

浅析城市社区公民参与立法的途径

Analysis About Ways For Civilians Participation In Legislation
In China Urban Communities

刘小妹

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

内容提要: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,这符合民主发展的进程和规律,但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。

关键词:社区 参与 立法 途径

一、社区中公民参与立法的背景

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,在中国交织出了一种现实参与式民主的新形式:社区公民参与立法。^①

社区公民参与立法,首先是基层民主的“溢出效应”。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、安徽省舒城县干汉河镇的“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。^②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。

社区公民参与立法,也是高层民主制度改革的“下渗效应”。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。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,决定了社区公民参与立法的途径及其特点。

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,各举一例予以分析。

事例1:《上海市绿化条例(草案)》(修改稿)社区听证会^③

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

作者简介:刘小妹(1977-),女,汉族,湖北红湖人,中国社会科学院法学研究所博士后研究人员。

本文是国家社科基金项目“党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”(项目编号:07XZD031)的阶段性研究成果。

① 程贤淑:《沪立法听证首次走进社区》, <http://www.b-eastday.com/x/20061214/ula228686.htm> 访问日期:2006年12月15日。

② 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。

③ 程贤淑:《沪立法听证首次走进社区》, <http://www.b-eastday.com/x/20061214/ula228686.htm> 访问日期:2006年12月15日。

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日下午立法听证会召开。

事例属于直辖市的人大和/或人大常委会主导的制度内的社区公民直接参与立法模式。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,社区中的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的现实困境,^④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2 全国人大代表听取社区各方意见,准备立法议案^⑤

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、全国人大委员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研讨,为两会提议作准备。

社区公民参与立法活动包括制度性参与和非制度性参与两大类。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,^⑥福州市鼓楼区人大代表社区挂牌履职制

④ 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。

⑤ 银鹏:《全国人大代表听取各方意见,探讨社区立法》, <http://vilk.focus.cn/newshiml/184057.html> 访问日期:2006年2月18日。

⑥ 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。

度等。^⑦非制度性的代表联系社区公民的方式更是可以
采用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、我国扩展社区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。^⑧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。

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。^⑨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。以社区团组织、
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
实践中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。

(责任编辑:苗延波)

^⑦ 韦奕:《鼓楼:人大代表在社区挂牌履职》, http://www.66163.com/Fujian_w/newsfal/fzb/20040829/CB/fzb2160alba2001.htm, 访问日期:2005年4月3日。

^⑧ 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。

^⑨ 《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。