

■新中国成立以来,全面的法律清理已经进行了 2 次

■刚刚结束的这次法律清理,拟废止和修改法律 67 件

中国立法向法典化迈进

本报记者 毛磊宋伟

独家

法律清理：

有关国家机关对一定时期制定的或一定范围内的规范性文件法律文件从体系、内容上进行审查、分析和整理,并做出继续适用,需要修改、补充或废止决定的活动。

6 月 22 日在北京举行的十一届全国人大常委会第九次会议上,《关于废止和修改部分法律的决定》被提交大会审议。从去年开始进行的这次大规模法律清理,拟废止和修改法律 67 件。

此前,新中国成立以来全国人大常委会已先后作过两个具有法律清理性质的决议,进行过 1 次全面清理。我国现行的部分法律条文存在瑕疵,缺乏操作性和科学性,影响了法律的公正和权威。法律清理,正是立法的一种形式,通过清理来实现法律的一致和统一。

这一次,全国人大常委会下大力气开展法律清理工作,表明国家最高立法机关对法律“打架”和法律滞后于社会发展等由来已久问题的重视。有法律专家预言,通过对现行法律进行全面清理,标志着我国立法活动将进入构建高质量的法律体系新阶段,并逐步向法典化迈进。

关键一年
迈出决定性
步伐

到 2010 年,我国将形成中国特色社会主义法律体系

为了不断完善中国特色社会主义法律体系,2008 年,全国人大常委会开

展了对法律的系统清理工作。作为成果,《关于废止和修改部分法律的决定》目前正提交全国人大常委会审议,拟废止和修改法律 67 件,其中建议废止的法律 8 件,对 59 件法律中的 141 个条文进行了修改。

今年 3 月 9 日,十一届全国人大二次会议,全国人大常委会委员长吴邦国作人大常委会工作报告时表示,按照规划,到 2010 年我国将形成中国特色社会主义法律体系。今年是实现这个目标的关键一年。为此,今年要在提高立法质量的前提下,一手抓法律制定,一手抓法律清理,努力在形成中国特色社会主义法律体系上迈出决定性步伐。

吴邦国谈到,我国现行有效的 231 件法律中,有的法律存在一些需要完善的地方。这当中大体分三种情况:一是有的是法律是上世纪 80 年代或 90 年代初制定的,现在看来,有些规定已经明显不适应发展社会主义市场经济的需要;二是由于法律制定的时间有先有后,有的后法与前法的一些规定有不尽一致或不够衔接的地方;三是有的法律操作性不强,难以用国家强制力来保证实施。针对这些情况,去年常委会组织开展了对现行法律的清理工作,今年要完成这项工作。

改革开放以来,经过各方面共同努力,到十届全国人大任期届满,以宪法为核心,以涵盖 7 个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等 3 个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经基本形成,国家经济、政治、文化、社会生活各个方面基本做到有法可依。

有法律专家分析,要形成中国特色社会主义法律体系,就必须有一定数量的法律。而在社会主义法律体系基本形成的前提下,提高立法质量理应成为立法工作的最终关注重点。而要提高立法质量,就必须要对现行法律进行清理。这既是一个必然的逻辑推理,又是象征着我国立法价值取向深刻转型暨提升我国法制品质的“立法新生态”形成的必经之路。

新中国成立后的法律清理

法律之间存在冲突,法律清理应成为近期立法工作重点

全国人大代表、重庆索通律师事务所主任韩德云称,我国从九届人大提出完善法律体系,到十届基本建成,法律空白领域在减少,反过来,虽有较为完善的法律,但有的法律质量不高,操作性不强,法律之间存在冲突,法律清理应成为近期立法工作重点。

其实,新中国成立以来,全国人大常委会先后作过两个具有法律清理性质的决议,进行过一次全面清理。

1954 年 9 月,第一届全国人大第一次会议通过宪法的同时,作出关于现行法律、法令继续有效的决议,指出宪法颁布以后,“所有自从 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国建立以来,由中央人民政府制定、批准的现行法律、法令,除开同宪法相抵触的以外,一律继续有效。”这个决定明确了宪法颁布以前制定的法律、法令的效力,是一个具有法律清理性质的文件。

1979 年 11 月,五届全国人大常委会第十二次会议通过关于中华人民共和国建国以来制定的法律、法令效力问题的决议,确定“从 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国建立以来,前中央人民政府制定、批准的法律、法令;从 1954 年 9 月 20 日第一届全国人民代表大会第一次会议制定中华人民共和国宪法以来,全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定、批准的法律、法令,除了同第五届全国人民代表大会制定的宪法、法律和第五届全国人民代表大会常务委员会制定、批准的法令相抵触的以外,继续有效。”这是加强法律清理的一项重要措施。

1987 年,全国人大常委会对新中国成立以来至 1978 年底制定的法律、

法令进行了一次全面清理。根据五届全国人大第三次会议常委会工作报告提出清理新中国成立以来颁布的法律的要求,全国人大常委会责成法制工作委员会对 1978 年底以前颁布的法律进行系统梳理。

1987 年 11 月,法工委向六届全国人大常委会第二十三次会议提出了《关于对 1979 年底以前颁布的法律进行清理的情况和意见的报告》,报告提出,134 件法律中,已经失效的有 111 件,继续有效或者继续有效正在研究修改的有 23 件。建议对现已失去法律效力的 111 件法律,除已由新法规定废止的 11 件以外,对其余的 100 件,由全国人大常委会明确这些法律已经不再适用,同时明确过去根据这些法律对有关问题作出的处理仍然是有效的。在这次会议上,常委会通过决定批准了这个报告。

防止出现
落满灰尘的“古董法律”

建立科学、完备的法规清理制度

河南省委党校法学部副教授李昌凤建议,要想从根本上保证在未来的法治道路上不再有过时、失效的法律规范侵扰公众生活、破坏社会秩序,就必须完善立法法,将法律清理纳入法制的轨道,建立科学、完备的法规清理制度,建立健全对相关立法主体履行清理职责的监督制约机制。

——建立定期清理制度,有利于及时协调法与法之间、法与社会变化和社会需求之间的关系。

——按照“谁制定,谁负责”的原则,确定法律清理责任制。立法法应明确相关立法机关及其领导、直接责任人员有未按时进行法律规范清理、清理不彻底等情形的法律责任。

——明确法律清理的程序,原立法机关内部要成立专门的工作机构对现行法律法规规章进行分类、整理与

审查,提出对本立法机关制定的法律规范清理的意见或报告,交由本立法机关审议通过,最后要向社会公布清理决定。

——建立社会公众对规范性法律文件提出意见、建议的受理制度。

法律法规的清理并非只有形式而无内容的“花瓶”,而是促进法与社会协调发展、维护法制统一、保证政令畅通的基础性工作。只有建立健全规范严格而有责任、有监督的法律法规清理制度,建立长效清理机制,才能防止和避免出现落满灰尘的“古董法律”。

法典化
可藉此
提上日程

将现存同类法加以修改、补充,最终形成集中统一、系统的法

法典化程度是衡量社会法律制度成熟的标志,有利于法律制度的统一和协调,减少和避免法律冲突。集大成的法典,比分散的立法更具基本框架性和稳定性,也更具统一性和一致性。

全国人大常委会法工委副主任信春鹰曾表示,“成熟和比较完善的法律领域可以法典化”。

法典化也称法律编纂,是指立法主体在法的清理和汇编的基础上,将现存同类法或同一部门法加以研究审查,从统一的原则出发,决定它们的存废,对它们加以修改、补充,最终形成集中统一、系统的法。

法学界的一个共识是,法典化的基本条件,一方面是该领域社会关系已经稳定,另一方面是该领域的法律制度已经成熟。

在这一体系中,要以宪法典和民法典为基础。随着我国市场经济的发展,私法的比重和作用将明显提高,民法典应成为我国法典化体系中不可缺少的基础之一。

政 声

我国公共行政模式之变——

从单向管理
转向合作行政

宋功德

□一种由开放的公共管理和有效的公众参与整合而成的公共治理模式正迅速崛起

□这种合作行政新模式,奉行开放、参与、合作、共赢,致力于提高行政的开放程度和柔性程度

社会要存在和发展,就离不开公共机构运用公共权力维护公共秩序,而行政管理模式并非千篇一律。20 世纪下半叶以来,那种以国家权力为轴心、依赖自上而下的强制性管理的国家管理模式日渐式微,一种由开放的公共管理与有效的公众参与整合而成的公共治理模式正在迅速崛起。在这样的时代背景下,我国的公共行政模式,也正经历从单向管理模式向合作行政模式的转变。这种合作行政新模式,奉行开放、参与、合作、共赢,致力于提高行政的开放程度和柔性程度,试图通过有效的公众参与来构建一种公私合作伙伴关系。

封闭的单向管理模式

公共行政的单向管理模式,具有以下几个基本特征:

一是对抗性。在公共行政逻辑上,强调管理主体与管理对象之间的对抗性,将公益与私益机械地理解为一种此涨彼消的关系。二是单向度。行政机关是指令的发出者,管理对象是指令的接受者,二者只能是一种单向的“命令—服从”关系。三是封闭性。行政过程通常不对管理对象开放,不对逻辑与经验两种知识同时开放,不对各种合理的权益诉求全面开放。四是形式主义。行政执法过程被假定为“绞肉机”式的简单逻辑推理过程,重视的是形式合法性而非社会效果,强调对上负责而非提供优质公共物品。

旧模式存在结构性缺陷

我们当下生活的世界,乃是一个以人本为的时代,那种简单的“命令—服从”的封闭性行政管理方式,已无法有效满足维护公共秩序、保障公共安全和改善公共福利的社会需求,越发显得不合时宜。这种不合时宜,暴露出单向管理的旧模式存在结构性缺陷,小修小补已于事无补。行政实践中,一种顺应公共治理需要的合作行政模式开始取而代之。

这种合作行政模式,奉行开放、参与、合作、共赢,试图实现政府管理、社会自治、公众参与的有机结合。

就其功能定位而言,合作行政更突出目的理性,力图通过维护公共秩序来维护公民自由。就其利益取向而言,合作行政要在兼顾公益与私益的基础上实现社会整体利益的最大化。就其范围而言,合作行政的重心从市场监管渐次转向社会管理,在继续关注价格规制、市场准入规制和退出规制的同时,更加关注食品药品领域、产品安全、服务质量等方面的管理。就其方式而言,合作行政既要使用行政处罚、行政许可、行政强制等强制性方式,更要重视行政指导、行政奖励等非强制性方式,刚柔相济,制约与激励相容。

构建合作共赢行政关系

从单向管理模式转向合作行政模式,需要五个方面的转变:

第一,从消极对抗转为积极合作。致力于提高行政的柔性程度,构建一种和谐的、各展所长、各得其所、合作共赢的行政关系。

第二,从单向度的压制转为双向度的互动。公众广泛参与行政法的创制和实践过程,在协商的基础上达成共识甚至形成合意。

第三,从封闭性转为开放性。行政过程对公众开放,究其根本而言,是对各种合理的利益诉求与对主体行为选择产生实际影响的各种知识的开放,合作行政模式能够全面反映公众合理的权益诉求,基于逻辑与经验两种知识之上,作出理性的行政决定。

第四,从国家垄断性转为国家对社会自治与市场自主的辅助性。遵循“市场—社会—政府”的先后排序合理界定公共行政的边界,实现国家与社会的合作,在法治框架下实现国家管理与社会自治的统一。

第五,从形式主义转向实质正义。行政管理从过程导向转变为结果导向,从追求形式合法转向追求行政绩效,努力实现法律效果与社会效果的统一,保证行政过程与结果的正当性和可接受性。

宋功德: 国家行政学院法学部教授,北大软法研究中心执行主任,主持和参与国家级课题近 10 项,出版个人专著 13 部



近日,随着最后一场演习科目——“处置城市化学恐怖袭击”在河北涿州完成,“长城 6 号”国家反恐演习圆满结束。图为“恐怖事件”发生后,特警在现场严密布控。

本报记者 王明浩摄

周三印象

连线人民网 主持人:王胜永

充分发挥法律作用
应对国际金融危机冲击

【新闻背景】
最高人民法院 6 月 17 日发布的《最高人民法院关于正确审理企业破产案件为维护市场经济秩序提供司法保障若干问题的意见》指出,人民法院要依法受理审理企业破产清算、重整、和解案件,综合利用企业破产法的多种程序,充分发挥其对市场经济的调整作用,建立企业法人规范退出市场的良性运行机制。

【网友观点】
在国际金融危机持续发展和蔓延的形势下,最高院出台的《意见》可谓“及时雨”,为维护市场经济秩序和广大职工的合法权益提供了更为有效的保障措施,有利于防范和化解企业债务风险,挽救困难企业,规范市场主体行为,有效应对国际金融危机冲击,保障经济平稳较快发展。
IP:198.196.45.07

该《意见》为法院审理企业破产案件指明了方向。对于企业欠薪和导致失业问题突出等敏感类破产案件,要切实维护职工的合法权益,严格依法保护职工利益。
IP:196.321.45.32

不要让行政问责
流于形式
一些官员被行政问责之后,又悄然复出担任要职,使公众对“问责制”的严肃性产生疑惑。被行政问责后,承担了政治责任的官员能否重复
网友:西方来者

立法越公开越好
一部法律的出台,关系到老百姓的切身利益,在征集意见时,不仅要听取专家学者的意见,还要广泛听取普通民众的意见。现代民主法治证明,立法越公开,辩论越充分,立法质量就会越高。
网友:守望者

“公众参与式”行政治理
值得推广
政府可通过公开听证制度、网上征集民意、问卷调查等方式,广泛吸纳老百姓的意见建议,让公民参与政府的行政管理全过程,让政府行政更透明、更科学、更人本。公共决策将更多得到群众的广泛支持,使依法行政有更广泛的群众基础。
网友:真的自我

为最高法院
公开征集庭训叫好
日前,最高人民法院面向社会公开征集人民法庭庭训,此举充分体现了“人民法官为人民”的意识。人民法庭作为基层人民法院的派出机构和组成部分,应“面向农村、面向群众、面向基层”的要求设立。让广大人民群众参与庭训的制定,增进了人民法院和群众之间的感情。
网友:西方来者