

地方立法程序研究



[地方立法程序研究 下载链接1](#)

著者:李小娟 刘勉义著

出版者:中国人民公安大学出版社

出版时间:2003-3

装帧:简装本

isbn:9787810872430

本报告是在立法法制定实施后地方立法工作格局发生较大变化的历史背景下，从地方尤其是北京市的实际出发，就新形势下人民代表大会及其常委会的立法程序，所作的全面、系统和务实的研究。

报告共分四章，分别是第一章“我国的立法体制与立法权限”、第二章“人大常委会立法程序研究”、第三章“人民代表大会的立法程序”和第四章“京、津、沪、渝四直辖市立法程序之比较”。

第一章介绍了我国既统一又分层次的立法体制和相对明确的立法权限。

第二章是报告主体部分，讨论了地方立法程序的基本原则和常委会立法工作中的每一个重要环节，主要有：地方立法程序的法源和原则、立法规划、年度立法计划、法规草案的起草、有关委员会的先行审议或审查、常委会审议、法制委员会的统一审议、征求意见、常委会再次审议、表决、通过与公布，等等。最后讨论了作为同属于“立法程序”范围，并与法规制定程序并列的法规解释和法规的修改、废止程序。

关于地方立法程序的法源和原则。报告认为，除宪法、组织法、立法法以及其他法律外，各地自己制定的法规也是地方立法程序的重要法源。地方立法程序的基本原则有民主原则、科学原则和遵循上位法原则。

关于立法规划。报告认为，立法规划对今后几年立法总形势具有提示意义，对立法工作有一定的指导作用。制定规划，应当考虑几方面的关系：一是与改革、发展规划相结合；二是注意实施好国家的法律、行政法规；三是防止部门立法和分散立法的倾向，注重立法的系统性、整合性；四是合理体现地方性法规和政府规章的分工；五是系统考虑立、改、废，做到地方立法的有效和及时。规划的制定首先是时间要求；其次是具体工作机构；然后是程序。规划制定后，要采取多种有效措施保证执行。

关于年度立法计划。报告认为，计划比规划更具有现实的指导意义。它能促进立法工作的有序进行，确定重点项目并保证它能得到更多的关注。计划（包括规划）的制定程序，一是要充分发挥法制委员会的作用；二是要充分发扬民主，广泛听取意见。当前，特别应当注意的是要克服在项目的选择和安排上“重机关尤其是政府部门提出的项目、轻团体和个人提出的项目”的倾向。

关于法规草案的起草。报告认为，目前多数地方的起草体制简单地说就是“谁提出法规草案谁组织起草，谁组织起草谁负责立项和论证”。当前，由于多种原因，大多数法规案由政府起草、政府提出。但政府的性质是执行法律、法规，过多地起草与自身职责权限相关的法规案，有既是运动员又充当裁判之嫌。起草主体应当多元化。这对合理规范行政权的行使，提高立法的权威，加强人大常委会在立法工作中的主导地位，具有重要意义。起草人不能充当决策人。

关于有关委员会的先行审议或审查。报告认为，在立法过程中发挥两个积极性，即发挥统一审议机构和其他机构的积极性，就是发挥两方面的优势，即既发挥法制委员会地位超脱、对法律问题比较娴熟的优势，同时发挥其他各机构长期积累的熟悉专业和立法经验丰富的优势，做到优势互补，为常委会审议法规案提供比较好的基础。这是贯彻实施立法法、提高地方立法质量的核心问题之一。

关于常委会的初次审议。报告认为，在第一次审议时，可以重点就法规制定的必要性、框架、主要条款的可行性等宏观一些的问题进行深入审议。第二次审议时，可以重点就具体条款的含义、与相关法律法规条款的关系、立法技术等具体微观的问题进行深入审议。这样，可以减少审议中的重复和迂回，有利于提高会议质量。

关于法制委员会的统一审议。报告认为，统一审议是为常委会的审议和表决服务的，不会架空常委会的立法职权。统一审议范围是全面的，既包括对草案内容的审议，又包括对草案文字、表述等立法技术方面的审议。对内容的审议，既审议它是否符合实际需要，也审议它与法律法规的关系；既审议其合法性，也审议其合理性。关于统一审议机构——法制委员会与其他机构的关系，一是必须充分发挥法制委员会统一审议的职能作用，同时，要充分发挥其他机构在立法中的作用；二是工作中，法制委员会与其他机构应当多沟通、多协商，做到你中有我，我中有你。

关于听取意见程序。报告认为，广泛听取群众意见，是社会主义法治的要求，是提高立法质量的重要方面。地方在制定法规过程中，在切实反映群众意志方面，有不少成功的经验。但仍存在不可忽视的问题。听取意见程序的建设，要以直接反映和体现群众意志的程序建设为中心，针对现实存在的问题，着重提高程序的透明度和群众参与度。具体制度有：公民旁听法规草案审议制度，新闻媒体公开草案内容、审议情况的制度以及听证会制度等。

关于听证会制度。听证会制度是指在主持人的主持下，利害关系人提交证据进行辩论、质证，决策人根据或主要根据案卷记录作出决定的程序制度。立法听证会有两个基本功能：一是体现民主，二是调查事实。与座谈会、论证会相比，一是议题有所不同；二是参加人范围不一样；三是参加人权利义务不同；四是具体程序有较大区别；五是效力不

同。当前，立法听证会需要进一步研究和规范的几个问题是：一是适用范围；二是启动程序；三是主持人；四是参加人范围；五是参加人权利；六是听证会笔录；七是正式说明。

关于常委会再次审议、表决、通过、公布与施行。报告认为，法制委员会统一审议后提出的报告和修改稿或表决稿，都必须在取得主任会议的同意后，才能交付常委会会议再次审议和表决。“主任会议的同意”，不在条文字面上，而隐藏在条文背后。法规草案表决稿交付表决前，常务委员会组成人员可以依法提出对法规草案表决稿的修正案。但修正案制度的实践情况鲜有所闻。一个重要原因是已有的规定比较粗，难以操作。上海、重庆作了有益的探索。关于审议和表决问题，报告认为，我国目前实行整体审议和整体表决制度，对加快立法速度具有历史的积极作用。但它对立法的质量是个制约。整体审议和整体表决只是我国立法工作中的通行做法而已，并没有明确的法律依据。实行逐条审议和逐条表决的做法，不存在法律上的障碍。公布与施行中的问题，一是不能及时公布；二是生效时间的规定不符合实际，容易导致不公正。完善的办法，一是建立法定制度，保证法规及时在本地主要报纸和立法机关的《公报》上公布；二是改进法规中对生效时间的规定。

关于法规案的撤回、搁置审议、暂不付表决与终止审议、未通过和重新提出。它们是正常立法过程中的几种特殊情况。出现其中的任何一种情况，就可导致立法程序的中断或重新开始。法律法规已经规定了这些程序制度，问题是有的规定还不够具体，必须考虑要使它们成为可操作的活的制度，而不是仅仅停留在纸面上。有些地方如上海就作了有益的探索。

关于法规解释程序。报告指出，法规解释是立法工作的延伸，是在不制定新的法规和不法规进行修改的情况下，通过阐释原有法规条款的含义，扩大和延长法规适用范围和使用寿命的一种经济的立法方式。实践中需要解释法规的情形主要有两种：一是法规的规定需要进一步明确具体含义的；二是法规制定后，出现新的情况，需要明确适用法规依据的。具体解释程序一般由提出解释要求→拟订解释草案→审议、修改→提出表决稿→表决、通过、公布等环节构成。

关于法规修改与废止程序。报告指出，法规的修改和废止是立法活动不可缺少的组成部分，是保持法规的及时和有效的必要手段。当前，地方修改与废止法规的主要原因有：一是因政府机构改革使执法主体变更、主管机关名称变化或职能调整而需要修订；二是因实际情况发生变化而需要修订或废止；三是因与上位法不一致或上位法即将修改而需要修订或废止；四是因其他情况需要修订。根据不同情况，可以采取以下几种修改或废止方式：一是捆绑式，将不同法规中需要修改的同类条款集合起来，分别列项，一并修改；二是采用修改决定的形式，对部分条款进行修改；三是全面修订；四是废止。修改、废止程序与制定程序基本一致。

报告在第三章“人民代表大会的立法程序”中，重点论述了程序在确定立法事项中的重要作用——代表大会与常委会立法范围的界定，以及代表大会立法工作具体程序和代表大会与常委会立法程序的衔接等问题。

报告第四章就京、津、沪、渝四直辖市人民代表大会与常委会立法程序的重要环节进行了全面比较。报告认为，总的看来，各地的规定既遵循了法律的规定，又与本地的实际情况相结合；既重视历史因素，又着眼于现实，并适当地考虑未来的发展，都是比较好的法规。相对而言，北京、天津的规定比较稳妥，中规中矩；上海则周密细致；重庆大胆进取，多处创新。这表明相互学习、取长补短是提高立法工作质量必不可少的内容。

作者介绍:

目录:

[地方立法程序研究_下载链接1](#)

标签

评论

[地方立法程序研究_下载链接1](#)

书评

[地方立法程序研究_下载链接1](#)