

社区公民参与立法的途径和程序

刘小妹*

【摘要】中国民主政治的发展是自上而下与由下往上两条民主改革路径并行推进的。在以健全和完善人民代表大会制度为核心的，自上而下的民主改革主导下，在高层民主制度改革的下渗效应与基层民主制度改革的溢出效应的交汇处，便生发了社区公民参与立法的新形式。社区公民参与立法的产生背景，决定了参与的途径带有被动性和单一性，这一方面符合民主发展的进程和规律，另一方面，从长远的发展前景看，社区立法咨询会、座谈会、论证会以及人大代表对接社区制度、社区联络员制度、社区立法联系点制度等，都可逐步扩展为社区公民参与立法的途径。社区公民参与立法的程序与其它公民参与立法的程序大同小异，其中从立法信息公开到法律案的立项、公布、征求意见、采纳与反馈意见，需要应对一些普遍而共同的问题。

【关键词】社区 参与 立法 途径 程序

社区不单是一个地域概念，它更是一个带有自然生长和发展性质的社会生活体系。在共同生活中，社区中的人具有了共同利益和共同意识，并在此基础上衍生出个人的认同感、归属感以及支持其行为和关系的结构。社区居民进而利用这一体系和结构，解决由于居住在一个可界定的疆域内不可避免产生的带有共同性的问题，满足共同的需求。¹与此同时，社区还应当与“国家的生活合为一体，并对国家的进步克尽最大的贡献”，²国家亦需要因应新的社会结构和社会组织方式，建立以社区为基本单位的新的社会调控、整合和沟通体系，并应努力把社区转化为国家政治建设和政治发展的积极资源，从而全面保持国家与社会的协调发展。³

根据 1960 年代以来西方国家政治、经济以及城市发展的实践经验观察得知，政治发展是与民主化进程相关的，公民参与在这个时期成为重要的环节，而社区则被视为一个推动公民参与的实验场域。⁴在中国，“社区”的概念早在 1933 年就由费孝通借汉译“community”而引入，⁵但直至 1986 年，随着改革开放和市场经济的建立，以工作单位为社会基本组织形式的社会结构开始分化，“社区”的概念方正式进入官方话语。⁶中国社区建设起步虽晚，然幸逢经济、政治改革

* 中国社会科学院法学研究所博士后流动站。本文受国家社科基金项目资助，项目名称：“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一”，批准号 07&ZD031。

¹ 参见常铁威著：《新社区论》，中国社会科学出版社 2005 年版，第一章；蔡禾主编：《社区概论》，高等教育出版社 2006 年版，第 2—4 页。

² 联合国经济和社会理事会 1956 年年度报告。

³ 参见林尚立主编：《社区民主与治理：案例研究》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 314 页。

⁴ 黎熙元、童晓频、蒋廉雄著：《社区建设——理念、实践与模式比较》，商务印书馆 2006 年版，第 21—22 页。

⁵ 费孝通：“当前城市社区建设一些思考”，<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=10079>。

⁶ 1983 年民政部在召开第八次全国民政会议前后，开始酝酿城市社会福利工作的改革，至 1986 年民政部于沙洲会议上第一次正式提出在城市开展社区服务工作的构想与要求。社区与单位同为中国城市社会管理结构的重要组成部分，二者既各成体系又紧密互动，其主体性和互动性构成了城市社会的基层面貌及其演进轨迹：20 世纪 50 年代，社区与单位齐头并进；60—70 年代，在社区单位化和单位社区化的双向发展过程

大潮，更遇合基层民主制度改革的星火燎原之势，故发展迅速，而今社区已逐步上升为社会结构的基本单位和现代社会发展的根基。可见，社区民主，或更准确地说，社区中的参与民主，已成为中国政治民主化发展的一个重要维度。

既然社区既是基于共同利益而形成的小共同体，同时又是国家、社会结构的基本单位，与此对应，在社区生活的人便兼具了社区“居民”和国家“公民”两重身份。笔者以为，基于居民身份与公民身份的竞合，社区中的民主参与相应地可大致分为两个层面：一是，社区“居民”对社区事务的参与，属于社区自治范畴，包括政治性参与和非政治性参与；二是，社区“公民”对国家政治事务的参与，属于民主政治的范畴，包括对行政的参与和对立法的参与。笔者对社区公民参与立法的探讨便是置于如上的谱系之中，且本文对行政与立法的界分是基于“主体”，故而行政立法并非本文的研究内容。换言之，本文对社区公民参与立法中的“立法”内涵采用最狭义的界定，仅指较大的市以上的人大及其常委会的立法活动。

一、社区公民参与立法的背景

中国民主政治的发展是在两条路径上并行推进的，即自上而下的，以健全和完善人民代表大会制度为核心的政治体制改革，与由下往上的，以直接选举村民委员会和村民自治为发端的基层民主制度改革。

根据党的十七大报告“坚定不移发展社会主义民主政治”一节中，对基层民主的界定，基层民主的范围主要包括城乡社区自治、企事业单位民主管理制度和乡镇政权建设。而根据宪法、组织法和选举法的规定，乡镇一级的人大代表的产生，一直以来都应当是，也确实是，采取直接选举的方式；且根据宪法和立法法的规定，乡镇一级的人大只能制定“其他规范性文件”，其创制规则的行为并不属于严格的“立法”活动。因此，人大制度改革与基层民主制度改革，作为中国发展民主政治的两个基本生长点，在相当长的一段时间里是并行但不相交的。然随着改革的深化和社会的发展，民主发展的这两条路径不断扩展，终于于 2006 年底，交织出了一种实现参与式民主的新形式：社区公民参与立法。⁷

首先是基层民主的“溢出效应”。从事基层民主制度改革研究和实践的人士大多认为，民主一旦运作起来，就具有很强的生长性，会自觉地寻求新的生长空间，从而逐渐蔓延到基层农村之外，进入更高、更广的发展空间。⁸ 事实上也的确如此。1998 年 12 月 31 日，四川省遂宁市步云乡进行了乡长直接选举的试验，其后，又有了重庆市城口县坪坝镇的镇长直接选举、浙江省温岭市的民主恳谈制度、安徽省舒城县干汊河镇的“小城镇公益事业民营化”、上海市南汇区惠南镇的“实事工程”等等。⁹ 农村地区的基层民主由村民自治组织到乡镇政府的“升级”，大大拓展了我国基层民主政治的生长空间，亦为城市的基层民主由居民自治向参与立法的延伸提供了参照。

其次，更为关键的是，高层民主制度改革的“下渗效应”。民主是社会主义

中，单位社会进入全盛时期，社区几乎下降到城市社会的边缘地位；80—90 年代，城市中的单位社会逐渐萎缩，大部分单位的社会功能都主动地或被动地转移到社区。因应社会发展的需要，作为改革的一部分，民政部于 20 世纪 80 年代末开始倡导社区的创建，目的是接管传统上由单位承担的社会福利职能。参见常铁威著：《新社区论》，中国社会科学出版社 2005 年版，第 68—71。

⁷ 2006 年 12 月 11 日，《上海市绿化条例（草案）》（修改稿）社区听证会在徐汇区召开。详情参见：“沪立法听证首次走进社区”，<http://xwzb.eastday.com/x/20061214/u1a228686.html>。

⁸ 参见林尚立主编：《社区民主与治理：案例研究》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 322 页。

⁹ 参见陈奕敏：“基层民主化与民主基层化”，载《中国改革杂志》2007 年第 9 期。

的本质属性和内在规定,而发扬人民民主是坚持和完善人民代表大会制度的本质要求、重要基础和重要动力。随着政治体制改革的深化,人民代表大会制度不断健全和完善,其中一个重要的内容和趋势就是扩展公民有序参与法律制定和重大事情决策的途径和形式,增强立法的民主性、科学性和实效性,方法便是从各个层次、各个领域最广泛地动员和组织公民有序参与立法。近年来,人大公布立法草案向公众征求意见的“开门立法”正如火如荼,其对中国民主立法、科学立法的积极作用自不待言。此外,在全国人大及其常委会扩大公民有序参与立法的精神引领下,为了让更为多元的层次和领域的公民参与到立法中来,地方人大纷纷探索更为广泛和有效的公民参与立法的新形式,社区公民参与立法便是基于这样的探索和实践而生发出来的。

社区公民参与立法的缘起,虽然同时受益于自下而上的基层民主制度改革的扩展和由上往下的高层民主制度改革的深化,但前者仅是间接地提供了一种可能性,后者对社区公民参与立法的动员和组织才是直接的推动力。概言之,完善人大制度中推行的扩大公民有序参与立法的举措,在社区公民参与立法的起源中发挥了主导作用,正是这一背景,奠定了本文的研究框架,更决定了社区公民参与立法的途径、程序及其特点。

二、社区公民参与立法实践

以实证的观察,社区公民参与立法有直接和间接两种形式,各举两例予以分析。

事例 1:《上海市绿化条例(草案)》(修改稿)社区听证会¹⁰

2006年12月14日,上海市人大法制委员会、上海市人大常委会法制工作委员会,就“关于居住区树木修剪、迁移、砍伐的规定是否妥当”和“关于建成绿地内部布局调整的规定是否妥当”两项议题,在徐汇区玉兰园居民区居委会会议室,召开了具有开创性意义的首次社区公民参与立法听证会。包括普通居民、业委会成员和物业公司人员的21位社区公民参加了听证会。

听证会程序:12月11日,上海市徐汇区玉兰园居民区张贴了“立法听证会公告”,欢迎年满18周岁、具有完全民事行为能力的居民申请听证或旁听;居民报名(13日下午5点截止);市人大从中选择了21位居民担任立法听证的陈述人;14日下午两点,立法听证会召开。

事例 2:《武汉市燃放烟花爆竹安全管理规定》社区民意调查¹¹

2005年,国务院颁布施行了《烟花爆竹安全管理条例》。而武汉市原有的规定在执法主体、处罚对象、违规行为和处罚额度等方面,与国家条例产生了抵触,为此,武汉市人大常委会将禁鞭规定的修订列入了2006年的立法计划。2006年4月,市民政局、统计局对300个社区的13600户居民展开民意调查。同时,市政府法制办也征求部分市人大代表、政协委员意见。结果显示,赞成燃鞭“禁改限”的与反对的比例分别约为:社区群众52%:47%;人大代表54%:46%;政协委员55%:45%。6月21日武汉市第十一届人民代表大会常务委员会审议通过;7月21日湖北省第十届人民代表大会常务委员会予以批准。

事例 1、2 都属于省会城市的人大和/或人大常委会主导的制度内的社区公民

¹⁰ “沪立法听证首次走进社区”, <http://xwwb.eastday.com/x/20061214/u1a228686.html>。

¹¹ “燃鞭‘禁改限’的背后”,载《湖北日报》2006年11月7日, <http://www.cnhubei.com/200611/ca1200346.htm>。

直接参与立法模式。其中的社区立法听证会和社区立法民意调查是实践中社区公民参与立法的主要途径，具有四个方面的特点：

一是直接性。直接性是指社区居民或居民组织直接向立法机关提出意见、建议或要求。

二是被动性。从参与的组织方式上来分析，社区公民参与立法具有被动性特点以及政治动员色彩。无论是上述的立法听证会，还是立法民意调查，都是根据人大和/或人大常委会的部署安排的，而非社区根据自己的实际需要组织的。因此，哪些立法活动应该有社区公民的参与，参与采取何种途径和程序，都是由人大和/或人大常委会“视情况而定”，社区公民只是被动地响应，故而社区公民参与立法缺乏制度保障，且随意性大。虽然参与的被动性是当前所有类型的社区参与共同面对的亟待解决现实困境，¹²但就社区公民参与立法而言，从其生发的背景来看，人大、人大常委会的主导地位与社区公民的被动地位可谓是与生俱有的。故此，作为一项方兴未艾的公民参与立法的新形式，其被动性是符合事物发展的客观规律的。

三是参与途径比较单一。在一些地方行政立法中出现了社区立法论证会、座谈会等形式，为扩展社区公民参与立法的途径和形式提供了可资借鉴的经验，但现有的社区公民立法参与途径仍集中于立法听证会和立法民意调查。尽管参与途径有些单一，但听证会和民意调查作为民主立法的途径，不仅在西方国家有坚实的理论基础与丰富的实践经验，在中国的民主改革进程中，听证会和民意调查亦是自上而下的民主制度改革的轴心，经过多年的发展已经相对成熟，并有比较规范的运行机制和程序。因此，首先将二者引入社区公民参与立法中，既契合中国民主发展进程，又与立法法的规定相符合，是推进立法民主化和社区公民有序政治参与的适当形式。

四是参与程序尚待完善。立法以及行政立法、决策领域的听证程序具有同一性，包括信息公开、参与代表的遴选以及意见的表达、吸纳、反馈等环节，目前听证程序尚缺乏具体规范，在选择听证参与人和意见反馈机制上亦有欠缺。民意调研也同样面临缺乏规范性的问题，包括实施调查的主体资格、调查的范围、调查的项目类别、数据分析方法、调查结果吸纳、反馈机制等都尚待规范。

事例 3：沈阳市社区对接人大代表制度¹³

1998 年沈阳市和平区为了进一步发挥社区居民的民主，开始进行人大代表联系选民的改革，并形成了《和平区人大代表联系选区（社区）选民制度（草）》。1999 年 9 月，对这个制度进行了修改以后，由区人大常委会正式下发实行。这个制度规定，区人大代表要和社区联系，全区 144 个社区都要至少有 1 名人大代表进行挂钩，并尽量与原选区挂钩，每年人大代表要深入社区不小于 4 次。代表联系社区的方式包括建立代表接待日、代表公示板、代表信箱、代表联系卡、代表进社区的工作手册、举行代表与选民的座谈会等多种形式。

1999 年 11 月沈河区发展了新的对接方案，即根据《关于聘请社区人民联络员办法》聘请社区人民联络员。办法规定每一个社区产生一名人民联络员，联络员的产生方式可以是社区居民选举也可以是协商议事会推荐，报请区人大常委会批准。

¹² 参见李凡主编：《中国基层民主发展报告 2006/07》，知识产权出版社 2007 年版，第 277 页；王常宇、李燕梅：“社区居民参与的问题与对策”，载《科技资讯》2007 年第 2 期；熊辉：“城市社区居民参与不足的理性思考”，载《黄冈师范学院学报》2007 年第 4 期。

¹³ 李凡：极具前瞻性的改革探索——沈阳市的社区对接人大代表制度，《背景与分析》第 37 期，<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=58791>。

区人大常委会向他们颁发聘任证书。社区人民联络员具备了“准人大代表”的地位，除了没有投票权以外，基本具备了人民代表的权力。社区人民联络员制度的建立，实际上在社区和区人民代表大会之间进行了更加直接的沟通，可以比较通畅地反映社区居民的意见，体现了社区的民主发展。

事例 4: 全国人大代表听取社区各方意见，准备立法议案¹⁴

2005 年中央九号文件把充分发挥代表作用作为坚持和完善人民代表大会制度的重要内容。要求人大代表密切联系群众，反映人民的意见和要求，提高意见建议的质量。2006 年两会即将召开之际，2 月 18 日下午，和谐社区发展中心主办立法研讨会，会上由全国人大代表、全国人大常委会委员罗益锋组织居民代表、业主代表、物业公司代表以及社区专家学者，就当前社区中存在的热点难点问题进行了研讨，为两会提议作准备。

事例 3、4 是指社区公民通过人大代表间接参与立法，其中事例 3 属于制度性参与，事例 4 则为非制度性参与。制度性参与是指，人大代表与社区居民的对接、联络是健全和完善人大制度的举措之一，而且往往有专门而具体的法律规范其工作机制和工作程序。制度性参与中人大代表的职责是强制性的。非制度参与则是人大代表根据中央 9 号文件的精神，自行于社区考察、收集公民关于立法的相关意见和建议，并在此基础上形成法律议案的立法参与方式。社区公民通过人大代表参与立法亦具有四个方面的特点：

一是间接性。社区公民不是自己直接向立法机关表达意愿或建议，而是向人大代表反映参与立法的诉求，再由作为立法机关组成部分的人大代表间接将其意愿反映在立法决策过程中。

二是半主动半被动性。半主动性是指制度性参与为社区公民主动向社区的人大代表联络员反映有关立法的意见、建议或需求提供了平台。然而，这种立法参与的程度是很弱的，因为从参与的效果，即参与诉求的吸纳与反馈层面来看，是否以及选择将哪些社区公民的立法诉求反映到立法过程中，完全由人大代表决定，社区公民实质上仍处于被动的局面。简言之，民意表达具有一定的主动性，但在民意吸纳的层面，社区公民参与立法仍具被动性。而在非制度性参与中，则无论是民意表达还是民意吸纳，人大代表都处于主导地位，社区公民往往是被动地参与。

三是参与形式灵活多样。仅就沈阳市社区对接人大代表制度而言，《和平区人大代表联系选区（社区）选民制度》规定的代表联系社区的方式就包括建立代表接待日、代表公示板、代表信箱、代表联系卡、代表进社区的工作手册、代表向选区选民的报告工作制度，以及举行代表与选民的座谈会、代表联系选民活动月等。此外还有浙江省绍兴市越城区人大代表到社区“坐堂”以及人大代表巡回工作室制度，¹⁵福州市鼓楼区人大代表社区挂牌履职制度等。¹⁶非制度性的代表联系社区公民的方式更是可以采行一切可行和有效的方式。

四是民意吸纳和反馈程序尚付阙如。制度性参与中虽然详细规范了代表联系社区公民的方式和程序，但这些往往着眼于民意表达，更进一步也只是对公民维权、信访等领域规定了公民诉求的收集、批转、处理和反馈程序，对社区公民参与立法方面的意见和建议的吸纳与反馈程序则尚待完善。非制度性参与则没有亦

¹⁴ “全国人大代表听取各方意见，探讨社区立法”， <http://house.sohu.com/news/2006-02-20/184057.html>。

¹⁵ 周智敏 何秦江：“绍兴：人大代表社区“坐堂”听取百姓呼声”，载《浙江日报》2006 年 4 月 6 日。

¹⁶ 韦奕：“鼓楼：人大代表在社区挂牌履职”， <http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=54175>。

无需强制性的程序规范。

综上所述，社区公民参与立法实践中的途径和程序，虽然无论是直接参与还是间接参与、主动参与还是被动参与都尚有可扩展、完善之处，但其在总体上是符合民主发展进程的客观规律的，其特点亦契合了社区公民参与立法发生的路径与背景。

三、扩展社区公民参与立法的途径

对于社区公民参与立法途径的扩展与完善，笔者采用一种简单地逻辑思维方式，即应有的（或能有的）减去已有的便是尚需扩展的。前文已经对社区公民参与立法的途径进行了实证分析，接下来需要探讨的便是社区公民参与立法应有的或可能的途径。

西方经验 大致而言，西方国家城市社区参与的范围主要有：都市发展目标的确立；都市计划的研究、审议与检查；都市的开发；都市环境改造与发展计划；社区规划；行政业务的咨询与服务意见反馈；社区文化、教育以及其他公共事务的参与。与此对应，社区公民参与公共决策制定和社区公共事务处理的方式，从参与领域来讲，有（行政）立法参与司法参与，其中听证会是最有影响力的公民参与策略之一；从参与的程度划分，有咨询层次的参与和实质层次的参与，前者指社区公民对公共事务的处理发表意见，后者是指公共政策的制定和公共事务的处理直接由非官方的组织以及社区民众组织来实施。而具体的社区公民参与途径和方式，根据罗维与弗利尔的整理，包括：公民投票；公听会、咨询；民意调查；协商机制；议题会议；市民咨议委员会；焦点团体等。¹⁷

他山之石，可以攻玉。西方的社区参与经验是比较丰富的，但是基于政体的不同，西方国家一般不涉及，也不需要，为社区公民参与代议机构的立法活动单辟途径，其社区参与中的立法参与往往是指对行政立法的参与。因此西方经验仅提供广义的社区参与方式上的间接借鉴资源。

中国公民参与立法的途径 从各地立法实践来看，当前公众参与立法的平台和载体主要有：（1）书面征询意见；（2）应邀参加座谈会、研讨会、论证会、听证会；（3）旁听会议；（4）通过新闻媒体面向社会公开征求立法项目、立法草案意见；（5）建立立法项目委托起草、招标投标和立法联系点制度；（6）建立立法顾问、立法助理、聘请立法研究员等专家咨询制度；（7）创办立法网站、设置立法网页等；（8）立法机关和工作机构与有关科研院校和社会团体建立合作关系，共同研究立法中的理论问题；（9）成立立法研究会（所）、协会及中心等。¹⁸实践证明，这些做法是十分有效的。虽然如此丰富多样的公民参与立法的途径并非都适合于社区公民参与立法的情形，但至少能为扩展社区公民参与立法途径提供一个广泛而鲜活的参照系。

扩展社区公民参与立法的可行途径 社区公民参与立法应多层面、多渠道、多形式、全方位地展开，以通过适应不同类型社区公民的多元化需求，激发他们的参与兴趣和热情，调动他们各自的创造性和积极性，使他们在参与中既获得实现自身价值的满足，又能推动立法的民主化、科学化发展。在这方面，需要搭建两个平台：一是培育社区公民参与能力的平台，如创办专门的立法杂志，设立专门的立法资料馆，建立专门的立法咨询服务机构等；二是，要积极培育和发展社

¹⁷ Rowe, G. and Frewer, L. J. 2000. "Public Participation Methods: A Framework For Evaluation", *Science, Technology, and Human Values*, 25: 3-29. 参见汪大海、魏娜、郇建立主编：《社区管理》，中国人民大学出版社 2006 年版，第 313-315 页。

¹⁸ 李高协、殷悦贤：“公众参与立法的路径探讨”，载《人大研究》2006 年第 7 期。

区内居民社团组织，增强社团组织对社区公民参与立法的引导功能，并构建社团组织与人大、人大代表沟通联系的桥梁。如此，社区公民参与立法都可以在社区公民参与和社区社团组织参与两个层面展开。

具体而言，除已有的社区公民立法听证会和立法民意调查外，尚可考量、发展以下社区公民参与立法的途径：

1. 向社区公民、社团组织公开征求立法项目、立法草案意见。在立法程序中，首先是确立立法规划和立法议题。而社区公民也应当有相应的平台参与这一具有实质意义的立法前置程序。

2. 社区立法咨询会、座谈会、论证会。咨询会、座谈会、论证会比听证会形式更灵活，程序更便捷，是各公民参与领域中广泛存在的参与形式。实践中，座谈会更是早于社区立法听证会，成为了社区公民参与行政立法的有效形式。¹⁹并且，咨询会、座谈会、论证会已经基于不同领域和层次公民参与的广泛实践，形成了相对成熟的制度，为采纳这些参与途径来推进社区公民参与立法奠定了基础。

3. 建立社区立法联系点制度。以社区社团组织，或居民委员会，或有社区活动能力和影响力的社区公民为依托建立立法联系点，立法联系点可以主动或被动地向立法机关反映、交换立法信息，并可以对接听证会、咨询会、座谈会、论证会后期的信息反馈和结果评估机制。上述事例 3 中，沈阳市沈河区早在 1999 年便推行的“聘请社区人民联络员”制度，即为建立社区立法联系点的形式之一，但后者的范围要比前者宽泛。社区立法联系点制度实质上是以社区公民或社区社团组织、自治组织对接人大代表和人大机关，因此还可以与实践已经存在的人大代表制度化或非制度化的社区对接制度，相互咬合，形成双向互动的良性运行机制。

4. 建立立法顾问、立法助理、立法研究员与社区对接制度。这是人大代表对接社区制度的一种补充和延伸。立法顾问、立法助理、立法研究员具有专业知识背景，具有较高的吸纳、整理民意的能力，其收集、接转社区公民的立法参与意见和建议，可以单独推行，也可与人大代表社区对接制度并行。

5. 建设社区公民参与立法的民意表达、交流网络平台。在这里，网络仅是利用科技手段拓展了社区公民参与立法的场域。社区公民通过网络平台参与立法可以与现场的各种参与途径并行不悖，甚至可以通过网络平台承载或对接以上所有的社区公民参与立法途径。由此，网络平台与其说是一种新的参与途径，不如说是其它所有现实存在的社区公民参与立法途径的集合器与放大器。

社区公民参与立法的途径还应当是一个开发的体系，需要根据社会的发展、民主的进步以及公民参与意识、参与能力的提高做适时的调整与扩展。与此同时，制度的有效运作离不开程序的规范，因此，还应把社区公民参与立法的如上途径予以规范化、制度化，使其变成一种长效机制，由此，便转入了完善社区公民参与立法程序的问题。

四、完善社区公民参与立法的程序

社区公民参与立法的途径是多层次、多方位的，其中每项参与途径的运行机制都需要相应的程序规范予以配套。作为一项初步的、梗概式的研究，笔者难以详细考察、探究每种社区公民参与立法途径的对应程序规范，加之程序规范相对于实体规范往往具有一定程度的独立性和共性，由此本文仅是从公民参与法律案

¹⁹ “问政于民：基层干部群众共议‘低保新规’”，载《重庆日报》2006 年 11 月 30 日。

的立项、起草、审议环节中的民意表达与吸纳机制所涉及的程序规范的共性入手，讨论完善社区公民参与立法程序的几个基本问题。

信息公开 公开立法信息是公民有效参与立法的基本条件和前提，因为公民只有获得了相关的信息，才能有的放矢地参与立法活动。随着政府信息公开制度的推行，公布立法规划、立法草案等作为推进民主立法的措施，已为各级人大和人大常委会广为采行，但依然存在两个方面的问题：第一，立法信息公布的信息范围和地域范围、公布的载体、方式和时间等都缺乏明确的规范，实践中往往取决于各级人大制度的自我完善程度，公民只是被动地接受立法者选择公布的立法信息；第二，立法者与公民之间存在着比较严重的信息不对称，即公民对立法的基本常识知之不多，对自己参与立法的权利认识不够清楚，对参与的途径和方法不甚了解。因此，一方面需要完善立法信息公开的法律程序，另一方面可以在社区创办专门的立法杂志，设立专门的立法资料馆，建立专门的立法咨询服务机构，以公开立法活动和立法资料，加大立法宣传，维护社区公民的立法知情权、监督权和批评权。

法律案的立项 有关社区的立法需求与日俱增。仅 2006 年两会期间，来自全国的会议代表共呈交的 6036 件提案中，就涉及到了六个方面的社区立法问题：一是社区、家庭建章立法问题；二是关注和谐社区建设中的“死角”问题；三是建立志愿行为国家性的法律、法规，保护社区建设的新资源；四是政府介入新建小区的物业服务问题；五是社区文化建设问题；六是社区养老与就医问题。²⁰ 具体而言，近年来有关社区矫正立法、社区安宁立法、城市管理立法、物业管理立法、养犬管理立法、社区体育设施配套建设立法等，相继成为全国各地社区立法的热点问题。在如此多层面的社区立法需求中，哪些法应该先立，哪些法可以后立，需要吸纳社区公民的意见和建议。笔者以为，可以在立法程序中规定有关社区立法项目的确立，必须通过咨询会、座谈会、论证会、民意调查等程序向社区公民、社团组织公开征求立法项目、立法草案意见；同时各省市通过完善社区对接人大代表制度、社区立法联系点制度以及立法顾问、立法助理、立法研究员与社区对接制度，鼓励并规范人大代表引导社区公民参与社区立法项目的立项讨论，收集、整理、反馈社区公民关于社区立法立项问题的意见和建议。

公布法律草案以征集意见 公布法律草案向公民征求意见，是公民参与立法最具影响力、最有实效性的途径。实践中，公布法律草案，征集公众意见以 1954 年宪法为发端，之后 1982 年宪法、全民所有制工业企业法、行政诉讼法、集会游行示威法、香港特别行政区基本法、澳门特别行政区基本法、土地管理法修订案、村民委员会组织法修订案、合同法、婚姻法修订案、物权法、劳动合同法、就业促进法、水污染防治法修订案、食品安全法、消防法修订案等均采行了公布法律草案，向公众征集意见的程序。其中 21 世纪以来的法律案征集意见中，婚姻法修订案立法意见总数达到了 4600 多件，物权法收到 11543 条立法意见，劳动合同法约 8 万人参与其间，共提出 191849 条立法意见，就业促进法亦收到 11020 条立法意见，²¹ 这些举措和数据充分体现了人大立法的民主性，其积极意义毋庸置疑。然而，对比人大及其常委会立法总数（现行有效法律共计 229 件）可见，向公众公布草案，征求意见的仅占人大及其常委会立法活动的一小部分，而且公布哪些法律案，不公布哪些法律案，也没有明确的规范依据。今年的 4 月 15 日，十一届全国人大常委会第二次委员长会议决定，全国人大常委会审议

²⁰ 孟谦：“人大政协代表关心社区建设哪些事”，载《社区》2006 年第 12 期。

²¹ 关于历次公布法律草案详情，参见阿计：“‘立法新政’力推立法民主”，载《政府法制》2008 年第 14 期。

的法律草案，一般都予以公开，向社会广泛征求意见。当日，全国人大常委会办公厅向社会全文公布食品安全法草案，紧随其后，根据以公布法律草案为原则的精神，5月5日人大常委会二度向社会全文公布消防法修订草案。如此，公布法律草案，广泛征求意见成为全国人大常委会立法的必要程序。基于人大常委会立法程序的示范效应，有关社区的立法项目，也应以公布立法草案为原则，而且应当明确在社区公布立法草案的载体、方式、时间，以广泛集纳社区公民的立法意见和建议。

征集意见 征集意见的途径是多种多样的，可以是公民个人直接向立法机关表达意见，也可以通过听证会、座谈会、论证会、咨询会、民意调查、对接社区的人大代表、社区的人民联络员等表达意见。虽然不同的途径有不同的参与程序，但这些程序的设置面对着一个极为关键的共同问题，即参与代表的遴选程序与机制问题，包括谁有权确定参与代表，依据什么规则和条件确定参与代表，确定代表的规则和条件又由谁制定，以及对参与代表的监督等，这些方面都应该尽可能确立程序规范。

意见的采纳与反馈 人们行动的激励力量与目标实现的概率有关，实现概率越大，激励力量也越大。由此，人们在参与某种行动时，都会对该行动的结果进行预期，如果预期该行动不会带来他们希望的结果他们就不会将该行动付诸实施；如果人们从事某种行动而没有实现预期的结果或价值，他们便会逐渐停止这种行动。²²因此，包括社区公民参与立法在内的任何立法参与形式，都需要建立公民参与立法情况的说明和反馈制度，以对公民在参与立法过程中所提的重要意见和建议，是否得到采纳，给予书面答复并说明理由，借此调动和保护公民参与立法的积极性。

从立法信息公开到法律案的立项、公布、征求意见、采纳与反馈意见，只是粗线条地勾勒了公民参与立法需要应对的一些普遍而共同的问题，它们同时适用于社区公民参与立法和其它参与立法的领域。

五、结语

民主并非单纯的国家制度，它更是一种政治生活方式。长期的探索和实践表明，政治民主化必须是多方位、多途径的建设和发展。社区作为整个社会的一个“全息缩影”和人们生活的主要空间，无疑是使民主生长起来、运作起来的最好场域，亦是中国民主发展的新增长点。

社区公民参与立法是在民主改革实践中自然生发出来的。当扩大公民有序立法参与，成为健全和完善人民代表大会制度的重要指标后，人大及其常委会便于立法实践中，自主探索细化和深化公民参与立法的范围和途径的有效形式，社区公民参与立法便是这种探索的成功范例。与此同时，社区是城市社会的基本构成单位，社区公民参与立法亦暗合了中国城乡基层民主制度改革的大潮，受益于城市社区自治的基层民主制度改革的溢出效应。更具意义的是，社区公民参与立法是中国自下而上和由上往下两条民主改革路径的首个契合点，既是健全与完善人民代表大会制度和深化基层民主制度改革成果，又将拉动上下两条民主改革路径的良性互动，推进有中国特色的民主政治建设。

社区公民参与立法作为一种新生的民主参与形式，其参与所具有的被动性、形式单一性和程序不完善性，是符合民主发展进程和事物发展的客观规律的。无论是实现从被动参与到主动参与、从单一性参与到多元性参与的转化，还是程序

²² 熊辉：“城市社区居民参与不足的理性思考”，载《黄冈师范学院学报》2007年第4期。

规则的逐步完善，都将是一个渐进的生长过程。笔者于此仅是抛砖引玉，希望引发学界和实践界对社区公民参与立法的研究和探索，推动社区公民参与立法途径和程序的规范与发展。

（发表于《立法过程中的公共参与》，中国社会科学出版社 2009 年 10 月版）