



法治開局年 人大修法先行

專家：擴大公眾參與立法 或終止一攬子授權

法律是治國之重器，良法是善治之前提。2015年是十八屆四中全會提出「依法治國」後的「開局之年」，立法料成為今年全國人大會議上的核心關鍵詞。沿用15年的《立法法》大修即將提請全國人大會議審議，預計將在擴大公眾參與立法、夯實人大專屬立法權等問題上有所突破，專家並建議全國人大終止對國務院一攬子立法授權。此外，立足全局的《國家安全法》、與依法治理霧霾密切相關的《大氣污染防治法》等與國計民生密切相關的重要法律將成為全國人大常委會2015年立法工作中的重頭戲。

■香港文匯報記者
劉凝哲 北京報道



■《立法法》修正強調人大主導立法，推進依法治國。圖為學生與法官進行互動交流。資料圖片

科學立法是依法治國的法律前提和首要環節。《立法法》自2000年頒布至今已逾15年，其修改更是十二屆全國人大常委會立法規劃中的首位。今年3月5日召開的十二屆全國人大三次會議，將審議修改《立法法》列為本次大會中唯一非例行的立法議題，意義之重大可見一斑。

強調人大主導 推進依法治國

目前，貫徹十八屆四中全會依法治國重大部署的《立法法修正案(草案)》，已通過全國人大常委會二度審議，即將在全國人大會議上進行三審。「《立法法》修改強調了人大立法的主導作用，將有些法律規定在原來概念、定義的範圍進一步完善，對於全面推進依法治國戰略具有重要意義」，相關權威人士表示。

在著名法學家、中國政法大學副校長馬懷德看來，當前中國的立法工作存在四方面問題。一是立法的民主性不足。立法不能充分反映民意，人民參與立法的

途徑和方式均受到諸多限制，立法更多體現了部門利益。二是立法的科學性不足。從立法計劃編制到起草、論證、審議，到法律的頒布、編纂、修改等各個階段都存在專業性、科學性不足的問題。三是改革與立法的關係沒有解決好，改革突破現行法律造成改革於法無據，改革先行、修法滯後的問題還比較普遍。四是如何加強和改善黨對立法工作的領導缺乏原則和體制機制保障。

規範授權立法 免陷無邊狀態

上述問題也是法律界普遍認為立法存在的問題。新《立法法》將進一步完善公眾有序參與立法機制，包括在舉行立法聽證會時擴大公眾參與的範圍、過程、形式等。草案明確，存在重大意見分歧或者涉及利益關係重大調整的，應當召開聽證會，聽取基層和有關團體代表等方面的意見。

此外，全國人大對國務院的授權立法有望得到進一步規範。授權立法是中國改革開放進程中的特殊產

物。全國人大常委會委員韓曉武表示，《立法法修正案(草案)》已對授權立法作出很大修改，「進了一大步，但可以考慮再進一步」。他建議，取消1985年全國人大對國務院在經濟體制改革和對外開放方面制定暫行規定和條例的一攬子授權。此外，全國人大及其常委會對國務院的授權均應限於單項授權，取消一攬子授權的作法，因為「實踐證明，一攬子授權存在很多弊端，特別容易使授權陷於無邊無際的狀態」。

改革立法程序 增加專職委員

立法滯後等問題早已被業界呼籲多年。馬懷德指出，中國現存的240多部法律，大多制定於十幾年甚至二十多年前，已遠遠落後於時代。但是，如果按現行立法程序完成這些法律的廢改立工作，可能還需要幾十年。他建議改革立法程序，延長常委會會期，增加專職委員數量，實現常委會全職化，同時加強專門委員會和法制工作機構的力量，提高起草和審議法律草案的能力和質量。

破除徵稅亂象 立法權歸人大



記者 劉凝哲

近來，國際油價由每桶120美元跌至最低每桶40多美元，內地成品油價格連續「13跌」，但成品油消費稅卻在有關部門一紙文件後連續三次上漲，導致民眾用油的實際價格幾乎沒有太大變化。「國際油價跌，國內用油價格不跌；國際油價漲，國內用油漲得更快」，令民眾反應十分強烈，也有學者和民間人士呼籲全國人大收回徵稅立法權。在本次《立法法》大修中，如何落實「稅收法定」原則，破除徵稅亂象，成為民眾最關心的焦點。

落實「稅收法定」

目前中國有18個稅種，只有個人所得稅、企業所得稅、車船稅三種是人大立法的，其餘都是國務院以暫行條例和試點的方式推出。「許多稅種稅率的調整往往是由政府具體的行政機關單方面決定，一個紅頭文件就決定了政策」，全國人大代表陳澤民說。行政決定稅收既沒有做到充分的「稅收法定」，更沒有實現「一稅一法」，更不要提稅收調整聽證等程序，根本未徵得納稅人的同意。

有關人士表示，在《立法法》修改過程中，如何落實「稅收法定」原則，夯實法律的專屬立法權顯得尤為迫切。在《立法法修正(草案)》二審稿中，已對全國人大及其常委會的專屬立法權事項作出進一步細化，明確「稅收只能由法律規定」。根據稅收法定原則，將稅收一項單列出來，明確稅種、納稅人、徵稅對象、計稅依據、稅率 and 稅收徵收管理等稅收基本制度只能由法律規定。

參與審議的全國人大常委會委員們對上述規定普遍表示贊成。郝如玉委員認為，稅收本質上是「從老百姓兜裡掏錢」，直接影響着居民的收入狀況，影響着政府與民眾的關係。

代表倡規範政府調稅程序

值得一提的是，稅收法定原則與稅收在經濟生活中的積桿作用，存在一定矛盾性。內地行政部門有着很大的稅收決定權，也並非只有負面影響。例如，在為小微企業減稅方面，就幫助很多企業渡過金融危機、產業轉型升級等難關。若這些稅收減免均需通過複雜的立法程序，會令稅收經濟積桿作用大打折扣，令很多企業陷入生存危機。

雖然《立法法》已經過二審，但上述爭議依舊存在。全國人大代表游勤榮就建議，《立法法》可以對稅率調整和稅收減免規定必要的程序，政府要調整稅率 and 進行稅收減免的時候，必須遵照相關的程序，不能隨意變化，比如需要經過全國人大財經委或者全國人大常委會批准。



防治大氣污染 新法史上最嚴

2015年，多部與民生息息相關的法律即將通過大修，包括《食品安全法》、《廣告法》等。值得關注的是，在當前中國多地頻現重度霧霾的背景下，自1987年開始施行的《大氣污染防治法》成為2015年民生修法的重點。這部法律將成為中國史上最嚴格的大氣污染防治法律。

中國現行《大氣污染防治法》制定於1987年，並於1995年、2000年先後做過兩次修改，2000年修訂時重點加強了對二氧化硫的排放控制，對防治煤煙型污染發揮了重要作用。這部法律距今已近14年未作修改，目前正在進行的第三次修改，也是首次全面修訂。

區域聯防聯控 實行總量控制

大氣污染防治法修訂草案共八章一百條，對既有條款進行了大規模增刪、調序、重新組織，其中「重點區域大氣污染聯合防治」和「重污染天氣應對」為新增加的兩章。此次修訂在突出源頭治理、強化政府責任、區域聯防聯控、明確排放總量控制和排污許可、強調科技治霾等方面，提出許多實在、管用的措施。

聯防聯控避免「各自為戰」，是本次修改的一大亮點。當前中國大氣污染呈現明顯的區域性特徵。京津冀、長三角、珠三角地區，大氣污染不再局限於單個城市內。中國環科院副院長柴發合表示，修訂草案中設立重點區域大氣污染聯合防治專章，規定由國家建立重點區域大氣污染聯防聯控機制，統籌協調區域內大氣污染防治工作，實施統一規劃、統一標準，明確協同控制目標。

本次修法的另一大亮點是「科技治霾」。草案明確，國家鼓勵和支持大氣污染防治的科學技術研究，推廣先進適用的大氣污染防治技術和裝備，促進科技成果轉化，發揮科學技術在大氣污染防治中的支撐作用；鼓勵和支持開發、利用清潔能源。

■北京天安門廣場被重霧籠罩。資料圖片



■2015年是十八屆四中全會提出依法治國後的開局之年。資料圖片

新《國安法》草案審議 強調保障人民根本利益

十二屆全國人大常委會公佈的立法規劃，原未將《國家安全法》修改列入。2014年11月1日，全國人大常委會審議通過了《反間諜法》，並相應廢止原《國家安全法》。時隔不足兩個月後，一部全新的、立足全局的《國家安全法》提請常委會初次審議。這部原未列入立法計劃，但立法進程極快的重要法律，被認為將貫徹以習近平總書記提出的總體國家安全觀，是2015年最重要的立法工作之一。

這部重要法律的草案尚未對外公佈全文。據報道，草案對國家安全的定義明確為「國家政權、主權、統一和領土完整、人民福祉、經濟社會持續健康發展和其他重大利益相對於沒有危險和不受內外威脅的狀態，以及保障這種可持續安全狀態的能力」。草案在立法宗旨中強調「保護人民的根本利益」，規定在國家安全危機管轄處置中，有多種措施可供選擇的，「應當選擇有利於最大程度保護公民、組織權益的措施」。

草案還規定，國家建立健全與維護國

家安全需要相適應、與經濟社會發展相協調的國家安全保障體系、不斷提升維護國家安全的能力，並對建立健全國家安全的法律保障、財政保障、物資保障、科技保障、專門人才保障、專門工作手段保障和宣傳教育保障等，進行了具體的制度設計。

明確權利義務 強調人人有責

對於公民和組織的四項權利，草案明確，即支持、協助國家安全工作受法律保護的權利，補償撫恤優先權，批評建議申訴控告檢舉權，公民權利和自由受保護權。在賦予權利的同時，草案強化了公民和組織維護國家安全的義務，強調國家安全人人有責。

參與國家安全法初次審議的全國人大常委會組成人員指出，國家安全法是一部綜合性、全局性、基礎性的重要法律，其結構合理，內容全面，基礎較好，「建議在充分吸收各方面意見的基礎上作進一步的修改，加快立法進程」。