《学术界》(月刊)
总第295期,2022.12
ACADEMICS
No.12 Dec. 2022

人民代表大会制度与基层协商民主衔接的法治路径〔*〕

何永红

(南京审计大学　法学院,江苏　南京　211815)

〔摘　要〕人民代表大会制度是全过程人民民主实践的主渠道,也是全过程人民民主法治化发展的制度载体。但人民代表大会制度的运行尚缺乏直接的、可操作的民意表达机制,因而有必要与基层协商民主衔接联动。人民代表大会制度与基层协商民主的融会贯通,是人民代表大会制度保障全过程人民民主的法治路径。人民代表大会制度与基层协商民主价值同源、功能互补且程序相连,为两者衔接提供了坚实的法治基础。实践中,两者循着"人民—执政党—人民代表大会制度""人民—政府—人民代表大会制度""人民—人大—人民代表大会制度""人民—政协—人民代表大会制度""人民—社会组织—人民代表大会制度"的逻辑链条,展开了多维互动的法治形态。以人民代表大会制度与基层协商民主的逻辑关联为基础,激活现有法治资源,吸取法治创新经验,完善人民代表大会制度与党群协商、政府协商、人大协商、政协协商和社会组织协商等协商渠道衔接的法律机制,是人民与国家权力系统性连接的法治途径。

〔关键词〕全过程人民民主;人民代表大会制度;基层协商民主;法治

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2022.12.013

一、问题的提出

人民代表大会制度作为人民当家作主制度体系的逻辑起点和运行基础,是全过程人民民主实践的主渠道,是保证全过程人民民主始终沿着制度化、法治化轨道发展的根本途径。但当前的主要问题是,人民代表大会制度在实际运行中与人民群众的民意表达之间尚缺乏紧密联系,欠缺可操作的、直接的表达机制。因此,如何建立快捷方便的民意表达机制,充分发挥人大代表作用与民众的全流程参与、制度化协商相结合,就成为当下需要解决的紧迫课题。

中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》(以下简称"《意见》")早已指出,要"坚持和完善我国根本政治制度和基本政治制度,以保证人民当家作主为根本,构建程序合理、环节完整的协商民主体系","发挥各协商渠道自身优势,做好衔接配合"。党的二十大报告再次指

作者简介:何永红,法学博士,南京审计大学法学院教授。

〔*〕本文系江苏省社会科学基金重点项目"人民代表大会制度保障全过程人民民主的法治路径研究"(22FXA001)的阶段性成果。

明:“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主”,“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式”,“基层民主是全过程人民民主的重要体现”,要“坚持和完善我国根本政治制度、基本政治制度、重要政治制度,拓展民主渠道,丰富民主形式,确保人民依法通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”。可见,人民代表大会制度与其他协商民主渠道的衔接配合,是人民代表大会制度保障全过程人民民主的法治方向。

人民代表大会制度与其他协商民主渠道衔接,就是要与最广泛、最真实的民意连接。习近平总书记曾言:“人民群众是社会主义协商民主的重点。涉及人民群众利益的大量决策和工作,主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求,大力发展基层协商民主,重点在基层群众中开展协商。”[1]换言之,基层是人民利益汇聚的地方,是人民日常政治参与最主要的场域,也是各类组织(包括基层党组织、政权机关、政治协商机构、群众自治性组织和社会组织等)与人民群众最直接、最便捷交流的基地。因而,人民代表大会制度与基层协商民主的衔接联动,是其连接最广泛、最真实的民意,运行和保障全过程人民民主的基本路径。

人民代表大会制度与基层协商民主的衔接互动,实践中有许多探索,如有的将民主恳谈活动延伸到乡镇人大的预算审查,也有的将人大代表下沉到社区的联络工作站。[2]尽管它们的形式各不相同,但本质都是将彼此的协商和决策程序交融互嵌。[3]而对于二者衔接问题的学术研究,多数是从协商民主与代议民主的关系出发,认为两者相互补充、相得益彰,彼此应“以一种务实的态度和制度化的改造形成民主过程中协商与投票的有机关联”。[4]更具体地说,就是主张让协商要素渗入到国家治理的法律框架之中,[5]使基层协商民主与人民代表大会制度的决策程序相融合。也有少数学者对实践创新的案例进行实证分析,对两者衔接的制度状态进行描述。[6]已有的研究力图总结两者衔接的实践经验,从理论上阐释“为什么衔接”“怎样衔接”的问题,但尚未从全过程人民民主的视角研究两者衔接互动的法治基础、逻辑关联、具体链条以及有机衔接的法治路径。人民代表大会制度与基层协商民主的有机衔接,是人民代表大会制度保障全过程人民民主的法治要求。对这一问题的研究,有助于形成全过程人民民主法治保障的具体内容,为人民代表大会制度支撑全过程人民民主准备制度条件。本文从这一问题意识出发,通过规范分析与实证研究相结合的方法,深入挖掘全过程人民民主的法治资源,具体分析人民代表大会制度与基层协商民主衔接的法治基础、法治形态,最后提出两者有机衔接的法治构想。

二、人民代表大会制度与基层协商民主衔接的法治基础

人民代表大会制度与基层协商民主不仅具有“逻辑上的契合性、过程上的连接性”,而且具有“价值上的统一性和主体上的互动性”,[7]两者衔接具有价值正当性和现实合理性。

(一)两者价值同源

人民代表大会制度与基层协商民主的价值理念相互契合,都以人民民主作为追求目标,[8]这是二者互融互嵌、彼此关联的内在理据。具体来说,人民代表大会制度是由人民选举产生的代表来行使国家权力的代议民主形式,它通过民主集中制“将人民的意志归拢到促进国家建设和政治建设的轨道上来”,[9]体现的是人民主权或人民民主的法治原理,蕴涵着人民通过选举代表组成人民代表大会来统一行使国家权力的法治目的。而基层协商民主则是人民管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的直接民主形式,它“以公民参与决策作为民主的核心价值,把具有不同利益诉求的公民群体之间的平等协商作为实现民主价值的一个主要方面或环节”,[10]体现的亦是人民主权或人民民主的法治原理,蕴

涵着人民通过政治参与行使权力的法治目的。质言之,两者都是“人民主权”原理的制度实践,都是人民民主的过程环节。

1.“人民至上”的共享性民主

人民代表大会制度和基层协商民主都是全过程人民民主的政治制度形式。“以人民为中心”是全过程人民民主的根本立场,也是对全过程人民民主价值的抽象性表达。党的二十大报告指出:“坚持以人民为中心的发展思想。维护人民根本利益,增进民生福祉,不断实现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。”共享性民主将作为整体的全体人民的权利视为至高无上,是全过程人民民主观的另一种规范性表达。这与西方国家强调“个人至上”的民主观是截然不同的。

作为共享性民主,其前提在于凝聚全体人民的价值共识。当下,随着改革开放不断向纵深发展,社会利益格局发生深刻变化,价值的解构和重构是社会凝聚力和共识度的关键。所谓“人心是最大的政治,共识是奋进的动力”,[11]协商民主在广泛而复杂的社会关系中凝聚共识、协调利益和重构价值,从而将不同阶层和群体统合在一个彼此可接受的框架内。基层作为我国民主政治建设的基础,是协商民主发挥实效的关键。只有基层形成上下联动、左右互动的立体式格局,才能以多元化、多中心的协商层级有效应对和协调多元复杂的价值诉求,[12]也才能最大化地涵盖、最大深度地触及全体参与主体的价值诉求。人民代表大会制度与基层协商民主都是实现全体人民权利的制度安排。基层协商民主为人民平等协商和充分表达提供渠道,人民代表大会制度在凝聚共识和汇合价值方面发挥优势,两者衔接方可促成个人、特定群体的价值和社会共同价值的融合。

2.协商共治的全程化民主

全过程人民民主的价值理念决定着社会主义民主的发展路径和落实机制。全过程人民民主不是某个方面、某个领域、某个环节的民主,而是多层次、多环节的制度程序和参与实践相贯通的民主。全过程人民民主保障人民当家作主,具体体现在社会生活和国家治理的各个方面、各个领域和各个环节,呈整体性和系统性特征。

全过程人民民主的最好注释是社会主义协商民主。社会主义协商民主是全过程人民民主的实现方式,强调协商于公共事务的决策之前和决策实施之中,并贯穿于国家和社会管理、决策的全过程。习近平总书记指出:“在人民内部各方面广泛商量的过程,就是发扬民主、集思广益的过程,就是统一思想、凝聚共识的过程,就是科学决策、民主决策的过程,就是实现人民当家作主的过程。这样做起来,国家治理和社会治理才能具有深厚基础,也才能凝聚起强大力量。”[13]也就是说,人民民主本质上是现实利益主体之间的协商共治,协商贯穿于国家、社会治理的全过程。当前我国全过程人民民主的发展逻辑,就是在选举民主运行的基础上,深入推进协商民主。“人民是否享有民主权利,要看人民是否在选举时有投票的权利,也要看人民在日常政治生活中是否有持续参与的权利……”[14]基层协商民主是人民在日常政治生活中广泛、持续、深入地参与实践,人民代表大会制度与之衔接,实行选举民主与协商民主相互贯通,是全过程人民民主呈整体性、系统性运行的现实要求。

3.行权有序的法治型民主

从某种意义上来说,全过程人民民主就是要建立个体影响与集体决策的关联,使“受到决策影响的个体,有权参与和影响决策结果”。[15]换句话来说,全过程人民民主保障受到决策影响的利益各方平等参与、自由辩论,以及与此相关的知情权、表达权和监督权。而这些权利的实现要依靠有序的政治参与,有序的政治参与是保障人民民主权利的前提。那么,如何实现有序的政治参与?除制定法律规范规定人民的参与权利外,更重要的是,要保证人民政治参与在宪法和法律规定的权力结构中运行。我国现行宪法和法律

框架下的民主政治制度是公民有序参与的制度基础,它为公民参与的有序性提供法治保障。在我国社会主义制度的政治逻辑下,政治制度承载着人民权利的价值,依赖于人民的协商参与,并为人民权利的实现提供秩序保障。这是我国政治制度的独特优势,也是我国法治体系的基本特征。

人民代表大会制度在我国民主政治制度体系中具有根本性,是其他民主政治制度运行的制度基础。它"为现代社会的多元政治力量提供政治参与和彼此博弈的平台",[16]体现着党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。在社会急剧分层的转型期,人民代表大会制度支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力,就必须要连接基层协商民主,吸纳人民意见并有序转化为国家意志。在这一过程中,人民代表大会制度作为基层协商民主的外部结构和有序运作的支撑性要素,实现全过程人民民主的运转协调。

(二)两者功能互补

人民代表大会制度与基层协商民主都是社会主义协商民主体系的构成要素,二者彼此关联、互相型构,形成全过程人民民主的有机整体。

1. 协商民主的系统性构造

随着市场化程度的日益深化,我国社会分工越来越精细、社会结构越来越复杂、社会利益越来越多元,这要求国家的不同制度协同配合,以因应复杂社会的治理难题。根据系统论原理,整体的制度系统由不同的子系统构成,而子系统内部又包含更加微观、具体的制度。"发挥制度体系的最大功效,关键在于合理安排不同子系统的衔接关系,使其成为有机整体,实现'整体大于部分之和'。"[17]社会主义协商民主作为整体的制度系统,其效应发挥取决于更加微观的协商系统的有机衔接。

全过程人民民主意味着在民主选举、民主决策和民主管理的各方面、各环节都贯穿着有序、联动的协商民主。但传统的协商民主在概念形成和实际操作方面显现出精英化的特点。[18]对此学界予以批判,认为公共的协商系统由正式协商场域和非正式协商场域构成,正式场域被赋权作出决策,非正式场域则为公共意见的形成和辩论提供场所。[19]离开整个政治制度构成的"协商系统"之能力和条件,任何单一场域的协商都不能保证决策的民主性和正当性。基层协商民主和人民代表大会制度分别对应着非正式协商场域和正式协商场域,传统的协商民主精英化问题的解决,在于整合协商系统内部资源,使普通民众协商(非正式场域的协商)与精英场域的协商(正式场域的协商)联结起来。[20]

然而现实中,因各国国情政情的差异,两种协商场域的连接情形并不相同,表现为两种类型:(1)多向沟通的复合式。该情形下的协商系统存在不同场域之间的联系,以及"话语线"(discourse line)在不同场域之间的流动。具体来说,正式协商场域作为国家权力部分是协商系统的核心,多层多元的非正式协商场域构成协商系统网络的节点。正式协商场域与非正式协商场域发生多向度的沟通,而不只是公众意见向决策机构的单向流动,因而可以说是一种更广泛的复合状态,也即形成一种网络化关系。公众意见在不同的非正式场域之间互动交流,最终传输到赋权机构,实现与决策者的对向交流,从而使协商系统达到有效复合的状态。多向沟通的复合方式便于决策机构系统地回应公众的意见。(2)双轨协商的结合式,这是哈贝马斯设想的理想状态。与多向沟通的复合式下正式场域和非正式场域的整合性不同,双轨协商下的制度化协商与非正式协商之地位主次有别。如哈氏所认为,协商民主沿着两条意见形成的轨道进行,一条是制度化的,即由代表机构通过民主程序和制度规范作出决策的协商;另一条是非正式的,即由公共领域形成意见的非正式进程中的协商。协商民主的发展既依靠正式的、制度化的协商和决策,又需要非正式的、公众自发的沟通和协商作补充。也就是说,制度化协商场域为主,非正式协商场域为辅,两者呈双轨运行状态。

“双轨协商”说反映了西方自由主义强调的个人利益至上的观念,不符合我国全过程人民民主以“人民至上”为理念的制度实践要求。我国公共协商是正式协商与非正式协商的多向沟通、互融互嵌,而非西式的“一主一辅”的双轨运行。基层协商是具有公众的自由交流和大众倾向的非正式协商场域,人民代表大会制度则是体现代议民主和精英倾向的正式协商场域,它们之间的多向沟通是公众与精英交流、参与与决策融合、民主意见与赋权机构连接,构造“程序合理、环节完整的协商民主体系”的需要。

2. 民主制度效能的补强

人民代表大会制度和基层协商民主都是中国特色的社会主义民主制度,具有独特的制度优势,但都不尽善尽美,需要改革、完善。二者在基层民主治理中,只有互相补强、聚合发力,才能将各自的制度优势转化为制度效能。[21]

一方面,基层协商民主是人大决策程序的延伸和拓展,能补强人大代议民主中被弱化了的协商机能,充分释放出人大制度的潜能。具体表现在三个方面:(1)提升因应复杂性的治理能力。人民代表大会制度是带有精英化特征的代议民主,存在难以化解治理复杂性的民主政治困境,[22]如从外部接入协商民主程序,充分发挥好基层政权、自治组织、普通民众以及专家学者等的治理能力,则可达致“共治”与“善治”的有机结合。(2)约束和消减多数决的极端化。民主决策要求多元、多层利益主体的意见、利益之程序化沟通。基层协商民主汇集各类利益主体的诉求,重视少数人群的意见,可在代议民主下的多数决前,将那些明显不合理的偏好排除在外,形成民意基础,为代议民主输入合法性。(3)拓展民主渠道和深化民主内涵。基层协商民主与人大决策的衔接,在某种程度上可谓是对人民代表大会制度的微观重构,例如,浙江温岭创造的参与式预算中,人大代表在大会上可以提出预算修正案,虽然法律对之并没有明确赋权,但基于对宪法设置人大制度的合法解释,可在宪法框架中释放出这样一系列权力。[23]

另一方面,人大制度是基层协商民主进入法治运行轨道可依托的制度资源。基层协商民主是实现人民当家作主的重要方式,但至今仍缺乏法定的制度权威,“破解社会治理体系如何平衡‘利益表达’和‘法治化’双重价值需求难题”,[24]是实现基层协商民主效能的急迫课题。有学者早就指出,“现代治理是一种为实现系统目的的体系性努力”,[25]基层协商民主“离不开社会主义政治制度的本质规定,需要将其置于人民民主的整体框架中加以思考”。[26]基层协商民主与人民代表大会制度衔接配合,融入国家治理的法律框架中,才能提高其制度权威性和民主治理效能,具体体现在:(1)获取体制性的推动力。基层协商民主并非独立地发挥作用,“要将协商民主转变为地方治理中常态化、有约束力的正式制度,需要政治精英,特别是地方主政者的强力推动,否则就很难持续发展”。[27]人大制度是国家治理体制的中轴,基层协商民主嵌入其中,就获取了体制性动力资源。(2)提升民主协商的实效性。基层协商民主于体制外自发生长出来,具有天生的规范性不足、权威性不够的弱点。[28]由于体制外身份的局限性,基层协商民主在多数地方仅被定位为决策前的民意收集环节,作为基层政府决策前的自选动作;即便在决策过程中开展协商民主,也存在重协商过程而轻结果运用的形式主义倾向。但若与人民代表大会制度结合,协商的结果就会直接转化为具体的政治或政策行动,真正实现由“协商”走向“民主”的治理效果。(3)克服民主的对峙困局。在现代社会,要形成各方共同接受的实质性共识,基本上是不可能的,其原因在于协商主体间的价值立场之不可通约性,“越是理性的协商,就越容易陷入理性对峙境地”。[29]鉴于基层协商涉及的主体多元性和利益的复杂性,协商的对峙立场更不太可能通过协商民主自身来解决,其最佳的替代性解决机制就是代议民主的多数决机制,通过代议民主的决定机制,基于绝对聚合力的代议民主基础,[30]可以

消解协商民主无法解决的对峙困境。

(三)两者程序相连

1. 人大制度的民主协商机能

人民代表大会制度与基层协商民主相衔接,是以法治程序的互嵌为纽带的。人民代表大会制度具有宪法和法律授予的决策权或决定权,其民主意志的形成就是建立在法治基础上的程序机制的展开,即按照程序设定的条件过滤各种主张(包容),然后通过充分平等的发言机会(平等),实现反思性的整合(明理),再对决策争论的问题作出决定(公开)。[31]从人民代表大会制度运行的法治程序可见,其内含着一种协商机能,表现为人大决策前的协商性特征,即人大系统的内部审议(如表决法律草案和决定案)之前的充分讨论和酝酿,以及人大系统外部的政协、社会公众等意见对人大立法决策的影响。这意味着人民代表大会制度与基层协商民主(即系统外部的公众意见)具有天然的连接性。

2. 基层协商的民意形成机制

基层协商民主的运行,与蕴含着"包容、平等、明理、公开"功能要件的法治程序也具有内在一致性,[32]其基本原理在于,公平地听取各方意见,再按程序设定的条件过滤各种意见、形成共识,为民主决策输入基本民意。[33]只不过,"在现代民主框架下,协商民主只是现代民主制度的一个应有程序",[34]以商谈理论观之,协商民主的成功取决于相应的交往程序和交往预设的建制化,宪法框架中民主意志的形成过程就是其预设的建制基础。[35]即基层协商民主让各方利益主体自由、平等地对话,参与公共决策和政治生活,但其成效要通过代议民主的多数决程序来实现。

因此,人民代表大会制度与基层协商民主的法治程序相连,一方面,人大制度因协商民主的嵌入,其内在的协商机能得以激活,从而回归了法治程序的本性;另一方面,基层协商民主因人大的多数决机制配合,从而获得了建制性的程序支持。

三、人民代表大会制度与基层协商民主衔接的法治形态

人民代表大会制度作为我国根本政治制度,意蕴着党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,能够吸纳各种协商民主形式进入其运行轨道,为社会主义协商民主多层次、制度化发展提供法治框架。[36]而我国基层处于国家行政管理的末端,一切政策的落实都与民众的具体利益相关,为避免引发社会矛盾,政权机关在决策时更愿意以协商方式问政于民;同时,基层自治组织的许多公共事务也只有上升到公权力决策程序才能得到解决。为此,人民代表大会制度与基层协商民主互动活跃,实践中,两者建立起了多维度的联动关系。这种联动"不只是公众意见从公共空间到决策机构的单向'流动'",[37]而是两者交互融嵌、层叠复合,经由执政党、政府、人大、政协以及社会组织等中介链接的法治形态。

(一)人民—执政党—人民代表大会制度

坚持群众路线是中国共产党工作的根本作风,也是其执政的基本方式。执政党以党群协商的形式使人民与人民代表大会制度连接起来。协商民主作为实现和改进党的领导的重要方式,源于中国共产党的性质与"以人民为中心"的理念之完全一致性。以群众路线的工作方式开展协商民主,是中国共产党实现和改进对国家和社会的领导的重要方式,因为"协商的过程,既是广泛听取各种不同声音、充分吸收有益意见建议的过程,同时也是让社会各方面了解和接受党的政治主张和路线方针政策的过程"。[38]在我国党政高度融合的政治运行逻辑支配下,党群协商与人民代表大会制度存在紧密的逻辑关联。众所周知,"'统揽全局、协调各方'是中国共产党领导的党政体制的行动逻辑,也是党的十八大以来党政体制改革的指导原则。"[39]习近平总书记在党的十九大报告中也指出:"中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,党是最高

政治领导力量。”[40]这就决定了我国党政体制下的“国家—人民”与“政党—群众”重叠融合的政治结构。“政党不是作为社会‘部分’的利益表达组织,而是作为社会整体的代表。”[41]这样,共产党以“党政体制”的运作方式,不仅是人民意志的汇集和代表主体,而且是国家意志的实施和运行主体。[42]于是,执政党通过党群协商,一方面将人民意志提炼为党的意志;另一方面将党的意志通过人大制度转化为国家意志,[43]形成了人民—执政党—人民代表大会制度的逻辑链条。

党群协商以党和人民的直接联系,消除科层制对人民民主参与的障碍。[44]党群协商既丰富了基层协商民主的规范内涵,又规定着人民代表大会制度的行动逻辑。具体来说,党群协商连接基层协商民主与人民代表大会制度的途径是:(1)组织为介的连接。实践中,基层党组织、党代会等就事关基层党委(政府)的大政方针、重大项目、重点工程、复杂问题,与各党各派、各级政府、各人民团体、各族各界代表等利益相关者开展研讨、会商,以达成政治共识。[45]这既是执政党群众路线的践行形态,也是协商于民的重要渠道。作为党的决策程序之重要环节,协商成果即形成的政治共识(党由此提炼为政策主张)由同级党委或人大内部党组提交到人民代表大会,通过人民代表大会制度接受更普遍的民意检验,并以多数决的形式赋予法律效力(即经法律程序转换为政策或决定)。这种组织嵌入式的衔接机理在于协商民主的组织、运行方式与执政党领导国家的组织和运行、领导人民管理国家事务的基本原则的高度契合。(2)个体为介的连接。一方面,为推动解决群众关心的问题,实践中业已建立党员干部深入走访群众,面对面与群众沟通交流、点对点了解基层情况的工作机制;另一方面,为发挥党员对协商民主的引领作用,许多地方的基层协商将党员参与作为其前置程序制度化。例如,邓州市的“四议两公开”工作法中,专门设置“党员大会审议”之议程,既保障党员的民主权利,又发挥党员对协商民主的引领作用。执政党以协商民主的执政方式,通过党员与群众的直接联系,及时收集民意和了解社会诉求,并形成党所要代表的人民之根本利益,经人民代表大会制度转化,以国家意志的形式表现出来。这种个体嵌入式的衔接机理在于共产党员作为人民的先进代表,在与人民群众的密切联系中萃取人民的根本利益、代表人民的根本利益,并由此永葆其先进性。[46]“人民—执政党—人民代表大会制度”的运行链条,是体现执政党引导为实践特征的全过程人民民主的法治形态。

(二)人民—政府—人民代表大会制度

当前我国国家治理总体上还呈“寡头化”“碎片化”状态,具体表现为精英层与普通民众的分裂、隔离,以及各种治理组织彼此割裂、资源耗散。[47]这样难免产生协商与决策的分离和治理责任链条的断裂。[48]而政权机关作为国家治理的法治结构,是治理体系的核心部分,应基于代议民主原理形成完整的责任链条。政府在治理体系中起着主导作用,是治理民主责任链条的中心环节,具体表现在两个方面:一方面,面对基层利益诉求的多元化和利益关系的复杂化情形,为克服代议制政府的民主局限性,政府通过协商民主的方式吸纳各方主体进入治理过程,以讨论、商议和表决方式进行民主决策,其中包括具体利益关系中的民众,也包括代表公共利益的人大代表。也就是说,政府以协商方式将普通民众与政治精英、(具体)利益代表与人大代表有机结合。另一方面,政府基于代议民主逻辑,在地方重大事项的决策方面,将协商过程中形成的政策共识,交由人民代表大会审议和决定。政府以这样的协商方式可搭建起代议基础上的完整责任链条。

实践中,地方政府将基层社会和人民代表大会制度联结成协商治理的关系网络,主要有两种形态:(1)代表混合。[49]政府在重大决策时,通过协商于民的机制向基层社会和政治机关开放,邀请各类利益代表参与协商。人大代表作为社会区域的利益代表是政府协商中最重要的参与主

体,政协委员作为功能界别的利益代表、党外人士和普通民众代表作为群体利益代表亦参与政府协商。政府以恳谈会、听证会和议事会等方式,将人大代表与其他代表混合在一起开展协商。这样,人大代表的意见基于该区域中公共利益的立场,其他代表的意见基于个人利益(或特殊群体利益)的立场,在协商过程中相互沟通、相互妥协,使个人利益与公共利益协调平衡。(2)组织嵌入。基层协商民主涉及的事项范围在超出村(居)民委员会自治范围时,就需要基层政权机关协商决定。基层政权机关协商决定的事项中,只有部分议题可由乡镇政府(党委)在协商基础上直接行使决定权,另外的部分议题(如参与式预算)须由政府将协商基础上形成的成果交由人大作出审议和表决(街道作为区一级政府的派出机关,其协商成果则应交上级部门,甚至区一级人大审议)。[50]这种组织嵌入形态的运行过程是:首先,乡镇政府(党委)在协商结束后,对协商意见进行研究,并据此对政策修改提出初步意见;其次,将政策修改意见提交乡镇人大审议;再次,召开由乡镇党委、人大主席团和政府组成的联席会议,根据人大代表提出的相关意见和建议对政策作最后的修改;最后,正式提交给乡镇人大表决通过。

(三)人民—人大—人民代表大会制度

人民代表大会制度内含协商机能,譬如人大决策草案的提出与讨论、人大代表之间的博弈以及异议决定的多数决机制。人大履行代议民主的过程中,需要面对复杂社会和协调各方利益,因此要求与既存社会关系开展协商。这种协商称为人大协商,是与党群协商、政府协商、政协协商和社会协商不同的维度。

如所述及,人民通过人大代表的代议民主,表达国家意志,但因人大代表结构上的偏颇,需要经由公民参与的协商予以纠正和补强。正如张友渔所言:“我们民主的一个突出的特点,是不只实行着少数服从多数的原则,而且在事先实行民主协商原则,取得各方面的一致或多数一致的意见。”[51]人大代表在履职中与各方社会关系的协商,可打破代表与协商的对立、消解统计代表与政治代表的疏离,充分体现我国社会主义民主的优势。就基层社会非选举的代表机制而言,其通过协商形成反思性意见,也需要嵌入到正式的政治制度中,才能有效地影响政策的制定。人大协商是人民民主原理的要求,一方面,人大将利益相关的公众作为协商对象,听取其诉求、收集其意见;另一方面,人民通过参与人大协商表达诉求,影响人大决策。

由于基层民众的复杂性和多层性,人大在作出重要决定时,除和个体民众协商外,也和人民团体、社会组织以及社会各阶层的代表(政协委员)协商。由于后者代表行业、界别或阶层,人民代表大会与之协商是通过政协或社会组织的制度通道进行的,关于此方面的内容,下文将作具体分析。这里的人大协商特指人大与普通民众的协商,主要有如下两种形态:(1)民众直接参与。目前基层社会中利益相关的普通民众(即作为个体群众的人民)已广泛地参与人大决策前的协商,即在人大审议重大问题、作出重要决定前,普通民众通过旁听或参加听证会等方式,对人大重要决定的事项发表意见和表达诉求,为人大的重大决定输入基础民意。当前许多地方的人大及其常委会在审议和决定本地区的一些重大事项前,都会动员公众了解人大决定事项,鼓励他们参与到人大决策中来。地方实践的这种探索创新,使人民参与人大决策前的协商民主“成为讨论决定地方重大事项的法定程序或重要环节”。[52](2)人大代表为介。在人民代表大会制度的运行逻辑中,人大代表是人民代表大会制度实施的主导力量和主要参与主体,因而,基层民众与人民代表大会制度的协商互动,往往是由人大代表充当着重要中介。[53]人大代表作为人民的代言人,受人民委托,代表人民集中行使国家权力。在人民代表大会决策的民主协商中,人大代表理应作为非常重要的协商参与主体,代表人民群众反映诉求,表达意见,提出建议。许多地

方已通过强化人民代表与原选举单位和选民的联系,将基层协商与人民代表大会制度链接起来。例如,深圳的龙岗人大代表议事会和宝安人大代表大讲堂,以人大代表的社区联络站为中介,加强与原选举单位和选民的联系,[54]收集和整合基层民众的意见和要求,代表人民行使国家权力。浙江温岭泽国镇的人大代表在审议村民代表的协商成果时,邀请村民代表旁听。这样,人大代表"一端根植与链接人民,一头嵌入与联动国家",成为"国家、社会和人民之间互证、互动的中介和桥梁"。[55]

(四)人民—政协—人民代表大会制度

我国政协将基层协商民主与人民代表大会制度相连接,源于其对特定民意的整合功能。众所周知,我国的政治生态与西方不同,具有非竞争性,因而协商民主更加侧重"咨议",以谋求多元政治力量间的合作。[56]有学者指出,"在基层政治场域内的'公共理性',除了践行审慎表达与意见共识外,更希望能够达成不同阶层、不同团体之间的团结与合作,这意味着这种协商并不基于个体间的平等,而是基于群体间的差异"。[57]作为群体、界别利益代言人的政协,为各群体中的精英构成,更有能力将特定群体的观点和利益理性地表达出来。而人大代表侧重区域代表性,对阶层和群体的代表性相对不足,尤其是一些新兴社会阶层难以被及时吸纳。在这种情况下,如果人大在决策前,广泛地听取包括新兴社会阶层人士在内的各阶层和群体的利益表达,就能做到既吸纳新兴社会力量,又兼顾传统的民众基础而实现代表权的平衡。故通过政协协商及时收集不同阶层、群体的意见,输入到人民代表大会制度的决策程序,是纠正人大代表结构的偏颇、完善人民代表大会制度的代议民主功能之需。

正因如此,中央高度重视人大决策前的政协参与,并将政协协商作为民主决策的实质性程序予以制度化,明确提出了人民政协参与决策制定,就重大问题在决策前和决策执行中进行协商,[58]以及健全知情明政机制、专题报告会机制、协商反馈机制等[59]保障机制的要求。实践中,政协协商与人民代表大会制度连接的形态有两种:(1)参与式。在基层,人民政协作为党派之间的合作与政治协商的功能性需求不大,其关键作用在于作为阶层利益或团体、行业利益的代表,参与社会公共事务的民主治理。当今的基层民主治理体系中,人民政协已然成为举足轻重的治理机关,各地都在深入推进重大决策经由人民政协事先协商的做法。人民政协作为阶层、界别层面的人民利益代表,与作为代议民主的人大制度衔接的基本方式,就是由政协的各参加单位、政协委员(民主党派或者无党派人士的主要成员,即各个行业的精英人士)等作为人大协商的参与主体,就其所在行业的重要问题形成专业的协商意见,进入到决策程序。(2)提案式。实践中,人大决策注重吸纳政协协商的意见,政协提案或政策建议会有制度化通道进入人大表决。通常的做法是:政协的提案或政策建议经由政协机关提交到执政党,执政党再转交到人大党组,继而进入到人大决策程序。政协在这一过程中与人民代表大会制度发生关联,"不仅符合现代国家治理的法治逻辑,即期望通过个体公民(选民)选举产生的作为代议机关的人民代表大会的多数决来赋予法律效力,更是对政治协商而形成的政策共识的更普遍民意检验,以协调作为阶层协商与民意基础间可能存在的紧张关系"。[60]

(五)人民—社会组织—人民代表大会制度

社会组织是基层协商民主的重要参与主体。《意见》规定了人民团体协商[61]这一类型,社会组织协商作为该类型的部分,被纳入中央关于社会主义协商民主体系建设的战略安排之中。《意见》在阐述社会主义协商民主制度化的完整构想时,提出了包括社会组织在内的七大协商渠道之间要衔接配合,"探索开展社会组织协商。坚持党的领导和政府依法管理,健全与相关社会组织联系的工作机制和沟通渠道,引导社会组织有序开展协商,更好为社会服务"。[62]社会组织协商具体体现在公共事务和决策中,指社会组织作为

协商主体参与由基层党委、人大、政府、政协等发起的协商,或者作为协商平台吸纳社会主体参与基层党委、人大、政府的协商。社会组织协商受制于我国社会主义政治制度的本质规定,需要置于人民民主的整体框架中加以考量。现实中,除纯粹的自治性事务外,经社会组织参与、整合的协商意见,会通过一定的制度通道输入到政权机关,进入国家政策议程。

而人民代表大会制度作为国家治理的主体性结构,与社会组织协商结合,一方面,可消解社会协商的“无结构、无常规、漫无目的和杂乱无章”[63]之不足,赋予社会性协商以稳定性、有序性和权威性;另一方面,可填补人大工作在社会组织活跃的社会生活领域的薄弱点和空白点,强化人民代表大会制度的民主决策功能。实践中,两者衔接的形态有两类:(1)个体参与,指社会组织的协商代表主动参与、融入人民代表大会制度的运行过程。这表现为:其一,社会组织通过协商代表与人大代表混合,即社会组织协商中吸收一定的人大代表参与,或者是人大决策时吸收一定的社会组织代表旁听。这是社会组织协商与人民代表大会制度最直接的衔接方式。其二,具有行业背景和社会组织身份的代表委员直接向人大提交议案、为群众和组织发声。这是与西方非制度化方式相区别,社会组织制度化参与人大协商,从而在结构性意义上嵌入政策过程的实践。(2)组织互动,指社会组织作为组织形态进入并影响人民代表大会的决策过程,成为人大决策机制的有机构成部分。[64]这表现为,社会组织搭建协商平台,通过协商座谈会、研讨会等形式,吸纳各方主体广泛参与,研究基层社会治理的问题,并通过协商成果(政策建议)报送实现与人大制度的互动。实践中不少地方在探索强化社会组织协商的创新性做法。例如,湖州市于2016年作出决策部署,指出要力争建立社会组织型“智库”,为全市的社会组织协商民主搭建平台。通过组织的互动,社会组织协商与人民代表大会制度建立起关联。相比个体参与式,组织互动式是人民代表大会制度与社会组织协商衔接的主导性机制。

四、人民代表大会制度与基层协商民主有机衔接的法治构建

人民代表大会制度与基层协商民主的衔接,应该是有机的而不是机械的。所谓有机衔接,指两者之间要达成形式程序的闭路循环、实质内容的全面有序、运行体系的相互融通、运行环节的彼此连接之状态。人民代表大会制度与基层协商民主的有机衔接,意在打通人民民主的全过程通道,需要在激活现有法治资源的基础上,吸收法治创新的制度经验,完善法治运行的程序机制。

当前人民代表大会制度与基层协商民主衔接的实践有两种模式:其一为个别环节的“嵌入式”。该模式的特点是将人民代表大会制度的某一环节与基层协商民主结合,典型范例如参与式预算。该模式虽有借力于既有人大工作的制度功能(即规则、机构和人事方面的功能),着力在某个领域增强基层协商民主效能之优势,但仅依托于人大制度的单个环节来寻求发展,容易陷入碎片化的困局,甚至会出现“拒绝嵌入”的尴尬。[65]其二为整体性“嵌入式”。该模式的特点是将人民代表大会制度与基层协商民主系统性融合,实现协商民主功能的体系化、建制化和法治化。该模式有助于形成人民代表大会制度与基层协商民主的和谐关系,可实现两种民主模式的互相补强,促进民主与法治的互相支持,提升民主制度的整体效能。如上文已分析指出,人民代表大会制度与基层协商民主的衔接,不是两点之间的单线连接,而是民主政治的体系性构建。因为人民代表大会制度作为根本政治制度,意蕴着党的领导、人民当家作主和依法治国的统一,是一个有机的制度体系;而基层协商民主也不是指一个具体的协商渠道,而是各种协商渠道在基层落地时开展的协商民主活动。[66]因此,二者的有机衔接,必须以各种协商渠道与人民代表大会制度的逻辑

关联为基础,实现运行体系的融合。

(一)党群协商与人大制度的贯通

1. 党群协商与人大制度衔接的程序化

党的群众路线作为党的组织工作和政治工作的方法,在实践中已有一套程序化的做法,为发挥党的领导在基层协商民主与人民代表大会制度之间的串联作用,应使党群协商程序制度化,实现其与人大制度运行的法治程序之无缝衔接。首先,党群协商应作为人大决策的前置性程序。党的十九大报告提出"协商民主是实现党的领导的重要方式",明确了执政党通过在协商民主中发挥引领作用的方式来实现领导的基本方略。在不少地方的基层重大事务决策实践中,基层党组织在协商议题确定、协商过程组织方面起着引领作用;党员议事、引领群众被规定为基层议事会的前置程序。这种党组织引领协商、党员引领群众的做法,应作为人大决策的前置性程序固定下来。其次,人大对党群协商成果的采纳说明制度化。执政党引领和组织协商民主的协商成果要转化为决策,并通过制度保障其予以落实。故执政党向人大转交协商成果时,人大要对协商结果是否采纳予以说明。

2. 执政党与人大的协商议事权限的规范化

基层协商民主实践中,有的党组织对协商议事结果具有决定权,有的则没有。这一现象反映了执政党在协商民主中的功能定位还不够清晰。[67]党对协商民主的领导与人大对协商议事的决定权二者怎么界分,是党领导人民依法治国的根本性问题。从"总揽全局、协调各方"这一党的领导原则出发,党对协商民主的领导应为方向掌控、统筹协调和保障落实,具体体现为对协商议题的引领、协商过程的组织和协商意见的提炼。因而党对协商议事结果不宜直接作出决定,而应将协商意见凝练为自己的政策主张,再转交给人大作出决定。相应地,应将执政党与人大的协商议事权限制度化,规定凡涉及人民群众重大利益的协商事项、协商成果(即党凝练的共识或政策主张)应由同级党委或人大内部党组提交到人民代表大会,经法律程序转换为政策或决定。

(二)政府协商与人大制度的结合

1. 政府协商与人大代表联结的制度化

人大代表作为基层协商民主的参与主体,与普通代表不同,其关注区域的整体利益,侧重体现代议民主的价值功能。因此,政府围绕本地区的公共事务和人民群众利益相关的重大问题决策时,应充分发挥人大代表作用,使人大代表的建言协商制度化、规范化。具体来说,一方面,建立人大代表参与人大组织的对基层执法检查、地方重大事项调研和视察常态化机制;另一方面,在政府协商的议事平台(恳谈会、听证会和议事会)上,强化人大代表为基层公益事业发展与公共事务治理建言献策的作用,将实践中的"混合式"代表机制上升为法律制度,使人大代表与其他利益代表有机联结、人大代表建议与政府决策相结合。

2. 政府协商与人大履职结合的程序化

人大依法行使重大事项决定权,是地方和社会公共事务治理法治化的体现。政府对人民群众关切的重要事项开展决策协商时,应建立起与人大决定衔接的程序性机制。人大行使重大事项的决定权无论是法律依据、法定程序还是法律责任,都是清晰、明确的,事关基层民众重要利益的政府协商项目转交人大决定,是推动依法、科学和民主决策的法治保障。政府协商与人大履职的结合,可借鉴实践中的一些成熟做法,例如,与相关利益方沟通协商并充分听取其意见后,会同人大提出该年度政府办实事的方案;然后,经过政府常务会议研究后再向人大报告,由人大审议,形成决议后由政府实施。这样,既能够保障协商民主的民意基础,又能使人民民主在法治轨道上运行。

(三)人大协商与人大制度的融合

人民代表大会是人大制度框架下权力结构的枢纽,而人大协商是人大履职的基本方式,故人大协商就是人大制度运行的核心环节,也是协商民主与人大制度联结的制度化途径。

1. 健全人大重大事项决策的法律程序

要用法律的形式确立民主协商程序与人大重大事项决定的联结机制。具体来说,明确规定人大的重大事项决策程序,凡涉及地方发展规划和城市规划、政府重大项目投资和重大民生项目安排等重大事项,在人大作出决定前均须经群众协商、讨论,让协商民主成为讨论决定地方重大事项的法定程序,使审与议、协商与表决的关系制度化、程序化和规范化。同时,要建立民众实质性参与的保障机制,用法律的形式明确规定,参加听证会的群众代表可向相关责任部门进行质询、发表意见,并要求人大作出决定时,对群众协商意见予以积极回应,并对未被采纳的作出理由说明,使人大协商与政策决定程序之间获得实质关联。

2. 明确人大代表行使职权的协商机制

党的二十大报告强调,要"加强人大代表工作能力建设,密切人大代表同人民群众的联系",健全人大代表"吸纳民意、汇集民智工作机制"。因此,需明确规定人大代表联系群众的工作程序和督促机制,凡涉及多数人利益、带有普遍性的公共问题,属于人大职权范围的事项,都要求人大代表议题式公开接待群众;规定凡开展涉及基层事务的协商,无论是协商议事的专门平台(如议事协商会、恳谈会等),还是其他协商渠道(如人民政协、社会组织),均邀请人大代表参加。这样以参与民众的协商审议作为人大代表行使职权的前置程序,激活人民代表大会制度的协商机能。同时,规定人大代表参与基层协商达成的共识,以人大代表议案的方式进入人民代表大会的决策议程,使基层协商民主与人民代表大会履行法定职权有机结合。

(四)政协协商与人大制度的对接

1. 建立人民政协塑造人民整体的法律机制

"人民是由多个社会集团组成的政治实体,而且是一个整体",[68]但人民作为整体,并不是绝大多数社会成员的简单集合,而是通过政治过程凝聚起来的"团结统一的政治力量"。[69]当今市场化转型中,社会结构高度分化、人民利益复杂多元、个体权利意识日渐高涨,人民作为整体亟待予以重塑。在塑造人民整体的政治过程中,人民政协为不断涌现出的新兴社会阶层提供表达意愿、参政议政的制度化渠道,对新社会结构条件下重塑人民整体发挥着不可替代的作用。党的二十大报告也因此强调,"坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合,坚持发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力,发挥人民政协作为专门协商机构作用,加强制度化、规范化、程序化等功能建设,提高深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识水平,完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制。"基层协商民主与人民代表大会制度的衔接,其目的在于使个体人民的意志向整体人民的意志转化。人民政协在这个衔接链条中,起着建塑人民整体的作用。为使人民政协的建塑功能常态化、机制化,必须做到:第一,建立政协组织向基层延伸的法律保障。十八大以来,各地政协不断尝试向基层延伸,例如设立乡镇(街道)政协工作委员会,建立同人民群众的紧密关系,与基层协商民主交融互动,取得了明显的成效。应将这种经验推广用立法的形式固定下来。唯有政协组织下沉到基层,政协协商才能提炼出协商议题,才能避免向人大提出的政协提案出现"下不着地"的问题。第二,确立阶层、界别划分的法律标准。增强政协阶层、界别的代表性,是广纳新时期的"新群众"之前提。唯有确立阶层、界别划分的法律标准,才能妥善、合理地区分特定群体的利益要求,保证特定群体的代表性。在确保政协阶层、界别的代表性之前提下,政协协商才能够提炼出不同的群体意愿,从而为人民代表大会决策输送出整合的民意。

2. 确立政协协商与人大决策联系的程序机制

如前所述,人民代表大会制度与政协协商主要通过两种方式发生关联,即政协就重大决策问题向人民代表大会提案,以及政协委员列席人民代表大会会议。政协协商与人民代表大会决策

的结合,构成了基层协商民主实践的政治基础和制度资源。[70]基层政协依托“界别 + 区域”的履职平台,可借助民主党派或者无党派人士主要作为各行业的精英人士身份,就各行业的某些重要问题进行调研,形成专业性的协商意见。政协协商与人大决策的实质性关联应程序化、法治化,具体的实现路径为:首先,立法明确政协协商结果转化为人大议案的程序机制。以法的形式规定政协协商为人大重大决策的前置环节,使政协协商结果纳入人大议案、政协提案进入到人大决策程序获得法治保障。其次,立法保障政协协商在人大决策中的实质作用。政协协商在人大决策中不仅仅是政策咨询或建议,而应在决策程序中具有实质性作用。为此,要落实《意见》提出的健全知情明政机制、专题报告会机制、协商反馈机制等要求,使政协协商过程与人大决策的内在联系机制化、程序化。同时,还可引入政协委员异议制度等进一步强化政协协商在人大决策中的地位。

(五)社会组织协商与人大制度的连接

当前我国社会组织影响人大的制度渠道还不够畅通,主要表现为社会组织在人大中的代表数量偏低、影响力不大,即使社会组织的负责人能够进入人大,也无法对人大产生有效的影响。这与全过程人民民主的建设要求明显不相适应。

1. 健全社会组织与人大代表的沟通机制

基层特定利益群体以社会组织为中介反映意见、表达利益,参与政权机关的重大决策是发展全过程人民民主的重要方面。人民代表大会制度是我国社会组织参与国家政治生活、进行协商民主的重要平台。为此,要建立社会组织协商与人民代表大会制度的关联,其中最重要的是,建立社会组织与人大代表的常态化沟通、协商机制,规定凡涉及特定群体利益的问题,社会组织应以对话协商、专题视察和专题调研等方式,定期与人大代表进行沟通联络、定期向人大代表汇报工作,共同研究、推动问题的解决。同时,要建立人大代表履职的界别分组制度,使人大代表与反映特定群体利益的社会组织代表沟通协商制度化。

2. 完善社会组织参与人大决策的程序机制

我国“十四五”发展规划明确指出:“保障人民群众通过多种途径和形式参与决策……制定事关经济社会发展全局和涉及群众切身利益的重大政策,要采取座谈会、听证会、公开征求社会意见、民意调查等多种方式广泛听取意见建议,涉及特定群体利益的政策,还要与相关人民团体、社会组织以及群众代表沟通协商。”[71]基层很多涉及群众切身利益的重大决策,是由人大作出的,为落实“十四五”发展规划的要求,应使社会组织参与人大决策制度化和程序化。具体来说,应规定人大在作出事关特定群体利益的重大决定前,与相关社会组织的代表沟通协商,听取其意见和建议,或者说,对于涉及特定群体利益的人大决策,相关社会组织参与协商应作为其前置程序。同时,建立具有行业背景和社会组织身份的代表委员直接向人大提交议案,社会组织向人大报送协商成果(建议议案)的制度,并规范协商成果(或议案)采纳、落实的反馈机制以及未获采纳时说明理由的制度。

五、结　语

习近平总书记在庆祝中国共产党成立 100 周年大会讲话中强调,要“践行以人民为中心的发展思想,发展全过程人民民主”。党的二十大报告进一步指出:“我们坚持走中国特色社会主义政治发展道路,全面发展全过程人民民主,社会主义民主政治制度化、规范化、程序化全面推进,社会主义协商民主广泛开展,人民当家作主更为扎实”。发展“全过程人民民主”就是要不断完善我国人民当家作主的制度体系,切切实实保证人民民主。在人民当家作主制度体系中,“人民代表大会制度保障着党和人民在国家治理中的领导和主体地位,以最为规范化的民主联系着更广泛的民主和更秩序的民主”。[72]除人民代表大会制度外,基层协商民主汇集了各种民主渠

道和形式。正如彭真同志所言,“上面,全国人大和地方各级人大认真履行宪法赋予的职责,发展社会主义民主,健全社会主义法制;下面,基层实行直接民主,凡是关系群众利益的事情,由群众自己当家,自己做主,自己决定。上下结合,就会加快社会主义民主的进程。”[73] 换言之,人民代表大会制度与基层协商民主的结合,既是直接民主与间接民主的联动,又是民主与法治的融合,因而是发展全过程人民民主,推进人民当家作主制度化、规范化和程序化的要求。

具体而言,人民代表大会制度与基层协商民主的衔接,是人民代表大会制度运行全过程人民民主的具体内容,也是人民代表大会制度保障全过程人民民主的法治方式。人民代表大会制度与基层协商民主的衔接机理在于两者价值同源、功能互补和程序相连,实践中表现为“人民—执政党—人民代表大会制度”“人民——政府—人民代表大会制度”“人民—人大—人民代表大会制度”“人民—政协—人民代表大会制度”“人民—社会组织—人民代表大会制度”等法治运行形态。以人民代表大会制度与基层协商民主的逻辑关联为基础,激活既有的法治资源,推进法治创新和完善法治机制,是畅通人民民主的全过程通道、保障全过程人民民主的必然路径。

注释:

〔1〕〔13〕〔14〕习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月22日。

〔2〕李小园:《基于制度化的基层协商民主可持续发展路径》,《理论导刊》2015年第10期。

〔3〕张佳威:《走向选举与协商的复合:改革开放以来基层民主的变迁——以历史制度主义为分析视角》,《社会主义研究》2020年第4期;张明军、易承志:《中国复合民主的价值及其优化逻辑》,《政治学研究》2017年第2期。

〔4〕〔15〕〔16〕〔29〕〔44〕〔60〕马一德:《宪法框架下的协商民主及其法治化路径》,《中国社会科学》2016年第9期。

〔5〕陈家刚:《城乡社区协商民主重在制度实践》,《国家治理》2015年第34期;谈火生、于晓虹:《中国协商民主的制度化:议题与挑战》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2017年第6期等。

〔6〕谈火生:《混合式代表机制:中国基层协商的制度创新》,《浙江社会科学》2018年第12期;张君:《代表机制与基层民主治理——以温岭泽国镇参与式预算为例》,《福建论坛(人文社会科学版)》2018年第5期等。

〔7〕张锋:《乡村振兴背景下农村社区协商治理机制研究》,《上海行政学院学报》2019年第6期。

〔8〕〔12〕〔21〕欧阳康、曾昇:《国家治理语境中的社会主义协商民主:认识历程、制度优势及其治理效能转换》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2020年第2期。

〔9〕刘建军:《人民代表大会制度的成长与国家形态的更新》,《中国延安干部学院学报》2010年第2期。

〔10〕燕继荣:《协商民主的价值和意义》,《科学社会主义》2006年第6期。

〔11〕习近平:《在全国政协新年茶话会上的讲话》,《中国政协》2019年第1期。

〔17〕张贤明:《制度建设协同化:国家治理现代化的有效路径》,《行政论坛》2020年第5期。

〔18〕〔20〕〔37〕佟德志、张安冬:《当代西方协商民主系统转向的困境及复合趋势》,《天津社会科学》2020年第5期。

〔19〕Jane Mansbridge, “Everyday Talk in the Deliberative System”, in Stephen Macedo (eds.), *Deliberative Politics: Essays on Democracy and Disagreement*, New York: Oxford University Press, 1999, p. 215.

〔22〕〔34〕陈炳辉:《国家治理复杂性视野下的协商民主》,《中国社会科学》2016年第5期。

〔23〕〔54〕杨云彪:《基层人大创新彰显宪法精神》,《人大研究》2019年第10期。

〔24〕吕忠梅:《完善县级政协参与基层社会治理的体制机制》,《中国政协理论研究》2019年第4期。

〔25〕〔英〕巴里·海因斯:《权力、治理和政治》,《布莱克维尔政治社会学指南》,李雪、吴玉鑫、赵蔚译,杭州:浙江人民出版社,2007年,第42-47页。

〔26〕郑慧、陈新:《基层协商民主制度化的推进路径》,《光明日报》2014年3月26日。

〔27〕〔57〕林雪霏、邵梓捷:《地方政府与基层实践——一个协商民主的理论分析框架》,《经济社会体制比较》2017年第2期。

〔28〕陈家刚:《协商民主:制度设计及实践探索》,《国家行政学院学报》2017年第1期。

〔30〕申建林、蒋田鹏:《中国民主政治发展的“协商”与“选举”之辩——兼评“协商民主优先论”》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2014年第1期。

〔31〕〔33〕季卫东:《法律程序的意义》,北京:中国法制出版社,2004年,第17、59,17、59页。

〔32〕金安平、姚传明:《“协商民主”:在中国的误读、偶合以及创造性转换的可能》,《新视野》2007年第5期。

〔35〕〔德〕哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论》,童世骏译,北京:生活·读书·新知三联书

店,2003 年,第 380 页。

〔36〕刘俊峰、刘世华:《当前我国协商民主格局及其发展趋向论析》,《天津大学学报(社会科学版)》2015 年第 5 期。

〔38〕陈家刚:《党的领导与协商民主》,《江汉论坛》2018 年第 11 期。

〔39〕〔41〕〔46〕陈明明、李松:《当代中国党政体制的沿革:路径与逻辑》,《统一战线学研究》2020 年第 6 期。

〔40〕本书编写组:《党的十九大报告辅导读本》,北京:人民出版社,2017 年,第 19 - 20 页。

〔42〕王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》2019 年第 9 期。

〔43〕中国共产党因应社会主义协商民主的广泛性而带来的诉求多元化、对协商结果进行整合和优化以保证协商共识的代表性和公正性。因而,中国共产党是协商民主中的核心角色,在具体的协商过程中承担着优化协商结果、将人民民主具体化为治理实践的重要职责。这也是我国社会主义协商民主与西方国家协商民主相区别的显著特征。参见李传兵:《社会主义协商民主的制度逻辑与路径选择——兼析中西方协商民主的制度差异》,《马克思主义研究》2019 年第 6 期。

〔45〕周会祥:《协商民主实践的内容与形式探讨——以深圳为例》,《特区实践与理论》2017 年第 1 期。

〔47〕王芳、陈进华:《城市社区协商:从基层民主到社区共治的内在逻辑及实践路径》,《江海学刊》2019 年第 5 期。

〔48〕类似问题在国外也存在,如有学者分析美国基层(社区公民)治理时指出,一方面,基层政府没有吸纳富有意义的公民参与;另一方面,民选代表提出的政策议程大多与公民的想法相左,且民选代表缺乏有效监督政府运作的时间和知识。参见〔美〕理查德·C·博克斯:《公民治理:引领 21 世纪的美国社区》,北京:中国人民大学出版社,2014 年,第 73 页。

〔49〕《意见》指出,政府在重大决策时应“坚持社会公众广泛参与,加强与人大代表、政协委员以及民主党派、无党派人士、工商联等的沟通协商”;如果涉及特定群体利益的,还要“加强与相关人民团体、社会组织以及群众代表的沟通协商”。这为代表混合制协商提出了明确的政策要求。

〔50〕基于代议民主逻辑,人大作为地方国家权力机关有权决定本行政区域内的经济、文化事业和公共事业的建设计划,也有权审查和批准本行政区域的财政预算和预算执行情况的报告,而政府则依据人大决定进行地方管理和社会治理。

〔51〕《张友渔学术精华录》,北京:北京师范学院出版社,1988 年,第 458 页。

〔52〕周美雷:《充分释放人民代表大会制度中协商民主的功能》,《人大研究》2019 年第 9 期。

〔53〕李蕊:《人大协商:内涵、理论与要素》,《经济社会体制比较》2018 年第 4 期。

〔55〕蔡文成:《代表·回应·责任:人大代表制度的政治逻辑》,《兰州大学学报(社会科学版)》2017 年第 4 期。

〔56〕相反,西方协商民主建立在竞争性的政治生态基础上,强调协商参与者的交往理性和主体反思,期望通过协商参与来重新唤起人们的公共参与精神。参见方雷、孟燕:《新中国成立 70 年来基层协商民主发展的历史逻辑》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2019 年第 5 期。

〔58〕参见 2005 年 2 月 18 日颁发的《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》。

〔59〕〔62〕参见《中共中央印发〈关于加强社会主义协商民主建设的意见〉》,《人民日报》2015 年 2 月 10 日。

〔61〕人民团体既包括广义上所称的政府性人民团体,也包括通常狭义所指的草根性社会组织(即非政府性的社会组织)。其中,社会组织协商指社会组织作为中介桥梁就相关议题与社会公众开展的协商,其在整合个人利益、平衡社会利益方面具有明显的制度性功能。

〔63〕〔美〕塞缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海:上海人民出版社,2008 年,第 67 - 68 页。

〔64〕除类似我国的互动式结合情形外,西方国家的社会组织协商与决策机构的衔接,还有其他两种典型的方式,其一为社会组织协商直接作为决策制度的一部分,或者说作为政策过程的一个环节,与政策制定形成深度联系。其二为社会组织协商独立于决策机构,只就特定事项的协商与决策机构签订委托合同。参见谈火生、周洁玲:《系统视角下协商与决策衔接机制研究——以微型公共领域为中心》,《天津社会科学》2021 年第 1 期。

〔65〕黄俊尧:《“嵌入式”抑或“体系化”:基层协商民主的推进路径分析》,《中共浙江省委党校学报》2016 年第 6 期。

〔66〕由于基层事务的复杂性以及利益主体的多元性,各种协商渠道都会汇聚、落地在基层协商事务中,成为基层协商民主的有机构成部分。

〔67〕刘俊杰:《城市社区协商民主的现实问题与推进路径——以无锡市城市社区议事会为例》,《黑龙江社会科学》2018 年第 4 期。

〔68〕汪仕凯、陆迪秦:《制度构成·理论基础·实践路径——习近平推动人民政协制度成熟定型的重要论述》,《治理现代化研究》2021 年第 1 期。

〔69〕林尚立:《当代中国政治:基础与发展》,北京:中国大百科全书出版社,2017 年,第 324 页。

〔70〕马一德:《论协商民主在宪法体制与法治中国建设中的作用》,《中国社会科学》2014 年第 11 期。

〔71〕孔繁斌:《全过程民主:政策参与过程优化的新情景》,《探索与争鸣》2020 年第 12 期。

〔72〕肖金明:《新时代人民代表大会制度的创新发展》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 5 期。

〔73〕《全国人大常委会副委员长彭真在六届全国人大常委会第二十次会议上的讲话》,《人民日报》1987 年 3 月 17 日。

〔责任编辑:邹秋淑〕