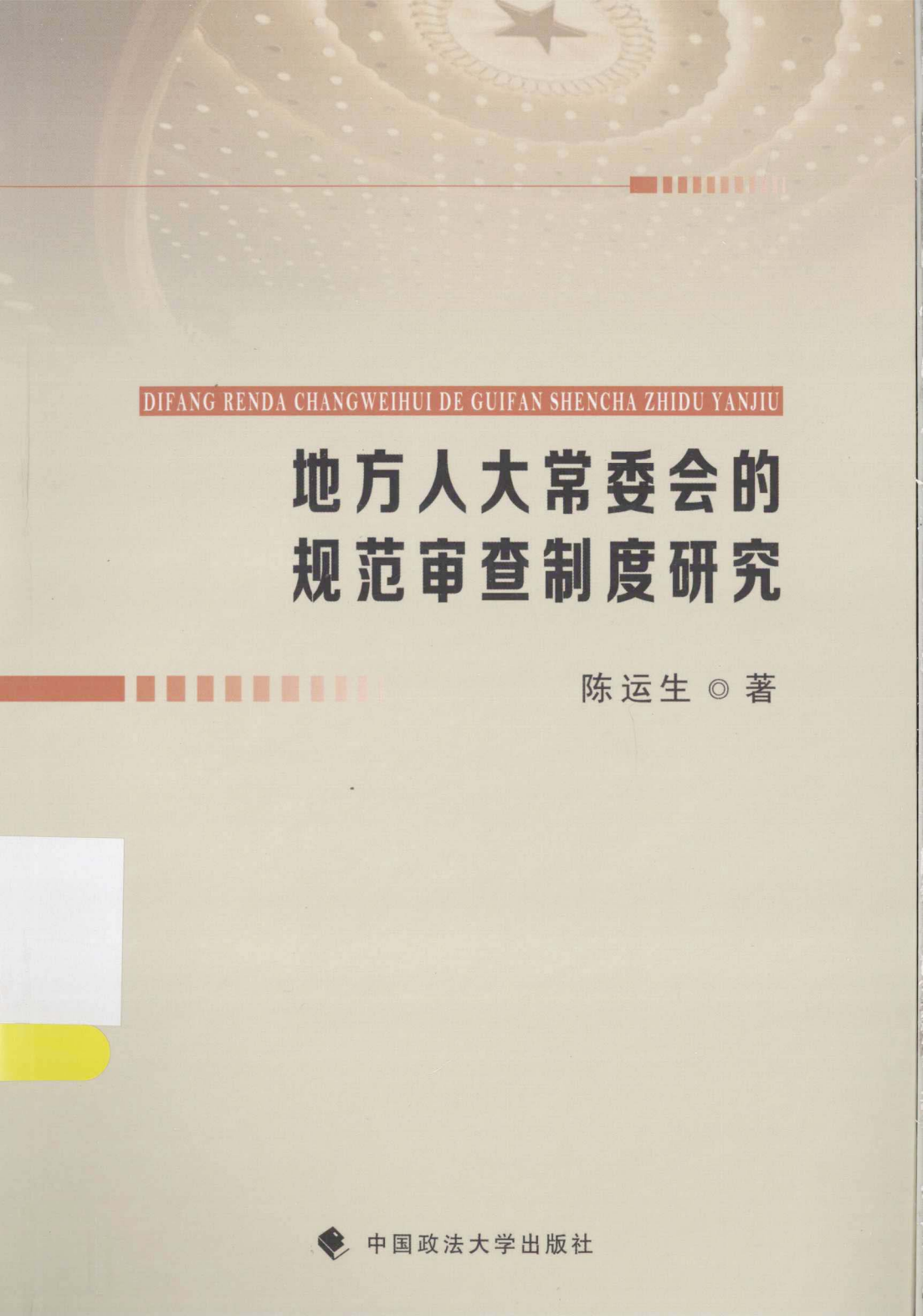




DIFANG RENDA CHANGWEIHUI DE GUIFAN SHENCHA ZHIDU YANJIU

地方人大常委会的 规范审查制度研究

陈运生 ◎ 著



中国政法大学出版社

013061978

D624
08

陈
运
生
◎
著

地方人大常委会的 规范审查制度研究

DIFANG RENDA CHANGWEIHUI DE GUIFAN SHENCHA ZHIDU YANJIU



中国政法大学出版社



北航

C1669883

D624
08

图书在版编目 (CIP) 数据

地方人大常委会的规范审查制度研究/ 陈运生著. -- 北京: 中国政法大学出版社, 2013.6

ISBN 978-7-5620-4828-2

I. ①地… II. ①陈… III. ①地方各级人民代表大会—人民代表大会常务委员会—地方法规—立法—制度—研究—中国 IV. ①D624②D927

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第138190号

书 名 地方人大常委会的规范审查制度研究

DIFANGRENDACHANGWEIHUI DE GUIFANSHENCHAZHIDU YANJIU

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)

北京100088 信箱8034 分箱 邮编100088 fada.sf@sohu.com

<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

(010) 58908433(编辑部) 58908325(发行部) 58908334(邮购部)

承 印 固安华明印刷厂

规 格 880mm×1230mm 32开本 11.125印张 305千字

版 本 2013年6月第1版 2013年6月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-4828-2/D·4788

定 价 36.00元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 印刷质量问题, 由印刷厂负责退换。



北航

C1669883

序

近年来,随着我国法治化进程的不断推进,各种立法性的和非立法性的规范正在以几何级数增长,无法或者说无规范可依的局面正在逐渐得到改变。在这种规范被大规模创制的背景下,地方规范创制的成果尤以沛然莫之能御之势在逐年飙升。然而,纯粹的数量增长并不必然意味着法治质量的提高,“多层次,多位阶”的大量的规范创制也带来一个严重问题,那就是各种规范在创制目的、创制精神、基本原则或具体条文上的相互矛盾、相互抵触或相互龃龉的冲突现象。至于这一现象的实际表现,则更有“位阶越低,存在的问题越多、越严重”(徐志群语)的倾向。

立法的科学性与秩序性无疑是社会主义法治国家建设的基本要求。党的十七大报告中,明确要求“要坚持科学立法、民主立法,完善中国特色社会主义法律体系”,并要“维护社会主义法制的统一、尊严、权威”。目前,我国正处于法治建设的转型时期,“大规模的规范创制”正在向“高质量的规范创制”方向迈进。在这种时代背景之下,解决地方规范“打架”这一破坏法制统一,影响法制权威的问题已经成为我国的当务之急。在这方面,我国虽然尚未确立具有实效性的违宪审查制度,但透过现行《宪法》、《立法法》以及《监督法》等法律的规定,规范冲突的解决通道仍然存在,那就是由人大常委会通过对规范进行备案审查的方式来达至规范控制的目的。

地方人大常委会对规范的备案审查是地方人大工作中较为薄弱的环节,有关这方面的理论研究也相对滞后。当然,目前也有少量

的研究成果，这主要体现在两个方面：第一，在研究立法制度时对立法监督制度进行专门分析和论述；第二，在探讨人民代表大会制度时对人大的监督权进行分析；第三，在研究《监督法》时对立法之外的规范性文件的监督进行探讨。这些研究，极大地推动了立法理论的研讨，拓展了人大常委会监督制度研究的视野，无疑具有相当重要的理论与现实意义。但是，上述研究对于地方人大常委会规范审查制度的研究要么过于分散，要么停留于法律规定的介绍阶段，迄今尚未有体系化的理论思考、精致的规范推演及可供现实参考的研究结论。

在西方宪政发达国家中，为了保障公民的基本权利和维持良好的法律秩序，对于规范的审查，一般是通过违宪审查制度予以实现。在这方面，西方违宪审查制度较为发达的美国（日本主要是师承美国）和德国在实践中分别形成了自己的特色，并且相应地在“具体审查”与“抽象审查”的基础上逐渐形成了各自的原理与技术。这些已然斑斓成熟的原理与技术，已经对世界上后来建立违宪审查制度的国家产生了深远的影响。

然而，西方两种违宪审查模式下的违宪审查制度主要反映了各自规范审查的制度特征和特定的历史经验。因此，其他国家并不可以对其中任何一种解决机制简单照抄、“东施效颦”，而是要结合本国的制度特征、历史传统、法律文化条件等，具体借鉴和整合两种解决机制的技术和理论。概言之，本研究的意义在于：

1. 从根本上来说，该课题是我国亟待发展的法治化建设事业所提出的研究任务。一个国家的法治化要取得充分发展，规范上的规定必须要具有科学性与秩序性，这就必然要求对规范进行审查。目前，全国人大常委会的宪法监督制度尚处于现实阙如的境况，因此地方规范的审查和控制的基本任务就只能由地方人大常委会来实现，而本研究恰可为此制度之现实运作提供必要的原理与技术的支持。

2. 可以深化我国人大监督制度与立法制度的研究，为进一步的政治体制改革提供参考。人民代表大会制度与立法制度是我国国家政治的核心，具有牵一发而动全身的意义。因此，有关的研究既

极具敏感，又富有重要价值。

3. 通过对地方人大常委会规范审查制度的研究与现实运作，可以为全国人大常委会的规范审查乃至违宪审查提供直接的参照模本和可预测的社会影响，因此而为终极意义上的规范秩序的维护提供基本原理与现实的审查案例。

在主要观点方面，作者的基本主张有：①地方人大常委会的规范审查制度，是人民代表大会制度、地方组织制度、立法制度和监督制度中的相对“专业”的范畴，具有相对特别限定的内容；②通观各国成制，规范审查存在抽象审查和具体审查这两种完全不同的制度模式，它们具有不同的启动要件、审查程序、审查的方法、审查基准、处理方法以及判断的效力；③我国目前地方人大常委会的规范审查制度，包括《立法法》第五章和《监督法》第五章所具体化的审查制度，乃倾向于一种抽象审查机制，要进一步完善这一制度，可综合上述两种制度的构成要素，并最终抽象出其中共通的原理与技术。

作为国内第一本聚焦于地方人大常委会规范审查制度的专门研究，本书虽然试图为地方人大常委会的规范审查制度提供一个尽可能详尽的参考模板和尽可能有益的分析框架，但笔者却未敢断言本书已经全面地界说了地方人大常委会规范审查制度的所有方面，更未敢自诩本研究属于该领域中的真知远识。“燕雀不知天地之高大，坎井不知江海之辽阔。”鄙人唯愿，本书的出版能对我国人大常委会制度的研究和规范审查制度的研究有所裨益。

是为序。

陈运生

2013年1月14日

成稿于天赐良园

法律名称缩略语表

原 称	略 称
《安徽省各级人民代表大会常务委员会实行规范性文件备案审查的规定》	《安徽省规范性文件备案审查的规定》
《安徽省各级人民代表大会常务委员会实行规范性文件备案审查的规定》	《安徽省规范性文件备案审查的规定》
《安徽省人大常委会关于规范性文件审查工作程序（试行）》	《安徽省规范性文件审查工作程序（试行）》
《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》	《收容遣送办法》
《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》	《救助管理办法》
《福建省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定》	《福建省规范性文件备案审查规定》
《福建省权力机关、行政机关规范性文件管理办法》	《福建省规范性文件管理办法》
《福建省实施〈中华人民共和国渔业法〉办法》	《福建省实施〈渔业法〉办法》
《甘肃省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定》	《甘肃省规范性文件备案审查规定》
《广东省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查工作程序规定》	《广东省规范性文件备案审查工作程序规定》

续表

原 称	略 称
《广东省人大常委会备案审查工作程序规定》	《广东省备案审查工作程序规定》
《广西壮族自治区各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》	《广西规范性文件备案审查条例》
《贵州省各级人民代表大会常务委员会监督条例》	《贵州省监督条例》
《河北省人民代表大会常务委员会关于地方政府规章备案审查的规定》	《河北省规章备案审查的规定》
《河南省人民代表大会常务委员会规范性文件备案办法》	《河南省规范性文件备案办法》
《河南省人民代表大会常务委员会规范性文件备案办法》	《河南省规范性文件备案办法》
《河南省人民代表大会常务委员会规范性文件备案办法》	《河南省规范性文件备案办法》
《河南省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》	《河南省实施〈监督法〉办法》
《黑龙江省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》	《黑龙江省实施〈监督法〉办法》
《湖北省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》	《湖北省实施〈监督法〉办法》
《湖南省县级以上人民代表大会常务委员会监督条例》	《湖南省监督条例》

续表

原 称	略 称
《江苏省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》	《江苏省规范性文件备案审查条例》
《江苏省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》	《江苏省规范性文件备案审查条例》
《江西省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》	《江西省实施〈监督法〉办法》
《辽宁省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》	《辽宁省实施〈监督法〉办法》
《内蒙古自治区规范性文件制定和备案审查办法》	《内蒙古规范性文件制定和备案审查办法》
《宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》	《宁夏规范性文件备案审查条例》
《青海省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》	《青海省规范性文件备案审查条例》
《山西省实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》	《山西省实施〈监督法〉办法》
《四川省人民代表大会常务委员会关于规章及规范性文件备案审查的规定》	《四川省规章及规范性文件备案审查的规定》
《四川省人民代表大会常务委员会关于规章及规范性文件审查的规定》	《四川省规章及规范性文件审查的规定》
《天津市人民代表大会常务委员会和区县人民代表大会常务委员会审查监督规范性文件办法》	《天津市审查监督规范性文件办法》

续表

原 称	略 称
《西藏自治区各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》	《西藏规范性文件备案审查条例》
《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉办法》	《新疆实施〈监督法〉办法》
《行政处罚法》	
《行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、经济特区法规备案审查工作程序》	《法规备案审查工作程序》
《行政法规、地方性法规自治条例和中行条例、经济特区法规备案审查工作程序》	《法规备案审查工作程序》
《浙江省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查规定》	《浙江省规范性文件备案审查规定》
《中华人民共和国标准化法》	《标准化法》
《中华人民共和国产品质量法》	《产品质量法》
《中华人民共和国城市房地产管理法》	《城市房地产管理法》
《中华人民共和国担保法》	《担保法》
《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》	《地方组织法》
《中华人民共和国法院组织法》	《法院组织法》
《中华人民共和国反不正当竞争法》	《反不正当竞争法》
《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》	《监督法》
《中华人民共和国公路管理条例》	《公路管理条例》

续表

原 称	略 称
《中华人民共和国公益事业捐赠法》	《公益事业捐赠法》
《中华人民共和国环境保护法》	《环境保护法》
《中华人民共和国价格法》	《价格法》
《中华人民共和国检察院组织法》	《检察院组织法》
《中华人民共和国立法法》	《立法法》
《中华人民共和国民族区域自治法》	《民族区域自治法》
《中华人民共和国人民法院组织法》	《人民法院组织法》
《中华人民共和国人民检察院组织法》	《人民检察院组织法》
《中华人民共和国税收征管法》	《税收征管法》
《中华人民共和国物权法（草案）》	《物权法（草案）》
《中华人民共和国宪法》	《宪法》
《中华人民共和国献血法》	《献血法》
《中华人民共和国消防法》	《消防法》
《中华人民共和国行政诉讼法》	《行政诉讼法》
《中华人民共和国选举法》	《选举法》
《中华人民共和国渔业法》	《渔业法》
《中华人民共和国种子法》	《种子法》
《重庆市人民代表大会常务委员会关于规范性文件审查的规定》	《重庆市规范性文件审查的规定》
《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》	《最高人民法院关于执行〈行政诉讼法〉若干问题的解释》

目 录

C O N T E N T S

第一章 地方规范的创制与审查	1
第一节 我国地方规范创制中存在的问题	3
一、地方性规范与上位规范相抵触	3
二、地方保护主义的倾向明显	5
三、地方政府部门利益膨胀趋向明显	5
四、规范的内容交叉或相互冲突	5
五、地方性规范的创制程序不完善	6
第二节 我国规范审查的类型	6
一、权力机关的审查	6
二、司法机关的审查	7
三、行政机关的审查	8
第三节 域外的规范审查制度及其启示	11
一、域外规范审查的基本制度	11
二、域外规范审查制度的启示	16
第二章 地方人大常委会规范审查的原理	18
第一节 地方人大常委会规范审查的价值目标	18
一、价值目标之一：尊重和保障人权	18

二、价值目标之二：规范秩序的维持	20
三、价值目标之三：权力监督	24
第二节 地方人大常委会规范审查的特点	26
一、审查目标的多元性	26
二、审查依据的法定性	28
三、审查过程的程序性	28
四、处理结果的权威性	31
第三节 地方人大常委会规范审查的原则	32
一、依法审查的原则	33
二、民主集中制原则	33
三、“被动审查为主，主动审查为辅”的原则	34
四、权利保护原则	35
第三章 地方人大常委会规范审查制度的历史和现有不足	36
第一节 地方人大常委会规范审查制度的历史演变	36
一、地方人民政府委员会审查时期（1949年~1954年）	36
二、地方人大和地方人民委员会共同审查 时期（1954年~1966年）	38
三、虚置时期（1966年~1979年）	40
四、地方人大常委会规范审查时期（1979年至今）	40
第二节 地方人大常委会规范审查制度的现有问题及其 成因	47
一、地方人大常委会规范审查制度现存的主要问题	47
二、现行制度存在问题的原因	51
第四章 地方人大常委会规范审查制度的模式与构成	61
第一节 地方人大常委会规范审查的制度模式	61
一、“事后审查与事前审查相结合”的混合审查模式	61

二、抽象审查模式	62
第二节 地方人大常委会规范审查方面的主要制度	63
一、批准制度	64
二、备案制度	70
三、裁决制度	87
四、撤销制度	88
五、清理制度	92
六、解释制度	94
七、提请审查制度	94
第三节 与地方人大常委会规范审查相关的其他制度	97
一、地方人大的规范审查制度	98
二、行政审查制度	98
三、司法审查制度	106
第五章 地方人大常委会规范审查的范围	115
第一节 规范的含义、特征与类型	116
一、规范的含义	116
二、规范的特征	118
三、规范的类型	123
第二节 地方人大常委会规范审查范围的认定标准	130
第三节 关于地方人大常委会规范审查范围的一种解读	137
一、基本范围	137
二、若干特别问题	141
第六章 地方人大常委会规范审查的机构和程序	164
第一节 地方人大常委会规范审查的机构	164
一、地方人大常委会规范审查机构的现状及其不足	164
二、地方人大常委会规范审查机构的完善思路	168

第二节 地方人大常委会规范审查的程序	174
一、地方人大常委会规范审查的一般程序	174
二、地方人大常委会规范审查程序的现有不足	184
三、地方人大常委会规范审查程序的完善	189
第七章 地方人大常委会规范审查的基准	197
第一节 国外两类规范审查基准之展开与适用	197
一、德国式的审查基准：比例原则及三层密度标准	198
二、美国式的审查基准：三重基准之构造	210
三、德美两类审查基准之比较	215
第二节 我国地方人大常委会规范审查基准之构造	216
一、我国地方人大常委会规范审查基准方面的相关 规定	216
二、关于我国地方人大常委会规范审查基准的一般 见解	219
三、合法性基准及其展开	223
四、合理性基准及其运用	250
第三节 我国地方人大常委会规范审查基准之完善	255
一、我国地方人大常委会规范审查基准的现有问题	255
二、未来完善的思路	260
第八章 地方人大常委会规范审查结果的处理	264
第一节 地方人大常委会规范审查结果的处理方式	264
一、规范经审查为“适当”的处理方式：归档或批准	264
二、规范经审查为“不适当”的处理方式	265
第二节 规范的适当性判断	272
一、规范审查判断的基本形式：单纯性确认	273
二、“适当”判断的变通形式	277

三、“不适当”判断的变通形式	283
四、规范“不适当”判断的回避技术	289
五、规范审查结果的处理：在“适当”与“不适当” 之间	292
第九章 地方人大常委会规范审查判断的效力	294
第一节 规范审查判断效力的一般理论	294
一、有关规范审查判断效力的学说现状	294
二、“判断”在法律上的两种含义	295
三、“效力”一词的涵义取向	297
四、规范审查判断的效力类型	300
第二节 地方人大常委会规范审查判断的效力	307
一、判断行为的效力：形式性的确定力	307
二、判断结果的效力	309
参考文献	321

图表索引

表 1-1: 我国规范审查制度的构成	8
表 4-1: 地方人大常委会的规范审查制度的构成	64
表 4-2: 地方人大常委会备案制度的法上依据	81
表 4-3: 地方人大常委会改变或撤销规范的法律依据	89
表 5-1: 地方人大常委会规范审查对象的制发主体	133
表 7-1: 美国三重基准的内容构成	214
表 7-2: 我国地方人大常委会规范审查基准的 主要规定	216
图 7-1: 规范间的语义冲突	247
图 7-2: 比例原则在规范审查中的适用步骤	255
表 7-3: 我国有关规范审查基准的规定一览表	256
表 7-4: 我国规范审查基准完善方案之审查密度 结构表	262
图 9-1: 规范审查判断效力的结构	299