

论立法语言审查程序的设置理据与技术 ——基于韩国立法的经验借鉴

张玉洁, 张婷婷

(山东大学(威海)法学院, 山东威海, 264209; 中国政法大学证据科学研究院, 北京, 100088)

摘要: 立法语言审查程序乃是一项对立法语词、句式、篇章结构等文本表达进行审查的立法程序。管窥韩国“语言审查程序”的立法实践可知, 该程序在纠正语言错误、提高立法质量、实现法律的规范性和确定性上已经凸显出十分积极的效果。反观我国的立法语言运用现状, 立法语言失范现象层出不穷且日益严重。因此, 伴随“科学立法”“民主立法”的提出以及《立法法》修改之契机, 我国立法机关应当在借鉴韩国“语言审查程序”的基础上, 设立立法语言审查主体, 明确语言审查的内容, 并建构一套完整的立法语言审查程序, 以保证立法的质量。

关键词: 立法语言; 审查程序; 韩国立法; 科学立法

中图分类号: D901

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2015)03-0041-09

在制定法中, 语言失范现象大量存在, 如语义模糊、歧义、句式冗余、篇章结构混乱、标点使用错误等。^[1]这看似是一种无关法律痛痒的缺陷, 但实际上却映射出制定法的不规范性。近前, 《十八届四中全会公报》鲜明地提出, “法律是治国之重器, 良法是善治之前提”, 而“提高立法质量”则是实现良法善治的关键。《立法法修正案(草案)》也将“提高立法质量”、实现法律的明确性和具体性作为立法工作的重要目标。因此, 立法语言的失范现象对我国法治体系与法治国家的建设而言, 便不再是一个无关痛痒的问题。细推立法语言失范现象的根源可以发现, 语言规范运用意识淡薄、语言运用标准不统一以及语言审查程序缺失构成立法语言失范现象的主要原因。语言规范运用意识淡薄可以通过强化注意意识来提升, 语言运用标准不统一也已经通过创设立法语言运用标准及语料库来逐步改进。但立法语言审查程序的缺失却是目前我国立法实践中尚未警醒和重视的问题。因此, 为了提高我国立法语言运用的规范化, 实现我国法治体系和法治中国的建设目标, 笔者拟以立法语言审查的本土资源运用与域外经验借鉴为切入点, 尝试性地建构一套具有中国特色的立法语言审查程序。

一、立法语言审查程序概述

所谓立法语言审查程序, 是指对立法语词、句式、篇章结构等文本表达进行审查的立法程序。它有广义和狭义之分。广义的立法语言审查程序是指在法律制定、认可和修改阶段, 负有立法语言审查职能的国家机关、社会组织或公民对现行法律文本或法律草案的语词、语句及篇章结构等用语规范情况进行审查的工作方法、步骤和次序。它包括法律草案的语言审查程序和现行法律文本的语言审查程序。而狭义的立法语言审查程序仅指法律制定阶段的语言审查程序, 即法律草案语言审查程序。本文在此仅就狭义的立法语言审查程序进行探讨。

(一) 立法语言审查程序的内在构成

立法语言审查程序在内在构成上主要是由四层概念组成的, 即“立法”“语言”“审查”“程序”。这四层概念分别对应着不同的立法要求。

第一, “立法”概念表明立法语言审查程序的适用范围。一般来说, 立法是指享有立法权的国家机关依据一定的法律程序, 制定、认可或修改法律规范的活

收稿日期: 2014-12-23; 修回日期: 2015-01-30

基金项目: 2011年国家社会科学基金项目“法律冲突的适用方法研究”(11CFX074)

作者简介: 张玉洁(1986-), 男, 河北石家庄人, 山东大学(威海)法学院法学理论专业博士研究生, 主要研究方向: 法理学, 立法学; 张婷婷(1987-), 女, 河北唐山人, “2011计划”司法文明协同创新中心、中国政法大学证据科学研究院博士研究生, 主要研究方向: 司法文明理论

动。但在此,立法不再是一种动态的活动,而被视为法律运行的一个阶段,其与执法、司法相对,表现为一种程序性规定的适用范围。换言之,在立法语言审查程序建构中,“立法”概念的适用明确了该程序只能适用于立法阶段,执法、司法阶段产生的语言失范现象不属于该程序审查的范围。

第二,“语言”概念指明立法语言审查程序的调整范围。在立法学视域下,“语言”仅指立法过程中所使用的语言,即“制定法律过程中所使用的语言文字表意系统”^{[2](111)}。然而,立法程序的整个性表明,立法语言并非仅指制定法律过程中所使用的语言,同样的,作为立法结果的法律文本也属于立法语言的表意范围。因此,立法语言审查程序的调整范围一方面包括从立法规划开始,到法的公布这一整个立法期间所使用的语言,如“立法规划”“起草”“备忘录”“草案说明”等语词;另一方面也包括各个现行法中所使用的语言,如“过失”“可以”“婚姻”“情节严重”等。这些法律语词在立法中已经超越了其日常语义所在,立法语言审查程序的价值之一便在于保证该类法律语词运用的准确性。

第三,“审查”概念指向立法语言审查程序的功能。依照我国《立法法》第90条的规定,国家机关、社会组织以及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以以书面形式向全国人大常委会提请立法审查。这意味着我国现行的立法体制已经确立了立法审查制度。那么,在立法程序中嵌入语言审查程序,既符合立法机关“科学立法”的职能要求,也是提高我国立法质量的必要举措。但值得注意的是,立法语言审查程序中的“审查”只是对法律草案语言运用规范性的审查,属于一种前置性立法监督功能。审查主体仅具有审查权和提出异议的权力,而无权修改法律草案的实体内容。可以说,“审查”概念在立法语言审查程序中主要体现为监督功能和合理怀疑功能。

第四,“程序”概念指向立法语言审查程序的正义属性。在立法中,“程序”是一种动态、非实体的价值判断。它无助于增进立法的实体正义,却能够保证集体理性按照同一目标有步骤地自我衍进。罗尔斯以“蛋糕的公平分配”来隐喻立法程序的重要性。他认为,立法的过程预设了两种达到正义的路径:其一,存在一种决定何种结果为正义的标准,并且该标准在结果出现之前即已确定;其二,设定一种能够保障结果为正义的程序。^{[3](81)}由此推知,程序对于立法语言审查而言,除了为审查主体提供审查步骤之外,也在于确保立法机关遵循结果正义的程序法精神,保证立

法结果的形式正义与实质正义。

立法语言审查程序的四层概念之间是彼此相连、密不可分的,例如“立法—语言”“立法—审查”“立法—程序”以及“语言—审查”。每一概念层级都能够彼此联结,构成立法体系的重要组成部分。这些概念联结的正当性、合法性既表明了立法语言审查程序设置的必要性,也在某种程度上凸显了立法语言审查程序的法律价值及意义。

(二) 立法语言审查程序的法律意义

对立法语言审查程序概念结构的探索可以发现,它具有以下几个层面的法律意义。

一是立法语言审查程序完善了法律文本拟定的程序性技术。程序性技术是实现立法正当性的必要条件,一般表现为立法的手段或形式。但在现代立法观念下,这种程序工具主义的外观并未否定程序本身的价值取向。诚然,在立法领域,程序性技术较之于实体性规范,缺乏影响公民权利、义务以及责任的显见后果。但是,从严格法治的角度而言,程序性技术能够在“可视化”“可触摸”层面保障立法的正当性、合法性,而实体性规范本身则相对较弱。因此,立法语言审查程序的设置意义之一便是将法律文本草拟与外部审查程序相联结,既保证立法者能够公开、公正以及公平地制定法律草案,又防止了权力的“暗箱操作”。

二是在法律的文本表达层面上,立法语言审查程序能够缓解立法语言的失范化现象。从我国的立法现状来看,法律文本中普遍存在语言运用的失范化现象,例如语法错误、主语缺失、语义模糊、标点错误以及篇章结构不合理等。其中,我国《宪法》中的语言失范现象就达140余处^{[4](384-413)},而刑法、民法、行政法、诉讼法等领域的法律法规中的语言失范现象也较为常见^①,地方性法规中的语言失范现象更是比比皆是。因此,建立立法语言审查程序的意义不仅在于解决法律草案与现行法中的实体性表达问题,也有助于法律的传播。^[1]

三是从法律运行的角度考量可以发现,对立法语言的审查可以减少执法、司法过程中的运用难题。英国法学家曼斯斐尔德勋爵(Lord Mansfield)认为:“世界上的大多数纠纷都是由词语所引起的。”^[5]立法语言失范现象的存在即是导致部分法律纠纷产生的原因之一。为此,执法者、司法者不仅要面对纷繁复杂的社会事实,同时也要面对法律文本的语言失范难题。而立法语言审查程序的审查范围涵盖了法律术语的确定性、模糊语词的指称范围、法条句式的完整性以及篇章布局的合理性等问题。相应地,执法机关与司法机关在具体法律条款的运用中便具备了明确的规则指

引,有助于疑难案件的解决。因此,立法语言审查程序的建构并非仅在于解决立法层面的问题,同时也解决了执法者与司法者的法律适用难题。

四是从权力监督层面来说,立法语言审查程序有效地缓解了立法者的“监督悖论”难题。众所周知,“监督悖论”源出于立法者的权力重叠性,即立法权与监督权在立法者身份上的混同。但立法程序的公开性却能够在一定程度上缓解“监督悖论”难题,而立法语言审查程序则构成破解“监督悖论”中的重要一环。理由在于:程序性规范能够满足外部观察者(如社会组织、公民等)对集体行动的合理预期。由于外部观察者介入或影响权力运行机制的作用极其有限,因此,对于集体行动的衍生物——法律规范——是否属于理性建构的结果,外部观察者就需要采用某种制度性设计或防御措施来加以保障。所以,相比于立法的内容,外部观察者对立法的程序性技术更为关注。而语言审查程序则是在立法表达的确定性、合理性上解决了立法机关的权力运行与监督问题,确保了立法权行使的正当性。^{[6](389)}

二、我国立法语言审查程序的设置基础

(一) 理论支撑: 语言失范规制说与效力冲突规制说

立法语言审查及其程序建构的问题早已进入法律人及语言学者的研究视野,并形成不同的学说。其中,较有影响力的观点之一是“语言失范规制说”。该学说认为,立法语言审查程序是语言失范现象引发的前置性规制措施。从当前世界各国的立法实践来看,语言失范现象已是各国制定法中普遍存在的技术性难题,这显然与现代立法所宣扬的规范主义与形式主义精神背道而驰。因此,有学者指出,鉴于立法规范化之需求,各国应当在立法程序中内嵌一种前置性程序——立法语言审查程序,并且由语言学专家、专门性国家机构等主体对法律草案的语言进行审查。非经立法语言审查程序的审查,该法案不得生效。^[7]另一具有影响力的学说是“效力冲突规制说”,即立法语言审查程序是一种避免下位法与上位法冲突的程序性技术。该学说主张,在实行单一的两级立法体制国家中,中央与地方之间的立法权限差异极易导致下位法与上位法之间的效力冲突。以中国的立法体制为例。我国实行的是“一元、两级、多层次”的立法体制,不仅中央与地方在立法权限上存在较大差异,而且在法的效力等级上,宪法、法律、行政法规、地方性法规以

及部门规章之间也有严格的效力限定。因此,为了防止下位法的文本表达同上位法相冲突,我国应当建立立法语言审查的程序性规范,以引导、规范下位法文本表达的合宪性、合法性。

概言之,“语言失范规制说”与“效力冲突规制说”已经为立法语言审查程序的实体建构提供了一定的理论研究,但不无遗憾的是,在我国乃至世界范围内,立法语言审查程序的理论成果仍旧相对稀少,系统化研究更是薄弱。而且,理论界与实务界始终未能清晰地认识到立法语言审查程序对于推动法治现代化的积极意义。这显然与立法语言审查程序的重要性严重不符。

尽管理论界能够提供的直观性研究成果较少,但这并不妨碍我们从其他视角审视立法语言审查程序建构的理论基础,例如立法语言视角与立法审查程序视角。前者从法律文本的语言构成出发,对立法语言的语词、句式结构、篇章布局以及文本风格等内容进行了规范分析,指明了法律的文本表达与语法规则之间的显见差距,从而为我国立法语言审查程序的建构提供了语言规范。后者则从程序设定与权力分配的维度出发,一方面明确了立法审查的正当性、合法性,同时也将“立法审查”视为一种事后监督程序,肯定了审查程序对于法律文本规范化的积极意义;另一方面,立法审查程序也为语言审查程序提供了适格的审查主体。鉴于语言审查与立法审查之间的种属关系,语言审查程序完全可以借鉴立法审查程序理论研究中的有益成果。综合来看,虽然立法语言、立法审查以及立法语言审查程序的研究均有待进一步提高,但上述理论成果已经为我国立法语言审查程序的构建提供了充分的理论支持。

(二) 程序雏形: 法律案审议程序和立法审查程序

我国现行立法程序虽未明确规定关于立法语言的审查程序,但是支撑立法语言审查的程序基础却是存在的。其中,较为典型的两种程序性事实是:法律案审议程序和立法审查程序。就立法语言的规范性审查而言,法律案审议程序发生于法律草案的民主审议过程中,属于一种事中审查程序。按照我国《立法法》第13、17条的规定,无论法律案是否已列入会议议程,均需要经过专门委员会审议。并且,法律委员会有权根据各专门委员会的审议意见,对法律案进行统一审议并提出审议结果报告。在这一过程中,专门委员会主要负责审议法律草案的以下内容:①立法的必要性与可行性;②法律草案是否与宪法、上位法相抵触;③法律草案的结构、条款设计、调整范围是否准确;④重要问题的解决方案是否科学、合理;⑤立法技术

的适当性、立法语言表述的准确性、语言运用的规范性等。由此可见,虽然我国《立法法》尚未设置刚性的语言审查程序,但在法律案审查实务中,专门委员会,尤其是法律委员会已经将立法语言运用的准确性与规范性、篇章结构的科学性、文本表达与宪法、上位法的一致性等问题,视为法律案审议的重要内容。

而立法审查程序则属于一种对法律文本规范性的事后监督、审查机制。根据我国《立法法》第90、91条的规定,该程序审查的内容是行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律的相抵触的情况,并且具体审查主体仍然是各专门委员会。按照“语言失范规制说”与“效力冲突规制说”的理论推衍,尽管“同宪法或者法律相抵触”构成立法审查的主要动因,但这种法律文件之间的抵触事实皆是以语言文字的形式表现出来的。因此,即便专门委员会坚信立法审查的目的在于消除法律之间的抵触状况、实现国家立法的统一性,但是,撇除规范层面的考量,其审查行为的实质影响依旧是对法律本文的语言运用的改变。由此证明,在我国现行立法审查程序的深层次机理中,法律的规范性审查构成立法审查程序的外在表象,而语言审查则已内化为实质性影响结果。总而言之,法律案审议程序和立法审查程序共同构筑了我国立法语言审查的程序雏形。

(三) 实践基础:立法用语规范化专家咨询委员会及地方经验

随着近几年立法语言研究的不断发展,一些地方立法机关和政府开始关注立法语言规范化问题,这种关注主要表现在立法技术规范的制定上。从目前来看,我国立法技术规范主要分为三种类型:一是行政法规类立法技术规范,如《政府规章立法技术规范》《行政法规制定程序条例》;二是地方性立法技术规范,如《广东省人民代表大会常务委员会立法技术与工作程序规范(试行)》《重庆市地方立法技术规范》;三是专业性立法技术规范,如《水利立法规范》《民航规章立法技术规范》。2001年,国务院率先出台《行政法规制定程序条例》,其中第5条规定:“行政法规应当备而不繁,逻辑严密,条文明确、具体,用语准确、简洁,具有可操作性。”可见,立法语言的准确、简洁已成为法律规范化、确定化的一项基本要求。但是在缺乏语言审查程序的情况下,立法语言的准确、简洁与否似乎无法得到全面保障。另外,地方立法机关也均制定了“立法技术规范”类文件,以期实现法律文本表述的规范化。广东省人大常委会于2007年颁布的《广东省人民代表大会常务委员会立法技术与工作程序规范(试行)》就对立法语言表述做出了规定。该技术规范

从第122~137条对立法语词、句式、数词、量词、标点符号等做了详细规定。但遗憾的是,该技术规范亦未能对立法语言审查程序作出详细规定。显然,这也导致了立法语言规范化的“宣而不用”。故此,我国在制定立法技术规范过程中也应当增加语言审查程序,已达到立法监督的目的。此外,全国人大法工委于2007年设立了“立法用语规范化专家咨询委员会”。该委员会由14位语言文字学家组成,涉及语言研究、语言编辑、语言教学等领域。该咨询委员会在法律草案的审查方式上,主要采取专家与草案起草人共同审查的方式。并且,为了加强立法语言审查工作的制度化、程序化,全国人大法工委还专门制订了《立法用语规范化专家咨询委员会工作细则》。这些实践不仅为我国建立立法语言审查程序提供了宝贵经验,还将成为一种有效的立法权力限制机制。

三、他山之石:韩国“语言审查程序”的经验借鉴

世界各国的立法程序中关于语言审查的规定并不多见,语言审查的程序性规定更是凤毛麟角。在这种情况下,韩国立法则成为研究国外立法语言审查程序的典型案例。^②

(一) 韩国“语言审查程序”的立法实践

韩国立法程序对语言的审查主要集中在违宪审查和字句审查上。该国《国会法》第86条规定:“在委员会已结束法律案审查或立案时,交付立法司法委员会,接受体系和字句的审查。立法司法委员会委员长与干事协商,审查中可省去提案者的宗旨说明和讨论程序。对前款的审查,议长可附加审查期限,如无正当理由由审查未结束时,向本会议附议。”由该法律条款可知,韩国立法语言审查程序由以下几个方面构成:

1. 审查主体

一般说来,立法审查主体依职权配置方式的不同,可以分为职权单一型审查主体与职权混合型审查主体。根据韩国《国会法》的规定,立法司法委员会是唯一享有法律案语言审查职能的国家机关,其职能主要包括法律案的违宪审查和条文审查。按照立法语言审查主体的分类,韩国立法司法委员会应当属于一种职权单一型审查主体。此外,从立法司法委员会的性质来看,它是一种国家常设性委员会,属于独立的国家公权力机构。由此观之,韩国在立法语言审查上采取的是内部审查的方式,即由国家公权力机构启动并负责语言审查,而未将语言专家、社会组织、公民等立法参与主体纳入到立法语言审查程序中来。

2. 审查内容

《国会法》第86条显示,语言审查的内容主要是“体系”和“字句”。此规定明确了立法司法委员会的具体职能,即“体系”审查与“字句”审查。其中,体系审查是审查法律案的合法性。对于违反宪法或者同上位法相抵触的法律案,立法司法委员会有权予以撤销或修改。但立法司法委员会的修改涉及到法律案的主体部分时,该法律案应当退回前一阶段负责审议的相关委员会。^{[10](375-376)}而字句审查则是对法律案表达方式的审查,主要是就语词运用不当、歧义、句式杂糅与缺省等缺陷进行纠正。由于字句审查不影响法律案的主体内容或意思表示,立法司法委员会具有充分的权力予以修改。在全体会议审议阶段,委员长首先向全体会议报告审查经过和结果,再进入质疑、讨论阶段,随后进行表决。全体会议对议案做出决议后仍认为“法案内容中有相互抵触的条款、字句、数字及其他事项时,可委托议长或委员会进行必要的调整工作。”^{[11](96)}

3. 审查权的限制

语言审查权的限制凸显的是一个立法权的监督难题。众所周知,在立法过程中,立法者常常遭遇“监督悖论”,即如何保证立法者合法行使权力的同时又能防止权力的滥用。显然,这种困境只能通过程序正义来解决。事实上,针对此一问题,韩国立法语言审查程序已经预设了一种有效的解决机制——审查期限。按照《国会法》第86条第2款的规定,立法司法委员会必须在审查期限范围内做出决定。对于尚未审查完毕且无正当理由延期的法律案,议长可以直接提交至大会审议。这种时间维度的程序设定不仅限制了立法司法委员会滥用审查权,拖延法律案的通过,同时也以法律形式赋予了该委员会充足的法律案审查时间,保证了法律案的立法质量。

(二) 韩国“语言审查”的原则

韩国立法司法委员会对立法语言审查的范围主要集中在“法案用语的正确性、统一性及其各种法律用语之间的相互一致性问题”^{[11](95)}。这也是韩国立法语言审查规范的制度内核。首先,法案用语的正确性审查旨在明确立法语言的涵义及适用范围。这是立法语言单义性特征的必然要求,即“一个法律术语在某个法系或法律体系中只表示一个法律概念,而这一法律概念反过来又只能用这个法律术语来表示的这种特征”^{[12](47)}。其次,法律用语的统一性要求,表达某一意思的立法语词在该草案中既不能被随意引申,也不能够为其他相近语词所替代,整部议案在单项意思表达上必须始终如一地使用同一词汇,相似立法语词的

运用必须明确其各自涵义。以我国《刑事诉讼法》的用语为例,“询问”和“讯问”都含有提问之义^{[13](22)},但是法律对每一个语词的涵义都有极其明确的限定。“询问”是指司法工作人员向证人和知情人了解案情的一种方式,询问的对象主要是证人、被害人或其他了解案情的人。在询问过程中,司法工作人员不得对被询问人采取强制措施,因此,询问是在自愿的基础上进行的。而“讯问”则不同,它是指司法工作人员审讯犯罪嫌疑人、被告人,查明案件事实的一种措施。讯问带有一定的强制性。韩国立法司法委员会对议案语言进行统一性审查,既是为了保障立法语词运用的明确性,也避免了相近语词的语义混乱。最后,法律用语之间的相互一致性审查是一种立法语言的纵向审查方式。该审查方式主要是将该法律用语与其他现行法(尤其是上位法)进行比较,审查相关规范性法律文件是否存在语义冲突之处,其目的在于维护整个法律体系语言运用上的一致性、规范性。

(三) 韩国“语言审查”的启示

立法语言审查程序是韩国国会所创立的一项独特的立法程序,它的目的在于“保证法律内容与形式的规范性,平衡国会常设委员会之间可能出现的不同利益的冲突,有助于减少执政党与在野党围绕法案内容而产生的冲突,保持国会运作的连续性和合理性。同时,这种审查方式能够在一定程度上保证立法质量”^{[11](95)}。而且,从当前韩国立法语言审查程序的运行实践来看,其在推动立法的规范化、提升立法的科学性等方面已经颇有成效,语义冲突、歧义、句式杂糅、标点错误等语言问题也得到了显著改善。

然而,同现代法治所追求的形式意义相悖,韩国立法语言审查程序也表现出以下两点显著缺陷:其一,语言审查主体单一,不利于彰显立法的民主性。根据韩国《国会法》第86条的规定,立法司法委员会是唯一具有语言审查职能的国家机关。由此观之,韩国立法语言审查的主体较为单一,且无法有效发挥公众及社会组织在立法中的作用。现代立法理念认为,制定法律的目的在于更好地服务社会、回应公民需求。而公民和社会组织又是反映立法语言适当与否的最直接受众。因此,韩国将立法语言的审查主体限定为国家公权力机关,而忽视公民和社会组织在立法中的作用,不利于凸显国家立法的民主性。其二,审查程序的规范化、制度化程度较弱。从韩国立法语言审查的实践来看,“(立法司法)委员会主席负责掌握程序,维持秩序并代表该委员会。各种议案和请求须交由常设委员会审查。”^{[14](295)}也就是说,法律案的审读、论证、修改等程序均由立法司法委员会主席自行斟酌,程序运

行的规范化程度有待加强。

四、我国立法语言审查程序的建构

我国立法语言审查程序的建构可以借鉴韩国立法中的语言审查程序,但又不能“照搬照抄”。一方面,我国立法语言审查程序的建构应当扩大审查主体的范围,吸收社会组织和公众参与到立法语言审查中来;另一方面,审查程序的设计要适合我国立法的具体情况。因此,我国应当从以下几个方面建构具有中国特色的立法语言审查程序。

(一) 立法语言审查主体

立法语言审查主体,即谁有权审查法律文本的语言表达的问题。纵观世界各国的立法实践,无论该国实行何种立法体制,在立法程序设定上都需要设置明确的立法主体。但值得注意的是,立法主体并不与立法语言审查主体完全相重叠。所谓立法主体是指“在法治意义上和功能意义上具有立法权或者对立法活动起实质性作用、对立法产生重要影响的主体”^[15](203-206)]。它主要包括议会、政府、社会团体和公民个人等,其中起主导性作用的是立法机关,常常表现为国会、议会、人民代表大会等形式。而立法语言审查主体是指在法律制定、修改过程中负有审查立法语言职责的主体。它主要包括立法语言审查机构和专家委员会。此外,为了凸显我国立法民主性、提高立法语言的规范性、普适性,我国立法机关也应当注重公民与社会组织的立法参与功能,如通过网络、通信等方式提出立法意见和建议。关于立法语言审查主体以及参与主体的设置,详述如下:

1. 立法语言审查机构

在解决国家治理难题上,理论界与实务界“不约而同地选择通过创建机构和委员会来调节经济和社会生活,而不是一直采用像在经济学文献中讨论的各种市场机制”^[16]。为此,我国立法语言审查主体的制度建构也可以借鉴专门机构与委员会的建构模式。当然,立法语言审查程序作为立法程序(抑或说立法审查程序)中的一个组成部分,其制度建构不应过分触动我国立法体制的基本结构,而应当是在现行立法体制下,采用“嵌入式”方式进行柔性改良。但问题在于,立法语言审查程序应当如何选择“嵌入点”以实现立法程序间的无缝对接呢?实际上,韩国常设型专门委员会审查模式已经为我国立法语言审查的主体选定提供了宝贵经验。

从我国当前专门委员会的机构及职权设置情况来

看,法律委员会是最适格的常设性语言审查主体。理由在于:《宪法》与《立法法》分别从赋权与程序两个维度保证了法律委员会进行法律案语言审查的可行性。具言之,我国《宪法》第79条规定:“各专门委员会在全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会领导下,研究、审议和拟订有关议案。”由此可见,法律委员会作为我国9个专门委员会之一,不仅属于常设性委员会,而且具备法律案审查的专项职能。故此,法律委员会原则上有权审议、修改法律案的语言失范问题。另根据《立法法》第18条的规定,各专门委员会对法律案的审议意见须汇总至法律委员会,并由法律委员会制定审议结果报告和法律草案修改稿。因此,在不增设立法机构的前提下,法律委员会最适合作为法律案语言运用的审查主体。

2. 专家委员会

前文论述已经表明,我国现有的专门性立法语言审查机构是立法用语规范化专家咨询委员会,它既是我国首个以立法语言审查为目的而设立的专门机构,也是我国现行立法体系下唯一一个立法语言审查主体。然而,与常设性立法语言审查主体不同的是,专家委员会虽然在机构设置上属于常设性国家机构,但在审查人员配置上则具有兼职性质。因此可以说,专家委员会属于松散型语言审查机构。目前看来,我国立法用语规范化专家咨询委员会的常规配置由语言文字专家构成,涉及的领域包括语言研究工作、语言文字出版、语言教学工作等。但值得注意的是,“法律语言是在法治发展过程中,按照法律活动(立法、司法、法律科研)的要求逐步磨砺、逐步构建的一种有别于日常语言的‘技术语言’,是全民语言的一个社会功能变体。”^[17](6)]概言之,立法语言并非是日常语言的法律适用,它所带有的领域性特征亦是未受过系统法律培训的人难以把握的。因此,咨询委员会在组成人员结构上应当适当地加入法学研究者,尤其是法律语言研究者,从而使法律案的语言审查能够在法治思维下进行。

3. 公民与社会组织

公民与社会组织参与立法作为一种民主立法的典型表现形式,其在立法语言审查程序中的作用同样不容忽视。《十八届四中全会公报》更是深刻地提出,我国法治国家的建设,要“深入推进科学立法、民主立法,完善立法项目征集和论证制度,健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式,拓宽公民有序参与立法途径”。因此,对于科学立法、民主立法而言,广泛的公众参与——如立法听证会、立法语言运用的民意调查等——能够有效补充立法审查中的不完备性。而且,我国《立法法》第90条第2款规定,

企业事业组织和公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议。由此观之,我国《立法法》并未直接赋予公民与社会组织相应的立法审查权,而是赋予了公民与社会组织一定的立法建议权。该权利在本质上属于一种立法参与权。因此,在不触动《宪法》与《立法法》规定的情况下,公民与社会组织已然可以为法律案语言问题提出建议或意见。但是从目前的立法实践来看,我国立法机关对法律草案语言的审查仅是国家权力机关的内部审查。立法信息的有限性、立法主体与法律受众的分离可能导致立法语言内部审查的效率低下。因此,有学者提出,“真正的法律不是对个人的正当自由进行限制,而是对国家的不当权力进行限制。”^[18]所以,我国立法机关在立法语言审查程序的建构上,除了肯定国家立法机关对法律草案的语言审查职能外,还应当拓宽公民与社会组织参与立法的渠道。这不仅有助于保证立法语言审查的民主性、全面性,也能够提高法律文本的普适性。

此外,我国的社会组织已成为国家权力机关与公民之间的沟通桥梁,它在法律案的语言规范性问题上同样能够成为一个合格的参与主体。一方面,社会组织在我国具有合法的社会地位,《社会团体登记管理条例》对以合法形式注册成立的社会组织给予保护。另一方面,我国的社会组织网络已经形成。虽然我国社会组织在组织结构和监督管理等方面存在诸多弊端,但其数量之众、范围之广、组织水平之高已经具有一定的立法参与能力。而公众在立法语言审查中虽然会受到法学与语言学等专门知识的限制,无法对立法语词、句式结构、篇章结构等做出科学、专业的评述,但公众参与立法语言审查的益处在于:作为普通的法律受众,他们可以对法律文本的简洁性、明确性做出最直接的评判。随着法治化的不断提高,我国民众的法律意识已得到了明显提升,已经有能力成为立法参与主体之一。所以,我国在立法语言审查程序的设置上应当充分激发公众与社会组织的活力,重视二者的立法参与作用。

(二) 立法语言审查程序的审查内容

立法语言审查程序是对立法语言运用情况的审查,不包括对司法语言、执法语言等法律语言形式的审查。^{[19][22]}而且,该程序审查的内容也较为单一,它仅就法律草案的语言运用问题进行形式审查,而不关注法律的实质问题。也就是说,立法语言审查程序是对立法语言的形式审查,任何规范层面的立法事项——如法律权利的赋予、义务的设定、责任设置等问题,

均不属于立法语言审查程序的审查范围。语言审查应当以消除法律的模糊性、歧义性为目的,将立法语词适用的准确性和简洁性、上下文立法语词适用的统一性、各法律部门之间立法语词概念的一致性、相近立法语词概念辨析、立法语句的句式、句法结构选择以及篇章布局等作为审查内容。并且,立法语言审查、修改应当以维持法律草案的基本涵义为原则,尽量保证法律草案的原意。总之,语言审查的内容就是审查立法语词、语句以及篇章结构的设置问题。

(三) 立法语言审查的具体程序设置

立法语言审查程序由六步骤构成:提请语言审查、审读、听取起草人意见、论证、修改、提出审查结果报告。这六个步骤通常按照顺序进行,但在某些情况下会因为法律案的修改意见不一而需要反复性的、交叉性的审查。如在立法语言论证阶段,草案起草人对立法语言的运用持有不同意见时,可以重新听取起草人意见。但无论立法语言审查过程如何,审查程序的所有步骤缺一不可。具体说来,立法语言审查程序的运作方式如下:

一是提请语言审查。在法律草案表决稿完成后、提请下次会议表决前,由法律委员会提请立法语言审查机构进行语言审查。法律委员会内部组建立法语言审查专家委员会时,可以由法律委员会提请专家委员会进行语言审查。

二是审读。审查申请提出后,法律委员会将法律草案交由立法语言审查机构(或专家委员会),由审查人员对法律草案进行审读、研究,标明存在语言失范现象的篇章、语句、语词。

三是听取起草人意见。立法语言审查人员邀请法律案起草人列席审查会议,与法律案起草人当面交流,听取起草人的意见,并针对存在的语言失范现象与起草人进行沟通、讨论。

四是论证。召开立法语言审查会议,由审查人员对法律草案的语言问题和修改意见(包括公民与社会组织反馈的意见和建议)进行说明,其他与会人员提出意见,由会议主持人汇总审查人员的修改意见。

五是提出修改建议。立法语言审查机构(或专家委员会)对法律草案进行修改,提出法律草案修改建议稿。

六是提出审查结果报告。立法语言审查机构(或专家委员会)提出审议结果报告,对重要的不同意见应当在审查结果报告中予以说明;对有关审查人员的重要审议意见没有采纳的,应当向有关审查人员反馈。

(四) 立法语言审查的期限

立法语言审查的运行期间是程序设计中一个十分

重要的问题。运行期间的准确把握既能保证立法程序的良好运行,也能有效防止法律案审查机关的独断、专权。另外值得注意的是,并非审查期限越长,审查的效果就越好。立法语言审查是一个复杂且严肃的任务,审查程序涉及提请审查的时间、审查完成的最终时间、程序运行所需的必要时间等问题,任何阶段时间的错乱都将破坏后续程序有效运行。因此,立法语言审查期限的设定应当非常谨慎。

目前来看,我国立法语言审查的期限主要受到启动时间和终止时间的双重影响。它的启动时间应当是在法律草案经过反复修改之后、法律草案表决稿形成前。理由在于,法律草案在起草完成后,会收到众多审议意见,并需要经过多次会议讨论。因此,在法律草案表决稿形成前的一段期间,法律草案在语言表达上尚不稳定,此时进行立法语言审查有可能造成立法资源的浪费。但是,经过反复修改之后、法律草案表决稿确定稿前的法律草案已采纳了各方提出的有益修改意见,其篇章结构、条款设置、文本表达等都较为稳定,并且后一项程序是提请表决。因此,立法语言审查程序在此一阶段启动最为适当。而立法语言审查程序的终止时间应当在法律委员会提出法律草案表决稿的期限截至日前,并给予法律委员会充足的时间制定法律草案表决稿。可见,立法语言的审查期限较为短暂。

既然立法语言的审查期限非常有限,那么其运行的最短期限就成为影响其可操作性的关键。我国人大的会期较短,十二届全国人大二次会议的会期仅为8天半。全国人大常委会的会期相对较长一些。^[20]但是相较于大多数国家来说,全国人大及其常委会的会期并不长。因此,有学者认为,“会期的天数以多少为宜,似乎没有一定之规,然而为了提高立法质量,确保立法机关的政治地位不被削弱,会期的天数不可太少。”^{[21](358)}现行的会期设置仍旧为立法语言审查程序的运行提出了巨大的挑战,虽然立法语言审查人员能够完成审查工作,但语言审查的质量难免会受到影响。因此,我国立法语言审查程序建构的制度环境还有待进一步完善,以便给予立法语言审查人员更为充足的时间。

五、结语

立法语言充满着暴力。^[22]因此,立法语言运用必须准确、达意。如此,“不仅立法主体可以通过使用立法语言文字实现自己的立法观念,而且执法者、司法

者、守法者也可以凭借立法语言文字的特点和优点,正确地特别是准确地理解各种规范性法文件,从而正确、有效地加以执行、使用和遵守。”^{[15](356)}因此,立法语言审查程序的建构不仅影响到我国立法质量的高低,也关系到司法机关和执法机关能否实现法律的准确适用,更关系到立法机关自我监督的制度化、规范化。目前来看,我国《立法法修正案(草案)》尚未将语言审查作为一项法定化程序纳入进去,也未将“立法体例”纳入其中,这可能成为抑制我国立法质量的重要原因之一。因此,《立法法》的修订应当借鉴韩国“语言审查程序”的成功经验,并结合我国立法技术规范的实践,摸索出符合我国国情的立法语言审查程序。

注释:

- ① 当前我国法学界对立法语言失范现象的研究,主要是依照法律门类不同进行分化研究,而且研究方法往往聚焦于语言学解构方法,即把法律文本作为一种语言材料,用语言学知识验证立法表达的规范性。这类研究成果主要有李康宁:《民事法律立法语言失范问题检讨》,载《法律科学(西北政法大学学报)》2010年第5期;钱叶芳:《〈劳动合同法(草案)〉三审稿立法技术的缺陷和弥补》,载《法学》2007年第5期;周晓林:《行政法律语病例析》,载《语言文字应用》2002年第3期;王焱林:《新〈刑法〉瑕疵探微》,载《现代法学》1998年第3期;张自生、修静:《从当前的图书馆法规谈图书馆法的语言规范问题》,载《红河学院学报》2010年第3期;刘永红:《〈道路交通安全法〉语言表述问题评析》,载《贵州警官职业学院学报》2004年第5期;刘必宁:《我国刑事诉讼法语言失范之评析》,载《人民检察》2002年第6期。
- ② 英国、美国、日本也存在关于语言审查的制度性规定,但都不及韩国《国会法》规定的如此直接、强制。美国和英国在国会审议法案的“一读”中,都只审议法案的名称。美国《统一和标准法案起草规则》中也有关于法律用语的具体要求。参见:孙潮:《立法技术学》,浙江人民出版社1993年版,第20页。日本国会对法律案的审查包括“条文的配列是否适当,以及用词、用语是否有误。”参见董璠:《日本内阁法制局与议院法制局》,载《人大工作通讯》,1997年第20期。此外,我国台湾立法中也存在语言审查规定。参见沈中元、周万来:《两岸立法制度》,冠顺数位有限公司2011年版,第96页;罗传贤:《立法程序与技术概要》,五南图书出版股份有限公司2013年版,第291页。

参考文献:

- [1] Reed Dickerson. The diseases of legislative [J]. Harvard Journal on Legislation, 1964(1): 5-15.
- [2] 刘红婴. 法律语言学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [3] 罗尔斯. 正义论[M]. 何怀宏, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1988.
- [4] 刘大生. 宪法学问题研究[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2002.

- [5] 刘仁文. 明确性: 现代立法应追求的重要目标[J]. 中国国情国力, 2003(4): 41.
- [6] 江国华. 立法: 理想与变革[M]. 北京: 人民出版社, 2007.
- [7] 刘大生. 浅论立法语言规范化[J]. 法学论坛, 2001(1): 15-21.
- [8] 刘永红. 我国当前立法语言失范原因剖析[J]. 山西高等学校社会科学学报, 2006, 18(8): 105-107.
- [9] 刘蔚铭. 法律语言学研究[M]. 北京: 中国经济出版社, 2003.
- [10] 王晓民. 议会制度及立法理论与实践纵横[M]. 北京: 华夏出版社, 2002.
- [11] 韩大元. 韩国国会[M]. 北京: 华夏出版社, 2002.
- [12] 朱庆育. 意思表示解释理论: 精神科学视域中的私法推理理论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.
- [13] 王德光. 反贪侦查僵局的破解[M]. 北京: 中国检察出版社, 2011.
- [14] 民盟北京市委统战理论研究课题组. 国外协商民主案例比较研究[C]// 中国人民政协理论研究会 2010 年度论文集(上). 北京: 中国文史出版社, 2011.
- [15] 周旺生. 立法学[M]. 北京: 法律出版社, 2004.
- [16] Morris P. ff Fiorina. Legislative choice of regulatory forms: legal process or administrative process [J]. Public Choice, 1982(1): 33-66.
- [17] 潘庆云. 中国法律语言鉴衡[M]. 北京: 汉语大词典出版社, 2004.
- [18] 聂长建, 李国强. 哈耶克“法律先于立法”命题的三重意蕴[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2007, 13(6): 671-676.
- [19] 刘红婴. 法律语言学[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [20] 周伟. 全国人大常委会的会期与议程研究[J]. 清华法学, 2008, 2(5): 109-118.
- [21] 吴大英, 任允正, 李林. 比较立法制度[M]. 北京: 群众出版社, 1992.
- [22] Sheila Duncan. Law as literature Deconstructing the legal text [J]. Law and Critique, 1995(1): 3-29.

On the theories and techniques of legislative language checking procedure: based on the experience of South Korean legislation

ZHANG Yujie, ZHANG Tingting

(School of Law, Shandong University, Weihai 264209, China;
Collaborative Innovation Center of Judicial Civilization,
China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: Legislative language checking procedure is to check the literal expressions, such as words, sentences and chapter structures in legislation. A look into the legislative experience on language checking procedure in South Korea shows positive effect on correcting language faults, improving the qualities of legislation and realizing the normalization and accuracy of law. However, in Chinese legislative language utilization, irregularities are increasingly serious. Therefore, with the opportunities of the proposition of “scientific legislation”, “democratic legislation” and the modification of Legislative Law, our state legislature should take measures as follows on drawing the experience from South Korea: set a legislative language checking subject, clarify the contents of language checking, and construct a set of integrated legislative language checking procedure. These measures can ensure the quality and normality of legislation.

Key Words: legislative language; checking procedure; South Korean legislation; scientific legislation

[编辑: 苏慧]