



地方立法的过程 与方法

李明璞 著



 长江出版传媒
© 湖北人民出版社

地方立法的过程 与方法

李明璞 著



长江出版传媒
湖北人民出版社

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

地方立法的过程与方法/李明璞著
武汉:湖北人民出版社,2013.3

ISBN 978 - 7 - 216 - 07571 - 8

I. 地…

II. 李…

III. 地方法规—立法—研究—中国

IV. D927

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 034691 号

地方立法的过程与方法

李明璞 著

出版发行:  长江出版传媒
© 湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

经销:湖北省新华书店

开本:880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印张:6

版次:2013 年 3 月第 1 版

印次:2013 年 3 月第 1 次印刷

字数:260 千字

定价:38.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 07571 - 8

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

序 一

明璞同志的新著《地方立法的过程与方法》一书即将付梓，请我作序。仔细阅读该书后，有耳目一新的感觉，正如他本人所说，他以全景的方式介绍地方立法的过程与方法，除了介绍法律已经规定的内容以外，还介绍了许多地方立法中工作层面的做法与知识。相信这些做法与知识对从事立法工作或者相关工作的同志有所帮助。

这是一个关于地方立法的普及读本，这个普及很有必要。任何事物要发展、前进，都离不开提高与普及两方面的工作。提高才能进步，普及才能使发展有坚实的基础。

制定的法规需要人们知晓，人们才能依法行事。制定法规的过程与方法让人大代表和公众知晓，才能更好地发挥人大代表在立法中的主体作用，更好地方便公众有序参与立法。

明璞同志在人大工作了三十年，先后做过代表工作和立法工作，经历了地方立法的各个阶段。2008年工作调整后增加了地方立法理论研究的工作任务。几年来他在完成其他工作的基础上，每年都有研究成果面世，该书的编著，是他认真履职的集中体现。

借此建议从事人大工作的同志，像明璞同志那样，平

时注意收集资料，认真研究工作中遇到的问题，不断总结工作经验。大家都来这样做，共同把地方人大工作不断推向前进。

范兴元
2012年12月1日

注：范兴元，湖北省政协副主席，原任湖北省人大常委会副主任、秘书长。

序 二

省级人大即将换届。有一次我与本书著作者李明璞同志谈到准备编写一些工具书，系统地介绍新时期我国人民代表大会制度建设与地方人大工作方面的知识，包括立法工作知识、操作流程和工作指引等，以供换届后的人大代表和人大常委会组成人员培训使用参考，哪知明璞同志欣喜地告诉我，他早有这种想法，而且很快就要完成地方立法工作方面的一本书稿。

我与明璞同志有缘在省人大机关同事多年，仅在立法工作岗位就共事 7 个年头，而且我们还有一些共同的兴趣爱好，比如书画摄影、舞文弄墨等。记得 20 世纪 80 年代中期就合作出版过大部头的工具书，随后又共同参与策划、组织撰写和出版了我国较早的一部人民代表大会制度方面的辞书——《人民代表大会辞典》（1993 年法律出版社出版）。也许是这种共同的岗位经历、共同的兴趣爱好的缘故，他一再要我为他的新作《地方立法的过程与方法》写几句话。

以前，明璞同志每有新作出版，不忘送我品读。这次是书稿付梓前让我阅读提出意见。我唯恐有失他的期盼，赶忙花了几周的时间，断断续续读完了书稿，收获还真的不少。我觉得本书无论结构安排，还是内容表述，都有新意。

讲的不是什么晦涩深奥的理论和普遍适用的原理，也少了历史寻源、引经据典的考察；讲的都是地方立法工作中面临的实际情况和问题，比较通俗易懂，比较实用管用，当然也反映了当下地方立法实践探索中理论成果的集成创新。它的出版，无疑对地方立法实践具有较强的指导意义。书中文字朴实，叙述简洁，对地方立法工作而言，的确可以起到增加知识、明了流程和指引操作的作用，是一部关于地方立法工作实务的好手册、好教材。从字里行间，我读到了一名立法工作者对立法实践的理性思考，对立法过程的系统描述，对立法程序的操作说明，对立法方法的归纳总结，对立法技术的心得体会，同时也品味到了作者执著敬业、务实求真的精神追求。

我不希望自己过多地评论全书，也无意去作推介宣传，也不希望读者只读其章节标题或者序言，还是建议大家去读一读全书，相信从中一定会有所收获。

王亚平

2012年12月19日

注：王亚平，湖北省人大常委会副秘书长、法规工作室主任。

目 录

第一章 概述	1
一、中央立法与地方立法	1
二、立法与立法活动	4
三、参与地方立法活动的组织和人员	5
四、地方立法的一般过程	8
五、地方立法的方法	9
第二章 立法规划的编制	11
一、立法规划的概念	11
二、立法规划制度的建立	12
三、立法规划的特征	14
四、编制立法规划的过程	18
五、立法规划的表现形式	19
六、立法规划制度的完善	20
第三章 立法计划	29
一、编制立法计划的一般过程	29
二、对立法计划项目的要求	31
三、立法计划的实施	31

第四章 法规草案起草	33
一、法规草案起草的法律要求	33
二、法规草案起草的概念	34
三、法规草案起草原则	35
四、法规草案起草的一般过程	36
五、法规草案起草的形式	42
六、法规草案起草的完善	45
第五章 法规案的提出和列入议程	52
一、代表大会会议期间法规案的提出和列入议程	52
二、代表大会闭会期间法规案的提出和列入议程	53
三、提出地方性法规案的具体要求	54
四、提出地方性法规案的完善	54
第六章 法规案的审议	56
一、立法审议的概念	56
二、地方立法审议制度的特点	56
三、地方立法审议制度的内容	58
四、各种立法审议的关系	60
五、各种立法审议的性质与特点	62
第七章 立法过程的停止	78
一、法规草案撤回	78
二、法规草案退回修改	79
三、法规草案搁置	79
四、法规草案暂不付表决	79

五、法规案的终止	80
第八章 法规案的表决	81
一、表决的有效性	81
二、表决的形式	82
三、关于单项表决	83
第九章 法规的公布	85
一、法规公布的概念及意义	85
二、法规公布的主体	86
三、法规公布的载体	86
四、法规公布的形式	86
五、法规公布的完善	88
第十章 法规的备案	89
一、法规备案的概念	89
二、法规备案的意义	90
三、报备机关	92
四、备案机关	92
五、备案的内容	93
六、备案的期限	93
七、备案的形式	93
第十一章 法规汇编	94
一、法规汇编概述	94
二、法规汇编的意义	96
三、法规汇编制度	99

四、法规汇编的完善	100
五、印制法规的监管	104
第十二章 法规编纂	105
一、法规编纂的概念	105
二、法规编纂的性质	106
三、法规编纂与法规汇编的区别	106
四、法规编纂的意义	107
五、法规编纂的前提	108
六、法规编纂的一般过程	109
七、法规编纂的完善	109
第十三章 立法调研	111
一、立法调研的主体	111
二、立法调研的意义	112
三、立法调研的要求	112
四、立法调研的侧重点	113
五、立法调研的方法	113
六、人大调研的“三会制度”	115
第十四章 立法听证	120
一、立法听证的概念	120
二、立法听证的作用	121
三、立法听证制度	124
四、立法听证的范围	128
五、立法听证程序	130

六、人大立法听证的继续探索	134
第十五章 立法后评估	139
一、立法评估与立法后评估	139
二、立法后评估的意义	140
三、立法后评估与执法检查的区别	143
四、立法后评估的一般做法	144
第十六章 地方立法技术	148
一、地方立法技术的概念	148
二、地方立法技术的构成	149
三、地方立法技术的价值	152
四、地方法规起草技术的一般要求	154
五、地方立法技术规范要点	158
六、地方立法技术的完善	180
后 记	181

第一章 概述

2010年，中国特色社会主义法律体系如期形成。它的形成，是我国社会主义法制建设史上的重要里程碑，是中国特色社会主义制度逐步走向成熟的重要标志。地方制定地方性法规、自治法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，它为地方推动科学发展、促进社会和谐提供了法制保障，为国家立法提供了大力支持，有力保障了宪法、法律和行政法规在本行政区域内的实施，为确保法律体系如期形成并不断完善作出了贡献。

地方立法与中央立法有相同之处，也有自己的特点。进一步探索和研究地方立法，对于不断完善中国特色社会主义法律体系有着重要意义。

一、中央立法与地方立法

我国现行宪法总结新中国成立以来法制建设的历史经验，对立法权限的划分作了基本的界定，确立了具有中国特色的立法体制，即在中央统一领导下，以全国人大及其常委会为核心的分层次立法体制。在这个分层次的立法体制中，立法权限的划分有两个方面，一是国家权力机关和国家行政机关之间立法权限的划分；二是中央和地方立法

权限的划分。

在第二个划分中，中央立法包括全国人民代表大会及其常务委员会制定法律以及授权国务院制定行政法规。地方立法则包括制定地方性法规和民族自治地方制定自治条例和单行条例。

地方性法规，是指法定的地方国家权力机关依照法定的权限，在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下，制定和颁布的在本行政区域范围内实施的规范性文件。自治条例是民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化的特点制定的全面调整本自治地方事务的综合性规范性文件。单行条例是民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济、文化的特点制定的调整本自治地方某方面事务的规范性文件。

在制定地方性法规方面，还有省会城市立法、较大市立法以及特区立法各种形式，这都属地方立法的范畴。

自 1979 年我国设立县级以上地方人大常委会以来，我国地方性法规的制定工作已经走过 30 多年的历程。在这 30 多年里，地方立法经历了制度确立、探索起步、逐步完善和不断发展、提高几个阶段。地方法规的内容，涉及地方政治、经济、教育、科学、文化、卫生、民政、资源和环境保护等社会生活各个方面，对于保证宪法和法律在地方的实施、对于补充国家立法以及各地因地制宜自主解决本地方的事务起到重要作用，为社会主义民主法制建设和国家的现代化建设作出了重要贡献。

2000年《中华人民共和国立法法》颁布实施，该部法律根据宪法，总结多年来地方立法的经验，对地方性法规、自治法规的权限和制定程序作出了相应的规定。进一步明确了我国的立法体制是统一的、分层次的立法体制。全国人大及其常委会的立法通常是对应当由基本法律或法律调整的社会关系领域或对其中的重要方面以一部重要的规范性法律文件作出原则、系统和概括的规定。像中国这样人口众多、地域广大、发展不平衡的国家，在实施宪法、法律的时候，还需要把某些法律的原则规范加以具体化和地方化，使之便于掌握和适合具体的各地的情况，因此，地方立法的重要性和特定性显而易见。

由于不同国家的体制与历史传统不同，各国对地方立法的法律规定以及学者们对地方立法的理论阐述不完全相同。在我国，由于我国宪法和法律未作明确的界定，因此，对地方立法的含义，存在着不同的理解。有的将地方立法仅理解为制定地方性法规、自治条例和单行条例的活动，有的认为地方立法还包括制定地方政府规章的活动，也有的理解地方立法为包括所有地方国家权力机关制定规范性文件的活动，还有的认为，我国的地方立法是指特定地方立法主体依照法定权限和程序制定、颁布地方性法规、地方政府规章、自治条例和单行条例、特别行政区立法的活动。

根据编著目的，本书主要从拥有立法权的地方国家权力机关制定地方性法规的角度出发，阐述地方立法的过程与方法。

二、立法与立法活动

“立法”(Legislation),一般又称法律制定。西方国家学者之间对立法概念的理解有所不同,古代中国与现代意义上的立法含义也有所不同。立法通常是指特定国家机关依照一定程序,制定或者认可反映统治阶级意志,并以国家强制力保证实施的行为规范的活动。

对于立法活动,没有专门的解释。许多书中是将立法与立法活动混用的。为了叙述的方便,这里专门将立法活动定义为:为围绕立法开展的一系列工作。这个定义有三个方面的意思,第一,目的明确,是为立法而发生的活动;第二,与立法直接相关而不是间接相关;第三,所有工作,包括立法机关、工作机构以及所涉及的组织和人员的工作。

之所以将立法活动专门定义,是因为通常教科书中对立法的诠释偏重于法律上规定的内容,如法规案的提出,法规草案的审议和法规草案的表决等。而在立法实践中,仅有这些是远远不够的。还有立法项目的选择,法规草案的起草,以及立法调研等等,这些是法律中没有明确规定的。我们把前者称为立法中的法律层面的内容,把后者称为立法中工作层面的内容。

立法与立法活动两者的关系是,前者是立法活动的核心部分,包含在后者之中;后者是立法的基础和外延,后者为前者服务,两者加起来构成完整的立法过程。

本书阐述的,侧重于立法中工作层面的内容,即后者。

三、参与地方立法活动的组织和人员

立法活动是一项庞大的系统工程，所参与的组织和人员非常多，各个组织和人员在立法活动中由于层级不同，分别承担着不同的任务，起着不同的作用。

地方立法的主体是法律规定有权制定地方性法规的人民代表大会及其常委会，这是地方立法活动的核心组织。人民代表大会及其常委会由人民代表大会代表和常委会主任、副主任、秘书长、委员组成，他们除了有依法提出法规案的权力以外，在人民代表大会和人大常委会审议地方性法规草案时，有审议权和表决权，因此人大代表和常委会组成人员是地方立法活动的核心成员。

人大代表是国家权力机关组成人员，代表人民的利益和意志行使职权。充分发挥人大代表在立法工作中的作用，既是人民代表大会制度的应有之义，也是发挥人大及其常委会立法主导作用的重要体现。

为了制定地方性法规，有权制定地方性法规的人民代表大会及其常务委员会专门设有地方立法的工作机构，通常叫做法制工作机构。现在，绝大多数省市法制工作机构都以法制工作委员会的形式出现。

法制工作机构是地方立法的工作班子，其成员没有法律赋予的对地方性法规的审议权、表决权。他们的工作是为人民代表大会及其常务委员会立法承担事务性的工作，如受委托起草法规，根据代表和常委会组成人员的审议意见