

李步云 / 主编

湖南人民出版社

立法法研究

LI FA FA YAN JIU • LI FA FA YAN JIU

立法法研究

主编 李步云 ● 副主编 郭道晖／陈世荣

湖南人民出版社

责任编辑：曾赛丰

装帧设计：胡薇薇

立法法研究

主 编：李步云

副主编：郭道晖 陈世荣

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市岳麓区银盆南路78号)

湖南省新华书店经销 长沙政院印刷厂印刷

1998年9月第1版第1次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：18.5

字数：459,000

ISBN7-5438-1786-1

D·214 定价：20.50元

前 言

全国人大常委会有关部门正在抓紧起草立法法。这部基本法律的制定，必将对我国立法制度的进一步健全和完善发挥重要的作用。

两年多来，立法理论研究课题组一直以起草《中华人民共和国立法法（专家建议稿）》作为工作的重心。建议稿前后共四稿。建议稿起草前，课题组部分成员曾分赴十多个省、自治区和直辖市作调查。建议稿起草过程中，课题组曾先后召开两次“立法理论研究”国际研讨会。建议稿二稿曾在南京市和福州市召开的两次立法理论研讨会上征求意见，并请部分省、自治区和直辖市的法制工作机构工作人员提出修改方案。前后参与建议稿讨论和提出意见、建议的共约 500 余人次。

本书是以立法法专家建议稿及其说明作为主要内容。本书所收我国宪法、法律和行政法规中与立法法建议稿相关的一些内容以及四篇研究综述和近几年来公开发表的 24 篇研究论文，力求反映各种不同的见解和主张，以便有关机构和读者进行比较和分析。本书刊载了若干件有关立法程序的法律和行政法规，目的是便于有关机构和读者在研究立法法专家建议稿时同现行法的规定作对照。我们也希望所附国外立法参考资料能有一点用处。如果立法法专家建议稿及其说明和本书其他文章、研究综述与资料，对全国人大制定立法法能有一定的参考价值，我们的目的也就达到了。

立法理论研究课题组的工作，曾得到全国人大常委会法工委、全国人大常委会办公厅研究室、国务院法制局和中央军委法制局的支持和指导，得到了一些省、自治区和直辖市的法制工作机构的合作与帮助。不少国内外的专家、学者也为建议稿的起草提供了很多好的意见和资料。在此，我们一并表示衷心的感谢。

立法理论研究课题组负责人

李步云

1997年10月22日

目 录

一、立法法专家建议稿及说明

《中华人民共和国立法法（专家建议稿）》

.....	本课题组(3)
关于《中华人民共和国立法法（专家建议稿）》	
的说明	李步云(37)

二、立法问题研究论文

立法工作迫切需要制定立法法	乔晓阳(55)
论国家立法权	郭道晖(62)
关于我国立法权限的划分	许安标(80)
对地方立法权的再认识	沈关成(94)
论军事立法权的依据	朱阳明(104)
关于完善我国授权立法的探讨	金伟峰(110)
行政规章需要明确的几个问题	袁建国(119)
论我国立法监督的权限和程序	陈延庆(131)
加强专门委员会在立法审议中的作用	李祖兴(140)
立法修正案比较	李 林(144)
论我国立法的公众参与制度	陈斯喜(152)
论完善我国的行政立法程序	湛中东(161)
地方立法的功能、存在问题及改进对策	梁渝南(168)

略论地方立法中部门化倾向的成因及对策	··· 盛宝璋	(174)
论中国当代立法技术的现状与发展	····· 孙 潮	(181)
论法的总则部分构造	····· 周旺生	(190)
论法律效力发生的记载	····· 陈世荣	(203)
法律规范性文件名称的规范化问题	····· 赵庆培	(208)
论罚则	····· 刘 俞 谢鹏程	(218)
论立法解释	····· 蔡定剑 刘星红	(225)
关于宪法监督的几个有争议的问题	····· 程湘清	(240)
完善我国宪法和法律监督制度的设想	····· 陈云生	(251)
我国立法控制机制的现状与完善	····· 陈斯喜	(260)

三、立法问题研究综述

立法理论国际研讨会综述	····· 陈世荣 李林	(275)
立法权限研究综述	····· 李林	(303)
立法程序研究综述	····· 陈世荣	(338)
法的解释研究综述	····· 张志铭	(377)

四、我国宪法、法律、行政法规中与立法法建议稿 内容相关的若干规定摘编

五、我国有关立法问题的单行法律、行政法规选

全国人民代表大会会议事规则	·····	(417)
全国人民代表大会常务委员会会议事规则	·····	(429)
国务院《行政法规制定程序暂行条例》	·····	(434)
国务院《法规规章备案规定》	·····	(438)

六、国外立法参考资料

美国和德国专家谈立法

..... [美] 善乃德·巴赫 [德] 诺太勒(443)

美国的立法权限划分和立法程序

..... [美] 查尔斯·约翰逊等(452)

德国的立法体制和立法程序

联邦制国家联邦与州权力的划分

..... [美] J. A. Antiean (486)

英国的立法制度

英国地方政府制度和地方立法

法国的宪政体制和立法制度

法国的法律体系概述

法国宪法关于议会和政府立法权限划分的规定

..... 金邦贵 编译(533)

日本行政立法与国会立法

日本的地方立法

美、法、德、意关于中央与地方立法权限划分的

规定

法国议会和政府立法权限的划分

德国基本法中关于联邦与州立法权限划分的规定 ...

意大利宪法对地方立法权限的规定

俄罗斯联邦宪法中有关立法制度的规定

..... 任允正 译(572)

白俄罗斯共和国宪法中有关立法制度的规定

..... 任允正 译(580)

一、立法法专家 建议稿及说明

《中华人民共和国立法法（专家建议稿）》

目 录

第一章	总则	(3)
第二章	立法权限	(4)
第三章	立法准备	(7)
第四章	法律审议程序	(10)
第五章	行政法规审定程序	(18)
第六章	省级地方性法规审议程序	(19)
第七章	法的修改、废止、编纂、清理	(22)
第八章	法的解释	(23)
第九章	法的体例	(26)
第十章	法的效力	(28)
第十一章	立法监督	(29)
第十二章	附则	(35)

第一章 总 则

第一条（立法宗旨）

为了促进立法的民主化、科学化和规范化，提高立法质量和效率，维护国家法制的统一，根据宪法，制定本法。

第二条（适用范围）

法律、行政法规和省级地方性法规，自治条例和单行条例的

制定、批准、修改、废止、解释与监督，适用本法。

根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权制定行政法规和省级地方性法规，适用本法。但是授权决定另有规定的除外。

军事法规、国务院部门规章、省级政府规章、自治州和自治县的自治条例和单行条例、省、自治区政府所在地的市以及国务院批准的较大市的地方性法规和政府规章的制定，应当遵循本法的立法精神与基本原则，具体制度由中央军事委员会、国务院和省级权力机关分别作出规定。

第三条（立法原则）

立法必须维护人民的利益，符合平等、公正原则。

立法必须依照法定的权限和程序，遵循民主、公开原则。

立法必须遵守宪法和本法的规定，维护国家法制的统一。

立法必须从实际出发，尊重客观规律，认真调查研究。

第二章 立法权限

第四条（国家立法权）

全国人民代表大会和它的常务委员会行使国家立法权。

全国人民代表大会修改宪法，制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。其他的基本法律主要指内容直接涉及全国公民的切身利益并要求他们普遍和直接遵守的全局性的重要法律。

全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会制定的法律进行部分补充和修改，但是不得同该法律的基本原则相抵触。

第五条（全国人大及其常委会的专有立法权）（另一方案：不设此条）全国人民代表大会和它的常务委员会对下列事项行使专有立法权：

- (一) 国家领土、国防、军事、外交等涉及国家主权的事项；
- (二) 宪法规定的公民基本权利与义务、国籍制度；
- (三) 国家的根本政治制度和地方政权制度、民族区域自治制度、特别行政区制度；
- (四) 国家机构组织的基本制度；
- (五) 国家行政管理的基本制度；
- (六) 国家的经济、社会、文化等基本制度；
- (七) 民事的基本制度；
- (八) 刑事的基本制度；
- (九) 诉讼、司法行政和律师、公证、仲裁等基本制度；
- (十) 历法、度量衡；
- (十一) 宪法规定应当由法律规定的其他事项。

前款规定的全国人大及其常委会专有立法权范围的事项，应当由法律规定，任何其他机关非经授权，不得擅自制定法规、规章。

第六条（国务院的立法权）

国务院根据宪法和法律，制定行政法规。

行政法规可以就下列事项作出规定：

- (一) 宪法或者法律规定由国务院作出规定的事项；
- (二) 全国人民代表大会或者它的常务委员会授权国务院规定的事项；
- (三) 为实施法律需要制定行政法规的事项；
- (四) 为行使行政管理职权需要制定行政法规的事项；
- (五) 行政机关内部工作制度和行政业务管理制度；

第七条（省、自治区、直辖市权力机关的立法权）

省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，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。

凡内容直接涉及本行政区域内广大公民的切身利益并要求他们普遍和直接遵守的全局性的重要省级地方性法规，必须由省级人民代表大会审议和通过。

第八条（省级地方性法规可以规定的事项）

省级地方性法规可以就下列事项作出规定：

（二）宪法或者法律规定由省级地方权力机关作出规定的项；

（二）全国人民代表大会或者它的常务委员会授权省级地方权力机关规定的事项；

（三）为实施宪法、法律和行政法规需要由省级地方性法规作出规定的事项；

（四）不属于国家专有立法权的范围，根据本地区的实际情况，需要由省级地方性法规作出规定的事项。

第九条（民族自治地方的立法权限）

民族自治地方的人民代表大会可以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。

自治条例和单行条例可以就下列事项作出规定：

（一）宪法或者法律规定由民族自治地方的人民代表大会作出规定的事项；

（二）全国人民代表大会和它的常务委员会授权民族自治地方的人民代表大会作出规定的事项；

（三）为实施宪法、法律和行政法规需要由自治条例和单行条例作出规定的事项；

（四）不属于国家专有立法权的范围，根据本自治区域的实际情况，需要由自治条例和单行条例作出规定的事项。

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。

第十条（变通规定）

省级自治条例和单行条例对法律和行政法规、地方性法规中有不适合民族自治地方实际情况的，可以根据当地民族的政治、经济和文化的特点，作出变通规定，但不得违反法律或者行政法规、地方性法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规、省级地方性法规中专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。

第十一条（非全国人大及其常委会专有立法权的行使）

全国人大及其常委会专有立法权范围以外的事项，全国人民代表大会或者它的常务委员会还没有制定法律的，省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会可以先制定地方性法规；但法律一经制定，同法律相抵触的地方性法规自行失效。

第十二条（授权立法）

全国人民代表大会或者它的常务委员会对属于自己的立法权限范围的部分事项，必要时可以授权国务院制定行政法规；可以授权省、自治区、直辖市的人民代表大会或者它的常务委员会制定地方性法规；可以授权其他特定地方的人民代表大会及其常务委员会和政府制定法规和规章。

第十三条（授权立法的限制）

授权决定必须规定授权的对象、目的、内容、范围和监督程序。

必要时可以规定授权的有效期限。

非有特别需要，不得就某一领域的事项作出整体授权。

对无法规定制定权的国家机关和社会团体，不得授权立法。

第三章 立法准备

第十四条（立法规划和计划）

有权制定法律、行政法规、省级地方性法规和自治条例、单行条例的机关，应当制定长期的立法规划和近期的立法计划。

调整立法规划和立法计划，必须经过制定机关批准。

第十五条（立法建议）

国家机关和武装力量、各政党和社会团体、企业事业组织和公民，可以提出列入立法规划和立法计划的立法项目的建议，提出法律、法规草案建议稿及其说明。立法机关应当指定专门机构进行研究，决定是否采纳。

第十六条（法案起草的组织）

列入立法规划和立法计划的项目，应当确定法案起草的主管单位，并由主管单位组织有关方面的人员成立法案起草小组。起草小组一般应有法学专家参加。

第十七条（委托起草）

负责法案起草的主管单位，可以委托法学专家和其它方面的专家，组织和成立法案起草小组。

第十八条（起草回避制度）

凡法律、法规的内容及其所调整的社会关系涉及两个以上主管部门的管理权限，不能确定其中的一个主管部门作为该法案的起草主管单位，应当由权力机关的有关专门委员会、法制工作机构或国务院的法制工作机构作为法案起草主管单位。

凡法律、法规的内容及其所调整的社会关系只涉及一个主管部门的管理权限，可以确定该部门为法案起草主管单位，但它所组织和成立的法案起草小组必须有法学专家和其它方面专家参加。

第十九条（法案稿的调查研究）

法案起草小组应当深入调查研究，广泛听取有关方面的意见。对涉及较多数公民切身利益的法，应当举行有相关社会团体、行业组织、企业事业单位利害相关人和公众代表参加的讨论会或听证会。

第二十条（法案稿的论证会）

凡涉及专门技术问题或者其他专业性较强的问题的法律、行政法规和省级地方性法规，法案起草主管部门和法案起草小组，应当举行由有关专家组成的论证会。

第二十一条（法案的协调会）

法律、行政法规和省级地方性法规有关职权与职责、权利与义务的规定涉及多个主管部门的，在权责界限不明、分歧意见较大的情况下，法案起草主管部门或权力机关的有关专门委员会、法制工作机构或国务院的法制工作机构，应当举行由有关部门负责人或其指派的代表参加的法案起草协调会。

第二十二条（法案公开征求意见）

在法案起草基本成熟的情况下，全国人民代表大会常务委员会委员长会议、国务院总理、省级地方人民代表大会常务委员会主任会议认为必要，可以将法律、行政法规和地方性法规的起草稿印发各有关单位，书面征求意见；或在报纸上刊登，广泛征求公众意见。

第二十三条（避免重复立法）

凡是属于实施国家法律的行政法规、或实施法律和行政法规的省级地方性法规，一般不需要全面摘抄法律和行政法规的有关规定，可以根据本省的实际情况，进行补充和细化，以避免引用或解释不当而造成法律上的歧义。

第二十四条（法的主要内容）

法律、行政法规和省级地方性法规的主要内容一般应包括：立法目的、立法依据、适用范围、主管机关、调整对象、行为规范、法律责任、生效时间等。

第二十五条（法案稿的说明与附件）

法案起草小组提出的法案稿，必须附该法案稿的说明及有关资料。法案稿说明的主要内容应包括：法案的起草过程、制定该法的依据及必要性和可行性、法案起草过程中的重点和难点问题