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

议政论法

走出基层协商民主发展的瓶颈

□ 李德虎

基层协商民主因直接关涉人民群众权益，成为社会主义协商民主实践的基础和重点。近年来，我国基层协商民主的实践呈现出蓬勃发展的态势。这些实践的着力点都是尝试构建一种基于现有治理格局基础之上的协作共治路径，其区别在于各自的切入点、拓展面和制度化水平有所不同。然而在纷繁复杂的以基层协商民主名义开展的各种实践中，却不同程度地存在着发展瓶颈问题。

基层协商民主实践中的主要问题

基层协商民主的“空间”还不够大。协商民主在基层社会的发展需要一定的制度条件和实践空间，但从现实权力运行状况来看，基层协商民主发展的空间还不够，主要体现为以下三个方面：一是行政权与自治权的内在冲突。虽然基层政权和村（社）自治组织在法律意义上是“指导”和“协助”的关系，但乡镇党委（街道党工委）与村（社）党支部之间却是“领导”与“被领导”的关系，而村（社）党支部又是基层自治的领导力量，这就会使基层政权和村（社）自治组织关系由法律意义上的“指导”和“协助”的关系异化为实际操作过程中的“领导”与“被领导”的关系，行政“控制”的冲动和现实考量往往使基层协商出现“接受合法性”的难题。二是“村权”规制不力。近年来，村（社）干部腐败现象呈上升态势，治理“村（社）官”腐败及防止基层权力蜕变成为基层治理的新课题。“村（社）官”腐败的根源是“村（社）权”的高度集中以及“村（社）权”规制不力所致，“村（社）权”扩张和基层协商民主薄弱成为一对互为因果的矛盾体。三是村（社）治行政化压缩基层协商民主空间。各级各部门下沉村（社）的公共服务越来越多，村（社）干部疲于应付各种台账、登记、前台处理，致使他们无足够精力开展协商民主，一定程度上弱化了村（居）民自治协商功能。

基层协商民主的可持续发展动力需要补足。基层协商民主的探索和地方党委、政府主要领导的重视和推动是分不开的，在基层的权力运作当中，主要领导重视是必要条件。从地方实践来看，基层协商民主的直接推动力来自于国家（行政）权力的掌有者，与地方领导的学识、精力、判断和能力密切相关。不同的领导理念和行为形塑着不同的基层协商模式。问题的关键在于，当地方领导的动因发生变化或领导发生更替时，会不会影响到基层协商民主的可持续性发展？基层协商民主的牵头部门也是多样化的，如温岭的民主恳谈是宣传部牵头推进的，成都的基层协商民主探索是由统战部牵头负责的。假如牵头部门有所调整的话，又会不会对基层协商民主的格局和发展有所影响？2015年7月，中办、国办印发的《关于加强城乡社区协商的意见》中明确指出，“民政部门要会同组织等有关部门认真做好协商工作的指导和督促落实”，这是否意味着牵头部门的统一规定？还是允许和鼓励基层协商民主牵头部门的多样化存在？这都需要我们在新的实践中加以回答。基层协商民主的可持续发展动力究竟来自何处，是行政主导的推动？还是基层社会自组织治理能力的提升？抑或是两者的合力？行政推动具有短期优势，但随着工作重心的转移和领导的更替，就可能出现基层协商制度的起伏。

基层协商民主的运行机制需要完善。基层协商民主的运行机制主要围绕在哪协商（组织形式和平台）、谁来协商（协商成员如何产生）、协商什么（协商议题如何产生）、如何协商（协商程序如何确定）、协商结果如何运用等问题展开。若缺乏有效且成本低的运行机制，基层协商民主就很难运行：一是协商会成员的产生和更替机制还不健全，有的地方是相对固定，有的地方是随机产生，各有利弊，需有机结合，以进一步增强基层协商的开放性、包容性和有效性。二是协商议题选择的标准不够细化、过程不够透明。这增加了基层协商民主的可控性，但其信任度也有所降低。三是信息公开共享机制不够健全。信息的充分公开和平等获取是协商有效开展的前提，基层协商民主需要与政务（村/社务）公开有机结合。目前，一些地方的政务（村/社务）公开有效性和基层协商民主的要求还有较大距离。四是基层协商形式还有待丰富。协商中的工具理性还较明显，协商形式的针对性还不够，一些村（社）流动人口的协商权利没有得到有效保障，协商成本较高，协商时效不强等。五是基层协商民主的责任主体不够明确，评估机制、问责机制等还不够健全。

消除对基层协商民主有效性的质疑。目前关于基层协商民主的有效性质疑主要涉及四个方面：一是对于解决实际问题的有效度不够。在一些地方，程式化的协商对于一些老百姓关心的实际利益问题回应度有所降低，这影响了协商的效果。二是基于协商成本的考量。协商是需要成本的，比如时间成本，一定的行政支出，协商成员的误工补贴等，协商成效与投入成本之间的模糊性计算会带来一些质疑。三是民主与效率冲突的担忧。公共协商对于一些具有重大分歧的议题，往往会带来议而不决的问题；对于一些和老百姓具体利益关联度不够的议题，居民的参与热情又会受到削弱，这都影响了公共协商效率的实现。更为重要的是，协商民主增加了行政决策的程序，对于权力的运作具有一定程度的约束力，这种程序性的约束会使一些基层官员感觉到不适应，尤其是当行政指令与协商共识不一致的时候，基层官员往往面临着行政指令如何贯彻落实的现实选择。四是协商结果的约束力问题。协商共识供党委政府决策参考，群众期望解决的问题可能会受制于诸多条件的限制而无法在短时间内解决，如果协商共识之于党委政府的采纳度和落实度较低的话，就会使协商出现“形式化”的问题，从而影响到群众参与到协商的积极性。

怎样应对这些问题

构建边界清晰、多元互动的协商机制。首先，进一步厘清基层多元治理主体关系边界。可考虑通过“微权力”清单的方式，界定基层党组织、基层政权和基层自治组织边界，在此基础上构建互动对话机制。其次，建构“乡（街）政”与“村（社）治”的协商机制。再次，注重多协商渠道的衔接配合。可以考虑基层人大代表、政协委员等以个体的身份加入到社会协商对话会之中，以名誉成员的身份参与基层协商（不具有表决权），从而把基层协商民主形成的共识及时反映到人大协商、政协协商和其他协商系统中去，从而增强基层协商民主的系统性和辐射性，发挥基层协商民主在协商民主体系中的基础性作用。此外，需进一步丰富基层协商形式，可探索“互联网+基层协商”，搭建多元主体协商对话新平台，提高协商时效、扩大协商覆盖面。

增强基层协商民主的法制规约。从更为根本的角度来说，基层协商民主的可持续动力应该来自法律的规定和社会自身动力的生长，因此，关于基层协商民主的适时立法和提升社会自觉就成为发展基层协商民主的方向。首先是适时立法。基层协商民主的制度设计是在党章和相关法律规定范围内的积极探索，是党的群众路线长效机制的有力体现，这种基层探索对于法律法规的完善具有重要价值；反过来，基层探索的实践经过实践检验是正确的，也可以通过适时立法的方式加以固化，以增强基层协商民主的法律强制力。其次是注重基层协商民主制度供给和非正式制度的衔接互动。从非正式制度方面来看，传统乡村社会的“互惠共生”关系在“空心化”和新型社区化的过程中受到了破坏，乡规礼俗的约束作用在递减，加之小农意识的影响，理性参与的精神和网络并未充分形成。基层协商民主在嵌入基层社会的过程中，应充分利用非正式制度的绵延作用，引导乡规礼俗走向现代民主法治新文化。传统的社会资源并不完全是现代的对立面，它可以融入现代性建构的脉络中，发挥其独特作用，比如，人情、面子等传统资源的再利用在基层协商民主制度的运行当中仍然具有特殊意义。

寓基层协商民主于基层群众自治制度之中。基层协商民主与基层自治的关系究竟如何？在协商中自治、在自治中协商的模糊论断似乎并没有很好回答两者之间的内在关联。协商民主作为中国特色社会主义民主政治的重要形式，理应放到政治体制改革的视野中加以审视，把协商民主嵌入到基层群众自治制度之中，赋予其更为精准的理论定位和实践定位。协商民主可以理解为一种渐进式民主改革的过程，在协商的过程中培育公民的理性参与精神，提升其自我管理、自我服务的意识和能力。因此，在基层协商民主的实践中应充分尊重群众的自治权利，使协商民主更多地变成支持、组织和帮助人们当家作主的重要形式和组织平台。

加大基层协商民主的问题聚焦度、共识约束度和效果可测度。首先，进一步明确基层协商民主的问题域。细分决策类、共识类、公共服务类、信访类、考核类等基层协商民主内容，增强基层协商民主解决实际问题的聚焦度。其次，进一步增强基层协商民主的刚性约束，细化考核内容，可探索委托第三方对基层协商民主效果进行评估，克服表面实行协商民主，实质行政绩和风险规避之实的可能倾向。再次，进一步做好政府主导与协商民主的有机结合，加大议题协商的科学规划和协商共识的落实力度，进一步健全协商结果的反馈和约束机制。最后，加大宣传引导力度，选择典型个案及时跟踪观察、检测基层协商民主的有效度。

（上接1版）

记者：中央《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出要“坚持创新发展”。这一理念对于湖北发展有哪些重要意义？接下来，湖北准备如何进一步贯彻落实创新发展？

李鸿忠：党的十八届五中全会把“创新”置于五大发展理念之首。当前，大众创业、万众创新已成为时代鲜明的主题，科技创新已成为打造经济发展新引擎的重要抓手。

坚持创新发展，对于湖北“十三五”黄金跨越期明确发展方向、厘清发展思路、找准发展着力点，具有提纲挈领的开创性指导意义。无论是2012年湖北省第十次党代会明确提出将“创新湖北”作为“五个湖北”建设之一，还是绿色决定生死、市场决定取舍、民生决定目的“三维纲要”等一系列湖北发展理念的确立，都与十八届五中全会精神高度契合。坚持创新发展，是全面贯彻落实“五大发展理念”的具体体现，也是对湖北发展实际的科学把握。只有坚持把创新放在发展理念的“首位”，才能充分发挥“创新湖北”的最大资源、最大优势、最大潜力；只有坚持“创新是引领发展的第一动力”，湖北才能从全国“第一方阵”迈入“第一梯队”；只有坚持“把发展的基点放在创新上”，湖北才能在“建成支点、走在前列”中精准发力；只有坚持“把创新摆在发展全局的核心位置”，湖北才能抢抓新机遇、激发新动力、打造新优势，率先在中部地区全面建成小康社会。创新过去曾经、如今正在、未来仍将贯穿和引领湖北跨越发展，创新就是新时期湖北的代名词。

坚持创新发展，湖北将努力做到：一是培育发展新动力。加大经济结构性改革力度，推动消费结构升级、投资结构优化、出口和对外投资深度结合，充分发挥消费对增长的基础作用、投资对增长的关键作用、出口对增长的支撑作用，推进湖北经济发展由主要依靠要素驱动向更多依靠创新驱动转变，加快实现发展动力转换。二是加快推动科技创新。积极发挥科技创新在全面创新中的引领作用，深入推进“创新型企业培育工程”，强化企业创新主体地位；以颠覆性技术创新为基础、国家实验室等平台建设为重点、新一代信息技术等事关湖北发展全局的重大科技项目为支撑、国际科技合作为纽带，构建更加高效的科技创新体系；深化科技体制改革，实施“科技成果大转化工程”；加快建设创新人才强省，形成具有国际竞争力的人才制度优势。三是加快推进产业创新。建设农业强省，走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展道路；建设制造强省，充分发挥“长江经济带产业基金”的引导作用，积极对接《中国制造2025》，打造全国智能制造高地；实施服务业提速升级行动和千亿元培育工程，推动一、二、三产业融合发展。在推进产业创新方面，我们在“十三五”时期将实施一个“421”计划，即由省财政出资400亿元人民币作为政府引导基金，向金融机构、企业和社会资本募集1600亿元，共同设立规模为2000亿元左右的“长江经济带产业基金”，力争最终形成10000亿元左右的融资总规模，集中用于推进战略性新兴产业发展和传统产业转型升级，推动大众创业、万众创新。四是加快构建发展新体制。培育更具活力和生机的多种所有制市场主体，构建市场在资源配置中起决定性作用的统一开放、竞争有序的现代市场体系；以国家科技金融改革创新试验区为抓手，促进科技金融深度融合；创新和完善宏观调控方式，深化财税体制改革，着力打造审批效率最高省份、发展环境最优省份、依法行政示范省份。五是加强区域创新示范。充分发挥武汉城市圈国家“两型社会”建设综合配套改革试验区、东湖国家自主创新示范区、武汉国家全面创新改革试验区等改革试验示范区的创新示范作用，推进省级各类改革创新试点示范，鼓励市县开展创新示范，打造区域创新高地，拓展区域发展新空间。六是全面建设创新社会。实施“科技企业创业与培育工程”，加快科技企业孵化器、创业咖啡等新型孵化模式、网商创业等各类基层创业平台建设。以省创业投资基金为引导，大力发展天使投资、创业投资，引进培育各类创新投资机构，鼓励发展众筹、互联网金融等新型融资方式。在全省范围推广鼓励大学生创业的“青桐计划”。深入实施“万名创业人才计划”，不断完善基层创业支撑服务体系。大力发扬“筚路蓝缕、以启山林”的荆楚文化传统和勇于开拓创新的企业家精神，积极倡导敢为人先、宽容失败的创新创业文化，大力培育创客文化，进一步浓厚支持“双创”、鼓励“双创”的社会氛围。

（上接3版）十八大后开展的党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育，通过党内教育长效机制推进党的作风建设。群众路线教育实践活动聚焦“四风”问题，着眼于直接联系服务群众制度建设，党员干部“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”，切实做到为民务实清廉。群众路线教育实践活动开展之后，为了推进党的作风建设，全党又进行“三严三实”专题教育，以“三严”的内在要求和“三实”行为取向，明确了领导干部的为官之道、做人准则和成事之要。这些举措促进了作风长效机制的形成，凸显出党的作风制度建设的重要地位，有利于风清气正的政治生态的形成。

健全改进作风长效机制保证全党在作风建设上坚持坚持再坚持，“守正笃实，久久为功”，必见成效。

构建多层次、全方位、立体化作风建设机制，保障党走得好、走得快、走得远

健全改进作风长效机制是全面从严治党的必然要求，以优良的作风促进党员干部清正廉洁，凝聚起党心民心。没有过硬的多层次、全方位、立体化作风建设机制保障，党就难以走得好、走得快、走得远。

建立密切联系群众的作风机制，注重刚性制度的约束使广大党员干部牢固树立群众观念，坚守群众路线这条党的根本路线和生命线。在实际工作中更加注重爱惜人力、财力、物力，着力解决国家和人民群众的当务之急，决不搞华而不实和脱离实际的“形象工程”“政绩工程”。要建立党的作风建设责任制。落实全面从严治党主体责任，动员千遍，不如问责一次，通过制定党内问责条例，把问责作为从严治党的重要抓手，让失责必问成为常态，促进党的作风改善。形成党委主体责任，纪检监察监督责任，各单位主要领导同志具体负责，党员干部本人自负其责的党的作风建设责任制。强化党的作风制度中的监督机制。由于领导干部尤其是主要领导所处地位的特殊性，上级情况不明不便监督，同级怕得罪人不愿监督，下级“怕穿小鞋”不敢监督。按照强化预防、及时发现、严肃纠正的要求，健全干部监督工作机制，进一步加强对领导干部特别是主要领导干部作风状况的监督。构筑监管网络，使党内监督、社会监督、舆论监督、人大监督、政协监督、检察监督形成监督合力，使党纪监督、政纪监督、法纪监督呈现有序格局。将党的作风建设的各个方面都纳入监管之中，对党员干部思想作风、学风、工作作风、领导作风和生活作风的全方位监督，形成对党员干部八小时以内监督和八小时以外监督的闭合体系。建立党的作风建设谈话和诫勉制度、询问和质询制度，建立一整套科学合理的作风机制的考评制度、标准和方法。

参考与借鉴

《法国民法典》的制定及其历史意义

□ 王　静

法律是现代社会维系文明的重要制度基础，其中，民法既是每一个现代人不可须臾离开的生活准则，又是关系现代市场经济和社会秩序有效建构的关键。谈到民法的历史，必然要提到1804年颁布的《法国民法典》（直译为《全体法国人的民法典》，也称《拿破仑法典》）。作为世界第一部成文民法典，它自签署颁布后，对世界其他国家的民事立法产生着持续的影响。

制定民法典的推动者和签署者拿破仑对该法典经久不衰的魅力早有预见。他在战败被流放到圣赫勒拿岛时，曾自豪地说，我的光荣不是打过40次胜仗，因为滑铁卢的一败便可使这一切完全被人忘记。但不会被人忘记而且永垂不朽的却是我的民法典。恰如拿破仑所预言，伴随着拿破仑帝国的扩张，1838年的荷兰民法典、1865年的意大利民法典、华沙公国（后来的波兰王国）与俄罗斯帝国法令全书的民法部分、土耳其民法典等都以《法国民法典》为蓝本制定。进入20世纪之后，埃及、叙利亚、伊拉克、利比亚、索马里等国的民法典也都极大地借鉴了《法国民法典》的模式和内容。可以说，《法国民法典》是继罗马法之后、19世纪以来，民法发展史上的重要里程碑。它确立了现代民法的法典模式，与《德国民法典》一起构成了现代欧洲大陆法的基石，而且作为第一部资产阶级民法典，极大地促进了法国19—20世纪资本主义经济的快速发展。

《法国民法典》是迄今为止施行时间最长的民法典。该法采用了总分结构，共2281条。其中，总则部分极为精炼，仅有6条，对法律的颁布、基本原则、效力及其适用作了规定。如其第4条规定：“审判员借口没有法律或法律不明确、不完备而拒绝受理者，得依拒绝审判罪追诉之”，该条在赋予法官充分自由裁量权的同时，旨在树立司法裁判在民事矛盾和纠纷处理中的权威。其第6条规定“个人不得以特别约定违反有关公共秩序和善良风俗的法律”，从而确立了民法的公序良俗原则。正是因此，看似单薄的6条内容，却确立了指导民事立法、执法、司法的基本原则。这些源于规则、又高于规则的民法基本原则赋予了民法典历久弥新的生命力，使民法典可以通过对基本原则的解释而不至于落后于现实发展的需要。《法国民法典》的总则之后是分则部分，它分为三编，第一编规定了人的民事权利能力、权利、身份、婚姻等与生活密切相关的基本民事问题。第二编在第一编的基础上，对人生存和发展所需要的物质基础，即财产进行规定。第三编则进一步规定人能够取得财产的合法方法。

该法典围绕着人这个中心，按照普通法国人的认知逻辑，逐渐由人及物，形成了具有突出特色的“人法”。回溯《法国民法典》的诞生，应当说，法国大革命前后的经济社会发展需要是促成民法典颁布的社会基础，也是决定性因素。但大革命所宣扬的资本主义人权观念和罗马法以来的法学理论传播也都为民法典的诞生培育了沃土。

《法国民法典》在立法上的特色至少可以从两个方面概括。

第一，立法内容上的实用性。法国民法典的条文极为重视实用性。众所周知，它为利于保证体系性和完整性而采用了总分结构，但最初的草案中总则有39条。该39条的总则后被废弃，理由就是为了保持民法典的实用性，所以，不能出现过多的法学理论因素。作为民法典立法的推动者，拿破仑在立法中也一再重申实用主义立法指导思想。他曾说，民法典应该是法国公民手中的一本通用读物，将和《圣经》一起成为指导每个公民的行为准则。为此，他任命的四个起草委员会的委员都是经验丰富的司法工作者，力求从民事审判实务的需要出发制定民事法律规则。事实证明，起草委员会的专家们确实恪守了这一要求，严格执行了透明易懂的立法指导思想。草案形成后，在议会召开了数百次具体条款的讨论，进一步保证法典的明晰易懂。

《法国民法典》在立法上的第二个特色是其立法过程的审慎性。法国民法典草案完成至正式颁布之前，曾经创下了多个法国立法史上的第一次。这些“第一次”可谓立法审慎的最佳佐证。法国民法典草案是第一次提交司法机关，即最高法院和上诉法院征求意见的民法立法案；是第一部按照条文内容被分拆为36部不同法律，分别同时进行审议的立法案；是第一部由最高执政官拿破仑亲自审定后转交行政法院全体大会进行讨论的立法案。在行政法院以全体会议形式举行的109次审议会议中，拿破仑亲自主持了其中的57次。其余52次由第二执政康巴塞雷斯主持。而且，拿破仑在多次参与法典讨论时，追问最多的问题就是“这样规定公平吗?”

作为一部开创近代私法先河的民法典，《法国民法典》的进步意义不容小觑。这种进步意义首先表现在对人的自由、尊严和权利的确认和维护上。在民法典的立法结构设置上，始终围绕“人”这个中心，被誉为“人法”。即以“人”而不是以“物”为中心，先规定人，再规定人的财产，最后才规定取得财产的方法。同时，在具体的民事法律规则中，处处着力保障人的权利、自由和平等。例如，《法国民法典》1134条规定，人们可以在不违反法律与公共秩序、善良风俗的情况下，自由订立契约，创建自己期望的各种民事关系。

其次，革命性地重塑了人与人之间的关系，用“平等”替代了“等级”。《法国民法典》第8条规定，“所有法国人都享有平等的民事权利”。此处特别强调“所有法国人”，即意在废除法国大革命之前普遍存在于社会生活中的各种不平等现象。如它明确规定了婚生子女与非婚生子女在法律待遇上的平等，禁止歧视非婚生子女。可以说，正是这些明确和具体的法律规则，击破了固守千年的人与人之间的不平等制度，使《人权宣言》中的平等观念变成了现实。

再次，确立所有权神圣、契约自由和过错责任原则，奠定了近代私法体系的三大基本原则。《法国民法典》以法律的形式巩固了资产阶级的革命成果，用法律制度为资本主义市场经济的发展奠定了牢固根基。拿破仑曾在立法讨论中阐明了所有权神圣不可侵犯的重要地位，他说：“我拥有许多的军队，但我不能侵占一块土地，因为侵犯一个人的所有权，就是侵害所有人的权利。”正是《法国民法典》对人人可平等拥有受法律保护的所有权的规定，最大程度地激发了法国民众创造财富的热情。资本主义市场经济的快速发展离不开繁荣的市场交易，而《法国民法典》确立的契约自由原则恰以国家强制力保护了人们在自由合意基础上订立的契约，明确给予它相当于法律的效力，从而表明了国家像保护私有财产一样保护私人契约的制度选择。19世纪法国资本主义经济的突飞猛进证明，私法三原则统领下的《法国民法典》确乎起到了为初兴的资本主义保驾护航的历史作用。

《法国民法典》的第四个进步意义在于祛除壁垒，统一了法国的资本主义市场交易规则。《法国民法典》制定之前，法国南部、北部地区分受罗马法和习惯法的影响，存在因经济社会规则不一致甚至相互冲突而引起的各种矛盾。对此，法国启蒙思想家伏尔泰曾形象地讽刺道，在法国旅行需要经常更换法律，就像经常更换马匹一样。《法国民法典》的施行结束了这种规则割据、冲突的局面，实现了法国境内经济社会生活基本准则的统一。此举大大降低了交易成本，便利了交易，促进了资本主义市场经济的繁荣。