

# 中国立法体制的组织生成与制度逻辑

周尚君

**摘要** 立法体制是中国特色社会主义制度的组成部分，是推进国家治理体系和治理能力现代化的制度依托。从各界代表会、人民代表会议、政府委员会到人民代表大会，立法体制的组织生成经历了复杂的历史演进。基于超大型统辖规模、不平衡不充分区域发展，中国国家治理呈现出多层次化和逐级下沉的治理格局。因此，中国虽然在宪法体制上是单一制的国家，但在立法体制中推行的却是中央权威性与地方层级性立法并存的运行结构。一方面，立法领导权的一元性、国家立法权对地方立法权的统领性、地方立法权对国家立法权的从属性，构成了中国特色立法体制的权威性特征。另一方面，国家立法权被划分为最高权力机关立法权，最高行政机关立法权，最高监察机关立法权，最高军事机关立法权，国务院所属部门立法权，中央军委各总部立法权；地方立法权被划分为省级立法权，设区的市立法权，各军兵种，军区立法权，特别行政区立法权等，构成了中国特色立法体制的层级性特征。“一元多层”立法体制具有兼顾统一性和灵活性的功能，对于实现党对立法工作的领导，实现国家治理体系对立法体制的统合，以及立法主权与治权的互动具有积极意义。

**关键词** 立法体制 统合 一元化 治权

作者周尚君，西南政法大学行政法学院教授（重庆 401120）。

中图分类号 D9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)11-0095-13

## 引言

我国单一制宪法规范结构决定了国家政治制度不可避免具有“一元化”特性。然而在制度运行的实践逻辑中，“一元化”并不能全面概括国家治理体系多层次的基本事实，无法有效解释中国的立法体制、行政体制乃至司法体制中广泛存在的条块关系和多层级治理现象。有学者从组织学角度提出，我国国家治理的核心是中央统辖权与地方治理权之间的关系。<sup>①</sup>近年来，越来越多的学者注意到中国经济增长与地方分权之间的联系，并致力于探究中国“经济奇迹”的内在动因及其可持续性，深入检视分权改革在强化地方政府地位，激励其更好地推动市场经济发展的作用机制。<sup>②</sup>也有学者从国家规模这一国家治理基本变量解释中国多层次治理事实；<sup>③</sup>或从“分权定理”角度强调地方的信息优势及其对区域居民多样化需求的熟悉程度；<sup>④</sup>抑或从社会固有结构的延续与重构角度展开，在“皇权不下县”的传统政治区域化运作中寻找解释密码。<sup>⑤</sup>我国的立法体制中，中央权威性立法与地方层级性立法并存的一元多层制度安排与国家治理

① 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017年，第19页。

② 贾俊雪：《中国财政分权、地方政府行为与经济增长》，北京：中国人民大学出版社，2015年，第2页。

③ 参见黄仁宇：《十六世纪明代中国之财政与税收》，北京：生活·读书·新知三联书店，2001年。

④ See Wallace E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

⑤ 参见胡恒：《皇权不下县？——清代县辖区与基层社会治理》，北京：北京师范大学出版社，2015年。

规模、治理有效性需求以及地方的地缘优势等特性密不可分。国家的整体与局部的关系是国家政治体制中至关重要的关系，其中立法关系又是直接呈现和作用于国家政治体制的基本关系之一。西方国家单一制和联邦制的结构分析框架对于深入理解这一关系显得有些捉襟见肘，宪制理论中“集权/分权”模式难以有效回应一元多层立法体制的历史与现实。如果我们将作为权力结构的立法体制转化为作为组织结构的立法体制，将权力结构下中央和地方立法权限的宪制安排，转化为组织结构下立法组织生成与演变、组织承载的功能与运作，尤其是组织安排的制度逻辑，也许更能发现当代中国立法体制甚至国家治理体系的生成过程与制度逻辑。因此，本文拟从权力视角转化为过程视角，用组织学方法对中国立法体制的生成、制度安排及其逻辑展开适当的解释，以期探索一元多层立法体制中“一元”与“多层”之间的动态平衡。

## 一、立法体制的“组织预备期”

新中国成立前夕至“五四宪法”制定，中国的立法体制进入了“一个特殊的历史状态”<sup>①</sup>。1948年初，为了找到与解放区广大人民群众联系的最适当组织形式和工作方法，中国共产党在土地改革中发现并倡行代表会。晋察冀和晋冀鲁豫获得解放后，华北解放区在物理空间上连成一片，建立统一的政权组织已具备条件。1948年8月，华北临时人民代表大会召开。华北临时人民代表大会成为全国人民代表大会的前奏和雏形。1949年《共同纲领》确立了人民代表大会制度，但由于普选条件不成熟，中央人民政府委员会既是国家行政机关，又行使国家权力机关职能，其中就包括立法职能。从国家制度框架的稳定性看，这个阶段“行政兼立法”的体制具有明显过渡性质。当然，以组织生成实践视角看，从代表会的组织化、华北临时人民代表大会的召开，到《共同纲领》确立人民政府委员会体制，这个时期都可以看作是立法体制生成的“组织预备期”。

### （一）各界代表会及其组织化

各界代表会是城市解放后军管制初期党联系群众的重要组织形式。1948年在农村解放区，以贫农团、农会为基础已建立起区村两级人民代表会议。人民代表会议是土地改革运动中地方探索形成的权力机关。1948年4月，毛泽东在晋绥干部会议上对人民代表会议给予充分肯定。他说：“我们曾经打算在各地农村中，在其土地改革任务大致完成以后再去建立人民代表会议。现在你们的经验以及其他解放区的经验，既已证明就在土地改革斗争当中建立区村两级人民代表会议及其选出的政府委员会，是可能的和必要的，那末，你们就应当这样做。”他还明确提出：“一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的政府委员会。”<sup>②</sup>

与农村解放区相比，城市解放后政权建设问题任务更加繁重。“进城”意味着双重考验：不仅仅要求武装进驻，更要求政权合法性生产机制的持续巩固。1948年11月30日，中共中央向各中央局、各中央分局、各前委发出通知，针对城市解放后城市工作的弱点指出，“虽然我已掌握了政权，但还没有找到与广大群众联系的最适当的组织形式和工作方法”，“在城市解放后实行军管制的初期，应以各界代表会为党和政权领导机关联系群众的最好组织形式”，“各界代表会为市人民代表会议召开以前的临时政府的协议机关，故无对政府约束之权，但我们如能运用得好，则我党的一切决议和主张，均可经过他们的协助，取得广大人民的拥护”。<sup>③</sup>各界代表会有别于参议会、各界座谈会等组织形式，是由军管会或临时市政府出面邀请各界代表，作为传达政策、联系群众的组织而设立的“协议机关”。

各界代表会是人民代表会议的雏形。虽然军管会或临时市政府与代表会的关系是授权与被授权的关系，但军管会或临时市政府的各项政策、一切市政设施，均向各界代表会报告，经过其讨论后再作出决定。各界代表会开会期间，军管会或临时市政府负责人必须出席会议进行报告，并参与讨论或解答题。

① 薄一波：《若干重大决策与事件的回顾》（上），北京：中共党史出版社，2008年，第35页。

② 毛泽东：《在晋绥干部会议上的讲话》，中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编》第25册，北京：中央文献出版社，2011年，第245页。

③ 全国人大常委会办公厅，中共中央文献研究室编：《中共中央关于在新解放城市中成立各界代表会办法的规定》，《人民代表大会制度重要文献选编（一）》，北京：中国民主法制出版社，2015年，第7、8、9页。

尽管各界代表会对军管会或临时市政府没有约束之权，但其议政活动有利于党在新的城市解放区密切联系群众，获得群众支持，同时也有利于使党的政策主张得到贯彻执行。因此，在向各中央局、各中央分局、各前委发出的支持在城市中成立各界代表会，“考验我们能够管理好城市的决定力量是党的政策掌握了群众，也就是说群众拥护了党的政策。要使这一决定力量形成，党所领导的人民代表会议是我们的组织武器，而各界代表会则可看做是人民代表会议的雏形”。<sup>①</sup>

### （二）人民代表大会制的华北实验

华北解放区的建立为人民代表大会组织的形成提供了契机。1948年2月16日，刘少奇提议晋察冀和晋冀鲁豫两区合并成华北解放区。毛泽东于2月20日复电，提出成立“华北局机构”，支援整个南线北线财政、经济和储备军工干部。1948年5月9日，中共中央、中央军委正式发出《关于改变华北、中原解放区组织、管辖境地及人选的决定》，决定“将晋察冀、晋冀鲁豫两解放区合并为华北解放区，两中央局合并为中共中央华北局，刘少奇兼任第一书记；两边区政府合并为华北联合行政委员会，董必武为华北联合行政委员会主席”，<sup>②</sup>从组织上建立起了党的机构和行政机构。合并目的非常明确，即以华北为基础，为建设新中国做准备。1948年5月20日，刘少奇在中共中央华北局会议上明确指出，“我们现在建设的各种制度将来要为全国所取法。中央工作主要是华北局工作，华北工作带全国性意义。我们从陕北出发，落脚华北，今天又从华北出发，走向全国。”<sup>③</sup>

华北解放区党的组织和行政机构建立以后，立法机构的建设也随即展开。1948年8月7日至19日，华北临时人民代表大会召开，为人民代表大会制度的形成积累了宝贵经验。此次大会出席的代表有工人、农民、革命家、妇女、工商业家、自由职业者、新式富农、社会贤达、开明绅士以及民主同盟盟员、少数民族和国统区人民团体代表共541人。董必武说：“华北临时人民代表大会将成为全国人民代表大会的前奏和雏形。”<sup>④</sup>对于临时人民代表大会召开的政治历史意义，他指出，“二十世纪是人民的世纪”，“我们现在的人民代表大会，正体现了二十世纪是人民的世纪”。董必武将人民代表大会与各解放区的参议会进行比较，在组织构成和职权上作出了制度性界分。<sup>⑤</sup>他说，人民代表大会制度表明解放区的政权是“人民政权”，“人民的选举权利受到充分的尊重”，“华北解放区已基本上完成了土地改革”，“生产关系改变了”。<sup>⑥</sup>这次大会不仅讨论和确定了华北的重大任务，还听取了晋察冀行政委员会和晋冀鲁豫边区政府的工作报告。这些议程表明，权力机关与行政机关的组织关系已经厘清，并获得了制度化建构。华北临时人民代表大会还开展了丰富的立法实践，通过的《华北解放区施政方针》《华北人民政府组织法》为解放区确立了基本制度框架；通过的《村县（市）人民政权组织条例》《农业税则》等法规规章在基层组织建设和土地改革中发挥了重要作用，也为其他解放区所仿行。华北的基本政制框架，显然区别于陕甘宁边区时期国共合作模式，也不再是陕甘宁边区抗战时期的“三三制”，而是将来“五四宪法”所要确定的政体形式人民代表大会制。<sup>⑦</sup>

### （三）政府委员会体制

1949年9月通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》《中央人民政府组织法》《中国人民政治协商会议组织法》，这三部法律文件具有举足轻重的地位，被认为是中华人民共和国立国的法律基础。<sup>⑧</sup>《共同纲领》确立了国家政权基本形式，即人民代表大会制度，但由于普选条件还不具备，人大制度并未在全

① 全国人大常委会办公厅，中共中央文献研究室编：《中共中央关于在新解放城市中成立各界代表会办法的规定》，《人民代表大会制度重要文献选编（一）》，第10页。

② 《董必武年谱》，北京：中央文献出版社，2007年，第308页。

③ 中共中央文献研究室编：《刘少奇年谱（1898—1969）》（下卷），北京：中央文献出版社，1996年，148页。

④ 《董必武年谱》，第311页。

⑤ 董必武：《人民的世纪，人民的会议》，董必武文集编辑组编：《董必武政治法律文集》，北京：法律出版社，1986年，第22—25页。

⑥ 董必武：《人民的世纪，人民的会议》，董必武文集编辑组编：《董必武政治法律文集》，第24页。

⑦ 刘忠：《从华北走向全国：当代司法制度传承的重新书写》，《北大法律评论》2010年第11卷第1辑。

⑧ 许崇德：《许崇德全集》第6卷，北京：中国民主法制出版社，2009年，第1736页。

国实际建立。因此，尽管确定“国家最高政权机关为全国人民代表大会”，《共同纲领》还是将全国人民代表大会行使的最高国家权力授予给中国人民政治协商会议，将闭会期间类似于全国人大常委会的权力授予给中央人民政府，使中央人民政府成为闭会期间“行使国家政权的最高机关”。政府行使权力采取“委员会制”。周恩来在《关于人民政协的几个问题》的报告中解释，“根据我们民主集中制的组织系统，在人民代表大会闭幕期间的最高权力机关，是中央人民政府委员会”，“对工作的经常指导，又是集中在由民主方式产生出来的主席身上”，“主席下面的组织，首先是政务院，其他还有人民革命军事委员会，最高人民法院和最高人民检察院”。“最高人民法院和最高人民检察院，受中央人民政府委员会的领导”。<sup>①</sup>也就是说，《共同纲领》确立的是议行高度合一的“大政府”“委员会”制。这种组织制度以具有行政机构性质的中央人民政府作为最高机关，实施主席领导下的政务、军事、司法负责制，理论上有利于从法统上彻底摧毁旧制度的影响，重建一套具有新民主主义性质的政权结构和意义体系。<sup>②</sup>

对于地方，各级人民代表大会闭会期间，各级人民政府为行使各级政权的机关。<sup>③</sup>1949年12月16日中央人民政府政务院第十一次政务会议通过《大行政区人民政府委员会组织通则》，规定各大行政区人民政府委员会根据并为执行《共同纲领》、国家法律、法令、中央人民政府委员会规定的施政方针、政务院颁发的决议和命令，有权对所属各省市转发政务院的决议和命令，并在其职权范围内发布办法决议和命令，并审查其执行；有权拟定与地方政务有关的暂行法令条例，但需要报告政务院批准或备案；政务院于1950年公布的《省人民政府组织通则》第四条第三款规定，省人民政府委员会在中央人民政府政务院或大行政区人民政府委员会的直接领导下，有权拟定与本省政务有关的暂行法令条例，报告主管大行政区人民政府转请中央人民政府政务院批准或备案；政务院于1950年公布的《市人民政府组织通则》第四条第三款规定，市人民政府委员会在其上级政府领导下，有权拟定与市政相关的法令条例，报告上级人民政府批准施行；政务院于1950年公布的《县人民政府组织通则》第四条第三款规定，县人民政府委员会在省人民政府委员会的领导之下，有权拟定与县政有关的单行法规报请省人民政府批准或备案。另外，针对民族自治地方立法，中央人民政府于1952年颁布的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》第二十三条规定：“各民族自治区自治机关在中央政府和上级政府法令所规定的范围内，依其自治权限，得制定本自治区单行法规，呈报上两级人民政府核准。”这一规定确立了从基层的民族自治乡以上，各级民族自治机关有权制定单行法规。

中央人民政府委员会成为行政兼具立法职能的广义政权机关。根据1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》，“国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间，中央人民政府为行使国家政权的最高机关”。同时《中华人民共和国中央人民政府组织法》第二条规定：“在普选的全国人民代表大会召开前，由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会的职权，制定中华人民共和国中央人民政府组织法，选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权。”从组织关系上看，中央人民政府既是国家行政机关，又行使国家权力机关职能，其中包括立法职能。中央人民政府委员会可依据共同纲领“制定并解释国家的法律，颁布法令”。从国家制度框架形成的稳定性看，这个阶段“行政兼立法”的体制具有明显过渡性质。

## 二、立法体制的生成与调适

1952年底，全国的军事行动已结束，土地改革基本完成，民主改革取得积极进展，社会趋于稳定。按照《共同纲领》规定的程序，1952年12月24日，中共中央向全国政协提议，由全国政协向中央人民政府

① 周恩来：《关于人民政协的几个问题》，全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民代表大会制度重要文献选编（一）》，第45—46页。

② 参见周尚君：《党管政法：党与政法关系的演进》，《法学研究》2017年第1期。

③ 参见《中国人民政治协商会议共同纲领》，中共中央文献研究室编：《建国以来重要历史文献选编》第1册，北京：中央文献出版社，2011年，第4页。

委员会建议：1953年召开全国和地方各级人民代表大会并制定宪法。1953年1月13日，中央人民政府委员会决定成立宪法起草委员会，负责宪法起草工作。宪法起草委员会由33人组成，除中共委员外，民革、民盟、民建各2名，其他民主党派和人民团体各1名，毛泽东任主席，李维汉任秘书长。另外，还成立了宪法研究小组，由陈伯达、胡乔木、董必武、彭真、邓小平、李维汉、张际春、田家英等八人组成。1953年5月至1954年8月，全国范围内的人大选举工作全面展开，全国各省、自治区、直辖市普遍召开了普选的地方各级人民代表大会，实现了地方基层政权的民主化。<sup>①</sup>1954年9月20日，第一届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国宪法》，即“五四宪法”。刘少奇在介绍宪法草案时说：“经过建国后五年的努力，新民主主义革命的胜利以及向社会主义社会过渡的目标的确立，使我们有完全的必要在共同纲领的基础上前进一步。”<sup>②</sup>

### （一）高度集中的一级立法体制

“五四宪法”确立的立法体制一改之前分散立法的状况，确立了立法权高度集中的一级立法体制。“五四宪法”第二十二条规定：“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关。”第二十七条第（一）、（二）款规定，全国人大有权“修改宪法”，“制定法律”。第三十一条第（三）、（四）、（六）、（七）款规定，全国人大常委会有权“解释法律”，“制定法令”，“撤销国务院的同宪法、法律和法令相抵触的决议和命令”，“改变或者撤销省、自治区、直辖市国家权力机关的不适当的决议”。也就是说，全国人民代表大会是唯一拥有国家立法权的机关，有权修改宪法和制定法律；其常设机构全国人大常委会没有立法权，但拥有法律解释权、法令的制定权、撤销国务院有关决议和命令的权力、改变或撤销地方决议的权力；最高国家行政机关国务院则只有制定行政措施的权力；省、自治区、直辖市的国家权力机关只有制定决议的权力。

之所以建立高度集中的一级立法体制，与1950年以后中央大力开展反分散主义有关。1950年9月，毛泽东在批阅公安部部长罗瑞卿关于全国经济保卫工作会议总结时作出了措辞严厉的批示：“保卫工作必须特别强调党的领导作用，并在实际上受党委直接领导，否则是危险的。”<sup>③</sup>这份批示送刘少奇、周恩来、董必武阅后交给罗瑞卿。而此前的9月13日，毛泽东就检查督促中央政府各部门向中共中央报告工作问题，曾致信周恩来强调反分散主义。1953年初因执行“新税制”而引起市场一定程度的混乱以后，毛泽东再次严厉指出这是脱离党中央领导的分散主义所致。1953年3月10日，中央印发了由政务院牵头起草的《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）》，建立起党的归口管理体制。<sup>④</sup>在此背景下，“五四宪法”制定的目标之一就是“必须建立高度统一的国家领导制度”<sup>⑤</sup>，以及有利于实现全国人民代表大会“完全统一地行使最高的国家权力”<sup>⑥</sup>。

然而，“五四宪法”所确立的一级立法体制使立法权过度集中，在实践中困难重重。“中央有些部门把过多的事务抓到自己手里，对地方限制得过死，忽视地方的特殊情况和特殊条件，应当同地方商量的事也不同地方商量；有些部门还发出许多形式主义的公文和表格，给地方压力很大。”“不可能设想：在我们这样大的国家中，中央能够把国家的各种事务都包揽起来，而且样样办好。”<sup>⑦</sup>由此，中央开始根据实

① 参见韩大元：《1954年宪法与新中国的宪政》，武汉：武汉大学出版社，2008年，第42页。

② 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民代表大会制度重要文献选编（一）》，第202页。

③ 中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱》第一卷，北京：中央文献出版社，2013年，第198页。

④ 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第4册，北京：中央文献出版社，2011年，第69页。

⑤ 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民代表大会制度重要文献选编（一）》，第202页。

⑥ 刘少奇：《关于中华人民共和国宪法草案的报告》，全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民代表大会制度重要文献选编（一）》，第213页。

⑦ 刘少奇：《国家的政治生活》，全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民代表大会制度重要文献选编（一）》，第313页。

际需要对立法体制作出适当调整。1955年7月,第一届全国人民代表大会第二次会议通过《关于授权常务委员会制定单行法规的决议》。该决议指出:“随着社会主义建设和社会主义改造事业的进展,国家急需制定各项法律,以适应国家建设和国家工作的要求。在全国人民代表大会闭会期间,有些部分性质的法律,不可避免地急需常务委员会通过施行。”<sup>①</sup>为此,全国人大授权常务委员会依照宪法精神、根据实际需要,适时制定部分性质的法律,即单行法规。1959年,为适应社会主义改造和社会主义建设事业发展需要,第二届全国人民代表大会第一次会议进一步授权全国人大常委会,可以在全国人民代表大会闭会期间,根据情况的发展和工作需要,对现行法律中一些已经不适用的条文,适时地加以修改,作出新的规定。通过两次授权,全国人大常委会具备了单行法规制定权、法律修改权。但是,由于后来我国民主法制建设进程受阻,此次授权并未实际执行,全国人大常委会也并未制定法律,仅仅通过了一些决议、决定。关于地方立法,“五四宪法”仅规定了自治区、自治州、自治县的自治条例和单行条例制定权,其他地方并无立法权。1956年,毛泽东在《论十大关系》中强调:“我们的宪法规定,立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下,按照情况和工作需要,地方可以搞章程、条例、办法,宪法并没有约束。”<sup>②</sup>《论十大关系》对于扩大地方权力,激发地方积极性具有重要意义。但随着大规模的“反右斗争”在全国范围展开,直至后来“文化大革命”爆发,地方法制建设陷入停滞。

## (二) 一元多层立法体制的形成

1978年12月13日,邓小平在中央工作会议闭幕会上发表重要讲话,提出“为了保障人民民主,必须加强法制。必使民主制度化、法律化”<sup>③</sup>。时任全国人大常委会委员长叶剑英要求:“研究拟定或者修改刑法、刑事诉讼法、民法、婚姻法和各种经济法规等等。”<sup>④</sup>1979年7月,第五届全国人民代表大会第二次会议通过《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国人民法院组织法》《中华人民共和国人民检察院组织法》《中华人民共和国中外合资经营法》等七部法律。其中,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》明确提出了省级地方立法权。第六条规定:“省、自治区、直辖市的人民代表大会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在和国家的宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下,可以制订和颁布地方性法规,并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”第二十七条又规定:“省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会在本级人民代表大会闭会期间,根据本行政区域的具体情况和实际需要,在和国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下,可以制订和颁布地方性法规,并报全国人民代表大会常务委员会和国务院备案。”由此,省级人大及其常委会享有了地方性法规的立法权,这是中国立法体制上的重大突破,开启了向地方放权的立法改革新时期。

《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》制定以后,1982年、1986年、1995年、2004年、2015年,全国人大及其常委会五次对其进行了修正,使地方立法权主体不断扩容。地方组织法把地方性法规制定权逐步扩大到省级政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会。在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下,可以制定和发布适用于本地区的地方性法规,并报全国人大常委会和国务院备案。省、自治区人民政府所在的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会,也可以制定地方性法规,经省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行,并由省、自治区的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,可以根据法律、行政法

①《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第二次会议关于授权常务委员会制定单行法规的决议》,全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编:《人民代表大会制度重要文献选编(一)》,第295页。

②《建国以来重要文献选编》第八册,北京:中央文献出版社,2011年,第214页。

③中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(1975—1997)》上,北京:中央文献出版社,2004年,第450页。

④叶剑英:《尽快完善我国的法制》,全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编:《人民代表大会制度重要文献选编(二)》,北京:中国民主法制出版社,2015年,第386页。

规和地方性法规，制定地方政府规章。根据宪法、组织法和民族区域自治法的规定，民族自治地方有权根据当地政治、经济、文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区人民代表大会制定的自治条例，报全国人大常委会批准后生效；自治州、县人大大制定自治条例和单行条例，报自治区人民代表大会常委会批准后生效。

当代中国立法体制基本框架是“八二宪法”所确立的。1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通过《中华人民共和国宪法》，又称“八二宪法”。在立法体制上，“八二宪法”表现为三个方面特征：一是确立了全国人大的“刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”的国家立法权，以及全国人大常委会的“应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”的国家立法权；二是确立了国务院制定行政法规的行政立法权；三是确立了省、直辖市的人民代表大会及其常务委员会的地方立法权，即在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。由此，根据“八二宪法”的规定，全国人大和全国人大大会常委会都是行使国家立法权的机关，都可以制定法律。全国人大常委会有权制定和修改应当由全国人大制定的法律以外的其他法律，在全国人大闭会期间，有权对全国人大制定的基本法律进行部分补充和修改，但不得与该法律的基本原则相抵触。宪法规定了国务院享有行政法规的制定权，同时可以依法行使授权立法权，即由全国人大及其常委会根据需要，授权国务院对某项经过批准颁布的法规进行部分修改、补充；可以制定有关条例，并以草案形式发布试行。

### （三）立法权的主体扩容

立法法以专门法形式进一步确立了我国一元多层立法体制。<sup>①</sup>2000年3月15日，第九届全国人民代表大会第三次会议通过《中华人民共和国立法法》，详细规定了法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例和规章的立法权限与立法程序。立法法坚持法律保留原则和优先原则的统一。法律保留即社会生活中某些最重要的事项，只能由法律规定，其他任何法的规范都无权规定；法律优先即在多层立法情况下，法律处于最优地位，其他法的规范都必须与之保持一致，不得抵触。<sup>②</sup>在国家立法权方面，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权；国务院根据宪法和法律，制定行政法规；中央军事委员会根据宪法和法律，制定军事法规。在地方立法权方面，就地方立法机关而言，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规；较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行；民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例；就地方行政机关而言，省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。

2015年3月15日，第十二届全国人大第三次会议审议通过《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，分别赋予设区的市人大及其常委会、市人民政府以地方性法规制定权和地方政府规章制定权。修改后的立法法对地方立法权主体进行了下沉扩容。设区的市的人民代表大会及其常务委员会可根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规；省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。修改后的立法法将地方立法权主体由“较大的市”下放至“设区的市”，极大增加了享有地方立法权的主体数量，推进地方立法进入全面发展时期。<sup>③</sup>

① 参见谷安梁：《略论我国第一部立法法》，《法学杂志》2000年第4期。

② 参见应松年：《一部推进依法治国的重要法律——关于〈立法法〉中的几个重要问题》，《中国法学》2000年第4期。

③ 李玮：《直面中国立法体制的利与弊》，《党政干部学刊》2001年第6期。

### 三、中国立法体制的“一元”与“多层”

我国一元多层立法体制是立法领导权的统领性、地方立法权相对国家立法权的从属性，以及地方立法权的多层级性等属性结合而成的。其中，中国共产党对立法工作的统一领导，是立法领导权统领性的根本体现。《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：“党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程。”当前我国正处于亟需通过立法做好顶层设计、用法治方式推动改革发展的关键时期。在实际工作中，中国共产党主要是通过制定大政方针、提出立法建议等方式对立法工作进行领导。<sup>①</sup>中国共产党对立法工作的领导不是直接以党的命令来指挥国家机构，更不是用党的组织替代这些机构，而是通过一系列政治的、思想的和组织的建制与运作机制来实现的。<sup>②</sup>例如，2016年中共中央专门修订出台了《关于加强党领导立法工作的意见》，建立健全了重大立法项目和立法中的重大问题向党中央请示报告制度，重要法律的起草修改和立法工作中的其他重大事项，都及时向党中央请示报告，并将党中央的指示要求认真贯彻落实到立法工作中，形成了立法工作重大立法项目和重大问题向党中央请示报告的常态化、制度化工作机制。

#### （一）党政体制对立法体制的统合

在一元多层立法体制中，党政体制对立法体制的统合与塑造是当代中国立法体制的首要特征。就党的组织和人大关系而言，党对人大的工作实行政治领导，党又在由宪法和法律规定的范围内活动。无论是中共中央与全国人大常委会的关系，还是地方党委与地方人大常委会的关系，党都对国家政权机关的立法活动实施政治上、思想上和组织上的全面领导。这主要体现为：一是人大常委会党组向同级党委报告工作的制度。例如，2017年1月10日，中共中央政治局常务委员会召开会议，听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组工作汇报，听取中央书记处工作报告。人大常委会党组同时是人大常委会内部的领导集体，将通过讨论、决定将党的主张以适当的程序和方式转化为权力机关意志。二是中国共产党党员在全国和地方各级人民代表大会和它的常委会中都占大多数，其他非中共人士也普遍拥护中国共产党。三是在各级人大开会期间，大会和各代表团都成立了受同级党委领导的临时党组织。

就党与行政机关的关系而言，中共中央特别是中央政治局与国务院历来存在着密切的领导关系。长期以来，以中共中央和国务院、中共中央办公厅和国务院办公厅的名义，党政两家合署重要文件或重要通知的现象一直常见。<sup>③</sup>例如，《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（2018年1月2日）、中共中央办公厅、国务院办公厅印发《推进互联网协议第六版（IPv6）规模部署行动计划》（2017年11月26日）。在行政机关制定行政法规时，中国共产党可以通过行政机关内部的党委或党组实现对其立法工作的领导。就中央军委而言，因为中央军事委员会既是中国共产党中央军事委员会，也是中华人民共和国中央军事委员会，它的组成人员一身二任，实行“一个班子、两块牌子”。因此，中国共产党对于制定军事法规实施直接领导。

我国的政治协商制度在立法活动中也发挥着重要作用。参与国家的立法协商，是政治协商会议的一项重要职能，是政治协商的基本内容和我国立法民主化的重要表现。<sup>④</sup>政协党组是同级党委在政协设立的领导机构，党委与同级政协党组是领导与被领导关系。各级政协党组会积极将政协工作纳入党委工作全局，执行政协党组向党委汇报制度。可见，“党政体制”中的“政”既包括政权、政府，又包括政协、政法以

① 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。

② 参见周尚君：《党管政法：党与政法关系的演进》，《法学研究》2017年第1期。

③ 参见朱光磊：《当代中国政府过程》，天津：天津人民出版社，2008年，第47页。

④ 参见殷啸虎：《政治协商制度与中国民主宪政建设的思考》，《华东政法学院学报》2000年第4期。

及担负着一定“政治任务”的人民团体等。而这种广义的“党政体制”实现了对包括立法体制在内的政治体制的统合。

## （二）国家立法权对地方立法权的统领

国家立法权对地方立法权的统领表现在两个方面：一是中央享有地方不能享有的专属立法权。修改后的立法法规定了包括国家主权的事项、各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权、民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度、犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚等只能由法律规定的事项。这些涉及国家政治、经济基本制度的事项，实行法律绝对保留制度，只能由中央制定法律，体现了国家立法权对于地方立法权的统领。二是国家立法权可以对地方立法权进行监督。享有立法权的下级机关所制定的法律，都需要报请上级机关批准。立法法规定，设区的市的地方性法规须报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。省、自治区的人民代表大会常务委员会对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查；自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效等。立法法第九十八条、一百零四条分别规定了针对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章以及最高人民法院、最高人民检察院作出的属于审判、检察工作中具体应用法律的解释的备案审查制度；此外，《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》《法规规章备案规定》《司法解释备案审查工作程序》等也详细规定了相应的备案审查制度。根据立法法第九十九条、第一百条和《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第三十二条、第三十三条的相关规定，有关国家机关或社会团体、企业事业组织以及公民如果认为某部法律同宪法或者法律相抵触的，还可以向相应机构提出进行审查的建议。根据立法法第九十六条、第九十七条和《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第二十九条、第三十条以及第三十三条，享有国家立法权的机关有权撤销或者改变相应下级制定的不适当的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章。

地方立法权对国家立法权而言居于从属地位。一是多数地方立法大多是对中央立法的具体化。目前，地方立法的类型中，实施性立法占比很大。其目的就是把相对原则和粗线条的国家法律细化，即根据本行政区域的实际情况，细化、执行、落实法律和行政法规的规定。<sup>①</sup>相对而言，这部分法律创新性不高，起着实施细则的功能。二是地方立法对中央立法的补充或者变通。如立法法第七十五条第二款规定，自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。三是地方立法权的相对自主性。我国地方立法权的自主性而言，因为中国的中央与地方关系，与联邦制中的联邦与地方关系不一样，所以中国的地方立法权的自主性与联邦制下的也不一样。我国地方立法的自主性是一种“相对”自主性，受到中央约束，中央有终局决策权，地方立法要服从和统一于国家立法。我国立法法也规定，立法应当维护社会主义法制的统一和尊严。

## （三）立法体制中的多层级性

国家立法权内部存在层级性。国家立法权内部有五种具体的立法权，分别是国家最高权力机关的立法权、国家最高行政机关的立法权、国家最高军事机关的立法权、国务院所属部门的立法权、中央军委各总部的立法权。对此，立法法第七条规定，全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权；第六十五条规定，国务院根据宪法和法律，制定行政法规；第一百零三条第一款规定，中央军委委员会根据宪法和法律，制定军事法规；第八十条规定，国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制

<sup>①</sup> 关于地方实施性立法问题的进一步阐述与批判，可参见林琳：《对实施性地方立法重复上位法现状的原因分析和改善设想》，《人大研究》2011年第1期；吴天昊：《社会主义法律体系形成后的地方立法创新》，《政治与法律》2012年第3期。

定规章；第一百零三条第二款规定，中央军事委员会各总部、军兵种、军区、中国人民武装警察部队，可以根据法律和中央军事委员会的军事法规、决定、命令，在其权限范围内，制定军事规章。

地方立法权多层次性是一元多层立法体制的重要表现。地方立法权又分为四种具体的立法权，分别是：省级立法权（含少数民族自治区的立法权）、设区的市立法权（含少数民族自治州的立法权）、各军兵种、军区立法权、特别行政区立法权。就前三者，立法法第七十二条第一款规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规；第七十二条第二款规定，设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规；第五款规定，自治州的人民代表大会及其常务委员会可以依照本条第二款规定行使设区的市制定地方性法规的职权；第一百零三条第二款规定，中央军事委员会各总部、军兵种、军区、中国人民武装警察部队，可以根据法律和中央军事委员会的军事法规、决定、命令，在其权限范围内，制定军事规章。就特别行政区立法权而言，我国宪法以及港澳基本法都有相关规定。<sup>①</sup>

#### 四、一元多层立法体制的制度逻辑

一元多层立法体制的形成有其自身独特的历史渊源和制度逻辑。解释这一体制，需要深入探究其背后的实践逻辑及其行为后果。中国的国家治理面临着一个重要挑战就是治理规模及其由此所产生的治理负荷，从治理规模来审视，“思考中国治理的一个更为合适的参照框架，可能是将整个欧洲纳入一个一统治理制度之中所面临的挑战”<sup>②</sup>。可以说，超大型统辖规模及沉重的治理负荷是包括立法体制在内的中国国家治理体系所面对的基本事实和逻辑起点。因此，1949年3月当党的工作重心即将由农村转移到城市，直接面临全面的国家治理时，毛泽东就在中共七届二中全会上要求中国共产党和党的革命武装，“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市”<sup>③</sup>。“进城”对于中国共产党而言意味着双重考验，它不仅仅要求武装进驻，更需建立起全新的国家治理体系并推动其持续运转、有效运作。

##### （一）结构逻辑：整体性与局部性相统一

结构逻辑实际上是结构的一体性逻辑。新中国成立前夕，共同纲领对中央与地方关系做出了专门规定，为央地关系设定了统一性、整体性之下的、灵活性、局部性这一主基调。共同纲领第十六条规定：“中央人民政府与地方人民政府间职权的划分，应按照各项事务的性质，由中央人民政府委员会以法令加以规定，使之既利于国家统一，又利于因地制宜。”从历史角度看，新中国成立初期，全国百废待兴，为巩固新生的人民政权，实现全国的集中统一，央地结构上更倾向于整体性而非局部性，或者说中央集中统一领导下的地方积极性、主动性。毛泽东在中共七届二中全会上强调说，“在拿枪的敌人被消灭以后，不拿枪的敌人依然存在”<sup>④</sup>。1949年1月彭真指出：“总的任务是推翻旧的政权和建立新的政权。”<sup>⑤</sup>因此，1949年10月5日中共中央关于少数民族“自决权”问题致第二野战军前委的电文中要求，“关于各少数民族‘自决权’问题，今天不应再去强调”，“在今天应强调，中华各民族的友爱合作和互助团结”。<sup>⑥</sup>为了尽快融入城市、实现统一，让新生政权在城市中建立起与人民群众的密切联系，新中国成立初期的人民代表组织为各界代表会这一组织形式。1949年10月，毛泽东看过松江（今属上海）各界人民

① 参见姚魏：《论香港特别行政区立法权的性质与特征》，《地方立法研究》2017年第5期，陈丽芳：《论澳门特别行政区的立法权》，《中共浙江省委党校学报》2000年第1期。

② 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017年，第14页。

③ 中共中央文献编辑委员会编：《毛泽东选集》第四卷，北京：人民出版社，1991年，第1427页。

④ 中共中央文献编辑委员会编：《毛泽东选集》第四卷，第1427页。

⑤ 《彭真传》编写组编：《彭真年谱》第二卷，北京：中央文献出版社，2012年，第4页。

⑥ 中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱》第一卷，第4-5页。

代表会议经验的来电后，对松江经验赞不绝口：“你们看了松江县的经验后，请即通令所属一律仿照办理。这是一件大事。”“对于我党联系数万万人民的工作，对于使党内外广大干部获得教育，都是极重要的。”<sup>①</sup>代表会议的“松江经验”有利于联系最广大人民群众尤其是城市人民群众，从而尽快消除国家政权建设中的城乡“二元”，实现人民政权的一体化。所以，从历史生成角度考察，维护和巩固统一的人民政权需要，决定了作为政权建设组成部分的立法组织体系，主基调只能是最大限度强化统一性、整体性，建立高度集中的一级立法体制。随着国民经济建设的持续推进，1956年毛泽东提出“两个积极性原则”，中央于1958年和“文革”初期两次较大规模放权，扩大地方和企业的管理权限。改革开放以来，中央与地方关系多次调整，总体趋于向地方放权，包括地方立法权的多次主体拓展，但仍旧是在坚持国家法制统一前提下的立法权有序扩容。

## （二）治理逻辑：立法主权与治权相统一

主权与治权相分离是法治国家权力运行状态的典型特征。从权力性质上看，主权是一种原生性权力，直接源于人民的意志，是政治共同体从其自身组织结构中产生的政治权力，它先于并高于实在法。治权是通过国家机关治理国家和社会公共事务的权力。因此，与主权相比，治权是一种派生性权力，是通过宪法法律在国家机构体系内进行配置的权力，现实表现就是各级国家机关的法定职权。<sup>②</sup>在立法体制上，一元多层立法体制印证了立法主权与治权相统一的逻辑。这种逻辑不仅体现为国家立法权和地方立法权并存的立法格局，还突出表现为民族区域自治制度和“一国两制”。

民族区域自治是中国共产党解决我国民族问题的基本政策，是国家的一项基本政治制度。在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，行使自治权。民族区域自治制度主要表现在政策执行变通权、语言文字自主权、财政经济自主权、少数民族干部任用优先权以及民族自治地方立法权等方面。其中，民族自治地方立法权作为治权的重要组成部分，是自治地方的自治机关代表本地方各民族人民行使自主管理本地方内部事务的最主要表现。<sup>③</sup>民族自治地方的人民代表大会有权依照当地的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治条例规定有关本地方实行民族区域自治的基本问题，单行条例规定有关本地实行民族区域自治的某一方面的具体事项。自治条例、单行条例可以对国家法律和政策作出变通性规定。“一国两制”是主权与治权相统一的另一典型案例。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》规定，全国人民代表大会授权香港特别行政区依照基本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。香港特别行政区的行政机关和立法机关由香港永久性居民依照基本法有关规定组成。香港特别行政区的立法机关制定的法律须报全国人民代表大会常务委员会备案。备案不影响该法律的生效。全国人民代表大会常务委员会在征询其所属的香港特别行政区基本法委员会后，如认为香港特别行政区立法机关制定的任何法律不符合基本法关于中央管理的事务及中央和香港特别行政区的关系的条款，可将有关法律发回，但不作修改。经全国人民代表大会常务委员会发回的法律立即失效。该法律的失效，除香港特别行政区的法律另有规定外，无溯及力。《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》同样授权澳门特别行政区依照基本法的规定实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。香港和澳门享有高度自治权，立法权是其中的重要内容。需要明确的是，虽然特别行政区享有高度自治权，但自治权是全国人民代表大会根据宪法和基本法赋予的，特别行政区是中华人民共和国的一个享有高度自治权的地方行政区域，直属于中央人民政府，因而在国家主权统一原则下的治权。特别行政区立法权也属于地方立法权的一种，其行使必须遵守宪法、基本法的规定。<sup>④</sup>

## （三）行动逻辑：“两个积极性”相统一

立法工作必须维护国家法制统一，但需要增加立法的适应性和内生活力。我国幅员辽阔，国情复杂，

① 中共中央文献研究室编：《毛泽东年谱》第一卷，第16—17页。

② 参见倪斐：《地方法治概念证成——基于治权自主的法理阐释》，《法学家》2017年第4期。

③ 参见粟丹：《论民族自治地方立法权在我国立法体制中的地位》，《贵州民族研究》2006年第1期。

④ 参见姚魏：《论香港特别行政区立法权的性质与特征》，《地方立法研究》2017年第5期。

中央权威体制与全国范围内的有效治理之间存在着巨大的张力。有学者从国家治理规模变量角度提出,国家治理的核心是中央统辖权与地方治理权之间的关系,而两者之间的紧张和不兼容集中体现为一统体制与有效治理之间的内在矛盾。<sup>①</sup>国家治理面临着权威体制与有效治理之间的矛盾,即中央集权制度趋于一统治理,体现为国家政策、资源调配、人事管理上的一元化统理;而地方性差异要求因地制宜,从而产生了中央集权与地方分权之间的紧张。<sup>②</sup>在我国历史上,中央与地方关系往往处于“一放则乱、一收则死”的矛盾局面中,究其根源在于中央与地方关系的规则型治理结构的长期缺位。1956年,毛泽东在《论十大关系》中就指出:“我们的国家这样大,人口这样多,情况这样复杂,有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多。”<sup>③</sup>邓小平在讨论党的中央与地方、上级与下级组织职权范围时说,“凡属全国性质的问题和需要在全国范围内作统一决定的问题,应当由中央组织处理,以利于党的集中统一;凡属地方性质的问题和需要由地方决定的问题,应当由地方组织处理,以利于因地制宜。”<sup>④</sup>邓小平的讲话实际上指明了中央与地方权限划分的标准在于“各得其所”,充分发挥两个积极性作用。

相对于国家立法权而言,地方立法权是“存在于中央和地方实行分权国家的,地位低于国家立法权的,所立之法的形式和立法范围有别于国家立法权的,其本身往往是具有多层次、多类别的一种立法权。”<sup>⑤</sup>在实践中,对地方立法权的调适根源于改革所激发出的地方内在发展需求,而且每次调适都与国家的改革战略基本保持同步。以深圳特区为例,自1992年获得地方立法权至今,深圳市已制定法规两百余项,其中超过三分之一是在国家和地方立法空白情况下开展的开创性立法。深圳的立法与地方发展、国家改革相辅相成,地方发展的内在需求激励权力机关以制定法规的形式确认改革方案,立法先试先行又为国家改革战略布局积累经验、提供样本。1992年至2000年,重点推进经济领域的立法,主要解决特区经济发展中的制度障碍问题;2000年至2012年,重点推进社会建设和社会管理领域的立法,主要解决社会建设相对滞后、社会管理跟不上经济发展步伐的矛盾凸显问题;十八大以来,重点推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的配套立法,促进供给侧结构性改革,实施创新驱动发展战略,推动经济社会的全面协调发展。<sup>⑥</sup>回顾深圳近三十年的立法实践,地方的“积极性”在改革深化进程中被持续赋能。2020年10月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案(2020—2025年)》,同时以附件形式印发了《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点首批授权事项清单》,赋予深圳在人工智能、无人驾驶、大数据、生物医药、医疗健康、信息服务、个人破产等领域的先行先试权,进一步拓宽了深圳特区的立法空间,释放出国家进一步深化改革开放的积极讯号。

## 结论

在我国一元多层立法体制中,集中统一行使国家立法权是我国立法体制的首要特征。通过请示报告制度及党组、临时党组织的设置,党实现了对立法工作的全面领导。但我国幅员辽阔,国情复杂,中央权威与全国范围内的有效治理之间存在着一定张力。充分发挥中央和地方“两个积极性”,在确保法制统一的前提下尽可能增强法治的适应性,是立法体制的必然选择。“一元化”和“多层次”之间的互动与双向塑造,体现在2015年立法法修改的“有放有收”制度设计中。在扩容地方立法权主体的同时,限定立法范围、对立法权行使方式实施省级管控等,一方面折射出“多层次”立法权在单一制宪法体制中仍然存在质疑与担忧,另一方面也表明了立法者在此问题上所抱有的一种“保守主义”和“试验主义”并存的心态。

① 周雪光:《中国国家治理的制度逻辑》,第19页。

② 周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011年第10期。

③ 参见中共中央文献研究室编:《毛泽东文集》第七卷,北京:人民出版社,1999年,第31页。

④ 中共中央文献编辑委员会编:《邓小平文选》第一卷,北京:人民出版社,1994年,第228页。

⑤ 周旺生:《立法学》,北京:法律出版社,2009年,第212页。

⑥ 张玮:《超三分之一法规创全国先河 特区立法与改革创新“同频共振”》,《南方日报》2020年10月14日第SC03版。

当前，立法工作更加注重坚持问题导向，注重提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，强调发挥立法引领和推动作用。中国特色立法体制必须注重发挥遵循规律、发扬民主、加强协调、凝聚共识的作用，将“一元化”特征与“多层次”治理有效结合起来，更加重视探索建立开放包容的立法体制和治理格局，推动“多中心治理”，进一步强化党的领导与立法需求的互动能力，增强中国特色立法体制的内生活力和社会凝聚力。

（本文为国家自然科学基金重大项目“社会主义核心价值观融入基层社会治理研究”（17VHJ006）的阶段性成果）

（责任编辑：天竞 编辑：王鑫）

## The Organizational Formation and System Logic of China's Legislative System

ZHOU Shangjun

**Abstract:** The legislative system is an integral part of the socialist system with Chinese characteristics and the institutional support for the modernization of the country's governance system and governance capabilities. From the Representatives of All Walks of Life, People's Congresses, Government Committees to People's Congresses, the organization of the legislative system has undergone complex historical evolution. Based on the large scale of jurisdiction and the unbalanced and inadequate regional development, China's national governance presents a governance pattern of multi-level and gradual sinking. Therefore, although China is a unitary country in the constitutional system, what is being promoted in the legislative system is an operating structure in which central authority and local-level legislation coexist. On the one hand, the unity of legislative leadership, national legislative power's command over local legislative power, and the subordination of local legislative power to national legislative power constitute the authoritative characteristics of the legislative system with Chinese characteristics. On the other hand, the national legislative power is divided into the legislative power of the highest authority, the legislative power of the highest administrative agency, the legislative power of the highest supervisory agency, the legislative power of the highest military agency, the legislative power of Ministries, the legislative power of the headquarters of the Central Military Commission, and the power of local legislative power is divided into provincial legislative power, legislative power of municipalities divided into districts, legislative power of military regions and various and arms, legislative power of Special Administrative Region, etc., constituting the hierarchical characteristics of the legislative system with Chinese characteristics. The "One-center and Multi-layer" legislative system has the function of giving consideration to both unity and flexibility. It is of positive significance for the realization of the party's leadership of legislative work, the integration of the national governance system with the legislative system, and the interaction between legislative sovereignty and governance power.

**Key words:** legislative system, unification, centralized, governance power