



“九五”规划高等学校法学教材

◁ 基础课系列 ▷

jiu wu gui hua gao deng xue xiao fa xue jiao cao

周旺生/主编

# 立 法 学

司法部法学教材编辑部编审

jiu wu gui hua gao deng xue xiao fa xue jiao cao

法律出版社

95' 规划高等学校法学教材——基础课系列

# 立 法 学

司法部法学教材编辑部编审

主 编：周旺生

撰稿人：（以撰写章节先后为序）

周旺生 萧金明 宋方青

法 律 出 版 社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

立法学/周旺生主编. —北京: 法律出版社, 1998. 8

“九五”规划高等学校法学教材

ISBN 7-5036-2509-0

I. 立… I. 周… II. 立法-法的理论-高等学校-教材  
N. D901

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 15810 号

---

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

印刷/中国人民解放军第一二〇二工厂

开本/850×1168 毫米 1/32 印张/20.5 字数/550 千

---

版本/1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

印数/00,001—10,100

---

社址/北京市广外六里桥北里甲 1 号八一厂干休所 (100073)

电话/63266794 63266796

出版声明/版权所有, 侵权必究。

---

书号: ISBN7-5036-2509-0/D·2124

定价: 25.00 元

(如有缺页或错装, 本社负责退换)

## 说 明

根据国家教委《关于“九五”期间普通高等教育教材建设与改革的意见》，我部“九五”规划的重点是编写对实现法学教育目标起关键作用和具有重大影响的现代法学教材。

现代法学教材坚持以邓小平理论为指导，面向现代化、面向世界、面向未来，紧密结合我国改革开放和市场经济、法制建设以及法学教育改革的实际，瞄准培养跨世纪高质量法律人才的目标，努力编写出版反映当代先进水平的法学教材。

这批教材分若干系列，力求完整、准确地阐明基本概念、基本原理和基础知识，吸收国内外优秀学术成果，在理论与实践相结合的基础上，达到理论性、实践性和应用性的统一。

尽管编著者做出了很大努力，但不完善之处在所难免，尚祈读者批评指正。

《立法学》是基础课系列的一种，由周旺生主编。作者在总结本学科教学经验和研究心得的基础上，为本学科构建了新的理论体系。撰稿人分工如下：

周旺生 第一章、第二章、第三章、第四章、第六章、第七章、第八章、第九章、第十章、第十一章、第十四章、第十五章、第十六章、第十七章、第十八章、第十九章、第二十章第一节、第二十一章第二至六节

萧金明 第五章、第十三章、第二十一章第一节

宋方青 第十二章、第二十章第二至三节

初稿完成后，由周旺生修改定稿。

责任编辑 沈小英

司法部法学教材编辑部

1998年6月

# 目 录

|                      |      |
|----------------------|------|
| <b>第一章 导 论</b> ..... | (1)  |
| 第一节 立法学的研究对象和体系..... | (1)  |
| 第二节 立法学的价值和地位.....   | (8)  |
| 第三节 立法学的历史发展 .....   | (15) |
| 第四节 立法学的研究方法 .....   | (24) |

## 第一编 立 法 原 理

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| <b>第二章 立法原理总论</b> .....         | (33)  |
| 第一节 立法原理概述 .....                | (33)  |
| 第二节 立法基本范畴 .....                | (39)  |
| 第三节 立法指导思想和基本原则 .....           | (47)  |
| 第四节 立法与国情 .....                 | (54)  |
| <b>第三章 法与立法</b> .....           | (68)  |
| 第一节 法、法律和法规 .....               | (68)  |
| 第二节 立法界说的概况和方法 .....            | (75)  |
| 第三节 立法的外延、内涵和定义 .....           | (79)  |
| 第四节 立法与法的创制、制定、制订和拟订 .....      | (85)  |
| <b>第四章 立法的历史发展</b> .....        | (92)  |
| 第一节 立法的产生和发展规律 .....            | (92)  |
| 第二节 立法的历史类型 .....               | (99)  |
| 第三节 当代中国立法的发展.....              | (111) |
| <b>第五章 立法的法治化、民主化、科学化</b> ..... | (120) |

|     |        |       |
|-----|--------|-------|
| 第一节 | 立法的法治化 | (120) |
| 第二节 | 立法的民主化 | (125) |
| 第三节 | 立法的科学化 | (133) |

## 第二编 立法制度

|            |                   |       |
|------------|-------------------|-------|
| <b>第六章</b> | <b>立法制度总论</b>     | (143) |
| 第一节        | 立法制度概述            | (143) |
| 第二节        | 立法体制              | (146) |
| 第三节        | 立法活动过程            | (158) |
| <b>第七章</b> | <b>立法主体</b>       | (168) |
| 第一节        | 立法主体概述            | (168) |
| 第二节        | 立法机关              | (180) |
| 第三节        | 国家元首、行政机关和司法机关    | (205) |
| 第四节        | 立法者和立法工作人员        | (213) |
| <b>第八章</b> | <b>立法权</b>        | (219) |
| 第一节        | 立法权概述             | (219) |
| 第二节        | 立法权体系与国家权力体系      | (222) |
| 第三节        | 立法权的归属和范围         | (228) |
| 第四节        | 明示立法权与默示立法权       | (233) |
| 第五节        | 国家立法权、地方立法权和政府立法权 | (237) |
| 第六节        | 立法权之间的关系          | (246) |
| <b>第九章</b> | <b>立法程序</b>       | (252) |
| 第一节        | 立法程序概述            | (252) |
| 第二节        | 提出法案              | (257) |
| 第三节        | 审议法案              | (263) |
| 第四节        | 表决和通过法案           | (275) |
| 第五节        | 公布法               | (283) |
| <b>第十章</b> | <b>中央立法</b>       | (289) |

|             |                      |              |
|-------------|----------------------|--------------|
| 第一节         | 中央立法概述·····          | (289)        |
| 第二节         | 全国人民代表大会立法·····      | (292)        |
| 第三节         | 全国人民代表大会常务委员会立法····· | (305)        |
| 第四节         | 国务院立法·····           | (313)        |
| 第五节         | 国务院部门立法·····         | (322)        |
| <b>第十一章</b> | <b>地方立法·····</b>     | <b>(329)</b> |
| 第一节         | 地方立法概述·····          | (329)        |
| 第二节         | 一般地方立法·····          | (342)        |
| 第三节         | 民族自治地方立法·····        | (351)        |
| 第四节         | 经济特区和特别行政区立法·····    | (358)        |
| <b>第十二章</b> | <b>授权立法·····</b>     | <b>(367)</b> |
| 第一节         | 授权立法概述·····          | (367)        |
| 第二节         | 授权立法的基本制度·····       | (372)        |
| 第三节         | 中国授权立法·····          | (376)        |
| <b>第十三章</b> | <b>立法监督·····</b>     | <b>(385)</b> |
| 第一节         | 立法监督概述·····          | (385)        |
| 第二节         | 立法监督体制·····          | (395)        |
| 第三节         | 中国立法监督·····          | (401)        |

### 第三编 立法技术

|             |                        |              |
|-------------|------------------------|--------------|
| <b>第十四章</b> | <b>立法技术总论·····</b>     | <b>(413)</b> |
| 第一节         | 立法技术概述·····            | (413)        |
| 第二节         | 立法技术与立法、法制和社会发展·····   | (417)        |
| 第三节         | 立法活动运筹技术·····          | (423)        |
| 第四节         | 法的结构营造技术·····          | (427)        |
| <b>第十五章</b> | <b>立法方法、策略和要求·····</b> | <b>(434)</b> |
| 第一节         | 立法的一般方法·····           | (434)        |
| 第二节         | 立法的基本策略·····           | (448)        |

|              |                        |              |
|--------------|------------------------|--------------|
| 第三节          | 立法技术的其他要求·····         | (463)        |
| <b>第十六章</b>  | <b>立法预测、规划和决策·····</b> | <b>(472)</b> |
| 第一节          | 立法预测·····              | (472)        |
| 第二节          | 立法规划·····              | (481)        |
| 第三节          | 立法决策·····              | (496)        |
| <b>第十七章</b>  | <b>法案起草·····</b>       | <b>(506)</b> |
| 第一节          | 法案和法案起草概述·····         | (506)        |
| 第二节          | 法案起草人·····             | (514)        |
| 第三节          | 法案起草的过程和步骤·····        | (518)        |
| 第四节          | 委托起草和合作起草·····         | (529)        |
| <b>第十八章</b>  | <b>法的构造·····</b>       | <b>(533)</b> |
| 第一节          | 法的结构的要件和类型·····        | (533)        |
| 第二节          | 法的名称·····              | (536)        |
| 第三节          | 法的内容·····              | (543)        |
| 第四节          | 目录、标题、序言、括号和附录·····    | (548)        |
| 第五节          | 卷、编、章、节、条、款、项、目·····   | (555)        |
| <b>第十九章</b>  | <b>法的总则、分则和附则·····</b> | <b>(562)</b> |
| 第一节          | 法的总则·····              | (562)        |
| 第二节          | 法的分则·····              | (572)        |
| 第三节          | 法的附则·····              | (578)        |
| <b>第二十章</b>  | <b>立法语言文字·····</b>     | <b>(586)</b> |
| 第一节          | 立法语言文字概述·····          | (586)        |
| 第二节          | 立法语言文字的风格·····         | (589)        |
| 第三节          | 立法语言文字的使用规则·····       | (596)        |
| <b>第二十一章</b> | <b>立法的完善·····</b>      | <b>(605)</b> |
| 第一节          | 立法解释·····              | (605)        |
| 第二节          | 法的修改和补充·····           | (611)        |
| 第三节          | 法的废止·····              | (617)        |
| 第四节          | 法的清理·····              | (622)        |



|     |           |       |
|-----|-----------|-------|
| 第五节 | 法的汇编..... | (632) |
| 第六节 | 法的编纂..... | (640) |

# 第一章 导 论

## 第一节 立法学的研究对象和体系

### 一、立法学的研究对象

立法学是现代法学体系中一门新兴而重要的分支学科，是以立法现象、立法规律以及其他相关事物为研究对象的一门法学学科。

#### (一) 立法学以各种类别的立法现象为研究对象

立法学首先以纷纭复杂的立法现象为研究对象。这些立法现象从横向的角度可以作多种类别的区分。在各种类别的立法现象中，各种立法主体的立法，各种效力等级和效力范围的立法，还有各个时代和历史类型的立法，是人们通常注意的主要的立法现象。立法学以各种类别的立法现象为研究对象，主要即以它们为研究对象。

第一，立法学研究各种立法主体的立法。既研究专门立法机关的立法，如立法议会和立法院的立法；又研究以立法为主要职能或重要职能的国家机关的立法，如西方国家的一般议会和中国全国人大及其常委会的立法；也研究行使部分立法权、参与部分立法活动的国家机关的立法，如有关行政机关的立法；还研究享有立法权的国家机关授权有关主体进行的立法。

第二，立法学研究各种效力等级的立法。立法有效力等级的区分：有中央立法与地方立法的区分，有根本法立法与普通法立法的区分，有基本法律立法与非基本法律立法的区分，有法律立法与法规、规章立法的区分，还有其他多种不同效力等级立法的区分。这些不同效力等级的立法现象，立法学都要研究。

第三，立法学研究各种效力范围的立法。除纵向上的效力等级

区分之外，立法也有横向的或平面的效力范围的不同。有全国性立法与地区性立法的区分，前者如有权的中央立法主体制定通行于全国的法律或法规、规章，后者如地方立法主体制定地方性法规或自治法规。立法也有本国立法与外国立法的分别。这些不同效力范围的立法现象，都是立法学的研究对象。

第四，立法学还研究不同时代的和不同历史类型的立法。不同时代的立法中，又有不同历史阶段或时期的立法的区分，如当代中国立法就有新时期以前的立法与新时期以来的立法之别。不同历史类型的立法中，也有不同国情下的立法的差异，比如不同历史传统、文化传统以及其他国情氛围下的立法，其风格、面貌都自成一体。这些以历史跨度、性质分野、国情异趣为标准而表现出来的样式繁杂的立法，也都是立法学所要探讨的。

## （二）立法学以立法过程中各种立法现象为研究对象

纷纭复杂的立法现象，从纵向的角度可以根据立法过程的各个阶段来辨明。立法是作为一个过程展开的。这个过程的阶段构成和各阶段的立法内容或任务，因不同的立法而有分别。但一般说，立法过程是分为立法准备、由法案到法和立法完善三阶段。立法学以各种立法现象为研究对象，也指以立法过程中的立法现象特别是这三阶段的基本内容为研究对象。

第一，立法学研究立法准备阶段的立法活动。就当代立法而言，这一阶段的内容主要包括：进行立法预测，编制立法规划，形成立法创议，作出立法决策，组织法案起草班子，起草法案草稿，协调因立法而引起或存在的种种关系。立法学要研究在立法准备阶段为什么要开展和如何开展这些活动，研究不同种类立法的这些活动有何异同。

第二，立法学研究由法案提出到法的公布阶段的立法活动。当代立法经过准备阶段而进入由法案到法的阶段后，一般都要履行这样的程序：提出法案，审议法案，表决法案，公布法等。立法学要研究这种种程序，研究履行这些程序过程中的各种问题以及由这些

程序所引出的其他有关问题。由于这一阶段在整个立法活动过程中地位特别重要，立法学也相应注重研究这一阶段的立法活动。

第三，立法学研究立法完善阶段的立法活动。法案变为法以后，为使该法进一步臻于完善，需要进行一系列诸如立法解释、立法信息反馈、法的修改、补充和废止、法的清理、汇编和编纂之类的活动。立法学要研究这些立法活动或立法辅助工作。随着社会特别是立法本身的发展，这方面的立法活动或立法工作益显重要，立法学对它们的研究也应当加强。在立法和立法学校发达的国家，这方面的研究已有相当进展和大量成果。

第四，立法学还研究差不多贯穿整个立法活动过程的立法监督活动。由于立法监督是现代法治社会中立法活动实现法治化、民主化和科学化不可缺少的重要保障，立法学也自然把立法监督作为自己的研究对象。

### （三）立法学以各种立法规律为研究对象

立法现象背后有规律存在。正确认识、把握和运用这些规律，才能正确认识立法现象，有效开展和驾驭立法活动。同立法现象纷繁复杂一样，立法规律也多种多样。这些规律大体有两类：立法发展过程中的规律和各种立法现象本身蕴含的规律。立法学作为促使立法活动走向科学的一门学问，也以这些规律为研究对象。

第一，立法学研究立法发展过程中的各种规律。这些规律既指整个立法的发展规律或立法发展的一般规律，又指各种立法的发展规律。立法学研究这些规律，就能为认识、把握和运用这些规律提供必要且有益的指导，为顺应规律推动立法发展指明清晰的路径。

第二，立法学研究各种立法现象本身蕴含的规律。各种类别的立法现象和立法活动过程中各种具体立法现象，是在人们的主观设计和客观规律相结合的过程中发展的。立法者在立法活动中应当有主观能动性，应当有明确的立法意图或目的；同时，立法者的主观能动性和立法意图或目的，应当与客观规律相吻合。立法者主要应当按客观规律表述法而不是随意制造发明法。立法者要做到这一点，

不能不认识和把握立法规律，遵循规律来处理各种立法问题。例如，要按照规律确定立法主体范围、立法的效力等级和效力范围，要按照规律确定立法活动过程各个阶段的内容和方略。合乎规律，立法准备、由法案到法和立法完善三阶段的工作，才可能是科学的，所立的法才可能富有实效。而要认识和把握这些规律，先要研究这些规律。

(四)立法学还以与立法现象和立法规律相关的事物为研究对象

立法现象不是孤立地而是在与其他社会现象发生关联的过程中存在和发展的。立法规律在对立法现象发生作用时，通常也与其他事物及其规律发生联系，立法规律对立法现象发生作用的程度和效果，往往与这种联系的程度和效果密不可分。因此，立法学还要研究与立法现象和立法规律相关的尤其是关联紧密的事物及其规律。例如：

要注重研究立法与历史现象和其他种种社会现象的联系，揭示各种立法现象和立法规律的精神实质或其根源。

要注重研究立法与立法思想的联系。各种立法现象通常总与它们所存在的那个社会、那个时代的立法思想尤其是占主导地位的立法思想，有不可分割的联系。立法学也以这些立法思想为研究对象，研究各种立法现象以什么样的思想资料作参考、作指导，研究这些思想对当时和后来立法的影响，也研究这些思想基于何种立法现象以及其他因素而萌生而发展。

以上阐述的立法现象、立法规律以及其他相关事物，各国立法学都要研究。中国立法学更应当以上述立法现象和立法规律问题中的中国立法实践和理论问题，或与中国立法实际关联尤紧的问题，作为主要的研究对象。

## 二、立法学的体系构成

立法学体系是由立法学的各个基本要素或各个分支所构成的一个有机整体。这些基本要素主要指立法原理、立法制度和立法技术。要从整体上把握立法学，需要研究和把握立法学体系；要把握立法

学体系，需要研究和把握这三要素。

(一) 立法学体系构成的条件和中西方立法学体系构成的状况

一门学科的体系构成如同整个这一学科建设一样，往往要经历一个萌生、发展、成熟和进一步发展的历史过程。立法学的体系构成也是这样。另一方面，学科发展包括它的体系构成作为文化现象，其兴起和演变除却与当时政制、法制或法治的状况和物质生活条件有深刻关联外，还与当时整个文化环境有直接联系。

立法学作为法学领域的一个分支学科，首先出现于西方。迄今西方人的立法学著述已相当丰富。虽然就单个的西方立法学著述看，内容颇为芜杂，鲜有体系完整的，即使是关于立法总论的研究成果也如此。然而观察西方立法学著述所涉及的领域，却可清晰地看出，它们主要研究立法总论、立法原理、立法主体、立法过程和立法技术诸方面问题。研究西方立法学便可发现：第一，西方人迄今并未解决好这个学科的体系问题；第二，西方人关于立法问题的大量研究成果已为我们解决这个学科的体系问题准备了素材或曰文化环境。前一点使我们看到在构建立法学体系这个课题上，中国立法学还可以有所作为；后一点使我们看到中国学者构建立法学体系已有可能性。

中国立法学还处于刚才崛起之际。但近年来中国研究立法问题的著述日渐增多，不仅立法学作为法学体系的成员之一已成事实，而且中国立法学一开始就注意体系构成问题。立法学应由立法原理、立法制度、立法技术三要素构成，这一点已渐成共识。这是中国法学在近年间获得的一大成就。在一个学科刚才崛起之际，就注意研究如何使它尽可能得以科学地发展，便可以使这个学科有好的起点。而研究它的体系构成，正是保障它得以科学地发展的一个重要条件。中国立法学是在整个法学完成了同其他学科分离的过程而形成完全独立的专门学科达一个世纪后，又是在立法学在别国形成几近一个世纪后才出现的。法学领域其他分支学科以及别国立法学发展所积累的种种经验，成为建设中国立法学的有利的文化环境。有这一点存

在，中国立法学有可能后来居上，有可能在崛起之际就构建成较好的体系。也正因此，我们才说一门学科及其体系构成，“往往”而不是“一概”要经历一个萌生、发展、成熟和进一步发展的历史过程。

## （二）立法学体系构成的要素、内容和表现形式

### 1. 立法学体系由三要素构成的理由和意义

立法学体系应由立法原理、立法制度和立法技术三要素构成。这里的立法原理，涵盖了西方立法学著述中立法总论、立法原理两方面内容；这里的立法制度，涵盖了西方立法学著述中的立法主体、立法过程诸方面内容。立法学体系由这三要素构成，既弥补了西方学者在这门学科的体系建设上的不足，又汲取、借鉴了他们研究这门学科的合理之处。另一方面，立法学体系由这三要素构成，也是由这门学科自身的性质和特点规定的。多年来法学研究中存在两种偏向：要么是脱离实际创造遥远虚玄不切适用的经院法学，要么是生产专门注释现行法律、法规、规章的注释法学。由立法原理、立法制度和立法技术三要素构成立法学学科，有利于促进法学理论与实践的结合，有利于促进法学体系和法学研究方法论变革。

### 2. 正确认识立法学体系构成的要素、内容和表现形式

第一，立法学体系由立法原理、立法制度和立法技术三要素构成，是指整个立法学应当以这三要素为基本内容，它主要表现为关于立法总论性的著述一般应当包括这三要素，不是说所有立法学著述如要体系完整，就都要包括这三要素。各种不同的立法学著述可以有并应当有自己的完整体系，但这个体系中未必尽都需要包括这三要素。

第二，立法总论性著述一般应当包括立法原理、立法制度和立法技术三要素，并不是说只有立法总论性著述才能而其他立法学著述则不能或不宜包括这三要素。关于立法原理的专著可以甚或应当论及立法制度、立法技术，关于立法制度、立法技术的专著亦都可以甚或应论及另两个要素。只是立法总论性著述，其体系应当由这

三要素构成；而分别专论立法原理、立法制度和立法技术的著述，其体系中除主要包括所论的专题外，也可以包括另两个要素。一本名为立法制度的专著，平分秋色地把立法原理、立法技术同立法制度都当作自己的主要研究课题，就文不切题。但如果它旨在系统、深入地研究立法制度，也适当选择与所研究的立法制度关联紧密的立法原理和技术问题加以论述，则完全可以，对规模大的专攻立法制度的论著来说还是必要的。一本名为立法原理或立法技术的著作亦如此。事实上，无论专论立法制度还是专门研究立法技术的著述，都要分别论及立法制度理论和立法技术理论，而这些理论中通常总要包含若干立法原理。

第三，立法学体系是立法学内容的宏观框架，框架中三要素各自应当有哪些内容，既未必需要设定一个整齐划一的模式，也不是不需要有大致的确定性。各种总论性或综合性的立法学著述，在研究和安排各项具体内容时，如果都遵循一个既定的整齐划一的模式，立法学研究及其著述恐难有生生不已的活力。反之，如果都可以忽视立法学研究对象所内在规定了的体系上的大致的确定性，则立法学研究及其著述恐难有科学性可言。

第四，立法学体系应当由立法原理、立法制度和立法技术三要素构成，不是说立法学体系只能以单一的模式出现。这三要素构成立法学体系，可以有多种表现形式，每一种表现形式便是一种自具特色的立法学体系。立法学体系至少可以有三种表现形式：带有立法哲学特色的，从横向角度研究问题的，偏重理论的立法学体系；把立法作为一个运作过程、系统工程看待的，从纵向角度研究问题的偏重应用的立法学体系；理论与应用无所偏向的，纵横结合的立法学体系。只是这三种体系中都应当包括立法原理、立法制度和立法技术三要素。

同确立中国立法学研究对象一样，建设和发展中国立法学、构建其体系或框架，同样需要注意围绕中国立法理论与实践问题，以它们为着重点来研究立法原理、立法制度和立法技术。



## 第二节 立法学的价值和地位

### 一、法治时代与立法学研究

当代社会应当是法治社会。事实上今日世界除个别国家外，各国都有法制，许多国家早已形成或正在形成自己的法治社会。而无论建设法制还是实行法治，首先都要立法。成文法国家如此，判例法和成文法并重的国家亦然。我们已经生活在这样的世界：就大多数国家而言，立法几乎成为与国家生活、社会生活和公民生活关联最紧、联接最广的一大事项。同这一情形相连的是，立法问题愈益成为当代法学研究的重大课题，尤其是法制和法学发达的国家更如此。这种立法研究成果，作为立法理论、实践、制度、技术以及立法据以运行的种种氛围、背景的反映，又成为我们观察、了解当代世界的立法，特别是主要国家的立法的尤其重要、直接的思想学术资料。要真切地、透彻地了解当代这一法治文明时代的国家生活、社会生活和公民生活，不能不了解当代世界的立法。要真切地、透彻地和全面地了解当代世界的立法，又不能不了解当代世界的立法研究，不能不创建、研究和发展中国立法学。

既然当代社会应当是法治社会，中国要丢弃人治、步入法治社会，也是历史规律决定了的。要步入现代法治社会，先要有良法。要有良法，就要有立法科学的发展。难以想象，在现代法治社会，立法活动、立法运作以至各项具体立法工作，可以长期由不懂立法科学、缺乏立法知识的官员们来从事。同时，要步入现代法治社会，使良法得到良好的实行，把法的实施和法的普及、宣传、解释搞好，也要有立法科学的发展。行政机关执法，司法机关司法，公民和各社会组织守法，有关方面普及、宣传、解释法，都需要对法有正确的理解，要懂得法的目的、原则、精神、内容，有的还要了解法的背景和其他相关情况。要做到这些，就不能没有专门研究立法和法的目的、原则、精神、内容、背景以及其他相关问题的立法学。