊珍

中央党校党史教研部教授、博士生导师

2022年2月16日

目 录

如何推进合宪性审查研究	1
防范治理电商销售假、劣花木种苗长效机制研究	
—— 以江苏省沭阳县为例	69
农村土地承包经营权证强制撤销程序研究	98
从经济学角度看沭阳林业生产	111
从市场经济本身看宏观调控的必然性	114
互联网“+”出来的沭阳乡村新经济	119
四大因素对乡镇促进农民增收的影响	124
村土地股份合作社建设运营简析	132
县到乡扶贫人口精准分解研究	
—— 以江苏省沭阳县为例	135



如何推进合宪性审查研究

摘要：党的十九大报告指出：“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。”合宪性审查是指特定国家机关依据宪法和宪法相关法律，对依其制定的法律、法规、规章等法律规范性文件和行使宪法赋予的法律职权的行为是否符合宪法和宪法性文件精神进行的审查和相应处置。其实质是对宪法实施过程中的宪法遵守、宪法适用、宪法监督情况以及公权力部门依据宪法做出的国家行为是否符合宪法文本、宪法原则、宪法精神及宪法性规范的监督审查活动。实施合宪性审查的依据是宪法文本和一些宪法性规范。进行合宪性审查可以保证宪法的根本法地位、维护宪法秩序、保障公民的基本权利和自由、促进宪法本身的完善和发展、实现宪法的正确实施、增强宪法观念和法治意识、调整法律间的相互矛盾、完善宪法实施的体制机制。

世界上很多国家都实施宪法监督制度，通过对域外国家的合宪性审查与我国合宪性审查的对比分析，发现监督模式基本分为以下几种：普通法院监督模式、专门机关监督模式、代议机关监督模式和中国监督模式。在各种监督模式中，其在审查主体、审查主体性质、审查对象、审查方式、审查程序、审查效力等方面存在类似性，也存在很多不同点；存在优势之处，也存在劣势之处。但是，结合我国的实际国情，选择合宪性审查具有必然性。

合宪性审查首先要考虑的是审查什么？合宪性审查的重要内容就是对法律和各类型的法律文件是否符合宪法进行审查，为有权力机关纠正或者撤销违宪的法律及法律文件提供依据。合宪性审查的目的是让法律及法律文件与宪法

保持一致，遵循宪法的精神和基本原则，唯有如此，才能保证制定出的法律，符合人民的意志，维护人民的利益，保障人民的权利。这里则明确了我国合宪性审查的对象为法律及法律文件，从我国现行宪法本身、立法法的内容看，我国合宪性审查的对象为一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规、最高人民法院和最高人民检察院的司法解释、规章等，以及行使宪法赋予的法律职权的行为，可以归纳为法律规范和公务行为。

明确了合宪性审查是审查什么，则要考虑谁来审查。根据我国宪法、立法法的规定，当前合宪性审查的主体有全国人民代表大会及其常务委员会、全国人大常委会各个专门机构、民族委员会、宪法和法律委员会、财政经济委员会、教育科学文化卫生委员会、外交委员会、华侨委员会和其他需要设立的专门委员会。

有了审查什么、谁来审查，还要明确怎么审查和如何保障。我国合宪性审查虽然早已有具体的实施案例，但是将合宪性审查作为一项制度实施时间不久，在合宪性审查的审查方式、审查程序、审查机制等方面已经有了一定的经验，但是还存在很多问题，需要进行修整和制定相应的制度。要推进合宪性审查。第一，应构建合宪性审查体系，增加宪法和法律委员会的职权，建立从上到下的人大合宪性审查体系，明确各级检察机关、审判机关协助本级人大常委会做好合宪性审查工作。第二，增加合宪性审查的对象，即除了对法律规范和公务行为正常审查之外，还要审查宪法实施到位情况、国家机关间权限争议、组织和个人的违宪行为、选举程序、党内法规、行政规章等。第三，要进一步完善合宪性审查方式，主动审查与被动审查密切配合，还要适用违宪审查回避原则、违宪审查穷尽原则与合宪性推定原则。第四，要建立系统的合宪性审查法律程序。第五，要建立合宪性审查机制。合宪性审查工作的推进还需要相应的保障措施，一要制定合宪性审查规范，保障合宪性审查运行。二要加强党的领导，实现有力地推进。三要加大合宪性审查的学习宣传力度，增加干部群众

合宪性审查意识，让遵守宪法成为人们的自觉行为。

总之，本文从合宪性审查的概念和合宪性审查的重要性入手，对合宪性审查的对象、主体、方法、措施等方面进行分析，阐述了合宪性审查的对象、主体、方法、措施、保障等方面的现状和存在问题，并提出整改意见和建议，从而进一步推进合宪性审查工作。

关键词：合宪性审查 立法法

绪 论

人是一个国家和社会组成中的最重要的因素，人既是生产者也是消费者，对资源的追求具有自私性和欲望的无限性。从经济学的角度讲，人的欲望是无限的，而资源是有限的，有限与无限形成了一对矛盾。从人的个体而言，人的能力是有大小之分的，在自然状态下，人获得的财富是不一样的，则必然出现不平等现象。若在无秩序社会状态下，则会出现弱肉强食现象。在国家无统一的规范和强有力的保障措施治理时，则国无宁日。鲁迅对民国时期的多党制、军阀割据的现实状况进行了描述：梦里依稀慈母泪，城头变幻大王旗。因而，从国家治理角度而言，需要制定社会规范，对国家、社会、个人的权利和义务进行明确。既保障公民的权利，又规定公民的义务。这种社会规范，上升到国家意志就是法，各种法的存在，需要具有统领性的法来保障整体统一性和协调性。1954年6月，毛泽东在中央人民政府委

员会第三十次会议上曾经指出：“这个宪法草案是完全可以实行的，是必须实行的。当然，今天它还只是草案，过几个月，由全国人民代表大会通过，就是正式的宪法了。今天我们就要准备实行。通过以后，全国人民每一个人都要实行，特别是国家机关工作人员要带头实行，首先是在座的各位要实行，不实行就是违反宪法。”

梁启超在《梁启超论宪法》中指出：宪法 = “限法”，是限权之法，宪法为一切法之根源。英国 1215 年《自由大宪章》、1689 年《权利法案》、1701 年《王位继承法》等法律文件的通过，形成了英国的不成文宪法，也标志着现代宪法的产生。美国 1787 年制定了资本主义国家的第一部成文宪法。1918 年第五次全俄罗斯苏维埃代表大会通过了《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法（根本法）》，世界上第一部社会主义的宪法产生。马克思指出，宪法是人民自由的宪章。列宁指出，宪法是写满人民权利的一张纸。从上述内容看，宪法都有共同的特征，即限制和规范国家权力的行使，保障公民的基本权利和义务。习近平总书记在十九届中央政治局第四次集体学习时指出：“宪法者，政府之构成法，人民之保证书也。”宪法是国家治理的基础，为国家治理划定“法律底线”。更重要的是，为国家治理提供正当性依据。习近平总书记曾说：公民的基本权利和义务是宪法的核心内容，宪法是每个公民享有权利、履行义务的根本保证。而合宪性审查则是保障宪法这一共同特征实现的手段和措施。

党的十九大报告明确指出：“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。”这为我国合宪性审查工作的顺利推进

奠定了坚实的基础，随之如何推进合宪性审查成为值得深入研究的课题。目前，世界上很多宪制国家在宪法实施过程中实行的是违宪审查，违宪审查与合宪性审查具有密切的联系，也有一些区别，总体是大同小异。本文的研究视角主要是就如何推进我国的合宪性审查工作进行的研究，主要涉及四个方面问题：一是研究我国合宪性审查的对象是什么；二是研究谁是合宪性审查的主体；三是合宪性审查的方法、措施有哪些；四是研究合宪性审查的推进中如何予以保障。

第一章 合宪性审查概述

第一节 合宪性审查的概念

合宪性的合就是“符合”的意思。宪就是宪法及宪法相关法。审查，就是对是否符合宪法及宪法相关法做出审议、判断。许崇德、胡锦涛主编的《宪法》第六版中指出：“合宪性审查指由特定国家机关依据特定的程序和方式对宪法行为是否符合宪法进行审查并做出处理的制度。”在姜峰的《立宪主义与政治民主：宪法前十二讲》第六讲中指出：“违宪审查意指由独立的法院或者专门的审查机关以宪法为根据，对立法行为、行政行为、选举过程或政党活动的合宪性进行审查的制度。”在胡锦涛的《如何推进我国合宪性审查工作？》一文中指出：“合宪性审查就是如何依据宪法对宪法

以下的法律文件是否符合宪法进行的审查。”当然，合宪性审查与违宪审查具有很强的联系，但也有区别。其联系都是监督宪法实施的最重要手段，也都属于宪法性审查。其区别为前者是积极地进行合宪性控制，后者是消极地要求不超越宪法允许即可；前者重在事前审查，后者重在事后审查，强调纠正违宪行为。从这些对合宪性审查的定义看，合宪性审查一是要有主体，并应具有宪法法定和特定性；二是要有依据；三是要有行为；四是要有措施。而从违宪的角度看，违宪主体具有广泛性，一般可分为国家机关、社会组织、公民个人，由于公民个人违宪行为具有多样性。根据姜峰的《立宪主义与政治民主：宪法前沿十二讲》第六讲“当代审查制度概观的‘违宪’——一个前提性说明”中指出：“关于违宪主体的范围，原则上应当限于国家机关和政党。正如美国政治学者萨托利所说的：‘宪法首要的功能是限制、约束政治权力行使的政府文献。’当代各国的违宪审查制度，其警惕的对象也主要是国家机构的立法、行政行为是否合宪。”国家机构的立法从静态角度看也就是法律规范性文件。而行政行为主要是行政权事宜，就我国行政权而言，还应包括执政党行为，应对行政权做扩大解释，将其定义为公务行为。在翟国强的《中国宪法实施的理论逻辑与实践发展》中指出：“合宪性审查，是依据宪法对法律文件或具体行为是否符合宪法进行审查，确认其与宪法规定是否存在不一致、相抵触或矛盾的情况，并根据宪法做出具有法律效力的判断。”

综上所述，合宪性审查是指特定国家机关依据宪法和宪法相关

法，对依其制定的法律、法规、规章等法律规范性文件和行使宪法赋予的法律职权的行为是否符合宪法和宪法性文件精神进行的审查和相应处置。其实质是对宪法实施过程中的宪法遵守、宪法适用、宪法监督情况以及公权力部门依据宪法做出的国家行为是否符合宪法文本、宪法原则、宪法精神及宪法性规范的监督审查活动。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：有关国家机构的产生、组织、职权和基本工作制度的法律；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；有关维护国家主权、领土完整和国家安全的法律；有关保障公民基本政治权利的法律。

第二节 实施合宪性审查的宪法依据

目前，我国没有一部完全关于合宪性审查的法律规范，但是，宪法文本和一些宪法性规范中含有合宪性审查的规定，在此，就合宪性审查的宪法依据、合目的性依据和必要性依据三个方面进行论述。

一、宪法依据

现行宪法序言最后一个自然段规定：本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家