

# 走进法律体系“2.0时代”——怎样推进科学民主立法

2014年8月，十二届全国人大常委会第十次会议对立法法修正案（草案）进行了初次审议，随后公开向社会广泛征求意见，12月召开的全国人大常委会第十二次会议对草案进行了第二次审议。这是立法法实施14年后的首次修改。人们普遍期待，对这部规范立法工作的基本法的修改，将推动中国特色社会主义法律体系进入“2.0时代”。

法律是治国之重器，良法是善治之前提。党的十八届四中全会强调深入推进科学立法、民主立法，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。这是中国立法工作的一个新跨越，标志着立法将发挥越来越重要的引领和推动作用。

## 一 为何说良法是善治之前提

“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”国家若善治，须先有良法。立法是法治的龙头环节，龙头昂起来，龙才可能腾飞起来。全面推进依法治国，必须坚持以立法为“开路先锋”，发挥好立法的引领和推动作用。

30多年前，历经十年浩劫的中国，法律园地一片荒芜，只有宪法和婚姻法等寥寥几部法律。党的十一届三中全会后，随着社会主义民主法制建设的推进，中国立法进程不断加快。1997年，党的十五大明确提出“到2010年形成有中国特色社会主义法律体系”，2010年年底这一历史任务如期完成，国家生活的各个方面实现有法可依。这是我国法治进程中的一座重要里程碑。

随着法律体系的形成，有法可依的问题已经总体解决了。那是不是立法工作的使命就结束了呢？答案是否定的。

立法进程没有终点。社会实践是法律的基础，社会实践永无止境，立法也永无止境。即使是一些法律比较完备的国家，每年也都会新制定或修改一批法律。我们的法律体系已经形成，但它不是静止的、封闭的、固定的，而是动态的、开放的、发展的，将随着中国特色社会主义实践的发展而发展。目前，仍存在一些

重要领域法律法规缺失的问题，存在一些法律法规跟不上形势发展的问题，存在一些法律法规衔接配套不够的问题，立法任务依然艰巨而繁重。

立法质量亟待提高。不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国。试想，如果立法先天不足，存在这样那样的问题，执法、司法、守法就不可避免会出现问题，引起不良后果。因此，立法质量直接关系法治的质量，越是强调法治，越是要提高立法质量。目前，人民群众对法律的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决问题。与之相比，目前我们有的法律法规未能全面反映客观实际和人民意愿，解决实际问题有效性不足。提高立法质量，成为当前和今后一个时期立法工作的重中之重。

立良善之法，根本途径在于科学立法、民主立法。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。要抓住提高立法质量这个关键，完善立法体制，深入推进科学立法、民主立法，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，努力使我们的法律立得住、行得通。

#### 微评

- ◆ 国富民强需要法律重器，但如果没有良法，则难以实现善治。
- ◆ 只有在完善的法律法规体系下，人民才能安居乐业，生产才能发展，社会才能稳定和谐。
- ◆ 法律冷冰冰的条文背后，应该有人文的温度，这样制定出来的法才是良法。
- ◆ 劣法非法，因为它徒具法的形式，而没有灵魂。

#### 问与答

问：什么是中国特色社会主义法律体系？

答：中国特色社会主义法律体系，是以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序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有机统一整体。2010年年底，中国特色社会主义法律体系已经形成，涵盖我国社会关

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。截至 2014 年 12 月，我国已制定现行宪法和有效法律 242 件、行政法 737 件、地方性法规 8500 多件、自治条例和单行条例 800 多件。

## 二 怎样防止立法部门化和地方化

现实生活中，很多人听到或遇到过这样的现象：两部法律法规就同一问题作出了不同的规定，相互“撞车”“打架”，令人无所适从；一些地方从自身利益出发，出台一些与“国法”冲突的“土法”，在自己的“一亩三分地”上横行无阻。这些现象折射出来的，就是立法部门利益化、地方利益化问题。

为什么会产生立法部门利益化、地方利益化问题呢？究其原因，是由于现行立法体制不完善造成的。我国是统一的、多民族的、单一制的社会主义国家，但各地方经济社会发展又很不平衡，从这一基本国情出发，我国宪法确立了既统一又分层次的立法体制。立法法对全国人大与国务院、中央与地方的立法权限划分、立法程序、法的适用规范和备案审查作出了全面规范。随着经济社会发展和全面深化改革的推进，立法工作遇到一些新情况新问题，要按照党的十八届四中全会的要求，进一步完善立法体制机制和程序。

健全人大主导立法体制机制。人大是我国的权力机关，立法权是宪法赋予人大及其常委会的一项重要职权。人大要在立法的规划、立项、起草、审议、修改、表决等各个环节充分发挥主导作用。要通过立法规划、年度立法计划，加强对立法工作的统筹安排。对涉及综合性、全局性、基础性等重要法律草案的起草，由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草。为更好发挥主导作用、提高立法质量，人大要建立一支高素质的立法工作队伍，增加有法治实践经验的专职常委比例，健全立法专家顾问制度。

加强改进政府立法制度。目前，政府部门承担着大量的法律法规的起草工作，国务院部门还有发布部门规章的权力。必须完善政府部门立法程序，增强部门立法的公开性、透明性。发挥政府法制机构在政府立法中的主导和协调作用，负责起草重要行政管理法律法规。对部门间争议较大的重要立法事项，要引入第三方评估，充分听取各方意见后及时作出决定，不能为部门之间的分歧所掣肘而久拖不决。

明确立法权力边界。在我国，除了全国人大及其常委会以外，国务院及其各部委，各省、自治区、直辖市和一些较大的市以及民族自治地方都拥有立法权。要明确各立法主体在立法体制中的地位及相互关系，以及各自制定的立法文件的效力等级。各立法主体必须严格依照法定权限和法定程序立法，既不能超越权限，也不能背离程序。随着各地经济社会的发展和城镇化建设的推进，设区的市在城市建设、市容卫生、环境保护等方面普遍有制定地方性法规的客观需求，但目前我国只有 49 个较大的市拥有地方立法权。要严格按照法律规定，逐步增加有地方立法权的较大的市的数量，依法赋予设区的市地方立法权。

### 三 怎样推进开门立法

安全生产法修正案（草案）、航道法（草案）、食品安全法（修订草案）、反间谍法（草案）、行政诉讼法修正案（草案二次审议稿）、广告法（修订草案）、立法法修正案（草案）、刑法修正案（九）（草案）……2014 年前 11 个月，全国人大常委会已将 8 部法律草案向全社会公开征求意见。这期间，共有 19512 人次在网上提出 62315 条意见，对草案的修改完善发挥了很大作用。像这样敞开大门立法，已经越来越成为我国立法工作的常态。

开门立法是推进科学立法、民主立法的重大举措。随着经济社会快速发展，随着人们政治参与积极性不断提高，对科学立法、民主立法不断提出更高要求。要在总结实践经验的基础上，把握立法规律、遵循立法程序，以严谨科学的态度，广泛听取、认真对待各方面的意见和诉求，努力使每一项立法都体现和尊重人民的主体地位，保障人民各项权利。

健全沟通机制。兼听集思广益，沟通增进共识。党的十八届四中全会提出，健全立法机关和社会公众沟通机制，建立基层立法联系点制度，这些都将使立法机关更好了解公众的关注点和诉求。立法协商是对不同诉求进行比较和平衡的重要方式，要开展立法协商，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。还要探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制，以更好统筹兼顾社会不同方面利益。

拓展参与途径。广纳民意、广集民智，法律法规才能更接地气、更具民意基础。公开征求意见是公众参与的重要渠道，目前全国人大常委会审议的法律草案，

一般都公开向社会征求意见。今后，除公布法律草案初审稿征求意见外，还将公布草案二审稿广泛征求意见，使公众有更多机会发表看法。应积极探索完善召开立法座谈会、论证会、听证会机制，为公众提供发表意见的平台。此外，还要建立公众意见采纳反馈机制，让人们知道哪些意见被采纳了，哪些意见没被采纳、为什么不能采纳，避免“你说你的，我改我的”，调动人们参与的积极性。

发挥人大代表作用。人大代表是人民群众的“代言人”。在长期实践中，我们探索形成了人大代表参与立法的很多有效形式。比如，邀请部分全国人大代表列席全国人大常委会会议；发挥代表议案在立法工作中的作用，十一届全国人大任期内共有603件代表议案涉及的149个立法项目列入了立法规划和年度立法计划。要创新和完善各级人大代表参与立法工作体制机制，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，更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。

加强组织协调。一部法律，往往涉及多方面的利益关系，涉及多个部门的权力和责任，必须加强人大对立法工作的组织协调，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。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，完善立法项目征集和论证制度，完善法律草案表决程序，推进立法精细化。

#### 四 怎样使立法与改革决策相衔接

2014年8月1日，《中国（上海）自由贸易试验区条例》正式施行。这部被称为上海自贸试验区建设“基本法”的条例，从管理体制、投资开放、贸易便利、金融服务、税收管理，到综合监管、法治环境等方面，对推进自贸试验区改革进行了全面的规范。这个条例的施行，为自贸区的改革探索提供有力法治引领和保障，标志着自贸区改革正式进入于法有据、由法推进的新阶段。

说到法治与改革，许多人首先想到二者的矛盾：法治的特点是“立”，有稳定性；改革的特点是“破”，有变动性。但这一破一立之间，更是彼此促进、相互推进的关系。正如古人所讲，“治国无法则乱，守法而弗变则悖，悖乱不可以持国”。推进改革离不开法治的规范，法律又要适应改革向前推进的要求，发挥对改革的引领和保障作用。党的十八届四中全会强调立法与改革决策相衔接，就

是要着眼全面深化改革推进立法工作，保证法治建设不偏离正确方向、推进改革不偏离法治轨道。

主动适应改革需要。改革推进到哪里，立法进程就要及时跟进到哪里，增强立法的主动性和及时性。针对目前立法工作存在的不适应、不符合问题，要实事求是、与时俱进地分类做好相关法律的立改废释工作。对实践证明行之有效的改革举措，要及时上升为法律；对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止；对需要通过法律解释来解决问题的应当及时释法，赋予法律条文更加准确、更具有针对性的内涵。

加强重点领域立法。要紧紧围绕中国特色社会主义事业总体布局，加快法律法规的立改废释，完善社会主义市场经济法律制度，推进社会主义民主政治法治化，建立健全文化法律制度，加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设，加快建立生态文明建设法律制度，依法保障公民权利，推动法律体系完善发展。十二届全国人大立法五年规划确定了 68 件立法项目，其中新制定 20 多部法律，修改 40 多部法律。这些法律的制定和修改，将为经济、政治、文化、社会、生态文明等各领域的一系列重大改革提供法律依据。

依法授权先行先试。对法律立改废释的条件暂不成熟而改革实践又迫切需要的，可以通过法定程序进行特别授权先行先试，解决法律依据不足的问题。2014 年 6 月，十二届全国人大常委会第九次会议表决通过了《关于授权在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定》，这就为推进司法领域改革提供了法律授权，对保障司法改革依法有序进行，具有积极的示范引领意义。

“法者，国之权衡也，时之准绳也。”立法是依法治国的第一道“工序”。随着科学立法、民主立法的深入推进，中国特色社会主义法律体系必将更加完善，必将为构筑法治中国的宏伟大厦奠定更加坚实的基础。

## 深阅读

《〈中国特色社会主义法律体系〉白皮书》，《人民日报》2011 年 10 月 28 日。