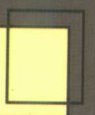
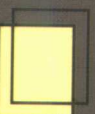
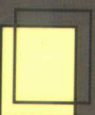
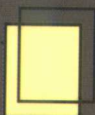
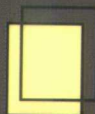


立法理论与制度

李林
■ 著

LI
FA
LI
LUN
YU
ZHI
DU



中国法制出版社

立法理论与制度

王保树

中国政法大学教授、博士生导师
中国政法大学立法学研究所所长
中国政法大学立法学研究中心主任
中国政法大学法律史学研究所所长
中国政法大学法律文化研究所所长
中国政法大学法律伦理学研究所所长
中国政法大学法律社会学研究所所长
中国政法大学法律人类学研究所所长
中国政法大学法律地理学研究所所长
中国政法大学法律气象学研究所所长
中国政法大学法律天文学研究所所长
中国政法大学法律地质学研究所所长
中国政法大学法律海洋学研究所所长
中国政法大学法律大气科学研究所所长
中国政法大学法律环境科学研究所所长
中国政法大学法律生态科学研究所所长
中国政法大学法律医学科学研究所所长
中国政法大学法律农学科学研究所所长
中国政法大学法律工学科学研究所所长
中国政法大学法律管理学科学研究所所长
中国政法大学法律信息科学研究所所长
中国政法大学法律计算机科学研究所所长
中国政法大学法律通信科学研究所所长
中国政法大学法律能源科学研究所所长
中国政法大学法律材料科学研究所所长
中国政法大学法律化工科学研究所所长
中国政法大学法律冶金科学研究所所长
中国政法大学法律机械科学研究所所长
中国政法大学法律仪器仪表科学研究所所长
中国政法大学法律轻工科学研究所所长
中国政法大学法律纺织科学研究所所长
中国政法大学法律皮革科学研究所所长
中国政法大学法律医药科学研究所所长
中国政法大学法律食品科学研究所所长
中国政法大学法律烟草科学研究所所长
中国政法大学法律酒类科学研究所所长
中国政法大学法律香料科学研究所所长
中国政法大学法律化妆品科学研究所所长
中国政法大学法律珠宝首饰科学研究所所长
中国政法大学法律古玩科学研究所所长
中国政法大学法律书画科学研究所所长
中国政法大学法律篆刻科学研究所所长
中国政法大学法律摄影科学研究所所长
中国政法大学法律电影科学研究所所长
中国政法大学法律电视科学研究所所长
中国政法大学法律广播科学研究所所长
中国政法大学法律出版科学研究所所长
中国政法大学法律印刷科学研究所所长
中国政法大学法律音像科学研究所所长
中国政法大学法律电子科学研究所所长
中国政法大学法律电信科学研究所所长
中国政法大学法律邮政科学研究所所长
中国政法大学法律铁路科学研究所所长
中国政法大学法律公路科学研究所所长
中国政法大学法律水路科学研究所所长
中国政法大学法律航空科学研究所所长
中国政法大学法律航天科学研究所所长
中国政法大学法律核能科学研究所所长
中国政法大学法律原子能科学研究所所长
中国政法大学法律粒子能科学研究所所长
中国政法大学法律分子能科学研究所所长
中国政法大学法律原子能科学研究所所长
中国政法大学法律粒子能科学研究所所长
中国政法大学法律分子能科学研究所所长
中国政法大学法律原子能科学研究所所长
中国政法大学法律粒子能科学研究所所长
中国政法大学法律分子能科学研究所所长

立法理论与制度

李 林 著

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

立法理论与制度/李林著. —北京: 中国法制出版社, 2005.5

ISBN 7-80182-419-9

I. 法… II. 李… III. IV. D923.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 069130 号

立法理论与制度

LIFA LILUN YU ZHIDU

著者/李 林

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880×1230 毫米 32

印张/19.375 字数/550 千

版次/2005 年 5 月第 1 版

2005 年 5 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-419-9

定价: 32.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

网 址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66012216

编辑部电话: 66078158

读者俱乐部电话: 66026596

邮购部电话: 66033288

崇尚“良法”之治（代序）

当“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本治国方略和政治发展目标载入中国宪法的时候，法学界和法律界予以了极高的评价，认为中国改革开放以来，为了将“法制”（Legal Systems）改为“法治”（Rule of Law），即把“制”（System or Institution）改为“治”（Rule or Government），用 20 年的时间，这一字之改，是中国从人治走向法制、从法制走向法治的现代民主政治发展的巨大进步。为什么这一字之改，会得到如此高的评价？我们并没有更改宪法，没有改变国体和政体，我们的政党制度、立法体制、行政体制、司法体制等依然如故，立法程序和立法技术、立法主体和立法形式等也都照旧未变。究竟发生了什么变化，值得我们欢呼雀跃？

这是一种深层次的有关价值理念的转变。这种转变，表面看是我们经过努力以后终于接受了“法治”这个可以同国际接轨的概念，而实质上则意味着我们认同了现代法治的基本价值和理念，以及与此种价值和理念相配套的诸多法律制度、法治机制和法律技术。对法制的“一字之变”，意味着开始确立法治的价值。也就是说，我们最重要的改变，就是由缺少价值支持和判断的法制，升华到了具有灵魂和价值目标的法治，最突出鲜明地表明了与人治彻底决裂的法律立场。

否定人治，追求法治，崇尚宪法和法律的至上权威，实行“法律之治”。这些都是现代法治的要义，也是实施依法治国方略应当恪守的原则内容。但是，仅此还不构成法治否定人治、法治超越法制的实质性理由，还没有在中国语境下昭示现代法治的真谛。现代法治的真谛在于“良法”和“善治”的结合，在于法律的价值理性与形式（程序）的统一。良法是法治（依法治国）的前提，而法治的

本意应当是“良法之治”。当然，“恶法”也可以治国，有时候恶法治国还很有效，在中外历史上恶法治国治出“成效”者不乏其例。这种在今天看来的恶法，在当时当地可能有其他的评价，甚至是极高的正面评价。但是，在今天的价值评判体系中，历史上的恶法之治可以被包装成或者解释成“法治”，但它们不是良法，不能归属于现代意义上的真正的法治。

在最一般、最原始的含义上理解什么是“良法”，或许可以把正义、公平作为界定“良法”的核心概念（或者关键词），也就是可以把具有正义（公平）内容、符合正义（公平）原则、有助于实现正义（公平）目标的法律，视为（或者规定为）良法。从形而上来看，良法应当是基于人性而产生的人类共同理性所能认可或接受的价值原则，以及根据这种价值原则所形成的法律、法律制度和法律机制。从形而下来看，良法标准的确立，必然受到历史条件、文化传统、政治意识形态和经济文化发展等诸多因素的制约和影响，而呈现出差异和不同，有着五彩缤纷的相对性和多样性；但同时，任何良法也会有某些“异中求同”的共同性。

现代法治所倡导的共同价值，包括正义、公平、民主、人权、秩序、安全等等，应当成为评价法“良”与否的重要尺度，成为创制良法的价值追求，成为实现良法善治的伦理导向。

在当代中国，有法可依是实行法治的前提要件，而良法善治则是实施依法治国方略的内在要求。把两者结合起来，并用立法话语来表述它们对立法的要求，这就是立法者要努力生产出更多的“良法”，不断提高立法质量——立法的形式质量和实体质量的统一，逐步形成（建构）中国“良性”的法律体系。

20世纪90年代后期、特别是进入新世纪以来，中国立法工作的重点开始由过去的“数量型立法”逐步转变到“质量型立法”上来，提高立法质量不仅成为各级立法者和大多数立法者的共识，而且成为对新世纪立法工作的重要原则要求。在价值层面上，强调立法质量的关键，主要应当看立法者所立之法是否属于“良法”。

在中国走向“良法”之治的旅程中，立法数量与立法质量是辨

证统一的,立法数量是立法的依托,立法质量是立法的生命。没有立法数量的积累,当然不可能有立法质量的提高;但仅强调立法数量是远远不够的,在一定条件下(如违背了立法价值取向的立法)甚至是有害。过去我们立法工作中存在的“借立法扩权卸责”,立法的“部门保护主义”、“地方保护主义”、重复立法、越权立法,以及所谓“国家立法部门化,部门立法利益化,部门利益合法化”等不正常现象,都或多或少地与片面追求立法数量、忽视立法质量有关联,都程度不同地背离了现代法治中“良法”的立法价值追求。

什么是“以良法”为核心价值的立法质量及其评判标准?学者的解释见仁见智。如果从宏观角度来考察,对于当代中国立法的“良法”质量的评判,似乎应当从以下几个维度来把握。

第一,立法应当具有良性的价值取向。评判立法质量的首要标准,应当是立法的价值内涵、价值取向,而立法的技术、规范、语言、程序等固然重要,但它们都必须服从并且服务于立法的价值需求,在立法质量的评价体系中居于次要的地位。社会主义法治所要求的立法应当是也必须是良法,这种价值定位就必然要否定恶性的立法价值倾向,排除那些非正义、不公平、独裁专制、违反人权、破坏秩序、危害安全等等的立法。

立法的良性价值取向,不仅设定了消极的排除性的不作为界线,而且提出了积极的肯定性的作为要求,这就是当代中国立法应当符合正义、公平、民主、人权、秩序、安全等的价值标准。尽管这些立法价值的先后排序可能不尽合适,而且每一种立法价值的内部还可以做多层次、多序列的划分,它们当中也肯定存在立法的价值冲突,但在价值层面上,中国立法所要解决的主要问题之一,正是在追求良法善治的过程中,用民主方式做出立法的价值选择,消弭立法的价值冲突,调和立法的价值矛盾,保证立法始终保持正向的、积极的、和谐的价值底蕴。

第二,立法应当是民意的表达和汇集。现代法治崇尚的良法是人民意志的广泛汇集和充分表达,是通过民意对立法所做出的价值选择。在人民主权原则下,现代立法本质上应当体现人民意志,因

此立法能否充分保障人民参与并表达自己的意见,能否真正体现最广大人民的整体意志和利益,就成为衡量立法质量高与低以及所立之法“良”与“恶”的一个重要的价值性标准。换言之,这个标准实际上就是当下普遍使用的“以人为本”、“人民当家作主”以及“执政为民”、“全心全意为人民服务”等政治话语在立法上的表现和落实,是当代中国立法具有合理性、合法性的重要依据,也是中国创制良法的必然要求。社会主义中国立法的使命在于充分汇集和表达民意,由人民按照立法程序并以立法的方式做出决策和决定,再通过法律的执行和适用等途径,保障人民意志的实现。

在代议民主制条件下,立法是否表达了民意,是否趋良向善,并不完全由立法者自己来标榜和评判,而主要应当由人民来判断和认可,由广大人民群众在法律制定出台以后对该法律的态度——是欢迎、接受、认同还是反对、排斥、抵制等——做出检测。凡是遭到人民反对、排斥或者抵制的立法,无论其立法词句如何绚丽、立法技巧如何娴熟、立法逻辑如何严密、立法宣传如何漂亮,都不能被认为是高质量的立法,不应当属于良法,其中有的应被视为“负价值”、“负质量”的立法,还有的可以归入“恶法”之列。

第三,立法程序应当科学化与民主化。现代良法的生产应当通过科学、民主的立法程序来实现。良法的利益平衡机制及其价值协调功能,通常是靠立法程序来保障的。立法程序与立法实体价值之间的联系,反映了程序正义与实质正义的关系,体现了立法程序对立法价值目标的规制和引导。法律的立、改、废制度,立法的提案制度、审议制度、表决制度,立法公开制度、立法听证制度、专家论证制度、公众参与立法制度,以及立法备案审查制度、立法解释制度等,都是立法程序的重要组成部分。这些程序性的立法制度,不仅要创设、要完备,而且应当符合科学化、民主化的时代要求,符合中国国情。这是立法程序的“良”的主要内涵和基本要求。立法程序的“良”,才能保证立法结果的“良”。

立法程序是否科学、是否有利于表达和汇集民意、是否有利于实现良法的价值取向,主要应当通过立法程序的科学设计和民主制

度安排来解决,使科学原理与民主精神在整个立法程序中相互融合、相互贯通、彼此统一,在立法程序的各个环节和具体制度中得到贯彻落实。在这方面,我们有许多成功的经验值得总结,但也有一些做法需要检讨和完善。例如,立法听证是为了听取立法涉及的各方利害关系人对法案的意见、从而协调相关利益关系而设计的制度,但在某些地方的立法听证的程序安排和实践中,由于立法信息不对称、立法资源不平衡、立法听证的民主参与不充分等原因,立法听证过程往往变成了立法民主的“演戏”、“走过场”。又如,在立法表决制度中,由于没有关于对法案逐条甚至逐款付诸表决的强制性规定,而通常是对整部法案进行表决,因此投票者如果对法案中的个别或少数条款有不同意见(反对意见),就会面临投票行为的两难选择:要么全盘否定,要么全盘肯定,而无论哪种选择,都将可能违背立法者的立法意志。

第四,立法应当具有可实施性(可操作性)。良法应当是被民众普遍接受的具有可操作性的法律。在依法治国的过程中,良法的创制是人民意志的汇集和表达,良法的实施(包括法律执行、适用、应用等)则是人民意志的执行,是使纸面的法律变为生活中的法律、由文字的法律变为现实的法律的关键。实践是检验真理、同时也是检验和评判良法与否的根本标准。在良法善治的标准下,如果一部法律制定出来以后,不能被有效实施,形同虚设,成为一纸空文,那么它的包括良法性质在内的立法质量就无从谈起。近年来,我们在对中国法制建设的基本评价中认为,经过20多年的不懈努力,中国无法可依的问题已经基本解决,法制建设要解决的主要矛盾将是有法不依、执法不公、违法不究的问题。这个评价应当说是基本符合中国法治发展实际情况的,但它还有局限,因为某些法律不能得到实施或者不能得到有效实施,追根溯源,主要还是因为立法造成的,立法的“不良”、立法的瑕疵、立法的漏洞、立法的空白、立法的冲突等立法质量问题,直接导致了法律实施的不能、乱为或者不为。立法是法治的上游活动 and 产品,实施法律则是法治的下游活动和使用立法产品的过程。很难想象,劣质的上游产品可以在使用中

发挥应有的效应，甚至根本就无法投入使用。因此，有些法律实施的不理想，也要追究立法者生产“产品”的责任。在现实中，某些地方关于禁止燃放烟花爆竹、限制养犬等的立法之所以难以实施，之所以遭到群众抵制，很大程度上还是由立法本身造成的，这种状况很难说可以归责于行政机关的执法不力，可以归咎于司法机关的司法不公。这种不能被实施的立法、遭到民众普遍否定的立法，一定不是良法。

第五，立法应当具有整体协调性。作为一个系统，良法应当具有整体的协调性。良法的整体协调性主要强调在正向立法价值的引导下，实现法律体系、法治体系的协调（和谐）发展。这种协调发展，首先包括单个法律内部的协调、同位阶法律之间的协调、不同位阶法律法规之间的协调、整个法律体系相互之间的和谐一致。其次包括立法的协调发展，主要指立法者对法律的适时制定、修改、补充、解释、编纂和废止，通过这些活动使法律体系保持动态地协调发展。所谓“适时”，既可指代立法时机、立法条件成熟与否，也可指代因情势变化（包括上位法立、改、废等情况）而引起法律的制定、修改、补充、解释、编纂和废止。第三，包括立法与行政执法、司法、法律监督、法治宣传教育的协调发展，即整个法治体系的整体建构和协调发展。

在政治学意义上，立法过程就是政治决策的过程，立法成果就是政治决策的结果。这种决策质量的高低好坏，既影响着法治体系的整体设计和建构，又引导、制约着它的发展方向、发展路径、发展速度和发展质量。因此，当我们热衷于研究和规划法治政府、司法体制改革、法律监督制度完善等法治建设各个方面的改革时，必须具有宏观的整体法治思维意识，更多地（或者适当地）关注通过提高立法质量来统筹规划和安排中国法治体系的整体改革和协调发展，以避免目前存在的法治的某些局部改革越彻底、越成功，越背离法治统一协调发展的整体价值目标的弊端。

在我们的日常生活中，常常可以看到“百年大计，质量第一”、“质量就是生命”等口号，这些口号折射出人们对于高质量日常生活

产品的渴望和需求。同样，在政治生活领域，立法是特殊的政治和法治产品，立法质量是人民民主政治生活的生命，立法质量的好坏、立法价值的善恶，直接关涉到人民当家作主的政治生活质量的高低，关涉到依法治国和社会主义政治文明建设的成败。近年来，最高国家权力机关正在采取一系列立法的实际行动来建设中国特色的社会主义法律体系，推崇良法善治，不断完善立法程序、精湛立法技术、建构立法理论，高度重视并努力提高立法质量。相信随着良法的大量产生以及相关立法质量的不断改善和提高，必将对实现当代中国的依法善治产生重大影响。

李林

2004年11月於北京·沙滩

目 录

第一章 立法价值及其选择	(1)
一、问题的提出	(1)
二、什么是立法价值	(5)
三、立法价值的正义与利益的统一	(9)
四、立法的价值选择	(15)
第二章 立法权与立法民主化	(31)
一、什么是立法权	(31)
二、立法权的性质和特征	(43)
三、立法的民主化	(54)
第三章 行政合法原则与行政立法	(76)
一、行政合法原则	(76)
二、行政立法	(102)
第四章 立法程序分析	(140)
一、立法程序的概念分析	(140)
二、立法程序的功能分析	(155)
三、立法程序的运作条件分析	(159)
四、国家权力机关立法程序的完善	(182)
第五章 立法修正案、法律修改和法律废止	(201)
一、立法修正案	(201)
二、法律修改	(213)
三、法律废止	(233)
第六章 中国立法制度	(243)
一、中国立法制度的产生与发展	(243)
二、中国立法制度的基本法律规定和立法职权划分	(254)

三、中国的立法程序	(278)
四、中国立法的备案审查、法律解释以及解决立法抵触、 立法规定不一致的程序	(293)
第七章 中国立法权限划分	(304)
一、中国立法权限划分的历史回顾与模式比较	(305)
二、中国划分立法权限的思路和方法	(313)
三、中央与地方立法权限的划分	(326)
四、权力机关与行政机关的立法权限划分	(338)
五、权力机关之间的立法权限划分	(350)
六、民族自治地方的立法权限	(355)
七、授权立法的权限	(358)
第八章 中国法律体系构成	(363)
一、关于中国法律体系的问题	(363)
二、中国法律的渊源体系	(370)
三、中国法律的构成体系	(376)
四、中国法律的规范体系	(386)
五、中国法律的效力体系	(389)
六、中国法律的部门分类体系	(397)
第九章 全球化与中国立法发展	(405)
一、全球化背景下中国立法发展的观念更新	(409)
二、全球化时代中国立法发展需要进一步解决的问题	(424)
三、全球化时代中国立法的发展趋势	(435)
附录一：西方七国的立法体制	(449)
1. 美国的立法体制	(450)
2. 英国的立法体制	(465)
3. 加拿大的立法体制	(475)
4. 法国的立法体制	(486)
5. 德国的立法体制	(497)
6. 日本的立法体制	(510)
7. 瑞士的立法体制	(520)

附录二： 英文论文 3 篇 (ThreeArticlesinEnglish)	(539)
I OntheValueofLegislationanditsSelections	(539)
II TheoryandPracticeofDivisionofLegislativePowersBetween CentralandLocalAuthoritiesinChina	(553)
III GlobalizationandtheDevelopmentofLegislationinChina	(580)
Conclusion: Trend of Development of China's Legislation in Future	(602)

第一章 立法价值及其选择

一、问题的提出

任何立法，只要是为了达成某种目标、解决一定问题，无论是民间立法还是国家立法，也无论是议会立法还是行政立法、司法立法，都会涉及立法价值问题。中国的立法价值是什么？即是说，我们站在立法者^①的角度来思考和审视尚在构思和草拟中的“法律”（Laws）的内在价值是什么？它所设定的目的和最终价值是什么？以及它在整个法律体系中与别的法律处于何种内在关系？特别是作为一切立法合法性形式渊源的宪法规范的内在价值和终极价值是什么？面对这些有关立法价值的问题，不能不引起我们的思索。的确，中共十一届三中全会以来，中国的立法工作取得了举世瞩目的发展，以至于1987年，全国人大的顾昂然先生在第三期立法工作干部培训班上做题为“社会主义法制建设的情况和若干问题”的报告时，明确指出：“1979年以来，我们的立法工作取得了显著的成绩，以新宪法为基础的社会主义法律体系已经初步形成。现在，国家的政治生活、经济生活、社会生活等各个方面，不能说无法可依了”；^②以至于有关部门在1988年曾向世界宣布，中国以宪法为基础的社会主义

① 这里讲的“立法者”（legislators），是指依照法定程序行使国家制度（宪法和其他法律）安排的立法职权的那些个人、机构和组织。非国家制度安排者（如民间习俗规范、乡规民约的制定者），以及非法定立法职权的行使者（如起草法律的专家学者）等，严格讲来都不在“立法者”之列。

② 顾昂然：《社会主义法制和立法工作》，中国政法大学出版社1989年8月版，第26页。

法律体系已基本形成。^①这些年，为适应建立市场经济体制的需要，中国立法工作的步伐大为加快，每年都有一批新的法律、法规出台。然而，如何从立法价值的角度认识、理解和评价中国的立法工作，实在值得深思！

当代的一些法学家主张，对立法和法律的评价主要应从三个方面进行：价值、结构和实效（或功能）。一般认为，价值属于规则的道德范畴，是立法的灵魂和精神，内含于法律之中；结构属于规则的形式范畴，是立法的存在方式，外显于法律之表；实效属于规则的结果范畴，是立法的直接目的，产生于法律的运作之后^②。这种认识不无道理，但还不够完善。立法的结构同样存有价值因素，它至少可以在一定程度上成为立法价值的载体。而立法的实效则更可以从反馈的视角对立法价值进行实证性评判。虽然立法价值主要是隐含在法律文本当中，但同时它也通过法律的结构和实效体现出来。立法价值并不是孤立存在的。

在中国，许多立法更多地涉及到立法的价值问题。例如，某地方人大通过的一项关于公民义务献血的地方性法规。我们且不究问该项法规的制定是否有宪法依据，地方人大是否有权力为公民设定此类义务，即法规的合法性如何？单就法规的价值根据（合理性的主要部分）而言，颇值得推敲。该法规的第一条对设定献血义务的目的和理由做了规定：为保证医疗用血需要，保障公民身体健康……促进精神文明建设……。这条规定的核心，是为了保障公民的身体健康。这本无可厚非。问题在于，健康是每个人生存的基本权利内容，有什么理由可以为了一部分公民的健康而以法律强制另一

^① 1988年3月31日，陈丕显副委员长在第七届全国人民代表大会第一次会议上，在“全国人民代表大会常务委员会工作报告”中是这样表述的：“立法工作的重大进展，使我国在国家政治生活、经济生活、社会生活的基本方面，已经不再是无法可依，而是有法可依。以宪法为基础的社会主义法律体系已经初步形成。”

^② 英国学者在评价为什么有些法律是徒具空名的原因时，指出这是因为这些法律产生了不能接受的结果——不公正或极愚蠢，或者因为它们的效率低而费用高，或者在类似的案件之间产生前后矛盾或反常结果。参见【英】P·S·阿蒂亚著，范悦等译：《法律与现代社会》，辽宁教育出版社、牛津大学出版社1998年9月版，第217页。

部分公民去奉献鲜血呢？并且是无偿奉献。它的立法合理性何在？如果为了一部分人健康地生存而可以用法律强迫另一部分人尽献血义务，那么，是不是也可以强迫人们在不危及其生命的前提下进行器官移植，以挽救那些生命垂危的人；或者强迫人们捐献骨髓，以便救死扶伤。既然生命中最宝贵的东西都可以用来尽义务，那么财产等身外之物就更可以随意规定为某种义务了。我认为法律设定义务应有必要的依据：家庭成员间的义务是基于血缘或特殊的法律关系而产生的；公民对国家的义务是基于国家存在的必要性以及国家对公民权利的确认和保护为前提的。一部分公民通过法律这个具有政权意志的中介，对另一部分公民的义务是根据什么产生的，似乎找不到它的价值依据。

又如，关于计划生育的法律规定。一些省、自治区、直辖市制定了计划生育条例，规定一对夫妇只能生一个孩子（特殊情况除外）。这是我国基本国策的法律体现。对此类规定的诘难是：生育权是人的基本权利，地方权力机关根据什么可以限制人们的此项权利？一种辩解的理由是，为了大多数人的利益，特别是为了人们的整体利益和长远利益，尽管此类立法对人们的基本权利有所限制，但它的价值取向是正确的，它的制定是符合中国社会发展的需要这个根本利益的。对计划生育之类立法提出的价值问题是，在个人与社会的关系中，根据什么立法价值尺度解决两者的冲突或权衡两者的关系，是根据功利的利益原则，还是根据公平的正义原则，或是两者兼而有之？

再如，1989年10月第七届全国人大常委会第10次会议通过的《中华人民共和国集会游行示威法》，明确规定制定该法的目的是“为了保障公民依法行使集会、游行、示威的权利”，同时为了“维护社会安定和公共秩序”。应当说，保障公民的宪法权利和基本自由，与维护公共秩序和社会稳定，都是宪法追求的价值目标。两者的价值取向虽清晰但是不同。在宪法就是人民权利的宣言书，是保障人权的最高规范的意义上，社会公共秩序的建立与国家安全的维护，归根结底都是为了保障和实现人权与基本自由。但从辩证法的