

■哲学·政治·法学研究

完善淮南市公众参与地方立法的对策

曹晨旭,李寅瑞

(安徽财经大学,安徽蚌埠 233030)

摘要:作为代议制民主的重要补充,公众参与立法是实现公民权利的重要形式。淮南市公众参与地方立法起步较晚,在实践中存在很多问题。因此,有必要结合实际,转变立法机关的观念,加大宣传力度,丰富公众参与的方式,由法律保障公众参与的效力,扩大公众参与的范围,完善立法信息公开制度,建立立法信息反馈机制。

关键词:淮南市;公众参与;地方立法

中图分类号:D927

文献标识码:A

文章编号:2095-770X(2017)12-0144-05

PDF 获取: <http://sxxqsfxy.ijournal.cn/ch/index.aspx>

doi: 10.11995/j.issn.2095-770X.2017.12.033

Measures to Improve the Public Participation in Local Legislation in Huainan

CAO Chen-xu, LI Yin-rui

(Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, China)

Abstract: As an important supplement of representative democracy, mass participation in legislation is an important form of the realization of civil rights. There are many problems in the practice of mass participation in local legislation in Huainan. Therefore, it is necessary to combine the actual change of legislative idea, increase publicity efforts, enriches the way of mass participation, the effectiveness of legal protection of mass participation, expand the scope of mass participation, perfect the legislation of information disclosure system, the establishment of the legal information feedback mechanism.

Key words: Huainan city; mass participation; local legislation

一、问题的提出

作为公民参与权在实践中的具体表现形式,公众参与地方立法在现代民主国家得到广泛应用,成为公民政治生活的常态。有序的扩大公众对地方立法的直接参与,使人民的意志可以真实、全面的反映在所制定的法律中,对完善民主立法和科学立法有重要意义。随着我国依法治国方略的确立,公民民主意识的不断提高,其对地方立法的民主参与逐渐受到重视。通过借鉴西方国家的实践,经过30多年

的高速发展,我国公众参与地方立法在理论和实践中得到了很大发展。然而,作为一项政治制度,公众参与地方立法自身也存在着许多缺陷,在传统文化底蕴深厚、经济发展一般的淮南市,作为“舶来品”的这项制度,其缺陷可能会被进一步放大,影响其在实践中的效果。实际上,任何一项制度实际上都必须通过人的自愿合作来完成,目前,在淮南市,一方面,公众和立法机关对地方立法的参与积极性不足,另一方面,即使公众参与了相关的立法,也会因为各种制度的不完善而导致参与的实际效果不佳,而这又

收稿日期:2017-04-11;**修回日期:**2017-06-01

基金项目:教育部重大课题攻关项目(15JZD006);安徽省教育厅高校人文社科研究重点项目(SK2016A0011);安徽财经大学研究生创新基金项目(ACYC2015247)

作者简介:曹晨旭,男,安徽滁州人,安徽财经大学硕士研究生;李寅瑞,男,安徽蚌埠人,安徽财经大学硕士研究生。

会进一步削弱公众和立法机关的积极性,公众如果不愿参与立法,那么该项制度便失去了存在的基础。为进一步在地方立法中体现民意,提升立法科学化与民主化的进程,有必要结合淮南市的实际情况完善公众对地方立法的参与。

二、淮南市公众参与地方立法的困境

(一)立法机关和公众的参与积极性较差

1. 立法成本和利益对立法机关和公众的参与积极性的影响

首先,从地方立法机关的角度来看,其本身承担着当地立法的起草、修改以及宣传等工作,工作量已经十分巨大,人手和经费都也比较紧张。公众参与的时间和机会成本高,可能降低立法效能,在地方立法过程中,让公众直接参与,无异于增加了一个立法环节,立法程序因此变得繁琐复杂,受限於我国地方立法机关的素质和公众的知识及心理条件,公众参与地方立法实行起来所花费的成本要远高于对此运用成熟的西方国家^[1]。因此,组织公众参与地方立法显然加重了地方立法机关的负担。其次,对公众来说,参加地方立法要花费时间和精力去查阅有关文件和资料,了解立法的相关信息,开会还会占用自己的工作或休息时间,交通费和餐费也很难得到相应的补助,且地方立法参与并不适用于具体的人,而只适用于抽象的人,“搭便车”现象必然容易产生,即人们都不愿花费自己的时间和精力去参与地方立法,而希望通过“搭便车”来享受良法。

利益与成本不同,成本是一旦法律通过时,就确定必须付出的,而法律所追求的利益,能否达成,往往还是未定之数,也就是说,利益是否能在立法通过后实现,主要取决于立法执行后,能否实现立法制定当时与其之目的、成果,而不是可以纸上谈兵的方式,得出利益,衡量出利益^[2]。因此,参与地方立法的成本必须付出,但所得利益还有待相关立法的实施,因此,无论是立法机关还是社会公众都会觉得公众参与地方立法得不偿失。

2. 议题类型对立法机关和公众参与积极性的影响

在我国,关系自身眼前利益以及对个体和家庭产生直接影响的议题常常会为公众所关注^[3]。根据立法之成本利益分析,这些议题多属于“利益集中,成本集中”的类型,从与议题相关的利益团体和个人

方面看,对该议题的讨论将导致相对团体间有组织的持续对抗,从立法机关方面看,因为任何立法都会引起反对之利益团体的不满,故立法者常常倾向于不制定法律,或授权由行成政机关进行管理;而对于那些具有前瞻性、全局性和长远性的规划,多属于“利益分散,成本分散”的类型,为一般大众受益,一般大众付税负担的情况,多半时候在议案两边很少有利益团体活动,而由于缺乏来自有组织利益团体的强大压力,故立法者倾向于不制定法律,或仅采取象征性的动作^[2]。无论是哪一种情况,公众参与立法都会显得无足轻重,公众的意见也不会受到立法机关的重视,公众参与地方立法也会因此流于形式,这自然会影响到公众参与地方立法的热情。

3. 参与途径对公众参与积极性的影响

《淮南市人民代表大会及其常务委员会立法条例》(以下简称《条例》)第6条规定了公众参与地方立法的途径,人民团体、社会组织和公民个人可以向市人民代表大会常务委员会提出立法建议项目,第32条规定了法规案中需要进行可行性评价的专业性较强的问题,应当召开论证会,听取专家、部门和市人大代表等方面的意见;而只有在法规案中的问题有重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整,需要进行听证的,才召开听证。由此可见,虽然规定了论证会和听证会召开的情形,但是“需要进行可行性评价”和“需要进行听证”的规定,显然限制了论证会和听证会适用的范围。通过检索淮南市人大常委会以及淮南市人民政府法制办公室官网即可验证这一点,立法机关公布法规案的征求意见稿,公众通过对法规案提出意见,这种“你问我答型”的被动消极的参与方式是淮南市公众参与地方立法的主要途径,对于座谈会、论证会以及听证会等具有直观、互动和对抗性的参与途径,仅仅在2013年有一条相关的记录,听证会等参与途径没有其在地方立法中的价值,法律中的相关规定也因此被架空。所以,虽然《条例》规定了很多参与途径,但是也赋予了立法机关过多的自由裁量权,听证会等程序成了一种可选择的程序,是否需要采用这种程序主要有立法机关决定。

(二)公众参与地方立法的效果较差

1. 现有法律法规没有明确规定公众参与的效力
“公众参与的效力,是指公众的立法参与行为对立法过程所产生的影响,既是公民参与权利行使后果的体现,也是公民对立法过程监督影响的体现。

效力是公众参与的关键,没有效力的民主是没有生命的”^[4]。公众对地方立法的参与从根本上保证了地方立法质量的提高,体现了科学立法的本质,但如仅仅规定公众参与地方立法的形式、范围等,而对其效力不作具体规定,公众参与的形式、范围等也只是纸上谈兵,仅仅存在于法律条文之中,在实践中也会存在落实困难的情况^[5],那么设计这项制度的意义和价值就无从谈起,根据上文对公众参与地方立法的成本和利益分析来看,公众参与地方立法会造成社会资源的浪费。《条例》中对公众参与淮南市地方立法的效力没有任何规定,而且公众参与的效果在淮南市相关网站上也没有公开,更使得公众参与的效力处于不可捉摸的状态。

2. 公众参与地方立法的范围有限

根据立法民主原则的要求,公众对立项、起草和审查的各个环节都有参与的权利和必要。然而,根据《条例》第32条规定,地方性法规案如果被列入常务委员会会议议程,听取各方面的意见就成了常务委员会有关工作机构的义务。经主任会议决定,在必要的时候,可以在《淮南日报》上公布法规草案,征求意见。另外,通过检索淮南市人民政府官网,公众参与地方立法的范围主要集中在立法草案意见征集这一个方面,对于立法规划的建议、具体立法项目的征集、立法实施效果的评估完全没有相关记录。而通过检索淮南市人大常委会的官网,从2012年至今,也未发现地方立法的其他方面有公众参与的记录。地方立法作为一个范围广泛的系统工程,由立法规划建议、具体项目征求、草案意见征集、效果评估等方面组成。由此可见,公众参与地方立法的范围过窄。

3. 立法信息公开不充分

及时全面准确地获取各种立法信息,是公众有效参与立法的前提,公众参与的深度和效果,与获取立法信息充不充分有直接关系^[4]。一方面,根据《条例》32条的规定,公开的立法信息只有法规草案,且是否公开完全取决于地方立法机关。信息公开缺乏统一规范,具有随意性,应该公开的立法草案有哪些,不同的草案在何种平台上发布,以及何时公开等问题,无论在立法上还是时间上都没有统一的规定或做法^[3]。检索淮南市人大常委会官网以及人民政府法制办公室官网发现,无论是人大立法还是政府立法都仅仅公开法规草案以征求意见。因此,在实

践中,淮南市人大常委会以及政府法制部门通常仅公布草案文本,其拟定的依据、起草机构和相关说明等较少公布;立法规划、立法计划的编制一般也不会公布。由此可见,淮南市立法信息公开范围有限。

另一方面,根据《条例》的相关规定,淮南市立法机关和政府法制部门公开立法信息的平台主要是报纸和网络。但是现在,报纸影响力江河日下,在各个领域各个方面都有被边缘化的迹象,看报纸的公民尤其是年轻公民很少^[6]。此外,安徽省网络普及率仅为39.4%,不足四成^[7],在网络上公布的立法信息,也并非大多数公民都能看见。而对于手机客户端、微信公众号等新兴的平台尚无具体的法律规定,实践中也无具体的操作惯例可供参考。因此,即便是公开的立法信息也难以公众所了解。

4. 公众参与地方立法的信息反馈不充分

虽然立法者的决策水平对地方立法的科学性、可行性影响重大,但是立法过程中的信息传输和反馈机制对其影响同样不可忽视。良好的信息传输和反馈机制的建立,可以使直接、及时、多方位、互补的信息沟通渠道在公众和立法机关之间建立,从而拓宽立法机关的信息渠道,弥补单通道信息传输机制的不畅^[8]。《条例》中虽然规定立法机关应当将听取意见的情况予以反馈,但是并没有规定具体的反馈形式以及采纳或拒绝的原因,检索淮南市人大常委会官网更是没有发现任何对公众意见的反馈信息。所以,在目前淮南市地方立法实践中,现有公众参与立法活动的反馈不够充分,公众提出的立法意见和建议常常得不到回应。这种单向参与由于本身就缺乏应有的交流和互动,公众的单方热情和付出都无法从立法机关那里得到期望的回应和反馈,对公众参与的热情和信任度显然是不小的打击,极大地影响公众参与实际效果^[9]。

三、淮南市公众参与地方立法制度的完善

(一)提高公众参与立法的积极性的对策

1. 转变立法机关的观念,加大立法宣传力度

对于立法机关来说,其会追求立法过程成本或执法成本的最小化,公众参与地方立法客观上确实增加了立法机关的工作量,提高了立法的各种成本。然而,在实践中,立法的成本并非是孤立静态、不可转化的。立法过程成本、执法成本、社会成本三者相

互影响和联系的,片面的减少任何一项或两项成本,往往适得其反^[4]。“社会阶层的细分,决定了不同利益主体之间必然对立法有不同的期待。这些利益冲突需要在立法阶段及时发现和化解,这其实是最小成本的冲突解决方式。等到法律出台后,因未参与立法而对新法不认同,直接引发抗法或消极违法,那将付出更大的代价”^[10]。因此有必要转变立法机关的观念,使其认识到,法律越完善,其立法成本越高,因为它经过了多方充分博弈和妥协,较高的立法成本将会带来较低的执法成本,反之,立法成本如果过低,那么在执行该法律时,将付出较高的成本,严重时会出现法将不法的情况^[11]。

立法机关应当加大宣传力度,为激发淮南市公众参与地方立法的积热情,有必要加强公众民主意识教育和法律思维培训,立法机关应对其加以科学引导^[12]。目前,淮南市积极推动《淮南子》“古为今用”,大力宣传《淮南子》,扩大影响,而在《淮南子》的政治思想中,充分用众智众力是其重要之要义^[13],立法机关和政府可以借此鼓励公众参与地方立法,为地方立法建言献策。其次,立法者还可以采取适当激励措施以调动公众的积极性。例如,可参考2008年安徽省政府法制机构对积极参与2007年立法项目建议活动的8位公民分别给予了500到1000元不等的现金奖励^[14]。公众参与地方立法,需要付出大量的时间和精力上的成本,以储备和积累足够的专业知识和社会经验,立法机关如果能够采取措施对该成本进行物质上或非物质上的适当补偿,则公众将更加积极地参与到立法的过程中。

2. 丰富公众参与地方立法的方式

多样的参与方式,赋予公众较强的选择性,参与的公众有了更多的选择余地,通过适合自己的方式对地方立法施加影响,从而有效地提高公众参与地方立法的积极性,降低公众参与的难度。同样,参与方式越丰富,立法机关拥有了更多的选择,在不影响公正的前提下,地方立法机关可以选择最能提高立法效率的方法,这样可以有效提高立法效率,降低立法成本,避免立法久拖不决的情况出现^[15]。所以,设置丰富的参与方式是提高公众参与积极性的重要途径。对于公众参与地方立法,美国有“非正式程序”、“正式程序”“混合程序”和“协商程序”等多种程序供公众选择,这一设计思路可以为淮南市所借鉴。根据实际情况,兼顾公平和效率,灵活地选择适用。

此外,还要积极探索公众参与地方立法的新方式,寻找更加行之有效的公众参与途径,例如微信以及手机客户端,创造更多机会,使公众与地方立法者和决策者能共同进行讨论和选择。

(二)提高公众参与地方立法效果的对策

1. 公众参与地方立法的效力应有法律保障

国家的法制保障可以为公众参与地方立法提供刚性支持。如果有关立法能够保障公众参与地方立法的内容、程序和效力,公众认为参与有效的积极预期则会大大增加。^[4]首先,应当在相关法律中明确公众参与地方立法具有约束力和影响力,即对于公众在参与立法过程中提出的批评、意见和建议,应当认真对待、如实记录、及时反馈,使公众的意志、愿望和要求在立法结果中的到体现。其次,不同参与形式,其效力也应当不尽相同,例如在美国等西方国家,立法听证所获取的民意会成为立法的依据,而座谈会的意见只是作为立法的参考^[16]。因此,有必要在修改《条例》以及相关法规和规章时,应当对公众参与地方立法的效力作出明确具体的规定。

2. 扩大公众参与地方立法的范围

首先,应当从广义上理解公众参与地方立法的范围,立法规划的建议、具体项目的征集、草案意见的提出以及实施效果的评估都应当包含在内。收集草案意见只是公众参与地方立法的重要内容之一,其他方面亦不可忽略。然而,就目前看来,我国相关的法律、法规,一般作出明确具体规定的只有征集立法草案意见,而对上述其他环节少有具体规定。相比之下,美、英等国没有明确规定立法草案的征集是公众在地方立法程序中唯一可以有公众参与的环节。根据法无禁止即自由的原则,立法的全过程都可以让公众参与并发挥作用,而且在实践中,根据习惯,公众参与地方立法的范围也非常广泛^[5]。而在淮南市,公众参与地方立法起步较晚,公众本身就无参与立法的习惯,若再无法律明确规定,那么在淮南市将少有人参与地方的立法。而“在一个民主政体里,人民参与的越多,结果就越好”^[16],因此,对于淮南市公众参与地方立法的范围,应当在相关法律中予以明确,可借鉴《广州市规章制定公众参与办法》第二条的相关规定,使公众参与贯穿立法的全过程。

3. 完善立法信息公开制度

公众对立法有关的资料和信息享有知情权,因此,立法公开就要求把立法程序的各个阶段、步骤及

取得的阶段性成果都应当以社会外界看得见的方式向社会公开^[17]。首先,地方性法规、规章草案的公开应当制度化和常态化,使公告成为地方立法机关的法定义务。为便于公众了解和参与,凡是直接涉及公民、法人或其他组织正当利益的地方性法规草案,都应向社会公布,但立法紧急或公告有损于公共利益除外^[18]。其次,地方立法会议应当公开。在地方立法过程中,立法机关公开相关会议内容,可以使公众掌握立法草案的背景资料、了解立法活动的基本运作状态及进程。最后,完善公开征求立法建议制度。根据“重要性”、“高质量性”以及“可操作性”等方面的要求对公众提出的立法建议进行论证和筛选,立法计划或规划应当包括经论证和筛选合格的立法建议,在立法程序对此也应当充分反映。为尽可能地了解公众所想,出台立法草案后,政府门户网站、政府公报等平台应当尽量协助立法机关公布草案,或者由立法机关召开新闻发布会,发挥报刊、电视等媒体的传播作用,使公众知晓立法的内容和目的。

4. 建立立法信息反馈机制

公众在参与地方立法的过程中,自然希望立法机关平等的对待自己提出的观点和意见,并予以认真的考虑^[19]。因此,首先,立法机关必须对公众的意见进行认真地整理、分析,主要包括征求意见的基本情况、公众意见采纳及未采纳的情况等内容。具体来说,征求公众意见的基本情况,即是指立法机关在什么公众范围内征求了多少数量的公众意见以及这些意见的主要内容等情况,应当有立法机关归纳整理后,及时反馈给社会公众;公众意见采纳及未采纳的情况,主要有采纳和未采纳的意见的数量、类别和主要内容,对于采纳的意见,立法机关应当对其科学性、合理性作出充分的说明,对不予采纳的意见,立法机关同样应当作出必要的合理说明;此外,地方立法成果对公众意见和建议的吸收、转化情况等与公众提出的观点意见关系密切的情况也应当作出必要的说明。其次,这些信息的反馈应当以公众易于知晓的方式加以公布,一是可以采取书面反馈,传统的方式如寄送信件、张贴公告等可以发挥重要作用;二是可以利用各种新兴的媒介,如qq、微信公众号、微博以及电子邮箱等公布反馈的信息;三是在必要时,通过召开立法座谈会、新闻发布会等比较正式的方式对立法信息予以反馈。根据公众参与地方立

法的实际情况的不同,在实践中可以灵活地采取其中一种或多种方式予以反馈。

[参考文献]

- [1] 徐琳. 中国立法听证制度在实践中的困难探析[J]. 社会科学家, 2010(4): 86—89.
- [2] 陈铭祥. 法政策学[M]. 台北: 元照出版社, 2009.
- [3] 李小群, 吴兴国, 张高英. 安徽省地方立法公众参与现状、问题及对策研究[J]. 安徽行政学院学报, 2010(1): 101—106.
- [4] 黄洪旺. 公众立法参与研究[M]. 厦门: 福建人民出版社, 2015.
- [5] 杜敏, 曹林生, 徐春节. 公众参与地方立法法制化的反思与完善——以安徽省地方性立法为例[J]. 理论建设, 2014(1): 23—27.
- [6] 陈国权. 报纸的影响力是如何衰减的[J]. 中国报业, 2014(9): 56—59.
- [7] 郑茹. 安徽省网民规模已达已达 2395 万 互联网普及率近四成[EB/OL](2016—01—23)[2017—02—08]. <http://ah.anhuinews.com/system/2016/01/23/007190610.shtml>.
- [8] 宋小涛. 论地方立法中公众参与制度的完善[J]. 发展, 2010(9): 94—96.
- [9] 李巍. 地方立法公众参与的因应之策[J]. 公民与法(法学版), 2016(2): 26—29.
- [10] 王琳. 以立法草案公开撬动立法民主化[N]. 经济观察报, 2011—10—31(16).
- [11] 童大焕. 立法成本与执法成本[N]. 中国青年报, 2002—10—30.
- [12] 吴兴国. 论我国公众参与地方立法的完善路径[J]. 江西社会科学, 2013(7): 155—159.
- [13] 刘安. 淮南子[M]. 马庆州, 注评. 南京: 凤凰出版社, 2009.
- [14] 蒋传华. 地方政府立法公众参与研究——基于安徽省立法实践的分析[J]. 安徽大学法律评论, 2012(2): 120—129.
- [15] 余丹丹. 行政立法中民主参与的缺失与构建[J]. 中共杭州市委党校学报, 2014(5): 43—46.
- [16] 蔡定剑. 国外公众参与立法[M]. 北京: 法律出版社, 2005.
- [17] 毕可志. 论建立和完善立法公开制度[J]. 吉林省经济管理干部学院学报, 2003(6): 31—33.
- [18] 段红柳. 论行政立法过程中的公众参与[J]. 湖南社会科学, 2002(5): 35—38.
- [19] 李栗燕. 从中外比较视角完善我国地方立法中的公民参与制度[J]. 南京航空航天大学学报(社会科学版), 2008(2): 48—52.