第一部分　释义

第一章　总则

《中华人民共和国立法法》于2000年3月15日由第九届全国人大第三次会议通过,自2000年7月1日起施行。这部法律的制定，以宪法为依据，总结改革开放以来立法工作的经验，全面规范立法活动，对于健全国家立法制度，建立和完善有中国特色社会主义法律体系，发展社会主义民主，推进依法治国，建设社会主义法治国家,具有重要的意义。

本章共六条,主要规定的是本法的立法宗旨、立法依据、调整范围和立法应遵循的基本原则等重要内容。

第一条　为了规范立法活动,健全国家立法制度,建立和完善有中国特色社会主义法律体系，保障和发展社会主义民主，推进依法治国,建设社会主义法治国家,根据宪法,制定本法。

【释义】本条是关于制定立法法的宗旨和依据的规定。

一、关于制定立法法的宗旨

本条对制定立法法的宗旨作了简明的概括,即"规范立法活动，健全国家立法制度，建立和完善有中国特色社会主义法律体系，保障和发展社会主义民主，推进依法治国，建设社会主义法治国家,"。

立法法是关于国家立法制度的基本法律。总结改革开放以来立法工作的经验，制定立法法，是我国法制建设中的一件大事。自

需要全本请访问 www.ertongbook.com

1978 年中国共产党十一届三中全会以来，中国的社会主义民主和法制建设进入了一个新的发展时期。十一届三中全会公报指出：“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。从现在起,应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。”1979 年至 1999年底，除通过现行宪法外，全国人大及其常委会共通过法律和有关法律问题的决定三百七十多件。在同一时期，国务院制定了八百多件行政法规，各省、自治区、直辖市的人大及其常委会制定和批准了七千多件地方性法规。此外，国务院各部、委和地方人民政府共发布了三万多件规章。经过改革开放 20 年来的努力，我国的立法工作取得了很大的进展，国家政治生活、经济生活和社会生活的主要的、基本方面已经做到有法可依，有中国特色社会主义法律体系的框架已经形成。

但是,我们也应当看到,我国的立法工作中还存在着一些不容忽视的问题，主要表现为：有些法规、规章规定的内容超出了权限范围，有些法规、规章的规定同法律相抵触，在法规之间、规章之间、法规与规章之间存在着相互矛盾、冲突或不衔接的现象，有的立法质量不高,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出发而为部门、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，也给执法造成了某些困难。为了解决立法工作中存在的上述问题，规范立法活动，有必要制定立法法，对法律、法规及规章的权限划分、制定程序和适用规则作出统一规定，以维护国家法制的统一。

1997 年召开的中国共产党第十五次全国代表大会提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略。江泽民同志在十五大报告中提出“: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。”立法法的制定，正是建立和完善

中国特色社会主义法律体系的需要。通过进一步规范立法活动，明确立法权限，完善立法程序，必然会使我国的立法工作进一步健康发展，提高立法质量，加快立法步伐，推进社会主义民主和法制建设不断发展。

二、立法法的立法依据是中华人民共和国宪法

宪法是国家的根本大法，规定国家的根本制度和根本任务，具有最高的法律效力。所有的法律都必须以宪法为依据，并不得同宪法相抵触。立法法同样是以宪法为依据制定的。宪法规定，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家；国家维护社会主义法制的统一和尊严。宪法对我国的立法体制作了明确规定：全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权；国务院根据宪法和法律，制定行政法规；省级人大及其常委会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规；民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报上级人大常委会批准后生效；国务院各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内发布规章。此外,宪法就立法问题还作了一系列其他规定，如有 45 处对哪些事项应制定法律作出了明确规定。比如，宪法第七十八条规定：“ 全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会的组织和工作程序由法律规定。”第八十六条第三款规定“: 国务院的组织由法律规定。”第九十五条第二款规定：“ 地方各级人民代表大会和地方各级人民政府的组织由法律规定。”第十条第四款规定“: 土地的使用权可以依照法律的规定转让。”第十三条第二款规定“: 国家依照法律规定保护公民的私有财产的继承权。”第五十六条规定“; 中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务 ”，等等。宪法的一系列有关规定，是制定立法法的依据和基础。立法法以宪法为依据，对立法工作应遵循的基本原则,法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、

规章各自的权限范围、制定程序以及授权立法、法律解释和适用规则、备案等问题,作了全面、具体的规定,这对于加强社会主义民主和法制建设，推进依法治国，建设社会主义法治国家，是非常必要的。

第二条　法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止,适用本法。

国务院部门规章和地方政府规章的制定、修改和废止，依照本法的有关规定执行。

【释义】本条是关于本法调整范围的规定。

1982 年通过的现行宪法确立了我国的立法体制。宪法第五十八条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”第六十二条规定，全国人民代表大会“修改宪法”;“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”。第六十七条规定，全国人大常委会“制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”。宪法除规定全国人大及其常委会行使国家立法权外，还规定：国务院根据宪法和法律，制定行政法规 省级人大及其常委会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规；民族自治地方包括自治区、自治州、自治县的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，分别报有关上级人大常委会批准 国务院各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布规章。除宪法的上述规定外，地方组织法规定，省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会，根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人大常委会批准后施行。省、自治区、直辖市的人民政府可以根据法律、行

政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定规章 省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规,制定规章。按照宪法和地方组织法等有关法律的规定，我国的立法体制是由全国人大及其常委会的国家立法权以及行政法规制定权、地方性法规制定权、自治条例和单行条例制定权、规章制定权构成的。我国的立法体制是统一的，又是分层次的。这是由我国的实际情况决定的。我国是单一制国家，不是联邦制国家，实行人民代表大会制度。我国地域广大，各地情况很不相同，经济、文化和社会发展不平衡。我国又是一个多民族的国家，在少数民族聚居的地方实行区域自治。这些因素决定了我国的立法体制是统一的、分层次的，需要在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性，维护国家法制的统一。

本条以宪法关于我国立法体制的规定为依据，对本法的调整范围作了规定。第一款明确规定“ 法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止,适用本法。”根据这一规定，全国人大及其常委会制定、修改和废止法律的活动，国务院制定、修改和废止行政法规的活动，以及地方性法规的制定、修改和废止，民族自治地方制定、修改和废止自治条例和单行条例的活动，均由本法调整。关于全国人大及其常委会的国家立法权，除法律制定权外，还包括全国人民代表大会的宪法修改权。但是，宪法的修改不属于本法的调整范围，依照宪法的规定，宪法的修改采用特殊的程序，与一般立法程序不同。宪法第六十四条规定：“ 宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者 1/5 以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的 2/3 以上的多数通过。 ” 宪法的修改应当按照宪法规定的程序执行。

本条第二款对行政规章作了规定。行政规章包括国务院部门规章和地方政府规章。行政规章的制定，对于法律、行政法规、地

需要全本请访问 www.ertongbook.com

方性法规的实施，有着重要的作用。因为大量的法律、法规是由行政机关执行的，行政机关需要依据有关的法律、法规，作出相应的具体规定。同时，由于法律、法规对有些问题的规定比较原则，需要通过行政规章使之进一步细化或具体化，以利于更好地贯彻实施。但是，行政机关毕竟不是立法机关。行政规章的效力低于法律、法规。依照行政诉讼法的规定，人民法院审理行政案件，以法律和行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例为依据；人民法院审理行政案件，参照国务院部、委制定的规章和地方政府制定的规章。行政诉讼法的规定，说明规章的效力同法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例有着明显的区别。鉴于这种情况，本条在规定本法的调整范围时，将规章同法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例分别作出规定。

第三条　立法应当遵循宪法的基本原则，以经济建设为中心，坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论，坚持改革开放。

【释义】本条是关于立法应当遵循宪法的基本原则的规定。

宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则。依法治国，归根结底就是依照宪法治国。维护法治的权威，首先是维护宪法的权威。遵循宪法的基本原则是立法的一条最重要的原则。

宪法规定国家的根本制度、根本任务和国家生活中最重要的原则，是一切法律、行政法规、地方性法规的立法基础。宪法确立的基本原则，是一切法的规范必须遵循的。宪法以国家根本大法的形式，对党和国家在社会主义初级阶段的基本路线作了完整、准确的规定。党的基本路线可以概括为“一个中心，两个基本点”，即以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放。四项基本

原则是指，坚持社会主义道路，坚持人民民主专政，坚持中国共产党的领导，坚持马列主义、毛泽东思想、邓小平理论。宪法序言明确规定：“我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是，沿着建设有中国特色社会主义的道路，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”宪法的上述规定，集中表述了党和国家在社会主义初级阶段的基本路线，这也是宪法的基本原则中最核心的部分。社会主义初级阶段的基本路线符合我国实际情况，代表和反映了全国人民的共同意志和根本利益。党和国家的一切工作都要坚持基本路线，立法工作也必须坚持这条基本路线，这是立法工作坚持正确的政治方向，维护人民利益的根本保证。在社会主义初级阶段，要把集中力量发展社会生产力摆在首要地位。围绕发展社会生产力这个根本任务，把改革作为推进建设有中国特色社会主义事业各项工作的动力。坚持四项基本原则是我们的立国之本，改革开放是解放和发展生产力的必由之路。立法工作要遵循宪法的基本原则，为经济建设这个中心服务，坚持四项基本原则，坚持改革开放的方针，保障社会主义现代化建设事业的顺利进行。

宪法序言明确规定了中国共产党在国家中的领导地位，这是中国人民总结历史经验得出的最基本的结论，是亿万人民在长期斗争中作出的决定性选择。立法遵循宪法的基本原则，特别重要的是坚持党的领导的原则。党对国家事务的领导，主要是政治领导，是路线、方针、政策的领导。党把自己的主张，通过国家权力机关制定成法律而成为国家意志。党领导人民制定宪法和法律，又

领导人民遵守和执行宪法和法律。在立法工作中坚持党的领导的原则，必须认真贯彻党和国家在社会主义初级阶段的基本路线，把立法工作与国家改革、发展、稳定的重大决策紧密地结合起来。立法法规范和健全了国家立法制度，是党的领导、人民民主、法制建设有机结合的重要体现。

党的十一届三中全会以来，我国进行了深入、广泛的经济体制改革和其他方面的改革。改革是一场伟大的革命，涉及社会生活的各个方面，涉及经济基础、上层建筑各个领域的变革。随着改革的不断深入，越来越要求立法工作适应改革的需要，以立法促进和保障改革的顺利进行。立法工作要善于总结改革开放中形成的新鲜经验，把经过实践检验的行之有效的政策和做法以法律的形式肯定下来。随着改革的深入，中国共产党第十四次全国代表大会提出，我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。与此相适应，需要建立适合社会主义市场经济需要的法律体系。要不断完善有关市场主体、市场行为、社会保障和国家对市场进行宏观调控的法律规范，完善与市场经济相适应的促进教育、科技、文化等各方面事业全面发展的法律规范，完善促进国家政权机构转变职能、推进政治体制改革和民主政治建设的法律规范。把立法工作和国家改革、发展、稳定的重大决策紧密结合起来，就能够有力地促进改革和建设事业的发展，更好地体现党对国家事务的领导作用，把建设有中国特色社会主义事业不断推向前进。

第四条　立法应当依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一和尊严。

【释义】本条是关于立法应当维护社会主义法制的统一和尊严的规定。

坚持社会主义法制的统一，是法制建设的一条根本原则。维护法制统一，是维护国家统一和建立国内统一市场的重要保证。

宪法第五条规定“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”这对于依法治国,建设社会主义法治国家,是非常重要的。

一、立法应当依照法定的权限和程序

职权法定，是社会主义法治的一项重要内容。我国的法制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、分层次的法制体系。在立法活动中,要保证这一法制体系内部和谐统一,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触，下位阶的法不得同上位阶的法相抵触，同位阶的法之间也要互相衔接和一致。为了维护社会主义法制的统一和尊严，保障各个层次的立法活动和谐、有序地进行，必须合理地划分中央与地方、权力机关与行政机关的立法权限。

宪法和有关法律对立法权限的划分，已经作了原则规定。立法法以宪法为依据，对立法权限的划分进一步作了规定。制定法律、制定行政法规、制定地方性法规、制定自治条例和单行条例的活动，以及国务院部门和地方政府制定规章的活动，都必须依照宪法、立法法和有关法律关于立法权限划分的规定。各有关机关都必须在宪法、法律规定的范围内行使职权，不能超越法定的权限范围。国家机关超越法定权限的越权行为，是违法的，无效的。

为了保障各有关机关在法定权限内进行活动，宪法和有关法律对监督机制作了规定，立法法根据我国立法的实际情况，规定了相应的监督机制。对立法监督机制的规定，主要表现为：第一，行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例和规章，应当依法向有关机关备案。备案是为了进行审查，是进行监督的需要。第二，上级机关对下级机关进行监督，国家权力机关对本级国家行政机关进行监督。立法法规定，全国人民代表大会有权改变或撤销它的常务委员会制定的不适当的法律。全国人大常委会有权撤销同宪法、法律相抵触的行政法规,有权撤销同宪法、法律、行政法规相抵

触的地方性法规，有权撤销省级人大常委会批准的同宪法、法律相抵触的自治条例和单行条例。国务院有权改变或撤销不适当的部门规章和地方政府规章。省级人民代表大会有权改变或撤销它的常务委员会制定和批准的不适当的地方性法规。地方人大常委会有权撤销本级人民政府制定的不适当的规章。省级人民政府有权撤销下一级人民政府制定的不适当的规章。加强对立法工作的监督，是立法活动能够依法进行的保障。

国家机关的立法活动，不仅须依照法定的权限，还必须严格遵守法定的程序。遵守法定程序之所以重要，是因为程序性规定反映了民主原则，民主的实质必须通过相应的程序表现出来。遵守法定程序，是实施法治的一个重要问题。人民代表大会及其常务委员会的立法活动，政府的行政立法活动，都必须严格遵循法定的程序。《全国人民代表大会组织法》、《全国人民代表大会议事规则》、《全国人民代表大会常务委员会议事规则》等法律,都对全国人大及其常委会的立法程序作了一些规定。《国务院组织法》对国务院行使职权（包括制定行政法规）的程序作了规定。《地方组织法》对地方人大及地方政府行使职权（包括制定地方性法规和规章）的程序作了规定。立法法在上述法律规定的基础上，对全国人大及其常委会的立法程序，国务院制定行政法规的程序以及地方人大及其常委会制定地方性法规的程序、行政机关制定规章的程序，作了进一步的规定。严格依照法定程序进行立法活动，对于规范立法行为，保证立法质量，使立法工作更好地适应国家各方面建设和发展的需要，是非常重要的。同时，严格遵守法定程序，也是国家机关的行为具有合法性的不可缺少的条件。对于违反法定程序的法律、法规或规章，有关机关可以决定予以撤销。

二、立法应当从国家的整体利益出发

为了维护社会主义法制的统一,在起草、制定法律、行政法规、地方性法规、规章时,要从国家的整体利益出发,从人民长远、根本

的利益出发，防止和克服不从国家整体利益考虑，只从地方、部门利益出发的部门、地方偏向。

有些法律草案是由政府主管部门起草的。由于政府主管部门负责某一方面的行政管理工作，熟悉与其主管业务相关联的社会事务，由政府主管部门起草有关行政管理方面的法律草案，是可以的。但是，由某一部门起草法律草案，又要注意防止出现部门利益倾向。所谓部门利益倾向，就是不适当地扩大部门的权力，损害公民、法人和其他组织的权利和利益，妨碍国家政令的统一和国家法制的统一。为了防止出现部门利益倾向，一方面，国务院在向全国人大或其常委会提出法律案之前，应对各有关部门的不同意见进行协调；另一方面，在全国人大及其常委会审议法律案的过程中，要把握从国家整体利益出发的原则，防止有部门利益倾向的内容出现在法律条文中。行政法规、地方性法规和规章的制定，同样要防止片面追求扩大部门权力的部门利益倾向，严格把握从国家整体利益出发的原则。

地方性法规是地方人大及其常委会根据本地的实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定的。地方性法规需要有地方特色，需要因地制宜地对法律、行政法规的实施作出具体规定。这对于我国这样一个地域辽阔、人口众多、各地政治、经济、文化发展不平衡的大国来说，是非常必要的。同时，地方性法规的制定又要注意防止出现地方保护主义的倾向。所谓地方保护主义，就是不适当地强调某一地方的特殊利益，损害其他地方的利益和国家的整体利益，妨碍国家法制和政令的统一。有的地方在起草、制定地方性法规的过程中存在着不从国家整体利益考虑，过多从本地局部利益出发的地方保护主义倾向，这是需要坚决予以克服的。一方面，地方人大及其常委会在地方立法活动中要牢牢把握从国家整体利益出发的原则，坚决反对地方保护主义；另一方面，通过上级人大常委会的监督，保障及时纠正地方保护主义方面

需要全本请访问 www.ertongbook.com

的问题。

第五条　立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，保障人民通过多种途径参与立法活动。

【释义】本条是关于立法应当发扬社会主义民主，保障人民通过多种途径参与立法活动的规定。

中华人民共和国的一切权力属于人民。人民当家作主的一个重要方面，就是通过各种途径参与国家立法活动，使法律真正体现人民的意志，反映最广大人民群众的根本利益和长远利益。人民群众参与国家立法活动，主要通过以下两个方面体现出来。一方面，人民群众民主选举各级人大代表，由人大代表在参与国家权力机关的工作中，反映人民的意见和要求；另一方面，有关国家机关在其立法活动中，要采取各种有效措施，广泛听取人民群众的意见。

我国实行人民代表大会制度，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。各级人民代表大会由人民民主选举产生，对人民负责，受人民监督。全国人民代表大会是最高国家权力机关，全国人大常委会是最高国家权力机关的常设机关。全国人民代表大会及其常务委员会代表全国人民的意志和利益行使国家立法权。全国人大代表是由各省、自治区、直辖市的人民代表大会和人民解放军选举产生的，代表人民的利益，参加最高国家权力机关的工作，并对原选举单位负责，受原选举单位监督。全国人大及其常委会的立法活动，要充分体现广大人民群众的意志和利益，要采取多种措施，广泛听取人民群众的意见。人民群众通过多种途径参与立法活动，有利于加强立法的民主性、科学性。同时，在立法过程中吸收人民群众参与，也是在人民群众中宣传和普及法律知识的需要。在多年的立法实践中，全国人大及其常委会形成了一系列广泛听取人民群众意见的工作方法和程序。

主要表现为(一)在起草法律草案的过程中,吸收有关方面的专家参加起草班子,并召开各种形式的座谈会、论证会、研讨会,就法律草案涉及的问题，广泛听取各方面的意见;(二)凡提请全国人大常委会审议的法律案，在提请常委会会议初审时，由法律委员会和全国人大常委会法制工作委员会将法律草案发至中央有关部门和各省、自治区、直辖市人大常委会征求意见,各省、自治区、直辖市人大常委会在当地广泛征求各方面的意见，并将意见报全国人大常委会;(三)在审议法律案的过程中,法律委员会和有关专门委员会以及法制工作委员会要召开各种座谈会、论证会、听证会，邀请有关部门、单位、专家参加,并到基层进行调查,广泛听取各方面的意见;(四）对与人民群众利益密切相关的法律，常委会会议初审后，在报纸上公布草案，在人民群众中广泛征求意见。这些行之有效的做法，对于保障人民参与国家的立法活动，起到了积极的作用。国务院制定行政法规的活动，地方人大制定地方性法规的活动，行政机关制定规章的活动，同样要采取各种行之有效的措施，广泛听取人民群众的意见。人民群众对国家立法活动的积极参与，充分体现了国家的一切权力属于人民，体现了人民当家作主的社会主义民主原则。

第六条　立法应当从实际出发,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。

【释义】本条是关于立法应当从实际出发，科学合理地规范社会关系的规定。

法属于社会上层建筑，法的产生和发展是由调整社会关系的客观需要决定的。法是调整社会关系的行为规则，它以国家强制力为保障，体现统治阶级的意志，维护社会生活的正常秩序。法的制定，必须从调整社会关系的客观实际出发，符合实际生活的需要。

立法从实际出发，最根本的是从中国的国情出发。我国是一个人民民主专政的社会主义国家，又是一个地域辽阔、人口众多的大国,各地政治、经济、文化发展不平衡。我国是一个发展中国家，正处于并将长期处于社会主义初级阶段。正确地认识中国的国情，是做好立法工作的基本出发点。我们要注意研究和借鉴外国的法律制度，吸收其中对我们有益的经验，但绝不能照搬外国的法律制度。在立法工作中，我们一定要从中国的国情出发，认真总结自己的经验，外国的经验只能起参考作用。要特别注重深入实际，调查研究，分析社会生活各方面提出的实际问题，把立法工作与国家改革、发展、稳定的重大决策紧密结合起来，通过建立和完善有关法律制度，保障和促进各项事业的发展。

坚持立法从实际出发，科学合理地规范社会关系，特别要注意处理好以下两个问题：

一、科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务

法律上的权利与义务是构成法律关系的基本要素之一。法律作为调整社会关系的行为规则，对公民、法人和其他组织的权利和义务进行设定，并以国家强制力保障权利的实现和义务的履行。公民的权利和义务涉及政治、经济、文化等各个领域。公民享有法律规定的权利，同时也承担法律规定的义务。公民的权利和义务是统一的。公民在行使自由和权利的时候，同时也承担不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法权利的义务。立法在设定公民的权利和义务时，一定要把握公民权利与义务相统一的原则。宪法对公民的基本权利和义务作了明确规定。法律、法规、规章在设定公民的权利与义务时，一定要符合宪法，不得同宪法相抵触。同样，下位法在设定公民的权利与义务时，一定要符合上位法，不得同上位法相抵触。对于宪法规定的公民的基本权利，法律、法规、规章不得任意加以限制和剥夺，如果不适当地限制或剥夺宪法规定的公民基本权利，就是同宪法相抵触。同时，也不能

任意给公民设定义务，应注意公民的义务和公民的权利是相适应的。在起草、制定法律、法规、规章的过程中，有的部门、地方偏重于从设定公民、法人和其他组织的义务考虑，对公民、法人和其他组织权利的保护重视不够，这种倾向应当予以克服，应当在立法中全面地考虑公民、法人和其他组织的权利与义务问题。

二、科学合理地规定国家机关的权力与责任

国家机关的权力是由法律规定的。国家机关作为社会的管理者，享有管理社会的权力。同时，国家机关权力的行使，应当受到监督。如果国家机关未能履行自己的职责，应当承担相应的责任。国家机关必须在法律规定的范围内活动，依法履行职责，行使权力，并相应承担责任。立法在设定国家机关的权力时，要同时考虑国家机关应承担的责任，坚持国家机关权力与责任相统一的原则。在起草、制定法律、法规、规章的过程中，有的部门、地方偏重于考虑规定国家机关的权力，对国家机关应承担的责任考虑不够。比如，在规定行政机关管理社会的职权时，偏重于从扩大行政机关的处罚权、许可权等权力考虑，而对公民、法人和其他组织权利的保护考虑不够，对行政机关是为社会、为人民服务的，行政机关在行使职权时应承担相应责任考虑不够。这是在立法工作中必须注意防止的倾向。

第二章　法律

第一节　立法权限

立法权限是指立法机关行使立法权的界限范围。如何科学、合理地配置立法权限，事关能否维护国家法制的统一和尊严，能否保证行政机关充分和有效地行使职权，能否充分发挥地方主动性和积极性的大局，也是立法法制定过程中所面临的一项重大课题。我国现行宪法总结建国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，立法权限的划分实际有两个方面，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。但由于宪法对立法权限只从大的方面作了规定，对全国人大及其常委会与国务院、中央与地方的立法事项没有作具体划分,经过 20 年的立法实践,权力机关和行政机关、中央和地方在如何进一步划分各自的立法权限中已面临不少急需回答和解决的问题，各方面也积累了一定的经验，对一些问题的认识已经比较清楚。因此，以宪法为依据，在立法法中对立法权限作进一步的明确,十分必要,也是有条件的。

由于我国是单一制国家，实行人民代表大会制度，全国人大及其常委会在国家立法体制中处于核心地位，划分立法权限时首先需要明确的，就是如何科学界定全国人民代表大会和它的常务委员会制定法律的权限范围，以及哪些事项只能由全国人大及其常

委会制定法律。又由于全国人大及其常委会在必要时可以将自己的立法权授予其他国家机关，因而授权立法就成为划分立法权限时需予同时解决的问题。本节规定的就是上述三项内容，即全国人大及其常委会的立法权限；只能制定法律的事项；全国人大及其常委会的授权立法制度。

第七条　全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。

全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。

全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。

【释义】本条是关于全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权，以及全国人大及其常委会各自立法权限的规定。

本条内容源于宪法第五十八条、第六十二条和第六十七条的规定。宪法规定，刑事、民事、国家机构的和其他方面的基本法律，由全国人民代表大会制定。在全国人民代表大会闭会期间，全国人民代表大会常务委员会可以对全国人民代表大会制定的法律进行部分修改，但是不得同该法的基本原则相抵触。在实际立法工作中，全国人大及其常委会按照宪法的规定执行，没有什么问题。因此，立法法对全国人民代表大会和常务委员会关于立法权限的划分，仍然按照宪法的规定加以规定。本条规定包括以下几方面内容：

一、全国人大及其常委会行使国家立法权

(一)立法与立法权

需要全本请访问 www.ertongbook.com