

《黑龙江省人民代表大会 及其常务委员会立法条例》 释 义

● 李彦 / 主编



中国民主法制出版社

《黑龙江省人民代表大会 及其常务委员会立法条例》 释 义

◎ 李彦 / 主编

(每册重约1.5斤, 装16开, 32页)

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例》释义/
李彦主编. —北京:中国民主法制出版社, 2001.6

ISBN 7-80078-654-4

I. 黑... II. 李... III. 立法-条例-解释-黑龙江省
IV. D927.35

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 040464 号

书名/《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例》释义
作者/李彦 主编

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)
电话/63056983 63292534(发行部)
传真/63056975 63056983
经销/新华书店
开本/32 开 850×1168 毫米
印张/5.375 字数/136 千字
版本/2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月第 1 次印刷
印刷/北京才智印刷厂

书号/ISBN 7-80078-654-4/D·505
定价/12.00 元
出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序 言

立法工作是有立法权的地方人大及其常委会的一项极为重要的工作。地方性法规，是地方相关方面工作的遵循和依据。立法工作的水平关系着地方性法规的质量，关系着地方性法规调整相关社会关系的效果。鉴于立法工作在地方各项事业中的基础性地位，黑龙江省第九届人民代表大会第五次会议制定了《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例》。目的是依法规范地方立法工作，为地方各项事业的发展提供良好的制度保障。

《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例》是依据《中华人民共和国立法法》的规定，在总结黑龙江省地方立法工作 20 年经验，借鉴兄弟省、市的成功做法，适应新形势对地方立法工作的新要求的基础上而制定的。对立法规划、立法计划的制定，法规案的起草、提出、审议、表决、公布，对批准地方性法规、自治条例和单行条例等事项都做出了具体、适当的规定，可以说，是一部规范地方立法工作的良法。

为了便于我们省人大及其常委会和有立法权的市、自治县正确地理解和把握《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例》的各项规定，使其在提高立法质量上更好地发挥作用，黑龙江省人民代表大会常务委员会法制工作委员会的同志编写了《〈黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例〉释义》这本书。在编写过程中，他们忠实于立法原意，紧密结合地方立法工作的实际，将原则性的规定具体化；将繁细的规定简明化；澄清了一些模糊认识；阐释了一些重要概念；肯定了好的经验，介绍

了先进的做法；既注意理论的指导，又致力实际的需要；既重视阐述实体含义，又着力明确操作程序。可以说，这是一部集立法理论、知识、经验、程序于一体的地方立法工作的工具书。它很好地反映了黑龙江省地方立法工作的实际，体现了黑龙江省地方立法工作的成绩和水平，标志着黑龙江省地方立法工作发展到了一个新的阶段。我相信，这本工具书对落实好《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例》一定会起到积极的作用。

单荣范

2002年6月9日

目 录

序言	(1)
《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例》	
释义	(1)
第一章 总则	(1)
第二章 立法权限	(7)
第三章 立法准备	(16)
第四章 省人民代表大会立法程序	(24)
第五章 常务委员会立法程序	(33)
第一节 提出法规案	(33)
第二节 常务委员会审议	(40)
第三节 专门委员会审议	(49)
第四节 表决和公布	(58)
第六章 常务委员会批准地方性法规、自治条例和单行条例 程序	(62)
第七章 地方性法规的适用和解释	(70)
第八章 备案审查	(80)
第九章 附则	(83)
附录	
黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例	(85)
关于《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例 (草案)》的说明	(100)

关于《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例 （草案）》审议结果的报告	(106)
关于《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例 （草案修改稿）》修改情况的汇报	(109)
规范立法活动 提高立法质量	
——2002年3月28日在贯彻《黑龙江省人民代表大会及 其常务委员会立法条例》新闻发布会上的讲话	(111)
黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法技术规程	(118)
中华人民共和国立法法	(141)
后记	(161)

《黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例》释义

第一章 总 则

本章共有六条，规定了三个方面的内容：一是制定本条例的目的和根据；二是本条例的调整范围；三是地方立法应当遵循的基本原则。

第一条 为规范地方立法活动，提高立法质量，《根据中华人民共和国立法法》、《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》有关规定，结合本省实际，制定本条例。

【释义】 本条是对本条例的制定根据和立法目的的规定。

地方立法活动是我国社会主义立法工作的一个重要组成部分。宪法、地方组织法、立法法均赋予了省级人大及其常委会制定地方性法规的权力。立法法第六十八条规定：“地方性法规案……的提出、审议和表决程序，根据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，参照本法第二章第二节、第三节、第五节的规定，由本级人民代表大会规定。”我省人大常委会自 1979 年组建以来，非常重视立法工作。曾经在 20 世纪 80 年代制定了 2 个规范省人大常委会制定和批准地方性法规的规定。随着民主法制建设的不断进步，在 90 年代又制定了规范省人大常委制定和批准地方性法规条例，取代了 80 年代的 2 个规定。这 3 个地方性法规在当时都较好地适应了当时我省地方立法工作的需要，为促进我省各项事业的发展起到了很大的作用。进入 21 世纪后，90 年代出台的省人大常委会制定和批准地方性法规条例对立法主体、立法权限、立法体制、立法程序等的规定与立法法的规定已经不相适应。需要按照立法法的要求，由省人民代表大会制定一部新的规范立法活动的地方性法规。

《中华人民共和国宪法》等法律赋予省级人大及其常委会立法权以来，至 2001 年底，省人大及其常委会共制定地方性法规 212 部，批准地方性法规、自治条例和单行条例 104 部，为我省各项事业的发展创造了良好的法制环境，为完善我国的法律体系作出了贡献。同时，也积累了许多有益的立法经验。但是，我省地方立法工作也存在一些急需解决的问题：一是有的地方性法规之间以及地方性法规与规章之间存在相互矛盾、冲突的问题，有的法规在法律责任的设定等方面存在越权现象；二是有的法规对行政机关权力的规定还带有计划经济体制的痕迹，对法规的引导作用重视不够，转变政府职能、实行政企分开的原则体现不够，对作为行政管理相对人的公民、法人和其他组织的合法权益保护不够；三是部门利益在一些法规中还有所体现的，有的法规存在为部门而立法的倾向；四是法规的地方特色体现的不够突出，有的大量照搬上位法规定，内容重复；有的规范的内容与本省实际结合得不紧，针对性、可行性不强；有的在篇章结构上片面追求大而全、小而全，自己的内容没有多少，但仍然是条款备

至、章节俱全；在立法项目的确立上，有时片面追求与上位法的一一对应，重复立项等等。这些问题的存在，不利于维护国家和全省的整体利益，不利于维护国家法制的统一，影响地方立法质量的提高。为了从根本上解决这些问题，需要改革、发展、完善省人大及其常委会的立法制度，制定立法条例就是为了满足这一客观形势发展的需要。

第二条 本条例适用于省人民代表大会及其常务委员会制定、修改、废止地方性法规，批准地方性法规、自治条例和单行条例及其相关活动。

【释义】 本条是关于条例调整范围的规定。

地方制定的带有行政处罚内容的规范性文件有地方性法规、政府规章、自治条例和单行条例。其中，省人大及其常委会、较大的市人大及其常委会可以制定地方性法规（较大的市人大及其常委会制定的地方性法规经省人大常委会批准）；民族自治地方人民代表大会可以制定自治条例和单行条例；省政府和较大的市政府可以制定规章。广义上说，上述主体制定规范性文件的活动都是地方立法活动或与地方立法有关。

本条例对政府规章的制定未予调整，对较大的市人大及其常委会制定地方性法规、民族自治地方人民代表大会制定自治条例和单行条例的事项基本未做调整，主要对省人大及其常委会的立法行为进行了调整。具体说，本条例主要调整两个方面的内容，一是省人大及其常委会制定、修改和废止地方性法规的事项（这些事项既包括实体方面的，也包括程序方面的）；二是省人大常委会批准哈尔滨、齐齐哈尔两个较大的市人大常委会报请批准的地方性法规的事项；批准杜尔伯特蒙古族自治县人民代表大会报

请批准的自治条例和单行条例的事项。除此以外，本条例还调整与制定、修改、废止和批准事项相关的其他活动。比如省人大及其常委会立法规划和立法计划的拟定、较大的市和民族自治地方立法规划和年度立法计划的备案、地方性法规的解释与适用、对法规有关具体问题的解答、省政府和较大的市政府制定的规章和对地方性法规的具体应用解释的备案与审查、地方性法规的编纂、较大的市起草地方性法规草案时意见的征求和情况通报等相关事项，本条例都作出了规定，凡是与此有关的活动，也都应当严格按照本条例的相关规定执行。

第三条 制定地方性法规应当维护社会主义法制统一，不得与宪法、法律、行政法规相抵触。

【释义】 本条是制定地方性法规要坚持社会主义法制统一原则的规定。

“维护社会主义法制的统一和尊严”是宪法的要求。我国是单一制国家，必须坚持法制的统一。实践证明：没有社会主义法制的统一就没有国家的统一和社会的安定，就没有社会主义市场经济的建立和完善，就不能保证法律法规更好的贯彻实施。我国是中央集中领导下的两级、多层次立法体制，因此，法律体系是以宪法为基础，法律为骨干，包括行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章在内的统一的、分层次的法律体系。在地方立法中要保证社会主义法制的统一，一是要坚持不越权的原则。也就是依照职权立法，防止越权立法。立法法第七条、第八条和第六十四条已经对国家和地方立法权限作出了明确的划分，划分的目的在于既要维护国家法制的统一和尊严，保证国家法律体系的和谐和统一，又要充分发挥地方立法积极性。因此，地方

立法必须按照立法法确定的权限立法；二是立法要坚持不抵触的原则。在不与宪法相抵触的前提下，下位法不得与上位法相抵触。对地方立法来说也就是不得与国家法律、行政法规相抵触。对地方立法来说也就是不得与国家法律、行政法规相抵触；同位法之间也要保持衔接和一致；无论是地方性法规还是部门规章，从性质上看都是国家立法的补充，是整个法律体系的组成部分，不存在所谓的“地方法制体系”和“部门法制体系”。

第四条 制定地方性法规应当从本省实际出发，突出地方特色，便于执行。

【释义】 本条是规定制定地方性法规应当遵循的第二条基本原则。

从本省的实际出发，就是要从本地的政治、经济、文化发展的实际需要和实际情况出发，在同宪法、国家法律和行政法规不抵触的情况下，突出我省的地方特色，针对我省的需要，作出符合我省实际的规定。

突出立法的地方特色是地方立法的灵魂和生命，也是衡量地方立法水平和立法质量的重要标准。立法突出地方特色，就是地方立法中，一是对国家已有上位法的，要结合本地的具体情况，尽可能细化，要克服立法中“宜粗不宜细”的观念，能细化的要尽可能细化，要防止小法抄大法，对国家法律已经作出明确规定的，要尽可能少引用国家的法律条文；二是对于地方现实迫切需要而国家尚未出台的立法项目，在地方立法权限范围内，地方立法要先行，要克服等国家上位法做依据、靠兄弟省份作借鉴的想法，这样做不仅可以为国家的立法做有益的探索，也可以为其他省份的立法提供宝贵的经验；三是对纯属地方的事务，要根

据实际需要，有计划地搞好立法，使其逐步纳入依法管理的轨道。如我省制定的黑龙江国家级丰林自然保护区管理条例和省人大常委会批准的哈尔滨西泉眼水库管理条例等都属于纯地方事务的地方性法规，对依法管理地方性事务起到了很好的作用。

便于执行，是指从内容上增强法规的合理性、针对性和确定性；从程序上增强法规的可操作性。

第五条 制定地方性法规应当坚持群众路线，充分发扬民主，保障公民、法人和其他组织参与地方立法活动。

【释义】 本条是对制定地方性法规要坚持民主原则的规定。

坚持民主立法既是社会主义法制的基本要求，也是保障立法质量的重要措施。立法坚持发扬民主、走群众路线，是体现人民当家作主的一个重要方面，是使立法更加科学的重要保证，是使法规真正代表和反映人民的根本利益和长远利益的内在要求，也是使国家法律、法规得以有效实施的重要保证。因此，立法要始终把代表和维护人民的根本利益放在第一位，调动和保护群众参与立法的积极性，注意听取人民群众的意见和要求。对一些涉及人民群众切身利益的法规草案，要广泛征求意见，除了利用报纸公开搜集意见外，要加强立法调研，举行专家论证会，召开座谈会、听证会。如我省在对绿色食品管理条例和城市房屋拆迁管理条例征求意见时，除了在各大报纸公布外，法制委、法工委与有关专门委员会和政府有关部门分成三个组进行立法调研，通过公示和立法调研收到了各个方面大量的修改意见，丰富和完善了法规草案的内容，对法规的修改起到了很好的效果。

第六条 制定地方性法规应当维护国家和全省的整体利益，

不得片面地强调地方利益和部门利益。

【释义】 本条是制定地方性法规要坚持从整体利益出发原则的规定。

所谓片面强调部门利益，就是将部门利益凌驾于全局之上，不适当地追求本部门、本单位的利益，有的甚至不顾或损害全局利益。部门利益的主要表现是在法案起草和制定中，对部门权力规定的多，而对其责任和义务规定的少，对公民、法人和其他组织责任和义务规定的多，而对其权利规定的少，在起草法规中重权力、轻义务，重管理、轻服务，规定不必要的审批、发证、收费等内容，影响了立法的质量和效率。地主利益就是将地方利益凌驾于整体利益之上，不适当地追求地方利益，为了地方利益不顾、甚至损害整体利益。强调地方利益的表现形式就是地方保护主义，搞地方封锁、建立地方壁垒，其危害就是严重影响了国家法令、政令的畅通，妨碍了社会主义统一市场的形成和市场经济的建立，影响资源合理配置和各地优势的发挥，与 WTO 规则中的国民待遇原则也不相符。立法是形成国家统一意志的过程，社会主义市场经济要求法制的统一。因此，地方立法要坚持全国“一盘棋”的思想。在起草和制定地方性法规时，要牢固树立大局意识，从国家的长远利益和人民的根本利益出发，防止只从地方利益和部门利益出发的倾向，正确处理好局部利益与整体利益、当前利益与长远利益、部门利益与全局利益的关系。

第二章 立法权限

本章共有六条，对立法权限作了划分。规定了四个方面的内容：一是省人民代表大会及其常委会的立法权限；二是较大的市

人民代表大会及其常委会的立法权限；三是授权省人民政府制定配套规定的权限，四是撤销省人民政府和较大的市人民政府制定的不适当规章。

第七条 省人民代表大会可以就下列事项制定地方性法规：

- (一) 法律明确授权的事项；
- (二) 本省政治、经济、科技、教育、文化、人口、卫生、环境与资源保护等涉及全局的特别重大事项；
- (三) 省人民代表大会的工作制度；
- (四) 省人民代表大会常务委员会报请的事项；
- (五) 应当由省人民代表大会规定的其他事项。

【释义】 本条是关于省人民代表大会立法权限的规定。

宪法、地方组织法和立法法均规定了省、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，在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，但是，没有明确规定代表大会的立法权限。根据宪法、法律的规定，总结多年来的立法经验，本条例规定了代表大会五个方面的立法权限。

法律明确授权的事项，是指国家法律规定应当由代表大会规定的事项，代表大会不得转授权给常委会或者其他机构规定。

“特别重大事项”，主要包括：从性质上说，对本行政区域内国民经济和社会发展以及社会管理有普遍、重要、长远影响的事项；从范围上说，包括政治、经济、科教、文化、民政、人口、资源环保等事项。

代表大会的工作制度，由于其性质和法律地位，只能由代表

大会本身予以规定，而不能由它的常委会或其他机构规定。

省人民代表大会常务委员会报请的事项，是指根据具体事项的性质、重要性和影响等因素，如果常委会认为应当由代表大会规定的，则应报请代表大会规定。报请的程序是：主任会议提请常委会会议表决是否提请代表大会规定；表决如获通过，则以常委会提案的形式向人民代表大会提出。

应当由省人民代表大会规定的其他事项，是一项概括性规定。根据代表大会的法律地位，考虑到需要由代表大会制定地方性法规的事项很多，本条前四项的规定不可能全部概括周全，只要代表大会认为应由其制定地方性法规的事项，都可以制定。

第八条 省人民代表大会常务委员会（以下简称常务委员会）可以就下列事项制定地方性法规：

（一）实施法律、行政法规，根据本省实际，需要作出具体规定的；

（二）国家尚未制定法律、行政法规，而本省需要先行作出规定的；

（三）本省的地方性事务，需用法规加以规范和调整的；

（四）法律授权由常务委员会规定的；

（五）规范常务委员会自身活动的；

（六）应当由常务委员会规定的其他事项。

【释义】 本条是关于常务委员会立法权限的规定。

按照立法法对地方立法权限的规定，结合我省具体情况，本条分六项规定了常务委员会的立法权限。

第（一）项是为实施法律、行政法规而作出具体规定的，地方性法规实际上是国家法律的具体化，是国家法律的补充和细

化。我国地域广大，人口众多，不同区域的情况有很大不同。因此国家法律不可能对每种事项都规定得很详细。在通常情况下，国家法律只规定大的方针和原则，大的方针和原则确定下来后，各省、市、自治区可根据自己的实际情况作出具体规定，这样可以有效地保证国家法律、法规的实施。

第（二）项是先于国家立法的规定，必须遵守一个前提：省人大常委会先于国家立法的事项，只能是国家专属立法权以外的事项。另外，省人大常委会先于国家立法以后，国家就此一事项制定了法律的，如果地方的规定有与国家的规定相抵触的，地方的规定无效。

第（三）项规定的地方性事务，是指只涉及本省，不涉及外省、区、市的事项。这些事项属于具有地方特色的事务，一般情况下，不需要由中央制定法律、行政法规来作出统一规定。按照立法法规定，可以制定地方性法规加以规范和调整。如对本省的河流、湖泊的管理，是否禁止燃放烟花爆竹等作出规定。

本条第（一）、（二）、（三）项规定的范围内，除属于特别重大的事项，应由代表大会制定地方性法规外，均应当由常务委员会来制定。

第（四）项中的法律授权，可分为两种情况：一，法律规定地方可以作出具体规定的。如《中华人民共和国村民委员会组织法》第二十九条规定“省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会可以根据本法，结合本行政区域的实际情况，制定实施办法”。二，法律规定必须由省人大常委会制定具体规定的。如《中华人民共和国行政处罚法》第十三条规定，地方政府规定“罚款的限额，由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定”。

第（五）项规定，是根据常务委员会的法律地位作出的。这里的“常务委员会自身活动”，主要指常务委员会为履行其法定