

# 公民参与人大监督模式研究

## ——以浙江乙市“人民听证”制度为例

谢安民

(浙江省乐清市人民政府 政策研究室,浙江 乐清 325600)

**摘要:**公民参与人大监督是实现人民当家作主的一种重要途径。《监督法》实施以来,我国各地人大在此方面积累了许多实践经验。基于人大监督治理范式和公民参与政策过程理论,可以建构出人大监督过程中的九类公民参与模式。从浙江省乙市“人民听证”(2007—2011年)的实践来看,当前现实的公民参与人大监督模式分为四种:象征参与式、准象征参与式、非典型的非参与式、准非参与式等。这些模式的选择主要受人大监督议题性质和维护社会稳定需要等因素影响;在总体上,人大常委会倾向于让公民参与处于中等程度。未来需要在监督决策、监督执行和监督评估阶段全面提高公民参与人大监督的水平。不过,关于公民参与人大监督的理论框架的有效性,尚需更扎实的异地案例研究予以验证。

**关键词:**人大监督;监督过程;公民参与;人民听证

**中图分类号:**D6;C93

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2012)05-0001-08

### 一、问题提出

公民参与人大监督,是人民依照法律规定而管理国家事务、实现人民当家作主的一种重要途径<sup>[1]</sup>。《监督法》依据宪法及其他有关法律的规定,将公民参与作为我国各级人大常委会监督工作的一项重要内容。在其9章48条中,有多处涉及公民参与的直接或间接规定,从制度安排上给公民参与人大常委会监督工作提供了一个可供执行的平台<sup>[2]</sup>。《监督法》实施以来,各地人大积极探索公民参与人大监督的有效形式,努力夯实人大监督工作的民意基础<sup>[3]</sup>,出现了一批引人注目的案例。如何寻求有效的理论框架,描述和总结这些颇有创新精神的实践经验,是当前学界密切关注的重要课题。

何俊志探讨了县级人大制度的隐性扩张和边际成长模式<sup>[4]</sup>,宋凯利论述了西方代议机关的分立制衡型与

统一专门型监督模式<sup>[5]</sup>,刘嫣姝论述了西方代议机关的一般制衡型、防范制衡型、强控制制衡型监督模式,并且提出了中国人大的制裁性监督、决策性监督、沟通性监督模式<sup>[6]</sup>。这些理论框架,有的侧重于解释监督机构转型,有的侧重于解释政治系统之内的监督权力配置的有效性,但都忽视了政治系统与社会环境的互动,因而无法具体描述近年来我国人大监督过程中的公民有序参与的现实。

杨雪冬批评了人大监督权研究的经典理论范式和法律文本范式,认为它们没有把人大监督权的有效行使放在社会—国家变动的背景下进行考察,并且都忽视了人大监督的过程。杨雪冬提出了人大监督权研究的治理范式,概括了人大监督的四个要素:结构、关系、过程和能动者,强调通过社会与国家的互动来推动人大监督进步<sup>[7]</sup>。杨雪冬治理范式中的“过程”和“能动者”,对于本文有直接启发意义,但是这两个理论要素

收稿日期:2012-06-07

基金项目:温州文化研究工程第五批规划课题(wyk10033)

作者简介:谢安民(1976-),男,浙江常山人,研究方向:中国政治、公共管理与公共政策。

网络出版时间:2012-07-25 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20120725.0831.001.html>

需要进一步分析；谢安民的公民参与政策过程的理论提供了这方面的理论资源<sup>[8]</sup>。

本文的研究策略是，基于杨雪冬的人大监督治理范式和谢安民的公民参与政策过程理论，建构人大监督过程中的公民参与模式并提出其选择假设，然后通过浙江Z市人大“人民听证”制度中的多个案例予以检验。

## 二、公民参与人大监督：理论框架

杨雪冬的“过程”指监督权实行的各个阶段，包括了监督的启动、执行中处理各种关系以及结果的出台，也即人大监督本身有一个从启动到结果的过程。根据谢安民的观点，它可以明确划分为三个阶段：A.监督决策、B.监督执行、C.监督评估<sup>[9]</sup>。杨雪冬的“能动者”指监督的主体，包括人民代表大会及其常务委员会和人大代表等，而不包括普通公民；但是，就本文公民参与人大监督的论题而言，“能动者”应当是普通公民，而不包括人民代表大会及其常务委员会和人大代表。

鉴于人大监督的公共性，其公民参与过程，可以作为一种特殊的政策参与过程来理解。根据谢安民的公民参与政策过程理论框架，可以推论出公民参与人大监督的模式及其选择策略。一方面，人大监督过程由A.决策、B.执行、C.评估构成，而公民参与的阶梯则有1公民权力、2象征参与、3非参与的不同。将两者结合，进行A1+B2+B3等排列组合，可以形成表1中的公民参与人大监督过程的九类模式。

表1 公民参与人大监督的九类模式

|       |             |          |          |          |
|-------|-------------|----------|----------|----------|
| 典型模式  | (1)公民权力式    | A1+B1+C1 |          |          |
|       | (2)象征参与式    | A2+B2+C2 |          |          |
|       | (3)非参与式     | A3+B3+C3 |          |          |
| 准典型模式 | (4)准公民权力式   | A1+B1+C2 | A2+B1+C1 | A1+B2+C1 |
|       |             | A1+B1+C3 | A3+B1+C1 | A1+B3+C1 |
|       | (5)准象征参与式   | A2+B2+C1 | A1+B2+C2 | A2+B1+C2 |
|       |             | A2+B2+C3 | A3+B2+C2 | A2+B3+C2 |
|       | (6)准非参与式    | A3+B3+C1 | A1+B3+C3 | A3+B1+C3 |
|       |             | A3+B3+C2 | A2+B3+C3 | A3+B2+C3 |
| 非典型模式 | (7)非典型公民权力式 | A1+B2+C3 | A1+B3+C2 |          |
|       | (8)非典型象征参与式 | A2+B1+C3 | A2+B3+C1 |          |
|       | (9)非典型的非参与式 | A3+B1+C2 | A3+B2+C1 |          |

资料来源：改编自谢安民.政策过程中的公民参与模式——以浙江省乐清市为例[J].福建行政学院学报, 2011,(5):5-11.

另一方面，这九类参与模式的选择策略，一是优先采用(2)象征参与式和(5)准象征参与式等两种模式，因为它们稳定地处于公民参与阶梯的中间地带；二是根据需要有限采用(6)准非参与式、(7)非典型公民权

方式、(8)非典型象征参与式以及(9)非典型的非参与式等四种模式，因为它们对稳定有一定的消极影响；三是一般不考虑(1)公民权力式、(4)准公民权力式以及(3)非参与式等三种模式，因为它们要么参与过度，要么参与不足，容易造成不稳定。

上述公民参与人大监督的模式和选择策略的具体推导过程，可参见谢安民的理论框架<sup>[8]</sup>，本文不赘。以下根据该理论框架，结合浙江省Z市“人民听证”制度实践，探讨公民参与人大监督的现状并提出政策建议。

## 三、Z市“人民听证”制度：案例分析

### (一)“人民听证”(2007—2011年)案例概况

Z市是浙江省东南沿海的一个县级市，是中国市场经济发育最早地区之一。自改革开放以来，伴随着民营经济的快速发展，Z市在基层民主建设和公民参与方面也不断进步。

2007年《监督法》开始实施，在Z市委的领导下，Z市十四届人大常委会尝试了一项新的监督制度，它起初称作“广场政治”，2009年10月后改称“人民听证”<sup>[1]</sup>。Z市人大常委会认为，“人民听证”是指由人大常委会出面组织，有人大代表和市民代表参加，通过网络等媒体直播、向公众开放，以政府官员为对象的质询和公共政策辩论制度<sup>[10]</sup>。从《监督法》来看，“人民听证”属于其中最常用的“听取和审议一府两院专项工作报告”这种监督形式方面的工作制度。从其主要做法来看，“人民听证”每年度召开若干次人大常委会专题会议，对年初既定或以后补充的各项议题（一府两院的专项工作）进行审议监督。不过，与各地普通的听取和审议专项工作报告做法相比，“人民听证”制度引人注目之处有三点：一是在人大常委会与一府两院之间，从会场相对而坐议题相关辩论，都形成了一定的“对垒”机制，因而具有一定的监督的“气势”；二是会议过程在当地网络和电视媒体上全程直播<sup>[11]</sup>；三是旁听公民可以在小组讨论或大会上现场发言<sup>[12]</sup>。

由上可知，Z市人大“人民听证”事实上具有公民参与政府公共政策<sup>[2]</sup>和公民参与人大监督的双重特征。本文仅关注后者，即可以把“人民听证”制度理解为：由人大常委会出面组织，以普通公民为主体，以人大常委会和人大代表为主要对象，通过网络媒体直播的人大常委会会议公开制度。“人民听证”制度包括监督过程和公民参与这两个基本要素，可以作为公民参与人大监督的一个典型案例。

不过，Z市人大“人民听证”制度(2007—2010年)的实践，不适合直接当作单案例来研究。这样的分析单

位,无法细致考察Z市人大的具体监督参与模式及其选择情况。为弥补这方面的缺憾,有必要寻找更小的分析单位,以进行更具说服力的多案例研究<sup>[13]</sup>。根据《监督法》中关于听取和审议专项工作报告的论述,对“人民听证”制度加以分析,发现:每次“人民听证”会议上集中在一起讨论的多项监督议题,可以相互分离。假如联系前后几次相关会议,一个监督议题本身就构成一个相对完整的监督过程,即从议题的选择到人民听证会议的召开再到审议意见的落实这样一个过程。因而,将监督议题作为分析单位是比较合适的策略。对“人民听证”制度2007年初至2011年11月的历届监督议题进行梳理,共得到表2中的54个案例,其中2007年7个,2008年18个,2009年15个,2010年9个,2011年5个。

表2 “人民听证”制度中的54个案例

| 案例编号  | 案例(议题)名称       | 案例编号  | 案例(议题)名称       |
|-------|----------------|-------|----------------|
| 07101 | 常务副市长2007年工作情况 | 09103 | H副市长2009年工作情况  |
| 07102 | C副市长2007年工作情况  | 09104 | F副市长2009年工作情况  |
| 07103 | H副市长2007年工作情况  | 09105 | L副市长2009年工作情况  |
| 07104 | W副市长2007年工作情况  | 09106 | HC副市长2009年工作情况 |
| 07105 | F副市长2007年工作情况  | 09201 | 虹桥流域东排工程项目建设   |
| 07106 | L副市长2007年工作情况  | 09202 | 加强幼儿园规范化管理情况   |
| 07107 | HC副市长2007年工作情况 | 09203 | 104国道虹桥过境段改线建设 |
| 08101 | 常务副市长2008年工作情况 | 09204 | 104国道坝头收费站撤销情况 |
| 08102 | C副市长2008年工作情况  | 09205 | 房屋监督与规划建设审批情况  |
| 08103 | H副市长2008年工作情况  | 09301 | 乐白公路拓宽工程最近进展   |
| 08104 | W副市长2008年工作情况  | 09302 | 低收入农户生活保障与脱贫   |
| 08105 | F副市长2008年工作情况  | 09303 | 三座火车站接口工程建设    |
| 08106 | L副市长2008年工作情况  | 09304 | 中雁风景区违法违规建房处理  |
| 08107 | HC副市长2008年工作情况 | 10101 | 义务教育初中段择校情况    |
| 08201 | 市工业项目推进情况      | 10102 | 全市殡葬改革工作情况     |
| 08202 | 市中心大道工程建设情况    | 10103 | 全市公交体制改革创新情况   |
| 08203 | 建设西路延伸道路建设情况   | 10104 | 车辆交通违法行为处罚情况   |
| 08204 | Z围垦工程建设情况      | 10201 | 水污染防治法律条例执行情况  |
| 08205 | Z水库除险加固工程情况    | 10202 | 市法院队伍作风建设情况    |
| 08206 | 2007年市教育经费质询答复 | 10203 | 市检察院队伍作风建设情况   |
| 08301 | 基层司法所建设情况      | 10301 | 全市交通拥堵及其解决对策   |
| 08302 | 食品卫生安全工作情况     | 10302 | 全市旅游发展和旅游资源保护  |
| 08303 | 电镀行业整治情况       | 11101 | 全市乡镇行政区划调整建议   |
| 08304 | 学校基建工作情况       | 11201 | 全市城乡绿化工作情况     |
| 08305 | 某镇垃圾焚烧发电工程建设   | 11202 | 大荆片区铸造业深化整治情况  |
| 09101 | 常务副市长2009年工作情况 | 11301 | 加强垃圾无害化处理情况    |
| 09102 | W副市长2009年工作情况  | 11302 | 加强公厕建设管理情况     |

资料来源:作者根据2007年至2011年Z市人大“人民听证”历次议程整理。

注:案例编号前两位数字表示年份,第三位数字表示该年度“人民听证”会议次序,后两位表示议题顺序。例如07101就表示:2007年第一次“人民听证”会议的第一个监督议题。

## (二)“人民听证”的监督过程与公民参与

如前文所述,“人民听证”制度实际上是《监督法》在地方的贯彻与落实。尽管“人民听证”制度中的各项议题千差万别,但是由于《监督法》是一部程序法,对于各种监督形式的规定规范详尽、操作性较强,因而,54个案例的监督过程与《监督法》中听取和审议政府专项工作报告这种监督形式的程序基本一致。只有在《监督法》规定比较简略的公民参与方面,“人民听证”具有比较鲜明的特点<sup>[14]</sup>,54个案例也因此显示出其较为丰富的个性。

54个案例监督过程大致如下:在会前2个月定下具体议题,议题基本来自代表议案或建议和乡镇人大主席例会<sup>③</sup>,是民众普遍关注的事,与政府的政策和工作的存在直接的关系<sup>④</sup>。议题确定后通知政府有关部门,要求会前20天提交说明报告,人大同步调研并形成独立报告;会议上政府部门和人大调研组分别作出报告;会议有关方面就相关议题陈述事实和观点,进行辩论,会议有旁听人员参与发言,并进行电视直播。会后一周召开主任会议,就某些议题的意见向政府发出正式公函<sup>⑤</sup>。根据本文理论框架,“人民听证”的监督决策、监督执行、监督评估等三个阶段,分别可分为前后相连的若干环节。首先,监督决策阶段可以分为搜集议题、确定议题和公布议题等三个环节。其次,监督执行阶段可以分为审议会议之前的议题调研、确定审议会议时间、召开审议会议、召开主任会议总结等四个环节;其中,召开审议会议环节又包括政府报告、人大审议、小组讨论或旁听公民发言等三个步骤。最后,监督评估阶段可以分为发送审议意见正式公函、监督审议意见落实情况等二个环节。

在公民参与方面,经过多种途径的调查研究<sup>⑤</sup>,发现“人民听证”制度吸收了各地人大的经验又有所创新<sup>⑥</sup>。从公民参与的阶梯理论<sup>⑦</sup>来看,首先,在象征参与阶梯上,有抚慰,如允许旁听公民在历次“人民听证”会议上按会议程序发言等;有征询,如年初Z市人大通过本地主流媒体《Z日报》公开向社会征集监督议题或收集监督议题反馈意见,再如每次人民听证会议之前,Z市人大都会就议题进行社会调研,了解群众想法;还有告知,如历次人民听证会议通过温州网和Z电视台等媒体直播,会议前后在《Z日报》上发布会议日期、内容等相关信息,甚至公布审议意见等。其次,在非参与阶梯上,有治疗,如Z市人大直接或间接安排与议题直接相关的政府工作人员或当事人(公民)旁听;也有操纵,即Z市人大直接或间接安排(邀请)普通公民代表旁听,例如让各乡镇动员人员旁听等。最后,在公民权力阶梯上,

粗粗一看,在现行人大体制下,作为县级人大的Z市人大,似乎是无所作为;但是,“人民听证”少数特殊议题的监督过程中,存在类似伙伴关系的做法。例如,将前次“人民听证”议题的审议意见落实情况作为下次“人民听证”议题进行跟踪监督,在第二轮的监督过程中,人大的跟踪调研、公民旁听发言就与第一轮不一样,而具有人大与公民共同合作强化监督政府的意味。

总之,“人民听证”制度在监督决策、执行、评估各个阶段,对公民权力、象征参与或非参与阶梯上的伙伴关系、抚慰、征询、告知、操纵、治疗等公民参与方式都有所运用。

### (三)“人民听证”中的公民参与模式

根据本文理论框架,监督过程的三个阶段与公民参与的三个阶梯相互组合,共同构成“人民听证”中的公民参与模式。表3是“人民听证”制度中的4种监督参与模式,它反映了54个案例的公民参与阶梯在监督过程中的分布情况。以下,选择部分案例论述“人民听证”中的4种公民参与模式。

#### 1.准象征参与式:案例07101-07107

这7个案例中的7项监督议题是分别对Z市7位副市长2007年度工作报告进行审议监督,也即当年广为人知的Z人大“出题”,副市长“赶考”的新闻事件<sup>[5]</sup>。对这7项议题的监督都是同步的,所以7个案例过程可以合在一起分析,不必进行单独论述。首先,从A.监督决策阶段来看,这7项议题的搜集和确定都是人大内部决策,没有公民参与,7项议题也没有在2007年初向社会公布,至少现在还没有发现相关资料。所以,此阶段的公民参与阶梯为3.非参与。

其次,从B.监督执行阶段来看,Z市人大于2007年5月10日召开专题会议听取和审议了7位副市长2007年度工作思路报告,于2007年9月26日听取和审议了7位副市长2007年度工作进展报告(此前人大已做相关工作社会调研),于2008年1月24日听取和审议了7位副市长2007年度工作结果报告(此前人大已做相关工作社会调研)。三次审议会议过程中,每次副市长报告和人大审议发言的现场,都约有30-40名旁听公民旁听。每次在副市长报告和人大审议发言之间还安排小组讨论会,旁听公民被分成2-3个小组与人大一起讨论副市长报告。三次审议会议都通过Z电视台、Z新闻网向社会现场直播,三次审议会议的次日《Z日报》又都对会议内容进行报道。此阶段的公民参与形式主要包括:一是操纵,如安排特定人员旁听;二是告知,如媒体报道;三是征询,如人大会议前调研;四是抚慰,如允许旁听公民发言;其中最高公民参与阶梯为

表3 “人民听证”制度中54个案例的公民参与模式

| 案例编号  | 参与模式     | 案例编号  | 参与模式     |          |
|-------|----------|-------|----------|----------|
| 07101 | A3+B2+C2 | 09103 | A2+B2+C2 |          |
| 07102 | A3+B2+C2 |       | 09104    | A2+B2+C2 |
| 07103 | A3+B2+C2 |       | 09105    | A2+B2+C2 |
| 07104 | A3+B2+C2 |       | 09106    | A2+B2+C2 |
| 07105 | A3+B2+C2 |       | 09201    | A2+B2+C3 |
| 07106 | A3+B2+C2 |       | 09202    | A2+B2+C1 |
| 07107 | A3+B2+C2 |       | 09203    | A2+B2+C1 |
| 08101 | A3+B2+C3 | 09204 | A2+B2+C1 |          |
| 08102 | A3+B2+C3 |       | 09205    | A2+B2+C1 |
| 08103 | A3+B2+C3 |       | 09301    | A2+B2+C1 |
| 08104 | A3+B2+C3 |       | 09302    | A2+B2+C3 |
| 08105 | A3+B2+C3 |       | 09303    | A2+B2+C3 |
| 08106 | A3+B2+C3 |       | 09304    | A2+B2+C1 |
| 08107 | A3+B2+C3 |       | 10101    | A2+B2+C3 |
| 08201 | A3+B2+C1 |       | 10102    | A2+B2+C3 |
| 08202 | A3+B2+C3 |       | 10103    | A2+B2+C3 |
| 08203 | A3+B2+C3 |       | 10104    | A2+B2+C3 |
| 08204 | A3+B2+C3 | 10201 | A2+B2+C3 |          |
| 08205 | A3+B2+C3 |       | 10202    | A2+B2+C3 |
| 08206 | A3+B2+C3 |       | 10203    | A2+B2+C3 |
| 08301 | A3+B2+C3 |       | 10301    | A2+B2+C3 |
| 08302 | A3+B2+C3 |       | 10302    | A2+B2+C3 |
| 08303 | A3+B2+C3 |       | 11101    | A2+B2+C3 |
| 08304 | A3+B2+C3 |       | 11201    | A2+B2+C3 |
| 08305 | A3+B2+C3 |       | 11202    | A2+B2+C3 |
| 09101 | A2+B2+C2 |       | 11301    | A2+B2+C3 |
| 09102 | A2+B2+C2 |       |          | 11302    |

资料来源:作者根据调查研究资料整理。

注:根据2010年度的问卷调查以及访谈,74.3%的旁听公民是属于动员参与(操纵或治疗)。但是从2009—2010年度的参与观察以及文献研究看来,历次人民听证会议旁听公民在小组讨论或大会上都可以按程序自由发言。鉴于从旁听到发言是不少地方人大难以突破的瓶颈,制作本表时,若发现同一监督阶段操纵或治疗(动员旁听)和抚慰(会议发言)同时存在,则将操纵或治疗予以排除。此外,如果没有任何形式的公民参与,则将其作为非参与处理。

#### 2.象征参与。

最后,从C.监督评估阶段来看,在2007年9月26日对7位副市长2007年度工作进展报告进行审议后,Z人大召开主任会议并就7项议题形成审议意见。该审议意见于2007年10月30日,以人大常委会公告的形式在当地主流媒体《Z日报》上向社会公布。公告称“会议还分别对各分管副市长工作提出了反馈意见。根据《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员监督法》的有关规定,现从有关反馈意见中选取9条重点意见,向市第十四届人民代表大会代表通报,并向社会公布。”<sup>[6]</sup>此阶段的公民参与形式主要是2.象征参与阶梯上的告知。

综合而言,案例07101-07107中,虽然人大监督决

策没有公民参与,但是其执行和评估过程中,公民参与达到了象征参与的阶梯。因而,其公民参与模式可以概括为 A3+B2+C2,也即准象征参与式。

#### 2.象征参与式:案例 09101—09106

此 6 个案例中的 6 项监督议题与案例 07101—07107 相似,是对 Z 市 6 位副市长 2009 年度工作报告进行审议监督。首先,从监督决策阶段来看,2009 年 1 月 5 日,Z 市人大通过主流媒体《Z 日报》向社会公开征集监督议题。报道称,请各位市民按照《监督法》“听取和审议专项工作报告、组织执法检查要选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,有计划、有准备地进行”的规定,结合 Z 市实际,积极参与,并将专项议题及建议,以普通信件或电子邮件的方式寄给 Z 市人大常委会办公室。严格来说,我们不清楚包括案例 09101—09106 中的 Z 市 6 位副市长 2009 年度工作报告这 6 项议题在内的 Z 市人大 2009 年度 15 项监督议题,是否来自于此次征集建议。但是宽泛地说,Z 市人大在决定 2009 年度监督议题前,采取了征询的公民参与方式,Z 市 6 位副市长 2009 年度工作报告这 6 项议题的确定在一定程度上会受到此次征询的影响。此阶段的公民参与阶梯可以认为是 2.象征参与。

其次,从 B. 监督执行阶段来看,Z 市人大于 2009 年 4 月 28 日召开专题会议听取和审议了 6 位副市长 2009 年度工作思路报告,于 2009 年 9 月 24 日听取了其中 4 位副市长 2009 年度工作进展报告(此前人大已做相关工作社会调研)。同案例 07101—07107 一样,二次审议会议过程中,最高公民参与阶梯为 2.象征参与。

最后,从 C. 监督评估阶段来看,在 2009 年 4 月 28 日对 6 位副市长 2009 年度工作思路报告进行审议后,Z 人大召开主任会议并就 6 项议题形成审议意见。该审议意见于 2009 年 5 月 21 日,在当地主流媒体《Z 日报》上向社会公布。不同于案例 07101—07107 中的公告,该审议意见直接名之为《Z 市人大常委会关于市人民政府 6 位副市长 2009 年重点工作或重大项工作思路的审议意见》。这个《意见》称它“按照《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第 7 条和第 14 条的有关规定,向市第十四届人民代表大会代表通报,并向社会公布”,主要内容是 6 位副市长关于 2009 年重点工作或重大项工作思路的主要内容和市人大常委会的审议意见<sup>[7]</sup>。此阶段的公民参与形式主要也是 2.象征参与阶梯上的告知。

综合而言,案例 09101—09106 中,人大监督决策、执行和评估过程中,公民参与都达到了象征参与的阶

梯。因而,其公民参与模式可以概括为 A2+B2+C2,也即象征参与式。

#### 3.非典型的非参与式:案例 08201

此案例中的监督议题是对 Z 市工业项目推进情况(2008 年)报告进行审议监督。这是较为少见的特殊监督模式。首先,从监督决策阶段来看,同案例 07101—07107 一样,议题的搜集和确定都是人大内部决策,没有公民参与,议题也没有在 2008 年初向社会公布。此阶段的公民参与阶梯为 3.非参与。

其次,从 B. 监督执行阶段来看,Z 市人大于 2008 年 9 月 25 日召开专题会议听取和审议了副市长 CXD 关于市工业项目推进情况(2008 年)报告(此前人大已做相关工作社会调研)。该次会议同时也听取和审议了另外 5 项市政府专项工作报告。同前述案例一样,审议会议过程中,最高公民参与阶梯为 2.象征参与。

最后,本案例最主要的特殊之处在于 C. 监督评估阶段,人大形成的审议意见没有像案例 07101—07107 和案例 09101—09106 那样通过主流媒体向社会公布,但是《审议意见》落实情况却在下一次人民听证会议向人大报告:2009 年 1 月 12 日,Z 市人大召开专题会议,听取和审议了副市长 CXD 关于市工业项目推进报告审议意见落实情况的报告。当然,该次会议同时也听取和审议了另外 6 位副市长的专项工作报告。同案例 07101—07107 一样,审议会议过程中,每次副市长报告和人大审议发言的现场,都约有 30—40 名旁听公民旁听。每次在副市长报告和人大审议发言之间还安排小组讨论会,旁听公民被分成 2—3 个小组与人大一起讨论副市长报告。审议会议都通过 Z 电视台、Z 新闻网向社会现场直播,审议会议的次日《Z 日报》又都对会议内容进行报道。对于案例 08201 来说,这是第二轮监督,是跟踪式监督,因此,此阶段的公民参与形式如操纵、告知、抚慰等就与第一轮不一样,而具有人大与公民共同合作强化监督政府的意味,类似于伙伴关系的公民参与。所以,此阶段的公民参与阶梯为 1.公民权力。

综合而言,案例 08201 中,虽然人大监督决策没有公民参与,但其执行和评估过程中,公民参与分别达到了象征参与和公民权力的阶梯。因而,其公民参与模式可以概括为 A3+B2+C1,也即非典型的非参与式。

#### 4.准非参与式:案例 08301—08305

此 5 个案例的 5 项监督议题是,分别对常务副市长 WJ 关于全市基层司法所建设的报告、副市长 HXX 关于全市食品卫生安全工作的报告、副市长 WJH 关于全市电镀行业整治的报告、副市长 FQ 关于全市学校基建工作的报告、副市长 LZ 关于 M 市镇垃圾焚烧发

电工程建设的报告进行审议监督。案例 08301-08305 是案例 08201-08206 中转变的继续,它们形式上仍是副市长做工作报告,但内容上却不再是年度工作而是具体项目工作报告。这也引起了监督模式的变化。

首先,从监督决策阶段来看,同前述案例 07101-07107 与案例 08201 一样,议题的搜集和确定都是人大内部决策,没有公民参与,议题也没有在 2008 年初向社会公布。此阶段的公民参与阶梯为 3.非参与。

其次,从监督执行阶段来看,Z 市人大于 2009 年 1 月 12 日召开专题会议听取和审议上述 5 位副市长专项工作报告(此前人大已做相关工作社会调研)。同样,审议会议过程中,最高公民参与阶梯为 2.象征参与。

最后,从监督评估阶段来看,案例 08301-08305 与前述案例都不同,它没有公民参与。具体表现就是人大审议意见及其落实情况没有以任何形式向社会公布。此阶段的公民参与阶梯为 3.非参与。

综合而言,案例 08301-08305 中,人大监督决策和评估过程中,公民参与都降到了非参与的阶梯,不过,执行过程中公民参与仍达到了象征参与的阶梯,因而其公民参与模式可以概括为 A3+B2+C3,也即准非参与式。

限于篇幅,本文不可能也不必要对“人民听证”中的 54 个案例都进行论述。

#### (四)“人民听证”中的公民参与模式选择

在论述“人民听证”的四种公民参与模式之后,还需要进一步讨论,Z 市人大是如何选择这四种参与模式的?这需要通过以下三个方面的问题来回答:四种参与模式在“人民听证”中各自有多少个案例,在 54 个案例中各自所占比例是多少?主要的参与模式的议题各自有什么不同,它们与社会和政治稳定有何联系?从 2007 年到 2011 年,“人民听证”的参与模式有何变化,有何趋势?以下根据表 3 做相关分析。

首先,从案例数量来看,准象征参与式有 30 例,占比约为 56%;准非参与式有 17 例,占比约为 31%;象征参与式有 6 例,在 54 个案例中占比约为 13%;非典型的非参与式有 1 例,占比约为 1%。其中,准象征参与式与准非参与两者共占比 87%,可见,它们是 Z 市人大相对运用较多的两种主要参与模式。

其次,从案例议题来看,两种主要参与模式中,准象征参与式下的议题首先是副市长的宏观年度工作报告,共有 7 个案例,即案例 07101-07107。但是,主要的议题则为政府的具体专项工作,共有 24 个,即案例 09201-11302,这些议题涉及公共交通(7 例)、环境保护(7 例)、工程建设(2 例)、教育(2 例)、民政扶贫(2

例)、行政管理(3 例)等领域。准非参与式下的议题首先也是副市长的宏观年度工作报告,共有 7 个,即案例 08101-08107。但是,主要的议题也为政府的具体专项工作,共有 10 个,即案例 08202-08305,这些议题涉及工程建设(5 例)、环境保护(2 例)、卫生(1 例)、教育(1 例)、行政管理(1 例)等领域。两种主要监督模式下的主要议题中,排在前列的首先是环境保护,有 9 例,其次是公共交通、和工程建设等方面的议题,分别为 7 例,共有 23 例;而教育、卫生、民政扶贫、行政管理共为 10 例。可见,这些议题虽然涉及领域比较广泛,但主要还是集中在 Z 市党委政府的中心工作与老百姓反映强烈的社会问题的交集点上,即环境保护、公共交通、工程建设等。在这些问题上,正如 Z 市人大说的,得让“高压锅”般的 Z 社会有个出气口<sup>[4]</sup>,在人大监督中扩大公民有序参与,有利于社会和政治稳定,有利于促进党委政府中心工作。

最后,从案例历程来看,2007-2011 年,四种参与模式在不同的时间段出现,参与水平高低不同。如图所示,从整体参与高度<sup>⑧</sup>来看,2007 年,全部案例为准象征参与式,因而参与水平较高;2008 年,17 个案例为准非参与式,参与水平大幅下降;由于有 1 个案例为非典型的非参与式,故年中参与水平略有提升;2009 年初,由于有象征参与式 6 例,参与水平上升到最高点;但年终时由于有准象征参与式 9 例,又回落到 2007 年水准;2010 年与 2011 年的案例都是准象征参与式,故而参与水平一直维持不变。

通过上述分析,可以得出 Z 市人大选择公民参与模式的基本策略:第一,在 9 类公民参与模式中,优先选择准象征参与式,它不但在 54 个案例所占比例高达 54%,而且自 2009 年底以来,它一直被采用至今;第二,有限选择准非参与式、象征参与式和非典型的非参与式,它们所占比例不高,而且自 2009 年底以来,一直没有采用过;第三,除此四者以外的其它 6 类公民参与模式,则都没有采用过。总体上而言,与本文理论预期大致相似,人大体系及其内部能动者倾向于让人大监督处于公民参与阶梯的中间稳定地带。

## 四、总结与讨论

从落实《监督法》的意义上来说,“人民听证”的生命力在于通过公民有序参与,实现人大监督过程的公开化和民主化。Z 市人大这场“权力监督”改革重要的意义,主要在于将“人大对政府的监督”向选民公开,让选民对人大进行监督。这有助于形成“人民监督人大、人大监督政府、政府服务人民”的良性循环<sup>[8]</sup>。从“人民

听证”中的54个案例研究来看,现实的公民参与人大监督过程模式有4类,即象征参与式、准象征参与式、准非参与式、非典型的非参与式。其中,准象征参与式被优先采取,象征参与式、准非参与式和非典型的非参与式则被有限采取。

总体上而言,在上述四种参与模式下,公民参与至多具有象征意义,无法对人大监督决策、执行及评估工作产生决定性的影响。因而,未来提高人大监督中的公民参与水平,需要在保持已有的公民参与做法,如议题公开征集、会议公开直播、公民旁听发言等,同时在如下三个方面予以加强。第一,重视监督决策阶段的公民参与。在征集监督议题时,优先考虑普通人大代表的议案和普通公民的建议;在确定监督议题的会议上,邀请普通代表和普通公民参与发表看法。第二,完善监督执行阶段的公民参与。在人大议题调研时,要以普通人大代表和普通公民作为民意调查主要对象,以行政部门为次要的民意调查对象。在审议会议现场,要专门记录普通人大代表和普通公民的发言内容,并在主任会议总结之后,作出回应。第三,强化监督评估阶段的公民参与。历次审议意见都要向社会公布,历次审议意见落实情况也要向社会公布。如此,人大监督中的公民参与才可能由低水平的准非参与式,走向高水平的公民权力式。

最后,需要指出本文不足之处:就理论框架而言,尽管根据政策过程的阶段理论审视人大监督过程基本可行,但是阿恩斯坦公民参与的阶梯理论侧重于民主的微观层面以及社会领域的民主,用它来分析宏观的代(表)议制民主的有效性仍需讨论。另外,就案例分析而言,54个案例都取自于Z市人大“人民听证”制度的实践,总体上仍难以避免单案例研究的缺陷。因此,需要通过更多的异地案例研究,对公民参与人大监督模式建构及选择策略的有效性进行进一步检验。

#### 注释:

①2008年以来,Z市人大“人民听证”制度受到了诸如《人民日报》、《瞭望》、《新华每日电讯》、《今日浙江》和《南方周末》等众多主流媒体的关注,也引起了包括中国社会科学院、北京大学、浙江省社会科学院等在内的多家学术机构的关注。“人民听证”制度一度被媒体宣传为地方人大监督的全新创举,但是,正如Z市人大常委会自己强调的那样,它在《监督法》框架之内,是对《监督法》的比较成功的对接。参见:王冬敏.浙江乐清“广场政治”[J].决策,2007,(12):38-39;贺海峰,赵乐强.人大要“大”[J].决策,2008,(7):28-30。

②有论者从政策参与主体、过程和内容等方面论述了“人民听证”中公民与政府的互动特征。参见谢安民.“人民听

证”:公共政策参与之道[N].乐清日报,2011-05-13(2)。

③参见:赵乐强.在Z市人大机关学习会上的讲话(内部资料)。

④参见:赵乐强.Z市“人民听证”的三年探索——2009年10月26日在浙江省委党校所作的学术报告(内部资料);赵乐强.“人民听证制度”:地方人大建设的一项探索创新——2010年5月11日在中国社会科学院所作的学术报告(内部资料)。

⑤调查研究方法包括:(1)文献研究:在当地主流媒体日报及Z网上搜集人民听证的相关信息;(2)参与式观察:笔者或本文合作者作为旁听公民参与了2009—2011年的历次人民听证会议;(3)访谈:笔者于2009年12月19日就公民旁听问题对Z市人大秘书科负责人进行了访谈;(4)问卷调查与电话访谈:从Z市人大提供的222名旁听公民名单中选出43人的样本,2010年12月11日寄出调查问卷;12月22—23日,对没有寄回问卷的样本进行电话访谈,主要是确定公民旁听的类型:动员参与(治疗、操纵)或主动参与。问卷调查和电话访谈的有效率为81.40%,符合分析需要。在2011年1月14日,在人民听证会议现场对部分旁听公民进行相同内容的访谈。

⑥有学者概括了公民参与人大监督的四种机制:公民参与监督计划制订、公民参与常委会视察和调研工作、公民旁听常委会会议、公民参与规范性文件备案审查工作。参见万强.地方国家权力机关建立健全公民有序参与机制的途径与措施[J].人大研究,2008,(9):20-21.笔者认为,这四者更近似于公民参与人大监督的四项内容,而非由各种参与方式构成的参与机制。

⑦参见 Arnstein, Sherry R. “A Ladder of Citizen Participation” AIP, Vol.35, No.4, July 1969, pp.216-224, 转引自城市社区参与资源平台网, <http://www.ccpq.org.cn>。

⑧关于这些公民参与模式的参与高度的具体衡量,参见谢安民.政策过程中的公民参与模式——以浙江省乐清市为例[J].福建行政学院学报,2011,(5):5-11。

#### 参考文献:

- [1] 万强.关于对地方人大扩大公民有序政治参与若干问题的思考[J].时代主人,2008,(7):38-39.
- [2] 万强.公民参与:人大监督工作理论与制度的创新[J].时代主人,2007,(7):26-27.
- [3] 姚民声.浙江贯彻实施《各级人民代表大会常务委员会监督法》调研报告[G]//林吕建.2009浙江发展报告(法治卷).杭州:杭州出版社,2009.
- [4] 徐振光.当代中国社会转型与县级人大制度研究[D].华东师范大学,2007.
- [5] 宋凯利.法律监督的模式及特征分析[J].政府法制,2009,(34):52-53.
- [6] 刘嫣姝.《监督法》下我国人大监督模式的定位与完善[J].山东人大工作,2008,(1):11-14.

- [7] 杨雪冬.地方人大监督权的三种研究范式[J].经济与社会体制比较,2005,(2):89-99.
- [8] 谢安民.政策过程中的公民参与模式——以浙江省乐清市为例[J].福建行政学院学报,2011,(5):5-11.
- [9] 谢安民.人大监督程序建设现状及建议[J].人大研究,2011,(7):20-22.
- [10] 林一笑.省人大常委会领导调研我市“人民听证”[N].乐清日报,2010-06-24.
- [11] 王冬敏.“人民听证”:人民监督政府的新平台[N].人民日报,2009-11-18.
- [12] 杨琳.“乐清人民听证”延伸[J].瞭望,2009,(45):39-40.
- [13] 罗伯特·K.殷(Robert K.Yin).案例研究:设计与方法[M].重庆:重庆大学出版社,2004:59.
- [14] 韩旭.乐清“人民听证”的公民参与维度论析[G]//房宁.中国政治参与报告:2011.北京:社会科学文献出版社,2011:292-305.
- [15] 陈松来,朱健.乐清市:副市长“应考”[J].浙江人大,2007,(6):26-27.
- [16] 乐清市人大常委会.乐清市第十四届人大常委会公告(第三号)[N].乐清日报,2007-10-30(3).
- [17] 乐清市人大常委会.乐清市人大常委会关于市人民政府6位副市长2009年重点工作或重大事项工作思路的审议意见[N].乐清日报,2009-05-21.
- [18] 张木生.人大监督权也要在阳光下运行[J].浙江人大,2007,(12):32.

责任编辑:万东升

## The Models of the Citizen Participation in the NPC's Supervision —A Case Study of Z City in Zhejiang Province

XIE Anmin

(Policy Analysis Institute, Yueqing People's Government, Yueqing 325600, China)

**Abstract:** The citizen's orderly participation supervision for the NPC is one of important ways for people to be the master. Since the implementation of the law on supervision, the local people's congresses have accumulated a lot of practical experience in this regard. Based on a review of the literature, this paper builds a theoretical framework for citizens' participation in the supervision for NPC. According to the case study of the people's hearing (2007-2011) in Z city, the current models of the citizen participation in the supervision include: the symbolic participation, quasi-symbolic participation, atypical non-participation, and quasi-non-participation. It is necessary to make more efforts to improve the level of the citizens' participation in supervision in the future. However, the effectiveness of the theoretical framework of the citizens participation in the supervision for NPC still need more solid off-site case studies to be verified.

**Key words:** supervision for NPC; citizens' participation; people's hearing