

党对立法工作的百年探索与经验启示

——基于党的全国代表大会报告的研究

胡弘弘 田骥威*

目次

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| 一、党的一大到七大：伴随着伟大革命的立法探索与实践 | 四、党的十八大到二十大：迈向新时代、奋进新征程的立法 |
| 二、党的八大到十四大：曲折中前进的立法 | 五、百年来党探索立法工作的经验启示 |
| 三、党的十五大到十七大：依法治国目标中的立法 | 六、结语 |

摘要 中国共产党的历次代表大会报告蕴含着对立法工作的系统认识,承载了党对立法工作的探索经验。百年之中,立法实践和理念不断适应革命、建设、改革的需要。尤其是改革开放以来,立法和改革关系的观念更新,立法深度嵌入依法治国体系,科学立法、民主立法、依法立法理念凸显,“良法”与“善治”的互动也日益加强。百年的经验表明,立法应符合我国政治体制、彰显民主价值、立足基本国情、坚持与时俱进、树立系统思维。

关键词 立法 国家治理 党的领导 经验启示

小智治事,中智治人,大智立法。百年来,中国共产党领导立法实践及理念探索也是值得研究的课题。党的历次全国代表大会报告作为重要的政策载体,既能反映不同时期党对立法认识,也能为党领导立法工作提供指引。因此,从中梳理党探索立法工作的经验,可以为未来立法工作提供有益借鉴。

*胡弘弘,中南财经政法大学法学院教授、法学博士;田骥威,中南财经政法大学法学院博士研究生、湖北地方立法研究中心助理研究人员。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大项目“发挥人民代表大会制度的根本政治制度研究”(项目编号:22ZDA068)及2021年中央高校基本科研业务费项目“习近平法治思想中的‘良法善治’观”的阶段成果。

一、党的一大到七大：伴随着伟大革命的立法探索与实践

从文本分析的角度进行考察,一大报告到七大报告之中较少明确提及“法制”“法治”“法律”“立法”“司法”等词汇,但这些报告仍在实质上发挥着指引立法工作的功能,蕴含着党的立法理念。所以,党在新民主主义革命时期仍颁布了大量规范性和纲领性立法文件,开展了丰富的立法实践,立法工作也成为领导革命的重要方式。

(一) 党的一大到四大：立法认识的萌芽

党在一大到四大期间,虽尚未开启革命根据地政权建设的实践,但是通过对革命任务与斗争方式的确定,仍然形成了一些立法思想和认识,开启了一些具有立法性质的实践。

党的一大通过的《中国共产党第一个纲领》《中国共产党第一个决议》宏观上为未来的立法工作提供了指引。党纲中明确提出要消灭资本家私有制使生产资料归社会公有,同时鲜明地提出了自身的根本目的是实行社会革命。^{〔1〕} 党的决议也指出,“党的基本任务是成立产业工会”。^{〔2〕} 可见,党自成立以来就具有无产阶级政党的自觉性,明确了通过实行阶级斗争而最终实现消灭私有制,以及实现社会主义和共产主义的奋斗目标,这为后续相关政策文件的出台奠定了基础。一方面,党的一大强调作为物质基础的社会生产资料为社会公有。另一方面,党的一大无疑赋予了立法新的使命,即要保护以工人阶级为代表的广大中国的劳苦大众,使法律不再是有产者的规则。这一主张颠覆了封建的和资产阶级的以私有财产为核心的立法基础,也保证了党的法治思想与立法思想是在马克思主义科学理论的指导下发端和延续的。

党的二大通过了《中国共产党第二次全国大会宣言》《中国共产党章程》等9个议案,“权利”和“法律”成为会议的重要组成部分,也构成了党在这一时期进行革命斗争的重要方式。从宏观上看,党的二大提出要“消除内乱,打倒军阀,建设国内和平;推翻国际帝国主义的压迫,达到中华民族完全独立”,^{〔3〕} 表明了中国共产党人对帝国主义列强干涉和践踏我国法制的强烈反对。从微观上看,党的二大指出,“工人和农民,无论男女,在各级议会市议会有无限制的选举权,言论、出版、集会、结社、罢工绝对自由”。^{〔4〕} 这项主张具有极强的宪制意义,能够推动建立制定良法的政治基础。同时,党的二大亦提出要制定关于工人、农民以及妇女权益保护和限制田租率的法律,废除一切束缚女子的法律。^{〔5〕} 这体现了中国共产党作为无产阶级的代表在弱势群体保护方面的立场。

党的三大进一步细化了立法上的主张。在对外关系上,中国共产党明确提出要“取消列强与中国签订的不平等条约”,^{〔6〕} 从而摆脱帝国主义的殖民压迫;在政治权利上,党提出要“保障人民集会、结社、言论、出版之自由权,废止治安警察条例及压迫罢工的刑律”,^{〔7〕} 从而彻底废除肉刑,避免人民的政治权利遭到肆无忌惮的侵害,保障党的主张的实现;在法律原则上,党提出要“肯定

〔1〕 参见中共中央文献研究室、中央档案馆编:《建党以来重要文献选编(一九二一—一九四九)》(第一册),中央文献出版社2011年版,第1页。

〔2〕 见前注〔1〕,中共中央文献研究室、中央档案馆书,第4页。

〔3〕 见前注〔1〕,中共中央文献研究室、中央档案馆书,第133页。

〔4〕 同上注。

〔5〕 见前注〔1〕,中共中央文献研究室、中央档案馆书,第133—144页。

〔6〕 见前注〔1〕,中共中央文献研究室、中央档案馆书,第253页。

〔7〕 同上注。

公私法上的男女平权”，〔8〕从而破除几千年来男女不平等的封建思想，促进妇女力量的解放，从而为革命运动注入新的活力；〔9〕在保护农民利益方面，提出要“划一并减轻田赋，革除陋规；规定限制田租的法律……”〔10〕在保护工人利益方面，党强调“工厂卫生及劳动条件以法律规定……制定强迫的劳工保险法”〔11〕等等，从而为无产阶级争取应得的利益。

党的四大通过的《中国共产党第四次全国大会宣言》《对于民族革命运动之议决案》《对于农民运动的议决案》等重要文件虽然在立法方面未过多着墨，但此后党在实践中依然发展出一些立法思想。1925年5月，邓中夏执笔的《劳动运动复兴期中的几个重要问题——贡献于第二次全国劳动大会之前》，主张政府制定关涉工人的法律之时要遵循两大原则，一是要允许纯粹工人团体的成立，二是法律不得随意取缔和解散工人团体。〔12〕文章还提出了工人参与立法的观念，“政府如制定劳动法或保护劳工法时，须准全国各地总工会代表出席，共同订定，否则，绝对无效”。〔13〕这在法的制定层面为法的效力提供了正当性解释，体现了民主参与立法的思想。

（二）党的五大到七大：系统立法的尝试与全面发展

党的五大的召开不仅明确了中国革命的领导权在于无产阶级，还通过了《土地问题议决案》，明确了实行土地革命的革命方向，这开启了党走向基层开展土地立法实践的新动向。在当时的社会条件下，土地和农民问题，是应对我国问题的关键，农民虽然高度依附于土地，但是长久以来并未形成一股独立而有力的政治力量，以往的经验已经证实农民并不能独立承担中国革命的重大任务，必须在无产阶级的领导之下才能争取权利和自由。与此同时，五大召开后党在实践中依然高度重视维护工人和农民的利益，五大召开后的同年底，党在广州暴动时再次发文指出，“这些法律都是劳动群众亲自拟定的，这些法律都是劳动群众的名义颁布出来的”，〔14〕明确地宣告了由劳动人民参与立法的必要性和正当性。

党的六大促进了专门化的立法机关的形成，也间接推动了较为全面的法律制度的构建。党的六大明确提出要建立工农兵代表会议（苏维埃）政府，〔15〕标志着党开启了将立法主张真正转化为立法实践的事业。1931年，中华苏维埃第一次代表大会通过《中华苏维埃共和国宪法大纲》，成为以宪法统领立法体系建构的开端。1934年，《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》，进一步明确了全国苏维埃代表大会作为最高立法机关的地位。〔16〕在立法机关逐步建立的大背景下，党开始逐步推进各项立法工作。例如六大通过的《苏维埃政权的组织问题决议案》中提出

〔8〕 见前注〔1〕，中共中央文献研究室、中央档案馆书，第253页。

〔9〕 这在党的三大通过的《关于妇女运动的决议案》中也有集中体现，该议案中提出了男女教育平等、男女职业平等、男女社交自由、结婚离婚自由、男女工资平等等一系列口号和任务，体现了平等思想的彻底贯彻。见前注〔1〕，中共中央文献研究室、中央档案馆书，第266—267页。

〔10〕 见前注〔1〕，中共中央文献研究室、中央档案馆书，第254页。

〔11〕 同上注。

〔12〕 参见中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第二册），中央文献出版社2011年版，第344页。

〔13〕 同上注。

〔14〕 “这些法律”指的是“一切土地概交给用尽自己的力量耕种他的农民，立即除消使农民破产之杂税苛租等农民不能负担的重荷，实行八小时工作制，保护劳动与保障失业者……等等”。参见中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第四册），中央文献出版社2011年版，第789页。

〔15〕 参见中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》（第五册），中央文献出版社2011年版，第378页。

〔16〕 参见曾宪义、赵晓耕主编：《中国法律史》，中国人民大学出版社2020年版，第335—336页。

要“即刻颁布土地法令和其他实际改善工农生活的命令……”^{〔17〕}，《中共中央给朱德、毛泽东并红四军前委的信》中也特别指出“要颁布没收土地的法令作广大的宣传”^{〔18〕}。这一时期党的土地政策和主张逐步开始转化为立法实践成果，逐渐形成了以宪法性文件为统筹、以土地立法、劳动立法、婚姻继承立法、刑事立法等多部门立法为构成的法律制度框架，系统化、体系化的立法格局开始出现。

党的七大报告明确提出了当时的“最低纲领”^{〔19〕}，进一步指导了民主政权方面的法律制度建设，推动了立法工作随着革命和战争进程向全国快速发展。在走向建立新中国的进程中，各解放区就陆续颁布了具有宪法性质的立法文件，如《陕甘宁边区宪法原则》等。此外，党的土地政策在七大前后经历了一定的变迁。在抗日战争时期，《抗日救国十大纲领》中确定了“减租减息”和“交租交息”的原则。在党的七大召开后，由于国共内战又起，地主和农民之间的矛盾又暴露出来，以“五四指示”为标志的新土地政策出台，正式开启了解放区的土地立法活动。1947年制定颁布的《中国土地法大纲》正式废除了封建和半封建的土地剥削制度，极大地调动了农业生产积极性，保障了解放战争的顺利进行。与此同时，党的七大也提出了要满足当前中国人民最低限度的要求，如要求取消一切反动法令，^{〔20〕}从而实现人民的权利和自由；“要求实现婚姻自由，男女平等”，^{〔21〕}从而打破封建思想的桎梏，肯定妇女的作用和力量；“要求改善工人生活……以利于发展工业生产”，^{〔22〕}从而保障社会生产，进一步发挥工人阶级的先进性和斗争性等。这些内容既积极促成宪法性文件的出台，同时也构成了民事经济、婚姻继承、劳动保障等领域的立法指导方针。

从一大到七大，党在立法方面不断地探索，从实际需求出发，在重点领域率先提出相应主张并逐渐尝试制定立法性的文件；形成了立法为民的思想，尤其是党的五大初步确立了劳动人民参与立法的原则；把握了立法与政权建设之间的紧密关系，立法的体系性观念开始出现。

二、党的八大到十四大：曲折中前进的立法

党的八大正式拉开了新中国民主法制建设的序幕，逐步制定完备的法律制度以保障社会主义事业建设成为全党的工作共识。然而，受制于历史局限，“文革”废弃了八大确立的方针战略，导致我国立法工作停滞了近十年。十一届三中全会后，党领导人民系统性地重建法制步入正轨，以宪法为基础的社会主义法律体系雏形渐露，立法日渐成为改革、发展与稳定的保障。

（一）党的八大：开启社会主义事业建设的立法

党的八大的重要意义在于阐明了当时国内的主要矛盾，这为有针对性地开展立法工作奠定了基础。

一方面，党的八大明确了法制在这一时期的现实意义，尤其表达了对完备的立法规范体系的

〔17〕 见前注〔15〕，中共中央文献研究室、中央档案馆书，第460页。

〔18〕 见前注〔15〕，中共中央文献研究室、中央档案馆书，第233页。

〔19〕 毛泽东：《毛泽东选集》（第3卷），人民出版社1991年版，第1056页。

〔20〕 见前注〔19〕，毛泽东书，第1063页。

〔21〕 见前注〔19〕，毛泽东书，第1064页。

〔22〕 同上注。

迫切需求,提出最急切的工作“是着手系统地制定比较完备的法律,健全我们国家的法制”。〔23〕董必武在党的八大上发言指出,只有进一步加强人民民主法制才能适应党所提出的任务,同时强调要尽快将不完备的几种重要法规制定出来。〔24〕他还进一步直接指出,我们不仅已经有了国家根本法——宪法,而且有了许多重要的法律、法令和其他各项法规,但是仍需制定一批较为完备的法规。〔25〕董必武在八大上的发言反映了共产党人对待立法工作的客观和理性态度。虽然法制不健全的情形在新兴国家不可避免地会存在一定时间,〔26〕但我们不能脱离当前实际,设想在短时间内就能够把国家的一切法制都建立起来。

另一方面,在立法形式和内容上,党的八大逐渐认识到纲领性的立法已经不能够满足建国后社会主义事业建设的需求。这表明由革命时期转向新中国建设时期后,内容疏阔的立法已难以适应国家建设的需要。〔27〕其主要原因在于新中国成立后,社会主义的生产力和生产关系逐渐确立了起来,故而当前斗争的任务已经变为保护社会生产力的顺利发展。〔28〕因此斗争之方式也亟须向法律转变。这一认识表明,随着社会主义革命的胜利,激烈的斗争方式已经不再适宜当时的需要,保障党在社会主义事业建设时期的各项工作在有法可依的轨道下进行显然成为党治国理政的更高追求。

(二) 党的十二大:民主与法制协奏下的立法

党的十一届三中全会的召开使我国的立法工作开启了新征程,强调“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制”。〔29〕但立法事务纷繁复杂与立法力量的有限性决定了当时的立法工作不可能全面展开。立法效率的要求在改革开放初期虽然是迫切的,但是也不能以此为由牺牲立法的质量,否则仍然会在源头上导致法制建设的基础不稳。因此为了区分轻重缓急,解决立法力量不足的问题,邓小平提出了“法律条文开始可以粗一点”,〔30〕“不要等成套设备”〔31〕的主张。也正是在这一思想的指导下我国法律制度的框架才得以快速建构起来。此外,在立法方式上,民主立法的原则已经出现萌芽,全会中强调在制定各类法律时必须“经过一定的民主程序讨论通过”,〔32〕解决实践中存在的领导以言代法的问题。为了使立法更加符合实际,具有普遍适用性,全会还指出“地方可以先试搞”,〔33〕从而释放地方的积极性和活力。

在党的十二大报告中,民主和法制深度融合,立法工作在健全法制和保障民主的背景下深入展开,提出“社会主义民主的建设必须同社会主义法制的建设紧密地结合起来”。〔34〕民主能够确保人民意志的表达,而法制则是人民意志的凝练。我们国家的立法所体现的正是人民的意志,违反了国家公布的法律实质上就是违背人民的意志。正如列宁在中部各省贫苦农民委员会代表会

〔23〕 刘少奇:《刘少奇选集》(下卷),人民出版社1985年版,第253页。

〔24〕 参见董必武:《董必武选集》,人民出版社1985年版,第419页。

〔25〕 见前注〔24〕,董必武书,第412页。

〔26〕 见前注〔23〕,刘少奇书,第253页。

〔27〕 同上注。

〔28〕 同上注。

〔29〕 中共中央文献研究室编:《三中全会以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社2011年版,第9页。

〔30〕 见前注〔29〕,中共中央文献研究室书,第23页。

〔31〕 同上注。

〔32〕 同上注。

〔33〕 同上注。

〔34〕 《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定》编写组编:《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(上)》,中国方正出版社2008年版,第148页。

议上指出的,“违背这种意志就等于叛变革命”。^[35]因此作为法制首要环节的立法,必然将成为体现人民意志从而保障民主建设的关键。

十二大报告首次明确了党对立法工作的领导。报告指出“党领导人民制定宪法和法律”,^[36]为了使我国的法制建设尽快恢复,此后,党领导的立法工作逐步开始向建构“社会主义法律体系”迈进。为了解决较长时期以来法制崩坏的问题,这一阶段立法工作的重心放在了政治稳定的重构上,^[37]并在具体工作中抓紧制定有关国家制度急需的、主要的、基本的法律制度。一方面,党的十二大报告对新的宪法草案寄予厚望,认为这次宪法修改做出了许多具有重大意义的新规定。^[38]从实践上看,八二宪法成功地使国家政治可以按照宪法的规定实现正常的、日常的运转,结束了继续革命、运动不断以及事实上的无政府状态,^[39]有力巩固了国家政权。此外,八二宪法还对立法体制进行了重大改革,确立了立法体制,廓清了立法权限的问题,在宪法层面提供了立法工作开展的制度前提。另一方面,在十二大前后,围绕着制定有关国家机构、刑事、民事方面的基本法律开展了大量的立法工作。在党的领导下,地方权力机关、司法机关的组织职权得到依法确立;民族区域自治的一系列重要制度得以颁行;一系列民商事方面的基本法与单行法律相继出台;我国三大基本诉讼法律制度得以建立。自此,国家法制得以重构并有效运转起来。

(三) 党的十三大到十四大:不断适应改革进程的立法

党的十三大和十四大逐步形成了对立法和改革发展关系的认识,强调“两手抓”,既抓经济建设,又抓法制建设。

党的十三大报告初步提出了改革决策制度化、法律化的要求,使立法适应改革进程。报告指出,“我们必须一手抓建设和改革,一手抓法制……应兴应革的事情,要尽可能用法律或制度的形式加以明确”,^[40]从而推动立法成为巩固改革成果、推进改革进程的重要方式。为此,十三大报告直接确定了若干个立法工作的重点。在经济建设方面,要“抓紧制定完备的经济法规体系”,^[41]“必须尽快制订有关私营经济的政策和法律”。^[42]在行政管理方面,“必须加强行政立法,为行政活动提供基本的规范和程序”,^[43]“完善行政机关组织法、制定行政机关编制法,……制定行政诉讼法”,^[44]从而使行政组织、行政行为和行政程序等方面均纳入法制轨道之中。此外,报告还提出了“必须抓紧制定新闻出版、结社、集会、游行等法律,建立人民申诉制度,使宪法规定的公民权利和自由得到保障”^[45]的具体要求。改革成为指导立法的主基调。

[35] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译:《列宁全集》(第35卷),人民出版社2017年版,第174页。

[36] 见前注[34],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(上)》,第148页。

[37] 参见胡夏枫:《立法与改革:1978—2018年法律修改实践研究》,中国政法大学出版社2018年版,第34页。

[38] 见前注[34],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(上)》,第148页。

[39] 参见高全喜:《“古今之变”下的宪法规范发生机制》,载《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2015年第5期,第70—71页。

[40] 见前注[34],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(上)》,第306页。

[41] 见前注[34],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(上)》,第298页。

[42] 同上注。

[43] 见前注[34],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(上)》,第303页。

[44] 同上注。

[45] 同上注。

党的十四大报告更加强调立法要与社会主义市场经济体制改革相适应。为此,加强经济领域的立法,为市场经济体制改革提供法律保障成为此后立法工作的重要导向。报告指出,“特别是抓紧制订与完善保障改革开放、加强宏观经济管理、规范微观经济行为的法律和法规……”。^[46] 报告还提出为外商投资提供法律制度上的便利,^[47]这可以视作通过立法优化对外营商环境的初级版本,对于改革开放初期拉动外商投资、保障外商的合法经营具有重要的意义。此后,全国人大及其常委会相继制定了《公司法》《担保法》《对外贸易法》《反不正当竞争法》等等,经济法律体系建设率先发力完善。这些法律制度的出台确立了社会主义市场经济的基本规则,规范了市场主体及其行为,起到了维护市场秩序、加强宏观调控、振兴经济建设、促进对外开放、深化国际交流合作的重要作用。由此可见,这一阶段的立法工作主要是依托并服务于改革开放进程,通过立法活动积极适应社会主义市场经济体制改革的立法意识已然凸显。

党的八大到十四大既反映出立法工作的曲折性,也体现了党领导下的立法工作顺利完成转型。经历挫折之后,党的及时反思与转型不但将我国的各项事业重新拉回法制的轨道,还使民主、改革与法制相得益彰、互相促进。立法工作自此也迈向了有序发展的新阶段。

三、党的十五大到十七大：依法治国目标中的立法

党的十五大正式提出了依法治国方略,为立法工作提供了宏观战略支撑。党的十六大重申了立法建设的阶段性目标,发展了党领导立法的思想理论。党的十七大以科学立法、民主立法为引领,对立法原则问题进行了深刻阐明。

(一) 党的十五大：提出形成法律体系的目标

党的十五大提出要“加强立法工作,提高立法质量,到二零一零年形成有中国特色社会主义法律体系”。^[48] 这是党第一次在全国代表大会报告中提出有关立法的阶段性目标。关于该目标的达成,党明确指出了要“从我国的国情出发,在党的领导下有步骤、有秩序地推进”。^[49] 从实践的经验来看,有步骤、有秩序地推进立法工作必然要求立法工作有计划性。李鹏委员长在九届人大常委会第一次会议中针对加强立法的计划性提出了要求,即“常委会任期五年要有立法规划,每年度要有立法计划。根据需要与可能,区别轻重缓急,有计划、有步骤地完成立法任务”。^[50] 立法规划和立法计划制度的确立,既有助于实现建成中国特色社会主义法律体系的长远目标,也有利于解决在治国理政过程中面临的阶段性任务,使立法的全面性、次序性等问题得以有效解决,体现了党务实立法的精神。与此同时,党的十五大更为强调立法质量的重要性。立法已经逐渐由“增量”向“提质”转变,立法质量越来越成为衡量法治建设水平的重要指标。

党的十五大进一步阐释了立法与改革的关系。十五大报告提出改革是社会主义制度下的全面改革,^[51]并提出“要把改革和发展的重大决策同立法结合起来”。^[52] 作为上层建筑重要组成部

[46] 《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定》编写组编:《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,中国方正出版社 2008 年版,第 451 页。

[47] 见前注[46],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,第 447 页。

[48] 见前注[46],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,第 613 页。

[49] 见前注[46],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,第 614 页。

[50] 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社 2011 年版,第 227 页。

[51] 见前注[46],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,第 604 页。

[52] 见前注[46],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,第 612 页。

分的立法,无疑是影响全面改革进程的重要因素。毫无疑问,持续的改革和发展必须要建立在稳定的政治环境和社会秩序之上,而稳定的环境和秩序必然要求发挥法治的作用。这是通过立法保障改革的第一层次要求。在第二层次的要求下,立法对改革发挥着确认和保障作用,因为改革也必须要遵循法制。一方面,对于哪些问题属于应兴应革的事项,立法可以初步对其方向予以明确,尤其是宪法规定的基本政治、经济制度,必须严格遵循在宪法框架之内规范。另一方面,改革的成果需要通过立法予以确认和保障,改革的经验也需要通过法定程序上升为立法,从而进一步巩固改革成果,引领改革。因此总体上看,党的十五大进一步升华了立法同改革的关系,使立法的引领性、改革的正当性得以保障。

党的十五大提出了依法治国的基本方略,从“法制”到“法治”虽然一字之差,但却对立法工作产生了深刻的影响。首先,实行法治意味着必须要有健全的法制,法律的完备性是法治国家中立法的基本要求。因此社会生活的各个方面都要有法可依,“保证国家各项工作都依法进行”。^[53]其次,在保证法律完备性的同时,必须防止立法存在偏私、谋私,保证出台的法律公正、科学、合理,使法律成为人民乐于遵守的良法。再次,一个国家法律再多,体系再完善,如果不能有效实施,那就不能说是法治。因此,必须要坚持问题导向,提高立法的明确性、针对性和可操作性,破解立法过程中的重点难点问题。在立法出台后,也要积极推进立法解释、立法实施评估等工作,强化法律的实施。最后,法治从根本上有别于人治,法治要求法律应具有相对稳定性。因此,要“逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,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”。^[54]

(二) 党的十六大:重申阶段性目标与提出党领导立法的方式

党的十六大再次重申了加强立法工作、提高立法质量,到2010年形成中国特色社会主义法律体系的目标。与十五大报告表述不同的是,十六大报告在这一目标之前强调“为适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势”。^[55]这表明这一时期立法依然服务于经济建设,体现着通过立法保障发展的意蕴。“适应加入世贸组织的新形势”则体现了党意在通过立法形成良好的对外开放法律环境,以便应对全面开放所带来的法制挑战。“适应社会全面进步”则反映了社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展,使各领域的立法有序推进。

党的十六大在提出全面建设小康社会的目标时,强调“社会主义法制更加完备,依法治国基本方略得到全面落实”。^[56]一方面,党继续强调加强立法机关的建设,保证人民代表大会及其常委会依法履行职能,^[57]从而促进立法能力的提升。另一方面,立法工作要站在人民立场上,“立法和决策要更好地体现人民的意志”,^[58]“立法工作要走群众路线,充分听取群众意见,充分反映群众意愿,这样制定出来的法律法规就具有贯彻实施的广泛群众基础”。^[59]

[53] 见前注[50],中共中央文献研究室书,第26页。

[54] 同上注。

[55] 见前注[46],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,第755页。

[56] 中共中央文献研究室编:《十六大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社2005年版,第15页。

[57] 见前注[46],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,第754—755页。

[58] 见前注[46],《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,第755页。

[59] 见前注[56],中共中央文献研究室书,第402页。

党的十六大明确和发展了党领导立法的方式和内涵,并对党的意志如何上升为国家意志的过程予以一定程度的展开。一方面,十六大明确提出“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证”。〔60〕同时强调“宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现”。〔61〕另一方面,十六大报告明确指出,“党的领导主要是政治、思想和组织领导,通过制定大政方针,提出立法建议”。〔62〕这与1991年党中央《关于加强对国家立法工作领导的若干意见》所载明的“中央对国家立法工作主要实行政治即方针政策的领导”的认识是一致的。但应注意,党对立法的领导并不是具体立法活动的代替,而是既强调党领导的政治性、思想性和组织性,同时也强调通过制定具体的政策文件提出有针对性的意见,使党领导的统筹性和针对性得以结合。

(三) 党的十七大:走向科学立法、民主立法

党的十七大使用了较为凝练的语言提供了提高立法质量的根本途径,即“要坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系”。〔63〕

科学立法既涉及立法体制、立法方法的科学性,也涉及所立之法的科学性问题。科学立法原则的提出在一定程度上因应了科学发展观的内在要求。一方面,实现科学立法需要不断强化对客观规律的认识、总结和尊重。宏观上看,受制于立法能力和立法资源的配置情况,党和国家应根据轻重缓急和客观情况统筹立法工作。而在微观上,由于立法发挥着协调利益、解决矛盾的重要作用,对于立法的具体内容必须进行人为的、主观的选择和判断,此时则需发挥公民参与、专家论证、民主参与等多元化的判断模式,从最大公约数方面保障立法的科学性。另一方面,科学立法意味着要有科学的体制和机制予以保障。这不仅要求在立法职能、权限层面做好顶层设计,同时也要求立法工作方式获得创新发展。

民主立法凸显了立法活动的人民属性。在保障人民群众参与立法方面,十七大报告提出要“坚持国家一切权力属于人民,从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业”。〔64〕在保障人大代表参与立法方面,报告提出要“保障人大代表依法行使职权,密切人大代表同人民的联系”。〔65〕在保障人民政协参与立法上,报告提出要“加强政协自身建设,发挥协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局的重要作用”,〔66〕这极大调动了政协为立法工作建言献策的热情,有助于做好立法过程中的利益协调。此外,民主立法原则在推动表达、沟通、协商的同时,也意味着立法活动必须公开。对此,党的十六大明确提出了“制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”,〔67〕从而保证立法工作吸纳民意、汇聚民智。

党的十五大到十七大,立法工作在依法治国战略中获得深入推进,既明确了法律体系的建设目标,也使立法和建设小康社会等国家目标相适应。

〔60〕 见前注〔46〕,《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,第754页。

〔61〕 同上注。

〔62〕 见前注〔46〕,《十一届三中全会以来历次党代会、中央全会报告 公报 决议 决定(下)》,第755页。

〔63〕 中共中央文献研究室编:《十七大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社2009年版,第24页。

〔64〕 见前注〔63〕,中共中央文献研究室书,第22页。

〔65〕 见前注〔63〕,中共中央文献研究室书,第23页。

〔66〕 同上注。

〔67〕 见前注〔63〕,中共中央文献研究室书,第23页。

四、党的十八大到二十大：迈向新时代、奋进新征程的立法

党的十八大继续秉承科学立法和民主立法的思想,将科学立法作为法治建设的先导性和引领性环节,提出了一系列贯彻民主立法的方式途径。同时也强调了立法工作的有序开展必须要在党的领导下,发挥好人大的作用,加强重点领域立法。党的十九大对新时代的立法工作提出了新要求,强调在科学立法、民主立法的基础上更要依法立法,要不断提高立法质量,以“良法”实现促进发展,保障“善治”之目的。党的二十大着力实现科学立法、民主立法、依法立法,努力开辟了良法善治的新境界。

(一) 党的十八大：科学、民主立法原则与加强重点领域立法

自2011年后,我国法律体系建设已步入进一步完善的阶段,党的十八大对有关立法工作进行了再次强调,同时也做出了新的调整。

科学立法的原则继续延续和发展。党的十八大将科学立法作为法治建设的先导性和引领性环节,首次提出“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”十六字法治建设方针,^[68]在立法、执法、司法、守法的动态过程中落实全面推进依法治国的任务。十八大在阐述立法工作时,将其与执法、司法和守法等环节置于全面推进依法治国这一部分,同时在该部分强调“法治是治国理政的基本方式”^[69]。这表明随着中国特色社会主义法律体系的如期建成和不断完善,法制建设已经正式转向为法治建设,同时由于法律秩序的建构,立法缺位的紧张关系已经得到大大的缓解,这就为全面推进依法治国构筑了依法而治的制度基础。因此,科学立法不仅要求在法制层面做到有法可依并构建起完善的法律体系,同时也要立足于依法治国的法治体系框架内,使科学立法成为法治实践中的引领性环节。

民主立法的原则继续深入贯彻。党的十八大报告提出,要“拓展人民有序参与立法途径”。^[70]与以往不同的是,这是党的代表大会报告中第一次专门针对立法提出拓宽人民的参与途径,有别于以往“有序参与各类政治生活”的类似表述。这一变化表明人民参与立法过程将成为常态,并且立法参与不仅仅局限于某个环节,而是通过拓宽各类途径,保障在立法工作的各个环节实现人民当家作主。党的十八大报告还直接表明要“完善代表联系群众制度”,^[71]其目的就在于畅通民意渠道,真正发挥出人大代表在反映民意、汇聚民智中的作用,进一步坚定人民代表是代表人民参与立法的立场。此外,报告指出要“把政治协商纳入决策程序,坚持协商于决策之前和决策之中,增强民主协商实效性”,^[72]这对立法协商工作的组织领导机制、基本原则、参与范围、工作程序发挥了有效指导作用,增进了民主协商的实效性。

明确提出发挥好人大在立法工作中的作用。十八大报告指出“要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用,依法行使立法、监督、决定、任免等职权,加强立法工作组织协调……”。^[73]人大立法工作的开展离不开党的领导和支持,党的意志转化为法律必须通过人民代表大会制度才能实现,这是党的领导和人民当家作主相统一的体

[68] 胡锦涛:《胡锦涛文选》(第3卷),人民出版社2016年版,第634页。

[69] 同上注。

[70] 同上注。

[71] 见前注[68],胡锦涛书,第633页。

[72] 见前注[68],胡锦涛书,第634页。

[73] 见前注[68],胡锦涛书,第633页。

现。但由于立法工作是一项系统且复杂的工程,这就需要人大发挥其组织协调职能,保证立法工作在人大主导下有序开展,以便更有利于推进立法计划的执行,保障立法活动的协调顺畅,同时也可避免立法中的部门利益倾向。十八大报告还提出了要“优化常委会、专委会组成人员知识和年龄结构,提高专职委员比例,增强依法履职能力”,〔74〕从而推进立法专业水平提高,充实立法工作力量。

加强重点领域立法首次提出。党的十八大首次在报告中指出要“加强重点领域立法”,〔75〕从侧面反映出我国已经从全面立法修法逐步过渡到强化重点领域立法的新阶段。重点领域立法应当及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切,并积极推动制订修改涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全方面的法律。〔76〕

(二) 党的十九大:立“良法”以促“善治”

党的十九大报告指出,“中国特色社会主义进入新时代,我国社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。〔77〕在立法方面,人民群众对立法的期盼更倾向于“好不好、管不管用、能不能解决实际问题”。〔78〕

党的十九大明确提出“依法立法”,为社会主义法制统一提供了原则性指导。为适应新时代的立法工作,党的十九大报告将依法立法原则与科学立法、民主立法并列展开,体现了党对立法工作的更高要求。从规范层面看,依法立法意味着要遵循《宪法》和《立法法》的要求。在依宪立法方面,十九大报告提出了要“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”。〔79〕依据《宪法》也意味着要建立健全宪法解释程序机制,落实规范性文件备案审查制度,使一切法律法规都不得与宪法抵触。在依法立法方面,《立法法》对于立法主体、立法权限、立法程序以及法律的解释、适用和备案等问题进行了规定,使立法工作具备良好的制度基础。

党的十九大明确了“良法善治”立法观。良法承载着人民对美好生活的期待,良法是充分体现人民意志、顺应规律、亦是有利于国家发展进步、社会繁荣稳定的法律制度。“法律是治国之重器,良法是善治之前提。”〔80〕只有配置了“良法”,才能为全面深化改革注入制度活力,才能将中国特色社会主义制度优势最大限度发挥,从而真正实现“善治”。

党的十九大使得党对立法工作的领导更加全面。中国共产党的领导是我国立法体制的内在要求。十九大报告强调:“必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面。”〔81〕这就要求在具体的立法工作实践中不断完善党领导立法的相关制度。立法机关要坚持党的领导,完善立法机关中党的组织建设制度,从而发挥党把关和落实的作用。在立法中遇有重大事项,必须严格落实党的请示报告制度,从而做出正确的立法决策。

党的十九大进一步巩固了人大在立法中的主导作用。继十八届四中全会后,党的十九大报告再次明确要“发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用”。〔82〕人大主导立法意味着人大要发

〔74〕 见前注〔68〕,胡锦涛书,第633页。

〔75〕 见前注〔68〕,胡锦涛书,第634页。

〔76〕 参见习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《理论学习》2015年第2期,第7页。

〔77〕 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2017年版,第9页。

〔78〕 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第20页。

〔79〕 见前注〔77〕,《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,第31页。

〔80〕 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社2016年版,第160页。

〔81〕 见前注〔77〕,《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,第18页。

〔82〕 见前注〔77〕,《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》,第40页。

发挥好组织协调作用。人大要解决好不同立法参与主体在立法过程中的角色、地位和关系,处理好立法工作中的部门化倾向和争权诿责的现象。同时,人大应主导立法立项、起草、审议等过程,保证各环节工作有序开展。此外,人大主导立法并不意味着其是立法活动中的唯一角色,而是不同立法工作主体之间在人大的主导下分工负责、相互配合、协同推进。

(三) 党的二十大: 开辟良法善治新境界

党的二十大强调要“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”。^[83]立法作为法治的先导环节需要格外重视。同时,二十大明确了当前和今后一个时期的立法任务,即“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”。^[84]

党更加注重立法工作的系统性,为科学立法提供方法论支撑。一方面,要“增强立法系统性、整体性、协同性、时效性”。^[85]另一方面,则要“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,统筹推进国内法治和涉外法治”。^[86]着力推进立法实现多维度、多层次的提升,以更加适应立法任务重、节奏快的工作实际。

发展全过程人民民主,实现民主立法的升华。发展全过程人民民主是党的二十大强调的中国式现代化的本质要求之一。首先,我国宪法规定了国家的一切权力属于人民,因此从立法权的归属和来源上看,“它源于国家,并最终源于人民”,^[87]而发展全过程人民民主能够最大程度上保障立法权为民所用。其次,全过程人民民主指导下的立法工作应当以具体制度为支撑。习近平总书记指出,“人民代表大会制度是全过程人民民主的制度载体”,^[88]体现在立法维度就是要保障人大能够主导立法工作,“支持和保证人大及其常委会依法行使立法权”,^[89]发挥好人民代表大会这一民意表达主渠道的作用。再次,全过程人民民主优势就在于能够解决实际问题,人民不仅有投票权,还有广泛的参与权。党的二十大再次强调要“健全吸纳民意、汇集民智工作机制”,^[90]尤其是首次在报告中提出要“建设好基层立法联系点”。^[91]

更加强调宪法的地位和作用,助推依宪立法。党的二十大再次强调了依宪治国和依宪执政的重要性,同时提出要“加强宪法实施和监督,健全保证宪法全面实施的制度体系,更好发挥宪法在治国理政中的重要作用,维护宪法权威”。^[92]与以往的表述相比,二十大报告一是突出强调宪法实施的“全面性”,二是强调宪法实施的“制度体系”,三是注重“更好”发挥宪法的作用。应当认识到,依宪立法不仅是一项原则,也是宪法实施行为。^[93]宪法的实施离不开立法机关的主动作为,宪法中的国家政策和目标大多需要通过立法予以具体化,因此可以说立法是当前宪法实施最直接

[83] 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第40页。

[84] 同上注。

[85] 见前注[83],习近平书,第41页。

[86] 同上注。

[87] 封丽霞:《“全过程人民民主”的立法之维》,载《法学杂志》2022年第6期,第73页。

[88] 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,载《求是》2022年第5期,载求是网2022年2月28日,http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-02/28/c_1128420137.htm。

[89] 见前注[83],习近平书,第38页。

[90] 同上注。

[91] 同上注。

[92] 见前注[83],习近平书,第41页。

[93] 参见胡弘弘:《依宪立法的再思考:“由法律规定”之宪法实施》,载《政法论丛》2021年第3期,第26—27页。

和最重要的途径。此外,宪法的实施往往也体现在对立法的监督和审查上,以明确相关立法是否符合宪法。为此,党的二十大还提出了“完善和加强备案审查制度”^[94]的要求。

党的十八大到二十大召开的十年,立法工作被赋予了更多时代意义。党领导下的立法工作目的不仅仅在于为国家和公民提供一种稳定的秩序,还在于冀望通过立“良法”,以促进发展、保障善治。

五、百年来党探索立法工作的经验启示

奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。经过百年探索,党领导人民取得了一系列伟大的立法成就,中国特色社会主义法律体系已经形成,国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依,立法在推动国家治理体系和治理能力现代化方面的作用日益显现。进入新时代新征程,立法工作既应当因事而变,因时而动,也需要适时继承吸收先前立法工作经验。

(一) 党的领导是立法工作的根本保证

党对立法工作的领导是最根本的原则和政治保障。党在革命时期提出了大量先进的立法主张,直接起草和推进了许多重要的立法文件,为新中国的立法建设奠定了基础。新中国成立后,党对领导立法工作也进行了长期的探索,使党对立法工作的领导方式方法随着立法任务的变化也相应地进行调整。着眼未来,必须始终坚持党对立法工作的领导,继续发挥党领导立法的政治优势。一方面,要不断完善党领导立法的体制;另一方面,则要不断完善党领导立法的机制和具体工作方式,确保党在立法工作中可以采取多种方式把好政治关、质量关。

(二) 在立法中发展全过程人民民主

立法工作必须以人民为中心,坚守立法为民的理念。党自成立以来就表明自己是无产阶级的政党,要“为工人和贫农的利益计”,^[95]党的历次代表大会报告反映的立法主张也深刻体现了党始终“代表和维护着中国最广大人民的根本利益”。^[96]随着党的十九大和二十大相继提出“良法善治”这一命题,“良法”的形成也必然离不开人民的参与。因此,坚持立法工作以人民为中心,必须要善于在立法实践中发展全过程人民民主。在具体实践中,我们要充分发挥全过程人民民主的制度优势,保证人民能够通过各类途径和方式真实有效地参与到立法工作的全过程,为立法工作高质量发展注入人民参与的活力。

(三) 不断完善立法体制机制

通过梳理分析党的历届代表大会报告可以得知,坚持科学的立法体制是实现党有力领导立法,提升立法质量和效率的一项重要经验。

完善的立法体制是科学立法、民主立法、依法立法的内在要求。对于立法体制问题的认识反映了立法工作秩序不断完善的过程。首先,科学立法关键就在于立法体制。科学完备的立法体制有助于明确哪些事项必须要党来把关,哪些事项需要人大来进行主导推进,以及哪些环节和工作需要相关部门予以配合,否则立法工作就难以有步骤推进。其次,完备的立法体制能够促进民主立法,保障人民利益。最后,完备的立法体制也能够助推依法立法。通过确立立法权力边界,优化立法职权配置,能够更大程度上确保相关立法参与主体不越权、不争权、不诿责,使立法权能够依

[94] 见前注[83],习近平书,第41页。

[95] 见前注[1],中共中央文献研究室、中央档案馆书,第133页。

[96] 江泽民:《江泽民文选》(第3卷),人民出版社2006年版,第2页。

法运行。

完善的立法工作机制,是不断提升立法能力的重要方面。目前,我国建立健全了一整套有机联系的囊括立法规划、调研、起草、审议、论证、表决、清理等具体环节的制度体系。今后则要进一步总结立法意见征求、法律草案审议、人大代表和公众参与立法等方面的一系列经验做法,不断创新立法工作机制,助力立法能力的有效提升。

(四) 立足国情并勇于善于创新立法

立法工作要在立足国情的基础上勇于创新。党的历次代表大会报告表明,党对立法的科学认识是在积极探索我国国情基础上形成的,既没有机械套用立法原理又没有照搬他国既有模式,如今所取得的立法成就是共产党人勇于创新、不断探索的结果。马克思认为,“如果一个立法者用自己的臆想来代替事情的本质,那么人们就应该责备他的极端任性”,^[97]可见立法工作必须从实际出发,不能唯意志主义。党取得如今立法成就的一条重要经验就在于善于从全局的高度出发认识中国在不同历史阶段的实际情况,并将实事求是的原则运用到立法领域,使立法随着社会实际的情况而调整。^[98]

(五) 与时俱进并区分轻重缓急开展立法

坚持与时俱进,在不同的时期区分轻重缓急、循序渐进地开展立法工作是党领导立法工作的一条重要经验。合抱之木,起于毫末,我们必须清楚地认识到党所取得的立法成果并不是一蹴而就的。

立法的与时俱进集中体现于中国共产党对改革与立法关系的恰当处理。立法的作用不仅在于规范和保障,还在于其对改革实践的引领和推动。一方面基于实践的需要,需要适时推出改革举措,另一方面基于改革成熟经验的总结,也需要及时推出立法。随着形势的发展、时代的进步,改革发展对立法工作的需求已不仅仅停留于总结实践经验、巩固改革成果阶段,而是进一步要求立法先行,使立法主动适应改革,在实践证明行之有效、具备复制推广条件下将其上升为法律规定。因此,立法与改革始终是相辅相成的,要坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治。

(六) 贯彻系统观念并统筹协调推进立法

法治是一个系统工程,立法也是一个系统性的工作。系统论是党的科学理论之一,党的二十大报告指出要善于运用“普遍联系的、全面系统的、发展变化的观点观察事物,才能把握事物发展规律”。^[99]因此,从统筹好当前与长远的角度看,立法工作既要立足于当下也要着眼于长远。这就要求做好科学谋划,通过合理安排立法规划和立法工作计划,妥善分配长期和短期的立法任务。对于立法条件尚不成熟,立法介入时机过早的项目不宜急功近利,而对于已经产生立法需求,关涉人民群众切身利益和国家发展安全等方面的法律则要迅速推进、提高效率,坚决防止久拖不决。从统筹好局部和整体的角度看,经过百年的探索和发展,我国已形成了统一而又多层次的立法体制,中央立法往往站在全局角度统筹国家立法,而地方亦需要因时因地开展立法,从而为发展保驾护航。从统筹好立法工作的具体环节考虑,立法不仅侧重于立,还应包括修改、废止、解释、清理、编纂等多元内容,保证新法能够妥善融入现行的法律体系之中。

[97] 中国法学会研究部编:《马克思恩格斯论法》,法律出版社2010年版,第115页。

[98] 参见彭君:《新中国成立70年党领导立法的历史变迁》,载《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019年第4期,第29页。

[99] 见前注[83],习近平书,第20页。

六、结 语

“法律是治国理政最大最重要的规矩。”^{〔100〕}这是建党百年来党对立法工作探索的一条经验性总结,也是党治国理政的重要主张。但是党取得的立法成就不是一蹴而就的,而是在革命、建设和改革的实践中不断探索出的。我们深刻地认识到,立法是促进发展、保障善治的重要手段,也是解决革命、建设和改革进程中各项问题的重要抓手,人民群众根本利益的保障离不开立法工作的持续推进。中国共产党成立百年来的实践表明,中国共产党的领导既是立法工作的根本政治原则也是立法工作的根本保证。正是在党的领导下,坚持从中国实际出发的认识在立法实践中得以贯彻,科学立法、民主立法、依法立法的原则得以确立和发展,立法质量和效率在实践中不断提升,全过程人民民主的要求在立法领域生动践行,良法善治开启新篇章。对党的历次代表大会中蕴含的立法思想和对立法工作的认识进行系统总结,有助于进一步巩固坚持党对新时代新征程中立法工作的全面领导,并为今后的立法工作提供有力的理论支撑。

Abstract The reports of the successive congresses of the Communist Party of China contain a systematic understanding of legislative work and carry the Party's exploration and experience of legislative work. Over the past century, legislative practices and concepts have been constantly adapted to the needs of revolution, construction and reform. In particular, since the reform and opening up, the concept of the relationship between legislation and reform has been renewed, legislation is deeply embedded in the system of the rule of law, the concept of scientific, democratic and law-based legislation has come to the fore, and the interaction between “good law” and “good governance” has been increasingly strengthened. Centuries of experience have shown that legislation should be in line with our political system, manifest democratic values, be based on the basic national conditions, keep abreast of the times and establish systematic thinking.

Keywords Legislation, National Governance, Party Leadership, Experience Insights

(责任编辑:林彦)

〔100〕 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第12页。