

法律

# 完善法律体系是推进法治 中国建设的基础环节

陈俊

**【摘要】**党的十八届三中全会提出了“推进法治中国建设”的时代新要求。推进法治中国建设是一项系统工程，涉及国家、政府、社会领域的方方面面，需要有相应法律体系作为基础来支撑和保障。当前，中国特色社会主义法律体系已形成，但并不完善，离“法治中国”的要求还有不少差距。要抓好推进法治中国建设的基础环节：一是用以人为本法律观引领法律体系的完善；二是拓展人民有序参与立法的途径。

**【关键词】**法治中国 法律体系 立法建议

**〔中图分类号〕** D911.01 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000-2952 (2014) 06-0056-05

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)在党和国家重要文献中第一次正式提出“推进法治中国建设”的要求和目标，并提出了“建设法治中国，必须坚持依法治国、依法行政、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”<sup>①</sup>的时代新要求。

“法治国家主要是国家层面的法治，而法治中国则不仅包括国家层面的法治，而且包括政府层面、社会层面的法治，是全方位、立体化的法治概念。”<sup>②</sup>因此，推进法治中国建设，是一项新的系统工程，涉及国家、政府、社会领域的方方面面，需要有相应的法律体系作为基础来支撑和保障。俗话说：基础不牢，地动山摇！因此，首先需要完善作为法治中国建设基础环节的中国特色社会主义法律体系，进而，以该法律体系来支撑和保障法治中国建设。

基于此，下文对法治中国建设背景下完善中国特色社会主义法律体系作几点展望思考。

## 一、以以人为本法律观引领法律体系的完善

### (一) 以人为本对法律体系完善的时代要求

十八届三中全会《决定》提出：“坚持以人为本，尊重人民主体地位，发挥群众首创精神，紧紧依靠人民推动改革，促进人的全面发展”。<sup>③</sup>

科学发展观的本质是以人为本。因此，将以人为本作为推进法治中国建设的指导精神，树立以人为本法律观并用以指导中国特色社会主义法律体系的完善，是贯彻落实科学发展观的体现，是推进法治中国建设的重要举措，也是时

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2013年版，第31~32页。

② 张文显：《全面推进法制改革，加快法治中国建设——十八届三中全会精神的法学解读》，《法制与社会发展》2014年第1期。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2013年版，第6页。

代的呼唤。

以以人为本的法律观引领我国法律体系的发展和完善，必然要求将法律体系建设的价值目标定位于为“人”创造良好的生活、工作环境；要求该法律体系为了“人”而存在和发展；要求该法律体系的建设要依靠“人”；也要求该法律体系建设的成果要由“人”共享。而“以人为本”中的人，理应以人人为本，以绝大多数社会成员为本。在我国，就是要以广大人民群众为本。因此，要以广大人民群众为本来引领中国特色社会主义法律体系的完善，保证人民当家作主，推进法治中国建设，保障国家长治久安。

### （二）以人为本对法律体系完善的挑战

法律体系的发展是受法律观影响的。有什么样的法律观，就会形成与之相应的不同的法律体系。从历史上看，维护封建宗法等级和家长制统治地位的封建法律观，长期占据主导影响，时至今日仍颇具影响。这种法律观，是国家与家族本位的法律观，要求个人无条件地服从国家和家族利益，其基点是轻视个人权利、否定个人利益，要求臣民对掌权者多尽义务，强调公民对权力的服从，是与时代发展格格不入的旧式法律观。

法律观的转型变革，是不能割断历史的。在法律体系形成后，在新的历史时期，以人为本法律观的树立与弘扬，需要对封建法律观等旧式法律观作出时代超越，消除长期来占据统治地位的旧式法律观根深蒂固的消极影响。例如：重视人治，轻视法治；只重公权，漠视民权；国家至上，藐视个人；身份定人，注重等级；重视管制，轻视控权；注重管制，轻视服务；等等，程度不一，表现各异。因此，要致力于消除这些旧式法律观的影响，需要大力弘扬以人为本的法律观并用以指引中国特色社会主义法律体系的完善。

以人为本法律观的制度化，所遵循的走向是尽可能地将人民群众的需要转化为公民的权利。换言之，在完善中国特色社会主义法律体系的进程中，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，使人民的各项基本权利在法律上得到体现，就是以人为本的时代体现。

以人为本法律观的制度化，涉及法制建设的诸多环节。其中，将以人为本法律观贯彻到立法中，是一基础环节，影响到执法、司法、守法等

后续环节。因此，秉承以人为本的法律观，以最广大人民的根本利益为本，树立人民权利的本位观，最大限度地实现人民的权利，需成为检验中国特色社会主义法律体系是否完善的标准之一。

### （三）以人为本对民生立法和公民基本权利维护的要求

检视我国建国以来特别是改革开放以来的立法工作，以人为本法律观的弘扬，以人为本的立法关怀和立法体现，还亟待立法中得到加强。而秉承和弘扬以人为本的法律观，就要求在立法这一基础环节注重维护最广大人民的根本利益，更加注重社会立法，更加注重民生立法，更加注重规范公权和保护私权，体现科学发展观的要求，推进法治中国建设。

以民生立法为例。民生问题，向来是一个国家的根本问题。孙中山先生曾将民生要素概括为衣、食、住、行四项。在我国改革开放初期，解决温饱问题，是最重要的民生问题。随着我国的温饱问题逐步得到解决，随着我国国民生产总值跃居世界第二，我国的经济社会发展更加凸显出教育作为民生之基、就业作为民生之本、收入分配作为民生之源、社会保障（包括社会救助、社会保险、社会福利、医疗保障、住房保障等）作为民生之安全网的重要性和有法可依、有序发展的必要性。

民生问题涉及人民群众的衣食住行、教育医疗、劳动就业、养老保险等重要事项，事关人民群众的根本利益，有法可依地解决好民生问题，无疑是以人为本的重要体现。

以社会保障立法为例。当前我国在劳动与社会保障领域出现的问题和矛盾，与相关立法的滞后和缺失是有关的。例如，《劳动法》的不少内容已经滞后于时代的发展，需要遵循以人为本的价值追求作出完善。这些有待完善之处包括：

其一，《劳动法》的适用范围过于狭窄。随着我国社会主义市场经济的发展，从所有制形式上看，非公有制劳动关系比重明显上升；从劳动关系表现形式上看，事实劳动关系、试用期劳动关系、劳务派遣、借调等劳动关系不断地出现；这些新问题和新的劳动关系，在《劳动法》中还没有得到充分体现，以人为本还没有得到充分落实。

其二,确认劳动合同无效的要件过于简单和局限,不利于有效保护劳动者的合法权益。

其三,对侵害劳动者合法权益的违法行为的责任追究有待完善。

值得期待的是,随着就业促进法、劳动合同法、劳动争议调解仲裁法、社会保险法等立法的出台,以人为本的法律观不断得到体现,社会保障法律将得到充实和完善。

以点见面,对民生立法的呼唤,也是对公民基本权利立法保障的呼唤。当前,还需要在立法上保障和落实公民基本权利。

特别是,“虽然我国现行宪法在第二章详细规定了公民的‘基本权利’,但是,宪法规定的公民的‘基本权利’究竟如何实现,受到不法侵害后如何在制度上给予必要的法律救济,显然存在大量的空白区域。”<sup>①</sup>

首先,为了在立法上落实宪法规定的公民“基本权利”,需要由享有国家立法权的全国人大及其常委会,对于公民基本权利事项的落实和保障,制定相关的法律,保障我国公民的言论自由、出版自由、宗教信仰自由、住宅不受侵犯、人身自由不受侵犯、通讯自由等基本权利,并为下位阶的法规规章立法,提供法律依据。

其次,为了在立法上落实和保障公民“基本权利”,还需要健全宪法实施监督机制。

关于推进法治中国建设,三中全会《决定》提出了五个方面的要求,第一个要求就是维护宪法和法律权威。该《决定》第30条提出:“要进一步健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。”习近平总书记也强调指出,“维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严。”<sup>②</sup>

据此,在全国人大常委会之下设立负责宪法实施监督的机构,负责宪法实施中的解释工作、法律法规的合宪性审查工作、宪法实施情况的监督等工作,是值得期待的。

## 二、拓展人民有序参与立法途径

在诸多需要公民参与的领域中,在立法领域扩大公民有序政治参与,牵一发而动全身,是建设社会主义法治国家的前提环节。

### (一) 依法参与

人民有序参与立法,需要坚持人民代表大会制度这一根本政治制度。在我国,人民代表大会制度是党领导下的人民民主制度。党把实践证明正确、成熟的政策、主张,通过法定程序转化为国家的意志,维护人民的利益。人民代表大会制度是人民参与政治、参与立法最主要、最重要的政治方式。因此,要在坚持这一根本政治制度的前提下,积极探索有序参与立法的各种形式,以此完善法律体系和推进法治中国建设。

首先,要依据根本大法宪法参与立法。现行《宪法》在第一章“总纲”中,对人民有序的政治参与作了一些原则性规定;在“公民的基本权利和义务”一章中,对公民有序的政治参与,也规定了一些具体内容。

其次,要依据实体法和程序法参与立法。尽管宪法对人民参与立法作了一些规定,但是要落实宪法的原则性规定,还需要下位阶立法的细化和落实。因此,人民有序参与立法,还要具体依据相关实体法和程序法。一是依据实体法依据,比如立法法、选举法、代表法、居民委员会组织法、村民委员会组织法、工会法,等等。二是依据程序法依据,比如立法法、监督法、行政诉讼法、行政复议法,等等。<sup>③</sup>

### (二) 编制立法规划计划的参与

拓展人民有序参与立法的途径,要注重制度建设,要在各个立法环节作出保障。在这些制度建设和立法环节中,编制立法规划、计划,是一个前提性环节。

对于中央立法和地方立法来说,编制五年立法规划和年度立法计划,都是完善法律体系的一项基础性工作。随着我国经济社会的发展,社会关系日趋复杂化多元化,对立法的挑战也不断在增加,有规划、有计划的立法,才能更好地调整纷繁复杂的社会关系。编制五年立法规划,能够宏观把握未来五年乃至更长时期中央和地方立法

① 莫纪宏:《“有法可依”仍是法治建设重点》,《检察日报》2014年7月21日。

② 《学习习近平总书记重要讲话》(增订本),人民出版社2014年版,第65页。

③ 其中,有些法律既有实体性内容的规定,也有程序性内容的规定,例如《立法法》。

的总体需求，确定立法工作的重点和主要目标，引导和保障经济社会发展。而编制年度立法计划，是在五年立法规划的基础上，遴选当年立法需求突出、立法条件成熟、立法可行性强的项目，列入中央和地方的年度立法安排，并为此安排审议。

在条件允许的情况下，立法规划、立法计划面向人民征求意见的范围越广泛，途径越多，该立法规划、计划就越能反映真实的立法需求，就越能体现大多数人民的意志和利益。从实际运作看，过去和当前，还存在以下一些不足：1. 立法规划和计划的主要来源集中于政府各部门、人大各专门委员会及人大常委会工作部门、人民法院、人民检察院。2. 人大代表提出的立法议案列入规划和计划的较少。3. 人民群众的立法建议为立法规划和计划采纳的更少。

这些状况，使得人大编制立法规划和计划时，对政府部门产生较大的依赖性，也不容易克服立法中的部门利益。同时，削弱了人大代表参与立法的积极性，减少了人民参与立法的可能性。因此，需要在编制立法规划、立法计划时，重视人民的参与，积极拓展人民参与的途径。这样做，是完善中国特色社会主义法律体系的必要之举。

### （三）立法听证的参与

立法听证是在立法活动中给利益相对人和利害关系人提供充分表达己见的机会，以纠正立法之偏的一种制度设计。立法听证作为立法的一道程序，是保证立法切合实际、符合民意的重要途径。当前，改进立法听证，扩展人民有序参与立法的途径，是完善法律体系的必要举措。

我国《立法法》规定，列入议程的法律案，立法机关“应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。”在立法活动中强调“应当”听取各方意见，意味着听证已成为一种重要的拓展人民立法参与的形式。《立法法》第87条还规定，立法“违背法定程序的”，还可由有关法定权力机关“予以改变或者撤销”。

但是，《立法法》没有对适用于听证会程序的有关法案范围作出原则规定；《立法法》也没有对法定听证作出规定。在何种立法必须听证和何种立法不需经过听证的规制上，只有决议听证的裁量规定。并且，听证会也只是听取意见的一种形式，可以采取，也可以不采取。例

如，《立法法》第58条规定：“行政法规在起草过程中，应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。”可见，将听证会与座谈会、论证会等其他听取意见的方式等量齐观，容易淡化听证会的独到价值。

听证会是立法活动向人民公开的重要形式，是保障立法机关制定良法的前置措施之一。由于我国法律没有明确哪些公共事务要组织听证、什么主体有资格组织听证、听证会应走什么样的程序等事项，在运作中比较常见的一个情形是：参加听证会的代表，往往由组织听证的政府机关来指定，听证会缺乏真正的民意基础，听证会的效果不明显。

由上可见，我国立法听证制度还存在一些不足之处，需要在保障人民有序参与方面做出拓展，推进相关制度的完善。

除了法定的立法听证，还要积极探索非正式听证等制度，使人民参与立法的渠道更加多元，有更多的选择。这样做，无疑有利于法律体系的完善。例如，在某一法律草案征求各方意见的时候，主动上门或创造条件，便利人民群众将其意见通过口头或书面方式提交国家立法机关，也是一种有益的做法。典型的例子是，在制定《烟草专卖法》时，全国人大法工委就到河南、云南，以及其他产烟大省，听取烟农和供销社的意见，到烟叶批发零售单位听取相关意见。又如，在制定《税收征管法》的时候，全国人大法工委也充分听取了需要纳税的个体户、私营企业以及国有企业的意见，如此等等。

### （四）立法清理的参与

随着经济社会的发展，我国现行立法的一些规定难以适应新形势，滞后甚至阻碍经济社会的发展，需要及时修改、补充、废止；另外，各种立法之间存在的立法冲突、立法打架等不协调问题，也需要通过立法清理加以解决，以此促进法律体系的完善。

从层级位阶看，立法清理包括法律、法规、规章的清理。但是，不管是什么层级位阶的立法清理，都需要建立开门清理制度，让人民群众积极参与进来。

首先，以法律清理为例。我国法律清理工作启动较晚。为了解决现行法律规定中存在的

明显不适应、不协调等问题,2008年,全国人大常委会决定启动法律清理,对现行法律进行一次集中梳理。近年来,经过努力,针对202部法律的全面清理工作顺利推进,原先存在的法律规定不适应经济社会发展需要、法律规定之间打架冲突等问题基本上得到解决,其他问题也得到较好解决。<sup>①</sup>

近年来,我国法律清理取得的成绩,与重视人民群众的参与是分不开的。例如,2010年在修订村委会组织法时,“全国人大常委会调研的足迹遍及北京、辽宁、河北、山东、广东、陕西等六个省市,覆盖东西南北中部地区,从省到市直至县、乡、村一线,走访了30多个村、200余位村党支部成员、村委会成员、村民小组长、村民代表、部分村民,听取不同层次、不同群体的意见,对村委会的任期、村民资格界定等群众关心的问题作了专题研究。”<sup>②</sup>

其次,以法规规章清理为例。新中国成立以来,我国集中开展的法规规章清理有10次,包括4次全面清理和6次专项清理。以行政法规全面清理为例。自2007年开始的对现行行政法规进行的全面清理工作,对列入清理范围的655件行政法规进行逐件清理。经过清理努力,国务院公布了《国务院关于废止部分行政法规的决定》,决定废止49件行政法规,宣布失效43件行政法规。这是新中国成立以来最大规模的一次行政法规清理。经过行政法规全面清理,现行行政法规体系更加适应我国经济社会发展的需要。

由此展望,今后,要努力解决人民群众参与法规规章清理中的以下问题:

一是要解决人民群众参与的任意性问题。按照现行法律的规定,公众参与行政立法等活

动不是强制性程序。这类规定,其实给了政府部门很大的自由裁量权,“合法”地制约了人民参与立法活动的空间。

二是要解决人民群众参与缺乏民主性的问题。在公众无立法动议权的情形下,公众参与具有很强的行政主导色彩,对人民群众的意见,如果只是在行政机关内部研究,不予以公开说明,将导致反馈机制缺失、立法清理走过场等弊端。

三是要解决人民群众参与的模糊性问题。例如,需要明确参与主体的概念、明确参与方式、参与范围等事项,增强人民群众参与立法的可操作性。

四是要建立健全人民群众参与的监督制度。例如,人大对法规规章定期清理机制的监督应包括定期清理的期限、定期清理的主体、定期清理的启动和运作程序、定期清理的效果审查、定期清理的公布等诸多环节,而在这些环节中,人民群众的参与途径,需要加以明确,需要规范化、具体化。

[本文为国家社科基金重点项目《中国特色社会主义根本民主政治理论与建设研究》(07AFX008)的阶段性成果]

本文作者:华东师范大学教授、博士生导师,  
中国社会科学院研究生院法学系毕业博士  
责任编辑:赵俊

<sup>①</sup> 例如,2009年,全国人大常委会一揽子对59件法律的141个条文做出修改。这是近年来为适应经济社会发展而对法律修改作出的一个方法尝试。

<sup>②</sup> 廖文根:《中国立法从有法可依迈向良法可依》,《人民日报》2011年7月20日。

## On the Improvement of the Socialist Legal System with Chinese Characteristics in the Construction of Rule of Law in China

Chen Jun

**Abstract:** This paper emphasizes the basic role of the socialist legal system with Chinese Characteristics in the construction of rule of law in China. The paper also puts forward specific designs on China's legislation according to human nature, people's participation in legislation and key areas of legislation.

**Keywords:** construction of rule of law in China; legal system; legislation