



推进科学立法，关键是完善立法体制

□ 梁英松



推进科学立法，关键是完善立法体制，包括优化立法职权配置，健全立法起草、论证、协调、审议机制，完善法律草案表决程序等，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，提高法律法规的可执行性、可操作性。在立法法律法规的立项、起草、审议、修改、表决等各个环节加强制度设计，充分发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。

强化立法规划的作用。地方立法应当坚持“有所为有所不为”的理念，主动把握好地方性法规同政策、规章以及其他社会调控手段之间的界限，对涉及政府工作的具体问题，由政府制定规章和规范性文件。一是把握好选题立项。科学确定立法项目，确保具有立法必要性和可行性、调整范围和主要内容明确、人大代表和社会公众关切、经济社会发展 and 全面深化改革迫切需要的立法项目列入立法规划。二是完善相关工作机制。建立人大常委会工作机构与政府法制机构沟通协调机制，使人大与政府的立法规划和计划相互衔接，对立法项目进度进行精细化管理，编制立法计划实施方案和进度安排表，细化时间节点和各方责任，确保立法计划顺利实施。

创新完善法规起草机制。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，并不意味着人大包办立法工作，更不意味着人大独揽立法起草工作。按照法律的相关规定，政府是有权提出地方性法规案的法定主体，自然有权起草法规草案。在法规起草阶段，人大的主导作用主要应体现为对起草部门的监督和制约、对涉及公共权益的维护。对于涉及综合性、全局性、基础性的地方性法规，应由人大相关专门委员会、常委会工作机构组织有关部门或委托“第三方”进行起草，逐步探索形成立法机关主导、有关部门参加、人大代表和人民群众共同参与的地方法规起草工作机制，广泛凝聚社会共识，防止出现部门利益法律化倾向。

探索建立“立法前评估”制度。所谓“立法前评估”，指在启动立法程序前，对立法项目的立法必要性、可行性和法规中主要制度的科学性、可操作

性，以及法规实施的预期效果、社会影响等进行分析、评价，使立法机关可以据此作出更为科学合理的立法决策，力求从源头上排除影响立法质量的不利因素。“立法前评估”可以确保立法机关对法规是否该立、能否立好作出正确决策，对于降低立法成本，增强立法的前瞻性、科学性和可行性具有重要意义。当前，天津市、山东省等地的人大在立法前按照“实践需要、特色鲜明、重点突出、切实管用”要求，吸收起草单位、专家学者和社会公众对拟立法规进行“立法前评估”，最大限度地“过滤”掉不合法、不合适的立法项目，有效地提高了地方立法的针对性，从源头上确保了地方立法工作的积极有序开展。相较于立法中和立法后的评估，“立法前评估”重点解决对某一事项是否需要立法、何时立法及如何立法等源头问题，对于增强立法的科学性、民主性具有重要意义。

加强专门委员会的初审和统一审议工作。在立法工作中，人大专门委员会肩负重要责任。法律、法规赋予人大专门委员会审议或者统一审议地方性法规的职责。人大专门委员会在立法中的主要职责有：提出立法项目建议、依法提

出法案、对列入立法计划的法规草案进行调查、审议法规草案。地方人大常委会的立法职能是一个整体，必须既发挥法制委员会“统”的作用，又发挥有关专门委员会“专”的作用。初审的重点应对立法必要性、可行性及主要制度是否合理等问题提出审议审查意见和修改建议。法制委员会、法工委在二审时应重点对内容的合法性及法规的技术性、规范性进行把关。

完善法规草案的会议审议机制。人民代表大会及其常务委员会对法规草案的审议，是立法的最后关键环节。完善立法审议机制，应充分发挥人民代表大会审议法规职能，重要地方性法规提请人民代表大会审议。改进人大常委会审议机制，主要包括健全立法情况说明会制度、推行分组审议方式、增加有法治经验的专职常委会委员、完善法规草案表决程序、对重要条款可以单独表决，等等。针对常委会会期较短、法规审议不充分问题，应合理安排会议日程，保证法规议案的审议时间，避免审议流于形式。对情况复杂、争议较大的法规案可以实行“隔次会议”审议方式，保证审议的深度、广度。

完善地方性法规清理工作机制。当

前，地方性法规仍然存在与法律、行政法规的规定不一致、相抵触，地方性法规相互之间不协调、相冲突，相关规定不符合经济社会发展实际等情形。因此，对现行有效的地方性法规进行全面清理，及时修改、废止与实际情况不相适应的地方性法规，更好地发挥立法的引领和推动作用，具有重要的现实意义。通过建立清理工作长效机制，使其常态化，防止立法与实际脱节，防止立法条款相互不协调、立法违反法制统一原则现象的发生，使制定的法规更加适合经济社会发展的需要。继续坚持立、改、废并重原则。坚持立、改、废并重原则，必须与改革发展的决策相结合，及时把改革的成功经验用立法的形式固定下来；必须适应改革发展的实践，对现行法规中不利于改革和社会进步的规定及时加以废除。在制定新法的同时，要把现行法规、条例的修改、废止摆上同等重要位置，实现地方立法从重视制定新法到建立与修改、废止统筹兼顾的转变。

发挥人大代表在立法中的作用。人大代表是人民群众与政府的桥梁和纽带。探索建立代表参与机制，根据代表的专业背景、从事行业及擅长领域，分门别类建立代表履职立法信息库。根据个人意愿及所在行业、职业和专长，有重点地选择那些愿意且能够参与的法规项目，并全程参与立法调研、草案起草、座谈论证等各项活动。完善征求意见的方式，改变以往泛泛的全文征求意见的形式，重点征求法规案中主要条款的意见，并附上充足的背景资料，使代表能够围绕焦点条款提出意见。此外，在总结代表参与立法实践的基础上，将代表参与立法的程序予以制度化、规范化，形成一整套明确具体的制度安排，以推动代表全程参与立法工作，不断加快高质量立法步伐。



（上接1版头条）
社会主义革命和建设的伟大成就，集中体现为确立起社会主义基本制度，实现了中华民族有史以来最为广泛而深刻的社会变革。不仅消灭了在中国延续几千年的封建剥削压迫制度，而且战胜帝国主义、霸权主义的颠覆破坏和武装挑衅，实现了一穷二白、人口众多的东方大国大步迈进社会主义社会的伟大飞跃，为实现中华民族伟大复兴奠定了根本政治前提和制度基础。特别是“两弹一星”的科技突破让中国成为有重要影响力的大国，拥有了现在这样的国际地位。

改革开放和社会主义现代化建设的伟大成就，集中体现为为实现中华民族伟大复兴提供了充满新的活力的体制保证和快速发展的物质条件。过去四十多年来，中国社会实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制、从封闭半封闭到全方位开放的历史性转变，实现了从生产力相对落后的状况到经济总量跃居世界第二的历史性突破，实现了人民生活从温饱不足到总体小康、奔向全面小康的历史性跨越。我们仅以经济总量为例。2020年中国经济总量超过100万亿元，占世界经济的比重超过17%，超过美国经济总量的70%。

新时代中国特色社会主义的伟大成就更是百尺竿头更进一步。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，为实现中华民族伟大复兴提供了更为完善的制度保证、更为坚实的物质

基础、更为主动的精神力量，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃，实现中华民族伟大复兴进入了不可逆转的历史进程。

也正是这“四个伟大成就”，迎来了中华民族伟大复兴兴史上一个重要的里程碑，这就是习近平总书记在讲话中开篇的庄严宣告：“我们实现了第一个百年奋斗目标，在中华大地上全面建成了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，正在意气风发向着全面建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标迈进。”历史和中华民族将会永远铭记这一时刻，这是中国历史乃至人类发展史上一个令人激动的重大时刻，必将镌刻在人类历史长河的标尺上。

从“全面小康”到“全面现代化”：中华民族更加昂扬屹立于世界民族之林

一个国家、一个民族要想在历史长河中永葆生机、勇立潮头，一定要大踏步跟上时代的步伐，走向现代化，中华民族伟大复兴的历史进程也是中国社会现代化的进程。70多年前，中国社会在政治上“站起来”之后迅速进行社会主义改造，集全社会之力建设独立完整的社会主义工业体系，建设“四个现代化”，就是旨在通过现代化让中国社会在经济社会各个方面也真正“站起来”；40

多年前，邓小平设想和推进的小康社会其实就是“中国式的现代化”，所提出的“三步走”战略目标也是在当时的历史背景下社会主义现代化建设的战略安排。

全面小康让中国现代化站上了新起点。随着小康社会的全面建成，我国经济实力、科技实力得到大幅跃升，全体人民共同富裕的物质基础更加坚实；我国的国家治理体系和治理能力现代化进一步提高，法治国家、法治政府、法治社会迈出了坚实步伐；整个社会的文明程度达到新的高度，在国家文化软实力和中华文化影响力方面有了巨大提升；等等。也正是有了这样的基础，中国现代化的内涵更加丰富，标准不断提高。20世纪末提出的“三步走”战略目标是到新中国成立一百年时，基本实现现代化，把我国建成社会主义现代化国家。到党的十九大，这一战略目标的实现时间没有变，现代化的标准却在提高。首先是把基本实现现代化作为第一步走的目标提前到了2035年，到2050年的第二步走的目标则从“基本实现现代化”提升为“全面建设社会主义现代化”，从“现代化国家”提升为“现代化强国”，而且现代化的内容也更加全面，在“富强民主文明和谐”之后又加上了“美丽”这一要求。

全面小康开拓了中国式现代化新道路。世界各国走向现代化是大势所趋，但走向现代化的道路是多线式的。昔日西方强国通过殖民与掠夺走向现代化的模式已经成为明日黄花，不可能复制也

不会重现。现在有一些国家照抄照搬西方模式，结果搞得国家大乱、元气大伤，就算少数一些国家侥幸得以维持，也沦为了西方强国的附庸而难有作为。如果说西方发达国家的现代化是一个“串联式”的发展过程，那么后来居上的中国现代化必然是一个“并联式”的历史进程。30多年的小康社会历史进程，是中国共产党在社会主义初级阶段的背景下、在发展中国家的起点上，通过在中华大地上探寻适合自己的道路和办法，走出的中国式现代化新道路。这是前所未有的伟大实践，拓展了发展中国家走向现代化的途径，给世界上那些既希望加快发展又希望保持自身独立性的国家和民族提供了全新选择，为解决人类社会整体走向现代化贡献了中国智慧和方案。

一切过往，皆为序章。全面小康已成为历史篇章，全面现代化正在徐徐展开。对于中国社会来说，全面建成社会主义现代化强国与实现中华民族伟大复兴是一体两面。全面建成社会主义现代化强国的时代，也是全体中华儿女勠力同心、奋力实现中华民族伟大复兴的时代。中国共产党人要在第二个百年的新征程上，为中华民族找到并走出一条来自自己、属于自己、为了自己的全面现代化道路，找到并走出一条实现伟大复兴的人间正道。这是我们的使命，更是我们的光荣。

【作者系中央党校（国家行政学院）马克思主义学院副院长、教授】

零工经济是以零工劳动为用工形式的一种经济新业态，一般由零工工作者、平台和用户三部分构成。互联网科技和移动端平台的快速发展，显著提高了灵活就业的分配效率，从而扩大了零工经济的规模。在新冠肺炎疫情期间，医疗、教育、餐饮外卖等需求领域的消费活动向线上迁移，创造了大量的就业机会，发挥着特殊时期保就业的积极作用。

零工经济改变了传统的就业和工作方式，在数字经济时代，灵活就业人群正日趋庞大。但是，零工经济业态下，“平台”似乎取代了“用人单位”，成为服务活动的新核心，“无老板”也“无单位”的零工劳动者们，如何维护自己作为劳动者的合法权益呢？这是零工经济当下面临的最大挑战之一。

在这里，最重要的问题就是劳动者与用人单位之间劳动关系的认定。是否能够认定为劳动关系，在法律上具有不同的后果。如果双方被认定为劳动关系，那么用人单位就必须履行劳动法规定的义务，包括最低工资标准、法定休息休假、不得随意解除劳动合同等；如果双方不被认定为劳动关系，用人单位则没有上述义务。而是否具有劳动关系，要以双方的劳动合同来认定。现实中，零工劳动者和用人单位之间一般没有签订正式的书面劳动合同，所以在认定劳动关系时比较复杂，导致零工劳动者在养老、医疗、工伤等方面缺乏保障。虽然不同于传统经济，但零工经济不能成为劳动权益保护的盲区，零工劳动者的合法权益应当受到同等力度的保护。面对零工经济规模的发展和零工劳动人群的壮大，劳动法可以从以下三个方面予以应对。

依法认定零工劳动者与用人单位之间的劳动关系。零工经济存在劳动关系认定上的困难，主要在于它的主体不再是传统的员工与组织，而是个人与平台。因此，界定平台与零工劳动者之间的关系尤其重要。如果平台向社会招聘符合相应要求的劳动者，对其统一管理并派遣劳务，劳动者的收入待遇、工作条件、工作时间、工作任务及劳动的督促管理均由第三方平台决定，那么双方就形成了事实劳动关系，劳动者便应享有劳动法赋予的相关权益。如果平台只是提供一些信息服务，对于劳动者的人事招聘、薪资发放及劳动管理等没有参与和决定，则可以认定双方属于居间关系。这时，劳动者与用人单位之间涉及报酬和管理，一般可以根据双方的约定来确定是劳动关系还是劳务关系。当然，现实中不排除存在以劳务合同之名掩盖事实劳动关系之实的情形，对此劳动者可以通过法律途径来确认劳动关系。而对于双方约定不明的，可以根据事实劳动关系中的劳动报酬来认定，如果是固定薪酬的认定为劳动关系，如果是计件薪酬的视为劳务关系。

完善劳动法的相关规定，明确适用于零工经济业态的新型用工关系。在我国目前的劳动法制度下，零工经济的用工形式尚没有被纳入劳动法的范畴。对此，可以根据两种方案进一步完善现行劳动法，明确零工劳动的法律地位。第一种方案，考虑到现实中已经存在非全日制用工，现行劳动合同法第五章设置了劳动合同的特别规定，其第三节对非全日制用工的工作时间、试用期、最低工资等作了原则性规定。基于用工形式“灵

零工经济发展，劳动法如何应对

□ 刘田原

活”的相似特点，可以考虑进一步扩大非全日制用工的范围，将零工劳动纳入其中，并将非全日制用工的保护制度具体化，在法律层面保障零工劳动者的合法权益。第二种方案则是改革扩大既有劳动关系范围，将零工劳动这种新型用工关系与非全日制用工并列，在既有劳动合同的基础上增设中间保护地带，设计一种区别于传统劳动合同的新型劳动合同，明确其订立形式、休息休假、试用期、劳动报酬等具体内容，保护好零工劳动者的合法权益。

建立适应零工经济需求的社会保障体系，给零工劳动者吃下“定心丸”。总体而言，零工经济下的劳动者还缺乏养老、医疗、工伤等方面的社会保障。虽然零工劳动者可以自主缴纳养老保险和医疗保险，但个人缴纳的费用比单位缴纳更高，因此逆向选择比较严重，不少零工劳动者不会选择自主缴费参保。而对于工伤保险，目前我国是由用人单位缴费，个人不缴费，在劳动关系不确定的情况下，用人单位往往不可能增加自身成本为劳动者缴费。所以，社会保障方面应当增加强制性要求，在社会保险法中明确零工劳动者必须参保，可以给予相应比例的社保补贴，同时，放开在就业地参保的户籍限制，提高劳动者参保的便捷性和积极性。另外，考虑到零工经济灵活用工的特点，可以试点开放个人自主缴纳工伤保险，最大限度地降低零工劳动者的职业伤害风险。当然，还需要进行广泛的社会调研，倾听零工劳动者的呼声，寻求一种既保证零工经济蓬勃发展，又保护零工劳动者合法权益的新方式。



（上接1版二条）习近平总书记始终坚持用真挚的情感、真诚的态度、真切的语言，通过各种方式，亲切平等地同大学生交往交流，真心真意地为大学生服务，赢得了大学生的崇敬爱戴和真心拥护。我们要学习践行习近平总书记密切联系青年学生的科学方法，真正走近青年学生、贴近青年学生，用真心真情融入青年学生，感知温度、倾听心声、反映诉求，乐于善于勤于交青年学生朋友，不断增强党对青年学生的凝聚力和青年学生对党的向心力。

深入学习践行教育引导青年学生、做青年学生引路人的科学方法。理想指引人生方向，信念决定事业成败。习近平总书记谈到青年成长道路问题时，每次必讲理想，而且都是第一位的要求。习近平同志在教育引导青年学生时，善于运用谈心谈话、作专题报告、开座谈会、看望探访、参加主题团日及有关活动等方式方法，跟大学生面对面交流、心贴心沟通，为大学生传道授业解惑；善于结合自己的理论思考、实践经历、工作体会和人生感

悟来感染大学生、启发大学生、激励大学生，引领大学生立志立德立身。我们要学习践行习近平总书记教育引导青年学生的科学方法，始终站在理想信念的制高点上，采取青年喜闻乐见、易于接受的形式，吸引凝聚广大青年学生，引导帮助青年学生树立远大理想、坚定人生信念。

深入学习践行关心关注学生困难，做青年学生贴心人的科学方法。不解决青年的问题、不维护青年的权益，就得不到青年的真正认可。习近平总书记高

度重视困难学生，非常关心学生困难，想学生之所想、急学生之所急，千方百计为学生排忧解难。我们要学习践行习近平总书记始终关心关注和解决青年学生实际困难的科学方法，坚持眼睛向下、面向基层，时刻把青年学生的安危冷暖挂在心上，努力帮助青年学生解决操心事、烦心事，着力维护青年学生发展权益，有效传递党的温暖，做青年学生信得过、靠得住、离不开的贴心人。

【作者系中央党校（国家行政学院）省部班学员，共青团中央书记处书记】