



《立法法》：提升立法质量的制度保障

□ 姚 嘉

立法，就是为治国理政立制度、树规矩、定方圆，是创制与变动法律规则的专门活动，是法治作用于国家和社会生活的起点。良法是善治的前提，而立良法需要科学的立法体制、明晰的立法权限、广泛的立法民主、严密的立法程序及高超的立法技术，这就需要《立法法》提供有效的制度支撑。《立法法》是调整规范立法行为的一部法律，它决定着需要制定哪些法律、由谁来制定法律和怎样制定法律等基本问题。今年是我国现行《立法法》正式生效实施的第20年。20年来，该法助推我国立法工作取得了大量成果。随着经济社会的全面发展和对立法质量要求的提升，《立法法》也在不断与时俱进。

出台《立法法》回应立法实践

改革开放以来，我国的立法进程与改革进程相伴而生、相伴而行。改革开放初期，社会主义法制建设刚刚起步，迫切需要在尽可能短的时间内解决无法可依问题，为改革开放顺利进行提供法制保障。1979年7月1日，五届全国人大二次会议通过了《刑法》《刑事诉讼法》《选举法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》《中外合资经营企业法》七部法律。这七部法律的出台迈出了社会主义法制具有奠基意义的一步，邓小平对此评价，“全国人民都看到了严格实行社会主义法制的希望”。

为适应改革开放的需要，我国的立法活动加速进行，短时间内出台了大量的法律、行政法规、地方性法规和行政规章。但随着法律数量的快速增加，影响法制统一的问题也开始出现，尤其是越权立法、部门立法等现象，制约和影响了我国立法工作的进展，亟待出台《立法法》予以回应。通过《立法法》明晰各种法律规范的调整权限，明确各种法律的制定程序，规范立法监督的具体实施。

2000年3月，九届全国人大三次会议上，《立法法》被表决通过，并于当年7月1日起实施。这部明确了立法权限、完善了立法程序、细化了法律解释、确定了适用原则、完善了立法监督机制等内容的宪法性法律，总结了自1979年以来我国立法工作中积累的好经验、好做法并将其制度化，把国家的立法工作置于更加规范的法律框架之内。这意味着在经过20多年“加速式”立法后，国家立法开始从追

求数量向更加注重质量转变，进入了提高立法水平的新时期。

现行《立法法》的发展与完善

我国《立法法》产生于确立依法治国方略的初期，整个社会处于剧烈转型期，在许多方面依然是“摸着石头过河”，此时制定的《立法法》在科学化和精细程度方面不可避免存在不足，需要在实践中继续探索，逐步加以完善，有些问题还存在不同意见，需要进一步形成共识。党的十八大以来，习近平总书记在多个场合强调对立法工作的高度重视，“小智治事，中智治人，大智立法。治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大最重要的规矩。”只有高品质的立法，才能充分发挥法律制度的引领和保障作用，满足新时代国家治理实践的各项需求。《立法法》实施以来，对改进我国立法机制，保证立法的民主性和科学性，确保法律的质量，确保法制的统一，都发挥了重要作用。但同时，立法工作也遇到了一些新情况新问题，对加强和改进立法工作提出了新要求，要适应新形势新任务制定新法律、修改和废止已有法律，努力改变现行法律中可执行性不强和立法部门化倾向等问题，让法律更加精细、更加科学规范和体现民意。而落实这些要求的前提，就是要在深入总结实践经验的基础上，让“诸法之法”“曾法的法”先科学完善起来。

2015年，我国对《立法法》进行了修改，虽非全面修改，但修改后的总条文数由原来的94条增至105条，变动的条文占原法律条文数量的近二分之一，内容涉及立法体制、民主立法、授权立法、配套立法、立法评估、备案审查、法律清理等诸多方面，涉及立法与行政、立法与司法关系的调整以及中央与地方关系的平衡。其中，将“人大主导立法”明确写入法律，专门赋予设区的市地方立法权，将税收立法权收归全国人大，明确规定扩大公众参与立法等，这些规定反映了对立法规律认识的不断深化，对我国的立法体制机制产生了重大影响。

《立法法》面临的任务和要求

中国特色社会主义法律体系已经形成，但并不意味着立法任务已经完

成，法律体系还需要随着社会的发展不断完善。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》对立法工作作出部署，提出要完善立法体制机制，强调坚持科学立法、民主立法、依法立法，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，立改废释并举，不断提高立法质量和效率；强调完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强重要领域立法，加快我国法域外适用的法律体系建设，以良法保障善治。我国当前的立法工作，还面临着诸多挑战，需要在施行、解释和完善《立法法》的过程中予以回应：一是一些关系国计民生的重要领域还存在立法缺失，要加强重要领域立法。这些重要领域至少应当涵盖以《民法典》为代表的社会主义市场经济法律制度；保障人民基本文化权益的文化法律制度；推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化方面的法律制度；推进社会治理体制创新和国家安全方面的法律制度；强化生态文明与环境保护领域的法律制度等。二是立法体制机制有待进一步完善，尤其是人大在立法中的主导作用要得到充分发挥。人大主导立法是推进立法民主、提高立法质量的目标要求，是实现人民当家作主和社会主义民主政治的基本要求与主要方式，2015年修订的《立法法》将“人大主导立法”从执政党的政治主张上升为国家法律，但在不断发展变化的实践中，民主立法与立法专业性之间的张力更为凸显，人大对立法过程的主导依然面临现实障碍，还需要进一步处理好人大与政府之间、人大各部门之间的关系，不断提升人大主导立法的能力。三是信息时代对立法工作的影响。即时通信工具的快速普及，深刻影响了传统的信息交流方式与社会舆论。一方面，许多重大立法面临广泛的社会关注与热议，另一方面，民众参与立法的过程更加迅速和便利。立法也应顺应时代的要求，通过现代科技手段助推立法工作的信息化、智能化、精细化水平。



今年9月7日，《社会救助法（草案征求意见稿）》全文公布，面向社会各界征求意见。此前，中办、国办印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》明确将“社会救助法制健全完备，体制机制高效顺畅，服务管理便民惠民，兜底保障功能有效发挥，城乡困难群众都能得到及时救助”作为健全中国特色社会救助体系的重要内容。作为一项基础性社会保障制度，社会救助是国家和社会对依靠自身努力难以满足其生存基本需求的公民给予的物质帮助和服务，旨在保证每一位公民都能获得基本的生存权利和发展权利，在促进社会安全 and 实现社会公平方面发挥兜底作用。近年来，社会各界对社会救助法治化的要求越来越高，亟待通过立法提升社会救助的法律地位，构建完善的社会救助法律体系。

我国社会救助立法起步较晚，2014年2月，国务院出台《社会救助暂行办法》（以下简称《暂行办法》），这是我国首次以行政法规的形式规定最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等八项社会救助制度，初步构建了一个民政统筹、分工负责、相互衔接，政府救助和社会力量参与相结合，具有中国特色的社会救助体系。实践表明，这一体系在保障人民群众基本生活方面取得了比较明显的成效，但还存在明显的滞后性和局限性。法治化和规范化水平亟待提高。

首先，社会救助规范不够统一。《暂行办法》只是临时性的行政法规，在法律位阶、体系完整性和社会适应性方面均存在不完善之处。统一立法的缺失，制约了社会救助体系的进一步定型和优化，导致制度的稳定性和可预期性不够强，影响了社会救助的实施效果。目前我国社会救助仍以行政立法、部门立法和地方立法为主，社会救助规范体系呈现出“碎片化”特征，这也增加了执法的难度。其次，救助制度还不够全面。长期以来，我国将法律规制的重心放在最低生活保障、农村“五保”供养等专项救助上，而其他诸如教育救助、临时救助等项目只有行政机关的政策文件指导，有些救助活动缺乏全国性规范性文件。再次，地方立法参差不齐，尤其是在救助标准、内容、主体和方式等方面存在较多不一致之处，影响了法制的统一性，造成了社会救助中的不公平。最后，程序性规定不足。现行制度体系在申请人的申请、行政机关的调查、行政机

关的决策、作出决定等环节，缺乏明确的程序性规定，影响了救助的效率和公正性。最后，社会救助法不必也无法覆盖所有救

社会救助法是一部重要的社会法，其出台承载着保障人权、革新传统社会救助制度的使命，其功能发挥，客观上依赖于完善的法律规范和合理的制度设计。**立法应充分体现实权利理念。**我国《宪法》第45条规定，“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利”。《世界人权宣言》第25条规定：“人人有权享受为维持本人和家属的健康和福利所需的生活水准……在遭到失业、疾病、残废、守寡、衰老或在其他不能控制的情况下丧失谋生能力时，有权享受保障。”社会救助权是宪法中社会保障权的一部分，体现了保护公民基本生存发展的人权价值。因此，社会救助的基本法律不仅是政府实施救助的行政法规依据的，而且应当体现对公民各项救助权利的立法确认。《社会救助法（草案征求意见稿）》在原则上规定了“中华人民共和国公民依照本法享有申请和获得社会救助的权利”，但公民在社会救助方面享有的具体权利，包括申请权、知情权、监督权、救济权等内容，还需要进一步细化。

建立规范的社会救助程序。从法律行为的角度看，社会救助一般是一种依申请而进行的行政给付行为，在社会救助的申请和给付中，容易发生自由裁量权被滥用的情况。社会救助法是一部权利保障法，但同时还是一部救助机构的程序法、权力控制法，以法律的形式确立政府的办事规则、给付程序，给予救助对象以妥善的程序利益保护。具体而言，一是明确社会救助标准制定程序，包括救助标准应当涵盖的生活项目、老人和残疾人等特殊群体标准的浮动等，避免地方立法的随意性。同时，政府部门在制定标准时，需要通过听证程序，公开资料信息，听取公民意见，保证救助标准的合理化，保障人民群众的知情权。二是明确社会救助申请、审核程序。困难人员需要提交的申请材料、救助机关的申请受理、审核的做出决定等，均应明确相应的时限；做出不予救助决定的，要书面说明理由。三是明确社会救助的监督程序。立法赋予了公民对社会救助机关的监督权利，确定救助信息公开的方式，明晰举报、投诉等具体监督的程序，确保人民群众能够获得有效救济。

社会救助立法要保持一定的开放性。社会救助与国家的财政实力、经济社会发展水平以及居民的需求等因素密切相关。而且，随着社会救助内容的不断丰富，社会救助的有关制度也势必体现在不同的法律中。因此，社会救助法不必也无法覆盖所有救

发挥好社会救助法的兜底保障功能

□ 林珊珊

助项目，政策和制度尚未定型的项目以及新设立的救助项目，可以留给其他法律法规加以规定。除了对政府的社会救助行为进行不断规范之外，还应当从法律制度上进一步完善社会力量参与救助的鼓励政策，并在法律实践的过程中不断探索政府与社会形成良性互动关系的途径。作为我国社会救助领域的综合性基本法，社会救助法应当在把握社会救助发展规律的基础上保持一定的开放性，具备足够的弹性空间和伸缩余地，为建立一个兼具现实性、系统性、前瞻性的社会救助体系打下基础。



（上接1版）这些文件的出台，对精准扶贫工作模式的顶层设计、总体布局和工作机制等都作了详尽规划，推动精准扶贫工作的全面开展。

2015年6月18日，习近平总书记在贵州召开的部分省市区党委主要负责同志座谈会上强调，扶贫开发贵在精准，重在精准，成败之举在于精准；提出扶贫开发工作“六个精准”的要求：各地都要在扶持对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人（第一书记）精准、脱贫成效精准上想办法、出实招、见真效。10月16日，他又在2015减贫与发展高层论坛上首次提出“五个一批”的脱贫措施：通过扶持生产和就业发展一批，易地搬迁安置一批，生态保护脱贫一批，教育扶贫脱贫一批，低保政策兜底一批。“六个精准”和“五个一批”的提出，深刻阐述了精准扶贫的基本要求与主要途径，丰富了精准扶贫方略的内涵，具有很强的现实针对性，为下一步的脱贫攻坚战作出了部署。

聚焦深度贫困地区和特殊贫困群体精准发力

随着精准扶贫方略的实践，脱贫攻坚进展很快，我国贫困人口逐渐减

少，贫困地区面貌显著变化，但是中西部一些省份的贫困人口规模依然较大，剩下的贫困人口贫困程度较深，减贫成本更高，脱贫难度更大。要实现到2020年让7000多万农村贫困人口摆脱贫困的既定目标，时间紧迫、任务繁重，必须在现有基础上不断创新扶贫开发思路和办法。

2015年10月，党的十八届五中全会从实现全面建成小康社会奋斗目标出发，明确到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。11月27日至28日，全面部署打赢脱贫攻坚战战的中央扶贫开发工作会议在北京召开。会上，习近平总书记深刻阐述了在精准扶贫中“扶持谁”“谁来扶”“怎么扶”等关键性问题。他强调，要坚持精准扶贫、精准脱贫，重在提高脱贫攻坚成效。关键是要找准路子、构建好的体制机制，在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效。29日，中共中央、国务院印发《关于打赢脱贫攻坚战的决定》，第一次以中央文件的形式明确“把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略”，并从总体要求、实施精准扶贫方略、加强贫困地区基础设施建设、强化政策保障、广泛动员全社会力量、大力营造良好氛围、切实

加强党的领导等方面进行全面部署。

根据决定精神，2016年2月，中办、国办印发《省级党委和政府扶贫开发工作成效考核办法》，考核中西部22个省级党委和政府扶贫开发工作成效。12月，国务院印发《“十三五”脱贫攻坚规划》，明确“十三五”时期脱贫攻坚总体思路、基本目标、主要任务和保障措施，提出打赢脱贫攻坚战的时间表和路线图。

各地各部门贯彻中央决策部署，把脱贫攻坚作为重大政治任务，全面推进各项重点工作。围绕解决“扶持谁”的问题，持续完善建档立卡，在2014年识别的贫困村、贫困人口的基础上，2015年、2016年组织开展建档立卡“回头看”，提高贫困人口识别的精准度。围绕解决“谁来扶”的问题，建立各负其责、合力攻坚的责任体系，形成“五级书记抓脱贫、全党动员促攻坚”的局面。全国选派77.5万名驻村干部和19.5万名第一书记，实现对贫困村驻村帮扶全覆盖。围绕解决“怎么扶”的问题，强化脱贫攻坚的投入保障和政策支撑体系，做好发展特色产业脱贫、组织劳务输出脱贫、资产收益脱贫、易地搬迁脱贫、生态保护脱贫、发展教育脱贫等，提高扶贫措施有效性。

经过艰辛努力，党的十八大后的5年，精准扶贫、精准脱贫工作取得决

定性进展：全国现行标准下的农村贫困人口由2012年年底的9899万人，减少到2017年年底的3046万人，5年累计脱贫6853万人，减贫幅度达到70%左右。贫困发生率由2012年年底的10.2%下降到2017年底的3.1%。贫困县数量实现了首次减少，贫困人口有28个贫困县脱贫摘帽，2017年有125个贫困县申请摘帽，解决区域性整体贫困迈出坚实步伐。

高质量打赢打好精准脱贫攻坚战

尽管脱贫攻坚取得决定性进展，但是我国脱贫工作仍然面临十分艰巨的任务。从总量上看，截止2017年年底，全国农村贫困人口还有3000多万人；从结构上看，现有的贫困大都是自然条件差、经济基础弱、贫困程度深的地区和群众，是越来越难啃的硬骨头；从群体分布上看，主要是“老病残”等“无业可扶、无力脱贫”的贫困人口以及部分教育文化水平低、缺乏技能的贫困群众；从扶贫工作成效上看，脱贫攻坚工作中一些地方还存在着贫困识别不够准、帮扶不够准、工作不够实、监管不够严等问题，摆架子、做样子等各种形式主义都不同程度存在。如何有效应对这些

困难和挑战，成为我国脱贫攻坚面临的一项紧迫课题。

党的十九大报告提出，坚持大扶贫格局，注重扶贫同扶志、扶智相结合，深入实施东西部扶贫协作，重点攻克深度贫困地区脱贫任务，确保到2020年我国现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，解决区域性整体贫困。2017年12月28日，习近平总书记在中央农村工作会议上指出，把提高脱贫质量放在首位，注重扶贫同扶志、扶智相结合，瞄准贫困人口精准帮扶，聚焦深度贫困地区集中发力，激发贫困人口内生动力，强化脱贫攻坚责任和监督，开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理。2018年6月，《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》发布。作为未来3年脱贫攻坚工作的一个纲领性文件，指导意见提出要做到“7个坚持”，强调要进一步完善顶层设计、强化政策措施、加强统筹协调，实施好打赢脱贫攻坚3年行动。

各地深入实施产业扶贫、就业扶贫、易地扶贫搬迁、生态扶贫等，强力推进东西部扶贫协作和定点扶贫，持续加大扶贫资金投入监管力度，深入开展漠视侵害群众利益问题专项整治，推动精准帮扶举措落地见效。总

体来看，脱贫进度符合预期，成就举世瞩目：脱贫攻坚目标任务接近完成，贫困人口从2012年年底的9899万人减到2019年年底的551万人，贫困发生率由10.2%降至0.6%；贫困群众收入水平大幅度提高，2013年至2019年，832个贫困县农民人均可支配收入由6079元增加到11567元，年均增长9.7%；贫困地区基本生产生活条件明显改善，群众教育、医疗、住房、出行、通信等长期没有解决的老大难问题普遍解决。

精准扶贫方略的成功实践，使得我国在2020年脱贫攻坚任务完成后有1亿左右贫困人口实现脱贫，提前10年实现联合国2030年可持续发展议程的减贫目标，这对于中国和世界都具有重大意义。中国全面实施精准扶贫方略，建立完善脱贫攻坚制度体系，帮助贫困地区和人口摆脱贫困、走向共同富裕，为如期全面建成小康社会、进而实现第一个百年奋斗目标，发挥了重要的作用。同时，精准扶贫方略的成功实践，创造了人类减贫史上的奇迹，不仅彰显中国共产党领导和中国特色社会主义的政治制度优势、中国共产党的治理能力和改革创新能

力，更为解决贫困治理一系列世界难题提供了中国智慧和方案。

（作者单位：中央党史和文献研究院第一研究部）