

公民参与创新社会治理的法治路径

◇ 李亚红

一、法治视角下公民参与社会治理现状考察及影响因素

(一) 公民意识和参与行为意向考察及影响因素

公民意识及参与行为意向是制约公民参与的重要因素。从法治角度看,公民意识是公民对自身在国家和社会中的政治地位和法律地位的自我认识,是对宪法、法律规定的应享有权利和应履行义务的认知和认同,以及公民对待国家、社会和他人的道德观念、行为规范、价值取向等。概括起来,公民意识的内涵和实质具体体现在以下两个方面:一是对公民权利义务的认知。二是对公民社会价值观的认同。

调查发现,目前我国公民对法律规定的自身权利义务还是具有较高的认知度的,渐次降低的是对公共事务的关心程度,对参与社会活动的行为意向表现为最弱。受机会主义影响,大多数公民只对影响到自身利益的公共事务有意识有行动,而对那些事关社会利弊但无关自己的公共事件却基本无意向无行动,参与多带有偶然性特点,没有形成制度化常态化。此外,公民意识多停留在个体层面,缺乏社会责任感和共同合作精神,通过社会团体组织的形式参与社会活动的广度和深度都较低。究其原因,在于公民缺乏主体意识,缺乏对主体资格的认识。长期以来,由于受高度集中的计划经济体制影响,国家权力结构呈现中央集权的特征,政府包办一切社会事务,全面介入经济、政治、文化等各个领域各个层面。这种无限扩张的政府职能,一定程度上束缚了社会功能的发挥,妨碍了公民参与意识的形成,导致人们对社会事务的主动参与热情降低,一切社会事务都依附于政府。而且,由于政府承担了社会分配、社会调节的各种功能,社会自组织也难以发挥其作用。此外,对公民意识的培养在我国也长期处于

缺失状态。公民意识并非天生的,它是以一定的文化素养为基础的,必须通过不断的教育宣传来培育。目前,我国尚未形成严格意义上的公民教育体系,在学校或者单位,更多的是以政治教育替代公民教育,而在社区也很少组织开展公民意识教育活动,公民的社会责任感及主体意识、参与意识、规则意识很难形成。

(二) 公民参与社会治理的实践路径考察及影响因素

1. 社区自治路径下的公民参与。社区居民自治是公民参与基层社会治理最广泛、最有效的途径。我国现在的社会结构基本是以社区来呈现的,社区是社会的基本单元,也是广大居民的日常生活地,与公众联系最密切、最直接。社区居民自治主要通过社区居委会来实现,我国《宪法》和《居民委员会组织法》都明确了居委会是法定的基层群众性自治组织,从立法体制来看,法律对居委会自治组织的性质、其与政府及派出机构的关系都作了较为明确的界定,但从实践体制来看却普遍存在政府与社区职责不分,国家统治与社区自治职权边界不清等现象。政府及其派出机构对居委会工作上的指导、支持和帮助关系,实际上成为行政上的领导与被领导关系。居委会由协助政府部门工作变为政府指令的执行者,成为依附于政府及派出机关的“准行政组织”。由于平时忙于应对基层政府指令,忙于完成政府指派的各项繁重任务,无时间和精力组织居民自治。居委会是最基本的社区组织,也是公民参与的基本组织形态,公民主要通过居委会来实现利益的表达和主张,居委会辖区共同体也是广大居民的日常生活基地,这个特点使其能够动员和组织辖区内所有居民参与。但过重的行政负担,在很大程度上弱化了社区居委会的自治职能,使其没有足够的时间和

精力组织开展本职自治性工作。虽然法律对其自治组织的性质、与政府及其派出机构的关系都作出了界定,但由于行政上的过多干预,居委会的工作没有按现行法律规定运行,造成其发展现状与法律规定的社区自治组织的地位严重不符,社区自治缺乏有效性,公民参与权难以行使。

2.社会团体组织形式下的公民参与。虽然公民个人是社会生活的基本单位,但以个体形式参与公共事务管理必然低级且无序,只有众多个体基于公共利益自愿结成社团,以社团的形式组织起来,其参与才真正具有价值意义。但社会团体在我国的发展还存在一些问题,如合法性问题、管理体制问题、法律规制滞后问题等。现阶段除在民政部门进行正式登记的合法社团之外,还有一部分是没有取得合法身份的。原因主要有两方面:一是立法对社会团体登记注册条件设置较高,导致许多社会团体难以达到登记标准而无法取得合法身份。二是受双重负责、分级管理体制的制约。此外,社团组织的法制建设滞后也是制约其健康发展的主要因素。目前我国还没有一部专门针对社团组织的法律,现有的立法层次偏低且较为零散,从形式上看多表现为一些行政性的法规与规章,从内容上看多侧重于程序性、义务性规定,而对社团权利及成员社会保障等实体方面不够详实具体,从而降低了社团组织的活力及社团成员参与志愿服务的积极性。

(三)公民参与社会治理的制度保障及影响因素

公民参与在我国尚未普遍化、制度化,在公民参与的程序、范围、法律保障及救济等方面还有许多问题需要规范。虽然宪法以其最高的权威性明确了公民参与社会治理的主体资格,但由于缺乏具体的制度设计,参与的条件、程序及相关的保障机制不够明确细致,一旦涉及到现实问题,人们往往不知道该通过何种途径用何种方式参与。例如,当发生严重危害社会利益、公共利益、公民个人利益问题时,人们首先想到的可能是投诉或上访,但由于法律并没有对行使这些权利的程序和形式作出具体规定,公民真正要投诉上访就会遇到各种困难和阻力,而对投诉上访结果的期待也影响着人们是否会采取这种参与行为。在一些领域尤其是公共服务领域,公民的

参与权益也常常受到限制。如公民虽享有参与决策的权利,但在一些垄断行业,由于通常是无条件单方面制定规则,公民并没有能够实质性地参与决策过程。因此,只有通过加强法制建设,完善公民参与的实践环节和制度程序,公民的合理诉求才能得到尊重,公民参与才能真正有效落实。

二、完善创新公民参与社会治理的法治路径

(一)重视培育公民意识,确保公民各项权利的实现

公民意识是公民参与社会治理的内驱力,自觉完善的公民意识对公民参与行为的形成起着基础性作用。目前我国公民的公共意识、自治意识,社区认同感及参与意识还比较薄弱,参与公共治理的主动程度尚处于较低水平。要提高公民意识,首先必须保障法律赋予公民的各项权利予以落实,如知情权、表达权、参与权、监督权等。如果公民在某种程度上只是作为名义上的主人而不能充分行使自己的权利,必然会使其主体意识淡化从而导致其国家和社会责任感的淡薄。其次,要注重从群众利益出发,将一些事关群众切身利益的事务如教育、就业、医疗、社保、养老、分配等纳入到基层治理工作中,同时给予更多的政策支持,使人民群众在参与社会治理的过程中拥有更多的获得感、幸福感、安全感,从而增强参与的责任感、使命感。此外,还要重视基层社区法治建设和文化建设,强化公民的社区认同感、归属感和凝聚力。可以通过电台广播、报刊、网络等大众传媒和贴近群众、贴近生活、贴近实际的教育宣传及舆论引导等方式,多渠道培育公民意识,让公民切实认识到自己对社会发展拥有的权利和应尽的义务,促进公民意识的觉醒和形成。

(二)创新公民参与机制,完善公民参与的法治保障

公民参与的最终实现,需要依赖具体而设计科学合理的公民参与途径或手段,行之有效的国家政策和完善的法律体系可以为公民深入、持续、广泛参与提供重要的制度保障。党的十九届四中全会指出要完善“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系,并强调要完善群众参与基层社会治理的制度化渠道。

因此,推动公众参与社会治理,必须坚持制度先行,通过健全选举制度、听证制度、信息公开制度,加强公民对立法和行政决策的参与程度,保障公民既能充分表达意见诉求,又使参与过程有章可依、有规可循。公民参与不仅需要法治保障,还需要科技支撑,通过将科技手段和社会治理相融合,可以扩大公民参与主体,拓宽公民参与渠道。随着信息技术的发展,“构建一个具有回应性、透明性、虚拟化的在线政府”成为当前政府治理方式改革的方向和趋势。网络缩小了公民与政府之间在信息占有、支配和使用方面的差异,其良好的互动性和回应性也激发了公民参与的热情,为政府与民众搭建了更加便利、高效、畅通的沟通桥梁。通过网上评议、投诉、咨询、建议,公民获得了真正意义上的当家作主的感觉,提高了参与社会治理的意识和兴趣。

(三)健全社会团体法律制度,促进社会团体规范化发展

首先,要赋予社会团体合法身份。独立合法的身份可以提高其参与治理的能力。政府应转变理念,减少对社会团体的限制,将对其的“管制”转变为“扶持”,使其在法律框架之下自由发挥作用与优势,而政府需要做的是引导和监督。在新的社会治理模式下,政府与社会团体组织的关系是平等互助、协同合作,双方共同履行社会治理职能。其次,要完善社会团体组织登记制度设计。可以对社团组织按不同类别实施分类管理,对一些涉及社会福利类及公益

慈善类的可划归民政部门直接登记,不需其必须找到业务主管单位,这样一些长期游离于体制之外的社团组织也可取得合法地位。对尚未登记注册的,有发展潜力的社团组织可以实行备案管理,补充基本信息,确认合法身份,既能使其顺利开展社会活动,也能使活动得到有关部门的监管。同时要加强对社团组织的专业化培育,使其尽快转化为专业性强、运作规范的登记类社团组织。还要注重社团组织登记后的服务监管,将社团组织定期检查评估与日常服务管理相结合,内部自律与行政监督、社会监督相结合,促进其服务监管的规范化。

(四)建设法治的服务型政府,创新以人民为中心的社会治理体系

服务型政府以为人民服务为宗旨,服务型政府的建设正是以人民为中心的国家治理体系创新的体现。法治的服务型政府更加强调政府要在法律法规的范围内提供公共服务,不能于法外设定和行使权力;强调要保护人民合法权利,树立公民权利本位、政府义务本位的治理理念;强调政府要更多地将职能定位在协助、引导和支持,使广大公民拥有更多独立、自由发展的空间,真正做到人民当家做主。

作者简介:李亚红,河南科技大学法学院副教授。

(摘自《河南科技大学学报(社会科学版)》2021年第2期)