

公众参与行政立法体现和谐社会的科学发展

作者：西安市行政学院 许小婵 马慧

[摘要] 构建社会主义和谐社会要有一定的实现形式和制度。目前的中国权益分配机制正从政策博弈向立法博弈转型。在行政立法领域实行公众参与，正是在立法的过程中进行多方利益博弈。公众参与行政立法的核心价值正是在于坚持立法的群众路线，扩大公民的有序政治参与，推进立法的民主化。促进社会主义和谐社会的科学发展。

[关键词] 公众参与； 行政立法； 和谐社会； 科学发展

构建社会主义和谐社会，是党的十六大、十七大提出的重大任务。构建社会主义和谐社会关键要有一定的实现形式和制度。胡锦涛同志在十七大报告中首次提出了“表达权”这一说法，对此有专家评论道：“新的提法说明执政党有意让基层民主有更多的实现形式。”而行政立法领域里公众的参与，就成了众多形式中极为重要的一种。因为目前的中国一改过去公权力高度一元化的状态，已经形成多元的利益主体，权益分配机制正从政策博弈向立法博弈转型[1]。

在科学发展观的视野下，我们在立法方面要树立科学的法律发展观。就人类历史而言，作为规范架构的法律规范，始终是以人为尺度作为其存在与发展的动力与依据的，无不体现出一定的人的旨趣和强烈的价值偏好。在行政立法领域实行公众参与，正是在立法的过程中进行多方利益博弈，从社会正义的源头掐紧社会公正的龙头。所以，公众参与行政立法既是构建社会主义和谐社会的需要，又必然促进社会主义和谐社会的科学发展。

一、公众参与行政立法，为构建社会主义和谐社会奠定群众基础

社会主义和谐社会的第一个特征就是民主法治。民主是和谐社会的首要问题。和谐社会必然是民主得到充分发扬的社会，社会主义和谐社会更应是社会主义民主得到充分发扬的社会。构建社会主义和谐社会要有一定的实现形式和制度，实现社会主义民主同样如此。

宪法规定，我国是人民民主专政的社会主义国家。人民民主在立法方面，必然体现为人民对国家立法权的掌握和行使以及立法结果对于人民意志与利益、价值与观念的表达与反映。在人大立法中，由于人大代表是由人民选举产生并且向人民负责的，因而人大代表不同价值观念的冲突与协调乃至最终的合意可以看作是人民价值观念的表达和反映，而人大立法所采用的多数决定机制更是保证了人大立法能够反映绝大多数社会成员的价值观念。行政立法不具有人大立法中立法主体民选性的优势，但这并不意味着行政立法就可以不顾及多数社会成员的价值观念，仅仅反映行政立法机关自身的价值观念或者仅仅关注个别社会群体价值观念的实现[2]。恰恰相反，作为我国国家立法体制重要组成部分的行政立法只有充分关注并努力实现社会成员立法价值的合意，才不会背离我国国家性质对于立法



权的基本要求。

现实政治生活中，由于缺乏一定的实现形式和制度，造成民意表达渠道极不顺畅，社会主义民主往往无从体现。而公众参与行政立法的核心价值正是在于坚持立法的群众路线，扩大公民的有序政治参与，推进立法的民主化。

社会主义社会的立法目的是为了体现人民的利益。在行政立法过程中，如果民意没有表达的渠道，上述目的能否实现就很值得怀疑。现实行政立法中没有很好代表人民利益，甚至出现损害人民利益的立法腐败等现象并不罕见。公众参与行政立法不仅使人民群众直接参与立法过程，表达自己的意志，而且有助于他们了解和监督立法过程和立法决策，从而使立法能够更好地体现公众的利益、意志和智慧。而且，公众参与行政立法扩大了公民的有序政治参与，拓展了现有民主实践的广度和深度。因此，公众参与行政立法是行政机关在立法领域积极探索扩大公民有序政治参与的新方式，是我国民主政治实践的新发展，保障了人民意志在立法中的体现。作为民主的具体实现形式，公众参与行政立法体现了民主政治的基本价值，保证了人民群众依法行使当家作主的权利，有利于人民群众真正树立起主人翁的意识，发挥他们的积极性、主动性、创造性，从而为构建和谐社会奠定良好的群众基础。

二、公众参与行政立法，为构建社会主义和谐社会提供法治保障

从长远和根本上讲，社会主义和谐社会应当是法治社会，构建社会主义和谐社会必须落实依法治国的基本方略，充分发挥法治在促进、实现、保障社会主义和谐社会中的重要作用。社会的和谐有赖于法治的实现。亚里士多德在其名著《政治学》中明确提出：“我们应该注意到邦国虽有良法，要是人民不能全部遵循，仍然不能实现法治。法治应该包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”。根据“每个人都是自己利益的最佳照顾者”理论，社会公众不仅希望行政机关的立法行为能维护自己的合法权益，更希望在制度设计中有自己的参与。公众的参与程度越高，行政行为所引发的社会风险越小，成功的可能性越大[3]。而我国目前行政立法部门利益倾向严重，行政立法成为个别政府部门占有权力资源的方式和分配既得利益的手段。行政立法往往由行政机关自己起草、自己制定、自己执行，从而导致“行政权力部门化，部门权力利益化，部门利益法律化”。这些不能称之为“良法”的法律法规要得到公众的遵守和实施，除非是使用国家的强制力，其实施效果理应受到合理的质疑。

而公众参与行政立法，可以使社会公众置身与立法的过程中，一是给予公众一个表达自己利益需求的渠道，以免决策考虑片面，未考虑相关利益群体的利益；二是使其感到这个行政立法是自己直接参与制定的，是自己的需要，而不是别人强加的，这样不仅可以通过提高立法透明度，使行政立法主体接受监督，突破行政立法中原有的一些体制内封闭运行的弊端，遏制立法腐败，减少立法中部门利益保护主义、地方保护主义等，从而提高立法质量；而且公众在这个过程中也能体会到立法者在制定决策时需要考虑各种因素和利益衡量的艰难，确信行政机关的决策已是最大限度的符合民意和公众利益，即使行政机关立法囿于现有的经济、法律条件，作出不太彻底到位的行政立法规定，社会公众也能理解，自然也就会自觉地加以遵守和执行。

三、公众参与行政立法，为构建社会主义和谐社会开辟化解矛盾冲突的有效途径

公平和正义是构建社会主义和谐社会的重要标准，也是公众参与行政立法在形式和实质上的内在要求。

胡锦涛同志指出：“构建和谐社会就要协调矛盾，必须注重社会公平，正确反映和兼顾不同方面群众的利益，正确处理人民内部矛盾和其他社会矛盾，妥善协调各方面的利益关系。”目前，我国社会经济结构正在发生深刻变革，一些长期性问题和深层次矛盾凸显，利益主体



呈现多元化, 利益关系更趋复杂。各方利益调整是否平衡、协调, 直接关系到我国社会经济是否能够科学、健康、可持续发展。当然, 任何矛盾, 无论是对抗性的还是非对抗性的, 都可以通过协商来解决, 关键是要具有有效的利益表达机制和商谈对话机制。我国实施依法治国, 利益的调整主要是依靠法律。立法工作的实质就是对各种利益关系的分配、界定和协调。“法律按其真正的涵义而言, 与其说是限制还不如说是指导一个自由而有智慧的人追求他的正当利益。”[4]

行政立法能否有效协调各种利益关系, 关键是能否体现、促进、实现和保障公平和正义。公众参与行政立法, 使得各方利益包括行政机关的利益都能得到公正平等的反映, 使各方的要求得以表达, 也有助于公众监督行政立法过程, 从而使行政立法更好地或尽可能地体现他们的意志。因此, 这种公平和正义的立法程序特别有利于均衡各方面的利益, 把不同利益诉求引发的争执和冲突引导到可调控的范围内, 在既定的原则下解决问题, 从而保持社会的和谐。公众参与行政立法不仅仅是一个民意的征集和表达的过程, 而且也是一个利益各方在公开、透明的民主程序中进行碰撞和协调, 以求其利益最后在法律中得到均衡体现的过程, 它为构建社会主义和谐社会开辟了一条化解冲突的有效途径。

四、公众参与行政立法, 为构建社会主义和谐社会营造舆论氛围

在我国, 公众参与政府的行政立法可以采取多种形式, 但主要是通过听证会的形式。全国首次立法听证会是 1999 年 9 月广东省人大常委会就《广东省建设工程招标投标管理条例》举行的听证会。2000 年 7 月 1 日起施行的《中华人民共和国立法法》正式将听证制度引进行政法领域, 其第五条、第五十八条就有相关规定。行政法规在起草过程中, 应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。其后, 国务院制定的《行政法规制定程序条例》、《规章制定程序条例》, 具体规定了听证制度的内容, 这其中充分体现了贯彻民主精神的行政立法要求。但毕竟公众参与行政立法在我国还是新事物。虽然我国行政立法听证举办时间短、范围窄、次数少、规模也不大, 但它的示范意义是巨大的。各地举行的行政立法听证会一般都公开举行, 并且注意借助媒体进行宣传报道。媒体的宣传报道, 不仅是对法律本身的宣传, 而且是对民主精神的宣传, 各种媒体所汇集、传播的舆论, 实际上也成为一种无形的听证会, 吸引社会公众的广泛关注。而公众的广泛关注, 也为构建社会主义和谐社会营造了良好的舆论氛围。

五、公众参与行政立法本身需要制度规范, 为构建社会主义和谐社会建立长效机制

目前, 我国公众参与行政立法这种制度虽已取得一定发展, 但总体上还处于尝试和摸索阶段。公众参与行政立法实践中还存在着这样那样的问题, 如公众参与的成本过大、公众参与行政立法的政治意义远远大于实质意义、公众参与的整个程序操作不规范、实际参与的代表本身不具有代表性、哪些行政立法必须有公众的参与缺乏具体规定、公众参与后的意见没有得到较好处理和反馈、公众的参与意见对行政机关立法有无约束等问题。故而, 公众参与行政立法这种制度本身也需要加以规范, 这样才能长期、有效地为构建社会主义和谐社会作出贡献。因此, 公众参与行政立法不仅要成为一种常态的立法方式, 而且更要成为一种立法制度。只有把公众在参与行政立法过程中出现的这些问题都进行较好的解决, 公众参与行政立法这种制度才能更好地体现出它的和谐价值, 才能成为促进社会和谐和发展的长效机制。

[参考文献]

- [1]许章润.从政策博弈到立法博弈.政治与法律,2008, 3.
- [2]牛玉兵、傅华.论行政立法中的价值合意.政治与法律,2008, 3.
- [3]陈星博.只有公众参与, 社会才能和谐.中国改革,2007, 9,
- [4]洛克.政府论(下).北京, 商务印书馆, 1981.

