本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

建设社会主义政治文明

我国地方官员关于协商民主的认知与态度

□ 陈家刚

2015年上半年，2013年度国家社科重大项目“健全社会主义协商民主制度研究”课题组在全国12个省级党校开展了“完善和发展社会主义协商民主问卷调查”。调查旨在从制度建设的角度，深入分析我国协商民主建设的发展状况、面临的挑战以及协商民主的发展前景。

问卷调查的基本情况

此次问卷的调查主题是“完善和发展社会主义协商民主”。课题组在全国12个省级党校的培训班学员中开展问卷调查，问卷调查分析的结果也主要反映的是12个省市的情况。本次问卷调查的对象为我国地方的厅级和处级官员。调查采取配额抽样方式进行，配额依据为党政干部的行政级别及地域归属。

2015年3月1日开始发放问卷，2015年6月底完成问卷回收工作。此次调查共发放问卷2880份，有效问卷2223份，有效完成率为77.2%。本次调查采取匿名调查方式，由受访人自填问卷。在完成问卷调查的2223位地方党政官员中，52.6%是男性，47.4%是女性；在教育程度方面，56.8%是本科学历，37.5%已经获得硕士或博士学位；在职务级别方面，厅级官员占21.3%，处级官员占74.0%，合计95.3%。调查对象中，中共党员占95.1%，民主党派和无党派占4.0%。调查对象的工作单位类型分列前三位的是：政府系统占36.8%，党的系统占17.4%，企事业单位占27.9%。

问卷调查的主要发现

在不同的民主形式中，认为“党内民主”的重要性，要高于“选举民主”和“协商民主”。在所有参与问卷调查的地方官员中，认为党内民主最重要的比例超过83.5%；其次重要的是选举民主，占68.5%；再次是协商民主，为65.5%；认为基层民主和行政民主重要的官员分别为54.0%和28.5%。而在选举民主和协商民主的关系方面，超过50%的地方官员认为，选举民主和协商民主一样重要。此外，25%的官员认为协商民主更重要，17.5%的人认为选举民主重要。

协商民主首先是一种民主决策的方式，其次是促进公民参与的机制和程序。将协商民主理解为一种民主决策方式的比例最高，占所有参与调查官员的76.9%；认为协商民主是促进公民参与的机制和程序的比例次之，为59.9%。其他理解依次为：做决定的制度形式；化解矛盾和冲突的方式；一种尊重对话的观念文化，各选项占比分别为58.7%、52.1%和37.3%。

协商民主的作用主要表现在“促进科学决策”“促进公民参与”“促进利益表达”。77.1%的官员认为协商民主有利于“促进科学决策”，59.6%的官员认为有利于“促进公民参与”，而认为有利于“促进利益表达”的比例是52.6%，认为有利于“加强民主监督”的比例达到了45.6%。概括之，协商民主有利于强化决策科学化和公众参与。

地方官员对协商民主渠道重要性的认识，依次为“执政党与民主党派协商”“执政党党内的协商”“党政机关与群众协商”。地方官员认为最重要的协商民主渠道是“执政党与民主党派协商”，占比是61.5%；“党政机关与群众协商”次之，占比是61.2%；“执政党党内协商”再次之，占比为29.8%。其他如“社会组织参与协商”占比是29.4%。政党协商、党政机关与群众之间的协商是目前我国协商民主的最为重要的两种渠道。

我国协商民主的适用环节主要体现在决策和管理环节。在“最适合”的选项中，决策环节的被选占比是53.6%，其次是选举环节，占比是24.5%，随后是监督环节，占比是15.9%。地方官员最倾向于选择决策环节。在“第二适合”的选项中，管理环节的被选占比是39.1%，决策环节被选占比是26.9%，随后是选举环节，占比是20.3%。在管理环节实施协商民主也得到地方官员的认同。在“第三适合”的选项中，监督环节被选占比是36.7%，管理环节被选占比是29.6%，选举环节是21.5%。

我国协商民主最适用的政府层级是村、乡镇和县级。在“最适合”的选项中，有34.8%的官员选择了村（居）级；其次是省级，占比为23.2%，超过县乡两级16%左右的比例。在“第二适合”的选项中，乡（镇）级的选项占比是38.2%，地市级是29.8%，县级是24.6%。在“第三适合”的选项中，县级占比是52.2%，其次为省级、地市级，大约15%左右。从总体上看，地方官员认为，我国最适合推进协商民主实践的是村（居）层级；其次是乡镇和县级。

地方官员对我国协商民主与政治协商、立法机构和司法机构之间的关系，有相对清晰的认识。87.8%的地方官员认为，协商民主与政治协商之间存在差异；81.9%的地方官员认为，“人大是立法机构，不能搞协商”的观点不成立，他们支持作为立法机构的人大一样是协商民主的重要场所；而52.6%的地方官员认为，“人民陪审员制度和人民调解”也是一种协商民主形式，这也是对“司法领域不能搞协商”观点的一种反证。

参加协商过程的代表的选取范围、选取方式以及协商过程的发言等，应当遵守一定的规则。58.7%的地方官员认为，政策相关者都应该参与协商过程，同时要因地制宜。而对于协商代表的产生方式，71.2%的官员认为应该按比例推选不同行业或者领域的代表，56.1%的人认为应该推荐与协商主题相关的人或者组织。其他方式，如投票选取代表和随机选取代表，所占比例分别是36.4%和28.6%。关于在协商过程中，代表的发言应遵循什么样的规则，50%以上的地方官员同意该问题给出的全部选项，但认为应代表自己或所在群体利益发言的官员占比高达71.2%。

地方官员对于各地推动的协商民主实践的评价有两个特点：一是存在两极化趋势；二是不了解或者持中立态度。对于协商民主实施情况的满意度，53.3%的人认为“一般”满意；表示“非常满意”和“比较满意”的占比合计为25.5%；表示“不太满意”和“很不满意”的占21.2%。协商民主作为一种新的民主形式，在各地实践不均衡的情况下，其效果还未充分显现出来。

地方官员认为，完善和发展协商民主需要从多个方面着手。60.9%的官员认为，协商民主的完善要从规范程序入手。超过57%的人认为，要对协商的结果进行反馈和评估。而超过45.4%的官员选择了问题导向的完善方式，即“更多关注解决实际问题”。

结论与建议

通过前述分析，可以得出一些基本判断。在地方官员看来：一是协商民主主要是一种决策方式和公众参与机制。二是在我国实践的各种民主形式中，发展党内民主应当处于优先地位，选举民主和协商民主是不可或缺的重要民主形式。三是政党协商、党和政府与人民群众的直接协商是协商民主最为核心的两种形式。立法机构、司法机构中同样可以很好地开展协商民主。四是协商民主与选举民主同样重要，二者不可偏废。发展协商民主，需要有选举民主作为支撑。五是我国地方各级党政机构的协商民主实践还有很大的提升空间，区域间发展不平衡。六是我国最适合开展协商民主的环节是决策、管理和监督环节，而最适合开展协商民主的层级是村（居）和县乡层级。

根据问卷调查的分析结果，课题组认为，进一步推进我国的协商民主制度建设，需要做到：一是从实际出发，推进协商民主制度建设，避免采取“一刀切”的制度设计。二是充分利用既有资源和制度优势推进协商民主，在形式上，重点开展政党协商和社会协商对话；在政治环节上，集中于决策和管理过程；在行政层级上，集中于县乡与基层。三是推进协商民主的实践，着重建构具体的体制机制、程序，以具体的、可操作的技术将抽象的原则具体化。四是发展协商民主，要以解决实际问题为出发点。协商民主应在促进科学决策、鼓励公民参与、化解社会矛盾等方面发挥积极作用。五是为保证协商民主的顺利发展，应继续推进党内民主、选举民主的发展和完善。党内民主具有不可替代的引领作用，选举民主具有基础性作用。应通过逐步试点的方式，平衡推进不同民主形式的实践。

参考与借鉴

法律权威如何塑造

□ 张晓玲

相较而言，“塑造”法律权威比之于“维护”法律权威更具有根本意义和深层价值。对于法治后发国家来说，塑造法律权威无疑是推进法治的基本内容和重大难题。在中国，构建法治的文化基础的命题尚未完成且任重道远，具有长期性和艰巨性。为持续推进法治，我们必须深入思考法治后发国家塑造法律权威的可能性和现实性。

面向中国的实际问题是，以什么样的价值取向使得法律获得超越意义？当代中国，法律权威的塑造离不开马克思主义法律理论的创新和当代中国文化重建这两大问题。法治后发国家塑造法律权威具有可能性，当然也需要长期、艰难的过程，我们可以选择的现实途径至少有三点。

一是加强马克思主义法律理论和公平正义观的研究和创新。党的十八大提出了社会主义核心价值观体系。在中国，怎样使公平正义的价值观真正转化为国家民族的精神追求，成为社会评判是非曲直的价值标准，中国的学术界应承担起深入研究马克思主义的法律理论和公平正义观、使其中国化的时代使命。在中国，实现马克思主义法学的理性自觉和更新，学术界的任务已迫在眉睫。一要恢复马克思主义科学的历史批判理论之本真；二要研究西方马克思主义的法律思想和法律理论，与其展开对话；三要澄清一直以来国内对马克思主义法律理论的诸多误解；四要以解决中国的现实问题为基本面向；五要着力于构建适合中国实际的方法论体系。马克思主义理论研究要从研究马克思经典著作着手，澄明马克思在法律和正义问题上的基本态度和观点，要以重构相关理论体系为立足点，并且以当代中国问题为导向，这样，使研究和结论既不偏离马克思主义基本原理，又能实现马克思主义的中国化和时代化。

二是发掘传统文化对弘扬公平正义及法治精神的可能意义。按照马克思主义的古今中外观，传统文化应得到批判继承并被加以超越、创新，其中潜藏着的可作现代转换的精神资源可以经由充分发掘，实现与时俱新。总体来说，作为文化传统核心的中国儒家思想是以“仁学”为核心的庞大体系，体现了中华民族对“人类精神自律”的历史建构。儒学以天为万物本源，以天道为礼法的信仰基础；儒学生命智慧的内在性由“仁”开显，“仁”是仁心或善、更是全道德体系。儒家天道思想隐含的致命弱点，已为中国两千年封建历史所证实，它确实是无法孕育出“法律至上”“权力制约”等法治理念。但是，儒学对人生价值的重视，使得中国传统文化始终葆有以人为本、自强不息的精神。中国文化相信：不由外求，人心中便有一种价值自觉的能力，要立志成为一个堂堂正正的人，用内在修养工夫来激发这一心中的价值之源，就可达到。这时候，人的主体性和生命的强度就呈现出来，“挺立道德主体”，人的真正的生命才“站起来”。规范和开放的制度条件，可以使这些精神重新焕发光彩并发挥积极作用。儒学还主张道德的完善不在于对现实生活的超越，而在于促使现实生活的完善。儒家的经世致用观体现了道德的实践理性，其当代意义在于：其一，人们通过道德修养的提升，提高遵守“底线规则”——法律的自觉性。这与麦金泰尔的“只有对于拥有正义美德的人来说，才可能了解如何去运用法则”的判断颇有相似。其二，经由至善道德的引领，世俗法律的权威获得超越意义上的基础。儒学对道德伦理原则孜孜以求，“仁”为全德之名。爱人以德、爱人以道、以义正己、以良知辨是非分善恶，为善去恶。若把它们作捍卫人的尊严、倡导基于平等对待的相互性的正义来理解，就仍然具有强烈的现实意义。

三是让每一公民切实感受到法律的公平正义。法治是良法之治，立法机关要建立健全保障立法质量、避免立法冲突的长效机制。公权力机关严格执法、公正司法，不以改革创新为由违反法律。一次次个案的公正可以让人们现实地感受到法律的公平正义，从而逐步培养起对法律的价值认同——法律就是公平正义的守护者。在法律具有权威的社会里，人们或许也会质疑某个法律条文、法律规范，但有谁会、有谁能质疑人类对公平正义的共同追求？法律拥有权威的关键因素还取决于政府自身是否服从它。就这点而言，在全社会塑造法律的权威，公权机关负有不可推卸的示范和引领责任。督促公权力机关自觉服从法律、严格适用法律，要有外在驱动、更要有内在驱动。国家可以加强对公职人员的职业伦理教育，可以建构更加合理的考评指标体系和选任、问责机制。而针对马克思主义实现中国化、大众化的目标，建设学习型政府具有媒介意义。学习型政府要求行政人员、领导干部自觉地加强学习，关注马克思主义研究的最新成果，关注针对现实政治、政策的学术反思，深刻理解公权属性，增长法律知识，增强法治思维，提高运用法律的能力，不仅践行法治并且尽可能地运用好每个机会对公众进行法治教育。后一点，在党的十八届四中全会《决定》中已经具体化为国家机关的“普法责任制”，国家机关发挥普法职能成为法治教育的重要组成部分。

中华法系曾因其浩博严密超越国界、对亚洲国家产生过重大影响。如今，中国特色社会主义法律体系已然建立，若要为世界贡献独树一帜的现代中国法治，“法律获得权威”无疑是关键环节，需要为此付出长期努力。

（本文系中央党校学科建设专项基金资助奖励项目“学习习近平总书记关于依法治国重要论述”的成果）

依法治国

提升危化品监管法治化水平

□ 李永清



近年来，我国危险化学品监管法治化建设取得明显进展。但因受制于多重因素，法治化水平和层次仍属偏低，已经直接影响到危化品监管的有效性。

以法治思维和法治方式提升监管水平

监管部门要把法治思维和法治方式运用到危化品监管的全过程。为了加强对化学危险物品的安全管理，国家颁布了《危险化学品安全管理条例》《危险化学品目录》（2015版）等40多部法律法规规范，但是实践中，有些监管部门履职不到位，有些玩忽职守，导致法律法规流于形式；一些监管人员监管手段偏离法治轨道，行事风格有悖于法治精神，或习惯于过度依靠个人经验、能力甚至是直觉，或习惯于“上级指示”。改变这种状况，必须真正让法律法规成为监管部门开展监管工作的行为规范和行动准则，自觉养成依法监管的习惯。

以规范权力运行为关键建立有效监管机制。全面推行权力清单、负面清单和监管清单的“三单”管理模式。通过以单定权、以单定责、以单定事，让监管人员明白哪些可以干、哪些必须干、哪些不能干，真正做到法无授权不可为、法定职责必须为、法无禁止皆可为。实现由行政监管为主向法治监管为主的转变。目前我国的监管仍然保持着行政审批的突出特征。要将监管从原来的运动式、阶段性、不连续转移到常态化、动态化、规范化上来；从原来主要靠政府推动、会议强调、文件布置转移到依靠健全体制、机制系统管控的体系化运行上来；从事前监管向以日常监督检查和查处违法行为为主的事中事后监管转变。

加快形成完备的法规体系

我国现行的危化品监管法规体系已不能适应经济社会发展的需要，存在着立法滞后、可操作性弱、刚性不足等突出问题。

加强立法的顶层设计，为监管提供制度安排。由于危化品监管立法没有整体规划，存在一定的盲目性和“碎片化”现象，往往根据某项工作的需要临时动议，“头痛医头，脚痛医脚”。要从贯彻依法治国方略、建立法治政府的高度，兼顾当下与长远，明确危化品监管领域的主要法律框架和基本法律制度，确定一些具体的立法项目，并根据轻重缓急和难易程度，有序推进立法进程，避免“补丁式”的立法，最终形成上下贯通、结构科学、内容全面、关系明确的危化品监管法规体系。

加快“废、改、立”工作，建立危化品监管法规更新机制。根据我国目前危险化学品生产经营的现状及未来的发展趋势，吸取国外的先进监管经验及国际惯例，不断完善危化品安全管理的法律、法规、标准体系、管理办法以及操作规程，使得监管有法可依，有章可循。

提升立法质量，确保“有良法可依”。立法内容上，要以法治化为引领，建立健全权责明确、统一高效、协同运作的监管体制、机制，打造危化品监管体系升级版。立法重点上，应体现政府对危化品统一的监管标准，从登记管理到日常监督等方面明确政府的职责和权利，有利于政府在监管过程中能够发挥“责任政府”的基本职能，既不“越位”，也不“错位”。立法技术上，改变体例和结构不规范、条文逻辑不明晰、文字表述模糊甚至存在歧义、条文过于粗糙和操作性差等问题，保证立法的科学性、规范性、统一性。

加快形成高效的法治实施体系

法律法规的生命力在于执行。已有的监管法律法规在实践中存在着较严重的有法不依、执法不严的现象，一些法律法规成为“软法”。

建立高效执法联动机制，构建监管部门共同参与的监管网络。危化品种类繁多、性质各异，其安全管理受到公安、消防、交通、环境及卫生等十多个部门的监管，存在比较严重的部门分割、条块分割、职能交叉、各自为政和“信息孤岛”等问题，削减了政府综合监管效能。建立健全多部门危化品联合检查机制、跨地区的通报协查机制和多部门联合执法机制，形成“基本信息共享、动态监控通报、联合执法同步、查处意见反馈”的工作格局，真正做到对危化品产业链全过程监管的无缝链接，层层设卡，步步把关，环环相扣。

以问题导向为统领，加快推进安全监管方式方法创新

制定风险清单，采用阶梯式监管。按照风险类别和管理难度，实现国家、省、市、县分级分类监控，不搞一刀切，对发生事故和存在重大隐患的企业、多次查出问题的企业和涉及“两重点一重大”的企业加大检查的频次和力度。充分运用“互联网+”、大数据等技术手段和工作平台，开展危化品重大危险源普查，建立重大危险源数据库和监管网络，实现科学监管、效能监管。

加强监管能力建设，全面提高监管专业化水平。我国政府安全监管体制建设起步较晚，缺乏与化学品安全管理相关的专业人员，实际上该部门工作人员大多从其他执法部门调用。执法队伍专业化水平不高，难以胜任繁重的安全生产监管执法工作。大力实施执法人员素质提升工程，针对性地加强专业训练，强化培训的标准化、规范化、实战化，提高对危险化学品事故的反应及处理能力。

加快形成严密的法治监督体系

法律法规的实施不能仅仅依靠行政化力量，应当充分发挥各种监督力量的作用，合力保证法律法规的贯彻实施。

进一步推动企业建立自我管理、自我约束、自我规范的长效机制，落实企业安全生产主体责任。《安全生产法》等法律法规对企业安全管理范围和政府监管职责已有明确规定，但仍然存在一些地方政府监管代替、包揽企业管理现象。督促指导企业按照《危险化学品企业事故隐患排查治理实施导则》要求，完善并落实从主要负责人到全体员工的隐患排查治理和监控机制，建立事故隐患自查自纠和定期报告制度，将隐患排查治理纳入日常安全管理，逐步建立隐患排查治理的常态化机制。

让社会组织监管责任落地。安全生产社会组织已经成为我国安全生产法律关系的重要主体之一。但是，当前安全生产法律制度建设对此并未予以足够重视，社会组织监督责任虚置。要充分发挥社会组织的服务功能和社会责任，为安全生产提供专业化的技术服务、智力支持和社会监督。

为公众监督“保驾护航”。通过教育培训、监督执法等工作使职工群众在发现安全隐患后的检举揭发权、在危及安全情况下的拒绝作业权以及发生事故后的索取赔偿权得到有力保障。对群众举报的重大隐患和事故要彻底核查，举报属实的要给予奖励。

充分发挥媒体的监督作用。媒体要宣传安全生产可信可学的好典型、好经验，揭露安全生产领域各种非法、违法行为，及时曝光重特大事故。