



党领导立法实证研究

——以北京市人大及其常委会为例

田 侠◎著

中国社会科学出版社



党领导立法实证研究

——以北京市人大及其常委会为例

田 侠◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党领导立法实证研究：以北京市人大及其常委会为例 / 田侠著. —北京：
中国社会科学出版社，2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7892 - 8

I. ①党… II. ①田… III. ①立法 - 研究 - 北京市 IV. ①D927. 100

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 063178 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
特约编辑 芮 信
责任校对 张依婧
责任印制 何 艳

出 版 **中国社会科学出版社**
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2016 年 3 月第 1 版
印 次 2016 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 263 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683
版权所有 侵权必究

北京市社会科学基金重点项目

项目编号：12FXA002

项目名称：党领导立法实证研究——以北京市人大及其常委会为例

前 言

田侠博士跟随我做了两年时间的博士后研究，于2013年顺利出站。《党领导立法实证研究——以北京市人大及其常委会为例》一书，是田侠博士在其博士后出站报告基础上进一步修改、充实和不断完善而形成的。对于政治学背景出身的田侠博士而言，完成党领导立法这个题目是颇具挑战性和难度的艰巨任务。主要是因为，在学科领域这个选题不仅是一个法学问题（尤其是一个法理学、宪法学和立法学的问题），而且是一个政治学问题（尤其是一个政治哲学和法政治学的问题），在方法论上这个选题还是一个需要熟练掌握社会学实证研究等方法才能胜任的问题。田侠博士能够克服方方面面的困难，如期顺利完成这项研究，实属不易。

中国共产党领导立法，是我们党在革命、建设和改革长期实践中得出的一条基本经验。从实践过程来看，中国共产党在1949年以前是一个领导新民主主义革命的“革命党”，枪杆子里面出政权、武装斗争、推翻旧制度、砸烂旧的国家机器、否定旧法统、夺取国家政权……所有这些，都是中国共产党作为“革命党”的中心任务和主要特征。在井冈山斗争、抗日根据地和解放区政权建设过程中，中国共产党曾经领导了革命法制建设和有关立法工作，例如1928年颁布的《井冈山土地法》，1929年颁布的《兴国土地法》，1931年颁布的《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《中华苏维埃共和国选举细则》、《中华苏维埃共和国土地法》，1934年颁布的《中华苏维埃共和国惩治反革命条例》，抗日战争时期颁布的《陕甘宁边区施政纲领》、《山东省调解委员会暂行组织条例》、《晋察冀边区选举条例》、《晋冀鲁豫边区参议会选举条例》、《晋绥边区参议会选举条例》、《陕甘宁边区各级参议会选举条例》、《晋察冀边区行政村调解工作条例》、《晋西北乡村调解暂行办法》、《陕甘宁边区民刑事案件调解条例》等，解放战争时期颁布的《陕甘宁边区宪法原则》、《中国土地法大纲》、《华北人民政府施政方针》等。尽管中国共产党领导了革命根据地的若干立法工作，但在新民主主义革命时期，党领导立法仍是从属于并且服务于武装

革命斗争这个中心工作的。

1949年中华人民共和国成立以后,中国共产党从革命党开始转变为执政党。通过法制立国、建国,大规模开展立法工作奠定人民共和国新政权的法制基础,这成为中国共产党领导执政的重要任务。新中国成立初期,由于从上到下重视法制建设,加强立法工作,制定了1954年宪法和一批法律法规,颁布了众多的法令命令,中央和地方层面的立法取得了明显成效。据统计,1950—1953年,中央立法共435件,年均立法109件。地方立法虽无全面的详细统计数字,但从浙江、内蒙古以及上海的立法情况却可见一斑。浙江1950—1953年,共制定暂行法令条例和单行法规653件,年均立法163件;内蒙古1950—1954年,制定各种条例和规范性文件368件,年均立法73.5件;上海1950—1954年9月,制定暂行法令条例和单行法规799件,年均立法159件。^①但是,1957年以后,由于“左”的错误思想作祟和“以阶级斗争为纲”的错误路线等错综复杂的原因,法制被忽视,立法工作被冷落,“法律这个东西只能作为办事的参考,实际靠人”。发展到“文化大革命”时期,“和尚打伞无法无天”,彻底砸烂公检法,践踏民主、破坏法制,立法工作也遭到严重破坏和完全中止。

1978年改革开放以后,党的十一届三中全会提出,为了发展社会主义民主,必须健全社会主义法制,切实做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。共产党明确提出,从现在起,应当把立法工作摆到全国人大及其常委会的重要议程上来。邓小平在《解放思想,实事求是,团结一致向前看》中指出:“现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来……所以,应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律,例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等,经过一定的民主程序讨论通过……做到有法可依……国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系,也要用法律的形式来确定;它们之间的矛盾,也有不少要通过法律来解决。现在立法的工作量很大,人力很不够,因此法律条文开始可以粗一点,逐步完善。有的法规地方可以先试搞,然后经过总结提高,制定全国通行的法

^① 参见吴大英等著《中国社会主义立法问题》,群众出版社1984年版,第36页以下、第241页。

律。修改补充法律，成熟一条就修改补充一条，不要等待‘成套设备’。总之，有比没有好，快搞比慢搞好。”^①新时期执政党领导下的大规模立法开始了。

可以说，改革开放头30年，党领导我国法制建设的重点是立法工作，目的是要解决无法可依的问题，目标是要形成中国特色社会主义法律体系。经过30多年的努力，到2011年3月全国人大常委会委员长吴邦国终于向全世界宣告：“新中国成立以来特别是改革开放30多年来，在中国共产党的正确领导下，经过各方面坚持不懈的共同努力，我国立法工作取得了举世瞩目的巨大成就……一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，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中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依，党的十五大提出到2010年形成中国特色社会主义法律体系的立法工作目标如期完成。”党领导人民形成了中国特色社会主义法律体系后，我国法治建设开始由以立法为中心逐步转变为以宪法法律实施为重点。十八大以后，党领导人民翻开了全面推进依法治国、建设中国特色社会主义法制体系、建设社会主义法治国家的历史新篇章。

从理论逻辑来看，党领导立法是中国共产党从革命党全面转变为执政党的重要任务，是党坚持依法治国和依法执政的必然要求。党的十六大将依法执政明确规定为党的领导的重要内容，把它确定为新的历史条件下马克思主义政党执政的基本方式。党坚持依法执政，必须领导立法、保证执法、带头守法。加强党对立法工作的领导，就是要通过法定程序把党的主张与人民意志统一起来并使其成为国家意志，从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。党制定的大政方针，提出的立法建议，确定的路线方针政策，需要通过国家立法机关的法定程序，才能够成为国家意志，成为全社会一体遵行的行为规范。党的十八届四中全会进

^① 邓小平：《解放思想，实事求是，团结一致向前看》，《邓小平文选》第二卷，人民出版社1994年版，第146—147页。

一步提出：“必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内的活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。”党领导立法的要求得到进一步的细化和具体化，成为历史新起点上全面推进立法工作、不断完善中国特色社会主义法律体系，必须始终坚持的一项政治规矩和立法原则。

正是在我国立法的这种历史与现实相交汇、理论与实践相统一的大背景下，在全面推进依法治国、加快建设法制中国的大战略下，田侠博士深入细致地研究了“中国共产党领导立法——以北京市人大及其常委会为例”的若干重大理论与实践问题，其选题和内容的理论意义与实践价值当是不言而喻的。

党如何在新形势下领导立法，领导好立法，创制出中国特色的良法体系，对执政党、立法机关和全体人民而言，都是新的挑战 and 考验。尤其是如何将执政党的路线方针政策法律化，上升为国家意志，是执政党依宪执政和依法执政，不断提高执政能力的新考验。执政党的路线方针政策通过人大依照法定程序转化为国家的政策和法律，再通过依法治国等途径和方式来实现执政党的领导和执政。这是我们党依宪执政和依法执政的重要宪制安排和内容。在人民代表大会制度中，党把它所代表的最广大人民的整体意志汇集起来，把其所代表的最广大人民的根本利益表达出来，转化为国家意志，制定为法律法规，通过依法治国、依法执政等途径和方式，实现党的执政职能。这个过程，既是党联系人民群众、汇集民意、表达民意的过程，也是党进行民主决策、实现其领导和执政的过程。然而，我们党1949年执政以后的相当长时间内还不善于将自己的路线方针政策主张通过法定立法程序上升为体现人民意志和国家意志的法律，不善于通过执行法律、适用法律等方式去贯彻自己的政治主张，不善于依宪执政和依法执政；相反，习惯于发布党内文件，要求各级党政机关直接向全体公民传达、贯彻党的各种会议决议、决定、指示。党的文件对党内全体成员当然具有普遍的纪律约束力，而对该政党以外的成员并不自然地产生约束力或

强制力。“应当说，要求没有参加某个政党的社会成员去遵守该政党的决定、指示，无论如何也说不通其中的道理。如果提出如此要求，表明这个政党的党外成员和党内成员没有任何区别，或者这个政党在潜意识中将所有的社会成员都泛化地认为是本党的成员。”^①但是作为执政的中国共产党，必须在全国贯彻党经过一定程序形成的有关经济、政治、文化、社会、军事、外交等方面的大政方针、主张和决定。这就要求我们党必须学会并善于把自己的主张和决定提交国家立法机关，通过立法程序上升为国家法律。1978年改革开放以来，我们党在进行社会主义现代化建设、民主法制建设的同时，开始探索和改革执政的方式方法。比如，党的十四大明确提出中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，这是党在领导全国人民进行经济改革过程中作出的重大决策。为了保证这一决策在中国社会的贯彻实施，中共中央于1993年2月14日向七届全国人大常委会提出了关于修改宪法部分内容的建议，建议将建立社会主义市场经济体制以宪法的形式确定下来。七届人大常委会第三十次会议讨论了这一建议，并通过了宪法修正案，提交八届全国人民代表大会第一次会议审议。1993年3月29日，八届全国人民代表大会第一次会议通过了宪法修正案，使社会主义市场经济体制成为宪法确认的人民共同意志即法律。1997年9月，党召开了第十五次全国代表大会，大会通过的政治报告提出依法治国，建设社会主义法治国家的治国方略。为了使这一治国方略体现的法治原则成为指导国家政权机关活动的原则，党于1999年1月22日向第九届全国人大常委会提出关于修改宪法部分内容的建议。第九届全国人大常委会第七次会议经过认真讨论，接受了这个建议，并依宪法规定的修宪程序，九届全国人大常委会向九届全国人大第二次会议提出了宪法修正案草案，并以绝对多数票通过了这一修正案，使依法治国成为举国上下必须遵守的普遍原则。尤其是党于2014年10月通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对新时期中国法制建设作出了全面战略部署。习近平总书记在讲到这个《决定》出台的背景时说：2013年党的十八届三中全会后，中央即着手研究和考虑党的十八届四中全会的议题。党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标，党的十八届三中全会对

^① 石泰峰、张恒山：《论中国共产党依法执政》，《中国社会科学》2003年第1期。

全面深化改革作出了顶层设计,实现这个奋斗目标,落实这个顶层设计,需要从法制上提供可靠保障。党的十八大以来,党中央高度重视依法治国,强调落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的进程,强调坚持党的领导,更加注重改进党的领导方式和执政方式;依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政;新形势下,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政;党领导人民制定宪法和法律,党领导人民执行宪法和法律,党自身必须在宪法和法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题,是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。我们要实现党的十八大和十八届三中全会作出的一系列战略部署,全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,就必须在全面推进依法治国上作出总体部署、采取切实措施、迈出坚实步伐。

本书从学理上着力梳理了政党、执政党与立法的关系,从源头上探寻了中国共产党领导立法的历史发展,从实践上具体剖析了党领导北京立法的基本状况,从个案上深入分析了党领导北京《中关村科技园区条例》的具体立法案例,从宏观上认真总结了党领导北京立法的典型模式,从前瞻性上研究了党领导北京立法的发展趋势和未来要研究解决的重点难点问题,其中对许多问题的研究分析是颇有创见或者创新价值的。

党领导立法是从革命党转变为执政党的一项新任务,研究党领导立法问题则是一项需要长期投入关注的课题。希望田侠博士能够在本书出版的基础上,持之以恒,再接再厉,长期跟踪并不断深入研究党领导立法的问题,努力在这个领域取得更多更有分量的研究成果。

李 林*

2015年11月18日

* 中国社会科学院学部委员、法学研究所所长、研究员、博士生导师,中国法学会副会长、中国法理学研究会副会长、中国立法学研究会副会长、中国审判理论研究会副会长,十六届中央政治局第八次集体学习主讲人之一、十一届全国政协第六次集体学习主讲人,马克思主义理论与建设工程(宪法学)首席专家。

目 录

导论	(1)
一 研究现状和意义	(1)
二 研究方法	(3)
三 研究思路	(4)
四 创新之处	(7)
第一章 执政党领导立法的基本原理	(9)
第一节 政党、执政党与立法	(9)
一 政党	(9)
二 执政党	(14)
三 立法	(17)
第二节 政党与立法的关系	(24)
一 革命党与立法	(25)
二 在野党与立法	(26)
三 参政党与立法	(28)
四 领导党与立法	(30)
五 执政党与立法	(31)
第三节 执政党领导立法	(35)
一 党领导立法的内涵	(35)
二 党领导立法的必要性及重要意义	(37)
三 党领导立法的基本原则	(39)
四 党领导立法的基本要素	(46)
第二章 中国共产党领导立法历史考察	(55)
第一节 中国共产党关于革命与法初识	(55)
一 党的产生和定位	(55)
二 通过议会革命争取合法权益	(56)

三 组建工人阶级代表机构——中国劳动组合书记部领导立法活动	(57)
四 苏维埃政权和党的关系	(58)
五 井冈山《土地法》立法	(60)
六 中央苏区政权的立法实践	(61)
第二节 党领导根据地立法	(64)
一 组建陕甘宁边区民主政权	(64)
二 党领导陕甘宁边区政府立法	(69)
三 制定《和平建国纲领》的民主成果	(72)
四 党领导制定《中国土地法大纲》	(72)
五 党领导确立人民代表会议制度	(75)
六 党领导制定新中国第一部具有临时宪法性质的《共同纲领》	(78)
第三节 执政初期党领导立法的探索	(79)
一 领导群众运动中推进立法	(80)
二 新税制修订过程中党与立法的关系	(81)
三 党领导制定新中国第一部宪法	(88)
四 党领导下的全国人大及其常委会行使立法权	(94)
五 探索国家立法体制中地方立法权问题	(100)
六 党领导立法陷入停滞及其影响	(103)
第四节 改革开放新时期党领导立法实例探析	(106)
一 十六字方针确立	(106)
二 全面修改宪法	(114)
三 由政策到法律	(119)
四 确立党领导立法的原则和程序	(124)
五 改革开放初期党领导立法的重要启示	(127)
六 飞速发展的党领导立法进程	(131)
第三章 党领导北京立法的历史回顾	(139)
第一节 北京市各界人民代表会议制度的建立与发展	(139)
一 人民代表会议制度是国家的根本政治制度	(139)
二 理顺各界人民代表会议与国家其他政治机构的关系	(142)
三 在某些有组织的群众中实行直接选举	(144)

四 在中央领导下,形成我国地方立法体制的初始轮廓	(147)
五 北京市人民代表大会制度的曲折发展及停滞	(148)
第二节 改革开放以来党领导北京市立法发展	(151)
一 探索发展阶段 (1979—1992 年)	(151)
二 加速发展阶段 (1993—2002 年)	(158)
三 奥运立法阶段 (2003—2008 年)	(165)
四 科学发展阶段 (2009—2013 年)	(169)
第三节 党领导北京立法特点分析	(172)
一 贯彻国家方针政策,维护国家法制统一	(172)
二 从首都发展的实际需要出发,突出首都特色	(175)
三 拓宽立法领域,丰富法律部门	(176)
四 改进立法工作机制,推进立法科学化、民主化水平	(177)
第四章 党领导北京立法案例分析	(180)
第一节 《中关村科技园区条例》立法进程	(180)
一 立法背景	(180)
二 中关村科技园区立法的必要性和紧迫性	(181)
三 立法指导思想和原则	(182)
四 构建立法工作基本格局	(184)
第二节 《中关村科技园区条例》实施及新立法需求	(186)
一 国家高新技术产业开发区建设的需要	(186)
二 落实科学发展观、走中国特色自主创新道路等一系列重大决策的需要	(187)
三 实现中央和北京市委提出建设中关村国家自主创新示范区的新目标、新要求需要	(187)
四 中关村建设的新目标、新要求和新举措,需要通过立法予以肯定	(188)
第三节 创建党领导立法典型模式	(189)
一 以科学发展观为指导	(189)
二 针对问题立法,立法解决问题	(191)
三 科学立法、民主立法	(194)
四 党领导立法工作格局的基本模式创建	(197)
五 党领导立法与推进实施相统一	(201)

第五章 新历史时期党领导北京立法发展趋势	(205)
第一节 坚持正确的立法价值取向	(205)
一 充分认识地方立法对完善中国特色社会主义法律体系的重要作用	(205)
二 立足新时期首都城市战略定位	(207)
三 每一项立法都要符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护	(208)
四 要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程	(212)
第二节 完善党领导立法工作机制	(214)
一 从中国特色社会主义法律体系全局角度理解地方性法规立法工作机制	(214)
二 发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用	(216)
三 着力提高立法的民主化、科学化路径,切实提高立法质量	(218)
四 党的立法修法主张转化为法律内容的基本路径	(221)
第三节 强化重点领域立法	(223)
一 北京市编制立法规划基本情况及作用	(223)
二 坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设	(224)
三 编制立法规划的基本原则	(226)
四 编制立法规划的主要措施	(228)
五 确立立法重点领域	(228)
第四节 理顺党领导改革与立法的关系	(230)
一 理顺党领导改革与立法关系的重要意义	(230)
二 运用法治思维和法治方式,将改革和立法协调起来	(231)
三 充分发挥党领导立法对北京市改革的保障作用	(233)
四 结语	(235)
参考文献	(238)
后记	(245)

导 论

中国特色社会主义法律体系是在党的领导下制定形成的以宪法为统帅，法律为主干，包括行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等规范性文件在内，由宪法和宪法相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法等法律部门的法律规范组成的协调统一整体。因此，作为地方性法规体系的重要组成部分，北京市地方性法规的制定与完善进程中，由北京市人大及其常委会在中央和北京市委的领导下，进行了富有开创性意义的探索和实践，从一定程度上为形成和完善中国特色社会主义法律体系发挥了重要的地方立法典型示范作用。

一 研究现状和意义

党的十八届四中全会明确提出：“必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。”^①党领导立法，作为一个在法学界曾有争议的命题，第一次在中央全会决定中予以正式确认并明确其内涵。

从研究现状看，研究立法及地方立法问题的著作和论文较为丰富，比如针对我国地方立法民主化、科学化方面的问题，检索到的专著有汤唯的《地方立法的民主化与科学化构想》、田成有的《地方立法的理论与实践》

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过），新华社，2014年10月28日。

和朱力宇的《地方立法的民主化与科学化问题研究——以北京市为例证》等。关于党与立法关系问题尤其是党领导立法命题的研究情况,目前检索到的主要有张恒山、李林等著《法治与党的执政方式研究》,陈俊著《政党与立法问题研究:借鉴与超越》等;相关度较高的论文有封丽霞的《执政党与人大立法关系的定位——从“领导党”向“执政党”转变的立法学阐释》,陈俊的《增进党与人民代表大会和谐关系的思考》等。从整体研究现状看,研究党领导立法乃至党领导地方立法的文章数量很少。

现代民主政治是政党政治,政党在政治生活中发挥着主导作用。同时,民主与法制密不可分,可以说民主与法制是标志现代社会这样一个“硬币”的两面,政党为实现其政治目标,必须实行依法治国,民主是政党真正实现法制的根本途径,立法环节则是民主实现程度的基本体现。所以,中国共产党作为执政党,在依法治国方略下,与立法存在重要的政治和法律关系,政党(执政党)的主张和政策,需要通过立法活动转化为体现国家意志的法律。从政党政治、政党执政的本质看,执政党都要将其意志通过法律体现出来。中国共产党作为中国特色社会主义道路的开拓者、引领者,领导人民确立了基本的政权性质,建立了国家机构。如果说整个国家政权机构是一座建筑的话,中国共产党则是这座建筑的搭建者并作为关键的连接点,维护整座建筑各部分协调平衡。再比如,作为执政党,治国如治水,那么中国共产党则担负着掌控水流的重要使命,需要顺势而为。党的领导、人民当家做主、依法治国的有机统一,首先要在立法环节充分发挥领导作用。从应然角度来说,立法是对权力、资源分配的正式确认,它对权力、资源的调整和重新再分配发挥着决定性作用。所以,作为执政党,领导立法是实现依法执政、科学执政、民主执政的关键环节,是保证党始终发挥总揽全局、协调各方领导核心作用的制度依据。党领导人民治国理政,必须将“党领导国家政权机关的权限、途径、方法和程序等用法律的形式体现出来,实现制度化、规范化。”^①对立法工作的领导成为中国共产党民主执政、科学执政、依法执政的基本内容和前提,成为衡量党推进国家治理体系现代化和治理能力现代化的重要标志。

^① 江必新:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路》,《法学杂志》2015年第3期。

二 研究方法

(一) 实证研究法

法学的基本研究方法包括价值分析方法和实证分析方法,本文命题即明确研究方法以实证研究为主。实证分析方法主要是人们通过对经验事实的直接观察或间接观察,以确定事实因素分析来建立和检验各种理论性命题的方法,它以经验事实为主要研究对象。与价值研究方法相对应,实证分析方法能够作为法学研究的重要方法之一,原因在于法学研究的一个基本任务是揭示法的实然状态,即回答法实际上是怎样的,比如法在现实生活中是如何制定、如何运行的,法具有怎样的特征和体系,法具有怎样的社会功能等。要解决一系列此类问题,必然要采取实证研究方法予以分析。可以在法学研究中运用的实证分析有许多具体方法,其中主要是社会调查法、历史考察法、比较法、逻辑分析法和语义分析法。^①

科学研究中采用何种研究方法,在很大程度上由研究对象决定。党领导立法问题是一个重大的理论问题,更是一个重大的实践问题。因此,应当在马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义基本方法指导下,针对实践中党领导立法的实际运作状态,综合运用实证研究法加以分析论证。本书在有效考察党领导立法思想理论发展历史进程后,以北京市人大及其常委会为具体研究对象,重点考察北京市自改革开放以来党领导立法的发展历程、实践经验,以北京地方性法规制定流程为案例,对党领导北京市人大及其常委会立法过程进行实践考察,探索研究党领导北京地方立法领导方式的发展演变过程,总结提炼创新处,触摸北京市人大及其常委会在立法中的主导作用,把握市人大及其常委会与市政府以及两者内部各部门的整体统筹协调机制,明确市人大及其常委会完善立法规划、立项论证、法规起草、立法听证、法规公示、配套立法及法规后评估等工作机制,从而在实践和理论上更加理顺党领导立法体制机制。这对我国党领导立法工作尤其是地方党领导立法工作的深入发展和推进找到相应的规律,适应中国特色社会主义法律体系形成后经济社会发展对地方立法工作的新要求等,具有重要的理论和现实意义。

^① 张文显主编:《法理学》第2版,高等教育出版社、北京大学出版社2003年版,第50—51页。