

立法支持经济改革丛书

中国立法的基本理论和制度

● 主编

李步云

汪永清

中国法制出版社



中国立法的基本理论和制度

主编 李步云 汪永清

立法支持经济改革丛书

中国立法的基本 理论和制度

主编 李步云 汪永清

中国法制出版社

D901
187

中国立法的基本理论和制度

ZHONGGUO LIFA DE JIBEN LILUN HE ZHIDU

主编/李步云 汪永清

经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/14.25 字数/352 千

版次/1998 年 5 月北京第 1 版 1998 年 5 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

ISBN7-80083-471-9/D·449

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 26.00 元

《立法支持经济改革》丛书编委会

顾 问：杨景宇
编委会主任：曹康泰
委 员：吴大英
 李步云
 周旺生
 汪永清
 吕锡伟
 张建华

出版说明

《立法支持经济改革》丛书经过各有关方面的不懈努力终于与读者见面了。该丛书由《中国立法的基本理论和制度》、《立法技术手册》、《法规草案的设计与研究》和《立法项目实例评析》组成。这是“立法支持经济改革”项目的重要成果之一。

“立法支持经济改革”项目是联合国开发计划署迄今援助中国最大的法律项目，由国务院法制局负责组织实施，国务院 19 个部门参加。该项目自 1992 年开始实施，历时 5 年，主要开展了三项活动：1. 支持我国 22 项重要经济立法的起草研究工作；2. 培训中央一级政府法制机构的立法起草、审查人员，学习国外的立法起草理论和技术；3. 以国务院法制局为中心，建立中国法律信息数据库，促进计算机在立法起草、审查过程中的广泛应用，提高工作效率。

在联合国开发计划署驻华代表处和中国国际经济技术交流中心的大力支持下，项目成果显著：1. 完成 22 个立法项目的研究起草工作；2. 加强了中外立法交流，先后召开 3 次国际研讨会，150 余名中方立法工作人员、29 名外国专家就共同关心的立法理论、立法技术以及立法项目内容进行了研讨和交流；3. 组织了 23 个考察团赴有关国家进行了立法考察；4. 选派了 44 名立法起草人员赴美培训 4 个月。通过研讨、考察、培训等活动，使数百名立法工作人员的立法理论和立法技术水平有了新的提高，对我国改革时期的立法有了更深的思考。

为了总结经验，推动我国立法理论、立法技术的研究和立法实践，国务院法制局组织参与项目的人员编写了这套丛书，希望

DARCO/10

对法制工作者和法学研究人员有所裨益。

在丛书的研究、编写过程中，我国立法学领域几位造诣颇深的专家吴大英教授、李步云教授和周旺生教授于百忙中担任了丛书的主编，使丛书增色不少。

特别需要说明，这套丛书的组织、编写、出版作为“立法支持经济改革”项目的一个内容，得到了联合国开发计划署的大力支持和援助，姚励成女士作为该项目管理官员为此进行了很多协调工作；中国国际经济技术交流中心作为代表我国政府管理受援项目的组织也给予了大力支持，具体负责有关工作的王静和曹琳同志从项目管理角度对丛书出版所涉及的具体事宜给予了一贯的热情指导和帮助。值此丛书正式出版之际，国务院法制局作为丛书组织单位对所有为丛书的顺利出版作出贡献的单位、个人一并表示由衷的感谢！

《立法支持经济改革》丛书编委会

一九九七年十二月十五日

前 言

1978 年底以来,中国的改革经历了一个不断深化的过程,立法工作也相应地经历了一个不断发展的过程。这期间,中国立法工作取得了举世公认的成绩,积累了许多宝贵的经验;同时,在立法制度、立法方式等方面也遇到不少问题。本书作者立足于中国立法实践,力图从总结经验、研究理论、完善制度的角度,对立法的原则、立法体制、中央权力机关及中央行政机关的立法、地方立法、授权立法、法律解释、立法监督等若干“热点”问题作了初步探讨。

研究中国立法的基本理论和制度,涉及到法学、政治学、行政管理学、社会学等诸多学科,是理论上一颗难啃的硬果。因此,项目执行单位邀请了多位近年来活跃在法学界、法律界的专家学者共同编写本书,以期拿出对理论研究和实际工作都有参考价值的成果来。需要指出,书中之观点,均是作者本人的观点,且由于作者们的经历、占有的资料及论述问题的角度的不同,书中有些内容重复交叉,有些观点甚至不尽协调,保持这种多样性或许正是本书的特色所在。

本书在编写过程中,参考吸收了一些专家学者的研究成果,得到了全国人大常委会有关机构、国务院法制局和地方一些法制工作机构有关领导的支持、帮助,我们在此一并表示感谢。本书差谬难免,敬祈读者不吝赐教。

本书各章撰稿人是:李步云(第一章),郭道晖(第二章),黄曙海、张建华(第三章),王文友(第四章),汪永清、方军(第五章),敖俊德、陈斯喜(第六章),陈伯理(第七章),张志铭

(第八章)，蔡定剑（第九章），李林（附），全书由李步云、汪永清统稿、定稿。

主 编

一九九八年三月

目 录

前 言	(1)
第一章 法·立法·立法权	(1)
第一节 法的概念	(1)
第二节 法的精神	(7)
第三节 法的体系	(12)
第四节 立法	(20)
第五节 立法权与立法主体	(27)
第二章 立法的指导思想与基本原则	(34)
第一节 立法指导思想与基本原则概说	(34)
一、立法的指导思想	(34)
二、立法基本原则的涵义及其在立法中的导 向地位	(37)
第二节 立法的思想性原则	(38)
一、人民利益至上原则	(38)
二、以权利为核心原则	(45)
三、对权力的制约原则	(56)
第三节 立法的方略性原则	(60)
一、立法过程民主化原则	(60)
二、从实际出发原则	(67)
三、立法效率与效益最大化原则	(71)
第四节 立法与政策	(85)
一、政策与法律的一般关系	(85)
二、政策在立法中的地位与作用	(87)

第三章 立法体制	(91)
第一节 立法体制概述	(91)
一、立法体制的概念	(91)
二、立法体制的沿革	(92)
三、立法体制的现状	(94)
第二节 立法权配置	(96)
一、立法权配置的理论问题	(96)
二、立法权配置	(104)
第三节 立法工作机构	(109)
一、立法工作机构设置的基本原则	(109)
二、立法工作机构设置	(110)
第四节 立法体制的完善	(112)
一、具体化	(112)
二、科学化	(115)
第四章 中央权力机关的立法	(123)
第一节 中央权力机关立法的发展过程	(123)
一、立法制度的产生	(123)
二、立法制度的建立与发展	(125)
三、立法制度受到挫折和破坏	(128)
四、立法制度的全面发展	(129)
第二节 中央权力机关内部立法权限的划分	(133)
一、全国人民代表大会的立法权限	(133)
二、全国人民代表大会常务委员会的立法 权限	(138)
三、存在问题及解决问题的思考	(141)
第三节 中央权力机关的立法程序	(144)
一、制定立法规划	(144)
二、起草法律草案	(148)

三、提出法律议案·····	(153)
四、审议法律草案·····	(157)
五、通过法律草案·····	(159)
六、公布法律·····	(160)
七、存在问题及其对策·····	(162)
第四节 中央权力机关的立法经验·····	(168)
一、坚持以宪法为依据·····	(168)
二、坚持党对立法工作的领导·····	(169)
三、要坚持立法同改革开放进程相适应·····	(170)
四、树立全局观念,充分发扬民主·····	(170)
五、从我国的国情出发,借鉴和吸收外国 的有益经验·····	(171)
第五章 中央行政机关的立法·····	(174)
第一节 中央行政机关立法的基本构成和基础·····	(174)
一、中央行政机关立法概述·····	(174)
二、中央行政机关立法的构成·····	(179)
三、中央行政机关立法的发展·····	(183)
第二节 中央行政机关立法的特点·····	(185)
一、中央行政机关立法具有反映社会生活需要 的敏锐性和灵活性·····	(185)
二、中央行政机关立法具有较强的从属性·····	(186)
三、中央行政机关立法对地方立法具有指导 性和制约性·····	(188)
第三节 中央行政机关立法的基本策略·····	(189)
一、规范政府行为:中央行政机关立法的基本 策略·····	(189)
二、中央行政机关立法规范政府行为需要的 认识前提·····	(192)

三、规范政府行为的基本思路·····	(194)
第四节 中央行政机关立法的运作·····	(196)
一、中央行政机关立法的范围·····	(196)
二、立法工作计划的编制·····	(198)
三、全局利益：起草行政法规、规章的着眼点·····	(201)
四、政府立法工作中的审查·····	(204)
五、行政法规、规章的通过与公布·····	(206)
第五节 中央行政机关立法的若干问题探讨·····	(208)
一、中央行政机关立法的重心：数量还是质量·····	(208)
二、中央行政机关立法的价值取向：效率抑或公平·····	(210)
三、中央行政机关立法的程序设计：民主与公开·····	(212)
第六章 中国的地方立法·····	(216)
第一节 地方立法概述·····	(216)
一、地方立法的含义·····	(216)
二、地方立法的地位·····	(218)
三、地方立法的特征·····	(220)
四、地方立法的作用·····	(223)
五、内地地方立法的成就和存在的问题及其对策·····	(225)
第二节 一般地方立法·····	(229)
一、一般地方立法的含义·····	(229)
二、一般地方立法权限·····	(230)
三、一般地方立法程序·····	(237)
第三节 民族自治地方立法·····	(250)

一、民族自治地方立法的含义·····	(250)
二、民族自治地方立法的历史·····	(250)
三、民族自治地方立法的现状·····	(253)
四、民族自治地方立法的程序·····	(255)
五、民族自治地方立法的作用·····	(258)
六、民族自治地方立法的特点·····	(261)
七、民族自治地方立法的变通范围·····	(265)
八、民族自治地方立法中存在的问题·····	(268)
九、完善民族自治地方立法的对策·····	(272)
第四节 香港特别行政区立法·····	(276)
一、香港问题的由来及其和平解决·····	(276)
二、香港特别行政区的政治体制·····	(281)
三、香港特别行政区的立法制度·····	(288)
第七章 授权立法·····	(298)
第一节 我国授权立法的发展·····	(298)
第二节 授权立法的概念与位阶·····	(301)
一、授权立法的概念·····	(301)
二、授权立法的位阶·····	(306)
第三节 授权立法的制定·····	(315)
一、授权立法的制定原则·····	(315)
二、授权立法的制定技术·····	(317)
第四节 对授权立法的监督控制·····	(325)
一、司法监督控制·····	(326)
二、立法监督控制·····	(327)
三、对授权立法的监督控制·····	(331)
第八章 法律解释·····	(339)
第一节 规范和操作层面的描述·····	(339)
一、基本规定·····	(339)

二、实际做法	(341)
第二节 内容的基本观念	(346)
一、事实上没有对制定法的迷信, 法律解释 为法律实施和法律发展所必需	(346)
二、把法律解释单列为一种权力, 相对独立 于法律制定权和法律实施权或决定权	(347)
三、按照国家机关的职能划分, 将法律解释 权分别划归相关的职能部门实际行使	(348)
四、由少数高层立法机关和法律实施机关执 掌法律解释权, 最大限度地使法律实施 成为单纯适用法律的过程	(350)
第三节 基本特点	(351)
一、中国的法律解释: 齐抓共管的领域	(351)
二、法律解释体制的三大特点	(352)
第四节 完善法律解释体制的一点思考	(354)
一、关于法律解释权主体的范围	(354)
二、关于法律解释的内容	(356)
三、关于地方性法规的解释	(357)
第九章 立法监督	(359)
第一节 立法冲突及其产生的原因	(359)
一、立法冲突产生的原因分析	(360)
二、立法冲突的种类	(363)
三、加强立法监督的意义	(365)
第二节 立法监督的含义	(367)
一、立法监督的概念和范围	(367)
二、立法监督与宪法监督	(369)
三、立法监督与法律解释	(369)
四、中国法律的效力等级	(370)

第三节 立法监督的内容	(372)
一、对法律的监督	(372)
二、对行政法规的监督	(373)
三、对地方性法规的监督	(374)
四、对自治法规的监督	(377)
五、对规章的监督	(378)
六、对授权立法的监督	(379)
第四节 立法监督的方式	(380)
一、法规批准	(380)
二、法规备案	(384)
三、法规审查	(386)
四、改变和撤销	(389)
五、法规清理	(391)
第五节 立法监督存在的问题和完善	(393)
一、存在的问题	(394)
二、完善立法监督制度	(397)
附：国外立法体制、权限介绍	(399)
第一节 美国的立法体制	(400)
一、美国的议会及其立法权限	(400)
二、联邦和州的立法权限划分	(401)
三、国会与行政在立法事项上的关系	(404)
第二节 英国的立法体制	(407)
一、英国的议会及其立法权限	(407)
二、政府在立法方面的权限	(409)
三、地方的立法职权	(410)
第三节 加拿大的立法体制	(412)
一、加拿大的联邦议会及其立法职权	(413)
二、政府在立法方面的职权	(415)

三、地方议会的立法权限·····	(416)
第四节 法国的立法体制·····	(417)
一、法国的议会及其立法职权·····	(418)
二、总统在立法方面的职权·····	(419)
三、地方的立法职权·····	(421)
第五节 德国的立法体制·····	(421)
一、德国的议会及联邦的专有立法权·····	(422)
二、联邦和州都可以行使的立法职权·····	(423)
三、州和地方政府的立法职权·····	(425)
四、行政机关的立法职权·····	(426)
第六节 日本的立法体制·····	(427)
一、日本的国会及其立法权限·····	(428)
二、行政机关在国会立法中的作用·····	(429)
三、地方公共团体的制定条例权·····	(430)
第七节 瑞士的立法体制·····	(431)
一、瑞士的议会及其法律体系·····	(432)
二、立法权限的划分·····	(433)
三、联邦议会的立法程序·····	(436)
四、立法中的民主·····	(437)
五、瑞士立法体制存在的问题·····	(440)