责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年3月23日

依法治国

打造中国立法升级版

□钟丽娟

立法是国家的重要政治活动。立法法是规范立法的法，重要性仅次于宪法。我国《立法法》出台于2000年，15年来，《立法法》为保障有序立法，构建中国特色社会主义法律体系提供了制度保障。当前，我国立法的重点已从体系的构建转为质量的提升。此次《立法法》修改就是回应时代需求，从立法体制、立法程序等多方面，推进立法工作优化升级。

在《立法法》修改过程中，亮点多，争议大，其中，立法体制的调整备受关注。本次修法将立法权下放，征税权上收，同时，加大了人大在立法工作中的主导作用。

赋予设区的市地方立法权

立法权如何配置，关涉我国国家机关之间权力的横向、纵向划分。目前，我国设区的市284个，享有地方立法权的有49个，包括27个省会市，4个经济特区所在市和18个经国务院批准的较大的市。多年来，随着经济社会发展，越来越多的地方希望能够根据本地实际制定地方性法规。为发挥地方积极性，并适应我国不平衡的法制环境，逐渐放开地方立法权已是大势所趋。党的十八届四中全会决定提出，明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。为此，落实好党中央的精神，既下放立法权，又保证法制统一，成为本次《立法法》修改的重点。

由于我国设区的市数量多，差异大，在当前立法质量尚待提高、地方性法规与上位法之间时有冲突的情况下，立法权放开，会不会导致立法过多过滥，社会各界多有担忧。经过反复修改，《立法法》修正案设置了三道防线加以防范。一是时间上稳步推进，即由省、自治区的人大常委会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素，确定其他设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间。二是范围上严格限制，即立法范围限定在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等几类事项。三是程序上进行限制，即设区的市制定的地方性法规要报省一级人大常委会批准，也就是省一级人大常委会要进行合法性审查。

此外，为在我国分层次的立法体制中保证法制统一，设区的市制定地方性法规还要遵循两个制度：一是效力等级制度，即设区的市制定地方性法规，不得与宪法、法律、行政法规以及所在省的地方性法规相抵触。二是备案审查制度，即地方性法规要报全国人大常委会和国务院备案，地方政府规章要报国务院备案。全国人大常委会和国务院在审查这些法规规章时，发现有违法情况的，依照法律规定予以纠正。可以预见，未来几年内，会有越来越多的设区的市获得地方立法权，这将给地方发展带来更大的积极性和自主性。但同时，这也给立法工作带来极大挑战。一是设区的市，能否立出良法，二是省级和全国人大，工作量将大幅增加。这要求相关配套措施必须及时跟上。

落实税收法定原则

税收法定原则是一项历史悠久的基本法律原则，被称为税法领域的“帝王原则”。所谓税收法定，首要的是课税要件法定，即纳税人、征税对象、计税依据、税率等基本税收要素法定。“法定”在我国意味着只能由全国人大及其常委会通过的法律明确规定，其他立法主体不能涉足。税收法定原则是各国公认的法律原则，但在我国迟迟未能落实，原因何在？

从历史上来说，上世纪八十年代，我国的立法工作刚刚起步，改革和发展亟需的一些法律，全国人大没有能力短期内制定出来，只好授权给国务院。税收也随之授权给了国务院。2000年《立法法》在第8条的法律保留原则中，将税收作为其中一项内容，规定只能制定法律，但表述极为笼统。我国目前的18个税种中，只有3个是通过全国人大立法的形式加以征收，其他都是由行政法规进行规范。但税收法定原则未能落实，绝非仅是历史上的授权问题，否则，人大收回即可，怎会引起如此大的争议？

从根本上来说，我国对税收的理解与西方存在相当大的差异。在西方，税收法定是为了规范政府征税权力、保障纳税人财产权利。在我国，税收涉及的不仅仅是财产权问题，它要服从国家的宏观调控。如果确定税收法定原则，征税经过人大则会是一个耗费时日的过程，难免影响效率。然而，一个不容忽视的现实是，缺少税收法定的保障，随意征税屡见不鲜，征税合法性广受质疑。随着税收法治观念的深入人心，税收法定问题的解决必然提上日程。如何权衡利弊？十八届三中全会决定作出了回答，提出了落实税收法定原则的明确要求。但在立法中如何落实，将哪些税收要素法定，则需要综合考量，修法过程中的几次反复足以说明这一问题的复杂性。



本来草案二审稿的表述是“税种、纳税人、征税对象、计税依据、税率和税收征收管理等税收基本制度”，但到大会三审稿时，表述变成了“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”，二审稿的提法被简化并删除了“税率”的表述。许多代表提出，税率是税收的重要要素，如果税率不由法律规定，税收法定原则将大打折扣。法律财税界也纷纷表达意见。最终，大会对代表的意见认真研究并予以采纳，将税收法定事项表述为“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，并将其单独列为一项。“税率法定”从删除到回归，可谓一波三折。但争议并不意味着就此结束，落实也需要克服诸多困难。

发挥人大在立法工作中的主导作用

立法是宪法赋予人大及其常委会的一项重要职权。改革开放以来，我国立法工作取得了举世瞩目的成就，与此同时，立法领域也面临着诸多问题，其中立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出。为此，十八届四中全会决定提出，要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。《立法法》修正案对此从三个方面予以落实。

一是全国人大及其常委会通过立法规划、年度立法计划等形式，加强对立法工作的统筹安排，提高立法的针对性、及时性和系统性。二是加强和改进法律起草机制，规定全国人大有关的专门委员会、常委会工作机构可以提前参与有关方面的法律草案起草工作；涉及综合性、全局性、基础性等事项的法律草案，可以由全国人大有关的专门委员会或者常委会工作机构组织起草。三是更多发挥人大代表在立法中的作用，规定编制立法规划和年度立法计划，应当认真研究代表议案和建议；全国人大常委会审议法律案，应当通过多种形式征求代表的意见，并将有关情况予以反馈；全国人大专门委员会和常委会工作机构进行立法调研可以邀请有关的代表参加；全国人大常委会会议审议法律案，应当邀请有关的全国人大代表列席。

应该说，《立法法》如此修改，凸显了人大的立法机关作用，针对的是部门立法中的部门利益法制化问题。长期以来，人大在立法工作中未能起到主导作用，非因人大不想作为，而是面对繁重的立法任务，人大本身力所不及。此次《立法法》修改，强化人大的立法主导作用，包括下放地方立法权，都对人大工作构成极大挑战。立法的质量与立法者息息相关，以我们目前代表的素养、能力、时间以及代表构成，承担起主导立法的重任，还有很多工作要做。加强立法工作队伍建设，加强人大本身建设，已是当务之急。

本次《立法法》修改，除了上述内容外，对于立法领域长期存在的问题以及民众普遍关心的问题，修正案也都作出了积极回应。比如，对授权立法规定要明确授权的目的、范围、事项、期限等，对部门规章和地方政府规章权限进一步规范，对深入推进科学立法、民主立法、规范司法解释等都作了更为明确详细的规定。

《立法法》的修改，为良法的出台提供了制度保障。立法是一项非常神圣的事业，它是通过立规矩来分配利益、维护正义。立法的过程需要理性审慎、深思熟虑，需要摒弃私念、立法为民。只有法律立得住、行得通、真管用，法律的权威才能真正树立起来，中国的法治才能夯实根基。本次《立法法》的修改，开启了中国立法新时代。

参考与建议

立法权扩容须弄清和注意的问题

本次《立法法》修正案，将省级以下拥有一般地方立法权的主体从49个较大的市扩大为所有设区的市和自治州。这被认为是对我国立法体制的重大调整，引发了许多讨论。这些争论在一定程度上是建立在对我国立法体制的误解之上，要恰当评价《立法法》修正案的相关规定，需要对我国立法体制中的一些基本问题予以澄清。

□李洪雷

2015年3月15日，十二届全国人大三次会议通过的《立法法》修正案，将省级以下拥有一般地方立法权的主体从49个较大的市扩大为所有设区的市和自治州（本文以下统称“设区的市”）。这被认为是对我国立法体制的重大调整，引发了许多讨论。赞成者认为，地方立法权主体的这一扩张，回应了经济社会发展和全面深化改革对立法的需求，有利于促进地方治理法治化以及充分发挥地方的积极性和主动性。反对者认为，时下设区的市有许多缺乏立法专业人才，加之对地方立法的审查监督机制尚不健全，在此条件下扩大地方立法权主体，可能导致立法短时间过快跃进，极大增加立法权被滥用的风险。其实，这些争论在一定程度上是建立在对我国立法体制的误解之上，要恰当评价《立法法》修正案的相关规定，需要对我国立法体制中的一些基本问题予以澄清。

首要的一个问题是，到底什么是立法？顾名思义，立法就是制定法规范的活动，而法规范的本质在于设定私人公民、法人或者其他组织的权利义务。通俗认为，在我国只有宪法、法律、法规和规章是法。但在实践中，各级地方都在制颁大量的决议和规范性文件，它们对于经济社会文化事务的管理发挥着重要的作用，其中许多对于公民、组织的权利义务有着直接的影响。因其在《立法法》中没有被明确赋予法规范的地位，有时被称之为“无名规范”。这些无名规范，可能是授予私人利益的，也可能是课予负担的，可能是创设性的，也可能是执行性的，只要其属于对外部社会事务进行规范、确定私人权利义务的抽象规则，就应具有法规范的性质。这里应特别强调的一点是，我们不必将立法神秘化，凡是制颁确定私人权利义务的抽象规则的活动都是立法，如同各级行政机关可以行使行政权，各级司法机关可以行使司法权，各级人大也同样可以行使立法权。但是，由于《立法法》没有就这些无名规范的范围、程序和监督加以规定，导致这些无名规范存在很多的问题，而将其中的部分，通过纳入地方性法规或规章的范围而受到《立法法》的调整，将会大大提高其科学性和民主性，这是《立法法》修正案的一大进步。

根据我国宪法的规定，我国的各级地方人大及其常委会，是代表人民在地方行使国家权力的“地方国家权力机关”，在维护宪法、法律在地方的实施，保障人民的民主参与权利，促进地方人民的福祉等方面具有重要的作用。在法治国家中，地方国家权力机关要发挥其作用，最为基本的一种方式就是地方立法。在不具备地方立法权的情形下，其作为地方国家权力机关的地位难以充分体现。

从另一个角度来看，我国宪法第三条中规定，“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”，“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。我国处理中央与地方关系的原则是民主集中制。在我国，由地方选民选举人大代表，再由人大代表选举产生政府，来行使地方的治理权，而不是由中央或者上级政府派人下来管理。我国的各级地方人大及其常委会，作为民选产生的地方国家权力机关，为行使宪法赋予的管理地方事务的权力，均应具有地方性法规制定权（其选举产生的政府应具有地方规章制定权）。此外，2000年《立法法》中已经明确采取了“地方性事务”的概念，而地方性事务，不仅是省和较大的市一级有，所有的地方都有地方性事务，既然有地方性事务，就应该允许地方制定相关法规范来作为管理地方性事务的依据。不同层级地方的立法权的范围固然可能有差异，但这不应当成为否定某些地方拥有地方立法权的理由。

因此，所谓《立法法》修正案对地方立法权主体的扩大，其实质是对除较大的市之外的设区的市在事实上已经行使的立法权给予正式的承认。从实际效果来看，未来这些较大的市在制定相关法规范时，就不能再游离于《立法法》的规制之外，而是需要遵循相应的立法程序和监督机制；与此同时，由于这些活动被正式承认为立法，也将促进相关地方加强立法工作机构建设、配备相应的立法工作人员，从而提高规范的科学性和民主性，这对于推进我国的法治国家建设具有重要意义。

尚需注意的是，尽管《立法法》修正案对于我国立法体制的完善迈出了重要一步，但它并未解决我国立法体制中的所有问题。

其一，如前所述，作为地方国家权力机关的我国各级人大均应具有一定范围的地方立法权，但目前县（县级市）和乡镇的地方立法权尚未得到正式认可。随着省管县和强县扩权改革的推进，这方面的问题未来可能会更加凸显。

其二，《立法法》修正案将较大的市的立法权限定于“城乡建设与管理、环境保护和历史文化保护等方面的事项”，这一规定具有很大的不确定性，其确切含义尚待通过解释加以澄清，其合理性也需要留待实践的检验。

其三，《立法法》修正案规定，较大的市已经制定的地方性法规和规章，涉及“城乡建设与管理、环境保护和历史文化保护等”之外事项的继续有效，但未规定是否可以对其加以修改，以及如果可以修改，是否有程度的限制。

其四，《立法法》中规定，“没有法律、行政法规、地方性法规依据，地方政府规章不得制定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范”，对地方政府规章的这一限制是否过于严苛，能否适应地方治理对地方政府规章的需求，尚待观察。

其五，《立法法》关于授权立法的规定，局限于全国人大及其常委会作为授权主体的情形，而对地方人大及其常委会作为授权主体的情形未作规定，而这种授权在实践中大量存在，这种授权立法的效力如何，尚待明确。

其六，《立法法》第五章对于法律规范的位阶作了明确规定，同时也确立了上位法优于下位法的原则。从维护国家法制统一的角度，应当赋予法院对冲突规范的选择适用权，亦即法院在审理案件过程中，发现下位法与上位法抵触时可以直接适用上位法，但这一主张目前尚未得到普遍接受。

期待随着中国法治国家建设的推进和法治理论研究的进展，我国的立法体制不断臻于科学与完善。

司法改革

跨区划法院如何建构

□马怀德

党的十八届四中全会提出“探索设立跨行政区划的人民法院，办理跨地区案件”。2014年底，上海北京相继设立了跨区划法院并且开始受理案件，这是司法体制改革迈出的一大步，具有重要的标志意义。如何正确理解设立跨区划法院的意义？又如何设立跨区划法院？如何确定其管辖范围？需要制定和修改哪些法律作为支撑？此类问题，亟待回答。

设立跨区划法院是近期排除地方干预、维护司法公正的必要举措，也是审判组织改革的过渡方案。按照现行法律规定和司法体制，除军事、海事等专门法院外，所有法院均由本级人大产生，在人财物等多方面受制于行政区划内的各种权力影响，难以有效避免党政部门和领导干部干预司法。跨区划法院的设立，意味着法院的人财物不再受制于所在地的党政部门，法院审理案件也可以排除地方的干扰，有利于维护司法公正和司法权威。设立跨区划法院只是司法改革中审判组织改革的第一步。从长远看，审判权作为国家事权，必须全部上收，由中央行使。各级法院人财物均由中央统一管理。近期正在探索省以下法院检察院人财物统一管理的体制，也是为今后的中央统管体制打基础。跨区划法院的设立，是在传统司法体制尚未实现全面改革的背景下，为了克服司法地方化形成的过渡方案，也是对现行行政区划内法院的一种有益补充。增加这类新的审判组织，可以在近期有效排除跨区划民商事和行政案件审理的不当干预，确保此类案件审理的公正性。待审判权上收中央，实行法院人财物统一管理后，现在设立的跨区划法院可以转型为专门行政法院，集中受理所有的行政案件。

设立跨区划法院重在克服司法的地方化。只要存在严重的司法地方化倾向，案件数量较多的地域，就可以考虑设立跨区划法院。跨区划法院可以考虑设三级，在直辖市和设区的市一级，可以设立区县一级的跨区划基层法院，如北京上海等地应当首先考虑设立跨区的基层法院，受理跨区的各类案件。在省一级，可以考虑设立跨区划的中级法院，比如在河北保定、邯郸可以设立跨区划中级法院，分别管辖河北南北两大区域的各类跨区划案件。为了管辖跨省案件，可以在华北、东北、华中、华南、西南、西北等中心城市设立跨区划高级法院。当然，这类跨区划高级法院只受理跨区划一审、二审案件，有别于代表最高法院的巡回法庭。

跨区划法院的管辖范围应当限于跨区划的案件。凡诉讼当事人不在同一行政区划的，均可以向跨区划法院起诉。在此基础上，根据级别管辖的规定，当事人可向不同级别的三级跨区划法院起诉或者上诉。跨区划法院设立初期应当受理民商事和行政案件，但是，如果法院人财物统一管理实现后，考虑到审理行政案件的特殊性和专业性要求，可以将跨区划法院转型为专门行政法院，集中管辖行政案件，民商事案件可以交由普通法院审理。

改革必须在法治轨道上进行，重大改革事项必须做到于法有据，司法体制改革亦不例外。设立跨区划法院是司法体制改革的重头戏，必须坚持立法先行，通过修改相关法律，引领和保障改革。目前关于司法体制和审判组织设置的法律有宪法、人民法院组织法和相关诉讼程序法等。近期修改宪法不现实，但应当抓紧修改《人民法院组织法》。重点在第17、22、25条有关三级法院的种类条款增加一项：跨行政区划法院。在第34条法院院长和其他法官产生的条款中增加一款：跨区划法院的院长由行政区划共同上级人大选举，副院长、庭长、副庭长和审判员由跨区划共同的上级人大常委会任免。待跨区划法院转型为专门法院时，可以直接适用宪法和法院组织法中关于专门法院设置的相关条款。另外，今后在修改民事行政诉讼法时，还可以在管辖条款中增加跨区划法院案件管辖范围等内容。

社会主义协商民主建设主题案例

征集启事

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现，具有鲜明的中国特色。加强协商民主建设，有利于听群言、集民智、增共识、聚合力、促和谐，有利于促进科学决策、民主决策，有利于更好实现人民当家作主的权利，有利于增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。为进一步推动社会主义协商民主稳步发展、取得实效，本报与理论网特举办“社会主义协商民主建设”主题案例征集活动，欢迎大家踊跃参与。

具体事项如下：

字数：一般不超过6000字。

内容：1.紧紧围绕政治协商、人大协商、人民团体协商，社会组织协商、基层协商等方面，突出具体过程和创新性做法及解决问题效果。

2.来稿请注明联系人的工作单位及联系方式。

时间：见报即日起至2015年4月30日止（以邮戳为准）。

评选：征文截稿后，本报将组织评选出优胜奖若干名。获奖案例在《学习时报》、理论网及中央党校报刊社其他媒体选登。此外，我们还会组织其他多种活动对优秀案例进行宣传推介，并出版图书。本次案例征集活动不收取任何费用。

投稿方式：

1.征文请邮寄至：北京市海淀区中央党校南院报刊社　邮政编码：100091

2.通过邮件发送至：xuexishibao99@163.com

联系人（收件人）：李少军

联系电话：010—62806049