



地方治理改革研究丛书

立法听证与 地方治理改革

LEGISLATIVE HEARINGS & LOCAL
GOVERNANCE REFORM

杨雪冬 陈家刚 主编

中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press



地方治理改革研究丛书

立法听证与 地方治理改革

LEGISLATIVE HEARINGS & LOCAL
GOVERNANCE REFORM

杨雪冬 陈家刚 主编

中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

立法听证与地方治理改革/杨雪冬编著. —北京:中央编译出版社, 2004. 3

ISBN 7 - 80109 - 852 - 8

I. 立... II. 杨... III. 立法—制度—研究

IV. D901

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 024685 号

立法听证与地方治理改革 杨雪冬 陈家刚 主编

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话:010-66560299(发行部) 010-66566072(编辑部)

电子信箱:cctp_edit@sina.com

h t t p://www.cctp.com.cn

经 销:全国新华书店

印 刷:中国人民解放军第 4210 厂印刷

开 本:889×1194 毫米 1/32

字 数:250 千字

印 张:10 印张

版 次:2004 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

印 数:1~3000 册

定 价:19.80 元

作者简介

莱昂·比林斯,美国马里兰州下院议员

(Billings, Leon, Congressman of Maryland, USA)

蔡峰影,厦门市人大法制委员会主任委员

(Cai Yingfeng, Chair of Legislative Affairs Commission, XiaMen Municipal Congress)

陈家刚,中央编译局当代所博士

(Chen Jiagang, Ph. D, China Center for Comparative Politics and Economics)

崔伟,山西省人大法制委员会主任委员

(Cui Wei, Chair of Legislative Affairs Commission, ShanXi Provincial Congress)

朱蒂·艾尔文,公共事务组织高级副总裁、公共事务促进会主任,曾经长期担任伊利诺依州议会议员

(Erwin, Judy, Senior Vice President, Res Publica Group Director, Res Publica Advocacy)

郭爱君,兰州大学经济管理学院公共管理研究所副教授

(Guo Aijun, Associate Professor, Institute of Public Administration, Lanzhou University)

鲁道夫·卡贝尔,德国(西德)联邦议会秘书长

(Kabel, Rudolf, Former Secretary of Federal Congress, Germany)

孔繁斌,南京大学政治与行政管理学系副教授

(Kong Fanbin, Association Professor, Department of Politics and Administration, Nanjing University)

黎赐锦,广东省人大文教卫委员会主任

(Li Cijin, Chair of Commission of Culture, Education and Public

Health, GuangDong Provincial Congress)

刘国臻, 中山大学法学院副教授

(Liu Guozhen, Associate Professor, Law School, ZhongShan University)

亚历山大·隆戈柳斯, 柏林众议院前议员, 曾任议长

(Longolius, Alexander, Former Congressman of Berlin State, Germany)

彭宗超, 清华大学公共管理学院副教授

(Peng Zongchao, Associate Professor, School of Public Policy & Management, Tsinghua University)

宋玉波, 西南政法大学管理学院教授

(Song Yubo, Professor, Management School, Southwest University of Politics and Law)

谭君久, 武汉大学政治与公共管理学院教授

(Tan Junjiu, Professor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University)

唐兴霖, 中山大学政务学院副教授

(Tang Xinglin, Associate Professor, School of Political Affairs, ZhongShan University)

唐娟, 深圳大学管理学院副教授

(Tang Juan, Associate Professor, Management School, Shenzhen University)

王春明, 华东政法学院法律系副教授

(Wang Chunming, Associate Professor, Law Department, East China University of Politics and Law)

王雅丽, 陕西省人大常委会法制委员会办公室

(Wang Yali, Staff of legal affairs Commission, ShanXi Provincial Congress)

吴利平,贵阳市人大常委会研究室主任

(Wu Liping, Director of Research Office, Guiyang Municipal Congress)

杨雪冬,中央编译局当代所副教授

(Yang Xuedong, Associate Professor, Assistant Director, China Center for Comparative Politics and Economics)

张宁生,南京市人大法制委员会副主任委员

(Zhang Ningsheng, Vice Chair of Legislative Affairs Commission, Nanjin Municipal Congress)

钟连勇,南京市人大法制委员会

(Zhong Lianyong, Staff of Legislative Affairs Commission, Nanjin Municipal Congress)

目 录

前言 制度的绩效:参与、技术与能力·····	杨雪冬(1)
------------------------	--------

一、案例分析

专业化听证的探索

——广东省人大 1999、2000 年立法听证的比较分析 ·····	唐兴霖 刘国臻 李兴亮(13)
重庆市首次立法听证会报告·····	宋玉波 张凌华(36)
贵阳市立法听证的实践及思考·····	吴利平(59)
武汉市立法听证调研报告···	谭君久 朱海英 储建国 陈刚(65)
深圳市四次立法听证会调研报告·····	唐娟(82)
立法型听证程序制度的功能 ——以上海的实践为对象的研究·····	王春明(110)

二、理论探讨

关于地方立法听证的几个问题·····	崔伟(127)
关于地方人大及其常委会听证制度的专题研究 ·····	黎赐锦 郑毅生 汤黎明(135)
浅谈立法听证过程中有关利益的表达、协调与实现 ·····	蔡峰影(143)
关于立法听证的认识和思考·····	张宁生 钟连勇(149)
浅析听证制度在地方立法中的作用·····	王雅丽(155)
立法听证会效能研究 ——以程序设计及叙事模式为论域·····	孔繁斌 魏姝(160)

中国地方立法听证中的参与困境·····	杨雪冬(169)
---------------------	----------

三、国际经验

世界立法听证制度的比较分析·····	彭宗超 薛 澜 沈旭晖(197)
立法听证在美国的运用·····	[美]莱昂·比林斯(222)
立法听证的作用和实践:美国伊利诺依州的经验 ·····	[美]朱蒂·艾尔文(237)
立法听证在德国的应用·····	[德]鲁道夫·卡贝尔(241)
立法听证:一个德国议员的经验 ·····	[德]亚历山大·隆戈柳斯(252)

四、地方立法听证规则研究

程序民主的实践

——地方立法听证规则的比较研究·····	陈家刚(265)
甘肃省立法听证的基本规则研究·····	郭爱君(279)
深圳市人民代表大会常务委员会听证条例·····	(289)
贵阳市人民代表大会常务委员会立法听证规则·····	(296)
山东省人民代表大会常务委员会制定地方性法规听证规定 ·····	(301)
南京市立法听证组织办法·····	(305)
英文摘要·····	(307)

Contents

Preface

Institutional Performance: Participation, Technology and Capacity	<i>Yang Xuedong</i> (1)
--	-------------------------

Cases Analysis

An Exploration of Professional Hearings: Experience from Guangong Congress	<i>Tang Xinglin Liu Guozhen Li Xingliang</i> (13)
A Report on the First Legislative Hearing of Chongqing Municipal Congress	<i>Song Yubo Zhang Linhua</i> (36)
Making Legislative Hearings Work: Experience from Guiyang Municipal Congress	<i>Wu Liping</i> (59)
A Case Study on A Legislative Hearing Held By Wuhan Municipal Congress	<i>Tan Junjiu Zhu Haiying ChuJianguo Chen Gang</i> (65)
Comparison of Four Hearings by Shenzhen Municipal Congress	<i>Tang Juan</i> (82)
On the Functions of legislative Hearings: Experience from Shanghai Municipal Congress	<i>Wang Chunming</i> (110)

Theoretical Exploration

Several Issues Concerning Local Legislative Hearings	<i>Cui Wei</i> (127)
A Study on Hearings Held by Local Congress and Its Standing Committee	<i>Li Cijing Zhen Yisheng Tang Liming</i> (135)

Expression, Coordination and Achievement of Concerned Interests in the Process of Legislative Hearings	<i>Cai Fengying</i> (143)
Some Thoughts on Legislative Hearings	<i>Zhang Ningsheng Zhong Lianyong</i> (149)
Hearings' Role in Local Law – making	<i>Wang Yali</i> (155)
A Study on Efficiency of Legislative Hearings:——Procedure – designing and Narrative Pattern	<i>Kong Fanbin Wei Shu</i> (160)
A Participatory Dilemma in Chinese Local Legislative Hearings	<i>Yang Xuedong</i> (169)

International Experiences

The Legislative Hearing Systems in the World	<i>Peng Zongchao Xue Lan Shen Xuhui</i> (197)
The Use of Legislative Hearings in the United States	<i>Leon G. Billings</i> (222)
Role and Practice of Legislative Hearings: Experience from Illinois	<i>Judy Erwin</i> (237)
Legislative Hearings In Germany	<i>Rudolf Kabel</i> (241)
Legislative Hearings: A Germany Congressman' Experience	<i>Alexander Longolius</i> (252)

Local Legislative Hearings Rules

Practicing Procedural Democracy: A Comparative Study on Legislative Hearing Rules'	<i>Chen Jiagang</i> (265)
A Study on the Legislative Hearing Rules of Gansu Provincial Congress	<i>Guo Aijun</i> (279)

Hearing Rules of Standing Committee, Shenzhen Municipal Congress	(289)
Hearing Rules of GuiYang Municipal Congress	(296)
Hearing Rules of Standing Committee, Shandong Provincial Congress	(301)
Organic Rules of Legislative Hearings, Nanjing Municipal Congress	(305)
Abstract	(307)

前 言

制度的绩效：参与、技术与能力

杨雪冬

2004 年是中华人民共和国的人民代表大会制度确立 50 周年。作为我国的根本政治制度,人民代表大会制度在过去半个世纪中不断完善,成为公民参与国家事务管理的根本制度保障。简要地说,人民代表大会制度的完善集中体现在两个方面:一是作为权力机关,通过法律的完善和程序的完备,人民代表大会的立法、监督、决定重大事项和人事任免权不断具体化、实效化;二是作为代议机构,人民代表大会制度不断向地方层次延伸,并且通过各种制度创新密切了与公民的联系,使公民能通过更多的制度性渠道来参与国家事务的管理。从某种意义上说,人民代表大会制度的完善实际上就是在既有的制度框架下,通过程序的设定、治理技术的应用来使文字表述的制度成为现实运行的制度,从而使理念中的制度变成事实的制度,实现制度设计的目标,达到良好治理的目的。而地方人大采用的立法听证则从一个侧面反映了这个制度的完善特点。

一、制度设计与制度绩效困境

对于许多发展中国家以及转轨国家来说,经常面临的问题是精心设计的制度无法有效地运行起来,达到理想中的绩效。这种制度设计与制度绩效差距往往导致两种消极的后果。一是制度无法从纸面上走到现实中,只停留在形式规定上,长期累积成“制度

软弱”，从而引起社会公众对制度本身的怀疑和不信任，减弱对制度的认同和支持；二是制度即使运行起来，也产生了相反的绩效，形成“制度逆反”，对整个制度框架产生了破坏或分化作用，并引发社会公众的强烈反对，从而使公众与制度对立起来，并引发对抗行为。众多来自发展中国家和转轨国家的治理失效为我们提供了足够证据，说明要达到良好治理，必须缩小制度设计与制度绩效的差距。而发达国家出现的“民主制的民主化”、“社会资本的流失”也说明，即使是曾经运行良好的制度也会随着时间和环境的变化失去原有的绩效，需要通过努力使它们重新运转起来。

那么，为什么制度设计与制度绩效之间的差距会导致“制度软弱”或“制度逆反”呢？客观地说，制度设计与制度绩效之间必然会产生差距，关键是差距究竟有多大，运动的方向是正向还是反向？帕特南在其名著《使民主运转起来》一书中归纳了三种解释模型。第一种强调制度设计本身的原因。制度之所以无法达到应该具有的效果，根本原因是制度在开始设计时就存在着问题。第二种强调社会经济因素。把民主制度的成功归因于社会发展和经济繁荣就是这种解释模式的典型。第三种强调社会文化因素。韦伯把资本主义在西方的成功归因于清教伦理开创了文化决定论的传统。而帕特南在书中提出了从“社会资本”角度来解释制度绩效的差距。他认为社会资本包括信任、规范和合作网络等内容，具有自我增强和可积累性。他通过对比意大利南方和北方的社会政治发展指出，它们之间的制度绩效之所以出现了差别，主要原因是北方拥有具有公民精神的社会资本。公民积极参与公共事务，相互信任，提高了制度的绩效。而制度绩效的实现又反过来加强了公民对制度的认同、参与和信任。^① 如果帕特南的社会资本理论可以称为

^① 罗伯特·帕特南：《使民主运转起来》，王列、赖海榕译，江西人民出版社 2001 年版。

第四种解释的话,那么其核心就是公民参与。

此外,从近些年的一些研究中,我们还可以发现另外两种解释模式。因为它们更注重操作性,因此更受一些从事发展援助的国际组织以及非政府组织的重视。第五种解释强调技术性手段,认为制度必须依靠技术手段才能真正被操作起来。制度创新与技术创新密不可分,后者是前者的物质支持。而信息技术是目前最被看重的技术。第六种解释强调制度运行相关者,尤其是制度实施者的能力,认为只有它们的能力提高了才能使制度有效地运行起来。^①目前各国政府以及非政府组织正在实施的各类培训项目就体现了这种理念。

比较这六种解释,前三种主要集中在宏观层次和结构因素,后三种则注重微观层次和运行过程。对于大部分国家来说,宏观制度已经被确立下来,结构性因素的改变是一个历史的过程,目前最需要的是如何使已经确立的制度在微观层次上运转起来,通过操作和实践来加快结构性因素的变化,从而使宏观制度的整体绩效得到提高。因此,鼓励公民参与、技术利用以及加强能力应该成为各国实现制度绩效更现实的手段。三者要有机地结合在一起。公民参与和加强能力与制度绩效的关系更直接,在某种程度上也是制度运行的目的。而技术应用带有更现实的目的,但目的应该是鼓励和便利公民参与,有利于提高制度相关者(包括政府机构、非政府组织、相关的工作人员以及公民)的治理能力。

二、立法听证:一个案例

在中国,立法听证(legislative hearings)作为一个新鲜事物,就

^① Peter Morgan, "Capacity Building: An overview", Cited from Merilee S. Grindle, *Getting Good Government: Capacity building in the public sectors of developing countries*, Cambridge: Harvard University Press, 1997.

是一个可以说明公民参与、技术应用和能力加强同等重要的案例。之所以这样说有两个原因。一是它的采纳者是有立法权的地方人大,后者的重要职能是推动公民政治参与,而且迫切需要加强自身的能力;二是立法听证对于中国人大制度来说是一种从国外借鉴来的新的立法程序,需要根据本国的情况做相应的调整,而技术手段的利用是必需的。同时,相关主体需要花费一定的时间,在实践中熟悉和掌握这个新的制度。

“听证”是公共权力机关为获得某些信息而采取的一种听取相关人员陈述的活动。从字面理解,它应该包括两个内容:“听取”,这是立法机关承担的任务;“作证”,即由相关人员提供证词。立法听证只是立法机构举行的各类听证活动中的一种。它指的是立法机构(中央的和地方的)就某一个即将推出的新的法律法规草案或修正草案举行的听取证人证言的活动。举办者是立法机构中的某个委员会或者小组。其目的是通过听取有关各方的陈述、论辩,为立法者个人或立法机构中的党派提供支持或反对该法案的依据。

听证在中国首先是从行政管理部门开始的。1993年,深圳在全国率先实行价格审价制度,这是我国听证制度的雏形。1996年《中华人民共和国行政处罚法》的通过,标志着听证制度在我国的确立。1998年5月1日正式实施的《中华人民共和国价格法》要求“制定关系群众切身利益的公用事业价格、公益性服务、自然垄断经营的商品价格等政府指导价、政府定价,应当建立听证会制度”,从而把听证程序引入了我国行政决策领域。1999年9月9日,广东省人大常委会举行《广东省建设工程招标投标管理条例》听证会,标志着听证制度在立法领域中的应用。2000年3月15日,九届全国人大第三次会议通过了《立法法》,其中第三十四条规定,列入议程的法律案,立法机关“应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式”。在《立法法》通过之后,大部分省份和一些有立法权的市先后举行了各种听证会。

其中深圳到 2003 年 9 月已经举行了四次听证。2001 年 10 月,深圳市人大通过了《深圳市人民代表大会常务委员会听证条例》。这是第一个地方性的听证条例。此后,上海、浙江、安徽、江西、河南、四川、郑州、广州等地的人大常委会也制订了本地的立法听证条例。但是全国性的条例一直没有制订。在 2003 年 3 月的全国人大会议上,重庆代表团金烈代表就提出了“尽快制定立法听证法”的提案。^①

毫无疑问,立法听证的举行对于提高立法的质量、扩大立法机关的社会政治影响起到了积极的促进作用。这集中体现在以下三点:(1)为公民参与立法过程提供了正式渠道,提高了立法的透明度。不论是专家,还是普通公民的参与都有利于为立法者提供更多、更全面的信息。此外,包括报纸、电视、电话、网络等在内的沟通手段也被应用在立法听证过程中。各地通常的做法是:在举行前,通过报纸、网络等公布法案内容,接受电话、书信以及电子邮件等载体传达的意见;在听证举行过程中,通过电视、网络进行直播,通过电话表达场外公民的意见。比如贵阳市人大、广东省人大在 2003 年举行的立法听证中就充分利用网络和电视的直播功能,在听证结束后,把听证意见进行公布。现代通信手段的采取使得立法听证过程更加立体化,能让更多无法到场的公民体会现场感。(2)有助于平衡各相关主体的利益,减少部门干涉。许多地方性法规案都是政府以议案的形式提出的,起草者也多是对口的政府职能部门。据估计,近年来,80%左右的地方性法规是由同级政府提出并由相关业务部门具体起草的。^② 根据上海市人大的统计,在 1998—2002 年立法规划申报项目时,共有 65 个单位提出申报,其

① 《人民日报》2003 年 3 月 9 日第 6 版。

② 崔伟:《地方立法 20 年回顾与思考》,蔡定剑、王晨光主编:《人民代表大会二十年发展与改革》,中国检察出版社 2001 年版。

中政府部门占 87.7%,人大部门占 7.7%,社会团体占 4.6%。^①在编制计划时,政府申报的占 90%以上。听证实际上为各相关主体提供了一个对话的平台,在一定程度上避免了部门的单一声音,有助于平衡立法过程中的多种利益。(3)有利于提高立法机关工作人员的能力。地方立法工作主要是由地方人大常委会及其专门委员会承担的。由于中国政治的特殊性,人大的权力难以落实,一方面无法吸引更多高素质的人员充实人大,另一方面现有人员由于工作内容单调,能力提高不快。通过举行立法听证等活动,可以把立法机关的工作人员充分调动起来,使他们熟悉新的立法程序,了解新的立法环境以及出现的新问题。在实践的过程,不仅提高了个体的能力,也扩大了立法机关的影响。

但是,作为一种新事物,立法听证的这些作用还没有充分体现出来,下列因素制约着其进一步发展:(1)一些地方人大还没有把听证作为公民参与立法的一种“日常化”的渠道,在采用上带有明显的临时性和随意性,在一些地方甚至类似于某种政治运动,其组织工作的投入、引起的重视程度完全由当地立法机关的领导人决定。这样,使一种本来可以日常化、程序化的简单程序变成了政治,造成了公民自愿参与的不足。(2)组织者对会场秩序的过度强调在某种程度上压制了公民在发言中的活跃表现,整个会场气氛低沉。作证者的发言顺序都是事先确定的,这无疑有利于听证的效率。但主持人往往缺乏掌握发言的必要技巧,在关键问题上难以进行深入的问询和回答。(3)组织者在选择作证人时,往往从有关政府部门邀请相当比例的作证人。但是这些人在听证会上申明所代表的并非这些部门,而是个人。实际的发言又多从部门利益出发,造成了发言内容与申明身份的不符合。身份的模糊在某种程度上影响到作证人的内部平衡。(4)听证会的组织通常是由

① 李刚:《关于地方立法选项机制的思考》,《人大研究》2003 年第 1 期。