

行政立法过程中公众参与机制及其完善路径

闫业敏

上海政法学院政府管理学院，上海

收稿日期：2025年1月12日；录用日期：2025年3月7日；发布日期：2025年3月19日

摘 要

行政立法作为现代国家治理体系中的重要组成部分，其科学性、民主性、广泛性和有效性对于实现法治政府建设具有重要意义。公众是参与行政立法的重要主体，而公众参与在行政立法过程中是相当关键的一环，公众参与行政立法的参与机制对于提高行政立法的质量和效率具有不可忽视的作用。通过对行政立法过程中的公众参与和参与机制的构建两个方面进行深入研究，以期对行政立法的民主化、科学化提供理论支持并为公众参与行政立法提供新路径。

关键词

行政立法，公众参与机制，路径

The Mechanism of Public Participation in the Process of Administrative Legislation and Its Perfecting Path

Yemin Yan

School of Government Management, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Jan. 12th, 2025; accepted: Mar. 7th, 2025; published: Mar. 19th, 2025

Abstract

As an important part of the modern national governance system, administrative legislation is scientific, democratic, extensive and effective, which is of great significance to the construction of the rule of law government. The public is an important subject to participate in administrative legislation, and public participation is a key part in the process of administrative legislation. The participation mechanism of public participation in administrative legislation plays an important role in improving the quality and efficiency of administrative legislation. Through in-depth research on the

public participation in the process of administrative legislation and the construction of participation mechanism, the paper hopes to provide theoretical support for the democratization and scientific of administrative legislation and provide a new path for the public to participate in administrative legislation.

Keywords

Administrative Legislation, Public Participation Mechanism, Path

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着我国进入中国特色社会主义新时代,党中央领导人在上海长宁区考察基层立法点工作中提出“人民民主是一种全过程的民主”,有学者指出全过程人民民主涵盖了选举、协商、社会、基层、公民等民主政治的全部要素,也涵盖了选举、协商、决策、管理、监督等民主过程的所有领域[1]。全过程人民民主理念具有重要的政治引领意义和推动法治政府建设意义。公众参与行政立法是全过程人民民主的体现,也是为广大人民进行政治参与提供更多有保障的反馈民主意见渠道的体现。在现代国家治理体系中,行政立法具有重要地位,它既是行政机关履行职责的重要手段,也是实现建设法治政府目标的必要途径。因此,行政立法过程中的公众参与问题一直以来都备受关注。公众参与不仅有助于提高行政立法的民主性和科学性,还能增强公众对行政立法的认同感和满意度。对此,研究公众参与在行政立法过程中的角色与机制具有重要意义。在公众共管理的视角下,随着各种治理理论和治理实践的不断探索,以往由政府单一进行主导的局面也已经发生了巨大的改变,政府的力量是有限的不可能做到面面俱到,亟需呼唤广大人民群众一起探索社会的治理妙计。同时,公众参与是应对新时代各种社会治理问题和挑战的有效途径,多元治理主体以及共建共享共治的公共事务治理理念是社会治理学者一直探讨的焦点,在国家治理现代化的目标下对公众参与和参与机制开展研究有助于促进公民自身治理能力的发挥,为行政立法的制定提高民主性和科学性,同时,公众参与行政立法的机制研究对提高行政立法的高质量和高效率也具有重要意义。

2. 公众参与在行政立法过程中的内涵与意义

自 20 世纪 70 年代以来,随着“新公共管理”改革的迅速发展和管理民主化浪潮的逐渐兴起,加强公众对公共行政的参与已成为一种全球趋势[2]。公众参与的主体包括个体、团体、利益相关者等。不同类型的主体在行政立法过程中发挥着不同的作用。个体参与通常表现为对行政立法事项的关注和意见表达;团体参与则通过组织化形式,形成一定的议政能力和影响力;利益相关者参与则更加注重自身利益的维护。所谓“公众参与模式”,就是通过建立一种公平代表、有效参与的“制度过程”,搭建各种利益表达、交流、协商、妥协的平台,并在此过程中使行政政策和决定合法化[3]。公众参与属于政治表达的行为,社会作为政治主体直接或间接地参与并影响公共政策进程,通过合法的方式和手段表达自己的利益和愿望。公众有权发表意见,官员有责任认真倾听。公众参与政治决策是公民表达个人偏好和追求自身利益的重要渠道,也是自我意识觉醒的重要标志。有学者通过研究证实:“公众-决策者”参与模式是服务型政府彻底实现以人为本政府的重要途径和完成任务和使命的必由之路,也是促进与公众融合的

重要方法，是增强政府责任意识的直接方法[4]。公众参与可以对不作为、不遵守纪律法规和重大损失的行政主体通过公众参与行政立法的过程提出公众的意愿，进一步保障了行政主体的廉洁，增强了官员与公众之间的沟通无形中增强了官员的责任感，各个行政主体必须对自己的言行负责，否则公众就会指责他们，甚至对他们进行行政处罚。

近年来，通过贯彻和巩固依法治国战略，践行法治社会的理念，公众参与政府立法进程得到了推动。如今，加强公众参与政府立法进程的理念已被广泛接受，并在规范和实践方面得到了快速发展[5]。公众参与的发展是全球化和信息技术飞速发展的结果，也是世界范围内的治理趋势[6]。随着参与式民主和民主治理理论的巩固，公众参与在行政立法中的作用得到了巩固，这符合自愿、平等和效率的基本要求。公众参与对行政立法的合法性起到了补充作用[7]。这也正好说明了公众参与对于立法工作越来越重要的原因。公众参与具有促进行政立法工作的民主性、正当性和合法性，在行政法学中行政过程之所以具有正当性和合法性是由于行政主体得到了授权，如果没有得到正式的授权，那么这一行政过程就没有正当性和合法性为其打下基础，随着政府的不断扩张，作为国家主人翁角色的人民积极的参与到行政立法的过程当中去，能够弥补行政立法过程中存在的正当性和合法性不足的问题，公众参与的过程是有效行使公民权利的过程，同时，也是提高公民政治参与意识的过程，更是具有时代内涵和全过程人民民主在基层的生动实践。公众参与行政立法是推动行政立法民主化的动力，为行政立法民主价值的实现创造了条件。公众参与通过程序合法性弥补了行政立法工作的合法性不足的问题，通过赋予行政立法过程中更高的民意表达能够有效预防行政立法工作的局限性，从而强化了行政立法工作的民主性，确保了行政立法工作的民主性、合法性和科学性。

在行政立法中公众参与具有多方面的功能。首先，公众参与有助于提高行政立法的民主性。通过广泛征求公众意见，行政立法能够充分体现民意，减少权力滥用和利益输送的风险。其次，公众参与有助于提高行政立法的科学性。公众中蕴含着丰富的智慧和经验，他们的参与能够为行政立法提供有益的参考和借鉴。最后，公众参与有助于增强公众对行政立法的认同感和满意度。通过参与行政立法，公众能够更加深入地了解政策背后的原因和考虑，从而更加理解和支持行政立法工作。

3. 公众参与行政立法的现状与问题

当我们看到公众参与行政立法为立法工作带来民主性、合法性和科学性的同时也应具有逆向思考的觉悟。在随着智能化、数字化等现代化技术不断推动民主权利的行使途径越来越畅通的今天，广大公众参与行政立法过程中同样面临着新的现实挑战。公众参与使得行政立法的过程更加具有、民主性、正当性和科学性，但是同时这种对于行政立法过程中的理性并不是绝对的存在，在某些情形下，公众参与带来了行政立法问题缺乏专业的法律知识背景和所需的经验积累，这种情况会给行政主体带来信息甄别的难度，甚至使其无法做出正确的决策造成不可估量的严重政治后果。

许多研究者认识到，在目标模糊、价值观相互冲突的行政任务中，公众参与有助于提高合理性；然而，一旦价值观和目标得到确定，公众在措施的选择和优化方面就会处于不利地位，参与也就无助于提高合理性[8]。虽然在有些行政过程中，通过参与可以更好地反映利益分布状况以及准确地界定行政目标，但是对于一些具有高度专业技术性和需要专门经验的问题，公众参与的加入并不必然是一个更好的选择[9]。

从实践的角度分析行政立法中公众参与有效性不足的核心原因包括便利性不足，即从征求公众意见倾向立法工作的公开，各种征求公众意愿的渠道存在形式主义，未有效的发挥公众参与的目的。在数据化、网络化参与的过程中，还应关注行政立法中公民参与群体的不平衡，以及联系不紧密的老年人[10]。王周户教授认为公众参与是将政府决策与公众利益、需求或价值观结合起来的正式过程，包括一系列技

术性公众参与会议、听证会、公众评论、互动式公众辩论、公开会议、民意调查等多种形式和渠道，以发现公众的关切和偏好，并在决策过程中加以反映[11]。信息不对称也是阻碍公众参与行政立法的重要原因，向公众提供充分的信息是公众有效参与立法过程的一个基础工作。有学者则将此概况为“基础性制度”和“操作性制度”，因此及时获取关于行政工作的信息是公众参与行政立法的基础内容，理应在信息供给问题上及时进行反思以及做好政策信息的宣传和解读。公众积极的参与到行政立法的过程中对于加快建设服务型政府以及诚信政府的建设也具有理论意义和现实意义。

4. 行政立法过程中公众参与机制的完善

公众参与是全过程人民民主在社会基层的生动体现，也是建设服务型政府的重要内容，所谓人民城市人民建，人民城市为人民的建设口号也是大力鼓励和完善公众参与到城市、乡村的建设当中去。同时，在行政立法工作的推进中必然也不能缺少广大人民群众的声音，听见群众的声音是相关行政立法工作人员必须关注和重视的环节，只有听到公众的声音才能做好为人民服务。因此，为了充分发挥公众参与在行政立法过程中的作用，需要进一步完善公众参与机制。

4.1. 公众参与的法律机制

法律机制是公众参与行政立法的基础和保障。完善的法律机制能够为公众行使参与行政立法工作提供充分的保障和基础的参与条件。随着国家进入新的发展时代，人们的教育水平和文化水平都得到了很大的提高，公众对公共事物治理以及渴望参与到行政立法过程中去的需求不断提高，公众参与意识不断增强，但是法律制度的供给较为有限，会对公众的参与热情和参与效果产生影响，有学者在探讨相关的法律文件的基础上总结了要拓展主体类型、理清事项范围、创新参与形式、规范参与程序、健全责任制度，以保障全过程的公众参与。同时，充分用好我国国家治理的理论创新成果，并应用新兴技术手段，推进公众参与行政决策的法律机制完善[12]。笔者认为，首先，宪法和法律应明确规定公众参与行政立法的权利和义务，为公众参与提供法律依据。公众参与的意愿和能力对参与的效果和程度有重大影响，而这种意愿和能力受到许多限制，其中相应的法律的保障是公众参与的基础。其次，行政机关应制定公众参与的具体程序和规则，在实践中，公民对立法过程的参与主要局限于起草阶段，法律草案一旦公布，公民对立法的意见只能体现在对具体内容的个别修改上，对立法的方向缺乏有效的监督[13]。在案例公开项目中，解释性立法工作已经相对成熟和稳定，当前需要重点加强立法主体的建设，以切实对舆论反馈中的责任承担，明确舆论在案例研究中采纳解释和公开的要求，既提高公众对公开客观性的认识，又防止立法中的腐败现象发生[14]。保护广大公众的合法权益。最后，司法机关应为公众参与提供法律救济，保护公众的合法权益。国家应尽力为公众参与城市规划提供便利，信息应及时公开，公众参与应尽快进行，帮助公众了解信息，提供一些专业知识帮助公众了解城市规划的基本知识，认识到一些组织和社会力量有能力参与到行政立法中去。

4.2. 公众参与的组织机制

组织机制是公众参与行政立法的重要保障。首先，行政机关应当建立公众参与的组织机构，作为个体，公民对行政立法的了解相对较少，个别群体往往局限于一己之私，缺乏与他人交换意见和分享信息的能力，所表达的意见缺乏普遍性和有效性[15]。其次，行政机关应当加强与社会组织合作，引导和支持社会组织参与行政立法过程。最后，行政机关应当建立公众参与的信息平台，方便公众获取行政立法信息、表达意见和提出建议。社区组织和行政组织等一些非政府组织可以为行政立法工作和信息共享开辟一个法律宣讲的平台，畅通法律信息，改善居民之间的沟通，帮助居民就社会和生计问题、利益分享和其他不满达成“关键共识”，并参与相应的行政立法过程中去，做好协调组织和促进公众参与行政立

法活动。其次，行政机关应当加强与社会组织合作，引导和支持社会组织参与行政立法过程。最后，行政机关应当建立公众参与的信息平台，例如，通过民间社会组织和代表公众利益的团体的集体参与来征求公众意见和公众利益，以实现行政立法工作的公平和公正。方便公众获取行政立法信息、表达意见和提出建议。

4.3. 公众参与的信息机制

信息机制是公众参与行政立法的重要手段。公众获取信息的渠道越广泛、越便捷，他们就能越有效地参与立法过程。在现代社会，公众通过社交媒体、政府网站和专业门户网站等多种渠道获取新闻、政策文件、公告和其他立法信息，这些信息的公开透明不仅能让公众更好地了解政府和立法机构的工作，也是现代民主制度稳定运行的重要保障。首先，行政机关应当加强信息公开工作，及时发布行政立法信息、征求公众意见以及回复反馈意见的处理情况。大数据技术的发展为解决行政立法中公众参与中存在的参与者分散、参与渠道有限、参与方式单一的困境提供了可行的工具。将大型数据应用于公众参与地方行政立法，可以利用其在处理、检索、共享和可视化技术方面的优势[16]。其次，行政机关应当加强信息交流与互动，通过座谈会、听证会等形式与公众进行面对面交流和沟通。可以设立专职的岗位，建立统一的管理机关，对于听证会的主持人通过公开考核进行选拔真正符合条件的主持人，同时，主持人除了严格遵守程序外，听证会主席还应能够引导就关键问题进行讨论，并就关键问题向政府方进行反应，使听证会更加灵活，便于从听证会中学习。这对提高听证会的质量和效率以及听证程序的有效开展至关重要[17]。最后，行政机关应当建立意见征集和反馈机制，及时收集和处理公众意见并予以回应。促进公民与立法者之间有效沟通的反馈机制是建立公众参与地方行政立法的制度结构的关键，这样才能充分尊重民意，提高自下而上的协商和参与的有效性，使公民真正期待自己的意见产生影响[18]。这些路径将提高公民对地方立法的参与度，推动民主建设，促进地方政府的现代化。

5. 结论

公众参与在行政立法过程中具有重要作用，其角色和机制对于提高行政立法的质量和效率具有不可忽视的作用。随着全过程人民民主理念和实践的不断深化，公众参与行政立法有利于我们通过更细致的制度、更完善的机制、更人性化的政策、更严谨的技术来保证立法质量的必然选择，旨在“立法为民，相信群众立法”。然而，当前公众参与在行政立法过程中还存在一些问题，如参与渠道不畅、参与程度不深、参与效果不佳、立法信息不对称等现实问题。因此，我们需要进一步完善公众参与机制，加强法律保障、组织保障和信息保障，提高公众参与的有效性和可持续性。同时，我们还需要加强公民法治教育和参与意识培养，提高公民参与行政立法的积极性和主动性。要激发社区的参与热情，需要有足够有力的机制来鼓励社区参与地方法规制定，如提高公民的民主意识，畅通利益诉求表达渠道，政府主动邀请和引导社区，鼓励社区协调参与地方法规制定等。推进社会主义国家经济治理结构和治理能力现代化，可以保障党和国家事业稳定有效发展，保障社会和谐稳定，保障人民幸福安康。在法律体系中，公众参与地方行政立法是重要组成部分之一，国家治理体系现代化也为公众参与地方立法提供了指引。只有这样，我们才能更好地发挥公众参与在行政立法中的作用。

参考文献

- [1] 莫于川. 公众参与行政立法是发展全过程人民民主的行政法治革新要义[J]. 中国司法, 2022(2): 53-60.
- [2] 江必新, 李春燕. 公众参与趋势对行政法和行政法学的挑战[J]. 中国法学, 2005(6): 50-56.
- [3] 王锡锌. 行政正当性需求的回归——中国新行政法概念的提出、逻辑与制度框架[J]. 清华法学, 2009, 3(2): 100-114.

- [4] 邹俊, 吴元其. 公众参与公共政策过程的三种模式比较——基于服务型政府理论[J]. 行政论坛, 2008(5): 33-36.
- [5] 应松年, 主编. 行政程序法[M]. 北京: 法律出版社, 2009: 100.
- [6] 姜明安. 信息化、全球化背景下的公众参与[J]. 法商研究, 2004(3): 3-6.
- [7] 曾祥华. 论公众参与及其行政立法的正当性[J]. 中国行政管理, 2004(12): 65-69.
- [8] 王锡铤, 章永乐. 专家、大众与知识的运用——行政规则制定过程的一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2003(3): 113-127, 207-208.
- [9] 沈亚萍. 多元化内涵与双向度考察——公众参与行政过程的初步分析与定位[J]. 社会科学论坛, 2014(6): 231-236.
- [10] 夏雨. 行政立法中公众参与的难题及其克服[J]. 法治研究, 2019(2): 71-78.
- [11] 王周户. 公众参与的理论与实践[M]. 北京: 法律出版社, 2011: 2.
- [12] 周勇, 周敏凯. 公众参与行政决策的法律机制: 成效、困境、改进——基于《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》的思考[J]. 中国行政管理, 2021(9): 71-77.
- [13] 黎晓武, 李政. 论公众对地方立法的全方位参与[J]. 南昌大学学报(人文社会科学版), 2010, 41(1): 63-68.
- [14] 李林. 立法过程中的公共参与[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009: 6.
- [15] 陈凯丽. 论邻避设施规划、选址中的公众参与机制及其完善[J]. 现代物业(上旬刊), 2013, 12(10): 14-17.
- [16] 曹瀚予, 汪全胜. 大数据在地方立法公众参与中的应用[J]. 电子政务, 2018(10): 76-86.
- [17] 邵芳. 国家治理现代化背景下地方立法公众参与研究[J]. 皖西学院学报, 2024, 40(1): 67-72.
- [18] 杨守涛. 社区协商中的公众参与效能感研究[J]. 治理现代化研究, 2020, 36(2): 81-89.