

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名 关键字

搜索>>

2010年 第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 more >

• 第一期 • 第二期

2008年 more >

• 第一期 • 第二期

2007年 more >

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[\[返回前页\]](#)

健全协商民主机制 充分发挥政协作用

作者/来源：王连喜

我国的人民代表大会制度和政治协商制度（“选举+协商”的民主形式），是中国共产党和中国人民选择并坚持的政治发展道路的组成部分，是老一辈无产阶级革命家高瞻远瞩的政治设计和制度安排。人民政协制度具有自己的独特优势，在发展中国特色社会主义民主政治进程中发挥了积极而重要的作用。

一、人民政协“协商民主”形式是国家意义上的制度创新与安排

选举、协商、监督是实现民主的基本形式，存在于具体的民主制度之中。在我国的各项具体政治制度中，选举、协商和监督等民主形式得到了广泛运用。人民政协的协商民主是中国特色社会主义民主政治的重要形式和主要渠道，是国家意义上的制度创新和安排，与人民代表大会实行的选举民主相辅相成，在不同历史时期发挥了不可替代的重要作用，共同促进了人民当家做主的实现。

协商民主强调尊重公民的利益表达、促进广泛的参与，从而使决策更民主、更完善。协商民主是对间接民主、代议民主和远程民主的完善和超越。人民政协是协商民主的主渠道和主要形式，应该也完全可以在协商民主中发挥独特优势和不可替代的作用。

（一）作为政协民主形式的协商民主所具有的基本特征。人民政协囊括各个党派、团体、民族、宗教、界别等方方面面的代表人物，体现了社会主义民主的广泛性。人民政协坚持民主的多数与少数相统一的原则，既反映多数人的普遍愿望，又吸纳少数人的合理主张；既接受支持的、一致的意见，又听取批评的、不同的声音，体现了社会主义民主的包容性。人民政协就某一决策进行公开协商，对参加协商的各方形成一定的约束力，使决策者真正听到代表群体或阶层利益的、公正的意见和建议，体现了社会主义民主的协商性和真实性。人民政协的这些特点和优势表明，坚持和完善人民政协的协商民主，不仅会有力推进我国的民主政治发展和政治文明建设，而且对人类的文明进步也是一大贡献。协商式民主主要遵循：平等、真诚、互动、妥协、在前的原则。

（二）人民政协是实行协商民主的主渠道和主要形式。政协章程规定，中国人民政治协商会议不仅是中国人民爱国统一战线的组织，不仅是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，而且是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。为使人民政协在我国民主政治推进过程中发挥更大的作用，《中共中央关于加强人民政协工作的意见》明确提出：“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式。”这一重要论断，不仅论述了我国社会主义民主有票决选举民主和协商民主两种形式，而且表明人民政协作为一种民主形式，是我国实行协商民主的主渠道和主要形式。

（三）在人民政协协商民主中，界别代表与党派社团代表共同发挥主体作用。在协商民主中，履行职能的主体是公民；在人民政协中，履行职能的主体是政协委员。政协委员广泛的代表性，加上政协的非国家权力性质，为人民政协在协商民主中发挥主渠道作用，提供了有利的条件，奠定了坚实的基础。

在政协工作中，民主党派的作用是相当突出的。由界别组成是人民政协组织的显著特色。当然，如果34个界别的1080多名政协委员，也能够像民主党派那样在政治协商、民主监督、参政议政中发挥积极主动的作用，那么，界别代表与党派社团代表的协商民主也就能够大踏步地向前推进了。而且，来自各个界别的政协委员的最大优势，在于他们联系着各个界别的群众，能够代表自己所在界别群众的利益要求。发挥各个界别的政协委员在协商民主中的作用，是落实和推动公民有序政治参与的重要途径。

二、进一步健全协商民主机制，发挥政协在政治和谐中的重要作用

人民政协要在民主政治建设中更好地发挥协商民主的独特优势，需要在继承中创新、在探索中发展。

（一）研究协商民主的程序，完善人民政协协商民主的实现形式。政协履行职能的过程，就是实现其代表的协商民主形式的过程。坚持和完善人民政协的协商民主，在政治协商层面，要加强协商的程序建设，规范协商议题的提出和确定的程序、协商活动的程序、参与协商的程序以及协商成果的报送、处理和反馈的程序，避免和解决政协开展各项协商活动的随意性。

协商民主能够弥补票决选举民主的不足，让公民更多地参与选举前后的政治决策，但也存在着主持者不公道、协商过程不透明等问题。出现这样的顾虑，严格地讲，是这些同志对协商民主的运作过程不了解，但是也不能不考虑到有时的确会出现这些问题。因此，实行协商民主，必须研究民主的程序问题，并加以制度化、法律化。

人民政协自建立以来，在推进政治协商过程中也积累了协商民主的成功经验。包括在组织政协委员调研和

视察过程中，在政协各个专业委员会组织的专题系统调研过程中，以及在这样的基础上形成的重大问题提案和提案人办案人见面会、“两高”和政府部门负责人到政协委员中面对面座谈等等，都积累了很好的经验。现在需要研究的是，如何把政协承担的政治协商、民主监督、参政议政职能整合到协商民主中去，并形成可操作的规范的运作程序。

根据这些经验，在确定协商民主的程序时，要明确五个问题：①协商议题的提出和确定。既可以由政协常委会提出和确定，也可以由政协委员特别是党派社团和界别提出经政协常委会确定。②协商会的参与人。既要有议题提出者、关心者(条件成熟时可放宽到政协出面邀请政协委员外的关心者)，也要有议题涉及的政府或党委部门领导人，力避议题提出者、关心者自我商议。③协商会的议程。主持者不仅要事先通报协商议题，而且要给与会人士有同等的发言权，允许畅所欲言，允许答辩，并负责将协商的结果向常委会汇报。④协商决定的公示和公布。常委会可按照民主集中制的原则讨论协商会的进程和结果，并作出相应的决定，在一定范围内公示或在全社会公布。⑤协商决定的实施和监督。协商的决定一旦公布，就要由有关部门和单位实施，并启动相关的监督机制，关注决定的实施。这五个问题，实际上是实施协商民主的五个环节。其中，第五个环节对于政协来讲比较困难，有待于进一步研究。但是，一旦这些环节经研究确定了，就应该形成条例，使之制度化、规范化和法律化。

在民主监督层面，要积极探索和实践监督的有效形式，努力做到民主监督与其他形式监督、民主监督的已有形式与新形式、一般监督与重点监督三个方面的结合，不断提高民主监督的质量和成效。执政党和政府应主动为参政党履行政治协商和民主监督的职能提供条件和便利，使他们对有关大事都有知情权、参与权和监督权，并通过制度的设计安排，将协商和监督贯穿于决策和执行的全过程，即是在决策之前、执行之中和执行以后的结项评估，全程参与协商和监督。同时，这种协商和监督不等同于简单的工作情况通报，更不可将其当成走过场、搞形式或“政治秀”。为此，要将需要协商的有关事项及其内容预先通知民主党派和其他参加协商的人员，以便他们事前作好协商的准备，并在正式协商时提出有真知灼见和实在内容的意见和建议。在民主监督中，要明确主要是由参政党来监督执政的共产党，作为执政党的共产党各级组织应主动、诚恳地接受参政党的监督，虚心听取参政党的意见、批评和建议，并对他们所监督的事项有交代、有落实、有反馈。参政党应认真组织成员或工作组就有关重大的热点、难点问题深入实际，做调查研究，并以高度负责的精神写出专题调研报告或提案、议案，及时提交有关部门，反映社情民意或该党派所联系的那部分社会群体的意见、反映和要求，使有关方面能及时全面地了解情况，便于正确合理地解决问题，化解矛盾，促进社会和谐。要充分发挥专委会和界别的效能，使专委会和界别成为联系委员的主枢纽、沟通党政部门的主渠道、落实政协各项工作的主力军，把委员的个体优势通过专委会和界别的组织整合，转化为人民政协协商民主的整体优势。

(二) 逐步使政协民主监督的职能法律化。用法律形式规范政协民主监督的目的、内容、形式、原则、程序，是社会主义民主政治建设的需要。李瑞环曾指出：要把社会公认的、具有普遍意义的、体现群众当家作主的做法和经验从制度上、法律上确认下来，使之成为社会政治生活的共同准则；要逐步建立健全比较完备的法律体系，实行制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。民主监督的法律化，是建设高度社会主义民主政治的必然要求。

由于缺乏专门法律的保障，人民政协的民主监督在相当程度上受到制约，随意性大，约束力差，“一头热”现象很难避免。不规范、不统一、难操作，整体功能得不到应有的发挥。虽然中共中央的《意见》和《通知》、政协的章程和规定对规范政协工作发挥了重要作用，但这些文件都不具有国家意志和法律的普遍性、强制性、规范性、稳定性和社会约束力，都不能取代法律的地位，因而执行起来有相当的难度。有了专门的法律，政协组织及其参加单位和委员可以依法实施民主监督，党政部门也可根据这一法律依法主动接受民主监督。

政协章程规定，人民政协“依法维护其参加单位和个人按照本章程履行职责的权利”。《规定》指出：政协的民主权利受到保护。中共中央也强调：要依法保护委员的监督权利。依法，依什么法？现在还没有一个权威的法律条文可依。现在有些委员实施民主监督后受到有关单位和个人的非难，甚至受到打击报复。对此只能当作一般的民事和刑事案件，按照其他法律去处理，政协委员的特殊权利没有专门法律来保护。

《宪法》明确规定，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。这为民主监督的法律化提供了立法依据。民主监督职能的规范化、制度化、程序化为法律化奠定了基础，勾勒出了原则框架。制度化和法律化有着密切的联系，许多法律就是成熟了的制度的法律认定。任何法律都同执政党的政策相关。我们党的政策是社会主义法的“灵魂”，社会主义法是规范化、法律化的党的政策。中共中央《意见》、《通知》和政协章程、规定，已经就共产党领导的多党合作和政治协商制度，政协的地位、性质、作用以及主要职能的基本内容等方面，都作了原则规定，从而为主要职能的法律化作好了准备。特别是民主监督职能，比起另外两项主要职能来，内容对象的确定性、运作方法的程序性更强一些，应当率先法律化。人大的法律监督，政府的行政监督，纪委的纪律监督已经有了专门的法规。民主监督法律化势在必行。

(三) 明确政协法律地位，推动政治和谐向纵深发展。政治协商会议作为全国性的政治机构，是各民主党派参政议政的重要场所。进一步明确政治协商会议的法律地位，确定政协的国家权力功能，是坚持和完善我国多党合作政党体制、构建社会主义政治和谐的重要方面。

关于政治协商会议的性质和地位，目前在宪法、政协章程和中共中央文件中的规定都是共同的，即中国人民政治协商会议是一个统一战线的组织。中国共产党作为统一战线的领导者，在它的文件中有权就何种组织应属于统一战线组织作出规定。政治协商会议本身作为一个政治组织，自然也可以在内部章程中就自己组织的性质作出规定。但这两种形式的规定只能在共产党和政协范围内发生作用，离开这个范围就失去意义。只有宪法关于政治协商会议是统一战线组织的规定，才从根本大法的角度，从政协在整个国家机构中与其他机构的关系

上，从政协与全国其他政治组织、统一战线组织及全体人民的关系上作出的规定，才具有权威性、普遍性和一体遵循的效力。

现行宪法关于政协仅是统一战线组织的规定，并未准确反映出政治协商会议在国家权力运行中的现实状况。在民主政治建设的新形势下，依据中共中央关于多党合作政治协商制度的精神，依据现代国家权力分工制约的基本原理，依据我国政治体制中存在的权力过分集中、缺少制衡监督机制、结构性腐败得不到有效遏制的情况，现行宪法关于政治协商会议仅仅是统一战线组织的规定就显得不足。这一规定并未确切指出政治协商会议的质的规定性，需要进一步完善。

另外，宪法对政治协商会议的职权问题未作任何规定，只在序言中笼统地记叙：中国人民政治协商会议“过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用”，至于这些作用如何发挥，为了发挥这些作用，政协需要拥有什么职权，这些职权同其它国家机关的职权如何划分等均未提及。1989年《中共中央关于坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》中对政协职权的规定比宪法明确：“人民政协要对国家大政方针、地方重要事务、政策法令的贯彻、群众生活和统一战线中的重大向题，加强政治协商和民主监督。”但是，这只是执政党的政策，不具有国家法律效力。1993年修改宪法时，尽管在序言部分增加了“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”，但仍仅停留在政策宣示层面上，至今无任何具体立法加以落实。当前，要尽可能地将这些权力特别是监督权力制度化、法律化，并依据现代国家理论，从宪法和法律上进一步明确中国人民政治协商会议在整个国家机构中的性质、地位和职能，逐步地、稳妥地、适当地恢复其1954年前的某些权力，使它在推进社会主义政治体制改革、构建社会主义和谐社会中，发挥更大的作用。

（四）坚持和完善政协协商民主形式，提高民主协商质量。《意见》明确了政治协商的形式有八种，包括：政协全体会议、常务委员会会议、主席会议、常务委员专题协商会、政协党组受党委委托召开的座谈会、秘书长会议、各专门委员会会议、根据需要召开由政协各组成单位和各界代表人士参加的内部协商会议，这就为政治协商提供了广阔的舞台。

政治协商，必须求真务实，讲求实效，不当摆设，不走过场。必须完善政协协商民主形式，提高政治协商质量，使协商内容更加丰富、形式更加多样、程序更加规范。提高政治协商质量，关键是要抓好会前调研、会中讨论和会后落实三个环节。

1. 抓好调查研究环节，为专题协商提供翔实资料。调查研究是政治协商的前提和依据，要在“准、精、深”上下功夫，即选题要准，队伍要精，调研要深。从而抓住本质、发现规律，提出具有科学性、前瞻性和可操作性的意见和建议，形成高质量的调研报告。

2. 抓好政协例会环节，使专题协商有备有言有力。一是规范例会程序。严格按照会议程序要求，做好会前通知，准备好会议材料，使参会人员提前做好协商讨论的准备，提高协商质量。二是提升协商层次。根据协商议题的需要，邀请党政主要领导及相关部门负责人到会，直接听取意见，进行面对面协商，加强互动交流。三是建言献策，突出重点。对重要的观点和见解，按照专而深的原则重点阐述，使协商要领突出，便于党政领导及时采纳。

3. 抓好跟踪转化环节，使专题协商成果落到实处。要主动加强与党委、政府的协调沟通，与党委、政府相关部门保持经常性联系，就调研成果的传阅、办理、领导批示等进行跟踪。还应适时地把党政机关对政协提出的意见和建议的重视、采纳和落实情况反馈给委员，激发委员的积极性，努力提升政治协商的整体水平。

（五）加快政协改革步伐，加强民主党派自身建设，增进参政党内部和谐，促进社会政治和谐。探索政协地位和职权的法定化。从立法上明确政协的具体职能。适当赋予人民政协对行政机关制定的法规、规章和进行的执行为有审核权、质讯权的探索；适当赋予一定的立法质讯审议权，立法机关制定的法律或作出的决议，经过人大或常委会通过后，送交人民政协质讯审议；政协委员有权通过视察、调查对法律、政策的实施情况进行全面监督，有权对国家工作人员提出批评或弹劾建议，对违法、违纪情节严重的提请同级人大罢免。加强政协履行职能的制度化、规范化、程序化建设，使政治协商成为重大决策的必经程序。将政治协商纳入决策程序，规范政治协商的内容和程序，探索完善民主监督机制，在知情、沟通、反馈等环节上建立健全制度。完善政协参政议政的工作制度和机制，支持政协委员对重点工作开展视察、评议等民主监督活动，逐步使政协享有城市公共政策的审议权。

改进政协委员推举制度。改进政协的推举制度，逐步引入竞争选举制度，赋予政协真正的民意代表性。严格规定政协换届只改选部分委员，实行政协与人大不同时换届，以保证至少有一个“议院”连续存在工作；同时规定，政协委员不得兼任人大代表，以保证人大和政协委员之间的相互制约；政协委员不得兼任行政官员，以保证其对于行政权利的独立性；政协委员享有言论免责权，以保证其无所顾忌地尽批评、建言、监督之责。

调整政协组织结构。建立按界别推荐协商和投票产生委员制度，实行以政党、界别、地区和民族等合理设置和调整政协界别，优化政协委员、常委的人员结构，扩大政协委员的代表性。探索在政协内部根据不同界别和社会团体组成不同的功能组别，新增行业协会和社会组织界别，把新的社会阶层和各方面代表人士吸纳到政协组织中来，充分反映社会不同阶层的意见和要求。探索实行按常住人口比例适度扩大政协委员数量。

完善政协委员管理制度。探索建立政协专职常委制度，探索建立政协提案办理评议制度。合理调整政协各专门委员会和相关工作机构。建立健全委员激励和约束机制，激发委员履职积极性。建立严格的考核制度、述职制度、履职情况报告制度、“不作为请下课”制度。探索发挥政协委员主体作用的有效机制，创新政协委员参政议政的方式方法，运用网络信息技术建立委员“博客”平台，为政协委员创造宽松的参政议政、民主监督

的环境，不断提高政协履行职能的水平。

建立政协候补委员制度。借鉴中共中央和地方各级委员会设候补委员的做法，深圳的政协委员会也可以建立候补委员会制度。通过规范的途径和程序，推选和壮大候补委员队伍，既可以为有参政议政意愿和热情的代表人士提供门路和途径，也可以弥补新委员不熟悉政协工作情况、进入角色慢等缺陷。基本做法是，对热爱政协事业、愿意参加政协的优秀人士，通过一定的途径和程序推选出来，政协对他们进行专门培训，邀请他们参加政协的活动、会议，把他们培养成委员后备人才，建立候补委员队伍。政协换届和届中对委员进行调整，新委员人选可优先从候补委员队伍中通过民主方式产生。

完善同民主党派合作共事制度。支持民主党派、无党派人士更好履行参政议政、民主监督的职能，选拔和推荐更多优秀党外干部担任领导职务，建立民主党派、无党派人士建言献策“直通车”制度，重大决策征求民主党派和无党派人士意见制度化。

加强民主党派自身建设，提高各民主党派成员的素质。有目的、有针对性地提高各民主党派成员的素质，充分发挥中央和各地方社会主义学院的作用，通过各种培训来提高民主党派成员的综合素质。

（作者：深圳市委党校教授）

版权所有：中共深圳市委党校 粤ICP备05016979号