

制定更多良法,就要修好“管法之法”

□ 郑 毅



作为十四届全国人大一次会议的重要议程之一,《中华人民共和国立法法(修正草案)》提请大会审议。立法法被称为“管法之法”,它决定着需要制定哪些法律,由谁来制定法律和怎样制定法律这几个基本的问题,在中国特色社会主义法律体系中起到“支架”作用,属于宪法第62条第3项所规定的“基本法律”。从2022年立法法的修改作为“初次审议的法律案”被列入该年度立法工作计划以来,立法法修正草案历经一审一公开征求意见一二审一公开征求意见,现在将在全国人民代表大会接受最终的审议表决。

实现法治,立法先行。如何保证立法活动顺利开展、确保立法质量?对立法活动本身予以规范是关键。早在1954年,我国第一部宪法就对全国人大及其常委会的立法权作了明确规定。改革开放以来,现行宪法、全国人大组织法、地方组织法等法律对国家立法制度作了相应的规定,但内容比较原则、零散。在一段历史时期内,随着社会主义市场经济体制的建立和发展,我国对法律的需求急剧增长,为了实现有法可依,我们在“宜粗不宜细”“宜快不宜慢”原则的指导下,进行了大量的立法工作。激增的立法数量、快速的立法速度,缓解了当时无法可依的“法制焦虑”,但由于缺乏针对立法的“规矩”,也在一定程度上引发了越权立法、立法冲突等问题。在这样的背景下,1993年下半年,全国人大常委会法制工作委员会着手起草立法法,该法于2000年在九届全国人大三次会议上表决通过。立法法在对此前散见于宪法和相关法律中的立法规范进行系统整合的基础上,从全局性视角对我国各级各类立法的制定权限、范围、程序等重要机制予以体系化规定,奠定了国家立法制度的基础框架,在宪法之下形

成了由法律、行政法规、部门规章构成的中央立法体系,由地方性法规、自治条例、单行条例、地方政府规章、经济特区法规等构成的地方立法体系,并对全国人大及其常委会与国务院、中央与地方之间的立法事项作了具体划分,规定了授权立法的基本制度;确立了遵循宪法、维护社会主义法制统一、体现人民意志维护人民利益、从实际出发等立法活动原则;明确了法律、行政法规等立法的具体程序,为地方立法、规章等立法程序设置了准用原则;确认了法律解释制度和规范冲突原则,为法律规范的精准适用提供了科学指南;体系化建构了法规规章的备案审查制度,为科学立法、民主立法、依法立法保驾护航,也为合宪性审查制度的全面推进提供了重要抓手,对中国特色社会主义法律体系的形成和完善起到了重要的规范、保障和推动作用。

进入新时代,立法工作如何定位、怎样推进,成为民主法治建设的关键问题之一。2015年,为了适应立法工作新形势新任务的需要,立法法作出首次修改,进一步完善了立法体制。首先,补充发展了重要的立法制度。贯彻落实党的十八届三中全会精神,将税收法定纳入法律保留事项;贯彻落实党的十八届四中全会精神,赋予所有设区的市(含当时四个不设区的地级市)制定地方性法规和地方政府规章的权力,同时根据民族区域自治法第4条第2款的规定,将前述设区的市的立法权赋予自治州;进一步优化规章的权限和功能,禁止缺乏上位法前提下的对行政相对人的减权增责和对本部门的增权减责,同时充分发挥地方政府规章的灵活性优势,赋予其在特定情况下临时替代本级地方性法规的职能。其次,完善立法体制机制。通过原则性规定与一系列具体程序性规定相结合的方式,充分发挥人大在立法工作中的主导作用、深入推进科学立法、民主立法、依法立法,完善行政法规制定程序。最后,加强备案审查工作。通过增设主动审查、信息反馈、要求报送变通情况说明等制度进一步优化备案审查机制,也进一步强化了对司法解释的规范和

监督。这些修改涉及我国立法与行政、立法与司法关系的调整,中央与地方事权关系的平衡,每一处改动都很重要,既属于国家政治制度的顶层设计,也与人民群众的生活息息相关。

立法法在四个方面的特质尤为突出。一是坚持党的领导。一方面,党的领导贯穿立法法制定修改全过程。立法的本质是把党的主张和人民的意志通过法定程序转化为国家意志,2000年立法法的制定是贯彻党的十五大“加强立法工作提高立法质量”要求的具体举措,2015年立法法的修改也是按照中央全面深化改革领导小组关于贯彻实施党的十八届三中、四中全会两个决定的重要举措而具体展开的。另一方面,党的领导是立法法的重要内容。立法法自制定以来,始终将党的领导作为根本立法原则不断加以强调、深化。二是承上启下。立法法诞生前,我国立法制度规范散见于各相关法律文本,既在立法制度规范化发展的初级阶段发挥了应有的作用,也积累了丰富的实施经验和问题,制度待整合、经验待总结、困境待解决。立法法的出台对前述问题予以统一回应,构建了国家立法制度的整体框架,2015年的修改又在既有文本及其实施的基础上实现了进一步的细化、优化、深化。三是回应需求。立法法的制定和修改历程呈现出典型的“回应型立法”特质。如2000年的

制定是对统一立法体制核心法律规范亟待建构的需求的回应,2015年的修改则是对税收法定原则确立、地方立法主体扩容、备案审查机制优化等立法制度发展过程中涌现的新需求的回应。四是与时俱进。如2000年立法法明确规定了经济特区法规,是在全国人大及其常委会一系列经济特区授权立法决定基础上对经济特区立法总结与提升的与时俱进,2015年增加授权国务院在部分地方暂停适用法律的规定则是对优化立法和改革衔接、落实重大改革于法有据的与时俱进。立法法一直以因时而变的规范形象不断推动着我国立法法制的“供给侧改革”。

如今,这部“管法之法”迎来了第二轮修改。从此前公布的修正案草案一审稿、二审稿及在第十四届全国人民代表大会第一次会议上所作的《关于〈中华人民共和国立法法(修正草案)〉的说明》来看,此次修改,是将党的二十大报告中“发展全过程人民民主,保障人民当家作主”“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”等重要内容贯彻到立法领域的重要举措,是对监察体制改革、区域协调发展、地方立法等改革实践中的新问题的立法回应,将深入体现中国式现代化的立法需求。

立良法,才能谋善治。良法从何而来?修订后的立法法,将进一步给出切实可行的答案。



人大代表是如何参与行使立法权的

□ 周玉芹

一部良法的诞生,需要汇集最广大人民群众的诉求、智慧与力量。在这一过程中,人大代表扮演着至关重要的角色。

人大代表作为国家权力机关的组成人员,代表人民的利益和意志行使立法权。充分发挥人大代表在立法中的重要作用,是坚持和完善人民代表大会制度的应有之义,也是推进科学立法、民主立法、依法立法的有效途径。人大代表在立法中发挥的作用如何,是衡量立法民主化水平的主要标尺,也在很大程度上决定了立法的民意基础是否扎实。人大代表来自人民、植根人民,对基层情况、实际问题、群众期盼了解最深入,对法律法规在实际生活中运行的情况和存在的问题更有切身体会,他们积极参与行使立法权,对提高立法质量有重要作用。

关于人大代表参加行使立法权的法律性质,我国代表法第5条作了明确规定:“代表依照本法的规定在本级人民代表大会会议期间的工作和在本级人民代表大会闭会期间的活动,都是执行代表职务。”因此,人大代表参与立法活动,是在履行国家职务,是一种职务行为。对此,我们可以从“权利”和“义务”两方面把握。一方面,根据代表法的规定,代表有权参加审议包括法律案在内的各项议案、报告和其他议题,有权依法联名提出议案,参加本级人民代表大会的各项表决等,人大常委会应当对此予以支持和保

障。另一方面,代表法也规定了代表应当履行的相应义务,包括协助宪法和法律的实施,认真审议各项议案、报告和其他议题,发表意见等。在法律规定的框架内,经过多年探索实践,代表参与立法工作已经有了一套比较成熟的机制和做法,主要有以下几种。

人大代表审议法律案,直接参与行使国家立法权。全国人民代表大会审议表决法律案,是代表参与行使国家立法权的重要途径。根据我国宪法第62条规定,“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”是全国人民代表大会的法定职权之一。我国宪法修正案、监察法、民法典等重要法律案,均是全国人大常委会提请全国人民代表大会议通过的。根据已经公布的十四届全国人大一次会议日程,十四届全国人大正在审议立法法修正草案,并将在3月13日闭幕会上进行表决。全国人大代表作为最高国家权力机关的组成人员,代表人民在代表大会上审议和表决法律案,直接参与行使国家立法权,是在国家立法中贯彻全过程人民民主的重要体现。

统筹立法规划计划编制。立法规划计划是立法工作的“施工图”“任务表”,是立法准备中的一环。现行法律法规对保障代表参与立法规划计划编制作了具体规定。立法法第52条规定,编制立法规划和年度立法计划,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,提高立法的及时性、针对性和系统性。人大常委会的法制工作机构在立法规划、立法工作计划编制中,及时把议案建议中提出的条件比较成熟的立法项目编入立法规划和立法计划,这是保证立法工作不断适应人民群众新要求新期待、确保民主立法的前提,也是提高立法质量的先决条件。

参与法律草案的起草、论证、调研等环节。围绕人大及其常委会立法程序,在法律起草、调研、征求意见、论证、听证、表决前评估等各环节,人大代表积极参与,提出意见建议,同时根据具体立法项目的性质,有针对性地邀请有相关行业或者专业背景的代表重点参与,甚至全程参与,扩大代表参与广度与深度。在法律草案起草时,人大代表在与广大民众的交流中逐步整合意见,将人民群众最关切的问题筛选出来整理成议案提交给人大;人大则以多种形式收集人大代表意见,认真研究吸收代表议案建议提出的立法意见。在立法论证中,通过向代表发放问卷调查、论证听证等方式,邀请代表一起“造米下锅”,真正选出发展急需、群众期盼的好项目,把有限的立法资源用在刀刃上。在立法后评估中,通过扩大代表对立法后评估的参与,定期对法规进行“体检”,全面梳理法规中与改革原则、改革方向不一致的情况,及时修改或暂时调整与改革

不相适应的法律。

法律草案广泛听取代表意见。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》提出,健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度,增加人大代表列席人大常委会会议人数,更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。根据法律规定,列入常务委员会会议议程的法律案,除特殊情况外,应当在会议举行的7日前将法律草案发给常务委员会组成人员。常务委员会会议审议法律案时,应当邀请有关的全国人民代表大会代表列席会议。针对法律草案,人大及时向代表提供信息,通过多种途径征求代表对法律草案的意见,听取吸纳代表意见,使之充分体现在法律草案中。例如,在我国民法典编纂过程中,全国人大常委会办公厅和法工委先后两次组织全国人大代表研读民法典草案,并根据代表研读意见对民法典草案作出修改。

近年来,随着信息技术的发展,人大代表参与立法工作有了更便捷高效的平台,参与行使立法权的渠道更多、能力更强、保障更实。这些具体实践,是在立法中贯彻全过程人民民主的生动缩影,见证着我国迈向良法善治的坚定步伐。



根据中国人民政治协商会议第十四届全国委员会委员名单,第十四届全国政协的界别设置发生了两处变化,一是新增了“环境资源界”这一界别,二是将“中国青年团”和“中华全国青年联合会”两个界别合并为“中国共产主义青年团和中华全国青年联合会”一个界别。

人民政协是按界别组成的,这是政协组织产生、存在和发展的社会基础,是人民政协组织的显著特色。政协界别不是政协一成立就存在的概念,而是经历了一个过程。在人民政协筹备和成立初期,对参加政协的各个方面用“参加单位”来表述,也有“各界”的提法。正式采用“界别”的概念,是在2004年修订的《中国人民政治协商会议章程》中的第20条:“中国人民政治协商会议全国委员会由中国共产党、各民主党派、无党派人士、人民团体、各少数民族和各界的代表,香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和归国侨胞的代表以及特别邀请的人士组成,设若干界别。”这是政协委员产生和政协界别设置、调整的基本依据。之后,随着经济社会的不断发展和社会结构的深刻变化,界别的内涵得以丰富和拓展。2006年,《中共中央关于加强人民政协工作的意见》提出:“由界别组成是人民政协组织的显著特色。要根据界别的特点和要求开展活动,充分调动各界别参政议政的积极性,认真探索发挥界别作用的方法和途径。要适应改革开放和经济社会发展的实际情况,研究并合理设置界别,扩大团结面,增强包容性。要通过界别渠道密切联系群众,努力协调关系、化解矛盾、理顺情绪,增进社会各阶层和不同利益群体的和谐。”2012年,党的十八大报告提出:“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。深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商。”将“界别协商”写入中央文件,并将界别协商与其他三种协商并列作为政协协商的四种形式。2015年,《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》提出,“深入开展调查研究,在条件成熟时对政协界别适当进行调整。”2017年,党的十九大报告明确提出:“增强人民政协界别的代表性,加强委员队伍建设。”党的二十大报告提出“完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制”。这些文件,结合时代的发展对人民政协界别工作提出了新的要求。

人民政协界别是扩大公民有序政治参与、实现全过程人民民主的重要方式。与我国其他政治制度不同,人民政协设立界别,并由界别组成,而不是按区域构成;政协委员作为各界别的代表,经协商产生,而不是选举产生;政协中民主党派和无党派人士等非中共委员在数量上占多数;政协体现协商民主,而不是票决民主,通过界别协商的形式,将各方愿望、要求统筹协调起来,能最大限度形成共识。在人民政协,各界别通过广泛和充分的协商讨论,来反映各自群体的利益诉求,通过开展广泛深入的界别协商、界别提案、界别反映社情民意信息以及界别视察、界别调研等活动,使界别群众中分散的、零碎的意见建议得到系统的、综合的表达,协商交流、求同存异,有利于提高协商议政水平。可以说,一个界别就是一条民主渠道,这彰显了中国特色社会主义民主的独特优势。

人民政协界别也是党和政府联系群众的重要纽带。一个界别联系着一个领域、一个方面,团结着一方人士、一片群众。政协界别有组织界别,包括各民主党派、社会团体;还有领域界别,涵盖各行业、各方面,基本囊括了社会的各个阶层、各个群体。从一定意义上说,了解了各界别的意见就基本了解了大部分群众的意见,掌握了各界别的情况就基本掌握了整个社会的情况,这充分体现了人民政协开展群众工作的独特优势。

从发展历程来看,人民政协的界别根据形势和任务的变化、社会结构状况的变化、统一战线内部结

进一步发挥人民政协界别优势

□ 肖 磊

构的变化有过多次调整,适应了我国经济社会发展的需要。第一届全国政协有46个参加单位,改革开放以来,第五届全国政协设置界别29个,第六届增至31个,第八届增至34个。此后一直到第十三届全国政协,界别总数再也没有增加,仅有个别界别名称进行了调整。政协界别的变化反映了我国社会经济、政治结构的变革与发展。例如,为适应社会主义市场经济的发展,第五届全国政协取消了合作社界别;香港和澳门回归后,第九届全国政协将“香港同胞界”改为“特邀香港人士界”,“澳门同胞界”改为“特邀澳门人士界”;第十届全国政协将“社会福利界”改为“社会福利和社会保障界”,吸纳了一些新的行业和阶层代表人士到政协组织中。党的二十大报告提出,中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化,强调要“站在人与自然和谐共生的高度谋划发展”。基于这样的背景,第十四届全国政协新设“环境资源界”,该界别委员背景涵盖生态环境、自然资源、海洋、林业、地质等多个领域,这是对党和国家中心工作发展要求的积极响应,反映了社会各界的愿望诉求,可以有效凝聚相关领域专家学者的研究成果和工作经验、建言献策,为建设人与自然和谐共生的中国式现代化凝聚共识和力量。同时,将“中国共产主义青年团”和“中华全国青年联合会”两个界别合并为“中国共产主义青年团和中华全国青年联合会”一个界别,进一步优化了界别设置。

更好发挥政协界别作用,不仅要适应社会发展变化适时调整政协界别设置,扩大团结面、增强包容性,而且要从制度、机制、载体等方面入手,不断拓展政协委员依托界别充分发挥作用的广度与深度。一是加强界别协商的制度化建设,完善关于界别活动的组织领导、形式内容、服务保障等方面的规定,使各个界别开展活动有章可循、有据可依、有序运行。二是坚持分类施策,不同界别的组织基础、履职方式、承担功能有所不同,发挥界别作用应分类施策,提高工作的针对性、实效性。例如,党派团体界别应重点用好党派团体组织化程度高的优势,更好发挥团结合作和协商议政作用;专业界别应突出专业优势,重点发挥好建言资政作用,等等。