



21世纪法学系列教材

总主编 曾宪义



立法学

(第二版)

主 编 朱力宇 张曙光

 中国人民大学出版社

21 世纪法学系列教材

总主编 曾宪义

立 法 学

(第二版)

主 编 朱力宇 张曙光
撰稿人 (以撰写章节先后为序)
朱力宇 叶传星 万其刚
董珍祥 张曙光

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

立法学/朱力宇,张曙光主编.2版.
北京:中国人民大学出版社,2006
(21世纪法学系列教材/曾宪义总主编)
ISBN 7-300-07283-6

I.立…
II.①朱…②张…
III.立法-法的理论-高等学校-教材
IV.D901

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第036691号

21世纪法学系列教材

总主编 曾宪义

立法学(第二版)

主 编 朱力宇 张曙光

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街31号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242(总编室)		010-62511239(出版部)
	010-82501766(邮购部)		010-62514148(门市部)
	010-62515195(发行公司)		010-62515275(盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司	版 次	2001年9月第1版
规 格	170×228毫米 16开		2006年5月第2版
印 张	20.5	印 次	2006年5月第1次印刷
字 数	364 000	定 价	24.00元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

21 世纪法学系列教材
编审委员会

总 主 编	曾宪义			
副总主编	韩大元 (常务)	叶秋华		
	朱景文	刘 志		
编 委	(以姓氏笔画为序)			
	王作富	叶秋华	龙翼飞	孙言文
	孙国华	许崇德	朱力宇	朱景文
	刘 志	吴宏伟	陈卫东	张曙光
	周 珂	郑 定	胡锦涛	赵中孚
	赵秀文	郭 禾	高铭暄	韩大元
	韩玉胜	曾宪义		
外文审校	何家弘			

“21 世纪法学系列教材” 总序

曾宪义

斗转星移，人类社会纷纭复杂、充满变数的 20 世纪即将落幕，21 世纪的黎明已经来临。在这世纪更替、千年变迁之际，回顾人类社会不平凡也不平坦的发展历程，我们为人类文明的辉煌成就而感到欣喜，也因社会进步的步履艰难而感到沉重。自从摆脱动物生活、开始用双手去进行创造性的劳动、用人类特有的灵性去思考以后，我们人类在不断改造客观世界、创造了辉煌的物质文明的同时，也在不断地探索人类的主观世界，逐渐形成了哲学思想、伦理道德、宗教信仰、风俗习惯等一系列维系道德人心、维持一定社会秩序的精神规范，更创造了博大精深、义理精微的法律制度。应该说，在人类所创造的诸种精神文化成果中，法律制度是一种极为奇特的社会现象。因为作为一项人类的精神成果，法律制度往往集中而突出地反映了人类在认识自身、调节社会、谋求发展的各个重要进程中的思想和行动。法律制度是现实社会的调整器，是通过国家的强制力来确认人的不同社会地位的有力杠杆，它来源于现实生活，而且真实地反映现实的要求。因而透过一个国家、一个民族、一个时代的法律制度，我们可以清楚地观察到当时人们关于人、社会、人与人的关系、社会组织以及有关哲学、宗教等诸多方面的思想与观点。同时，法律制度是一种具有国家强制力、约束力的社会规范。它以一种最明确的方式，对当时社会成员的言论或行动作出规范与要求，因而法律制度也清楚地反映了人类在各个历史发展阶段中对于不同的人所作出的种种具体要求和限制。因此，从法律制度的发展变迁中，同样可以看到人类自身不断发展、不断完善的历史轨迹。人类社会几千年的国家文明发展历史已经无可争辩地证明，法律制度乃是维系社会、调整各种社会关系、保持社会稳定的重要的工具。同时，法律制度的不断完善，也是人类社会文明进步的明显体现。

由于发展路径的不同、文化背景的差异，东方社会与西方世界对于法律的意义、底蕴的理解、阐释存有很大的差异。但是，在各自的发展过程中，都曾比较注重法律的制定与完善。中国古代虽然被看成是“礼治”的社会、“人治”的世

界,但从《法经》到《唐律疏议》、《大清律例》等数十部优秀成文法典的存在,充分说明了成文制定法在中国古代社会中的突出地位,惟这些成文法制所体现出的精神旨趣与现代法律文明有较大不同而已。时至本世纪初叶,随着西风东渐、东西文化交流加快,中国社会开始由古代的、传统的社会体制向近现代文明过渡,建立健全的、符合现代理性精神的法律文明体系方成为现代社会的共识。正因为如此,近代以来的数百年间,在西方、东方各主要国家里,伴随着社会变革的潮起潮落,法律改革运动也一直呈方兴未艾之势。

从历史上看,法律的文明、进步,取决于诸多的社会因素。东西方法律发展的历史均充分证明,法律是一门实践的科学。推动法律文明进步的动力,是现实的社会生活,是政治、经济和社会文化的变迁。同时,法律也是一门专业性极强的科学,法律内容、法律技术的发展,往往依赖于一大批法律专家以及更多的受过法律教育的社会成员的研究和推动。从这个角度看,法学教育、法学研究的发展,对于法律文明的发展进步,也有着异常重要的意义。正因为如此,法学教育和法学研究在现代国家的国民教育体系和科学研究体系中,开始占有越来越重要的位置。

中国近代意义上的法学教育和法学研究,肇始于一个世纪以前的清代末年。清光绪二十一年(公元1895年)开办的天津大学堂,首次开设法科并招收学生,虽然规模较小,但仍可以视为中国最早的近代法学教育机构。三年后,中国近代著名的思想家、有“维新骄子”之称的梁启超先生即在湖南《湘报》上发表题为《论中国宜讲求法律之学》的文章,用他惯有的富有感染力的激情文字,呼唤国人重视法学,发明法学,讲求法学。梁先生是清代末年一位开风气之先的思想巨子,在他的辉煌的学术生涯中,法学并非其专攻,但他仍以敏锐的眼光,预见到了新世纪中国法学研究和法学教育的发展。数年以后,清廷在内外压力之下,被迫宣布实施“新政”、推动变法修律。以修订法律大臣沈家本为代表的一批有识之士,在近十年的变法修律过程中,在大量翻译西方法学著作、引进西方法律观念,有限度地改造中国传统的法律体制的同时,也开始推动中国早期的法学教育和法学研究。本世纪初,中国最早设立的三所大学——北洋大学、京师大学堂、山西大学堂均设有法科或法律学科目,以期“端正方向,培养通才”。1906年,应修订法律大臣沈家本、伍廷芳等人的奏请,清政府在京师正式设立中国第一所专门的法政教育机构——京师法律学堂。次年,另一所法政学堂——直属清政府学部的京师法政学堂也正式招生。这些大学法科及法律、法政学堂的设立,应该是中国历史上近代意义上的正规专门法学教育的滥觞。

自清末以来,中国的法学教育作为法律事业的一个重要组成部分,也随着中

国社会的曲折发展，经历了极不平坦的发展历程。在 20 世纪的大大部分时间里，中国社会一直充斥着各种矛盾和斗争。在外敌入侵、民族危亡的沉重压力之下，中国人民为寻找适合中国国情的发展道路而花费了无穷心力，付出过沉重的代价。从客观上看，长期的社会骚动和频繁的政治变迁曾给中国的法制建设、法律进步事业带来过极大的消极影响，中国的法学教育与法学研究几乎遭受了灭顶之灾。直至 70 年代末期，以“文化大革命”宣告结束为标志，中国社会从政治阵痛中清醒过来，开始用理性的目光重新审视中国的过去，规划国家和社会的未来，中国由此进入长期稳定、发展的大好时期。以这种大的社会环境为背景，中国的法学教育在 20 世纪的最后 20 年中获得了前所未有的发展机遇。

从宏观上看，经过 20 年的努力，中国的法学教育事业所取得的成就是辉煌的。首先，经过“解放思想，实事求是”思想解放运动的洗礼，在中国法学界迅速清除了极左思想及苏联法学模式的影响，根据本国国情建设社会主义法治国家已经成为国家民族的共识，这为中国法学研究和法学教育的发展奠定了稳固的思想基础。其次，随着法学禁区的不断被打破、法学研究的逐步深入，一个初步完善的法学学科体系已经建立起来。理论法学、部门法学各学科基本形成了比较系统和成熟的理论体系和学术框架，一些随着法学研究逐渐深入而出现的法学子学科、法学边缘学科也渐次成型。1997 年，国家教育主管部门对原有专业目录进行了又一次大幅度调整，决定自 1999 年起法学类本科只设一个单一的法学专业，按照一个专业招生，从而使法学学科的布局更加科学和合理。同时，在经过充分论证的基础上，确定了法学专业本科教学的 14 门核心课程，加上其他必修、选修课程的配合，由此形成了一个传统与更新并重、能够基本适应国家和社会发展需要的教学体系。再次，法学教育的规模迅速扩大，层次日趋齐全，结构日臻合理。据初步统计，目前中国有 330 余所普通高等院校设置了法律院系或法律专业，在校学生已达 6 万余人。除本科生外，在一些重点大学、全国知名的法律院系，法学专业硕士研究生、博士研究生已经成为培养的重点。

众所周知，法律的进步、法制的完善，是一项综合性的社会工程。一方面，现实社会关系的发展、国家政治、经济和社会生活的变化，为法律的进步、变迁提供动力，提供社会的土壤。另一方面，法学教育、法学研究的发展，直接推动法律进步的进程。同时，全民法律意识、法律素质的提高，则是实现法治国理想的关键的、决定性的因素。在社会发展、法学教育、法学研究等几个攸关法律进步的重要环节中，法学教育无疑处于核心的、基础的地位。中国法学教育过去 20 年所走过的历程令人激动，所取得的成就也足资我们自豪。随着国家的发展、社会的进步，在 21 世纪，我们将面临更严峻的挑战和更灿烂的前景。“建设世界

一流法学教育”，任重道远。

首先，法律是建立在经济基础之上的上层建筑，以法律制度为研究对象的法学也就成为一个实践性很强的学科。社会生活的发展变化，势必要对法学教育、法学研究不断提出新的要求。经过 20 年的奋斗，中国改革开放的第一阶段目标已顺利实现。但随着改革开放的逐步深入，国家和社会的一些深层次问题，比如说社会主义市场经济秩序的真正建立、国有企业制度的改革、政治体制的完善、全民道德价值的重建、环境保护和自然资源的合理利用等等，也已经开始浮现出来。这些复杂问题的解决，无疑最终都会归结到法律制度的完善上来。建立一套完善、合理的法律制度，当然是一项庞大的社会工程，需要全民族的智慧和努力。其中的基础性工作，如理论的论证、框架的设计、具体规范的拟订、法律实施中的纠偏等等，则有赖于法学研究的不断深入，以及高素质社会人才、特别是法律人才的养成，而培养法律人才的任务，则是法学教育的直接责任。

其次，21 世纪将是一个多元化的世纪。在 20 世纪中叶发生的信息技术革命，正在极大地改变着我们的世界。现代科学技术，特别是计算机网络信息技术的发展，使传统的生活方式、思想观念发生了根本的改变，并由此引发许多人类从未面对过的问题。就法学教育而言，在 21 世纪所将要面临的，不仅是教学内容、研究对象的多元化问题，而且还有培养对象、培养目标的多元化、教学方式的多元化等一系列问题，这些问题，都需要法学界去思考、去探索。

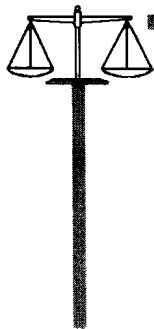
中国人民大学法学院建立于 1950 年，是新中国诞生后创办的第一所正规高等法学教育机构。在半个世纪的岁月中，中国人民大学法学院以其雄厚的学术力量、严谨求实的学风、高水平的教学质量以及丰硕的学术研究成果，在全国法学教育领域处于领先地位，并已开始跻身于世界著名法学院之林。据初步统计，人大法学院已经为国家培养法学专业本科生、硕士生、博士生一万余人，培养各类成人法科学生 30 余万人。经过多年的努力，人大法学院形成了较为明显的学术优势，在现职教师中，既有一批资深望重、在国内外享有盛誉的法学前辈，更有一大批在改革开放后成长起来的优秀学术中坚。这些老中青法学专家多年来在勤奋研究法学理论的同时，也积极投身于国家的立法、司法实践，对国家法制建设贡献良多。

有鉴于此，中国人民大学法学院与中国人民大学出版社经过研究协商，决定结合人大法学院的学术优势和人大出版社的出版力量，出版这套“21 世纪法学系列教材”。本套教材包括按照国家教育部所确定的法学专业核心课程和颁布印发的《全国高等学校法学专业核心课程基本要求》而编写的 14 门核心课程教材，也包括法学各领域、各新兴学科教材及数部案例分析在内，共 50 本。我们设想，

本套教材的编写，将更加注意“高水准”与“适用性”的合理结合。首先，本套教材将以人大法学院具有全国影响的各学科的学术带头人领衔，约请全国高校优秀学者参加，形成学术实力强大的编写阵容。同时，在编写教材时，将注意吸收改革开放以来中国法学研究的最新的学术成果，注意国际学术发展的最新动向，力争使教材内容能够站在 21 世纪初的学术前沿，反映各学科成熟的理论，反映 20 世纪后期中国法学的水平。其次，本套教材主要供法学专业本科教学使用。因此，在编写教材时，我们将针对本科教学和新时期本科学生特点，将学术性、新颖性、可读性有机结合起来，注意运用比较生动的案例、简明流畅的语言去阐释法律理论与制度。

我们期望并且相信，经过组织者、编写者、出版者的共同努力，这 50 本法学教材将以其质量效应、规模效应，成为奉献给新世纪的精品教材，并以此作为庆祝中国人民大学法学院建院 50 周年的一份贺礼。

1999 年 9 月



第二版修改说明

本书第二版在保持第一版内容基本不变的基础上,根据我国依法治国、建设社会主义法治国家的进程和国内外立法的发展,由主编朱力宇和作者万其刚、董珍祥从以下几方面进行了修改:

第一,为实现党的十六大提出的“到二〇一〇年形成中国特色社会主义法律体系”的立法目标和构建社会主义和谐社会的需要,增加了一些新的内容。例如,增加了“第十届全国人大常委会立法规划”的有关内容;又如,将立法协调的问题与构建和谐社会联系起来。

第二,基于我国社会主义政治文明建设的实际,增加了“立法民主化与公众参与立法”一章。民主与法治,须臾不可分离,但是在立法中如何将两者结合,需要进一步研究。所以,第二版增加和增强了这方面的内容。例如,在新增的这一章中,专门论述了立法听证制度。

第三,自2001年9月本书第一版出版以来,我国又对立法问题的有关法律、法规和规章进行了一些制定、修改和废止工作。所以,本书根据新的法律条文规定对原有内容进行了相应的改动。例如,国务院自2002年1月1日起颁布施行了《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》。据此,本书对第一版中“行政法规和规章的制定程序”的内容进行了相应的修改。

第四,对第一版中存在的少数文字错误进行了订正;同时,对第一版中引用的某些数据进行了更新。例如,将我国的立法数量的统计更新到2005年年底左右。

总之,第二版的修改是为了更符合和贴近我国立法的实际,也是为了更准确地反映国内外立法理论发展的状况。我们衷心希望读者们和学者们提出意见和建

议，使我国的立法学能够有更大的发展。

第二版修改后本书各章节的撰稿人（以撰写章节的先后为序）是：

朱力字，中国人民大学法学院教授，法学博士，博士生导师；负责绪论、第一章、第二章、第三章、第六章、第七章、第八章第六节和第十一章第一节的撰写。

叶传星，中国人民大学法学院副教授，法学博士；负责第四章和第十二章的撰写。

万其刚，全国人大常委会办公厅研究室二局处长，法学硕士；负责第五章，第八章第一、二、三、四、五、七节，第九章和第十章的撰写。

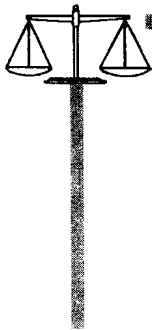
董珍祥，全国人大培训中心处长，法学硕士；负责第十一章第二、三、四节，第十三章，第十五章的撰写。

张曙光，中国人民大学法学院副教授；负责第十四章的撰写。

全书最后由朱力字进行统稿和定稿。如有不当之处，衷心欢迎读者继续提出批评意见。

编著者

2006年3月



编写说明

实行和实现“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略和奋斗目标的前提和基础条件，是要有法可依。因此，必须加强立法工作，提高立法质量。本书以我国社会主义立法为重点，对立法原理、立法制度、立法过程和立法技术等立法学的基本内容，进行了全面、详细的论述。本书在参考国内外有关立法学著述的基础上，力图从理论与应用、历史与现实、国内与国外、静态与动态、宏观与微观等相结合的角度，对各种立法活动及其规律进行科学的说明和综合性的研究，也力图写出自己的特色。本书的编写人员既有在高校长期从事立法学教学和研究的学者，也有在实际立法部门进行立法工作的有丰富经验的工作者。因此，本书既可以满足高校本科生教学的需要，也适合在研究机构和实际部门工作的人员阅读。

本书各章节的撰稿人是（以撰写章节先后为序）：

朱力宇，中国人民大学法学院教授，法学博士，博士生导师；负责绪论、第一章、第二章、第三章、第五章、第六章和第十章第一节的撰写。

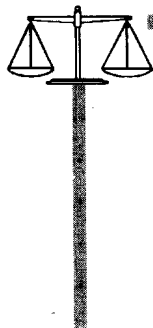
叶传星，中国人民大学法学院副教授，法学博士；负责第四章、第十一章的撰写。

万其刚，全国人大常委会办公厅研究室综合室副处长，法学硕士；负责第七章、第八章、第九章的撰写。

董珍祥，全国人大常委会办公厅培训中心处长，法学硕士；负责第十章第二、三、四节和第十二章、第十四章的撰写。

张曙光，中国人民大学法学院副教授；负责第十三章的撰写。
全书由朱力宇统稿和定稿。如有不当之处，衷心欢迎读者提出批评意见。

编著者
2001年7月



目 录

绪论：立法学概述	(1)
第一节 立法学的研究对象和研究范围	(2)
第二节 立法学的产生和形成	(4)
第三节 立法学在法学体系中的地位及学习和研究立法学的意义	(10)

第一编 立法理论

第一章 立法的概念、本质和作用	(19)
第一节 立法的概念、特点和分类	(20)
第二节 立法的本质与法的形成	(22)
第三节 立法的职能与作用	(30)
第二章 立法的历史发展	(36)
第一节 立法的产生	(36)
第二节 不同历史类型国家立法的发展	(40)
第三节 从古代立法到近现代立法发展的若干规律	(56)
第三章 立法原则和立法的指导思想	(62)
第一节 立法原则概述	(63)
第二节 我国立法的指导思想	(66)

第三节 我国的法定立法原则	(72)
第四章 立法与利益	(84)
第一节 法与利益的一般关系	(85)
第二节 立法中的利益选择和协调	(87)
第三节 立法与利益群体	(91)
第五章 立法民主化与公众参与立法	(97)
第一节 立法的民主化	(98)
第二节 我国立法的民主化概述	(101)
第三节 我国公民参与立法的形式	(103)
第四节 公布法律草案征求意见	(105)
第五节 立法听证制度	(107)

第二编 立法制度

第六章 立法主体	(115)
第一节 立法主体概述	(116)
第二节 我国的立法主体	(119)
第三节 立法机关	(121)
第七章 立法体制	(131)
第一节 立法体制概述	(132)
第二节 立法体制的分类	(135)
第三节 授权立法	(138)
第四节 我国现行的立法体制	(141)
第五节 法的位阶	(146)
第八章 立法程序	(152)
第一节 立法程序概述	(153)
第二节 提出法律案	(156)
第三节 审议法律案	(162)
第四节 表决法律案	(165)
第五节 公布法律	(167)
第六节 制定行政法规和规章的程序	(168)
第七节 制定地方性法规、自治条例和单行条例的程序	(172)

第三编 立法过程

第九章 立法预测、立法规划与立法决策·····	(181)
第一节 立法预测·····	(182)
第二节 立法规划·····	(185)
第三节 立法决策·····	(190)
第十章 立法协调·····	(197)
第一节 立法协调概述·····	(197)
第二节 立法的内部协调·····	(199)
第三节 立法过程中的立法协调·····	(203)
第十一章 立法的解释与修正·····	(208)
第一节 立法解释·····	(209)
第二节 法律的修改与补充·····	(214)
第三节 法律的废止·····	(219)
第四节 规范性文件的系统化·····	(221)
第十二章 立法监督·····	(233)
第一节 立法监督概述·····	(234)
第二节 我国的立法监督体制·····	(238)
第三节 我国立法监督制度的完善·····	(247)

第四编 立法技术

第十三章 规范性文件的结构与形式·····	(255)
第一节 规范性文件的结构与形式概述·····	(256)
第二节 规范性文件的名称·····	(258)
第三节 规范性文件的整体结构·····	(260)
第四节 规范性文件的要件·····	(268)
第十四章 立法与法律规范·····	(273)
第一节 立法与法律规范的结构·····	(273)
第二节 立法与法律规范的分类·····	(278)
第三节 立法中的专门化规范·····	(284)
第十五章 立法语言·····	(290)

第一节	立法语言概述.....	(291)
第二节	立法语言的风格.....	(292)
第三节	立法语言的使用规则.....	(296)
参考书目		(305)