

我国配套立法 问题研究

王压非 / 著

WOGUO PEITAO LIFA
WENTI YANJIU



配套立法是我国法制体系中的一大特色。它对于形成中国特色的法律体系，保障法律的有效实施发挥了举足轻重的作用。但与此同时，也出现了许多问题，亟待解决。



我国配售立法 问题研究

王健 著



我国配套立法 问题研究

王压非 / 著

WOGUO PEITAO LIFA
WENTI YANJIU



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

我国配套立法问题研究 / 王压非著. —北京:法律出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5118 - 5925 - 9

I. ①我… II. ①王… III. ①立法—研究—中国
IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 011736 号

我国配套立法问题研究

王压非 著

责任编辑 郑 导

装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 A5

印张 7.75 字数 205 千

版本 2014 年 10 月第 1 版

印次 2014 年 10 月第 1 次印刷

出版 法律出版社

编辑统筹 独立项目策划部

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 廊坊市精彩印刷有限公司

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 5925 - 9

定价:25.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

摘 要

配套立法是我国法制体系中的一大特色。它对于形成中国特色的法律体系,保障法律的有效实施发挥了举足轻重的作用。但与此同时,也出现了许多问题,亟待解决。实践中,配套立法完成率普遍偏低,配套立法主体、内容、形式、时间以及变动方面存在诸多问题,已经影响到了法律的权威、法律体系的和谐以及法律的正常实施,必须予以重视和解决。研究配套立法现象和问题具有紧迫性和必要性。

本书主体分六章从六个方面对配套立法展开研究:

第一章整理出配套立法的不同类型,指出文章研究对象为授权性配套立法,并对其作了进一步的界定,阐释了授权立法的特点,分析了配套立法与真正意义上的授权立法的重要区别,明确了配套立法应为一个独特的概念和命题。

第二章梳理了我国配套立法的历史发展过程。分析了新中国成立以来三个时期相关配套立法主

体的立法权限、法律授权和配套立法情况,总结了授权性配套立法在我国产生和发展的历史规律,指出了三个时期配套完成率普遍偏低的问题。

第三章考察了配套立法的法律授权及配套完成状况。总结了三十多年来法律授权的变化规律,指出了配套立法除在20世纪90年代完成较好外,其他时期完成率普遍偏低,分析了背后的社会法制原因。同时,归纳了授权条款的样式和类型,挖掘出法条授权中存在的诸多问题。

第四章总结了配套立法出现的各种具体问题。通过对三十多年来的配套规定与上位母法授权的对比分析,归纳出配套立法出现的主体变换与越位、时间滞后与空白配套、内容应付与违法以及在形式和变动等方面存在的诸多问题。

第五章分析了配套立法问题产生的主要原因。指出了配套立法问题产生与授权过多、不规范,缺乏对配套立法时间限制以及对其备案审查疏漏等授权方面原因有关,也与配套机关不重视配套立法和权责不明等配套方面的原因有关。

第六章提出解决配套立法问题的办法和措施。指出配套立法应遵循四项基本原则来规范授权和配套立法行为,分析了现行立法制度中与配套立法有关的行政立法程序、备案审查和法规规章清理制度缺陷,提出改进和完善的建议和办法。

关键词: 配套立法 行政立法 授权立法 规范分析

ABSTRACT

Supporting legislation is a major feature of China's legal system. It has played an important role in shaping the legal system with Chinese characteristics and ensuring the effective implementation of the law. At the same time, many problems have arisen and need to be addressed. In practice, the completion rate of the supporting legislation was generally low, there were many problems in subjects, contents, forms, time and changes of the supporting legislation, which have affected the authority of the law, the harmony of the legal system and the actual implementation of the law. We must take it seriously and solve these problems. It is urgent and necessary for us to study the supporting legislation.

The article was divided into six chapters to study the supporting legislation.

Chapter I sorted out different types of supporting legislation, pointing out that the research object of this

article was the supporting legislation of delegation. The features of the delegated legislation were explained, the differences between the supporting legislation and the delegated legislation were analyzed and it was clarified that the supporting legislation should be an independent and unique concept.

Chapter II reviewed the development history of supporting legislation, analyzing legislative power of the relative subjects of the supporting legislation and situations delegated by law and the supporting legislation in three periods since foundation of P. R. C., summarizing the historical rule about the development of the supporting legislation of delegation in China, pointing out the completion rate of the supporting legislation was generally low in this three periods.

Chapter III examined the situations of the legal delegation and the completion of the supporting legislation, summarizing the variation of the legal delegation in past three decades, pointing out the completion rate was generally low during the other times except in the nineties, analyzing the social and legal reasons behind the phenomenon, simultaneously, summing up the styles and types of the delegating clauses and finding out many problems that existed in delegation of the articles of law.

Chapter IV summarized the specific problems of the supporting legislation. Through comparison with the upper law in past thirty years, it was pointed out that the problems of supporting legislation existed in subjects transforming and overstepping, time lagging and blank supporting, contents copying and violating and the problems in forms and changes of the supporting legislation, and so on.

Chapter V analyzed the main causes of the problems of supporting legislation. It was pointed out that those were not only related to too much delegation without standards, lack of time constraint on supporting legislation and omissions of the record review in delegating aspects, but slighting the

supporting legislation and the uncertainties of powers or responsibilities about the supporting authority in the supporting aspects.

Chapter VI put forward approach and measures of solving the problems of the supporting legislation, pointing out that the supporting legislation should follow four basic principles to regulate the delegating and supporting legislation, analyzing the legal system defects related to the supporting legislation including administrative legislative procedure, record review and clearance of the laws and regulations. Finally, the article has put forward relevant recommendations for further improvement.

Keywords: Supporting Legislation Administrative Legislation
Delegated Legislation Normative Analysis

序

经过各方面的不懈努力,到2010年底,一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法、商法等多个法律部门的法律为主干,由法律、行政法规、地方性法规等多个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成。这是中华人民共和国制度建设历史上具有里程碑意义的事件,必将对我国未来的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设发挥重要作用。

我国的法律体系是由多层次立法以及多个法律部门组成的有机统一整体,呈现出三级结合、多类并存的鲜明特点。全国人民代表大会及其常务委员会制定的法律,国务院制定的行政法规,有立法权的地方人民代表大会及其常委会制定的地方性法规,各司其职,保障了社会生活的各个方面有法可依。

王压非博士的论文,选择了一个不同的角度来研究我国法律体系的问题,这个角度就是配套立法。

我国是一个地域辽阔、民族众多、城乡和区域经济社会发展差异显著的发展中大国,社会关系复杂多样,表现形式各不相同,法律要真实客观反映和调整具体的社会关系,做到“法网恢恢,疏而不漏”,就要处理好法律整体统一性与局部适应性的关系、法律稳定性与实践变动性的关系,确保立法与现实生活相适应,立法进程与现代化建设进程相适应。对实践经验比较成熟、各方面认识比较一致的,法律规定得具体一些,增强法律的可操作性。对实践经验尚不成熟但现实中又需要法律进行规范的,先规定得原则一些,为部门和地方立法留下空间。有关部门和地方根据法律的要求,结合自身建设发展的实际需要,对具有部门和地方特色的社会关系根据宪法和法律因地制宜制定出更具操作性和适用性的法律规定,配套立法就是这种现实需求的产物。

由于种种原因,我国配套立法在配套主体、时间、内容、方式等方面还存在诸多问题,亟需改进和完善。作者从法律授权制定实施细则、实施办法的角度切入,以翔实的立法资料和数据作为依据,对配套立法整体状貌做出研究,具有很强的现实针对性和学术价值。

王压非是我指导的博士生。从他的论文选题,到撰写论文过程中的很多具体问题,我们都有过很深入的讨论。我认为,他选择授权性配套立法作为研究对象,能够从一个侧面准确反映出配套立法状况的同时,也可以有效发掘问题背后的一些重要原因。特别是,他运用实证方法,从数据搜集整理到问题梳理分析,耗费了很大的精力,这些数据资料具有重要的参考价值,可以为今后进一步研究这一问题提供有益的基础信息。著作中对于改进我国的配套立法,尤其是授权性配套立法的建议具有一定的借鉴意义。

博士乃博学之士,如果博士所学能够为一个时代的现实问题提供一些解决的思路 and 想法,就可以称为学有所用了。

是为序。

信春鹰

2014年8月26日

目 录

导论 /1

- 一、配套立法辨析 /1
- 二、研究对象限定 /9
- 三、本书研究意义 /11
- 四、研究方法评鉴 /13
- 五、研究文本说明 /21
- 六、本书结构框架 /22

第一章 配套立法界定 /24

第一节 配套立法的含义 /24

- 一、配套立法的种类 /26
- 二、配套立法的特点 /30

第二节 与相关概念的区别 /36

- 一、与授权立法的区别 /36
- 二、与职权立法的区别 /45

第二章 配套立法的发展演变 /50

第一节 配套立法孕育产生 /51

第二节 配套立法曲折前进 /54

第三节 配套立法蓬勃发展 /61

第三章 配套立法的授权及完成状况 /68

第一节 配套立法的授权情况统计分析 /69

- 一、授权条款数量变化统计 /69
- 二、授权不同主体情况统计 /71
- 三、总结分析 /72

第二节 授权规定样式 /73

- 一、授权对象数量不同 /73
- 二、授权对象类别不同 /76

第三节 配套立法的完成状况统计分析 /80

- 一、不同主体完成情况总体统计 /82
- 二、不同主体完成情况分段统计 /83
- 三、总结分析 /84

第四章 配套立法所出现的问题 /88

第一节 主体方面的问题 /88

- 一、国务院和国务院部委间的变换 /88
- 二、省级人大常委会与政府之间的交叉和变换 /95

第二节 时间方面的问题 /97

第三节 空白配套的问题 /101

第四节 内容方面的问题 /103

- 一、重复上位母法的规定 /103
- 二、与上位法律冲突 /104

第五节 形式方面的问题 /109

- 一、名称问题 /109
- 二、第一条的问题 /116
- 三、结构问题 /122
- 四、方式问题 /124

第六节 变动方面的问题 /127

- 一、不修改配套立法 /127

二、随意修改配套立法 /129

第五章 配套立法问题产生的原因 /131

第一节 授权方面的问题 /131

一、法律授权泛化 /131

二、时间限制缺失 /135

三、立法监督疏漏 /138

第二节 配套方面的问题 /144

一、重视不足 /144

二、权责不明 /148

第六章 完善我国配套立法机制 /151

第一节 确立配套立法原则 /153

一、审慎原则 /153

二、明确原则 /154

三、合法性原则 /156

四、合理性原则 /157

第二节 规范法律授权秩序 /160

第三节 改进配套立法程序 /166

第四节 厘定备案审查机制 /169

第五节 完善立法清理制度 /172

附录 /181

附表一 法律条款中综合性授权情况统计 /181

附表二 综合性配套立法完成情况统计 /185

附表三 省级人大常委会及政府配套立法完成情况统计 /204

附表四 国务院及部委配套规定迟延时间统计 /207

附表五 省级人大及常委会制定配套规定五年内修改情况统计 /211

参考文献 /219

致 谢 /231

导 论

一、配套立法辨析

(一)

传统上,“配套立法”不是一个严格意义的学术名词。在教科书中能看到行政立法、授权立法、职权立法等这些表述和名称,但很少能看到“配套立法”这样的名词。当前,配套立法是否为一个共识性法律术语和学术名词存在一定疑问。但需说明的是,文章以实有的立法现象和问题为导向开展研究,不管承认与否,为上位母法制定补充和细化规定的立法现象在我国已经存在,且历史久远。而当下,这一立法现象又出现了许多复杂的问题,亟待解决。基于此,有必要对这种现象和所出现的问题进行集中和系统的梳理、分析、研究。此时,必须要高度抽象和概括这种立法现象,使用配套立法为

最佳选择。^① 它的涵盖性更强,既可以在动词意义上使用,指代配套立法过程和程序;又能在名词意义上使用,表达所制定出的配套规范本身,使用这一概念有利于我们从动态和静态相结合的角度对问题全面研究。因而,配套立法只是研究问题的对象限定和抽象,本书的目的不是简单地研究名词本身——研究它的来历、意义、学术价值,而是要对其所代表的问题进行解释、分析和解决。而对问题的概括没有必要一定使用一个学术名词。因此,配套立法是否是一个通用的法律术语和学术名词不是本文所关注的重点,也不是问题的关键。

退一步讲,现有的有关学术名词无一能够全面涵盖和说明我们要研究的立法现象和问题。行政立法意为行政主体从事立法活动的现象,^② 其背后所隐含的是行政主体对议会立法权的“僭越”和行政主体权力的双重性问题。根据有关行政主体是否具有固有的立法权限,行政立法又分为授权立法和职权立法两种形态。授权立法意为有关行政主体没有固有的立法权,而是通过有权主体授予而获得立法权的一种行政立法现象。职权立法意为有关行政主体具有固有立法权,无须其他主体授予的

^① 在法学界,有学者曾使用过类似的表述,比如,周旺生教授等提出了“配套法”概念,并作出了详细界定。参见周旺生、张建华主编:《立法技术手册》,中国法制出版社1999年版,第161页。当前,在一些领导人的讲话以及在官方发布的文件中经常会提到配套规范的制定问题。最早正式使用立法“配套”词语的官方文件是吴邦国委员长于2006年3月9日在第十届全国人大第一次会议上所作的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》,该报告在总结年度工作时,充分肯定了国务院高度重视《公务员法》的贯彻实施,“研究制定配套办法”的做法。参见徐向华、周欣:“我国法律体系形成中法律的配套立法”,载《中国法学》2010年第4期。之后,“配套法规”、“配套规范制定”等词语经常见于一些正式的官方文件。我们现在对这一立法问题和现象要进行整体性研究,有必要更加精确地对概念进行提炼,选择了“配套立法”一词。

^② 行政立法名称繁多,在欧美,其名称有部门立法(departmental legislation)、行政机关立法(legislation by administration bodies)、准立法(quasi-legislation)、次级立法(subordinate legislation)等。参见吴万得:“论行政立法的概念及其意义”,载《行政法学研究》2000年第2期。在我国,“行政立法”也称政府立法,包括行政法规和行政规章,是指有权的行政机关依照法定的权限和程序制定行政法规和规章的活动及其结果。这也是行政法学界通用的一种含义。参见曾祥华:“行政立法的正当性研究”,苏州大学2005年博士学位论文,第9页。

一种行政立法现象。行政立法和授权立法、职权立法往往与权力如何配置和分工等假设纠缠在一起,概念本身带有价值评判色彩。而我们所要研究的有关主体通过创设规范性法律文件对上位母法进行补充、细化的立法现象,侧重于强调与上位母法的配合关系以及它的实际功能和作用,带有浓重的实证意蕴。因此,已有的这些术语与我们要研究的问题的旨趣有很大不同,所要揭示问题的视角各异,背后蕴含的逻辑基础有别。鉴于此,无法用已有的概念和术语去概括所出现的立法现象,配套立法的使用有其必然性和必要性。

(二)

我国法学界对授权立法的含义存在误读,以至于用授权立法涵摄配套立法。“我国国务院(及其部委)行使的委任立法权,可分别由两类授权而获得。……另一类是全国人大或其常委会通过除宪法外的其他法律就某个具体事项或某个方面的事项授权国务院在一定条件下得制定法律(狭义)的权力,或授权国务院的有关部委得制定行政法规(通常称为施行细则)的权力。”^①就我国而言,法条授权一般都要求被授权机关“根据本法”制定“实施细则”、“实施条例”等。^② 究竟法条授权立法是否属于授权立法之一种,人们的认识不一。有学者认为,“法条授权是授权立法的一种重要形式。……上述看法无疑是正确的”。^③ 这些观点把法条授权立法与特别授权立法视为同样一种类型,都归结为授权立法。“特别授权与法条授权方式并存。其中,法条授权较为普遍,法律、行政法规、地方法规等都存在这种授权形式。……特别授权,即立法机关以专门决议或决定的形式进行授权。这种形式的授权主体主要是全国人大及其常委会,被授权机关主要是国务院和经济特区的人大及其常委会

① 吴大英、任允正、李林著:《比较立法制度》,群众出版社1992年版,第338页。

② 李步云、汪永清著:《中国立法的基本理论和制度》,中国法制出版社1998年版,第313页。

③ 李步云、汪永清著:《中国立法的基本理论和制度》,中国法制出版社1998年版,第303页。