

法治建设与法学理论研究部级科研项目成果



立法过程中的 利益表达与整合机制研究

覃福晓 金小鹏 童庆平等 著



中国民主法制出版社



法治建设与法学理论研究部级科研项目成果

立法过程中的 利益表达与整合机制研究

覃福晓 金小鹏 童庆平等 著

本书各章执笔人：

序 言：孙国华

第一章：金小鹏

第二章：檀健鹏

第三章：覃福晓

第四章：张金来

第五章：覃福晓

第六章：童庆平

第七章：郝战红

第八章：汤琳俊

第九章：王志霞



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

立法过程中的利益表达与整合机制研究 / 覃福晓等
—北京:中国民主法制出版社,2011.6
ISBN 978-7-80219-874-6

I. ①立… II. ①覃… III. ①立法—研究—中国
IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 113427 号

图书出品人:肖启明
文案统筹:刘海涛
责任编辑:逯卫光 陈 曦

书名/立法过程中的利益表达与整合机制研究
Lifa Guocheng Zhong De Liyibiaoda Yu Zhenghejizhi Yanjiu
作者/覃福晓 金小鹏 童庆平等

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)
电话/63055259(总编室) 63057714(发行部)
传真/63055259
E-mail:/MZFZ@263.net
经销/新华书店
开本/16开 710毫米×1000毫米
印张/20 字数/311千字
版本/2011年6月第1版 2011年6月第1次印刷
印刷/河北永清金鑫印刷有限公司

书号/ISBN 978-7-80219-874-6
定价/36.00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)

序 言

一、以科学发展观为指导,如实地认识客观的需要和利益,健全立法过程中的利益表达与整合机制,是实施社会主义依法治国方略的基础性工作

法治的前提和条件在于“良法”的制定和普遍遵行。什么是“良法”?是否可以这样说:“良法”就是最适合生活需要之法,是体现了大家都同意的公平正义原则的法律。在当代中国,要制定最适合生活需要、体现广大人民群众都同意的公平正义原则的法律、法规,就必须以科学的发展观为指导,如实地认识客观的需要和利益,正确协调不同的利益并掌握人类积累的法律文化优秀成果,从中认识法律调整的规律性,从人民的利益出发,利用客观规律,运用法律为人民谋福利。这就必须以马克思主义中国化的最新成果为指导,深入实际调查研究,深入研究历史上、现实中相关的法律、法规,从中吸取经验、教训,结合中国情况,不断完善中国特色社会主义法律体系。

在中国特色社会主义法律体系的建设方面,我们已经取得了巨大的成就。目前基本达到了门类齐全、内在协调、有法可依的要求。但仍有很多的工作要做,一些重要的法律尚付阙如,同时法律体系内部互相矛盾或者不适应社会需要和中国实际的情形并不少见。更重要的是,有些法律、法规还不能充分和正确反映广大人民群众的意志和利益,这就影响了法律的民主性,从而也必然影响法律的科学性。

随着经济的发展和社会的变化,可以预见,在未来一段时间内,中国法律的修改或法律解释的出台频率,将丝毫不亚于今天的

立法速度。在这样的形势下,如何在立法过程中更充分地反映广大人民的意愿,协调好、整合好、体现好人民的实际需要和利益,就成为将来一个较长的时期内立法工作中必须解决的重大课题。

胡锦涛总书记在十七届中央政治局第一次集体学习时指出:全面落实依法治国,“要加强和改进立法工作,进一步提高立法质量。坚持科学立法、民主立法,紧紧围绕党和国家工作大局,抓紧完善改革开放和社会主义现代化建设迫切需要、与人民群众利益密切相关、对中国特色社会主义法律体系起支架作用的重要法律,按照法定的立法程序,扩大公民对立法的有序参与,推动解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题,维护人民合法权益和社会公平正义。”可见,以科学发展观为指导,如实地认识人民的实际需要和利益,正确协调各种利益关系,是提供“良法”的基础性工作。

二、法在协调和化解不同的利益矛盾方面的作用充分体现了法的和谐价值

宗教、道德和法律等社会规范都能够协调和化解社会矛盾。但是,宗教、道德等社会规范往往更重视个人道德品性的修养,强调牺牲、奉献,鼓吹“重义轻利”,不大重视利益、特别是个人利益;宗教还鼓吹寄希望于来世;而习惯、长者的威权,也往往倾向于既得利益的保护;这类规范都不大关注不同利益的协调这个有关公平正义的关键问题。其实,在人类所有的行为规则中,法是最关注人们之间不同利益的协调问题的,所以法在缓和矛盾、化解矛盾和促进和谐方面,发挥着基本的、不可代替的作用,它是社会生活中稳定的、和谐的因素。

对不同利益的认识与协调是缓和、化解人与人的矛盾、人与自然的矛盾,促进和实现和谐的关键。马克思曾指出:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^①利益也是主客体之间的一种关系,表现为客观规律作用与主体产生的不同需要和满足这种需要的措施,是人们行为的内在动力。利益是价值的基础,是人们认识和衡量价值的根据。没有利益,就不需要判断公平不公平。人

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷,北京:人民出版社1956年版,第82页。

们对利益关系的意识是先有感觉(正义感),后有理性的评价,然后才有关于如何处理利益关系的观点、原则和规范。从这种意义上看,法学就是如实地认识需要和利益(当然还必须依靠和利用其他自然科学、社会科学的成果),正确地协调利益关系,化解社会矛盾的科学。

利益是客观范畴。因为人的需要是人类生命活动的表现和必然要求,是一种客观的必然性。正是人们的需要,使人们结成一定的利益关系。所以需要是利益的基础和始因。人们的一定需要构成他们的利益,不过利益还要包括满足需要这种必然性要求的措施和手段,因为措施和手段不对头,也不能满足需要、实现利益。应该把客观上存在的利益(利益本身)和人在主观上对这种利益的认识(主观利益)区别开来。固定在法律中的利益就带有主观性,是主观利益,它同客观上存在的利益可能一致,也可能不一致,甚或有很大差异。也就是说,可能出现这样的情况:自以为是根据自己的利益而行动的人,实际上做的却是违背自己利益的事。这恰恰说明:利益是人们同他们周围现实中能帮助他们作为一定的社会成员而生存、发展的对象和现象的客观关系的表现,是客观的、不依人对它的认识为转移的。自认为有利,不一定真正有利;自认为无利,也不一定真正无利。因此,有必要将客观的需要与主观的欲求区别开,将真正对人有价值的利益与利益观区分开。但这种区分,不应导致不重视人们的利益诉求的结论。因为在这种利益诉求,特别是多数人的利益诉求中,就必定包含着生活的实际需要和利益。

在市场经济条件下,多元利益的格局是客观的存在。人们的任务特别是执政党和政府的任务就在于:如实地认识各种利益关系、恰当地缓和利益矛盾、正确地调整利益关系、化解利益冲突。而法正是人们在认识利益的基础上,缓和利益矛盾,正确处理利益关系的精巧、有效手段。法能够协调社会中不同个体、群体的利益,也能在一定意义上抑制强者的利益、保护弱者的利益,以缓和尖锐的利益矛盾。在《家庭、私有制和国家起源》中,恩格斯就曾指出:国家是社会日益分裂成两大对立阶级并且阶级矛盾达到不可

调和的产物,而从另一方面看,正是国家的出现使得社会中的尖锐矛盾得以缓和,将对立和冲突限制在一定秩序的范围内,而法就是这个秩序最主要的化身。在谈到雅典国家的形成的时候,恩格斯又提到,为了缓和社会矛盾,梭伦改革一方面“禁止缔结以债务人的的人身作抵押的债务契约……规定个人所能占有的土地的最大数额,以便至少把贵族对于农民土地的无限贪欲限制一下”,^①另一方面,改革议事会制度提高可担任官员的公民的财产门槛,也就是说,雅典国家的法律本质上虽然是为了维护上层贵族的统治,但在一定程度上还是限制了强势阶层的无限贪婪。

随着我国城市化进程的加快,必然发生利益分化、利益主体多元化的趋势,如房屋拆迁问题、环境污染问题等涉及个人利益和公共利益的矛盾日益显现。在我国,以公共利益为名与个体利益相对抗的往往是政府机构。在法学界也有不少人认为个人权利和公共权力(国家权力)的矛盾是法学领域的一对主要矛盾,从而,在“钉子户”问题上以保护个人权利限制公共权力为理由声援“钉子户”的声音高涨。实际上所谓“个人权利和公权力”的矛盾,也就是个人(或个人的集合体,如家庭、群众团体等)和国家的矛盾的反映。在我们国家,个人利益与国家利益是辩证统一的,国家利益中就包含了个人的利益。“利为民所谋”,党和政府的一切活动都是为民谋利,并且要让人民享受到改革的成果。这个“民”、“人民”的利益,当然包括人民中每个个人的利益。所以,在我们国家,个人利益与国家利益的矛盾,只要认识清楚、处理得当,是完全可以协调、化解的,因为我们国家是人民当家作主的国家。要知道无论是“个人权利”还是“国家权力”都源自于并反映着社会的利益关系,其中既包括不同个体之间的利益关系、不同群体之间的利益关系,也包括不同个体与群体之间的利益关系以及不同个体或不同群体的利益与整个社会或国家的利益之间的关系。而法正是反映并协调这些利益关系的精巧、有效手段。这是因为法是“理”与“力”的结合,它既有协调利益矛盾的物质力量,也有协调利益矛盾

^① 《马克思恩格斯全集》第21卷,北京:人民出版社1965年版,第131—132页。

的思想、理论原则等精神力量和具体措施。

三、建立和健全立法过程中利益表达与整合机制,是从源头上促进化解社会矛盾、创新社会管理、落实公正廉洁执法的重要环节

近期,中央政法委提出了深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作,这是新形势下党中央在总结长期以来政法维稳工作经验教训基础上作出的重大战略部署,是维护我国重要战略机遇期社会和谐稳定的治本之策,也是全面推进政法维稳工作的重要载体,充分体现了以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导、深入贯彻落实科学发展观的要求。

社会转型时期,尽管各个群体、各个阶层的共同利益、根本利益仍然是一致的,但在一些具体利益上,由于不同的群体和不同的社会阶层所处的地位不同,他们对自身的需要和利益及各自所关注的重点也会有所不同,有时差别还很大。在利益日趋多元的条件下,对社会利益进行协调与整合显得比以往任何时候都要急切和紧迫。

为了深入推进“三项重点工作”,在立法过程中,我们很有必要坚持科学立法、民主立法,通过各种途径,扩大公民对立法的有序参与,使各种利益主体得以将他们各自的利益诉求充分表达出来,进行充分的讨论,使各立法主体得以正确认识各种需要和利益,并在此基础上科学地平衡、协调和整合各种利益,以期制定出最适合人民生活需要之法,体现了人民大众都认同的公平正义之法,这就从源头上为化解社会矛盾、创新社会管理、公正廉洁执法提供了“良法”,奠定了基础。

法与利益的关系,在立法和法的实施工作中正确协调利益矛盾的问题,是法理学的重要问题,过去我们对这方面的研究重视不够,而运用历史唯物主义的世界观、方法论进行这方面的研究就更显不足,覃福晓、金小鹏等几位青年学者的研究,弥补了我们研究的不足,开辟了法理学研究的新的重要领域,加深、丰富了我们的有关认识,有重大的理论、现实意义,方向正确,可喜可贺,希望坚持下去,取得更大的胜利。

孙国华

2011年3月

目 录

序 言

上篇 法的背后是利益

第一章 利益	(3)
第一节 利益的基本理论	(3)
一、利益认识的历史轨迹	(3)
二、马克思主义的利益理论	(10)
三、利益的定义	(15)
第二节 利益的分类及相互关系	(21)
一、利益的类型	(21)
二、各类利益的相互关系	(27)
第二章 法与利益的一般理论	(32)
第一节 法与利益的关系	(32)
第二节 法的价值与利益	(41)
一、法的价值的概念	(41)
二、法的价值的具体体现	(42)
三、法对利益的独特价值	(44)
第三节 权力、权利、义务与利益	(44)
一、权力与利益	(44)
二、权利、义务与利益	(47)
第四节 利益衡量与法律政策	(49)
第五节 利益衡量与科学发展观	(54)
第三章 立法过程中的利益表达与整合机制	(59)
第一节 对相关概念的探讨	(59)
一、立法	(59)
二、立法主体及其立法权限	(59)
三、立法程序	(64)
四、立法过程中的利益表达与整合机制	(87)

第二节 构建立法过程中利益表达与整合机制的必要性与紧迫性	(93)
一、越来越多的大规模群体信访和群体性冲突事件表明民怨累积程度加深	(93)
二、法的地位决定了立法过程中利益表达与整合机制的重要性	(96)
三、如何构建立法过程中的利益表达与整合机制	(97)

下篇 构建立法过程中的利益表达与整合机制

第四章 坚持和改善中国共产党的领导	(101)
第一节 我国立法过程中的利益表达与整合应坚持党的领导	(101)
一、中国共产党的性质	(101)
二、立法过程中坚持中国共产党领导的必要性	(103)
第二节 党与人大立法关系的历史	(106)
一、党的领导与人民代表大会制度的建立	(106)
二、党与人大立法关系的曲折发展	(108)
第三节 党与人大立法过程中利益表达与整合关系的现状及问题	(112)
一、中国共产党与人大关系的总体框架	(112)
二、中国共产党与人大立法过程中利益表达与整合的关系	(114)
第四节 依法执政要求改善党对人大立法的领导	(118)
一、中国共产党依法执政理念的提出	(118)
二、党的领导与人大立法权威的相容性	(120)
三、党的领导与人大立法过程中利益表达与整合关系的完善	(121)
第五章 不断提高人民代表大会的代表性	(126)
第一节 立法机关具有代表性的重要意义	(126)
一、反映广大人民意志和利益是中国特色社会主义法律体系的本质特征和内在要求	(126)
二、代表机关及其组成人员是否具有代表性决定了法律体系是否真实反映广大人民的意志和利益	(126)
三、人大代表缺乏代表性不利于我国法制建设	(135)
四、人大常委会代表性缺失的后果	(136)
第二节 人大代表的代表性有待提高	(137)

一、从代表性的获得情况进行分析	(137)
二、从维持代表性的角度进行分析	(147)
第三节 人大常委会的代表性有待提高	(155)
一、全国人大常委会的代表性有待提高	(155)
二、地方各级人大常委会的代表性有待提高	(157)
第六章 坚持和完善中国多党合作制度	(159)
第一节 中国多党合作制度的基本结构与价值功能	(159)
一、中国多党合作制度的基本结构	(160)
二、中国多党合作制度的价值功能	(164)
三、多党合作制度整合利益的特点	(166)
第二节 立法利益表达与整合过程中的中国多党合作机制	(169)
一、以多元合作为基本运作前提	(169)
二、以国家宪法、法律为根本依据	(170)
三、以中国共产党为核心主体	(171)
四、以人民政协为基本运作平台	(172)
五、与人大和政府的立法相融合	(174)
第三节 中国多党合作制度在立法利益表达与整合中存在的 问题	(177)
一、政策规范多于法律制度	(178)
二、运作机制比较宏观粗约	(179)
三、参与立法的部分人员法律知识欠缺	(181)
四、立法利益表达与整合的渠道还不够畅通	(183)
第四节 坚持和完善中国多党合作制度的基本途径	(185)
一、完善中国多党合作法律制度	(185)
二、拓宽立法利益表达与整合的渠道	(188)
三、优化立法利益表达与整合的结构	(191)
四、完善立法利益表达与整合的程序	(196)
第七章 重视和不断完善立法过程中的专家咨询制度	(199)
第一节 专家咨询制度的基本理论	(199)
一、专家咨询制度的概念及内容	(199)
二、立法过程中专家咨询的性质和地位	(204)
三、专家咨询制度的必然性分析	(205)
四、专家咨询制度的多维面相	(208)
五、专家咨询制度在利益表达与整合过程中的功能	(216)

第二节 我国专家咨询制度的运行现状	(220)
一、专家咨询制度在立法过程中发挥着日益重要的作用	(220)
二、专家咨询制度的发展与实践的巨大需求还不完全适应	(230)
第三节 专家咨询制度功能不彰的原因分析	(233)
一、立法主体方面的原因	(233)
二、专家方面的原因	(234)
第四节 完善我国立法过程中的专家咨询制度	(235)
一、宏观层面:优化立法环境,为专家咨询制度的完善奠定基础	(236)
二、中观层面:从形式上逐步提高专家咨询制度的规范层级	(237)
三、微观层面:从内容上合理配置专家咨询制度的各种要素	(237)
第八章 听证制度逐渐常态化	(250)
第一节 听证制度的法理基础及其功能	(250)
一、西方国家听证制度发生的法理基础	(250)
二、立法听证及其功能	(253)
第二节 立法听证的制度设计及其价值追求	(255)
一、立法听证的制度设计:听证程序的司法化	(255)
二、立法听证的价值追求:程序公正和结果公正之间的稳定联系	(256)
第三节 听证制度在当代中国的确立及其意义	(258)
一、听证制度的引进	(258)
二、立法听证的政治意义与社会意义	(260)
第四节 我国立法听证的现状及缺陷	(262)
一、缺乏统一、完善的立法听证规则,导致立法听证实践常常流于形式	(262)
二、法律规定刚性不足,导致缺乏谋求立法听证常态化的动力	(263)
三、听证结果没有得到应有的重视,导致公众对参与立法缺乏积极性	(263)
第五节 我国立法听证制度之完善	(265)
一、完善立法听证制度的意义	(265)
二、完善立法听证制度的途径选择	(267)
第九章 立法过程尽可能充分公开	(276)
第一节 立法公开的一般理论	(276)
一、对立法公开的理解	(276)

二、立法公开的理论根据——直接民主与间接民主的局限	(276)
三、公众的知情权与立法公开	(277)
四、立法公开与社会公正	(278)
第二节 国外的立法公开制度	(279)
一、立法文档的公开	(279)
二、立法过程的公开	(281)
三、立法成果公开制度	(285)
第三节 我国立法公开的现状	(286)
一、我国有关立法公开的规定	(286)
二、我国在立法公开实践方面取得的进步	(287)
三、我国立法公开存在的问题	(288)
第四节 完善我国立法公开制度的必要性及对策	(290)
一、完善我国立法公开制度的必要性	(290)
二、完善我国立法公开制度的途径	(292)
后 记	(303)

上篇 法的背后是利益

第一章 利 益

第一节 利益的基本理论

我国知识分子素有“轻利”的历史传统,加上改革开放以前多年的“极左”思潮和改革开放以来近代西方资产阶级法学抽象正义观的双重影响,以至法学家们往往耻于言利,似乎强调利益就不高尚,就不正义,甚至就违背马克思主义。或者认为利益问题是社会法学派和利益法学派的“专利”,似乎与马克思主义法学无关。其实,利益正是辩证唯物主义和历史唯物主义的出发点,以利益博弈为形式的利益冲突包含辩证唯物主义。“法的利益只有当它是利益的法时才能说话。”^①更重要的是,正确处理各方面的利益关系对构建社会主义和谐社会至关重要,因为正如梁漱溟先生所说的:“中国人所憧憬的合理的人世生活与人间秩序的最高价值,一言以蔽之,曰‘和谐’。”^②而利益关系的和谐正是一切社会和谐的基础。

因此,我国法学应当重视和加强对利益问题的研究。

一、利益认识的历史轨迹

马克思指出:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^③从抽象意义上讲,人类对利益的追求是永恒的,不分阶级、不分社会阶段、不分社会制度,而且人类发展的真正动因正是对利益的不懈追求。但是,人类对利益的认识却有一个由感性到理性,由低级到高级的发展过程。

与利益密切相关的范畴是需要。需要对人类而言是出于本能。但是在没有科学认识的远古时期,人类不知道为什么会产生诸多需要,也不知道为什么不得不依赖诸多需要,因此往往把支配自己的需要当成神灵来崇拜。18世纪意大利思想家维柯在对古代社会的神话和寓言的研究基础上得出结论:在古代“凡是对人类有必要或有用的东西本身都是神”。^④比如,在古希腊有太阳神、月神、时神、农神、战神、酒神、火神、黎明女神、爱神、河神、美神

① 《马克思恩格斯全集》第1卷,北京:人民出版社1956年版,第178页。

② 转引自许章润:《说法·活法·立法》,北京:中国法制出版社2000年版,第19页。

③ 《马克思恩格斯全集》第1卷,北京:人民出版社1956年版,第82页。

④ [意]维柯:《新科学》,朱光潜译,北京:人民文学出版社1986年版,第8页。

等等达三万种以上的神灵，“都涉及最古时代身体的、精神的、经济的或民政的各方面生活的需要。”^①古代中国更是多神信仰，《楚辞》中的《九歌》就是中国先民对天神、日神、命神、雨神、河神、山神等九种神的祭辞。历史传说中也有农神——神农氏、文字神——仓颉神化人物。商代更是信奉神灵，几乎所有重要的事情都要通过占卜来决定。古代的神学也就是古代的原始哲学，实际上都是从古代人的现实利益出发的，因此现实利益也是人类哲学思考的起点。

（一）古代西方思想家、哲学家们的利益观

古希腊自然派哲学家德谟克利特（约公元前460—前370年）是人类历史上最早明确涉及利益问题的唯物主义思想家。他在研究社会和国家起源问题时，得出了：“需要”起了决定性作用的结论。^②德谟克利特强调幸福论，主张道德的标准就是快乐和幸福。^③

深受德谟克利特哲学影响的古希腊哲学家伊壁鸠鲁（公元前341—前270年）反对神学，直接把人生的动机归结为追求最大幸福——快乐。伊壁鸠鲁最早提出国家起源于“社会契约”。^④而且伊壁鸠鲁说明“社会契约”的实质内容即是利益。他说：“渊源于自然的正义是关于利益的契约，其目的在于避免人们彼此伤害和受害。”^⑤可见，古希腊的唯物主义思想家已经开始从人的需要、利益出发，探究历史发展的真正动因，这是人类利益认识发展史上具有里程碑意义的重大突破。

（二）古代中国思想家们的义利观

中华民族是具有务实传统的民族。中国人务实传统的核心就是重视利益，以及人与自然、社会的和谐关系。两千多年前，中国古代的伟大史学家、思想家司马迁总结式地感叹道：“天下熙熙皆为利来，天下攘攘皆为利往。”^⑥在中国古代“利”字出现很早，甲骨文、金文、简书、刻辞中均有此字。从文字学分析来看，“利”字是会意字，左从“禾”，右从“刀”，以刀割禾，意为收获。中国古代经济以农业为主，农作物的抽象——禾为重要收获物。收获为利，引申出获利、利益、有利、顺利等。泛指的利益主要是经济利益。《说文解字》对利的解释是：铍也，从刀。铍的意思是锋利，因此利也有锋利的刀的意思。其实收获和锋利是内容和形式的统一，是目的与手段的统一，是同一事

① [意]维柯：《新科学》，朱光潜译，北京：人民文学出版社1986年版，第96页。

② 王伟光：《利益论》，北京：人民出版社2001年版，第6页。

③ 《中国大百科全书》（精粹版），中国大百科全书出版社2002年版，第250页。

④ 《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社1995年版，第147页。

⑤ [苏]涅尔谢相茨：《古希腊政治学说》，蔡拓译，北京：商务印书馆1991年版，第210页。

⑥ 《史记·货殖列传》。