

向忠诚◎著

科学立法研究

KE XUE LIFA YANJIU

中国政法大学出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

作者介绍

向忠诚，男，1965年5月出生，湖南平江人，1985年7月毕业于西南政法学院（现西南政法大学）法律系法律专业，桂林电子科技大学法学院教授、硕士生导师，主要研究方向为行政诉讼法学和立法学，发表学术论文三十余篇，出版专著四部，主持省部级科研项目四项，科研成果获省部级二等奖两项和省部级三等奖三项。

科学立法研究

向忠诚　著

中国政法大学出版社

2021 • 北京

声　明　1. 版权所有，侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

科学立法研究/向忠诚著. —北京:中国政法大学出版社,2021.7
ISBN 978-7-5764-0080-9

Ⅰ.①科… Ⅱ.①向… Ⅲ.①立法－研究－中国 Ⅳ.①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2021)第 178416 号

出 版 者　中国政法大学出版社
地　　址　北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址　北京 100088 信箱 8034 分箱　邮编 100088
网　　址　http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电　　话　010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱　zhengfadch@126.com
承　　印　保定市中画美凯印刷有限公司
开　　本　880mm×1230mm　1/32
印　　张　8.5
字　　数　210 千字
版　　次　2021 年 7 月第 1 版
印　　次　2021 年 7 月第 1 次印刷
定　　价　56.00 元

前 言

PREFACE

尊重和体现客观规律是科学立法的核心所在。科学立法这一提法有鲜明的中国特色。外国由于与我国在立法制度上差异明显，一般不使用科学立法这一用语，大多是从立法方法或者技术的角度来探讨立法的科学性问题。

在中国知网检索可以得知，关于科学立法的文献在1984年就已经出现，但当时所称的科学立法是指科学技术方面的立法。到2000年，学者们开始从立法科学性的含义上来使用科学立法的概念。2000年至2006年，学术期刊和报纸主要是对科学立法进行宣传和报道，2007年才有专门探讨科学立法问题的学术论文。从学术界的研究动态来看，学者们主要探讨了科学立法的内涵、科学立法的源流、科学立法的标准、科学立法的动因、科学立法的层次结构、科学立法的逻辑、科学立法的技术、科学立法的实现途径等问题。随着科学立法的观念越来越深入人心，学术界对科学立法研究的广度和深度有了跨越式的发展，研究的内容不断扩宽，研究的质量稳步提升，呈现出从一般意义上的研究逐渐向探讨其法理基础、价值效益和选择的方向深入以及从注重理论向理论研究与具体的实践相结合的发展趋势。但是，由于对这一问题的研究起步较晚，研究的内容还不系统，研究的脉络还不太清晰，研究的力量较为分散，对科学立法进

需要全本请访问 www.ertongbook.com

行研究的学术著作几乎没有，高质量的学术论文也不多见，可见，对科学立法的问题进行研究还存在较大的空间。

2003 年，党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。该决定所确立的科学发展观，推动了科学立法命题的提出。2006 年 3 月，在全国人民代表大会制定的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中，科学立法的命题被正式提出。党的十六届六中全会以及十七大和十八大都提出了要坚持科学立法。2017 年党的十九大报告提出要推进科学立法。2018 年 8 月 24 日，中共中央全面依法治国委员会第一次会议强调，要坚持全面推进科学立法。2019 年 2 月 25 日，中共中央全面依法治国委员会第二次会议要求，要深入推进科学立法。2019 年 10 月 31 日，《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出，要全面推进科学立法，要坚持科学立法。

对科学立法进行研究，具有重大的学术价值和应用价值。研究科学立法的学术价值主要在于，有利于推进立法学的研究。在法学中，立法学是一门新兴的学科，在自然法学和实证分析法学等传统法学理论中，有关立法问题的讨论没有受到应有的重视。立法学产生以后所探讨的问题，主要是立法原理、立法技术、立法过程、立法制度等。对于科学立法，立法学只是将其作为立法的基本理念、基本原则或者立法技术，并没有将尊重和体现客观规律这一科学立法的核心视为立法的价值判断从整体上加以系统地研究。本书对科学立法的研究，有利于提升科学立法在立法学理论中的地位，从而促进立法学理论体系的完善。

研究科学立法的应用价值主要在于两个方面：一是有利于

将科学立法推向深入。对科学立法如何理解，学者们在认识上存在分歧，实践中仍处于摸着石头过河的阶段，甚至还存在俗化科学立法的情形。这种状况，有理论准备和制度供给不足等方面的原因，对立法科学化水平的进一步提高产生了不利影响，与社会实践对立法的需要存在很大的差距，不利于实现党中央提出的全面和深入推进科学立法的要求。本书不仅深化科学立法的理论研究，使其科学化和系统化，而且以科学立法的理论为指导，结合科学立法的实践，对科学立法的制度建设进行较为深入的探讨，无疑有助于将科学立法推向深入。二是有利于提升立法质量。近年来，我国的立法在公开化和制度化等方面的进步较为明显，但从总体上来看，我国的立法只是基本上达到了形式的合理性，还远未达到科学立法的要求。科学立法的实现，是社会治理秩序化和法治化的基础。科学立法在整个依法治国进程中具有重要的地位和意义。能否做到科学立法，关系到立法中权利与义务以及权力与责任的设置是否合理，关系到法治理想的实现与否。

本书分为十章：第一章为科学立法的概念；第二章为科学立法的源流和动因；第三章为科学立法与民主立法；第四章为科学立法与依法立法；第五章为科学立法与立法理念；第六章为科学立法与立法队伍建设；第七章为科学立法与立法体制；第八章为科学立法与立法程序；第九章为科学立法与立法技术和方法；第十章为科学立法与立法监督。

本书是广西地方法治与地方治理研究中心 2018 年度重点项目“科学立法研究”（项目编号 GXDFFZ2018006）的最终研究成果。在本课题的研究过程中，作者尽了很大的努力，但本书仍存在诸多不足，敬请读者批评指正。

目录 CONTENTS

第一章　科学立法的概念 …… 001
一、学术界关于科学立法概念的探讨 …… 001
二、对科学立法概念的界定 …… 006
第二章　科学立法的源流和动因 …… 020
一、科学立法的源流 …… 020
二、科学立法的动因 …… 023
第三章　科学立法与民主立法 …… 031
一、民主立法的基本理论 …… 031
二、科学立法与民主立法的关系 …… 037
三、民主立法的现状、存在的主要问题及解决办法 …… 040
第四章　科学立法与依法立法 …… 057
一、依法立法的基本理论 …… 057
二、科学立法与依法立法的关系 …… 059

三、依法立法的实现 …… 061

第五章　科学立法与立法理念 …… 064

一、立法理念的意义 …… 064

二、学术界对立法理念的探讨 …… 065

三、立法理念的科学化 …… 068

第六章　科学立法与立法队伍建设 …… 080

一、加强立法队伍建设是实现科学立法的重要条件 …… 080

二、科学立法与立法者 …… 081

三、科学立法与立法工作人员 …… 088

四、科学立法与专家参与立法 …… 090

第七章　科学立法与立法体制 …… 099

一、推进科学立法的关键是完善立法体制 …… 099

二、科学立法与职权立法体制 …… 102

三、科学立法与授权立法体制 …… 124

第八章　科学立法与立法程序 …… 137

一、科学的立法程序是科学立法的题中之义 …… 137

二、科学立法与立法规划 …… 139

三、科学立法与立法起草 …… 154

四、科学立法与立法审议和表决 …… 162

第九章　科学立法与立法技术和方法 …… 174

一、科学立法的实现需要科学的立法技术和方法 …… 174

二、科学立法与立法语言技术 …… 177

三、科学立法与立法逻辑技术 …… 184

四、科学立法与立法结构技术…… 191
五、科学立法与立法调研 …… 203
六、科学立法与立法后评估 …… 207
七、科学立法与现代科学技术…… 221
第十章 科学立法与立法监督 …… 224
一、加强立法监督是实现科学立法的需要 …… 224
二、完善立法监督制度促进科学立法的实现 …… 227
参考文献…… 246

第一章 科学立法的概念

CHAPTER 1

一、学术界关于科学立法概念的探讨

从学术界的研究动态来看，对科学立法概念的使用，最先是与科学法学相关联。有学者认为：科学法学的主要研究对象是科学立法的问题；科学法学是法学分支的新学科，以科学立法与司法为主要的研究对象；有关科学技术的立法是科学立法；科学立法是指科学法律，即有关科学领域的法律。〔1〕

学者们从立法科学性的视角对科学立法的概念进行表述，并非完全使用科学立法一词，有时使用与科学立法相近的立法的科学原则、立法的科学性、立法的科学性原则、立法的科学化原则、立法的科学化、科学立法的原则、科学的立法原则等概念。当然，学者们对科学立法概念的表述，更多的是直接表述科学立法的概念。例如，张文显教授认为："科学立法，就是把立法作为一项科学活动，尊重科学规律，运用科学思维，坚持科学精神。"〔2〕

---

〔1〕 于德胜："科学法学"，载《科学学与科学技术管理》1982 年第 6 期，第 23 页；翁其银："试论'科学法学'"，载《当代法学》1989 年第 1 期，第 15 页；黄湘："我国科学立法的宪法原则"，载《科学学与科学技术管理》1985 年第 4 期，第 24 页；陈先贵："科研体制改革必须科学立法"，载《科学学与科学技术管理》1984 年第 8 期，第 13 页。

〔2〕 张文显："民法典的中国故事和中国法理"，载《法制与社会发展（双月刊）》2020 年第 5 期，第 12 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

学者们在表述科学立法的概念时，大多认为科学立法要符合客观规律。但是，对到底包括哪些客观规律，学者们的认识并不一致。有的认为是事物发展的客观规律；有的认为是经济与社会发展的客观规律或者经济、社会和自然的客观规律；有的认为是社会发展的规律和法律调整的自身规律；有的认为仅指自然规律；有的认为是法律所调整的社会关系的本质及其内在的规律；有的认为是事物发展的一般规律和社会发展的规律、法学和立法自身的发展规律以及立法对象的客观规律、立法的普遍性规律和中国特色立法的特殊规律；有的认为是指经济规律、自然规律、社会发展规律和立法活动规律；有的认为是人类作为自然部分的自然规律、社会发展的基本规律、特殊社会关系的具体规律、社会事件的因果规律和法律体系构成的规律；有的认为是法律调整的社会关系的客观规律、立法工作本身的规律和法律体系的内在规律；有的认为是经济社会发展规律、法律所调整的社会关系的客观规律和立法自身系统的规律或者法律体系的内在规律。

科学立法除了要符合客观规律外，对于在界定其概念时应当加入哪些元素，学者们的意见存在分歧。有的认为科学立法要求一切从实际出发；有的认为科学立法要求对法律调整的社会关系进行合理的利益分配并形成法律规范；有的认为科学立法是立法者有目的和有意识的自觉活动，是主观与客观的统一；有的认为科学立法要求运用符合法律规定的技术来制定严谨、规范和公正的规则，保障人民的基本权益；有的认为科学立法要求合理运用立法理念和技术，拟制法律内容，推进立法进程；有的认为科学立法要求通过法定的和合乎民意的程序，按照法律固有的职能，科学合理地选择调整对象，科学合理地对相关主体的权利义务进行分配，最终形成逻辑结构合理和语言表达规范的法律文件；有的认为科学立法要求遵循科学的知识和理

论，正确认识事物存在和变化发展的状态和原因，使法律制度的供给与社会发展的需求处于一种相对均衡的状态。

在学术界，有的学者在界定科学立法的概念时并没有以符合客观规律为要件，而是从其他方面进行界定。例如，认为科学立法是以科学发展观为指导，在立法中树立以人为本的理念，从而使立法得到全面、协调和可持续发展；〔1〕科学立法是将科学运用于立法，要求科学地制定社会规则系统，使其符合科学的要求，科学立法具有规律性、客观性和系统性的特征；〔2〕科学立法作为立法的基本原则，包括立法技术的科学性、立法内容的科学性和立法观念的科学性；〔3〕科学立法是指制定的法律不能只对社会中某一阶层或社会团体的利益予以考虑或进行保护，而必须对社会中各个阶层和各种不同社会团体的利益均衡地进行考虑。〔4〕

有的学者基于对科学立法的概念难以表述的考虑，仅仅对科学立法的内涵进行分析，但视角并不相同。一是直接分析科学立法的内涵。有学者认为，除了有关立法方面的法律所规定的内容以外，科学立法的内涵，包括科学立法的基础是尊重并符合社会发展和经济发展规律以及自然规律，要科学地选择适宜用法律来调整的社会关系，必须有科学的立法程序和科学合理的立法体制，必须坚定正确的立法价值取向；〔5〕科学立法的

〔1〕 陈文琼：“论少数民族自治地方的科学立法”，载《经济与社会发展》2012 年第 6 期，第 78 页。

〔2〕 张伟：“科学立法初探”，载《人大研究》2016 年第 10 期，第 35 页。

〔3〕 邓世豹主编：《立法学：原理与技术》，中山大学出版社 2016 年版，第 61～65 页。

〔4〕 高旭军、张飞虎：“欧盟科学、民主立法保障机制研究：以法律起草为例”，载《德国研究》2017 年第 1 期，第 71 页。

〔5〕 方军贵：“科学立法的内涵及实现路径初探”，载《安徽工业大学学报（社会科学版）》2013 年第 6 期，第 48 页。

内涵，是指在立法过程中，应当以科学精神为指导，法律的制定过程对法律赖以存在的内外在条件应尽可能地予以满足，法律规范应与其规制的事项之间严格地保持最大限度的和谐；〔1〕科学立法的内涵，包括立法理念强调以人为本和科学地选择立法的调整对象，要有专门化的立法队伍，要有科学的立法程序和科学的立法体制；〔2〕科学立法的内涵，可以被理解为以科学的理性思考来指导立法工作，立法过程的价值判断应符合法律所调整事态的客观规律，要正确认识、判断和把握立法所调整的社会关系，使立法决策能够产生最好的社会效果，能公平和合理地发挥其最大的职能。〔3〕二是从科学立法标准的视角分析科学立法的内涵。有学者认为，法的一般性、法不溯及既往、法的公布、避免法律之间的矛盾、完备的立法程序、法律的可执行性以及法律的稳定性和成熟的立法技术为科学立法的判断标准；〔4〕应当以更加提高立法效益、更加体现特色和更加符合客观规律为科学立法的标准；〔5〕立法的科学性主要有立法的合法性、立法的合理性和立法的合逻辑性这三个方面的标准；〔6〕科学立法有认识论标准、策略论标准、公平正义标准、合理因素标准、程序标准、技术性标准、执行性标准、政治与专业标

〔1〕 黄瑶、庄瑞银：“科学立法的源流、内涵与动因”，载《中山大学法律评论》2014 年第 4 期，第 124 页。

〔2〕 王存河：“科学立法的内涵”，载《西部法学评论》2014 年第 6 期，第 10～11 页。

〔3〕 张津：“依法治国背景下地方立法科学化与民主化研究”，载《漯河职业技术学院学报》2019 年第 1 期，第 42 页。

〔4〕 高中、廖卓：“立法原则体系的反思与重构”，载《北京行政学院学报》2017 年第 5 期，第 80～81 页。

〔5〕 曹胜亮：“论地方立法的科学化”，载《法学论坛》2009 年第 3 期，第 65 页。

〔6〕 王珍：“科学立法背景下思想政治教育内容的确立”，载《胜利油田党校学报》2015 年第 1 期，第 117～118 页。

准等；〔1〕科学立法的判断标准为合宪性、合民族性、合民意性和可操作性；〔2〕科学立法的标准包括立法立项、立法方式方法、立法内容等方面的科学标准。〔3〕三是从科学立法要求的视角分析科学立法的内涵。有学者认为，科学立法的要求是，法律应当能够体现人民的共同意志和党的政策主张，要反映社会发展的客观规律，要符合我国的实际，要有可操作性；〔4〕科学立法的要求为，维护人民民主专政政权，以体现中国特色社会主义的发展道路，契合全面深化改革和全面建设小康社会的要求，以体现社会主义初级阶段的基本特征，统筹兼顾各地区经济、社会和文化的现实情况，以体现不同地区、不同民族和不同阶层的特点与利益，并且应当从实际出发，以解决实践中存在的问题为目标和出发点，增强立法的针对性、实效性和全民性，进行立法、守法和执法的成本社会效益分析。〔5〕四是对科学立法的内涵从综合的角度进行分析。有学者认为，科学立法包括立法要符合自然和经济规律、立法程序的民主性、立法调整对象的选择以及法律法规关于权力、权利、义务关系设定的合理性等方面；〔6〕科学立法的科学性包括立法程序和立法内容两个方面，其中立法程序的科学性包括公众参与、正义诉求和技术

〔1〕 刘松山：“科学立法的八个标准”，载《中共杭州市委党校学报》2015 年第 5 期，第 80～89 页。

〔2〕 汪全胜：“科学立法的判断标准和体制机制”，载《江汉学术》2015 年第 4 期，第 6～7 页。

〔3〕 张伟：“科学立法初探”，载《人大研究》2016 年第 10 期，第 35～40 页。

〔4〕 王志祥、戚进松：“从危险驾驶入刑看立法的民主性与科学性”，载《山东警察学院学报》2012 年第 3 期，第 46 页。

〔5〕 冯玉军：“中国法律规范体系与立法效果评估”，载《中国社会科学》2017 年第 12 期，第 149 页。

〔6〕 欧修权：“试论科学立法的含义及其实现途径”，载《人大研究》2009 年第 1 期，第 37 页。

理性，立法内容的科学性包括规律性、发展性、人民性、协调性和持续性；〔1〕科学立法包括立法指导思想和基本原则、立法权限配置、立项机制、起草机制、工作协调机制、审议修改机制、立法监督机制等方面的科学化；〔2〕科学立法应高度重视立法的合理性、立法的可操作性和立法的系统性；〔3〕科学方法、科学内容和科学理念为科学立法的三个维度。〔4〕

二、对科学立法概念的界定

从学术界关于科学立法概念的探讨可以看出，学者们作了很大的努力，但目前尚未有较为理想的研究成果。有学者认为，对科学立法，目前只能作概括性描述，对其下一个准确的定义为时尚早。〔5〕有学者还认为，由于无法科学地测量和重复试验立法调整的社会关系和调整行为，导致科学立法的概念不够科学。〔6〕

笔者认为，对概念的界定是研究问题的前提。科学立法由“科学”和“立法”两个词所构成，对科学立法的概念进行界定，需要界定“立法”和“科学”。

（一）对科学立法中“立法”的界定

科学立法是指导立法活动的，科学立法中的“立法”与一

〔1〕 杨小勤：“论科学发展观下科学立法的实现途径”，载《宁夏社会科学》2009 年第 6 期，第 41～44 页。

〔2〕 李玉星：“坚持科学立法 努力提高质量”，载《天津人大》2011 年第 5 期，第 38 页。

〔3〕 胡明：“科学立法应高度重视的三个问题”，载《中国律师》2015 年第 3 期，第 69～71 页。

〔4〕 田成有：“科学立法的三个维度”，载《人大研究》2018 年第 7 期，第 46～49 页。

〔5〕 杜忠文：“地方人大理论创新综述”，载《人大研究》2009 年第 6 期，第 25 页。

〔6〕 周俐、闫鹏涛：“关于科学立法的几个层次”，载《人大研究》2012 年第 11 期，第 38 页。

般意义上的“立法”并不存在区别。

在古希腊和古罗马学者的著作中，“立法”一词经常被使用。柏拉图和亚里士多德的著作中有关于立法家和立法问题的论述。我国古代典籍中也有对“立法”一词的记载，如《荀子·议兵》中就有“立法施令，莫不顺比”的表述。

在世界范围内，学者们对立法的概念表述存在分歧，主要有活动说、过程说和过程结果说。博登海默认为，立法是创制法律法令的活动。《布莱克法律词典》的作者认为，立法是制定或变动法的一个过程。《牛津法律大辞典》的作者认为，立法既是制定或修改法律的程序，也是立法过程的产物。〔1〕

立法具有规范指引、评价、预测、强制、教育等规范功能，具有社会构建以及社会调整等社会功能。〔2〕有学者从成文法的技术特征及其积极价值、成文法的局限性和成文法价值选择的二律背反论证了立法在现代社会中的作用。〔3〕由于立法在现代社会中具有重要的作用，加之所有法学学科都会涉及立法的问题，我国学者对立法的概念也进行了探讨，但认识颇有不同。〔4〕在笔者看来，界定“立法”的概念，要解决“谁来立”“立啥法”和“如何立”这三个问题。

---

〔1〕 徐向华主编：《立法学教程》（第 2 版），北京大学出版社 2017 年版，第 25 页。

〔2〕 杨临宏：《立法学：原理、制度与技术》，中国社会科学出版社 2016 年版，第 66～71 页。

〔3〕 徐向华主编：《立法学教程》（第 2 版），北京大学出版社 2017 年版，第 6～10 页。

〔4〕 近年来，我国学术界对立法概念的解释渐多，较为普遍的观点有以下几个：一是对立法进行最广义的解释，认为立法是指从中央到地方一切国家机关制定和变动各种不同规范性文件的活动；二是对立法进行最狭义的解释，认为立法是指国家最高权力机关及其常设机关制定和变动法律这种特定规范性文件的活动；三是介乎广狭两义之间的对立法的解释，认为立法是指有权主体制定和变动规范性文件的活动。杨临宏：《立法学：原理、制度与技术》，中国社会科学出版社 2016 年版，第 7 页。

需要全本请访问 www.ertongbook.com