

法治

李培传  著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

治之法

李培传



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

论立法/李培传著. —北京: 中国法制出版社, 2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4753 - 9

I. ①论… II. ①李… III. ①立法 - 研究 - 中国 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 188632 号

责任编辑 马 颖

封面设计 李 宁

论立法

LUN LI FA

著者/李培传

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 × 1000 毫米 16

版次/2013 年 10 月第 1 版

印张/36 字数/535 千

2013 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4753 - 9

定价: 96.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010 - 66034242

市场营销部电话: 010 - 66033296

邮购部电话: 010 - 66033288

第三版序言

2012年3月10日，吴邦国委员长在向十一届全国人大四次会议作工作报告时指出：新中国成立以来特别是改革开放30多年来，在中国共产党的正确领导下，经过各方面坚持不懈的共同努力，我国立法工作取得了举世瞩目的巨大成就。中国特色社会主义法律体系已经形成。国家在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设的各个方面实现了有法可依。

中国特色社会主义法律体系的形成，是我国社会主义法制建设发展史上的一座丰碑，是我国治国理政的真实记载和历史性标志，对促进和保障我国改革开放和社会主义现代化建设健康发展；对推进和保障我国实行依法治国，建设社会主义法治国家的历史进程，实现国家繁荣昌盛和长治久安，具有重大和深远意义。

中国特色社会主义法律体系，紧紧伴随中国特色社会主义事业发展而前进，是动态的、发展的法律体系，不断走向新的健全和完善，彰显我国社会主义法治文明，鲜明体现我国法律制度以改革创新为核心的时代精神。

随着我国经济社会的发展，我国立法在向全面和纵深发展，坚持以马克思主义为指导；坚持解放思想、实事求是，理论联系实际；坚持尊重科学、尊重和反映客观规律；坚持对立法理论和立法技术的学习和研究；不断改进立法工作，提高立法质量，实现法律制度创新，是我国立法工作者学习和工作的常青课题。

2011年1月，《论立法》一书再版后，在同学和好友们的鼓励和支持下，我结合近年立法实践，对该书的章节体例和内容又作了调整、修

改和补充。新写的几章书稿送请全国人大常委会副秘书长沈春耀，最高人民法院理论研究工作领导小组办公室主任、中国应用法学研究所所长孙佑海，国务院法制办财政金融法制司司长刘长春，农林城建资源环保法制司副司长左力，北京市人民政府法制办副主任李富莹等五位同志核阅。他们提出的宝贵意见，我做了认真吸收和修改。此书再版得到国务院法制办和中国法制出版社同志们热情帮助和大力支持，我在此向同志们表示衷心感谢！

书中不妥和错误之处，敬请读者批评指正。

李培传

2013年5月4日

北京

再版序言

改革开放以来，我国取得了举世瞩目的发展成就。今天，一个面向现代化、面向世界、面向未来的社会主义中国巍然屹立在世界东方。中国人民在中国共产党的领导下团结奋斗，为实现中华民族伟大复兴，走上了富裕安康的广阔道路，并为世界经济发展和人类文明进步不断作出新的贡献。

我国社会主义法律制度紧紧伴随改革开放和社会主义现代化建设而前进。如今，中国特色社会主义法律体系已经形成。为适应改革开放和社会主义现代化建设深入发展的需要，进一步健全和完善我国社会主义法律体系任务十分繁重。由此，我国立法将会在理论上和实践上获得更大的成就。作为立法工作者我感到幸福和骄傲！

2004年1月，我写的《论立法》一书出版后，在一些同志的帮助和鼓励下，我对该书内容作了修改调整，新补充共九章书稿经最高人民法院研究室副主任孙佑海、全国人大常委会办公厅研究室主任沈春耀、北京市人民政府法制办副局级高级法律专务李富莹、国务院法制办财金司副司长刘长春四位同志核阅，并提出宝贵修改补偿意见，我作了认真吸收和修改。该书再版得到国务院法制办、中国法制出版社同志们的热情帮助和有力支持，我在此向所有帮助和支持我再版此书的同志们，表示真诚的感谢。

书中不妥和错误之处，欢迎读者批评指教。

李培传

2010年11月8日

北京

自序

毛泽东同志在新中国诞生前夜就庄严地指出：“占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了。”^①今天，中国人民拥有了民主、科学和法制。正如邓小平同志指出的：“中国人民既然有能力站起来，就一定有能力永远岿然屹立于世界民族之林。”^②我国社会主义法律制度正是站起来了的中国人民团结奋进，使我们伟大、勇敢和勤劳的中华民族岿然屹立于世界民族之林的真实记载和历史见证。

在我们这样一个具有五千年悠久历史，然而却又缺少民主和法制传统的国度里，20世纪70年代后期，我国人民在党的领导下开展了一场深入持久和波澜壮阔的伟大社会变革，这是我国社会主义制度的自我完善和发展，中国在这伟大社会变革中快速发展和前进，人们强烈呼唤社会主义法制文明。我国法制建设紧紧伴随改革开放和社会主义现代化建设的发展而前进。因此，我国法律制度真实而全面地记载了共和国改革开放以来发展变化的伟大历程。

如今，中国特色社会主义法律体系已初步建立和形成。这是我国法学界、更是全国界的专家学者、管理人员和广大人民群众共同努力的结果，其中也借鉴和吸收了国外专家学者的意见、建议和立法经验。所以，我国的法律制度是人们的经验和智慧的结晶，内容丰富、博大精深。它记载和展示了中国人民自强不息、拼搏奋进的伟大民族精神；它引导和鼓舞中国人民迈上了以实现中华民族伟大复兴，把中国建设成富强民主文

① 《毛泽东选集》第五卷，第5页。

② 《邓小平文选》第三卷，第323页。

明的社会主义国家的辉煌征程。

我有幸在国务院法制机构较长的时间里从事国家立法工作，深受教育，受益匪浅。我在立法工作中，常常享受到工作中的欢乐，也品尝到工作中的苦涩，经常被困在由立法中各种难题组成的“围城”里，经过努力和救助，一旦冲出“围城”，那种茅塞顿开、突然变聪明的感受，好像使我立即尝到什么是“柳暗花明”的美好滋味，这种苦涩和甜美滋味实在是太美、太好了！这或许是一种心得体会。由此，使我萌发了结合立法实践，就我国立法中的一些问题从理论和实践的结合上进行探索和思考的念头，这便是我写此书的缘由。然而，若真的动起笔来，真是常感笔若悬冰。可喜的是，我在挚友和亲人们的鼓励、支持和督促、关爱下，在国务院法制办和中国法制出版社的同志们大力支持和帮助下，我终于完成了这一拙著。我自知水平有限，但此书若能为人们了解和研究我国立法问题有点参考价值的话，这就是我写此书的最大心愿。书中不妥或错误之处，敬请读者批评指教。

书稿经孙佑海、沈春耀、李富莹、刘长春同志核阅并提出宝贵修改意见。在此一并向所有关心、支持和帮助我写此书的同志们，致以衷心的感谢！

李培传

2003年11月14日

北京

目 录

第一章 中国立法的理论基础和基本国情	1
第一节 中国立法的理论基础	3
第二节 中国立法的基本国情	14
第三节 理论和国情是立法的根本依据	28
第四节 理论和国情是不断丰富和发展的	31
第二章 立法指导思想和基本原则	38
第一节 我国的立法指导思想和基本原则概说	38
第二节 我国的立法指导思想	40
第三节 我国的立法基本原则	47
第四节 立法指导思想和基本原则的发展变化与具体运用	77
第三章 立法战略和立法思路	82
第一节 我国的立法战略	82
第二节 我国的立法思路	90
第三节 体现立法战略和立法思路的典型立法例	96
第四节 研究立法战略和立法思路的作用和意义	100
第四章 依法治国和科学发展观的提出及实施对我国立法发展 的推动和影响	102
第一节 依法治国的意义和影响	102

论 / 立 / 法

第二节	依法治国重要标志是有法可依和依法办事	107
第三节	立法要认真贯彻落实科学发展观	111
第四节	科学发展观对立法发展的指导意义	114
第五章	立法调研和法的质量	119
第一节	立法调研是立法的基础工作	119
第二节	立法出国考察和与外国交流合作	124
第三节	提高立法质量是立法工作的常青课题	127
第四节	提高立法质量的重要途径	129
第六章	法的功能和法的局限性	134
第一节	法是治国理政的基本工具	134
第二节	正确认识法在治国理政中的作用	137
第三节	造成法的局限性的原因	139
第四节	如何防止和减少立法工作中的疏漏和失误	145
第七章	立法与规律	148
第一节	立法与规律概说	149
第二节	法的发展规律	152
第三节	立法规律	157
第四节	立法工作规律	160
第八章	我国的立法体制	163
第一节	立法体制概说	163
第二节	我国的立法体制	165
第三节	中央国家权力机关和行政机关在立法活动中的地位	172
第四节	地方国家权力机关和行政机关在立法活动中的地位	185

第九章 我国的立法程序	190
第一节 立法程序概说	190
第二节 法律制定程序	193
第三节 行政法规制定程序	207
第四节 地方性法规制定程序	214
第五节 规章制定程序	220
第十章 我国的授权立法	224
第一节 我国授权立法的产生和发展	224
第二节 我国授权立法的主体、原则和程序	229
第三节 我国授权立法的特征和位阶	233
第四节 我国授权立法的作用和意义	236
第十一章 我国的地方立法	239
第一节 地方立法的作用和意义	239
第二节 地方立法遵循的基本原则	246
第三节 地方立法应当正确理解和把握地方特色	251
第四节 地方立法值得重视和研究的几个问题	255
第十二章 进行立法预测和编制立法规划	264
第一节 进行立法预测	264
第二节 编制立法规划	268
第三节 进行立法预测和编制立法规划值得研究的几个问题	278
第四节 进行立法预测和编制立法规划的作用和意义	280
第十三章 法律、法规（草案）的起草和审查	282
第一节 法律、法规（草案）的起草	284

论 / 立 / 法

第二节	法律、法规（草案）的审查	288
第三节	审查法律、法规（草案）应当统观全局、掌握主动	309
第四节	写好法律、法规（草案）的审查报告	316
第十四章	法律、法规的修改或废止	320
第一节	法律、法规的修改或废止是经济社会发展的必然要求	320
第二节	经济社会的发展变化是修改或废止法律、法规的前提 和依据	324
第三节	法的修改和法的制定具有同等重要意义	326
第四节	修改法律、法规需要注意和把握的几个问题	333
第十五章	法律责任	338
第一节	法律责任概说	338
第二节	设定法律责任的原则	346
第三节	法律责任条款的表述	352
第四节	法律责任的作用和意义	357
第十六章	法律解释和立法监督	359
第一节	法律解释	359
第二节	立法监督	363
第三节	法律解释和立法监督值得改进和完善的几个问题	369
第四节	法律解释和立法监督的作用和意义	370
第十七章	立法后评估	373
第一节	立法后评估的兴起和发展	373
第二节	立法后评估的组织实施和程序	375
第三节	立法后评估的标准和方法	377
第四节	立法后评估的作用和意义	378

第十八章 法律体系	380
第一节 中国特色社会主义法律体系概说	380
第二节 形成中国特色社会主义法律体系的基本经验	386
第三节 形成中国特色社会主义法律体系的重大意义	390
第四节 中国特色社会主义法律体系是不断向前发展和完善的	396
第十九章 立法技术	403
第一节 立法技术概说	403
第二节 立法技术的运用和发展	404
第三节 法的和谐关系	408
第四节 法律框架结构和法律条文设计	412
第二十章 法律结构和法律规范	420
第一节 法律结构和法律规范概说	420
第二节 法律形式结构	422
第三节 法律实质结构	435
第四节 法律规范	452
第二十一章 法律语言	459
第一节 法律语言文字的作用和意义	460
第二节 法律语言文字的要求	465
第三节 法律用语的特点	478
第四节 法律用语中的局限	485
第五节 法律用语中标点符号的使用	488
第二十二章 中国加入世界贸易组织与法制建设	495
第一节 中国加入世界贸易组织的重大意义	496

第二节	深入了解世界贸易组织规则	498
第三节	转变政府职能、抓住机遇、迎接挑战、发展自己	499
第四节	中国加入世界贸易组织与法制建设	504
第二十三章	我国立法的成就与展望	510
第一节	我国立法的成就	510
第二节	我国立法理论有了较快发展	521
第三节	对我国法律制度建设的思考	527
第四节	对我国立法发展前景的展望	540
第二十四章	加强立法工作者队伍建设，是社会主义法制建设的 一项重要战略任务	550
第一节	加强立法工作者队伍建设是历史的必然	550
第二节	加强立法工作者队伍建设的必备条件	552
第三节	加强立法工作者队伍建设，提高立法工作者的素质	553
第四节	加强立法工作者队伍建设中的几个关键问题	556

第一章

中国立法的理论基础和基本国情

中国既是一个历史悠久的文明古国，又是一个充满生机活力的发展中的社会主义国家。中华民族勤劳勇敢和智慧善良，创造了灿烂辉煌的物质文明和精神文明，对人类社会的发展和进步做出了重大贡献。然而，当欧美一些国家从十七世纪中叶开始确立资本主义生产方式，又从十八世纪六十年代开始工业革命的时候，中国清朝封建统治者却看不到世界的发展变化，盲目自傲的陶醉在昔日“康乾盛世”的余辉中，还在闭关自守、故步自封。

落后就要挨打，变局随之而来。自 1840 年鸦片战争后，帝国主义列强对中国的侵略步步紧逼，中国封建统治者腐败无能，致使中国一步步变成了半殖民地半封建社会。山河破碎、民不聊生，中国人民和中华民族遭受了世所罕见的深重苦难。中国人民为改变中华民族的命运，在苦难和屈辱中奋起抗争。1911 年 10 月，中国民主革命的伟大先驱孙中山先生领导的辛亥革命，推翻了清朝封建统治，结束了统治中国几千年的封建君主专制制度，打开了中国进步潮流的闸门，为中国此后革命斗争的发展开辟了道路。孙中山先生为中国人民和中华民族建立了伟大的历史功勋，彪炳史册！

辛亥革命后，中国先进知识分子和中国人民继续顽

强探寻救国救民道路。1921年，在马克思列宁主义同中国工人运动相结合的进程中，中国共产党应运而生。从此，中国人民开始逐步地在中国共产党的领导下，中国的命运有了光明的发展前景。中国共产党团结带领全国各族人民经过28年的艰苦浴血奋战，打败日本帝国主义侵略，推翻国民党反动统治，夺取了新民主主义革命的胜利，建立了中华人民共和国。彻底结束了旧中国半殖民地半封建社会的历史；彻底废除了帝国主义列强强加给中国的不平等条约和帝国主义在中国的一切特权。中国人民从此站起来了，开启了中华民族发展进步的历史新纪元。

新中国成立后，中国共产党团结带领全国人民完成了从新民主主义到社会主义的转变，开展了大规模社会主义建设，推进了改革开放和社会主义现代化建设伟大事业，取得了举世瞩目的伟大成就，为实现中华民族伟大复兴展现出前所未有的光明前景。但是，发展中国特色社会主义是一项长期而艰巨的历史任务，要经过具有许多新的历史特点的伟大斗争。因此，需要有中国特色社会主义法律制度提供有效法律服务和坚实法律保障。

中国特色社会主义法律制度建设，首先必须坚持以人民民主专政和人民代表大会制度为主要内容的中国特色社会主义的国家制度。法律制度建设要正确体现党的主张和人民意志的有机统一，确保法制建设沿着正确方向健康发展，有效推进建设社会主义法治国家的历史进程。

中国特色社会主义法律制度建设，必须紧紧立足我国的基本国情。在立法实践中要深刻理解和正确把握：我国处于并将长期处于社会主义初级阶段是我国的基本国情，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾是社会主要矛盾。所以，我国法律制度建设要从实际出发，立足我国的经济基础和经济社会发展现实。把握住这一根本之点，就能确保我国法律制度建设沿着正确方向健康发展。

中国特色社会主义法律制度建设，必须积极借鉴和吸取古今中外各种优秀法律文化成果。我们有信心和智慧，既积极又慎重地从中吸取其精华，做到古为今用，洋为中用。确保中国特色社会主义法律制度，体现着中国人民治国理政的经验和智慧，体现着尊重科学、反映客观规律，实事求是的风格。

第一节 中国立法的理论基础

一、中国立法坚持以马克思主义理论为指导

邓小平理论是马克思列宁主义的基本原理同当代中国实践和时代特征相结合的产物，是毛泽东思想在新的历史条件下的继承和发展，是马克思主义在中国发展的新阶段，是当代中国的马克思主义，是中国共产党集体智慧的结晶，引导着我国社会主义现代化事业不断前进。在邓小平理论指导下，中国特色社会主义事业不断开创新的局面，向前健康发展。我国法制建设是中国特色社会主义事业的重要组成部分。因此，我国立法必须坚持以邓小平理论为指导，深入贯彻落实科学发展观，确保我国立法沿着社会主义方向健康发展，为改革开放和社会主义现代化建设顺利健康发展，为把我国建设成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家提供坚实法律保障，具有重大深远意义。

立法是指享有国家立法权的国家机关依照法定权限，按照立法程序制定、修改和废止法律文件的活动。

法是上层建筑，是由经济基础决定的，法又反作用于经济基础，为巩固和发展经济基础服务；法是经济社会发展到一定阶段阶级矛盾不可调和的产物，它是由社会物质生活条件决定的；法是取得胜利并掌握国家政权的统治阶级意志的体现，是维护和巩固统治阶级利益和地位的重要工具，并且是靠国家强制力保证实施的。立法应懂得“经济条件归根到底制约着历史的发展。”“政治、法律、哲学、宗教、文学、艺术等的发展是以经济发展为基础的。但是，它们又都互相影响并对经济基础产生影响。……经济条件归根到底还是具有决定意义的，它构成一条贯穿于全部发展进程并唯一能使我们理解这个发展进程的红线。”^①

我国立法伴随着经济社会发展前进，社会变革需要法律制度引导、

^① 《马克思恩格斯选集》第四卷，第506页。