

中国法学会立法学研究会 2017年年会论文集

主 编 朱景文 沈国明
执行主编 冯玉军

ZHONGGUO FAXUEHUI LIFAXUE YANJIUHUI
2017NIAN NIANHUI LUNWENJI



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国法学会法治研究基地·中国人民大学法治评估研究中心研究成果

中国法学会立法学研究会 2017年年会论文集

主 编 朱景文 沈国明
执行主编 冯玉军

ZHONGGUO FAXUEHUI LIFAXUE YANJIU HUI
2017NIAN NIANHUI LUNWENJI



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国法学会立法学研究会 2017 年年会论文集 / 朱景文, 沈国明主编. -- 北京: 法律出版社, 2018

ISBN 978 - 7 - 5197 - 2414 - 6

I. ①中… II. ①朱… ②沈… III. ①立法—中国—文集 IV. ①D920.0 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 144224 号

中国法学会立法学研究会 2017 年年会论文集
ZHONGGUO FAXUEHUI LIFAXUE YANJIUHU 2017 NIAN
NIANHUI LUNWENJI

朱景文 主编
沈国明
冯玉军 执行主编

策划编辑 高山
责任编辑 汤子君
装帧设计 李瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京虎彩文化传播有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 陶松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 22.75
字数 345 千
版本 2018 年 7 月第 1 版
印次 2018 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

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、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 2414 - 6

定价:85.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

第一编 人大主导立法与立法体制创新

人大主导立法的几个重要问题 刘松山 / 003

论人大非立法性规范性文件的功能与效力 黄建武 / 040

关于我国立法体制发展创新的若干思考 陈俊 / 056

《立法法》修改的宪法学分析 刘志刚 / 072

第二编 科学立法与民主立法

中国法律规范体系与立法效果评估 冯玉军 / 087

立法质量保障:法规影响分析程序的引入 何跃军 / 114

社会公众参与刑法立法的基本问题 阴建峰 赵英鹏 / 133

立法公众参与制度的理论基础与核心内容

——以哈贝马斯商谈理论为视角 马壮 / 148

第三编 法律体系的完善

论当代中国法律体系的构建模式 钱大军 / 163

治安管理责任、义务与法治化问题思考

——以地方公安立法为视角 杨宗科 张永林 / 184

《立法法》第七条之立法权限贯彻问题

——以《刑法修正案(八)》和《刑法修正案(九)》为基础的分析

王志祥 融 昊 / 201

我国票据法立法理念的反思与重塑 姜 芳 / 214

第四编 改革问题与新兴问题的立法探索

立法、改革、创新的“悖论”与“互动” 郑泰安 / 231

国家监察立法的总体思路 江国华 何盼盼 / 241

完善我国监察体制改革相关立法的路径选择

——以国外监察制度类型考察为视角 李 娟 / 263

国家监察体制改革之省思 侯 宇 / 275

通过法律授权实现重大改革于法有据:制度发展与完善进路 申海平 / 290

第五编 立法理论与立法方法

彭真主持新中国民法起草的理论与经验 朱力宇 化国宇 / 303

基于“正反合”定律的良法重述 刘风景 / 318

形式法治视野中的“中华民族” 李占荣 唐 勇 / 334

立法不作为的存在逻辑、识别困难及认定依据 代水平 / 349

第一编 人大主导立法 与立法体制创新

人大主导立法的几个重要问题

刘松山*

摘要:人大主导立法有利于促进民主立法,提高立法质量,但主导具有行政权的特点,与人大行使权力的规律不甚相符。人大主导立法需要处理好与党领导立法以及其他主体依法参与立法的关系。在克服部门利益和发挥引领推动作用中,如何把握人大主导的内涵与界限,需要慎重研究。不宜将委员长会议、专门委员会和常委会工作机构在立法中发挥作用等同于人大主导立法,这些主体行使职权的边界,需要研究规范。在立法活动中,人大固然是人民意志的代表机关,但“一府两院”等立法参与主体也从不同侧面代表了人民意志,不能将人大设想成人民意志的唯一代表机关,进而不适当地强调人大主导立法。

关键词:人大主导 基本范畴 部门利益 委员长会议 专门委员会工作机构 组织协调起草

党的十八届四中全会提出,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中的主导作用。不仅如此,修改后的《立法法》还明确规定,全国人大及其常委会应加强对立法工作的组织协调,发挥在立法工作中的主导作用。这就把四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)的内容法律化了。《决定》和《立法法》的相关规定,不仅是立法工作中的一个新命题,也是人民代表大会制度政治体制中的一个新命题,需要全面准确地理解和执行。几年来,理论实践中对人大主导立法问题展

* 刘松山,华东政法大学法律学院教授。

开了热烈讨论,见仁见智,但其中不少关键性问题并未引起足够注意并达成共识。而对这些问题在认识和执行中一旦发生分歧和偏差,不仅会对立法工作带来损害,也会对我国根本政治制度造成损害。

一、如何理解“主导”的基本范畴和法律定位

在人民代表大会制度体制下,依照宪法法律规定,人大及其常委会在立法体制中处于核心地位,全国人大及其常委会行使国家立法权,有立法权的地方人大及其常委会行使地方立法权,人大及其常委会对法律法规的草案进行审议表决,委员长会议、主任会议、专门委员会和常委会工作机构,在立法过程中依法行使职权。可以说,在党的领导下,人大及其常委会以及委员长会议、主任会议、专门委员会和常委会工作机构等主体在立法中发挥着极其重要的作用,这是毋庸置疑的。但是,能否说这些主体在立法中发挥作用就是人大主导立法?人大能否主导立法?如果能,又如何科学理解这一提法的含义?

查阅资料可以发现,从改革开放到 2011 年有关方面宣布法律体系形成的三十多年中,党和国家机关的各类权威文件以及领导人讲话中,并没有出现人大及其常委会在立法中发挥主导作用这一提法。据笔者所见,这一说法是近五六年才提出来的。较早以权威身份公开提出这一说法的是全国人大常委会副委员长李建国。2011 年 11 月,他在第十七次全国地方立法研讨会上的讲话中,专门用了—一个标题,叫《充分发挥人大及其常委会在立法中的主导作用》,并用一个段落的内容对这一问题做阐述。^①同年 12 月,全国人大常委会委员长会议通过的 2012 年常委会工作要点中,出现了发挥人大主导作用的提法,^②但 2013 年 4 月全国人大常委会委员长会议通过的 2013 年常委会工作要点中,又没有出现这一提法。^③2013 年 10 月,张德江委员长在全国人大常委会立法工作会议上,^④以

① 参见李建国:《加强和改进地方立法工作 不断完善中国特色社会主义法律体系》,载《中国人大》2011 年第 22 期。

② 参见窦树华主编:《全国人民代表大会年鉴 2012 年卷》,中国民主法制出版社 2013 年版,第 195 ~ 196 页。

③ 参见窦树华主编:《全国人民代表大会年鉴 2013 年卷》,中国民主法制出版社 2013 年版,第 139 页。

④ 参见窦树华主编:《全国人民代表大会年鉴 2012 年卷》,中国民主法制出版社 2013 年版,第 195 ~ 196 页。

及11月,王晨副委员长兼秘书长在全国地方立法研讨会上,先后提出了人大及其常委会主导立法问题,且王晨还做了系统阐述。^⑤ 2014年9月,在第二十次全国地方立法研讨会上的讲话中,王晨再次强调了人大及其常委会在立法中的主导作用。^⑥ 此后的2014年10月和2015年3月,人大主导立法先后被写进了《决定》和《立法法》修正案。

与上述内容相关,还有一个信息值得注意:在2011年的地方立法研讨会上,李建国说,“我们要按照中央要求,思考如何更好地发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用”。^⑦ 李建国的这句话透出三个含义:一是人大主导立法的说法,是中央的要求也即党中央首先提出的(中央在什么情况下,以什么形式提出的,笔者尚未见到公开的资料);二是人大及其常委会实际已经在发挥主导作用,现在需要的是更好地发挥这一主导作用;三是如何更好地发挥人大的主导作用,是一个新课题,需要各方面共同思考。

从上面的叙述可以发现,人大主导立法提出的时间不算长,但党中央和全国人大常委会对这一问题十分重视,并将它写进《决定》和《立法法》。这样,发挥人大在立法中的主导作用就成为新的历史时期加强立法工作的一个新的重要举措,对做好立法工作至关重要。但是,理论和实践中需要研究回答几个重要问题。

(一) 如何把握“主导”的几个基本范畴

如何把握“主导”的几个基本范畴,不仅是实践问题,还是重要的理论问题。按照新版现代汉语词典的解释,所谓“主导”,可以在动词和名词两种意义上使用。作为动词的“主导”,是指“决定并引导事物向某方面发展”,而作为名词的主导,是指“起主导作用的事物”。^⑧ 但无论是动词还是名词意义上的主导,都有

^⑤ 参见窦树华主编:《全国人民代表大会年鉴2013年卷》,中国民主法制出版社2013年版,第212页。

^⑥ 参见王晨:《在新起点上切实加强和改进立法工作》,载《中国人大》2014年第19期。

^⑦ 参见李建国:《加强和改进地方工作 不断完善中国特色社会主义法律体系》,载《中国人大》2011年第22期。

^⑧ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(第6版),商务印书馆2012年版,第1699页。

以下几个特点:第一,在事物发展的结果出来之前,主导者对结果已经有了结论性的认知。第二,在事物发展的过程中,主导者推动和引导其他参与事物发展的主体去实现自己的认知结论,其他主体是被主导者。第三,主导行为的性质具有行政性、执行性,有发号施令的特点,在行为过程中会采取措施要求甚至迫使其他主体服从它,否则它就无法发挥主导作用,无法实现对事物发展的预期目标。第四,主导是与效率联系在一起的,而效率又与权力的集中统一行使联系在一起,没有效率和很大程度上的集权,就难以保证主导作用的实现。第五,在很多情况下,主导的主体只能是个人或者有限的少数人,因为通常只有个人才能独立思考问题,形成预先结论,引导其他主体向他的方向靠拢,以保证主导作用的实现;有限少数人也基本可以保证一定程度的独立思考,较容易达成共识,但如果很多人同时对一个问题进行思考,就很难保证得出相同的结论,也就很难有一个共同的主导方向了。所以,我们习惯说行政主导,并将行政主导与首长负责制联系起来(比如,在特别行政区实行行政主导)。

从以上几个特点可以看出,如果把主导的语言含义用到国家机关行使公权力的过程中,除军事机关外,能够起主导作用的首先应当是行政机关,因为法律制定后,法律的规定就是行政活动的目标,行政机关的任务是引导和推动参与行政活动的各个主体向这一目标行进,在整个行政权的行使过程中发挥主导作用。也正是为了保证这一主导作用的实现,需要在行政机关内部实行首长负责制,并在上下级之间建立领导关系的体制。但与行政机关不同,作为审判机关的人民法院就不能实现院长、庭长或者审判委员会等主体的主导,因为案件的审理应当把公正而不能把效率放在第一位,而公正的结论既不是在审理之前就能得出的,也不是靠院长、庭长、审判委员会集中行使权力就可以得出的,只有经过法定的庭审程序才能查清事实,并在此基础上适用法律,得出裁判结论。所以,法院不能在案件审理之前就由院长、庭长或者审判委员会等主体预先形成裁判的结果,并由这些主体实行审判主导。

那么,人大及其常委会在立法中能否实行主导?根据上述现代汉语词典对“主导”一词的解释,如果将“主导”用到立法中,就意味着立法中的某个或者某些主体,决定并引导立法的内容向某个方向发展,在立法活动中起主导作用。进一步地说,就是在立法表决之前,立法的主导者对立法的必要性、可行性以及法

律规范草案的具体内容包括表决的结果,都已经有了结论性的甚至具体准确的认知了,即它已经预知立法的结果。在这种情况下,立法活动中的主导者实际就类似一部影视剧的导演,其任务是组织、协调、引导、推动参与立法活动的各方,去实现主导者预期的目标。导演是一个具有很强的行政色彩又时常缺乏必要约束的角色,所以,在影视艺术领域就容易出现各种“潜规则”。稍作对比即可发现,如果以“主导”的应有之义来理解人大在立法中发挥主导作用,那么,人大主导立法不就类似于一名导演在导演影视剧吗?如果这样,很大程度上的集权和效率,必将成为人大在立法中的重要特征。这是否符合我国人民代表大会制度的基本特点和应有之义,以及立法工作的基本规律?

假设以上问题得到有说服力的回答,得出人大应当也能够主导立法的结论,那么紧接着,还有几个关于主导的基本范畴需要讨论:

一是主导的主体是谁?基于本文结构安排的考虑,这个问题将在后文逐步展开论述。

二是主导的方式是什么?人大应当采取何种方式主导各类立法参与主体?比如,它能不能以及在多大程度上可以对被主导者进行组织协调、监督执行甚至代替它们的工作?法理依据是什么?这个问题也将在后文分别展开。

三是主导的具体环节是什么?每个环节主导的主体又是谁?笼统地讲人大主导立法,似乎没有问题,因为人大是民意代表机关,人大主导立法,从理论上讲就是人民主导立法,让法反映人民意志。但问题是,制定一件法律法规,不是人大及其常委会在一个环节、一次性就能表决通过的,更不是由人大及其常委会的一个人或者少数人就能说了算的,而是要经过提案、审议和表决三个基本的法定程序,而且在这三个程序之外,就我国的具体情况而言,还要经过了解民意、制订立法规划计划、起草、论证、修改、协调等多个辅助性程序。可以说,制定一部法律法规,要经过复杂的、环环相因、逐步递进、既开放又封闭的系统性程序,而在这一复杂程序中,参与立法活动的主体众多,每个程序的参与主体又具有不确定性,无论如何远不止人大和它的常委会这两个主体。那么,在这个程序链中,谁能代表人大?在哪些环节代表人大?人大是否要在每一个环节中都起主导作用?如果要,又如何起主导作用?能否笼统地要求人大起主导作用?

这实在是一个有意思的问题。来自全国人大常委会的有关领导人、工作机

构负责人的讲话和委员长会议的文件最有说服力,让我们来看看几份来自立法机关的讲话文件的表述。

材料一:在前述 2011 年的地方立法研讨会上,李建国在说到人大主导立法时,先总体强调人大及其常委会要加强立法组织协调,积极推动立法规划和立法工作计划的落实。然后他说了两个具体的主导措施:一个是在起草环节,人大有关专门委员会和常委会工作机构要积极主动介入;另一个是完善代表参与立法的工作机制,发挥代表作用。^⑨

材料二:在前述 2014 年的地方立法研讨会上,王晨在论述人大主导立法时,先有一个总概括,说立法要“历经立项、起草、审议、修改等各个环节”,因此要“发挥人大及其常委会在立法中的主导作用,切实加强立法工作的组织协调”。这给人的感觉是,人大要在立项、起草、审议和修改的各个环节都以加强组织协调的方式,发挥主导作用,与前述李建国的说法大体相似。但接着,他又说了三个具体的主导内容:一是要把握立法决策主导,主要是抓好项目论证,避免久议不决,妥善解决重点难点问题;二是要把握立法起草主导;三是要发挥人大代表作用。^⑩

材料三:由委员长会议通过的全国人大常委会 2016 年工作要点所说的人大主导包括:健全专门委员会和常委会工作机构起草重要法律草案机制;督促有关方面及时起草法律草案;加强立法审议;做好法律案提请大会审议的相关工作。^⑪

材料四:在 2016 年地方人大立法研讨会上,时任法工委主任李适时对地方人大的主导作用给予充分肯定:各地“不断加强立法工作中的组织协调,积极发挥人大在立法工作中的主导作用”。随后,他以生动的语言介绍了地方人大主导立法的几个经验:其一,有的地方不断完善立项、起草、审议、表决、报批、公布、备案等不同环节的工作机制,为发挥主导作用提供保障;其二,有的地方通过主导年度立法计划编制,变“等米下锅”为“点菜上桌”,把握立项和

^⑨ 参见李建国:《加强和改进地方立法工作 不断完善中国特色社会主义法律体系》,载《中国人大》2011 年第 22 期。

^⑩ 参见王晨:《在新起点上切实加强和改进立法工作》,载《中国人大》2014 年第 19 期。

^⑪ 参见《全国人大常委会 2016 年工作要点》,载《中国人大》2016 年第 9 期。

起草主导;其三,有的地方建立“立项通知书”机制,向起草部门明确起草重点和要求;其四,有的地方建立立法联席会议制度,对立法工作实施全程“领跑”;其五,有的地方发挥代表作用,把完善常委会会议制度、审议制度与创新工作机制结合起来;等等。^⑫

材料五:委员长会议通过的全国人大常委会 2017 年立法工作计划,在强调加强人大及其常委会立法工作组织协调后,要求把好立项关,科学合理安排立法进度,在起草、论证、协调、审议过程中,防止部门利益法律化和争权诿责现象,专门委员会和有关工作委员会要督促有关单位和地方制定配套法规,尊重代表主体地位,发挥代表作用。^⑬

材料六:在 2017 年地方立法工作座谈会上,全国人大常委会法工委主任沈春耀说,立法工作主要有三个环节:一是规划立项;二是组织起草;三是人大审议。人大的主导作用,在这三个环节上,都是不可或缺的。^⑭

分析上面六份材料中的提法,可以形成以下几个初步印象,并引出一些问题:

第一,无论全国人大及其常委会还是地方人大及其常委会,都把组织协调作为主导立法的重要抓手,但是,组织协调的主体又被笼统地说成人大及其常委会,而人大及其常委会作为一个合议机关能否组织协调,在哪些环节组织协调,如何组织协调,似乎未交代清楚。

第二,从立法的环节上看,人大的主导已然是全过程主导,一部法从规划立项到起草再到审议,几乎都由人大主导。如果把立法比作拍一部影视剧的话,人大真是一位名副其实的导演了。但仔细分析又可发现,除明确专门委员会和常委会工作机构在法律法规草案起草中的主导作用外,对于其他各类立法环节中谁是主导主体,以上材料均未作清晰表述,或者干脆略去主导的主体。实际上,所谓“人大”或者“人大及其常委会”,很多时候是一个虚拟的、模糊的泛谓,作为合议机关,它不可能在立法程序的每一个环节都采取集体行动,主导立法进程。

^⑫ 参见李适时:《不断加强和改进地方立法工作》,载《中国人大》2016 年第 18 期。

^⑬ 参见《全国人大常委会 2017 年立法工作计划》,载《中国人大》2017 年第 8 期。

^⑭ 参见沈春耀:《适应全面依法治国新形势,进一步加强和改进立法工作》,载《法制日报》2017 年 9 月 12 日,第 9 版。

如果说立法有一个主导的话,那么,在不同的环节中,这个主导的主体很可能会有所不同。所以,作为议机关的“人大”或“人大常委会”能不能在立法活动中扮演总导演,或者干脆在很大程度上扮演一个自编、自导、自演的角色,恐怕是值得商榷的。

第三,几份材料中表述人大主导的逻辑层次不甚清晰,按理应当是先对人大主导做总的表述,紧接着表述具体的主导环节、主导主体、主导事项和主导程序,条理清楚,层次分明,但这些逻辑特点在上述材料中不甚明显。其中,几份材料在按立法过程表述立法主导的同时,又提出发挥代表作用问题,给人逻辑不顺的感觉。这可能会让人认为,在立法机关那里,关于主导环节、主导主体、主导事项和主导程序的细化问题和法理问题,没有得到足够重视和研究,缺乏清晰的思路。

第四,关于地方人大主导经验的一些做法和提法,是否符合人民代表大会制度的要求和立法规律,容易引人怀疑。李适时在 2014 年地方立法研讨会上的讲话强调,发挥人大主导作用,“在制度上,要符合坚持和完善人民代表大会制度的要求”,“在法理上,要符合立法规律,也就是要坚守法治底线”。^⑮但他 2016 年在地方立法研讨会上介绍和肯定的一些地方主导经验,是否符合自己前一年讲话的要求,可能就会引起议论。比如,有的地方人大在立法中采取的“点菜上桌”行为,建立的“立法通知书”机制,甚至是对立法进行全程“领跑”的立法联席会议制度等,有没有干预和代替有关提案主体法定职权的嫌疑呢?再如,实施这些主导行为的主体又是谁,是否为人大及其常委会?其主导行为的法律依据和法理基础是什么?如果人大对立法实行全程“领跑”和全程主导,甚至对立法程序的每一个环节都实行包揽或者干预代替,那人大与行政机关又有什么区别?人大主导不就容易变成行政主导吗?

建议有关方面结合理论实践中提出的问题,对人大主导立法的基本范畴做研究回应。

^⑮ 李适时:《发挥人大在立法中的主导作用》,载《中国人大》2014 年第 20 期。

(二)如何准确理解人大主导立法的法律定位

人大主导立法是统揽性和纲举目张式的提法。单从这个表述看,如果要制定一件法律规定,人大的主导作用应当在以下三个层次进行法律定位,才能显示出其重要性:第一个层次是,属于立法活动的指导思想或者基本原则的重要内容,写在《立法法》第一章的“总则”中,放到立法应当坚持四项基本原则之后,依照法定权限程序和民主立法、科学立法等内容之前。第二个层次是,属于立法体制中的重要内容。比如,《立法法》第二章第一节的“立法权限”,在规定全国人大及其常委会制定法律的权限以及相关授权立法的同时,加上发挥人大及其常委会主导作用,作为划分立法权限的基本原则。第三个层次是,在立法程序中作出规定。比如,在《立法法》第二章的第二节和第三节有关全国人大和它的常委会的立法程序中,分别规定全国人大和它的常委会发挥主导作用的内容,在第四章关于地方性法规的一节中,规定地方人大及其常委会在立法中的主导作用。这样,人大及其常委会的主导作用,就成为立法程序的基本原则,在法律和地方性法规的制定程序中居于重要地位。

但是,2015年修改的《立法法》,并没有在以上三层次和篇章结构中规定人大及其常委会在立法中的主导作用,而是将全国人大及其常委会的主导作用写在第二章“法律”的最后一节即第五节的“其他规定”中。什么叫“其他规定”?目前,由立法机关编写的各类立法法释义和讲话,均未对“其他规定”作出解释。总结法律中“其他规定”所规定的内容,可以发现,所谓“其他规定”,一般是指不宜规定在法律主要章节条文中的技术性、例外性、附带性、补充性、说明性、参考性的内容,从法理逻辑和立法技术上都不适宜进入法律的正文,或者属于可写可不写的内容。现在,《立法法》将发挥全国人大及其常委会在立法工作中的主导作用写入“其他规定”中,实际就是在法律中对这一内容给了一个“其他性”的法律定位。如果单纯对法律文本进行分析,应当说,这个定位是不高的,甚至是很低、很不重要的。这表明发挥全国人大及其常委会的主导作用,不是制定法律的基本原则,不是划分立法权限的基本原则,也不是法律制定程序中必须遵循的基本原则。

但问题是,脱离了具体法律文本,单纯强调发挥人大在立法工作中的主导作

用,在认识 and 实践中,就很容易对这一提法做拔高理解、扩大理解,不适当地强调人大的主导作用,进而影响人大及其常委会在立法活动中依法、科学地处理与其他国家机关之间的关系。自《决定》和《立法法》修改中提出发挥人大主导作用后,在各方的热议推进中,这种拔高和扩大理解的苗头已经显露。提法很高,法律定位却不高,又很难要求人们在法律文本的整体结构中去认识理解人大主导的实际定位,这是应当引起注意的问题。

(三) 如何科学界定人大与其他立法参与主体之间的关系

这个问题实际是前两个问题的应有之义,由于其特殊重要性,这里将它单独列出来讨论。

如前所述,“人大”很多时候是个泛称。在立法活动中,它的内部还有不少参与主体,对于其内部参与主体的主导问题,本文将在第三部分集中讨论。这里着重提出的是,在与外部立法参与主体的关系中,如何对人大主导立法进行定位? 这些关系中,关键的恐怕有两类:第一类是人大主导立法与党领导立法的关系;第二类是人大主导立法与“一府两院”等主体在立法活动中行使职权之间的关系。

如何处理人大主导立法与党领导立法的关系,涉及我国立法制度乃至政治体制的根本。但从现有权威文件的相关表述看,这个问题的答案似乎不甚清晰。《决定》在连续两个段落中对这个关系做了表述。第一个段落提出,“加强党对立法工作的领导,完善党对立法工作中重大问题决策的程序”,“凡立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党中央讨论决定”,“法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告”。这些表述给人的基本判断是,在立法工作中真正起主导作用的是党,这是坚定不移和毫无疑问的,因为所有立法工作中的重大问题都是由党决定的。如果按照前述“主导”的基本语言含义,理论和实践中就容易产生一种认识:人大是不能主导、也主导不了的。不仅如此,与四中全会相响呼应和比之更进一步的是,2016 年中共中央《关于加强党领导立法工作的若干意见》又明确提出,“把党的领导贯彻到立法工作全过程”。如果说《决定》的表述旨在强调党对立法事项的领导的话,那么,中共中央《关于加强党领导立法工作的若干意见》强调的则是党对立法过程的领导,也即立法全