



西安交通大学正卓法学系列

现代国家政府 立法角色研究

王保民 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



西安交通大学正阜法学系列

现代国家政府 立法角色研究

王保民 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

现代国家政府立法角色研究 / 王保民著. —北京:
法律出版社, 2015. 11

ISBN 978 - 7 - 5118 - 8848 - 8

I. ①现… II. ①王… III. ①立法—研究—中国
IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 284205 号

现代国家政府立法角色研究

王保民 著

责任编辑 易明群 黄倩倩
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2015 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印业有限公司

印张 19.75 字数 266 千

印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8848 - 8

定价:59.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑委员会

主 任 单文华

副主任 王保民 李万强 丁 卫

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁 卫 马民虎 马治国 王江雨

王保民 冯宪芬 刘 桥 李万强

苏金远 金春阳 单文华 胡德胜

乌舒洛娃·索菲娅

James Richard Crawford

David Holloway

总 序

一国的法学教育与该国的法律制度、教育制度之间存在极为紧密的内在关联。清朝末年开始的法律和教育的双重变革,导致近现代中国“法政”学堂的兴起。“法政”教育的主要目的在于提供一种现代性机制以替代传统的科举制,从而为身处大变革时代的中国社会培养兼具现代学识与法律专业技能的治国理政和经世济用人才。西安交通大学前身南洋公学于1901年开办的“政治特班”,即属近现代中国最早开展的法政教育之一,它是南洋法脉的滥觞。特班设置宪法、国际公法、国际条约、行政纲要等课程,“专教中西政治、文学、法律、道德诸学,以储经济特科人才之用”。特班学生李叔同后来成长为中国文化大师,他是《国际私法》和《法学门径书》最早的中译者。多年以后,从南洋公学走出去的著名学者王宠惠成为中国首任国际常设法院大法官,毕业于南洋公学的徐谟则是联合国国际法院首任中国籍大法官。惜因时势造化,社会变迁,南洋公学从最初着力培养“讲求古今中外治天下之道”的政商法律外交人才转向工科教育强国、实学育人,法学教育就此转轨。

赓续南洋法脉,西安交通大学的法律学科终于1985年恢复——当年即招收经济法专业硕士研究生,这是我国

最早的经济法学硕士点之一。2008年,法学院正式成立,以建设“高起点、国际化、研究型”的国际一流法学院为目标。2011年,法学学科成为西安交通大学“985工程”三期重点建设学科之一,其中国际经济法与比较法学科被确定为拟建世界一流学科。2012年,法学学科首批获得由教育部和中央政法委员会联合评审批准的两个国家级卓越法律人才教育培养基地——“应用型、复合型法律职业人才教育培养基地”和“涉外法律人才教育培养基地”。学院现已形成“法律治理学”(Law and Governance)交叉学科博士点、法学一级学科硕士点和法学本科的完整法学人才培养体系,并取得了法律硕士(J. M.)专业学位授予权,目前在校本科生、硕士生和博士生五百余人,是我国最重要的法学人才教育培养基地之一。2014年,法学院又牵头成立“丝绸之路经济带研究协同创新中心”,倡建“丝绸之路学术带”和“丝绸之路能源带”,为中国特色新型高校智库和“一带一路”建设不懈努力。

法学院建院后发展迅速,迄今已有毕业于英国剑桥大学、牛津大学、美国宾夕法尼亚大学、密歇根大学、北京大学等国内外知名大学的教职工五十余人,包括“千人计划”国家特聘专家1人、教育部“长江学者”讲座教授2人、教育部“新世纪优秀人才计划”入选者2人、陕西省“百人计划”入选者1人、西安交通大学“领军人才”2人、“腾飞人才”特聘教授3人、“青年骨干”3人,博士生导师10人、教授13人、副教授13人。

法学院的教师们主编了牛津大学出版社出版的国际学术期刊《中国比较法学期刊》(Chinese Journal of Comparative Law)、牛津哈特出版社出版的英文专著系列“中国与国际经济法专著系列”、在美国布里尔出版社出版的“丝绸之路国际经济法专著系列”等书刊系列,在牛津大学出版社、北京大学出版社等中外著名出版机构出版了著作、教材50多部,并在《美国比较法杂志》(American Journal of Comparative Law)、《欧洲国际法杂志》(European Journal of International Law)、《现代法律评论》(Modern Law Review)、《中国社会科学》《法学研究》《中国法学》等中外权威专业期刊上发表学术论文百余篇,承担多项重要国际科研课题、两项国家重大项目攻关课题和数十项国家级和省部级社科基金项目课题。

法学院拥有一流的教学设施,包括一个亚太一流的国际法专业图书馆和一个达到国际先进水平的“法律坊”(由模拟法庭实验室、模拟仲裁庭实验室和计算机教学实验中心组成)。学院拥有十分优越的电子图书资料,包括Westlaw、LexisNexis、TDM/OGEL、IAREporter、InvestmentClaims等法学专业数据库,正在努力建成一个国际一流的法学专业综合图书馆。法学院还与英国剑桥大学、英国国际法与比较法研究院、伦敦大学国王学院、德国马普国际私法研究所、欧洲大学研究院、美国印第安纳大学、澳大利亚莫纳什大学等国际一流院校和科研机构有着密切的学术交流与合作关系,并已选派学生前往这些校院所学习深造。

新一代交大法律人筚路蓝缕,殚精竭虑,在迈向“高起点、国际化、研究型”国际一流法学院的征途中孜孜以求。为开拓法治研究新气象,累积学术研究成果,在纪念西安交通大学法学学科复办30周年之际,我们得到法律出版社的热忱支持,得以创办“正卓”法学系列丛书。“正卓”源自法学院院训“正气、正道、正义、卓越”,意即做人讲正气,行事走正道,执业求正义,为学尚卓越。归根结底,冀望本院学生学者能以正气立身,正道任事,追求正义,进而达致各自职业与人生诸面向之“卓越”。系列丛书既包括本院学人富于原创性的专著及其高水平论文集,也容纳本院学者研究推介外文学经典的高质量中文译作,计若数十本数百万言,在在皆为一己之精思妙构,俾便为沟通中西学术,推动内外法治贡献绵薄之力。

藉此“正卓”法学系列丛书的编辑出版,我们和学界同人一起瞻望中国法学和法治中国的辉煌未来!

西安交通大学“正卓”法学系列丛书编辑委员会 谨识

目 录

导 论 001

- 一、问题的缘起 001
- 二、核心概念与研究范围的界定 008
- 三、国内外相关研究成果述评 015
- 四、研究的途径与方法 023
- 五、基本思路和行文结构 026

第一章 政府在现代议会立法中的角色现状分析 027

第一节 西方国家政府对议会立法的作用 027

- 一、近代以来西方国家议会与政府之间立法关系的演变 027
- 二、西方国家宪政结构中议会和政府间的一般关系 030
- 三、西方国家政府对议会立法的作用 033
- 四、西方国家政府作用议会立法的途径与方法 052
- 五、西方国家政府作用议会立法的模式分析 060

第二节 中国国务院对全国人大及其常委会立法的作用 065

- 一、新中国政府与全国人大之间立法关系的演变 065
- 二、中国宪政结构中国国务院与全国人大之间的一般关系 070
- 三、国务院对全国人大及其常委会立法的作用 071
- 四、国务院作用全国人大及其常委会立法的途径与方法 082
- 五、国务院作用全国人大及其常委会立法的模式分析 085

第二章 政府主导现代议会立法现象之原因分析 090

第一节 影响政府与议会之间立法互动关系的主要因素 090

一、影响政府与议会之间立法互动关系的因素 090

二、影响政府与议会立法互动关系的几种主要因素分析 095

第二节 西方国家政府主导议会立法现象之原因分析 106

一、西方国家政府主导议会立法现象之社会原因 108

二、政府行政职能的扩张和行政权的膨胀 117

三、议会自身的结构及其运作方式之局限 120

第三节 中国国务院主导全国人大及其常委会立法现象的原因分析 124

一、中国共产党的领导方式问题 124

二、中国传统政治法律文化中的制约因素 131

三、国务院主导全国人大及其常委会立法现象的社会原因 136

四、中国高度集权的政治体制下的行政权独大 137

五、人民代表大会制度本身的缺陷与不足 141

第三章 政府主导现代议会立法之结果考察与评价 157

第一节 政府与议会之间立法关系之考察与评价标准 157

一、宪政民主的基本价值标准 158

二、产生良法的能力标准 163

三、实效标准 167

第二节 现代西方国家政府与议会之间立法互动关系之评价 167

一、以宪政民主的基本价值为标准的评价 168

二、以产生良法的能力为标准的评价 187

三、以实效为标准的评价 193

第三节 中国国务院与全国人大及其常委会之间立法关系之评价 197

一、以宪政民主的基本价值为标准的评价 197

二、以产生良法的能力为标准的评价 206

三、以实效为标准的评价 208

第四章 政府主导议会立法现象之规制和改革 216

第一节 西方国家对政府主导议会立法现象的规制 216

一、西方国家政府与议会之间立法功能关系的重新定位 216

二、对政府立法的民主保障和监督控制 225

三、改革议会以提高其立法审议和立法监督能力 234

第二节 中国对国务院主导全国人大及其常委会立法现象的规制与改革 237

一、全国人大与政府间的立法功能关系的定位 237

二、正确认识和规范党与人大的关系 245

三、对政府立法的民主保障和监督控制 252

四、改革和完善人大立法制度以实质性提高其立法审议和监督能力 262

结 论 277

参考文献 281

导 论

一、问题的缘起

自近代以来,随着国家合法性依据的世俗化,人民主权的理念逐渐成为现代国家的合法性依据。如果说人民主权为现代国家提供了合法性依据,解决了现代国家的权力来源问题,那么代议制政府则为现代国家实现其合法性提供了制度安排,解决了现代国家的权力运用问题。“因为政府整个说来只是一个手段,手段的适当性必须依赖于它的目的性。”^{〔1〕}“不难表明,理想上最好的政府形式就是主权或作为最后手段的最高支配权力属于社会整个集体的那种政府;每个公民不仅对该最终的主权的行使有发言权,而且,至少是有时,被要求实际上参加政府,亲自担任某种地方的或一般的公共职务。”^{〔2〕}由于现代民主国家疆域之广袤、人口之众多等客观条件的局限,实际上不可能每一个人都亲自担任公共职务,所以,“一个完善政府的理

〔1〕 [英]约翰·密尔:《代议制政府》,商务印书馆1982年版,第17页。

〔2〕 [英]约翰·穆勒:《代议制政府》,商务印书馆1984年版,第62页。

想类型一定是代议制政府了。”〔1〕因此,随着人民主权原则成为现代宪法的基本原则和灵魂,代议民主制必然成为现代宪政制度的组成部分。

对于代议制民主而言,议会是其基本的核心设施。议会的主要功能就是立法和监督。〔2〕因为正是议会通过立法权的行使,使民意得以回应和表达,并转化为可操作的规则,使国家这部机器有了可据以运作的指令,使人民主权的政治理想有了实现的可能;正是议会通过财政权和监督权的行使,确保了国家机器依照体现民意的法律运转,最终使人民主权的政治理想得以实现。政府也是因为其得到议会的支持以及高效率地遵循和执行其据以产生的宪法和法律而取得其自身的民主合法性基础。

作为代议制民主核心设施的议会,其存在和运作有其基本的环境条件。“具体言之,国会演进的漫长纪录,展示出它特别牵涉了两个根本议题,其一是国会与行政部门的关系为何,其二是国会与选民的关系为何。这两个问题的存在,意味着行政机关与选民构成了界定国会存在与作用的根本环境因素。就此而言,国会居于行政权威与选民团体之间,扮演了一种中介机构(intermediary institution)的角色。它的创建与活动,正从这种双重关系而来。”〔3〕议会、政府与选民各自构成另一方的关键环境(critical environment)而彼此互动。在与议会的互动中,选民的主要作用仅仅体现在议会选举之时,而在平时选民处于分散状态或者各种利益集团之中,与议会的互动是局部的、有限的;而政府作为拥有实实在在的对社会进行组织和管理权限的实体,与议会间的互动则是经常性的、全面的。政府和议会间的互动关系可能是和谐的,可能是讨价还价的,还可能是公开对抗的。但是无论是哪一种,它都直接而具体的影响,甚至决定着一个国家的立法过程和绩效,以及民主宪政的发展状况。因此,政府与议会间的互动关系一直是立法学、宪法学和

〔1〕 [英]约翰·穆勒:《代议制政府》,商务印书馆1984年版,第80页。

〔2〕 议会的作用分为主要作用和次要作用(也可称为直接作用和间接作用)。主要作用包括:制定法律,监督政府,教育公众,代表人民(地区或者国家),这四项作用也称为立法作用、监督作用、教育作用、代表作用。次要作用包括司法功能和领导选举功能。参见吴大英、任允正、李林:《比较立法制度》,群众出版社1992年版,第126页。

〔3〕 [美]David M. Olson:《国会与立法》,国民大会宪政研讨委员会编,1985年5月,第2页。

政治学等学科研究的一项重大实践课题。本书主要关注和研究政府与议会间的立法互动,及其对议会立法所产生的影响。

议会与政府间的立法互动关系,自近代以来经历了两个不同的发展阶段。在19世纪议会政治的“黄金时代”,议会在国家政治生活中备极殊荣:议会是宪政体系的头脑和心脏,享有高度的独立性,拥有极为广泛和强大的立法权和监督权。以致有人认为,除了不能使男人变成女人和使女人变成男人以外,议会无所不能。^{〔1〕}而政府是公共政策和国家法律的忠实执行者,它仅仅以非常有限的方式参与议会立法,议会立法之主导权完全在议会的掌控之中。直至20世纪第一次世界大战以前,这种代议民主制被认为是资本主义所能有的最好的政治外壳。许多政治学家都相信,资本主义一旦控制了最好的政治外壳,便可以牢固地确立它的权势,以致在资产阶级民主共和国中,没有任何改变可以动摇它——不论是人事的改变、制度的改变或政党的改变都一样。

然而,自20世纪以来,现代西方国家,不管其是那种政体——议会内阁制、总统制还是半总统制,却都出现了议会的“衰微”和“危机”。^{〔2〕}“立法部门的名声和道德权威……正在大多数国家逐渐衰退”。这是曾对近代民主政治寄予期望并作出高度评价的布赖斯于20世纪初在其名著《现代民主政治》中对议会以及议会政治所表示的担忧^{〔3〕}。这种担忧并非毫无依据,因为现实生活中确实出现了议会权力虚化、行政权力扩张、行政机关主导议会立法的突出现象:立法提案权由立法机关逐步转移到行政机关,或实质上转移到行政机关;议会通过的法律大部分,甚至是绝大部分是政府提出的;委托立法(Delegated Legislation)大量出现;在国家有非常紧急的需要时,政府或国家元首享有发布具有法律效力的、或者停止执行宪法条款的紧急命令权;

〔1〕 [英]埃弗尔·詹宁斯:《英国议会》,商务印书馆1959年版,第2页。

〔2〕 所谓“立法部门衰微”的现象,主要是相对于上个世纪立法部门的优越或支配倾向而言,此乃西欧政治制度中不容否认的事实。只不过认识此种“衰微”现象的性质和程度的标准不同,例如衰微的判断基准可能是立法部门的“权力”,抑或是机能的“效率”“主导的地位”“公众的关心”“行为模式”的衰微。

〔3〕 Bryce, James V., *Modern Democracies*, Vol. 2, Macmillan, 1921, p. 632.

议会对内阁监督权的弱化和首相的“总统化”、总统的“帝王化”趋势的出现等。与议会的衰落和危机相对应存在的是行政职能的扩张和行政权的膨胀。行政权大肆入侵立法和司法领域,出现了所谓的行政国家^[1],即国家行政权渗透到人们社会生活的各个领域,行政机关的行政行为成为影响人们生命、自由、财产和国家安全、稳定、发展的一种几乎无所不能之物。之后,议会和议会政治一直伴随着“危机”“衰退”“凋落”这样的形容,在危机与改革中步履蹒跚地走到今天。今天的议会,其传统的立法权和监督权已经受到许多限制。议会在立法过程中权能的弱化,使议会不再是“至高无上”和“议会全能”,虽然在议会看来,立法仍然是它的第一项职责,但是它的立法工作一般不过是对政府提出的法案予以“审议、批评、批准”。因此,议会立法工作表现出了一种共同趋势,即政府在很大程度上影响、主导甚至支配着议会的立法工作,特别是在实行议会内阁制的国家,如英国。

西方国家这种超越传统民主宪政理论的现象在实践中引发了许多问题,在理论上也引起了激烈的争论。在立法实践方面,政府实际主导甚至完全支配议会立法,导致了议会的立法大权的旁落;威胁到了权力分立与制衡的宪政原则,甚至最终威胁现代民主与法治;立法与公共政策本身的质量和合法性危机等问题。在立法理论上,人们对议会在现代国家中的应有功能和实际作用发生了争论。一种观点认为,“国会在保有其作为国家‘最高立法机构’的声誉的同时,把重要的决定权交给了总统或行政机构的众多部门之一”。^[2]“现在国会面临的问题无论是外交还是内政,情况还是差不多。当代国会的活动可以描述为立法,但是其实这些立法是以模棱两可的意向作出的总的政策定位。根据这个观点,国会对其他机构和执行者言听计从,它作为前摄性政策制定权威的光芒已经黯淡。”^[3]更有甚者,“对国会的其他评价,把立法机构列在‘过时’的机构的类别中,即一个既不能够也不愿意

[1] Fox, William & I. H. Meyer (1995). *Public Administration Dictionary*, p. 4.

[2] [美]拉雷·N. 格斯顿:《公共政策的制定:程序和原理》,朱子文译,重庆出版社 2001 年版,第 84 页。

[3] 同上。

应付当今急迫问题的陈旧古迹”。〔1〕而另一种观点认为,“要有一个强有力的立法机构,这个原则绝对没有危险”。〔2〕“同样,无论美国社会发生什么演变,国会决策的优越性一直保持在政治过程的中心”。〔3〕

因此,客观准确地认识西方国家政府影响或主导议会立法的现象,分析导致这种影响或支配的基本原因,考察和评价这种影响或支配的结果,了解西方各国对这种趋势的规制和改革,对于真切认识现代西方国家的实际立法过程,对立法学研究具有非常重要的理论价值,对中国的立法及政治实践具有相当的借鉴和参考意义。

现代民主政治与封建专制政治相区别的两个根本性标志,一是宪法,一是议会。宪法规定了国家权力的来源和限度,使国家权力变得可以驾驭和操纵。议会则在现代民族国家的条件下实现了自古以来人类一直孜孜以求的“主权在民”的理想,它使过去由个人或者少数人掌握、操纵和任意行使的国家权力,变成由作为人民代表的议员来掌握,并按人民的意志来行使。由于宪法的制定和修改一般要通过议会才能实现,因此,议会政治就成为现代民主政治的核心内容。如果一个国家没有健全的议会,那么该国就不堪称为现代民主国家。中国特色的“议会”被称为“人民代表大会”。早在建国初期,中国就已经建立了具有中国特色的社会主义民主政治制度,即人民代表大会制度。但由于一些特殊因素的制约,迄今为止,中国的人民代表大会制度还存在不完善的地方,需要逐步进行规范和健全。与西方国家相比,现代中国代议机关与政府之间的立法关系经历着一个大致相反的发展趋势。自新中国成立以来,中国的议会即人民代表大会就一直处于一个名不符实的状况之中。中华人民共和国宪法明确规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。国家最高权力机关是全国人民代表大会;它是一切政府权力的唯一来源和归宿,其他一切政府机构的权力都由人大派生出来并必须对人大

〔1〕 [美]拉雷·N. 格斯顿:《公共政策的制定:程序和原理》,朱子文译,重庆出版社 2001 年版,第 84 页。

〔2〕 Randall B. Ripley, *Congress—process and policy*, 4ed. New York W. W. Norton, 1988, p. 40.

〔3〕 [美]拉雷·N. 格斯顿:《公共政策的制定:程序和原理》,朱子文译,重庆出版社 2001 年版,第 84 页。

负责,接受人大监督;人大拥有最高的立法权力,可借此建立立法制度并通过立法活动建立其他政治、经济、社会、文化制度,并制定一切它认为必要的公共政策。但是实践中,人大远没有享有其应当享有的地位。“在中国应然的宪政理念和宪法规定的意义上,在人民代表大会制度框架下,作为立法机关的人民代表大会享有和应当享有众多权力,但事实上,一些权力却形同虚设,或阙如它属。人民代表大会有立法权而缺少立法决策权,有预算结算审查权而缺少财权,有重大事项决定权而缺少自主权,有重要官员的任免权而缺少人事权,有人大代表的选举权而缺少选择权,有人大监督之责而缺少独立的监督权。”^{〔1〕}在立法方面,执政党和中央政府实际掌控着公共政策和法律的决策权,而人民代表大会沦为一部仅仅“授予合法地位和正统资格”的表决机器,人们戏称其为“橡皮图章”或“举手机器”“老头子,大牌子,空架子”、“退休官员俱乐部”“政治养老院”。因为“人民代表大会制度在我国虽然已经建立了三十多年,但是从1957年以后就没有正常发挥作用。‘文化大革命’期间实际上已经不起作用,十一届三中全会以后才开始恢复。”^{〔2〕}新中国成立四十九年,二十年期间(1959~1978年)国家立法权几乎没有发挥作用,^{〔3〕}“在当时计划就是法律”,^{〔4〕}行政权取代立法权;因为新中国成立后,在基本制度层面,就一直未解决好执政党、代议机关(人大)与政府的关系问题,而“中国立法五十年的历程又告知我们,在中国国情之下,立法与执政党及其领导的政府的关系问题,是关乎立法的命运和面貌的极为重大的问题。要搞好中国立法,实现中国立法的现代化,需要正确认识和处理立法与执政党和政府的关系。这是中国立法五十年间所积聚的又一条主要经验,是中国立法未来发展需要遵循的又一条基本路径。”^{〔5〕}

〔1〕 李林:《走向宪政的立法》,法律出版社2003年版,第18~19页。

〔2〕 项淳一:《中华人民共和国宪法和党的基本路线——纪念宪法颁布五周年》,载《中国法学》1988年第1期,第6页。

〔3〕 参见张庆福、李忠:《中国宪法100年:回顾与展望》,载张庆福主编:《宪政论丛》(第1卷),法律出版社1998年版,第15~16页。

〔4〕 吴家麟:《宪法至上为建设法治国家之关键》,载《法商研究》1998年第3期,第17页。

〔5〕 周旺生:《中国立法五十年:1949~1999》,载《立法研究》(第1卷),法律出版社2000年版,第74页。

这种状况在 20 世纪 80 年代以来的经济和政治体制改革中才有所改变。如蔡定剑认为,20 年来,中国人大立法权的发展经历了两个阶段:第一阶段从 1979 年到 1992 年,是计划经济法制阶段。立法以计划经济为基础,在工具主义思想指导下进行,立法的主要任务是强化行政权力和加强对经济的管理,政府在立法中起主导作用,法律主要是政府管理型的。第二阶段从 1993 年至今,是向市场经济转型时期的法制阶段。国家处于由计划经济向市场经济的急剧转变之中,法律也向适应建立市场经济和法治社会的需要转型。立法的主要任务是建立市场经济法律体系,进而建立有中国特色的社会主义法律体系,实现依法治国。为了适应这一变化,全国人大及其常委会的立法职能和观念也发生了三大转变:在立法观念上,由经验立法转变为超前立法;在立法指导思想上,由法律工具主义转变为权利保护主义;人大在立法中的地位,从被动的角色转变为起主导作用。20 世纪 80 年代,立法主动权都掌握在政府手中,人大完全是被动接受议案、积极审议、保证顺利通过。80 年代末 90 年代初,人大在立法中的角色开始转变,逐步发挥主导作用,具体表现在:(1)制定立法规划。立法规划对法律起草和提案有约束作用。(2)重要的、综合性的法律议案由全国人大常委会工作机构或专门委员会自行起草。(3)委员长会议加强了对法律案的协调。(4)加强了对法律案的实质性审查。最后需要说明的是,全国人大在立法中起主导作用并不意味着立法完全由它说了算,而仅意味着它与国务院等提案单位之间已经形成一种互动关系。

人大立法在取得丰硕成果的同时,也暴露出了一些问题:立法质量急需提高,有的法律部门利益倾向严重,忽视对公民权利的保护,甚至把一些阻碍市场经济发展的内容用法律固定下来;有的法律过于原则,可操作性差,难以执行;立法过程需要改善,立法程序具有强烈的行政色彩,立法的公开程度不够,立法的专业化程度不高,立法程序本身缺乏规范;法律之间相互冲突,缺乏协调,损害了法律的权威。但是,最严重的症结性问题恐怕还是人大与执政党和政府的关系这个基本的政治体制问题未得到根本解决。