

中国立法 制度

郭 道 晖

法学室

人 民 出 版 社

政治学知识丛书

中国立法制度

郭 道 晖

政治学知识丛书

人 民 大 学 社

政治学知识丛书

中国立法制度

ZHONGGUO LIFA ZHIDU

郭道晖

人民出版社出版发行 新华书店经销

北京新华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 6印张 120,000字

1988年3月第1版 1988年3月北京第1次印刷

印数0,001—3,250

ISBN 7-01-000216-9/D·121 定价 1.20元

“政治学知识丛书”

主 编：

张友渔 钱端升 杜任之

编辑委员会（以姓氏笔划为序）：

许崇德 杜任之 杜汝楫

陈为典 严家其 李铁铮

张友渔 胡其安 钱端升

莫祥瑞

出 版 说 明

政治学是社会科学中的一门基础学科，在整个社会科学体系中占有重要的地位。但是，长期以来，对它缺乏深入的研究，成为一个薄弱的领域。

近几年来，我国学术界恢复了政治学的研究。为了向广大干部，大、中学校政治理论教师及具有中等文化程度以上的读者，介绍政治学的基础知识，提高人们有关政治学方面的知识水平，我们组织编辑了这套“政治学知识丛书”。丛书将按若干专题，分册出版。

在编写和审定这套读物时，我们试图以马列主义、毛泽东思想为指导，但由于我们水平有限，初次编写缺乏经验，在丛书的规划和内容的审定上，难免存在欠妥之处，希望读者给予指正。

“政治学知识丛书”编辑委员会

目 录

法学室

第一章 立法概况	1
一、立法工作的回顾	1
二、新时期的立法概况	6
第二章 立法体制	11
一、立法体制的历史发展	11
(一) 什么是立法和立法体制	11
(二) 我国各时期的立法体制	12
二、一元性的立法体制	16
(一) “一元性、二层次、三支”	16
(二) 对“一级立法”与“多级立法”的剖析	24
(三) 关于“授权立法”	30
三、立法体制的逐步完善	36
(一) 坚持法制统一,反对越权立法	36
(二) 立法标准化与法律名称规范化	40
第三章 立法机构	43
一、立法机关的会期与会议	43
(一) 会期	44
(二) 会议	44
二、专门委员会与工作委员会	47
(一) 专门委员会	47

(二) 法制工作委员会	51
(三) 其他委员会	53
第四章 立法程序	56
一、规定立法程序的意义	56
(一) 什么是立法程序	56
(二) 立法程序的民主性与科学性	57
二、立法的第一道程序——法律案的提出	58
(一) 提案权的意义	58
(二) 有关提案权的规定	60
(三) 对提案权的限制	62
(四) 法律稿的草拟	65
(五) 法律案提出的程序	68
(六) 法律案的列入议程	69
(七) 提案的撤回	76
三、立法的第二道程序——法律案的审议	76
(一) 审议法律案的重要意义	76
(二) 法律案的审议程序	78
(三) 审议的原则	83
(四) 审议的科学性与了解权	86
(五) 审议的民主性与代表的言论免责权	88
四、立法的第三道程序——法律案的通过	93
(一) 通过法律案的程序	93
(二) 表决制	94
五、立法的第四道程序——法律的公布	101
(一) 公布法律的意义	101
(二) 公布的程序	103
(三) 法律的实施日期	106

第五章 立法的指导原则	110
一、从国情出发,从实际出发	110
(一) 反映我国社会的社会主义性质与 社会主义实践	111
(二) 体现我国发展社会主义民主的要求	112
(三) 适应我国现阶段社会经济条件	117
(四) 从十亿人口的实际出发	121
(五) 借鉴古今中外的立法经验	126
二、以宪法为根据,建立和谐一致的法律体系	128
(一) 立法以宪法为根据	128
(二) 法律体系内部的和谐统一	130
(三) 法律的稳定性与变动性	133
(四) 原则性与灵活性相结合	136
(五) 备而不繁,简明扼要	146
三、立法中坚持群众路线与党的领导	151
(一) 立法过程中的群众路线	151
(二) 党对立法工作的领导	155
第六章 立法的条件、步骤与方式	161
一、立法的条件	161
二、立法的步骤与方式	170

第一章

立法概况

一、立法工作的回顾

立法是法制建设之本。“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”，这 16 字方针中，首要的是立法。

建国以来，我国立法工作经历了曲折的发展过程。

1949 年中华人民共和国的建立，结束了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治，废除了长期压在人民头上的反动的旧法统。中国人民从掌握国家权力、成为国家主人那天起，就开始在全国范围内，运用法律形式，维护人民民主革命的成果，巩固和加强人民民主的政权，维护人民的利益，从而开创了人民民主法制的新纪元。

1949 年 9 月，中国人民政治协商会议第一届全体会议制定了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，通过了《中国人民政治协商会议组织法》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》，选举了中央人民政府委员会，赋予它行使国家权力的职权。中央人民政府委员会分别通过了省、市、县的各界人民代表会议组织通则，以及《人民法院暂行组织条例》、《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》、

《各级地方人民检察署组织通则》等组织法。政务院的政务会议也先后分别通过了大行政区、省、市、县的人民政府的组织通则。50年代初期，配合民主建政和重大社会改革的需要，中央人民政府委员会制定了一批法律，如《婚姻法》、《土地改革法》、《工会法》、《惩治反革命条例》、《全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》，批准了《惩治贪污条例》、《民族区域自治实施纲要》、《中央人民政府任免国家机关工作人员暂行条例》等。政务院也通过或批准了一些重要法规，如《全国税政实施要则》及据此制定的各种税的暂行条例、《私营企业暂行条例》、《劳动保险条例》、《妨碍国家货币罪暂行条例》、《保守国家机密暂行条例》、《治安保卫委员会暂行组织条例》、《人民调解委员会暂行条例》、《公私合营工业企业暂行条例》、《国家征用土地办法》以及其他一些有关恢复和发展生产、统一财政经济、调整工商业和文化教育科学卫生等方面的法令条例。各大行政区和各省、自治区、直辖市也制定了一大批暂行法令条例。这些法律、法令，对于建立各级人民政权，维护革命秩序，解放生产力，保卫民主改革的胜利进行和国民经济的恢复、发展，起了重要的历史作用。

1954年9月20日，我国第一部宪法的诞生，是我国社会主义法制建设史上的新的里程碑。根据宪法，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《全国人民代表大会组织法》、《国务院组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《地方各级人民代表大会与地方各级人民委员会组织法》等一批有关国家机构的基本法律。全国人大常委会也先后通过了《逮捕拘留条例》、《城市街道办事处组织条例》、《城市居民委

员会组织条例》、《公安派出所组织条例》以及《中国人民解放军军官服役条例》等。在对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造高潮中，1956年3月全国人大常委会通过了《农业生产合作社示范章程》，同年6月第一届全国人大第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》；国务院发布了《关于目前私营工商业和手工业的社会主义改造若干事项的决定》及有关指示，颁布了有关公私合营企业定股定息等规定。为了适应1953年开始的有计划地进行大规模的经济建设的需要，国务院制定了一批经济与行政管理方面的法规。这一时期，国家的司法制度也走向正规化。这些都有效地保证了社会主义改造的顺利完成和社会主义建设事业的发展。

1956年，中国共产党第八次全国代表大会根据“社会主义革命已基本完成，国家的主要任务已由解放生产力变为保护和发展生产力”这一对形势的正确估量，提出了“进一步加强人民民主的法制”，“逐步地系统地制定完备的法律”的任务。之后，立法工作又有了新的进展。当时已着手起草刑法、刑事诉讼法等基本法律。到1957年，刑法草案已起草了第22稿，并提请第一届全国人大第四次会议征求代表的意见，会议授权全国人大常委会审议修改。全国人大还通过了《关于死刑案件由最高人民法院判决或者核准的决议》。全国人大常委会通过了《人民警察条例》、《治安管理处罚条例》、《县级以上人民委员会任免国家机关工作人员条例》、《国境卫生检疫条例》，批准了国务院《关于劳动教养问题的决定》、《国家行政机关工作人员的奖惩暂行规定》、《消防监督条例》等。国务院也颁布了一大批法令条例。

在五十年代初期和中期，由于党和国家对法制比较重视，社会比较安定，人民民主生活有保障，经济稳步发展，国家蒸蒸日上。

但可惜的是，从 50 年代后期起到 60 年代初这段期间，由于各种原因，党的“八大”决定的关于“进一步加强人民民主法制”的正确方针没有坚持下来，在“左”倾错误思想指导下，社会主义法制建设没有受到应有的重视与尊重。1959 年全国人大通过决议撤销了司法部和监察部，国务院法制局也相继撤销。全国人大及其常委会的立法工作也大大削弱。1958 年以后，全国人大除在 1960 年 4 月 10 日通过了《一九五六年到一九六七年全国农业发展纲要》外，没有制定什么基本法律。刑法草案虽然到 1963 年已拟出了第 33 稿，但一直拖延下来未正式通过。这一时期，主要是全国人大常委会通过了几个单行法规，如《户口登记条例》、《农业税条例》、《工商统一税条例》等，批准了国务院的《国家建设征用土地办法》（修订）、《商标管理条例》、《关于改进税收管理体制的规定》、《外国人入境出境过境居留旅行管理条例》等。

到 60 年代中期开始的“文化大革命”，在所谓“无法无天”“造反有理”和“彻底砸烂公、检、法”的极左路线的破坏下，法制荡然无存，立法进程完全中断。虽然“文革”期间也发布了一些规范性文件，如《关于文化大革命的决定》（十六条）、军委八条命令、公安六条，以及六六通令、七三布告，和各种“指示”之类，也有百余种，但都未经立法机关按立法程序认可，不是法律。1975 年第四届全国人大通过的宪法，则基本上是极左路线的产物。

十年动乱的沉痛教训和血的代价，促使人们法制意识的觉醒。广大人民群众和一些在十年动乱中横遭迫害的党的领导干部，从面临的灾难和自己切身的体验中认识到，没有社会主义法制，就没有人民的民主以及党内的民主，国家就要大乱，党和人民就要遭殃。导致“文化大革命”这样的历史悲剧，原因是多方面的，但长期以来法制不健全，不重视甚至鄙弃法制，是一个重要原因。

1978年12月召开的党的十一届三中全会，总结了建国以来特别是十年内乱时期正反两方面的经验，明确提出了“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”

1981年6月，党的十一届六中全会在《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中又进一步指出：“必须巩固人民民主专政，完善国家的宪法和法律并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量，使社会主义法制成为维护人民权利，保障生产秩序、工作秩序、生活秩序，制裁犯罪行为，打击阶级敌人破坏活动的强大武器。决不能让类似‘文化大革命’的混乱局面在任何范围内重演。”

1982年9月，党的十二大又在新党章中规定：“党必须在宪法和法律的范围内活动”。同年12月通过的《中华人民共和国宪法》庄严地宣布：“一切国家机关和武装力量，各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律”，“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。”“一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”。

这一系列重大决策，表明我国法制建设在指导思想上已实现了拨乱反正，标志着我国社会主义法制建设上的伟大历史转折。从此，我国法制建设走上了健康发展的道路，立法工作也随之出现了崭新的局面。

二、新时期的立法概况

随着我们国家由革命战争时期过渡到和平建设时期，法制建设也要有一个由主要依靠政策到既依靠政策，又要健全法制，依法办事的过渡时期。

由于 50 年代后期以来轻视法制造成的后果，特别是十年大动乱使法制建设中断，这一过渡时期仍然延续至今。处在这个法制建设的过渡时期，要消除十年动乱中法制大破坏所留下的各种后遗症，要克服长期以来轻视法制的旧思想和旧习惯势力，克服历史的惰性，牢固树立法制观念，养成依法办事的习惯，都不是一蹴而就的事。从政策上升为法律，也要有一个过渡过程，即实践过程。再则，我国历史上封建社会很长，旧中国留给我们的封建专制传统比较多，民主的法制传统很少，给我们法制建设增加了困难。还由于我国是一个有 10 亿人口的大国，政治经济发展很不平衡，教育文化程度还不够发达。因此，要完成这个法制过渡时期的任务，是一个相当长期和艰巨的斗争过程。

值得高兴的是，党的十一届三中全会以来，随着法制建设在指导思想上的转变，我国立法工作已经有了前所未有的进展，大量适合社会主义现代化建设需要的法律已经制定或正在抓紧制订中。

从1979—1986年这八年间，全国人大修订了宪法。全国人大和它的常委会制定了56个法律，51个有关修改补充法律的决定和有关法律问题的决议、决定，总计有107个法律和法律性决定。这个数字相当于1949—1978年近30年中制定法律总数的80%。^①平均每个月就制定1个法律或法律性决定。这样的立法速度，在我国立法史上是空前的，而在法律的质量与完备性上则大大超过了历年的立法。

与此同时(1979—1986年)，国务院制定了470多个行政法规；省、自治区、直辖市人大及其常委会制定了862个地方性法规。

总起来讲，八年来我国制定的法律和法规加起来约有1,400多个。

现在，我们已经有了—部适应社会主义现代化建设需要的新宪法。有关国家机构、刑事和民事方面的基本法律已大体完备，并已经制定了并正在制定大量有关经济与行政方面的法律。

国家机构的法律方面，已根据宪法，重新修订了《全国人民代表大会组织法》、《国务院组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》、《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》。这些法律，对于发展社会主义民主，健全国家机关的组织

^① 在这期间，由全国人民政治协商会议第一次全体会议、中央人民政府委员会、全国人大及其常委会通过的法律、法令总数为134件(由全国人大常委会批准的民族自治地方的单行条例48件和批准参加国际条约的决定57件除外)。

和工作制度,保证国家机器正常的运转,有效地组织和领导社会主义建设事业,起了重要作用。新制定的《民族区域自治法》,保障了各少数民族管理本民族内部事务的自治权利,有利于促进发展平等、团结、互助的社会主义民族关系。

刑事方面的法律,已基本完备。1979年制定了《刑法》。1981年又制定了《惩治军人违反职责罪暂行条例》。以后又相继制定了修改、补充刑法的几个规定,如《严惩严重破坏经济的罪犯的决定》和《严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》等。刑法的实施,对于保护人民,打击敌人,惩治犯罪,维护社会秩序,保障社会主义现代化建设的顺利进行,起了显著作用。

民事法律方面,近年陆续制定了《婚姻法》、《继承法》、《经济合同法》、《涉外经济合同法》、《技术合同法》、《专利法》、《商标法》等。《民法通则》也已于1986年4月通过。这样,上述7个民事单行法加上《民法通则》,共有条文497条(其中民法通则156条)。民法的有关内容已大体上包括了,现在还缺版权法尚待制订。《民法通则》和民事单行法律体现了我国在公有制基础上的有计划的商品经济的发展要求,反映了我国经济体制改革的新情况和新经验,具有社会主义的中国特色。

经济方面的法律是我国立法的重点。为了适应经济体制改革和对外开放、对内搞活的需要,在近年制定的法律中,涉及经济方面的法律约近一半。其中有关经济行政管理方面的法律,有《统计法》、《会计法》、《计量法》等。有关外国投资方面的法律有《中外合资经营企业法》、《外资企业法》、《广东省经济特区条例》等。税法方面有《个人所得税法》、《中外合资经

营企业所得税法》、《外国企业所得税法》。此外，国务院根据全国人大常委会《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》，制定了一批有关税收的暂行规定与条例。

有关自然资源方面的法律，有《森林法》、《草原法》、《矿产资源法》、《渔业法》、《土地管理法》等。有关环境保护方面的法律，有《环境保护法(试行)》、《海洋环境保护法》、《水污染防治法》等。

诉讼法方面，已有《刑事诉讼法》、《民事诉讼法(试行)》，还有属于民事诉讼的单行法律《企业破产法》。行政诉讼方面，在一些经济法、行政法以及民事诉讼法中有所规定，但还缺一个统一的行政诉讼法，这个法正在抓紧研究中。

行政法方面，属外事的有《外交特权与豁免条例》、《外国人入境出境管理法》；属国防的有《兵役法》；属公安方面的有《治安管理处罚条例》(1986年修订)、《居民身份证条例》、《公民出境入境管理法》、《海上交通安全法》等；属科学文化教育卫生方面，已制定了《食品卫生法(试行)》、《药品管理法》、《国境卫生检疫法》、《文物保护法》、《义务教育法》和《学位条例》等。此外，还有《国籍法》、《邮政法》、《律师暂行条例》等等。行政方面的法律还很不完备，有待逐步制定。

从上述立法概况可以看出，我国近年来立法工作成绩是巨大的，已经开始扭转了无法可依的局面。在国家生活、社会生活的一些基本方面、主要部门已经有法可依了。这些法律、法规的制定，为正在建设中的具有中国特色的社会主义法律体系打下了良好的基础。