

行政过程中 公众参与的 制度实践

回 主编：王锡锌

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

行政过程中 公众参与的制度实践

回 主编：王锡铤

图书在版编目 (CIP) 数据

行政过程中公众参与的制度实践/王锡锌主编. —北京:
中国法制出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 5093 - 0659 - 8

I. 行… II. 王… III. 公民 - 参与管理 - 研究 - 中国
IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 113976 号

行政过程中公众参与的制度实践

XINGZHENG GUOCHENG ZHONG GONGZHONG CANYU DE ZHIDU SHIJIAN

主编/王锡锌

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787×960 毫米 16

印张/20 字数/241 千

版次/2008 年 10 月第 1 版

2008 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0659 - 8

定价: 49.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 66070084

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

前言：公众参与理念的实践展开

近年来，公众参与成为中国公共生活领域一个重要的关键词。在这个关键词的背后，我们感受到公共生活对沟通、合意等基本理念的认同。这种认同既表现为执政党和政府对公众参与自上而下的鼓励，也表现为社会公众对参与式治理的需求。政府与公众在基本理念层面上的耦合，成为当前中国社会转型、政府转型的一个重要动力。正是在这一背景下，我们看到，一场“新公共运动”已经初露端倪。参与的理念与行动中多种多样的公众参与实践相结合，正展开一幅中国民主制度从宏观政治层面到微观治理层面不断丰富化的画卷，也正不断激活我们对民主实践和公共领域制度变迁的想象力。社会转型所带来的社会结构变迁、权利时代公众主体意识的觉醒、现代社会对公共生活的“公共性”吁求，这些都从自上而下和自下而上两个方向推动了公众参与的兴起。

从圆明园环评事件中公众和团体的踊跃参与，到PX事件中社会公众自发“散步”；从行政立法与决策中的公告——评论，到政府举行的正式听证会；从环评影响评价中的公众参与，到城市规划领域的各色参与，公众参与行政立法与决策的形式、内容、领域、强度都在不断扩展。在政府主导的公共决策实践中，公众意见所占据的分量愈来愈重；公众也以愈来愈积极、主动的姿态参与到公共生活的实践中。

对于公众参与，我们可以从多个层面展开分析。从公共政策制定模式的转型，即从通过专家理性获得正当化模式向通过公众参与获得正当性的模式转变，以及协商民主、公共治理等多角度进行阐释。但是，本书的目的，主要不在于介绍和评论有关公众参与的理论框架，而是试图

通过对中国行政立法与行政决策中涌现的诸多案例进行具体分析，展现中国公共行政领域公众参与的具体样态；通过对公众参与的基本形式及其实践效果的评估，探讨和反思中国行政立法和决策过程中的公众参与制度创新与变革的思路。

基于上述目的，本书的研究方法主要是描述性的、实证性的。本书的内容以参与形式和参与领域为逻辑而展开。本书所分析的参与形式主要包括：行政立法与行政决策中的公告——评论制度、听证会、协商咨询。本书所讨论的参与领域包括：城市规划、环境影响评估、政府绩效评估。

本书第一章对我国公众参与的制度实践进行整体描述与评估，分析我国公共行政实践中公众参与的概貌、具体样态、存在问题以及整体上的改进措施，试图对公共行政领域公众参与的制度框架、实践形式进行描述，并在此基础上对其进行整体性的评估。

在第二章，作者首先分析了公告——评论程序的制度及其内涵，认为公告——评论程序是实践参与式民主的重要制度举措；然后以《广州市养犬管理规定》的出台为例，深入分析了此规章制定过程中政府所采取的公众参与形式，特别具体分析了其中的公告——评论程序，并深入讨论了此程序对最终立法草案的影响。通过具体案例的分析，作者总结了公告——评论程序在中国的特殊意义以及整体上应进一步完善的路径和机制。

第三章观察和分析了行政立法与决策中的听证会制度。作者首先从理论上分析了听证会制度的基本原理和具体类型，然后以北京市政府规章立法听证会和北京出租车调价听证会为样本，深入分析了这两个典型案例中听证会程序的具体运行机理；通过具体的案例考察，作者总结了听证会程序在具体运行过程中存在的问题和改进的具体方法与思路。

第四章“协商咨询作为行政过程的参与形式”从行政法学的研究方法转变出发，分析了现代行政法学主体性到主体间性的转变；然后以深港西部通道侧接线工程环评事件为例，深入分析了此案中公众参与

和专家咨询的具体运行机制，考察了协商与咨询程序的运行效果；以此为背景，作者深入分析了协商与咨询程序存在的具体问题，并提出了制度改进的具体措施。

在第五章，“城市规划决策中的公众参与机制研究”部分，作者首先分析了城市规划作为公众参与的重要场域。城市规划的公共性决定了城市规划决策的开放性。在一个民主的政府体制下，受城市规划决策影响的居民和组织，应当有途径和能力表达他们的意见。负责制定和实施城市规划的公共机构，应当尽最大可能地吸纳民意。公众参与机制便成为连接政府与公众的重要制度平台。作者在对域外城市规划公众参与制度进行介绍的基础上，对我国城市规划公众参与制度实践进行了比较与评价；并结合北京秀水市场拆迁和广州小谷围艺术村拆迁事件，分析了其中公众参与机制的运作实效。在此基础上，作者最后提出了完善我国城市规划公众参与制度的建议。

第六章“环境影响评估中的公众参与”首先从环境的恶化与环境政策的改变入手，分析了各国环境影响评估体制中的公众参与规范；然后以圆明园整治工程环境影响评估事件为例，深入分析了此案中政府采取的多样化的公众参与形式，特别探讨了各种参与形式在环境影响评价领域的具体运行效果；以此为基础，作者总结了环境影响评估领域公众参与机制的运行条件和改进措施。

在本书第七章，我们观察和分析了中国政府绩效评价活动中的公众参与问题。作者首先对行政实践中各级政府采取的绩效评估活动进行了整体描述；然后，以各种绩效评估活动为材料，作者分析了政府绩效评估的多个元素：包括绩效评估的主持者、评价者、评价对象、评价标准、法律责任、参与方式和参与效果。通过对政府绩效评估各个环节的深入考察，作者发现了政府绩效评价活动中公众参与机制存在的问题与不足；在此基础上，作者讨论了“参与式”政府绩效评价活动的完善与改进措施，包括一般层面的制度变革和深层次的体制调整。

诚然，我国公共行政领域多样态和多元化的公众参与形式足以令观

察者目不暇接。如此丰富的行政实践为我们的观察和评估提供了丰富而生动的素材。在本书中，我们所选取的公众参与形式和参与领域只是纷繁复杂的公众参与实践的冰山一角。但这并不妨碍我们描述和分析的深入。通过所选择的观察对象的具体化，我们试图站在一个更为贴近、更为客观的立场，尝试准确、深入地考察、评估和反思行政过程中微观的、但却非常重要的公众参与制度与机制的实践展开。

目 录

前言	1
第一章 中国公众参与的制度实践：概览与评估	1
第一节 基本概念界定和说明	1
第二节 本书的研究视野	3
第三节 本书的研究方法和结构	3
第四节 公众参与的主要形式	5
一、听证会	5
二、公开征集意见	7
三、立法调查、座谈会、论证会	8
四、利用信函、电子邮件等现代通信手段征求意见	11
第五节 公众参与的法律效力：现状与问题	12
一、现状	12
二、问题与可能的解决方案	13
第六节 公众参与程序：基本问题观察	14
第七节 走向有意义的公众参与：规范与制度实践的 创新	16
一、立法和决策中公众参与的基本问题	17
二、公众参与机制与程序制度创新	22
三、公众参与：资源、技术支持和归责机制的创新	28
第二章 行政立法和决策中的公告——评论制度	32
第一节 公告——评论程序的理念及价值	32
一、公告——评论程序的制度与内涵	32

二、公告——评论程序在美国以及中国的概况及其 功能价值	33
第二节 案例分析——以《广州市养犬管理规定》为例	37
一、案例选择原因及广州市背景描述	37
二、法律依据	40
三、实际的法规制定过程——公众参与渗入的环节	43
四、公告——评论程序对立法的影响	52
五、对整个案例的分析	55
第三节 对照分析及政策建议	62
一、征求意见的程序在中国的特殊意义以及与美国 的对照分析	62
二、政策建议	64
第三章 行政立法和决策中的听证制度	66
第一节 公众参与中的听证会制度	66
一、听证会制度的基本原理	66
二、听证会制度的类型化研究	72
第二节 案例分析——听证会制度的运行状况是怎样的？	88
一、行政立法型听证会案例分析——2006年北京 市政府规章立法听证会	88
二、行政决策型听证会案例分析——2006年北京 出租车调价听证会	98
第三节 案例引发的思考——听证会制度应当如何完善？	113
一、听证会中公众参与存在的问题	113
二、改进的方法与路径	116
第四章 协商咨询作为行政过程的参与形式	123
第一节 协商与咨询：传统行政法学的“盲区”	124

一、行政实践的新转向	124
二、关注传统行政法学的“盲区”	125
三、从主体性到主体间性	127
四、协商与咨询的域外实践及其功能期待	128
第二节 考察我国的协商与咨询制度——以深港西部 通道侧接线工程环评事件为例	130
一、深港西部通道侧接线工程环评事件概述	130
二、侧接线事件过程中的公众参与和专家咨询	137
三、案例分析	146
第三节 协商与咨询制度反思	152
一、协商与咨询现状	152
二、问题及原因	155
三、对我国协商与咨询制度的建议	160
第五章 城市规划决策中的公众参与机制研究	166
第一节 城市规划：公众参与的重要实践场域	167
一、城市规划的性质变迁	167
二、现代城市规划中的公共性转向	173
三、通过公众参与提升城市规划的公共性	175
第二节 域外城市规划公众参与的基本态势	176
一、美国城市规划中的公众参与	177
二、英国城市规划公众参与制度	178
三、法国城市规划公众参与	179
四、德国城市规划公众参与制度	180
第三节 城市规划中公众参与的制度实践与理论评判	182
一、中央层面的制度实践	183
二、地方制度层面的公众参与	184
三、比较与评价	189

第四节	城市规划公众参与的个案分析：以北京秀水市场拆迁和广州小谷围艺术村拆迁为样本	190
一、	北京秀水市场拆迁事件	190
二、	广州小谷围艺术村事件	197
第五节	城市规划公众参与的制度完善	203
一、	城市规划中的多元利益主体	203
二、	城市规划中的参与程序选择	208
第六节	简要结论	213
第六章	环境影响评估中的公众参与	215
第一节	环境影响评估中的公众参与概述	215
一、	环境的恶化与环境决策的出台	215
二、	美国环境影响评估中的公众参与	216
三、	其他国家环境影响评估中的公众参与的状况	220
四、	我国环境影响评估中的公众参与的历史发展	222
五、	相关的国际公约	224
第二节	圆明园整治工程环境影响评估中的公众参与和行政决策	226
一、	圆明园事件的缘起与经过	226
二、	圆明园整治工程环境影响评估中的公众参与形式	231
三、	圆明园整治工程听证会中的公众参与和行政决策	237
第三节	简短结论	272
一、	圆明园事件之余思	272
二、	公众参与之思考	277
第七章	中国政府绩效评价活动中的公众参与	282
第一节	政府绩效评价活动的基本描述	282
第二节	政府绩效评价活动中公众参与的表现	284

一、公众参与的主持者	284
二、公众参与的主体——评价者	285
三、公众参与的客体——评价对象	287
四、参与的内容：评价的标准	288
五、参与的结果：评价结果相应的责任承担	291
六、参与的方式：公众参与机制运作	293
七、公众参与的效果概括	294
第三节 公众参与活动中的不足与问题	295
一、“运动式”的公众参与	295
二、参与保障机制的残缺	296
三、责任机制的残缺	297
四、小结：政府责任启蒙	298
第四节 “参与式”政府绩效评价的完善和改进	299
一、公众参与机制的健全	299
二、深层次的体制和制度调整	301
致 谢	305

第一章 中国公众参与的制度实践：概览与评估

第一节 基本概念界定和说明

本书所称的“行政立法”（administrative rulemaking）是指：行政机关、行政管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之规范的行为；包括：行政法规制定过程、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制定过程。在中国行政过程中具体表现为行政法规和行政规章制定、行政规范性文件制定、以及可反复适用的行政政策、决定、命令、办法的制定。^①

在现行法律框架下，行政法规和规章具有法律效力；行政规范性文件和行政政策性文件则具有“实际的”（practical）拘束力。这两类行政性的“立法性文件”实际上构成了行政权力行使主要的规则依据；

^① 关于行政立法，国内行政法理论和实践中存在广义和狭义、动态与静态等不同角度的理解。广义行政立法包括行政机关所有制定规则（rule）的活动，不仅包括行政法规、规章制定，也包括制定规范性文件的行为；狭义行政立法仅指行政法规、规章的制定行为。动态的行政立法指将行政立法作为一种行政活动过程；而静态行政立法指通过这些过程而产生的行政法规、规章或规范性文件。广义和狭义、动态和静态存在交叉。参见：应松年主编：《行政法学》，中国政法大学出版社2004年版。本书所指的行政立法，如果没有特别说明，主要是在广义的、动态的意义上使用的。

在很大意义上，“法治”（rule of law）主要是“规章的统治”（rule of rules）；若我们承认这是一个事实，则“政府法治”和“依法行政”的质量在相当程度上其实取决于本书所指的行政性立法的合法性、理性以及民主正当性。

本书所称的“行政决策”，是指：行政机关、管制性机构以及其他具有公共管理职能的组织或者机构做出的可能对特定多数人或者团体的利益产生重大影响的决定的行为；包括但不限于：城市规划、大型建筑工程建设、资源配置、价格调整、公共资源使用费率设定、公共设施管理等决定。

行政决策虽然是行政机关和具有公共管理职能的组织针对特定事项而做出的决定，但这些决定所影响的对象涉及到特定利益群体，对象人数众多，因而往往是对特定群体利益产生重大影响的决定。在这一点上，决策不同于一般的行政决定行为（decision - making），后者所产生的影响通常仅限于特定的当事人。比如，关于城市改造和拆迁的决定、土地征用决定、公共交通路线的设定或者改变、垄断性行业价格等行为，都会对特定多数人或群体产生重大的利益影响。

本书所称的“公众参与”（public participation）是指：在行政立法和决策过程中，政府相关主体通过允许、鼓励利害相关人和一般社会公众，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。在现代行政管制和决策过程中，公众参与应当成为立法和决策民主化、科学化、理性化的重要源泉与制度保障。

公众参与具有相当丰富的内涵，其表现形式和途径也多种多样。在民主社会中，政府治理的合法性基础在于民意（public will），而民意获得的基本途径是公众参与。民众通过参与各种政府治理过程，表达不同价值选择偏好，阐述各种利益诉求，并在此基础上进行学习、沟通与妥协，这既是民主政治的体现，也是改善民众与政府关系的重要途径。广

义上的公众参与涉及政治过程、立法过程以及行政过程；但本书所指的公众参与限于行政过程，特别是行政立法与行政决策过程。

第二节 本书的研究视野

本书所观察的范围，主要限于行政立法（administrative rulemaking）和行政决策（policy-making）领域和过程。这一范围的限定主要基于对以下因素的考虑：（1）最近几年来，中国行政立法和决策过程中的公众参与得到政府和公众持续的关注，并已经在实践中出现了一系列的制度创新，这为观察者提供了比较丰富的研究和观察对象；相比较而言，权力机关立法过程中（law-making）虽然也开始了一些公众评论的尝试，但在公众参与的广度和深度上，不及行政过程中的公众参与；（2）行政立法和决策过程，由于在形式上缺乏代议机关的投票决定这一民主化机制，对通过公众参与获得立法民主性、正当性的需求也更为迫切；特别是在中国目前的形势下，民众和多元化的利益主体对行政过程的民主性要求越来越强烈，公众参与已经成为一种现实的社会需求；（3）政府对于行政过程的民主化、科学化给予了越来越真切的重视，在一系列重要的政策和法律中都提出了鼓励公众参与的要求，并已经着手公众参与的制度建设；以及（4）虽然本书所观察的主要是中国的行政过程中的公众参与，但本书所涉及的要素和问题，同样可以适用于人大立法过程的公众参与。在此意义上，将观察的视角集中于行政过程，可以避免研究中不必要的重复，同时亦可在此观察基础上，为民意代表机关的立法过程的参与提供一个参照的框架。

第三节 本书的研究方法和结构

近年来，公众参与已经成为理论界和实务部门的新宠，它不仅高频率地出现在政府工作报告、官员讲话中，还恰如其分地融入了百姓的生

活。伴随着“以人为本”、“全面、协调、可持续”以及“和谐社会”等理念的宣传，传统上作为管制对象的“人”在国家意识形态和政策方针中的地位被提到了前所未有的新高度。作为个体的公民以及作为集合体的公众在国家公共生活中的主体地位大有呼之欲出之态势。

作为一种行政过程中的利益表达机制，公众参与既有利于民众利益的实现，亦有助于调和甚至避免社会冲突，与政府“执政为民”的理念、构建和谐社会的历史目标高度契合。特别是在利益分化、权利伸张的今天，公众参与得到了比以往任何时候都更多的重视。实践部门在行政立法和行政管制过程中也多次运用相应的公众参与方法吸引媒体和公众的关注。近年来，有关物权法、劳动合同法的全民讨论，以及北京市出租车调价的争论格外引人注目。此类公共事件引起了社会各个阶层的普遍关注，身处不同阶层、秉持不同观念的公众都以自己特有的方式表达了自己对于此类公共事件的态度。作为管制者的政府也以自己独具特色的做法对于公众意见给予了回应。尽管管制者针对此类事件所采取的措施受到了公众的普遍质疑，相应公共政策在实践中的负面影响也日渐显现，但此类公共事件中凸现的政府管制理念和公众的参与意识却为我们观察公众参与的制度运行提供了恰当的视角；同时，在这样一个背景下，对公众参与的规范和制度实践的研究，对于我国的行政管理体制改革，推进有序的、有效的公众参与具有重要的现实意义。

从理论上讲，公众参与的兴起，可以从公共政策制定模式的转型，即由专家理性模式向通过参与的正当化模式转变，以及协商民主（deliberative democracy）和公共治理（public governance）等多角度加以阐释。但是，本书的目的，主要不在于介绍和评论有关公众参与的解释性和分析性框架，而是试图对当前中国行政立法和决策过程中的公众参与之基本态势进行微观层面的分析，对公众参与的基本形式及其实践进行评估，并在此基础上探讨中国行政立法和决策过程中的公众参与制度创新与变革的思路。本书的研究方法，主要是实证和描述性的。

本书接下来的各章将分别对中国目前行政立法和决策过程中的一

些主要的公众参与形式进行分析。所分析的参与形式包括：行政立法中的公告评论、立法和决策中的听证会、城市规划中的公众参与、环境影响评估中的公众参与、政府绩效评估中的公众参与、以及公共决策过程中作为参与形式的协商和咨询。在对上述主题展开分析时，本书的基本思路是：首先对一般的理论和实践态势作简要描述，然后通过对其具体个案的分析展开，深入探讨该参与形式在实践中面临的问题。在介绍和分析基础上，对相关制度实践进行评估，并提出制度创新的政策建议。

第四节 公众参与的主要形式

传统的公众参与形式主要是公众座谈会、讨论会和专家论证会。这几种参与形式至今仍在行政立法和决策中占主要地位。随着人们法治意识的不断提高和我国法治状况的不断改善，实践中已经出现了形态各异的公众参与形式，本书将对这些参与形式及其程序规则进行描述、分析，并结合个案实践进行评估。

一、听证会

听证制度在各种公众参与的途径中，最具有代表性。目前，听证制度在行政决策过程和立法过程中都已经有了比较广泛的实践。

（一）价格决策中的听证会

1998年5月1日实施的《中华人民共和国价格法》第23条规定：“在制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益型服务价格、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价时，应当建立听证制度，由政府价格主管部门主持，征求消费者、经营者和有关方面意见，论证其必要性、可行性。”在制度设计上，有几点特别值得指出：首先，经营者或其主管部门同消费者或社会团体提起价格听证会地位不同。前者申请调价必然启动价格听证程序，而后者则必须委托消费者组织向政府价