



ZHONGHUARENMINGONGHEGUO
LIFAJIANGHUA

中华人民共和国 立法法讲话

(修订版)

乔晓阳 主编



中国民主法制出版社



ZHONGHUARENMINGONGHEGUO
LIFAJIANGHUA

中华人民共和国 立法法讲话

(修订版)



中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国立法法讲话/乔晓阳主编. —北京: 中国民主法制出版社, 2007. 10

ISBN 978 - 7 - 80219 - 292 - 8

I. 中… II. 乔… III. 立法法 - 中国 - 学习参考资料
IV. D921. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 147722 号

书名/中华人民共和国立法法讲话

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO LIFAFI JIANGHUA

作者/乔晓阳 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 (100069)

电话/63292534 63057714 (发行部) 63053367 (总编室)

传真/63056975 63055259

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/32 开 850 毫米×1168 毫米

印张/12.5 字数/307

版本/2008 年 1 月第 1 版 2008 年 1 月第 1 次印刷

印刷/霸州市福利胶印厂

书号/ISBN 978 - 7 - 80219 - 292 - 8/D · 1165

定价/28.00 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)

修 订 说 明

《立法法讲话》出版已经7年。这7年来，按照科学发展观、以人为本和构建和谐社会、全面建设小康社会的要求，我国立法工作和立法制度建设又有了许多新的发展，民主立法、科学立法迈上了新台阶。为了适应新形势下立法工作的实际需要，我们对《立法法讲话》一书进行了部分修改，重新出版，以飨读者。这次修改由陈斯喜同志执笔，由主编乔晓阳同志审定。

过去的7年，除立法有了许多新发展外，本书部分作者也有工作上的变动。本书主编乔晓阳同志现为全国人大常委会香港、澳门基本法委员会主任，全国人大常委会委员，副秘书长和全国人大法律委员会副主任委员；陈斯喜同志为法制工作委员会国家法室主任、香港及澳门基本法委员会办公室主任；王世瑜同志为国家法室巡视员；许安标同志为立法规划室副主任；武增同志为国家法室处长；童卫东同志为行政法室处长；陈建文同志为香港及澳门基本法委员会研究室处长；刘沛同志为国家食品药品监督管理局政策法规司司长；刘松山同志为华东政法大学教授。

2007年8月28日

出版说明

《中华人民共和国立法法》已经九届全国人大三次会议审议通过。这是规范立法活动的一部基本法律。立法法的颁布实施，对规范立法工作，完善国家立法制度，提高立法质量，促进依法治国、建设社会主义法治国家，具有极其重要意义。

依法治国，首先必须有法可依，而且这个“法”是质量良好的法。也就是说，依法治国，必须依善法治国。自 1978 年党的十一届三中全会以来，我国的立法工作取得了很大成绩，同时，也存在着一些问题。为了进一步加强立法工作，提高立法质量，立法法根据宪法和有关法律的规定，总结 20 年来立法工作的实践经验，对立法应遵循的基本原则，法律、法规、规章的各自权限范围和制定程序，法律的解释权和解释程序，法律、法规、规章的适用规则和冲突的解决，法规、规章的备案审查等问题，作出了明确、具体的规定，是立法活动和执法活动都必须遵循的一个基本法律。

为了宣传、贯彻立法法，全国人大常委会法制工作委员会直接参与立法法起草制定工作的同志，根据立法原意，编写了《立法法讲话》一书。本书全面地回顾和总结 20 年来的立法经验，从理论和实践的结合上，对制定立法法的指导思想、立法的基本原则、立法权限、立法程序、法律解释、适用规则、备案审查等，进行深入浅出的阐释。

全国人大常委会副委员长姜春云同志为本书题词，全国人大

由于成书时间匆忙，加上水平有限，疏漏、错误在所难免，恳请读者批评指正。

序 言

九届全国人大三次会议制定了立法法，这是新中国第一部全面规范立法活动的基本法律。全国人大常委会法制工作委员会根据全国人大常委会立法规划，受委员长会议委托，从1993年下半年着手进行立法法的起草工作，多次召开各有关方面和法律专家参加的座谈会，进行讨论研究，三次将立法法草案征求意见稿印发中央有关机关和各省、自治区、直辖市的人大常委会，广泛征求意见，反复修改，形成立法法草案。九届全国人大常委会第十二、十三次会议进行了审议，根据人大常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，进一步修改完善，提请九届全国人大三次会议审议通过。

制定立法法的根据是宪法。1982年宪法根据1979年中共十一届三中全会关于发展社会主义民主、健全社会主义法制的精神，总结历史经验，从我国实际情况出发，对立法体制进行了改革和完善。改革后的法制体系是统一的，又是分层次的，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、规章等。宪法和全国人大组织法、地方组织法对立法权限的划分、立法程序、法律解释等问题做了基本规定，全国人大及其常委会的议事规划，又对法律的制定程序进一步做了具体规定。

1979年以来，我国立法工作取得显著成就，积累了不少经验，但在实际工作中也存在一些问题，主要是：有些法规、规章

规定的内容超越了权限；有些法规、规章的规定同法律相抵触或者法规之间、规章之间、法规与规章之间存在着相互矛盾、冲突的现象；有的质量不高，在起草、制定过程中，有的部门、地方存在着不从国家整体利益考虑而为部门、地方争局部利益的倾向。这些问题在一定程度上损害了国家法制的统一和尊严，也给执法造成困难。

立法法总结这些年来立法工作经验，针对工作中存在的问题，根据宪法和有关法律，对立法活动进一步予以规范，主要是：第一，规定了立法活动应当遵循的基本原则，强调立法应当以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放；从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一和尊严；体现人民的意志，发扬社会主义民主等等。第二，根据宪法，对全国人大及其常委会与国务院、中央与地方之间，在立法事项方面的具体划分作了规定。明确了只能由全国人大及其常委会制定法律的事项。第三，根据民主集中制原则，对立法程序包括提出、审议、表决和发布各个环节作了规定，将多年来一些好的做法加以法律化、制度化，这对发扬民主，提高立法质量十分重要。第四，对授权立法、法律解释做了进一步完善。第五，为了维护法制的统一，根据立法权限的划分，解决实践中存在的法规、规章与法律抵触，法规与规章之间相互矛盾的问题，对适用与备案做了规定。

中共十五大报告根据邓小平民主法制理论，在这些年来法制建设的基础上，进一步提出依法治国，建设社会主义法治国家。为了推进依法治国，对立法工作提出了更高的要求 and 任务。制定立法法，对立法活动进一步规范，健全国家立法制度，对贯彻十五大提出的加强立法工作，提高立法质量，到2010年形成有中国特色社会主义法律体系的任务，推进依法治国，建设社会主义法治国家，有着十分重要的意义。

序 言

立法法将于今年7月1日起实施。为了保证立法法的正确实施，需要做好以下工作：第一，学习、宣传立法法。第二，今后进行立法活动时，要严格依照立法法规定的权限，不要越权。第三，对过去制定的法律、法规、规章等，要根据立法法的规定予以清理，并加强备案审查工作。第四，地方要根据立法法的规定，对过去制定的程序予以修改、完善。

顾昂然

2000年4月

目 录

901	新宪法实施与立法机关	第四章
901	新宪法实施与立法机关	第一章
871	新宪法实施与立法机关	第二章
101	新宪法实施与立法机关	第三章
005	新宪法实施与立法机关	第四章
005	新宪法实施与立法机关	第五章
015	新宪法实施与立法机关	第五章
015	新宪法实施与立法机关	第一章
815	新宪法实施与立法机关	第二章
855	新宪法实施与立法机关	第三章
序言	新宪法实施与立法机关	顾昂然
855	新宪法实施与立法机关	第一章
第一讲 绪论	新宪法实施与立法机关	1
第一节 人民代表大会制度与我国的立法体制	新宪法实施与立法机关	1
第二节 立法成就和经验	新宪法实施与立法机关	16
第三节 制定立法法的必要性和指导思想	新宪法实施与立法机关	25
第四节 立法法的调整范围	新宪法实施与立法机关	28
第五节 立法应遵循的基本原则	新宪法实施与立法机关	30
第二讲 法律的权限范围	新宪法实施与立法机关	45
第一节 概述	新宪法实施与立法机关	46
第二节 专属立法权	新宪法实施与立法机关	51
第三节 全国人大和它的常委会立法权限的划分	新宪法实施与立法机关	85
第四节 授权立法	新宪法实施与立法机关	92
第三讲 法律的制定程序	新宪法实施与立法机关	103
第一节 立法准备程序	新宪法实施与立法机关	103
第二节 法律案的提出和审议程序——全国人大	新宪法实施与立法机关	114
第三节 法律案的提出和审议程序——常委会	新宪法实施与立法机关	125
第四节 法律案的表决和法律的公布	新宪法实施与立法机关	161

第四讲 法律解释	169
第一节 概述	169
第二节 我国法律解释制度	178
第三节 立法解释	191
第四节 关于应用解释的几个问题	200
第五节 关于法规、规章的解释问题	206
第五讲 行政法规	210
第一节 概述	210
第二节 权限范围	218
第三节 制定程序	228
第六讲 地方性法规	238
第一节 概述	238
第二节 权限范围	244
第三节 制定程序	249
第七讲 自治条例和单行条例	262
第一节 概述	262
第二节 权限范围	268
第三节 制定程序	271
第八讲 规章	273
第一节 概述	273
第二节 权限范围	282
第三节 制定程序	287
第九讲 适用规则与备案审查	293
第一节 适用规则与裁决机制	293
第二节 备案审查	306
附录:	326
中华人民共和国立法法	327
关于《中华人民共和国立法法(草案)》的说明	346

第九届全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民 共和国立法法(草案)》审议结果的报告	354
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国立法 法(草案)》修改情况的汇报	357
监督法关于规范性文件备案审查的规定	362
全国人民代表大会常务委员会关于加强 法律解释工作的决议	364
行政法规制定程序条例	366
规章制定程序条例	373

第一讲 绪论

第一节 人民代表大会制度 与我国的立法体制

(一) 国家·国体·政体

人类自脱离混沌时代以后，就被分成不同的阶级。每一个人不论是否愿意或者是否意识到，总是要属于一定的阶级。在阶级的社会里，一些阶级居于统治地位，另一些阶级则被统治，这就是国家。法律是国家的产物，是在国家中占统治地位的阶级的意志的反映，是统治阶级对被统治阶级实行统治的工具。当然，统治阶级为了维持自己的长久统治，总会自觉或不自觉地将符合自己意愿或自己也能接受的被统治阶级的部分意愿规定到法律之中，但归根结底，法律是体现统治阶级意愿的。如果不获得统治阶级的同意和认可，任何个人或者集团的意愿都不能成为法律，不能获得国家强制力的保障。

一个国家的性质，是由什么阶级统治什么阶级决定的。在阶级社会中，国家是阶级统治的工具，是阶级专政的机关。国家性质即国体，是指社会各阶级在国家中的地位。国体反映社会各阶级在国家中的地位，反映国家政权掌握在哪个阶级手中，哪个阶级是统治阶级，哪个阶级是被统治阶级。国家性质决定国家形式，国家形式反映国家性质。国家形式即政体，是指国家政权的组织形式。政体反映国家性质，国家性质决定政体，政体反映国家性质。

家的性质，即是封建主义性质还是资本主义性质，或者是社会主义性质，这就是国体。占统治地位的阶级采取什么方式进行统治，是实行总统制还是议会制，是实行三权分立还是民主集中制，这就是政体。国体和政体的关系，是内容和形式的关系。国体是内容，政体是形式。内容决定形式，形式必须反映和表现内容。但相同的国体可以有不同的表现形式。比如，同样是资产阶级国家，美国、俄罗斯等国家实行总统制，英国、日本等国家实行议会内阁制。而同一形式，也可以被不同的政体所采用。比如，同样是总统制，资产阶级国家可以采用，社会主义国家也可以采用，比如原东欧社会主义国家，大多都实行总统制。总之，统治阶级总是要采用最适宜于表现其性质、最有利于维护其统治的政权组织形式。

我们国家的性质即国体，是由人民当家作主的社会主义国家。宪法第一条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。”彭真同志在1982年《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中指出：“人民民主专政的国家性质决定，在我国，人民，只有人民，才是国家和社会的主人。”

人民如何行使国家权力？即我国的政体是什么？我国的政体就是人民代表大会制度。宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民行使国家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。”刘少奇同志在1954年《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中指出：“这个规定（指1954年宪法的第二条，与1982年宪法第二条一样——笔者注）和其他条文的一些规定表明我们国家的政治制度是人民代表大会制度。”彭真同志在1987年11月23日第六届全国人大常委会第二十三次会议的讲话中指出：“十亿人民通过他们选出的代表组成全国人大和地方各级人大，行使管理国家的权力。人民代表大

会制度是我们国家的根本政治制度。”

(二) 为什么说人民代表大会制度是根本政治制度

这个问题，可以从以下几个方面来理解：

第一，人民代表大会制度是人民行使国家权力的根本途径和形式。人民当家作主的途径和形式有多种多样，如有基层群众自治制度（即农村的村民委员会和城市的居民委员会制度）、国营企业的职工代表大会制度等等，但最根本的是掌握国家政权，行使国家权力。因为政权是一个阶级统治另一个阶级的工具。哪个阶级掌握了国家政权，哪一个阶级就是这个国家的统治阶级，就是这个国家的主人。人民争得革命胜利的标志就是夺取政权，打碎旧的政权机构，建立自己的政权机构。人民代表大会制度就是我国人民在争得了革命胜利，推翻了旧政权之后，根据马克思列宁主义的国家学说，总结几十年革命根据地时期政权建设的经验建立起来的新型的人民政权，是人民行使当家作主的根本途径和形式。因此说，人民代表大会制度是我国的根本政治制度。

第二，人民代表大会制度是其他各项政治制度赖以建立的基础。一个国家的政治制度包括立法制度、行政制度、司法制度、军事制度、公务员制度、政党制度、社团制度、基层群众自治制度等等，但最根本的是政权的组织制度，其他各项制度都是通过它才得以建立和发挥作用的。人民代表大会是我国政权的组织制度，它一经确立之后，通过它自身的活动，如立法，可以建立其他的各种政治制度，如通过制定各级政府组织法，建立起行政制度；制定有关政党、社团的法律，建立起政党、社团制度；通过制定兵役法，建立起兵役制度；制定公务员法，建立公务员制度，等等。

第三，人民代表大会是我国政治制度的总概括，反映我国政治生活的全貌，体现了我国各种政治力量之间的关系。其他政治

制度从属于人民代表大会制度，是人民代表大会制度的组成部分，只反映我国政治生活的某一方面。如行政制度、审判制度等都从属于人民代表大会制度，不能脱离人民代表大会制度而独立存在。

(三) 人民代表大会的组织原则是民主集中制

国体确立以后，统治阶级总是要按照一定的原则来组织政权。三权分立是资产阶级政权的组织原则，我国的人民代表大会制度的组织原则是民主集中制。

民主集中制最早是列宁作为党的组织原则提出来的，十月革命胜利后，民主集中制原则从党的组织原则扩展到国家政权的组织原则，并扩展到其他国家的共产党。1920年共产国际第二次代表大会通过的《加入共产国际的条件》规定：“加入共产国际的党，必须是按照民主集中制的原则建立起来的。在激烈的国内战争年代，共产党只有按照高度集中的方式组织起来，在党内实行近似军事纪律那样铁的纪律，党的中央机关成为拥有广泛权力、得到党员普遍信任的权威性机构，只有这样，党才能履行自己的职责。”此后，各国共产党一般都规定民主集中制为党的组织原则。中国共产党一成立便加入了共产国际，并且一贯坚持民主集中制原则。在我国革命的发展过程中，我党又把民主集中制原则运用于革命根据地的政权建设中，解放后，又将其作为国家政权的组织原则。

所谓民主集中制，就是民主基础上的集中，集中指导下的民主。作为国家政权的组织原则，其基本含义：一是，国家权力是统一的，必须集中在一个国家机关统一行使，不能分割成几个权力，分别由几个国家机关行使。西方的三权分立就是把国家权力分成三个权力，分别由三个国家机关行使，结果造成相互扯皮，效率低下。二是，国家权力的集中，是按照民主的程序自下而上

集中到一个国家机关手里。封建专制的国家权力也是集中的，但它不是按照民主的程序进行集中，而是通过压制实现和维持集中的。

(四) 人民代表大会制度的基本内容

人民代表大会制度作为国家的根本政治制度，其基本内容体现为四个关系：

一是，各级人大与人民的关系。我国的一切权力属于人民。我国人民通过直接或间接选举产生各级人大代表，组成各级国家权力机关，代表人民行使国家权力。即：县、乡两级人大代表由选民按选区直接选举产生；全国和省、自治区、直辖市、自治州、设区的市的人大代表，由下一级人大选举产生。各级人大代表都是代表人民的利益，受人民的委托代表人民行使国家权力，都要向人民负责，受人民的监督。选区选民和选举单位有权依法罢免由它选出的人大代表。人民代表大会制度的这一内容，充分体现了我们国家的人民民主性质，保证我国国家政权能够牢牢地掌握在人民的手中，使我们国家比较能够经得起各种风险。

二是，各级人大与其他国家机关的关系。全国人大是国家的最高权力机关，地方各级人大都是本级国家权力机关。各级人民政府、人民法院和人民检察院都由本级人大产生，各级人民政府的领导人和其他组成人员、人民法院院长和其他审判人员、人民检察院检察长和其他检察人员，由本级人大选举或本级人大常委会任命；本级人大有权罢免上述人员，本级人大常委会有权撤销、免去上述人员中法律规定由它任命的那部分人员的职务。各级人民政府、人民法院和人民检察院都要向本级人大及其常委会负责和报告工作，受其监督。

三是，中央与地方的关系。当今世界，关于中央与地方的关系，主要有两种：一种是单一制，一种是联邦制。单一制的特