

新《立法法》

如何影响你我生活

张青波◎主编

- 新《立法法》为何广受关注
 - 地方立法权扩容
- 地方立法权被装入“制度的笼子”
- 新《立法法》中的人民代表大会
 - 拓宽公民参与立法的途径
- 新《立法法》加强了对你我权益的保护
 - 不让司法解释成为“二次立法”
 - 我们能对违法“立法”做什么？

新《立法法》

如何影响你我生活

张青波◎主编



人 民 出 版 社

责任编辑：张 立

责任校对：杜凤侠

装帧设计：汪 莹

图书在版编目（CIP）数据

新《立法法》如何影响你我生活 / 张青波主编.

—北京：人民出版社，2015.5

ISBN 978-7-01-014818-2

I. ①新… II. ①张… III. ①立法法—基本知识—中国 IV. ①D921.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2015）第 086990 号

新《立法法》如何影响你我生活

XIN LIFAFU RUHE YINGXIANG NIWO SHENGHUO

张青波 主编

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 5 第 1 版 2015 年 5 月北京第 1 次印刷

开本：635 毫米 × 927 毫米 1/16 印张：11.75

字数：126 千字 印数：0,001—5,000 册

ISBN 978-7-01-014818-2 定价：25.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

前 言

2015年3月15日，第十二届全国人民代表大会第三次会议做出了“关于修改《中华人民共和国立法法》的决定”，将制定于2000年的《立法法》进行了大范围的修正。新《立法法》出台后，不仅将重塑我国的立法体制，而且将对你我寻常百姓的生活产生巨大影响。作为中国人，对于国家法治的每一次进步，我们每个人都不可置身事外。为了有效地担当起现代公民责任，我们更需要了解新《立法法》。为此，在人民出版社编辑张立女士的建议之下，我们撰写了这本《新〈立法法〉如何影响你我》的小册子，希望借此普及有关的基础知识，推动公民法律意识的提高。为了简明扼要、通俗易懂，书中所借鉴的观点未能全部标明出处，恳请原著作权人海涵。由于作者学识有限，加之时间仓促，难免错误疏失，敬请读者谅解。四位作者写作分工如下：

张青波（德国法兰克福大学法学博士，中南财经政法大学副教授）：前言、第一章、第二章及全书统稿、修订；

朱述洋（济南大学法学学士，中南财经政法大学硕士研究生）：

第三章、第四章；

张天意（黑龙江大学法学学士，中南财经政法大学硕士研究生）：第五章、第六章；

梁晓胜（南昌大学法学学士，中南财经政法大学硕士研究生）：第七章、第八章、第九章。

前 言 /001

第一章 新《立法法》为何重要 /001

我们不能不关注在现实生活中我们所面对的各种执法、司法决定所赖以作出的基础——各种立法。事实上，正是各种执法、司法决定背后的各种立法决定了我们能够干什么、不能干什么、可以干什么……

第二章 新《立法法》为何广受关注 /018

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，新的形势对立法工作提出了新的更高的要求。但是目前立法工作还存在一些不适应改革和经济社会发展的
问题……

第三章 地方立法权扩容 /030

此次新《立法法》将地方立法权下放至所有设区的市和自治州。享有地方立法权的市的范围由原来的 49 个增加到 284 个，这些市都将可以根据本地实际情况和客观需要制定地方性法规来管理本地的特殊事务……

第四章 地方立法权被装入“制度的笼子” /051

下放地方立法权不仅仅是扩大地方权力，而且也伴随着对地方立法权力的规范和限制。地方立法要在不同宪法、法律、行政法规相冲突的基本前提下进行，这同时是在限制、监督地方政府的权力行使，使地方政府的权力在法律设置的框架下运行……

第五章 新《立法法》中的人民代表大会 /057

人大在我国的政治生活中有着极其重要的地位。而人大之所以有如此高的地位，主要是因为人大拥有的各项权力。这些权力确保了人大在参与政治生活的时候，有足够的话语权，使决策和政策体现人民的利益和意志，保护人民的利益……

第六章 拓宽公民参与立法的途径 /070

立法活动从根本上说是一个把人民意志上升为国家意志的过程。立法也是一种动态、有序的过程。这个过程的一个重要的任务，就是民主地、广泛地、正确地集中人民的意志，平衡、兼顾、全面地体现国家、社会和人民中不同群体的利益……

第七章 新《立法法》加强了对你我权益的保护 /093

行政主管部门起草法律的最大问题就是国家权力部门化、部门权力利益化、部门利益合法化，这也一直受人们诟病。为了让部门和地方不再任性立法，加强对公民权益的保护，新《立法法》加强了对你我权益的保护……

第八章 不让司法解释成为“二次立法” /111

我国的司法解释常常被诟病为“二次立法”，很大程度上是因为最高人民法院和最高人民检察院在作出司法解释时经常违反司法解释的原则，最高司法机关在进行司法解释时必须遵循合法性原则、合理性原则、合目的性原则、个案因应原则……

第九章 我们能对违法“立法”做什么？ /131

对大多数人来讲，肯定几乎不愿意相信“法”本身还会有问题。如果说《行政诉讼法》的实施使公民认识到政府也存在违法的问题，那么，《立法法》确立的对违法法规的审查制度则告诉人们，立法也有违法时……

附录1：旧《立法法》与新《立法法》立法权限简表 /142

附录2：旧《立法法》与新《立法法》立法权限详表 /144

附录3：《中华人民共和国立法法》最新版 /151

第一章

新《立法法》为何重要

法与我们的生活息息相关，我们在工作、休闲、购物等各种活动中都时时刻刻地感受到法的存在。平时代表法出现在我们身边的是公安、城管、工商、路政、物价、税务等各种行政执法官员，有时我们也会在法院或者检察院接触到法官、检察官等司法官员。执法官员或者司法官员依法所做的各类决定都会改变我们的权利义务，影响到我们的生活。我们如果对它们不服，可以到行政机关的上一级行政机关提起行政复议、到法院对行政执法决定提起行政诉讼、到上级法院提起上诉或者到上级检察院申诉。但是我们的请求可能会被驳回，因为行政部门或者司法部门对我们的回答就是“于法无据”。但是，如果我们的诉求于法有据，我们就会成功地伸张我们的权利。可见，我们不能不关注在现实生活中我们所面对的各种执法、司法决定所赖以作出的基础——各种立法。事实上，正是各种执法、司法决定背后的各种立法决定了我们能够干什么、不能干什么、可以干什么，决定了我们的权利义务的范围和大小。

既然各种立法如此之强地决定了我们享有的权利和负担的义

务，我们就更有理由关注各种立法的权限、内容、程序、标准是什么，这就是《立法法》。简单来说，如果没有《立法法》，各类立法机关都可能至少在理论上肆无忌惮地立法，你我寻常百姓可能在一觉醒来突然发现政府又颁布了若干“红头文件”，我们又要承受诸如限行、限购、限贷等各种各样的义务，又要缴纳各种各样的税费。因而，必须要约束政府假借法治之名，“任性”或不加制衡地颁行政府规章，非法侵蚀、压缩、克扣、限制公民理该享有的各种公民权。正是因为《立法法》，各类立法机关才不得不依法立法、谨慎立法。可见，《立法法》对维护民权、提升民生福祉关系重大。要是深究《立法法》究竟能够干什么这个问题，可以从几个方面来考虑。

一、《立法法》保障并制约各立法机关立法

制定于2000年、并于2015年被修正的《立法法》是我国社会主义法律体系独具特色的一部法律。按照我国《宪法》第五条第一款规定，我国实行依法治国，建设社会主义法治国家。所谓法治，按照古希腊思想家亚里士多德给出的界定，有两个层面的涵义：一是已成立的法律获得普遍的服从；二是大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。也就是说，法治的涵义一是守法，二是良法。有良法才有善治和法治。

保证法律获得普遍的服从和遵守，主要是对我国各级政府及其

工作部门等行政机关、各级法院和检察院等司法机关所提出的要求。如果行政机关、司法机关没有严格执行和服从法律而侵犯了公民、法人或其他组织的权利，公民、法人或其他组织可以到相应级别的行政机关申请复议，到相应级别的法院提起诉讼，到有关的检察院、纪委监察机关检举申诉。而要保证有良法、法律能够被制定得良好，一是要保证立法机关通过民主选举产生，能够代表民意，通过立法来追求和实现公共利益；二是设置宪法审查制度，由司法机关或专门审查机关对立法机关制定的法律加以审查，判断立法有无不当侵犯宪法中规定的公民基本权利，如有即可宣布立法违宪无效。所以说，在现代国家，宪法主要的功能就是监督立法机关。

我国实行人大制度，从中央到地方的各级人大都是由人民选举产生，对人民负责，受人民监督，作为立法机关的各级人大理应反映和追求人民的利益，能够制定出良法。但这并不意味着各级人大不需要监督。一个不公的执法或者司法行为所伤害的不过是几个当事人，但是一个不公的立法将要伤害千万人的权益。因此，立法权必须受到有效监督，保障其立出良法。事实上，各级人大的权限在宪法中都有明确的规定。只不过，我国并不是采取西方各国常见的由司法机关监督立法机关的模式。在我国，各级人大并不单纯是立法机关，更是代表人民行使国家权力的权力机关，司法机关向权力机关负责，受权力机关监督，因而司法机关无权审查权力机关所制定的法律是否符合宪法，最高人民法院也无权监督全国人大及其常委会。我国监督宪法实施的机关不是司法机关或其他专门机关，而

是全国人大及其常委会。由于权力机关行使权力的主要方式就是立法，为了保障最高权力机关不会滥用立法权力、违宪立法，全国人大及其常委会行使立法权时必须合乎宪法的要求，必须严格遵守有关的立法权限和立法程序。这些监督立法权行使的规范被具体化在《立法法》之中。所以，《立法法》首先要保障全国人大及其常委会制定的法律能够符合宪法的条文和宪法的精神。为此，《立法法》第八十七条明确规定，宪法具有最高法律效力，法律不得同宪法相抵触。

由于全国人大及其常委会是我国最高权力机关及其常设机关，因而《立法法》对全国人大及其常委会的立法权没有做过多的限制。全国人大有权制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律；全国人大常委会有权制定和修改应由全国人大制定的法律以外的其他法律，并可在全国人大闭会期间对全国人大制定的法律进行部分补充和修改，但不得同该法律的基本原则抵触。与此同时，鉴于全国人大及其常委会拥有我国最高的立法权，最能够体现出全国人民的意志，最具有制定良法的可能性，对于某些对国家利益、公共利益和公民个人利益影响巨大的事项，《立法法》明定只能由全国人大及其常委会制定法律。这包括国家主权的事项；各级人大、政府、法院、检察院的产生、组织、职权；民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度；犯罪和刑罚；对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚；税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度；对非国有财产的征收、征用；

民事基本制度；基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度；诉讼和仲裁制度等其他事项。全国人大及其常委会还可以根据改革发展的需要，决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内，在部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。

我国幅员辽阔、民族众多，各地民情民风存在着很大差异，经济社会文化发展又呈现出地域上的极度不平衡状态，为了有效地规范各个地方的社会生活，调整各个领域的利益关系，地方各级人大及其常委会（包括自治区、自治州、自治县等民族自治地方），客观上既需要根据当地实际情况，因地制宜地制定地方性法规、民族自治条例和单行条例以满足当地需要，也需要根据当地的实际情况，将全国性的法律法规细化为符合当地实际的具体规定，以有效执行法律法规的规定。另一方面，又要防止地方立法侵犯公民由宪法和法律赋予的权利，防止地方立法违反全国性的立法、破坏全国统一的政治经济法律制度。因而，《立法法》既授权一定级别的地方人大及其常委会有权立法，又对地方的立法权加以明确规范和监督。可见，《立法法》保障并制约立法权的第二个方面是保证地方权力机关可以适当地行使立法权，制定地方性法规、自治条例、单行条例。

为此，《立法法》明确规定，省、自治区、直辖市人大及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要，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。设区的市的人大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，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。设区的市的地方性法规须报省、自治区的人大常委会批准后施行。省、自治区的人大常委会对报请批准的地方性法规，应当对其合法性进行审查，同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规不抵触的，应当在四个月内予以批准。省、自治区的人大常委会在对报请批准的设区的市的地方性法规进行审查时，发现其同本省、自治区的政府规章相抵触的，应当作出处理决定。

除省、自治区政府所在地的市，经济特区所在地的市和国务院已经批准的较大的市以外，其他设区的市开始制定地方性法规的具体步骤和时间，由省、自治区的人大常委会综合考虑本省、自治区所辖的设区的市的人口数量、地域面积、经济社会发展情况以及立法需求、立法能力等因素确定，并报全国人大常委会和国务院备案。自治州的人大及其常委会可以行使设区的市制定地方性法规的职权。省、自治区政府所在地的市，经济特区所在地的市和国务院已经批准的较大的市已经制定的地方性法规，涉及城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等事项范围以外的，继续有效。

除此之外，地方性法规可以就为执行法律、行政法规的规定，需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项和属于地方性事务需要制定地方性法规的事项作出规定。除专属全国人大及其常委会制定法律规定的项外，其他事项国家尚未制定法律或者行政法

规的，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州根据本地方的具体情况和实际需要，可以先制定地方性法规。在国家制定的法律或者行政法规生效后，地方性法规同法律或者行政法规相抵触的规定无效，制定机关应当及时予以修改或者废止。但是，设区的市、自治州制定地方性法规，限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。制定地方性法规，对上位法已经明确规定的内容，一般不作重复性规定。

经济特区所在地的省、市的人大及其常委会根据全国人大的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。经济特区法规根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。

民族自治地方的人大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。自治区的自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人大常委会批准后生效。自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，在本自治地方适用，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。

由于各级人大及其常委会每年开会审议立法的时间、机会有限，但是需要加以规范和调整的各种事务繁多，因而，在客观上需要中央政府（国务院）及其所属部委、直属机构，以及地方政府对

属于其主管范围内的事项制定相应的法律规范。为了保障各级政府能够适当地行使立法权，保护公民依据宪法、法律、地方性法规所享有的权利，保证国务院所制定的行政法规、各部委和直属机构制定的部门行政规章、地方政府制定的地方政府规章不违反宪法、法律乃至地方性法规的内容和精神，《立法法》也明确规定了行政法规、部门行政规章、地方政府规章的立法权限。所以，《立法法》保障并制约立法权的第三个方面是保障并规范中央到地方的有关各级政府等行政机关适当行使立法权。

《立法法》规定：专属全国人大及其常委会制定法律规定的的事项尚未制定法律的，全国人大及其常委会有权授权国务院可以根据实际需要，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。授权决定应当明确授权的目的、事项、范围、期限以及被授权机关实施授权决定应当遵循的原则等。授权的期限不得超过五年，但是授权决定另有规定的除外。被授权机关应当在授权期限届满的六个月以前，向授权机关报告授权决定实施的情况，并提出是否需要制定有关法律的意见；需要继续授权的，可以提出相关意见，由全国人大及其常委会决定。被授权机关应当严格按照授权决定行使被授予的权力。被授权机关不得将被授予的权力转授给其他机关。授权立法事项，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，由全国人大及其常委会及时制定法律。法律制定后，相应立法事项的授权终止。除此之外，国务院还可以根据宪法和法律，

制定行政法规。行政法规可以就为执行法律的规定需要制定行政法规的事项和宪法第八十九条规定的国务院行政管理职权的事项作出规定。应当由全国人大及其常委会制定法律的事项，国务院根据全国人大及其常委会的授权决定先制定的行政法规，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，国务院应当及时提请全国人大及其常委会制定法律。

对于国务院各部委和直属机构，《立法法》规定：国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，可以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，制定规章。部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。涉及两个以上国务院部门职权范围的事项，应当提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章。

对于地方政府，《立法法》规定：省、自治区、直辖市和设区的市、自治州的政府，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。地方政府规章可以就为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项和属于本行政区域的具体行政管理事项作出规定。设区的市、自治州的政府制定地方政府规章，限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护