

1997年党的十五大报告在确立依法治国基本方略的同时，明确提出了社会主义法治国家建设过程中的立法目标——到2010年形成有中国特色的社会主义法律体系。2007年党的十七大报告宣布，“中国特色社会主义法律体系基本形成”。但是，中国特色社会主义法律体系的形成只是基本解决了无法可依的问题，按照科学发展观和全面落实依法治国基本方略的要求，在新的历史起点上还需进一步完善中国特色社会主义法律体系。

■我国未来法治建设和立法工作应当实现“五个转变”

中国特色社会主义法律体系形成对今后我国的法治建设和立法工作提出了新的要求，未来我国法治建设和立法工作应当实现五个转变。

一是全面落实依法治国基本方略的一项基本任务应当是实现依法办事，法治建设的关键应当从以立法为中心向切实实施宪法法律为中心转变，党和国家应当更加重视和加强宪法法律的实施，实现宪法法律实施与法律体系构建的全面协调发展。

二是我国的依法治国和法治建设需要向纵深发展和推进，应当从以立法为中心加强法律制度规范建设，向以法治文化为重点加强法治精神、法治理念和法治意识建设转变，努力使法治成为人们的价值信仰和生活方式，实现法治文化与法律体系的全面协调发展。

三是我国的立法工作应当从数量型立法向质量型立法转变，不仅要考察立法数量的“GDP”，更要关注立法的质量和实效；不仅要有不计其数的纸面上的法律规范，更要有能够真正发挥作用的现实中的法治功能。

四是我国的立法工作应当从以创制法律为主，向统筹创制法律与清理法律、编纂法典、解释法律、修改法律、补充法律、废止法律的协调发展转变，使法律体系的清理、完善和自我更新更加制度化、规范化、常态化，使法律体系更加具有科学性、稳定性、权威性和生命力。

五是我国的立法工作应当从“成熟一部制定一部、成熟一条制定一条”的“摸着石头过河”的立法模式，向科学规划、统筹安排、协调发展的立法模式转变，从立法项目选择的“避重就轻”、“拈易怕难”向立法就是要啃硬骨头、迎难而上、攻坚克难的转变，使立法真正成为分配社会利益、调整社会关系和处理社会矛盾的艺术，成为在“矛盾的焦点上”划出的杠杠。

■应当着眼于从深层次和整体上解决问题，确立更高更严的立法标准

进一步完善中国特色社会主义法律体系，应当着眼于从深层次和整体上解决问题，确立更高更严的立法标准，使我国的立法水平和立法质量上一个新台阶。



其一，应当把各种基本社会关系合理纳入法律调整范畴。法律是社会关系的调整器和社会利益的分配器，法律体系是调整社会关系和分配社会利益的集大成者。完善法律体系，应当把国家的经济关系、政治关系、文化关系、社会关系以及有关国际关系的各个方面，国家与公民、中央与地方、地方与地方、公民与公民、公民与社会组织、各个党派之间、各个民族之间、各种组织之间、权利与义务、权力与责任、人与自然、人与社会等各种重要关系，合理纳入法律调整范围，使国家政治生活、经济生活、社会生活和文化生活的主要方面，都实现有法可依。目前，我国还有许多社会关系没有能够纳入法律调整规范的范畴，仍存在一些立法空白。当然，在强调和重视立法的同时，也必须看到立法的局限性，防止立法万能和过度立法，避免立法事无巨细、包打天下。立法对社会关系的调整，应当做到“法网恢恢，疏而不漏”，使民事立法、刑事立法、行政立法、经济立法和社会立法各自的比例均衡适当。

其二，应当做到成龙配套，既无重要立法缺项等“立法空白”，也无“摆设立法”、“过时立法”等重大立法瑕疵。从科学立法和提高立法技术的要求来看，完善中国特色社会主义法律体系，应当保证法典法与单行法、修改法与原定法、解释法与原定法、下位法与上位法、新法与旧法、特别法与一般法、程序法与实体法、地方法与中央法、国际法与国内法等各类法律，做到上下统一、左右协调、整体和谐，构成有机统一的法律体系整体。而且，法律体系内部应当结构合理，体例科学，文字规范，逻辑严谨，前后一致，左右协调，上下有序，各类法律从精神与原则、从形式与内容、从规范到文本、从个体到整体，做到相互衔接、彼此协调、浑然一体。

其三，应当实现良法善治。在我国，立法本质上是人民意志的汇集和表达，是分配公平正义的关键。如果立法不公，出现部门保护主义和地方保护主义立法等立法腐败现象，则法律执行得越严、法律实施得越好，距依法治国的价值目标就越远。在依法治国的条件下，我们不仅要强调有法可依、依法办事，更要主张和实现良法善治。我国法律体系既是社会主义价值原则的法律化，也是基本社会行为规范的体系化。它所要求公民、法人和社会组织遵守的各种法律，要求执政党、立法机关、行政机关、司法机关和武装力量实施的全部法律，应当是符合中国国情和人民意志的良法，是体现公平正义和公序良俗、符合社会发展规律和人类文明进步潮流的善法。

经过 30 多年的不懈努力，我国法治建设中无法可依的问题已基本解决，但在法律实施方面，法律体系的各项法律法规得到切实遵守、执行、适用和应用的情况，不容乐观。评价法律体系是否完善的一个重要标准，是不仅要看制定了多少部法律，不仅要看立法的“GDP”，更要看法律制定出来后的实际效果。完善的法律体系中各个门类、各种位阶和各种规范形式的法律，都应当在社会生活中发挥应有作用；立法者应当防止制定出来的法律徒具其名、形同虚设，成为一纸空文。中国特色社会主义法律体系应当得到尊重、遵守和实施，成为人们的行为圭臬和生活中的法律。

■应当更加重视立法的前瞻性和科学性，自觉地坚持科学立法、民主立法和高质立法



如果说改革开放初期我国立法基本上是“摸着石头过河”，改革开放中期开始比较注意立法规划和科学立法，未来进一步完善中国特色社会主义法律体系，应当更加重视立法的前瞻性和科学性，更加自觉地坚持科学立法、民主立法和高质量立法，科学制定并认真实施立法规划。

首先，应当根据邓小平的战略构想和“三步走”战略部署，到2050年我国人均国内生产总值达到中等发达国家水平，基本实现现代化，建成富强民主文明和谐的社会主义国家。应当根据世界形势发展变化的大格局和大趋势，结合我国到2050年的政治、经济、社会、文化和生态文明建设的战略目标，尤其是配合全面落实依法治国基本方略、到2050年基本建成社会主义法治国家的战略目标，研究并设计未来40年左右的国家立法发展战略，制定不断完善中国特色社会主义法律体系的“时间表”和“路线图”，使我国法律体系在实现自身更加科学、更加民主、更加完善、更加有效的发展目标的同时，能够更高水平、更高质量地引导、服务、规范和保障建成社会主义现代化国家目标的顺利实现。

其次，应当全面贯彻落实科学发展观，根据到2020年全面建设小康社会的目标，结合全面落实依法治国基本方略的阶段性任务，研究制定2010—2020年的国家立法规划和年度立法规划。具体来说，一是努力把全面建设小康社会的路线方针政策适当地法律化，使2020年国家发展战略目标的实现有法可依和依法保障；二是努力把每年“立、改、废”的立法任务具体化，不仅要重视新法律的制定，更要重视法律清理和法典编纂、立法修改、立法补充、立法解释和法律废止，要使法律的“立、改、废”工作制度化、常态化；三是努力从制度上程序上消除部门立法的弊端，稳定立法数量，提高立法质量，完善立法程序，改进立法技术，优化立法结构，实现立法与经济社会、立法与体制改革、立法与生态文明建设、立法与提高人民福祉的全面协调的科学发展。

第三，应当高度重视立法规划的民主性、科学性、权威性和严肃性，赋予立法规划必要的法律效力，确保各项立法任务高质量的完成。1991年七届全国人大常委会出台了第一个正式的立法规划——《全国人大常委会立法规划

（1991.10-1993.3）》。此后，八届全国人大常委会十分重视立法工作的计划性，制定了五年立法规划，每年都制定年度立法计划。九届全国人大常委会进一步提出，立法工作要做到“年度有计划、五年有规划、长远有纲要”。立法规划是指引和安排立法工作的重要前提，是完善中国特色社会主义法律体系的重要保障。在进一步完善我国立法规划工作过程中，应当强化公众和社会利益群体充分参与立法规划制定的民主性，避免领导个人意志和少数利益群体左右立法规划；应当强化立法规划符合科学发展和立法规律的科学性，防止主观主义的恣意为和随心所欲提出立法项目；应当强化国家立法机关主导编制立法规划的权威性，避免立法规划权旁落，尽可能减少“部门立法规划”的色彩；应当强化国家意志保障立法规划实施的法律效力，防止落实立法任务中的“避重就轻”、“拈易怕难”。当情势发生变化，不得已需要变更或者调整立法规划时，无论是新增立法项目，还是减少、延迟或者合并立法项目，都应当严格执行立法规划的论证和审批程序。

（作者为中国社会科学院法学所所长、研究员）

