

# 政府立法 共同性问题研究

ZHENGFU LIFA GONGTONGXING WENTI YANJIU

主编 李明征 副主编 李富成

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



# 政府立法 共同性问题的研究

ZHENGFU LIFA GONGTONGXING WENTI YANJIU

主编 李明征 副主编 李富成

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

政府立法共同性问题研究 / 李明征主编. —北京: 中国法制出版社, 2018.3  
ISBN 978-7-5093-9365-9

I. ①政… II. ①李… III. ①立法—法的理论—研究—中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第051653号

责任编辑: 马颖

封面设计: 周黎明

---

## 政府立法共同性问题研究

ZHENGFU LIFA GONGTONGXING WENTI YANJIU

主编 / 李明征

经销 / 新华书店

印刷 / 北京京华虎彩印刷有限公司

开本 / 710毫米×1000毫米 16开

版次 / 2018年3月第1版

印张 / 15.25 字数 / 168千

2018年3月第1次印刷

---

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-9365-9



定价: 59.00元

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66034242

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010-66032926)

# 加强政府立法共同性问题研究

## 不断提高政府立法质量

### (代序)

2011年3月10日召开的十一届全国人大四次会议郑重宣布中国特色社会主义法律体系已如期形成，这标志着我国国家和社会生活的各方面总体上实现了有法可依。但是，面对社会转型时期广泛而深刻的变革，我国立法工作仍然面临一系列新的繁重而艰巨的挑战，如何推动中国特色社会主义法律体系进一步发展和完善，是摆在我们面前的重大课题。2014年10月党的十八届四中全会召开，会议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。《决定》提出“法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住立法质量这个关键”。党的十九大报告明确提出：“推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。”可见，我国立法已进入从“求量”向“求质”转变的“精工细作时代”，提高立法质量是新时代党加强全面依法治国工作布局下对立法工作提出的新要求。

## 一、加强政府立法共同性问题研究的现实意义

政府立法在我国社会主义法律体系和科学立法工作中具有重要地位，提高立法质量要求不断提高政府立法质量。当前我国政府立法还存在一系列亟需解决的问题，如政府立法系统化、精细化程度有待进一步加强，政府立法公众参与的广度和深度不够，政府立法用语技术规范水平有待进一步提高，等等。这要求我们不断总结实践经验，探索并逐渐形成对政府立法的规律性认识。政府立法共同性问题研究以在政府立法过程中具有共性的问题为研究对象，一方面是对政府立法既有经验、规律进行总结，另一方面发现、分析政府立法中存在的问题，提出解决问题的思路和方案，是研究政府立法规律的有效途径，对于总结立法规律、降低立法成本、提高立法效率、夯实立法基础具有重要作用。具体来讲，主要表现为以下几个方面：

一是促进政府立法科学化。科学立法，要求立法过程中必须以符合法律所调整的客观规律作为价值判断，并使法律规范严格地与其规制的事项保持最大限度的和谐，法律的制定过程尽可能满足法律赖以存在的内外条件。比如，通过对实施条例类行政法规规定内容的规范化，解决目前存在的重复上位法内容过多、有效衔接不够、与法律解释界限不清、细化标准模糊等问题，增强法律体系的自治性。

二是增强立法者在制度设计时注重公众参与的自觉性。建立充分反映民意、广泛集中民智的立法机制，拓展人民群众有序参与立法的渠道，是立法的重要课题。《关于提高公众参与行政立法有效性的思

考》等就是从不同主体的角度对在立法中如何加强公众参与的研究和探讨。

三是促进政府立法技术规范化的要求。立法活动需要有各方面共同遵循的立法技术及其规范，这样才能保证立法质量。对立法技术规范的研究范围主要涵盖法的结构、形式、文体、修改和废止等方面的规则，核心是要求制度设计科学、文字表达准确，如体例严谨、用词规范等。我们对法律废止行政法规问题的研究，以及各法律用语词汇的研究，都是为了使政府立法更加符合立法技术规范化的要求，从而使立法更能体现党和国家政策的要求，更能反映经济社会发展的规律。

## 二、政府立法共同性问题研究的经验总结

在研究过程中，我们积累了一些研究经验，提炼出一些能够指导政府立法的共性方法。

### （一）旗帜鲜明，坚持正确的指导原则

一是坚持党的领导原则。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。在政府立法共同性问题研究过程中，必须认真贯彻党的路线方针和决策部署，研究成果应当积极体现党的最新政策精神。

二是坚持法治原则。遵循法治原则，最根本的是要遵循宪法原则。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律效力，一切法律、法规、规章和其他规范性文件都不得同宪法相抵触。在政府立法共同性问题研

究过程中，要始终坚持以宪法原则和具体规定为指导，确保研究成果符合宪法的要求。其次是要符合立法权限原则。立法法对我国各层级立法的权限做了规定，这要求在政府立法共同性问题研究过程中，必须以立法法等相关法律的规定为指导，避免出现超越立法权限的情况。如我们在研究实施类行政法规应该规定什么内容的时候，始终坚持法治原则，严格遵守宪法和立法法的规定，遵循法律保留、权限法定等原则，明确实施类行政法规不能规定法律予以保留的立法事项。再次是坚持法制统一原则。这要求各层级法律规范之间要相互协调、和谐，低位阶的法律不得与高位阶的法律相抵触、相冲突、相矛盾。在研究实施类行政法规应该规定什么内容时，我们明确将不超越国务院的立法权限，且不违反上位法规定作为基本原则。

三是坚持服务改革的原则。当前，我国正处于全面建成小康社会的关键阶段，各方面改革将持续深入，在政府立法共同性问题研究过程中，应当秉持立法为改革保驾护航的原则，剔除或者扭转那些不符合改革方向的做法，多研究提出一些有利于增强改革动力、夯实改革举措、提升改革质量的实招、良策。如我们在《关于完善备案设定规则研究情况的报告》时，按照“放管服”改革的要求，提出了严格备案的设定，明确备案的程序和信息公开等，避免备案变成变相许可的建议。

## （二）对症下药，有针对性地开展研究

政府立法共同性问题主要包含三类：立法原则问题、具体制度设计问题和语言规范问题。根据这三类问题各自的特点，我们有针对性

地开展了研究。

一是立法原则问题。立法原则直接决定了法律的基本性质、内容和价值取向，是法律精神的最集中体现，构成了整个立法的灵魂。党的十九大报告指出，当前社会的主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化提出了更高的要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长。从法治角度看，表明人们对立法的要求不再满足于有没有法律，更为关键的是法律好不好、受不受用、能不能解决实际问题。因此，在研究政府立法的原则问题时，如何突出民主、法治、公平、正义等价值，回应人民群众的新期待，体现以人民为中心的立法理念就是我们研究的重点。比如在《如何论证制度建设的必要性》中，我们就按照“解决实践中无法可依的问题”“适应全面深化改革的要求”“保护社会公众和当事人合法权益”“加强制度权威性和执行力”的基本标准，对制度建设的必要性进行了论证。

二是具体制度设计问题。具体制度就像骨骼，有力地支撑着一部法律，具体制度是否科学严谨直接关系到一部法律规范的有效性和可操作性。针对具体制度所具备的特点，我们按照精准、协调、有效的标准，对具体制度进行了研究。“精准”要求各项法律制度中的权利（力）、义务（职责）、责任都必须十分具体明确。从法律条款构成要素角度来讲，则要求“假设”“情形”“后果”或者“情形”“后果”十分精确。比如我们在《行政法规援引上位法法律责任问题研究》中就严格按照法律责任主体、行为、情形、责任幅度明确的原则进行制



度设计。“协调”要求法律各项制度不能出现相互打架的情形，制度之间应当衔接妥当，保证法律内在逻辑的一致性。比如在《行政立法中法律责任设定问题研究》中就系统探讨了各项法律责任如何有效衔接的问题。“有效”则强调法律各项制度在实际中运行的效果，这要求制度的设计必须符合实际情况、遵循客观规律，具备可操作性，不能追求看上去很好看，却不管用的“盆景式”制度。

三是语言规范问题。立法语言是构成法律的“细胞”，关系到立法表述是否科学、准确、规范、专业。如果文字使用存在模糊、用词不规范或口语化等问题，很容易使法律规范产生歧义，不但会导致立法质量大打折扣，也会影响法律的实施效果，影响法律的权威和尊严。我们的研究目的就是要保证立法语言符合准确、精炼、平易、严谨的要求。“准确”要求立法语言不可模棱两可，既不能无限扩大相关词语的内涵，也不能无限限缩某一词语的含义，应符合最广大群众的共同理解。比如我们对“督察”与“督查”二字的研究，从词义考证、实践用法多角度考证此二词语的内涵，力求准确。“精炼”要求立法语言必须言简意赅，使之不能增减其义，改动其名。“平易”要求立法语言应当尽量通俗、平实，便于掌握。“严谨”则意味着立法语言的不可替代性，当某个法律术语确定后，下次再描述该事物时，应使用确定下来的术语。

### （三）总结规律，创新研究方法

科学的研究方法能够使我们的工作事半功倍。在我们研究的过程中，主要采用以下研究方法：一是定量分析法。针对所研究的问题，

我们会选取一个或几个关键词在数据库中进行搜索，通过文本收集，对当前立法实践进行摸底。在此基础上，我们会选取有关参数采用定量分析的方法对基础数据进行分析研判。比如《关于规范罚款设定幅度问题的研究报告》中，我们通过对截至2011年12月31日有效的714部行政法规中设定的罚款的比重和次数、设定的变化趋势、设定方式、设定幅度进行统计分析，从而对规范罚款设定幅度提出研究建议。二是文献研究法。针对所研究的问题，我们会通过搜集相关问题的文献，充分了解不同的观点，比较它们之间的异同，分析它们的可取之处与不足，逐步得出我们认为科学合理的结论。三是比较研究法。针对同一问题，进行不同地区、不同国家之间的相互比较，然后从实际出发，借鉴有益经验。四是调查研究法。主要包括书面调研和实地调研，通过广泛听取不同意见，集思广益，不断完善我们的研究成果，使之科学合理。

### 三、政府立法共同性问题研究的努力方向

研究过程中，我们也面临着一些实际困难：一是目前市场上还不存在完整而可靠的权威法律法规数据库，这既对研究工作造成极大不便，也对公众获知法律法规信息造成困扰。二是目前还没有专业的数据收集整理工具，对海量数据只能靠人工一件一件地去处理法律法规及其具体条文，有待开发新的高效工具。三是如何加强对研究成果的转化运用。仅有研究成果尚不足够，在立法实践中，如何加大对政府立法共同性问题研究成果的应用，使研究成果能够切实发挥对立法的

指导作用，从而达到提高政府立法质量的目的，也是我们一直思考的问题。

此次我们将原国务院法制办公室政府法制研究中心成立12年以来在政府立法共同性问题研究领域的有关成果汇编成册，公开予以出版，一方面是对有关工作进行阶段性总结，归纳经验，发现不足，为下一步更加科学有效地开展政府法治共同性问题研究奠定理论基础；另一方面是希望借此次出版机会和有关部门、学术机构进行沟通与交流，引导法学界关注、参与政府法治研究工作，达到开阔研究视野、拓展研究思路、完善研究方法的目的，从而适应新时代开展政府法治共同性问题研究的要求，不断为提高政府立法质量、加快建设法治政府而服务。另外需要说明的是，此次汇编的研究成果，是基于当时的研究背景撰写而成。为了让读者了解相关制度的变迁，结集出版时基本保持了原貌。

编者

2018年3月

# 目录

CONTENTS

## 第一编 政府立法原则研究

---

关于实施条例类行政法规规定内容问题的研究报告

李明征 倪娜 谭庆勇\_\_003

关于授权立法制度的研究报告

范文嘉\_\_009

精准立法促进社会文明建设

陶杨 汤磊\_\_025

如何论证制度建设的必要性

潘波\_\_033

## 第二编 有关制度研究

---

关于完善备案设定规则研究情况的报告

李明征 倪娜 范文嘉\_\_041

美国政府的依法决策制度及其对完善我国行政决策制度的启示

范文嘉\_\_045

关于提高公众参与行政立法有效性的思考

陶杨 倪娜\_\_\_053

关于政府立法中如何更充分听取企业意见的研究报告

李明征 范文嘉\_\_\_064

行政立法中法律责任设定问题研究

张禹 倪娜 许驰\_\_\_068

行政法规援引上位法法律责任问题研究

马志毅 倪娜 谭庆勇\_\_\_105

行政法规援引治安管理处罚责任问题研究

马志毅 倪娜 谭庆勇\_\_\_112

说说“责令”

潘波\_\_\_116

关于规范罚款设定幅度问题的研究报告

倪娜 范文嘉\_\_\_121

关于因单位违法违规需要追究个人违纪责任的责任人员范围的研究报告

李富成 吴春平\_\_\_127

关于规范行政法规设定施行日期、文本公布和标题题注等问题的研究  
报告

吴春平 李富成\_\_\_140

关于法律废止行政法规问题研究情况的报告

范文嘉\_\_\_149

### 第三编 政府立法用语规范化研究

现行法律、行政法规有关“机构”“机关”和“部门”表述情况的  
研究报告

李富成 吴春平\_\_\_161

关于规范“参照”一词使用的研究报告

倪娜\_\_\_195

关于法律行政法规正文中“中华人民共和国”“中国”使用问题的  
研究报告

范文嘉\_\_\_201

关于法律、行政法规调整范围条文中“中华人民共和国”“中国”  
使用问题的研究报告

范文嘉 潘波 倪娜\_\_\_206

说说“规划”

潘波\_\_\_210

“督查”与其他监督检查类词语的使用区别

陶杨 程浩\_\_\_215

公务员及其有关概念浅说

潘波\_\_\_224

---

第一编

政府立法原则研究

---





# 关于实施条例类行政法规规定 内容问题的研究报告

李明征 倪娜 谭庆勇

## 一、实施条例类行政法规的现状存在问题

本报告所称实施条例类行政法规，主要包括以下两类：一是与法律整体配套的实施条例、实施细则和实施办法。这类行政法规是在法律颁布之后，对法律整体实施中的问题作出更具体、更具操作性的规定。主要内容包括：法律规定事项的具体适用情形和条件；处罚标准的具体化；行政执法机关具体的职责；行政执法具体的程序等。如税收征收管理法、个人所得税法、森林法等都在附则中明确规定国务院可以根据法律制定实施细则。二是与法律具体规定专项配套的实施办法。如行政处罚法规定，作出处罚决定的行政机关与收缴罚款的机关分离，具体办法由国务院规定。国务院据此制定了《罚款决定与罚款收缴分离实施办法》，对代收罚款机构、代收罚款协议、罚款收缴程序、逾期加收款项、国库定期对账等具体操作问题作了规定。从立法实践看，有的法律虽未明确要求制定配套行政法规，但为了法律整体或某