

美国《国家生物工程食品信息披露标准(实施细则)》 制定中公众参与的经验及启示

刘旭霞,冯冠南

(华中农业大学 文法学院,湖北 武汉 430070)



摘要 公众有效参与立法活动能够促进立法的民主性,提高法律规则的可实施性。2018年12月,美国《国家生物工程食品信息披露标准(实施细则)》公布于世。除具体条文外,另有详尽的公众参与制定该规则的全过程记录同时发布。通过对美国公众参与立法的全过程进行分析发现,其公众参与立法程序较为完善且公众参与性强。结合我国公众参与立法的现状,提出引入“立法预先公告”程序,扩大公众参与主体范围、增加公众参与立法的途径、适当延长公众评议时间、完善公众评议反馈制度、进行充分的立法信息公开等具体建议,切实保证公众在参与立法过程中获得现实参与感,以促进立法民主化、科学化,为我国法治国家建设助力。

关键词 公众参与;公众评议;公众评议反馈;立法信息公开

中图分类号:D 93/97 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2020)01-0153-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.01.018

2016年,美国出台了 S.764 法案,即《国家生物工程食品信息披露标准》,这项法案被纳入美国 1946 年《农业市场服务法案》中。根据修订后的《农业市场服务法案》,农业部授权农业营销服务处(以下简称 AMS)建立和管理国家生物工程食品强制披露标准。2018年12月,S.764 法案的实施细则^[1](以下简称 NBFDS)公布于联邦登记册中。NBFDS 的出台不仅在美国确立了一个统一的国家生物工程食品标识标准,并且向美国生物工程食品的制造商、加工商等提供了具体操作指引,同时也更好地保障了消费者在购买生物工程食品时的知情权。从公布的材料中可知,除 NBFDS 的诞生基础、适用范围和信息披露具体要求等基本信息外,还有公众参与 NBFDS 规则制定的全过程记录,这些内容反映了美国公众参与立法的积极态度和立法机关对公众参与立法制度的重视。

我国的法治建设正处于关键时期。近年来,随着社会的进步,新型技术不断出现的同时其发展、衍生产品领域也在快速扩张,经济市场和消费市场均有不小的变化,为应对时代发展所带来的现有规则无法解决的矛盾和问题,进行新的立法以解决现存问题和未来可能发生的风险可以说是必然选择^①。那么,在进行与人民生活紧密相连的立法活动时,基于人们对民主和程序正当的理解与认可,立法机关必须保障作为社会普通民众的知悉立法内容和流程的知情权以及了解并可以提出立法建议的权利。这样做既尊重了民众参与国家事务的权利,又能起到对立法机关的制约和监督作用,防止立法走向偏激或模糊的道路。美国 NBFDS 立法过程中公众参与程度较高、取得了较好的效果,本文以 NBFDS 立法为样本,分析公众参与立法的具体程序和特点,总结出其中的经验,以期提出值得我国借鉴的内容。

收稿日期:2019-06-15

基金项目:国家科技重大专项“抗虫转基因水稻新品种培育”(2016ZX08001001);国家社会科学基金重大项目“我国转基因食品规制法律体系构建研究”(18ZDA147)。

作者简介:刘旭霞(1969-),女,教授;研究方向:农村经济法制、知识产权法、科技法。

① 例如我国转基因食品标识的乱象,多有学者认为应当进行专门的转基因食品表示立法,以解决转基因食品标识不明显、标识规则不统一等问题。

一、NBFDS 制定过程中公众参与的具体体现

在美国,公众直接参与的立法涉及的领域十分广泛,大到宪法修改、国家基本法律或政策的制定,小到家庭关系、地方建设项目等^{①[2]}。为了使公众参与立法机制达到更好的效果,同时保障公众在参与立法时的合法权益,美国在联邦程序法、信息自由法、联邦咨询委员会立法、联邦隐私法和阳光下的联邦政府法等法律文件中对公众参与立法均有规定,并逐渐形成了三种主要制度:立法听证制度、公众评议反馈制度和立法信息公开制度。

1. NBFDS 制定中的立法听证制度

“听证”一词所包含的内容十分广阔,按照广义理解,规则制定中的听证是指立法机关在制定规则过程中听取利害关系人或者公众意见的程序制度^[3]。美国宪法赋予了公民参与立法听证的权利^②,所以对公众可参与立法听证的范围并未做出过多限制。举行立法听证的目的是以这一方式收集公众对立法草案的意见,方便国家或机构了解公民或相关群体的态度和真正的诉求,也将这些意见作为改进草案的依据,确保法律规范的可操作性和实施的有效性。立法听证制度在美国联邦国会立法、州议会立法和行政立法中均有存在,是反映民意的重要渠道之一。

NBFDS 的制定遵循了立法听证制度的一般听证程序,即“通知—评论”程序。以常理来看,在“一石激起千层浪”的生物工程食品(如转基因食品)标识的话题时代,NBFDS 的制定和实施与人民生活密切相关,应当采取更直观的方式进行立法听证,如召开立法听证会、座谈会等,然而最终还是依照一般听证程序进行。可以推断出立法机关这么做的原因:第一,从 NBFDS 的制定背景来看,S.764 法案是按照一般听证程序进行的,并未召开立法听证会,2016 年 7 月 29 日由时任总统奥巴马签署正式成为联邦法律^③,官方只公布了通过它的议会过程材料和民众评论材料^[4]。那么作为 S.764 法案的具体实施细则,NBFDS 也无需多此一举^④。第二,在美国组织立法听证并不是法规更新或设立的必要条件,对规则的设立无异议或民众不感兴趣或因其他因素经立法机关权衡后决定不举行听证会的,可以不举行听证会。很明显,S.764 法案与 NBFDS 的设立都符合“无异议”这一条件^⑤。另外,生物工程食品标识标准的设立涉及各方利益,包括国家各部门代表、各州政府代表、各行业代表、普通消费者代表等。即使召开面对面听证会,这些出席者带着自身利益诉求参与其中,必然最大可能地为己方争取最大权益,各方互不让步的情形可能会导致听证无法顺利进行或者听证无法产生有益意见,其结果未必使各方满意,反而还浪费了立法资源。为避免听证混乱,立法机关并未选择以召开听证会的方式履行听证义务。

回到公众参与 NBFDS 制定的具体过程中来,首先“通知程序”应当是公众参与立法活动的前提。自美国农业部将设立和管理 NBFDS 的权力授予 AMS 后,为配合新标准的制定,AMS 于 2017 年 6 月 28 日在其网站上发布了 30 个问题供公众思考,如 AMS 应考虑哪些育种技术作为常规育种? 经

① 《联邦程序法》第 553(a)条规定了不适用公众参与机制的规则制定情形:(1) a military or foreign affairs function of the United States; or (2) a matter relating to agency management or personnel or to public property, loans, grants, benefits, or contracts.

② 美国的立法听证理论上起源于美国宪法第 14 条规定的正当程序原则,是约束和规范政府权力、保障政府依法行政的基本原则,即未经正当法律程序,不得剥夺任何人的生命、自由或财产。

③ 佛蒙特州 2014 年颁布的《与产自基因工程的食品标识相关的法案》要求部分或全部使用基因工程生产的食品进行标识。法案禁止将部分或全部使用基因工程生产的食品标识为“天然的”(natural)。S.764 法案的出现对于基因工程的产品建立了一个统一的全国标准,各州都应该按照 S.764 法案的具体规定执行基因工程食品的标识要求。由此佛蒙特州的转基因强制标注法案即被废除。佛蒙特州资深参议员 Patrick Leahy 对此有极大意见,并将其总结为“一项提案引发的闹剧”。

④ 参见美国联邦议会相关网址:<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/764/all-actions-without-amendments>. 及 <https://rules.house.gov/bill/114/s-764-sa>.

⑤ 无异议原因:第一,美国部分州设置了不同的生物工程食品标识标准,易产生贸易摩擦,也会对国家稳定产生不利影响;第二,虽然转基因食品已在美国流通多年,但还是有较多消费者表示希望了解更多关于该食品的信息,使自己在选择商品时的知情权得到保障。为解决以上问题,美国建立统一的生物工程食品信息披露标准是必然选择。

过高度精炼的食用产品信息(如用转基因油菜籽制作提炼的菜籽油)是否需要披露?如果制造商选择使用文本形式来披露生物工程食品信息,AMS 应要求披露哪些内容等^①。截至 2017 年 8 月 25 日,AMS 收到公众对该 30 个问题的评论共计 11.2 万份,AMS 对该 30 个问题做出了官方回应(AMS 将这些意见都公布在其网站上),并于 2018 年 5 月公布在了联邦登记册中的《拟议规则公告》^②(notice of proposed rule making, NPRM)内。NPRM 中还概述了 AMS 对 NBFDS 的具体拟议程序和规定,包括规则草案的法律依据、规则草案的实质内容等,并要求公众可就若干以供考虑的监管备选方案发表意见。AMS 还就草案举行了网络研讨会,在 NPRM 发布公告后,AMS 在联邦登记册上发表了两份与此研讨会有关的文件。一份是 AMS 在其网站上公布的有关 NBFDS 拟议规则的网上研讨会记录(于 2018 年 5 月 23 日刊登),另一份是对 NPRM 所载的初步监管弹性分析的修正(于 2018 年 6 月 20 日刊登),用以解释拟议规则在适用时不会对众多小型企业市场主体产生重大经济影响^③。

在“通知程序”进行过后,需要预留一段时间用于公众评论的提交和收集,即“公众评议阶段”,公众应以合法途径和方式并按照立法机关的通知参与进规则制定中,也是公众参与的关键环节。这一环节能够真实反映立法过程中公众参与程度,即参与积极性,同时我们也可从中了解公众对拟议规则是否满意以及需要修正的地方有哪些等。AMS 对有关公众考虑的监管方案的意见收集和记录截止到 2018 年 7 月 3 日(评论期为六十日),公众评议期结束时,AMS 收到关于监管方案的评论大约 1.4 万条。参与规则评论的主体包括消费者、食品制造商和零售商、农民和(食品)加工者、州政府、各行业代表以及关注此问题的其他团体等,甚至有些外国政府也就此向 AMS 提出了建议和看法。

2. NBFDS 制定中的公众评议反馈制度

面对如此之多的评论意见,作为立法机关,是否有必要给予回应呢?答案是肯定的,公众评议反馈制度的存在和不断完善就是最好的证明。其实《联邦程序法》对立法机关处理公众评议的操作并没有特别明确的要求,仅要求立法机关充分考虑公众在评议期内提出的建议,并在最终确定的规则后同时纳入对规则的基础和目的的简明概括^④。但从联邦登记册公布的内容看,AMS 选择了工作量较大的方式处理数万计的公众评论——针对 1.4 万条评论和建议,AMS 进行了类型分析和整合,并对其中提出的频率较高和公众较关心的疑问进行了解答,同时也对为何不采纳某种建议给出了回应。即使不是逐一回复,可提取出高频出现的问题和建议进行解答也能够达到平复公众疑惑的效果。

不得不说,AMS 对公众评议的反馈内容是其对该规则“简明概括”中的一大亮点。在对 NBFDS 的评论意见中,不同生活背景、不同工作领域、不同社会阶层等评论主体所提出的问题的侧重点也会不同。从消费者角度出发的评论者多对需要信息披露的食品范围、主体、方式等方面提出疑问或相关建议,例如“为什么 NBFDS 中对‘食物’的定义范围仅局限于供人类食用?”“为什么微型食品制造商不用承担信息披露的责任?”^⑤等类型的问题。在一项法律法规草案的评议中有些疑问会显得幼稚或者可笑,但 AMS 却也正式予以回应了。针对“食品”的定义范围,AMS 的回复是:我们感谢您的参与,一部分评论者也希望 BE 食品的披露范围能够包括供动物消费的食物,但经 S.764 法案明确规

① <https://www.ams.usda.gov/rules-regulations/public-input-bioengineered-food-disclosure-questions>.

② 卡特总统时期,政府采用出版规章议程、公布录音录像的方式让社会公众了解规章内容和制定规章的进展。与之相配套的是联邦商委会促进法和能源政策与保护法等立法首先提出了 NPRM 的要求。卡特总统以行政命令的形式将其以“预先公告”制度确立。这一制度可以让公众在较早的阶段参与到规章的制定中。

③ 监管影响分析报告及其支持性文件作为与 NBFDS 有关的补充文件被 AMS 公布在 Regulations.gov 网站上,网址为: <https://www.regulations.gov/document?D=AMS-TM-17-0050-2833>.

④ 《联邦程序法》第 553(c)条: After notice required by this section, the agency shall give interested persons an opportunity to participate in the rule making through submission of written data, views, or arguments with or without opportunity for oral presentation. After consideration of the relevant matter presented, the agency shall incorporate in the rules adopted a concise general statement of their basis and purpose.

⑤ 一些评论者反对微型食品制造商有信息披露的豁免资格,其认为 NBFDS 应当平等地适用于所有公司而无论其规模或收入如何,并认为现有规定会降低规则适用的一致性和透明度,从而降低消费者的信任度。

定,强制性披露要求仅限于供人食用的食品,AMS 没有法定权利更改这一范围^①。同样的,对不需承担信息披露义务的“微型食品制造商”这个问题,AMS 也给予了具体和充分的解释:根据 S.764 法案的要求,微型食品制造商具有信息披露的豁免资格。AMS 并未对这一规定进行任何更改,但必须考虑到“监管灵活性”和“消费者知情权”之间的平衡。而关于“微型食品制造商”的范围,AMS 考虑了食品药品监督管理局(FDA)和人口普查局(USCB)制定的规则中关于小型企业的定义,同时也对可能获得豁免资格的公司数目、可能获得豁免的产品数目以及在每项豁免标准下获豁免行业年销售额所占比例进行了估算,并据此评估了不同“微型食品制造商”的范围所产生的影响。可见 AMS 在回复公众建议时,并不是简单地“同意”或是敷衍地“根据各种考虑而不予采纳”而已,其对规则确定的依据及考虑因素一齐反馈,力求使公众能够理解确定规则的理由和真正目的。

3.NBFDS 制定中的立法信息公开制度

那么公众参与立法是否就以公众评议反馈阶段结束为止呢? 公众的意见得到了回应,证明公众参与的目的已经达到,看似公众参与已可以退出立法程序了。其实不然,公众参与立法的结束应以立法信息公开为标志。作为立法从开始(拟议规则通知)至结束(规则最终定稿)所有过程的“总结”阶段,公众在规则制定中留下的声音和其他痕迹将被公布出来,供社会检阅。将总的“材料(包括书面材料和视听材料等)”向社会公开,不但是对参与其中的公众的尊重与认可,也是一种重要的监督立法机关是否能够进行自我约束的方式。

《联邦程序法》规定,规则制定过程中的信息应当按规定公开,除法律规定的例外情况和紧急情况外,立法机构必须将其拟定的法规草案或规则要点在联邦登记册上公布,更方便社会公众行使监督权^②。公开内容包括拟议规则、意见、命令和官方记录等。此外,为了使立法更加民主化,NPRM、规则影响分析(RIA)以及其他事项如公众参与方式、期限等也应当清楚且附有可查询渠道的公布出来。NBFDS 可以说将立法信息公开制度落实的十分完整与彻底,并且公开内容不限于以上所述,更多的信息类型,包括对公众疑问的解答、规则制定分析、公众对 NPRM 的评价以及其他注意事项等在联邦登记册或者其官方网站中均有公布,以便公众查询(在前文“通知程序”部分也有叙述)。而且这些材料也会由 AMS 专门部门妥善保管,在出现对 NBFDS 的制定程序或规则的质疑时,可作为证明 NBFDS 制定的正当性、合法性的证据予以出示。

二、NBFDS 制定中公众参与的经验总结

从某种角度来说,在立法中公众参与所取得的效果可以直接反映出该法律规则生效后的效应,即是否能够顺利实施,这里的顺利包括管理和执法机关是否能依规则切实尽到管理、规范的职能和公众是否能够几乎没有抵触情绪的去遵守规则,这也是公众参与立法所追求的目标。在对 NBFDS 制定过程中公众参与阶段和程序等内容进行梳理后,可发现其立法过程中公众参与性强且透明度较高。公众参与立法能够取得良好效果是需要多种因素共同作用的,将其分类汇总后,可主要概括为两个大方面:一则是立法机关的态度,二则是公众在参与过程中的自我定位和建议的有效表达。具体分析如下。

1.立法机关对公众参与立法的重视程度高

(1)重视公民权利,重视民主。为确认规则施行后任何人不会因自然原因(如种族、肤色、宗教、个性等)受到不公正待遇,AMS 在 NBFDS 的规则制定分析报告中设有民权审查环节,考虑了 NBFDS

^① Federal Register/Vol.83, No.245/Friday, December 21, 2018/Rules and Regulations.—65833; Comment: Several commenters opposed limiting the definition of “food” to food for human consumption and sought to include food for animal consumption to be included. AMS Response: We appreciate that several commenters would like to extend the BE disclosure to food for animals. The amended Act, however, clearly limits the mandatory disclosure requirements to food for human consumption and AMS does not have the statutory authority to require BE disclosure for food for animal consumption on a mandatory or voluntary basis.

^② 《联邦程序法》第 3 条至第 6 条,第 552 条、第 553 条。

对少数群体、妇女或残疾人等公民权利的潜在影响。且在集中了公众所关心的问题后,有重点的进行解答并制成规则分析影响报告,切实以公众所想所关心的为规则制定基础,这般对待公众参与的态度多少决定了公众参与的广泛度和参与时的认真程度,这也与最终产生的效果相呼应。当然,这与美国的民主意识的深入密不可分,这种意识不因阶层不同而有所差异。另外,AMS在为NBFDS的制定征求公众意见时,参与规则评论的主体不局限于消费者、受规制主体等。应S.764法案要求,对生物工程食品的标识方面,联邦法案优先于州和地方进行适用,NBFDS的制定目的是“为生物工程食品提供一项强制性披露标准,向消费者提供统一的资料”^①。再者,生物工程食品的发展必然涉及国际贸易,而以美国的国际地位,该规则必然起到一个风向标的作用,所以无论从国内层面还是国际层面分析,NBFDS的制定都是有巨大意义和影响的,这也是为何参与评论的主体中也出现了州政府和一些外国政府机关的身影。AMS将这些来自不同生活文化背景、不同受教育程度、不同工作领域等的观点进行了类型化的考量,为制定公共可接受、国际可接受的NBFDS规则奠定了良好基础。

(2)重视对公众信息的反馈。这也是公众参与立法的动力源泉之一,站在普通公众的角度,当建议或疑问提出后没有回应,这样传递的信息往往是负面的。这就凸显了评价反馈工作存在的价值,立法机关对每一建议或是疑惑的回复都将拉近其与公众的距离,即使是不予采纳的建议也会张贴出理由,这样的做法不但提高了立法活动严肃性,而且也能对比提高公众参与时的认真程度以及之后规则的可接受度,为日后相关部门工作的进行建立了良好的群众基础。

(3)重视立法信息的全面公开。美国对立法信息公开的严格要求提高了立法活动的透明度,使得立法机关能够进行“灰色操作”的空间变小,也更加能够给予公众信心和鼓励,使他们积极参与其中而非消极行使其参与国家事务的权利,这样出现的结果往往更公平公正,更为社会公众所接受,对消除公众对某些问题的疑虑也有所助益。上述“NBFDS制定中的立法信息公开制度”部分也能够充分证明这一点。

从整体看,自NBFDS立法前的通知到确定规则后材料的充分公开,每一阶段均能使公众获得满足感、参与感以及身为“国家主人”的现实存在感,自然在规则正式实施后,公众会“自愿”遵守规则。联邦登记册中刊登的有关制定NBFDS的所有材料中,一半以上为公众参与部分内容(包括拟议规则通知、公众评论与部门反馈),可见AMS对待公众评论的重视态度和认真程度,这也十分符合公众参与立法机制设立的初衷:公众的加入对规则制定来说是十分宝贵的建议来源,公众为拟议规则提出的意见将对规则的最终定稿至关重要^②。这同时也易于形成“公众参与立法效果良好——立法机关重视度增加——公众参与立法效果良好”的良性循环。

2. 公众对待参与立法的态度积极

(1)公众知悉参与国家事务时的自身定位。从公众在AMS网站上的评论数量和内容来看,可发现美国人民具有强烈的权利意识,他们发自内心地认为自己能够且有权为自身利益发声,并通过一系列合法行为达到这一目的,即他们行使权利的态度是积极的、主动的。若是公众对此表以“无所谓”或“与我无关”等态度,那么以此出台的规则其群众基础是薄弱的,很有可能会使公众“艰难的服从”。由此,公众要确信自己是国家事务的“决定者”而不仅仅是“服从者”。

(2)公众参与立法时能够将建议具体表达。对参与度高低的判断应从参与主体范围的广度、参与主体的积极性共同评判,而不能仅认为参与人数多或者提交的意见多就认为参与度高。前文所述的立法机关对公众参与的重视程度对参与主体范围、参与主体的积极性影响较大,但是否能完整、有效

^① Federal Register/Vol.83, No.87/Friday, May 4, 2018/Proposed Rules.—19860, 19861; SUPPLEMENTARY INFORMATION; …… Subtitle F addresses Federal preemption of State and local genetic engineering labeling requirements. ……The purpose of the NBFDS as contained in this final rule is to provide a mandatory disclosure standard for BE food, by which uniform information is provided to consumers.

^② Federal Register/Vol.83, No.245/Friday, December 21, 2018/Rules and Regulations.—65815; Public input has been invaluable to this effort; public comments submitted in response to the proposed rule were critical to the development of the final rule.

地表达自身观点从而推动立法却在公众自己。对 NBFDS 的评论大约 1.4 万条,若是这些评论大多是简单地表示“支持”或“反对”,那么该评论以及立法机关所作反馈也是无意义的,因“应参与”而参与也会使公众参与立法机制丧失活力。在发表对规则的意见时,参与者应从自身的现实生活经验中总结观点进而表达其权利诉求或对某些条款的不满,而这些建议和不满很大可能会对最终确定规则产生影响。公众应做到真正以个人出发(或以所属团体出发),发表能够推动规则良好实施的观点。

三、公众参与制定 NBFDS 对我国的启示

美国不论是现实国情还是立法模式,与我国均不相同,但面对公众参与立法机制,其所追求的目标应是重合的:人民是国家的主人^①。无论其所立的法位阶如何,作为立法机关,必须明晰立法的出发点和落脚点,认真思考来自不同阶层的公众的想法,解答公众疑惑,让立法的过程变得更加公正透明,让规则的实施离理想化目标更近一步。现阶段,我国愈发重视公众在国家事务中扮演的角色。例如在 2019 年 9 月 1 日实施的《重大行政决策程序暂行条例》,其中对公众参与重大行政决策程序的方式、公众评论期限以及对公众意见处理等方面都作了具体规定,着实强调了公众参与的重要性^[7]。所以,在进行更加严肃、更能体现国家尊严的立法活动时,更应明白“立法不是立法机关的自成品,而是相互竞争的利益群体之间寻求某种妥协的博弈产物,如果相关利益群体不能充分表达意见,实际上就是取消博弈,扼杀表达。”^[8]为使我国公众参与立法的效果趋近理想化,本文在现有制度规定的基础上,再结合前文公众参与 NBFDS 制定的有益经验,拟从四方面提出完善我国公众参与立法的建议。

(1)我国公众参与立法“良性循环”的开端应由立法机关坚定尊重立法、尊重民主、尊重公民权利的态度为始。避免因立法机关的“诚意不足”,使公众参与立法流于形式,而必要的规则约束能使立法机关更加明白公众参与的重要意义。为实现此目标,可先从以下两点着手。

其一,引入“立法预先公告”程序。该程序并非是将立法活动复杂化,只有相对了解,公众才会有提建议的积极性,而立法机关决定拟定规则前准备阶段的公众参与大多为立法机关所忽视。在公众知道要制定某一法律法规时,往往草案已经被公布,这从一开始就已经降低了公众参与立法活动的热情^②。建议立法机关在立法前,应对立法必要性、实践中的可操作性以及实施后的影响范围和效果等作充分的论证,形成一份详细的包含立法背景概述、典型事件评析(可邀请专家论证并记录论证内容)、拟议法条、期望达到的效果以及对社会甚至其他国家可能产生的影响等内容的立法分析报告,并将其与拟立法通知同时向社会公布。其后,立法机关应设置合理的社会评议期限^③,在该拟议法律法规可适用的地域范围内尽可能收集较为全面的社会对该规则的看法与意见,根据公众回应归纳总结出公众真正关心的问题并予以解答,之后将此内容加入立法分析报告以作完善。若拟议规则可能会对公众生活造成重大影响,建议立法机关在可控范围内组织听证,实行听证会全过程记录原则,形成的听证报告也应被立法分析报告涵盖。当然,在立法前阶段是否举办了听证会,不能作为必须立法或不应立法的直接依据,立法机关应对完整的立法分析报告评估后,再做决断。

其二,扩大公众参与主体范围,增加公众参与立法的途径,适当延长公众评议时间。这从参与主体、参与方式、参与时间三方面保障了公众参与立法的权利。首先,公众参与主体的范围和数量是基础。公众参与是多方主体的共同行为,我们不能将公众范围作狭义理解,其具有整体性、多样性和变

① 《中华人民共和国宪法》第 2 条:中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。

② 我国科技部在 2019 年 3 月 11 日公布了其起草的《生物技术研究开发安全管理条例(征求意见稿)》以及该征求意见稿的起草说明,说明中对起草背景、起草经过等事项的叙述十分简单,公众并不能从中了解立法机关的真实想法,也无从知晓“相关部门、地方、高校、科研院所、企业、科研人员”到底是何意见,在对该《条例(征求意见稿)》管理对象及其安全风险不甚了解的前提下,公众产生的疑惑已让其无法提出有效建议。

③ 合理期限是指,能够确保公众知晓该信息并准备可交流的想法、修改建议的充足的时间,同时也需考虑其他因素导致的时间延迟,如信件揽收、投递、接收时间的不确定性。

化性。立足于不同出发点的立法活动,立法目的也不尽相同,但它们所追求的都是让人们接受和遵守该强制性规则,从而使社会更加安定有序。社会是由个体组成的,是人与人形成的关系总和。公众参与立法机制为普通民众和其他关注法规制定的群体提供了表达想法和提出权益诉求的通道,从立法实践中来看,有不同背景的人民、群体或组织的共同参与,往往能够使最终确立的规则更加科学和民主。其次,需保障人民通过多种途径参与立法活动。其方式应尽量多样化,极尽电子邮件、信函、传真、听证等方式之功能。虽然“电子化”参与方式已成为新信息传播时代的首要选择,但也应当考虑部分特殊情况,不应放弃传统传递信息的方式。有关参与程序以及应向社会公布的材料等可以前述“立法预先公告”程序要求为基础做出调整。如有必要,立法机关可根据拟议规则的特点有针对性地向特定公众主体发出“邀请”,以望得到较有针对性的建议。最后,公众评议时间的设置应当合理延长。制定 NBFDS 时,其公众评议期与《联邦程序法》规定相符,设置了不少于六十日的公众评议期。我国《立法法》对法律草案的社会征求意见时间有所规定,一般不少于三十日^①。但对其他位阶的规则制定并未规定具体的公众评议期限。尽管信息传播速度不同往日,但是设置的评议期过短,对信息传播中意外情况所耗费的时间和公众所需对草案的思考时间都未充分顾虑到,很可能发生部分公众知晓时评议期已过,或者通过信件传达的建议由于路途等其他原因被延迟送达的情况,若如此,公众评议期的设置也无太大意义^②。

(2)完善公众评议反馈制度。“有问必有答”是立法民主和立法机关反馈良好的表现,也是尊重民意鼓励公众参与立法的重要体现。在立法活动中,立法机关公布的草案一般来说并不完美,所以才需集思广益,吸取民意,其中不乏公众对某些条文或者法律概念的不解。在我国实践当中,部分立法机关将公众参与立法的通知发布后就再无下文,是否对公众意见进行收集都未可知,又何谈对这些意见进行分析甚至反馈呢?从部分立法者角度,公众提出的问题很可能用“没必要”或“不需要”掩盖过去,仿佛一个黑洞,无论丢进多少问题都没有回声,无形中也反映了立法者对公众参与的不尊重。而从公众角度,立法机关的回馈是对其参与立法的肯定和鼓励,可传达出立法机关是有认真审视公众提出的建议的信息,而这种态度可以互相感染,公众将收获满满的现实存在感,参与立法活动的动力和自信也会有所提升。我国应对立法反馈制度作具体规定,指明立法机关的反馈形式、反馈内容、反馈公布要求等以及不反馈、无意义反馈的后果等,以增加公众对立法机关的信任感^[8-9]。

(3)进行充分的立法信息公开。阳光是最好的防腐剂,无论是完整的立法分析报告、听证记录、公众评论还是对公众评论的反馈,都务必做好信息的无保留公开。虽然也有例外规定,如遇到有关国家秘密、商业秘密等不宜公开的信息,立法机关在公布文件时可考虑不公开相关内容。但自由裁量权不应是立法信息公开道路中的阻碍,这同时考验了立法机关的“自制力”。对此,立法机关应当树立正确态度,非例外情况,应将立法信息充分公开至“阳光”下,并为公众参与提供便利条件。当然,在公开相关立法信息时,立法机关可对公众较为疑惑或者专业性较强的问题给予注释解答,以便公众能够站在不同角度思考提议。如今我们已经进入大数据时代,面对公众参与立法要达到精细化、具体化、民主化的目标,大数据技术成为分析数据、整合意见的有力武器。同样地,这也为立法信息公开提供了便利之门,针对立法活动不同的公众参与阶段,立法机关可利用互联网、电视台、报纸、杂志等载体公布立法信息,如贵州省政府已有立法大数据共享平台,促进了立法信息共享,包括公众和其他机关、机构的共享^[11]。同时,还有一些新媒体发展不足的地区,可利用文件形式下发至各地区基层组织,并委托其利用适应该地区传播信息的方式广而告之该地区公众。另外,对公众评议与评议反馈公开时要注意公民个人信息的保护,毕竟公众参与立法应注重的是提出的意见而不应过度关注是由谁提出的。

① 《中华人民共和国立法法》第 37 条。

② 我国科技部公布的对《生物技术研究开发安全管理条例(征求意见稿)》公开征求意见的公告中,设置评议期截止到 2019 年 4 月 9 日,距其公告时间不足三十日;再如《哈尔滨市学校用餐食品安全管理若干规定(草案)》,哈尔滨市第十五届人大常委会第十九次会议对其进行了初次审议,并在 2019 年 3 月 5 日向社会公布以征求公众意见,但其公众评议期截止时间为 2019 年 3 月 22 日,时间长度不足二十日。

(4)引导、指导并鼓励公民参与立法活动,提升公众参与立法的热情。前文已述,美国民众在行使参与立法的权利时是主动的、积极的。对比我国,虽然人们权利意识随着时代发展逐步提升,越来越多的人希望了解规则的背景、规则的意义等内容,但对参与立法活动,固有的传统观念多少还是约束了人们的思想,认为就算自己参与了也不会对结果有任何改变。这使得公众在参与立法活动时略显被动、消极。所以转变公众心态尤为重要,这需要政府及相关部门在社区活动、宣传工作中引导、指导并鼓励公众参与国家事务,在活动、交流中逐渐提高公众信心,从而调动其积极性。对心态的转变本身就不是一蹴而就的,这一过程可能较为漫长,效果的显现也较缓慢,但却是必要的。久而久之,这种“自信”成为习惯,公众自然会积极参与国家事务,勇于表达自身观点,切实尽己之力推进社会和谐、国家发展。

参 考 文 献

- [1] FEDERAL REGISTER. National bioengineered food disclosure standard[EB/OL]. [2019-04-29]. <https://www.federalregister.gov/documents/2018/12/21/2018-27283/national-bioengineered-food-disclosure-standard>.
- [2] 蔡定剑主编. 国外公众参与立法[M]. 北京: 法律出版社, 2005(编者前言): 1-2.
- [3] 王瑞雪. 美国行政规则制定中的听证程序及对我国的启示[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2014, 31(4): 107-113.
- [4] Congressional Record | Congress.gov | Library of Congress. Congress passes GMO food labeling bill[EB/OL]. [2019-05-15]. <https://www.nbcnews.com/health/health-news/congress-passes-gmo-food-labeling-bill-n609571>.
- [5] 周泽中. 行政决策的现实困境及其模式转型——兼评《重大行政决策程序暂行条例》[J]. 江汉学术, 2018, 37(6): 28-37.
- [6] 顾爱平. 公众参与地方立法的困境与对策[J]. 江苏社会科学, 2017(6): 106-114.
- [7] 石东坡, 王剑. 制度化与法治化: 公众立法参与的必然跃迁——以十份立法参与制度文本为基础[J]. 地方立法研究, 2017, 2(5): 78-102.
- [8] 夏忠敏, 刘建新. 中国公众的媒介接触对美国认知研究——基于《中美两国民众的世界观念》调查资料的分析[J]. 湖北民族学院学报(哲学社会科学版), 2018, 36(3): 132-135, 159.
- [9] 郭建利. 互联网+法治思维与法律热点问题探析[M]. 北京: 法律出版社, 2016: 59.

(责任编辑: 陈万红)