

基层协商有效衔接 推动政协协商与

□李礼

习近平总书记指出,“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”。政协协商与基层协商作为协商民主的重要渠道和具体实践形式,在协商范围、主体等方面存在明显差异,既彼此独立又互为补充。在我国基层社会,推动协商民主广泛多层制度化发展的一项重点工作,就是要统筹好政协协商与基层协商,使二者既能充分发挥各自优势,又能做到有效衔接、实现良性互动。

推动政协协商与基层协商有效衔接,有深刻的现实需要,也有充分的可行性。首先,二者对民主价值的追求是一致的。在我国,政协协商与基层协商都致力于通过平等的对话、沟通、协商以取得共识,致力于在多样的社会群体和多元的价值诉求中寻求民主和团结。其次,二者的直接目的是契合的。政协协商和基层协商的目的都在于更好解决人民群众的实际困难和问题,及时化解矛盾纠纷,促进社会和谐稳定。根据《中国人民政治协商会议章程》的相关规定,人民政协要“坚持以人民为中心的发展思想”“更好满足人民日益增长的美好生活需要”,这与基层协商面向人民群众的要义高度契合。最后,二者优势互补、相互补充。人民政协作为我国协商民主最主要的制度化组织形式,在长期工作探索中积累了丰富的经验,能为基层协商提供理论支持和组织保障,也能将一些成熟的协商经验、做法与基层协商实践相结合,提高基层协商民主的制度化水平。

近年来,我国在推动政协协商与基层协商有效衔接方面进行了积极探索。《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确提出“发挥各协商渠道自身优势,做好衔接配合”的要求。《关于加强和改进新时代市县政协工作的意见》要求,支持政协委员有序参与基层协商,促进政协协商有效服务基层治理。实践中,不少地区通过推进政协协商与基层协商有效衔接,有效解决了涉及人民群众切身利益的征地拆迁、人居环境整治等基层社会治理中的难点、痛点问题,基层社会治理效能明显提高。但是,要做到政协协商与基层协商有效衔接,仍有一些难题需要破解。

一是基层协商缺乏组织保障。目前,《中国人民政治协商会议章程》对于在乡镇(街道)设立政协组织并无明文规定,全国政协对乡镇(街道)政协工作性质、职责及权限也未予以定位,人民政协目前只在县市级以上设立。这一程度导致政协难以组织开展或参与基

层协商活动,且一些本来在基层就可以直接化解的矛盾、解决的问题,还需要通过县级以上的人政协平台,致使解决问题的效率、效果可能不理想。二是协商“重形式轻落实”问题一定程度存在。当前,政协协商的刚性较为不足,“议而不决”的情况较为突出,而基层协商以解决问题和化解冲突为导向,涉及个人利益而直接参与的群众往往希望并要求协商“议而有决”,找到解决矛盾纠纷的可行方案。这一矛盾影响了政协协商与基层协商的衔接效果。三是基层地区推进协商民主发展的动力不足。基层协商民主的发展需要长期持续,需要地方党委政府持续稳定的推动,但仍有部分地区存在着基层协商“形式化”“工具化”问题,影响基层群众的参与积极性。针对上述问题,应当从制度、平台、程序、人员等多角度发力,推动政协协商与基层协商多方面有效对接联系起来,形成政协协商与基层协商协同治理优势,共同提升协商效能。

优化制度协同。科学合理的衔接制度是推动政协协商与基层协商有效衔接的必要保障。目前,中央顶层设计在协商民主的框架中对统筹推进两种协商形式提供了指引,但还需要具体的制度安排作为工作保障和支撑,增强政协协商与基层协商制度之间的兼容性和互补性,形成制度执行合力。尤其是各地应结合自身的协商民主环境、政协探索实践程度等,及时将有益的经验上升到制度层面,明确协商组织体系、协商主体、协商内容、协商程序以及协商成果报送、落实、反馈办法等,实现协商民主工作的制度化、机制化,确保推动政协协商与基层协商有效衔接有章可循、有制可依。例如,建立政协委员与基层群众的常态化长效化联系制度,包括政协委员联系群众制度、委员视察制度、社情民意反映制度,加强政协委员与基层群众之间的双向联系等。

促进平台对接。协商平台建设是推动政协协商与基层协商有效衔接的重要依托和载体。推动政协协商与基层协商有效衔接,不是人民政协到村(社区)等基层单位主持召开政协协商会,更不是政协协商代替基层协商,而是通过搭建协商平台,建立常态对话机制,做好基层协商民主的服务者和“搭台人”。《中共中央关于新时代加强和改进政协工作的意见》提出,探索政协协商同社会治理相结合等新形式,拓展政协协商参与面,扩大界别群众工作覆盖面。在此背景下,部分地区建设的“委员工作室”可以视为政协协商与基层协商有效衔接的重要载体。一方面,着力探索政协委员深入基层的形式,为委员搭建重心向下、关口前移、面向群众、扎根基层的协商平台。另一方面,适应互联网时代的特点,积极发挥现代信息技术优势,搭建“线上+线下”相结合的协商议事平台,打破时空限制,使协商更为便捷。

强化程序贯通。政协协商与基层协商衔接中参与主体与议题范围具有多元性,更需要一整套完备的协商程序。人民政协作为专门协商机构,具备较为完整的协商程序,满足社会主义民主公共事务的丰富性与协商活动的层级性要求,能够有效保证人民享有更加广泛充实的权利来参与国家治理和社会治理。在推动政协协商与基层协商有效衔接过程中,要探索形成政协委员“调研—制定—调整—执行—反馈”闭环链条,通过实现民主权利、满足利益需求、达成民主协商共识、促进民主监督实践等全链条、全方位、全覆盖的上下—致、内外联动的民主环节,贯通政协协商与基层协商,确保人民政协制度优势转化为基层社会治理效能。

夯实智力支撑。政协协商与基层协商要有效地衔接起来,重要一点就是做到“人”的有效衔接。界别是人民政协组织履职活动的基本单位,以界别优势强化智力支撑,是实现政协协商与基层协商相衔接的重要途径。一方面,人民政协具有人才荟萃、智力密集等优势,界别代表凭借深厚的专业知识和丰富的实践经验,能深度洞察基层社会的诉求与难题,为政府制定决策提供实质性的咨询和建议,促使政府更有效地应对基层社会问题。另一方面,人民政协的界别划分广泛且具有包容性,使其能有效代表广泛的社会阶层及各领域,确保各种利益主张得以充分呈现和深入探讨。这些优势能有效弥补基层协商过程中专业人才缺乏的问题。应充分发挥人民政协的界别优势,根据基层协商的议题,有针对性选派政协委员中相关领域的专家参与基层协商。

重视提升“试点”的法治化水平

□宋灵珊

在我国40多年的改革进程中,“试点”作为改革探索 and 制度落地的测量器,在各个领域发挥了重要作用。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调,鼓励地方、基层和群众大胆探索,加强重大改革试点工作,及时总结经验,宽容改革失误,加强宣传和舆论引导,为全面深化改革营造良好社会环境。在法治领域,“试点”是地方、部门自主探索的主要方法之一,有助于确保全面深化改革的合理性和有效性,有效协调各方利益。许多重要法律制度的确立与完善都吸纳了前期试点的成果与经验,有的改革试点成果直接决定了立法的内容,有的为立法提供了一定的参考。例如,2018年修订的刑事诉讼法将之前刑事速裁程序试点、认罪认罚从宽制度试点以及国家监察体制改革试点的相关经验予以吸收完善;又如,人民陪审员法出台之前,我们已经开展了为期三年的人民陪审员制度改革试点;外商投资法的制定亦充分总结了我国自由贸易试验区的改革试点经验;等等。充分发挥“试点”在法治建设中的重要作用,持续提升其法治化水平,是推进全面深化改革的一个重要命题。

改革“试点”于法有据

改革和法治的关系是全面深化改革和全面依法治国辩证关系的集中体现。过去有观点认为,改革的“破”与法治的“立”存在本质冲突,将“试点”运用在法治建设中是违法的。这种观点是错误的。习近平总书记指出,在法治下推进改革,在改革中完善法治,这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,解决法治领域突出问题,根本途径在于改革。如果完全停留在旧的体制机制框架内,用老办法应对新情况新问题,或者用零

敲碎打的方式来修修补补,是解决不了大问题的。必须坚定不移推进法治领域改革,坚决破除束缚全面推进依法治国的体制机制障碍,而“试点”正是缓解改革和法治内在张力的有效举措。

“试点”是在某一领域的改革中先行先试,是体制机制上的创新,需要大胆探索。但试点既不是“法外之地”,更不是“法律禁地”。我国立法法规定,全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要,决定就特定事项授权在规定期限和范围内暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。通过立法机关的授权,赋予在一定范围内突破现行法律的“制度试验”合法性。近年来,立法授权日益成为一项改革决策与立法决策相统一的立法方式。无论是一些领域的先行区示范区建设,农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作,还是最高人民法院在部分地区开展的人民陪审员制度改革试点、最高人民检察院在部分地区开展的公益诉讼试点工作,都是经党中央批准后,由全国人大常委会授权,暂时停止或调整某些法律条款的实施,允许试点地区先行先试,形成能复制、可推广的成功经验和有效制度后,再修改法律。可见,“试点”是贯彻“凡属重大改革都要于法有据”的重要体现。

“试点”中的实践难题

从实践来看,“试点”在实施过程中存在一个方法论层面的难题,即“试点”过程中的制度不协调问题。具体而言,一方面,改革试点地区实施的某些规定与现行法律可能不相符合;在现存的法律法规尚未正式修订或删除之前,地方试点所进行的某些创新制度难免会与现行制度产生冲突,甚至破坏法律的统一性和完整性。同时,在特定地区进行某项新制度的试验,往往会形成试

点地区与非试点地区的制度差异。另一方面,针对特定区域、特定人群进行的改革试点,在形式上也可能与一些原则相抵牾。例如在刑事速裁程序和认罪认罚从宽制度的试点过程中,非试点地区的犯罪嫌疑人如果想通过认罪认罚得到从宽处理,却碍于不属于试点地区故无法得到认罪认罚从宽的法律保障,违背了平等原则。当试点过程中的决策或措施与法律的冲突不可避免时,如何既不突破法律红线,又不简单以现行法律没有依据为由迟滞改革,是在法治轨道上全面深化改革必须直面的问题。

确保“试点”在法治轨道上进行

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调,改革要于法有据,对于实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权。《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》中提出,加强行政程序制度建设,严格规范作出各类行政行为的主体、权限、方式、步骤和时限。这为提升作为改革重要方法的“试点”的法治化水平、确保试点工作稳妥有序,提供了重要依据和准则。

强化对启动“试点”的必要性和合理性论证。“试点”不是随意启动的。一方面,先行先试不得突破宪法和立法法的相关规定,需要依据宪法和立法法的规定得到合法授权,并接受授权机关的备案审查。另一方面,必须事先明确哪些具体方面需要“试”、能够“试”,权衡通过试点实施某项制度改革是否具有必要性和合理性,并在实现试点目的之前前提下采取对制度损益最小的试点方案。从实质上说,“试点”至少满足如下条件:第一,具有正当目的;第二,事项具有复杂性,全国

性的实施方案尚未成熟,需要积累经验;第三,通过“试点”可以带来较大的预期收益。在开启“试点”之前,应当经过专家论证作出可行性分析报告,并采取多种形式征集民意,如座谈会等,使“试点”方案最大限度反映民意。对可能会给当地民众产生重大影响的,则必须经过听证,将其作为法定的前置程序。

强化制度之间的协调性。制度在兼容与协调的情况下,才能保证整体体系有效、稳定地运作,各种制度安排才能得到有效落实。一方面,“试点”过程中,在具体执法、司法和守法过程中发现某项改革措施与法律相冲突,有关主体应当根据立法法等法律的规定,及时将冲突的问题和相关建议上报相关机关依法加以解决。另一方面,针对某一制度的创新改革,应充分考虑其在推行过程中需要配套推行的措施。例如认罪认罚从宽制度的试点过程,因涉及控辩双方的量刑协商,需要配套刑事案件律师辩护全覆盖试点,以落实被追诉人的权利保障。

构建针对“试点”结果的评估机制。“试点”不能永无止境、遥遥无期,否则就会损害法制统一和权威。对于“试点”,主管部门应当全程跟踪,并作阶段性评估。应当及时对试点改革包括制度创新的实施效果进行评估,评估可采用委托中介机构、问卷调查、开展专题调研、座谈会等方式进行,充分比较试点地区与非试点地区的不同、对比试点前后的情况差异。对成功的经验进行总结,予以推广和复制,最终上升为法律法规,并及时结束试点改革状态。对实施效果不理想甚至错误的制度创新,要及时发现、停止、废止和纠正。



以规范柔性的执法为民营经济护航

□朱飞

法治是最好的营商环境。近一个时期,我国持续加大对民营经济的支持引导力度,保护民营经济或保障各类经营主体平等使用资源的法律法规不断健全,为各类经营主体发展创造了良好的法治环境。法律的生命力在于实施,助力民营经济高质量发展,不仅要不断织密法网,更离不开规范高效的涉企执法和公平、稳定、可预期的法治环境。这要求执法机关找准监管和服务结合点,切实降低经营主体制度性交易成本,推动法治环境与民营企业健康发展良性互动,这也是各级政府顺应经济发展要求、适应企业创新之需,不断探索行政执法体制创新,提升执法质效的重要任务之一。

在体制创新上突出“实”,强力助推营商环境优化。当前,基层民营企业和民营企业反映较突出的是一些地方执法检查过于频繁、行政处罚存在失当问题。造成这些问题的一个重要原因是行业主管部门与综合执法机构职责界定不够清晰、任务分工不够明确,造成审批、监管、执法不一致,出现多头执法、推诿扯皮、效率低下等现象。例如,有的地方实行“大综合”执法后,行政审批和执法相对集中,审批、监管、执法职责分散于多个部门,容易出现信息壁垒,业务主管部门和执法机构不能及时掌握对方执法信息,可能出现监

管和执法重复;有的业务主管部门在巡查监管中发现违法问题

时,需在调查取证后将违法线索移送执法机构,而部门调查取证不符合规定或不完整时,执法机构需按照流程重新对线索进行核查认定,环节交叉,耗时费力;有的部门所属执法机构在机构改革划转到其他部门后,相关职能未能及时调整,造成行政处罚权与行政检查、受理举报投诉职能分离,行业主管部门在接到有关投诉举报后,无法对失信单位或个人进行处罚,仅以协调或者责令整改方式督促解决,监管工作的权威性不足。

对此,要进一步明确执法链条中各部门的职责,健全协同配合机制,有效解决行政监管环节衔接及行政执法重复、过于频繁甚至失当等问题。一方面,通过实施“综合查一次”制度,将多领域执法部门联合起来,有计划组织开展共同执法检查,集合各类检查事项至“一张检查清单”,实现“进一次门、查多事项、一次到位”,减少对企业、商业主体及场所等的检查次数和频率,实实在在做到对经营主体“无事不扰”。另一方面,严格落实行政裁量权基准制度,以明确具体、可操作的规则规范一线执法活动,对违法行为情节显著轻微或无明显危险后果的经营主体,在开展合规改正的基础上,依法从轻减轻或者不予处罚,实现法律力度

和执法温度的有机融合。在执法手段上突出“新”,有效减少对企业的不当干扰。当前,经济下行仍面临一些压力,这对于那些底子薄、生产规模小、融资渠道少的民营企业而

言,抵御市场风险的能力受到更大挑战。与此同时,少数地方的执法部门在执法过程中,偏离执法的真正目的,存在乱罚款、重罚款、乱作为等现象。为此,要通过创新执法手段,不断优化民营企业发展环境。基层行政执法对象多为基层的微小企业、商业主体及场所,各类案件发生也多在基层。结合这一特点,应着重在完善基层执法体系方面加以探索。例如,目前在一些地方采取的“综合查一次”“片区联合执法”等新型执法方式,就是一种执法改革探索,也就是根据区域范围、人口基数、产业特点和执法力量等要素,整合基层执法队伍,运用一体化行政执法平台依法开展联合执法活动。又如,根据片区监管对象数量、区域特点、产业特色等情况,通过制定联合执法计划,合理确定执法检查频次并向社会公开,尽量避免突击执法。

在工作模式上突出“活”,大幅提升基层执法能力。民营企业大多与当地民生息息相关,往往规模小、布点多、涉及领域广,在社会保障和社会服务等方面起到重要作用。但是,有的民营企

