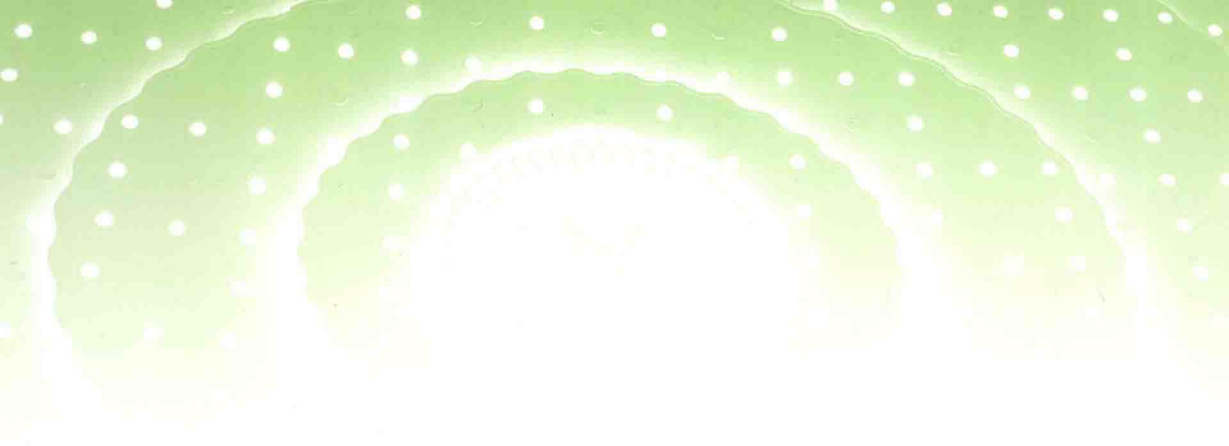




立法实务操作问答

主编：张春生

（中国立法学研究会会长，全国人大常委会法制工作委员会原副主任）



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

立法实务操作问答

主编：张春生

（中国立法学研究会会长，全国人大常委会法制工作委员会原副主任）

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

立法实务操作问答/张春生主编. —北京: 中国法制出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5093 - 7283 - 8

I. ①立… II. ①张… III. ①立法 - 中国 - 问题解答
IV. ①D920. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 041386 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 王雯汀

封面设计 李 宁

立法实务操作问答

LIFA SHIWU CAOZUO WENDA

主编/张春生

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 毫米×1000 毫米 16

版次/2016 年 6 月第 1 版

印张/17.25 字数/185 千

2016 年 6 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 7283 - 8

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfs.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)

目 录

第一章 立法前准备和法案的提出 / 001

1. 什么是立法规划？什么是立法计划？国家立法还需要
规划和计划吗？ 001
2. 怎样编制立法规划？ 003
3. 立法规划的主要内容是什么？ 006
4. 怎样编制年度立法计划？ 008
5. 编制立法规划和立法计划时如何进行立项论证？ 009
6. 立法规划和立法计划的立项论证标准是什么？ 010
7. 立法规划怎样调整？ 011
8. 常委会工作机构如何督促立法规划和立法计划的落实？ 012
9. 谁可以提出法律法规案？ 013
10. 立法机关通过什么形式对法律法规进行修改？ 017
11. 法律废止有哪些形式？ 022
12. 谁负责起草法律法规案？ 022
13. 如何起草法律法规案？ 027
14. 在起草工作中如何发挥专家学者的作用？ 028

15. 提案人在向立法机关提出法律法规案时, 应当提供 哪些资料?	029
--	-----

第二章 法案的审议程序 / 033

1. 提案人提出法律法规案后, 人民代表大会应当如何 处理?	033
2. 提案人提出法律法规案后, 人大常委会应当如何 处理?	034
3. 向代表大会提出法律法规案后如何撤回?	035
4. 向常委会提出法律法规案后如何撤回?	037
5. 草案如何印发立法机关组成人员?	037
6. 常委会审议法律法规案时邀请哪些代表列席会议?	039
7. 什么是立法“三审制”?	040
8. “三审制”有哪些例外情形?	041
9. 第一次审议需要做哪些工作?	042
10. 提案人如何向立法机关作草案说明?	045
11. 第二次审议需要做哪些工作?	052
12. 如何作草案修改情况和主要问题的汇报?	054
13. 第三次审议需要做哪些工作?	055
14. 如何作审议结果的报告?	056
15. 代表大会审议法律案需要做哪些工作?	060
16. 常委会采用哪些方式审议法律法规案?	061
17. 如何召开联组会议审议法律法规案?	062
18. 什么是统一审议制度?	063

19. 统一审议由什么机构负责?	064
20. 统一审议的主要内容是什么?	065
21. 专门委员会在审议法律法规案中发挥哪些作用?	068
22. 专门委员会应当如何审议法律法规案?	068
23. 专门委员会在审议中对草案的重要问题意见不一致 时如何处理?	070
24. 如何召开立法座谈会?	071
25. 如何召开立法论证会?	072
26. 如何召开立法听证会?	073
27. 如何开展立法调研	076
28. 如何向有关单位书面征求立法意见?	080
29. 如何向社会公开征求立法意见?	080
30. 如何收集整理各方面提出的立法建议?	083
31. 立法中如何发挥基层立法联系点的作用?	084
32. 如何开展法律法规案通过前评估?	084

第三章 表决和公布 / 087

1. 法律委员会（法制委员会）如何提出法律法规草案 表决稿?	087
2. 表决有哪些方式? 如何计算表决结果?	088
3. 什么是单独表决?	089
4. 单独表决的适用条件是什么?	091
5. 单独表决后如何处理法律法规案?	092
6. 什么是立法修正案?	092

7. 什么情况下法律法规案终止审议?	095
8. 什么是“打包立法”?	096
9. 分别表决如何进行?	099
10. 表决不通过如何处理?	099
11. 法律法规通过后的公布程序是怎样的?	100
12. 法律法规应当在哪些载体上公布?	102
13. 什么是立法后评估?	104
14. 立法后评估的标准是什么?	104
15. 怎样开展立法后评估?	105

第四章 法律解释 / 108

1. 什么是法律解释?	108
2. 什么是法律的规定需要进一步明确具体含义的情况?	113
3. 什么是法律制定后出现新的情况, 需要明确适用法律 依据的情况?	114
4. 哪些机关可以提出法律解释的要求?	115
5. 法律解释草案如何拟定?	115
6. 怎样审议法律解释案?	116
7. 怎样表决和公布法律解释?	117
8. 法律解释的效力是怎样的?	117
9. 法律解释的方法有哪些?	119
10. 什么是法律法规询问答复?	121

第五章 立法权限和立法层级 / 124

1. 什么是国家立法权?	124
2. 谁行使国家立法权?	126
3. 全国人大的立法权限有哪些?	127
4. 全国人大常委会的立法权限有哪些?	128
5. 什么是专属立法权?	129
6. 确定全国人大及其常委会的专属立法权限应当遵循哪些 原则?	131
7. 全国人大及其常委会在哪些事项上享有专属立法权?	132
8. 有关国家主权的事项有哪些?	135
9. 为什么各级国家政权机关的产生、组织和职权只能由 法律规定?	137
10. 民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众 自治制度有哪些特殊性, 其事项只能由法律规定?	137
11. 为什么关于犯罪和刑罚只能由法律规定?	139
12. 对公民政治权利、人身自由的剥夺、限制和处罚有 哪些?	140
13. 哪些与税收有关的事项必须由法律作出规定?	143
14. 为什么对非国有财产的征收、征用必须制定法律?	147
15. 民事基本制度包括哪些事项?	149
16. 基本经济制度包括哪些事项?	150
17. 诉讼和仲裁制度包括哪些内容?	152
18. 必须制定法律的其他事项包括哪些?	153
19. 全国人大及其常委会可以就专属立法权以外的事项 制定法律吗?	155

20. 全国人大及其常委会可以对专属立法权的事项授权国务院进行立法吗?	156
21. 全国人大及其常委会可以就哪些事项授权国务院制定行政法规?	159
22. 授权决定应当包括哪些内容?	161
23. 被授权机关应当履行哪些义务?	163
24. 授权立法事项何时终止?	164
25. 被授权主体行使被授予的权力的基本规则是什么?	165
26. 什么情况下可以在部分地方暂时调整或者暂时停止法律部分适用?	166
27. 制定地方性法规应当遵循什么原则?	169
28. 地方性法规的制定主体包括哪些?	171
29. 地方性法规有权规定哪些内容?	175
30. 设区的市、自治州的地方性法规与省级地方性法规的权限有什么不同?	177
31. 地方性法规在行政许可、行政处罚、行政强制的设定方面需要注意哪些问题?	179
32. 哪些地方性法规应当由地方人民代表大会通过?	180
33. 自治条例、单行条例的变通范围是什么?	181
34. 经济特区法规的权限是什么?	185
35. 什么情况下地方可以先行制定地方性法规?	188
36. 设区的市、自治州的地方性法规如何报批?	188
37. 自治条例、单行条例如何报批?	192
38. 上位法规定的内容, 下位法可不可以重复规定?	193

39. 地方政府规章的制定主体包括哪些?	193
40. 制定地方政府规章的依据是什么?	195
41. 地方政府规章有权规定哪些内容?	196
42. 地方政府规章在什么情况下可以设定临时性行政措施?	198

第六章 地方政府规章的制定程序 / 199

1. 地方政府规章如何报送立项?	199
2. 如何制订地方政府规章的年度工作计划?	199
3. 如何起草地方政府规章?	200
4. 地方政府法制部门如何审查规章送审稿?	200
5. 地方政府如何决定规章?	202
6. 地方政府规章如何公布?	202
7. 地方政府规章如何刊载?	203
8. 地方政府规章如何解释?	203

第七章 适用与备案审查 / 204

1. 为什么宪法具有最高法律效力?	204
2. 法律、行政法规、地方性法规、规章的效力等级是 怎样的?	205
3. 地方性法规与地方政府规章的效力等级是怎样的?	207
4. 什么是自治条例和单行条例的优先适用效力?	208
5. 什么是经济特区法规的优先适用效力?	209
6. 部门规章和地方政府规章的效力范围是怎样的?	210

7. 什么是特别规定优于一般规定?	211
8. 什么是新规定优于旧规定?	211
9. 什么是法不溯及既往?	212
10. 法不溯及既往有什么例外?	213
11. 法律、行政法规新的一般规定和旧的特别规定有 冲突时如何解决?	214
12. 地方性法规与部门规章之间对同一事项规定不 一致时, 如何解决?	215
13. 规章之间对同一事项的规定不一致时, 如何解决?	215
14. 授权法规与法律的规定不一致时, 如何解决?	216
15. 哪些情况下法律、法规、规章应当被改变或者撤销?	216
16. 全国人大及其常委会有权改变或撤销哪些规范性 文件?	218
17. 国务院有权改变或者撤销哪些规范性文件?	219
18. 地方人大及其常委会有权改变或者撤销哪些规范性 文件?	219
19. 省、自治区人民政府有权改变或者撤销哪些规范性 文件?	219
20. 什么是“抵触”和“不适当”?	220
21. “改变”和“撤销”的区别是什么?	220
22. 行政法规如何报备案?	221
23. 地方性法规如何报备案?	222
24. 自治条例、单行条例如何报备案?	223
25. 规章如何报备案?	224

26. 授权法规如何报备案?	225
27. 哪些国家机关可以要求全国人大常委会对有关规范性文件进行审查?	226
28. 哪些主体可以建议全国人大常委会对有关规范性文件进行审查?	226
29. 全国人大有关机构如何进行主动审查?	227
30. 为什么要强化常委会工作机构的备案审查工作职责?	228
31. 人大如何向制定机关提出审查意见或研究意见?	229
32. 制定机关应当如何向人大反馈关于审查的意见?	229
33. 人大可以针对制定机关的决定, 作出哪些处理?	229
34. 审查情况如何反馈和公开?	230
35. 其他备案机关如何制定审查程序?	232
36. 地方人民法院、人民检察院能否制定司法解释性质文件?	233

第八章 主要立法技术规范 / 236

1. 法律文本的标题有什么规范?	236
2. 法律文本的标号形式是怎样的?	237
3. 立法语言的基本要求是什么?	239
4. 法律文本中句式使用的要求是什么?	240
5. 法律文本中词语使用的要求是什么?	241
6. 法律文本中数量词使用的要求是什么?	242
7. 法律规范的表达方式是什么?	243
8. 法律条文的构造方式是什么?	245

9. 立法目的与立法依据如何表述?	249
10. 引用法律名称如何表述?	249
11. 适用法律如何表述?	249
12. 引用法律条文中第 × 项如何表述?	250
13. 条文中出现部门如何表述?	250
14. 条文中出现部门(机构)职责如何表述?	252
15. 罚款的规定如何表述?	253
16. 条文中数字如何使用?	256
17. 条文中标点符号如何使用?	256
18. 法律修改的形式规范是什么?	258
19. 法律废止的形式规范是什么?	259
20. “修改决定”中有什么表述规范?	260

第一章 立法前准备和法案的提出

1. 什么是立法规划？什么是立法计划？国家立法还需要规划和计划吗？

立法规划，是有立法权的人大常委会在职权范围内，为实现任期内的一定目标，按照一定原则和程序编制的关于立法工作的设想和部署。目前除全国人大常委会外，相当一部分省、自治区、直辖市和设区的市（原“较大的市”）人大常委会也可以制定立法规划。全国人大常委会立法规划，是经党中央批准，全国人大常委会为明确其任期内立法的总体安排和部署，围绕国家中心工作，按照一定程序所编制的指导立法工作的文件。1991年11月七届全国人大常委会编制了《全国人大常委会立法规划（1991年10月—1993年3月）》，这是报经党中央批准的第一个立法规划。从八届全国人大常委会开始到目前十二届全国人大常委会，均是在任期届始之年编制立法规划，并报党中央同意后印发执行。经过二十多年的立法规划、立法计划的编制实践和组织实施，实行计划立法的重要性、必要性越来越得到广泛认同：

一是有利于确立并保障实现阶段性的立法工作目标。以中国特色社会主义法律体系的形成过程为例，不同阶段的立法规划对确保本阶段的立法工作目标的实现发挥了重要作用。立足现实、重点突出、科学合理、切实可行的立法规划，是中国特色社会主义法律体系形成并

不断完善的路线图和时间表，这一点对于地方立法也是一样的。

二是有利于增强立法工作的主动性，以利于有计划、有步骤地开展立法工作。如果缺少规划和计划，时常会出现立法工作“无米下锅”“等米下锅”的现象。有时常委会会议即将召开，有关方面才匆忙提出法律案，导致无法提前送常委会组成人员研究，立法工作比较被动。因此，客观上需要有计划、有步骤地对每届人大常委会任期内、每个年度内的立法工作作出整体安排和部署，并加强对其实施情况的检查督促，增强立法工作主动性，更好发挥人大常委会在立法工作中的主导作用。

三是有利于提高立法质量和立法工作效率。立法规划明确了各个立法项目的提请审议单位、起草单位和负责分工联系的各专门委员会。任务清晰、责任明确，有利于各方面、各部门之间协调，有利于各方面有准备地参加立法活动。承担起草工作的责任单位，要按照“任务、组织、时间、责任”四落实的要求，积极协调有关方面，抓紧开展起草工作；负责分工联系的人大专门委员会，可以提前介入草案的起草工作，抓住起草中遇到的重点、难点问题，深入调研，向常委会会议审议提供重要的参考意见；提请审议单位要如期提出草案。这也是推进科学立法、民主立法的要求。同时，通过立法规划，可以对每一个立法项目的立法思路和立法工作进度作出总体设计、科学安排。

四是有利于合理配置立法资源，防止重复立法、分散立法的现象。很长时间以来，由于各方面的立法积极性很高，有很多立法需求，提出了大量的立法项目。但是，有的立法项目仅仅是从本部门的角度来考虑，立法项目之间在调整范围、对象、手段等方面时常出现交叉的情况。为了科学确定立法项目，在征求立法项目建议时，各部门要明确立法项目拟调整的范围，并就所提出立法项目与其他现行法律的关系作出说明，不仅仅包括该项目与现行法律之间有无交叉重复，还包

括与正在审议的、正在起草的或者其他部门拟提出的立法项目之间的关系。

五是有利于加强党对立法工作的领导。1991年《中共中央关于加强对国家立法工作领导的若干意见》提出,“中央对国家立法工作主要实行政治即方针政策的领导”,其中的一项是,“审定全国人大常委会党组报送的全国人大常委会拟定的我国立法工作的规划和计划”。这个文件还规定了政治方面的法律草案和重大的经济、行政方面的法律草案要报请中央讨论同意。十八届四中全会决定提出:凡是立法涉及重大体制和重大政策调整的,必须报党中央讨论决定。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。

2. 怎样编制立法规划?

十八届四中全会决定提出,加强党对立法工作的领导,完善党对立法工作中重大问题决策的程序。经过三十多年来的实践,制定立法规划已经形成了一套行之有效的制度机制。九届全国人大常委会以前,全国人大常委会立法规划由全国人大常委会秘书处拟订。十届全国人大常委会期间的立法规划编制工作、立法计划拟订工作由全国人大常委会办公厅负责。这是立法规划工作体制的首次调整。2007年立法规划工作体制再次调整后,十一届全国人大常委会立法规划首次由常委会法制工作委员会负责具体编制工作。法工委完成编制工作后,提请常委会党组讨论通过,报请党中央同意后印发执行,并向社会公开。地方人大常委会的立法规划,一般也是由本级人大常委会的法制工作机构负责起草编制,经广泛调研和征求意见后,形成审议稿,提请委员会主任会议研究通过后,报同级地方党委审定。有些地方还通过本级地方党委形式转发。立法规划报请党中央和本级地方党委批准,体现了党对立法工作的领导,是与宪法规定的党的领导核心地位的精神相一致的。

(1) 编制立法规划的总原则：根据社会发展和民主法治建设的需要，围绕党和国家工作大局，确定立法项目，着力通过立法推动党中央的重大决策部署的贯彻落实，注重加强涉及经济社会发展全局的重点领域的立法，对各方面提出的立法需求进行通盘考虑，增强立法的针对性、及时性和系统性。

(2) 编制主体：全国人大常委会立法规划编制的具体工作部门，随着立法工作体制的调整经历了多次变化。2007年年初明确，全国人大常委会立法规划由常委会法制工作委员会负责编制，这一规定也写入了新修改的立法法中。编制完成后，由全国人大常委会党组报请党中央同意印发执行。地方人大常委会的立法规划，也多由常委会法制工作部门负责编制。

(3) 编制程序：

①前期准备工作。认真梳理党的全国代表大会的报告中有立法工作的要求，认真研究党和国家一个时期工作的总体部署，认真分析全国人大代表提出的议案、建议中涉及的立法项目。总结过去立法规划的完成情况，注意把已经列入以往的立法规划但尚未完成，而现实又迫切需要的立法项目列入新的立法规划。

②广泛征集立法项目建议。十八届四中全会决定中提出，完善立法项目征集和论证制度。立法规划要广泛征求各方面意见，这也是科学立法、民主立法的重要体现。负责立法规划编制的法制工作部门，应当向人大各专门委员会、常委会各工作机构、政府及其有关部门、最高人民法院、最高人民检察院、中央军委法制局等单位，发函征求立法项目建议。发函时，明确提出立项标准和要求。此外，还要注意研究梳理媒体所反映的立法项目建议，对群众来信来访中提出的立法项目建议等召开座谈会听取专家的立法建议。当前，还有多个省市开展了公开征求立法项目建议的活动，这也是落实十八届四中全会精神的有益探索。