

人民政协参与地方立法协商的目标与路径

殷啸虎

(上海社会科学院 法学研究所, 上海 200020)

摘要: 参与地方立法协商是人民政协政治协商的重要内涵。立法过程本身就是各种利益关系博弈协调的过程。政协由界别组成,是各界利益的代表,政协参与立法协商,借助政协的平台进行利益关系的博弈、协调与整合,可以保证立法的合理性与可操作性,防止立法决策失误。要健全和完善人民政协参与地方立法协商,首先应当明确政协参与地方立法协商的性质与功能,不断健全和完善人民政协参与地方立法协商的程序设计,不断健全和完善政协参与地方立法协商的运作机制。

关键词: 人民政协; 立法协商; 目标; 路径

中图分类号: D616 文献标识码: A 文章编号: 1000-579(2013)03-0003-06

The Goal and the Approach of the Chinese People's Political Consultative Conference to Participate in Local Legislation Consultation

YIN Xiaohu

(Institute of Law, Shanghai Academy of Social Sciences, Shanghai 200234, China)

Abstract: Participating in local legislation consultation is the important intension of the Chinese People's Political Consultative Conference. The legislative process is the course to coordinate various interest relationships. The Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC) is composed of representatives from various sectors representing interests of all walks of life. It participates in legislation consultation and coordinates and integrates interest relationships with the aid of the platform of CPPCC. In this way, it can guarantee the rationality and operability of the legislation, and prevent legislative decision-making errors. The CPPCC of various regions, including Shanghai, has carried on the positive exploration in the institutionalization, standardization and routinization to participate in the local legislation consultation, and accumulated useful experiences. Yet there are some problems. To improve and perfect practice of the CPPCC to participate in local legislation consultation, we should first define the property and function of CPPCC to participate in local legislation consultation, constantly improve and perfect the program design and the operation mechanism of its participation.

Key words: Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC); legislation consultation; goal; approach

收稿日期: 2012-11-20

作者简介: 殷啸虎(1959-)男,上海人,上海市政协常委;上海社科院法学研究所副所长;中国统一战线理论研究会统战基础理论上海研究基地特邀研究员;同济大学法学院兼职教授、博士生导师。研究方向为宪法学与行政法学、政治学。

一、参与地方立法协商是人民政协政治协商的重要内涵

立法协商是人民政协直接参与社会主义法治建设的一个重要形式,是人民政协履行政治协商、参政议政职能的重要方面。立法,既关系国家和地方的大政方针,也是政治、经济、文化和社会生活的重要问题。立法协商,是决策前的协商,是人民政协以协商的方式参与民主立法的一种重要活动。^[1]地方立法是一个地方政治、经济、文化和社会生活的重大事情,地方立法协商工作是地方政协履行政治协商职能的重要形式,是决策前的协商。地方性法规和政府规章是实现好、维护好、发展好人民群众根本利益的重要保障。建设社会主义法治国家,是党中央确定的治国基本方略,是社会主义现代化建设的重要目标。在立法前广泛听取和征求包括政协组织和政协委员在内的社会各方面的意见建议,就相关问题进行充分协商,是坚持科学立法、民主立法的重要步骤和具体体现。

(一) 政治协商的内容首先是国家和地方的一些重大性问题,包括重大决策等,而地方立法属于地方重大决策的基本范畴。将决策纳入协商过程,应当包括立法行为。

《政协章程》第2条规定“政治协商是对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商。”从我国政治经济和社会发展的实际情况来看,有关地方大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题,主要是以地方立法的形式进行规范的,尤其是在奉行依法治国方略的今天,地方立法在推进地方政治、经济和社会发展事业中的地位和作用日趋重要。人民政协的政治协商是党和国家实行科学民主决策的重要环节。《政协章程》、《中共中央关于加强人民政协工作的意见》以及党的十七大报告均明确要求,要将政治协商纳入决策程序,就国家和地方的重要问题在决策之前和决策执行过程中进行协商,其中就包括了作为地方重要问题决策的基本形式的地方立法。随着我国立法体制的完善和社会主义法治建设的不断发展,地方性法规在我国法律体系中的地位和作用不断得到加强,人们对地方立法程序、质量、重要性的认识逐渐加深。建立立法协商机制,对于促进政协更好地履行政治协商职能,提高地方立法的民主化、科学化水平具有十分重要的意义。因此,参与地方立法协商是人民政协政治协商的重要内涵与基本要求。政协参与地方立法协商,既是政协协商民主的基本要求,也是推进地方立法科学化、民主化的基本要求。

(二) 在依法治国的今天,立法已经成为地方各方面发展的规范与保障,立法决策涉及多方面的问题。政协作为智囊团、专家库,参与地方立法协商,对于立法的民主与科学具有重要意义。

立法过程本质上是一个利益协调过程,让不同利益群体共同参与立法,是实现国家利益和公共利益、群体利益和个人利益有效统一的基本途径。立法既是利益平衡的过程,也是不断制定、修改规则的工作。它既需要对各种利益的兼顾和平衡,也需要用专业的知识和语言去把这种利益平衡、协调的结果和方案反映到法律文件中去。

在我国政治架构中,人民政协组织的特点,尤其是它的超脱性和高层次的特点,决定了它参与地方立法协商的优势。

所谓超脱性,它包含两层意义:一是指超脱于党派之争。政协的民主党派和无党派组织与中共的关系是参政党与执政党的关系,而不是在野党与执政党关系。因此它不需要像西方的在野党那样,为了执政而向民众许下种种无法兑现的承诺,更不用为了讨好民众而放弃有利国计民生的长远之策。法律和制度保障了民主党派参政的位置,他们可以超脱于权力之争,对长远性、战略性问题进行冷静地思考。二是指超脱于官位之虑。各级政协委员多来自民主党派和无党派人士,是科技、文教、卫生、体育、经济、工商等行业的精英。这种非官和非民的身份使他们参政议政时,少了几分官场计算,多了几分率直与真诚。研究问题、发表意见时,用不着为职务上的升迁而有所顾虑。政协的这两个超脱,是公正参与地方立法协商的基础性条件。这种超脱性又使得政协具有更广泛代表性和包容性,便于联系社会各方各界,了解不同利益群体的要求和意见。因为立法本身就是利益的界定和分配,立法的过程就是各利益主体相互博弈、相互妥协的过程。因此,立法者必须具有中立性才能把握好不同利益在立法中的协调。因

此,政协通过参与地方立法协商,可以有效建立和完善利益表达机制,使政协成为社会各方利益表达的平台,实现地方立法的民主化。

所谓高层次,是指政协囊括了各方面的社会精英,是智囊团、专家库,汇聚了地方立法所需要的各方面人才,包括法律人才,他们扎实的专业领域的知识和对问题的深刻认识,为政协参与地方立法协商提供了足够的智力资源。这对于保证地方立法的科学化具有非常重要的作用。

(三)立法过程本身就是各种利益关系博弈协调的过程。政协由界别组成,是各界利益的代表,政协参与立法协商,借助政协的平台进行利益关系的博弈、协调与整合,可以保证立法的合理性与可操作性,防止立法决策失误。

当代中国的民主本质上是一种协商性民主,这种协商性民主所关注的,是选择最佳的制度设计,以实现社会交往过程中不同社会阶层的政治参与和利益表达。政治协商会议实际上是不同利益群体进行利益表达的重要场所,是不同利益群体进行政治活动、提出政治经济主张的政治机构。因此,通过政协这个制度载体,协调不同利益关系,是实现社会利益和谐的重要途径。

人民政协由不同界别组成,汇集了各民主党派、各团体、各民族、社会各界以及海内外各个方面的代表人物和优秀人才,同时还适应经济社会发展和阶层结构变化,不断吸纳新的社会群体的代表。不同界别分组参加会议、组织讨论、开展活动,以界别的名义提出意见和建议,广泛、深入地参加国家政治生活,充分反映社会各界的政治愿望和利益诉求。实践证明,政协界别是保障、扩大社会各界有序政治参与的重要民主渠道,是党和政府密切联系群众的重要渠道,也是决策机关广集民智的重要咨询渠道,能有效地促进党和政府决策的科学化、民主化。人民政协组织的这一构成特点,使不同利益群体都拥有了通过政协参与政治的机会,并且为他们的政治参与提供了一个有序的制度平台,从而能够有效地避免各种非制度化参与所引起的社会动荡,保证了社会主义民主政治建设的有效进行。尤其是在实践中,有些地方性法规草案是由政府有关部门先行调研后提出的,有时关注的只是部门的权力和利益能否在法规中实现。而政协委员是社会各界的代表,是各个领域的专家和精英,他们参与立法,能够反映广大群众的意愿,能够在对法规草案的论证中积极维护人民群众的利益。因此,政协参与立法协商,借助政协的平台进行利益关系的博弈、协调与整合,可以保证立法的合理性与可操作性,防止立法决策失误。

二、上海市政协参与地方立法协商的实践及理论思考

近年来,随着社会主义民主政治的发展,各地在立法协商问题上进行了积极的实践和尝试,积累了一些经验,包括建立地方立法协商的相关制度和工作机制,组织协商专家组,突出地方立法协商重点,结合提案和调研,推动地方立法协商等。^①

从上海市政协参与地方立法协商的实践来看,长期以来,对地方立法的参与一直是作为市政协政治协商和参政议政的重要内容和经常性的工作。从全面落实依法治国基本方略,推进社会主义民主政治建设,加快建设社会主义法治国家的高度,认识和做好地方性法规(草案)在政协听取意见工作,使之成为“协商在决策之前”的重要内容之一和履行职能的一个新的亮点。2009年9月中共上海市委发布《关于进一步加强人民政协工作的实施意见》,要求“涉及人民群众切身利益的重要地方性法规(草案)以及其他重大问题,要在政协充分听取意见”。2010年1月,上海市政协社会和法制委员会与市政府法制办签署工作备忘录。根据备忘录的要求,本市涉及人民群众切身利益的重要地方性法规(草案)以及其他重大问题,今后将在市政协充分听取意见。市人大常委会年度立法计划确定后,在拟由市政府提交地方

^① 相关情况可参见《福州市政协在为地方立法协商中履职》,载《政协天地》2007年第4期;《杭州市政协确保立法协商制度到位》,载《人民政协报》2010年1月19日;《132条立法修改意见助力我省法制进程》,载《四川政协报》2011年1月13日;《成都市政协立法协商成效可喜》,载《人民政协报》2010年4月20日;《济南市出台文件确立立法前协商制度,立法项目和立法计划必须征求政协意见》,http://epaper.rmzxb.com.cn/2008/20080114/t20080114_174245.htm,2012年9月3日访问。

性法规案的正式项目中,由市政府法制办与市政协社法委协商,选择确定拟在政协听取意见的“涉及人民群众切身利益”的法规项目。对于拟在政协听取意见的法规项目,在政府起草部门报送地方性法规案(草案)后,需由市政府法制办及时将地方性法规案(草案)发送市政协社会和法制委员会。

上海市政协对地方性法规(草案)在政协听取意见工作进行了有益的实践与探索,积累了一些可行的经验与做法:一是建立制度。根据《备忘录》的要求,推动市政府法制办将“完善法规议案草案和政府规章草案定向听取政协、民主党派意见制度”写入了上海市依法行政“十二五”规划,并将立法协商的范围从地方性法规扩大到政府规章。二是突出重点。将此项工作列入常委会的年度工作计划,与市政协的年度重点工作结合起来,与政协委员密切关注的民生问题结合起来,有重点地听取意见。三是整合力量。注重发挥委员的主体作用和相关专委会的协同作用,从而使提出的意见建议更具科学性、合理性、专业性。四是规范程序。制订完善了相关工作规程,进一步明确了政协各部门以及各专委会办公室的职责分工、操作流程、办理规范和工作要求。五是创新方法。采取召开座谈会、寄送书面材料、政协网站“委员直通车”等灵活多样的方式征求意见。

根据上海市政府法制办对2010年经市政协平台征求意见后出台的8件地方性法规的采纳情况的统计:委员共提出修改意见200条,133条被采纳,平均采纳率达66.5%。其中,针对《上海市住宅物业管理规定》,委员提出意见66条,40条被采纳;委员针对《上海市养犬管理条例》提出的意见采纳率更高达93%。^①

但是,我们也应当看到,由于制度与观念等方面的原因,上海市政协在参与地方立法协商方面,可以说是稳健有余,创新不足,尤其是与其他省市政协在参与地方立法协商的程度和力度相比,由于受到一些理论误区的影响,存在两个方面比较突出的问题:

一是“正名”问题。对“立法协商”这一提法的“合法性”存有疑虑,不敢公开使用“立法协商”一词。应当说,上海市政协在立法协商的理论研究和实践探索方面都是做得比较好的,但由于种种客观方面的原因,在实际工作中不敢公开使用各地政协已经普遍使用并且已经形成规范的“立法协商”一词。政协参与地方立法“协商”与地方立法“听取政协意见”无论是功能还是效果都是有着明显区别的。首先,协商是政协性质和功能的体现,是写入国家宪法和中国共产党的文件的,立法协商作为政治协商的一项重要内容,同样是得到国家宪法和党的文件的认可、规范的,是属于政治制度层面的行为;而地方立法听取政协意见仅仅是政协履行职能的一种方式,不是属于“制度”层面,而是属于“操作”层面。其次,协商是参与协商的主体“双方”的共同行为,包括经过双方的商谈(当然也应当包括辩驳)的过程之后达成协议或者妥协,以求得一致的意见;而听取意见则仅仅是立法部门单方的行为,政协只是“参与”,两者的地位是不同的。第三,政协参与地方立法协商,是以协商主体的身份进行的;而地方立法听取政协意见,政协仅仅是作为听取意见的对象,其性质、地位以及效果与其他社会团体或群众组织(甚至是包括网民)没有多大的差别。因此,地方立法听取政协而不是政协参与地方立法协商,不仅仅是名义上的差别,实际上是降低了政协在参与地方立法协商中的地位,弱化了政协参与地方立法协商的功能,从而影响了立法协商的地位与效果。

二是参与度问题。相应的制度供给与保障的不足,加上其他方面的原因,导致了政协委员总体上对立法协商的参与度不高,无法实现立法协商的固有价值。由于参与地方立法协商实质上仅仅只是听取政协的“意见”,而不是一种制度化的功能的体现,因而政协委员的参与热情不高,从而导致了参与度不足。这些问题值得我们认真的思考和研究。

三、健全和完善人民政协参与地方立法协商的路径

十一届全国政协工作报告指出:要“丰富协商形式,完善协商制度,拓宽社会各界有序政治参与的

^① 参见《十一届上海市政协社会和法制委员会工作总结》(征求意见稿)。

渠道和平台,推进协商民主广泛、多层、制度化发展”。人民政协是社会主义协商民主的主要制度平台,开展地方立法前的协商并使之不断向制度化、规范化、程序化方向发展,是政协履行政治协商和参政议政职能的重要方面,是协商于决策之前的具体体现,是发挥委员作用的有效形式。应当说,政协参与地方立法协商,体现了社会主义民主政治发展的要求,是人民政协政治协商、参政议政职能的拓展与延伸。政协参与地方立法协商,同样也适应了依法治国的要求。当然,要健全和完善人民政协参与地方立法协商,首先应当对人民政协参与地方立法协商的性质与功能有一个正确的判断和认识,在此基础上,从体制、机制乃至法制等方面进行规范,实现政协参与地方立法协商的制度化、规范化和程序化。从这一目的出发,我们认为,应当从以下几方面入手,推进政协参与地方立法协商的制度建设。

(一) 观念上,明确政协参与地方立法协商的性质与功能

目前关于政协参与地方立法协商在观念的一个最大的误区或者说障碍,就是基于对“两院制”的疑虑和恐惧,认为在我国,只有省级以上人大及其常委会才是拥有立法权的机关,让政协参与立法协商,等于是承认政协也拥有立法权。其实,这是对立法协商性质和功能认识上的错误造成的。政协参与地方立法协商,是一种“政治参与”而非“法律参与”。政协参与地方立法协商的依据是《政协章程》以及中共中央文件,这些是政治性的依据,况且政治协商制度本身就是一种“政治制度”的设计而非“法律制度”的设计(我国宪法虽然规定了政治协商制度,但宪法作为国家根本大法,与一般的法律是不同的。由于这个问题比较复杂,限于篇幅,本文对此不作展开论述。)这与人大是根据法律进行运作是不同的。所以将立法纳入政协协商,是一种政治程序,而不是法律程序,当然也就不存在所谓“两院制”的问题了。而且,从政协参与地方立法协商的法律效力来看,也是与人大立法完全不同的:一是政协立法协商具有建议性,不具有决定性;二是政协立法协商具有建设性,不具有制约性;三是政协立法协商具有参考性,不具有执行性。政协立法协商的效力主要体现在政治上而不是法律上。因此,我们完全没有必要对政协参与地方立法协商心存疑虑。

(二) 制度上,在实践中不断健全和完善人民政协参与地方立法协商的程序设计

在这方面,各地政协的实践和探索给我们提供了许多有益的启发。政协参与立法协商制度化的前提,是建立和完善立法协商的程序,这既是政协参与地方立法协商制度化的基本要求,也是实现参与地方立法协商的基本保证。通过制度化的程序,规范政协参与地方立法协商的活动,提高地方立法协商参与的实效性。在这方面,杭州市政协开展立法协商机制的探索和创新工作的经验,可供我们参考:

1. 建立立法计划的意见反馈机制:由市政协社会法制委员会牵头,会同提案委员会、研究室信息处等,在上年底通过收集整理政协委员的提案、社情民意信息,以及召开座谈会等形式,广泛征求政协委员和人民群众对新一年政府立法工作的意见建议,并以书面形式反馈给市政府法制办和市人大常委会。

2. 建立立法计划项目的协商通报机制:市政府法制办起草制定年度立法计划时,应当充分考虑市政协提出的立法建议。政府立法计划项目草案在提交市政府常务会议之前,应征求市政协对立法计划项目草案的协商意见。立法计划正式确定后,市政府法制办应向市政协社会法制委员会通报,并共同商定当年立法协商重点项目。立法项目如临时确需增减,市政府法制办应与市政协社会法制委员会及时通报协商,听取意见。

3. 规范立法前协商流程:市政府的立法项目在提交市人大表决前应市政协开展两次协商。即在立法项目草案起草论证过程中,由市政府法制办与市政协社会法制委员会就立法项目草案的内容开展协商;在提交市政府常务会议通过之前,由市政府与市政协开展协商。协商的内容至少应提前一星期告知市政协办公厅或社会法制委员会。对事关民生、社会关注度较大的立法协商重点项目,应提请主席会议协商讨论。市政府对协商意见的采纳情况应通过适当形式及时向市政协社会法制委员会反馈。对协商不能取得一致的意见,应由市政府法制办如实向市政府常务会议作出说明。

4. 组建市政协立法协商力量:市政协社会法制委员会建立若干个委员立法协商小组,对照当年立法计划项目进行责任分解。委员立法协商小组要提前针对责任立法项目开展调查研究,广泛听取意见建

议,并适时对立法项目提出协商意见。

5. 建立立法项目的后评估机制:市政协社会法制委员会和相关专委会每年可组织市政协委员选择 1-2 个当年立法项目开展立法后评估工作的视察调研,并将意见建议反馈给市政府有关部门,或以其他形式直接参与市政府规章立法后评估工作以及后评估报告的审核。

6. 开展委托第三方起草立法项目的探索和实践:创造条件,选择 1-2 个立法项目接受市政府法制办和立法项目的起草部门的委托,由市政协社会法制委员会组织专业界别的政协委员开展立法项目的起草或者联合起草。^[2]

(三) 操作上,不断健全和完善政协参与地方立法协商的运作机制

政协参与地方立法协商,是实现地方立法民主化、科学化的要求。如前所述,立法过程本身就是各种利益关系博弈协调的过程。政协由界别组成,是各界利益的代表,政协参与立法协商,借助政协的平台进行利益关系的博弈、协调与整合,可以保证立法的合理性与可操作性,防止立法决策失误。人民政协组织的超脱性和高层次的特点,决定了它参与地方立法协商的优势与特点,那就是中立地看待问题,深入地分析问题,合理地提出问题,科学地解决问题。而要体现这些优势和特点,就应当通过建立相应的机制,提升立法协商的效果。

首先,建立人民政协内部在立法协商过程中的辩论机制。政协是由不同的界别所组成的,可以说在一定程度上代表了不同的利益群体。立法是一个利益博弈的过程,政治协商同样也是一个利益协调过程。只有首先在政协内部完成这个过程并达成共识,并且将这种带有共识性的意见和建议传达给立法部门,才是真正意义上的立法协商,否则只能是委员个人或者说某个利益群体的意见,不具有政协意义上的广泛的代表性。如果将这种个体性的意见作为政协的意见传递给立法部门,不仅不利于立法决策,甚至有可能误导立法决策。

其次,建立政协与立法部门之间的立法询问与答辩机制。通过这种立法询问与答辩机制,加强政协和立法部门在立法过程中的交流、沟通与协商。这不是政协和立法部门的博弈,而是为了提高立法的质量,防止因偏差而导致立法决策失误。

其三,加强地方立法过程中的“不可行性”协商。从法治的角度来说,对决策的纠错与防错的能力提升,不能系于决策者自身感悟。应将立法决策的不可行性研究从可行性研究中分离出来,交由人民政协独立完成,并将其制度化。因为任何可行性研究都包含着“不可行性”的成分。因此,对立法决策的“不可行性”协商,同样是保证立法决策民主化、科学化的一个重要路径。

此外,政协委员作为政协的主体,同样也是立法协商的主体。因此提升政协委员自身的法律素养以适应立法协商工作的需要,同样也是增强立法协商的科学性和实效性的一个不可忽视的重要方面。

参考文献:

[1] 林忠武. 关于立法协商与依法治理的思考[J]. 政协天地, 2005 (12).

[2] 建立协商机制,探索社会法制建设的新途径[EB/OL]. <http://kpb.hz.gov.cn/showpage.aspx?nid=3334&id=442>, 2012 年 9 月 3 日访问.

(责任编辑:郭荣华)