# 学习贯彻十八届四中全会精神（六）

## 中国特色社会主义法治的核心

□莫纪宏

2004年胡锦涛同志在纪念全国人大成立50周年讲话中首次提出“依法治国首先要依宪治国”的命题。2012年12月4日习近平总书记在纪念现行宪法正式施行30周年的讲话中又进一步重申了这一命题的精神，强调指出“依法治国首先要依宪治国”。党的十八届四中全会再次重申坚持依法治国首先要坚持依宪治国的要求，并将每年12月4日定为国家宪法日。

从“依法治国”到“依宪治国”的转变，不仅仅是“法”和“宪”两个词的简单替换，更深层次的意义在于，“依宪治国”不仅肯定了“依法治国”所主张的“社会主义法治”精神，而且是在总结贯彻落实“依法治国”基本方略的经验基础之上，结合党的领导和人民当家作主的民主要求，对“党的领导、人民当家作主与依法治国三者有机统一”社会主义民主政治基本原则所做出的高度概括，是“三者有机统一”原则的具体行动纲领。坚持“依宪治国”，最根本的要求就是要将“三者有机统一”原则贯彻落实在执政党各项具体的治国理政的政策和法律中，“依宪治国”是“三者有机统一”原则的制度体现，是正确处理社会主义民主政治与社会主义法治相互关系、全面深入地推进依法治国基本方略、建设法治国家的具体制度措施，是中国特色社会主义法治道路的根本特征。

从新中国成立以来60多年我国宪法制度的发展历程可以清楚地看到：宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。反之，如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏，人民权利和自由就无法保证，党和国家事业就会遭受挫折。

因此，我国现行宪法作为社会主义类型的宪法，它首先体现的是执政党的意志，与此同时，宪法又是人民行使当家作主权利的产物。尊重宪法的权威，就是坚持党的领导和维护人民当家作主的权利。宪法是社会主义民主政治的核心成果，是社会主义民主政治的晴雨表。

在我国，宪法的正当性来自于执政党的正确领导和人民充分自主行使当家作主的权利，宪法具有高度的政治性，是治国理政的政治纲领。与此同时，宪法作为根本法，又具有法律的特性，对人们的行为具有规范指引的效力和作用。

我国现行宪法序言规定：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、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。宪法第五条特别强调了宪法作为人们行为规范的“法律特性”。其基本内涵包括：一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。由此可见，贯彻落实依法治国基本方略，坚持“于法有据”的法治原则，其中的“法”，首先是作为根本法的“宪法”。宪法的法律特性不仅表现在对人们行为的直接规范作用，更重要的是宪法还是有中国特色社会主义法律体系的统帅，一切法律、法规、规章和具有法律效力的规范性文件都必须以宪法为依据，不得违背宪法。违宪的法律、法规、规章和规范性文件不具有法律效力。

> 从新中国成立以来60多年我国宪法制度的发展历程可以清楚地看到：宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。反之，如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏，人民权利和自由就无法保证，党和国家事业就会遭受挫折。

因此，“依宪治国”集中体现了“依法治国”的法治要求，抓住了依法治国各项工作的核心，是具体贯彻落实依法治国基本方略的具体路径和制度通道。只有坚持“依宪治国”，“依法治国”在制度上才能获得具体可靠的制度抓手，法制的统一和尊严才能得到有效的保障。

江泽民同志早在党的十六大报告中就“依宪治国”与“三者有机统一”的辩证关系首次明确提出：发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现。必须严格依法办事，任何组织和个人都不允许有超越宪法和法律的特权。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，紧紧围绕坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一深化政治体制改革，加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

由上可见，“三者有机统一”的基本精神是立足于发展社会主义民主政治，所要解决的问题是“国家的治理模式”。但是，“三者有机统一”实际上也涉及国家治理目标与手段的关系，涉及党群关系、政策与法律关系、民主与法治的关系。从党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一的目的来看，主要是要解决政治统治形式的“合法性”和“正当性”，实际上从辩证法的角度对“国家治理模式”的基本原则作出了“统筹兼顾”的论述，体现了科学发展观的基本要求。

“依宪治国”突出的是宪法在国家治理中的基础性作用，而宪法作为国家根本法，既体现了社会主义民主政治的要求，同时又强调了社会主义法治的核心作用，因此，“依宪治国”比较全面地体现了“三者有机统一”所包含的治国理政的各项政策和法律依据之间的辩证关系和有机联系。由于宪法是反映国家主权特征、规定国家根本制度和根本任务、设置国家机构并授予相应法定职权以及规定公民基本权利和义务的根本法，具有法律规范的特性，能够通过实践中的具体制度设计和制度运行来实现宪法文本中所规定的各项要求，因此，提倡“依宪治国”最突出的理论和价值优势就是使得我们党自十六大以来所明确主张的“党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一”原则在实践中有了具体的制度抓手，“依宪治国”是“三者有机统一”的具体行动纲领。

要在理论上认真地研究“依宪治国”与“党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一”之间的辩证关系，从法治理论的源头、从制度设计的顶层来解决各种指导思想之间的一致性和协同性问题。“依宪治国”兼顾了社会主义民主政治与社会主义法治两个方面的价值要求，是当下贯彻落实依法治国基本方略、推进法治中国建设最好的思想武器和制度抓手，应当得到相关政策的充分肯定和全面系统地表述。

## 科学立法、民主立法的着力点

□刘 锐

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（下称《决定》）规划了中国特色社会主义法治体系，其中完备的法律规范体系居于五大体系之首，足显其重要性和源头地位。虽然中国特色社会主义法律体系已经形成，但立法领域的问题不少，有些还比较突出。比如法律针对性、可操作性、可遵循性不强，层次低、刚性不足，不协调、不配套甚至矛盾冲突，立法进程常因部门争执而被拖延、甚至搁浅，等等。总体来看，法律法规反映客观规律和人民意愿不够，立法质量不高。这些问题与立法部门化和地方保护主义有关，但深层次的原因是科学、民主的立法体制机制还没有建立起来。提高立法质量，实现良法善治，根本途径就在于科学立法、民主立法。当前，科学立法、民主立法应从以下三个方面发力。

### 健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用

要使法律有权威，首先要树立立法机关的权威。部门主导立法是我国特定历史阶段的产物，有其历史必然性，其对中国法制建设的贡献也不应否认。但随着利益部门化、部门利益法律化等问题的日益严重，部门主导立法的弊端日渐凸现，前述立法领域的问题均与其直接或间接相关。而要解决这些问题，需要从体制机制上突破，改变部门主导立法的做法，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法中的主导作用。具体来讲，人大及其常委会应在以下几个方面发挥立法主导作用。

主导立法规划和计划。不仅要科学合理地确定自身的中长期立法规划和年度立法计划，也要协调好国务院行政法规等的制定规划、计划，增强立法规划、计划的系统性、科学性。

主导法律草案起草。人大应当承担重要法律的起草工作，即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应当组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案。

主导基本法律制度。切实改变过去立法领域存在的“简单概括+授权”的立法思路，基本法律制度在法律中明确确定下来，逐步减少立法授权，并加强对授权立法的指导、监督，促使其及时、准确到位。

主导立法进程。立法进程要服从于社会主义法治建设的需求和立法时机的成熟度，积极、稳妥推进，不能因为部门、行业利益或者部门利益之争而仓促出台法律或拖延立法进程。

为了使人大在立法中更好地发挥主导作用，《决定》提出健全向下级人大征询立法意见机制，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的作用。这里特别需要强调的是《决定》规定的“健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度”。《决定》要求法规规章起草征求人大代表意见，这对于发挥人大立法作用意义重大。

当然，人大主导立法应主要体现在立法项目、立法内容和立法进程的决定权上，也就是“拍板能力”方面，并不是否认有关行政部门在立法，尤其是专业性立法中的重要作用。

### 建立健全专家有效参与立法的工作机制，发挥好专家的顾问作用

科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，这就要求建立健全专家有效参与立法的工作机制，发挥好专家的顾问作用。近年来，立法部门日益重视专家在立法中的作用，但专家参与立法的渠道还不很畅通，专家参与立法的制度还不健全，专家在立法中的作用还发挥不够，负责法律法规规章起草的部门有时甚至存在根据自己偏好“选专家”，根据自己偏好“选择性对待专家意见”等问题，专家参与立法的工作机制还没有确立。解决这一问题，需要重点做好以下几个方面的工作。

增加有法治实践经验的专职常委比例，让法律专家在立法机构中直接、经常发挥作用。相对于法治发达国家立法机构中法律专家的高比例及快速提升我国立法质量的要求而言，我国立法机构中法务背景的成员数量过少，增加有法治经验的专职常委，不仅必要，而且可行。

建立立法专家顾问团制度。随着改革的深入推进及依法推进改革思路的确立，法律的立、改、废节奏加快，立法任务繁重，需要大量的专家参与、指导立法活动。同时，人大及常委会主导立法及提升立法质量的时代使命也要求建立一支相对稳定、精干高效的立法专家顾问队伍。《决定》明确提出建立立法专家顾问团，即依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。此外，考虑到未来立法工作需要，立法部门有必要建立立法专家库，以备具体立法之需。专家顾问团和专家库的建立既要考虑到不同领域专家的广泛性和代表性，也要平衡好不同领域专家的比例、理论型专家和实务型专家的比例，以及来自不同学术机构、不同地域、不同学术派别的专家比例，尤其要吸收懂得立法技术的专家。与此同时，要根据专家履职情况及立法实际需要，建立专家库和专家顾问团的动态调整机制。

发挥好专家在立法全过程中的作用。立法规划、立法计划及具体立法项目的确定，法律草案的起草，法律草案的评估，都需要专家的广泛、深度参与。《决定》提出探索建立委托专家起草法律草案制度。同时，根据《决定》精神，政府立法中对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机构机关引入第三方评估。此外，为了使专家作用得到更好的发挥，需要建立科学的立法专家遴选制度，减少专家选择、委托专家起草法律草案及第三方评估中的随意性。

### 建立健全公众有效、有序参与的立法机制，使立法更好地反映民意

民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。立法需要公众的参与，立法的过程不仅是制定规则的过程，同时也是统一认识、形成共识的过程。公众在立法过程中参与越广泛、讨论越充分，越有利于形成共识，不仅可以提高立法质量，保证法律的可操作性、可遵循性，而且有利于法律的贯彻落实。

当前，落实民主立法应从建立健全公众有效、有序参与立法机制入手，重点做好以下几个方面的工作。

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。

探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。

尽可能扩大立法过程中的公开透明度。《决定》提出“要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程”，“健全法律法规规章草案公开征求意见”。近年来，全国人大和国务院逐步加大了法律法规草案公开向社会征求意见的力度，但公开征求意见的法律法规草案范围还有待进一步扩大，公开征求意见也主要限于法律法规草案，其他立法环节公开不够。而在规章制定过程中，公开征求意见的情况更是少见。基于此，国家应当制定专门规范法律法规规章草案公开征求意见的制度。

建立健全公众意见采纳情况反馈机制。在过去的立法过程中，立法部门对公众意见采纳情况的反馈工作重视不够。例如，在物权法、劳动合同法及一些行政法规的制定过程中，相应法律法规草案通过多种途径公开征求意见，社会各界反应积极，提出了大量修改意见、建议，但相应的反馈工作基本没有开展，这不仅使社会大众对立法工作的公平、公正产生了程度不同的怀疑，而且也影响了社会公众参与立法讨论的积极性。

建立基层立法联系点制度，充分搜集立法需求和社会反应。我国幅员辽阔，各地发展水平相差较大，相当部分的民众不能利用现代通讯手段参与立法。为了扩大公众立法参与面，使立法更为广泛地反映民众意愿，有必要在基层建立一定数量的立法联系点，以便准确、适时把握立法需求。

## 全面科学推行权力清单制度

□杜 敏

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（下称《决定》）明确提出，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。关于如何加快建设法治政府，《决定》提出了依法全面履行政府职能、健全依法决策机制等六个方面的具体要求。而“推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间”是实现全面履行政府职能的重要措施，当然也是加快建设法治政府的重要内容。所以，当前及今后一段时间，全面推行权力清单制度必然是各级政府一项异常紧迫的任务。

事实上，自十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中首次提出“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度”以来，部分地方政府已加紧进行权力清单制度的编制和公开工作，如2013年11月21日，广州市率先公布了广州市48个行政单位，共3705项市本级行政职权事项。2014年10月31日，安徽省公布了省级政府权力清单1712项。从现状来看，权力清单的编制和公布，客观上促进了政府职权更加清晰，约束了行政权力的滥用，进一步增强了政府的公信力。但是，通过对当前已经公布出来的权力清单进行剖析和笔者参与某省级政府权力清单编制过程发现，由于理论研究不够深入和相关规范权力清单制度滞后，存在的问题也不容小觑。为了更加全面科学推行权力清单制度，加快建设法治政府，有必要理性分析当前权力清单编制和公布过程中存在的问题并探讨产生问题的原因，并就如何更好全面科学推行权力清单制度提出自己的构想。

通过梳理目前各省、市已经出台的规范权力清单制度的规范性文件发现，到目前为止，尚无具备法律性质的文件，大多是“通知”类型的政策性文件。纵观这些文件，其大多包括总体要求、主要任务、实施步骤和工作要求，整体上缺乏对权力清单的主体、权限、效力等问题的表述和界定，因而导致权力清单制度推行过程中主体和权限不明确，权力清单的效力模糊，编制过程中存在一定程度的越权、违法等现象。

编制和公布权力清单的主体和权限不明确。虽然权力清单编制初始都是权力拥有单位自查，但统筹和督办单位却各不相同，有的是发展改革委员会，有的是编制办公室，有的是法制办公室。统筹过后通过和公布的主体也不明确，国务院是由其组成部门通过和公布的，而省、市、县通过和公布的主体一直不明确。除了主体不明确之外，在编制和公布权力清单的过程中，相关主体的权限到底多大，能做到什么程度，现实中也很模糊。

权力清单的效力比较模糊。当前已经开展权力清单制度的各省、市、县的文件均未提到公布出来的权力清单到底属于什么性质。如果公布出来的权力清单只是一般性的资料集中，仅供公民查阅和知晓行政机构权力清单的作用，那么就不具备任何法律效力，既不能作为行政部门执法的依据，也不能作为公民保护权利的依据。此种效力不清，必然给编制和公布主体带来困惑，也让行政执法主体迷茫，更让行政相对人无所适从。

编制过程中存在一定程度的越权、违法现象。当前在编制和公布权力清单过程中主要存在以下越权或违法现象。一是暂停实施或取消本不属于本级行政权力的行政执法项目。二是越权下放或整合具体行政执法主体和项目。

法律、法规的不断变化容易导致权力清单滞后。权力清单是对大量法律、法规、规章设定的行政权力进行总结形成的，虽然过程中可能有取消、下放、整合等内容，但本质上依赖于背后法律、法规和规章的设定。法律、法规、规章经常立、改、废，其设定的具体行政执法项目当然跟着变化。法律、法规、规章的立、改、废依赖于庞大的国家立法机关和行政机关，而作为附属于法律、法规和规章的庞大的权力清单工程，由于没有足够的专业人员不断补充、完善，极有可能导致权力清单滞后于相关法律法规对行政权的设置。虽然作为一项很好的制度改革和体制创新，但如果没有一套刚性制度、合理程序、数量众多的专业人士不断地同步于法律、法规和规章的变化，公民看到的可能是完全滞后于生效法律、法规和规章的一堆资料的堆砌，其作用和功能必然会大打折扣。

当然，问题的提出并不是否定制度本身，作为主权在民原则的本质要求，作为加快建设法治政府的重要措施，权力清单制度本身有其巨大的现实价值和理论意义。之所以提出权力清单制度可能会出现的问题，其主旨在于更好地全面科学推行权力清单制度。

制定行政权力清单条例，全面规范行政权力清单的编制、公布和实施。建议国务院尽快制定出台行政权力清单条例，全面规范行政权力清单制度。该条例既明确规定权力清单编制和出台的主体、程序、主体的权限、客体范围，又明确界定权力清单与原法律法规的关系、权力清单的性质和效力、权力清单的适用范围以及违反权力清单需承担的责任等。当然，该条例中既要有强制性条款，即不允许各省、市、县政府及其工作部门随便更改的条款，在这些条款上必须全国统一，也有任意性条款，即可以让各省、市、县自主选择和确定的条款。强制性条款是保证权力清单制度全国统一，从而提高其权威，而任意性条款是为了适应全国不同地方自主选择的需要。

建立、完善相关制度，为权力清单的更新、完善和执行提供制度保障。权力清单制度绝不是单纯地编制、通过和公布几个简单的环节，它还涉及如何定期更新、采取何种形式公布及如何提高其执行力等深层次问题。而这些目标的实现，则需要建立、完善其他相关制度。一是修改完善国务院的《信息公开条例》，把权力清单纳入政府必须公开的信息目录范围之内，并要协调好该目录与其他目录之间的关系。二是修改完善行政复议法和行政诉讼法，加快推进其与权力清单制度的衔接，定位好权力清单在行政复议和行政诉讼过程中的功能和用途。三是完善行政机构的法治指标考核，把编制、公布和执行权力清单情况纳入政府法治指标，构成其重要的组成部分。四是修改完善《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》，把权力清单纳入人民代表大会及其常务委员会的监督范畴，作为规范性文件的备案审查范围。