

国家治理中政府与社会 互动之江苏创新要求

[全 尧]

一、江苏政府需构建透明畅达的信息披露机制

当前的信息披露机制存在着披露范围局限,渠道不够多元、畅通和正规,相对人获取信息不对称、效率低下等一系列问题。针对这些问题,在地方治理过程中要重点解决。

1. 加大政府披露信息覆盖面。一直以来政府信息的披露局限于政府怎么用纳税人的钱或者说有没有不良开支,其目的在于防范腐败。随着,公民参与社会管理范围的扩大,民众现在关注的热点有食品安全与否,药品的销售环节增价多少,物价有没有上涨,公共事件的最新处理进展等等。所有有关社会治理的问题,公民都不在是局外人,而且都想了解最新最真实的事件进展或者处理意见。

2. 信息披露急需法律化。信息披露一直让公民感觉是“犹抱琵琶半遮面”,只有将其提高到国家法律的高度,以法律来正名,给予合法地位,才能让信息披露机制阳光运转。美国在实现食品安全信息透明、公开的过程中,有3部法律至关重要,一是行政程序法(APA),二是联邦咨询委员会法(FACA),三是信息公开法(FOIA)。行政程序法规定了行政当局制定、修改、废除行政

法规所必须遵守的程序和利益集团要求公布、修订、行政法规所应遵守的程序,该法使厂家、消费者和其他相关单位和个人都可以参与相应食品安全行政法规的制定过程。联邦咨询委员会法规定,如果行政部门制定行政法规需要依赖咨询机构,则要求这些咨询机构必须尽力避免利益的冲突,保持平衡,并保证公众能有对他们进行评论的机会。信息公开法为公众提供了获得联邦机构信息的权利,规定任何居住在美国的人都有权获得政府有关公众健康保护的信息和记录,仅排除一些少数限定情况。这个经验告诉我们,将信息披露提高到法律高度,特别是在行政法中赋予可操作性是至关重要的。

二、江苏政府需构建通达民意的双向互动机制

转型期是矛盾多发期,如果缺乏相应的利益表达渠道,群体性事件的发生即不可避免。如果构建相应的利益表达渠道和机制,群众如有不满可以寻求咨询、援助,则可以缓解矛盾并把可能酿成的危机消灭在萌芽状态。

1. 改变民意上达的观念态度。30多年改革开放的实践中,中国政府一直强调稳定压倒一切。所以不论是政府还是民众对

一些反面的意见,一直都持怀疑甚至是反感态度。虽然并不是所有反面意见都是有价值的,但也不乏一些建设性的意见。而且不论意见是什么,只要不是反动言论,作为公民都有表达权利。政府要转变观念,不要将政府信箱空空,无人上访作为政绩的标志,而要和民众一起互动,形成民众满意,政府乐意的民意反映机制。

2. 充分发挥人大代表的民意上达作用。我国《宪法》中,明确规定了我国政体是人民代表大会制度,人大代表代表公民表达意见。为充分发挥人大代表表情达意的作用,重点做好两点:一是全社会形成支持代表发挥作用的良好氛围。要认真落实各项保障人大代表权益的法律和制度,特别是要增强行政、公检法机关工作人员的民主法制意识,对侵害代表权益的行为和人员要依法严惩。二是加强对代表的培训,提升代表的工作能力。人大常委会要有计划、有组织地抓好代表的学习培训,并不断完善培训制度,拓宽培训内容,改进培训方式,增强培训效果,尽可能做到在一个任期内使大多数代表都有机会参加两次比较全面、系统的培训。

3. 建立反映事件进展的反馈机制。社会管理过程中,特别是重大的社会事件,公民会持续关注很久。在处理事件存继期间,相关人有很多次过激的言论,一时间散布的到处都是。如果有一个政府主导的事件进展反馈机制,定时定点接收来自各方的意见,定期给予回应,即使有些问题或者过分要求不能满足,但是至少给予公民一个可以参与事件处理的机会。给予机会与最终落实是两码事,但是机会的平等是当下公民最关注的问题。

4. 建立最终落实结果的改进机制。公民参与社会管理的过程中,最关注的莫过于自己的合理化意见有没有付诸落实,变为现实,这也是鼓励公民继续参与社会管理的最佳动力。再以美国食品安全信息反馈的例子来看,在对信息的反馈调查上,以问卷调查的方式,获取公众对披露信息的意见、反应,通过综合评价,以评价报道的方式予以公布。公民总在第一时间了解事件处理结果。这得益于美国有一些权威的中立的调查机构,有些作为政府信息的重要来源之一,辅助政府做一些公民关注的民生调查。中国在当前大力发展社会组织的今天,可以考虑扶植一些这样的调查机构,帮助政府收集信息,反馈信息,增强公信力,说服力。

三、江苏政府需构建真实有效的评估机制

江苏政府率先将企业的绩效考核制度纳入公务考核制度之中,这是一种创新,但是应该知道真正的考核不是自我陶醉式的圈内考核主导,而是多元考核主体下的全方位考核,并且突出民众普遍关心的重大决策、重要工程、重大公共产品的考核等才是真正意义上的考核。

1. 社会力量介入确保评估真实。我国在地方社会管理过程中,评价机制局限于上级主管机关评价,本机关自评,相关机关互评等较为主观的方式。评估成了表扬大会,鲜有民主的公众参与的评价机制。虽然徐州也有百万公民评议机关的活动,但是没有上升到正规化、常规化的高度。其实,政府工作的落脚点还是在于群众的满意度,社会力量的介入是个好的方式。一是促进

地方政府在社会管理中找到重点,找到着力点,将主观上对上级负责的态度转变为一定要让群众满意的工作价值取向;二是提升公民的地区主人翁意识,增强公众意识和社会责任感,形成公民与地方政府之间的良性互动机制,共创和谐社会。

2. 纳入考核机制确保评估有效。从《湖南省行政程序规定》之实施来看,行政决策模式从封闭走向开放,已经成为诸多地方政府的共识。这与中央决策引导有很大关系:自从中央政府推行科学发展观以来,干部的考核指标变得更为均衡,除经济增长的政绩之外,公共服务、环境保护、社会稳定等内容的重要性迅速上升;在考核程序上,也更加重视民主测评、民意调查等程序技术。这样的考核机制的转变不自觉的提点地方政府,公民的参与也是其工作的一部分或者说相当重要的一部分,有利于形成公民利益表达、利益选择、利益保障机制,有利于促进权力在阳光下运行,决策的实施易于得到广大群众拥护,推行的阻力减少,政令畅通,人民满意。

四、江苏政府需提供优质高效的公共产品

服务型政府的基本理念是以人为本,即以为民、利民、便民、富民为现实目标;以人民满足、社会安宁以及人的全面发展为价值追求。

1. 江苏地方政府提供公共服务的职能更重要。在市场经济和民主政治条件下,地方政府的社会治理职能,主要不是通过管制的方式,而是通过服务的方式来行使地方政府职权,改革方向是向公共服务型政府转型。地方政府的核心职能是保证提供

基本的公共服务,地方政府的根本追求是为人民服务,使人民满足。因为公共服务项目大部分是由地方政府尤其是基层政府提供的,人民首先感受到的是地方政府的服务,人民对政府公共服务的满足度,无论是在数量上还是质量上,首先是对地方政府的直接评价。因为地方政府服务质量是群众直接感受,与群众利益休戚相关,此次改革在以人为本的角度来说就要自上而下进行改革,使地方政府成为服务型政府,成为人民满足的政府。

2. 江苏政府要在经济与社会全面协调发展统筹上下功夫。我国的社会保障体系建设还停留在初期阶段,社会保障总支出占GDP比例为3.6%,而同一比例在英国是22.8%,法国是30.1%,德国是29.7%,瑞典是34.7%。当前中国,虽然整体生活水平提高了,但下岗失业和看病养老的风险问题越来越困扰着社会底层广大人群的日常生活。我国公共卫生保健支出占GNP比重为2.0%,比中等收入国家的平均水平低0.5个百分点,而在一些落后的山区农村,医疗卫生条件甚至倒退到计划经济时期的“合作医疗”水平以下,我国公共教育支出占GNP比重上世纪末为2.3%,比低收入国家的平均水平低1个百分点。在推动社会发展的生产力各要素中,人是最活跃的要素。统筹经济社会发展上,要确立以人为本的理念,就是要更多地关注与人的全面发展关系密切的卫生、教育、文化等项事业的发展水平,满足民众日益增长的需求,使广大的人民群众不论身份、地位、职业、地域都能看得起病,上得起学,住得起房,打得起官司。

(作者单位:中共徐州市委党校 221009)

苏中地区城镇发展中 社会治理改善的程序路径

[庄磊 苏喆]

法治是社会主义现代化建设的重要保障,21世纪以来,在经济发展的促进下,苏中地区的城镇化发展取得了巨大的成绩。城镇化的发展同时也是一项复杂而系统的工程,不仅面临着工业城市化发展本身所带来的社会治理问题,也存在着程序监控所带来的权益损害,更有着贫富分化所带来的社会不稳定因素,影响着城镇化的健康发展;经济的发展需要上层建筑的巩固,城镇化的发展需要法治的保障;推进法治建设,完善程序立法,加强行政程序控制,深化司法制约程序改革,保障社会稳定,维护弱势权益,实现社会公平正义,是城镇化发展的重要保障,也是社会主义建设发展的重要基础。

一、苏中地区城镇化发展中的社会治理问题及原因

1. 经济工业化的发展带来的社会治理问题。

(1) 城镇化的发展引发社会治安危机。城镇化是工业化和经济发展的重要产物,工业化的发展一方面带来了物质生活条件的极大丰富以及人民生活水平的提高,然而工业化的发展中由于工业对劳动力、原料需要,造成了地区农业发展的衰落,工业

规模的扩大又进一步蚕食着农业用土地,这就造成了农民与土地脱离的程度大大加深,一方面大量的农业人口被剥离出来,而另一方面,苏中地区的工业化发展所形成的企业需求又无法全面接受这些人口数量,必然会导致一部分原农业人口被边缘化或者沦为社会底层,他们改变自身的能力又极为有限,诉诸无门又无能为力,这就造成了城镇化过程中犯罪率的不断提升。

(2) 城镇化发展带来了环境矛盾尖锐。工业的发展推动着城镇化,工业化需要土地和劳动力,剥离了一部分农民与土地,城镇人口的增加导致能源的压力加大,而工业的生产则加剧了环境的恶化,以南通为例,南通是著名的家纺之乡,纺织工业拉动着城镇化的发展,然而工业的废水、废气造成的环境的严重污染,使百姓的生存环境面临威胁,环境问题突出,矛盾激烈,2012年南通发生的群众因污染冲击政府机关以及当下人民热议的PM2.5即是表现。城镇化过程中环境问题亟待解决。

2. 程序保障的不足使城镇化面临的社会结构动荡。

(1) 城乡二元体制一直是困扰着中国城镇发展的一个重要瓶颈,二元体制下城乡的对立,使得城乡在思想观念,医疗养老等

领域有着很大的不同,城镇化以后一部分农民经过拆迁变成城市居民,但是保障及待遇却不能和真正的市民一致,导致一部分失地农民城镇化的生活水平反而不如城镇化之前,同时又缺乏有效的政策保障及诉求机制,严重损害了社会公平。

(2)城镇化中的赶农民上楼破坏社会结构的稳定。城镇化是经济社会发展的必然结果,“十五”规划确定城镇发展战略,地方在具体实行中为求速度,大力的推动拆迁征地,让农民上楼变成了赶农民上楼,农民被强制性的改变身份,变成“被城市人”,而相应的却出现土地抛荒,征地盖楼无法抛售、小产权房遍地等问题,使得百姓农不农,城不城,严重破坏了社会结构的稳定,苏中地区在城镇化过程中也遇到了相应的问题,亟需法治的保障。

3. 贫富分化带来的社会不稳定因素。目前贫富的两级分化已经十分严重,衡量贫富分化的重要指标是基尼系数,相关数据表明,中国的基尼系数在2013年已经突破了0.4(0.4是国际公认的警戒线),中国有1%的家庭掌握了全国41.4%的财富,成为两级分化比较严重的国家,贫富的分化使得社会的不稳定因素不断上升,特别是城镇化过程中城镇最低生活保障制度不健全,保障线过低,忽视公平等一系列问题,如失地农民拆迁后生活水平的倒退,找不到工作,再加上征地保障、生活补偿的不健全,生活无所依,处境艰难,苏中地区在城镇化发展中需要化解这类因素,就需要通过法治来改善制度环境让不稳定的因素得到一种化解的途径。

4. 政府依法行政能力有待加强。我国现在正处于社会的大转型时期,旧制度的藩篱仍未打破,新制度尚未建立,原有的高度

集中的政治经济体制对现阶段的政府工作及行政能力有着很大的影响,而集权体制下必然会强化政府的主导地位,即城镇化社会治理中政府的主导地位是不容置疑的,而政府行政能力建设却受到原有体制的影响而需要提高,如法律落实有待加强,对《劳动法》《土地法》等保障性法律落实力度不够,苏中城镇化建设中也不免会出现官民关系紧张,政府监管不足,贪污腐化现象,这些问题会加重社会的矛盾,引发社会的不稳定,仅靠实体惩戒远远不够,需要通过法治确定一种程序来引导政府提高行政能力,保障公民的权益。

二、程序法治对于城镇化建设的保障作用

1. 保障城镇化建设的社会秩序法治化。旧体制下的社会秩序是以国家为主体的以行政为主的社会秩序,虽然我国自改革开放以来法治化进程取得了巨大的成就,但是实际的政治生活和社会秩序还是以行政命令和政策为主,政策的实行带有很大的主观性和局限性,缺乏程序的引导,使得苏中城镇化建设可能会遇到前文所述的拆迁农民生活不增反减,城镇化后的安置不完善等一系列问题,程序法治的作用就在于打造苏中城镇化建设过程中的程序政府,通过完善行政决策执法的程序,使政府作出的每一个行为,都表现为实体和程序的统一,保障行政决策的客观性,民主性,减少主观性带来的片面化和局限性。

2. 强化城镇化建设的社会管理监管。当前城镇化进程存在行政体制制约,使得与城镇化有重大切身利益的群众缺乏有效的程序进入城镇化的决策和治理中,导致征地补偿与生活保障制度并未与农民实际挂

钩,同时缺乏程序监控的行政体制容易造成社会治理中的行政专制,决策缺少民意、听证,城镇化规划的不合理,大大增加了环境问题,社会矛盾,还打击了群众对城镇化的热情,近年来,多地出现的群众抵制拆迁,城镇化中的官民矛盾便是重要的体现,程序法治是一种过程的监控,实体法治是一种结果性的惩戒,通过程序法治促进城镇化过程中的社会治理,手段方式的公平公正,特别是通过群众的参与,增强群众对城镇化的热情和信心。

3. 促进行政能力强化,推进城镇化社会治理中的程序控制。正如前文所述,我国城镇化建设的实施主体是党和政府,而政府行政过程中的程序监管缺失,使得城镇化建设中会出现踢皮球、不作为等懒政,政策落实不到位,方式的简单粗暴,这些都大大降低了城镇化建设的有利因素,阻碍城镇化中有效的社会治理。程序法治化的保障就在于通过法律来进一步明确政府的职能,划分政府与司法,人大之间的界限,帮助政府在城镇化过程中保持一定的中立性,为解决官民矛盾及有效裁决提供基础,通过法律指引和迫使政府依法行政,提高社会治理能力,保障群众的合法权益,夯实苏中城镇化发展的基础。

三、苏中城镇化发展中社会治理的程序路径

1. 通过完善程序立法,科学城镇化社会治理。

(1) 开门立法,加强立法程序的民意性和公开性。城镇化的立法程序要坚持开门立法,认真听取群众,专家以及各界人士的意见和建议,拓宽言路特别是扩大城镇化当中涉及利害关系的群众的参与途径,尤

其是在城市规划,土地征收程序中提供农民参与的可靠途径;立法的精神和条文要及时公开,并向群众尤其是“涉益群众”宣传和解释,体现立法的民意性和立法程序的公开性。

(2) 加快《行政程序法》制定与出台,限缩行政自由裁量权。制定并出台《行政程序法》改变过去缺少实质性立法程序,给予行政机关过多的裁量,政府的权力必须有法律上的依据。其次立法确定城镇化决策要有群众参与,决策文书要有“涉益群众”代表附属签字。再次要改变实施主体的政府独揽,实施中要有群众及非权力组织参与,防止专断的行政决定和所谓“公共利益”损害了失地农民的利益。

2. 城镇化中政府社会治理的程序性控制。

(1) 完善信息公示制度。政府在城镇化过程中除涉及国家安全和商业秘密的,要及时、有效的将所有信息公布,并采取书面通知,字幕屏,书报亭等多种形式确保群众特别是“被城镇化”农民的知情权。加强提供信息的主动性,不能等群众申请才公开。

(2) 务实听证工作。我国行政法对征收补偿、许可确认等都设定了听证环节,要求机关切实执行,事实中往往是忽略有着很大利益的群众的呼声,特别是土地征收、补偿当中的听证程序往往是搞成了不是听证会而是通知会,要设立程序给予群众充分发言的机会,听证形成的笔录要公示,听证的群众范围要广泛代表性要强,特别是要保障失地困难群众的参加。

(3) 提供群众诉求监督平台。政府在城镇化中要建立有效的群众诉求和监督平台,如设立城镇化社会治理接待办公室,公布接待电话和邮箱,有条件的可以设立流

动诉求监督平台,保障群众充分的诉求和监督程序,所有的诉求与投诉要在群众代表的监督下,及时公开,及时解决。

(4)完善群众程序性抗辩机制。程序性抗辩是群众在财产、自由、生存环境受到侵害时所享有的自我救济,申辩以及保护防卫的权利,结合《行政复议法》《行政强制法》完善群众在征地拆迁、补偿以及规划中的程序性抗辩权,将矛盾通过程序解决于城镇化的社会治理过程中。

3. 强化法治程序公正,保障城镇化的合理性。

(1)注重程序公正,确保有法必依。程序是实体的实现工具,程序的公正是实体公正的保障,程序公正最首要的要求就是要依法履行法律规定的程序,确保有法必依,这也是依法治国的要求,城镇化中程序不公正将会导致群众的利益受到损害,群众的利益受损就会影响群众对城镇化的支持和投入,同时也会导致权力的腐化与滥用,如拆迁过程中没有将信息公告,造成群众对土地价格的不明确,会导致执行者区别对待,实践中往往会出现同样情形不同补偿,部分为了多补偿,产生“钉子户”,这些都影响了城镇化发展,需要法治来明确保障程序公正,实现公平正义。

(2)强化程序公正平等,保障城镇化公平正义。对法律和制度的公正一致的管理,不管它们的实质性原则是什么,重要的保障法律公正一致的程序。程序是法治和恣意而治的分水岭,程序的公正往往比实体更加重要,城镇化发展过程中程序的不公正平等,特别是缺乏弱势平等对待机制,诸如标准过于强调统一化,缺少区别弱势群众的分类程序;而拆迁程序不合法等给群众和城镇化发展带来的影响往往是非常巨

大的,不仅达不到城镇化所应予以保障的后果,如违规拆迁,隐瞒虚报,导致群众的合法利益受到损害也大大降低了群众城镇化的热情,甚至让群众对政府产生信任危机,也给贪污腐化,权力滥用留下了空间,可以说法治的过程中程序甚至比实体更加重要,所谓毒树之果,恶水之源。

4. 严格司法,确保司法程序独立公正化,保障城镇化的监督管理。司法是法治化保障的重要组成部分,严格的司法是保障苏中苏中城镇化发展的重要保证。

(1)严格司法是打击城镇化中权力滥用的重要手段。权力不受监控必然会导致权力的腐化,苏中城镇化发展更加需要严格司法,不许利用权力的现象出现,严格司法的实施主体是公检法机关,首先是强化监督,防止有权主体滥用权力或与权力寻租,其次是从重打击权力滥用,保障苏中城镇化发展良好的权力氛围。

(2)司法诉求程序提供了群众保护合法权益的途径和基础。程序司法除了要对权力进行管控之外,还需要提供群众反映问题和诉求,扩大司法开放,提升机关与司法人员的认识,通过司法权与行政权的脱钩以及建立保护群众合法的权益的司法机制,城镇化发展中,有一部分失地农民本身地位微弱,一旦受到侵害,维护自身权益的能力也极为有限,因此严格的司法能提供群众维护自身的途径;同时,严格司法提供了有效的诉求途径,也会让群众将城镇化发展中的不足和违法乱纪现象及时反映到司法机关,司法机关发挥监督作用,保障城镇化健康发展。

5. 强化司法独立并成为协调好城镇化过程中矛盾的重要平台。严格的司法不仅管控权力的滥用,也维护着群众的合法权

益和诉求,因此司法机关必须独立于行政,我国的制度设计也是以此为目的,但在实践中司法受行政的干预往往十分强大,因此法治化保障首先要强化司法独立,其次独立的司法机关作为调控平台可以有效的化解城镇化过程中所带来的官民矛盾,环境矛盾等一系列复杂问题,为苏中地区城镇化建设铺平道路。

6. 深化法治教育,保障城镇化整体秩序。法治教育不仅是落实依法治国的重要举措,也是保障苏中城镇化建设的重要手段,法治的至高无上性就在于它的实行性,而法治的推行必不可少的是法治教育,城镇化建设的十多年来,法治教育一直处于被忽略的地位,甚至连基本的法治宣传也不曾提及。城镇化建设是一个复杂系统的工程,法治化保障也需要法治教育一系列的举措。

(1)深化法治教育,第一步是扩大法治宣传。特别是城镇化过程中,只有法治的思想深入人心,才能将法治的实体落到实处,才能有效的监督法律执行的程序,加大群众的监督,首先也是要强化群众的法律意识,连最基本的法律素养都没有,群众以什么来监督?其次,法治教育也是加强城镇化决策者的法律意识,在决策甚至在后期的执行中保证合法,以法律的思维进行法治的监督。

(2)深化法治教育,重要的是充分利用法律人才。城镇化建设中法治治理一方面要政府机关的推动,群众的主动,另一方面也需要法律人才特别是具有丰富法律知识和实践的高层次法律人才,通过法律人才的参与,使得城镇化发展过程中决策、执行、监督都能通过法律的渠道,如现有的最

低生活保障制度不健全的一个重要原因便是缺少专家调查人员;通过法律人才可以使城镇化过程中群众的合法权益有合法的途径来履行,不至于造成激烈的群体性冲击事件,使城镇化发展都有法治的轨道。

7. 提高法治创新,推进城镇化治理。创新是一个国家的灵魂,是一个国家生生不息的重要源泉,苏中城镇化发展法治化保障更需要进行法治化创新。

(1)创新程序化体制,以非权力性组织加强法治化保障的基础。体制创新是激发组织活力的重要举措,我国现有的法治体制仍然是以国家权力基础为基石,在苏中城镇化发展的社会治理中,仅仅依靠国家的权力是不够的,还需要利用社会团体,公益组织建立一种非权力性组织机制,弥补国家权力机制的不足;同时,非权力性组织在运行中也有其灵活性和自主性,目前的体制下,非权力性组织能更贴近群众,倾听群众的呼声,能够为法治化保障提供坚实的基础;推进土地流转制度创新,保障城镇化中农民市民化。

(2)设定群众参与程序,提高社会治理法治化,实现法治化保障的效率。社会治理的根本在于执行,拓宽执行渠道,提高执行效率,设定群众参与程序,可以建立城镇化建设快捷监督程序,确立行政裁决法律化,规范程序,种类以及救济途径,法院与行政机关有效衔接,提倡简单速裁,复杂案件可以听证;其次是建立法治化调解平台,由群众,机关,无利害关系的第三方组成,对城镇化发展的问题进行研究探讨,特别是遇到纠纷时,在法治的基础上,促进各方调节,充分保障苏中城镇化发展的平稳进行。

(作者单位:扬州大学法学院 225127)