

立法支持经济改革丛书

立法技术手册

● 主编 周旺生 张建华

中国法制出版社

立法技术手册

主编 周旺生 张建华

0289/47

图书在版编目 (CIP) 数据

立法技术手册/周旺生, 张建华主编. —北京: 中国法制出版社, 1999. 1

ISBN 7-80083-488-3

I. 立… Ⅰ. ①周… ②张… Ⅱ. 立法—中国—手册 Ⅳ. D920.0-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 01662 号

立法技术手册

LIFA JISHU SHOUCHE

主编/周旺生 张建华

经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/20 字数/490 千

版次/1999 年 1 月北京第 1 版 1999 年 1 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

ISBN7-80083-488-3/D·466

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031) 定价: 38.00 元

《立法支持经济改革》丛书编委会

顾 问：杨景宇
编委会主任：曹康泰
委 员：吴大英
 李步云
 周旺生
 汪永清
 吕锡伟
 张建华

出版说明

《立法支持经济改革》丛书经过各有关方面的不懈努力终于与读者见面了。该丛书由《中国立法的基本理论和制度》、《立法技术手册》、《法规草案的设计与研究》和《立法项目实例评析》组成。这是“立法支持经济改革”项目的重要成果之一。

“立法支持经济改革”项目是联合国开发计划署迄今援助中国最大的法律项目，由国务院法制局负责组织实施，国务院 19 个部门参加。该项目自 1992 年开始实施，历时 5 年，主要开展了三项活动：1. 支持我国 22 项重要经济立法的起草研究工作；2. 培训中央一级政府法制机构的立法起草、审查人员，学习国外的立法起草理论和技术；3. 以国务院法制局为中心，建立中国法律信息数据库，促进计算机在立法起草、审查过程中的广泛应用，提高工作效率。

在联合国开发计划署驻华代表处和中国国际经济技术交流中心的大力支持下，项目成果显著：1. 完成 22 个立法项目的研究起草工作；2. 加强了中外立法交流，先后召开 3 次国际研讨会，150 余名中方立法工作人员、29 名外国专家就共同关心的立法理论、立法技术以及立法项目内容进行了研讨和交流；3. 组织了 23 个考察团赴有关国家进行了立法考察；4. 选派了 44 名立法起草人员赴美培训 4 个月。通过研讨、考察、培训等活动，使数百名立法工作人员的立法理论和立法技术水平有了新的提高，对我国改革时期的立法有了更深的思考。

为了总结经验，推动我国立法理论、立法技术的研究和立法实践，国务院法制局组织参与项目的人员编写了这套丛书，希望

对法制工作者和法学研究人员有所裨益。

在丛书的研究、编写过程中，我国立法学领域几位造诣颇深的专家吴大英教授、李步云教授和周旺生教授于百忙中担任了丛书的主编，使丛书增色不少。

特别需要说明，这套丛书的组织、编写、出版作为“立法支持经济改革”项目的一个内容，得到了联合国开发计划署的大力支持和援助，姚励成女士作为该项目管理官员为此进行了很多协调工作；中国国际经济技术交流中心作为代表我国政府管理受援项目的组织也给予了大力支持，具体负责有关工作的王静和曹琳同志从项目管理角度对丛书出版所涉及的具体事宜给予了一贯的热情指导和帮助。值此丛书正式出版之际，国务院法制局作为丛书组织单位对所有为丛书的顺利出版作出贡献的单位、个人一并表示由衷的感谢！

《立法支持经济改革》丛书编委会

一九九七年十二月十五日

目 录

第一编 绪 论

第一章 立法技术概述和研究意义	(1)
一、立法技术的概念	(1)
二、研究立法技术的意义	(3)
三、我国立法技术研究的回顾	(5)
四、本书研究立法技术的特点	(6)
第二章 立法工作的基本要求	(8)
一、立法技术的哲学基础和实践基础	(8)
二、立法工作的基本要求	(11)
第三章 立法工作中需要把握的几个关系	(24)
一、关于立法数量、速度与质量的关系	(24)
二、关于繁琐与精简的关系	(25)
三、关于理论与实际的关系	(26)
四、关于中国国情与外国经验的关系	(28)
五、关于需要与可能的关系	(30)
六、关于全国的法律体系与地方立法的关系	(31)
七、关于原则与具体的关系	(32)
八、关于当前需要与长远目标的关系	(34)
九、关于法律的逻辑体系与实际工作对立法的需要 的关系	(35)
第四章 立法工作人员的素质要求与训练	(36)
一、立法工作人员的地位和作用	(36)

二、立法工作人员的条件	(40)
三、立法工作人员的选拔和培养	(43)
第五章 立法工作中计算机技术的运用	(48)
一、立法工作运用计算机的意义	(48)
二、应用计算机技术辅助立法工作	(50)
三、计算机网络在立法工作中的进一步应用	(61)

第二编 立法工作的技术问题

第六章 立法时机的掌握	(65)
一、立法时机成熟的标准	(65)
二、掌握立法时机的基本模式	(71)
三、社会变革与掌握立法时机	(74)
四、掌握立法时机的艺术	(81)
第七章 立法规划	(85)
一、编制立法规划应当解决的问题	(85)
二、编制立法规划应当掌握的情况	(88)
三、编制立法规划的程序	(92)
四、五年计划、年度计划及其实施与调整	(94)
五、编制立法规划注意事项	(96)
第八章 立法过程	(103)
一、起草法案	(104)
二、审查法案	(113)
三、审议法案	(119)
四、公布法律	(126)
第九章 立法工作方式	(130)
一、调查研究工作	(130)
二、征求意见工作	(135)
三、资料收集工作	(140)

四、论证工作	(143)
五、协调工作	(147)
六、公文工作	(150)
第十章 法律体系的协调与配套	(154)
一、法律体系概述	(154)
二、法律体系协调与配套的要求	(157)
三、配套法与主干法的协调与配套问题	(161)
四、下位法与上位法的协调和配套	(164)
五、相邻法之间的协调与配套	(176)
六、特别行政区立法问题	(179)
第十一章 立法解释	(185)
一、立法解释的意义	(185)
二、立法解释机关	(190)
三、立法解释的种类	(193)
四、立法解释的原则	(196)
五、立法解释的程序	(201)
第十二章 办理国际条约的技术问题	(203)
一、办理国际条约与立法技术	(203)
二、国际条约的办理程序与有关技术	(208)
三、办理国际条约中需注意的若干技术性问题	(231)
第十三章 法规清理、法规汇编与法典编纂	(236)
一、法规清理	(236)
二、法规汇编	(243)
三、法典编纂	(252)

第三编 法案表达的技术问题

第十四章 法律的作用方式与法律表达的要求	(254)
一、法律的作用方式与法律表达	(254)

二、法律的作用方式对法律表达的要求	(257)
第十五章 法案的实质结构	(262)
一、法律规范的特征与法案的实质结构	(262)
二、法案的实质结构	(267)
三、法案的实质结构的适用	(280)
四、法案的实质结构表达的几种处理	(284)
第十六章 法案的形式结构	(288)
一、法案形式结构概述	(289)
二、总则的表达	(290)
三、分则的表达	(294)
四、附则的表达	(298)
五、法案常见内容的表达	(301)
第十七章 法案的结构单位	(330)
一、法案的结构单位概述	(330)
二、独立的结构单位及其应用	(335)
三、附属的结构单位及其应用	(345)
第十八章 法案的附属部分	(357)
一、法案附属部分概述	(357)
二、法案附属部分的表达	(359)
第十九章 常用句式	(374)
一、列举	(374)
二、但书	(383)
三、“的”字结构	(391)
四、除外规定	(396)
第二十章 立法语言	(400)
一、法律适用与立法语言的功能	(400)
二、立法语言的要求	(400)
三、立法用词	(413)

四、立法用句.....	(426)
五、标点符号的运用.....	(438)

第四编 立法研究报告写作的技术问题

第二十一章 立法研究报告概述.....	(445)
一、立法研究报告的概念和文件形式.....	(445)
二、立法研究报告的目的和意义.....	(452)
三、立法研究报告的写作要求.....	(454)
四、立法研究报告的结构和常用格式.....	(456)
第二十二章 立法研究报告的内容.....	(469)
一、回答是什么——法案的调整范围.....	(469)
二、回答管什么——立法所要解决的社会问题.....	(473)
三、回答怎么管——法案所采取的措施.....	(477)
四、回答谁来管——执法任务由谁承担.....	(485)
第二十三章 立法研究报告的附件.....	(492)
一、立法研究报告的附件概述.....	(492)
二、立法研究报告附件.....	(495)

第五编 立法评价的技术问题

第二十四章 立法评价标准.....	(499)
一、立法评价与立法评价标准.....	(499)
二、立法评价的标准.....	(502)
三、立法评价指标.....	(506)
四、警惕立法误入歧途.....	(514)
第二十五章 法律、法规实施中的信息反馈.....	(517)
一、法律实施中信息反馈的概念与意义.....	(517)
二、法律实施中信息反馈的渠道.....	(520)
三、法律、法规实施中信息的收集与整理.....	(531)

四、法律、法规实施中信息的分析·····	(534)
第二十六章 立法评价方式·····	(537)
一、宏观评价和微观评价·····	(537)
二、国家机关评价与学理评价·····	(539)
第二十七章 立法评价与立法监督·····	(549)
一、立法评价应当与立法监督结合起来·····	(549)
二、立法评价与立法监督结合的途径·····	(553)
三、立法监督制度：法规备案·····	(555)
四、立法监督的权力及其行使·····	(557)
第二十八章 立法评价与立法工作的衔接·····	(562)
一、立法评价必须与立法工作相衔接·····	(562)
二、立法评价与立法工作安排·····	(562)
三、立法评价与立法工作相衔接要解决的几个问题·····	(565)
附录：	
中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则·····	(568)
全国人民代表大会常务委员会会议事规则·····	(579)
全国人民代表大会常务委员会办公厅、国务院办公	
厅关于地方性法规备案工作的通知·····	(584)
国家行政机关公文处理办法·····	(585)
行政法规制定程序暂行条例·····	(592)
国务院办公厅关于改进行政法规发布工作的通知·····	(596)
法规规章备案规定·····	(599)
法规汇编编辑出版管理规定·····	(602)
赛德曼立法理论介绍·····	(606)

第一编 绪 论

第一章 立法技术概述和研究意义

一、立法技术的概念

(一) 立法与立法技术

立法是对社会影响最有力、最直接、最深远社会活动。作为一种社会现象，立法可分解成三方面来研究：1. 立法原理。它研究立法何时产生，何时消亡；立法的性质，特点；立法发展的一般规律；立法所应遵循的基本原则等问题。2. 立法体制。它研究立法活动主体的构成及其在立法过程中的作用，例如，一项具体的立法由谁起草、由谁审议、谁能赋予其法律效力，谁可以参与提意见、修改法案，等等。3. 立法技术。它研究立法工作的方法和技巧，法案表述的方法和技巧，立法研究报告写作的方法和技巧，立法评价的方法和技巧等。由此可见，立法技术研究是立法研究的重要内容。

立法原理是从立法的一般理论的层面来研究立法问题，立法体制是从立法主体的层面来研究立法问题，立法技术是从立法活动的层面来研究立法问题。立法技术，简言之，是开展立法活动的方法和技巧的总和。

(二) 立法技术的特点

立法技术具有可操作性的特点。立法技术是一种实用技术，具

体地回答人们在立法活动中各种实际问题，告诉人们怎样具体地开展立法活动。

立法原理是关于立法的一般理论，立法技术是立法原理在立法活动中的贯彻；立法体制研究立法活动的主体在立法过程中的作用，立法技术研究立法活动的主体发挥立法作用的方法和技巧。

（三）立法技术的内容

立法活动是围绕立法进行的各种活动的总称；既包括立法工作者在立法过程中进行的各种社会工作，还包括立法工作者进行的法案表达，立法研究报告的写作活动，以及作为立法活动延伸的立法评价活动。立法技术作为开展立法活动的方法和技巧的总和，按照立法活动的分类，有以下四方面的内容：

1. 立法工作的方法和技巧。立法需要进行一系列的社会工作，例如，要掌握立法时机、制定立法规划、进行立法决策，要起草、审查、审议法案，公布法规；在这一系列社会工作中，要进行调查研究、征求意见、收集资料，要进行论证，有不同意见还要进行协调；立法发展到一定阶段，要注意法规体系的协调与配套，要进行立法解释，还要进行法规清理，法规汇编与法典编纂；作为工作手段的革新，要注意计算机在立法工作中的运用；作为特殊的立法活动，还要注意国际条约的办理。所有有关的方法和技巧，都属于立法工作的方法和技巧。

2. 法案表达的方法和技巧。法案表达不同于写文章，具有特殊的规律。要科学的表达法案，就要掌握法律规范的分类、法案的实质结构和形式结构以及法案的结构单位，要研究法案的附属部分和立法语言，还要掌握一些特定的表达。以上几个方面，就构成了法案表达的方法和技巧的内容。

3. 立法研究报告写作的方法和技巧。立法的过程，也是研究问题的过程。把这一研究过程以报告的形式表述出来，使阅读者既了解研究的过程，又了解法规内容的来龙去脉，有助于阅读者

接受法规的规定，因而立法研究报告的写作过程，也是说服阅读者，向阅读者做工作的过程，具有很强的技术性。为此，需要把握立法研究报告的内容，掌握立法研究报告的结构，还要注意附送有关材料。这些方面的立法和技巧，即是立法研究报告写作的方法和技巧。

4. 立法评价的方法和技巧。法规发布并不是立法活动的完结，完整的立法活动，还应当包括法规实施一段时间后，对法规进行的评价。立法评价是立法活动的重要内容。进行立法评价，就要掌握立法评价的标准，注意立法信息反馈，运用恰当的立法评价方式，并把立法评价与立法监督以及新的立法衔接起来。有关的方法和技巧，就是立法评价的方法和技巧。

从立法工作到立法评价，再到立法工作，构成立法活动的一个循环圈，立法工作是其起点，立法评价是其终点，但通过立法评价这一终点与立法工作的衔接，构成立法活动不断循环往复的运动。立法技术就是这一循环往复运动过程中的技术。

二、研究立法技术的意义

立法技术是创制法律规范的技术，与社会事物具有密切的联系。认识研究立法技术的意义，必须把握立法技术与有关社会事物的联系。

（一）研究立法技术与科学立法

立法要在社会发展中发挥积极作用，必须做到科学立法。在这一方面，研究立法技术具有十分重要的意义。

1. 研究立法技术，有助于遵循认识运动规律，透过现象看本质，正确认识社会现象的本质和社会运动规律。法律是实践理性，立法只有从实际出发，实事求是，反映社会运动的客观规律，才能达到预期的社会效果。为此，必须正确认识社会，把握社会运动的规律。而社会现象五光十色，纷繁复杂，正确认识社会，又

必须过去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的认识过程，透过现象看本质。立法技术是党的思想路线在立法工作中的贯彻，是认识运动规律在立法上的体现，研究立法技术，在立法中很好地运用认识运动规律，就能使立法真正建立在科学的基础上，使立法者“不是在创制法律，而是在表述法律”。

2. 研究立法技术，有助于集中全党、全国人民的智慧，积聚全党、全国人民的力量，解决各种社会问题。法律是国家意志，只有集中全党、全国人民的智慧，积聚全党、全国人民的力量，才能有效地解决社会问题，树立法制的权威。为此，立法者必须了解社会的各种实践活动，发现并总结群众在实践中的各种创造；善于倾听各种不同意见，形成统一的国家意志，使立法真正做到从群众中来，到群众中去。立法技术是党的工作路线在立法工作中的体现，研究立法技术，在立法中很好地运用党的工作路线，就能使立法活动建立在广大人民群众社会实践的基础上，使立法者不是孤军奋战，而是协同作战。

3. 研究立法技术，有助于按照立法的客观要求，反映认识成果。作为实践理性，法律必须如实地反映认识成果。但是，作为行为规范，法律的表达又有特定的要求。首先，法律条文必须明确，不能模棱两可，使人无所遵循；其次，法律内容必须具有特定的内在联系，并用特定的结构形式予以表达，不能残缺不全；再次，法律与法律之间还具有密切的联系，构成完整的体系。怎么样在保证客观反映认识成果的前提下符合法律表达的特定要求，是立法工作者必须解决的实际问题。研究立法技术，总结有关的经验教训，就能把这两方面的要求统一起来，达到法律表达的特定形式与反映认识成果的客观内容的和谐一致。

（二）立法技术与法制建设

法制是由立法和法的实施两个大的环节构成的有机整体，有法可依、有法必依、执法必严、违法必究是法制建设的基本要求。

在法制建设的两大环节中，立法是法实施的前提，没有法律，谈不上法的实施；法律不符合客观规律，有了也达不到预期的效果；法律不反映人民的意志与利益，实施了无益于人民的利益，甚至违背、损害人民的利益，有法可依既要求法律规定全面、细致，覆盖社会生活的各个方面，形成完整、严密的体系，也要求法律规定科学，符合人民的利益要求，符合客观规律的要求。立法在法制建设中的地位，体现了立法技术在法制建设中的地位，只有深入研究立法技术，做到科学立法，才能保证立法工作适应法制建设的要求。因而研究立法技术，是法制建设的客观需要。

（三）立法技术与经济建设和经济体制改革

经济建设是全国各项工作的中心，经济体制改革是解放生产力的革命，是促进经济建设的强有力手段。作为上层建筑，法制建设必须服务于经济建设和经济体制改革。但是，法制建设对于发展经济、进行经济体制改革，发挥着保障、导向、规范等作用，又是经济建设和经济体制改革必不可少的工具，经济建设和经济体制改革离不开法制建设。要使法制建设发挥对经济建设、经济体制改革的积极作用，就必须科学立法，就必须研究立法技术。

三、我国立法技术研究的回顾

自我国建国以来至党的十一届三中全会前，伴随着新中国立法工作的开展，我国对立法技术的一些问题也展开了一些研究。但与整个法制建设的状况一样，对立法技术的研究，有时重视，有时轻视甚至忽视，整体上处于非常薄弱的状况。党的十一届三中全会以后，法制建设得到加强，立法技术的研究也蓬勃开展，开创了我国立法技术研究的新阶段。在这方面，有代表性的著述有：吴大英、任允正、李林著的《比较立法制度》，国务院法制局原局长孙琬钟主编的《立法学教程》，李培传主编的《中国社会主义立法的理论与实践》，周旺生著的《立法学》和《立法论》，郭道晖、