

人大民主中的协商机制探讨

王维国

【提要】协商民主是当代西方国家最重要的政治思潮之一。走过了半个多世纪的中国政治协商,对民主协商的理念和实践探索不断取得新进展。基于不同意识形态,不同社会背景下的两种制度,在协商机制方面,出现了某种程度的趋同。中国的民主协商为人类民主政治的发展积累了珍贵的经验,也展现出协商机制发展的巨大空间和光明前景。因此,应该把协商民主的协商机制引入到人大民主中,并分别在人大代表选举、人大立法、人大审议重大问题作出重要决定、人大人事任免、人大代表工作等方面确立了与其相匹配的协商机制。

【关键词】人大民主 协商机制 协商民主

【中图分类号】D921.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000—2952(2010)03—0014—06

近年来,国内学界出现了“人大民主”的提法。主张“人大民主”的学者认为:中国民主政治可归纳为“三大民主”:一是由人大制度展开的、事关行使国家政权的“人大民主”;二是执政党的“党内民主”;三是以政协、多党合作以及基层群众自治等为主要内容的、非行使国家政权的“社会民主”。它们互有区别,无法相互替代;又紧密相关,难以截然分割。继续推进中国民主政治的发展,当取“人大民主为重点,三大民主同推进”的路径。^①20世纪80年代以来,西方政治理论界兴起协商民主研究的思潮。与此相呼应,国内部分学者倡导:结合中国社会民主中的协商实践,借鉴协商民主的有益做法,吸收其合理的运行机制,进一步推进政治协商的制度化、规范化、程序化。在我们看来,如果能把协商民主中的协商机制引入到人大民主,那么不仅有利于推动人大工作的公开化、民主化,也是对世界民主发展的重

要贡献。

一、协商机制的实现领域

协商机制作为一种民主机制有其特定的实现领域。实际上,只有公共性问题才有彼此协商的必要,而公共性问题又产生于公共活动领域,因此所谓的协商机制实现领域就是人类的公共活动领域。

一般来说,个人行动的目的首先是满足私人需求,追求私人利益,但由于人类只能以一种共同体的方式存在和发展,因而个人只能在他人的互动关系中实现目的。这就使得如何对待和解决自我与他人、个人与共同体的关系问题成为人类生存和发展中的基本问题。这样就形成了人与人之间的公共事务,产生了彼此

① 浦兴祖,《以人大民主为重点继续推进中国民主政治的发展》,《复旦学报》2005年第5期。

之间的公共问题，即协商问题。人们就需要对彼此共同的事务进行认知，解决相关的公共性问题，即协商性问题。只要有公共性事务存在，协商性问题就客观存在，人们正是通过对公共事务的参与和处理来解决协商性问题的，在解决协商问题中形成了协商机制。为此，人类祖先不仅创建了部落组织，即血缘共同体，而且确立了相应的权威和规范，并依照某种机制来调整人与人之间的上述关系问题。当然共同体和规范是相互依存、相得益彰的。共同体的功能是通过相应的规范安排实现的。没有规范的共同体和没有共同体的规范都难以调整自我与他人、个人与共同体的关系问题。有了共同体，就出现了共同体成员和共同体之间的关系问题，即共同体如何运作的问题，是顾及每个成员呢，还是只顾及部分成员，甚至只顾及共同体首领自身。这自然而然就引发了共同体的协商性问题。这是因为一方面人类活动离不开组织、制度，即人们要服从组织的安排、遵守制度的要求才能使合作得以实现；另一方面，人们总是期盼组织、制度能够体现出其公共所有的属性，即实现正义、保障安全、提供公共物品和服务、开放公共事务和职位等。因此，任何真正意义上的公共组织原则上会允许其成员能够平等地参与协商活动。也正是在这一意义上，人们才主张协商性问题的实质是人的平等性问题。然而，公共组织虽然要涉及其所有成员，但当组织的规模大到不能允许所有成员同时直接参与其协商活动时，就由成员代表来参与组织的协商活动、执行组织的决定。这时，公共组织的成员就分裂为两部分，一部分为代表者，拥有决定权和执行权，另一部分为被代表者，成为了被决定和执行的对象。如果代表者不能忠实地代表被代表者的意志时，将代表异化为代替时，该组织就从实质上丧失了公共性，成为代表者组织。当代表只有一个人时，而且代表资格被其终生拥有或其家族拥有，该组织就蜕变为私人组织（正因为如此，才有家天下之说），组织的成员之间自然而然也就不可能是平等的关系。正因为传统社会帝王宣称国家为其个人所有，因而不可能让人们参与国家事务的协

商活动。即使在近代社会和现代社会，由于公共组织对其成员的压制、意识形态的蒙蔽，人们也会对组织产生失望，对其协商活动冷漠，从而缺乏对其进行公共性的批判。

从人类诞生以来，出现了各种各样的公共组织，即共同体，其中国家共同体是最具强制力的，也是每个人所不能放弃的。因此，从整体上讲，公共性可分为国家及其政府的公共性和非国家及其政府的公共性。国家及其政府的活动从形式上或法定职能上看，是一种公共活动，国家及其政府领域是公共权力领域。在公共权力领域内，协商主要表现为立法机关内部不同政党和社会利益集团之间的协商、对话，立法机关与行政机关的协商，中央政府与地方政府的协商等。不过，由于国家从本质上看，是阶级统治的工具，因而其公共性从来就没有达到人民的期待和要求，导致了国家及其政府的公共性问题即协商性问题，一直不能获得根本性解决。

鉴于此，在政治国家之外，人们又自发组建了各种社会、民间、非政府组织，这些组织不仅进行自我服务，也为社会大众提供公共服务，并就各种公共事务发表看法、表达意见，形成公共舆论，甚至通过请愿、游行等社会运动来对作为公共权力代表的政府形成强大压力，促使其履行其法定的公共性职能。也就是说，民间组织或非政府组织就公共事务所进行的活动也是一种公共活动或协商活动，公民社会或民间社会也是一种公共领域，即协商领域，只不过是一种草根的或本真态的协商领域，我们将之称为社会协商活动领域。正因为如此，西方思想家们所讲的公共领域，基本都是在这一意义上而言的。在社会公共领域，协商主要表现为：公民通过参加政党、社会团体和公共论坛以集体的形式参与对公共事务的讨论与协商；各种社会团体与公共权力机构进行协商、对话与合作等。

二、协商机制的基本环节

协商机制作为一种民主机制，主要包括四个

环节：其一，通过自由的表达、倾听，实现不同利益各方之间的充分了解、理解，实现对某些事件超越自身视角的全面看待。其二，开展各利益集团之间的讨论和互动，对利益各方所存在的矛盾和分歧进行充分辨析和沟通，实现相互谅解和包容，从而在各种分歧中再次找出可以达成共识的部分并予以认同。其三，通过自我转变或者说说服他人使利益各方分歧最大、矛盾最多的部分得到解决，这一步实际上是协商机制中最重要、也是最困难的一步，协商民主理论将其称为“偏好转换”。协商的参与者都有自己的个人偏好，但协商要求在公共利益上达成共识。个人偏好与公共利益不可能没有差距，充分的辨析、倾听、思考和调整，理性友好而非强制的宽松环境，来自多方的意见和言论（不仅是对立方，也有中立方，中立偏左或中立偏右方）的启迪等等，都有利于偏好转换的实现。这里需要强调的是，协商民主强调的是偏好转换；选举民主强调的是偏好聚合，即简单数量相加，少数服从多数。协商民主认为，多数意见有时也并非是完全反映民意的正确意见，存在缺乏慎重思考、受情感和环境影响的成份。少数意见有时也并非一定是错误的意见，存在没有得到理解或者过于超前的可能。所以，只有在充分认识自己和充分理解别人的基础上，实现相向转化并形成最终共识，才是真正体现公共利益的民意诉求，才是一种牢固稳定的长久性共识。其四，实现各种偏好的相向转化，实际上是所有参与者政治智慧的最大体现，是人们公民性美德的最大提升。从大的方面讲这也是公民文化学习和训练的过程，是实现社会和谐的过程。在这种基础上达成的共识，往往是一种高度牢固性共识，它赋予了源此而制定的各项决策的合法性。政治决策的合法性，来自广大政策对象的认同和支持，也只有在这种认同和支持的基础上，各种决策才能有效执行。^①

作为一种民主机制的协商机制有两个突出特点，其一为公民直接深入的民主参与；其二为公民持续稳定的长久共识。而这两个特点恰恰最能体现民主精神的真谛。既然真正的民主

是公民通过自由而平等地对话、讨论、审议等方式，参与公共决策和政治生活，那么，没有直接亲身的参与、对话、讨论，审议就无法进行；没有自由而平等的前提，参与过程就不可能深入。选举民主也讲参与，但却无法做到深度参与。选举民主中选举过程的参与必须将自己的意愿高度浓缩为同意、反对、弃权三个最简单的选择；而更多其他具体的意愿只能委托自己所选出的代表代为表达。所以，代议制在无法允许当事人直接参与的情况下，还增添了无法全面代理的问题。作为一种民主机制的协商机制就是要提供直接深入的参与条件，给民主决策带来两个可靠的结果。一是参与者可以将自己的意愿充分、完整、准确地加以表达，并得到耐心的倾听；同时在别人的问询和异议中，使自己的意愿得到更合理和更周全的修正。二是每个参与者都能拥有同等认可和尊重，都能体验当家作主的过程，接受民主的雨露滋润和洗礼。这两个结果也正是全人类不断追求民主的实质性目的。^②

三、人大民主中的协商机制

人民代表大会既是我国的最高权力机关，也是最大的民意机关，因此，虽然人大民主中的协商主要在公共权力领域中进行，但社会公共领域中的协商也发挥了不可替代的作用。宪法和法律赋予了人民代表大会及其常委会四项职权，即立法权、监督权、人事任免权和重大事项决定权。人大工作的开展过程就是行使四项职权的过程。因此，人大民主中的协商机制主要运用在人大代表的选举，人大立法、监督、人事任免和重大事项决定及相关的工作之中。作为一种民主机制的协商机制要求：一方面所有受到立法和重大事项决定影响的公民都有权利参与立法和重大事项决定；另一方面民主的立法与重大事项决定要以公共协商为基础，辩论和决定都应从能否增进公共利益角度来进行。

（一）人大代表选举中的协商机制

人大代表选举中的协商机制主要运用在代表候选人的提出和确定方式方面。1979年制定的《选举法》就确立了：“实行自下而上、自上而下、充分民主地提候选人的办法。在提候选人过程中，中国共产党、各民主党派、各人民团体和任何选民或者代表（只要有三人以上附议），都可以提出代表候选人。候选人正式名单应由参加选举的选民或者代表反复酝酿讨论，民主协商直至必要时举行预选决定。”^① 1986年修改《选举法》时取消了通过预选确定正式候选人的规定，规定为由选民小组（代表）反复酝酿、讨论、协商，根据较多数选民（代表）的意见，确定正式代表候选人名单。1995年修改《选举法》时，恢复了关于间接选举人大代表的预选规定，“如果所提候选人的人数超过选举法规定的最高差额数，由全体代表酝酿、讨论、协商，进行预选，根据在预选时得票多少的顺序，按照《选举法》规定的最高差额数确定正式代表候选人名单。”2004年再次修改《选举法》时，直接选举中确定正式代表候选人的“预选”方式被确认。2006年~2007年我国县乡人大首次根据修改后的《选举法》和《地方组织法》举行同步换届选举，“协商”方式在确定正式代表候选人中仍然发挥了重要的作用。然而，在候选人的确定中，还存在着参与协商者的范围较小、协商不充分等问题。这就表明虽然协商机制在人大代表的选举中发挥了积极的作用，但我们仍需要不断完善与选举制度相配套的协商机制。

（二）人大立法工作中的协商机制

理性立法是人大民主的一个重要特征。人大立法的目的就是实现人民意志，最大限度地保护国家和人民的利益。新中国成立以来，人大及其常委会对于立法工作中的协商环节越来越重视。对立法草案充分利用大众传媒，广泛征求公民的意见和建议。通过问卷调查，召开座谈会、专题讨论会就法律或法律中的某项规定广泛征求意见，既听取有关专家的意见，也要听取普通公民的意见，尽力使各阶层的利益和要求都能得到体现和表达。近年来，越来越

多的各级人大逐步实行了开门立法，建立了立法听证制度，让公民参与立法过程，以使立法具有更强的协商民主性，在推进我国立法工作的民主化、科学化进程中迈出了重要的一步。为了充分实现民主，还需建立、完善各项民主协商立法机制：1. 将民主协商立法的措施、经验通过立法进一步制度化、规范化、经常化，避免因人而异、因事而异、因时而异的随意性。2. 民主协商立法制度和措施要切实作为广泛吸纳民意、提高立法质量的措施，要切实解决问题，在民众普遍关注的重大立法问题上，切实达到平衡各方利益要求的作用。3. 要进一步调动公众参与协商立法的热情，扩大参与协商的范围，让普通公众了解和感受到协商的价值和效果，通过机制创新提高协商的公平性，尤其是要降低参与协商成本，激励、保障弱势群体参与协商。4. 切实通过广泛参与协商遏止部门利益和集团利益对立法的不良影响，通过立法听证机制的设计克服强势利益集团的过度影响。5. 进一步重视和利用现代传媒手段，了解民意、吸纳民意，利用互联网就立法计划征求公众意见，网上征求公众的立法建议和草案，开通网上互动平台让公众参与协商讨论等等。

（三）人大在审议重大问题、作出重要决定中的协商机制

允许公民旁听人大及其常委会审议重大问题会议或就重大事项决定举行听证会是人大工作中协商的重要形式。近年来，一些地方人大及其常委会在审议决定重大问题前，举行听证会，邀请公民旁听，增加人大工作的透明度，让公民了解重大事项的决定过程，直接听取公民的意见，使决策民主化、科学化和公开化，既使决策反映了民意，也使决策更加有效。

今后，人大在审议重大问题、作出重要决定时，应多和代表社会各阶层利益的社会团体

^① 彭真：《关于七个法律草案的说明——在第五届全国人民代表大会第二次会议上》，1979年6月26日。参见全国人大常委会办公厅研究室编《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编（1949—1990）》，中国民主法制出版社1991年版，第161~162页。

尤其是民间团体沟通和协商,多元的、重叠的、强大的、自主自愿的社会团体的存在和发挥作用,可以对政府权力构成一种社会制衡,使得权力从中央政府向外扩散,助长民主习惯和文明社会的形成。社会团体作为社会协商活动领域中的主要力量,为各成员提供了表达的机会,对社会群体的影响力正日益增强。让社团组织充分发挥自身优势,积极参与人大行使重大事项决定权,从而可以提高人大行使重大事项决定权的有效性。20世纪“80年代以来成长起来的众多的社会团体已经成为影响政府决策的重要因素和推动政府改革的强大动力源。许多社会团体,尤其是那些专业性学术研究团体,其有丰富的专业知识,越来越多的专业社团开始承担起政府智囊的角色,为政府决策系统提供咨询和参谋,从而对政府决策产生重要影响,推动了政府的决策民主化。政府的改革既需要内部的动力,更需要外部的动力。在推动政府改革的外部动力中,既有来自公民个人的,也有来自社会团体的,而且后者通常要比前者更大。”^①因此,人大如果能循序渐进地为社会团体创造参与人大的审议重大问题、作出重要决定协商的空间,寻求体制内外、权力机关与社会协商活动领域的通力合作,形成良性互动,和谐发展,不仅可以提高民众对人大的信任度,而且可以提高社会的凝聚力。

(四) 人大在人事任免中的协商机制

人事任免实行事前公告、公示制度是人事任免中的协商的重要形式。在党管干部原则下,逐步扩大公民参与人大选举、任命、监督国家工作人员的程度。人大常委会任免干部前应该通过媒体实行公示,建立接受公民意见的专门办事机构和专线,完善任免干部的工作机制。拟任免干部在提请人大常委会会议审议前,由人大常委会的有关工作机构将拟任免干部的基本情况、主要工作业绩、任职意向和免职理由,以一定形式在本行政区域内向社会公示,并通过相应的渠道收集各方面群众的意见。公示期满后,视情况而定。对群众较为公认的、没有提出疑义的、或反映问题缺乏事实

根据的,按法定程序提交人大常委会审议。对群众意见分歧较大的、需进一步考察了解的,暂缓审议。对群众反映强烈的,经核查确实存在严重违法违纪问题的,将退回提请议案,移交纪检部门审查处理。任免干部公示制度的建立,对树立地方国家权力机关的权威,扩大群众参与和监督的范围,强化被任命人员的法律意识、人民意识、民主意识、公仆意识和密切干群关系,都将会有极大的促进作用。这也将有助于防止选任用人上的不正之风,制约被任命干部藐视权力机关、轻视人民群众、反感监督的傲慢行为,使他们能够明白手中权力的由来,自觉地把对党负责和对人民负责统一起来,在人民群众的监督下做到言行一致,表里如一。

(五) 人大代表工作中的协商机制

人大代表工作中的协商首先表现为代表与公众的联系、沟通。人大代表来自方方面面,具有广泛代表性,便于“深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智”。人大代表可以通过由代表小组召开座谈会、代表电子信箱和人大网站等多种方式,听取和反映原选举单位和人民群众的意见和要求。近年来,代表向选民(向原选举单位)述职的工作在全国各地较普遍地开展起来,向着制度化、规范化的方向发展。还有一些人大代表通过报刊媒体主动征求议案、建议,建立代表网站或博客与选民互动,建立代表工作室、工作站及聘请助理、联络员,经常性深入选区选民中以及自费视察、调研等,加强同选民的联系,反映选民的意愿。这些措施和方式在推进人大代表工作中的协商民主方面发挥了重要的作用。

本文作者:吉林大学行政学院政治学博士后、北京联合大学人民代表大会制度研究所教授

责任编辑:赵俊

On Consultative Mechanism in the People's Congress Democracy

Wang Weiguo

Abstract: The consultative democracy is one of most important political trends of thought in contemporary western countries. Through more than half centuries' development of Chinese politics consultation, there is constant new progress made in the idea and the practice of democratic consultation. The two systems with different ideology and different social background appears some kind of convergence in the consultative mechanism. Chinese democratic consultation accumulates the valuable experience for the human democratic politics development, and shows the huge space and bright future in the development of consultative mechanism. Therefore, we introduce the consultative mechanism into the People's Congress democracy, and establish the matching consultative mechanism in the NPC elections, the NPC legislation, the NPC's deliberating to make important decisions on major issues, personnel appointment and removal of the NPC, and the deputies' work and so on.

Key words: democracy in the people's congress system; consultative mechanism; democratic consultation

观点选萃

法律援助：律师的社会责任

刘育昌

中山大学法学院博士研究生刘育昌认为：当下，社会责任是学术界和实务界备受关注的课题。所谓社会责任是指责任主体根据法律或者道义对社会应予以尽责完成的义务，这种责任形式属于利他行为，建立在现有法律基础上，甚至超越现有法律的规定；强调的是行为的“非利润性、非经济性、道德性以及公众性等观念。”人类组成社会，无法逃脱社会中千丝万缕的联系。企业、医院、学校、媒体等等，每一个社会主体在社会框架中扮演适当的角色，承担适当的社会责任，推动着社会运作和发展。律师作为法治社会的建设者和推动者，对于社会的意义和价值高度体现在社会责任的承担上。但实际情况与理想之间存在巨大鸿沟，人们评价律师往往用“贪婪、缺乏诚信、唯利是图”这样的字眼。律师这样的社会形象和社会认同度，减少了职业存在的正当性，阻碍了律师业与法治社会的良性互动，进而阻碍了法治社会的发展。事实上，律师承担社会责任具有悠久的历史传统，形式多种多样，例如：在职业中维护社会法律和公共利益的责任；积极参与立法、推动法治教育的责任；追求司法完善、参与社会改革的责任；公益服务的责任等等；但最重要、最直接和最具有法律实践经验的社会责任承担方式当属法律援助。法治的贯彻，意味着无论何人、无论何时都能适用法律来主张权利。法律援助，让人人都能够平等地站在法律面前。律师应该具有法治社会构建者和推动者的职业自觉，承担法律援助的基本社会责任，以期有助社会和谐。