

# 为国际旅游岛建设发展提供有力的法制保障

## ——“中国特色社会主义法律体系与海南立法”座谈会发言摘要

编者按：为深入学习贯彻中央和全国人大有关形成和完善中国特色社会主义法律体系的文件精神，深刻领会中国特色社会主义法律体系形成的重要意义和基本经验，总结海南省以来立法工作的成绩和经验，准确研判、正确把握海南地方立法面临的新形势和新任务，进一步加强

立法工作，为我省又好又快发展提供更加有力的法制保障，省人大常委会于近期召开了“中国特色社会主义法律体系与海南立法”座谈会。与会的我省各国家机关领导同志和专家学者结合自身工作和海南实际，围绕会议主题进行了深入交流和探讨，现摘录部分代表发言，以飨读者。

民，坚持社会主义法制统一，将完善中国特色社会主义法律体系与构建国际旅游岛法規架构结合起来，将实用性立法与先行性、创制性、变通性立法结合起来，更好地促进和保障海南跨越式发展。

从国际旅游岛建设发展的实际出发，充分运用特区立法权和地方立法权，突出海南特色。建设国际旅游岛是海南独特的发展道路，必然会面临许多新情况和新问题，我们要进一步解放思想，发扬敢为人先，勇于开拓、务实创新的特区精神，充分运用特区立法权的创制、变通、填缺功能，敢于冲破一切不合理的、包括那些在其他地方也许合理，而在海南却不尽合理的条条框框，不能自设藩篱，作茧自缚，以至束手束脚、进退失据，贻误时机。

在注重经济领域立法的同时，要更加注重社会领域立法和其他领域立法的均衡发展。“十二五”时期，是海南加快发展的黄金机遇期，是实现国际旅游岛建设中期目标、为全面建设小康社会打下坚实基础的关键五年。我们必须继续加强经济领域立法，促进和保障特色经济的发展。同时，应当顺应经济社会全面协调发展的需要，更加积极地回应广大人民群众的新要求、新期待，紧紧围绕保障和改善民生，积极推动有关推进社会事业、健全社会保障、规范中介组织、加强社会管理等方面法规的制定。

首先，对运用特区立法权解决海南改革发展中的实际问题的要求更高。我省今后一个时期内最大的实际就是建设国际旅游岛。虽然我省的地方立法工作取得了一定成绩，但还不能完全适应新形势下实现海南又好又快发展的需要，特别是突出“特”字还不够，特区立法权用得还不足，一些国际旅游岛建设发展急需的法规亟待研究制定。

其次，修改完善法规和制定配套性法规将摆在更加突出的位置。我们必须更多地着眼于法律法规实施的需要及时修改和完善现行法规，加强法律法规的配套，为执法、守法提供更加充分有效的依据，从而加快推进地方性法规建设。要继续抓好社会主义民主政治领域立法，着力推进文化科技领域立法，高度重视生态文明领域立法。

第三，提高海南地方立法质量成为地方立法工作的重中之重。我们必须直面海南地方立法质量中存在的亟需解决的问题，如有时立法对制度环境变化、经济社会变迁的回应还不是很及时、灵敏和准确；一些法规条文往往很多，但却缺少解决问题的“关键的那么几条”，照抄照搬国家法律、行政法规较多，结合本地实际和需要作出具体化规定的条文较少等。这些问题的存在，使得法规本身缺乏解决问题的地方特色，影响了地方立法的权威性和严肃性，需要我们在今后的工作中努力改进。

建立法规清理长效机制，根据海南实际和社会生活的变化适时修订法规。要将立法后评估、执法检查与法规清理三者有机结合，将立法后评估、执法检查中发现的问题及时反馈到立法环节，适时启动相关法规的立、改、废程序，实现立法的与时俱进。

进一步完善科学立法、民主立法的机制。

在立法各环节上均设计社会参与的相关程序，广听民意、广知民情、广汇民智，进一步体现参与性与开放性。在具体立法工作中，我们要积极创新思维，牢固树立适应新形势新任务的立法理念，如以人为本理念、与时俱进理念、质量第一理念等，同时要加强立法调研，使地方立法更好地集中民智、汇聚民意、体现民情，更加符合海南的客观实际。

## 深刻理解中国特色社会主义法律体系形成的意义 全力保障海南国际旅游岛建设

省高级人民法院院长 董治良

中国特色社会主义法律制度体系已经形成，这是世界法治史特别是中国法治史上的一个怎么肯定也不为过的重大事件，值得大书特书。

中国特色社会主义法律体系基本建立的意义

改革开放30多年特别是近10年来，我们党领导全国人民通过人民代表大会，广泛征集民众意见，开门立法，凝聚全党全国的集体智慧，至2010年先后制定了236件法律、690多件行政法规、8600多件地方性法规，基本形成了一个以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的、具有现代意义的中国特色社会主义法律体系。这个法律体系，是党的主张和人民意志的统一，体现了最广大人民的共同意愿。其意义可以概括为四个方面。

一是从政治上看。我们党自建国以来，从中国国情和本土法律传统出发，注意借鉴、吸收国外先进的立法、司法经验，逐步形成了由法律、行政法规、地方性法规三个层次，宪法及宪法相关法、民法商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法七个法律部门组成的较为完整的法律体系。

这一体系的建立，有力增强我们党的执政能力，实现依法治国，推进社会主义民主政治建设，保障人民当家作主，发展中国特色社会主义市场经济，维护各民族的稳定与发展，提高了国家法律文化形象和软实力。

二是从社会层面上看。我们党坚持与时俱进，坚持以人为本，树立民主法治、自由平等、公平正义理念，遵循社会发展的客观规律，适应经济发展阶段要求，回应社会公众期待，经过三十年不懈的努力，建立了体现社会主义国家人民共同意志的法律体系，其中包括了多部事关人民群众切身利益的重要法律，使国民意识、民族意识进一步加强，社会公平正义得到有力保障，体现了我们党全心全意为人民服务的宗旨，实现了中国特色社会主义法律体系建立应有的重要意义，是值得充分肯定的。

三是从经济层面上看，按市场规则配置资源，需要按市场经济的规律特点运用法律法规规范市场秩序，调整政府与市场主体之间和市场主体之间的关系。

四是从法律层面上看。就司法本身来说，我们一直讲“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，但多年来司法界苦于法律法规不健全，在社会主义法律体系形成之前的较长一段时间内多以比照、参照司法，导致司法标准不统一，影响了司法公信和法律的权威性。

人民法院审判工作要以中国特色社会主义法律体系的经验总结为指引和方针

坚持中国共产党的领导是人民当家作主、依法治国的根本保证，这就要求人民法院的工作必须坚持正确的政治方向、坚持走中国特色社会主义政治发展道路。正确的指导

坚持实体公正与程序公正并重，严把案件事实关、证据关、程序关和法律适用关。人民法院必须全面理解、准确把握、生动实践中国特色社会主义法律体系，使所有审、执结的案件都能体现实体、程序双公正，任何时候都经得起法律和历史的检验，为我国特色社会主义法律体系的进一步完善提供更为丰富的实践和理论依据。

立足审判实践，推动社会主义法律体系不断完善。

在完善中国特色社会主义法律体系过程中，人民法院发挥了重要作用。多年来，最高人民法院根据审判工作的需要，单独或与有关部门联合发布了大量的司法解释。这些司法解释已经成为各级人民法院裁判各类案件的重要依据，为完善社会主义法律体系提供司法实践经验。

尽管我国的法律体系已经总体形成，但本身并不是完美无缺的，还需要在实践中继续探索、修改和完善。为维护国家法制的统一和权威，海南法院不断加大科学管理力度，保障裁判统一，严格规范法官自由裁量权，推进量刑制度改革，促进量刑公平公正；建立健全质量评估、案件评查、流程管理、考核奖惩、监督指导等审判管理制度，促进审判、执行工作规范运行；大力推进行政审判工作，提高审判执行管理效能，确保人民法院正确贯彻执行宪法和法律，维护社会公平正义。

## 认真履行法律监督职责 更好服务国际旅游岛建设

省人民检察院检察长 马勇霞

中国特色社会主义法律体系已经形成，有力地促进了中国特色社会主义检察制度的发展和完善。我国检察制度是在马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的理论指导下，由《宪法》、《人民检察院组织法》、《检察官法》规定了检察机关的性质、地位、组织、职权等，经过六十年检察实践不断健全完善，形成具有中国特色的社会主义人民检察制度。

其特色具体表现在：一是在政治上，人民检察院是中国共产党领导的国家机关，检察权来源于人民又服务于人民；二是在宪法地位上，人民检察院是国家的法律监督机关，由人民代表大会产生，向人民代表大会负责，受人民代表大会监督，是人民代表大会制度下“一府两院”的组成部分；三是在具体职能上，人民检察院依照法律规定负责批准和决定逮捕、公诉、职务犯罪侦查和对诉讼活动实施法律监督，以保障国家法律的统一正确实施；四是在组织体制上，最高人民检察院领导地方各级检察院和专门检察院，上级检察院领导下级检察院工作，依法独立行使检察权，不受行政机关、社会团体的干涉。这些都完全符合中国国情和最广大人民群众的意愿，由我国人民民主专政的国体和人民代表大会的政体决定，是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。

地方人大及其常委会是依法监督宪法和法律实施的权力机关，省人大常委会坚持正确行使重要职权，以立法等形式监督检察机关履行法律监督职责，有利于加强对检察权运行的监督制约，有利于推动检察工作科学发展，有利于维护社会主义法制统一、尊严、权威。建省以来，省人大常委会先后出台了三个涉海地方立法：一是《海南省保护人民举报权利条例》，二是《海南省预防职务犯罪规定》，三是《关于加强人民检察院法律监督工作的决定》。这些都地方立法直接体现了省人大对检察事业的关心，有力地支持和促进了全省检察机关更好地履行检察职责，是推动检察工作的坚强后盾。特别是今年一月省人大常委会全票通过《关于加强人民检察院法律监督工作的决定》，拓展了人大监督方式，增强了法律监督的针对性和有效性。

国际旅游岛建设需要强有力的法制保障，全省检察机关将始终坚持党的绝对领导，以科学发展观和社会主义法治理念统揽检察工作，认真执行省人大及其常委会报告工作制度，改进与人大代表的联络工作，拓展接受监督的方式和渠道，不断深化对中国特色社会主义法律体系的把握和实践，不断深化对中国特色社会主义检察制度在特色社会主义法律体系中地位和作用的认识，不断加强和改进新形势下的各项检察工作，努力维护国家法律的统一正确实施和社会公平正义，坚定不移地推进中国特色社会主义法律体系和制度的不断完善，为海南国际旅游岛建设做出新的更大贡献。

（本报记者 魏如松整理）

## 在新的起点上推进海南地方立法

省人大常委会副主任 符桂花

中国特色社会主义法律体系的形成，不仅对立法工作来说具有划时代的意义，同时也对推进整个法制建设，对进一步提高各级国家机关的整体工作水平提出了更高要求。要从更好地履行地方国家机关所担负的职责这个高度，对今后我省的立法工作进行筹划，进一步明确今后立法工作的基本思路和努力方向。

继续深入研究我省地方立法工作新形式、新要求和新思路、新举措

要充分运用好“两个立法权”，共同推进我省地方立法工作

完善中国特色社会主义法律体系，搞好新形势下我省地方立法工作，任务十分艰巨而繁重，而且涉及面广，各项立法的针对性很强，要搞好立法，单靠人大的力量是不够的，应当充分调动和利用社会各方面的资源，共同做好立法工作。

希望“一府两院”、社会各界和专家学者们积极提出立法建议，参与立法实务，充分发挥各自的立法资源优势，特别是人才优势，更多地为海南地方立法工作作出贡献，在更高的水平上形成合力，更加协调顺畅地实施好省人大常委会立法计划和立法规划，共同推进我省立法工作更好、更快地发展。省人大常委会各有关部门要主动做好协调、沟通和服务工作。

要以推动法律法规实施为着力点，全面深化和推进地方法制建设

法律的生命力在于实施。中国特色社会主义法律体系形成后，“无法可依”的问题从总体上解决了，但“有法必依、执法必严、违法必究”的问题解决得不够理想，这已成为当前法制建设中的突出问题，也是广大人民群众普遍关注。社会各方面反映强烈的一个问题，这就要求我们在继续加强立法工作的同时，针对各部门、各行业的实际，采取积极有效的措施，切实保障宪法、法律及法规的有效实施。

希望“一府两院”积极总结执法中的经验，同时研究解决当前执法工作中存在的问题，更好地承担法律法规具体实施的职责，切实加强对自身执法机关及其人员的监督，全面提高执法水平，为全社会用法、守法作出表率。各级人大常委会及其工作部门要进一步强化监督职能，更好地运用执法检查等各监督形式，推进人大监督的经常化，提高监督实效，保证宪法、法律和行政法规及我省地方性法规在本行政区域内得到遵守和执行，确保各国家机关把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。要把执法中遇到的有关问题反馈到立法机关，为今后修订法规提供实践依据。

## 与改革开放同步 与海南发展共进

省人大常委会副主任 毕志强

民主政治建设方面的49件，这些法规同宪法、行政法一道，使全省经济、政治、社会、文化各领域以及生态建设基本实现了有法可依，为海南改革开放、实现经济社会又好又快发展提供了法制保障。

围绕省委的重大决策和部署开展地方立法，坚持服务大局，回应现实需求。省人大及其常委会始终坚持地方立法与省委改革发展的重大决策相结合，从本省改革和发展的实际需要中找准地方立法工作的现实切入点，积极审慎地行使宪法和法律赋予的地方立法权和特区立法权。如，在海南国际旅游岛建设发展上升为国家战略后，立即组织制定了《海南国际旅游岛建设发展专项立法计划》，并且按照突出重点、急用先立的原则，加紧实施当前急需的立法项目，及时制定了《海南国际旅游岛建设发展条例》，作出了《关于贯彻落实〈海南国际旅游岛建设发展规划纲要〉的决议》，还针对当前我省旅游业的突出问题，优先制定旅行社、导游、旅游景区景点、旅游项目等旅游业单项管理规定。

发挥“试验田”作用，大胆探索创制性、先行性立法。截至目前，制定的特区法规有40件，其中，有的特区法规是适应改革创新的需要，对国家尚未立法的领域进行先行性立法。如养老保险、医疗保险、机动车辆燃油附加费征收管理等特区法规，为全国人大常委会后来制定有关法律提供了参考，发挥了“试验田”的作用。

立足海南实际，着力推进自主性立法。23年来，省人大及其常委会共制定此类法规83件，红树林、珊瑚礁、南渡江、万泉河流域生态环境保护、无公害瓜果菜保护管理、海南农垦管理体制改革、省直管市县具理体制改革等领域的法规和规范性决定，填补了现行法律法规的空白，解决了我省所面临的特殊问题。

坚持科学立法、民主立法，不断创新地方立法机制。科学立法、民主立法是提高地方立法质量的重要途径。省人大常委会努力

海南地方立法为中国特色社会主义法律体系的形成和特区建设作出了重要贡献

海南建省办经济特区23年来，地方立法工作在实践中创新，在创新中发展，始终与特区改革开放相伴，与经济转轨、社会转型同步，伴随中国特色社会主义法律体系的形成和特区建设逐步成熟和发展。历届省人大及其常委会充分运用地方立法权和经济特区立法权，开拓创新、攻坚克难，共审议通过或批准地方性法规、经济特区法规和规范性决定决议391件（次），现行有效的229件。其中，有关经济建设方面的60件，改革开放方面的18件，民生与社会事业社会管理方面的65件，生态建设和资源合理开发利用方面的37件，

## 改进政府立法工作 全面推进依法行政

副市长 李国梁

件进行了全面清理，分别作出废止、修改、继续保留的处理，为我省各级政府规范行政管理，依法依规开展各项工作提供了有力保障。各级政府及部门要按照《国务院关于加强法治政府建设的意见》的要求，研究建立规范和规范性文件清理工作长效机制，对与新出台的法律、法规不一致、不协调，或者不适应经济社会发展要求的，及时予以修改或者废止。

提高依法行政能力，建设特区法治政府。

当前，我省正处于建设国际旅游岛的关键时期，新情况新课题不断涌现，政府立法工作要在新起点上开创新局面。

第一，按照围绕大局、突出重点的要求，紧紧围绕旅游业改革创新、海岛休闲度假、生态文明建设、国际经济合作和文化交流等重大问题，统筹规划，突出重点，科学组织。

第二，按照民主立法、科学立法的要求，合理确定立法调整的对象和范围，准确把握我省阶段性发展的特点和相关领域发展趋势，充分了解国家和外省立法情况，加强立法调研和论证工作，有条件的还应当了解境外相关立法情况。要注意避免不调查研究，不对规范的内客作深入论证，简单照抄照搬，搞应付式的立法。

第三，按照明确分工、落实责任的要求，加强立法队伍建设。承担立法起草任务的部门要建立立法工作责任制，明确责任、细化流程、合理分工、密切协同，精心组织好立法的调研和起草工作，保质保量地完成立法项目起草工作。

依法制定规章和规范性文件，强化监督和管理。

第一，依照法定权限和程序，制定规章和规范性文件。制定政府规章和规范性文件要严格遵守法定权限和程序，符合法律、法规、规章和国家的方针政策，不得违法创设行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等，不得违法增加公民、法人或者其他组织的义务。政府规章与规章之间、规范性文件之间不能相互“打架”。

第二，依照备案审查登记制度，强化对抽象行政行为的监督管理。目前，我省已在全省率先建立了三级政府两级备案的规范性文件备案登记制度，各级政府及部门要建立健全有关备案审查程序，加强规范性文件备案审查工作，做到有件必备、有错必纠，对超越制定权限、违反法律法规规定或者规定不当以及制定过程违反法定程序的，要坚决予以纠正。

第三，依照国务院的规定和要求，建立规章和规范性文件清理机制。去年，省政府对建省以来的132件省政府规章和1189件以省政府和省政府办公厅名义制发的文

件，坚持科学立法、民主立法，不断创新地方立法机制。科学立法、民主立法是提高地方立法质量的重要途径。省人大常委会努力

海南地方立法为中国特色社会主义法律体系的形成和特区建设作出了重要贡献