



中国人民大学研究报告系列

新闻传播与媒介法治年度研究报告

2015

JOURNALISM AND
COMMUNICATION MEDIA RULE OF
LAW ANNUAL REPORT

陈 绚 杨 秀 著



中国人民大学研究报告系列

新闻传播与媒介法治年度研究报告

2015

JOURNALISM AND
COMMUNICATION MEDIA RULE OF
LAW ANNUAL REPORT

陈 绚 杨 秀 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

新闻传播与媒介法治年度研究报告. 2015/陈绚, 杨秀著. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 10
(中国人民大学研究报告系列)
ISBN 978-7-300-21982-0

I. ①新… II. ①陈… ②杨… III. ①新闻学-传播学-法学-研究报告-中国- 2015 IV. ①D922. 164

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 229310 号

中国人民大学研究报告系列

新闻传播与媒介法治年度研究报告 2015

陈 绚 杨 秀 著

Xinwen Chuanbo yu Meijie Fazhi Niandu Yanjiu Baogao 2015

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2015 年 10 月第 1 版
印 张	14 插页 1	印 次	2015 年 10 月第 1 次印刷
字 数	242 000	定 价	38.50 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

“中国人民大学研究报告系列”编委会

主 任 陈雨露

副主任 冯惠玲

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 中	王孝群	毛基业	冯惠玲	刘大椿
杜 鹏	李路路	杨伟国	杨瑞龙	吴晓求
陈雨露	陈 岳	郝立新	贺耀敏	袁 卫
倪 宁	郭庆旺	董克用	韩大元	温铁军

总序

陈雨露

当前中国的各类研究报告层出不穷，种类繁多，写法各异，成百舸争流、各领风骚之势。中国人民大学经过精心组织、整合设计，隆重推出由人大学者协同编撰的“研究报告系列”。这一系列主要是应用对策型研究报告，集中推出的本意在于，直面重大社会现实问题，开展动态分析和评估预测，建言献策于咨政与学术。

“学术领先，内容原创，关注时事，咨政助企”是中国人民大学“研究报告系列”的基本定位与功能。研究报告是一种科研成果载体，它承载了人大学者立足创新，致力于建设学术高地和咨询智库的学术责任和社会关怀；研究报告是一种研究模式，它以相关领域指标和统计数据为基础，评估现状，预测未来，推动人文社会科学研究成果的转化应用；研究报告还是一种学术品牌，它持续聚焦经济社会发展中的热点、焦点和重大战略问题，以扎实有力的研究成果服务于党和政府以及企业的计划、决策，服务于专门领域的研究，并以其专题性、周期性和翔实性赢得读者的识别与关注。

中国人民大学推出“研究报告系列”，有自己的学术积淀和学术思考。我校素以人文社会科学见长，注重学术研究咨政育人、服务社会的作用，曾陆续推出若干有影响力的研究报告。譬如自2002年始，我们组织跨学科课题组研究编写的《中国经济发展研究报告》、《中国社会发展研究报告》、《中国人文社会科学发展研究报告》，紧密联系和真实反映我国经济、社会和人文社会科学发展领域的重大现实问题，十年不辍，近年又推出《中国法律发展报告》等，与前三种合称为“四大报告”。此外还有一些散在的不同学科的专题研究报告，也连续多年在学界和社会上形成了一定的影响。这些研究报告都是观察分析、评估预测政治经济、社会文化等领域重大问题的专题研究，其中既有客观数据和事例，又有深度分析和战略预测，兼具实证性、前瞻性和学术性。我们把这些研究报告整合起来，与人民大学出版社资源相结合，再做新的策划、征集、遴选，形成了这个“研究报告系列”，以期放大

规模效应，扩展社会服务功能。这个系列是开放的，未来会依情势有所增减，使其动态成长。

中国人民大学推出“研究报告系列”，还具有关注学科建设、强化育人功能、推进协同创新等多重意义。作为连续性出版物，研究报告可以成为本学科学者展示、交流学术成果的平台。编写一部好的研究报告，通常需要集结力量，精诚携手，合作者随报告之连续而成为稳定团队，亦可增益学科实力。研究报告立足于丰厚素材，常常动员学生参与，可使他们在系统研究中得到学术训练，增长才干。此外，面向社会实践的研究报告必然要与政府、企业保持密切联系，关注社会的状况与需要，从而带动高校与行业企业、政府、学界以及国外科研机构之间的深度合作，收“协同创新”之效。

为适应信息化、数字化、网络化的发展趋势，中国人民大学的“研究报告系列”在出版纸质版本的同时将开发相应的文献数据库，形成丰富的数字资源，借助知识管理工具实现信息关联和知识挖掘，方便网络查询和跨专题检索，为广大读者提供方便适用的增值服务。

中国人民大学的“研究报告系列”是我们在整合科研力量，促进成果转化方面的新探索，我们将紧扣时代脉搏，敏锐捕捉经济社会发展的重点、热点、焦点问题，力争使每一种研究报告和整个系列都成为精品，都适应读者需要，从而铸造高质量的学术品牌、形成核心学术价值，更好地担当学术服务社会的职责。

目录

一、传媒管理制度与传媒变革

大众传媒在法治建设中的角色及其功能

——十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国

若干重大问题的决定》的解读 3

中共中央成立网络安全和信息化领导小组 24

《关于推进传统媒体和新兴媒体融合发展的指导意见》审议通过 33

二、网络传播规范与公权力行使

国家互联网信息办公室被授权管理互联网信息 43

互联网即时通信工具中信息内容的监管问题探讨

——对“微信十条”的文本解读 52

电视互联网化过程中的行政监管问题

——广电总局关闭互联网电视终端产品中违规视频软件下载通道及

视频 APP 事件分析 60

网络色情淫秽信息政府监管中存在的问题反思

——以新浪网传播淫秽色情信息案以及

“扫黄打非·净网 2014”为例 72

三、传媒与公民权利保护

修订后的《中华人民共和国广告法》通过并实施	85
全国人大常委会批准《视听表演北京条约》	96
世界奢侈品协会诉《南方周末》《新京报》名誉侵权案分析 ——以匿名消息来源保护制度为视角	106
琼瑶诉于正等侵犯著作权案	116

四、媒介监督与企业责任

大数据广告领域的个人信息保护 ——对《中国互联网络定向广告用户信息保护行业框架标准》的分析	133
腾讯诉奇虎不正当竞争案关联诉讼	145

五、传播规范与内容管理

广电部门的网络视听内容监管政策考察 ——对于网上境外影视剧、微视频（微电影）等监管问题的思考	157
案件舆论中的律师微博言论管理问题探析 ——以网络热点案件为中心	168
知识产权保护：快播 2.6 亿元天价罚单	181

六、记者权利与职业准则

新闻媒体、记者权利保障视域下新闻业监管规范的现状及问题反思 ——兼论设立新闻道德委员会的意义	195
新闻敲诈规范化治理困境及出路 ——以 21 世纪网新闻敲诈案为例	204
名人悲剧事件报道的是与非	212

一、传媒管理制度与传媒变革

大众传媒在法治建设中的角色及其功能

——十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的解读

2014年10月23日,中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议审议并通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。这次全会是我们党的历史上第一次专题研究法治的中央全会,是第一次对全面推进依法治国做出重大决定的中央全会,是第一次确定全面推进依法治国总目标的中央全会。^①《决定》提出,全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。会议从法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系这五个方面描绘了依法治国的宏伟蓝图。而法治目标的实现需要全社会的共同努力,大众传媒作为现代社会中的一种不可或缺的组织力量和制度安排,对于国家、社会日益发挥着不可替代的影响,也一直是我国法治建设的重要推动性力量。本文就将从大众媒体的角度探讨《决定》对于大众传媒履行社会责任以及更好地发挥推动依法治国作用的意义。

一、《决定》与大众传媒的关系

这次《决定》提出了180多项依法治国的具体任务,法治建设目标的实现涉及诸多方面的问题,包括:在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建

^① 参见袁曙宏:《全面推进依法治国 加快建设社会主义法治国家的纲领性文献》,载《时事报告》,2014(11)。

设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。当代中国,大众传媒正从公民权、经济权利、立法、司法审判、司法体制等很多方面影响着中国的法治建设。其中,立法、司法在法治建设中处于非常重要的地位,下面将结合《决定》中法治建设立法、司法相关内容,深入阐述大众传媒在这两方面的独特价值。

“亚里士多德对于法治的定义一是良法,二要得到执行。他最早指出了法律的立法和司法(执行)这两个法的基本要素。这种理性设计的法律秩序能否恰当、完整、名实相符地得以成为实际存在的法律秩序就取决于两个最重要的环节:一是立法,即法律的制定者是否能公正地把持好这种‘折射’;二是执法机关尤其是法官能否在事实与规范之间充当一个严谨又能动的角色,即在法律对一个个具体情境的适用解释中,在面临一个个新问题与新现象时的适用解释中,是否能够既能动地回应于事实,又不背离既存的法律原则,避免对法律的肆意施为。”^① 执法的主体除了司法机关,还有行政机关。虽然执法公正包括司法公正和一般行政机关的执法公正,但是,传媒在监督司法公正过程中遇到的问题、冲突更多,关系也更为复杂。另外,行政机关的执法行为涉及的问题过于广泛,“执法是执行法律,其含义比有特定内容的司法要宽广和模糊……这些执法包括计划,财政、税收、金融、工商行政、价格、统计、会计、审计、技术质量、标准、计量、设备、劳动、环境保护、卫生、交通安全等领域”^②。而新闻传播学中一般将传媒与司法的关系作为传媒与执法之间问题考察的主要对象,实践中传媒与司法的关系也是一个重要的问题。此外,立法、司法在法治中本身也具有特殊的意义。法治的目标在于有序、健康地推进社会的变迁。社会变迁与立法的关系是:良法将带来积极的社会变迁;而劣法只能带来消极的社会变迁,阻碍社会的发展。立法在社会变迁中的作用不仅仅是因变量而且还是自变量。弗里德曼认为:相对于社会变迁而言,法既是反应装置又是推动装置。在这两种功能中,尽管法对社会的被动反应得到了更普遍的认知,但法对社会的积极推动作用正在逐步加强。^③ 所以说,法治建设作为一种国家、社会发展的战略,需要通过立法将社会中的各种关系规范化,使其有法可依,这是法治实施的前提。而司法在法治建设更是具有相当重要的意义。谢佑平认为法治与司法的关系是:“一方面,司法公正是法治的表现和要求,另一方面,法治建设需要公正的

① 何珊君:《法与非政治公共领域》,153页,济南,山东人民出版社,2007。

② 童兵:《传媒监督与执法公正》,载《新闻传播》,1999(4)。

③ W. Friedman, *Law in a Changing Society*, 2nd ed, Columbia University Press, New York, 1972, p. 11.

司法作保障，司法不公或司法腐败会从根本上破坏法治。”^①这说明司法公正与法治之间存在着紧密的联系，公众对于法治的感受主要还是来自司法公正，因为司法是维护社会公正的最根本制度，司法公正是法律尊严的体现；法治建设离不开司法，司法的良性运作是法治建设目标实现的根本保障。由此可见，立法和司法在法治建设中的意义重大。

《决定》深刻认识到了当前法治建设中，在立法、司法方面存在的问题，指出“必须清醒看到，同党和国家事业发展要求相比，同人民群众期待相比，同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，法治建设还存在许多不适应、不符合的问题，主要表现为：有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出；有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈”，并且将立法、司法的改革作为法治建设中的重要任务。《决定》第二部分“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施”的阐释中提到，特别提到立法中要加强社会公众的参与，如“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，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识”。而在增强立法的民主性、凝聚社会共识方面大众传媒已发挥着重要的作用。此外，《决定》第四部分“保证公正司法，提高司法公信力”的论述中，明确提出了“公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的司法改革目标。具体包括“保障人民群众参与司法。坚持人民司法为人民，依靠人民推进公正司法，通过公正司法维护人民权益”“构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开，依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，杜绝暗箱操作”“司法机关要及时回应社会关切”等等实现司法公正的各项要求。而在这些方面大众传媒的参与也能产生积极的影响。不过，《决定》也提到要“规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正”。

^① 谢佑平：《司法公正与法治》，载《检察风云》，2005（13）。

二、传媒在立法中的作用

哈耶克对立法曾做出过如下一番诠释：“立法，即以审慎刻意的方式制定的法律，已被论者确当地描述为人类所有发明中充满了最严重后果的发明之一，其影响甚至比火的发明或火药的发明还要深远。……立法的这种发明赋予了人类以一种威力无比的工具——它是人类为了实现某种善所需的工具，但是人类却还没有学会控制它，并确保它不产生大恶。立法向人类开放出了诸多全新的可能性，并赋予了人类以一种支配自己命运的新的力量观或权力观。”^① 他的这段话表明立法的发明在人类社会中蕴含着强大的力量，可能是建设性的，也可能是破坏性的，但不管怎样，自从立法产生以后，人类就无法不依赖于法律安排自己的生活，这改变了人类社会的生存方式。有人对立法的意义做出过如下的评价：“从某种意义上说，立法问题就是国计民生问题。在当代中国，立法和法治的发展以及立法运作的状况已成为一个基本的政治现实，它不仅在方方面面影响着人们的日常生活，而且在厉行法治、维护宪政方面发挥着重要作用。所以，说立法是政治生活和社会生活中的一个中心问题并不为过。”^② 现阶段中国各种社会问题的解决过程中需要整合各方利益，而这也可以通过参与立法来实现。立法本身的功能包括：第一，秩序功能。主要体现在以下三个方面：提供权力运行秩序；提供经济运行秩序；提供社会生活秩序。第二，建构功能。立法的建构功能主要是指社会所需的各项制度都需要通过立法来设立。“在普通法系国家，立法的作用最初也主要是在公法领域：建立各种使政府得以有效运转的机构，确立政府机器所需要的组织规则等都需要立法来完成。”^③ 第三，调控功能，即立法对于社会关系进行调整、配置和控制的能力与作用。立法对国家和社会做出调控，从而实现国家、社会良性发展的目的，在现代社会中的地位至关重要。

有论者发现，在中国转型社会的背景下，媒体参与立法过程具有特别重要的意义。转型社会是指社会的整体性变动，当下中国社会的转型是指从传统型社会向现代型社会的过渡和转变。“在变迁的背景下，在政治领域，存在的突出问题就是在改革进程中因为原有的体制、制度的滞后性（与当时的社会环境是适应的），以及在执行中人为因素的影响，使得不少的规范或者制度已经完全走样。……还有一个

① [英] 哈耶克：《法律、立法与自由》，113页，北京，中国大百科全书出版社，2000。

② 王爱声：《立法过程：制度选择的进路》，5页，北京，中国人民大学出版社，2009。

③ 侯淑雯：《新编立法学》，43页，北京，中国社会科学出版社，2010。

方面就是在当时的社会背景下，国家相关的制度与规范中没有涉及、没有规定、或者没有规范相关的问题。”^①就转型社会与立法的关系而言，转型时期立法价值凸显，它可以推动制度的完善，使得国家和社会有序地运转。当前中国社会大量存在的各种与立法相关的问题，使得媒体参与立法具有了现实的基础，立法的参与成为媒体关注社会问题、体现媒体价值的重要途径。有学者总结了2001年以来的一些重大的媒体立法参与事件：如2001年的广西南丹特大透水事故（《中华人民共和国安全生产法》中有很多条款吸取了南丹矿难的教训）；2003年的孙志刚事件（导致《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》废除，《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》公布）；2003年的乙肝歧视事件（导致《公务员录用体检通用标准（试行）》的修改）；2004年陕西宝马彩票案（媒体呼吁出台国家彩票法）等。^②此外，还有拆迁条例、精神卫生立法、校车安全条例、预算法等法律、法规的制定过程无一不是伴随着媒体的积极参与。对于媒体与立法之间的关系，下面将在对于当前媒体与立法研究回顾的基础上，详细地阐释媒体对于立法而言所具有的意义和作用。其一，立法中媒体参与的意义在于推动立法民主化目标的实现，在此基础上促进立法精益和正当立法程序价值的落实。其二，媒体与立法之间互动关系的核心内容是利益的表达和分配，这也是媒体参与立法作用的关键所在。

1. 媒体参与立法的价值在于推动实现立法的民主化目标

我国现行立法制度对立法过程提出了民主化的要求。立法中的民主有两种形式：一种是立法民主，即是指依法享有立法权的主体，按照法定的严格程序行使职权活动过程中的民主，是立法的内部民主，也就是立法的狭义民主。而在立法主体之外，社会上还存在着广泛的立法参与现象，而这当中就以媒体的立法参与为代表，这是外部的民主立法过程，是一种社会成员自觉的立法参与形式，也就是立法的广义民主。立法民主化的实质不是一系列原则，而是意味着公众的“参与过程”的实践。“从理论的维度分析，立法的整个过程由‘由上而下’的立法民主和‘由下而上’的民主立法两个程序组成，民主立法是穿插在立法民主的过程中的，因此，在现实中这两个程序以一定的形式交织在一起，相互影响、相互促进，共同为立法的进程发挥作用。”^③由此看来，立法民主的过程也就伴随着民主立法的过程，

① 孙晓红：《转型期大众传播的政治功能：推动国家法治建设》，见慕名春主编：《法制新闻研究》，163页，北京，人民出版社，2011。

② 参见孙晓红：《转型期大众传播的政治功能：推动国家法治建设》，见慕名春主编：《法制新闻研究》，157～158页，北京，人民出版社，2011。

③ 陈雪平：《立法价值研究》，245页，北京，中国社会科学出版社，2009。

立法的过程包括“自上而下”的立法民主与“自下而上”的民主立法这两个部分，前者是立法程序内部制度化的民主形式，后者则是由外部公众参与的非制度化的立法过程。在对立法过程的理解中，后者是容易被人们所忽视的。立法民主与民主立法之间的关系中后者是根本性的，“立法民主是以民主立法为基础的，是民主立法在立法过程中的具体体现”^①。随着大众媒体在中国社会中的普及，媒体通过外部立法的相关讨论推动立法也变得更加常见。媒体对于立法民主化的影响主要体现在扩大了公众对立法进程的关注和参与，从而促使在整个立法过程中都彰显立法的民主性。不过，为了更好地解释媒体在立法中的角色，还需要先从我们国家基本的立法体制谈起，这是立法中媒体参与的现实环境。

立法也有狭义和广义两种理解：狭义的立法仅指权力机关依据法定职权制定规范性文件法律文件的活动。广义的立法是指所有依据法律的规定有权制定规范性文件的活动，其中既包括权力机关制定法律的活动，也包括行政机关制定法规的活动；既包括法定主体的制定规范的活动，也包括被授权主体制定规范的活动。此外，立法体制也是立法中的重要概念，它与立法活动的实施具有紧密的联系，立法体制的概念表述众多，不一而足，包括立法权限说、立法主体设置与立法权限划分说，还有立法主体设置、立法权限划分与立法权运行说。一般而言，立法体制是指立法主体的资格、立法权限的划分以及权属关系的体系和制度的总称。“具体来讲，立法体制的内容主要包括在一个国家中，享有立法权的主体有哪些、彼此存在怎样的隶属关系或权属关系、各立法主体行使的立法权的范围和性质如何。”^②中国现行的立法体制，从立法主体、立法权限的角度可以概括为：（1）全国人民代表大会及其立法权限；（2）全国人民代表大会常务委员会及其立法权限；（3）国务院及其立法权限；（4）国务院各部门和具有行政管理职能的直属机构及其立法权限；（5）省、自治区、直辖市的人大及人大常委会的立法权限；（6）省、自治区、直辖市人民政府及较大市的人民政府的立法权限；（7）民族自治地方的人民代表大会及其立法权限；（8）特别行政区立法会及其立法权限；（9）经济特区授权立法主体及其立法权限；（10）中央军事委员会及其各总部、军兵种、军区的立法权限。由于中国是一个统一、多民族的单一制国家，其幅员辽阔、人口众多、情况复杂、各地发展不平衡等基本国情决定了只有适度分权、多层次、多类别的立法体制才能适应国家发展的需要，这也就决定了立法体制复杂、多元的状况。对于中国现在的立法体制

① 陈雪平：《立法价值研究》，245页，北京，中国社会科学出版社，2009。

② 侯淑雯：《新编立法学》，107页，北京，中国社会科学出版社，2010。

的特征，有学者将其概括为“一元二级多层次多分支的立法体制”。“一元”是指在统一宪法下，统一由最高权力机关规范的活动，是一个统一的体系。“二级”是指立法分为中央和地方两部分。“多层次”是指无论中央立法还是地方立法中又都存在着不同层次的机关或机构的立法。“多分支”是指在权力机关的立法之外，还存在着行政机关的立法特别行政区的立法、经济特区的立法等。^①除此之外，还有“一元二级多层次的立法体制”“一元二级多类结合的立法体制”等不同的观点。这里有必要提到的是，“多类结合”主要是从内容上说明了立法文本形式的多样性，“包括修改宪法权、基本法律的制定权、一般法律的制定权、行政法规制定权、地方性法规制定权、民族自治条例与单行条例制定权、规章制定权等多种类别”^②。立法体制和特征反映了我国立法的基本状况，在一般意义上立法的运作中享有立法权的立法主体是立法过程中的主角，其他力量只能够通过立法主体对立法产生影响。当代世界各国的立法主体主要有：（1）具有代表性质的权力机关，即议会。（2）具有管理性质的行政机关，即政府。（3）具有创制判例性质的司法机关，即法院。（4）被国家机关授权或由法律规定的社会组织、团体。（5）由宪法和法律规定的享有全民公决权或立法复决权的公民个人。^③而根据我国《宪法》和《立法法》的规定，我国的立法主体只包括前两类，即我国的立法主体包括国家权力机关和国家行政机关中的某些机关；国家审判机关和国家检察机关不属于立法主体。^④其中国家行政机关中的立法主体有：国务院；国务院各部、委员会，中国人民银行，审计署和具有行政管理职能的直属机构；省、自治区、直辖市的人民政府；较大的市的人民政府。由此可见，我国立法权的分配上主要是偏向于“国家”，而不是“社会”，这就大大降低了立法的民主价值。

随着社会的进步，民主意识的增强，公众对于立法参与的热情和积极性明显提高，立法参与的诉求也日益强烈，不过，立法民主的正式程序对于外部的民主参与的回应仍显不足，这也是当前立法中存在的最突出的问题。比如立法机关在闭门立法的过程中，召集少数精英进行座谈，听取意见，而对社会公众和媒体对于立法的期望和诉求关注不够。中国的立法中人大和行政系统分别享有立法权，但是，行政机关制定的法规、规章在数量上远远超过人大制定的法律。这些都加剧了立法民主性不足的问题。因此，从长远看，立法过程中需要扩大立法民主和民主立法的范

① 参见侯淑雯：《立法制度与技术原理》，111页，北京，中国工商出版社，2003。

② 侯淑雯：《立法制度与技术原理》，115页，北京，中国工商出版社，2003。

③ 参见朱力宇、张曙光主编：《立法法》，3版，105页，北京，中国人民大学出版社，2009。

④ 参见朱力宇、张曙光主编：《立法法》，3版，106页，北京，中国人民大学出版社，2009。