

英国的法律改革委员会

□廖加龙

英国的法律是普通法和成文法的综合体，但这些普通法和成文法有些可能追溯许多世纪，随着时代的变化，有的部分已不符合社会发展的要求，许多领域需要改革才能与快速变化的社会相适应，改革法律成为时代强烈的呼声。为此，许多专家学者以及司法人员呼吁应建立一个独立的、专门致力于法律改革的机构。1965年6月议会正式通过《法律改革委员会法（1965）》，法律改革委员会随之成立，专门的全面的法律改革工作从此揭开帷幕。

（一）法律改革委员会的任务与目标

法律改革委员会的任务与目标是审查英格兰与威尔士的全部法律，着眼于法律的改革与系统化，包括提出法律改革建议，进行法律编纂，即从事异常规则的消除，陈旧与不需要的立法的废除以及分散的法律的合并。

（二）法律改革委员会的组成人员与经费来源

法律改革委员会共有5名委员，均是专职人员，主席是高等法院的法官，另外4名委员是经验丰富的法官、出庭律师、事务律师以及法律教师。他们由大法官任命，任期5年，并可延任。法律改革委员会的组成人员都是根据法律规定选用的。法律改革委员会还有委员会秘书，约15名政府法律服务机构的成员，4名或5名议院律师，约15名研究助理和图书馆管理员以及别的行政人员，他们辅助法律改革委员会委员的工作。法律改革委员会的所有经费都由议会提供的款项支付，其中包括法律改革委员会委员的薪水和其他津贴，以及其他职员的薪水和津贴等。由于法律改革委员会的委员都担任很高的司法职务，所以他们的薪水和其他津贴是在财政部同意下，由大法官和内务部根据具体情况决定的。

（三）法律改革委员会的工作程序与方法

法律改革委员会的主要工作是研究提出法律改革方案。在任何时候，委员会都从事20到30个法律改革方案。这些方案包括大法官批准的法律改革项目以及由政府委托的法律改革项目。法律改革委员会的法律改革工作分小组进行。一个小组集中负责一个特定的法律领域。每个小组都有1名委员、1名律师组成负责人，2名有资格的律师和3名研究助理（主要是年轻的法律专业的大学毕业生，且有固定的任期）。法律改革委员会的工作程序主要分三个阶段：

首先是准备阶段。典型的或者说有代表性的方案都是从现行的、已出现问题的法律领域的研究开始的。而这一研究又是建立在不仅来自英国而且来自海外的判例法、立法、学术作品、法律报告和别的相关信息资料详尽的研究和分析的基础上的。在这个过程中，委员会的委员们将注意力集中于目前法律存在的缺陷，并考虑别的司法管辖已经试图克服它们的方法以及评论员建议克服它们的方法，在此基础上，根据社会的价值观拟出许多新的法律原则，并起草磋商文件。该磋商文件详细地描述了现行法律以及它的缺陷并陈述改革可能的选择。

其次是磋商阶段。与社会各界进行广泛的磋商是法律改革委员会的重要工作。法律改革委员会通过公开发表磋商文件，邀请各界的人士对该磋商文件进行广泛的磋商、评论。磋商过程被扩展到广泛的人群，它覆盖了任何对该方案有兴趣的个人和机构，其中包括法律行业和其他行业，利益团体的成员，商人与商品和服务的消费者，中央政府和地方政府乃至整个公众。磋商文件通过文书局

以及别的书店让公众能够得到。从1997年开始，委员会所有的出版物都上了英特网。法律改革委员会经常召开专家会议，征求专家的意见，这些专家主要是著名的学者和律师。对一些重要的社会与经济方面的改革方案，法律改革委员会还运用法律社会学或经济法学的经验主义的研究方法来支持他们的工作。例如：关于个人伤害的赔偿，关于家庭股份的财产权，关于董事的责任等问题，法律改革委员会就是通过向专业人士或公众发布征求意见表，征求他们的意见。法律改革委员会也注意与政府部门的关系。法律改革委员会与政府部门有部长级或高级职员的会议。法律改革委员会与政府部门讨论建议项目，并及时向政府部门通知项目进程，这使得法律改革委员会能够随时被告知政府计划的机关的工作与研究情况。这个过程使得委员们能够不仅靠他们自己的经验，而且靠别的其他人——律师、别的专业人员、有兴趣的团体、公众，特别是可能因有争议的法律领域的变化而受影响的人，提出法律改革建议和起草法案。

最后是起草法律改革建议报告和有关法案。在收到各种评论意见后，法律改革委员会将对其进行进一步的分析、研究和讨论，最后委员们根据自己的法律知识来决定他们认为最好的改革方案。他们要准备一份报告给大法官，在报告中提出他们的最后建议，并附上起草的法案。该份法案是专为立法准备的，最后建议报告提交议会，如果被批准，这个法案随后就会被制定为法律。法律改革委员会的法律改革建议报告与磋商文件一样被公开出版发行。

（四）法律改革委员会的特点以及对我国法制改革的思考

法律改革委员会对英格兰与威尔士法律改革发挥了重要作用，它的法律改革建议报告大多数被议会全部或部分地实施，到目前为止，总的实施比例是70%。法律改革委员会能取得这样好的成绩主要取决于法律委员会如下的几个特点：

一是独立性强。法律改革委员会是议会建立的独立于政府的机构，虽然在工作过程中它也注意与政府的关系，但是保持自身的独立性是法律改革委员会建立和发展的根本要求。这种不依靠现行政府的观点或者别的不可能长久的现行观点的独立性就使得法律改革委员会更具权威，更加公平与公正。法律改革委员会的每一道程序都是公开的，面向公众，倾听来自各界人士的观点和意见。这一方面使得它不先入为主，公正而不偏私，增强了公众对它的信赖；另一方面又进一步保证了它的不为政府左右的独立性。

二是专业性强。法律改革委员会的独立性与威望吸引了一批有相当专业技能的委员和职员，包括各党派的政治家们。委员和职员均是根据法律的要求和实际的需要任命的。法律改革委员会中作为委员的律师，他们均有法学院教育背景，其中有些已相当出名。委员们来自不同的领域，不仅有丰富的实践经验，而且有深厚的法律知识，法律改革委员会的成员结构的合理化，使得它的工作成果的专业性相当强，而法律改革委员会集思广益的工作方法又进一步保证了其专业性。

三是力量集中。法律改革委员会的核心目的是促进法律的改革，这一专一的目的可以使其集中其全部力量和资源，避免像其他机构那样面临精力被分散和受各种事务干扰的问题；同时由于法律改革委员会的委员均是专职的，所以他们可以集中全力投入到法律改革的工作中去。

四是具有连续性。法律改革委员会在其运作过程中，不仅获得了它所需要的知识和资源，而且还能获得对复杂的改革任务相当有用的经验，这些知识与经验的积累无疑有益于法律改革委员会在不同时期所进行的法律改革方案的设计工作。在法律改革委员会成立之前，法律改革通常是被政府部门或政府内部的委员会、专家特别委员会以及为审查法律特别方面而组成的机构的影响，这些机构从事法律改革工作通常都是兼职的、临时的，比较而言，他们很少或偶然进行法律改革工作，因此不能取得令人满意的结果，而法律改革委员会则因为它所具有的连续性克服了这些问题。

我国正在进行司法改革，但是我国目前尚未有一个专门从事法律或司法改革的机构。虽然我国立法机关所设立的立法工作机构，如人民代表大会常务委员会设置的法制工作委员会和政府设置的法制局也承担着部分法律改革的任务，但由于它们的设置主要是为了服务于有立法权的国家机关及其组成人员，因此它们主要从事的是立法的工作。而当前司法改革主要由法院和检察院自己进行，难免出现一些自我扩权和利益冲突，改革的公平与合理化存在问题。法律改革是一项专业性很强的工作，其人员组成的专业性、地位的独立性及工作的连续性都是至关重要的，倘若我国能够设立一个类似英国法律改革委员会这样一个独立的法律改革或司法改革机构，借鉴英国法律改革委员会的工作方法，集中精力进行法律或司法改革，这对于使我国的法律朝着更加公平、简单、现代化和高

效率等方向发展无疑将产生重大的作用。

（作者单位：全国人大常委会法制工作委员会研究室）

《人大研究》2003年第1期（总第133期）

