

专家参与立法：立法民主化的重要形式

中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

公众参与立法是立法民主化的重要形式，也是近年来中国立法工作的一个非常重要的特色。公众参与立法的形式包括座谈会、论证会、听证会等。其中，专家参与立法作为公众参与立法的一个重要方面，在中国的立法工作中起到了非常重要的作用。

1. 专家立法可以为立法机关制定立法计划和规划提供科学依据。

任何国家的立法活动都具有一定的稳定性和连续性。作为立法机关的代表机关虽然是以民主原则为基础产生的，具有高度的政治性，但代表机关作为民意表达机构，其民意的表达是具有连续性和继承性的，这就需要在制度上建立超越代表机关任期制度的立法计划和规划制度。专家立法能很好地帮助立法机关克服任期的局限，比较全面和系统地立法机关的立法活动设计一个长远而且有效的目标。例如，中国法学会为配合全国人大制定 2008—2013 年立法规划，确定了重点研究项目并提出一份关于 2008—2013 年立法规划的专家建议，对十一届人大常委会制定立法规划起到了非常重要的参考作用。

2. 专家立法可以为立法机关提供比较全面和系统的立法草案。

改革开放以来，为了适应社会主义现代化建设对中国立法工作的要求，全国人大常委会作为国家立法机关，就许多重大的立法项目委托法律专家起草立法建议稿，并在专家建议稿的基础上，通过广泛听取社会各界的意见，最终交由全国人大及其常委会依据宪法和立法法所规定立法程序予以通过，成为国家正式的法律。例如，《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国物权法》等最初的立法草稿都是由全国人大常委会法制工作委员会首先委托法学专家起草的，事实证明，后来正式通过立法程序出台的法律，其基本内容都直接来源于专家建议稿的最初设计。专家立法建议稿的最大优点是概念清楚、逻辑严谨，法律条文结构合理，价值较为中立，可以最大限度地体现立法的宗旨和目标。

3. 专家立法大大提高了立法机关立法活动的效率。

目前，中国包括全国人大常委会法制工作委员会及国务院法制办公室、地方人大及地方政府法制机构等在内的一切依据宪法、立法法规定享有立法起草权的国家机关，都建立了不同形式的专家参与立法的制度，有的是直接参加某项具体的立法起草小组，有的则是在立法起草过程中通过召开专家咨询会或座谈会的方式来广泛听取专家对立法的看法和意见，这些专家参与立法的形式对于提高立法质量起到了很好的保障作用。值得一提的是，1986年4月成立的主要由法学专家组成的“行政立法研究组”，先后草拟了《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《立法法》、《行政许可法》等等法律草案，为加快中国行政立法的步伐起到了非常重要的推动和促进作用。

4. 专家立法可以帮助立法机关理清各种立法关系，建立科学、合理的立法秩序。

专家立法的最重要特点是利用专家的研究成果来为立法服务。专家参与立法不完全是利益驱动，其中最直接的动力来自于专家对某个特定法律问题的研究，以及在研究基础上形成的比较系统的看法和认识。在参与立法的过程中，专家是全方位的参与，而不只是在立法之前的介入，一部法律出台之后，是否能够在实际生活中得到有效实施，是否符合立法时所设计的立法目标，一般社会公众就很少自觉地去关心，只有对某个法律问题有专门研究的专家才会不断地去跟踪，并从理论上去加以分析，探讨可以加以改进和完善的方法，并以此向立法机关提出加强法律实施的建议。特别是立法机关聘请的立法顾问，更是担负着对受聘单位和部门所制定出台的法律、法规

是否能够有效实施进行经常性的监督和研究的职责。专家参与立法是立法活动必不可少的辅助性机制，是提高立法质量，保证法律、法规有效实施的重要手段。

5.专家立法能够为立法机关建立科学、合理的立法体系提供系统的法理依据，有助于建立相对稳定的立法体系。

党的十五大明确提出了到 2010 年中国要初步建成具有中国特色的社会主义法律体系。就中国目前国家立法的状况来说，截止 2008 年底，全国人大及其常委会已经制定和出台 230 部法律，这 230 部法律分七个部门，包括宪法与宪法相关法、行政法、民商法、经济法、社会法、刑事法、诉讼及仲裁程序法等，应当说，目前构成中国法律体系的七个部门的法律基本齐全，一系列重要的法律都已经出台。但也应该看到，中国目前的法律体系的法律结构还不尽合理，刑事、民事立法相对比较健全，而社会法立法则相对滞后，因此，需要在借助于专家立法的优势基础上，不断完善社会法立法，通过介绍和总结国外立法机关在社会法立法领域的经验，结合中国的立法实际，在鼓励出台专家立法建议稿的基础上，尽快完善中国的社会法领域的各项立法，为健全中国的社会保障制度奠定最基本的法律基础。