

Zhengdang Lifa Chengxu Yanjiu

正当立法 程序研究

以立法权正当行使的
程序控制为视角

易有禄◎著

中国社会科学出版社

易有禄◎著

Zhengdang Lifa Chengxu Yanjiu

正当立法 程序研究

以立法权正当行使的
程序控制为视角

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

正当立法程序研究：以立法权正当行使的程序控制为视角/
易有禄著. —北京：中国社会科学出版社，2009.10
ISBN 978-7-5004-8094-5

I. 正… II. 易… III. 立法—程序—研究—中国 IV. D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 148045 号

责任编辑 王 茵
责任校对 聂时佳
封面设计 格子工作室
技术编辑 王炳图

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029450 (邮购)		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京君升印刷有限公司	装 订	广增装订厂
版 次	2009 年 10 月第 1 版	印 次	2009 年 10 月第 1 次印刷
开 本	710×960 1/16		
印 张	17	插 页	2
字 数	265 千字		
定 价	35.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序：立法的正当程序与立法的 民主化、科学化

朱力宇^①

易有禄博士的博士学位论文要出版成书，他请我为该书写个序。作为这篇论文的指导教师，写这个序是我所乐意的。

—

我指导博士论文，在选题方面大致有两种做法。首先是任学生自选题目，我再根据一定的标准予以把关。这些标准大致是：应当是真问题，而不是伪问题；应当是实际存在的问题，而不是虚构臆想的问题；应当是前人未解决或尚未完全解决的问题，而不是“炒冷饭”的问题。这样做的好处是，可以充分发挥学生的主动性、创造性。其次是在他（她）们自己觉得没有合适的题目时，为他（她）们指定题目（当然也要根据学生的条件和征得学生的同意），我称之为“命题作文”。这样做的好处是，根据我多年学术研究的经验和考虑，选题更有可能接近实际存在的、未解决的真问题。易有禄博士这篇论文的写作属于前者，即“自选作文”。

我与他在多次讨论中一致认为，在《正当立法程序研究——以立法权正当行使的程序控制为视角》的题目下，是有可能对立法过程中实际存在的、未解决的理论和实践方面的真问题，从学术层面做出一些创新和贡献的。在这篇论文答辩之后，我认为，我们的这些预想基本上是实现。

^① 中国人民大学法学院教授，博士生导师。

对于本书更多的学术评价，我想还是交由感兴趣的读者吧！我仅想在序里着重对本书题中应有之义的一个重要问题，再进行一些深入探讨。这个问题是：立法的正当程序问题，主要或基本上属于立法的民主化问题，当然也涉及立法的科学化问题。这是我和易有禄博士在多次讨论中的一致看法。

近年来，在国内的法学研究中，立法的民主化和科学化成为热门课题。据我所知，不仅国家社科基金的课题指南中列入了类似的题目，而且许多省、自治区和直辖市的社科基金也有涉及这一问题的课题。例如，我现在就正在主持“北京市地方立法的民主化与科学化”的研究课题，而易有禄博士也已经主持完成了“江西地方立法的民主化和科学化”的研究课题。无论是从全国还是从某一地方的角度，立法的民主化和科学化都是宏大叙事的问题，要使研究深入，还需要有恰当的视角。而从正当立法程序的层面，特别是以立法权正当行使的程序控制为切入点，是可以阐释什么是立法的民主化、科学化以及如何使立法民主化、科学化的。

二

立法的民主化，主要的和实质性的意义是指立法主体的民主化、立法内容的民主化以及立法过程的民主化。立法主体的民主化，是指行使立法权的国家机关的产生要民主。立法内容的民主化，是指立法要体现和反映最广大人民群众的根本利益和意志。立法过程的民主化，是指使广大人民群众更广泛地参与国家和地方的立法。从一定意义讲，立法主体的民主化是在立法之前通过普选的民主方式产生组成有关的立法主体；立法内容的民主化是在立法之后通过法律实施的实践来加以检验；而立法过程的民主化，则是在立法之中通过立法权正当行使的程序控制来实现的。这些都涉及民主的基本理论。

国内外的民主理论，对民主的定义以及分类，几乎使人难以对其进行综述和归纳。但是有一种最基本的定义和分类，却是任何学者无法绕过的，这就是直接民主和间接民主。对正当立法程序的研究，同样必须借助直接民主和间接民主的理论。

所谓直接民主是指不借助于中介或代表，自己对自己的事务进行直接管理，即人民不间断的直接参与行使权力，其遵循的原则是少数服从多数。应当说，从原则和理想状态上看，亲自行使权力胜于把权力委托给别人。直接民主在实际政治生活中是以两种方式存在的：一是体制型，即国家政体上实行直接民主；二是非体制型，即在具体问题上以直接民主的方式做出决定，如对某一法律案的全民公决、直接选举等，但在国家政体上却是间接民主。从严格意义上说，直接民主仅仅指体制上的直接民主，因为全民公决、直接选举等都可以纳入代议制即间接民主的理论和实践。在长期的历史发展进程中，许多国家为了实现人民主权原则，除了普遍建立间接民主制度（主要是代议制）之外，还在一定范围和程度上实行了直接民主制，如公民自治。这是因为，直接民主制更加符合民主的本意，更有可能体现人民的利益和意志。

但是，人类社会的规模性、复杂性和差异性，使得直接民主在大多数情况下失去了实践性，不宜作为政治管理控制和立法的一般模式。基于这种现实，在民主的实现形式问题上，人们能够做到的就是选择自己的代表并赋予他们法定的权力来对社会进行管理和立法。这一政治治理机制就是近代以来确立的间接民主制度——代议制。代议制民主就是由全体公民通过普遍选举方式选择自己的代表组成公共权力机构，来代表他们行使权力，制定法律和管理公共事务。然而，代议制使民主政体在一定程度上摆脱了民众，因而不可避免地要付出一定的代价，即：代议制的制度安排在行使权力的人和所谓权力实施对象（拥有最终决定权的公民）之间造成了差距和隔膜，而这可能使行使权力的人腐败和滥权，最终对民主造成危害。

当今世界的民主制都是直接民主制与间接民主制的融合，而区别只在于，不同的国家其融合程度不同。同时，直接民主的范围、程度逐渐扩大和加强，是民主发展的必然趋势。具体到立法领域，在代议制民主下，立法权之行使和立法权之所属也存在分离的现象。例如，在立法过程中，自己选出的代表、委员或议员是否在法律的审议和表决中体现了自己的利益和意志，一直是人们关注的焦点问题。因此，易有禄博士在本书中引用李林教授的观点指出：“正因为立法权是一种创制性的国家权力，所以，它虽然可以为行政权和司法权提供合法性依据或基础，但它

不能自己为自己提供合法性的基础，而必须以民主作为基础。在代议制民主下，立法权的民主性不仅表现在立法者（议员或人大代表）经由民主的选举程序产生，还表现在立法活动的公开进行，更体现为社会公众直接参与立法过程，对立法结果发挥实质性的影响，等等。”

同时，易有禄博士在本书中还提出，立法权作为一种权力，也具有权力的一般特性，即扩张性和腐蚀性。权力始终存在异化和被滥用的可能，立法权也不例外，而且，与行政权和司法权的滥用相比，立法权之滥用的危害是有过之而无不及。这是因为，立法权运行的过程本身就是政治过程，无论是在传统的政党政治之下，还是在现代的利益集团政治之中，各政党和不同利益集团政治活动的“重心”之一都是试图影响、甚至控制立法权，即将自己的政治主张或利益诉求转化为法律制度。于是，议会立法运行过程中的党派倾向性和利益集团的院外立法游说活动，也就自然而然地成为政治法律生活中的常见景象。因此，立法腐败和立法寻租现象的发生也是难以避免的。当然，如果间接民主中的作为民意代表的少数人滥权或者腐败了，人们仍有运用选举或罢免程序把其淘汰出局的机会。在这一意义上，代议制民主也是多数人能够运用法律来防止少数人专制的制度。

但是，除了选举或罢免程序外，还必须有一定的政治机制来对代表进行监督和制约，其中包括对立法权正当行使的程序控制。为了不使代表或议员在国家管理和立法过程中背离人民的意志，也为了避免因立法权误用或滥用而对人民利益造成侵害，易有禄博士从理论和实践两方面提出了一些有意义的观点。在理论上，他认为立法权正当行使在内涵上包括行使主体的正当性、行使内容的正当性和行使过程的正当性；而保障立法权正当行使的法律控制机制有实体性控制和程序性控制两种基本途径。这些观点读者可以在本书的前四章中看到。在实践上，他依次从正当立法程序运行的四个过程，即提出法案、审议法案、表决法案和公布法律，指出了我国存在的问题和加以完善的建议。这些问题和建议读者可以在本书的后两章中看到。

总之，基于直接民主和间接民主各自存在的利弊，我认为易有禄博士的论文实际上是通过正当立法程序的研究，为我们提出了解决问题的两个基本方向或途径：一是要使公民更广泛地参与立法，逐步有序地

扩大立法过程中的直接民主；二是必须对立法权及其行使进行必要的限制，依法克服限制立法过程中间接民主的弊端。这是一个问题的两个方面。使公民更广泛地参与立法是为了寻求立法权的正当行使，而对立法权及其行使的限制则可以避免立法腐败和立法寻租现象的发生。

三

易有禄博士在本书中对正当法律程序演进轨迹的分析，表明了正当法律程序经历了一个从司法性正当程序到立法性正当程序（实质性正当法律程序），再到行政性正当程序的发展过程。如果我们将这一发展过程同相关的民主化和科学化问题联系起来加以研究，是不是可以这样说，司法的正当程序主要或基本上属于科学化的问题；而立法的正当程序，如前所述，主要或基本上属于民主化的问题；至于行政的正当程序，则似乎注定要平均涉及民主和科学两个方面。

说司法的正当程序主要或基本上属于科学化的问题，是因为司法过程最终要实现的是个案的正义价值，而这一过程主要不是通过少数服从多数来实现的，尽管各国法院均有合议庭的设置。司法过程对个案正义价值的实现，按照中国的话语体系，是要“以事实为根据，以法律为准绳”的，而这两个“以”，主要是通过专业化和职业化的人士进行的。换言之，在司法领域，这两个“以”越接近科学，个案的审理结果也就越接近公正或正当。

论证司法正当程序的有关问题不是本序的目的，我在此述及主要是为了说明：当正当法律程序的理论和实践进入立法领域之后，其已经有了质的变化，即从主要是科学化的问题转为主要是民主化的问题。

易有禄博士在本书中回顾了正当法律程序发展演进的过程后，正确地指出了特别值得我们予以注意的两点：首先，正当法律程序，无论是作为一项原则，还是作为一套制度，其出发点都是公民基本权利的保护，针对的对象则主要是公共权力，是通过规范和约束公共权力的行使过程来保障公民基本权利的一种重要的控权机制——程序性控权机制。在易有禄博士看来，对公共权力的程序性控制和对公民基本权利的程序性保护乃是正当法律程序的核心所在，两者之间是手段和目的的关系。其次，

随着实质性正当法律程序的确立，立法权的正当行使实际上已经为正当法律程序所涵盖。实质性正当法律程序，实际上是对立法权的一项宪法限制，即“对行使政府权力做什么加以限制”，“同法律的内容有关”，主要限制立法部门。程序性正当法律程序是对“政府如何行使权力加以限制”，其在立法领域的适用，也呈现出越来越明显的趋势。换言之，在立法领域，愈是扩大直接民主的范围，愈是克服限制间接民主可能产生的弊端，立法的结果也就愈可能接近公正或正当。

至于说行政的正当程序似乎注定要平均涉及民主和科学两个方面，也不是我写本序的目的。我在这里仅想指出一点表面现象：所有的行政行为都可以分为抽象行政行为和具体行政行为，前者实际上属于行政立法，因此要求其必须民主；后者实际上是解决个案问题，因此要求其必须科学。

其实，对于上述问题，易有禄博士在本书中已经从为什么正当法律程序可以适用于立法领域的角度，对立法程序和司法程序及行政程序的差异进行了详细分析，并且论证了正当立法程序之不完全相同于司法性和行政性正当程序的特点。我在这里仅仅是以立法的民主化、科学化作为切入点进行一些补充。

四

如前所说，立法的正当程序问题，也会涉及立法的科学化问题。因为从理论上讲，民主与科学难以截然分开，且是相辅相成的。一般而言，在社会生活领域包括立法领域内，越是民主，其接近科学的几率就越高。所以，希腊先哲亚里士多德在论证法治胜于人治时，理由之一就是：法律是由许多人决定的，而多数人的判断总比个人好一些。但是，我们却不能绝对地说，在立法过程中，发扬民主就一定能够使立法结果达到科学。这些问题在一定意义上涉及对“正当”理解。

然而，在我国现行关于立法的法律规定中，并未使用“正当”一词，而使用的是与此词相近的“适当”一词的反义词，即“不适当”。例如，《宪法》第62条规定的全国人民代表大会的职权包括：改变或者撤销全国人民代表大会常务委员会不适当的决定。《宪法》第89条规定的国务

院职权包括:改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章;改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。《立法法》第88条也规定:全国人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的不适当的法律;省、自治区、直辖市的人民代表大会有权改变或者撤销它的常务委员会制定的和批准的不适当的地方性法规;地方人民代表大会常务委员会有权撤销本级人民政府制定的不适当的规章;省、自治区的人民政府有权改变或者撤销下一级人民政府制定的不适当的规章。

在汉语中,“适”有“适合”、“符合”之义,^①“当”有“适宜”、“适当”之义,也有“公正”、“正直”的含义;^②而“适当”则有“合适”、“妥当”的意思。^③因此,“正当”与“适当”约略相当,“不正当”与“不适当”约略相当,但是又有区别。在研究立法监督问题时我认为,对立法权行使的适当性的监督是对立法权行使的合法性监督的继续和补充。立法监督首先关注的是立法的合法性问题,但是对于合法性的判断标准有时却并不是很清晰的。其原因在于:随着法律所涉及的社会关系越来越广泛和复杂,立法主体应当相应享有更广泛的自由裁量权。但是立法主体对自由裁量权的行使,有时并不直接涉及违法问题,而是更多地涉及其自由行使的立法权力是否适当的问题,这时便会出现合法但不适当的问题。而且,这里的“不适当”也可能发生在形式上是合法的情形中。当然,如果从更广泛的意义看,适当性也可以被纳入合法性的范畴内,作为合法性的一种衡量标准。对立法的适当性可以从如下几方面进行分析:第一,立法要顺应民意。第二,立法要符合常理,尊重生活习惯,不能背离客观规律,要从具体的国情、区情、民情出发。第三,立法要遵循节制的原则,即在可以不用法律规制时,就尽量不要设定法律的要求。第四,立法要遵循最小成本原则,即效率和效益原则,力求达到法律效益最大化与社会效益最大化之间的协调。^④

① 《汉语大词典》(第10卷),上海辞书出版社1988年版,第1160页。

② 《汉语大词典》(第7卷),上海辞书出版社1988年版,第1386页。

③ 同上书,第1166页。

④ 参见朱力宇、张曙光主编:《立法学》,中国人民大学出版社2009年版,第218—219页。

易有禄博士在本书中考证了“正当”一词在中英文中的含义，指出在现代汉语中，“正当”的意思是“合理合法的”，意指人们基于特定价值尺度对社会秩序、政治法律制度以及人的思想行为等所作的正面评判。因此，他对于立法权正当行使概念的界定，也是取“正当”一词的一般解释，即立法权的正当行使，是指立法权之行使必须既合法又合理。所谓“合法”，是指立法权之行使必须合乎宪法和法律的规定，所谓“合理”，是指立法权之行使必须符合特定的价值尺度，体现适当的价值取向。我在这里想补充的是，“合理”除了道德层面的含义外，还有一层含义，即要合乎事物发展的客观规律；立法亦是如此，即立法要科学。易有禄博士在上述基本界定之下，对立法权正当行使的三方面内涵或基本要求，即对立法权行使主体的正当性、立法权行使内容的正当性、立法权行使过程的正当性进行了深入分析。他并且对立法程序的“正当性”标准，即立法过程应具有可参与性、立法过程应具有公开性、立法程序的公平性、立法程序的合法性、最低限度的程序保障和立法程序的中立性进行了探讨。这些问题不仅涉及立法的民主化，也涉及立法的科学化。

总之，我认为，易有禄博士的《正当立法程序研究——以立法权正当行使的程序控制为视角》一书，不仅使正当立法程序的研究得到了一定的发展，而且也为我国关于立法的现行法律规定，从“不适当”的具体条文，逐渐发展到将“正当”作为立法的原则之一并形成相应的制度，提供了某些重要的理论基础、创新的思路和可靠的数据材料。

最后需要指出的是，科学发展观是十分重视科学与民主相结合的。例如，党的十七大报告提出：要“提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家”；要“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”；“要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系”。这些论述都为我们从民主与科学相结合的高度，研究有关的立法问题，提出了总体思路和新课题。

目 录

导论	(1)
一 问题缘起与研究意义	(1)
二 核心观点与论证逻辑	(3)
三 内容体系与研究方法	(4)
 第一章 立法权正当行使的控制机制	(7)
第一节 立法权正当行使的内涵阐释	(7)
一 立法权的概念与性质	(7)
二 立法权的归属与行使	(15)
三 立法权正当行使的内涵	(19)
第二节 立法权正当行使的控制机制	(23)
一 立法权正当行使的控制体系	(23)
二 立法权正当行使的结构性控制	(25)
三 立法权正当行使的权利性控制	(41)
 第二章 正当立法程序的必要性分析	(51)
第一节 立法观念的思想史考察	(51)
一 中世纪及其之前的立法观	(51)
二 近代主权主义者的立法观	(54)
三 理性自然法论者的立法观	(60)
四 德国历史法学派的立法观	(62)
五 法律实证主义者的立法观	(64)
第二节 立法实践的反思性结论	(75)
一 立法权正当行使是法律获得正当性的必然要求	(75)

二	立法权正当行使是防范立法权异化的必然要求	(77)
三	立法权正当行使是应对多数人暴政的必然要求	(81)
第三章	正当立法程序的可能性分析	(87)
第一节	正当法律程序的演进轨迹	(87)
一	正当法律程序的萌芽	(87)
二	正当法律程序的确立	(89)
三	正当法律程序的发展	(91)
第二节	正当立法程序的基本功能	(109)
一	立法过程的民主化功能	(111)
二	立法决策的理性化功能	(112)
三	立法结果的正当化功能	(114)
四	权力控制的程序化功能	(116)
第四章	正当立法程序的正当性标准	(119)
第一节	正当立法程序的价值定位	(119)
一	程序工具主义价值理论	(119)
二	程序本位主义价值理论	(125)
三	正当立法程序的价值定位	(131)
第二节	正当立法程序的内在价值	(134)
一	程序民主	(135)
二	程序平等	(142)
三	程序理性	(146)
四	程序效率	(148)
五	价值冲突与协调	(151)
第五章	正当立法程序的运行过程(I)	(155)
第一节	提出法案	(155)
一	提出法案的概念与意义	(155)
二	立法提案权的归属	(156)
三	立法提案权的行使限制	(165)

四 法案的列入议程与撤回	(171)
第二节 审议法案	(178)
一 审议法案的概念与基本模式	(178)
二 议会委员会对法案的审议	(180)
三 议会大会对法案的审议	(196)
 第六章 正当立法程序的运行过程(II)	(203)
第一节 表决法案	(203)
一 表决法案的原则	(203)
二 表决法案的方式	(214)
三 公民复决通过法案	(218)
第二节 公布法律	(227)
一 公布法律的概念与意义	(227)
二 公布法律的主体	(232)
三 公布法律的方式和时限	(236)
 结语	(239)
 参考文献	(245)
 后记	(259)

导 论

权利法案的大多数规定都是程序性条款，这一事实决不是无意义的。正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别。

——威廉·道格拉^①

一 问题缘起与研究意义

正当法律程序 (Due Process of Law)，无论是作为一项原则，还是作为一套制度，首先是针对司法权的行使提出的。因此，最初的正当法律程序，就其适用范围而言，仅限于司法领域，名为“法律的正当程序”，实为“司法的正当程序” (Due Process of Justice) 或司法性正当程序 (Judicial Due Process)，是为了防范政府借助司法权的行使侵犯公民生命、自由、财产等基本权利而设置的一种程序性控权机制。对此，丹宁勋爵在他的《法律的正当程序》一书中说：“我所说的经‘法律的正当程序’，系指法律为了保持日常司法工作的纯洁性而认可的各种方法：促使审判和调查公正地进行，逮捕和搜查适当地采用，法律援助顺利地取得，以及消除不必要的延误，等等。”^② 而美国学者伯纳德·施瓦茨也在《美国法律史》中明确指出：“在早年的美国宪法中‘正当法律程序’一词具有一种技术上的精确含义。它只适用于法院的诉讼过程和程序，从来不能涉及一项立法机关的法案。”^③

进入 20 世纪以后，随着行政权的急剧扩张，传统的监督和救济机制

① 转引自季卫东：《法治秩序的建构》，中国政法大学出版社 1999 年版，第 3 页。

② [英] 丹宁：《法律的正当程序》，李克强、杨百揆、刘庸安译，法律出版社 1999 年版，前言第 1 页。

③ [美] 伯纳德·施瓦茨：《美国法律史》，王军等译，中国政法大学出版社 1990 年版，第 55 页。

在防范和控制行政权的滥用方面,早已显得捉襟见肘。于是,人们开始把目光投向正当法律程序,试图将其引入行政领域,从而,首先在美国,出现了正当法律程序从司法领域向行政领域的渗透;继而,在美国的影响下,大陆法系国家也纷纷制定或修改行政程序法典或行政程序单行法,将正当法律程序原则的要求具体化、规范化和制度化,在西方两大法系内实现了正当法律程序从司法到行政的发展。至此,正当法律程序作为一种平衡“权力——权利”关系、通过规约国家权力的正当行使来保障公民权利的程序性控权机制,已经涵盖了司法和行政两大领域。

立法权作为公权力的基本形态之一,其进入正当法律程序视阈的时间实际上要早于行政权。1868年生效的宪法第14修正案在美国正当法律程序的发展史上具有里程碑式的意义,它为实质性正当法律程序的确立提供了契机和可能,并逐渐成为联邦最高法院审查联邦和州立法的一项实体性标准。^①所谓实质性正当法律程序,实际上是对立法权的一项宪法限制,即“对行使政府权力做什么加以限制”,“同法律的内容有关”,主要限制立法部门。它是指一项“不合理”的法律,即使是恰当地通过了,恰当地实施了,仍然是违宪;它要求任何一项涉及剥夺公民生命、自由或财产的法律不能是不合理的、任意的或反复无常的,而应符合公平、正义、理性等基本理念。而程序性正当法律程序,是指法律赖以实施的方法或法律采用的方式,它是对怎样行使政府权力加以限制,它同法律的程序有关,主要限制行政部门和司法部门。^②

由以上的分析可以发现,随着实质性正当法律程序的确立,立法权的正当行使实际上已经为正当法律程序所涵盖。但这仅仅意味着实质性正当法律程序在立法领域的适用,并不意味着程序性正当法律程序也必

① 实际上,在1868年之前实质性正当法律程序的内涵就已经由美国州法院的判决提出。1856年纽约州法院在怀尼哈默案中首创了用实质性正当法律程序代替以前的自然法的推理方法。该案起因于一项纽约州禁止出售非医用烈性酒并禁止在住所之外的任何地方储放非用于销售的酒类的法律。纽约州法院认为,该法的实施,侵犯了这个州的公民拥有烈性酒的财产权,与正当法律程序条款的精神不符。这一判决的意义在于用实质性正当法律程序代替自然法的推理方法,对立法权进行实质性的制约。参见[美]伯纳德·施瓦茨:《美国法律史》,王军等译,中国政法大学出版社1990年版,第56页。

② 参见[美]詹姆斯·M.伯恩斯、杰克·W.佩尔塔森、托马斯·E.克罗宁:《民治政府》,陆震纶等译,中国社会科学出版社1996年版,第211页。

然适用于立法领域。随之而来的问题也就产生了，既然立法权之行使，同样要遵循法定程序（立法程序），那么，有无必要以及是否可能从程序性正当法律程序的控权视角，对立法机关怎样行使立法权力加以限制呢？换言之，也就是程序性正当法律程序有无必要以及有无可能从司法和行政领域延伸至立法领域，从而使立法权的行使，不仅受实质性正当法律程序的限制，也受程序性正当法律程序的规约呢？这就是本书研究正当立法程序问题的逻辑起点和根本动因。

从立法权正当行使的程序控制视角研究正当立法程序问题，其主要意义在于：首先，迄今为止的国内外主流观点均认为正当法律程序主要是限制行政部门和司法部门，即主要是针对司法权和行政权的一种程序性控权机制，对于其在立法领域是否适用的问题则不置可否或鲜有论及。即便是在为数不多的认为正当法律程序也应当适用于立法领域的著述中，对于该问题本身也缺乏有说服力的论证。因此，从立法权正当行使的程序控制视角研究正当立法程序问题，对于丰富与发展正当法律程序理论和立法程序理论具有重要意义。

其次，“重实体轻程序”向来被学者们视为新中国法制建设之重大不足而加以检讨和批评。就立法过程而言，其最大的问题是“有程式而无程序”，具体表现为制度上不乏各种立法程序性规定，实践中立法机关也大多予以遵从，但立法程序的基本价值和主要功能却无法在立法过程中得到充分实现。之所以如此，原因是多方面的，其中很重要的一点，就是缺乏正当立法程序理念，从而使立法程序成为仅仅为“通过”法律而设置的工具性装置。因此，从立法权正当行使的程序控制视角研究正当立法程序问题，对于正当立法程序理念的确立并在该理念的指导下实现我国立法程序制度的正当化完善，具有重要意义。

二 核心观点与论证逻辑

本书试图阐释的核心观点是：正当立法程序不仅是必要的，而且是可能的。也就是说，发端于司法领域的正当法律程序原则适用于立法领域，不仅有其必要性，而且有其可能性。

如何展开对正当立法程序的必要性与可能性问题的论证呢？本书的基本论证逻辑是：正当立法程序的必要性是立法权正当行使提出的必然