

基层行政 协商研究

JICENGXINGZHENG
XIESHANGYANJIU

吴燕怡 著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

基层行政 协商研究

JICENGXINGZHENG
XIESHANGYANJIU

吴燕怡 著



云南大学出版社
Yunnan University Press

图书在版编目(CIP)数据

基层行政协商研究 / 吴燕怡著. — 昆明: 云南大学出版社, 2016
ISBN 978-7-5482-2758-8

I. ①基… II. ①吴… III. ①地方政府—行政管理—民主协商—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第200367号

出品人: 吴云

责任编辑: 赵红梅

封面设计: 郑明娟

基层行政协商研究

JICENGXINGZHENGXIESHANGYANJIU

吴燕怡 著

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 昆明市五华区教育委员会印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 11.75

字 数: 217千

版 次: 2016年4月第1版

印 次: 2016年4月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-2758-8

定 价: 35.00元

社 址: 昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)

邮 编: 650091

电 话: (0871) 65031071 65033244

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

本书若发现印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-64167045。

目 录

导 论	1
第一章 行政协商的概念	7
一、广义的行政协商	7
二、狭义的行政协商	10
三、基层行政协商的主要特征	11
（一）民众参与	12
（二）行政主体主导	13
（三）以达成共识为目标	15
（四）行政协商是一种内生性制度	16
（五）行政协商形式多样	19
四、行政协商的功能	24
（一）纠纷解决	24
（二）促进各方的偏好转变，推动理性共识的实现	25
（三）平衡利益，增进地方政府与公民之间的互信	27
第二章 行政协商相关理论分析	29
一、行政协商与社会分工	29
（一）社会分工的必要性	29
（二）社会分工与团结	31
二、行政协商与自由裁量权	32
（一）自由裁量理论的产生与发展	32
（二）国内学者对行政自由裁量的研究	34
三、协商民主与选举民主	36
（一）协商民主与选举民主的异同	36

(二) 协商民主与选举民主的联系	38
第三章 基层社会结构分析	41
一、正式权威	43
二、非正式权威	45
三、基层城乡社区成员的类型	46
四、基层自治	48
第四章 行政协商的合法性与合理性	56
一、行政协商的合法性	57
(一) 行政协商是一种依法合作的程序	57
(二) 合作行政增强行政行为的合法性	60
二、行政协商的合理性	64
(一) 行政协商有利于权力监督	64
(二) 行政协商是一种柔性执法	65
(三) 行政协商有助于提高基层政府的治理能力	68
第五章 我国基层行政协商制度的实践	70
一、协商的主体	70
(一) 协商的基本主体	71
(二) 基层行政协商的参与者	76
二、行政协商参与者的权利与义务	78
(一) 权 利	78
(二) 义 务	84
三、协商的内容	86
四、协商的程序	88
(一) 协商的正式程序	90
(二) 协商的非正式程序	92
五、行政协商达成的协议	96
(一) 协议的形式	96
(二) 协议的效力	98
第六章 基层行政协商存在的问题及对策	99
一、存在的问题	99

(一) 行政协商程序的随意性	99
(二) 公民过于追求自身利益的最大化	101
(三) 政府部门积极追求部门利益	102
(四) 协商中可能导致行政弹性过大	102
(五) 协商结果的实现尚未受到法律保护	104
二、对 策	104
(一) 程序的规范化	104
(二) 公民共同体的作用及公民精神的培养	107
(三) 政府观念的转变	112
(四) 对行政协商引起的行政自由裁量的约束	114
(五) 订立行政契约以保证协商结果的实现	116
结 语	121
参考文献	123
附 录	130

导 论

十八大以来，协商民主在中国以正式文件的形式越来越多地出现在人们的眼前。2015年7月22日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强城乡社区协商的意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。基层协商民主作为协商民主的重要组成部分，作为基层经验产生的地方，对顶层设计起着示范性作用。依据《关于加强城乡社区协商的意见》，坚持村（居）民会议、村（居）民代表会议制度，采取村（居）民议事会、村（居）民理事会、小区协商、业主协商、村（居）民决策听证、民主评议等形式，以民情恳谈日、社区（驻村）警务室开放日、村（居）民论坛、妇女之家等为平台，开展灵活多样的协商活动。此外，中共十八届三中全会明确提出关于“深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商”的新论断，并要求大力推进包括行政协商民主在内的协商民主广泛、多层、制度化发展。中共十八届四中全会再次强调，加强社会主义协商民主制度建设，构建程序合理、环节完整的协商民主体系。这是与我国社会主义制度的本质要求相统一，与不断丰富民主形式相适应，与不断拓宽的公民有序政治参与渠道相协调的重要部署，是新形势下中国共产党关于社会主义民主政治建设的理论创新，其将进一步推动制度创新和实践创新。

政府对协商民主的推动与对西方理论、实践的借鉴有着直接关系，更与中国传统文化中一直存在的“和为贵”思想大有渊源。在中共十八大对发展协商民主做出重要部署，中共十八届三中全会明确要求深入开展行政协商的宏观政治背景下，本书选择对基层行政协商这一问题进行专门、系统的研究。“在多种协商形式中，首要的是政府与公民之间的协商，因为政府的作用不是刻板地对协商结果的执行，政治与行政的不可分性决定政府也是具有独立判断能力的治理主体。政府作为协商主体与公民进行平等协商对提高协商质量会有贡献。更重要的是，政

府与公民的协商合作才是合作治理的重点。因此,政府与公民协商才是协商治理的基本形式,也是服务型政府建设中优先发展的制度基础。”^①

参与协商的公权力主体包括政府、立法机关等,由此产生如政协协商、立法协商和行政协商等协商类型。在基层,与基层民众生活息息相关的协商形式中,具有直接影响力的是行政协商,而这也是普通民众有机会参与的一种协商形式。与此同时,行政机关在当下社会中承受着全民所期望的成为“全能政府”的压力,业已不堪重负。政府可以基于社会分工的视角,将仅依靠自身力量不能完美处理的事务置之于社会中,由此获取看待问题的多个视角,听取多方面意见,并通过恳谈、听证等方式,在充分协商的基础上达成共识。通过诸如协商这样的手段,有效地实现社会发展和公共利益的最大化,让政府之外的多元主体(包括各类营利组织和非营利组织)通过协商的方式借助正式规则或非正式规则参与治理。多主体之间的平等协商、合作治理,可以促成公民的参与并使多元主体之间达成共识。近年来,行政法学界所提出的行政协商理论非常有利于官民关系的协调和问题的解决,这一制度如能有效地运用于基层地方治理中,必定彰显其优势,呈现出最佳的治理效果。

在基层环境已经发生变化的情况下,地方政府的政策需要针对新的现象做出调整,如果无视这样的分化,地方治理将难以取得良好的效果。目前,中国法律在应对这样的变化时稍显滞后。在法律没有明确规定的情况下,行政更加需要与民众取得共识,以便及时开展相关工作。印度学者 M.P. 赛夫指出:“奥托·迈耶已然修正了其早期提出的法律保留概念。在他看来,法律为司法作用不可欠缺之基础,非以法律为基础即无判决可言,无法律亦无刑罚。但行政作用对于法律之从属状态,不如司法作用般的严格。故只有某些关于一定重要事项之行政作用始以法律为必要条件,其他事项则为行政权自由之范围,行政权得以一己之力而作用,无须有法律之依据。关于排除行政之自由活动,称之为法律保留。”^②由此可知,对于行政来说,一些事项务必严格依法行政,除此之外的多数情形则需要行政机关在遵守法律的前提下,视情形而做出适宜的决断。

实践中,一些地方政府已经通过行政协商取得很好的治理效果。比如,浙江温州、天津宝坻等地。其中,天津宝坻的做法较为典型。天津市宝坻区非常重视

① 刘兆鑫:《协商治理:服务型政府建设的路径依赖》,《行政论坛》2012年第1期。

② [印] M.P.赛夫:《德国行政法——普通法的分析》,周伟译,山东人民出版社2006年版,第37页。

农村基层民主政治建设和社会管理工作,是全国较早开展村务公开、民主管理的地区之一,并陆续推出了村级重大事务“六步决策法”等一系列制度措施,以及“一站三中心”的基层公共服务管理模式,在促进农村改革发展稳定方面发挥了重要作用。《人民日报》、《中国纪检监察报》、中组部《全国基层组织建设工作情况通报》、《天津日报》等党报党刊相继对其进行过报道。党的十八大进一步提出并系统论述了“协商民主”概念,对“健全社会主义协商民主制度”进行了部署,强调完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展,积极开展基层民主协商。十八届三中全会对协商民主又做了进一步阐述,特别在发展基层民主方面提出“开展形式多样的基层民主协商,推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制,促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”。这些重要论述和部署,为农村基层群众有序参与和治理村级事务提供了一条有效路径。协商民主作为一种就群众共同关心的问题进行磋商和决策参与的新观念,对于更好地推进村民自治来说是一个很好的启示,也为新形势下解决基层民主政治建设中存在的一些问题提供了有效方式。

2013年,宝坻区委决定在全区探索推行农村基层协商民主制度,通过一年多的实践,取得了良好效果。为确保协商民主工作抓出成效,宝坻区委又下发了《转发〈关于组织全区村级班子召开专题民主协商议事会的安排意见〉的通知》(津宝党办发〔2013〕48号),对协商民主工作的相关事宜做了具体规定。仅2013年1~4月,全区24个街镇的765个村共举办民主协商议事会议804次,通过广泛协商完成了1486个议题的民主议事,并且所有议题经民主协商全部通过。协商内容主要涉及道路硬化、清洁家园、桥梁修建、土地鱼池发包、村级文化活动现场建设、生态村建设等内容。2014年,179个重点协商事项已经完成实施,涉及资金共计5321.15万元,涉及4122.92万元资金的163个协商事项正在实施中,群众反响非常好,没有一件出现信访问题。

宝坻区的协商民主制度以村级民主协商议事会为主要形式,同时根据协商内容采取入户走访、对话恳谈等辅助方式。参与协商的主体包括党员代表、村民代表,以及与协商事项利益相关的群众代表或个人,根据内容的需要,还可扩大到全体村民。村级党组织作为此项制度的牵头者与实施者,对协商的质量和效果起着至关重要的作用。因此,从协商议题的提出到整个协商过程的组织,包括协商的程序、秩序等各个环节,村党支部始终掌握主动权,确保协商的有序有效,并避免脱离党的领导的现象。在协商过程中,充分尊重广大群众的主体地位,保障

他们的提议权、参与权、表达权,保证参会人员具有同等的发言权利,可以充分发表自己的意愿并自由商讨,村干部不得以任何借口阻碍村民行使权利。同时,为使村级党组织的主导作用与群众的主体作用结合得更紧密,注重发挥村级事务助理的作用。一方面,村级事务助理通过村级综合服务站这个平台,随时征集群众的意见和要求,协助村“两委”更好地掌握社情民意,及时提出并确定民主协商议题。另一方面,村级事务助理全程参与民主协商,加强监督和指导,以防止该议不议、大事小议以及不按规定程序议事等问题。同时,村级事务助理利用自己相对中立的地位,引导群众畅所欲言,互相探讨,避免和减少群众在协商中的对立,使协商正常进行。

在立法层面,目前城乡社区已普遍建立了基层群众自治制度,城乡社区协商已以不同形式普遍开展起来,并且日益成为基层群众自治的重要途径。国务院制定出台《加强城乡社区协商的实施办法》,具有重大的现实意义,这是推进基层协商制度化的需要。党的十八大和十八届三中、四中全会提出,开展形式多样的基层民主协商,推进基层协商制度化。《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》进一步明确了基层协商的重要地位和作用,并对开展基层协商提出了要求。城乡社区协商作为社会主义协商民主体系的重要组成部分,是基层民主协商的重心。目前,我国城乡社区协商在各地普遍开展,并取得了显著成效。但由于利益主体日益多元、利益诉求更加多样,各地普遍存在着协商发展不平衡、协商程序不规范、协商制度化建设滞后等问题,迫切需要出台规范性文件。对此,《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》指出,要通过明确协商的内容、主体、形式、程序、保障等,进一步推进城乡社区协商的制度化、规范化和程序化。

现今,实践与制度建设渐趋成熟,协商共治将成为未来地方治理发展的一个趋势。由于治理的模式不一,基层情况不尽相同,在不同的环境中相应地生发出不同的治理机制。林耀华先生认为:“人类社会无论在什么区域,或在什么时代,都包括三个要素的交互作用。这三个要素是什么?它们是环境、人类和文化。”^①地方治理不能脱离环境来讨论,恰如其分的地方治理是建立在对当地民族、宗教、地理状况、气候,以及因此而形成的民俗的充分了解的基础之上,再与现代法治精神充分融和的地方文化延续和地方秩序维护。林耀华先生进一步指

^① 林耀华:《边疆研究的途径》,载《边政公论》第二卷,第一、二期合刊,民国三十二年(1943年)。

出：“环境为人类生存的根据点，人类机体需要适应环境产生文化，文化累积造成文化环境，又控制人类行为，支配团体活动。”^①认识和了解身处的环境，可以为地方治理带来更为明确的思路，地方治理中必须充分挖掘本地文化中有益于促进政府与民众的良好关系的做法，重视地方精英所发挥的正面、积极的作用。与现代法律制度相互包容的地方，又有与现代法治相冲突的地方，一味使用行政强制手段必然带来负面影响，动摇地方的安定团结。因而，面对不同的社会文化环境，如何通过适宜的方式来治理基层地方，是基层政府需要谨慎对待的问题。

制度的完善需要理论的指导，因此，在这个背景下深入研究行政协商并建构相关制度体系，具有很强的现实意义。在理论层面上，需要进一步研究行政协商实践的动力、行政协商的功能以及行政协商的发展趋向。在此基础上建构行政协商制度，对实践中暴露出来的问题的解决具有重要意义，例如，如何保障行政机关与民众之间的平等协商，以及如何保障协商结果被实施等进行制度上的保护，并以此为基础进一步探索中国基层民主的新形式，丰富中国基层民主的形式，将民主推向新的高度。

雷米克认为，中国除中央政权外，还分布着各种层级大小不一的“地方性政权”（local states），地方性政权不仅自身有一些制度性利益需要保护，而且其官员也有他们自己的个人性利益以及制度性利益，这些通常与中央的指示相冲突，也常常与其治下的民众的渴望发生矛盾，它们“某个时候保护地方人民的利益，另外的时候又保护它们的制度性利益”，因此“不能简单地被视为要比处在中心的中央政权更弱小或者更无力”。雷米克指出，地方性政权“变量之所以重要，是因为它造成了国家与社会诸关系的变动，并影响到中央政府的能力”。鉴于此，早期“把既定政治制度下国家与社会的关系视为一个统一体”且“只说单一国家能力”的“以国家为中心”的观点，“会遮蔽国家与社会诸关系以及国家能力的某些重要方面”。^②各地方政府，尤其是基层政府，与中央政府所面临的问题会有较大的不同。政府的权力在基层管理过程中表现得过于突出，不仅解决不了问题，反而容易激化矛盾。而协商民主作为一种民主治理方式，搭建了一个政府与群众相互沟通、平等对话的平台，使不同利益者通过相互尊重的协商，最

① 林耀华：《边疆研究的途径》，载《边政公论》第二卷，第一、二期合刊，民国三十二年（1943年）。

② 肖瑛：《从“国家与社会”到“制度与生活”：中国社会变迁研究的视角转换》，《中国社会科学》（英文版）2015年第4期。

终形成一种兼顾公共利益与个人利益的结果。帕特南在其《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》一书中认为，走出这种困境有一条捷径：积极鼓励行动主体参与公共生活，让其在公共参与中形成相互信任互惠的参与网络，进而克服行动个体的自私理性。^①

本书试图以天津宝坻区的行政协商尝试和昆明基层政府广场舞噪音的应对措施为例，深度剖析行政协商的实际运作情况，从而正确定位行政协商，并在此基础上对制度构建提出建言。

① [美] 罗伯特·D.帕特南：《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》，王列、赖海榕译，中国人民大学出版社2015年版。

第一章 行政协商的概念

行政协商制度在一定程度上根源于现代公共治理中不断出现的困境和在困境中对传统文化的思考。在行政协商已经广泛开展的情形之下，亟待在行政法学的理论框架下建构行政协商制度。因此，将行政协商的概念明晰化，对于行政协商制度的建构极其有必要。目前的行政协商改革通常限于地方政府在解决实际问题中自觉采取的措施，如前所述，由于地域、民情不同，协商的具体方略具有一定差异性和分散性。另外，还存在着行政协商的界定不统一，内涵与外延的边界不甚清晰，以及行政协商的对象和事项及目标还处于逐步探索的阶段等问题。所以，进一步界定行政协商，并明确其内涵、外延，是当下极为迫切的任务。倘若不明确定位，没有适宜的机制，行政协商会出现较多的随意性，导致预期效果无法实现，甚至与完善基层民主的目标背道而驰，成为非民主的机制。

一、广义的行政协商

广义的行政协商着眼于制度欲达成的目标，诸如抑制行政权力、尊重公民权利、实现治理理性、提供对民众较有益的行政指导等，注重程序制度的构建优于构建实体制度。公民的一些权利实际上是通过程序安排来实现的，而不是实体的规定，尤其是行政协商这样一个既可能发生在行政决策开始之前，又可能发生在行政执行过程中，可以贯穿行政过程始终的行为。“公共协商是一个认知的过程，公民参与这种认知实践，因为他们对政治自我身份感兴趣，即将合法性与正当性之间差异最小化。然而公共协商的过程而不是结果才是政治自治的关键。”^①因而，在立法中将行政协商程序化似乎是较为适宜的解决方式。

更有学者强调，协商强调的是过程，而不是单纯地以结果来衡量民主的价

^① [南非] 毛里西奥·帕瑟林·登特里维斯：《作为公共协商的民主：新的视角》，王英津等译，中央编译出版社2006年版，第39页。

值。“协商程序的形式必须是信息和有依据的观点交换的过程……协商是公共和包容的……协商不受任何削弱参与者平等地位的内外威胁的影响……协商旨在达成理性推动的一致，并在原则上无限期地延续或者任何时候都可以恢复……协商包含对需求的解释，对集体身份的表达，对先前政治态度和偏好的转化。”^①“协商过程具有三大特点：协商是自由的——对各种建议的考虑并不局限于预设的规范或必要的权威；协商是理性的——各方都要标明自己提出、支持或批评各种建议的依据；协商参与者在刑事和实质上都是平等的——参与机会平等，现存的权力和资源都不会影响协商和参与的过程。”^②

在这样的理论背景下，有学者明确指出行政协商是一种行政程序而非行政行为，理由在于：行政行为是行政主体实现行政权的外在表达方式，是行政法学理论体系中的核心概念，同时也是行政救济制度产生的基础。行政行为有狭义与广义之分，其中，狭义的行政行为是指行政主体在职权行使过程中所做的能够引起行政法律效果的单方意思表示行为，其具有公权力性、单方性和具有对外直接的法律效果等特征，而且行政行为一经做出，将形成行政法律关系，直接引起行政法律效果。而以行政主体与行政相对人的“合意”为基础的行政协商制度的概念，显然不符合狭义行政行为概念的要求，主要表现为其合意性明显不符合狭义行政行为的单方性的特征，在行政协商制度中不存在行政主体单方决定的情况。此外，由于行政行为在做出之后，就会产生相应的行政法律结果，中间不允许行政相对人的参与，但是经由行政协商制度做出的行政决定必须经过行政相对人的认可方能生效。由此，通过对狭义的行政行为概念的质疑，不能将行政协商制度定位为行政行为。^③

笔者认为，行政协商虽然具有较多的程序意义，但其制度意义并非程序所能概括。对于相对人来说，迄今为止，尽管我国宪法并未将其视为一种“权利”，协商还只是一个政治上的权利，但这并不能阻碍行政协商将来会发展出更丰富的内涵，包括具有实体方面的意义。这是因为，行政协商实际上具有一种“分权性”，行政协商已将传统中属于行政机关的决策权、执行权分配给民众，组织或者民众代表通过协商的方式参与决策，因此，程序仅仅是一种外在表现。对于行

① [南非]毛里西奥·帕瑟林·登特里维斯：《作为公共协商的民主：新的视角》，王京津等译，中央编译出版社2006年版，第10-11页。

② 陈家刚：《协商民主与政治发展》，社会科学文献出版社2011年版，第56-57页。

③ 徐嘉博：《论行政协商制度的建构》，硕士学位论文，西南政法大学，2014年。

政协商来说,其更为深刻的内在意义在于民众参与决策、参与纠纷解决,这样的行为本质上是一种由行政机关主动做出的“分权”行为。这一行为对应着民众参与公共治理的一系列权利,诸如知情权、参与权、表达权、监督权等。由此看来,行政协商制度是一种集实体和程序于一身的制度,它包含着一系列的实体权利,倘若仅将它视为一种程序,将会大大削弱其制度意义。

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)规定:国家的一切权力属于人民。为了保障人民当家作主的民主权利,使行政协商民主更具操作性,从国家到地方,在不同的领域、不同层级开展了与行政协商民主有关的立法活动。在一些单行法律中将公众参与公共事务做了程序性的规定,如《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)规定:行政法规在起草过程中,应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见,听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。再如《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)规定:行政相对人对行政机关实施的行政处罚,享有陈述和申辩权。行政机关及其执法人员在做出处罚决定之前,没有履行这一程序的,行政处罚决定不能成立。行政机关在做出责令停产停业、吊销许可证等较重行政处罚决定时,应当告知当事人,当事人有要求举行听证会的权利。另外,《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)、《中华人民共和国行政强制法》(以下简称《行政强制法》)、《中华人民共和国价格法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《中华人民共和国环境影响评价法》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律法规中均有类似的规定。

2015年6月,国务院出台的《加强城乡社区协商的实施办法》也规定:拓展协商形式。坚持村(居)民会议、村(居)民代表会议制度,规范议事规程。结合参与主体情况和具体协商事项,可以采取村(居)民议事会、村(居)民理事会、小区协商、业主协商、村(居)民决策听证、民主评议等形式,以民情恳谈日、社区(驻村)警务室开放日、村(居)民论坛、妇女之家等为平台,开展灵活多样的协商活动。推进城乡社区信息化建设,开辟社情民意网络征集渠道,为城乡居民搭建网络协商平台。可见,广义的行政协商包含了听证、辩论、调查中的对答、会议等形式在内的任何一种对话形式。

近年来,随着公民意识的提高和民主建设的推进,行政纠纷在实践中也大量出现,行政复议与行政诉讼案件均保持较高的受案数与维持率。同时,由于行政复议和行政诉讼作为事后救济的手段并没有很好地解决纠纷,因而采用大量的行政资源与司法资源用于解决此类问题。

行政协商制度则试图防患于未然,将行政纠纷阻止在纠纷形成之前,或者在

纠纷产生之后用一种非强制的手段化解纠纷。十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其中第49条明确指出：“创新有效预防和化解社会矛盾体制。健全重大决策社会稳定风险评估机制。建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障。”行政协商作为一种以沟通为过程，以共识达成或纠纷解决为目的，具有很强实用性的制度，在中央的号召之下，在城乡推而广之。

行政协商不仅可用于行政机关与相对人的基于公共利益与个人利益之争而产生的意见分歧中，也可用于相对人之间存在利益分歧之时，行政机关作为居间者组织双方进行协商，调和双方矛盾，促进多元化利益的实现。

广义的行政协商既包括相对正式的会谈，也包括非正式的沟通。协商的形式既可以是相对正式的，比如通过会议、座谈、上门等，或者通过电话、网络、快递等形式征求意见；也可以是非正式的，比如通过口头形式议一议，从而达成一致意见。协商的形式主要取决于协商效果的实现，什么样的形式方便有效，就采用什么样的形式协商，甚至可以多次协商。“广义的协商程序包含了从发起、组织到产生影响等环节的整个协商过程。”^①

二、狭义的行政协商

狭义的行政协商是指行政机关通过就重大决策举行听证会等正式形式与民众进行协商。此处的协商主要指外部协商，即行政主体与民众之间的协商，行政机关上下级之间的协商不包含在内。在现代社会利益多元化的背景下，现代行政协商程序的启动并不以行政纠纷和争议为前提，即使行政机关与相对人双方之间并未产生纠纷，基于实现行政相对人参与公共治理之目的，也要为相对人提供参与行政程序的机会，以最大程度实现治理理性。狭义的行政协商往往是一次性的，主要以听证会的形式出现，而听证会将涉及大量的行政成本，需要召集不同人员进行，实践中不可能反复进行协商。卢剑峰在《试论协商性行政执法》中指出：

“所谓协商性行政执法，即在行政执法过程中放弃传统的以命令或直接强制执行，而是采用商谈、说服、诱导、劝诫等方法，谋求行政相对人的理解、同意和配合，从而达到行政目的的一种执法方式。”^②这个定义虽然仅涉及执法过程中

^① 肖林：《城乡社区协商：基层民主自治的生长点》，中国社会科学网，2015年11月3日。

^② 卢剑峰：《试论协商性行政执法》，《政治与法律》2010年第4期。

的协商，但由这个定义可知行政协商是以商谈、说服、诱导和劝诫这样的方式来实现行政目的的（即获取民间视角，帮助科学决策）。

狭义的行政协商程序则聚焦于协商讨论的过程本身。有些比较成熟的国外实践经验值得借鉴，比如协商（审议）式民调、公民共识会议、21世纪城镇会议、参与式预算、公民陪审团、规划小组、学习圈等不同形式的协商民主实践。它们都有一些相似的程序要素和技术手段，比如提供充分信息保障知情讨论、界定适当规模促进有效沟通、合理选择议题与制定议事规则、达成共识并产生政策影响以及借助信息化技术和网络平台等。在这些方面，学术机构、社会组织和公共媒体等外部力量的介入和协助是必要且有利的。长远来看，随着社会组织的发展和成熟，它在基层协商民主中不仅可以作为参与主体，而且有可能作为相对中立和专业化的组织者发挥更大的作用。^①

本书立足于广义行政协商，对基层行政协商进行探讨。

三、基层行政协商的主要特征

习近平总书记指出：“在中国社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。涉及人民利益的事情，要在人民内部商量好怎么办，不商量或者商量不够，要想把事情办成办好是很难的。我们要坚持有事多商量，遇事多商量，做事多商量，商量得越多越深入越好……这样做起来，国家治理和社会治理才能具有深厚基础，也才能凝聚起强大力量。”实践中，在基层社会治理中开展协商民主，必须把握好“民事民议民决”的本质，这也就意味着“老百姓的事由老百姓自己商量着办”。

行政协商主要是协调各方的利益，即需要利益各方的相对让步。基层组织集中调解和行政协商制度旨在预防和减少行政纠纷，同时避免进入救济程序，以节约行政成本和司法成本。目前，城市社区治理中最为困扰人们并成为全国性问题的广场舞噪音问题已经成为基层治理中一个令人瞩目的问题。这种较为普遍的争议，与其说是群体间的利益冲突和文化观念上的隔阂，不如说是公共资源投放的不均而导致的特定群体间社会关系的紧张。这种冲突背后是日益壮大的老年群体与社会活动空间和资源的供给滞后之间的矛盾。当老年群体占据了社会人口的相

^① 肖林：《城乡社区协商：基层民主自治的生长点》，中国社会科学网，2015年11月3日。