

法律

《立法法》修改后中国立法体制的发展展望^{*}

陈俊

【提要】2015年3月15日通过的《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，适应了经济社会发展和改革不断深化的要求，具有重要意义。我国现行立法体制，整体上适应改革开放以来我国经济社会发展的需要，也需随着时代的发展而发展。此次《立法法》修改，给我国立法体制带来了积极影响。通过对我国立法体制的发展作以展望，分别对完善党领导立法的体制、人大主导立法作用的发挥、赋予设区的市立法权、完善授权立法等，提出建设性意见。

【关键词】立法法 立法体制 立法

【中图分类号】DF01 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000—2952(2015)06—0065—05

一、《立法法》修改对立法体制影响的概述

《立法法》自2000年颁布施行以来，对规范立法活动，推动形成和完善中国特色社会主义法律体系，推进社会主义法治建设，发挥了重要作用。但是，随着我国经济社会的发展和改革的不断深化，人民群众对立法工作有许多新期盼，我国的立法工作也面临不少新情况、新问题，需要修改《立法法》以适应发展。

第十二届全国人民代表大会第三次会议于2015年3月15日通过的《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，对原来的《立法法》作了较多修改，适应了中国经济社会的发展和改革不断深化的要求，较好地回应了人民群众对加强和改进立法工作的新期盼，具有十分重要的价值和时代意义。

此次《立法法》修改，对我国立法体制作了一些调整，包括：党的领导、人大主导立法、赋予设区的市立法权、授权立法等等。这些修改，将给我国的立法体制带来积极的影响。

二、党领导立法问题的展望

(一) 党的领导地位

《中华人民共和国宪法》序言指出：“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就，是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。……中国各族人民将继续在中国共产党领导下，……把

^{*} 本文系国家社会科学重点项目《中国特色社会主义根本民主政治理论与建设研究》(07AFX008)后期阶段成果。

我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”作为国家根本大法的宪法，确认了中国共产党在革命和建设事业中的领导地位。

历史和现实也一再证明：“中国共产党的坚强领导是中国实现社会主义现代化的根本保证，是维护中国国家统一、社会和谐稳定的根本保证，是把亿万人民团结起来、共同建设美好未来的根本保证。这是中国各族人民在长期革命、建设、改革实践中形成的政治共识。”^①

（二）党领导立法问题

1. 党领导立法的原则

坚持党对人大立法的领导，是推进“法治中国建设”的重要内涵和时代要求。在我国国情下，党的领导是做好人大立法工作的根本保证。

在当代中国，立法要遵循法治原则、民主原则和科学原则等原则。与此相应，就党领导立法的基本原则而言，也需要遵循法治原则、民主原则和科学原则等原则。

2. 党领导立法的特点

（1）以执政党身份领导立法

建国以后，就党与国家政权的关系而言，党的第八次全国代表大会提出，要注意分清党和政府工作应有的界限。但是，后来左倾思想主导了党的指导思想，党政不分、以党代政的倾向愈演愈烈，在“文化大革命”中，发展到了极端，形成了革命委员会领导一切的党政合一体制。因此，党实际是以革命党身份领导一切，包括以革命党身份领导人大立法工作。

中国共产党作为执政党，有别于革命党的一个重要方面，是要总结历史的经验，落实依法治国方略，推进“法治中国建设”，势必要求党以执政党身份进行执政和领导立法。

（2）党领导立法是组织行为、集体行为

由于立法活动在我国国家和社会生活中的重要性，也由于立法活动是一项科学活动，党作为执政党领导立法，为避免不犯错误和少犯错误，就需要通过集体领导，运用集体的智慧和力量，制定正确的路线、方针、政策，领导国家立法。

（3）由党的中央委员会和相应的地方党委领导立法

党对立法的领导，主要应定位在中央和省级

的地方，基层党委不一定都要起领导作用。中共中央通过大政方针指引全国性立法，地方党委也需要通过政策指引地方立法。由于立法调整具有普遍性和非个别性，这对党的政策的宏观性、指导性，提出了覆盖面上的要求。按照修改后的《立法法》的规定，在当代中国，地方立法的行使，一般是由设区的市以上的主体行使的。因此，主张由一定层级以上的地方党委特别是省级地方党委领导立法，更符合实际情况。

（4）通过国家权力机关进行立法

中国共产党与国家权力机关的性质不同，职能不同，组织形式和工作方式也不同，两者不能相互替代。因此，党领导国家立法，进行依法执政，就不能绕过国家权力机关或代替权力机关立法，而应积极支持和尊重人民代表大会履行职能，依照法定程序，开展各项立法活动。

3. 党领导立法的途径

从领导途径上看，党对立法工作的领导是政治领导、思想领导和组织领导的统一。

（1）党的政治领导。具体途径主要表现在党总揽全局，协调各方，在充分发扬民主的基础上，提出大政方针，并以建议的形式向人民代表大会提出立法建议。（2）党的思想领导。具体途径主要表现为以与时俱进的、中国化的马克思主义指导中国立法工作。（3）党的组织领导。具体途径主要表现为向国家政权机关推荐重要干部特别是本党的优秀党员，并对进入国家立法机关的本党党员以及国家立法机关内部的本党党组织实施领导，从而保证党的大政方针、政策的贯彻落实。

4. 完善党对立法的领导体制

（1）党领导立法的惯例做法需要规范化

长期以来，党向全国人大常委会提出修宪建议和其他重要立法建议，党推荐、选派优秀党员担任国家立法机关的职务，已成惯例。这些惯例做法，需要有可以遵循的程序，需要有制度化依据。

与此相关，中共中央提出修宪建议后，全国人大及其常委会随后的立法举措也应规范化、制度化。比如，在2004年，全国人大对中共中

^① 国务院新闻办公室：《中国的政党制度》，《人民日报》2007年11月16日。

央的修宪建议，作了些修改。而在此前，全国人大对中共中央的修宪建议，都没有作过修改。

(2) 党领导立法需要完善党内法规

从完善走向看，需要在以下方面付诸努力：

一是需要修改完善《中共中央关于加强对国家立法工作领导的若干意见》，进一步规范党领导立法的工作程序，使党的主张与人民意志相统一，转化为国家意志。二是需要以党内法规的形式明确党对人大立法的领导程序和行权边界，明确党组织与国家政权机关的关系。

三、人大主导立法问题的展望

(一) 人大在立法中的应有地位和现状

我国宪法、地方组织法赋予人大及其人大常委会的各项职权中，立法权是处于第一位的。长期以来，常见立法运作模式是：政府提出议案，同级人大常委会审议。政府主动，人大被动。在地方立法层面，常见的是，除涉及人大本身职责的少数地方性法规外，各地的人大常委会基本上不介入地方性法规起草的过程，在立法工作中不处于主导地位。

为此，十八届四中全会决定提出：“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。”^①发挥人大在立法中的主导作用，将成为今后我国立法工作的一个走向和趋势。

(二) 发挥人大在立法中主导作用的展望

整体上看，要发挥人大在立法中的主导作用，需要建立健全立法起草、论证、协调、审议和立法后评估等机制，通过座谈、听证、评估、公布法规草案等扩大公民有序参与立法途径，逐渐实现人大立法由被动“虚置”向主动“主导”的方向转变。

从体制机制上看，人大主导作用的发挥

体会议对代表法实施办法，代表建议、批评和意见办理条例，大气污染防治条例3部法规草案进行表决。而在此前，北京市人大有13年没有履行过立法权了。从体制上看，人代会和人大常委会的立法，所体现的民主程度是不一样的。例如，北京市人大常委会是60多人讨论审议法规，但北京市人代会有700多人参与讨论。为了更广泛地汇集表达民意，凝聚社会共识，增强全社会的民主法治意识，需要更好地发挥人民代表大会的立法职能，今后需加以推广。

二是须明确在有不同意见的情况下，谁的意见将起到主导作用。四中全会强调人大主导立法，其背景是当前的“国家的权力部门化、部门的权力利益化、部门的利益法制化”问题。换言之，今后，谁主导立法问题将是一个关键问题，即行政部门主导立法还是人大主导立法？特别是，在对同一立法问题有不同意见的情况下，谁的意见将起到主导作用？从走向看，应在体制上明确：在有不同立法意见的情况下，应是人大主导立法，人大的意见占据主导地位。

三是完善人大主导立法体制，须明确各级人大和同级政府的立法权限边界。现行的宪法、立法法、地方组织法等法律，并未明确有立法权的地方人大和同级政府之间的立法权限划分边界。这也影响到人大主导立法作用的发挥。从走向看，需要对现行立法体制作出细化：进一步明确有立法权的地方人大和同级政府之间的立法权限划分。

四、赋予设区的市立法权的展望

2000年制定的《立法法》，赋予了“较大的市”这一立法主体的地方立法权。但由于缺少明确、科学的认定标准和认定程序，且《立法法》与地方组织法等相关法律对“较大的市”

