

立法法

实施问答

LIFAFASHISHIWENDA



人民法院出版社

PUBLISHING HOUSE OF PEOPLE'S COURT

目 录

- 【问 1】 《立法法》的立法目的是什么？ (1)
- 【问 2】 《立法法》的立法依据是什么？ (2)
- 【问 3】 法律、行政法规、地方性法规、自治条例
和单行条例怎样制定、修改和废止？ (2)
- 【问 4】 国务院部门规章和地方政府规章怎样制定、
修改和废止？ (4)
- 【问 5】 立法应当遵循什么样的基本原则？ (5)
- 【问 6】 立法的法定权限和程序是什么？ (6)
- 【问 7】 立法应怎样从国家整体利益出发，维护
社会主义法制的统一和尊严？ (8)
- 【问 8】 立法应当怎样发扬社会主义民主？ (8)
- 【问 9】 立法应当怎样从实际出发？ (10)
- 【问 10】 立法应当怎样科学、合理地规范社会关系？ ... (11)
- 【问 11】 全国人大及其常委会立法权的性质是什么？ (11)
- 【问 12】 全国人大及其常委会立法权限划分的原则
是什么？ (12)
- 【问 13】 全国人大及其常委会专属立法权是什么？ (13)
- 【问 14】 全国人大及其常委会对国务院进行授权
立法是怎样规定的？ (15)
- 【问 15】 授权决定应当怎样明确授权目的？ (16)

2 立法法实施问答

- 【问 16】 授权决定应当怎样明确授权范围？ (17)
- 【问 17】 授权立法事项在什么时候由全国人大及其常委会及时制定成法律？ (18)
- 【问 18】 什么机关可向全国人民代表大会提出法律案？ (20)
- 【问 19】 代表团或者代表联名向全国人民代表大会提出法律案的程序是什么？ (21)
- 【问 20】 在全国人民代表大会闭会期间，提案人怎样向全国人民代表大会提出法律案？ (23)
- 【问 21】 提请全国人民代表大会会议审议的法律案，发给代表的期限是多长？ (24)
- 【问 22】 提案人怎样向全国人民代表大会作说明，并派人听取意见和回答询问？ (25)
- 【问 23】 专门委员会怎样审议全国人民代表大会法律案？ (26)
- 【问 24】 对列入全国人民代表大会会议议程的法律案，法律委员会怎样统一进行审议？ (28)
- 【问 25】 主席团常务主席在何时召开各代表团团长会议？ (29)
- 【问 26】 法律案的撤回程序是什么？ (30)
- 【问 27】 全国人民代表大会审议法律案时，在什么情况下授权常委会审议？ (31)
- 【问 28】 法律草案怎样表决？ (32)
- 【问 29】 法律案怎样公布？ (33)
- 【问 30】 国家机关怎样向常委会提出法律案？ (33)
- 【问 31】 常委会组成人员怎样提出法律案？ (35)
- 【问 32】 法律案何时发送常委会组成人员？ (36)

- 【问 33】 法律案需经常委会几审程序? (37)
- 【问 34】 三审制是怎样确立的? (38)
- 【问 35】 法律案的三次审议各次的侧重是什么? (39)
- 【问 36】 法律案在什么情况下可以一审或二审即
交付表决? (41)
- 【问 37】 常委会分组会议审议法律案时,有关机关、
组织怎么办? (42)
- 【问 38】 全国人大专门委员会的职权是什么? (43)
- 【问 39】 为什么要由专门委员会审议法律案? (43)
- 【问 40】 专门委员会怎样对法律案审议? (44)
- 【问 41】 统一审议制度是怎样确立和完善的? (45)
- 【问 42】 法律委员会统一审议与专门委员会审议
法律案之间的关系是什么? (45)
- 【问 43】 法律委员会怎样对法律案的审议? (46)
- 【问 44】 专门委员会审议法律案为什么要求有关
机关、组织派负责人说明情况? (47)
- 【问 45】 专门委员会意见不一致时怎么办? (47)
- 【问 46】 审议法律案时为什么要广泛听取意见? (48)
- 【问 47】 听取意见采取什么样的形式? (49)
- 【问 48】 怎样公布法律草案征求全社会意见? (51)
- 【问 49】 常委会工作机构应当怎样收集整理各方面
意见以及其他有关资料? (52)
- 【问 50】 法律案交付表决前提案人怎样撤回法律案? (53)
- 【问 51】 法律案在什么情况下暂不付表决? (54)
- 【问 52】 在什么情况下终止审议法律案? (55)
- 【问 53】 法律表决的程序是什么? (56)
- 【问 54】 法律公布的程序是什么? (57)

4 立法法实施问答

- 【问 55】 法律解释的目的是什么? (58)
- 【问 56】 我国的立法解释权归谁拥有? (59)
- 【问 57】 法律解释要求的提出和提案机关的范围
是什么? (60)
- 【问 58】 法律解释草案怎样拟订? (61)
- 【问 59】 法律解释草案怎样交付审议? (62)
- 【问 60】 法律解释的表决怎样通过、公布? (62)
- 【问 61】 法律的解释有什么效力? (63)
- 【问 62】 提出法律案的形式要件是什么? (64)
- 【问 63】 法律案撤回的程序是怎样的? (65)
- 【问 64】 法律案的废案如何处理? (66)
- 【问 65】 法律施行的日期怎样规定? (67)
- 【问 66】 法律的公布有什么规定? (68)
- 【问 67】 法律修改的和废止的程序是什么? (69)
- 【问 68】 法律文本格式有什么要求? (70)
- 【问 69】 法律询问怎样答复? (70)
- 【问 70】 行政法规的权限范围是什么? (71)
- 【问 71】 为执行法律的规定需要制定行政法规的
事项是什么? (72)
- 【问 72】 宪法第八十九条规定的国务院行政管理
职权的事项是什么? (72)
- 【问 73】 起草行政法规的组织单位怎样报请立项? (74)
- 【问 74】 行政法规的起草为什么要广泛听取各方面
的意见? (75)
- 【问 75】 起草行政法规听取意见的采取什么形式? (75)
- 【问 76】 行政法规起草单位应当将行政法规草案及
有关文件送哪个机构进行审查? (76)

- 【问 77】 起草单位送国务院法制机构进行审查的文件是什么? (77)
- 【问 78】 国务院法制机构怎样向国务院提出审查报告和草案修改稿? (78)
- 【问 79】 行政法规的决定程序是什么? (78)
- 【问 80】 行政法规公布的程序是什么? (79)
- 【问 81】 行政法规向社会公开的方式是什么? (80)
- 【问 82】 行政法规的标准文本是什么? (80)
- 【问 83】 对省、自治区、直辖市人大及其常委会、较大的市的人大及其常委会制定地方性法规的权限范围是什么? (81)
- 【问 84】 对地方性法规的具体内容有什么规定? (85)
- 【问 85】 对经济特区根据什么制定法规? (86)
- 【问 86】 民族自治地方制定自治条例和单行条例的权限范围是什么? (88)
- 【问 87】 应当由人民代表大会通过的地方性法规的类型是什么? (90)
- 【问 88】 地方性法规、自治条例和单行条例制定程序的原则是什么? (91)
- 【问 89】 地方性法规、自治条例、单行条例的公布程序是什么? (93)
- 【问 90】 地方性法规、自治条例、单行条例公布后有什么要求? (94)
- 【问 91】 部门规章制定主体及其权限范围是什么? (95)
- 【问 92】 涉及两个以上国务院部门职权范围的事项怎么办? (96)
- 【问 93】 地方政府规章制定主体及其权限范围是

6 立法法实施问答

- 什么? (97)
- 【问 94】 授权国务院规范部门规章和地方政府规章
制定的程序是什么? (99)
- 【问 95】 怎样编制规章制定计划? (99)
- 【问 96】 怎样拟定规章草案? (100)
- 【问 97】 怎样审查规章草案? (101)
- 【问 98】 规章怎样审议、通过、公布、备案、解释? (101)
- 【问 99】 部门规章和地方政府规章的决定的程序
是什么? (101)
- 【问 100】 怎样公布部门规章和地方政府规章? (103)
- 【问 101】 部门规章和地方政府规章怎样向社会公开? (103)
- 【问 102】 宪法具有什么法律效力? (104)
- 【问 103】 法律具有什么效力? (105)
- 【问 104】 行政法规具有什么效力? (106)
- 【问 105】 地方性法规具有什么效力? (107)
- 【问 106】 省级政府规章具有什么效力? (108)
- 【问 107】 自治条例和单行条例怎样对法律、行政法
规、地方性法规变通? 它具有什么效力? (108)
- 【问 108】 经济特区法规具有什么效力? (109)
- 【问 109】 部门规章之间具有什么效力? (110)
- 【问 110】 部门规章与地方政府规章之间具有什么
效力? (110)
- 【问 111】 特别规定与一般规定不一致的怎么办? (111)
- 【问 112】 新的规定与旧的规定不一致的怎么办? (111)
- 【问 113】 法律不溯及既往的原则是什么? (112)
- 【问 114】 新的一般规定与旧的特别规定不一致时
怎么办? (113)

- 【问 115】 地方性法规、规章之间不一致时如何解决? (114)
- 【问 116】 怎样改变或者撤销规范性文件? (115)
- 【问 117】 全国人大的改变、撤销权限是什么? (117)
- 【问 118】 全国人大常委会的撤销权是什么? (117)
- 【问 119】 国务院对规章的改变和撤销权是什么? (118)
- 【问 120】 较大市以上地方人民代表大会的权限是什么? (118)
- 【问 121】 地方人大常委会是否有权撤销本级政府的规章? (119)
- 【问 122】 省、自治区的人民政府是否有权改变或者撤销下一级人民政府制定的不适当的规章? (119)
- 【问 123】 授权机关是否有权撤销违反授权制定的法规, 有权撤销授权? (119)
- 【问 124】 规范性文件怎样备案? (120)
- 【问 125】 备案的时限有多长? (120)
- 【问 126】 备案的规范性文件有哪些? (120)
- 【问 127】 接受备案的机关是哪些? (121)
- 【问 128】 如何提出审查规范性文件的要求和建议? (121)
- 【问 129】 法定机关是否可以提出审查要求? (122)
- 【问 130】 建议的审查怎样提出? (122)
- 【问 131】 怎样向制定机关提出书面审查意见? (123)
- 【问 132】 怎样向委员长会议提出书面审查意见和予以撤销的议案? (124)
- 【问 133】 其他接受备案的机关对报送备案的规范性

8 立法法实施问答

文件审查的原则是什么？	(124)
【问 134】 军事法规、军事规章的原则是什么？	(125)
【问 135】 立法法实施时间是怎样规定的？	(126)
【问 136】 怎样加强法律解释工作？	(127)
【问 137】 什么是行政法规？	(128)
【问 138】 制定行政法规应当遵循什么原则？	(129)
【问 139】 行政法规怎样规划和起草？	(129)
【问 140】 行政法规怎样审定和发布？	(130)
【问 141】 行政法规发布后，怎样发布？	(131)
【问 142】 实施细则由谁来制定？	(131)
【问 143】 法规规章怎样备案？	(132)
【问 144】 怎样贯彻实施《法规规章备案规定》？	(135)
【问 145】 怎样改进行政法规发布工作？	(138)
【问 146】 行政法规解释权限和程序是什么？	(139)

附录：

中华人民共和国立法法

(2000 年 3 月 15 日)	(141)
-------------------------	-------

中华人民共和国宪法

(1982 年 12 月 4 日)	(161)
-------------------------	-------

中华人民共和国宪法修正案

(1988 年 4 月 12 日)	(190)
-------------------------	-------

中华人民共和国宪法修正案

(1993 年 3 月 29 日)	(191)
-------------------------	-------

中华人民共和国宪法修正案

(1999 年 3 月 15 日)	(193)
-------------------------	-------

中华人民共和国全国人民代表大会组织法

(1982 年 12 月 10 日)	(196)
中华人民共和国国务院组织法	
(1982 年 12 月 10 日)	(205)
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 (第三次修正)	
(1995 年 2 月 20 日)	(207)
全国人民代表大会常务委员会关于修改《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》的决定	
(1995 年 2 月 28 日)	(229)
中华人民共和国全国人民代表大会议事规则	
(1989 年 4 月 4 日)	(238)
中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会议事	
规则	
(1987 年 11 月 24 日)	(250)
全国人民代表大会常务委员会委员长会议议事规则	
(1993 年 6 月 15 日)	(255)
全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院对职工	
退休退职办法进行部分修改和补充的决定	
(1983 年 9 月 2 日)	(256)
全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院改革	
工商税制发布有关税收条例草案试行的决定	
(1984 年 9 月 18 日)	(257)
全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和	
对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定	
(1985 年 4 月 10 日)	(258)
全国人民代表大会关于建立海南经济特区的决议	

10 立法法实施问答

- (1988年4月13日) (259)
- 全国人民代表大会关于国务院提请审议授权深圳市
制定深圳经济特区法规和规章的议案的决定
(1989年4月4日) (260)
- 全国人民代表大会常务委员会关于授权深圳市人民
代表大会及其常务委员会和深圳市人民政府分别
制定法规和规章在深圳经济特区实施的决定
(1992年7月1日) (261)
- 全国人民代表大会关于授权厦门市人民代表大会及其
常务委员会和厦门市人民政府分别制定法规和规章
在厦门经济特区实施的决定
(1994年3月22日) (262)
- 全国人民代表大会关于授权汕头市和珠海市人民代表
大会及其常务委员会、人民政府分别制定法规和
规章在各自的经济特区实施的决定
(1996年3月17日) (263)
- 国务院办公厅转发国务院清理法规工作小组关于国务院
各部门清理法规的情况和今后意见的报告的通知
(1985年6月24日) (264)
- 北京市人民代表大会议事规则
(1990年3月9日) (270)
- 北京市人民代表大会常务委员会会议事规则(修正)
(1999年6月24日) (281)
- 北京市人民政府规章制定程序暂行办法
(1990年7月19日) (288)
- 天津市地方性法规制定程序若干规定(修正)
(1989年4月25日) (290)

附：天津市第十一届人民代表大会第二次会议关于 修改《天津市地方性法规制定程序若干规定》 部分条款的决议 (1989年4月25日)	(295)
上海市人民代表大会常务委员会制定地方性法规程序 的规定 (1992年2月19日)	(297)
上海市人民政府规章制定程序规定 (1995年5月20日)	(304)
上海市人民政府关于修改《上海市人民政府规章制定 程序规定》的决定	(312)
重庆市人民代表大会常务委员会关于地方性法规解释 的规定 (1999年11月25日)	(313)
重庆市人民代表大会常务委员会关于规范性文件备案 审查的规定 (1999年9月23日)	(315)
重庆市人民政府规章制定程序规定 (1997年8月4日)	(318)
深圳市人民代表大会常务委员会制定深圳经济特区 法规规定 (1992年10月15日)	(325)
深圳市人民代表大会常务委员会关于法规解释的规定 (1998年12月4日)	(331)
深圳市人民政府制定深圳经济特区规章和拟定深圳 经济特区法规草案规定 (1997年8月16日)	(333)

【问 1】**《立法法》的立法目的是什么？**

党的十五大提出：“加强立法工作，提高立法质量，到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系”。九届全国人大常委会决定，在本届内初步形成有中国特色社会主义法律体系。从我国的立法现实来看，自 1979 年以来，我国的立法工作取得了很大的成就，除重新修订颁布了宪法和对宪法进行三次部分修改外，全国人大及其常委会制定了近 400 件法律和有关法律问题的决议；国务院颁布了 800 多件行政法规；各省、自治区、直辖市人大及其常委会制定和批准了 7000 多件地方性法规；自治区、自治州、自治县人大制定了 300 多件自治条例和单行条例。此外，国务院各部门和省、自治区、直辖市及较大的市的人民政府制定了 3 万多件规章。总之，经过 20 年的努力，我国在政治、经济、文化生活的基本方面，已经做到有法可依，并且在立法过程中积累了一些行之有效的经验。与此同时，我国立法工作也存在一些问题，如有些机关越权制定法规、规章；有些法规、规章同法律相抵触或者法规之间、规章之间、法规与规章之间存在着相互矛盾的现象；有些法规、规章的质量不高，存在着不顾国家整体利益而为部门、地方争局部利益的倾向等。这些问题在一定程度上损

2 立法法实施问答

害了国家法制的统一和尊严，也给执法造成某些混乱。存在这些问题的原因之一就是现行法律的有关规定不够完善，比如关于立法权限的划分不够清楚，立法程序不够全面和完善，必要的立法技术缺乏统一规范，法律、法规、规章之间的适用规则缺乏统一的规定，对法律、法规、规章之间的冲突缺乏有效的解决途径等。因此，需要制定立法法，对法律、法规以及规章的制定作出统一规定，使之更加规范化、制度化，从而提高立法质量，维护国家法制的统一，建立和完善有中国特色社会主义法律体系，保障和发展社会主义民主，推进依法治国，建设社会主义法治国家。

【问 2】

《立法法》的立法依据是什么？

我国的宪法规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本大法，是社会主义法制建设的基础，它具有最高的法律效力，一切国家机关包括国家的立法机关都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。因此，全国人民代表大会制定立法法，必须以宪法为依据，根据宪法所确立的原则和规定，作出具体、详细或者补充性的规定，而不得与宪法相抵触。

【问 3】

法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例怎样制定、修改和废止？

制定立法法的目的是为了规范立法活动，因此，其调整范围

应当是立法活动。我国宪法规定，全国人大及其常委会行使国家立法权；国务院根据宪法和法律，制定行政法规；省、自治区、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，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。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定，省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会，根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区人大常委会批准后施行，并由省、自治区人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。除此之外，1981年全国人大常委会授权广东省、福建省人大及其常委会制定经济特区的各项单行经济法规；1988年4月全国人大授权海南省人大及其常委会制定法规，在海南经济特区实施；1992年7月全国人大常委会授权广东省深圳市人大及其常委会制定法规，在深圳经济特区实施；1994年3月全国人大授权福建省厦门市人大及其常委会制定法规，在厦门经济特区实施；1996年3月全国人大授权汕头市和珠海市人大及其常委会制定法规，分别在汕头和珠海经济特区实施。由此可见，全国人大及其常委会制定法律的行为，国务院制定行政法规的行为，省、自治区、直辖市以及省和自治区人民政府所在地的市、国务院批准的较大的市的人大及其常委会制定地方性法规的行为，民族自治地方的人大制定自治条例和单行条例的行为，以及因授权而享有立法权的地方制定法规的行为，都是依法进行的立法活动，应当属于立法法的调整范围。为此，本条规定，法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的制定、修改和废止，适用本

法。

【问 4】

国务院部门规章和地方政府规章怎样制定、修改和废止？

根据我国宪法的规定，国务院各部、各委员会根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。同时，地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定，省、自治区、直辖市的人民政府可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章，报国务院和本级人民代表大会常务委员会备案。省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规，制定规章，报国务院和省、自治区的人民代表大会常务委员会、人民政府以及本级人民代表大会常务委员会备案。1992年7月全国人大常委会授权广东省深圳市人民政府制定规章并在深圳经济特区组织实施。1994年3月全国人大授权福建省厦门市人民政府制定规章并在厦门经济特区组织实施；1996年3月全国人大授权汕头市和珠海市人民政府制定规章并分别在汕头和珠海经济特区组织实施。也就是说，国务院部门和地方政府可以依法制定规章。但国务院部门规章和地方政府规章是否应当纳入立法法的调整范围，在立法过程中曾有不同的意见。有一种意见认为，在我国，只有法律、行政法规、地方性法规是“法”，规章不是“法”，制定规章的活动不是立法活动。后经反复研究，考虑到规章在行政管理中具有重要作用，同时存在的问题较多，必须加以规范，加强监督，因此，本条规定，国务院部门规章和地方政府规章的制定、

修改和废止，依照本法的有关规定执行。这样既把规章纳入了规范的范围，使规章受立法法的调整，又把它同法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例区别开来，表明规章在立法法中具有附带规定的性质。

【问 5】

立法应当遵循什么样的基本原则？

宪法的基本原则也就是党和国家在社会主义初级阶段的基本路线，对此，我国宪法在其序言中作了明确的规定，即：我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是，沿着建设有中国特色社会主义的道路，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。对宪法上述所表述的基本原则，可以概括为“一个中心，两个基本点”，即以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放。

社会主义初级阶段的基本路线符合我国实际情况，代表和反映了全国各族人民的共同意志和根本利益。立法工作必须遵循宪法的基本原则，为经济建设这个中心服务，坚持四项基本原则，坚持改革开放的方针。为经济建设这个中心服务，在立法工作中具体体现为制定经济方面以及其他有关方面的法律，以维护社会经济秩序和社会公共利益，促进社会主义市场经济的发展。坚持四项基本原则，即是坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚