

# 公众参与在提升行政法民主化建设方面的研究

周伟

(江西理工大学 文法学院, 江西 赣州 341000)

**[摘要]**公众参与是加快我国行政法民主化建设的重要方式,文章力图从研究我国公众参与行政法治建设的现状出发,全面分析公众参与行政法治建设存在的若干不足之处,通过总结公众参与对行政法民主化建设的积极意义,提出公众参与行政法治制度建设的有效途径,从而加快我国行政法民主化建设的进程。

**[关键词]**行政民主; 公众参与; 研究

**[中图分类号]**D601 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1673-9477(2012)01-0058-05

## 一、公众参与行政法治建设的现状

胡锦涛总书记在党的十七大提出了“人民民主是社会主义的生命力”的科学命题,要“从各个层次、各个领域扩大公民的有序政治参与,最广泛动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业”<sup>[1]</sup>。人民民主建设在行政法方面主要表现为行政法建设的民主化、理性化、科学性和规范性,公众参与是加快我国行政法民主化建设的重要方式。人民主权理论最早是卢梭在《社会契约论》提出的:“立法权是属于人民的,而且能是属于人民的”,对于“不曾为人民所亲自批准的法律,都是无效的”<sup>[2]</sup>。同样,自然正义原则的也提到:“任何人都不能做自己案件的法官;在处分当事人权益时听取对方意见”<sup>[3]</sup>。权力是政府行使行政管理所必不可少的,但是过分强调行政法公法管理的作用,行政活动被赋予“官方色彩”,漠视、轻视行政相对方和公众的权利诉求,这有悖于现代民主法治精神。我国的现实状况是,从计划经济管理模式下产生的行政模式过分强调权治模式,而人本主义精神则显不足,这对中国的民主法治将产生思想上的混乱,进而造成制度上的障碍。行政法由传统模式向民主模式转换过程中,必须从权治转向法治,在行政法建设领域必须实行广泛的公众参与,公众参与到行政法治建设的过程中是行政法民主化的有效途径和发展方向。在公众参与下可以有效防止阻塞主义思想的膨胀,能最大化地建立起行政方和行政相对方的平等关系,杜绝任何一方在行政活动中的任意行为和戾气行事,通过互动协商、协调合作建立起和谐的行政方和公众方的法律关系。除部分涉及国家机密的行政法规和行政立法内容外,其他涉及各个领域的行政立法要对公众开放,在普遍的行政立法民主建设中,行政相对方不仅参与涉及自身的权益的行政立法,而且要有效地

介入到政府行政管理方面的立法活动。

目前随着我国市场经济和民主实践的发展,公民的民主意识正在逐步增强,公众的法治参与热情逐渐提高。例如,通过论坛和博客表达的对行政方行政行为的评论,可以看作是在一定程度上公众对当前行政活动的民主诉求。但是由于我国是传统的计划经济社会主义国家,在权治政治思想指导下,行政管理过程存在着顽固的行政机关单方面实施管制实现秩序行政观念,强调行政事务的高权威性,相对人公众方只是作为单纯的行政管理对象,扮演完全被动的角色,没有积极参与管理过程的任何权利和权力可言。行政机关在行政管理过程中也主要仰赖行政命令、行政征收、行政检查、行政许可、行政处罚、行政强制等刚性的管理方式方法。

对此,塞缪尔·亨廷顿指出:“区分现代化国家和传统国家最重要的标志是,人们通过大规模的政治组合参与政治并受到政治的影响”<sup>[4]</sup>。政治民主化的发展趋势和市场经济的发展要求,决定了公众参与是行政法民主化的有效途径和发展方向,通过公众参与能有效地制约行政制定、决策和执行过程的滥权行为,能有效地对行政管理进行监督和防范贪污腐败行为,促进行政活动的民主化、理性化和科学化,提升行政活动的公开、公平和公正。

## 二、公众参与行政法治实践中的不足

### (一) 民主性不足

在我国目前的行政法治建设中,由于公众没有立法主动权,行政立法完全由行政立法方提议,其内部的法制机构研究提案,最后由国务院和地方政府决定,公众在行政立法活动中的作用不大。在行政协商程序中,一般也是行政机关内部进行,较少咨询公众,更谈不上有效地协商。在行政管理过程中,受行政传统的影响,在我国普遍存在着忽视

[收稿日期]2011-12-16

[作者简介]周伟(1978-),男,河北石家庄人,硕士生,研究方向:政党理论和社会主义建设。

公众意见的倾向,行政机关往往把公众参与当成一种形式,走过场敷衍了事,将公众提出的建议和意见漠然置之,甚至对于反映强烈的意见也无动于衷,更甚至于存在着压制公众发表意见的倾向。同时,公众参与听证权、知情权、行政信息公开方面都十分欠缺,这就使本来不健全的公众参与制度更加成为一种虚设。

### (二) 具体性不足

大多数公众参与程序任意性较强,比如在行政机关立法活动中以座谈会和论证会的形式代替听证会,往往借口行政活动的灵活性来代替公众参与的强制性。行政法规对听证的规定大量使用“可以”代替“应当”,而是否举行由行政机关决定,本来应当听证的没有听证,而举行行政听证的却因为听证制度的不完善,公民行政参与最终沦为走过场,形式化的行政参与使得公民参与的热情骤减,甚至倍感愚弄,反倒起到事与愿违,造成行政活动中的对立。相比较外国有关行政立法活动中,特别规定授权性的立法活动必须举行听证。同时,信息公开制度建设尚待完善,公众因不了解事实真相,难以有效地参与行政活动,甚至在某些地方出现的群体性事件,大多跟行政信息不公开有直接关系。

### (三) 广泛性不足

目前公众参与行政法治建设的领域和范围还十分有限,这与政府管理公共事物的广大范围相比,显然是太狭窄了。将来,“可以考虑在城市规划、国家重大工程建设项目确定、国家重大产业政策制定、重要的矿山建设等方面,实施行政听证制度,以更好地向民众公开行政决策信息,同时听取人民群众的意见,更好地维护公民权益。即使在行政处罚方面,也应该扩大行政听证的范围”<sup>[5]</sup>。因此,在行政法治的各个环节应当加大公众参与的广度和深度。

### (四) 约束性不足

公众参与亟待解决是公众参与在制约不合法和不合理行政行为不足的问题,例如现行仅有《行政处罚法》、《价格法》和《立法法》三个法律文件对公众听证结果作出行政决定的约束力作出规定。从历次行政法规和规章的征求意见来看,公众参与的人数不是很多,这在某种程度上是公众认为自己的意见难以起到作用导致。即使公众参与行政活动,也没有建立起完善的公众参与相关制度,例如,依据行政听证记录进行立法,在行政立法活动中公众的意见如何得到考虑,没有具体的规定,也

没有追究相关行政人员的责任规定。如果缺乏这种公众的约束力,必然削弱行政听证制度的意义,久而久之,甚至会丧失民众对听证会的信心。最近几年举行的铁路公路运输价格听证会、电信价格听证会、自来水价格听证会,听证的结果对行政机关最后作出的决定几乎没有产生太大影响,价格听证会成了“提价听证会”,严重打击了人们对行政听证会的信心。

## 三、公众参与在推动行政法治民主化建设中的实践意义

### (一) 有助于推动我国行政立法的科学性

随着社会发展性,行政法所涉及的领域日益广阔,行政机关在立法中不可能完全掌握纷繁复杂的现实生活,而通过广泛的公众参与可以有效地避免信息的阻塞,有效地信息交流和沟通可以使行政方在立法活动中制定符合现实的行政法规,使行政内容更加科学有效,公众政治参与有助于促进公共决策科学化、民主化。众人参与行政立法,可以弥补个人知识有限,思维的方法不同造成的缺陷,通过集体智慧能够保证决策的民主与科学,经过广泛的公众参与可以有效地避免公共决策中的“决策无能”和“决策失误”问题的发生。

### (二) 有助于防范行政活动的偏执趋向

民主参与有利于加强对公权力的监督,防止腐败,防止在公权力的行使过程中暗箱操作,有效地避免行政活动的偏执,最大限度减少行政活动不必要的行政成本。行政偏执往往是由于过度的行政权威造成的,“而集体因为级差的结构成为是一种虚幻的存在,因而最终只能寻找一个权威的“人”,这使人们崇拜权威,被动服从权威”<sup>[6]</sup>。公众更多地参与行政决策和公共事务的管理,通过政务公开,以便对政府的公共决策实行有效地监督,通过公众参与在行政法治可以逐步培育良好的行政执法道德自律意识,行政自律能够有效地防止行政执法过程中的偏执。

### (三) 有助于充分保障公民的各项政治权利

根据我国现行宪法的规定,一切权力都来自人民、属于人民,根据这一法理人民只是在行政活动中将权力授权给相关行政机关行使,但现实是随着权力的层层转移,受到人民制约的成分越来越微弱,这就导致了行政活动违反人民权利的巨大可能性。只有通过公众参与,才能在行政活动中有效地避免侵犯和削弱公民权利的可能性,才能促进行政法治建设的民主化,防止行政机关滥用行政立法权

侵害公民的权益和谋取不当的利益。由于社会事务管理范围扩大，政府的权力不断扩张，但由于对行政活动缺少必要的监督和制约，使得公民的个人利益尤其是一些弱势群体的利益不断受到行政权的侵害，这有悖于民主法制化的要求。通过广泛的公众参与，可以充分保障公民的合法权益不受侵害，充分保障公民的各项政治权利。

#### （四）有助于改善行政机关与公众的良性关系

行政法治建设要坚持并完善群众路线，使广大的公众能够真正的参与到行政法治建设中来。行政活动中征求公众和群众的意见，并利用新闻媒体等适当方式把这些意见加以公开。公众参与扩大了决策信息来源范围，能更好地调和多种社会利益关系，从而增强社会的认同感，避免不必要的行政纠纷。公众参与行政法治建设也提高公众政治地位，增强了议政功效感、尊重感，使公共政策更易于被社会公众接受和认可，极大增强行政方与公众的情感沟通和良性互动关系。

#### （五）有助于预防行政腐败的发生

在行政实践中，行政机关滥用、怠用自由裁量权的情形十分普遍。行政管理是为公平、公正的公共利益服务的，但由于行政机关部分执法人员在行政过程的非善目的，往往通过不正当的使用行政自由裁量，把持公权力，导致为私忘公，任人唯亲，把所掌握的权利送人情，大搞裙带关系，公共权力成了满足私利而非公共利益的工具。而广泛的公众参与可以有效地避免行政执法中的腐败行为，通过公众参与可以监督和制约公权力的私化行为，从而有效地防止行政活动中的腐败现象的产生。

#### （六）有助于提高行政效率

行政活动在各个方面加强公众参与，通过广泛的协商和沟通，制定出科学合理的行政法规和规章，从而极大地减少公众的抵触和对抗，看似浪费时间、增加成本，但从长远来讲则会降低行政法规和规章实施的风险和费用。再者通过公众参与，群策群力能够促进行政管理活动的创新，使行政方在行政管理中采用最科学、最简便的方法，在公众参与条件下优化公共决策的艺术，以减少时间和物力的浪费，并达到预期的行政目标，从而提升行政活动的效率。

#### （七）有助于法治民主化，加速政府管理模式转变

建设社会主义法治国家的要求，贯彻落实依法行政原则，一个重要和必需的途径就是加强公众参与，通过广泛的公民参与和自治，增强公民主人翁

自豪感，加强管理国家、社会和维护公民正当权益的能力。民主法治理念要求政府必须依法行为，违反法律规定和法的理念的权力行使即为非法，落实问责制追究制度，严惩侵犯公民权利的行为。政府管理模式从管理人的角色转变为服务者，角色转变使得行政机关与公众方处于平等的法律地位，不再拥有绝对的行政权，管理模式从传统强调政府单方面治理转变到政府与社会公众共同治理。

## 四、公众参与行政法治建设的有效途径

### （一）行政立法制度的建设，公众听证制度的完善

听证制度主要涉及到行政立法环节，我国在《行政处罚法》中首次设立听证制度，此后，陆续有些行政法律法规规定了听证制度的内容，但总体而言广度和深度不足，也较为不规范，存在可操作性不强的问题。需要进行听证行政立法的事项，应逐步从行政立法行政机关单方面主管过度到行政方与公众方协商立法阶段。

1. 听证制度设计上，行政方应注意在体制上推行行政立法听证制度、弱势群体权益的保护和适当增加行政听证成本的投入等若干问题。

2. 理顺公众听证程序建设。首先，完善听证公告制度，确定听证会以公开为原则；其次，确定参加听证会的有关公众的人数、基本要求等事项的规定；再次，确定听证的实施规则，明确公众在听证中的发表意见和质证的具体规定；最后，听证会应当制作笔录，忠实记录各方的发言，以及辩论各方的观点。

3. 建立和完善听证主持人制度。行政听证主持人的基本要求是，主持人地位中立，在行政听证互动中主持人只起到协调程序方面的作用，以保证听证活动的公平、公开与公正。“在行政听证活动中，行政机关与行政相对人往往是对立的双方。虽然听证主持人不完全等同于法官，但如果听证主持人完全由所涉及的行政机关任命和控制，则听证活动就难以取得公众的信赖。作为听证活动的主持人，必须具有中立和客观的地位”<sup>[5]</sup>。

4. 扩大行政听证制度的适用范围。“在涉及社会矛盾冲突较为剧烈的相关领域的行政方面，教育、医疗、住房、社会保障、价格调整、劳资、城市拆迁、土地征用、城市管理、农民权益保护等领域的行政活动应该予以明确的规定”<sup>[7]</sup>。

### （二）行政执法环节中的信息公开制度建设，公众知情权制度的完善

在行政执法过程中的公众参与，对行政方来将

最重要的是行政信息公开。目前,行政机关对信息公开的认识有待提高,对于公众信息公开权利的淡漠乃至抵触是阻碍国家信息公开的障碍。尤其是对于各层级的行政机关而言,存在着广泛的“官本位”思想,政府信息公开的重要性还只是停留在认识层面,错误的认为行政信息的公开会加重行政机关的工作量,降低行政机关的权力权威,原则谈信息公开,但遇到具体行政管理中却不愿意公开信息。

1. 在行政立法阶段就需明文规定,行政机关应当主动公开信息,将行政执法中的事项予以公告。公众有权详细了解行政立法活动的内容,对行政活动存在的问题表达自己的正当诉求,对不正当的行政立法内容予以批评和建议,并要求行政方给予积极答复,对不合理的行政规定予以纠正。

2. 健全公众主动参与行政管理的建构,完善公民知情权制度建设。各级行政机关要健全信息公开制度,推进透明决策。加大公众对于行政决策的参与,将更多的政府信息和决策过程通报于广大群众,除了将公众信息公布于政府门户网站、机关工作网站、官方媒体和报刊外,还要建立新闻媒体知情权保障制度。研究其他国家的经验,结合我国法治实际,行政公开制度可由下列程序制度构成:“(1)事先公开行政信息——建立情报公开制度;(2)事中公开行政过程——建立和完善表明身份制度、行政告知制度、行政回避制度、行政教示制度、行政听(3)事后公开行政决定——建立和完善行政决定送达制度,行政行为说明理由制度。”<sup>[8]</sup>

3. 加强社会公众组织的建设,通过建立一些社会团体来逐步扩大公众参与,以社会团体的形式正确有效地表达利益诉求,也有利于理性参与和有序参与。对行业协会、社会服务团体、各种商会、城乡基层社会组织、枢纽型社会组织等社会组织,逐步降低登记门槛,简化登记程序,摆脱行政依靠的弊端,将社会组织真正建成为公众参与的权利带头人。

### (三) 行政监督环节的制度建设, 公众监督制度的完善

行政实践中并没有形成监督的有效机制,在实践中,因为立法机关事务的繁杂,不能及时有效地对行政管理方进行日常监督,使立法规定中的监督机制流于形式,表面看有多个部门在监督而实质上谁的作用的都没有发挥。完善公众参与在行政监督环节的制度,能够及时有效地加强行政行为的监督,有效地防止滥用职权、行政专断和行政腐败,有效形成权利对权力的制约功能。

1. 公众参与行政监督最重要的一环是建立有效地行政回应机制。随着社会经济的发展,公民有意愿也有能力,直接或间接地参与公共事务的监督管理。行政回应是政府与公民之间的积极有效地合作机制,行政机关对公众的建议和意见认真听取,行政回应机制的成功与否的关键是公民必须具有足够的政治权力参与选举、决策、管理、监督,这样才能使公众参与和行政机关接受监督处于良性互动的关系中。

2. 保障公众监督权,健全监督保障机制。对于公众参与在监督过程中提出的建议、批评、检举、控告、申诉等,在行政立法阶段应以具体的方式予以保障。完善对公众的人身权的保护措施,同时有必要在行政立法中规定,行政机关对公众行政权利的侵害至少构成程序违法的规定。

### (四) 行政救济环节的制度建设, 公众拒绝权制度的完善

公众拒绝权或者说是公民拒绝权,是指公民和其他社会组织依法享有的对政府行政系统及其职能部门的有关行政行为拒绝接受履行的权利。<sup>[9]</sup>过分强调公权力容易导致专断和滥用权力,而过分强调私权利容易导致行政执法活动的软弱无力,法律应明确公众方或行政相对方有权以适当方式对抗行政方,建立公权力和私权利相互间的制衡关系,公民的拒绝权制度的建设是这种关系的较好选择。公民拒绝权行使目前为止主要体现在行政较低级别的行政法规和地方规章中,尤其在具体行政行为有所使用,但广度和深度还远远不够。在行政立法活动中,经常以公众法律意识、公民意识和发展程度自主性不高为借口,在行政立法规定中加以多方面的限制。除此,在拒绝限制方面较多设置,例如紧急状态等,但如何界定紧急状态却无具体的规定。

在拒绝权的相关建设中,重要的制度建设是明确拒绝权的种类,公众有权利知晓那些种类的不适当行政决定可以行使拒绝权。具体而言,应突出如下公众的拒绝权,不经法定程序、无法律依据损害公众人身安全、健康的拒绝权;违法侵犯公众财产的拒绝权;违法强制行政指导行为的拒绝权;涉及人格尊严和个人隐私等的拒绝陈述权;违法剥夺公众营业执照证的行政行为的拒绝权;违法摊派的拒绝权等。

### 参考文献:

[1]胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面

- 建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2007-10-15.
- [2] 卢梭. 社会契约论[M]. 北京: 商务印书馆, 1980.
- [3] 曾祥, 华行. 政立法的正当性研究[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2007.
- [4] [美] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京: 三联书店, 1989: 34.
- [5] 黄德林, 张馨. 略论中国行政听证制度的不足及其完善[J]. 华中科技大学学报, 2003 (2): 82-84.
- [6] 王耀华, 吕小冬. 传统儒家伦理思想的偏执性对当代行政文化的负面影响[J]. 法制与社会, 2007(10): 73-76.
- [7] 李泽军. 行政立法听证与公众参与[J]. 北方工业大学学报, 2009-12 (4): 16-18.
- [8] 蔡俄. 论行政公开制度[J]. 东方企业文化, 2011(4): 197-199.
- [9] 关保英. 行政法模式转换研究[M]. 北京: 法律出版社、中央文献出版社, 2000.
- [责任编辑 王云江]

## Study on construction of public participation for enhancing administrative democracy

Zhou Wei

(School of Liberal Arts and Law, JiangXi University of Science and Technology, Ganzhou 341000, China )

**Abstract:** Public participation is an important way to accelerate the democratization construction of administrative law in China. This thesis tries hard to study the status quo of public participation and Chinese administrative law, and then thoroughly analyzes some shortcomings in public participation and construction of administrative law. Through summarizing the positive meaning of public participation and Chinese administrative law, the paper proposes the effective ways of public participation and construction of administrative law so as to accelerate the process of the democratization construction of Chinese administrative law.

**Key words:** Administrative democracy; Public Participation; Study

(上接第 44 页)

### 参考文献:

- [1] 刘星. 服务型政府: 理论反思与制度创新[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2006.
- [2] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第二卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1972.
- [3] 黄荣健. 公共管理学[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [4] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第三卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [5] 赵爱英. 构建公共服务型政府的必然性和路径选择[J]. 天水师范学院学报, 2007 (6): 49-50.
- [责任编辑 王云江]

## The theoretical basis and realistic power of service-oriented overnment

LI Rui-cun

(College of Law and Politics, Huaibei Normal University, Huaibei 235000, China)

**Abstract:** Different from traditional control-oriented government, service-oriented government make "public service" as its core functions, Government is no longer the superior regulator, but should gradually become the service provider with approachable and down to earth attitude. Service-oriented government characterizes with market economy, citizen-oriented, public services, efficient administration and so on. Service-oriented government is based on representation from Marxist thought, new public management theory, mass line theory, Chinese Communist Party's latest theoretical results and so on. The realistic power of the service-oriented government is from the development of market economy, promotion of administrative reform, knowledge-based economy and the information revolution, as well as influence of foreign government remodeling.

**Key words:** service-oriented government; representation; citizen-oriented; government remodeling