

立法质量研究

布小林 著

旗 出版社

立法质量研究

布小林 著

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

立法质量研究/布小林著.

—北京:红旗出版社,2002.1

ISBN 7-5051-0659-7

I. 立…

II. 布…

III. 立法-法理学-研究

IV. D901

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 006212 号

立 法 质 量 研 究

布小林 著

责任编辑:高晨野 封面设计:王 莹

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

电话:编辑部 64037144 发行部 64037154

印刷:北京前门印刷厂

2002年2月北京第1版 2002年2月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:6.125 字数:140千字

ISBN7-5051-0659-7/D·282

定价:16.00元

序 言

周德海

《立法质量研究》是布小林同志的博士学位论文。老实说，对于这样一部学术专著，我是不敢也无资格去妄加评论的，这应该让专家们去鉴定、评说。但是我早就答应过小林要为她这本书作序，既已允诺，到底该说些什么呢？我一时没了主意。为此找小林具体了解了她这几年来攻读博士学位的经历，了解了这篇专著的写作目标和过程，听了之后很有感触，也很受启发。由此我想到有必要借题发挥，谈一谈在职学习的问题。

我国古代思想家荀子所著《劝学》篇的第一句便是“学不可以已”，意思是说学习不可停顿。我认为这句话对现代人应该更有教益。我们所处的时代是一个“知识爆炸”的时代，人类知识的总量以惊人的速度急剧增加，知识更新和转化的过程明显加快。这种形势使所有自以为从事文明工作的人都感到惶恐，一个人要保持必要的社会竞争力和适

应能力,非坚持在职学习不可。所以现在有人提出了“继续教育”、“终生教育”的概念,也有人提出21世纪是学习的世纪。小林是1984年从北京大学法律系毕业的,并有过在大学执教的经历,应该说她受过系统的法学教育并具备较为扎实的法学理论功底。这在有些人看来足以作为终生“混饭吃”的资本。但小林同志并不这样认为。她从事政府法制工作十七年,从普通工作人员到处长,再到自治区政府法制工作部门的领导,一直没有放松过业务学习。特别是近几年,她攻读了吉林大学法学院的博士学位,使自己理论水平和业务能力不断有所提高。她的实践告诉我们,在知识和社会日新月异的情况下,要胜任本职工作并不断取得进步,必须保持活跃的思维和富有创造性的头脑,而做到这一点只有坚持不断地搞好在职学习。

我们高兴地看到,现在在职学习已经得到全社会的广泛重视,通过各种形式和途径参加在职学习的人越来越多。但是,在这些好现象的背后也存在一些隐忧。时下有些人对在职学习的认识存在误区,有的把它当作一种“时髦”,有的把它当作混文凭、增资历,捞取实惠的途径,走过程、摆架子的大有人在。难怪有人讥问:“相逢尽道读书去,灯下可曾见几人”?这种风气继续下去对在职学习的健康发展是十分有害的。与这些人不同,小林攻读学位的目的比较简单,就是为了提高自身素质,服务本职工作。她走上厅级领导岗位已有几年,按道理讲学历对她今后的进步已经不会有什么影响。即使这样她还是没随波逐流去走过场,而是认认真真地坐冷板凳、下苦功夫。在攻读博士学位的三年中,她牺牲了工作之

余的大部分休息时间,挑灯夜战、闻鸡而习是家常便饭。这期间她不仅按要求学完了规定的所有课程,而且阅读了近千万字的专著和论文,做了大量的读书笔记,并撰写了十几万字的学术论文。功夫不负有心人,今年六月,她的博士论文顺利通过了来自国内法学界权威专家的严格评定,她也因此拿到了法学博士学位。“若要做得学问真,须坐板凳十年冷”——自古以来,做学问都讲究静心专一、脚踏实地、锲而不舍,在职学习也必须提倡这种“十年磨一剑”精神,否则就会走向浮躁,走入误区,甚至败坏整个学风和社会风气。

在我看来,在职学习遇到的关键问题是如何处理工作和学习的矛盾。现在机关和企业的改革都在逐步深入,各种岗位的竞争压力在加大,边工作边学习首先面临的的就是时间和精力问题。谁也没有三头六臂,解决这个问题当然只能靠苦读苦钻,同时还必须正确处理好工作和学习的关系。从1997年开始,小林便负责内蒙古自治区政府法制部门的工作(先任法制局局长,现任法制办公室主任)。这期间,她既要主持法制建设方面工作,还要关注机关建设,工作压力是可以想象的。即使在这种情况下,她仍然顺利地完成了自己的博士研究生学业。事实上,如果处理得好,是可以实现工作和学习相互促进的。与在校的学生相比,在职学习者实践经验丰富,掌握实际工作中存在的主要矛盾和问题,因此学习起来针对性更强,目标更明确。同时,通过学习还可以用理论去指导实践,找到解决实际问题的答案。小林的成功就在于比较好地解决了这些问题。几年中,她发表的数篇研究论文,都有针对性地回答了法制工作中的实际问题。不仅如此,系统的理论

学习还对她搞好本职工作起到了积极的促进作用。近几年来自治区政府法制部门的工作取得了不错的成绩，他们开展的地方政府规章界定、规范行政应诉等工作，得到了国务院法制部门的充分肯定。她的博士论文的选题着眼于当前法制工作面临的突出问题——立法质量，从法理的角度分析和明确了立法质量的概念、立法质量的内涵，确立了立法质量的标准体系，分析了立法质量的问题及成因，回答了怎样提高立法质量等一系列重大现实问题，因此被专家们认为具有重要的理论和实践意义。小林的经历可以给我们以启示，在职学习者应当承认客观存在的障碍，如年龄和时间问题、工作和学习的矛盾问题等等；但也必须看到自己的优势，即实践经验丰富、学习的目的性和针对性强，更易做到理论与实践结合。在职学习者应充分利用自己的优势，扬长补短，通过正确处理工作和学习的矛盾，实现两者相互促进，相得益彰。

拉拉杂杂写下这些话，与本书的内容似乎风马牛不相及，难免有文不对题之嫌。但这是我的真实感受。我认为，作为同事和同志，在祝贺小林取得成功的同时，我们更应该从她的成长轨迹中获得启发和教益。

是为序。

2001年12月

目 录

序 言	周德海(1)
导 言	(1)

上 篇

第一章 立法质量的一般原理	(5)
第一节 立法质量概述	(5)
一、立法质量的概念	(5)
二、立法质量的内涵	(8)
三、立法质量与立法的关系	(11)
第二节 立法质量标准	(13)
一、宏观立法质量标准	(13)
二、微观立法质量标准	(22)
第二章 我国现阶段立法质量问题及其影响因素	(28)
第一节 我国现阶段立法质量问题	(28)
一、宏观立法质量问题	(28)
二、微观立法质量问题	(39)
第二节 影响立法质量的因素	(45)
一、立法思想	(46)
二、立法体制	(46)
三、立法程序	(46)
四、立法技术	(46)
五、立法监督	(46)
六、立法人员	(46)

下 篇

第三章 立法思想:立法质量的灵魂	(48)
第一节 立法指导思想与立法质量	(49)
一、马克思主义对提高立法质量的指导作用	(49)
二、毛泽东思想对提高立法质量的指导作用	(53)
三、邓小平理论对提高立法质量的指导作用	(54)
四、“三个代表”的思想对提高立法质量的指导作用	(56)
第二节 立法目的与立法质量	(58)
一、立法目的的内涵	(58)
二、立法目的对提高立法质量的作用	(59)
三、立法质量对立法目的的要求	(60)
第三节 立法价值取向与立法质量	(63)
一、立法质量与立法价值取向	(64)
二、平等与立法质量	(65)
三、协调公民权利与社会安全	(67)
四、协调公平与效率	(69)
第四章 立法体制:立法质量的制度保障	(71)
第一节 立法体制与立法质量的关系	(71)
一、立法体制对立法质量的影响	(71)
二、影响立法体制进而影响立法质量的因素	(75)
第二节 立法权限划分与立法质量	(78)
一、立法权限划分	(78)
二、立法质量对立法权限划分的要求	(81)
三、合理划分立法权限 提高立法质量	(84)
第三节 完善立法体制 提高立法质量	(86)

一、适当扩大地方立法权	(87)
二、完善政府立法制度	(89)
三、完善授权立法制度	(91)
第五章 立法程序:立法质量的程序保障	(94)
第一节 立法程序与立法质量的关系	(94)
一、立法程序的内涵	(94)
二、立法程序对立法质量的影响	(96)
三、立法质量对立法程序的要求	(98)
第二节 立法程序制度对立法质量的作用	(101)
一、立法公开制度	(102)
二、立法听证制度	(105)
三、专家立法制度	(106)
四、立法公告制度	(108)
第三节 完善立法程序 提高立法质量	(110)
一、完善立法准备程序	(110)
二、完善全民讨论的立法形式	(112)
三、完善立法修正案程序	(112)
四、建立帮助提案制度	(113)
第六章 立法技术:立法质量的技术支持	(115)
第一节 宏观立法技术与立法质量	(115)
一、立法质量对宏观立法技术的要求	(115)
二、宏观立法技术对宏观立法质量的影响	(122)
第二节 微观立法技术与立法质量	(124)
一、微观立法技术对立法质量的影响	(124)
二、完善微观立法技术 提高立法质量	(126)
第七章 立法监督:立法质量的纠错机制	(140)

第一节 立法监督与立法质量的关系	(140)
一、立法监督的内涵	(140)
二、立法监督对立法质量的影响	(141)
三、立法质量对立法监督的要求	(144)
第二节 监督立法结果 保障立法质量	(146)
一、监督立法结果的方式	(146)
二、监督立法结果的程序	(150)
第三节 完善立法监督 提高立法质量	(152)
一、对立法监督进行专门立法	(153)
二、设立专门机构从事立法监督工作	(153)
第八章 立法人员:立法质量的主体保障	(156)
第一节 立法人员与立法质量的关系	(156)
一、立法人员的内涵	(156)
二、立法人员对立法质量的影响	(157)
三、主要立法人员及其对立法质量的影响	(158)
第二节 立法质量对立法人员的素质要求	(161)
一、思想政治素质	(162)
二、业务素质	(164)
三、职业道德素质	(168)
第三节 保证立法人员素质 提高立法质量	(170)
一、立法人员的选拔	(170)
二、立法人员的培养	(171)
三、立法人员的管理	(174)
附录	(177)
主要参考文献	(177)
后记	(186)

导 言

中国共产党第十五次全国代表大会以邓小平理论为指导,明确提出了“依法治国”的基本方略。“依法治国”把坚持党的领导,发扬人民民主,严格依法办事统一起来,从指导思想上实现了执政党领导方式和国家政权运作方式的根本性转变。“依法治国”的切实贯彻执行要以社会主义法制建设的发展为基础。改革开放以来,在党中央直接领导下,我国的立法工作取得了举世瞩目的成绩。到目前为止,全国人大及其常委会已经制定了 390 多件法律和有关法律问题的决定,国务院制定了 800 多件行政法规,地方人大制定了 8000 多件地方性法规。同时,构成有中国特色社会主义法律体系的七个法律部门已经比较齐全,各个法律部门中基本的、主要的法律也大多已经制定出来。因此可以说,以宪法为核心的有中国特色社会主义法律体系的框架已经基本形成。^①但从建立社会主义法律体系的目标看,不仅在立法数量上仍有差距,更在立法的质量上,存在着许多问题,诸如,法律、法规的滞后,法律体系内部的矛盾和冲突,法律、法规和规章的纲要性和概括性过强,立法技术的粗陋与不统一等等。“今日中国立法的发展,不仅要注意数量,也要讲究质量了”。^②如果不注

①李鹏委员长在九届人大四次会议上所作的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》,2001 年 3 月。

②周旺生:《立法论》,北京大学出版社,1994 年 8 月版,第 1 页。

立法质量研究

重立法质量,再多的立法结果也难以起到有效调整社会关系的作用,“依法治国”的基本方略也就失去了基础。江泽民同志在党的十五大报告中提出:“加强立法工作,提高立法质量,到2010年形成有中国特色社会主义法律体系。”因此,研究立法理论,提高立法质量应成为立法工作的重心。但是,对立法质量这一重要的课题却很少有人进行系统的研究。笔者在政府法制部门工作,对立法质量问题有着更切身的体验,所以选择了“立法质量研究”作为研究课题。笔者认为研究立法质量问题具有以下意义:

一、提高立法质量是有效实施依法治国基本方略的前提和基础

党的十五大确立了“依法治国”的基本方略,但这一方略得以贯彻实行的基础和前提是建构和形成有中国特色的社会主义法律体系。中国特色的社会主义法律体系是中国特色社会主义的重要组成部分,也是一项前所未有的事业。建构中国特色社会主义法律体系不仅需要立法数量,更重要的是保证立法质量。只有这样才能使依法治国方略得以有效实施。

二、提高立法质量是完善社会主义市场经济体制的必然要求

建立社会主义市场经济体制是我国目前的重要任务,能否实现由传统的计划经济向市场经济转轨,法律的引导、规范、约束和保障作用十分重要。法律能否有效地发挥上述作用,立法质量是关键,因而为建立和完善社会主义市场经济体制,就必须提高立法质量。

三、提高立法质量是规范国家机构行为,提高国家机构效能的重要措施

与经济体制的改革相适应,上层建筑中不适应经济基础的某些环节也要进行改革。法律在巩固改革成果,规范国家机构行为,提高其效能方面起着重要的作用。为有效发挥法律的这方面作用,也必须提高立法质量。

四、提高立法质量是公民、法人和其他组织合法权益的重要保障

法律是通过规定社会主体的权利义务来实现调整作用的。权利义务的配置是否公平、合理,是否可行,对社会主体的权益的实现具有重要影响,因而为有效保障公民、法人及其他组织的合法权益就必须提高立法质量。

学术思想是课题的研究得以顺利进行的保障。马列主义、毛泽东思想,尤其是邓小平理论,是我国社会主义建设事业的指导思想,同时也是我国现阶段立法理论和实践的指导思想。“三个代表”的重要思想,是江泽民同志对新世纪的历史任务和奋斗目标的科学概括,是理论创新和实践发展所应遵循的方针。因此,以上都是指导本文写作的思想理论基础。实事求是马列主义、毛泽东思想的基本要求,也是邓小平理论的精髓。实事求是地研究、剖析我国现阶段的立法质量,给予它客观的评价是本文奉行的宗旨。只有这样才能对我国现阶段的立法质量作出科学的说明,使本文的研究植根于立法活动实际,做到既有理论抽象又能解决实际问题。唯物辩证法要求我们用联系的、运动的、发展的观点分析问题,对立法质量问题的研究也要贯彻上述观点。法理学是从理论上概括研究法律现象的理论法学,对立法质量的研究带有方针性、战略性、方法论的性质,所以要立足于法理学的分析方法。要注意立法质量与立法活动中各种现象的内在联系,充分挖掘立法活动

立法质量研究

诸因素对立法质量的影响。由于立法活动本身是不断地运动的,对立法质量的分析也应持运动、变化的观点,而不应僵化。对立法质量的研究也应持发展的观点,要坚信我国的立法质量是在不断提高的。对我国现阶段的立法质量问题进行研究,实证分析的方法是必不可少的。只有在大量剖析我国现阶段立法质量问题的基础上,才能找出触决问题、提高立法质量的途径。另外,经济分析、比较分析的方法也是本文十分重视的研究方法。

本文的写作遵循这样一条主线:明确立法质量的内涵,确立立法质量的标准体系→揭示我国现阶段立法质量存在的问题,分析问题产生的根源→立法质量的制约因素→通过完善、改进立法质量的影响因素来提高立法质量。基于以上思路,文章分为上下两篇。上篇探讨了立法质量的一般原理,分析了立法质量的内涵,立法质量与立法的关系,确立了衡量宏观立法质量和微观立法质量的两套标准体系;进而揭示了我国现阶段的立法质量问题及其产生的根源。文章的下篇分章论述了立法思想、立法体制、立法程序、立法技术、立法监督和立法人员与立法质量的关系;论述了上述因素对立法质量的影响,立法质量对上述因素的要求,以及如何通过明确、完善上述因素来提高立法质量。

上 篇

第一章 立法质量的一般原理

第一节 立法质量概述

一、立法质量的概念

(一)立法的内涵

立法质量与立法有着不可分割的联系。一般认为,“法是由一定物质生活条件决定的统治阶级意志的体现,它是由国家制定或认可并由国家强制力保证实施的规范体系,它通过对人们的权利和义务的规定,确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序”。^① 法的创制即立法活动,“是有关国家机关在其法定的职权范围内,依照法定的程序,制订、修改和废止规范性法律文件以及认可法律规范的活动。”^② 或“立法是以政权的名义,由有权的政权机关依据一定程序,运用一定技术,为体现执政阶级的意志所进行的制定、认可、修改、补充和废止具有普遍性、明确性、肯定性的并以特殊的政权强制力为后盾的社会规范的活动,立法所体现的执政阶级的意志最终决定于社会物质生活条件。”^③ 深入理解立法这一概念,可以为我们提供透彻分析立法质量的钥匙。

①《法学基础理论》,法律出版社1982年版,第62页。转引自马新福主编:《法理学》,吉林大学出版社1995年12月版,第45页。

②孙国华:《法理学教程》,中国人民大学出版社1994年8月版,第327页。

③周旺生:《立法学》,北京大学出版社1988年9月版,第156页。

立法质量研究

1. 立法是由一定社会的物质生活条件所决定的

依照马克思主义的观点,立法作为上层建筑的一部分是由一定的经济基础所决定的,经济基础的发展变化也会在立法中反映出来。社会物质生活条件还包括地理环境、人口状况等,它们对立法也具有重要作用。但同时,立法对于社会物质生活条件并不是简单、消极地摹写,它对社会物质生活条件具有反作用。

2. 立法是体现统治阶级意志的活动

依照马克思主义基本原理,立法在阶级对抗的社会里是体现统治阶级意志的工具,在社会主义社会,立法活动体现着工人阶级领导下的广大人民的意志。在阶级对抗的社会里,统治阶级要以立法的形式来确认和保障本阶级的统治地位,以立法的形式来制裁和打击危害本阶级的行为,镇压敌对阶级的反抗,并要以立法的形式来协调本阶级内部的矛盾和冲突。在社会主义社会,工人阶级领导下的广大人民为了完成建设社会主义、向共产主义过渡的历史使命,为了维护社会主义的经济、政治、社会秩序的稳定,为了实现人民民主,体现社会主义优越性,也必须以立法的方式来治理国家。

3. 立法要以国家政权的名义进行

一切形式的立法都是以一定的国家政权的名义进行的。立法结果是以国家政权的强制力为后盾来保证实施的。如果有人侵害了国家的、集体的、他人的合法权益,或者违反了自己的义务,那么他就会受到国家政权强制力的制裁。可以说,政权的强制力是立法结果被一体遵行的保证。

4. 立法活动是有关机关依据一定的程序,运用一定的技术进行的