

为“立法”立法

《中华人民共和国立法法》出台侧记

●撰文/本刊记者 王亚平

○编辑/韩靖桥

世纪之交召开的九届全国人大三次会议，一项重要议程是审议《立法法(草案)》。

立法法，是一部基本法律，它的制定备受人们关注。

立法史上的里程碑

1982年12月，五届全国人大五次会议通过了现行宪法，赋予全国人大常委会以立法权；赋予国务院可以制定行政法规，省级人大及其常委会可以制定地方性法规，民族自治地方的人大可以制定自治条例和单行条例的权力等。由此标志着我国立法工作进入了一个新的历史时期。

改革开放20多年来，我国初步形成了“一元(国家法制统一)、两级(中央与地方)、两类(国家权力机关的立法与行政机关的立法)、四区(普通行政区、特别行政区、民族自治地区、经济特区)”的立法体制。

20年来，我国立法工作经历了探索实验、慎重制定、加快步伐阶段，正进入数量与质量并重阶段。

提高立法质量、完善法律体系是当前立法工作的主要任务。

20年来，全国人大及其常委会制定了370多件法律和有关法律问题的决定，国务院颁布了800多件行政法规，有地方立法权的地方人大及其常委会制定了7000多件地方性法规。一个以宪法为基础，由刑事、民事、国家机构、经济、诉讼等各方面法律法规组成的有中国特色社会主义法律体系初具规模。

在3月11日九届全国人大三次会议举行的记者招待会上，全国人大常委会法制工作委员会负责人乔晓阳、胡康生就全国人大及其常委会的立法工作回答了中外记者的提问。当有记者问到“改革开放以来，我国立法工作取得了巨大进展，但为何直到这次大会才制定规范立法活动本身的《立法法》”时，乔晓阳回答：“制定规范立法活动的《立法法》之前，我国宪法和有关法律对于立法权限、立法程序、立法备案等都有规定，这些规定经过实践的检验证明是正确和可行的。

这次会议审议的《立法法(草

案)》就是根据宪法和有关法律以及总结20年立法实践经验而提出的。制定《立法法》，这是立法实践中提出的问题：一方面，我国的立法取得了巨大成绩；另一方面，随着立法进程的加快，立法数量的增加，立法实际工作中也出现了越权立法、法规规章之间冲突、有的立法质量不高、民主程序不够等问题。因此，需要在宪法和有关法律规定的基础上，对立法活动进一步规范，使其更加具体、更便于操作、更有利于发扬民主，提高立法质量，维护国家法制的统一。”

众多人大代表认为，经过20年努力，我国有法可依的局面基本形成，依法治国有了坚实基础。今天，越来越多的法律法规从不同方面和角度规范和保障社会有序运行、健康发展，“必须使民主制度化、法律化”已成为越来越多人的共识；立法工作在规范社会生活的同时，其自身也在不断规范。在这样的条件下，专门为立法本身立法，这不能不说是我国立法史上的一个重要的里程碑。以此为标志，我国依法治国、建设社会主义法治国家的进程必将大踏步地向前迈进。

七年磨一剑

3月9日上午，全国人大常委会法制工作委员会主任顾昂然向大会作了关于《立法法(草案)》的说明。

顾昂然说，根据全国人大常委会立法规划，受委员长会议委托，从1993年下半年开始，全国人大常委会法制工作委员会便开始着手《立法法》的起草工作。

当年，该委员会还邀请部分在京的法律专家和学者成立了《立法



代表们按表表决 本刊资料

法》研究课题组,让专家、学者参与立法。从1994年至1997年,《立法法》起草组先后在广东惠州、东莞和北京等地多次召开由中央有关部门、地方人大和地方政府法制部门及法律专家参加的起草工作座谈会。

1997年6月,《立法法(征求意见稿)》出台。此后,该稿三次印发给中央有关机关和各省、自治区、直辖市的人大常委会广泛征求意见,反复修改,形成了提交全国人大常委会审议的草案。

1999年10月、12月,九届全国人大常委会第12次、第13次会议两次审议该法律草案,对草案进一步作了修改完善。

就这样,经历七年、数易其稿的一部旨在从源头上解决“立法之乱”,确保制定“良法”的法律草案,终于正式交付全国人民代表大会会议审议。

法律体系的重要支柱

“制定立法法很有必要”,这是许多代表在审议《立法法(草案)》时说的第一句话。

湖北省人大常委会主任关广富代表说,立法是国家的一项重要活动,是法治的重要前提。改革开放以来,我国立法工作取得了显著成绩。但是,也必须看到,立法还不同程度地存在权限不清、程序不够规范以及质量不高等问题。制定立法法,对于规范立法活动,健全国家立法制度,加强立法工作,提高立法质量,解决立法工作存在的主要问题,维护国家法制的统一,促进立法的民主化、科学化、规范化和制度化,建立和完善有中国特色社会主义法律体系,推进依法治国,建设社会主义法治国家的进程,具有重要意义。

九届全国人大常委会的立法目标是在任期内初步形成有中国特色社会主义法律体系。毫无疑问,这个法律体系不仅应当有根本大法作基础,而且应当有规范制定法律的法律——立法法。



代表们在查询有关信息 本刊资料

从某种意义上说,立法法是这个法律体系的重要支柱。没有立法法,整个法律体系不仅失去了基础和规范,而且无法克服立法中的“打架”现象。

广泛集中民智

在审议中,《立法法(草案)》得到了代表们的普遍赞同。邓国政代表说,经过长时间研究起草,广泛征求意见,反复讨论修改,全国人大常委会会议两次审议后正式提交大会审议的这部法案,全面总结了20年来立法工作的基本经验,反映了我国立法工作实践和立法理论研究的现状,对立法工作涉及的方方面面都作了规定,内容比较全面,结构比较合理,突出了立法工作的重点,体现了立法的民主性,强调了法制的统一性,具有较强的针对性和可操作性。

法学家王家福代表用“权限清晰、形式民主、程序严格”这样12个字概括了他对草案的初步印象。

代表们从不同角度对《立法法(草案)》作出了不同的评价。他们认为,草案比较成熟,内容可行。同时也提出了一些修改意见。

全国人大法律委员会根据各代表团的审议意见,对《立法法(草案)》进行了审议。经主席团决定,对草案作了适当修改。

有的代表提出,立法法的主要任务是健全国家的立法制度,应当在立法宗旨中明确。据此,草案修

改稿第一条中增加了上述表述。

根据一些代表的意见,将原草案第二条有关军事法规的规定内容移入附则,并作了相应修改。

有的代表提出,立法也需要正确规范企业事业单位和其他组织的权利与义务。据此,草案修改稿将这一条修改为:“立法应当从实际出发,科学、合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。”

一些代表提出,限制公民人身自由的强制措施,只能由法律规定。因此,草案修改稿将原来的表述“对公民政治权利的剥夺、限制人身自由权利的处罚”修改为“对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚”。

针对一些代表关于对法律解释效力作出规定的建议,草案修改稿增加一条:“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。”

为解决“立法打架”问题,草案修改稿采纳代表的意见,增加规定:“宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。”此外,草案原规定国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院和省级人大常委会和社会团体、企事业单位、公民,认为法规、自治条例和单行条例同宪法和法律相抵触的,可以向全国人大及其常委会提出审查的要求或者

她从江河走来

访九届全国人大代表陈笑霖

受编辑部之托,要写一篇反映人大女代表生活的报道,挑来选去,我决定去采访来自葛洲坝集团公司的老水利专家陈笑霖代表。对于陈笑霖,我是早闻其人未谋其面,只知道她是新中国培养的第一代水电专家,为我国的水电事业发展做出了突出贡献。

电话打进了湖北大厦陈笑霖代表的客房,接电话的正是陈笑霖代表。“我没有什么好报道的,请找别的代表谈谈,她们比我更值得宣传。”未等记者把话讲完,电话那头已经传来了陈笑霖谢绝采访的声音。当然,陈笑霖最终架不住记者的嘴皮功,她友好地让步了。

记者如约而至。开门的是一位60多岁、衣着朴素、留着一头传统短发的老人。说她像水电专家,不如说她更像农村妇女。如果不是有约在先,很难让记者相信她就是功勋卓著、大名鼎鼎的水电专家陈笑霖。

当记者把话题扯到她的生平时,陈笑霖作了如下自我介绍:广东人,北京地质学院工程地质专业毕业。1959年分至湖北丹江口从事水电建设工作,1969年转战四川黄龙滩,1976回到湖北葛州坝,1988年再次转战广东崇化,1993年又回到湖北三峡工地。总之,这41个年头,她不是从江到河,就是从河到

江,顶风踏浪41个春秋。在点亮了一方又一方土地的同时,

自己黑发变白发,少女成太婆。

当记者问到在九届全国人大三次会议上,她都准备

了哪些方面的建议时,一直笑容满面的陈笑霖变得心情沉重起来。她告诉记者,前不久发生的一件事情刺痛了她的心:公司有一位工作了40多年的老水利专家,退休后仍到前线指导施工,不想病倒在工地上。同志们把她送到医院治疗。没过几天,这位老专家坚决要求出院。一了解,才得知这位老专家竟然是因为无力承担高额医药费用而要强行出院。这件事情虽然后来有了比较圆满的解决,但是陈笑霖的心却依然沉重。陈笑霖说,拥有5万多职工的葛洲坝集团公司,约有5千名离退休老职工。过去,这批老职工青春献祖国,工资不高,积蓄不多。现在企业有困难,职工医药费报销不了,闹得老职工们住不起医院,看不起疾病。陈笑霖说:“根据这种情况,这次会议上,我带来有关改革职工医疗保险的建议。我想无论是加强医疗服务改革,还是加强物价监督,一定要把医疗费用降下来,在一定范围内,让广大的退休职工看得起疾病,住得起医院。”说到这里,陈笑霖的眼圈发红了。

当记者谈到西部大开发时,陈笑霖眼中又闪现出一丝光芒。她认为国家确定开发西部地区,就会大力开发水电资源,这将为水电工程企业带来无限的商机。对于葛洲坝集团公司如何利用好这次机遇,在激烈的竞争中立于不败之地的问題。她说:“目前,我们要尽可能地优化各类投标方案,把成本降得最低,把效率提得最高。”

离开陈笑霖的房间,记者的心情久久难以平静。陈笑霖虽然已经退了休,回到了后方,但她的胸膛里始终跳动着一颗牵挂水电事业的心。自己的成绩,她只字没有提起;同事的困难,她讲了很多、很多;明天的水电事业,她又是那样信心十足。她来自江河,她心系江河。但愿她好梦成真。更但愿我们每一个人都像陈笑霖那样,心中永远揣着一团不灭的希望之火。

图/宋朝福

撰文/王志刚
编辑/韩靖桥

建议。草案修改稿增加了“前款规定以外的其他国家机关和社会团体、企事业组织及公民”也有这种权利

关于本法的施行时间,也由原来的“自公布之日起实施”改为“2000年7月1日起实施”。

修改后的《立法法(草案)》由

90条增加到94条。

3月15日下午,九届全国人大三次会议举行最后一次全体会议。2778名代表出席了会议。

会议表决了《立法法(草案)》。“赞成2560票,反对89票,弃权129票。”随着李鹏委员长一声“通过”,《中华人民共和国立法

法》诞生了。国家主席江泽民随后签署主席令,公布了这部法律。

《立法法》是规范立法的法律,是集中民智的产物,是推进依法治国的重要举措。

如今,《立法法》已经出台了,但实施《立法法》,加强立法工作,提高立法质量可谓任重道远!