

D I F A N G L I F A J I S H U S H O U C E

地方

立法

技术手册

◎ 王云奇 主编



中国民主法制出版社

地方立法技术手册

王云奇 主编

中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方立法技术手册/王云奇主编. —北京:中国民主
法制出版社, 2004. 2

ISBN 7-80078-848-2

I. 地... II. 王... III. 地方-立法-中国-
手册 IV. D927.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 008766 号

书名/地方立法技术手册

DIFANGLIFAJISHUSHOUCE

作者/王云奇 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里 7 号(100054)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/22.5 字数/581 千字

版本/2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

印刷/唐山新苑印务有限公司

书号/ISBN 7-80078-848-2/D·736

定价/45.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

作者名单

主 编：王云奇

副主编：时鹏远

撰 稿：王云奇 时鹏远 张忠华 赵金成 黄 锴
罗中睿 王中位 李维民 张树宽 周国臣
刘 军 刘长山 钟 征 杨静媛 陈 宏
张洪波 潘湘波 孙继伟 迟秀莲 倪 婷
张洪明 刘乃军 刘淑文 于莉华 随连友
王 群 杨立峰 朱长德 陈 重 胡海峰
王 伟 华新野 高 鸣 何明震

序

依法治国，建设社会主义法治国家，是建设社会主义政治文明的重要内容和长期任务。依法治国不是简单地等于依照“法律”治国。亚里士多德说：“法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”可见，依法治国实质是依“良法”治国。“恶法恶于无法”。我国现行的各种法律规范总体讲是好的，是有利于保护公民权利，有利于促进公民的自由幸福生活的。但是，现实生活中，公民的基本权利包括财产、人身自由乃至生命被“依法”侵害的情况也并不少见。因此，提高立法质量，对实现依法治国，建设社会主义法治国家，至关重要。

那么，何为良法呢？从实质上讲，就是各个有立法权的国家机关所制定的各种“法”都必须体现和保障最大多数人民的最大利益。而从形式上讲，一方面是立法过程必须充分发扬民主，广泛听取各方面的意见，特别是不同意见，做到集思广益；另一方面是必须有恰当的形式来准确地反映和表达广大人民群众的意见和利益要求。这个恰当的形式，也就是我们通常讲的立法技术。立法技术与法所要保护的利益，是形式与内容的关系，恰当的立法技术，能够准确地反映法的内容，实现形式与内容的统一。否则，有了好的内容，如果没有恰当的形式来表现，再好的内容也得不到体现，甚至会走向反面。

20多年来，相对于我国立法所取得的成就，立法技术研究一直比较薄弱，成为制约我国立法质量的一个重要因素。王云奇同志和他的同事们忧国家法治之忧，在从事地方立法工作之余，潜心研究，认真总结，撰写了这部比较全面、系统地论述我国地方立法技术的著作，实为可敬可喜可贺。

王云奇同志是我的前辈，不论学识和为人，都是我的老师。但他却执意要我这个后辈为本书写序，使我感到非常惶恐和忐忑不安。推辞再三，仍不得脱身，只得谈几点学习体会，权作抛砖引玉。

读罢全书初稿，我感到本书有三个突出特点：一是针对性强。本书所涉及的问题，都来自于地方立法实践，是近年来地方立法实践中时常遇到、感到困惑、不好把握的问题。针对这些问题，作者或总结自己或别人的成功做法和经验，或点评自己或别人之不足，提出改进意见和建议，让人读后有一种豁然开朗之感。二是操作性强。本书虽然也有许多对地方立法技术理论方面的独到论述，但重点是有关地方立法技术实务的分析和规范，具有很强的可操作性，既是一本很好的地方立法入门教材，又是一本很好的地方立法工作手册。三是系统性强，本书内容丰富、全面，既涵盖了地方立法各个阶段所涉及的技术，又涵盖了地方立法技术的各个方面；既包括标题、章、节、条、款、项、目的使用规范，又包括字、词、标点的使用规范；既包括法定文书格式规范，又包括工作文书格式规范，等等。总之，本书不论对于地方立法工作人员还是理论研究人员，都是一本很有价值的工具书。

是为感，为荐。

陈斯喜

2004年2月20日

目 录

第一章 地方性法规的名称与题注	(1)
一、地方性法规的名称	(1)
(一) 地方性法规名称的意义	(1)
(二) 地方性法规命名的原则	(3)
(三) 地方性法规名称的种类	(4)
1. 条例	(4)
2. 规定	(5)
3. 实施办法	(6)
4. 规则	(7)
二、地方性法规的题注	(8)
(一) 地方性法规草案的题注	(8)
1. 法规起草阶段最初形成的文本题注	(9)
2. 征求意见稿的题注	(9)
3. 提交立法机关的法规案题注	(9)
4. 立法机关第一次审议之后的修改稿征求意见 稿的题注	(10)
5. 提交立法机关第二次审议的法规案的题注	(10)
6. 立法机关第二次审议后的修改稿征求意见稿 的题注	(11)
7. 提交人大或人大常委会第三次审议的法规案 的题注	(11)
8. 提请人代会或人大常委会表决的法规案的题注	(11)
(二) 地方性法规的题注	(12)
1. 一般情况下题注的标注方式	(14)
2. 法规汇编中题注的标注	(18)

第二章 法规的结构	(19)
一、法规的结构单位	(19)
(一) 目录	(19)
(二) 编	(22)
(三) 章	(22)
(四) 节	(25)
(五) 条	(29)
1. 条的设置原则	(29)
2. 条旨	(32)
(六) 款	(34)
1. 款的设置原则	(34)
2. 条下分款的方法	(35)
(七) 项	(37)
1. 项的设置原则	(38)
2. 项的表述格式	(40)
(八) 目	(40)
二、法规的实质结构	(41)
(一) 法的要素	(41)
1. 法律规则	(41)
2. 法律原则、法律概念和法律技术性事项	(42)
3. 法的中心要素	(42)
(二) 法规的实质结构	(43)
1. 法规的实质结构的概念	(43)
2. 法规的实质结构构成	(43)
3. 法规的实质结构的表达	(51)
三、创制性法规的结构和实施性法规的结构	(53)
(一) 创制性法规和实施性法规的概念	(53)
(二) 创制性法规的结构和实施性法规的结构	(58)
1. 实质结构	(59)
2. 形式结构	(60)
第三章 总则	(62)

一、立法目的	(64)
二、立法依据	(67)
(一) 法律依据	(67)
(二) 事实依据	(75)
三、原则、指导思想和方针	(77)
四、调整范围	(80)
(一) 空间的表述	(81)
1. 本行政区域内	(81)
2. 某一特定区域内	(81)
3. 本行政区域内的特定范围内	(82)
4. 明确指出行政区域的名称	(82)
5. 对空间范围不作任何规定	(82)
(二) 人的表述	(82)
1. 概括式的表述	(83)
2. 针对组织和个人的列举式表述	(83)
3. 针对组织的列举式表述	(83)
(三) 对行为的表述	(85)
1. 概括行为的含义	(85)
2. 列举行为的具体种类或形式	(85)
3. 对行为不作规定	(87)
(四) 物	(87)
1. 列举式	(87)
2. 明确物的种类或某一部分特定的物	(87)
五、法规的主管部门	(88)
六、定义条款	(95)
七、其他规定	(97)
第四章 分则	(105)
一、权利条款	(105)
(一) 权利条款的设定条件	(105)
(二) 权利条款的内容	(106)
(三) 权利条款的表述	(106)

(四) 设定权利条款的注意事项	(107)
二、义务条款	(109)
(一) 义务条款的设定条件	(109)
(二) 义务条款的内容	(109)
(三) 设定义务条款的注意事项	(110)
(四) 义务条款的表述	(111)
三、奖励条款	(113)
(一) 设定奖励条款的条件	(113)
(二) 奖励的种类	(114)
(三) 设定奖励条款的注意事项	(115)
(四) 奖励条款的模式	(116)
四、但书条款	(116)
(一) 但书条款的用法	(116)
(二) 隐性但书	(117)
(三) 但书条款的表述	(118)
(四) 但书条款的结构排列	(119)
五、授权条款	(120)
(一) 适用条件和内容	(120)
(二) 被授权对象	(121)
(三) 设定授权条款的注意事项	(122)
(四) 授权条款的表述	(123)
六、行政许可条款	(123)
(一) 行政许可的种类	(123)
(二) 行政许可的事项	(125)
(三) 地方性法规设定行政许可的权限	(128)
(四) 设定行政许可的原则和注意事项	(129)
(五) 行政许可条款的表述模式	(129)
七、行政强制条款	(130)
(一) 行政强制条款的含义	(130)
(二) 设定行政强制条款的原则	(131)
(三) 行政强制的主要方式	(132)

(四) 设定行政强制条款的注意事项	(134)
八、行政处罚条款	(135)
(一) 实施行政处罚的主体	(135)
1. 由行政主管部门作为实施行政处罚的主体	(135)
2. 因授权成为实施行政处罚的主体	(136)
3. 因委托成为实施行政处罚的主体	(137)
(二) 行政处罚条款的表述方式	(138)
1. 条文对应表述法	(138)
2. 行为归纳表述法	(138)
3. 条文对应和行为归纳综合法	(141)
九、法律救济条款	(142)
十、追究行政执法人员法律责任条款的表述	(142)
十一、定义条款	(143)
(一) 定义对象	(144)
(二) 定义方式	(144)
(三) 分则中的定义条款的结构安排	(146)
(四) 连环定义	(147)
第五章 附则	(148)
一、关于解释权等的条款	(149)
(一) 关于解释权的条款	(149)
(二) 关于制定实施细则的条款	(150)
(三) 关于制定变通或补充规定的条款	(150)
二、法规的施行日期	(151)
三、适用条款	(152)
四、过渡性条款	(153)
五、废止法规条款	(154)
六、附录	(156)
第六章 立法语言	(161)
一、立法用字	(161)
二、立法用词	(162)
(一) 实词的使用	(162)

1. 名词	(162)
2. 动词	(164)
3. 形容词	(167)
4. 数词和量词	(169)
5. 代词	(181)
(二) 虚词	(183)
1. 副词	(183)
2. 介词	(185)
3. 连词	(188)
4. 助词	(191)
三、常用立法词汇的使用	(193)
(一) 宜以双音节构词的常用字	(193)
(二) 近义词的使用	(194)
1. “与”、“同”、“和”的选用	(194)
2. 依照、按照、参照、比照	(195)
3. 准用、视为、适用、执行	(200)
4. 审议、审查、审批、审核	(202)
5. 批准、核准、核定	(204)
四、标点符号的使用	(207)
(一) 句号	(207)
(二) 逗号	(210)
(三) 顿号	(211)
(四) 分号	(212)
(五) 冒号	(213)
(六) 括号	(214)
(七) 引号	(218)
(八) 书名号	(221)
第七章 立法的正式文件	(223)
一、法规议案	(223)
(一) 法规案的组成	(225)
(二) 法规案的格式和内容	(225)

1. 人大常委会提出的法规案	(235)
2. 人代会主席团提出的法规案	(236)
3. 人大代表联名提出的法规案	(237)
4. 主任会议提出的法规案	(237)
5. 政府提出的法规案	(246)
6. 常委会组成人员联名提出的法规案	(256)
7. 人民代表大会专门委员会提出的法规案	(256)
二、报批地方性法规、自治条例和单行条例的请示	(267)
(一) 报批地方性法规的请示的内容和格式	(268)
1. 内容	(268)
2. 格式	(278)
(二) 报批自治条例和单行条例的请示的内容和格式	(290)
1. 内容	(290)
2. 格式	(291)
三、制定法规的有关文件	(320)
(一) 法规草案	(320)
(二) 法规草案的说明	(341)
1. 法规草案的作用和起草注意事项	(341)
2. 法规草案的内容	(341)
3. 法规草案的格式	(343)
(三) 法规草案的审议意见	(352)
(四) 法规草案审议结果的报告	(355)
1. 内容	(356)
2. 格式	(356)
(五) 法规草案修改情况的汇报	(360)
1. 分类	(360)
2. 内容	(361)
3. 格式	(361)
(六) 公布法规的公告	(363)
1. 公告的内容	(364)
2. 公告的格式	(364)

四、修改法规的有关文件	(366)
(一) 关于法规修正案	(366)
1. 法规修正案草案	(366)
2. 法规修正案草案的说明	(369)
3. 法规修正案草案的审议意见	(372)
4. 法规修正案草案审议结果的报告	(375)
5. 修改法规的决定草案	(378)
(二) 关于法规修订草案	(381)
1. 修订草案	(381)
2. 修订草案说明	(393)
3. 关于修订草案的审议意见	(397)
4. 关于修订草案审议结果的报告	(400)
5. 关于修订草案修改情况的汇报	(402)
五、废止法规的有关文件	(404)
(一) 废止法规的形式	(404)
(二) 废止法规的文件	(405)
1. 废止法规的议案	(405)
2. 废止法规议案的审议意见	(407)
3. 废止法规议案审议结果的报告	(407)
4. 废止法规的决定草案	(408)
六、立法解释的有关文件	(409)
(一) 立法解释草案	(409)
(二) 立法解释草案的说明	(410)
(三) 立法解释草案审议结果的报告	(410)
(四) 立法解释草案表决稿	(411)
(五) 立法解释的公布	(412)
七、法规具体问题答复文件	(413)
八、批准较大的市制定的地方性法规的有关文件	(414)
(一) 审议意见的报告	(415)
(二) 审查结果的报告	(416)
(三) 批准决定(草案)	(417)

1. 不附带条件的批准决定（草案）	(417)
2. 附审查修改意见的批准决定（草案）	(418)
九、批准民族自治地方自治条例和单行条例的有关文件	(419)
（一）审议意见的报告	(420)
（二）审查结果的报告	(421)
（三）批准决定（草案）	(423)
1. 附审查修改意见的批准决定	(423)
2. 不附审查修改意见的批准决定（或决议）	(424)
十、法规备案文件	(424)
（一）备案文件的种类	(424)
（二）备案文件的范围	(424)
（三）备案报告	(425)
1. 备案报告的内容	(425)
2. 备案报告的格式	(425)
第八章 立法的非正式文件	(427)
一、立法调查报告	(427)
二、立法论证报告	(436)
三、法规案审议简报	(439)
（一）法规案审议简报的特点	(440)
（二）法规案审议简报的格式	(440)
四、立法听证的有关文件	(443)
（一）立法听证的概念	(443)
（二）立法听证的作用	(445)
（三）立法听证的范围	(446)
（四）立法听证会程序	(448)
1. 决定举行听证会	(448)
2. 拟订立法听证工作方案	(448)
3. 发布举行听证会的通告	(448)
4. 接受公民和组织的报名，决定并通知听证陈述人	(448)
5. 举行听证会	(449)
6. 制作听证报告	(450)

7. 正确运用听证意见	(450)
(五) 立法听证会文件	(450)
1. 关于举行立法听证会的建议	(450)
2. 立法听证规则	(452)
3. 立法听证方案	(464)
4. 关于举行立法听证会的公告	(465)
5. 立法听证报告	(467)
第九章 地方政府规章	(472)
一、地方政府规章的概念	(472)
(一) 地方政府规章与地方性法规的区别	(472)
(二) 地方政府规章的制定依据	(472)
二、地方政府规章的内容	(473)
(一) 权利性规定	(474)
(二) 义务性规定	(474)
(三) 责任性规定	(476)
1. 行政责任的表述	(476)
2. 民事责任表述	(481)
3. 刑事责任表述	(481)
(四) 程序性规定	(482)
1. 准入程序	(482)
2. 行政审批程序	(482)
3. 变更程序	(482)
4. 争议解决程序	(483)
5. 退出程序	(483)
(五) 管理性规定	(483)
三、地方政府规章的组成	(484)
(一) 概述	(484)
(二) 名称	(485)
(三) 规范性规定	(486)
1. 行为性规定	(486)
2. 事实性规定	(487)

3. 法律后果	(488)
(四) 非规范性文件	(490)
1. 总则中的非规范性文件	(490)
2. 附则中的非规范性文件	(493)
3. 名称附加部分	(494)
(五) 表现规章内容的符号	(495)
1. 章的划分与排列	(495)
2. 条、款、项、目的划分与排列	(496)
四、政府规章的制定程序	(496)
(一) 概述	(496)
(二) 立项	(497)
1. 项目的提出	(497)
2. 项目计划的拟定	(498)
3. 项目的批准	(499)
4. 计划项目的调整	(500)
(三) 起草	(500)
1. 起草政府规章的方式	(500)
2. 起草政府规章应注重规章的结构	(501)
3. 起草政府规章的人员要求	(503)
4. 起草政府规章的步骤	(504)
(四) 送审稿的审查	(506)
1. 了解情况	(507)
2. 初步审查	(508)
3. 调研论证	(510)
4. 沟通协调	(512)
5. 定稿提报	(512)
五、地方政府规章的决定、公布、备案和适用	(513)
(一) 决定和公布	(513)
1. 决定	(513)
2. 公布	(514)
(二) 备案	(514)