

国务院办公厅关于印发国务院立法工作 若干意见和 1998 年立法工作安排的 通知

国办发〔1998〕26 号 1998 年 5 月 21 日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

1998 年立法工作安排》已经国务院第 4 次总理办公会议通过，现印发给你们，请贯彻执行。

《关于国务院立法工作的若干意见》和《国务院

关于国务院立法工作的若干意见

为贯彻党的十五大关于“加强立法工作，提高立法质量，到二〇一〇年形成有中国特色社会主义法律体系”的要求，使政府立法工作更好地服从并服务于党和国家的大局，总结前几年国务院的立法工作实践经验，现就国务院的立法工作提出以下意见：

一、总的指导思想

国务院立法工作总的指导思想是：以邓小平理论和党的基本路线为指导，紧紧围绕本届政府的主要任务和工作目标，按照党的十五大精神和党中央确定的一系列方针政策、作出的重大决策，切实提高立法工作质量，认真解决实际工作中需要用法律、行政法规解决的突出问题，为改革、发展、稳定提供有力的法律保障。

二、基本工作思路

党的十一届三中全会以来，我国的立法工作取得了巨大的成就，有中国特色社会主义法律体系框架基本形成，政治生活、经济生活、社会文化生活的各方面基本上做到了有法可依。党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略，并且要求“一切政府机关都必须依法行政”。这对国务院的立法工作提出了新的更高的要求。今后 5 年，国务院的立法工作要突出重点，确保质量，制定新的法律、行政法规与修改现行法律、行政法规相结合，切实维护社会主义法制统一。

(一)突出重点。要把改革的重点作为立法工作的重点，紧紧围绕国务院提出的“一个确保、三个到位、五项改革”，针对社会经济生活中的突出问题，区别轻重缓急，集中力量，确保重点，抓紧起草基本的、重要的、急需的法律、行政法规。对那些片面强化部门职权、行业管理的立法，要采取慎重态度，防止其阻碍政府机构改革、政府职能转变。

(二)确保质量。一是要全面、准确地体现党的路线、方针、政策，与党中央、国务院对改革、发展、稳定的重大决策相结合。凡是党中央、国务院对有关立法项目涉及的体制和方针政策已经确定、改革实践经验基本成熟的，要抓紧起草，争取尽快出台。凡是改

革实践经验还不成熟，各方面意见分歧较大，党中央、国务院对有关重大问题尚未作出决定的，不宜匆忙立法。有些立法项目，制定法律的条件尚不成熟的，可以先制定行政法规，经过实践，积累经验，再上升为法律；制定行政法规也有困难的，可以先发文件，用政策来指导。二是要以人民的最大利益为出发点和落脚点，有利于改革、发展、稳定，有利于解放和发展生产力。三是要根据政府机构改革的精神，体现转变政府职能、实行政企分开和精简、效能、统一的原则。行政机关只要把该管的事管住、管好，办事手续和程序越简便越好，以方便基层，方便老百姓。行政机关行使权力要与其经济利益彻底脱钩。四是既要有可操作性，能够真正解决实际问题，又要简明扼要、备而不繁，防止法繁扰民。思想道德问题、具体工作问题、技术措施问题等，不宜靠国家强制力来解决，不宜在法律、行政法规中作规定。为了防止损害国家财政、税收、金融制度的统一立法，防止损害国家机构编制、经费的统一立法，除专门的法律、行政法规外，起草其他法律、行政法规不要具体规定财政拨款、税收减免、银行贷款等，不要规定编制、经费。

(三)制定新的法律、行政法规与修改现行法律、行政法规相结合，通盘考虑。在根据实际需要、抓紧起草新的法律、行政法规的同时，要对那些与经济体制改革和政府机构改革精神不一致的法律、行政法规及时进行清理，该废止的废止，该修订的修订，该归并的归并。

(四)切实维护社会主义法制统一。在起草法律、行政法规时，要认真研究相关法律、行政法规，避免相互矛盾、抵触，保持法律规范内部的统一。要对地方性法规、地方政府规章和部门规章及时进行清理，同时加强备案审查，发现问题，依照法定权限和程序，予以纠正。

三、立法工作的计划安排

九届全国人大常委会制定长远立法纲要、5 年立法规划、年度立法计划，都要求国务院提出由国务院提请审议的列入纲要、规划、计划的法律项目。国务

院每年都制定立法工作安排,除了确定当年拟提请全国人大常委会审议的法律项目外,还确定拟由国务院发布或者经国务院批准、由部门发布的行政法规项目。以往,无论是提出由国务院提请全国人大常委会审议的法律项目建议,还是确定国务院年度立法工作安排,都是主要由部门报立法项目,搞“拼盘”,这种方式弊端较多,需要改变。今后,提出由国务院提请全国人大常委会审议的法律项目建议,确定国务院年度立法工作安排,都要根据党中央、国务院的重要决策和工作部署,由法制办先商国家计委、国家经贸委、财政部、人民银行等综合部门和国研室、体改办等办事机构,初步确定立法项目,再征求国务院有关部门的意见。在此基础上,由法制办综合

研究、协调论证、统一提出意见,报国务院领导审批。全国人大常委会的立法规划和国务院年度立法工作安排确定之后,国务院有关部门不论是要求增加法律项目,还是要求增加行政法规项目,都要先向国务院提出,由法制办研究提出意见,报国务院领导决定。凡未列入立法规划、立法工作安排的项目,或者未经国务院领导决定增加的立法项目,各部门不要自行向国务院报送草案。过去已经上报国务院的法律草案、行政法规草案,除已经列入国务院今年立法工作安排的项目外,由政府机构改革后的有关职能部门根据党中央、国务院关于政府机构改革、金融体制改革、国有企业改革的决策,再作认真研究,需要制定法律、行政法规的,经修改后,按规定程序上报。

国务院 1998 年立法工作安排

国务院 1998 年立法工作总的要求是:以党的十五大精神为指导,按照中央经济工作会议、全国金融工作会议和九届全国人大一次会议批准的《政府工作报告》的要求,紧紧围绕国务院提出的“一个确保、三个到位、五项改革”的工作任务和目标,适应改革、发展、稳定的实际需要,确定立法项目。据此,对国务院 1998 年立法工作作如下安排:

一、拟提请全国人大常委会审议的法律草案是:

(一)按照国务院机构改革的精神,修订国务院组织法。

(二)在总结行政复议条例实施 8 年实践经验的基础上,完善行政机关内部层级监督制度,使行政机关及其工作人员更好地为人民服务,制定行政复议法。

(三)为完善、推进基层直接民主和村民自治制度,针对不少村选举不民主,村务、财务不公开,一些村干部腐败、干群关系紧张等问题,修订村民委员会组织法(试行)。

(四)中央要求今年出台证券法。这部法律是由八届全国人大财经委起草的,法律委对草案修改过两次。下步工作如何进行,拟同全国人大常委会法工委商量,积极抓紧研究,力争尽早出台。

(五)为了防止和惩罚各种做假帐的行为,维护经济秩序,借鉴国外经验,明确规定会计记帐基本规则,修订会计法。

(六)根据中共中央、国务院《关于进一步加强土地管理切实保护耕地的通知》的精神,改变现行分级限额审批土地的管理办法,实行土地用途管制,切实保护耕地,修订土地管理法。

(七)针对现行著作权法存在的对外国人的著作权保护水平高于对中国人著作权保护水平以及新技术发展提出的著作权保护等问题,修订著作权法。

(八)针对收养条件过严,涉外收养登记和公证程序不够衔接,不仅使一些孤儿、弃婴难以被收养,

而且往往对外造成不良影响等问题,修订收养法。

除上述 8 个立法项目外,待国务院各部门“三定”方案确定后,对因行政管理体制、部门职权划分发生较大变化而必须修改的一些法律,适时提出修订案,如药品管理法、水土保持法、国境卫生检疫法、进出口商品检验法、进出境动植物检疫法、海关法等。

二、拟由国务院发布或者经国务院批准、由部门发布的行政法规,重点是:

(一)为整顿金融秩序,防范金融风险,强化中央银行监管,保障商业银行自主经营,制定金融机构行政强制关闭办法、非法金融机构和非法金融活动取缔办法、金融稽核监督条例、信托业管理条例、人民币管理条例,修订现金管理条例等。

(二)为加大对证券市场、期货市场监管力度,规范证券、期货市场行为,制定期货交易管理条例等。

(三)按照深化财税体制改革的要求,规范行政收费行为,推进费改税进程,制定国家行政机关收费管理条例、燃油附加税征收管理条例等。

(四)为推进国有企业改革,推动国有企业改组、联合、兼并,制定稽察特派员条例、企业兼并条例等。

(五)为推进国有企业改革和经济结构调整,保障人民基本生活,逐步建立、完善社会保障体系,制定社会保险费征缴办法、失业保险条例等。

(六)为扩大对外开放,提高对外开放水平,更好地利用国外资金、技术和管理经验,开拓国际市场,改善投资环境,制定外商投资特许权项目暂行规定、核两用品及相关技术出口管制条例、境内机构设置境外企业管理条例等。

(七)为发展基础产业,促进基础设施建设,培育新的经济增长点,制定城市房地产开发经营管理条例、城市房屋重置价格确定及公布办法、城市基准地价和标定地价确定及公布办法等。

(八)按照国务院机构改革的精神,为规范行政

机构组织、编制,制定地方人民政府行政机构设置和编制管理条例等。

(九)为发展教育、科技、文化、卫生事业,规范教师职务聘任,强化对娱乐场所和医疗器械的管理,制定教师职务条例、娱乐场所管理条例、医疗器械管理条例等。

(十)针对社会团体、民办非企业单位存在的问题,修订社团登记管理条例、制定民办非企业单位登记条例。

此外,要对那些与经济体制改革和政府机构改革精神不一致的行政法规适时修改。

三、实践急需,但涉及问题比较复杂,现在就需着手研究的法律、行政法规项目,主要是:

(一)遗产税法;

(二)招标投标法;

(三)水法(修订);

(四)港口法;

(五)道路交通安全法;

(六)农民承担费用和劳务管理法(名称可以另作研究);

(七)水资源费征收管理办法;

(八)征收排污费暂行办法(修订);

(九)政府采购条例;

(十)保安服务业管理条例。

在本立法工作安排之外,年内需要增加的立法项目,由国务院领导决定。