



据报道,目前,各地正根据全国人大常委会的统一部署,组织在地全国人大代表集中研讨讨论立法法修正草案。立法法,规范国家立法制度和立法活动、维护社会主义法治统一的重要宪法性法律,被称为“管法之法”,有“小宪法”之称。我国现行立法法2000年3月由九届全国人大三次会议通过,2015年3月十二届全国人大三次会议对立法法作了部分修改。2022年,立法法的修改作为“初次审议的法律案”再度

被列入该年度立法工作计划。2022年12月30日,十三届全国人大常委会第三十八次会议表决通过了全国人大常委会关于提请审议立法法修正草案的议案,决定将修正草案提请十四届全国人大一次会议审议。这次修正草案有哪些值得关注的亮点?解决了哪些法律实践存在的问题?还有哪些空白需要弥补?本报记者近日就此专访了全国政协委员、中国人民大学法学院教授汤维建。



上海虹桥街道基层立法联系点。新华社记者 刘颖 摄

“管法之法”再启修正:为立“良法”护航

——专访全国政协委员、中国人民大学法学院教授汤维建

本报记者 杜军玲

1 授权改革试点与法律修改之间如何衔接?如何理解“条件成熟”?如何避免“匆忙立法”和“碎片立法”?

“本次修改涉及条文三十多条,在完善总则、推进合宪性审查工作、完善立法决策、完善全国人大及其常委会立法程序和立法机制、适应监察体制改革需要、完善地方性法规规章有关规定、完善备案审查制度等方面作出了修改。其中关于授权试点改革的立法机制问题是立法法修改的重要内容之一,也是我比较关注的问题。”汤维建说。立法法修正草案(二审稿)第15条规定,“全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要,决定就特定事项授权在一定期限和规定范围内暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。(新增条款)暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定的事项,经过实践检验,修改法律的条件成熟时,由全国人民代表大会及其常务委员会及时修改有关法律;修改法律的条件尚不成熟时,可以延长授权的期限,或者恢复适用法律的有关规定。”

汤维建说,立法法所规定的授权改革试点制度,是服务于改革创新的法律规范竞争与淘汰机制,也是具有中国特色的立法法修改完善,在很大程度上是受了司法改革的实践推动。随着我国法治建设的深入广泛发展和推进,程序法的地位日益凸显,为使程序法不断完善,司法改革成为重要的杠杆和动力引擎。党的十八大以来,我国进行了多轮系统性、专题性、集成性的司法改革,取得了重大成果和进步。党的十八届四中全会对改革提出了“重大改革于法有据”“先行先试要按照法定程序作出授权”的要求。在汤维建看来,司法改革实践和现行立法法之间存在某些衔接不畅之处。

“从历次司法改革的经验来看,对于需要对现行法作出调整的改革,其启动模式通常为:先由党中央提出建议,再由全国人大常委会作出授权决定,授权最高法、最高检实施改革,最后由最高法、最高检出台具体方案。根据现行立法法第13条的规定,全国人大及常委会授权改革试点的事项为‘行政管理等领域的特定事项’。实践表明,将授权改革试点限于行政管理领域失之过窄。同时司法改革的事项是否能够‘等’字所包容,以及在法律解释和立法上是否适用‘等’字,诸如此类都是理论界有争议的问题。立法法修正草案(二审稿)则将‘行政管理等领域的’限制删除,尽管亦有授权过宽的担忧,但这毕竟为授权司法领域的改革事项提供了更为明确的法律依据。”

立法法第13条未规定授权改革试点与法律修改之间的衔接问题。汤维建介绍,长期以来,试点改革与法律修改之间已经基本形成了良性循环的关系,其具体要求是:对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措,要尽快上升为法律;

对不适应改革要求的现行法律法规,要及时修改或废止。“经过多次改革的实践检验,上述的要求完全符合法律和改革之间的辩证关系,应当将其及时通过修法上升到立法高度。立法法修改稿在第15条增加一款,明确了上述内容。这就推进了授权改革试点立法,使我国授权改革试点立法制度更趋完善。”“值得探讨的是‘条件成熟’判断标准应当如何把握?”汤维建说,根据立法法修正草案(二审稿)第15条第2款,对于授权改革事项,经过实践检验,修改法律的条件成熟时,及时修改有关法律;条件尚不成熟时,可以延长授权的期限,或者恢复适用法律的有关规定。“‘条件成熟’作为法律用语在内涵上有些难以把控,缺乏明确可操作的判断标准,为了使立法程序更加科学化,建议对‘条件成熟’通过细则就其具体情形作出具体化规定。”

此外,他也表示,立法具有自身的规律性,试点改革是法律修改的前奏,法律修改是立法改革的成果,二者之间应当形成无缝对接,既要防止在试点改革和法律修改之间出现空窗期,也要防止对期间的空白处理不当所导致的匆忙修法。“经过实践检验证明是行之有效的授权改革事项,应当及时通过立法或修法将其转变为法律事项。但法律修改的启动程序往往在试点结束之前就已完成。通常我国的授权改革期限为两年,这两年内既要完成试点任务,又要进行法律修改,这样就使两种期限重叠在一起,不仅压缩了试点改革的时间长度,而且也使得立法的时间长度大大压缩,其结果是既不利于改革试点的充分进行,亦不利于立法程序的完整展开,由此形成了‘匆忙立法’的困境。匆忙立法不仅难以保证立法修改应当经历的充分有效的研讨论证过程,制约立法程序的科学性,而且亦会影响试点改革的质效和立法修法的质量。建议在立法中增加试点后立法修法过渡期,以确保试点改革充分做足、立法修法从容进行。”

汤维建认为,还有一个问题,也要引起关注。“要处理好立法完善与立法稳定之间的关系。法律的稳定性是维持法律权威的内在元素,过于频繁的法律修改会影响法律的权威性和实践效果。一方面,试点结束且证明试点成功、条件成熟,就要修改法律;另一方面,对同一部法律,如果短时期内多次试点、多次修法,则亦会使法律有修改过于频繁之累。近年来我国的司法改革不断深化,每一次司法改革试点结束后都会相应地修改诉讼法,而且这种修改通常都是专题修改或局部修改,这不仅导致同一部法律修改频率过高,而且也有影响立法整体效果和体系化效应之虞。目前,我国民事诉讼法已经是修改次数较多的法律,频繁修改会影响其作为基本法的稳定性。建议将来可以考虑将多次试点改革的内容结合起来进行法律的综合性修改,尽量避免立法的碎片化、零售式的修改模式。”

2 协同立法:地方性立法实践走在了前头

关于协同立法,(新增条款)立法法(二审稿)第81条规定:“省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民代表大会及其常务委员会根据区域协调发展的需要,可以协同制定地方性法规,在本行政区域或者有关区域内实施。省、自治区、直辖市和设区的市、自治州可以建立区域协同立法工作机制。”

汤维建介绍,“协同立法”是新出现的概念,是指两个或两个以上立法主体按照各自的立法权限和立法程序,根据立法协议,对跨区域或跨域的法律主体、法律行为或法律关系等法律调整对象分别立法,相互对接或承认法律调整对象法律效力的立法行为。在这方面,地方性的立法实践已经走在了前头。

2017年,关于西水河的保护,湖北省恩施土家族苗族自治州和湖南省湘西土家族苗族自治州人大常委会曾协同制定《西水河保护条例》。2020年初,关于京津冀区域污染治理,北京市、天津市和河北省人大常委会协同制定《机动车和非道路移动机械污染排放防治条例》。其中2022年,福建省福州、南平、三明、宁德、泉州、龙岩、莆田七市人大常委会就闽江流域水生态环境保护协同立法,七市分别制定各市《关于加强闽江流域水生态环境保护保护的条例》,其参与协同立法的主体之多堪为协同立法之典范。尽管从理论上来说,闽江流域水生态环境保护地方立法有两种方式:一是由闽江流域七市地方人大及常委会协同立法;二是由福建省人大及常委会制定地方性法规,但二者相比,协同立法更能发挥出精准立法、民主立法、协商立法、科学立法的制度优势。

在区域协同立法机制正式写入法律之前,已经得到了政策的支持和实践的检验。汤维建介绍,区域协同立法是与我国区域协调发展战略相配套的立法保障机制。2018年11月,中共中央、国务院发布的《关于建立更加有效的区域协调发展体制机制的意见》提出:“建立健全区域协调发展

法律法规体系。研究论证促进区域协调发展的法规制度,明确区域协调发展的内涵、战略重点和方向,健全区域政策制定、实施、监督、评价机制,明确有关部门在区域协调发展中的职责,明确地方政府在推进区域协调发展中的责任和义务,发挥社会组织、研究机构、企业在促进区域协调发展中的作用。”2022年3月修改的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》将协同立法机制正式写入法律,其第10条第3款明确规定:省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州的人民代表大会可以根据区域协调发展的需要,可以开展协同立法。

“立法法修改吸收了该一条文,并且在该基础上进行了完善,使我国的协同立法机制更加趋于健全。例如,在协同立法的主体上,不再局限于省市两级人大,而且规定了常委会亦有协同立法之权限。在协同立法效力位阶上,将‘可以协同立法’进一步明确为‘可以协同制定地方性法规’。在制定程序上,规定省市两级行政区可以建立区域协同立法工作机制。”汤维建也指出,区域协同立法实践中存在诸如立法名称不统一、立法事权范围不明确、协同立法方式刚性不够、协同立法约束力弱等问题。对协同立法的具体程序和运作机制应当作出更加细化的规定。同时应当增设专门规定区域协同立法的法律效力和适用规则的条款。尤其要明确,区域协同立法与本省市地方性法规应当具有同等效力,同时要确定二者发生冲突时的化解途径。在区域协同立法与本省市地方性法规之间不一致时,省、自治区、直辖市人大常委会认为应当适用区域协同法规的,应当决定在该地方适用区域协同法规的规定,这固然不成问题;如果省、自治区、直辖市人大常委会认为应当适用本省市地方性法规的,则应当引入裁决机制,在协同立法主体的提请下,由全国人民代表大会常务委员会进行裁决。

法律权威体系。研究论证促进区域协调发展的法规制度,明确区域协调发展的内涵、战略重点和方向,健全区域政策制定、实施、监督、评价机制,明确有关部门在区域协调发展中的职责,明确地方政府在推进区域协调发展中的责任和义务,发挥社会组织、研究机构、企业在促进区域协调发展中的作用。”2022年3月修改的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》将协同立法机制正式写入法律,其第10条第3款明确规定:省、自治区、直辖市以及设区的市、自治州的人民代表大会可以根据区域协调发展的需要,可以开展协同立法。

“立法法修改吸收了该一条文,并且在该基础上进行了完善,使我国的协同立法机制更加趋于健全。例如,在协同立法的主体上,不再局限于省市两级人大,而且规定了常委会亦有协同立法之权限。在协同立法效力位阶上,将‘可以协同立法’进一步明确为‘可以协同制定地方性法规’。在制定程序上,规定省市两级行政区可以建立区域协同立法工作机制。”汤维建也指出,区域协同立法实践中存在诸如立法名称不统一、立法事权范围不明确、协同立法方式刚性不够、协同立法约束力弱等问题。对协同立法的具体程序和运作机制应当作出更加细化的规定。同时应当增设专门规定区域协同立法的法律效力和适用规则的条款。尤其要明确,区域协同立法与本省市地方性法规应当具有同等效力,同时要确定二者发生冲突时的化解途径。在区域协同立法与本省市地方性法规之间不一致时,省、自治区、直辖市人大常委会认为应当适用区域协同法规的,应当决定在该地方适用区域协同法规的规定,这固然不成问题;如果省、自治区、直辖市人大常委会认为应当适用本省市地方性法规的,则应当引入裁决机制,在协同立法主体的提请下,由全国人民代表大会常务委员会进行裁决。

“立法法修改吸收了该一条文,并且在该基础上进行了完善,使我国的协同立法机制更加趋于健全。例如,在协同立法的主体上,不再局限于省市两级人大,而且规定了常委会亦有协同立法之权限。在协同立法效力位阶上,将‘可以协同立法’进一步明确为‘可以协同制定地方性法规’。在制定程序上,规定省市两级行政区可以建立区域协同立法工作机制。”汤维建也指出,区域协同立法实践中存在诸如立法名称不统一、立法事权范围不明确、协同立法方式刚性不够、协同立法约束力弱等问题。对协同立法的具体程序和运作机制应当作出更加细化的规定。同时应当增设专门规定区域协同立法的法律效力和适用规则的条款。尤其要明确,区域协同立法与本省市地方性法规应当具有同等效力,同时要确定二者发生冲突时的化解途径。在区域协同立法与本省市地方性法规之间不一致时,省、自治区、直辖市人大常委会认为应当适用区域协同法规的,应当决定在该地方适用区域协同法规的规定,这固然不成问题;如果省、自治区、直辖市人大常委会认为应当适用本省市地方性法规的,则应当引入裁决机制,在协同立法主体的提请下,由全国人民代表大会常务委员会进行裁决。

“立法法修改吸收了该一条文,并且在该基础上进行了完善,使我国的协同立法机制更加趋于健全。例如,在协同立法的主体上,不再局限于省市两级人大,而且规定了常委会亦有协同立法之权限。在协同立法效力位阶上,将‘可以协同立法’进一步明确为‘可以协同制定地方性法规’。在制定程序上,规定省市两级行政区可以建立区域协同立法工作机制。”汤维建也指出,区域协同立法实践中存在诸如立法名称不统一、立法事权范围不明确、协同立法方式刚性不够、协同立法约束力弱等问题。对协同立法的具体程序和运作机制应当作出更加细化的规定。同时应当增设专门规定区域协同立法的法律效力和适用规则的条款。尤其要明确,区域协同立法与本省市地方性法规应当具有同等效力,同时要确定二者发生冲突时的化解途径。在区域协同立法与本省市地方性法规之间不一致时,省、自治区、直辖市人大常委会认为应当适用区域协同法规的,应当决定在该地方适用区域协同法规的规定,这固然不成问题;如果省、自治区、直辖市人大常委会认为应当适用本省市地方性法规的,则应当引入裁决机制,在协同立法主体的提请下,由全国人民代表大会常务委员会进行裁决。

4 “坚持和发展全过程人民民主”写入草案

立法法(修正草案)增加规定:“立法应当坚持以人民为中心,坚持和发展全过程人民民主,尊重和保障人权,维护社会公平正义。”作为第十一、十二、十三届全国政协委员,法学专家汤维建对此体会颇深。

习近平总书记指出,评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的,其中重要一项就是看“人民群众能否畅通表达利益要求,社会各方面能否有效参与国家政治生活”。反映到立法层面,这就体现为民主立法问题。汤维建表示,民主立法,就是在整个立法过程中,国家坚持民主立法的价值取向,使社会公众参与和民主立法的全过程,建立充分反映民意、有效体现民情、广泛集中民智的立法机制,有利于推进法治建设的科学化、民主化,使法律真正体现和表达公民的意志,真正成为保护人民财产和人身权利、维护社会公平正义的良法。民主立法是一个系统的制度体系,包括立法公开制度、立法旁听制度、立法听证制度、立法参与制度、立法咨询制度、立法监督制度、立法复议制度、专家和民众参与立法制度等等,其中公众参与尤其能够显示立法的民主价值。程序决定实体,只有立法过程真正实现民主化了,法律内容的人民性才能得到完整地呈现。本次立法法修改新增的“基层立法联系点”制度就是普通百姓直接参与立法之中的立法民主形式。

立法法(二审稿)增加一条作为第五十七条:“常务委员会工作机构根据实际需要设立基层立法联系点,广泛征求基层群众和有关方面对有关法律草案的意见。”

什么是基层立法联系点?汤维建介绍,基层立法联系点是指享有立法权的国家机关批准,以经常性的联系机制为依托,组织采集基层群众在国家立法上提出的意见和建议,实现立法机关和基层群众之间的信息直通与工作的良性互动的基层单位。“基层立法联系点制度是我国民主法治建设中的制度创新,为拓宽公众参与立法途径,促进民主立法和科学立法,推进立法有效化、精细化、提高立法质量,推动中国特色社会主义法治建设方面发挥了重要作用。”汤维建说。

“基层立法联系点制度在我国经过了多年的实践探索。”汤维建介绍,我国最早的地方立法联系点可以追溯到2002年甘肃省人大常委会在临洮县探索设立地方立法联系点。之后,湖北等地也陆续设置地方立法联系点。2014年,党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出要“深入推进科学立法、民主立法。加强人大对立法工作的组织协调,健全立法起草、论证、协调、审议机制,健全向下级人大征询立法意见机制,建立基层立法联系点制度,推进立法精细化”。2015年7月,全国人大常委会法工委设立首批4个全国基层立法联系点。2020年7月、2021年7月、2022年8月,全国人大常委会法制工作委员会又分3批先后设立28个基层立法联系点,实现全国31个省市区全国人大常委会法制工作委员会基层立法联系点全覆盖。党的二十大报告明确指出:“健全吸纳民意、汇集民智工作机制,建设好基层立法联系点。”

汤维建特别介绍了上海市虹桥街道办事处基层立法联系点的实践。“虹桥联系点”是全国人大常委会法工委2015年在全国设立的首批基层立法联系点之一。2019年11月2日,习近平总书记在这里考察时,首次提出“人民民主是一种全过程的民主”的重要论述。为深入贯彻落实“全过程人民民主”重要论述,虹桥联系点积极探索立法意见征询新形式,丰富民主立法新实践,形成了“民意广覆盖,流程全链条,信息全方位,联动聚合力,征询促法治,宣传接地气”的虹桥经验。“基层立法联系点的显著特征和独特优势就在于它贯通了立法决策和立法根基之间的通道,在立法机关和基层群众之间架起了沟通的桥梁,使立法接上了地气,将立法之根深深植于社会生活的深厚土壤之中,使基层群众对于立法的社情民意得以以直通车的形式反映到立法的过程之中,使之成为影响立法的重要因素之一。不仅如此,基层立法联系点还有立法宣传功能。”汤维建说。

本次立法法修改增加一条作为第六十九条:“全国人民代表大会常务委员会工作机构加强立法宣传工作,通过多种渠道和形式发布立法信息,介绍情况、回应关切。”对此,汤维建给予了“点赞”:“基层立法联系点以立法意见征询为抓手,使立法宣传直达社会基层,讲述民主立法好故事,致力于将尊法、学法、守法、普法、用法一体化推进。基层立法联系点已成为宣传展示中国之路、中国之治、中国之理,宣传展示全过程人民民主新的增长点和重要窗口。”

5 立法的中立性是立法科学性的保障和前提

作为民事诉讼法学的教学者和研究者,通过民事诉讼法的数次修改,汤维建深感要进一步完善我国科学立法的保障机制,尤其应当特别强调维护立法的中立性,减少乃至消除部门立法本位主义对立法科学性与合理性的掣肘和影响。“立法的中立性是立法科学性的保障和前提。”

2015年立法法修改时专门增加一条作为第五十条:“全国人民代表大会及其常务委员会应当依照宪法和法律的规定,加强对立法工作的组织协调,充分发挥在立法中的主导作用。”对此,汤维建希望“将来应当确定立法细则,采取具体化举措,将该条的立法精神和根本要求充分彰显和体现在一个‘立法之中’。他建议,完善第三方立法机制,通过委托第三方起草法律法规草案的模式,让专家深度参与立法,将民主立法和科学立法有机沟通在一起,更大程度地体现民主立法的沟通、博弈和协商功能,使立法更加公开化、科学化和民主化。对于立法质量,汤维建也提出了自己

的期待:“长期以来我们较为关注和重视对于执法和司法的监督,而对于立法的监督则相对忽略。本次立法法修改进一步完善了立法草案的备案审查、立法评估以及立法审查等制度。地方立法权扩大后,立法质量如何保障便成为人们关心的问题。为此,上级立法机关应当加强对下级立法机关的立法监督权能,从而建立立法监督的层层相接的金字塔式结构,以控制立法底线质量。同时,对于任何一部立法,都要通过完备、系统的立法评估和质询评价机制进行事前、事中与事后的检测和评定。”

“立法的中立性是立法科学性的保障和前提。”2015年立法法修改时专门增加一条作为第五十条:“全国人民代表大会及其常务委员会应当依照宪法和法律的规定,加强对立法工作的组织协调,充分发挥在立法中的主导作用。”对此,汤维建希望“将来应当确定立法细则,采取具体化举措,将该条的立法精神和根本要求充分彰显和体现在一个‘立法之中’。他建议,完善第三方立法机制,通过委托第三方起草法律法规草案的模式,让专家深度参与立法,将民主立法和科学立法有机沟通在一起,更大程度地体现民主立法的沟通、博弈和协商功能,使立法更加公开化、科学化和民主化。对于立法质量,汤维建也提出了自己

的期待:“长期以来我们较为关注和重视对于执法和司法的监督,而对于立法的监督则相对忽略。本次立法法修改进一步完善了立法草案的备案审查、立法评估以及立法审查等制度。地方立法权扩大后,立法质量如何保障便成为人们关心的问题。为此,上级立法机关应当加强对下级立法机关的立法监督权能,从而建立立法监督的层层相接的金字塔式结构,以控制立法底线质量。同时,对于任何一部立法,都要通过完备、系统的立法评估和质询评价机制进行事前、事中与事后的检测和评定。”



人民政协报微信公众号