

[编者按] 根据我国宪法,公民享有建议权、参政议政权,任何组织和个人都可以提出立法建议、法律草案建议稿。李步云研究员主持的《立法理论研究》课题组,经过两年多的工作,在认真调查研究的基础上,起草了《中华人民共和国立法法(专家建议稿)》,共十二章、一百三十一条。该稿反映了我国立法法需要解决的问题,提出了法律对策和具体条文设计;现已分送中央和部分省级国家权力机关的负责同志及法制工作机构,并将于近期出版发行的《立法法研究》一书中全文刊载,供全国关心这一法律出台的同志研究和参考。本刊发表此文,希望为我国专家参与立法,提高立法工作的质量和民主性,树立一个良好的范例。

关于起草《中华人民共和国 立法法(专家建议稿)》的若干问题

李步云

本文围绕作者主持的《立法理论研究》课题组起草的《中华人民共和国立法法(专家建议稿)》所涉及的一些主要问题,如立法权限的划分;立法程序的进一步民主化、科学化和规范化;法的解释的权限与程序;建立立法监督委员会(或称宪法委员会)的重要性和迫切性及其制度设计等等,提出了自己的看法。

起草《中华人民共和国立法法(专家建议稿)》(以下简称“建议稿”)是《立法理论研究》课题组两年多来工作的重心。课题组成员包括中央有关法制工作机构和研究部门的工作人员以及中国社会科学院法学研究所、部分大学的研究员、教授和博士生。建议稿前后共四稿。起草前,课题组部分成员曾分赴十多个省、自治区和直辖市作调查。起草过程中,课题组曾先后两次召开“立法理论研究”国际研讨会。建议稿二稿曾在南京市和福州市召开的立法理论研讨会上征求意见,并请部分省、自治区和直辖市法制工作机构的工作人员提出修改方案。前后参与建议稿讨论和提出意见、建议的共约500余人次。建议稿曾充分借鉴与吸收了行政立法课题组起草的《中华人民共和国立法法·试拟稿二稿》和全国人大常

委会办公厅研究室起草的《全国人民代表大会常务委员会关于法律案审议程序的若干规定(草稿)》。

起草建议稿的指导思想是：一、要求内容有针对性，做到有的放矢；同时又力求全面，以便立法起草的主管部门有更多的选择余地。二、条文设计尽量具体、可操作；同时少数问题宜粗则粗，以避免在条件尚不具备和经验尚不成熟的情况下作出规定。三、坚持以宪法为依据，尽量与现行法律相衔接；同时又争取在推进我国立法的民主化、科学化和法制化方面有所突破、有所前进。四、一切从中国的现实条件和需要出发，以总结我们自己的经验为主；同时又注意借鉴国外某些有益的做法。

现就《中华人民共和国立法法(专家建议稿)》起草中的若干问题谈谈我个人的看法。

一、关于总则 立法法的适用范围(即调整对象)应如何确定，人们的意见很不一致。

1. 究竟什么是“法”，现在有两种截然相反的看法。一种观点认为，国务院的部门规章和省级以下的地方政府规章不是“法”。因为它们不是国家权力机关即“立法机关”所制定。另一种观点认为，它们是广义的“法”，依照国际上比较通行的概念，是属于“委任立法”的范畴。我同意第二种看法。少数同志主张，鉴于国务院部门规章和地方政府规章表现出比较严重的“部门利益”倾向，内容相互冲突的情况相对较多，将其纳入立法法的调整范围，有利于克服之。但多数同志不同意这种主张，认为这样做立法法的调整对象会过于宽泛，不利于突出解决主要矛盾。建议稿肯定了国务院部门规章和地方政府规章是属于广义“法”的范围，但规定不由立法法加以调整，而授权国务院和省级地方权力机关分别作出规定(第二条)。在立法监督机制进一步建立与健全后，部门规章与地方政府规章在权限与程序方面存在的某些界限不很明确和混乱状况是可以解决的。

2. 有的同志不同意将军事法规的制定作为立法法的调整对象，理由是宪法并未授权中央军事委员会有权制定军事法规，这样做也不符合国际上通行的观念和做法。鉴于我国宪法所确立的国家体制和中央军事委员会的性质与地位，国家军事机关事实上已经制定近千件军事法规、军事规章的现实情况以及实现依法治军的客观需要，建议稿肯定了军事法规是属于“法”的范畴，中央军委有权制定军事法规，但同时又规定军事立法的各项制度由中央军委自行制定，而不由立法法具体调整(第二条)。

3. 少数同志主张，立法法只应调整中央一级法律和法规的制定，而无必要对省(自治区、直辖市)一级地方性法规的立法活动作出规范。我们没有采纳这种意见。省级地方性法规在我国法律体系中处于重要地位。在“权力下放”、调动“中央与地方两个积极性”的背景下，省级地方性法规过去已经和今后还将继续发挥重要作用。而目前省级地方性法规的制定尚存在不少无序状况，需要进一步提高立法质量与速度。现在，一部分省没有省级地方性法规立法程序的规定。多数省虽有这方面的规定，但相对简单。总结已有经验，进一步丰富和完善这一方面的制度，制定省级地方性法规的共同准则，具有积极意义。因此，我认为，建议稿规定：“法律、行政法规和省级地方性法规、自治条例和单行条例的制定、批准、修改、废止、解释与监督，适用本法”是适当的(第二条)。

二、关于立法权限 立法权限的划分,涉及两个基本方面,即中央与地方的关系和权力机关与行政机关的关系。虽然需要明确的问题较多,人们对立法法进一步完善这方面制度的期望值较高,但是鉴于情况比较复杂,体制改革正在迅速发展,现行立法权力配置也大体合理,因此,我认为,立法权限的划分可以原则一点,以利于继续调动和发挥各个立法主体的积极性、主动性和创造性。党的十一届三中全会以来,我们多次实行立法权力下放,实践证明,效果是显著的。在中央与地方立法权限的划分上,决不可收权,但也不宜进一步放权,而以维持现在的基本体制为好。在权力机关与行政机关立法权限的划分上,可认适当向权力机关方面集中,但也要充分发挥各级行政机关立法的功能和作用。现在,有些地方存在“越位立法”的个别现象和法律法规相互矛盾抵触的局部情况,除需要立法法对立法权限的划分作出若干具体界定外,还可以通过加强立法监督机制予以解决。建议稿对立法权限划分的规定主要涉及以下几个问题:

1. 全国人大及其常委会专有立法权问题。有些重大事项只能由全国人民代表大会和它的常务委员会通过行使国家专有立法权来规范,这在理论与实践上都是不成问题的。外国宪法一般都有这方面的明确界定。我国宪法在这个问题上的规定比较原则。通过立法法对宪法的有关原则规定加以具体化,是有积极意义的。它有利于克服和防止某些越权立法的现象,以维护国家法制的统一。为此,建议稿第五条设定了十一个方面的事项作为国家专有立法权。但是,也有一些同志(主要是地方的同志)不主张设立这一条。理由是:很难对“国家专有立法权”作出准确界定,如什么是“基本制度”,仍是一个比较原则和模糊的概念。关于公民的基本权利和义务,地方是否完全不能涉及?如很多省就制定了有关计划生育方面的地方性法规。鉴于体制改革正在进行,为了在立法工作中调动中央与地方两个积极性,加快立法步伐,以暂时不对此作出具体规定为好。我认为,目前是否对“全国人大及其常委会专有立法权”作出具体规定,利弊参半,需请全国人大常委会慎重决策。

2. 邓小平同志和其他中央领导同志曾经指出,有些法中央没有的,地方可以先搞。实践证明,这一指导思想是正确的。有些法地方先搞,既适应了改革开放的现实迫切需要,加快了立法步伐,也为中央立法积累了经验。在今后一个时期,这一指导思想仍有现实意义。为此,建议稿第十一条作了如下规定:“全国人大及其常委会专有立法权范围以外的事项,全国人民代表大会或者它的常务委员会还没有制定法律的,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会可以先行制定地方性法规;但法律一经制定,同法律相抵触的地方性法规自行失效。”

3. 依照我国宪法第六十二条第三款和第六十七条第二款、第三款的规定,全国人民代表大会和它的常务委员会在立法权限上是有区别的。但究竟什么是“基本法律”,过去在概念上一直不大明确,因此在立法实践上不好掌握,出现了某些“立法错位”现象。如全国人大常委会制定的“劳动法”就宜由代表大会制定,而全国人大制定的个别专业性法律也可由全国人大常委会制定。为此,建议稿规定:“全国人民代表大会修改宪法、制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。其他的基本法律主要指内容直接涉及全国公民的切身利益并要求他们普遍和直接遵守的全局性重要法律。”(第四条)例如,教育法、环保法是“基本法律”,义务教育法、水污染防治法则不是。

我国宪法第一百条和地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第六条、第

二十七条规定:省、自治区、直辖市的人民代表大会、在大会闭会期间省级人大常委会,可以制定省级地方性法规,但未明确规定省级人大及其常委会之间的具体权限划分。现在,有一部分省级人民代表大会自一九七九年以来,还从未制定过地方性法规。尽管我国省级人大代表人数较多,会期短,绝大多数省级地方性法规可以由省级人大常委会制定,但这种省级人大立法权力完全虚置的现象不尽合理。为此,建议稿规定:“凡内容直接涉及本行政区域内广大公民的切身利益并要求他们普遍和直接遵守的全局性的重要省级地方性法规,必须由省级人民代表大会审议和通过。”(第七条)

三、关于立法准备 法律和省级地方性法规议案在提交全国人大和省级地方人大正式审议、行政法规草案在提交国务院法制工作机构审查和国务院常务会议审定通过之前,做好以法的草案的起草为中心的立法准备工作,对保证立法质量具有非常重要的意义。法律、行政法规和省级地方性法规在立法准备阶段的工作内容和要求,基本上是相同的。鉴于以上考虑,建议稿专门设置了“立法准备”一章。其主要内容和立法旨意如下:

1. 近年来我国的立法实践证明,做好立法规划和计划,对于提高立法的质量和效率,降低立法成本,实现法律体系的和谐与协调,具有重要作用。保障一切国家机关、社会组织 and 公民都有权提出立法建议和法的草案建议稿,是民主立法的重要内容。为此,建议稿第十四条和第十五条作了相应的规定。

2. 提高法律、法规草案的质量,涉及到很多环节,诸如:法案起草的组织,法案稿的调查研究、论证与协调,法案稿及其说明的主要内容与要求等等。建议稿对此都作了具体规定。如:应当确定法案起草主管单位并成立有各方面人士参加的起草小组(第十三条);可以委托有关方面专家成立起草小组,独立进行工作(第十七条);法案起草小组当深入调查研究、广泛听取有关方面的意见(第十九条);凡涉及专门技术问题或其他专业性较强的问题的法案起草,应举行由有关专家参加的论证会(第二十条);在法律、法规起草基本成熟的情况下,可以将法的草案印发有关单位征求意见;或在报纸上刊登,广泛征求公众意见(第二十二条);法律法规应当包含的主要内容(第二十四条);提出法案稿,必须附该稿的说明及有关资料(第二十五条)。

3. 现在,立法中部门利益倾向严重。不顾权力的合理设置和利益的合理分配,只顾扩大自己部门的权力或只考虑维护本部门利益的现象比较普遍。这主要存在于国务院部门规章和地方政府规章的制定中,同时省级地方性法规的制定中也有类似问题。要克服和防止这种错误倾向,必须从多方面作出努力。建立法案起草回避制度,开好法案起草的协调会,可能是解决这个问题的办法之一。为此,建议稿第十八条规定:凡法律、法规的内容涉及两个以上主管部门的管理权限,不能确定其中的一个主管部门作为该法案的起草主管单位,应当确定由权力机关的有关专门委员会、法制工作机构或国务院的法制工作机构作为法案起草主管单位。第二十一条规定:法律、法规的职权与职责、权利与义务涉及多个部门的,在权责界限不明、分歧意见较大的情况下,法案起草主管部门或权力机关的有关专门委员会、法制工作机构和国务院的法制工作机构,应当举行由有关部门负责人参加的法案起草协调会。

4. 当前地方立法工作中相互攀比、重复立法,照抄照搬上位法条文的现象比较普遍。

这样做,既浪费人力物力,造成法内容的庞杂与重复,也不利于树立上位法的权威。为此,建议稿第二十三条规定:凡是属于实施国家法律、行政法规的省级地方性法规,一般不需要全面摘抄法律或行政法规的有关规定,可以根据本省的实际情况进行补充和细化。

四、关于法律审议程序 全国人大常委会会议事规则是对常委会议事活动的系统、基本的程序性规范,但它对法律案审议程序的专门规定只有第十六条,因而法律案的审议绝大部分只能适用普通议案的审议程序。这与全国人大常委会的立法职能和它所担负的日益繁重的立法任务是极不适应的。而且,议事规则制定已经八年,其中有些规则已不能适应现在立法实践的需要。全国人大议事规则有关法律案审议程序的专门规定比较多和具体,但也存在上述类似情况。建议稿对全国人大及其常委会的法律案审议程序的规定涉及以下一些新的内容:

1. 法律案进入常委会审议前的准备。如规定:在全国人大常委会会议召开二十日前,提案人应将法律案送交秘书长,由秘书长报委员长会议列入常委会会议议程草案。秘书长可以建议委员长将法律案交有关专门委员会审议,提出报告,再由委员长会议决定是否列入本次常务委员会会议议程草案(第二十七条)。法律案应包括提请审议的议案、法律草案和有关法律草案的说明(第二十九条)。提案人要求撤回经委员长会议拟订列入常委会会议议程的法律案,必须在常委会会议举行前提出,并经委员长会议同意(第二十九条)。在委员长会议拟订列入常委会会议议程草案后两日内,应将法律案印发常委会组成人员(第三十条)。提案人和专门委员会的有关资料应在常委会会议召开前印发常委会组成人员(第三十条)。以上规定的主要目的,是让常委会组成人员有充分时间作参与审议法律案的准备;专门委员会提前介入可以充分发挥其作用;应当保护提案人有撤回法律案的权利。

2. 常委会审议法律案的形式。过去存在的主要问题是,分组会议、联组会议和全体会议分别主要解决什么问题尚不明晰;联组会议较灵活,但自七届人大以来并未开展过;专门委员会审议的分工不够明确,常委会会议期间也很少以会议形式发挥作用。建议稿对分组、联组与全体会议的审议重点作了较具体的规定(第三十一条至三十三条);对专门委员会的审议作了适当分工,规定法律委员会除对法律案的内容须作审议外,还应侧重于是否违宪,是否与其他法律相矛盾、立法技术是否科学进行审议;其他专门委员会除对法律案的内容须作审议外,还应侧重于对法律案中的专业问题进行审议(第三十四至三十六条)。

3. 常委会审议法律案的审次制度。全国人大常委会会议事规则确立了以两次审议为原则,一次审议为例外,最高审次无明文限制的审次制度。现在主要的问题是:对最高审次缺乏限制,不少法律案的审议超过两次,个别的高达五审。在立法任务十分繁重的今天,久审不决会妨碍立法进程。法律案从提请审议到交付表决以及两次审议的间隔没有明确的期限规定,往往造成延误。不同次别的审议范围没有界定,审议重点不突出,影响立法效率。为此,建议稿规定:法律案一般经两次常委会审议,在立法条件尚不成熟或审议中有重大问题需要进一步研究的,可再行审议,但不得超过三次。法律案从提请审议到交付表决不得超过十二个月。同时,也对每次审议的重点作了规定(第三十九条)。

4. 常委会审议法律案的修正案制度。修正案制度是解决审议法律案重大意见分歧的有效方式之一。全国人大常委会会议事规则对议案的修正案有一般性规定,但没有对法律案

修正案作出专门规定,也缺少具体操作程序。建议稿对修正案的提出、专门委员会对修正案的审议、修正案不得与该法律案立法宗旨相违背以及修正案的提前表决等内容作了规定(第四十三、四十四条)。

5. 对专业性强的法律案的审议。当前,法律案尤其是有关市场经济方面法律案的专业性越来越强,而委员们的议事能力十分有限。除了要求专门委员会更充分发挥作用、法制工作机构提供更有效的服务外,还可以采取专门审议小组的形式,组织具有相关专业知识的常委委员、专门委员会委员组成专门审议小组。审议小组还可以邀请专家、有关组织或团体的代表到会发表意见,要求提案人派员列席会议,回答询问。建议稿就此作了相应的规定(第四十、四十一条)。

6. 全国人大会议对法律案的审议。由于全国人大议事规则对法律案审议的程序性规定比较具体,建议稿的有关内容主要力求同全国人大议事规则相衔接。其中一些规定,如法律草案的提前送达,有关专家、社会组织和团体的代表参与立法咨询,专门委员会的审议、修正案制度等,同全国人大常委会审议法律案的原则精神与具体规定大体一致外,新的内容主要有:一是由谁向代表大会作法律议案的说明,过去法律规定并不明确。建议稿规定,由提案人向大会全体会议作该法律案的说明(第四十八条)。提案人对法律案较为熟悉;由原提案人继续向代表大会提案并作说明,已成惯例。至于如何全面系统地向代表大会反映常委会提出的审议意见,解决办法可以是:将常委会审议意见整理印发代表大会,明确要求原提案人将常委会提出的审议意见作为向代表大会作法律案说明的重要内容之一。二是大会开会期间,在大会会议议程事先没有安排的情况下有关组织和代表应当享有向大会提出要求列入本次会议审议法律案的权利。如何解决此类法律议案的提出与处理程序,建议稿对此作出了若干规定(第五十四条)。此条规定同全国人大议事规则第二十一条的原则精神是相适应的。同时,有关组织和代表也享有向代表大会提出列入立法计划或从速制定某项法律的议案的权利。实践中这种情况大量存在。建议稿也就此作了若干规定,肯定了我们现在的实际做法和经验(第五十五条)。

五、关于行政法规审定程序 国务院曾于1987年4月批准和颁布《行政法规制定程序暂行条例》并实行至今。建议稿主要是通过《立法准备》一章,对行政法规在起草工作完成前的规划和起草作了部分丰富和发展。对行政法规起草工作完成后的审定和发布,未作实质性的补充或修改。其中作了一点修改的是,建议稿第六十条规定:“行政法规草案必须经国务院常务会议审议和通过。如果行政法规草案的内容涉及面广,问题重大,各方面不同意见较多,总理认为必要,可以提交国务院全体会议审议和通过。”《行政法规制定程序暂行规定》第十四条的规定则是:“行政法规草案由国务院常务会议审议,或者由国务院总理审批。”我们认为,除国家处于紧急状态外,行政法规一律由国务院常务会议审议和批准为宜。宪法和国务院组织法虽然规定国务院实行总理负责制,但又规定,制定行政法规是国务院的职权之一;“国务院工作中的重大问题,必须经国务院常务会议或者国务院全体会议讨论决定。”(国务院组织法第四条)行政法规的制定自然应属“重大问题”之列。这样改动,对保证行政法规的立法质量,避免少数情况下因个人决策而失误,是有益的。

六、关于省级地方性法规审议程序 现在多数省、自治区和直辖市的人大常委会已经有地方性法规制定程序的有关规定,但也有少数省、自治区、直辖市没有制定。已实行的地方性法规制定办法,有的比较完备,有的过于简单。这种现状已不适应客观需要。因此,总结各省的实践经验,作出各省、自治区和直辖市共同适用的若干地方性法规审议程序的规范是必要的。地方性法规的审议程序同法律的审议程序,在原则精神和具体制度上大体相同,区别主要是省、自治区和直辖市的人民代表大会及其常委会实际上还有大量批准下一级地方性法规的任务。

1. 建议稿除规定了地方性法规在审议过程中需发挥专门委员会的作用外,还规定:“地方性法规议案提出后,先由有关专门委员会审议,提出报告,再由常务委员会主任会议决定是否提请常委会审议。”(第六十二条)地方性法规案在决定提请常委会审议后,先由有关专门委员会广泛征求意见和研究,提出书面报告,再决定是否列入该次会议议程(第六十三条)。

2. 省级人大常委会审议法规案前,主任会议和专门委员会事先应有足够时间对法规草案及说明进行研究;常委会组成人员也应在会前得到法规草案及其说明,以便充分准备。建议稿第六十四条对草案送达时间作了规定。前者为三十天;后者为七天。

3. 论在有的省级人大常委会审议法规案往往只进行分组审议,而很少交全体会议审议。这样做不符合程序的民主性,也不利于保证立法质量,建议稿规定,地方性法规案一般先由分组审议,后由全体会议审议(第六十六条)。

4. 很多省的同志认为,常委会对法规草案一般进行两次审议,这是一个成功的经验,应予肯定。建议稿第七十一条对此作了相应的规定。

5. 省级人大常委会对报批法案的审议,存在两种不同的主张和做法。其一是,省级人大常委会可以对报批的法规(包括自治条例和单行条例)的内容作修改。理由是,既有批准权,就有修改权。其二是,不能修改,要么批准,要么不批准。理由是,如果可以任意修改,那么立法权就不在下级人大,而成了省级人大在立法。为了既保证立法质量,又提高立法效率,我倾向于采取折中方案,即可以进行修改,但需经报批机关同意。如果同意,可以公布该法使其生效;如不同意修改,可以撤回议案。这样做,在法理上也说得通(第七十三、七十四条)。

七、关于法的解释 法的规范是抽象的概括的,现实生活则是具体的多样的。法的规范具有稳定性,现实生活则处于不断发展变化中。法律法规再严谨,自身也难免出现模糊和自相矛盾之处。一个国家法律很完备,但总会存在某些法律漏洞。因此,现今世界各国越来越重视运用法律解释手段来完善法律制度。我国地域辽阔,人口众多,情况复杂;社会生活正处于急剧发展变化中。由于经验不足,不少法律、法规过于原则;某些领域无法可依的情况还会持续很长一个时期。因而,在我国进一步建立与完善法律解释制度尤为重要。全国人大常委会1981年通过的《关于加强法律解释工作的决议》,比较原则,已不适应当前我国法制建设的迫切需要。建议稿关于法的解释的有关规定所涉及的主要有以下几个问题:

1. 法的解释的种类。建议稿第八十二条规定,法的解释分为立法解释、司法解释和行

政解释。有的同志不同意有立法解释,认为法的解释只是司法机关的事情。我们没有采纳这种意见。法的解释完全由司法机关承担,只是西方一部分国家的观念和做法。谁有权制定法律、法规,谁就应当有权对自己制定的法作出解释,这是题中应有之义。把法的解释权力完全交给司法机关,也不符合我国的现行体制、国情与现实需要。我国宪法规定,宪法和法律的解释权由全国人大常委会行使。我国的体制同三权分立模式有很大不同。权力机关、行政机关和司法机关有相互制约,但司法机关的权力不宜过大。司法机关独揽法的解释权,事实上承担不了这一任务,也会妨碍在我国全面与充分发挥法的解释的功能,对法制建设不利。

2. 立法解释的主体与权限。全国人大常委会法制工作机构曾经根据司法机关、省级人大法制工作机构等组织的要求,对某些法律作过一些解答,在实践中曾起过良好作用。但是,由于它不是权力机构而是工作机构,这种解释只能供考虑,因而立法解释的职能和作用目前尚未充分发挥出来。建议稿第八十七条对立法解释的主体和权限作了比较全面的规定:全国人大立法监督委员会、国务院法制工作机构和省级人大立法监督委员会有权分别对法律、行政法规和省级地方性法规进行解释。如需要作限制解释、扩大解释或解释性补充规定的,必须提请全国人大常委会、国务院和省级人大常委会作出决定。这样做,既落实了宪法关于全国人大常委会负责法律解释的规定,又兼顾到了常委会不能经常开会的现实情况。1996年全国人大常委会作出的关于国籍法在香港具体适用的解释,是这方面的一个范例。国务院与省级人大常委会的情况也相类似。它们直接承担一小部分重大问题的法的解释是可行的。

3. 司法解释。从一定意义上讲,司法解释不属“立法”的范畴。但司法解释同立法解释、行政解释密不可分。从法的解释是一个整体出发,通过立法法对司法解释的权限作出原则性规定,是完全可以和必要的。最高人民法院和最高人民检察院在法的适用中曾作过大量的司法解释,对保证法律的正确实施,起了很大的作用。但在个别问题上也存在有越权现象。这同我国的法律解释制度不完善有关。建议稿规定司法解释只能就法律、法规在适用中的问题作出字面解释,并须报全国人大常委会备案(第八十八条);但同时又规定,“两高”不仅可以对某一案件或某一类案件的法的具体适用作解释,还可以就某一法或某一类法的具体适用作出解释。这就既可以保证“两高”在法的适用中充分发挥司法解释的作用,又可以加强权力机关对司法解释的监督,以维护国家法制的统一。

八、关于立法监督 我国是一个地域辽阔、幅员广大的多民族国家。改革开放以来,我们又多次下放立法权。这一国情决定了,我国的立法体制具有多层次性,并建立了一些独具特色的制度,如批准制度和备案制度。而且,我国的立法体制正处在发展与健全过程中。因此,进一步完善我国的立法监督制度,对于提高立法质量与效率,保证法律体系的和谐与协调,维护国家法制的统一具有重大意义。建议稿有关立法监督的规定涉及的问题有:

1. 建立立法监督委员会的必要性和可行性。现在世界上绝大多数国家都建立有宪法监督制度及其相应的机制和程序。实践证明,它对维护宪法的权威和国家法制的统一,起到了举足轻重的作用。我国宪法规定,全国人大常委会有权解释宪法和监督宪法的实施,

有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令,有权撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。由于没有建立相应的机制,工作一直没有很好开展。由于全国人大各专门委员会忙于立法和其他议案的审议以及职责并不十分明确等原因,批准制度和备案制度也未有效运作。对法律的解释,对国务院提请裁决的省级地方性法规同行政法规相抵触、省级地方性法规同国务院部门规章之间矛盾的处理意见的受理,也因没有具本的机制而难以开展。建立与健全我国的宪法监督与立法监督机制,必将对树立宪法的崇高权威,从而推动各方面严格执法产生巨大影响。从1982年制定现行宪法至今,学者们一直在呼吁早日解决这一问题。现在,中央已郑重决定,要坚持和实行依法治国,建设社会主义法治国家。建立与完善宪法监督与立法监督机制的条件和时机已经成熟。最近,监督法的起草工作已重新启动。建立宪法委员会是监督法的重要内容。建议稿提出的立法监督委员会同监督法必须建立的宪法委员会,实际上是一件事,其组成与权限可以统一考虑和安排。根据我国的体制,立法监督委员会(或称宪法委员会)的性质可以和全国人大的其他专门委员会相同。它向全国人大常委会负责并报告工作。只要方针定下来,它同其他专门委员会的分工与协作的关系并不难理顺。基于上述种种考虑,建议稿的有关条款对立法监督委员会的组成、职责,提请立法监督的主体与程序、其他专门委员会参与立法监督等问题作了具体规定。

2. 省级立法监督委员会。全国人大立法监督委员会只能负责省级地方性法规以上的法律、法规的立法活动的各项监督事宜。省级权力机关以下,还有几个层次的立法主体。加强这方面的监督工作,任务也很繁重。成立这一机构,有利于促进这方面工作的开展,并从而在全国组成一个有全国人大的监督、国务院的监督和省级人大的监督在内的完整的立法监督体系。

3. 批准制度和备案制度。这是我国保证法律体系和谐与协调、维护法制统一,提高立法质量的两项重要制度。过去的法律规定很原则,缺乏可操作性。建议稿对这两项制度的程序,包括期限、审查方式和执行等作了比较详细的规定(第一百一十九条至一百二十二条等条款)。同时,不少地方同志要求对宪法规定的地方性法规不得同宪法、法律和行政法规相“抵触”作出具体界定。建议稿第一百二十六条对此也作了规定。

最后需要说明的是,《立法理论研究》课题组成员对建议稿中个别问题的规定,看法并不完全一致。现在的稿子只是反映了绝大多数成员的意见。

[作者单位:中国社会科学院法学研究所]

(责任编辑:尚 易)