

法律名称的功能定位及设置优化

刘 风 景*

摘 要:法律名称是以简练的文字将法律的核心、主旨凸现出来的标题,作为法律文本的要件,它是一种包括制定主体、效力范围(人、地域、时间、空间)、表现形式、效力位阶、调整手段等因素的复合专名。法律名称的设置,应兼顾全面性与概括性、表征性与辖制性、个殊性与体系性、技术性与价值性、文本性与应用性、稳定性与发展性等多方面的功能。当前,我国法律名称的设置存在着立法目标定位偏差、使用语境偏离错移、立法形式杂乱失范、法条引用烦琐累赘等问题。法律名称的设置伴随着整个立法过程始终,是一个由多环节构成的立法决策链,必须与整个法律文本一道,充分利用法律制定的程序性机制,在每个环节把好关。法律名称的设置是立法技术规范的重要组成部分,将来编制立法技术规范时应将法律名称的设置技术纳入其中。

关键词:法律名称 良法 法律文本 立法技术规范

法律名称是成文法的要素,是用以识别某一法律文本的专属名词。法律名称是我国法律制度的重要组成部分,对它进行研究,具有认知、交流、实践、建构等作用。令人遗憾的是,人们还没有充分认识到法律名称问题的重要性,迄今尚无关于法律名称的系统学问。^①从立法学的角度看,科学的法律名称是良法的题中应有之义,是一个需要认真研究的法学问题。首先,看似细枝末节,实则意义重大。从表面上看,法律名称好像只是一个法律的细节问题,实则发挥着“四两拨千斤”的支点作用。我国是以成文法为主要法源的国家,法律名称问题尤其重要。法律名称特别引人注目,读者最先接触的是法律名称,它有时似乎比正文内容更重要。对法律名称进行研究,揭示出它的结构与功能,是对之进行有效设置和合理运用的逻辑前提。其次,既是静态文本,也是动态机制。法律名称最终呈现为法律文本的一个构件,同时,法律名称的设置并非一蹴而就的简单活动,而是伴随着从立法选项、法律案提出、法律案审议、法律案表决和通过、公布法等整个立法过程,呈现为一环扣一环接续推进的程序性机制。再次,既是理论话题,也是实践理性。“如

* 华东政法大学政府管理学院教授
基金项目:国家社会科学基金资助项目(23ZDA134)

① 参见周旺生:《立法学》,法律出版社2009年版,第461页。

果把握了对象的名称,就可以直接操纵对象。”^①法律名称涉及法律的内容与形式、目的与手段,具有很强的理论色彩;同时,法律名称的设置系立法活动的重要内容,是一个必须置于具体立法情境的实践性话题。关注立法实践,有助于理解法律名称应该如何被恰当地设置。在立法实践中,法律名称的设置是争议较大的棘手问题,在全国人大及其常委会的草案说明、修改情况汇报、审议结果报告等立法资料之中,有着丰富的素材。^② 这些立法资料都是宝贵的学术富矿,需要深入挖掘、充分利用。这些立法资料也记载着我国立法机关及其工作人员在建设中国特色社会主义法律体系过程中的艰辛探索和智慧选择,是讲好中国立法故事的生动素材。因此,对法律名称做专门研究,探究法律名称的实质,把握法律名称的使用状况,发现存在的问题与不足,提出改进法律名称设置的建议,可以丰富法学的知识体系,增强法学理论服务于法治实践的能力。

一、法律名称的基本涵义

关于法律名称,绝大多数的立法学体系书或者相关学术论文,都给出各自的定义。^③ 周旺生认为,法律名称作为法的结构的第一层次、是法律文本的要件。^④ 李培传认为,法律名称是指每一部法律法规的称谓。法律名称反映出法的调整内容、适用范围和效力等级,被称为法律名称要素。^⑤ 徐向华认为,法律名称是立法文件的标题,它不仅是法的显性外部符号,而且是法的外部结构的重要组成部分;它能高度概括法的基本内容、空间效力范围和效力等级。^⑥ 学者们的定义,大致揭示出法律名称的涵义、种类、结构、功能、设置等基本问题,奠定了该领域研究的理论基础,但仍有进一步深化拓展的理论空间。

第一,法律文本的标题。法律名称就是法律的标题,它包含着一部法律的核心概念,是对法律内容的提炼概括,用以载明法律主旨。法律名称是法律的要素,缺少名称的法律难言法律。在世界各国的法律文本中,基于立法者的不同选择,法律名称的功能与设置技术差别较大,但都是法律不可缺少的成分。法律名称的科学设置,是整个法律文本质量的重要指标。法律名称是法律内容的浓缩、抽象,法律名称的设置状况对认识法律的属性、内容具有不可替代的重要意义。法律名称是促使许多法律行为实施的动因。法律名称问题并非无谓的文字游戏,它具有明显的实践性、操作性,是为完善立法、推进执法、保证司法、自觉守法而设置的。

第二,法律文本的构件。法律名称,也称法律标题,尽管凝练概括、表述简约,但它也是由多

① 曹峰:《中国古代“名”的政治思想研究》,上海古籍出版社2017年版,第29页。

② 有学者就尝试运用《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》刊载的立法背景资料,观察全国人大及其常委会的法律命名实践。参见刘怡达:《法律名称的要素、功能与确定方法——基于全国人大及其常委会的立法实践》,载陈金钊、谢晖主编:《法律方法》(第39卷),研究出版社2022年版,第144~162页。

③ 考虑到研究的典型性以及材料的可控性,主要的研究对象限定于全国人大及其常委会制定的法律,基本不涉及行政法规、地方性法规、规章的命名,同时,也不包括《全国人民代表大会常务委员会关于县级以下人民代表大会代表直接选举的若干规定》《全国人民代表大会常务委员会关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》等有关法律问题决定的名称,仅限于全国人大及其常委会制定的带有“法”“条例”等典型样式的法律名称。

④ 参见周旺生:《立法学》,法律出版社2009年版,第461页。

⑤ 参见李培传:《论立法》,中国法制出版社2011年版,第316页。

⑥ 参见徐向华主编:《立法学教程》,北京大学出版社2017年版,第309页。

个成分构成的词组,往往能体现出立法机关、法律调整范围、作用机制、法律位阶和文本形式等重要信息,也是一个包含着多种成分的复杂结构。法律名称关系到法律制度的构成与运作,是影响立法质量的重要因素。法律名称包括制定主体、效力范围(人、地域、时间、空间)、表现形式、效力位阶、调整手段等因素,这些因素的地位作用、出现频率差别很大。按照重要性的程度,在法律名称的各种元素之中,要素最为重要,常素次之,最后是偶素。

有的元素是不可缺少的要素。要素是相对于法律名称而言的,按照确定方式联结起成系统的、必须具备的单元。关于法律名称的要素,学者们的观点不尽相同。有学者认为,法律名称包括地域范围、内容范围和效力等级。^① 这种观点只提及涉及法的效力范围四维度中的地域范围与内容范围两个方面,没有对人、时间两个维度,列举并不全面。也有学者认为,法律名称由三个要件组成,即法律的适用范围、调整对象和效力等级。^② 这种观点也不正确,理由是法律的适用范围与调整对象之间是种概念与属概念的关系,前者包含后者,将两者并列的观点经不起推敲。在考虑法律名称的构成因素时,存在必要的最低限度。例如,《反分裂国家法》的名称,只有法的形式和事项。从法的形式角度看,在全国人大及其常委会制定的法律当中,以“法”这一表现形式居多,此外,还有“法典”“基本法”“条例”“规则”“总则”和“通则”等表现形式。对于一个庞大的法律体系而言,名称中的表现形式可以用来确定法律的效力位阶。法的效力范围包括空间、时间、事项、人四个维度,它们在法律名称中不可能同时出现,但四个维度中至少要有一个。在法律名称的构成因素之中,法律形式与法律效力范围(至少一维),是不可缺少的要素。

有的元素是屡屡出场的常素。常素是法律名称在某些情况下所具有的因素,但它并非不可或缺的分。如果法案客体的实施手段似乎是不一般的或是值得注意的,标题应该提及这些手段。”^③与《中华人民共和国国籍法》《中华人民共和国国务院组织法》《中华人民共和国煤炭法》《中华人民共和国铁路法》等法律的标题不同,许多法律标题包含“促进”“管理”“保障”“防治”等词语,体现出立法者的基本态度及欲采用的法律手段。例如,在《中华人民共和国非物质文化遗产法》制定过程中,有些常委会组成人员建议法律名称中增加“保护”二字,修改为“非物质文化遗产保护法”,以突出立法目的。立法机关考虑到本法名称涵盖了保存、保护两方面的内容,故不作修改。^④ 还有,“中华人民共和国”字样也不能归为要素,只是出现频率很高的常素。例如,《反分裂国家法》《中国人民解放军军官军衔条例》等法律的名称中就没有“中华人民共和国”字样。

有的元素是鲜有露面的偶素。在法律名称中,像“试行”“暂行”之类的成分出现的概率不高,可看作偶素。全国人大常委会曾在1986年计划制定国营企业破产法,但鉴于当时出台正式立法的条件不成熟,故将法律名称改为《中华人民共和国国营企业破产法(试行)》。^⑤ 这里的“试行”,

① 参见李龙主编:《良法论》,武汉大学出版社2005年版,第299页。

② 参见张春生主编:《立法实务操作问答》,中国法制出版社2016年版,第236页。

③ [美]罗伯特·B.赛德曼编著:《立法服务手册》,赵庆培、杨华译,中国政法大学出版社1992年版,第137页。

④ 参见李重庵:《全国人民代表大会法律委员会关于〈中华人民共和国非物质文化遗产法(草案)〉修改情况的汇报——2010年12月20日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2011年第2号。

⑤ 参见宋汝芬:《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国国营企业破产法(草案)〉(修改稿)几点修改意见的说明——1986年9月4日在第六届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议联组会上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1986年第7号。

是在特殊历史条件下出现在法律名称之中的。法律名称中有“通则”字样的,在我国仅 1986 年通过的《中华人民共和国民法通则》一例,2017 年 3 月全国人大通过《中华人民共和国民法总则》后,在现行法律之中就不存在“通则”字样的法律名称。

第三,结构特殊的复合专名。有些名称是专有的,只为某一对象所特有;还有一些则是为许多东西所共有的。按照结构,可以把专名进一步划分为简单专名与复合专名。简单专名是指专名不能再被分成有意义的词,如上海、柏拉图、麦当劳等。复合专名则由简单专名或有意义的词组成,它本身可以再被分解,如华东政法大学、谢尔顿酒店、鸦片战争等。^① 法律名称是一种特殊的名称,都属于复合专名,如在《中华人民共和国密码法》的名称中,“密码”指的是一个特定的对象,具有特指性、单独性;而“中华人民共和国”和“法”是一个种类的事物,具有类别性、集合性。

综上,所谓法律名称是以简练的文字把法律的核心、主旨凸现出来的简短语句,作为法律文本的要件,它是一种包括制定主体、效力范围(人、地域、时间、空间)、表现形式、效力位阶、调整手段等因素的复合专名。

二、法律名称的功能定位

我们的祖先非常重视事物的命名,孔子把“正名”看作社会治理的重要手段。《论语·子路》曰:“名不正,则言不顺;言不顺,则事不成;事不成,则礼乐不兴;礼乐不兴,则刑罚不中;刑罚不中,则民无所措手足。”在全面推进依法治国的当下,法律名称担负着越发重要的职能。法律名称的功能定位并非是或否的简单选择,而是需要在多元乃至矛盾的诸多选项之间,审慎地作出“既要……又要……”的选择,寻找一个合适的平衡点。法律名称的设置,应当处理好多种复杂关系,兼顾全面性与概括性、表征性与辖制性、个别性与体系性、技术性与价值性、文本性与应用性、稳定性与发展性。

第一,全面性与概括性的统一。名称本身就是一个矛盾的产物,它既需要完整表达法律的内容,又需要言简意赅、把握关键。“要全面体现法令内容,名称就会变得很长。特别是对于临时性、特殊性的事制定的法令,多出现此问题。其原因是由其性质所限,很难简单概括其内容。除了以上这些情况出于无奈之外,名称应尽量做到简洁。否则,其他法令引用时就会非常麻烦。”^② 法律名称是对法律内容的表达,应做到题文一致、名副其实。但是,法律名称与法律内容不能等同,前者是对后者旨意的高度凝练、精准表述。例如,对于商标法的名称,有人主张改为商标和其他标志法,理由是随着市场经济的繁荣和科学技术的发展,除了商标外,各种具有财产利益的其他新型商业标记也应予以立法保护。商标一词难以涵盖所有的商业标志,应将法律名称改为具有可延伸性的商标和其他标志法。^③ 这种称名方法固然有名副其实的的优点,但缺点是过于烦琐,两相比较权衡,商标法的名称更为可取。

同时,在我国,法律名称中无“等”或“其他”等字眼。客观地讲,制定法标题中出现“等”“其他”有利也有弊,其益处是,对于横跨不同法域,包含了性质不同的多方面内容的法律,在名称中

^① 参见胡泽洪:《关于专名的涵义与指称》,《自然辩证法通讯》2002 年第 5 期。

^② 周武荣编著:《法令制作实务》,台湾地区书泉出版社 1996 年版,第 53 页。

^③ 参见王莲峰:《我国〈商标法〉名称的修改与选择》,《政治与法律》2010 年第 1 期。

出现“等”字,提醒人们注意该法律的多重属性,减少错误解读;其弊端是,烦琐累赘,而以法律的主旨来确定其名称,去掉“等”字,可使法律名称更加精练。理性地看,任何法律名称都不可能准确地表征法律的所有内容,只要揭示出其核心关键即可,因此权衡利弊,法律名称之中最好不出现“等”“其他”。

第二,表征性与辖制性的统一。法律名称是表达法律文本内容的形式,对法律文本基本属性的正确把握,是科学命名的必要前提。例如,在《中华人民共和国农民专业合作社法》的制定过程中,法律名称与调整对象的关系一直是立法机关颇为关注的重要问题。2006年6月24日在第十届全国人大常委会第二十二次会议上,有关方面所作的起草说明提到,在十届全国人大的立法规划中该法原称“农民合作经济组织法”。全国人大农业与农村委员会认为,法律名称应当与调整对象一致,因此将本法名称确定为“农民专业合作社经济组织法”。^① 2006年8月22日在第十届全国人大常委会第二十三次会议上,有关方面又就该法草案修改时涉及的名称争议作出说明:“为了使本法所调整的农民专业合作社经济组织与其他类型的农民专业合作社经济组织相区别,做到名副其实,法律委员会建议将本法的名称修改为‘农民专业合作社法’”。^② 由是可知,立法机关只有把握法律的本质和运行规律,即“知实”,才能正确地选择法律的名称,有效地“制名”。

法律名称与权利义务之间,前者属于形式范畴,主要用于内容的表达;同时,法律名称又对法律内容的表达予以控制。法律名称服务于法律内容,而又对法律内容产生重要的反作用。法律名称既是法律内容的表现形式,也对法律内容划出界线,防止规定内容溢出法律名称词义所蕴含的合理范围。“法案的标题应该明确地表述该法案已将自己限制在一个单一的主题之中。”^③一部法案只能涵盖一个独立的主题,这个主题必须通过法律名称清晰地表达出来。例如,《中华人民共和国煤炭法》就意味着该法律调整的只是从事煤炭生产、经营活动,从而将石油、原子能、太阳能、风能等其他类型能源的生产、经营活动排除在该法律调整范围之外。

第三,个殊性与体系性的统一。名称作为法律的符号,具有指代的功能,法律文本的主要内容可在标题中体现出来。法律名称包含着形式和实质的诸多要素,由此,人们根据名称即可识别出法律的主要内容、效力等级和适用范围等信息。名称会给法律赋予个性色彩,可以有效地区分出法律与其他社会规范,在法律体系内部,可以区分出此类法与彼类法、此法与彼法,提高法律的辨识度。截至2023年12月29日,全国人大及其常委会制定的现行有效法律有300件,数量如此之多的法律,如果不通过法律名称等方式予以区分,那么必然会产生诸法混同。在各有分工、相互配合、层次分明的法律体系中,各个法律的制定主体、调整对象、效力等级都不相同,这种差别在法律名称中就可体现出来。

在只有单独一部法律时,名称是没有什么意义的。当面对由多部法律构成的法律体系时,就需要通过名称区分不同的法律,确定某一法律在法律体系中的地位,体现该法律与其他法律的关

① 参见李春亭:《关于〈中华人民共和国农民专业合作社经济组织法(草案)〉的说明——2006年6月24日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2006年第8号。

② 李重庵:《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国农民专业合作社经济组织法(草案)〉修改情况的汇报——2006年8月22日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2006年第8号。

③ [美]罗伯特·B.赛德曼编著:《立法服务手册》,赵庆培、杨华译,中国政法大学出版社1992年版,第137页。

系。一部法律名称的设置是否合理,只有将其置于整个法律体系之中,才能予以准确的认识和判断。高质量的法律名称既需要清晰地分出此类法与彼类法、此法与彼法,也需要表明此法与其他法律之间的职能对接、互助合作关系。例如,《中华人民共和国清洁生产促进法》起草说明的“关于本法的名称”部分提到:“采用这一法律名称,也有利于处理清洁生产立法与有关环境法之间的关系”。^①又如,《中华人民共和国民办教育促进法(草案)》的说明,专设“本法的名称及立法宗旨”部分,重点说明该法名称与其他法律的联系:民办教育促进法作为教育法的配套法律,不需要面面俱到。“由于民办教育在我国教育体系中比重偏小,需要我们采取积极政策和措施来推动它的发展,草案名称为民办教育促进法,把重点放在促进民办教育发展上。”^②

第四,技术性与价值性的统一。有学者认为:“法律命名本质上是一个立法技术问题。”^③该观点将法律名称的本质归结为立法技术,有待商榷。实际上,法律名称不仅是立法技术问题,而且与立法价值也有着紧密的联系。例如,关于证券法的名称,在立法过程中曾考虑过三种方案:证券管理法、证券交易法、证券法。使用证券管理法的名称过于偏重政府管理,带有明显的计划经济色彩。使用证券交易法的名称,又与公司法调整范围相重复。考虑到证券基本法是调整证券发行和证券交易的法律,遂选择证券法的名称。^④又如,食品卫生法的名称调整为食品安全法,也是立法理念转变的结果。这部法律名称原来一直用“食品卫生”,后来替换为“食品安全”,这体现了我们立法理念、监管方式的深刻变革。食品卫生侧重于食物的表面和它的外部表象,而食品安全则注重食物内在的安全性因素。为此,我们的监管体制、监管方式也随之发生转变,要从以前习惯地注重事前审批许可转变为以食品安全为基准,进行生产和监管的食品安全监控体系。^⑤法律名称总揽整个法律文本,与立法目的、调整范围、基本原则乃至具体条款,都有着紧密的联系,为立法提供价值指引。法律名称具有鲜明的价值属性,可为立法活动指明方向,在一定程度上反映出立法机关根据什么思想、理论立法和立什么性质的法律。

第五,文本性与应用性的统一。一方面,法律名称是法律文本的组成部分,以语言文字的形式体现出来,具有规范性。“文字不仅是人们用以相互传达饶有兴味的思想,而且也是诱使行动的一种力量的标记或符号。”^⑥语言的运用就是一种重要的社会管理策略,作为语言重要形式的法律名称,对法律创制和法律运用都产生很大的影响,是形塑社会关系的有效手段。法律名称是法律文本的构成要件,法律名称的设置也是立法活动的重要部分。另一方面,法律名称即是法律的符号,可被直接引用。《荀子·正名》曰:“故王者之制名,名定而实辨,道行而志通,则慎率民而一焉。”好的法律名称可使司法者和守法者了解法的性质、内容和效力等级,把握法律与自己的工作、生活有何种关系,增强执法、司法和守法的主动性、自觉性。“标题旨在通过帮助使用者找到

① 李蒙:《关于〈中华人民共和国清洁生产促进法(草案)〉的说明——2002年4月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2002年第4号。

② 汪家镠:《关于〈中华人民共和国民办教育促进法(草案)〉的说明——2002年6月24日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2003年第1号。

③ 刘怡达:《法律名称的要素、功能与确定方法——基于全国人大及其常委会的立法实践》,载陈金钊、谢晖主编:《法律方法》(第39卷),研究出版社2022年版,第160页。

④ 参见周友苏:《我国证券立法中若干争议问题》,《财经科学》1999年第2期。

⑤ 参见李援:《立法者讲话:李援释法报告集》,中国民主法制出版社2020年版,第140页。

⑥ [美]约翰·R.康芒斯:《资本主义的法律基础》,寿勉成译,商务印书馆2003年版,第420页。

立法来节约其时间。”^①法律名称的一个重要作用是提供高效的手段来查寻和引用立法文本。法律名称的设置,不能止于法律文本的形成,更要充分考虑到执法机关、司法机关引用法律的便利。

第六,稳定性与发展性的统一。《荀子》曰:“名无固宜,约之以命,约定俗成谓之宜,异于约则谓之不宜。名无固实,约之以命实,约定俗成谓之宜。”某个客观对象用什么名去反映、指称,一开始并不是固定的。名是历史的产物,对什么实就用什么名,什么名代表什么实,并非原初就是固定的,而是约定俗成的。法律具有稳定性,不能朝令夕改。例如,《关于〈中华人民共和国农村土地承包法(草案)〉的说明》提到,“多年来,我国土地一直实行承包经营制度和承包土地的合同管理,农村土地承包的提法已为广大干部和农民群众接受,如采用使用权的概念容易引起农民的误解。而且,草案根据实践经验和物权化的要求,对家庭承包规定了如前所述的一些具有物权性质的内容。所以,草案现有名称是合适的”。^②再如,在《中华人民共和国残疾人保障法》修订时,有些常委会组成人员建议将‘残疾人保障法’的名称修改为‘残疾人权益保障法’,即增加“权益”二字,以此与老年人权益保障法和妇女权益保障法等立法的名称保持一致。立法机关经过权衡后认为,残疾人保障法已经实施多年,“本法的名称已经得到普遍认同,建议对法的名称不作修改”。^③可以说,法律名称是法律的组成部分,法律名称的稳定性也是法律稳定性的题中之义。特别是在法律修改时,如果法律名称对法律内容的表述、理解没有产生严重的误导,那么不应随意变动。同时,法律名称也不是绝对不变的,在极不合理的情形下,也可以予以变动。法律是由社会物质生活条件所决定的,社会生活发生变化,法律及其名称也会随之而变动。例如,《中华人民共和国环境噪声污染防治法》的修改,“删除原法名称中的‘环境’二字,将《中华人民共和国环境噪声污染防治法》修改为《中华人民共和国噪声污染防治法》”。^④

总之,法律名称具有诸多功能。只有知晓法律名称的主要功能,才能有效地设置、利用法律名称。对法律名称功能的准确定位是法律名称设置的前提条件。

三、法律名称的实践检视

法律名称通常是由两个以上词语结合而成的词组,它有着自身的语法规则和规范要求,但判断法律名称是否成功的关键还是法治实践。“一个词怎样起作用,猜是猜不出来的。必须审视它的用法,从中学习。”^⑤对法律命名质量的评价,关键是通过具体的法律创制、法律施行状况来进行判断。在我国法律名称的设置实践中,存在以下方面的问题:

第一,价值目标的定位偏差。法律名称的价值,是它能够实现形成良法需要的有益品行。法律是由社会物质生活条件所决定的,每个历史时期都有其特殊的社会需要,法律不能与之相违

① [英]海伦·赞塔基:《立法起草:规制的艺术与技术》,姜孝贤译,法律出版社2022年版,第81页。

② 柳随年:《关于〈中华人民共和国农村土地承包法(草案)〉的说明——2001年6月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2002年第5号。

③ 《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国残疾人保障法(修订草案)〉审议结果的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2008年第4号。

④ 高虎城:《关于修订〈中华人民共和国环境噪声污染防治法〉的说明——2021年8月17日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2022年第1号。

⑤ [英]维特根斯坦:《哲学研究》,陈嘉映译,上海人民出版社2001年版,第167页。

背。如果法律名称不契合时代的主题和核心价值观,那么就会有损对权利义务内容的准确表达。例如,对于《中华人民共和国行政强制法》的名称,有学者认为该名称过于强硬,容易使人联想到“高权行政”“管制行政”。法律名称中出现“强制”一词未必合适。^①学者们的担忧是,在人民当家作主的社会主义国家,《中华人民共和国行政强制法》名称中的“强制”与政府为人民服务的根本宗旨并不完全契合,没有充分体现出该法的立法目的。

第二,使用语境的偏离错位。自近代以来,我国从域外引进了一批包含新词语的法律。这些法律中的新词语主要是外来词。^②许多法律语言,包括法律名称,在移植过程中,与我国的实际生活结合不够紧密,存有生吞活剥、生搬硬套的印记。例如,关于《中华人民共和国著作权法》的名称,郑成思指出:“在汉语习惯中,文字作品之外的创作成果,很难称为‘著作’,而文字作品在‘著作’权法中只占受保护内容的 1/9。该法名称为‘著作’权法之不妥,是十分明显的”。^③“著作权”“物权”均是日本法中使用的汉字原文。我国近代以来的很多法律具有非自源性特征,许多法律制度、法律概念都是舶来品。例如,社区矫正法的名称也存在着水土不服的问题。“社区矫正”是由“Community Corrections”一词移植来的。将“Corrections”翻译为“矫正”,遗漏了惩罚犯罪人的重要内容。^④“社区矫正”只表达了社区矫正法的部分内容,而与该法的实质、主要内容并不相符。脱离民众生活现实的法律术语的输入、法律文本的移植,容易成为无根的水上浮萍,难以对接受国产生实质性影响,从而无法为广大民众所接受。

第三,立法形式的杂乱失范。从立法技术规范的角度看,现有的法律名称在一定程度上存在着杂乱无序现象。(1)名称杂多。全国人大及其常委会制定法律的名称就有法、规定、决定、条例、规则、办法、法典、决议等多种。法律名称杂乱无序,既影响立法质量的提升,又影响人们对法律的准确识别与准确运用。(2)一名多用。在现行有效法律体系中,冠名“条例”的有《中华人民共和国户口登记条例》(1958 年)、《中华人民共和国学位条例》(1980 年通过、2004 年修正)、《中华人民共和国外交特权与豁免条例》(1986 年)、《中国人民解放军军官军衔条例》(1988 年通过、1994 年修改)、《中华人民共和国领事特权与豁免条例》(1990 年)、《中华人民共和国人民警察警衔条例》(1992 年通过、2009 年修正)、《中华人民共和国海关关衔条例》(2003 年)、《中华人民共和国消防救援衔条例》(2018 年)等多部法律。实际上,行政法规和地方性法规的名称为“条例”的,也很多。由此可见,“条例”为法律、行政法规、地方性法规所共同使用,容易造成彼此混淆、误认错用。(3)成分殊异。绝大部分的法律名称中都有“中华人民共和国”的字样,但有的法律名称则没有出现,做法不统一。例如,在军事法中,有的法律名称中有“中华人民共和国”的字样,如《中华人民共和国兵役法》《中华人民共和国现役军官法》;有的法律名称中则没有“中华人民共和国”,而有“中国人民解放军”的字样,如《中国人民解放军军官军衔条例》。这些与军事关系密切的法律,为何有的冠以“中华人民共和国”,有的又冠以“中国人民解放军”,其理由并不明确。(4)名不副实。法律名称应当表达出法律的核心内容,否则就背离命名的基本规则。例如,《中华人

① 参见郎佩娟:《〈行政强制法〉制定的若干问题及其评析》,《中共中央党校学报》2010 年第 1 期。

② 参见崔军民:《萌芽期的现代法律新词研究》,中国社会科学出版社 2011 年版,第 1~3 页。

③ 参见郑成思:《关于法律用语、法律名称的建议》,载易继明主编:《私法》(第 4 辑第 1 卷),北京大学出版社 2004 年版,第 16 页。

④ 参见刘强:《对“社区矫正”法律名称的商榷》,《上海政法学院学报》(法治论丛)2019 年第 4 期。

民共和国野生动物保护法》的主要目的是保护和拯救珍贵、濒危野生动物,而不是保护苍蝇、老鼠、蚊子、蟑螂等所有野生动物的。该法关于“野生动物”的界定,人为斧凿的痕迹明显,其语义范围明显窄于日常语言。再如,《中华人民共和国循环经济促进法》的名称,也存在文不对题的问题。这部法律的主要内容是规范特定物质资源的利用,促进循环经济发展的原则和措施只是其一小部分内容。其更为准确的名称应该是“物质资源综合利用法”。^①

第四,法条引用的烦琐累赘。法律的制定就是为了实际运用,实效性、便利性是良法的题中之义,方便引用是法律名称设置的重要判准。全国人大常委会法制工作委员会办公室编的《立法工作手册(试行)》规定,具体指明适用某部法律的,表述为:“……适用《中华人民共和国 XX 法》的规定”或者“……适用《中华人民共和国 XX 法》……的规定”。概括适用其他法律、法规的,表述为:“……适用《中华人民共和国 XX 法》和其他法律(法规)的规定”,或者“……适用有关法律(法规)的规定”。这种基于立法者立场的方案设计,与法律适用之间仍有很大的距离。对此,有学者指出,全国人大及其常委会制定的绝大部分法律,均冠以“中华人民共和国”字样,造成法律名称过长,严重影响了法律的适用。^②为了解决法律适用不便的问题,法院裁判文书往往使用法律的简称,而这又引发新的问题。《人民法院民事裁判文书制作规范》要求:引用法律、法规、司法解释应书写全称并加书名号;法律全称太长的,也可以简称,简称不使用书名号。在法院裁判文书中,法律简称的使用比较混乱;^③第一次出现的法律名称虽系简称但没有标注,^④等等。法院裁判文书中出现的法律名称使用混乱情况,固然与法院裁判文书管理制度不完善、法官素质不高等原因有关,但是也与法律名称设置不合理导致的使用麻烦有很大关系。

在逻辑上,发现法律名称设置的问题与不足,是提高立法质量的必要前提。马克思指出:“法律的发展不可能没有对法律的批评。”^⑤通过揭示目前法律名称存在的问题并对其成因进行分析,我们能在立法实践中切实提高法律名称的设置水平。

四、法律名称的设置优化

法律名称的设置,一方面是整个法律文本制定活动的一个组成部分,不能脱离整个立法而独自进行;另一方面,也有其相对独立性,有其特殊的要求。在立法程序方面,应实施严格的全过程管理,每个环节都严格把关,不出纰漏;在表述技术方面,应在严格遵循立法技术规范的基础上,针对比较棘手的难点问题寻找有效的解决方案。

(一)强化立法程序性机制

^① 参见郭延军:《立法是促进循环经济还是规范物质利用——以修订我国〈循环经济促进法〉为视角》,《政治与法律》2017年第8期。

^② 参见申海平、韩冰:《我国法律名称不宜冠以“中华人民共和国”字样》,《法治论丛》2006年第5期。

^③ 参见《甘肃居立门业有限责任公司与庆阳市太一热力有限公司、李昕军公司盈余分配纠纷案》,载最高人民法院办公厅编:《中华人民共和国最高人民法院公报》(2018年卷),人民法院出版社2019年版,第327~338页。

^④ 参见《江苏省第一建筑安装集团股份有限公司与唐山市昌隆房地产开发有限公司建设工程施工合同纠纷案》,载最高人民法院办公厅编:《中华人民共和国最高人民法院公报》(2018年卷),人民法院出版社2019年版,第309页。

^⑤ 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第427页。

法律名称的设置伴随着整个立法过程始终,体现在从立法选项、法律案提出、法律案审议、法律案表决和通过、公布法等立法全过程之中。直至法律正式通过之前,法律名称都有被调整修改的可能,可以说,法律名称的设置是一个由多环节构成的立法决策链。法律名称的设置,必须与整个法律文本一道,充分利用法律制定的程序性机制,在每个环节把好关,提升立法质量。

第一,在立法选项环节,形成大致合理的雏形。立法规划、立法计划等立法选项机制,是立法过程的初始环节。立法选项的质量在很大程度上影响着法律规范体系整体质量的优劣。在立法选项阶段,好的法律名称,应当反映出广大人民群众立法需求,提高法案的社会关注度。我国立法机关通过立法规划形式明确列举一个个拟制定法律的名称,形成未来五年立法工作的宏观愿景和总体安排。在立法选项环节,成功的法律名称,能够唤起公众的立法热情,整合各种社会资源,加快立法进程,从而为接下来的立法程序展开奠定基础,推进法案的最终通过。

第二,在法案起草环节,仔细推敲具体的称谓。在漫长的立法过程中,法案起草是一个重要环节,需要先确定标题,再拟订提纲,然后编制条文,最后形成法律文本草稿。接下来,才能有审议、表决、通过、公布等环节。“标题可能是最早被写出来的——对起草者来说这就是主题。但是当知道草案的所有内容以及所有制定法条的数目时,标题可能会被重写,这些内容将来可能会被修改,也可能被取消,但无论发生了什么,这些内容都将被涵括在草稿中。”^①例如,2002 年 8 月,监督法草案提请初次审议,经过认真推敲,法律名称最终改为《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,并于 2006 年 8 月 27 日获得通过。^② 法案起草包括法律名称的提炼与表述,高质量的法律草案一定包含着科学的法律名称。

第三,在立法论证环节,进行充分细致的说理。法律名称的设置,是立法论证的重要内容。例如,《中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法》的名称是在充分考虑立法目的和立法内容的基础上,经过认真的立法论证而最终审慎地确定下来的。该法的名称原为“初级卫生保健法”“基本医疗卫生保健法”和“基本医疗卫生法”。立法机关后来将名称改为“基本医疗卫生与健康促进法”,其理由是该法不仅包括基本医疗卫生制度建设的主要内容,还应充分体现大卫生、大健康以及将健康融入所有政策的新理念。充分发挥法律在引领、推动医药卫生体制改革和保障健康中国建设方面的重要作用。^③ 该法制定过程中关于名称的立法论证,审慎仔细充分,是一个成功的立法例,包含着诸多可复制、可推广的经验。

第四,在法案审议环节通过对话来讨论实际的表述。法案审议,是由有权机关决定法案是否列入议事日程、如何加以修改的专门活动。法律名称也是法案审议的重要内容。“标题还必须诚实,而且能为草案获得某种程度的支持,它不应该引发任何质疑或担心,草案的实效不应包含任何潜在的负面效果。”^④ 名不副实、张冠李戴的法律名称,是违反立法诚实义务的不良行为,通过

① [美]杰克·戴维斯:《立法法律与程序》,姜廷惠译,商务印书馆 2022 年版,第 153 页。

② 参见乔晓阳:《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会和县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督法(草案)〉审议结果的报告——2006 年 8 月 22 日在第十届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2006 年第 7 号。

③ 参见柳斌杰:《关于〈中华人民共和国基本医疗卫生与健康促进法(草案)〉的说明——2017 年 12 月 22 日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十一次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2020 年第 1 号。

④ [美]杰克·戴维斯:《立法法律与程序》,姜廷惠译,商务印书馆 2022 年版,第 153 页。

严格的立法审议,可防止出现错名、劣名。例如,在《中华人民共和国中医药法》审议过程中,有人建议将法律名称修改为传统医药法,理由是《中华人民共和国宪法》第21条使用了“发展现代医药和我国传统医药”的表述。但是立法机关认为:“中医药既是传统的,也是现代的。如果法律名称叫‘传统医药法’,则难以体现中医药运用现代科学技术不断发展创新的要求”,^①因此仍取中医药法的名称。可以说,只有对法律名称进行严格的审议把关,才能保证设置质量。

第五,在表决通过环节,法律名称是法案能否通过的关键。表决是对法案作出的赞成与否的具有决定意义的决策机制。法律名称是法律文本的重要组成部分,它的质量高下,是立法质量的重要衡量指标,也是法案能否获得通过的一个重要考虑因素。为了防止法律名称被整个法律文本淹没、忽视,可以考虑将法律名称纳入《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第44条第2款和第3款规定的重要条款单独表决机制的适用范围,作为重要议题并进行单独表决,根据法律名称的单独表决情况,决定是否将整个法律文本草案交付表决,或者决定暂不付表决。

第六,在法律清理环节,及时发现并消除存在的瑕疵。法律名称能否准确表达法律内容,是衡量一部法律质量高低的重要标准。法律名称的功能在于提醒立法者、执法者、守法者注意到法案的内容,如果名称偏离法律内容就会形成严重的误导,违背立法者的诚实义务。法律名称是法律文本的重要组成部分,它的设置状况是立法质量的重要衡量指标。在西方国家,法律名称不当可能是法律被作出违宪判断的重要理由。“撰写标题必须非常认真细致,因为任何误导性的或者不完美的标题都可能让法官宣告法律或者其内容的一部分是无效的。”^②在我国,法律名称也应该成为法律清理的重要对象。全国人大及其常委会应对法律名称进行严格审查,如果发现名不副实、表述烦琐、目标偏离等法律名称设置的严重问题,那么就需要加以修改、补充或废止。

(二)改进法律名称表述技术

2023年3月新修改的《立法法》第65条第4款规定:“全国人民代表大会常务委员会工作机构编制立法技术规范。”法律名称的设置是立法技术规范的重要组成部分,它的设置是一项专业性和技术性都很强的工作。将来编制立法技术规范时,应将法律名称的设置技术纳入其中。例如,法律名称不要用“等”或“等等”这类词而避开法案主题的表述;法案的标题应该表述该法案的对象,有时也可表述实施该法律的手段;高度重视法律文件简称的使用。法律名称的设置除了遵循一般性规则外,还要解决好几个突出问题。

第一,弃用“条例”名称。在现有的法律体系中,“条例”名称的使用非常广泛,法律、行政法规、地方性法规、民族自治地方法规、军事法规的名称都有使用“条例”的情形。如果法律和行政法规均可在名称中使用“中华人民共和国”和“条例”的字样,那么就很难根据名称来区分这两类不同的法规范。全国人大及其常委会正在努力改变法律名称不规范的问题。例如,以学位法替代学位条例,解决“法律名称不够规范”的问题。^③接下来,需要加快对名为“条例”的其他法律的更名工作。

第二,添加“基本”二字。在我国,全国人民代表大会负责制定和修改基本法律。基本法律地

① 宋大涵等主编:《中华人民共和国中医药法释义》,中国民主法制出版社2017年版,第57~58页。

② [美]杰克·戴维斯:《立法法律与程序》,姜廷惠译,商务印书馆2022年版,第153页。

③ 参见《全国人民代表大会教育科学文化卫生委员会关于第十三届全国人民代表大会第三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2021年第2号。

位重要、作用突出,应当在法律名称中标识出来;基本法律以外的其他法律不能使用“基本法”命名。例如,全国人大常委会 1993 年 7 月通过的《中华人民共和国农业法》,在提交审议时的草案名称是“农业基本法”,全国人大法律委员会审议时认为,以“基本法”命名的法律必须由全国人大制定,这有碍于法律尽早出台,于是删去了“基本”二字。^①由此可见,立法机关对法律名称中“基本”的使用是非常慎重的。一部法律如果属于基本法律,为突出其重要地位,明确与其他法律之间的界线,全国人大的立法可以考虑在法律名称中加上“基本”二字。

第三,考量是否冠以“中华人民共和国”。有学者主张,法律名称不冠以“中华人民共和国”,有利于对法律进行识别和检索;有利于对法律进行准确的分类汇编;与世界大多数国家对法律的命名做法一致。^②在审议《反分裂国家法(草案)》时,有的代表提出,为什么草案的名称没有冠以“中华人民共和国”?法律委员会解释说,按照我国的立法惯例,法律名称前都是冠以“中华人民共和国”的。《反分裂国家法(草案)》在形成过程中,也曾考虑过使用中华人民共和国分裂国家法(草案)的名称。经反复慎重研究,草案的名称未冠以“中华人民共和国”,主要基于两点考虑:一是党的十六大明确提出在一个中国的前提下,什么问题都可以谈。本法作为对台特别立法,法名中不冠国名,有利于争取广大台湾同胞的理解、支持。二是这部法律是由中华人民共和国全国人民代表大会通过、中华人民共和国主席签署公布的,法名中不冠国名,并不影响本法的地位、性质和实质内容。^③因此,就法律名称是否冠以“中华人民共和国”字样这一问题,建议从国家主权、法律引用、立法习惯、技术规范等方面进行综合研判,提出切实可行的操作方案。

第四,建议使用人名。在中外法律制度史上,有许多法律名称是与特定个人的名字紧密联系起来的。有因制定者或编纂者得名的《汉谟拉比法典》《查士丁尼法典》《拿破仑民法典》,也有因建议者而得名的《谢尔曼反托拉斯法》《塔夫脱—哈特莱法》,还有因受害者而得名的《詹姆斯·小伯特歧视犯罪法》。“法律、制度总是因人们的需要而产生,可也并不是说来就来的简单之举,于其背后必须要有紧迫的事由和认真的思考,甚至往往存在血与泪的凝聚。从这种意义上说,应该给法律和制度起个有意义的名字,让人们从中体味并记住其中的特殊含义,甚至一提起它可以讲出一段让人难忘的故事。”^④法律使用人名,使其具有鲜明的个性,容易为人所注意。“法的诞生与人的降生一样,一般都伴随着剧烈的阵痛……无辛苦则国民无从获得法。国民必须为法而角逐、斗争、流血。这一事实把国民与法内在地紧密联结。”^⑤可以说,只有通过人生经历养成的法治理念、法律情感,才是有根基、历久不变的,才能使社会成员真正做到尊法、学法、守法和用法。一些具有里程碑意义的法律,往往与某个个人的命运紧紧联系在一起,以个人名字来命名法律,自然地会强化公众对那段不平凡历史的记忆,培育人们对法治的理解、信仰和热爱。

① 参见项淳一:《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国农业基本法(草案)〉审议结果的报告——1993 年 6 月 22 日在第八届全国人民代表大会常务委员会第二次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1993 年第 4 号。

② 参见申海平、韩冰:《我国法律名称不宜冠以“中华人民共和国”字样》,《法治论丛》2006 年第 5 期。

③ 《岁月留痕:吴邦国工作纪事》编写组编著:《岁月留痕:吴邦国工作纪事》,人民出版社 2017 年版,第 325~326 页。

④ 史彤彪:《关于法律和制度名称的片想》,《比较法研究》2003 年第 3 期。

⑤ [德]鲁道夫·冯·耶林:《为权利而斗争》,胡宝海译,中国法制出版社 2004 年版,第 13 页。

五、结 语

对法律名称做深入系统的研究,有助于丰富发展立法学的知识体系。对法律名称性质与功能的揭示,不仅具有“是什么”的认知价值,而且具有“怎么做”的实践功能。法律名称是法律的主题,是法律文本的要件。法律名称的设置伴随着从立法选项、法律案提出、法律案审议、法律案表决和通过、公布法等立法全过程,只有在每个环节上都仔细推敲、精益求精,才能设置出一个好的法律名称。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》明确提出,适应法治建设新要求,加强立法学等学科建设。法律名称的设置是一种立法活动,高质量的法律名称是良法的题中应有之义,关于法律名称设置的原理与技术也是立法学的重要内容。法律名称既是整个法律文本的一个组成部分,也有其相对独立性,在立法技术、设置程序等方面,有着特殊的要求。从法学研究的角度看,将法律名称作为分析的主题,凸显其重要价值,可以引起更多人的重视,提升法律名称研究的学术水平,为立法决策提供有力的理论支持。

Abstract: The title of the legal name is a title that highlights the core and main theme of the law in concise words, as a legal text elements, It is a compound proper name including the subject of formulation, the scope of effectiveness (people, region, time, space), the form of expression, the level of effectiveness, the means of adjustment and other factors. The setting of legal names should take into account many functions, such as comprehensiveness and generality, characterization and control, individuality and system, technicality and value, textuality and application, stability and development. Currently, there are some problems in our country's legal names setting, such as the deviation of value target, the deviation of use context, the disorderly and irregular form of legislation, and the cumbersome quoting of law articles. The setting of legal names is accompanied by the whole legislative process, which is a legislative decision-making chain composed of multiple links. Together with the whole legal text, we must make full use of the procedural mechanism of law formulation and make good decisions in each link. The setting of legal names is an important part of legislative technical specifications, and the technique of setting legal names should be included in the compilation of legislative technical specifications in the future.

Key Words: legal name, a good law, legal text, legislative technical specifications

责任编辑 王虹霞