责任编辑 / 徐慧 编辑 / 朱非 E-mail:xuadaly@126.com

加强政府立法审查是立法监督的重要环节

莫纪宏

刚刚召开的党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（以下简称“《决定》”）在第九部分集中阐述了“完善中国特色社会主义法治体系”的各项政策要求，其中，最引人注目的就是要“加强立法领域的改革”，特别是提出要完善备案审查制度，加强政府立法审查，提高立法质量。

毋庸置疑，要实现提高立法质量的法治改革目标，必须要对已经制定和出台的各种法律、法规、规章和规范性文件的立法质量进行“体检”，把不符合宪法规定、原则和精神的条文剔除，把与改革开放和社会主义现代化建设不相一致的立法通过“立改废纂释”的方式，使得现行立法更好地符合推进中国式现代化的内在要求。

“立法审查”作为立法监督的一种重要形式，通过有权进行立法监督的机关对受审查的法律法规规章和规范性文件进行生效前或生效后的审查监督，从而把好立法质量关，使得立法更好地在实践中得到实施。

立法审查是备案审查制度的重要组成部分

立法审查是一种立法行为，必须具有明确的立法审查依据和立法审查理由才能合法有效地进行。2000年出台的《立法法》首次以法律的形式明确了立法监督制度的正当性和合理性，其中建立的备案审查制度可谓开创了我国立法审查的先河。

立法监督机关主动进行立法审查，是立法监督机关积极履职的表现，但在实践中，基于立法监督机关审查力量的有限，不可能面面俱到，因此，通过对送交立法监督机关备案的法律法规规章和规范性文件进行立法审查的方式更加有针对性，也更容易发现问题。

在2000年《立法法》确立的立法监督体制下，立法审查工作主要是由全国人大常委会来进行的，而接受备案审查的法律文件也仅限于行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例，也就是说，立法审查主要是针对法规的审查，立法审查的目标和任务就是要保障法规与宪法法律的一致性。2023年新修订的《立法法》第5条又明确规定：立法应当符合宪法规定、原则和精神。这就意味着立法审查首先是进行合宪性审查，然后再是合法性审查。

党的十九大报告首次提出要“推进合宪性审查工作”，党的二十届三中全会《决定》则把合宪性审查与备案审查作为加强立法领域改革的重要事项。

因此，从制度上来看，立法审查就是依托备案审查制度形成的对法规合宪性、合法性进行审查的立法监督制度。

- 立法监督机关主动进行立法审查，是立法监督机关积极履职的表现，但在实践中，基于立法监督机关审查力量的有限，不可能面面俱到，因此，通过对送交立法监督机关备案的法律法规规章和规范性文件进行立法审查的方式更加有针对性，也更容易发现问题。
- 在遵循“下位法服从上位法”原则的前提下，国务院制定的行政法规以及地方人大及其常委会制定的地方性法规是否与宪法和法律相一致，是否不与宪法和法律相抵触，是立法监督的中心任务。
- 实践中，一些政府部门或者地方立法机关在依法行使立法权的时候，对于自身立法的正当性关注不够，不恰当地扩大了立法自由裁量权，忽视了《立法法》所限定的只能由行使国家立法权的全国人大及其常委会才能有权制定的法律内容。

法规的立法审查是立法监督工作的重点

在我国，位于中国特色社会主义法律体系中的法律形式很多，从宪法、法律、行政法规、地方性法规，到监察法规、自治条例、单行条例、部委规章、地方政府规章等等，构成了中国特色社会主义法律体系的法律形式体系。在遵循“下位法服从上位法”的立法监督原则的前提下，对行政法规、地方性法规的立法监督是立法监督工作的重点。

截至目前，我国已经制定303部法律，600多部行政法规以及14000多部地方性法规。法律的合宪性审查可以通过全国人大及其常委会的自我立法监督和自我立法完善行为来实现，而国务院制定的行政法规以及地方人大及其常委会制定的地方性法规是否与宪法和法律相一致，是否不与宪法和法律相抵触，这是立法监督的中心任务。

从立法监督工作的权威性来看，立法审查最好只由全国人大常委会来进行，但实践中需要审查的行政法规和地方性法规的数量巨大，仅靠全国人大及其常委会自身有限的立法监督力量是不够的。因此，对法规的立法审查和监督就需要国务院作为最高国家行政机关先把一道关。

根据现行《立法法》第99条规定：法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章。行政法规的效力高于地方性法规、规章。因此，如果确保地方性法规、规章不与行政法规相抵触，也就保证了地方性法规、规章不与法律相抵触。因此，从制度上要求有权制定行政法规的国务院法制部门对包含国务院自身制定的行政法规以及地方人大制定的地方性法规和部委规章、地方政府规章从备案审查制度上先把好一道合宪性审查和合法性审查的关口，也是党的二十届三中全会《决定》所提出的“加强政府立法审查”的政策性要求，无疑可以减轻全国人大常委会在立法审查方面的工作压力，进一步提高全国人大常委会进行立法监督的质量和水平。所以，充分发挥国务院法制部门在立法监督中的作用，对于备案的地方性法规和政府规章等行政规范性文件进行规范化的立法审查，就可以将立法中的问题留置于行政领域解决，从而充分发挥国务院作为最高国家行政机关在保证国家法律法规规章的内在一致性，确保地方性法规、政府规章与国务院制定的行政法规不相抵触。总的来说，加强政府立法审查很有必要，既发挥了政府在立法监督方面的作用，同时又维护了国务院制定的行政法规的权威，有利于提升政府部门自身的科学立法能力和水平。

加强政府立法审查关键是要限制立法自由裁量权

目前，根据现行宪法和立法法的相关规定，只有全国人大及其常委会作为国家最高立法机关享有国家立法权，其他国家机关不享有可以自主行使的立法权，只能依据宪法和法律规定或者是国家立法机关的授权来进行有制度目标和功能限制的立法。

然而，在实践中，由于政府管理事务和地方治理工作的复杂性，导致了一些政府部门或者地方立法机关在依法行使立法权的时候，对于自身立法的正当性关注不够，始终抱着只要上级立法机关不过问就可以自由地根据实际需求来制定相应的法规规章的立法态度，这种倾向不恰当地扩大了立法自由裁量权，忽视了《立法法》所限定的只能由行使国家立法权的全国人大及其常委会才能有权制定的法律内容。

根据现行《立法法》第11条规定，涉及国家主权的事项；各级人民代表大会、人民政府、监察委员会、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；税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度；对非国有财产的征收、征用；民事基本制度；基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度；诉讼制度和仲裁基本制度以及必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项，上述事项只能由全国人大及其常委会行使国家立法权才能制定相应的法律，其他任何国家机关无权就只能由法律加以规定的事项进行自主性立法。

所以，在立法实践中，为了确保全国人大及其常委会作为国家立法机关自身所享有的立法权威，必须要对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例是否符合上位法的规定和要求进行有针对性的备案审查。上述立法审查既可以由全国人大常委会自身亲自做，也可以由作为最高国家行政机关的国务院的法制部门来先行审查，发现问题后再通过《立法法》所规定的立法监督程序提交全国人大常委会作出最终具有法律效力的决定。

因此，在立法实践中，由国务院法制部门来行使对法规规章和规范性文件的立法审查，既可以推动国务院自身行使立法权的合宪合法，也可以提升国务院法制部门在加强立法审查和立法监督中的能力和水平。

对于加强政府立法审查来说，在刚刚对《法规规章备案条例》修订基础上公布的《法规规章备案审查条例》明确规定：加强政府对立法行为的审查监督，可以细化法规规章纠错规定。规定地方性法规同行政法规相抵触的，由国务院备案审查工作机构移送全国人民代表大会常务委员会工作机构研究处理；必要时由国务院提请全国人民代表大会常务委员会处理。明确国务院备案审查工作机构可以通过与制定机关沟通、提出书面审查意见等方式对规章进行纠错。从《条例》对地方性法规的备案审查要求来看，凸显了国务院作为行政法规的制定者根据《立法法》所确立的“下位法服从上位法”的立法监督原则，有权对作为下位法的地方性法规进行备案审查式的立法监督。

地方性法规目前主要分两级，一级是省级地方性法规，一级是设区的市级地方性法规。受备案审查的地方性法规目前种类繁多，存在的主要问题包括超越立法权限，擅自规定了应当由国家法律或者是国务院行政法规应当规定的事项；缺少授权依据，随意制定违背宪法或者是上位法的规定，甚至与上位法发生明显的抵触；在地方性法规中只关注法律上的依据，而没有重视是否与行政法规相抵触；还有一些地方性法规不恰当地限制了公民的权利或者是增设了公民的法律义务等。尤其是享有特区立法权的地方人大，随意将依法应当制定地方性法规的事项上升为运用特区立法权来制定相关的特区法规，无形中扩大了地方立法的权限。这些地方性法规中存在的问题都应当通过加强政府立法审查的方式来加以纠正。

此外，由国务院法制部门加强立法审查工作，也可以强化国务院作为最高国家行政机关依法办事的能力和水平，健全政府系统的备案审查相关制度机制，进一步明确国务院备案审查工作机构每年向国务院报告工作情况，加强与国家立法机关以及其他机关备案审查工作机构的联系和协作配合，加强对地方规章备案审查工作的联系指导，形成政府系统“立法”与“监督”并存的立法工作格局，确保行政立法工作能够有效地推动政府依法行政工作，提高政府依法进行行政决策的能力，从而为法治政府的建设提供可靠的立法保障。

（作者系中国社会科学院法学研究所所长，中国社会科学院大学法学院院长、教授、博导；中国法学会学术委员会委员，中国法学会宪法学研究会常务副会长）