

世界银行法律援助项目
法学系列文库·基础理论系列

立 法 学

主编 黄文艺 杨亚非



A0976328

吉 林 大 学 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

立法学/黄文艺编著. —长春: 吉林大学出版社,
2002.2

ISBN 7-5601-2653-7

I.立... II.黄... III.立法—法的理论
IV.D901

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 005441 号

立法学

主编 黄文艺 杨亚非

责任编辑、责任校对:丛立新

封面设计:尹怀远

吉林大学出版社出版
(长春市解放大路 125 号)

吉林大学出版社发行
长春市东方印刷厂印刷

开本:850×1168 毫米 1/32
印张:10.25
字数:230 千字

2002 年 3 月第 1 版
2002 年 3 月第 1 次印刷
印数:1-2000 册

ISBN7-5601-2653-5/D·405

定价:18.00 元

《世界银行法律援助项目法学系列文库》

编 委 会

总 主 编 张文显

副总主编 郑成良 王 丽 刘世元 石少侠
吴振兴 霍存福 (常务)

编 委 (以姓氏笔划为序)

马新彦	马新福	王 丽	韦经建
车丕照	石少侠	丛立新	刘世元
邱 本	李 洁	李贵方	吴振兴
陈福祥	张文显	郑成良	赵新华
徐卫东	崔卓兰	赖 宇	霍存福

基础理论系列主编 郑成良

《立法学》撰稿人 (按各章撰写顺序排列)

杨亚非	黄文艺	宋显宗	姚建宗
张 龙	杜宴林	于 宁	祝雅莉

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 立法学的研究对象和体系	(1)
第二节 立法学的地位	(7)
第三节 立法学的研究方法	(13)
第二章 立法	(18)
第一节 立法的概念	(18)
第二节 立法的历史	(21)
第三节 立法的功能	(26)
第三章 立法主体	(30)
第一节 立法主体概述	(30)
第二节 立法机关	(35)
第三节 其他有立法权的机关	(43)
第四节 立法人员	(45)
第四章 立法权	(49)
第一节 立法权概述	(49)
第二节 立法权的划分	(57)
第三节 中国立法权的划分	(63)
第五章 立法指导思想、基本原则与政策	(69)

第一节 立法指导思想	(69)
第二节 立法基本原则	(73)
第三节 立法政策	(77)
第六章 立法思维	(83)
第一节 立法思维的一般属性	(83)
第二节 社会主义市场经济条件下立法思维 模式的转换	(85)
第三节 社会主义市场经济条件下立法思维的 基本内容及其实践操作	(87)
第七章 立法技术	(95)
第一节 立法技术概述	(95)
第二节 宏观立法技术	(97)
第三节 微观立法技术	(102)
第八章 立法程序	(112)
第一节 立法程序概述	(112)
第二节 立法议案的提出	(116)
第三节 法律草案的审议	(122)
第四节 法律草案的表决和通过	(131)
第五节 法律文本的公布	(139)
第九章 中央立法	(143)
第一节 中央立法概述	(143)
第二节 全国人民代表大会立法	(145)
第三节 全国人民代表大会常务委员会立法	(152)
第四节 国务院立法	(158)
第五节 国务院部门立法	(162)
第十章 地方立法	(165)
第一节 地方立法概述	(165)
第二节 地方性法规	(176)
第三节 自治条例与单行条例	(182)

第四节 地方政府规章	(186)
第五节 特别行政区立法	(188)
第十一章 授权立法	(192)
第一节 授权立法的概念和种类	(192)
第二节 授权立法的条件和程序	(202)
第三节 我国授权立法的实践	(205)
第十二章 立法解释	(216)
第一节 法律解释的一般原理	(216)
第二节 立法解释的概念	(224)
第三节 立法解释的形式与程序	(231)
第四节 立法解释的原则	(234)
第五节 立法解释的方法	(241)
第十三章 立法监督	(250)
第一节 立法监督的概念	(250)
第二节 立法监督的必要性和意义	(255)
第三节 立法监督的制度	(259)
第四节 我国的立法监督体制	(266)
第十四章 立法质量	(276)
第一节 立法质量概述	(276)
第二节 立法质量的评价标准	(279)
第三节 影响立法质量的因素	(286)
第四节 提高我国立法质量的途径	(288)
第十五章 法的完善与系统化	(292)
第一节 法的完善与系统化概说	(292)
第二节 法律实施的反馈	(293)
第三节 法律的修改	(298)
第四节 法律废止	(303)
第五节 法律清理	(306)
第六节 法律汇编	(312)

第七节 法律编纂	(316)
后 记	(321)

第一章

绪 论

第一节 立法学的研究对象和体系

一、立法学的研究对象

立法学是以立法现象为研究对象的科学活动及其认识成果的总称。在法学研究的范围中，法学以自己特有的研究对象与其他研究活动相区别，成为法学的一门独立学科。与法学的其他分支学科相比，立法学是一个新兴的学科。

国家的立法活动历史悠久，立法现象十分丰富，然而，立法学的历史却仅有几百年。科学发展的历史表明，任何学科的产生及其发展均需具备一定的条件，就立法学而言，它所必需的基本条件是近代以来才具备的。这些条件包括：

第一，立法现象能够成为科学研究的对象。在前资本主义社会，立法是统治者的专有权力，是主权者任意处置的领域，或者被神的灵光所笼罩，没有科学研究的可能。即使当时的法学对立法现象有所涉及，研究活动也十分零散、低级并且依附于国家的立法活动。17~18世纪以来，资产阶级的法学世界观占据了统治地位，资产阶级建立起自己的统治并且按照三权分立的理论创设立法机关之后，立法现象才摆脱了政治禁忌和

神秘主义色彩，进入法学研究的视野，从而可能在这一范围内开展科学研究活动。

第二，立法活动的发展。立法不再表现为孤立、偶然的活动，而是发展成大量、经常的活动。越来越多的法律的制定，提供了立法研究的基本资料，积累了一定的立法经验和教训，立法对社会发展的作用被人们所认识，产生了对立法现象进行科学研究的社会需要。

第三，法学自身的发展和成熟。当法学能够彻底实现与神学、哲学、政治学、伦理学等学科的分离，成为独立的学科时，才能建立起法学的体系，分门别类地对法律现象进行系统的研究，形成法学的各分支学科。当国家的立法活动日益广泛、复杂而又重要，立法本身的科学性、合法性影响着全部法律活动的质量并决定其成败时，法学工作者总结实践经验，适应社会的发展，进行理论建构，使立法现象从全部法律现象中凸现出来，成为被专门研究的一个特殊领域。也就是说，这种研究已经相当专门和系统，建立起知识体系，被人们广泛了解和承认。

国家的法律活动在一定意义上说是以立法为出发点的，立法现象构成了全部法律现象的基础和重要组成部分。由于立法现象丰富、复杂，立法学的研究范围十分广泛。

首先，立法学要研究立法现象的内在方面。立法是国家立法权行使的活动、表现和结果。从制度层面来说，对立法学的内在方面的研究包括对立法权的结构、立法主体（立法权主体）、立法活动（行使立法权的活动）和立法监督（对立法权行使的监督）等问题的研究。从观念层面来说，包括对决定和指导立法活动的思想、原则和观念的研究。

立法权是一项一般性的权力，它由提案权、审议权、表决权、通过或批准权及公布权等具体权力组成。立法学必须对立法权的概念、特征、结构及其内部关系进行充分的研究和科学

的阐释。

立法权的行使表现为立法主体的立法活动。就立法主体而言，当代世界各国的立法主体大都是多元的。立法主体既特指专门的立法机关，如立法议会和立法院，又一般指以立法为主要职能或重要职能的国家机关，如西方国家的一般议会和中国的全国人大及其常委会，还包括享有部分立法权、参与部分立法活动的国家机关，有些经享有立法权的国家机关授权的机关也属于立法主体的范围。各种立法主体大都有由其各自的中央国家机关和地方各级国家机关构成的内部体系。如此众多的主体共同参与立法权的行使，所立之法就呈现出多样性的特点，既包括中央立法又包括地方立法，既有根本性立法又有普通性立法，既有全国性立法又有地区性、区域性立法，等等。这些立法在内容上有衔接、交叉和主从，在效力上有层级的不同、高低的区别。立法学必须研究立法主体，研究立法主体的产生、性质、分类、职权、任期等，研究各立法主体之间的关系，研究国家立法权在立法主体之间划分的原则、方法，以及立法权统一行使的保障，为建立起科学的立法权划分体制提供理论指导。

立法主体行使立法权的活动就是立法活动。近现代以来，立法活动逐渐成为一种程序性活动、技术性活动，活动的程序性和技术性成为立法本身民主、合法、合理的标准和保证。立法学应当研究立法程序问题，研究立法过程各个阶段中必须遵循的法定步骤和方法，以保证立法成为一个遵守制度或受到规制的过程。立法学也要研究立法技术问题，在立法的微观技术方面，包括法律规范的外部形式、内部结构、法律规范的种类选择和法律条文的文字表达等；在立法的宏观技术方面，比如，立法规划和立法预测、立法完善的技术等，使立法逐步走向科学化。

为保障立法权的依法行使，对立法权行使的监督也是必不

可少的。立法学也要研究立法的监督问题，研究监督的主体、内容和方式，研究立法违法的责任及其承担问题。

立法学要研究立法现象的观念层面。任何立法活动总是与它们所产生和存在的那个社会、那个时代的立法思想和观念有着十分密切的联系，尤其是占主导地位的立法思想对立法活动给以决定性的影响。占主导地位的立法思想和观念对立法的影响集中表现在形成立法的指导思想和基本原则，决定着立法的进程和结构，塑造着立法的面貌，而立法活动及其成果则是立法思想和观念的外化和现实化。其他各种关于立法的思想和观念的影响也不可等闲视之，它们也对立法活动发生潜移默化的影响。研究有关立法的思想、观念，才能正确地说明立法活动，阐明立法发展的规律、特征，影响立法的进程和质量。

其次，立法学要研究立法现象的外在方面，即超出立法现象、立法活动的范围和眼界，将立法现象放在其实际所处于的与各种法律现象、社会现象的普遍联系、相互作用中来研究，进一步把握立法规律、说明立法现象、影响立法活动。

立法权不是国家的惟一权力，而是国家的重要权力之一，与其他权力相互分工、衔接、配合、制约，共同完成国家的任务。在与其他国家权力的相互比较、区别中才能进一步明确立法权的含义、界限和特征，理解、处理好与其他权力的关系及相互作用，才能充分行使立法权。立法活动也不是一项孤立的的活动，它创制出法律规则，开启法律外显阶段的运行，作为法律外显运行的基础，决定着其他法律活动的面貌、特征及质量，同时，其他的法律活动将立法活动的意义、水平充分展现出来，将立法对社会的预期作用转化为现实作用，并且检验、评价、矫正着立法，促进立法本身的发展和完善。因此，立法学要研究立法与守法、执法、司法等法律活动的关系，研究立法与法律实效、法律实现的关系，在对各种复杂关系的揭示和把握中更好地解释立法现象。立法不仅与其他法律现象密切相

关，而且与社会的经济、政治、文化等现象不可分割。归根结底，立法记载经济关系的要求，反映政治力量的对比，体现文化传统的影响，不从社会的经济、政治、文化角度对立法现象进行分析和研究，就无法得出正确的认识，所以，要深入社会的经济、政治、文化，对立法现象追根寻源。

最后，立法学还要对立法现象进行历时性和共时性的研究。立法现象是伴随着国家的立法活动而产生和发展起来的，迄今为止已经存续了几千年，有其产生、发展、演进、变化的过程和规律。比如，就世界范围而言，在不同时期的经济、政治条件的作用下，立法发展的趋势是由专制走向民主，由野蛮走向文明，由无序到有序，由低级、简单到高级、完备，等等。研究立法发展的过程和规律，科学地说明立法现象的产生、发展和变化，也是立法学的重要任务。对一个国家来说，过去的立法状况奠定了现实阶段立法活动的基础，又决定着立法发展的未来走向。对立法现象进行的历时性研究，对该国的立法来说，所具有的就绝不仅仅是文化学、历史学的意义，而且是重要的现实意义。当代世界，实行法治是一个大趋势，各国都越来越重视立法，各种立法制度并存，立法现象极为丰富，立法技术不断提高，立法观念不断更新，提供了各国通过互相比较和借鉴，完善本国立法的机遇和模式。同时，随着各国经济、政治、文化的频繁交流，相互取长补短，各国又被卷入全球化的潮流之中。在这种情况下，对立法现象进行共时性研究，比较研究各种不同的立法原理、制度和技术等，了解立法发展的国际趋势，成为当代立法学的十分重要的任务，对发展中国家、正在进行法制现代化的国家来说，其意义更为深远而重大。

二、立法学的体系

随着立法的发展，随着人们对立法本身科学化、法制化的重视，越来越需要对立法现象进行科学、系统的研究，将对立

法现象的研究及其成果根据一定的原则组织起来，构建起有机的整体，成为一个知识体系，即构建起立法学体系。当然，一国的立法学体系既不可能一蹴而就，也不可能一成不变，不同国家的立法学体系也不会是同一模式，必然要呈现出各种差别。各国总是以本国立法实践中的问题作为研究的重点，以已有的法学研究状况和对未来发展的展望为基础的。根据我国现阶段立法理论和实践的需要以及现有的研究成果，立法学的体系可以从以下几个角度来划分。

第一，从所研究的立法现象的一般和特殊的角度，可以分为立法学总论和立法学分论。对立法现象的一般性研究可称之为立法学总论。立法学总论既是立法学的一个重要组成部分，是立法学研究的一个成果形式，又是立法学研究的一种方法论。它的研究对象具有全面性、综合性和基础性，它的结果带有概括性、普遍性和指导性，成为全部立法学研究的指导。各不同领域的立法有其特殊性，对特殊性的研究也是立法学的任务。对不同领域的立法现象的研究则属于立法学分论。如研究经济立法、刑事立法、行政立法、科技立法、军事立法等现象的活动及成果构成立法学的不同分支，它们分别研究不同立法领域立法现象的个别问题，能够涵盖、说明大量丰富的立法现象，使立法学的研究更加深入、具体。

第二，从所研究的立法现象产生、发展历程的角度，可以分为立法史学和现实立法学。立法史学包括立法制度史和立法思想史。历史上的各种立法制度和立法思想都是人类宝贵的文化遗产，提供了理解立法发展规律和认识现实的立法现象的基础性知识，使现实的立法成为一种合乎规律的产生和发展的现象。现实立法学是以现存的各种立法现象为研究重点的，是各国立法学研究的主要内容。

第三，从所研究的立法现象的空间范围的角度，可以分为国内立法学、外国立法学和比较立法学。

第四，从认识论的角度，还可以分为理论立法学和应用立法学。理论立法学综合研究立法的基本概念、原理和规律等。当然，理论立法学并不脱离立法实践，它相对于应用立法学而言比较抽象，是从应用立法学中概括出来又用于指导应用立法学的，它的理论贯穿于全部立法现象。应用立法学并非没有理论，只有一些操作规程，而是它与立法实践有密切的联系，它着眼于直接的经验材料，它的理论一般限定在特定范围。

此外，从立法学本身与其他学科之间关系的角度，还可以分为立法学本科与立法学边缘学科。立法现象是一种普遍的社会现象，与其他社会现象密切联系、相互渗透，因此，立法现象本身会成为立法学与其他社会科学共同研究的对象，立法现象与其他现象纵横交错形成的新的复合现象也是立法学研究的重要对象，有必要对其进行立法语言学、立法心理学、立法统计学等方面的研究，形成新的研究领域和成果。

由于资料、篇幅及编撰目的所限，本书侧重探讨立法学的基本理论及中国的立法制度。

第二节 立法学的地位

立法学的地位是指立法学在法学体系中的地位问题。立法学的地位可以从以下三个方面来认识。首先，立法学的学科身份问题，即在全部法学体系中它是一个独立的学科还是依附、从属于其他学科的问题。这是对立法学本身的直接探讨，与其相对的是整个法学体系。其次，立法学与法学其他学科的关系，尤其是与相邻学科的关系问题，在比较中了解立法学与这些学科的联系与区别，从而进一步说明立法学的地位。最后，立法学的作用问题，从立法学作为法学体系中的一个重要组成部分，它对全部法学、对法律实践的独特作用的角度，说明其

在法学体系中的地位。

一、立法学是法学体系中的一个独立的学科

法学体系的划分以每一个分支学科所研究的对象为最基本的依据。立法学研究的是大量的、作为全部法律现象基础的立法现象，因此，它在法学的总体中相对独立，形成一个独具特色的研究领域、一个独立的分支学科，是毫无疑问的。

当然，立法学是一个比较年轻的学科。就西方而言，它产生和发展稍早些，也不过几百年的历史；就中国来说，人们自觉地进行立法学研究，使这种研究的范围不断扩大，成果逐渐积累，从其他学科中分离出来，才不过短短的 20 余年，因为，严格说起来，科学的立法学研究在中国始于 20 世纪 70 年代末。从那时开始，中国立法学的学科建设已经开始，具备了一个学科的基本特征，并保持着良好的发展势头，这已是得到公认的事实。

二、立法学与法学其他学科的关系

由于各种法律现象的相互联系、渗透和作用，立法现象既是立法学研究的专门领域，也会进入法学其他学科研究的视野，处于这些学科所研究的边缘地带或所涉及的领域。反过来说，其他学科在从不同角度研究法律现象时，也会对立法现象有所涉及。于是，法学体系中的各个学科就处于一种既相互区别又密切联系、相互渗透、相互补充、相互作用、相互支撑的关系，实现着法学体系的不断完善、和谐统一。在全部法学体系中，立法学与法理学、法史学、部门法学尤其是其中的宪法的联系最为密切。

（一）立法学与法理学

立法学与法理学处于法学体系的不同层面，对法律现象进行不同角度的研究，解决不同层次的问题，对法学体系发生不同方式和程度的影响，它们二者之间相互作用的性质也是不同的，有着明显的区别和密切的联系。法理学是法学的一般理

论、基础理论和方法论，法理学以其研究对象的一般性、研究论题和结论的根本性和对法学研究方法的专门研究，处于法学理论的最高层次，是对法律现象的最高抽象。而立法学与之相比则具体得多，它是对一般的法律现象中的立法现象进行专门的、具体的深入研究，它提供的是关于立法现象的原理、制度和技术。法理学以其提供的法的普遍原理和最高原理以及方法论，成为法学各分支学科的理论基础和理论指导，对立法学来说也不例外。没有法理学所提供的基本概念、基本理论和一般规律的指导，立法学的研究难以展开也无法得出正确的结论。另一方面，立法学和其他法学学科也影响着法理学，它们印证着法理学的结论，其研究状况也制约着法理学的发展，它们在特定领域中对具体法律现象的广泛、深入的研究也构成了法理学理论概括和加工的基础，提供了大量鲜活的材料和具体的结论。尤其是立法学所研究的是各分支学科都会涉及到的重要的立法现象，它所研究的关于立法现象的原理、制度和技术，带有一定的普遍性，对法理学研究法的运行、法的形式和结构有非常重要的参考意义。离开了立法学，法理学也会成为无源之水、无本之木，失去了对法律现实的依托，也谈不上对现实的指导，同时也就丧失了其理论意义和学科特性。

（二）立法学与法史学

立法学与法史学也有相当密切的关系。法史学研究的是历史上不同时代法律制度和法律思想产生、发展、变化的过程和规律，有深远的历史穿透力和广阔的覆盖面，它的研究提供了说明任何法律现象产生、发展并呈现出时代特色、地域特色和国别特色的资料、线索和根据。立法现象也是历史地产生和发展变化的，不了解立法制度和立法思想产生、发展的一般过程和规律，就不能理解和说明立法现象，尤其是不能对现实的立法实践予以指导。法律思想史所研究的是历史上各种法律思想中包含着丰富的立法思想，各种法律思想也与立法思想交织在