

ZHONGGUO
LIFA YUANLI LUN

中国立法原理论

韩忠伟 杨涛 李晓棠 编著



甘肃民族出版社
GANSU NATIONALITIES PUBLISHING HOUSE



责任编辑：刘新田
张文海
封面设计：王林强

ISBN 978-7-5421-1269-9



9 787542 112699 >

定价：29.00元

ZHONGGUO
LIFA YUANLI LUN

中国立法原理论



韩忠伟 杨涛 李晓棠 编著



甘肃民族出版社
GANSU NATIONALITIES PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中国立法原理论/韩忠伟, 杨涛, 李晓棠编著. —兰州:
甘肃民族出版社, 2007.12
ISBN 978-7-5421-1269-9

I. 中… II. ①韩…②杨…③李… III. 立法—法的理论—
研究—中国 IV.D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第 176899 号

书 名: 中国立法原理论

作 者: 韩忠伟 杨 涛 李晓棠 编著

责任编辑: 刘新田 张文海

封面设计: 王林强

出 版: 甘肃民族出版社(730030 兰州市南滨河东路 520 号)

发 行: 甘肃民族出版社发行部(730030 兰州市南滨河东路 520 号)

印 刷: 甘肃北辰印务有限公司

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张:15 插页:2

字 数: 370千

版 次: 2008 年3月第 1 版 2008 年3月第 1 次印刷

印 数: 1~500 册

书 号: ISBN 978-7-5421-1269-9

定 价: 29.00 元

甘肃民族出版社图书若有破损、缺页或无文字现象可直接与本社联系调换。

邮编: 730030 地址: 兰州市南滨河东路520号

电话: 0931-8773261(编辑部 联系人: 李青立 E-mail: lili295@sohu.com)

电话: 0931-8773271(发行部 联系人: 葛 慧 E-mail: gsmzgehui3271@tom.com)

版权所有 翻印必究

序

改革开放以来，经济多元化和政治民主化的发展迫切需要法治的推动、保障和引导，社会的进步、权力意识的觉醒呼唤一个法治时代的来临。在历史动力的促动之下，立法被提上了国家生活的重要日程，一个颇具规模的中国特色社会主义法律体系已基本形成并日趋完善，行政执法正在逐步实现规范化、程序化，政府依法行政、依法管理的水平有了明显提高。随着“依法治国”方略的实施，我国立法工作取得了举世瞩目的成就，保证了社会主义物质文明、精神文明与政治文明建设的顺利进行。

立法学是以国家立法活动为研究对象的科学，属于理论法学的分支学科。在我国，立法学目前只限于狭义上的立法学，研究对象仅限国家的立法活动，还不是法律发生的全部。这种狭义立法学不能更好地适应建设中国特色的社会主义法治国家的需要。立法是以国家立法活动为主体的法律发生的全部活动。在法的社会运行中，立法是法运行的初始阶段或起动阶段。迄今为止，我国现有的立法学教科书大都把法运行的起始点设定在法律颁布之后，而把立法排斥在法的社会运行之外。法律发生的主体或主导部分是国家立法，这种国家专门机关的立法活动分为前后两个基本阶段，即前立法程序阶段和立法程序阶段，这两个阶段共同构成法的生成阶段。在国内现有的立法学教材和有关学术论文中，对法律生成的第一阶段即前程序阶段，关注甚少，研究薄弱，大都把它视为立法的准备阶段而排斥在立法活动之外，进而排斥于法的社会运行

之外。同时从立法的内在质量和整个法律体系的协调上看,还存在着许多不如人意的地方,究其原因,国内法学界针对立法理论和立法实践研究的缺失是重要原因。鉴于此,长期在高校从事立法学教学和研究工作的三位工作者,着眼于这一薄弱点,深入开展中国立法研究并编著了《中国立法原理论》,在本书写作中,三位作者以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,运用马克思主义的立法观和方法论,结合我国社会主义立法实践和立法原理,根据《中华人民共和国立法法》的规定,进行了较为全面立法系统的探讨和论述,同时对我国社会主义立法工作提出了有益的建议和设想。

《中国立法原理论》一书体现了以下几个明显的特点:第一,系统性。该书对立法活动的研究不是局限于某一方面或某一范围,而是进行了全面系统的研究。第二,严密性。该书的章节结构、内容的安排体现了较严密的逻辑性。第三,创新性。该书在坚持四项基本原则的前提下,提出了自己的新思想、新观点,并且作了较为充分的论证,达到了较高的学术水平。第四,应用性。该书在探讨立法活动时,坚持理论和实际相结合的原则,紧密联系我国立法活动的实际,本书研究的许多问题和提出的解决方案都在实践中具有可操作性。立法学研究以国家立法活动为主体或主导,本书在系统研究国家立法活动的基础上,对国家认可法律规范以及法律发生的其他形式给予足够的研究,在全面系统地阐述立法原理、立法制度和立法技术的同时,紧密结合中国国情,对一系列中国立法的理论与实践问题进行了深入讨论;既富于理论深度、历史广度,也彰显实践精神和国情意识。该书不失为既有学术价值又有实践应用价值的法学专著。

欣闻书稿即将付梓,十分高兴,特以此为序,同时也应看到,我国“依法治国”方略正在实施中,中国特色社会主义立法进程在全面推进,立法理论研究也在不断深入。本书的编著由于受时间、

精力及水平局限,不完善之处在所难免,重在抛砖引玉,让更多的学者关注和研究立法学理论,进而为推动我国社会主义法制建设作出贡献。



2007年10月18日

前 言

实行和实现“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略和奋斗目标的前提和基础条件,是要有法可依。因此,必须加强立法工作,提高立法质量。本书以中国社会主义立法为重点,对立法原理、立法制度、立法过程和立法技术等立法学的基本内容进行了全面、详细的论述。本书按照通论的性质,将研究中国立法制度的学科体系分为五个部分,即分为五编。第一编研究的是立法本论,即研究立法活动中具有普遍性和规律性的有关理论问题和基本范畴,包括立法的概念、本质和作用,立法的历史发展,中国立法指导思想 and 原则,立法与利益等方面的理论问题。第二编研究的是立法制度,即研究立法活动中应当遵守的由有关法律规定的各种实体性和程序性制度,包括立法主体、立法体制、立法程序等方面的制度规定。第三编研究的是立法过程,即研究立法活动在有关制度中实际具体运行的过程,包括立法预测、立法规划、立法决策、立法协调、立法的解释与修正和立法监督等活动。第四编研究的是立法技术,即研究立法活动中形成的使立法得以科学和正确表达的各种方法和技巧问题。第五编以现行有中国特色的社会主义立法为研究蓝本,重点探讨凝结中国立法原理精神的《中华人民共和国立法法》的产生、调整范围;就其立法特色、关涉违宪审查问题予以评析,前瞻 21 世纪中国立法的发展趋势。

本书在参考国内外有关立法学著述的基础上,力图从理论与应用、历史与现实、国内与国外、静态与动态、宏观与微观等相结合

的研究角度,对各国尤其是中国立法活动及其规律进行科学的说明和综合性的研究,力图写出自己的特色。本书的撰写人员主要是在高校长期从事立法学教学和研究的教育工作者,同时在编著本书过程中也吸取了在实际立法部门从事立法工作有丰富经验的工作者的有益经验和观点。因此,本书既可以满足高校法学专业教学与研究的需要,也可供立法实际部门和研究机构工作人员参考。

本书各部分内容的撰稿人是:

韩忠伟,甘肃政法学院讲师,负责第十三章、第十四章、第十五章、第十六章、第十七章、第十八章、第十九章、附录、前言、目录、参考文献和后记的撰写。

杨涛,甘肃政法学院副教授;负责第六章、第七章、第八章、第九章、第十章、第十一章、第十二章的撰写。

李晓棠,甘肃省委党校副教授;负责第一章、第二章、第三章、第四章、第五章的撰写。

全书由韩忠伟设计、统稿和定稿。如有不当之处,衷心欢迎读者提出批评意见。

2007年8月

目 录

第一编 立法本论

第一章 立法的概念、本质和作用	(3)
第一节 立法的概念、特点和分类	(3)
第二节 立法的本质与法的形成	(6)
第三节 立法的职能与作用	(13)
第二章 立法的历史发展	(19)
第一节 立法的产生	(19)
第二节 不同历史类型国家立法的发展	(24)
第三节 立法发展的若干规律	(45)
第三章 立法的指导思想和立法原则	(49)
第一节 马克思主义立法观在当代中国的发展	(49)
第二节 我国立法的指导思想	(56)
第三节 立法原则概述	(62)
第四节 我国法定的立法原则	(67)

第二编 立法制度

第四章 立法主体	(83)
第一节 立法主体概述	(83)
第二节 我国的立法主体	(88)
第三节 立法机关	(90)
第五章 立法体制	(101)

第一节 立法体制概述	(101)
第二节 立法体制的分类	(104)
第三节 我国立法权的划分及立法体制的形成	(107)
第四节 授权立法	(113)
第六章 中央立法	(119)
第一节 全国人大立法	(119)
第二节 全国人大常委会立法	(132)
第三节 国务院立法	(141)
第四节 国务院部门立法	(150)
第七章 地方立法	(155)
第一节 地方立法概述	(155)
第二节 一般地方立法	(168)
第三节 民族自治地方立法	(176)
第四节 经济特区和特别行政区立法	(182)
第八章 立法程序	(190)
第一节 立法程序概述	(190)
第二节 全国人大及其常委会创制法律的程序	(193)
第三节 国务院及其部门创制行政法规、部门规章 的程序	(201)
第四节 地方国家机关创制地方性法律规范性文件 的程序	(204)

第三编 立法过程

第九章 立法预测、立法规划与立法决策	(213)
第一节 立法预测	(213)
第二节 立法规划	(218)
第三节 立法决策	(223)
第十章 立法协调	(230)

第一节 立法协调概述	(230)
第二节 立法协调的内容	(232)
第三节 立法过程中的立法协调	(235)
第十一章 立法解释与修正	(242)
第一节 立法解释	(242)
第二节 法律的修改与补充	(246)
第三节 法律的废止	(253)
第四节 规范性法律文件的系统化	(256)
第十二章 立法规范适用规则与备案审查	(266)
第一节 立法规范适用规则与裁决机制	(266)
第二节 备案审查	(277)
第十三章 立法监督	(294)
第一节 立法监督概述	(294)
第二节 我国的立法监督体制	(300)
第三节 我国立法监督制度的完善	(312)

第四编 立法技术

第十四章 规范性法律文件的结构与形式	(319)
第一节 规范性法律文件的结构与形式概述	(319)
第二节 规范性法律文件的名称	(323)
第三节 规范性法律文件的整体结构	(326)
第四节 规范性法律文件的形式要件	(336)
第十五章 立法与法律规范	(341)
第一节 立法与法律规范的结构	(341)
第二节 立法与法律规则的分类	(347)
第三节 立法中的专门化规范	(356)
第十六章 立法语言	(362)

第一节 立法语言概述	(362)
第二节 立法语言的风格	(364)
第三节 立法语言的使用规则	(369)

第五编 中国社会主义立法概述

第十七章 中国立法特色	(381)
第一节 我国现行的立法体制	(381)
第二节 20 年来的立法成就和经验	(389)
第十八章 中国立法法	(399)
第一节 立法法的产生及其历史环境	(399)
第二节 立法法的特色	(416)
第三节 立法法的调整范围	(423)
第四节 立法法与我国违宪审查制度	(426)
第十九章 21 世纪中国立法的发展趋势	(437)
附录《中华人民共和国立法法》	(450)
参考文献	(469)
后记	(470)

第一编 立法本论

第一章 立法的概念、本质和作用

立法是国家立法机关依照法定职权和程序进行的制定、修改、补充和废止规范性法律文件以及认可法律规范的专有活动。立法的本质实际上是法的本质在立法活动中的体现,对法的形成问题可以结合立法的本质一起理解。立法活动是法的形成的关键的结尾阶段,立法过程分为准备和确立两个阶段。从实行社会主义法治的角度看,立法具有重要的规范职能,发挥着重要的社会作用。

第一节 立法的概念、特点和分类

一、立法的概念

在法学研究和法律实践中,对于“立法”一词主要在两个不同的层次上使用。一是指创制法律规范和活动或过程;另一是指法律本身。本书是在前一个层次上来研究和论述立法问题的。从立法的活动或过程讲,对立法的概念通常有广义和狭义两种理解。广义的立法,是指有关国家机关在其法定的职权范围内,依照法定的程序,制定、修改、补充和废止规范性法律文件以及认可法律规范的活动。但是,从现代立法的意义讲,广义的立法主要是指法的制定,即指有关国家机关在其法定的职权范围内,依照法定程序,制定、修改、补充和废止规范性法律文件的活动。狭义的立法,专指国家最高权力机关(或称国会、国家立法机关等)制定、修改、补充、废止

基本法律(或法典)和法律的活动。所以“立法”一词有多种含义,在使用时应明确其含义。为行文的简洁、方便和统一,如无特别说明,本书所述立法均指法的制定,即广义上的立法,这与我国“立法法”中所指的“立法”也是一致的、同义的。

关于法律本身的立法的概念,是指立法活动所产生的规范性法律文件的这一结果。例如,我们有时使用的“民事立法”、“经济立法”等词汇,就是指关于民事的法律、经济的法律^①。

二、立法的特点

无论是广义的立法还是狭义的立法,都具有以下一些特点:

(一)立法是国家的专有活动,是国家机关依照法定职权进行活动的法律形式之一,这是立法活动的主体特征

首先,立法主要是由国家机关进行的,其他任何社会组织、团体和个人,非经国家机关授权或法律规定,不能进行这项活动。例如,《牛津法律大辞典》解释说:“立法(Legislation)指通过具有特别法律制度的有效地公布法律的权力和权威的人或机构的意志制定或修改法律的过程。这一词亦指在立法过程中所产生的结果,即所制定的法律本身。在这一意义上,相当于制定法。”本书基本上在这一层次上研究和论述立法问题,并将从静态意义上,即立法的结果(法律)处于一种和谐、有序的状态方面论述有关立法问题。其次,立法不是任何国家机关都可以进行的,而是享有相应立法权的国家机关的专有活动,这种权力通常是由一国的宪法和其他有关法律所规定的,不同国家对此有不同的规定。再次,立法不是国家机关进行活动的唯一方式,国家机关通常都不能直接产生法律规范,不能直接形成法律渊源。

(二)立法是国家机关依照法定程序进行,这是立法活动的运行特征

首先,从近现代以来,任何国家的立法活动都不是随意的,必须遵守一定的程序。其次,不同国家的程序虽然有所不同,但通