

中国法学会立法学研究会 会刊

第六辑

主办：中国法学会立法学研究会

承办：甘肃政法学院

2014 年 8 月

中国法学会立法学研究会 2014 年学术年会

议程

8 月 24 日 (星期日)

09 : 00-22 : 00 参加会议代表报到

教学楼
一楼大厅

20 : 00-21 : 30 中国法学会立法学研究会常务理事会

西三楼
3 楼会议室

8 月 25 日 (星期一) 上午

07 : 30-08 : 10 早餐

西餐厅 2 楼
百合厅

08 : 30-09 : 10 开幕式

教学楼
202 会议室

主持人: 李玉基 甘肃政法学院副院长

研究会会长张春生介绍到会领导、贵宾并致开幕辞

甘肃省人大常委会法工委副主任靳来舜致辞

甘肃省法学会专职副会长兼秘书长相连生致辞

甘肃政法学院校长梁亚民致辞

09 : 10-09 : 20 合影

南门广场

09 : 20-09 : 30 茶歇

8月25日(星期一)上午

09:30-12:10 主题发言与点评(每人限时20分钟)

教学楼
202会议室

主持人:

刘一杰 研究会秘书长

发言人:

朱景文 中国人民大学法学院教授、研究会常务副会长

题目: 我国立法体制的完善

毛引端 河南省人大法制委主任、研究会常务理事

题目: 对一项授权立法决定的若干思考

俞荣根原重庆市人大常委会法制办主任、研究会常务理事

题目: 一个中外立法史的经验: 完善法律体系永无止境

周治陶 湖北省人大副秘书长、研究会常务理事

题目: 湖北省人大常委会32年立法统计与分析

刘松山 华东政法大学教授、研究会常务理事

题目: 修改《立法法》的若干建议

朱力宇 中国人民大学法学院教授

题目: 地方立法民主化与科学化的关系

陈俊 华东政法大学教授

题目: 法治中国建设背景下党的领导与人大立法间关系的思考

点评人:

宋方青 厦门大学法学院教授、研究会副会长

12:10-13:30 午餐

西餐厅2楼
百合厅

8月25日(星期一)下午

14:00-16:00 主题发言与点评(每人限时15分钟)

教学楼
202 会议室

主持人:

刘克希 江苏省人大法制委副主任、研究会常务理事

发言人:

张春生 研究会会长

题 目: 从立法与实践关系的视角谈科学立法的几个问题

孙国华 中国人民大学一级荣誉教授

题 目: 科学立法论纲

乔小南 内蒙古自治区人大法工委主任、研究会常务理事

题 目: 以法治思维和法治方式推动立法工作

蒋德海 华东政法大学教授、博士生导师

题 目: 论我国立法的政治伦理

肖迪明 湖南省人大常委会法工委主任

题 目: 较大的市的立法权梳理与思考

冯玉军 中国人民大学法学院教授、研究会常务理事

题 目: 中国法制改革与立法发展三十五年述评

高绍林 天津市人大法工委主任、研究会常务理事

题 目: 地方人大科学立法的路径研究

点评人:

俞荣根 原重庆市人大常委会法制办主任、研究会常务理事

16:00-16:10 茶歇

8月25日(星期一)下午

16:10-18:00 分组讨论(每人限时10分钟,自由发言30分钟)

第1组

教学楼
105会议室

主题:人大制度完善与科学民主立法

召集人:
徐向华上海交通大学法学院教授
魏清沂 甘肃政法学院法学院院长

发言人:
刘风景:基于法教义学的立法学重构
时鹏远:充分发挥立法在全面深化改革中的作用
易有禄:全国人大常委会基本法律修改权行使的实证分析
柳正权:传统法律文化对立法的影响
余俊:环境立法决策模式初探
杨登峰:下位法尾大不掉问题的解决机制
郭春镇:公众人物理论视角下网络谣言的规制
林彦:法律询问答复制度的去留

第2组

教学楼
305会议室

主题:立法改革与地方立法

召集人:
王云奇原黑龙江省人大法工委副主任
徐孟洲中国人民大学法学院教授

发言人:
刘克希:规范地名 服务城乡
王平达:关于清理黑龙江人大地方性法规的工作方案
王勇:团队结构与科技创新:以《甘肃省促进科技成果转化条例》的一个立法后评估为切入点
刘渤:关于地方立法工作面临的困境及对策探讨
周英:减少污染物排放立法的实践及体会
毛利奇:企业信用监管地方立法的宁波样本
扬智勇:司法改革之基:法官职业重构之路

18:00-20:00 甘肃政法学院招待晚宴

西餐厅2楼
百合厅

8月26日(星期二)上午

08:30-10:15 青年论坛(每人限时15分钟)

教学楼
202会议室

主持人:

朱景文 中国人民大学法学院教授、研究会常务副会长

发言人:

蒋建湘: 预防腐败与《行政程序法》立法研究

阎云峰: 上海自贸区地方立法的困难、成绩及路径

刘光华: 文本完整性: 地方立法的基础特征

杨合理: 关于制定《湿地保护法》的思考

韩忠伟: 现行《立法法》条文存在的不足及修订建议

于文豪: 京津冀区域财政协同治理的立法框架

杨立峰: 地方性法规立法程序的规范化思考

10:15-10:30 茶歇

10:30-11:10 总结发言(每人限时10分钟)

教学楼
202会议室

“人大制度完善与科学民主立法”小组召集人总结发言

“立法改革与地方立法”小组召集人总结发言

十届全国人大法律委员会主任、研究会名誉会长杨景宇讲话

十一届全国人大法律委员会主任、研究会名誉会长胡康生讲话

11:10-11:50 闭幕式

教学楼
202会议室

主持人: 冯玉军 研究会常务副秘书长

研究会秘书长刘一杰作增补理事和常务理事的汇报

研究会会长张春生作立法学研究会2014年年会总结

确定下一届年会主办单位及交接仪式

12:00-14:00 午餐

西餐厅2楼
百合厅

8月26日(星期二)下午

14:00-17:00 参观甘肃省博物馆, 游览兰州市黄河风情线

14:00
南门乘车

18:00-20:00 晚餐

西餐厅2楼
百合厅

8月26日晚及8月27日

与会代表离会

中国法学会立法学研究会 2014 年学术年会

会议简报

第 1 期(2014 年 8 月 25 日 上午)

【编者按】2014 年 8 月 24 日-27 日，中国法学会立法学研究会 2014 年学术年会在甘肃省兰州市召开。此次年会由中国法学会立法学研究会主办，甘肃政法学院、国家司法文明协同创新中心兰州基地承办。年会以“人大制度完善与科学民主立法”、“立法改革与地方立法”、“党的领导与人大立法”等为主题，来自全国各地的 120 余名专家学者参加了本次会议。为记录留存本次年会内容，我们对会议过程和内容进行了总结梳理，形成会议简报，以期更多的专家学者及立法实务部门同仁了解关注研究会，共同促进我国立法学的繁荣发展与中国特色社会主义法律体系的完善。

开幕式（8:30-9:10）

主持人：李玉基（甘肃政法学院副校长、教授）：

主持人李玉基：尊敬的张会长，尊敬的各位领导、各位嘉宾、各位专家，大家上午好！八月金城、时入初秋、风清气爽、瓜香果甜，甚为惬意。在这个美好的时节我们非常高兴地迎来了中国法学会立法学研究会 2014 年年会。首先，请研究会会长张春生介绍到会领导、贵宾并致开幕辞。

张春生（中国法学会立法学研究会会长）：

按照会议程序，我先向大家介绍坐在主席台上的嘉宾。今天在主席台上就坐的嘉宾有：中国人民大学一级荣誉教授孙国华教授；研究会名誉会长杨景宇、胡康生同志；甘肃政法学院党委书记宋秉武同志；甘肃政法学院校长梁亚民教授；甘肃省人大常委会法工委副主任靳来舜同志；甘肃省法学会专职副会长兼秘书长相连生同志；中国人民大学朱景文教授；厦门大学法学院宋方青教授；甘肃政法学院副校长李玉基教授。

本次年会之所以能顺利举行，全仰仗甘肃政法学院的大力承办。去年李玉基教授受学院委托，在南昌接受了此次承办任务，一年多来，甘肃政法学院的领导高度重视，为此次会议的顺利召开做了大量工作，付出了大量心血。在此我提议大家以

热烈的掌声向东道主致谢。

本次年会的议题有所扩大，南昌会议的议题集中在完善我国的立法体制，为修改《立法法》献计献策。今年除了这个主题之外，还要讨论科学立法与民主立法问题、立法改革和地方立法问题，有同志还提出了完善人大制度问题、加强和完善党的领导与如何处理跟立法工作的关系问题。都是挺大的题目，也是我们国家立法工作中的基本问题。我想议题的扩大意味着我们研究会的兴旺发达。我们在座的同志来自五湖四海，也不分男女老少，大家都有一个心愿，要为我们国家的法治建设尽自己的一份力量。借用我们党在延安时期创办的抗日军政大学的校歌，今天在兰州的黄河之滨，也聚集着一批中华民族优秀的子孙，大家在依法治国、建设法治国家的问题上，要和全党全国人民以及全国的法律工作者一道来尽我们的力量。我相信本次年会一定会开得更民主、更深入，能够取得比去年更丰硕的成果。

谢谢各位！



图为张春生会长致辞

主持人李玉基：第二项，请甘肃省人大常委会法工委副主任靳来舜先生致辞。

靳来舜（甘肃省人大常委会法工委副主任）：

尊敬的各位领导、各位理事、各位来宾，大家上午好！首先我代表甘肃省人大常委会法制工作委员会对中国法学会立法学研究会 2014 年年会在甘肃兰州召开表示热烈的祝贺。对光临本次年会的各位领导、各位嘉宾和各位理事表示诚挚的欢迎。党的十八大和十八届三中全会以来，习近平总书记就法治建设发表了一系列重要论述，特别是十八大报告将“科学立法”放在法治建设的首要位置。这一重要论述对中国的法治建设包括立法研究指明了方向。在过去的一年里，立法学研究会适应新形势、新任务和新要求，重点围绕当前我国立法制度的基本问题和科学立法等开展了卓有成效的学术研究活动，做了大量工作，对地方立法工作的开展提供了有益借

鉴，助推了中国特色社会主义法律体系的进一步完善。

2013年甘肃省人大常委会法制工作委员会在准确把握地方立法面临的新形势、新任务和总体要求的基础上，以提高立法质量为核心，构建有利于科学立法、民主立法的制度规范和技术规范，发挥人大及其常委会在地方立法工作中的主导作用。立足甘肃实际，立足社会热点问题，不断增强地方立法的可操作性、可执行性。在立法工作中，取得了一定的成绩。但是，随着中国特色社会主义法制体系的形成和完善，面对甘肃转型跨越发展的新形势、新要求，我们的地方立法工作还存在着一定的差距和不足。主要是立法的重点不突出、特点不明显，有时立法工作还没有完全抓住本地区迫切需要解决的实际问题、法规的操作性不足、立法队伍的专业素质还有待于进一步提高等问题。针对存在的问题，我们需要进一步努力，始终坚持理想信念，不断提高能力水平，在今后的地方立法工作中，切实加以解决。

各位来宾都是全国立法学领域的翘楚，拥有丰富的学术成果和实践经验，恳请大家在研究的同时给甘肃的地方立法工作多提宝贵意见。中国法学会立法学研究会年会在兰州召开，是对甘肃地方立法工作的支持和鼓舞。我们将虚心学习兄弟省份的经验，借鉴各位专家学者的研究成果，不懈努力，把甘肃的地方立法工作提高到一个新的水平，为我省的经济社会发展，提供有力的法制保障。

甘肃历史悠久，文化灿烂，地域辽阔，古迹众多。八月的兰州风清气爽，气候宜人，祝愿各位领导和专家学者在兰州期间心情愉快，对兰州留下一个美好的印象。



最后预祝本次年会取得圆满成功。谢谢大家！

图为靳来舜主任致辞

主持人李玉基：下面有请甘肃省法学会专职副会长兼秘书长相连生致辞。

相连生（甘肃省法学会专职副会长兼秘书长）：

尊敬的各位领导、各位嘉宾，女士们、先生们：

大家上午好！由中国法学会立法学研究会主办，甘肃政法学院承办的中国法学会立法学研究会2014年学术年会，今天隆重召开了。在这里我受省委常委、常务

副省长、省法学会会长罗笑虎同志的委托，代表中共甘肃省委政法委、甘肃省法学会，对会议的召开表示衷心的祝贺！向参加会议的各位领导、各位专家学者表示热烈的欢迎！

甘肃，古属雍州，地处黄河上游，它东接陕西，南控巴蜀青海，西倚新疆，北扼内蒙、宁夏，是古丝绸之路的锁匙之地和黄金路段。全省辖 14 个市（州），有汉、回、藏、蒙古、裕固、东乡、保安等 45 个民族，人口 2600 多万，总面积 45.5 万平方公里。在中华民族的发展历程中，甘肃有着悠久的历史 and 灿烂的文化。大地湾遗址证明，这里是中华民族发祥地之一，人文始祖伏羲就诞生在渭河上游。现阶段同沿海经济发达省份相比，甘肃是一个经济欠发达省份。但是，甘肃又是一个资源大省、文化大省、旅游大省，境内自然资源和人文资源丰富，名胜古迹众多，历史上闻名中外的丝绸之路横贯全境。今天，在西部大开发的号角下，这片古老的热土正在焕发着勃勃生机。

各位代表！党的十五大确立了“依法治国、建设社会主义法治国家”治国方略以来，我国社会主义法治建设事业取得了长足的进展。法治现代化的进步，不仅取决于政府与社会的鼎力推动，而且有赖于法学教育的繁荣。甘肃政法学院正是伴随着共和国法治建设的步伐成长起来的一所地方政法院校，现有各类在校学生 15000 余人。近年来，在省委、省政府的正确领导下，甘肃政法学院的各项事业均取得了长足发展和进步，学校紧紧围绕内涵发展，确定了“稳定规模，调整结构，突出特色，提高质量”的办学思路和“法学创品牌，公安学办特色，法商结合，多学科协调发展”的学科建设思路，遵循办学规律，推动科学发展，为国家培养了一大批合格人才。学校先后获批教育部“法学应用性人才培养模式创新实验区”、首批卓越法律人才教育培养基地院校，法学专业获批教育部“本科教学工程地方高校第一批本科专业综合改革试点专业”。在教育部 2013 年 1 月 30 日公布的全国大学学科评估结果中，甘肃政法学院法学学科综合得分 70 分，并列全国参评学校第十三名。这些标志性成果的取得，充分表明甘肃政法学院整体办学水平的提升。

伴随着我国社会主义法治建设的进步，甘肃省近年来地方立法工作也取得了很大的发展。省人大常委会紧紧围绕推进社会主义民主政治和民主立法、科学立法，进一步健全民主法制建设等目标任务，坚持急需、成熟先立和突出本省地方特色等原则，结合我省改革、发展、稳定的大局和人民群众关心的热点、难点问题，将体现构建和谐幸福新甘肃等内容的立法项目纳入了地方立法之中，开展了卓有成效的工作。2013 年省人大常委会编制出台了 2013-2017 年立法规划，规划紧扣全省“十二五”规划建设重点，优先安排开展加快转变经济发展方式、加强生态环境建设等重点领域的地方立法，如《甘肃省农业综合开发条例》、《甘肃省疏勒河流域水资源管理条例》等立法工作。同时，规划注重将涉及社会领域立法、关注民生立法的项目纳入立法计划，如《甘肃省公众参与制定地方性法规条例》、《甘肃省非物质文化遗产保护条例》等被纳入其中。在加强立法的同时，我省的地方立法工作也注重完善法规的清理机制，体现了地方立法立、改、废并重原则。如我省计划将《甘肃省统计管理规定》、《甘肃省村民委员会管理办法》等地方性法规的修订纳入规划之中。

各位代表，此次中国法学会立法学研究会 2014 年学术年会的召开，是甘肃省法学界的一件大事，必将对甘肃省法学理论研究水平的提高和法学教育的发展产生积极的推动作用。在此，我希望与会的各位专家、学者对甘肃省的立法工作以及法学教育和法治建设提出宝贵的意见和建议；也希望承办此次会议的甘肃政法学院和甘肃省各有关部门全力以赴，认真做好会议组织和服务工作，确保本次学术会议的成功举行。我相信，有众多国家权威专家、学者的倾情参与，有相关主管部门的全力支持，有会议承办单位的精心组织，本次会议一定能够达到促进学术交流与合作、提高法学研究与法学教育水平、推进我国社会主义法治建设的目的。预祝本次会议取得圆满成功！

最后，祝各位领导、各位专家学者身体健康，工作顺利，生活愉快！谢谢大家！

主持人李玉基：下面有请甘肃政法学院校长梁亚民教授致辞。

梁亚民（甘肃政法学院校长、教授）：

尊敬的各位领导、尊敬的各位嘉宾，女士们、先生们：

大家上午好！八月兰州瓜果飘香、气候宜人。在这个美好的时节我们非常高兴地迎来了中国法学会立法学研究会 2014 年学术年会。在这里我代表甘肃政法学院全体师生员工对本次会议的召开表示热烈的祝贺！对中国法学会及甘肃省有关领导到会指导工作表示诚挚的感谢！向来自兄弟院校、科研院所及实务部门从事立法事务部门从事立法学理论研究和实务工作的各位专家学者表示热烈的欢迎！

甘肃政法学院是伴随着我国法治建设和法学教育的步伐而成长起来的一所年轻的政法院校。始建于 1956 年，前身为甘肃省政法干部学校，1984 年经教育部批准为普通高等本科院校。多年来我们秉承“崇德明法、弘毅致公”的校训，坚持政法类区域性、应用型的人才培养定位，坚持“法学创品牌，公安学办特色，法商结合，多学科协调发展”的学科建设思路。坚持立足西部民族地区，服务区域经济社会法制建设需求，差异竞争、促进发展、重点突破、注重创新的科研工作思路，各项工作得到了长足的发展。目前学校共有 12 个二级学院，设有本科专业 31 个，专业涵盖了法学、经济学、管理学、文学、工学、艺术学等六大学科门类。学校拥有法学和工商管理 2 个一级学科硕士学位授权一级学科，有法学理论、刑法学等 14 个硕士学位授权点，学校为法律硕士和社会工作的专业学位授权单位。学校现有法学、侦查学、边防管理 3 个国家级特色专业建设点，有法学、侦查学、边防管理、工商管理、刑事科学技术和社会工作 6 个甘肃省高等学校特色专业建设点，有法学、公安学、刑事科学技术 3 个省级重点学科。学校为首批国家卓越法律人才教育培养基地院校，是第二批全国政法干警招录体制改革试点院校、国家级大学生校外实践教育基地院校和教育部确定的地方院校第一批本科专业综合改革试点院校。学校法学应用型人才培养模式创新实验区为国家级建设项目。同时荣幸取得国家司法文明协同创新中心兰州基地。作为省属唯一的一所政法院校，我们学校充分发挥学科专业和师资优势，积极参与地方法治建设，在地方法治立法方面，学校也通过提高立法理论研究，建立地方立法研究基地，受委托或选派专家学者直接参与地方立法过程，担任省市人大的立法顾问等，积极探索学校服务地方立法的途径和模式，

也取得了一定成效。近年来学校先后有 4 名教师担任省人大立法顾问，16 名教师被聘为地方立法特约研究员。

中国法学会立法学研究会多年来为繁荣我国法学理论和制度创新开展了大量卓有成效的工作，为中国特色社会主义法律体系的形成做出了积极的贡献。党的十八大指出，“全面推进依法治国，法治是国家治理的基本方式”，十八届三中全会指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政，共同推进坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。即将召开的十八届四中全会将研究“全面推进依法治国”，这对于我们法律人来说是值得的机遇，在这一特殊时期，我们能承办这样一个高层次高规格的全国性学术会议，为推动我校法学教育和法学研究发展，无疑具有重大的意义。所以我也希望，通过这次会议的召开，各兄弟院校、各位立法学界同仁能够与甘肃政法学院建立更加密切的学术交流与合作关系，指导我校的学科建设，促进共同发展。

各位代表，自从去年江西年会确定我校为今年年会承办单位之后，校党委和行政非常重视，全力支持，学校也为此做了大量准备工作，但由于受各种客观因素的制约，会务工作难免有考虑不周的地方，希望各位代表多多包容，并对我们的工作提出批评和建议。我们将努力为大家做好服务工作，与大家一起共同办好这次会议。



最后，预祝会议圆满成功！祝各位专家在兰州期间身体健康，身心愉快。

图为开幕式现场

主题发言（9:30-12:10）

主持人：刘一杰（中国法学会立法学研究会秘书长）

点评人：宋方青（厦门大学法学院教授、研究会副会长）

主持人刘一杰：本阶段由朱景文教授、毛引端主任、俞荣根教授、周冶陶秘书长、刘松山教授、朱力宇教授、陈俊教授作主题发言，最后由宋方青教授作点评，每人限时 20 分钟。下面首先有请朱景文教授发言。

朱景文（中国法学会立法学研究会常务副会长、中国人民大学法学院教授）：

大家好！我发言的题目为《关于完善人大立法制度的思考——以全国人大及其常委会立法之间关系为中心》，我从四个方面讲。

一、人大立法制度的历史与现状

根据我国宪法，全国人大立法制度由全国人大立法和常委会立法组成。全国人大立法和常委会立法之间的关系有一个演变过程。按照 1954 年宪法规定，全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关，全国人大常委会是全国人大的常设机关，有权制定法令。1975 年和 1978 年宪法取消了全国人大是行使国家立法权的唯一机关的提法，而修改为全国人大制定法律，全国人大常委会制定法令。1982 年修改宪法后，取消了全国人大常委会制定法令的提法，赋予全国人大常委会制定除全国人大制定刑事的、民事的和有关国家机构等方面的法律以外的其它法律。这样就法律分为由全国人大制定的基本法律和由全国人大常委会制定的基本法律之外的其他法律两类。

1954 年 9 月到 2009 年底全国人大及其常委会共制定法律和有关法律问题的决定及法律解释 679 件，其中由全国人大制定的 135 件，占 19.9%，全国人大常委会制定的 544 件，占 80.1%。从发展趋势看，全国人大制定的法律所占比例越来越少，2008 年和 2009 年全国人大没有制定一部法律，所有法律都是由全国人大常委会制定的。在地方立法的层面，省一级人大及其常委会的立法之间的关系就显得更加明显，多年来几乎没有一部地方法规是由省级人大制定，而几乎全部是由省级人大常委会制定的。

二、人大立法改革的两条思路

首先是加强常委会立法。立法权集中在全国人大常委会有其合理性，其思路是建立一个精干、高效的立法机构，走专业化道路。首先，从会期的角度来看，全国人大每年召开一次会议，会期十天左右，根本不可能承担繁重的立法任务，而全国人大常委会每两个月召开一次会议，全国人大的日常立法事务自然主要由常委会承担。所以很多代表都在呼吁增长会期；其次，从立法者的角度来看，从实际操作上，全国人大代表将近 3000 人，包括不同界别，由于会期和议程等缘故，代表很难充

分发表意见，不可能想象一项需要几次审议才可能通过的法案，拿到大会上审议；而全国人大常委会委员 160 多名，参政议政能力较高，讨论相对比较充分，召集起来相对比较容易。这个思考就是要增加其专业性，包括人大常委会设置专职委员、加强法律委、法工委的作用也是从这个方面来考虑的。

人大立法改革的另一条思路是加强人大立法的思路。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，尽管全国人大常委会是全国人大的常设机关，但是常设机关并不等于全国人大本身，如果绝大部分法律都是全国人大常委会而不是全国人大制定的，法律本身的人民性就成了问题。因此完善中国特色社会主义法律体系，必须完善全国人大的立法制度，使它能落到实处。更重要的问题不在操作层面，而在指导思想层面。完善全国人大立法的思路，不是使全国人大立法权虚化，而是必须实化。

三、全国人大及其常委会立法实践中的矛盾：基本法律和基本法律之外的其他法律

按照我国宪法，全国人大制定刑事、民事、国家机构等方面的基本法律，目前在制定基本法律方面已经出现了一些争议。就民事基本法律而言，我国现行的《民法通则》、《婚姻法》、《物权法》等是由全国人大制定的，但是同样处于民事基本法地位的《侵权责任法》、《涉外民事关系法律适用法》却是由全国人大常委会制定；就刑事法律而言，《刑法》和《刑事诉讼法》由全国人大制定，但是修改的情况却差别很大。1997 年刑法修正和 1996 年、2012 年的刑事诉讼法修正都是由全国人大通过，而其他的修正则是由全国人大常委会通过。如果说通过常委会的修正主要是由于它们不涉及到全局性的、大量的条款的修正，只涉及刑事法律中的个别问题，但是刑法修正案（八），修改了 50 个条款，包括总则和分则，取消了 13 个非暴力经济性犯罪的死刑等重要问题，只拿到全国人大常委会讨论通过，是否太草率了？

这里实际上涉及两个需要解决的问题：一是什么是基本法律？显然不能认为一切民事法律都属于民事基本法律范畴，显然也不是一切刑事法律都属于刑事基本法，全国人大常委会颁布的许多有关刑法的决定，都不属于刑事基本法，是否属于刑事基本法似乎只能以刑法典为标准，这一标准是否能运用于其他领域，民法领域还没有编纂民法典，又应以什么为标准？第二，全国人大常委会有权部分修改全国人大制定的法律，所谓部分修改当然不是全部、整体修改，但是在多大范围内算部分修改，如果大部分都修改了，只是保留少部分，是部分修改吗？这些问题都需要在完善我国人大立法制度时加以细化。

四、统筹考虑人大立法改革

这个问题涉及两种思路，即职业主义还是民主主义？应该看到，我国现行的人大立法制度，在某种意义上是一种妥协的产物，一方面是人民代表制度，反映的是代议民主，但是由于人大代表数量多，会期短等原因，则不得不采取常委会制度，委员精干，会议频，但常委会立法不是人大代表直接立法，再加上人大常委会委员产生程序的问题，容易使常委会实际操纵立法，使人民当家作主落空。如何趋利避害，是人大立法制度改革的关键问题之一。

（一）人大代表产生办法

当然，并不是说全国人大立法就一定能够保证立法反映广大人民的意志，因为虽然人民代表是选举产生，但各级组织部门的代表分配、指派因素起很大作用，在全国人大代表中，与某一个省、自治区、直辖市没有任何关系而被分摊到被选举单位的代表大有人在。还应看到，在人民代表中各级政府官员占很大比重。因此，完善中国特色社会主义法律体系不能只在法律本身的完善上下功夫，必须着眼于人大立法机制、人大代表制度即立法者的完善。

（二）统筹考虑人大立法改革：分两步走

改革现行人民代表大会立法制度，从长远看必然会牵涉人大代表及人大常委会委员的产生方式、名额、代表性，人大及其常委会的会议的会期，人大与人大常委会的关系，人大常委会制度的合理性等一系列问题，这些问题恰恰是我国政治体制改革的核心领域之一，需要看准方向，一步一步的来。从近期看，对人大制度进行改革要进行大手术恐怕不现实，需要按照我国现行宪法的规定，严格按照基本法律和其他法律的区分，进一步明确全国人大和常委会的立法权的界限，尤其是在修改基本法律问题上，一定要尊重全国人大的立法权，真正使全国人大制定基本法律的权力落到实处，建议全国人大常委会对基本法律的修改应该在全国人大召开会议期间加以确认。

总之，既然人民代表大会制度是我国的根本社会制度，不是诸如政治协商、民族区域自治、基层自治那样的基本社会制度，更不是其他一般社会制度，而是最能体现中国特色社会主义制度的本质特征的社会制度，就绝非权宜之计，而应把它作为我国政治制度的顶层设计，从长考虑，从全局考虑，认真对待。

谢谢大家！

主持人刘一杰：感谢朱教授。下面有请河南省人大法制委毛引端同志发言，俞教授做准备。

毛引端（中国法学会立法学研究会常务理事、河南省人大法制委主任）

大家好！我对我国立法监督体制发表一些看法。

1985年，全国人大通过了一项授权立法的决定，即《关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行的规定或者条例的决定》（以下简称《决定》）。对《决定》的瑕疵和可能引起的弊端，许多人曾不止一次的提出过，但并没有引起相关机关的应有重视。制定《立法法》时，大家对消除这些瑕疵也曾寄予很高期望，可惜也没能真正解决。这就不能不让我们从国家立法体制和立法监督机制方面思考问题了。

思考一：立法权是什么样的权？它能否割让？

在我国人民代表大会的政治体制下，国家的一切权力属于人民。全国人大及其常委会的立法权，作为国家权力体系的重要组成部分，是相对行政权、司法权而分立的权力，是相对独立的权力，是最高的国家权力，也是不可分割的整体权利。

宪法和法律也规定国务院有行政立法权、“两高”有司法解释权。但是，这些主体的权力，不是整块分割国家的立法权，而是由国家立法权（全国人大及其常委会的立法权）中派生出来的、附属的“立法权”。从严格和完整意义上讲，这种权

力不是“立法权”，而只能是“立法权”。就是说，国务院无权代替全国人大及其常委会行使立法权，“两高”也不能借司法权的特殊性以“司法解释”权去代替全国人大及其常委会的立法权。

党的十一届三中全会召开以后的近四十年来，我国国家和社会生活的主题就是经济体制改革和对外开放。这是前无古人的宏大工程。它涉及国家和社会生活的各个领域，面对的是多种多样复杂社会关系的调整，把所有这些“统一打包”授予行政机关，无疑已越出了“授权立法”的范畴，实际上是对立法权的割裂和转让。它可能引发的后果是：行政机关由于这些领域缺乏法律的指导、规范和标准，在制定行政法规的指导思想和把握的原则上出现问题。这显然是不利于国家法制统一的。

思考二：如何理解“授权立法”？税法能否授权立法？

所谓“授权立法”，通俗地讲，就是指享有立法权的主体国家机关授予其他国家机关制定附属于法律的法规、规章等规范性文件的效力。我国是多民族的国家，地域广阔，各地政治、经济、文化的差异很大，加上又处于经济改革和对外开放的高速发展期，因此，设立“授权立法”制度是十分必要的，在实践中也发挥了积极、重大的作用。但无庸讳言，近些年在授权立法方面出现的立法无序，影响法制统一的问题，也是十分突出的。在诸多本应严格把握的方面，却都程度不同地出现了问题，这是为什么？根本原因，就是立法授权的规范失控。

在我国“一元性”立法体制下，有关人民的宪法基本权利义务、有关政治经济文化等方面的基本制度、有关刑事、民事的基本规范，有关国家机关的规定等，只能由宪法和基本法律规定，是不能随意“变通”的。这是我国立法体制的本质特征和内在要求，但恰恰在这个原则问题上情况更糟。比如税法，是关系人民和法人切身利益的法律，是国家立法中十分重要、不可转让的权力，可是，1984年全国人大常委会《关于授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案试行的决定》，却把这项权力授予了国务院。可是三十年过去了，其运行情况却是不尽如人意的。再如税种的设置问题以及偷税、漏税等普遍存在的不合理现象，其根本原因就是税法制定权的权力资源配置混乱，是国家立法在人民心目中的权威下降，诚信丧失。

思考三：如何评估立法监督体制？谁监督全国人大？

立法监督制度，就是对立法权的行使进行监督的一种制度，其目的是为了防止立法权的滥用和异化。总的看，我国的立法监督体制同我国“一元二层次三支”（即“一元”性立法；代表国家行使立法权的是全国人民代表大会和全国人大常委会这“二”个层次；根据宪法和法律规定由国务院、地方人大和民族自治地方这“三个分支”制定法规）的立法体制相匹配，体现了权力机关对行政机关、上级人大对下级人大的立法行为进行监督的权力架构，对保证法制统一是有重大意义的。

但是，全面分析我国立法体制的内涵，感到无论从制度设计还是从实际运行方面，还有不少尚需商榷的问题：一是谁监督全国人大的立法？二是全国人大如何监督全国人大常委会的立法？三是全国人大常委会如何监督“立法权”的行使？

思考四：如何完善立法监督体制和机制

立法监督既是立法权的重要组成部分，又是实现立法权价值取向的保障。之所以如此评判，是因为立法权是一个有机的整体，它既包括实体性的立法权力，也包括程序性的立法权力。我们是否在立法监督体制和机制的完善方面做些工作呢？为此我建议：一是建立和完善全国人民代表大会的工作机构，重点是设立全国人大“宪法和法律委员会”，通过宪法和法律的规定，明确其监督宪法实施、监督立法权行使的职权；同时设立全国人大“法规备案审查委员会”，专司法规审查之职。二是制定立法监督法，通过立法明确立法监督的内容和程序。重点明确人民在立法监督中的地位，解决人民对全国人大立法的意见“上行不畅”的问题。三是制定“规范性文件”审查法。进一步明确标准、规范和程序，使这一监督形式真正发挥作用。

主持人刘一杰：谢谢毛主任的发言，下面有请俞主任发言，周秘书长准备。

俞荣根（原重庆市人大常委会法制办主任、研究会常务理事；西南政法大学教授）：

我讲的题目是《一个中外立法史的经验：完善法律体系永无止境》。我的一个核心观点是：“历史经验值得借鉴。古今中外的立法史告诉我们，法律体系形成的时间一般不太长，有可量化年头，而法律体系完善的时间往往很长，在古代中国是与王朝命运相始终，在近现代西方国家则至今未有穷期。”我从三方面讲这个问题：

一、中国古代汉、唐、明、清四朝法律体系形成与完善的历史

拿中国古代的汉、唐、明、清四朝来说。汉朝形成法律体系的时间大约 60 多年，但其完善一直到东汉末年还没有结束。唐朝的法律形成时间大概是 40 多年，在高宗后期至武后朝曾历礼法浸淫之弊，直到开元年间（713 年—741 年）重振礼法体系，其完善至少经历了 90 年，其后又不断编修令、格、式、敕，直到唐王朝末年。明代法律体系，在洪武三十年基本形成，耗时不过 30 年。朱元璋颁行《律》、《诰》时，定下“祖制”：“群臣有稍议更改，即坐以变乱祖制之罪。”故明代法律体系的完善只能在律诰之外寻求其他形式，这就是不断地修例，明代法律体系的完善过程历时近 200 年，贯穿明朝全过程，形成“以例辅律、律例并行”法律体系。清朝是少数民族建立的封建王朝，其一开始的法律史十分落后的，直至乾隆元年敕修的《大清通礼》五十卷，乾隆五年（1740 年）重修律例，定名《大清律例》。至此礼律齐备，清代法律体系基本定型，大致经历 90 多年。颁行《大清律例》时，乾隆皇帝定下律文不变，例文“五年一小修，十年一大修”制度，仅乾隆时期就修订 10 次之多。嘉庆以降，沿道光、咸丰以迄同治，法律修订按期开馆，条例增至 1892 条。光绪三十一年（1905 年），删除旧律例之重刑及重复者 344 条，宣统三年（1911 年），将《大清律例》改定为《现行刑律》。可以说，其法律体系的完善与王朝历史相始终。于此处，俞教授还对日本学者有关中华法系的研究与定位给予了回应，认为中华法系的特点在于礼法体系。

二、以法、德为代表的西方国家法律体系的形成与完善经验

在近现代西方国家，相比较而言，在英美法系国家，对是否形成法律体系或什么时候形成法律体系似乎不怎么当回事，受其判例法制度的特色决定，很难描绘出一个清晰的法律体系形成的时间段。相比较而言，大陆法系国家或有比较制度化法律体系追求。下面，试以法、德两国的近现代法律体系建设历史为例加以说明。在

法国，从法国大革命(1789年)到1810年，用了短短的21年时间，基本形成了法国近现代法律体系。此后，法国法律体系一直处在不断的完善之中。如果以1994年新《刑法典》颁布为标志，那么，法国现代法律体系的完善走过了近200年的历程。再来看看德国，1871年全德统一，将《北德意志联邦宪法》稍作修改后成为《德意志帝国宪法》。也就是在全德统一后，开始了德国近现代法律的大规模修订工程。从1871年到1900年，德国法律体系的形成时间为29年。此后，德国法律体系处在不断发展完善之中。可以说，德国法律体系的补充、完善至今未有竟时。

三、为什么说完善中国特色社会主义法律体系肯定不会少于30年，将会与巩固和完善我国社会主义制度相始终

总之，无论是古代帝制下的王朝，还是近现代政治国家，其法律体系形成固然需要十几年、几十年的时间，但与其发展完善的时间相比，则显得比较短暂。完善法律体系的工作同样艰巨繁重，所需要的时间更长，在古代中国往往与一个王朝的历史相始终，在西方近现代国家则至今未有穷期。

完善中国特色社会主义法律体系肯定不会少于30年，将会与巩固和完善我国社会主义制度相始终，这是由中国特色社会主义法律体系完善的任务决定的，这一任务艰巨繁重，工作循环往复，未有竟时，其特点可以归纳为以下四个方面：(1)完善法律体系时期是攻坚克难型立法时期。(2)法律体系的完善是与经济、政治体制的改革与完善相一致、相始终的。(3)法律体系的完善过程是一个不断地修改现行法律的过程。在这里俞教授谈到了重庆市的经验，并且特别强调了修改地方立法的重要性。(4)完善法律体系是一桩宏大的法典编纂工程。在这里，俞教授特别提到地方法律翻译成外文的艰巨任务。

主持人刘一杰：谢谢俞主任的发言，下面有请周秘书长发言，刘松山教授准备。

周冶陶（湖北省人大副秘书长、研究会常务理事）：

我报告的题目是《湖北省人大常委会35年立法统计与分析》。这其中有一个背景便是自己担任两届法制委员会主任和一届内务司法委会主任的经历。我的报告大致可分为三部分：

一、近35年来湖北省制定地方性法规的基本情况

1980年以来，湖北省人大及其常委会积极开展地方立法工作，截止2010年9月，先后制定、修改和批准的地方性法规、自治条例和单行条例506件，从1979年7月五届全国人大二次会议通过的地方组织法赋予省级人大及其常委会地方立法权开始，湖北省的地方立法进程经历了从起步探索，到逐步提高、快速发展，再到规范完善四个阶段。总结35年来的立法经验，我认为：地方立法不仅是对国家法律起到了拾遗补缺的重要作用——地方立法是社会主义法律框架体系不可或缺的一部分，也是没人可替代的。这是一方面，另一方面，从各地的客观实际出发，各地、包括湖北省制定了大批具有地方特色的法规，解决了许多地方上事务无法可依的问题。

30多年来，湖北省地方立法工作取得了重大成绩，法规数量和质量都有了较大发展。但随着中国特色社会主义法律体系的建立和形成，作为中国特色社会主义

法律体系重要组成部分的地方立法，如何适应形势发展把握工作重点，提高立法质量，更好地发挥地方立法在保证法律的贯彻执行、加快经济和社会发展、保持社会稳定等方面的重要作用？我认为地方人大立法工作要适应新形势新任务的要求，必需进一步明确地方立法的指导思想，努力进一步提高地方人大立法工作的质量。为了便于理解和记忆，我将地方立法的思想指导原则概括为四句话：“民为本，不抵触，有特色，好操作”。

回顾 35 年走过的路，地方人大立法也确实存在许多无法回避的理论和实践问题，而这些理论和实践上的尖锐问题直接制约着地方立法工作的发展。比如说前面朱景文教授谈到的立法主体问题。自己早在 1996 年的研究，当时就指出那种“一线工作、二线指导”的状况要改变，但 20 年过去了，这个问题依然制约着我们前进的步伐。同时，地方立法工作队伍的水平还远远不能适应地方人大工作的需要。人大像是一个“多头怪物”——头大、身子小、手和胳膊更小。

二、影响立法质量和水平的问题和因素

(1) 立法选项的标准问题，特别是同省里具体立法规划的协调问题。这里面主要是立法的科学性。比如我们湖北省人大《两劳回归人员帮教管理条例》的废止经历。(2) 立法调研、论证的选项问题与两次常委会间隔的时间问题。紧张的时间不容易保证调研的质量。(3) 一次常委会要审议很多法规，内部职能的分工问题。法制委员会的工作开展。(4) 常委会的审议程序问题；(5) 常委会审议质量要提高；(6) 降低立法成本与扩大立法民主度的问题。

三、改进地方立法工作需要做好的几项工作

(1) 强化社会管理包括立法工作以民为本的思想。周秘书长特别谈到了湖北省长达 15 年才出台湖泊管理条例的案例；(2) 强化法制统一观念，找准地方立法的空间和位置。周秘书长提到了湖北案例是《湖北电信管理条例》；(3) 从追求立新法的“制定型”或曰“创制型”立法向立、改、废并举的“完善型”立法转变。(4) 关键的关键在于突出法规的地方特色，并且努力增强其可操作性。正确认识社会立法倡导性与强制性的关系，注重有效发挥立法引领作用。(5) 加强地方立法的规范性。

主持人刘一杰：谢谢周秘书长发言，下面请刘松山教授发言，朱力宇教授准备。

刘松山（华东政法大学教授、研究会常务理事）：

我报告的主题是关于《立法法》的修改，其中的内容主要涉及以下八个方面：

第一，扩大法的范围，不要把法的范围局限于较大市的地方性法规以上，也不必通过增加较大市的数量来解决一些地方立法的需要，是不是可以先将地市一级以上的权力机关、行政机关制定的规范都称之为法，对法的范围试验性、探索性地做较大幅度的扩充，以避免出现争当较大市，并通过较大市争抢立法资源的现象。当然，大幅度扩大法的范围，可能会遇到省、市、自治区的反对，这需要做艰苦的协调工作。

第二，立法的指导思想和基本原则值得讨论，以下两个重要内容似乎也应当作为立法的基本原则予以规定：(1) 在立法中妥善处理改革、发展、稳定的关系；(2)

增强立法的可操作性、可执行性。

第三，规定宪法的解释和监督程序，建议在这次立法法的修改过程中，系统地考虑和解决有关宪法解释、宪法监督的问题。

第四，可以进一步规范授权立法，经过几十年的实践，授权立法中的问题显露越来越多，建议在修改立法法时对以下问题展开专项研究并予以解决：（1）进一步规范全国人大及其常委会对国务院的授权立法；（2）进一步规范全国人大及其常委会对地方的授权立法；（3）规范国务院对地方的授权以及地方立法机关向下级机关的授权问题。

第五，建议通过立法法的修改，激活立法机关组成人员的提案权。比如，是否可以在每年的全国人大会议议程中留出机动时间，专门为代表团和一定数量的代表联名提出法律案提供程序保证；是否可以允许立法机关组成人员特别是常委会组成人员自己配备一定数量的立法助手，或者由国家为他们配备专门的助手，为提案做充分准备，以提高提案质量；是否可以为常委会组成人员联名提出法律案设置专门程序，使他们提出法律案不需要经过过于严格的筛选而直接列入常委会议程。

第六，完善地方立法权限，（1）明确地方立法不得重复、照抄上位法的规定；（2）对地方性事务做出进一步界定；（3）可否考虑较大市立法的批准改备案问题；（4）可否对地方性法规和政府规章的立法权限做出进一步划分。

第七，如何看待司法解释和法律询问答复，应当规范司法解释和法律询问答复，（1）法检两家的解释权是否可以重新分配；（2）进一步明确具体应用法律解释的含义；（3）对最高法院、最高检察院的法律指导意见予以研究规范。

第八，确立法院在立法监督中的应有地位，建议明确规定，法院在案件审理中发现行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例违背法律的，有权不予适用，可以建议违法的制定机关予以改变撤销，并同时逐级上报直到报送最高法院，通过最高法院向全国人大及其常委会提出对违法法规的审查要求。

主持人刘一杰：谢谢刘教授的发言，下面有请朱力宇教授，陈俊教授做准备。

朱力宇（中国人民大学法学院教授）：

谢谢主持人，也特别感谢会议的安排，我发言的题目是《地方立法民主化与科学化的关系》。

首先我想对我们党历届代表大会关于这个问题提法的演变进行梳理，从而引起我们不同的理解，十六大报告在讲到具体立法的时候，说要“适应社会主义市场经济的发展，在社会全面进步和加入世贸组织的新形势下加强立法工作，提高立法质量，形成中国特色社会主义法律体系”，十七大报告在讲到具体立法的时候说要“坚持科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系”，十八大在讲到这个问题的时候指出“要推进科学立法，严格执法，公正司法，全民守法，坚持法律面前人人平等，保证有法必依，执法必严，违法必究，完善中国特色社会主义法律体系，加强重点领域立法，拓展人民有序参与立法的途径”，提法有一定的变化。

所以我认为我们有必要加强对科学立法和民主立法的理解，首先在民主立法方面，通常理解有五个方面，一是国体，多数人的统治，如我国宪法第一条的规定，

二是政体,包括一些根本的政治制度和基本的政治制度,如我们宪法第二条的规定,三是民主就意味着在法律部上必须承认全体公民在法律面前一律平等,大家都有参与立法的权利,四是少数服从多数的工作方法。我想十八大报告在这几点上面并没有改变,以后也要继续坚持和完善,对立法的民主化可不可以这样理解,无论是何种意义上的民主,都跟法律和法治有十分密切的关系,所以从立法和民主的关系来看,各个国家都在寻求一种立法发展民主化的途径,包括进行全民公决、完善间接民主,以及怎么实行直接民主等等,立法内容的民主化和立法程序的民主化都在坚持这几个方面,立法内容的民主化从某种意义上理解就是民主的法律化问题,立法程序的民主化则是民主法律化的必要途径和重要保障,以上是我对立法民主的理解,在我看来,立法民主主要包括以下几个方面:立法主体的民主,立法过程的民主、立法内容的民主。

科学立法的问题我认为更加复杂,我把立法的科学化按照中国的话语体系理解为,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时客观的,要使二者统一起来,立法者所有主观的东西要符合客观,所以立法本身是一种科学活动,立法的科学化可以归类分析,一是立法观念的科学化,是不是要寻找客观规律,是不是主观符合客观,而是立法制度的科学化,主要是程序上面的一些设计,第三是立法决策的科学化,最后是立法技术的科学化,比如法律文本是否符合语言的规律等等。

立法的民主化与科学化的问题不能截然的分开,比如立法听证制度,很难说其实一个立法的科学化问题还是一个立法的民主化问题。用唯物辩证法的观点来看,在立法领域,立法的民主化与科学化的关系极其密切,相辅相成,但是他们确实又是有区别的,以唯物辩证法的观点来看,他们是一对矛盾或者一个矛盾的两个方面,从联系方面来看,越是发扬民主,立法越可能科学化,但是不是绝对的,可以说,在立法领域越是民主,其接近科学的程度越高,在立法领域,发扬民主就一定能使立法的结果达到科学;从区别方面来看,我同意立法法中规定的两个原则,民主立法和科学立法的原则,民主立法的原则应该保留,不应当因为十八大报告提法的改变而产生一种误解。我认为我们在这个问题上可以有很多的思考,比如立法主体的民主化的问题就涉及到人民代表大会制度修改的问题,最后我回应一下朱景文教授所提到的问题,全国人大代表有三千名,可以说是世界上最庞大的国会,对于这个问题,我有两个思路,第一个思路,把立法权完全交给人大,但是现在人大代表的人数必须缩减,但是这个思路不大可能行得通,在不改变人大制度的前提下,在一定的顺序和过程中,逐渐减少人大代表的名额,而不是将其看做一种荣誉,我想这个问题可能就好解决了。谢谢大家聆听。

主持人刘一杰: 谢谢刘教授,下面有请陈俊教授发言。

陈俊 (华东政法大学法律系教授):

大家好,我先做一个主题思想汇报:党的十八届三中全会提出了“推进法治中国建设”的新要求,这是一项伟大的系统工程,涉及国家、政府、社会领域的方方面面,需要有党的坚强领导,也需要发挥体现人民群众意志的人民代表大会的作用,

共同推进依法治国、依法执政、依法行政，推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设。下面我对法治中国建设背景下党的领导与人大立法间的关系作几点理论梳理分析和完善化探讨，以期更好地坚持和完善党对立法的领导，更好地坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，进而推进“法治中国建设”。

第一，党的领导与人民当家作主是“法治中国建设”题中应有之义，首先，党的领导是实现人民当家作主的根本保证，也是推进“法治中国建设”的根本保证。其次以人民代表大会制度为载体的人民当家作主，是推进“法治中国建设”之必需。

第二，《中国共产党章程》明确规定：“党的领导主要是政治、思想和组织的领导。”因此，中国共产党对国家政权的领导，包括政治领导、思想领导和组织领导；中国共产党对人民代表大会立法的领导，也应包括政治领导、思想领导和组织领导。对于党领导立法的原则我不再展开，朱力宇老师刚才已经有所涉及。此外，党领导立法的途径包括党的政治领导、党的思想领导、党的组织领导三个方面。

第三，党的领导与人民代表大会立法间的关系，首先，党与人民代表大会都代表着人民的利益和意志；其次，我国人大不宜实行西方式的议会党团制；此外，还有两点汇报，一是，共同遵循宪法这一最高法律依据；二是，共同遵守法律和相关决定。

我要汇报的最后一个问题，是如何完善党对人大立法的领导，一是依靠正确的政策指引立法；二是，要通过国家政权依法领导立法；三是，党领导人立法需要制度化规范化。最后，要健全宪法实施监督机制和落实公民基本权利。

主持人刘一杰：谢谢陈教授的发言，上午的主题发言进行了七位，虽然时间比较紧，但是内容十分丰富，下面有请宋教授点评。

宋方青（厦门大学法学院教授、研究会副会长）：

各位专家、各位领导、学者：大家上午好！

总的来说，我们刚才几位主题发言人既有在理论上有很深造诣的专家学者，也有具有丰富的实践经验的、战斗在立法第一线的立法工作者、立法领导者。这些报告都非常精彩。在我们学界开会，经常会出现一个问题：他没有问题意识、更没有中国的问题意识。而我们刚才所有无论是理论工作者，还是战斗在第一线的立法工作者来说，都非常有问题意识、更有中国问题意识。提出的一些建议，都很有价值、很有意义。理论者从理论的角度来对实践中出现的问题提出一些理论上的思考，实践部门的同志又从实践中的迫切需要理论来解决的问题提出问题，并试图加以探讨。我觉得这些至少在刚才的演讲中……我都很受启发。提出了一系列的建议，应当说这些无论对深化新一轮中国的体制改革，以及立法制度的一些改革都很参考的价值。这是我一个总的的评价。接下来，我想针对每一篇文章谈谈我的看法，我主要是提出一些问题。

（1）首先是朱景文教授报告：“关于完善人大立法制度的思考”。他回顾了中国人大的发展历史，然后针对当下中国对加强人大的两种思路以及在现实中的一个矛盾，最后提出了他自己的一些建议和看法。其中提到一个关于根本上要（思路）加强、完善人民代表大会制度。这些观点我都非常赞成，其中一些提法我也很有

启发。这里有几个问题，我想提出来。就是关于全国人大和人大常委会的立法权限问题。一直以来，在《立法法》出台之前就很有争议。全国人大制定基本法律到底是哪些事项，基本法意外的立法事项又是哪些？我们在当时的会议上就提出来这个问题，可是在后来出台的《立法法》也没有解决这一问题——没有对全国人大和人大常委会的立法权限作出分开，而是统一了起来：“只能制定法律的那些事项”。我倒是觉得（可能这一点与朱老师有一些不同），《立法法》的这一处理还是很巧妙的。因为这本来就很难处理，在中国的制度体制下，我们人大制度是有代表性的，它不是基于一种专门人才的考虑出发的——要是通过人大来立法，它要承担专业性、技术性这么强的立法任务，确实难以胜任。所以国外有那种所谓全民公决的——重大的法律都会全名公决，但多数都是通过常设机构，就是我刚说的委员会来制定。在国外，这种委员会被叫做小国会，它实际上履行的是立法职责是通过这些来实现的。

在这个问题上，我一直觉得要不要区分、如何区分，确实很困难的。但是如果中国的政治体制来说，我觉得就目前的这样的处理，既考虑到专业性又考虑的代表性两者的结合，我倒是觉得这个是一个很巧妙的做法，但是中国问题的实质在哪里呢？根本性的问题是在于我们的人民代表大会制度本身完善问题，制度的完善在于我们的人民代表大会制度作为国家权力机构，这个权力机构的完善问题，它是不是国家权力机构，如何使他成为真正的代表民意的国家权力机关。这是一个全局性的问题，是一个立法人无法单独解决的问题。宋老师说我们立法人要提高自己的地位，我们要启动法律赋予我们的否决权。宋老师也结合自己在厦门的经历，谈到人大在启动否决权时所可能的实际障碍。宋老师还引用了“治大国如烹小鲜”的古语。

（2）毛引端主任报告的点评。毛主任主要是关于授权立法，主要是税收方面的立法。授权立法在中国，包括在《立法法》制定的过程中，也讨论过很久，一直很有争议。特别是你刚才提到，刘松山老师也提到：特区立法还有没有存在的必要性，甚至包括它的合法性——全国人大常委会有没有授权的权力？当时就提出了疑议。最后，我记得乔晓阳主任在《立法法》讲话里面，专门对它的合法性做了一个解释。按照我国宪法的规定，它是可以做出授权的。当然在授权特区立法的时候，它是把全国人大常委会的授权收回去了，是全国人大授权。特区立法这一块，本来它是授予五大经济特区，其中只有深圳是全国人大常委会的。所以当时对立法的合法性提出了质疑，可是深圳特区走得最快，走得最好，立法起到了一个示范，但回过头来人们有质疑他的合法性。这种合法性最后是通过一种间接性的表述——在《立法法》里面人大常委会的授权被抹去了，只有全国人大的授权。

授权立法的合法性、越权等等，这是一个国际性问题。在国外，我看到一个美国的学者，如果要给是不是越权做出一个标准那几乎是不可能的。中国同样是如此。国外是怎么解决呢，一个是授权立法的目的。不要小看我们中国的立法者，充满智慧。本身这个授权立法就是试验性、先行性的。就是让你去试验，等国家条件成熟以后，再从国家立法的层面制定基本法。立法目的尽管比较宽泛，但是又是有一定约束。为什么呢？经济特区是为了经济体制改革，经济特区是对外改革的窗口、经济改革的试验田，你要根据目的来立法。但是我们后来走到了一个偏执，就是政治

体制方面我们也进行立法，这是错误的。另外一个，《立法法》很明确，授权立法不得转授权。但是我们现在的问题，比如税收立法一直在转、层层转。我们过去有一个法条授权，我们现在是只有专门授权才能立法。授权立法这一部分已经撤出去了，到期了已经没有权力了，但是我们没有清理。我最近希望我的博士生做落日条款的研究。当然还有一个很重要的一项是保留事项。

(3) 俞荣根教授报告的点评。俞荣根主任的话题也是非常有意思的一个话题：关于完善法律体系永无止境，在中国，这一点确实如此。全国人大当时宣布中国特色社会主义法律体系已经形成，提出来以后，包括我们立法法的第一次年会也是讨论这个话题。当时就有人有争论，说到底有没有形成，中国在这么短的时间内能形成在西方国家花那么长时间才能形成的法律体系。但实际上中国的法律体系它是自上而下的、是政府主导的，所以在中国能够以非常短的时间在顶层设计下全面地分开，通过国家的力量来推进，所以在短时间内完成。也正是因为短时间内完成，所以完善的任务是非常艰巨的。刚才俞主任也提到，从西方、从中国古代两个方面的历史经验来进行阐述，确实是无止境的。

这里我想特别提到就是全国人大在当时提出的时候，它也是以比较委婉的语言来表达这个中国特色社会主义法律体系已经形成。用我的话来说，它并不是以一种非常饱满的语言来表达，它也是提到“比较完备、总体科学、和谐，几个法律部门已经齐全”。这觉得这确实是完成，从我们全国人大的顶层设计来看肯定是完成了，这里的任务就是我们接下来要完善、进一步明确，把那些该补的法律补上来。这包括法律的内容、制度的完善。所以紧接着后来就提出，白皮书也出台。

这里我想特别提到，既然是国家的一种主导、国家的一种推动，确实有他的积极效用，但是有一个问题我们是不是要再今后的立法中注意，在国家为主导的这种径路下，我们的公众是不是有意无意被放到了一个体制边缘的位置。尽管我们也强调公众立法、开门立法，但是国家的强力，包括我们的听证制度基本上是一边倒的。但是这种情况下，我们是不是应该再这里——公众参与、我们的社会的自治是不是应该有一些切入点。包括我们公众参与的制度是不是要进一步的完善，这里我特别提到的就是现在我们提到的协商民主。这个制度设计，也包括我们今后立法学界需要着力探讨的，让公众进一个平等的对话——一种理性的、有序化的机制里来，使得民众的意见能够得到……通过这种正当的程序，人们认同它、支持它，包括对最后的实施，我们都是起积极作用。

(4) 周治陶秘书长报告点评。周主任的话题是湖北人大的立法。周主任刚才忍痛割爱，我们确实也是意犹未尽。确实有很多经验，各地的立法值得我们去学习，取得非常大的一些成就。地方立法也是我最近一些年司考的问题，我这次提交了一篇文章，地方立法权的配置问题。地方立法，我们现在走过了这么多年，大家，包括周主任刚才提到的一些经验，实际上涉及一个大的问题：地方立法权怎么配置的问题、中央和地方的关系的问题，地方立法权要不要扩大……这都是我们大家最近在考虑的。但就我们现有的体制范围来说，我觉得地方立法需要注意到的，实际上刚才大家也提到了，一个就是地方立法的地方性问题。我们现在地方立法确实存

在一个比较大的问题，包括刘教授提到的重复立法等等。我们都希望大而全，我是想说我们能不能集中力量搞一个范本、就是地方立法一些规范的技术性的问题：不该立的不要立，该立的立。把上位法肢解的一塌糊涂。真正体现地方特色的找不到几条。我参加地方立法的一些论证工作，我们经常问你的地方特色到底在哪里，你讲一讲，基本将不出来。立法突破点、突破口到底在哪里，找不出来。都没有特色。所以我觉得地方性是地方立法的生命线。当然还有一个先行性，当然这是一个技术性问题，这涉及一个权限分配问题，我的文章中我们的分权要“集权有道、分权有序”。我有一个观点，一直是要扩大较大市的立法。当然，较大市要放到那一层。还有放了以后怎么样？我们经常一放就乱。但是我觉得我们的立法者的整体素质确实是需要提高的。一些代表他的立法缺乏这方面的知识。还是整体性的问题，还不是动小刀。

(5) 刘松山教授报告点评。宋老师首先指出了《立法法》出台之后所遭致的批评，包括她自己之前的一些研究。存在的问题刘老师已经讲得非常充分了，很多也是我十分赞同的。宋老师在评议刘老师的报告时认为有几个关节点需要注意：比如立法原则的确定，我们不仅要强调中国的特色，还要吸收国际上的一些共识；立法制度的安排；还要立法的技术问题。

(6) 朱力宇教授报告点评。对朱老师的报告，宋老师主要提到了程序正义和实体正义的区别，也特别指出实体正义实现的困难。立法的科学性与民主性还是一个程序正义的问题。

(7) 陈俊教授报告点评。陈俊教授讲的这个问题一直是一个很敏感的问题。前几天我在吉林大学开了一个关于中国司法文明的高层论坛，我提了一个题目：如何使司法改革与政治达成一种平衡。我一直觉得，在中国的制度体制下，就像陈俊所说如何通过人民代表大会实现党的意图、主张。曾经我在地方上，他们说这是一种倒退，但是我觉得这是一种进步，至少它表达了要进入人大的体制，是要在宪法、法律的范围内活动，这是一个明智的做法。所以，不管怎么走，最后切入我们宪法的规定，党必须在宪法和法律的范围内活动。这是一个原则，包括我们的制度怎么监督到人大，这是需要我们思考和考虑的。

好！这就是我的评论，不对之处请大家见谅。

主持人刘一杰：谢谢宋教授画龙点睛的点评，今天上午的议程在大家的共同努力下顺利结束，谢谢大家。

中国法学会立法学研究会 2014 年学术年会

会议简报

第 2 期(2014 年 8 月 25 日 下午)

【编者按】2014 年 8 月 24 日-27 日，中国法学会立法学研究会 2014 年学术年会在甘肃省兰州市召开。此次年会由中国法学会立法学研究会主办，甘肃政法学院、国家司法文明协同创新中心兰州基地承办。年会以“人大制度完善与科学民主立法”、“立法改革与地方立法”、“党的领导与人大立法”等为主题，来自全国各地的 120 余名专家学者参加了本次会议。为记录留存本次年会内容，我们对会议过程和内容进行了总结梳理，形成会议简报，以期更多的专家学者及立法实务部门同仁了解关注研究会，共同促进我国立法学的繁荣发展与中国特色社会主义法律体系的完善。

主题发言（14:00-16:10）

主持人：刘克希（江苏省人大法制委副主任委员、江苏省人大常委会法工委副主任、研究会常务理事）

点评人：俞荣根（原重庆市人大常委会法制办主任、研究会常务理事）

主持人刘克希：各位专家、各位领导、各位同志，大家好！感谢会议的组织者让我做今天下午发言的前半场的主持人。今天下午的发言人的特点主要是三种：一个是我国泰斗级的、祖师爷级的（学者）；还有是法学新锐；再有就是人大工作、立法工作尤其是地方立法工作战线上的老兵。首先有请张春生会长发言，他的题目是《从立法与实践关系的视角谈科学立法的几个问题》。

张春生（中国法学会立法学研究会会长）：

大家好！我向大会提交的论文是《从立法与实践关系的视角谈科学立法的几个问题》。

自从中共十七大提出“科学立法”的命题以来，学界和立法工作者发表的有关文章不少，但是，真正从理论和实践的结合上对这个命题加以阐释，讲得中肯又令人信服的文章还不多见，或者说，对这个命题的研究还有待真正破题。尝试从立法与实践关系的视角，谈一谈科学立法问题。什么是科学立法，它的含义是什么？目前有一种解释，把科学立法解读为法的内容的科学化。这种观点实际是把法律、法规与科学结论划上了等号。我不赞成这种说法。首先，科学的本质在于追求真理，而法的本质是人们的“意志”。既然法律是人民意志的体现，那么，立法就应首先尽

可能准确体现出某种意志，其次才是努力使法所体现的意志尽可能地接近科学结论（严格地说，这已经不是立法所要完成的任务，而是要求立法体现的意志主体的任务），而不可能把它等同于科学结论。其次，意志背后更多的是利益。中外立法实践证明，人们的利益追求、价值观、风俗习惯乃至宗教观念，对立法有重大影响乃至起着支配作用。把法的规范简单等同于科学结论是很难站住脚的。

我在文中提到了四个关系，由于时间关系，在此只说法律与客观实际的关系。上面说过，法是人们的意志。法要行得通，就必须为大多数人所接受。理想状态的法，应当是既体现大多数人的意志，又体现科学结论和客观真理，但这是难以做到的，至少不能完全做到。毫无疑问，在立法过程中，应当努力通过民主的程序，申张科学精神，把握人类社会发展的方向，使法律规范更多地体现科学研究进步的成果，用以增进人民福祉，维护人民权益。但由于人们认识的局限、传统习俗的局限甚至人们自身利益的局限，法律体现出来的未必全是科学结论和客观真理。

从我国两部婚姻法对“姑表亲”、“姨表亲”认识的变化以及我国从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的过程可以看出第一，规律是客观存在的。第二，发现和掌握规律是很不容易的事。第三，即使少数人认识了规律（邓小平1979年就提出了社会主义国家可以搞市场经济），变为多数人的认识仍然有一个长过程。而对这个转轨起决定作用的是实践。能否这样说，作为立法的指导思想，提出要掌握客观规律不能说不对，但仍失之笼统。说立法要有利于生产力发展、有利于提高人民福祉，有利于发展民主法治、实现社会和谐稳定，可能更确切些、实在一些。

主持人刘克希：张会长的发言很有分量，我对张会长文章当中提出的观点深表赞同。下面一位发言的是我们到会的年龄最长的孙国华教授，我三十六年前是读着孙老师的书学习法律的，特别高兴在今天看到孙老师仍然思维敏捷，文思如涌，而且很有志在千里的雄风。下面有请孙老师发言。

孙国华（中国人民大学一级荣誉教授）：

各位领导、各位专家、各位学者、各位同志，我觉得很高兴也很幸福能有这样的机会来和大家谈一谈自己的想法。我今天的题目叫《科学立法论纲》。为什么叫“论纲”呢？因为科学立法这个题目可以写《科学立法论》这样很大的著作，所以我仅以《论纲》为题谈一谈自己的看法。

一、科学立法的重要意义

科学立法是全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家的首要的、基础性的环节。

二、什么是“制定得良好的法律”

我们要先问：什么是良法？良法可以有许多标准，但我想最基本的是否是：良法必须是适合生活需要的法。生活的需要是多种、多样的、可变的。生活的需要包括不同时代的需要，不同地区的需要、不同人群的需要，而要做到这些需要是很不容易的，不仅需要依靠各种科学的知识，还得经过长期的、艰苦曲折的努力，深入广泛的调查研究，才能做出真正科学的决策，所以，要有良法，就得科学立法，就得民主立法，这二者是紧密联系，相互促进的。只有坚持科学立法，民主立法，才能制定出良法，而良法才能获得社会大多数成员的认同，才能得到顺利的实施并产生良好的社会效果。

三、科学立法的重要性、必要性

(一) 制定“良法”是贯彻依法治国方略的首要的、基础性环节。法律调整的过程是在一定法律实践的基础上，从法律的制定或认可开始的，没有良好的法律，必然给执法活动带来困难，甚至使法律难以执行。没有良好的法律，再好的执法活动也很难产生良好的效果，甚至越是百分之百地执行，社会效果越差。

(二) 依法治国，必须追求“法律效果”与“社会效果”的统一。实行法治，全面推行依法治国，决不应离开法律、违背法律去寻求“社会效果”。什么是法律调整的法律效果？法律调整的法律效果就是法律的规定在生活中获得实现、得到落实：禁令被遵守、权利被享用、义务被履行。什么是法律调整的社会效果？这就是立法者制定该法律、法规所要追求的社会目的。一般说，法律制定得好，法律调整的法律效果就是其社会效果的前提，即：法律效果好，社会效果也好。但是，如果法律制定得不好，法律不适合生活的需要，即使法律效果好，社会效果也不一定好，甚至法律效果越好，社会效果越不好。要想使法律效果好社会效果也好，就必须有良好的法律，就必须科学立法。

四、什么是科学立法

科学立法就是以科学的发展观为指导、用科学的态度对待立法工作来制定或认可适合生活需要、人民愿望的法律和其它从属于法律的规范性法律文件的活动。什么是科学？科学就是关于事物的规律的学问。自然科学是关于自然界的规律的学问，社会科学是关于社会生活的规律的学问。法律是人类生活的综合表现，所以立法、制定法律、法规既需要懂得法律、法规所涉及的各种事物（包括自然、社会、和人们的思想、心理）的学问，也必须懂得法律这种事物本身的学问、懂得法学，包括法理学、法史学和各种部门法学。

因此，科学立法就是利用该项法律、法规涉及的关于各种事物的规律的学问，从实际出发，调查研究，深刻认识生活的需要和利益的协调与整合，正确确定立法的社会目的，正确选择达到目的的公正、合理的手段，正确分配权利和义务，力求制定出内容适合时代和社会的需要且形式完善的法律、法规的活动。

五、怎样进行科学立法

(一) 从法的内容看。必须以马克思主义、首先以马克思主义哲学方法的指导，深入调查研究，以认识时代的需要、生活的需要、人民的需要、形势的需要，认识客观存在的利益关系，深刻理解制定新法的根据。根据形势的需要，确定任务，正确协调利益关系，确定缓和、化解矛盾的基本政策，确定立法要达到的目的及其有益性。在分析历史的（包括前人、别人和自己的）经验和教训的基础上，结合新的形势、任务选择或创造适合解决矛盾、问题的公正、合理且经济的法律调整方法。

(二) 从法的形式看。1. 坚持民主立法，通过权力机关和隶属于权力机关的管理机关、通过民主程序，实行民主讨论、民主决策，认真、充分地听取各方面的诉求、意见，注意吸取专家的意见，力求能比较正确地反映社会成员的需要，体现大多数成员可以认同的正义观、价值观。2. 坚持民主集中制原则，坚持下级立法服从上级立法、管理机关的立法服从权力机关的立法，全国的全部立法都服从全国人民代表大会的法律，一切法律、法规都服从宪法。3. 强化立法过程的监督，保证法律体系的内在和谐、统一。4. 要求立法体系的不断完善，需要加强法律监督，认真贯彻有法必依、执法必严、违法必究，不断总结经验，发现问题，及时修改、补充，不断完善立法体系。

六、应当注意的几个重要事项

必须坚持中国共产党的领导，认真学习、贯彻党的决议指示，认真学习、实践科学发展观；科学立法与民主立法紧密联系，必须不断加强和完善人民代表大会制、共产党领导的多党合作和政治协商制、基层民主制度和民族区域自治制度；必须从实际出发，承认矛盾，正确认识矛盾，正确选择化解或缓和矛盾的方式、方法；必须考虑并正确解决法律调整与其它社会调整措施的互相联系和互相配合；立法要有预见，应对新法实施或法律修改后可能产生的问题有所预见；要及时发现问题，及时弥补漏洞；对不同级别的立法应有不同要求，总的要求是：上粗（原则、一般）下细（有较具体的规范），但都不可过粗，也不宜过细，粗、细要看需要和可能；要做到‘法网恢恢，疏而不漏’，但这又是很不容易的。

可见科学立法，既需要有马克思主义哲学思想的指导，也需要有各种科学（自然、社会，所谓的‘社科法学’）的帮助，也必须有法学本身（所谓的‘法教义学’）的参与。可见所谓的‘政法法学’、‘社科法学’、‘法教义学’也是各有所用，应该根据研究面临的不同任务，各就其位、各得其所，相互配合、相互促进。

主持人刘克希：下面一位发言的是内蒙古自治区人大法工委主任，我们研究会的常务理事乔小南同志。

乔小南（中国法学会立法学研究会常务理事、内蒙古自治区人大法工委主任）：

尊敬的各位领导、各位老师、各位同事，大家好！我发言的题目是《坚持以法治思维和法治方式推动地方立法工作与时俱进》。

我发言的主要内容主要是十八大以来通过学习十八大精神和三中全会的精神以及习总书记系列重要讲话，结合我自己的工作实践，把自己一点粗浅的认识，为大家做一个发言。

一、以法治思维和法治方式推动地方立法工作与时俱进是全面推进依法治国的重要任务

坚持以法治思维和法治方式推动地方立法工作与时俱进是遵循立法工作规律的必然要求。2010年，我国形成了以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，为全面推进依法治国奠定了坚实的法制基础。同时也要看到，社会实践是法律规范的母亲，法律规范要随着实践的发展而发展。经济社会的发展变化，要求地方立法机关坚持以法治思维和法治方式，从本地区的具体情况和实际需要出发，不断地完善立法规划、计划，完善立法工作机制和程序，提高立法的针对性、及时性、系统性和可执行性；坚持以法治思维和法治方式提高立法科学化、民主化水平，扩大公众有序参与，充分听取各方面意见，准确反映经济社会发展的客观规律与要求，更好协调利益关系，发挥立法的引领和推动作用；坚持法治思维和法治方式，加强重点领域立法工作，抓紧制定和修改与实施国家法律、法规相配套的，本地区经济社会发展和全面深化改革迫切需要的地方性法规，确保发展与改革于法有据。要坚持从本地区工作大局出发开展立法工作，坚决抵制部门、行业等局部利益对立法工作的干扰。

以法治思维和法治方式推动地方立法工作与时俱进是维护社会公平正义的内在要求。维护社会公平正义是我国社会主义核心价值观在立法工作的具体体现。公平正义是现代法治所倡导的最重要的基本价值取向，也是人们判断是否“良法”的重要尺度。还必须强调，地方立法旗帜鲜明地维护国家法制统一，是坚持以法治思

维和法治方式推动地方立法与时俱进题中首要之义。它的基本要求应该是，地方立法既要体现地方具体情况和实际需要“有特色”，更要保证国家法制统一的“不抵触”，这是很重要的原则，也是以“良法”实现公平正义的首要问题。

二、坚持以法治思维和法治方式推动立法工作的与时俱进是全面深化改革的客观需要

法治思维和法治方式是增强依法执政能力建设，全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的本质要求，体现了我们党依法治国理念的价值指向。

立法是法治的基本前提。当前，我国已形成了以现行宪法为统帅、法律为骨干的中国特色社会主义法律体系。可以说，宪法、法律、行政法规、地方性法规等法律规范，使国家机关和社会生活的各个方面总体上实现了有法可依。这是我们党领导各族人民在法律制度建设上取得的巨大成就，也为我们以法治思维和法治方式推动各项事业的发展奠定了良好的物质基础。

习近平总书记指出，凡属重大改革都要于法有据。需要修改法律的可以先修改法律，先立后破、有序进行；有的重要改革措施，需要得到法律授权的，要按法律程序进行。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，确保在法治轨道上推进改革。

三、坚持以法治思维和法治方式，推动地方人大立法工作与时俱进

按照宪法和法律的规定，地方人大立法是国家立法的重要补充。地方人大及其常委会坚持以法治思维和法治方式行使立法权，自觉主导并不断推动地方立法与时俱进，切实发挥引领和推动作用，首先应当严守与宪法和法律保持一致，不相抵触的“底线”，在维护国家法制统一的前提下，以实现社会公平正义为价值追求，行使立法权。二是应当按照法定权限，把好立项关。三是应当按照科学立法、民主立法的要求，坚持实事求是，遵循客观规律，坚持党的群众路线，不断扩展各族群众有序参与立法的途径。四是按照法定程序不断提高法规案起草、审查和审议质量。五是按照政治坚定、业务精通、务实高效、作风过硬、勤政廉洁的要求，建设一支门类齐全、结构合理、政治和专业素质高的立法干部队伍。一方面，应当通过进修培训、交流培养、实践锻炼等途径，着力培养高素质的立法工作人才和团队，以适应立法工作面临的新形势和新任务需要。

当前，涉及全面深化改革的立法大部分需要国家立法机关进行“顶层设计”，地方人大要密切跟踪国家立法动态，主动做好衔接、配合，及时根据需要进行补充、细化的实施性立法。总之，地方人大无论是实施性立法、还是自主创制性立法，都应当始终坚持以法治思维和法治方式，来推动立法工作的与时俱进。

谢谢大家！

主持人刘克希：下面有请华东政法大学教授、博士生导师蒋德海发言，他的题目是《试论我国立法的政治伦理》。这是一个比较宏观的大题目，我们要洗耳恭听，或许才能听得明白。

蒋德海（华东政法大学教授、博士生导师）：

尊敬的各位领导、各位专家，首先非常感谢大会给我这次学习的机会。我发言的题目是《试论我国立法的政治伦理》。

政治伦理是立法的重要价值，也是衡量一个国家政治文明的标志。立法政治伦理的作用是通过立法行为，建立和引导¹⁴良好和健康的社会生态，包括政治生态、

经济生态、法治生态、文化生态和道德精神生态。立法政治伦理涉及的主要事项可从四个方面思考：即立法主体的政治伦理，立法内容的政治伦理、立法程序的政治伦理和立法社会效果及其体现的政治伦理。我国立法的民主博弈性不够导致的政治伦理缺位在一定意义上有扩大立法缺陷的作用；而我国立法中一些关键性公法的缺位，使我国法制建设在总体上带有较大的治民色彩，这是我国立法政治伦理迫切需要关注的问题。

谢谢大家！

主持人刘克希：下面我们隆重推出湖南省人大常委会法工委主任肖迪明同志，他发言的题目是《较大的市的立法权梳理与思考》。

肖迪明（湖南省人大常委会法工委主任）：

非常感谢会议和主持人给我这个机会，今天我就较大的市的立法权的由来及演变，以及其在运行实践中存在的问题等进行梳理与思考，提出一些完善较大的市的立法权建议。

一、较大的市的立法权由来及演变

梳理较大的市的立法权取得，经历了权源从无到有、立法主体从少到多、立法权限从模糊到较为明晰的一个发展历程。我国1979年《地方组织法》和现行1982年宪法规定省级人大及其常委会可以制定地方性法规，但没有赋予较大的市立法权。1986年12月六届全国人大常委会第十八次会议第二次修改《地方组织法》时，才明确了省会市和较大的市的地方性法规的制定权。按照2000年《立法法》的规定，当前享有较大的市立法权的城市共有三类：一是，省会城市所在地的市，共有27个；二是，经国务院批准的较大的市，目前共有18个；三是，经济特区所在地的市，即深圳、珠海、汕头、厦门。三类城市共计49个享有地方立法权。

二、较大的市的立法权存在的问题

通过对较大的市的立法实践进行观察和梳理，我认为，尚存在以下几个方面的问题：第一，权源上存在瑕疵。包括宪法地位的缺失以及较大的市的批准权限、标准有待商榷；第二，立法权限、事项划分上不够明晰。正是由于立法权限和立法事项范围缺乏明晰界分，这至少会带来两个方面的问题，一是会导致重复立法，二是立法重点不够突出；第三，批准的模式上存在做法不统一。《地方组织法》、《立法法》对较大的市的地方性法规报批程序作了明确规定，但对有抵触的法规是否批准、如何批准，有关法律并没有作出明确规定。因此，在各省的地方立法条例中就规定了不同的批准模式；第四，省级人大常委会的批准权在经济特区立法实践中存在“架空”危机。

三、完善较大的市的立法权若干建议

第一，回归立法权源的正当性。建议在下次修改宪法时，赋予较大的市的立法权限，从源头上解决权限“先天不足”的弊端；第二，对较大市的立法权有放有收。放是两个方面的：一是，逐步增加立法权的主体；二是，给地方较大的市完整的立法权。收是第一不能重复立法，减少立法资源的浪费；第三，把经济特区两个立法权保留特殊立法权，取消经济特区一般立法权。

主持人刘克希：下面我们隆重推出中国人民大学法学院教授、研究会常务理事冯玉军同志发言，他发言的题目是《中国法制改革与立法发展三十五年述评》。

冯玉军（中国人民大学法学院教授、研究会常务副秘书长）：

我今天发言的题目是《中国法制改革与立法发展三十五年述评》。我的这篇文章分为四个部分，但由于时间关系我主要讲一个部分。中国共产党自上世纪70年代末推行的法制改革迄今已有35年了，这35年我将它分为三个阶段：第一阶段是1978-1996年，制定了一系列重要法律、推进一系列法制变革，初步实现了社会治理的法律化、制度化；第二阶段是1997-2011年，以确立依法治国，建设社会主义法治国家为治国基本方略和加入世界贸易组织为标志，开启了全球化条件下深层次法治改革；第三阶段是2012年至今，以党的十八大特别是十八届三中全会和即将召开的十八届四中全会为契机，对我国法制改革和法治建设作出了全面战略部署。

下面我着重讲中国特色法治道路与立法发展的模式性特征及其经验教训这部分。我把中国法治建设的模式性特征，或者说改革成就的密码总结为七个方面，以下我对这七点详细说一下：

（一）自上而下的权力主导型法治。

其实如果放宽我们的视野，考察整个东亚区域历史文化及其现代化进程，这种自上而下的权力主导型“变法改制”或者法律发展模式十分普遍，并非中国一家。究其原因：第一，东亚传统社会具有集权性、封闭性、等级性、家长制、官本位等特点；第二，东亚区域各国的（法治）现代化普遍存在公权力为主导的“路径依赖”特征；第三，新中国成立后的最大变化，就是结束了旧中国“一盘散沙”局面，形成一个高度集权的单一制国家。改革开放中，尽管不断向地方“放权让利”、向企业“简政放权”，但中国共产党始终保持对经济体制改革和法治改革的坚强领导，确保了中国社会朝着快速现代化、法制化方向迈进。

（二）党领导下各部门分工负责的协商型法治。

优点就不说了，这里说一下从现代法治角度看，这种党领导下各部门分工负责的协商型法治尚存在四个突出弊端：第一，过分强调“党的领导”，一切以党组织和党的领导人的决议意见为圭臬，在权力得不到制衡与监督的情况下，往往出现突破既有法律规定，法律为政策服务、为领导人服务的反法治现象。第二，虽然就中国政治的目前发展阶段来说，协商民主比竞争性的选举民主更受到执政党的重视，也更容易在社会中得以推广。但这并不能证明协商民主可以替代选举民主，或者选举民主可有可无。第三，中国共产党依法执政所依据的“法”，包括国家法律体系和党内法规体系，这两大体系再加上社会制度体系（政治协商和基层自治制度等）共同构成了国家治理体系。第四，宪法和有关法律已经确定了法律监督制度，但尚未真正运作起来，无论全国人大常委会还是国务院几乎没有正式启动过一次审查违宪和违法的行政法规、地方性法规。

（三）中国传统文化、苏俄文化和西方现代文化相结合的混合型法治。

在看到我国现有混合型法律文化优点的同时，还需注意到，上述法律文化并非内在融贯、并行不悖，其间一定有许多不相适应和彼此冲突之处。

（四）“一国两制三法系四法域”的开放型法治。

不可否认，由于两岸四地政权和民众对一些涉及基本价值、法治理念、体制模式的基石性问题尚存在差异性认识，一些原本存在的矛盾冲突反而愈演愈烈，某种程度上阻碍了彼此融通。作为一个复合法域国家，四个不同地区的法律制度存在各种各样的矛盾冲突，彼此间日益紧密的经济文化和政治联系必将进一步加剧这种矛

盾冲突。

(五) 理性设计或有计划的建构型法治。

立法规划对实际立法的影响力逐届减弱,立法规划的实施率和科学性有待提高。时间问题不展开了。

(六) 先易后难小步快跑的渐进型法治。

碰到紧迫的矛盾和困难绕着走,积累了后患矛盾,最后积重难返,再处理也来不及了。例如,劳教问题、计划生育问题。

(七) 注重试验(试点)的学习型法治。

法律试行是消解法律保守性与创新性之间张力的有效办法。但大量试行法在给人以除旧布新印象的同时,其多数只开花不结果,迟迟不具有确定的法律效力,在社会公众不能对其准确评价时,法律试行只会造成人们观念上的混乱。

主持人刘克希:上半场最后一位发言的是天津市人大法工委主任、研究会常务理事高绍林同志,他发言的题目是《地方人大科学立法的路径研究》。

高绍林(天津市人大法工委主任、研究会常务理事):

作为一个实践工作者,我研究的都是具体问题,没有这么多理论上的研究。今天我发言的题目是《地方人大科学立法的路径研究》,这篇文章说了三个问题:第一个问题是关于科学立法内涵的理解,第二个问题是科学立法对地方立法的特殊要求,第三个问题是地方人大科学立法的实现路径。主要说一下第二问题,即科学立法对地方立法的特殊要求。对于地方人大而言,除了遵循科学立法的一般规律和要求,还应当充分考虑地方立法的特殊性,从地方立法的实际出发,实现科学立法,我认为应当有五个方面:

一是,准确把握地方立法的定位。首先,地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分;其次,地方性法规不是中国特色社会主义法律体系的主体和主干,它在整个法律体系中处于从属位置,必须服从和服务于宪法、法律和行政法规;第三,地方性法规并不是可有可无,许多法律、行政法规需要地方性法规加以细化和补充,使之能够得到更好的贯彻实施。

二是,牢牢把握地方具体情况和实际需要这一立法前提。立法法在规定地方立法权时,规定了一个重要前提:“根据本行政区域的具体情况 and 实际需要”,这是地方立法最重要的前提。第一,地方立法的具体项目必须是确有必要的,有必要就立,没有必要就不立,防止法繁扰民;第二,地方立法项目必须是本行政区域的具体情况反映出的实际需要,外地有地方立法需要的不一定是本地也有需要,国家制定了法律并不都需要地方性法规加以配套;第三,地方立法必须符合本地的实际情况,地方立法调查研究的重点是本地的实际情况和具体问题,学习借鉴兄弟省市立法经验是必要的,但绝不能照抄照搬。

三是,坚守不抵触“在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下”这条底线。地方立法实现科学立法必须坚守不抵触这条底线,现在我们最困难的是在重复当中研究不抵触问题。

四是,妥善平衡各方利益关系。首先,地方立法必须自觉维护国家法制统一,坚决守住不抵触这条底线,同时又要通过地方立法积极探索建立符合引领改革、推动发展的新制度、新机制;其次,要准确把握不抵触原则,在不涉及上位法基本原则和基本权力责任、权利义务配置的前提下,妥善平衡在上位法实施中出现的有关

方面利益失衡问题；第三，改革必须要在法制的框架内进行，但许多改革都是在局部先行先试取得经验后才能上升为国家统一的法律制度，有的先行先试需要国家立法机关事先予以授权，有些非原则性的改革也需要国家在备案环节上适当放宽对“良性突破”的容忍度，这是地方实现科学立法不可回避的问题。

五是，坚持开门立法、广开言路。法律法规是广大人民群众共同利益和意志的体现，实现科学立法在充分尊重人大代表审议权的同时，必须坚持开门立法、广开言路，吸收包括专家学者在内的广大人民群众广泛参与。

主持人刘克希：下面我隆重推出重庆市人大常委会法制办原主任、研究会常务理事俞荣根教授做点评。

俞荣根（原重庆市人大常委会法制办主任、研究会常务理事）：

谈不上点评，就是和大家分享一下我的学习体会。下午我们发言的一共是七位，既有来自实践部门的，也有来自我们高校的教授，这个发言中我深受体会，非常有感受。总的来说，一个主题、四个问题。所谓一个主题就是今天下午我们的发言都扣紧了科学立法的主题。四个问题分别是：

第一个：科学立法的问题。首先，什么叫“科学立法”？论文集有六篇论文都涉及到科学立法，下午的报告人直接关于科学立法的总共有两个。六篇论文都对科学立法做了些定义性的解释；第二，是讲到了科学立法在立法实践中的地位和价值问题。张春生老师讲到了科学立法的地位问题；第三，讲到了民主立法与科学立法的关系问题，大家基本上认为民主立法高于科学立法、民主立法先于科学立法。孙老师讲德先生和赛先生两个一个都不能分开，民主立法与科学立法是相互促进的；第四，讲到了如何做到科学立法问题，必须要从实践出发，高主任讲到地方立法中把握了四点；第五，讲到了当前在科学立法上存在哪些问题，无论是在全国立法上还是地方立法上都存在一些问题，湖南的肖迪明主任讲了较大市立法中存在的问题，孙老师提到在内容上存在什么问题，在形式上存在什么问题，特别提出我们搞立法的人员应该懂得法律科学，而且懂得中外法律史；第六，地方立法当中如何贯彻科学立法原则，科学立法的实现路径，高主任、乔主任都谈到了一些例子。

第二个问题是关于地方立法的问题。这个与前面有些重复，但乔主任讲到用法治思维与法治方法来推进地方法治，这个问题太重要了。所谓法治思维那就不是行政思维，法治方法那就不是行政方法。其实，我们地方上很多用行政思维与行政方法来推动地方立法的并不少见。这些我觉得提的非常好，克服我们立法当中不是法治思维的情况。不是法治思维那是什么思维，不是法治方法那是什么方法，叫一把手方法、一把手工程。第二个内容谈到了较大市立法问题，这个问题我们还可以研究，较大市立法是不是较大市都要给予完全立法权。

第三个问题就是关于立法伦理的问题。立法伦理本质上来讲是政治伦理的一个组成部分。这几年在学术界讨论政治伦理是讨论比较多的，那么我觉得蒋德海老师的确实是别开生面，令人耳目一新的一个问题。这个在政治伦理的讨论上已经不是新鲜事了，但是在立法中讨论政治伦理问题、讨论立法伦理问题确实值得我们高度关注，这个问题非常好。蒋老师提到不民主的立法就是不道德的立法，那么我想当今的政治伦理当中还有人权和法治也是政治伦理中不可或缺的基本价值，离开了这些基本价值我们的立法根本谈不上什么科学性。我觉得这些问题都是值得深究的，值得进一步讨论的，感谢蒋德海老师给我提了个醒，给我们开辟了一个新的问题。

第四个问题就是冯玉军老师谈到了我们三十五年来的法治改革和法治进程问题。我翻了一下他的论文，他的论文分为三个阶段，提出了七条主线，还有就是他今天的报告中展开的七个特征，他特别强调了这七个特征既是我们的经验也是我们出现的问题它的根子所在，这个分析我觉得是比较客观的。当然，冯玉军老师和张春生会长讲的是立法上的相对合理主义进程而不是一种绝对化进程，相对合理主义比较符合中国的政治实际。推进我们立法的民主化、科学化和推进我们法治建设的路径，给我们提了个醒，引起我们的重视。他的论文后面还提到了四点希望和四点启示，体现了作为一个立法学者对我们民族和社会的责任和一种担当。立法学者确实应有这样的担当，来推进我们民族的全面发展。

（俞教授在本单元点评结束时，再次向研究会表示自己希望能将自己常务理事的职务让与年轻学人来承担。）

分组讨论（16:20-18:10）

第一组：人大制度完善与科学民主立法

召集人：徐向华（上海交通大学法学院教授）

魏清沂（甘肃政法学院法学院院长、教授）

主持人魏清沂：本阶段将有八位老师发言，每人限时10分钟。首先有请华东政法大学的刘风景教授发言，他发言的主题是《基于法教义学的立法学重构》。

刘风景（华东政法大学科学研究院教授）：

大家好！我的论文题目是《基于法教义学的立法学重构》。论文从五个大的方面展开论述：

一、拒斥立法学的法教义学主流观点

法教义学，也称法解释学，法律解释学，注释法学，法律实证主义，规范法学，概念法学，法律信条学，法律教条学，等等。法教义学试图把法作为维持现实生活秩序的规范来研究，并从这一观点出发，用科学的方法来研究法所具有的规范内容。长期以来，法教义学刻意构建、维持着一种只有审判方法的理论体系，无视或轻视立法问题。在与法教义学没有任何交集的情况下，立法学沿着政治学、社会学的路径，艰难地向前推进。但是，在法教义学主流观点之旁，也存在着一些颇具变通性、包容性的见解，蕴涵着接纳立法问题的理论空间。

二、立法学与法教义学相融合的理由

第一，以立法为先导的法律发展道路。法的实施状况的好坏，取决于各种因素，但在很大程度上取决于立法技术状况。提高立法技术，形成科学的立法方法论，有助于法律实施者准确地理解法律规定的含义，从源头上保证更好地贯彻实施法律。在中国，法律人只有掌握了科学的立法方法，才能在依法治国、建设社会主义法治国家的伟大事业中不辱使命，大有作为。经过改革开放后三十多年的不懈努力，中国特色社会主义法律体系业已形成，但完善中国特色社会主义法律体系则是一项长期的历史任务。新形势、新实践、新任务给立法工作提出了新课题新要求，立法要妥善调整社会关系，难度势必越来越大，“立法任务依然艰巨而繁重，立法工作只

能加强不能削弱”。所以，在新的历史条件下，人们追求良法的动因依然强劲，立法学发挥作用的空间仍很广阔。

第二，法制系统内各部分紧密联系。法制系统包括立法、守法、执法、司法和监督等五个环节，法的运行是一个从法的制定到实施，由法的运行再到实现的过程。从完整的法制系统解读看，法律创制与法律适用之间的联系并非外在的、偶然的，而是内在的、必然的。一方面，立法的状况，关系到立法机关与审判机关之间的权力配置，会影响到法官如何运用审判方法。另一方面，审判过程中形成的经验和智慧，逐渐凝炼为审判方法，又反转回立法活动之中，固化为立法技术规则。立法者重视法律解释规则，有助于有关人士预测法官如何理解法律。立法者也应认真对待裁判规则、审判方法，尊重人们对法官裁判的合理预期，这有助于提高立法的质量，增强法律的实效性。

第三，良法的形成内在地需要法教义学的支持。必须承认，任由政治权力宰制的立法，其科学性缺失，难言良法。以法教义学为基础的现代法学的一个重要使命，是为良法的形成提供理论基础。可以说，立法学与法教义学相互融合、彼此靠近，是法制建设的需要，是符合中国实际的，会对良法的形成、善治的遂行，起到积极的促进作用。

三、基于法教义学的立法学特征

如以周旺生教授撰写的《立法学》教材为比较对象，可以说基于法教义学的立法学具有以法律实现为目标、以维护法律稳定性为基调、以立法技术为主体等三个特征。

四、立法学课程的改革

开设基于法教义学的立法学课程，将在教学理念、教学内容、教学方法等方面，对我国现行法学教育提出新的更高的要求，会有力地推进法学教育改革。对此，我认为可以从法学院师资队伍的建设、通过实践学习立法学的教学模式、立法资料的研读、教学实习基地的重新选择、法学课程考试内容的调整、国家统一司法考试的改革等六个方面着手进行。

五、法教义学自身的改变

立法学与法教义学相融合，就要求两者都必须相向而行、彼此调适。特别是，居于基础地位的法教义学本身也需要放下身段，主动地向立法学靠近，从价值取向、内容及结构等等以下方面都做出一些相应的改变：第一，适度接纳法价值因素；第二，调整立法学的结构；第三，法律职业者的再界定。

总之，在当代中国，将立法学与法教义学相融合，以法教义学为基础重新构建立法学，是具有充分的根据和理由的。在我们看来，基于法教义学的立法学具有鲜明的特征：它以法律实现为目标，以维护法律的稳定性为基调，并把立法技术作为学科的主体部分。可以说，强调立法学与法教义学之间的调协与衔接，既能够增强立法学的法律性、技术性，也有利于拓展法教义学的学术空间，增强法教义学的包容性、适应性，两者相得益彰、同生共赢。

谢谢大家！

主持人魏清沂：下面有请时鹏远老师发言。

时鹏远（黑龙江省人大法制委员会副主任委员）：

大家好！我发言的题目是《充分发挥立法在全面深化改革中的作用》。党的十

十八届三中全会作出了关于全面深化改革的决定,《决定》提出了到2020年要实现的目标、改革的内容和改革措施等,是全面深化改革的总部署。《决定》对于适应新形势新任务,全面建成小康社会,进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴的中国梦,都具有重大的现实意义和深远的历史意义。

在这种背景下,以立法的方式来引领、规范、推动改革是十分必要的。首先,是维护法律权威的需要。依法治国是我国的基本国策,要求我们必须维护法律的权威,执行各项法律制度。其次,是统一思想的需要。如果通过行政手段改变法律规定,会造成人们的思想混乱。再次,是落实改革措施的需要。从实质上说,改革是对既有利益格局的重新调整,是一场革命。尤其是我国现在已经处在改革的深水期和攻坚期,没有法律的强制力,单靠行政手段来调整已经固化的利益格局,在很多情况下是无能为力或者是不可靠的,只有诉诸法律,经过立法程序制定新的法律,通过国家的强制力才能保证改革措施的贯彻执行。第四,是保护改革成果的需要。从人的自然本性来说,一般人都是不愿冒风险、安于现状、愿意节省精力的。而改革却要承担风险、打破现状、劳心费力,得罪人,甚至有生命危险。历史上有很多成功的改革在付出了巨大的牺牲和代价之后,却由于主持改革者的退出而人亡政息,遗恨千古。改革开放的总设计师邓小平在深刻总结了古今中外的改革时指出,还是法制靠得住,法律不因领导人的改变而改变,不应领导人注意力的改变而改变。在改革取得成功后,通过及时立法,将改革的成果上升为法律,是捍卫改革成果的最根本的方法。

今天,我国的全面深化改革要做到与立法的有机结合,必须至少做到以下几点:一是,改革要有立法依据。也就是改革要合法,这是改革成功的前提和保障。否则,名不正则言不顺,言不顺则力不行,力不行则事不成;二是,改革要维护法制的统一。一是要遵守立法权限的划分,二是要遵守立法层级秩序,三是要遵守法律位阶的秩序;三是,改革需要立法机关改进立法工作。在本轮的改革中,有立法权的人大及其常委会应当做到以下几点:第一,积极参与改革,回应改革的立法需求。第二,提高素质,适应立法需要。第三,改革立法程序,提高立法质量。

全面深化改革,既是对经验的肯定过程,更是对障碍的清除过程。不论是前者,还是后者,都离不开立法的保障。我们相信,随着改革的推进和依法治国方略的实施,立法将在全面深化改革中发挥越来越大的作用。

谢谢大家!

主持人魏清沂:下面有请易有禄老师发言。

易有禄(江西财经大学法治政府研究中心教授):

大家好!我发言的题目是《全国人大常委会基本法律修改权行使的实证分析》。我试图对全国人大常委会基本法律修改权的行使实践做一较为全面的考察与分析,藉此为优化我国国家立法权的配置、行使及相关理论研究提供实证依据。

为全面反映全国人大常委会基本法律修改权行使的情况,我论文的数据分析部分以1982年12月4日现行《宪法》颁行以来全国人大常委会修改基本法律的活动为主要考察对象,以相关统计数据为依据,对基本法律修改的广度、频度、幅度及程度展开分析。

论文的前半部分以相关统计数据较为全面地展现了全国人大常委会基本法律修改权行使的基本情况,从中可以得出^{***}基本结论,并由此引发进一步的思考。

第一,无论是从所修改的基本法律的件数来看,还是就对基本法律进行修改的次数而言,全国人大常委会都是基本法律最主要的修改主体,主导着基本法律的修改。第二,全国人大常委会修改基本法律的范围非常广泛,涵盖了构成中国特色社会主义法律体系的七个法律部门。第三,全国人大常委会修改基本法律的频度总体不高,但对部分基本法律的修改过于频繁是不争的事实。第四,全国人大常委会修改基本法律的幅度总体上不大,但对部分基本法律的修改幅度过大同样是不争的事实。第五,全国人大常委会对基本法律的修改虽然较少直接涉及基本原则的修改,但却大量直接涉及基本制度的修改。

通过以上分析不难发现以《宪法》关于基本法律修改权的配置性规定及其对全国人大常委会基本法律修改权行使的限制性规定来衡量,全国人大常委会基本法律修改权之行使不仅有“喧宾夺主”之嫌,而且存在屡屡“失范”的问题。就此,学界所提出的各种解决方案,主要还是在肯定《宪法》现有两方面规定这一前提之下,寻求全国人大常委会基本法律修改权的“合宪性”行使。当然,也有学者从改变《宪法》关于基本法律修改权的配置性规定出发,提出通过废止《宪法》第67条第3项,即完全取消全国人大常委会基本法律修改权的途径来解决该问题。这实际上代表了两种思维路径,前者是“限权”思维,后者则是“废权”思维。

在现有条件下,依循“限权”和“废权”两种思维路径都无法从根本上解决全国人大常委会基本法律修改权行使存在的问题,那么,转变思维路径能否更有助于该问题的解决呢?所谓转变思维路径,就是要跳出坚守全国人大在基本法律修改上的主导地位固有思维模式,从重新配置国家立法权的视角出发,寻求解决问题的方案。据此,笔者提出的方案是:在坚持全国人大和全国人大常委会共同行使国家立法权这一前提之下,取消“基本法律”和“其他法律”的划分,并明确界定全国人大和全国人大常委会各自的立法权限——全国人大除继续独享宪法的修改权外,还制定和修改一定范围内的法律;全国人大常委会制定和修改《宪法》和《立法法》明确规定的由全国人大制定和修改的法律以外的法律。

总之,通过对全国人大常委会基本法律修改权行使实践的考察与分析,不仅显现出全国人大常委会基本法律修改权行使的“形式合法性问题”,而且使我们对全国人大与全国人大常委会在国家立法权的配置与行使上的相互关系有了更加清晰和全面的认识。针对全国人大常委会基本法律修改权行使的“形式合法性问题”所提出的各种解决方案之间的分歧实际上是一种“名实之争”。“限权论”和“废权论”所要坚守的是作为最高立法机关的全国人大在国家立法权配置上的主导地位——“名”,有所不同的是,后者对“名”的追求表现得更为强烈。而本文提出的解决方案则是在客观上难以实现“名实相副”的前提下,通过“名”的改变——重新配置国家立法权,以达到“名至实归”的目的。从全国人大与全国人大常委会行使国家立法权的实践来看,当前立法上更为重要和迫切的问题甚至还不是“名分问题”,即法律由谁来制定和修改的问题,而是法律如何制定与修改以及制定与修改得怎样的问题。而如果我们仍然纠缠于“名分之争”,则不仅无益于“名分问题”本身的根本解决,后者也将因此而被淡化甚至被忽视。

主持人魏清沂:下面有请付中一同学发言。

付中一(武汉大学法学院2013级宪法学与行政法学硕士研究生):

各位老师,大家好!我受柳正权老师“委托,以他和黄雄义老师撰写的论文《传

统法律文化对立法的影响》为题作发言。

一、传统法律文化对立法的消极影响

从一定程度上来说，传统法律文化对立法所产生的影响主要是消极性的，且主要体现在传统法律价值观和传统法律思维方式两方面。

（一）传统法律价值观对立法的消极影响

综观中国传统社会，以儒家思想为主导的传统法律价值观更多地表现为皇权统治的专制性、宗族伦理的封建性以及作用上的政治附属性，缺乏当代法律精神所提倡的公平、正义、民主和人权等价值核心，与当代立法的宗旨相悖。第一“大法虚置”限制了法律的贯彻实施。“大法虚置”，顾名思义，即指法律仅仅是一种摆设而无法发挥实际效用，其作为传统基本法价值观致使立法偏离社会现实，法律的现实操作性大大降低，终究成为束之高阁而不食人间烟火的形式书册。第二，以“权大于法”为代表的法律工具主义误导了法律的社会导向。法律工具主义是一种关于法律本质和法律功能的法学世界观和法学认识论，它强调在社会系统中，法律只是实现一定社会目标的工具和手段，而“权大于法”正是这种价值观的集中体现。

（二）传统法律思维方式对立法的消极影响

所谓传统法律思维，是指以中华法系的基本精神和核心理念为基础，不符合法律逻辑思维的法律思维方法。第一，重实质轻形式导致立法对程序的忽视。传统法律思维方式只重法律的内容、目的和结果却忽视法律的形式、手段和过程，导致中国古代的立法存在着先天的结构性缺陷，即提出者往往停留在法的规范作用之表层系统，却未深入到法的规范作用如何具体有效发挥的深层系统，因而忽略了执法程序的必要性，导致执法过程中存在诸多的弊端和不足，实现公平正义的难度较大。第二，论证过程与结果的倒置凸显了立法上的主观目的性。传统法律思维方式习惯将论证过程与最终结果倒置，表现在立法上即具有明确的主观目的性。如“有罪推定”即未经司法机关依法判决有罪，立法先将刑事诉讼过程中的被追诉人推定其为实际犯罪人。

二、传统法律文化对立法的积极影响

传统法律文化作为中华民族数千年文化的累积，不应该更不能全盘否定和抛弃，它所蕴含的精神、伦理正是祖辈创造的历史，我们在看到其落后不足之处的同时亦应看到其积极的一面。

（一）传统立法技术的可借鉴性

传统法律文化中立法的全面性、科学分类与编排对当今立法依旧存在着重大的借鉴意义。以《唐律疏议》为例，其作为封建法典的楷模，是迄今保存下来的最完整、最早、最具社会影响的古代成文法典，其涉及领域之全面以及分门别类至今依旧极具科学先进性。除此之外，《唐律疏议》的体系和分门别类结合了当时的社会历史背景，十分科学。

（二）部分传统法律价值观对立法的积极影响

传统法律文化所体现的部分法律价值观亦能对立法产生积极影响。中国传统法律价值观是在本土文化土壤中衍生的，其代表着中国人的特性和习惯。历史和传统无法割裂，法律价值观作为人类历史的积累和沉淀，必然有其延续性和传承性

三、结语

某种程度上来看，现行法律体系很难说是完全适应于当代中国社会，它有着太多的西方色彩，却被要求在一块甚至文化、价值、思维方式都完全不同的土壤上生长。

若一味地吸收植入外来法律文化，摒弃本土气质，终究会为曾经的亦步亦趋付出代价。而当代立法借鉴传统法律文化，既要看到封建糟粕之消极面，亦应注重传统精华之积极面，在去除糟粕的基础上将精华与当代环境与需求相结合。

主持人魏清沂：下面有请余俊老师发言。

余俊（桂林电子科技大学法学院教授）：

大家好！我向大会提交的论文是《环境立法决策模式初探——以中央与地方立法权限配置为视角》。

在我国现行的立法体制中，地方虽然有一些关于地方事务或国家法律缺位情况下的“先行先试”的立法权，但《立法法》没有明确地方立法的具体事项和权限。环境保护，制度安排是关键，而其中很多环境治理制度是由地方政府制定的，正是基于这一认识，我在论文中探讨了美国、日本等国家在环境保护实践中应对环境治理矛盾的立法策略，以期可以对我国环境立法决策模式提供一点有益的借鉴。

一、美国环境保护渐进决策模式的特点

英美法系是判例法国家，制定法常常是对普通法的补充，因此其立法模式通常是渐进式决策模式，下面以美国为例，介绍一下这种立法决策模式的特点：一是，美国联邦法典是法律的汇编，比较零碎。美国联邦法典不是一项立法活动，而是对现有判例、法律、法律术语的汇集。美国环境法是美国制定的关于保护环境和防治污染的法律法规的总称。二是，判例法构成了环境保护制定法的基础。美国 1972 年发生的塞拉俱乐部诉内政部长莫顿的案例是一个至关重要的最高法院判例，它确立了基于环境资源利益的起诉权。三是，联邦与州并行的二元立法体制。美国是一个联邦制国家，各州也有自己的环境法，并具有重要作用，而且联邦环境保护法规不具有优先适用的效力，各州可以自由地制订和适用自己的环境法规。因此，美国在环境保护立法领域，形成了联邦、州和地方政府环境保护法三级效率各异、相互配合的立法体系。

二、大陆法系理性决策模式的特点

理性立法决策模式即法典化立法，这种模式对立法者的理性持自信态度，相信立法的圆满性，日本是典型的大陆法系国家，在湿地立法决策方面采用的就是这种模式。其特点可以概括为：第一，重视制定法典化的环境保护基本法；第二，地方立法不能违背中央立法。

三、在中国建构综合扫描立法模式的建议

在西方法治国家，立法模式可分为大陆法系理性主义立法和英美法系经验主义立法两种典型类型。作为后发型的国家，中国的地方立法必须兼采理性主义与经验主义之长，从整体上推动地方法规规章体系的建构与发展。

综合扫描决策模式是在吸收理性立法决策模式和渐进式决策模式优点的基础上创立而成的一种决策模式，但是如何将这两者结合起来还比较困难，下面笔者略提几点建议：第一，以理性立法决策为基础，制定国家的环境保护基本法；第二，通过渐进决策立法模式，创新地方环境立法制度。

我们应重视从下而上的环境立法决策模式和体制机制的建构，法律不仅是权力机构承认规则的认可，也是从公众生活世界中自然生成的结果，良好的立法质量就来源于这种上下沟通、互动的立法模式和体制机制。

谢谢大家！

主持人魏清沂：下面有请杨登峰老师发言。

杨登峰（南京师范大学法学院教授）：

大家好！我向大会提交的论文题目是《下位法尾大不掉问题的解决机制——“新上位法优于旧下位法”规则之论》。

在我国多级多元的立法体制下，上下位法的制定、修改、废止在时间上始终具有一定的间隔，从而形成尾大不掉的局面。由此，上下位法律冲突其实可以分为两类：第一类为旧上位法与新下位法之间的冲突，第二类为新上位法与旧下位法之间的冲突。前者是下级立法主体违法立法的结果；后者则是在法律发展过程中因我国立法体系尾大不掉自然引发的结果。两类冲突应区别对待，对第一类法律冲突，除规章与上位法的冲突，其他的应按《立法法》规定的裁决或审查制度予以处理；对第二类法律冲突，则应确立“新上位法优于旧下位法”的适用规则，由行政机关和人民法院自行选择适用新上位法。

谢谢大家！

主持人魏清沂：下面有请郭春镇老师发言。

郭春镇（厦门大学法学院副教授）：

大家好！我向大会提交的论文题目是《公共人物理论视角下网络谣言的规制》。

对于公共人物制造或传播网络谣言的现象，需要在对公共人物理论进行完善的基础上进行有效规制。传统的公共人物理论有效地平衡了公众、媒体和公共人物之间的权利，但自媒体的发展使得这一平衡被打破，亟需通过理论完善来进行再平衡。应在以下两方面对公共人物理论进行拓展与深化：首先，公共人物的主体范围应当扩展至法人及其他社会组织。其次，在定性侵权行为发生与否时，应区分实质恶意与一般恶意。对公共人物网络谣言进行有效规制包括两方面的内容：首先，要清晰认识这些谣言的某些积极作用。公共人物通过自媒体散布的谣言，有可能反映出某种“真实”的社会心理，这可以为相关制度的改进与完善提供方向指引。其次，要认识到公共人物制造或传播网络谣言的消极作用并对其进行规制。直接的规制方式包括可追索的匿名制度、通过制度设计达到适度的“寒蝉效应”，间接的规制方式包括构建理性的网络文化以及培育“公平竞争”的思想市场等。

谢谢大家！

主持人魏清沂：下面有请林彦老师发言。

林彦（上海交通大学凯原法学院副教授）：

大家好！我向大会提交的论文题目是《法律询问答复制度的去留》。

作为一种特殊形式的法律解释，法律询问答复不但没能实现《立法法》制度创新的意图，反而在实践中面临诸多尴尬的制度瓶颈。法工委作为辅助性的立法机构始终使询问答复面临合法性质疑。尽管询问答复在一定程度上满足了法律解释的需求，但也存在与正式法律解释制度功能交叉重合以及法律效力不确定的窘境。我在文章中进而提出，应当利用《立法法》修改的契机对该制度进行改革。一方面，要积极发挥既有询问答复的制度效用。另一方面，要废除询问答复制度，实现法律解释体系的一元化。

谢谢大家！

主持人魏清沂：感谢以上诸位发言人。在此，我用几句话表达一下我学习之后的体会。我们讨论的主题是“人大制度的完善与科学民主立法”，我一直在想费孝通先生引用过的马林诺夫斯基的话，一个社会形成的一系列物质文化的设定，始终是要满足和回应社会需求的。那么法律制度作为人类文化中最核心的、最经典的部分，它势必要回应和满足社会需求，只有这样它才能成为文化的精髓。从这个角度来讲，我们思考科学民主立法的问题时，是不是首先要考虑我们制定出来的法律第一是满足社会需求的，第二满足什么样的社会需求。如果按照我们现在一般对一个国家、一个民族整体上的理解，可以大概将之划分为国家公权力与社会两个部分。我们的法律有些是回应公权力的需求的，那么剩下的就是满足社会需求的。当然这种分法是否合适也是有疑问的。同时还要考虑哪些是国家公权力与公民私权利的共同需求，哪些是地方性的、一个群体、一个民族的需求。那么从这个角度来思考的话，我个人的感受是在中国长期的单一制的体制下，立法的问题、给社会定规矩的问题、来满足和回应社会需求的问题必须就是国家的、公权力的，那么这样的命题是不是完全正确？这次十八届三中全会提出来的改革的总目标是完善和发展社会主义的制度，推进治理能力和治理体系的现代化，似乎已经意识到我们这个社会并不是因为公权力来制定规则最终把社会主动的格式化。我觉得从这个角度来思考的话，我们科学立法的问题、民主立法的问题、立法主体多元化的问题似乎都应该有一定的正当性。这是我学习之后的体会。谢谢大家！

明天由徐向华老师代表本小组向大会作汇报。现在本阶段的议程到此结束。

第二组：立法改革与地方立法

召集人：王云奇（原黑龙江省人大常委会法工委主任，研究会常务理事）

徐孟洲：（中国人民大学法学院教授）

主持人王云奇：下面请第一发言人，刘克希先生做发言。

刘克希（江苏省人大法制委副主任委员、江苏省人大常委会法工委副主任）：

今天我主要对我们省的《江苏省地名管理条例》做一个简单的介绍。

第一，目前地名命名中乱取名、取怪名、取洋名，以人名、企业名、商标名、产品名命名地名的问题比较突出，地名命名随意性较大，这些现象不仅对社会管理、公共服务产生了不利影响，也给广大群众生产生活带来不便。我们规定，禁止使用当代人名、国家领导人名、外国人名、外国地名、外文音译词以及企业名、商标名、产品名作地名。为了有效保障以上两项重要禁止性制度的施行、落实，条例对使用当代人名等作地名的违法行为设定了相应的法律责任：“使用当代人名、国家领导人名、外国人名、外国地名、外文音译词以及企业名、商标名、产品名作地名的，由地名主管部门责令限期改正，并可以处一万元以上五万元以下罚款。”

第二，严格规范轨道交通站、公共汽车站站名命名，有效防止过度商业化。条例规定：“省内地方铁路站、长途汽车站、轨道交通站站名应当使用当地标准地名命名；与当地标准地名并用其他名称的，其他名称应当置于当地标准地名之后。”为了保证这一规定得以有效贯彻实施，条例规定了轨道交通站等站名违法命名、违法并用行为的法律责任：“省内地方铁路站、长途汽车站、轨道交通站站名未使用

当地标准地名,或者与当地标准地名并用其他名称时其他名称置于当地标准地名之前的,由专业主管部门责令限期改正、没收违法所得,并可以处一万元以上五万元以下罚款。”

第三,“浓彩重墨”加强历史地名保护。为了加强历史地名保护,传承城乡历史文脉,条例广泛总结、吸收我省各地经验,作了七个方面的具体规定。一是明确界定历史地名的外延;二是明确规定政府的责任;三是规定建立历史地名档案制度;四是创设历史地名保护名录制度;五是规定历史地名不予更名和禁止冠名;六是规定了制定历史地名保护方案制度;七是规定了实体消亡的历史地名就近使用制度。

第四、明确建设单位办理地名报批手续时间节点,规范商品房开发项目命名。条例对建设单位办理地名报批手续的时间节点作出明确规范、增强可操作性:“住宅区、城镇道路或者大型建筑物(群)需要命名的,建设单位应当在申领《建设工程规划许可证》之前办理地名报批手续。”同时,针对商品房开发项目“一地多名”等问题,条例明确规定:“商品房预售许可证、房屋所有权证等标注的项目名称以及房地产广告中的地名应当与申请人提供的标准地名批准文件上的地名一致。”并对此设定了相应的法律责任:“房地产建设单位、销售单位发布的房地产广告中的地名与申请人提供的标准地名批准文件上的地名不一致的,由地名主管部门责令限期改正,并可以处二万元以上十万元以下罚款。”

最后,强化地名标志的制作和设置规范。条例有针对性地规定了相应的制度。一是针对地名标志制作和设置不规范的问题,条例规定:“地名标志的制作和设置应当符合国家标准和有关规定,同类地名标志应当统一。”二是针对设置地名标志的时间,统一明确:“新建住宅区、城镇道路、大型建筑物(群)、专业设施以及门楼牌号等地名标志应当在交付使用前设置完毕,其他地名标志应当自地名批准之日起六十日内设置完毕。”三是针对地名标志的设置位置及数量,明确规定:“路、街、巷(里、弄、坊)的交叉路口应当设置地名标志;路、街、巷(里、弄、坊)较长的,可以根据需要适当增加地名标志的数量。”四是为了保障临街门楼牌号持续、正常发挥方位指示功能,明确规定了所有权人、有关部门对门楼牌号的相应责任:“临街建筑物交付使用后门楼牌号缺失的,所有权人应当及时申请补设。地名主管部门、公安机关应当在接到申请后二十个工作日内补设完毕”。

下面占用一点时间对我们省新修订的《江苏省物业管理条例》做一个简单介绍,《条例》共八章九十三条,体量大、份量足,包括总则、物业管理区域、业主、业主大会与业主委员会、前期物业管理、物业服务、物业的使用和维护、法律责任、附则等内容。《条例》突出规范管理、促进行业发展和改善民生的导向,与修订前相比,主要在十个方面做了较大的修改,其中有的内容是对国务院《条例》所没有涉及的问题的规范,有的是对国务院《条例》相关规定的具体化和细化,亮点和创新点遍布其中,具有较强的针对性和可操作性。这是十方面是:(1)丰富业主行使权利的形式;(2)明确了物业管理区域的划分;(3)细化专业经营单位义务及电梯等设备维管、更新制度;(4)规范物业管理区域内车库车位的管理;(5)建立住宅专项维修资金保值增值制度;(6)关于物业管理服务费的相关规定;(7)明确基层政府在物业管理方面的职责;(8)细化政府在老旧小区改造整治中的责任;(9)明确各项措施扶持物业服务行业发展;(10)加强人员培训,建立信用档案管理制度。

好,我的发言完了,谢谢。

主持人王云奇：下面请王勇先生发言，他的发言题目是《团队结构与科技创新——以〈甘肃省促进科技成果转化条例〉的一个立法后评估为切入点》，请刘渤同志做准备。

王勇（西北师大法学院教授、法学博士，华中师大中国农村研究院西北调研基地主任、西北师大法学院法律与公共政策调查咨询研究中心主任）：

上午周治陶主任的发言启发了我，我发现当前在立法和司法领域，特别是随着立法的对象和司法的对象复杂化，除了存在“外行领导内行”的现象外，还存在“内行依赖外行”的现象，很多法律问题或者立法问题如果我们不请教专家的话，我们就没有办法理解非常复杂的立法对象，没法制定出一部非常好的法律，为什么出现这种情况呢，我认为是因为信息时代的到来，随着现在社会的复杂性的增加，就出现了法律人陌生于立法对象，陌生于司法对象，我们更多的要依赖于“外行”的专家，否则我们没有办法将一个案子办理的很好，把一个法律制定的非常好。

例如，我们省在制定《甘肃省促进科技成果转化条例》（1998年12月11日由甘肃省第九届人民代表大会常务委员会第七次会议通过并公布实施）的过程中，立法者没有注意到一个经济学上的背景，特别是“科斯定理”的基本原理，科斯定理强调任何制度要创设，目的是为了减少交易成本，如果其不能减少交易成本的话，那么这项制度不利于转化。如《甘肃省促进科技成果转化条例》中规定的是“科工贸”联合，但是“科工贸”联合的机制未能使用，后来通过修改，提出了“产学研一体化”，但是“产学研一体化”的机制是什么，如果“产、学、研”之间还通过一种正式的契约来联盟的话，是无法降低内部交易成本的。但是如果“产、学、研”结合中国传统的例如师门团队的一种联盟方式，例如早先的钱学森团队，将这种“产、学、研”合作的交易成本通过一种非正式的师生关系可以最大程度的降低。所以在《甘肃省促进科技成果转化条例》中提到的“科、工、贸”一体化也好，“产、学、研”一体化也好，需要降低这三者之间的交易成本，这就需要用到经济学中的科斯定理，否则这部法律是立不好的。

还有一个例子，在兰州市消火栓管理条例的制定过程中，有学者提出，我们兰州消火栓的数量要像北京、上海、西安等大城市看齐，但当时我提出了不同的看法，我认为兰州市的地理空间布局非常特殊，是一个黄河穿城而过的“冰糖葫芦”型的带状狭长型城市。因此，兰州市地下水的管网是一个带状管网，而不是一个环状管网。假设在兰州市的城关区安装了数量很多的消火栓，那么如果兰州的西固区和七里河区的干线管网出现通水故障，那么消火栓的水压会变小，抽不出水来，而此时城关区发生火灾的话，会造成一种非常危险的后果。所以我当时建议在结合兰州市的实际，在黄河的两岸修建一些消防取水口。

通过这两个例子我考虑到，我们要有社会科学的知识，特别是社会学和经济学的知识，如果没有，我们需要请教相关的专家，然后我们的法律才能得到很好的制定，所以我有如下一个建议：在未来，人大代表走专业化的道路，一方面人大代表要专业化，另一方面，通过专业化的人大代表来聘用各类专家助理，做好立法的论证工作，只有这样才能应对复杂的社会。所以我最终的结论是，现在的社会更是一种需要法律人和各类专家密切合作的社会。

（王勇教授在报告中还特别提到了美国波斯纳法官的新作《波斯纳法官司法反思录》，北京大学出版社2014年版）

主持人王云奇：下面请刘渤老师发言，他的发言题目是《关于地方立法工作面临的困境及对策探讨——以深圳经济特区为例》。

刘渤（深圳市人大法制委员会副主任委员）：

我作一个简要的发言，我们提交的会议材料是关于地方立法工作面临的困境及对策探讨。我就简要地针对特区立法所面临的最主要的问题做一个介绍。特区立法在我国立法体制中是一个比较独特的现象。它和一般性的地方立法确实有着很大的区别，这主要体现在两个方面。一个是特区立法的来源不同，它直接来源于全国人大的授权决定，这一点和一般的地方性立法不同。第二个特点是特区立法具有创新、变通的功能。特区立法它只遵循宪法和法律、行政法规的基本原则，也就是只要不违背宪法的规定，可以对法律、行政法规的一些具体制度作出突破或变通，这一点在《立法法》里得到了进一步的确认——作出变通规定的，在特区优先适用。但同时特区立法又具有地方立法的一些共性：立法的主体时地方人大常委会；立法的适用范围也是特定的；所规范的范围，很大也是地方事务。《立法法》关于特区立法的表述也比较特殊，立法法将特区立法放在“地方性法规、自治条例和单行条例、规章”这一章里，但是这一章第一条在讲什么是地方立法时又将特区立法排除地方性立法在外，把它单列。

从现在来看，特区立法也面临着一个很大的困境：它的创新、变通的功能或者空间受到一定的影响。这种困境受到影响的因素，我个人认为主要是来自于：（1）创新的空间同以前相比，大大减少了。特区刚获得立法权的时候，我们国家的法制建设还处在一个起步阶段、百废待兴，很多领域都存在立法空白。这样，特区立法只要借鉴香港和国外的规定，推出一个条例，它就是新东西，但是现在情况不同了。我们国家的法制建设的成就有目共睹，在国家层面上，各个领域基本实现有法可依。那么特区立法再像以前那样创新，已经不容易了。（2）在立法权限方面。特区立法比较尴尬的一点，它有一个突破，但这个突破用的是法律、行政法规的基本原则。关于什么是法律、行政法规的基层原则，在这个问题上，见仁见智 各有各的认识。在受到立法权限的影响这一点上主要有三个方面：第一个是《立法法》关于国家专属立法权的规定。对此有比较极端的观点，但我们不会去碰。比如在《立法法》出台之前，深圳在民商事方面制定了一系列——尤其是在市场主体方面，从各种公司条例、破产、合伙、清算都形成了一系列条例，那么现在《立法法》出台之后，你还能不能施行。举一个最近的例子，关于商事登记的问题。深圳出台了全国第一个《深圳经济特区商事登记若干规定》，实际上对《公司法》做了一个大的变通。当时市政府提交这个议案的时候，我们确实很担心，毕竟这属于商事主体的问题、设立的问题……对资本的问题也做了颠覆性的变通。那么这些问题属不属于民商事的基本制度？后来，我们去了全国人大法工委、国家工商总局、国务院法制办，也得到了这些领导机关的大力支持，这个法规也就顺理出台。第二个问题，法律、行政法规的一些强制性规定能不能突破。这个里面大概又有两种情况，一种像行政处罚法、行政许可法、行政强制法，它本身按照立法层级对设定权去做了不同规定，那么特区立法能不能变通。这个方面，客观来说，我们没有做尝试。那么另外，就是在一些法律里面也直接做出了一些强制性的规定，就是有些事项只能由法律来规定。那么特区法规能不能在这些方面做出突破、做出自己的规定。这些也确实在立法实践中存在不同的看法。（3）事权设定问题。简单地说，就是在法律、行政法规，它

把有一些事项的权利比如放在省一级，比如审批权。这个时候，特区立法能不能把这个权利拿到特区来。这个问题就很复杂，我举两个例子：一个是深圳很早就借鉴国际上通行的做法对于注册会计师这个行业做了大量规定——规定了公司制的会计事务所、合伙制、个人制，这是按照国际上的通行做法；但这些会计事务所的审批权，按照《注册会计师法》审批权在省一级，那么你怎么办。如果拿不到审批权，那么你所做的改革的尝试就是不可能的，这个问题幸好得到财政部的支持。但这实际上埋下了一个隐患，实际上如果有一天它不认可了，你怎么办？再比如说我们搞中医药条例，对中成药的一些规定，我们也试图把审批权放在特区。但省里面明确表态：特区立法怎么搞我不管，但是你批一个药，我就查处一起。所以这些问题确实没有办法应对。

我们也想过，在《立法法》修改的时候，能不能对特区立法权的边界有一个界定，但是要做这个界定我们也有担心。现在是一种模糊，如果一界定，说不定特区立法的权限它会变得更小、变通的功能更加弱化。这是特区立法所面临的困境，解决起来也确实很困难。

主持人王云奇：下面请河北省人大常委会法工委的周英发言，毛利奇做准备。

周英（河北省人大常委会法工委副主任）：

各位好，我来向大家简要汇报一下我们河北省地方立法的一些情况。立法工作的理论性和实践性非常强，我们在工作中也遇到了一些困惑。中国特色社会主义法律体系已经形成，那么地方立法如何定位，既不越权，又不失职，如何既积极又稳妥的做好工作，也是需要我们需要思考的问题。所以从我们选择的立法项目上来看，除了节能减排相关的立法，我们今年还有《河北省国土治理条例》这一立法任务。

《河北省减少污染物排放条例》是我们2009年的一个立法任务。河北省地理位于环京津，产业结构不合理，钢、水泥、玻璃的产量均在全国前几位，增长方式粗放，对环境的污染十分严重，冬季雾霾天气持续时间长和范围不断扩大，给人民的身体健康带来严重的威胁，污染减排任务的压力也空前艰巨。近年来，河北省委、省政府也痛下决心开始产业结构调整，压缩过剩产能，治理环境污染，减少污染物排放。也正是基于此，我们制定出台了《河北省减少污染物排放条例》。

首先，该《条例》共五章四十条。第一章是总则，规定了《条例》立法目的、依据、适用范围、执法主体等内容；第二章是主要污染物排放总量控制，内容主要是实施总量控制制度，落实主要污染物排放控制指标分解任务，强化地方各级政府责任；第三章是污染物排放管理，主要确定了排污单位在减少污染物排放工作中的义务，其中包括排污许可管理制度、自动监测设备使用和管理制度、限期治理制度、生态补偿制度、落后产能淘汰和退出机制、推进环境污染责任保险制度等；第四章是法律责任，主要规定了执法主体和法规相对人的法律责任；第五章是附则，规定了《条例》的实施时间，大体的构建如上。

其次，法规重点规范的问题有以下几点，第一，明确政府减少污染物排放的职责；第二，加强和完善排污管理；第三，确立排放达标、超标即违法的制度。除此之外，还有关于淘汰落后产能的相关规定。

最后，关于本法规制定的几点体会：一是坚持从省情实际出发，解决突出问题；二是体现特色，做好地方立法工作；三是制度创新，用法律的手段固定下来（编者注：在此，周主任也结合他们在搞《‘残产’保障条例》时曾讨论重度成年残疾人能

否纳入低保时所遇到的困难：讨论是大家都同意，但最后民政部门坚决不同意。因为民政部门说低保是以户口为单位的。最后他们还是写入了可以纳入低保的这条）；四是处理好制度设计的前瞻性和可操作性的关系；五是坚持开门立法、集中民智；六是增强法律的刚性和可操作性。

主持人王云奇：下面请宁波市人民政府法制办公室副主任的毛利奇发言。

毛利奇（宁波市政府法制办公室副主任）：

谢谢主持人，谢谢大家，我所要介绍的是《宁波市企业信用监管和社会责任评价办法》（宁波市人民政府令第192号），这个规章发布于2011年12月21日，这是我国第一个关于企业信用监管和社会责任评价的地方政府规章。该办法在运用信息工具实施监管、实施信用奖惩、促进企业承担社会责任等方面进行了多项制度创新，通过先行先试的制度实践为推动国家相关立法提供了经验和样本。从立法成效看，《办法》施行两年多来，各项制度总体执行情况良好，在提高政府监管效能、推动企业自律、促进企业承担社会责任等方面成效明显。

首先我简单介绍一下立法背景，第一，在制度建设方面，2009年出台的政府规章《宁波市政府信息资源共享管理办法》为政府信息资源共享工作打下了良好的基础，第二，在企业社会责任评价方面，宁波市政府于2011年8月设立了一个事业单位，定名为宁波市企业社会责任评价中心，挂靠在市总工会的下面，属政府全额拨款的事业单位，受政府委托负责企业社会责任评价工作。在这两方面的基础上，我们出台了《宁波市企业信用监管和社会责任评价办法》这一规章。

其次，我介绍一下该规章的主要内容和特点，《宁波市企业信用监管和社会责任评价办法》共七章四十八条。主要对企业信用监管和社会责任评价管理体制、企业信用信息整合与共享、企业信用监管、企业社会责任评价与促进、企业信用监管和企业社会责任评价成果运用、法律责任等方面的内容作了明确规定。第一，强化了信息整合与共享；第二，规范了信用监管；第三，融合了信用监管和企业社会责任评价；第四，明确了标准，细化了程序；第五，确立了信用监管和社会责任评价相关成果运用措施。

最后，简单介绍一下《办法》的实施绩效，第一，企业信息记录和共享制度实施顺利，建立了企业信用信息共享网络，建立并完善信用信息安全管理制度，依法公开企业基本信用信息。第二，企业信用监管制度成效明显；第三，成果运用初见成效；第四，企业社会责任评价工作顺利推进

主持人王云奇：下面请最后一位发言人，北京扬智勇律师事务所律师扬智勇博士发言。

扬智勇（法学博士，兼职教授，北京扬智勇律师事务所律师，研究会理事）：

大家好，我发言的题目和我的论文题目是一致的，《司法改革之基：法官职业重构之路——中国从律师中遴选法官制度为视角》，我们国家才刚刚开始讨论从律师中遴选法官的问题，但是最近几年我听到了许多不同的观点，比如从律师中遴选法官涉及到构建法律人共同体的观点，我个人对这一观点是不赞同的，还有说从律师中遴选法官，视为律师提供了上升的通道，这个观点我也是反对的，还有说从律师中遴选法官是为了提高律师的地位，这一观点我也是反对的。

我认为，从律师中遴选法官制度是有目的的，是有精神的，是有价值的，前述

观点的层级较低。中国从律师中遴选法官制度构建，是中国法治建设与时俱进的时代呼唤，旨在建设法治国家、构建现代司法制度，打造维护公平正义、引领法治文明神圣使命职业化法官队伍之目的。我们都知道，司法的作用公认很重要，要有一个非常好的司法公认的产生，最根本的是有一个良好的法治，但是他的基本点在于法官执业，法官从哪里来，这才是一个根本问题。

国外的经验给我们提供了很好的启示，我们知道，从律师中遴选大法官制度开始于英国，1529年亨利八世推动英国的宗教改革，在政治领域所产生的最重要的影响无疑是王权至尊的确立。1534年《至尊法案》的颁布标志着权力的转移与新权威的建立；取消了教皇对英国的最高统治权，把这种权力转移到英王的手中，英王代替教皇成了英国教会的最高首脑，同时英王也以此确立了一种新权威，即在原先世俗事务之外对精神生活的权威。王权至尊的确立直接导致了政治的世俗化，使得英国政治力量的构成发生了重大变化。如沃尔西早年在牛津接受教育，1515年任红衣主教、英国大法官，至1518年又任教皇特使，兼有宗教与世俗的最高权力，实际统治英国达14年之久。然而，宗教改革改后，沃尔西由于不能使亨利八世达到离婚的目的而失宠倒台。托马斯·莫尔从1501年从事律师28年后，1529年又取代沃尔西成为英国大法官，这是英国仅次于英王的第一号要人。至此，从律师中遴选大法官制度首开先河，至今已480多年，且这一制度在英美等西方国家逐步发展已十分完善，并应用到各级法官的遴选。

在英国，所有法院的法官都是从律师中产生，而高等法院的法官更是几乎全部从杰出的出庭律师中产生。对法官候选人在资历、经验、业绩和人品方面的严格限制，使在40岁以前能被任命为法官的人极为罕见。而成为一名法官更是象征着其职业走向了顶峰。

在美国，只有在大学法学院毕业并获得JD学位（即法律职业博士），并经过严格的律师资格考试合格，并有若干年从事律师工作经验的律师或法学教授才具有担任联邦法院法官的资格。各州要求不同，一般都须经过5年或7年律师职业经历才能担任法官。

在澳大利亚，县级以上各级法院的法官，不仅要求必须是法律职业的合格成员，而且法律明文规定必须具有从事该职业的最低年限的经历。在大多数情况下，他们是从从事律师10年以上再从律师队伍中吸收过来的。在巴西，担任初审法院法官必须有三年以上律师经历，州法院法官必须有两年以上法官的经历，大法官则须有非常丰富的法律知识和长期的司法实践经验；联邦高级法院大法官中从律师、检察院官员中选任的，必须从事律师或者检察官职务10年以上。联邦高级军事法院大法官中从律师中选任的，必须具有从业20年的经历；在新加坡，法官必须是大学法律专业毕业生，并先当7年律师后才有资格当法官。最高法院法官必须有10年至20年的律师或者法官经历。按照印度宪法规定，在印度国内担任司法职务，在高等法院或者两个以上此类法院连续担任律师至少满10年，才能担任高等法院法官；在任一高等法院或者两个以上高等法院连续担任法官至少5年者、在任一高等法院或者两个以上高等法院连续担任律师至少10年者、或总统认为卓越的法学家且通常要50岁以后才能担任最高法院大法官。

西方国家司法界人士公认律师是法官的摇篮。作为法制运行的人力基础，法官是司法体制中最核心的部分。法律，关涉人伦世理，需要法官对生活有着很深刻的

体察。人生阅历和法律经验丰富，是资深律师的强项。他们通过律师职业的锻炼，在法律素养、法律经验更成熟之后成为法官，不仅节省了法官培养成本，不至于造成人才浪费，更能打造高素质优秀法官队伍，以利于司法和推动法治进步。

其次，我在我的论文中设计了中国从律师中遴选法官制度框架构建，我的目的是推动司法改革有一个良好的方向。不对的地方请各位老师多批评。

主持人王云奇：感谢大家，我们最后请中国人民大学法学院教授、中国人民大学法学院金融法研究所所长、中国银行法研究会副会长、北京市经济法研究会会长、本会常务理事徐孟洲老师做精彩的发言点评。

徐孟洲（中国人民大学法学院教授）：

感谢我们的主持人，我们的主持人不仅是一位优秀的摄影家，还是一位出色的演说家，主持的特别好。

首先，每一个发言人也从一个侧面介绍了一个立法的经验、立法的要点、立法的新意，我建议我们研究会能否把一些立法成功的很有亮点的经验编辑成册，再进一步的研究、提升，推广到全国各地作为立法上的参考；其次，我们这六位发言人都谈到了一个问题，就是要有特色，这也是一个普遍的经验；第三，地方的立法怎么与国家的立法更好的衔接，更好的紧密联系在一起，避免重复立法，浪费立法资源，同时，我们要有层次的分清楚其调整范围，使我们的法律体系能够比较完备；第四，我们扬律师提出，法治离不开法官，为法官的遴选提出了很好的建议，从律师自身的特点出发，借鉴国外的一些经验来说明从律师中遴选法官是一个确实可行的途径，现在从大学老师中遴选法官、检察官的现象也是不少，所以从律师、大学教师中遴选法官的建议很可行。

谢谢大家，谢谢王主任的主持。

主持人王云奇：感谢今天在大会发言的各位专家学者，又以“普通老百姓”的身份参与到我们本会场的小组讨论中，感谢名誉会长、资深立法专家胡康生主任自始至终参与我们的小组讨论，现在我宣布本场讨论胜利结束。

中国法学会立法学研究会 2014 年学术年会

会议简报

第 3 期(2014 年 8 月 26 日 上午)

【编者按】2014 年 8 月 24 日-27 日，中国法学会立法学研究会 2014 年学术年会在甘肃省兰州市召开。此次年会由中国法学会立法学研究会主办，甘肃政法学院、国家司法文明协同创新中心兰州基地承办。年会以“人大制度完善与科学民主立法”、“立法改革与地方立法”、“党的领导与人大立法”等为主题，来自全国各地的 120 余名专家学者参加了本次会议。为记录留存本次年会内容，我们对会议过程和内容进行了总结梳理，形成会议简报，以期更多的专家学者及立法实务部门同仁了解关注研究会，共同促进我国立法学的繁荣发展与中国特色社会主义法律体系的完善。

青年论坛（8:30-10:15）

主持人：朱景文（中国人民大学法学院教授、研究会常务副会长）：

主持人朱景文：大家好！本阶段将有李沫、阎云峰、刘光华、杨合理、韩忠伟、于文豪、杨立峰等七位同志发言，每人限时 10 分钟。首先有请李沫发言，她发言的题目是《论预防腐败视野下的行政程序法治》。

李沫（中南大学法学院副教授）：

大家好！我向大会提交的论文是《论预防腐败视野下的行政程序法治》。本文是国家社科基金一般项目“预防腐败与《行政程序法》立法”的阶段性研究成果。我从本课题的缘起、课题组所做的实证调查以及具体的制度构建等三个方面向大家做汇报。

行政程序法能够动态地预防腐败的发生，“行政三权”的划分为行政权的制约制衡提供了契机，但实践中该三权的行使令人堪忧，通过行政程序法治预防腐败尤为必要。在行政权力运行的过程中，行政程序轨道越清晰越细致，行政权力就越难以偏离程序轨道，权力腐败的可能性就会越低。在具体的行政程序设计中，按照正当程序要求设计行政决策程序和行政执行程序是重点，具体而言，就是通过公开和

民主程序分化和制约行政决策权，科学设计行政决策具体程序规则，同时完善行政执行程序中的具体程序制度。

谢谢大家！

主持人朱景文：下面有请阎云峰发言。

阎云峰（上海海洋大学讲师）：

大家好！我向大会提交的论文是《上海自贸区地方立法的困境、成绩及路径》。中国（上海）自由贸易试验区设区近一年来，因最高国家权力机关的授权不足和中央层面立法的阙如，使得上海市在地方立法中困难重重，一段时期内上海基本采用的是内部沟通——部委政策支持——地方先行立法的路径模式。我在文章中重点分析了上海自贸区地方立法所面临的两大困难：授权不足、程序错位与合法性漏洞，多头主体造成的权责困境；并以《中国（上海）自由贸易试验区条例》的制定为例，盘点上海自贸区地方立法的阶段性成就；进而提出自贸区立法体制完善的可能路径。在自贸区立法体制完善的可能路径方面，我认为：首先，自贸区建设，国家层面要立法先行，才能有效避免上海自贸区地方立法的授权不足、法规调整的程序错位、合法性漏洞等问题；其次，当初国务院批准上海自贸区时区域范围的选择有欠考虑之处，在可预见的将来，上海自贸试验区扩区是必然选择，至少扩到整个浦东新区，当然最好是整个上海层面的统筹，这样更有利于这场改革事业的顺利进行和成功；最后，要重视司法作为在法律的生长机制及其在保障自贸区法治环境方面的作用。

谢谢大家！

主持人朱景文：下面有请刘光华发言。

刘光华（兰州大学法学院副院长、教授）

大家好！我向大会提交的论文是《文本完整性：地方立法的基础特征》，同时我基于自己近年来参与地方立法工作的经验与大家谈谈这个问题。

地方立法作为中国特色社会主义立法体制的重要组成部分，具有特殊的法律地位和功用。对于其区别于中央立法的法律特征，国内学界似乎已形成主流认识，即地方立法的“三特征说”——不抵触、有特色、可操作。然而，随着立法学理论研究的深入，尤其是随着转型中国改革开放 30 多年来地方立法实践的纵深发展，关于地方立法特征的认识又有了补充和拓展的必要。在此背景下，为了有针对性地解决当前地方立法中普遍存在的突出问题，并进而补足主流立法学理论关于地方立法特征的相关判断，我在文章中提出并论证了地方立法的文本完整性特征。论文通过对主流立法学理论关于地方立法特征的研究述评，尝试解析了其中存在的主要问题及现实危害，最后提出了关于地方立法文本完整性特征的理解。

最后，真诚邀请各位专家、学者能到我们兰州大学走一走、看一看。谢谢大家！

主持人朱景文：下面有请杨合理发言。

杨合理（河南省委党校法学部副主任、教授）

湿地是生态环境中的重要组成部分，是处于陆地生态系统和水生生态系统之间的过渡性自然综合体，不仅是自然界最富生物多样性的自然景观，而且同时也是人类最重要的生存环境。湿地广泛分布于世界及我国各地，是生物多样性的摇篮。湿地在经济和环保中的重要性日益凸现，具体表现为物质生产功能、大气组分调节功能、水分调节功能、净化功能、提供动物栖息地、调节局部小气候等六个方面。文章的主体部分重点论述了以下几个方面：

第一，关于制定《中华人民共和国湿地保护法》的必要性。其一，有效保护湿地，加强生态环境保护的需要；其二，依法打击破坏湿地行为，有效保护湿地的需要；其三，落实湿地保护，建设美丽中国的需要；第四，有效衔接《湿地公约》、加强国际湿地保护国际间合作的需要。

第二，关于制定《中华人民共和国湿地保护法》的可行性。其一，具有中国特色的湿地保护经验、成就亟待法制化；其二，我国制定《中华人民共和国湿地保护法》的条件已经成熟。此外，我国政府已经加入《湿地公约》，《湿地公约》为我国制定《中华人民共和国湿地保护法》提供了很好的蓝本和先例。

第三，文章还论述了《中华人民共和国湿地保护法》的结构与内容与所要解决的难题。文章认为制定《中华人民共和国湿地保护法》要解决的五个难题：其一，湿地行政管理体制关系不顺；其二，法律调整对象、范围不明晰；其三，法律对政府的行为约束不够；其四，缺少专门强有力的法律制度；其五，不同法律规定之间存在矛盾。

第四，文章的最后探讨了制定《中华人民共和国湿地保护法》应当高度重视的问题：其一，建立经济——社会——环境大系统思想；其二，保护与利用并重；其三，实施全流域生态管理；其四，解决好科研支持与环境监测评估；其五，推动并鼓励公众参与湿地保护；其六，制定《中华人民共和国湿地保护法》具有紧迫性，要提到议事日程。

主持人朱景文：下面有请韩忠伟发言。

韩忠伟（甘肃政法学院副教授）：

大家好！我向大会提交的论文是《试述现行〈立法法〉条文存在的不足及修订建议》。本文通过对我国《立法法》若干条文的详细对比分析，指出提案主体范围过窄、法律案提出审议欠缺、条文相互间存在逻辑矛盾或疏忽，相关法律法规的撤销、备案审查程序不完善等不足方面提出修改意见及修订理由并作论证：

第一，现行《立法法》缺少制定涉及公民基本权利事项法律的限制，建议修改《立法法》第8条第五款和第9条；第二，提案主体范围过窄，建议修改《立法法》第12条第二款；第三，法律案提出、审议主体欠缺政党组织、社会团体、提案人和专家参与，建议修改《立法法》第13条、第14条、第16条、第25条、第31条和第32条；第四，法律解释草案立法程序缺失，建议修改《立法法》第44条、

第 45 条；第五，《立法法》第 82 条及相关条文逻辑冲突及其修改建议。

谢谢大家！

主持人朱景文：下面有请于文豪发言。

于文豪（中央财经大学法学院讲师）：

大家好！我向大会提交的论文是《京津冀区域财政协同治理的立法框架》。文章共分为四个部分：区域财政协同治理命题的提出，区域财政协同治理的财政行为面向，区域财政协同治理的法制框架，财政协同治理体系的协商机制。

实现区域财政协同治理需要通过法治的方式。区域财政协同治理要围绕政府的财政行为展开，包括中央政府与地方政府的财政协同、地方政府间的财政协同、地方政府间的利益协调、省以下各级政府的财力配置等方面。对于京津冀财政协同治理体系中的重要事项，应通过法律、行政立法和地方立法等方式加以保障。在行政区划和利益主体不变的前提下，尊重中央和地方的职责分工，在国家统一法制的基础上谋求多元法制的协调。

谢谢大家！

主持人朱景文：下面有请杨立峰发言。

杨立峰（黑龙江省人大常委会法工委三处处长）：

大家好！我向大会提交的论文是《地方性法规立法程序的规范化思考》。

地方性法规作为我国社会主义法律体系的重要组成部分，对其制定过程进行严格的规制是十分必要的。我在文章中重点论述了关于地方性法规立法程序规范化的途径以及重点问题。关于地方性法规立法程序规范化的途径，我认为：首先，要加快对行政处罚法、行政许可法、行政复议法和立法法的配套立法建设；其次，要加快地方性法规立法程序法的立法进程。对于地方性法规具体的立法程序的规范内容，我个人建议重点考虑以下几方面的内容：第一，为地方性法规的立法民主化提供法律保障；第二，扩大地方性法规立法提案的来源范围，解决目前主体过于单一的法规起草问题；第三，明确省、自治区地方性法规与已经经过批准的较大的市的地方性法规之间的效力等级，对立法法现有的法律位阶方面的规定进行细化；第四，对法规案的表决程序进行完善；第五，建立就重大分歧条款先行单独表决的制度；第六，对地方性法规的立法技术进行必要的规定；第七，建立对地方性法规的质量评估制度，使有限的地方立法资源的运用更具效益；第八，参照立法法对于全国人大和常委会之间的立法权限分工的规定，对地方人大及其常委会的立法分工进行明确，解决长期以来地方人大基本不行使地方性法规立法权的现实问题。

谢谢大家！

主持人朱景文：感谢以上七位发言人精彩的发言。我们本阶段的议程到此结束，谢谢大家！

总结发言（10:15-10:55）

主持人：朱景文（中国人民大学法学院教授、研究会常务副会长）：

主持人朱景文：请各小组召集人做小组总结发言。下面首先有请“人大制度完善与科学民主立法”小组召集人做总结发言。

徐向华（上海交通大学法学院教授、研究会常务理事）：

尊敬的朱景文教授、尊敬的各位领导、前辈和同仁，受会务组的指定和各位的信任，我谨代表第一组向全体会议汇报昨天下午的研讨情况。

会务组安排了8位发言人。他们的构成及其研究体现了两个优势：其一，立法实务和理论研究部门共同探讨，不同的观察视角让研究更具立体感；其二，法理学、法社会学和立法学等不同学科的研究者共同探讨，多元的分析工具让研究更具多面性。以下分为两个部分加以汇总：

一、发言的主题、主要观点以及特点

第一组的研讨围绕着相辅相成“人大制度的完善与科学民主立法的实现”之主题进行。在此主题下，发言者分别从全面深化改革的宏大背景、传统法律文化的辩证影响、法律解释学的建构视角和现行立法制度的升级换代等四个方面予以展开。此外，公共人物的网络谣言之有效规制也作为一个主题的边沿问题得以讨论。每位发言非常精彩，每项研究颇具见地。可概括的特点为四：

第一，从研究的层面上看，宏观和微观相互呼应。前者如黑龙江人大法制委员会时鹏远副主任委员强调“充分发挥立法在全面深化改革中的作用”，坚持“以立法的方式来引领、规范和推动改革”，注重以立法程序、立法机制来解决、弥合现行法律和全面深化改革之间的“缝隙”和“落差”。后者如上海交通大学法学院副院长林彦副教授所具体解剖的我国法律解释之特殊形式——法律询问答复制度，在充分肯定该法定制度在相当程度上满足法律解释需求的基础上，一针见血地指出其与正式法律解释制度存在功能上的交叉重合以及法律效力难以确定两大问题，进而提出既充分利用现有的制度成果，又立足于宪法框架内的新制度重构，从而回应了如何用法律思维、法律手段去推进全面深化改革，实现国家治理的现代化。

第二，从研究的对象上看，对立法实体的重视明显大于对立法程序的研究。就立法实体问题而言，不仅有立法法制定前便已存在的老话题，而且有立法法实施后才逐步显现的新课题。如江西财经大学法治政府研究中心易有禄教授的在“全国人大常委会基本法律修改权行使的实证研究”中指出“限权”和“废权”两种路径都无法从根本上解决全国人大常委会在行使该权力上的“失范”和“喧宾夺主”，提出必须跳出全国人大在基本法律修改上的主导地位的思维模式，放弃“基本法律”和“其他法律”的区别，并重新配置国家立法权。此研究涉足的是旧话新提的全国

人大和全国人大常委会立法权限关系。又如桂林电子科技大学法学院余俊教授以环境立法决策模式为典型分析个案来探讨中央与地方立法权限的配置尽管也是一个老话题，但却提出了新解，即中央和地方立法权限关系的完善必须重视包括从下而上、渐进性的立法决策模式在内的综合扫描立法模式的建构。而前述已介绍的法律询问答复制度的去留则是一个较新的、关乎立法机关内部实体权力，即法律解释权的配置问题。至于立法程序法，关注度相对不高。尽管中央民族大学法学院张俊杰教授提交了关于“改进法律公布方式”的论文，但最终未能在分组研论中发言确是一个遗憾。当然，刚才黑龙江人大常委会法工委杨立峰处长关于地方性法规立法程序的规范化思考则大大弥补了这一缺憾。

第三，从研究的链条上看，除了有对立法阶段的法的制定问题的深度研究之外，也有对法的实施阶段中法的适用原则的独到研究。南京师范大学法学院杨登峰教授关于“下位法尾大不掉问题的解决机制”的研究仔细甄别了“新上位法与旧下位法的冲突”和“旧上位法与新下位法的冲突”的不同，进而分别在法之适用领域和立法监督领域提出不同的解决机制，其中对前者提出“新上位法优于旧下位法”的适用原则。

第四，从研究的工具上看，既有侧重法律文化对立法辩证影响的研究，又有拓展立法学建设的注释法学工具。前者如武汉大学法学院柳正权教授的“传统法律文化对立法的影响”，后者如华政科学研究院刘风景教授的“基于法教义学的立法学重构”。

二、分组交流对立法法修改的若干启示

第一，系统梳理总结立法法实施 14 年来的得失是修改并改好立法法的前提。

第二，党的十八大提出的“国家治理的现代化”的命题应当成为立法法修改的新视角。

第三，盘活或激活现行立法制度是立法法修改中的一个基本面。

第四，充分利用宪法解释而非修宪来解决现行制度的宪法地位缺失乃至“违宪”之嫌的问题。

第五，管理学中的分类管理理论以及系统论中的制度丛理论应当贯穿到立法制度的完善工程之中

第六，理清可变和不可变的界限，坚守基本政治制度、合宪性、正当性的底线。

第一和第二思考是务虚的，其它则是务实的启示；其中第三、四关乎修改和微调现有制度，第五和第六则涉足是重构和创建新制度。

以上是汇报，一定挂一漏万，也一定有曲解和武断，敬请小组召集人魏院长和参会领导、前辈和同仁斧正。

主持人朱景文：谢谢我们召集老师！下面有请“立法改革与地方立法”小组召集人总结发言。

徐孟洲（中国人民大学法学院教授、研究会常务理事）：

尊敬的各位领导、同仁，谢谢主持人！我们第二小组讨论的主要是地方立法，王主任主持的非常好，整个讨论生动活泼、轻松愉快。我的汇报分为两个部分，本来准备的稿子还可以，我一看这次会议的简报第二期对每一位发言的报道非常全面，也很准确，这就是我的汇报节约了很多时间。

第一部分我客观的介绍一下小组讨论的情况，就以会议简报为主。我们一共有六位同志发言。第一位是刘可希主任，他是从他们《江苏省地名管理条例》这样一个切入点他们制定这个条例的过程中介绍了一些经验和做法，这个简报里讲的很详细。我们发展市场经济，保障市场在资源配置中起决定性作用，那么我们就要维护市场主体的权利，保障市场主体能够在市场经济中发挥作用，其中地名的管理涉及到商标、专利等权利。这个的条例的制定围绕市场经济的发展，维护市场主体的权利出发。

第二个发言的是王勇教授，他是从《团队结构与科技创新——以〈甘肃省促进科技成果转化条例〉的一个立法后评估为切入点》这样一个题目来介绍了一些看法，我们立法的团队与我们现在立法的任务、立法的项目越来越复杂、越来越繁重，怎么样来提高立法团队的知识结构这方面他提了一些很好的意见。

第三位是刘渤同志，他针对深圳市的情况，讲了关于地方立法面临的困境和对策。他讲了现在经济特区的特点越来越显不出来，立法权限有所缩小，在这样一个空间下怎么样来发挥他们特区立法。还谈了一个指导思想，即地方立法也要改革。

第四位是周英主任，他针对河北省这样一个大污染大省，谈到了他们减少污染物排放的立法实践，提了一些很好的经验，从本省的实践出发来解决突出的问题，突出了地方特色立法工作。

第五位是宁波市政府法制办的毛利奇同志，他谈的主要是从企业信用监督地方立法的宁波的样本出发来谈到他立法的经验，我觉得针对性很强，而且企业的信用管理对市场经济非常重要。

第六位在我们大会来讲参与很少的，是律师界的朋友。扬智勇律师是从实践出发，谈了司法改革的一些体会，他其中讲法官的选拔能不能从律师中选拔，其实我们法官的选拔、检察官的选拔在高校里比较普遍，从律师中去选拔还比较少，扬律师的建议值得我们去思考。

以上就是我们六位同志的发言，简报里报道的非常清楚，在这里我就不在详细介绍了。我们这个组的发言是从每一个地方它们自己的立法，每一个条例它具体的立法过程来谈到了它们地方立法的经验，非常宝贵。所以，我有一个建议，能否把我们这次会议的各个地方立法的经验作为样板，编辑成册，把立法的经验固定化，来把它提高、推广。我是研究经济法、金融法和财学法的，参加我们立法法学会感觉我收获很大，我们立法法学会是个学跨学科的学会，我们应该有更多的部门法的同志来参加。有个遗憾，我们中央立法单位来的太少，法制办系统来的也不太多，我们地方来的比较多，我想整个加强立法，我们立法学会在中央立法单位的同志应

多吸收他们地方立法，和国家立法结合起来。

我谈几点个人的体会：（1）加强地方立法工作还是要依靠改革，重要的立法制度要改革，改革是动力字。在全面深化改革大背景下，司法体制改革中我们立法改革也是一个落实法治中国的方面。（2）地方立法要与国家立法更好地衔接、紧密的联系。建设法治中国需要一个比较完备的法律体系，地方性法律体系是我们法律体系的一个有机组成部分，完备的法律体系很重要的一个方面是地方性法律体系要加强要完善起来。（3）地方立法要与地方的经济政治文化社会改革的实践紧密联系，我们几位的发言都是根据他们本省本市的特点提出来的。（4）加强地方立法有利于降低地方的执政成本和执法成本。减少执法成本这个问题没有人谈过，我们也就是要减少地方性法规的数量，使成文法的制定数量减少。我们胡主任讲他们湖北省的立法数量少了，我觉得立法少是个好事，完备的立法不一定要很多。现在市场经济的发展要减少行政的干预，减少各方面的掣肘，发挥市场主体的作用。我们看到，我们新一届政府减少了很多的行政审批。古代礼法结合，礼管一些事，道德也管一些事，减少法律的负担。我们可以研究中华法系的特点，干预少，发挥礼、发挥地方性习惯，发挥地方作用。（5）加强地方立法需要建设一支高水平的工作队伍。这个我们好几位同志也谈到了。我觉得我们中央立法的团队他们是专科医生，研究的很细，我们地方的人员编制少，他们是全科医生，他们的知识面要更全面一些。另外一个方面还有委托立法，政府服务外包，我们的立法也可以外包，委托一些专家来起草，这样能减少我们的工作量，提高我们的效率，这也是好的一个方式。

总的来讲我参加这几次立法学学会收获很大，感谢大会给我这个机会，我想大家汇报这么几点。

主持人朱景文：谢谢徐老师，这样我们两个小组召集人的总结发言阶段就到这里。下面进入第二个阶段，首先我们有请十届全国人大法律委员会主任、研究会名誉会长杨景宇同志给我们讲话，大家欢迎。

杨景宇（十届全国人大法律委员会主任、研究会名誉会长）：

各位老师、各位同志：

我是被讲话、是会长强迫讲话，但是出于对会长的尊重，不能不信口开河讲点瞎话。我这是第二次参加立法学年会，去年在江西今年到兰州。这越参加劲头越大，兴致很高。因为很有收获、很受教育，这次会开得很好。作为一个老的立法工作者，还有好多问题实际没想到。尽管已经退出历史舞台了，总是还得关心这个事，很受教育，谈点感受吧。那么还想提个建议，我给春生会长提出来了，这次会有这次会的突出的重点，但是我觉得每个发言都有闪光点，无论从理论上还是从实践上都是很难能可贵的，但是我提的建议是什么呢？最好是能够再集中点题目，有点讨论甚至咱们说个词叫辩论，这样子可能集思广益。我们能在重大问题上能形成一个共识，对国家的立法工作、法制建设更好地当好参谋。能不能再集中一点，有点还得自己发掘那个闪光点，能不能再集中点，有点讨论，我就这么个建议。那么，这次会议

一个主要的问题，主题之一是科学立法与民主立法，这个题目出的很好。我算了算，有四个发言包括春生同志，是专门讲科学立法、民主立法的，其他的发言实际内容也很多涉及这个问题。我也想谈谈这个科学立法和民主立法的问题，这个科学立法、民主立法既是完全中国特色社会主义法律体系的内在要求，也是提高立法质量的根本保障，科学民主这两东西它内涵是有区别的，同时相互又是有联系的。我想讲这么三层意思，三句话：

一个什么叫科学立法？第二句话什么叫民主立法？第三个科学立法、民主立法之间的关系。那么第一层，我认为所谓的科学性解决了立法过程当中主观与客观的关系，要求主观认识反映出客观实际，它实质上是一个追求真理的问题。大家都熟悉屈原一句名言“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”，是个探索真理的过程。彭真同志曾说过“人活一辈子就是要探求真理、服从真理、捍卫真理”这是这么一个命题。那么法是怎么出来的，是人制造的。法律是人制定的，因此我认为法律是主观意志的产物，集体意识也是主观意识，那问题是主观认识是正确还是错误？主观意志产生的法律是对是错？是良法是恶法？归根到底不是自我感觉如何，也不是什么人的评价如何，它归根到底就是看它是不是本质上反映了客观实际；是不是反映它所调整的社会关系的规律。而规律实际上反映了事物的本质，而事物的本质它是隐藏在现象内部、是看不见摸不着的。因此，科学立法要求我们在立法过程中始终坚持党的思想路线，就是实事求是，不唯上、不唯书、只唯实，一切从实际出发，深入调查研究，总结实践经验；透过光怪陆离、错综复杂的现象，花一番去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的功夫，才有可能认识发现隐藏在现象背后那个规律、那个本质。我在法制办工作期间向我的工作团队讲过自己一条立法工作体会，两句话，“立一个法重在抓住本质，立几个法要下功夫总结立法的共同规律”，我是这么体会的。

第二讲民主立法。这个法的民主性解决的是立法过程中多数与少数的关系问题，要求我们多谋善断、先谋后断、集思广益，力求使我们自己的法律真正集中人民的共同意志，反映了人民的根本利益。因此做到民主立法要求我们在立法工作中始终坚持党的根本工作路线就是群众路线，通过完善民主立法程序；通过多种渠道和方式扩大公民有序参与立法活动，集中群众智慧、尊重群众创造，我们立法人都知道法律的功能是调整社会关系的，归根到底是调整社会利益关系的。而我们现在面临的社会现实是改革三十五年以来社会关系大调整、社会利益格局大调整，现在主体多元化、利益多元化，这是摆在我们面前的现实。彭真同志还有一句大家都很熟悉的名言“立法就是在矛盾的焦点上开一刀，在矛盾的焦点上画杠杠，一刀下去，令行禁止”这刀砍地准不容易，这个杠杠画地准很困难。那么怎么才能画地准，砍地准呢？这要求我们在立法过程中充分发扬民主，集中各种意见，特别要注重群众意见。我的体会这个民主过程当中、在社会现实过程当中、在立法过程当中，这个民主实际上就是扮演不同利益诉求的不同主张之间的博弈过程，只有通过这种博弈

大家反复协商，最后矛盾双方甚者多方各做出一定的妥协让步，才能找到长远利益和眼前利益，全局利益和局部利益，不同群体的特殊利益之间的那个共同点。中央老提这个和谐社会就是要维护人民的共同利益、兼顾不同群体的特殊利益，实际上共同利益是找不着的。每个人、每个群体在立法过程中提出来的实际上都是特殊利益的诉求。我现在不举例子了，非常突出，实际上只有通过博弈和妥协让步最后才能找到共点，就是不同大利益之间的具体结合点。最后立法结果就是矛盾双方都觉得不过瘾，但都还可以，也只能这样子了，这就是最好的立法；如果一方觉得特过瘾，这立法真是失败。有一句话叫“善于妥协是高明的政治”，这样才能找到那个结合点，就是习近平讲那个最大的公约数。这是调整社会关系、实现和谐相处、实现互利共赢的一个必然的过程；不然的话没有民主立法，这个什么结合点、共同公约数都是空口说白话。

第三科学立法和民主立法又是什么关系。会上我想提出个问题，有的同志提出来是民主立法高于科学立法，我是第一次听这个观点。我感到非常新颖，很值得研究；但是到现在为止我也没想明白为什么民主高于科学，那么我的看法是这两个东西民主和科学有不同含义的，是两个范畴的东西，但是它又是互相紧密联系，是可以统一一起的。那么怎么判断，我刚才讲提高立法质量、判断法律的是非它的标准是个科学问题，那么怎么能够求得真理，能够把握住判断标准呢，民主立法也是通向科学立法的主要路径。只有通过民主立法才有可能发现、实现那个科学，我认为有这么个关系。那么一般说来，通过充分发扬民主集中集中多数人认识、意见和智慧可能比较接近对真理的认识、比较符合实际，但是不一定。有时候在有些问题上开头是真理掌握在少数人手里边，那么过去在遵义会议之前，毛泽东不是经常处于少数人位置吗，那么最后实践证明他的主张是看得远、看得清，是正确的。不管是经过实践检验是错误的、碰了壁、失败了，回过头来大家向真理投降，那么重新做一个决定，立法就是这么一个过程。那么怎么统一？实践。只能统一实践检验，把法的科学性和民主性统一起来，我认为实际上就是把党的思想路线与工作路线统一起来的过程。在充分发扬民主、集中群众智慧，总结群众性的实践经验的基础上努力探求隐藏在事物客观现象背后的那个规律、那个本质。也就是说，认识把握规律才能力求使我们制定的法律既发扬客观规律，又体现人民的共同意志，经得起历史和实践的检验。我觉得两个是不是应该这样统一起来啊，我的粗浅看法就是这样，仅供各位老师、各位同志参考，谢谢大家！



图为杨景宇主任发言

主持人朱景文：谢谢杨景宇主任非常睿智的发言，有些语言我们也能够重复，但是，同样的语言，经由一位老人，一位从事多年立法工作的老人从经验的角度来讲，要比一位年轻人，一位从来没有过这方面经历的人讲出来要深刻许多，这是我的体会。下面我们有请十一届全国人大法律委员会主任、研究会名誉会长胡康生同志讲话，大家欢迎。

主持人朱景文：下面我们有请十一届全国人大法律委员会主任、研究会名誉会长胡康生同志讲话。

胡康生（十一届全国人大法律委员会主任、研究会名誉会长）：

各位老师、同志们：大家好！

我们研究会的会长张春生同志老把我和杨景宇同志捆绑在一起。叫我们当顾问，现在要做名誉会长，又是捆绑在一起。今天讲话，我说我把安排我讲话的时间就让给杨景宇同志，春生还不同意，还要捆绑在一起。其实刚才我们主持人朱老师，如果把我的时间给杨景宇同志继续发言的话，他越讲到最后的话，他的话是越精彩。他今天的话还意犹未尽。叫我讲呢，捆绑在一起，也是被要求讲话，不是主动要求讲话。讲什么呢。刚才老杨呢作为一个老的立法工作者讲得非常深刻，又很深入浅出。我就没有啥好讲的了，我想就讲点体会吧！

我跟老杨一样，捆绑在一起，也是第二次参加我们的立法学研究会的年会。感到参加呢确实很有收获，这次会感到开得很好、很成功。很好、很成功主要体现在形式上和内容上都好、都成功。形式上呢有几个结合。我记得呢昨天晚上我们甘肃政法学院的梁校长讲到了有三个结合。在这三个结合基础上，我也想到再加上三个

结合。昨天晚上，梁校长讲的三个结合，一个是我们这次参会人员是理论工作者（包括我们各位老师——搞法学教学和研究的）跟我们实务工作者（包括我们在人大搞立法工作的、在政府法制办的同志和律师等其他实务工作者）相结合；第二就是理论和实践相结合；第三讲到老中青相结合。咱们老中青结合是非常明显的，咱们最老的长者、学者、老师：孙国华老师都年近90了。我们刚才听我们景宇同志讲话，声音洪亮、思路敏捷，他也是年近80了。还有在人大从事工作的，像我们内蒙的乔小南同志、天津的高绍林同志，在人大工作32年了都。应该讲，这是老的。还有年轻同志，今天上午青年论坛，咱们青年同志发言，这个是老中青结合。那么，我想还有三个结合，就是我们这次会议的特点就是把科学立法与民主立法结合起来；第五呢就是把中央立法与地方立法结合起来；第六个结合就是把肯定我们立法学的研究，包括我们立法制度的研究——既肯定成绩又提出问题、怎么样进行改革结合起来。所以我说从形式上是很成功的。在内容上，跟去年的年会相比，我觉得我们的立法学研究会的研究工作又提升了一个层次。就是不仅仅是研究去年年会中的《立法法》的修改完善，涉及到立法体制、立法制度。这次研究不仅限于立法制度，把立法制度提升到跟我们的人民代表大会制度、跟我们的社会主义民主政治制度，特别是跟我们十八届三中全会提出的跟我们完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力的现代化这个制度结合起来。所以我觉得我们这个年会在内容上，研究的层次又提升到一个新的层次，所以我觉得很有收获、很有启发。

那么谈一些什么呢，科学立法、民主立法，我们景宇同志讲了。我想听了两次年会，现在我又兼职中国人大制度理论研究会的工作。所以，我想作为咱们的立法学研究或者我自己现在兼职的人大制度理论研究，怎么把握好我们的研究方向、研究目的和研究路径，我想讲一点体会。这个话呢，可能大家听起来是好像政治性很强，是一个很严肃的话题。但是我想呢，要给它赋予一些新的、鲜活、生动的内容。我们搞立法学研究也好，我搞人大制度理论研究也好，就是怎么样把坚持党的领导 and 人民当家做主、依法治国三者有机统一起来。这个是涉及到我们搞理论研究和实践的一个很根本性的问题。那么怎么讲坚持党的领导呢？我想我们坚持党的领导要有一个新的认识。我们党自身在新形势下，也提出了坚持党的领导，关键是要在于改进和完善党的领导方式和执政方式，这个问题是比较大的命题，它不是一个老话、也不是一个套话。譬如我自己学习，在座的一些发言也涉及到，在新形势下，加强和改进党的领导。十八大和十八届三中全会我感到有的一些新的提法、新的亮点。比如讲，我们现在三中全会提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。这个，不光是法学界反映，这是我们党和国家实际上提出的第五个现代化的概念。咱们讲社会主义现代化，十八大以来经常提的是四个，就是工业化、城镇化、信息化、农业现代化。现在又提出一个国家治理体系和治理能力现代化，这是不可轻视的。这是新的、重大的提法。

再比如讲，我们从党的十一届三中全会以来讲到我们国家法治建设的基本方针，就是十六个字：有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，现在十八大提出了新的十六字方针，就是大家提到的：科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。这个基本方针无论在内容上、内涵上都比以往的十六字方针可能要更广泛、更深刻。这是第二个感到新的一点。

第三，我们党的十五大提出来要依法治国，建设社会主义法治国家。现在我们十八大和十八届三中提了，除了坚持建设法治国家以外，提了建设法治中国，这个在内涵上有进一步深化了。

第四个方面，大家感到法治在我们中央的全会上的这个提法，也是在我们党的历次的党代会上，作为党的工作和国家的工作来讲，法治的地位是大大提升了。所以我个人感受，作为立法学也好、人大理论制度研究也好，要深刻地学习、领会我们党的领导和执政方式的改变。特别是习近平总书记在现行《宪法》颁布 30 周年大会上强调三个善于。他在三个善于中提到：党要善于通过法定程序把党的主张成为国家意志；善于把党组织推荐的人员、人选成为国家机关领导人员；最后一个善于更重要，要善于通过国家政权实施党对国家和社会的领导。所以我觉得咱们在搞法学研究也好、搞什么研究也好，要能够跟的上我们党的领导方式和执政方式的转变。这样的话能够更好地把握我们研究的方向、研究的理论和实践的方法。

还有人民当家做主也是这个问题。咱们经常讲，人民当家做主是我们的社会主义建设的根本目的，就是我们的中国特色社会主义的本质要求。人民当家做主，咱们这次立法学研究里面，我也听了，怎么样更好地通过民主立法来体现人民当家做主。我也想呢，人民当家做主，在我们立法里面，譬如讲直接民主、间接民主。这里我想借用一定意义上的直接民主。因为咱们现在立法是以公开为原则，几乎所有的法律都是公开的。人民群众通过法定程序来参与立法，那么我们立法部门要高度重视人民群众通过媒体，通过来信、来访对立法提出的一些诉求，他们的意愿要充分尊重。这方面我们立法机关有一个体会，你比如像个人所得税法。个人所得税法，本来国务院提的（扣除工资所得费用标准）——大家讲得起征点就是 3000。后来，确实是在一个礼拜内就收到人民群众的意见 23 万多件，这就不能够不引起立法机关的高度重视。最后汇集了各方面的意见、回应社会关切，把起征点提高到 3500。所以这些就是我的、在一定意义上的让人民群众通过直接民主来反映对立法上的一些诉求。那么间接民主咱们也知道，通过人大代表来反映，人民群众的诉求，所以我想我不展开讲了。把依法治国作为实现党的领导和人民当家做主的根本路径，所以我想我们怎么样更好地体现——作为立法学研究也好，作为我现在从事的人大制度理论研究也好，这个就是能够更好地坚持三者有机统一。所以我想着重讲一讲这个问题，能够使我们这个研究提升到一个新的水平、一个新层次。

谢谢大家！



图为胡康生主任发言

主持人朱景文：谢谢胡康生主任！他特别从人大制度和立法的关系这个角度、从我们怎么更好地在新的阶段把党的领导、人民当家做主和依法治国这三者的统一。我都说了这么多年了，但是具体的在新的阶段怎么做，胡主任给我们做了一个非常好的概括。这样，我们这个阶段的会议就到这，下面我们就进入我们的闭幕式。

闭幕式（11:10-11:50）

主持人：冯玉军（中国人民大学法学院教授、研究会常务副秘书长）：

主持人冯玉军：各位领导、各位同志、各位学者，我们经过了一天半的非常紧张而有收获的会议，现在进入闭幕式的环节，闭幕式有三个议题，下面首先请研究会的秘书长刘一杰同志作增补常务理事和理事的汇报。

刘一杰（中国法学会立法学研究会秘书长）：

各位专家学者，经过中国法学会立法学研究会常务理事会的研究讨论，达成了以下两项议案：（1）在本次中国法学会立法学研究会 2014 年年会召开之前提交了入会申请人员的相关资料将全部进入立法学研究会的资料库；（2）在本次提交入会申请的人员当中，立法实务工作者的行政职务在正处级以下者（不含正处级），高校学者的学术职称在讲师及以下者（含讲师），其入会申请将留待立法学研究会向民政部正式登记成立之后，在下次年会召开之时再予以最终确定。

经本次常务理事会的研究讨论，决定拟增补陈俊等 5 位同志为研究会的常务理

事（编者注：经大会讨论并在大会上以鼓掌的方式表决通过）。经本次常务理事会的研究讨论，决定增补熊菁华等 52 位同志为研究会的理事。祝贺上述同志成为我们研究会的常务理事和理事。

主持人冯玉军：好，谢谢刘一杰秘书长，下面有请我们研究会的会长张春生同志做本次年会的学术总结，大家欢迎。

张春生（中国法学会立法学研究会会长）：

本次年会是我们的第五次年会，加上列席人员，参会人员已经超过了 100 人，提交参会的论文 62 篇，有些同志有精辟的思想，虽然没有完成论文，但也提出了发言提纲。我想经过一天半的紧张研讨，我们召开了一个民主求实的研讨会，大家是满意的，我想用与会同志的话来做这个小结。

第一，胡康生主任、杨景宇主任还有上海来的学者、教授认为我们这次研讨会比去年的南昌会议研讨的要深入，会议质量有比较大的提高，我赞成。

第二，昨天晚上，甘肃政法学院的梁亚民校长提出，我们的会议体现了三个结合，即理论跟实际相结合、理论工作者跟实务工作者相结合、老中青相结合。今天，我们的胡康生同志又提出了新的三结合：科学立法与民主立法相结合；中央层面与地方层面立法相结合；肯定立法成绩与揭示立法不足、提出改进意见相结合，我也都赞成。

第三，一些参会的学者，包括很有成就的学者认为我们的研讨会有一个比较强的问题意识，认为本次研讨会基本上没有出现从抽象的理论、原则、概念出发的论文，都是从我国法制建设的实际提出问题、分析问题、提出见解的论文，这个学风很好，这个我也赞成。昨天我与杨景宇同志听分组讨论，来自上海交通大学凯原法学院的林彦副教授讲了一个非常有针对性的问题——法律询问，这篇论文（编者注：论文题目为《法律询问答复制度的去留》）做的非常踏实，有材料、有分析，是很讲道理的，值得我们改进。

所以，这些同志在这三个方面的发言、看法，我想可以作为我们的小结。我想多说一点，就是在这次年会中，无论是我们的立法实务工作者还是学者，对全国人大，对全国人大法工委的立法工作提出来的一些意见、建议都是说理的，有分析的，不少意见很中肯，比如宪法监督问题、大会立法权的落实问题、授权立法问题、宪法和法律解释的问题等等，我觉得立法机关应该虚心的听取这些意见。同时，我认为上述所有问题都同完善人大制度这一大问题有联系，其中包括从组织上，从议事制度上完善全国人大的制度。以会期制度为例，现在的会期制度远不能胜任我们的立法机关所面临的重大任务，1955 年第二次全国人民代表大会要上两个大议程，第一，要审议第一个五年计划，第二，要上一个大议案，修建黄河水利、制止黄河水害的议案，为了把这两个议案解决好，刘少奇同志和彭真同志商量，请示了党中央，这个会开了 24 天，其中仅预备会就开了 4 天，就是为了消化理解议案。经过彭真同志的提议，从 1979 年到 1988 年的大会一般是 15 天，常委会 9-10 天，有时

常委会快到期了，大家发言正踊跃，时任全国人大常委会常务副秘书长的王厚德同志去请示彭真同志，问道：“彭真同志，会议快到期了，是不是赶紧结束？”彭真同志听了很不高兴，说：“你们跟我讲会议快到期了是什么意思啊，这么多的代表、委员要发言，我们能宣布结束吗？你去给中办打电话，我们要延长两天。”后来的会期越来越短，现在的代表大会有那么多的议程，仅安排8天会期，常委会一般安排4-5天的会期，好多委员也理解了，这么短的时间安排，那么多的大会议程，很多议案提出了也得不到较好的讨论。我觉得整个人大制度要完善，在这里仅简单讲一下会期制度。

我稍微解释一件事，关于授权决定。大家对于授权决定提了不少意见，很有道理，但是对于授权决定，应该说两句话：第一句话，做这个决定是郑重的，是遵循了宪法原则的；第二句话，因为没有经验，这个授权决定比较粗糙。第一，之所以说它是郑重的，是遵循了宪法原则的，因为在80年代初期，我们面临着繁重的立法任务，国内、国外对我们立法进度慢的问题提了很多意见，有几十部的法律需要制定，如果均由全国人大来立法，力不胜任，由此也说明，当时全国人大的组织结构力量是担负不了国家立法权这个任务的，所以经过多次反复讨论，最后统一意见为通过授权决定的方式。那个条文大家都知道，先搞条例，成熟以后升格为法律，所以我说他是郑重的；第二，确实没有经验，比较粗糙。授权范围笼统而言包括改革开放需要的法律，没有期限也没有监督。彭真同志88年离任时，向接任全国人大常委会副委员长的王汉斌同志交代说：“要把授权决定收回来。”这一点可能大家不知道，后来由于各种原因没有收回，导致本来应当由全国人大制定的法律由国务院制定，例如，我们现在的18个税种，只有企业所得税、个人所得税、车船税三个是由立法决定的，还有15个是随着行政机关的法规出现的，这个从依法治国的原则上来说是说不过去的，恐怕也违背了代议制的原则，大家都熟悉的“不经代议不纳税”，所以这条亟需改进。我看过立法法的修改草案，准备对授权决定做完善，这个条文写的不错，所以我就想做一点点的解释，但是仍然继续欢迎大家给立法机关提意见。

我就说这么多，谢谢各位。

主持人冯玉军：接下来的第二个事项，是确定下一届年会的主办单位及交接仪式，受秘书处的委托，我郑重邀请两位同志走上主席台，一位是我们本次年会的承办方，圆满完成了相关工作的甘肃政法学院李玉基副校长，请您到主席台来，另外一位是下一届年会的承办方武汉大学法学院的委托代表——湖北省人大的副秘书长、研究会常务理事周冶陶同志到主席台上来。下面请两位做一个简短的发言。首先请李玉基副校长发表办会感言，大家欢迎。

李玉基（甘肃政法学院副校长、研究会常务理事）：

我就说三句话：第一句话，非常感谢立法学研究会的各位领导在去年的南昌会议上，能把这么一次神圣的会议授权于我们学校举办，非常感谢大家对我们的信任；

第二句话，我们的条件有限，没有给各位专家、各位代表提供令大家满意的服务，我们表示非常的歉意，希望大家能够原谅；第三句话，希望各位专家常来我们甘肃政法学院看看，常来兰州看看。谢谢大家。

主持人冯玉军：接下来我们有请周冶陶秘书长发表申办宣言，大家欢迎。

周冶陶（湖北省人大副秘书长、研究会常务理事）：

因为武汉大学的江国华教授临时有事，委托我代他发言。下一届年会能够由武汉大学承办，我也很高兴，因为我在武汉大学拥有多重身份，既是武汉大学的学生、老师、校友，又是武汉大学的家属，我们热情欢迎大家到武汉参会。这次，甘肃政法学院为大家提供了黄河美食，下次我们将为大家提供长江美食，武汉也是楚文化、红色文化等文化交汇地，我们将力所能及的为大家做好各方面的服务。虽然我在武汉大学拥有那么多的身份，但是我还是不能代表武汉大学，在此，我谨代表湖北省人大表个态，一定协助武汉大学做好下一次会议的会务工作，最后还要感谢大家对我们的信任和鼓励，我就说这么多，谢谢大家。

主持人冯玉军：接下来请李玉基校长和周冶陶秘书长以握手的形式以示交接。

我们一天半的会议议程圆满结束，在即将结束之际我有两个感谢：一是感谢我们所有的与会者，尤其是一些老领导、老教授不辞辛劳，非常辛苦，在大家的共同努力下，我们本次年会取得圆满成功；另外一个，也是最重要的感谢，是要感谢我们本次会议的承办方，甘肃政法学院的师生，所有的工作人员，让我们用掌声表示对他们的感谢，谢谢大家。

最后，我宣布，本次会议圆满结束，谢谢各位。

图为与会人员合影



相关媒体报道

立法学研究会 2014 年年会举行讨论完善人大制度与立法改革等

稿件来源: 法制日报——法制网 发布时间: 2014-08-29 13:28:51

法制网讯 记者陈丽平 8月24日至26日,中国法学会立法学研究会2014年年会在甘肃省兰州市举行。年会主题是讨论“人大制度完善与科学立法民主立法”、“立法改革与地方立法”、“党的领导与人大立法”等国家立法工作中的基本问题。

中国法学会立法学研究会常务副会长、中国人民大学法学院教授朱景文,中国人民大学一级荣誉教授孙国华,中国人民大学法学院教授冯玉军,河南省人大法制委主任委员毛引端,华东政法大学教授刘松山,内蒙古自治区人大常委会法工委主任乔小南等学者和立法实务工作者,就“完善人大立法制度的思考——以全国人大及其常委会立法之间关系为中心”、“地方立法民主化与科学化的关系”、“从立法与实践关系的视角谈科学立法的几个问题”、“中国法制改革与立法发展三十五年述评”、“立法法的修改”、“地方人大科学立法的路径研究”、“法律询问答复制度的去留”等专题作了大会发言和小组发言。厦门大学法学院教授宋方青、上海交通大学法学院教授徐向华等对发言作了精彩点评。

会议结束前,十届全国人大法律委员会主任委员、立法学研究会名誉会长杨景宇,十一届全国人大法律委员会主任委员、立法学研究会名誉会长胡康生分别就科学立法和民主立法问题,如何更好地把握研究方向、研究的理论和实践方法,作专题发言。

立法学研究会会长、全国人大常委会法工委原副主任张春生作会议总结时说,会议体现了六个结合,即理论与实际相结合,理论工作者与实务工作者相结合,老中青相结合,科学立法与民主立法相结合,中央层面与地方层面立法相结合,肯定立法成绩与揭示立法不足、提出改进意见相结合。在这次年会中,无论是立法实务工作者还是学者,对立法工作提出的一些意见、建议都是说理的,有分析的。不少意见很中肯,比如宪法监督问题、人代会立法权的落实问题、授权立法问题、宪法和法律解释的问题等等。上述所有问题都与完善人大制度这一大问题有联系,包括从组织、议事制度方面完善人大制度。

来自全国各地的120余名专家学者、立法实务工作者出席本次年会并提交参会论文62篇。会议一致同意增补一些同志为研究会常务理事、理事。

本次年会由甘肃政法学院、国家司法文明协同创新中心兰州基地承办。甘肃政法学院是伴随着我国法治建设步伐成长起来的一所年轻的政法院校,始建于1956年,1984年经教育

部批准为普通高等本科院校。近年来学校先后有 4 名教师担任甘肃省人大立法顾问,16 名教师被聘为地方立法特约研究员。甘肃政法学院领导宋秉武、梁亚民、李玉基以及甘肃省人大常委会法工委、甘肃省法学会领导出席会议。