

广州市人民政府法制丛书

广州公众参与行政 立法实践探索

GUANGZHOU GONGZHONG
CANYU XINGZHENG LIFA
SHIJIAN TANSUO

陈里程 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

广州市人民政府法制丛书

广州公众参与行政 立法实践探索

陈里程 主编

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

广州公众参与行政立法实践探索/陈里程主编.

—北京: 中国法制出版社, 2006. 10

(广州市人民政府法制丛书)

ISBN 7-80182-523-3

I. 广... II. 陈... III. 行政立法-实践探索
—中国 IV. D933.822.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 125682 号

广州公众参与行政立法实践探索

GUANGZHOU GONGZHONG CANYU XINGZHENG LIFA SHIJIAN TANSUO

主编/陈里程

经销/新华书店

印刷/涿州市新华印刷有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/14.25 字数/261 千

版次/2006 年 10 月第 1 版

2006 年 10 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-523-3

定价: 30.00 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: 66010406

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

总序

政府法制，概括地说，就是关于政府的法律和制度，它包括政府如何去管理国家事务的法制和怎样把政府自身管理好的法制两方面。政府法制工作主要包括行政立法、行政层级监督（即行政复议和行政执法监督）和政府法律顾问工作三个方面。改革开放以来，政府法制逐步成为我国政治和经济社会生活的一个越来越受人瞩目的领域。党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。2004年国务院颁发了《全面推进依法行政实施纲要》，提出了推进依法行政，建设法治政府的宏伟目标。这些都使政府法制工作面临前所未有的机遇和挑战，其地位可以用三个重要来概括。其一，政府法制是社会主义民主法制建设的重要组成部分。改革开放20多年，是中国民主与法制建设不断发展的20年。民主与法制建设归根到底是中国政治、经济、社会生活的民主化、法制化，也就是依法治国，建立社会主义法治国家，而依法治国的根本在于依法行政，在于政府法制，也就是政府运作轨迹的法制化。其二，政府法制是建立和完善社会主义市场经济体制的重要保障。市场经济就是法治经济，它内在需要法制来规范两种行为：一是规范政府行为，明确政府的法律地位、作用、权限和职责范

国，据此确定政府与市场的法律边界，确保政府依法行政和促进经济生活的法制化；二是规范市场行为，市场经济的自主、平等、竞争和诚信等属性，市场主体的确立，市场秩序的维护，市场活动的进行，生产、交换、分配、消费的各个环节，政府对市场的宏观调控，都需要法制的规范、引导、制约和保障。其三，政府法制是整个政府工作的基础。依法行政，建设法治政府，就是要求行政机关严格按照法定程序，切实履行法定职责，做到既不失职，又不越权，既不不作为，又不乱作为。政府法制一方面为行政机关依法行政提供制度规范，另一方面监督行政机关，促进依法行政。不能把政府法制简单理解为政府法制机构的具体工作，不能把政府法制机构的工作同其他政府部门作简单类比，而是要站在政府的角度来把握。可以说，政府法制是涉及政府工作全局的大事。

广州市作为沿海开放城市和具有“较大市”地方立法权的城市，政府法制工作一直走在全国前列。在立法工作方面，我们始终立足于行政立法为改革开放、经济建设和城市管理服务的宗旨，坚持“少而精”的原则，科学合理、有重点、分步骤地安排政府立法项目，坚持民主立法原则，实行公众参与、专家论证、政府决定相结合的立法方法，突出制度创新，如曾在全国引起巨大反响的《广州市政府信息公开规定》、《广州市行政规范性文件管理规定》建立的有效期制度。今年我们又出台了《广州市规章制定公众参与办法》，这是国内第一部系统规范行政立法公众参与的地方政府规章，是我国从立法层面对公众参与行政立法进行制度构建的一个里程碑。在行政复议工作方面，实施了《广州市行政复议规定》和《行政

复议处简化办案程序规定》，在全国范围内率先进行了行政复议制度改革创新，初步形成了行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的办案机制。在行政执法监督工作方面，一是强化了对行政机关实施行政许可的监督；二是建立行政执法协调制度，开创了政府法制机构工作的新领域，提高了法制机构的地位。在政府法律顾问工作方面，我办充分发挥专业优势，积极主动地参与市政府的重大决策活动，做好领导的参谋助手和法律顾问，把好法律关，参加了一系列重大事件的协调和重大案件的处理工作。如亚运会的申办、筹备工作、行政区域划分调整问题、中国东方资产管理公司诉市政府驻深办承担连带赔偿责任有关问题等。

随着改革开放的深入发展，政府管理遇到了许多新的问题，需要从理论上进行探索、研究，为实践提供明确的指导。为此，广州市政府法制办近年来特别重视政府法制理论研究工作。我们紧密结合全面推进依法行政、建设法治政府这个主题，围绕市委、市政府的中心工作，与全国以及广州地区的一些知名法律院校开展政府法制课题研究，取得了一批丰硕的成果。我们将以丛书的形式陆续推出和展示这些成果，供政府法制实务界和理论界的各位同仁参考。也希望更多的科研院所积极参与我们的课题研究，共同推动政府法制事业取得更大的进步。

感谢与广州市政府法制办开展课题研究的科研院校的大力支持！

《广州政府法制丛书》

编辑委员会

二〇〇六年六月六日

前 言

纵观当今世界各国，公众参与行政立法已成为一种民主潮流。我们国家的党和政府近年来十分重视公众参与工作，党的十六大报告和十六届四中全会《关于加强党的执政能力建设的决定》将公众参与作为科学执政、民主执政、依法执政，不断提高构建社会主义和谐社会能力的重要举措。《中华人民共和国立法法》、《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》将公众参与确定为立法的一项基本制度，国务院《全面推进依法行政实施纲要》也将扩大行政立法的公众参与程度作为提高制度建设质量、建设法治政府的内容。在实践层面，自从1999年8月深圳市法制局进行全国第一例行政立法听证以来，全国各地都在尝试各种公众参与行政立法的方式。广州市近年来在公众参与行政立法方面也进行了积极有益的探索，如自2003年始凡政府规章草案都通过市政府法制机构网站广泛征求公众意见、注重通过座谈会、论证会等形式听取公众意见等。但与全国开展这项工作存在的问题一样，广州市的公众参与行政立法工作还存在着规范性、强制性不足，很多制度缺乏操作程序，以及缺乏信息公开制度和反馈机制等问题。直接的后果是使不少公众参与工作流于形式，公众参与行政立法信心不足。为了使公众参与行政立法更加深入、更加广泛，

从2005年底开始,广州市政府法制办与美国耶鲁大学法学院中国法律中心、北京大学法学院公众参与研究与支持中心进行合作,选择一个具体的规章项目作试验,全方位、全过程引入公众参与机制,以探索公众参与行政立法在广州广泛推行的可能性。在这个试验项目的立项、起草、审核等各个阶段,广州市政府法制办与起草部门采取各种有效的形式征求公众意见,还特别注重公众意见的公开和反馈工作。从实践效果来看,尽管与理想的模式相比还存在着种种不足,但整体上讲是比较成功的。此项目在广州市召开的公众参与行政立法研讨会上,得到了与会国内外专家的一致好评。在推进试验项目的同时,广州市法制办也着手开展公众参与行政立法的制度建设,经过起草人员半年多的努力,《广州市规章制定公众参与办法》得以顺利完成起草工作,并于6月27日经市政府常务会议讨论通过。可以说,《办法》是在试验项目进行的各种公众参与尝试的基础上,结合广州市以往开展规章制定公众参与工作的实践,并充分借鉴国外和外地先进经验和做法制定而成。相比我国目前的公众参与制度,《办法》有不少创新之处。如在公众参与环节的设置上,《办法》将公众参与贯彻到规章制定的各个阶段,并针对各个环节的特点和要求,确定了针对性很强的参与方式和程序;在征求公众意见方式上,确定了以书面征求意见为核心,座谈会为必经程序,开放式听取意见、听证会、论证会作为选择程序的全方位征求意见机制;在回应公众意见上,建立了行政机关在收到公众意见的5个工作日内必须将意见向社会公开、及时予以反馈并说明理由的回应意见机制等。《办法》的出台在全国产生了强烈的反响,中央和本地的

有关新闻媒体都作了报道，给予了很高的评价。

为了展示我市公众参与行政立法制度建设和实践的成果，为全国的公众参与行政立法工作提供一个样品，我们将试验项目的卷宗材料、制度建设的有关背景资料以及相关解读文章编辑成册。全书共分四编。第一编为实践篇，主要收录的是试验项目的背景资料，包括项目方案、各种征求意见的公告和草案文本、公众的意见、政府对公众意见的反馈以及有关的背景资料和图片。为了清晰反映推进公众参与的全过程，方便大家阅读，该编是按立法过程的时间顺序编排的。第二编为制度篇，主要收录的是《广州市规章制定公众参与办法》正式文本及其有关的背景资料，其中包括规章注释稿、新闻发布会材料以及媒体的有关报道，帮助大家从多个侧面了解这部全国首个规范公众参与行政立法的地方政府规章。第三编为理论篇，主要是我办工作人员和有关专家撰写的针对该办法的解读文章以及有关公众参与的理论探讨文章，帮助大家从更深的理论层面了解这部规章以及公众参与行政立法的价值理念。第四编为域外篇，收录了几篇介绍有关美国和欧盟公众参与行政立法的实践的文章，可以帮助大家了解发达国家开展公众参与工作的经验和做法。此书的出版得到了美国耶鲁大学法学院中国法律中心和北京大学法学院公众参与研究与支持中心的大力支持，特别是耶鲁大学中国法律中心副主任贺诗礼女士以及美国交通部规章制定与实施助理总顾问耐而·艾斯纳和美国大学华盛顿法学院访问教授杰夫·纳博斯的热情帮助，在此表示忠心感谢。

目 录

实践篇：

规章制定过程中政务公开和公众参与机制的应用	
项目工作方案（讨论稿）	3
合作项目选定报告	10
《广州市商品交易市场管理办法》征求公众意见	
工作程序表	13
广州市人民政府法制办公室广州市工商行政管理局	
局关于公开征求立法建议的公告	16
《广州市商品交易市场管理规定》立法背景材料	19
公众的立法建议及其采纳情况反馈	23
广州市商品交易市场管理规定（征求意见稿）	30
《广州市商品交易市场管理规定》（草案）公开	
征求公众意见	46
关于举办规章草案公众论证会的公告	49
公众对规章草案的意见及吸纳情况综述	50
广州市商品交易市场管理规定	73
公众参与立法实践概述	87
公众参与立法方式选择的实践与思考	100
公众意见的收集、评价和反馈的实践与思考	109
建立立法卷宗的实践与思考	114
《广州市商品交易市场管理规定》制定过程公众	
参与调查报告	121

制度篇:

广州市规章制定公众参与办法	127
关于《广州市规章制定公众参与试行办法 (草案)》的说明	137
广州市规章制定公众参与办法(注释稿)	143
在实施《广州市规章制定公众参与办法》 新闻发布会上的讲话	163
《广州市规章制定公众参与办法》介绍	171

理论篇:

《广州市规章制定公众参与办法》体现和贯彻 了公开原则	207
授民以权:破解公众参与的难题	214
让公众在行政立法中发出自己的声音——全国首部 规范公众参与行政立法的地方规章在广州通过	222
新制度 新挑战——浅谈《广州市规章制定公众 参与办法》对我市立法工作的影响	230
美国通告评论程序对我国公众参与地方行政立法 之启示	240
开放式听取意见对传统听证模式的发展和完善 ——评开放式听取意见的理论与实践意义	248
建立意见反馈机制是公众参与行政立法的关键	256
提高地方行政立法质量——以立法程序的民主 设计为视角	265
公众参与是政令畅通的灵丹妙药	301

域外篇：

一项合理的建议：通过提高评论意见质量推动	
电子规章制定	307
公众听证：何时及如何召开？	312
联邦政府机构规章制定程序指南（第4版）	
（美国律师协会2006年）	323
全球化和信息时代的规章制定：美国与欧盟	
经验互鉴	365

附录：

参考法律、法规及有关政策目录	437
----------------------	-----

实 践 篇

2005 年 10 月，广州市人民政府法制办公室、耶鲁大学法学院中国法律中心和北京大学法学公众参与研究与支持中心决定就“规章制定过程中政务公开和公众参与机制的应用”进行合作，旨在通过一个实际的行政规章制定过程，尝试将政务公开和公众参与中的一些核心程序和机制引入到规章制定过程之中。本篇收录了合作项目的卷宗材料及参与人员撰写的有关报告，全面记录了项目公众参与的有关情况。

规章制定过程中政务公开和公众参与机制的应用 项目工作方案（讨论稿）

项目合作方

广州市人民政府法制办公室

耶鲁大学法学院中国法律中心

北京大学法学院公众参与研究与支持中心

2005 年 10 月 9 日

I. 项目背景

近几年来，党中央、国务院对政务公开、公众参与给予了持续的、高度的关注。党的十六大报告、国务院政府工作报告，以及国务院于 2004 年颁布的《全面推进依法行政实施纲要》，都提出要通过积极有效的方式，推进政府管理过程中的政务公开和公众参与制度建设。从实践中看，目前我国行政立法和决策过程中，通过政务公开和公众参与推进行政立法和决策过程的公开化和民主化，也成为中央和地方政府制度创新的重要举措；包括信息披露、公开听证会、公众评论等形式在内的政务公开和公众参与形式得到广泛应用。行政过程中这些旨在鼓励公众参与的实践，在很大程度上增进了行政的民主化、透明度、以及行政过程的效率，提升了行政立法和决策过程的品格。

但是，也应当看到，由于政务公开和公众参与的实践尚处

在初级阶段，一些相关的核心机制尚未得到制度化，行政立法和决策过程中的政务公开和公众参与，在有效性方面仍然存在诸多问题。例如，政府信息的公开度、有效及时的通告程序、利害相关人和公众发表意见的机会和能力等方面，在实践中都是值得改进的问题。有鉴于此，推进政务公开和公众参与程序方面制度化，具有相当的紧迫性和实践意义。

美国耶鲁大学法学院中国法律中心，以及北京大学公众参与研究中心，希望就行政立法和决策过程中的政务公开公众参与制度建设，与广州市人民政府法制办公室进行合作。该合作旨在通过一个实际的行政规章制定过程，尝试将政务公开和公众参与中的一些核心程序和机制引入到规章制定过程之中。这一项目的基本目的是：第一，观察并且评估在政务公开和公众参与实践中公众与政府的互动；第二，建立起规章制定的行政立法卷宗制度，这种立法卷宗可能对以后的规章制定过程如何增强政务公开和公众参与有效性起到示范作用；第三，观察并且评估有关政务公开和公众参与的一系列核心制度的作用，并为起草《行政立法中公众参与程序示范规则》提供实证素材。

II. 项目简要描述

基于项目合作方的同意，广州市人民政府法制办公室将从其立法计划中选定一个规章，该规章的起草和制定过程将尝试引入一些涉及到政务公开和公众参与的核心机制。耶鲁大学法学院中国法律中心和北京大学公众参与研究中心将协助提出关于该规章起草和制定过程的初步工作方案。法制办在起草和制定规章过程中，将根据实际情况应用工作方案中提出的一系列程序步骤和机制。在启动规章制定程序的阶段，法制办将建立

一个关于该规章制定的初步卷宗，以方便公众查阅与该规章制定有关的信息；在规章制定的全过程中，公众都可以通过有效途径了解卷宗中关于规章制定的相关信息，这些信息重点是有关规章制定的背景信息、相关的调研、公众反馈等材料。在规章制定完成后，合作方将对该立法卷宗进行进一步的整理，并对这一项目进行后续的研究评估，卷宗和项目的后续研究报告将公开出版。

III. 操作步骤的建议

第一步：选定拟议中的规章

法制办负责选定一个拟议中的规章进行本项目的合作。该规章的选定建议考虑以下因素：（1）规章所涉及的事项具有比较广泛的公众性；（2）规章所涉及的事项不属于过分专业化的问题；以及（3）规章所涉及的政策选择或者方案选择不是无可争议的或一目了然的；这样公众参与才有可能体现出对方案选择的影响。

第二步：规章制定的通告程序

在这一环节，我们建议：

1) 根据实际情况，制定一份/多份具有公共影响力的报纸和官方网站发布制定规章的公告；

2) 规章制定的公告应当包括规章制定的依据、权限、主要目的、规章将要涉及的主要事项、以及（如果可能）关于处理这些事项的方案选择；

3) 规章制定公告应当包括简要的事实依据、必要性和可行性分析，以及该规章的成本—收益分析；

4) 规章制定的公告还可以根据实际情况，考虑通过电视、