


■ 主编 朱力宇



法学理念·实践·创新丛书

地方立法的 民主化与科学化 问题研究

——以北京市为主要例证

 中国人民大学出版社

法学理念·实践·创新丛书

地方立法的民主化与科学化问题研究

——以北京市为主要例证

主编 朱力宇

撰稿人（以撰写章节先后为序）

朱力宇 易有禄 李红勃

孙晓东 李雅琴 彭君

熊侃 王爱声 袁钢

中国人民大学出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

地方立法的民主化与科学化问题研究——以北京市为主要例证/朱力宇
主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 3

(法学理念·实践·创新丛书)

ISBN 978-7-300-13524-3

I. ①地… II. ①朱… III. ①立法-研究-北京市 IV. ①D927.100

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 046861 号

法学理念·实践·创新丛书

地方立法的民主化与科学化问题研究

——以北京市为主要例证

主编 朱力宇

Difang Lifa de Minzhuhua yu Kexuehua Wenti Yanjiu

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)

010-62511398 (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 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 170mm×228mm 16 开本

版 次 2011 年 4 月第 1 版

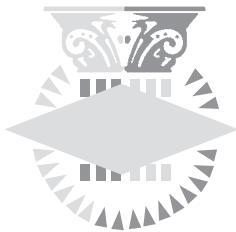
印 张 23.25 插页 1

印 次 2011 年 4 月第 1 次印刷

字 数 375 000

定 价 65.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换



地方立法的民主化与科学化问题研究

出版说明

本书是在2009年12月完成的北京市哲学社会科学“十一五”规划项目（2006—2009年度，项目编号：06BAFX027）“北京市地方立法的民主化科学化问题研究”的课题基础上，付梓出版的。该课题在申请、研究和结项过程中，得到了北京市哲学规划办公室，特别是时任主任陈之昌先生的大力支持和得力指导；在结项的专家鉴定过程中，受到了中国政法大学的法学院刘金国教授、中共中央党校政法部张恒山教授、对外经济贸易大学法学院鲍禄教授的肯定性评价。北京大学法学院周旺生教授也对本课题提出过中肯的意见。同时，承蒙中国人民大学出版社对北京市法治建设的重视，该课题得以出版。作为课题的主持人，我在此向上述单位、领导和专家表示由衷的感谢。

本课题各章研究写作的分工（以撰写章节先后为序）如下：

朱力宇，法学博士，中国人民大学法学院教授、博士生导师，负责导论的撰写、课题大纲的拟订和全书的最终统稿和定稿。

易有禄，法学博士，江西财经大学法学院副教授、硕士生导师，负责



第一章、第三章的撰写，并且协助课题主持人拟订大纲和统稿。

李红勃，法学博士，外交学院法律系副教授，负责第二章的撰写。

孙晓东，法学博士，华东理工大学副教授，负责第四章的撰写。

李雅琴，法学博士，天津医科大学医学人文科学系副教授，负责第五章的撰写。

彭君，中国人民大学法学院博士研究生，负责第六章的撰写。

熊侃，法学博士，北京科学技术研究院博士后研究人员，负责第七章的撰写。

王爱声，法学博士，北京市人大常委会法制办公室二处处长，负责第八章、第九章的撰写。

袁钢，法学博士，中国政法大学法学院讲师，负责第十章、第十一章的撰写和一些文字技术工作。

科学研究是无止境的，本书肯定还存在不足或不当之处，希望有关专家和读者提出批评意见。

目 录

导 论	1
一、关于立法民主化与立法科学化的关系	1
二、本课题研究的基本思路	5
三、本课题研究成果的结构安排及其说明	7
第一章 地方立法民主化与科学化的基本原理	11
第一节 地方立法民主化与科学化的概念诠释	11
一、立法民主化的概念	12
二、立法科学化的概念	16
第二节 地方立法民主化与科学化的主要内容	17
一、地方立法民主化的主要内容	17
二、地方立法科学化的主要内容	30
第三节 地方立法民主化与科学化的现实意义	45
一、地方立法的民主化与科学化是市场经济发展的必然要求	46
二、地方立法的民主化与科学化是建设政治文明的有效途径	50
三、地方立法的民主化与科学化是构建法治大厦的基础工程	54
第二章 地方立法的质量保障	56
第一节 坚持质量优先的立法原则	56
一、当前地方立法质量的分析	57
二、从重数量到重质量：地方立法的观念转变	63
第二节 地方立法质量评价标准	68



	一、形式标准	68
	二、实质标准	72
	第三节 立法后质量评估	78
	一、立法后质量评估：提高立法质量的 有效机制	78
	二、完善地方立法质量评估制度	80
第三章	北京市立法发展的实证分析	87
	第一节 北京市立法的数量分析	87
	一、基本情况	87
	二、发展情况	88
	三、立、改、废的比例	90
	第二节 北京市立法的构成分析	91
	一、基本构成分析	91
	二、社会立法分析	93
第四章	北京市与上海市立法的比较分析	101
	第一节 上海市立法发展概况	101
	一、上海市立法的数量分析	102
	二、上海市立法的构成分析	105
	第二节 北京和上海市情的异同及其立法的 可比性	111
	一、上海市概况	112
	二、北京市概况	114
	三、北京和上海的立法可比性	116
	第三节 对北京和上海的立法的若干比较分析	118
	一、北京和上海市情相同或相似之处对立法的影响	118
	二、北京和上海市情的相异之处对立法的影响	122
	三、对北京和上海的立法数量的比较分析	124
	四、对北京和上海立法构成的比较分析	125
第五章	北京市的立法准备	127
	第一节 立法准备概述	127
	一、立法准备	127
	二、立法预测	129

	三、立法决策	135
	第二节 北京市立法规划的科学化	141
	一、北京市制定立法规划的背景需求	141
	二、北京市立法规划制定的科学化标准	144
	第三节 北京市立法规划制定与实施情况的评析	148
	一、北京市立法规划的基本情况	149
	二、北京市立法规划制定的程序控制	151
第六章	北京市的立法调研	158
	第一节 立法调研概述	158
	一、立法调研的概念	158
	二、立法调研的依据	159
	三、立法调研的分类	160
	四、立法调研的功能	161
	第二节 地方立法调研的实施	164
	一、地方立法规划中的立法调研	164
	二、地方法案起草程序中的立法调研	165
	三、地方立法调研实施中存在的问题	167
	四、完善地方立法调研工作的建议	168
	第三节 北京市立法调研的实践与制度创新	169
	一、北京市人大常委会多层次的调研格局	169
	二、北京市政府近五年来立法调研项目	169
	三、北京市立法调研机制的实践	170
第七章	北京市的专家参与立法	175
	第一节 专家参与立法概述	175
	一、专家参与立法的实践形式	176
	二、专家参与立法的趋势与类型	180
	三、专家参与立法的固有矛盾	182
	第二节 北京市专家参与立法的制度与实践	184
	一、北京市专家参与立法概况	184
	二、专家参与听证会制度	185
	三、法制建设顾问制度	187
	四、立法专家咨询制度	193

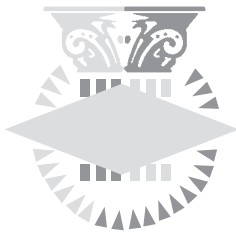


第八章	北京市的公众参与立法	198
	第一节 北京市的公开征求立法意见	200
	一、公开征求立法意见的基本情况	200
	二、公开征求立法意见的主要做法	202
	第二节 北京市的立法公示制度	203
	一、立法公示制度的确立	203
	二、立法公示的基本方式	203
	第三节 北京市的立法听证制度	205
	一、立法听证的程序制度	205
	二、立法听证的首次实践	207
第九章	北京市立法民主化的完善	212
	第一节 完善立法民主和完善立法过程是统一的	212
	一、民主立法首先需要完善民主立法制度	212
	二、2008年五年立法规划编制中的民主参与的特点	213
	第二节 北京市立法民主化需要研究和解决的问题	215
	一、在民主立法的理念方面存在的偏差	215
	二、一些征求立法意见的做法没有实现应 有的社会效果	216
	三、一些人大代表、公民的素质和参与立法的能力 还不够高	216
	四、立法信息公开的程度还不够	217
	第三节 对北京市立法民主化改进和完善的建议	218
	一、更新立法理念，树立以人为本的立法理念	218
	二、加大立法信息公开力度	219
	三、改进公开征求立法意见的方式	219
	四、组织和支持人大代表参与立法	220
	五、完善立法决策中的民意采纳机制	220
	六、建立、健全民主立法制度	221
	七、坚持科学立法与民主立法相结合	221
第十章	北京市立法科学化的完善	223
	第一节 衡量地方立法科学化的标准	223
	一、地方立法的“不抵触、有特色、可操作”三原则	223

二、地方立法不得与上位法相抵触	224
三、地方立法必须体现地方特色	225
四、地方立法必须可操作	226
五、地方立法要注重提高立法效益	226
第二节 北京市立法科学化需要研究和解决的问题	227
一、立法准备还缺乏更完备的规范	227
二、某些地方立法还存在简单重复的问题	230
三、立法技术还相对滞后	232
第三节 对北京市立法科学化改进和完善的建议	232
一、坚持科学化的立法观	232
二、规范地方立法规划工作	234
三、进一步改革和完善地方立法的起草程序	236
四、进一步改革和完善草案的提出程序	236
五、加强地方立法主体建设	237
六、改进某些地方立法的内容	239
七、提高地方立法技术	241
第十一章 北京市立法的实例分析：《北京市法律援助条例》	244
第一节 实例分析概述	244
一、实例分析的对象——法律援助制度	244
二、实例分析的工具	245
三、实例分析的步骤	248
第二节 质量保障的分析	249
一、对立法观念的分析	249
二、对立法主体的分析	251
三、授权立法的分析	253
第三节 立法准备的分析	254
一、对立法预测的分析	254
二、对立法规划的分析	257
三、对立法决策的分析	259
第四节 立法调研的分析	262
一、对委托起草法案的分析	262
二、对立法机构调研的分析	263



三、对向社会征求意见的分析	266
四、对召开论证会的分析	268
第五节 从法案到法的分析	269
一、对首次提交审议的分析	269
二、对再次提交审议的分析	270
三、对表决通过公布的分析	270
附 录	273
一、北京市立法一览	273
二、《北京市法律援助条例》及相关文件	328
三、《北京市制定地方性法规条例》	347
参考文献	354



导 论

党的十六大报告提出，要“适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势，加强立法工作，提高立法质量，到二〇一〇年形成中国特色社会主义法律体系”。党的十七大报告进一步提出，要“提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家”，要“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见”，“要坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系”。这些要求都为我们从民主与科学相结合的高度，为提高立法质量，研究有关立法问题，提出了总体思路和新课题。

一、关于立法民主化与立法科学化的关系

近年来，在国内的法学研究中，立法的民主化和科学化成为热门课题。据本课题组所知，不仅国家社会科学基金的课题指南中列入了类似的题目，而且许多省、自治区和直辖市的社会科学基金也有涉及这一问题的



课题。因此，作为北京市哲学社会科学“十一五”规划项目（2006—2009年度）的“北京市地方立法的民主化科学化问题研究”，如何在众多类似课题的研究中体现出本课题研究特色，如何确切把握北京市立法的民主化与科学化的精髓，始终是本课题组在近三年的调研、讨论和写作中不断思索的重要问题。本课题组认为，正确理解立法民主化与立法科学化的关系，是研究有关理论和实践的前提与基础，也是建构本课题研究成果的框架所必需的。而且，目前立法部门的实务工作者也认为，对这一问题亟须从立法理论上予以破解。

“民主”一词，起源于古希腊的政治思想和政治实践，原意是指人民的权力或人民的统治。在现代，“民主”主要包括4层意思：第一，民主是一种国家制度，是一个国体问题，即多数人的统治。第二，民主是一种政治形态，是一个政体问题，即必须按照少数服从多数的原则组织国家政权和行使国家权力。第三，民主意味着一种平等的公民权利体系，即必须在法律上承认全体公民一律平等，全体公民有决定国家制度和管理国家的平等权利。第四，民主也是一种工作方法，意味着必须按照少数服从多数的原则和制度进行决策，包括立法的决策。同时，民主奉行一系列独特的原则，如人民主权原则、少数服从多数原则、平等原则、程序原则等。

所以，对于立法的民主化我们可以这样理解：无论是何种意义上的民主，均与法律和法治存在密切的联系。从立法与民主的关系来看，各国都在寻求一种立法发展的民主化途径，即立法内容的民主化和立法程序的民主化。立法内容的民主化实际上就是民主的法律化，而立法程序的民主化则是民主法律化的必要途径和重要保证。

“科学”一词，英文为 science，源于拉丁文的 scio，其本义是“知识”、“学问”。日本著名科学启蒙大师福泽瑜吉把“science”译为“科学”。在我国，1893年康有为引进并使用了“科学”二字。严复在翻译《天演论》等科学著作时，也用“科学”二字。此后，“科学”二字便在中国广泛运用。对于“科学”一词，《中国大百科全书》的界定是：“对各种事实和现象进行观察、分类、归纳、演绎、分析、推理、计算和实验，从而发现规律，并对各种定量规律予以验证和公式化的知识体系。”^①《不列

^① 《中国大百科全书》（简明版），第5册，2664页，北京，中国大百科全书出版社，1998。

颠百科全书》的界定是：“科学涉及对物质世界及其各种现象并需要无偏见的观察和系统实验的所有各种智力活动。一般说来，科学涉及一种对知识的追求，包括追求各种普遍真理或各种规律的作用。”^① 美国科学哲学家 M. W. 瓦托夫斯基认为：“科学是一种应用着一般定律或原理的有组织的或系统化的知识体；科学是关于世界的认识；它并且认为科学是这样一种知识，对于这种知识，具有一种共同语言（或若干种语言）和验证知识主张及信念的共同标准的科学家们能够达成普遍的一致意见。”^② 和在“民主化”概念理解上的见仁见智一样，由于人们对“科学”一词的理解和界定不同，对于何谓“科学化”，人们也有各种各样的理解和解释。基于以上人们对“科学”一词的基本界定，本课题组认为，所谓“科学化”，就是人类通过各种途径、运用各种手段寻求真理性认识的实践过程。

所以，对立法的科学化我们可以这样理解：立法是立法者有目的、有意识的自觉活动，而社会发展过程中的需要则是客观的，要想使二者统一起来，立法者就必须使自己的主观符合客观。因此，立法本身应当是一种科学活动。

在我国，要使立法民主化，最重要的就是要在人民民主专政的国体和人民代表大会的政体的基础上，充分发扬社会主义民主，让人民群众通过多种途径参与各种立法活动，使立法能够体现人民的意志。在我国，要使立法科学化，最重要的就是使立法符合我国的实际和国情，符合现代化建设和改革开放的需要，尊重立法本身的规律。

我们在导论中并不打算详细探讨立法民主化和立法科学化的概念与理论，这一任务将主要由第一章来完成。我们在此只是想说明，马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观都是十分重视科学与民主相结合的。在立法领域，民主化和科学化的问题难以截然分开，因为二者之间的关系极其密切，相辅相成，但是又有区别。用唯物辩证法的观点说，它们是一对矛盾或一个矛盾的两个方面，依具体时间、空间、环境和人群的不同，可以相互转化为主要矛盾

^① 《不列颠百科全书》（国际中文版），第15册，137页，北京，中国大百科全书出版社，1999。

^② [美] M. W. 瓦托夫斯基：《科学思想的概念基础——科学哲学导论》，范岱年等译，32页，北京，求实出版社，1989。



或次要矛盾、矛盾的主要方面或次要方面。使用通俗的比喻，立法的民主化和立法的科学化好比是一块金币的两面，一面朝上，一面朝下，虽然结果不同，但是人们却无法将一个金币的两面截然分开，否则，它就不再具有价值和使用价值了。所以，在立法活动中，人们有时会更重视民主化的问题，但是这绝不意味着此时没有科学化的问题；人们有时会更强调科学化的问题，但是此时也有民主化的问题。这就是依具体时间、空间、环境和人群的不同，根据客观需要，决定何者是主要矛盾或次要矛盾、矛盾的主要方面或次要方面，即需要金币的哪面朝上、哪面朝下。

从联系方面看，在立法活动中，一般而言，越是发扬民主，立法就越可能科学化，或者说，其接近科学的几率就越高。反之，立法越要达到科学的程度，就越要求扩大民主的范围和渠道。这就是古希腊思想家亚里士多德在论述法治之所以优于人治时指出的“众人的智慧优于个别人的智慧，众人的判断优于个别人的判断”^①的真谛所在。当然，我们也不能绝对地说，在立法过程中，发扬民主就一定能够使立法的结果达到科学。因为，未必人多就能够认识和掌握真理。

从区别方面看，立法的民主化和立法的科学化确实有不同的价值目标。具体举例来说，通常举行立法听证会，需要中立的有关方面的专家、学者参加，作为听证陈述人。这样做是要使立法更加科学化。但是从立法听证制度的形成以及价值目标看，在我国，其基本还是属于公众参与立法的范畴，是要使立法民主化。而立法过程中的论证会，则是由有关专家参加进行的，其有发扬民主的成分，但是价值目标主要还是要使立法更加科学。

由于立法的民主化和立法的科学化之间的这种复杂关系，本课题组的专题研究，有些主要是分别从地方立法的民主化或地方立法的科学化来进行的，有些则是从两者结合的角度进行的。这也是因问题的不同而定的。对此将在导论第三个问题中进一步具体说明。

^① 此语被国内诸多著述引用，但却并非亚里士多德的原话，而是后人对其《政治学》（商务印书馆1965年版）第163页中关于“许多人出资举办的宴会可以胜过一人独办的酒席”的比喻的归纳。

二、本课题研究的基本思路

在厘定了立法的民主化和立法的科学化之间这种复杂关系后，本课题组大体确定了以下研究的基本思路：

第一，要围绕北京市立法的制度与实践进行研究，这是不言而喻的。但是，北京市的地方立法，又不是孤立存在的，其不仅是在中央立法的基础上，依据我国宪法、法律和行政法规进行的，而且与其他省、市、自治区的立法也有密切的联系。换言之，全国和各地的立法民主化与科学化，都有共同和相通之处：有共同的立法规律、共同的立法规定、相通的立法理论、相通的立法实践。当然，也是各有特点的。这就需要本课题组用一定的精力，对全国和各地的立法民主化与科学化进行研究。这样才能使以北京地方立法为主轴的研究更为扎实、深入。

第二，从一定意义上说，任何国家和地区在立法过程中，都会产生是否民主和科学的问题。所谓立法过程，是指在法的形成中，各种立法活动所经历的发展阶段。从立法理论上立法过程基本可以分为两个相互独立而又有联系的阶段，即立法的准备阶段和立法的确立阶段。立法的准备阶段，又可以称为立法的起草阶段；立法的确立阶段，又可以称为立法的通过阶段。^①在这两个阶段中，都会涉及如何民主化和科学化的问题。具体而言，在立法的利益分配、立法的公众参与、立法主体、立法体制、立法效力、立法程序、立法预测、立法规划、立法决策、立法协调、立法的解释与修正、立法监督、立法技术、立法语言等方面，都要民主化和科学化。但是，如果进行上述方方面面的研究，将使本课题的成果类似成体系

^① 我国有些著述认为，立法过程还有第三个阶段，即立法的完善阶段或立法的后续阶段。但是，在立法实践中，上述立法活动又是分别在立法的准备阶段和立法的确立阶段进行的。例如，在立法的确立阶段通常也要进行立法解释。又如，对法的修改、补充和废止，既可以是享有立法权的主体在立法的确立阶段进行的活动，也可以是享有立法权的主体委托的机构、组织和人员在立法的准备阶段进行的活动。所以，不将上述立法活动抽象概括为一个独立的阶段也是可以的。只是我们应当认识到，立法是一个循环往复的过程，为适应实际社会生活发展和法律实施的需要，总是要不断地对各种规范性文件进行完善的。参见朱力宇、张曙光主编：《立法学》，3版，25~27页，北京，中国人民大学出版社，2009。

的教科书，可能无法深入发现和解决实际问题。因此，本课题组决定将研究的重点，放在立法准备阶段的有关问题上。这是因为，立法的确立阶段较之立法的准备阶段，在形式上更要法律化、制度化和程序化；我国宪法和法律对有关国家机关，特别是对立法机关在这一阶段的活动，通常都有专门的规定，相对来说，存在的问题不多，实证研究的空间不大。所以，本课题对属于立法确立阶段的立法程序的民主化与科学化，没有涉及。对于在立法的准备阶段和立法的确立阶段都可以进行的立法解释、立法监督的民主化与科学化，由于有相关的法律规定，也未设专章加以探讨。总之，本课题的研究是对实践中需要关注的问题进行的专题研讨，而不刻意寻求理论体系的完整。

第三，研究要理论联系实际，要将定性分析与定量分析相结合，注重用事实来说话，用材料来论证，用数据来分析。材料和数据可以从1978年起，但是要新，至少要截至2008年12月。

第四，本课题的研究还要与上海市的地方立法进行专章的比较分析。之所以选择上海作为参照系，原因主要有两点：

一是北京和上海同为直辖市。按照宪法和立法法的规定，直辖市的人大及其常委会，有权制定地方性法规；直辖市的人民政府，有权制定地方政府规章。直辖市下属的区、县政权组织，均无制定地方性法规和地方政府规章的权力。而其他的省和自治区，除了省、自治区的人大及其常委会有权制定地方性法规，其下属的较大的市的人大及其常委会也有权制定地方性法规，较大的市的人民政府也有权制定地方政府规章。民族自治地方的人民代表大会还有权制定自治条例和单行条例。所以，同为直辖市的北京和上海，在立法体制上亦相同，最有可比性。而且，本课题所研究、分析的北京市的地方立法，也仅包括北京的地方性法规和地方政府规章。

二是仅选择上海而没有选择天津和重庆这两个直辖市进行比较分析，也是因为北京与上海在许多方面更具有可比性。例如，北京是中国的政治、经济和文化中心，而上海则是国际经济、金融、贸易中心。又如，到2009年年末，北京全市实际常住人口为1972万人，其中，居住半年以上的流动人口726万人，占常住人口的比重为36.8%；上海至2009年年末，常住人口为1921.32万人，其中，户籍常住人口为1379.39万人。还有，北京和上海人口的整体文化素质在全国都是最高的。这些市情都使上海比天津和重庆更有可比性。