

论社会协商对话制度的法律调整

孙铁城 李 淳

赵紫阳同志代表党中央所作的十三大政治报告，第一次以党的决议的形式明确提出在我国建立社会协商对话制度。实行社会协商对话制度，是政治体制改革的重要内容之一。进行政治体制改革，是促进经济体制改革，加快发展社会生产力和商品经济的需要，亦是实现社会主义民主政治的基础。把建立社会协商对话制度作为我国政治体制改革的重要内容，无疑是吸取了建国三十几年的正反经验，应当说是大智之举。

党的十一届三中全会以来，特别是近两年来，我国的社会主义民主政治建设有了较大的发展，其中重要的一条，就是寻求到了一条建设民主政治的好途径、好办法，这就是开展多种形式的社会协商对话，并在一些问题的解决上取得了较好的效果。同时，还应看到，我国目前的民主政治建设程度还是较低的，宪法规定的人民代表大会制度及公民参政、议政等民主形式还很不完善。因此，从法律的角度探讨建立社会协商对话制度并进一步对这种制度加以完善，是当前亟需解决的问题。

一

当前在实现民主政治的程序上，领导与群众彼此沟通的渠道还不是十分畅通的。其具体表现为两个方面。第一，在自上而下的系统中，由于我国长期受封建意识和极左思想的影响，政治的公开化程度和公民的参政意识、议政意识还不是令人满意的。政治公开化是实现宪法规定的公民了解权、监督权的前提条件。因此领导机关的政治透明度小，直接地影响和限制了公民的监督、参政的活动。加之领导机关及领导人的重大决策都是按单向输出的运行形式进行的，得不到及时的信息反馈，因而，在一定程度上影响了决策的科学性。第二，在自下而上的系统中，由于党政不分、权力过分集中、机构重叠和官僚主义等现象，使群众的正当愿望、正当要求难以得到满足，他们的建议难以通过正常的渠道反映上去，无法影响领导机关及领导人的重大决策；即使公民的某些意见和建议通过某些正常渠道反映上来，这种民主信息也会因层层领导机关及领导人的主观“过滤”而失真，产生误差。因此，什么是社会协商对话，就成为首先要搞清楚的问题。

赵紫阳同志在十三大报告中指出：“必须使社会协商对话形成制度，及时地、畅通地、准确地做到下情上达，上情下达，彼此沟通，互相理解。”这番阐述对于我们正确理解协商对话的涵义，是有极大的指导作用的。我们认为，社会协商对话是上级机关与下级机关之间，领导与群众之间以平等身份，依法定原则，通过多种形式，定期地对国家、地方和基层

的重大问题、重大情况进行民主协商的政治活动。它是下情上达，上情下达，彼此沟通的新型民主参政渠道，是从群众中来到群众中去原则的引伸和发展。它有如下主要特征：

1. 协商对话是下情上达、上情下达的双向行为，二者构成一个议政、参政的民主闭合回路。它不仅仅是领导就某些问题对群众的宣传、解释。这里所说的双向行为是指，各级领导机关将其活动的重大问题及重大决策，定期向群众公开，接受群众的监督；群众将其要求，对重大问题、重大决策的见解及对领导机关活动的质询，反映上去或进行直接口头对话，要求领导给予解答或在决策制定中加以考虑。这两种行为是通过面对面的口头形式或借用现代大众传播媒介等形式循环往复交叉地进行。这种民主信息交流形成的闭合回路，必然能达到人民议政参政的目的。

2. 协商对话是一种监督行为、议政参政行为。从公民角度来讲，协商对话制度是公民依照宪法行使了解权、监督权、议政权、参政权等民主权利的制度。公民这些基本权利的行使，是以政治公开化为其前提条件的。政治公开化是社会主义本质的要求和体现。列宁曾指出：“没有公开性而来谈民主是可笑的”。^① 赵紫阳在十三大报告中明确提出了政治的公开化，他指出：“提高领导机关活动的开放程度，重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论。”在对话制度问题上，实行政治公开化原则，让群众及时地、全面地了解政府的活动，使群众的意见和要求及时地反映上来，尽可能体现在政府的决策之中，实现公民参加国家管理；同时又能将政府的活动置于群众监督之下，接受群众的监督。由此可见，政治公开化原则是实现公民了解权、监督权、议政参政权的前提条件和政治保障。而这些民主权利又和公开化原则一起，构成了协商对话制的基本内容，体现了我国社会主义初级阶段协商对话制度的本质。

协商对话制度开辟了一条新的民主参政渠道，因此它的建立具有重大的现实意义：第一，从民主参政形式上讲，协商对话制的建立，开辟了一条上下沟通的新型民主参政渠道。它弥补了间接选举制之不足，是增强社会主义民主性的较为切实可行的好办法，解决了我国多年来一直未能解决的一个难题。第二、公民在协商对话中监督权的行使，有助于克服官僚主义和各种不正之风。第三、协商对话制度的建立，有利于使各级领导机关的工作及重大决策更加符合实际、体现民意，使之科学化和民主化。第四、有利于处理和协调各种不同的社会利益和矛盾。第五、有利于领导和群众上下沟通，相互理解，有助于密切党群关系，干群关系。第六、有利于培养和增强公民参政意识、权力意识、主人意识。

二

协商对话在未形成制度之前，不免会带有随意性、盲目性和不稳定性等特点。迄今为止，这种政治活动的开展还不平衡，有些单位把对话作为缓和矛盾的手段，根据政治气候，由领导人随意决定找群众“对话”。如何使协商对话这种政治活动制度化，即通过何种形式规定哪些问题应由哪些单位、团体通过对话形式加以解决；对话的原则、主体、内容、步骤、形式是什么等，都是要搞清楚的基本问题。

我们认为，为了保证协商对话在全社会范围内有步骤、系统地、全面地展开，并形成制度，同时为了防止它随政治风云的变化而摇摆不定，就必须用法律形式，把协商对话应坚持

① 《列宁全集》第5卷，第448页。

的基本原则及其构成因素明确下来。如果不及时把协商对话法律化，它就会流于形式，最终还会导向人治。目前一些单位的对话就是领导人以现场办公的方式，就群众提出的问题和要求，“拍板定案”，为其解决困难。困难虽然解决了，但它却留下了后遗症，即：在没有法律保障的条件下，“主持”对话的领导很容易成为以人治对人治的权力改革者，同时人们也会自觉或不自觉地形成“盼望清官大老爷”等人治观念。

我们认为，只有将协商对话法律化、制度化，为其创造良好的法律环境和平等的民主环境，才能保证它长期存在，稳定发展，发挥它应有的民主政治功能。为此，应当把协商对话应坚持的原则及其构成因素，用法律形式明确规定下来。

（一）协商对话的基本原则。

1. 公开原则。对话作为人们参政的渠道，是众所关注的。因此必须将协商对话对社会公开，接受社会各方人士的监督，发挥社会舆论监督作用，使之不至于流于形式。公开原则主要是指对话的内容、过程及其结果，即对话活动的全过程，都应通过现场或借用现代大众传播手段及时、准确地公布于众，与群众见面。

2. 平等、民主原则。协商对话作为上下沟通的民主渠道，主要是指领导和群众之间的对话。领导和被领导这种隶属关系只能存在于对话之外，不应存在于对话的政治活动之中。在对话活动的全过程中，双方应始终处于平等地位，并在友好、民主的环境中开展对话。因此应用法律把这种平等主体和民主环境明确规定下来。因为只有在这种民主、平等、和谐的气氛中，公民才能充分行使其了解权、监督权及议政参政权，协商对话才能得以彻底落实。否则，它就会成为领导应付群众、缓和矛盾的手段，群众在对话中就会处于被动地位、受领导意图的支配，不可能发挥对话的政治功能。

3. 权利义务相统一原则。协商对话是一种权利义务关系。我们应用法律形式把这种关系确定下来，使二者的统一具有强制性。领导与群众，在协商对话中，既是权利主体又是义务主体。在对话过程中，各级领导有义务定期向群众介绍其活动（包括重大情况、重大问题和重大决策等）。解答群众提出的质询，满足其合理要求；同时，也有权利要求群众监督其行为，并就上述重大情况提出建议。公民同样也享有与之相对应的权利义务。

4. 合法原则。为了保证对话不偏离法制轨道，不出现违法现象，因此对话的一切活动都要合法化。处处以法律为其活动准则。首先，政务党务活动的公开化要在法律、政策所允许的范围内，并兼顾政治保密制度，不准公开泄密；其次，公民提出的要求、建议及质询要符合法律和政策，不准提出无理要求或借此搞违法活动，各级领导对公民提出的无理要求或“超法律问题”，有权拒绝回答和解决。

5. 民主监督原则。我们之所以在经过三十余年痛苦地选择之后提出建立社会协商对话制度，其目的是继续克服败坏党的声誉的官僚主义。政治的公开性、政治的透明度、畅通的对话渠道、公民的参政意识，都表明或标志着一个国家政治民主的程度和水准。民主监督主体是多元的，是广泛的。民主监督至少包括六个层次：一是国家权力机关的权力监督，因为这种监督权只能由人民代表大会行使，体现了代表及选民的监督意志；二是司法机关的司法监督。这种监督又包括自身监督和对他方监督两种形式；三是行政监督。即由国家行政监督机关依法对社会协商对话活动进行监督；四是执政党的监督，中国共产党集中代表了全国各族人民的利益和要求并处于执政的地位，因此它对党务部门及党的负责同志社会协商对话活动的监督起着十分重要的作用；五是舆论监督，包括新闻监督和理论监督。小平同志曾经指

出：“一个革命政党，就怕听不到人民的声音，最可怕的是鸦雀无声。”^①在现代国家中，人民声音反映的渠道固然很多，但较为重要的渠道是新闻监督和理论监督；六是全体人民的监督，这种监督的特点在于不间断性和监督主体的广泛性，应当看到，对社会协商对话活动进行有效的监督，是社会主义初级阶段民主政治的基本特征。

（二）协商对话的构成因素。

协商对话的构成因素，如主体、内容、形式、步骤、周期、法律责任等，都是影响对话制度形成的重要因素，因此有必要把上述这些要素用法律形式明确下来。

1. 对话的主体、内容和客体。（1）对话的主体是指参加对话活动的当事人。它是双重主体而不是单一主体，这种双重主体又是相对的，即领导和群众。目前最紧迫的任务就是用法律明确规定哪些机关、团体等可以进行对话，享有对话权，哪些单位不享有对话权。这样就可以避免一些机关、团体可以随意进行对话或随意放弃这项权利、停止对话活动。同时，还要进一步规定，享有对话权的单位要设置专职人员或专门科室，以本单位名义经常负责和本单位的职工群众平等地进行对话。只有这样才能使对话经常化，避免出现人人负责对话而实际又无人负责的局面。（2）对话的内容是指对话主体双方所享有的权利和应履行的义务。对主体双方的权利义务及其界限应用法律形式明确下来，从而把对话活动纳入到法制轨道上来，使之稳步、有秩序地开展。（3）这种权利义务所指的对象，即对话的客体。它包括享有对话权单位的重大问题、重大情况和重大决策。目前应用法律对这三方面的内容加以明确规定，以解决各级领导机关哪些问题可以公开于众，实行对话的问题。另一方面还要规定，群众的哪些要求、建议、质询可通过对话方式协商解决。只有这样，对话活动才能有针对性地进行，避免其盲目性。

2. 对话的形式。对话不是仅仅指领导和群众面对面的协商，口头对话只是对话形式的一种。由于它具有简便、易行的特点，对话中需要交流的信息又都能得到及时的反馈，因此它是适用于基层或规模较小的对话的最好形式。而全国性或较大地区的对话就不宜或不可能采取面对面的口头形式进行，这时它就要借用传播手段（报刊、杂志、信件、广播、电视等）定期将全国性的重大问题、重大决策及全国人民的重大要求、建议和质询公开于众，经过一段时间再按期将双方的信息反馈与大家。这种循环往复地进行就可使人们得到参政议政的机会、使国家重大决策更加科学化，同时还可弥补间接民主制之不足，增强其民主性。

3. 对话的管理制度。我们认为，当前在我国对话应按问题对口、分级管理的原则建立管理制度。在纵向管理上，实行三级对话制，即在国家、地方和基层三个不同层次上展开。其划分的依据和标准根据对话内容涉及的范围及影响面大小加以确定。在横向管理上，实行问题对口管理的原则，即在每一层次或同一层次中，根据对话内容的性质来确定对话应由哪个部门负责，各单位、各系统依照法律规定的权利负责其内部的对话。这样就可以建立起纵横交错，井然有序的管理体制，保证对话有秩序地开展。

4. 对话的法律责任。对话的权利义务关系，用法律加以确认后，对话活动就会形成一种法定权利义务秩序。在这种法定对话秩序中，任何一方主体如果不履行义务或行使权利，超越其界限，都必须承担相应的法律责任。

5. 对话的周期。这是个十分重要的问题。目前对话活动主要弊病之一就是它的随意性，

^① 《邓小平文选》第134页。

其原因在于没有把对话周期法律化。其随意性表现为：一些单位领导根据形势、矛盾的需要，来确定对话时间，出现了领导找群众、校长找学生对话的局面，而没有相反的情况发生。确定对话时间的主动权在领导而不在于群众，群众只处于消极、被动的地位。为了扭转这种不正常现象，使对话时间公平合理、一视同仁，就必须把对话周期用法律明确下来。

除此之外，还有一些因素，如对话的程序、环节等，都需要加以规定，使社会协商对话既有实质内容，又有严谨的法律程序，并逐步形成制度。

建立社会协商对话制度，对正处于社会主义初级阶段的我国来说，还需要较长的过程才能有效地加以实现。当前，我们既要看到建立、实行这种制度的渐近性，又要看到建立、实行这种制度的紧迫性。也就是说，我们既不能操之过急，又不能按兵不动，在逐步积累经验，尤其是对社会协商对话法律调整的经验的的同时，本着“及时、畅通、准确”的要求，尽早地建立具有中国特色的社会协商对话制度。

(作者单位：吉林省社会科学院法学研究所)

责任编辑：秦 凤

论法律关系的客体

刘翠霄

一、对法律关系客体的几种不同见解

关于法律关系的客体问题，解放前我国法学者多是只讲“权利客体”，如：1.认为人之生命身体自由名誉等为权利之客体，其最重要者，则为物。^①2.认为“权利之客体者，依法律之保护以满足人类生活之资料者也。……权利之客体为物”。^②3.认为权利之种类不一，故客体之种类亦异，就其最著者言之，有物与行为两种。^③

解放后，苏联法学界关于法律关系的理论对我国有很大的影响。苏联法学界对法律关系客体的论述，约有以下几种：1.认为在财产性法律关系中，物和其他物质财富是权利客体。在非财产性法律关系中，一定的作为是权利客体，当调整某种关系的法规规范是在禁止履行某项作为的情况下，对某种行为的抑制，得为权利客体。^④2.认为物和其他物质财富以及非

① 朱贞白：《最新法学通论》，上海法政学社1935年版，第58页。

② 欧阳霖：《法学通论》，上海法学编译社1947年版，第274页。

③ 李景禧、刘子嵩：《法学通论》，商务印书馆1937年版，第260页。

④ 苏联科学院法学研究所编：《马克思列宁主义关于国家与法权理论教程》，中国人民大学出版社1955年版，第391—392页。