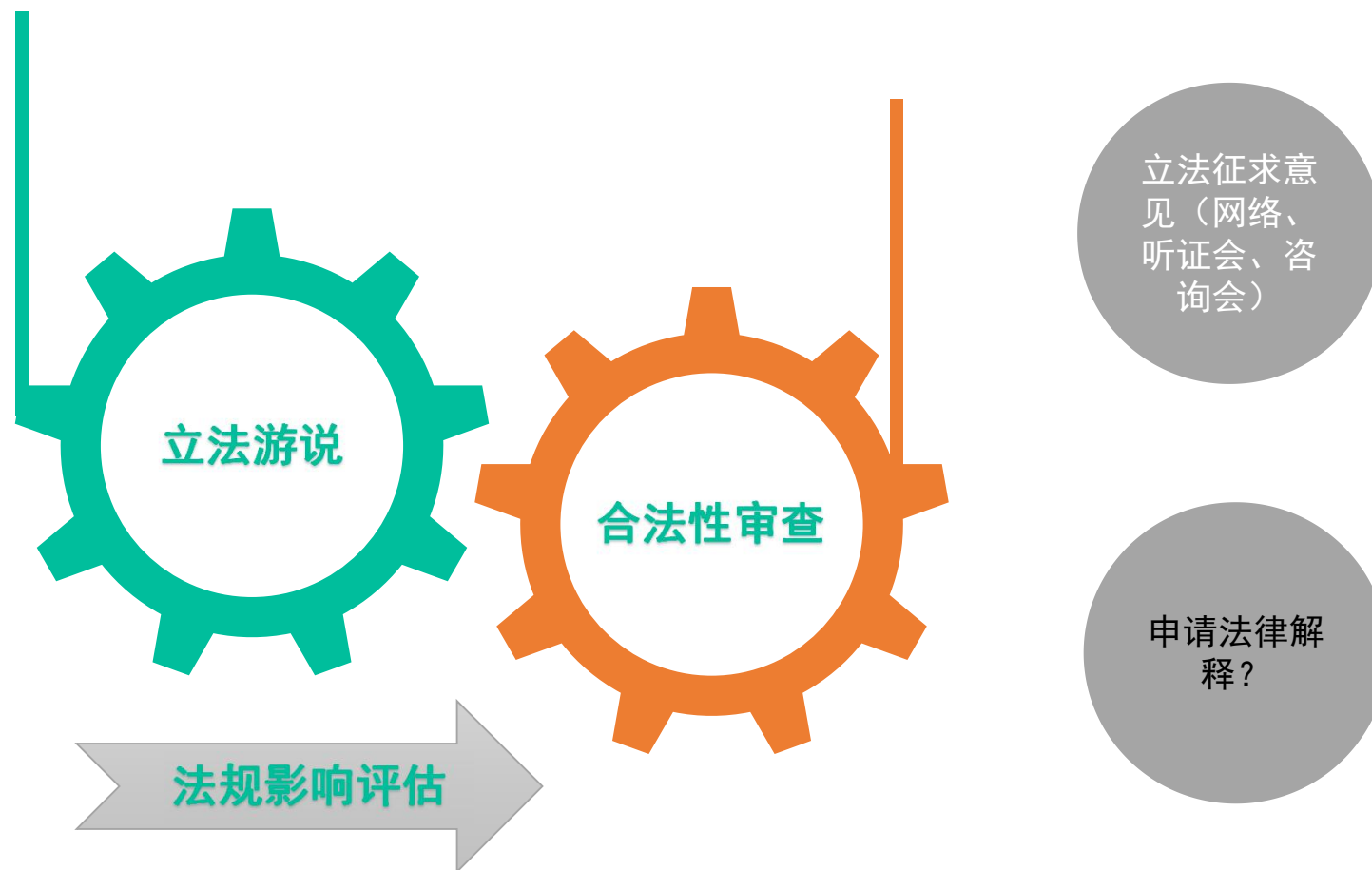


# 公众参与立法的理念与实践



# 公众参与立法体系



## “公众参与立法技术谈”系列（二）：“两会游说”是一种什么样的体验？

@兔子走丢了 2016-01-12 15:06:18

1510 ★ 0 ♥ 0 0

两会 公众参与立法实验室 李楠

『本文为同行来稿，仅代表作者个人观点』

### 引言：

十八届三中全会提出，在人大设立代表联络机构，完善代表联系群众制度；通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系。2016年的地方“两会”于1月份陆续召开，全国“两会”也将于3月5日开幕，为了方便公民了解“两会”时期游说人大代表和政协委员的基本程序，分享相关的经验，我们撰写了这篇文章。本文以介绍人大代表相关制度为主，兼谈政协委员相关制度，一共五个部分，依次是：游说代表的切入点、如何联系代表、如何撰写建议稿、如何跟踪后续进展、实例分析。

### 一、游说代表的切入点

一般来说，人大代表提交的为“建议”，如果有30人以上联名或者以一个代表团的名义提出，则可称之为“议案”；政协委员



@兔子走丢了  
我是兔子啦啦啦~~

ta的文章

更多

在孩子眼中，你只是一个移动的麻将机？

NGOCN招聘5月刊 for 实习岗：老司机带我！

NGOCN招聘5月刊：谁说毕业遥遥无期？

抄袭都抄不好，一个广告能得罪那么多人也是碉堡

公益人故事：一次改变人生的“转行”

### ♥ 猜你喜欢

NGOCN简报第374期：环境议题，我们有话说

为什么说直播是心理上的逃生出口？

教育扩张与职业封闭导致大学生失去高声望工作？

政府与NGO：治理术、地方性与情境性

## 规范性文件审查回复

同志：

您向我办寄送《规范性文件合法性审查建议书》收悉。现回复如下：

我办就你反映的武人社发〔2014〕48 号文的有关问题，即办理重症（慢性）疾病报销手续时，单位参保人员、随高校参保的大学生的申请资料，必须由单位（高校）而不能直接由本人向辖区社会保险经办机构申报的规定不合理，侵犯了慢性病人隐私问题，及时与武汉市人社局进行了沟通。武汉市人社局非常重视您所提意见，研究采纳了您的建议，及时对规范性文件进行了修改。

4 月 22 日，武汉市人社局制发了《关于调整武汉市城镇基本医疗保险门诊重症（慢性）疾病有关办理程序的通知》（武人社函〔2015〕75 号）（附后）。该通知第一条规定：“单位参保人员、随校参保的大学生门诊重症（慢性）疾病的申请资料可直接向辖区社会保险经办机构申报，不需单位盖章”，并规定武人社发〔2014〕48 号的相关规定同时停止执行。

感谢您对我们工作的支持！特此回复。



## 武汉市人力资源和社会保障局

武人社函〔2015〕75 号

### 关于调整武汉市城镇基本医疗保险门诊重症（慢性）疾病有关办理程序的通知

各区人力资源和社会保障局、各有关社会保险经办机构、有关定点医院机构：

为进一步提高医疗保险管理服务水平，简化办事程序，方便参保人员，现将调整基本医疗保险门诊重症（慢性）疾病办理程序的规定通知如下：

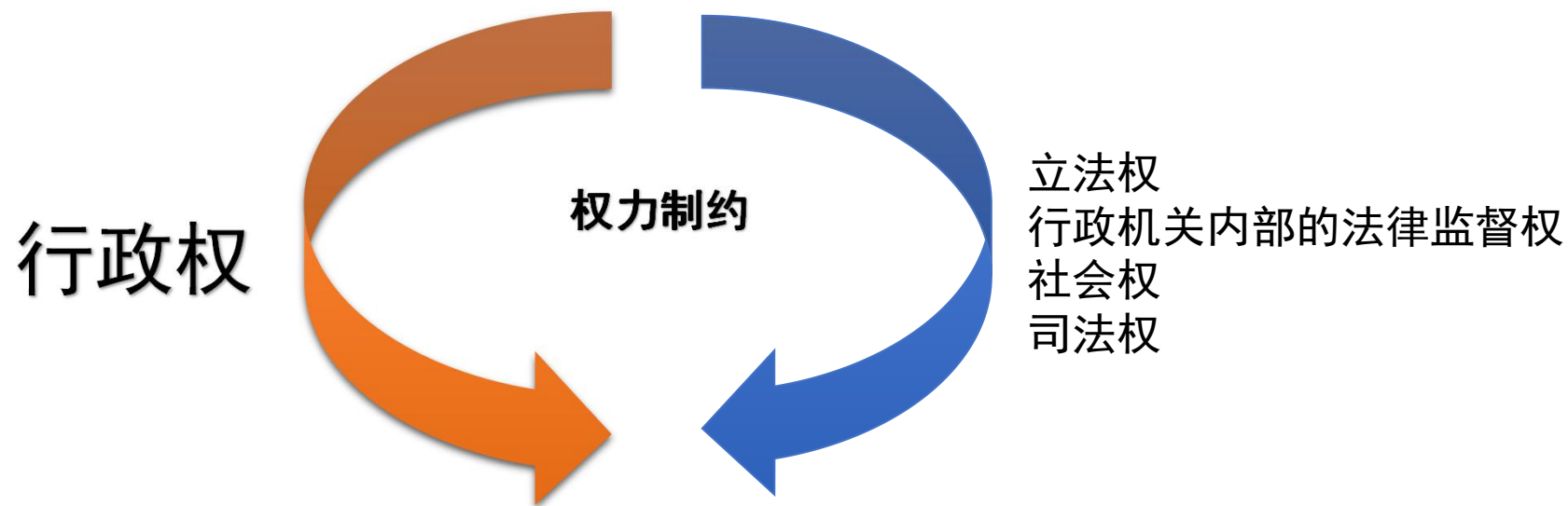
一、单位参保人员、随高校参保的大学生门诊重症（慢性）疾病的申请资料可直接向辖区社会保险经办机构申报，不需单位盖章。

二、本通知从发布之日起实施。《市人力资源和社会保障局关于加强武汉市城镇基本医疗保险门诊重症（慢性）疾病管理的通知》（武人社发〔2014〕48 号）关于“单位参保人员、随高校参保的大学生的申请资料，由单位（高校）向辖区社会保险经办机构申报”的规定同时停止执行。



# 违宪审查与合法性审查

2003 年，滕彪、俞江等三博士以公民身份就国务院的行政法规《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》向全国人大提交了违宪审查建议信，中国政府网称“这是中国公民首次行使违宪审查建议权”。





# 主动审查

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》：“要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。”

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》“加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围”。

据2007年11月全国地方规范性文件备案审查示范点工作座谈会上公布的信息，**全国31个省、自治区、直辖市都通过地方立法的形式建立了规范性文件备案制度，制定或者修订了有关规范性文件备案和制定程序的规章43部；90%以上的市级人民政府和80%以上的县级人民政府建立了规范性文件备案制度。**2005年至2007年6月，31个省级人民政府共收到市级政府和本级政府部门备案的规范性文件21937件，经审查发现问题并纠正的达1013件。2006年，全国市县级政府共收到备案的规范性文件50632件，经审查发现问题并予以纠正的达1070件。各地还创设了规范性文件制定程序制度、听证制度、前置审查制度、统计通报制度、实施后评估制度等二十多项具体制度对规范性文件把关。（刘一纯：《改进地方政府规范性文件备案审查制度的思考》）

# 建议审查

- 从实际运作情况看，2008年至2013年6年间，北京市政府法制办接到的异议审查申请共34件次，相对于8000多件行政规范性文件而言，实在是九牛一毛。李富莹（法学博士，北京市人民政府法制办公室副主任）《加强行政规范性文件监督的几点建议》，《行政法学研究》2015年第5期 ）

- 红头文件的表现形式？



# 规范性文件名称

## 《党政机关公文处理工作条例》第二章 公文种类

### 第八条 公文种类主要有：

- （一）决议。适用于会议讨论通过的重大决策事项。
- （二）决定。适用于对重要事项作出决策和部署、奖惩有关单位和人员、变更或者撤销下级机关不适当的决定事项。
- （三）命令（令）。适用于公布行政法规和规章、宣布施行重大强制性措施、批准授予和晋升衔级、嘉奖有关单位和人员。
- （四）公报。适用于公布重要决定或者重大事项。
- （五）公告。适用于向国内外宣布重要事项或者法定事项。
- （六）通告。适用于在一定范围内公布应当遵守或者周知的事项。
- （七）意见。适用于对重要问题提出见解和处理办法。
- （八）通知。适用于发布、传达要求下级机关执行和有关单位周知或者执行的事项，批转、转发公文。
- （九）通报。适用于表彰先进、批评错误、传达重要精神和告知重要情况。
- （十）报告。适用于向上级机关汇报工作、反映情况，回复上级机关的询问。
- （十一）请示。适用于向上级机关请求指示、批准。
- （十二）批复。适用于答复下级机关请示事项。
- （十三）议案。适用于各级人民政府按照法律程序向同级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会提请审议事项。
- （十四）函。适用于不相隶属机关之间商洽工作、询问和答复问题、请求批准和答复审批事项。
- （十五）纪要。适用于记载会议主要情况和议定事项。

# 各级人大备案审查职责

全国人大-法律

全国人大常委会-国务院行政法规、地方性法规

省级人大-市级人大地方性法规、省政府规章/规范性文件

市级人大-市政府规章/规范性文件

# 政府（法制办） 备案审查职责

国务院（法制办）-各地方政府规章、不限于省级

国务院各部委-各地方下级主管单位规范性文件

省政府-省政府部门（比如公安厅）规范性文件、市政府规章规范性文件

市政府-市政府部门（比如公安局）规范性文件、区/县政府规章规范性文件

（“部门文件，同级审查；政府文件，上级审查”）

“红头文件”违法都有哪些情形？

## 规范性文件违法，常见的情形主要有三个：

（一）超越法定权限，限制或者剥夺公民、法人和其他组织的合法权利，或者增加公

民、法人和其他组织的义务；

（二）同法律、法规规定相抵触；

（三）违背法定程序。

## 不属于可以申请合法性审查的文件：

不涉及行政相对人权利义务的工作制度、工作程序、表彰奖励、人事任免、保密、保卫等机关内部事务的文件、行政机关之间的内部行文、转发文件；

对具体业务工作进行计划、总结、检查、部署的文件；

标准、规程等技术性文件；

仅涉及特定行政相对人权利义务的行政决定或者批复；

其他不涉及行政相对人权利义务、不具有普遍约束力或者不可以反复适用的文件。

# 引用法条的原则

- 1、尽量避免引用宪法
- 2、涉及政府立法，均可引用国发文件
- 3、省级规定和市级规定不一，选择有利于建议人的

1、向陕西省人社厅申请行政复议。这一途径没有成功，人社厅没有受理行政复议申请，原因是我提交的材料是人社局给法制办的答复，并没有直接对我的权利、义务产生影响，不过陕西人社厅的工作人员提出，如果是人社局对我的建议作出的答复，是可以申请行政复议的。

2、向西安市人大常委会提交审查建议信。应该说能够对人社局的文件向人大提交审查建议，在陕西和西安是比较特殊的，因为陕西省人大的地方性法规与其他省的不一样的地方在于，《陕西省实施<中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法>办法》第47条第2款还规定了公民可以针对政府部门的规范性文件向人大提起审查建议（“前款规定以外的其他国家机关、社会团体、企业事业组织、公民可以提出对人民政府及其部门制定的规范性文件的审查建议，由接受审查建议的常务委员会的法制工作委员会研究处理”），而其他省份都规定人大只负责审查人民政府的文件和下级人大的文件，我理解为这是陕西省人大的一个比较人性化的做法。西安市人大常委会的工作人员也认为人社局的做法不够正式，但是还是希望由法制办和人社局继续沟通，如果实在解决不了的时候人大才会考虑处理这件事情。

3、第二次向西安市法制办提交审查建议信，因为第一次是由法制办“转送制定机关核实处理”，而第二次我是建议法制办直接处理，依据是《西安市规范性文件管理办法》第二十九条第三款，“必要时，政府法制机构也可直接审查处理”。由于人大也已经事先给法制办沟通过了，所以本次与法制办的沟通比较顺利，对方很快就接受了我的建议。



1、一个文件是否属于规范性文件，决定性的因素不在于名称，而在于其内容，所以尽管西安市人社局的几个文件是以“申办流程”、“申请表”等形式呈现出来的，与一般的“办法”“通知”等规范性文件常见名称不同，但由于其内容就是行政机关行使行政管理职责、对不特定公民的权利义务产生影响，并且能反复适用的，所以西安市法制办也认可了其规范性文件的性质。

1、无论是向人大、法制办，还是上级行政机关建议审查，最好都同时也给制定机关邮寄一份，并坚持让对方书面答复，这样做在遇到制定机关推卸责任，或者你对其答复不满意的时候还可以申请行政复议。而复议法制办意义不大，因为法制办通常只是作一个初步的判断后把材料转交给制定机关，实际上还是需要制定机关修订或者制定新的文件。

2、人大可以作为一个“兜底”的救济机制。如果法制办和制定机关不作为，还可以考虑向人大常委会提交建议信，无论是人民政府的文件还是政府职能部门的文件。

# 规范性文件合法性审查三步走

- 识别规范性文件的性质  
(三要素：涉及公民权利义务、对外产生普遍约束力、反复适用)
- 识别其不合法的地方（主要依据《立法法》）
- 寻找提起建议的依据（国发2010[38]号文件及各地规定）