

立法中的协商式监督

叶萍

(江西省社会科学院,江西 南昌 330077)

摘要:立法工作的民主化和科学化,是立法学的基本宗旨,也是立法工作的基本原则。如何完善人大、政府的立法制度,如何实现人民政协功能的重新定位和现代化改造,成为我国政治架构中的重要课题。2017年2月中共中央将“人民政协民主监督”明确定性为“协商式监督”。此举可在一定程度上消除长期以来存在的部门利益、行业利益和地方保护主义法律化的现象。毋庸讳言,人民政协参与立法是完善立法程序、实现科学立法、民主立法的途径之一,这种协商式监督在立法活动中具有独特的优势和作用。在具体实践中,协商式监督可通过专家论证会、座谈会等路径实现。但是,协商式监督中人民政协应准确定位,坚持主次分明的原则,始终坚持党的领导是协商式监督的前提。

关键词:协商式监督;民主监督;政治监督;人民政协;立法协商

中图分类号:D613

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2020)05-0136-07

在我国,有关中国人民政治协商会议(通常简称为人民政协,本文以下简称为政协)的职能并未写入宪法,宪法也并没有对民主监督的表述。“民主监督”一词在我国最早出现于1982年《中国人民政治协商会议章程》,1989年全国政协发布的《关于政治协商、民主监督的暂行规定》中正式确立了民主监督职能。此外,我国还通过党内法规、规范性文件和中共中央批转全国政协的文件来加强和规范人民政协的该项职能。而协商式监督作为民主监督的一种形式,则是通过各种党内法规性文件而逐渐确立的。2006年中共中央《关于加强人民政协工作的意见》将人民政协民主监督定性为“政治监督”;2017年2月中共中央办公厅印发的《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》规定“民主监督是在坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义基础上,参加人民政协的各党派团体和各族各界人士在政协组织的各种活动中,依据政协章程,以提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督”。由此,人民政协的“协商式监督”职能得以正式确立。

2017年党的十九大报告指出:“人民政协是

具有中国特色的制度安排,是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构。”2019年10月31日中共中央十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》进一步指出:“完善人民政协专门协商机构制度,丰富协商形式,健全协商规则。”在协商式监督中,协商是手段,监督是落脚点,即以协商的方式进行监督,而监督则以提出意见、批评、建议的方式完成。亚里士多德认为:“有了好的立法才能有好的法律。”^①在立法中引入协商式监督,其目的是为了寻求“良法”的制定方式。

一 在立法活动中实施协商式监督的功能分析

立法是调控和配置权力、权利和其他利益的专门活动,是制度性地规定个人和法人在国家和社会生活中的义务与责任的手段。因此,立法过程不可避免地存在部门利益和公众利益的博弈。

协商式监督可以在立法过程中开展广泛协商,听取政协委员的意见,既可以实现民主监督,

收稿日期:2020-02-09

基金项目:江西省社会科学十三五规划项目(19WT38)

作者简介:叶萍(1973—),女,江西萍乡人,博士,江西省社会科学院副研究员,主要从事政治与法律研究。

①亚里士多德:《亚里士多德·全集·伦理学》,苗力田译,中国人民大学出版社1994年版,第231页。

又可以实现科学立法、民主立法。通过协商式监督而制定出来的法律法规,人们容易接受,便于法律实施,也有利于发扬社会主义民主;保障公民有关权利的充分实现,还有利于防止出现部门利益、行业利益和地方保护主义,从而推进国家治理体系和治理能力现代化建设。

(一) 有效地保障公民权利

在立法过程中实施协商式监督,有助于推动科学立法、民主立法。

1. 宪法赋予了各方立法主体以及人民群众参与国家管理的权利

在立法过程中引入协商式监督,让政协委员充分参与立法活动,参与国家经济社会事务决策活动,发表意见、提出建议,行使监督权,这既是公民行使国家管理权利的重要体现,也是保障立法决策科学性、合理性、民主性的需要,更是完善立法体制机制的题中应有之义^①。

与司法权和行政权相比,立法权最大的特点在于其民主性^②。“如果立法过程在制度的正当性程序方面得到了公众的信赖,法律也就获得了极大的权威”^③。在立法过程中引入人民政协的协商式监督,就是为了让更多的人参与立法。只有增强立法的民主性,才能保障立法的科学性、规范性和合理性,才能保障所立之法皆为良法,进而使公众自觉守法,“寒而衣,饥而食,不令而自然”(《韩非子·安危》)。源自社会各界别的政协委员,正是来自广大人民群众,他们为社会各界群众传递诉求,也是实现人民当家做主、参政议政,进而确保人民的民主权利得到真正落实的重要方式。

2. 可以使立法权得到更为有效的监督和制约

作为一项重要的国家公权力,立法权同样需要加以规范和约束,否则也会存在被滥用的可能。与行政权和司法权相比较,立法权的封闭性更强,若不加以制约和监督,若对在民主性和公众参与度方面存在的欠缺放任自流,则可能对公民的权利造成重大侵害;如果说一项违法的执法行为只是污染了水流的话,一次不当的立法则污染了整个水源。显然,立法权被滥用的危害,较之行政权

和司法权而言,有过之而无不及^④。

同时,根据《立法法》第5、34、35、58条规定,人大或政府在制定法律或行政法规时,应该广泛听取有关机关、组织和公民的意见,保障人民通过多种途径参与立法活动。故,将协商式监督引介到人大政府的立法活动中,正是人民参与立法活动的多种途径之一,这既是保障立法科学化的重要内容,也是行使民主监督职能的重要体现。

因此,良法的产生不仅需要多渠道地扩大公众参与立法活动,而且需要对立法活动加强监督和制约,“需要改进民主监督”^⑤,而人民政协的协商式监督,正是可以二者得兼的有效方式。

(二) 有效避免部门利益、行业利益和地方保护主义

利益倾向往往会吞噬正义价值,使利益与正义处于失衡状态。立法实践中,往往会出现部门利益、行业利益和地方保护主义法律化,即通过立法手段将本部门、本行业利益和地方保护主义行为上升为受法律保护的利益或行为,从而损害其他部门、其他行业、其他地方的利益,甚至对社会整体利益造成损害。

长期以来,我国存在行政过多干预市场经济活动的现象,而在对此进行规制之时,立法行为又过多倚重行政部门,部分应由立法机关起草的法律法规,实际由行政部门起草,立法机关只在审议阶段做个别修改、微调,这难免会在法律法规中过多地体现其部门利益。如各行各业行政审批的泛滥,各类许可证、资质证等市场准入条件丛生,都是明显例证。同样,也有不少地方立法机关滥用人民赋予的立法权为地方保护主义大行其道。固然,地方性法规在出台时难免会因地制宜,结合本地社会经济发展情况,制定有利于地方经济建设的法规,但如果仅仅着眼于地方经济而罔顾国家大局的话,将不利于全国统一市场的形成;久而久之,形成示范效应并恶性循环,最终会造成整个行业的混乱。以酒类管理为例,目前我国并无统一的法律法规对其进行规制,而各省级行政区域几乎都有地方酒业,因此,贵州、陕西、四川等地都进行了地方立法,由于缺乏国家统一的法律标准,在

①江国华,肖妮娜:《人民政协参与立法协商的法理与机制》,《湖南大学学报(社会科学版)》2019年第2期。

②李林:《立法理论与制度》,中国法制出版社2005年版,第52页。

③谷口安平:《程序的正义与诉讼》,王亚新等译,中国政法大学出版社1996年版,第11页。

④易有禄:《立法权正当行使的控制机制研究》,中国人民大学出版社2011年版,第2页。

⑤程水栋:《毛泽东管党治党思想及其当代价值》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》,2019年版第1期。

争夺市场份额保护地方经济发展方面,地方性法规中的地方保护主义就不可避免。

保护主义法律专家普遍认为,如果法律法规中部门利益过于凸显,立法的科学性公正性就很难得到保证^①。诚然,现代国家的立法制度都不可避免地存在缺陷,正如哈德罗·伯曼所言,“人类无法用自己的语言来完全描述纷繁复杂的世界,不能用立法来规范所有即将发生的事件”^②,也正因如此,才需要运用好的制度将缺陷发生的概率降到最低。

在立法过程中引入人民政协的协商式监督,则可以通过充分尊重各方诉求,充分调动各方参与立法的积极性,可以更好地平衡各利益主体之间的诉求,有效避免一言堂,避免部门利益、行业利益和地方保护主义,至少将缺陷发生的概率降到最低,因为少数重点领域和关键岗位监督失灵是腐败产生的重要因素^③。

综此,法律是推进国家治理体系和治理能力现代化不可或缺的内容。引入人民政协的协商式监督,可以更好地促进“良法”的制定。“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治”,法治是国家治理、政府治理、社会治理的基本方式,良法是善治的前提,也是推动法治中国建设的前提和要求。

为了保证科学立法、民主立法,2015年《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》强调:“拓宽公民有序参与立法途径,健全法律法规草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制。”2017年党的十九大报告也指出:“统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。”因此,人大和政府立法过程中,有效吸纳人民政协的协商式监督也是落实《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》的内在要求和统筹推进不同渠道协商民主建设的重要举措。

二 人民政协参与立法的优势及协商式监督应遵循的原则

新中国成立七十多年来,以宪法为根本、政协章程和中共中央文件为基础、各项规定和条例为

核心的制度体系已经形成。

(一) 人民政协参与立法的优势分析

众所周知,人民政协是各民主党派和无党派人士参政议政,为社会主义建设事业贡献自己力量、发挥自己作用的重要舞台,人民政协被赋予协商式监督的职能,是由政协的性质和优势所决定的。人民政协上通中央,下联各界,民主渠道畅通。人民政协的协商式监督具有独特优势和作用:

1.从代表机制上看,人民政协具有广泛的代表性和巨大的包容性

人民政协凝聚和团结了各党派团体和各族各界人士,因而和人民代表大会一样,具有广泛的代表性,具体体现:一是包括了中国共产党和8个民主党派以及无党派人士,共青团、工会、妇联、青联、工商联、科协、台联、侨联等主要的人民团体。二是包括了56个民族、5大宗教团体中的代表人物以及港澳特邀人士和我国台湾同胞。三是包括了其他各个界别的代表人物,目前,全国政协一共分为34个界别,各地方政协也基本是按照此模式划分界别,这些界别设置不仅囊括传统的行业 and 部门,而且涵盖个体工商户、私营企业主、中介组织的从业人员、民营科技企业的创业人员和技术人员,受聘于外资企业的管理技术人员、自由职业者等新兴阶层和新的利益集团;前述界别设置带有行业领域特色,纵向联系较为方便。

由此可见,政协委员来自各行各业,民族、信仰、职业各不相同,有官员、学者、企业家、艺术家,不一而足,目前共有三千多个政协组织,六十多万名政协委员。政协委员广泛代表着社会中不同群体的利益,有着不同的视角,恰恰可与人民代表大会的地域性代表机制互补,形成纵横交错、条块结合的社会网络,从而可以保障所立之法能够全面、充分地体现人民群众各个阶层的利益。

2.从协商主体上看,人民政协具有很强的协商能力

人民政协的协商能力是推进协商民主发展的前提和基础,直接关系着协商质量和成效。政协委员则是发挥协商式监督重要作用的主体。

在立法过程中,“每个人都有影响结果的平

①人民日报:《立法应去除部门利益》,《人民日报》,2014年11月19日。

②哈德罗·伯曼:《美国法律讲话》,生活·读书·新知三联书店,1988年版,第20页。

③廖晓明,郑燕:《论大数据背景下公职人员腐败治理》,《江西社会科学》,2019年版,第1期。

等权利”^①,但个人的力量是渺小的,如何将自己的心声传递给立法机关,此时作为桥梁和纽带的政协委员的作用即可显现;人民政协可将分散的个体利益予以聚合,并将利益组合与优化,进而对立法机关的决策产生一定的影响力,将协商式监督的作用落到实处。

同时,由于荟萃了社会各领域的贤达人士,人民政协具有突出的人才密集优势和强大的智力优势。政协委员大多来自社会各个领域的精英,总体而言,其优势主要体现为文化层次高、专家学者多、学科门类全、思想观念新、业务能力强,因而其表达的观点往往在一定程度上代表着本领域的水平和发展方向,具有较强的权威性和专业性。不仅如此,对于国家和地方的大政方针以及涉及政治、经济、文化、社会生活中的重要问题,政协委员有条件、有能力通过广泛调研、进行政治协商、积极建言献策,为党和政府的各项决策提供切实可行的依据,从而使决策更加符合客观实际,更加体现人民群众的意愿,更加科学可行。

3.从协商机构的性质上看,人民政协不是权力机关,因而更具有客观性和中立性

人民政协的各民主党派、无党派人士非执政党的特殊身份,使人民政协具有位置超脱的特征,从而在参政议政的过程中研究问题的视点具有专业性和超脱性的独特优势,针对重要公共问题进行协商时,所表达的观点相对客观、理性,不受部门利益或地方保护主义所限,在共同的政治原则下,能够更大程度地做到平等议事、理性包容。这种优势体现在立法中,既可以进一步提高立法质量,又可以充分发挥监督作用,提高监督效果。

于此而言,人民政协的协商式监督无疑是一种有组织、高层次且影响力巨大的人民监督形式。

(二) 协商式监督应遵循的原则

1. 坚持中国共产党的领导

立法过程中的协商式监督制度必须始终置于党的领导之下,这是根本原则,也是协商式监督工作机制的政治指引和价值基础。党在国家政治生活和社会生活中居于领导地位,这是宪法所规定的。法治思维与方式是党对立法工作领导的重要理念,立法同时需要将党的主张上升为国家意志。^② 2019年11月党的十九届四中全会通过的

《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)指出:“健全党的全面领导制度……确保党在各种组织中发挥领导作用。”“完善党和国家机构职能体系,把党的领导贯彻到党和国家所有机构履行职责全过程,推动各方面协调行动、增强合力。”因此,党的领导应当贯穿整个立法工作的全过程,立法机关要在党的领导下开展各项立法活动。与此同时,毫不动摇地坚持中国共产党的领导,是保证人民政协各项事业发展的根本保证,也是人民政协开展协商式监督的根本保证。所以,协商式监督必须在党的领导下进行,这是把好立法政治关的前提和要求,要按照党总揽全局、协调各方的原则,建立和健全立法工作向党委请示报告制度,通过同级党委进行统筹和领导,落实党领导立法工作体制机制。

与党对立法工作的领导方式一样,党对立法工作中协商式监督的领导方式同样也是政治领导、思想领导和组织领导,体现为两个方面:一是在政治领导和组织领导方面,通过加强对政协党组的领导和政协领导班子配备,使其在政协组织中发挥政治领导核心作用,把党的基本路线、方针、政策贯彻到具体的协商式监督工作之中;二是在思想领导方面,党组织通过教育和引导政协委员,增强其在协商式监督中的政治责任感,在立法规划、调研、评估等各环节贯彻党的方针政策。

无数实践表明,正确处理好坚持党的领导和充分发扬社会主义民主、严格依照法定程序立法的关系,是把党的主张和对人民负责有机统一到依法治国的轨道上来的重要保证。而通过政协这个重要载体和平台,协调不同群体的利益诉求,也是实现社会和谐的重要渠道。

2. 主次分明

立法过程是凝聚民心、集中民智、体现民意的过程,立法须坚持以人民为中心的思想,这也是落实党的十九届四中全会提出的“法治建设为了人民,依靠人民”的要求的体现。

应当明确的是,人民政协参与立法,只是人大立法和政府立法中的辅助性环节,人大和政府是立法的发起人、主导者和核心,而人民政协只是参

^①卡罗兰·佩特曼:《参与和民主理论》,陈尧译,上海人民出版社2006年版,第67页。

^②廖健,宋汝冰:《加强党对立法工作领导的路径分析》,《红旗文稿》2015年第5期。

与者。政协的参与主要是在立法计划和立法规划、法律法规草案的形成到正式的法律法规出台前这一段时间,主要监督方式是提出修改意见和建议。因此,坚持全国人民代表大会为主导,这是把好立法质量关的前提和要求。

同理,人民政协参与立法时,政协委员提出的意见并不是决策,而是为人大政府的决策提供咨询、以资参考,同时对部门利益、行业利益和地方保护主义在立法中可能存在的不良倾向实施监督,这属于选择性协商和咨询性协商,立法的决策主体仍然是人大和政府及其政府部门。对政协委员提出的意见和建议,人大立法决策时可以根据情况决定是否采纳,协商的成果对人大、政府的立法决策并不具有强制性的约束力。^①

三 协商式监督的实现路径分析

党的十九届四中全会通过的《决定》指出:“坚持社会主义协商民主的独特优势,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商,构建程序合理、环节完整的协商民主体系,完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制,丰富有事好商量、众人的事情由众人商量的制度化实践。”

协商式监督从正式提出至今,为时不长,目前尚处于探索阶段。近几年在各地的立法协商过程中,虽有了一些实践探索,但仍停留在“有实践探索,无制度规范”的层面。

在立法过程中,要平衡和协调各方利益,就需要各方代表表达各自利益,然后由相关组织进行利益综合。其中,利益表达是政治参与过程的基础环节,是决策执行的有效保障,也是政策评估的重要方面;而利益综合或意见综合,则是将各方政治意见进行汇总,通过各种相关政治力量的交互作用,形成一定政策选择的过程^②。于此而言,人民政协不管在利益表达还是利益综合方面,无疑更具有人才资源、专业知识和语言文化方面的优势。

为健全监督机制和程序,纠正违法违宪行为^③,达到完善流程、提高效率的效果,人民政协

的协商式监督应该贯穿立法过程的前、中、后三个阶段,从而保障制定法的良善。

(一) 在立法准备中实现协商式监督

尽管《立法法》只规定了法律草案的提起程序,而未涉及立法准备阶段的具体内容,但立法准备阶段对良法的制定至关重要,这是毋庸置疑的。^④ 实践中,有关重大制度、立法理念等方面内容,往往在立法准备阶段就应当定型,因此在法律草案制定阶段,甚至在立法计划和立法规划的调研和考察阶段,就需要邀请政协委员参加,充分征求政协委员的意见,让政协委员在利益表达和利益综合中实现协商式监督,以更好地保障所制定的法律成为“良法”“众法”,这也是科学立法、民主立法的重要保证。

1. 在立法规划和计划中实现协商式监督

立法规划往往是制定未来五年的立法工作安排,是人大常委会一届任期内对立法工作的总体部署和安排^⑤,包括本届内审议的草案和研究起草条件成熟时安排审议的法律草案两类;而立法计划则是制定当年的立法工作安排。在立法规划、立法计划阶段开展协商式监督,可以增强立法规划、立法计划的合法性以及立法的广泛代表性。

立法规划阶段的协商式监督并非没有法律依据,《立法法》第36条规定:“列入常务委员会会议议程的法律案,常务委员会工作机构应当收集整理分组审议的意见和各方面提出的意见以及其他有关资料,分送法律委员会和有关的专门委员会,并根据需要,印发常务委员会会议。”由此可见,《立法法》并未明示采取何种方式,但事实上,立法规划与计划一般都采取公开征询公众意见如网络论坛、座谈会、论证会、听证会以及向政协委员征求意见建议等方式,这同样意味着,列入人大常委会会议议程的法律草案可以采取包括向政协委员征求意见建议在内的多种形式来听取多方意见。

此外,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》第10条也规定,制定立法规划、立法工作计划时要开展立法协商,而

①殷啸虎:《人民政协参与地方立法协商的目标与路径》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》,2013年第6期。

②朱光磊:《当代中国政府过程》,天津人民出版社2008年版,第91页。

③张栋祥:《合法性审查与法律规范审查体系的裂隙与衔接》,《江西社会科学》,2019年第4期。

④乔晓阳:《中华人民共和国立法法讲话》,中国民主法制出版社2000年版,第100页。

⑤王爱声:《立法过程:制度选择的进路》,中国人民大学出版社2009年版,第62页。

且,事实上立法规划与计划的协商已经在深圳、河北等地方先行开展。

2. 在法律草案制定中实现协商式监督

法律草案的制定是指行使立法提案权或经过有立法权的机关委托授权的人员、机构或组织将提议的法案写成文字,从而形成书面形式法律草案的活动,是立法过程中的基础阶段。法律草案的制定是一个复杂的系统工程,对专业要求极高,在侧重法典编纂的成文法国家,显得尤其重要。

法律草案制定主体的确定也是法律草案制定的关键所在。根据我国《立法法》第51条和第53条规定,我国法律草案制定的前期工作,由全国人民代表大会有关的专门委员会、常务委员会工作机构提前参与,在基础性、全局性、综合性的法律草案制定工作中起到组织与协调的作用;但对于专业性较强的法律草案,法律草案制定主体比较宽泛,这也为协商式监督的开展提供了通道。

在立法实践中,制定法律草案的主导模式一般有三种:其一为人大主导型,即由全国人大主席团、全国人大常委会、全国人大各专门委员会主导的法律草案制定模式,并负责相关具体事宜;其二为行政机关主导型,即由国务院组成部门和有关行政机关主导的法律草案制定模式;其三为社会主导型,即对于一些技术性强、具体内容较为复杂的法律草案,则委托专业机构来主导。

法律是人民意志的体现,任何一个民主法治国家都应将人民的意志和利益作为一切立法的根本出发点,引入人民政协的协商式监督,无疑是防止法律沦为私人意志的工具的有效渠道。无论是在哪一种法律草案的制定模式中,都应充分吸收政协委员进入法律草案的起草小组,经过充分协商,广泛开展民主监督,发挥协商式监督在法律草案制定中的积极作用,具体可通过会议协商,如座谈会、征求意见会、专题调研会以及书面协商、约谈协商、提交政策建议信等方式,将某些话题交由政协委员讨论,经充分协商后才交付表决。

(二) 在法律案审议中实现协商式监督

经过组织召开协商讨论会,法律草案由提案机关审议并正式向立法机关提出时,即开启立法程序进入造法阶段。在造法阶段实现协商式监

督,即在法律草案提出、审议表决、公布等环节都要邀请政协委员提出修改意见和建议,经过充分听取与会人员的意见和建议后,最终由全国人大相关专门委员会负责对意见和建议进行综合整理并形成意见和建议,经委员会认真审核后,以书面或组织会议协商等方式,将民主协商讨论的意见和建议及时反馈。具体而言,有以下三种途径:

第一,直接委托。由人大法制工作委员会或政府法制办公室直接委托同级政协组织相关专业的政协委员就立法草案提出修改意见和建议。

第二,党委代为转达。由人大或政府的党组通过同级党委,将立法草案交由同级政协党组,再由政协党组组织相关专业的政协委员就立法草案展开论证。人大或政府与政协不发生直接联系,而由党委作为中间人代为转达。

第三,定向邀请。人大或政府在对立法草案或征求意见稿进行讨论时,通过组织立法询问和答辩方式,直接邀请相关专业领域的政协委员提出修改意见和建议。在这种模式中,政协委员以个人身份参加协商式监督,不涉及任何组织,提出的意见和建议纯属个人意见和建议^①。

(三) 在立法后的评估阶段和立法完善中实现协商式监督

评估阶段和立法完善阶段都是立法过程的重要阶段,包括法的修改、法的废止、法的解释、法的清理及法典编撰活动^②。这个阶段在立法学上被称为立法完善阶段,也被称为“立法后工程”。^③实际上,立法后的评估阶段是立法协商式监督中相对薄弱的环节。

哈贝马斯认为,在一个混乱的、暂时的且不断被修改的法律话语交往体系中,参与者们只能依靠问题意识,从一个偶然性的共识走向下一步,只有借助民主、自由公开的辩论方式,才能达成商谈伦理的可欲性。^④虽然立法的结果是由当时的社会经济基础决定的,但协商式监督的价值在于保证立法过程的合法性,通过对立法过程的干预,达到产生良法的目的。

因立法完善阶段较为封闭,在《立法法》中相关规定较少,而普通群众难以参与,只有构建健全

①白帆,谈火生:《人民政协参与立法协商:模式、特征和原则》,《当代世界与社会主义》,2018年第2期。

②王爱声:《立法过程:制度选择的进路》,中国人民大学出版社2009年版,第90页。

③苗连营:《立法程序论》,中国检察出版社2001年版,第255页。

④尤尔根·哈贝马斯,米夏埃尔·哈勒:《作为未来的过去》,章国锋译,浙江人民出版社2001年版,第22页。

的协商机制和监督机制,培育监督意识,使全社会形成监督文化,尤其是党内监督文化,作为中国特色社会主义文化的重要组成部分^①,才能实现科学立法、民主立法。对此,可通过召开立法座谈会、立法论证会、立法听证会听取政协委员的意见和建议,借助民主、自由公开的辩论方式,实现民主监督,从而实现科学立法、民主立法。

结论

“人不仅是一种追求目的的动物,而且在很大程度上是一种遵循规则的动物。”^②党的十九届四中全会提出:“完善立法体制机制。坚持科学立法、民主立法、依法立法,完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局,立改废释并举,不断提高立法质量和效率。”这为政协在立法中实施协商式监督指明了方向、明确了

要求。

充分发挥协商式监督在立法工作中的重要作用,也是为实现良法善治提供保障的重要举措。“法律是治国之重器,良法是善治之前提”,建设法治中国要求“良法”先立,在立法过程中引入人民政协协商式监督正是为制定“良法”而奠定基础。因为政协委员来自人民群众,人民群众“既是法律的承受着,又是法律的创制者,这样制定出来的才是合法之法,也才是值得遵守之法”^③。通过对立法过程的完善,进而确保“良法”有一个科学、民主的产生机制,如此可以使立法过程置于民主监督之下,经过多重利益主体的充分协商,使其接受全社会的检验和监督,进而使法律资源与利益的分配更加科学化、民主化,也是完善立法体制机制,落实科学立法、民主立法精神的具体体现。这也正是协商式监督的目的和精髓所在。

Consultative Supervision in the Legislation

YE Ping

(Jiangxi Academy of Social Sciences, Nanchang 330077, China)

Abstract: The democratization and scientization of legislative work is not only the basic purpose of legislative science, but also the basic principle of legislative work. How to improve the legislative system of the People's Congress and the Government, and how to realize the reorientation and modernization of the functions of the People's Political Consultative Conference (PPCC) has become an important issue in the political structure of China. In February 2017, the Central Committee of the Communist Party of China (CPC) clearly defined the “democratic supervision of the PPCC” as “consultative Supervision”. To some extent, this measure can eliminate the long-standing legislative phenomenon oriented by departmental interests, industrial interests and local protectionism. There is no doubt that the PPCC's participation in legislation is one of the approaches to improving legislative procedure and realizing scientific and democratic legislation. The consultative supervision has unique advantages and functions in legislative activities. In specific practice, the consultative supervision can be implemented through expert discussion meetings, symposiums and other routines. However, in consultative supervision, the PPCC shall accurately position itself, adhere to the principle of distinguishing the primary and the secondary, and always uphold the leadership of the Party as a prerequisite.

Key words: consultative supervision; democratic supervision; political supervision; PPCC; legislative consultation

(责任校对 朱正余)

①颜佳华,欧叶荣:《党内监督文化的结构、功能及实现路径》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2018年第1期。

②弗里德里希·冯·哈耶克:《法律、立法与自由(第1卷)》,邓正来等译,中国大百科全书出版社2000年版,第7页。

③高鸿钧:《走向交往理性的政治哲学和法学理论》,《政法论坛》,2008年第5期。