

关于牢固树立发展型立法理念的几点建议

郑 鉉

当前我国立法普遍存在以下主要问题:

一是立法的引领作用不够明显。

面对经济社会发展主要问题,立法紧抓服务经济社会发展大局的强度不够,问题的解决思路主要是通过政府机关和部门制定政策来进行。立法的效率不高、数量较少,立法涵盖的范围有限,立法对于促进改革和发展的前瞻性有限,对改革发展稳定的引领、规范、保障和推动作用不足。立法推动和保障全面深化改革的核心和关键作用尚未充分发挥。部门和地方立法清理工作刚刚开始,不够全面、深入,立法的立改废明显落后于经济社会发展需要。

二是立法的科学性不够突出。

部门和地方立法与国家立法的衔接力度不足,一些立法与上位法脱节、滞后或者简单抄袭上位立法。部门和地方立法的技术水平不高,工具和手段有限,创新意识和能力不足,难以制定出符合实际需要的创制性立法。立法工作明显存在与群众和社会脱节的情况,法规、规章和政策未能全面反映客观规律和人民意愿,实效性、针对性、可操作性不强。立法机关能力建设意愿不够,主动作为有限,立法的现实需要与立法的真实供给存在显著矛盾。立法活动的公众参与层面低、范围窄、力度小,立法的民主性不强。立法的操作性、针对性不强,社会效果不佳。

三是权力型立法不利于经济社会发展。

企业尤其是民营企业、公众尤其是普通群众不但没有在立法中受益,甚至权益还有明显受损。立法的部门利益化、行业利益化倾向比较严重。行政立法普遍强调行政机关的审批权、处罚权、检查权、监督权,却少有规定有关机关、部门、单位因管理不善或管理过错所应负的法律 responsibility,立法已成为一些机关、部门、单位扩张权力、搞利益保护的主要手段。行政权力、决策权力的程序性制约作用有限,机制性制约的法律效力不足。

四是重点领域立法跟进迟缓。

立法在完善投资、财税、环保、土地、科技创新等领域,强化转方式调结构、发展非公有制经济和混合所有制经济等重点工作不够积极。在加强改善民

生、发展社会事业、生态文明建设、化解矛盾纠纷、加强社会治理等方面的制度建设等重大和关键领域,立法的强度和效率还不高。民族地区、连片扶贫地区和社会经济发展落后地区的立法手段还较少,以立法来保障和推动经济建设、改善民生、维护稳定的任务还很繁重。民族区域自治地方立法权的更好使用路径还在摸索之中,地级市的地方立法作用还有待发挥。

应当迅速清醒认识到,立法的动力越来越强、范围越来越广、数量越来越多、频率越来越快、质量越来越高将成为中国在很长一段时期的法治新目标、新特征和新形象。围绕这一要求,中国的立法工作应当针对现有不足和缺陷,解放思想、转变思路、创新机制、积极作为,树立适应经济社会发展需要的“发展型立法”理念作为立法新常态的新起点,不断提升立法工作水平,加快推动经济社会发展。

因此,建议:

第一,坚持人民主体地位,推进“民本立法”。

只有从民本的基石和原点出发,才能真正实现法为民所用、法为民所依,才能真正贯彻落实宪法精神和社会主义核心价值观,从而使立法的引领、推动作用得以生动实践。新时期的立法必须遵从实事求是、立法为民的理念,以提高立法质量和体现人民意志高度统一作为最高准则,把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程,坚持广泛参与、多元多层,更好、更完善地保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权,实现公民权利保障和公民义务促进法治化,健全公民权利救济渠道和方式,将以民为本作为全部立法工作的核心和目标。

第二,坚持权力服务权利,推进“赋权立法”。

一是按照中央政策和《立法法》规定,进一步明确行政立法、地方立法权力边界,在强化维护和保障人民权利和更好推动经济社会发展的前提下,充分发挥行政立法、地方立法的功能和作用。二是确立权力有限、权力制约、权利主导的立法原则,杜绝权力型立法、部门利益立法、利益保护立法,加强法规、规章和政策的制定、解释工作,维护经济社会发展的

基本权利。三是进一步保障人民向人大提出立法审查建议的权利,强化各级人大进行立法审查的责任,对不适当的法规规章予改正或撤销。

第三,坚持科学民主统一,推进“开放立法”。

一是健全立法机关和社会公众的“绿色沟通”机制,在立法项目征集、座谈、论证、法规规章草案意见征集、立法论证听证等方面积极拓宽公民有序参与立法的途径和方式。二是健全立法中的各类协商,探索立法中的重大问题论证咨询机制,重点开展立法协商,丰富社会主义协商民主新内涵,增添了社会主义法治建设新动力。三是探索委托第三方起草法规、规章草案、评估重要立法事项的新机制,充分发挥科研院所、社会组织、专家学者为立法积极贡献的新途径。

第四,坚持积极务实作为,推进“主动立法”。

一是主动健全法规清理工作新机制,加快实现法规清理工作常态化,确保法律体系内在科学和谐统一。二是主动把推动和保障“四个全面”作为立法工作重大任务,探索立法机关提前介入、主动研究、积极对接重大改革事项新机制。三是主动加强党对立法工作的领导,建立完善人大主导立法工作的体制机制,加强和改进政府立法制度建设,积极探

索符合实际需要的创制性立法。

第五,坚持紧抓龙头关键,推进“攻坚立法”。

一是围绕市场经济不断深化改革强化经济立法,着力在产权保护、民营经济、小微企业、电子商务、军民融合、交易场所等方面加强部门和地方立法。二是以加强社会主义协商民主建设,加快完善反腐败惩治和预防、基层群众自治、基层民主建设和政府法治建设为主线,强化政治立法。三是积极探索社会安全、社会组织、互联网治理等社会立法,公共文化保障、文化产业促进、文化科技融合以及文化遗产保护等文化立法,生态资源保护、生态产权交易、生态科技和生态金融等生态立法。四是加快研究制定促进特色产业发展、资源开发利用、寺庙规范管理、地区社会治理等各方面的民族区域自治地方立法。引导部分设区的市开展城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护地方立法,积极开展地方立法试点。

(郑鉉,致公党四川省委参政议政委员会主任、省直工委副主委兼秘书长、致公党中央经济委员会委员)