



NDI—中国比较政治与经济研究中心  
关于地方立法听证研讨会的报告

中国 甘肃省 兰州市  
2004年4月20—22日

如欲了解详情,请与下列人士联系:

**Peter M. Manikas**

Regional Director, Asia Programs

或者

**Christine Chung**

Director, China Program

National Democratic Institute for International Affairs

2030 M Street, NW

Washington, DC 20036

电话: (202) 728-5500

传真: (202) 728-5564

Flat A, 22<sup>nd</sup> Floor

Phase 2 Blessings Garden

56 Conduit Road, Hong Kong

电话: (852) 2547-2400

传真: (852) 2547-9400

版权所有 © 美国全国国际事务民主学会 (NDI) 2004

本文可以因非商业目的而复制、翻译, 但必须说明资料的来源是 NDI 并向 NDI 提供翻译文本。

# 目录

一、	导言	4
	听证程序的效果	4
	听证程序的成本分析	5
	甘肃省的第一次立法听证	6
二、	外国专家的演讲	8
	“德国的立法听证：效果如何？”	
	——亚历山大·隆戈柳斯 德国柏林众议院前议员	8
	“德国的立法听证：到底有多昂贵？”	
	——亚历山大·隆戈柳斯 德国柏林众议院前议员	12
	“立法听证介绍”	
	——杰姬·丁斐尔德 美国俄勒冈州议员	15
	“听证会对俄勒冈州立法质量的影响”	
	——杰姬·丁斐尔德 美国俄勒冈州议员	24

## 一、 导言

4月21日至22日，由中共中央编译局比较政治与经济研究中心（CCCEP）与美国全国国际民主学会（NDI）第二次合作举办的旨在对中国的立法听证程序进行支持的“地方立法听证的推广与完善国际研讨会”在甘肃兰州召开。包括来自宁夏、青海、陕西、内蒙、新疆等地的大约50名代表和学者参加了会议。另外应NDI邀请，来自德国柏林众议院的前议员亚历山大·隆戈柳斯和美国俄勒冈州的议员杰姬·丁斐尔德也出席了会议。

自2000年以来，NDI发起和合办了多个旨在解决在中国适用公开立法和行政听证程序问题的研讨会。此次研讨会主要是为了评估听证在立法过程中的效果和举行听证的成本分析。第一天的会议分为上下午两个部分，分别对两个不同的议题进行了讨论。在研讨会的第二天，与会者们旁听了甘肃省第一次公开立法听证会。甘肃省人大法制工作委员会决定的听证议题是关于医疗、房地产、保险以及其他中介行为是否能纳入《消费者权益保护条例（草案）》的调整范围。甘肃省的官员认为，他们将尽力使修订后的法律能在最大限度内为人民服务。研讨会第二天下午是对上午的听证会进行讨论和评价。

在介绍中，来自兰州和中共中央编译局比较政治与经济研究中心的官员指出，在邓小平、江泽民等领导的支持下，公开听证在中国开展起来，它们在实现更大程度的民主方面起到了非常重要的作用。官员们还指出，听证主要是为了维护人民的利益。CCCPE的执行理事提到从各地相互学习和进行交流的过程中他看到了立法听证的广阔发展前景。他同时强调，立法听证越来越系统化，并得到广泛的应用。他在讲话中还指出立法听证已经成为中国急需发展的制度之一。听证减少了政府的地方保护和干预，提高了立法的质量，有时甚至可以将听证质询中涌现的有天赋的人才吸收到法制委员会中。研讨会上的发言者达成了—个基本的共识，即立法听证应被广泛的宣传和推进。来自NDI的代表称赞了中国近年来在立法听证方面取得的成绩，并且尤其对于研讨会中关于成本分析和效果的评估问题表现出浓厚的兴趣。

### 听证的有效性

关于立法听证在立法发展中的效果问题，一位与会者认为尽管有很多方式能够获得有效的意见，但公开的立法听证是一种更为科学的办法。然而，他也承认在中国对于如何处理听证的结果以及由此产生的费用还没有明确的规定。这个问题也曾在NDI-CCCPE2003年9月在北京合作举办的关于如何在中国发展听证的研讨会中提出过。因此，这两个相关的问题成为兰州研讨会的焦点。

现在存在的一个持续削弱立法听证潜在作用的问题是听证还没有被规范化。立法听证并非作为立法过程中的一项制度，而仅是一次性行为，因此也有批评人士认为它只是为了进行一下说明或展示。与会者们注意到，立法听证中提出的意见往往并未被最后的法律所采纳，这无疑降低了听证对于公民和官员的吸引力。

另外一位与会者指出，中国在经验方面的缺乏也阻止了立法听证的进程。听证会的准备需要完成大量的工作，消耗大量的时间，法制工作委员会以及其它相关部门还没有习惯于将

这些额外的工作纳入到他们的日常工作体系。同时，对于 NDI 来说，无论对于起草的法律的听证是否实际进行，大量的被认为是沉重负担的研究和其它准备工作实际上对于立法机关来说都是至关重要的。

会上提出的其它问题还包括在中国由于没有对权利人的权利和责任进行规定，因此公开听证缺乏法律依据。一位与会者指出中国公民对于听证并不是很感兴趣，也不积极参与，公开听证过于强调程序性。最后，与会者们关心的是寻找一个系统化的方式以确定哪些法案是需要进行听证的。

一位来自内蒙古的代表指出，内蒙古自治区在 2003 年 12 月举行了第一次立法听证会。内蒙古是以其它省市的程序作为基础的。关于传媒法的听证持续了 3 个小时，之后法制工作委员会修改了该法，是意识到是听证会促使了法律的改变。据这位与会者介绍，内蒙古组织立法听证遇到的主要问题是参与者的水平太低。他认为导致这一问题的原因是公开程度还不够。

在关于听证效果的讨论中，还提出了关于如果中国实行少数人选举的制度听证的效果如何的问题。一位学者指出中国的立法者不是通过选举产生的，因此他们对于公众不负有责任。然而，他还指出虽然听证并不是立法中必不可少的程序，但是它是一种收集信息的有效方式。该与会者引用上海作为实例。上海通过了许多新的法律（假定全部施行），但是只举行了四次听证会。

根据 2000 年颁布的《立法法》，听证是一种可选择的收集公众意见的方式。在研讨会上，与会者比较了美国和德国的听证体系，在美国的许多州听证程序适用于每一部通过的法律，而在德国听证程序的适用则更为随意。亚历山大·隆戈柳斯强调，在通过选举选出对公众负责的代表的体系下，如果公民感觉他们没有得到足够的为立法提意见的机会，他们会在选举中表现出这种不满。杰姬·丁斐尔德指出，在美国情况也是如此，俄勒冈州法律规定每一部法律草案都需要经过听证。

讨论中提出的另一个问题是立法听证是否应该最终形成司法判决。在中国，人民代表大会对于执法和司法都有监督权。从研讨会的辩论中可以看出，在关于将听证更广泛的应用于政府决策的讨论中这个问题仍然存在争议。一些与会的学者还提出法院对于法律的解释应置于公众审查之下。一位与会者随后提出研讨会应当是围绕立法听证进行，不应将非立法听证的内容也纳入到讨论的范围内。

## 听证的成本分析

在对于听证成本的讨论中，一位来自青海的参加过 2003 年 9 月 NDI—CCCPE 研讨会的与会者介绍了与去年秋天他参加的关于保护青海湖的听证的成本。起草一部新的法律的花费是 9000 元（相当于 1100 美元），进行研究需要 960 元（120 美元），参加听证会的专家的差旅费为 5600 元（625 美元）。青海代表还指出举行听证可能还有一些无法确定的费用，如与准备、开会、策划等相关的费用。他认为听证的确是收集公众意见的一个非常有效的方式，但是置疑它是否是有成本效益，由此他得出的结论是关于经常举行听证的建议是值得商榷的。他指出还有其他很多方法可以使公众进行参与，而中国不需要一概采纳。他提出首先我们应确定听证的确对于提高立法质量有效。

另一位参加过2003年9月NDI—CCCPE研讨会的贵阳的代表介绍了在她的城市进行听证的成本分析。她指出举行听证的花费可以分成两个部分：制定和颁布新的法律，和施行新法。她讲到与中国传统的不对公众公开而仅包括来自外部的专家意见的决策会议相比，听证的花费更高。贵阳的听证花费没有单独的预算，因此由于较高的成本所以要想证明它的有效性是非常困难的。贵阳每小时为听证会的电视转播支付20000到30000元（2400—3600美元）；为每位参加者支付50元的交通费（6美元）；以及为举办会议和进行策划支付数千元。尽管成本很高，但是贵阳的代表还是比较支持举行听证，尤其是针对对公众影响比较大的法律。

许多与会者评论说在中国很少对成本进行真正计算，研讨会关于成本的讨论会提高成本效益。如前所述，NDI对于如果听证真的作为立法必不可少的程序时与此相关的各项花费的原因提出了置疑。

在第一天讨论的最后，与会者们指出听证为实现多数人的政治提供了一个有效的途径，同时也允许少数人表达他们的观点。一位与会者认为听证不止加强了法律的效果，而且是宪法关于保障人权精神的具体体现。另一位与会者指出，立法者们在听证中必须抛开个人因素，在听证中做出公正的决策。从更高的期望角度来讲，听证还涉及增加中国政府行政的透明度。一位与会者进一步提出了与中国传统的讨论会相比听证会有何优势的问题。稍后他自己对这个问题进行了回答：听证更为公开，有秩序，并且可以吸收更广泛的意见。

## 甘肃的第一次立法听证

研讨会的第二天，与会者们旁听了甘肃省举行的第一次公开听证会。听证会早晨9时开始，一直持续到11时。甘肃省人大常委会法律工作委员会主任主持了听证会，同时有另外12名人大常委出席了会议。主持人首先介绍了这次听证会的目的是解决关于省消费者权益保护条例的问题，广泛听取来自各方的意见。他指出这次听证会会为今后的立法听证奠定基础。他还介绍共有17家媒体被邀请参加这次听证，第一份关于听证的公告是于3月13日发出的。

共有16位证人在关于扩大甘肃省消费者权益保护范围的听证会上各进行6分钟左右的发言。这16位证人是从小于80多位申请者中选出的。他们被分为两个对立的组，其中一组主张扩大法律的规制范围，将更多的中介服务纳入其中，另一组的观点正好相反。听证会采取的模式是先由一方的证人进行陈述，然后紧跟对方的一名证人作证，依此顺序交替进行。双方争论的焦点问题是在被考虑的消费者权益保护条例要新增的领域中的玩忽职守是否已经被现有的法律尤其是更高层次的法律所囊括。反对扩大规制范围的一方辩称如果这些服务被一部以上的法律所涵盖将会导致很大的混乱。在证人进行陈述之后，常委会代表只提出了三个问题，要求对提出的技术性观点进行阐释。接下来，证人们被允许在与NDI之前提出的意见相反的方面相互提问。

下午研讨会的与会者回到前一天的会场对于这场立法听证进行评估。两位国外专家评价说这场听证会组织的很好，而且媒体被允许的报道深入程度令人印象深刻。建议甘肃省人大常委会法制工作委员会安排同一时间指导所有的支持和反对的证人进行陈述，避免他们重复已经提出的观点。这样可以避免重复从而加快听证会的进程。丁斐尔德女士指出，之前她从未见到过双方证人在听证会上进行辩论，这可能对于实际操作来说会有价值。然而她也提出

这种情形在遇到有争议的问题时是否会失控。她还指出六分钟的陈述时间过于充裕，在俄勒冈州的立法听证会上证人一般只有三分钟的时间口头陈述他们的观点。最后，丁斐尔德女士建议立法者在听证会之初最好先对法律草案进行一个简单的介绍并对法律进行一些财政方面的分析。她还提出如果听证会有人记录或录音，那么这些备忘录如何被分发。她也表示了对于听证会没有多少真正的公民或“非专家”参加的问题的关注。

亚历山大·隆戈柳斯评论说他感觉参加听证会的人有大部分是来自于“有厉害关系的团体”的代表，而出席会议的典型的公民代表却比较少。他注意到主张不将医疗服务纳入消费者权益保护条例规制范围的来自医药界的代表人数众多。他建议甘肃省人大法律工作委员会重新考虑对于参加听证会的代表的选择。另外，隆戈柳斯先生提出人大常委会应该积极的参与听证会；他们不仅应提出事实性的问题或要求对于观点进行澄清，而且应该提一些在听证会上没有被提及的问题。

中方的与会者们也提出了一些关于甘肃省第一次立法听证会的评论。一位与会者指出兰州的这次听证会想要涵盖的问题太多，它应当更为有针对性，从而能够从更广泛的角度衡量每一个行为是否应当加入消费者权益保护条例。他同时也置疑为何有两位证人来自于同一家保险公司进行陈述，并认为证人不具有广泛的代表性。另一位中方的与会者指出所有的证人全部为男性，应当有更多的女性证人参与进来。另外，一位与会者指出在听证会场内有太多的人员走动从而引起混乱，尤其是媒体。他建议在今后的听证会会场为媒体设立特定的区域。

关于听证的讨论接下来是对于甘肃省第一次听证会所采用的程序进行了评价，与会者提出了不少改进的建议。甘肃省人大根据 NDI—CCCPE 研讨会的反馈对这些程序进行了修改。

接下来的文件是两位国外专家所作的介绍，亚历山大·隆戈柳斯和杰姬·丁斐尔德。这两份文件的翻译将会在近期出版的甘肃人大常委会主办的《人大研究》上发表。

## 二、 外国专家的演讲

### 德国的立法听证——效果如何？

兰州 2004 年 4 月

亚历山大·隆戈柳斯（Alexander Longolius）

很高兴也很荣幸今天在这里和大家一起分享我在立法听证方面的一些经历，感谢大家给我这样的机会。

我下面将要谈到的听证是在和中国完全不同的政治体制和政治条件之下举行的听证。所以，首先我必须概要的谈一谈德国有哪些不同种类的听证。大家会发现，实际上在大多数情况下，德国的体制不能完全移植到其他的社会和国家，尽管有部分人会认为德国的有些制度值得借鉴。

首先我来谈一谈德国的情况。

当我们在德国讨论听证问题的时候，我们会谈到哪些类型呢？我们可能会谈到下面五种不同的类型：

1. 行政听证或“征询”听证。在发生城市规划和建设的有关事项时，行政机关必须将自己的规划草案通知公众，征询公众的意见。行政机关往往通过报纸广告来发布听证会的时间和地点，以及公众的批评意见、赞成意见和其他意见可以发表和登记备案的渠道。在征询过程结束之后，公众的意见要么被纳入最终的城市规划，要么就举行听证会。
2. 立法听证或参与式听证，也就是我们今天讨论的类型。立法机构，或者立法机构的组成部分，例如党团（党组），就法律草案举行听证，或者就他们或者公众关注的问题举行听证，以便最终提出法律草案。
3. 立法调查听证。立法机构可以设立特别的委员会来举行听证，查问任何类型的政府事务，例如政府行为、腐败问题、严重的渎职行为或其他法律问题等等。这种特别委员会有强大的法律权力，类似于法庭的权力。
4. 立法政策听证。立法机构可以设立特别委员会来调查讨论非常重要的基本政策问题。例如，是否应当把保护环境写入宪法。这种听证往往涉及到专家证言和长达数周或数月的审议，通常最终会形成冗长的报告。
5. 由议会之外的其他组织举行的非立法听证。

接下来大家要注意的是德国有四级政权，只有在适当的层级举行适当的听证时，听证才有意义。无法带来实际效果的听证毫无意义。

那么德国的四级政权具体指什么呢？

1. 欧盟政权。德国的社会和环境政策，以及在人权和外贸方面的立场，以及其他方面越来越多的取决于欧盟委员会或者欧洲议会的决定。此外，我们将在六月份举行欧洲议会的选举，欧盟所有的成员国都会参加这次选举。欧盟的规则往往成为成员国的法律。
2. 当然，德国的国家政权。外交政策，国防政策，大多数的税收法律等等，都是由德国国家议会和政府来决定的。
3. 州或者省级政权。德国由 16 个州组成。各州均颁布法律，管理本州的教育和文化事务，可以减免某些税种，并负责本地区的治安，例如管理本州的警察。所有属于州政权范围的事项，各州都有立法的权力。各州有州议会，州政府和州法院。
4. 市政和地方政权。德国的城市、城镇、村庄和县都有有限的自治权，各地选举官员，通过城市议会或乡村议会来管理地方事务，但没有立法的权力。这就意味着他们不能通过法律，但仍然有权决定许多关系到当地居民日常生活的重要事项。

德国的三个州实际上是城市，我们把它们叫做州级市（类似中国的直辖市）。这三个州级市既是州政权又有地方政权。柏林就是其中的一个。

所有进入欧盟政权、国家政权、州政权以及其他政权的官员都是通过选举产生的。每一级的选举中，选民都有选择的权利。

正如大家所看到的，德国的政治体制是多级。我们相信权力的划分是自由的保障。德国历史教育我们不要信任中央集权。

德国的选举竞争很激烈。若干政党持相互对立的政见和政策，都在寻求选民的支持。所以，政党是德国政治生活非常重要的组成要素。如果没有重要党派的支持，候选人想要当选是几乎不可能的。一旦当选，同一党派的党员会在议会中组成党团或党组。

所以，立法者（议员）即要代表其所在政党，又要代表选举他的选民，不难想象两者之间常有冲突。

德国公民可以自由加入他们喜欢的任何党派。事实上，这是他们表达意见的最佳途径——他们可以影响政党的纲领，选举政党的代表。

德国公民还有哪些参政的途径呢？

1. 他们可以参加选举，选择自己喜欢的政党和候选人。

2. 他们可以出席竞选会议，询问问题，告诉候选人他们的期望。他们可以要求候选人对过去的选举历史或竞选承诺负责。
3. 德国公民还可以加入党派之外的利益集团或民间团体，例如工会，环保组织或社区组织。
4. 他们可以要求该团体举行非立法的听证会。
5. 他们可以游说议会成员，给议员打电话，拜访议员的办公室，给议员写信，联名上书等等。
6. 他们可以请议员向政府提出所谓的“议会质询”，要求政府必须向议会作出答复。
7. 他们可以进行政治罢工或者加入游行示威。
8. 他们引起新闻媒体对某个政治事项的关注。
9. 他们可以竞选其子女所在学校的董事会等等。
10. 他可以向议会请愿，要求议会调查某个事项或者通过某个法案。

还有其他的参政途径。所有的参政途径都有法律的保障，有的甚至还写入德国的国家宪法或者州的宪法。

是否使用这些途径取决于人民的意愿。民众自己决定是否愿意涉足政治领域，愿意不辞辛劳的参与政治活动。每一个德国的公民都可以影响立法，但许多公民不想给自己添麻烦，决定把政治工作留给别人来作。

立法听证完全是另一回事。理由很简单。此时所有有关公民参与的事项都又议会决定了，也就是说：何时听证，在何地听证，就何事听证以及何人参与听证都完全由议会来决定。那么这种情况是否使得听证会这种公民参政形式变得次要呢？**完全不是**。

我们今天谈论的听证，此前我把它称为“参与式”听证，对于任何一个重视公民参与，重视公民意见，重视公民专业知识的政治体制来说，绝对是一个十分积极的因素。

- 听证会不但帮助议会提高其工作水平，而且给予公民参与感，责任感。可以说一箭双雕。
- 在民众广泛关注的问题上，听证会可以使人民利益得到满足。
- 听证会自然而然的使得领导者们增强使命感、责任感。
- 听证会上公民的参与可以激励民众致力公益事业。
- 听证会可以也必须使议会何政府在工作中考虑少数派的利益，从而使得法律的基础更加广泛。

- 所以：听证会当然可以使得议会的工作更加有效。但你如何来衡量这种效果呢？我不知道。甚至就德国的情况而言，我也不知道。当一位公民出席听证会并发言，知道整个议会都在听取自己的意见，感觉到自己被当作和议员地位平等的人士，你如何来衡量他或她的感受呢？

听证会需要良好的组织工作来保证它达到良好的效果。组织工作不能含糊，就像清查地区政策在地方造成的影响一样不能含糊。委员会或者专门工作组必须听取新的意见和观点，关心即使自己没有亲身感受的民众希望和恐惧，甚至是那些非理性的希望和恐惧。对议员们来说，了解这些恐惧或者偏见十分重要。针对民众的这些恐惧或者偏见，议员们有时必须展开进一步的讨论或对话来争取民众的理解和支持。有时，我听取原来对我避而不谈的民众的意见，听取地方专家和国际专家的意见，最后发现了许多重要的思想和观点。

下面是我对德国的“参与式”听证会的一些总结：

- 这种听证会是一种不太常用的公民参与政治决策的途径和方式。
- 这种听证会不十分规范，但有一些基本的要求：必须公开，必须将听证报告（听证记录）向所有感兴趣的人公开，包括向媒体公开。关起门来听取个别的专家意见或查证事实的讨论不能成为听证。
- 这种听证会可以成为民众或民间团体手中的有力工具。
- 这种听证会不但可以提高立法水平，有时候还可以用来公布和宣传政党或利益集团的政治目标和纲领。
- 这种听证会必须仅仅被视为一种听取建议的咨询工具。在议会之中，议员有最后的决策权。他的职责不能被听证会上发言或作证的民众所取代。只有议员本身应当对自己的决策负责。
- 这种听证会可以在听证主题事项方面开阔议员的眼界，拓宽议员的知识面，并提高议员对人民的专业知识和智慧的尊敬。
- 民众受到某法律的影响越大，议员们就越应当听取民众的意见。在德国，对于政府预算、公务员薪酬和外交政策等等我们并不举行听证会，而且我们当然会确保举行听证会的立法机构的级别是适当的。城市议会绝不会举行有关欧盟事务的听证会。
- 这种听证会表明政治领导们和群众在为社区、地区或国家的利益进行的对话中进行平等的交流。

在发展社会民主的过程中，听证会是第一步，也是十分重要的一步。听证会可以教育领导和民众，使他们一起工作，理解和接受彼此。

# 德国的立法听证——到底有多昂贵？

兰州 2004 年 4 月

亚历山大·隆戈柳斯（Alexander Longolius）

今天上午我谈到了有关德国立法听证的一些基本要素，在此我不再重复。但是请记住，不同的听证会类型以及在不同级别的政权中举行的听证肯定其费用是各不相同的。

那么影响听证会成本的决定性因素有哪些呢？

## 1. 谁来“听”？以及谁来决定听的对象？

政治党派可以组织非立法的听证会，这种听证会政治性很强，往往也会导致立法动议。立法听证则由议会或者立法委员会中的议员或者党团（党组）来组织。后一种类型的听证会必须取得议会议长的同意。

## 2. 听的对象是谁？

在此有多种可能性，其中包括：职业团体例如雇佣者联合会、工会，以及某街道或监狱的邻里联合会，有关房租法定限额中的房东们，开发商，租户，以及其他各种类型的利益集团，例如小商店的店主和超市，甚至有时会涉及政府有关机构。在和法律有关的问题中，听取法律专家的意见是很重要的。

听证会的参与者有可能会索取报酬。但是，绝大多数人会认为参与听证是一种荣幸，而不会向听证会的组织者索取报酬。

但是，由于参加听证会而导致的支出或者损失是可以由国家来补偿的。例如，雇员因为参加听证会而旷工，老板决定扣减该雇员的工资，那么对于该雇员损失的这部分工资，是可以由国家来补偿的。

听证会的旁听观众——可能包括专家，一般公众和媒体，不会增加听证的成本。国家不付钱给旁听的群众。

有哪些可能的支出呢？

在德国比较大的州当中，人们的差旅费用在听证会成本中所占比重较大。但是在柏林，我们没有这样的问题，因为参加听证的每一个人可以自己开车或者是坐地铁。而且很少有人拿着地铁票来要求报销。

如果在听证会上作证（发言）的民众需要在当地过夜，那么就会产生住宿费。听证会举行地点的会场布置也会有开销。如果你必须租用麦克风等会议设施，那又是一笔费用。听证会还可能需要会务工作人员，例如警卫，技术工程师或者翻译。还有复印和装订听证会书面材料的费用，印刷和寄送邀请函的费用。你还可能在听证会之前召开新闻发布会，以及在听证会之后用茶点招待媒体。专家们可能要求听证会为他们专门撰写的论文或者法律文件付

费。上述各种费用都可能发生或者不发生。

议会本身可能有工作人员协助听证会的举行，并提供所需要的各种会议设施。文件复印费用可以从议会的总预算中支出。专家们可能志愿发言作证而不收取报酬。利益集团可能会从自己的资金中支付自己代表的有关费用。所以，听证会费用的高低差别很大。

但有一件事情是清楚的。那就是组织听证会的人必须为听证会付费。这就是为什么立法专门委员会的听证会必须取得议会议长同意的原因。立法专门委员会所举行的听证会的费用最终来自于这个议会的预算。

既然我无法给大家一个确定的听证会费用估算，我就把去年德国各州的预算给大家概要介绍一下，希望使大家对德国议会在听证会方面的支出有粗略的了解。

1. 对于柏林州议会而言，2004年的总预算是三千一百七十万欧元。从2001年到2004年，各种类型的立法听证会原计划花费是每年十万欧元，柏林议会在这方面的实际支出如下：

2001年二万三千欧元；  
2002年四千八百欧元；  
2003年七千欧元。

2. 巴伐利亚议会2002年至2004年在立法听证方面的预算是每年121,600欧元，其中50,000欧元是为听证会本身的费用，71,600欧元是调查费用。而巴伐利亚议会每年的总预算是八千万欧元。
3. 黑森州议会只有支付专家报酬的预算。每年170,000欧元。该州议会的总预算是每年三千七百六十万欧元。
4. 莱茵兰—普法耳茨州议会2002年和2003年在听证会方面的预算都是15,400欧元，2004年则是68,400欧元。该州议会的总预算是二千九百万欧元。
5. 北莱茵—威斯特伐利亚州是德国最大，人口最多的州，大约一千六百万人口。该州议会的总预算是八千八百五十万欧元。2004年在专门委员会和听证方面的预算是550,000欧元，2005年是85,000欧元。
6. 梅克伦堡—沃坡梅州是前民主德国的一个小州。该州议会总预算是两千四百万欧元。听证会方面2003年的预算是5000欧元，实际支出1600欧元。

你可能会想，为什么预算和实际支出方面有这么大的差距呢。其实，为了即将到来的财政年度做听证会方面的预算简直就想是算命。你怎么能知道是否会举行听证会，举行多少次听证会以及听证会的花费有多大呢？

就柏林议会而言，数年前我们在听证会方面的预算是每年十万欧元，最终为某个教授专门撰写的一篇文章就支付了十万欧元。后来我们不得不在其他项目上找钱。

当然你可以设法控制听证会的支出。例如邀请的专家，你可以不必请一个住得很远，需要差旅费和住宿费的专家，你可以请一个本地的专家，不需要任何支出。

如果学校的教室就可以听证会会场，你就不必租用非常昂贵的宾馆会议室来做听证会会场。

在最初策划听证会的时候，就必须把钱的因素纳入整个听证会的计划。而且，就我个人经验而言，我可以这样说，听证会的质量和效果与听证会的支出之间，没有必然联系。

最后，请允许我介绍柏林地区的三种级别的听证会：

1. 区级。柏林市某城区的议会可能讨论是否关闭某所小学。这是一个很有争议的问题。因为德国的儿童人口不足，学生的数量在减少，有时需要关闭某些学校，但这就意味着被关闭学校的学生们会受到影响，例如他们必须到新的学校就读，适应新的交通状况，等等。所以下述人群可能会参与听证：教育者，学生父母，学校管理者，交通警察，托幼中心及其他。我想这个听证会可能一分钱不花。
2. 市级。城市议会可能会就建立新的垃圾处理厂举行听证。哪些人会被邀请参加呢？环境专家也许会被邀请，因为新的垃圾处理厂可能会有噪音，有臭味，还可能产生黑烟。企业主或者学校校长也可能被邀请，因为有的企业可能希望附件有垃圾处理厂，但科学家们可能会担忧公众的健康受到不良影响。柏林邻近地区也可能派代表参加，因为新的垃圾处理厂可能影响他们已有的垃圾处理厂的经济效益。交通问题专家和代表新厂邻近地区的州议会议员也可能参加。

在此情况下，我们接触到了商业利益和其他利益。这些利益集团的代表非常希望议员们听取他们的意见，所以很可能不要求听证会报销他们的费用。当然，环境问题的专家可以算作例外，可能向他们支付报酬，但这个的花费也不大。

3. 州级。我们可能希望讨论欧盟的扩张，以及因此给柏林和波兰的地区关系带来的影响。此时议会可能希望邀请波兰驻德国大使，德国外交部官员，柏林和波兰的商人代表，旅游问题专家，劳动和社会问题专家，边防警卫，刑警和学生交流组织的代表参加。

这里，我猜有人会想：如果议会想要听我的意见，那他们应当为我的时间付钱。但是，花费仍然不会很大。

我希望我把参与式听证会的低成本问题解释清楚了。大多数的议会预算中在听证会这方面的预算会包括一种非常昂贵的听证会——调查式的听证会。这种听证会可能长达数月，要求各种各样的专家参与，甚至邀请国外的证人出席作证。

好的政府花费不少。坏政府也是如此。即使要花不少钱，邀请民众参政总是一件好事。批评听证会花费过大的人往往是根本就不想举行听证会的人。听证会的无形效益远远超过它的有形花费。

## 立法听证介绍

### 立法听证研讨会

俄勒冈州议员  
杰姬·丁斐尔德

#### 一 概 述

早上好，非常荣幸在这里和大家分享俄勒冈州的立法听证方面的经验。

俄勒冈州公民参与政府决策具有悠久的历史。作为一个选举产生的官员，我相信在制订法律和法规之前征询公民的意见和建议非常重要。民主过程的一个组成部分就是在做出会影响全社会的决策之前，不同的意见之间相互辩论并权衡问题的正反两面。

我将介绍“俄勒冈公开会议法”的背景和历史，并详细介绍在俄勒冈州举行立法听证会所需成本。

#### 二 俄勒冈的公开会议法

##### （一）历史和概述

二十世纪七十年代在美国各地普遍颁行了“政府公开法案”或“阳光法案”，因为当时公众日益对政府感到不满。从而，各州均颁行法律要求政府公开政务，而不是黑箱操作。

政府和公众都从政府公开法中受益。公民可以了解决策过程，这使他们能够亲见政府是如何运作的并且影响政府决策。政府官员通过允许公民了解他们的信息收集和决策的过程获得了公众的理解。这导致了公民对自己政府的更大信任。相反，企图使决策避开公众监督的官员引发犬儒主义，损害公众的信任并阻碍了公众参与。

俄勒冈议会 1973 年制订了“公开会议法”，以使俄勒冈州各级政府的决策公开。

该法律要求：

- 政府机构的会议要对公众开放
- 会议结束后所有会议材料必须及时对公众开放
- 使公众充分获知会议情况
- 不要求公众在所有会议上发言，只有在他们被允许参加的会议上才可以发言

##### （二）该法律适用于所有的政府公共机构

公共机构的两个或两个以上成员开会就是公开会议。公共机构指的是任何州、地区或地方政府的委员会、部门、局或者是根据州宪法、法律、行政规章、规则、政府间协定、细则

或者其他官方法令等建立的咨询团体等。

私人公司或非营利公司不必遵守公开会议法，即使它们接受了公共资助或承担公共服务。然而，公共机构可以要求私人部门对公众开放相关的会议。

### （三）什么是公开会议？

公开会议是指任何政府部门举行的，有法定的人数参加，对某个事项进行讨论、决定或者收集信息的活动。决定必须公开作出，禁止秘密投票。参加的人数因政府机构不同而有所差别。电话会议或通过其他电子手段举行的会议依然可以被认为是公开会议。

。

### （四）公众必须得到公开会议的通知

政府机构必须公布任何常规的、特殊的或紧急的会议的时间、地点和议程。通知应该尽可能地提前以保证那些愿意参加的人有充分的机会，例如提前一个星期或 10 天通知。对于紧急会议来说，媒体和利益相关群体应该在会议举行前尽可能地得到及时的电话通知。会议通知必须包括会议讨论的主要议题。议题应该具体到让公民可以找到自己感兴趣的问题。然而在会议也可以讨论议程之外的问题。

### （五）公众的证词

俄勒冈的“公开会议法”给予公民参加会议的权利，但不要求公共机构采纳证词。然而，大部分公共机构会根据自己的规则提供公民的评论发言。

### （六）公开会议法的例外：行政会议

在行政会议上可以不做出最终决定。必须在公开会议上做决定。

### （七）必需的会议记录

所有会议都需要笔录，行政会议可以录音。在会议结束后，必须尽可能快地，通常是二个星期之内让公众看到会议记录。

会议记录包括必须包括：

- 出席人员
- 所有提出来的动议、主张、决定、命令、措施和条令以及处理意见。每个成员具名的投票结果(成员超过 25 个的公共机构除外)。不允许匿名投票。
- 所有问题上的讨论内容
- 会议讨论中引用的所有文件

## （八）法律的执行

任何受到政府机构决定影响的人都可以向巡回法院上诉要求该机构遵守“公开会议法”或者防止他们违反该法。

法院如果发现该政府机构有意或主动违反了“公开会议法”要取消该机构的决定。在这种情况下，该机构成员要承担所有的上诉费用。

## （九）公开听证的成本

举行公开听证的成本因政府的层级、公众参与的范围、要解决的问题或法律的复杂性而差别很大。

在州一级，公开听证是制订新的法律或者修改现有法律的立法过程的组成部分。这对十州政府部门制订行政规则来说，也是一样。

通常州议会举行的公开立法听证会成本大约是一次 600 美元，具体取决于会议的长度(参看附录 A 对成本的详细分解)

俄勒冈州议会将立法听证列入每两年度的预算中。在 2003-2005 年度预算中，举行公开听证的预算资金为 1164, 306 美元，要听证上百个法案。总成本中包括各委员会中 57 个工作人员的工资(有全职的和兼职的)。

## （十）结 论

公开会议或听证是公众了解和参与决策的重要工具。它保证了公众知晓讨论、决策以及决策的背景，并确保政府机构能公开做出决定。公开听证的相关成本如同经商必须付出的成本一样，属于这个州预算的组成部分（占 110 亿美元中的 116 万或者 0.01%）。

## 附录 A

### 州立法听证成本估算

下列成本估算以在俄勒冈州赛伦州议会大厦举行的为时 2 至 3 小时的听证会为例，旅行费用。

#### (一) 工作人员的成本

这些数据仅指一次会议所需：

##### 行政人员的工作时间：

7 小时的准备时间，

2 小时的会议时间，

4 小时的会后工作时间

总计：13 小时的行政人员工作时间=315. 38 美元

##### 议院助理的工作时间：

3 小时准备时间，

2 小时会议时间，

0. 25 小时的清理时间，

6 小时的办公时间(邮寄法案、会议活动、整理记录)

总计 11 小时的助理工作时间=136. 62 美元

首次会议的行政人员的工资为每小时 24. 26 美元，将其月薪 4204. 56 美元(包括 3903 美元的薪水，278 美元的社会保险和 2. 97 美元的员工补偿福利 WCD)除以 173. 3(月均工作时)得出。

首次会议的议员助理的工资为每小时 12. 42 美元，将其月薪 2153. 64 美元(包括 1998 美元的薪水，152. 84 美元的社会保险和 2. 80 美元的员工补偿福利)除以 173. 3(月均工作时)得出。

#### (二) 办公用品：

下面是对办公用品成本的粗略估计。然而，会议期间，每个委员会都可以使用听证室中的这些办公用品。这些数据以 8 人构成的委员会为例。

桌牌：96 美元

记录簿：13. 20 美元

草稿本：7. 20 美元

便贴簿(3 x 3)：10. 16 美元

荧光笔：7. 12 美元

钢笔：2. 40 美元

铅笔：1. 92 美元

录音带：0. 80 美元(录音时间为两小时的卡带)

文件副本：1. 40 美元(每个委员 25 份)

总计：140. 20 美元

(一)、(二) 两项共计：592. 20 美元

## 附件 B 俄勒冈州立法委员会人工成本预算

### 为期六个月会议的人工成本:

委员会的行政管理人员: 629, 886 美元(包括 11 个专职岗位和 9 个会议临时岗位)

委员会助理: 418, 968 美元(包括 5 个专职岗位和 27 个会议临时岗位, 临时岗位中包括“财政税收委员会”的工作人员)

其他岗位: 115, 452 美元

资料研究员(专职)

委员会协调员(专职)

监督员(专职)

免费电话接线员(会议期间临时性职位)

行政总管(专职)

共计 57 个职位:

20 个专职职务

37 个会议期间临时工作职位

总薪酬: 1, 164, 306 美元

## 附件 C

### 城市公众参政预算示例

对某个特定的考察活动或者项目活动而言，专门为其中涉及到公众参与的部分做预算是很困难的，因为将项目的创始，分析，评估和决策过程与公众参与割裂开来是不可能的。项目活动中必然涉及公众参与，并要求与公众参与有关的业务人员提供技术支持，以及其他方面的技术人员和管理人员的参与。

本备忘录向大家展示了有关城市人口密集地带考察的两个项目中，有关公众参与部分的预算分析。“217 号高速公路人口密集地带考察项目”运用了传统的公众参与方法，包括：顾问委员会、公众接待日和听证会，以及和社区居民团体的会议、民意调查等等。“鲍威尔/福斯特人口密集地带考察项目”则与前述项目有所不同，该项目将预算用于支持非传统的、有目标的更广泛民众参与，其中包括和一所高中建立合作伙伴关系，以及公众接待日和社区居民团体的会议等等。在上述两个项目中，为公众参与部分所作的预算均占项目总预算的三分之一。

#### “217 号高速公路人口密集地带考察项目”

长达十八个月的“217 号高速公路人口密集地带考察项目”总预算是一百二十万美元。为公众参与部分所做预算为 366,000 美元，其中包括 86,000 美元的物质性支出和 84,000 美元的咨询费用。除了公众参与部分的预算之外，为公众参与提供技术性服务的人工费用还有 30,100 美元。

217 号高速公路人口密集地带考察项目			
公众参与及相关技术服务预算			
	公众参与活动	公众参与活动的技术支持	总费用
城市工作人员工资	\$196,000	\$30,100	\$226,100
咨询费用	\$84,000	\$0	\$84,000
物质性支出	\$86,000	\$0	\$86,000
总预算	\$366,000	\$30,100	\$ 396,100

城市工作人员工资预算中的 45% 是为支付“公众参与策划员”工资所用，费率是大约 44 美元每小时（不含税），另外 10% 是为支付“公众参与管理员”的工资，费率是大约 70 美元每小时。此外，预算还包括了公众参与所需技术人员和其他管理人员大约 1,450 小时的工资。

公众参与计划中所包括的公众参与技术包括：

- 四十个利害关系人的访谈
- 八个焦点小组

- 600 个科学抽样的电话调查
- 政策顾问委员会的会议
- 和社区居民的持续联系工作
- 网络调查
- 非科学抽样的社区调查
- 两个大型工作会和三个小型工作会
- 一次公开听证会
- 准备和分发民众评议报告
- 持续的媒体宣传
- 准备和分发四次工作简报
- 准备四次实情通报
- 维护项目在“城市交通热线”上的专门网页和电子邮箱。
- 为会议和出版物准备图表资料

除了公众参与活动之外，还有专门预算让公众参与活动有关的技术人员和其他工作人员参加“技术顾问委员会”的会议，“项目管理组”的会议，以及其他技术性会议，战略性会议和审查技术性文件。

#### “鲍威尔/福斯特人口密集地带考察项目”

“鲍威尔/福斯特人口密集地带考察项目”总预算是四十五万美元。为公众参与部分所做预算（含机构协调工作的预算）是 140,000 美元，其中包括 36,000 美元的物质性支出和 27,000 美元的咨询费用。除了公众参与部分的预算之外，为公众参与提供技术性服务的人工费用还有 8,000 美元。

鲍威尔/福斯特人口密集地带考察项目			
公众参与及相关技术服务预算			
	公众参与活动	公众参与活动的技术支持	总费用
城市工作人员工资	\$77,000	\$8,000	\$85,000
咨询费用	\$27,000	\$0	\$27,000
物质性支出	\$36,000	\$0	\$36,000
总预算	\$140,000	\$8,000	\$148,000

城市工作人员的预算中有 18,000 美元是用于支付执行负责创新性学校扩展项目的临时工作人员的工资。为了这个学校扩展项目，城市工作处和戴维一道格拉斯（David Douglas）校区的 A I M 高中建立合作关系，目的是征询该地区的小学生家长的意见。城市工作处的工作人员和该所高中的学生们一起工作了一个学期，学生们把这项工作作为一门课程，学习了有关城市规划，交通问题，如何策划调查，执行调查以及分析调查结果和写作调查报告等方面的知识。

在“鲍威尔/福斯特人口密集地带考察项目”中使用的其他重要公众参与工具还有：

- AIM 高中项目（包括在项目的初期和尾期给 1,600 位小学生家长送调查信）
- 三十名利害关系人的访谈

- 居民沟通和联络工作
- 两个公众接待日和相关宣传
- 两次网络调查
- 500 个家庭的科学抽样调查
- 准备和分发一次工作简报
- 准备三次实情通报
- 维护在交通热线上的项目网页和专用电子信箱
- 持续的媒体沟通和宣传
- 为会议和出版物准备的图表资料

除了公众直接参与活动的费用之外，公众参与部分的预算还包括和机构协调有关的费用，例如技术顾问委员会和项目管理层的会议费用。

## 立法听证介绍

### 立法听证研讨会

俄勒冈州议员  
杰姬·丁斐尔德

#### 一. 听证会对俄勒冈州立法质量的影响如何

俄勒冈州的宪法和州的其他法律要求议员代表大会和其专门委员会的评议都向民众公开。法律还要求将公众通知发送给相关的利害关系人和其他民众。这些做法都保障了将立法过程置于民众的监督之下。

公开听证会向受到政府机构行为影响的个人或组织提供了平台,使他们有机会向决策者们发表自己的意见。议员作出最终决策的基础是基本事实以及听证会过程中民众的证言。公众的参与使得议会的决策是有根据的,明智的。

立法者们认为和召开听证会有关的费用支出是立法必须的成本。总的来说,听证会给俄勒冈州的立法质量和决策质量带来了积极的影响。但是,仍然很难量化听证会给俄勒冈州的法律质量到底带来多大的影响。尽管如此,听取民众的意见可以,也的确影响到最终的立法。听取民意可以在一定程度上保证公民或组织对立法的结果感到满意。听取民意也保障了决策过程的透明度,也保证公众可以有机会向议员们发表对某项政策或法律的意见或建议。

#### 二. 立法委员会如何决定就哪些法案召开听证会

俄勒冈州的立法过程由各立法委员会主持,绝大多数立法工作和公共政策的制定工作都是由立法委员会完成的。此外,在分配预算的过程中也召开许多听证会。各立法委员会由来自民主党和共和党的议员们共同组成,各委员会分别负责下述有关事项:交通、税收、教育、劳动、经济发展和环境。每界大会大约讨论 3000 个法律草案,其中三分之一可能获得通过,成为法律。

参议院和众议院各委员会成员,委员会主席和副主席分别由参众两院的主席团决定。委员会主席有权决定哪些法律草案进入本委员会会议的议事日程。委员会主席主持委员会会议的审议工作。有时,委员会主席可能设立分委员会。

当将法律草案提交给委员会时,就意味着立法程序的开始。在针对某一草案举行的听证会上,立委会的委员们会考虑俄勒冈州公民的陈述、代表利益集团的专业说客的发言,以及商业部门、教育部门和政府部门代表们的主张。某个法律草案所需要举行的听证会次数由该法案所涉及问题的复杂程度来决定。

为了使公开听证会能够起到作用，立法者们和决策者们需要开诚布公地听取不同的意见。比如说，某位立法者可能提出一项他（她）认为对社会有益的法律，然而，通过立法听证程序，他（她）了解到该议案可能对某一市民群体产生当初未曾意料到的后果。该议员最终可能决定继续推行这一法案，但与此同时，他（她）会建议作相应修改。

### （三）听证会之后如何做？

法律草案的命运取决于议员会议期间各立法委员会内部的辩论和投票。委员会主席可以决定是否以及何时举行听证会和议员会议。在议员会议期间，委员会可以选择是否修订议案。一般来说，很少不加修改的通过某个法律草案。议员会议期间，根据听证会期间公众的证言，提出会出台很多针对原法律草案的修订案。

法律草案经过各委员会的审议修订之后，便提交整个参议院或者众议院投票表决。如果是参议院通过的议案，便提交众议院，再次经历上述委员会审议和全院投票的过程，反之亦然。议案在参众两院都获得通过之后，就可以转呈州长签署颁行了。

## 附录 A

### 案例分析

#### 城市规划：好莱坞计划

#### 波特兰市，俄勒冈州

#### 美国

### 简介

本案例记述的是波特兰市城市规划局为了给俄勒冈州波特兰市好莱坞地区设计出二十年的城市发展规划，组织了一个十分成功的、长达两年半的项目，并在该项目中成功的运用了公众会议的方法。好莱坞地区的特点是“城镇中心”，这就意味着该地区的位于城市中心地带，人口密集，商业和娱乐设施都十分发达。该地区的发展规划希望能够通过分区法规、激励机制、行动计划和统一目标的方法来保证该地区的优势得以保持，并且该地区未来的发展建设将该地区的集生活、工作和娱乐为一体的活力发挥到极至。

该项目的具体目标如下：

- 识别并保持使好莱坞地区的居民引以为豪的地区特点；
- 识别特定社区居民的需求和愿望，以便使好莱坞地区在将来越变越好；
- 通过战略设计和实际行动来满足上述社区居民的需求和愿望；
- 使该地区更适宜于步行，骑自行车和公共运输；
- 在这个项目过程中给公民提供有意义的参与机会。

“好莱坞发展规划”，和其他城市规划一样，会通过许多具体的法规来实施，会改变交通规则，限定商业区的位置，甚至规定具体的建筑物设计模式，建筑物的高度，以及建筑物的用途等等。这些规则都会影响每一个在好莱坞地区居住，工作或娱乐的公民。因此，在制定这个发展规划的过程中，公众的参与是不可或缺的。俄勒冈州的法律要求在公共政策的制定的过程中必须有公众的参与，尤其是城市规划方面的政策。为了在公共政策目标和该地区居民的意愿和期望之间寻找合理平衡，在制定城市发展规划时，来自社区居民的广泛参与是极为重要的。下面的概要纪录向我们展示了在制定该地区发展规划过程中，为了保障足够程度的公众参与，不同的阶段运用了哪些不同的公众会议方法，

### 发展规划制定过程概述

波特兰市城市规划局将拟定“好莱坞发展规划”第一次草案分作三个阶段。草案拟定之后，就提交审议，审议过程中草案几经修订，最终成为法律。下面的纪录描述了每一个阶段的情况：

#### 第一阶段：1998年春季至1998年夏季

城市规划局的工作人员收集了所有有关好莱坞地区现况的信息。这个阶段包括了调查研究和汇总有关人口、土地使用、公共设施和公共服务的数据。在收集完整、全面的现有人口数据方面，公众提供了关键的信息。

#### 第二阶段：1998年春季到1998年冬季

城市规划局的工作人员创制出该地区未来发展的总蓝图。这个阶段很大程度上依赖于社

区居民和技术专家提供的信息。

### **第三阶段：1999年春季到1999年夏季**

为实现地区发展蓝图的总目标，工作人员制定出具体实施战略。他们制定出的“好莱坞发展规划草案”在通过公众会议收集意见和建议后经过数次修改。

### **审议通过阶段：1999年夏季到2000年春季**

城市规划局召开了两次公开听证会和两次工作会议来审查好莱坞发展规划草案。再经过数次修改后，城市规划局将“好莱坞发展规划草案”提交波特兰市议会审议通过为法律。波特兰市议会在接到城市规划局提交的草案后专门召开了两次听证会，再度修改后于2000年4月5日最终通过了“好莱坞发展规划”，使其成为法律。

### **制定发展规划过程中的公众参与**

制定好莱坞发展规划过程中，公众的参与是至关重要的。公众参与的起点是1997年11月的项目启动—公众接待日。本项目成立了公民工作组（CWG），由社区居民，商人和房地产业主组成。这个工作组补充和配合了技术顾问委员会（TAC）的工作，该委员会由政府机构代表组成。公民工作组和技术顾问委员会每月都召开会议，并在项目的全过程中向城市规划局的工作人员提供咨询意见。在制定规划的各个阶段都会有广泛的民众参与活动来收集民众的意见和建议。下面介绍的是规划制定过程中部分公众会议的类型和它们对规划制定所作出的贡献。每一次公众参与活动之后，规划局的工作人员都要制作“公众意见纪录书”，记载在各种公众参与活动中所获取的公众意见和建议。在制定好莱坞发展规划的过程中，规划局的工作人员和一般民众都参考和使用“公众意见纪录书”。

## **第一阶段的公众参与**

### **项目启动—公众接待日**

“好莱坞发展规划”项目的正式起点是在好莱坞地区举行的项目启动—公众接待日。这次活动进行了广泛的宣传。所有出席的公众都成为利害关系人文件邮寄名单上的成员，此后所有的项目活动都会将通知邮寄给公民本人。在这个项目过程中，这个邮寄名单上罗列的人数不断增长。

### **公众接待日**

项目启动后的公众接待日一共有三次。1998年2月，举行了第一个项目启动后的公众接待日。这个接待日收集了来自50多个居民的意见，居民们指出了本地区不同区域的优点和缺点。

### **邻里巡查和后续公众会议**

1998年春季，城市规划局的工作人员和本地区的居民，房地产业主和企业家们一起进行了四次步行巡查。大家一边走，一边指出他们具体喜欢和不喜欢的事物。1998年8月，城市规划局的工作人员将上述四次巡查中公民表达的意见归纳起来，写出巡查报告，呈递给有80个公民参加的公众会议。城市规划局要求这次公众会议的出席者们将他们认为巡查报告中未能涉及的地区、事项和建议写下来，并一起讨论巡查报告，以及对本项目公民工作组所拟定的发展规划蓝图草案提出意见和建议。

### **征询商业企业的意见**

1998年的夏季和秋季，城市规划局的工作人员在项目地区广泛的征询商业企业的意见。他们挨家挨户的拜访了成百上千家商业租户、商业业主和商业地产业主。工作人员向这些公民介绍和项目有关的信息，征询他们对本地区基本商业特色、本地区商业优势和改进方法的意见。此后，工作人员还召开后续会议，邀请拜访过的公民中非常帮忙的或者非常有见地的那些人参加，以便获取更多信息。

### **商业企业书面调查**

规划局的工作人员对未能当面访谈的商业业主进行了书面调查。

### **成果**

通过这些公众会议、走访、书面调查和邻里巡查，规划局获取了许多有价值的公民建设的意见，从而对好莱坞地区现状的认识更加全面而深入，这是单纯通过分析人口数据所不能获得的。

## **第二阶段的公众参与**

### **公民工作组拟定的规划蓝图与原则**

1998年7月，由来自好莱坞地区的社区居民和商业业主组成的公民工作组和城市规划局的工作人员一起拟定了好莱坞发展规划的蓝图陈述。在这些蓝图陈述中，公民工作组具体说明了它认为好莱坞地区的未来应当是一个具有多种功能的、富有活力的城市中心。他们在蓝图陈述中还具体描述了该地区未来的实体特征，商业和居住的双重功能，交通体系，社区服务，公园和其他基础设施。

### **社区蓝图讨论会**

1998年9月，大约50名群众参加公众会议，审查和谈论公民工作组拟定的蓝图陈述。规划局的工作人员使用本次会议上公民发表的评论意见来修改和完善公民工作组的蓝图陈述。

### **城市设计讨论会**

在居民工作组拟定的蓝图陈述定稿基础上，规划局的工作人员制作了相当多的样板图和建筑效果图，以便展示出未来好莱坞地区的具体形象。他们制作了建筑物、街道、交通状况、停车场和公众集会用地的样板图，以及将来可能修建的建筑物和交通枢纽的建筑效果图。在1998年10月举行的长达四天的公众会议上，这些样板图和建筑效果图经过评议后几经修改，得到完善，并。两百多位公民参加了这次公众会议，当地报纸和电视新闻节目都报导了这次会议。

## **第三阶段的公众参与**

### **有实施选择的发展规划草案**

1999年5月，在一次长达三天的公共会议中，城市规划局的工作人员将他们拟定的规

划草案以及若干个可选执行方案提交给公众讨论。在这次会议的第一天，工作人员首先向公众介绍了规划草案中对分区法规的修订和后果，以及对交通状况的改变和改变后的情境，然后给公众提交口头建议和书面建议的机会。第二天，工作人员和涉及其利益的房地产业主和住户展开“一对一”面谈。最后一天是小组讨论，可能受到发展规划影响的住户和工作人员一起讨论规划草案中的具体事项。在这些公众会议所收集的民众建议基础上，规划局修订了原来的规划草案，拟定了“规划草案修正案”。

#### 修订后的规划草案再次提交公共会议讨论

1999年8月，修订后的规划草案再次接受了数次公共会议的审查。到了这个时候，公众的评论集中在如何达成规划终极目标的具体执行方案方面，而不再争论规划的终极目标。这些公共会议是城市规划局在收集公众意见方面的最后几次主要活动。

#### 成果

第三阶段结束之后，规划局最终为好莱坞地区的未来发展拟定了“好莱坞发展规划（建议案）”。可以说，这份发展规划是所有参与规划制定过程的公众和受到规划影响的公众一起努力达成的一份共识。

### 在审议阶段的公众参与

#### 对规划局的发展规划建议案召开了两次公开听证会

城市规划局将其“好莱坞发展规划（建议案）”提交给“城市规划委员会”审议。1999年秋季，波特兰市城市规划委员会召开了两次公开听证会和后续工作会议来考量有关“好莱坞发展规划（建议案）”的来自更广泛层面的公众意见。“好莱坞发展规划（城市规划委员会建议案）”包含了来自这些听证会的决议，该建议案被提交给市议会审议。

#### 市议会召开的听证会

波特兰市议会对城市规划委员会提交的“好莱坞发展规划建议案”也召开了公开听证会。在这些听证会的基础上，市议会对发展规划做了一些小的修改。2000年4月5日，市议会正式通过了“好莱坞发展规划”，将其制定为法律。

#### 结论

在制定“好莱坞发展规划”的过程中，城市规划局的工作人员为了确保民众的真正参与，努力工作了成百上千个小时。城市规划局的工作人员和普通民众的关系可以描述如下：规划局的工作人员从民众中征求意见，拟定规划的时候采纳这些意见，然后将规划草案提交给民众审查讨论以便做进一步修改。当规划草案提交市城市规划局的上一级政府机构审议时，该政府机构召开听证会和后续工作会，将民众的意见写入草案的修订案中。总之，在制定过程中民众的参与是广泛而深入的，上面的过程概述只列举了最主要的方面。如果把制定过程中所有的公共会议、听证会、公众接待日和讨论会都算在一起，可能超过六十次。这种高程度的公众参与确保了最终的好莱坞发展规划达成目标：满足公众的现时需求，识别公众对好莱坞地区未来发展蓝图的共识，描述为实现发展蓝图所需要采取的行动步骤。2000年4月5日市议会通过了好莱坞发展规划，现在，该规划正在好莱坞地区成功实施。