

FAGUI CAOAN BIANXIE JISHU

CANKAO GUIFAN

法规草案编写技术 参考规范

林 东 / 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

FAGUI CAOAN BIANXIE JISHU
CANKAO GUIFAN

法规草案编写技术 参考规范

林 东 / 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

法规草案编写技术参考规范 / 林东编著. —北京:
法律出版社, 2017
ISBN 978 - 7 - 5197 - 0913 - 6

I. ①法… II. ①林… III. ①法律文书—写作—技术
规范—中国 IV. ①D926.13 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 119626 号

法规草案编写技术参考规范
FAGUI CAOAN BIANXIE JISHU CANKAO GUIFAN

林 东 编 著
责任编辑 张 戡
装帧设计 鲍龙卉

出版 法律出版社	编辑统筹 法规出版分社
总发行 中国法律图书有限公司	开本 720 毫米×960 毫米 1/16
经销 新华书店	印张 17.25
印刷 固安华明印业有限公司	字数 225 千
责任校对 王沁陶	版本 2017 年 10 月第 1 版
责任印制 吕亚莉	印次 2017 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
网址/ www. lawpress. com. cn	
投稿邮箱/ info@ lawpress. com. cn	销售热线/ 010 - 63939792
举报维权邮箱/ jbwq@ lawpress. com. cn	咨询电话/ 010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
全国各地中法图分、子公司销售电话:
统一销售客服/ 400 - 660 - 6393
第一法律书店/ 010 - 63939781/ 9782 西安分公司/ 029 - 85330678 重庆分公司/ 023 - 67453036
上海分公司/ 021 - 62071639/ 1636 深圳分公司/ 0755 - 83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0913 - 6	定价: 55.00 元
(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)	

出版说明

《法规草案编写技术参考规范》是原海军法制办主任林东同志结合多年工作经验撰写的一部立法基础方面的书稿。林东同志多年从事的军事规章立法工作,是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。《中华人民共和国立法法》第一百零三条专门就军事法规、军事规章的制定作出规定。军事法规、军事规章的制定程序与国家法律、法规、规章的制定程序有所不同,但在草案编写上有其共通性,尤其是在编写原则、编写方式、层次架构、普遍程序等方面,可相互借鉴。因此,本书虽然是以军事规章草案的编写作为出发点,但其原理与其他立法是共通的,可为其他机关相关法规草案的编写提供参考。

需要说明的是,本书所称的“法规”,并非仅仅指狭义上由国务院制定的行政法规、中央军委制定的军事法规和地方人大制定的地方性法规,而是包括了法律(法律及有关法律问题的决定)、法规(行政法规、军事法规、地方性法规、法规性文件)、规章(部门规章、军事规章、地方政府规章)及各类规范性文件(如有关法律问题的通知、意见、复函等)在内的广义范畴。各层级法规的制定程序各不相同,本书不做探讨,而是仅就立法中的基础工作——草案编写的原理、方式、步骤、框架等相关技术问题提供参考规范。

囿于编者水平所限,书中不当之处,欢迎读者指正。读者可通过作者电子邮箱 2149919622@qq.com 反馈意见。

法律出版社
2017年7月

序

《法规草案编写技术参考规范》一书是林东同志积多年从事军事立法工作特别是海军立法工作的实践经验撰写的。这是我军军事立法干部在退休后由个人撰写的第一部关于立法技术方面的专业书籍。据我了解,国家立法部门和很多地方人大、政府都有关于制定法规技术规范的规定,但是并不系统,至今还没有一部关于制定法规技术规范方面的专著。

20 世纪 80 年代是我国军事立法工作开始走上科学化、正规化和规范化轨道的伟大开端。中央军委批准组建中央军委法制局,在解放军总参谋部、总政治部、总后勤部、海军、空军、第二炮兵和军区等配备法制秘书;作为全军军事法制试点单位,在海军设置法制办。林东同志有幸投身这一伟大实践,他作为首任海军专职法制秘书,也是海军法制办主任。该同志出身于陆军,以后成为海军军务干部,再成为海军军事法制干部,可谓是半路“出家”。但是,他积极探索、虚心好学、勤于动脑、勇于实践、善于积累,很快就进入了角色。他在丰富的法制工作实践中,利用点滴的业余时间刻苦学习法律知识和立法技术,特别是在参加国防大学举办的军事法制干部培训班以后,更是如虎添翼。在以后 20 多年的时间里,他参与了军队立法工作,并具体负责海军立法工作。林东同志是我国军事法制建设尤其是海军立法工作取得长足进步的亲历者、参与者和见证者。在此过程中,他逐步摸索出一整套开展立法工作的经验和基本做法,并通过认真总结与归纳完成了本书的编写工作。可以毫不夸张地说,这部著作是我军

第一部全面、专门、翔实记述立法技术的专业书籍。对于初步接触立法工作的人而言,它是一部指导性很强、技术性很专、范例性很实的入门教材和基础读本。

立法,是国家机关依照其职权范围,通过一定程序制定(包括修订、废止或者解释)法律规范的活动。它既包括拥有立法权的国家机关的立法活动,也包括被授权的其他国家机关制定从属于法律的规范性文件的活动。它是国家管理的重要职能之一。立法是一门科学,它不仅仅是理论学术学说方面的一门科学,而且是实实在在的立法技术方面的一门科学。2000年3月15日,第九届全国人民代表大会第三次会议审议通过了《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)。《立法法》对我国最高权力机关、国务院、中央军委和省级人民政府、军区级军事机关等制定法律、行政法规、军事法规、地方性法规、自治条例和单行条例以及行政规章、军事规章等的活动作出了规定。《立法法》还对立法技术作出了原则规定,例如,“法律根据内容需要,可以分编、章、节、条、款、项、目”。2001年11月16日,国务院公布《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》,对立法技术作出了具体规定。2003年4月3日,中央军委发布《军事法规军事规章条例》,对军事立法的体例规范等也作出了具体规定。林东同志将这些规定与丰富的立法工作实践结合起来,撰写专著,可谓提供了科学严谨的立法技术入门教材,更可谓对法治文化的有益尝试和探索。但是,必须强调的是立法技术规范并没有一成不变的固定模式。由于立法背景不同、立法情况各异、矛盾焦点有别、调整范围不一,使法律与法律之间、法规与法规之间呈现出各自的特色,表现出不同的特点,因而,立法技术规范不是僵硬的、呆板的,而是要根据实际情况区别对待,根据具体情况作出具体处置,准确处理好形式与内容的关系,科学把握住表象与实质的关系。在遵循大的体例框架、使用规范的法言法语的前提下,体现各自不同的特色与特点,千万不要受条条框框的束缚,成为循规守矩的教条主义者。

我与林东同志结识 20 多年,共事 20 多年。他的很多优点非常值得我学习,堪称楷模。我认为,他之所以能够成就这部作品,源于他对中国法治事业的忠诚,源于他的使命感和责任意识,源于他的不断追求和探索精神,源于他的执着和锲而不舍的恒心,源于他的勤奋和勇于担当的态度。我进而联想到,在当今,凡是有志之士,只要具备这些精神、意识、态度和恒心,就一定能够成就无愧于祖国、无愧于民族、无愧于伟大时代的不朽业绩。

原中央军委法制局副局长 朱建业少将

2017 年 3 月于北京市海淀区

前 言

建设法治社会首先要解决有法可依的问题。有法可依是实现“依法治国”方针的前提和基本条件。编写法规草案是有法可依的基础性工作,可以说法规草案是有法可依的源头。法规草案作为全民参与“依法治国”活动有法可依的基础材料,在草案起草编写初期阶段就应普及了解并掌握其起草编写的基础技术。

自 20 世纪 80 年代重建法治社会以来,国家立法机关对法规草案的编写提出了严格要求。编者根据 20 多年来亲身参与法制正规化建设历程的实践体验,参照业内人士组织实施法规草案编写活动的普遍经验,依据立法学及其教程、实用立法技术等法学教科书中有关法律法规的基本法理原则和《立法法》、法规规章及《党政机关公文处理工作条例》等国家立法机关涉及法律文书起草的具体技术要求,以起草编写法规草案实务为主线,按照编写进程,以实用基础为主,紧紧围绕草案编写技术问题,汇集归纳整理了编写法规草案的基础知识和技术要求,旨在帮助参与法制正规化建设的非专业人员尽快掌握起草编写法规草案的基本原理与方法,也可作为早期介入法规草案编写稿基础审查的参考,以期逐步提高编写法规草案技能和效率,达到提高呈报法规草案的质量,促进法规草案编写的规范化建设,加快有法可依步伐,积极推进实现“依法治国”的目标。

本书所称法规草案的范围,广义上泛指《立法法》中法定授权行政机关制定法律、法规、规章和直至县(团)级制发管理制度的草案,也包括与国家法律和法规系统直接关联的所有规范性文件的草案

稿,及其形成的为整个法律体系和严密法网服务的法制基础材料。

编写起草法规草案活动,属于法治制度建设和法律体系建设的前期阶段,是实行立法工作先行和实现有法可依的基础工作。编写起草的法规草案,虽然仅是提供给立法机关呈报发布正式法规的草案稿,但其编写质量将直接影响立法审查审议和呈报发布进度及法制规范化建设的效率,关系到与国家法治社会建设保持同步和发布法规的质量与严肃性,甚至可能涉及发布实施的规章制度与行为规范是否现实可行,实质上影响到能否真正实现有法可依。

编写起草的法规草案,其显示的编写技术精细化质量不仅关系到单个法规操作执行的可行性,会关联到专业系统内部法规之间的统一,还可能涉及与其他相关法规草案的一致性,甚至可能关系到建设和完善法律体系,影响到整个法网的严谨和权威性,望能引起参与或介入编写法规草案的有关机构和相关人员的足够重视。

本书原始材料主要源于编者配合原中央军委法制局朱建业副局长给海军领导机关上军事法制课编写的立法技术讲课教材和为海军指挥学院参谋培训班进行军事立法技术讲座材料。退休后在中央军委法制局原法制员、北京市律协军法委员会名誉主任刘广滨策划和鼓励下,坚持数年将零散的经验体会整理成初稿,又经老领导朱建业副局长审核指点并提序,在诸多亲朋好友关心帮助下最终成书,但愿不负众望并致以忠心诚挚的感谢!

因编者水平有限,难免有不当之处,仅是抛砖引玉,供编写阶段参考。敬请有识之士不吝赐教,以便及时更正。

编 者

2017 年 1 月

目 录

第一章 编写法规草案原则	(1)
第一节 贯彻依法治国方针	(1)
一、有意识地掌握有法可依现状	(2)
二、有计划地编写法规草案	(2)
三、有组织地实施编写计划	(2)
四、有规则地编写草案内容	(3)
第二节 遵循依法立法原则	(3)
第三节 坚持法律制度统一	(4)
一、法规草案与国家法律体系之间保持统一	(5)
二、法规草案系统内部保持统一	(5)
三、法规草案之间保持统一	(6)
四、法规草案内部保持统一	(6)
第四节 符合实际实事求是	(6)
一、草案规范主体和调整对象确实存在	(7)
二、草案内容符合实际	(7)
三、概念与规则准确无异议	(7)
四、事务和程序的逻辑关系合理	(8)
五、操作实施应能够正确执行	(8)
第五节 适应建设发展需要	(8)
一、明确管理机关在国家建设方面的责任与权力	(9)

二、正确处理社会行政管理与经济活动的关系	(9)
三、维护国家利益与公民个人的地位和权益	(9)
四、满足社会和谐发展和人民生活的需求	(10)
五、逐步建设完善国家法律体系	(10)
第二章 编写法规草案分类	(11)
第一节 编写新法规草案	(11)
一、正确确定草案在法规体系中的位置	(12)
二、参照类似现行法规拟制调研提纲	(13)
三、采取多种方式实地调研了解现实状况	(13)
四、归纳新法规的草案名称和整体形式结构	(13)
五、规范内容按照合理顺序分门别类填入新草案	(14)
六、组织草案初稿反复征求意见协调统一规范内容	(14)
第二节 编修旧法规草案	(15)
一、分类掌握法规草案的编修周期	(15)
二、收集整理归纳法规编修内容	(16)
三、研究确定法规编修形式	(16)
四、采取相应的法规编修程序	(17)
五、慎重处理法规编修遇到的问题	(18)
第三节 编写综合法规草案	(19)
一、研究确定法规涉及的横向调整范围	(19)
二、合理区分并规范相关部门(专业)职责	(20)
三、统一规范综合性和共性内容	(20)
四、严密把握规范内容内涵的逻辑关系	(20)
五、协调与其他相关法规内容的一致性	(20)
六、承上启下处理好法规体系纵向衔接问题	(20)
第四节 编写系列法规草案	(21)
一、研究确定系列法规的建设计划	(21)

二、布置编写任务,分工编写法规草案	(22)
三、统一规范形式结构、范围和共性内容	(22)
四、区分规范系列调整对象的特点内容	(22)
五、协调处理法规的关联事项	(22)
六、反复组织系列法规的统稿事宜	(23)
第三章 编写法规草案准备	(24)
第一节 编写组织准备	(24)
一、成立相应的编写组织领导机构	(25)
二、确定具体实施草案编写的单位或部门	(25)
三、落实编写组及其成员	(26)
第二节 编写思想准备	(27)
一、明确具体编写任务与要求	(27)
二、调研掌握拟编写法规现状	(27)
三、汇总整理研讨编写内容并形成编写方案	(28)
四、组织立法技术培训	(28)
第三节 编写材料准备	(29)
一、历史文件和施行中问题及规范事务现状情况资料	(29)
二、专业系统直接上(下)位法规和规范性文件	(29)
三、最新同层次同类法规样本	(30)
四、有关立法规范方面的资料	(30)
第四节 编写保障措施	(30)
一、安排一定时间的离岗专职编写	(31)
二、提供相对独立肃静的集中编写场所	(31)
三、便捷的编写资料收集与查询条件	(31)
四、组织必要的实地调研行动保障	(32)
五、较充足的编写活动经费保障	(32)

第四章 编拟法规草案框架形式	(33)
第一节 确定适用范围与调整对象	(34)
一、确定拟编写法规草案适用范围的位阶	(34)
二、准确确定调整对象	(35)
三、区分与上下位法规界限	(36)
四、合理衔接相关法规	(37)
第二节 明确编写方式与层次	(39)
一、编章节条的方式与层次	(39)
二、章节条的方式与层次	(40)
三、章条的方式与层次	(41)
四、条或规范性文件简单序数排序的方式与层次	(42)
第三节 整理研究规范与内容	(43)
一、概括整理属于总则部分的基础规范	(44)
二、分析研究并理顺属于分则部分的内容	(44)
三、汇集其他属于附则部分的规范与内容	(45)
四、科学衔接并合理处理密切相关的规范事项与内容	(45)
第四节 编拟层次名称与条旨纲目	(45)
一、针对法规草案分类形式研定草案名称	(46)
二、按照编写方式编拟各层次名称	(47)
三、根据草案内容逐条编拟法条条旨	(48)
四、形成法规草案基础框架纲目	(49)
第五章 拟定法规草案名称	(51)
第一节 法规草案名称构成	(51)
一、法规草案名称的适用范围对象	(52)
二、法规草案名称中规范内容范围	(52)
三、法规草案名称的法律名称	(53)
四、法规草案名称构成三要素应完整一致规范	(55)

第二节 草案名称三要素编拟区分	(56)
一、国家法律草案名称三要素构成	(56)
二、行政(区域)法规草案名称三要素构成	(57)
三、部门(区域)规章草案名称三要素构成	(58)
四、规范性文件草案名称三要素构成	(59)
第三节 草案名称三要素编拟原则	(59)
一、草案名称应与草案内容拟调整对象保持一致	(60)
二、草案名称应符合拟发布机关权限	(60)
三、草案名称能准确涵盖法规草案调整范围	(60)
四、草案名称与法规草案规范内涵相吻合	(60)
第四节 草案层级名称基本特征	(61)
一、草案层级名称构成稳定、逻辑严密	(61)
二、草案层级名称高度概括、文字简洁	(61)
三、草案层级名称层次有限、表述完整	(62)
四、草案层级名称格式统一、居中占行多、有空格无标点	(62)
第六章 法规草案章节层次设置	(64)
第一节 章结构设置	(64)
一、分析设置章结构层次的条件与要求	(65)
二、区分总则章、分则章和附则章三部分的基本内容	(66)
三、研究分则部分设章的合理排序	(67)
四、推敲章名与章内具体内容相对应	(69)
第二节 节层次设置	(70)
一、分析设置节层次的条件与要求	(70)
二、区分拟规范内容组成分类设置节层次	(72)
三、研究节层次内容的合理排序	(73)
四、推敲节名与节内具体内容相对应	(74)
第三节 章节结构层次格式	(75)

一、章节名称的位置与形式	(75)
二、章节名称组成及格式	(76)
三、章节名称的字体与字号	(76)
四、章节名称的排序与数序	(77)
第四节 章节繁简与内容层次	(77)
一、内容两个方面(层次)以上时即可设置章(节)层次	(77)
二、内容层次简单时,章节设置即可简化	(78)
三、内容层次复杂时,章节设置则趋于繁复	(78)
四、均应逻辑关系合理、内容层次清晰并便于理解掌握 和执行	(78)
第七章 编写法规草案总则	(79)
第一节 总则功能	(79)
一、明确法规草案的法律地位与关系	(80)
二、定义法规草案的基础概念内涵	(80)
三、限定法规草案的适用范围与规范内容	(81)
四、提出施行草案规范的基本原则与要求等	(81)
第二节 总则法理	(82)
一、规范内容有据	(82)
二、限定范围有界	(83)
三、编写称谓规范	(83)
四、总体内涵严密	(84)
第三节 总则内容	(84)
一、起草依据	(85)
二、概念定义	(86)
三、适用范围	(88)
四、规范内容	(88)
五、地位作用	(89)

六、基本原则	(89)
七、基本制度	(90)
八、责任机关	(90)
九、总要求	(91)
第四节 总则与分(附)则关系	(91)
一、总则章与分则内容的关系	(92)
二、总则章与附则章的关系	(93)
三、总则章与分(附)则的总体关系	(94)
第八章 编写法规草案分则	(96)
第一节 分则功能	(96)
一、编设拟规范方面横(纵)向的框架层次结构	(97)
二、分别汇集草案限定范围内不同方面的规范性内容	(97)
三、明确分规则根据和局部(专项)概念的内涵与界限	(98)
四、规定草案法律规范的具体行为准则和法律后果等	(98)
第二节 分则法理	(99)
一、框架层次编设合理	(99)
二、法定行为准则确定	(100)
三、法律后果规范明确	(100)
四、规范内涵完整严密	(101)
第三节 分则内容	(101)
一、执行主体职责	(102)
二、规范事务管理制度	(102)
三、调整对象行为规范	(103)
四、行为准则具体要求	(103)
五、相应法律责任	(104)
六、分则内容关联事务	(104)
第四节 分则内涵相互关系	(105)

一、章与章之间内涵衔接紧密	(105)
二、章节之间层次分明内涵严谨	(108)
三、整体内涵闭环完整完善	(110)
四、与其他有关法规内容相互关联	(111)
第九章 编写法规草案附则	(113)
第一节 附则功能	(113)
一、补充定义对象、事项和范围概念内涵	(114)
二、衔接法规草案相关规范内容	(114)
三、明确授权立法和执法解释权	(114)
四、确定新旧法规的生效与废止	(115)
第二节 附则法理	(115)
一、补充定义完善	(115)
二、相关衔接必要	(116)
三、授权权限合法	(116)
四、生效废止具体	(117)
第三节 附则内容	(117)
一、补充定义内容	(118)
二、相关衔接内容	(119)
三、授权权限内容	(121)
四、生效与废止内容	(122)
第四节 附则与法规内容相互关系	(125)
一、与总(分)则章之间内涵互补和前呼后应的关系	(125)
二、与相关法规内容之间横向衔接的关系	(126)
三、与法律体系建设及专业法规层次之间纵向衔接的关 系	(126)
四、与法规生效施行的时效及立废关系	(126)