

论地方政府协商的法治化路径

◇ 李 丹

一、协商民主体系中的地方政府协商

2015年2月出台的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》(以下简称《意见》)将协商民主划分为七个方面,即政党协商、人大协商、政协协商、政府协商、人民团体协商、基层协商和社会组织协商。要准确理解这七种协商渠道的内涵,需要从以下三个方面进行把握:

首先,从功能的角度,辨明政府协商与基层协商的区别。在划分协商渠道时,《意见》并没有采取一个分类标准,而是同时采取了多个标准。具体而言,政党、人大、政协、政府、人民团体、社会组织是按照主体的不同进行的分类,而基层协商则是按照行政层级进行的分类。由此产生的疑问是:乡镇政府组织发起的协商活动属于政府协商,还是属于基层协商?事实上,《意见》并非没有注意到这个问题,采取多个分类标准自是另有考虑。《意见》着眼于基层协商的重要性,而把基层协商单列出来。从功能的角度看,政府协商的功能是“有效推进科学民主依法决策”,基层协商的功能则是“更好地解决人民群众的实际困难和问题,及时化解矛盾纠纷”。不难看出,政府协商关注的焦点是行政政策的程序及其质量,基层协商关注的则是民生问题。概言之,前者是过程导向型,后者是结果导向型。当乡镇一级政府组织发起协商活动时,若着眼于行政决策过程则应认定为政府协商,若强调其对基层民生问题的解决则认定为基层协商。

其次,从协商主体主导性的角度,辨明政党协商、人大协商、政协协商、政府协商的区别。应当说,

从实施主体的角度理解政府协商是符合《意见》精神的。政府协商应该特指由政府作为实施主体的协商,以区别于其他协商渠道中的政府参与活动。

最后,从政府协商指向的角度,辨明外部性协商与内部性协商。我们认为,《意见》是从外部性协商的角度去界定政府协商的。政府外部协商是指政府围绕科学民主依法决策与政党、政协、人大、社会组织、公众展开协商的活动。强调政府协商的外部性,旨在与政府系统内部不同层级、不同部门之间的内部协商相区别。由政府主动发起、组织的协商活动,是政府转变职能,提高治理能力和水平的具体体现。藉由与行政系统以外的其他社会子系统进行商谈沟通,政府的决策能够获得充分的合法性和可接受性。概言之,政府协商是政府作为实施主体的协商,是一种旨在“有效推进科学民主依法决策”的外部性协商。

政府协商的重点在于地方政府协商,地方政府协商的重点在于市县两级政府及其部门的协商。从行政层级的角度来看,能够作为政府协商活动实施主体的是中央政府和地方各级政府及其组成部门。《意见》要求政府协商必须解决好“人民最关心最直接最现实的利益问题”,实际上把地方政府确立为政府协商的重点。这是因为随着政府层级下延,地方政府决策对公民利益的影响最为直接、最为现实。此外,需要进一步强调的是,地方政府协商不仅包含整体意义上的政府,还应该包含政府组成部门。由于政府决策日趋技术化,“财政包干”的财政预算模式,导致政府组成部门在地方政府决策中扮演着重

要角色。

二、地方政府协商所面临的主要问题

在十八大以前,地方政府协商活动的开展并没有相应的顶层设计。由于缺乏系统性的制度安排,地方政府进行行政协商的探索具有鲜明的地方性、分散性。在这些分散化的实践中,涌现出了一些地方政府协商的典型案例。自2000年以来,在历届“中国地方政府创新奖优胜奖”及“中国政府创新最佳实践”的获奖名单中,涌现出浙江温岭、浙江杭州、河南焦作、广东顺德等典型样本。

(一)地方政府协商法律定位不准确

从浙江温岭、河南焦作、广东顺德等地的探索实践来看,地方政府协商主要被定位于扩大公民参与的一种途径。应当说,扩大公民参与确属地方政府协商的题中之义,但地方政府协商绝不仅限于参与功能。然而,由于各地未能很好把握住地方协商的更深层政治意蕴,致使地方政府协商的功能定位存在一定的偏差。

首先,既有的地方政府协商实践过于偏重精英群体的参与,不利于扩大社会弱势群体的政治参与。我们认为,在政府发起、组织协商活动时应该注重吸纳利益相关方和普通公众的参与,而不应该突出精英代表的参与。否则,就会偏离我国宪法关于人民二元化参政途径的制度设计。我国宪法规定了人民行使国家权力的两种方式,即选举的形式和选举以外的其他各种途径和形式。对于人民通过行使选举权来行使国家权力的方式,我国宪法及选举法做了明确规定。对于人民通过选举以外的其他途径参与国家事务管理,我国宪法及相关法律采取了不完全列举的立法技术。在现行宪制安排中,基层自治、政协协商、单位自治等均属于选举以外的其他途径和形式。“各种途径和形式”这种极富弹性的表述,给我们探索选举之外的治理方式留下了巨大空间。毋庸置疑,协商民主就属于选举以外的治理方式。在人大代表的遴选过程中,挑选那些在行业、社区、单位具有代表性的精英,是十分有必要的。在选举制度之外,若仍过度追求代表性便会削减协商民主的价值。正如我国宪法所规定的那样,协商民主是“公民通过其他途径管理国家事务和社会事务的方

式”,这便要求协商民主能够弥补选举制度的不足。既然人大代表的选举充满了精英色彩,那么协商民主的参与者就应该定位于一般公民,否则弱势群体的利益仍有可能继续遭到漠视。

其次,既有的地方政府协商实践过于偏重公民的政治参与,而相对忽视了公民个人政治偏好的转换。在浙江温岭、河南焦作、广东顺德等地的政府协商实践中,公民参与协商的方式、期限、范围等均得到了重视,但是参与者政治偏好变化情况并未引起协商组织者的关注。相关研究表明,参与者的政治偏好转化具有十分重要的价值。因之,作为协商活动组织者的地方政府,需要进一步转变思想认识,不应把组织政府协商简单化为扩大公民参与。若地方政府发起、组织协商活动仅仅是为了吸纳民意,那么利用问卷调查、网络投票等民意测验手段能更高效、低成本地实现这一目的。若地方政府发起、组织协商活动仅仅是为了提升决策的质量,那么依靠高校、智库、咨询公司便能够获得专业性的决策知识。总之,在通过算法对海量信息进行分析的大数据时代,公民参与和影响行政决策的途径更为多样化,这使得政府协商作为吸纳公民参与渠道的必要性并不充足。若是把关注点放到公民个人偏好转化的角度,则会发现越是在自媒体时代,政府发起、组织政府协商活动的必要性越大。这是因为协商民主具有鲜明的交互性特征,它不仅关注公民的参与,更加关注参与者意见的多回合交流碰撞。

(二)地方政府协商范围模糊

从浙江温岭、河南焦作、广东顺德等地的探索实践来看,地方政府协商的议题范围具有较大弹性空间。一方面,政府系统所处理的社会事务十分广泛,因而难以给政府协商划定一个清晰可辨的协商边界。另一方面,由于政府协商范围的弹性过大,政府协商议题的确定难免存在一定程度上的随意性。

首先,由于政府协商事项范围不够明确,地方政府在自利动机的诱导下,往往会有选择性地进行政府协商。地方政府有选择性地设定协商议题,会导致地方政府关心的议题能够纳入协商议程,而那些会给地方政府带来一定政治压力的议题则难以获得公共讨论。通过分析浙江温岭、河南焦作、广东顺德

等地的地方政府协商议题发现,地方政府协商主要聚焦于社会经济发展和民生问题。需要注意的是,地方政府协商活动偏爱社会性议题的现象,不仅有政府自利的因素,还与政府对协商活动的主导紧密相关。在地方政府主导议题遴选的情况下,那些容易获得社会共识、容易产生良好社会效果的议题,便能够纳入地方政府协商的范围。

其次,政府协商事项范围不够明确,难免导致过度协商或者不当协商的情形。诸如水产运输车辆“抛洒滴漏”这样的事项是否有协商的必要性,并非一目了然。开展一次地方政府协商活动,需要花费很大的人力、物力、时间成本,因而要避免把那些不必要进行协商的事项纳入政府协商的范围。进一步,在未进行风险评估的情况下,不宜贸然地把某些政府决策作为协商事项。因而,在地方政府协商范围模糊的情况下,难以有效抑制地方政府进行选择协商。此外,由于协商范围的模糊化,难以提供一个有效的参照系去审视地方政府协商议题设置的必要性和合理性。

(三)地方政府协商法律程序不完善

长期以来,地方政府协商缺乏相应的法律程序依据,因而在很大程度上制约了政府协商制度效果的发挥。在现实中,地方政府协商所存在的主要问题是:为了协商而协商、议而不决和决而不行。

首先,地方政府协商的议题征集机制不完善。地方政府协商的发起者、组织者是地方政府及其组成部门,但不意味着协商议题的设定应该由政府包办和垄断。既然公众、社会组织是政府协商的重要参与者,它们也理应具有协商议题的动议权。经验表明,环境、医疗、交通等方面的重大突破,多是由行政系统以外的力量所推动的。由公众交往和大众传媒所形成的社会动议机制,能够以较低的成本,发现并最终筛选出公众关心的社会问题。事实上,由于政府对选题设置的垄断,一定程度上减损了协商活动的公信力。

其次,地方政府协商容易沦为走过场的“为了协商而协商”。在没有明确程序机制的情况下,一些地方政府通过发通知、开会的方式,代替严肃认真的民主协商讨论。再加上,协商民主的开展需要花费大

量的人力物力和时间成本,会给政府协商的持续性构成挑战。例如,温岭恳谈会的举办,每次都要花费数万元。此外,由于并无明确时间要求,政府就有较大的自由度去随意展开协商活动。这样仓促登场的政府协商活动,因参与人员对相关议题缺乏必要的了解,难以发表具有实质价值的意见。

最后,地方政府协商完毕,地方政府并不反馈协商意见的落实情况,也不追究不履行民主协商的责任。由于并没有明确的法律规定,对于不进行政府协商的政府未规定责任承担内容,导致地方政府协商只是个别地方政府进行创新的个别事件。此外,在协商结束之后,协商意见是否得到了认真对待,也要引起高度关注,否则会挫败公民参与政府协商的积极性。

三、完善地方政府协商的法治化路径

(一)明确地方政府协商的法律地位

在宪法层面上,选举民主与协商民主构成了双轨制的宪制框架。地方政府协商属于协商民主的范畴,当然处于双轨制宪制框架之中。在双轨制宪制框架之中,投票选举主要发挥汇集意见的作用,协商民主则更加注重商谈讨论对意见的改变功能。根据协商民主与选举民主的功能差异,地方政府协商必须把意见交换和辩驳作为核心关切。因之,地方政府协商不仅应注重公民的政治参与,更应注重公民的意见表达。事实上,公民参与地方政府协商活动,既能提高行政决策的合法性和合理性,也能提升公民的民主素养。从政府决策的角度来看,深入开展地方政府协商活动,有助于提升行政决策的民主化、科学化、法治化。从公民政治素养的角度来看,深入开展地方政府协商活动有助于提升公民参政议政的意识和能力。这两个方面具有内在的关联性,其中关键的是公民能力的提升。结合这两个方面,我们把地方政府协商定位为日常性的民主训练机制和实现政府决策科学化、民主化、法治化的推动机制。

(二)探索制定并公布协商事项目录

制定协商事项目录,能够明确政府协商的范围,为开展政府协商奠定基础。《意见》从制定依据和效力两个方面对协商事项目录进行了规定。一方面,政府应当根据法律法规的规定去探索制定并公布协

商事项目录。另一方面,政府可以根据工作实际去探索制定并公布协商事项目录。因此,根据制定协商事项目录的依据不同,我们可以把地方政府协商事项分为两类:法定协商事项和意定协商事项。法定协商事项来源于法律法规的明确规定,地方政府没有进行自由裁量的余地。意定协商事项由各地政府根据工作实际来确定,地方政府可以根据区域经济社会的发展状况、阶段性工作重点等情况来自主决定。法定协商和意定协商并举,兼顾了中央与地方、统一与分散、刚性与灵活性。

根据《意见》的部署,在协商事项目录制定并公布实施以后,协商事项目录便具有了刚性约束力。这种刚性约束力体现在,即便是地方政府根据工作实际自主确定的协商事项,一旦纳入协商事项目录就必须进行协商。不难看出,协商事项目录构成了政府协商活动得以顺利进行的主轴。鉴于协商事项目录的重要地位,迫切需把《政府协商事项目录》纳入《政府信息公开条例》之中。唯有社会公众知悉《政府协商事项目录》,参与政府协商才成为可能。进一步而言,政府协商事项目录不仅为政府协商提供了依据,也为评判政府协商活动提供了标准。一旦政府协商事项目录公之于众,政府是否真正进行了协商便一目了然。反之,当地方政府没有依照协商事项目录进行协商时,必须承担相应的法律责任。

(三)完善地方政府协商的程序机制

首先,完善地方政府协商的启动机制。《意见》明确要求:“坚持协商于决策之前和决策实施之中,增强决策的科学性和实效性。”前论表明,在政府进行决策之前也应该坚持民主协商。那么,该如何理解“协商于决策之前”呢?我们认为,所谓的“协商于决策之前”意味着在设定决策议题时,就应该广泛听取意见。如前所述,制定并公布协商事项目录,是政府协商的前提。进而,“协商于决策之前”要求对于哪些事项应该纳入协商事项目录应该进行协商。根据我们的分类,法定协商事项一般都有明确的法律规定,大多数情况下不必要再进行协商,应直接纳入到

协商事项目录之中。不过,在相关规定过于原则时,就需要通过民主商谈的方式界定其确切含义。此外,那些任意性协商事项则需要通过协商机制来确保议题确定过程的严肃性。在议题设定完毕之后,还应确保相关公民有充分的准备时间。前述规定,明确了政府协商承办部门告知协商对象议题和相关材料的时间和方式,能够确保参与协商的公民有足够的时间和足够的信息参与到即将开始的协商活动之中。这样可避免突击性协商,避免出现“为协商而协商”。

其次,完善地方政府协商的运行机制。协商民主与选举民主的关键区别在于,前者注重偏好的转化,后者注重意见的汇总。因而在地方政府协商活动中,讨论的深度和质量便具有核心地位。引导公民充分展开讨论,离不开科学合理的议程设计。协商议题和范围不同,需要不同的协商议程。尽管不同的协商形式对议程的设计有所差异,但它们都是以意见的充分表达为中心的。我们需要认真比较和科学设计,找到最能确保意见交流的程序设计。

最后,建立健全地方政府协商的报告、考评和问责机制。在实践中,地方政府办公厅(室)具体负责政府协商事务。因此,应当要求地方政府办公厅(室)发布年度报告,向社会公开本级政府协商工作的执行情况。监察机关、上一级行政机关也应加强政府协商的检查和监督。凡没有真正组织开展政府协商活动的,要追究相关机构和责任人的政治与法律责任。由于政府协商具有鲜明的政府主导性,因而需要在上级政府监督之外寻找其他监督渠道。比较可行的做法是,由智库机构作为第三方,对参与协商的民众进行回访调查,从而对政府协商实效做出判断。通过问责机制确保协商事宜落到实处,避免出现“决而不行”的情况。

作者简介:李丹,南阳师范学院法学院讲师、法学博士。

(摘自《理论导刊》2019年第4期)