

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

权威机构专家编写 法律释义标准版本

中华人民共和国 立法法释义

全国人大常委会法制工作委员会国家法室 编著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

中华人民共和国法律释义丛书

中华人民共和国 立法法释义

全国人大常委会法制工作委员会国家法室 编著

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国立法法释义 / 全国人大常委会法制
工作委员会编. —北京:法律出版社, 2015. 7
(中华人民共和国法律释义)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 8145 - 8

I. ①中… II. ①全… III. ①立法法—法律解释—中
国 IV. ①D921.115

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 134869 号

©法律出版社·中国

责任编辑/麦 锐

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/三河市龙大印装有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/850 毫米 × 1168 毫米 1/32

印张/14.25 字数/323 千

版本/2015 年 7 月第 1 版

印次/2015 年 7 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8145 - 8

定价:44.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版前言

《中华人民共和国法律释义丛书》是由全国人大常委会法制工作委员会组织编辑的一套系列丛书。

该套丛书由一系列法律释义组成。邀请有关专家、学者和部分参与立法的同志编著。该丛书坚持以准确地反映立法宗旨和法律条款内容为最基本要求,在每部法律释义中努力做到观点的权威性和内容解释的准确性。

我们相信,该套丛书的陆续出版,将会给广大读者进一步学好法律提供有益的帮助。

前 言

2000年3月15日,九届全国人大三次会议通过了《中华人民共和国立法法》,自2000年7月1日起施行。立法法是关于国家立法制度和规范立法行为的重要法律,对立法权限划分、立法程序、法律解释、适用与备案审查等重要制度作了规定,对规范立法活动,推动形成和完善中国特色社会主义法律体系,发挥了重要作用。

随着我国经济社会的发展,近些年来,立法工作遇到一些新情况、新问题。党的十八大和十八届三中、四中全会对完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,推进国家治理体系和治理能力现代化,推进依法治国,建设社会主义法治国家,提出了一系列要求。为此,有必要对立法法进行修改完善。2015年3月15日,十二届全国人大三次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》,对立法法进行了15年来的首次修改。这次立法法修改,重点围绕完善立法体制,从实现改革与立法决策相衔接、赋予设区的市地方立法权、落实税收法定原则、规范规章权限等方面进行了补充修改完善。与此同时,还对发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用、完善科学立法、民主立法机制、加强规范性文件备案审查、对司法解释进行规范和监督等方面进行了修改补充和完善。修改立法法,是推进“四个全面”战略布局的客观要求;是全面深化改革、确保重大改革

于法有据的现实要求；是全面推进依法治国、不断完善中国特色社会主义法律体系的必然要求；是提高立法质量、回应人民群众殷切期盼的客观需要。

为深入宣传、学习和正确贯彻新修改的立法法，全国人大常委会法制工作委员会国家法室组织编写了这本《中华人民共和国立法法释义》。参加本书编写工作的有：武增、郭林茂、袁玲、李菊、王曙光、陈国刚、汪洋、刘玫、严冬峰、谭喻、陈希文、王正斌、张晶、侯晓光、胡健、黄宇菲、梁菲、陈亦超等同志。全书完稿后，由武增同志统一审改；最后由郑淑娜同志审改定稿。由于水平有限，书中难免有不足之处，恳请读者批评指正。

在本书即将付梓之际，我们要向为本书打下良好基础和留下宝贵财富的国家法室历任领导和同志们表示衷心的感谢！在本书编写过程中，我们无不充满对他们的感念！

编 者
2015年6月

目 录

第一部分 释 义

第一章 总则	(1)
第一条 【立法宗旨和依据】	(1)
第二条 【调整范围】	(8)
第三条 【遵循宪法的基本原则】	(13)
第四条 【依法立法】	(16)
第五条 【民主立法】	(23)
第六条 【科学立法】	(26)
第二章 法律	(33)
第一节 立法权限	(33)
第七条 【全国人大及其常委会立法权限】	(33)
第八条 【全国人大及其常委会专属立法权】	(38)
第九条 【授权国务院制定行政法规】	(59)
第十条 【授权规则】	(64)
第十一条 【授权终止】	(67)
第十二条 【行使被授予权力的规则】	(69)
第十三条 【暂时调整或者暂时停止法律部分适用】	(70)

第二节 全国人民代表大会立法程序	(73)
第十四条 【有关机关提出法律案】	(73)
第十五条 【代表团或者代表联名提出法律案】	(78)
第十六条 【常委会先行审议法律案】	(81)
第十七条 【法律草案提前印发代表】	(84)
第十八条 【代表团审议法律案】	(87)
第十九条 【专门委员会审议法律案】	(90)
第二十条 【法律委员会统一审议法律案】	(93)
第二十一条 【主席团常务主席召开会议审议重 大问题】	(95)
第二十二条 【法律案的撤回】	(98)
第二十三条 【大会授权常委会审议大会的法律 案】	(100)
第二十四条 【法律案的表决】	(102)
第二十五条 【大会通过的法律的公布】	(105)
第三节 全国人民代表大会常务委员会立法程序	(106)
第二十六条 【委员长会议及其他有关机构提出 法律案】	(106)
第二十七条 【常委会组成人员提出法律案】	(109)
第二十八条 【提前印发法律草案和代表列席会 议】	(111)
第二十九条 【三审制】	(112)
第三十条 【三审制的例外情形】	(116)
第三十一条 【分组审议】	(117)
第三十二条 【专门委员会审议】	(119)
第三十三条 【法律委员会统一审议】	(121)
第三十四条 【专委会审议法律案有关负责人说	

	明情况】	(124)
第三十五条	【专委会重要问题意见不一致的处理】	(126)
第三十六条	【法律案听取各方面意见】	(127)
第三十七条	【法律案向社会公布征求意见】	(133)
第三十八条	【常委会工作机构整理各方面意见】	(136)
第三十九条	【法律案通过前评估】	(137)
第四十条	【列入常委会议程的法律案的撤回】	(139)
第四十一条	【表决通过和单独表决】	(141)
第四十二条	【法律案终止审议】	(147)
第四十三条	【分别表决】	(148)
第四十四条	【常委会通过的法律的公布】	(151)
第四节 法律解释		(152)
第四十五条	【法律解释权和法律解释的范围】	(152)
第四十六条	【提出法律解释要求的机关】	(155)
第四十七条	【法律解释草案的研拟和列入议程】	(156)
第四十八条	【法律解释草案审议程序】	(157)
第四十九条	【法律解释草案的表决和公布程序】	(158)
第五十条	【法律解释的效力】	(159)
第五节 其他规定		(160)
第五十一条	【发挥人大在立法工作中的主导作用】	(160)
第五十二条	【全国人大常委会立法规划、年度立法计划】	(165)

第五十三条	【专委会、常委会工作机构起草法律草案】	(169)
第五十四条	【提出法律案配套的文件资料】	(172)
第五十五条	【法律案的撤回】	(176)
第五十六条	【表决未获通过后的处理程序】	(176)
第五十七条	【法律的施行日期】	(178)
第五十八条	【主席令的内容和法律的刊载】	(180)
第五十九条	【法律的修改和废止】	(182)
第六十条	【法律草案与其他法律的衔接】	(185)
第六十一条	【法律文本标号形式】	(187)
第六十二条	【专门事项配套规定】	(190)
第六十三条	【立法后评估】	(193)
第六十四条	【法律询问答复】	(196)
第三章	行政法规	(199)
第六十五条	【制定行政法规的权限】	(199)
第六十六条	【国务院年度立法计划和行政法规立项】	(206)
第六十七条	【行政法规起草和听取意见】	(209)
第六十八条	【行政法规草案的审查】	(213)
第六十九条	【行政法规的决定程序】	(215)
第七十条	【行政法规公布的主体】	(217)
第七十一条	【行政法规公布的载体】	(218)
第四章	地方性法规、自治条例和单行条例、规章	(220)
第一节	地方性法规、自治条例和单行条例	(220)
第七十二条	【地方性法规制定主体、原则】	(220)
第七十三条	【地方性法规权限】	(236)
第七十四条	【经济特区法规】	(239)

第七十五条	【自治条例和单行条例】	(243)
第七十六条	【由大会通过的地方性法规】	(247)
第七十七条	【地方性法规制定程序】	(249)
第七十八条	【地方性法规公布程序】	(255)
第七十九条	【地方性法规公布载体】	(257)
第二节 规章		(259)
第八十条	【部门规章的制定主体、依据和权限 范围】	(259)
第八十一条	【联合制定部门规章】	(266)
第八十二条	【地方政府规章的制定主体、依据 和权限范围】	(268)
第八十三条	【规章制定程序】	(274)
第八十四条	【规章决定程序】	(278)
第八十五条	【规章公布程序】	(279)
第八十六条	【规章公布载体】	(280)
第五章 适用与备案审查		(282)
第八十七条	【宪法的法律效力】	(282)
第八十八条	【法律、法规、规章的效力等级】	(284)
第八十九条	【地方性法规、地方政府规章效力 等级】	(286)
第九十条	【自治条例和单行条例、经济特区法 规的效力】	(287)
第九十一条	【部门规章、地方政府规章的效力】	(289)
第九十二条	【特别法优于一般法和新法优于旧 法】	(290)
第九十三条	【法不溯及既往原则及其例外】	(293)

第九十四条	【新的一般规定与旧的特别规定的冲突裁决】	(294)
第九十五条	【地方性法规、规章之间的冲突裁决】	(295)
第九十六条	【应予改变或撤销的情形】	(298)
第九十七条	【改变或撤销的权限】	(300)
第九十八条	【报送备案】	(304)
第九十九条	【被动审查与主动审查】	(314)
第一百条	【审查程序】	(317)
第一百零一条	【审查情况的反馈与公开】	(320)
第一百零二条	【其他备案机关的审查程序】	(322)
第六章 附则		(326)
第一百零三条	【军事法规、军事规章的制定】	(326)
第一百零四条	【司法解释制定原则与备案】	(329)
第一百零五条	【施行日期】	(333)

第二部分 附 录

中华人民共和国立法法	(336)
附:《中华人民共和国立法法》修改前后对照表	(360)
一、2015 年修改立法法有关文件	
关于《中华人民共和国立法法修正案(草案)》的说明	(397)
第十二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修正案(草案)》审议结果的报告	(406)
第十二届全国人民代表大会法律委员会关于《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的	

决定(草案)》修改意见的报告·····	(412)
全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法 法》的决定·····	(414)
二、2000 年制定立法法有关文件	
关于《中华人民共和国立法法(草案)》的说明·····	(426)
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·····	(434)

第一部分 释 义

第一章 总 则

总则是一部法律的总括性规定,其功能是概括地表述贯穿于一部法律始终的立法思想、价值取向、基本原则等一般性、原则性、抽象性的内容。《中华人民共和国立法法》于2000年3月15日由九届全国人大三次会议通过,自2000年7月1日起施行。2015年3月15日,十二届全国人大三次会议通过了《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》,这是立法法颁布施行以来的首次修改。立法法是关于国家立法制度和规范立法行为的重要法律,对立法权限划分、立法程序、法律解释、适用与备案审查等重要制度作了规定,对规范立法活动,推动形成和完善中国特色社会主义法律体系,发挥引领和推动作用,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,具有重要意义。

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,提高立法质量,完善中国特色社会主义法律体系,发挥立法的引领和推动

作用,保障和发展社会主义民主,全面推进依法治国,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、立法法制定和修改的背景

(一)2000 年制定立法法的背景

立法是国家的重要政治活动,立法法是关于国家立法制度的重要法律。1978 年党的十一届三中全会,使我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。”经过改革开放以来的努力,到 20 世纪 90 年代中期,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,中国特色社会主义法律体系的框架已经形成。但是,在当时的立法工作中,还存在着一些不容忽视的问题,如有些法规、规章的规定同法律相抵触、超出权限范围,法规之间、规章之间、法规与规章之间存在着相互冲突或不衔接;有的立法质量不高,存在着为部门、地方争利益的倾向等。这些问题在一定程度上损害了国家法制的统一和尊严,也给执法工作造成了某些困难。1997 年党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的治国方略,并指出:“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。”为了解决立法工作中存在的问题,规范立法活动,2000 年 3 月 15 日,第九届全国人民代表大会第三次会议审议通过了立法法。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。

(二)2015 年修改立法法的背景

立法法自 2000 年颁布施行以来,对规范立法活动,推动形成和完善中国特色社会主义法律体系,推进社会主义法治建设,发挥了重要作用。实践证明,立法法确立的立法制度总体是符合国情、行之有效的。但是,随着我国经济社会的发展和改革的不断深化,人民群众对加强和改进立法工作有许多新期盼,以习近平同志为总书记的党中央提出了新要求。立法工作也面临不少需要研究解决的新情况、新问题,如有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够,解决实际问题有效性不足,针对性、可操作性不强;立法效率需要进一步提高;立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出,有的立法实际上成了一种博弈,不是久拖不决,就是制定的法律法规不大管用,一些地方利用法律法规实行地方保护主义,损害国家法治统一。立法工作关系党和国家事业发展全局,在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的战略布局中,将发挥越来越重要的作用。为了适应立法工作新形势新任务的需要,贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神,总结立法法施行以来推进科学立法、民主立法的实践经验,适时修改立法法,十分必要。这对于完善立法体制,提高立法质量和立法效率,维护国家法制统一,形成完备的法律规范体系,推进国家治理体系和治理能力现代化,建设社会主义法治国家,具有重要的现实意义和长远意义。立法法修改经过了 2014 年 8 月、12 月的两次全国人大常委会会议和 2015 年 3 月全国人民代表大会会议审议,并由代表大会予以通过。

二、立法法的立法宗旨

2000 年制定立法法时对立法宗旨作了简明的概括,2015 年修改立法法,对立法宗旨的主要修改是:

（一）将“提高立法质量”明确为立法的一项基本要求

在中国特色社会主义法律体系已经形成的新起点上,党的十八大和十八届三中、四中全会都对完善法律体系、提高立法质量提出了明确要求。同时,广大人民群众对通过法治实现社会公平正义,通过立法解决发展中的实际问题期望值越来越高,对立法的要求,已经不是有没有,而是好不好、管不管用、能不能解决问题。衡量立法质量的高低要看法律是否反映客观规律,符合人民意愿,解决实际问题,重在管用、重在实施。因此,着力提高立法质量,是当前和今后一个时期立法工作的重中之重。十二届全国人大以来,全国人大常委会把提高立法质量作为新形势下加强和改进立法工作的重中之重,强调努力使制定和修改的法律能够准确体现党的主张和人民意愿,立得住、行得通、真管用,切实增强法律的针对性、及时性、系统性、可执行性。因此,在立法宗旨中对提高立法质量作出了规定。

（二）增加规定“发挥立法的引领和推动作用”

一般来说,法律的功能包括引导、规范、教育、保障、制裁等。在不同历史时期和发展阶段,立法发挥作用的重心和方式会相应调整。新中国成立之初,立法的重要使命是巩固新生的国家政权,建立和维护新的国家及社会秩序。改革开放之初,立法的重要任务是恢复和重建国家及社会秩序,构建良好的对外开放法制环境,保障各方面改革顺利推进。市场经济发展初期,立法工作的重心是尽快构建适应社会主义市场经济需要的法律制度框架,促进社会主义市场经济体制的建立健全。当前,我国已进入改革攻坚阶段和发展关键时期,在问题复杂、矛盾凸显、挑战深刻的新形势下,更加需要通过立法凝聚改革共识、推动制度创新、引领改革发展,从制度上进行顶层设计。党的十八届四中全会提出发挥立法的引领和推动作用,就是强调要注重运用法律