

协商民主的根在基层。习近平总书记强调,“涉及人民群众利益的大量决策和工作,主要发生在基层”,并提出要“大力发展基层协商民主,重点在基层群众中开展协商”。当前,全国各地基层协商民主实践蓬勃发展,但还存在不少亟待解决的问题。其中,部分基层干部对协商的认识误区,需要引起注意。

误区一:认为有时候开展协商会导致矛盾的扩大。

协商民主的核心,就是要对话而不是对抗、要共同沟通商量而不是单方面决定,优先通过对话以及共同沟通商量,转变原来的成见、偏见或狭隘的不成熟想法,最终形成一个大家都更能接受的决定。那么就要求参与者们充分表达自己的意见和建议和合法合理利益诉求,同时通过理性讨论和辩驳进行尽可能充分的论证。

部分人因此认为,有时候开展协商可能导致矛盾的扩大。常被提及的说法有两种。一种说法认为,随着协商活动的开展和深入,经常会唤起一些不愉快的记忆,进而引发新的政策问题和矛盾,导致新旧矛盾交织,比不协商更糟糕。还有一种说法认为,发起协商之后,一些本来没多少人关注的问题,可能引起更多人甚至是社会的普遍关注,由此造成更复杂的情况,加大工作难度。

这样的说法,当然也有它的合理性。因为,协商开启后、尚未到足够程度之时,往往会给人一种“乱”的甚至“可能失控”的感觉,因而引发一些担忧。但是,上述说法的本质,是一种暂时逃避矛盾、掩盖分歧、讳疾忌医的观念。

走出基层协商的四个认识误区

□ 杨守涛

核心阅读

目前基层协商实践中还存在一些认识误区,影响基层协商制度的建立健全与落实。走出这些认识误区,既需要从思想观念上加以澄清,也需要进一步加强基层协商实践的制度化法治化水平,以真切的协商获得感去引导认识的转变。

实际上,需要正视的现实是:由于种种原因,在基层干部与群众之间、这部分群众和那部分群众之间,往往会存在着这样或那样的误解与怨气、矛盾甚至冲突。不过,有误解并不可怕,可怕的是拒绝协商或不能好好协商,以致误解与怨气日久月累,最终心态畸变、关系也畸变,彼此渐行渐远;有矛盾并不可怕,可怕的是不沟通、不协商、不借助有效协商去促进矛盾的化解,导致矛盾不断积累,最终激化。

误区二:觉得开展协商会分散精力、影响工作效率。

在基层,各项工作纷繁复杂,已成共识的“上面千条线,下面一根针”事实不容忽视。对于广大基层干部来说,经常处于“事儿多、活儿繁、时间紧、人儿累”的状态。在这样的情况下,部分人就会对基层协商有着不恰当的抵触心理。在他们看来,根本没有那么多工作精力去践行

协商。甚至还有人认为,在基层治理中搞协商民主就是浪费精力、徒耗效率,觉得会因此导致决策不能及时形成和付诸实施、造成贻误时机的后果。

在协商治理尚未成熟到真正融入工作方式之程度、还需为参与或组织与指导相应的协商民主实践付出更多工作成本的情况下,这种协商影响工作效率的认识就会更普遍。实践中,如果所开展的协商民主活动不是很成熟或收效不够理想,则就会占据更多的工作精力和人、财、物、时间、信息等资源,也就更会因此导致相关工作人员产生浪费精力、影响工作效率的想法。

对此,需要说明的是,协商实践固然会因其不成熟而影响积极性,也会因其占用治理资源而在特定情况下造成影响效率的感觉。但是,因为协商民主实践不成熟或收效不够理想就怀疑甚至否认协商,肯定是不科学的;单纯地追求决策和工作效率,而

对决策与工作的科学性以及决策与工作的认同度和具体实施的顺畅度考虑不足,自然也是不可取的。因此,有必要注意三点:一是需要看到基层工作复杂性,广泛听取和吸收各方意见,不能图省事;二是要有整体效率观,用协商获得的后期工作推进的高效顺畅,来弥补协商对前期局部效率的影响;三是要有综合效益观,通过协商降低事后发生后遗症的可能性,来避免将来可能的工作麻烦、增加工作可持续性。

另外,虽然罔顾基层工作纷繁复杂事实践行基层协商是不现实的,但以基层工作纷繁复杂为由将基层协商忽略或边缘化也是不可取的。实际上,说到底,基层协商就是一种基层工作方法和基层领导方法。这种方法,本来就应以某种形式一直存在于基层工作过程中。两条线不是并行的关系,而是合二为一、融为一体的关系。当然,这需要一个过程、需要随

着基层协商治理不断走向成熟而逐步实现。

误区三:对基层协商实践本质意义的认识有失偏颇。

在基层治理过程中,建设与发展协商、开展协商活动的本质意义何在?对于这个问题,少数人的认识是有失偏颇的。

从根本上来讲,协商民主这一领导方式的核心内涵,是要创造条件组织相关方面理性讨论,要表达诉求、提出主张、彼此提供理由相互辩驳,进而转变原来想法与看法达成一致或相对一致。通过优先协商、充分协商,以便集中各方合理意见建议,进而更好地服务群众、服务社会。当然,由于方方面面的主客观原因,其在基层工作中的践行与运作可能还不成熟,还有一些问题,但这些不成熟与问题仅仅是“实施中的问题”,而非基层协商本身的问题或应有的状态,对此,我们应当有科学认识。

《监察法》实施中 检察院职能再审视

□ 舒小庆

2017年11月4日,十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议公布的《关于在全国各地推开监察体制改革试点工作的决定》规定,将人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合到监察委员会,此后的监察体制改革以及《监察法》起草都贯彻该原则。《监察法》规定,监察委员会的主要职责是对涉嫌违法、职务犯罪的行为进行监察。检察院的职能与权力被部分转隶,但监察委员会对职务犯罪案件的办理仍然需要检察院的配合。这些职能方面的调整,不仅涉及检察院组织机构的重大调整,更涉及检察院已有职能的行使边界。因此,在《监察法》实施的背景下,需要对检察院的职能定位进行重新审视。

重新审视检察院的案件侦查权

新中国成立以来,我国关于职务犯罪案件侦查权均交由检察院行使,1949年的《中央人民政府最高人民检察署试行组织条

例》、1979年颁布的《刑事诉讼法》均作此规定。此后,关于职务犯罪的侦查问题,虽然有局部调整,但总体维持检察院行使职务犯罪侦查权的法定地位。《监察法》第三条规定,“各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,依照本法对所有行使公权力的公职人员进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,维护宪法和法律的尊严。”这是检察院职能在法律上正式进行转隶的标志,检察院的职务犯罪案件侦查权转到监察委员会以后变为调查权,虽然二者并不能完全等同,但是就职能变化来说,监察委员会调查权已经包含了检察院侦查权的所有内容。

根据《宪法》第134条规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”,第136条规定“人民检察院依据法律规定行使检察权”,《人民检察院组织法》第1条规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”,检察院行使的是综合性权力,即法律监督权与检察权。对照《人民检察院组织法》来看,检察院在实践中的具体权力有以下几种:侦查监督权、审判监督权、执行监督权、逮捕批准权、审查起诉权、提起公诉权、抗诉权,尽管该法仍规定了检察院的侦查权,但已经不包括职务犯罪案件的侦查权,仅限于一般刑事案件案件的侦查权。

监察委员会完成调查的职务犯罪案件,仍然需要检察院按照刑事诉讼程序提起公诉。按照《监察法》的规定,监察委员会完成调查移送之前,检察院对案件无权过问。在此背景下,需要对检察院侦查权的转隶进行具体分析,让检察院在对职务犯罪案件提起公诉时能够发挥作用。基于合比例原则,对检察院以“自行侦查权”的形式保留有限的侦查权限,以期保证其对调查机构提供的证据材料具有系统理解,使量刑建议符合客观。

同时,《监察法》第47条规定:“人民检察院经审查,认为需要补充核实的,应当退回监察机关补充调查,必要时可以自行补充侦查。”该规定至少在法律上明定检察院有一定的侦查权,只是做了行

使权权力的程序上限制。

重新审视检察院的法律监督权

一般来说,检察权是为了实现检察价值与目标而赋予检察院的权限,当前的检察权可概括为侦查监督权、审查起诉权、出庭公诉权、审判监督权、执行监督权、侦查监督权、审判监督权是检察院权力的核心内容。审查起诉权与出庭公诉权的核心指向为公诉权,因为其归根到底是围绕公诉权的顺利践行而来,审判监督权与执行监督权都是为了保障公诉权得以践行的辅助性手段。

检察院的法律监督权表明检察院可以通过行使法律监督权的方式,对监察委员会进行监督。根据《人民检察院组织法》规定,各级检察机关的法律监督权为一般监督权、侦查权、公诉权、侦查监督权、审判监督权、刑罚执行监督权、民事公诉权,《宪法》规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。按照法律解释方法中的目的解释,对检察院的职能作此宪法和法律规定,表明了让其专责法律监督的职能定位。

从性质上来看,检察院的法律监督权具有很强的主动性,为发现并解决问题提供前提。检察院履行法律监督职责,涉及查询资料、调取证据、询问人员,甚至现场勘查检查、鉴定等事项,检察院的主动监督措施如果没有相应手段行为作为支持,有必要增设“检察监督调查权”。“检察监督调查权”是人民检察院属于国家法律监督机关这个宪法定位的应有之义,是检察权的重要组成部分,是法律授予、专属于检察机关、保障检察机关履行法律监督职责的权力,对依法取得证据可以作为提出纠正意见、检察建议或者抗诉的依据,与监察委员会调查权在权力位阶上处于同等地位。该权限与监察委员会的调查权一起共同构成办理职务犯罪案件的保障性权力体系,是一个具备立法授权、权力内容、行使措施、法律追责等一套完整的权力体系。

法律视角下的“黑名单”

□ 周 昕

“黑名单”一词,我们并不陌生,近期,它常在惩治或警示“座霸”“老赖”等群体时出现和使用。行政“黑名单”是指行政主体根据职权,在食品、药品、纳税、旅游、电商等领域的公共管理中,对具有危害社会公共利益或他人利益的违法、违规行为的企业、个人、组织、通过向社会进行公示、设立不良记录等方式,对其进行行为限制或者不良信用揭示的一种管理行为。

2014年的《政府工作报告》提出,要加快社会信用体系建设,对违背市场竞争规则和侵害消费者权益的企业建立“黑名单”制度,让失信者寸步难行,让守信者一路畅通。国务院印发的《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020)》,也明确提出通过建设“黑名单制度”塑造违法失信惩戒机制。行政“黑名单”的功能主要体现在失信惩戒和风险预防两方面。首先,行政“黑名单”通过限制市场准入等方式,对违法、违规行政相对人可能威胁社会公共利益或他人利益的行为进行规制;其次,适时发布“黑名单”,可以使社会公众提前知晓相关企业或个人的违法、违规行为,为及时进行行为选择、提前规避风险提供切实有效的途径。

“黑名单”的法律属性

惩罚性“黑名单”:公布违法事实。“黑名单”首先是具体行政行为。所谓具体行政行为,是行政主体基于行政职权采取的,针对特定的行政相对人,就特定的事项,作出的有关行政相对人权利义务单方行为。部分行政“黑名单”体现出一定的惩罚性,会对相对人的权利义务产生影响,这是它与行政处罚的共同之处。尽管行政“黑名单”并未在我国的《行政处罚法》中明确列出,但除明确的六种行政处罚外,《行政处罚法》还作出了兜底条款,即“法律、行政法规规定的其他行政处罚”。这一兜底条款可以将行政“黑名单”涵盖进去。

备案类“黑名单”:行政备案。备案类行政“黑名单”,从法律性质上看属于一种特殊的内部行政行为。根据《行政许可法》的规定,考虑到行政许可成本的节约,在相对人提起行政许可申请时,行政机关会建立一个内部



申请人在法定时限内再次提出的申请时,就可以高效地作出同意或者拒绝许可的决定。与惩罚性行政“黑名单”不同,备案类行政“黑名单”发生于行政主体之间,仅在行政机关内部管理中有有效,不为社会大众所知晓。**警示性行政“黑名单”:公共警示。**警示性行政“黑名单”,通常是在市场监管中发现企业或其他主体某个指标不达标时作出,其法律性质存在争议。有观点认为,从法律作用来看,预告、警示是该类“黑名单”的主要作用,通常不具有强制性,因而也没有惩戒作用,而这些特性与正指导行为相符。还有观点认为,对违法事实的公布必然会影响相对人的声誉,对其形成舆论压力,因而是具有行政制裁性质的。

“黑名单”的法律规范

行政“黑名单”基于其权威性能够引发较大的社会影响,给违法违规行为形成威慑,但同时,它也有可能侵犯相对人的名誉权、知情权、申辩权、听证权、复议权、行政赔偿权等权利,错误的“黑名单”发布更会造成恶劣负面影响。因而,对“黑名单”的运用必须要严格、谨慎,必须从立法和执法层面对其进行规范。

明确法律依据和标准。现有“黑名单”制度多存在于政府部门及部分行业之中,相关制度多数出自部门规章或规范性文件,国家层面的专门立法出现空缺,容易造成行政主体权限不明、执法难和执法不公等一系列问题。根据上文分析,惩罚性“黑名单”属于《行政处罚法》规定的“其他行政处罚”,而“其他行政处罚”必须由法律和行政法规直接设定。也就是说,除了全国人大及其常委会制定的法律和国务院制定的行政法规,其他地方性法规、规章和规章以下的其他规范性文件都无权设定

误区四:认为基层协商影响决定权,可能影响威信。

践行基层协商,很多人都会思考这样的问题:基层协商实践与基层干部的威信是一种什么样的关系?基层协商实践对党的基层组织之组织力与领导力有什么影响?对于这个问题,正确的判断应该是,做好了基层协商实践,有助于威信的增加、有助于组织力与领导力的提升。

可是,在极少数人中间,也存在一种看法,即认为基层协商可能影响自己的决定权,会导致降低威信。

之所以会有这样的不恰当认识,原因可能在于错误的领导权观念。因此,一方面,要注意端正对领导权的认识,毛泽东说过,“所谓领导权,不是要一天到晚当口号去高喊,也不是盛气凌人地要人家服从我们……提倡民主作风,遇事先和党外人士商量”;他还说,“解决人民内部矛盾,不能用咒骂,也不能用拳头,更不能用刀枪,只能用讨论的方法,说理的方法,批评和自我批评的方法,一句话,只能用民主的方法,让群众讲话的方法”。另一方面,也要认识到,协商不仅不会导致权威的丧失,反而会赢得更多的权威与领导魅力。因为,协商体现了民主作风、体现了对他人主体地位的尊重。不仅不会失权、不会影响威信,反而会改善干部形象和党群干群关系,会有更大的号召力与组织力。

政治文明