



立法成本效益 评估研究

汪全胜 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位



立法成本效益 评估研究

汪全胜 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

立法成本效益评估研究 / 汪全胜著. —北京:

知识产权出版社, 2016. 7

ISBN 978-7-5130-4290-1

I. ①立… II. ①汪… III. 立法—成本—研究

IV. ①D901

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 143622 号

责任编辑: 李学军

责任出版: 刘译文

封面设计: SUN 工作室

立法成本效益评估研究

汪全胜 著

出版发行: 知识产权出版社 有限责任公司

网 址: <http://www.ipph.cn>

社 址: 北京市海淀区西外太平庄 55 号

邮 编: 100081

责编电话: 010-82000860 转 8559

责编邮箱: 752606025@qq.com

发行电话: 010-82000860 转 8101/8102

发行传真: 010-82000893/82005070/82000270

印 刷: 北京科信印刷有限公司

经 销: 各大网上书店、新华书店及相关专业书店

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.25

版 次: 2016 年 7 月第 1 版

印 次: 2016 年 7 月第 1 次印刷

字 数: 306 千字

定 价: 56.00 元

ISBN 978-7-5130-4290-1

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

目 录

第一章 立法成本效益评估的概念界定	(1)
第一节 立法成本范畴的界定	(1)
一、立法成本概念的界定	(1)
二、立法成本的范围	(3)
三、立法成本的测度	(5)
四、立法成本的控制	(7)
第二节 立法效益概念	(9)
一、关于立法效益概念的界定	(10)
二、立法效益的构成	(12)
三、立法效益的类型	(15)
四、立法效益的测度	(18)
第三节 立法成本效益评估概念	(20)
一、立法成本效益评估内涵的界定	(20)
二、立法成本效益评估与立法评估的关系	(23)
第二章 立法成本效益评估制度的形成、理论基础及功能	(30)
第一节 立法成本效益评估制度的产生与发展	(30)
一、立法成本效益评估制度产生的历史过程	(30)
二、立法成本效益评估制度产生的直接动因	(33)
三、立法成本效益评估制度的形成特色	(36)
四、立法成本效益评估制度的未来发展设想	(41)
第二节 立法成本效益评估制度的理论基础	(44)
一、制度均衡与制度变迁	(44)

二、市场失灵与政府失灵	(49)
三、交易成本与效益最大化	(56)
第三节 立法成本效益评估制度的价值与功能	(59)
一、立法成本效益评估制度的性质	(59)
二、立法成本效益评估制度的功能	(61)
第三章 国外立法成本效益评估制度考察	(68)
第一节 美国行政立法成本效益评估制度	(68)
一、美国行政立法成本效益评估兴起	(68)
二、美国行政立法成本效益评估制度化历程	(72)
三、美国行政立法成本效益评估制度的运作状况	(78)
四、美国行政立法成本效益评估制度的实施效果	(89)
五、美国行政立法成本效益评估制度的评价	(97)
第二节 英国规制遵守成本评估制度考察	(100)
一、英国规制遵守成本评估制度的历史演进	(101)
二、英国规制遵守成本评估的主体与对象	(104)
三、英国规制遵守成本评估的程序	(108)
四、英国规制遵守成本评估的方法	(111)
五、英国规制遵守成本评估的质量控制	(114)
六、英国规制遵守成本评估制度的实施效果评价及借鉴	(117)
第三节 加拿大立法成本效益评估制度	(121)
一、加拿大立法成本效益评估制度产生的现实必然性	(121)
二、加拿大立法成本效益评估制度产生与发展的过程	(124)
三、加拿大立法成本效益评估制度的运作机制	(128)
四、加拿大立法成本效益评估制度的经验及启示	(135)
第四章 立法成本效益评估的原则、主体、程序及方法	(140)
第一节 立法成本效益评估的原则	(140)
一、关于现有规制影响评估制度实践中确立的立法成本效益 评估原则	(140)
二、我国地方立法成本效益评估的原则	(143)
三、地方立法成本效益评估原则的功能	(147)

第二节 立法成本效益评估的主体	(148)
一、现行国外规制影响评估制度实践中的主体设置	(149)
二、我国立法后评估实践中评估主体的设置	(152)
三、不同类型评估主体及其价值选择因素	(156)
四、我国地方立法成本效益评估主体设计构想	(160)
第三节 立法成本效益评估的程序	(163)
一、国外关于立法成本效益评估程序的探索实践及启示	(163)
二、我国现行立法后评估制度中的程序设计	(170)
三、我国立法成本效益评估程序具备的品质要素	(172)
四、我国地方立法成本效益评估程序的设计构想	(175)
第四节 立法成本效益评估的方法	(178)
一、成本效益评估方法	(178)
二、成本有效性分析方法	(180)
三、多标准成本收益分析	(185)
四、敏感性分析	(187)
五、风险分析方法	(189)
第五章 立法成本效益评估指标体系的设计	(191)
第一节 立法成本的指标体系	(191)
一、现行国内外关于立法成本范围的理解	(191)
二、立法成本的指标化	(194)
三、立法成本指标的量化及计算	(197)
第二节 立法收益的指标体系	(201)
一、关于立法收益指标体系的范围确定	(201)
二、立法的经济收益指标	(203)
三、立法的社会收益 (Social Benefit, SOB) 指标	(205)
四、立法的环境收益 (Environment Benefit, ENB) 指标	(208)
五、立法收益指标的测量	(210)
第三节 立法效益的衡量标准	(214)
一、立法效益测量的重要前提	(215)
二、立法效益 (净收益) 的测量方法	(218)

三、立法效益的量化、货币化以及非量化、非货币化问题	(223)
第六章 我国立法成本效益评估的适用范围及制度构建	
困境与出路	(229)
第一节 立法成本效益评估方法的适用范围	(229)
一、立法成本效益评估方法的形成及价值	(229)
二、立法成本效益评估方法适用范围的确立依据	(232)
三、国外关于立法成本效益评估方法适用范围的探索	(236)
四、我国立法成本效益评估方法适用的范围构想	(240)
第二节 我国立法成本效益评估制度构建的困境及出路	(245)
一、立法成本效益评估制度的发展态势	(245)
二、我国立法成本效益评估制度构建面临的困境及障碍	(247)
三、我国立法成本效益评估制度建构思路的设想	(253)
第七章 案例：《山东省机动车排气污染防治条例》的成本	
效益评估	(258)
一、机动车污染防治立法的总体背景	(258)
二、山东省机动车排气污染防治立法的必要性	(260)
三、《山东省机动车排气污染防治条例》的立法过程	(261)
四、《山东省机动车排气污染防治条例》成本效益分析的	
可行性	(262)
五、《山东省机动车排气污染防治条例》成本的估算	(263)
六、《山东省机动车排气污染防治条例》收益的估算	(265)
七、结论或建议	(268)
附录一 海南省人民政府办公厅关于开展立法成本效益评估	
工作的实施意见	(270)
附录二 山东省机动车排气污染防治条例	(277)

第一章

立法成本效益评估的概念界定



成本效益是经济学的概念，运用到立法领域，是经济学分析方法的法学运用，主要是用以量化立法的成本收益状况，从而判断立法方案选择的正确性与正当性。这种分析方法或称分析制度，最早形成于美国，美国自 20 世纪 70 年代开始尝试用其分析行政规章的制定，作为控制行政规章扩张化的一种方式，直至 21 世纪，美国建立了完善的立法成本效益评估制度。因其提供了立法方案选择的依据与基准，很多国家如英国、加拿大、德国、澳大利亚等也借鉴与吸收美国立法成本与效益评估制度。在倡导立法科学化的今天，我们认为，我国应当引进或建立我国的立法成本效益评估制度。要评估立法成本及其效益，首先要对立法成本效益评估的一些基本范畴作出明确界定，下文就对其涉及的一些具体范畴，如立法成本、立法效益、立法成本效益评估等的内涵进行厘定。

第一节 立法成本范畴的界定

成本是经济学的基本概念，最初是微观经济学的范畴，它表示企业在生产一个产品时所产生的入财物力的耗费。据此类推，立法成本可否认为是立法过程中入财物力的耗费？

一、立法成本概念的界定

国内法学界、经济学界对于立法（法律规制）的成本有不同的见解，代

表性的观点可以分为两大类，一类是狭义立法成本说；一类是广义立法成本说。

第一，狭义立法成本说，主要将立法成本认定为立法过程中发生的成本。游劝荣认为，立法成本指的是立法过程中发生的成本，包括维持一个庞大而又运转良好的立法机关的正常运转所应当支付的财政负担；从立法项目建议的提出到通过、颁布过程中公民支付的大量费用；社会为通过立法达成共识而付出的牺牲和代价；还包括法学教育等旨在培训立法人才的成本支出；立法项目和法律草案的调研、论证的成本支出；立法机关依照法定程序进行审议、通过、颁布法律的活动的成本支出；为借鉴国外先进的立法经验而支付的成本；为立法创造思想条件支付的成本。^①冯玉军认为，“立法成本是指立法过程中人力、物力、财力及所花费的时间等资源的支出，具体包括支付立法者的报酬、为制定法律而进行调查研究支付的费用、收集资料征求意见支出的费用、表决支出和法律文本制作等各项活动而支付的费用。”^②

第二，广义立法成本说认为，立法成本不仅包括立法过程中发生的成本，还包括法律实施中承担的资源消耗。陈富良认为，立法成本包括立法成本与司法成本。这种成本表现为立法调研的成本、法律规则的成本、法律组织和法律设施的成本、法律规则运行的成本等。立法调研的成本，即立法前组织力量对社会法律现状进行广泛的社会调研和分析所需付出的人力、物力和财力成本。法律规则的成本，即法律规则的创制、起草、讨论、通过、实施及宣传所需支付的费用成本。法律组织和设施的成本，即为了立法、执法、司法以及进行司法行政管理而建立、维持法律组织和设施所需消耗的成本。法律规则运行的成本，即法律规则的生效、执行以及监督过程中所消耗的成本，亦即立法的实施成本。^③吴振球认为，广义立法成本包括立法成本、行政成本和司法成本。立法成本表现为制定法律前的调研成本、制定法律和举行听证的成本。调研成本，是指立法前组织专业力量对拟规制领域现状进行广泛、深入的调研和分析所需付出的人、财、物成本。制定法律和举行听证的成本指起草、讨论、听证、通过、宣传的成本。行政成本表现为行政组织与设施

① 游劝荣：《法治成本分析》，法律出版社2005年版，第40~49页。

② 冯玉军：《法律的成本效益分析》，兰州大学出版社2000年版，第109页。

③ 陈富良：《放松规制与强化规制》，上海三联书店2001年版，第39~40页。

成本、法律实施成本。行政组织与设施成本,是指为了实施规制建设行政设施、配备行政工作人员所需支付的成本。法律实施成本,是指消除旧制度的费用、消除制度变革阻力的费用、实施规制活动花费的费用等。司法成本表现为对行政机构实施规制过程的监督成本、裁决成本。监督成本,是指司法机构对行政机构实施经济规制进行监督的成本。裁决成本,是指行政机构在执行经济规制时对企业或消费者发生纠纷时进行裁决所发生的费用等。^①

以上关于立法成本概念的理解,主要分歧在于对“立法”的理解,一种观点认为它是一种过程,是法治的一个环节,另一种观点将它理解为与立法收益、立法效益对应的一个概念。本书使用的立法成本效益或成本收益是广义的立法成本,是指法律制定、实施以及监督过程中所发生的费用,是立法成本、行政成本与司法成本的总和。

二、立法成本的范围

立法成本的范围,是指立法成本应包括哪些成本或支出,在计算成本与收益时,对立法成本范围的准确测算是立法成本效益评估的第一步。

(一) 立法的直接成本与间接成本

立法成本在狭义成本说中主要是指立法过程中的直接成本支出;在广义成本说中陈富良的观点也是指立法、行政、司法的直接成本支出,而吴振球的观点中不仅包括立法的直接成本支出,还包括立法的间接成本支出。

关于立法的间接成本理解有所不同,汪全胜认为,立法的间接成本主要包括:(1)为预备该法的实施所支付的全部费用;(2)为宣传、解释法律观点而支付的全部费用;(3)法律教育费用;(4)法律传播费用。^②经济学中关于间接成本的界定,认为“间接成本是指企业或消费者为满足规制要求将有限资源从其他用途中转移出来,导致资源配置的低效率,进而降低企业生产效率所导致的成本”。^③吴振球认为,立法的间接成本包括垄断导致的X-无效率、寻租成本。X-无效率是指这样一种状态,“竞争的压力迫使完全竞

① 吴振球:《政府经济规制理论研究》,湖北长江出版集团、湖北人民出版社2010年版,第166页。

② 汪全胜:《立法效益研究》,中国法制出版社2003年版,第64页。

③ 肖兴志:《现代规制经济分析》,中国社会科学出版社2011年版,第68页。

争者使其成本最小化,在自然垄断的情况下,由于所有权与控制权分离,缺乏竞争,管理者与所有者追求的目标不一致等”。而寻租成本,是指代理人为了寻求租金的行为。主要是两种途径:“一是寻租者采取游说立法者的形式,促使对其有利的法案获得通过。当这些游说活动耗费了经济资源,就意味着带来了与自然垄断相联系的福利损失。”“二是寻租者通过非价格竞争产生的寻租行为,如自然垄断行为在广告上花费的费用,就是一种寻租成本。”^①可以看出,间接成本不是由立法者、执法者、司法者自行承担的,而是由法律规制对象承担的不利损失或一些为获得利益而支付的成本。基于此,则立法的间接成本是指接受该法律约束的人为遵守法律而不得不支出更多费用或减少的收益或损失。

(二) 立法的显性成本与隐性成本

立法的显性成本与隐性成本是以成本是否容易辨识与区别为标准确立的成本类型。汪全胜将这种类型成本称为立法的有形成本与立法的无形成本。有形成本是立法的资源消耗中能够明显显现的一种成本,无形成本是立法的资源消耗中无法清晰显现、无法简单计量的一种成本。^②

在国内学者关于立法成本概念的界定中,多数观点都是指立法的显性成本,它能够被识别,能够被测量,但吴振球提到的“法律实施成本”中的“消除旧制度的费用、消除制度变革阻力的费用”则是立法的隐性成本。这是制度经济学在考察制度变迁时,认为新的制度安排受到旧的制度安排所形成的变迁轨迹或路径依赖的影响,即“人们过去的选择决定了他们现在可能的选择”^③,新制度的实施就存在一种预期的摩擦成本,“这包括清除旧制度的损失和费用,清除新旧制度的摩擦或减少变革过程中阻力所需要的费用”。^④这种费用或支付就构成立法的隐性成本。

(三) 立法的实际发生成本与选择成本

立法的实际发生成本是将立法作为规制手段或方式时发生的成本支出。

① 吴振球:《政府经济规制理论研究》,湖北长江出版集团、湖北人民出版社2010年版,第166页。

② 汪全胜:《立法效益研究》,中国法制出版社2003年版,第66页。

③ [美]道格拉斯·C.诺思:《经济史中的结构与变迁》(序言),陈郁、罗华平等译,上海三联书店、上海人民出版社1991年版。

④ 柳新元:《利益冲突与制度变迁》,武汉大学出版社2002年版,第39页。

立法的选择成本又叫立法的机会成本或比较成本。立法的实际发生成本是会计学上的成本概念,立法的机会成本则是经济学上成本的概念。立法的实际发生成本主要是指立法的直接成本与间接成本。关于立法的机会成本,波斯纳在《法律的经济分析》一书中将其界定为:“不同的法律方案实现人们既定目标的程度有所不同,而在特定的时空领域只能选择一种而放弃其他。诸如对某种社会关系是否运用法律手段进行调整,选择何种法律规范,不同选择之间的效益差别和得失就构成法律(立法)的机会成本(opportunity cost),也叫选择成本。”^①这种机会成本主要包括两个方面:(1)社会规制方式之间的选择成本;(2)法律规范设计之间的选择成本。前者是对不同规制方式之间的选择代价,后者是对不同规范文本之间的选择代价^②。

(四) 立法的时间成本

不论是从广义上还是狭义上来理解立法成本,立法过程都表现为一个时间问题,它是时间资源的消耗过程,整体上就是立法的时间成本。从时间跨度来看,立法的时间成本有短期成本与长期成本之分。“短期成本指为制定法律,在未来两三年内所需的投入和费用;长期成本是指制定法律在五年以后的投入量,如宣传、解释和修改等方面的费用。短期成本与长期成本的区分是相对的。”^③通常执法成本与法律的有效期有密切关系,“该项法规的有效期越长,则该项法规的实施成本也越大”。^④在计算立法的时间成本时,计算者需要了解立法的时间成本变化规律,能客观地把握立法在一定时间内的成本变化曲线,从而对其作出精确的测量。

三、立法成本的测度

立法成本的测度有一定的意义。在预评估过程中,通过几个法案预期成本的比较,决策者会作出正确的选择;在立法过程中,有关机构或人员可以通过成本支出的变化对立法成本进行有效的控制;在法律实施一段时间后,通过对立法成本与收益的比较,获得立法的实际效益,决策者对法案或法案

① Posner, *Economic Analysis of Law*, Little, Brown and Company, 1986, p. 6.

② 刘少军等:《立法成本效益评估制度研究》,中国政法大学出版社2011年版,第56页。

③ 刘瑞瑞:“立法成本的法经济学分析”,载《经济纵横》2006年第8期。

④ 王俊豪:《政府管制经济学导论》,商务印书馆2001年版,第19页。

的实施执行成本作出准确的判断,如是否需要追加成本,在哪个环节追加成本,如何发挥最大效益等。

通过以上的分析,立法成本可以通过以下几个公式测度出来:

公式一:立法成本=立法的直接成本+立法的间接成本

公式二:立法成本=立法的显性成本+立法的隐性成本

公式三:立法成本=立法的实际发生成本+立法的机会成本

当然以上的公式只是抽象地表达立法成本的计算,在实际运作中,对于立法成本的测度可能面临一些困难:

第一,间接成本范围的理解问题。什么样的成本是间接成本,它的范围有多大,在立法成本中可能会占多大比例,这将直接影响立法成本的科学测度。第二,隐性成本的范围。“对于隐性成本的划分和构成,经济学界有较大的分歧,因此对于成本估算的结果也差异较大”。^①基于此,只是简单地计算显性成本,显然不能有效揭示整个立法成本的范围问题。第三,统一化测量的技术问题。尽管一些物质的支出能用货币表示,但有一些成本不能用货币量化,如时间成本、消除旧制度影响的隐性成本等。第四,成本发生的时间问题。一些成本发生于将来,虽然可以通过以“当前价值”的形式予以表述,但由于未来成本具有不确定性,清楚地界定假设条件就有一定的困难,但如果不能清楚地界定假设条件,那么对未来成本的测度也就缺少科学性和合理性。第五,如何确定成本的不同分配效应问题。我们知道,虽然一些成本是由国家财政负担,如立法的直接成本,立法机关通过获得国家财政拨款而支付立法过程中的支出,但是在法律实施过程中,法律会对不同人群产生不同影响,或者说,对不同人群而言,它所承担的间接成本是不同的,“尽管说受益者可以对受害者进行补偿,但是事实上这种补偿很少实现。所以在考虑政策方案时,应该提供有关这种分配效应的信息,然后作出判断”。^②

尽管有一些困难,但某些问题仍然能够通过一定的制度与技术进行解决,如关于间接成本与隐性成本的确定,可以先按一定的规范,将间接成本与隐性成本构成与范围描述出来,提供统一的计算方式。另外,相对于立法效益测度而言,立法成本的测度相对容易一点,多数情况下它是可以通过货币计

① 肖兴志:《现代规制经济分析》,中国社会科学出版社2011年版,第68页。

② 吴浩、李向东:《国外规制影响分析制度》,中国法制出版社2010年版,第7页。

算出来的。而在很多情况下,立法效益的测度则很难用货币统一测度,如经济、就业、环境、公共卫生、生命安全效益等。

四、立法成本的控制

只看立法成本通常并不能说明立法决策存在什么问题,立法部门的决策依据是:在立法成本不变的情况下,选择预期收益或收益较好的法案;在收益或预期收益一定的情况下,选择成本最低的法案。所以在立法部门作出决策选择某一法案时,有关机关或人员需要做的是尽可能节约或控制立法成本,以获取更大的效益。

对立法成本的控制,汪全胜提出三种措施,尊重社会发展的客观规律;立法与社会需求相适应;优化立法资源的配置。^①孙林认为,“在我国,由于法制建设落后于社会生活的发展,立法的工作量大而法制人才奇缺,更需要通过立法预测来提高立法的效益。”^②游劝荣认为,控制立法成本,应当把握这样几个方面的关系:正确处理立法数量与立法质量的关系;准确把握经济与法律的互动关系;正确处理理论与实践的关系,一切从实际出发,实事求是;科学合理配置立法资源。^③以上都有一定的道理。总体来看,实现对立法成本的有效控制,要从观念、制度、技术、人才几个方面入手:

1. 从观念上来看,确立科学立法观念很重要。坚持立法观念的科学化和现代化,与时俱进地发展科学、先进的立法观念和理念,更新过时落后的立法观念和理念,视立法活动为科学活动。制定科学的立法预测与规划,做好立法论证工作,在条件成熟、时机成熟时,制定高质量的法律。

2. 从制度上来讲,合理优化立法制度资源的配置。包括:

(1) 建立完善的立法准备制度。所谓立法准备制度,是指立法真正提上立法机关的立法日程之前所进行的一系列工作而形成的各种制度。具体来说,有立法预测制度、立法规划制度、立法论证制度以及立法草案拟订制度等。立法准备工作,是指立法的预测、立法的规划、立法的论证以及立法草案的

① 汪全胜:《立法效益研究》,中国法制出版社2003年版,第79~81页。

② 孙林:《法律经济学》,中国政法大学出版社1993年版,第90页。

③ 游劝荣:“关于立法成本的思考”,载《福建行政学院福建经济管理干部学院学报》2006年第2期。

拟订等工作。^①

(2) 完善立法权力配置制度,特别是中央与地方立法权力要进行合理有效的配置,以发挥中央与地方立法的积极性。立法权力资源的配置是指一个国家享有立法权的机关对立法权力资源的分享和安排。^②中央和地方立法权力资源的配置是指中央和地方在立法权力资源的分享和安排。所谓中央和地方立法权力资源优化配置则是指在一个国家里,对中央与地方的立法权力资源的安排最为合理和恰当,能够充分发挥其所分享的立法资源的最大效益。^③

(3) 完善立法程序资源的优化配置。在我国,为提高立法程序效率,缩短立法周期,具体有以下措施:第一,为立法程序的某些阶段或环节,甚至为整个立法过程设定最长时间,从整体上限制立法程序的拖延。在立法上对立法程序的不同阶段或环节的期限加以限定,并且严格规定期限变通的条件,是有效防止立法周期过长的的重要手段。第二,为某些环节或阶段规定时间或次数,迟误时间或超过一定次数,就产生失权效果。例如,许多国家的议会在议事活动中都奉行会期事项不继续原则,即各个会期分别独立,前后会期不相关联,本会期未能作出决议的事项,于会期结束的同时审议结束,成为废案,下次会期并不继续。如认为有审议的必要,则必须重新提出。另外,有些国家对议案的审议次数作出限制,超过一定次数就不再行审议,法案自然失效,不得再行提起,如有必要,在经过一定时间后(如六个月或两年后)可重新提起。第三,简化立法程序。立法程序的繁简程序与立法周期的长短有着内在联系。一般来说,立法程序越烦琐,立法周期也就越长;立法程序的简化必然带来立法周期的缩短。当然,立法程序有其自身的规律性,不能为简化而简化,简化的只是那些烦琐的、没有必要的程序,一些基本程序与必要程序是不能简化的^④。

3. 从立法技术上看,掌握先进的立法技术会提高立法效率与效益,保障

① 汪全胜:《制度设计与立法公正》,山东人民出版社2005年版,第141页。

② 有学者认为,立法权的配置包含确定有权立法的国家机关的立法权的活动过程,又包含这一活动过程的结果。首先,立法权的配置是从整体上回答各有权立法的国家机关享有什么样的立法权的问题;其次,立法权配置包括了确定有权立法的国家机关的立法权的活动过程;最后,立法权配置包括了确定有权立法的国家机关的立法权的活动结果。参见郭道晖总主编:《当代中国立法》(下卷),中国民主法制出版社1998年版,第803页。

③ 汪全胜:《制度设计与立法公正》,山东人民出版社2005年版,第38~58页。

④ 汪全胜:《制度设计与立法公正》,山东人民出版社2005年版,第243~258页。

立法的可操作性。立法技术是一种“技巧”、“方法”、“手段”。周旺生认为,“所谓立法技术,就是制定和变动规范性法文件活动中所遵循的方法和操作技巧的总称”^①。一般来讲,立法技术有横向立法技术与纵向立法技术之分,纵向立法技术是将立法看作一个活动过程,在这个过程的各个阶段上、各个阶段的具体步骤上,立法所遵循的方法和技巧,如立法准备阶段的立法技术、从法案到法的阶段的立法技术以及立法完善阶段的立法技术。横向立法技术则是从平面的角度观察立法,其内容主要包括立法的一般方法、法的体系构造技术、法的形式设定技术以及法的结构营造技术和法的语言表达技术。^②立法机关人员熟练掌握立法的方法与技巧,会很好地节约与控制立法成本。^③

4. 立法人才的配备。立法者应是专业技术人才,现代社会是以科学技术迅速发展为基本特征的社会,这个社会把大量的不注重立法技术就不足以正确解决的问题摆到立法者面前,要求给予立法调整。这就迫使立法者无论是自觉还是不自觉,都不能不考虑和采取、必要的立法方法、立法策略和立法操作技巧。而这些立法方法、立法策略和立法操作技巧不仅是一种经验积累与总结,也是学习与掌握现代科学技术并将其运用到立法的一种能力。^④显然,立法人员的立法技术高明,就可以在法案制定中节约立法时间。相反,有些技术性的专门性立法,如果立法人员专业素质太低,制定的法律一定是漏洞百出的,或者法律迟迟不能出台。目前,我国应该广泛建立专家委员会制度和立法助理制度弥补这方面的不足。^⑤

第二节 立法效益概念

效益是一个经济学的概念,通过经济学意义考察法律或立法所取得的效益、效果,就出现了立法效益或法律效益的概念。明确界定立法效益的基本

① 周旺生:《立法论》,北京大学出版社1994年版,第181页。

② 周旺生:《立法论》,北京大学出版社1994年版,第183页。

③ 汪全胜:“立法技术评估的探讨”,载《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2009年第5期。

④ 汪全胜:《制度设计与立法公正》,山东人民出版社2005年版,第152~153页。

⑤ 才惠莲、李明:“关于立法效益问题的经济学分析”,载《理论月刊》2005年第5期。

内涵是我们使用立法成本与效益分析方法的基础性工作。

一、关于立法效益概念的界定

国内一些学者探讨过立法效益概念，代表性的观点有：

第一，将立法效益与立法目的联系起来，主要是指立法目的在现实生活中的实现程度或符合立法目的的效果部分。李敬安认为，“立法效益是指出台的法律在现实生活作用结果中符合目的的有效部分”^①；沈宗灵认为，“立法效益是指法律通过其实施而实现自己目的或社会功能及其程度”^②；公丕祥认为，“立法效益是指法律调整的实际状态和结果与法律社会目的之间的重合程度”^③。

第二，将立法效益理解为立法收益与立法成本比较的差值。汪全胜认为^④，效益是指有益效果的一部分，是有益效果中除去它的投入剩余部分。立法效益，是指立法收益除去立法成本所得的净收益，也即立法在现实生活中合乎目的的有效部分，它突出地体现为立法的应然价值与立法的实然价值的重合与差异。用公式表示就是：立法效益 = 立法收益 - 立法成本^⑤。冯玉军认为，立法或法律效益是指通过立法、司法、执法和守法过程中对法律权利资源的最优配置，除去各种成本消耗后，进而实现法律资源使用价值在质上的极优化程度及其所得到的综合效果，用公式表示为：法律效益 = 法律收益 - 法律成本。他还认为，广义的法律效益包括立法、司法、执法和守法过程中因法律规则的作用而获得的全部净增收益，各种经济、政治、文化的预期目标经由法律机制的实现；狭义的法律效益仅指立法效益。^⑥

① 李敬安、曾敬：“法律效益探析”，载《中国法学》1994年第6期。

② 沈宗灵：“论法律的实行”，载李楠主编：《法律社会学》，山西人民出版社1998年版，第276页。

③ 公丕祥：“法律效益的概念分析”，载《南京社会法学》1993年第2期。

④ 汪全胜：《立法效益研究》，中国法制出版社2003年版，第191页。

⑤ 郭道晖从法律效益的概念出发揭示立法效益的概念，他认为，法律效益是实行法律所产生的有益的社会效果同法律的全部社会效果（包括正效果与负效果）之比。用公式表示：法律效益 = 有益的社会效果 / 法律全部社会效果。由此，他推出立法效益的公式为：立法效益 = 符合立法目的效果（正效果） / 立法的全部社会效果（正效果 + 负效果）。参见郭道晖总主编：《当代中国立法》，中国民主法制出版社1998年版，第304页。这里郭先生指出了立法效益与立法目的的相互联系性，虽然与笔者对立法效益概念的界定有一定的相通之处，也能说明立法效益的有无高低状况，但统计的数据会有很大差异。

⑥ 冯玉军：《法律的成本效益分析》，兰州大学出版社2000年版，第150~151页。