

法典编纂的过程管理及程序化转型

刘风景

摘 要 民法典是新中国唯一在名称中冠以“典”的法律，也是第一部通过编纂方式形成的法典。民法典是在没有专门的编纂程序规则情况下，依靠有效的过程管理最终出台的，其成功经验弥足珍贵。民法典编纂的过程管理至少包括对象界定、组织协调、新旧衔接、阶段划分、政治保障等要素。在民法典编纂过程中遭遇或者其他法典编纂可能面临的难题主要有：属性模糊，层级难辨；内容繁多，文本庞大；过程漫长，“堵点”频现；频征民意，实效不彰。当下，中国进入法典化时代，其他领域法典编纂的高质量完成，除了需要总结运用民法典编纂的过程管理经验外，更根本的解决方案是实现编纂工作的程序化转型。法典编纂程序规则应当将民主、公正、高效、优质作为其基本价值。制定法典编纂程序规则，既要吸收民法典编纂的过程管理经验，是过去立法实践的“制度版”；也应具有民法典编纂实践所不曾采用的新要求新内容，是现行普通立法程序的“升级版”。

关键词 民法典 法典编纂 过程管理 立法程序

作者刘风景，华东政法大学政府管理学院教授（上海 201620）。

中图分类号 D9

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)04-0096-10

党的二十届三中全会决定在“完善中国特色社会主义法治体系”部分明确提出深化立法领域改革，而“统筹立改废释纂”则是其中的一项重要任务要求。作为一种重要立法形式，法典编纂被人们寄予很高的期待。民法典编纂的有益经验，主要表现在实体内容、表述技术和过程管理三个方面。在实体内容方面，民法典规定了民事法律制度，设置了自然人的权利义务，助力全面建成社会主义现代化强国。在表述技术方面，民法典编纂极大地丰富了我国的立法形式和方法，法典文本的体例编排、条款设置、语言使用都作出了有益的尝试，对于其他领域的法典编纂具有重要的示范引领作用。在过程管理方面，民法典编纂的时间安排、节奏控制、组织协调、任务分配也有许多宝贵经验。对于实体内容、立法技术两方面的经验，理论界已有大量的概括和总结，而对于民法典编纂的过程管理、程序控制则少有关关注。肖蔚云先生在谈及 1982 年宪法的成就时指出，它“之所以能够成为一部最完善的宪法，不但在内容上有其优点和特点，而且在修改过程方面也具有其特点”^①。不限于宪法，过程管理是所有法律得以顺利出台的必要手段，应将其纳入法学研究的范围。民法典是在没有专门的编纂程序规则情况下，依靠有效的过程管理最终出台的，其成功的经验弥足珍贵。中国正在步入法典化时代，相关领域法典编纂工作正紧锣密鼓进行。如果还只是依靠经验性的过程管理，缺少程序规则的支持和保障，下一步的法典编纂很难顺利推进。因此，法学家应当对民法典编纂的有益经验进行全面总结，对法典编纂过程管理进行深入的研究，推动法典编纂的制度化、规范化、程序化转型，为设计出一套科学的法典编纂程序规则贡献理论智慧。

^① 肖蔚云：《我国现行宪法的诞生》，北京：北京大学出版社，2024 年，第 2 页。

一、“着眼民法典”：法典编纂过程管理的实践

立法程序是实现科学立法、民主立法、依法立法的程序性机制，有助于防止立法任性，提高立法质量。立法程序在立法法等法律之中已有具体规定^①，但专门的法典编纂程序规则实为我国的立法空白。可以说，民法典主要是基于普通的立法程序和有效的过程管理而编纂成功的。立法程序是指有立法权的国家机关为安排利益关系、调整社会秩序，实现程序正义、规范立法活动，制定法律文件所遵循的制度化过程，它通常包括编制立法规划和年度立法计划、提出法律案、审议法律案、表决和通过法律案、公布法等先后相继、紧密联系的环节。法典编纂程序是一种特殊的立法程序，立法程序的一般性要求固然适用于法典编纂，但法典编纂程序则有着更高的要求。所以，要利用好民法典编纂的经验，使用“程序”概念只能将民法典编纂的部分现象纳入视野，而无法作出准确、全面的把握，更好的方法是使用更具包容性的“过程”概念来观察这一重要的立法实践。过程是事物在时间上连续、空间上延展的运动形式，它包含主体、客体、时间、空间、关系、目标等因素。过程是个充满张力的复杂概念，是事物矛盾的对立统一。事物始终都处在运动变化和发展之中，事物的变化体现着各种运动过程的不同状态，是事物旧质的消减与灭失，新质的产生与突现。在法学的视野中，法典编纂有别于自然界自生自发的演进变迁，是一种有着明确目标导向的自觉行动。法典编纂的过程管理，是指为了使法典编纂工作高效率、高质量完成，对立法机关及其工作人员所涉及的编制立法规划和立法计划、提出法律案、审议法律案、表决和通过法律案、公布法典等环节，进行控制、评估、校正和维护的综合性机制。

民法典编纂有很多可圈可点的过程管理经验，为新中国立法史添上浓墨重彩的一笔。民法典有7编再加上附则共1260条，有10多万字。法典编纂的过程管理是一项复杂的作业，它至少包括对象界定、组织协调、新旧衔接、阶段划分、政治保障等要素。

第一，清晰的对象界定。民法典是私法的基本法，它的调整对象应坚守“公法的归公法，私法的归私法”原则，在调整范围、功能定位、体系结构和条款样式上明确它与公法的区分。民法典编纂应充分保障市场主体的行为自由，真正落实私法自治的基本要求，处理好私法与公法的关系。一方面，民法典编纂要通过正当程序，对草案中的各种法律规范进行筛选、过滤、整合、定型。这些民事单行法律出台历经改革开放的整个过程，其时间先后跨越几十年，各个时期的立法目的、基本原则、条款规定差异较大，有的法律规定还有着浓厚的计划经济色彩，轻视市场经济、偏重国家干预的条款很多，需要仔细地甄别、处理。另一方面，编纂民法典，不可能完全排斥公法。为了更好地实施国家对市场交易的干预，有必要在民法典中保留最低限度的公法规范。^② 民法典中的公法规范，是一种异质的存在，必须进行充分的说理予以证成，并通过细致的审议严格把关，方可留存其中。民法典内容繁多、体例庞大，容留“外来者”的规范空间很大，如果没有科学的过程管理，难免成为违背法律部门划分规则、各类法律规范胡乱拼凑在一起的“四不像”“大杂烩”。民法典编纂在法的清理和汇编的基础上，从法治统一原则出发，将现存同类法或同一部门法加以研究审查，决定对它们加以替换、补充、删减、合并、分拆、位移，最终形成集中统一、系统完备的法律文本；对单行的民事立法进行认真的研究审查，对它们进行修改、补充。

第二，高效的组织协调。民法典编纂过程管理的一项重要任务是通过角色分派，明确各主体的职权，使程序参加者根据分工各司其职，形成互相配合、彼此制约的良性格局。2015年3月，全国人大常委会法制工作委员会牵头成立了由最高人民法院等5家单位参加的民法典编纂工作协调小组，组织了工作专班启动民法典编纂工作。随后，形成了民法总则草案（征求意见稿），广泛征求各方面的意见和建议，作了反复修改。2017年3月全国人民代表大会审议通过民法总则，2020年5月全国人民代表大会审议通过民法典。可以说，民法典编纂并非国家立法机关的“独角戏”，而是有关国家机关、全国人大代表、社会组织、专家学者、社

① 关于立法程序的专门法律性文件还有国务院制定的《行政法规制定程序条例》《规章制定程序条例》，以及许多地方制定的地方性法规制定程序、地方政府规章制定程序的相关规定。

② 参见王利明：《全面深化改革中的民法典编纂》，《中国法学》2015年第4期。

会公众密切合作、群策群力，奉献出的一部精彩的“大合唱”。国家立法机关的有效组织协调、各种社会力量的整合，是民法典编纂成功的一个重要因素。

第三，有序的新旧衔接。法典的形成方式主要有两种，即制定和编纂。制定是在没有或基本没有相关的单行法律的情况下，创制新的法典。现行的宪法、刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法等几部法律，虽然没有称为“法典”，但都属于通过制定方式而形成的法典。这几部法律出台前该领域并无单行法，都是经由制定而形成的法典。与此不同，法典编纂并非白手起家、另起炉灶，而是根据社会发展需要，基于一定的标准，对已有单行法进行汇集、整理而形成的。习近平总书记指出：“改革开放以来，我国民事商事法制建设步伐不断加快，先后制定或修改了中外合资经营企业法、婚姻法、经济合同法、商标法、专利法、涉外经济合同法、继承法、民法通则、土地管理法、企业破产法、外资企业法、技术合同法、中外合作经营企业法、著作权法、收养法、公司法、担保法、保险法、票据法、拍卖法、合伙企业法、证券法、合同法、农村土地承包法、物权法、侵权责任法等一大批民事商事法律，为编纂民法典奠定了基础、积累了经验。”^① 民法典就是在已有多部民事单行法且经过多年施行的基础上，经由编纂的途径而形成的法典。民法典编纂过程中，先是对既有的民事单行法进行科学的评估，将好的法律制度吸收入，然后将有问题的法律制度予以修改、废止、移出。

第四，务实的阶段划分。好的立法过程就像一个由低到高的阶梯，拾级而上，不断累积成果，最终形成高质量立法文本的作业。民法典是新中国迄今条文最多、编章结构最复杂的一部法律。考虑到立法任务的繁重艰巨，民法典编纂采取“两步走”的工作思路进行。第一步，制定民法总则，作为民法典的总则编；第二步，编纂民法典各分编，经全国人大常委会审议和修改完善后，再与民法总则合并为一部完整的民法典草案。2017年3月全国人民代表大会审议通过民法总则通过后，接着又抓紧开展民法典编纂第二步的各分编编纂工作。其后，民法典各分编草案，于2018年8月提请全国人大常委会审议。在此基础上，形成《中华人民共和国民法典（草案）》，进而提请全国人大审议，于2020年5月28日正式通过。可以说，民法典编纂选择循序渐进、分步编纂的立法策略是符合中国立法工作实际的。

第五，坚强的政治保障。民法典编纂是建设社会主义法治国家的重大工程，关系党和国家事业发展全局，是国家的重要政治活动，最高决策层的坚定政治决心和强有力领导是民法典编纂成功的关键。党的十八届四中全会决定提出，加强市场法律制度建设，“编纂民法典”。以习近平同志为核心的党中央高度重视民法典编纂工作，将编纂民法典列入党中央重要工作议程，并对编纂民法典工作任务作出总体部署、提出明确要求。全国人大常委会党组先后多次向党中央请示和报告，就民法典编纂工作的总体考虑、工作步骤、体例结构等重大问题进行汇报。2016年6月14日，习近平总书记主持召开中央政治局常委会会议，听取了全国人大常委会党组《关于民法典编纂工作和民法总则（草案）几个主要问题的请示》的汇报，原则同意请示，并就做好民法典编纂和民法总则草案审议修改工作作出重要指示。会后，根据党中央的重要指示精神，对草案又作了修改完善，形成了提请审议的《民法总则（草案）》并获通过，民法典其他各编的编纂工作也在有序推进。2018年8月、2019年12月，习近平总书记两次主持中央政治局常委会会议，听取并原则同意全国人大常委会党组就民法典编纂工作所作的请示汇报，对民法典编纂工作作出重要指示，为民法典编纂工作提供了重要指导和基本遵循。国家立法机关认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署，结合民法典编纂工作，对相关的民事法律制度进行梳理研究，对草案作了有针对性的修改完善。民法典是一部固根本、稳预期、利长远的基础性法律，它的编纂涉及重大体制重大政策调整，最高决策层的坚定决心和有力领导，为立法工作指明了方向，取得最终的胜利。

综上，民法典是中国特色社会主义法治体系建设的重大标志性成果，许多做法都具有创新性，具有鲜明的中国特色，也为其他领域立法法典化提供了可复制、可推广的经验。从本土资源中产生的法律经验与方法，更容易获得人们的接受和认可，其效果也更加明显，因而，民法典编纂的经验，对其他领域立法法典化提供

① 习近平：《论坚持全面依法治国》，北京：中央文献出版社，2020年，第278页。

了不可替代的宝贵经验。

二、“省思民法典”：法典编纂过程管理的难题

民法典编纂在新中国立法史上开创了许多的“第一次”，形成了诸多的“最”，所取得的成就彪炳史册。但是，在民法典编纂过程中直接遭遇的或者间接反映出来的法典编纂过程管理可能面临的各种难题，都应当认真对待。

第一，属性模糊，层级难辨。一般地，法律文件的性质、效力层级与立法程序约束的严格性成正比关系，越是内容重要、效力层级高的法律，立法程序的约束也就越严格。当下，法学界关于法典的基本属性、效力层级都存有争议。无疑地，民法典属于基本法律，至于环境法典、教育法典是否属于基本法律，尚不明确。退而言之，假设所有的法典都属于基本法律，关于它们的效力等级问题，宪法法律并无明确的规定，学术界也没有达成共识。关于基本法律的效力层级，一种观点认为，基本法律的效力等级高于其他法律。相对于其他法律，基本法律的调整事项更重要、效力层次理应更高。“法典在同类法律规范中具有最高的法律效力，每部法典都关系到一个国家的全局性根本问题，直接涉及全体公民的切身利益并要求获得他们普遍和统一的遵守。”^① 无论是民法典，还是其他法典，都是基本法律，法律地位仅次于宪法，而高于其他法律。相反地，另一种观点认为，基本法律的效力位阶等同于其他法律。基本法律与其他法律之间具有同等的效力。^② 由于基本法律与其他法律的效力层级没有高下之分，法典即便属于基本法律，它的效力层级也与其他法律相同，所以，也没有必要对法典编纂程序予以特殊对待。总之，关于法典的法律属性，特别是环境、教育等其他领域的法典是否都属于基本法律的范畴？法典的效力层级是否高于其他法律？对这些问题的正确回答，是决定是否制定以及如何制定法典编纂程序规则的逻辑前提。遗憾的是，法学界对此尚未形成共识，还没有明确的答案，也对法典编纂的过程管理、程序规则设计都产生不利影响。

第二，内容繁多，文本庞大。所有的立法都应当依法定职权、遵循立法程序进行，而法典是内容丰富的大部头立法文本，条款多，结构复杂，技术精度要求更高，其质量标准明显高于单行法律。法国民法典分3编，共2281条；德国民法典分5编，共2385条；我国民法典共1260条。法典可谓法律的“航空母舰”，包含着相互制约支持的诸多构件，一个细小环节存有瑕疵，经由复杂的传导机制，就可能造成其他部分乃至整部法典偏离目标、功能失调。复杂系统出问题，往往不是出在原理上，基本是坏在某个细节上。法律制度具有牵一发而动全身的联动效应，法典更是条款多、篇幅长的大部头的法律文本，立法瑕疵、错误会产生倍增的负面作用。法典编纂的过程管理既要找准方向、把握大局，又要一丝不苟、精益求精。因而，法典编纂如果简单地“抓大放小”，对细节不仔细推敲，就可能降低立法质量。

第三，过程漫长，“堵点”频现。法典编纂不仅内容多、体量大，而且环节多、过程长，出现“堵点”的可能性更大。在立法实践中，某些法律迟迟得不到通过，并非完全因为草案不成熟，往往由于过程管理疏漏而“卡壳”，一个环节停滞，而使立法久拖不决。如果没有程序的保障，立法效率将严重降低。法典编纂比单项立法活动的问题繁、时间长、环节多，如果没有程序的保障，就会处于一种无序低效的状态，推倒重来的立法例发生的可能性很高。1954年，全国人大常委会开始组织力量起草民法典，后因“反右”运动立法工作被迫中断。1962年，民法典的起草工作再次被提上议程。党的十一届三中全会，起草民法典工作第三次被提上立法日程。到1982年5月形成了民法草案的第四稿，但条件仍不成熟，1986年4月12日，通过并公布了民法通则。2002年12月，全国人大常委会审议民法典草案，因其内容复杂、争议很大，再一次被搁置。由于法典的容量大、内容多，制定过程耗时费力。如果立法过程管理不力，每一个环节都没有既定力，可以被推倒重来；各个环节的先后顺序能够随意颠倒，实际的立法活动或者急躁冒进、草率出台，或者久拖不决、裹足不前。新中国前几次的民法典编纂工作一波三折，因各种原因，最终都没有成功。事后总结，前几次民

① 封丽霞：《法典编纂论：一个比较法的视角》，北京：清华大学出版社，2002年，第6页。

② 参见张文显主编：《法理学》，北京：高等教育出版社，2007年，第97页。

法典编纂失败的原因很多，但过程管理方面的问题和短板也不可轻视。

第四，频征民意，实效不彰。在当代中国，法律是人民意志的体现。判断立法质量高下的最重要标准，就是法律是否完整准确地体现广大人民的意志，能否有效地保护广大人民的根本利益。法案公布征求意见是民主立法原则的重要内容，也是具体的实现方式，但征求意见的次数并非越多越好。民法典编纂过程中，征求意见的次数之多也是新中国立法史又一个“最”，先后十几次向社会征求意见。民法典编纂多次向社会公开征求意见，其所耗费的立法资源姑且不论，但就其实际的立法效果而论，未必是最理想的。

法典编纂过程中遭遇或可能面临的问题，与专门的法典编纂程序规则缺位有一定的关系。不得不承认，法典编纂的过程管理无论多么细致、严格，都替代不了程序规则的作用。法典编纂的“过程管理”与“程序规则”之间虽有联系，但相互间的区别也很明显：（1）主体范围不同。法典编纂过程管理涉及的主体，不仅包括有立法权的国家机关和个人，也包括所有参与立法活动的各种国家机关、社会组织和个人。而法典编纂程序规则指向的主体范围相对狭窄，主要针对的是有立法职权的机关和个人。（2）活动内容不同。法典编纂过程管理所涉及的活动多种多样，凡是有着直接或间接联系的各种活动都可被纳入视野之中；法典编纂程序规则所涉及的内容相对集中，主要属于法典编纂活动的关键部分，且有明显的制度化特征。（3）法律意义不同。法典编纂过程管理个性化色彩浓厚，多是针对特定法案的具体施策；法典编纂程序规则具有普遍的适用性，对所有的法典编纂活动都具有法律约束力。因而，其他领域法典编纂的高质量完成，除了需要总结提炼民法典编纂的过程管理经验，进一步优化法典编纂过程管理外，更根本的解决方案是实现编纂工作的程序化转型，实现从“过程管理”向“程序控制”的升级再造，形成一般的程序规则。在立法工具箱里，编纂有别于创制、修改、废止、解释，是一项特殊的立法活动，有其独特的技术标准和程序要求。“特别是当人们渴望通过所涉甚广的法律，以至进行真正的法典编纂时，普通的议会程序显得左支右绌。此时要采取一些额外的步骤，以加速立法进程而确保结果的同质性：对概述拟议立法目的和范围的初步决议予以通过；由一些显赫人士在顾问的辅助下起草草案，或由少数特别专业的成员组成的议会外委员会完成这项工作；展开最低限度的讨论，对草案整体或草案的大部分予以通过；等等。”^①与普通立法程序相比，法典编纂程序的技术性要求更高，需要专门的程序规则来予以规范。最高立法机关应当以法典编纂程序设计、运行中存在的问题为切入点，基于法典编纂程序自身的特征，瞄准法典编纂程序的价值目标，设计出科学的程序规则。

三、“领会民法典”：法典编纂程序的价值蕴涵

受民法典编纂成功的鼓舞，主张编纂各部门、各领域法典的呼声此起彼伏。从中国特色社会主义法律体系的发展阶段上看，未来法典形成的主要方式是“编纂”而非“制定”。民法典虽是一部民法部门的法典，但它具有典型性、代表性，民法典渗透着浓厚的法治精神，有着鲜明的价值取向，以民法典编纂实践为对象，进行观察分析，有助于找准法典编纂程序的价值目标。为了加快形成完备的法律规范体系，迫切需要设置一套旨在实现民主、公正、高效、优质等价值目标的法典编纂程序规则，保障法典编纂依预定的步骤、时序、时限、方式展开。

第一，民主。马克思指出：“法典就是人民自由的圣经。”^②法典规定的是某一部门或领域基本法律制度，它的重要任务是保护公民基本权利，限制国家机关及其工作人员的权力。作为“社会生活的百科全书”，民法典调整着从出生到死亡的“全过程”、从柴米油盐到婚丧嫁娶的“全方位”，同人民群众的生活生产紧密相关。坚持人民至上与加强党的领导，有着内在的一致性。法典调整的事项重要、范围更广，涉及的社会主体更多，编纂过程更漫长，往往涉及整个国家重大体制和重大政策调整，是立法工作的“硬骨头”，必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，集中民智、凝聚民心，才能排除可能遇到的各种艰难险阻。在价值

① 弗朗索瓦·惹尼等：《法律方法的科学》，雷磊等译，北京：商务印书馆，2022年，第515页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第176页。

多元时代,通过程序的设置,可使不同的利益诉求达成共识,进而作出立法决策。相对于普通立法,法典调整的社会关系更加重要和广泛、涉及的利害关系人人数众多,进行利益衡平取舍的难度极大。“法典编纂的过程在很大程度上就是一个各种力量博弈、竞争和利益均衡的过程,作为编纂成果的法典可被看作是一种在折中与调和的基础之上加以统一和集中的产物,最后以占优势地位的国家主流意志的形式反映出来。”^①法典编纂程序的设计,应便于人们参与、对话、交流,有助于相互间妥协让步,形成共识、作出决断。否则,人多嘴杂、观点多歧、各执一词,难以形成统一的意志与行动。当法典编纂程序完结,人们的意见达成一致,如实反映所调整对象的客观规律,满足社会需求,符合大多数人的意愿,便易于为社会普遍接纳、认同和遵守。“如果以为立法者可以为所欲为,决定一切措施,或不必按法理,可以任意制定法律,甚至于为了强调立法者的权威性而主张‘恶法亦法’,则法律规范的理性约束,无非将成为一种毫无意义的侈谈。”^②法典编纂参与的人数众多,利益分歧相对较大,对民主的要求更高。如果没有民主的程序保障,权力意志将居于主导地位,人民利益和意志被置于无足轻重、任人摆布的地位。正当的法典编纂程序能够防止特权者的恣意和专断或者因利益集团的强势介入而忽视乃至损害公共利益的情形发生。法典编纂程序规则的设计应当满足公民参与的要求,体现广大人民意志。

第二,公正。公正的程序规则原本只适用于司法领域,随着民主政治的发展,不断向其他领域拓展,也适用于行政领域、立法领域,演变为整体性的法治原则。^③在整个法治领域,立法处于基础地位,立法正义属于分配正义的范畴,是司法正义、行政正义的制度前提。公正的立法程序可使立法机关在避免先入为主的状态下使各种观点和方案得到充分考虑,做出公正的立法决断,是约束立法权的有效手段。法典调整所有的社会成员、调整的事项重要,人们对法典编纂程序的公正性有着更高的期待。法典编纂必须紧紧围绕保障和促进社会公平正义来进行,其编纂程序也应当以公平正义为价值目标而设计。

第三,高效。立法程序的每一环节都有严格的时序、时限的要求,是一种不可逆的运行过程。随着程序的展开,立法者既受到“过往决定”的约束也受到它的支持,选择的空間进一步限缩,避免议题讨论的泛化、虚化,立法决策的基础更加坚实。从立法选项到法案起草、审议、表决通过,直到法典公布,编纂活动需要经过很长的时间过程。德国民法典经过了23年,瑞士民法典经过了9年,中国民法典是5年。建立完善的法典编纂程序,才能有效配置和利用立法资源,使法典编纂工作有计划、有步骤、有秩序地推进。法典编纂比单项立法活动复杂得多,如果没有程序的保障,就会处于一种无序低效的状态,推倒重来的可能性很高。与单行法律比较,法典编纂的过程更长,遇到的难题更多,耗费的时间更多,更需要严格的程序保障。法典编纂程序启动后,程序的某个环节一旦完成,即发生锁定效应,下一环节才能在更高的水准、层次上接续推进。法典编纂耗费时间漫长,必须通过有效的程序予以持续推进。一个环节完结即具有既定力,由它所产生的法律后果,即为下一环节运行的前提和依据,依一环扣一环的程序而作出的决策就可以不断积累工作成果,如此,法典编纂活动才能清除各种“绊脚石”“拦路虎”,不间断地向前推进。

第四,优质。受理性主义的影响,精确性、严密性、体系性、稳定性被看法典编纂的重要追求。良法除了内容科学合理、表述精准外,也一定是经由正当程序形成的文本;或者说,正当的立法程序也是形成良法的必由之路。理性的立法决策建立在超越具体问题合理性的基础之上,程序规则排除一切意气用事及各种非理性因素,通过形式性、仪式性的活动,协调凝聚众意,最终形成具有客观性、合理性及可行性的立法文本。立法是现代国家的一项最重要的公权力,立法机关应恪尽职守、履行审慎的义务,正确地考量待规范的诸多外在因素,认真对待公共利益、比例原则与其他宪法规定。法典编纂过程中,立法机关应具有强烈的责任感、使命感,严格遵守程序规则,慎之又慎、反复掂量,防止出现不负责任、胡乱拍板、随意定夺的劣质立法。

法典编纂的一个重要使命,就是从国家的整体利益出发,维护广大人民的根本利益和长远利益,将分立

① 封丽霞:《法典编纂论:一个比较法的视角》,第256页。

② 罗传贤:《立法程序与技术》,台北:五南图书出版股份有限公司,2014年,第350页。

③ 参见彼得·哈伊:《美国法律概论》,沈宗灵译,北京:北京大学出版社,1997年,第25—26页。

的单行法、法律规范整合成为内部和谐一致的有机体系。“各个法的部门进行法典编纂之后，就颁布各种法典，每一个法典都是新的立法文件，它代替了过去调整同一类关系时有效的法律和其他法律文件。虽然每一个法典所包含的规范的范围非常之广，但整个法典是一个统一的整体，它的特点就是内部的统一和其特有的体系。”^① 法典编纂不是制定全新的法律，而是对分别制定的现行法律规范进行科学化、体系化整理。良法应是不矛盾不抵触，彼此协调、内在和谐的有机体系。国家立法机关在进行法典编纂时，应站在全局的高度，确保社会主义法律体系内部的和谐一致。

四、“超越民法典”：法典编纂程序的规则设置

法典编纂程序规则负载着诸多美好理想，追求特定的价值目标，但也彰显其形式化特征，具有针对性和可执行性。制定法典编纂程序规则，不是简单地复制、推广民法典编纂过程管理的做法，而是将其最有效的经验予以制度化、法律化，并设置适用于所有法典编纂的一般性程序规则。可以说，有待制定的法典编纂程序规则既要吸收民法典编纂的过程管理经验，是过去立法实践的“制度版”；也应具有民法典编纂实践所不曾采用的新要求新内容，是现行普通立法程序的“升级版”。

（一）程序规则的设置模式

在逻辑上，只有先明确法典的法律地位，才能为法典编纂程序规则的设置奠定基础。我国宪法第 62 条规定，全国人大负责“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”。无疑地，民法典属于明确列举的“民事”的基本法律，而环境法典、教育法典肯定不属于“刑事、民事、国家机构”的基本法律，至于它们是否属于“其他”所指代的全国人大制定的基本法律？或者“其他”所指代的基本法律应当包括哪些？当下尚不明确。法学界一种有影响观点认为，基本法律是由全国人民代表大会制定的仅次于宪法而高于其他法律的对国家政治、经济和社会生活某个领域重大和全局性事项作出规范的法律。^② 从法理上看，无论是民法典还是其他法典，调整的是更基础、更根本、更重要的事项，都属于基本法律；法典的法律地位仅次于宪法，而高于其他法律。当下，需要国家立法机关明确认可法学通说，以立法或法律解释的方式明确法典的基本法律属性以及高于一般法律的效力层级。

如果将法典界定为基本法律，接下来就需要由法定主体来设置编纂程序规则。穗积陈重认为：“编纂规程揭示出委员应遵守的程序，委员会的议事规则，委员长以及各委员的职务，起草、审议以及修正的程序细则。或在编纂规程上也制定了法典的结构、体裁、主义等。”^③ 在我国，法典编纂程序规则的设置主体应当是全国人大，可选的模式主要：（1）修改立法法，明确规定法典编纂是全国人大的立法权限，并将法典编纂程序以及编纂技术规范的重要内容，写入立法法相关部分。（2）制定有关法律问题的决定，制定含有编纂程序规则等内容的法典编纂的专门决定。（3）制定专门的《法典编纂法》，就法典编纂的调整对象、篇章体例、语言文字等的重要问题进行专门性立法，其中法典编纂程序也是该法的重要内容。

除全国人大外，还可以考量由全国人大常委会作出法律解释。2023 年立法法修改，将编纂法典作为全国人大及其常委会加强和改进立法工作、完善立法制度机制的一项创新举措，予以确认。立法法第 55 条规定：“全国人民代表大会及其常务委员会坚持科学立法、民主立法、依法立法，通过制定、修改、废止、解释法律和编纂法典等多种形式，增强立法的系统性、整体性、协同性、时效性。”该法条只提到“法典编纂”，并无具体的规定。立法法第 48 条规定，全国人大常委会有权在“法律的规定需要进一步明确具体含义的”情况下，作出法律解释。据此，将来可由全国人大常委会通过法律解释的方式，对“法典编纂”的概念意涵、制度构造和操作方式，“进一步明确具体含义”。全国人大常委会作出法律解释，优点是立法成本低，出台容易；缺点是权威性不高，约束范围狭窄。由于法典编纂的最重要主体是全国人大，由全国人大常委会对“法典编纂”作出解释，不能对全国人大提出要求，不能从根本上解决问题。当然，由全国人大常委会对法典编纂程

① П. И. 库德列雅夫采夫主编：《苏联法律辞典 第三分册（国家与法的理论部分）》，北京：法律出版社，1957 年，第 103 页。

② 参见韩大元、刘松山：《宪法文本中“基本法律”的实证分析》，《法学》2003 年第 4 期。

③ 穗积陈重：《法典论》，李求铁译，北京：商务印书馆，2014 年，第 85 页。

序作出法律解释，只是当下的权宜之计，不能从根本上解决问题。

（二）关键环节的严格控制

法典编纂的程序规则需要针对立法选项、征求意见、立法论证、法案审议、表决通过等几个关键环节，设置相应的操作性机制。

第一，立法选项。法典编纂项目的选择并非率性任意之举，而是一项政治性、技术性都很强的复杂决策。通常，立法规划对五年周期的国家立法项目作出系统的安排，是立法项目选择的重要形式。目前，生态、教育、劳动、公共卫生、税收等多个领域已纳入法典化视野，应选择基础条件成熟、社会价值显豁、意愿需求强烈、规范体量庞大的领域，优先开展法典编纂。编制立法规划是整个立法过程的初始阶段，继而才有提出法律案，审议法律案，表决和通过法律案以及公布法等几个环节。法典编纂的时间周期长，需要先后接续的阶段性任务安排，循序展开，前后衔接，滚动推进。因此，在提出法律案，审议法律案，表决和通过法律案，以及公布法的基础上，应当将立法规划纳入法典编纂程序之中。

第二，征求意见。法典编纂应以实现人民当家作主为目标，以立法权的运作过程为主线，强调立法事务的公开透明。在法案审议阶段，将对重要问题各方的不同意见以及相互间的交流状况公之于众。立法公开应该以公开立法会议活动状况为中心，公开与立法有关的各种重要信息。法典编纂涉及人数众多，文本体量庞大，需要扩大公民旁听立法会议的范围，简化公民旁听立法会议的程序，有针对性地公开征求意见，采取有效方式便于民众获取各种立法资料，方便民众知悉法典的整体状况。还应当根据法案的内容、不同人群的关注点及行为特征等因素，有针对性地设定征求意见的时机、次数。

第三，立法论证。立法论证，是立法工作机构为确定法案中的规范是否合乎实际、切实可行，寻找一定事实和理论，证实法律规定的合理性与可行性的过程。立法给出理由，是法治的题中应有之义。法典编纂时，各类主体扮演不同角色，持有不同的主张，他们之间的立场常常相左甚至完全对立，通过立法论证，可以消弭歧见，达成共识。法典编纂过程中，各种问题相互重叠、缠绕，需要搭建对话交流的制度平台，创新说理机制，选择公众最关心的问题，采用有说服力的方式，讲清立法的旨意、根据和理由。

第四，法案审议。只有设定合理的时间界限，才能保证立法机关的成员之间展开理性、充分的交流与讨论，确保立法内容反映社会生活的现实性以及照顾社会各阶层利益的全面性。“权力分立抑或其他方面的立法，应当设置一种有不同意见交涉的正当程序……没有利益与意见的对立面，就缺乏程序的正统性，这种程序中生产出来的法律当然也就缺乏法律上的、道德上的和政治上的正统性。”^①参与立法的主体扮演不同角色，持有不同的主张，他们之间往往观点迥异，甚至完全对立。“在立法机构中，仓促决议往往有害而不利。”^②程序在开始的时候，利益是多元的，主张是相异的，但程序结束后只有一种主张被承认和接受，这个主张可以是多种主张折中妥协的结果，可以是其中一种主张吸收其他主张而成为大多数人的观点，也可以是一种全新的见解。考虑到法典条款多、事项复杂，有必要改革会期制度。应以设置法典编纂程序规则为契机，改革会议讨论的组织形式，延长法案审议时间，保障立法机关成员能够平等、理性地参与讨论与决策，确保立法组织本身的民主化。

第五，表决通过。法律草案的表决方式主要有整体表决和分别表决两种。在法典草案形成和各方面参与过程中，关注点往往集中在若干关键问题上，分歧也往往围绕这些问题产生。在这种情况下，直接就整个法典草案进行表决不能充分反映立法机关对法律案所涉及的关键问题的看法和主张。2015年3月15日，修改后立法法第41条就全国人民代表大会常务委员会立法程序中的重要条款单独表决问题作出专门规定。该制度的设立，对完善立法表决程序，提高立法质量和立法效率，推进科学立法、民主立法具有重要的意义。法典包含的内容复杂多样，立法过程中出现争议较大问题的概率更高。所以，法典编纂程序规则应当充分利用重要条款单独表决制度，提高法典草案的质量。

① 孙笑侠：《程序的法理》（第二版），北京：社会科学文献出版社，2017年，第225页。

② 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如等译，北京：商务印书馆，1980年，第359页。

总之，法典编纂程序是一个有诸多环节构成的复杂系统，它的每个环节都不是孤立的、单独起作用的，它的设计须服从一个总体目标，相互制约、彼此合作。法典编纂程序除了运用立法规划、法律案提出、法律案审议、法律案表决通过、公布法律等常规机制外，几乎会动用立法后评估、立法论证、法律废止等立法工具箱里的所有家什，每个环节、机制都要认真设计、精益求精。

（三）重要角色的职责划分

主体既是程序的构成要素，也是程序的运用者。传统法学将立法过程看作无法洞察的“黑箱”，而法律一旦通过，铁板一块的主权者意志便告形成。实际上，在由众人组成的立法机关内，针对某一部法案甚至一个条款，存在意见的分歧是正常现象。对此，不能视而不见、充耳不闻，必须直面问题，寻找达成共识的有效路径。立法过程有直接且清晰的因果链，有明确的任务分工，有助于明确各立法主体的责任。实际上，全国人大及其常委会是集体行使职权，立法机关组成人员通过会议来表决法案。法典编纂过程漫长、决策链条多环节，如果没有明确的立法责任的认定归结机制，各编纂主体所承担的立法责任很容易被模糊、消解。法典编纂工作任务的落实，要求各任务单位切实落实推进起草工作，制定时间表，明确任务和责任。

第一，明确立法工作者的起草责任。关于立法工作者，人们有不同的理解，考虑到与研究主题的关联性，将其限定于全国人大常委会法制工作委员会的立法工作者。立法工作者是将民意转化为法律条款的关键角色，他们的观念和行为对法典质量影响甚大。立法工作者既要有政治定力，也要有专业水平，更要有善于把党中央重大决策部署转化为法律规范的能力。立法工作者的立法能力主要指把政治意志予以提炼概括并形成法律文本的经验技术，它是运用法律的结构、形式、文体、修改和废止等方面技术的总称。每一次立法活动，都要处理好“上下”“左右”“新旧”的关系，都是立法能力的严格检验与实际运用。法典编纂对立法工作者的能力和素质都提出很高的要求。

第二，组建法典编纂专门机构。现代社会的法典编纂是一项浩大的国家工程，是一个人或少数人所难以胜任的繁重任务，是许多人的智慧和心血的结晶，这些人不仅要精通法律理论，还要熟悉法律实践，应是理论家和实践家的“结合体”。每一部法典编纂，都应由全国人大常委会遴选有学者、法律实务工作者参加的国家法典编纂委员会，作为全国人大常委会的决策咨询机构。

第三，重视法学家的独特作用。法律的发展不仅源于国家强力，也需要法学家的理论支持。必须看到，在立法过程中，对民主原则的庸俗化理解及实践，将伤害到立法的科学化。法典编纂“是一种体系化的工作，通常总是以某种成熟的法思想为背景”^①。立法是一种由多方主体参与、相互博弈的政治活动。法学家凭借其中立的利益倾向、渊博的法律知识、缜密的法律思维、有效的法律方法，发挥着独特而重要的作用。“近代那些伟大的法典没有一部可以脱离同时代的法学而产生。”^② 法典编纂政治性非常强，但立法者可利用的丰富理论知识和有效立法技术，是保证立法质量的重要因素。法典是法学知识的凝练，是法学智慧的结晶。法学家关注立法技术，积极参与法典编纂活动，无疑地会提高法典编纂的学理化、科学化程度。

结语

在我国，民法典编纂虽已大功告成，但总结提炼民法典编纂新经验的工作则刚刚开始。从法学研究的角度看，人们特别期待能够读到可以比肩魏振瀛先生的《我国现行宪法的诞生》、许崇德先生的《中华人民共和国宪法史》、高铭暄先生的《中华人民共和国刑法的孕育和诞生》等的专门立法史著作。对民法典编纂经验的总结，还有许多话题需要深化和拓展。从立法实践的角度看，当下中国急需在民法典编纂的基础上，对一般的法典编纂程序进行深入细致的研究，设计出更加科学的法典编纂程序规则，进一步提升科学立法的能力和水平。单行法与法典之间有着紧密的双向互动关系，一方面，从单行法制定到法典编纂，立法技术标准

① 大木雅夫：《比较法》，范愉译，北京：法律出版社，1999年，第167页。

② 卡尔·拉伦茨：《论作为科学的法学的不可或缺性——1966年4月20日在柏林法学会的演讲》，赵阳译，《比较法研究》2005年第3期。

越来越高，这是一个立法能力不断提高的过程。单行法制定的成功实践，可为法典编纂提供了有效经验；另一方面，法典编纂的成功，标志着该国立法能力已达到一个很高的水准，在法典编纂过程中获得的经验、智慧，又会回馈到单行法的制定之中。相对于单行法，法典内容更加复杂、编纂难度更大，编纂法典是立法机关之立法能力、立法技术的全面展示与真实检验，由此积累的经验，对其他法律的制定，具有示范意义。还有，法典编纂并非单纯的技术性工作，也是一个国家的重大政治实践，它由该国家所处的历史方位所决定的。进入新时代，广大人民群众对法典编纂有着新期待新要求。法典编纂体现着中国人民追求富强民主文明和谐的美好愿景，可为实现中华民族伟大复兴的中国梦，奠定坚实的良法基础。

（责任编辑：邱小航）

Process Management and Procedural Transformation of Codification

LIU Fengjing

Abstract: The Civil Code is the only law in New China whose name is crowned with “code”, and it is also the first code formed through codification. The Civil Code was eventually promulgated by effective process management in the absence of special codification procedure rules, and its successful experience is valuable. The process management of civil code compilation includes at least the elements of object definition, organization coordination, new and old connection, stage division, political guarantee and so on. The difficult problems encountered in the process of civil code compilation or other codification may be faced with are fuzzy attributes and difficult to distinguish levels; the content is varied and the text is huge; the process is long, and the “blocked point” is frequent; public opinion is often collected, but the actual effect is not ideal, and so on. At present, China has entered the codification era, in order to complete the codification of other fields with high quality, it not only needs to summarize and apply the process management experience of the civil code codification, but also needs to realize the procedural transformation of the codification work fundamentally. The rules of the codification procedure should take democracy, justice, efficiency and high quality as its basic values. To formulate the procedure rules for codification, we should absorb the process management experience of codification of civil code, which is the “system version” of the past legislative practice. In addition, we should also have new requirements and new contents that have not been adopted in the compilation practice of the civil code, which is an “upgraded version” of the current ordinary legislative procedure.

Key words: Civil Code, codification, process management, procedural rule