

法 学 本 科 教 材

立 法 学 教 程

主 编 孙 敢 侯 淑 雯

作 者 (以姓氏笔画为序)

王 夏 昊 王 称 心

白 晟 孙 敢

侯 淑 雯

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

立法学教程/孙敢主编. —北京:中国政法大学出版社, 2000. 10

ISBN 7-5620-2014-0

I. 立… II. 孙… III. 立法法-法的理论-高等学校-教材 IV. D901-43

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 51792 号

责任编辑 方 明

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 军事科学院印刷厂

开本 850×1168 1/32 9.375 印张 224 千字

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-2014-0/D·1974

印数 0,001—5,000 册 定价:14.00 元

社址:北京市海淀区西土城路 25 号

邮编:100088

电话:62229563(发行部)62229278(总编室)

声明:1. 版权所有,侵权必究

2. 如有缺页、倒装,由本社负责退换。

说 明

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,特别是抓紧制定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”。党的十五大又进一步提出依法治国的方略,全国人大专门通过了《立法法》,这都为立法的理论研究和立法人才的培养提出了新的要求。为了适应我国法制建设、立法理论研究和立法理论教学的需要,我们组织编写了这本新的立法学教程。

全书除绪论外共分 12 章,对立法的主要理论问题进行了尽可能全面的阐释。在编写过程中,作者参考了立法学方面多部主要论著,吸收了近些年来国内外众多学者的优秀研究成果,谨在此表示诚挚的谢意。

本书由孙敢、侯淑雯共同主编,侯淑雯负责最后统稿。简陋之处难免,敬请读者提出批评指正。

各章撰稿人分别是(按撰写章节先后为序):

孙 敢 绪论、第一章、第三章、第四章

王夏昊 第二章、第九章

白 晟 第五章、第七章

王称心 第六章

侯淑雯 第八章、第十章、第十一章、第十二章

中国政法大学法理学教研室

2000 年 7 月

目 录

绪论	(1)
第一章 立法的概念	(15)
第一节 立法的概念与特征	(15)
第二节 立法的目的、价值与分类	(24)
第二章 立法的历史发展	(32)
第一节 立法的产生	(32)
第二节 立法的发展	(37)
第三节 当代中国立法的发展概况	(43)
第三章 立法的指导思想和基本原则	(50)
第一节 立法的指导思想	(50)
第二节 立法的基本原则	(55)
第四章 法制体制	(74)
第一节 立法体制的概念和分类	(74)
第二节 当代中国立法体制	(87)
第五章 国家立法机关的立法	(96)
第一节 国家立法机关立法概述	(96)
第二节 全国人民代表大会立法	(100)
第三节 全国人民代表大会常务委员会立法	(109)
第六章 国家行政机关的立法	(117)
第一节 国家行政机关立法概念	(117)
第二节 国家行政机关的立法权限	(119)

第三节	国家行政机关立法的特点	(123)
第四节	军事机关的立法	(125)
第七章	地方立法	(128)
第一节	地方立法概念	(128)
第二节	一般地方立法	(132)
第三节	民族自治地方立法	(139)
第四节	经济特区和特别行政区立法	(145)
第八章	立法准备	(154)
第一节	立法预测	(154)
第二节	立法决策	(161)
第三节	立法规划	(169)
第四节	起草法的草案	(176)
第九章	立法程序	(181)
第一节	立法程序的概念及法律规定	(181)
第二节	提出立法案	(185)
第三节	审议法律草案	(191)
第四节	表决和通过法律案	(198)
第五节	公布法律	(203)
第十章	立法技术	(207)
第一节	立法技术的概念及其分类	(207)
第二节	立法的结构技术	(211)
第三节	立法的表述技术	(220)
第四节	法的系统化技术	(229)
第十一章	立法的完善	(237)
第一节	立法完善的必要性及其内容	(237)
第二节	法律解释	(239)
第三节	法律的补充、修改和废止	(252)

第十二章 立法监督	(264)
第一节 立法监督的概念及功能	(264)
第二节 立法监督主体	(269)
第三节 立法监督的内容	(274)
第四节 对立法的监督方式	(278)

绪 论

一、立法学研究的对象与范围

(一) 立法学的概念

立法学是一门以立法活动及其规律为研究对象的法学分支学科。立法学研究的基本内容是由立法原理、立法制度和立法技术等三方面构成的。

立法活动作为立法学研究的对象，具有历史的长期性，也具有复杂性。这样就需要立法学对立法活动作多方位、多角度的具体考察研究。如按立法主体考察，有专门立法机关的立法活动、非专门立法机关的活动；按效力等级考察，有中央立法活动、地方立法活动；按时间考察，有当代立法活动、近代立法活动和古代立法活动。它们都是立法学研究的具体对象。又如依立法过程中的各种活动考察研究，包括立法预测、立法规则的编制、立法程序、法律系统化、法律解释、立法监督等，它们也都是立法学研究的对象。

立法学还以各种立法规律为研究对象。这些立法规律既包括立法的历史发展整体规律，也包括各种具体立法活动的具体规律。如立法由专制到民主的发展规律、立法的法制化发展规律等，就属于立法的历史发展整体规律。

立法学是法学体系中一门分支学科，具有相对独立性。这是为立法学研究对象具有一定独立性所直接决定的。立法、执法、守法、法律监督等是法律在社会生活中的运作活动过程。其

中立法则是为其他运作活动提供法律依据的特殊活动，同时也是法律运作全过程的起始点。它有着区别于执法、立法和法律监督等活动的特殊性和规律性。立法学之所以能成为法学中独立的分支学科是与立法的特殊性和独具的规律性分不开的。

立法学具有实用性和可操作性。立法学关于立法原理、立法制度和立法技术等方面的研究成果，可以直接应用到立法实践中去，如立法机关的设置、立法权的划分、规范性文件体系的完善、立法冲突的解决、规范性文件的表达等，各种项目的研究都显示出立法学的实用性和可操作性。立法学是一门与理论法学相对称的应用法学，因此，我国立法学的研究应强调与立法实践紧密结合，要以解决立法实际问题为基点，注重为我国立法实践服务。

（二）立法学的研究范围

立法学研究的范围十分广泛，而且呈现错综复杂的状态。立法学是研究立法活动，寻求立法规律和科学的立法方法的一门学科。为达到立法学研究的目的，就必须涉猎古今中外的各种立法现象，以及与立法相关联的其他社会现象。由于立法学研究范围具有广泛性和复杂性，我们可以从不同角度来了解立法学的研究范围。

1. 立法的历史研究。对立法现象作历史研究，是从立法的产生、发展的历史过程进行考察研究。从古至今，立法总是处于发展变化之中，历经几千年之久，涉及世界各国各历史时期的立法。对立法的历史研究，包括立法制度史和立法思想史的研究。

2. 立法原理研究。立法原理的研究所包含的内容很多，主要有立法的概念；立法的性质、目的、价值；立法的特征、功能、作用；立法的指导思想、基本原则等。立法的原理研究偏重于抽象的理性研究。一定的立法原理是一定立法的直接的理论基础。

3. 立法制度的研究。立法制度的研究主要包括立法主体制度、立法权限制度、立法程序制度、立法监督制度等。另外，由立法主体制度和立法权限制度构成的立法体制，也是立法制度研究的基本内容。立法制度是国家法制整体中的前提性、基础性的组成部分，没有好的立法制度，就不可能有良好的法律、法规，再好的执法、司法人员也不能发挥应有的作用。关于立法制度的研究是十分重要的，它直接关系到立法质量问题。

4. 立法技术的研究。立法技术研究主要是对立法预测、立法规划、法案起草，以及立法的技术、立法的语言表述技术等方面的研究。对于立法技术研究应给予高度重视，因为好的立法技术可以使立法成为科学的立法；可以准确、有效、科学地反映立法者的意志，从而保证立法目的、立法价值在社会生活中的实现。

5. 立法与外部关系的研究。虽然立法具有相对独立性，但它与其他法律现象，以及与其他社会现象，依然存在着这样或那样的联系，其中与其他某些法律现象、某些社会现象的关系是相当密切的。如立法与执法、立法与司法、立法与守法、立法与法律监督、立法与法治等的关系十分密切。又如立法与经济、道德、政治、民族、宗教等社会现象关系也是十分密切的。因此，立法与立法外部关系的研究就成为立法学的重要研究范围。

6. 各国立法的比较研究。它是指对世界各国的立法机关、立法权、立法程序、立法技术以及立法体制作比较研究，从而探求立法的规律和科学的立法方法与技巧。因此，立法研究范围不仅是本国立法的研究，而且也涉及世界各国立法的研究与考察。

7. 部门法的立法研究。根据调整社会关系的不同，以及调整方法的不同，而将法律划分为不同的法律部门。基于各法律部门所调整的社会关系性质、调整的手段各不相同，所以，各法律部门的立法都有各自的要求与规律性。诸如宪政立法、行政立

法、民事立法、经济立法、刑事立法等，都是立法研究的范围。

立法学所研究的范围是十分广泛的，它涉及不同历史时期、不同国家的立法；涉及与立法相关的其他法律现象；涉及与立法相关的各种社会现象；它还涉及各社会领域、各种社会关系的立法。尽管立法学的研究范围广泛而复杂，但具体到某一国立法学的研究都是有所侧重的。一般是侧重于本国立法研究和本国现实立法研究。

（三）立法学的形成

立法学是一门新兴的法学分支学科。在国际上，立法学研究仅在少数国家才形成一门独立的立法学科，而在多数国家还处于没有立法学或正在形成立法学的过程中。

任何一门学科的形成都要经历一个萌芽、发展、成熟的历史过程。法学就是随立法的产生，而逐渐形成和发展起来的。法学产生之后，在很长的历史时期，并没有形成现今意义上的，由许多分支学科组成的法学体系，当然也不会有立法学这门分支学科了。

没有立法学学科，不等于没有立法思想和立法学说。从奴隶制的古希腊到西欧资产阶级革命，这期间曾出现诸如柏拉图的《法律篇》、西塞罗的《法律篇》、盖尤斯的《法学阶梯》、普芬道夫的《法学要论》和《自然法和万民法》、孟德斯鸠的《论法的精神》等许多名著。另外，还出现过许多法学派别。在这一期间，思想家们在他们的著作中论述过的立法思想与立法学说是丰富的。西方思想家论述过立法的作用、目的和本质，论述过立法权、立法机关、立法程序等方面的问题。如论述立法是政治和治国的工具，是用成文法形式表现正义、理性和自然法精神，立法是人民公意的体现；还论述过立法权是由君主个人行使、作为主权者的全体人民行使，还是由代表机关行使；还曾论述过立法与政体、政治体制、气候、土壤、民族精神、风俗习惯、人口、宗

教等国情因素的关联。对其他有关立法程序和立法条件也有过较详细的论述。在这一期间，中国的思想家论述过立法的指导思想、目的、作用；论述过因时立法、立法的稳定性等问题。由上所述，中外思想家在相当大的范围内论述了立法问题。

随着资产阶级统治的建立和资产阶级法学世界观占据统治地位，法学思想获得很大发展，同时，由于人类科学研究有了很大提高，需要学科研究的分工进一步深入，从而促成法学与其他学科的分离，法学成为完全独立的一门学科。此时，立法学还未形成独立的法学分支学科，而是和法理学、法律史学等学科融合在一起，但它已处于萌芽状态。这一时期，古典自然法学派走向衰落，哲理法学派、历史法学派和分析法学派逐渐在法学领域占据主导地位。黑格尔的《法哲学原理》、萨维尼的《论立法和法理学的现代使命》、边沁的《道德与立法原理》、奥斯汀的《法理学讲义》、耶林的《罗马法的精神》等法学著作的问世，对立法问题作了大量的论述，提出了各种的立法观点。如对立法的本质问题，有的主张立法应体现理性、正义，维护天赋人权；有的则认为实在法不是理性的产物，而是民族精神的体现；还有的提出功利是评价法律的标准，最好的立法是达到最大多数人的最大幸福。这一时期的立法研究的范围和深度都有了新的发展。

立法的研究在进入 20 世纪后，随着法学的全面发展有了新的进展。出现了许多立法学著作。据统计，仅北京大学图书馆收藏的 1979 年至 1981 年间美、英、日和原苏联等国学者出版的立法学著作就有近 20 部之多。如《立法的科学》、《法律和立法》、《立法起草》、《国会与立法：立法程序的研究》、《苏联的立法法案》等。^{〔1〕}特别是 20 世纪 70 年代后的立法研究，又有了新的发展。立法学所研究的对象更为广泛和完整，它包括了立法的一

〔1〕 资料来源于周旺生：《立法学》，1988 年版，第 10 页。

系列基本问题，如立法的概念；立法的产生和发展；立法的本质、作用；立法的指导思想、基本原则；立法体制、立法机关、立法权；立法程序、立法决策、立法预测与规划、立法技术等。系统地、综合地研究立法的专著大量增多，立法研究已逐渐形成一门独立的法学分支学科。

当代中国立法实践迫切需要立法科学，而中国长期落后的立法研究，立法学在法学体系中没有地位的局面，必须要根本改变。为科学地回答和解决立法实践中的大量问题，必须加强立法研究，必须建设和发展中国立法学。

二、立法学在法学体系中的地位

（一）立法学与法学体系

立法学是法学体系的重要组成部分，占有特殊地位，对法学体系的完善具有重大影响。

1. 以法学体系的产生与发展看，由各分支学科构成意义上的法学，其产生与发展是以立法和立法研究的大发展为前提的，是以法治社会的产生和存在为基础的。立法学关于立法原理、原则，以及立法制度和立法技术方面的研究成果，对立法和实现法治社会有着重大的现实意义。若没有立法和立法学研究的发展，就不可能有现代意义法学体系的产生和完善。

2. 从法学分支学科的性质分类看，法学体系是由理论法学、应用法学、法律史学、边缘法学等门类构成的，每个门类又包含着不同的分支学科。各法学门类、各分支学科都是法学体系的组成部分。立法学作为应用法学门类的分支学科有其特殊的地位。立法学相对于理论法学来说，它的研究成果可以直接应用于立法实际工作，对提高立法质量有着直接的作用。这是理论法学所不能替代的。立法研究最终能从理论法学中分离出来，而形成独立的立法学，则正说明在现代的法学体系中，立法学地位的重要性。

3. 立法学的研究与发展, 需要综合法学其他分支学科, 如法理学、法制史学、宪法学、行政法学、民法学、刑法学等各分支学科的成果, 同时也要吸收政治学、经济学、伦理学等非法学学科的成果, 并加以深入提高。这对于提高理论法学的应用性, 增强应用法学的理论性, 引发法律体系呈现新格局, 具有重要作用。由此也可以看出立法学在法学体系中所占有的重要地位。

(二) 立法学与其他法学分支学科

立法学作为法学的分支学科, 具有相对独立性, 但不是孤立存在的。它与其他法学分支学科有着这样或那样的关系。这是由立法学与其他法学分支学科研究对象之间的内在联系所决定的。

1. 立法学与法理学。法理学是法学体系中的基础学科, 它研究法的基本概念、一般原理, 以及法的一般规律等。所以, 法理学是其他分支学科的基础, 也是立法学的基础。法理学对立法学的研究具有指导意义。例如, 若没有法理学对法的本质的揭示, 也就不可能有立法学对立法的本质作出正确的解答。

立法学的研究对法理学也具有重要影响, 法理学需要从包括立法学在内的其他法学分支学科吸收营养成分。立法学的研究可以为法理学提供丰富的材料, 进一步验证法理学, 从而推动法理学的发展。如法理学重视法的内涵揭示, 而立法学则重视研究法的外延, 若把两者的研究成果结合起来, 就能全面、科学地认识和揭示法的概念。立法学的研究成果, 有助于法理学的研究。

2. 立法学与法制史及法律思想史。立法学离不开法制史及法律思想史的研究, 立法学需要从它们那里吸纳资料性知识和研究成果。只有建立在法制史学研究的基础上, 立法学才能深入考察历史上各时期的立法制度和立法的特殊规律, 从而揭示立法的普遍规律。同时, 立法学关于立法原理、立法制度和立法技术的历史研究成果, 也是对法制史学内容的充实与深化。同样, 法律思想史的研究与立法学的研究关系十分密切。因为历史上的法律

思想中有许多内容本身就是立法思想。所以，法律思想史学对立法学研究帮助甚大。反之，立法学也可以从立法思想原理方面促进法律思想史学全面、深入地认识法律思想。

3. 立法学与宪法学。宪法学主要是研究宪法的本质、特征与规律的法学分支学科。宪法学本属部门法学，但由于研究的对象是国家根本大法，因此，立法学与宪法学的关系不同于一般部门法的关系。立法活动要遵守宪法的规定，立法学研究的许多内容，如立法权、立法机关、立法程序等都在宪法中有原则性规定。因此，从某种意义上说，宪法学可以为立法学的研究提供理论方向，为立法学指明立法制度的基本内容。对立法学具有一定指导意义。

立法学对宪法学也具有重要影响。宪法学研究的一个重要内容是制定、修改宪法问题，而立法学是专门研究立法的学科。宪法的制定与修改，在立法体系中占据首位，是立法学研究的重要内容。立法学的研究有助于宪法学的深入发展。

4. 立法学与部门法学。部门法学是研究法学领域内各专门问题的学科，如民法学、刑法学、行政法学、诉讼法学等。立法学的研究需要运用部门法学研究成果和资料，进行部门法的立法研究，并从部门法的立法研究中，总结出立法原理、立法制度和立法技术，揭示立法规律。同时，立法学的研究成果，如法的结构、法的协调、法律系统化等方面的研究成果，对部门法和部门法学的发展和完善，都具有指导和促进作用。

（三）立法学与法学外部学科

从立法学与法学外部的关系考察，立法学与非法学学科有着程度不同的联系。其中，立法学与政治学、经济学、语言等学科的关系十分密切。

1. 立法学与政治学。政治学研究政治现象，主要是研究国家和政治管理的一门学科。在当代世界，国家与法律的关系非常

密切。国家需要依靠法律确立政府和管理国家事务；而法律的创制和存在又必须依赖于国家和政府的存在。由于研究对象相互依存，就使得立法学与政治学之间的关系十分紧密。政治学的研究成果，往往直接运用于立法学。它对确立立法研究的政治方向，具有指导意义。

立法本身就是一项重要的政治活动。国家通过立法活动，把统治阶级意志转化为国家意志，创制出全体社会成员都必须遵守的法律，其政治性十分鲜明。从这个意义上说，立法学与政治学的关系也是十分密切的。立法学与政治学在许多问题的研究上都是重合的，只是研究的角度不同。正因为如此，立法学有助于政治学的研究，它可以丰富政治学的内容，促进政治学的发展。

2. 立法学与经济学。经济学是研究经济关系与经济活动，揭示经济规律的一门学科。立法必须遵循经济规律，否则，所立之法就没有生命力。另外，立法只能是一定经济关系的反映，如所有制关系、分配制关系等，立法仅是进行法律形式上的表述，而不是创造经济关系。无论是遵循经济规律，还是反映经济关系，立法学都离不开经济学，立法学的发展有赖于经济学的发展。

立法学的研究，也可以推动经济学的深入研究。立法学的研究，必然要涉及大量的经济理论与实践问题，要求经济学给予阐明，如社会主义条件下的劳动关系、所有制及分配制等问题。立法学在经济研究方面的要求，对经济学的发展起着促进作用。

3. 立法学与语言学。立法学与语言学的关系十分密切。现代世界各国的立法，一般是通过语言文字的形式创制法律。因此，立法用语表述问题是立法学研究的重要内容。立法用语不同于一般政治、文学艺术用语。立法用语要求明确易懂，要使用清楚、具体、明白无误的语言文字表达法律规范。要求文字简明、扼要，避免冗长、重复；要求语言严谨一致。同一概念，只能用

同一词语表达，不用或少用多义词。立法用语问题还涉及标点符号的使用、规范性法律文件的结构等问题，这些都和语言学有着密切的关系。

立法学有关立法用语的研究，是以语言学为基础的，不能脱离语言学的一般语言规律研究。因此，语言学的研究成果有助于立法用语的研究。同时，立法用语研究的成果，又可以丰富充实语言学的内容。

三、立法学研究的方法与意义

(一) 研究方法

立法学研究方法是指研究立法现象，揭示立法规律所应遵循和运用的原则与手段。立法学研究方法的进步与成熟，对立法学的研究起着十分重要的作用。没有科学的研究方法，就没有成熟、发达的立法学。

马克思主义哲学作为方法论，对法学各分支学科都具有普遍的指导意义。马克思主义哲学是立法学的最根本的研究方法。立法学是一门政治性和实践性很强的学科。立法总是和包括阶级、国家在内的政治相联系，总是和一定经济关系相联系。立法学的研究，必然要深入政治领域和经济领域；必然要研究作为上层建筑组成部分的立法与经济基础的关系，把立法现象与社会经济基础和社会生产力发展水平相联系。立法学不能脱离政治、经济而孤立地进行研究。另外，立法研究还应把立法与国际环境、地理位置、民族传统、伦理道德、风俗习惯等因素相联系。这些因素对立法也具有重要的影响。

立法学必须坚持实事求是，一切从实际出发的原则。要实事求是地研究和评价国内外、历史与现实的立法理论、立法制度和立法技术；要从实际出发，根据具体国情来研究立法。立法学的生命力源于立法实践，它的研究必须与立法的实际工作相结合，要注重解决立法实践中的问题。

马克思主义哲学方法论是具有普遍意义的根本性的研究方法，在它的指导下，立法学还通行以下几种具体方法。

1. 社会调查的方法。社会调查的方法亦称“社会学方法”。它是通过社会调查的手段，对立法进行实证研究的方法。社会调查的方法，可以为立法学研究提供现实的可靠的实证材料。研究立法问题，必须进行社会实际情况的调查。如为研究立法效果，就应对执法、司法、守法和法律监督的情况作社会调查，要深入经济、政治、文化、教育、科技等有关领域了解立法后的实际情况，掌握翔实、全面、可靠的调查材料，使立法研究建立在坚实的基础上，立法学才能有科学的研究结果。

2. 分析比较的方法。对事物的考察研究，运用分析比较的方法，是马克思主义哲学方法论所要求的。立法问题的研究也应坚持这一方法。在中外法律思想史上，注释法学、分析法学和现今的比较法学，都应运用分析比较的方法研究法律，而得其名。立法学采用的分析比较方法，与注释法学、分析法学不同。立法学不仅仅局限于法律条文的分析比较，而是把法条、法律、立法思想、立法原理、制度、技术等置于它们存在和发展的客观环境、条件中，加以分析比较。分析比较方法的运用，一般有几种情况，一般是同一历史时期不同国别立法的分析比较；还有一种是不同历史时期的同一国或不同国别的立法分析比较。

3. 历史考察的方法。历史考察的方法是把立法现象与一定历史条件联系起来予以考察的方法。一切事物都有其产生、发展的过程，对研究对象进行历史考察是符合事物规律的一种科学方法。列宁曾指出：“为了解决社会科学问题，为了真正获得正确处理这个问题的本领而不被一大堆细节或各种争执意见所迷惑，为了用科学眼光观察这个问题，最可靠、最必需、最重要的就是不要忘记基本的历史联系，考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生，在发展中经过了哪些主要阶段，并根据它的这种发