

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

大陸地區「立法法」之研究

A Study of Legislative Law in MainLand China

計畫編號：NSC 90—2414—H—034—005—

執行期限：90年8月1日至91年7月31日

主持人：陳月端

共同主持人：

計畫參與人員：陳煒仁、曾憲忠、林維信

一、中文摘要

有別於一般資本主義國家法制，大陸地區立法體例之特色，為「一元二極多層次」。「一元」指其立法權集中由人大及其常委會行使；「二級」指中央一級有權制定法律和行政法規，地方一級有權制定地方性法規、自治條例及單行條例；「多層次」指中央與地方不同級別之不同立法主體內部又可以分為不同之層次。而原此分別規定於大陸地區之憲法、全國人大組織法、地方組織法及民族區域自治法等法規中，然因「二級多層次」之立法體制，導致了越權立法、立法衝突及矛盾、立法品質粗糙及立法本位主義、部門主義之情形嚴重，故大陸地區乃制定「立法法」。

大陸地區「立法法」（以下簡稱「立法法」），由其九屆人大第三屆會議於西元2000年三月十五日通過，同年七月一日施行。共分「總則」、「法律」、「行政規章」、「地方性法規、自治條例及單行條例規章」、「適用與備案」、「附則」等六章，共九十四條。其主要任務在於健全大陸地區之立法制度及維護法制之統一，主要內容為規範：法規適用範圍；立法活動應當遵循之基本原則；立法權限劃分；授權立法；立法程序；法律解釋；適用規則及法規、規章之備案。

不可諱言，「立法法」有其特點，如較為全面系統地規定了立法制度及基本原則，明確界定國家專屬立法權之範圍，初步確定授權立法制度，立法程序之民主化及透明度有所增強及立法監督較為全面。然而，「立法法」仍存在諸多缺失：其一，在適用範圍上，將軍事立法排除在國家立

法制度之外（「立法法」第九十三條）。其二，未能合理解決立法權限配置問題，亦即法律保留過於狹窄及模糊（「立法法」第八、九條）；又由於權限規定不明（「立法法」第六十四、七十一條）及現行衝突解決機制存在之弊端（「立法法」第八十六條），無法消除部門立法及地方立法之權限衝突；此外，經濟特區之職權立法與授權立法，缺乏區分界限，致法之適用造成困難。其三，關於立法程序方面，其缺點在於行使提案權之主體過窄（「立法法」第十二、十三、二十四、二十五條）；公民參與立法機制之民主程度有限（「立法法」第三十五、五十八條）；法律案之表決程序有欠科學（「立法法」第二十二、四十、六十條）。其四，關於法律解釋制度，僅規定立法解釋，對司法解釋及行政解釋隻字未提，且對立法解釋主體如何行使解釋權，「立法法」亦未規範；除此之外，「立法法」第五十五條，對於人大常委機構之法律詢問答覆權亦有私偏頗。其五，違憲、違法立法審查對象過窄（「立法法」第九十條）。

凡此缺失，均有修法之必要，本計畫係對於「立法法」提出修法建議或配套措施，藉由權力劃分等立法改革，以完善大陸地區之政治體制，進而使其邁向民主法制、適合投資之地區。

關鍵詞：立法制度、立法權限、立法、立法法。

Abstract

Different form legal system in Capitalist countries, the character of legislative system

in Mainland China is “One Unite, Two Degrees, Many Levels”. “One Unite” means only the National peoples’ Congress and local governments have the legislative power. “Two Degrees” means both the central and local government have the legislative power. “Many Levels” means the different degrees of legislator in central and local governments can divide into several levels. This kind of system was originally promulgated in several law, such as Constitution in Mainland China. Due to this system, it has some bad points, for example, beyond the legislative limitation; legislative conflict; the bad quality and in legislation.

The legislative Law in Mainland China was adopted at the third Meeting of the ninth National peoples’ Congress, promulgated on March 15, 2000, and effective as of July 1, 2000. It has six chapters and 94 articles. Its main mission is solidifying the legislative system in Mainland China and protecting the unification of this system.

The legislative Law in Mainland China has some traits, such as wholly promulgating the legislative system and basic principle; clearly confining the specific range of legislative power in national peoples congress and its standing committee; primarily establishing the mandate in legislative system; strengthening the democratization in Law-making processes and transparency and legislative Meanwhile, there are some faults in this supervision law. The first, it excludes martial law from national legislative system (Article 93). The second, it cannot reasonably solve the distribution of legislative limitation. That is, the legal reservative range is too narrow and ambiguous (Article 8; 9); there is no basis of organization law about the limitation in the administrative departments of the State Council of Mainland China. The meaning of “according to law” and “performing law” is unclear so it is hard to control effectively by the rules in legislative law (Article 71; 72). Beside, the limitation is unclear (Article 64; 71) and some faults in present system about soluting conflict (Article 86), so it cannot erase the limitation conflict between department and local legislative. In addition, the legislation of

power and mandate in Economical Area is short of limitation, so it is hard to apply law. The third, concerning the legislative process. It is fault is the proposal subject is just a few (Article 12; 13; 24; 25); people just have a little power to participate in legislation (Article 22; 40; 60). The fourth, about legal explanation system, it just mentioned legislative explanation; and did not write anything about judicial and administrative explanation. The fifth, the range of legislative scrutiny of violating constitution is too narrow (Article 90); and it is process is unscientific (Article 91).

All of these faults should be amended. This study proposes some suggestions or supplemental measures. By means of legislative reform, it will improve the political system in Mainland China and let it be democratic, legal, and suitable investment area.

Keywords: legislative system; legislative limitation; legislate; legislative law

二、計劃說明

(一) 計劃緣由

大陸地區由於採行其特有之「一元二級多層次」之立法體制，造成實踐上存在不少問題，如：法規、規章規定之內容逾越權限；法規、規章規定與法律抵觸；法規、規章或法規與規章彼此間相互矛盾、衝突；立法粗糙；立法部門主義及地方主義之情況盛行，均危及大陸地區法制之統一及造成執法上之困難。此亦為筆者研究大陸地區法制，深感最需要解決之基本課題。大陸地區於西元 2000 年三月十五日通過之「立法法」，是否能解決上述問題，實值加以深入探討。

(二) 計劃目的

本研究之目的有三：

1. 對「立法法」提出修法建議或配套措施，藉由權力劃分等立法改革，以完善大陸地區之政治體制；
2. 針對大陸地區各地方政府規章在上位法之根據下，對台商設定管制及收

費項目，本文將提出解決方案，以保障台商之權益；

3. 本計劃將針對大陸地區法規矛盾及衝突之現象，試圖提出建議，以解釋大陸地區司法審判上法之適用難題。

(三) 計劃成果自評

由於大陸地區之「立法法」甫於西元2000年三月十五日通過，故國內外有關本計劃之研究可謂是鳳毛麟角，而大陸地區權力劃分之改革，又係政治體系中之一項系統工程，或許「立法法」無法解決所有之問題，但至少是解決問題之開端。藉由本計劃對「立法法」提出修法建議或配套措施，或能解決大陸地區立法體制中實務所存在之諸多問題。

(四) 參考文獻列舉

1. 董和平等，憲法學（北京：法律出版社，2000年1月1版）；
2. 朱福惠主編，憲法學新編（北京：法律出版社，2000年1月3刷）；
3. 朱力宇等主編，立法學（北京：中國人民大學出版社，2001年9月1版）；
4. 周旺生主編，立法學（北京：法律出版社，2000年2版）等。