

地方人大工作通鉴系列丛书

地方人大

DIFANGRENDA
LIFATONGJIAN
吕发成 王兰 邵建斌·编著

立法通鉴



中国民主法制出版社

地方人大

吕发成 王兰
邵建斌 / 编著

立法通鉴

地方人大工作通鉴系列丛书

图书在版编目(CIP)数据

地方人大立法通鉴/吕发成、王兰、邵建斌编著. —北京:中国民主法制出版社, 2008.11

(地方人大工作通鉴系列丛书)

ISBN 978-7-80219-492-2

I. 地... II. 吕... III. 地方各级人民代表大会—立法—工作—中国 IV. D624
D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第169221号

责任编辑/赵卜慧 张 霞

书名/地方人大立法通鉴

DIFANGRENDALIFATONGJIAN

作者/吕发成 王兰 邵建斌 编著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)

电话/010-63292534 63057714(发行部) 63053367(总编室)

传真/010-63292534

Http://www.rendabook.com.cn

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×960毫米

印张/18.25 字数/275千字

版本/2009年3月第1版 2009年3月第1次印刷

印刷/河北霸州福利胶印厂

书号/ISBN 978-7-80219-492-2

定价/38.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

总序

全国人大常委会副秘书长 乔晓阳

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。在我国实行人民代表大会制度，是近代以来中国社会发展的必然选择，是中国共产党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的伟大创造，是全国各族人民长期奋斗的重要成果和共同愿望。中国共产党人在带领人民为推翻三座大山而浴血奋战的同时，对建立新型人民民主政权及其组织形式进行了长期的探索和实践。1940年，毛泽东同志在《新民主主义论》中就明确指出：中国“可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”1954年9月，第一届全国人民代表大会第一次会议召开，标志着人民代表大会制度正式建立。这次会议通过的《中华人民共和国宪法》明确规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”人民代表大会制度的建立，为我国社会主义制度打下了坚实的政治基础，极大地调动了全国各族人民建设国家、管理国家的积极性。1978年，党的十一届三中全会实现了具有深远意义的伟大转折，中国进入改革开放和现代化建设新的历史时期，人民代表大会制度也进入了新的发展阶段。半个多世纪来，人民代表大会制度虽有过波折，但总体上不断得到巩固和完善，显示出强大的生命力和巨大的优越性。正如胡锦涛总书记在首

都各界纪念人民代表大会成立 50 周年大会上的讲话所指出：人民代表大会制度保障了人民当家作主，动员了全体人民以国家主人翁的地位投身社会主义建设，保证了国家机关协调高效运转，维护了国家统一和民族团结。50 多年来的历程充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情、体现中国社会主义国家性质、能够保证中国人民当家作主的根本政治制度，也是党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式。全国各族人民通过人民代表大会制度把国家和民族的前途命运牢牢地掌握在自己手中，这是我们的国家和人民能够经得起各种风浪、克服各种困难、沿着社会主义道路不断前进的可靠的制度保证，也是我们全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴的可靠的制度保证。

当前，我国已经进入了改革开放的关键时期。2007 年 10 月，党的十七大对我国继续推进改革开放和社会主义现代化建设、实现全面建设小康社会的宏伟目标作出了全面部署，描绘了在新的历史条件下继续全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图。十七大报告明确指出：“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。”从而为新时期的人大工作指明了根本方向。

人民代表大会是人民行使国家权力的机关。随着社会主义市场经济的发展和民主法制建设的推进，各级人大及其常委会的任务越来越繁重、越来越艰巨。做好新形势下的人大工作，必须严格依照宪法和法律的规定履行职责，做到“五

个坚持”。一是必须坚持中国共产党的领导。通过人大的工作，使党的主张经过法定程序成为国家意志，使党组织推荐的人选经过法定程序成为国家政权机关的领导人员。二是坚持以科学发展观为指导，把学习贯彻科学发展观同解决人大工作的实际问题紧密结合起来，切实把科学发展观贯穿于人大依法履行职责的整个过程，落实到人大工作的各个方面。三是必须坚持社会主义的政治方向，坚持走中国特色社会主义政治发展道路。四是必须坚持从最广大人民的根本利益出发。把权为民所用、情为民所系、利为民所谋作为人大工作的准则，倾听人民呼声，代表人民意愿，维护人民利益，使人大的各项工作顺应民心，反映民意，贴近民生。五是必须坚持围绕党和国家工作的大局开展工作。要紧紧围绕改革发展稳定中的热点难点问题，紧紧围绕关系群众切身利益的问题，从人大工作的定位和特点出发，集中力量，突出重点，抓住关键，努力取得党和人民满意的效果。

科学发展观告诉我们，千百万人民群众丰富生动的社会实践，是推动历史前进不竭的动力。人民代表大会制度的成功实践也充分证明了这一点。全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。在我国社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设中，地方各级人大及其常委会处于实践人民代表大会制度的第一线，发挥着重要作用。中国的改革开放已经走过了 30 年的历程，地方人大的工作也有了长足的发展，积累了丰富的经验。然而从经验到理论，从感性认识到理性思维，毕竟还有一段距离。地方人大的工作涉及面非常广泛，作为地方国家权力机关，地方人大不但要保证宪法、法律和行政法规在本行政区域内的遵守和执行，还要在法律规定的权限内审查和决定地方经济、文化和公共事业建设的计划，审查批准地方的国

民经济和社会发展规划、预算及它们的执行情况的报告等；从工作内容上看，既有立法，又有监督，还有重大事项决定、国家机关的人事任免等；从需要处理的关系看，既有与本级“一府两院”及政府组成部门的关系，又要执行上级人大及其常委会的决定、审查监督下级人大及其常委会的决定；工作上既要注重实体问题，又特别讲求法定工作程序。基于这些特点，人大的具体工作在办文、办事、办会等各方面都有其独特的方面。但是对于许多工作，由于我们耳熟能详、司空见惯，因而习以为常，很少去做深入的探究。但实际上，要真正理解蕴藏在具体工作内容深处、工作程序底层的丰富内涵，把握相关法律规范的价值及法理，了解和把握人大工作的规律性，还需要进行全面的发掘和科学的探讨。因此，以科学发展观为指导，深入系统地总结地方人大工作鲜活生动的实践经验，寻求其基本规律，既是推动地方人大工作的需要，也是不断巩固和完善人民代表大会制度的需要。

中国民主法制出版社组织既有丰富工作经验、又有理论研究功底的地方人大的同志编写出版《地方人大工作通鉴丛书》，可谓独具慧眼。这套丛书，首批就推出了《地方人大公文通鉴》、《地方人大会务通鉴》、《地方人大立法通鉴》、《地方人大监督通鉴》4本，较系统地梳理了地方人大工作中最常用又最重要的几个领域的知识，既从理论的高度进行分析，又从实践的角度加以介绍，学术内涵与操作技巧融为一体，内容实体和工作程序相得益彰。据我了解，这在我国地方人大工作史上还是第一次，称得上是对地方人大工作理论和实践研究的贡献，相信对地方人大工作会具有一定的指导意义和借鉴作用。

2009年2月于北京

| 立法概述 |

法是人类的财富,是人类伟大的创造,是人类社会文明进步的标志。

从蒙昧经过野蛮走向文明,人类最深刻的变革就是由无节制地索取自然到有目标地规范自身。由三五成群到形成部落,茹毛饮血、理鬓辟莽的严酷与艰难使人类逐渐懂得,为了聚集力量求得生存,必须用规则来统一行动。于是聪明的人类拿起了“法”的武器,从原生态的习惯法到逻辑化的成文法,完成了质的飞跃,从而使自己由只知道饱腹暖身的物质人进化为用理性来支配物质和精神需求的社会人。在这个漫长的历程中,人类给自己创造的精神产品——“法”(或者类似法的规则)赋予了神圣的力量,寄托了几乎全部的愿望和追求。古埃及的“法老”,既是最高统治者的尊称,也隐含站在权力金字塔顶端发布政令的绝对权威;在佛教中,创始者释迦牟尼被尊称为“法王”,“尊超众圣,普为一切天人之师”(《无量寿经下》)。在中华大地上,从蚩尤部落的图腾演变而来的“法”,铭刻在西周出现的金文中,同样具有神圣的含义。将神圣化为实践,于是出现了德拉古法典、梭伦法典(古希腊)、汉谟拉比法典(古巴比伦)和洪范(中国《尚书》,意为“大法”);于是人们“修法治,广政教,以霸诸侯”(《晏子春秋谏上》),用规则完善了国家形态,稳定了社会生活。随着文明的演进,“法”的魅力不仅没有减弱,而且愈加强化。人们把“法”看做天,“无法无天”,深刻地说明了“法”在人们心目中至高无上的地位。而在当今,建设法治国家、法治社会,仍然是人们普遍的追求。

法是由人类创造的。法的创制、修改、废止的过程就是立法。法

是神圣的，立法工作自然就严肃而神圣。为何立法，怎样立法，也就成了严肃的课题。

从一般原理来说，法的基本功能就是制约、引导和规范人的行为。表面看来，法确定人和社会集团的权利、责任和义务，划分利益范围并提供争端解决机制。但其深层意义在于，通过对人的行为的规范、制约和导向，透露出一个国家、一个社会倡导什么、支持什么、反对什么的基本理念。法是国家的意志，在特定的时空环境中，法要体现出基本功能，就必须涉及政治、经济、文化以及千姿百态的社会生活，立法本身也就必然成了内涵丰富的知识体系和技术性密集的领域。

立法是人们的主观意志反映客观实践的过程。马克思指出：“立法者应该把自己看做一个自然科学家。他不是在制造法律，不是在发明法律，而仅仅是在表述法律，他把精神关系的内在规律表现在有意识的现行法律中。”（《论离婚法草案》，转引自李林《立法的民主化》，《法治论衡》2005年第一辑）因此，社会实践必然决定着立法行为的各个元素：

立法理念反映着社会的核心价值体系。在社会主义中国，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，就是社会主义法治理念的核心和精髓。

立法原则反映着社会性质，特定的社会遵循特定的立法原则，奴隶制社会、封建制社会、资本主义社会和社会主义社会的立法原则截然不同。

立法水平反映着社会发展水平，不同的时代将经过打磨的知识集中于法，农业时代、工业时代、信息时代，法的状态就显示出巨大的差别。

立法风格反映社会文化，英国法律非常具体准确，法国法律比较抽象原则，中国法律比较宽泛，留有一定余地。

.....

认识到一种存在的价值，才能激发执着的追求；体会到一种规律

的精髓，才能促动不懈的探索；普及为一种社会的共识，才能唤起大众的自觉。任何意识形态与社会实践的关系是这样，法治也是如此。

于是我们可以推论：立法不是少数专家的事，而是人民大众的事。

毋庸置疑，立法本身就是一项宏大而又复杂的课题，既涉及重大的理论问题，又面对纷繁复杂的社会实践，而且不容忽略专业意义的操作技巧。特别是当我们把党中央“科学立法、民主立法”的要求付诸实践的时候，我们必须把握立法范畴的定位、立法原则的确立、立法制度的健全、立法权限的划分、立法机构的设置、立法程序的设计、立法特点的选择、立法技术的运用、立法手段的规范、立法成本的核算、立法效益的评估等等密切相关的诸多要素。

然而无论怎样，立法总是要付诸实践，总是最终表现为一系列行为过程。限于认知的浅薄，我们仅从地方人大的立法工作入手，从实践的角度将这一系列过程分解，展现为地方人大立法的功能权限及原则、编制立法规划和立法计划、地方性法规草案的起草、地方性法规的制定、地方性法规的修改、地方性法规的废止、地方性法规的解释、民族自治地方立法、地方性法规自治条例和单行条例的批准、地方性法规的备案及审查、地方人大立法技术规范、地方人大立法的科学化和民主化等诸多方面，从而做一番尝试性的探讨，以求粗略地勾画出地方人大立法工作的轨迹。

吕发成

2008年6月于北京大学勺园

目录

总序	全国人大常委会副秘书长 乔晓阳
立法概述	I
第一章 地方人大立法的功能、权限及原则	1
一、我国的立法体制	1
二、地方人大立法的地位和功能	7
三、地方人大立法的主体及其权限	9
四、地方人大立法的基本原则	12
第二章 编制立法规划和立法计划	17
一、编制立法规划和立法计划的目的和意义	17
二、指导思想 and 一般原则	18
三、立法规划和立法计划的编制	18
四、需要注意的关系	21
第三章 地方性法规草案的起草	33
一、地方性法规草案的起草主体	33
二、起草地方性法规草案应遵循的原则	34

	三、地方性法规草案的起草程序	34
	四、地方性法规草案起草中应把握的几点事项	36
第四章	地方性法规的制定	41
	一、地方人民代表大会制定地方性法规	41
	二、地方人民代表大会常务委员会制定地方性法规	45
第五章	地方性法规的修改	83
	一、修改的动因	83
	二、修改的权限	84
	三、修改的方式	84
	四、修改的程序	85
第六章	地方性法规的废止	90
	一、废止的动因	90
	二、废止的权限	90
	三、废止的方式	91
	四、废止的程序	91
第七章	地方性法规的解释	95
	一、地方性法规解释的特征和作用	95
	二、地方性法规解释的动因	96
	三、地方性法规解释的原则	97
	四、地方性法规解释的程序	98
第八章	民族自治地方立法	106
	一、民族自治地方立法的概念	106
	二、民族自治地方立法的特征	107
	三、民族自治地方的立法范围	107
	四、自治条例和单行条例的变通范围	111
	五、自治条例和单行条例的制定程序	113
第九章	地方性法规、自治条例和单行条例的批准	120
	一、批准制度的概念和特征	120
	二、地方性法规的批准	121
	三、自治条例和单行条例的批准	127

第十章 地方性法规的备案及审查	130
一、有关的法律规定	130
二、备案审查的原则	132
三、备案审查的重点环节	133
四、备案法规的审查程序	135
五、严格把握地方性法规中“不适当”的情形	136
第十一章 地方人大立法技术规范	147
一、地方性法规的结构要件	147
二、地方性法规中常用的体例	148
三、地方人大立法中的常用条款	150
四、地方立法技术	151
五、地方立法语言	152
第十二章 地方人大立法的科学化和民主化	165
一、地方立法科学化的基本内涵	165
二、地方立法民主化的政治背景	166
三、地方人大立法民主化的主要途径	166
四、立法听证	178
附录:	204
1. 《中华人民共和国宪法》	204
2. 《中华人民共和国民族区域自治法》	229
3. 《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》	243
4. 《中华人民共和国立法法》	261

第一章 地方人大立法的功能、 权限及原则

一、我国的立法体制

立法体制，是指有关国家机关立法权限的划分及其相应机构设置的体系或系统，也指一个国家制定法律法规的权力结构形式和过程，是一个国家政治制度的重要组成部分。立法体制的核心是立法权限的划分，具体包括两个方面的内容：一是哪些国家机关具有立法权，是什么性质，有多大范围的立法权限；二是有立法权的各国家机关之间是一种什么关系。这样，立法权限就产生纵向和横向两种划分：纵向是国家立法权限和地方立法权限的划分；横向是国家权力机关和国家行政机关之间立法权限的划分。

我国是一个多民族的、统一的单一制国家。我国幅员辽阔，一个省或者自治区相当于甚至大于其他中等面积的国家，并且各地经济和社会发展各有特色，即使在一个省、自治区、直辖市内，不同地区在经济、文化发展上，往往也存在明显差异。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的需要，在实践中能行得通，根据宪法确定的“在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性”的原则，赋予了地方一定的立法权。正如第六届全国人大常委会委员长彭真所说：“中央管不了那么多，办不了那么多事情。宪

法赋予省、自治区、直辖市的人大及其常委会那么大的权力，原因就在这里。”同时，为了确保国家行政机关有足够的权力对社会进行有效管理，提高行政管理效率，赋予国家行政机关一定的立法权。

可见，我国确立的是统一而又分层次的立法体制。所谓统一的，一是指国家立法权由全国人大及其常委会统一行使，法律只能由全国人大及其常委会制定；二是指所有立法都必须以宪法为依据，不得同宪法相抵触；下位法不得同上位法相抵触。所谓多层次的，就是在保证国家法制统一的前提下，国务院、省级人大及其常委会和较大市的人大及其常委会、自治地方人大、国务院各部委、省级人民政府和较大的市人民政府，分别可以制定行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例及规章。特别行政区享有立法权。

进一步来看，我国的立法体制可以概括为“一元两级多层次”。“一元”，指国家权力属于人民，全国只有一部体现人民意志的宪法，中央在立法权上实行统一领导。“两级”，是指中央一级的国家权力机关有立法权，地方一级的国家权力机关也享有立法权，中央立法与地方立法相结合，地方立法不得与中央立法相冲突。“多层次”，是中央和地方立法均“多类结合、多层并存”。在中央，行使立法权的国家机关有全国人大、全国人大常委会、国务院、国务院各部委，使宪法、法律、行政法规、部门规章的多类立法形式存在。在地方，层次性和多元性表现为：省、自治区、直辖市的人大、人大常委会及政府有立法权；省、自治区人民政府所在地的市（即省会市）和经国务院批准的较大的市的人大、人大常委会及政府有立法权；自治区、自治州、自治县的人大有立法权；经济特区的人大、人大常委会及政府有立法权；特别行政区有立法权。这使地方性法规和地方政府规章，一般性区域立法、民族自治区域立法、经济特区立法和特别行政区立法同时并存。

我国的立法体制（简表）

	立 法 主 体	立 法 权 限
国家立法	全国人大及其常委会	行使国家立法权，制定法律
	国务院	根据宪法和法律制定行政法规，并可根据全国人大及其常委会的法律授权，行使委托立法权

(续表)

地方立法	地方 人大 立法	省、自治区、直辖市人大及其常委会	在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下，制定地方性法规
		省会市和较大的市的人大及其常委会	在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区地方性法规相抵触的前提下，制定地方性法规，报省、自治区人大常委会批准后施行
		经济特区人大及其常委会	按照全国人大的有关授权决定，根据经济特区的具体情况和实际需要，遵循宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则，制定地方性法规，在各自的经济特区实施
		民族自治地方（自治区、自治州、自治县）人大	有权依照当地民族的政治、经济、文化的特点，制定自治条例和单行条例
	地方 政府 立法	省、自治区、直辖市人民政府	根据法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规，制定规章
		省会市和较大的市的人民政府	
		经济特区所在地的市的人民政府	
部门 规章		国务院各部门	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，发布规章
特别行政区 立法		香港、澳门特别行政区	对所有属于特别行政区自治范围内的事务（除与特别行政区有关的外交事务和防务外），特别行政区都可以立法

根据我国宪法、民族区域自治法、地方组织法和立法法的规定，我国的立法体制具体通过以下几个方面来体现：

（一）全国人大及其常委会行使国家立法权。全国人大作为最高国家权力机关，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。全国人大常委会作为全国人大的常设机关，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，解释法律，监督宪法和法律的实施。《中华人民共和国立法法》第七条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。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。”

（二）国务院作为最高国家行政机关和最高国家权力机关的执行机关，根据宪法和法律制定、修改、废止和解释行政法规，并可根据全国人大及其常委会的法律授权，行使委托立法权。《中华人民共和国立法法》第五十六条规定：“国务院根据宪法和法律，制定行政法规。……应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律的事项，国务院根据全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定先制定的行政法规，经过实践检验，制定法律的条件成熟时，国务院应当及时提请全国人民代表大会及其常务委员会制定法律。”

（三）省、自治区、直辖市人大及其常委会可以制定地方性法规。《中华人民共和国立法法》第六十三条规定：“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。”

（四）省、自治区人民政府所在地的市（即省会市）和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会，可以制定地方性法规，上报批准后施行。《中华人民共和国立法法》第六十三条规定：“较大的市的人民代表大会及其常务委员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、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。”“本法所称较大的市是指省、自治区的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。”自1984年起至今，国务院先后4次批准了唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、青岛、无锡、淮南、重庆、洛阳、宁波、淄博、邯郸、本溪、苏州、徐州共19个城市为较大市（重庆改为直辖市后，较大市数目相应减为18个），享有地方立法权。

（五）经济特区可以制定地方性法规，在本区内实施。《中华人民共和国立法法》第六十五条规定：“经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。”即：广东、福建、海南省和深圳、厦门、汕头、珠海市人大及其常委会按照全