

# 关于人大公民旁听制度的思考

□李霞<sup>1</sup>，明辉<sup>2</sup>（1.中国社会科学院 法学研究所，北京 100720；2.北京航空航天大学 法学院，北京 100191）

**摘要：**人大公民旁听制度是各级人大在工作程序上实现的一次创新和突破，是对人大行使宪法和法律所赋予的权力实行的在场监督。公民通过旁听这一“直接民主”的形式，参与到立法机关立法工作实施的“现场”，这无疑增强人大工作民主性和科学性的重要途径。目前，我国人大公民旁听制度在实施中存在问题，今后在实践中要不断改进和完善这一制度，提高公民参与旁听的积极性。

**关键词：**公民；人民代表大会制度；人大公民旁听制度

## Thinking on Citizen's Auditing System in NPC

LI Xia<sup>1</sup>, MING Hui<sup>2</sup>

(1. Law Research Institute of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, P.R.China; 2. Law College of Beijing University of Aeronautics and Astronautics, Beijing 100191, P.R.China)

**Abstract:** The citizen's auditing system in NPC is an innovation and breakthrough, which is realized by work process of all levels of NPC. Through auditing, the "direct democracy", the citizen can go to the scene where legislature works, and undoubtedly it is an important access to strengthening democratic and scientific nature of NPC's work. At present, the implementing of the citizen's auditing system in NPC has its problems to be solved, so we should perfect and better the system in practice henceforth and arouse the enthusiasm of citizen's participation.

**Key Words:** citizen; NPC; citizen's auditing system of NPC

[中图分类号：D921.11      文献标识码：A      文章编号：1671-5195（2009）02-0969-04]

改革开放三十年来，中国各级人大经历了在探索中前进、在前进中发展、在发展中提高的历程，见证了民主法制建设的发展进程。在工作内容上，人大所制定的各项法律、法规覆盖了中国的政治、经济和文化生活的各个基本方面，构成了中国特色社会主义法律体系的核心和基础；在工作程序上，也实现了许多创新和突破——人大公民旁听制度就是人大在民主化和法治化推进中的努力和尝试。

与其他人大公共参与的形式一样，公民旁听是对代议制民主实行纠偏的装置，是公共政策对话的一种形式，也是增强人大工作的民主性和科学性的重要途径；不同的是，公

民旁听所强调的是见证人大的工作进程，是对人大行使宪法和法律所赋予的权力实行的“在场监督”。

### 一、中国现行的人大公民旁听制度

#### （一）各地关于人大公民旁听制度的规定<sup>①</sup>

1989年4月，七届全国人大二次会议通过《全国人民代表大会议事规则》，规定大会全体会议设置旁听席。其后，各地通过的《人民代表大会议事规则》中都有关于“设置旁听席”的规定，只是措辞有所不同，有些（如北京市、上海市等）借鉴《全国人民代表大会议事规则》的规定，规定“大会全体会议设置旁听席”；大多数则相对保守，仅规定“可

收稿日期：2009-01-10

作者简介：李霞（1979-），女，湖南郴州人，中国社会科学院法学研究所助理研究员，研究方面：宪法学与行政法学；

明辉（1975-），男，河北邯郸人，北京航空航天大学法学院讲师，研究方向：法理学、法律史学。

①人大公民旁听制度在地方的最早实践是在1985年8月，山东潍坊市人大常委会邀请公民旁听常委会会议。

以设置旁听席”。

根据各地人民代表大会会议事规则中的授权条款,目前全国已有十数个省级人大就公民旁听制度出台了具体规定,建立起了公民旁听制度的基本框架。各地出台的办法,大多阐明了建立公民旁听制度的意义,规范了参加旁听公民的条件、申请的手续、旁听的程序和纪律、旁听公民建议的处理、参加旁听所产生的费用负担等事项。

笔者具体分析<sup>①</sup>后发现,各地的规定虽然在名称上差别尚小,但由于没有统一的法律依据<sup>②</sup>,各地在具体做法上仍存在一些差异。

### 1. 关于旁听公民的资格

对参加旁听公民的资格,各地规定了几个通行的要求,包括年满18周岁、具有完全民事行为能力、享有人身自由、享有政治权利等。差异主要在于对户籍、居住地、国籍等方面的限制。根据对参加旁听公民的户籍、居住地和国籍的不同限制,可以将地方旁听公民的规定分为四类。

第一类规定,参加旁听的公民必须是本行政区域内年满18周岁享有政治权利并具有完全民事行为能力、持有本地身份证的中国公民。不是本地户籍的中国公民和外国人享有参与旁听的资格。作出这样规定的有北京市、江西省、河北省、郑州市等。

第二类规定最为常见,年满18周岁、享有政治权利、具有完全民事行为能力、户籍在本地或者户籍不在本地但在本地居住满一年的中国公民可以申请参加旁听。与第一类相比,资格有所放宽,增加了居住满一年的暂住人口。目前这类规定为大多数实行公民旁听制度的省、市所采用,如吉林省、南昌市、山东省、浙江省、上海市、厦门市、九江市等;

第三类规定,年满18周岁具有完全民事行为能力的中国公民,可自愿申请旁听人大及其常委会会议。这类规定取消了户籍方面的要求,较第二类更宽,实行的包括安徽省等。

第四类分别在第二类和第三类的基础上,又增加了外国公民,如重庆市、河南省、大连市等。河南省规定,在本行政区域内工作满一定期限的外国公民也可申请参加旁听;重庆市规定,在渝的外籍人士,也可自愿申请旁听市人民代表大会常务委员会会议。

### 2. 关于旁听公民的产生

大多数地方采用本人报名申请和基层(或单位)推荐相结合的办法产生候选对象,在此基础上由人大办事机构按照规定的旁听条件和旁听席座位数多少,确定旁听人员。也有少部分具有公共参与传统的城市只规定了自主报名的办法,如北京市。此外,上海等地还增加了邀请有关国家机关、群众团体、企事业单位和基层组织的人员旁听会议的规定。

重庆市人大常委会自实行旁听制度以来,一直采用的是市民自愿报名,再从报名人员中依据其选题意向随机抽取一部分来参加旁听的方式。同时,为了解决报名人数多而旁听席位又有限的矛盾,重庆市人大常委会采取了增设“自由旁听”方式,允许符合条件的中国公民和外籍人士登记自己的姓名和其他的一些信息后,进入自由旁听区,旁听人大常委会全体会议的全部议题或部分议题。

### 3. 关于公民旁听会议的范围

除了少数地方如上海市、潮州市等允许公民旁听人民代表大会会议外,大多数地方只允许公民旁听人大常委会会议。就旁听常委会会议而言,北京、大连等地允许公民全程旁听每次会议,即无论是常委会全体会议还是分组审议会议都毫无例外地允许公民参加旁听。此外的许多地方规定,只允许公民旁听人大常委会部分会议,而不允许旁听每次会议;有的规定只允许旁听人大常委会的全体会议,而不允许旁听分组会议;有的规定由主任会议根据常委会会议议题来决定。

### 4. 关于旁听公民的权利

大多数地方对公民旁听时的权利作出了一定限制:不能发言,不参加会议讨论,不得在会上提意见等。如厦门市规定,旁听会议的公民在旁听市人大常委会会议时,可以以书面形式提意见或建议,但不能发言和提问。但也有少数例外,如江苏省泰兴市明确规定,旁听公民可在常委会会议后的小组审议中发言,如有重要事项,会前提出申请,提交发言提纲,经批准后,可以在大会上发言;黑龙江省规定,鼓励旁听会议的公民对省人大常委会会议审议的议题提出意见或者建议。在重庆市,由于增加了自由旁听方式,同时保留原有的报名旁听方式,因此对于两种旁听模式下的人员规定了不同的权利:自由旁听人员只能旁听常委会全体会议,并且不能发言;而通过报名,列入名单的旁听人员可以旁听常委会全体会议和分组会议,可以按照程序围绕议题作简短的发言。

### 5. 关于公民旁听的程序

各地关于公民旁听的程序的规定有繁有简,典型的包括这几个步骤:(1)发布公民旁听公告。人大会议召开之前,通过当地新闻媒体向社会发布公告,有的还在城市广场、集镇等张贴公告,告知人大会议举行的时间、地点、议题和公民旁听名额、申请程序等事项。(2)确定旁听公民名单。相关工作机构在规定时间内、地点接受公民的旁听申请,主任会议或有关工作机构对报名旁听名单进行资格审查,最后确定参加旁听的公民。(3)公民旁听会务工作。发放旁听证,安排好旁听席,准备好旁听人员所需的笔、纸张及相关文件材料,引导旁听公民遵守有关法律法规和会议纪律,保

① 分析的对象既包括省级人大的旁听办法,也包括部分市级人大的相关规定。

② 尽管《全国人民代表大会会议事规则》第18条第3款在规定“大会全体会议设旁听席”的同时也规定“旁听办法另行规定”,但事实上,国家层面的、统一的人民代表大会旁听办法至今仍未出台。

障旁听公民的权利和义务。(4) 处理旁听公民建议。通过书面形式收集旁听公民的意见建议,必要时组织召开旁听人员座谈会,听取意见。

值得一提的是,新近通过的一些地方规定,在总结几年来公民旁听制度实践经验的基础上,对于旁听制度增设了一些细节,使得规则更加符合实际,更加方便公民的参与,也体现了人文思想。比如,在报名旁听方式上,反映了多样性。如重庆市原来的规则只规定了现场报名的单一方式,显然不方便公民的参与。而2008年修改后的新规则第6条规定:“报名旁听可以选择现场、网络、信函和电话等方式。”另外,在旁听前的准备上,许多地方规定,应当为列入旁听名单的人员提前阅读会议资料、了解与议题相关的信息等提供方便,这就有利于旁听公民知情权的切实实现和旁听实效的提高。

## (二) 人大公民旁听制度的价值

我国的人民代表大会制度是代议制,由人民代表大会代表公民行使权力。代议制民主方式,具有现实合理性和国情适应性。但是,随着现代社会利益关系的多元化发展,各种利益群体越来越细致化、丰富化和区域化,民选代表已经越来越难以充分反映不同公众的层次性、类别性利益要求,代议制这种建立在对代表一般信赖之上的一种委托行使权力的民主形式,有可能出现受委托者对信任的背弃而使委托者利益遭受损害的情形。一方面,代议制机制存在的缺陷<sup>①</sup>需要一系列制度予以解决,其中方法之一是建立公开制度,以保证公众的知情权;另一方面,随着我国社会主义民主政治建设的不断深入,公民政治、民主、法律等意识的不断提高,这种诉求日益强烈,作为代表人民行使职权的国家权力机关理应努力实现公民的这种愿望。公民通过旁听这一“直接民主”的形式,参与到立法机关立法工作实施的“现场”,这无疑是在增强人大工作民主性和科学性的重要途径。

### 1. 有利于推进权力运行的公开化、透明化

权力运行公开化是现代法治社会的一项基本原则。近年来,随着我国民主法制建设的深入,政务公开、司法公开的步伐明显加快。作为国家权力机关,人大及其常委会的工作公开化最具有制度层面的意义,理应走在同级国家机关的前列。公民旁听开辟了公民行使民主权利的新途径,扩大了人大职权运作的公开度、透明度,使公开化更主动、程度更深入、内容更真实。它让权力机关(也是立法机关)的决策信息由形式上的公开走向内容的公开,由结果的公开走向过程的公开,由静态的公开走向了动态的公开。

### 2. 有利于人大立法“民主化、科学化”要求的实现

<sup>①</sup> 卢梭甚至认为:“法律既然只不过是公意的宣告,所以十分显然,在立法权力上人民是不能被代表的”。参见卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1982年版,第126页。

<sup>②</sup> 民众对政治活动的参与对个人的参与心理有着巨大影响。卢梭认为,参与不仅仅是一套民主制度安排中的保护性附属物,它也对参与者产生一种心理效应,能够确保在政治制度运行和在这种制度下的个人的心理品质和态度之间具有持续的联系;密尔则认为,从参与活动中将培养一种“积极的性格”。转引自美卡罗尔·佩特曼:《参与和民主理论》,陈尧译,上海人民出版社2006年版,第22页至第30页。

立法的过程是不同利益整合、协调、平衡的过程。要使各种不同利益充分得到博弈,并达到最终的和谐,需要把不同的利益充分表达出来,然后加以整合、协调和平衡,这样制定出来的法规才能正确反映和兼顾各种利益的要求,使法律获得更多的民主认同<sup>①</sup>,使法的实施更加有效。“立法活动要建立在民主的原则上”<sup>②</sup>,而公民要参与立法,就必须首先了解所要参与的立法的有关情况,人大公民旁听制度是公共参与立法的重要步骤。

公民旁听人大会议,架起了人大与公民联系的桥梁,促进了人大与公民的交流和沟通,增进了公民对人大工作的信任、理解与支持,更重要的是它能够为人立法提供更多、更具针对性、未经过滤的真实情况,这对权力机关不断提高立法工作的质量,无疑将起到积极的推动作用。

### 3. 有利于提高民众的法治意识和人大制度意识

公民旁听会议的过程,就是进行法治教育和人大制度教育的过程,它扩大了人民群众的知情权,拓宽了人民群众参政、议政和督政的渠道。这本身就是广大人民群众体验和感受民主的最好的实践活动,让人民群众真切地感受到人民代表大会制度在社会政治生活中的地位和作用,这对于增强全社会的民主意识和人大制度意识,加快法治建设进程,实施依法治国方略,都起到了积极的推动作用。同时,公民旁听有助于公民形成良好的社会责任感,通过旁听,每位公民可以认识到个人是社会共同体的一部分,自身利益的实现有赖于共同利益的实现,认识到在人大的立法和决议中体现自己的利益不仅是一种权利,更是一种社会责任。通过旁听,他们感觉到“个人的政治活动确实,或者能够对政治过程产生影响,因而值得去承担个人的公民责任”,从而更多地参与到法治建设中来,最大限度地在大立法和决策中体现民意。<sup>②</sup>

### 4. 有助于加强对权力机关的监督

以权利监督权力是权力合法行使的应有之义,也是保障人民最本源权利的必要手段。公民旁听人大会议,是实现以权利监督国家权力的重要方式,是保障立法和决策充分、直接反映人民意志的必然要求。通过公民旁听制度,公众对人大工作有了深入细致的了解,也督促人大及其成员谨慎行使自己的权力,使工作过程成为“阳光工程”,避免不适当的部门利益和地方保护主义。

同时,公民旁听制度的实施意味着人大的工作由封闭走向开放,由隐蔽性决策转向直接面对选民决策,这无形中增加了人大的压力,有利于促进其提高工作水平、改进工作方式,对于代表的个体素质与群体结构也提出了更高的要求。

### （三）人大公民旁听制度现存的问题

在对公民旁听制度这项重要举措的意义和作用给予充分肯定的同时,也应冷静对待和稳步推进这项工作。从实际情况来看,不少地方“公民旁听”经历了一个由“热”到“冷”的过程。在有的地方,“旁听”伊始也曾“火爆”一时,但不久便“门可罗雀”。<sup>①</sup>出现这种情况的主要原因是现行公民旁听制度存在着问题。

#### 1. 人大公民旁听制度尚未形成全国性的制度

由于至今仍没有一个全国性的法律对公民旁听制度作出具体规定,各地只能见机行事,做法不尽相同,容易将它理解为一种临时性的工作,公民的参与愿望和热情也因而受到影响。另外,宣传的舆论氛围也没有形成。在许多城市,人民代表大会设置旁听席的实施办法一直未在新闻媒体全文公布过,很多市民无法知悉旁听制度的有关内容,主动报名参与的人相应也较少。

#### 2. 旁听公民代表性不强

第一,真正对人大会议审议议题感兴趣,希望借此途径为议题提出对策建议的公民所占比例不高,这与人大常委会邀请公民参与旁听的初衷有悖。第二,以单位、社会团体推荐来报名的人员多,个人自愿参与的比较少,参与面不广。<sup>②</sup>第三,由于旁听公民随机选择,缺少与会议审议议题利益直接相关的公民旁听代表。

#### 3. 对于旁听的程序、范围等限制较多

对公民自愿报名申请旁听的程序、旁听的议题、旁听的会议范围、交流的方式等限制过多,限制了公民参与旁听的程度,影响了公民参与的实际效果。

#### 4. 对旁听人员意见建议的处理不重视

除了旁听人员不允许旁听审议过程、不能参与讨论外,旁听人员在座谈会上的发言或书面建议也未得到足够重视。通常的情况是,在人大公民旁听制度实施的前几年,旁听人员普遍比较积极,会后还提交书面建议。但这些意见和建议最后不了了之,挫伤了旁听人员的积极性。

### 二、完善我国人大公民旁听制度的建议

我国人大公民旁听制度,目前还处在探索阶段。这一制度将在实践中不断改进和完善。

#### （一）将公民旁听制度上升为国家层面的统一规则

基于公民旁听制度已在全国普遍推行并已发挥相当大的作用的实际,建议全国人大在总结各地立法经验的基础上,制定统一的规则,然后由各地在此基础上根据各自的不同情况,制订或修改具体的实施办法。此外,还要通过日常强有力的宣传,进一步明确人大公民旁听制度的重要性和必要性,提高公民对该制度的认识,让更多的公民自觉参与其中。

### （二）平衡旁听公民的广泛性和代表性

一方面,在旁听公民的确定上,要保障公民旁听权利的平等,因此,立法机关在确定旁听人员时,一是要一视同仁,只对报名者的资格进行审查,而不应在身份、职业、地位上设置门槛,将一些“可能会带来麻烦”的报名者排除在外;另一方面,在旁听公民的选择上,在重视广泛性的同时,也要注意代表性、针对性和专业性。根据会议审议议题的不同,以利益直接相关、信息掌握较为充分、结果影响明显为原则,引导相关性强的群体及代表进行分层次的参与。

### （三）拓宽公民旁听会议的范围

要允许公民全程旁听会议。人大及其常委会的每次会议和会议的全过程,除了个别临时召集的会议外,都应毫无例外地允许公民旁听。在公民参加旁听时,应当允许他们除旁听全体会议外,还可旁听分组会议,使他们真实地感受和认识人大及其常委会履行职权的全过程,从而使公民旁听的形式意义转换为增强人大工作民主性和科学性的实质价值,使公民旁听作为一种监督机制名符其实。在每次会议前,人大常委会工作机构应当通过媒体公布会议举行的时间、地点及会议议程,为公民旁听提供方便。还可以进一步丰富旁听公民参与立法的活动内容。除了代表大会和常委会的大会外,一些重要的联组和分组审议,特别是内容与人民群众生活密切相关的法规审议,力求让旁听公民参与。

### （四）畅通旁听公民与人大交流的渠道

旁听不应等于旁观。在不影响会议正常进行的前提下,应以适当形式提供旁听公民表达意见的机会,具体形式既可以是会前与人大代表及常委会组成人员的配对沟通,也可以是会后的座谈交流。这样,既可以有效调动旁听人员的积极性,也有利于人大了解社会各阶层的真实想法,使人大的审议意见更科学、合理,更符合人民群众的意愿。可以考虑建立人大公民旁听制度反馈机制,对于公民向人大提出的合理化建议,及时反馈,处理结果在报纸等新闻媒体上公布。

### （五）改进公民旁听的具体程序

比如,在报名方式上,建议实行委托登记、自主报名、特别邀请三者相结合的办法;借鉴外国议会虽对旁听人员不设限制,但却实施严格的安全检查措施和严肃的旁听纪律的做法;通过制度规定,来保障旁听公民的权利,提高公民参与旁听的积极性。

#### 参考文献:

- [1] 卓泽渊.法治国家论[M].北京:法律出版社,2008:467-569.
- [2] 郭道晖.法的精神[M].长沙:湖南出版社,1997:653.

责任编辑:杨蔚

<sup>①</sup>据《检察日报》2004年12月2日报道:早在2000年4月,浙江省宁波市镇海区人大常委会就作出了决定,允许公民参加旁听,但在两年里召开了17次人大会议,申请旁听的公民只有3人。

<sup>②</sup>如在广东省茂名市,市民自主报名的逐年减少,基本上都是受委托接受报名的单位在本系统内指定或推荐的。