

党领导立法的组织演变

赵一单

内容提要:党领导立法的组织问题涉及领导的组织载体,党领导立法与“党管政法”的组织关系两个层面。在中央人民政府委员会体制下,党中央和具体立法工作部门之间的层级不断缩减,立法工作被纳入“大政法”范畴之中。在全国人大成立初期,中央政法小组逐渐成为党领导立法的组织载体,立法工作与政法工作之间延续了工作协调需求。改革开放以来,党对于立法工作的领导逐渐以全国人大常委会党组为主要管道,围绕人大进行了组织调整,同时在立法和政法之间实现分工。党的十八大以来,中央通过加强立法机关党组建设和组建中央全面依法治国委员会,实现了党领导立法的组织创新。

关键词:党领导立法 组织史 党政关系 党管政法 人大主导立法

赵一单,中国政法大学法学院讲师。

习近平总书记在2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议上强调,要坚持党对全面依法治国的领导,党的领导是推进全面依法治国的根本保证。^[1]党对全面依法治国的领导是一个完整的体系,必须坚持实现党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,健全党领导全面依法治国的制度和工作机制。在2021年10月召开的中央人大工作会议上,习近平总书记进一步强调六个“必须坚持”,其中第一个就是“必须坚持中国共产党领导”。在党对全面依法治国以及人大工作的领导中,党领导立法都是重要的一环。对此学界已经形成了较为丰富的研究成果,其中既有从宏观层面对党领导立法进行综合分析者,^[2]也有从思想内涵^[3]领导方式^[4]域外比较^[5]等角度切入的专题性研究。相对而

- [1] 参见习近平:《以科学理论指导全面依法治国各项工作》,载习近平著《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第2页。
- [2] 例如秦前红:《依规治党视野下党领导立法工作的逻辑与路径》,《中共中央党校学报》2017年第4期,第5-13页;刘松山:《党领导立法工作需要研究解决的几个重要问题》,《法学》2017年第5期,第3-11页。
- [3] 参见胡健:《习近平总书记对党领导立法思想的丰富和发展》,《人大研究》2017年第11期,第4-6页。
- [4] 参见秦前红:《执政党领导立法的方式和途径》,《中国法律评论》2014年第3期,第217-224页;汪习根、宋丁博男:《论党领导立法的实现方式》,《中共中央党校学报》2016年第2期,第77-87页。
- [5] 参见江辉:《政党在立法程序启动中的作用》,《地方立法研究》2018年第3期,第110-119页。

言,从历史维度展开的研究仍较为稀少,相关研究也往往偏重宏大叙事,^[6]对中观和微观层面的细节梳理有所不足,这导致有关党领导立法的研究在一定程度上欠缺有“历史感”的支撑。对于历史的梳理并不只是在故纸堆中展开考据,党领导立法的当下实践并非在某一个静止的时间点凭空生成。如果缺乏对相关历史的把握,也就很难真正理解坚持党领导立法的重要意义。

党领导立法包括党中央领导和有立法权的地方的党委领导两个层面。本文聚焦在党中央的层面,集中关注党领导立法的组织史生成与演变,尝试回答两个彼此相关的问题:第一,党中央具体通过什么组织载体对国家立法工作进行领导?第二,立法工作与政法工作同属法治建设的组成部分,“党管政法”也是一项重要的工作原则。如此,党领导立法与党管政法在组织层面的关系为何?这两个问题,构成了本文各个时间段梳理的基本框架。

一 中央人民政府委员会体制下的组织演变

(一)从层级报告到直接领导的组织载体

根据《共同纲领》规定,在全国人大召开以前,由中国人民政治协商会议的全体会议选举中央人民政府委员会,并付之以行使国家权力的职权。《中央人民政府组织法》进一步明确,中央人民政府委员会行使“制定并解释国家的法律”之职权。而承担国家立法具体工作的部门,是政务院下设的法制委员会。

政务院法制委员会的前身可以追溯至 1946 年 6 月中央书记处批准设立的中央法律研究委员会。1948 年 12 月,书记处将其改组为中央法律委员会。中央法律委员会的定位是在书记处领导下,协助中央研究与处理有关全国立法和司法问题之工作机关。^[7] 1949 年 10 月 1 日,中央人民政府委员会第一次会议任命王明为政务院法制委员会主任。此前的中央法律委员会被取消,相应的任务移交给法制委员会。

在这一过程中,承担国家立法具体工作的部门与中央之间的层级逐渐拉大。1946 年设立的中央法律研究委员会,虽然带有“研究”之名,但在毛泽东的考虑中,是将其定位为“中央新设领导工作的一个部门”。^[8] 到 1948 年改组后的中央法律委员会,已经明确成为中央书记处领导之下的工作机关。而 1949 年后的法制委员会,在层级上仅为政务院下设的一个部门。

根据《中央人民政府组织法》第 18 条的规定,政务院一共下设三十个部级单位。为了便于政务院对这些部级单位的领导,在政务院与这些单位之间,又设立了政治法律委员

[6] 例如彭君:《新中国成立 70 年党领导立法的历史变迁》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019 年第 4 期,第 22-29 页。

[7] 参见《中央关于中央法律委员会任务与组织的决定》,载中央档案馆编《中共中央文献选集》第十七册,中共中央党校出版社 1992 年版,第 563 页。实践中,中央法律委员会主要进行的是立法方面的工作。参见张希坡:《解放战争时期“中央法律委员会”的变迁及其工作成就》,《法学家》2004 年第 6 期,第 111-112 页。

[8] 参见毛泽东:《致张曙时》,载中共中央文献研究室编《毛泽东书信选集》,中央文献出版社 2003 年版,第 269 页。

会等四个委员会协助办理各项事务。政务院法制委员会便接受政治法律委员会的工作指导。为了加强党的领导,1950年1月9日政务院总党组干事会成立。周恩来指出,“政务院党组有三层组织,即政务院党组干事会、各委分党组干事会和各部党组小组。”^[9]如此一来,政务院法制委员会与中共中央之间,在党内关系上就隔着多个层级,与先前的中央法律委员会相比,存在显著不同。

层级过多难免会影响到党领导立法的效率,中央对此自然会有所关注。1950年8月7日,毛泽东阅政务院财政经济委员会于当日报送他和中共中央的全国进出口会议情况摘报,批示指出:“政务院所属各部每次召集会议决定政策方针,都应如中财委所属某些部门一样,做出总结性报告,呈报我及中央书记处看过……过去有些部门这样做了,有些部门尚未这样做,请周通知所属一律照办。”^[10]9月13日,毛泽东就检查督促政府各部门向中央报告工作问题,致信周恩来指出:“政法系统各部门,除李维汉管的民族事务委员会与中央有接触外,其余各部门,一年之久,干了些什么事,推行的是些什么方针政策,谁也不知道,是何原因,请查询。”^[11]

9月17日,政治法律委员会分党组召开第七次干事会,根据毛泽东的来信对自身工作进行了检查。彭真在报告中指出:“我们过去以为负担政府部门的工作报告政务院,党内由分党组报告政务院党组就够了,不知道党组是保证党的政策的实行,决定政策是党的中央。”^[12]这次会议决定:今后凡有关全国性的重大问题,均应及时专题呈报毛主席、党中央和党组,并尽可能向主席和中央各负责同志作口头报告。^[13]

中央也从自身角度作出了若干调整和改革。一方面,针对一些极其重要的立法,中央直接设立起草机构并加以领导。例如,1953年1月13日,中央人民政府委员会决定于当年内召开由普选产生的地方各级人民代表大会,在此基础上召开全国人民代表大会,制定宪法。为此,成立了以毛泽东为主席的宪法起草委员会和以周恩来为主席的选举法起草委员会。选举法的起草,由邓小平具体负责;宪法的起草,更是由毛泽东带领宪法起草小组亲自参与。

另一方面,中央开始采取措施逐步缩减与法制委员会之间的层级。1951年初,中央规定政治法律委员会分党组干事会今后须采取双线报告的工作模式,即在向政务院党组干事会报告工作的同时,还要向中央和毛泽东报告。^[14]随后,受“新税制事件”的影响,更大范围的改革展开。根据毛泽东认为政府工作存在分散主义的意见,周恩来于1953年2月19日主持召开座谈会。会后由周恩来主持起草并于3月10日由中共中央发出《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作的决定(草案)》。《决定》除了强调应加强党中央对政府工作的领导外,还明确提出“今后政府

[9] 中共中央文献研究室编:《周恩来年谱(1949—1976)》上卷,中央文献出版社1997年版,第21页。

[10] 中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱(1949—1976)》第一卷,中央文献出版社2013年版,第170—171页。

[11] 毛泽东:《关于检查督促政府各部门向中央报告工作的批语》,载中共中央文献研究室编《建国以来毛泽东文稿》第一册,中央文献出版社1998年版,第513页。

[12] 《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》第二卷,中央文献出版社2012年版,第135页。

[13] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》第二卷,中央文献出版社2012年版,第135页。

[14] 参见廉晓红:《中国共产党党组制度的历史考察》,中共中央党校(国家行政学院)2019年博士学位论文,第84页。

各部门的党组工作必须加强,并应直接接受中央的领导。因此,现在的中央人民政府党组干事会^[15]已无存在的必要,应即撤销。”^[16]至于包括政治法律委员会分党组干事会在内的政务院各委党组组织,则被暂时保留下来,直接受中央领导。

在此基础上,彭真开始考虑进一步完善党领导立法的组织机制。1953年10月20日,彭真以法制委员会党组小组名义起草《关于彻底整顿和充实中央法制委员会向毛泽东和中共中央的报告》。报告中建议中央重新建立法律委员会,在中央直接领导下,指导国家的立法工作。^[17]虽然这一建议没有得到实现,但经过这一系列实践磨合和顶层设计,中央与包括法制委员会在内的各部门之间的层级得到缩减,党领导立法的组织渠道更加通畅。

(二)“大政法”体制下的立法与政法的关系

前述彭真报告中提及“重新建立”字样,所设想的自然是1948年12月至1949年10月期间的中央法律委员会。但中央的考虑有所不同,早在1952年,毛泽东提出加强党中央办事机构。刘少奇指示时任中央办公厅主任杨尚昆和中央组织部副部长安子文起草《关于加强中央办事机构的初步意见》,并亲自加写了一句“政法工作部由彭真任部长”。^[18]这一意见虽然没有立即得以实现,但是1956年设立的中央法律委员会延续了其中的思路。该委员会与彭真报告中所建议者同名,但性质已有较大差别,是一个专门协调公安、检察、法院、司法等政法部门工作的机构,实质上是中央政法委员会的源始。不过,顶层设计的这一变动,并非与立法工作无涉。

根据《中央人民政府组织法》第18条的规定,“政务院政治法律委员会指导内务部、公安部、司法部、法制委员会和民族事务委员会的工作。同时,“受主席毛泽东和总理周恩来的委托,指导与联系最高人民法院、最高人民检察院和人民监察委员会。”^[19]承担立法工作的法制委员会位列这些政法部门之中,似乎显得有些突兀。但这种“突兀感”的背后,其实隐含了一种将“政法”等同于“诉讼”的当代视角。^[20]在中华人民共和国成立之初,“政法”所囊括的范围要比这大得多。董必武在1951年的政法系统干部大会上讲话指出,“政法工作有没有方向呢?我们说有,就是直接来巩固人民民主专政”,“我们的土改运动、镇反运动都是轰轰烈烈的惊天动地的运动,都在报上大登而特登过,这些工作都是人民政府政法工作的具体表现”。^[21]黄文艺教授将之概括为专政逻辑下的政法体

[15] 1952年8月,原先的政务院党组干事会更名为中央人民政府党组干事会,直属中共中央政治局及书记处领导。

[16] 《中共中央关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定(草案)》,载中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第四册,中央文献出版社1993年版,第69页。

[17] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》第二卷,中央文献出版社2012年版,第407—408页。

[18] 参见刘少奇:《关于加强党中央办事机构问题》,载中共中央文献研究室、中央档案馆编《建国以来刘少奇文稿》第四册,中央文献出版社2005年版,第333页。

[19] 《董必武年谱》编纂组编:《董必武年谱》,中央文献出版社1991年版,第348页。

[20] 1980年中央政法委员会成立之后,通过成员单位的不断调整,其事权范围已经集中于诉讼。参见刘忠:《政法委的构成与运作》,《环球法律评论》2017年第3期,第25页。

[21] 董必武:《目前政法工作的重点和政法部门工作人员中存在的几个问题》,载《董必武法学文集》编辑组编《董必武法学文集》,法律出版社2001年版,第89—91页。

制。^[22] 在此种逻辑之下,法制委员会承担着为人民民主专政提供“法律武器”的重任,被纳入政法机构序列也就不难理解了。更为直接和现实的考虑是,其他政法部门开展工作所需的组织法、程序法及其他专门法律,在当时也亟待起草或修改,这些工作同样需要法制委员会的参与。

另一方面,“巩固人民民主专政”的中心任务也意味着当时的立法需求相对比较集中。考察这一时期的立法情况,主要涉及的都是政权机关组织、诉讼程序、惩治反革命等事项,较少出现经济领域的立法。因此,由法制委员会一个部门起草或参与起草相关法律草案,大体是可行的。但是随着国家进入大规模经济建设时期,立法需求的形态自然也会产生巨大的变化。上述因素共同交织在一起,对1954年之后党领导立法的实践产生了重要影响。

二 全国人大成立初期党领导立法的组织演变

(一) 组织载体:从国家机关到中央政法小组

1954年9月,一届全国人大一次会议通过《宪法》。全国人大作为最高国家权力机关,中央人民政府成为最高国家权力机关的执行机关。在新体系之下,前文述及的诸多部门,都发生了重要的变动。

全国人大于1954年9月28日设立法案委员会,委员会的职责之一即为“拟定法律和法令的草案”。但是主要承担法律起草工作的,还是全国人大常委会下设的办事机构。彭真作为全国人大常委会副委员长兼秘书长,从一开始就强调“全国人大常委会机关要为立法工作服务”,提出常委会办公厅应当成立法律室和研究室以系统地研究法律,承担相应工作。^[23] 实践中,民法、刑法等重要法律的草案,都是由法律室和研究室负责起草。^[24]

但是中央并未在第一届全国人大常委会设立党组,直到1956年1月才设立了常委会机关党组。现有研究中不乏将机关党组视为党领导人工作的重要组织载体者,但这可能存在一定偏差。从全国人大常委会自身考虑来看,彭真于1955年12月30日致马明方、安子文并核转周恩来的信中提出,“人大常委会机关原不拟建立党组。现在同志们感到在党内联系方面,特别是在参加党内会议、阅读党的文件等方面,仍有成立的必要。”^[25] 其中并未着重提到党领导立法。综合来看,这一时期党对于全国人大常委会立法工作的领导,也未过多地倚重党组机制。

为何中央没有在常委会设立党组,现有材料给出的说明是:彭真在党内的职务是中央

[22] 参见黄文艺:《中国政法体制的规范性原理》,《法学研究》2020年第4期,第7页。

[23] 参见彭真:《全国人大常委会机关要为立法工作服务》,载《彭真文选》,人民出版社1991年版,第263页。

[24] 参见彭真:《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会的工作报告》,载全国人大常委会办公厅研究室编《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编(1949—1990)》,中国民主法制出版社1990年版,第495页。

[25] 《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》第三卷,中央文献出版社2012年版,第94—95页。

政治局委员、书记处书记,常委会工作中的重大问题可以由他请示中央。^[26] 本文认为,另一个可能的影响因素是,这一时期全国人大常委会的议事程序还不够完善。以会期制度为例,一届全国人大常委会一共召开 110 次会议,但总会议时间不过 108 天,平均每次会议的开会时间不到一天。曾任职全国人大常委会办公厅的陈寒枫先生曾言,这一时期的审议工作,实际上更多是形式性的。^[27] 相应地,整个立法过程的重心就来到了前端的起草环节。党领导立法的重点,自然也随之前移。全国人大及其常委会的下设机构虽然也承担了一定的法律起草工作,但主要的起草活动还是在国务院系统内进行。

在国务院方面,1954 年 11 月 10 日,国务院宣布政治法律委员会和法制委员会即刻结束,并以法制委员会的机构做基础组成国务院法制局。^[28] 法制局的职责中虽然包括“草拟法规草案”,^[29] 但是由于立法需求的变化,它的初期工作重心实际上是整理现行法规。^[30] 1955 年初,法制局向国务院作《关于工作部署和加强法制工作的报告》。其中提出,“因(原法制委员会)过去主要审拟一些政法工作方面的法规,对各项专门业务法规摸得很少,特别是对财政、经济、交通和劳动等法规,都很生疏……因此在做法上拟先抓紧整理现行法规一环。这样做,就可以使我们迅速地初步熟习各项业务法规,从而打下今后审拟工作的基础。”^[31] 1955 年,法制局共对 250 件法规进行了初步整理。及至当年年底,国务院各部门计划起草和修改的法规数量,已经猛增至 500 多件。^[32] 从中可以看出,具体的起草工作分散到了更为熟悉专门业务的国务院各部门。

此时,中央同样没有在国务院层面设立党组。再加上 1953—1954 年期间被暂时保留下来协助中央分管各部门党组的政治法律委员会等四个委员会的分党组干事会也被撤销,国务院各部门党组与中央之间没有任何中间层级,形成了扁平化的治理结构。但是具体到立法工作上,仍需做更为细致的观察。

1955 年初,法制局进一步向国务院报告提出,“各部门拟起草的法规,大多是根据其各局、司的业务需要提出的,这些是否都必要起草,有些部门领导上还未讨论,国务院各主管办公室也尚多未作统一安排。”^[33] 其中所称的“国务院各主管办公室”,指的是国务院于 1954 年 11 月经全国人大常委会批准所设立的八个办公室,依次协助总理分管相关领

[26] 参见《彭真传》编写组编:《彭真传》第四卷,中央文献出版社 2012 年版,第 1578 页。

[27] 参见陈寒枫:《论完善人大常委会的会期制度》,《人大研究》2007 年第 8 期,第 7—8 页。

[28] 参见《国务院关于设立、调整中央和地方国家行政机关及其有关事项的通知》,载《中华人民共和国国务院公报》一九五四年第二号,第 69 页。

[29] 参见《国务院法制局组织简则》,载《中华人民共和国国务院公报》一九五五年第二十二号,第 1050 页。

[30] 在当下的立法体制中,“法律”“行政法规”“部门规章”等不同位阶的法律规范性文件被明确区分。1954 年《宪法》虽然也区分了全国人大制定的“法律”、全国人大常委会制定的“法令”和国务院发布的“决议”等,但就目前所见材料,在当时国务院的各类公文中,仍习惯以“法规”统称之。

[31] 《国务院法制局关于工作部署和加强法制工作的报告》,载《中华人民共和国国务院公报》一九五五年第二号,第 99 页。

[32] 参见陶希晋:《法规整理工作的总结》,载董必武法学思想研究会编《陶希晋文集》,法律出版社 2008 年版,第 46、53 页。

[33] 《国务院法制局关于国务院所属各部门一九五五年拟起草法规的情况和问题的报告》,载《中华人民共和国国务院公报》一九五五年第四号,第 170 页。

域所属部门的工作。^[34] 法制局针对法规的起草和审查问题提出了多项建议,归纳起来可以总结为以下两点:第一,无论是法规的起草还是审查,都以遵循“国务院各部门——国务院各主管办公室——国务院”的工作流程为宜;第二,在起草法规之前,宜由各部门领导或各主管办公室研究确定政策原则和基本内容,如属重大法规应报请国务院或中央确定。^[35] 国务院常务会议在批准了法制局的该报告后,又于当年3月17日由国务院秘书厅发布通知,明确各部门起草的法规草案,都应当先送国务院各主管办公室,由各主管办公室负责审查后再送国务院。^[36]

在这一制度设计之下,由国务院各部门具体承担的立法工作,主要仍然受国务院领导,如属“重大法规”,就会涉及到报请中央确定的问题。这原本也符合前述1953年决定的精神,在其中凡是提及政府部门工作须向中央请示报告之处,均使用了“主要”“重要”“重大”等修饰词,并明确“至于纯属政府日常业务的工作,应仍按政府系统的办公手续处理”。^[37]

但是随后情况又发生了变化。从1957年9月召开的中共八届三中全会开始,毛泽东开始考虑进一步调整中央与国务院之间的组织关系,以服务于新的经济建设路线。^[38] 1958年2月,彭真在中央书记处会议上传达毛泽东关于中央书记处对国务院和各部委的工作要管起来的指示,和周恩来提出的设立政法、经济、文教科学、农林、外交五个组的意见。彭真在发言中说,今后国务院各部门要向书记处反映情况。^[39] 与1953年的《决定》相比,中央的考虑中已经不再限定为“重大”情况。1958年6月,中央决定成立财经、政法、外事、科学、文教五个小组。其中的中央政法小组,成为党领导立法的直接组织载体。

自此,党中央、国务院和全国人大之间的关系发生了重大变化。而全国人大及其常委会自身的工作开展,在1957年反右斗争扩大化之后,也进入“人大建设曲折发展的九年”。^[40] 再加上国务院法制局于1959年6月被撤销,相关业务改由国务院秘书厅管理。^[41] 在随后的一个时期里,党领导立法的实践基本顿滞。

[34] 参见《国务院关于设立、调整中央和地方国家行政机关及其有关事项的通知》,载《中华人民共和国国务院公报》一九五四年第二号,第68-69页。

[35] 参见《国务院法制局关于国务院所属各部门一九五五年拟起草法规的情况和问题的报告》,载《中华人民共和国国务院公报》一九五五年第四号,第170-171页。

[36] 参见《国务院秘书厅关于统一安排国务院所属各部门今年起草法规的决议的通知》,载《中华人民共和国国务院公报》一九五五年第四号,第169页。

[37] 《中共中央关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定(草案)》,载中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第四册,中央文献出版社1993年版,第70页。

[38] 1958年5月召开的党的八大二次会议,向全党正式提出由毛泽东倡议的“鼓足干劲,力争上游,多快好省地建设社会主义的总路线”。

[39] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902-1997)》第三卷,中央文献出版社2012年版,第288页。

[40] 参见全国人大常委会办公厅研究室编:《人民代表大会制度建设四十年》,中国民主法制出版社1991年版,第81页。

[41] 参见《全国人民代表大会常务委员会关于批准国务院调整直属机构的决议》,载《中华人民共和国国务院公报》1959年第15号,第295页。

(二) 立法与政法的关系:协调需求的延续

这一时期的立法重心虽然从整体上转向了经济立法方面,但是立法与政法在实践中仍然存在着协调需求。彭真于 1956 年 3 月出席第三届全国司法工作会议时就指出,目前公检法三机关有的办案畸重畸轻,与尚未制定刑法、民法及诉讼法有关。^[42]这也对该时期党领导立法的实践形态产生了影响。

1956 年中央法律委员会设立,由彭真任主任委员,其他委员包括董必武(最高人民法院院长)、罗瑞卿(公安部部长)、张鼎臣(最高人民检察院检察长)和陈养山(司法部党组副书记)。^[43]与此前政务院政治法律委员会指导与联系的各部门相比,直观可见的区别是立法部门不再被列入其中。但是 1956 年 7 月召开的中央法律委员会第一次会议上,仍然讨论了与政法工作相关的立法问题。^[44]从政法各部门的角度而言,本部门的工作显然无法静候相关法律制定完成之后再开展,只能采取先行先试的做法。例如,董必武于 1955 年初指出,“诉讼程序应由国家立法机关制定,在没有制定之前,各级法院自定诉讼程序是很好的,是对工作负责的”。^[45]在同一个部门的体系之内,尚且存在各自拟定规则的情况,部门之间的规则不一致也很可能会存在。刘忠教授在分析设立中央法律委员会的深层背景时指出,随着诉讼职能的碎片化和政法工作的经常化,在中央层面统筹协调各政法部门的需求开始凸显。^[46]在这一时期,此种需求同样存在于立法机关和政法部门之间。

从中央法律委员会及后续组织的人员组成上,也可以观察到此种需求的影响。1958 年 6 月中央政法小组成立后,彭真继续担任组长。10 月彭真向中央提出由罗瑞卿担任政法小组组长,并扩大小组成员,人选由罗瑞卿考虑。^[47]1959 年,武新宇成为政法小组成员之一。武新宇最初即为政务院政治法律委员会委员,1953 年成为秘书长。1954 年之后,任全国人大常委会副秘书长、机关党组副书记,主持常委会机关日常工作,并具体主持起草刑法。武新宇代表立法机关进入中央政法小组,彭真虽然卸任政法小组组长,但仍然担任分管政法工作的中央书记处书记。政法小组得以协助中央开展领导立法的实践。典型的例证是,1962 年 5 月后,政法小组根据中央的指示,对此前已经公布试行的刑法草案(草稿)进行修改,于 1963 年 1 月报请彭真并中央书记处审查,^[48]随后又于同年 3 月向中央提交了补充修改报告。^[49]此种制度和实践惯性,延续到了 1979 年之后重新走上正轨的立法工作之中。

[42] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》第三卷,中央文献出版社 2012 年版,第 114—115 页。

[43] 时任司法部部长史良是民盟中央副主席,而中央法律委员会是中共党内机构,显然不适合由民主党派人士任职。

[44] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》第三卷,中央文献出版社 2012 年版,第 140—141 页。

[45] 《董必武年谱》编纂组编:《董必武年谱》,中央文献出版社 1991 年版,第 450—451 页。

[46] 参见刘忠:《“党管政法”思想的组织史生成(1949—1958)》,《法学家》2013 年第 2 期,第 26—28 页。

[47] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》第三卷,中央文献出版社 2012 年版,第 347—348 页。

[48] 参见《中央政法小组关于修改“中华人民共和国刑法草案(草稿)”情况和意见的报告》,载北京政法学院刑法教研室编印《我国刑法立法资料汇编》,第 152—157 页。这份报告中还提到,1957 年刑法草案提交一届全国人大第四次会议征求代表意见之前,先经中央法律委员会和中央书记处进行了审查修改。

[49] 参见《中央政法小组关于补充修改“中华人民共和国刑法草案(初稿)”的报告》,载北京政法学院刑法教研室编印《我国刑法立法资料汇编》,第 158—162 页。

三 改革开放以来的组织演变

(一) 组织载体:从“双头负责”到“人大主导”

1979年之后,伴随着改革开放新时期的开启,立法工作也重新走上了正轨。标志性的事件是,1979年2月23日五届全国人大常委会决定设立法制委员会,由复出之后的彭真担任主任。稍早前另一重要的事件是,1977年党的十一大修改党章,恢复了党组制度。1978年5月,中央在全国人大常委会设立党组,由叶剑英任党组书记,同时还设立了全国人大常委会机关党组。不过,在一开始发挥了重要作用的是法制委员会党组。

从1979年2月底到6月五届全国人大二次会议召开的三个月间,法制委员会在彭真主持之下修改和起草了七部法律草案。对《彭真年谱》第五卷中的相关记载进行梳理可见,彭真都是直接将相应的法律草案报送中央,^[50]并列席中央政治局会议就法律草案作说明,^[51]并未经过全国人大常委会党组或机关党组。及至当年9月,中央正式决定在法制委员会设立党组。此后在《婚姻法》《国籍法》等法律起草过程中,也都是由法制委员会党组直接向中央请示报告。

党领导立法本身也在这一时期得到制度化。1979年8月4日,彭真起草全国人大常委会党组关于草拟或修改法律、法规应先将问题和意见报经中共中央批准的报告。报告中说:

今后草拟或修改法律、法规、重要条例,应将该法规要解决的主要问题和意见,请示中共中央原则批准。以后如有原则性的变动,应将理由,连同条文草案,报送中共中央。有些法律、条例的条文,必须经中共中央批准,有些则只要原则批准。为避免多头负责,应由主管起草的或负责修订的机关向中共中央报告。

该报告得到中央政治局常委审阅同意。8月16日,中央办公厅将该报告印发中央国家机关各党组、中共中央各部委。^[52]报告中明确了三个方面的内容:第一,今后的立法均应向中央请示;第二,中央对立法的领导方式包括批准和原则批准两种。值得注意的是第三个方面,应由单个机关向中央请示报告,避免多头负责。其背后的考虑是,立法是一项综合性工作,往往有多个部门共同参与。如果每个部门都直接向中央报告,难免会造成“众声喧哗”的局面。但是仔细分析不难发现,上述规定只解决了起草部门中的请示报告主体问题。当某一法律草案并非由人大自行起草之时,起草部门与审议部门之间仍然会形成“双头”的局面,此时由谁向中央进行请示报告,依旧有待确定。

当然,这并非一个全新的问题,只是在以往的实践中未显现出来。但此时情况已有所不同。例如,1978年经中央批准,由全国妇联会同有关单位形成婚姻法修改小组,对1950年《婚姻法》进行修改。修改草案完成后,由全国妇联党组报经中央原则批准,随后提交

[50] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》第五卷,中央文献出版社2012年版,第9—11、15—18、20、22—23页。

[51] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》第五卷,中央文献出版社2012年版,第20、23—24页。

[52] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902—1997)》第五卷,中央文献出版社2012年版,第30—31页。

法制委员会讨论。讨论过程中,法制委员会拟将“男二十岁,女十八岁”的法定婚龄提高至“男二十二岁,女二十岁”,又以法制委员会党组的名义专门向中央书记处提交《关于法定婚龄问题的请示报告》,最后书记处同意了这一意见。^[53]

后续的若干立法例表明,在起草部门请示报告的基础上,强化人大自身的审议功能和向中央的报告功能,具有重要作用。八二宪法通过后,中央任命了民族区域自治法起草领导小组,组长为时任全国政协副主席、中央统战部部长杨静仁。1984 年,草案提请全国人大常委会审议。在讨论过程中,各方围绕着一些重大原则性问题产生分歧,集中表现为一些在八二宪法修改过程中已被否定的内容又重新进入民族区域自治法草案。王汉斌(时任六届全国人大常委会法工委主任)曾向杨静仁写过请示报告,但未能得到答复。随后在彭真指示下,王汉斌又向习仲勋(时任中央书记处常务书记)报告,并于次日代表法制工作委员会党组在中央政治局扩大会议上作了汇报。会议原则同意了该汇报,肯定了法工委对于法律草案中几个问题的写法。^[54]

从中可以看出,人大主导立法对于加强党领导立法而言,具有重要的作用。但是客观而言,20 世纪 80 年代的实际立法格局,与人大主导立法的规范理念之间仍有落差。据王汉斌回忆,在六届全国人大常委会之前,有些起草部门在常委会会议前一天才送来草案,并要求该次会议就审议通过,导致常委会很难认真研究法律草案。^[55] 为了解决这一问题,彭真于 1983 年 3 月 5 日主持通过一份委员长会议纪要,将以往的“一审制”改为“两审制”。但是与 2000 年《立法法》确立的“三审制”相比,显然仍有差距。至于在起草阶段,基本上是“政府主导立法”的局面。

综合来看,这一时期人大作为立法机关在立法过程中发挥的实质作用有所提升,从而使得“双头负责”的局面成为可能。但是由于人大尚未完全实现对立法的主导,特别是没有发挥在起草阶段的主导作用,因此“双头负责”尚难以演变成人大统一向中央负责的局面。这也可以解释如下的现象:1991 年 2 月,中央印发《关于加强对国家立法工作领导的若干意见》(以下简称“1991 年意见”),其中规定:

(1) 政治方面的法律起草前,由全国人大常委会党组决定是否将立法指导思想和原则报中央审定。政治方面的法律交付全国人大及其常委会审议前,由全国人大常委会党组报告中央。重大经济、行政方面的法律,在审议前由全国人大常委会党组报中央审定。

(2) 中央对法律起草工作实行统一领导,凡由全国人大及其常委会起草的法律,都一律由全国人大常委会党组报中央审批。其他部门起草的法律草案需报全国人大审议的,也都由全国人大常委会党组统一报中央审批。^[56]

[53] 参见张希坡著:《中国婚姻立法史》,人民出版社 2004 年版,第 229 - 230 页;《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902 - 1997)》第五卷,中央文献出版社 2012 年版,第 52 - 53 页。

[54] 参见王汉斌著:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社 2012 年版,第 172 - 176 页。

[55] 参见王汉斌著:《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社 2012 年版,第 222 页。

[56] 这份文件目前尚未公开,此处参考的是蔡定剑著:《历史与变革——新中国法制建设的历程》,中国政法大学出版社 1999 年版,第 165 - 166 页。

可以看出,无论起草主体是谁,报请中央审批的主体统一均为全国人大常委会党组。中央显然是想借此改变以往由起草部门各自报请审批的局面,但实际上,这一规定执行后不久又恢复了由各部门直接向中央报批法律草案的做法。^[57]背后的原因就在于,当时的人大仍不足以完全主导立法,硬性将报请中央审批的主体统一为全国人大常委会党组,反而有可能影响党领导立法的实效。为此,加强人大自身的建设也成为保障党领导立法的重要工作。

自1991年意见发布之后,党中央领导立法的组织形态在整个20世纪90年代保持了相对稳定。不过在地方层面,仍有一些值得关注的变化,例如省级党委书记开始兼任同级人大常委会主任。1992年,中央在有关省级换届选举的文件中提出,可以提名省级党委书记作为人大常委会主任的候选人;1998年,中组部要求省级人大常委会主任尽量安排党委书记兼任。^[58]时任全国人大常委会委员长李鹏就指出,“当前,许多省党委书记兼任人大常委会主任,党对人大工作的领导在组织上有了保证。”^[59]这一做法在进入21世纪之后得到延续和强化,2002年中央出台规定,各省党委书记除非由中央政治局委员兼任,一般应被推荐为本省人大常委会主任的候选人。^[60]地方层面的党领导立法由此得到了充分保证。

回到中央层面,虽然组织形态暂时没有发生新的变化,但是如何加强党对于立法工作的领导始终是这一时期领导人高度关注的问题。乔石就任八届全国人大常委会委员长之后,在多个场合反复强调立法要注意从国家的总体利益出发,不能从某个部门或某个地方的局部利益出发。^[61]这实际上点出了为何要在我国坚持党领导立法的深层次原因。正如邵六益博士指出的那样,参与立法的人大代表在构成上是多元的,他们的地方性诉求和整体性诉求之间存在明显的分歧。而党的领导能够弥合不同区域之间的差异,实现人大代表身份的合众为一,最终确保立法的公意性。^[62]李鹏当选九届全国人大常委会委员长之后,也旗帜鲜明地指出,“全国人大是最高国家权力机关,但也必须在党中央领导下工作”,“目前党内和社会上有‘党大’还是‘法大’的争论……要做好人大工作,必须从理论和实践上说清楚二者之间的关系”。^[63]这一时期的思考,为进入新世纪后党领导立法的组织调整奠定了思想基础。

2003年十届全国人大常委会产生之后,经中央政治局常委会讨论通过,决定将人大常委中党组织关系不在人大的党员的临时组织关系转到人大,并成立临时党组织,以开展必要的工作。时任委员长吴邦国指出,这是加强党对人大工作领导的需要。在过去,常委

[57] 参见蔡定剑著:《历史与变革——新中国法制建设的历程》,中国政法大学出版社1999年版,第166页脚注〔1〕。

[58] 参见肖滨、卜熙:《一核统领下的差异化格局——以地方党委书记任职人大常委会的三种模式为例》,《开放时代》2020年第3期,第197页。

[59] 李鹏著:《立法与监督:李鹏人大日记(下)》,新华出版社、中国民主法制出版社2006年版,第899页。

[60] 参见肖滨、卜熙:《一核统领下的差异化格局——以地方党委书记任职人大常委会的三种模式为例》,《开放时代》2020年第3期,第197页。

[61] 参见乔石:《加快立法步伐 努力实现监督制度化》,载乔石著《乔石谈民主与法制(下)》,人民出版社、中国长安出版社2012年版,第350页。

[62] 参见邵六益:《党为何要领导立法——以人大立法为例》,《毛泽东邓小平理论研究》2021年第7期,第28-31页。

[63] 李鹏著:《立法与监督:李鹏人大日记(上)》,新华出版社、中国民主法制出版社2006年版,第7-8页。

会委员中党员的组织关系都在各自所属的单位,当人大工作中的重要问题需要在党内先统一认识时,往往就没有相应的组织途径。而在十届全国人大常委会的委员中,有百分之七十是共产党员。通过在这些党员中成立临时党的组织,就能够在党内充分发扬民主,从而达到统一认识的目的。^[64]从深层次来看,党的十六大提出依法执政,改革和完善党的领导方式和执政方式。在常委会委员中设立党的临时组织,正是为了从组织制度上进一步规范党和人大的关系,适应党的领导方式和执政方式转变的客观需要。在 2008 年十一届全国人大常委会产生之后,这一做法得到了延续。胡锦涛对此予以高度肯定:“这是加强党对人大工作的领导、确保党对国家和社会事务实施领导的一项重要举措”,同时还表示要推广到县级以上地方各级人大常委会,并形成制度。^[65]

在这一时期,人大自身建设也在党的领导下进一步加强。以全国人大专门委员会为例,其原本承担了法律案的起草和提案职能。但是,各专门委员会在 2000 年之前的立法活动并不活跃,同时期的有关法律案基本上是由对口的国务院部门起草的。十届全国人大常委会产生之后,面对建成中国特色社会主义法律体系的重要目标任务,中央提出要认真研究专门委员会是否应该把工作重点放在起草法律草案上。此后,以财政经济委员会和环境资源委员会为代表,各专门委员会开始更多地承担本领域的综合性、基础性的重要法律草案的起草工作,代表人大发挥对于立法工作的主导作用。^[66]党中央在 2005 年转发了全国人大常委会党组的有关意见,充分肯定了专门委员会的作用,同时还提出专门委员会也要主动参与其他国家机关负责起草的法律案。^[67]这也为党的十八大之后围绕专门委员会进行组织创新奠定了基础。

从整体上来看,改革开放之后各方逐渐形成了“党领导立法”必须通过“人大主导立法”来实现的共识,以此为核心不断推进党领导立法的组织演变,从而取得了一系列重要成就。例如在党的领导下如期形成中国特色社会主义法律体系、推动党领导立法的方式进一步多样化等。

(二)立法与政法的关系:形成更明确分工

经过这一时期的发展,立法机关与政法部门之间的关系得以进一步明晰化,并最终实现了两者更明确的分工。1978 年 6 月,中央重新设立中央政法小组,“协助中央管理高法院、高检院、公安部、民政部四个部门的一些事情”。^[68]表面上看起来,立法机关并未作为成员单位参与其中,但中央政法小组在这一时期仍介入了诸多重要立法。例如 1978 年 10 月,中央政法小组召开座谈会,准备此前被搁置的刑法和民法的起草工作,同时也提出

[64] 参见吴邦国:《建立和健全全国人大常委会党的组织》,载吴邦国著《吴邦国论人大工作(上)》,人民出版社 2017 年版,第 32-34 页。

[65] 参见吴邦国:《对全国人大常委会中共党员委员的几点要求》,载吴邦国著《吴邦国论人大工作(下)》,人民出版社 2017 年版,第 445 页。

[66] 参见赵一单:《全国人大专门委员会立法职能中的双重制约结构》,《财经法学》2018 年第 2 期,第 63-66 页。

[67] 参见《中共中央转发〈中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用,加强全国人大常委会制度建设的若干意见〉的通知》,载中共中央文献研究室编《十六大以来重要文献选编(中)》,中央文献出版社 2006 年版,第 895-896 页。

[68] 刘忠:《政法委的构成与运作》,《环球法律评论》2017 年第 3 期,第 28 页。

要着手修订婚姻法。^[69]

彭真的认识则有所不同,他在1979年3月主持召开法制委员会第一次全体会议时讲话指出,“我们是全国人大常委会立法工作的助手。公安、检察、法院是司法机关。中央政法小组是联系各部门的。我们不要把别人的职权侵犯了。”^[70]表明彭真此时已经有较为清晰的立法与政法分工的想法,但从中央的角度而言,仍然有统筹协调立法机关与政法部门的需求。1980年1月,中央撤销政法小组,成立中央政法委员会,以彭真为书记,委员中包括了武新宇。此时武新宇任全国人大常委会副秘书长、法制委员会副主任兼秘书长。1981年1月,彭真嘱秘书告叶剑英办公室考虑辞去中央政法委员会书记职务,理由之一即为“立法和司法最好分开”。^[71]但由于当时民事诉讼法尚未制定完成,此后召开的中央政法委员会会议上仍然讨论了有关民法草案的修改问题。^[72]

以上情况表明,立法与政法之间的协调需求仍然存在,政法委仍在一定程度上介入相关领域的立法,此种情况并不完全以个人意志为转移。一直到1988年之后,全国人大常委会的相关负责人才不再作为政法委成员。此时民事诉讼法(试行)已经通过;行政诉讼法于1986年由法工委组织起草,已经进入收尾阶段(1989年4月正式通过)。三大诉讼法自此齐备,与诉讼相关的刑法、民法通则等实体法律也已经制定完成。立法机关与事权集中在诉讼领域的政法部门之间,不再有较为频繁的协调需求,两者之间更明确的分工得以实现。

四 党的十八大以来的组织创新

自党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终着眼于在全面推进依法治国的过程中坚持和加强党的领导,不断深化对于党领导立法的方式和内容的认识,在党领导立法的组织层面作出了一系列创新。

首先是进一步加强立法机关的党组建设。党领导立法既要支持和保障人大发挥法定职能,又要发挥党组的领导核心作用。^[73]党中央于2015年6月印发《中国共产党党组工作条例(试行)》(以下简称《党组工作条例(试行)》),其中第19条规定:“建立健全党组向批准其设立的党组织请示报告工作制度。党组每年至少作1次全面报告……”。实际上在当年1月份,中央政治局常委会就已经专门听取了包括全国人大常委会党组在内的有关党组的工作汇报。2016年党的十八届六中全会通过《关于新形势下党内政治生活的若干准则》,其中再次强调“全国人大常委会……其党组织要定期向党中央报告工作。”自2015年之后,中央政治局常委会在每年年初听取全国人大常委会党组的工作汇报就成为一项定期的制度安排。

[69] 参见张希坡著:《中国婚姻立法史》,人民出版社2004年版,第229-230页。

[70] 《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902-1997)》第五卷,中央文献出版社2012年版,第6页。

[71] 《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902-1997)》第五卷,中央文献出版社2012年版,第87页。

[72] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱(1902-1997)》第五卷,中央文献出版社2012年版,第126页。

[73] 参见王建芹、赵银:《加强与完善党领导立法工作制度的若干思考》,《廉政文化研究》2021年第1期,第43页。

另一方面,《中国共产党党组工作条例(试行)》第 6 条第 2 款规定:“已设立党组的有关组织,因行业、系统管理需要等确需在下属单位设立分党组的,由党组报本级党委组织部门审批。”根据全国人大常委会 2017 年工作要点披露,全国人大下设的各专门委员会均设立了分党组。如前所述,专门委员会在人大主导立法方面发挥了重要作用。在专门委员会设立分党组,将有利于党中央的路线方针政策在立法各环节中得到更好的贯彻落实,进一步强化了立法机关的党组建设。2019 年,党中央在修订后的《中国共产党党组工作条例》中将这一做法固定下来并推广至地方。

其次是组建中央全面依法治国委员会。如前所述,直到 20 世纪 80 年代末,党领导立法和党管政法终于在组织层面实现了不同的分工。但是随着全面推进依法治国的新目标的提出,各个环节之间的协调需求进一步凸显。为此,党中央在 2018 年 3 月印发的《深化党和国家机构改革方案》中决定“组建中央全面依法治国委员会”。习近平总书记在阐述成立中央依法治国委员会的重大意义时就指出,“当前,立法、执法、司法、守法等方面都存在不少薄弱环节,法治领域改革面临许多难啃的硬骨头,迫切需要从党中央层面加强统筹协调。”^[74]从官方的新闻报道来看,这一委员会在领导立法工作方面发挥了重要的作用。例如 2018 年 8 月 24 日召开的中央全面依法治国委员会第一次会议审议了《人民法院组织法(修订草案)》《人民检察院组织法(修订草案)》。^[75]全国人大宪法和法律委员会的审议报告进一步披露,“会后,中央组织部、最高人民法院、最高人民检察院、中央军委政法委员会等单位的领导同志提出了书面意见。”^[76]这显然就是由于两部组织法涉及多个单位之间的关系,需要由中央全面依法治国委员会进行统筹协调和总体推进。又例如 2019 年 2 月 25 日召开的中央全面依法治国委员会第二次会议审议通过了《全国人大常委会 2019 年立法工作计划》《国务院 2019 年立法工作计划》。^[77]可以看出,在中央全面依法治国委员会成立之后,它具体承担起了审定立法规范性文件的重要任务。

随着十八大以来党领导立法在组织层面的这一系列创新,党领导立法的方式和内容也不断规范化和制度化,党对于立法工作的认识以及领导立法工作的方式进入了成熟和发展时期。

五 组织演变和领导机制的关系

组织问题和机制问题密切相关,随着党领导立法的组织演变,相应的领导机制也会受

[74] 习近平:《在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话》,载习近平著《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社 2020 年版,第 224 页。

[75] 参见《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2018-08/24/content_5316286.htm?cid=303,最近访问时间[2021-10-25]。

[76] 沈春耀:《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国人民法院组织法(修订草案)〉审议结果的报告》,载《全国人民代表大会常务委员会公报》2018 年第 6 号,第 746 页。

[77] 参见《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议并发表重要讲话》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2019-02/25/content_5368422.htm,最近访问时间[2021-10-25]。

到重要影响。《现代汉语词典》对于“机制”的解释是：一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。在这个意义上，党对于立法工作的领导机制可以从自上而下和自下而上两个维度加以观察。

从自上而下的维度来看，党领导立法的工作机制主要包括：对宪法的制定、修改和解释进行领导，提出立法工作的目标、任务和方针战略，审定全国人大常委会立法规划和年度立法计划等。这里的领导显然不是包办，更不是直接代替。但是这一基本经验的得出，还是经历了一个曲折沉浮的历史过程。在中华人民共和国成立之初，党对于如何领导人民制定新的法律，是有比较准确的认识的。董必武在1951年的一次讲话中指出，“我党中央从来没有直接向中央人民政府下过命令。中央人民政府颁布的法律命令都是党的创意，许多重要的文稿都是先由党拟定初稿（不经过党的准备、考虑，是没有的），然后经过政协全国委员会或它的常委会讨论，再提到中央人民政府委员会或政务院讨论通过。”^[78]但是从20世纪50年代中后期起，党领导立法进入了一个曲折的发展阶段。

进入改革开放之后，我们党对于此前一个时期的经验教训进行了深刻总结。彭真在1984年3月召开的省级人大常委会负责人座谈会上讲话指出，“在战争时期……也只能是党说了算。在整个革命队伍（包括军队）里，党的政策也就是‘法’。”“建国以后情况就有所不同了。……党的政策要经过国家的形式而成为国家的政策……凡是关系国家和人民的大事，光是党内作出决定也不行，还要同人民商量，要通过国家的形式。”^[79]经过这一思想转变，党领导立法的工作机制重新回到了正轨上。特别是我们深刻地认识到了，党领导立法必须通过人大主导立法来实现。在此后的立法实践中，这一点得到了格外的关注。例如，在1993年修改宪法时，原本循惯例已经由党中央向全国人大常委会提出修宪建议，再由后者向全国人大正式提案。但是在大会审议过程中，部分民主党派提出增加规定多党合作和政治协商制度的建议。党中央经研究后形成了补充建议，并按照宪法规定的修宪程序，以“北京市等32个代表团2383名代表”的名义将补充建议提请大会审议。这一过程既体现了党对于修宪的领导，也体现了党对于领导方式的格外慎重。^[80]

从自下而上的维度来看，党领导立法的工作机制主要体现为重大立法事项的请示报告制度。回顾前文梳理的组织史演变，如何确保请示报告制度能够落到实处，始终是组织调整的重点。不过不同阶段在侧重上仍有所区别。在中央人民政府委员会体制之下，党中央更为关注的是如何减少自身与直接承担立法工作的具体部门之间的层级，从而提高请示报告的效率。在后续的全国人大体制之下，这一关注重点在很大程度上得到了延续。但是由党中央直接与具体工作部门对接，可能会产生信息过载的新问题。如果有关事项无论巨细都要报请党中央研究讨论，难免会给中央带来过大的工作负担，同时也与中央

[78] 董必武：《论加强人民代表会议的工作》，载《董必武法学文集》编辑组编《董必武法学文集》，法律出版社2001年版，第110页。

[79] 彭真：《不仅要靠党的政策，而且要依法办事》，载《彭真文选》，人民出版社1991年版，第493页。

[80] 参见秦前红：《依规治党视野下党领导立法工作的逻辑与路径》，《中共中央党校学报》2017年第4期，第9-10页。

“总揽全局”的定位不甚相符。由此也就可以理解,在全国人大常委会法制委员会设立之后,虽然为了提升立法效率,初期仍然由法制委员会党组(包括后来的法制工作委员会党组)直接向中央请示报告,但是彭真于 1979 年 8 月起草的报告中已经开始着手处理多头负责的问题,到了 1991 年中央印发的《关于加强对国家立法工作领导的若干意见》里,向中央请示报告的主体就被统一为全国人大常委会党组。在现有的工作机制上,一般也是由法工委先请示常委会党组,再由后者向党中央请示报告。^[81]

根据有关方面披露的数据,从 1991 年到 2012 年 11 月党的十八大召开的 22 年间,以全国人大常委会党组名义向中央报送宪法修改有关问题的请示 3 件,法律案有关问题的请示 32 件,平均每年 1.6 件。^[82] 与同时期的立法数量相比,向中央请示报告的数量显然是有所控制的。自党的十八大以来,请示报告的数量有所增加,平均每年大约 8 件。^[83] 这一方面表明党对立法工作的领导在十八大后得到了加强,另一方面也仍然意味着并非所有的法律案都要报请中央研究讨论。习近平总书记在谈及军委主席负责制时曾经指出,“请示报告不是看报了多少,关键看反映的是不是重大问题、是不是真实情况。”^[84] 这一道理同样适用于立法工作中的请示报告制度。

结 语

通过梳理中华人民共和国成立以来党领导立法的组织史,可以得出以下发现:

第一,坚持党领导立法是依法执政和依法治国的必然要求。党领导立法工作的直接体现是“党领导人民制定宪法和法律”,这也构成了依法执政和依法治国的前提。立法工作既有高度的专业性,也有鲜明的政治性。在什么样的情况之下,需要以什么样的方式来制定什么样的法律,这首先就是一个政治问题。在一些西方法学理论看来,包括法律秩序在内的社会秩序都应当是通过自发演化的方式逐步形成的。然而我国的实际情况与这一观点背后预设的社会环境存在巨大差异,在不同的历史时期,我们始终都有明确的国家中心任务和重点工作,这就需要党作为领导核心,主动领导立法机关进行相应的法律体系建设和完善工作,从而为社会主义事业的发展奠定坚实的法律基础。^[85] 当前,立法工作更要紧跟党中央重大决策部署,紧贴人民群众美好生活对法治建设的呼声期盼,紧扣国家治理体系和治理能力现代化提出的法律需求实际。

第二,党领导立法的具体方式在实践中得到不断丰富和发展。党领导立法的组织实践始终深嵌在党政关系的整体格局之中,随着我们党不断深化对于执政理念和执政方式的认识,党政之间的职责关系得到进一步理顺和优化,党领导立法的具体方式也得到不断

[81] 参见秦前红:《依规治党视野下党领导立法工作的逻辑与路径》,《中共中央党校学报》2017 年第 4 期,第 11 页。

[82] 参见胡健:《习近平总书记对党领导立法思想的丰富和发展》,《人大研究》2017 年第 11 期,第 5 页。

[83] 参见胡健:《习近平总书记对党领导立法思想的丰富和发展》,《人大研究》2017 年第 11 期,第 5 页。

[84] 习近平:《关于军委坚持主席负责制》,载习近平著《论坚持党对一切工作的领导》,中央文献出版社 2019 年版,第 180 页。

[85] 参见焦洪昌:《中国特色社会主义法律体系的鲜明特质》,《光明日报》2021 年 11 月 3 日第 11 版。

丰富和发展。2016年2月中央印发《关于加强党领导立法工作的意见》，在1991年意见的基础之上，进一步明确了中共中央、中央政治局常委会、中央政治局、全国人大常委会党组、国务院党组、有立法权的地方党委以及地方党委的主要负责同志等主体在不同立法事项中的具体任务和方法；同时强调党对立法工作的领导必须是组织行为和集体行为，“党领导立法工作要坚持民主决策集体领导。”“要遵循党内重大决策程序规定，集体研究决定立法中的重大问题。”^[86]党的十九大提出“要改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家”，“支持和保证人大依法行使立法权”。在当下对于党领导立法的理解，显然应当放在党对全面依法治国的集中统一领导的整体框架中进行。

第三，党领导立法和人大主导立法是相辅相成的。在党领导立法的组织史演变中，人大自身的组织建设始终是重要的一环。2005年5月，党中央转发了《中共全国人大常委会党组关于进一步发挥全国人大代表作用，加强全国人大常委会制度建设的若干意见》，强调要“切实加强人民代表大会及其常委会的组织制度和工作制度建设，使人民代表大会及其常委会更好地发挥国家权力机关的作用”。2014年党的十八届四中全会在提出“加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序”的同时，也强调要“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用”。宪法规定，国家的一切权力属于人民。中国共产党作为中国人民的先锋队，自然也需要确保广大人民群众通过人民代表大会制度这一我国的根本政治制度来行使立法权。

第四，党领导立法的组织形态与法治建设的具体协调需求密切相关。在中华人民共和国成立之初，整个国家的中心任务之一是巩固人民民主专政。由此形成了“大政法”的工作体制，立法工作也被纳入其中。及至20世纪80年代中后期，立法机关与政法部门之间工作协调需求发生变化，党领导立法的组织载体不再与其他组织形成交叉。而如前所述，新组建的中央全面依法治国委员会，体现出中央对于协调各方面工作的新认识。对此，应当放在立法和改革的关系范畴中加以理解。随着全面深化改革的不断推进，各种不确定因素和风险性因素会越来越多，也就更需要党中央从全局高度出发，统筹协调各方面的力量，将法治建设贯穿于各方面的建设之中。

第五，党领导立法本身实现了规范化和制度化。在改革开放之前，中央并没有就党领导立法出台专门的文件。党对立法工作的领导，主要是参考有关党的领导的整体性要求，在实践中逐步积累经验。1979年由彭真起草并由中办印发的请示报告，可以视为第一份与党领导立法直接相关的党内文件。随后党中央分别于1991年和2016年印发了有关党领导立法的中央文件，作出了更为全面细致的规定。同时，全国人大常委会也于2017年

[86] 这份文件目前并未公开，此处的介绍主要参考了以下文献。刘松山：《党领导立法工作需要研究解决的几个重要问题》，《法学》2017年第5期，第4页；封丽霞：《中国共产党领导立法的历史进程与基本经验》，《中国法律评论》2021年第3期，第31页；济南市人大常委会法制工作室：《关于加强党领导立法工作的实践和思考》，中国人大网，http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2016-09/18/content_1997614.htm，最近访问时间[2021-10-30]。

3 月就党领导宪法解释工作的原则和程序作出明确规定。^[87] 2021 年 10 月, 习近平总书记在中央人大工作会议上提出要完善党领导人大工作的制度。在条件成熟时, 可以考虑总结上述三份文件施行以来的经验, 结合有关党内法规的规定, 制定一部规范党领导立法的专门党内法规。^[88]

[本文为作者主持的 2020 年度司法部法治建设与法学理论研究部级科研项目“法律保留视野下的法院管辖规则改革研究”(20SFB3005)的研究成果。]

[**Abstract**] The Party's leadership over legislation involves two issues at the organizational level: the organizational carrier of leadership and the organizational relationship between the Party's leadership over legislation and "the Party's administration of political and legal affairs". Under the system of Central People's Council, the hierarchical levels between the CPC Central Committee and specific legislative work departments had been continuously reduced, and legislative work had been incorporated into the category of "big political and legal affairs". Under the newly established system of the National People's Congress (NPC), the Central Political and Legal Affairs Group had gradually become the organizational carrier of the Party's leadership over legislation, and the coordination between legislative work and political and legal affairs work continued. Since the reform and opening-up, China has gradually taken the Party Group of the Standing Committee of the NPC as the main channel of the Party's leadership over legislation, carried out organizational adjustments around the NPC, and at the same time, achieved the separation between legislation and political and legal work. Since the 18th National Congress of the CPC, the CPC Central Committee has realized the organizational innovation of the Party's leadership over legislation by strengthening the Party group building of the legislature and establishing the CPC Central Commission for Comprehensive Law-Based State Governance.

(责任编辑:支振锋)

[87] 参见封丽霞:《中国共产党领导立法的历史进程与基本经验》,《中国法律评论》2021 年第 3 期,第 26 页。

[88] 参见秦前红:《依规治党视野下党领导立法工作的逻辑与路径》,《中共中央党校学报》2017 年第 4 期,第 13 页;王建芹、赵银:《加强与完善党领导立法工作制度的若干思考》,《廉政文化研究》2021 年第 1 期,第 41 页。