

GUIDAO JIAOTONG FAGUI YU ZHENGCE

# 轨道交通 法规与政策

■ 李 健 编

中国铁道出版社  
CHINA RAILWAY PUBLISHING HOUSE

# 轨道交通法规与政策

李 健 编



中国铁道出版社

2017年·北京

## 内 容 简 介

本书结合轨道交通法规与政策的最新规定,梳理轨道交通法规和政策体系,分析交通运输法律责任,介绍合同法、经济法、行政法等,重点陈述合同法中的合同订立,保价运输和保险合同的履行,合同的转让、变更与解除,合同担保等。

本书可作为各大、中专院校轨道交通相关专业教材,也可作为轨道交通行业相关岗位人员学习参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

轨道交通法规与政策/李健编. —北京:中国铁道出版社,2017.7  
ISBN 978-7-113-23269-6

I. ①轨… II. ①李… III. ①轨道交通-交通法-中国-高等学校-教材②轨道交通-交通政策-中国-高等学校-教材 IV. ①D922.14  
②F532.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 144774 号

书 名: 轨道交通法规与政策

作 者: 李 健 编

责任编辑: 徐 清 李嘉懿 编辑部电话: 010-51873147 电子邮箱: dianwu@vip.sina.com

封面设计: 崔丽芳

责任校对: 焦桂荣

责任印制: 高春晓

出版发行: 中国铁道出版社(100054,北京市西城区右安门西街8号)

网 址: <http://www.tdpress.com>

印 刷: 三河市兴达印务有限公司

版 次: 2017年8月第1版 2017年8月第1次印刷

开 本: 710 mm×1000 mm 1/16 印张: 28.25 字数: 530 千

书 号: ISBN 978-7-113-23269-6

定 价: 68.00 元

### 版权所有 侵权必究

凡购买铁道版图书,如有印制质量问题,请与本社读者服务部联系调换。

电话:(010)51873174(发行部)

打击盗版举报电话:市电(010)51873659,路电(021)73659,传真(010)63549480

# 前 言

轨道交通是交通的重要运输方式,对国民经济发展具有重要的战略意义。轨道交通包括国家干线铁路、城市轨道交通和区域轨道交通。随着铁路快速发展战略的实施和国家《中长期铁路网规划》的颁布实施,我国高速铁路在这十多年间取得了迅猛发展。随着社会经济的持续发展及城市化进程的推进,我国大城市建设轨道交通的需求日益增长。据不完全统计,截至2017年1月,我国共有28个城市开通城市轨道交通运营,40个城市在建轨道交通,全国共有60个左右城市开展了规划、勘测、设计、咨询等前期工作,“十三五”期间我国城市轨道交通建成投运线路超过3000公里。同时城市轨道交通的区域交通功能开始强化,珠三角、长三角和京津地区轨道交通网络化体系化明显,呈现城市群和区域一体化的发展趋势。随着近年来轨道交通的快速发展,轨道交通以其运量大、准点、环保、高速、安全、便捷、舒适等优点受到越来越多的关注,轨道交通在人们日常出行方式选择中的比重也与日俱增,与乘客出行、工作和生活关系日益紧密。安全、科学、有序、高效的轨道交通运营,是轨道交通功能和优势得以充分发挥的重要保证。在我国推进法治化的进程中,轨道交通的法治化运营管理,运用法治理念调整好轨道交通运输合同法律关系、轨道交通建设法律关系、轨道交通侵权法律关系、轨道交通企业法律主体关系、轨道交通行政法律关系、轨道交通运输保险与保价法律关系、轨道交通运输代理法律关系等各种轨道交通法律关系,并且充分理解和把握最新轨道交通相关法规与政策,成为轨道交通相关企业、乘客、托运人以及相关政府部门必须关注、研究与依法规政策实践的永恒课题。

有关交通运输法规或交通运输政策的书籍市场上有很多,但专门针

对轨道交通法规与政策方面的书籍现在还较为缺乏,尤其是专门用一定章节篇幅针对城市轨道交通法律关系的就更是凤毛麟角。为此,围绕轨道交通法规与政策这一主题编写了《轨道交通法规与政策》一书,将轨道交通法规与政策从宏观到微观、从面到点进行分析,立足国内轨道交通依法规政策运营的健康可持续发展,兼顾国内外轨道交通发达国家、地区和城市轨道交通法规政策体系理论与实践,对轨道交通法规与政策的整体框架、轨道交通法规的民法属性、轨道交通运输合同法律关系、轨道交通运输保险与保价法律关系、轨道交通运输担保法律关系、轨道交通运输法律责任、轨道交通运输纠纷处理的法律视角分析、城市轨道交通旅客伤亡处理的法律视角分析、轨道交通运输代理法律关系、轨道交通法的经济法属性、轨道交通法的行政法属性、我国轨道交通法规与政策的发展、轨道交通法规与政策域外考查等方面进行系统阐述,用法治理理念全面就轨道交通运营管理中需要考虑的法律问题,进行深入浅出的科学分析,帮助读者全面理解、消化和吸收轨道交通法规与政策,使轨道交通运营从有法治化地有序运营到法治化地更为有效运营,为轨道交通行业依法规政策运营管理提供借鉴。

本书共分16章,由李健编写、修改并定稿。在编制过程中得到了上海申通地铁集团有限公司的帮助和支持,也得到了上海工程技术大学城市轨道交通学院和中国铁道出版社的大力支持,在此表示深深的谢意。在本书编写过程中学习参考了不少著作、论文和相关资料,在此一并表示衷心感谢!

本书由上海工程技术大学教材建设项目(J201410001)资助,在此一并表示感谢。

由于编者水平及经验所限,书中难免存在不足、不当和错误之处,恳请读者批评指正,不吝赐教,多提出宝贵意见。

编者

2017年6月

# 目 录

第 1 章 轨道交通法规与政策概述	1
1.1 法学基础理论	1
1.2 轨道交通法规概述	19
1.3 轨道交通政策概述	31
第 2 章 轨道交通民法属性概述	42
2.1 民法概述	42
2.2 民法的基本原则	45
2.3 民事法律关系概述	50
2.4 民事权利、民事义务、民事责任	55
2.5 民事权利主体	65
2.6 铁路企业法人	73
2.7 地铁公司法人	76
2.8 民事法律行为	78
第 3 章 轨道交通运输合同概述	84
3.1 运输合同概述	84
3.2 铁路货物运输合同概述	92
3.3 铁路旅客运输合同概述	94
第 4 章 轨道交通运输合同的订立	96
4.1 运输合同的订立	96
4.2 铁路货物运输合同的订立	102
4.3 铁路旅客运输合同的订立	107
第 5 章 轨道交通运输保价和保险	114
5.1 保险与保价概述	114

5.2	铁路货物的保价运输和保险 .....	117
5.3	铁路旅客人身意外伤害保险 .....	124
<b>第6章</b>	<b>轨道交通运输合同的履行</b> .....	<b>133</b>
6.1	运输合同的履行 .....	133
6.2	运输合同当事人的权利和义务 .....	140
6.3	铁路货物运输合同的履行 .....	150
6.4	铁路旅客运输合同的履行 .....	159
6.5	铁路旅客行李包裹运输合同 .....	164
6.6	铁路旅客包车合同 .....	170
<b>第7章</b>	<b>轨道交通运输合同的转让、变更与解除</b> .....	<b>171</b>
7.1	运输合同的转让、变更与解除 .....	171
7.2	铁路货物运输合同的变更与解除 .....	186
7.3	铁路旅客运输合同的变更与解除 .....	189
<b>第8章</b>	<b>轨道交通运输合同的担保</b> .....	<b>195</b>
8.1	合同担保的概述 .....	195
8.2	保 证 .....	196
8.3	抵 押 .....	202
8.4	质 押 .....	209
8.5	留 置 .....	216
8.6	定 金 .....	219
<b>第9章</b>	<b>违反轨道交通运输合同的民事责任</b> .....	<b>221</b>
9.1	违反运输合同的民事责任 .....	221
9.2	违反铁路货物运输合同的法律責任 .....	247
9.3	违反铁路旅客运输合同的法律責任 .....	252
<b>第10章</b>	<b>轨道交通运输合同纠纷的处理</b> .....	<b>260</b>
10.1	概 述 .....	260
10.2	运输合同纠纷的调解 .....	261
10.3	运输合同纠纷的仲裁 .....	268
10.4	运输合同纠纷的诉讼 .....	276

<b>第 11 章 城市轨道交通客伤法律分析</b> .....	299
11.1 概 述 .....	299
11.2 城市轨道交通运营企业法律定位 .....	302
11.3 城市轨道交通运营案件常见类型 .....	304
11.4 城市轨道交通运营客伤依法处理 .....	306
<b>第 12 章 轨道交通运输代理法律制度</b> .....	318
12.1 铁路货物运输代理概述 .....	318
12.2 代理法律制度概述 .....	319
12.3 委托合同 .....	323
12.4 货运代理中的具体责任与权利 .....	325
<b>第 13 章 轨道交通法的经济法属性概述</b> .....	328
13.1 轨道交通法与经济法的关系 .....	328
13.2 经济法概述 .....	329
13.3 轨道交通的价格法律制度 .....	335
13.4 轨道交通的消费者权益保护法律制度 .....	338
13.5 轨道交通的竞争法律制度 .....	343
13.6 轨道交通的安全生产法律制度 .....	346
<b>第 14 章 轨道交通法的行政法属性概述</b> .....	365
14.1 行政法概述 .....	365
14.2 轨道交通行政许可 .....	367
14.3 轨道交通行政处罚 .....	370
14.4 轨道交通行政复议 .....	375
14.5 轨道交通行政诉讼 .....	377
<b>第 15 章 我国轨道交通法规与政策发展沿革</b> .....	382
15.1 我国轨道交通法规与政策发展沿革 .....	382
15.2 “十五”期间轨道交通政策 .....	406
15.3 “十一五”期间轨道交通政策 .....	415
15.4 “十二五”期间轨道交通政策 .....	416
15.5 “十三五”期间轨道交通政策 .....	422

第 16 章 轨道交通法规与政策域外考查 .....	428
16.1 日本轨道交通法规与政策概述 .....	428
16.2 加拿大轨道交通法规与政策概述 .....	429
16.3 德国、法国轨道交通法规与政策概述 .....	430
16.4 欧盟、爱尔兰轨道交通法规与政策概述 .....	432
16.5 英国轨道交通法规与政策概述 .....	436
16.6 美国轨道交通法规与政策概述 .....	437
16.7 轨道交通法规与政策域外考查的启示 .....	439
参考文献 .....	441

# 第1章 轨道交通法规与政策概述

## 1.1 法学基础理论

### 1.1.1 法和法律的词义

在现代汉语中,“法律”一词有广义和狭义两种用法。广义的法律是从抽象意义上而言的,指法的整体,包括由国家制定的宪法、法律、行政法规、行政规章等规范性法律文件和国家认可的判例、习惯等。在中国,广义的法律主要是指作为根本法的宪法、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、国务院各部委制定的行政规章以及省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会制定的地方性法规等。狭义的法律是从特定或具体意义上而言的,专指拥有立法权的国家机关依照立法程序制定的规范性法律文件。在中国,狭义的法律仅指全国人民代表大会制定的基本法律和全国人民代表大会常务委员会制定的除基本法律以外的其他法律。为了避免上述两种意义混淆,多数人习惯于把广义的法律称为“法”,而把狭义的法律仍称为“法律。”

### 1.1.2 法的本质

#### 1. 法是上升为国家意志的统治阶级共同意志的体现

法所体现的统治阶级意志是统治阶级整体意志或共同意志。

#### 2. 法所反映的统治阶级意志的内容是由社会物质生活条件决定的

物质生活条件包括地理环境、人口、社会生产方式等,其中社会生产方式是决定社会面貌、性质和发展方向的主要因素,也是决定法律的本质、内容和发展方向的主要因素。

#### 3. 经济以外的其他因素对法也有影响

应当指出的是,法律所体现的统治阶级意志的内容是由其物质生活条件决定的,这是从最终意义上来说的,这并不意味着法律不受其他因素的影响,相反,影响法律的因素是多方面的、复杂的。如法除受经济制约外,还受到政治、思想、道德、文化、历史传统、民族、宗教、习惯等因素不同程度的影响。

### 1.1.3 法的特征

法律的特征是法律本质的外化,是法律区别于其他事物和现象的征象和标志所在。了解法律的特征是为了更好地把握法律的性能、作用,把握法律的自身规律,以便在人们运用法律时能够得心应手。由于法律固有的、确定的东西,人们无法想象、任意编造,只能科学地予以认识和分析。在前人对法律特征进行探索和认识的基础上,把法律的一般特征归纳为四个基本方面,即:调整行为关系的规范,由国家专门机关制定、认可和解释,以权利义务双向规定为调整机制,依靠国家强制力保证实施。

#### 1. 调整行为关系的规范

法律通过对行为的作用来调整社会关系。法律规范是一种行为规范,规范性是法的首要特征。法为人民的行为提供了一个模式、标准和方向,规定人们的行为可以怎样做、应该怎样做或禁止怎样做,它是评价人们行为是否合法的标准,是指引人们的行为、预测未来行为及其后果的尺度,同时也是制裁违法行为的依据。

法律规范同时还具有概括性,包括以下几种含义:(1)法是一种抽象的、概括的规定,它适用的对象是一般的人或事而不是特定的人或事;(2)它在生效期间是反复适用的,而不是仅适用一次;(3)它意味着同样情况同样适用,即“法律面前人人平等。”

对于有权制定法律规范的国家机关所发布的文件,要区别规范性法律文件和非规范性法律文件。前者属于法的范围,后者如委任令、逮捕证、营业执照、调解书等,虽然也具有一定的法律效力,但不属于法的范围,不具有普遍有效性,只是适用法律规范的产物。

#### 2. 由国家专门机关制定、认可和解释

制定是指国家机关通过立法活动产生新规范;认可是国家对既存的行为规范予以承认,赋予法律效力。“认可”通常有三种情况:第一,赋予社会上早已存在的某些一般社会规范,如习惯、经验、道德、宗教、习俗、礼仪以法律效力。第二,通过加入国际组织,承认或签订国际条约等方式,认可国际法规范。第三,特定国家机关对具体案件的裁决做出概括,产生规则或原则,并赋予这种规则或原则以法律效力。其中最常见的是第一种情况。法律的创制不是仅仅通过认可或制定,在某些情况下法律被认可或被制定以后还有一个再度创造的过程,这就是解释。

法律出自国家,具有国家性,因为:第一,它是以国家的名义创制的。尽管它是统治阶级意志的体现,但它不能只是以统治阶级的名义。法律需要在全国范围内实施,就要求以国家名义来制定和颁布。第二,法律的适用范围是以国家主权为界域的。第三,法律的实施是以国家强制力保证的。所有这些是法区别于其他社会

规范的重要特征。法律的内容从本质上说是统治阶级的意志,从形式上说是国家意志。只有经过国家制定或认可的统治阶级意志才是国家意志。

由于法律是国家制定或认可的,一般来说,法律在一国全部地域范围内对一切人和组织发生效力。但是我们应当看到法律的“普遍性”的程度是不一样的,因为不同的法律在空间、时间和对人的效力上是不一样的。法律在空间上的效力区别取决于这个规范在全国范围内的普遍生效,还是只在某一确切规定的地区内生效,或是预先规定在国外生效。

### 3. 以权利义务双向规定为调整机制

法律上的权利和义务和其他社会规范中的权利和义务相比,在内容、范围和保证实施的方式等方面,是有很大区别的。法律上的权利和义务必须明确而具体,而像宗教、道德规范等,内容比较原则、笼统,一般仅规定义务而无权利。

对于国家机关和承担一定社会公务的人员,法律所赋予他们的权利称为职责、职权。普通公民个人的民事权利,如财产继承权,可行使,也可以放弃,但职权是不能放弃和随意处置的,否则就构成违法失职,所以它对于国家机关及其工作人员来说又是义务。

### 4. 依靠国家强制力保证实施

法律的实施由国家强制力保证,如果没有国家强制力做后盾,那么法律在许多方面就变得毫无意义,违反法律的行为得不到惩罚,法律所体现的意志也就得不到贯彻和保障。国家强制力是指国家的军队、法庭、监狱等有组织的国家暴力。尽管许多社会规范也有强制力,但是其他社会规范的强制力不具有国家性。国家强制力是法律与其他社会规范的重要区别,比如道德规范就不具有国家强制的性能。但国家强制力不是法律实施的唯一保证力量,法律的实施还依靠诸如道德、纪律、经济、文化、舆论等方面的因素。

法律的实施虽然是以国家强制力为保证的,但它是由专门的机关依照法定程序执行的。所谓法的程序性,即法律的强制实施都是通过法定时间与法定空间上的步骤和方式而得以进行的。通过对法的程序标准正当化,使法律实施的方式更科学、更富有理性和公正性。

## 1.1.4 法的分类

法的分类是指从不同的角度,按照不同的标准,将法律规范划分为若干不同的种类。通过对法的分类,从中探索法律发展的一些带有规律性的问题。

### 1. 法的一般分类

法的一般分类是指世界上所有国家都可适用的法的分类,主要有以下几种类型:

### (1) 成文法和不成文法

这是按照法的创制方式和表达形式为标准对法进行的分类。成文法是指由国家特定机关制定和公布,并以成文形式出现的法律,因此又称制定法。不成文法是指由国家认可其法律效力,但又不具有成文形式的法,一般称为习惯法。不成文法还包括制定法对应的判例法,即由法院通过判决所确定的判例和先例,这些判例和先例对其后的同类案件具有约束力,但它又不是以条文(成文)形式出现的法,因此也是不成文法的主要形式之一。

### (2) 实体法和程序法

这是按照法律规定内容的不同为标准对法的分类。实体法是指以规定和确认权利和义务或职权和职责为主的法律,如民法、刑法、行政法等。程序法是指以保证权利和义务得以实现或职权和职责得以履行的有关程序为主的法律,如民事诉讼法、刑事诉讼法、行政诉讼法、立法程序法等等。实体法和程序法的分类是就其主要方面的内容而言,它们之间也有一些交叉,实体法中也可能涉及一些程序规定,程序法中也可能有一些涉及权利、义务、职权、职责等内容的规定。

### (3) 根本法和普通法

这是根据法律的地位、效力、内容和制定主体、程序的不同为标准而对法的分类。这种分类通常只适用于成文宪法制国家。在成文宪法制国家,根本法即宪法,它规定一个国家的根本制度、根本任务、国体、政体、公民的基本权利和义务,因而在一个国家中享有最高的法律地位和最高的法律效力,宪法的制定主体、制定程序及修改程序也不同于普通法,通常有比较高的严格的程序要求;普通法指宪法以外的法律,其法律地位和法律效力低于宪法,其制定过程也没有宪法那样严格和复杂,其内容涉及的是某一些社会关系,如公民、法人在经济活动中的法律地位,契约的效力,当事人在法庭上的义务等。

### (4) 一般法和特别法

这是按照法的适用范围的不同对法所做的分类。一般法是指针对一般人、一般事、一般时间,在全国普遍适用的法;特别法是指针对特定人、特定事或特定地区、特定时间内适用的法。

一般法和特别法这一法的分类是相对而言的,具有相对性。如以针对人来讲,民法典是适用于一般人的法,它的适用主体是一般主体,而与民法典相对应的继承法是适用于特定人——继承人与被继承人主体的法律;以针对事来讲,民法典适用于一般民事法律行为和事件,而收养法则针对收养这一特殊的民事法律行为和事件;以针对地区来讲,宪法、组织法、选举法等是适用于全国的法,而特别行政区基本法和法律,经济特区法规和规章则只适用于特别行政区和经济特区;以针对时间而言,一般法如宪法、刑法、民法等在它们的修改和废止以前一直有效,而有些特

别法,如戒严令等仅在特定的戒严时期内有效。

### (5)国内法和国际法

这是以法的创制主体和适用主体的不同而做的分类。国内法是指在一主权国家内,由特定国家法律创制机关创制的并在本国主权所及范围内适用的法律;国际法则是由参与国际关系的国家通过协议制定或认可的,并适用于国家之间的法律,其形式一般是国际条约和国际协议等。国内法的法律关系主体一般是个人或组织,国家仅在特定法律关系中(如作为国家财产所有人)成为主体,而国际法的国际法律关系主体主要是国家。

## 2. 法的特殊分类

法的特殊分类是相对于法的一般分类的一种分类方法。法的一般分类是对世界上所有国家的法律都基本适用的一种分类,而法的特殊分类则是仅适用于某一类和某一些国家的法律的分类。

### (1)公法和私法

公法与私法的划分主要存在于大陆法系,是大陆法系划分部门法的基础。公法与私法的划分源自于古罗马。现代法学一般认为,凡涉及公共权力、公共关系、公共利益和上下服从关系、管理关系、强制关系的法,即公法,而凡属个人利益、个人权利、自由选择、平权关系的法即为私法。

### (2)普通法和衡平法

普通法和衡平法的划分存在于英美法系国家。这里的普通法不是法的一般分类中与根本法相对应的普通法,而是专指英国在十一世纪后由法官通过判例形式逐渐形成的适用于全英格兰的一种判例法,而衡平法是指英国在十四世纪后对普通法的修正和补充而出现的一种判例法。

### (3)联邦法和联邦成员法

这是实行联邦制国家的一种法的分类,单一制国家没有这一分类。联邦法是指由联邦中央制定的法律,而联邦成员法是指由联邦成员制定的法律。由于各联邦制国家的内部结构、法律关系各不相同,因此,有关联邦法和联邦成员法的法律地位、适用范围、效力等均由各联邦制国家宪法和法律规定,没有一种划一的模式。

## 1.1.5 法的制定

### 1. 法的制定的概念、原则和阶段

#### (1)法的制定的概念

制定法律是国家的专有活动和基本职能之一,是指由一定的国家机关依照法定职权和程序制定、修改和废止法律及其他规范性法律文件的活动。

法的制定通常又称立法,狭义的立法是专指国家的最高权力机关及其常设机

关依照法定职权和程序,制定、修改和废止规范性法律文件的活动。广义的立法则指国家机关依照法定职权和程序,创制各种具有不同法律效力的规范性法律文件的活动。这就是说,凡是创制具有法律效力的规范性文件的的活动均属于立法的范围。

由于科技的发展和国家干预的加强不仅导致了立法活动的日益频繁,而且依法规范内容的技术成分不断增加。这使得作为唯一立法机关会面临着严峻的挑战,在不堪重负和力所难及的情况下,终于出现了立法权的转移——授权立法和立法权的分解——行政机关依职权立法。这就是说,立法不再是权力机关的专有活动,政府也不再是单纯的法律执行机关,行政立法已经成为政府的重要职能。

### (2) 法的制定的基本原则

立法的基本原则是指在立法过程中应当遵守的指导思想、方针和准则。我国社会主义立法,当然必须以党在社会主义初级阶段的基本路线作为总的指导思想。此外,在具体制定法律的过程中,还应当遵循以下原则:

- ① 实事求是,一切从实际出发。
- ② 坚持原则性和灵活性相结合。
- ③ 维护法律的严肃性、稳定性和连续性。
- ④ 坚持群众路线,坚持领导与群众相结合。
- ⑤ 有选择地汲取和借鉴我国历史上的和外国的立法经验。

### (3) 法的制定阶段

即立法程序,是指有关国家机关制定、修改和废除法律或其他规则性法律文件的法定步骤或方式。在现代世界各国,一般都是将最重要的立法程序在宪法或其他法律文件中规定出来,成为制度化、法律化的立法程序。这对保证立法的合法性和提高法律的质量具有重要意义。立法程序往往因法律规范文件的类别不同而有差别,一般来说,法律规范性文件的效力地位越高,其制定程序就越严格。从最一般意义上说,立法分为四个步骤或阶段:

#### ① 议案的提出

议案的提出是制定法律的第一个步骤。它是指专门权限的机关、组织或个人向立法机关提出制定、修改、废止某项法律的正式建议。其核心是提案权。也就是说,只有享有提案权的机关或个人提出的议案,才会被立法机关列入议事日程,否则就是仅供参考的一般立法建议。议案的提出意味着立法活动的开始,但议案并不等于草案,尽管在实际工作中,有可能提出议案的人已拟定了相应的法律草案。

根据我国现行宪法和全国人大组织法的规定,享有立法议案提案权的有:全国人大的代表团或30名以上的代表、全国人大主席团、全国人大常委会、全国人大各专门委员会、中央军事委员会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院等。

## ②法律草案的审议

法律草案的审议是指立法机关对已经列入议事日程的法律草案正式进行审查和讨论。这是立法程序的第二个步骤。从我国立法实践来看,这一步骤一般要经过两个阶段:一是专门委员会的审议,其中包括对法律草案的修改和补充;二是立法机关全体会议的审议。对一般的法律草案,在专门委员会提交立法机关全体会议审议之前,还要先交有关部门讨论,征求修改意见。这体现了我国立法程序广泛的民主性。

## ③法律草案的通过

法律草案的通过是指立法机关以法定多数对法律草案表示正式同意,从而使之成为法律。这是全部立法程序中具有决定意义的步骤。世界上大多数国家规定,一般性法律草案以出席立法机关会议的全体议员或代表的过半数票即可获得通过,像宪法的草案或修正案则需出席会议的全体议员或代表的 $2/3$ 或 $3/5$ 以上的多数票才能获得通过。在我国,宪法的修改由全国人民代表大会以全体代表 $2/3$ 以上的多数通过。一般法律和其他议案,以全体代表的过半数通过。

## ④法律的公布

指立法机关或国家元首将已通过的法律以一定形式予以公布,以便全社会遵照执行。这是整个立法程序的最后一个步骤。我国宪法规定,中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定,公布法律。

## 2. 法律规范、法律体系和法律部门

### (1)法律规范的概念、结构与种类

#### ①法律规范的概念

“规范”一词含有约定俗成或明文规定的某种规格、标准、准则的意思,指人们在一定情况下应该遵守的各种规则。法律规范,则是具体规定人们法律权利、法律义务以及相应法律后果的行为准则。法律规范是组成法的最基本的要素,属于法的微观结构。不同形式、不同内容、不同功能的法律规范,可以构成不同的法律制度,而各种法律规范的总和就组成法的有机整体。

法律规范与非规范性法律文件、法律条文既有密切联系又有区别:规范性法律文件构成的基本要素是规范。非规范性法律文件,又限于规范,还包括法律概念、法律原则、法律技术性规定等。法律规范是以法律条文来表述的,两者的关系是形式和内容的关系。

法律规范与规范性法律文件的区别:国家专门机关制定的判决书、搜查证、逮捕证、公证书、结婚证等法律文件,是依据法律规范制作的非规范性法律文件,只对特定的对象有法律效力,并不具有普遍约束力;而法律规范则是调整大量同类社会

关系的共同规则,具有普遍约束力。

### ②法律规范的逻辑构成

法律规范的逻辑构成是指法律规定由哪些部分组成,构成法律规范的内部要素及其相互关系。从法律规范的逻辑结构看,它分为条件、模式、后果三要素。

条件(或称假定)是指法律规范中指出适用法律规范的条件或情况的部分。法律上并不存在无条件、绝对适用于一切场合的规则,因此,法律规范总是以一些法定事实为条件。

模式(或称为处理或指示、行为模式)指法律规范所规定的行为规则部分。一般包括三种形态:允许做、必须做、禁止做。

后果(或称为制裁)是指法律规范中规定的、人们在做出符合或者违反规范行为时,会带来什么法律后果的部分。分为肯定性后果和否定性后果两种形式。

条件、模式和后果是法律规范的三个有机组成部分。因为任何法律规范都是为了调整一定的社会关系而制定的,所以不能缺少条件部分。由于一切规范都是用来调整一定社会关系中人们的行为的,必须有明确的规定和要求,所以模式是法律规范的核心要素,是最基本的组成部分。法律规范区别于一般社会规范的主要特点是,它具有国家强制性,只有对人们的合法行为加以赞许、保护或奖励,对人们的违法行为进行制裁,才能使法律规范所规定行为模式在实际生活中发挥规范性作用。否则,法律就会失去规范性、严肃性和权威性,因而后果部分也是法律规范必不可少的。

### ③法律规范的种类

法律规范的种类,就是按照一定的标准或从某一角度对法律规范进行分类。

#### a. 授权性规范、义务性规范和复合规范

按照法律规范调整方式的不同,法律规范可以分为授权性法律规范和义务性法律规范。授权性规范,就是规定人们可以做出一定的行为,或者要求他人做出或不做出某种行为的规范。义务性规范,就是规定人们必须依法为一定的行为或不为一定行为的法律规范。包括作为的义务性规范和不作为的义务性规范,前者在法律条文中常以“必须”、“须”、“应该”、“应当”、“有义务”等词汇表述;后者在法律条文中多以“禁止”、“严禁”、“不得”、“不应”等词汇来表述。复合规范,又称权利义务复合规范,是兼具授予权利和设定义务的双重属性的法律规范。例如,授予国家机关以职权的法律规范就是复合性法律规范。在依法享有一定职权的同时,行使职权也是一种义务。

#### b. 强制性规范和任意性规范

按照法律规范的强制性程度的不同,法律规范可以分为强制性规范和任意性规范。强制性规范,指所规定的权利义务具有绝对肯定形式,不允许当事人之间相