

RENDA LIFA HE
JIANDU GONGZUO DE
SIKAO YU SHIJIAN

喻通◎著

人大立法和监督工作的
思考与实践

宁夏人民出版社

RENDA LIFA HE
JIANDU GONGZUO DE
SIKAO YU SHIJIAN

喻通◎著

人大立法和监督工作的
思考与实践

宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

人大立法和监督工作的思考与实践 / 喻通著. — 银川: 宁夏人民出版社, 2008.3

ISBN 978-7-227-03741-5

I. 人… II. 喻… III. 立法-工作-中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 028232 号

人大立法和监督工作的思考与实践

喻通著

责任编辑 杨森林 马若飞 曹巴特

装帧设计 沈家菡

责任印制 来学军

宁夏人民出版社 出版发行

出版人 杨宏峰

地址 银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网址 www.nxcbn.com

电子信箱 nxcbmail@126.com

邮购电话 0951-5044614

经销 全国新华书店

排版设计 宁夏联美达印艺设计制作有限公司

印刷装订 宁夏华地彩色印刷厂

开本 720mm × 980mm 1/16

印张 11.5

字数 140 千

版次 2008 年 3 月第 1 版

印次 2008 年 3 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-227-03741-5/D·247

定价 30.00 元

版权所有 翻版必究

序

宁夏回族自治区主席 王正伟

依法治国，建设社会主义法治国家，是中国特色社会主义理论和实践的重要组成部分，也是我们党和政府管理国家、社会事务的重要方针。中共十七大报告明确指出：“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。”贯彻这一精神就是要充分发挥法律制度在推动科学发展、促进社会和谐方面的作用。地方立法，既包括地方性法规，也包括地方政府规章。根据立法法的规定，在坚持国家法制统一的前提下，结合本地区的实际对上位法进行细化和补充，使国家法律、行政法规在各地都能够得到有效贯彻执行。要牢固树立“以人为本、立法为民”的立法理念，从广大人民的根本利益和国家的整体利益出发，坚持统筹兼顾，通过立法推动解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，实现全面协调可持续发展。

依法行政的法治理念是人民主权、有限政府和权力制约。我们党代表着最广大人民群众的根本利益，我们的政府是人民的政府。政府部门及其工作人员的权力来自于人民，为人民服务，受人民监督。依法行政是我国行政机关的一项根本的活动准则，是政府提高

执政能力和体现执政为民的必然要求。政府的执行力、政府的效能、政府的作风，廉洁自律，事关发展大局，事关群众利益，事关政府形象。我国的法律约有百分之八十是需要行政机关执行和贯彻实施的。地方立法工作中，规定政府必要的管理、公民应尽的义务、权力行使的界限，都是必要的。政府部门及其工作人员都应当严格按照法定权限和程序行使职权、履行职责。要深化行政管理体制改革，着力转变职能，强化社会管理和公共服务，促进公众和社会组织参与社会管理和公共服务，提高科学执政、民主执政、依法执政的能力，有效维护社会公平正义，实现科学发展，促进社会和谐。

喻通同志从自治区党委调入自治区人大常委会机关后，直接参与地方立法工作。他把在工作期间所写的文章选编出版，托我写序，我很高兴地答应了。所选文章既有对理论的学习、思考，也有对实践的探索、总结。这本书虽然文字不多，但涉及内容政治性、理论性强，具有一定的专业性、技术性。实施依法治国，坚持人民代表大会制度，需要我们了解掌握宪法和立法、监督等有关法律知识。这本书从一个立法参与者的角度，把立法法、监督法等有关基本法律条文，结合地方实际，概括归纳，加以解读，是普及法律知识的好读本。书中还结合多年工作实际，介绍、总结了立法工作方面好的做法，对从事这方面工作的同志也是很有帮助的。

2008年2月2日

序

宁夏回族自治区主席 王正伟

立法篇

- 003 维护国家法制统一 提高地方立法质量
- 022 地方立法要以维护人民利益为本
- 025 地方立法对行政处罚的设定
- 032 地方立法对行政许可的设定
- 039 宁夏回族自治区制定地方性法规技术规范
- 055 物权法的主要内容
- 065 把握公务员法立法精神 推进干部人事制度改革
- 073 加入 WTO 对立法和行政的影响
- 077 法制委员会五年工作综述
- 086 加强社会领域立法 不断促进社会和谐
- 093 落实立法工作责任制 努力完成年度立法任务
- 101 开门倾听人民呼声 百姓参与立法规划
- 108 首次立法听证的意义、作用和具体做法
- 112 依法保障民族教育事业
- 117 关于统一审议结果报告、修改情况报告

监督篇

- 125 认真学习、深刻领会、严格执行监督法
- 135 监督法涉及到的几个问题的理解
- 143 加强制度建设 完善监督机制

人大制度建设篇

- 149 加强地方人大工作 促进和谐社会建设
- 152 树立宪政意识 推动“三个文明”协调发展
- 156 实践“三个代表”重要思想 推进依法治国进程

经济社会发展篇

- 163 加强地方立法工作 促进经济社会发展
- 167 营造良好法制环境 推进西部大开发
- 170 贯彻民族区域自治法 依法做好民族地区工作
- 174 加快经济社会发展 巩固民族团结局面

178 后 记

立法篇

制定地方性法规，是我国宪法、组织法、立法法赋予省、自治区、直辖市的人大及其常委会以及较大市的人大及其常委会的一项法定职权。立法应当依照法定的权限和程序，从国家整体利益出发，维护社会主义法制的统一和尊严。立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，走群众路线，集思广益，广泛征求社会各方面的意见，保障人民通过多种途径参与立法活动。立法应当从实际出发，科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。



维护国家法制统一

提高地方立法质量

《中华人民共和国立法法》是一部关于国家立法制度的基本法律。九届全国人大三次会议于2000年3月15日审议通过，2000年7月1日起施行。立法法总结了1979年以来我国的立法工作经验，针对立法实际工作中存在的突出问题，对我国的立法活动应当遵循的原则、立法权限、授权立法、立法程序、法律解释、法律适用、法规规章备案等一系列制度作出了规定。宁夏回族自治区八届人大四次会议于2001年2月20日审议通过了《宁夏回族自治区人民代表大会及其常务委员会立法程序规定》，对自治区地方立法的程序和有关问题作了具体规定。认真贯彻立法法，对于规范立法活动，健全国家立法制度，维护国家法制统一，形成中国特色社会主义法律体系，推进依法治国、建设社会主义法治国家的进程，构建和谐社会，有着十分重要的意义。

一、关于中国特色社会主义法律体系

中共十六大提出：“适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势，加强立法工作，提高立法质量，到2010年形成中国特色社会主义法律体系。”法律体系及其包括的法律规范，以法的形式反映和规范国家政治、经济、文化和社

会的各项制度。

我们要建立的是中国特色社会主义法律体系，它包括的全部法律规范，它确立的各项法律制度，以体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家作主为基本特征，这是社会主义法律制度与资本主义法律制度的本质区别。在现有基础上，再经过几年的努力，基本形成的中国特色社会主义法律体系，大体上应该具备三个特点：第一个特点是，法的门类齐全。第二个特点是，促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的基本的、主要的法律规范比较齐备。第三个特点是，这个法律体系内部，包括7个法律门类之间、不同法律规范（如民事的、刑事的、行政的等）之间、不同层次法律规范（宪法、法律、行政法规、地方性法规和自治条例、单行条例等）之间，基本做到逻辑严谨、结构合理、和谐统一。

1978年中共十一届三中全会在确定把党和国家的工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来的同时，明确提出了加强社会主义民主、健全社会主义法制的方针。20多年来，与改革开放和社会主义现代化建设进程相适应，我国的立法工作取得了显著的成就。从1979年至今，全国人大及其常委会共审议通过的包括宪法在内的现行有效的法律230多件；国务院制定行政法规（现行有效的）600多件；有立法权的地方人大及其常委会制定了7000多件地方性法规（现行有效的省级4800多件、较大市2300多件）；民族自治地方（5个自治区、30个自治州、119个自治县）制定了600多件自治条例和单行条例。这些法律、法规，反映了改革开放的进程，肯定了改革开放的成果，对保障改革开放和社会主义现代化建设的顺利进行，发挥了积极的作用。现在，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系初步形成，国家的政治生活、经济生活、文化生活和社会生活基本的、主要的方面已经有法可依。

关于法律门类划分，全国人大常委会经组织专题研究，按照基本上达成的共识，认为将我国的法律体系划分为以下7个门类比较合适。

一是宪法及宪法相关法。宪法是国家的根本大法，它规定国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务，具有最高的法律效力。宪法相关法是与宪法相配套、直接保障宪法实施和国家政权运作等方面的法律规范的总和，主要包括四个方面的法律：（1）有关国家机构的产生、组织、职权和基本工作制度的法律；（2）有关民族区域自治制度、特别行政区制度、基层群众自治制度的法律；（3）有关维护国家主权、领土完整和国家安全的法律；（4）有关保障公民基本政治权利的法律。

二是民法商法。它是规范民事、商事活动的法律规范的总和，所调整的是自然人、法人和其他组织之间以平等地位而发生的各种法律关系，可以称为横向关系。我国采取的是民商合一的立法模式。民法是一个传统的法律门类，它所调整的是平等主体的自然人之间、法人之间、自然人与法人之间的财产关系与人身关系。商法是民法中的一个特殊部分，是在民法基本原则的基础上适应现代商事活动的需要逐渐发展起来的，主要包括公司、破产、证券、期货、保险、票据、海商等方面的法律。

三是行政法。它是规范行政管理活动的法律规范的总和，包括有关行政管理主体、行政行为、行政程序、行政监督以及国家公务员制度等方面的法律规范。行政法调整的是行政机关与行政管理相对人（公民、法人和其他组织）之间因行政管理活动而发生的法律关系，可以称为纵向关系。在这种管理与被管理的纵向法律关系中，行政机关与行政管理相对人的地位是不平等的，行政行为由行政机关单方面依法作出，不需要双方平等协商。因此，为了正确处

理二者关系，保持行政权力与行政管理相对人合法权利的平衡，行政法的基本原则是职权法定、程序法定、公正公开、有效监督。

四是经济法。它是调整因国家从社会整体利益出发对市场经济活动实行干预、管理、调控所产生的法律关系的法律规范的总和。经济法是在国家干预市场活动过程中逐渐发展起来的一个法律门类，一方面与行政法的联系很密切，另一方面又与民法商法的联系很密切，往往在同一个经济法中包括两种不同性质法律规范，既有调整纵向法律关系的，又有调整横向法律关系的，因而具有相对的独立性。

五是社会法。它是规范劳动关系、社会保障、社会福利和特殊群体权益保障方面的法律关系的总和。社会法是在国家干预社会生活过程中逐渐发展起来的一个法律门类，所调整的是政府与社会之间、社会不同部分之间的法律关系。

006 六是刑法。它是规范犯罪、刑事责任和刑事处罚的法律规范的总和。刑法是一个传统的法律门类，与其他法律门类相比，具有两个显著特点：一是所调整的社会关系最广泛；二是强制性最严厉。

七是诉讼与非诉讼程序法。它是规范解决社会纠纷的诉讼活动与非诉讼活动的法律规范的总和。我国的诉讼制度分为刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼三种。解决经济纠纷，除通过民事诉讼制度“打官司”外，还可以通过仲裁这种非诉讼的“便民”途径。

二、关于我国的立法体制

（一）立法体制

立法体制是关于立法权限、立法权运行和立法权载体的体系和制度。一个国家采取什么样的立法体制，是由这个国家的国体、政体、国家结构形式、历史传统以及民族情况等一系列客观因素决定的。国家结构形式是影响中央与地方立法权限划分的最直接、最重

要的因素。单一制的特点是全国只有一个国家主权，一个宪法和一个中央政府。单一制国家的地方行政区是中央根据管理的需要划分建立的，地方享有的权力，不是本身固有的，是中央授予的，中央对地方享有完全的主权，对外由中央政府统一代表国家行使主权。为了维护国家的统一，单一制国家大多实行一级立法体制，地方没有立法权或者只有很小立法权。

联邦制是两个或两个以上主权国联合而成的国家结构形式。联邦的成员邦本来就是主权国，他们在组成联邦时，各自将主权的一部分交给联邦行使，其余权力保留在自己手里。在联邦制下，联邦（中央）和各成员邦（地方）都享有主权，都有自己的宪法。中央与地方的权限划分由联邦宪法规定，凡宪法没有规定属于中央的权力，都属于地方的权力。因此，联邦制国家大多实行两级立法体制。

我国是一个统一的、单一制的国家。《中华人民共和国宪法》规定：“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性原则。”立法体制就是一个与维护国家法制统一、发挥地方主动性、积极性密切相关的重要问题。目前我国正处在社会主义初级阶段，各地方经济、社会发展水平不平衡。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，为了使我们的法律既能通行全国，又能适应各地方千差万别的不同情况，在实践中能行得通，确立了我国的统一而又分层次的立法体制。

我国统一而又分层次的立法体制具体为：（1）全国人大及其常委会行使国家立法权。全国人大制定基本法律。全国人大常委会制定和修改除应当由全国人大制定的法律以外的其他法律。（2）国务院根据宪法和法律，制定行政法规。（3）省、自治区、直辖市的人大及其常委会可以制定地方性法规；较大的市（包括省、自

治区人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市)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。(4)经济特区所在地的省、市的人大及其常委会根据全国人大的授权决定,还可以制定地方性法规,在经济特区范围内实施。(5)自治区、自治州、自治县的人大制定自治条例和单行条例。(6)国务院各部、各委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,制定部门规章。(7)省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,制定地方政府规章。

这种分层次的立法体制体现和保证法制统一主要是从两个方面:一方面,明确不同层次法律规范的效力。宪法具有最高的法律效力,一切法律、法规都不得同宪法相抵触。法律的效力高于行政法规,行政法规不得同法律相抵触。法律、行政法规的效力高于地方性法规和规章,地方性法规和规章不得同法律、行政法规相抵触。地方性法规的效力高于地方政府规章,地方政府规章不得同地方性法规相抵触。另一方面,实行立法监督制度。行政法规要向全国人大常委会备案,地方性法规要向全国人大常委会和国务院备案,规章要向国务院备案。全国人大常委会有权撤销同宪法、法律相抵触的行政法规和地方性法规,国务院有权改变或者撤销不适当的规章。这样一个立法体制,说明地方立法,从性质上讲,应当是对中央立法(制定法律、行政法规)的补充,行政法规也是对国家法律的补充,都是国家法律体系的组成部分。

(二) 立法权限划分

我国实行的是人民代表大会制度。立法权是国家权力机关的职权,行政机关作为权力机关的执行机关。立法法第八条对中央专属立法权的事项明确列举。所谓“专属”,即只能由中央立法、地方不能立法的事项。凡属于中央专属立法权范围的事项,不管中央是

否已经立法，地方均不得进行立法；凡中央专属立法权范围以外的事项，在中央未立法以前，地方根据实际需要，可以先行立法，但一旦中央进行立法，地方的立法不得同中央的规定相抵触。在中央专属立法事项中，再明确那些是全国人大及其常委会的专属立法事项，国务院对这些事项也不能制定行政法规。行政法规、地方性法规，在明确“根据”、“不抵触”的基本含义的基础上，对其各自的权限范围作出概括性的表述。

1.关于中央专属立法权限

根据宪法的规定，总结立法实践，可以对中央专属立法权限概括如下：（1）有关国家领土、国防、外交、国籍、中国公民出境和外国人入出境制度等涉及国家主权方面的事项。如领海及毗连区法、专属经济区和大陆架法、国防法、外交特权与豁免条例、中国公民出入境法、外国人入出境法等。（2）普遍确立公民权利和义务以及涉及公民基本权利和义务的事项。如选举法、出版法、结社法、集会游行示威法、个人所得税法等。（3）刑事法律制度，公民政治权利和人身自由权利的限制和剥夺，财产的扣押、冻结、强制划拨和强制执行的设定。如刑法、治安管理处罚法、行政处罚法、行政许可法、行政强制法等。（4）国家机构组织制度，各级人大及其常委会、人民政府、人民法院和人民检察院的职权和相互关系。如全国人大组织法、国务院组织法、地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法、法院组织法、检察院组织法等。（5）国家公务员、法官、检察官制度，诉讼和执行制度，律师、公证、仲裁制度。如法官法、检察官法、刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法、仲裁法、律师法等。（6）基本民事法律，包括民事主体、物权、债权、民事侵权、海商、婚姻、继承、商标、专利、著作权，会计和票据制度，劳动和社会保险的基本制度，等等。（7）

国家的基本经济制度，包括企业的组织形式，财政、税收、预决算制度，海关、边境检疫制度，金融、货币、外汇、外贸制度，邮政、电信、铁路、民航、航天、核能等基本管理制度，全国统一的市场经济活动准则等。（8）其他应当由全国人大及其常委会立法的事项。

这些事项涉及国家的主权、基本的政治制度和经济制度、或者公民的基本权利义务，由中央统一立法，有利于维护国家法制的统一和国内市场的统一。

属于中央专属立法权的事项，主要应当由全国人大或者其常委会制定法律。如果省、自治区、直辖市未经授权就对属于中央专属立法权限范围的事项进行立法，就是越权。对于中央专属立法权限以外的其他事项，中央有权立法，同时，在中央未立法前，省、自治区、直辖市人大及其常委会也可以在自己的权限范围内先制定地方性法规，但中央有优先立法权，即中央已经立法的，地方性法规不得同中央的法律、行政法规相抵触。

2. 国务院制定行政法规的权限

国务院可以制定行政法规，这是1982年宪法赋予国务院的一项新职权，1954年、1975年、1978年三部宪法都没有赋予国务院这一职权。

宪法规定，国务院制定行政法规必须根据宪法和法律。可以对国务院制定行政法规的权限作如下概括：（1）宪法或者法律规定由国务院作出规定的事项。如法律作出“具体办法由国务院规定”，这类情况很多。（2）全国人大及其常委会授权国务院制定法规的事项。如1984年、1985年全国人大及其常委会作出的对国务院的两次授权决定，等等。（3）国务院为执行法律的规定需要制定行政法规的事项。即全国人大及其常委会已制定有关法律，