

人大充分发挥立法主导作用的生动典范

文/陈 甦



《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出,“建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,抓住提高立法质量这个关键。”可见,国家立法能力是建设法治体系的关键要素,也是国家治理能力的重要构成。立法能力是立法工作体制机制结构合理性及其效能性的综合反映,在2014年10月党的十八届四中全会决定编纂民法典,其后不过20个月,民法总则草案就提交到全国人大常委会审议。无论是其实质内容还是其形成过程,都说明民法总则草案不仅是全面依法治国战略布局正在有步骤有效率展开的一个例证,也是党的十八大以来全国人大立法能力不断提升的重要体现。

首先,民法总则草案是人大主导立法工作体制机制不断健全的实践成果。四中全会强调要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,要求“建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度”。这次由全国人大常委会法工委作为牵头单位,最高人民法院、最高人民检察院、国务

院法制办、中国社会科学院、中国法学会作为参加单位,共同构成了民法典编纂的组织体系和工作机制,首先进行的工作就是起草民法总则这一当前最重要的综合性、全局性、基础性法律草案。

实践证明,这一组织体系和工作机制极为有效,无论是立法规划的形成与实施,还是立法任务的分配与完成,都在各参加单位默契配合和共同努力下得以顺利实现。这次民法总则草案得以以高质量的内容及时推出,与牵头单位的组织协调和参加单位的尽责尽力是分不开的。

其次,民法总则草案是经济社会发展的法治经验与时代共识的高度凝结。改革开放以来尤其是民法通则实施以来,我国社会发生了巨大的变化并取得了举世瞩目的伟大成就,在民商事领域进行了层出不穷的制度创新并生成了深植本土的法治经验。

民法总则草案之所以能够很快推出,重要原因之一就是有着充分的现行法律制度基础和当代法治建设经验。民法总则草案对现有法律成果和法治经验作了高度凝练与精准选择,如对民法基本原则的丰富和补充,对民事主体类型的界定与扩充,对民事权利体系的充实与宣示等。

民法总则草案还充分凝聚和展示了其时代进步性,如对“绿色原则”的肯定与确立,对网络虚拟财产的认可与保护,对社会弱势群体的特别关注与倾斜保护等。

再次,民法总则草案是最高国家权力机关立法资源整合能力大幅度提高的重要表现。目前,我国在民法实践中已经积累了丰厚的民事立法资源:法律规范资源方面,如各个民事单行法、相关司法解释等已经出台;民法知识资源方面,如民法理论学

说、各类民法建议稿等纷纷成型;民法实务经验资源方面,如各种典型案例等不断涌现;立法人力资源方面,如民法理论界与实务界广大的专家学者队伍不断壮大等。

这些资源如何进行有效的整合并充分发挥其利用效率,很大程度上决定了民法典的最终质量。

民法总则草案的形成过程表明,由全国人大常委会法工委作为牵头单位,能够有效地组织民事立法的人力资源,提炼民法实务的经验资源,荟集和精选民事法律的规范资源和知识资源,从而确保民法总则草案以其应有的高质量如期推出。

最后,民法总则草案是民法典编纂方案合理可行并且得以顺利实施的有力证明。民法总则草案是民法典编纂第一阶段的重要初步成果,其基本内容的妥当性与形成机制的合理性不仅决定了民法总则本身的立法效果,而且决定了整个民法典的立法效果。民法总则是整个民法典的总纲,其确定下来的理念与原则决定了整个民法典的精神气质,其固化下来的一般性规则决定了民法典其他各编的逻辑展开。从民法总则草案的当前文本看,可以说这个民法总则草案是民法典的优良开篇之作,能够担负起整个民法典的理念导向和逻辑起点重任,为民法典编纂工作开了个好头。

当然,民法总则草案的个别用语表达还需精炼,甚至其中的个别规则(如法人分类等)也面临着再行取舍的情况。总之,民法总则草案还需经进一步广泛而深入的讨论予以完善。但是,民法总则草案的实质内容特别是其形成机制充分表明,我们将会拥有一个充分体现时代精神和民族气质的伟大民法典。★

(作者系中国社会科学院研究员、法学所党委书记)