



公平发展 公共治理

Governance for Equitable Development

GONGZHONG CANYU LIFA
LILUN YU SHIJIAN

公众参与立法

——理论与实践

本书编写组 编

人民法院出版社

公众参与立法

——理论与实践

本书编写组 编

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公众参与立法:理论与实践//《公众参与立法:理论与实践》编写组编. —北京:人民法院出版社,2010. 2

ISBN 978—7—5109—0066—2

I. ①公… II. ①公… III. ①立法—公民—参与管理—中国—文集 IV. ①D920. 0—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 020907 号

公众参与立法

——理论与实践

本书编写组 编

责任编辑 胡玉莹

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 67550565 (责任编辑) 67550516 (出版部)
67550551 67550558 (发行部)

网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷

经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 A5

字 数 540 千字

印 张 19.875

版 次 2010 年 2 月第 1 版 2010 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978—7—5109—0066—2

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

编辑说明

立法的公众参与是人民群众依照法律规定管理国家事务权利实现的重要形式，是落实党的十七大报告提出的“积极推进科学立法、民主立法”的重要途径，是进一步听取意见、集思广益以提高立法质量的重要保证，是宣传社会主义法治，使立法过程成为普法过程的重要环节。我国的立法公众参与并非新生事物，它贯穿了中华人民共和国的立法史，是长期立法实践中不断探索积累起来的经验总结，早在1954年宪法制定过程中，全民对宪法（草案）开展了长达两个月的大讨论，共有1.5亿人参加，提出118万多条意见。改革开放以来，一些重要法律草案先后向社会公开，广泛征求意见。2000年制定的《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》），总结了这方面的经验，明确规定“重要的法律案，经委员长会议决定，可以将法律草案公布，征求意见。”2008年4月十一届全国人大常委会委员长会议决定，常委会审议的法律案原则上都公开征求意见。立法的公众参与是中国特色社会主义民主政治的本质要求，对于保障公众对立法的知情参与权，提高公众对立法的参与意识、参与积极性和参与程度，进一步提高立法质量发挥着不可替代的作用。

为进一步完善立法的公众参与制度，根据全国人大常委会法制工作委员会与欧盟和联合国开发计划署的“公平发展、公共治理”合作项目安排，2009年全国人大常委会法制工作委员会先后在云南、贵州两省召开部分省区市“法律案征求公众意见程序和方式研讨会”和“立法过程中信息意见收集机制和程序研讨会”，对立法中如何扩大公众的有序参与，法律案征求公众意见的程序如何改

进，如何对收集到的公众意见进行筛选、采纳和反馈，立法听证如何征求公众意见等问题进行讨论研究。在两次会议上，与会代表交流了各地立法的相关经验和做法，对立法实践中存在的问题进行了分析研究，提出了许多改进意见和建议。为了更好地总结各地的经验和做法，我们将会议发言资料整理汇编成册，结集出版，这既是两次会议的成果，也是地方推进立法公众参与工作理论研究和生动实践的体现。

感谢云南、贵州两次会议与会的省区市法制工作部门的积极参与；感谢欧盟和联合国开发计划署“公平发展、公共治理”项目办公室的支持合作。

全国人大常委会法制工作委员会立法规划室
2010 年 1 月

目 录

法律案征求公众意见程序与方式

北京市法规草案征求公众意见的程序和方式

..... 北京市人大常委会法制办公室 (2)

完善法律草案征求公众意见制度 提高征求意见

的实效 浙江省人大常委会法制工作委员会 (8)

安徽省公布法规草案征求意见的实践及思考

..... 安徽省人大常委会法制工作委员会 吴 斌 陈 雷 (12)

福建省地方立法征求公众意见的实践与思考

..... 福建省人大常委会法工委 (18)

关于法规案征求公众意见的探索与思考

..... 江西省人大常委会法工委 (30)

扩大公民有序参与 不断提高立法质量

..... 湖南省人大常委会法工委办公室 (36)

完善立法公众参与机制的实践和建议

..... 广东省人大常委会法工委 (40)

法案征求公众意见是民主立法的必然要求

..... 重庆市人大常委会法制工作委员会 蔡开文 (47)

贵州省地方立法征求公众意见实证分析

..... 贵州省人大常委会法制工作委员会 (57)

立法征求公众意见是确保立法质量的有效途径

..... 云南省人大法制委员会 (70)

新疆关于法律案征求公众意见的情况

…………… 新疆维吾尔自治区人大常委会法制工作委员会 (76)
完善地方立法程序是科学民主立法的有效途径

…………… 昆明市人大常委会 (80)
关于立法征求公众意见程序和方式的思考

…………… 云南省人民政府法制办公室 (83)

立法过程中信息意见收集机制与程序

北京市立法工作中信息收集的基本做法

…………… 北京市人大常委会法制办公室 (89)

法规草案公开征求意见的实践及思考

…………… 河北省人大常委会法工委 刘志毅 周 英 (102)

法律草案公开征求意见的思考 …… 山西省人大法制委员会 (112)

从实践看地方立法听证中的几个问题

…………… 黑龙江省人大常委会法工委 黄 锴 杨立峰 (120)

发挥新闻媒体作用,提高地方立法质量

…………… 福建省人大常委会法制工作委员会 (126)

山东省人大立法听证的实践与思考

…………… 山东省人大常委会法制工作委员会 (133)

关于公众参与立法活动的几点思考

…………… 湖北省人大常委会法工委 黄文平 刘彦发 (139)

对完善我国立法听证制度的几点思考

…………… 广东省人大常委会法工委 袁古洁 雷 斌 (144)

建立和完善立法意见收集机制的实践与思考

…………… 贵州省人大常委会法制工作委员会 (151)

地方立法信息获取途径探析

…………… 新疆维吾尔自治区人大常委会法工委 刘锦森 (161)

积极探索实践 不断推进民主立法

…………… 贵州省贵阳市人大常委会法制室 (169)

附 录

中华人民共和国立法法·····	(175)
行政法规制定程序条例·····	(193)
北京市制定地方性法规条例·····	(200)
天津市地方性法规制定条例·····	(208)
河北省地方立法条例·····	(216)
山西省地方立法条例·····	(231)
内蒙古自治区人民代表大会及其常务委员会立法条例·····	(248)
辽宁省制定和批准地方性法规程序规定·····	(262)
吉林省人民代表大会及其常务委员会立法程序的规定·····	(270)
黑龙江省人民代表大会及其常务委员会立法条例·····	(279)
上海市制定地方性法规条例·····	(293)
江苏省制定和批准地方性法规条例·····	(303)
浙江省地方立法条例·····	(316)
安徽省人民代表大会及其常务委员会立法条例·····	(331)
福建省人民代表大会及其常务委员会立法条例·····	(343)
江西省立法条例·····	(353)
山东省制定和批准地方性法规条例·····	(364)
河南省人民代表大会及其常务委员会地方立法程序规定·····	(375)
湖北省人民代表大会及其常务委员会立法条例·····	(385)
湖南省地方立法条例·····	(397)
广东省地方立法条例·····	(408)
广西壮族自治区立法条例·····	(422)
海南省制定与批准地方性法规条例·····	(433)
重庆市人民代表大会及其常务委员会地方立法程序规定·····	(444)
四川省人民代表大会及其常务委员会立法程序规定·····	(456)
贵州省地方立法条例·····	(464)
云南省人民代表大会及其常务委员会立法条例·····	(474)

西藏自治区立法条例·····	(483)
陕西省地方立法条例·····	(496)
甘肃省人民代表大会及其常务委员会立法程序规则·····	(510)
青海省人民代表大会及其常务委员会立法程序规定·····	(523)
宁夏回族自治区人民代表大会及其常务委员会 立法程序规定·····	(532)
新疆维吾尔自治区人民代表大会及其常务委员会 立法条例·····	(540)
四川省人民代表大会常务委员会关于提高地方 立法质量有关事项的决定·····	(551)
云南省人民代表大会常务委员会关于向社会 公开征集立法项目和法规草案稿的决定·····	(555)
昆明市人民代表大会常务委员会关于完善制定 地方性法规工作程序的办法·····	(557)
青海省人民代表大会常务委员会关于扩大立法 民主的若干规定·····	(567)
新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会 关于提高地方立法质量有关事项的决定·····	(570)
天津市制定地方性法规听证办法·····	(574)
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·····	(578)
甘肃省人民代表大会常务委员会立法听证规则·····	(582)
宁夏回族自治区人民代表大会常务委员会立法听证条例·····	(586)
哈尔滨市立法听证规定·····	(590)
福州市人民代表大会常务委员会立法听证办法·····	(598)
长沙市人民代表大会常务委员会立法听证办法·····	(602)
广州市人民代表大会常务委员会立法听证办法·····	(607)
深圳市人民代表大会常务委员会听证条例·····	(611)
汕头市人民代表大会常务委员会立法听证条例·····	(618)

法律案征求公众意见

程序与方式

北京市法规草案征求公众意见 的程序和方式

北京市人大常委会法制办公室

一、基本情况

北京市人大常委会就地方性法规草案征求公众意见的做法始于1993年。截至目前，共有9项地方性法规草案通过新闻媒体向社会公布，征求公众意见：《禁止燃放烟花爆竹的规定》（1993年）；《限制养犬的规定》（1994年）；《奖励和保护见义勇为人员条例》（1999年）；《中关村科技园区条例》（2000年）；《实施村委会组织法若干规定》（2001年）；《市容环境卫生条例》（2002年）征求意见14天，收到公众意见2606件次；《养犬管理规定》（2003年），征求意见7天，收到公众意见5316件次；《实施道路交通安全法办法》（2004年），征求意见7天，收到公众意见8855件次，是本市征求公众意见以来收到意见最多的一次，涉及31个方面，征求意见稿共106件，市民提出的意见和建议涉及其中67个条文，其中60%的意见被吸收采纳；《北京市食品安全条例》（2007年），征求意见7天，收到公众意见92件次。

此外，市人大常委会还两次就五年立法规划的制定，公开征求公众意见。第一次是2003年市人大常委会公开征求公众对2003～2007年立法规划草案的意见，10天收到公众意见和建议2081件次，涉及立法项目98项，其中36项被吸收采纳。第二次是2008年市人大常委会公开征集2008～2012年立法规划的项目建议，一

个多月来共收到信函、电子邮件和网上留言 606 件次，公众提出的立法建议项目合计 224 项。

立法听证也是征求公众意见的一种重要形式。市人大常委会先后举行过两次立法听证会，听取利害关系人的意见。第一次是 2004 年，在《实施道路交通安全法办法（草案）》公开征求意见后，将公众普遍关注的机动车与非机动车、行人发生交通事故后的赔偿责任和自行车载人两个问题，作为听证事项，举行了立法听证会。第二次是 2005 年，就《北京市烟花爆竹管理规定》立法中公众普遍关注的是否将五环路以内划为限放区以及限放时间两个问题，作为听证事项，举行了立法听证会。

网上公示是利用现代信息手段征求公众意见的一种新型方式。从 2006 年起，我市实行了将法规草案在市人大网站和首都之窗网站公示，征求公众意见的制度。至今共有 23 项法规草案在网上公布，征求了公众意见。现在，网上公示已成为我市法规草案征求公众意见的基本形式。如在修订《实施妇女权益保障法办法》的过程中，关于延长妇女工作年限问题引起了社会广泛关注。2008 年 12 月，市政府法制办将市妇联报送市政府审查的实施办法（送审稿）在首都之窗网公布，向市民征求意见和建议，市民通过网络留言、电子邮件、电话反馈等方式共发表意见 810 余条，各单位书面反馈意见 200 余条，共计 1000 余条意见和建议，其中有 519 条是针对实施办法（送审稿）第 23 条关于适当延长部分女性退休年限问题的。市人大内务司法委员会于 2009 年 5 月 4 日至 11 日，通过市人大常委会门户网站征求了市民对该法规草案的意见和建议。由于修订草案删除了原第 23 条关于延长部分女性退休年限的规定，这次征求意见再次引起社会热议，赞成“男女同龄退休”的部分群众反映比较强烈。截止到 5 月 11 日，市人大网站共收到反馈意见 525 条，主要集中在延长部分女性退休问题上。90% 以上的意见反对删除第 23 条。多家媒体迅速作出反应，报道此消息。人民网还刊登了全国妇联主席陈至立 4 月到北京调研妇女工作时，呼吁北京在全

国范围内率先实行女干部、女知识分子与男性同龄退休，以及《中国妇女报》报社将于5月1日起实行男女同龄退休等消息。此外，新浪网、搜狐网等网站有1万多条留言，有70%以上的意见支持删除该条款。新华论坛针对陈至立呼吁北京率先实现男女同龄退休进行讨论，有16346人参加讨论，发表了意见。

二、程序和方式

在总结多年实践经验的基础上，2005年11月，市人大常委会主任会议讨论通过了《北京市制定地方性法规立法公示工作规程》，对立法公示的范围、形式、责任单位、意见整理反馈等作了明确规定。这是北京市法规草案征求公众意见工作走向常态化、规范化和制度化的新起点。

规程首先明确：立法公示是市人大常委会在地方立法过程中，将法规草案及其他与立法活动有关的事项，通过一定方式向社会公布，广泛征求群众和其他社会各方面意见的一种工作制度。根据规程，我市的立法公示有三种方式：

第一，在市人大常委会网站和首都之窗网站上公示。公示的事项范围包括：地方性法规草案及说明，五年立法规划、年度立法计划草案及说明。根据需要，有关专门委员会对法规草案的审议意见报告、法制委员会对法规草案的审议结果报告和法规草案修改稿，也可以在市人大常委会网站和首都之窗网站上公示。网上公示的时间一般为7至10日。对市政府提请审议的法规案，由有关工作机构报常委会主管副主任同意后，在常委会会议审议前进行公示；市人大有关专门委员会或者常委会主任会议提请审议的法规案，在提交主任会议讨论后、常委会会议审议前进行公示。

第二，通过媒体公布法规草案，征求公众意见。对社会普遍关注的法规草案，经主任会议决定，以办公厅名义通过主要新闻媒体发布公告，同时全文公布法规草案及说明，公开征求意见，也可以就法规草案中的主要问题征求公众意见，或者就法规草案中的难点

问题向公众征集解决方案。征求意见时间一般为 7 至 10 日，具体起止日期在公告中予以明示。公众可以通过电子邮件、网上留言、信函、电话、座谈会、抽样调查、网上民意调查等途径表达意见。

第三，举行立法听证会。对法规草案内容涉及公民、法人和其他组织切身利益的事项，经常委会主任会议决定，举行立法听证会，听取不同利益群体和专家意见。2004 年 7 月 15 日，主任会议讨论通过了《北京市人大常委会立法听证工作规程》，具体规定了立法听证会程序规则。

三、主要做法

第一，明确各机构责任。凡提请常委会审议的地方性法规草案，一审前都要在市人大常委会网站和首都之窗网站公示。常委会会议一审前进行网上公示和征求公众意见、举行立法听证会的，由常委会有关专门委员会或者工作机构负责。一审后需要征求公众意见、举行立法听证会的，由法制委员会或法制办公室负责。

第二，各种形式综合运用。为了保证信息收集的全面性，征集意见对象的选择既要有广泛性，又要有层次性、代表性，这就需要选择适用适当的征求意见形式，注重各种形式的综合运用。多种形式之间应当是互动的。比如，配合征求公众意见，有针对性地召开座谈会、听证会或者就关键问题进行抽样调查，有助于弥补单一形式的缺陷，避免以偏概全，保证征集意见的全面性、完整性。2008 年制定立法规划向市民征集建议时，采取了信函、电子邮件和网上留言等多种形式，以便更多的市民知晓和参与。征集建议期间，法制办公室还组织召开了 10 个座谈会，听取了人大代表、律师、民主党派人士、基层干部和群众的意见和建议，先后有 100 多人参加座谈会，这种面对面的交流互动，使意见反映更充分、更具体。

第三，注重对公众意见的分析整理。特别注重听取不同利益群体的意见，对公众意见能采纳的尽量采纳。有的意见在修改法规草案时予以充分考虑、吸收，有的则形成材料印发委员作为参考。按

照规程，公开征求意见结束后，有关工作机构要在7日内提出公开征求意见报告，内容包括：基本情况、各方面的意见、采纳的意见和建议。公开征求意见报告作为起草、审议法规草案的重要参考。法规草案提交常委会审议的，公开征求意见报告以常委会会议文件附件的形式印发常委会组成人员，作为审议法规草案的重要参考。举行立法听证会的，法规草案提交常委会审议时，听证报告以常委会会议文件附件的形式印发常委会组成人员。

第四，注重对公众意见的反馈。每次公开征求意见结束后，有关工作机构不仅要及时提出公开征求意见报告，还要通过网站和新闻媒体向社会公布。公布的主要内容如上述，包括：征求意见的总体情况和特点，各方面提出的意见和建议及意见处理情况。举行立法听证会的，听证报告也通过网站和新闻媒体向社会公布。

四、建议

第一，互联网是成本较低、效率较高、涉及面较广的征集意见渠道，运用互联网征求公众意见已成为一种趋势。但是，由于人们对人大网站的关注程度相对较低，有的法规草案社会关注度也很低，从而大大降低了征求公众意见的实效。因此，要使网络成为征求公众意见实现常态化的平台，必须提高公众对人大网站的关注度。

第二，征求公众意见的核心问题，是如何对公众意见进行筛选、采纳。从实践经验来看，任何公开征求意见方式都有一定的局限性，特别是网上征求公众意见的方式，局限更加突出。不能仅凭声音的强弱对公众意见进行筛选、采纳，因为，认为自身利益受到损害的群体往往声音最强，而受益的群体往往是沉默的。所以，筛选、采纳公众意见时，应当正确反映各种利益诉求，统筹兼顾不同群体的利益，使立法维护社会公平正义。

第三，征求公众意见不能仅限于就法规草案全文征求意见这一种情况，今后需要探索“问计于民”的形式，可以征求对法规草案

中主要问题的意见，也可以就法规草案中的难点问题征集解决方案。

第四，征求公众意见应成为立法过程中的一项常态性工作。全国人大常委会工作机构就法律草案征求公众意见时，公民和社会组织可以直接向全国人大常委会工作机构提出意见，因此，建议全国人大常委会工作机构在征求公众意见时，不再要求地方人大同时组织征求本地区的意见。

完善法律草案征求公众意见制度 提高征求意见的实效

浙江省人大常委会法制工作委员会

一、法律草案征求公众意见是立法民主的重要实现方式

随着我国立法向专业化方向的发展，如何加强立法的公众参与已经成为体现立法的民主性、关系法律是否反映人民意志的大问题。立法应当体现人民的意志，发扬社会主义民主，保障人民通过多种途径参与立法活动，这已被确立为我国立法的基本原则。没有公开就没有民主，没有公开就没有监督。随着社会多元化利益的形成，如何征集、筛选、采纳和反馈公民意见，是实现这一原则的关键问题。党的十七大报告中指出：“增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。”吴邦国在十一届全国人大二次会议上也表示，全国人大常委会积极推进科学立法、民主立法，凡是常委会审议的法律草案原则上都在网上公布，重要法律草案还要在全国主要新闻媒体上公布，使法律草案公开征求意见工作常态化。法律草案公开征求意见，为公民、群体表达诉求，参与并监督立法工作提供了平台，是一切立法权属于人民且源自人民的回归，是保障立法实质民主的有力举措，是实现民主立法、科学立法的重要途径。法律草案公开征求意见，不仅有利于提高立法决策的科学性，而且有利于提高社会公众对立法决策结果的认同感，从而自觉地遵守法律。