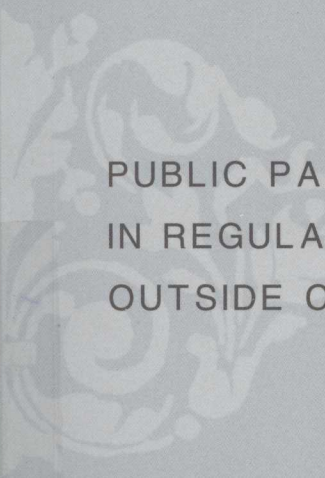




国外行政立法的 公众参与制度

主 编 吴 浩
副主编 李向东



PUBLIC PARTICIPATION
IN REGULATORY PROCESS
OUTSIDE CHINA

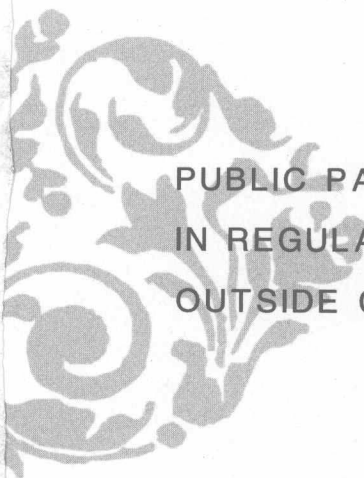
中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



国外行政立法的 公众参与制度

主 编 吴 浩

副主编 李向东



PUBLIC PARTICIPATION
IN REGULATORY PROCESS
OUTSIDE CHINA

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国外行政立法的公众参与制度/吴浩主编. —北京:
中国法制出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0832 - 5

I. 国… II. 吴… III. ①行政法 - 立法 - 研究 - 国外
②公民 - 参与管理 - 研究 - 国外 IV. D912.104 D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 158564 号

国外行政立法的公众参与制度

GUOWAI XINGZHENG LIFA DE GONGZHONG CANYU ZHIDU

主编/吴浩

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 11 月第 1 版

印张/19.875 字数/375 千

2008 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0832 - 5

定价: 55.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66026587

邮购部电话: 66033288

前言

行政立法和公共政策制定中的公众参与是决策科学化、民主化的重要体现和制度保障,是扩大公民有序政治参与的重要途径之一。建立和完善立法公众参与制度,对增强制度建设的民主性、科学性、针对性和可操作性具有重要意义。

近些年来,我国行政立法中的公众参与在制度建设层面有了很大发展,在全社会引起了广泛关注。很多实际工作部门尤其是政府法制工作部门进行了积极、有益的探索。学术界对此也展开了热烈的讨论。通过这些探索和讨论,我们认识到,我国公众参与行政立法还处在探索阶段,有方方面面基础性的工作要做,比如公众意见收集、整理、采纳与反馈平台的建立,政府信息公开制度、政府立法公开征求意见和听证制度的完善等等。在此阶段学习借鉴国外在相关制度设计和具体做法等方面的有益经验非常有必要。因此我们考虑,把有关国家和组织公众参与的基本制度引介到我国,在理论和实务方面都是非常有意义的。为此,经过几年的努力,通过组织国际研讨会、出国考察培训、与专业研究机构开展合作项目、网络搜索、文献检索等多种渠道,我们收集整理了包括经济合作与发展组织、欧盟、英国、美国、加拿大、澳大利亚、日本、韩国等多个国家和国际组织有关公众参与行政立法或决策的法律、法规、指导性文件、学者文章等资料,并组织力量将这些材料翻译出来集结出版,其目的就是引介国外公众

参与理念，推动我国公众参与实践，促进相关制度和机制的建立和创新。

本书按国别和国际组织分为8个部分，分别是经济合作与发展组织、欧盟、英国、美国、加拿大、澳大利亚、日本、韩国。由于实践差异较大，在体例上很难统一，因此我们原则上按照法律、法规、规章、官方发布的指导性文件、解释性说明以及学者文章的顺序编排了相关资料，以帮助读者了解公众参与在各国的法律渊源、政策措施以及在规制过程中的地位。我们试图使本书能有以下特点：1. 资料全。本书包含有关国家和国际组织的近40万字的法律、法规、政府文件和学者文章。除相关法律法规外，各国或者国际组织负责协调行政立法公众参与事务的主要部门和机构的文件资料基本都纳入本书。2. 内容新。比如，加拿大《内阁关于法规规范化的指令》和《司法部公众参与政策声明与指南》、澳大利亚《最佳规制工作手册》、英国《规制部门合规守则》等都是有关国家2007年制定或者修订并开始实施的。3. 系统性。本书内容集中在国外行政立法（或称规制）领域的公众参与制度，法律渊源较为完整，便于读者做比较研究。4. 权威性。为了帮助读者对相关国家或国际组织的公众参与行政立法总体情况、历史发展、法律制度和实际做法有一个基本了解，我们还特别邀请了国外在公众参与领域有深入研究的专家为每章撰写了一篇概览。他们是：经济合作与发展组织规制政策处主管尼克·马拉舍夫先生（Nick Malyshev），耶鲁大学中国法中心副主任、高级研究员贺诗礼女士（Jemie P. Horsley），美国大学华盛顿法学院杰弗里·拉博教授（Jeffrey Lubbers），东京大学社会科学研究所田中信行教授，韩国梨花女子大学法学院院长金裕焕教授。在此对他们的辛勤劳动和贡献表示衷心感谢！

为帮助读者更好地理解和使用本书的有关材料，我们认为有必要对本书中涉及到的几个重要概念向读者做一简单说明：

1. 本书所称“行政立法”，是指行政机关、行政规制性机构

以及其他具有公共管理职能的组织或机构制定具有法定的或者实际的普遍约束力的规范的行为；包括行政法规制定过程和行政规章制定过程、具有普遍约束力的决定、命令的制定过程、各种行政规范性文件的制定过程^{〔1〕}。

2. 本书所称“公众参与”，是指在行政立法和决策过程中，政府相关主体通过允许、鼓励利害关系人和一般社会公众，就立法和决策所涉及的与其利益相关或者涉及公共利益的重大问题，以提供信息、表达意见、发表评论、阐述利益诉求等方式参与立法和决策过程，并进而提升行政立法和决策公正性、正当性和合理性的一系列制度和机制^{〔2〕}。“公众参与”的内涵和外延宽泛，既包括公众参与法律、行政法规、部门规章的制定，也包括参与政策制定程序。本书内容主要集中在行政立法和部分政策制定领域。

3. 本书中使用的“规制”（regulate, regulation 或者 regulatory）一词，在《韦氏第三版新国际词典》^{〔3〕}的相关解释是：由政府行政部门通常根据宪法或者授权立法而发布的具有法律效力的规则或者命令。比如在英国的含义是行政机构根据授权发布的从属立法（议会可以行使否决权），不同于法令；在美国包括两种：一个是由总统或者其下属授权机构发布的行政命令（executive order），另一个是由行政部门或者规制委员会为适用和补充议会立法而发布的行政管理命令（administrative order）。

《加拿大法律词典》^{〔4〕}的解释更加宽泛，包括根据议会法律或者总督授权发布的各种形式的规范性文件。《布莱克法律词典》^{〔5〕}的解释是，行政机关或者地方政府发布的具有法律效力的规则或者命令。美国一些主要宪法行政法学者认为可以理解为

〔1〕 王锡铤，《中国行政立法与决策过程的公众参与：观察与评估》，P. 1。

〔2〕 同上。

〔3〕 Webster's Third New International Dictionary, 1986 年版。

〔4〕 The Dictionary of Canadian Law, A Carswell Publication, 1991 年版。

〔5〕 Black's Law Dictionary (7th Edition), West Group, 1999 年。

用于各种目的的政府政策的统称,形式包括规则、标准、法定要求等。^[1] 用作动词 (regulate) 时,在不同的语境下,既包括制定法规、规则、政策等规范文件的行为,也包括依据规范进行管理、控制的行为。将这个词翻译为规制,应当是日本经济学家的苦心创译,含义就是以法律、规章、政策、制度来约束和规范经济主体的行为,或者说有规定的管理或者有法律规范的制约。^[2] 这种译法近来得到很多国内法律学者的认同和接受。

国内对 regulation 和 regulatory 的翻译,从开始的“法规”或者“监管”等,演化为近来法学界一些学者常用的“规制”,反映出译者希望涵盖这个词全部意义(既包括政府部门的法规制定,这是最主要的部分,也包括大型项目、规划和实施监管行为等)的意图和努力。

此外,在美国更多地使用“规章制定”(rulemaking)一词,与我国的行政立法大致对应,也与规制 (regulate) 的动词含义大致对应。

我们要特别感谢国务院法制办曹康泰主任一直对本书的编撰予以关心和鼓励。本书的出版得到了亚洲基金会的资助,并得到了亚洲基金会首席代表周思哲博士 (Jonathan R. Stromseth) 和高级项目官员付欣博士、耶鲁大学中国法中心主任葛维堡教授 (Paul Gewirtz)、北京大学公众参与研究与支持中心主任王锡铎教授、日中法律家交流协会高木喜孝专务理事等的大力支持,在此表示诚挚的感谢!

由于时间有限,书中错误和纰漏之处还请读者指正。

主编:吴浩

2008年10月

[1] 美国耶鲁大学中国法中心主任葛维堡教授 (Paul Gewirtz)。

[2] 李长健:“论市场规制法”,《经济师》2005年第三期。

目 录

《白皮书》

《欧盟委员会白皮书》

目录

欧盟委员会白皮书

1. 前言

1.1

《欧盟委员会白皮书》

《欧盟委员会白皮书》(一)

1.2

《欧盟委员会白皮书》

1.3

《欧盟委员会白皮书》(二)

1.4

《欧盟委员会白皮书》(三)

1.5

《欧盟委员会白皮书》(四)

1.6

《欧盟委员会白皮书》

1.7

第一部分 经济合作与发展组织

一 经合组织部分成员国公众参与制度概览

尼克·马拉舍夫 (Nick Malyshev) /3

二 《经合组织理事会关于提高政府规制质量的建议》 /17

1.8

第二部分 欧盟

一 欧盟公众参与制度概览

杰弗里·拉博 (Jeffery Lubbers)

贺诗礼 (Jamie P. Horsley) /25

二 《阿姆斯特丹条约关于辅助性原则与比例原则适用的第7号议定书》(摘译) /32

三 《2001年欧盟治理白皮书》(摘译) /34

四 《欧洲治理：更好地制定法律》(摘译) /46

五 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》 /49

六 《欧委会向利益相关人进行咨询的一般原则和最

2 | 国外行政立法的公众参与制度

低标准》	/74
七 《欧盟公众参与研究报告》	/94

第三部分 英国

一 英国公众参与立法制度概览	贺诗礼 (Jamie P. Horsley) /129
二 《咨询实务准则》	/134
(一) 《咨询实务准则指引 1——引言、咨询规划、 咨询文件的格式》	/143
(二) 《咨询实务准则指引 2——咨询方法》	/155
(三) 《咨询实务准则指引 3——易于理解》	/200
(四) 《咨询实务准则指引 4——确定利害关系人》	/213
三 《实施准备期指引》	/217
四 《规制部门合规准则》	/222

第四部分 美国

一 美国公众参与制度概览	杰弗里·拉博 (Jeffrey Lubbers) /235
二 《美国联邦行政程序法》(节选)	/241
三 《规制计划与审查》	/291
四 《联邦部门重要指导性文件制定规程》	/307
五 《美国加利福尼亚州行政部门规章制定》	/314
六 《美国加利福尼亚州行政听证程序》	/322

第五部分 加拿大

一 加拿大公众参与制度概览	贺诗礼 (Jamie P. Horsley) /329
二 《法定文件法 (1985 年)》	/334
三 《内阁关于法规规范化的指令》	/340

四	《规制程序指南》	/358
五	《司法部公众参与政策声明及指南》	/371
六	《有效的规制咨询指南》	/384
七	《规制咨询指南》	/390

第六部分 澳大利亚

一	澳大利亚公众参与制度概览	
	杰弗里·拉博 (Jeffery Lubbers)	/395
二	《立法文件法 (2003 年)》(摘译)	/402
三	《最佳规制工作手册》	/410
四	《部长委员会和标准设定机构关于设定国家标准和 实施规制行为工作指南》(摘译)	/420
五	《规制影响分析清单》	/424

第七部分 日本

一	日本公众参与制度概览	
	田中信行 (Tanaka Nobuyuki)	/433
二	《行政程序法 (2005 年)》(摘译)	/438
三	《为制定、修改、废除法规征求公众意见的程序》	/453
四	关于公众参与的相关文章	/460
	(一)《日本立法过程》	/460
	(二)《法令解说: 公众参与程序的法制化》	/475
	(三)《有关征求公众意见制度的政府工作及其意义》	/483
	(四)《日本的审议会》	/516
	(五)《行政立法过程中的各方参与》	/535
	(六)《行政管理与行政责任》	/567

第八部分 韩国

一	韩国公众参与立法制度概览
---	--------------

	金裕焕 (Yoo Hwan Kim)	/585
二	《韩国行政程序法 (1996 年)》(节选)	/598
三	《行政规制框架法》(摘译)	/603
四	《韩国规制制度改革 (摘译) —— 通过规制改革 提高市场开放》	/616

后 记

Contents

Introduction

Part 1 **OECD**

- 1.1 Public Consultation in the Development of Regulation:
A General Survey of Practices in OECD Countries
by Nick Malyshev/3
- 1.2 Recommendation of the OECD Council on Improving
the Quality of Government Regulation */17*

Part 2 **EUROPE UNION**

- 2.1 Summary of Public Participation in Europe Union
by Jeffery Lubbers & Jamie P. Horsley/25
- 2.2 The Treaty of Amsterdam, Protocol NO. 7 – Protocol
on the Application of the Principles of Subsidiarity
and Proportionality */32*
- 2.3 2001 White Paper on Governance */34*
- 2.4 Europe Governance—Better Lawmaking */46*
- 2.5 Convention on Access to Information, Public

2 | 国外行政立法的公众参与制度

Participation in Decision – making and Access to Justice in Environmental Matters	/49
2.6 General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission	/74
2.7 Study Report on Public Participation	/94

Part 3 THE UNITED KINGDOM

3.1 Summary of Public Participation in the United Kingdom	
<i>by Jamie P. Horsley</i>	/129
3.2 Code of Practice on Consultation	/134
3.2.1 Consultation Index 1 – Consultation Plan, Template for Consultation Document	/143
3.2.2 Consultation Index 2 – Methods of Consultation	/155
3.2.3 Consultation Index 3 – Accessibility	/200
3.2.4 Consultation Index 4 – Involving Diverse Groups in Policy Making	/213
3.3 Guidance on Implementation Periods	/217
3.4 Regulators' Compliance Code	/222

Part 4 THE UNITED STATES

4.1 Summary of Public Participation in the United States	
<i>by Jeffery Lubbers</i>	/235
4.2 Administrative Procedure Act	/241
4.3 Regulatory Planning and Review	/291
4.4 Agency Good Guidance Practices	/307
4.5 Rulemaking in California State Agencies	/314
4.6 Hearing Procedure in California State Agencies	/322

Part 5 CANADA

- 5.1 Summary of Public Participation in Canada
by Jamie P. Horsley/329
- 5.2 Statutory Instruments Act (1985) /334
- 5.3 Cabinet Directive on Streamlining Regulation /340
- 5.4 Guide to Regulatory Process /358
- 5.5 Policy Statement and Guidelines for Public
Participation (Department of Justice) /371
- 5.6 Guideline for Effective Consultation of Regulation /384
- 5.7 Consultation /390

Part 6 AUSTRALIA

- 6.1 Summary of Public Participation in Australia
by Jeffery Lubbers/395
- 6.2 Legislative Instruments Act 2003 /402
- 6.3 Best Practice Regulation Handbook /410
- 6.4 Principles and Guidelines for National Standard Setting
and Regulatory Action by Ministerial Council and
Standard – Setting Bodies /420
- 6.5 Checklist for Regulatory Impact Analysis /424

Part 7 JAPAN

- 7.1 Summary of Public Participation in Japan
by Tanaka Nobuyuki/433
- 7.2 Administrative Procedure Law (2005) /438
- 7.3 Public Comment Procedure in Regulatory Development /453
- 7.4 Articles on Public Participation in Japan /460
- i. Law – making Procedure in Japan /460
- ii. Legal Explanation – Legitimization of Public Participation /475

4 | 国外行政立法的公众参与制度

- iii. Introducing a Mechanism of Consulting the Public
into Japanese Administrative Procedure /483
- iv. Diverse Groups Participation in Regulatory Development /516
- v. Procedure on Raising a Proposal by Cabinet and
Role of Advisory Committee /535
- vi. Administration and Accountability /567

Part 8 SOUTH KOREA

- 8.1 Summary of Public Participation in Korea
by Yoo Hwan Kim/585
- 8.2 Administrative Procedure Act (1996) /598
- 8.3 Framework Act on Administrative Regulations /603
- 8.4 Regulatory Reform in Korea—Enhancing Market
Openness through Regulatory Reform /616
- Postscript /622

JAPAN

- 7.1 Summary of Public Participation in Japan
- 7.2 Administrative Procedure Law (2005)
- 7.3 Public Comment Procedure in Regulatory Development
- 7.4 Articles on Public Participation in Japan
- 7.5 Law-making Procedure in Japan
- 7.6 Legal Explanation—Legitimation of Public Participation

国外行政立法的公众参与制度

第一部分 经济合作与发展组织



