参与调研案例分析

参与课题组于2011年10月10日至12月2日对参与组的案例，即四川省、重庆市和江苏省三省市进行了调研，采取的主要调研方式为访谈，每个部门访谈时间约为 1 个半小时到两个小时。调研的部门及所关联的自变量与因变量指标分别是：四川省为总工会（劳动争议的变化）、法制办（立法听证会和重大行政决策中征求公民意见的情况）和环保厅（环保领域行政处罚和征求公民意见的情况）；重庆市为法制办（立法听证会和重大行政决策中征求公民意见的情况）、人大（立法过程中征求公民意见的情况）、环保局（环保领域行政处罚和征求公民意见的情况）、民政局（立法过程中征求公民意见的情况）和总工会（劳动争议的变化）；江苏省为法制办（立法听证会和重大行政决策中征求公民意见的情况）、人大（立法过程中征求公民意见的情况）、民政厅（立法过程中征求公民意见的情况）、环保厅（环保领域行政处罚和征求公民意见的情况）和总工会（劳动争议的变化）。本组的调研，共涉及四个自变量指标和一个因变量指标，另外两个因变量指标信访和群体性事件因为协调的原因，并没有对有关部门进行访问，拟在下一步的工作中通过电子邮件进行问卷调研。下文尝试从四个方面对调研结果进行阐述：

一、 案例选择的解释

为了检验已有的假设，课题组分别选择了回归分析中三个典型的省份作为调研案例，分别是四川省、重庆市和江苏省。之所以选择这三个省份，主要是因为：

[redacted]的情况看，三者具有一定的代表性：

三省市GDP总量及人均值在全国各省市中的位次（1990—2010）

GDP总量位次/人均值位次　　单位：名次

省份/年份	1990	1998	2006	2010
四川省	4/27	10/26	9/25	10/24
重庆市（1997年设立）		21/21	24/19	24/18
江苏省	3/8	2/7	3/5	2/5

[redacted] GDP总量和人均值作为衡量三省市的标准。从上表中可以发现：1990年至2010年20年间的四个年份中，四川省在1997年重庆市被分离出去后，GDP总量在全国各省市中的名次基本为第10名左右。重庆为21至24名之间，而江苏[redacted]最后是重庆，居最后。当然，重庆的面积和人口规模与其他二省不能比较。我们不妨从人均的角度进行比较，四川一直为24名以后，重庆为20位左右，而江苏一直为前8名。因[redacted]个团队，明显领先。

第二，从现有获得是数据可以发现，同样为中国大陆的西南内陆的相邻两省份，经济[redacted]

的政策和实践与重庆比较偏少，而重庆自 1997 年设立直辖市以来，无论是在有关扩大公民参与的政策，还是实践方面都有较大的成绩。而位于沿海的经济发达省份的参与政策与实[redacted]四川。同样，有意思的问题[redacted]

二、以此前设计的指标为基准对上世纪 90 年代以来中国参与的实际状况进行测量是否合适？

在之前设计的衡量参与的自变量指标包括：1）各省自上世纪 90 年代以来历年公布的征求公民意见的法律件数及征求到的意见数量；2）各省自上世纪 90 年代以来历年在省法制办网站上公布的征求意见的法律件次；3）省人大举办立法听证会的次数；4）省法制办举办的立法听证会的次数；5）非政府组织的数量；6）重大行政决策征求意见的情况。因变量指标为：1）上世纪 90 年代以来各省历年信访的件次；2）上世纪 90 年代以来各省历年劳动争议的件次；3）上世纪 90 年代以来各省历年群体性事件的数量。从实际访谈的情况可以发现，上述自变量指标符合自 20 世纪 90 年代以来在立法和政府决策中征求意见的主要方式和方面。由于，参与组和问责组一起进行调研，因此，参与有关问题在广东省和海南省也同时进行了求证，有关印象如下：

关于各省人大和法制办历年制定的法律征求意见的情况，三省市的有关工作人员均表示，如今大多数法律都会通过座谈会、网站、报纸等媒体征求公民意见，其中尤其以座谈会的效果最佳，通过网站征求的建议效果相对不好。因此，用各省法制办是否将有关的法律草案在网站上公布作为自变量之一，存在一定的不足，即有关工作人员表示，均会将法律草案在法制办网站上进行公布，但有时往往收到很少的意见。

关于立法听证会，在 1999 年广东省第一次举办立法听证会以来，在全国大多数省份已经举办过，上述三省市中均已举行过。其中尤以重庆举行的次数最多，主要是由省法制办为主而举行，有时是法制办和人大联合举行。法制办和人大的有关工作人员对听证会在征求公民意见过程中的作用未置疑虑，尤其是与民生有关的各领域，在完善法律法规方面，发挥了良好的作用，但同时表示立法听证会的数量在 2005 年前后达到一定的峰值后，便徘徊不前。主要是因为，举办立法听证会的成本相对较高，与座谈会相比，效果相对逊色，且实际执行的过程中，有形式化的倾向。

关于重大行政决策方面的听证会，有关人员表示，与立法听证会比较，举行的次数尚不多，但仍进行了一些。之前设计本指标主要是以本省市有多少县市区通过了重大行政决策的规定和规定中的强弱作为比较，偏政策方面的规定，现在看是否可以将实践中举办的次数作为比较，以便更加全面衡量。

通过访谈了解到，三省市的非政府组织在近 20[redacted]府组织参与试图或者已经影响有关决策。例如，1995 年成立的“重庆市绿色志愿者联合[redacted]村天然林、原始森林、野生动物、自然保护区、温泉热洞资源、长江嘉陵江环保考察，呼吁杜绝使用一次性木制筷子、叫停污染严重企业等。近年来，在阿拉善 SEE 项目基金会资[redacted] 2 年的重庆市环境法律律师协作网络建设，通过环境法律咨询、环境法律维权服务、实施法律援助，举办西部环境法律师培训活动，积极推进环境公益诉讼法制化建设，向重庆市人大提交建立重庆环保法庭的书面建议，推动了重庆市设立环保法庭和[redacted]

另外， 一些非政府组织和个人通过委托立法，参与了立法的起草工作。例如，重庆市认识到，以往的立法工作中，地方性法规往往由政府部门起草。有些部门缺乏大局意识，在法规草案中设置大量审批、罚款等内容，使部门不正当利益合法化，这严重损害了相对人的利益，也不利于良好法治秩序的建立。为消除上述危害，重庆市人大常委会在全国率先实行了委托立法。1998 年，经该市人大常委会委托西南政法大学起草《重庆市司法鉴定条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）。开创了我国省级人大及其常委会委托专业院校立法的先河。 在此基础上，2001 年 2 月，重庆市人大常委会委托重庆索通律师事务所 1 2 名执业律师组成起草小组，完成了《重庆市物业管理条例（草案）》。这是全国首次由地方人大委托律师机构起草地方法规。2003 年 7 月，重庆市人大常委会再次委托西南政法大学，起草了我国第一部有关行政程序的地方性法规《重庆市行政程序条例（草案）》。

关于因变量指标，自上世纪 90 年代以来各省历年来的信访件次和群体性事件的件次，因为协调的原因，并没有对有关部门进行访问。关于劳动争议的数量，课题组访问了三省市的总工会，了解到三省市的劳动争议的数量近些年都持续增长。主要原因在于 1）社会[redacted]。2）劳动者的代际交替而出现劳动者的年龄层日益，年轻工人的维权意识较高。3）相关法律不断完善，法律的可操作性增强，尤其是 2008 年以来《劳动合同法》的公布，劳动争议的数量有了明显的增多。多数案件涉及劳动合同，[redacted]市 800 万工人中，有 100 多万的劳务派遣工，多集中于央企，邮电，通讯，银行较多，工资偏低，涉及问题较多。

另外值得关注的是，一些省份已经开始就计划立法项目开始征求公民意见，这补充了过去主要以不同行政部门提出有关立法项目的情况。这是否可以作为其中指标之一，以比较各省市之间的差别，值得关注。各省开始的时间和征求并最终立项均可比较。例如，江苏省 2002 年编制五年立法规划时，首次向社会公开征集立法规划建议项目，通过江苏人大网站和新华日报等媒体发布公告，向社会公开征集立法规划建议项目。在两个月时间里，收到社会各界提出的立法项目建议 426 件，其中社会公众 20 人提出建议项目 23 件，在这

23 件建议项目中最终 6 件列入了五年立法规划。2010 年四川省通过的《四川省人民政府拟定地方性法规草案和制定规章程序规定》规定省政府法制机构每年 9 月向社会公开征集下一年度立法项目，并可在省政府网站及省政府法制信息网上公布法规、规章征求意见稿，向社会征求意见。中明确规定，在制定立法计划时，应发布公告，征求社会公众意见。

此外，近些年，三省市均已经开始立法后评估的工作。所谓立法后评估是指法规、规章实施后，按照一定的程序和标准，运用科学的方法和技术，对法规和规章的制度设计、实施效果、存在问题等进行跟踪、调查、评价。提出完善有关、规章，改进行政执法等评估意见的活动。主要由省法制办主持进行。例如，2009 年四川省法制办对《四川省风景名胜区管理条例》、《四川省消防条例》和《四川省安全生产条例》等 11 部法规进行了立法后评估。江苏省 2011 年开始了这项工作。

三、自变量与因变量因果关系（因果关系的强弱，参与机制是否会导致政策的执行更好）

从对上述三省市的调研案例的结果看，在 20 世纪 90 年代以来，尤其是 2000 年后，在立法和政府决策中，关于参与方面的政策和实践不断加强。

四川省

四川设计征求公民意见的主要政策文件有：《四川省地方立法听证会规则》（2001）《四川省人民政府关于印发四川省市县政府依法行政评估指标的通知》（2011）、《四川省人民政府关于加强法治政府建设的实施意见》（2011）、《社会稳定风险评估办法》（2010）、《关于深化政务公开加强政务服务的实施意见》（2011）。其中：

2011 年，为贯彻落实《国务院关于加强法治政府建设的意见》，制定本实施《四川省人民政府关于加强法治政府建设的实施意见》。其中有这样的规定：

“制定规范性文件要充分利用媒体公开征求意见，经法制机构进行合法性审查和制度廉洁性审查后，由政府常务会议或部门领导班子会议集体讨论决定。”

“进一步建立健全重大行政决策集体决定制度、重大行政决策合法性审查制度、重大行政决策听证制度、重大行政决策执行情况后评价制度和重大行政决策责任追究制度，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体决[redacted]咨询论证，广泛听取并充分吸收各方面意见。意见采纳情况及其理由要以适当形式反馈或者公布。要完善重大行政决策听证制度，扩大听证范围，依照法律、法规、规章规定应当听证的行政决策事项以及涉及重大公共利益或者群众切身利益的决策事项，都要组织听证，将听证中提出的意见作为决策的重要参与。”

同时，四川省将征求公民意见纳入对县市的依法行政考核。2011 年，依照《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》出台了《四川省市县政府依法行政评估指标》，对个县市依法行政进行考核。该指标在第二、三条中有关征求公民意见的比重为 9%。具体为：

“2[redacted]

切身利益可能产生影响的行政决策事项之前，向社会公开征求意见或者向有利害关系的群众公开征求意见，并组织相关部门、专家进行可行性论证和社会稳定风险评估。（6 分）1）向社会公开征求意见、听取利害关系人意见和专家咨询论证的范围、形式、程序有明确规定。（2 分）2）制定听证规则，规范听证程序，对听证代表的遴选方式、名额分配和听证意见建议的处理办法有明确规定。（2 分）3）审议重大行政决策社会稳定风险评估机制，对风险评估的范围、评估方式、风险等级的划定、风险评估结果的运用有明确规定。（2 分）

3、重大决策集体审定。规范性文件和重大行政决策由负责人集团审议决定，提请审议时须具备必经程序形成的材料。（5 分）其中 2）专业性较强的事项，有专家的意见；与群众切身利益密切相关或者对经

[redacted]

合法性审查报告、集体讨论决定等。（3 分）”

近年来，四川举办的立法听证会先后有《四川省世纪遗产保护条例》（2001）、《四川省公众场所卫生管理办法》（2010）、《四川省突发事件应对管理办法》（2010）、《四川省城市行政执法相对集中处罚权条例》（2010）、四川省城乡规划条例》（2010），共五次。

重庆市

2001 年《重庆市人民代表大会及其常务委员会地方立法程序规定》。第三十九条、第四十条分别就“列入常委会会议议程的法规案应当听取各方面意见”以及“重要的法规案在常委会会议审议后，经主任会议决定，可以将法规草案在报纸和其他媒体上公布，征求意见”。

2001 年，《重庆市地方性法规立项若干规定》，第四条规定：“在编制五年立法规划和年度立法计划时，法规提案机关应当广泛征集立法建议项目”。重庆人大网页设立了“法案征求意见”和“立法工作”栏目，开通了“主任信箱”征求广大网民意见。

1997 年通过的《重庆市人民代表大会常务委员会议事规则》第十二条规定：“本市公民及有关人员可以按照有关规定旁听常委会全体会议”。为细化这一原则规定，2008 年 6 月市三届人大常委会第九次主任会议通过的《重庆市人民代表大会常务委员会会议旁听暂行办法》明确：“凡年满 18 周岁、具有完全民事行为能力的本市公民、在渝工作或居住的中国公民和在渝的外籍人士，均可根据本办法自愿申请旁听市人民代表大会常务委员会会议。”

2010 年，市三届人大常委会第四十五主任会议审议通过了《重庆市地方性法规立项若干规定》，第四条规定：“在编制五年立法规划和年度立法计划时，法规提案机关应当广泛征集立法建议项目”。第七条第二款规定：“在立项论证过程中，应当加强调查研究，通过多种形式，充分听取市人大常委会组成人员、市人大有关专门委员会、市人大常委会有关工作部门和市人大代表的意见，广泛征求市政府有关部门和其他相关国家机关、社会组织、专家学者、执法人员、管理相对人和社会公众的意见。”

重庆市人大先后就物业管理条例（两次，2002 年，2009 年）、特种设备安全监察条例、国家教育考试条例、人民调解条例（2007 年）等法规草案召开五次立法听证会。截至到 2011 年 11 月，我市从直辖以来先后制定法规（含法规性决定、决议）205 件，其中对 196

件法规案公开征求了公众意见；2007年至今分别就劳动合同法等50余件法律草案广泛征求各方面意见。

从非政府组织方面看，重庆市在“十一五”期间每年以 10%左右速率持续增长态势。截止2011年9月底，全市登记在册的民间组织9735个，其中社会团体5383个、民办非企业单位4321个、基金会31个；按照分级登记管理的体制，市级登记在册的民间组织1211个，其中社会团体850个、民办非企业单位330个、基金会31个。改革开放后大量的社会组织由政府部门发起组建的，因而存在严重的“政”、“社”不分现象。从2004年启动到2008年3[redacted]5个方面脱钩分离的改革工作。据统计，全市共有3215个社团完成了脱钩分离的改革任务，经清理调整，共有4832名党政机关领导干部辞去了在社会团体所担任的领导职务（其中省部级干部10名、地厅级干部507名、县处级干部2605名，科级干部1710名）；共清理由社团占用机关的国有资产5788.83万元。

江苏省

1999年，江苏省人大常委会就公布了江苏省劳动力市场管理条例草案，首次向社会公开征求对法规草案的意见。此后截止到2007年底，又先后公布了劳动合同、社会保险费征缴、工资支付、农村土地承包经营权保护、中小学生人身伤害事故预防和处理、志愿者服务、中小企业促进、安全生产、道路交通安全、城市市容和环境卫生管理、环境噪音污染防治、预防职务犯罪共12件法规草案公开征求意见，占制定法规总数的21.1%。2008年以实现所有法案全部公开征求公众意见。

2009年12月7日江苏省通过《关于推进民主立法的规定》。其中，设计征求公民意见的规定有：

“第三条、地方立法应当充分发扬民主，通过立法信息公开、书面征求意见、公开征求意见、座谈会、听证会、论证会等多种形式，听取公民、法人和其他组织的意见和建议。”

“第九条、提请省人大常委会审议的地方性法规草案，应当在省人大常委会网站上公开征求意见。省人大专门委员会和省人大常委会工作机构可以采取网上问卷调查、讨论等形式，听取公民、法人和其他组织对地方性法规草案的意见和建议。”

“第十条、提请省人大常委会审议的与公民、法人和其他组织利益密切相关的地方性法规草案，经省人大常委会领导同意，由省人大常委会办公厅在新华日报等有关报纸上发布公告，公开征求意见。”

“第十三条、起草和审议的地方性法规草案有下列情形之一的，经省人大常委会领导同意后举行立法听证会：

[redacted]

（二）、规范内容对公民、法人和其他组织切身利益有重大影响，社会普遍关注的；

（三）、有关方面对地方性法规草案的内容有重大分歧的；

（四）、其他需要举行立法听证会的情形。”

“第二十二条、书面征求意见、公开征求意见以及召开座谈会、听证会、论证会等，省人大专门委员会和省人大常委会工作机构应当对接收到的立法意见和建议进行整理、研究，合理的予以采纳，并可以以适当方式将采纳情况予以反馈。”

江苏省于 2008 年印发的《江苏省政府贯彻国务院关于加强市县政府依法行政决定的实施意见》中明确要求：“健全重大行政决策规则和程序。完善公众参与、专家咨询和政府决定相结合的行政决策机制。重大行政决策，除依法不得公开的外，应向社会公布决策方案草案，并根据重大行政决策对公众影响的范围、程度等，采取座谈会、协商会等方式广泛听取意见。法律、法规、规章规定应当听证以及涉及重大公共利益和群众切身利益的重大决策事项，都要进行听证，意见采纳情况及其理由要以适当方式向社会公布。

近年来，江苏省先后将关系群众切身利益的《江苏省失业保险规定》、《江苏省实施<义务教育法>办法》、《江苏省高层建筑消防安全管理规定》等法规规章草案，面向社会公开听证。来自管理相对人、利害关系人、专家学者、普通观众等各方面的代表，分别在听[redacted]（草案）》听证会为例。2010 年 2 月 26 日，我们通过省政府门户网站（中国江苏）、省政府法制办网站，发布了《关于举行〈江苏省实施〈中华人民共和国义务教育法〉办法（草案）〉（听证会稿）立法听证会的公告》。同时，通过媒体向社会发布了省政府法制办向社会公开[redacted]述人的 22 人，当旁听人的 25 人，此外还有 60 多人通过电话和电子邮件，对《办法（草案）》提出了自己的意见和建议。从 22[redacted]育专家等六个方面的 10[redacted]电话告知未能入选的原因，并征求其意见是否愿意参加旁听。

2010 年全年共有 330 多人次登录江苏人大网征求意见系统，对公布的法规草案提出了近 200 条意见。省人大常委会共举行了 5 次立法听证会，分别是 2000 年江苏省物业管理条列、2002 年江苏省城市房地产地产管理条例、2006 年江苏省中小学人身伤害事故预防和处理条例、2009 年江苏省宗教事务条例（修改）以及江苏省学生体质健康促进条例立法听[redacted]公民、法人和其他组织切身利益有重大影响，社会普遍关注，或者有关方面对地方性法规草案的内容有重大分歧等情形。通过立法听证，直接听取社会各方面的意见，为修改完善法规草案，保证法规内容的科学性和可行性起到了积极作用。如 2006 年的中小学生人身伤害事故预防和处理条例立法听证会，直接听取学校、家长、教师、保险公司等方面的意见，取得良好的社会效果。又如，2009 年 6 月 25 日，就江苏省学生体质健康促进条例草案举行了立法听证会，专门就中小学生在校集中学习时间以及学校布置的书面家庭作业控制在一定时间内等内容进行听证，包括教育部门和学校负责人、教育工作者、学生及其家长、律师等共 12[redacted] 26 名旁听人参加了听证会，旁听人中还有一位 10 岁的小学生，听证会上大家围绕听证主题，充分表明观点，阐述理由，并就自己关心的一些问题提出相关意

见和建议。

同时，涉及因变量指标的信访数量和劳动争议的数量也有了明显的增长。

对于我们的假设，即参与越多，政策的执行会越好，是否具有较强的因果关系，从我们的调研中很难说重庆的参与多，重庆的政策执行的就比江苏好。江苏的参与少，则江苏的一些政策执行的结果就比较差。 四川省的参与偏少，则四川的政策执行的就很差。目前看来，征求公民意见的力度、制度化还有很长的路要走，除了征求意见外，各种影响政策执行的因素很多，影响很大。但是，各省的法制办、省大人、如江苏省人大的有关工作人员都表示，我们的假设从理论的角度看，是正确的。从现实的角度看，也有一些例子可以验证。例如，《南京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定》出台和实施的的前前后后，便可略见一斑。1994 年 12 月 1 日起，南京市开始施行《关于禁止燃放烟花爆竹的规定》。当时主要是出于对减轻大气和噪声污染、预防和减少火灾和人身伤害事故的发生等方面的考虑。1995 年 12 月 29 日，南京市政府下发《关于扩大禁放区域的通告》。2003 年 1 月，南京市十二届人大常委会第 40 次会议审议通过了市人大常委会关于《南京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定》适用范围的解释。根据该解释的内容，迈皋桥市民广场也被纳入了禁放范围之中。六城区中，只有由雨花台区新划入建邺区的沙洲、双闸、江心洲三个街道，老百姓仍然可以“爆竹声中辞旧岁”。2004 年 2 月 20 日，南京市人大召开地方性法规清理工作会议，宣布将清理 48 项与行政许可有关的现行地方性法规。在这批法规中，最为引人注目的就是《南京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定》。2004 年 5 月 10 日，市人大常委会决定，自即日起，就本市是否在原禁放区域对燃放烟花爆竹适当开禁，如主张适当开禁，在时间、地点和燃放品种上应有何限制等问题，在市民中征求意见。在没有征求意见之前，人们偷偷燃放，违反的情况较多。在征求了公民的意见后，适当扩大了一些区域和时间，传统的习俗和热情得到了尊重，人们反而普遍比较遵守。

调研中发现，有关法制办已经认识到在行政立法中存在的一些问题，如重庆法制办指出的问题有“一是整体上公众对行政立法关注度较低，参与行政立法积极性不高；二是行政立法工作机关只重视公众对法案提出意见，忽略了公众对行政立法立项的参与；三是行政立法信息公开不够，行政机关公开法案，往往只公开法案文本，没有公开起草说明、相关依据、背景材料等内容；四是行政机关对公众参与的概念、内容、方式、程序等问题认识不统一，公众参与工作随意性大、操作不尽规范；五是没有建立意见采纳情况说明理由制度和意见采纳情况反馈制度，不注重对公众意见的整理、归类和分析，公众参与流于形式，难以取得公众信任。”为此，重庆市法制办 2011 年出台了《重庆市行政立法公众参与办法》中进行了一些可操作性较强的规定和鼓励措施。例如，“第八条（鼓励措施）公众参与行政立法所提意见被采纳，对行政立法工作有重大贡献的，由市人民政府予以表彰奖励。第二十七条（登记公开）行政立法工作机关应当建立公众意见登记制度，对公众意见进行登记；并在收到之次日起 5 个工作日内，通过其政府网站予以公开。第三十三条（意见反馈）市人民政府法制机构应当在立法计划、法案经市政府常务会议或者全体会议审议

通过之日起 30 日内，通过市政府公报、市政府公众信息网、政府法制信息网公开立法计划、法案全文及其说明，以及公众参与情况说明。”

四、结论：上述假设存在偏离的阐释。

从上述三省市实施扩大参与的一些政策与实践看，的确四川在这方面的时间较晚，例如上文提到的一些政策都是近两年的政策，而重庆和江苏从 2000 左右，就开始有征求意见的有关政策出台。尽管 2001 年有关于立法听证会的规则出台，与其他省份比较，并不落后，但是从实际举办的次数看，与其他省份比较相对较少。

[redacted]

第一，重庆的人口虽然近 2900 万，面积达到 8 万多平方公里，在中国的省份中不是规模最小的省份，但重庆的行政区划不同于四川和江苏的行政区划，重庆与海南一样，基本为省管县。这种行政管理体制，缺少了中间地级市的层次这一环节，使得一些政策更加通畅。

第二，重庆作为 1997 年刚刚设立的直辖市，至今才 14 年，传统的行政惯性和部门利益的约束相对较小。对于国家的一些政策要求，各项顾虑相对较少，能够尽快落实。近些年重庆的一些社会政策在全国走在了前列，诸如公租房建设、户籍改革、打黑行动等。参与方面的近战也不例外。

第三，重庆作为新设立的直辖市，得到国家有关的支持较多。在这种情况下，重庆由[redacted]些创新，参与方面的一些进步即是如此。例如，2005 年 11 月，重庆市政府法制办举行了全国首个网上立法听证会，就《重庆市人民政府关于坚持以人为本创新和规范行政执法的决定（听证稿）》和《创新和规范行政执法需要听证的十大问题》进行现场和网上同步听证。

第四，重庆的好多参与的政策和实践，多集中在重庆市区域内，下面所管辖的县中，与其他省份相比并没有什么特别的感觉。

此外，从调研发现，重庆市的“唱红打黑”行动并没有向外界所传说的那样，只不过是对涉及出租车、娱乐和日常蔬菜、肉等生活用品的一些控制市场、涉黑的团伙进行了打击。对重庆的影响，仅是 2008、2009 年的执法案件增加。

江苏省位于沿海地区，经济发达，人们的思想活跃，为何有关参与的政策和实践反而偏少呢？通过调研，有如下的感受：

第一，从调研的数据资料看，省一级的参与政策与实践虽然较少，但省内的地级市这一层次的参与比较活跃。例如，江苏省 2002 年首次公开征求，通过江苏省人大网站、《新华日报》等，历时两个月，征集相关建议，无锡 24 件中有 18 件来自公民意见，常州意见征求度也达到了 75%。

第二，在目前行政首脑个人的施政理念仍然具有很大影响的情况下，有工作人员表示，江苏省的主要[redacted]

为什么通过调研会有不完全符合我们假设的情况？

首先，之前的数据搜集尚存在一些不足。

从实际的调研看，此前在数据搜集的过程中已经发现的问题，得到了验证，即数据统计口径上存在年度间不统一的现象。另外，各省之间对相同领域的统计，也存在一些统计标准不一致的情况。数据搜集的过程中，由于技术手段的不完善，尚存在一些误失的情况。例如，关于重庆的听证会的情况，之前主要依靠网络获得的信息，从实际访谈看，有一些数据由于有关的网页已经被删除，因此未能纳入我们的统计。当然，除了已经收集到的数据存在遗漏外，关于征求意见的法律比重及受到的意见数量、群体性事件的数量没有收集到。信访事件的数量也很不完全，如果我们设计的指标数据都能得到，我们的因果关系应该更加明显。尽管，我们的调研结果表示，因果关系存在一些不足，但有关工作人员对我们的假设没有提出异议，均表示认同，并有了一些证据。

其次，目前中国政府的人治色彩浓厚，各级政府和部门的一把手仍具有很强的行政指导力。调研中可以发现，公众意见在立法和行政决策的过程中，往往是作为某些补充，或者事先已经设计好了答案，征求意见流于形式。当然，与 10 年前，各部门无疑是更加重视公民的意见。

最后，调研的结果与此前的预期达到的目标存在一些偏差。由于时间等原因，我们不能对所有的问题进行一一求证。因此，我们得到的答案可能与实际的情况存在一定的误差，可能影响因果关系强弱的断定。