二、人大

一.　　地方立法上征求公民意见的基本情况：

人大在推进服务型政府建设的过程中，主要表现为公开征求意见，这样做一方面有助于了解公众的立法需求，另一方面也有助于公众对于各方面法律法规的遵守。

（一） 制度建设上的基本情况：见材料

（二） 具体做法：主要方式有：

1.报纸：版面有限，篇幅有限制，只是选择性被使用：2008 年《开放条例》在各报纸上的公布；2009 年在建设社会主义特色的法制建设时公布的清理标准及名录。

2.利用网络收集

3.召开群众座谈会：针对争议性条款等，合理选择群众、专家等参与。一般是定向的，一般是由立法机关主动的，选取被认为是有代表性的代表座谈，从立法法案的起草到公开一般进行 5—6 次。这种方法有点较多，可实施性很强，被较多的采用。

4 问卷调查：专业要求相对较高。如 2005 年，人大曾委托统计局的下属机构社会调查队在制定《烟花爆竹管理条例》过程中进行了一个 400 的小样本调查，将调查结果反映到条例的最后制定中取得了较令人满意的成果。

在人大征求意见过程中，通常都是各种方法综合使用，力度决心都很大。

同时，地方人大法工委对全国人大经审后的草案还要在地方上征求意见，特别重大的法律法规，例如《石油天然气　　保护法》（大概名称），还要特别进行深入的实地征求；在征求对象方面，更多的是政府部门的成员和专家学者以及代表性较强的群众，普通群众的比例并不大。但是，立法公开征求意见制度是历年来坚持实行的。

（三）《物业管理条例》听证会——全国第一个立法听证会

在召开听证会之前，专门法制委提出并通过《听证规则》（大概名称）。

针对程序方面的规定，对公开征求公众意见有如下体会：

1.　　部分条款规定的比较原则：现行条款相对来说更具有倡导性，比较软，没有落实到具体原则，缺乏明确具体的规则，实施效果更多取决于工作人员的责任心和工作作风，相对而言，武汉的《实行办法》（大概名称）则比较硬。

2.　　对于意见的处理，随意性比较大，缺乏必要的监督，公众的知情权需要得到保障。

3.　　征求意见的广泛性需要加强：多数被征求意见的专家重合度较高，之外的公众数量比例有限。

二．公众参与地方立法工作补充说明：

立法过程中征求公众意见是立法的主要手段和重要形式，人大对此非常重视，制度上针对环节和形式等都有规定，法律立项条件也有相关规定，总体来说制度上比较全面。

 制定五年立法规划，年度立法计划。并在制定过程中，向有关部门及社会团体都广泛征求意见。如：9 月份刊登公告公开征求 2012 年立法计划的意见建议，年底之前，收集立法项目，综合评审后确定目录，保证从立法项目确定上就开始征求公众意见。虽然各项法案的草案制定仍依靠相关主导部门，但是为了防止政府部门主导立法工作，我们力求从立项开始就开始征求公众意见。比如《禁放烟花爆竹条例》，我们组织城市调查队进行调查，根据公众意见和提出的需求，将其修改列入立法计划并使其最终得到修改；目前正在进行的是《户外广告管理条例》，依据广告协会的反映，正在进行修订，体现了公众的参与成果。

　　在起草环节，主导部门（或专家被其委托）被要求在基于调查研究的基础上，调查研究有特定的套路，即听取各方意见的过程。起草后期，针对提案，再广泛听取各方意见，并依托网络发布信息征求意见，举行座谈会、听证会。草案提交人大成为会后，继续贯彻，采取座谈会、网上公开征求、专家学者讨论等形式，立法执行委员会还建立有专家库，组织根据执行方向（公安或安检）相关部门，一定数量的人大代表，相关利益涉及的主要对象（例如广告协会）等进行多种形式的公众意见征求。

　　针对与民生相关的重大法规，征求意见的形式更加灵活。如《市政设施管理条例》《市容环境卫生管理条例》等，也采取听证会形式广泛听取意见。特别是针对某些法规条例的具体条款：如户外

张贴小广告的行为的处理措施和相关条款：暂停其通讯方式，征求意见后，得出了作为违法经营工具的限制，并不影响其公民的通讯自由，通过与通讯部门建立协调机制，作为公共征求并听证后的措施，执行效果良好。

- 根据法规具体调整的关系，调整征求公众意见的具体方式。通常为网络征求和座谈，其中座谈会进行的最为普遍，效果也最好。座谈会具有征求意见的普遍性，听证会针对百姓关注的问题取得的效果更好，通常在征求公众意见的过程中，都是力求适用性和普遍性相结合，采取多种形式相结合的形式，取长补短，以求最好的效果。
- 在公开立法征求公众意见上存在的问题是意识上的，制度上的。

Q：公众意见与立法过[redacted]

A：公众意见在立法过程中存在有效性的问题。首先，对于所收集到的公众意见研究不深刻，应在管理制度上加以约束，应该做到公民意见的广泛吸收。其次，公众的意见各方面都有，应该在草案基础上进一步划定界定相关规定，在充分体现意见双方诉求的同时，进一步明确双方的责任和范围，听证会即是一种如何在社会关系意见方之间设立各方平衡点来使得各方都接受的过程。比如在关于“水土保持”评估方面的立法中，由于各方意见没有平衡，就没有按时进行提交审批，其中的效率负担及环境的影响如何衡量之间的问题。 关于上机原则性条款的规定，地方上出现规缺少具体实施规定的问题。再比如在《劳动合同法》的实施过程中，重庆的《工资集体协商条例》的立法实施起来就更加具有市场经济环境下的适应性；《交通管理法》的实施中，重庆最先划定层次（档次），在实际操作中，发现了一定问题，便马上采取措施进行改进了。另外，还应该重视对核心法案的修正进行公众意见的征求，如《刑事|民事诉讼法》的征求中，普遍反映公安权利泛扩大化的问题，立法机关要始终坚持立法者要平衡社会各相关关系。

Q：征求意见过程中，网络征求的形式公民参与度如何？

A：参与度不高，而且部分意带有信访性质，而且，各项法规提交人大审核的时候，经过各个环节的意见征求和草案修订已经趋于成熟。

Q：在听取意见后，对于法律的最后敲定，公民意见的作用大吗？实施效果是不是因为其意见采用的多而更好？

A：基层座谈会后，实施效果更好，如《村民委员会选举办法》；
公民参与程度与其对法律的关心度相关，而且差别很大，对于一些层次涉及高位的并不关心；
存在社会组织发育度不够，利益依存度强，有组织的研究不深，意见合理性不高，行业协会不足以以集体形式反映其诉求。

Q：听证会与座谈会有什么区别？

A：座谈会主要是泛谈，可针对法案整体也可以针对细节或个别条款进行各方面的谈。听证会题目既定，条文范围既定，参与者是依据其立场发表相关意见。

Q：在各种征求公民意见的方式中，哪一种最有效果？

A：座谈会和网络，但是网络征求的意见欠理性，针对性也不强。

[redacted]

A：听证会的组织有其自身的一些缺点，主要表现为：成本高，组织准备过程需要耗费大量精力；执行过程中，程序性太强，执行要求高，复杂。但是听证会尤其不可替代的优势：听证会参与各方观点针锋相对，似是而非的模糊认识可以通过交流清晰认识，有利于立法工作者清楚掌握，这一点座谈会就无法做到。此外，听证会不仅是收集公众意见的手段，还是民主实施的手段，通过表明各方态度，相对各方间可以互相理解、说服，促进和谐和沟通，省去了立法工作者对于各方间的针对性的解释。

Q：人大工作过程中，监督在立法中的有效性体现？
A：监督主要是人大进行，这是法律框架下赋予的，较之以前，有效性在不断提高，体现了一个不断进步的过程。

Q：听证会的动力来源是什么？
A：听证会主要是借鉴国外的先进经验，实施过程中存在着成本、矛盾与观点、立法者对于时间的把握等等问题，我们尽力是听证会不是为了听证而进行的听证，而且基于一定风险的顾虑，各方对自己意见的表达也都存在顾虑，有所保留。