

高端
释法

权威读本

全国人大常委会法制工作委员会国家法室 编著

中华人民共和国 立法法 解读

主 编

武 增

(全国人大常委会法制工作委员会国家法室主任)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国立法法解读 / 全国人大常委会法制工作委员会国家法室编著. —北京: 中国法制出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5093 - 6183 - 2

I. ①中… II. ①全… III. ①立法法 - 法规解释 - 中国 IV. ①D921. 115

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 057115 号

策划编辑: 马 颖

责任编辑: 马 颖

封面设计: 蒋 怡

中华人民共和国立法法解读

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO LIFAFI JIEDU

编著/全国人大常委会法制工作委员会国家法室

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2015 年 5 月第 1 版

印张 / 14.5 字数 / 347 千

2015 年 5 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 6183 - 2

定价: 45.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

前 言

2015年3月15日，十二届全国人大三次会议表决通过了《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》。这是立法法自2000年实施以来的首次修改，引人关注。党的十八大提出，我国当前已经进入全面建成小康社会的新时期，十八届三中、四中两次全会，又提出了全面深化改革和全面推进依法治国的战略。法律是治国之重器，良法是善治之前提。因此，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。本次立法法修改，以党的十八大和十八届三中、四中全会精神为指导，总结立法法施行以来推进科学立法、民主立法的实践经验，以完善立法体制、提高立法质量为修改重点，在完善立法体制，实现立法和改革决策相衔接，赋予设区的市地方立法权，明确规范规章权限，发挥人大立法主导作用，推进科学立法、民主立法，加强备案审查等方面作出了修改或新的规定。对于维护国家法制统一，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。

本次修改立法法共涉及46个条文的修改、增加和删减，内容较多，特别是一些新的规定，地方缺少立法实践经验，需要在全面、正确理解立法法精神的基础上开展相关工作。为了便于各部

门、各地方学习、宣传、贯彻实施新修改的立法法，我们组织参与立法法修改的有关同志编写了这本立法法解读，一是对立法法条文的背景、内容进行介绍和阐述；二是介绍了立法法实施中的一些经验，对立法法实施中的一些普遍性、典型性问题作了解答；三是列举了与条文相关的其他法律法规的规定，便于理解执行。

本书由全国人大常委会法制工作委员会国家法室主任武增同志主编，国家法室处长李菊同志任副主编。参加本书撰写工作的有：李菊、王曙光、汪洋、刘玫、陈国刚、谭喻、陈希文、王正斌、张晶、黄宇菲、梁菲、陈亦超等同志，最后由武增同志审定。我们力求精益求精，为读者奉上一本高质量的立法法解读，但毕竟水平有限，书中难免有不足之处，恳请读者批评指正。

编 者

2015年4月

目 录

第一章 总 则	1
第 一 条 【立法宗旨和依据】	1
第 二 条 【调整范围】	5
第 三 条 【遵循宪法的基本原则】	9
第 四 条 【依法立法】	13
第 五 条 【民主立法】	19
第 六 条 【科学立法】	22
第二章 法 律	30
第一节 立法权限	30
第 七 条 【全国人大及其常委会立法权限】	30
第 八 条 【全国人大及其常委会专属立法权】	36
第 九 条 【授权国务院制定行政法规】	64
第 十 条 【授权规则】	71
第 十 一 条 【授权终止】	74
第 十 二 条 【行使被授予权力的规则】	76
第 十 三 条 【暂时调整或者暂时停止法律部分适用】	77
第二节 全国人民代表大会立法程序	80
第 十 四 条 【有关机关提出法律案】	80
第 十 五 条 【代表团或者代表联名提出法律案】	84
第 十 六 条 【常委会先行审议法律案】	88

第 十 七 条	【法律草案提前印发代表】	91
第 十 八 条	【代表团审议法律案】	94
第 十 九 条	【专门委员会审议法律案】	97
第 二 十 条	【法律委员会统一审议法律案】	100
第二十一条	【主席团常务主席召开会议审议重大 问题】	103
第二十二条	【法律案的撤回】	106
第二十三条	【大会授权常委会审议大会的法律案】 ...	109
第二十四条	【法律案的表决】	111
第二十五条	【大会通过的法律的公布】	114
第三节	全国人民代表大会常务委员会立法程序	115
第二十六条	【委员长会议及其他有关机构提出 法律案】	115
第二十七条	【常委会组成人员提出法律案】	120
第二十八条	【提前印发法律草案和代表列席会议】 ...	122
第二十九条	【三审制】	125
第 三 十 条	【三审制的例外情形】	131
第三十一条	【分组审议】	132
第三十二条	【专门委员会审议法律案】	134
第三十三条	【法律委员会统一审议法律案】	139
第三十四条	【专委会审议法律案有关负责人说明 情况】	144
第三十五条	【专委会重要问题意见不一致的处理】 ...	145
第三十六条	【法律案听取各方面意见】	147
第三十七条	【法律案向社会公布征求意见】	153
第三十八条	【常委会工作机构整理各方面意见】	156
第三十九条	【法律案通过前评估】	157

第四十条	【列入常委会议程的法律案的撤回】	159
第四十一条	【表决通过和单独表决】	161
第四十二条	【法律案终止审议】	170
第四十三条	【分别表决】	171
第四十四条	【常委会通过的法律的公布】	175
第四节	法律解释	177
第四十五条	【法律解释权和法律解释的范围】	177
第四十六条	【提出法律解释要求的机关】	185
第四十七条	【法律解释草案的拟订和列入议程】	186
第四十八条	【法律解释草案审议程序】	187
第四十九条	【法律解释草案的表决和公布程序】	188
第五十条	【法律解释的效力】	189
第五节	其他规定	190
第五十一条	【发挥人大在立法工作中的主导作用】	190
第五十二条	【全国人大常委会立法规划、年度立法计划】	194
第五十三条	【专委会、常委会工作机构起草法律草案】	199
第五十四条	【提出法律案配套的文件资料】	202
第五十五条	【法律案的撤回】	207
第五十六条	【表决未获通过后的处理程序】	209
第五十七条	【法律的施行日期】	211
第五十八条	【主席令的内容和法律的刊载】	213
第五十九条	【法律的修改和废止】	215
第六十条	【法律草案与其他法律的衔接】	218
第六十一条	【法律文本标号形式】	220
第六十二条	【专门事项配套规定】	223

第六十三条	【立法后评估】	227
第六十四条	【法律询问答复】	230
第三章	行政法规	233
第六十五条	【制定行政法规的权限】	233
第六十六条	【国务院年度立法计划和行政法规立项】	240
第六十七条	【行政法规起草和听取意见】	243
第六十八条	【行政法规草案的审查】	247
第六十九条	【行政法规的决定程序】	249
第七十条	【行政法规公布的主体】	251
第七十一条	【行政法规公布的载体】	253
第四章	地方性法规、自治条例和单行条例、规章	255
第一节	地方性法规、自治条例和单行条例	255
第七十二条	【地方性法规制定主体、原则】	255
第七十三条	【地方性法规权限】	269
第七十四条	【经济特区法规】	272
第七十五条	【自治条例和单行条例】	276
第七十六条	【由大会通过的地方性法规】	280
第七十七条	【地方性法规制定程序】	282
第七十八条	【地方性法规公布程序】	288
第七十九条	【地方性法规公布载体】	289
第二节	规 章	291
第八十条	【部门规章的制定主体、依据和权限范围】	291
第八十一条	【联合制定部门规章】	297
第八十二条	【地方政府规章的制定主体、依据和权限范围】	299
第八十三条	【规章制定程序】	306

第八十四条	【规章决定程序】	310
第八十五条	【规章公布程序】	312
第八十六条	【规章公布载体】	313
第五章 适用与备案审查		315
第八十七条	【宪法的法律效力】	315
第八十八条	【法律、法规、规章的效力等级】	317
第八十九条	【地方性法规、地方政府规章效力等级】	319
第九十条	【自治条例和单行条例、经济特区法规的效力】	320
第九十一条	【部门规章、地方政府规章的效力】	322
第九十二条	【特别法优于一般法和新法优于旧法】	323
第九十三条	【法不溯及既往原则及其例外】	326
第九十四条	【新的一般规定与旧的特别规定的冲突裁决】	327
第九十五条	【地方性法规、规章之间的冲突裁决】	328
第九十六条	【应予改变或撤销的情形】	331
第九十七条	【改变或撤销的权限】	333
第九十八条	【报送备案】	338
第九十九条	【被动审查与主动审查】	348
第一百条	【审查程序】	351
第一百零一条	【审查情况的反馈与公开】	354
第一百零二条	【其他备案机关的审查程序】	356
第六章 附 则		360
第一百零三条	【军事法规、军事规章的制定】	360
第一百零四条	【司法解释制定原则与备案】	363
第一百零五条	【施行日期】	366

附 录

一、中华人民共和国立法法

中华人民共和国立法法	369
------------------	-----

(2015 年 3 月 15 日)

附：《中华人民共和国立法法》修改前后对照表	391
-----------------------------	-----

二、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 ...	417
------------------------------	-----

(2015 年 3 月 8 日)

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	425
---	-----

(2015 年 3 月 12 日)

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	430
---	-----

(2015 年 3 月 14 日)

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	432
---------------------------------------	-----

(2015 年 3 月 15 日)

三、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	442
-----------------------------	-----

(2000 年 3 月 9 日)

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	449
---	-----

(2000 年 3 月 14 日)

第一章 总 则

第一条 【立法宗旨和依据】 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。

● 条文主旨

本条是关于制定立法法的宗旨和依据的规定。

● 立法背景

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20年来的努力，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，有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。

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，解决实际问题的有效性不足，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。

条文解读

一、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，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。”2015年修改立法法，将立法法的立法宗旨修改为：“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。”修改的主要之处是：（1）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，是否符合人民意愿，能否解决实际问题，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。（2）增加规定“发挥立法的引领和推动作用”。立法作为法治建设的首要环节，既是调节社会利益关系的重要方式，也是化解改革风险、推动改革深化的有效途径。目前我国进入全面深化改革的重要时期，立法的功能应从注重总结实践、提炼经验转变为重视引领、

增强前瞻。发挥立法的引领和推动作用，就是强调注重运用法律手段调整利益关系，确保党的政策主张成为全社会一体遵循的法律规则；就是强调注重从制度上、法律上解决改革发展中带有根本性、全局性和长期性的问题，把做好顶层设计同先行先试、探索创新有机结合起来，通过立法凝聚社会共识、推动制度创新、引领改革发展。按照中央提出的凡属重大改革都要于法有据的要求，就是要发挥法治的引领和推动作用，实现立法和改革决策相衔接，立法主动适应改革和经济社会发展需要，改革和法治同步推进。因此，在立法宗旨中增加了这一内容。（3）增加规定“全面”推进依法治国。党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出战略部署，提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则、总体部署、重要举措和任务要求。全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，总目标是建设中国特色社会主义法治体系。这个体系包含了五个子体系，即形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。其中，完备的法律规范体系是整个体系中的一个重要组成部分，是建设中国特色社会主义法治体系的前提。在全面推进依法治国总目标中，加强和改进立法工作，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，可以说是居于重要地位，起着重要作用。修改立法法对此作了强调规定。

二、宪法是立法法的立法依据

宪法是国家的根本法，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；此外，宪法还就立法问题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权和继承权。”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。”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、法律解释和适用与备案等问题，作了全面、具体的规定。需要强调的是，宪法是立法法制定的依据，修改立法法也必须根据宪法，遵循宪法，并注意处理好与其他有关法律的关系。

● 相关规定

《宪法》

第二条 【调整范围】 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。

● 条文主旨

本条是关于本法调整范围的规定。

● 立法背景

1982年通过的现行宪法确立了我国的立法体制，之后逐步完善。我国实行统一而又分层次的立法体制，这是由我国实际情况决定的。我国是统一的、单一制的国家，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。与这一国情相适应，在最高国家权力机关集中行使立法权的前提下，为了使法律既能通行全国，又能适应各地方千差万别不同情况的需要，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。根据我国的立法体制，本条对本法的调整范围作了规定。



条文解读

一、我国的立法体制

1982年通过的现行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；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。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。2000年制定立法法时又赋予经济特区所在地的市以较大的市地方立法权。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。到2010年年底，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现中国共产党和中国人民意志，以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面实现有法可依。党的十八届三中全会提出，逐步增加有地方立法权的较大的市数量；十八届四中全会提出，依法赋予设区的市地方立法权。为落实好中央精神，2015年修改立法法，又将原来享有地方立法权的49个较大的市，扩大到所有设区的市，并将立法法中“较大的市”修改为“设区的市”，规定：“设区的市的人民代表大会及其常务委员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。”当然，设区的市的地方性法规仍须报省、自治区的人大常委会批准后施行；根据民族区域自治法关于“自治州的自治机关行使下设区、县的市的地方国家机关的职权，同时行使自治权”的规定，相应赋予自治州人大及其常委会设区的市地方立法权，规定自治州的人民代表大会及其常务委员会可以依照本法的有关规定行使设区的市制定地方性法规的职权；相应地，除省、自治