

《立法法》修改：理念原则、 机制创新与完善建议

冯玉军*

目次

- | | |
|----------------|--------------------|
| 一、引言 | 四、《立法法》修改的体制机制创新 |
| 二、《立法法》修改的主要问题 | 五、《立法法(修正草案)》的完善建议 |
| 三、《立法法》修改的理念原则 | |

摘要 《立法法》再次修改是新时代立法工作的一件大事。经过全国人大常委会两次审议的《立法法(修正草案)》，贯彻落实习近平法治思想和党的二十大报告精神，对标第五次宪法修正案和法治国家建设的立法要求，科学回答了新时代新征程“为什么立”“立什么”和“怎么立”的问题，体现出坚持以习近平法治思想为指导、坚持党对立法工作的全面领导、坚持人民主体地位、坚持倡导和弘扬社会主义核心价值观、坚持改革和立法的辩证统一等理念原则，已经具备了很好的理论与实践基础。但要进一步健全立法体制、完善立法程序、提高立法效能，还需推进夯实优化科学、民主和依法立法，切实发挥人大主导立法的作用，建立高效的立法工作协调机制，建立系统的立法论证咨询机制，建立智能化的立法信息技术支撑体系。在此基础上，贯彻吸收党的二十大报告精神和最新立法成果，完善全国人大及其常委会的专属立法权，完善授权立法制度，确立设区的市的立法主体地位，完善区域协同立法工作机制，完善备案审查衔接联动机制。

关键词 《立法法》修改 主要问题 理念原则 体制机制创新 完善建议

一、引言

党的二十大报告以“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”为题，要求“加强重点

* 中国人民大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究院副院长、当代政党研究平台研究员、法学院教授、法学博士。本文系研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重点项目“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系研究”(项目编号：22AZD059)、2022年度国家社会科学基金重大项目“习近平法治思想的原创性贡献及其理论阐释研究”(项目编号：22&ZD198)及中国人民大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究工程(项目编号：22XNQ003)的阶段性成果。

领域、新兴领域、涉外领域立法”“全面推进国家各方面工作法治化”，特别强调“统筹立改废释纂，增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”，深入阐明了新时代立法工作的重点工作和目标任务，为坚持以习近平法治思想为指引，以良法促善治，建设更高水平的法治中国拓展了空间。在这一伟大进程中，贯彻习近平法治思想关于立法的重要论述和党的二十大精神，落实第五次宪法修正案和相关决策部署，把握《立法法》再次修改的重大契机，进一步加强党对立法工作的领导，发挥全过程人民民主的显著制度优势，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，坚持党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，坚持倡导和弘扬社会主义核心价值观，坚持改革和立法的辩证统一，有效推进科学立法、民主立法、依法立法，总结立法规律和实践经验，创新完善立法体制机制，靠集创新解难题，向统筹协调要效益，全面推进国家各方面工作法治化，具有突出的理论和实践意义。

2022年10月27日，包含31项内容的《立法法（修正草案）》（以下简称《修正草案》）首次提请十三届全国人大常委会第三十七次会议审议，10月31日该《修正草案》公开征求意见，对修法的必要性和重大意义，修法的总体要求、重要原则和工作过程，《修正草案》的主要内容作了较为详细的说明。《修正草案》贯彻党的二十大精神，同党和国家的战略擘画及法治发展同频共振。总则部分增加了习近平法治思想、全过程人民民主、弘扬社会主义核心价值观、立法与改革决策衔接统一等内容。还有加强宪法实施和监督，明确合宪性审查要求，完善备案审查制度，设立基层立法联系点，建立区域协同立法工作机制等内容。此次修法具有影响范围大、涉及制度广、增加条文多、修正问题细等突出特点，广受社会关注。12月27日，增补了相关意见建议的《修正草案》提请十三届全国人大常委会第三十八次会议二次审议。《修正草案》二审稿补充规定了全国人民代表大会及其常委会坚持科学立法、民主立法、依法立法，通过立改废释纂等多种形式，形成科学完备、统一权威的法律规范体系等内容，既有对总则部分理念原则的全新阐述，又有具体条款的优化完善。

本文以《修正草案》两次审议稿为标靶，本着学理阐述和高维修正的态度，分别从《立法法》修改的主要问题、理念原则、机制创新和完善建议四个方面展开论述。

二、《立法法》修改的主要问题

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中强调指出：“形势在发展，时代在前进，法律体系必须随着时代和实践发展而不断发展。要完善立法规划，突出立法重点，坚持立改废并举，提高立法科学化、民主化水平，提高法律的针对性、及时性、系统性。要完善立法工作机制和程序，扩大公众有序参与，充分听取各方面意见，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系，发挥立法的引领和推动作用。”^{〔1〕}这个表述从政治和全局的高度阐明了新时代立法工作担负的使命责任，为完善科学完备、统一权威的中国特色社会主义法律体系提供了遵循的依据。

《修正草案》的一审稿和二审稿忠实体现了上述精神，对标对表党的二十大提出的立法要求，围绕建设中国特色社会主义法治体系、法治国家，坚持走中国特色社会主义法治道路的目标路径，为加强改进立法工作，完善法律体系，科学回答了新时代新征程“为什么立”“立什么”和“怎么立”的问题。

“为什么立”，涉及立法的定位与价值。《立法法》第1条给出立法宗旨的一般性表述：“为了规范立法活动，健全国家立法制度，提高立法质量，完善中国特色社会主义法律体系，发挥立法的引领和推动作用，保障和发展社会主义民主，全面推进依法治国，建设社会主义法治国家。”党的二十大报告提

〔1〕 中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室编：《习近平法治思想学习纲要》，人民出版社、学习出版社2021年版，第88页。

出要以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的新时代中心任务,为《立法法》的与时俱进提供了更高目标和更深意旨——新时代立法活动要以实现人民群众对美好生活的向往为主轴,坚持中国共产党领导,坚持中国特色社会主义,实现高质量发展,发展全过程人民民主,丰富人民精神世界,实现全体人民共同富裕,促进人与自然和谐共生,推动构建人类命运共同体,创造人类文明新形态。

“立什么”,涉及立法的渊源与内容。《修正草案》虽然未对《立法法》第2条所规定的法律渊源(法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例)予以变更,但在附则部分明确新增了两类渊源形态:其一“全国人民代表大会及其常务委员会作出有关法律问题的决定,适用本法的有关规定”(二审稿第114条);其二“国家监察委员会根据宪法和法律、全国人民代表大会常务委员会的决定,制定监察法规,报全国人民代表大会常务委员会备案”(二审稿第116条)。《立法法》作为一部“助产法”,其本身并不直接规定具体领域、部门、方面的立法内容,但为了切实保障创制出高效优质的法律法规,《修正草案》就特定事项明确了与立法内容息息相关的权限范围程序和新的原则要求。前者如,新增规定:“国务院可以根据改革发展的需要,决定就行政管理等领域的特定事项,在一定期限和规定范围内暂时调整或者暂时停止适用行政法规的部分规定。”(二审稿第77条)《修正草案》一审稿将原有“环境保护”事项改为“生态文明建设”事项,一词之改,使得该项立法的涵摄面更宽、也更加精准明确;二审稿在此基础上,又增加了“基层社会治理”的立法事项,不仅在理论上解决了围绕“等”字是等内等还是等外等的学术争论,而且极大扩展了地方立法的实践空间(二审稿第79条、第90条)。后者如,“全国人民代表大会常务委员会通过立法规划和年度立法计划、专项立法计划等形式,加强对立法工作的统筹安排。编制立法规划和立法计划,应当认真研究代表议案和建议,广泛征集意见,科学论证评估,根据经济社会发展和民主法治建设的需要,确定立法项目,增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。”(二审稿第55条)

“怎么立”,涉及立法的途径与方法。一是通过立法贯彻实施宪法的方式方法和路径渠道,健全保证宪法全面实施的制度体系。《修正草案》除依据宪法,将《立法法》中的法律委员会统一改为“宪法和法律委员会”之外,进一步完善了备案审查制度,增加规定主动审查和专项审查、备案审查衔接联动机制、法律法规清理等内容。二是把全过程人民民主重大理念和实践成果转化为法律制度和机制要求,更好坚持立法为民,把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉,贯彻到立法工作的各环节、各方面。三是规范社会主义核心价值观融入立法的方式和路径,将社会主义核心价值观科学有效地转化为具有刚性约束力的法律规范,通过法律规范来引领道德风尚,实现法安天下、德润人心。四是进一步完善科学立法、民主立法、依法立法的体制机制,围绕中心大局,以科学的理念、丰富的经验、扎实的法理支撑,提高立法质效。

三、《立法法》修改的理念原则

问题决定思路,立法理论引导立法实践。此次修法特别是对总则部分的修改,体现出如下理念原则:

(一) 坚持以习近平法治思想为指导

新时代立法工作,离不开正确的思想引领。《修正草案》按照宪法修正案相关内容和党的二十大精神,对《立法法》第3条做了较为全面的增补修改,明确规定:“立法应当坚持中国共产党的领导,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,建设中国特色社会主义法治体系,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家。”习近平法治思想是马克思主义法治理论同中国实际相结合的最新成果,是

21世纪马克思主义法治思想,它从历史和现实相贯通、国际和国内相关联、理论和实际相结合上,深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题,是新时代全面依法治国的行动纲领,推动中国特色社会主义法治理论和实践实现新飞跃。^{〔2〕}

立法坚持以习近平法治思想为指导,就要贯彻“十一个坚持”的核心要义,将其深具战略性、实践性、真理性、指导性的新理念新思想新战略体现在立法的程序和内容当中,适应统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局新形势新要求,正确处理政治和法治、改革和法治、发展和安全、依法治国和以德治国、依法治国和依规治党的关系,落实法治中国建设规划和战略布局,为全面推进国家各方面工作法治化做出先导。“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”是党的二十大提出的重大创新命题,讲清了全面依法治国与全面建设社会主义现代化国家的关系,只有坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,才能使我国社会在快速发展和深刻变革中既生机勃勃又井然有序,实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,实现建成社会主义现代化强国的战略目标。

(二) 坚持党对立法工作的全面领导

党领导立法是推进新时代立法的政治保证。2014年党的十八届四中全会通过的《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“党的十八届四中全会《决定》”)指出,“把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验”。^{〔3〕}2018年,党中央成立中央全面依法治国委员会,加强党中央对全面依法治国的集中统一领导。2019年《中共中央关于加强党的政治建设的意见》提出,制定和修改有关法律法规要明确规定党领导相关工作的法律地位。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》提出,完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。

从文本看,《修正草案》并未改变“立法应当坚持中国共产党的领导”的表述,但将“符合宪法的规定、原则和精神”之合宪性内容挪后至第4条,同立法合法性、统一性原则合并,逻辑上更加融贯一致,有助于从国家整体利益出发,维护社会主义法制的统一、尊严、权威。第3条则突出强调党的领导与指导思想,具有重要的政治意义。从实践看,自2015年《立法法》第一次修改以来,中央采取了一系列措施加强党对立法的领导,已形成较为完善的组织和制度体系。

组织体系上:(1)加强党组建设和领导。2019年,中央政治局会议审议通过《中国共产党党组工作条例》,其中规定县级以上人大常委会一般应当设立党组;省级以上人大的专门委员会,经批准可以设立分党组。党组担负在立法中“把方向、管大局、保落实”的重要职责。(2)以党内规范性文件的形式明确党对立法工作领导的体制机制。2016年2月,中共中央印发《关于加强党领导立法工作的意见》,明确有立法权地方的党委要领导本区立法工作,对领导事项和范围做了拓展规定,为新时代更好地把党的领导贯彻到立法工作的全过程和各方面提供了坚实基础和制度保障。(3)发挥中央全面依法治国委员会的作用,加强党中央对全面依法治国包括立法工作的集中统一领导。

制度体系上:(1)加强和完善党对立法规划和重大立法事项的审核、批准制度;(2)加强和完善重要立法事项的请示汇报制度;(3)健全和完善党领导立法工作的党内规范制度;(4)加强党对

〔2〕 参见冯玉军:《中国特色社会主义法治理论体系划时代创立的实践证成》,载《人民论坛》2020年第33期,第96页。

〔3〕 《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。

立法工作的组织领导和督导落实制度；(5) 加强党组建设和领导，党组议事、决策应当坚持集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定，重大决策应当充分协商，实行科学决策、民主决策、依法决策。另外，在完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局基础上，立法工作和行政决策、监察工作、司法工作等各方面的关系得以理顺，促进了法治体系互联互通、统筹协调。

需要指出的是，《修正草案》强调“立法应当坚持中国共产党的领导”理所应该，但对党如何领导立法，采取何种工作机制和工作方法贯彻落实，该条及后文则均未涉及。笔者建议第3条单列第2款，明确“党领导立法的适用原则”，即：“党中央及省、设区的市党委批准立法规划与立法计划；党中央及省、设区的市党委提出重大立法建议；起草政治方面的法律法规草案；立法中涉及重大体制或重大政策调整的必须报请党委讨论决定等。”也可依照中共中央《关于加强党领导立法工作的意见》，将有关制度规定在分则的相应条款中。

（三）坚持人民主体地位

坚持人民主体地位，把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程，使法律充分体现人民意志，是新时代立法工作的核心价值与现实依托。习近平总书记指出：“我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位，也保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。这是我们的制度优势，也是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根本所在。”〔4〕全过程人民民主是近代以来党团结带领人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果，是社会主义民主政治的本质属性，也是最广泛、最真实、最管用的民主。这一符合中国国情的民主新形态真正坚持并充分彰显人民主体地位，把人民当家作主真正落到实处。

《修正草案》新增了第5条第1款“立法应当坚持以人民为中心，坚持和发展全过程人民民主，尊重和保障人权，保障和促进社会公平正义”（二审稿）。这很好地体现了社会主义民主政治理论和习近平法治思想的创新性命题，内容精当，宣示了立法为民，使每一部法律都成为反映人民意志、得到人民拥护的“良法”的价值追求。在这一理念原则指引下，从保障人大代表全过程深度参与立法工作，到加强基层立法联系点建设；从法律草案广泛征求意见到积极反馈立法意见采纳情况，再到健全立法起草、论证、协调、审议机制……《立法法》的许多条文都强调体现人民的意志，发扬社会主义民主，坚持立法公开，保障人民通过多种途径参与立法活动，从而有利于发挥支持人民当家作主的强大制度合力和治理效应。不过，贯彻“全过程民主”不仅限于设立基层立法联系点（《修正草案》二审稿第57条），还体现在代表团和常务委员会分组会议“审议法律案时，提案人应当派人听取意见，回答询问”（《立法法》第18条、第31条）。对于列入议程的法律案，立法机关“应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式”（《立法法》第36条）。事实上，还应体现在立法审议公开这一重要的民主程序当中。建议《立法法》第37条增加第2款规定：“对人大常委会审议法律的过程及其意见，人大常委会会议通过适当的形式向社会公开。”

（四）坚持倡导和弘扬社会主义核心价值观

相对于法治国家、法治政府，法治社会着眼于社会文化和生活实践的法治化，是社会主义法治体系建设的重要环节。其一，法治社会是法治国家和法治政府的基础环境与根植土壤。只有文本上的法律体系，没有现实的法治社会，不是真正的法治；只有政府奉法依法，社会组织和普通公民置身法外，也不是真正的法治。其二，建设法治社会是中国社会转型期和文明过渡期的基本诉求。建设法治社会既是对传统中国人情社会的反思重构，旨在改变认“人”不认制度、重感情不顾规则的法律虚无主义状态；同时也

〔4〕 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路》（2014年10月23日习近平同志在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话）。

要求坚持依法治国和以德治国相结合,将社会主义核心价值观全面融入到法治建设的各个环节,实现程序正义和实体正义的再统一,天理国法人情的再统一,社会主义法治文明与传统法治文明、西方法治文明的再统一。其三,建设法治社会是中国经济社会发展到一定阶段(全面深化改革和全面建成小康社会的新常态阶段)对国家与社会治理提出的崭新要求。经济不稳定因素增多、社会风险加大、生态环境失衡带来了日趋复杂的社会公共事务、日益多元的社会诉求、日趋紧张的人际关系、日益冲突的人与自然关系和心理焦虑。为此,创新社会治理,弘扬法治精神,以国家立法的形式引领社会主义主流思想价值、发展充满活力的政党民族宗教阶层关系、打造共建共治共享的社会治理格局,实现社会和谐稳定安定有序,已成为转型中国弥合社会系统、实现文明再造、建设高水平法治社会的核心共识。

《修正草案》新增了第7条:“立法应当倡导和弘扬社会主义核心价值观,坚持依法治国和以德治国相结合,铸牢中华民族共同体意识,推动社会主义精神文明建设。”这一崭新立法例及其治理理念,将有助于促进社会环境的法治化、文明样态的法治化,以社会稳态替代社会变态和风险局面,以民主科学之法治理性战胜诉诸政治恐怖、宗教极端、民族分裂等危害国家安全的活动。

(五) 坚持改革和立法的辩证统一

当代中国的立法同西方国家立法的一个重大区别是,中国的立法都是改革背景下和改革进程中的立法。立法与改革天然具有内在的张力,二者是辩证统一的关系。立法是要把稳定的、成熟的社会关系上升为法,其特点是“定”;而改革是要“改变”已经稳定下来的生产关系和上层建筑中的某些社会关系。从表面看二者似乎是互相冲突、不可调和的。然而,立法是改革重要的制度保障,可以作为改革的引领和动力,也是巩固和确认改革的经验和成果的重要方式;而没有改革,那些阻碍生产力发展的社会关系就失去了立法的必要性和进步意义,立法也会缺乏所必需的经验、基础以及可以预见的方向。^{〔5〕}1998年,李鹏同志在九届全国人大常委会第一次会议上指出:“改革有一个不断深化的过程,改革的难点也是立法的难点。这就要求在立法中把握好一个恰当的‘度’。”^{〔6〕}要掌握好立法与改革的平衡点,不偏颇于任何一方。栗战书委员长指出:“要统筹做好与改革相关的法律修改工作”,“做到改革和立法相统一、相促进^{〔7〕}”。

《修正草案》新增了第8条:“立法应当适应改革开放需要,坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,引导、推动、规范、保障相关改革,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用。”坚持改革和立法的辩证统一,就是要将改革决策和立法决策很好地结合起来,正确处理法律的稳定性与变动性、现实性与前瞻性、原则性与可操作性的关系,探索规律,把握节奏,努力做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。对比较成熟、实践证明行之有效的,要及时上升为法律;对实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序做出授权;对不适应改革要求的法律法规,要及时修改和废止。^{〔8〕}

四、《立法法》修改的体制机制创新

《立法法》修改要实现中央确定的总体要求,还需在理念原则指导下,进一步健全立法体制、完

〔5〕 参见刘松山:《立法与改革的平衡点怎么找》,载《北京日报》2014年5月5日,第17版。

〔6〕 全国人大常委会办公厅秘书一局编:《第九届全国人民代表大会及其常务委员会会议大事记》,中国民主法制出版社2003年版,第593页。

〔7〕 2018年10月26日全国人大常委会委员长栗战书在第十三届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上的讲话,载《全国人民代表大会常务委员会公报》2018年第6期,第686页。

〔8〕 参见冯玉军:《党领导国家立法的历史与经验初探》,载《党内法规研究》2015年第6期。

善立法程序、提高立法效能。相应的体制机制创新主要有：

（一）夯实优化科学、民主和依法立法

《立法法》的核心任务是提高立法质量。而要提高立法质量，首先必须从立法科学性、民主性和合法性三个方面保证所立之法为良善之法。其次要统筹多种立法形式，增强立法系统性、整体性、协同性、时效性，保证所立之法为高效之法。《修正草案》对此做了重要新增规定：“全国人民代表大会及其常务委员会坚持科学立法、民主立法、依法立法，通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式，形成科学完备、统一权威的法律规范体系。”（二审稿第53条）这为后续创制良善、高效之法指引了方向。

关于前一个方面，科学立法的核心在于尊重和体现客观规律。实现科学立法，需要优化立法职权配置，坚持立、改、废、释、纂并举，健全立法起草、论证、协调、审议机制，完善法律草案表决程序，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，提高法律法规的可执行性、可操作性；对于涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全的法律抓紧制定、及时修改。民主立法的核心在于为了人民、依靠人民，切实贯彻全过程人民民主。这需要公众有序参与，立法者充分听取各方面意见，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系，使每一项立法都符合宪法规定和精神、反映人民意愿、得到人民拥护，以良法促进发展、保障善治。依法立法的核心在于，立法应当依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一和尊严。我国是单一制的社会主义国家，地域辽阔，人口众多，各地社会、经济、文化发展很不平衡，在制定法律、行政法规、监察法规、地方性法规时，要防止部门和地方利益的法律化、防止肆意侵犯企业产权和公民合法权益，防止收入与福利差距扩大，以及妨碍公平竞争的情形。

关于后一个方面，此次《立法法》修改系统总结了新时代十年立法工作适应“四个全面”战略布局需要，坚持立改废释纂和决定并举，多种立法形式广泛灵活运用，取得的积极而显著的立法成就，并将之入法。具体而言，除制定新法外，一是修改法律逐步成为立法工作的重要内容；二是及时废止不适应社会新形势的法律，消除经济社会发展的制度障碍；三是通过法律解释明确法律规定的含义，促进法律正确、有效实施；四是通过授权允许先行先试，支持和推动相关领域改革；五是通过做出有关法律问题和重大问题的决定，确保贯彻落实党中央的重大决策部署；六是民法典颁布之后，积极探索在其他领域开展法典编纂研究，推动法律规范法典化、法律制度系统化；七是适时开展法律清理，保证法律体系内部和谐统一。

（二）切实发挥人大主导立法的作用

人大主导立法，是指有立法权的人大在制定规范性法律文件时，相较于其他主体更具有宪制基础和国家立法的优势地位，在立法过程中理应把握方向、统筹规划、主导进程，发挥组织协调作用。需要强调的是，《立法法》第51条“全国人民代表大会及其常务委员会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”在《修正草案》一审和二审稿中均被删去。这并不意味着取消了人大在立法工作中的主导权，而是通过后续条款的增补修订做了更加细致和具体的规定。

人大主导立法主要从如下几方面着手：一是协调好全国人大和全国人大常委会立法的关系，充分发挥人大立法职能，强化上位法对下位法的监督统合作用，保证法制统一。既保障人大在立法过程中的主导作用，使立法最大程度地反映人民意志，又强化对其立法活动的有效监督，是当下立法工作不可偏废的双重价值追求。后者需要通过强化法律草案公开征求意见、立法听证等外部监督方式和完善法律撤销机制、效力冲突解决机制等内部监督方式，保证人大立法的质效。二是处理好人大立法和行政立法、监察立法、地方立法的关系，科学厘定授权立法的范围、事项、时限，以人大为中心展开有效的立法协调和宪法法律监督，保证行政立法、监察立法和地方立法与宪法

法律的统一,从体制机制和工作程序上有效防止地方、部门和局部利益的法律化。三是发挥好专门委员会和常务委员会工作机构在立法运作程序中的作用,充分发挥其在立法调研(二审稿第18条)、法律草案起草(二审稿第57条)、立法项目征集(二审稿第55条)、立法论证(二审稿第38条)、立法后评估及向常务委员会反馈报告(二审稿第67条)、主动审查报送备案的规范性文件并反馈意见(二审稿第107条和第108条)、将备案审查与研究情况向有关国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民反馈或公开(二审稿第110条)等方面的职能。四是常委会及其所属立法机构要担当起立法规划计划编制并督促落实职责(二审稿第55条),指导政府按照立法工作计划确定的责任分工及时组织起草法规草案、按时提请审议,推动政府加强法规起草工作的统筹协调。五是最大程度发挥人大代表和常委的主体作用,加强人大主导立法的平台保障和人才队伍建设,优化人大代表立法培训教育机制,提高代表综合素质;建立监督管理机制,加强代表作风建设;建立工作保障机制,发挥代表履职作用;建立激励考评机制,推动工作科学发展;^{〔9〕}提高人大常委会有丰厚学养和法治实践经验的专职常委比例;等等。

(三) 建立高效的立法工作协调机制

立法协调是立法机关在立法过程中,就法案中涉及的相关问题,组织有关国家机关或组织、区域、个人进行探讨、协调、会商,达成共识并做出决定的活动。实践中,立法协调对于把握利益诉求、疏通利益表达、实现利益平衡,推进立法科学化、民主化,提高立法质量,都不可或缺。2014年2月28日,习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二次会议的讲话中,就立法协调提出重要要求:“在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”党的十八届四中全会《决定》对拓宽各方参与立法也提出了明确要求,“健全立法机关和社会公众沟通机制,开展立法协商,充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用,探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拓宽公民有序参与立法途径,健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制,广泛凝聚社会共识”。^{〔10〕}

建立高效的立法工作协调机制,一要发挥好人大在立法协调中的主导作用,明确立法机关特别是人大常委会工作机构的立法工作协调责任,在创制、修改、废除、解释、编纂、清理法律文件及进行备案审查时,充分有效地平衡协调利益关系、解决具体问题、听取和吸纳企事业单位、社会组织、人民团体、各领域专家及公众意见。二要发挥好党对立法协调的领导核心作用,立法规划计划、重要立法项目、立法中的重大事项等向党委请示报告,凡立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党委讨论决定。有立法权的党委主要负责人做到“重点立法工作亲自过问、重要立法项目亲自推进、重大立法问题亲自协调”,确保党对立法中重大问题的领导权、决策权。充分发挥人大常委会党组和人大各专门委员会分党组,在立法中“把方向、管大局、保落实”的作用。三要健全立法项目的工作协调机制,对列入计划、规划的立法项目,特别是对重点项目成立项目推动工作协调小组,自始至终协调解决立法过程中出现的具体问题,推动统一思想、达成共识,难以达成一致的则提出立法决策意见,报党委进行立法决策,防止立法久拖不决。四要确保发挥政府在立法协调中的依托保障作用。政府是法律制度的主要执行者、实施者,也是法律制度设计是否合适的重要检验者、评价者。政府承担着参与人大立法和依法制定行政法规与政府规章的职责任务。要发

〔9〕 参见赵俊杰:《提升人大代表履职能力》,载《求是》2011年第6期。

〔10〕 《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。

挥政府在总结、归纳、提炼实践经验中的作用;发挥政府比较熟悉情况、主导政策执行、工作经验丰富、获取信息全面等优势;发挥政府起草法案、提案等的优势;发挥政府便于执法检查、评估评价,发现问题并及时修改完善的优势。五要推动专家学者与社会公众在立法协调中的广泛参与,充分发挥智库作用;完善社会各界参与立法选项和立法听证,使立法听证常态化、便捷化;完善第三方评估制度,向社会公开评估报告及报告采纳情况,调动社会公众参与积极性,提高立法参与质量。

(四) 建立系统的立法论证咨询机制

党的十八届四中全会《决定》要求“探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制”。^{〔11〕} 这项工作在《立法法》相关条款中有所涉及,但还需要通过修法进一步规范化并使之常态化。立法是国家的重要政治活动,关系党和国家事业发展全局。创制修改废除法律时经常涉及重大利益调整问题,立法机关需要邀约学有专长、把握规律的专家学者参与进来,对相关立法进行论证咨询。

具体形式包括:一是进行立法计划项目论证。委托有关大学、科研机构组成专家论证组,对项目进行专题论证,提出论证报告。对立法中为法律规范设计提供关键情况、提出关键意见、提交关键方案的,实行评奖鼓励。二是参与法律法规的起草、审议、修改、清理及立法监督工作。立法机关提出立法调研题目,通过书面征求意见、组织开展课题研究、召开座谈会论证会等多种形式听取意见建议。对法律法规草案有关问题存在重大分歧意见或者涉及利益关系重大调整,需要集中听取专家学者意见的,可以依照有关规定邀请专家学者参加听证会听取意见。三是开展立法评估。各级立法机关可以委托高水平研究机构或专家团队开展立法前、立法中和立法后的独立评估,提出理性科学的评估报告。“立法前评估”是对法律法规草案中主要制度规范的可行性、法律出台时机、法律实施的社会效果和可能出现的问题进行评估(《立法法》第39条);立法后评估是对有关法律法规或其有关规定进行实施效果评估。立法机关应对评估报告中的批评性意见及时吸收反馈。四是进行立法理论研究。立法机关同科研院所和有关科研平台合作,进行针对性的立法理论研究,把握立法规律,提炼立法新概念新命题新理论。

(五) 建立智能化的立法信息技术支撑体系

习近平总书记在十九届中央政治局第九次集体学习时指出,“人工智能是引领这一轮科技革命和产业变革的战略性技术,具有溢出带动性很强的‘头雁’效应”。“要加强人工智能同社会治理的结合,开发适用于政府服务和决策的人工智能系统,加强政务信息资源整合和公共需求精准预测,……要整合多学科力量,加强人工智能相关法律、伦理、社会问题研究,建立健全保障人工智能健康发展的法律法规、制度体系、伦理道德。”^{〔12〕}

当前,已经具备了充分利用大数据、人工智能等新一代信息技术,提高立法工作质效的社会技术条件。针对当前我国立法需求旺盛、立法意见来源复杂等特点,借助网络爬虫技术和数据深度学习手段,将各种方面产生的立法相关数据全部拉通,把散见于各领域、多模态的数据信息有机整合起来。对各类立法需求和立法意见相关数据开展重要性、可信性评估,筛选出专业性强、质量高的数据源,同时结合领域专家、法学专家的知识经验,从立法的必要性、可行性、成熟度、紧迫性等方面对立法需求

〔11〕 《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。

〔12〕 《习近平在中共中央政治局第九次集体学习时强调加强领导做好规划明确任务夯实基础推动我国新一代人工智能健康发展》,载中华人民共和国中央人民政府网站,http://www.gov.cn/xinwen/2018-10/31/content_5336251.htm。

和立法意见进行多维度分析,构建立法意见要素分析框架和意见主题分类体系,形成有价值的立法意见数据,结果及时提供给党委、人大、政府的立法工作作为决策参考。在建立多领域、多层次、多数量的智能化立法信息数据库基础上,再采取专家辅助判断立法条件和立法规划方案调研,形成立法需求充分收集、立法意见精准识别、立法规划科学制定、立法资源合理配置的信息技术支撑体系。最终为科学制定立法规划和立法计划保驾护航,使科研成果更多更好地服务于国家和地方立法工作。

五、《立法法(修正草案)》的完善建议

在前述讨论《立法法》修改的主要问题、理念原则、机制创新问题以及相关意见的基础上,以下按《立法法》章节条款顺序,对《立法法》及《修正草案》两次审议稿提出进一步完善的建议。

(一) 贯彻吸收党的二十大报告精神和最新立法成果

第一,确认和规范作为新法律渊源的监察法规。《立法法》第2条“适用范围”,涉及《立法法》调整的各级各类法律渊源。需要强调的是,2018年宪法修正案有11条内容与国家监察体制改革相关,^[13]以宪法的形式明确国家监察委员会和地方各级监察委员会的性质、地位、名称、人员组成、任期、监督方式、领导体制、工作机制等等,为监察委员会行使职权和制定监察法规提供了宪法依据。随后颁布的《监察法》规定了监察委员会的组织和职权。2019年10月26日,十三届全国人大常委会通过了《关于国家监察委员会制定监察法规的决定》,明确规定“国家监察委员会根据宪法和法律,制定监察法规”以及制定监察法规的主体和权限、程序、备案监督等。2021年7月20日,国家监察委员会通过并颁布了我国的第一部监察法规《监察法实施条例》。由此可见,监察法规成为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分和新法律渊源,理应得到《立法法》的确认和规范。《修正草案》二审稿新增了第116条:“国家监察委员会根据宪法和法律、全国人民代表大会常务委员会的决定,制定监察法规,报全国人民代表大会常务委员会备案。”这是有道理的,但笔者认为确认和规范监察法规应该一次到位,除在“附则”部分专条规定国家监察委员会制定监察法规外,须在《立法法》第2条“适用范围”中予以列明,将该条修改为:“法律、行政法规、监察法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止,适用本法。”同时,“监察法规”也应该在《立法法》第67、72、73、75、82、87、88、90、92、93、96、97等条插入到“法律、行政法规”之后。此外还有一种幅度较大的修改方式,即将《立法法》第三章改为“行政法规和监察法规”,新增若干规定监察法规的制定程序、效力位阶、适用条件、备案监督的条款。

第二,建设促进实现共同富裕的法律体系。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,是中国式现代化的内在特征和新时代新征程中国共产党的使命任务之一,在二十大报告中出现8次之多,《立法法》理应予以体现。建议在《修正草案》第5条第1款“尊重和保障人权,维护社会公平正义”两个短句中间增加“促进全体人民共同富裕”。从而为贯彻习近平总书记和党中央重大战略部署,建设促进实现共同富裕的法律体系,解决我国现阶段存在的显著城乡差距、区域差距和收入分配差距,切实增进人民福祉、实现社会普遍富足奠定立法基础。^[14]

第三,立法着力推动高质量发展,统筹推进国内法治和涉外法治。发展是党执政兴国的第一要务,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。要加快建设现代化经济体系,着力推进城乡融合和区域协调发展,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。统筹推进国内法治和涉外法治是习近平法治思想的基本要义,也是法治中国建设

[13] 参见信春鹰:《我国宪法修改的重点内容及其重大历史意义》,载《人民日报》2018年5月16日,第11版。

[14] 参见冯玉军、卫洪光:《建设促进实现共同富裕的法治体系》,载《中国司法》2022年第6期。

的两个基本面向。对于协调推进国内治理和国际治理,特别是完善涉外法律法规体系,有效应对挑战、防范风险,维护国家主权、尊严和核心利益,推动全球治理变革和构建人类命运共同体意义重大。建议《修正草案》第8条予以增补:“立法应当适应改革需要,坚持在法治下推进改革和在改革中完善法治相统一,引导、推动、规范、保障相关改革,推动高质量发展,发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用,统筹推进国内法治和涉外法治。”

(二) 完善全国人大及其常委会的专属立法权

第一,明确规范“有关法律问题的决定”。过去十年,全国人大及其常委会通过法律问题和重大问题的决定数量越来越多。据权威机关统计,党的十八大以来,全国人大及其常委会新制定法律68件,修改法律234件,通过有关法律问题和重大问题的决定99件,做出立法解释9件,现行有效法律292件。跟上一个十年比较,通过有关法律问题和重大问题的决定竟然增加了1.5倍。^[15]但与有关“决定”的数量越来越多,其在现实生活中的作用越来越大相矛盾的是,《立法法》并未明确“有关法律问题和重大问题的决定”的性质地位、事权范围和制定程序,《宪法》《全国人大组织法》《全国人大议事规则》《全国人大常委会议事规则》也是一片空白,由此带来诸多实践问题和理论上的争议。^[16]尽管“有关法律问题和重大问题的决定”类型多样,既有全国人大兜底职权的规范形式,也有国家立法机关行使重大事项决定权的规范形式;但毫无疑问,鉴于前一种类型——全国人大及其常委会每年做出“有关法律问题的决定”之规模和体量,任何将之排除在以宪法为核心的法律体系以外的想法和做法都是不可接受的。

第二,明确立法技术规范的生效和修改要件。《修正草案》第17项提出将《立法法》第61条改为第65条,新增第4款“全国人民代表大会常务委员会工作机构编制立法技术规范”。但该款并未同时规定立法技术规范的生效和修改要件。鉴于立法技术规范不仅对宪法、法律、行政法规的起草、审议起着举足轻重的作用,而且对包括地方性法规、政府规章在内的法律规范体系的完备构建意义重大,若不能对该文件的生效和修改要件进行规定,则其效力是脆弱的。建议在该款基础上追加规定“并根据实际需求进行修改,自全国人民代表大会常务委员会工作机构正式发布起生效”。

(三) 完善授权立法制度

第一,扩大授权立法范围,建立地方特别授权立法变通授权机制。即在现有授权经济特区立法的基础上,扩大授权立法对象范围,增加授权综合配套改革试验区(新区)立法和自由贸易试验区(港)立法,把浦东新区、海南自贸港等特别授权立法和原经济特区立法有机衔接起来,进而做出特别授权立法的一般性规定。具体操作又有三种不同的思路:一是将《立法法》第10—12条的规定调整到总则,做出特别授权立法的一般性规定。^[17]二是在第74条、第90条、第98条有关经济特区法规的规定后,相应增加一般性规定,赋予省、自治区、直辖市人大及其常委会根据全国人大及其常委会的授权制定变通性地方性法规的权力,并规定其适用规则和备案审查机制。^[18]笔者的意见是第三种,即明确规定地方立法变通授权机制。

《修正草案》第15条已增补规定:“全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需

[15] 《中共中央宣传部举行新时代立法工作的成就与进展发布会》,载央视网,https://news.cctv.com/2022/04/25/ARTILAvDIMdJIXxh5a4Qi00R220425.shtml。

[16] 参见王竹:《我国到底有多少部现行有效法律——兼论“准法律决定”的合宪性完善》,载《社会科学》2011年第10期;秦前红、刘怡达:《“有关法律问题的决定”:功能、性质与制度化》,载《广东社会科学》2017年第6期。

[17] 参见杨登峰:《关于〈立法法〉修改的几点意见——以科学立法为中心》,中国法学会立法学研究会2022年年会论文。

[18] 参见刘小妹:《法律体系形式结构的立法法规范》,载《法学杂志》2022年第6期。

要,决定就特定事项授权在一定期限和规定范围内暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。”“暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定的事项,经过实践检验,修改法律的条件成熟时,由全国人民代表大会及其常务委员会及时修改有关法律;修改法律的条件尚不成熟时,可以延长授权的期限,或者恢复适用法律有关规定。”建议在2015年《立法法》第13条之后,概括原第74条和第90条第2款内容增加一条作为第14条(《修正草案》第16条),内容如下:授权性法规包括经济特区法规、海南自由贸易港法规、浦东新区法规和其他变通性法规,其实施的地域范围由全国人民代表大会或其常务委员会在授权决定中予以明确规定。

第二,相对限缩特别授权立法的效力边界。建议《立法法》修改对特别授权立法明确提出前置性要求:(1)事前可行性论证,并在提交备案时说明变通的情况和理由。(2)授权期限截止前须进行效果评估。(3)经实践证明可行的制度举措,及时向全国人大及其常委会或国务院报告,对法律或行政法规的相关条款进行修改;对于经实践证明不可行的变通性规定,适时停止施行,并恢复法律或行政法规原有规定在该区域的效力。(4)对于既有特别授权立法的变通性规定,应限期逐步清理。

第三,明确规定“条件成熟”的相关要件。《修正草案》第15条第2款提到“修改法律的条件成熟”。何谓“条件成熟”十分关键。但是,立法实务界对如何断定条件成熟并无清晰明确标准,缺乏明示内容和可预期性。学理上更是众说纷纭,有说“创制、修改法律的相关研究工作已经完成,相关规范内容和行为调整方式、幅度及责任条款均已达成共识”;有说“在一段时间内没有出现相关问题,就是成熟”;还有说各方主体保持沉默或未提出意见,即可认定成熟。建议新修改的《立法法》对这一概念予以解释澄清。假若《立法法》不予处理,也可通过制定相关细则予以明确。

(四) 确立设区的市立法主体地位

2015年《立法法》修改前,根据《地方组织法》和原《立法法》的规定,我国共有49个享有地方立法权的较大的市,包括27个省会市、18个经国务院批准的较大的市以及4个经济特区所在地的市,尚没有地方立法权的市有235个。2015年《立法法》修改,赋予所有设区的市地方立法权,同时根据全国人大代表审议意见,将原《立法法》中使用的“较大的市”概念表述修改为“设区的市”。除设区的市以外,《立法法》还同时赋予30个自治州和4个不设区的地级市地方立法权。《立法法》修改后,国务院又先后批准设立了西藏林芝、山南、那曲,新疆吐鲁番、哈密和海南三沙等6个设区的市。2019年2月,经国务院批准,撤销莱芜市,将其所辖区划归济南市管辖。笔者认为,为科学界定“设区的市”的规范内涵并使之与《地方组织法》协调一致,应在《立法法》中确立“设区的市”立法主体地位及其范围(《修正草案》二审稿第79条)。

(五) 完善区域协同立法工作机制

当前的区域协同立法实践存在立法名称不统一、立法事权范围不明确、协同立法方式刚性不够、协同立法约束力弱且法律效果不确定,横向行政区域之间的法律关系与单一制国家结构形式、国家机构组织形式的紧张关系及其合宪合法性困境等一系列理论与实践问题。^[19]有待《立法法》修改中创新完善区域协同立法工作机制,实现与《地方各级人民代表大会与地方各级人民政府组织法》相应条款的衔接配套,明确区域协同立法的性质地位和法律效力,增强其约束力。

第一,因地制宜建立区域协同立法机制。《修正草案》二审稿提出新《立法法》第81条规定:“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以建立区域协同立法工作机制。”此处“区域协同立法工作机制”容易被理解为全国统一的协同立法工作机制。然而我国幅员辽阔,京津冀、长三角、粤港

[19] 参见刘松山:《区域协同立法的宪法法律问题》,载《中国法律评论》2019年第4期。

大湾区等不同地方,以及长江、黄河、珠江等不同流域,有着差异极大的经济社会发展背景和自然地理条件,各地应当结合各自实际情况建立协同立法工作机制。建议改为“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以通过友好协商、互相协同的方式,根据实际情况建立区域协同立法工作机制”。之所以提出“友好协商、互相协同”的原则,就是要求各方积极参与协同立法,求同存异,奠定互助合作的基础。还应指出,由于粤港澳大湾区所在各个省市的特殊情况,香港和澳门两个特别行政区如何参加区域协同立法,需要党中央和人大做出明确规定及相应授权。

第二,深入实施纲要,将成功经验和做法规范化、法律化。国务院已经先行先试地以政策制定形式发布了各个区域协同规划纲要,例如《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》《粤港澳大湾区发展规划纲要》《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》。国务院制定各项《纲要》把脉区域协调发展的未来走向以及各个区域的功能定位和发展目标,通过检验《纲要》的实施效果,提炼其中行之有效的经验纳入区域协同相应法规规章之中。协同立法将区域协同地区各省(市)协同机构的设置、立法协同的要求、司法协同的程序和实体规范、执法协同的合作机制以及执法标准的设定权等成熟的经验固定下来,支持区域协调发展战略的落地。目前,立法工作已从区域协同、地方协同扩展到流域协同、产业体系协同,为肩负起创制更优质的地方立法做好了准备。

第三,赋予国务院区域协同相关事权。可在国务院行政法规制定权的法规条款下新增区域协同相关事权。建议在《立法法》第65条增加第3项“(三)保障区域协调发展的事项”。

(六)完善备案审查衔接联动机制

第一,规范备案审查衔接联动机制。《修正草案》由全国人大法工委草拟,也就不可避免地存在部门本位主义,多处修改意见实质性扩张了法工委的立法职能。在备案审查活动中,法工委既要在待审查的法律文本上付出一定的精力,对内与有关的专门委员会、常务委员会工作机构进行联合审查,又要承担对外向各机关、组织和公众进行反馈等事宜。例如,《修正草案》增补规定:“全国人民代表大会专门委员会、常务委员会工作机构可以对报送备案的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例等进行主动审查,并可以根据需要进行专项审查”(二审稿第107条)。“全国人民代表大会有关的专门委员会和常务委员会工作机构应当按照规定要求,将审查情况向提出审查建议的国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民反馈,并可以向社会公开”(二审稿第110条)。上述条款对于发挥立法机关积极性,更有效地推进备案审查无疑是好的。但也要考虑到常委会工作机构直接被赋予审查重任,常委会自身的实质审查权有可能被虚置,进而削弱、降低立法的民主性、权威性的问题。各备案审查主体之间的相互协调沟通也非常重要。全国人大法工委主任沈春耀同志有针对性地提出要建立和完善“备案审查衔接联动机制”,该机制已成为备案审查的重要制度保障。^[20]

第二,构建事前合宪性审查与事后合宪性审查相结合的审查机制。即把事前审查作为合宪性审查的主要途径,^[21]把事后审查作为兜底保障机制。按照“有件必备、有备必审、有错必

[20] 2021年12月21日,沈春耀在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上所做《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于2021年备案审查工作情况的报告》中提出:“为贯彻落实党中央关于建立健全备案审查衔接联动机制的要求,积极加强与党中央、国务院、中央军委及省级人大常委会等单位备案审查工作机构之间的沟通协作,通过移送审查、征求意见、规范报备内容、协调审查标准、开展业务交流等方式,逐步探索并初步形成了一套协同各方、便于操作的备案审查衔接联动工作机制。”载《全国人民代表大会常务委员会公报》2022年第1期,第247页。

[21] 参见上官丕亮:《合宪性审查的法理逻辑与实践探索》,载《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2019年第3期;王楷:《合宪性审查的中国实践》,载《领导科学论坛》2020年第11期。

纠”的要求，^{〔22〕}明确并进一步扩大《立法法》第99条第3款中主动审查的对象范围，将报送备案的行政法规、监察法规、军事法规、地方性法规、自治条例和单行条例、司法解释、规章等规范性文件全部纳入进来，逐步实现备案审查“全覆盖”。^{〔23〕}

Abstract The revision of the Legislation Law is a major event in the legislative work in the new era. The Legislative Law (Draft Amendment), which was twice considered by the Standing Committee of the National People's Congress, has provided a very good basis for the implementation of Xi Jinping Thought on the Rule of Law and the spirit of the report of the 20th National Congress of the CPC. In response to the legislative requirements of the Fifth Amendment to the Constitution and the construction of a country under the rule of law, the question of “why”, “what” and “how” in the new era and new journey has been scientifically answered. It reflects the adherence to the Xi Jinping Thought on the Rule of Law as the guidance, the Party's overall leadership over legislative work, the people's dominant position, adhering to the principles of advocating and carrying forward the core socialist values, adhering to the dialectical unity of reform and legislation, has a good theoretical and practical basis. However, in order to further improve the legislative system, improve the legislative procedures and improve the legislative efficiency, we still need to promote and optimize scientific, democratic and law-based legislation, give full play to the role of the People's Congress in leading legislation, establish an efficient coordination mechanism for legislative work, a systematic legislative demonstration and consultation mechanism, and an intelligent legislative information technology support system. On this basis, suggestions are put forward to improve the legislative law: implement and absorb the spirit of the report of the 20th CPC National Congress and the latest legislative achievements, and improve the exclusive legislative power of the report of the 20th National Congress of the CPC, we will improve the system of authorized legislation, establish the legislative subject status of cities divided into districts, improve the working mechanism of regional collaborative legislation, and improve the linkage mechanism of filing and review.

Keywords Amendment of the Legislation Law, Main Problems, Conceptual Principles, System and Mechanism Innovation, Suggestions for Improvement

(责任编辑：林彦)

〔22〕 沈春耀：《全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于十二届全国人大以来暨2017年备案审查工作情况的报告——2017年12月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上》，载中国人大网2017年12月27日，www.npc.gov.cn/npc/c12435/201712/18c831eededb459cb645263ebf225600.shtml。

〔23〕 参见郑磊、赵计义：《“全覆盖”的备案审查制度体系勾勒——2018年备案审查年度报告评述》，载《中国法律评论》2019年第4期；王秀哲：《全覆盖备案审查中公民建议的全覆盖》，载《政法论丛》2020年第5期。