

论城市法治化建设与民主参与

何 薇

(陕西师范大学 政治经济学院, 西安 710062)

摘 要:城市的法治化建设与民主参与有着紧密的联系。通过公民的民主参与,可以调动社会力量,提升法律的权威,监督权力的运行,从而加快城市法治化治理的进程。只有努力完善制度体系,拓展有序民主参与渠道,并使公民具备相应的参与理念和参与素质,才能持续推进城市法治化建设。

关键词:城市法治化;民主参与;法治建设

中图分类号:DF02

文献标志码:A

文章编号:1672-8580(2011)02-0006-04

一、城市法治化治理的必然性

城市是一定区域内经济、政治和文化的中心,汇集了众多人口、资本、信息,具备交通、教育、科技、服务等多种功能。随着城市现代化进程的发展,城市治理的法治化成为城市现代化建设的基本要求。

法治化治理是当今发达国家的城市普遍采用的治理模式,它既要求政府部门管理的法治化,也要求社会生活的法治化。所谓法治化,就是要把城市的各项建设和管理纳入法治的轨道,从而实施法治和实现法治的过程。现代社会特别是现代化的都市必然需要现代的法治,因为人类社会的发展进步对治理国家、管理社会的良好模式有一种内在的必然需求,而法治正是到目前为止人类所能选择的具有理智性、稳定性、高效性和有序性的最佳治理模式。城市法治目标的实现,是一个需要政府与社会共同努力、探索的长期过程。

城市的存在和法治的形成也一向有着不解之缘。城市正是最先孕育和萌生法治的环境条件,而法治也正是适应了城市发展的内在需求而产生。城市,特别是近现代发展起来的都市,不但提供了法治所需要依存的商品经济、民主政治合理性文化的社会基础,而且城市本身日趋复杂化的发展也需要找到一种理智、稳定、高效而有序的治理和管理,故而法治便成为其比较选择之必然。所以,建设现代化城市文明,必然需要厉行现代城市的法治,法治化必然应当成为城市现代化发

展的一个诉求目标^①。

二、民主参与推进城市法治化建设

(一)法律的力量来自民间

在现代城市发展的过程中,很多事务交给社会团体办理,部分准立法与司法权也逐渐下移。西方最早的都市法和商法就是从民间成长起来的,西欧中世纪一些城市中的市民通过都市法和商法将很大一部分立法权和司法权掌握在自己的手里。城市法的渊源既有国王或封建领主的特许状、城市议会制定法、城市习惯和判例,又有行会规章。行会作为中世纪城市的自治团体,对西方法律的发展产生了重要影响,正如伯尔曼所言:“新的高法体系的整体性,即它的各项原则、概念、规则和程序在结构上的一致性,首先来自它所属的商人共同体的整体性和组织结构上的一致性。”^②

民众是当代立法的知识源泉。我国人大代表和政协委员等都是各类人民团体的代表,他们因为在城市中处于某种特殊地位并具有重要影响力,被其所隶属的集团推选出来,进入决策与议政领域,在城市立法中占据重要地位。其所进行的利益表达,也代表了民间的声音。

目前我国正在建立健全立法听证制度,由立法机关邀请政府官员、专家学者、当事人以及与议案有利害关系的当事人出面陈述意见,为审议法案提供依据。民主政治要求立法必须充分表达民意,公正地调整各种

收稿日期:2010-10-16

作者简介:何薇(1985-),女,黑龙江人,主要研究方向为政治学理论与中国政治。

网络出版时间:2011-3-28 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20110328.1340.012.html>

利益冲突,协调各阶层的利益,尽可能满足各方愿望和要求,使立法机关获得更多信息,作出合理的决策。我国的立法法已经对该制度作出了明确规定,但尚无具体的操作规则出台,深圳、上海、广州、郑州、石家庄等城市立法部门已进行具体尝试,出台了具有特色的立法听证规则^[3]。

(二)民主参与有利于调动社会力量

民主参与有利于唤起市民的权利意识。市场经济的建立和完善需要全体市民的积极投入和广泛参与。充分发扬民主参与,有利于增强市民的权利意识,树立高度的主人翁责任感,积极投身于社会经济改革。

民主参与有利于促进市民与政府之间的双向互动与沟通,激发市民的政治参与愿望。在经济改革过程中,社会利益关系不断调整,改革在给市民带来普遍利益的同时,也造成了市民之间的利益差距。改革在满足市民利益需求的同时,又激发出更大的利益期望与追求。市民为了争取自己的利益,必然要求了解、参与和自身利益关系密切的城市政府的决策、法律的制定和实施环节。

随着改革的不断深入,我国城市的民主参与化进程取得了明显的进步,一些城市采取措施推进民主参与进程,如设立市长电话制度,随时听取市民意见,举行市民听证会、解答市民关心的问题;举办公开的市政对话会或评讲会,由党政机关负责人与市民直接对话,对城市领导进行评议;建立政府发言人制度,定期或不定期地举行记者招待会,公开政府工作状况和工作目标,实行公开办公制度,组织职能部门就地公开办理事务;公开政府运作过程,包括公开政府办事制度,将政府机构的职责、权限、工作方式、工作程序以及工作人员的姓名、具体职责等通过网络等大众传媒予以公开,有的还实行挂牌服务,通过政府网站将有关市政管理的法律法规公之于众。这些举措有助于塑造政府负责、廉洁、高效的形象,增加市民的信任感。

但不可否认的是,我国城市管理的民主参与的总体水平仍偏低,许多社会力量未能有效调动起来。市民参与城市管理的积极性、主动性较低。西方城市民主参与管理的经验主要包括:通过立法确保城市管理的民主参与化,明确规定有关市政管理的法律法规、规章制度和程序,未经公布告示于市民者,不得作为城市政府政务活动的依据。凡是政府行政机关作出的有关市民问题的决定和处理,必须把处理的主题、依据、程序和结果公开,否则该处理不发生法律效力。社会组织 and 公

民(包括市民和非本市居民)向城市政府了解有关法规、制度、规章、政策和程序时,政府有提供和解释的义务。城市政府有责任公开决策信息和决策过程,有责任对其决策的信息来源、可行性等进行说明,市民享有了解和监督政府的信息收集和运用情况以及信息公开等权利^[4]。

(三)民主参与提升法律的权威

民主既是现代法治的基础,又是现代法治的重要精神内核。城市决策与管理的民主,特别是实现市民对城市决策的广泛参与,能够为不同利益群体提供利益表达的场所与渠道,使政府注意到他们的利益要求,进而通过政策的制定扶持其利益的实现。

梅因认为:“社会的需要和社会意见常常是或多或少走在‘法律’的前面。我们可能非常接近地达到他们之间缺口的结合处,但永远存在的趋向是要把这缺口缩小的快慢程度。”^[5]缩小缺口的有效方法就是法律的制定者要尽可能地了解社会现实状况,特别是民众的实际需求。而民众的积极参与就是实现这一目标的有效途径。

公众参与不仅可以帮助政府制定有效的法规,超越现代传媒文化的障碍,而且还具有重要的教育意义,促进市民对法律的认同感的形成。公共参与的过程实际上也是对公民进行教育的过程,可以使他们理解技术上存在的困难,看到全盘的社会问题解决方案。使得乍看上去不会为民众接受的政策,最终为民众接受。而行政人员也可以从公共参与过程中获益,避免失败决策的产生。政策法规只有建立在公民选择的基础上,得到市民更多的配合,执行过程才会顺利。

民主的实行为管理者创造了向民众游说的机会。公众在参与过程中,行政人员会不断向市民说明政府行为的理由与正当性,取得市民的理解与信任,赢得他们的好评。特别是那些有社会影响力的市民,还会将其在参与过程中建立起来的对于政策的好感与热情扩散到社会,对反对政策的力量产生消解作用。我国很多城市开通了政府网站,为政府与市民的相互了解提供平台,如“两会”期间,市民通过新闻媒体和网站等途径了解会议动态,每逢“两会”召开,不少市民在网上提交百姓议案,发表自己的意见,上海的东方网等政府网站成为市民参政议政的重要途径。

目前,中国城市管理中突出的执法难,与民主开放程度低下密切相关。因为民主程度有限,市民参与率低,阶层利益表达渠道不畅,利益受损的市民往往走上

访之路,或走进法院提起诉讼。上访与投诉成为各城市最为突出的社会问题,比较集中的包括物业管理、环境污染、动迁拆迁等。象动迁拆迁这样的矛盾之所以不断激化,实际上与政策不够阳光、公正有直接关系。如果政府有关部门在此类公共事务管理中提高市民的参与度,增加政策的阳光指数,市民对政府就会有更多的理解和信任,法规的执行阻力也就会随之减少。

(四)民主监督促进城市发展

有力的城市管理系统是城市发展的基础,要管理就必须将权力交给相关部门,进而委托给具体的个人来行使。但权力本身所具有的扩张性和腐蚀性却是每一个掌握权力的人仅靠道德和信念所无法改变的。孟德斯鸠有言:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。”^[6]不受制约的权力是对社会秩序和公正的严重挑战,权力滥用、失职渎职和侵犯人权,已成为社会公害,对权力加以制约成为人们的共识。

在民主政治条件下,政府官员不仅受到内部的控制,还会受到来自政府外部的监督。在受选民监督的情况下,出于自身利益考虑,官员就会理性地选择奉公守法。在非民主制度下,政府官员则可以无视民众要求,以权谋私,损公肥私。由于缺少民众的监督,仅靠有限的政府内部监督,不仅增加反复成本,而且很难持久奏效。离开外部监督,内部监督极易陷入官官相护。

市民参政是民主监督的重要方式。在现代西方国家城市,市民参与城市管理的作用越来越得到社会的认可。市民参政不仅指市民的政治参与,即市民直接或间接选举公共权力机构及其领导人的过程,还包括所有有关公共利益、公共事务管理方面的参与。参与的方式多种多样,如公民大会、公民听证会、城市议会等。就内容而论,无论是法律的制定,还是具体的管理行为,都应广范征求民众意见,接受民众监督。市民对城市管理的介入和参与程度,直接决定权力运行的规范化程度,决定城市的法治水平。

三、民主参与有赖于城市法治化建设

(一)城市法治化为民主参与提供制度支持

法治是对民主的确定,城市法治能够为城市治理中的市民参与提供制度保障,确保城市的民主性和自由度。

因为市民参与治理是对传统的城市治理模式的挑战,需要借助法治力量为市民参与城市治理排除障碍和阻力,为民主参与铺平道路。使市民参与有足够的法

律依据,实现民主的法治化,切实保证市民享有参与民主选举、决策、管理和监督的权利,最大限度地维护市民的真实利益和意愿。这种权利制度保障不仅使市民的权利取得法律上的承认,而且也强化了市民参与的意识,反向促进了市民社会的成长和协商民主意识的发展。

(二)城市法治化保障民主参与的有序性

党的十六大报告提出要“扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”。有序的实质就是依法。真实、有效的民主一定是法治化的民主。按照宪法和法律的规定实施民主,才是有序的民主。

城市发展需要对城市资源进行动员,但是,市民参与的目的及参与的形态也因阶段乃至领域的不同而各异。在有些阶段,可能是合作型的参与,在另外一些阶段可能是监督型的参与,还有些阶段可能是请求型的、提意见型的参与。因此,必须注意的是,并不是任何阶段、任何领域都适合于全面的、深入的民众参与,也不能否认有些阶段或者领域根本不适合民众参与。

所以,要对民主参与加以有效管理,合理控制,使市民参与制度化、程序化、规范化,就要借助法律这一最可靠、最有效的手段。法律所具有的强有力的规范性可以最大限度地避免市民参与的盲目、无序进行。城市法治在保障民主参与的同时框定了市民参与行为的界限,促进了民主参与的有序、和谐和可持续发展。

四、拓展有序民主参与渠道,推进城市法治化建设

(一)丰富城市民主参与的主体,使城市法治化治理结构成为一个有机开放的系统

城市具有流动性,城市化的进程使大量原来不在城市居住和生活的人涌进了城市,他们中有的也具有非常强烈的现代性公民意识,要求积极参与城市治理活动,改变自己的生活和生存空间。这就要求政府能更好地适应这一变化,相应地做出对治理结构的调整,使更多的人参与到城市治理中,满足市民对参与法治化建设的需求,调动一切积极因素支持城市现代化建设。

(二)建立健全法制宣传教育工作机制,巩固和发展法制宣传教育阵地

要结合城市文化建设一批融艺术性和标志性为一体的法制宣传教育设施,开展基层民主法治创建活动,把法制宣传教育与法制实践紧密结合起来。宣传可以提高市民对城市治理的认识,拓宽公众参与的渠道和广度,产生多层次的互动,提高市民参与的信心,使市

民了解到城市发展与自身的密切关系,以及城市对生活的重要影响^{7]}。

(三)应尽快建立健全听证制度、市民投诉制度、信访制度,促进市民参与的权利体系的完善,保障其知情权、参与权、选择权和监督权

要通过民众的广泛参与,沟通政府与民众的关系,保证政府及时听取民众的建议与意见,在此基础上制定出反映市民利益与要求的法律法规,推进行政管理的公正、公开、高效,实现法治城市的目标。设立鼓励市民参与治理的机制,使市民参与的地位得到法律的明确化和具体化。对市民参与的内容、方式、范围和途径等做出明确规定,使参与具有组织性、经常性。进一步创新市民参与的形式,为市民提供有效的表达平台和渠道。

(四)城市法治化建设中要注重提高市民素质,强调市民精神

城市法治化治理的良好运行,最终取决于市民在城市法制建设过程中强调市民精神,既表现在管理者对市民精神的尊重,也表现在被管理者积极主动参与城市治理活动,是市民对其权利的自我保护意识的表现。因此,要注重提高市民素质,增强市民的参与意识,使城市全体居民积极参与并充分发挥其创造力。要培育市民的权利、责任、义务和守法观念,从整体上提高市民的文化素养、主体意识、民主意识和法律意识。关注城市的发展,参与城市的建设,成为能够为城市法治化治理所需要的自治、自律、独立、负责的市民。提高参与水平,使之从公共利益的本质出发,而不是仅局限于

与自己利益有直接关系的城市建设活动^{8]}。

(五)发挥民间社团的作用,注重政府与民间社团的互动

市民是城市社会的主体,民间社团是实现“共治”社会的重要元素,现代政府不能孤注一掷地将治理城市的重担放在传统体制内人员或者说少数领导者身上,新的城市治理观念必须把民间社团的力量、市民的自治以及市民的主体作用提到更高层面上去认识。市民与民间社团的质的提升是推进城市法治化建设的有效方式。

参考文献:

- [1] 孙育玮.法治文化:都市法治化的深层底蕴——关于上海都市法治文化的理论思考[J].上海师范大学学报:哲学社会科学版,2006,(2):48-54.
- [2] [美]伯尔曼.法律与革命——西方法律传统的形成[M].北京:中国大百科全书出版社,1993.
- [3] 李龙.政治文明与依法治国[M].浙江:浙江大学出版社,2004.
- [4] 顾丽梅.治理与自治:城市政府比较研究[M].上海:上海三联书店,2006.
- [5] [英]梅因.古代法[M].北京:商务印书馆,1959.
- [6] [法]孟德斯鸠.论法的精神:上[M].北京:商务印书馆,1997.
- [7] 王新清.论司法改革需要处理好的几个关系[J].南都学坛,2010,(2):77-84.
- [8] 李文实.国家级历史文化名城泉州非遗旅游开发研究[J].江西科技师范学院学报,2009,(6):41-45.

责任编辑:万东升

Law on Urban Construction and Democratic Participation

HE Wei

(College of Political Science and Economic, Shaanxi Normal University of China, Xi'an 710062, China)

Abstract: City construction and democratic participation in the rule of law are closely linked. Democratic participation by citizens, able to mobilize social forces to enhance the authority of the law, the supervisory power of operation, thus speeding up the process of urban governance rule of law. Only by striving to improve the institutional system, expand orderly channels for democratic participation, and to the participation of citizens with the appropriate ideas and participate in quality to continue promoting the city and laws.

Key words: city law; democratic participation; orderly