中国式现代化新征程

提高立法质量 完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系

本报记者 屈丽丽 北京报道

如果说中国特色社会主义法律体系的形成标志着中国从根本上实现了从无法可依到有法可依的历史性转变，那么，新时代中国特色社会主义法律体系的日益完善则标志着中国由有法可依到高质量立法的重大跃升。

党的二十大报告提出，“我们要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施和监督，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法，推进科学立法、民主立法、依法立法。”

值得注意的是，从党的十八届四中全会提出要推进“科学立法、民主立法”，到党的十九大报告新增“依法立法”的新要求，再到党的二十大报告增加的“以宪法为核心”“加强宪法实施和监督”，不难看出，中国特色社会主义法律体系对于高质量立法的不断追求。

正是深刻洞察把握立法面临的形势任务，习近平总书记做出了一系列重要判断，提出“发展要高质量，立法也要高质量。要以立法高质量保障和促进经济持续健康发展”。

习近平总书记强调，“转变经济发展方式，扩大社会主义民主，推进行政体制改革，保障和改善民生，加强和创新社会管理，保护生态环境，都会对立法提出新的要求。”

习近平总书记还指出，“要抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法，完善立法体制和程序，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。”“努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。”

对此，全国人大常委会法工委副主任许安标表示，“这些重要论述，对新时代立法工作提出了总要求，即提高立法质量和效率，使立法工作有了清晰的目标和努力方向。”

十年跃升：从“有法可依”到“高质量立法”

回溯过往十年，从党的十八大，到十九大，再到二十大，党中央对完善中国特色社会主义法律体系的战略目标，路径模式日益清晰。

2014年10月20日至23日召开的党的十八届四中全会上，习近平总书记指出：“新中国成立以来特别是改革开放以来，经过长期努力，我国形成了中国特色社会主义法律体系，国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是一个了不起的重大成就。”总书记还指出，“要加强重点领域立法，及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待，对涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全的法律抓紧制定、及时修改。”

随后，会议通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，提出了全面推进依法治国要形成五个体系。

正是对于重点领域立法的要求，帮助我们在国家安全领域、涉及国家核心利益和人民重大利益的领域建立起了完备的法律规范体系，《国家安全法》、《网络安全法》、《个人信息保护法》、《刑法》的修订、《民法典》的编纂，以及严格的生态环境保护法律制度被建立起来。

2017年11月20日，十九届中央全面深化改革领导小组第一次全体会议召开，首次提出了“提高立法质量”这一关键词。强调“要根据立法法的有关规定，紧紧围绕提高立法质量这个关键，更好发挥立法在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用，努力使每一项立法都符合宪法精神，反映人民意志得到人民拥护”。

随后，2018年1月18日至19日召开的党的十九届二中全会，审议通过了《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》，全会认为，“宪法修改是国家政治生活中的一件大事，是党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略高度做出的重大决策，也是推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。”

会议强调，“宪法是根本大法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现。”同时，“宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。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；保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实施。”

2019年2月25日，习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议并发表重要讲话，提出“要以立法高质量发展保障和促进经济持续健康发展”。会议强调，法治是最好的营商环境。要把平等保护贯彻到立法、执法、司法、守法等各个环节，依法平等保护各类市场主体产权和合法权益。

2019年10月28日至31日召开的党的十九届四中全会进一步提出，要健全保证宪法全面实施的体制机制，完善立法体制机制，健全社会公平正义法治保障制度，加强对法律实施的监督。

2020年11月16日至17日，党的历史上首次召开的中央全面依法治国工作会议，将习近平法治思想明确为全面依法治国的指导思想。

从党的十九大描绘了2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的宏伟蓝图，再到党的二十大提出党的第二个百年奋斗目标，提出完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，中国式立法正成为中国式现代化的重要组成。

加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法

对于当前和今后一个时期立法的重点，习近平总书记指出，“要积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险、涉外法治等重要领域立法，健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度，以良法善治保障新业态新模式健康发展。”

公开信息显示，党的十八大以来，截至2022年9月制定法律70件，修改法律238件次，做出有关法律问题和重大问题的决定99件，法律解释9件，通过宪法修正案，编纂民法典，制定监察法、国家安全法、外商投资法，修改环境保护法等一批重要法律。

与此同时，为适应形势发展需要，我国坚持急用先行，区分轻重缓急，加快立法步伐，在较短时间内制定出台疫苗管理法、生物安全法、长江保护法，完成涉港重大立法任务等。

以生态环境保护立法为例，全国人大常委会委员长栗战书指出，“十三届全国人大常委会履职以来，把贯彻习近平生态文明思想、加快生态环保领域法律体系建设作为立法工作的重中之重，努力为生态环境保护提供法治支撑。”

目前，一个“1+N+4”的生态环保领域法律体系已经基本形成。“1”是基础性、综合性作用的环境保护法。“N”是环境保护领域专门法律，包括针对传统环境领域大气、水、固体废物、土壤、噪声等方面的污染防治法律，针对生态环境领域海洋、湿地、草原、森林、沙漠等方面的保护治理法律等。

“4”是本届常委会针对特定区域、流域的生态环境保护进行的创新性立法，包括保护两条“母亲河”的长江保护法和黄河保护法，旨在保护“耕地中的大熊猫”的黑土地保护法，以及正在推进的青藏高原生态保护立法。

“这4项特定区域、流域的生态环境保护立法，都是党中央、总书记部署的重大任务，也是对我国生态环保领域法律体系的重大发展。”栗战书表示。

以黄河保护法的立法进程为例：2021年4月，栗战书委员长和沈跃跃副委员长在西安召开座谈会，邀请黄河流域9省区人大常委会和国务院有关部门、全国人大代表，共同研究黄河保护立法工作，推动加快立法进程。

2021年12月，全国人大常委会会议初次审议法律草案，2022年6月进行了第二次审议，预安排10月下旬进行第三次审议，如果各方面意见比较一致，拟提请表决通过。

显然，这凸显了新时代立法工作坚持质量与效率的统一取得重大进展成效，而这些成效同样体现在国家安全、科技创新、公共卫生、涉外法治等立法的重点领域。

强调立法质量：推进科学立法、民主立法、依法立法

党的二十大报告提出，要推进科学立法、民主立法、依法立法，都是在强调新时代的立法质量。那么，当前我国在民商和经济领域有哪些正在进行的重要立法，在科学立法、民主立法和依法立法上等提高立法质量方面又有哪些重要的趋势和表现呢？

北京中银律师事务所党委书记李征告诉《中国经营报》记者，“根据《国务院2022年度立法工作计划》明确的立法项目，民商和经济领域拟提请全国人大常委会审议的法律案有《关税法》《增值税法》《金融稳定法》《社会救助法》《医疗保障法》《粮食安全保障法》等。”

在李征看来，“本年度立法工作计划深入分析社会主义核心价值观建设的立法需求，推动社会主义核心价值观融入立法，民商和经济领域的立法紧跟党中央决策部署，紧贴人民群众美好生活对法治建设的呼声期盼，紧扣国家治理体系和治理能力现代化提出的法律需求实际，在发展中保障和改善民生、增进民生福祉。”

“正在制定的民商和经济领域的立法深入推进科学立法、民主立法、依法立法，增强了立法的针对性、适用性和可操作性。以良法促发展、保善治的立法格局和趋势，会让社会更加制度化、规范化、程序化，是社会的经济发展及保障和改善民生的新的起点，也是提高立法质量的新表现。”李征表示。

中国人民大学法学院教授刘俊海也告诉记者，“在民商领域，提高立法质量就要聚焦营商环境，聚焦打造稳定、透明、公平、可预期的市场化、法治化、国际化的营商环境，这是立法的重中之重，它的格局和定位就是党的二十大报告里提到的中国式现代化这一宏大的历史画卷，其压舱石就是有中国特色社会主义市场经济体制，这就要牢记以人民为中心的理念，让人民群众有获得感和安全感，提升法律的公平性、可操作性，特别是可诉性、可裁性和可执行性。”

当前，《公司法》正迎来第六次修改，从坚持人民性角度提高立法质量，刘俊海认为四大问题值得关注。“一是尊重与保障公司的生存权与发展权，促进公司可持续发展。要增强公司活力，消除僵尸现象，以公司生存发展权为原则，反思与改革相悖的执法体制，给予一些企业在迈向高质量发展过程中的转型和升级改造的机会。”

“二是弘扬股权文化，加大股权保护力度，避免投资外流，避免国资内卷，加大股东保护力度，特别是中小股东的权利保护。”

“三是强化交易安全，化解金融风险。改革公司资本制度，特别要弥补2013年注册资本由实缴制转为认缴制带来的天价注册资本无序扩张的现象，打造债权人友好型公司法理念，从而降低交易成本，加速商事流转，提高公司竞争力。”

“四是促进共同富裕，鼓励落实公司的社会责任，打造多元共享、包容普惠的商业模式，鼓励追求可持续盈利，促进经济高质量发展。”

刘俊海告诉记者，“以同股同权为例，双层股权架构仅是特定上市公司在特定期限内采取的例外规则，不应成为全体上市公司的常态化模式。我们必须注意到，双层架构公司的平均估值在IPO之初略高于单层架构公司，但溢价优势会逐渐枯竭，可是其机制却造成了很多创始股东十年控制公司而不分红，中小股东没有表决权，因此，新公司法应该严格规制创始股东滥用控制权的失信违约侵权行为，压缩超级表决权的适用范围，让普通股东、普通劳动者和普通投资者都能从经济发展中受益。”

在刘俊海看来，“如果说宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程，那么公司法就是公司领域的根本大法，是投资兴业的总章程。两部法相互协同，相互支持。论辈分讲，宪法是母法，公司法是子法。 政治昌明、国泰民安需要宪法；投资兴业，大众创业，万众创新，百姓就业，公众消费，税赋增加，科技创新和社会和谐则需要公司法和公司治理的完善。”

大气治理下一步

本报记者 万笑天 北京报道

党的二十大报告提出，我们要加快发展方式绿色转型，实施全面节约战略，发展绿色低碳产业，倡导绿色消费，推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式。深入推进环境污染防治，持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战，基本消除重污染天气，基本消除城市黑臭水体，加强土壤污染源头防控，提升环境基础设施建设水平，推进城乡人居环境整治。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，基本消除重污染天气。目前大气治理已卓有成效。生态环境部部长黄润秋说，十年来，中国74个重点城市PM2.5平均浓度下降56%，重污染天数减少87%。2021年，全国地级及以上城市重污染天数比2015年减少51%。

蓝天保卫战

2013年，北京出现了一场持续两周的雾霾，甚至在300多米外看北京电视台若隐若现。这一年雾霾在中国的污染严重程度前所未有。中国气象局当年发布的资料显示，雾霾波及25个省份，100多个大中型城市，全国平均雾霾天数达29.9天，创52年来之最。

党的十八大以来，习近平总书记将生态文明建设上升到关系党和国家事业战略高度，各地方和部门也以最坚定的决心和最有力的举措开展大气污染、水污染防治行动。中国以前所未有的力度向大气污染宣战，相关整治计划相继发布。

2013年9月，被称为“大气十条”的《大气污染防治行动计划》启动，明确到2017年，全国细颗粒物浓度要下降，其中京津冀地区要降低25%。这是继原环保部等三部委于2012年底联合发布《重点区域大气污染防治“十二五”规划》之后，中国出台的第二个大气污染防治规划。

相关制度措施也在进一步完善。2016年，新修订的《大气污染防治法》正式实施，将“大气十条”实施以来行之有效的措施法制化，条文从修订前的七章66条扩展到了八章129条。

新大气法规定了地方政府对辖区大气环境质量负责、原环保部对省级政府实行考核、未达标城市政府应当编制限期达标规划、上级环保部门对未完成任务的下级政府负责人实行约谈和区域限批等一系列制度措施，为大气污染防治工作全面转向以质量改善为核心提供了法律保障。

2017年，为加强大气重污染成因与治理攻关的组织实施，成立了国家大气污染防治攻关联合中心。专家团队深入“2+26”城市和汾渭平原开展“一市一策”技术帮扶。

2018年，《打赢蓝天保卫战三年行动计划》发布，要求到2020年地级及以上城市空气质量优良天数比例达到80%。

如今，在打赢污染防治攻坚战的路上，产业结构绿色转型升级取得实质成效。

以钢铁行业为例，2013至2021年，全国粗钢产量增加27%，而企业数量减少20%，平均规模提升56%；目前，中国拥有全世界最先进的钢铁全流程超低排放技术体系，约6.8亿吨粗钢产能已完成或正在实施超低排放改造。

到2020年，中国煤炭消费占一次能源消费比重降至56.8%，煤电装机比重首次降至50%以下，2021年全国1.45亿吨钢铁产能完成全流程超低排放改造。北方地区完成散煤治理约420万户。

与2013年相比，2021年国内生产总值增加64%，汽车保有量增加132%，相反PM2.5平均浓度下降56%，重度及以上污染天数减少87%。

抬头看到蓝天已成为一种常态。《2021年中国生态环境状况公报》发布时，生态环境部生态环境监测司副司长蒋火华介绍，2021年全国339个地级及以上城市中，218个城市环境空气质量达标，占64.3%，同比上升3.5个百分点；优良天数比例为87.5%，同比上升0.5个百分点。细颗粒物（PM2.5）同比下降9.1%，“十三五”以来，已实现“六连降”。

消灭重污染天气

2021年9月，生态环境部大气环境司重污染天气应对处处长张昊龙在中共中央宣传部“践行两山理论 建设美丽中国”中外记者见面会上说，“现在想要基本消除重污染天气有非常大的难度，我们也在积极努力。”他表示，对重污染天气必须要根据不同区域的重污染天气成因，分类指导、制定相应的指导性政策。力争用5年的时间，把人为排放造成的重污染天气基本消灭掉。

张昊龙还介绍，重污染天气的成因，不利的气象条件是诱因，主要还是因为大气污染排放强度太大，超出环境容量。所以要想彻底消除重污染，最根本的还是要源头减排。

2022年9月，黄润秋在“中国这十年”新闻发布会上介绍，治理大气，调整“四个结构”至关重要，包括调整能源结构、调整产业结构、调整运输结构和优化城市环境治理结构。

其中，这十年，中国能源消费的增量有三分之二是来自清洁能源。全国燃煤锅炉和窑炉从近50万台减少到不足10万台。中国大力实施北方地区冬季清洁取暖，让2700多万户农村居民告别了烟熏火燎的燃煤取暖方式，在明显提升居民生活质量和幸福指数的同时，减少散煤使用6000万吨以上。

在调整交通运输结构，发展绿色交通体系上，这十年，淘汰老旧和高排放机动车辆超过3000万辆。目前中国新能源车保有量稳居世界第一。机动车排放标准和油品质量标准也实现从国四到国六的“三级跳”，油品质量、机动车污染物排放强度都达到国际先进水平。

2021年11月，《中共中央国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见》提出深入打好蓝天保卫战。其中明确了着力打好重污染天气消除攻坚战、着力打好臭氧污染防治攻坚战、持续打好柴油货车污染治理攻坚战和加强大气面源和噪声污染治理等要求。

蒋火华介绍，在大气方面，城市环境空气质量总体仍未摆脱“气象影响型”，尚有29.8%的城市PM2.5平均浓度超标，臭氧污染仍较突出。

臭氧已成为影响夏季空气质量的首要污染物。中国从2013年开始，将臭氧纳入大气污染物常态化监测。

党的十八大以来，中国74个重点城市PM2.5平均浓度下降56%，重污染天数减少87%。 视觉中国/图

2022年3月以来，中国部分重点区域气温同比偏高、相对湿度偏低、降水偏少，有利于臭氧生成。受此影响，1～4月，全国339个地级及以上城市臭氧平均浓度为127微克/立方米，同比上升8.5%。“臭氧污染形势不容乐观，污染防治任务仍然较重。”蒋火华说。

为支撑臭氧污染防治，生态环境部加大臭氧监测工作力度，推进PM2.5和臭氧协同监测能力建设，加强挥发性有机物（VOCs）、氮氧化物（NOx）等对臭氧生成影响较大前体物的监测。

“我们深感，中国大气环境质量与民众的期盼、美丽中国建设目标还有差距。”黄润秋说，下一步，将继续以实现减污降碳协同增效为总抓手，加强PM2.5和臭氧的协同控制，突出抓好多污染物协同治理和区域联防联控，扎实推进产业、能源、交通绿色低碳转型，深入打好蓝天保卫战，推动空气质量持续改善。