

我国利益团体参与立法的法源空间^{*}

王永刚 施风蕾

(华东政法学院 研究生院 中国 上海 200042)

摘 要 利益团体参与立法有利于促进立法的民主、科学。在我国利益团体参与立法具有一定的法源空间,但现行制度存有诸多缺陷,有待完善。我国的社会团体因缺乏应有的独立性、自愿性和非政府性,不能满足其承担的利益表达职能的需要。

关键词 利益团体 利益表达 立法 社会团体

中图分类号:D901 文献标识码:A 文章编号:1008-509X(2005)02-0019-04

利益团体,是指具有特殊利益要求的人们为了维护其利益而以一定的方式向政府明确表达利益要求的有组织的群体,是利益表达的组织化力量^①。利益团体,作为近代民主政治的一个重要标志,其出现在经济上适应了市场经济发展、政府职能转化的需求,在政治上顺应了解决民主代议制的危机以及在政府和民众之间建立良好沟通渠道的需要,同时也是公民民主意识不断觉醒的必然产物。利益团体维护自身利益的一个重要方式是积极参与国家机关的立法活动,通过有组织的力量对立法施加影响。随着社会的发展,公民民主意识的不断觉醒,人们已不再满足于相对置身于立法活动之外、听任由其选举出来的代表行使立法权的现状,而要求直接参与立法过程,对立法直接施加影响,以使立法能充分反映其利益多样化的需要^{11P.364}。一定数量的公民通过有组织的活动参与、影响立法,有利于集中并表达各种利益;有利于综合并协调各种利益;有利于调动各种社会因素参与立法活动,增强立法的民主性、科学性和立法成果的社会可接受程度。

《立法法》的颁布,为我国利益团体参与、影响立法提供了法律依据,综观《立法法》以及其它有关法律法规的规定,我国利益团体参与、影响立法

具有其自己的法源空间。

一、结社自由 利益表达的宪政基础

我国《宪法》第35条规定:“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”结社自由是公民的一项基本权利,对结社自由的保障程度体现了一国民主政治的发展水平,世界上绝大多数的国家宪法都规定了公民这一基本权利,我国的宪法也不例外。据此,公民有权组成一定的利益团体,通过有组织的活动表达自己的利益。因此,在我国,利益团体具有存在的宪政基础。但同时,我国仅仅在宪法中规定了公民的结社自由权利,而缺乏具体的制度与之相配套,如没有具体的《结社自由法》等。而且利益团体成立的法律依据《社会团体管理条例》也存在诸多缺陷。如同其它基本权利一样,公民的结社自由在实践上也存在两难悖论:一方面,结社自由是宪法规定的公民基本权利;另一方面,这项基本权利却无任何具体保障措施,使得这项规定面临被“虚置”的危险。

二、参与法案的起草:利益表达的重要途径

在立法过程中,一个重要的问题是法案的起

^{*} 收稿日期 2004-11-12

作者简介:王永刚(1980-),男,安徽宿州市人,华东政法学院硕士研究生,主要研究方向:宪法、行政法、立法。

① 本文所称的利益团体并非西方世界意义上的利益集团(压力集团),在笔者看来,我国目前为止仍未有严格意义上的利益集团,它更多地表现为一定公民利益集合体的利益团体。

万方数据

草问题。对于法案的起草主体,我国《立法法》没有做出统一的明确规定,只在第五十七至五十九条对行政法规的起草问题进行一些规定。根据这些规定和一般学理,在立法准备阶段,谁都可以主动或受托起草法案。长期以来,我国主要是有关立法机关的专门委员会、政治团体、政府部门及其它利益团体来起草法案,由政府部门负责起草法案的缺陷显而易见:长期以来立法过程中的表达只是政府的表达,普通民众或者不善于表达,或者根本就没有表达的机会与场合,导致我国立法中存在严重的“信息不对称现象”,于是“越需要表达的人恰恰无法表达,越是不需要表达的人,他特别会表达”。立法过程中出现“利益表达的不平衡”现象也就不足为奇了。同时,随着社会的发展,立法的专业化、技术化程度越来越高,政府部门垄断法案起草面临严峻挑战^①。在一些专业性较强的立法中,一些专业性的利益团体积极参与到立法起草中来,如《物业管理条例》便是由物业管理行业协会起草的。各种利益团体参与起草立法,是立法民主化的体现,它为一定社会利益群体有效表达自己的利益提供了合法的渠道。

三、立法提案权主体:利益表达的调控阀和途径

立法准备阶段的工作完成以后,立法也就进入了由法案到法的第一道程序——法律案的提出,它标志着立法活动的正式开始。

就我国立法而言,综合《立法法》以及有关地方人大、地方人大常委会的法规制定条例和议事规则等的规定,下列组织和个人享有立法提案权:

全国人民代表大会主席团,全国人民代表大会常务委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人民代表大会各专门委员会,一个代表团或者三十名以上的代表联名可以向全国人民代表大会提出法律案。

委员长会议,国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人民代表大会各专门委员会,或者全国人民代表大会常务委员会组成人员十人以上联名可以向全国人民代表大会

常务委员会提出法律案。

大会主席团、常务委员会、各专门委员会,本级人民政府、以及一个代表团或十名以上的人大代表联名可向本级人民代表大会提出立法议案。

常务委员会主任会议,本级人民政府,人民代表大会各专门委员会,以及本级常委会组成人员5人以上联名有权向本级人大常委会提出立法议案。同时个别地方规定了本级人民法院和人民检察院可以向人大常委会提出立法议案^②。有的地方还规定了专门法院的立法提案权^③。

上述规定说明了我国立法提案权主体的制度现状,虽然我国地方立法中提案权主体较之中央立法有所扩大,但总体而言,我国具有立法提案权的主体还较少^④,且主要限于机构性利益集团,基本上由相关的国家机关和一定数量的人民代表大会的代表行使。而蓬勃发展的社会团体、民众日益觉醒的民主、权利意识使得过于狭窄的立法提案权主体现状不能满足利益团体不断膨胀的通过立法保障自身权益的要求。同时我国实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,各民主党派、各人民团体、全国工商联等组织通过这政治协商会议这一组织形式提出建议、意见等,已经间接参与到我国的立法活动中^⑤,但是这种间接的利益表达途径因缺乏有力的制度保障即合法性依据而具有很大的或然性。因此,适当的扩大立法提案权主体,赋予一定利益团体一定的提案权必将有利于民主立法和民主政治的发展^[2]。

四、立法听证:利益表达的制度保障

立法听证制度正式引入到我国的法律制度中,基本上始于2000年3月通过的《立法法》。该法第三十四条规定:“列入常务委员会会议议程的法律案,法律委员会、有关的专门委员会和常务委员会工作机构应当听取各方面的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。”同时《立法法》第五十八条规定:“行政法规在起草过程中,应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等

① 如我国《行政法规制定程序条例》规定行政法规由国务院组织起草,藉此,国务院既可以自己起草行政法规,也可以委托一定的社会团体、其它组织起草。

② 如深圳、上海两地的人大常委会议事规则中皆有类似规定。

③ 如《厦门市人民代表大会常务委员会会议事规则》第十八条第二款就做了类似的规定。

④ 甚至在制定行政法规、部门规章和地方政府规章这样常态性的立法活动中并不存在法定的立法提案权主体。

⑤ 1999年宪法修正案中关于私营经济地位的修改就是根据全国工商联的建议而进行的。

多种形式。”这些规定为我国的立法听证制度奠定了法律制度基础。受其影响,各地纷纷建立了自己的立法听证制度或制定了相应的立法听证规则,如2002年6月10日起实施的《北京市人民政府规章制定办法》规定:制定政府规章要提前一个月公布,规章内容直接涉及公民、法人和其它组织切身利益的,应当举行听证会。由此可见,在涉及公民、法人和其它组织切身利益的政府规章的制定过程中,立法听证成为立法机关进行立法的一个必经程序和立法机关法定义务。在上海,依照《上海市人大常委会立法听证规则(暂行)》,从2001年开始,分别举行了《中小学校学生伤害事故处理条例》、《上海市劳动合同条例》、《历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》、《轨道交通管理条例(草案)》、《上海市物业管理若干规定(草案)》等立法听证会。

听证制度作为一种法定的征求意见的渠道在我国中央和地方各级立法中正逐步被采用,并日益受到重视。通过立法听证这一形式,公民和一定的利益团体平等地参与到立法进程中来,通过对涉及自身利益的立法问题进行充分的利益博弈,利益各方,尤其是利益冲突各方的利益都可以得到表达,这在一定程度上可以增强公民民主意识,促进立法民主化与科学化,提高立法质量,增强立法成果的可接受程度。

但就我国目前的现状而言,立法听证制度尚未能很好地承担这一职能,仅在笔者有幸参加的《上海市物业管理若干规定(草案)》的立法听证会上,即可发现目前广泛存在于立法听证中的诸多问题:

首先,利益团体很少真正参与听证中的博弈,即使参与了博弈,也因为道德等因素的制约,未能较好地表达自身的团体意志。在我国立法听证实践中,利益博弈的双方更多的是代表一定群体的利益团体与作为公民的个人之间的博弈,而鲜有利益团体之间、利益团体与国家机关之间的博弈。这种实力对比的差异,使得利益团体在利益表达时往往受到道德上的压力。于是,听证会就成为公民个人发泄不满的场所,而非平等利益主体博弈从而实现利益主体之间制衡的场合。

其次,听证规则制定得过于简略,甚至有些地方根本就没有听证规则。因此听证是否进行、如何进行以及何时终止,皆由听证主持人决定。且由于听证时间上有限,使得某些利益博弈刚刚开

始就被主持人打断。这些都大大影响了利益表达的充分性。

再次,立法听证会缺乏对抗性的辩论机制,与立法座谈会区别不大。听证人和听证参加人依次发言,表达自身意志,而缺乏直接的对抗博弈机制,尤其是在我国立法听证中缺少利益团体之间的对抗博弈机制,对听证问题发表看法时则缺少辩论机制,使立法听证会有沦为立法座谈会之嫌。

最后,听证意见没有得到应有尊重,存在使听证流于形式之嫌。听证结束后,缺乏对听证意见的反馈机制。即使听证机关允诺对听证意见充分重视,但事实上是否如此当存有很大疑问。

我国宪法、立法法、行政法规制定程序条例、规章制定程序条例等皆规定利益团体享有参与立法听证会的权利。然而,由于利益团体自身发展还不充分,听证制度本身还存在诸多缺陷等,致使利益团体通过立法听证进行利益表达、博弈的积极性大大挫折,转而选择通过程序外的方式进行利益表达。于是立法听证会在一定程度上沦为形式,并没有起到为利益团体进行利益表达提供制度保障的制度设计初衷。因此,从这个意义上说,对立法听证制度进行改革已刻不容缓。

五、提出违宪审查建议:利益团体进行立法监督的重要途径

衡量一国立法质量的高低会涉及诸多因素,其中有无完善的立法监督制度在一定程度上影响着一国立法质量的高低。由权利所有者(选民)对立法进行监督以保障立法符合民意,在一定程度上可以对立法机关的立法权形成制约。我国《立法法》第九十条就明确规定:社会团体、企事业单位及公民认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的建议。《中华人民共和国行政复议法》也规定:公民法人或其它组织认为行政机关的具体行政行为所依据的国务院部门的规定、县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定、乡镇人民政府的规定不合法,可以在对具体行政行为申请行政复议的同时,一并向行政复议机关提出对该规定的复议申请。这些都是对利益团体立法监督权的确认,在一定程度上可以防止立法的部门保护主义、地方保护主义、立法混乱、无序、侵权等现象的发生。然而,在我国现行的宪政框架下,利益团体提出违宪审查建议和请求只能向有权机关提出,这

种建议和请求能否为有权机关采纳或在多大程度上采纳进而启动违宪审查程序,还未为可知。因此,这种间接的监督机制能否起到有效的监督作用目前仍有待商榷。为确保利益团体的立法监督权得以真正地贯彻实施,应在赋予其提起违宪审查建议的同时,制定具体的配套措施落实这一权利,如减少全国人大常委会的自由裁量权,建立法定的答复或反馈机制等等。

六、社会团体的职能:利益表达的组织力量

一定数量的公民或组织组成社会团体,根本上是为了通过有组织的力量更好地维护自身的权益,因此社会团体的职能之一就是本团体组织成员利益表达的工具,这也是社会团体存在的价值之所在。但脱胎于官办社团的我国的社会团体自主性、自治性、独立性还比较差,有些社团组织基本上受政府主导和控制,缺乏应有的独立性、自愿性和非政府性;社团团体与政府之间关系不顺,而且根据我国目前相关规定,社会团体与政府之间关系存在矛盾之处:一方面,按照政府有关规定,所有社团组织,都必须与党政机关脱钩;另一方面,按照我国现行的《社会团体登记管理条例》的规定,一个社会团体如要获得合法的身份,须有县级以上各级人民政府有关部门及其授权的组织作为其业务主管部门,否则不予登记。全国主要社会团体的经费由政府拨付,这就决定了我国的合法的社会团体大都具有准官方的性质。

参考文献:

- [1] 郭道晖.法的时代挑战[M].长沙:湖南人民出版社,2003.
- [2] 徐向华,林彦.我国《立法法》的成功和不足[J].法学,2000(6):2-14.

Legal System Room for China's Interest Group to Participating in Legislation

WANG Yong-gang, SHI Feng-lei

(East China University of Politics and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: For interest groups to participate in legislation, it's helpful to promote the democratic and scientific legislation. China has certain room of legal system for their participation. However, there are many shortcomings in the actual system, which needs to be improved. In addition, China's social groups are short of independence, voluntary consciousness and the nature of non-government so that they cannot undertake the responsibilities of interest expression well.

Keywords: interest group; interest expression; legislation; social group

基于上述因素,在我国社会团体往往被称为“二政府”,虽然政府也意识到有必要增强社会团体的自治性、独立性,如2002年12月31日发布的《上海市促进行业协会发展规定》就规定了行业协会的正常活动受法律保护,任何组织或者个人不得非法干涉;行业协会遵循自主办会的原则,实行会务自理,经费自筹;政府有关部门的机构、人事和财务应当与行业协会分开,其工作机构不得与行业协会办事机构合署办公;国家机关工作人员不得兼任行业协会的领导职务等。但是实践中社会团体的自治性、独立性并没有因为这些类似规定的出台而得到明显好转,广受批驳的国家机关工作人员兼任行业协会的领导职务的现象依然存在。

总之,利益团体参与、影响立法在我国具有一定的法源空间,除了具备宪政基础、制度基石以及必要的组织保障之外,现行法律法规还为利益团体参与、影响立法提供了一定的途径和形式,这必将有利于促进立法的民主、科学。然而通过对利益团体参与、影响立法的法制资源现状的上述分析不难看出,现有的这些规定还存在诸多问题,有待完善。此外,作为公民利益表达的组织力量的社会团体由于在独立性、自愿性以及非政府性上存有缺陷,不能满足其承担的利益表达职能的需要,公民日益膨胀的利益表达诉求与社会团体的这一特征的矛盾愈益明显。因此,对社会团体的相关制度进行改革也益显必要、紧迫。