

从无序到有序及有效 :公民参与立法的走向

李店标^{1,2} 蒋淑波²

(1.厦门大学 法学院 福建 厦门 361005 2.大庆师范学院 法学院 黑龙江 大庆 163712)

摘要 :公民参与立法是指公民以个体或团体的方式直接介入立法过程 ,并通过参与行为对立法决策施加影响的活动。我国当前公民参与立法在一定程度上还存在无序的情形 ,阻碍和制约着我国民主立法进程的推进。要走出公民无序参与立法的现实困境 ,必须实现公民参与立法在形式上转向有序参与 ,在实质上转向有效参与。

关键词 :公民参与 ;立法 ;无序参与 ;有序参与 ;有效参与

中图分类号 :D621.5 文献标志码 :A 文章编号 :1002-7408(2012)-06-0102-03

“立法过程一个重要的任务 ,就是民主地、广泛地、正确地集中人民的意志 ,衡平、兼顾、全面地体现国家、社会和人民中不同群体的利益。这项任务 ,一方面有赖于立法机关、立法者以民主的精神和群众路线的方法集思广益 ;另一方面 ,更在于公民的立法参与。”^[1]所谓公民参与立法 ,是指公民直接参与立法 ,即公民以个体或团体的方式直接介入立法过程 ,并通过参与行为对立法决策施加影响的活动。作为推进民主立法的一项重要举措 ,公民参与立法不仅是保障公民知情权、参与权、表达权和监督权的主要体现 ,也是提高立法质量、确立立法权威和增强法律实效的着力点。当前 ,公民参与立法的理念已被人们逐渐认同 ,公民参与立法的实践也已全面铺开 ,公民参与立法的价值更日益凸显。但不可否认的是 ,我国当前公民参与立法的实践在一定程度上还存在无序情形 ,与该机制预期目的的达至还存有一定距离。解决这一问题的关键是推动公民参与立法从无序走向有序及有效。

一、无序参与 :我国公民参与立法的现实困境

现代社会 ,公民参与立法在直接体现民意、收集信息、获取立法资料、促进良法制定、协调利益关系和加强法制宣传等方面都发挥着重要作用。因此 ,世界各国立法机关都把公民参与立法机制作为一项重大课题予以研究和实践 ,以期推进民主立法的进程。“民主立法主要目的在于保障人民通过多种途径参与立法活动 ,主要包括采取座谈会、论证会、听证会等多种形式听取意见和将法律草案公布征求意见。”^[2]从历史演进来看 ,我国公民参与立法的主要形式是公开征求意见 ,其可以分为三个阶段 :第一个阶段从1982年到1987年 ,这一阶段只有草案的公开讨论 ,没有公开征求意见 ;第二个阶段从1988年到2007年 ,这一阶段的主要特征是公开征求意见逐渐制度化 ;第三个阶段从2008年至今 ,这是公开征求意见进入了制度化的阶段。公民参与立法本身属于政治参与的范畴 ,“政治参与权利所涉及的 ,是用法律形式对公开意见形成和意志形成过程——其结果是有关政策和法律的决议——加以建制化。”^[3]但由于受历史和现实因素的制约 ,我国公民参与立法并没有完全走向制度化 ,在一定程度上还存在无序的现象 ,并阻碍和制约着我国民主立法进程的顺利推进。

学界一般认为无序是和有序相对应的一个概念 ,但同时二者又是辩证统一的关系。无序背后隐藏着有序 ,有序中也包含着无序 ,任何事物都不可能达到绝对有序或无序的状态。无序既存在于自然进程中 ,也存在于社会进程中 ,一致性、连续性和稳定性是始终与其相关联的。有序的形成往往依赖于一定规则的创设和实施 ,无序状态的出现主要在于规则缺失或规则无效 ,因此 ,公民参与立法无序性的原因最主要应是其制度化程度低。

公民参与立法的无序性当前主要表现为以下几种情形 :第一 ,消极式参与。在我国 ,公民立法参与更多的是在立法机关主导下的一种自上而下的制度安排 ,这种制度安排往往导致公民无法认清自身参与立法的权利属性 ,立法机关也不能将保障公民的参与权作为一项义务予以履行。公民往往认为 ,立法是立法机关内部的一项专业性活动 ,与自身相去甚远 ,参与与否无关紧要。第二 ,激情式参与。许多情形下 ,公民参与立法不是出于自身的社会责任感和对权利义务的认识 ,激情化的参与表现比较明显。以立法的网络参与为例 ,“很多媒体网络言论是出于情绪化的、激情化的 ,因而缺少理性的判断与诉求 ,甚至出现了一些人身的攻击和谩骂、扣帽子等等言行 ,这非常不利于公众参与作用的发挥。”^[4]第三 ,官控式参与。有些立法机关官僚色彩比较浓厚 ,听取公民意见是随意性的、选择性的、封闭性的甚至是操控性的 ,关于在何种情况下、何时启动公民参与、参与的程序和途径有哪些、征集意见的处理和反馈等内容往往由立法机关视情况决定。第四 ,运动式参与。当前公民参与立法由于受获取信息有限性、参与渠道不畅、利益表达机制不健全等原因制约 ,公民参与立法往往表现为间断性的个案参与 ,并未完全实现常态化的普遍参与。

概括而言 ,导致公民参与立法无序状态情形 ,既有宏观的原因 ,也有微观的原因 ,既有制度的原因 ,也有观念的原因 ,既有立法机关的原因 ,也有公民自身的原因。其中以下几点原因尤其值得我们关注 :第一 ,参与意识不强。熊彼特在谈及政治中的人性时指出 ,“实际上人民既不提出问题也不决定问题 ,决定他们命运的问题是正常由别人为他们提出和决定的。”^[5]我国立法机关主导下的公民参与立法模式 ,对公

作者简介 :李店标(1983-) ,男 ,安徽濉溪人 ,大庆师范学院法学院讲师 ,博士 ,主要从事立法学研究 ;蒋淑波(1965-) ,女 ,哈尔滨人 ,大庆师范学院法学院教授 ,法学硕士 ,主要从事法理学研究。

民参与意识的培养必然在一定程度上产生阻碍作用。第二,参与能力不够。公民行使立法参与权需要具备相应的参与权利能力和参与行为能力,前者在法律面前是人人平等的,后者则会因人、因事、因时、因地而异。当前的问题是,不仅公民参与立法的权利能力因缺乏健全的保障机制难以落实,而且公民参与立法的行为能力也因公民知识有限、素质不高等原因难以实现。第三,参与形式松散。我国公民参与立法的主要形式还表现为个人参与,这种参与方式的一大弊端就是松散性,无法集中力量表达自己的意志,不利于提高公民参与立法的积极性和主动性,进而对立法施加有效影响的可能性也很微小。尽管近几年已经出现了组织化参与立法的趋势,但组织化、规模化的参与在当前表现并不明显。第四,参与规则不健全。现行法律对公民参与立法的规定过于原则和笼统,也缺少必要的保障性条款和配套性措施,可操作性不强和民主程度有限,从而导致公民参与立法活动缺乏足够的法律依据和有效的制度保障。

二、有序参与 我国公民参与立法的形式走向

“公民有序参与立法”这一词是对“公民有序政治参与”的深化和细化。党的十五届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》中首次明确提出“有序的政治参与”的概念,有序的政治参与自然包含有序的立法参与,因为立法本身具有较强的政治性,立法活动本身就是一项政治活动。2008年,十一届全国人大一次会议上的《全国人大常委会工作报告》首次明确指出,“进一步扩大公民对立法工作的有序参与。”2011年1月24日吴邦国委员长在出席“形成中国特色社会主义法律体系座谈会”时又指出,“要积极探索公民有序参与立法的途径和形式。”可以看出,公民有序参与立法既是我国民主法治建设中的一项重要内容,也是我国政治发展所面临的重大课题。

关于公民有序参与立法的含义,当前理论界还缺乏比较有说服力的解读,主要原因在于对“公民参与”和“有序”二词的理解不同。首先,“公民参与”和“公众参与”就是我国当前学术研究中尚未予以明确区分的一对概念。如俞可平教授认为:“公民参与,通常又称为公共参与、公众参与,就是公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动。”^[6]王锡锌教授则认为:“公民参与(citizen participation)是一个主要在政治学意义上使用的概念,指宏观的民主政治或决策过程中公民个体的参与,这种参与是赋予政治过程正当性的基础;公众参与(public participation)也可称为公共参与,主要是从参与的事务范围,而不是从参与主体来理解的一个概念,其主要体现在当代公共行政的过程之中。”^[7]本文之所以使用“公民参与立法”一词,主要因为立法行为在我国实质上是一种政治决策行为,公民参与的目的是为了保证立法的正当性和民主性,以使立法机关与公民之间展开以对话为中心的民主商谈。正如美国学者巴伯所言:“大众是吵闹不休的而公民则是进行协商;大众是作出行为(behave)而公民则是进行行动(act);大众是冲突、彼此交叉的而公民则是参与、分享和奉献。当‘大众’开始审议、行动、分享和奉献时,他们不再是大众而是成为公民了,只有‘参与’,他们才能成为公民。”^[8]

其次,关于“有序”的含义,学界则存在着形式意义和实质意义两种不同的界定方式。从形式意义上看,有序的“序”

指的就是秩序,有序和秩序含义相同。英国社会学家科恩认为秩序应包含五项内容:“(1)‘秩序’与社会生活中存在一定的限制、禁止、控制有关;(2)它表明在生活中存在着一种相互性,每个人的行为不是偶然的和杂乱的,而是相互回答或补充他人的行为的;(3)它在社会生活中捕捉预言的因素和重复的因素,人们只有在他们知道彼此期待的情况下,才能在社会上进行活动;(4)它能够表示社会生活各组成部分的某种一致性和不矛盾性;(5)它表示社会生活的某种稳定性,即在某种程度上长期保持它的形式。”^[9]从实质意义上看,“有序”又存在以下理论分歧:第一,有序,即指依法,依法是有序的必然方式。第二,有序的实质是依法,有序的内容是保证人民参与民主选举、决策、管理和监督的权利。第三,有序包括依法和有序两个层面,有序、理性的、自主的、适度的是有序参与的四个基本特征。可以看出,理论界对有序的理解尽管有所不同,但都认为依法和有序之间是一种难以割裂的因果关系和依赖关系。笔者认为,要实现有序最主要的是依赖一定的规则或制度约束,而最好的规则就是法律,因此有序强调的更主要的是依法,公民有序参与立法也就主要表现为公民依法参与立法。但同时,在依法参与的前提下,自主、理性、适度参与都是公民有序参与立法必不可少的要件。

基于此,我们认为,公民有序参与立法是指公民在现有法律制度的框架内,为促进立法机关与公民关系的良性互动、推进民主立法进程而进行的各种有秩序的个体或团体的意愿表达活动。从一定意义上讲,“公民参与立法作为一项制度,或者是一个新的立法阶段,其评判标准不应当是实体意义,而应当是程序意义、制度意义。”^[10]因此,要走出公民无序参与立法的困境,实现程序意义或制度意义上的功能,在形式上推动公民参与立法走向有序化则显得至关重要。一般来说,公民参与立法要做到有序至少应具备以下几个要件:第一,从参与的主体来看,参与者指的是普通公民或公民组织,不包括那些职业政治家和法学家。第二,从参与的前提上看,公民参与必须在尊重宪法和法律所赋予公民的民主权利的范围内依法进行。第三,从参与的观念上看,有序参与要求公民具有独立自主的参与意识和参与责任感。第四,从参与的行为上看,有序参与是从行使合法权利、维护正当利益、促进良法制定等理性的角度出发,选择合理合法的方式表达立法愿望和要求。第五,从参与的范围上看,公民参与立法应是程度适当的参与,参与范围要与公民自身的实际参与能力和现实国情相适应。第六,从参与的层次上看,公民参与立法要体现出参与广度不断扩大、参与深度逐渐加深、参与效度不断增强的趋势。

三、有效参与 我国公民参与立法的实质走向

“公民参与的有效性,对于理解民主政治尤其是不可或缺的。”^[11]科恩也认为:“如果一个社会不仅允许普遍参与而且鼓励持续、有力、有效并了解情况的参与,而且事实上实现了这种参与并把决定权留给参与者,这种社会的民主就是既有广度又有深度的民主。”^[12]因此,在关注公民参与立法有序性的同时,还应关注公民参与立法的有效性。对公民参与立法而言,所谓有效性主要是指公民的参与行为对立法决策所产生的客观效果与公民参与立法制度设计的预期目的相吻合。因此,判断公民参与立法是否有效主要是以参与目的实

现为标准。概括而言,公民参与立法的目的,对于立法机关而言是通过对社会各类信息的收集和吸收,实现立法的民主化和立法质量的提高;对于公民而言则是充分行使其知情权、参与权、表达权和监督权等民主权利。正如美国学者佩特曼所言:“参与民主的教育功能不仅在于大张旗鼓地收集公众意见,更重要的在于能够向公众说明征集情况,既增加公众的政治效用感,又以立法的公开透明,教会公众理性、客观地判断和分析问题。”^[13]严格来说,我国目前对公民参与立法的客观效果进行跟踪评估是相当困难的,但从立法收集广大群众意见的情况看,真正能够对立法决策产生影响的意见少之又少,其作用恐怕还停留在为立法机关的立法活动提供合法性依据方面。

当前,我国公民参与立法的有序性状态正在逐步形成,但有效性问题还没有引起足够的重视,甚至有些人错误地认为实现了有序性自然就达到了有效性。笔者认为,有序参与只是手段(形式),有效参与才是目的(实质),有序参与是有效参与的前提和基础。尽管公民参与立法有其形式意义,但绝对不能形式化。我国当前扩大公民有序参与立法的立足点应由有序性向有效性转移,这不仅因为作为有效性之基础的有序性正在形成,而且在于“扩大”必须是在参与取得良好效果的前提之下进行。蔡定剑教授认为要实现公民有效参与应具备三个条件和八项原则,三个条件包括信息公开、利害关系人参与和信息反馈;八项原则包括包容性、透明性、尊重允诺、可达性、有责性、代表性、相互学习和有效性。^[14]可以看出,在有序参与的前提下,要实现公民有效参与立法还必须满足一定的条件。如公民要具备积极的参与意愿、良好的参与能力、理性的参与方式、适度的利益表达等,立法机关要树立以人为本的立法理念、高度重视公民参与立法的价值、建立健全常规化的参与机制、正确处理权利与义务的关系、科学协调民主与效率的关系等。当前,我们至少应该做好以下几方面的工作:

1. 增强公民参与立法的意识、能力和信心。首先要改变落后的政治思想观念,树立起民主的意识和观念,提高公民参与立法的主动性和自觉性,强化公民参与立法的责任意识。其次要注重培养公民参与立法的知识和技能,提高其参与立法的水平和实际效能。再次要提高公民的政治素养,使其更多地了解和认同政治过程,增强参与愿望和参与信心。

2. 扩大参与立法的途径和形式。保障公民有效参与立法,必须拓宽民意表达渠道,扩大便利、人性化的参与途径和形式。为此,应在立法调研、听证会、座谈会、论证会、书面征求意见、旁听和列席立法会议等现有参与途径下主动搭建其他参与平台,注重发挥现代媒体(包括电视、网络、广播等)在公民有效参与立法中的积极作用。

3. 加强立法的公开性和透明性。韦伯曾经指出,“民主过程中的实质性参与,要求参与者必须获知充分的相关信息,而保密减少了公众可获得信息的质与量,使公众参与陷入步履蹒跚的困境。”^[15]随着信息社会的到来,开放的立法信息和透明的立法过程已经成为公民参与立法的重要资源,也是实现公民有效参与立法的前提条件。

4. 培育公民参与立法的组织。“个体的、没有组织的、没有粘合性的群众,不可能进行有效的参与。公众参与必须形

成‘有组织的声音。’”^[16]值得庆幸的是,20世纪80年代后成长起来的众多的民间组织已经成为影响公民参与立法的强大力量,这种组织化的参与不仅增强了参与主体的表达能力,也提高了公民参与立法的实效。今后,我们要继续大力培育公民自治组织,支持和鼓励公民依托这些自治组织参与立法。

5. 健全意见处理反馈机制。第一,立法机关要认真研究、分析各方面提出的意见建议,并将吸收采纳的情况及其考虑以适当形式适时向社会反馈,以调动公民参与立法的积极性。第二,对没有被采纳的意见建议,立法机关应向提意见者进行说明,通过沟通消除误解、增进了解、取得谅解,以保护公民参与立法的积极性。第三,设立专门的答复机构,通过新闻发布会、专题问答等方式对公民意见是否采纳及理由做出回复,以激发公民参与立法的积极性。

6. 建立责任追究机制。为保障公民参与立法的有效性的实现,避免公民参与立法被贴上“形式主义”的标签,我国应建立相应的责任追究机制。对违反公示、公开、听证等制度的情形,应追究立法机关和相关人员的责任;对违反公民参与立法制度所立之“恶法”,除予以撤销外还应追究立法主体的政治责任和法律责任;对以违法的形式参与立法,给国家或社会造成一定影响的公民也应追究相应的法律责任。

参考文献:

- [1] 郭道晖. 社会权力与公民社会[M]. 南京:译林出版社,2009:336.
- [2] 朱景文. 提高立法质量与科学立法民主立法[N]. 光明日报, 2011-02-24(15).
- [3] [德]哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 董世骏,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,2003:185.
- [4] 李林. 立法过程中的公共参与[M]. 北京:中国社会科学出版社,2009:80.
- [5] [美]熊彼特. 资本主义、社会主义与民主[M]. 吴良健,译. 北京:商务印书馆,1999:389.
- [6] 俞可平. 公民参与的几个理论问题[N]. 学习时报, 2006-12-18(6).
- [7] 王锡锌. 利益组织化、公众参与和个体权利保障[J]. 东方法学,2008,(4).
- [8] [美]巴伯. 强势民主[M]. 彭斌,译. 长春:吉林人民出版社, 2006:184.
- [9] 张文显. 法理学[M]. 北京:北京大学出版社,高等教育出版社, 1999:227.
- [10] 李雪洋. 话说公众参与立法[N]. 法制日报,2004-05-13(3).
- [11] [英]米勒,波格丹诺. 布莱克维尔政治学百科全书[K]. 邓正来,译. 北京:中国政法大学出版社,2002:609.
- [12] [美]科恩. 论民主[M]. 聂崇信,译. 北京:商务印书馆,1988:22.
- [13] [美]佩特曼. 参与和民主理论[M]. 陈尧,译. 上海:上海人民出版社,2006:49.
- [14] 蔡定剑. 公民参与:推动社会转型的日常民主[EB/OL]. http://www.21ccom.net/articles/zgyj/xzmj/article_2010070412572.html.
- [15] Max Weber. Essays in Sociology[M]. H. H. Gerth and C. W. Mills (eds.), Oxford University Press, 1958:196.
- [16] 蔡定剑. 民主是一种现代生活[M]. 北京:社会科学文献出版社,2010:197-198.

[责任编辑 张亚茹]