
高等学校法学试用教材

立 法 学

法学教材编辑部编审

主编 谷安良

法律出版社



高等学校法学试用教材

立 法 学

法学教材编辑部编审

主 编 谷安梁

审 稿 吴大英

撰稿人(按撰写章节先后为序)

谷安梁 许俊伦

张善恭 郭宇昭

吴光辉

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

高等学校法学试用教材

立 法 学

法学教材编辑部编审

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

宏伟胶印厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 7.125 印张 187,000 字

1993 年 6 月第一版 1993 年 6 月第一次印刷

印数 0,001 1,500

ISBN7-5036-1140-5/D·904

定价 2.30 元

《立法学》作者简介

谷安梁 中国政法大学法律系教授,北京市社科联常委,北京市法学会法理学研究会副会长兼秘书长。主要著作有《法学基础知识》(专著)、《立法工作概论》(主编)、《法学基础理论》(副主编、撰稿人)、《经济法教程》(撰稿人)。

郭宇昭 中国人民大学法律系教授,北京市法学会法理学研究会副会长。主要著作有:《中国大百科全书“法学卷”》(编委兼法学基础理论学科主编及撰稿人)、《法学词典》(第一版、增订版及第三版编委及撰稿人)、《法学基础理论》(自学考试教材、中国人民大学教材、撰稿人)。

张善恭 华东政法学院立法学研究室主任,副教授,上海市法学会法理学、法制史研究会副总干事。主要著作有《立法学原理》(主编)、《法学基础理论》(撰稿人)。

吴光辉 西南政法学院教授,中国法学会西南地区法理学研究会秘书长。主要著作有:《立法论》(专著)、《法学基础理论》(副主编)、《法理学》(副主编)。

许俊伦 西北政法学院副教授,法理学、立法学教学组组长。主要著作有《立法工作概论》(副主编)。

说 明

党的十一届三中全会实现了党和国家工作重点的转移,并注意抓法制建设。邓小平同志在1986年1月中央政治局常委会上就明确提出了“一手抓建设、一手抓法制”的著名论断。要实行法制首先必须有法可依,立法是健全社会主义法制的基础。十多年来,由全国人大及其常委会制订颁布的法律有108部,国务院制订的行政法规700多件,地方人大及其常委会制订的地方性法规2000多件,我国的立法工作已进入了稳定发展的时期,并且臻系统和完善。江泽民总书记在党的十四大报告中指出:要“高度重视法制建设。加强立法工作,特别是抓紧制订与完善保障改革开放,加强宏观经济管理,规范微观经济行为的法律与法规,这是市场经济体制的迫切要求。”这就为我国今后的立法工作指明了方向。

为了适应我国社会主义法制建设培养立法人才的需要,有的高等法律院校已先后开设了“立法学”课程,我们组织编写的这本《立法学》就是为适应教学需要而编写的。当然也可供立法部门及其工作人员参改。

本书由谷安梁主编。各章撰稿人分别是(按撰写章节先后为序):

谷安梁 绪论、第1、2、3章;

许俊伦 第4、5、6章;

张善恭 第7、10、12章;

郭宇昭 第8章;

吴光辉 第9、11、13、14章。

责任编辑 周才储

“立法学”在我国是一门新兴学科,在编写过程中,虽然我们注意了实践经验的总结,并参考了有关科研成果,难免存在差错,欢迎读者批评指正。

法学教材编辑部

1992年12月

目 录

绪论	1
第一节 立法学概述	1
第二节 立法学在法学体系中的地位、学习的意义及与其他学科的关系	5
第三节 学习立法学的方法	12

上编 立法的一般原理与立法制度

第一章 立法的概念与功能	17
第一节 立法的概念与形式	17
第二节 立法的功能	25
第二章 立法的历史发展	29
第一节 立法的产生及其发展规律	29
第二节 奴隶制的立法	34
第三节 封建制的立法	36
第四节 资本主义的立法	40
第三章 我国立法的指导思想与基本原则	45
第一节 我国立法的指导思想与基本原则的概念	45
第二节 我国立法的指导思想	48
第三节 我国立法的基本原则	57

第四章 立法机关	64
第一节 立法机关的概念和分类	64
第二节 立法机关的产生和职权	67
第三节 立法机关的组成、任期和会议	73
第五章 立法体制	82
第一节 立法权	82
第二节 立法体制的概念和分类	86
第三节 我国立法体制的历史发展	89
第四节 我国现行的立法体制	93
第六章 立法程序	98
第一节 立法程序的概念和意义	98
第二节 我国法律创制的程序	100
第三节 我国从属于法律的规范性文件创制的程序	107

下编 立法的运行机制 与立法技术

第七章 立法预测与立法规划	117
第一节 立法预测	117
第二节 立法规划	122
第八章 立法决策	128
第一节 立法决策的概念、构成与分类	128
第二节 立法决策过程的一般规律	133
第三节 立法决策的理论和方法	138
第四节 立法决策智能结构的设计	142
第九章 立法协调	147
第一节 立法协调的概念和意义	147
第二节 立法内部协调的内容和要求	149
第三节 实现我国立法协调的途径	153

第十章	立法监督	156
第一节	立法机关的监督.....	156
第二节	立法监督.....	159
第十一章	规范性法律文件的结构与分类	165
第一节	规范性法律文件的结构.....	165
第二节	规范性法律文件的分类.....	176
第十二章	法律规范的结构与分类	180
第一节	法律规范的结构.....	180
第二节	法律规范的分类及在立法中的使用.....	184
第十三章	立法语言	189
第一节	立法语言的概念和意义.....	189
第二节	立法语言的特点和要求.....	191
第三节	标点符号在立法中的使用.....	204
第十四章	规范性法律文件的系统化	208
第一节	规范性法律文件系统化的概念和意义.....	208
第二节	规范性法律文件系统化的方式.....	212

诸 论

第一节 立法学概述

一、立法学的概念

立法学是以法的创制活动及其规律为研究对象的法学学科。所谓法的创制活动是指成文法的制定、认可、修改、废止等各种活动。法的创制活动是一个动态的、系统的运行过程,包括立法主体进行立法预测,根据社会生活提出的立法要求作出立法规划,起草法律,按照正式的审议程序通过和公布法律以及在此过程中的立法决策、立法协调与立法监督等一系列活动。而立法学对立法活动规律的研究则包括采取各种方法和手段,从理论与实践、历史与现实、国内与国外,对于与法的创制有关的一切立法现象进行系统的研究。立法学是我国社会主义法学体系中一门新兴的学科,属于应用法学的范畴。

在人类历史上,法学是在法律这种社会现象产生之后,随着立法的广泛发展而产生的。可见,法学的产生与立法活动是分不开的。法学对法律问题的研究首先就是对立法的研究。这说明关于立法问题的理论和学说是悠久历史和丰富资料的。有了立法现象也就产生了关于立法问题的思想和理论。在很长的历史时期里,法学并没有成为一门独立的学科,而是同哲学、政治学、神学等结合在一起的;因此自然也就不会有作为法学中一个分支学科的独立的立法学了。法学作为一门独立学科是在19世纪随着分析法学派的产生而形成的,而立法学作为一门独立的学科至今还处于形成的过程中。从国外关于立法问题的研究情况来看,80年代以前西方国家尚无立法学学科。

关于立法机关的组织与功能等问题,属于政治学研究的范畴。目前美国有相当数量的法学院开设了《国会制度》《立法程序》《法律起草》等课程,立法学专著屡有出版。在美国国会图书馆藏书中,立法学著作涉及立法权、立法体系、立法机关、立法程序、立法参预、立法起草、立法语言、立法信息、立法教育等三十几个研究领域。英国1968年成立了世界上第一个“成文法协会”,专门研究成文法的起草问题,从80年代起出版期刊《成文法研究》。这一时期英联邦成员国纷纷举办立法工作者讲习班,目的是提高起草法律的水平。加拿大多伦多大学法学院是世界上唯一授予立法学硕士学位的学院。前苏联曾设立全联盟和加盟共和国两级立法研究所。总的态势是,西方国家比较重视立法技术的研究,东方国家包括我国比较重视立法理论的研究。近年来我国已出版了一些立法学专著,发表了大量研究立法问题的论文。大学法律专业陆续开设立法学课程。可以认为,在借鉴历史的和外国的立法思想与理论以及总结我国立法经验的基础上,具有中国特色的社会主义立法学已经诞生了,但仍然处在一个初创的阶段。

立法学能够成为我国法学体系中一门独立的学科有其客观的必然性。首先是我国的立法工作实践对立法理论提出了客观要求。十一届三中全会以后,我国的社会主义法制建设进入一个腾飞时代,其中立法工作尤为突出地得到迅速发展并面临着更为繁重的任务、新的问题和更高的要求。这种立法实践必然产生对立法理论的强烈要求。这就是我国立法学作为一门独立学科应运而生的客观条件。其次是整个社会主义法学研究的繁荣与发展提出了拓宽研究领域和深化研究内容的要求,其中包括对法学进一步分科的要求。立法学正是这种理论研究深化趋势的必然产物。再次,立法学研究的对象即立法活动本身在整个法制系统中有其相对独立的运行机制和运动规律,即它本来就具备构成独立学科的研究对象和范围。因此,当客观条件具备时它就必然会作为一门独立的学科而在法学殿堂中占有一席之地。

立法学是法学中以法的创制活动及其规律为研究对象的学科,

其内部又可分为若干不同层次的分支学科。由这些分支学科构成的整体就是立法学体系。立法学体系内部的分支学科可以按照不同的标准进行分类。由于目前我国立法学尚属初创阶段,迄今已发表的立法学著作多为概论或通论性质,还没有形成多种学科的体系。可以预见,随着研究领域的不断深化和扩展,必将产生更多的分科研究成果。根据国内外本学科研究的实际情况,对立法学体系内部的各个学科可以作如下一般分类:按照历史和理论来划分,可以分为立法史学和立法理论。立法史学如中华民国立法史、中华人民共和国立法史、奴隶制国家立法史、封建制国家立法史、资本主义国家立法史、刑事立法史、民事立法史、经济立法史、立法制度史和立法思想史等等。立法理论按照法律体系划分,可分为刑事立法学、民事立法学、经济立法学等;按照研究的方法和内容划分,可分为比较立法学、系统立法学、立法程序学、立法技术学、立法语言学等。有的认为,立法理论应分为立法学总论和立法学分论。总论包括立法的基本原理、基本制度、基本技术。分论可以按照两个不同的系统来研究,一是以法律体系为主线,研究刑事立法、民事立法、经济立法等;二是以立法体系为主线,研究宪法的制定、法律的制定、行政法规的制定、地方性法规的制定等。

总之,目前不论是在世界各国,还是在我国,作为独立学科的立法学尚处在形成或创立的阶段。因而立法学体系的学科划分问题还有待于进一步探索。

二、立法学研究的范围

立法学研究的范围是指本书所要研究的问题的范围或具体内容。作为教材的内容当然应当包括本学科的基本内容并反映其研究的成果。但是一本教材终究不可能完全概括本学科各分支学科的全部内容和成果。显然,教材的内容还要受教学计划和培养目标的限制。由于立法学的教学起步较晚,至今立法学教材也还没有一个统一的模式。本书所确定的研究范围也是属于一种尝试。

本书是以我国现实的社会主义立法为重点,以立法的基本原理、

基本制度、立法的运行机制和立法技术为主要内容的综合性的立法理论。可以简称为中国社会主义立法学基本原理。它既包括关于各种部门法立法的一般原理,也包括关于各种法律形式立法的一般原理;既包括立法的历史知识,也包括现实的经验总结;既包括立法思想、立法理论,也包括立法制度、立法技术;既运用马克思主义哲学的方法进行研究,也运用社会调查的方法、比较的方法、系统的方法进行研究。

本书分为绪论及上编、下编,共十四章。研究的范围如下:

(一)在绪论中阐明立法学的概念以及立法学作为独立学科产生的条件和立法学的学科分类。然后具体说明本书研究的范围。进而阐述立法学在法学体系中的地位、学习的意义、与其他学科的关系以及学习立法学的方法。

(二)上编是关于立法的一般原理与立法制度。在这一编中集中阐述有关我国立法工作的基本理论和基本制度:

关于一般原理,首先要明确立法的概念与形式,立法的功能。其次是系统地研究立法的历史发展,论证各种历史类型国家的立法的本质和特点。一方面必须坚持马克思主义的阶级观点,正确认识不同历史类型的立法的本质区别;另一方面也要按照马克思主义批判地继承文化遗产的观点,对于历史上剥削阶级的立法理论和经验作为一种法律文化,予以足够的重视,以便有分析地吸收和借鉴。再次是论述我国立法的基本指导思想和基本原则。我国的立法工作必须始终坚持党在社会主义初级阶段的基本路线,把它作为我国立法的根本指导思想。在立法工作中还必须坚持总结多年立法经验形成的具有中国特色的社会主义立法的基本原则。这些原则是:实事求是,从实际出发的原则;专门机关与群众路线相结合的原则;稳定性、变动性与连续性相统一的原则;总结我国立法经验与借鉴外国立法经验相结合的原则。

关于立法制度,首先要系统研究以立法为基本职能的国家机关——立法机关。包括立法机关的概念、种类、产生、职权及组织机构

等。其次是研究国家行使立法权的基本制度即立法体制问题。包括立法体制的概念、分类,立法权的概念、内容和种类等,着重研究我国的立法体制。再次是关于立法程序问题。包括立法程序的概念和意义,我国法律制定的程序及我国其他规范性文件制定的程序。

(三)下编是立法的运行机制与立法技术。本书提出立法运行机制的概念是运用系统论的观点把整个立法运行过程看作是由若干互相联系、互相制约的环节、要素或子系统构成的有机联系的整体工程来研究的。包括立法预测、立法规划、立法决策、立法协调和立法监督。上述立法运行机制的问题也可以叫作宏观上的立法技术。本书最后几章系统地阐述微观上的立法技术,即关于制定规范性文件的方法、技巧和规则问题。包括规范性文件的结构和分类,法律规范的结构和分类,法律语言和规范性文件的系统化问题。

第二节 立法学在法学体系中的地位、学习的意义及与其他学科的关系

一、立法学在法学体系中的地位和学习的意义

研究立法学在法学体系中的地位,目的在于正确认识立法学的重要意义及其与其他法学学科的关系。

我国社会主义法学体系中应包括哪些分支学科,目前仍众说不一。但都认为法学学科的划分不能只用一个标准进行一次划分,例如只划分为国内法学和国际法学,或者只划分为理论法学和部门法学。那样就不能对纷繁复杂的法律现象从不同的角度进行多方位的研究。关于立法学的性质,一般都认为它是属于应用法学的范畴。但对应用法学的含义却存在着不同的理解。有的认为,除理论法学以外均属于应用法学,既包括专业性的部门法学,也包括操作性的立法学、法律解释学,还包括技术性的法医学、刑事侦查学、犯罪心理学等。有的认为,应用法学仅指以操作性、实用性为特点的,即从法制建设的

整个操作过程来划分的法学。这种意义上的应用法学包括立法学、法律解释学、法律社会学(法律实施学、执法学、司法学)、法律监督学。我们赞成后一种意见,即从操作性的角度来认识,立法学是属于应用法学的一种。从这个角度来看,立法学研究的基本上是关于法制建设操作过程起始阶段的问题,即如何为整个法制大厦打好基础的工程中的问题。由此可见,立法学在法学中所处的地位是相当重要的。

学习立法学的重要意义可以从以下几方面来认识:

(一)学习立法学有利于提高全民的立法意识,加强我国的法制建设。立法是整个社会主义法制建设的基础工程。我国的立法,从本质上看,是工人阶级及其领导下的广大人民群众把自己的意志转化为法律的活动。因此人民才是我国立法的真正主人,国家享有立法职权的机关是代表人民行使立法权的机关。在我国社会主义法制建设中,提高广大人民的法律意识,首先是立法意识是一个根本性的问题。必须使广大人民真正认识到立法对于维护自己的各项民主权利和保障自己的根本利益的极端重要性。学习立法学无疑有助于全民立法意识的提高。只有全民立法意识的普遍提高并积极地关心、参加、支持和监督,我国的立法工作才能不断得到加强,才能真正发挥立法的功能。

(二)学习立法学有利于提高立法工作人员的业务素质。提高立法工作人员的业务素质,对于加强立法工作至关重要。目前在我国有大量直接或间接从事与法律、法规、规章的制定有关的人员。这些人员的政治素质、文化素质,特别是业务素质如何,对立法的质量有直接关系。我国社会主义法制建设任务日益繁重,对立法工作的要求也越来越高。因此立法工作人员必须学习立法的基本理论,熟悉关于立法原则、立法体制、立法程序和立法技术的基础知识。只有这样才能高效率地为立法提出最佳的方案。目前我国的立法工作尽管成绩显著,但也还存在不少问题。例如起草的法律、法规质量不高,调整社会关系的范围不平衡,法律、法规之间发生冲突,立法技术方面的不完善等等。这些问题大都与立法工作人员的业务素质有关。因此,学习

立法学对于提高立法工作人员的业务素质是十分重要的。

(三)学习立法学有利于正确地实施法律。法的实施与立法是整个社会主义法制建设系统工程中的两个子系统。它们之间有着极为密切的关系。这里所说的法的实施可以简称为“执法”，包括执法、司法和执法监督几个环节。就是国家行政机关执行法律、法规，国家司法机关在司法活动中适用法律以及国家权力机关、检察机关和行政执法监督机关对法的实施的监督。上述执法的各个环节与立法都有着紧密的联系，因此，在执法部门工作的人员学习立法知识是非常必要的。首先，不懂得立法知识就不可能对法律、法规本身的内涵和效力范围等有一个准确的理解，也就不可能正确的执法和司法。其次，不懂得立法知识，对立法原意没有一个深刻的理解，也就不可能有效地实行执法监督。再次，上述执法部门在执法过程中都有一项立法信息反馈的任务。即有义务把执法过程中发现的立法问题反馈给立法机关。包括对已公布实施的法律、法规的意见和建议以及新的立法倡议等。这种信息反馈对立法工作是至关紧要的。这就要求执法人员也必须掌握立法的基本知识。

(四)学习立法学有利于正确的宣传和解释法律。任何一个法律、法规公布实施以后，都需要进行宣传解释。目的在于使广大执法人员准确地理解法律，以便正确地执行法律；使一切国家机关、社会组织和公民深刻地了解法律，以便自觉地遵守法律和利用法律来保护自己的合法权益。这种对法律、法规的宣传解释工作，也是社会主义法制建设系统工程中的一个很大的子系统工程，其任务十分艰巨。其中包括在全国范围内有计划地开展的普及法律常识的活动，执法、司法部门在自己的业务活动中对法律的宣传解释，司法行政部门的法制宣传活动，律师、法律顾问的业务活动，法学研究、法学教育中对法律的解释等等。所有这些活动，无不要求对立法原意、对法律本身有深刻的理解。所以学习立法学是十分必要的。

总而言之，学习立法学对于加强我国社会主义法制建设，实行依法治国，保证我国社会主义现代化建设的顺利进行具有重要意义。

二、立法学与其他学科的关系

(一)立法学与法学中其他学科的关系

上面阐述了立法学作为一门独立的学科在法学中的地位。一方面说明它与法学中其他学科有所区别,具有其相对独立的研究对象和范围;另一方面也说明它与法学中的其他学科有密切联系而不是孤立存在的。为了深入开展立法学的研究必须正确认识立法学与法学体系中的其他学科的关系。立法学与法学中其他学科都有联系,这里着重论述它与法学基础理论和宪法学的关系。

法学基础理论或法理学是法学的基础学科,属于理论法学,其研究范围是关于法的基本理论、基础知识,包括法的基本范畴、一般规律。其中也包括关于立法的基本理论。法学基础理论研究的关于法的本质、作用和发展规律等一系列基本原理对立法学的研究都具有指导意义。立法学作为一门应用法学明显地具有操作性、实用性的特点。它更直接地与立法实践相联系。它所研究的立法原理、立法制度、立法程序和立法技术等理论是立法实践经验的总结,也是法学基础理论中研究的基本原理、基本知识的一个理论来源。可见,立法学与法学基础理论是紧密联系、互相渗透的。值得注意的是,在立法学作为一门独立的法学学科产生以后,它的研究范围与法学基础理论中关于立法理论和知识的研究如何分工和配合的问题。例如关于法的形式、法律体系、法律规范的结构与分类、立法的基本原则、立法程序等问题都有重复与交叉。当然,学科之间的某些重复往往是不可避免的。但是不应当是简单的重复,而应当是从不同的角度或用不同的方法对同一问题的研究。这个问题还有待于探讨。

宪法学是专门研究宪法问题的部门法学。宪法学与立法学的关系是十分密切的。从宪法与立法的关系来看,宪法中规定了国家的立法制度、立法原则,为立法活动提出了根本的依据和任务;而立法工作实质上也就是具体实现宪法规定的原则和任务的一项首要的工作。例如,我国宪法确立以四项基本原则为总的指导思想,因而四项基本原则也是我国立法的根本指导思想。宪法规定我国的根本政治