



十届全国人大常委会 **法制讲座**

第一辑

全国人大培训中心 编

中国民主法制出版社



十届全国人大常委会 法制讲座

第一辑

全国人大培训中心 编

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

十届全国人大常委会法制讲座. 第1辑/全国人大
培训中心编. —北京: 中国民主法制出版社, 2004.1
ISBN 7-80078-765-6

I. 十... II. 全... III. 法制教育-中国-讲座
IV. D920.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 005735 号

书名/十届全国人大常委会法制讲座 第一辑
SHIJIE QUANGUO RENDA CHANGWEIHUI
FAZHI JIANGZUO DIYIJI
作者/全国人大培训中心 编

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区玉林里7号(100054)
电话/63292534 (发行部) 63056977 (编辑部)
传真/63056975 63292513
经销/新华书店
开本/32开 880毫米×1230毫米
印张/4 字数/101千字
版本/2004年2月第1版 2004年2月第1次印刷
印刷/北京才智印刷厂

书号/ISBN 7-80078-765-6/D·690
定价/10.00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)



2003年4月25日，吴邦国委员长在主持十届全国人大常委会法制讲座第一讲时讲话



2003年4月25日，全国人大法律委员会主任委员
杨景宇在讲课



2003年6月28日，吴邦国委员长与法制讲座
第二讲主讲人刘镇副秘书长合影



2003年6月
28日，全国人大
法律委员会委员
张春生在讲课



2003年8月
27日，法制讲座
第四讲之前，吴
邦国委员长与主
讲人曹康泰亲切
握手



2003年
10月28日，
法制讲座第
五讲之后，
吴邦国委员
长与主讲人
杨景宇合影



2003年12月
27日，对外经
济贸易大学教
授沈四宝在讲
课

编写说明

十届全国人大常委会发扬九届全国人大常委会的传统，承前启后，继续开展法制讲座。结合换届以后常委会组成人员新人多，对人大工作和工作程序还不太熟悉的特点，围绕全国人大常委会立法和监督工作，2003年法制讲座共安排了六讲，题目分别是：我国的立法体制、法律体系和立法原则；全国人大常委会的监督工作；关于全国人大常委会的组织制度和议事制度；我国的卫生法律制度；宪法和宪法的修改；对外贸易法律制度的若干问题。为满足广大干部群众学习人大制度和法律知识需要，我们将这六讲汇编成《十届全国人大常委会法制讲座》第一辑，并将吴邦国委员长主持十届全国人大常委会法制讲座第一讲时的讲话，作为本书的代序。

全国人大培训中心

2004年1月

目 录

做好人大各项工作，迫切要把学习放在

突出位置（代序）	吴邦国（1）
我国的立法体制、法律体系和立法原则	杨景宇（7）
全国人大常委会的监督工作	刘 镇（28）
关于全国人大常委会的组织制度和议事制度	张春生（49）
我国的卫生法律制度	曹康泰（63）
宪法和宪法的修改	杨景宇（82）
对外贸易法律制度的若干问题	沈四宝（102）

做好人大各项工作，迫切需要 把学习放在突出位置^①

(代序)

吴 邦 国

为了切实加强全国人大常委会的学习，九届全国人大常委会在李鹏同志的主持下，建立了法制讲座的学习制度，从1998年开始共举办了30讲。讲座的举办，对于常委会组成人员熟悉法律和人大工作，提高素质，更好履行宪法和法律赋予的职责，特别是提高审议法律的质量，起到了积极的作用。举办法制讲座已经成为具有人大特点的有效学习形式，在社会上产生了一定的影响。十届全国人大常委会将发扬这一传统，承前启后，继续把法制讲座办好。在本届常委会第一次会议上，我曾就加强学习，提出了原则要求。下面，我再就学习问题，谈点意见。

我们党历来重视学习，始终把学习作为一项关系党的事业兴旺发达的战略任务来抓。特别是在重大历史转折时期，党中央更是强调学习，强调用先进的理论武装党员干部。以毛泽

^① 这是吴邦国委员长在主持十届全国人大常委会法制讲座第一讲时的讲话。

东、邓小平、江泽民同志为核心的党的三代领导集体，都高度重视全党的学习。毛泽东同志曾经说过，重要的问题是善于学习。建国前夕，他在《论人民民主专政》这篇文章中指出：“我们必须学会自己不懂的东西。我们必须向一切内行的人们学习经济工作。拜他们做老师，恭恭敬敬地学，老实地学。不懂就是不懂，不要装懂。”他指出，“钻进去，几个月，一年两年，三年五年，总是可以学会的。”改革开放之初，邓小平同志强调“实现四个现代化是一场深刻的伟大革命，全党同志一定要善于学习，善于重新学习”。在新的历史时期，江泽民同志指出，我们党要领导全国人民实现中华民族的伟大复兴，必须坚持学习；如果不能通过新的学习和实践，不断提高自己，就会落后于时代，就有失去执政资格、失去人民信任和拥护的危险。党的十六大以后，以胡锦涛同志为总书记的党中央十分重视学习。中央政治局已经组织了三次集体学习活动，为全党和全国各级领导干部加强学习作出了表率。

全国人大及其常委会代表人民行使国家权力。做好人大的各项工作，迫切需要我们把学习放在突出的位置，努力提高自身素质和工作水平。为什么这样说呢？我觉得主要有三个方面的原因。

第一，加强学习是提高素质，更好地依法履行职责的需要。根据我国宪法和法律的规定，全国人大常委会担负着立法、监督、决定国家机关有关领导人选、决定国家重大事项等职责。全国人大常委会的工作，关系党和国家工作的大局，关系人民群众的根本利益。我们通过的法律、作出的决定，全国各地、各行各业、全体人民都必须一体遵行。我们肩上的担子很重、责任很大。我们要真正担负起这些职责，必须具备较高的思想理论水平，具有良好的法律素质和政治、经济、科技、文化等多方面的知识。我们惟有刻苦学习，才能不辜负党和人

民的重托。

第二，加强学习是适应人大工作特点，提高人大工作质量和水平的需要。这次常委会换届后，有四分之三的常委会委员是新到人大工作的。一批长期在党政部门的同志，对人大工作这个新岗位，还不熟悉，需要转换角色、重新学习，努力提高工作质量和水平。人大工作的法律性、程序性和规范性很强。人大是集体行使职权，民主决定问题。讲究程序、严格依照法定程序办事，是人大工作的显著特点。要看到，按程序办事本身也是讲民主，程序民主是实体民主的保证。所以我们在人大工作的同志首先要尽快学习、熟练掌握人大及其常委会的议事规则和工作程序，以便依法履行好宪法和法律赋予的各项职责。

第三，加强学习是形势发展和知识更新的需要。我们国家正处在全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。十届全国人大任期的五年，正是为实现全面建设小康社会奋斗目标打下坚实基础的五年来，改革、发展、稳定的任务极其繁重。从国际形势看，世界各国综合国力竞争日趋激烈，国际形势复杂多变，需要我们不断增强应对各种风险的能力。摆在我们面前既有历史遗留下来的问题，又有许多发展中遇到的新问题。虽然这些都是前进中的问题，发展中的问题，但要解决这些问题必须付出极大的努力。我们要把加强学习作为应对各种机遇和挑战的重要措施，准确、全面把握新的形势和任务，研究和解决新问题。同时，我们正处在一个知识更新速度越来越快的时代。新的东西层出不穷，许多新的知识亟待我们去学习和掌握。正如胡锦涛同志最近讲的，“现在社会各方面的发展日新月异，人民群众的实践创造丰富多彩，不学习、不坚持学习、不刻苦学习，势必会落伍，势必难以胜任我们所肩负的重大职责。”人大工作要跟上时代发展的步伐，我们必须

不断学习，不断更新知识，增强学习的自觉性。

以上讲的，是为什么要把学习放在突出位置。那么，我们要着重学什么。首先，要学习马列主义、毛泽东思想和邓小平理论，学习“三个代表”重要思想，当前我们突出强调的是，学习党的十六大精神。这是人大工作的指导思想，是人大工作坚持社会主义方向的重要保证。我们要通过学习，努力掌握马克思主义的基本原理，领会马克思主义的精髓和本质，学会运用马克思主义的立场、观点、方法，分析和解决依法履行职责中遇到的各种实际问题，自觉地把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一的要求，自觉地把完成社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展的各项任务，更好地落实到人大的各项工作中。

作为在人大工作的同志，必须学好宪法。宪法是国家的根本大法，规定了国家的根本制度和根本任务，是治国安邦的总章程，具有最高的法律效力，其他法律都要以宪法为基础和依据，各项工作都要以宪法为根本的活动准则。只有学好宪法，才能实施好宪法，才能保证人大立法、监督等各项工作符合宪法和法律的要求。我们还要注重学习规范人大依法履行职责的相关法律，熟悉和掌握人大的议事规则和工作程序，这是我们做好人大工作的一项“基本功”。通过对宪法和相关法律的学习和掌握，还将有利于对人民代表大会制度有更准确、更深刻的理解，有利于更好地坚持和完善人民代表大会制度这一我国的根本政治制度。

做好人大工作，还要学习经济、政治、文化、科技、管理、历史、军事等方面的知识。这是因为，全国人大常委会的立法、监督、决定重大事项等各项工作，涉及党和国家工作的方方面面，要求我们有多方面的知识。在这方面，我们有优势。有的同志曾长期在党政部门的领导岗位上工作，许多同志

是各方面的专家，具有丰富的工作经验和专业知识。但是我们在知识的掌握上还有不足，特别是要看到，当今世界科学技术日新月异，新的技术、新的管理理念、新的知识不断涌现，逼着我们去学习、去熟悉。否则，有可能从内行变成外行。

强调学习，是为了应用，是为了提高分析、解决实际问题的能力和水平，把人大工作做得更好。理论联系实际，学以致用，是我们党的优良传统，我们必须坚持这一好的学风。胡锦涛同志最近就理论学习如何与解决工作实际问题相结合，提出了四个“一定要”，即：“一定要紧密联系党和国家事业的发展要求来进行，一定要紧密联系认识和解决改革和发展中出现的新情况新问题来进行，一定要紧密联系自身世界观和人生观的改造来进行，一定要紧密联系更好地为最广大人民谋利益来进行。”对此，我们要认真贯彻落实，把理论学习与解决实际问题结合起来，注重研究解决人大工作实践中的各种问题。要密切联系国家改革发展稳定的实际，密切联系全国人大及其常委会工作的特点和自身情况，有目标、有计划、有重点地学习。既要书本上学习，又要重视在实践中学习，还要善于向地方人大学习，向群众学习。学习要持之以恒，做到经常化、制度化。只有这样，我们的学习才会富有成效，才能更好地推进人大各项工作的开展。

借今天这个机会，我还想就全国人大的干部培训工作谈点意见。

九届全国人大常委会在加强常委会组成人员的学习和抓好干部教育培训工作方面，做了不少工作，奠定了一个好的基础。这些年，办公厅每年都制定干部培训计划，并加强了培训力量，增加了培训经费，改善了教学设施和教学条件，课程的设置也更有针对性。但应当看到，新的形势和任务对人大的教育培训工作提出了更高的要求。围绕培养造就一支政治坚定、

业务精通、务实高效、作风过硬、团结协作、勤政廉洁的人大干部队伍的目标，进一步提高人大干部的整体素质，是人大干部教育培训工作面临的重要任务。要切实加强对干部培训工作的领导，增加投入，进一步理顺关系，加强培训、后勤保障等有关部门的协调配合，把干部培训工作作为一项重要的基础性工作，抓紧抓好。同时，我们还要积极支持地方人大的干部培训工作。希望我们的干部培训工作在现有的基础上，再接再厉，更上一层楼，取得更大的成效。

考虑到十届全国人大一次会议前，中组部等部门已组织全国人大代表对宪法和人民代表大会制度基本知识进行了学习，经研究，这次法制讲座先安排一讲，介绍《我国的立法体制、法律体系和立法原则》，下次常委会将安排两讲，介绍《全国人大常委会的监督工作》和《关于全国人大常委会的组织制度和议事制度》。这三讲对于我们了解全国人大常委会的主要工作、议事规则与工作程序，更好地开展工作，是迫切需要的。今后每次常委会前后都将举办法制讲座。在这里，我向常委会组成人员提出一个要求，没有特殊情况，不要请假，这要作为一条纪律，我们委员长会议组成人员带头遵守，也请大家共同遵守。

我国的立法体制、法律体系 和立法原则

杨 景 宇

全国人大及其常委会的一项重要职权是立法权，它的首要任务是立法。按照领导上的安排，我想根据自己对宪法与有关法律规定和党的十六大精神的理解，联系党的十一届三中全会以来自己在从事立法工作中的体会，就我国的立法体制、法律体系和立法原则问题作个简要汇报。

一、关于我国的立法体制

我国是统一的、单一制的国家，各地方经济、社会发展又很不平衡。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的需要，在实践中能行得通，宪法和立法法根据宪法确定的“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，确立了我国的统一而又分层次的立法体制：

（一）全国人大及其常委会行使国家立法权。全国人大制定和修改刑事、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；在全国人大闭会期间，对全国人大制定的法律进行部分补充和修改，但不得同该法律的基本原则相抵触。

（二）国务院即中央人民政府根据宪法和法律，制定行政法规。

（三）省、自治区、直辖市的人大及其常委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；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）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、自治区的人大常委会批准后施行。

（四）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，还可以制定法规，在经济特区范围内实施。

（五）自治区、自治州、自治县的人大还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，对法律、行政法规的规定作出变通规定。自治区的自治条例和单行条例报全国人大常委会批准后生效，自治州、自治县的自治条例和单行条例报省、自治区、直辖市的人大常委会批准后生效。

（六）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，可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内，制定规章。省、自治区、直辖市和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、直辖市的地方性法规，制定规章。

这种分层次的立法体制又是怎样体现和保证法制统一的呢？主要是两方面：一方面，明确不同层次法律规范的效力。