

【立法学】

中国立法效率影响因素的再审视

——基于全国人大常委会立法规划的实证分析(1991-2019年)

杨 惠 于晓虹

【摘 要】在我国立法过程中,立法效率存在较大差异,有些列入全国人大常委会立法规划的法案在数月间即可通过,而有些却无法在当届落地,甚至绵延十几年。如何理解立法效率的差异化,本文基于1991-2019年全国人大常委会立法规划内法案的落实情况,探讨党和国家的关注、审议协商以及法案特征等多元因素对立法效率的影响。我们发现,全国人大立法对党和国家的工作重点有极强的回应性,党的领导在立法工作中发挥了至关重要的作用。法案审议中的利益分化和协商会增加立法延宕的可能,多方利益的协调和共识的凝聚则会提高立法效率。立法规划对立法过程有正面指导效用。此外,法案类别、议题、成熟度和复杂度都会作用于立法效率,内外部环境的变化和立法程序的修改也同样会对立法效率产生影响。最后,在拓宽公民参与立法工作渠道的同时,还应重视对民意的实质性吸纳。

【关键词】立法效率;立法规划;党领导立法;审议协商

【作者简介】杨惠,清华大学社会科学学院博士研究生;于晓虹(通讯作者),清华大学社会科学学院副教授。

【原文出处】《中国法律评论》(京),2022.2.60~76

一、引言

法律是治国之重器,良法是善治之前提。党的十八大以来,党中央多次强调要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,建设中国特色社会主义法治体系,建设中国特色社会主义法治国家,为实现这一战略目标,必须“坚持立法先行”。^①

立法作为国家治理现代化的主要抓手,作为理解我国政治变迁的重要窗口,其实践和理论价值不言而喻。纵观我国的改革实践,对立法效率的重视早已有所体现。早期的立法实践强调“有比没有好,快搞比慢搞好”,^②党的十九大以来,立法质量与效率并重成为新时代立法工作的核心任务。^③至此,“提高立法工作质量和效率”的提法频繁出现在官方话语中,^④地方人大也相继采取措施。^⑤

立法的质效并重也引发了学界的热切关注。李林指出,我国正处于大发展、大变革、大立法时

代,立法能力的相对不足和立法效率的低下难以适应日新月异的改革进程,立法短板倒逼立法效率提高,以便更及时地满足全面深化改革的需要。他认为在保证立法质量的前提下,必须通过加快立法速度实现立法能力的整体提升,从而缓和立法高需求与低供给之间的张力。^⑥张文显则从智能社会易变特征出发,提出立法必须要有前瞻性,须提高立法效率以应对智能社会的“治理赤字”。^⑦宋方青等人指出立法效率的低下会影响公正的实现,保证立法审议的效率有助于防止议事僵局、议而不决等立法延宕现象。^⑧孙潮和徐向华认为效率是现代立法程序所追求的重要价值之一,立法过程应该在实现民主的基础上提高立法效率。^⑨由此可见,立法效率在实践和理论层面都得到了反复强调。虽然我国的立法理念随着时代发展经历了不同程度的调整与转变,但其中对立法效率的重视和追求始终如一。

然而,目前学界对立法效率的探讨主要在理论层面展开,尚缺乏对立法效率的系统性考察。我国人大立法效率如何?哪些因素影响人大立法效率?本文试图从实证角度更全面地探讨这些问题,以推进我们对人大立法过程和立法能力的理解。

本文从全国人大常委会五年立法规划的执行来捕捉立法效率。^⑩通过对全国人大立法效率的初步描绘,我们发现,同样是纳入五年立法规划的法律草案,47%的法案能够在当届迅速通过,19%的法案超过5年才得以通过,甚至有34%的法案在2019年12月前仍未上升为法律(具体见表1)。那么,如何解释立法效率的差异?哪些因素影响我国的立法效率?值得注意的是,立法效率是一个全球性议题,围绕这一主题的研究也是比较立法研究中非常重要的领域,各国立法机构均致力克服立法延宕和僵局,更有效地平衡民主和效率,以实现良法善治。既有研究提出了多个竞争性解释,如政府分立、政党分化、意识形态差异、公众情绪、立法程序等。^⑪然而,需要审慎的是,这些研究多聚焦于西方国家的证据,因此他们的发现可能并不完全适用于解释中国语境下的立法表现。最近已有研究也关注到了中国人大的立法效率。特鲁克斯(Truex)提出并探讨了中国人大的立法僵局问题,从利益分化和公众关注两个维度,分析了《食品安全法》等三部法律的立法过程,指出审议过程中的利益分化和公众关注都会影响立法僵局,利益分化程度增加立法僵局的可能性,而公众关注能够打破立法僵局,提高立法效率。^⑫本文认为,这一研究忽视了中国立法过程中的一些核心要素,如

党的政治议程在立法工作中的领导作用,也未将法律本身的议题属性及所处的届别因素纳入考量。此外,案例分析的方法也不足以对我国立法效率的影响因素作更全面的探讨。事实上,我国已经公开了相当丰富的立法实践资料和数据,我们可以对立法政治作更系统深入的分析。本文正是在现有研究的基础上,立足1991年以来全国人大及其常委会的立法实践,构建了系统的立法数据库,运用定量研究方法描绘我国立法政治图景,更全面地探讨党领导立法、审议协商、公众关切、法案和届别基本特征等因素对全国人大立法效率的影响。研究发现全国人大立法工作能有效回应党和国家重大工作议程,审议阶段的利益分化会负向影响立法效率,而立法过程中的民意吸纳仍有待进一步加强。除此之外,立法规划在立法实践中的指导作用日益凸显,法案本身的特征和特定届别因素也在一定程度上影响立法效率。

本文的研究贡献有三:其一,我们以立法规划为基点,系统地梳理了全国人大的立法实践,建构了全国人大立法数据库。其二,本文基于定量研究方法测量全国人大立法效率,对立法效率的影响因素进行了分析与评估,弥补了既有文献实证探究的不足。其三,本文对立法效率的探讨,深植于我国特有的立法过程中,揭示了党对立法工作的领导能够显著提升立法效率,这既有助于我们深化对人大立法过程的认知,也在一定程度上与比较立法研究中立法绩效、立法延宕等文献对接,将我国人大研究更深入地嵌入比较立法研究的理论体系中。

表1 第七届至第十三届全国人大常委会立法规划落实情况

届别	规划项目数/个	实际涉及法案数/项	当届通过/项	当届通过率/%	新立法/项	修正/项	修订/项
第七届	64	65	12	18	10	2	0
第八届	152	152	71	47	55	13	3
第九届	89	89	49	55	28	12	9
第十届	76	80	42	53	17	15	10
第十一届	64	68	37	54	17	15	5
第十二届	102	112	73	65	23	38	12
第十三届	116	116	37	32	13	16	8
共计	663	682	321	47	163	111	47

注:(1)十三届统计截止时间为2019年12月30日;(2)立法规划涉及法案数大于列入规划内项目数量,主要由于个别项目涉及多项法案;个别法案在同一届人大中修改多次,每次出现我们都将其作为一个观察值。

二、文献回顾与分析框架

(一)何为立法效率:界定及测量

仔细审视学界对立法效率的探讨,可以发现既有研究实际上是从两种进路定义立法效率。第一种进路依据立法速度定义立法效率,“有比没有好,快搞比慢搞好”被视作对立法效率的追求。这反映了改革开放初期立法资源不足和立法需求旺盛之间的矛盾,“无法可依”的现实困境赋予了当时立法实践求快的基本逻辑。^①第二种进路从学理上将效率作为一个经济学概念,等同于效益与成本的比率或资源(如时间)消耗与结果之间的比率,而相应的立法效率则是立法过程中所投入的成本与产出的效益之间的比例关系。^②

现有研究无疑为我们理解立法效率的内涵提供了有益思路,但也存在一定的局限性。就第一种进路而言,既往研究更多的是基于早期立法实践作出的概括,难免忽略了立法过程中立法效率的差异。我国立法实践中既有快速出台的法律,如《外商投资法》,从第一次提交全国人大常委会审议到表决通过不足三个月,被称为史上最快立法;^③也有相当程度的立法延宕,列入立法规划的法律当届通过率不足50%(见表1)。在“有比没有好,快搞比慢搞好”这一立法理念的统摄下,我国的立法效率在实践中仍表现出相当的差异性。如何理解并解释这一差异,是现有文献亟须探讨的问题。

就第二种经济学解释的进路而言,从立法成本与效益的比率入手探讨立法效率,无疑令人耳目一新。郭道晖认为立法成本由两部分构成,一是立法过程耗费的人财物、时间、精力等物质耗费,统称为工作成本;二是由立法决策、方略、技术等因素带来的社会成本。立法效益代表立法者预期目标实现的程度。^④徐向华指出立法成本既包括人财物、时间、智力等物质耗费,也包括精神耗费,立法效益更多体现为法律在实施中是否贯彻了立法意图、带来多少有益的社会效果。^⑤顾伟和汪新胜认为即使立法效益没有提高,人财物、时间等程序成本和法律方案选择的机会成本减少,立法效率也会提高。^⑥叶宏伟则从更为广泛的角度定义了立法成本,他认为立法成本不仅包括有形成本、机会成本,还包括法律传播和

教育的间接成本。而立法效益是立法机关通过制定和出台法律所获得的时间、经济和社会三方面效益的总和。^⑦然而,究竟如何衡量立法成本和效益,法经济学家并未达成共识。再则,相关阐述还主要是从理论维度出发的探讨。在缺乏相对确定的理论框架和系统的实证材料的前提下,从法经济学的视角探讨立法效率仍任重而道远,需进一步探索。

本文立足于第一种进路定义立法效率,并将立法效率看作衡量立法表现的中性概念。同时,我们借鉴了比较研究中关于立法效率的探讨。在比较视野下,立法效率概念往往与立法延宕(legislative delay)、立法僵局(legislative gridlock)和立法历时(legislative duration)等研究紧密相关。既往研究主要以两种方式测量立法效率,一是法案是否在当届顺利通过,二是法案通过的具体时长。其中,柯克兰(Kirkland)等、休斯(Hughes)等以单个法案为分析单位,以法案是否当届通过这一二分变量测量立法延宕。^⑧宾德(Binder)、邱访义和克劳姆贝兹(Crombez)等人以立法机构所在届别为单位,利用各届议会通过和未通过的法案总数来测量立法僵局。^⑨胡尔卡(Hurka)、查斯蒂(Chaisty)、拉斯马森(Rasmussen)等人则以单个法案的具体审议时长测量立法历时。^⑩本文借鉴了比较研究中的通行做法,以法案通过与否和法案通过的具体时长来测量立法效率。这有助于我们捕捉和比较近年来全国人大的立法效率,也使我们可以更好地与比较文献对话。

(二)中国人大立法效率的影响因素

哪些因素影响立法效率?20世纪80年代以来,国外学者从分立政府、意识形态极化、预算丰裕程度、公众舆论等多个方面探讨这个问题。卡特勒(Cutler)和松德奎斯特(Sundquist)认为,分立政府状态下总统与国会各自坚持自己的立场,行政和立法部门争功诿过,法案往往难逃搁置的命运,从而陷入立法僵局。^⑪梅泽(Mayhew)、克雷比尔(Krehbiel)等学者基于多源流立法数据挑战或验证这一观点。^⑫凯利(Kelly)、豪厄尔(Howell)将法案类别纳入分析,认为分立政府会阻碍更多即时性和创新立法的落地,^⑬却增加重要程度较低的立法。^⑭除此之外,党派和意识形态极化也成为竞争性解释之一。宾德、马丁(Martin)

和范伯格(Vanberg)等人立足美国议会的证据,发现中间派越多,立法效率越高,中间派越少,越可能出现立法僵局,也就是说,意识形态极化程度越高,立法效率越低。^②此外,立法效率也会受制于预算盈余程度,科尔曼(Coleman)、邱访义和罗滕伯格(Rothenberg)认为立法延宕和僵局更多地出现在国家财政吃紧的时期,预算盈余能够保证更高的立法效率。^③另外,公众意见和法案自身特征也会影响立法效率。^④卡明斯(Cummins)将制度环境也纳入考量,认为选举周期是影响立法效率不可忽视的因素,在竞选连任的激励下,议员为了在选民心中塑造良好的形象,他们更有可能在任期最后一年提高立法效率。^⑤丰富的比较研究提供了衡量立法效率的诸多可能性,但由于政治体制的基本差异,这些发现并不适用于解释我国的立法过程。

如前所述,国内学界对立法效率的研究多为理论阐述。郭道晖、宋方青等人从立法程序中的审议、会期制度和专业化程度、利益协调等方面出发,提出了提高立法效率的策略。^⑥叶宏伟则认为立法机制和时机、立法者素质、立法技术和法律的稳定性都会影响立法成本,从而影响立法效率。^⑦顾伟和汪新胜指出,立法权力资源、程序资源和人力资源的优化配置能够节约立法成本,提高立法效率。^⑧然而,这些理论尚有待于进一步实证检验。

另一支相关的文献并不专门探讨立法效率,而是着重于刻画我国立法过程。麦克法夸尔(MacFarquhar)基于访谈和案例分析发现,在立法过程中部门间的龃龉是立法延宕的主要动因。^⑨诸多学者也佐证了相关部委以及地方政府利益的碎片化会负面影响立法效率。^⑩值得注意的是,前述特鲁克斯首次将立法效率与立法过程连接起来。他从利益分化和公众关注两个角度解释全国人大的立法延宕现象,对全国人大及其常委会1993-2017年通过的法律做了描述性统计分析,并对《食品安全法》《立法法》《特种设备安全法》三个法律的立法过程进行了案例分析,指出利益分化和公众关注在中国立法过程中发挥着重要的作用,其中,利益分化会导致立法僵局,降低立法效率,而公众关注能够提高立法效率。^⑪该研究很好地连接了立法效率与立法过程的文献,有助于我们

理解我国立法过程与立法表现,也更好地建立了人大研究与比较立法研究之间的理论勾连。但这一研究忽视了党对立法工作的领导、法案基本特征和制度环境等多方面因素。此外,受制于案例分析的研究方法,其结论也有待在更广时段内、以更系统的方法加以验证。

(三)基本分析框架

基于既有研究,本文试图从行动者、法案和届别三个面向来理解影响全国人大立法效率的动力因素。

第一,行动者面向。在我国立法体系中,党的领导一直是影响立法的首要变量,此外,审议协商和公众关注也是立法过程中不可忽视的力量。^⑫首先,本文将党领导立法纳入分析框架。党的领导是我国国家体制的核心,也贯彻在制度运作的方方面面。党对人大立法工作的领导体现在党对宪法制定与修订的主导以及党对一般立法工作的领导,如议程设定和规划落实等。^⑬早在1979年全国人大常委会法制委员会建立时,时任全国人大常委会代秘书长彭真明确指出,草拟、修改法律应请示中央原则批准,在起草和修改中,如有原则性变动,需说明变动理由并报中央批准。“原则批准”即政治性、方向性的审查,这一领导方式在后来的会议讲话和学术文献中得到确认。^⑭1991年2月中共中央出台了党的历史上第一份领导立法工作的正式文件《关于加强对国家立法工作领导的若干意见》,明确指出政治方面和重大的经济、行政方面的法律只有提交中共中央审议和审批之后,才能正式进入全国人民代表大会及其常委会的议程。^⑮2016年2月中共中央制定通过的《关于加强党领导立法工作的意见》成为新时代党领导立法工作的最新指南,该文件提出“党领导立法工作必须在宪法法律范围内进行,不允许随意干预甚至替代立法活动”“不允许以党内程序代替立法程序”。^⑯由此可见,党对立法工作领导的内容、方式和程度在不同历史时期并非一成不变。党和国家的中心工作在不同时期有所调整,也受到人财物、时间等资源的限制,面临不确定环境和不完全信息,决策者需有所取舍,有选择地合理配置立法资源,依据改革步骤和进程识别法律创制的轻重缓急,选择注意力

聚焦何处。^⑫因此,引入党领导立法这一变量有助于刻画党的领导在立法过程中的呈现,使我们对立法决策的理解更加鲜活和丰满。

其次,需要注意的是,在党的领导的统摄下,其他主体也显著影响立法过程与立法效率。如前所述,学界在剖析人大立法过程的文献中强调部门意见与立法过程中的审议协商。立法是一个共识凝聚的过程,立法者需要吸纳行政部门和各方面的意见,以提高立法的质量与效率,增加法律执行的遵从与有效性。^⑬这也往往伴随立法过程中不同利益主体出于各自组织目标的考量所进行的竞争与博弈。学界对部门立法现象的讨论与阐述也进一步说明利益攸关者之间的审议协商与共识凝聚是我国立法过程的核心环节。^⑭部门立法现象不仅出现在国家法律的审议中,也同样体现在省级人大立法过程中。^⑮

最后,一个更透明和包容的立法过程与公众参与紧密相关。公众参与立法不仅可以提高法律的合法性,提供自下而上的知识和信息,还有助于建立社会共识,促进法律的遵守和执行。为了更好地吸纳民意,全国人大作出了一系列努力推进“开门立法”。2000年,法律草案公开征求意见写入《立法法》第35条。2005年7月,《物权法草案(三审稿)》首次实行网上民意征集,9月,全国人大常委会就《个人所得税法》修改首次举行立法听证会。2012年《环境保护法》修改,催生了两阶段网络民意征集的新机制。2015年《立法法》修改正式将听证会这一民意汲取机制法定化、制度化。也有研究发现,民众能够借助媒体及制度化渠道参与并影响立法进程。^⑯因此,本文将从实证角度分别考虑党和国家的关注、审议协商和公众关注对立法效率不同的影响效应。

第二,法案面向。基于我们的观察和数据的呈现,我们预期法案本身的属性和特征也会对立法效率产生影响。邓矜婷等比较了《网络安全法》和《电子商务法》的立法协商过程,探讨为什么起草阶段同样有多方参与的法案会呈现迥异的协商风格和立法进程。基于访谈等定性分析方法,他们发现中央自上而下的政治领导是潜在的影响因素,除此之外,法案的类型同样重要。其中,紧急且涉及政治意图较强的法案,立法推进的速度更快,而紧急程度较低和

政治意图较弱时,立法议程就有了更多讨价还价的空间。^⑰何俊志认为法律的重要性和议题领域决定着党介入立法过程的程度,那些重要性更高、政治与行政体制类的法律,党介入立法过程的机会更多。^⑱本文试图结合既有文献,尽可能全面地考虑法案自身不同的特质对立法效率的作用。

第三,届别面向。立法效率还可能受到宏观环境和场域因素的影响,基于此,本文也将届别因素纳入分析框架。本文将兼顾内部和外部视角来考察届别因素的影响效应。其中内部视角主要考察特定届别人大常委会立法绩效对立法效率的影响,外部视角将党和国家人事变动纳入考量。

综上所述,本文立足于我国立法体制,试图建立行动者、法案、届别三面向因素与立法效率之间的关系框架,充分利用我国公开的立法实践数据,借助实证分析方法透视影响我国立法效率的动力因素,挖掘潜在的总体性规律。

三、研究设计

(一)数据来源

全国人大立法工作的公开性和透明性,为我们的分析提供了坚实的数据基础。本文的数据源于自建数据库,我们选取了全国人大立法活动作为研究对象,匹配了列入立法规划的法案及其落实情况、媒体报道、公众意见等多源流数据,建构了全国人大立法数据库。具体而言,本文所搜集的数据主要包括以下三个方面:

其一,1991年至2019年全国人大常委会立法规划及规划内法案具体的落实情况。数据来自《全国人大常委会公报(1988—2019)》《中华人民共和国立法统计(2018年版)》及中国人大网。^⑲

其二,全国人大立法意见征集数据。如前所述,2005年以来,全国人大启动了网上征集公众意见的制度,自此,重要立法草案会通过网络渠道汲取民意,公众可对法案审议稿提出意见建议。我们收集了2005年至2019年年底通过网络渠道收集公众意见的141项规划内法案的相关数据,以评估立法过程中的公众关切。

其三,人民日报图文数据库(1946年至今)。《人民日报》是中共中央机关报,也是中国第一大报,是党

的理论和路线、方针、政策的宣传者和传播者,且1946年至今的报道皆完整保存,有助我们纵向透视不同时期党和国家对立法工作的持续性关注和领导情况。本文遵循了既有研究中测量官方注意力分配的做法,利用《人民日报》的报道情况作为捕捉党的持续性关注的代理变量。^⑤

(二)被解释变量:立法效率

1. 立法规划

立法规划是人大立法过程启动的正式起点。本文基于立法规划的落实状况衡量立法效率。早在20世纪80年代,为贯彻落实党的十三大“将社会主义民主化和法制建设作为中心任务,促进社会主义民主制度化、法律化”精神,七届人大开始制定五年立法规划。1988年6月,七届人大法律委员会提出了《关于五年立法规划的初步设想》。1991年,《全国人大常委会立法规划(1991年10月-1993年3月)》正式出台,实现了全国人大层面立法规划制定工作的例行化和常态化。2015年修改后的《立法法》第52条第1款明确规定全国人大常委会在认真研究代表议案和建议,广泛征集意见,科学论证评估的基础上,根据经济社会发展和民主法治建设的需要,确定立法项目,提高立法的及时性、针对性和系统性,编制五年立法规划。立法规划由委员长会议通过并向社会公布,由全国人民代表大会常务委员会及其工作机构督促落实。

迄今为止,全国人大常委会已经颁行了7个五年立法规划,立法工作的计划性不断完善。表2为第七届至第十三届全国人大常委会立法规划的基本情况

表2

第七届至第十三届全国人大常委会立法规划基本情况

单位:个

届别	任期	规划出台时间 ^⑥	规划项目数	一类项目	二类项目
第七届	1988年4月-1993年3月	1991年11月	64	21	43
第八届	1993年3月-1998年3月	1994年1月	152	115	37
第九届	1998年3月-2003年3月	1998年12月	89	63	26
第十届	2003年3月-2008年3月	2003年11月	76	59	17
第十一届	2008年3月-2013年3月	2008年9月	64	49	15
第十二届	2013年3月-2018年3月	2013年10月	102	76	26
第十三届	2018年3月-	2018年9月	116	69	47

注:第十二届全国人大常委会立法规划内法案的数量以2015年8月调整后的数目为准。

述。除第七届外,其他届别的立法规划皆在本届人大任期第一年内出台。同时,自十一届全国人大开始,立法规划的发布基本固定在任期第一年的9月前,逐步实现了立法规划工作的制度化。全国人大常委会立法规划内的立法项目主要分为两类,^⑥一类项目是条件比较成熟,当届任期内拟提请审议的法案;二类项目是需要抓紧论证,待成熟时安排审议的法案。在1991-2019年列入立法规划的663个立法项目中,一类项目共452个,二类项目共211个。

长期以来,在立法实践中,立法规划的完成度是衡量人大常委会工作绩效的重要指标,全国人大常委会多次强调如期实现立法规划是常委会立法工作的重要目标。^⑦宋方青认为“立法规划是立法决策的重要载体”。^⑧历届全国人大常委会都会就立法规划的落实问题专门召开立法工作会议,对如何完成立法规划作出部署,并强调要加强对规划内立法项目起草工作的指导、督促和协调,以促进立法规划的如期实现。孔德王、梁存宁等也指出立法规划能够有效整合立法资源,确保不同时期和阶段的立法任务保质保量、及时地完成。^⑨

2. 立法规划与立法效率

本文选取立法规划作为捕捉立法效率的起点,一方面是借鉴既有文献的测量方法,与相关研究对话。更重要的原因在于,立法规划是立法过程的首要阶段,在全国人大的立法过程中扮演着关键性的角色。^⑩因此,我们以法案进入立法规划为开端,跟踪这些列入立法规划法案的命运,旨在从立法规划的执行角度来描绘全国人大的立法效率。

表1描述了各届人大常委会立法规划的落实情况,1991-2019年共有663个立法项目列入五年立法规划,但实际上共涉及682项具体法案,其中448项先后通过,各届人大任期内通过的法案有321项。进一步观察历届法案通过的情况可以发现,当届通过率呈总体上升趋势,十二届全国人大列入立法规划的草案当届通过率最高,达到了65%,这可能与2015年《立法法》修改、立法规划法定化存在一定关联。另一个明显的趋势是,党的十八大以来,新立法数量呈显著下降趋势,取而代之的是更多的修正案。这也侧面反映出中国特色社会主义法律体系形成后,法律修改成为立法工作进一步发展和完善的主要生长点。

3. 立法效率的衡量

以列入立法规划且后来通过的法案为分析单元,本文的被解释变量是法案的实际立法效率,也就是说,某一特定法案是否在当届通过。如列入规划的法案在5年任期内通过记为1,反之为0。此外,为了保证结果稳健性,我们将立法的实际时长作为另一被解释变量进行稳健性检验。

(三)解释变量:行动者、法案与届别

如前所述,本文关注行动者、法案、届别三个面向的因素对立法效率的影响,因此将它们作为解释变量加以考察,表3为解释变量和被解释变量的描述性统计分析。

表3 变量的描述性统计分析

变量	样本	均值	标准差	最小值	最大值	
届别	448			7	13	
立法效率	448	0.72	0.45	0	1	
立法历时	448	1248.78	1387.25	1	9039	
Log(立法历时)	448	6.47	1.40	0	9.11	
当届人民日报报道数 ^⑤	448	87.14	215.53	0	2909	
法案修改总条数	448	17.99	1532	0	127	
公众意见征求天数	141	43.06	16.27	15	89	
征集意见条数	141	24516.82	63677.23	25	330960	
法案类别	一类项目	448	0.77	0.42	0	1
	二类项目	448	0.23	0.42	0	1
包裹立法	448	0.08	0.27	0	1	
修改类型	修正	448	0.29	0.46	0	1
	修订	448	0.15	0.36	0	1
	新立法	448	0.55	0.50	0	1
法案成文条数	448	78.69	66.76	1	452	
牵头起草单位	全国人大常委会	448	0.17	0.38	0	1
	全国人大专委会	448	0.20	0.40	0	1
	党中央部门机构	448	0.01	0.12	0	1
	国务院及其部委	448	0.56	0.50	0	1
	中央军委	448	0.02	0.14	0	1
	最高法	448	0.02	0.14	0	1
	最高检	448	0.01	0.11	0	1
	群团组织	448	0.01	0.07	0	1
联合起草	448	0.64	0.48	0	1	
立法议题(见图1)	—	—	—	—	—	
跨届通过	448	0.096	0.295	0	1	
规划出台历时	448	361.25	315.05	186	1329	
规划中法案规模	448	102.11	32.46	64	152	
国家主席换届	448	0.65	0.48	0	1	
人大常委会委员长换届	448	0.89	0.32	0	1	
三审制法定化	448	0.67	0.47	0	1	
立法规划法定化	448	0.27	0.45	0	1	

首先,行动者面向的变量包括党和国家的关注、审议协商和公众关切。其一,我们以《人民日报》在当届人大履职期间针对具体法案的报道数来测量党和国家对该法案的关注。这一期间的报道数越多,代表着党和国家对该法案的关注程度越高。其二,我们以法律草案在审议阶段的修改广度,即修改总条数来测量审议协商程度。^⑤如前所述,人大立法审议已经成为多元利益博弈的主战场,草案修改的广度一定程度上体现了审议期间利益博弈的程度。一般认为,不同部门之间的龃龉是造成立法延宕的重要因素。^⑥其三,目前学界主要依赖调查数据测量公众舆论,由于缺乏1991年至今相关调查数据,本文选取了中国人大网法律草案意见征集数据,我们共获得141个能够匹配公众意见数据的法案样本,^⑦公众针对特定法案反馈的意见总数测量相关的公众关切。

其次,法案特征面向的变量分别是法案类别、修改类型、牵头起草单位、联合起草、法案议题、包裹立法、法案成文条数和法案的成熟度。法案类别包括立法规划中的一类和二类项目,修改类型为修正、修订和新立法三种,以法案成文条数测量法案复杂度。牵头起草单位包括全国人大常委会、^⑧全国人大专门委员会、党中央部门、国务院及其部委、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院和群团组织等。其中国务院及其部委牵头的法案占一半以上,全国人大常委会与全国人大专门委员会次之(见表4)。考虑到部分草案由两个或两个以上机构或部门联合起草,也有研究表明部门间联合起草

有利于提高立法效率,^⑨本文将是否联合起草作为虚拟变量纳入分析。另外,包裹立法于2009年用于全国人大常委会法律修改中,被认为是降低立法成本、提高立法效率的一种立法模式,^⑩我们也纳入了法案是否属于包裹立法这一变量。就法案议题而言,我们借鉴官方关于政务信息的分类方式将法案议题分为十四类,^⑪具体分类和数量分布如图1所示,首先是财政和经济类法案数量最多,其次是政法类,再次是政治与管理体制类。最后,部分法案在上届人大已开启立法审议但并未进入表决阶段,这些法案可能会继续列入下届人大常委会立法规划。也就是说,这些法案比列入同期立法规划的其他法案更加成熟,立法效率也就更高。因此,我们将法案是否跨届别审议纳入分析,即法案初审时间

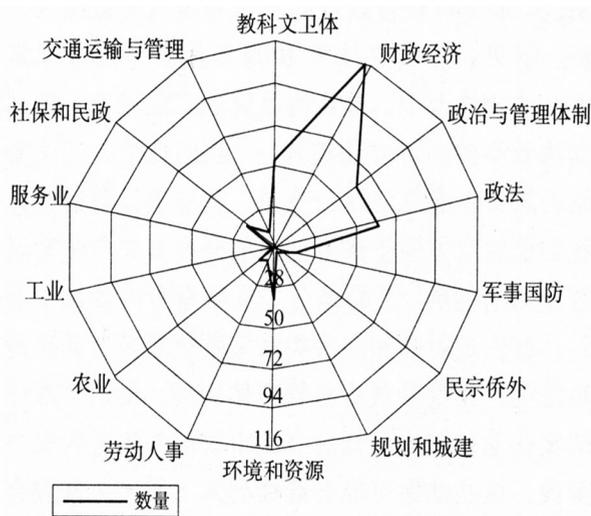


图1 不同立法草案议题分布

表4 牵头起草单位的分布

牵头起草单位	法案数/项	比例/%
全国人大常委会	78	17.41
全国人大专门委员会	90	20.09
党中央部门	6	1.34
国务院及其部委	249	55.58
中央军事委员会	9	2.01
最高人民法院	9	2.01
最高人民检察院	5	1.12
群团组织	2	0.45
共计	448	100

是否在当届人大上任履职之前,以此来捕捉法案成熟度对立法效率的影响。

最后,届别面向的变量包括内外部制度环境和两个重要时间节点。其中,我们用当届人大履职期间国家主席是否换届测量人大立法的外部环境,内部制度环境的测量方式包括全国人大常委会委员长是否换届、立法规划的出台效率和规划内法案总数。委员长是否连任可能会对立法效率产生影响,一方面立法工作本身就依赖于长期知识和经验的累积,新任委员长可能需要必要的学习过程;另一方面委员长换届也意味着领导风格的变化与调整,新任委员长可能需要相当程度的立法绩效。此外,立法规划出台效率的计算方法是从新一届全国人大履职到立法规划正式出台之间的时长。立法规划出台效率高通常意味着人大能够及时有效的保障立法工作的进展。规划内法案总数除了将人大立法绩效纳入考量外,也旨在对话法经济学文献,检验立法规模的增加可能导致“规模不经济”,降低立法效率这一观点。^⑥

此外,本文也将《立法法》相关两个重要节点纳入分析,即2000年《立法法》通过和2015年《立法法》修改。2000年《立法法》明确规定了立法程序的三审制,2015年修法正式法定化了立法规划,无论是立法程序的审慎复杂,还是立法规划的法定要求都会影响立法效率,本文因此加入两个时点的虚拟变量予以控制。

(四)研究方法

考虑到本文的被解释变量立法效率为二分变量,本文采用Logit模型对数据进行分析,具体模型如下:

$$Efficiency_i = c_1 + r_1 actor_i + r_2 bills_i + r_3 sessions_i + \varepsilon_i$$

其中 $Efficiency_i$ 代表立法效率,具体指法案当届通过的情况, c_1 是常数项, $actor_i$ 表示行动者面向的变量,包括党和国家的关注、审议协商、公众关切, $bills_i$ 表示法案面向的变量, $sessions_i$ 为届别面向的变量, ε_i 为随机误差项, r_1 、 r_2 、 r_3 是各变量的系数。在Logit回归分析的基础上,为检验回归结果的稳健性,我们以实际立法天数的对数作为被解释变量进行最小二乘法(OLS)回归分析。

四、实证分析结果

(一)哪些因素影响立法效率?

为考察立法效率受哪些因素的影响,本文采用Logit回归模型进行分析。表5模型1至模型3采用分步回归,以检验变量间关系的稳健性。模型1仅纳入了行动者面向的变量,模型2则在模型1的基础上加入法案特征的变量,模型3进一步纳入届别因素。需要进一步说明的是,考虑到测量公众关切的意见征集数据的样本只有141个,只包括了2004年以后通过的法律,包裹立法等特定法案并不会通过网络渠道征集公众意见,因此我们单独对这一变量与立法效率的关系进行回归分析(见56页图2)。

实证结果表明,加入模型的变量越全面,模型的拟合度(R²)越好,意味着模型对立法实践的解释力越强。就行动者面向而言,全国人大立法对党和国家的工作重点有极强的回应性,党和国家关注程度越高,《人民日报》报道越多的法案,立法效率往往越高($p < 0.01$)。法案审议过程中的协商和利益博弈会降低立法效率,增加立法延宕的可能。法案在审议中的修改幅度与立法效率呈显著负相关关系($p < 0.01$)。在纳入法案特征和届别变量后,党和国家的关注、审议协商对立法效率的影响仍然稳健。值得注意的是,可能是受限于有限的样本量,网络民意的征集与立法效率没有统计意义上的显著性。但通过边际效应分析(见56页图2),我们发现公众意见征集越多、关切程度越高的法案往往立法历时也更长,在一定程度上,这也体现出立法机关在制定涉及人民群众利益、与公众生活紧密相关的法案时会更加审慎。

就法案面向的影响因素而言,首先,立法规划中的一类项目较二类项目立法效率更高,这也符合实际工作要求和现实情况,一类立法项目往往准备条件相对成熟,较二类立法项目更可能在五年任期内通过。其次,从法案所涉议题而言,议题与立法效率之间的关系总体不甚明显,但政治与管理体制类法案往往需要酝酿更长时间,而交通运输与管理类法案则更可能在当届顺利通过。再次,法案的起草单位并不会对法案能否成功在当届通过产生显著影响。最后,我们发现法案复杂度越高,也就是最终通过的法律文本条文数越大,立法所需要的时间成本也相应更高,立法

表5 全国人大立法效率的影响因素

解释变量		立法效率			
		(1)Logit	(2)Logit	(3)Logit	(4)OLS
党和国家的关注		0.019***(0.003)	0.024***(0.004)	0.026***(0.005)	-0.001**(0.000)
审议协商		-0.036***(0.008)	-0.052***(0.014)	-0.054***(0.015)	0.011**(0.005)
法案特征	二类项目(一类)		-1.232***(0.308)	-0.982***(0.355)	0.417***(0.152)
	法案类型 (新立法)	修正	-0.067(0.412)	0.030(0.478)	-0.421**(0.166)
		修订	-0.654(0.399)	-0.582(0.460)	-0.1 25(0.180)
	包裹立法		0.530(0.700)	0.039(0.705)	-0.787****(0.266)
	议题 (教科文卫)	财政经济	-0.483(0.485)	-0.630(0.554)	-0.351*(0.197)
		政治与管理体制	-1.419**(0.606)	-1.866****(0.696)	0.506****(0.153)
		政法	-0.046(0.589)	-0.1 90(0.667)	-0.1 52(0.244)
		军事国防	-0.753(0.861)	-0.777(0.969)	-0.104(0.387)
		民宗侨外	-0.308(0.998)	0.525(1.124)	-0.032(0.423)
		规划和城建	-0.569(0.630)	-0.924(1.157)	-0.039(0.453)
		环境和资源	0.130(0.621)	-0.115(0.740)	0.069(0.273)
		劳动人事	-0.715(1.103)	-0.118(1.252)	-0.192(0.418)
		农业	0.077(0.774)	0.379(0.885)	-0.419(0.322)
		工业	0.974(1.027)	0.719(1.231)	0.058(0.484)
		服务业	0.974(1.532)	3.960(4.788)	-0.547(0.515)
		社会保障	-0.871(0.717)	-1.021(0.817)	0.175(0.308)
		交通运输与管理	1.420(0.884)	2.187**(1.049)	0.135(0.372)
	法案条文总数		-0.009****(0.003)	-0.012****(0.003)	0.001*(0.001)
	联合起草		-0.395(0.305)	-0.629*(0.355)	0.305**(0.133)
	跨届通过		3.753****(1.133)	3.428****(1.138)	-1.048****(0.210)
牵头起草单位			YES	YES	
届别特征	规划出台历时			-0.006****(0.001)	0.001****(0.000)
	规划内法案规模			-0.033****(0.010)	0.004(0.003)
	国家主席换届			-1.279****(0.430)	0.632****(0.152)
	委员长换届			3.002****(0.688)	-0.808****(0.228)
	三审制法定化			-4.080****(0.835)	1.333****(0.193)
	立法规划法定化			0.965**(0.401)	-0.138(0.151)
常数项		0.660****(0.205)	1.665(0.486)	8.468****(2.577)	4.206****(0.980)
样本		448	448	448	448
Prob > chi2		0.000	0.000	0.000	0.000
Pseudo R2		0.148	0.297	0.435	0.350

注:(1)报告结果为系数而非发生比,括号内为标准误;(2)***代表0.01的显著水平,**代表0.05的显著水平,*代表0.1的显著水平;(3)分类变量的参照组在标注于括号内;(4)公众意见征集和牵头起草单位在回归结果皆不显著。

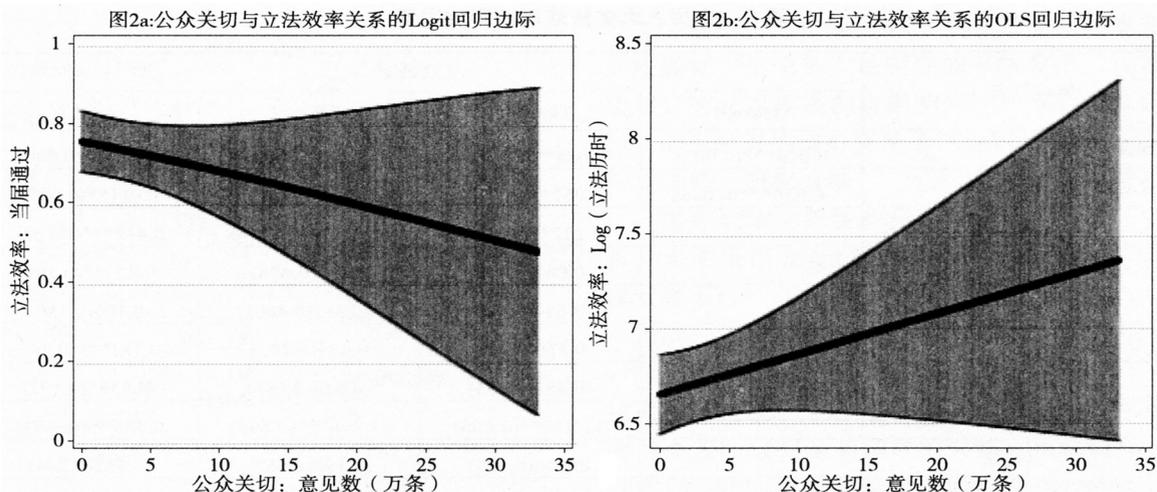


图2 公众关切对立法效率的影响效应

注:图2a和图2b的边际效应图分别是公众关切与立法效应Logit和OLS线性回归($p > 0.1$),置信区间为95%。

效率显著更低($p < 0.01$)。相反,法案的成熟度越高,其立法效率在99%的置信区间内显著更高。

届别变量对立法效率也会产生一定影响。立法规划出台时间与法案的立法效率负相关,立法规划出台历时越长,法案出现立法延宕的可能性也更大,反之亦然。立法规划的规模越大,其中法案的当届通过率显著降低。其他届别变量,如内外制度环境的变更会对法案立法效率产生差异化的影响,国家主席换届往往意味着国家方针政策的调整,人大立法也趋向审慎;全国人大常委会委员长换届通常会提高立法绩效。此外,就《立法法》制定和修改的影响而言,表5模型3报告了三审制和立法规划法定化的影响。其中,三审制显著负向影响立法效率,相较于2000年7月1日之前审议通过的法案,《立法法》生效后审议通过的法案当届通过的概率显著降低($p < 0.01$)。而2015年立法规划法定化后,法案在当届人大任期内通过的概率显著提高($p < 0.05$)。

(二)稳健性检验

为保证回归结果的可靠性,本文以法案列入立法规划到实际出台的具体时长为被解释变量进行稳健性检验,为了尽可能克服异方差并满足最小二乘法正态分布的前提假定,我们对立法历时取对数进行回归分析。如表5模型4所示,我们发现党和国家的关注、审议协商依旧非常显著,前者有助于减少立法历时,促进立法效率,而审议中争议和交锋点越多

往往使立法出台历时更长。此外,检验结果进一步证实了二类项目、政治与管理体制类的法案往往立法历时更长。从立法实践来看,《监督法》《立法法》《人民检察院组织法(修订)》等法案都经历了较为漫长的审议阶段。以《监督法》为例,七届全国人大1991年将《监督法》列入立法规划,这部法律直到2006年才由十届人大常委会表决通过。^⑥另外,法案的成熟度和复杂度都会影响立法时长,越成熟的法案立法时长越短,越复杂的法案立法时长越长。主模型中立法规划的正向作用、内外制度环境变更带来的差异化影响都得到进一步证实。最后,表5模型4再次验证了三审制法定化会使法案立法时长显著增加。

五、结论

本文基于全国人大常委会立法规划的执行来测量人大立法效率,并对影响立法效率的因素进行实证分析。通过对历届人大常委会立法规划内法案的立法效率进行描述性统计发现,七届人大以来,我国立法效率总体呈上升趋势,十二届人大列入规划的法案通过率达历届最高。这与近年来创新性立法数量显著下降,人大审议的法律修正和修订案增多有关,也因应了中国特色社会主义法律体系的发展进程,法律修改成为当前法律体系发展和完善的主要生长点。

为了进一步理解和探索不同法案立法效率差异化的原因,本文匹配和建立了涵盖行动者、法案和届别三大面向变量的立法数据库,分析不同因素对立

法效率的影响。通过回归分析发现,全国人大立法对党和国家工作重点有极强的回应性,党的领导在立法工作中发挥了至关重要的作用。立法过程中多方利益的博弈与协调会增加立法时长,这也反映了人大立法日益成为凝聚共识的平台,立法审议在争议性事项中趋于审慎。网络民意的征集与立法效率没有统计上的显著相关性,但会促使立法更为慎重。法案类型、议题、成熟度和复杂度对立法效率有相当程度的影响。值得注意的是,立法规划出台效率的提高,有助于充分发挥其立法指导作用,促进立法工作的科学化,显著提升立法效率。此外,内外部制度环境会对立法效率产生差异化的影响,而“三审制”的法定化会相应增加立法的时间成本,降低立法效率。

囿于篇幅、数据的有限性等局限,本文对全国人大立法效率的测量及其影响因素进行了初步探索,未来仍有大量值得继续关注与研究的问题。本文核心关注问题是立法效率,即法案是否在当届人大通过,如前所述,这意味着108项规划外通过的法律和234项迄今未获通过的法案超出了本文探讨范围。我们对这些法律和法案做了初步探讨,就规划外通过的法律而言,规划外立法的平均审议时长显著短于规划内立法($p=0.00$),此外,规划外立法也多由国务院及其部委牵头起草,这在一定程度上说明规划内立法和规划外立法逻辑可能有相当差异,有待进一步研究。就迄今未通过的法案而言,部分法案终止起草或审议,部分法案以行政法规的方式进入法律体系,也有些法案以“搭便车”的方式被其他法案吸收,未来也可以更细致地探讨。此外,如何更好地测量党对立法工作的领导,更深入地探寻公众意见对立法过程的输入与影响,都是未来可继续挖掘的问题。进一步地,立法过程中的成本与收益的衡量,特别是立法收益的测量,全国人大与地方人大立法实践的比较等,都有待继续探讨。改革开放以来,人大立法工作砥砺前行,已经积累了宝贵的实践经验,对这些经验的系统性整理与分析,是人大研究不可或缺的部分。

注释:

①参见习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载《人民日报》2014年10月29日,第1

版;参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,载《人民日报》2017年10月28日,第1版。

②邓小平:《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第147页。

③参见《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议强调 完善法治建设规划提高立法工作质量效率 为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境》,载《人民日报》2019年2月26日,第1版。

④参见刘华东:《不断提高立法质量和效率》,载《光明日报》2019年3月10日,第10版;参见谢文英:《努力提高立法工作质量和效率》,载《检察日报》2019年3月10日,第1版;参见栗战书:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2019年3月8日在第十三届全国人民代表大会第二次会议上》,载《中国人大》2019年第6期;张丽青:《唐一军在调研行政立法工作时强调 始终坚持政治统领 提高立法质量效率 为党和国家工作大局提供有力法治保障》,载中华人民共和国司法部官网2020年7月6日, http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/jgsz/jgszblldjs/bltdtyj/tjzyhdhjh/202007/t20200706_170437.html。

⑤参见高枝:《本市建立立法研究基地 李伟出席启动会》,载《北京日报》2019年12月7日,第1版。

⑥参见李林:《全面深化改革应当加强立法能力建设》,载《探索与争鸣》2017年第8期;李林:《当前我国立法的新要求》,载《北京日报》2017年9月4日,第14版。

⑦张文显:《构建智能社会的法律秩序》,载《东方法学》2020年第5期。

⑧宋方青、王翔:《论我国人大立法审议机制的功能与优化》,载《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2018年第6期。

⑨孙潮、徐向华:《论我国立法程序的完善》,载《中国法学》2003年第5期。

⑩列入全国人大常委会历届五年立法规划中的法案共有682项,截至2019年年底,其中448项先后出台,本文主要围绕这448项法案探讨立法效率的影响因素。此外,1991年至2019年有108项规划外立法获得通过和234项列入规划但尚未出台的法案,这些法案我们将在结论部分简要讨论。

⑪James L. Sundquist, *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*, *Political Science Quarterly*, Vol.103, p.613-635(1988); Sarah A. Binder, *The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96*, *American Political Science Review*, Vol.93, p.519-533(1999); David R. Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, And Investigations, 1946-2002*, Yale University Press, 2005, p.179; Fang-Yi Chiou & Lawrence S. Rothenberg, *Comparing Legislators and Legislatures: The Dynamics of Legislative Gridlock Reconsidered*, *Political Analysis*, Vol.16, p.197-212(2008).

⑫Rory Truex, *Authoritarian Gridlock? Understanding Delay in the Chinese Legislative System*, *Comparative Political Studies*, Vol.53, p.1455-1492(2020).

⑬刘松山:《当代中国处理立法与改革关系的策略》,载《法学》2014年第1期;吴邦国:《形成中国特色社会主义法律

体系的重大意义和基本经验》，载《求是》2011年第3期。

⑭郭道晖：《立法的效益与效率》，载《法学研究》1996年第2期；徐向华：《论初级阶段立法效率和公正价值之间的关系》，载《上海人大月刊》1999年第6期；钱弘道：《法律的经济分析工具》，载《法学研究》2004年第4期；顾伟、汪新胜：《略论立法效率》，载《理论月刊》2004年第12期；李龙亮：《立法效率研究》，载《现代法学》2008年第6期。

⑮赵瑜、吴丹若：《“史上最快立法”为对外开放提供有力法治保障》，载《成都商报》2019年3月5日，第3版。

⑯前引注⑭，郭道晖文。

⑰前引注⑭，徐向华文。

⑱前引注⑭，顾伟、汪新胜文。

⑲叶宏伟：《立法效率的经济学分析》，载《2006(第四届)中国法经济学论坛会议论文集》2006年版，第499-507页。

⑳ Patricia A. Kirkland & Justin H. Phillips, Is Divided Government a Cause of Legislative Delay?, *Quarterly Journal of Political Science*, Vol.13, p.173-206(2018); Tyler Hughes & Deven Carlson, Divided Government and Delay in the Legislative Process: Evidence from Important Bills, 1949-2010, *American Politics Research*, Vol.43, p.771-792(2015).

㉑ Sarah A. Binder, supra note 11, p.519-533; Sarah A. Binder, Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock, *Brookings Institution Press*, 2003, p.34-35; Fang-Yi Chiou & Lawrence S. Rothenberg, supra note 11, p.205-206; Thad Kousser, Does Partisan Polarization Lead to Policy Gridlock in California?, *California Journal of Politics and Policy*, Vol.2, p.1-23(2010); Christophe Crombez & Simon Hix, Legislative Activity and Gridlock in the European Union, *British Journal of Political Science*, Vol.45, p.477-499(2015).

㉒ Steffen Hurka & Maximilian Haag, Policy Complexity and Legislative Duration in the European Union, *European Union Politics*, Vol.21, p.87-108(2020); Paul Chaisty, Presidential Dynamics and Legislative Velocity in Russia, 1994-2007, *East European Politics*, Vol.30, p.588-601(2014); Enrico Borghetto & Marco Giuliani, A Long Way to Tipperary: Time in the Italian Legislative Process 1987-2008, *South European Society & Politics*, Vol.17, p.23-44(2012); Anne Rasmussen & Dimitar Toshkov, The Effect of Stakeholder Involvement on Legislative Duration: Consultation of External Actors and Legislative Duration in the European Union, *European Union Politics*, Vol.14, p.366-387(2013).

㉓ Lloyd Cutler, Some Reflections About Divided Government, *Presidential Studies Quarterly*, Vol.18, p.485-492(1988); James L. Sundquist, supra note 11, p.629.

㉔ David R. Mayhew, supra note 11, p.179; Keith Krehbiel, Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking, *University of Chicago Press*, 1998, p.52; Fang-Yi Chiou & Lawrence S. Rothenberg, supra note 11, p.197-212.

㉕ Sean Q. Kelly, Divided We Govern? A Reassessment, *Polity*, Vol.25, p.481-484(1993).

㉖ William Howell, Scott Adler, Charles Cameron, & Charles Riemann, Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94, *Legislative Studies Quarterly*, Vol.25, p.285-312(2000).

㉗ Sarah A. Binder, supra note 11, p.522-532; Sarah A. Binder, supra note 21, p.57-79; Lanny W. Martin & Georg Vanberg, Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny, *American Journal of Political Science*, Vol.48, p.13-27(2004).

㉘ John J. Coleman, Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness, *American Political Science Review*, Vol.93, p.825(1999); Fang-Yi Chiou & Lawrence S. Rothenberg, When Pivotal Politics Meets Partisan Politics, *American Journal of Political Science*, Vol.47, p.514-515(2003); Manabu Saeki, Gridlock in the Government of the United States: Influence of Divided Government and Veto Players, *British Journal of Political Science*, Vol.39, p.587-607(2009).

㉙ Sarah A. Binder, supra note 11, p.529; Fang-Yi Chiou & Lawrence S. Rothenberg, supra note 11, p.201-207.

㉚ Jeff Cummins, An Empirical Analysis of California Budget Gridlock, *State Politics & Policy Quarterly*, Vol.12, p.23-42(2012).

㉛前引注⑧，宋方青、王翔文；前引注⑭，郭道晖文。

㉜前引注⑲，叶宏伟文。

㉝前引注⑭，顾伟、汪新胜文。

㉞ Roderick MacFarquhar, Provincial People's Congresses, *The China Quarterly*, Vol.155, p.661(1998).

㉟参见周凯：《新邮政法与部门立法之痛》，载《中国周刊》2009年第1期；郭道晖：《立法的动力、压力与阻力》，载《政治与法律》1996年第2期；汪全胜：《行政立法的“部门利益”倾向及制度防范》，载《中国行政管理》，2002年第5期。

㊱ Rory Truex, supra note 12, p.1455-1492.

㊲肖棣文、姜逾婧、朱亚鹏：《如何形成政策共识：社会政策立法过程中的协商政治》，载《政治学研究》2016年第2期。

㊳参见景跃进、陈明明、肖滨、谈火生、于晓虹：《当代中国政府与政治》，中国人民大学出版社2016年版，第75页；秦前红：《执政党领导立法的方式和途径》，载《中国法律评论》2014年第3期。

㊴顾昂然：《新中国立法概述》，法律出版社1995年版，第83页；刘政、于友民、程湘清：《人民代表大会工作全书》，中国法制出版社1999年版，第1010页；刘松山：《国家立法三十年的回顾与展望》，载《中国法学》2009年第1期；刘松山：《党领导立法工作需要研究解决的几个重要问题》，载《法学》2017年第5期。

㊵参见何俊志：《从苏维埃到人民代表大会制——中国共产党关于现代代议制的构想与实践》，复旦大学出版社2011年版，第272-273页；见前引注㉛，景跃进等书，第75页。

㊶前引注㉞，刘松山文。

㊷参见王绍光：《中国公共政策议程设置的模式》，载《中国社会科学》2006年第5期；赵静、薛澜：《回应式议程设置模式——基于中国公共政策转型一类案例的分析》，载《政治学研究》2017年第3期。

④ Kenneth Lieberthal & Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton, Princeton University Press, 1988, p.3; 前引注②。

④ M. S. Tanner, *The Politics of Law-Making in Post-Mao China*, Ph.D. Dissertation, University of Michigan, 1991, p.87-89; 前引注②, 郭道晖文; 前引注②, 汪全胜文; 焦洪昌:《“部门利益法律化”之问题与出路》,载《北京人大》2015年第5期。

④ Young N. Cho, *The Politics of Lawmaking in Chinese Local People's Congresses*, *The China Quarterly*, Vol.187, No.187, p.592-609(2006); Ming Xia, *The People's Congress and Governance in China: Toward a Network Mode of Governance*, London: Routledge, 2008, p.150-177; Ming Xia, *Political Contestation and the Emergence of the Provincial People's Congresses as Power Player in Chinese Politics: a Network Explanation*, *Journal of Contemporary China*, Vol.9, p.185-214(2000).

④ 管兵、岳经纶:《立法过程中的公众参与:基于〈物权法〉和〈就业促进法〉立法参与的研究》,载《政治学研究》2014年第4期;张欣:《大众媒体、公共事件和立法供给研究——以2003-2013年公共事件为例》,载《法学评论》2016年第5期; Rory Truex, *supra* note 12, p.1455-1492; Xin Zhang and Xiaodong Ding, *Public Focusing Events as Catalysts: An Empirical Study of "Pressure-Induced Legislations" in China*, *Journal of Contemporary China*, Vol.26, p.664-678(2017); Xiao Zhu & Kaijie Wu, *Public Participation In China's Environmental Lawmaking: In Pursuit of Better Environmental Democracy*, *Journal of Environmental Law*, Vol.29, p.389-416(2017).

④ Jinting Deng & Pinxin Liu, *Consultative Authoritarianism: The Drafting of China's Internet Security Law and E-Commerce Law*, *Journal of Contemporary China*, Vol.26, p.679-695(2017).

④ 前引注④, 何俊志书, 第284页。

④ 参见全国人大常委会法工委立法规划室:《中华人民共和国立法统计(2018年版)》,中国民主法制出版社2019年版。

④ Xinsheng Liu & Yi E. Yang, *Examining China's Official Media Perception of the United States: A Content Analysis of People's Daily Coverage*, *Chinese Journal of Political Science*, Vol.20, p.385-408(2015); Matthew Hoddie, *Minorities in the Official Media: Determinants of State Attention to Ethnic Minorities in the People's Republic of China*, *Harvard International Journal of Press/Politics*, Vol.11, p.3-21(2006); 曾润喜、朱利平:《晋升激励抑制了地方官员环境注意力分配水平吗?》,载《公共管理与政策评论》2021年第2期。

④ 2013年9月,中央批准十二届全国人大常委会立法规划中立法项目分为三类,第一、二类保持不变,加入第三类立法条件尚未完全具备、仍然需要继续研究论证的立法项目。因为第三类立法项目仅规定立法的大致方向,法案名尚不明确,故未纳入本文的分析。

④ 参见乔石:《乔石委员长在立法工作座谈会上的讲话(1995年12月19日)》,载《人大工作通讯》1996年第1期;吴邦国:《全国人民代表大会常务委员会工作报告——2004年3月

10日在第十届全国人民代表大会第二次会议上》,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2004年第3期;张德江:《提高立法质量落实立法规划——在全国人大常委会立法工作会议上的讲话》,载《中国人大》2013年第21期。

④ 宋方青:《立法能力的内涵、构成与提升——以人大立法为视角》,载《中外法学》2021年第1期。

④ 参见孔德王:《议程设置视角下的立法规划》,载《人大研究》2019年第5期;梁存宁:《论“规划立法”模式的成功与不足——以全国人大常委会立法规划为研究对象》,载《人大研究》2013年第2期。

④ 需要说明的是,此处规划出台时间以立法规划报请中共中央批准并同意实施通知的下发为准,参见阚珂:《回望全国人大常委会的立法规划工作》,载《中国人大》2013年第21期;《十三届全国人大常委会立法规划(共116件)》,载《中国人大》

④ 孙哲:《全国人大制度研究》,法律出版社2004年版,第132页;刘松山:《地方人大立法规划的十个问题》,载《地方立法研究》2020年第4期;前引注④,孔德王文;刘风景、周磊:《立法规划的属性、职能与编制》,载《扬州大学学报(人文社会科学版)》2020年第2期。

④ 考虑到十三届人大还未履职完毕,因此当届媒体报道以新一届人大上任至法案通过时期的报道总数为准。

④ 审议期间草案的修改情况基于每次审议会议后公布的《修改情况的汇报》《审议结果的报告》《修改意见的报告》等文件内容进行计数,在立法草案的修改数据收集中,我们发现绝大多数文件皆对具体条款的修改情况进行详细说明,但也存在少数修改报告模糊的情况,本文通过对比多轮审议稿计算修改条数。

④ 前引注④;前引注④, p.661;比较立法研究的相关证据参见 Lanny W. Martin & Georg Vanberg, *Coalition Policymaking and Legislative Review*, *American Political Science Review*, Vol.99, p.93-106(2005); Ben Noble, *Authoritarian Amendments: Legislative Institutions as Intraexecutive Constraints in Post-Soviet Russia*, *Comparative Political Studies*, Vol.53, p.1430(2020)。

④ 考虑到公众意见数据仅覆盖了141个样本,本文在后文的回归中单独就这一变量对立法效率的影响进行统计分析。

④ 全国人大常委会这一分类中具体包括的牵头起草单位有全国人大常委会办公厅和全国人大常委会工作委员会,后者以法制工作委员会、预算工作委员会为主。

④ 参见丁渠、李靖:《人大专门委员会与立法公正——以人大专门委员会与政府部门关系为中心的考察》,载《河北学刊》2014年第2期。

④ 参见刘风景:《包裹立法的原理与技术——以〈关于修改部分法律的决定〉为主要素材》,载《井冈山大学学报(社会科学版)》2012年第1期;李志强:《包裹立法模式研究》,载《山东社会科学》2014年第11期;汪全胜、黄兰松:《包裹式立法模式考察——以教育法律包裹式修改为考察对象》,载《甘肃政法学院学报》2015年第3期。

④ 具体分类标准见下页附件1。

④ 前引注④, 李龙亮文。

④ 毛磊、杜文娟、张飞天:《二十年磨一剑——记监督法出台前后》,载《人民日报》2006年8月30日,第13版。

附件 1

附表 1

法案议题的分类

法案议题	具体类型
教科文卫体	教育、科技、文化、新闻出版、卫生、计划生育、体育
财政经济	财税、市场管理、商业贸易、金融监管、经济组织、审计、保险
政治与管理体制	宪法、一府一委两院组织和管理制度
政法	国家安全、公安、司法
军事国防	军事、国防、军事政治工作、军事后勤工作、军事技术
民宗侨外	宗教、民族、侨务、外事
规划和城建	房地产、市政建设、规划、土地管理
环境和资源保护	环保、水资源、海洋、大气等自然资源保护与灾害防治
劳动人事	劳动合同、就业与培训、人事、福利待遇、工资职称
农业	农、林、畜牧、渔业
工业	电力、煤炭、建筑等
旅游和服务业	旅游业、邮政、电信
社保和民政	社会救助、社会福利和慈善事业、民事和公民权益
交通运输与管理	交通运输(铁路、水路、民航)、交通管理

注:具体类型的划分参考国家电子政务标准化项目工作组文件“政务信息资源目录体系第4部分:政务信息资源分类”。

What Influences Legislative Efficiency in China?: An Empirical Inquiry of NPCSC's Legislative Plan(1991–2019)

Yang Hui Yu Xiaohong

Abstract: There exist significant variations in terms of the legislative efficiency of the National People's Congress. Some bills listed in the legislative plan were enacted and promulgated into national laws within months. Some were nonetheless delayed, up to decades. What explains such divergence? Based on an empirical inquiry into the legislative plans of the NPCSC from 1991 to 2019, we examine a variety of factors, such as the party leadership, legislative deliberation, and other characteristics of the proposed bills. We find that our lawmaking tends to respond to the party leadership efficiently. Bargaining during legislative deliberation nonetheless leads to legislative delay. Legislative plans, in general, accelerate the lawmaking process. Moreover, policy types, issue areas, and the maturity and complexity of proposed laws influence legislative efficiency to various degrees. Changes in both the external and internal environment and the revisions of the legislative procedure also impact legislative efficiency. At the same time, we find that while the NPC continues to invite more public inputs in its lawmaking process, substantial improvement is still needed.

Key words: Legislative Efficiency; Legislative Plan; Party Leadership in Law-making; Legislative Deliberation