

第十二届全国人民代表大会法律委员会 关于《中华人民共和国立法法修正案 (草案)》审议结果的报告

(2015年3月12日第十二届全国人民代表大会第三次会议主席团第二次会议通过)

十二届全国人大三次会议主席团：

3月10日，各代表团全体会议、小组会议审议了立法法修正案（草案）。代表们普遍认为，立法法修改全面贯彻落实党的十八大和十八届三中全会、四中全会精神，贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主和

依法治国有机统一，坚持立法决策与改革决策相衔接，为“四个全面”战略布局顺利推进提供有力法律保障，是非常必要和及时的。这次修改立法法，党中央高度重视，全国人大常委会周密部署，恪守立法为民理念，广泛征求各方面意见，重视发挥代表作用，是一次听民意、集民智的重

要立法实践。修正案草案全面总结立法法施行十五年来实践经验，坚持问题导向，进一步完善立法体制，强调发挥人大在立法工作中的主导作用，对立法程序的规定更加科学、具体，对司法解释和法规备案审查等进一步予以规范。修正案草案已经比较成熟，建议提请本次会议通过。同时，代表们也 对修正案草案提出了一些修改意见。法律委员会于 3 月 11 日召开会议，对修正案草案进行了审议，国务院法制办负责同志列席会议。经对代表提出的修改意见逐条认真研究，对修正案草案作了 63 处修改，其中带有实质性的修改 27 处。主要修改是：

一、有些代表建议在立法法中增加立法公开的原则。有些代表提出，向社会公布法律草案，是充分听取各方面意见的重要形式，建议将修正案草案中法律草案向社会公布征求意见的时间一般不得少于二十日的规定作适当延长。有的代表建议，法律法规和部门规章、地方政府规章应当统一刊载，便于社会各方面了解查询。法律委员会经研究认为，增强立法的公开性，适当延长法律草案向社会公布征求意见的时间，统一刊载法律法规，符合推进科学立法、民主立法的要求，建议对修正案草案作以下补充和修改：一是在立法法第五条中增加“坚持立法公开”的内容。二是将法律草案向社会公布征求意见的时间由“二十日”修改为“三十日”。三是增加规定法律、行政法规、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文本，除在相应的公报和有关报纸上刊载外，法律、地方性法规、自治条例和单行条例统一由中国人网刊载，行政法规、部门规章、地方政府规章统一由中国政府法制信息网刊载。

二、修正案草案第三条中规定“税种的开征、停征和税收征收管理的基本制度”只能由法

律规定。一些代表建议将税收要素中的“税率”予以明确列举。法律委员会经研究认为，税率是税种的基本要素，凡是单行税法都要对税率作出规定，比如企业所得税法，在设立这一税种的同时，规定税率为 25%；明确税率由法律规定，并不排除税收单行法律同时明确由国务院对具体税率作出调整，比如车船税法，在规定税目税额的同时，相应也规定了幅度，并授权国务院或者地方可以在幅度内确定具体税额或者调整。为此，按照落实税收法定原则的要求，根据代表们的意见，建议将这一项的表述修改为：“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”。

三、修正案草案第五条规定：“全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要，决定就行政管理等领域的特定事项授权在部分地方暂停适用法律的部分规定。”有的代表提出，近年来全国人大常委会通过的授权决定，既有“暂时调整实施”，也有“暂时停止适用”，应当将这两种情形都在立法法中予以规定，并明确授权应有期限。法律委员会经研究，赞成上述意见，建议在这一条中增加暂时调整适用法律的部分规定的情况以及应当明确关于授权期限的规定。

四、修正案草案第二十三条规定：“法律规定明确要求有关国家机关对专门事项作出配套的具体规定的，有关国家机关应当及时作出规定。”有些代表提出，为了确保法律的实施，应当对制定配套规定的时限提出明确要求。法律委员会经研究认为，制定配套规定涉及的情况各有不同，需要区分情况予以明确，建议将这一条修改为：“法律规定明确要求有关国家机关对专门事项作出配套的具体规定的，有关国家机关应当自法律施行起一年内作出规定，法律对配套的具体规定

制定期限另有规定的，从其规定。有关国家机关在前述期限内未作出配套的具体规定的，应当向全国人民代表大会常务委员会说明情况。”

五、修正案草案第二十八条对较大的市的地方立法权作了规定，并规定：“本法所称较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市，经济特区所在地的市，国务院已经批准的较大的市和其他设区的市。”有些代表提出，现行立法法中的“较大的市”具有特定涵义，只包括部分设区的市，赋予所有设区的市地方立法权后，直接使用“设区的市”的表述更加明了，也易于理解。法律委员会经研究，建议将修正案草案中关于“较大的市”的相关表述修改为“设区的市”。

六、修正案草案第十条对法律案审议中召开立法论证会、听证会的情形作了规定，第十八条对全国人大有关的专门委员会和常委会工作机构提前参与有关方面的法律草案起草工作作了规定，第三十九条对法规备案审查中有关的专门委员会和常委会工作机构向提出审查建议的国家机关、社会团体、企业事业组织以及公民进行反馈作了规定。有些代表提出，这些规定是推进科学立法、民主立法的重要措施，但是，这些规定都使用“可以”的表述，缺乏刚性，建议将“可以”改为“应当”。法律委员会经研究，建议采纳这一意见，对修正案草案作出相应修改。同时，根据有的代表的意见，建议在修正案草案关于立法论证会和听证会的相关规定中，明确听取有关全国人大代表意见。

七、关于几个不设区的地级市的地方立法权问题。修正案草案的说明建议在依法赋予设区的市地方立法权的同时，赋予广东省东莞市、中山市和甘肃省嘉峪关市设区的市地方立法权。在审议中，有的代表团和有的代表要求将 2012 年设立的海南省三沙市纳入赋予设区的市地方立法权

的范围。法律委员会经研究认为，赋予三沙市设区的市地方立法权是可以的，建议在修改决定中规定，广东省东莞市、中山市，甘肃省嘉峪关市和海南省三沙市，比照适用本决定关于赋予设区的市地方立法权的有关规定。

这里还有几个问题需要说明：

一是，关于设区的市地方立法的权限，修正案草案规定为“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”。有的代表建议对设区的市的地方立法权限不作限制；有的代表建议增加一些事项，包括教育、城乡规划、社会管理、社会保障、经济发展、民生保障、生态建设、自然资源保护等；有的代表建议对已经享有地方立法权的 49 个较大的市的立法权限不作限制，实行“老城老办法、新城新办法”；也有的代表认为应当对所有设区的市一视同仁。法律委员会经研究认为，“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”，范围是比较宽的。比如，从城乡建设与管理看，就包括城乡规划、基础设施建设、市政管理等；从环境保护看，按照环境保护法的规定，范围包括大气、水、海洋、土地、矿藏、森林、草原、湿地、野生生物、自然遗迹、人文遗迹等；从目前 49 个较大的市已制定的地方性法规涉及的领域看，修正案草案规定的范围基本上都可以涵盖。同时，草案规定还考虑了原有 49 个较大的市的情况，规定其已制定的地方性法规继续有效。总体上看，这样规定能够适应地方实际需要，建议维持修正案草案的规定。

二是，一些代表对有关法规和司法解释等规范性文件的备案审查的范围、程序提出了一些意见，建议加强备案审查工作。法律委员会认为，有关备案审查的制度，宪法、全国人民代表大会组织法、地方组织法和监督法中都有相应规定，

法规和司法解释备案审查工作除依照立法法的有关规定外，还要依据上述法律进行。因此，上述法律已作出明确规定的，可不在立法法中再作规定。

三是，许多代表对加强全国人大和地方人大的立法队伍建设提出了很多好的建议，特别是对设区的市的立法机构设置、人员配备、队伍建设等提出了一些建议。法律委员会建议中央有关部门给予大力支持和帮助，采取有效措施，加大立法人才培养、机构设置、人员配备等力度。有关方面要对设区的市开展立法工作进行指导，积极稳妥地推进地方立法工作。

四是，有的代表对立法法的其他条款提出了一些修改意见，考虑到这次立法法修改采用的是修正案的方式，不是全面修改，因此对修正案以外的条款涉及文字表述的，这次可暂不作修改，

建议继续予以研究。

根据有些代表的意见，还对修正案草案作了一些文字修改。此外，修改决定草案将“较大的市”的相关表述修改为“设区的市”，涉及地方组织法、行政处罚法、人口与计划生育法等法律的相应规定相衔接的问题，法律委员会建议，这次立法法修改后，要相应对这些法律的相关规定进行修改，以保证法律之间的衔接和统一。

法律委员会根据以上修改意见，提出了全国人民代表大会关于修改《中华人民共和国立法法》的决定（草案），建议经主席团审议通过后，印发各代表团审议。

修改决定草案和以上报告，请审议。

第十二届全国人民代表大会法律委员会

2015年3月12日