

和谐社会视野下的 公众参与立法研究

黄信瑜 / 著



Study on Public Participation in Legislation
from the Perspective of the Harmonious Society



法律出版社
LAW PRESS CHINA

安徽财经大学资助项目

和谐社会视野下的 公众参与立法研究

黄信瑜 / 著



Study on Public Participation in Legislation
from the Perspective of the Harmonious Society



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会视野下的公众参与立法研究 / 黄信瑜著

—北京:法律出版社,2017

ISBN 978-7-5197-1081-1

I. ①和… II. ①黄… III. ①立法—公民—参与管理
—研究—中国 IV. ①D920.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 151573 号

和谐社会视野下的公众参与
立法研究
HEXIE SHEHUI SHIYE XIA DE
GONGZHONG CANYU LIFA YANJIU

黄信瑜 著

策划编辑 邢艳萍
责任编辑 邢艳萍
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 杨锦华
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法律应用·大众读物出版第二分社
开本 A5
印张 7.25
字数 185 千
版本 2017 年 6 月第 1 版
印次 2017 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636

书号:ISBN 978-7-5197-1081-1

定价:36.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

导 论	1
一、选题背景	1
二、研究意义	7
三、研究现状	8
四、研究思路与研究方法	12
 第一章 和谐社会与公众参与立法的关系	15
第一节 公众的利益表达是构建和谐 社会的必然要求	17
一、经济社会的良性发展,取决于公众 有效的利益表达	19
二、公众利益表达的缺失,影响经济 社会的平稳进步	22
第二节 公众参与立法是公众利益表达的 有效途径	25
一、立法过程实质上是利益表达、博弈与 整合的活动过程	28

二、公众参与立法有助于和谐社会构建	33
小 结	44
第二章 公众参与立法制度的理论基础	46
第一节 人民主权理论	48
第二节 参与式民主理论	54
第三节 程序正义理论	60
小 结	65
第三章 公众参与立法的制约因素	66
第一节 公众自身的参与意识与资源	69
一、公众自身参与的意识方面	69
二、公众自身参与的资源方面	74
第二节 公众参与的外在制约因素	77
一、经济与社会	78
二、政治与法律	82
三、文化	86
四、自然条件	87
五、科技信息	88
小 结	90
第四章 公众参与立法的相关规定与具体途径	91
第一节 公众参与立法的相关规定	93
第二节 公众参与立法的具体途径	98
一、公开征求意见	98

二、座谈会	101
三、论证会	103
四、听证会	105
五、网络	114
小 结	121
第五章 公众参与立法的实践成效及其不足	122
第一节 公众参与立法的实践成效	124
一、深化立法的透明化、民主化和科学化	129
二、增强公众参与的意识 and 能力	131
三、促进立法的通过、监督和完善作用	132
四、满足公众利益诉求表达,有助于推进和谐社会构建	133
五、立法部门逐渐重视公众参与	135
第二节 公众参与立法的不足:以知情权、参与权和监督权 为视角	139
一、知情权:立法信息公开不够充分	141
二、参与权:现有的立法参与制度有待健全	147
三、监督权:公众自身监督力量有限	153
小 结	159
第六章 公众参与立法的实践困境及其完善对策:	
实证分析	161
第一节 我国大陆地区公众参与立法的问题及其建议	162
一、我国大陆地区公众参与立法实践的现状与问题	166
二、完善我国大陆地区公众参与立法的具体路径	172

第二节 我国台湾地区公众参与立法的实践历程、最新发展 及其启示	191
一、我国台湾地区公众参与立法的实践历程	193
二、我国台湾地区公众参与立法的最新发展：“纳税者权利 保护法”的实证分析	199
三、我国台湾地区公众参与立法的相关启示	206
结 论	222
后 记	225

导 论

一、选题背景

法治中国,亟须良法。法治是治国理政的基本方式,良法是善治的前提。法治之本在于立法。立法是对利益主体之间的“权利资源”与“权力资源”进行一定合法化与制度化的确认、界定与配置。^① 利益主体若能在公开透明与平等公正的制度安排基础上进行充分的反复博弈、冲突,进而“妥协”出“共识”,则有利于使相应的法律制度安排起到社会资源最为优化的合理配置的效用。实践证明,公众参与立法是民主制度安排的一项重要补充,并且,公众参与立法与和谐社会构建二者间具有一定显著的正向关系。公众参与立法所呈现出的立法公开化、

^① 周旺生:《论法律利益》,载《法律科学》2004年第2期。

民主化和科学化,在一定程度上能起到提高立法质量、推进立法完善和实现和谐社会目标的现实作用,也有助于缓解立法“民主化”的要求与立法的“专业化”二者间的紧张关系。公众参与不仅是现代法治国家立法制度的重要组成部分,是立法部门民主决策的重要支撑,更是当前我国全面推进依法治国目标的重要举措,也是我国民主发展历程的客观规律和必然要求,同时是当代民主法治思潮中“参与式民主”(协商民主)理论的核心。^①近年来,在国家的改革开放和社会发展实际需要的背景下,公众参与立法活动的兴起,已经成为我国立法体制改革领域的一个重要标志。

社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,也是国家富强、民族振兴和人民幸福的重要保证。社会和谐的题中应有之义就在于公众利益诉求能在合法化与规范化的制度下有效表达,从而落实“以人为本”的真意。胡锦涛总书记2004年3月10日在中央人口资源环境工作座谈会上的重要讲话中,深刻地阐明了“以人为本”的核心内涵与实质要求。提出:“坚持以人为本,就是要以实现人的全面发展为目标,从人民群众的根本利益出发,谋发展,促发展,不断满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民群众的经济、政治和文化权益,让发展的成果惠及全体人民。”应当说,国家任何方面的发展,最终都理应以每个存在个体的自由发展为依归。大力发展市场经济不仅是为了释放包括所有人在内的各种经济要素的活力,同时也是为实现“人的全面而自由的发展”创造条件。

① 陈家刚选编:《协商民主》,上海三联书店2004年版,第43~45页。

在 2006 年党的第十六届中央委员会第六次全体会议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中, 特别强调“社会公平正义是社会和谐的基本条件, 制度是社会公平正义的根本保证”。同时, 也提到了我国现已进入改革发展的关键时期, 尤其是当前经济体制发生了深刻变革, 社会结构各方面也面临深刻的变动, 社会各阶层的利益格局也产生了深刻的调整, 大众的思想观念和意识形态也发生了深刻的变化。这种盛大空前的社会变革格局, 一方面, 给社会发展进步带来巨大的活力; 另一方面, 也带来了这样或那样的矛盾和问题。^① 为此, 执政党有必要带领人民抓住机遇, 应对挑战, 努力把中国特色社会主义伟大事业推向前进, 坚持以经济建设为中心, 把构建社会主义和谐社会摆在更加突出的重要地位。

众所周知, 我国改革开放 30 多年以来, 随着每年经济持续不断增长, 国家综合实力与竞争力也大为增长, 我国基本已建成相对独立的、比较完整的工业体系和国民经济体系, 现代化建设取得重大进展, 为当今世界范围内发展中国家的典范, 举世所盛赞的“中国奇迹”。然而, 在经济迅猛发展的同时, 我国的社会结构也发生了前所未有的重大变化, 并已进入一个关键的转型时期, 随之而来出现一连串复杂的社会问题。总体来说, 以往社会单一性、同质性的利益格局已逐渐被打破、消解, 进而形成广泛多元的、相对独立的利益主体。在经济发展的快速推动下, 分布在社会各阶层的利益主体间各方面的差距也在逐渐扩大, 同时也出现了现

① 曹正汉:《观念如何塑造制度》, 上海人民出版社 2005 年版, 第 44~45 页。

实生活中社会福利资源配置失衡的现象。^①

世界银行的统计数据显示,国际上用来衡量贫富差距数量指标的基尼系数,我国自2003年起已超过了国际公认的警戒线0.4,并仍呈逐年扩大的趋势。^②2008年1月7日的《北京日报》刊载了“中国社会形势分析与预测”课题组针对在中央党校地(厅)级领导干部对中国社会形势的基本看法所做的问卷调查,并公布了《调查:领导干部对2008年中国社会形势的基本看法》一文。调查的结果显示,被访问的领导干部普遍认为,必须特别注意解决好当下经济发展与社会转型时期所衍生的“利益分化”及其“矛盾凸显”的问题。而在关于今后改革顺利推进的决定性因素中,“保持社会稳定”和“宏观决策的科学化与民主化”则成为他们最看重的首选因素。以上所述,无疑揭露出当前我国仍存在分配差距、贫富差距、阶层分化和利益矛盾等一系列客观问题,这在一定程度上给经济的持续发展以及社会的和谐与稳定造成了很大的压力与挑战。从中,也折射出科学化、民主化与正当化的利益表达机制(利益资源合理分配的游戏规则)较为匮乏。在这样的时空背景下,我们看到了执政党的努力方向。

2003年党的十六大报告中提出:“健全民主制度,丰富民主形式,扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权……保证立法和决策更好地体现人民的意志。”

① 蔡定剑、王晨光主编:《中国走向法治30年(1978-2008)》,社会科学文献出版社2008年版,第10~19页。

② 李成瑞:《大变化——我国当前社会经济结构变化情况及其复杂性分析》(上),载《探索》2007年第5期。

2007年党的十七大报告中提出“以人为本”“和谐社会”和“科学发展观”“公民政治参与有序扩大”“依法保证全体社会成员平等参与的权利”。强调要完善中国特色社会主义法律体系、深化社会主义民主法制、提升立法质量,就必须坚持以“科学立法”与“民主立法”作为行动方针与指导思想,就必须维护社会的公平正义,并采取逐渐扩大公民有序参与立法的方式。

2012年党的十八大报告中提出“加强社会建设,是社会和谐稳定的重要保证”。社会和谐就是要把“保障和改善民生放在更加突出的位置,加强和创新社会管理,正确处理改革发展和稳定的关系,团结一切可以团结的力量,最大限度地增加和谐因素,增强社会创造活力,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安”。也特别强调要“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,从各层次、各领域扩大公民有序参与政治,实现国家各项工作的法治化”。另外,也要求政府对涉及人民群众“切身利益”的相关决策,都必须充分听取广大群众与各界团体组织的意见与建议;同时也需进一步深化与推进社会监督,让政府部门的权力在阳光之下公开运行,并进一步推进权力运行的公开化、规范化与深层次化。从而,能在一定程度上更好地保障和落实公众的知情权、参与表达权和监督权。

2014年党的十八届四中全会提出要建设“中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用”,以及将“公平、公正和公开”原则贯穿立法全过程,提高立法工作的透明度。

应当说,上述这些报告是执政党在全面推进依法治国新形势的背景下,为回应与满足经济社会发展与改革的现实需要所提出

的具体要求,有助于提高与强化立法的科学合理性及民主正当性;同时,也为我们创新与完善制度提供新的思路,指明新的方向。这些报告内容不仅深刻地认识到我国当前社会主义民主法治进程发展的实质核心要务,也准确地把握了当前最为重要的全面深化改革的发展机遇。这是执政党在深刻总结我国社会主义民主发展历程的客观实践基础上所得出的一个重要论断,也是对现今经济社会高速发展所带动的政治改革迫切需要的有力回应,更相应地配合了正在转型中的完善立法制度的自我期待。^①在很大程度上,也体现出执政党对社会主义民主丰富、多元的实现方式上的又一理论创见与清醒认识,以及身为执政党长年以“立党为公”“执政为民”为其神圣使命的政治担当。同时也是对以往只是一味地强调“经济建设为重心”,而忽视其他领域也需要齐头并进所做的有力“纠偏”与“矫正”。与此同时,这也是执政党在当前深化与全面推进依法治国战略布局的新形势下,在实践中不断探索主动适应改革和经济社会发展需要,创造性地对立法提出的新的时代要求,并体现了执政党对当前新的历史时期、改革关键时刻与新形势下的社会发展和民意需求所作出的庄严允诺。这对实事求是地指导和解决现实中所遭遇的各种问题,以及全面建成小康社会目标的实现,都具有重要的现实指导意义。

执政党对其自身权力渊源有清醒认识与自觉,准确地把握当前我国社会和谐进步与民主法治进程的实质核心要务即引入外在的激励与制约机制从而扩大公民有序的政治参与。换言之,就是让更多人民群众的利益诉求能自下而上、有序地反映到决策者的

^① 周正刚:《论习近平全面深化改革的系统思维》,载《湖湘论坛》2017年第1期。

视野中,以保证其立法与决策能更好地体现人民的意志,以促使经济发展与社会进步相互协调、有机促进,从而实现和谐社会构建的美好愿景。而立法就是把公众的各种利益需要由国家特定机关加以选择和确认并上升为具有特殊强制力的法律利益;并对其进行合理的安排,从而有效地确认、界定以及配置各种利益资源。^①因此,这也就意味,公众的利益表达与参与立法有着密不可分的内在逻辑关系。在笔者看来,公众参与立法作为一项立法民主的创新制度,无疑是一个达到上述目标的有益探索途径。公众通过参与立法能合法、有序地表达其利益诉求,并由此促进立法工作更科学地发展,以及社会更进步与和谐。这样的判断是建立在对公众参与立法制度的理论预设及其具体实践的可操作性上。同时,也为近年来蓬勃发展的公众参与立法实践成效所证明。

此外,书中所指的公众参与立法,就是公众在相关的立法制度保障下,采取一定的方式或途径参与到立法活动之中,合法表达其利益或诉求,从而影响立法决策的行为。

二、研究意义

和谐社会是一个以人为本的社会,必须以促进人的全面发展为基础,不仅要在经济发展的基础上不断满足人们日益增长的物质文化需要,而且要在制度上充分保障人民群众参与政治生活和社会生活权利的实现。此外,和谐社会的核心理念就体现在社会利益主体之间的利益和谐,也就是各种利益主体之间要相互协调、妥协,进而达成某种多元化利益矛盾的统一共识。而这在很大程

^① 周旺生:《论法律利益》,载《法律科学》2004年第2期。

度上取决于各阶层的利益诉求都能够有合法通畅的表达渠道,使公众有平等的权利得以进行公开协商、对话、辩论和博弈,进而,在此共识基础上透过立法来实现社会资源的公平分配,以有效保障公众合法权益的积极实现。笔者认为,公众参与立法作为一个科学化、民主化与正当化的公众利益表达渠道,能将各种利益冲突与矛盾纳入合法有序的制度环节予以妥善解决,从而在和谐社会的构建过程中起到重要的作用。而近年来,在社会发展实际需要的背景下,公众参与立法活动的出现和兴起,已经成为我国立法体制改革的一个重要标志。因此,对此命题的分析与探究,具有重大的理论意义与实际应用价值。

1. 理论意义主要表现在:对我国现有立法理论研究的视角可以做一有力补充。以往学界在研究立法活动主体时,大都将公众参与排除在外,而忽略了公众可能扮演的角色与起到的作用。同时,通过对此命题的深入探究,也能在一定程度上促进公众参与理论更好地对立法制度实践进行科学的指导,并对相关问题进行较有系统和说服力的解释,从而,也有助于推进与深化我国立法学理论对现实立法制度实践的认识与把握。

2. 实际应用价值主要表现在:一方面,对改革与完善我国的立法民主制度,有着重要的现实意义;另一方面,对当下我国民主法治建设及和谐社会的构建起到一定程度的推进与深化作用。

三、研究现状

公众参与立法活动的历史源远流长,世界上最早采用公众参

与立法方式的是实行民主政体的古希腊雅典城邦(1 直接民主)。^①近代以来,严格意义上的公众参与立法以西方议会制度的出现与确立为基础。经过漫长的历史实践后证明,代议制度发展至今仍然存在一些无法克服的缺陷(如立法者面临着主观上“有限理性”,也容易受到外部利益诱使而利用权力“寻租”),致使公众的合法权益无法被有效地表达与维护。这也就是为何国外在 19 世纪 60 年代的民主化转型过程中,提出了“参与式民主”的理论,并进行相应的立法制度改革,从而将“公众参与”纳入立法制度之中。^②实际上,国外公众参与立法的研究成果,主要形成了人民主权、参与式民主(协商民主)及程序正义等理论,并有着丰富的立法实践经验(此可从蔡定剑先生主编的《国外公众参与立法》一书得到验证)。然而,这些理论成果与实践经验尽管能为我们提供一些借鉴,但在指导我国公众参与立法实践,特别是在解决我国立法具体实践问题时,仍缺乏直接相应的理论研究与经验对策。

由于历史发展和相关条件的制约,国内学界对公众参与地方立法的研究起步比较晚,从 20 世纪 90 年代初才开始。其原因固然是多方面的,但公众参与立法的问题一直没有得到正视,以及主流的立法学理论也较少对此命题进行研究,是其主要原因之一。总体而言,国内现有对此命题的研究成果已逐渐增多,涉及的内容也较为广泛,但有些值得进一步研究的理论与实践问题仍有待深入。迄今为止,国内法学界和实务界在公众参与立法方面较具代

① 贾西津主编:《中国公民参与案例与模式》,社会科学文献出版社 2008 年版,第 223 页。

② 刘军宁、王焱编:《直接民主与间接民主》,生活·读书·新知三联书店 1998 年版,第 16~17 页。

表性的研究成果主要有:陈斯喜的《论我国立法的公众参与制度》(1995),万其刚的《立法的民主化和公众参与立法》(1999),朱久伟的《论公民立法参与制度的原则与地位》(1999),朱景文的《关于立法的公众参与的几个问题》(2000),汪全胜的《试论公民直接参与立法的制度及其发展》(2002),佟吉清的《论我国立法的公众参与》(2002),陈保中的《政治文明建设与我国立法的公众参与》(2003),汪铁民的《立法需要公众参与》(2004),程元元的《立法的公众参与研究》(2005),李高协与殷悦贤的《公众参与立法的路径探讨》(2006),王锡锌的《公共决策中的大众、专家与政府》(2006),刘小妹的《公众参与行政立法的理论思考》(2007),王锡锌的《公众参与和中国法治变革的动力模式》和《参与式民主的理论想象及制度实践》(2008),宋方青的《地方立法中公众参与的困境与出路》(2009),莫纪宏的《论立法的技术路线——专家立法在立法公民参与中的作用》和《中国立法工作中的公众参与》(2009),徐璐的《代议抑或参与——当前我国公众参与立法的不足与对策研究》(2010),林纯青的《国外公众参与地方立法的启示》(2011),蒋传华的《地方政府立法公众参与研究——基于安徽省立法实践的分析》(2012),张帆的《多元化、分歧与公众参与立法的难题》(2013),廖加龙的《日本的授权立法和立法中的公众参与》(2014),潘高峰、白岩岩的《论构建公众参与立法工作的体制机制》(2015),刘文静的《地方立法公众参与的循序推进》(2016),以及刘磊的《美国非立法性规则之公众参与及其借镜》(2016)等。

综上,理论界与实务界虽已取得一定的成果,但也存在些许不足而有待进一步发展与突破的空间:

第一,国内学者们所采取的研究进路,大都是从应然的、静态