

科学立法 民主立法

——全国人大及其常委会 十年立法实例选

李适时 信春鹰 主编

中国民主法制出版社

科学立法 民主立法

——全国人大及其常委会
十年立法实例选

李适时 籍春鹰 主编

中国民主法制出版社

2013·北京

图书在版编目(CIP)数据

科学立法 民主立法：全国人大及其常委会十年立法
实例选 / 李适时 信春鹰主编. —北京：中国民主法制出版社，2013.2
ISBN 978-7-5162-0329-3

I. ①科… II. ①全… III. ①立法-大事记-中国
IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 036149 号

图书出品人：肖启明

图书策划：刘海涛

责任编辑：胡玉莹 逯卫光 陈 曦 翟琰萍

书 名/《科学立法 民主立法——全国人大及其常委会十年立法实例选》
《KEXUELIFA MINZHULIFA
—QUANGUORENDAJIQICHANGWEIHUISHINIANLIFASHILIXUAN》
主 编/李适时 信春鹰

出版·发行/中国民主法制出版社

地 址/北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电 话/63055259(总编室) 63057714(发行部)

传 真/63055259

<http://www.npcpub.com>

E-mail: mzfz@npcpub.com

经 销/新华书店

开 本/16 开 710 毫米×1000 毫米

印 张/15.75 字数/160 千字

版 本/2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

印 刷/航远印刷有限公司

书 号/ISBN 978-7-5162-0329-3

定 价/46 元

出版声明/版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

封面题字：

李 强

第十届、第十一届全国人民代表大会

常务委员会 委员长

科学立法 民主立法

——全国人大及其常委会十年立法实例选

编委会成员

胡康生 李适时 李 飞 王胜明 信春鹰 郎 胜 阚 珂
许安标 王瑞贺 王尚新 贾东明 王超英 郑淑娜 袁 杰
滕 炜 杨明仑 梁 鹰 邓福祥

前 言

多年来，全国人大及其常委会紧紧围绕党和国家工作大局，依法履行立法职权，在推动发展方式转变，推进依法行政、公正司法和全民守法，加强和创新以保障与改善民生为重点的社会建设，尊重和保障人权，促进人与自然和谐相处等方面抓紧制定和完善相关法律，确保中国特色社会主义法律体系如期形成并不断完善，为全面实施依法治国基本方略，实现国家长治久安提供了有力的法制保障。

过去的十年，是全国人大及其常委会肩负党和人民重托，在依法立法的前提下，全面推进科学立法、民主立法，不断取得新的立法成就的十年。十年来，共通过宪法修正案 1 件，制定法律 50 件，修改完善法律 86 件（次），废止法律 2 件，作出有关法律问题的决定 40 件，作出法律解释 7 件，为中国特色社会主义法律体系的形成和不断完善添上了浓墨重彩的一笔。全国人大代表、常委会组成人员和法律委员会、常委会法制工作机构忠实履行职责，深入实际、深入基层、深入群众，开展调查研究，积极建言献策、沟通协调，在法律制定和修改过程中努力反映民意实情，使法律确立的制度符合国情实际，在实践中能够立得住、行得通、执行得好，为提高立法质量做出了重要贡献。

2012 年 12 月 3 日，吴邦国委员长在出席全国人大机关“宪

法墙”揭幕仪式时指出，十年来全国人大及其常委会制定和修改了一批重要法律，对于解决经济社会发展中的突出矛盾和问题，维护最广大人民的根本利益，实现国家长治久安十分重要，这些法律的立法过程都有很鲜活的经验，有很生动的事例，值得回顾总结。通过总结，形成一批典型的立法实例。据此，我们编写了这本《科学立法 民主立法——全国人大及其常委会十年立法实例选》。这些立法实例从不同的领域和角度，力求客观生动地展现了十年来立法工作遵循的指导思想、基本原则和国家制度建设取得的突出成就。

党的十八大提出到 2020 年全面落实依法治国基本方略，明确要求要推进科学立法，加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法途径，完善中国特色社会主义法律体系。全国人大代表是国家权力机关的组成人员，承担着参与国家法律制度建设的神圣使命。充分发挥人大代表在立法中的重要作用，是深入推进科学立法、民主立法，切实提高立法质量的重要保证。希望本书选编的立法实例，能够为各位代表依法履行立法职责提供一些有益的工作参考。

李进时

2013 年 2 月

目 录

前 言	1
修改宪法 推动中国特色社会主义事业全面进步	
——2004 年宪法修改	1
见证人民民主发展的脉动	
——选举法、代表法、监督法的修改和制定	29
将行政权关进法律的“笼子”	
——行政许可法和行政强制法的制定	58
刑法的发展和完善	
——十年来刑法的修改	81
完善刑事诉讼制度 维护社会公平正义	
——刑事诉讼法的修改	103
保障国计民生的基本法律制度	
——物权法的制定	122

保障诉讼权利 维护司法公正

——民事诉讼法的修改 141

构筑食品安全的法律防线

——食品安全法的制定 157

尊重民意 改善民生

——2011年个人所得税法的修改 178

构筑人民群众生活的“安全网”

——社会保险法的制定 195

构建和谐劳动关系 保障社会长治久安

——劳动合同法、就业促进法、劳动争议调解

仲裁法的制定 215

修改宪法 推动中国 特色社会主义事业全面进步

——2004 年宪法修改

习近平同志在纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上说：“回顾我国宪法制度发展历程，我们愈加感到，我国宪法同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连，同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连。”2004 年宪法修改的过程和所确立的各项重要制度，生动印证了这一重要的阐述，我国宪法制度的完善，是不断总结经验，与时俱进的典范。

一、2004 年修改宪法的背景和过程

（一）我们党对中国特色社会主义认识的不断深化和国家经济社会发展为修改宪法提供了坚实基础

宪法作为国家的根本法和治国安邦的总章程，集中反映了我国各族人民长期奋斗的成果，规定了国家根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务，以及国家生活中最重要的原则，是一切

组织和个人的根本活动准则，被奉为“国家之磐石、九鼎之重器”。宪法制度一经确立，一般不轻易改动，以保持其稳定性。同时，实践没有止境，改革开放和社会主义现代化建设不断发展，宪法也要随着社会实践的发展与时俱进，宪法只有不断适应新形势，吸纳新经验，确认新成果，才能具有持久生命力。1982年12月现行宪法公布施行以来，根据经济社会发展客观需要，全国人大于1988年、1993年、1999年和2004年先后四次对宪法部分内容进行了修改。宪法的每一次修改都围绕国家发展和长治久安的重大问题，反映了中国特色社会主义道路、理论和制度的自我完善和发展，反映了全党全国人民对中国特色社会主义认识的不断深化，从而使宪法更加完善，更加体现时代特征、符合国情、与时俱进，对于保证改革开放和社会主义现代化建设的进行，发展社会主义民主政治，推进依法治国、建设社会主义法治国家进程，维护最广大人民的根本利益，发挥了巨大作用。

2004年修改宪法的大背景是，党的十五大以来，经过全党全国各族人民团结奋斗，我国改革开放和社会主义现代化建设取得历史性进展，积累了十分宝贵的经验。从本世纪开始，我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。2002年，党的十六大胜利召开，全面分析了新世纪新阶段我们党和国家面临的新形势新任务，科学总结了改革开放以来特别是党的十三届四中全会以来党团结带领全国各族人民建设中国特色社会主义的基本经验，鲜明地提出我们党必须始终代表中国先进生

产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益，并将“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论一道确立为党必须长期坚持的指导思想。在这次大会上，我们党鲜明地提出，必须紧紧抓住本世纪头二十年的重要战略机遇期，集中力量全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，再继续奋斗几十年，到本世纪中叶基本实现现代化，把我国建成富强民主文明的社会主义国家。

我国宪法是推动中国特色社会主义事业不断前进的根本保障，时代在发展，社会在进步，认识在深化，人民在期盼，修改宪法的条件已经具备。首先，“三个代表”重要思想继承和发展了马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论，反映了当代世界和中国的发展变化对党和国家工作的新要求，是推进我国社会主义自我完善与发展的强大理论武器，有待于载入宪法，以作为国家必须长期坚持的指导思想；其次，党的十六大和十六届三中全会提出和确定的新思想、新理论、新经验以及一系列重大方针政策，需要反映到宪法中去。根据经济、社会发展的客观要求，把党的十六大确定的重大理论观点和重大方针政策通过法定程序上升成为国家意志，把我们在实践中取得并被证明是成熟的重要认识和基本经验，以及最大多数人的利益和愿望写入宪法，以根本法的形式来确立创新实践的新成果和新要求，使我国宪法在保持稳定性和权威性的基础上紧跟时代前进步伐，不断与时俱进，有利于保证中国特色社会主义事业沿着正确的方向顺利前进，有利于全党全国各族人民统一意志、凝聚力量，奋力实现中华民族的

新跨越。适时地对宪法作出新的修改是必要的。

(二) 2004 年修改宪法是在党的领导下，广泛凝聚共识、充分发扬民主的过程

2003 年 3 月党中央部署修改宪法，2004 年 3 月宪法修正案正式通过。整个过程表现了如下主要特点。

1. 修改宪法的工作始终在党中央的领导下进行。修改宪法是国家政治生活中的一件大事，党中央十分重视。2002 年 12 月 4 日，胡锦涛同志在首都各界纪念中华人民共和国宪法公布施行二十周年大会上提出：“要适应改革开放和社会主义现代化建设的发展要求，根据实践中取得的重要的新经验和新认识，及时依照法定程序对宪法的某些规定进行必要的修正和补充。”《中央政治局常委会 2003 年工作要点》明确提出，要根据新形势下党和国家事业发展的要求，着手进行宪法修改工作。2003 年 3 月，在十届全国人大一次会议和全国政协十届一次会议期间，全国人大代表提出了 16 件修改宪法的议案，全国政协委员提出了 12 件修改宪法的提案，反映了广大人民群众期盼完善宪法制度的强烈愿望。对此，胡锦涛同志批示要求尽快启动修改宪法工作。3 月 26 日，全国人大常委会党组向中共中央报送了《关于修改宪法问题的请示》。3 月 27 日，中央政治局常委会会议研究和部署了修改宪法工作，一是确定了这次修改宪法总的原则，即：坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻党的十六大精神，体现党的十三届四中全会以来的基本经验，把党的十六大确定的重大理论观点和重大方针政策写

入宪法。根据这个原则，这次修改宪法不是大改，而是部分修改，对实践证明是成熟的、需要用宪法规范的、非改不可的进行修改，可改可不改的、可以通过宪法解释予以明确的不改。二是，强调在整个修改宪法过程中，要切实加强党的领导，充分发扬民主，广泛听取各方面的意见，严格依法办事。三是，成立了以吴邦国同志为组长的中央宪法修改小组，在中央政治局常委会领导下工作。第四次宪法修改工作正式启动。中央向十届全国人大常委会提出的《中共中央关于修改宪法部分内容的建议》（以下称《建议》），就是在中央政治局常委会直接领导下，按照中央确定的这次修改宪法总的原则和工作方针，经过半年多时间的工作形成的。

2. 修改宪法建议的形成是充分发扬民主的过程。这次修改宪法，坚持贯彻了在党的领导下，充分发扬民主、广泛听取各个方面意见的工作方针。前三次修改宪法，都是由中央先拟出一个建议稿，然后去听取各方面意见。这次则是先听取各方面意见，再形成修改宪法建议草稿。这样做，不预设框框，可以更充分地发扬民主，更全面地了解各方面的看法和意见，集中全党全国各族人民的智慧。从这次修改宪法过程看，大体上经历了“自下而上，两下两上”，反复认真研究，充分发扬民主的过程。一是2003年4月至8月间，中央就宪法修改问题广泛听取各方面意见，据统计，各地方、各部门共向中央提出了三十多类近百条意见。5月、6月，中央宪法修改小组先后在上海、四川、北京等地举行了6次座谈会，听取中央以及地方、部门和部分企业负责

人、专家的意见。二是在广泛征求意见的基础上，中央宪法修改小组于7月初拟出《建议》草稿和草案征求意见稿，由中央下发一定范围征求意见。7月31日中央政治局常委会会议、8月11日中央政治局会议先后讨论并原则同意草案征求意见稿。三是8月中旬，中央再一次发出通知，在党内更大的范围征求宪法修改的意见，共收到124个单位反馈意见126份；同时，8月28日，胡锦涛同志主持召开各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士座谈会，征求意见；9月12日，吴邦国同志召开部分理论工作者、法学专家、经济学专家座谈会，征求意见。与会者畅所欲言，充分发表了自己的观点和看法，提出了很好的意见和建议。中央宪法修改小组根据各地方、各部门、各方面的意见对征求意见稿进一步修改后，形成中央《建议》草案。四是中央《建议》草案经中央政治局常委会会议和中央政治局会议多次讨论研究，提请10月召开的党的十六届三中全会审议通过后，由党中央建议全国人大常委会依照法定程序提出宪法修正案的议案。前三次修改宪法建议是经中央政治局讨论后提请全国人大常委会审议的。这次修改宪法建议不仅经中央政治局讨论，还经过了中央全会审议通过，然后才向全国人大常委会提出，经过了更广泛的党内民主程序。

3. 修改宪法严格依照法定程序进行。我国宪法第六十四条第一款规定：“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。”这一规定表明，

宪法的修改在程序上有别于一般法律的修改，从而体现了宪法的根本性和最高的法律地位。这次修改宪法同前三次宪法修改工作一样，都是依照这个法定程序进行的。2003年12月22日，十届全国人大常委会第六次会议举行。受中共中央委托，王兆国同志就《建议》作了说明。修改宪法工作进入法定程序。23日，常委会组成人员以高度负责的精神，分组对中央修改宪法的建议进行了认真讨论，共有119人发言。大家普遍表示，14条建议的主要内容，反映了时代要求，影响深远，修改宪法意义重大，非常及时。会议根据常委会组成人员的共同意见，依照宪法第六十四条规定，以中共中央《建议》为基础，形成宪法修正案草案。27日，出席会议的153位常委会组成人员，全票通过了宪法修正案草案的议案，决定提请十届全国人大二次会议审议。2004年3月8日，十届全国人大二次会议举行全体会议，王兆国副委员长受全国人大常委会委托，作了关于《中华人民共和国宪法修正案（草案）》的说明。9日，各代表团举行全团会议，对宪法修正案草案进行了认真审议。近3000名全国人大代表中有791位代表发言，提出了60多条具体修改意见和建议。经过认真慎重研究，宪法修正案草案吸收了代表提出的一些重要意见。3月14日，十届全国人大二次会议在对宪法修正案草案进一步审议后，由主席团提交大会表决。最后以2863票赞成高票通过。这个过程符合法定程序，是严格依法办事的典范。

二、2004年宪法修正案的主要内容

2004年宪法修正案有14条，集中体现了我们党领导人民探

索中国特色社会主义在道路、理论和制度上的最新成果。主要内容是：在宪法序言中将“三个代表”重要思想确立为国家的指导思想；在宪法序言中规定政治文明建设，增加规定“社会主义事业的建设者”；进一步明确国家对发展非公有制经济的方针；规定公民合法的私有财产不受侵犯原则；完善了土地和公民私有财产的征收、征用制度；增加规定“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”；规定“国家尊重和保障人权”；完善全国人大组成的规定；将“戒严”改为“紧急状态”；扩大国家主席的职权，规定“中华人民共和国主席代表中华人民共和国，进行国事活动”；将乡镇人大的任期由三年改为五年；增加规定国歌等等。

（一）“三个代表”重要思想入宪，实现了国家指导思想的又一次与时俱进

一个国家走向繁荣富强之路需要以科学的理论作为立国强国的行动指南。新中国的发展史一再证明，社会主义事业的顺利前进须臾离不开马克思主义和马克思主义中国化的最新理论指导。中国共产党始终坚持把马克思主义同中国的具体国情相结合，在实践中发展马克思主义，并用发展的马克思主义中国化的最新理论成果指导革命、建设和改革实践。党的理论创新和理论武装每前进一步，宪法确立的国家指导思想就与时俱进进一步。我们可以从几次宪法的修改看出这样的前进轨迹。

在探索社会主义道路的过程中，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人，把马克思列宁主义的基本原理同中国革命的具体