

立法支持经济改革丛书

法规草案的设计与研究

● 主编 吴大英 吕锡伟

中国法制出版社

立法支持经济改革丛书

法规草案的设计 与 研 究

主编 吴大英 吕锡伟

中国法制出版社

法规草案的设计与研究

FAGUI CAOAN DE SHEJI YU YANJIU

主编/吴大英 吕锡伟

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/12.375 字数/300千

版次/1998年5月北京第1版 1998年5月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-475-1/D·453

(北京西单横二条2号 邮政编码100031) 定价: 22.00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

前 言

1992年开始实施的《立法支持经济改革》项目，是国务院法制局与联合国开发计划署成功合作的范例。项目的实施不仅推动了与经济改革密切相关的22个重要法律和行政法规的研究、起草工作，而且培训了一大批立法工作人员，《法规草案的设计与研究》一书就是由这批经过出国培训和考察的立法工作人员撰写的。

本书内容广泛，包括立法与经济改革的总体论述，国外有关法律制度研究，以及金融、拍卖、自然保护区、计划、农业投资、固定资产投资、地下水资源利用和保护、矿山环境保护、外资投资勘查开采矿产资源、野生植物保护、农业技术推广、消费者权益保护、证券管理、教育、企业集团等众多领域立法项目的研究，触及了上述相关领域内一些深层次问题，提出了一些有价值的观点和建议。

实务性和独特性的结合，构成本书的主要特色。诸撰稿人得天独厚的直接参与立法项目实施的条件，决定了本书的实务性特色。撰稿人都是长期从事本部门立法研究工作的人员，对本部门、本行业的管理和立法工作较为熟悉，占有大量相关的信息资料，具有较丰富的立法工作经验，其研究和思考都着眼于解决立法项目研究起草过程中遇到的实际问题，具有较强的针对性和现实性。本书的另一个重要特色是研究方法的独特性和新颖性，在国内，首次运用ROCCIPI立法技术分析并解决各个不同领域立法遇到的问题。ROCCIPI方法具有客观性、逻辑性、整体性的特点，其核心是通过揭示规则（Rule）—机会（Opportunity）—能力（Capacity）—交流（Communication）—利益（Interest）—过程

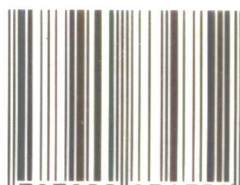
(Process) — 意识 (Ideology) 七个要素之间的相互联系这种特定的思维模式去透视社会问题，寻求最佳法律对策。可喜的是，参加撰稿的大部分作者都能够较为熟练地运用 ROCCIP 方法，增强了其立论的可信性和方案设计的可行性。可以说，ROCCIP 立法技术的具体应用构成了本书不同以往类似研究的独特价值。

需要说明的是，由于作者所处的角度和能力的限制，书中观点只能看做是作者的一家之言。在 ROCCIP 立法技术的运用上有的还稍嫌生硬。虽经统稿，文字不当或疏漏之处仍在所难免。祈请读者谅解。

编 者

一九九七年十二月一日

ISBN 7-80083-475-1



9 787800 834752 >

ISBN7-80083-475-1/D · 453

定价：22.00元

目 录

一、适应改革需要，加强政府立法工作，提高 立法质量·····	杨景宇（1）
二、认真贯彻依法治国的基本方略，切实加强 政府法制建设·····	曹康泰（10）
三、拍卖法律制度研究·····	（16）
四、英德拍卖法律制度及启示·····	（23）
五、银行法律制度初探·····	（30）
六、韩国、新加坡金融立法及中央银行的法律 地位·····	（36）
七、自然保护区立法研究·····	（43）
八、美加自然保护区立法与管理·····	（64）
九、《计划法》立法思考·····	（82）
十、墨西哥《计划法》简介·····	（91）
十一、农业投资立法的若干问题·····	（99）
十二、《固定资产投资法》法案分析及框架设 计·····	（120）
十三、美国固定资产投资法律制度·····	（131）
十四、地下水资源利用与保护·····	（138）
十五、矿山环境保护与管理·····	（165）
十六、美国矿山环境立法与执法·····	（199）
十七、外商投资勘查开采矿产资源管理立法研究·····	（222）
十八、矿业立法的若干问题·····	（236）
十九、野生植物保护立法初探·····	（264）

二十、美加野生植物保护制度·····	(271)
二十一、农业技术推广法律制度研究·····	(281)
二十二、美国农业技术推广法律制度及其借鉴意义·····	(291)
二十三、消费者权益保护若干问题分析·····	(302)
二十四、美国消费者权益保护法律制度介绍·····	(315)
二十五、美国政府对农业的支持·····	(335)
二十六、美日韩企业集团及相关法律制度·····	(345)
二十七、意大利、法国证券管理法律制度·····	(358)
二十八、美、加教育法制及其启示·····	(377)
附：“立法支持经济改革”项目（CPR/91/524）	
大事记·····	(383)

适应改革需要，加强政府 立法工作，提高立法质量

国务院副秘书长兼国务院法制局局长 杨景宇

党的十五大以邓小平理论为指导，明确提出“依法治国”是党领导人民治理国家的基本方略，把坚持党的领导、发扬人民民主、严格依法办事统一起来，从指导思想上实现了执政党领导方式和国家政权运作方式的根本性转变，这是对政治体制的重要改革，具有重大的、深远的意义。

“依法治国”是在党的十一届三中全会以来我国社会主义法制建设取得巨大成就的基础上提出来的。近 19 年来，从中央层次立法看，除现行宪法和两个宪法修正案外，全国人大及其常委会通过的法律和有关法律问题的决定共 321 个，国务院制定的行政法规共 780 个，合计 1101 个。我国以宪法为核心与基础的社会主义法律体系基本框架已经大体具备。

江泽民同志在党的十五大报告中提出：“加强立法工作，提高立法质量，到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系。”按照这个要求，今后立法任务仍然十分繁重，需要对制定新的法律、法规与修改现行法律、法规作通盘考虑，服务大局，突出重点，下大力气提高立法质量，为改革、发展、稳定提供更加良好的法制环境和更加有力的法制保障。

如何提高立法质量？经过学习党的十五大精神，结合自己在立法工作中的切身体会，有以下几点初步考虑：

一、坚持用邓小平理论指导立法实践

立法就是在矛盾的焦点上划杠杠。要把杠杠划对、划准，必须坚持理论与实践相结合、主观与客观相统一，切实防止立法实践与法理研究相脱节。做立法工作的，任务十分繁重，要防止就事论事，“只见树木，不见森林”，终日忙忙碌碌，忽视法理研究。做法学研究的，要防止脱离实际，从概念出发，从“体系”出发。

邓小平理论，特别是作为它的组成部分的邓小平民主法制理论，为建立和完善有中国特色社会主义法律体系，奠定了理论基础，提供了指导原则。我们的立法工作只有坚持以邓小平理论为指导，才能从全局上、发展上和本质上把握有中国特色社会主义法律体系内部的规律性，解决法律、法规带普遍性、共同性的问题；否则，就难免带有一定的盲目性，一会儿偏向这边，一会儿偏向那边，摇摇摆摆，甚至走偏方向。

法律属于上层建筑，并且是上层建筑中同经济基础联系最直接、最紧密的一个组成部分，尽管它也反映并服务于上层建筑其他组成部分，但归根结底是由经济基础决定并反过来为经济基础服务的。在人类社会历史上，法律一旦产生，便逐渐形成了自己的体系，并且追求更多的独立性。立法，不能不考虑法律体系内在逻辑，不能同样性质的问题，这个法这么规定，那个法那么规定，前后左右互相矛盾。但是，归根结底，正如恩格斯讲的，是“经济关系反映为法原则”。生产力、生产关系发展了，社会发展了，实际发展了，法律也要发展，法律体系也要发展，法学理论也要发展。母亲生儿子，实际是母亲，法律、法律体系、法学理论是儿子。把立法实践经验系统化，从中找出规律性的东西，就是法学理论。

在当今世界上，资本主义法律体系的基础是资本主义经济制度，社会主义法律体系的基础是社会主义经济制度。讲到法学理

论，有资产阶级的，有无产阶级的；有资本主义的，有社会主义的。解决当代中国立法工作中带规律性问题的法学理论，只有从社会主义初级阶段的基本国情出发，从建设有中国特色社会主义实践出发，以邓小平理论（主要是它的立场、观点、方法，它的精神实质、基本原则）为指导，研究新问题，总结新经验，并在此基础上对古代的和外国的经验加以研究、借鉴，取其精华，去其糟粕，古为今用，洋为中用，从中吸取对我们有益的东西，才能形成并不断发展；而决不是在资产阶级法学概念中兜圈子，或者脱离实际进行抽象研究，所能办到的。

二、坚持党的领导，把立法决策同改革与发展决策结合起来

列宁说：“无产阶级专政就是无产阶级对政策的领导。”这句话是对无产阶级专政实质的精辟论述。

无产阶级的领导是通过它的政党实现的。在我国，我们党是执政党，党的政策就是法的实质内容。在立法中，坚持党的领导，最根本的、最重要的就是通过法定程序，把实践证明是正确的、成熟的政策变为法律、法规，成为国家意志，成为全社会都必须普遍遵循的行为规范、行为准则。这样，才能在全部立法工作中从制度上和政策上体现党对国家事务、经济和文化事业、社会事务的全面领导，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，从而保证严格依法办事，就是服从党的领导。

现在，经济体制改革还在深化，政治体制改革继续推进。改革也是革命，必然触及上层建筑和经济基础中诸多深层次的矛盾。任何一项改革又都不是孤立的，不可能不涉及相关制度的改革，涉及错综复杂的利益关系，涉及中央和地方的利益格局，涉及各个国家机关、职能部门的职权划分，等等。因而出现这样那样的矛盾是不可避免的。从根本上解决这些矛盾，又需要运用法律、法

规推进整体的与配套的改革。

在这种形势下，立法难度很大，最大的难点也就在于如何处理改革与立法的关系。改革的特点是“变”，变革原有体制（包括具体的制度和政策）。立法的特点是“定”，一旦规定下来，就要一体执行。在新旧体制转换时期，立法如果简单地把现行做法肯定下来，就会妨碍改革；如果不顾现实，又可能行不通。因此，目前时期制定的法律、法规不可能不带有一定的阶段性、过渡性，既要坚持改革方向，又要为进一步改革留下余地，既要保持法律、法规的相对稳定性，又要随着改革的深化、形势的发展适时修改法律、法规。这就要求在立法工作中努力把握好一个恰当的“度”。这里，关键在于把立法决策同改革与发展决策结合起来。

我国立法经验证明，凡是新的重大问题、重要改革，要制定法律、法规，一般需要先和政策来指导，经过群众性的探索、试验，即社会实践检验的阶段。在此基础上，经过对各种典型、各种经验的比较研究，全面权衡利弊，经验成熟的，能行得通的，至少要有科学的而不是主观臆造的典型经验为基础、为根据，才能立成法，成熟一个搞一个，成熟一部分搞一部分。

严肃立法是严肃执法的前提。制定每个法律、法规都必须采取十分严肃的态度，不能从想当然出发，不能从创造“政绩”出发，不能从部门保护主义、地方保护主义出发。立法，正确确定法意是最难的。法意解决了，写出法条并不难。立法实践证明：凡是认真总结经验，广泛听取意见，深入调查研究，集思广益，下功夫结合实际研究并深刻理解、准确把握党的政策，立法决策符合改革与发展决策的，立法质量就比较好，执行也相对地比较顺当。有的法律、法规执行得不好，既有执行中遇到的种种阻力和困难，也有立法中的问题。这方面的经验教训是值得认真总结的。

三、贯彻全心全意为人民服务的宗旨，以维护最大多数人民的最大利益为根本原则

有的同志讲到法治，以为就是依法治人，法是管老百姓的，谁犯了法，就拿法治他。这种认识至少不够全面。诚然，我们这里也有少数违法犯罪的人，应该、也必须依法追究他们的法律责任，以维护国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的权利和利益不受侵犯。但是，必须明确：在我国，人民，只有人民，才是国家和社会的主人。社会主义民主的本质是人民当家作主。社会主义法制实质上就是人民民主的制度化、法律化。我们的宪法和法律、法规都应该是、也必须是党的正确主张和人民共同意志的统一，归根到底，是体现人民共同意志、维护人民根本利益、保障人民当家作主的。这是我们的法同资产阶级和其他剥削阶级的法的本质区别。

因此，在立法工作中，必须坚持全心全意为人民服务的宗旨，把维护最大多数人民的最大利益（包括正确处理人民的全局利益与局部利益、长远利益与眼前利益的关系）作为根本原则，作为出发点和落脚点。立一个法，定一条规矩，都要把着眼点放在是不是有利于改革、发展、稳定，是不是有利于解放和发展社会生产力，归根到底，是不是有利于最大多数人民的最大利益。一个法立得好不好，标准应该是这个，而不是有关部门“权力均等，利益均沾”。

为了人民，必须依靠人民，必须在立法工作中坚持群众路线。在我国，人民群众不应该是法律、法规的被动接受者，而首先应该是立法的积极参与者；立法工作不是有关部门之间权力和利益的分配与再分配，而应该反映人民的共同意志和根本利益。制定法律、法规，从实践中来，也就是从群众中来，只能是群众实践经验的科学总结。因此，立法工作实行立法工作者、实际工作者、

专家相结合，又要始终特别注意倾听群众意见（过去对此强调不够），才能搞好；少数人坐在屋子里苦思冥想，或者在少数人的圈子里打转转，是决不会成功的。

四、全面体现机构改革精神，对国家机关的权力加以规范、制约、监督，保证正确行使权力，防止滥用权力

法律、法规的许多规定主要是要靠国家机关来贯彻执行的。因此，通过立法，规范、制约、监督国家机关的权力，保证正确行使权力，防止滥用权力，显得格外重要。在以往立法中，一般来说，对有关国家机关规定的权力比较具体、责任比较原则，权力与责任不够统一；对老百姓（公民、法人和其他组织）规定的义务比较具体、权利比较原则，权利与义务不够统一。这种状况需要改进。

江泽民同志在党的十五大报告中指出：“机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。这个问题亟待解决”。真是切中时弊，抓住了行政管理体制存在的突出问题。值得我们严肃对待的是，这些问题已经在不同程度上反映在以往的立法中，主要是在有关行政管理的法律、法规中，使那种“办一件事，立一个法，多一个机构，多一道手续”的现象有了“合法依据”。这就对今后立法工作提出了两个方面的任务：一是，按照机构改革精神，相应地修改。现行的有关法律、法规。决不能倒过来，以现行的有关法律、法规为依据，抵制机构改革。二是，今后立法，必须体现机构改革精神，不能“新瓶子装旧酒”。

在立法工作中体现机构改革精神，从现实情况看，重要的有三点：