

一部科学地规范

我国立法活动的基本法律

李步云

《中华人民共和国立法法》已由第九届全国人民代表大会第三次会议于2000年3月15日通过，并自同年7月1日起施行。这部法律的制定，对科学地规范我国的立法活动，健全国家的立法制度，提高立法质量，完善我国的法律体系，保障社会主义民主，推进依法治国，将发挥重要的作用。

党的十一届三中全会以来，我国的立法工作取得了很大的成就，为什么现在还要制定立法法？这三个方面的原因。一是，立法制度是国家法律制度的重要组成部分，其内容广泛而丰富，不少问题涉及国家权力的配置和公民权利的保障，情况比较复杂；它的健全与完善必然是一个过程，有赖于人们认识的不断提高和经验的逐步积累。以往我国的宪法和法律有关立法制度的规定比较原则和简单，比如立法权限的划分不够清楚，立法程序和法律解释的内容不够具体和全面，法律冲突的裁决机制没有建立起来，必要的立法技术缺少统一的规范，等等。20年来，广大干部和群众的民主思想和法制意识已经有了很大提高，我们在立法工作的实践中也积累了不少新的经验，因此需要加以总结，通过立法法将它们上升为国家法律，使其制度化、法律化。二是，随着我国经济和政治体制改革全面展开与深入发展，我国的立法工作也出现了一些新情况和新问题。例如，有些机关越权制定法规、规章；有些法规、规章同法律相抵触；法规之间、规章之间、法规与规章彼此之间相互矛盾与冲突的现象日益增多；制定法规、规章时不顾国家整体利益而为

部门或地方争局部利益的倾向比较普遍，等等。这些问题的出现，既不利于维护国家法制的统一和尊严，也给行政机关和司法机关正确执行法律和适用法律造成某些困难和混乱，在一定程度上损害了国家和人民的利益。存在这些问题的原因，固然是立法上的部门保护主义和地方保护主义作怪，需要通过政治的、行政的、教育的手段来克服；同时，这也同我们的立法制度自身不够健全和完善有关，需要从法律和制度上找到解决这些问题的途径与方法。三是，我国今后的立法工作任务，既是艰巨的，也是长期的，需要有一个完备而健全的立法制度来保证立法质量。我们要在2010年建立起社会主义法律体系，还有很多重要法律、法规尚待制定。同时，法律是随着社会的经济、政治、文化的发展变化而不断更新的。法律的“立、改、废”是任何国家都会长期存在的一项经常性的重要任务。我们国家也不例外。我国地域辽阔，人口众多，地区之间发展也不平衡，因此，我们在制度上必然是一个“一元多级”的立法体制。为了既能调动中央与地方、权力机关与行政机关的“两个积极性”，又能维护整个国家法制的统一、和谐与协调，就更加需要逐步建立起一个民主的、科学的、完善的立法制度，以保证我国未来立法工作的顺利进行和立法质量的不断提高。

立法法的内容非常丰富。在这里，我们只能对它作一个最简要的评析。

立法法在第一章“总则”中对立法的原则作了

全面规定。其中政策性原则主要有：立法应从国家整体利益出发，体现人民的意志；应以经济建设为中心，坚持“四项基本原则”与改革开放；应科学合理地规定公民的权利与义务、国家的权力与责任。方法性原则主要有：立法必须依照法定的权限与程序；必须维护法制的统一；必须实行民主立法和公众参与；必须从实际出发。（第三条至第六条）这些原则体现了人民的利益和社会主义的价值取向，符合时代的精神和认识的规律，是从中央到地方各个立法主体在进行立法活动时都应当切实遵循的基本准则。

立法法的具体规则涉及我国立法制度和立法活动的诸多领域，其重点内容是如下四个方面：

一是关于立法权限。宪法对我国的立法体制的主要内容作了规定，即：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；省级人大常委会在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定地方性法规；民族自治地方包括自治区、自治州、自治县的人大都有权制定自治条例和单行条例，分别报有关上级人大常委会批准。宪法虽然对这些国家机关的立法权限作了原则性规定，但对全国人大及其常委会与国务院、中央与地方之间在立法事项方面没有作出具体划分。这次立法法对全国人大及其常委会的专属立法权（共10项）作了规定。凡涉及这些事项的法是其他立法主体无权制定的。但是全国人大及其常委会可以授权国务院对其中部分事项先制定行政法规（“有关犯罪和刑罚，对公民政治权利的剥夺和限制人身自由的强制措施和处罚、司法制度等事项除外”）。（第八、九条）其立法旨意是维护国家法制的统一，体现单一制国家中央集权与地方分权相结合的原则，并十分重视对人权的尊重和保障。其次，立法法对国务院的行政法规以及地方性法规、自治条例和单行条例、规章可以规定的事项作了进一步的明确。其中有的是把过去分散在各项法律中的规定予以集中，有的则比以往的规定更为具体。第三，过去地方各级人代会及其常委会彼此关于立法之间权限的划分并不清楚，有的省为了单纯追求立法速度，20多年来所有地方性法规都是由人大常委会制定，形成人大大会的立法权虚置。这显然是不合理的。立

法法这次作了规定：“凡规定本行政区域特别重大事项的地方性法规，应当由人民代表大会通过。”（第六十七条）第四，立法法规定，凡“涉及两个以上国务院部门的职权范围的事项，应该提请国务院制定行政法规或者由国务院有关部门联合制定规章。”（第七十二条）这一规定是针对部门保护主义而设。近年来立法中的部门保护主义和地方保护主义相当严重与普遍。它们是造成越权立法和法规与规章彼此之间相互矛盾与冲突的重要原因。它不仅危害国家的整体利益，也直接损害广大公民的切身利益。立法法的这一规定将有助于这方面问题的解决。

二是关于立法程序。立法法在增进立法程序的民主化与科学化上有不少新的举措。例如，它规定准备提交大会和常委会审议的法律案，应于会前一个月或7天发给人民代表或常委委员，以便他们有足够时间进行调查研究，做好参与审议的准备。（第十五、二十三条）列入人大常委会会议程重要的法律案，可以将其草案公布，征求意见。（第三十五条）各专门委员会审议法律案时，“可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式”，听取各方面意见。（第三十四条）常委会审议法律案可以召开联组会议或者全体会议，对其中的主要问题进行讨论（第十七条）。列入常委会会议程的法律案，一般应当经三次常委会会议审议后再交付表决。（第二十七条）所有这些以前没有或近几年刚实行的新的规定，都体现了民主立法的精神，其目的是调动和发挥人民代表、有关专家和广大公众在立法上的主动性、积极性和创造性，集中绝大多数人的智慧与经验，以提高立法质量。

三是法律解释。1981年关于法律解释问题的决议对立法解释作过规定。1982年宪法也规定，全国人大常委会有权解释法律。但这些规定过于原则和简单，因而法律解释的功能未能发挥。直到1997年全国人大就国籍法在香港特别行政区的适用问题作出解释，它才第一次行使这一权力。法律要有稳定性，社会生活却经常发生变化。法律是概括的，具体案件却千差万别。解释法律比修改法律程序要简单。因此运用法律解释的手段，来避免与克服法与现实生活脱节，可以充分发挥法的作用和维护法的权威。这次立法法就法律解释专辟了一节。它规定

“法律有以下情况之一的，由全国人民代表大会常务委员会解释：（一）法律的规定需要进一步明确具体含义的；（二）法律制定后出现新的情况，需要明确适用法律依据的。”（第四十二条）“全国人民代表大会常务委员会的法律解释同法律具有同等效力。”（第四十七条）同时，立法法还对什么机关有权提出法律解释要求以及法律解释的具体程序作了明确规定。（第四十三至四十六条）

四是关于立法监督。立法法第五章“适用与备案”的中心内容是建立立法监督制度，来预防和处法律冲突和防止越位立法的现象，以维护社会主义法律体系内在的有序、和谐与协调。首先，立法法对法的位阶即法的效力等级作了规定，建立了一个从宪法、法律、行政法规、省级地方性法规，一直到省会市和较大市的地方性法规以及部门规章与各级地方政府规章等在内的法的效力等级体系。明确法的效力等级，对立法与法的具体适用，都有指导意义。其次，立法法重申了以往法律中已有明确规定的“批准”制度（如自治区的自治条例和单行条例必须报全国人大常委会批准）与“备案”制度。（如国务院的行政法规必须报全国人大常委会备案）学者一般称前者为事前审查，后者为事后审查，目的都是便于有关机关对立法进行监督。第三，立法法对出现地方性法规、规章之间不一致的情况时，什么机关有权作出裁决作了具体规定。（第八十六条）这一机制的建立，有助于解决法规、规章的相互矛盾与冲突的现象。第四，立法法列举了应予改变或撤销某一法律、法规、规章的五种情况，并对有关机关可以作出某种改变或者撤销的权限作了详细列举（第八十七条、八十八条），还对如何启动这一机制及其具体



激流(油画)

佚名

程序作了详细规定。（第九十、九十一条）

立法法的通过和施行是推进我国社会主义法制建设的一件大事。今后的主要问题是如何切实贯彻执行。在这个问题上，享有立法权的各级国家机关负有直接的、重大的责任。我国宪法和立法法除对全国人大及其常委会、国务院和省、自治区、直辖市的人大及其常委会分别享有制定法律、行政法规和省级地方性法规的权力作了规定外，还对哪一些国家机关分别享有省级以下的地方性法规、自治条例和单行条例、部门规章和地方政府规章的制定权作了明确规定。凡享有这些法律、法规、规章制定权的国家机关，就是我国享有立法权的主体。立法法主要是为规范各个立法主体的立法行为和活动而制定的。因此，享有立法权的国家机关必须以立法法所规定的立法的原则、权限、程序、解释、运用等作为立法工作的指导并受其严格约束。立法法第八十七条已明确规定，在哪五种情况下，法律、法规、规章可以改变或撤销。它清楚地表明，违背立法法的有关规定必须承担一定的法律责任和后果。这是立法法切实贯彻执行的重要制度保障。

立法法的贯彻实施，决不只是享有立法权的国家机关的事情，也需要依靠其他国家机关、社会团体、企业事业组织以及广大公民的共同关心和积极参与。法律质量的好坏，直接关系到每个人的切身利益。作为国家主人翁的广大人民群众，理所当然地有权监督立法法的贯彻实施。这次立法法明确规定，社会团体、企业事业组织以及公民认为行政法规、地方性自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触，可以向全国人大常委会书面提出进行审查的建议。（第九十条）不仅如此，按照民主立法的原则，所有单位或个人对任何立法主体在工作中未按立法法的精神和具体要求办事，都有权向该机关或它的上级机关提出意见、批评或建议。

中国共产党是我国社会主义事业的领导核心。党领导法律的制定，也领导法律的实施。立法法的制定是党的主张和人民意志的统一。各级党的组织和广大党员，都有监督立法法实施的义务，都有模范地贯彻执行立法法的责任。

（作者：中国社会科学院法学所研究员）

责任编辑：李茂管 杨绍华