



学术之光文库  
XUESHUZHIGUANGWENKU

# 行政立法公众参与制度研究

A Study on the Public Participation System of Administrative Legislation

崔 浩◎著

光明日报出版社



学术之光文库  
XUESHIZHIGUANGWENKU

# 行政立法公众参与制度研究

A Study on the Public Participation System of Administrative Legislation

崔 浩◎著

光明日报出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

行政立法公众参与制度研究 / 崔浩著. -- 北京:  
光明日报出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5112 - 7774 - 9

I. ①行… II. ①崔… III. ①行政法—立法—研究—  
中国 IV. ①D922. 104

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 016246 号

## 行政立法公众参与制度研究

著 者: 崔浩

责任编辑: 陈娜

封面设计: 中联学林

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010 - 67078248 (咨询), 67078870 (发行), 67078235 (邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: [gmcbs@gmw.cn](mailto:gmcbs@gmw.cn) [chenna@gmw.cn](mailto:chenna@gmw.cn)

法律顾问: 北京天驰洪范律师事务所徐波律师

印 刷: 北京彩虹伟业印刷有限公司

装 订: 北京彩虹伟业印刷有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 710 × 1000 毫米 1/16

字 数: 206 千字

印 张: 13.5

版 次: 2015 年 3 月第 1 版

印 次: 2015 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 7774 - 9

定 价: 68.00 元

版权所有 翻印必究

## 前 言

著名法学家伯尔曼说：“‘制度’一词是指为执行特定的社会任务而做的结构化的安排”，“法律制度是一个结构化安排的制度。”在现实生活中人与人之间存在着复杂的利益关系和利益冲突，为了约束利益冲突、规范社会关系和人们的行为，需要制度化的法律规则来指明什么是允许的和什么是禁止的。

行政立法公众参与制度是实际运作的法律制度，是由制度本体构成要素、具体运行制度和影响制度运行的法律规范相互作用而形成的复杂有机体。行政立法公众参与制度是保障公众有效参与行政立法的依据，它不仅保障公众立法参与权利的实现，使公众参与取得实效，而且可以限制行政立法恣意，制约行政立法权力滥用行为，进而推进行政立法的民主化和科学化，制定“良性”行政法律规范。

行政立法公众参与制度具有功能意义与价值意义。这一制度是公众与行政立法机关进行平等协商、交涉、辩论、质证的平台和机会场所，经由制度保障的公众参与意见有可能得到行政立法机关的尊重和认真对待，并对行政立法结果产生实质性影响。行政立法机关通过公众参与制度能够实现行政过程的“自我合法化”，立法结果容易获得公众的认同和支持。对行政立法公众参与进行制度分析，为公众参与行政立法提供完善的制度依据和参与程序机制，既是深化立法公众参与理论研究的需要，也是提高行政立法公众参与实效的实践需要。

国家与社会关系的深刻变化是公众参与的社会背景。行政权力的扩张和行



政自由裁量行为的大量存在需要公众参与予以制约。公众参与对于弥补政府公共治理“失灵”、对建设责任政府、实现行政服务与行政合作都具有积极作用。参与民主理论为公众行政参与和实现行政民主提供了政治理论依据。行政参与权理论是公众立法参与权利的来源,公民行政参与权是参政权的延伸,行政立法参与权是行政参与权的重要组成部分。行政控权理论要求公众参与富有成效并能够制约行政权力。程序正义理论保障了公民在行政过程中独立表达自己意志的权利。

行政立法公众参与既是现代行政法治的根本要求,也是现代行政法治的重要内容构成。宪法对公民参政权利的规定是公民参与行政立法的根本依据,法律法规对公众参与立法活动的具体规定是公众参与行政立法的直接依据。宪政制度是公众参与性权利得以实现的政制基础与法治保证。代议制民主制度为公众政治参与创造了可能的空间,为公众参与行政立法提供了可能性机会。授权立法受宪法和立法法的承认和保护,授权立法制度是公众参与行政立法的立法制度依据。行政公开为公众参与立法提供了便利条件,信息公开制度是保障公众有效参与行政立法的基础性制度。

公众参与行政立法是一种过程行为,是一种制度化的行动。行政立法公众参与的制度核心是实现公众参与的有效性。实现有效参与是公众参与的目的,也是行政立法公众参与制度追求的实践价值。公众参与行政立法的最终目标是实现行政法规范在内容上的公正性、正当性和合理性。行政立法公众参与的基本原则是行政立法参加者在行政立法过程中必须坚守的基本精神和行为准则,它指导行政立法参加者遵守和执行参与规则。平等参与原则、公开参与原则、有序参与原则、参与效率原则是行政立法公众参与应当坚持的基本原则。

行政立法公众参与的制度结构由基本要素、参与形式和参与规则组成。参与主体、参与对象与范围、参与方式与途径等是行政立法公众参与制度的基本要素。公开征求意见、听证会、座谈会、论证会等是行政立法公众参与的法定形式。行政立法公众参与是一种规则行为模式,参与行为必须遵循具有约束性、稳定性和普遍性的规则要求。公众参与的主体行为规则、过程规则、结果规则和时限规则构成了行政立法公众参与的规则体系。实际运行中的行政立法公众参与制度是由

程序性参与制度、非程序性参与制度、基础性制度等一系列具体制度和规范构成的制度体系。听证制度是公众参与行政立法的直接渠道,是公众参与的典型形式。

建立健全制度的目的是为了有效规范和约束实践行为,是为了在实践中体现制度成效和发挥制度作用。行政立法的公开征求意见制度、听证制度等制度设置具有合理性和实用性,对提高行政立法质量具有实际效果,但同时也存在着影响公众参与成效发挥的因素。完善行政立法公众参与制度,需要明确定位行政立法公众参与目标、科学定位制度功能、要有利于发挥不同主体的参与作用、完善公众参与具体法律与制度。

# 目 录

## CONTENTS

<b>第1章 导 论</b> .....	<b>1</b>
1.1 研究背景与意义	/ 1
1.2 研究目的与内容	/ 9
1.3 研究思路与方法	/ 12
1.4 研究现状述评	/ 15
<b>第2章 公众参与缘起与理论依据</b> .....	<b>31</b>
2.1 公众参与的内涵与特征	/ 31
2.2 公众参与缘起	/ 35
2.3 公众参与的理论依据	/ 45
<b>第3章 行政立法公众参与的基础制度与法依据</b> .....	<b>57</b>
3.1 行政法治要求公众参与行政立法过程	/ 58
3.2 行政立法公众参与的法依据	/ 63
3.3 行政立法公众参与的基础制度	/ 67
3.4 行政立法公众参与的程序条件	/ 77

<b>第4章 行政立法公众参与制度理论</b> .....	<b>80</b>
4.1 行政立法公众参与制度涵义	/ 80
4.2 行政立法公众参与制度核心	/ 84
4.3 行政立法公众参与制度目标	/ 94
4.4 行政立法公众参与制度的基本原则	/ 113
<b>第5章 行政立法公众参与制度构成</b> .....	<b>121</b>
5.1 行政立法公众参与制度结构要素	/ 122
5.2 行政立法公众参与形式	/ 130
5.3 行政立法公众参与制度规则	/ 136
5.4 行政立法公众参与制度体系	/ 143
<b>第6章 行政立法公众参与制度实践</b> .....	<b>156</b>
6.1 行政立法公众参与制度实践分析	/ 157
6.2 完善行政立法公众参与制度的思路	/ 182
<b>参考文献</b> .....	<b>194</b>
<b>后 记</b> .....	<b>204</b>



# 第1章

## 导论

### 1.1 研究背景与意义

行政立法公众参与制度是公众立法参与制度的重要组成部分,也是现代参与式民主制度的重要内容之一。中国的社会转型、政府治理模式的变化、现代公共行政理念的转变、公众参与领域与参与深度的不断拓展,为深化研究行政立法公众参与制度问题提出了新要求,要求从理论与实践上推进公众立法参与的发展与深入。

#### 1.1.1 研究背景

1982年《中华人民共和国宪法》(以下简称“宪法”)规定“人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业、管理社会事务。”<sup>①</sup>宪法规定的公民参与国家政治、经济、文化和社会生活是实现公民权利的基本途径,是人民当家做主的实质体现。长期以来中国共产党重视人民群众的政治参与,中共十六大强调要扩大公民的有序政治参与,要保证人民依法行使民主

---

<sup>①</sup> 《中华人民共和国宪法》(1982年)第二条第三款。

选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利。中共十七大报告强调：“从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。”“要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法施行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”<sup>①</sup>中共十八大报告又一次强调要“更加注重健全民主制度、丰富民主形式。”从执政党的这些文件决定中可以看出，参与式民主在社会主义民主体系中占有重要地位，公民有序政治参与则是中国参与式民主制度的核心内容。这些政治性文件不仅表达了执政者对推进中国民主政治发展的坚定决心，而且为中国公民的政治参与、社会参与以及其他领域的参与奠定了坚实的政治基础。最广泛地“动员和组织”公民进行政治参与，清晰展现了顶层决策者对公众参与的期待和现实需求。知情权、参与权、表达权和监督权是公民参与权利的基本内容，也是从法律层面评价中国公民参与实效的重要依据和参照，保障并实现这些权利是公民参与实践的基本期望。民主是社会主义的本质属性，参与式民主制度为公众富有意义的参与创造了条件，公众参与不能因决策者的其他考量而受阻，而必须在国家生活和公共行政过程中有序扩大。中共十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出要“完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径，通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。”<sup>②</sup>扩大公民有序参与立法途径，完善座谈、听证、评估、公布法律草案等公众参与立法的形式，为公众立法参与提供了直接依据和具体期待。

改革开放给中国的经济社会带来了深刻变化，肇始于经济领域的改革到今天已经成为全方位的社会性变革。改革使中国社会发生了一系列重大变迁，国家与社会的关系发生了根本性变化，形成于 20 世纪 50 年代的强国家—弱社会模式逐

---

① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，[EB/OL]. [http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10-24/content\\_6938568.html](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10-24/content_6938568.html), 2007-10-24/2014-04-06.

② 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，[EB/OL]. [http://gaokao.xdf.cn/201312/9825525\\_8.html](http://gaokao.xdf.cn/201312/9825525_8.html), 2013-12-12/2014-04-06.

步弱化,改革前国家垄断社会所有重要资源和机会的情形消失了,国家与社会的结构开始分化,社会资源大量的自由流动,社会出现了一定的自主性空间,中国社会的基本结构发生了根本性变化。改革以来,中国社会结构最根本的变化是由“总体性社会”<sup>①</sup>向分化性社会的转变,出现了大量的新社会结构因子,社会结构呈现多元化状况。社会权利结构发生了重大变化,从单一权利结构转变到了利益个别化和利益关系的多样化,形成了阶层利益分化与利益关系复杂化。传统社会组织——“单位制”已经解构,新的社会组织结构尚未形成。社会转型是推进中国公众参与运动向前发展的动力,从制度过程来看,中国社会转型的这些变化是通过单个的、离散的具体规章制度的变革,在制度逐个地变迁过程中推动社会结构缓慢地、不可逆转地发生变动。“社会变革与宪法法律规范构成双向互动的结构关系,”<sup>②</sup>社会的不断变革带来旧的法律规范的突破,而法律规范作为社会制度安排的规范体系,对保持社会变革的稳定性提供规则和秩序保障。中国的法律制度与规范的演进与社会变迁过程所带来的新变化之间具有内生性、现实性,新法律制度与规范的产生在其历史事件中有其必然根源,法律制度与规范应当回应新情况并根据变化的社会事实不断完善。中国公众参与立法的制度演进与中国的社会变迁过程有着直接相关性,国家与社会关系的变化要求立法不仅要体现国家意志,而且要考虑立法的社会基础和社会的可接受性与遵从性,也就是说,立法要获得社会支持,而公众参与立法就是获取社会支持的主要形式。因而,中国的改革与社会变迁为公众参与立法创造了历史条件,提供了参与权利行使空间;反过来,公众参与也推进着中国的立法发展,进而推进中国的改革和社会变化。

20世纪六七十年代,西方国家普遍出现由于政府失灵而引起的社会治理问题,为了摆脱传统政府陷入的“管理性危机”或“不可治理”的困境,西方国家开始

- 
- ① 孙立平等:《改革以来中国社会结构的变迁》,载《中国社会科学》1994年第2期。孙立平教授认为改革之前中国社会是一个“总体性社会”(Total Society),是一种结构分化很低的社会。在这种社会中,国家对经济以及各种社会资源实行全面的垄断,政治、经济、意识形态三个中心高度重叠,国家政权对社会实行全面控制。
  - ② 胡建森、崔浩:《论社会变革与宪政稳定性的冲突》,载姜明安、沈岍、张千帆主编《润物无声:中国宪政之路》,法律出版社2004年版,第64页。

了“新公共管理”运动改革,注重发挥市场机制在公共产品供给领域的作用,推行公共服务社会化和市场化,让社会与民间资本参与提供部分混合公共产品。在这场改革中,公众参与成为核心内容,公众参与逐步成为现代政府治理过程和公共管理日常工作的一部分。公众或通过各种形式表达自身利益主张来影响政府的公共政策导向,或直接参与公共行政过程与政府形成合作治理关系。由此,行政民主真正成为一个国际性的话题和潮流,民主治理则被看作是当代民主行政的一种新的实现形式。

民主治理的目的是在各种不同的制度关系中运用公共权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。当前我国政府治理模式正处在由管制型政府向服务型政府转变的过程中,走向善治,推进国家治理体系和治理能力现代化,是提高党和政府科学执政、民主执政和依法执政能力与水平的现实需要。运用中国特色社会主义的各项制度有效治理国家,不断提高社会事务治理的制度化、规范化、程序化的能力,是实现国家现代化的应有之义。从现实来看,随着社会主义市场经济和政治民主化进程的逐步发展,公民社会正在逐步兴起,公众参与呈现快速发展的趋势,社会公众进入公共领域的范围不断扩大,直接参与到解决公共问题的政策制定过程。因此,随着政府治理模式的变革、随着政府公共决策体制的变化,社会公众与政府之间的关系正在悄然发生变化。扩大社会公众的有序政治参与和行政参与,是转变政府治理模式、提高政府治理能力的现实需要。

现代公共行政的发展,不仅体现在政府治理模式的转变,而且体现在由行政理念及其实践的转变而引起的服务观念的转变和服务意识的增强。“服务行政坚持以社会、企业和公民为本位,政府通过为社会、企业和公众提供优质服务、高效的服务,来实现自己的价值。”<sup>①</sup>在计划经济体制下,政府通过计划对企业的经济行为进行直接管制和调控,对社会领域也通过计划进行直接控制,政府管制和管制行为处于支配地位,政府服务意识淡薄,政府服务行为几乎不存在。社会主义市场经济体制的建立,市场机制在资源配置中起决定性作用,政府不可能再对整

---

<sup>①</sup> 石佑启著:《论公共行政与行政法学范式转换》,北京大学出版社2003年版,第78页。

个经济社会生活进行全面的管控,企业成为独立的法人实体,具有经营自主权,社会有了自主性,政府除了对社会秩序进行必要的管制、对经济秩序进行必要的规范之外,主要承担并履行为社会服务的职能,服务行政的理念逐步确立并成为公共行政的主导观念,政府的服务意识逐步增强。然而,行政服务的质量和服务水平的提高需要公众的有效参与,因为公众参与不仅有助于公众在充分表达自己的利益诉求,而且在此基础上能够促进实现公共服务的公平,有助于提高政府的服务质量,有助于公众有效监督行政权力的行使。政府公共服务质量的高低与政府提供服务的过程中与公众参与、合作的程度密切相关,公众积极主动的参与行政过程可以促进行政服务富有效率、具有较高质量。

在当下的中国,公众参与需求呈现出全面高涨的局面,在国家和社会生活的各个领域、各个层面都有公众参与的身影与表现。从行政立法和决策、具体的行政管理和行政执法活动所涉及的与其利益相关或者涉及公共利益的重大问题,到社会公共领域包括:社区和村落的治理、涉及个体生活的公共决定和决策过程,以及在基本民生建设、社会问题解决、社会秩序与安全建设、现代社会管理等都有公众参与其中。公众有序参与的自觉意识逐步增强,在公众参与的过程中时时体现公众强烈的主人意识、权益意识和法治意识。新闻媒体积极参与公共活动,对公众参与行为高度关注,对公众参与事件自由报道,充分展示和探讨公众参与的利益愿望。民间组织走到前台,积极参与,代表公众利益和观点与政府就公共政策制定和重大事项决策进行谈判。专家积极介入公共政策过程,保持价值中立态度,以参与意见的科学性和专业性为合法性来源影响立法活动和政府公共政策过程。因而,为保证这些社会公众参与的有效性和有序性,需要一系列制度安排和制度设计。

《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第5条、第6条分别规定:“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。”“立法应当从实际出发,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利和义务。”<sup>①</sup>这是立法民主原则和科学原则的体现。为了落实立法的民主原则与科学

---

① 《中华人民共和国立法法》第5条、第6条。

原则,国家与地方不同层面的立法都从立法主体、立法过程、立法内容等方面对民主化和科学化原则设置了具体制度规范。有的地方为保障公众参与立法权利,规范公众参与立法活动,专门制定了地方法规规章制定过程中公众参与的办法。公众参与制度的确立为公众参与立法提供了保障,为研究行政立法公众参与制度提供了参考性的范围依据,为研究公众参与制度供给状况、运行状况,以及制度供给与公众需求之间的互动关系等提供了“制度化”的框架。

### 1.1.2 研究的理论意义

国内外学者对立法过程中的公众参与问题有诸多研究,取得了丰硕的研究成果,为进一步对行政立法公众参与的制度分析提供了研究基础。学者们对立法领域公众参与问题的研究大多集中在公众对立法机关的立法参与行为的研究上,很少有学者专门研究行政立法领域的公众参与问题。本书对行政立法领域的公众参与问题从制度上进行分析,以期在行政法学理论上能取得一些进展。

《宪法》关于公民参与权利的有关规定是研究公民立法参与权的最基本的规范依据,《立法法》等法律是关于立法公众参与的具体规定,《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》关于行政立法公众参与的具体规定是行政立法公众参与制度的基本的规范依据。依据《宪法》《立法法》《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》等法律法规供给的行政立法公众参与制度和制度运行的实际状况,制度供给与公众需求之间互动关系等进行“制度化”的整体分析,有助于全面分析法律法规对行政立法公众参与的规定,对建构行政立法公众参与制度具有理论意义。

行政立法的公众参与制度是由一系列具体制度组成的,从整体上对公众参与制度进行研究,要求考虑制度的各个要素、各个组成部分,而不是只观察其中的一点或者其中的一项制度,这对区分行政立法公众参与制度与行政立法制度、对区分参与制度内与制度外因素、对区分制度内与制度外的参与行为等提供了可遵循的制度规范依据,以便对公众参与行为的合法性进行判断、对参与行为的有效性进行评价。

实现有效参与、参与取得一定实效是公众参与行政立法的直接目的,也是行



政立法公众参与制度要追求和达到的实践价值。建立行政立法公众参与制度就是为了充分实现公众参与的有效性,公众参与的有效性体现在行政立法过程的各个环节中和立法结果中。行政立法公众参与的最终目标就是在充分表达自己立法态度和利益主张的基础上,使立法者能够集思广益,提高立法质量,实现行政法规在内容上的公正性、正当性和合理性。因此,以实现公众参与的有效性为核心、以实现立法内容的公正性、正当性和合理性为目标、以明确具体的参与制度原则为依据,为确立行政立法公众参与制度提供了规范性的理论依据。

借助制度法理论的研究方法和研究思路,对行政立法公众参与制度的构成要素进行分析是必要的。系统研究行政立法公众参与制度的要素构成及其要素之间的相互关系,研究行政立法过程中的参与主体与客体、参与对象、参与途径和参与程序,研究行政立法公众参与的基本规则、具体参与形式,研究行政立法公众参与的基本规范、具体的参与制度,研究行政立法公众参与行为的外部环境,为构建系统的、整体的行政立法公众参与制度提供建构性的理论依据。

对中国行政立法公众参与的制度实践进行实证研究,从实践的角度观照行政立法公众参与制度的实际运行状况,分析这一制度供给与公众参与需求之间的互动状况,有助于全面分析行政立法公众参与的制度。对公开征求意见、行政立法听证等具体的公众参与制度的实践分析,可以看出这些实际运行中的具体参与制度存在的问题。提出完善行政立法公众参与制度的思路与建议,有利于加强行政立法公众参与制度的建设。

### 1.1.3 研究的实践意义

公众参与是控制行政立法过程中行政立法机关滥用自由裁量权,保障公众立法参与权益,提高行政立法质量的关键。完善的行政立法公众参与制度是保障公众参与有效性的前提,是保障公众立法参与权益实现的前提。研究行政立法公众参与制度具有重要的实践意义。

行政立法公众参与制度是保障公众立法参与权利的制度依据。公众立法参与权利是由《宪法》《立法法》等法律确认和予以保护的,然而,公众要实现立法参与权利仅由这些条文规范是不够的,还必须有具体的制度予以保障,公众的立法

参与权利才有可能实现,因此,健全完善的行政立法公众参与制度是保障公众立法参与权利实现的制度依据。另一方面,行政立法公众参与制度是约束行政立法机关滥用自由裁量权的制度依据。因为行政立法是行政机关集行政与立法职能于一身的制度构造,在官本位、管制行政没有完全转变的制度背景下,难以保证行政立法充分反映社会的公共利益,难以控制行政立法的自利化倾向和部门化倾向。用健全的制度保障公众有效参与立法活动,不仅是“用权利制约权力”,防止行政机关“用法律的名义”立法恣意专横的重要方式,也是保障公众合法的立法权益不受公权力侵害的手段。

健全的行政立法公众参与制度是保障公众参与取得成效的制度前提。行政立法公众参与行为要取得实质性成效,依赖健全的公众参与制度作为保障。因为健全的行政立法公众参与制度不仅可以为公众参与行政立法提供程序性依据,而且可以为公众参与行政立法提供制度性规则,公众依循参与程序和参与规则进行的参与活动具有法律约束性,其参与成果对立法主体形成直接影响。同时,行政立法公众参与的制度化能够保证各方都有通过讨论、辩论和协商等方式表达自己的意见,立法机关的立法意图和公众的正当利益都能得到明确表达并为各方理解接受,从而制定出各方均能接受的、公正的、具有实质合理性的行政法律法规。

健全的行政立法公众参与制度有利于实现民主立法。行政立法公众参与制度是实现行政立法民主化的制度基础,一个健全、有序、有效的立法参与制度是实现立法民主的首要前提。立法参与制度为参与立法的各方提供了一个讨论、辩论和协商的制度平台,为提高立法质量提供了重要途径。行政立法公众参与制度是民主向深度和广度发展的重要方面。公众参与立法是人民群众参加国家管理的重要内容与重要形式之一,行政立法的公众参与为公众参与国家管理提供了直接或间接的渠道。公众通过参与行政立法过程,表达自己的价值选择、阐述各自的利益诉求,并在此基础上进行沟通、协商,这既是民主政治的体现,也是促进民众与政府关系的重要途径。对于政府而言,也可以增加对民意的了解、汇集民智,增进政府与民众之间的相互理解和相互信任。

健全的行政立法公众参与制度有利于保障行政立法的科学性。行政立法的技术性需要立法人员的专业化、职业化,然而,行政立法的科学性不仅取决于立法

者的决策水平,更取决于决策所需要的信息传输机制是否健全。由于现代社会纷繁复杂、节奏变化快,行政管理涉及的领域广泛、行政关系不断变化,行政立法机关难以全面了解各种社会信息。公众参与对提高行政立法的科学性具有直接作用,因为公众参与拓宽了行政立法机关信息来源渠道,弥补了信息传输机制的不足,行政机关通过行政相对人、专家、利益关系人的书面或口头陈述,更加全面地获取信息,使立法决策更加符合社会需求和社会现实,立法内容更加客观、全面。

健全的行政立法公众参与制度有助于法律法规获得社会公众的普遍认同。行政立法公众参与制度可以使不同的立法参与主体按照一定的程序规则进行博弈,从而避免无序参与带来的冲突。公众的立法参与必须是有序参与,无论是公民个人还是利益集团的利益表达均必须遵守参与程序和参与规则,这样才有利于形成稳定的法治秩序。公众参与过程的程序化、秩序化,在某种程度上从制度上规范了公民立法参与行为,但又为公民、法人和其他组织参与立法提供了稳定的合法渠道,从而有利于政治稳定和社会稳定。行政立法公众参与的制度化和法治化,可以使行政立法主体及时洞悉公众利益诉求,使立法得以吸纳公众意见,体现民众意愿,制定出更为公平的行政法律法规,从而缓和不同利益集团之间的矛盾,增加公众对行政立法公正性的认同,获得充分的民意支持,社会公众更容易接受和更加自觉地遵守法律法规。

## 1.2 研究目的与内容

### 1.2.1 研究目的

理论研究总是受一定目的支配的。本书以行政立法公众参与这一行政法学中的具体问题为研究对象,是为了构建一个系统性、整体性行政立法公众参与制度。由于关于公众参与立法的法律规范太过原则和“灵活”,具体条款不够细化和刚性,缺乏可操作性和应用性;公众参与的法律制度不完备,一些基础或核心制度和机制不完善,具体参与制度缺少统一规范、没有统一参与规则,公众立法参与权