

立法质量的判断标准

宋方青

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

法治当为良法之治。法治中国的建设要求我们必须认真对待立法。

2011年,我国向全世界庄严宣告中国特色社会主义法律体系已经形成,当国人还处于兴奋之时,在新的起点上如何完善中国特色社会主义法律体系的问题旋即被提上日程。我们无意否认中国的立法成就,自20世纪80年代以来,中国立法快速发展,从中央到地方,每年的立法都是以数以百计的规模产出,可谓硕果累累。但我们必须看到,我国立法的数量与质量并不成正比,从总体上说,立法质量尚不尽如人意,这也是为什么还有完善的重任之所在。这涉及到立法质量的判断标准是什么的问题。我认为立法质量的判断标准应当包括以下五个方面,即价值标准、合法性标准、科学性标准、融贯性标准以及技术性标准。

第一,价值标准。

法律的生命力首先在于法律必须有自己的灵魂,即必须有自己的价值,对于立法来说,则要求立法要有自己的价值诉求。我国的立法过去一直强调效率,在一定程度上忽略了公平。立法中存在不少立法不公的现象,包括实体上的不公和程序上的不公,内容上的不公和结果上的不公。英国哲学家培根有一段至理名言“一次不公正的裁判甚至比十次犯罪更为可怕。因为犯罪只是污染了水流,而不公正的裁判则污染了水源。”这句名言套用在立法上更为恰当——一次不公正的立法比数次违法行为危害更甚,因为违法行为只是污染了法治的“水流”,而不公正的立法则污染了法治的“水源”,对法治的前提与基础、对人们的法律信仰、对法律的公正及其权威形象都构成了严重的损害。立法公正就是要实现分配正义,就是要使权利与义务、权力与责任等的规定处于一种合理状态:在设定权利和义务时应保持权利与义务的相互统一;在设定权力与权利的关系时应以权利为本位;在设定权力时应预设责任,保持权力与责任的相互统一。

第二,合法性标准。

合法性标准是指立法是不是得到了大多数民众的认同,指向的是立法的正当性来源。部门立法一直是人们所病诟的现象:行政机关借助立法使部门利益合法化,或者通过法律确认部门利益,在这个过程中,国家利益部门化、部门利益法律化、法律化的部门利益个人化。立法如何才能为大多数民众所认同?实体公正固然重要,而程序公正则是保证立法为大多数民众认同和支持的关键因素,因为公正的程序能够为利害关系人提供一种自由、平等的理性协商与话语论证的机制,在这个机制中,利害关系人能够充分表达自己的意见和建议,这就使得利害关系人能够从心理上接受和承认结果的正当性。

第三,科学性标准。

“科学的任务是揭示事物发展的客观规律,探求客观真理,作为人们改造世界的指南。” [1] (P1746) 立法的科学性是指立法的真的属性,就是要求立法必须符合客观实际、遵循客观规律。“立

收稿日期: 2013-08-03

作者简介: 宋方青(1961-),女,山西平顺人,厦门大学法学院教授、博士生导师,法学博士。

法者应该把自己看作一个自然科学家。他不是创造法律，不是在发明法律，而仅仅是在表述法律，他把精神关系的内在规律表现在有意识的现行法律之中。如果一个立法者用自己的臆想来代替事物的本质，那末我们就应该责备他极端任性。” [2] (P183) 目前的立法时有不进行成本分析，不考虑法律能否实现的现象，法律往往一出生就是死胎，结果普遍性的现象就是有法不依，法律失去应有的权威和尊严。要保证立法的科学性，就要求立法必须以调查研究为前提，通过科学的方法与手段，充分了解政治、经济、文化、风俗、民情对立法调整的需求程度，而不能闭门造车、坐而论道，那种仅凭个人的经验和智慧进行立法的做法，其感知的直观性、认识的表面性及分析的非定量性特点，都无助于作出科学的立法决策，进行科学的立法。

第四，融贯性标准。

法律旨在调整人们行为。为达到这个目标，“法律规范集合内的某种统一性即融贯性是一项根本要求。一个规范试图达到的目标不应该为另一个规范所破坏。如果基于某一法律规范的某种行为同时被其他规范禁止，那么鼓励该种行为也没有意义。” [3] (P29) 融贯性要求立法必须保证国家的全部法律之间相互一致、相互协调，具体而言：首先是法律、法规的制定必须以宪法为依据，不得违背宪法。一国的全部法律之间能否相互一致和相互协调，关键在于法律和法规的制定是否符合宪法。其次，下位阶的法不得同上位阶的法相抵触，同位阶的法之间不得相互矛盾。一国的法体系是由不同类别不同位阶的法所组成的，不同类别不同位阶的法虽然都有各自立法的范围和效力范围，但下位阶的法不得同上位阶的法相抵触，同位阶的法之间应相互衔接和一致，则是保证法的体系内部协调一致的重要环节。再者，必须保持法律规范逻辑结构的因果性和完整性，以及法律文本各组成部分的有机搭配和有序排列。

第五，技术性标准。

立法既是一门科学，也是一门艺术。我们的立法时常更多是政治思维，缺乏目的性，有手段性没有目的性，目的性包含在政治意图中，因此，法律变成实现另一个目的的手段，由此，法律的表述过多地使用宣传性、概括性、抽象性的语言，缺乏具体性、规范性，同时也就缺乏可操作性、可诉性。法律不可操作、不可诉，只能是没有牙齿的老虎，只能把玩。我们制定出来的法律具有明显的不可诉性，老百姓的权利受到侵害后得不到救济，在这种情况下只能自力救济，导致以暴治暴，这是很危险的。“准确立法是改善治理、保障法治的前提。” [4] (P335) 立法语言必须明确、具体，这是对于立法的最基本的要求。

参考文献：

- [1] 辞海 [Z]. 上海: 上海辞书出版社, 1980.
- [2] 马克思恩格斯全集: 第1卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1956.
- [3] [比] 马克·范·胡克. 法律的沟通之维 [M]. 孙国东译. 北京: 法律出版社, 2008.
- [4] [美] 安·赛德曼, 罗伯特·鲍勃·赛德曼, 那林·阿比斯卡. 立法学: 理论与实践 [M]. 刘国福, 曹培等译. 北京: 中国经济出版社, 2008.

[责任编辑: 苗炎]