责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年2月9日

参考与建议

怎么看公众有序参与立法

□石东坡

党的十八届四中全会提出了一系列完善立法体制机制的重要举措，立法参与是其中的一个重要着力点。正确理解和对待立法参与，需要澄清以下三个方面的认识。

立法参与具有特殊重要性

一方面，立法是建章立制的国家治理活动，具有形成与塑造正式社会利益格局的功能，在一个讲求和追求民主、法治的国家，立法参与应当和可以是最为富有吸引力、关注度和博弈性的社会参与和政治实践之一。这即是为什么在提出立法主导与立法参与相统一的立法工作体制机制后，强调其“广泛凝聚社会共识”的指向和缘由所在。

另一方面，在深化改革的转型发展时期，科学立法是处理改革和法治关系的重要环节。要实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革发展需要。于法有据和主动适应两者并行不悖。相对于此前改革与立法关系的变革，不仅反映在时序关系上，而且反映在价值关系上。立法是改革决策的再论证和法定化，通过立法过程和程序并不是单纯寻求和外在赋予改革决策的形式合法性，而是使之在社会公开的层面接受检验、审议与修正。因此，参与立法决策绝不仅表现在对改革决策的确认，而是对改革决策的再思考、再设计和再完善。这样，立法参与就不仅仅是对于立法的参与，而是对于“变法”即改革的实质参与、必要参与和刚性参与。立法参与就是对改革决策的参与，是对改革决策的合宪性、合法性和合理性、操作性的群众检验与民主评判，是对改革决策的协调性、规范性和权威性的衡量和促进，是对顶层设计和方案规划的参与，是对改革力度、承受程度和发展速度的综合考量与中和审视的过程。

健全立法的社会支持系统

发挥基层党组织的堡垒作用，进行重大法律法规草案的讨论评议，提出既能够体现和反映局部利益、特殊利益又能够充分考虑与整体利益、集体利益和共同利益、长远利益相协调的、富有建设性的法律规范设计方案。

发挥多类型、多界别、多层次社会组织的团结动员协调集聚功能与优势，将基层群众自治组织、社区组织、行业协会商会类社会组织，以及新兴社会公共组织，包括工会、共青团、妇联等人民团体均纳入立法联系社会的网络化建构中。

建立健全公众意见建议收集系统，多样化、灵活性地设计进行公众参与、利益相关方对话交流协商、公众咨询及利益冲突的协商调和的程序、方法与技术方式，比如在线的公民投票决定、电子与书面等多种形式的咨询方式，可以充分运用大数据和云计算等技术。在立法听证中，广泛吸纳和合理确定利益相关者，在多类型、长半径中增强其代表性。并可以尝试委托第三方主持人。

探索建立中国特色新型智库体系，发挥智库的“外脑”功能，提高立法决策方案前期参与和论证的科学化程度，改变传统的立法决策方式。

大众传播媒介应该自觉承担作为立法参与的公共表达平台这一方面的社会责任，保障客观传播、平衡报道，促进信息均衡。



立法参与不仅与立法主导相对应，而且在宪法和法律关系上，形成和确立了公民、公众与立法机关或政府立法职能部门和工作机构之间的权利义务关系。前者的权利形态具体包括和实际表现为询问权、查阅权、建议权、批评权、听证权、提请审查权等。与之相对应的，后者则负有在公开机制、征询机制、沟通机制、协商机制、反馈机制等的运行中履行的信息披露、调查汇总、回应答复、说明理由、接受质询、审查决定等的程序义务和职责责任。一方面，在《立法法》的修改和后续地方立法条例的完善中应当确立公民立法参与权利和程序，并使之更加精细化。另一方面，应该将立法说明理由的义务更加切实和细化，使之成为立法机关的一系列、全过程的法定义务；同时必须确立听取、回应和论证的义务与制度，比如预告程序、公示程序、论证程序、立法说明、立法论证的材料的公开制度和立法会议记录制度，进行立法审议会议的公民旁听程序，设置同步公众评议程序等，甚至不同意见建议的书面陈述制度，以及通过立法辩论制度、修改和调整议事规则，使之具有更大的开放性和互动性。有条件的地方还可以制定专门的立法听证、立法参与的办法、规程等。

既注重立法参与的活力又注重参与活动的“有序”

激发立法参与，不可或缺的是一定要有其合理有序的民主实现机制、程序和方式。

立法参与，又可以表述为“扩大人民群众对立法活动的有序参与”。参与的实质，是人民群众的民主需求，其中包括人的权利、人的利益、人的安全、人的自由、人的平等、人的发展等的表达和主张。“有序”的实质，就是“正确处理立法工作中程序民主和实质民主的关系”。何谓“有序”？就是“公民的行为方式和社会秩序的和谐”。这就意味着不是在限定的、既有的、狭隘的情形下的求全，而是全面纳入法治化轨道，使公民的政治参与既能够在具体的制度上得到保障，又能够在有序的轨道上逐步扩大。有序，不是包括立法参与在内的政治参与的收缩，而是其保障，是权利义务相统一的体现，所有的权利的享有都建立在履行义务的基础之上。有序地开展立法，必须遵循专门的程序法依法进行。

立法参与的有序性，在法治视域中，就是权利与义务、程序和实体的对立统一。参与是权利，依法遵守秩序是义务，二者不可去其一。谈有序，不是限制和禁止，而是规范和协调，不是保守，而是在积极治理主义中的因应和互动，以期实现同频共振。

因此，一方面，要重视立法的接地气、汇民智、遵民意。要尊重和维护公民、公众在立法的核心议题和实质问题上的发言权和话语权，克服伪参与和浅参与，努力实现有质量和有成效的参与，增进对公众意见建议的尊重、遵从度，提高民众参与对立法质量的影响度和贡献率。另一方面，要顺应公众立法参与的发育、发展，正确认识和妥善处理在立法进程中不同的主体及其角色、力量基于不同的利益、愿望的差异，以及相互之间的博弈、冲突。这是不可回避和必须预见的。

应当看到，四中全会决定就公众有序立法参与得以拓展和发展的一系列重要举措，具有棋局式的系统性和点穴式的切中性。不只是当前和今后一个时期，而且是在长期的立法实践中应予坚持的具有规律性和根本性的做法。

公共行政

政府职能向何处转移

□乔亚南

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》中提出，我国要加快改革攻坚步伐，推进行政体制改革，进一步转变政府职能，注重“培育扶持和依法管理社会组织，支持、引导其参与社会管理和服务”。

2013年3月10日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上，国务院秘书长马凯做了《关于国务院机构改革和职能转变方案的说明》，其中谈到国务院机构职能转变的四项重点，即职能转移、职能下放、职能整合、职能加强，把职能转移作为第一项重点。2013年5月13日李克强在《国务院机构职能转变动员电视电话会议上的讲话》中提出，“要创新公共服务提供方式”，“必须把政府的作用与市场和社会的力量结合起来”，并明确强调“凡适合市场、社会组织承担的，都可以通过委托、承包、采购等方式交给市场和社会组织承担，政府办事不养人、不养机构”。

在中央精神引领下，政府职能转移活动逐渐在各地开展，有些地方的职能转移实践非常丰富，有的地方甚至还出台了相关的地方政府规章或行政规范性文件以对职能转移活动进行调整和规范。然而，由于中央暂时没有出台相关的法律、法规以及规范性文件对转移活动加以统一规范，加之我国目前对政府职能转移的内涵也没有明确的厘清和认识，所以各地都是在尝试摸索职能转移的方式、方法。可以说，缺乏对职能转移内涵的清晰把握和统一认识，在一定程度上迟缓了政府职能转移的步伐。由于中央对政府职能转移有着明确的支持和鼓励态度，可以预料未来一段时间各地职能转移活动将会加速开展，着实有必要厘清政府职能转移的内涵，为推进政府职能转移活动奠定认识上的基础。

政府职能转移的方向

政府职能转移的方向应该包括两个向度：内部转移和外部转移。内部转移是在政府系统内部的转移，至少包括三个向度：一是同级政府及各职能部门之间的转移，二是政府向其所属职能部门的转移，三是上下级政府之间的职能转移。我国目前进行的行政审批下放式改革，实际上就是第二和第三个向度。第一个向度的职能转移也广泛存在，实践中表现为一个部门的职能转移给另一个部门或者通过部门分拆、合并使职能被转移、整合。外部转移与内部转移相对，是指将政府的职能向政府系统以外转移，向非政府组织转移，向社会转移。

外部转移的特点至少有三个：第一，外部转移是将政府全部或部分职能转移于政府之外，理论上政府不再享有被转移的全部或部分职能；第二，职能转移意味着政府职能“持有量”的绝对减少，而内部转移不必然导致职能“持有量”的减少，甚至会导致“持有量”的增加；第三，职能承接者不再是政府或政府部门，而是非政府组织，如协会、商会、学会等社会组织以及其他组织。我国目前的政府职能转移的方向专指外部转移。外部转移旨在打破政府对公共职能的垄断，外部转移直接导致政府职能持有“量”的绝对减少，真正实现公共职能的导出，以达到政府瘦身的目的。所以政府职能外部转移才是政府职能转变的核心出路。

政府职能转移的内容

政府职能转移的目的是把公共职能向社会导出，把更适合放在社会上实施的公共职能交由社会主体承担，那么政府职能转移的内容至少应当包括以下两个方面。

不宜由政府实施的职能。“不宜由政府实施”主要还是想表示某些职能根本上不需要由政府实施，至少有三个方面的情形：市场机制能够有效调节的，公民、法人及其他组织能够自主决定的，行业组织能够自律管理的。对于政府职能转移来说，主要强调的是“行业组织能够自律管理的”情形。

更加适合放在社会上实施的公共职能。那么何谓“更加适合”？一是能力标准，比较政府与社会组织，哪个更有能力实施某项职能，所谓的“能力”应该包括有专业的人员、有丰富的经验、有必要的设备、有较好的资源等等。二是质量和效率标准，能够以更小的成本产生更大的产出，卓有成效地开展工作，使某项职能获得质量更好、效率更高的落实。三是风险成本，即判断某项职能交给政府或社会实施，哪个风险更大，所谓的“风险”包括职能最终不能得以落实的风险，也包括职能实施过程中出现副作用，如公共目的实现发生错位、侵害公民权利、失却公平公正公开等基本程序正义、出现“管制俘获”等腐败现象，或者造成不良社会影响等风险。

综上，笔者试将政府职能转移定义为：为了发挥社会主体在公共服务和管理方面的优势，在政府主导下，国家将部分公共行政职能向社会主体转移的行为或活动，通过转移实现公共服务的社会化、实现国家与社会共同治理，并以此促进政府职能转变。

依法治国

依靠法治破除简政放权深层障碍

□刘剑明

新一届中央政府成立以来，把简政放权作为政府职能转变的重中之重，一系列简政放权的举措持续发力，大大激发了市场活力、社会活力和基层政府活力。但是，随着简政放权不断向纵深发展，来自于体制机制、历史传统、部门利益、管理能力等因素的困扰也日渐增多，在实践中出现了一些不容忽视的消极现象，比如，碎片化、中梗阻、数字化、变相反弹、中介服务混乱、非行政许可清理难度加大，等等。这些消极现象蚕食和减损了简政放权的积极成效，成为了政府职能转变的障碍，只有依法有效破除这些障碍，才能进一步推动简政放权工作向纵深发展。

破除部门权力的反复纠缠，需要法治

简政放权是“政府革自己的命”，取消和下放行政审批事项实质上是取消和下放政府权力，每减少一项审批就减少了政府部门的一项权力。权力与利益相关，触动利益比触及人的灵魂还难。

笔者在某地级市和某县级市共发放调查问卷600份，收回有效问卷435份。从调查结果看，在“您认为清理规范行政审批事项，建立权力清单制度的阻力主要来自于哪个主体”的六个选项中，选择“地方职能部门”的占49.0%，选择“地方各级政府”的占28.3%，二者相加占到了77.3%。为什么部门权力会成为简政放权的最大障碍，究其原因，不外乎两个方面。一方面，部门权力与部门利益密切联系，而部门利益背后往往又隐藏着权钱交易等腐败问题，或者为权力寻租提供了条件。另一方面，也是常常被忽视的一个方面，政府部门已经习惯了审批式管理，而且审批思维已经深深嵌入到了公务员的灵魂深处，可以说，根深蒂固的管制行政文化是简政放权遇到的最大障碍。因此，只有把行政审批权力关进笼子里，才能把简政放权工作推向深入，而法治是最稳定、最可靠的笼子。十八届四中全会《决定》提出，“行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间”。这就为破除部门权力的反复纠缠规定了红线，真正贯彻落实《决定》精神，可以有效规范行政审批权力的设定、运行和监督，进而从根本上改变官僚体系的审批思维和审批管理方式。

破除政策性路径依赖，需要法治

过去和当前正在进行的简政放权，无论是国务院，还是地方各级政府，主要是采取行政动员的方式，通过行政组织的科层结构，自上而下，层层推动。采取的具体工作方式是，发文件，定政策，规定时限和标准，最后进行检查验收。从执行效率来看，这种波浪式的变革冲击了行政部门的固有思维，克服了某些弊端，短时期内取得了积极成效。但是，这种依靠政策力量推动的改革两个天然弊端：一是政策性路径依赖极易导致简政放权的简单化。为了应付上级的检查验收，政府部门会进行“数字化、标签化”处理，导致“雨过地皮湿”的空泛或者“横竖一刀切”的激进。二是政策性路径依赖使得简政放权取得的成果不可持续。政策周期结束之后，没有后续长期性的约束措施及时跟进，导致一些审批项目又会悄无声息地恢复到原来的状态。因此，只有破除政策性路径依赖，才能提高简政放权的积极效果。

法治强调规则性和稳定性，法治进路可以有效破除简政放权中政策推动的随意性和多变性。十八届四中全会《决定》提出：“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。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。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。”这为简政放权法治化指明了方向，贯彻落实《决定》精神，可以有效破除政策性路径依赖的束缚，从而确保简政放权改革的持续推进。

破除封闭化推进的模式限制，需要政务依法公开

囿于政策性路径依赖，简政放权基本上是在行政系统内部进行，从目标任务的提出，到具体工作的组织落实，再到最后工作成果的检查验收，基本上没有行政系统以外的力量参与，尤其是缺乏独立第三方的参与。当然，封闭化工作模式并不是暗箱操作，在诸如清理规范行政审批事项过程中也进行了较为广泛的意见征集，并通过适当途径及时向社会公开行政审批权力清单。但是，这种意见征集和成果公开是在封闭化工作模式的框架下进行的，也就是说，简政放权的基本面都是由政府部门先行确定的，尤其是简政放权的进程和结果都是由政府部门掌控的。封闭化的工作模式也进一步疏远了政府与社会公众的距离，社会公众“说不上话，插不上手”，政府部门无法“解民情、听民意、汇民智”，这就消减了社会公众对简政放权的理解和支持，使得简政放权很大程度上成为政府自身的“独角戏”。



阳光是最好的防腐剂，政务公开是破除封闭化工作模式和提高简政放权效率的有效途径。但是，实践当中，对如何公开，哪些内容公开，依据什么程序公开，还存在着诸多疑惑。法律是定分止争的标准，依法公开可以确保政务公开的规范性和统一性，可以避免政务公开的随意性。《决定》指出：“全面推进政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。”这就为依法公开提供了明确指引，有助于根除实践当中政务公开“犹抱琵琶半遮面”的消极状态，可以有效破除简政放权中封闭化推进的模式限制。

社会主义协商民主建设主题案例征集启事

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现，具有鲜明的中国特色。加强协商民主建设，有利于听群言、集民智、增共识、聚合力、促和谐，有利于促进科学决策、民主决策，有利于更好实现人民当家作主的权利，有利于增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。为进一步推动社会主义协商民主稳步发展、取得实效，本报与理论网特举办“社会主义协商民主建设”主题案例征集活动，欢迎大家踊跃参与。

具体事项如下：

字数：一般不超过6000字。

内容：1.紧紧围绕政治协商、人大协商、人民团体协商，社会组织协商、基层协商等方面，突出具体过程和创新性做法及解决问题效果。

2.来稿请注明联系人的工作单位及联系方式。

时间：见报即日起至2015年4月30日止（以邮戳为准）。

评选：征文截稿后，本报将组织评选出优胜奖若干名。获奖案例在《学习时报》、理论网及中央党校报刊社其他媒体选登。此外，我们还会组织其他多种活动对优秀案例进行宣传推介，并出版图书。本次案例征集活动不收取任何费用。

投稿方式：

1.征文请邮寄至：北京市海淀区中央党校南院报刊社　邮政编码：100091

2.通过邮件发送至：xuexishibao99@163.com

联系人（收件人）：李少军

联系电话：010—62806049