



全国高等教育快递专业(方向)专业课程推荐教材

KUAI DI FU WU
FA GUI JI EXI

快递服务 法规解析

国家邮政局快递职业教材编写委员会 编



北京邮电大学出版社
www.buptpress.com

全国高等教育快递专业(方向)专业课程推荐教材

快递服务法规解析

国家邮政局快递职业教材编写委员会 编



北京邮电大学出版社
[www. buptpress. com](http://www.buptpress.com)

内 容 简 介

本书在介绍法律法规和我国法律体系等相关知识和理论的基础上,针对快递服务企业生产实践中涉及的不同法律问题,从快递服务市场、快递企业管理体制、快递服务消费者权益保护和快递企业劳资关系等四个层面,结合大量实际案例,系统、全面地介绍了我国《邮政法》、快递服务相关规定以及《国家安全法》、《民法》、《刑法》、《公司法》等相关法律法规,比较深入地阐述快递服务市场准入制度和竞争规制、快递服务企业的公司治理和经营模式、快递服务的交易安全和消费者权益保护、快递企业劳动关系的确立、存续和终止等相关内容。全书内容丰富、逻辑清晰、案例充实。本书为快递专业(方向)高等教育教学推荐用书,可作为本科及以上层次相关专业人才培养参考用书,也可供快递物流相关企业高级管理人员、专业技术和相关人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

快递服务法规解析/国家邮政局快递职业教材编写委员会编. --北京:北京邮电大学出版社,2011.7
ISBN 978-7-5635-2639-0

I. ①快… II. ①国… III. ①邮件快递—邮政法—法律解释—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.296.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 120206 号

书 名: 快递服务法规解析
主 编: 国家邮政局快递职业教材编写委员会
责任编辑: 赵玉山 马琳
出版发行: 北京邮电大学出版社
社 址: 北京市海淀区西土城路 10 号(邮编:100876)
发 行 部: 电话: 010-62282185 传真: 010-62283578
E-mail: publish@bupt.edu.cn
经 销: 各地新华书店
印 刷: 北京联兴华印刷厂
开 本: 787 mm×1 092 mm 1/16
印 张: 13.75
字 数: 319 千字
印 数: 1—3 000 册
版 次: 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5635-2639-0

定 价: 25.00

• 如有印装质量问题,请与北京邮电大学出版社发行部联系 •

国家邮政局快递职业教材

编委会

主 任 苏 和

副 主 任 达 瓦 王 梅 安 定 张英海

委 员 (排名不分先后)

韩瑞林 焦 铮 靳 兵 刘良一

张小宁 卫 明 唐守廉 吴先锋

吕 靖 陈兴东 贺 怡 郑志军

编写人员 唐守廉 魏 芳 刘 丹 李 政

前 言

改革开放以来,快递市场逐渐成为邮政业市场最具活力的领域。2006 年邮政体制改革,特别是 2009 年新修订的《邮政法》第一次明确快递企业的法律地位后,快递企业迎来了新的发展机遇,快递服务面临着广阔的发展空间。近年来,快递企业规模不断扩大,业务收入快速增长,但高层次、专业化、技能型人才匮乏,已经成为制约企业发展的关键因素。因此,加快快递服务人才培养,努力扩大快递专业人才规模,提高人才质量和素质,是提升企业核心竞争力,促进行业可持续发展的重要前提和保证。

大力推进快递专业人才教育是邮政行业贯彻落实科教兴国和人才强国战略的重要工作内容。为了有效履行职能,根据《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010—2020 年)》要求和国务院有关文件精神,国家邮政局发挥政府主导作用,成立了快递职业教材编写委员会,启动了快递专业(方向)课程教材的开发建设工作。

目前全国各院校快递专业(方向)没有统一、系统和权威的专业课程教材。从 2009 年 5 月至今,我们组织编写了第一批共 8 本快递专业教材,以满足院校教学、企业培训和广大快递从业人员学习参考的迫切需要。这是邮政领域第一次由行业主管部门牵头,整合社会各方资源共同参与的教材建设工作,教材执笔人员都是业内经验丰富、精通业务的专家、学者,以及在教材编写方面具备较强优势、具有丰富教学经验的院校老师。

教材以支撑快递服务专业化人才教育培养为目标,以强化快递从业人员专业知识为导向,遵循适度超前、注重实用、科学规范的编写原则,突出系统性、权威性和实用性,贴近实际,内容全面,可用性强。第一批系列教材分为高职和研究生两个层次。高职教材共有《快递法规与标准》、《快递客户服务与营销》、《快递业务概论》、《快递业务操作与管理》4 本,编写上理论知识与实际操作并重,突出高职教育实际工作能力和业务技能培养的特点,强调对企业应用实例的介绍。教材使用对象主要为快递专业(方向)高职层次全日制在校学生、快递物流相关企业各层次管理、专业技术和技能型人员。研究生教材共有《快递服务法规解析》、《现代快递服务科学》、《电子商务与现代快递服务》、《现代快递企业战略管理》4 本,内容侧重于快递企业经营管理、运营服务等方面系统性的理论知识介绍与分析,权威性的法律法规阐释与解读,前瞻性的服务发展趋势分析与预测,有助于拓宽视野,丰富知识,提升管理和服务能力水平。特别是大量实际案例的精选和解读,对帮助学员深入理解和掌握相关知识很有帮助。教材主要为快递专业(方向)高等教育教学推荐用书,可作为本科及以上层次相关专业人才培养参考用书,也可供快递物流相关企业高级管理人员、专业技术和相关人员参考使用。

本系列教材在编写过程中,得到了以下各方面的大力支持和帮助:北京邮电大学、重庆邮电大学、浙江邮电职业技术学院、广东邮电职业技术学院、深圳技师学院的专家学者

分别承担了有关教材内容的具体编写任务；相关省（区、市）邮政管理局和国家局司局有关领导对教材的编写给予了大力支持；国家邮政局发展研究中心、职业技能鉴定指导中心相关同志在教材审阅、修订和统稿方面付出了艰辛的努力；北京、上海、广东等地的多家快递企业为教材的编写提供了许多帮助，在此一并表示衷心的感谢！

因能力水平所限，教材不足之处在所难免，欢迎提出宝贵意见。

国家邮政局快递职业教材编写委员会

2011 年 4 月

目 录

第一章 法律基础理论	1
第一节 法的概念、特征和法律体系	1
一、法的概念和特征	1
二、法律规范	2
三、法律规范的表现形式	4
四、法律规范的效力	10
五、法律部门与法律体系	13
第二节 法律关系	14
一、法律关系的概念和种类	14
二、法律关系的构成要素	17
三、法律关系的产生、变更和消灭	19
思考与练习	21
第二章 市场规制相关法律解析	22
第一节 《邮政法》相关法律规定解析	22
一、邮政服务	22
二、邮政普遍服务业务范围内的邮件和汇款的损失赔偿	26
三、邮政业的监督管理	27
第二节 快递服务概述	27
一、快递服务的概念和分类	27
二、快递服务的法律特征	29
三、快递服务与基本寄递服务的联系和区别	31
四、快递服务与物流服务的区别	31
第三节 快递服务市场准入制度	33
一、快递服务市场准入制度概述	33
二、快递服务市场准入相关法律法规	34
三、快递服务市场的监管	37
第四节 快递服务市场竞争秩序规制	39
一、我国快递业的竞争状况	39
二、《反不正当竞争法》相关规定	40
三、《反垄断法》的相关规定	48



第五节 知识产权保护	51
一、知识产权保护概述	51
二、商标法律制度	52
三、著作权法律制度	55
思考与练习	57
第三章 企业管理体制相关法律解析	59
第一节 公司体制法律解析	60
一、公司与股东	60
二、股权转让	63
三、股权纠纷	64
四、企业组织结构	69
五、股东表决权	72
第二节 公司变更法律解析	73
一、公司合并	73
二、公司分立	75
三、公司解散与清算	75
第三节 经营模式法律解析	76
一、快递业的经营模式	76
二、特许经营制的法律问题	78
三、直营制的法律问题	90
四、相互代理制的法律问题	92
思考与练习	96
第四章 消费者权益相关法律解析	98
第一节 消费者的法律地位	98
一、消费者权益保护的理论基础	98
二、快递消费者权益的保护体系	99
三、《消费者权益保护法》解析	101
四、快递企业与消费者的法律关系	107
第二节 快件延误、丢失、损毁适用法律与解析	118
一、快件延误适用法律与解析	118
二、快件丢失、损毁法律问题解析	124
第三节 网购活动中交易安全适用法律与解析	134
一、网络交易概述	134
二、网购消费者的交易安全权	136
三、网购活动法律关系分析	139
第四节 物品涉及国家与社会安全的适用法律与解析	146

一、禁止寄递的物品概述	146
二、寄递禁寄物品的法律责任	149
三、快递禁毒法律问题解析	152
思考与练习	158
第五章 劳动关系相关法律解析	159
第一节 中国劳动立法的背景概述	159
一、新中国成立后的劳动立法过程简介	159
二、《劳动法》立法背景	161
三、《劳动合同法》的立法背景	161
四、我国保险制度立法背景	162
第二节 快递企业劳动关系确立的法律解析	163
一、劳动合同的订立原则、主体与内容	163
二、劳动合同订立与效力	166
三、劳动合同的分类	170
四、劳动过程中涉及的权利与义务	174
第三节 快递企业劳动关系存续的法律解析	178
一、劳动合同履行	178
二、劳动合同变更	182
三、企业社会保险	185
第四节 快递企业劳动关系终止的法律解析	192
一、劳动者单方解除劳动合同	192
二、用人单位单方解除劳动合同	196
三、劳动合同终止	202
四、解除或终止劳动合同的后续工作	203
思考与练习	206
参考文献	207

法律基础理论

【内容提要】

本章主要介绍我国的法律体系和法律规范,目的在于使快递从业人员掌握法学理论基础知识,充分理解法律科学和我国的法律体系,以及法律规范的逻辑结构和运用,为后面章节相关法律规范的解析打好理论基础。本章主要内容包括:法的概念、法的特征和本质、法律规范及其表现形式,以及我国的法律体系和法律关系的构成等。

第一节 法的概念、特征和法律体系

一、法的概念和特征

(一) 法的概念

法律包含广义和狭义两层含义。狭义的法律专指享有国家立法权的国家机关依照法定程序制定的规范性文件,如全国人大及其常委会制定的各项具体的规范性文件。广义的法律是指由国家制定或认可,反映国家意志,由国家强制力保证实施的行为规范总和。

如果没有特别说明,本书所说的法律是指广义的法律。

(二) 法的特征

法律与道德、风俗习惯、宗教教规及社会团体的章程守则等行为规范不同,它是一种特殊的行为规范。法具有三个特征:国家制定或认可、以权利和义务为内容、国家强制力保证实施。

1. 国家制定或认可

法是在一定的物质生活条件上,由国家制定或认可,即由国家机关依其职能范围并按一定程序创制出来的规范性文件,或者由国家机关将已经存在并且实际上已经在起作用的行为规范加以确认,赋予法律效力。

2. 以权利和义务为内容

法是对人们在一定社会关系中的权利和义务的规定。法以规定权利和义务的方式来规范人们的行为,调整社会全体成员之间的相互关系,从而有利于确认、保护和发展正当

的社会关系和社会秩序,实现国家统治和执行社会公共职能。

3. 国家强制力保证实施

法由国家强制力保证实施,具有普遍的约束力。国家强制力体现为军队、警察、法庭、监狱等。这是法区别于其他社会规范的最根本特征。不同性质国家的法律强制力的性质和程度不同,我国社会主义法律的实施靠人们自觉遵守和国家强制相结合。

二、法律规范

(一) 法律规范的概念和结构

法律规范是反映国家意志,由国家制定或认可,并以国家强制力保证实施的具体行为规则。法律规范的主要作用是通过规范人们的权利和义务,以确认、保护和发展有利于国家统治的社会关系和社会秩序。

法律规范由假定条件、行为模式、法律后果三个要素构成。“假定条件”指明规范适用的条件;“行为模式”是指该项法律规范允许做什么、禁止做什么和要求做什么,是人们行为的标准和尺度;“法律后果”是指在人们做出符合或不符合行为模式的要求时应承担的后果。

(二) 法律规范与法律条文的区别

法律规范不同于法律条文,法律条文是法律规范的文字表现形式。从内容上看,法律条文可以分为规范性条文和非规范性条文。规范性条文是直接表述法律规范的条文,非规范性条文是指不直接规定法律规范而规定相应法律技术内容,如法律术语、生效日期等的条文。法律规范和法律条文的关系主要表现在:一个完整的法律规范由数个法律条文来表现;一个法律条文表现不同的法律规范,且规范性法律条文中可以将法律规范的三个要素全部表现出来,也可以只将其中一个或两个要素表现出来。比如,《中华人民共和国邮政法》(以下简称《邮政法》)第六章共计10个法律条文,对快递业务的经营许可、经营范围等法律规范进行了明确规定。具体到一个法律条文,如第五十三条第一款^①仅表现出法律规范构成要素中的两个要素,即“假定条件”——申请快递业务经营许可;“行为模式”——向邮政管理机构提出申请。

(三) 法律规范的分类

依据不同的分类原则,可以将法律规范进行分类。

1. 依据法律规范的性质

依据法律规范本身的性质,可以将法律规范划分为义务性规范、禁止性规范和授权性规范。

^① 《邮政法》第五十三条第一款 申请快递业务经营许可,在省、自治区、直辖市范围内经营的,应当向所在地的省、自治区、直辖市邮政管理机构提出申请,跨省、自治区、直辖市经营或者经营国际快递业务的,应当向国务院邮政管理部门提出申请;申请时应当提交申请书和有关申请材料。

(1) 义务性规范

义务性规范是规定主体必须做出某种行为的法律规范。如《邮政法》第十条规定,机关、企业事业单位应当设置接收邮件的场所。农村地区应当逐步设置村邮站或者其他接收邮件的场所。建设城镇居民楼应当设置接收邮件的信报箱,并按照国家规定的标准验收。建设单位未按照国家规定的标准设置信报箱的,由邮政管理部门责令限期改正;逾期未改正的,由邮政管理部门指定其他单位设置信报箱,所需费用由该居民楼的建设单位承担。该条规定明确了机关、企业事业单位、农村地区和城镇居民楼设置接收邮件信报箱的义务,属于义务性规范。

(2) 禁止性规范

禁止性规范是规定主体不得做出某种行为的法律规范。如《邮政法》第三十五条规定,任何单位和个人不得私自开拆、隐匿、毁弃他人邮件。除法律另有规定外,邮政企业及其从业人员不得向任何单位或者个人泄露用户使用邮政服务的信息。该条规定属于禁止性规范,是对《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定的公民的通信自由和通信秘密权的维护,明确禁止任何单位和个人不得有私自开拆、隐匿、毁弃他人邮件的行为。

(3) 授权性规范

授权性规范是授予主体可以做某种或不做某种行为的权利的法律规范。如《邮政法》第三十二条第一款就属于授权性规范。该条款规定,邮政企业采取按址投递、用户领取或者与用户协商的其他方式投递邮件。具体来说,邮政企业投递邮件的方式有三种,既可以按址投递,也可以由用户领取,或者与用户协商的其他方式投递邮件,邮政企业可以根据具体情形采用不同的投递方式。

2. 依据法律规范确定的内容

依据法律规范确定的内容的程度,可以将法律规范分为确定性规范、准用性规范和委任性规范。

(1) 确定性规范

确定性规范是在规范中直接而明确地规定了规范的内容。绝大多数法律规范都是确定性规范。如《邮政法》第四十八条规定,因下列原因之一造成的给据邮件损失,邮政企业不承担赔偿责任:①不可抗力,但因不可抗力造成的保价的给据邮件的损失除外;②所寄物品本身的自然性质或者合理损耗;③寄件人、收件人的过错。该条款对给据邮件损失的免责情形作出了直接、明确的规定,属于确定性规范。

(2) 准用性规范

准用性规范是在规范中没有明确规定行为准则的内容,只是规定在适用该规范时,准予援用其他有关的规范。如《邮政法》第四十五条第二款规定,邮政普遍服务业务范围以外的邮件的损失赔偿,适用有关民事法律的规定。该规范属于准用性规范,即发生邮政普遍服务业务范围以外的邮件的损失赔偿,适用《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民法通则》)、《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)等民事法律的规定。

(3) 委任性规范

委任性规范是在规范中,只规定一般原则,具体内容委任给特定机关来规定。如《邮政法》第五条规定,国务院规定范围内的信件寄递业务,由邮政企业专营。《邮政法》本身

对邮政企业专营的信件寄递业务范围并无规定,而是委任国务院制定行政法规加以界定。因此,该规范为委任性规范。

三、法律规范的表现形式

法律规范的表现形式也称为法律渊源。我国法律规范的主要表现形式有宪法、法律、行政法规、规章等。

(一) 宪法

宪法是由全国人民代表大会制定,规定我国的社会制度、国家制度、公民的基本权利义务、国家机关的组织结构及其职责范围和活动程序等事项的法律规则的总和。“国家根本制度和公民的基本权利和义务”是宪法的基本内容,“集中体现掌握国家政权的阶级或集团的根本利益”是宪法的本质,“根本大法”则表明宪法在国家生活中的地位和作用。

在我国的法律体系中,宪法处于主导的、中心的地位,具有最高的法律效力,其他一切法律、法规都不得同宪法相抵触,是我国最高的法律渊源,主要由两个方面的基本规范组成,一是《宪法》;二是其他附属的宪法性文件,主要包括:主要国家机关组织法、选举法、民族区域自治法、特别行政区基本法、国籍法、国旗法、国徽法、保护公民权利法及其他宪法性法律文件。

宪法的主要特征如下:

1. 宪法是国家根本大法

我国宪法以法律的形式规定了国家的根本制度和根本任务,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,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

2. 宪法是公民权利的保障书

宪法系统、全面规定了公民的基本权利,以保障公民的权利和自由。根据《宪法》的规定,我国公民享有:(1)政治权利,包括选举权和被选举权;言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由和宗教信仰自由。(2)公民的人身自由、人格尊严以及住宅不受侵犯。(3)公民有劳动的权利和义务及在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下获得国家和社会物质帮助的权利,劳动者有休息的权利。(4)公民有受教育的权利和义务。

3. 宪法是民主事实法律的基本形式

具体来说,我国宪法以根本法的形式确认了人民当家作主的地位和公民的宪法地位,规定了人民代表大会制度的基本原则,并通过规定选举制度、基层群众性自治组织等形式,扩大了社会主义民主的基础。

根据《宪法》的规定,全国人民代表大会行使修改宪法、监督宪法的实施的职权。宪法的修改,由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一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三分之二以上的多数通过。

（二）法律

法律是指由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定颁布的规范性法律文件,即狭义的法律,其法律效力仅次于宪法。法律分为基本法律和一般法律两类。基本法律是由全国人民代表大会制定的调整国家和社会生活中带有普遍性的社会关系的规范性法律文件的统称,如刑法、民法、诉讼法以及有关国家机构的组织法等法律。一般法律是由全国人民代表大会常务委员会制定的调整国家和社会生活中某种具体社会关系或其中某一方面内容的规范性文件的统称。其调整范围较基本法律小,内容较具体,如商标法、文物保护法等。

1. 立法权限

根据《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)规定,全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律;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。

具体来说,下列事项只能由全国人民代表大会制定相应法律:(1)国家主权的事项;(2)各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权;(3)民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度;(4)犯罪和刑罚;(5)对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚;(6)对非国有财产的征收;(7)民事基本制度;(8)基本经济制度以及财政、税收、海关、金融和外贸的基本制度;(9)诉讼和仲裁制度;(10)必须由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的其他事项。

上述规定事项中尚未制定法律的,全国人民代表大会及其常务委员会有权作出决定,授权国务院根据实际需要对其中的部分事项先制定行政法规;但是有关犯罪和刑罚、对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外。

应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项,国务院可以根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权,决定先制定行政法规,经过实践检验,制定法律条件成熟后,国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律。

2. 全国人民代表大会的立法程序

全国人民代表大会的立法程序主要分为提案、审议和表决。

(1) 提案

全国人民代表大会主席团可以向全国人民代表大会提出法律提案,由全国人民代表大会审议。全国人民代表大会常务委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人民代表大会各专门委员会,可以向全国人民代表大会提出法律提案,由主席团决定列入会议议程。此外,一个代表团或者三十名以上的代表联名,可以向全国人民代表大会提出法律提案,由主席团决定是否列入会议议程;或者先交有关专门委员会审议,提出是否列入会议议程的意见,再决定是否列入会议议程。专门委员会审议的时候,可以邀请提案人列席会议,发表意见。

向全国人民代表大会提出的法律提案,在全国人民代表大会闭会期间,可以先向常务

委员会提出,经常务委员会会议依法律规定的相关程序审议后,决定提请全国人民代表大会审议;由常务委员会向大会全体会议作说明,或者由提案人向大会全体会议作说明。常务委员会决定提请全国人民代表大会会议审议的法律提案,应当在会议举行的一个月前将法律草案发给代表。

(2) 审议

列入全国人民代表大会会议议程的法律提案,大会全体会议听取提案人的说明后,由各代表团和有关专门委员会进行审议;然后,法律委员会根据各代表团和有关专门委员会的审议意见,对法律提案进行统一审议,并向主席团提出审议结果报告和法律草案修改稿,对重要的不同意见应当在审议结果报告中予以说明,经主席团会议审议通过后,印发会议。

列入全国人民代表大会会议议程的法律提案,在交付表决前,提案人要求撤回的,应当说明理由,经主席团同意,并向大会报告,终止该法律提案的审议。

法律提案在审议中如有重大问题需要进一步研究,需经主席团提出,由大会全体会议决定;可以授权常务委员会根据代表意见进一步审议,作出决定,并将决定情况向全国人民代表大会下次会议报告;也可授权常务委员会根据代表的意见进一步审议,提出修改方案,提请全国人民代表大会下次会议审议决定。

(3) 表决

法律草案修改稿经各代表团审议后,由法律委员会根据各代表团的审议意见进行修改,并提出法律草案表决稿,由主席团提请大会全体会议表决,全体代表过半数通过。全国人民代表大会通过的法律由国家主席签署主席令,予以公布。

3. 全国人民代表大会常务委员会的立法程序

(1) 提案

全国人民代表大会常务委员会委员长会议(以下简称委员长会议)可以向全国人民代表大会常务委员会提出法律提案,由全国人民代表大会常务委员会会议审议。国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人民代表大会各专门委员会,可以向全国人民代表大会常务委员会提出法律提案,由委员长会议决定列入全国人民代表大会常务委员会会议议程,或者先交有关的专门委员会审议、提出报告,再决定是否列入全国人民代表大会常务委员会会议议程。

如果委员长会议认为法律提案有重大问题需要进一步研究,可以建议提案人修改完善后再向全国人民代表大会常务委员会提出。

全国人民代表大会常务委员会组成人员十人以上联名,可以向全国人民代表大会常务委员会提出法律提案,由委员长会议决定是否列入常务委员会会议议程,或者先交有关的专门委员会审议、提出是否列入会议议程的意见,再决定是否列入全国人民代表大会常务委员会会议议程。不列入常务委员会会议议程的,应当向常务委员会会议报告或者向提案人说明。

列入全国人民代表大会常务委员会会议议程的法律提案,除特殊情况外,应当在会议举行的七日前将法律草案发给全国人民代表大会常务委员会组成人员。

(2) 审议

列入全国人民代表大会常务委员会会议议程的法律提案,一般应当经三次全国人民代表大会常务委员会会议审议后再交付表决。

三次审议具体指:全国人民代表大会常务委员会会议第一次审议法律提案,是在全体会议上听取提案人的说明,由分组会议进行初步审议;全国人民代表大会常务委员会会议第二次审议法律提案,是在全体会议上听取法律委员会关于法律草案修改情况和主要问题的汇报后,由分组会议进一步审议;全国人民代表大会常务委员会会议第三次审议法律提案,是在全体会议上听取法律委员会关于法律草案审议结果的报告后,由分组会议对法律草案修改稿进行审议。

全国人民代表大会常务委员会审议法律提案时,根据需要,可以召开联组会议或者全体会议,对法律草案中的主要问题进行讨论。

列入全国人民代表大会常务委员会会议议程的法律提案,如各方面意见比较一致,可以经两次全国人民代表大会常务委员会会议审议后交付表决;部分修改的法律提案,如各方面的意见比较一致,也可以经一次全国人民代表大会常务委员会会议审议即交付表决。

此外,《立法法》规定,列入全国人民代表大会常务委员会会议议程的法律提案,法律委员会、有关专门委员会和全国人民代表大会常务委员会工作机构应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。

列入全国人民代表大会常务委员会会议议程的法律提案,在交付表决前,提案人要求撤回的,应当说明理由,经委员长会议同意,并向全国人民代表大会常务委员会报告,终止该法律提案的审议。

(3) 进一步审议和终止审议

法律提案经全国人民代表大会常务委员会三次会议审议后,仍有重大问题需要进一步研究的,由委员长会议提出,经联组会议或者全体会议同意,可以暂不交付表决,交法律委员会和有关专门委员会进一步审议。

列入全国人民代表大会常务委员会会议审议的法律提案,如因各方面对制定该法律的必要性、可行性等重大问题存在较大意见分歧搁置审议满两年的,或者因暂不交付表决经过两年仍没有再列入全国人民代表大会常务委员会会议议程审议的,由委员长会议向全国人民代表大会常务委员会报告,终止审议。

(4) 表决

法律草案修改稿经全国人民代表大会常务委员会会议审议,由全国人民代表大会法律委员会根据常务委员会组成人员的审议意见进行修改,提出法律草案表决稿;由委员长会议提请全国人民代表大会常务委员会全体会议表决,由常务委员会全体组成人员过半数通过,并由国家主席签署主席令予以公布。

(三) 行政法规

行政法规是国务院为领导和管理国家各项行政工作,根据宪法和法律,并且按照《行政法规制定程序条例》的规定而制定的政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。《宪法》第八十九条第一款明确规定:作为最高国家行政机关,国务院可以“根据宪法



和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。”因此,制定行政法规是宪法赋予国务院的一项重要职权,也是国务院推进改革开放、组织经济建设、实现国家管理职能的重要手段。

行政法规的具体名称有条例、规定和办法。其中,对某一方面的行政工作作比较全面、系统的规定,称“条例”;对某一方面的行政工作作部分的规定,称“规定”;对某一项行政工作作比较具体的规定,称“办法”。国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定制定的行政法规,称为“暂行条例”或者“暂行规定”。国务院各部门和地方人民政府制定的规章不得称为“条例”。“条例”、“规定”和“办法”之间的区别有三:第一,在范围上,“条例”、“规定”适用于某一方面的行政工作,“办法”仅用于某一项行政工作;第二,在内容上,“条例”比较全面、系统,“规定”则集中于某个部分,“办法”比“条例”、“规定”要具体得多;第三,在名称使用上,“条例”仅用于法规,“规定”和“办法”在规章中也常用到。

行政法规的立法程序有立项、起草、审查以及决定与公布。

1. 立项

国务院每年年初编制本年度的立法工作计划。国务院有关部门认为需要制定行政法规的,应当于每年年初编制国务院年度立法工作计划前,向国务院报请立项。国务院法制机构应当根据国家总体工作部署对部门报送的行政法规立项申请汇总研究,突出重点,统筹兼顾,拟订国务院年度立法工作计划,报国务院审批。

2. 起草

行政法规由国务院组织起草。国务院年度立法工作计划确定行政法规由国务院的一个部门或者几个部门具体负责起草工作,也可以确定由国务院法制机构起草或者组织起草。

起草行政法规,应当深入调查研究,总结实践经验,广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取召开座谈会、论证会、听证会等多种形式。起草部门向国务院报送的行政法规送审稿,应当由起草部门主要负责人签署。几个部门共同起草的行政法规送审稿,应当由该几个部门主要负责人共同签署。起草部门将行政法规送审稿报送国务院审查时,应当一并报送行政法规送审稿的说明和有关材料。

3. 审查

报送国务院的行政法规送审稿,由国务院法制机构负责审查。国务院法制机构应当将行政法规送审稿或者行政法规送审稿涉及的主要问题发送国务院有关部门、地方人民政府、有关组织和专家征求意见。重要的行政法规送审稿,经报国务院同意,向社会公布,征求意见。

行政法规送审稿直接涉及公民、法人或者其他组织的切身利益的,国务院法制机构可以举行听证会,听取有关机关、组织和公民的意见。

行政法规草案由国务院法制机构主要负责人提出提请国务院常务会议审议的建议;对调整范围单一、各方面意见一致或者依据法律制定的配套行政法规草案,可以采取传批方式,由国务院法制机构直接提请国务院审批。

4. 决定与公布

行政法规草案由国务院常务会议审议,或者由国务院审批。国务院法制机构应当根