

中国行政法实务论坛丛书

律师与立法

Lawyer and Legislation

主编：张正乾



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国行政法实务论坛丛书

D920.0/65

2007

律师与立法

Lawyer and Legislation

主编：张正乾



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

律师与立法/张正乾主编. —北京:法律出版社,
2007.9

ISBN 978 - 7 - 5036 - 7600 - 0

I. 律… II. 张… III. ①律师制度—研究—中国
②立法—研究—中国 IV. D926.5 D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 121846 号

©法律出版社·中国

责任编辑/潘洪兴

装帧设计/贾丹丹

出版/法律出版社

编辑统筹/法律应用出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶松

开本/A5

印张/12.5 字数/341 千

版本/2007 年 9 月第 1 版

印次/2007 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010 - 63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010 - 63939781/9782 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636

北京分公司/010 - 62534456

深圳公司/0755 - 83072995

苏州公司/0512 - 65193110

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 7600 - 0 定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序



中国法学会行政法研究会会长应松年教授在论坛上发表演讲(摄影/广东瀚宇律师事务所 王全国)

律师作为法律共同体的一部分参与立法,是题中应有之义,早已有之,但我国业内人士举行律师参与立法论坛,却还是首次;业内人士出版《律师与立法》更是首次。

本书编者独具匠心,将一次“律师参与立法、公共政策研究与决策”论坛的报告、互动与观点交锋,不加修饰地再现在读者面前,有读其文如临其境之感。论坛中有不少值得研究的学术见解,也有不少

实践体验的感悟、思考与困惑。从不同的角度体现了律师强烈的时代使命感,为今后律师参与立法、公共政策研究与决策提供了借鉴和指导。在论坛之外,律师参与立法的实践与主张已经并正在迅速发展,蔚为大观,如星汉灿烂,所以编者以大篇幅追踪了律师参与立法的实践,广泛遴选了精华文章要点。遴选的范围既包括理论界的权威见解,也包括实务界的经验之谈;同时,又将现代发达国家值得我们借鉴的律师立法参与的先进理念和实践典范收集本书。所以,本书是迄今为止介绍我国律师参与立法的最为完整的专著。

本书借这次论坛,将“律师参与立法、公共政策研究与决策”主题研讨推向更加广阔的境界。祝编者及广大律师在我国公众参与立法的民主法治进程中,随着《律师与立法》的出版,续写实践、研讨、再实践的新篇章。在社会主义法治国家的建设中履行我国律师应尽的职责,发挥我国律师应有的作用。

应松年

2007年5月27日于深圳

目录

序/应松年	1
一、开幕式	1
二、律师参与立法工作介绍与交流	15
三、律师参与立法、公共政策研究与决策 专题研讨与交流	49
 专题一：律师参与立法的法治思考	
第一 专题研讨与交流	49
第二 国内律师参与立法的实践追踪/张正乾	105
一、重庆：最早委托律师事务所起草条例	105
二、深圳：在全国率先尝试法律助理制度	106
三、上海：地方立法公众参与的制度建设	106
四、北京：着力构筑公众参与立法制度框架	107
五、天津：开创地方人大委托律师协会拟法的先河	108
六、安徽：面向公众征集立法项目	109
七、青岛：推进律师参与政府立法工作	110
八、河南：一部地方法规草案创造了河南立法史两个之最	110
九、武昌：成立政府法律顾问团	112
十、广州：公众参与立法成法定权利	112

十一、相关链接:近年来地方立法各阶段公众参与形式	115
第三 国内律师参与立法的主要观点/张正乾	115
观点之一:律师可以成为“立法之师”	116
观点之二:律师是管理社会的重要力量,律师参与立法, 可民情上达,法合人意	118
观点之三:参政议政是律师为民服务的重要途径	119
观点之四:律师应成为立法的原推力	120
观点之五:律师参与立法可以解决官方立法的缺陷	123
观点之六:“学者起草”不是行政立法的发展方向	124
观点之七:立法应让律师充分参与	127
观点之八:应淡化律师商业气息	128
观点之九:律师参与政治的主要障碍	129
观点之十:法治政府所要求的是“公共立法”	130
观点之十一:公民参与行政决策的必要性及其基础	131
观点之十二:对民主的张扬应是我国立法准备阶段的价值 基础	135
观点之十三:我国行政立法中公民参与现状及缺陷	137
观点之十四:我国立法的公众参与有待深化	140
观点之十五:目前公众参与立法的方式和存在的主要问题	142
观点之十六:沟通与协商可以有效消除行政立法的双重困境	145
观点之十七:律师参与立法能更好地对接 WTO 规则与中国 行政法	147
观点之十八:律师参与立法听证可以促进和完善民主法治的 基本价值	152
观点之十九:律师参与立法是控制和排除国内法律冲突的 必要途径	155
第四 国外律师参与立法理论与实践/张正乾	160
一、发达国家行政立法程序基本问题	160
二、美国行政立法的公众参与制度	169
三、美国政府决策中的律师统治	173

四、瑞士立法民主体制	177
专题二：律师参与公共政策的若干思考	
第一 专题研讨与交流	182
第二 国内律师参与公共政策的实践追踪/张正乾	196
一、北京：“奥运立法”坚持公共协商机制	196
二、广东：拟建城乡规划公众参与及公示制	197
三、太原：公众参与公共政策有法可依	198
四、浙江：规定重大、疑难信访案件听证	198
五、杭州：律师支招帮政府解决农民上访问题	198
第三 国内律师参与公共政策的主要观点/张正乾	199
观点之一：社区建设中的公民参与是构建和谐社会的本质要求	199
观点之二：和谐社会中律师作用不可替代	203
观点之三：一个好的公共政策是多数人意愿和利益的产物	204
观点之四：公共政策应与时俱进	
——从“保鲜膜事件”看公共政策与国际接轨	206
观点之五：律师参与政府重大决策是防范法律风险的优势所在	208
观点之六：非制度性参与公共政策过程的途径	213
观点之七：完善社会管理与完善公众参与	215
观点之八：公共政策在司法适用中应合法合理	216
观点之九：公共政策制定的合法化任务	218
观点之十：公共政策旁听、公共政策听证是达成公共政策民主的可靠路径	220
观点之十一：律师在环境保护中大有作为	223
观点之十二：完善环境法中的公众参与权利行使的设计	226
观点之十三：我国公众参与公共政策面临的挑战	231

第四 国外律师参与公共政策的理论与实践/张正乾	234
一、美国公共决策体制中决策权力分配	234
二、美国洛杉矶市公共政策决策的程序、专家咨询、公众 咨询的做法	236
三、美国佛蒙特州一起环境听证案例	237
四、加拿大公众参与公共政策的积极性和广泛性问题	239
五、法国城市公用事业特许经营制度	242
六、西方国家公共管理社会化的运作实践	246

专题三：律师参与立法、公共政策研究与 决策的形式探讨

第一 专题研讨与交流	252
第二 国内律师参与立法、公共政策研究与决策的主要 形式思考/张正乾	256
一、以人大代表身份参与立法	257
二、以政协委员身份参与立法	259
三、受托立法	260
四、担任政府法律顾问	265
五、担任人大常委法律助理	273
六、参加立法听证会	279
七、担任公职律师	281
八、通过有影响的个案诉讼参与	284
小结	285
第三 国外律师参与立法、公共政策研究与决策的主要 形式透视/张正乾	291
一、以立法助理身份参与立法活动	291
二、参与立法听证会	293
三、涉足政坛,担任国家领导人	294

附件一:	
一、深圳市人大常委会为兼职委员聘用法律助理办法	296
二、深圳市人大常委会兼职委员法律助理工作规范	297
附件二:	
美国国会立法助理制度	299
 专题四:立法听证会上的律师作用	
第一 专题研讨与交流	305
第二 立法听证制度国内外的相关观点对比/张正乾	310
一、国内立法听证制度的相关观点	311
二、国外立法听证制度实施的观点	317
第三 国内外立法听证制度实施的现状/张正乾	320
一、国内立法听证制度实施的现状调查	321
二、国外立法听证制度实施的现状观察	345
 四、律师参与立法、公共政策研究与决策的 相关法律依据	375
附件一:全国律协行政法专业委员会 2007 年工作计划	383
附件二:论坛参加人员名单与集体照	386
后记	391

一、开幕式

主持人:张正乾

时 间:5月26日上午

地 点:深圳市麒麟山庄
国际会议厅



主持人(张正乾):会议马上开始,首先请各位领导和嘉宾上台就座。

全国律协行政法专业委员会代主任张正乾
主持开幕式(摄影/中国律师网 刘耀堂)

各位领导、各位嘉宾、各位同仁、女士们、先生们,上午好!

今天,各位从不同的地方,却带着同样的信念、同样的追求、同样的挚爱和同样的庄严,相约在春天,相聚在改革开放的前沿城市——美丽的鹏城,参加“律师参与立法、公共政策研究与决策”的主题研讨,在此,我代表论坛的主办方、承办方和协办方对大家的到来表示热烈的欢迎!祝大家在深圳研有所得,观有所获,听有所悦!

群贤毕至、高朋满座。下面我介绍出席今天会议的领导和嘉宾:

中华全国律师协会会长于宁先生;

深圳市人大常委会法工委主任陈涤先生;

深圳市司法局局长邹从兵先生;

清华大学法学院副院长王振民先生;

广东省律师协会副会长、深圳市律师协会会长李淳先生；

广东省律师协会副会长黄思周先生；

中央统战部处长王娅妹女士；

中国政法大学宪法研究所所长蔡定剑先生；

深圳市中级人民法院行政庭副庭长马龙先生；

全国律师协会宪法与人权专业委员会主任吴革先生。

我们邀请了国会议员、全国人大代表、全国人大内务司法委员会委员、国家行政学院法律部主任、中国法学会行政法研究会会长应松年先生，不过此时，他正在北京主持一个会议，主持一结束，应教授会在今天晚上赶到我们的会场。我们还邀请了全国人大常委会行政法室主任李援先生和北京市高级人民法院副院长贺荣女士，他（她）们均因故今天赶不到会场。这里，要特别提到三家单位：深圳市律师协会、广东瀚宇律师事务所、深圳市中法资产管理有限公司，谢谢这三家协办单位在资金上给予我们大力支持，也谢谢《中国律师》、《中国律师网》、《法制日报》、深圳电视台等多家媒体的支持。

现在我们用热烈的掌声请领导和嘉宾对本次会议致辞。首先请深圳市司法局副局长邹从兵先生致辞。



深圳市司法局副局长邹从兵在论坛上致辞

(摄影/中国律师网 刘耀堂)

邹从兵：尊敬的于宁会长，尊敬的各位领导、各位来宾，各位律师朋友和媒体的朋友，大家早上好！

2007年中国行政法实务论坛在深圳召开，我谨代表司法局对各位领导和来宾的光临表示衷心的感谢！

刚刚过去的5月15日，是我国《律师法》颁布11周年纪念日，即将修订的《律师法》对律师的定位更加科学，律师在

维护社会稳定和构建和谐社会中发挥积极的作用。在司法部,广东省司法厅的领导和上级协会的支持指导下,在各位领导的关心下,深圳律师事业有长足的发展。截至今年4月,深圳执业律师人数已达4171人,律师事务所277家,深圳律师人数相当于内部中等省份律师人数总和,深圳市城市人口律师占有率居全国各大城市前列。在我国民主法治和市场经济不断向前推进的过程中,深圳律师积极参与,促进社会建设和经济发展。目前深圳全市有36位律师担任省、市、区的人大代表、政协委员,23名律师被深圳市人大常委会法制处聘用,21名律师被各级政府部门聘为法律顾问,深圳律师在调整突发性重大群体性敏感性案件发挥着积极的作用。

2006年,国务院向全国人大常委会提请审议《企业所得税草案》和《反垄断法草案》等7部法案,颁布《艾滋病防治法规》等这都说明我国在加大政府建设,全面推进立法的决心。不断完善行政法建设是全面推进政府依法行政的基础,律师作为法律部门的重要组成部分,作为社会主义法治建设的实践者,应该发挥职业的专业性、社会性和公益性作用,主动参与行政立法和对公共政策的研究,为推进建设法治政府做出贡献。

2007年“律师参与立法、公共政策研究与决策”论坛的举行,对律师参政议政有着重要影响,在深圳,对律师建设和政府软环境建设也起到积极推进的作用。祝愿与会的领导、来宾、律师朋友在深圳期间生活愉快,身体健康,预祝本次论坛圆满成功,谢谢大家。

主持人(张正乾):谢谢邹副局长的致辞,下面请李淳会长代表深圳律协向大会致辞。



广东省律师协会副会长、深圳市律师协会会长李淳在论坛上发表演讲

(摄影/深圳市律协 王红)

李淳:尊敬的于宁会长,尊敬的各位领导、各位律师:

我讲三点:

第一点,非常感谢全国律师协会给深圳律师、深圳律协这样的机会,大家都知道全国性的律师会议在深圳召开不多,或许有两个原因,边境管理和知名度不高,现在这两个问题都不存在了。发自内心的感谢全国律协把这重要的会议搬到深圳,发自内心的感谢全国律协,感谢来自全国各地的律师,感谢媒体,也感谢专家学者。

第二点,表示一种敬意,大家都知道宪法与人权委员会和行政法委员会两个委员会“离公益最近、离功利最远”。我们有很多委员会,包括金融、证券委员会,也研究很多关于法律的问题,与我们的业务、产业、个性化宣传方面奠定基础。我们知道宪法人权、行政法是很大的事情,我作为从业26年的老律师,或是曾经做过学者的律师,对在座各位从事宪法人权研究或关注宪法人权的律师表示敬意。

第三点,表示一种期盼,大家都知道律师在政治生活中起到非常重要的作用,这种作用在业内业外有不同的评价,存在很多的落差。我想强调一点,目前对律师关注宪法与人权或宪政与人权、关注行政法的进程其实有内需和外需两个方面的需求。从内需而言,律师经过20多年的理论、专业、社会实践的准备、储备,我们具备这样的实力,并且有这样的诉求。从外需来讲,我们的社会、我们的人民、我们的政府包括我们的政党在对整个律师行业的评价方面、界定律师在社会的政治生活、文化生活、经济生活方面也比20年前有了极大的飞跃,这种飞跃不仅仅是定量的,还包括定性的方面。大家都知道“春江水暖鸭先知,社情民意律师晓”,我们律师知道社会基层、社会底层有什么需求,有什么追求,有什么要求;同时我们也知道,我们的政府,我们的战略,我们的策略,包括从产业、行业角度来讲,我们的追求可以把这两者做一个对接,我真诚期盼。

深圳律师现在全国人数排在第四位,继北京、上海、广州之后,我们和广州的距离不大。深圳律师每年净增长在全国的比例是最高的,十几年我们全国律师人口徘徊在11万—12万的时候,深圳律师净增长500人。深圳的律师来自全国各地,全国各地为深圳输送一

批专业的律师,为城市建设做出卓越的贡献。

我们的论坛叫“律师参与立法、公共政策研究与决策”,深圳律师在全国有自己的地位、需求和影响,就像昨天广东省省委给深圳的定位——“中国风格、中国风范、中国气派”一样,我认为好好发掘深圳律师民主进程,好好发掘深圳律师对整个律师行业的贡献,深圳的很多做法对全国律师来说是有借鉴的。我们付出的代价和成本,从历史的进程来讲是值得的。我作为深圳律师协会会长代表我们理事会,代表我们4200名律师对各位领导,尤其是来自全国各地的律师表示感谢。

主持人(张正乾):谢谢李淳会长的“谢意、敬意和期盼”。深圳律师在业务开拓方面,为全国律师起到了众所周知的领头羊作用,比如,20世纪90年代初,深圳律师为上市公司提供法律服务;再比如,本世纪初,深圳律师担任地方立法机关法律助理协助立法等。从这个角度讲,我们要对深圳律师表示“谢意、敬意和期盼”。

好,下面请中共中央统战部干部王娅妹处长致辞。

王娅妹:各位领导、各位朋友,大家上午好!

今天由中华全国律师协会发起,中华全国律师协会行政法专业委员会、宪法与人权专业委员会联合举办的“律师参与立法、公共政策研究与决策”论坛在深圳隆重举行,受中央统战部六局(沈冲)局长的委托,我谨代表中央统战部六局向本次论坛的举行表示热烈的祝贺。

2006年7月,中央召开全国



中央统战部六局局长王娅妹在论坛上致辞

(摄影/中国律师网 刘耀堂)

第二十次中国统战工会会议,胡锦涛总书记发表了重要讲话。会后,中央发布《关于巩固、壮大新世纪、新阶段统一战线的意见》,也就是[中发文 2006—15 号]文件。胡锦涛总书记的讲话和中央 15 号文件的一个重要精神是“加强新的社会阶层的统战工作,协调好我国社会阶层关系”。15 号文件提出:新的社会阶层统战工作由统战部门负责牵头。根据中央的精神,2006 年 8 月,由中央统战部牵头,政法有关部门参加,社会有关团体参与,建立统战联席会议制度,中华全国律师协会也是联席会议成员单位。一年来,中华全国律师协会积极参与联席会议的工作和活动,对新的社会阶层统战工作给予了积极配合,大力支持,在此我代表中央统战部六局表示诚挚的感谢。

新的社会阶层由改革开放以来出现的民营、科技企业的创业人员、技术人员、受聘外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员、阶层构成,主体是非公经济人士和自由职业知识分子。律师是新的阶层重要组成部分,是中国特色社会主义事业的建设者,是完善社会主义市场经济体制,推动经济社会发展的新兴力量。

我国的律师队伍随着改革开放而发展壮大,作为专门从事法律服务的群体,律师在建设社会主义法治国家,构建社会主义和谐社会中发挥着越来越重要的作用。这次论坛以提高律师参政议政能力为主旨,研讨律师在参与立法、公共政策制订等事务中如何发挥作用意义十分重大。相信论坛的举办对中国的法治建设将起到积极的推动作用。

律师要成为一名合格的中国特色社会主义建设者,在建设法治国家中更好地发挥作用,就应以爱国、敬业、诚信、守法、贡献为基本原则,致富思源、富而思进、自觉接受党的领导,自觉履行社会的责任,不断提高四个方面的能力:

第一,要增强政治把握能力。坚定政治方向是律师为中国特色社会主义法治建设做贡献的立足点,提高政治把握能力,要坚持中国共产党的领导,从中国国情出发,坚定不移地走中国特色社会主义发展道路。要不断增强政治敏锐性,要善于从政治上认识问题、处理问

题,始终保持政治上的清醒和坚定,在错综复杂的矛盾和风浪中明辨是非,经受考验。

第二,要提高参政议政能力。新的社会阶层在我们经济生活中的作用日益凸显,在政治生活中同样肩负着参政议政的重要职责。随着民主政治的不断发展,将有越来越多的社会阶层代表人参与到社会架构中来,律师是法律方面的专业人才,是发挥参政议政的人才。但是参政议政是一门专门的学问,参政议政的内容也十分广泛,具有某个方面的造诣,并不等于同时具备参政议政的能力,所以律师应在搞好自身业务的同时,也要不断了解中国政治的基本制度,了解参政议政的内容、程序和特点,了解中央的要求和群众的愿望。只有同自身的业务和群众结合起来,及时反映社情民意才能更好地建言献策,才能在参政议政中发挥更大的作用。

第三,要增强持续发展能力。律师中的代表人物要更好地发挥在律师和社会中的作用就必须将自己的事业做好、做大、做强。因此,广大律师要增强持续发展的能力,要树立四个观念:一、树立学习观念,认真学习、努力钻研,不断掌握律师和相关领域的知识,不断提高业务素质;二、树立创新观念,拥有远大的理想,始终保持旺盛的创新精神,向更高更远的目标迈进;三、树立诚信观念,律师对构建诚信社会负有重要的职责,要自觉讲信用、守信誉、重信义,守信用依靠诚实劳动,公平竞争发展自己的事业,树立良好的社会形象;四、树立守法观念,这是建设社会主义法治国家的必然要求,在各行业律师应该成为守法的模范。

第四,要增加和谐共处的能力。党的十六届六中全会提出最广泛调动积极因素,构建社会主义和谐社会的战略任务。实现这个战略目标既需要中国共产党提高构建社会主义和谐社会的执政能力,也需要包括广大工人、农民、知识分子以及律师在内新的社会阶层,增强和谐共处能力。

改革开放的20多年是我国经济社会发展最快的时期,也是人民群众得到实惠最多的时期。但应当看到,随着体制转换、社会变革、利益调整,地区之间、城乡之间、阶层之间收入差距拉大,社会矛盾增