

中国社会主义 立法问题

● 吴大英 刘瀚 陈春龙 信春鹰 周新铭



群 众 出 版 社

中国社会主义立法问题

吴大英 刘 瀚 周新铭 著
陈春龙 信春鹰

群 众 出 版 社

一九八四年·北京

中国社会主义立法问题

吴大英 刘 瀚 陈春龙 信春鹰 周新铭 著

群众出版社出版 新华书店北京发行所发行
山西新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 8 印张 194千字
1984年8月第1版 1984年8月山西第1次印刷

统一书号：6067·75 定价：0.90 元

印数：00001—19000册

序

立法工作是健全社会主义法制的主要环节。不加强立法工作，不制定必要的法律，“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”便都无从谈起。而要加强立法工作，就必须一方面对当前的实际情况和存在的问题进行周密的调查，掌握准确的资料，另一方面，必须对这些情况和问题从理论上进行深入的研究，正确的分析。因此，立法问题就成为我国社会主义法律科学中的重要课题之一。

党的十一届三中全会以来，在党中央的正确领导下，我国的立法工作有了很大的发展。全国人民代表大会先后制定和修订了一系列重要的法律。五届人大五次会议又通过了新宪法，并对一些法律的若干规定作了必要的修改。

新宪法的通过，标志着我国社会主义民主和法制的发展进入了一个新的阶段，我国的社会主义立法将得到更进一步的发展。立法方面的工作是很繁重的。一方面，要继续制定各种法律，继续加强行政立法和经济立法，另一方面，还要根据新宪法对原有的大量法律和法规进行审查，对于同新宪法相抵触的或已经过时的，要予以废止；对于有缺陷的，要加以修改；对于基本适用，但不够完善的，要加以补充。

为了进一步加强立法工作，新宪法对国家立法权的行使作出了新的规定。国家立法权在过去只是由全国人民代表大会行使，现在改为由全国人民代表大会和它的常务委员会分别行使，就是

全国人民代表大会制定和修改基本法律；全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律。全国人民代表大会常务委员会对全国人民代表大会制定的基本法律在全国人民代表大会闭会期间，可以进行修改和补充，但是不得同该法律的基本原则相抵触。除全国人民代表大会和它的常务委员会外，其它国家机关无权行使国家立法权。但是可以制定法规，而且必须制定必要的法规。国务院根据宪法和法律享有制定行政法规的权力。各省、直辖市、自治区人民代表大会和它们的常务委员会，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，报全国人民代表大会常务委员会备案。民族自治地方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。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。在当前的情况下，全国人民代表大会及其常务委员会在立法方面的任务是很繁重的，省、直辖市、自治区人民代表大会及其常务委员会在制定地方性法规方面的任务也是很繁重的。现有的机构远远不能适应客观需要，必须进行必要的充实和调整。

立法工作是严肃的科学工作。为了使法律符合我国的实际情况，符合政治、经济发展的客观规律，既需要对我们自己的经验认真地进行总结，也需要借鉴我国历史上的和外国的经验。因此，我们一方面要组织力量对我国的现实情况进行调查研究，同时也要加强对我国历史上的和外国的法律进行研究。

对我国社会主义立法的经验进行总结，并在理论上进行研究和探讨，这一工作过去虽然也做过，但是比较薄弱。现在，中国社会科学院法学研究所吴大英、刘瀚、陈春龙、信春鹰、周新铭五位同志合作撰写的这本《中国社会主义立法问题》，可以说是

一个初步的探讨和尝试。作为一部专著，这本书从我国社会主义立法的概念及社会主义立法的产生和发展阶段谈起，进而研究了我国的立法机关、立法原则、立法程序、立法技术和我国立法的完善等问题。总的来看，这本书涉及到立法的各个方面和各个环节，比较全面和系统，基本上反映了建国以来我国立法工作的实际情况，因而对于立法工作和研究立法问题是有帮助的，值得一读。

随着我国立法工作实践的不断发展，对立法工作的认识需要不断深化，法学界对立法问题也应该进一步地深入研究和探讨。我相信，经过大家的努力，具有中国特色的社会主义立法学将作为一门学科得到更大的发展。

张友渔

目 录

序.....	张友渔
1.我国社会主义立法的概念和立法体制.....	(1)
立法的概念.....	(1)
我国的立法体制.....	(5)
2.我国社会主义立法的产生和发展.....	(15)
革命根据地的立法的特点.....	(15)
社会主义立法的产生.....	(25)
基本完成社会主义改造时期的立法.....	(33)
开始全面建设社会主义时期的立法.....	(51)
“文化大革命”时期对法制的破坏.....	(59)
新的历史发展时期的立法.....	(62)
3.我国国家权力机关及其制定的法律和地方性法规.....	(75)
全国人民代表大会是我国的最高国家权力机关.....	(75)
全国人民代表大会的立法权限.....	(78)
全国人大常委会是全国人民代表大会的常设 机关.....	(81)
全国人大常委会的立法权限.....	(83)
地方各级人民代表大会是地方国家权力机关.....	(85)
中央和地方立法权限的划分.....	(88)
4.我国国家行政机关及其制定的行政法规和其他规范性 文件.....	(97)

国务院是我国的最高国家行政机关·····	(97)
最高国家行政机关制定的行政法规·····	(100)
地方各级人民政府是地方各级行政机关·····	(107)
地方各级人民政府发布的文件·····	(111)
5.我国立法的指导思想·····	(117)
马克思列宁主义毛泽东思想是我国立法的指导思想·····	(118)
我国立法指导思想在法律文字上的表现形式·····	(120)
在立法中坚持马克思主义的立场、观点和方法·····	(127)
6.我国立法的一般原则·····	(130)
民主原则·····	(130)
社会主义原则·····	(136)
实事求是原则·····	(145)
以政策为指导的原则·····	(155)
法制统一原则·····	(163)
7.我国的立法程序·····	(173)
我国的立法程序的概念及其阶段·····	(173)
法律草案的提出·····	(175)
法律草案的讨论·····	(179)
法律的通过·····	(182)
法律的公布和实施·····	(184)
8.我国的立法技术·····	(188)
立法技术的作用·····	(188)
法律规范和法律条文·····	(189)
法律的结构·····	(193)
法律的文体·····	(195)
同宪法和其他法律之间的一致·····	(197)
9.我国立法的完善·····	(200)

法律体系·····	(200)
法规名称规范化·····	(206)
法规整理·····	(216)
法规汇编和法典编纂·····	(220)
10. 我国的立法预测和立法规划·····	(229)
立法预测·····	(229)
立法规划·····	(234)
附表1 建国以来历年立法数字表·····	(241)
2 中国人民政治协商会议第一届全体会议、中央 人民政府、第一届至第五届全国人大及其常 委会制定或批准的法律及其他文件的名称与 数字表·····	(242)
后记·····	(244)

1.我国社会主义立法的概念和立法体制

立 法 的 概 念

“立法”二字连用，早见于我国古籍。战国时的《商君书》记载：“伏羲神农教而不诛，黄帝尧舜诛而不怒，及至文武，各当时而立法。”西汉司马迁所撰的《史记·律书》说：“王者制事立法。”东汉班固所撰的《汉书·刑法志》说：圣人“制礼作教，立法设刑。”荀悦所作的《汉纪》序云：“昔在上圣，唯建皇权，经天纬地，观象立法。”北周庾信所作的《羽调曲》说：“树君所以牧人，立法所以静乱。”这些古籍中所说的“立法”，表明了如下的基本意思：（一）立法是统治阶级的一种有目的的活动，是一个过程，它不是从来就有的，而是出现了国家之后才有的。伏羲神农、黄帝尧舜都是传说中的中国原始社会的著名酋长，那时国家还没有出现，就既不可能，也没有必要立法。及至文武，中国早已有了奴隶制的国家，自然就有了立法。（二）立法权自始控制在统治阶级手中。“王者制事立法”，这里的王是国王，是国家的最高统治者，是奴隶主和地主阶级的总代表。所以，立法活动，绝不是一般的活动，而是最重要的一项国家活动。（三）立法的目的很明确，主要是为了“治民”、“静乱”，为了使被统治阶级俯首贴耳地服从统治阶级的统治与压迫，“反上作乱”，历来都被列为“十恶不赦”大罪的首要内容，予以最严

厉的惩罚。（四）立法的实现，立法所设之“刑”、“罚”的实施，以国家强制力为后盾。没有国家有系统的暴力，既不可能有真正的立法，也不可能使立法发挥应有的作用。

立法一词基本的意思是制定法律。随着时代的发展，社会的进步，国家性质的变革，它所包含的具体内容有了很大的发展变化。所以，我们现在所说的立法与古代所说的立法，用词虽然一样，基本意思仍然是制定法律，但其具体内容，特别是立法活动的性质已经完全不同。例如，从立法机关来说，在我国的奴隶社会和封建社会中，既没有固定的立法机关，也没有严格的立法程序，国王、皇帝就是最高的立法者。在奴隶社会，王的“誓”、“诰”、“命”等就是法律的主要表现形式；在封建社会，皇帝的“诏”、“敕”、“诰”、“谕旨”等具有最高的法律效力。成文法，如各朝代最常采用的“律”，都是皇帝命一些大臣起草，由皇帝最后裁可，既无一定的立法机关，也无一定的立法程序。这种状况一直持续到一八四〇年鸦片战争以后。以康有为为首的资产阶级改良派，极力提倡君主立宪，主张设立议院，“约十万户而一人，不论仕与未仕，皆得充选”，但是议院不得损害“君上之权”。这就是实行君主拥有最高权力前提下的三权分立，“以国会立法，以法官司法，以政府行政，而人主总之。”一八九八年，光绪推行以上述主张为主要内容的“维新”，但就是这样极不彻底的改良，也由于封建顽固势力的极力反对，不过百日，即告失败。

由于国内革命形势的变化，清政府于一九〇〇年以后采取立宪骗局。一九〇八年，清政府颁布《钦定宪法大纲》、《议院法要领》，确定以九年为预备立宪期限。《钦定宪法大纲》规定：“君上神圣尊严，不可侵犯”；君上有“钦定颁行法律及发交议案之权”；“凡法律虽经议院议决而未奉诏令批准颁布者，不得见诸施行”，“在议院闭会时，遇有紧急之事，得发代法律之诏

令”。《议院法要领》中规定：“议院只有建议之权”，“所有决议事件，应恭候钦定后，政府方得奉行”。由此可见，所谓“预备立宪”，是为了巩固君权，议院并无立法权，而是完全听命于君主的咨询机关。

一九一一年十一月，在革命高潮时期，清政府被迫公布《宪法重大信条十九条》，它在形式上缩小了皇帝的权力，扩大了国会的权力。“皇帝之权，以宪法规定者为限”。“宪法由资政院起草议决，皇帝颁行之”。“不得以命令代法律，除紧急命令外，以执行法律及法律所委任者为限”。“国际条约，非经国会之议决，不得缔结”。“官制官规以法律定之”。但是，仍然规定：“大清帝国之皇统万世不易”，“皇帝神圣不可侵犯”。这一骗局，根本不能阻挡历史发展的潮流。就在《宪法重大信条十九条》公布后两个月，民国宣告成立，孙中山就任临时大总统。不久，清帝退位，假立宪的骗局宣告破产。

一九一一年辛亥革命胜利后，成立南京临时政府。根据《临时政府组织大纲》，由各省都督府选派三名参议员组成参议院，行使立法权。南京临时政府只存在了三个月的时间，但在孙中山的领导下，颁布了一系列符合人民利益的法令，这同清朝的专制统治形成了鲜明的对比。一九一二年，孙中山颁布了《临时约法》，规定参议院为立法机关，由各地方选派的参议员组成。参议院有权议决一切法律案，临时大总统公布法律。临时大总统在提出法律案、公布法律及发布命令时，必须有国务总理及各总长（统称为国务员）的副署。孙中山在制定这部临时约法时，企图以此来保卫辛亥革命的成果，束缚袁世凯的手脚。但是，袁世凯上台后，急于窃国称帝，迫不及待地撕毁了《临时约法》。它虽然规定由议员组成立法院，行使立法权，但大总统有权召集立法院和解散立法院，否决立法院议决的法律案，并有权“发布与法律有同等效力之教令”。这就使作为大总统的袁世凯拥有象专制皇帝一样的权

力。一九一六年，袁世凯宣布实行帝制，但八十三天后，帝制即寿终正寝。

袁世凯垮台后，北洋军阀互相争夺权力。一九二三年，曹锟贿选，就任总统，并炮制了《中华民国宪法》。其特点是在民主的伪装下实行军阀独裁。宪法虽然规定由参议院和众议院组成国会行使立法权，但是总统不仅有权停止众议院或参议院的会议，而且有权解散众议院，实际上总统的权力凌驾于国会之上。由于全国人民纷纷反对，不到一年，曹锟就垮了台。

在北洋军阀的反动统治土崩瓦解的时候，国民党乘机取得了政权。一九三一年，制定了《训政时期约法》。它规定，政府由行政、立法、司法、考试、监察五院组成。国民虽然在形式上有选举、罢免、创制、复决之权，但是由于《训政时期约法》明文规定，“训政时期由中国国民党全国代表大会代表国民大会行使中央统治权”，这就完全确认了国民党的一党专政，剥夺了人民的统治权利。一九四七年，国民党政权不顾中国共产党的严重警告和全国人民的坚决反对，悍然公布《中华民国宪法》，它表面上规定立法院由选举产生，为国家最高立法机关，代表人民行使立法权，然而由于国民党在立法院中占据绝对多数的席位，而且总统的权力不受任何约束，又不向任何机关负责，甚至还有发布紧急命令的特权，这就使总统拥有高于一切的专制独裁的权力。但是，这一切更加激起了全国人民的坚决反对，加速了国民党政权的灭亡。

由此可见，立法一词，虽然历史上早已存在，但在旧中国，它不过是反动统治阶级运用他们所掌握的国家权力，把少数剥削者甚至一人的意志，提升为国家法律，强加在广大劳动人民头上，成为迫使广大人民遵守的行为规范，以维护少数剥削者的特权地位和反动统治，无情镇压和残酷剥削广大人民。

在中国历史上，只有从中国共产党领导人民进行革命斗争，创建了革命根据地，建立了根据地人民政权，特别是在中华人民

共和国成立以后，逐步开展人民的立法活动，才赋予了立法以崭新的内容。

我们现在所说的立法是：由占人口99.97%的享有选举权和被选举权的公民，通过民主选举出人民代表，组成全国人民代表大会及其常务委员会，即国家立法机关，把工人阶级和广大人民的意志，提升为国家意志，用法律形式加以条文化，使之成为具有国家强制力的、任何人都必须严格遵守的行为规范，以镇压敌人，惩罚犯罪，保护人民，保卫社会主义现代化建设事业的胜利进行。

我国的立法体制

在明确了立法概念的含义后，接着就要讨论立法体制，即明确中央和地方立法权限的划分。对这一问题，法学界历来有不同的看法。目前，在我国法学界主要有三种观点，第一种认为我国实行的是一级立法体制；第二种认为是两级立法体制；第三种认为是多层次立法体制，现分述如下：

（1）认为我国实行的是一级立法体制的主要根据是：新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。”这就是说，只有最高国家权力机关才有立法权，也只有由最高国家权力机关制定和颁布法律，才能体现全国各族人民的意志，才能真正具有普遍的约束力。全国人民代表大会及其常务委员会享有立法权的这种地位和作用，是其他任何机关所取代不了的。如果法出多门，那就会损害社会主义法制的统一和尊严。新宪法规定国务院有权制定行政法规，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会可以制定地方性法规，可是这类法规不能同最高国家权力机关制定的法律具有同等

效力，不能把它们同法律等同起来。民族自治地方制定的自治条例和单行条例，虽然有一定的特殊性，但自治区的自治条例和单行条例，必须报全国人大常委会批准后才能生效，自治州、自治县的自治条例和单行条例，必须报省或自治区人大常委会批准后生效，并要报全国人大常委会备案。所以，也不能认为这是实行了两级立法体制。另外，还应看到，在立法体制上，单一制国家与联邦制国家是有明显区别的。联邦制国家实行中央与地方分享立法权的两级立法体制，而单一制国家则实行由中央统一行使立法权的一级立法体制。我国是单一制国家，实行的自然是一级立法体制。

(2)认为我国实行的是两级立法体制的主要根据是：新宪法规定全国人民代表大会和全国人大常委会行使国家立法权，同时规定：省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，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。这就在宪法上确认了两级立法体制，即不但中央可以立法，地方也可以立法。这是因为，我国幅员辽阔，人口众多，各地区发展很不平衡，单靠全国人大及其常务委员会制定的法律，很难完满地调整 and 解决全国不同地区异常复杂的问题。同时，繁重而迫切的立法任务，都由全国人大及其常务委员会来承担，也是胜任不了的。所以，在立法方面，同样要发挥中央和地方两个积极性。新宪法正是根据这一原则规定了中央和地方适当分权，确立了中央和地方两级立法体制。地方性法规，虽然效力等级低于宪法、法律和行政法规，适用范围也只限于本行政区域，但仍然是法，仍然是我国社会主义法律体系中的重要组成部分。如果不承认地方性法规是法，就会产生下列不良后果：第一，它们会被认为不具有法律的约束力，可以遵守，也可以不遵守；第二，违反了它们可以不负法律责任；第三，不能由国家强制力保证实施，对违反这类法规者，不能使用法律制裁的手段。同时，宪法

和法律在许多方面，往往只有原则性的规定，而它们在各地的具体实施，还需要制定地方性法规来保证。不赋予地方性法规以法律效力，宪法和法律就不可能得到切实的实施。还应看到，立法体制是一级还是两级，不同国家有不同规定，即使在同一国家，也要随形势的变化而变化。世界上不少单一制国家并不是绝对地实行一级立法体制，而也允许地方立法，如意大利、荷兰等。我国在建国后一九五四年宪法公布前，地方也可以立法。

(3)认为我国实行的是多层次立法体制的主要理由是：说我国实行的是一级立法体制，固然不能反映我国立法体制的客观实际，说两级立法体制也没有反映出我国立法体制的全部内容，较为确切的表述应是中央统一领导下的多层次立法体制，即：

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，它们的立法分两个层次，前者立的法基本法律，后者立的法是法律；

国务院根据宪法和法律行使行政法规立法权；

省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，行使地方性法规立法权；

民族自治地方的人民代表大会行使民族自治地方自治条例和单行条例的立法权。

如果笼统说是一级立法体制，就忽略了全国人民代表大会同全国人大常委会立法权限有大小的区别；实际上这一级是两个层次。如果笼统说两级立法体制，那就把国务院制定的行政法规同全国人大及其常委会制定的法律都归入中央立法，不能明确最高国家权力机关制定的法律的地位，显然是不合适的。反之，如果说两级立法体制中的两级，仅指中央和地方（省、自治区、直辖市）的国家权力机关的立法权，否认国务院的行政法规立法权，同样不合适，因为行政法规是地方立法的根据之一，既然地方性

法规是立法，那么，作为它的根据之一的行政法规更应当是立法了。同时，两级立法体制的观点，也没有反映出民族自治地方的立法的内容，从新宪法关于自治州、自治县有权制定自治条例和单行条例的规定来看，更可以说明我国立法体制是多层次的。

本书作者基本同意上述第二种观点，在论述以后各有关问题时，将贯彻这一观点。但同时认为，第一、三两种观点各有其合理的部分，理由如下：

第一，立法体制，从来有狭义和广义两种理解。从狭义的角度说，国家的立法权是统一的，立法机关只有一个。根据我国宪法规定，这就是全国人民代表大会及其常务委员会。与此相适应，狭义的或严格意义上的法律只能是由最高国家权力机关通过行使国家立法权，按照立法程序所制定和颁布的基本法律和法律。从狭义上理解的立法体制的合理性在于，它明确了国家立法权的统一和最高国家权力机关作为国家立法机关的地位和作用。但是立法权的统一，并不意味着所有具有法律效力的规范性文件，只能由一个机关来制定和颁布，而在于宪法、基本法律 and 法律的修改、制定和颁布的权力统归最高国家权力机关，其他任何机关都无权行使这种权力。在这个前提下，为了完善我国的法律，使法律能够得到切实有效的实施，可以由最高国家行政机关根据宪法和法律，制定行政法规；也可以由省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定地方性法规；民族自治地方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，但都规定了批准程序。这些规定既体现了国家立法权的统一，又体现了立法体制或者说具体制定具有法律效力的规范性文件的工作是由中央和地方（省、自治区、直辖市）两级来共同承担的。宪法和法律是源，行政法规和地方性法规是流。所以不能说两级立法体制必然会导致“法出多门”。我国的立法体制，