

科学、民主、依法立法的真义与内涵



讲坛嘉宾

冯玉军

中国人民大学法学院教授、博导、习近平法治思想研究中心主任，中国法学会立法学研究会常务副会长

新时代十年，我国的立法供给格局实现了从有法可依到科学立法、从形成法律体系到建设法治体系的重要转变。但也随之出现立法领域愈来愈宽广、立法任务愈来愈繁重、效果评价愈来愈复杂、利益协调愈来愈艰难的现象和挑战。由此开展《立法法》的修改工作，是深入贯彻习近平法治思想和党中央最新决策部署、建设社会主义法治强国的需要，是与 2018 年《宪法》修改和新颁布重要法律同频共振的需要，是实现法律规范体系和党内法规体系、国内立法与涉外立法有效衔接的需要，也是积极应对“两个大局”对立法提出一系列新问题新挑战的需要。本次修改，坚持问题导向和实践引领，着力解决科学立法、民主立法、依法立法的难题痛点，完善立法工作体制机制，切实发挥人大主导立法的作用，严格规范立法权限和立法活动，理论和实践意义重大。

确立科学民主依法立法的基本原则

修改后的《立法法》在第一章“总则”中明确规定了科学立法、民主立法、依法立法三项法定原则。第 7 条规定了科学立法原则：“立法应当从实际出发，适应经济社会发展和全面深化改革的要求，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。法律规范应当明确、具体，具有针对性和可执行性。”第 6 条规定了民主立法原则：“立法应当坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，保障和促进社会公平正义。立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，坚持立法公开，保障人民通过多种途径参与立法活动。”第 5 条规定了（依宪）依法立法原则：“立法应当符合宪法的规定、原则和精神，依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一、尊严、权威。”“总则”之外，还在人大立法当中，新增了第 55 条：“全国人民代表大会及其常务委员会坚持科学立法、民主立法、依法立法，通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式，增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性。”

新征程上，完善科学立法，就要优化立法职权配置，坚持立、改、废、释、纂并举，健全立法起草、论证、协调、审议机制，完善法律草案表决程序，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。完善民主立法，就要进一步扩大公众有序参与，充分听取各方面意见，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系，使每一项立法都符合宪法规定和精神。完善依法立法，就要深刻把握中国式现代化的时代任务和基本国情，立法工作要防止部门和地方利益的法律化、防止肆意侵犯企业产权和公民合法权益，防止收入与福利差距扩大，以及妨碍公平竞争等情形。

科学民主依法立法的主要内涵

科学立法，是立法反映社会实际、体现客观规律的内在要求。主要内涵包括：其一，立法要尊重和反映客观规律，立足中国国情和实际，使法律适应改革发展稳定需要，积极回应人民期待，使法律规范既有规定性，又有合理性，更有协调性和系统性，经得起实践和历史的检验。

其二，立法要坚持问题导向，切实提高法律的针对性、及时性、系统性、协调性，发挥立法凝聚共识、统一意志、引领公众、推动发展的作用。其三，立法要合理地规范国家机关的权力与责任，规范公民、法人和其他组织的权利与义务，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。其四，在重视立法内容科学合理的同时，自觉遵循立法技术规范，保持立法技术形态的统一，使所立法规能够得到有效贯彻执行。其五，处理好立法质效关系，增强法律的可执行性和可操作性，使法律法规立得住、行得通、切实管用。

民主立法，是保证人民有序参与立法、凝聚社会共识，实现社会主义民主政治的内在要求，是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的具体体现。其核心在于立法为了人民、立法依靠人民，让人民通过立法活动，行使管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的权力，实现当家作主。我国宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民。新《立法法》规定立法应当坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，保障和促进社会公平正义。立法是把党的主张和人民的意志通过法定程序转化为国家意志的过程，只有坚持以人民为中心，充分发挥人民代表大会制度优势，扩大立法公开和立法参与，健全民意征集和采纳机制，不断发展全过程人民民主，才能更好维护人民利益、反映人民意愿、保障人民权益、增进人民福祉。

依法立法，是立法应当符合宪法规定、宪法原则和宪法精神，严格依照宪法法律设定的权限和程序进行，确保每一项立法都经得起合宪性审查，经得起实践和历史的检验。此原则要解决越权立法、重复立法、法出多门、部门利益和地方保护主义法律化等问题，把握立法正确方向、依法严格进行授权立法，维护国家法制统一，通过良法促进发展、保障善治。依法立法的主要内涵是：其一，立法要贯彻党的方针政策，把握好正确政治方向。其二，立法要符合宪法和法律精神，使立法工作有章可循，处理好其与上下左右相关立法的协调性、融贯性，防止违反宪法原则和法律精神的情况发生。其三，立法要明确中央与地方、权力机关与行政机关的各自立法权限，处理好法律、行政法规与地方性法规的关系，处理好创制性立法与实施性立法的关系。其四，立法要严格遵守公开、公平、公正原则，防止权力滥用，损害国家和人民的整体利益。

切实发挥人大主导立法的作用

人大主导立法，是指有立法权的人在制定规范性法律文件时，相较于其他主体更具有宪制基础和国家立法的优势地位，在立法过程中起到把握方向、统筹规划、主导进程，组织协调的作用。

一是协调好全国人大和全国人大常委会立法的关系，充分发挥人大立法职能，强化上位法对下位法的监督统合作用，保证法制统一。既使立法最大程度地反映人民意志，又强化对其立法活动的有效监督，是当下立法工作不可偏废的双重价值追求。后者需要通过强化法律草案公开征求意见、立法听证等外部监督方式和完善法律撤销机制、效力冲突解决机制等内部监督方式，保证人大立法的质效。

二是处理好人大立法和行政立法、监察立法、地方立法的关系，科学厘定授权立法的范围、事项、时限，以人大为中心展开有效的立法协调和宪法法律监督，保证法制统一。

三是发挥专门委员会和常务委员会工作机构的作用，强化在立法调研、法律草案起草、立法项目征集、立法论证、立法后评估及向常务委员会反馈报告等职能。

四是常委会及其所属立法机构要统筹协调立法规划计划编制并督促落实职责，推动政府加强法规起草工作等。

五是加强人大主导立法的平台保障和人才队伍建设，提高代表综合素质；建立监督管理机制，加强代表作风建设；发挥代表履职作用；建立激励考评机制；提高人大常委会有丰厚素养和法治实践经验的专职常委比例等等。

“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。在法治中国建设中深入推进科学立法、民主立法、依法立法，是一个持续的过程。新时代新征程上，要以“良法善治”为指针，充分发挥《立法法》作为“管法的法”的制度优势，加强人大对立法工作的组织协调，改革完善立法体制机制，推进科学民主依法立法，努力建设中国式法治现代化。

（原文首发于 7 月 3 日本报理论学术编辑部“海上法学院”公众号启航典礼·海上讲坛）



扫描右侧二维码关注



全国政法院校“立格联盟”第十二届高峰论坛在渝召开

共享优质法学教育资源

7 月 7 日，全国政法院校“立格联盟”第十二届高峰论坛在渝召开。会议以“深入贯彻落实习近平法治思想 加强新时代法学教育和法学理论研究”为主题，围绕“优化法学学科体系，推进法学院校‘双一流’建设”“加快完善法学教育体系，培养高素质法治人才”“创新发展法学理论研究体系，服务全面依法治国实践”“优化新时代涉外法治人才培养体系，提升中国法治国际传播力”等内容，设置四个分会场展开研讨、交流思想、分享成果。

西南政法大学党委副书记、校长付子堂代表学校致欢迎辞时表示，“立格联盟”是 9 所政法院校的交流研讨平台，高峰论坛是全国有重要影响的法学高等教育和法学研究盛会。此次论坛必将进一步深化校际合作，促进优质法学教育资源共享，提高高层次法治人才培养能力，更好地发挥“立格联盟”在国家法治教育的引领作用和辐射作用。作为“立格联盟”的一员，西南政法大学将深入学习贯彻习近平法治思想，服务国家重大需求，持续强化办好人民满意法学教育的政治自觉、行动自觉，培养造就更多德

法兼修法治人才，聚力打造有西政辨识度的法学理论研究品牌，奋力开创西南政法大学法学学科在全国版图中的新地位，努力为推动在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家提供有力人才保障和理论支撑。

据介绍，“立格联盟”2010 年 5 月 30 日由中国政法大学、西南政法大学、中南财经政法大学、华东政法大学、西北政法大学 5 所政法高校联合成立，初心宗旨是“立格”，取其建立规矩、树立标准、建设制度之意。甘肃政法学院、上海政法学院、山东政法学院、河南财经政法大学等 4 所政法院校陆续加入联盟，现已成为全国有重要影响的法学高峰论坛和法学教育交流盛会。

近年来，“立格联盟”高校及其他相关高校充分发挥在法治人才培养中的创新探索，全面推进教育部“卓越法律人才教育培养计划”，探索实施“法学专业综合改革与卓越法律人才教育培养计划”，发布《立格联盟院校法学专业教学质量标准》等。经过 13 年发展壮大，坚守为法学教育“立格”初心，在共享优质法学教育资源，提升法治人才培养质量，促进法学教育教学探索，推动全面依法治国等方面发挥了积极作用。（朱非 整理）

沪九所高校首批获得不同方向研究基地

构建依法治市领域智库

□见习记者 朱非

本报讯 日前，上海市全面依法治市研究会举行研究基地申报答辩会，九所高校参加了答辩，首批获得不同方向的研究基地。

习近平法治思想研究基地，由潘伟杰为首席专家，依托复旦大学的申报团队，承担研究基地任务；

地方立法研究基地，由郑少华为首席专家，依托上海财经大学的申报团队，承担研究基地任务；

法治政府建设研究基地，由叶必丰为首席专家，依托上海交通大学的申报团队，承担研究基地任务；

公正司法研究基地，由蒋惠岭为首席专家，依托同济大学的申报团队，承担研究基地任务；

基层治理研究基地，由郑成良为首席专家，依托华东理工大学的申报团队，承担研究基地任务；

法治化营商环境研究基地，由丁伟为首席专家，依托华东政法大学的申报团队，承担研究基地任务；

涉外法治研究基地，由乔宝杰为首席专家，依托上海对外经贸大学的申报团队，承担研究基地任务；

公共法律服务研究基地，由刘晓红为首席专家，依托上海政法学院的申报团队，承担研究基地任务；

长三角区域法治协作研究基地，由刘平为首席专家，依托华东师范大学的申报团队，承担研究基地任务。

据悉，上海市全面依法治市研究会于 2022 年 10 月 8 日正式成立，旨在整合上海市优质法律资源，凝聚法治理论研究和实务工作的专家学者，聚焦全面依法治市的重大命题展开研究，为推动城市发展进一步提供有力法治保障。第一届理事会选举陆卫东为研究会会长，刘平为常务副会长，王志强、蒋惠岭、刘言浩为副会长。

此次，研究会按照《上海市全面依法治市研究基地建设实施方案》启动了酝酿、报名、答辩、评审程序，通过严格筛选，最终确定了九所高校首批获得不同方向的研究基地。