

立法理论与实务研究丛书

地方立法 技术与规范

吕庆明 著

DIFANG LIFA
JISHU YU GUIFAN



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

地方立法技术与规范 / 吕庆明著. -- 北京 : 法律出版社, 2023

(立法理论与实务研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5197 - 8415 - 7

I. ①地… II. ①吕… III. ①地方法规—立法—研究—中国 IV. ①D927

中国国家版本馆 CIP 数据核字 (2023) 第 190300 号

地方立法技术与规范
DIFANG LIFA JISHU YU GUIFAN

吕庆明 著

责任编辑 李沂蔚
装帧设计 鲍龙卉

出版发行 法律出版社
编辑统筹 法律应用出版分社
责任校对 朱海波
责任印制 刘晓伟
经 销 新华书店

开本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16
印张 19.75 字数 265 千
版本 2023 年 10 月第 1 版
印次 2023 年 10 月第 1 次印刷
印刷 北京建宏印刷有限公司

地址: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

举报盗版邮箱:jbwq@lawpress.com.cn

版权所有·侵权必究

销售电话:010-83938349

客服电话:010-83938350

咨询电话:010-63939796

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 8415 - 7

定价:78.00 元

凡购买本社图书,如有印装错误,我社负责退换。电话:010-83938349

目 录 Contents

导 论	001
第一章 地方立法的认识论和方法论	003
第一节 地方性法规的基本属性	003
一、地方性法规属于“实在法”	003
二、地方性法规属于“人大法”	004
三、地方性法规属于“治理法”	005
四、地方性法规属于“过程法”	006
第二节 地方立法的主要类型	007
一、管理型地方立法	007
（一）管理型地方立法的理念	007
（二）管理型地方立法的设范模式	008
（三）管理型地方立法坚持问题导向	008
（四）管理型地方立法侧重于法律的强制功能	008
二、促进型地方立法	008
（一）促进型地方立法的规范性原理	009
（二）促进型地方立法的调整方式	009
（三）促进型地方立法坚持目标导向	010
（四）促进型地方立法体现了治理的理念	010
三、促进型与管理型地方立法的区别	010
（一）二者的功能定位不同	010

(二)二者对社会参与的依赖度不同	011
(三)二者的价值取向不同	011
第三节 地方立法的体系化方法	012
一、增量立法的方法	012
二、减量立法的方法	013
三、存量立法的方法	014
四、精量立法的方法	016
第四节 地方立法的理念和要求	017
一、地方立法的理念	017
(一)地方立法要坚持“新发展”理念	017
(二)地方立法应秉持“谦抑”的理念	018
二、地方立法的基本要求	019
(一)地方立法应当坚持不越权	019
(二)地方立法应当坚持不抵触	019
(三)地方立法应当坚持有特色	020
(四)地方立法应当坚持重效果	020
第五节 立法者的基本素养	021
一、立法者的政治素养	021
(一)自觉坚持党的领导	021
(二)自觉践行党的宗旨	021
(三)自觉弘扬法治精神	022
(四)自觉发扬斗争精神	022
二、立法者的技术素养	022
(一)立法者应具备“读”的技术能力	023
(二)立法者应具备“听”的技术能力	023
(三)立法者应具备“思”的技术能力	024
三、立法者的伦理素养	025
(一)立法者应具备忠实的美德	026

(二)立法者应具备中立的美德	026
(三)立法者应具备谦抑的美德	027
(四)立法者应具备审慎的美德	027
第二章 地方立法的技术标准	029
第一节 地方立法权的技术标准	030
一、高质量立法的技术标准	030
(一)精细化标准	030
(二)前瞻性标准	032
(三)民主性标准	033
(四)科学性标准	035
(五)创制性标准	037
(六)回应性标准	039
(七)引领性标准	041
(八)实效性标准	044
(九)公开性标准	045
二、审慎的立法策略标准	046
(一)审慎开展立法前评估	047
(二)严格遵守地方立法程序	048
(三)审慎行使地方立法权	048
(四)适当放缓立法节奏	049
(五)审慎起草审议表决法案	049
三、地方立法权行使的范围标准	050
(一)实施性地方立法	050
(二)补充性地方立法	050
(三)探索性地方立法	051
四、促进型地方立法的标准	051
(一)促进型地方立法启动的标准	051

(二)促进型地方立法的原则要求	052
(三)促进型地方立法的规范设置要求	052
五、立法评价的技术标准	053
(一)地方立法评价的基本遵循	053
(二)科学构建地方立法评价机制	054
第二节 地方性法规体系的技术标准	055
一、地方性法规体系内容的技术标准	055
(一)“不抵触”的技术标准	055
(二)“有特色”的技术标准	056
(三)“可执行”的技术标准	058
(四)“不重复”的技术标准	059
二、地方性法规体系运行的技术标准	060
(一)“系统性”的技术标准	060
(二)“整体性”的技术标准	061
(三)“协同性”的技术标准	062
(四)“时效性”的技术标准	064
第三节 地方性法规规范性的技术标准	065
一、地方性法规“针对性”的标准	065
(一)从实际出发进行立法	065
(二)坚持“小切口”立法	066
(三)坚持精细化立法	066
(四)严把法规立项关	067
(五)坚持问题导向精准立法	067
(六)合理运用“小快灵”立法技术	068
二、地方性法规“适用性”的标准	068
(一)地方性法规的执法适用性	069
(二)地方性法规的司法适用性	070
(三)地方性法规的守法适用性	071

三、地方性法规“可操作性”的标准	072
(一)秉持精细化的立法理念	072
(二)增强立法内容的确定性	073
(三)注重地方立法的实效性	073
(四)提高立法配套的有效性	074
 第三章 地方立法权行使的技术规范	 075
第一节 依法立法的技术规范	075
一、依法立法的概念	075
(一)依法立法中“依”的含义解析	075
(二)依“法”立法中“法”的含义	076
(三)依法立法中“立”的含义	077
(四)依法立“法”中“法”的含义	079
二、依法立法应当遵循的原则	080
(一)坚持党领导立法的原则	080
(二)坚持依宪立法原则	081
(三)依法定权限和程序立法原则	082
(四)维护社会主义法制的统一、尊严、权威原则	082
(五)坚持维护国家整体利益原则	083
(六)防止地方保护主义和部门利益倾向原则	083
三、贯彻依法立法原则的具体规则	084
(一)坚持中国共产党的领导	084
(二)严格遵循依宪立法原则	084
(三)严格在法定权限内行使地方立法权	085
(四)坚决维护社会主义法治的统一、尊严、权威	086
(五)有效维护国家的整体利益	087
四、依法立法的违反情形	087
(一)立法越权	087

(二)立法抄袭	088
第二节 科学立法的技术规范	090
一、科学立法的概念	090
二、科学立法应当遵循的原则	091
(一)全面性原则	092
(二)针对性原则	092
(三)实践性原则	093
(四)合理性原则	093
(五)效益性原则	094
三、贯彻科学立法原则的具体规则	094
(一)构建科学的法案起草机制	094
(二)注重吸收专家智慧	095
(三)多形式征求意见	095
(四)有效扩大立法参与	096
(五)科学设定法规内容	097
(六)遵守立法技术规范	098
四、科学立法的违反情形	098
(一)部门保护主义	098
(二)地方保护主义	099
(三)形式主义	100
五、开展地方立法调研的技术规范	101
(一)地方立法调研的技术标准	102
(二)地方立法调研的方式	103
(三)地方立法调研的适用范围	104
(四)地方立法调研的主体	104
(五)地方立法调研的程序	104
(六)地方立法调研的效力	105
(七)地方立法调研的原则	105

第三节 民主立法的技术规范	106
一、民主立法的相关概念	106
二、民主立法应遵循的原则	107
(一)以人民为中心原则	107
(二)人大主导立法原则	107
(三)优先保障公民权利原则	108
(四)构建高效民主程序原则	108
三、民主立法的具体规则	109
(一)坚持以人民为中心	109
(二)确保人大主导立法	110
(三)优先保障公民的合法权益	112
(四)构建高效的民主立法程序	112
第四节 公开立法的技术规范	113
一、公开立法的概念	113
二、公开立法的形式	114
三、公开立法的原则	115
(一)公开对象的限定性	115
(二)公开内容的全方位性	116
(三)公开方式的多渠道性	116
四、公开立法的规则	117
(一)立法公开的法定性规则	117
(二)立法公开的公正性规则	117
(三)立法公开的人民性规则	118
(四)立法公开的技术性规则	119
(五)立法公开的共识性规则	119
第五节 比较立法的技术规范	120
一、比较立法的概念	120
二、比较立法的原则	121
(一)相似性原则	121

(二)客观性原则	121
(三)优选性原则	122
(四)抽象性原则	122
(五)以问题为中心原则	123
三、比较立法的规则	123
(一)地方立法项目选择的比较	123
(二)地方性法规要素的比较	124
(三)地方性法规实效的比较	125
四、比较立法的违反情形	126
(一)抵触上位法	126
(二)盲目照搬照抄	126
第六节 法规修改、清理的技术规范	127
一、法规修改的技术规范	127
(一)法规修改的定义	127
(二)法规修改的原则	127
(三)法规修改的技术规则	128
二、法规清理的技术规范	130
(一)法规清理的定义	130
(二)法规清理的条件	131
(三)法规清理的技术标准	131
(四)法规清理的工作要求	132
第七节 立法规划的技术规范	133
一、立法规划的概念	133
二、立法规划遵循的原则	133
(一)可行性原则	133
(二)科学性原则	134
(三)严肃性原则	134
(四)必要性原则	135

三、立法规划的具体规则	135
(一) 严把法规立项关	135
(二) 发挥人大的主导作用	136
(三) 扩大立项论证参与	136
四、违反立法规划的情形	137
(一) 插队式立法	137
(二) 被动式立法	137
(三) 冲动式立法	138
 第四章 立法文件撰写的技术规范	 139
第一节 专家建议稿撰写的技术规范	139
一、专家建议稿的概念	139
(一) 专家立法	139
(二) 专家建议稿	140
二、专家建议稿的撰写流程	141
三、立法专家建议稿撰写的原则	142
(一) 注重先进性原则	142
(二) 预留修改空间原则	142
(三) 注重说明理由原则	143
(四) 比较立法原则	143
(五) 客观中立原则	144
四、专家建议稿起草的方法	144
(一) 分解和重组	145
(二) 整合和优化	145
(三) 提升和论证	146
第二节 立法草案说明撰写的技术规范	146
一、立法草案说明的概念	146
(一) 立法草案说明的定义	146

(二)立法草案说明的性质	147
(三)立法草案说明的功能	148
(四)立法草案说明的内容构成	150
二、立法草案说明撰写的原则	151
(一)全面性原则	151
(二)简约性原则	151
(三)客观性原则	151
三、立法草案说明的规则	152
(一)明确立法草案说明撰写职责的归属	152
(二)强化撰写立法草案说明的体例要求	152
(三)强化立法草案说明文本的公开	153
四、立法草案说明撰写的违反情形	154
第三节 立法依据撰写的技术规范	154
一、立法依据的概念	154
(一)立法依据的界定	154
(二)立法依据的价值面向	155
(三)立法依据的法理基础	156
二、撰写立法依据的原则	156
(一)准确性原则	156
(二)针对性原则	157
(三)权威性原则	157
(四)全面性原则	157
三、立法依据的基本形态	158
(一)上位法的依据	158
(二)党和国家的政策依据	158
(三)比较法依据	159
(四)法理依据	159

第五章 立法案起草的技术规范	160
第一节 体例结构安排的技术规范	160
一、体例结构的概念	160
(一)立法体例	160
(二)立法结构	162
二、体例结构安排的原则	162
(一)适宜性原则	162
(二)灵活性原则	163
(三)平衡性原则	163
(四)创新性原则	164
三、体例结构安排的规则	164
(一)立法体例选择的技术规则	164
(二)结构单元应用的技术规则	165
(三)总则、分则和附则搭建的技术规则	167
(四)法规名称拟定的技术规则	168
四、“小快灵”地方立法模式	169
五、体例结构安排的反面典型	171
(一)体例选择上的“好大喜功”	171
(二)结构安排上的“贪大求全”	171
第二节 法规条款设置的技术规范	171
一、权利义务条款设置的技术规范	171
(一)权利义务条款的概念	171
(二)权利义务条款设置的法理要求	172
(三)权利义务条款设置的技术要求	173
二、倡导性规范的创设	175
(一)倡导性规范的界定	175
(二)倡导性规范设置的法理要求	176
(三)慎重设置倡导性规范	177

(四)慎重为倡导性规范设置肯定性法律后果	177
三、法律责任条款的设置	178
(一)法律责任条款的概念	178
(二)法律责任条款设置的理念要求	179
(三)法律责任条款设置的原则	180
(四)法律责任条款设置的模式	181
第三节 立法语言的技术规范	183
一、立法语言的概念	183
二、立法语言的技术标准	184
(一)准确性和模糊性	184
(二)专业性和通俗性	184
(三)简洁性和精练性	184
(四)严肃性和严谨性	185
三、运用立法语言的原则	185
(一)规范性原则	185
(二)准确性原则	186
(三)肯定性原则	186
(四)简明性原则	186
(五)朴实性原则	187
(六)严谨性原则	187
(七)专业性原则	187
四、立法表达工作规则	188
(一)准确把握立法政策	188
(二)重视立法起草规范化	188
(三)推进立法语言审查制度化	188
(四)加强立法人才保障	189
五、“应当”一词的使用规范	189
六、立法语言的违反情形	191
(一)立法表达的口语化	191

(二)立法表达的政治化	191
(三)立法表达的政策化	192
第六章 立法评价的技术规范	193
第一节 立法前评估技术规范	193
一、立法前评估的概念	193
二、立法前评估的内容	194
(一)立法的必要性	194
(二)立法的合法性	194
(三)立法的可行性	195
(四)立法的影响性	195
(五)立法的特色性	195
(六)立法的协调性	195
三、立法前评估遵循的原则	196
(一)实事求是原则	196
(二)公众参与原则	196
(三)问题导向原则	197
(四)注重实效原则	197
四、立法前评估的具体规则	198
(一)评估方法要定性定量相结合	198
(二)评估内容要公开征求意见	198
(三)评估过程要公开透明	199
(四)评估主体间要有效协调沟通	199
(五)有效开展自我评估	199
(六)适时引入第三方评估	200
五、不可立项的标准	200
(一)超越地方立法权限	201
(二)主要制度与上位法相抵触	201

(三)必要性、可行性存在重大分歧意见	201
(四)不需要通过地方立法来解决的项目	202
(五)主要维护部门利益的法规项目	202
第二节 备案审查技术规范	202
一、备案审查的概念	202
二、备案审查的标准体系	203
(一)合法性标准	203
(二)合宪性标准	204
(三)政治性标准	204
(四)适当性标准	205
三、备案审查的原则	205
(一)公众参与原则	205
(二)法制统一原则	206
(三)有件必备、有备必审、有错必纠原则	206
(四)主动审查和被动审查相结合的原则	206
四、备案审查的技术规则	207
(一)备案审查的“诊断”技法	207
(二)被动审查的技术要求	208
(三)备案审查的一般流程	208
五、重点纠正地方性法规的“放水”问题	209
第三节 立法后评估技术规范	210
一、立法后评估的概念	210
二、立法后评估的主体	212
三、立法后评估的标准	212
四、立法后评估的原则	213
(一)客观公正原则	213
(二)科学规范原则	213
(三)公众参与原则	214

(四) 注重实效原则	214
五、立法后评估的技术规则	214
(一) 立法后评估的一般流程	214
(二) 立法后评估的技术方法	215
附录一 中华人民共和国立法法	217
附录二 立法技术规范(试行)(一)	242
立法技术规范(试行)(二)	260
附录三 苏州市人民政府立法前评估办法	275
附录四 法规、司法解释备案审查工作办法	280
附录五 广州市人大常委会立法后评估办法	290

地方立法 技术与规范

DIFANG LIFA
JISHU YU GUIFAN

