

中国立法学研究会学术丛书

中国特色社会主义 立法理论与实践

——中国法学会立法学研究会
2016年年会论文集

主 编 朱景文 沈国明
执行主编 冯玉军



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国立法学研究会学术丛书

中国特色社会主义 立法理论与实践

——中国法学会立法学研究会
2016年年会论文集

主 编 朱景文 沈国明
执行主编 冯玉军



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国特色社会主义立法理论与实践:中国法学会立法
法学研究会 2016 年年会论文集 / 朱景文, 沈国明主编
—北京:法律出版社, 2017
ISBN 978-7-5197-1252-5

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(2017)第 207050 号

中国特色社会主义立法理论与实践

——中国法学会立法法学研究会 2016 年年会论文集

ZHONGGUO TESE SHEHUIZHUYI LIFA LILUN YU SHIJIAN

—ZHONGGUO FAXUEHUI LIFAXUE YANJIUHUI

2016 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 三河市龙大印装有限公司

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 26

字数 393 千

版本 2017 年 9 月第 1 版

印次 2017 年 9 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/jbwbq@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 978-7-5197-1252-5

定价:69.00 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 党领导立法与人大主导立法

- 站在新的历史起点上做好立法工作的几点思考 杨景宇 / 003
- 党领导立法工作需要研究解决的几个重要问题 刘松山 / 008
- 党领导立法工作的几个问题 时鹏远 / 022
- 党领导国家立法的历史与经验 冯玉军 / 032
- 坚持党对立法工作的领导 海南省人大法制委员会 / 049
- 政党在立法程序启动中的作用 江 辉 / 059
- 论党内法规制度体系的立法架构与建设路径 李 亮 / 075
- 中国人大立法过程研究述评 孙 莹 / 089
- 试论人大及其常委会在地方立法工作中的主导作用 付正中 / 103
- 人大主导立法的保障机制 孙晓红 / 114

第二编 法律体系的完善

- 推进重点领域立法、完善中国特色法律体系的几点思考 陈 俊 / 129

完善我国市场法律体系背景下的发展规划立法探析 徐孟洲 宋琳 / 142

刑法结构优化论 王志祥 韩雪 / 157

我国刑法修正的立法理念与模式评述:现状、动向与未来 聂立泽 胡洋 / 168

特定问题调查制度研究 秦前红 王宇欢 / 178

军队改革给军事立法带来的机遇与挑战 付池斌 付煜 / 191

我国反间谍立法的规范分析 赵谦 / 207

立法规划与法律体系之建立 李雅琴 / 219

第三编 科学立法与民主立法

论立法的科学性与主观选择 黄建武 / 233

论立法规划的强化 宋方青 / 245

《立法法》《行政处罚法》《行政许可法》等法律关于规章权限的规定

如何适用问题初探 秦胜军 / 258

委托第三方参与地方立法的工作机制研究 王子正 / 265

公共领域视角下我国网络政治参与的影响及其对策 熊威 / 283

地方立法公众参与的循序推进 刘文静 / 299

传媒舆论监督权立法规制必要性之探究 孙冲 / 315

第四编 现代立法学的理论追问

立法设计的界定、目标与思维方法问题 石东坡 / 333

民法典语言通俗化的实质与实现 刘风景 / 353

立法背景资料的二元性视角 郑泰安 郑文睿 / 383

哈特“开放结构说”的立法反思与现实回应 张玉洁 / 396

第一编 党领导立法 与人大主导立法

站在新的历史起点上做好立法工作的几点思考

杨景宇*

在我们党执政 65 年的历史上,党的十八届四中全会第一次以全面推进依法治国为主题作出全面部署,意义重大、深远。

依法治国,有法可依是前提。立法活动是国家的重要政治活动,关系党和国家事业发展全局。因此,对于有立法权的人大及其常委会来说,我看首先需要准确理解、认真贯彻党的十八届四中全会决定和习近平总书记系列重要讲话精神,站在新的历史起点上做好立法工作。作为一个立法工作者,我想就这个问题讲几点个人的粗浅认识。

一、严肃认真地立良法

党的十五大确立依法治国基本方略以来,特别是随着立法权的扩大、下移(依据最近修订的《中华人民共和国立法法》,省辖市的人大及其常委会全都有了半立法权),我经常想一个问题:是不是有了立法权,制定出了法律法规,自然而然就会实现法治,就可以称得上法治国家?我看,不一定。

十八届四中全会《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》)这个问题作了明确回答,提出:“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”这就是说,治国要有法律,善治要靠良法。可见,法有良恶之分。拿良法来治国,国家才能长治久安、兴旺发达。拿恶法来治国,只会误国,甚至害国。良法、恶法之间,我看还有一种无用之法,中看不中用,不解决问题。如今,

* 第十届全国人大法律委员会主任委员。

中国特色社会主义法律体系已经形成,现行的法律有244部、地方性法规有上万部,用实践来检验,其中有没有恶法?我看,可以说没有。是不是每一部法律法规都称得上良法?我看,难以这样说。无用之法有没有?我看,肯定是有的。有人把有些法律法规条款叫作“残疾条款”(有瑕疵)或者“僵尸条款”(不管用),话虽尖刻,细想起来,恐怕不无道理。因此,四中全会《决定》明确要求“抓住提高立法质量这个关键”,“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”。

提高立法质量,就是要立良法,不立无用之法,更不能立恶法。何为良法?衡量的标准是什么?是不是可以概括为“四个符合”:符合中国基本国情,符合客观规律,符合人民的共同意志,符合可操作、能管事的要求。这四条说起来容易做到难。这是因为,改革开放以来,我国的社会关系、社会利益格局已经发生并且还在继续发生深刻变化,目前我们面临的就是一个过去不曾有过的各种社会矛盾多发、集中和交织叠加的矛盾凸显期。法律的基本功能是调整社会关系的,说到底调整社会利益关系的。通俗地说,法就是在社会矛盾的焦点上砍一刀,什么是合法、什么是非法,什么允许做、什么不许做,一刀下去,令行禁止。这一刀砍准了,就是良法;砍歪了,就是恶法;砍空了,就是无用之法。而要砍准,谈何容易!

正因为法很重要,立良法又很难,我们才更应该知难而上,勇于担当。严肃立法是严肃执法的前提。立法如果不严肃,漫不经心,马马虎虎,所定规矩差之毫厘,执法就会失之千里。因此,做立法工作,为国家建章立制,责任重如泰山,必须如履薄冰、如临深渊,兢兢业业、一丝不苟。严肃认真地立良法,立真正能用来治国安邦的法,最根本、最重要的就是要把坚持党的领导与尊重人民主体地位融为一体,把党的领导贯彻立法活动全过程,以党的方针政策、政治决策为法的灵魂,通过法定程序,充分发扬民主,反复进行协商,把党的主张与人民意志统一起来,成为国家意志。这样,才能坚持对党负责与对人民负责的一致性。

二、处理好立法与改革的相互关系

党的十八届三中全会指出:“改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命,是当代中国最鲜明的特色。”因此,做好新时期的立法工作,首要的问题就是要处理好立法与改革(开放也是改革)的关系。这个

问题,也是说起来容易做到难。为什么说起来容易?因为,实践经验是立法的基础,立法是实践经验的总结,这是常识,谁都懂得。改革开放以来,立法与改革向来就是同步进行的,改革为立法提供实践经验,立法为改革保驾护航。为什么做到难?因为,法律法规的特点是“定”,是方针政策的制度化、定型化,一旦规定下来,全社会都必须遵守,任何组织和个人都不得以任何借口(包括借口“改革”)违法。改革的特点是“变”,是改变现行的体制和规则。用特点是“定”的法律法规去适应特点是“变”的改革要求,难度可想而知。总结多年立法实践经验,破解这个难题的成功做法如下:(1)立法要体现党的改革决策精神,不能因循守旧。(2)立法要着重把实践证明正确的、成熟的改革成果肯定下来;实践经验尚不成熟,又迫切需要立法的,那就先把改革的原则确定下来,并为进一步改革留下必要的空间;尚无实践经验,意见又不一致的,暂不作规定,待条件成熟时再作补充。(3)如果实践证明现行的法律法规有些规定已经不能适应改革和经济社会发展需要,甚至成为改革的障碍,那就及时启动法定程序予以修改或者废止。

四中全会《决定》站在新的历史起点上,要求“做到重大改革于法有据”。有人认为,四中全会提出的这个新举措、新要求意味着,从今以后,要改革先立法。我看,这样的理解不一定全面、准确。我想的问题是,重大改革要于法有据,那么,法又是以什么为据?问题又回到了原点:法只能是实践经验的总结,实践经验是法的基础。经过实践检验,经验成熟的,能行得通的,至少是有科学的而不是主观臆造的典型经验,才能定成法,成熟一部制定一部,成熟几条规定几条。四中全会决定为实现全面推进依法治国总目标所确定的5条原则,其中一条就是“坚持从中国实际出发”。由此可见,以往多年积累的成功立法经验并没有过时。

那么,要求“做到重大改革于法有据”,现实意义何在?回答这个问题,先要明确,这个新举措、新要求是在中国特色社会主义法律体系已经形成、国家和社会生活的各个方面总体上实现了有法可依的前提下提出的。有了这个前提,处理立法与改革的关系,就会遇到下面两种新的情况:

一种情况是,改革涉及的问题,现行的法律法规已经作了规定,却又不能适应进一步改革的要求。在这种情况下,怎样做到“于法有据”?四中全会《决定》

正是按照“坚持从中国实际出发”这一条原则,明确提出了解决问题的办法,即“完善立法体制机制,坚持立、改、废、释并举,增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性”,做到“立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的,要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规,要及时修改和废止”。这两年,全国人大常委会已经在这样做了。

另一种情况是,由于我国的法律体系如今还只是“总体上”覆盖了国家和社会生活的各个方面,这就表明,有些方面至今还是无法可依。这种情况往往说明,这些方面涉及的问题,要么是从改革发展趋势看,会有立法需求,但实践经验还不够,要么是问题本身很敏感,如何处理尚无经验,甚至先行先试的时机也可能尚未到来,总而言之,立法条件尚不具备,却又不能放任不管。怎么办?我们早有这样一条立法经验:凡是重大问题、重要改革,要制定法律法规,一般需要先利用政策来指导,经过群众性的探索试验,即实践检验的阶段。在此基础上,经过对各种典型、各种经验的比较研究,全面权衡利弊,才能立法。我看,在全面深化改革的新形势下,这一条立法的一般性经验仍然值得重视。

三、践行科学立法、民主立法

科学立法、民主立法既是完善中国特色社会主义法律体系的内在要求,又是提高立法质量的根本途径。二者的内涵有区别,相互之间又有联系。

科学立法是党的思想路线(实事求是)在立法中的体现,处理的是立法过程中主观与客观的关系,核心在于尊重和体现客观规律。法是人制定的,法律法规是主观意志的产物,集体意志、共同意志也是主观意志。这个主观意志是正确的还是错误的,由此产生的法律法规是良法、无用的法还是恶法,不在于自我感觉如何,归根结底,要经过实践检验,看它是不是全面、本质地体现了其所调整的社会关系的客观实际和内在规律的要求。规律是由事物的本质决定的,而本质又是隐藏在现象下面,看不见摸不着。那么,怎样才能抓住事物的本质,认识事物运动的客观规律?路径就是,不断总结实践经验。实践证明做对了,想一想为什么对;做错了,想一想为什么错。毛泽东同志曾说过:我们共产党就是靠总结经验吃饭的。因此,践行科学立法,必须坚持实事求是,不唯上、不唯书、只唯实,一切从实际

出发,深入调查研究,总结实践经验,通过光怪陆离、错综复杂的现象,包括真象,也包括假象(假象也是本质的反映),花一番“去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里”的工夫,才有可能做到科学立法。在这个问题上,我根据自己的体会,总结出这样两句话:立一个法,重在抓住本质;立几个法,又要探求立法共同规律。

民主立法是党的工作路线(群众路线)在立法中的体现,处理的是立法过程中少数与多数的关系,核心在于为了人民、依靠人民。前面讲了,法律是调整社会关系的,说到底还是调整社会利益关系的。现在我们面临的现实是,社会主体多元化,社会利益多元化,人民内部矛盾、社会利益关系错综复杂。不同个人也好,不同阶层、群体也罢,他们所直接关心的通常是特殊利益、局部利益、眼前利益。那么,怎样找到特殊利益与共同利益、局部利益和全局利益、眼前利益与长远利益的结合点,正确处理这样三组利益关系,并且形成共识?路径就是,坚持群众路线,充分发挥民主。从民主立法实践看,民主的过程实际上就是反映不同利益的不同主张之间博弈、协商、磨合的过程。共识就是在这个过程中形成的。

科学立法与民主立法尽管内涵不同,但我们有党的领导(党的方针政策、政治决策本身就是坚持实事求是、群众路线的产物),有社会主义制度(在社会主义制度下,人民没有根本的利害冲突),二者又是完全可以在坚持和发展中国特色社会主义的实践中统一起来的。判断法律法规的是非标准是一个科学问题,而民主立法正是通向科学立法的一条重要渠道。一般来说,在党的方针政策、政治决策指引下,经过充分发扬民主,反复进行协商,多数人的认识可能比较接近对真理的认识。当然,有时真理开始也可能掌握在少数人的手里,这没有关系,民主的原则本来就是多数决定、尊重少数。经过实践检验,证明少数人当初的意见对,多数人向真理“投降”就是了。由此看来,把科学立法、民主立法统一起来,实际上就是在立法过程中把党的思想路线(实事求是)和工作路线(群众路线)统一起来。因此,做好新形势下的立法工作,提高立法质量,还是要靠继承和发扬我们党的优良传统,在党中央的领导下,从群众中来、到群众中去,集中起来、坚持下去,经过“实践—认识—再实践—再认识”这样一个循环往复的过程,使我们的主观认识符合客观实际,使我们制定的法律法规符合客观规律,体现人民共同意志,维护人民根本利益,促进经济社会发展,保证国家长治久安,经得起历史和实践的检验。

党领导立法工作需要研究解决的几个重要问题

刘松山*

改革开放以来我国立法的巨大成就,都是在党的领导下取得的。而党对立法工作的领导,又是以党中央和中央办公厅印发的三个重要文件为依据的。第一个文件是1979年8月中共中央办公厅印发的《彭真同志关于制定和修订法律、法规审批程序的请示报告》,第二个文件是1991年2月中共中央印发的《关于加强对国家立法工作领导的若干意见》,第三个文件是2016年2月中共中央印发的《关于加强党领导立法工作的意见》。这三个文件先后对党在不同历史时期如何领导立法工作,提出了一系列要求,对当代中国的立法乃至民主法制建设的全局性事业,产生了广泛深刻影响。三个文件中,特别重要的是2016年2月《关于加强党领导立法工作的意见》(以下简称《意见》)。这是对新的历史时期党如何领导立法工作规定得最详细具体的一个文件,在立法包括依法治国的整体事业中,处于牵一发而动全身的地位,对进一步加强党的领导,做好立法工作,必将产生深远影响。《意见》印发以来,得到各级党组织的有效实施,产生了积极效果。但理论和实践中,对于如何学习、领会和不折不扣地贯彻落实《意见》,仍然有不少重要问题需要研究回答。

一、党领导立法中的“党”是指什么范围的主体

立法工作必须坚持党的领导,是毫无疑问的。但是,什么范围的主体可以叫“党”,谁可以代表党领导立法工作?长期以来,这个问题没有得到统一和明确

* 华东政法大学法律学院教授。

的规范。在中央一级,哪些主体能够代表党领导立法工作,党的中央委员会、中央政治局、中央政治局常委会,当然可以代表党领导立法工作,但是,党的总书记、其他中央政治局常委、中央政治局委员等中央领导人个人,能否代表党领导立法工作?全国人大常委会以及国务院的党组能否代表党领导立法工作?在地方,立法法修改后,除了省一级的地方有立法权外,还有280多个设区的市都获得立法权,那么,一个省委书记、设区的市的市委书记以及省、市的党委常委个人能否代表党领导立法工作?还有,在中央和地方,党委的办公厅(室)、组织部、宣传部等工作机关能否代表党领导立法工作?以上这些都是需要明确规范的重要问题,否则,就会给党领导立法工作带来很多困境和不顺。比如,实践中,不少地方经常出现党委书记或者一名党委常委就可以决定是否制定一件法规的情况,而一个省、市是否制定一件政府规章,以及这个规章规定什么样的内容,则更是常常由作为省委、市委副书记的省长、市长个人决定。有的地方党委办公厅、研究室等机构及其负责人的意见也经常能决定立法的内容和走向。

如何界定党领导立法的主体范围,涉及对1982年《宪法》的理解。这部《宪法》在序言中写了党的领导,但是,“党”是指什么范围的主体,宪法并没有明确界定。主持制定这部宪法的彭真,在宪法制定后的不同场合,对这个范围的表述也不尽一致,从党中央到国营工厂的党委,都包括在内。但是,修宪时任彭真秘书的项淳一却把“党”的范围限定在党中央。他认为,“只有中央的领导才是代表党的领导,任何一个党组织或者领导人如果离开了党的路线、方针、政策,都不能代表党说话,不能说反对支部书记或者反对某个领导人就是反党”。但是,除了党中央以外,其他的各级党组织和个人又以什么名义才能实行领导呢?项淳一的解释是,“当然,党的组织和个人在执行党的正确的路线和政策时,他是整个党的一部分,是代表党的”。据笔者所阅,最早将宪法中“党”的范围明确地界定为党中央的,大概就是项淳一了。但长期以来,在认识 and 实践中,究竟谁才能代表党,是存在不少模糊和混乱的,领导立法工作的主体就是一例。

实际上,即使将领导立法工作的“党”界定为党中央,也有一些问题需要研究。比如,一级党的组织及其负责人在领导立法时贯彻党中央的方针政策,能否说这个党的组织及其负责人就代表了党中央?比如,党中央的领导人常常可以代表党中央作出很多重要的政治和法律行为,但是,如果有关方面在立法中对党

的方针政策的理解发生意见分歧,该领导人出面协调时,他个人的意见能否代表党中央,能否说成是党中央的意见?再如,地方立法的不少内容具有自主性和创新性,并没有党中央直接的方针政策依据,地方党的组织及其负责人对这类立法工作提出意见和主张时,能否说是在代表党?

《意见》没有从正面对党领导立法工作的主体作明确规范,只是根据具体情况,提出了党中央、中央政治局常委会议、中央政治局会议、全国人大常委会党组、国务院党组、有立法权地方的党委以及地方党委的主要负责同志等主体,在不同立法事项中的具体领导任务和方法,但这些具体要求尚不能解决实践中出现的各种问题。比如,一些党组织和个人虽然承担一定的领导立法工作职能,但能否说这些组织和个人就代表了党?再如,一些党的组织和个人虽然没有在文件中出现,但实际却在立法工作中发挥重要作用,能否说这些组织和个人是在领导立法工作?所以,谁有权代表党,如何代表党,以及在多大范围和程度上代表党领导立法工作,是一个需要全面和慎重研究回答的问题。

二、党领导立法工作的性质是什么

通常来说,党的领导包括政治、思想和组织的领导。党对立法工作的领导当然也包括政治、思想和组织的领导,但立法是一项非常特殊的工作,党领导这项工作的特殊性在哪里呢?对于这个问题,彭真在1979年向中央的报告中没有直接点明,但他在具体工作中将党对立法工作的领导界定为政治领导。1991年中央《关于加强对国家立法工作领导的若干意见》,对党领导立法工作的性质是这样界定的:“中央对国家立法工作主要实行政治即方针政策的领导。”这实际是彭真所持观点的延续。2016年的《意见》也类似这个表述,叫“坚持主要实行政治领导,即方针政策领导”。由此可见,按照中央一贯的意见,党对立法工作的领导,在性质上,主要是政治领导,即方针政策的领导。

将党对立法工作的领导,定性为主要实行政治领导即方针政策领导,符合党的宗旨和人民代表大会制度的要求,但仍然有几个问题需要研究回答:

第一,这种政治领导是不是必须服从?现在,实践中对党领导立法工作,有一种看法,就是人大及其常委会立什么法、什么时候立法,在一部法中规定什么内容,只要党组织及其领导人、负责人提出了意见,人大及其常委会就必须服从,

认为只有这样,才能确保将党的主张上升为国家意志。但是,又有一种观点认为,党的领导,要靠它的路线方针政策正确来实现。1982年《宪法》制定时,彭真在向全国人大常委会所作的《宪法》修改草案的说明中,对党的领导也是强调“正确”二字的,其中一个重要内容就是“坚持党的领导”,最根本的、最主要的是靠党的思想政治领导的正确,靠党的路线、方针、政策的正确。这就把“正确”放到出发点和落脚点的位置。应当说,彭真的这个说法是立宪的原意。现在的问题是,如果将党对立法工作的政治领导理解为必须服从,与立宪的原意显然有差距,但如果将党的领导理解为正确的方针政策的领导,那么,在党的方针政策还没有经过实践检验是否正确时,如何在实践中具体地理解和执行党对立法工作的领导?能否要求立法机关无条件地服从呢?

第二,如何理解方针政策?日常工作中,我们习惯说党对立法工作实行方针政策的领导,但细究下来就发现,有不少问题长期以来似乎没有引起思考重视。比如,什么叫方针政策?方针政策的条件和标准是什么?什么样的方针政策才可以做领导立法的根据?再如,谁有权制定方针政策?党中央当然有权制定方针政策,但是,地方党委是否有权以及在什么样的范围内可以制定方针政策?党组织的工作机关能否制定方针政策?党的领导人或者党组织的负责人个人的讲话和批示能否叫方针政策?又如,如何保持方针政策的连续性稳定性?提出这些问题,是因为实践中,党通过方针政策领导立法遇到不少困惑。比如,有的地方,省委书记、市委书记,省长、市长或者其他的党委常委讲一句话,作一个批示,党组织开会形成一个会议纪要,党委办公厅发一个文件或者与政府办公厅联合发一个文件,人大及其常委会就通过立法的形式来落实。再如,有的地方,根据前一届党委制定的方针政策,有关部门已经启动立法程序,但党委换届后,方针政策虽然未被否定,受重视程度却大幅下降,这样的方针政策实际就不能领导立法了。

第三,除了方针政策之外,是不是还有其他的领导?如何去理解方针政策之外的领导?这有两个问题:首先,如前所述,实践中,各级党的组织及其领导人或者负责人在党的方针政策之外对立法施加的影响应当受到重视并予以规范。其次,党对立法工作的领导,是否包括路线的领导?我们讲党的领导,习惯称路线、方针、政策的领导,但对于立法工作,《意见》强调的是方针政策的领导,那么,是

否还包括路线的领导?我们党自成立以来,坚持什么样的路线,始终是一个根本性问题,路线的冲突甚至斗争几乎从未间断。当代中国,举什么样的旗,走什么样的路,在立法领域就有十分尖锐的冲突甚至斗争。比如,在国家机构的组织与职权方面,是走西方国家的三权分立道路还是坚持人民代表大会制度,在经济制度方面,是坚持公有制为主体,还是走私有化的道路,都有尖锐分歧,这是典型的立法路线的分歧。那么,党对立法工作的领导,能否排除路线领导?恐怕不能。路线领导是根本性的领导。

第四,一级党委特别是地方党委的方针政策,有没有正确或者不正确、合法与不合法的区分?坚持党对立法工作的领导,是不能动摇的政治原则,但如果一个地方党委的方针政策并不符合本地区的实际情况,群众认为是不正确的,并不赞成。在这种情况下,如何理解和执行党对立法工作的领导?应当建立什么样的机制来避免用群众不赞成的方针政策领导立法工作?地方党委的方针政策还有一个是否与宪法法律相抵触的问题,如果某一方针政策违背了宪法法律,而依照宪法法律的规定,地方人大及其常委会在本行政区域内又负有监督宪法法律实施的职权,这种情况下,如何来理解和贯彻党的方针政策对立法工作的领导?

三、党应当用何种方式领导立法工作

按照1979年彭真给中央的报告,党领导立法工作的方式主要有两种:一种叫“审批”,即“今后新草拟的和修订的法规,在提出前都由主管草拟的或负责修订的国务院或人大直属的机关,报请中央审批”。另一种方式叫“原则批准”,即主管部门“应将拟定或修订的法规要解决的主要问题和意见,请示中央原则批准”。这两种方式中,前者是指,要不要制定一部法律,事前需要报请中央“审批”,而后者是指,已经确定要制定或修改一部法律了,须将法律所解决的主要问题报请中央“原则批准”。对于要不要制定一部法律,中央把关很严,而在确定制定或修改一部法律后,中央的把关是原则性的。

所有立法,实际都可分为两个大的阶段:一是立法的准备阶段;二是立项或者提出议案后的审议决定阶段。其中,准备阶段是立法的总开关,那么,党如何把好这个总开关呢?按照《意见》的要求,党中央除了直接提出宪法修改和解释的建议外,还审定立法规划计划,提出立改废释意见建议,讨论同意政治方面立