

【当代政治】

政府协商的基本内涵、现实障碍与优化路径*

郭红军

摘要:政府协商既是社会主义协商民主的具体表现形式,也是推进我国协商民主全方位发展的重要渠道。政府协商有广义和狭义之分,狭义的政府协商是指作为行政主体的各级政府特别是地方政府及其相关部门同行政相对人以及社会公众之间开展的协商。政府协商既具有协商民主的一般性作用,也具有自身的独到作用。当前,在推进政府协商的过程中还存在着一些现实障碍,具体表现在协商意识不强、协商主体能力不足、协商内容不明确和协商制度缺失等诸多方面。可以从增强政府协商意识、培养主体的协商能力、细化政府协商内容、完善政府协商的相关制度等方面入手,不断提升政府协商水平。

关键词:政府协商;基本内涵;主要作用;现实障碍;优化路径

中图分类号:D921

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)01-0001-08

政府协商是推进社会主义协商民主的重点内容。2015年中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》指出:“继续重点加强政党协商、政府协商、政协协商。”^①同政党协商和政协协商相比,政府协商这一提法显得格外引人注目。在中国共产党协商民主发展史上,政党协商和政协协商出现的时间相对较早。早在新中国成立之前,我们党便开始了政党协商和政协协商的实践。就政府协商而言,尽管新民主主义革命时期建立的“三三制”政权中就蕴含着政府协商的鲜活元素,但真正意义上的政府协商则是随着新中国的成立特别是在改革开放之后随着广大人民群众利益诉求的逐渐唤醒而兴起的。当前,对政府协商予以深入探讨,既是推进政府民主施政的内在要求,也是社会主义协商民主建设的题中应有之义。

一、政府协商的基本内涵

政府协商具有广义和狭义两个层面的内涵。从广义上来看,政府协商既包括政府内部不同政府部门之间的协商,上下级政府之间的协商,不同地区政

府之间的协商,也包括作为行政主体的政府及其相关部门同行政相对人之间的协商。狭义的政府协商,主要是指作为行政主体的各级政府特别是地方政府及其相关部门同行政相对人以及社会公众之间开展的协商。这里所言的政府协商,指的是狭义层面的政府协商。

从总体上来看,政府协商具有以下几方面的明显特点。

1. 主体地位的平等性

就主体地位而言,不管是作为政府协商活动主导者的各级政府及其相关部门,还是参与协商活动维护自己正当权益的行政相对人,其主体地位是完全平等的。从本真的意义上来看,协商民主是建立在主体地位平等的基础之上的。如果协商主体的地位不平等,协商民主活动将难以正常进行,作为社会主义协商民主具体表现形式的政府协商也是如此。在政府协商活动中,尽管政府在很大程度上代表着官方意图,且是以协商主体的身份出现的,也必须遵循协商活动的相关规范。行政相对人和社会公众作为政府协商活动的重要参与主体,尽管在某种意义

收稿日期:2019-10-11

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“社会主义协商民主的发展路径研究”(13XKS012)。

作者简介:郭红军,男,贵州大学马克思主义学院副院长、教授,博士生导师(贵阳 550025)。

上属于一般公民的行列,也是协商活动必不可少的推进力量,同样可以依据国家的法律法规和协商活动的规范,表达自身的意愿和要求特别是自己的利益诉求,作为政府协商活动的政府主体必须给以充分的尊重。

此外,从法律的层面来看,不管是作为政府协商主体的政府及其相关部门,抑或是作为政府协商主体的行政相对人以及社会公众,在法律面前是人人平等的,任何组织和个人都没有凌驾于法律之上的特殊权利,都必须在法律的框架之内行使自己的权利。那种把政府协商视为政府官员发号施令,唯官员意志是从的想法和做法,是和政府协商的内在要求格格不入的,也是要受到相应惩罚的。同样,那种简单地把政府协商当作公民配合政府作秀的想法和做法,也是同政府协商的初衷和目的相背离的。因此,不管是从协商民主主体性层面分析,还是从法律面前人人平等的维度考量,政府协商均体现了参与协商的不同主体的地位平等性特征。

2. 问题防范的前置性

推进政府治理能力和治理体系现代化,是实现国家治理能力和治理体系现代化的重要体现,政府协商则是政府治理能力和治理体系现代化的具体表现。通过行之有效的政府协商,可以充分了解行政相对人和社会公众对政府部门及其相关行政行为的意见和要求,能够把政府协商中获得的共识及时吸纳到行政决策和行政活动之中,有效避免和及时防范行政管理和政府治理过程中出现的一些问题。

在行政管理和政府治理过程中,大部分政府部门尽管可以根据相应的法律规范依法行政,然而,对行政相对人和社会公众而言,在不少情况下却具有十分明显的特殊性。即此行政相对人和彼行政相对人尽管同属于行政相对人,但又存在着一定的区别。如果把对待此行政相对人的做法简单地移植到彼行政相对人,有时候不仅达不到预期效果,甚至还会发生一定的矛盾和冲突。在此情况下,就不能机械地运用条条框框对行政相对人进行处理,而要运用政府协商的形式,探寻彼行政相对人的特殊性,了解其真实情况,然后才能及时避免行政管理或政府治理中的矛盾和问题。由此观之,开展行之有效的政府协商活动,既是政府部门顺利开展行政管理工作的内在需要,也体现了政府协商所具有的前置性特征。换句话说,政府协商能够有效防范政府治理和行政

管理过程中出现的问题,从而使政府治理得到顺利推进。特别是与传统行政管理方式中出现了问题才被动应对相比,现代意义上的政府治理采用的政府协商,具有提前预防问题发生的良好功效,从而也使政府协商的前置性特征得到进一步彰显。

3. 官民关系的互动性

在传统的行政管理活动中,政府管理人员和社会公民表现的是一种单向度即从政府管理人员到社会公民的单纯的管理和被管理关系。这种单向度的行政管理活动,体现的是政府对公民的管理乃至管控,无形之中也蕴含着对立和矛盾。而现代社会的政府治理活动,政府工作人员以建立服务型政府为己任,和社会公众之间体现的则是一种新型的双向度的即政府工作人员和社会公众之间的服务与支持的互动式关系。这种双向的互动式关系,表征了政府工作人员和社会大众的有机统一与内在和谐。

改革开放以来,我国各级政府以服务型政府建设为重要目标。推进服务型政府建设,途径固然很多,双向互动的政府协商则是不可或缺的有效路径。通过政府协商,政府可以把自身所具有的职责和职能尽可能地介绍给广大人民群众,从而使自己被社会公众所了解、所理解。特别是对于一时难以满足的群众诉求,通过适当形式的政府协商,让社会公众明了事情的原委,也能够得到大家的充分谅解,也能够被人民群众所广泛接受。同时,借助必要的政府协商,以社会公众为代表的行政相对人把自己的利益诉求充分表达出来,政府部门将其合理诉求予以适时吸纳,就可以不断提升自身民主管理和科学管理的能力和水平。有事多商量,遇事多商量,商量得越多越深入,社会公众的问题和诉求就能够得到尽可能的表达和解决,各级地方政府特别是基层政府服务型政府建设的成效就愈益明显,官民之间的互动性也就能得到相应增强。的确,政府协商既是有效推进服务型政府的重要举措,也是加强官民关系良性互动的关键环节。通过政府协商,既可以将政府的服务意识和功能彰显出来,也能够把以社会公众为对象的行政相对人的利益诉求充分表达出来,并能够使社会公众的诉求得到不断解决,从而有利于生成良性互动的和谐官民关系。

二、政府协商的主要作用

政府协商作为社会主义协商民主的具体表现形

式,既具有协商民主的一般性作用,也具有自身的独到作用。就实际运行情况而言,政府协商的主要作用表现在三个方面。

1. 政府协商能够提升行政决策的科学性

进行科学决策既是政府部门日常工作的重要内容 and 有机组成部分,也是推进政府治理能力和治理体系现代化的内在要求。实现科学决策,做法固然很多,多元主体的平等协商和民主协商,则是必不可少的重要方面。特别是在事关民生领域重大问题的决策过程中,将协商民主适时嵌入行政决策之中,在政府行政主体和作为行政相对人的公民和社会组织之间开展深入的沟通、交流和讨论,可以达到集思广益、扩大共识、凝聚力量的良好功效。“坚持商以求同、协以成事,这样将有利于实现决策过程公开透明,使决策结果充分反映群众意见和社会呼声,从而为提升政府决策的科学化水平奠定坚实基础。”^②

当然,要使行政决策的科学性得到充分体现,就必须将政府部门的科学执政要求体现其中,也要把行政相对人的利益诉求融入在内。一方面,政府部门作为行政机关,肩负着落实党和国家的路线、方针和政策的重要任务;另一方面,各级政府及其职能部门又要坚持执政为民,践行全心全意为人民服务的宗旨。就此而论,在进行决策时,一方面,要把党和国家的意图和要求充分体现出来;另一方面,也要把包括行政相对人在内的广大人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题吸纳在内。而适当形式的政府协商,如物价听证会、政府部门就相关问题开展的征求意见会,既可以把党和国家的意图特别是政府的要求体现出来,又能够广泛吸纳行政相对人的合理化建议,能够满足大家意愿和要求的最大共识,从而使各级政府及其相关部门作出既体现党和国家意志,同时又合乎民情、顺乎民意的科学决策,进而使政府部门行政决策的科学性得到不断提升。

2. 政府协商能够提高行政部门的执行力

提高行政部门的执行效力,是行政体制改革的内在要求。政府协商作为一种政府治理手段,既为行政体制改革注入了无限活力,也为提高行政部门的执行力提供了重要平台。根据政府协商的相关意涵,政府协商是正确行使行政自由裁量权的一种表现。通过政府协商,能够使政府及其相关部门同包括社会公众在内的行政相对人在公平对话和理性沟通的基础之上达成双方均能认同和接受的多元共

识。这种通过政府协商达致的多元共识,既为政府部门自由裁量权的合理运用准备了条件,也为政府部门的相关执法行为提供了不可或缺的心理基础。

在传统的政府执法行为中,由于政府自由裁量权的不当使用,曾经给政府部门的相关执法工作带来了不应有的难堪和尴尬。从某种意义上来看,政府部门的自由裁量权,是“根据具体情况做出决定或裁定的权限,其作出的决定应是正义、公平、公正、平等和合理的”^③,是为政府部门的相关执法活动提供便利条件的。也就是说,政府部门可以根据行政执法过程中出现的具体情况,根据法律赋予的自由裁量权采取较为灵活和适度的执法措施。然而,这种建立在政府部门执法便利基础上的自由裁量权,有时候在客观上却导致了行政相对人具有较大弹性乃至难以令人信服和接受的不公正处理结果,从而造成了政府部门和行政相对人之间的不应有的紧张。而现代意义上的政府协商,作为规范政府部门自由裁量权的一种有效举措,将政府部门的自由裁量权建立在协商民主的基础之上,可以最大限度地消除自由裁量权使用过程中出现的隔阂和对立。换句话说,政府部门的工作人员在使用自由裁量权的过程中,要把协商民主嵌入其中,同行政相对人进行适当形式的政府协商。特别是通过政府和行政相对人之间开展的广泛交流和深入沟通,政府部门将公共权力部分出让给以行政相对人为代表的社会公众,使政府部门和行政执法人员根据实际情况在自由裁量的范围之内与民众达成相关协议,可以有效避免行政执法过程中因自由裁量权的不当使用带来的误会和冲突。同单向度的传统的政府执法行为相比,这种建立在双向度的彼此深度协商基础之上的政府执法行为,可以使政府部门的自由裁量权得到较为合理的运用,从而使行政部门的执行效力得到应有彰显和不断提升。

3. 政府协商能够实现官民关系的和谐化

实现官民关系和谐,是社会主义和谐社会建设的内在要求。在政府协商过程中,政府在很大程度上代表着官方的意愿,包括社会公众在内的行政相对人则在某种意义上代表着人民群众的利益诉求。在政府协商过程中,各级政府及其工作部门可以对行政相对人的意愿和要求进行了解,行政相对人也可以对各级政府及其工作部门的意愿和态度予以了解,从而达成双方利益和要求的最大共识,进而在化

解双方矛盾和利益分歧的基础上实现和谐。

一方面,政府协商的过程是充分展示各级政府服务人民群众形象的过程。在政府协商的过程中,政府部门本着“共存、合作、发展”的基本价值目标,就诸多公共问题同利益相关群体进行广泛而深入的协商,可以充分听取公众的心声,在决策方案中尽可能体现与反映公众的利益与需求。^④具体而言,各级地方政府通过选择协商议题、公开协商信息、组织协商活动、达成协商结果以及监督和落实协商结果等相关举措,能够把政府部门的形象充分展示出来。另一方面,政府协商的过程,也是深入了解包括社会公众在内的行政相对人的利益诉求的过程。在政府协商过程中,行政相对人可以把自已的利益诉求直接表达出来。就利益相对人的利益诉求而言,既有合法合理的,也有不合乎法律和情理的。对于前者,可以通过一定的程序和渠道得到满足,政府部门要予以相应吸纳;对于后者,尽管难以得到满足,政府部门也要给予耐心的解释和说服教育。尤为重要的一点是,通过深入的政府协商活动,政府及其相关部门和行政相对人在无形之中可以培养换位思考的意识,了解彼此的难处和苦衷,从而在官民之间架起一座相互理解和谅解的桥梁,进而使官民关系由传统社会的隔离乃至对立状态达致现代社会的融合乃至和谐状态。

三、政府协商的现实障碍

政府协商作为社会主义协商民主的具体表现形式,近年来受到政府和社会公众的普遍关注并得到了快速发展。然而,在推进政府协商的过程中,还存在着一些现实障碍,制约着其进一步发展。具体来说,表现在以下四个方面。

1. 政府协商意识不强

政府协商意识不强,是制约政府协商发展的明显障碍。这既表现为作为主导力量的政府及其部门的协商意识不强,也表现为作为行政相对人的社会公众的协商意识不强。

一方面,在开展政府协商的过程中,一些地方政府及其相关部门尤其是行政领导的意愿并不是非常强烈。有的地方政府领导把政府协商仅仅当做政府行政立法或政府决策合法性的一个必要形式,因而重视程度远远不够。有的政府领导认为社会公众的觉悟不高,只是单纯地站在自己的立场上提出和自

己利益直接相关的建议,难以提出对政府决策具有深远战略意义的真知灼见,因而不愿花费过多的时间和精力同社会公众进行深入的协商。也有个别地方的政府部门领导认为政府协商成本较高,效率较低,经常开展政府协商会使政府的办事效率受到直接影响。另一方面,在一些地方,作为行政相对人的社会公众特别是基层民众参与政府协商的积极性也不是很高。一些民众基于经验或传统认识,认为诸如“物价听证,价格必涨”之类的政府协商,只是象征性地征求一下老百姓的意见,自己说了也白说,最后还是按照政府官员的意志行事,参与此类活动没什么实质性意义,因而不愿意参与政府协商。或者即使勉强参与了,也不愿意多说话,只是象征性地对政府的做法进行附和。有些公民认为参与政府协商浪费时间,与其前去参加政府协商,还不如把时间用于自己的实际工作或生产劳动,后者在客观上能自己的生活带来更为直接的实际利益。有些公民抱着明哲保身的想法,认为参加政府协商具有一定风险,特别是一旦在协商过程中说漏了嘴,容易引起政府人员的误解或反感,甚至会受到官方日后某种形式的制裁或惩罚,加上受传统观念中“多一事不如少一事”的不良影响,不愿意参加政府协商。

2. 政府协商主体的能力不足

推进政府协商民主,协商能力是关键所在。然而,在政府协商的实际运行过程中,客观上却存在着协商主体能力不足的问题。这种协商主体能力不足,既表现为政府及其相关部门的协商能力欠佳,也表现为社会公众的协商能力不足。

就作为政府协商主导者的政府及其部门而言,一些政府工作人员的组织协调能力较弱,通常是根据上级政府部门和本地政府相关领导的要求进行政府协商准备,不能结合当地实际情况创造性地进行政府协商的筹备工作。在政府协商过程中,有的政府工作人员特别是相关领导把政府协商简单理解为官民对话,把自己当作发号施令的官员,把社会公众视为接受命令的听众,缺乏应有的沟通和协调能力。对于社会公众提出的意见和建议,缺乏理性分析和合理吸收的能力,不能和作为行政相对人的社会公众进行推心置腹的深入交流,难以达成双方认可的协商共识。在一些基层政府,有的政府工作人员年龄偏大,学习能力欠缺,不能运用现代新媒体同社会公众进行灵活多样的政府协商。就作为行政相

对人的社会公众来说,也存在着协商能力不强的明显问题。有的公民缺乏对政府协商的深入了解,在协商的过程中不能按照既定的程序进行交流和沟通,只是随心所欲地表达自己的利益诉求,从而给协商的正常开展带来了不必要的干扰。一些公民受自身素质的限制,对政府协商的相关事务缺乏准确的判断,难以充分表达自己所代表的社会公众的真正利益。有的公民特别是一些乡村居民语言表达能力欠佳,难以精确地表达自身的实际需求。有的公民受个人偏好的深刻影响,缺乏协调和妥协的相应能力,在政府协商活动进行过程中固执于自己的一得之见,难以形成大家都能接受的公共意见。凡此种种,都是政府协商主体能力不足的具体表现。

3. 政府协商内容不明确

政府协商作为政府与社会公众之间开展的一种协商民主活动,关系着人民群众的切身利益,协商的内容必须明确。换句话说,哪些公共事项可以进行政府协商,哪些事项不能够进行政府协商,都应该有明确的规定和相应的要求。然而,在现实的政府协商活动中,有时候政府协商的内容却并不明确,协商内容的选取存在某种程度的随意性。特别是基于政府部门在协商活动中的主导权,一些公共事项是否进行政府协商,除了事项本身的社会关注度之外,决定权主要掌握在当地政府及其相关部门手里。

具体来说,在政府协商内容的选取方面,尽管也有一些协商议题征集之类的活动,但协商议题和协商内容的最终确定,还是取决于当地政府及其相关部门。在此意义上,一些公共事项能否进入政府协商的范围,当地政府及其相关部门掌握着话语权。因此,在政府协商的实际运行过程中,有时候就出现了应该同社会公众协商的事项,政府部门却出于某种原因未同社会公众协商而单方面作出决定的反常现象。与之相反,有时候一些无关紧要的、不需要同社会公众协商的事项,一些政府部门却大张旗鼓地与社会公众进行协商。例如,某市曾经就城市路灯的设计方案同广大市民进行深入协商,并通过报纸等新闻媒体进行广泛报道和宣传。^⑤这种无关痛痒的协商活动,不仅造成了政府公共资源的浪费,也容易使社会公众对政府协商活动的重要性产生质疑。

4. 政府协商制度缺失

制度具有长期性和稳定性,推进协商民主制度化发展,是政府协商的必然选择。只有以制度的形

式对政府协商进行规范,其才能对政府治理体系现代化发挥更好作用。然而,在政府协商的实际运行过程中,由于种种原因,政府协商制度却存在着某种程度的缺失。

在政府协商活动中,如何征集协商议题和确定协商内容,哪些人参加协商活动,有何选取标准,是顺利开展政府协商必须要规范的内容。然而,在一些地方,协商议题的征集和协商内容的确定却显得十分随意。同时,在政府协商参与人员的选取方面,有时候也并未体现广泛性要求和代表性原则,只是根据政府协商的安排特别是有时候为了提高协商效率,有意向地找一些和政府意见相一致的社会人士进行象征性参与。例如,四川省成都市一位胡姓退休职工,七年间代表社会公众参加价格听证会二十多次,每一次都以同意涨价作为自己的意见表达。^⑥政府协商活动中的这种不良现象,同其制度建设的相关要求显然是不太符合的。此外,不少地方在政府协商活动中,对于协商会议如何召开,如何保障不同协商主体的平等话语权,并没有作出明确的程序性规定。有时候,政府协商往往被“当成情况通报和决定告知,流于客气和尊重”^⑦。尤为重要的一点是,长期以来,由于保障性制度的缺失,一些政府协商偏重于协商过程,对于协商结果及其运用并未作出明确的制度性规定。因此,一些地方的政府协商,随着协商对话活动的结束,整个政府协商过程在实际上也基本上宣告结束。这样的政府协商活动,不仅带来了人力和物力的较大浪费,也使政府协商的公信力受到了质疑。而政府协商保障性制度的缺失,显然是导致这种情况屡次出现的深层次原因。

四、政府协商的优化路径

探寻政府协商的优化路径,不断提高政府协商的水平和质量,是推进政府协商进一步发展的必然举措。针对当前政府协商中存在的问题,可以从以下四个方面入手,以此不断提升政府协商水平。

1. 增强主体的政府协商意识

在增强主体的政府协商意识方面,作为协商活动主导者的政府及其相关部门特别是其主要领导的协商意识显得非常重要。一般而言,政府及其相关部门的主要领导重视协商民主活动了,政府的其他工作人员随之也就会对协商民主提高认识,就能够在当地政府机关形成重视政府协商的良好氛围。当

然,政府协商意识的增强,源自于对政府协商重要性的理性认知。对于政府主要领导和相关人员而言,开展政府协商是有效推进政府治理能力和治理体系现代化的必然举措。现代意义的政府治理与传统社会的政府管理相比,有着截然不同的不同。在政府决策和行政立法过程中,不能仅仅依靠政府相关人员拍脑壳,还要合理吸纳社会公众的意见和建议;在政府执法过程中,不是简单诉诸自上而下的强制性手段,而是需要同社会公众进行适当形式的协商和沟通;在政府预算过程中,不是简单地征询相关专家的建议,还要同社会公众的代表人士达成一致意见。而所有这些活动,都是通过一定形式的政府协商活动实现的。在此意义上,现代政府日益变成“商量政府”,即同老百姓商量着办事的政府。有事多商量、遇事多商量、办事多商量,商量得越多越深入越好,是“商量政府”的明显特质。在“商量政府”的境遇下,政府的主要领导及其相关人员只有高度重视政府协商,才能适应和完成“商量政府”所担负的职责。在提高政府协商意识的过程中,政府的主要领导及其相关人员必须清醒地意识到这一点。

在增强主体的政府协商意识方面,以行政相对人身份出现的社会公众也要进一步认识到政府协商的重要价值。对于社会公众而言,要充分发挥政府协商在维护自身权利中的重要作用。政府的行政立法和行政决策活动,同作为行政相对人的广大民众的利益息息相关。在政府组织开展的相关协商活动中,社会公众只有积极参与,才能把自己的利益诉求表达出来,才能使自己的利益诉求在相关决策和立法中得到体现。同时,在行政执法过程中,政府协商也能够有效维护社会公众的合法权益。正如现代社会是法治社会一样,现代政府也是法治政府。换句话说,现代政府是依法行政的。在依法行政的过程中,政府及其相关部门“法无授权不可为”。在此意义上,社会公众可以充分运用法律维护自己的合法权益。然而,在运用法律维权的过程中,社会公众通常会遭遇政府部门自由裁量权的困扰。为了使政府部门的自由裁量权得到有效使用,作为行政相对人的社会公众就需要同政府及其相关部门的工作人员进行对话和沟通。只有通过沟通,才能取得双方都能接受的理性共识。此外,在政府的预算等相关活动中,社会公众只有积极参与,才能使教育、住房和医疗等民生事项的投入得到有效提高。政府协

商绝不是政府及其相关部门的“独奏曲”,而是社会公众参与其中并发挥重要作用的“协奏曲”和“大合唱”。只有意识到这一点,作为行政相对人的社会公众的协商意识才能得到不断增强。

2. 培养政府协商能力

协商能力是协商主体参与协商活动所应具备的素质和条件。如果说增强主体协商意识解决的是协商主体“不愿意”协商的问题,那么,培养政府协商能力解决的则是协商主体“不能够”协商的问题。在政府协商活动中,只有使不同的协商主体具备相应的政府协商能力,把自己的建议和主张充分表达出来,达成双方意愿和要求的最大共识,才能使政府协商取得实际效果。从总体上来看,在政府协商活动中,既要培养作为协商主导者的政府及其相关部门工作人员的协商能力,也要培养作为行政相对人的社会公众的协商能力。

就政府及其相关部门的工作人员来讲,必须培养以下几个方面的协商能力。一是政府协商方案的设计能力。政府协商是一项涉及面较广的复杂活动,往往会覆盖政府立法、政府决策、政府执法和政府预算等多个领域。在有的领域,没有明晰的程序性规定可循(如政府执法中关于行政裁量权的协商);在有的领域,即使有相关的程序性安排,也不能进行简单照搬,而要根据政府协商的实际需要进行补充和完善。因此,制定科学性和可行性较强的详细协商方案(有时候甚至还要制定用于应急的预案),显得十分重要。二是政府协商信息的交换能力。通过适当的渠道(如报纸、广播电视和政府网站等),将协商活动的相关信息发布出去,让行政相对人了解,是顺利开展政府协商活动的重要环节。同时,进行调查研究,深入群众,了解群众的所思、所想、所盼、所求,能够为政府协商活动的正常开展提供便利。三是沟通和协调能力。在政府协商活动中,政府工作人员的沟通能力如何,对协商效果具有直接影响。在此方面,参与协商的政府人员不仅需要准确的语言进行交流,也要借助多样的途径予以表达。对于一些行政相对人提出的意见和建议,哪怕是一些考虑得不太成熟的个人诉求,都要给以适当的回应。四是妥善处理相关意见能力。对于政府协商中社会公众提出的意见,作为政府主导者的政府人员特别是政府官员要分门别类地进行处理。对于合理的意见要予以适时吸纳,对于不合理

的意见要进行耐心解释,力争使政府协商不走过场,取得实效。^③此外,对于政府协商中形成的共识,要根据情况适时进行决策,责成政府相关部门进行解决,从而把政府协商的成果及时运用到政府的行政活动之中。

就行政相对人而言,也要培养相应的协商能力。一是把握相关政策和相关信息的能力。行政相对人只有对相关政策和相关信息有所把握,才能在政府协商中把自己合理的利益诉求充分表达出来。二是换位思考的能力。协商意味着意见和要求的相互交换,因而协商各方既要表达自己的利益诉求,同时也要考量其他协商主体的想法和建议。通过协商,达成的往往是双方不完全同意而又能够基本接受的理性共识。而这种理性共识,往往是建立在协商各方的理性妥协和适当让步的基础之上的。就此而言,作为行政相对人的社会公众,在政府协商中进行换位思考,体谅到政府的难处,作出一定的妥协和让步,也是一种必须具备的协商能力。三是合法有序参与政府协商的能力。在很大程度上来看,政府协商给行政相对人提供的是合法有序的利益表达平台。就此而论,在政府协商活动中,社会公众要遵循相关的法律和秩序,在协商过程中根据相关规定理性表达自己的利益诉求。四是对协商结果特别是协商共识落实情况的监督能力。政府协商的目的,在于及时处理社会公众关心的公共事务。因此,在政府协商活动结束后,社会公众要对协商中形成的理性共识的落实情况进行民主监督,以便使政府协商取得实质性效果。

3. 细化政府协商内容

明确并细化协商内容,是推进政府协商民主顺利开展的前提条件。政府协商民主是用来处理社会公众所关注的公共事务的。只有将有关公共服务的协商内容具体化、明晰化,协商活动才能得到有序推进,进而取得较好的协商效果。细化政府协商内容,可以采取很多的措施。具体来说,在推进政府协商内容细化的过程中,可以结合实际对以下几个方面的设想进行尝试。

一是制订政府协商的年度计划。政府协商不能仅仅作为政府及其相关部门随意性较强的“自选动作”,而应将其视为政府及其相关部门同社会公众共同参与的“规定动作”。就此而论,对于政府协商活动中经常出现的公共事务,可以通过年度计划的

形式进行提前谋划。事实上,在政府及其相关部门民主行政的过程中,每年都会遇到一些大致相同的需要开展政府协商的公共事务。从“原则上讲,凡是经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题,以及行政主体与公民、企业和社会组织共同关心的行政管理事务均应当成为协商的内容”^④。对于这样的公共事务,政府及其相关部门可以在年初制订年度协商计划,并对每一项列入协商计划的协商内容的具体开展时间予以明确,并通过报纸、广播电视、政府网站等媒体向社会公众公布,使社会公众对该年度政府协商的内容做到心中有数,并提前做好参与政府协商的心理准备。当然,在政府协商计划面向社会公布之前,适度的调查研究也是必不可少的。政府协商从某种意义上讲,是一种政府及其相关部门开展的群众路线实践活动。只有通过调查研究,真正了解民众的所思、所想、所盼和所求,才能把民众关注的公共事务和公共问题及时列入政府协商的年度计划。二是在每一次政府协商活动开展之前,提前将细化的政府协商内容进行公布,使社会公众知道协商内容的相关信息。需要注意的一点是,在细化的政府协商内容之中,应尽量避免出现“重大事务”“重要事务”“相关事务”之类的字眼,因为此类字眼对于不同的社会公众可能引起不同的理解。例如,义务教育中的择校问题和学区房问题,对于有适龄儿童的家庭可谓是重大事务,而对于子女已经就业的家庭则不属于重大事务。只有杜绝使用此类字眼,才能有效避免给社会公众带来不同的认识和理解。三是对于一些难以在年度计划中列举出来的应急性政府协商内容,可以对协商的相关程序作出应有的说明。只有社会公众了解相关的协商程序,才能使作为行政相对人的社会公众有序地和政府工作人员开展协商,并使应急性的政府协商活动取得较为令人满意的协商效果。

4. 完善政府协商制度

制度建设是一个十分复杂的系统工程,需要多管齐下、相互配套、协同推进。只有这样,才能使政府协商在相关制度的保障下得到有序推进并取得实质性成效。政府协商制度尽管涉及面较广,内容较为复杂,但就政府协商活动中制度缺失的现状而言,当前要有针对性地建立和健全以下制度。

一是政府协商信息公开制度。在整个政府协商活动中,除了涉密性质的信息不宜公开外,其他方面

的内容都应当通过一定的形式及时面向社会公开。在信息公开制度中,应对公开的主体,特别是政府及其相关部门予以明确,并将其作为履职尽责的重要内容。同时,也应对信息公开的内容和方式予以明确。在政府协商信息公开制度中,哪些内容需要公开,这些内容通过哪些渠道和方式进行公开,都要作出相应的规定。二是协商议题的征集和确定制度。面向社会征集协商议题,是开展政府协商的重要环节和必要条件。只有在协商活动开始之前,面向社会公开征集协商议题,协商活动才能引起社会公众的兴趣,才能调动社会公众参与协商的积极性、主动性和创造性。在议题征集活动结束后,政府及其相关部门还要通过深入的调查研究,了解和把握广大民众的实际利益诉求。在广泛征集民意的基础上,将社会公众较为关注的协商议题确定下来。三是社会公众的参与制度。在政府协商中,如何让社会公众参与协商活动,对参与人员资质有何要求,通过何种方式从社会公众中遴选协商代表,中央有关文件都要作出相应的明确规定。一般来说,社会公众参加政府协商,是一种遵守相应规范的有序参与,而不是一种随心所欲的无序参与。因此,既不能让政府及其相关部门在社会公众中内定和指派参与人,也不能让没有协商能力的社会人员参与协商活动,而是应通过一定的程序,选择能为社会公众代言的人士参加政府协商。四是主持人中立制度。在协商活动中,主持人中立显得十分重要,政府协商尤其

如此。只有建立主持人中立制度,使主持人根据相关规定,对不同协商主体的发言时间、发言顺序、发言机会做出客观、公正的处理,才能使协商活动取得较好成效。因此,在主持人中立制度中,可以根据实际需要对手持人的资格条件和相应职责作出明确规定。在条件成熟的地方,还可以建立政府协商主持人队伍。五是政府协商的监督和问责制度。要通过社会监督、新闻媒体监督、政府部门内部监督等各方面的监督,使政府协商活动公开、公平、公正地进行。对于监督中发现的问题,要追究相关责任主体的责任。既要追究违反政府协商民主制度的当事人进行确认,又要对其承担责任的方式进行明确。只有建立政府协商的监督和问责制度,把监督和问责有机结合起来,才能为政府协商的顺利开展提供强有力的保障。

注释

①《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,人民出版社,2015年,第5页。②杨克勤:《扎实推进政府协商 加强社会主义协商民主建设》,《中国政协理论研究》2015年第3期。③吴燕怡:《基层行政协商研究》,云南大学出版社,2016年,第32页。④罗依平、王昕珏:《地方政府协商决策模式的基本内涵、主要价值与运作限度》,《广州社会主义学院学报》2015年第1期。⑤刘彦昌、孙琼欢等:《治理现代化视角下的协商民主》,浙江大学出版社,2017年,第140页。⑥⑧⑨魏芙蓉:《中国特色行政协商民主研究》,吉林大学2014年博士论文,第81、88、92—93页。⑦邢尉:《协商民主的理论构建与实践演进——逻辑与实证双重视角》,山东人民出版社,2017年,第289页。

责任编辑:浩 森 文 武

The Basic Connotation, Realistic Obstacle and Optimization Path of Government Consultation

Guo Hongjun

Abstract: Government consultation is not only the concrete manifestation of socialist consultative democracy, but also an important channel to promote the all-round development of consultative democracy in China. There are broad and narrow meanings in government consultation. The narrow sense of government consultation refers to the consultation between governments at all levels as administrative subjects, especially local governments and their relevant departments, administrative counterparts and the public. Government consultation not only has the general function of deliberative democracy, but also has its own unique function. At present, there are still some practical obstacles in the process of promoting government consultation, which are manifested in many aspects, such as the weak awareness of consultation, the lack of capacity of negotiation subjects, the unclear content of consultation and the lack of consultation system. In order to improve the level of government consultation, we should strengthen the awareness of government consultation, cultivate the ability of consultation, refine the content of government consultation, and improve the relevant system of government consultation.

Key words: government consultation; basic connotation; main role; realistic obstacle; optimization path