

# 全面深化改革应当加强立法能力建设<sup>①</sup>

□李 林

**内容摘要** 中共十八大以来,我国立法工作取得了举世瞩目的显著成绩。但在新形势下,全面深化改革对立法提出了一系列新要求,迫切 need 加强立法主体的立法能力建设,不断提高立法效率和立法质量,为国家治理现代化提供更多的“良法”产品。立法能力是国家治理能力现代化的重要组成部分,是立法主体按照立法程序行使立法权力,通过立、改、废、释等方式提供立法产品,及时满足经济社会文化发展对立法需要的一种能力。提高立法能力,一是应当暂停人大常委会目前实行的会期制,改为实行全年会期制,每天八小时坐班制;二是加快推进人大常委的专职化、专业化、年轻化;三是推行立法助理制度,给人大常委全面配备立法助理;四是进一步加强立法专业智库建设。

**关键词** 立法能力 立法效率 立法助理 会期

**作者** 李林,中国社会科学院学部委员、法学研究所所长、研究员、博士生导师。(北京 100009)

现代立法需要处理好立法民主与效率、立法质量与数量的关系。在全面深化改革的时代背景下,加强立法能力建设,深化立法能力的理论与实践问题研究,有利于推进科学立法,统筹立法的民主与效率、质量与数量,为国家治理现代化提供更多的“良法”产品。

## 十八大以来人大制度建设和立法工作取得的主要成就

中共十八大以来的五年,人民代表大会制度建设和立法工作得到长足发展,取得显著成就。标志性的成就有:

一是习近平总书记2012年12月4号纪念现行宪法颁布实施30周年大会上的重要讲话,2014年纪念全国人大建立60周年的重要讲话,十八届三中全会和四中全会从党和国家工作大局全面提升了人大制度建设、宪法实施和立法工作的战略地位,极大地丰富了

人民代表大会制度和全面依法治国的理论体系,进一步增强了我们对以人民代表大会制度为主要制度平台的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信;

二是“四个全面”战略布局,特别是科学立法方针的贯彻落实、依法治国基本方略的全面推进,为加强宪法实施、推进全国立法工作,提供了前所未有的机遇和挑战;

三是宪法权威、宪法意识、宪法实施、宪法监督等得到前所未有的重视、提升和落实,宪法作为治国安邦的总章程和根本法,在加强立法和人大制度建设中的作用越来越明显;

四是新发展理念为进一步做好立法工作提供了目标任务、内在要求等;

五是一些重要立法、重点领域立法取得进展,如废止劳动教养制度,制定《慈善法》《国家安全法》《民法总则》,修改《环境保护法》《行政诉讼法》《立法法》等;

六是立法与改革的关系进入新阶段,重大改革



于法有据,通过法律的立、改、废、释等引领、推动和保障改革的作用越来越凸显;

七是人大主导立法,充分发挥人大作为立法机关的作用,进一步巩固和维护了人民代表大会的宪法权威和宪法地位;

八是《立法法》的修改,进一步明确了立法思想和原则,完善了立法体制和立法程序,扩大了地方立法权,进一步推进了国家立法体系的制度化、规范化建设。

## 全面深化改革与科学立法进入新阶段

从改革与法治的关系来看,在我国宪法和法治统一的现实条件下,在我国单一制国家政权组织形式的基础上,作为国家和社会运行发展的具体手段、方法、举措和过程,改革与法治又不可能不存在某些区别、不同甚至冲突。其中最重要的区别在于,法治作为国之重器,以守持和维护既有秩序为己任,具有较强的稳定性、规范性和保守性;而改革作为一种创新发展手段,往往以突破现有法律、制度和政策为先导,具有较强的变动性、挑战性和激进性。因此,改革的“破”与法治的“守”这两者之间,必然存在某种张力,在一定条件下两者还可能发生抵触、冲突或者矛盾。甚至可以说,任何现代国家和社会的全面深化改革,或早或晚、或多或少都必然会遭遇法治意义上的合法性、合宪性问题。改革与法治的运行指向和内在张力,决定了两者的“遭遇战”是客观的必然存在。决策者需要做的,不是自欺欺人地否认、漠视或者放任这种存在,而应当采取积极态度与正确方法去认识、把握和妥善处理两者遭遇时产生的具体矛盾和问题。在推进法治中国建设的时代背景下,习近平总书记强调指出:“凡属重大改革都要于法有据。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。”坚持“重大改革要于法有据”,既是社会主义法治文明的改革观,是运用法治思维和法治方式全面深化改革的改革观,也是正确处理改革与法治关系的指导思想和基本原则。

中国共产党早在上世纪90年代初期,就提出了

“改革决策要与立法决策紧密结合”的基本方针,全国人大随后也提出了“立法决策与改革决策要紧密结合”的立法原则。但由于法律固有的特性所决定,我国立法与改革发展紧密结合也面临某些内在矛盾难以解决:法律应当具有统一性和协调性,但我国改革发展的不平衡性特征,使改革时期的立法在有些方面难以统一和协调;法律应当具有明确性、规范性和可操作性,但我国改革发展的渐进性特征,使改革时期的立法在整体上难以做到准确、规范和可操作;法律应当具有稳定性,但我国改革发展措施的探索性和试验性特征,使改革时期的立法不仅难以固定不变,而且不得不经常修改甚至废止;法律应当具有国家强制性,但我国改革发展的一些复杂情况使立法难以相应做出强制规定。

坚持民主科学立法,应当把国家的立法决策、立法规划、立法项目、立法草案等与执政党的改革决策紧密结合起来,通过立法把执政党的重大决策及时合理地法律化、规范化和国家意志化。对于执政党的改革决策来说,应当按照依法执政和领导立法的要求,把执政党有关改革的决策与立法决策紧密结合,在决策过程和决策阶段就贯彻政治与法治相统一、改革决策与立法决策相结合的原则,把改革决策全盘纳入法治化轨道。

在立法层面正确处理改革与法治的关系,应当遵循以下思路进行:一是坚持改革决策与立法决策相统一,充分发挥立法的引导、推动、规范和保障作用。二是凡属重大改革要于法有据,需要修改法律的应当先修改法律,先立后改;可以通过解释法律来解决问题的应当及时解释法律,先释后改;需要废止法律的要坚决废止法律,先废后改,以保证各项改革依法有序进行。三是坚持在现行宪法和法律框架内进行改革,充分利用宪法和法律预留的改革空间和制度条件,大胆探索,勇于创新。宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力,具有根本性、全局性、稳定性、长期性。如果改革决策关涉宪法规定时,应当维护宪法的权威和尊严,努力防止“违宪改革”现象的发生。四是对确实需要突破现行宪法和法律规定的改革试点,如果通过解释宪法,通过法律的立、改、废、释等措施不能解决问题,也可以采取立法授权试点改革的方式,经有

权机关依法授权批准,为改革试点工作提供合法依据,应当坚决避免“违法改革”的发生。

## 重视立法能力建设, 不断提高立法效率

立法能力是国家治理能力现代化的重要组成部分,是指立法主体根据社会的立法需求,按照立法程序行使立法权力,通过立、改、废、释等方式提供立法产品,及时满足经济社会文化发展对立法需要的一种能力。立法能力既是执政党领导立法、实施治国理政的政治能力,也是立法机关适应全面依法治国和全面深化改革新常态的治理能力,是立法主体运用法治思维和法治方式、动态调整完善法律法规的专业能力。立法能力既是全面依法治国能力的起点,也是创制国家治理体制能力的支点。立法能力建设涉及立法理念、立法体制、立法程序、立法技术、立法方式、立法主体、立法行为等诸多方面,是我国立法研究的薄弱环节,也是立法实践亟需解决的一个重要问题。在全面深化改革背景下,立法要适应全面深化改革的需要,引领全面依法治国的进程,保障全面小康社会的顺利进行,必须高度重视和大力加强立法机关的立法能力建设,大力推进立法能力研究。

十八大以来,中国共产党更加重视领导立法和推进科学立法,提出了一系列立法新理念、新要求,促进了立法能力建设。例如:1.充分发挥立法对改革发展的引领、促进和保障作用;2.重大改革要于法有据,要先变法,后改革,在法治轨道上推进和深化改革;3.强调人大主导立法,防止和克服“国家立法部门化,部门利益合法化”等弊端;4.强调立法质量是立法的生命,把“人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决问题”作为评价“良法”的根本标准。与此同时,也给立法工作提出更高的标准和要求,带来了新的挑战,出现了立法需求旺盛与立法供给不足的新矛盾。

在立法需求方面,有以下新要求、新特点:

1. 由于我国的全面深化改革实质上是变法性改革,十八届三中全会提出的335项改革任务,在全国人大及其常委会制定的现行有效的250多件法律中,大约有60%的法律需要释、改、废,在国务院现行有效行政法规中,大约有70%左右的行政法规需要释、改、

废,此外还需要创制许多引领、促进和保障改革顺利推进的新的法律和行政法规,这势必增加人大和政府的立法任务。

2. 全面依法治国是国家治理领域的一场广泛而深刻的革命,实质上是以法制改革形式推进的全面依法治国,因此十八届四中全会提出的190项法治建设任务,其中大多数改革任务涉及法律和行政法规的立、改、废、释。例如,深化司法改革将导致几十部法律法规的立、改、废、释,还需要大量立法授权。

3. 由于上位法的立、改、废、释,必然引发大量下位法的相应调整,给地方立法增加很多立法工作量。

4. 由于中国特色社会主义法治体系纳入了党内法规体系,全面从严治党强调要实现依法治国与制度治党、依规治党的统筹推进、一体建设,故此增加了许多与依规治党相衔接、相配合、相区别的立法需求和立法任务。尤其是国家监察制度改革,需要采取修改《宪法》《行政监察法》等重大立法行为。

5. 由于统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设,尤其是十八届五中全会提出五大发展理念,建设法治经济、法治社会、法治文化、生态法治等得到更加重视,新形势和新发展理念对制定法律法规等立法工作不仅提出了更高的质量要求,也提出了更多的数量要求。

6. 由于一些重大立法项目的启动,如制定《国家安全法》《房地产税法》,编撰《民法典》,修改《宪法》等。这些立法项目虽然立法数量没有增加,但其工作量比一般立法要增加很多,难度增加很多,时间增加很多,人力物力增加很多,实际上加大了立法任务。

7. 由于全面依法治国的深化推进,全社会法治意识、法治观念不断增强,过去可用行政手段、经济手段、政策调控等手段和方式解决的问题,现在越来越多地转变成立法诉求,每年两会提出大量立法建议、意见和法律草案,增加了立法的压力。

总的来看,十八大以来,从中央到地方、从干部到群众、从经济到社会等各个方面、各个领域出现的新形势、面临的新任务,在激发全社会的立法需求的同时,也催生了大量的立法任务。当前,我国正在进入大发展、大变革、大立法的时代。

面对我国大立法的新形势、新任务,人大的立法理念、立法状态、立法体制、立法机制、立法程序、立

法人员、立法工作方式等,基本上还是处在按部就班的传统状态,表现为:

第一,一线的立法需求和立法任务。全国人大法工委许安标副主任在讲到今年的立法工作时说,2017年的立法工作安排,有约40项之多。一类立法项目有将近20件,预备及研究的立法项目还有20多件,总体来讲立法任务很繁重。

第二,二线的立法体制机制(立法程序,会期制度——每天的工作时间、工作节奏等)。例如,《立法法》规定,列入人大常委会会议议程的法律案,一般应当经三次常委会会议审议后再交付表决。由于立法的难度越来越大,一部新法律案审议的次数超过三次的屡见不鲜。比如《物权法》,全国人大常委会审议了7次才提交大会审议,《行政强制法》审议了6次,《证券法》审议了5次,《食品安全法》《监督法》《社会保险法》《国家赔偿法》《侵权责任法》等法律审议了4次。立法周期的延长是个双刃剑,一方面它可以充分发扬民主,力所能及地保证立法质量;另一方面,又会降低立法效率,使立法难以及时引领和保障改革发展。人大常委会的会期制是每年6次集会,每次会期约5~7天,每年总会期天数约30~42天,与其他国家相比天数偏少。参见表1世界议会联盟统计的各国立法机关每年开会的天数。<sup>①</sup>按照现行做法,全国人大及其常委会的立法能力(效率)是有限的。据统计,从1978年到2008年的30年间,平均每年立法7.2件。立法最少的5年,平均每年立法4.5件;立法最多的5年,平均每年立法9.8件。参见表2。

表1 各国立法机关每年开会的天数

每年开会天数	国家数
1~24天	3
25~49天	15
50~74天	8
75~99天	7
100~124天	9
125天以上	6
总计	48

表2 我国1978—2008年立法效率统计

年份	立法数量(件)	年均立法数量(件)
1978—1982	22	4.5
1983—1992	70	7
1993—2002	98	9.8
2003—2008	32	6.5
1978—2008年总计	222(包括宪法)	7.2

2015年十二届全国人大常委会立法规划经调整后再次公布。调整后的立法规划中,一、二类项目从原有的68件增至102件。其中,制定法律的46件,修改法律的56件,制定新法的任务平均每年约为10件左右。全国人大及其常委会以年均制定7~10部新法的立法能力和立法效率,远远不能适应当前改革发展的新要求。

第三,三线的立法人员(60岁以上的老同志、退居二线的老同志居多;他们心理上往往认为自己是二、三线的公职人员)。三线的立法人员,出现三个明显的不足:一是能力不够,以预算监督为例,由于多数人大常委会组成人员缺乏必要的财政经济知识,有些人甚至难以读懂政府部门提交的预算草案,自然难以进行有效监督;二是精力不济,在一些地方,许多人大常委会专职委员主要精力放在了行政事务上,而兼职委员更是难以全身心投入人大工作;三是活力不够,由于年龄、精力、工作经历等各方面原因,一些从领导岗位转岗的委员不愿意真正地监督“一府两院”,在其位不愿谋其政,在行使立法权时缺乏必要的激情和主动性。<sup>②</sup>正如全国人大法工委李适时主任所言,长期以来,立法工作队伍建设面临“进也难出也难”的两难局面,合适的人才不愿来,有潜力的干部出不去。

从某种意义上讲,日新月异的改革发展变化情势与立法能力相对不足、立法节奏相对滞后、立法效率相对低下的状况相比,与立法供给时间不及时、数量不到位、质量有欠缺的状况相比,国家和地方的某些立法短板已经成为制约全面深化改革、推动科学发展的体制性瓶颈,立法的需求强烈与立法的供给不足之间已经产生张力甚至矛盾。增强立法能力,加快立法速度,提高立法效率,强化立法质量,成为我国立法当前和今后一段时间工作的重点任务。

## 加强立法能力建设、 提高立法效率的建议

中共十八大以来统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,由此提出的众多改革任务,对立法效率提出了更高更紧迫的要求。加强立法能力建设,不断提高立法效率,在提高立法质量的前提下加快全国和地方的立法速度,不仅非

常必要,而且非常重要。为此,提出以下几点建议:

第一,在全面深化改革高速发展的非常时期,应当暂停人大常委会目前实行的会期制,改为实行与行政机关一样的工作制,实行全年会期制,每天八小时坐班制,用这种非常时期的会期制度从时间上保证应对大量立法工作的需要。等到立法供需矛盾明显缓解,每年6次集会的会期制度可以满足改革发展需要时,再取消全年会期制。

第二,加快推进人大常委的专职化、专业化、年轻化。佟丽华主任律师曾经分析说:十一届全国人大常委会160位常委中,绝大多数都是退居二线的省部长,其中只有14位有法学背景,不到10%。不论专业能力还是精力,相对繁重的立法任务,对这些退居二线的领导干部都是很大的挑战。人大常委老化的状况在十二届全国人大常委会非但没有得到扭转,由于省部级领导干部的大规模调整等原因,这种状况还有加重的趋势。建议全国人大常委会和省级人大常委会实行专职常委制度。同时,尽快落实中共十八届四中全会要求的“增加有法治实践经验的专职常委比例”,还要增加更多年轻化的专职常委,防止人大常委会变成事实上的“元老院”。

第三,推行立法助理制度,给人大常委全面配备立法助理,用立法助理制度提升中央和地方立法的专业化水平和立法能力。立法助理是协助立法机关和人民代表履行立法职责、完成立法工作的具有立法专门知识的人员,他们在西方国家立法活动中发挥着日益重要的作用。美国国会的立法助理,1955年有5203人,1965年有8604人,1975年有16291人,1982年有18761人。建议给省级以上人大常委会常委,每人配备1~2名立法助理,使常委们的立法能力在短期内迅速得到拓展和提升。

第四,加强教学科研单位的立法专业智库建设。发达国家立法发展趋势之一,是立法的中立化、专业化和智库化。由于立法是分配正义的过程,是重大利益和资源配置的制度性安排过程,也是高度专业化、技术化的工作过程,因此西方各国一般都比较重视智库的立法参与和立法博弈。中央提出加强中国特色高端智库建设,上海交大及时成立智库型的立法研究中心,就是具体落实中央决策的重大举措。在推进科学立法进程中,建立专业化高端化立

法智库,大有可为、大有作为。我国的立法智库,可以担负起从立法项目的提出、立法规划的设计、立法起草、立法论证、立法咨询,到立法理论研究、立法技术和立法程序完善、国际立法比较、立法资料收集、立法民意调查等各方面的立法服务功能。十八届四中全会提出立法改革的许多任务,如开展立法协商,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,探索委托第三方起草法律法规草案,等等,都可以交由立法智库承担。

通过立法智库等制度化平台,充分发挥专家学者在立法起草、立法论证、立法预测、立法评估、立法修改、立法解释等方面的重要作用,可在一定程度上弥补立法机关立法能力不足、立法效率和立法质量不高等方面的欠缺;由于立法智库作为第三方参与立法,其专业化的能力、中立化的立场、法治化的思维和方法,也有利于增强中央和地方立法的公信力和权威性。

### 注释:

- ① 本文根据作者在上海交通大学立法研究中心成立大会上的发言整理而成。
- ② 从一定意义上讲,立法机关每年开会时间的多少,反映着立法机关在立法过程中的地位和态度。立法机关议事时间过短,议员们来不及认真细致地研究、讨论法案,以致匆匆表决通过或否定,往往只能表明立法机关在充当橡皮图章的角色,它们的立法只是在走过场而已。为了提高立法质量,确保立法机关的政治地位不被削弱,每个年度立法会期的天数不宜太少,也不宜太多(如英国的“万年国会”)。世界议会联盟认为,每年会期天数在75~125天为宜。参见吴大英、任允正、李林:《比较立法制度》,群众出版社1992年版,第356-358页。

### 参考文献:

- [1] 朱恒顺.人大常委会需要更多专职委员.新京报,2012.11.13.

编辑 杜运泉