



人大为什么要“主导”立法



【财新网】十八届四中全会提出“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”，为什么要加强人大对立法工作的“主导”作用？如何“主导”立法，是值得研究的问题。

一、体现人民民主的立法原理。立法权是以人民名义行使的最重要的国家权力。如孟德斯鸠所说“民主政治有一条基本规律，即只有人民可以制定法律”。卢梭这样说“立法是对人民意志的记录；是人民自己为自己作出的规定。”马克思对立法也有着精辟理解，他说“应当使法律成为人民意志的自觉表现”、“它应当同人民的意志一起产生并由人民的意志所创立”。

现代民主社会，人民是最高主权者，人民意志很大程度上只能由人民选举产生的代议机关来代表和表达。人民行使国家权力，很大程度上是通过议会行使立法权以实现人民意志。这说明，一切立法权的行使，应以人民或人民的代表为主体，应由人民选出的代表所组成的代议机关来主导，应坚持人民主体原则、以人民为中心、以人民代议机关为主导。

宪法明确规定“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”。从理论上讲，人民才是依法治国的主体和力量源泉。这种人民的主体地位和力量，主要通过人大对立法过程的主导来实现。从 54 宪法到 82 宪法，人大主导立法一直是我国立法体制的核心原则。

二、确保法律获得正当性与公正性。民主国家的立法，无论在实质上或名义上，都要依靠人民的代议机关，这是立法获得正当性、公正性、合法性的基础和保证。代议机关立法对于行政立法、司法解释具有统领、制约与监督的作用，它构成了整个国家立法的正当性基础，行政权和司法权源于立法权，且从属于立法权。只有通过了人民代议机关主导的立法程序，立法才能最大限度反映人民意志，人民才有义务遵守法律。只有人民代议机关主导立法，才能实现民众对于立法过程真正意义上的民主参与，也才能体现出法律产品的正当性与公正性品质，获得民众的认同与拥护。

纠正现实的失衡。中国立法的现实状况是，人大的立法权、尤其是人民代表大会的立法权弱化、虚化，出现了立法权高度行政化、政府部门强势主导的问题。

实践中，《立法法》和《地方组织法》对哪些事项应当由权力机关以法律、法规的形式加以调整，哪些事项应当由政府以规章、办法的形式加以规范，界限不清，导致出现了某种程度的“错位”与“倒置”，政府不仅负责起草地方政府规章，而且还掌握着地方性法规的主要起草权。立什么法？什么时候立法？立法的原动力与立法需求主要来自政府部门的认识与动议，而非来自社会公众的诉求与表达。一些省级人大从成立之日起就没有直接起草过一件地方性法规草案，法律甚至成了有关部门根据自己部门意志与利益偏好而出台的政绩冲动。毋庸讳言，这种政府主导立法的工作模式导致了民众对法律的陌生与隔离，造成了法律作为一种公共产品，事

实上是与社会不断的疏远和脱节。

那么，人大该如何主导呢？

实践中，人大主导立法，主要在以下方面。综合性、全局性、基础性的重要法律草案，需要人大主导；某些重大改革事项，需要人大主导形成共识，守住底线，避免产生严重裂痕和分歧；部门争利益、争权、诿责、边界不清、难以配合协调的倾向或现象，需要人大主导；为提高立法效率、节约立法资源，需要人大主导；为防止部门利益和地方保护主义，需要人大主导。

积极主导。中国法律体系已经基本建成，人民群众对立法的期待已经不是有没有的问题，而是好不好，管用不管用的问题，民众希望人大关注立法质量，有所作为。如今，很多领域和事项，基本上都有了相关立法，剩下的大多是“牵一发而动全身”的高难度立法，浅层次、容易改的领域基本都已经改了，剩下的大多是难啃的硬骨头和难涉足的险滩，再靠部门领导“拍脑袋”、“一言堂”作出立法决策，已经很难适应中国社会深化改革的需求，在各种利益矛盾错综复杂的条件之下，迫切需要通过人大对

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_36636

