

我国立法公开刍议

李店标

(大庆师范学院工商管理与法律系, 黑龙江大庆 163712)

摘要: 立法公开是指将立法活动的各个阶段以及各个阶段的成果向社会公开。建立和健全立法公开制度对于加强我国民主法治建设, 推进立法的民主化和科学化进程具有重大意义。无论是理论研究还是实践操作, 立法公开存在的根据、遵循的原则、界定的范围和选择的方式, 都是我们必须明确的问题。在我国立法公开实践过程中还存在一些需要改进的地方, 应该采取可行的措施加以完善。

关键词: 立法; 立法程序; 立法公开

中图分类号: D90 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-3555(2009)03-0088-06

DOI: 10.3875/j.issn.1674-3555.2009.03.017 本文的 PDF 文件可以从 xuebao.wzu.edu.cn 获得

立法公开制度作为立法程序的一项重要制度, 是指将立法程序的各个阶段及其阶段性成果向社会公开, 它是关于立法机关公布议程、发表记录、准许旁听、发表意见等各种制度的总称。立法公开是立法机关议事公开制度的重要组成部分, 也是衡量一个国家的立法民主化程度的重要指标。目前我国法学界对立法公开理论开展了研究。肖萍提出, 应建立和健全我国地方立法公开制度, 克服地方立法中的保护主义和“暗箱操作”现象^[1]。李店标和刘楠认为, 建立我国立法公开制度必须遵循法治理性、社会理性、经济理性和技术理性四项原则^[2]。毕可志指出, 建立和完善我国立法公开制度是必要的^[3]。然而, 从总体上看, 目前关于立法公开的研究还处于起步阶段, 明显落后于我国立法实践发展的需要。因此, 本文试图从立法公开的根据、原则、范围、方式和完善角度加以探讨, 以期对完善我国立法公开制度有所帮助。

一、立法公开的根据

立法公开作为一项推进立法向着更为民主化和科学化方向发展的制度, 越来越引起人们的关注和推崇, 自然有其赖以存在的根据。笔者认为立法公开的根据主要在于法理基础、法律依据和现实意义三方面。

(一) 立法公开的法理基础

立法公开的法理基础, 就是从法理角度分析和探讨立法公开的原因以及立法机关公开公共信息的重要意义。立法公开是人民主权的体现, 人民主权的政治理念意味着人民是国家和社会的主人, 有权管理国家和社会的一切事务。人民主权原则要求立法机关必须代表人民进行活动, 保障人民的立法知情权, 保证立法能够始终站在人民的立场上。只有在公开的立法程序保护下, 才能使立法过程真正变成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的过程, 才能使人民成为权利

收稿日期: 2008-08-03

作者简介: 李店标(1983-), 男, 安徽淮北人, 助教, 硕士, 研究方向: 立法学

的最终所有者和理念层面的行使者。法公开是法治国家的要求。在现代法治国家,法治的实质是“民治”,立法机关只是受人民委托行使国家权力,须对人民负责,接受人民的监督和评断。“对于现代民主、法治国家而言,其所倡行的民主、公开精神的最重要的实践就是对法律规范的公开。因为现代意义上的法治的推行,是以法律的公开为基础的。”^[4]立法公开是政治参与的条件。而充分了解和知道立法机关及其人员的所作所为,是人民政治参与的前提。立法公开一方面为人民参与立法提供机会,另一方面使立法机关的活动得到人民的理解和支持,受到人民的监督和制约。

(二) 立法公开的法律依据

在我国,最早关于立法公开的法律规定是1954年《全国人大组织法》第15条:“全国人民代表大会会议公开举行。”目前,涉及立法公开的法律规定主要有包括:我国《宪法》第27条第2款规定:“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持,经常保持同人民的密切联系,倾听人民的意见和建议,接受人民的监督,努力为人民服务。”我国《立法法》第5条规定:“立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,保障人民通过多种途径参与立法活动。”《立法法》第52条、第62条、第70条、第77条分别对法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章公布的内容和方式作出了规定。此外,全国人民代表大会会议事规则和地方各级人民代表大会的议事规则都有关于公开立法会议、设立旁听席、举行新闻发布会、记者招待会的规定。这些规定对立法公开制度来讲,虽并不具体和全面,却为我国建立和完善立法公开制度提供了法律依据。

(三) 立法公开的现实意义

立法公开对于我国现行立法活动的推行具有重要的现实意义。立法公开利于保障立法程序的公正性。立法公正通过程序公正来实现的正义,而判断程序公正的标准之一就是程序的公开性。立法公开可以阻止直接参与立法的人员与该法有利害关系的人接触,从而避免立法参与人员与该法间接产生的利害关系,确立其对立法内容的超然地位,实现程序上的公正。立法公开利于保障立法内容的民主性。“立法民主是以立法公开为前提的,立法公开是立法民主的应有之义,关门立法是立法民主的第一大忌。”^[5]现代社会的发展与公众个人的关系日益密切,立法公开使得社会各界有机会表达自己的利益要求和利益愿望,也使立法机关获得了许多包含公民法律思想和法律价值取向的信息,有助于增强立法的透明度,避免立法部门和地方利益倾向,实现立法内容的民主。立法公开利于保障立法技术的科学性。在立法活动过程中实行立法公开制度,广大群众可以在必要的时候,通过适当的合法渠道,将自己的利益、要求、想法和建议告知立法机关,使立法机关能够有机会了解各个利益群体的意见和呼声,避免立法的盲目性,降低立法成本,有效预防立法的偏颇和缺失。

二、立法公开的原则

立法公开的原则是立法主体据以进行立法公开活动的重要准绳,也是立法指导思想在立法公开实践中的重要体现。坚持立法公开的原则有利于立法主体从理论与实践相结合的角度从事立法公开活动,使立法公开能够在经过选择的思想理论指导下,沿着有利于实现群众利益的方向发展。笔者认为立法公开应遵循合法性、便民性和科学性原则。关于立法公开的原则,笔者曾经以微观视角专门撰文进行过阐述,把它分为法治理性、社会理性、经济理性和技术理性四个层面^[2]。时至今日,笔者认为亦可以从宏观角度对这一问题进行阐述,把立法公开的原则分为合法性、便民性和科学性三项。

(一) 合法性原则

立法公开合法性原则是指在立法过程中对有关立法性文档、议事过程和立法成果的公开必须符合国家法律的规定,科学界定公开与保密的范围,并按照法定的程序进行公开,违法公开相关信息应承担相应的法律责任。立法公开应采取以公开为原则,不公开为例外的方式,对公开的内容进行慎重的甄别,而不能盲目地扩大公开的范围,涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的立法信息应当保密。此外,立法公开的主体和程序也必须符合法律的规定,违反法律规定的应承担相应的法律责任。

(二) 便民性原则

立法公开的直接目的就是方便群众的生产、生活,减少信息封闭给群众生产、生活带来的负面影响。因此,立法机关在公开立法信息时充分考虑到及时便民,保障群众能及时准确地获取相关信息,满足生产生活的需要。立法公开应采用主动公开和被动公开相结合的方式,建立公民与立法机关之间的互动机制,充分运用法规草案公开登报、立法听证会、座谈会、论证会等各种形式,广泛征求社会各阶层、各方面的意见。遇到公民向立法机关申请公开立法信息时,立法机关应及时给予答复。此外,有必要将免费作为一项原则确定下来,即立法机关不得凭借手中的信息谋取利益,不能根据信息本身的价值收费,立法信息成本费的收取标准应由国家或省级价格、财政主管部门统一确定。申请人只需要承担检索、复制与寄送信息的成本费用;对于经济特别困难的申请人,可以按规定减轻或免除收费。

(三) 科学性原则

立法公开的科学性原则要求立法机关在立足我国具体国情的基础上,积极吸收借鉴国外先进的立法公开的经验,树立科学的公开理念,将人民意志摆在立法公开的首位,充分尊重客观规律,正确把握和处理立法公开过程中的各种关系。立法公开的科学性在程序上主要表现为:在立法规划的制定上,应该公布规划草案,听取广大人民的意见和建议;在立法起草阶段,应当允许公民、利害关系人和团体等以适当的方式发表意见,阐述社会各界对法律草案的看法;在立法提案阶段,应当允许若干数量的公民联名,直接向立法机关提出法案;在立法审议阶段,不仅应当采取电视、电台直接转播和在报刊上公布法律草案的形式让公民了解立法的情况,而且应当经常举行立法的听证会,允许公民自由旁听立法讨论;在法案表决阶段,应当允许公民旁观并以电视和电台转播全过程;在法律公布阶段,不仅要公布法律文本本身,而且应当公布立法会议的议事记录,包括每个代表的全部发言记录。

三、立法公开的范围

立法公开的范围,从字面上讲,应该包含两个层次:一是立法公开的主体范围,二是立法公开的内容范围。笔者曾专门撰文讨论这个问题,严格地讲,立法公开的范围是指立法公开的内容范围,即在立法过程中哪些内容应该或可以向社会公开^[6]。从立法公开制度形成和发展历史来看,其内容主要包括立法性文档的公开、议事过程的公开和立法成果的公开。

(一) 立法性文档的公开

立法性文档的公开主要是指有关规范性文件的各种草案、说明、为立法目的而搜集的背景资料、立法讨论中的会议记录、备忘录等的公开。立法性文档的公开主要包括:第一,通过政府的正式出版物定期发表规范性文件的草案、说明和正式文本。第二,公开会议及政府为立法活动进

行的各种准备活动、会议资料,包括搜集的立法背景资料、听证记录、会议纪要、利害关系人提供的证据等。在我国,有关立法性文档甚至重要的法律草案,经委员长会议决定,可以在报刊上公布,并广泛征求人民群众的意见。自1982年公布宪法草案以来,已有10部重要法律草案交付全民讨论,其中1998年九届人大换届以来,就有《土地(修正草案)》、《村民委员会组织法(修正草案)》、《合同法(草案)》和《婚姻法(修正草案)》四项法律案在报刊上公布。仅《村民委员会组织法(修正草案)》就收到24个省、自治区、直辖市和20个中央有关部门提出的意见和建议,还收到人民来信541封,其中有近一半的来信出自普通农民^[7]。

(二) 议事过程的公开

议事过程的公开,在我国称为立法会议的公开,主要是指通过一定的途径将立法机关的议事过程向社会开放。立法议事过程的公开相对于立法性文档的公开,是一种比较晚近的立法公开形式。在我国立法会议公开的途径主要是允许公民申请旁听,特别是通过网络、报刊、电视直播等方式,向社会清晰展示人民代表审议、讨论立法的全过程。

在立法会议的公开方面,我国相关法律也做了规定,在全国人民代表大会和全国人大常委会举行会议期间,各种媒体都可以报道列入会议议程的法律案的说明、法律案的审议情况等。在实践层面,自2001年以来,福建、云南、湖南、甘肃等地先后在立法过程中推行立法会议的公开制度。这种深层次、全方位、全过程的立法公开,既是代议制民主政治的基本要求,也有利于群众监督人民代表的立法活动。

(三) 立法成果的公开

立法成果的公开又称法律公告,是指国家设立专门的机构,建立完善的制度,使国家立法机关所制定的各类规范性文件,能够准确、经济、及时地为公众知晓,在任何公民受到或可能受到这些规范性文件的不利影响时,能够不至因为无法了解该文件的内容而蒙受不应有的损失。日本学者穗积陈重重视立法成果的公开,他认为:“公布之主要原因有三:文字之普及;善政之施行;民权之发达。”^[8]法律公告制度是一国法制的重要组成部分,也是立法公开的重要组成部分之一。在立法成果的公开方面,我国业已建立了一套比较完整的法律公告体系,其基本的构成是:以中央及地方党政机关报等大报为核心,以《国务院公报》、《中华人民共和国法律汇编》、《中华人民共和国法规汇编》等定期出版物为依托,以各种形式的法律、法规汇编为补充,形成了一个交错纵横的庞大体系。

四、立法公开的方式

立法公开是立法机关和社会公众之间持续沟通和互动的一种方式,这就要求立法机关要全面、及时、准确地收集整理各方面提出的意见和建议,并向社会公布,使公众及时了解立法的进展。为此,科学合理地选择立法公开方式就显得异常重要,这直接关系到立法公开的效果。我国在构建立法公开制度时应注意借鉴其他国家的经验,采取多种方式公开立法信息和过程。

(一) 公开征集立法项目

以往我国在制定年度立法计划时,主要方式是要求各部门结合自己的工作实际上报立法建议项目。随着立法公开的推进,我国应通过报刊、网站等多种方式向社会各界公开征集立法项目,使群众通过这种既便捷又廉价的方式轻松获取所需信息,随时表达意见或建议,还能使许多本没有意愿参与立法提意见的群众有兴趣提出自己的意见。

（二）召开座谈会、听证会和论证会

任何一部法律，其执行的效果如何，其社会评价的高低，都离不开相对人和利益相关人对该法律的认可程度。召开相对人、利益人座谈会，听取有关的利益集团或行业组织的意见以及许多没有利益代言人的个体利益相关人的意见显得特别重要。立法是一个民主过程，它必须关注和保护广大社会公众的利益。对于一些与社会公众利益密切相关的立法项目，我们还采取召开立法听证会的形式，保证最大多数的利益相关人有一个正规的表达途径。此外，专家论证会也是立法公开的主要方式之一。专家立法则可以超然于利益诱惑之外，本着学术的良知和对人民负责的精神，广泛听取吸收各方意见，集思广益，公正地配置立法涉及的各种利益。同时专家又可利用自身的专业知识设计法律文本，使得草案的结构布局更加合理科学，便于操作使用。

（三）新闻媒体采访报道

我国在1987-1994年间，每次人大常委会举行会议之前，全国人大常委会办公厅都要召开新闻发布会，公布会议议程和时间。1994年以后，新闻媒体可直接采访委员长会议，报道会议的议程和时间。在全国人民代表大会和全国人大常委会举行会议期间，各种媒体都可以报道列入会议议程的法律案的说明、法律案的审议情况等。例如，中国中央电视台除对会议审议法律案的情况做一般性报道外，还对1986年六届全国人大常委会组织联组会议、审议《破产法（草案）》，2000年九届全国人大常委会组织联组会议、审议《婚姻法修正案（草案）》，进行了专题报道^[7]。

五、立法公开的完善

近年来，我国各地相继推行立法公开制度，并引起了社会越来越多的关注。有人认为，我国立法公开制度的建立，不能一步到位，应当本着循序渐进的原则，首先在地方立法中建立该制度，在地方立法实践的基础上，再进一步推广到全国立法^[3]。然而，目前我国立法公开制度在实践操作方面总体上还处于初步尝试阶段，还不完善。

就目前而言，我国立法公开制度基本上体现了其在构建和谐社会中所具有的价值，但随着我国依法治国战略的深入发展，对立法公开的要求也必将越来越高。为进一步推进我国立法公开的进程，需要从多个方面着手进行完善。立法机关应破除保密思维，强化公开意识，群众应提高法治观念，以积极的姿态参与到立法活动中。在我国宪法或立法法中增加对立法公开的规定，为立法公开的实施提供必要的法律依据。建立和完善立法公开内部机制。由国家权威性的公开出版物统一、及时地公开国家立法机关的立法规划、法律草案、国家立法机关对法律草案的说明及法律的正式文本。国家立法机关的立法文档向社会开放，各级立法机关在立法过程中搜集的背景资料、听证会记录、立法会议纪要、人大代表的发言记录等资料，立法机关要统一保留，公民可以随时提出要求，进行查阅和复制^[9]。逐步扩大公民参与立法旁听的范围，简化公民参加旁听的手续，一般来说，公民在提前登记后，凭有效证件即可参加旁听。建立和完善立法公开外部协调机制，包括立法参与制度、立法回避制度、立法听证制度和立法监督制度。

六、结 语

立法公开是民主政治的重要实现形式，也是衡量一个国家的立法民主化程度的重要指标，没有立法公开，立法民主就成了空中楼阁，也不可能生成一种常态性的民主机制。在我国，伴随社会主义法制的健全和社会主义民主政治的推进，我国立法机关在推进立法公开制度的建设方面发挥了重要的作用，使立法的民主性和科学性有了显著地增强。但我们也必须清醒地认识到，现存

的立法公开制度与我国建立高度民主的社会主义政治的目标相比,与全国人民对加速政治体制改革、充分发扬人民民主、增强政治活动透明度的迫切要求相比,尚须进一步完善。因此,我们要把推进立法公开作为促进立法民主的着力点,使立法更好地反映群众的意愿,集中群众的智慧,代表群众的利益,为更好地发展社会主义民主,健全社会主义法制,构建社会主义和谐社会,提供强有力的法律保障。

参考文献

- [1] 肖萍. 透明度原则与地方立法公开制度[J]. 南昌大学学报: 人文社会科学版, 2003, (4): 59-62.
- [2] 李店标, 刘楠. 试论立法公开的原则[J]. 湖北经济学院学报: 人文社会科学版, 2007, (9): 101-102.
- [3] 毕可志. 论建立和完善立法公开制度[J]. 吉林省经济管理干部学院学报, 2003, (6): 31-33.
- [4] 马怀德. 中国立法体制、程序与监督[M]. 北京: 中国法制出版社, 1999: 215.
- [5] 乔晓阳. 推进立法公开 促进立法民主[N]. 人民日报, 2005-08-20(02).
- [6] 李店标. 论我国立法公开的范围[J]. 大庆师范学院学报, 2008, (3): 62-65.
- [7] 王晓民. 议会制度及立法理论与实践纵横[M]. 北京: 华夏出版社, 2002: 38.
- [8] 穗积陈重. 法律进化论[M]. 黄尊三, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 1997: 163.
- [9] 王春光. 民众参与立法是法的正当性之基础[J]. 法学杂志, 2002, (2): 41-43.

Analysis on Legislative Publicity in China

LI Dianbiao

(Department of Business Administration and Law, Daqing Normal University,
Daqing, China 163712)

Abstract: Legislative publicity refers to the publicity of various stages and relevant fruits of legislative activities. Establishing and perfecting legislative publicity system have great significance in improving democracy and legal system, and promoting legislative procedure more democratic and scientific. So the existing grounds, main principles, scope of authority and manner of legislative publicity should be well understood in both theoretical study and practice. Furthermore, practical measures should be taken to perfect Chinese legislative publicity practice, which still have many defaults.

Key words: Legislation; Legislative procedure; Legislative publicity

(编辑: 李颖)