论法规的立法监督

梁　彦

法规的立法监督就是由国家立法机关(全国人大及其常委会)按照宪法和法律授予的职权,对不同时期制定的法规、不同机关制定的法规、以及已经制定或正在制定的不同内容或同类内容不同效力等级的法规,从内容、立法权限到立法技术等方面进行经常性的、固定化的审查监督,以提高法规的质量,使国家法律体系成为和谐统一的整体。

党的十一届三中全会以来,我国立法工作了取得了举世瞩目的成绩。短短几年,制定了大批法律、法规,基本改变了无法可依的状况。但在现实中,我们更多地注重强化立法工作,加快立法进度,却忽视了对立法质量的监督审查。由于对已有的法规监督、审查、协调不足,从而造成了某些法规间的矛盾、重叠或内容上的不平衡,严重影响了法规的社会效益和实施效果。按理讲,立法工作的强化应伴之以立法监督工作的加强,但我国立法的高速与监督的跛足,已使法规产生了许多负效应,影响了法的严肃性和权威性。因此,在法规覆盖面不断扩大,立法调整的范围不断扩张的情况下,怎样通过强化立法监督工作,提高法规的质量,使不同时期、不同机关制定的不同内容的众多法规成为一个和谐统一的整体,已提到日程,本文就此提些粗浅的看法。

一、法规立法监督的必要性及积极作用

法规的立法监督既是促使法规制定机关检验立法工作、改进立法质量、提高法规社会效益的重要方式,也是促使立法工作科学化、系统化的手段,有着积极的作用:

(一)能够及时调整法规与现实的矛盾和冲突,使法规内容更符合实际。我国正处于变革时期,撞击反射、局部推进的改革思路加大了立法工作的难度。立法既要符合实际,具有现实性和稳定性,又要适应社会生活的变化,适时地废、改、立。但废什么,立什么,改什么,都需要通过对现有法规内容及实施情况进行经常性地监督审查才能确定。由于我们对立法监督工作重视不够,以致法规内容与现实脱节、矛盾的情况时有发生,法规制定机关却未相应进行补充、修正。法规内容与现实脱节不能及时修正,无疑会影响法的实施效果。

(二)可以更好地使法规与主体法律相配套,防止法律的"断裂"和"空档"。我国立法一般采取先由全国人大及常委会制定法律,再由国务院或有关部门制定配套法规和实施条例,然后由省级地方人大及常委会制定实施细则的方法。通过三个层次的立法,使涉及某类问题的法律成为一个网络式的整体,利于法律的实施。从实践看,实施效果比较好的法律,往往是配套法规、条例比较健全的。但现实中究竟哪些法律需要制定配套法规、条例;哪些需要制定实施细则;哪些已写明需要制定实施细则的法律、细则还未出台,从而影响主体法律的实施;哪些主体法律

与配套法规存在衔接不良情况等等,都需要有机构经常性地检查,从而使配套法规与主体法律更好地衔接。

(三)有利于立法工作的全面、平衡开展,促使法律体系的完备。恩格斯指出:"法不仅必须适应总的经济状况,不仅必须是它的表现,而且必须是不因内在矛盾而自己推翻自己的内部和谐一致的表现。"① 而建立一个和谐统一的法律体系,首要的是立法内容的平衡、和谐,不能畸轻畸重。这就需要经常性地开展立法监督,及时发现并加强立法中的薄弱环节,有计划、有步骤地进行各方面的立法。比如我国规范政府行为与规范企业行为方面的立法就不平衡。十年法制建设,我们偏重于国家机构的健全和政府管理的强化,制定了大批管理、规范企业行为的法规。与此同时,对政府部门在行使管理职能时,如何规范自身行为,不超越权限侵犯企业权利和一旦侵权应承担的责任等等,却缺乏相应的立法。结果由于政府行为不规范,不仅难以避免以言代法、以权压法、管理行为随意化现象,而且也难以阻止以权谋私、贪赃枉法等腐败现象的产生。因此,积极地开展立法监督工作,对现有法规内容进行分类审查,明确立法重点,及时督促有关机关制定相应的法规,以有利于社会主义法律体系的完备。

(四)能够避免立法权限下放后,相应界限不明所造成的重复立法、越权立法,避免法律效力层次的混乱。改革开放以来,为了充分调动各方面的积极性,因地制宜、因时制宜地开展立法工作,我们多次下放立法权限。1984年9月全国人大常委会通过了关于授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案(试行)的决定,1985年4月又通过了授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行条例的决定。这两个决定,极大地扩展了行政立法权限和范围。但同时宪法规定全国人大的立法权是制定和修改刑事、民事、国家机构和其他方面的基本法律,全国人大常委会立法权是制定和修改除应当由全国人大制定的法律以外的其他法律,这里的"基本法律"和"其他法律"都包含哪些,并不明确。而宪法又授予国务院相当广泛的根据宪法和法律规定行政措施、制定行政法规的权限。由于国家权力机关与国家行政机关的立法权限均不明确,很容易造成行政立法和权力机关立法的重复或越权。另外,我们在扩大行政立法权限之前,也扩大了地方立法权限,赋予省级地方人大及其常委会制定地方性法规的权力,赋予民族自治区域制定自治条例的权力,这就使省级地方享有了部分立法权。同时我国许多法律、行政法规都规定了由省级人大常委会制定实施细则的条款,这使地方又多了对中央立法的补充权。一国两制设想实现后,还将出现不同于大陆内地的立法体系。这样,仅在省级地方,我们就存在一般地方立法、民族自治区域立法、经济特区立法和未来的行政特区立法几个部分。中央与地方的立法权限划分、地方立法权的范围,法律都未作具体规定,只是通过备案的方式对地方立法予以监督控制。但全国人大常委会由于人力、物力的限制,根本无暇审理已备案的众多地方性法规,形成只立不管状况。现实中最高权力机关立法、行政立法、地方立法(包括民族自治区域自治立法、经济特区立法)并存,各自范围又不具体,就使重复立法,或因立法权限不清而拖延立法、越权立法现象难以避免。通过开展立法监督,认真清理不同层次的立法,越权的予以纠正,相抵触的予以撤销,就可减少法律效力层次的混乱,避免重复立法或越权立法。

(五)适应我国现阶段的立法策略和方法,有利于改进立法技术,提高立法质量。现阶段我国奉行的立法策略是成熟一个制定一个,具体的方法是宜粗不宜细,对不够成熟的的先搞试行,待成熟后再正式实行。这种策略与方法的贯彻,使我国立法工作取得了很大成绩。但同时

① 《马克思恩格斯选集》第4卷,第483-484页。

立法工作缺乏总体规划与协调，法律的应急性强、适用性差，缺乏内在的系统性等毛病也表现出来。在立法技术上也存在许多问题：一是法律规范过于简单、概括，其中的相当部分适应不了调整复杂的社会关系的需要，许多条文缺乏可操作性，执行起来相当困难，甚至被“虚置”。二是法律责任不具体，惩罚不力。违背某一法规后应该受什么制裁与处罚，承担什么责任，是法规必须明确的内容。但我们的许多法规却不然，法律责任很不具体。三是一些部门在起草法规时，不认真检查本法规与过去颁发的法规内容是否有矛盾、冲突，而是采取在法案后规定“凡与本法抵触的，同时失效”字样，把问题推给执法者，既不负责也使这种规定形同虚设。四是“试行”立法方式的奉行，使法规制定机关把大量现实急需法律调整，但又把握不准、不太成熟的问题，以试行、暂行或草案试行的形式公布，如《中华人民共和国集体企业所得税暂行条例》、《中华人民共和国盐税条例》(草案)等等。但哪些“试行”的实践证明已成熟可上升为正式法律，哪些还需在完善的基础上进一步试行，哪些暂行的已失去意义需废止，哪些草案可以以正式形式公布等等，却未及时审理确定，以致有的法规一试十几年。为及时检查纠正立法中存在的上述问题，亟需我们适应现阶段的立法策略和方法，健全相应的补救措施——立法监督机制，以提高立法质量，促进立法工作的科学化和系统化。

总之，立法监督工作的强化，在微观方面可促使立法技术、立法质量的改善和提高，使法规条文更为具体、明确、规范；在宏观方面则可健全法制，促使社会主义法律体系的系统、科学、完备。

二、现阶段如何开展立法监督

(一)健全立法监督机构。根据宪法和有关法律，我国现行立法监督机构为全国人大及其常委会。目前立法监督工作主要是由人大常委会承担，具体审议工作又由各专门委员会负责。在实践中，发现、审议、确认哪些行政法规、地方性法规、民族自治条例与宪法、法律相抵触，哪些法规与现实脱节或相互间冲突，需要花费相当的时间和精力，也极为复杂。全国人大常委会由于担负着大量的法律议案起草审议工作，有许多日常性工作要处理，很难具体行使对法规是否合宪合法合乎实际的审查监督权。为使立法监督工作更好地开展起来，建议在全国人大常委会下设置负责立法监督的专门机构——立法监督委员会，专门负责审议法律、行政法规、地方性法规、民族自治条例间是否有冲突、抵触，是否合宪合法，内容发展是否均衡，立法技术上有无问题等，提出方案，报全国人大常委会，然后由全国人大常委会交付法律委员会审议并公布。为使这一机构科学、公正、高效地开展工作，立法监督委员会在人员配置上要选择具有较高法律知识和立法知识的专门人才，工作要专职化、固定化。

(二)制定相关法律、法规，使立法监督依法进行。首先，要制定立法标准法。对基本法律、法律、行政法规、地方性法规之间的界限、各自的范围、内部结构与名称等作出具体规定。这样不仅立法机关能明确各自的职责范围，避免立法中可能出现的超越职权或重复立法等现象，即使出现问题，也便于立法监督机构依法纠正。其次，要制定立法监督程序规则。规则的内容为：第一，明确立法监督的范围。我国最高权力机关制定的法律、具有法律效力的决定、行政法规、地方性法规、民族自治地方的自治条例、单行条例以及正在制定之中的法律、法规、自治条例均在立法监督的范围内。对上述法规文件或法律议案，立法监督机构都有权进行审议。第二，明确立法监督的内容。概括起来主要应包括以下几方面：一是确保国家法律效力的统一。宪法、法律、行政法规、地方性法规在法律效力上是依次递减的，立法监督要保证这些不同效力层次

的法律法规的和谐统一、尤其是效力较低的法规不能与效力较高的法规相抵触，下级法规不能超越立法权限，规定应由上级法规规定的内容等等。二是确保国家法律内容的协调。审议同级立法机关制定的涉及各方面内容的法规，在内容上是否存在矛盾、冲突，具有同等效力的法规在规定同一内容时是否协调一致。三是确保国家法律体系的均衡。通过定期对现有法规分类整理，明确需强化哪些方面的立法，需加快哪些方面的法规出台，提出建议交付立法机关，从而促使国家立法工作平衡发展。四是确保立法工作规范科学。立法监督机构通过对已制定的法规的名称、结构、条文顺序、内容、措词等进行审议监督，可以及时发现并纠正立法中存在的问题，从而规范立法工作，提高立法质量。

(三)明确立法监督的原则。主要有：1.维护法制统一原则。这是立法监督的出发点与最终目标。法制统一主要体现在立法思想统一，立法权力统一，法律效力统一三个方面。立法思想的统一，是法律内容、效力统一的基础和保证。尽管法律的内容可涉及政治、经济、文化和社会生活许多领域，制定每一项法律都有具体的立法要求，但在总的思想原则上应该是一致的，即符合四项基本原则，有利于改革开放和经济建设。立法权统一就是要保证国家立法权统一掌握在宪法、法律规定的国家立法机关手中。在此前提下，再看各种法规是否按其性质、地位和作用的不同，具有不同的法律效力，这种不同效力的法规是否形成强弱有序的统一体。2.实事求是，有错必纠原则。这一原则是立法监督的有效性与正确性的根本保证。它要求立法监督机构本着认真负责的精神，对已生效实施的法规或正在制定之中的法规全面考察，仔细审理，一旦发现有矛盾、冲突、越权等问题，立即纠正，从而维护国家法律的权威和尊严。3.公开监督，注重协调原则。任何监督机制欲取得最大功效，必须贯彻公开的原则，缺乏透明度的监督往往难以排除各种干扰，只会流于形式。尤其立法权是规定人们行为准则和维系社会安定的重要权力，它一旦失去严密的监督和有效的制约，必将造成立法活动的紊乱和失调。因此立法监督的内容、活动程序都应贯彻公开的原则，这样有利于排除干扰，也便于接受社会舆论对立法监督工作的监督。由于法规是由众多部门起草的，每一法规都涉及到利益关系的重新调整，关系到每个人的切身利益，法规间也存在千丝万缕的联系，反映着国家各部门复杂的管理、分工、协作关系，因此在审查各项法规时必须注意协调各部门关系，减少不必要的纠葛。4.主动审慎，讲求实效原则。立法监督从根本上讲，是保证立法机关正确行使立法的手段，因此它应该是一种主动的介入。又由于宣布或撤销某项法规，会带来一系列的社会后果，涉及到各方面的利害关系，因此必须非常慎重。如果预测某项法规撤销后的负效应甚于撤销前，应暂缓宣布撤销；若某项法规与宪法、法律明显矛盾，则应立即撤销。

(四)完善立法监督的方法。发挥好立法监督的作用，必须有一套完整高效的监督方法。当前应该健全完善以下几种监督方法：

1.法规备案制度。法规备案制度是由我国宪法、组织法确定的一种立法监督方式。从近几年实践看，我国备案制度很不完善：一是虽要求地方性法规一律上报备案，但对不执行者无具体处理办法，备案制度不严格；二是行政法规连备案的程序也没有，以致全国人大及其常委会对现实中起举足轻重作用的行政法规的立法情况都难以全面准确掌握，备案制度存在大片空白。因此当务之急是完善法规备案制度：一是在立法监督程序规则中明确规定，地方性法规必须一律上报备案，备案为其生效的有效要件之一。二是在立法标准法及立法监督程序规则中明确规定行政法规也必须上报备案。但行政法规备案不为其生效的有效要件，只视为形式要件，以利全国人大常委会对行政法规及其授权立法情况进行检查。

2. 法规清理制度。定期清理法规也是立法监督的有效方式。通过清理现有法规，明确哪些继续有效，哪些应该废止，哪些需要修改补充，可以维护法制统一。党的十一届三中全会以来，我国进行过几次法规清理工作，但对 1979 年以后的法律、行政法规及大量的地方性法规，我们还未进行相应的清理。鉴于我国国民经济和社会发展规划一般以五年为期，立法规划也与之相适应的状况，建议法规清理制度也宜以五年为期，这样能将法规清理与国民经济发展规划及立法规划相衔接，从而使清理工作更有针对性、现实性。

3. 事先监督制度。所谓事先监督是指在法规正式公布前，就由专门机构进行审查监督，经过审查，发现不与现实脱节、不存在与宪法、法律相抵触的情况，就批准实行，反之则不予批准。宪法第 116 条规定，自治区的自治条例和单行条例，报全国人大常委会批准后生效。对这类需经最高权力机关批准才能生效的自治条例和单行条例，也宜采用事先监督审查的方法。事先监督的长处在于可避免与宪法、法律、行政法规有抵触的自治条例、单行条例带来的不良社会后果，维护法律的严肃性。

4. 事后监督制度。事后监督是指在法规生效实施后，由专门机构进行的审查监督。笔者认为我国宜采用事后监督方法的法规有两类。一类是国务院制定的行政法规。宪法规定，全国人大常委会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。这是事后监督方法的宪法依据。特别是在全国人大常委会授权国务院在实施税制、经济体制改革和对外开放过程中，可以拟订有关暂行条例以后，健全完善对行政法规的事后监督，了解行政法规实施后的社会效果就显得更为重要。如果说建立行政法规备案制度是为了便于全面掌握行政立法的现状，那么运用事后监督方法就可对行政法规在社会中的实施情况进行有效的追踪审查，一旦发现有与现实脱节之处，即可提出建议，报全国人大常委会审议。另一类是地方性法规。宪法规定全国人大常委会有权撤销省、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。这也是一种事后监督。由于我国行政法规与地方性法规为数众多，涉及面广，立法监督机构若都采用事先监督办法，不仅难以全面审查，而且还会拖延立法，耽误时机。因此对这两类法规宜采用事后监督方法。事后监督方法的长处是法规经过一段时间的实施，是否与现实脱节，是否违宪、违法，表现得更为具体、明确，因此监督也更准确、可靠。

通过健全完善上述几种监督方法，就可组成严密的监督网络，把一切规范性文件都纳入专门机构的监督之下，从而保证社会主义法制的协调统一。

（作者单位：首钢研究与开发公司）

责任编辑：张少瑜