

对《立法法(修正草案)》的审思： 从七个重点问题展开

刘松山*

目次

- | | |
|------------------------|-------------------|
| 一、关于对“一个中心,两个基本点”表述的修改 | 法律部分规定的修改 |
| 二、关于核心价值观和以德治国的修改 | 五、关于设立基层立法联系点的修改 |
| 三、关于改革与法治关系的修改 | 六、关于区域协同立法的修改 |
| 四、关于授权暂时调整或者暂时停止适用法 | 七、关于改、废、释、纂等方面的修改 |
| | 八、结语与建议 |

摘要 修改《立法法》,应当确立习近平新时代中国特色社会主义思想在立法工作中的指导地位,将坚持和发展全过程人民民主确立为立法的基本原则。但是,如果对《立法法》关于“一个中心,两个基本点”的明确规定做删改,似乎与二十大报告和习近平总书记的重要讲话不符。立法要弘扬核心价值观,坚持依法治国和以德治国相结合,这是习近平新时代中国特色社会主义思想的应有之义,可以不做规定。对改革与法治的关系,不宜在法律条文中多作规定。《立法法》关于授权暂时调整或者暂时停止法律部分规定的适用之规定,大体是适当的,如果再扩大范围,容易产生风险和弊端。2021年修改的《地方组织法》,已为设立基层立法联系点和开展区域协同立法提供了法律依据,《立法法》不必再对这两类事项做规定。法典编纂的事项,也不宜作为法定的要求予以规定。本次《立法法》的修改应当有所为,有所不为。

关键词 《立法法》修正 “一个中心,两个基本点” 授权改革试点 基层立法联系点 区域协同立法

前不久,全国人大常委会对《立法法(修正草案)》(以下简称《修正草案》)进行了审议。随后,中国人大网站公开草案,向全社会征求意见。这是在立法中贯彻全过程人民民主的重要体现。正值党的二十大胜利召开之际,启动《立法法》的修改工作,对于深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想,不断完善立法制度、提高立法质量,为全面建设社会主义法治国家提供有力保障,具有重大意义。草案对加强党对立法工作的领导,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持和发展全过程人民民主等内容做出规定,反映了新时代立法的特点、规律和要求,使《立法法》的规定与2018年修改后的《宪法》和相关法律进一步衔接协调起来,笔者完全赞成拥护。同时,对其中的一些具体修改内容提出以下意见。

* 山东大学(威海)法学院教授、法学博士。本文是山东大学“国家治理能力现代化创新研究”项目的阶段性成果。

一、关于对“一个中心，两个基本点”表述的修改

2000年制定的《立法法》第3条规定：“立法应当遵循宪法的基本原则，以经济建设为中心，坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论，坚持改革开放。”这个表述基本是从《宪法》序言中的相关表述移用而来的，其含义是，立法要坚持“一个中心，两个基本点”，即以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放。该内容在2015年《立法法》的修改中没有改动。

这次的《修正草案》将第3条的内容修改为：“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。”这一修改的重大亮点是，突出了立法应当坚持党的领导，并将“三个代表”重要思想、科学发展观特别是习近平新时代中国特色社会主义思想明确为立法的指导思想。这是极为重要、极为必要的。

与此同时，《修正草案》删去了立法要坚持以经济建设为中心，坚持社会主义道路，坚持人民民主专政和坚持改革开放的表述。在作这一删减的同时，草案相应地将《立法法》第4条“立法应当依照法定的权限和程序”的表述，修改为“立法应当符合宪法的规定、原则和精神，依照法定的权限和程序”，也即增加了立法应当符合宪法的规定、原则和精神的内容。进一步理解，就是将第3条删去的内容放到了修改后的第4条中，即蕴含于宪法的原则中。

以上修改的优点是，突出了坚持党的领导和习近平新时代中国特色社会主义思想这一重要指导思想在立法中的地位，同时，又没有在实质上改变“一个中心，两个基本点”的其他内容，而是将其包含于宪法的原则中。

从立法技术上看，似乎更适宜在保留原有条文基本不变的基础上，将“坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论”的表述，修改为“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”，也即，主要在邓小平理论后，加上“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。其他内容基本不作改动。同时，也可保留《修正草案》第4条的修改内容，或者对《立法法》原来第4条的内容不作变动。有几个理由：

一是，如果删去以经济建设为中心，删去坚持社会主义道路、坚持人民民主专政，删去坚持改革开放，有可能会让人产生一种错觉，认为党的十一届三中全会确立并贯彻至今的“一个中心，两个基本点”这一社会主义初级阶段的基本路线，可能发生改变或者淡化了，处理不好甚至可能会引起思想上的混乱，乃至国际上的议论纷纷。而现在将这些内容删去，相对于原来《立法法》的规定，虽然没有实质性的改变，但的确是对“一个中心，两个基本点”明显、明确的淡化。

二是，我们没有否定或者淡化经济建设这个中心，没有否定或者淡化坚持社会主义道路和坚持人民民主专政，也没有否定或者淡化坚持改革开放这一基本国策。党的十九大报告明确提出，“全党要牢牢把握社会主义初级阶段这个基本国情，牢牢立足社会主义初级阶段这个最大实际，牢牢坚持党的基本路线这个党和国家的生命线”，“以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放”。〔1〕党的二十大报告在“坚持中国特色社会主义道路”这一部分的阐述中，再次提出：“坚持以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放”；〔2〕在强调“坚持宪法确定的中国共产党

〔1〕 中共中央党史和文献研究院编：《十九大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2019年版，第9页。

〔2〕 《党的二十大报告辅导读本》，人民出版社2022年版，第24页。

领导地位不动摇”的同时,强调“坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇”。〔3〕也就是说,“一个中心,两个基本点”的表述,在十九大、二十大报告中,是明确的、同时出现的,而且二十大报告还特别强调坚持宪法确定的人民民主专政的国体不动摇,这与原来《立法法》的规定相比,没有任何改变。更需注意的是,2022年11月14日,习近平总书记在与美国总统拜登会晤时明确提出,中国将“坚定不移把改革开放进行下去”。〔4〕第二天,即11月15日,在二十国集团领导人峰会上发表重要讲话时,习近平总书记又强调指出,中国将“坚定不移深化改革、扩大开放”。〔5〕不到一个月后的12月6日,习近平总书记在江泽民同志追悼大会上的悼词中再次强调,“改革开放是决定当代中国前途命运的关键一招”,“在新征程上,我们一定要……全面推进改革开放”。〔6〕而现在的《修正草案》删去《立法法》原来明确规定的这些重要内容,与十九大、二十大报告,与习近平总书记的上述重要讲话表述,明显不符。

三是,既然《立法法》对“一个中心,两个基本点”的内容已经具体列明了,且这个规定是源于《宪法》,而《宪法》的相关表述又没有改变,现在《立法法》作为《宪法》的下位法自己却改变了,就有可能引起疑问:《宪法》确立的以经济建设为中心,坚持社会主义道路,坚持人民民主专政,坚持改革开放的基本路线,是不是已经改变了或者将要改变?

四是,《修正草案》的说明中说,此次修改是“对确有必要修改的予以修改完善”,“属于可改可不改的,一般不作修改”。〔7〕但是,对照党的十九大、二十大报告的表述,对照习近平总书记的前述重要讲话表述,“一个中心,两个基本点”,显然非但不属于可改可不改的内容,甚至可以说是万万动不得的内容。

五是,前面删去的“以经济建设为中心,坚持社会主义道路,坚持人民民主专政,坚持改革开放”的内容,当然可以包含在修改后的第4条关于“宪法的规定、原则和精神”这一表述中。但存在几个问题:(1)一般可能看不出来,以为没有这一内容了。即使看得出来,也会认为是在有意淡化该内容。而二十大报告特别提出,坚持宪法确定的人民民主专政的国体不动摇,这里却隐去或者淡化了,会被认为明显不符合二十大报告精神。(2)“一个中心,两个基本点”写在《宪法》序言中,是一种表述,不能直接说是《宪法》的规定,因为《宪法》没有将这一内容放在具体条文中规定,《宪法》也没有明确说它们是《宪法》的原则或者精神,除非全国人大常委会做出宪法解释。所以,修改后的第4条虽然规定立法应当符合《宪法》的原则和精神,但从这个规定中不能直接推导出“一个中心,两个基本点”的内容。(3)至于什么叫《宪法》的原则和精神,主要应当在学理上讨论,立法机关不适宜在职权的行使过程中直接提出,因为提出了,又不解释清楚或者解释不清楚,就会引起纷争。总体上看,在适用《宪法》时,立法机关不宜提出容易引起分歧的术语,更不能在《立法法》这样重要的适用《宪法》的法律中使用含义不清的用语。这几年,全国人大常委会及其工作机构多次使用“宪法精神”这一说法,已经引起了争议。

六是,建设中国特色社会主义法治体系,是立体性的工作目标要求,由领导人讲话和党中央、全国人大及其常委会的文件提出,更为适宜。因为建设法治体系,不是立法机关一家的任务,法的生成有其特殊的基础和规律,也不是立法机关通过努力就能实现的。所以,《立法法》不宜以法律条文的形式给立法机关确立这样宏大的工作目标。

〔3〕《党的二十大报告辅导读本》,人民出版社2022年版,第37页。

〔4〕杨尚泽、王云松:《习近平同美国总统拜登在巴厘岛举行会晤》,载《人民日报》2022年11月15日,第1版。

〔5〕习近平:《共迎时代挑战,共建美好未来——在二十国集团领导人第十七次峰会第一阶段会议上的讲话》,载《人民日报》2022年11月16日,第2版。

〔6〕习近平:《在江泽民同志追悼大会上的悼词》,载《人民日报》2022年12月7日,第1版。

〔7〕参见中国人大网:《〈中华人民共和国立法法〉(修正草案)征求意见》,2022年10月31日。

二、关于核心价值观和以德治国的修改

《修正草案》增加了一条,作为第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。”

建议不写这样的内容。有以下理由:

一是,宪法和所有的法律本身就是价值观的体现,特别是社会主义核心价值观的体现。但是,对于不同的法如何倡导和弘扬核心价值观,应当具体问题具体分析,很难在法律总则中规定一体化的要求。而且,一部法以及它的内容对核心价值观的倡导和弘扬,主要应当体现在具体的规范中,体现在具体的体制机制设计中,体现在具体的权利与义务、职权与责任中,而不是生硬地写上某个核心价值观、某个道德要求。这些年来,在一些具体的立法中,人们有一个共同的感受,就是法的规范性、专门性的特点有所淡化,而思想性、道德性、意识形态性的内容大幅增加,这当然是好的,反映了一定历史时期立法的特点和要求,但也需要注意的是,凡事应有度。不少情况下,法对核心价值观和道德的内容作明确规定,是必要的,但不应因此淡化、弱化法的规范性特点,降低法的可操作性。

二是,宪法已明确规定国家倡导社会主义核心价值观,这个规定本身对立法就有指导意义,是立法的根据和依据,《立法法》不必再重复规定。当然,有的观点可能会提出,宪法对“一个中心,两个基本点”已经作了规定,《立法法》不是也已经做了重复规定吗?一方面,就重要性和意义来看,两者还不是同一层级的。而且,“一个中心,两个基本点”就已经包含了社会主义核心价值观。另一方面,“一个中心,两个基本点”的规定是历史形成的,现在如果删去,其产生的影响与不规定立法要倡导和弘扬核心价值观相比,恐怕是大不相同的。

三是,在立法中体现核心价值观,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,推动精神文明建设,是立法的指导思想、策略、政策,比较适宜写在党政机关的重要文件或者领导人讲话中,或者由宪法和相关国家机构的组织法作为国家机关行使职权的总体性要求予以规定。比如,不久前修改的地方组织法,在地方各级人大和政府的职权中就增加规定了“铸牢中华民族共同体意识”一项。这意味着地方人大和政府在各项工作中都应当贯彻这一总体性要求,所以,铸牢中华民族共同体意识,是立法毫无疑问的应有之义。

四是,本条增加的内容,是习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想的重要组成部分,而习近平新时代中国特色社会主义思想已经在《修正草案》的第3条明确为立法的指导思想,是比这个条文层次更高的内容,所以这里可以不作规定。

三、关于改革与法治关系的修改

《修正草案》增加了一条,作为第8条:“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,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。”

建议不作这样的规定,或者最多简化为一句话。理由如下:

一是,改革与法治存在一定的张力,因为立法是要把社会关系固定和稳定下来,而改革是要改变较为稳定的或者由法予以规定的社会关系,也即,立法的特点是“定”,改革的特点是“变”。实践中,不少改革需要靠政策推动,在积累了经验后再进行立法,而不是没有经验,就普遍性地强调要

有正确的预见性和前瞻性,并由此以立法引导、推动、规范、保障改革。

二是,现行《立法法》的总则,对立法与改革的关系,仅在第6条有一处规定,即立法应当适应全面深化改革的需要。这一表述是2015年修改《立法法》时增加的,本身大体是站得住的,因为立法适应全面深化改革的需要,可以做含义比较广泛的理解,完全能够包含现在新增加内容的含义,而且可以避免容易出现问题的理解。

但是,增加规定“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”的表述,作为一项法律的规定,在理解上就容易产生疑问,因为有些改革无法在法治下推进,而有些改革因为可能不成功而无法完善相关立法,进而使在法治下推进改革和在改革中完善法治,在不少情况就很难统一起来。而一概地要求用立法引导、推动、规范、保障改革,也显然绝对化了。能够用立法引导、推动、规范和保障的改革,首先应当具备立法的条件,不具备立法的条件又急需改革,又如何进行立法呢?对于某些需要改革的社会关系,如果具备了立法的条件,用立法引导、推动、规范和保障改革,是必要的、可行的。但是,如果普遍性地规定立法引导、推动、规范、保障改革,不仅很难行得通,而且既可能出现条件不具备时强行立法、轻率立法、盲目立法的情况,又可能出现对原有大体行得通的法进行大面积否定和冲击的现象,还可能出现大呼隆地、普遍性地要求授权立法,以引导、推动、规范、保障改革,最终使授权立法失去严肃性的现象。

立法要“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”,由领导人在重要讲话中提出,或者由有关机关在文件中表述,就是一项重要的立法策略,对立法工作有具体指导作用。但规定为具体的法律条文,则容易出现较大瑕疵。

总体上看,如何科学处理立法与改革的关系,属于立法策略、立法政策或者立法指导思想的问题,而不宜作为法律条文规定下来。这方面的要求,应当通过对习近平法治思想以及相关重要文件的学习领会,在实际立法工作中加以具体运用,才较为可行。

三是,现在所增加的规定含义复杂,逻辑不清晰,具有很大的不确定性,甚至出现了“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”这一宏大抽象的类似领导人讲话和公文语言的表述,不符合立法语言规范性的要求,不写为好。

四、关于授权暂时调整或者暂时停止适用法律部分规定的修改

《立法法》第13条规定,全国人大及其常委会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授权在一定期限内部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。这一规定是2015年修改增加的内容。这次的《修正草案》将它修改为,全国人大及其常委会“可以根据改革发展的需要,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”。也就是说,将原来的“行政管理等领域的特定事项”,扩大到“特定事项”,删去了“行政管理等领域”的限制;将原来的“在部分地方”扩大到“在范围内”,不再受部分地方的限制。

这是一个很值得研究的修改,建议保持原来的规定不变,不作改动。具体理由如下:

一是,原来的规定,主要是全国人大及其常委会针对行政管理领域的事项,授权可以暂时调整或者停止法律部分规定的适用,即使有“等”字,但“等”显然处于次要地位,且非十分必要,一般不得使用。为推进行政管理体制改革,在相当长时间内,对该领域的特定事项,授权行政机关暂时调整或者停止法律部分规定的适用,有一定的必要性,也大体不会对行政机关整体性的组织和职权造成冲击。但现在删去了“行政管理等领域”的限制,虽然保留了“特定事项”,实际却意味着扩大

到了所有可以称为“特定事项”的事项。也即，全国人大及其常委会根据改革发展的需要，对任何特定事项都可以授权暂时调整或者停止法律部分规定的适用，而何为“改革发展的需要”，何为“特定事项”，也由全国人大及其常委会自己判断。据此，对于任何法律规定的任何国家机关的任何组织和职权，任何法律包括刑事的、民事的或者其他方面的法律涉及公民或者组织权利义务的任何规定，全国人大及其常委会认为必要时，都可以授权暂时调整或者停止适用。

按照《立法法》原来的规定，暂时调整或者停止法律部分规定之适用的地域范围仅限于“部分地方”，但《修正草案》将其扩大到“规定范围内”，也即可以由部分地方扩大到全国范围内。一般认为，暂时调整或者停止法律部分规定的适用，主要是基于立法、修法条件不成熟情况下改革试点的需要，而这类改革试点一般仅限于在部分地方进行。但是，如果将部分地方扩大到全国范围内，而这个全国范围也属于草案中表述的“规定范围”，那么，这样的调整或者停止法律部分规定之适用，还符合一般认为的改革试点的初衷吗？

二是，原来授权的事项主要限于行政管理领域，因而获得授权暂时调整或者停止法律适用的主体，一般也是行政机关或者其他行使管理职权的相关组织。但是，现在授权的事项扩大到所有“特定事项”，就意味着获得授权暂时调整或者停止法律部分规定之适用的主体范围完全处于灵活和不确定的状态，也即可以理解为，全国人大及其常委会不仅可以授权所有国家机关和社会组织暂时调整或者停止依法由自己适用的法律部分规定之适用，还可以授权任何其他组织或者主体，来代替法定的适用主体，暂时调整或者停止法律部分规定之适用。举例而言，按照《刑法》《刑事诉讼法》等法律的规定，对案件的立案、侦查、起诉和审判，必须由法定的国家机关进行。但如果按照《修正草案》的上述规定，就可以理解为，全国人大及其常委会不仅可以授权调整或者停止这两部法律中部分规定的适用，还可以授权两部法律规定主体之外的其他主体来调整或者停止这两部法律部分规定的适用！

三是，根据《修正草案》的规定，全国人大及其常委会授权暂时调整或停止实施的是“法律的部分规定”。但需要注意的是，我国法律的制定有一个重要特点，即不少法律的规定本身就是《宪法》的规定，有些规定即使不是《宪法》的原话原条文，但却与《宪法》的规定有高度的重合性、同源性或相似性。在这种情况下，调整或者停止法律规定的适用，与调整或者停止《宪法》规定的适用，实际并无区别或者很难区别。如果出现这种情况，全国人大及其常委会所做出的授权，与对《宪法》部分规定的暂时调整或者停止适用，也即《宪法》的暂时修改的授权，就并无实质性区别。如果把这种做法以法律的形式规定下来，就进一步意味着全国人大及其常委会可以通过授权的方式，产生暂时修改《宪法》或者实际上停止《宪法》部分规定之适用的效果。

四是，《修正草案》虽然规定，“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”，但是，何谓“条件成熟”？何谓“及时”？又由谁来判断？这些都是相当复杂的问题。

五是，暂时调整或者停止部分法律规定的适用，在某些领域可以实践，甚至可以多加运用。但是，在涉及宪法赋予公民基本权利的某些重要领域以及国家政权机关组织职权的某些重要领域，一旦开了口子运用起来，可能具有极大的敏感性，甚至不免产生重大隐患。前几年，在监察体制改革中，全国人大常委会已有调整、停止相关法律规定适用的实践，但这样重大而且成功的做法，在现行《宪法》实施几十年的历程中也是仅有的一次。这种重大做法，在特定情况下可以使用，但是由《立法法》如此重要的基本法律以明文规定的形式确定下来，就可能给人以可以经常运用的遐想，而既然法律做了这一规定，又确实是可以据此经常运用的！

以上几个理由，足以让人对以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的安定性、稳定性和权威性，包括国家性质和政权制度的稳定性，产生隐隐的不安。

党的二十大报告提出,“必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用”,“坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇”。〔8〕《修正草案》有关授权进行如此广泛和不确定的暂时调整和停止法律部分规定之适用的规定,容易引起与二十大报告的这一精神是否相符合的疑问。建议对此予以高度重视。

授权暂时调整或者停止法律部分规定的适用,旨在满足改革开放、先行先试的需要。但需要注意的是,任何对法律规定的调整或者停止适用,哪怕是限于暂时的或者在部分地方的,都是以牺牲法律的一体化实施和法制统一为代价的。《宪法》规定,国家维护社会主义法制的统一和尊严,《修正草案》在原有“维护社会主义法制的统一和尊严”之后,还增加了“权威”二字,即变为“维护社会主义法制的统一、尊严、权威”,并在其他多处增加了有关法制统一、权威的表述。但实践中,对经济特区、海南自由贸易港和浦东新区的立法授权,特别是近年来进行的大量调整或者停止适用法律部分规定的授权,在某些领域、某些方面、某些地方、某些时间,已经对法制统一构成实际的削弱甚至损害。改革是必要的,但改革是否必须以牺牲法制统一为代价?如果可以,对法制统一的牺牲又应当以何种程度为限?如何科学处理改革与暂时调整或者停止法律部分规定之适用的关系?这些都是需要认真审视和加以研究的问题。建议有关方面梳理这些年来的授权实践,总结经验,特别是对授权立法引起的问题和弊端予以足够重视,并在法律修改中对授权事项予以科学规定。

五、关于设立基层立法联系点的修改

《修正草案》增加了一条,作为第39条:“常务委员会工作机构根据实际需要设立基层立法联系点,广泛征求基层群众和各方面人士对有关法律草案的意见。”也即,全国人大常委会的工作机构可以设立基层立法联系点。

建议不作这一规定,因为:

一是,基层立法联系点的性质不明。按照《立法法》的规定,全国人大常委会工作机构对法律案应当听取各方面意见,听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。这些听取意见的形式,是临时性的、一次性的,但基层立法联系点不是听取意见的形式,而是在一个固定的地点,设一个机构,有相对固定的人员,用以专门听取和征集立法意见。设立基层立法联系点,从性质上看,应当属于常委会工作机构的一种特殊调研活动,但能否为了调研立法、了解各方面意见而专门设立一个固定或者相对固定的机构?

设立这样一个机构,还涉及如何认识和处理它与地方人大等国家机关之间的关系。全国人大及其常委会在表决通过一部法律前,一般都要通过地方人大常委会向各方面征求意见。这样,无论从实践还是理论上,地方人大常委会征集来的意见,都应当包含了基层立法联系点的意见。在此情况下,再设一个专门的联系点,可能就会有人提出,是不是对地方人大征求的意见不信任?如果这样,为什么不进一步健全地方人大征求意见的体制机制?

另外,基层立法联系点与各地方已有的信访部门、群众意见征集机构之间是何种关系?因为信访部门和地方群众意见征集机构,也会收到立法意见,并通过适当渠道反映,这与基层立法联系点工作的内容、职能发生了交叉重复。

二是,由基层立法联系点征集来的意见,与其他方面反映的意见相比,究竟有什么区别?是不是有被采纳的优先权?设立基层立法联系点,就要考察评价它的功效,进而要以其征集来的意见

〔8〕 见前注〔2〕,《党的二十大报告辅导读本》,第37页。

被采纳的数量作为评价的指标。但是,如果以所提意见或者征集来的意见被采纳的多少,来衡量联系点的业绩,就必然导致它的意见在立法中有被采纳的优先权甚至有意见特权,最终容易让人对立法意见的采纳机制产生疑问。

实践中,立法的意见采纳究竟是什么样的体制机制并不清楚,而这正是需要由法律予以科学和明确规定的。常委会工作机构所采纳和反映的立法意见,是立法机关意见的重要来源。但工作机构本身是行政性质的,内部是行政管理的体制,如果立法意见的采纳由行政性质的机构来决定,就会出现一些深层次的问题。比如,在工作机构内部,各方面提出的意见,如何整理筛选并加以客观反映?再比如,立法意见是否以及如何向常委会组成人员、常委会领导机构及领导人提供,是否在法律草案的审议修改中加以反映并建议吸收,应当有什么样的体制机制?这一体制机制与常委会工作机构的领导体制,应当是何种关系?

一般认为,公民或者组织提出的意见,在立法中是否被采纳,很大程度上由常委会工作机构决定,所以,上述主体向工作机构提意见的积极性很高。但是,所提意见被认为有道理,却总是不被采纳或者很难被采纳,久而久之,提意见者的积极性就会大为降低。但同样的意见,通过基层立法联系点反映,则更容易被采纳,并成为联系点的工作成绩这种情况,就容易引发各种疑问。

三是,如何认识“基层”的含义?“基层”能否作为法律用语并进入具体的法律条文?如果认为立法联系点有“基层”,是不是立法中还有来自“中层”或者“高层”的意见?“基层”是相对于区域还是相对于级别而言?似乎所有的基层,都是相对而言的。比如,地方的高校科研院所,可以说是基层,但其中都是专业人才甚至院士,把他们说成基层人员可能也不合适。比如,中央机关内部,相对于职务较高的领导同志而言,也有一个职务较低的基层问题,职务低的公职人员在中央机关也是处于内部的社会基层的。

全国人大基于不充分了解或者难以了解基层情况,才设立基层立法联系点,但现在有层层效仿设置的倾向。一些直辖市的范围本身就不大,也要设基层立法联系点,而设区的市本身就是基层,却要在县乡甚至村组再设基层立法联系点。这是值得注意的现象。

四是,立法的面很宽,领域很多,很复杂,而且不断变化,很难按行业、区域、发达与否或者民族特点等,划出一个相对固定的立法意见集中地或者征集地。

五是,不久前修改的《地方组织法》已规定,县以上地方人大常委会通过建立基层联系点、代表联络站等方式,密切同人民群众的联系,听取对立法等工作的意见建议。按照这一规定,人大及其常委会在一些基层联系点、联络点,就可以征集立法意见,而不必再在《立法法》中将设立基层立法联系点作为一项制度规定下来。

党的十八届四中全会提出“建立基层立法联系点制度”,但并没有要求把建立基层立法联系点制度变成法律的明文规定。建立一项制度有多种渠道和方式,而不是一定要其成为法律的规定,只有那些适合而且应当成为法律规定的制度,才能在法律中予以规定。

六、关于区域协同立法的修改

《修正草案》增加规定,省一级和设区市一级的人大及其常委会“根据区域协调发展的需要,可以协同制定地方性法规,在本行政区域或者有关区域内实施”,“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”。

建议不作这样的规定,理由如下:

一是,不久前修改的《地方组织法》第10条、第49条已明确规定,省一级和设区市一级的人大

及其常委会根据区域协调发展的需要,可以开展协同立法。地方人大及其常委会在立法过程中具体执行这一规定,即能解决区域协同立法的需要,《立法法》不必再重复规定。

二是,根据《修正草案》的规定,协同制定的地方性法规,不仅可以在本行政区域实施,还可以在“有关区域内实施”。何谓“有关区域”?一般的理解,当然是进行协同立法的人大及其常委会的共同区域。也即,地方人大及其常委会跨区域协同制定的法规,不仅可以在本行政区域内实施,还可以跨行政区域实施。这是一个较复杂的问题,涉及《宪法》关于行政区划和国家治理结构的规定。按照《宪法》的规定,我国国家治理的基本策略是划区而治,即以行政区划为基础,由本行政区域的选民产生人民代表大会,再由人民代表大会产生其他国家机关,完成本行政区域内的国家和社会治理。据此,权力机关行使职权的边界仅限于本行政区域。当然,按照《宪法》法律的规定,地方人大及其常委会以及其他政权机关在纵向的上下级之间,可以行使相应的治理职权,但是,除有法律的特别规定外。这一职权的行使并不及于横向平行的行政区域。举例而言,省一级人大及其常委会的产生和职权行使,对下仅与本省所辖的县市发生关系,对上仅与全国人大及其常委会或者国务院等中央机关发生关系,而不能与平行的省、自治区、直辖市发生关系。如果一省的人大及其常委会,可以横向与平行的省级人大及其常委会协同行使职权,其共同制定的法规可以跨省发生法律效力,在法理上就意味着一省的选民或者一省的权力机关,可以突破《宪法》关于行政区划的规定,跨行政区域到另一省行使当家作主权力,或者几省的选民或者权力机关可以联合起来,共同行使或者交叉行使当家作主权力。这显然突破了《宪法》有关行政区划和国家治理结构的规定,会引发一系列难以回答的重大体制问题,甚至涉及是否要先修改《宪法》的问题。设计这样的制度,需要十分慎重。

三是,从横向范围上看,区域协同立法中的区域之间是什么关系?按照一般理解,协同区域是指行政区划相邻的区域或者级别平行的区域。但问题可能不这么简单,比如,行政区划不相邻的江苏和四川之间、山东和青海之间能否协同立法?比如,青海、西藏、甘肃、四川几个省、自治区相邻,它们下辖的自治州和设区的市之间能否跨省级区划协同立法?如可以,其协同的事项有无限制?再比如,省级区域与设区的市一级之间能否协同立法?

四是,按照《修正草案》的规定,省一级或者设区的市一级“可以建立区域协同立法工作机制”。如果不规定这一内容,按照《地方组织法》的规定,地方倒可以建立较为灵活的协同立法工作机制,一旦发现问题可以随时纠正。但是,如果成为《立法法》的一条制度性规定,就意味着区域协同立法机制成为一项法定的制度,而且地方人大或者政府等机关组织都可以跨行政区域建立广泛的协同机制。那么,对这样的机制如何定性?出了问题怎么办?

贯彻落实党中央区域协调发展战略,在一定范围内加强区域立法的协同合作,赋予其基础性的法律依据,是必要的。但是否有必要将一些工作层面的事项,特别是一些尚不能看清楚方向和可能发生隐患的事项,一下子上升为法律的规定,是需要慎重研究的。

七、关于改、废、释、纂等方面的修改

《修正草案》增加规定,全国人大及其常委会“根据实际需要,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”。

建议不作这样的规定,因为:

一是,制定、修改、废止和解释法律,本身就是《宪法》和《立法法》等法律已经规定的全国人大及其常委会的职权,不必再作重复规定。

二是,是否、何时以及按照什么样的进度进行法典编纂,属于立法指导思想和立法策略的事项,具体

的法律条文可以不作规定,也很难一概地做出规定。实践中,法典编纂的条件是否成熟,取决于诸多复杂因素,不是全国人大及其常委会通过自身努力就能解决的问题。在社会主义初级阶段,全面深化改革的长期性、复杂性和艰巨性,决定了各个领域形成科学、稳定的社会关系具有不同的特点规律,经历的过程也各不相同。而作为反映、规范和固定社会关系的不同法律,它们的制定以及内部关系的协调、科学和统一,也需要经历一个各不相同的不断发展的过程。《民法典》制定后,出现了不少领域都要求加快法典化的呼声,这些呼声与改革的实际、立法的实际以及法典化的特点规律是否符合,需要冷静慎重地考虑。

习近平总书记2020年11月16日在中央全面依法治国工作会议上的重要讲话中提出,“要总结编纂民法典的经验,适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作”。〔9〕学习领会习近平总书记这一重要讲话,要抓住三个前提性要点:(1)《民法典》编纂的经验,要能够适用于其他法典的编纂,才可以开展编纂工作,如果其他法典的形成与《民法典》的编纂,在规律特点上有较大差异,则不宜轻率编纂。(2)法典编纂要严格以“条件成熟”为标准,至于条件是否成熟,不仅需要学术上的论证,更需要用实践来检验和衡量。经不住实践检验和衡量的,也不能轻率地进行法典编纂。(3)法典编纂只能“适时”而为,对此,总书记强调的不仅是“条件成熟”,而且是“适时推动”。“适时”既有条件成熟了,要积极把握时机,及时推动法典编纂的含义,也有即使条件成熟了,也不宜一哄而上、一蹴而就地推动法典化的含义。习近平总书记在党的二十大报告中关于法典化的表述是“统筹立法废释纂”。这里的着眼点是“统筹”二字,是高瞻远瞩、统揽全局的立法策略要求,而不是要使法典化成为一项稳定的法定化的工作。习近平总书记的这两个重要论述,是开展法典化工作的重要指导思想和立法策略,不作为法律条文予以规定,可能更有利于全国人大及其常委会在立法实践中用以指导和对标具体工作,科学地、具体问题具体分析地推动法典化的步骤。

三是,“形成科学完备、统一权威的法律规范体系”属于立法政策、立法目标这一层面的表述,是习近平法治思想的重要内容,〔10〕也是全国人大及其常委会和其他法律规范的制定主体,贯彻落实二十大报告应当加快进行的工作任务。这是一项很高的要求,比执行性、操作性法律条文的层次更高,其实现需要一个过程,可以不作为法律条文予以规定。

八、结语与建议

现行《立法法》是2000年制定的,2015年进行了较大幅度的修改,迄今经过了七年时间。七年来,全面深化改革,全面推进人民当家作主和依法治国的事业发生了重要变化,立法工作面临新的形势要求和任务,对这部法律适时进行修改是必要的。建议采取以下策略方法:

一是,将“三个代表”重要思想、科学发展观特别是习近平新时代中国特色社会主义思想,明确为立法工作必须坚持的指导思想,将立法必须坚持和发展全过程人民民主明确为立法的基本原则。这是修改《立法法》的根本所在。

二是,通过修改《立法法》,保持与2018年修改后的《宪法》和最近制定修改的相关法律的衔接一致。比如,将涉及监察机关组织、职权的立法权限事项以及国家监察委员会制定监察法规的事项明确规定下来,将法律委员会改为宪法和法律委员会等,即属于此类修改事项。

三是,属于具体的立法指导思想或者立法策略、立法政策、立法目标之类的内容,建议不在《立

〔9〕《习近平谈治国理政》(第4卷),外文出版社2022年版,第293页。

〔10〕2020年11月16日,习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上提出,“要加快完善中国特色社会主义法律体系,使之更加科学完备、统一权威”。同上注。

立法法》中规定。这方面的要求,应当通过学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平法治思想,以及党政机关的重要文件,在立法工作中具体贯彻落实,而不宜写成具体的法律条文。领导人讲话和重要文件中提出的思想、策略、要求和目标,与法律条文有必要区分。两者的联系与区别,是需要认真研究的问题。

四是,对于宪法法律已经予以规定的内容,修改《立法法》时,可以根据实际情况,必要时才做重复性、拓展性的规定。但如果可以直接执行宪法法律的已有规定,或者执行宪法法律的已有规定更为适宜的,就不必再作规定。比如,根据《地方组织法》的有关规定,地方人大及其常委会就可以开展区域协同立法,全国人大常委会的工作机构就可以通过相关联系点、联络点征集立法意见。这种情况下,《立法法》就不必再就这两类事项专门做出规定,而且执行《地方组织法》的空间和余地较大,《立法法》作专门规定反而会引发另外的问题,产生争议。

五是,对于缺乏执行性、操作性的事项,以减少规定为宜,尽量增强而不是削弱法律条文的规范性和操作性。

六是,对于内部工作机制的事项尽量少作规定或者不作规定。比如,《修正草案》中增加规定的“增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”等内容,即属于立法技术的事项,可以不作规定。再比如,新增加的有关合宪性审查、备案审查的一些规定(如“备案审查机关应当建立健全备案审查衔接联动机制,对应当由其他机关处理的备案审查要求或者建议,及时移送有关机关处理”)旨在突显两者的重要性,初衷是好的,但基本属于全国人大常委会机关内部日常工作的一些具体问题,可变性也比较大,似不必也不宜变为过细的法律条文。

Abstract In the revision of the Legislation Law, the guiding position of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era in legislative work should be established. Adhering to and advancing the whole-process people's democracy should be established as the basic principle of legislation. However, if the explicit provisions of the Legislation Law on “one central task, two basic points” are deleted or changed, it seems inconsistent with the report of the 20th CPC National Congress and Xi Jinping's keynote speeches. Legislation should carry forward core values and uphold both law-based governance and virtue-based governance. This is integral to Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics, thus can be left unstipulated. It is not appropriate to include more provisions on the relationship between reform and the rule of law. The Legislation Law's authorization to temporarily adjust or suspend the application of some provisions of the law is generally appropriate, and if the scope is further expanded, risks and drawbacks are likely to arise. The Local Organic Law amended in 2021 has provided a legal basis for the establishment of local legislative outreach offices and the advancement of regional coordinated legislation. The Legislation Law no longer needs to provide for them further. Nor should codification be prescribed as a statutory requirement. The current revision of the Legislation Law should be more focused to be more effective.

Keywords Amendment to Legislation Law, “One Central Task, Two Basic Points”, Authorized Reform Pilot, Local Legislative Outreach Offices, Regional Coordinated Legislation

(责任编辑:林彦)