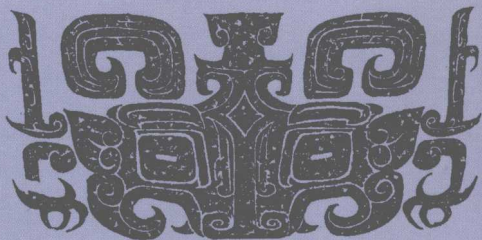


天宪

II

『天宪』二字，源自古语。古代『悬法示人曰宪』。《书》云：『惟天聪明，惟圣时宪』，『天聪明自我民聪明』，『民之所欲，天必从之』。故『天意』实为『民意』，『天之法』诚乃『民之法』，『天宪』即是『民宪』。

俞荣根 主编



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

天宪/俞荣根主编. —北京:中国民主法制出版社,2007. 10

ISBN 978 - 7 - 80219 - 291 - 1

I. 天… II. 俞… III. 民族区域自治 - 立法 - 研究 - 中国

IV. D921. 84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 146525 号

俞荣根 主编

书名/天宪(Ⅱ)

TIANXIAN(Ⅱ)

作者/俞荣根 主编

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/63292534 63057714(发行部) 63053367(总编室)

传真/63056975 63056983

http://www.npc.gov.cn

E-mail:MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×960毫米

印张/15.625字数/295千字

版本/2007年11月第1版 2007年11月第1次印刷

印刷/永清县金鑫印刷有限公司

书号/ISBN 978 - 7 - 80219 - 291 - 1/D · 1164

定价/全两册,共60.00元。本册30.00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)

中国民主法制出版社

西南政法大学人大制度与宪政研究中心理事单位

重庆市高级人民法院

重庆市环保局

重庆市建设委员会

重庆市人民政府外事办公室

重庆市物价局

重庆市招生(自考)办公室

重庆市仲裁委员会办公室

重庆市发展和改革学会

重庆法学会立法研究会

重庆浙江企业联合会

重庆渝强实业(集团)有限公司

重庆高博商贸有限公司

重庆市名瑞服饰集团

重庆灵方生物技术有限公司

重庆华瑞药业有限责任公司

江西科力建筑工程有限公司

重庆欧鹏集团

大贺传媒股份有限公司

■ 主 编

俞荣根

■ 执行主编

唐忠民

■ 编 委 会

俞荣根	李春茹
宋玉波	江材讯
唐忠民	汪太贤
廖海峰	张 渝

写在前面的话

《天宪》破土一年了！

在2006年出版的那辑《天宪》中，我专门说明了将其取名为“天宪”的缘由。那辑刊印行不多，又是第一次以《天宪》为刊名面世，知之者相当有限。故借其第二、三两辑同时面世，不惜版面，把那段文字照搬过来，以省却新的读者朋友欲探究竟而找寻之烦。

“天宪”二字，源自古义。古代“悬法示人曰宪”。《尚书·说命》云：“惟天聪明，惟圣时宪，惟臣钦若，惟民从义。”意谓：天能洞察秋毫，听得到一切、看得清一切，圣明的君主随时把天之法悬示天下，臣下无不恭敬地遵行，百姓莫不恭顺地服从。这就是“天宪”的由来。秦汉以降，有帝王“口含天宪”之说。现在大多将其解读为君主以己意为国法，作为君主专制的罪状来批判。考诸君主政治历史，此种说法固不为无理。然究其古义，仍包含有君主说话当合“天宪”这层意思。而按照古训，“天视自我民视，天听自我民听”，“天聪明自民聪明”，“民之所欲，天必从之”。所以，“天意”实为“民意”，天之道就是民之道，天之法诚乃民之法，“天宪”即是“民宪”。本刊取名《天宪》，旨在用其此意。诚然，此“宪”指现代宪法之宪，或现代宪政之宪。“天宪”者，建设社会主义的宪政中国乃天之经、地之义、民之志之谓也。

《天宪》的第二辑与它的第一辑在编辑宗旨等方面是一致的，栏目上增添了“法治政府”。编入的21篇文章都各有独到的视角。“人大论坛”中，立法方面的内容占主要篇幅。有来自地方人大立法工作者的心得，有对民族自治地方的不同立法的性

质、范围和层次的探讨,还有立法建议。邵长茂、颜克云认为,对政府改革创新法治化问题用“法制确认式”无法化解这种改革的正当性危机,建议制定《政府改革创新法》来引领、规范和保障政府改革创新。这一思路对于正在进行统筹城乡发展综合配套改革的试验地区或有借鉴意义。“议行合一”是我们耳熟能详的概念,李一村对近20多年来关于“议行合一”研究的综述和评析仍新人耳目。“宪政研究”栏几乎占到一半篇幅。宋玉波仍带着他的团队孜孜不倦地研究宪政的价值;刘永恒重申法治政治的原则就是权力服从法律;来自司法实务岗位的李生龙切入了“依靠宪政的支撑来推进刑事司法制度的改革”的宪政维度;邓斌认为健全农村村民自治是构建农村和谐社会的治本之策;喻中强调“法官对于民众的忠诚”,并称之为不同于法官忠诚于法律的“第二种忠诚”;唐睿探讨的是构建中国现代国家与市民社会的关系问题;梁木生指出,我国市场经济法治的整体软弱、扭曲、乏力的主要原因是相当部分企业产权虚位;简敏、胡术鄂提出了从人权的程序保障与立法完善来处置群体性突发事件的对策。这一栏目还推出了两篇关于政协制度的理论思考,也算是在内容的广度上对第一期的一点拓展,两位作者作为政协委员和政协工作者,融入了他们亲历亲为的体验。在“法治政府”栏目,郑传坤、青维富向我们展示了重庆直辖10年在建设法治政府方面的经验;徐继敏呼吁地方政府权力配置应当向基层政府倾斜;石海燕对领导者的工作角色和新闻角色两者互动协调关系进行了分析;祝伟探讨公共决策听证制度的基本程序规范。“中外比较”栏下,邹东升、李辉对美国参众两院院外活动的体制外动力、主要途径与方式及法律规制进行了剖析;刘丹将一些国家的宪法如何规制民族主义作了分析;吕林、张磊介绍了美国、德国、印度、新加坡等国家的民间组织设立制度。他们都试图从自己的关注点上为完善我国的宪政制度提供有益的启迪。

与第二辑相比,第三辑的体例稍有点不同。它是2007年4月在重庆召开的“中美立法技术研讨会”的一个专辑。那次会议研讨的内容虽然主要集中于矿业安全立法上,但与会人员参与研讨的热情和兴趣无可遏制地把话题扯宽了点,由是而信息含量较大,呈现十分生动活泼的场景。编入这一辑的有主要来自中西部地区10多个省级人大进行矿业安全或安全生产地方立法的情况介绍与经验总结;有重庆市政府负责安全生产的官员对重庆矿业安全生产态势的介绍;有学者撰写的对我国矿业安全的立法研究与建议的论文。这些都是很贴近立法与执法实际的文字。与一般性的会议论文集子有所不同的是,我们把研讨会的全程速记实打实地整理编辑了进去,留下了一份难得的实录资料。笔者曾从头至尾参加了这个研讨会,这次因编务所需,重读这些真实的记录,深感获益匪浅,尤其是中美双方在研讨中的即兴问答,很是增长见识。

《天宪》的编辑出版,全靠西南政法大学人大制度与宪政研究中心的各位同仁,以及四面八方的朋友的支持和努力,许多人为它的孕育和生长,用心浇灌,只求付出,不图所得。在它的二、三辑即将付梓之际,我们编辑者既诚惶诚恐,又充满期待。尽管我们做了最大的努力,但还是不能保证展示在这里的成果都是佳作精品;尽管发表在这里的文字可能有讹误瑕疵,但我们还是期待读者的关注、评说、共鸣、批判。

走笔至此,想起一个故事,说出来与读者共享。2006年11月,复旦大学教授、博士生导师,该校美国研究中心副主任孙哲博士应邀来渝给重庆市人大常委会讲中美关系问题。适逢《天宪》第一辑样书送到,我送上一册请求指教,并告知不久将搞个首发式。第二天他告诉我,认真看了,觉得蛮不错,他可以为首发式写几句话。12月15日,孙哲博士通过电子信箱发来了他的贺信:

“承蒙惠赐《天宪》一书,如沐天浴。从您大气磅礴的序言,到各部分精彩的论文,每一篇都给我带来了极大的学术惊喜。感谢您和诸位学人为中国宪政建设做出的杰出贡献;也再次向您表达我本人希望能和《天宪》作者群体进行学术合作的真诚愿望!

拜读这部著作,我为作者们‘苟利国家生死已,岂因祸福趋避之’的社会责任感和道义良心所感动。我看到了一批关心国家、民族、世界成长的知识分子,看到了一批有严谨学风、注重事实调研的优秀法学专家、政治学专家正脚踏实地、殚精竭虑地为中国民主、法制建设贡献力量。

我们都知道,近年来,我国的内政外交工作在世人面前展示了一幅更为浓墨重彩、气势恢弘的‘和平发展’时代图景。但是中国纷繁复杂的社会矛盾,也向我们提出了很多实际的挑战。这个挑战的主题,其实就在于如何通过国人的集体努力,把我们深爱的国家建设成为一个民主化、法制化、文明化的现代化强国。我相信,《天宪》第一辑的出版,将为整合社会思想资源、引领社会科学发展提供重要的智力支持,也将凝聚一批敢于表达、深知中国民主前途在于宪政的国家精英。

真诚地希望您和您的学术团体取得更大的成绩!真诚地盼望着《天宪》后续系列的出版!”

给熟识的人写贺信,难免有溢美之辞,但综览全文,孙哲博士的一片真诚流露于字里行间。我们宁愿理解为鼓励,或期望。重要的是,《天宪》开始了她的生命旅途!我们和大家一起在努力。

近现代宪政从萌芽于英伦到风靡世界,已历近8个世纪。中国曾经数度错失良

机。所幸的是,法治、人权已双双入宪,中国共产党高高举起建设法治国家的大旗,将社会主义政治文明确定为建设全面小康社会的主要目标之一。宪政的路就在脚下,已经开始。学者们和实际工作者所能做的,便是从不同的角度、用不同的方法,对它从实践上进行总结,从理论上进行探索,通过国际比较找出中国自己的宪政道路。只要我们用科学的态度对待科学,科学就会昌明;只要我们用宪政的精神追求宪政,宪政就会成功。我们坚信,宪政的光辉将与科学的昌明一起沐浴中国的大地。

宪政的真谛在保障人权,实现人的全面自由发展。这与古代“保民而王”不可同日而语,然其中“民之所欲,天必从之”的理念,折射着中华民族追求基本权利和自由解放的伟大精神。我们本着敬天爱民的诚意,愿与作者同仁、读者诸君共同培育《天宪》,经营《天宪》,促进宪政意识的普及。愿《天宪》茁壮成长之日,便是宪政中国取得重大进展之时。

俞荣根

2007年8月31日于嘉陵江畔寓次

西南政法大学人大制度与宪政研究中心简介

西南政法大学“人大制度与宪政研究中心”成立于2005年6月。它是中国西部地区最早设立的以人民代表大会制度和宪政为对象的非政府学术研究机构。其研究领域主要包括：中国人民代表大会制度的理论与实践；中国人大制度的完善与宪政改革的理论探索；中国地方立法制度与地方政府制度；中国的村民自治制度；美国、欧洲主要国家、俄罗斯、日本、东亚及其他发展中国家的议会与宪政制度、中外议会制度和中外宪政制度的比较研究等。

中心现有学术顾问20多名，其中包括在全国人大常委会和重庆市人大常委会或法制委员会任职的法学专家，曾任或现任全国人大代表、重庆市和四川省人大常委会委员的西南政法大学教授，北京、上海等地对人大制度、议会、宪政等问题素有研究的知名学者。

中心建立了一支供职于高等院校、社会科学院、党校、人大机关、政府法制与政策研究机构的研究队伍。现有专(兼)职研究人员60名，其中教授、研究员30多名，在重庆市、贵州省人大、政府法制机构从事人大制度、地方立法理论研究和实务的兼职研究员10名。

中心现任主任俞荣根教授。

中心的年度出版物为《天宪》，并办有《天宪》网站。

中心承担的课题有：“政治文明与中国政党政治现代化”(已完成)；“参政党在政治现代化中的地位与作用”(已完成)；“重庆市地方性法规质量评估研究”(已完成)；“重庆市地方立法与法制环境研究”(正进行)等。

西南政法大学人大制度与宪政研究中心 顾问、研究员名单

学术顾问:金烈 刘文 唐情林 李连宁

(下以姓氏笔画为序)

王贵国 艾智泉 尹万邦 龙宗智 田涛 刘成义
孙哲 李化德 李昌麒 李殿勋 张国林 张敏
陈忠林 陈彬 赵学清 周朝东 种明剑 贺卫方
高绍先 倪正茂 蔡开文 蔡定剑

中心主任:俞荣根

中心副主任:李春茹(女) 宋玉波 唐忠民 汪太贤 廖海峰 张渝(女)

秘书长:宋玉波

中心研究员:(以姓氏笔画为序)

王群(女)	王学辉	王瑞林	文正邦
方令	付子堂	龙大轩	卢云豹
石璐杉	李玉雪(女)	李华强	李春茹(女)
李剑	李媛(女)	吕志兴	江材讯
朱学平	刘艺(女)	刘春焱	刘革(女)
刘俊	刘俊祥	刘泽刚	但彦铮
宋玉波	肖唐鏢	汪太贤	邹东升
邹学荣	张永和	张渝(女)	张凤琦(女)
张正德	张培田	吴卫国	孟东方
郑传坤	郑达轩	陈苇(女)	陈金全
陈思聪	余学君(女)	杨明成	赵明
赵树坤(女)	苑鲁	种及灵	罗兴佐
俞荣根	俞萍(女)	莫江平	胡玻(女)
高宝柱	淳于森冷(女)	唐忠民	唐尧
曹明德	屠锐	黄顺康	程燎原
喻中	韩伍元	路良	蒋小兰(女)
潘国平	黎黎(女)	谭宗泽	廖海峰

目 录

人大论坛

- | | | | |
|----|-----------------|-----|-----|
| 1 | 立法随笔三则 | | 俞荣根 |
| 12 | 论制定一部专门的政府改革创新法 | 邵长茂 | 颜克云 |
| 23 | 略论民族自治地方的地方立法 | | 范丽萍 |
| 30 | “议行合一”再研究述论 | | 李一村 |

宪政研究

- | | | | |
|-----|----------------------|-----|-----|
| 43 | 民主宪政断想两则 | | 钟晓渝 |
| 52 | 论宪政维度的刑事司法改革 | | 李生龙 |
| 58 | 宪政价值论略 | 宋玉波 | 王 慧 |
| 70 | 和谐社会背景下健全和完善村民自治的着力点 | | 邓 斌 |
| 81 | 法官的第二种忠诚 | | 喻 中 |
| 100 | 政协在监督行政中的职能创新 | | 黄顺康 |
| 104 | 当代中国之现代国家与市民社会关系构建 | | 唐 睿 |
| 113 | 我国经济法治软弱的产权探源 | | 梁木生 |
| 124 | 法治政治与执政党政治权威的重构 | | 刘永恒 |
| 137 | 群体性事件依法处置的人权保障 | 简 敏 | 胡术鄂 |

法治政府

- | | | | |
|-----|-----------------|-----|-----|
| 148 | 重庆市建设法治政府的理论和实践 | 郑传坤 | 青维富 |
|-----|-----------------|-----|-----|

173	地方政府权力配置研究	徐继敏
182	政府领导者工作角色和新闻角色的互动协调分析	石海燕
189	公共决策听证的制度特征与基本程序规范分析	祝 伟
	中外比较	
196	美国院外活动及其法律规制 ——兼论其对规范我国人大外事活动的启示	邹东升 李 辉
207	各国宪法与民族主义	刘 丹
222	中外民间组织设立制度的比较分析	吕 林 张 磊

Table Of Contents

Forum Of NPC

- | | | |
|----|---|------------|
| 1 | • Three Notes of Legislation | Yu Ronggen |
| 12 | • Drafting Up a Specialized Law on Government Reform | |
| | Shao Changmao | Yan Keyun |
| 23 | • Legislation about Autonomous Region | Fan Liping |
| 30 | • Research Summary on the Combination of Legislative and
Executive Powers in China | |
| | | Li Yicun |

Research On Constitution

- | | | |
|-----|---|--------------------|
| 43 | • Tentative Ideas on Democracy and Constitutionalism | Zhong Xiaoyu |
| 52 | • Judicial Reform of Criminal Based on Constitutionalism | Li Shenglong |
| 58 | • The Value of Constitutionalism | Song Yubo Wang Hui |
| 70 | • The Key Point of Improving Autonomy of Countryside on the Background of
Harmonious Society | |
| | | Deng Bin |
| 81 | • An Other Kind of Loyalty of Judge | Yu Zhong |
| 100 | • Innovation of Political Consultative Conference's Function in
Supervise Administration | |
| | | Huang Shunkang |

- 104 • Establishment of Relationship between Modern Nation and Citizen in China
Tang Rui
- 113 • Probe into the Property Right of the Economic Rule by Law in China
Liang Musheng
- 124 • Rebuild on Political Rule by Law and Political Authority of Party in Office
Liu Yongheng
- 137 • Defend Human Rights about Disposing of Event Relates Masses
According to Law
Jian Min Hu Shu'e

Government Ruled By Law

- 148 • Theory and Experience on Building Government Ruled
by Law in Chongqing
Zheng Chuankun Qing Weifu
- 173 • Research on Power Match of Local Government
Xu Jimin
- 182 • Analysis of Interacting and Coordinating of Government Leader's Working
Role and Press Role
Shi Haiyan
- 189 • Traits of System and Standard of Basic Procedure in Hearing of Public
Policy-Making
Zhu Wei

Comparison Between China And Others

- 196 • Activities Outside Congress and Corresponding Control in Law in U.S. A
—Enlightenment for Managing the Activities Outside National
People's Congress
Zou Dongsheng Li Hui
- 207 • Constitution and Nationalism in the World
Liu Dan
- 222 • Comparison and Analysis of Found of Folk Organization
Lv Lin Zhang Lei

【人大论坛】

立法随笔三则^{*}

俞荣根^{**}

内容提要

地方立法对上位法的细化,以及在上位法允许范围内的探索和创新,既要大胆又应当慎之又慎,必须自始至终坚持民主立法、开门立法、科学立法。立法者们非常重视对奖励事项条款的审议,要求加强对普通公民维护公共财物行为的表彰奖励的力度,严格限制行政管理部门自己奖励自己,发现有不当设置的,就一概剔除。因此,防范、消除集体腐败,主要应从制度建设和立法完善方面着手。

关键词

地方性法规 第三功能 集体腐败

一、地方性法规要有地方特色

——从《重庆市道路交通安全条例》说起

2006年5月19日下午,重庆市第二届人民代表大会常务委员会第二十四次会

^{*} 本文的三则立法随笔写于不同时间,是笔者在参加重庆市人大常委会和重庆市人大法制委员会会议审议地方性法规,或参与立法调研工作时的一些感想和思考,这次收入本文时在文字上作了少许修改。

^{**} 俞荣根,教授,西南政法大学博士生导师、人大制度与宪政研究中心主任,重庆市人大常委会委员(驻会)、法制委主任委员。

议举行全体会议,表决通过《重庆市道路交通安全条例》。常委会应到 65 人,实到 57 人,赞成 53 票,弃权 4 票。算得上高票通过。

《条例》第七十五条第二款规定:“公安机关交通管理部门可以委托交通协管组织,对乡道和村道上发生的道路交通安全违法行为实施警告或者五十元以下的罚款。”条例通过后,常委会组成人员、法学专家、公安机关交通管理部门在接受新闻媒体采访中,都不约而同地指出,该条款在体现地方特色上有探索和创新意义。一些区县(自治县)人大和政府有关部门认为,这样可以填补农村道路交通安全管理上的空白,使基层干部从长期以来既感到提心吊胆又束手无策的困境中解脱出来。

地方性法规的地方特色一定要从地方实际出发,解决地方经济社会发展中的实际问题,具有合理性。重庆是一个特大城市与特大农村并存、二元结构非常典型的直辖市。其幅员面积达 8.24 万平方公里,除主城 9 区外,还有 31 个区县(自治县);截止 2005 年末的总人口 3169.1 万,其中农业人口 2351.8 万。自 1997 年重庆设为直辖市至 2005 年的八年间,重庆市公路通车里程由 2.81 万多公里增加为 3.65 万多公里,增长了 30%;车辆保有量从 20.7 万辆增加到 110.3 万辆,增长了 437%;驾驶人从 28.9 万人增加到 140.3 万人,增长了 486.3%。而同期内交通警察的数量基本持平。这样就形成了交警警力严重不足的现实。2005 年底,全市交警总数 3124 人,在总人口中占比仅为万分之 0.9。就是说,每万人平均摊不到一个交警,远不能与北京、上海、天津三大直辖市相比,与周边的川、鄂、滇、贵也差了一截(交警的万人比例,四川为 1.0、湖北为 1.7、云南为 1.8、贵州为 1.2)。在重庆,平均每名交警管理道路 11.7 公里、管理车辆 356.3 辆、管理驾驶员 541.6 人。31 个远郊区县交警总计 1424 人,他们人均管理的道路则要多得多。这个数字中,尚未包含未纳入公路通车里程统计的乡村道路。据统计,实施“村村通公路”工程以后,全市现有乡道、村道 19 万多公里,其交通安全管理基本上处于空白状态。

2005 年初夏,市人大常委会组织人员深入到城口、巫溪、巫山、开县等离主城区较偏远的县进行调研,所到县和乡、镇反映最突出的问题是:农村乡道、村道增加,但交警无力管,乡镇政府无权管,交通安全形势日益严峻。

乡村道路交通安全管理事关广大农民生命财产安全,在交警警力严重不足的情况下,委托执法不失为一种出路,具有合理性。

地方性法规的地方特色一定要与法律、行政法规不相抵触,具有合法性。在由市政府提交的《重庆市道路交通安全条例》(草案)中,提出了“委托”乡镇政府对于在乡道、村道上违反道路交通安全的行为以一定的处罚权的设想。由此拟定了该《条例》的第七十四条第二款草案:“公安机关交通管理部门可以委托乡镇人民政府,对乡道和村道上发生的道路交通安全违法行为实施警告或者五十元以下罚款的行政处罚。”