

基层协商民主实现与保障路径

——以宁波市乡镇政协委员工作室建设为例

章艳芬

宁波大学法学院, 浙江 宁波
Email: 2207661232@qq.com

收稿日期: 2020年12月2日; 录用日期: 2020年12月23日; 发布日期: 2021年1月13日

摘要

新时代中国特色社会主义民主政治要求基层治理向广度和深度延伸。宁波市乡镇政协委员工作室作为此种创新机制之一, 通过搭建政协履职新平台, 承担起联系、倾听、反映民意的重要功能, 推进协商民主广泛、多层、制度化发展。本文以宁波市乡镇政协委员工作室为研究对象, 考察其设置依据、作用、工作内容、运作规则等。实证为基, 发现其潜在风险以设立合法性、履职积极性和履职程序为重, 并提出委员工作室制度保障、程序保障、外界环境保障三种路径, 使此种基层政协新机制趋制度化、规范化与程序化。

关键词

基层治理, 协商民主, 委员工作室

The Realization and Guarantee of Grass-Root Consultative Democracy

—A Case Study of CPPCC Member Studio in Ningbo City Township

Yanfen Zhang

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang
Email: 2207661232@qq.com

Received: Dec. 2nd, 2020; accepted: Dec. 23rd, 2020; published: Jan. 13th, 2021

Abstract

Democracy of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era requires Grassroots Governance

to extend to breadth and depth. As one of such innovative mechanisms, CPPCC member studio in Ningbo City township takes the key functions of contacting, listening, and reflecting public will, and promotes broad-based, multi-tiered and institutionalized development of consultative democracy. The article takes it as the research object, investigating its setting basis, function, work content, operating rules, etc. The article finds that the main potential risks are establishment of legality, enthusiasm for duties and performance procedures. It also puts forward three ways of system guarantee, procedure guarantee and external environment guarantee, so that the new mechanism of the grass-roots CPPCC will become institutionalized, standardized and procedural.

Keywords

Grassroots Governance, Consultative Democracy, CPPCC Member Studio

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

新时代后，人民不单满足于物质生活的基本保障，更寻求政治权利与公共服务，群众政治参与和利益表达诉求不断上涨。政协组织作为国家治理体系的重要部分，承担着扩大公民政治参与、深入群众自治的渠道功能。依现行政协章程，地方政协委员会最低设置于区县级，对乡镇(街道)政协机构建设未置一词。此种制度漏洞不利于发挥政协委员联系群众、倾听反应民意的作用，但也为创新基层政协机制、发掘多元社会治理方式预留空间。在上述经济政策背景下，作为基层政治协商新机制，宁波市乡镇政协委员工作室(以下简称委员工作室)应运而生。

2. 乡镇政协委员工作室之设置作用

乡镇政协委员工作室的设置作用与其职能定位密切相关。第一，委员工作室是委员履职创新平台，既非职能部门，亦不属于决策组织。第二：其作为政协委员的履职平台，由政协委员自主管理独立运行，由政协委员会支持引导。

基于此种职能定位，委员工作室有助于推动社会主义基层民主建设，将政协协商从理论转向实践，从高层政治延伸到基层治理，突破了过去基层民主参与方式的局限，此种基层政协协商方式，既是国家治理体系和治理能力现代化的需要，也是切实发挥人民政协专门协商的机构作用、补齐基层社会建设短板的重要渠道[1]。有助于促进民主监督，加深了党委、政府与公民之间的纽带，畅通了“国家-社会”结构体系下公民政治参与的渠道，防御行政权力的无限膨胀。有助于促进社会和谐，作为政协委员的履职平台，将协商民主镶嵌入经济、政治、文化、社会、生态文明建设等多个领域，将基层群众的诉求积极而稳妥地纳入民主和法制轨道。

3. 宁波市乡镇政协委员工作室设立现状

职能定位上，委员工作室是政协委员履职平台，连通政协委员与基层群众。职能性质上，委员工作室作为基层政协活动载体，不是决策机制，而是介入决策机制[2]。建设目的上，委员工作室既是为了促进政协委员积极履职，扩展履职渠道；又为了反映社情民意，开展民主协商以及服务改善民生。履职范围上，委员工作室职能范围是乡镇(街道)，“乡镇”一词并非特指乡镇级别的委员工作室，而指委员工作

室在乡镇(街道)这一行政区划范围内开展活动。且政治实践中无乡镇级别的政协委员、联委会或界别(组)。

3.1. 委员工作室设立之制度依据

根据不同层级政协组织之间领导关系,委员工作室设置的制度依据有两个层次:第一,中央及省级指导文件。包括中央政协《中国人民政治协商会议章程》《关于加强社会主义协商民主建设的意见》等。这些文件大多仅具有指导意义,不具备可操作性。第二,地方政协实施意见。依中央及省级指导文件,宁波市政协进行相应制度的制定与修改,出台《宁波市政协关于创建委员工作室的实施意见(试行)》(以下简称《实施意见》)。各区政协在不抵触前述文件基础上,可制定符合本区实际的制度文件,填补前者未做规定之事项或做出更为具体的尝试,例如《鄞州区政协关于创建政协委员工作室的实施意见》、《宁海县政协关于创建政协委员工作室实施意见》。

3.2. 委员工作室设立之实质条件

从实体而言,委员工作室的申报需具备“四有”:1) 固定场地或虚拟空间,以提供必要的办公场地与设施;2) 统一标识标牌,以人民政协协会徽作为委员工作室 LOGO,依法公开委员信息和工作内容;3) 规定具体工作制度,明确工作流程和工作纪律;4) 做好活动计划,适当吸收界别人士、社会志愿者参与。从程序而言,概括为四个步骤:1) 提出申请,符合创建条件的界别组、联委会、委员个人向政协委员工作室提出书面申请;2) 资格审查,政协委员工作委员会联合相关专委会对照创建条件,进行资格审查;3) 会议研究,政协工委将名单提请政协主席会议审定;4) 挂牌成立。

3.3. 委员工作室设立之分类

从申报主体而言,可以由界别(组)、联委会或委员个人,向政协委员工作委员会提出书面的创建申请。委员工作室能以联委会,委员姓名命名,亦可重新命名。

从影响力级别而言,既存的委员工作室有省级(亦被称呼为委员会客厅),市级与区县级。其衡量指标在于,该委员工作室是否发挥自身特色,形成品牌效应,具有一定知名度。即使是乡镇联络会申报设立的委员工作室,也可以通过形成品牌效应,而被授牌为市级或省级委员工作室(会客厅)。

据不完全统计,鄞州区、海曙区、慈溪市、奉化区、象山县政协委员工作室的设立基本实现了乡镇(街道)全覆盖,乡镇委员工作室依托乡镇联委会、界别(组)、委员个人而设立,与基层群众开展社情民意联系。全市范围内共有 23 家市级委员工作室、8 家省级委员会客厅,有力拓展政协协商参与面(见表 1)。

Table 1. Establishment of the CPPCC member studio in Ningbo City township

表 1. 宁波市乡镇委员政协委员工作室设立情况

宁波市区/县/地级市 委员工作室(/个)	联委会 设立	委员个人 设立	界别(组) 设立	总计
海曙区(截止 2019 年 4 月)	17	—	—	22
余姚市(截止 2019 年 5 月)	—	—	—	5
鄞州区(截止 2019 年 7 月)	24	—	11	37
象山县(截止 2019 年 11 月)	18	7	—	25
奉化区(截止 2019 年 12 月)	12	—	2	14
慈溪市(截止 2020 年 7 月)	—	—	—	25
宁海县(截止 2020 年 7 月)	—	—	—	3

4. 宁波市乡镇政协委员工作室运行现状

对于乡镇政协委员工作室的运行现状调研主要由两部分内容构成，第一是考察委员工作室主要工作内容及以何种形式开展工作。经过调查，发现委员工作室的工作内容主要有四种，即组织自身学习交流、反映社情民意、开展基层民主协商及开展服务民生活活动，工作形式以分线下与线上两种形式并行。第二是考察委员工作室开展活动的流程规则，发现不同委员工作室运用规则各异，且无固定化的操作规范。

4.1. 乡镇政协工作室之工作内容与形式

乡镇政协委员工作室作为政协委员的履职平台，由政协委员自主管理独立运行，其工作范围也衍生于参政议政、民主监督和政治协商等职能。其工作内容大致可以分为四大部分。

1) 组织学习交流，包括各式推进会，座谈会，调研活动等，例如慈溪某镇政协委员工作室，开展“委员讲堂”，由优秀委员分享自身履职经验。

2) 反映社情民意。这是委员工作室最基础，最为本质的工作，而如何创新民意渠道，各委员工作室纷纷“大显神通”。例如慈溪某镇委员工作室创立政协委员“双月听民声”制度，聘任各村联络员为社情民意信息员，贯通基层协商通道。北仑区某工作室完善民意畅通制度，周一按时接访、不定期入户走访、随时网上答疑，专门设立了“委员信箱”，多渠道收集社情民意，成为联结社情民意的直通点。

3) 开展基层民主协商。政协委员以委员工作室为平台，积极开展“请你来协商”活动，或邀请基层群众、政府部门成员、党组成员参与，使协商活动真正落到实处。例如鄞州某委员工作室围绕“城市有机更新——老旧小区城市家具美化”，开展“请你来协商”交流活动。

4) 开展团结联谊，服务民生改善。发挥委员的职业特点或所在界别的优势，开展法律咨询、医疗服务、科普讲座、慈善捐赠等履职活动，帮助群众解决实际问题。例如象山某委员工作室举办“坚定文化自信——凝聚发展正能量”，进行全县优秀传统文化师资专题培训。余姚某工作室以其法律职业为基础，为有需要的市民提供免费法律咨询，宣传普及法律知识。

政协委员工作室的工作形式，既可采取实体形式、也可采取虚拟形式，或实虚结合。无论何种形式，目的都是为了群众、政协委员就近、就便参加。常态下，委员工作室以实体活动场所为主，非常态下，线上委员工作室便发挥主要作用。在此次疫情期间，北仑某委员工作室开展在线咨询服务，召集了6名心理咨询师在线轮流值班，缓解群众不安情绪，做好心理防护，坚定信心。

4.2. 乡镇政协委员工作室之运作规则

《实施意见》规定，委员工作室的设立，制度规范必须包括“基本工作制度”，“信息公开制度(委员信息和工作内容)”“活动组织制度”“资料管理制度”，以明确工作流程和工作纪律。实际运行中，不同政协委员工作室制度规范的健全程度不同。例如慈溪市某委员工作室上墙内容包括“委员工作室简介”，“委员工作室制度”，“委员工作室年度活动计划”，“委员领衔风采”与“委员活动表彰”，而江北区某街道政协委员工作室上墙内容仅有“委员工作室工作制度”“委员主要职责”。

造成此种现象的原因有二，其一是某些政协委员工作室确实未落实细化工作制度规范，因而无可供上墙的内容；其二是信息不对称造成的认知错误，即委员工作室根据自身情况，确实形成了一定的工作惯例，但工作惯例未上升至成文制度规范或信息保密等因素未能向外界公开。笔者认为欲使委员工作室真正发挥作用，首要便是健全委员工作室的制度规范，不仅包括具体细化的工作制度，亦包括此种文件的信息披露规范。在制度文件的约束下，促使政协委员真正履职。

5. 宁波市乡镇政协委员工作室运行风险研究

《实施意见》在制度层面固定委员工作室的基本内容，但不可否认其尚有诸多未细化之处，而这些未做规定或规定不详实的内容，便可能导致实践与预期的偏差。

第一：设立合法性问题。

诚然，宁波市政协委员工作室设立依据可分为两个层次，中央指导文件和宁波市政协颁布的实施意见。究其根本，中央文件只能为设置基层政协组织提供指导与政策方向，而未有直接指出设置乡镇政协委员工作室之合法性。例如杭州市从2009年起尝试探索在条件具备的乡镇(街道)建立政协工作委员会或联络工作委员会的可行性，但由于缺乏对建立政协工委的必要性和合法性认识，《政协章程》亦不能明确的提供设置依据，浙江省委第六巡视组在2015年对建德市明确提出“擅自设立乡镇(街道)政协工委”的巡视整改意见。宁波市乡镇委员工作室在性质上是政协履职平台，而非乡镇级政协委员组织，此点需要在制度依据中明确指出。若不能在根源上为乡镇委员工作室设置立基，那外界任何不配合不重视的声音都会成为其“茁壮成长”的阻碍。

第二：政协委员履职问题。

不同的乡镇委员工作室间主要的履职活动有所差异，例如某些委员工作室履职以收集民意为主；而依靠界别、委员个人成立的委员工作室，由于其特色职业鲜明，大多开展协商活动或服务民生活动。例如海曙某委员工作室以区检察院“未成年人检察工作室”为基础，致力于关爱妇女儿童和青少年健康成长。不同委员工作室间委员履职程度亦有所区别，工作制度不齐全的工作室委员履职更易显露随意性，而制度较为规范的工作室则会在约束下开展更多活动。

此种履职不力，主要是两大因素导致的。其一，是政协委员主观积极性的问题。政协委员工作室不是专门国家机构，政协委员大多非为专职人员，无统一的职位编制体系。政协委员除面临政协组织下达的任务外，亦需要完成其本职工作，且前者并非强制完成的任务，而后者是基于劳动合同必须完成的工作，前者一般不具有回报性，后者具有工资回报性。因而政协委员活动的开展，完全是依靠政协委员自身的主动性，此种主动性来源其对政协身份、对为人民服务的一种责任感、使命感。其二，是政协委员职责定位问题，委员办公室是联系群众的平台、了解民情的载体，而不是党政部门信访室和政府下属机构。政协委员是联系的枢纽，而不是决策主体。因此政协履职活动天然便面临着权力不足的问题，其成果有赖于党政部门的配合协调。

第三：运作程序问题。

对于乡镇政协委员工作室之运作程序而言，《实施意见》中规定的基本的工作制度，属于原则实体性规定，而非程序性规定，需要各委员工作室去落实细化。单以《实施意见》不能实现乡镇政协委员工作室运行的制度化、规范化与程序化，且不同的政协委员工作室对运作规则和程序的重视程度不同，程序化效果也不尽相同。例如在协商工作开展中出现协商内容不细化，重点不突出，重要问题不协商、细枝末节的事情反复协商、临时动议协商等情况。或广泛收集的民意信息，因整理归纳不足或反映给决策机制的力度不够，导致民意问题不能解决。收集民意的渠道有很多，关键在于真正解决民意所传达的问题，而不是为了收集而收集。这些运行机制的潜在风险，根源在于缺乏一套行之有效的介入方法，缺乏可操作性的程序规定。需要将有效的、能够重复操作的步骤环节给固定下来，形成制度文件，作为委员履职的依据和约束。

6. 完善与建议

在功能定位上，政协委员工作室作为基层政协活动载体，不是决策机制，而是介入决策机制，其工作运行线路是将基层群众或企业单位、政协委员工作室、党委政府等决策机构连为一体。因而，决定乡

镇政协委员工作室运行效果有两大因素，即内部因素与外部因素。内部因素有关工作室自身组织建设，包括加强组织保障与程序保障。外部因素指乡镇政协委员工作室运行之外界环境，包括相关部门的配合，人民群众参与的积极性等。

6.1. 内部因素之制度保障

委员工作室的设立，可追溯至宪法序言所确定的政协组织于社会主义现代化建设中的作用，公民通过政治协商制度维护自己的基本权利。但《政协章程》上未能找到其设立的合法依据，未肯定委员工作室等基层政协实践在政协履职中的作用。因此，应在全国效力范围内的文件中，背书基层政协组织多样态的合法性，以填补其在设立上的缺陷。其次，委员工作室实体制度的建设，尤以政协委员履职制度建设为重。对于委员履职的主动性问题，需要上墙委员履职制度，明确委员在工作室之间所承担的职责与任务，明确“职能清单”。

6.2. 内部因素之程序保障

效率指投入成本与可能实现结果之间的比例关系，代表着社会资源配置所能达到的效果[3]。效率原则下，最大目标是以最少的成本实现最多产量。程序是实现效率的捷径，将具有切实操作性的、投入资源与产出效果比率适宜的步骤固定下来。欲使委员工作室发挥更大效能，首要便是健全委员工作室的制度程序规范。

按照政协委员工作室工作内容的性质不同，工作程序可划分为：1) 开展活动之程序，包括自身学习活动与对外团结联谊，内容涵盖活动报批、活动宣传、活动开展、活动资料整理存档等。2) 反映社情民意之程序。根据活动执行逻辑，分为收集阶段、反映阶段、监督反馈阶段，重点需要规范民情记录台账制度，建立起意见收集、分流、落实、反馈的工作机制。3) 民主协商之程序，此项工作围绕社会民生重点问题展开，对程序要求更为严格。包括协商议题选择程序、协商主体参与程序、协商会议召开程序、协商成果报送程序，以及协商评价程序等。

协商主体参与程序中，应避免飞地协商(enclave deliberation)的局面。飞地协商指由具有相同观点的人们组成的小群体中的协商。换言之，基层政协协商的与会人员不应局限身份，以保证不同观点的交锋[4]。依据桑斯坦群体两极分化理论，信息瀑布的形成是造成协商失败的重要原因。而信息瀑布产生之原因是缺乏大量关键信息，直接后果是依赖别人的陈述或行为，而不能在协商中表达自身真实观点[4]。由此，在协商程序中，与会人员应事先充分接触足够的信息与知识，基层政协以及调查人员需承担对与会人的教示义务。

协商会议程序，协商民主想要达成之目标，需将广泛的反映(popular responsiveness)跟高度的反思(high degree of reflectiveness)结合，并在持相反观点的人们之间进行理想交流。委员工作室开展的协商活动中，于决策下达之前，应允许相关人员特别是人民群众进行陈述或申辩、以便调查人员形成结论和采取相应措施。为避免协商反复，可采用“未完全理论化的协议”，利用在某些基本问题上的“沉默”作为达成共识的手段，使具体实施步骤在与会人员之间达成。这意味协商前应明晰关键的问题，并争取就此问题取得合意性。

6.3. 外部因素之外界环境保障

乡镇政协委员工作室的运行效果如何，有赖于决策机制，即政府或党委、人大等组织的充分支持与配合，决策机构应主动为乡镇政协委员工作室运行营造适宜环境，委员工作室应深层次地介入党政机关的决策之中。例如在民主协商中，委员工作室及时向党政部门说明与议题相关的事实、法律、结论形成

的推理分析。相应的，党政机关的决策落实须及时向政协组织或委员反馈，包括项目是否成功落实、未成功落实的原因及后续如何解决等。政协组织的活动，特别是协商活动均不同程度的依赖于基层国家机关与基层党组的支持与参与。如此才能合力营造“党委重视、政府支持、政协主动、各界配合、社会认可”的良好环境。

参考文献

- [1] 龚晨. 创新基层民主协商机制,提高民主协商治理能力——基于国家治理体系现代化构建视角的思考[J]. 山西社会主义学院学报, 2014(4): 54-59.
- [2] 张丙宣. 人民政协精准介入基层协商的机制研究[J]. 河南社会科学, 2017, 25(8): 16-23.
- [3] 曾刚. 基层政协协商民主的法制保障二题——以上海市静安区政协的实践探索为例[J]. 东方法学, 2014(2): 141-151.
- [4] 桑凯斯·R·桑斯坦. 设计民主: 论宪法的作用[M]. 第5版. 金朝武, 刘会春, 译. 北京: 法律出版社, 2006: 14-17.