

立法是国家治理的基础和手段。古人曰：“小智治事，中智用人，大智立法。”国家治理必须重视立法，必须坚持立法先行。

立法先行原则（Principle of legislative precedence），旨在解决立法与行为的关系，要求国家治理坚持立法前置，国家推行重大举措、重大改革必须先立法、后行为，做到行为于法有据。“国家重大改革必须于法有据”，也是这个意思。

法律是治国之重器，良法是善治之前提。新中国成立以来，党和国家高度重视立法在国家治理中的作用。党的十一届三中全会提出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，这十六字被确定为社会主义法制建设的基本方针。“有法可依”是社会主义法制建设的源点和前提。经过长期努力，我们逐步建立起了中国特色社会主义法律体系，形成了以宪法为统帅，以法律为主干，以行政法规、地方性法规为重要组成部分，由宪法相关法、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组成的有机统一整体，总体上解决了“有法可依”的问题。针对这一情况，党的十八大首次以政治报告的形式提出了社会主义法治建设的“新十六字方针”，即“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”。从“有法可依”到“科学立法”，是我们党对立法工作的要求从“数量型”向“质量型”转变的标志。2014年，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》提出，“建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键”，首次将“立法先行”确立为中国特色社会主义的法治原则。我们将“立法先行”确立为社会主义法治建设的一项原则，不仅对中国，而且对人类世界法治文明也是一大贡献。因为立法先行原则在西方法学理论中并未被单设，它被法治、法律保留和法律优位等原则所涵盖。立法先行只有在我们国家才具有独立的法治原则地位。

我们将“立法先行”确立为社会主义法治建设的一项重要原则，是有充分的理论依据和法治

如何在国家治理中坚持立法先行原则？

□ 胡建森



实践基础的。

立法先行具有《宪法》和《立法法》的依据。立法先行是由我国《宪法》和《立法法》所体现，并以《宪法》和《立法法》为直接依据的一项中国社会主义法治原则。我国《宪法》第5条明文规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严。……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。”这是说，我国所有组织和个人的行为都必须遵守宪法和法律，没有不遵守的例外和特权。这就必须做到立法先行。根据《立法法》第1条的规定，国家治理和改革应当“发挥立法的引领和推动作用”，于是必须坚持“立法先行”。

立法先行是全面推进依法治国的要求。从“法制”到“法治”，又

从“法治”到“全面法治”，这是我们党推进国家治理法治化的历史轨迹。1954年我国第一部宪法即“五四宪法”的制定，标志了中国步入社会主义法制建设轨道。1997年党的十五大把依法治国确立为党领导人民治国理政的基本方略，把建设社会主义法治国家确立为治国理政的建设目标，实现了从“法制”向“法治”的历史性转变。2014年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》，标志着我们党关于依法治国理论和实践实现了从“法治”到“全面法治”的第二次转型。党的十九大，开启了全面依法治国的新征程。法治主导立法先行，推进全面依法治国就必须坚持立法先行。一个国家的法治无不由四个环节构成：立法——执法——司法——守法。而立法是法治的起点和前提。没有立法，法治就无从谈起。全面依法治国，就需要做到国家的主要领域都需要有法律保障。

立法先行是推进国家治理现代化的体现。党的十八届三中全会把“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，确定为中国全面深化改革的总目标。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作了全面的部署。而推进国家治理体系和治理能力现代化，就必须制度先行、立法先行。

从“摸着石头过河”到“顶层设计”就是从“先行先试”到“立法先行”的转型。以党的十三届三中全会为标志，中国开启了改革开放历史新时期。当时中国在制度上、法律上百废待兴；另一方面，拉开了“以经济建设为中心”的改革序幕，很多工作急需上马，但没有现成模板，也没有现行法律。这

时，我们采取“摸着石头过河”“先行先试”完全正确。今天，经过40多年改革开放，各方面的制度已经建立起来。新时代坚持和完善中国特色社会主义道路，推进国家治理体系和治理能力现代化，更需要并能够做到“顶层设计”。为此，我们的治理模式应当从强调“先行先试”过渡到“立法先行”，发挥法律在全面深化改革中的引领和保障作用。

“立法先行”原则关键点在于解决“先”与“后”的关系：应当法律在先，还是行为在先？“立法先行”原则就是要求法律前置，保证行为于法有据，“改革要于法有据”。在国家治理中坚持“立法先行”，是国家治理体系和治理能力法治化和科学化的反映和要求。

有人认为，立法与行为是一个交互过程。世界上没有一个国家会等待完成所有立法任务之后才搞建设，同样没有一个国家会等待完成所有建设任务之后才去立法，边立

法边建设、边建设边立法，它们总是交互进行着。这一观点没有错，就总体而言，确实世界上任何国家立法与建设总是交互进行的。但就国家治理态度和模式而言，世界上还是存在两类国家：一类是强调“立法先行”，以很大的热情投入立法工作，坚守国家重大行为必须于法有据；另一类国家强调“先行先试”，其对行为的关注远远重于对立法行为的关注。无可否认的事实是：注重“立法先行”的国家其法治成熟度远高于“行为先行”的国家。坚持“立法先行”，就是坚持国家治理的法治化。

还有人认为：立法需经过一个复杂的程序，复杂的法律需经过3—10年才能出台。如果任何建设都须先有法律，那么一国的经济建设会大大减速。这一担忧同样是多余的。首先，“立法先行”并不适用所有的国家行为，特别是经济行为。“立法先行”主要是针对国家的管理行为。其次，立法过程本身就是一个决策过程。通过立法来决策，可以保证决策的科学性、民主性和合法性。对任何国家来说，决策失误是最大的浪费。立法与行为的关系，就是轨道与列车的关系。列车发动之前必须先建轨道。轨道未铺，或者未铺完成，就匆匆发动列车，这势必造成翻车，最终欲速则不达。只有坚持立法先行，国家的各项工作才能平稳而渐进地推进，才可避免轰轰烈烈地“上马”，接着是轰轰烈烈地“下马”；才可避免轰轰烈烈地“犯错”，接着是轰轰烈烈地“纠错”。坚持“立法先行”，就是坚持国家治理的科学化。

中国特色社会主义进入新时代，国家治理同样步入新时代。在新时代推进国家治理现代化，特别是推进国家治理法治化，必须坚持“立法先行”原则。在国家重大改革措施推出前，必须先制定这一改革的法律，保证改革于法有据并在法律的引领下稳步推进改革；在国家治理行为调整之前，必须先行调整法律，做好原有法律的修改和完善。只有这样，“立法先行”的法治原则才能得到彰显。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



（上接1版）通过产业扶贫、电商扶贫、光伏扶贫、旅游扶贫等新业态快速发展，贫困地区经济活力和发展后劲明显增强。通过生态扶贫、易地扶贫搬迁、退耕还林还草等，贫困地区生态环境明显改善，贫困户就业增收渠道明显增多，基本公共服务日益完善。贫困治理能力明显提升。打赢脱贫攻坚战，实质是国家治理体系和治理能力现代化在贫困治理上的成功实践和体现，涉及社会动员体系、政策体系、监测体系等方面。党的十八大以来，通过驻村帮扶和大规模干部轮训，290多万名县级以上党政机关和国有企事业单位干部到贫困村和软弱涣散村担任第一书记或驻村干部，不仅加强了基层基础工作，提高了做群众工作和处理复杂问题的能力，也为2020年后相对贫困的持续治理奠定了坚实基础。

从扶贫世界贡献看，为世界减贫贡献中国智慧。作为世界上减贫人口最多的国家，以及世界上率先完成联合国千年发展目标的国家，我国为世界减贫事业贡献了“中国样板”。中国减贫事业极大地加速了世界减贫进程。随着2020年脱贫攻坚任务完成，中国将有1亿左右贫困人口在现行标准下如期实现脱贫，提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标。世界银行数据显示，中国减贫对世界减贫的贡献率超过70%。中国减贫事业为世界减贫实践提供了重要借鉴。减贫是全世界共同话题，“中国式减贫”为全球减贫事业提供了可参考、可借鉴的路径。中国共产党将减贫作为中国经济社会发展的主要目标，制定了明确的任务书和时间表，不断探索和创新减贫方法。从最初的

救济式扶贫，到今天的精准扶贫，不断提高贫困地区的可持续发展能力，走出了一条中国特色减贫道路。携手消除贫困共建人类命运共同体。服务于国家外交、援外大局以及“一带一路”等重大战略和倡议，中国积极开展南南合作，举办论坛、政策对话、能力建设、人员交流、合作研究、技术援助等，支持和帮助广大发展中国家特别是最不发达国家消除贫困，推动建立了合作共赢的新型国际减贫交流合作关系，为人类命运共同体共建共享提供了重要典范。

中国扶贫经验值得借鉴

在中国共产党带领下，我国扶贫减贫事业走过了不平凡的历程，取得了重大进展和成就，也积累了宝贵丰富的经验，从中可以得到一些规律性认识和深刻启示。

始终坚持党对扶贫减贫事业的集中统一领导。中国共产党是领导各项事业前进的核心力量，中国的扶贫减贫事业始终是在党的领导下进行的。党的政治领导为扶贫减贫事业提供了坚强政治保证，增强了扶贫减贫事业的方向感和凝聚力；党的组织保障为扶贫减贫事业提供了严谨缜密的组织结构和制度框架，确保扶贫减贫事业的统一性、高效性；党的优良传统和品质，确保扶贫减贫事业既勇于开拓创新、锐意进取，又敢于坚持真理、修正错误。新中国成立至今，我们党在不同时期制定了“救济式扶贫”“放权搞活”“以工代赈”“开发式扶贫”“精准扶贫”等扶贫工作方针，不仅推动扶贫开发取得巨大成就，也不断丰富了中国特色扶贫开

发道路和理论体系。

始终坚持以人民为中心的扶贫开发理念。一方面，我们党作为马克思主义政党一直强调以人民为中心的发展思想，把人民作为贫困治理的根本动力、参与主体和受益群体，在坚持农村土地集体所有制前提下，通过创新农业经营管理体制，实施所有权与承包经营权相分离的家庭联产承包责任制，最大限度地激发了广大贫困人口参与生产发展的积极性、主动性和创造性，从根本上解决了十几亿人的温饱问题，总体上实现了小康。另一方面，我们党把实现共同富裕和每个人的全面自由发展作为最高价值目标，坚持在扶贫过程中保障人民平等发展权利、维护社会公平正义，使贫困人口获得感、幸福感、安全感更有保障、更可持续。

始终坚持充分体现基本国情。新中国的减贫历程充分证明，必须坚持从基本国情出发，什么时候脱离这个国情、脱离这个实际，就会犯错误、走弯路，甚至遭遇严重挫折，这也是最为深刻的经验启示。新中国成立之初，生产力发展水平较低，大面积灾荒加剧了贫困程度，党和国家根据当时国情将扶贫减贫的重心放在了解决温饱问题上。从改革开放到2012年，随着生产力的不断发展，党和国家将扶贫减贫的重心战略转移到推动贫困地区和贫困农户脱贫致富，通过普惠性的政策措施，使大部分地区和群众受益。党的十八大以来，党中央审时度势明确把发展作为解决贫困的根本途径，将扶贫减贫摆在治国理政的突出位置，作为全面建成小康社会的底线任务纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，并全面实施精

准扶贫精准脱贫方略，实现了从“大水漫灌式”的全面扶贫到“滴灌式”的精准扶贫转变。

始终坚持“减贫组合拳”综合治理贫困。新中国的扶贫减贫事业始终将马克思主义唯物论作为基本遵循，探寻治理贫困的科学方法。坚持顶层设计与具体举措相结合，从宏观、中观和微观层面对减贫方案进行了科学设计，不仅在战略上明确了扶贫开发的基本方向，而且在路径上促进了减贫举措的落地实施。坚持保障性扶贫和开发式扶贫相结合，把扶贫开发作为脱贫致富重要手段的同时，兼顾将政策兜底作为摆脱贫困的根本保障，既保障扶贫对象基本生活又强化贫困群众在扶贫开发中的主体作用，实现了多维度、多领域的扶贫协同。坚持政府主导、多元主体参与相结合，构建多元主体的社会扶贫体系，不但有利于调动各参与主体主观能动性，而且有助于凝聚形成协同减贫的合力，实现扶贫主体间的高度集成和良性互动。

2020年后中国减贫战略重点

2020年，中国将在人类历史上第一次消灭绝对贫困，这注定将载入人类发展的史册。但消除绝对贫困仅仪是中国扶贫减贫事业的阶段性成就，2020年后，中国的扶贫工作将从脱贫攻坚战转到巩固脱贫成果、治理相对贫困的新阶段，扶贫新战略将实现从集中性减贫治理战略向常规性减贫治理战略转型，扶贫重点将从解决农村贫困向解决城

乡减贫融合转变，城乡贫困治理将成为衡量乡村振兴实施质量和实现共同富裕的标志性指标。

研究制定新的贫困标准。新的贫困标准是2020年后的贫困战略制定的重要基础。标准制定应以估算相对贫困人口规模和分布为前提，综合考虑2035年社会主义现代化和乡村振兴战略基本实现的目标，建立包含收入、教育、医疗、住房等多指标在内的多维度的城乡统一的新贫困标准，不断缩小城乡居民收入和生活水平差距，更加强调公平性原则。

构建城乡统筹的贫困治理机制。2020年后的贫困治理将从过去的扶贫二元战略框架和以农村开发式扶贫向城乡统筹扶贫转变。新的扶贫战略需要构建国家层面城乡统筹、多部门共同参与、协同治理的贫困治理机制，要进一步明确城乡统筹扶贫体制的各个主体即政府、市场和社会组织的职能分工，重视社会创新对城乡融合的重要作用，加强地方政府的城乡减贫统筹能力建设，强化对城乡金融资源及社会资源的动员和协调。

健全基本权利公平为基础的社会保障体系。随着城镇化加速推进，越来越多的农民从农村进入城市，2020年后，城市贫困问题将更加凸显。2020年后城乡统筹的贫困治理必须健全以基本权利公平为基础的社会保障体系，要强调兜底保障，实现低保保与相对贫困标准的统一，进一步提高低保的瞄准性并实施严格低保审核和动态管理制度。要继续扩大社会保障覆盖面，提高社会保障水平，完善针对贫困人口的专项救助制度，制定针对特殊人群的救助政策。

建立适应包容性增长的财税金融

体制。建立健全促进包容性增长的财税金融体制，是2020年后扶贫战略可持续的重要保障。在财政体系改革方面，应打破财政分配城乡分割、部门分割格局，加快建立与城乡统筹的贫困治理体系相适应的财政体制；加快改进财政支出方式，进一步适应贫困人口生活和社会保障领域的需求。优化财政支出结构，提高贫困地区尤其是农村贫困地区的公共服务水平。在金融创新领域，应加大农村金融供给，以再贷款、产业基金、产业链金融等政策扶持涉农经营主体发展，将免抵押免担保的扶贫小额信用贷款政策的受众面扩大至低收入群体。

实现脱贫攻坚与乡村振兴战略的有机衔接。2020年后，脱贫攻坚和乡村振兴战略的有机衔接重点与2020年之前有所不同，要更加强调乡村振兴的引领作用，以乡村振兴战略激发贫困地区的内生动力和外活力，助力破解相对贫困，实现共同富裕。要继续坚持以减贫为重点，以振兴促进新减贫。要进一步做好投入衔接，为减贫和振兴提供资金支撑，加大财政涉农资金统筹整合力度，引导金融和社会资本更多地投向扶贫和乡村振兴事业。

大国大担当。中国共产党始终把贫困治理作为治国理政的重要内容。2020年以后，中国共产党将继续团结带领全国各族人民，根据相对贫困的特征和宏观环境的发展变化，科学制定新减贫战略，完善减贫方略，优化减贫体系，推进贫困治理体系和治理能力现代化，为实现中华民族伟大复兴的中国梦，为全球减贫事业发展付出更大努力，作出更大贡献。