

以高质量立法引领推动高质量发展

王腊生

发展要高质量，立法也要高质量。习近平总书记在主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议时强调，要完善法治建设规划，提高立法工作质量和效率，保障和服务改革发展，营造和谐稳定社会环境，加强涉外法治建设，为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境。以立法高质量发展保障和促进经济持续健康发展是新要求。当前，我国正处在改革发展的关键时期，法不仅仅是总结实践经验，更需要引领改革、推动发展。立法引领推动作用的发挥主要体现在以下几个方面：

——明确发展取向和基本要求。通过立法明确当前和今后一个时期某项事业的未来发展取向和基本要求，有助于凝成共识，坚定信心。如，《江苏省民用航空条例》规定，“民用航空发展遵循以人为本、安全规范、统筹协调、适度超前的原则，坚持政府引导、市场主导、军民融合、服务发展”。这明确了民用航空发展的基本方向。再如，《江苏省信息化条例》规定，“信息化发展遵循统筹规划、资源共享、统一标准、实用高效、惠民优先、保障安全的原则”。这确定了信息化发展的基本要求。

——规定促进和激励措施。规定具体的鼓励促进措施，是立法引领改革、推动发展的主要实现途径。一是减免税费。这是所有促进措施中最有力度的一类。如，《慈善法》规定，“自然人、法人和其他组织捐赠财产用于慈善活动的，依法享受税收优惠”。二是资金支持。这是规定比较多的一类。地方立法中的资金支持措施主要有专项资金、财政补贴等。如，《江苏省中小企业促进条例》规定，“省、市、县应当在本级财政预算中安排中小企业发展专项资金，为中小企业提供财政支持”；《中小學生人身伤害事故预防与处理条例》规定，“政府应当组织学校办理学生伤害事故校方责任保险，保险费用由省财政统筹支付。当政府举办的学校依法应当承担的赔偿金额大于校方责任保险的赔偿金额时，其差额学校承担有困难的，由地方财政给予适当补助”。三是给予表彰、奖励。对于在某项工作中作出贡献的单位和个人给予表彰或者奖励，具有很强的示范效应和带动作用。如，《江苏省奖励和保护见义勇为人员条例》对见义勇为人员规定了各种奖励措施；《江苏省志愿服务条例》规定，“鼓励有关单位在招收公务员、招工、招生时，在同等条件下优先录用、录取优秀志愿者”。

——设定有关权利义务规范。法是以权利和义务为机制调整人的行为和社会关系的，对推动发展的某项事业中的相关主体设定相应的权利和义务，是发挥立法引领推动作用的又一条重要途径。江苏在立法活动中，注意对权利义务的合理配置，有力地推动了经济增长、社会发展。如，发展社区卫生服务，解决老百姓看病难、看病贵的问题，是党的一项十分重要的方针政策，江苏及时将党的这一政策上升为地方性法规，在全国率先制定《江苏省城市社区卫生服务条例》。在这个条例中，通过对社区卫生服务中的卫生、财政、劳动保障等部门和基层政府以及社区卫生服务机构、医疗机构等相关主体的权利义务（职责）的规定，为有效解决老百姓看病难的问题提供保障，形成了小病在社区、大病到医院的医疗格局。

——立法护航体制机制创新。发挥立法引领推动作用，需要在“先”“新”上下功夫，以领先的制度引领人们的行为方式，推动改革向前发展。特别是在一些新领域，实践起步较晚，缺乏成熟的经验和模式，亟需体制机制创新，从科学合理的率先的法律制度层面加以引导。在这方面，江苏做了一些尝试。《苏南自主创新示范区条例》关于科技项目完成人可以自主实施转化，转化收益中至少70%归项目完成人所有的规定，极大地激发了科技人员的积极性；《江苏省中小企业促进条例》建立了中小企业融资担保机构、再担保机构的建设和补偿机制，有效地解决了中小企业发展中面临的突出问题。

江苏高质量发展走在前列，迫切需要地方立法的护航和保障。我们必须坚持立法先行，注重发挥立法在高质量发展中的引领和推动作用，真正立符合实际之法、有效管用之法。从路径方法上来说，要做到以下几点。

第一，保证立法决策与政治决策同步。立法的引领推动作用，本质上是通过执政党采取立法的形式，提出相应价值目标 and 政策措施的途径来实现的。在全面深化改革的关键时期，最重要的是要做到立法决策与党关于改革发展的重大政治政策相衔接、相同步。党关于改革发展稳定的重大政治政策制定后，要及时向立法机关提出立法建议，通过立法机关的科学民主的立法决策，成为全社会共同遵守的行为规则。立法机关必须从改革发展的大局着眼，坚持立法进程与改革发展进程相适应，用立法解决改革发展中的重大问题。在这方面，江苏有一个成功的做法，就是太湖水污染治理问题。2007年太湖蓝藻事件爆发，省委明确提出实行最严格的环保标准，采取最严厉的整治手段，建立最严密的监控体系，并建议省人大常委会及时修改太湖水污染防治条例。省人大常委会及时修订了条例，进一步严格治污标准、增强治污手段、加强环境监测、强化治污责任，为太湖水污染防治工作提供了强有力的法治保障，取得了显著的成效。

第二，及时解决热点难点问题。立法是要解决问题的，所谓“针对问题立法、立法解决问题”。过去，立法引领推动作用之所以没有发挥或者发挥不充分，与我们不善于发现问题或者出了问题不善于通过立法解决有关。如果社会上发生一个重大事件，而这个重大事件迫切需要通过立法来明确是非、定分止争，如果我们不及时制定法律法规，确立判断标准，法是不可能在社会生活中起到引领作用的。这就要求我们把社会生活中、改革发展中迫切需要用立法解决的热点难点问题作为立法重点，及时予以规范和解决。如，针对社会上连续出现的醉酒驾驶致人死亡案件，全国人大常委会及时修改刑法，将酒驾入罪，对引领人们喝酒不驾车这一良好行为的形成，起到了十分显著的作用。再如，过去高速公路收费道口拥堵是老百姓强烈反映的一个突出问题，江苏省在修改高速公路条例时，经过深入分析研究，作出了开足收费道口车辆交费排队超过200米或者未开足收费道口车辆交费排队超过十辆应当免费放行的规定，使这一问题得到了有效化解。

第三，正确处理改革创新与法制统一的关系。这是发挥立法引领推动作用的难点所在。长期以来，我们强调先行先试，等条件成熟了再规范、再立法。发挥立法引领推动作用，就是要根据党的改革发展重大决策，先立法，后推行，改革发展要在法治框架下进行，切实做到重大改革于法有据。同时，改革创新不能突破法律法规的底线，要在法律轨道上运行。对于需要创新的事项，应当从立法上及时研究提出解决问题的路径和办法。实践条件还不成熟，需要先行先试的，也就是说不能一下子铺开的，要按照法定程序作出授权。近些年，全国人大常委会对重大的先行先试的改革已多次作出授权规定。当然，对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。

第四，切实增强立法的回应性和精确性。充分发挥立法的引领推动作用，对立法形式提出了很高的要求。在回应性上，立法要能及时回应发展的需求，跟上改革的步伐，跟上社会生活的节奏，应兴应革的事需要不失时机地启动制定或者修改、废止法律法程序，防止落后或者制约发展的现象发生。这就需要灵活、综合运用立改废释等立法方式。在预测性上，需要深入调查研究，科学预见客观事物发展的规律和趋势，准确把握社情民意，体现立法的前瞻性，从而正确引导和推动健康有序的发展，避免走弯路。在立法模式上，要小而精、真管用，实行精细化立法，尽量作出明确具体的规定，尽量减少授权性规定，对需要为改革发展留下空间的也要明确改革的基本方向和主要措施，从而使所立之法具有针对性、可行性、可操作性。