

本书由北京市哲学社会科学规划办资助出版

地方立法程序研究

李小娟 刘勉义 著

中国人民公安大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

地方立法程序研究 / 李小娟, 刘勉义著。—北京: 中国人民公安大学出版社, 2003.3

ISBN 7 - 81087 - 243 - 5

。地... 。李... 刘... 。地方—立法—程序—研究—北京市 .D927.104

中国版本图书馆CIP数据核字 (2003) 第013103号

地方立法程序研究

DIFANG LIFA CHENGXU YANJIU

李小娟 刘勉义 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经销: 新华书店

印刷: 北京牛山世兴印刷厂

版次: 2003年3月第1版

印次: 2003年3月第1次

印张: 7.25

开本: 850毫米 × 1168毫米 1/32

字数: 140千字

印数: 0001 ~ 3000册

ISBN 7-81087-243-5/D·223

定价: 14.00元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep @ public. bta. net. cn

作者简介

李小娟，北京市第十一届人大常委会委员、法制工作委员会副主任。多年从事地方立法的实践与理论研究，曾主持完成北京市哲学社会科学九五规划”项目《北京市地方立法规划研究》，参与编著并出版被列为北京市哲学社会科学“九五规划”重大研究课题的《地方立法质量研究》一书。近年出版或发表的相关研究成果还有：《选举操作规程》（法律出版社1991年出版）、《北京市实施 中华人民共和国工会法 办法》释义（工会出版社1994年出版）、《地方立法是依法治市的前提》（载于《北京日报》1995年11月14日）、《行政执法的现状与对策》（获北京市优秀调研成果奖，载于《人大工作通讯》1996年第4期）、《地方立法20年回顾与展望》（载于《北京法学杂志》1999年第5期）。

刘勉义，1972年生，1997年获中国政法大学行政法学硕士。1997年7月至2001年2月在北京市人大常委会法工委从事地方立法调研和法规草案起草、修改工作；现在中央政法委队建室工作。近年的主要研究成果有：《行政听政程序研究与适用》（合著，警官教育出版

社1997年出版)、《立法权限程序与监督》(部分,中国法制出版社1999年出版)、《试论立法听证会制度》(《中国人大》2000年第17期)、《地方立法贯彻实施国家法律的思考》(《法学杂志》2001年第2期)、《当前法制建设工作中的几个突出问题》(《国家行政学院学报》2002年第3期)。

内 容 提 要

本研究报告是在立法法制定实施后地方立法工作格局发生较大变化的历史背景下，从地方尤其是北京市的实际出发，就新形势下人民代表大会及其常委会的立法程序所作的全面、系统和务实的研究。

报告共分四章，分别是：第一章“我国的立法体制与立法权限”；第二章“人大常委会立法程序研究”；第三章“人民代表大会的立法程序”和第四章“京、津、沪、渝四直辖市立法程序之比较”。

第一章介绍了我国既统一又分层次的立法体制和相对明确的立法权限。

第二章是报告主体部分，讨论了地方立法程序的基本原则和常委会立法工作中的每一个重要环节，主要内容如下：

一、关于地方立法程序的法源和原则

除宪法、组织法、立法法以及其他法律外，各地自己制定的法规也是地方立法程序的重要法源。地方立法程序的基本原则有民主原则、科学原则和遵循上位法原则。

二、关于立法规划

立法规划对今后几年立法总形势具有提示意义，对立法工作有一定的指导作用。制定规划，应当考虑以下几方面的关系：一是立法规划与改革、发展规划相结合。二是注意实施好国家的法律、行政法规。三是防止部门立法和分散立法的倾向，注重立法的系统性、整合性。四是合理体现地方性法规和政府规章的分工。五是系统考虑立、改、废，做到地方立法的有效和及时。规划的制定首先是时间要求；其次是具体工作机构；然后是程序。规划制定后，要采取多种有效措施保证执行。

三、关于年度立法计划

计划比规划更具有现实的指导意义。它能促进立法工作的有序进行，确定重点项目并保证它能得到更多的关注。计划（包括规划）的制定程序：一是要充分发挥法制委员会的作用。二是要充分发扬民主，广泛听取意见。当前，特别应当注意的是，要克服在项目的选择和安排上“重机关尤其是政府部门提出的项目、轻团体和个人提出的项目”的倾向。

四、关于法规草案的起草

目前多数地方的起草体制简单地说就是“谁提出法规案谁组织起草，谁组织起草谁负责立项和论证”。当前，由于多种原因，大多数法规案由政府起草、政府提出。但政府的性质是执行法律、法规，过多地起草与自身职责权限相关的法规案，有既是运动员又充当裁判之嫌。起草主体应当多元化。这对合理规范行政权的行

使，提高立法的权威，加强人大常委会在立法工作中的主导地位，具有重要意义。起草人不能充当决策人。

五、关于有关委员会的先行审议或审查

在立法过程中发挥两个积极性，即发挥统一审议机构和其他机构的积极性，就是发挥两方面的优势，即既发挥法制委员会地位超脱、对法律问题比较娴熟的优势，同时发挥其他各机构长期积累的熟悉专业和立法经验丰富的优势，做到优势互补，为常委会审议法规案提供比较好的基础。这是贯彻实施立法法、提高地方立法质量的核心问题之一。

六、关于常委会的初次审议

在第一次审议时，可以重点就法规制定的必要性、框架、主要条款的可行性等宏观的问题进行深入审议。第二次审议时，可以重点就具体条款的含义、与相关法律法规的关系、立法技术等具体微观的问题进行深入审议。这样，可以减少审议中的重复和迂回，有利于提高会议质量。

七、关于法制委员会的统一审议

统一审议是为常委会的审议和表决服务的，不会架空常委会的立法职权。统一审议范围是全面的，既包括对草案内容的审议，又包括对草案文字、表述等立法技术方面的审议。对内容的审议，既审议它是否符合实际需要，也审议它与其他法律法规的关系；既审议其合法性，也审议其合理性。关于统一审议机构——法制委员会与其他机构的关系，一是必须充分发挥法制委员会统

一审议的职能作用和其他机构在立法中的作用。二是工作中，法制委员会与其他机构应当多沟通、多协商，做到你中有我，我中有你。

八、关于听取意见程序

广泛听取群众意见，是社会主义法治的要求，是提高立法质量的重要方面。地方在制定法规过程中，在切实反映群众意志方面，有不少成功的经验，但仍存在不可忽视的问题。听取意见程序的建设，要以直接反映和体现群众意志的程序建设为中心，针对现实存在的问题，着重提高程序的透明度和群众参与度。具体制度有：公民旁听法规草案审议制度，新闻媒体公开草案内容、审议情况的制度以及听证会制度等。

九、关于听证会制度

听证会制度，指在主持人的主持下，利害关系人等有关方面提交证据进行辩论、质证，决策人根据或主要根据案卷记录作出决定的程序制度。立法听证会有两个基本功能：一是体现民主；二是调查事实。与座谈会、论证会相比，一是议题有所不同；二是参加人范围不一样；三是参加人权利义务不同；四是具体程序有较大区别；五是效力不同。当前，立法听证会需要进一步研究和规范的几个问题是：一是适用范围；二是启动程序；三是主持人；四是参加人范围；五是参加人权利；六是听证会笔录；七是正式说明。

十、关于常委会再次审议、表决、通过、公布与施行

法制委员会统一审议后提出的报告和修改稿或表决稿，都必须在取得主任会议的同意后，才能交付常委会会议再次审议和表决。“主任会议的同意”，不在条文字面上，而隐藏在条文背后。法规草案表决稿交付表决前，常务委员会组成人员可以依法提出对法规草案表决稿的修正案。但修正案制度的实践情况鲜有所闻，一个重要原因是已有的规定比较粗，难以操作。对此制度上海、重庆等市作了有益的探索。关于审议和表决问题，报告认为，我国目前实行整体审议和整体表决制度，对加快立法速度具有历史的积极作用。但它对立法的质量是个制约。整体审议和整体表决只是我国立法工作中的通行做法而已，并没有明确的法律依据。实行逐条审议和逐条表决的做法，不存在法律上的障碍。

公布与施行中的问题：一是不能及时公布；二是生效时间的规定不符合实际，容易导致不公正。完善的办法：一是建立法定制度，保证法规及时在本地主要报纸和立法机关的《公报》上公布。二是改进法规中对生效时间的规定。

十一、关于法规案的撤回、搁置审议、暂不付表决与终止审议、未通过和重新提出

它们是正常立法过程中的几种特殊情况。出现其中的任何一种情况，就可导致立法程序的中断或重新开始。法律法规已经规定了这些程序制度，问题是有的规

定还不够具体，必须考虑要使它们成为可操作的活的制度，而不是仅仅停留在纸面上。有些地方如上海就作了有益的探索。

十二、关于法规解释程序

法规解释是立法工作的延伸，是在不制定新的法规和不对法规进行修改的情况下，通过阐释原有法规条款的含义，扩大和延长法规适用范围的一种经济的立法方式。实践中需要解释法规的情形主要有两种：一是法规的规定需要进一步明确具体含义的。二是法规制定后，出现新的情况，需要明确适用法规依据的。具体解释程序一般由以下环节构成：提出解释要求 拟订解释草案 审议、修改 提出表决稿 表决、通过、公布。

十三、关于法规修改与废止程序

法规的修改和废止是立法活动不可缺少的组成部分，是保持法规的及时和有效的必要手段。当前，地方修改与废止法规的主要原因：一是因政府机构改革使执法主体变更、主管机关名称变化或职能调整而需要修订。二是因实际情况发生变化而需要修订或废止。三是因与上位法不一致或上位法即将修改而需要修订或废止。四是因其他情况需要修订。根据不同情况，可以采取以下几种修改或废止方式：一是捆绑式，将不同法规中需要修改的同类条款集合起来，分别列项，一并修改。二是采用修改决定的形式，对部分条款进行修改。三是全面修订。四是废止。修改、废止程序与制定程序基本一致。

报告在第三章“人民代表大会的立法程序”中，重点论述了程序在确定立法事项中的重要作用：代表大会与常委会立法范围的界定，以及代表大会立法工作具体程序和代表大会与常委会立法程序的衔接等问题。

报告第四章就京、津、沪、渝四直辖市人民代表大会与常委会立法程序的重要环节进行了全面比较。报告认为，总的看来，各地的规定既遵循了法律的规定，又与本地的实际情况相结合；既重视历史因素，又着眼于现实，并适当地考虑未来的发展，都是比较好的法规。相对而言，北京、天津的规定比较稳妥，中规中矩；上海则周密细致；重庆大胆进取，多处创新。这表明相互学习、取长补短是提高立法工作质量必不可少的内容。

前 言

对法律程序重要性的认识，近年来已获得了深刻发展。近年来制定的法律、法规以及见诸杂志报端的理论文章、学术著述，很清楚地表明了这一点。可以说，法律程序观念已经深入人心。立法程序更是立法工作不可或缺的部分，如同车之四轮，鸟之双翼。缺少它，立法工作无法正常进行。在期望中出台的《中华人民共和国立法法》（以下简称立法法），用了较大篇幅规定了立法程序中的一些重要原则、基本制度和具体做法，将业已高涨的立法程序热推到了一个新的高度。有立法权的地方，纷纷制定或修改立法程序方面的规定或条例，国务院稍后也出台了行政法规和行政规章制定程序条例。

立法法对地方立法工作程序所作的原则性规定中最重要的一点，是要求在制定法规的过程中，必须有统一审议的环节。全国人大常委会办公厅发出通知指出，地方人大要有专门委员会（名称统一为“法制委员

分别为《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》，两条例均自2002年1月1日起施行。

本报告所指地方立法程序，是指有权的地方人大及其常委会制定、修改、废止以及解释法规的程序，不包括地方政府制定规章的程序。

会”) 负责法规案的统一审议工作。根据立法法的规定和上述“通知”精神，2001年初，全国已有29个省、自治区、直辖市和32个较大市的人民代表大会按照规定，相继制定或修订了本地立法条例或立法程序条例，确立了统一审议制度。所有有立法权的地方人大，都成立了法制委员会，负责统一审议事宜。应该说，立法法对地方立法工作的统一和规范有着重要的意义，对包括程序在内的立法工作格局，产生了重大影响。一些地方的立法工作格局，甚至发生了根本性的变化。例如，北京市人大以前既没有专门委员会，也没有统一审议制度，常委会各工作机构在常委会主任会议的领导下，承担具体的立法工作，而且负责到底。在2001年北京市第十一届人民代表大会第四次会议上成立法制委员会后，由法制委员会负责对法规案的统一审议工作，彻底改变了以往的立法工作格局。另外，立法法对立法过程中充分听取群众意见，即民主立法程序等问题，也作出了重要的符合发展需要的规定。

地方立法工作翻开了新的一页，这对我们来说，既是鼓舞和希望，又是压力和挑战。如何进一步完善地方

资料来源于2001年全国地方人大贯彻立法法会议。参见《中国政体的特点是法制统一》（《法制日报》2001年11月7日第2版）。

北京市人大常委会工作机构有“八委”，即内务司法委员会、财政经济委员会、教育科技委员会、文化卫生体育委员会、城建环保委员会、农村委员会、民族侨务委员会和法制工作委员会；“三室”即研究室、代表联络室和人事室；“一厅”即办公厅。它们在常委会主任会议的领导下，从事具体的立法工作，如立法调研，起草、修改草案等。

性法规程序，切切实实提高立法质量，是一项长远而急迫的课题。做好这个课题，需要大家的团结和努力，扎扎实实地做好每件工作，需要集中大家的智慧，潜心研究每个问题。

本报告就是在这种背景下，力图从北京市的实际出发，就新形势下人民代表大会及其常委会的立法程序作全面系统的研究，希望能对实际有所裨益。

本报告探讨的“立法程序”的范围，包括第二章“人大常委会立法程序”和第三章“人民代表大会立法程序”。考虑到工作的相似性和交往的密切性以及相互借鉴的可能性，本报告对京、津、沪、渝四直辖市立法程序作了比较研究，作为第四章。第二章是主要部分，所探讨的内容包括常委会立法工作中的每一个重要环节，如立法规划、法规草案、审议、征求意见、表决与公布，等等。另外，作为同属于“立法程序”范围，并与法规制定程序并列的法规解释和法规的修改、废止程序，也放在这部分讨论。根据实际工作情况和理论分类的结果，批准、备案、撤销等立法工作的一些程序，属于“立法监督”的范畴，与我们通常意义上的“立法程序”不同，因此不在本报告讨论之列。

目 录

前言	(1)
第一章 我国的立法体制与立法权限	(1)
一、既统一又分层次的立法体制	(1)
二、相对明确的立法权限	(3)
第二章 人大常委会立法程序研究	(9)
一、地方立法程序的法源与原则	(9)
二、立法规划的制定与执行	(13)
三、年度立法计划的制定	(21)
四、法规草案的起草	(24)
五、有关委员会的先行审议或审查	(37)
六、常委会的初次审议	(43)
七、法制委员会的统一审议	(55)
八、听取意见程序与公开原则	(58)
九、需要重点讨论的听取意见程序制度： 听证会	(67)
十、常委会再次审议、表决、通过、公布 与施行	(78)
十一、法规案的撤回、搁置审议、暂不付	

表决与终止审议、未通过和重新 提出.....	(87)
十二、法规解释程序.....	(92)
十三、法规修改与废止程序.....	(96)
第三章 人民代表大会的立法程序.....	(102)
一、程序在确定立法事项中的重要作用： 代表大会与常委会立法范围的界定.....	(102)
二、代表大会立法工作具体程序.....	(107)
三、代表大会与常委会立法程序的衔接.....	(109)
第四章 京、津、沪、渝四直辖市立法程序 之比较.....	(111)
一、代表大会立法程序之比较.....	(112)
二、常委会立法程序之比较.....	(115)
三、其他方面的规定.....	(125)
结束语.....	(129)
主要参考资料.....	(131)
附录.....	(134)
附录一：中华人民共和国立法法.....	(134)
附录二：北京市制定地方性法规条例.....	(158)
附录三：天津市地方性法规制定条例.....	(169)
附录四：上海市制定地方性法规条例.....	(180)
附录五：重庆市人民代表大会及其常务委 员会地方立法程序规定.....	(193)
总结报告（代后记）.....	(209)

第一章 我国的立法体制 与立法权限

为了对地方立法工作有个大概的了解，我们先简要介绍我国的立法体制和立法权限。

一、既统一又分层次的立法体制

我国的立法体制是统一的，又是多层次的。具体包括：全国人大及其常委会行使国家立法权，制定和修改宪法、法律，在全国范围内施行。到2001年底，全国人大及其常委会共审议通过了近300项法律和100多项有关法律问题的决定。

国务院根据宪法和法律，在职权范围内制定行政法规，在全国范围内施行。目前国务院已颁布了800多项行政法规。

地方人大及其常委会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，根据地方实际需要，制定适用于本行政区域内的地方性法规。目前，全国各地地方人大及其常委会制定了7000多项地方性法规。有地方性法规制定权的地方人大及其常委会有两大类：一是省、自治区、直辖市的人大及其常委会，如北京市人大及其常委