

建立非公经济代表人士参政议政 机制的几点思考

戴海东, 奚从清

(温州大学法政学院, 浙江温州 325035)

摘要: 非公经济代表人士参政议政的工作机制, 是非公经济代表人士在参政议政的过程中所要处理的各个部门、各个方面之间相互作用的关系和工作方式。通过建立和完善非公经济代表人士参政议政工作的进退机制、监督机制、服务机制、培训机制和整合机制等, 可以使非公经济代表人士参政议政工作进入一个更加自觉、有序、持续的状态。

关键词: 非公经济; 代表人士; 参政议政; 工作机制

中图分类号: C91 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-309X(2007)04-0014-06

目前, 我国非公经济代表人士已初步实现了政治参与的愿望, 他们是中国特色社会主义事业建设者的身份地位已得到政治、法律和社会的确认。就总体状况而言, 温州非公经济代表人士也在参政议政的过程中对“三个文明”建设发挥了积极作用, 积累了宝贵经验。然而, 非公经济代表人士的参政议政尚处在一种政治安排的状态, 还没有实现规范化、制度化。在中国未来的政治发展过程中, 使非公经济代表人士参政议政进入制度化的进程, 是一项极为重要的任务。

“私营企业主政治参与的动机, 本质上是对更大的个人和生活自由活动空间的要求”^[1]。在温州, 非公经济代表人士参政议政的热情很高。根据温州市工商联 2005 年 11 月和市委统战部课题组 2006 年 4 月对非公经济代表人士的人大代表、政协委员参政议政情况的统计调查, 在选取的 803 人次(去掉交叉的共 759 人, 其中代表 367 人次, 委员 436 人)中, 对参政议政热情的自我评价是: 人大代表 367 人中, 认为强的 255 人, 占 69.5%; 较强的 96 人, 占 26.2%; 一般的 15 人, 占 4.1%; 没有热情的 1 人, 占 0.2%。436 位政协委员中, 认为强的 303 人, 占 69.5%; 较强的 107 人, 占 24.5%; 一般的 26 人, 占 6.0%; 没有热情的没有。本文结合温州实际, 就如何引导非公经济代表人士参政议政, 建立和完善非公经济代表人士参政议政的工作机制, 谈点粗浅看法。

非公经济代表人士参政议政的工作机制, 是指非公经济代表人士在参政议政的过程中所要处理的各个部门、各个方面之间相互作用的关系和工作方式。对温州的调查表明, 建立非公经济代表人士参政议政的工作机制不仅十分必要, 而且通过完善各种机制, 能使他们参政议政工作进入一个更加自觉、有序、持续的状态, 达到预期的目的。

收稿日期: 2006-12-31

作者简介: 戴海东(1965-), 男, 浙江温州人, 教授, 研究方向: 政治学和社会学

一、规范进退机制

在调查中发现，要使非公经济代表人士参政议政具有真正的活力，就必须规范进退机制。不论是在非公经济代表人士参加的座谈会上，还是工商联人士参加的座谈会上或是各地统战部门人员参加的座谈会上，都比较一致地提出这个既现实，又棘手的问题。以往在对非公经济代表人士进行政治安排时，没有一个明确量化、细化标准，对非公经济代表人士缺乏系统、科学地考察，是过去政治安排遇到的一个棘手问题。强化准入机制，有利于非公经济代表人士参政议政整体水平的提高。

毋庸置疑，大多数非公经济代表人士在参政议政中发挥了较大的作用，但是，确有少数非公经济代表人士徒有虚名而不务实，社会各界颇多微词。为使非公经济代表人士参政议政具有完善的进退机制，我们建议：一是建立非公经济代表人士参政议政的综合考核指标体系。非公经济代表人士政治安排的基本条件应该是：政治上拥护党的领导，经济上有一定实力，社会上有一定影响，有一定的文化水平和参政议政能力。如果都是以这个条件去推荐、考察和选拔非公经济代表人士的话，非公经济代表人士这支队伍的整体综合素质无疑是高的。但在实际操作中，往往只注重非公经济代表人士的经济实力，把经济实力这个重要条件之一当作主要条件。因为这一条最直观，最好操作。但是，实践证明，企业规模大小、经济实力强弱并不能完全代表非公经济代表人士素质高低，尤其是不能代表政治素质高低。单纯用经济实力来推荐、考察和选拔非公经济代表人士的方法既不科学，也不可取。应该严格按照指标考核体系考察，并在考察过程中，广泛听取各方意见，要注重其政策水平和个人素质。对此温州市统战部、工商联在这方面做了富有成效的工作，并取得了显著的成果。2005年温州市委统战部承接了中央统战部关于开展非公经济代表人士综合评价试点工作，建立了温州市非公经济代表人士综合评价体系，创建了温州市非公经济代表人士人才库，安排了一批高素质的人士进入人才库，取得了较好的效果，为提高非公经济代表人士政治安排的可操作性打下了良好基础。二是对非公经济代表人士实行规范化管理。包括对他们的履职情况进行登记考评，实行述职制，以提高他们的责任意识，使监督者接受监督等。比如，每年的“两会”以及平时的相关考察活动，要求非公经济代表人士必须亲自参加，如遇特殊情况须事先提交书面说明，例行请假手续；再比如，人大代表、政协委员每年必须提交有一定质量的议案、提案，不能交“白卷”。三是建立优留劣汰制度。德国政治学家托马斯·海贝勒指出：“私营企业家艰难地生产经营条件激发起他们参与政府经济政策制定讨论的愿望，以期能够对他们经济活动的环境产生某种影响。即使是一般的政治问题也不再仅仅被视为党和政府的事务。所以只有占极小的比例的采访者愿意放弃政治参与”^[2]。经过考核，对于政治觉悟高、经济实力强、企业形象好、参政议政热情高、履职认真负责、社会贡献大的非公经济代表人士进行政治安排，提高他们的政治和社会地位；而对那些参政议政热情不高，并不认真履职或确实不能胜任的，甚至借代表之名行不义、不法之事的，应该形成一定的制度使其及时退出，或在换届中加以调整，从而促使代表队伍的优化。从另一方面来说这也是一种有效的督促。

二、强化监督机制

非公经济代表人士在监督问题上扮演着双重身份：其一，他们是监督者；其二，他们又是作为拥有一定权利和特殊身份的被监督者。作为监督者，他们要运用人民赋予的民主权力对党和政

府机关及其公务员的工作进行监督；作为被监督者，他们的参政议政及其他相关的行为要接受人民和政府的监督。

调查发现，温州许多非公经济代表人士在参政议政中对民主监督的性质、特点及其意义有比较清晰的认识，并在实践中发挥了一定的作用。但也有一些代表人士对党和政府及其公务员进行监督和批评心有余悸，怕“穿小鞋”。为使非公经济代表人士在参政议政中发挥民主监督机制的作用，我们建议：一是营造有利于民主监督的氛围，形成提案提出、确立、处理、反馈的一套工作机制，并帮助非公经济代表人士解决民主监督工作中的困难和问题，提供信息，通畅渠道。二是提高非公经济代表人士参与民主监督的素质。引导他们掌握民主监督的原则、方式、方法等相关知识，提高参政议政、民主监督的本领；开展调查研究，了解社情民意等。三是实行定期通报制度，确保代表的知情权，主动接受代表的相关监督。四是制定民主监督的保护和奖励政策。要保护人民群众、非公经济代表人士的投诉、举报、建议、意见不遭打击、报复、压制和伤害。五是增强民主监督与其他监督有机结合的整体合力。在监督体系中，民主监督是法律监督的前提和基础，法律监督是民主监督的体现和保障。民主监督与多层次多方位的监督有机结合，民主监督的作用才能够更好地发挥出来，民主监督的渠道才能通畅。

至于对非公经济代表人士参政议政的监督，首先是形成对选民负责制。调查发现，有些代表的代表身份，很少人知道，特别是他们所代表的群体，往往并不知道谁是他们的代表，这很容易使代表人士逃脱选民的监督视野，为个别代表不履职甚至不法行为提供了土壤。其次是政府监督。在市场经济发展的初期，私营企业主向政府官员寻租已成为发展中国家一大痼疾。因此要探索一套抑制私营企业主越轨政治行为的制度。对于私营企业主群体一方面是要加强自律性，通过建立考评机制对他们实行监督；另一方面发现越轨政治行为要依法进行严惩^[3]。

三、优化服务机制

统战工作既要为全市改革发展稳定的大局服务，也要千方百计地为统战工作的对象服务。为了做好非公经济代表人士参政议政的服务工作，我们建议：一是要取得方方面面的配合和支持，形成大统战的格局。建立统战部门与有关党政部门、共青团、妇联、工会、工商联、科协、有关社会组织相互配合的联动机制，制定联席会议制度、工作例会制度、重大事项督办制度、情况通报制度、信息交流制度、工作操作程序等，明确各自分工和职责，实现政策指导和组织归口管理。要加强由统战部、工商联等有关部门成立的民营企业权益维护中心制度建设，不断增强统战工作的吸引力。二是要为民主党派、工商联、无党派代表人士积极参政议政创造良好的条件；要突出为党外人才搞好服务，关心他们的工作、生活和政治进步，更好地发挥他们的聪明才智；要突出为海外人士服务，为他们牵线搭桥，吸引他们到温州来投资兴业。三是要加强行业协会、商会组织建设。尽快理顺关系，明确其管理职能，管理权限，理顺行业协会、商会的管理体制，为健全工商联组织网络打下良好的基础，也为统战部门做好非公经济代表人士的思想政治工作提供新的渠道。四是积极探索非公经济代表人士参政议政的工作方式。非公经济代表人士群体一般时间安排都较为紧张，他们的参政议政活动处于“两栖”状态，针对这个特殊性，应积极尝试为提高他们参政议政的有效性提供便利，例如尽可能开短会，明确会议的主题并做好事先告知；实行限时会议制，对一些例行的会议实行最长时间限制；召开专题答疑会、座谈会、联席会议，使他们在更宽范围内了解情况、掌握政策；加强人大、政协闭会期间的相关信息服务等。通过做好做细致

的服务工作，使非公经济代表人士更好地在政治生活中发挥作用。

四、健全培训机制

根据调查，非公经济代表人士呼声比较强烈的一个问题，就是自身培训提高问题。在现有的代表队伍内部，素质差异较大，能力和水平参差不齐。素质高的，往往能有高水平的参政议政能力，自然有较显著的参政议政效果。他们参政议政的积极性高，关心国计民生，经常积极主动地进行调查研究，提出有普遍性、针对性的提案，引起政府和社会公众的广泛关注，在参政议政中发挥了重要作用。但也有一些代表的参政议政状况不能令人满意。其中有些是因为缺乏热情，有些是因为没有接受过如何参政议政方面的培训，缺乏比较系统的参政议政知识，加上许多代表没有经过正规的学校教育，文字组织和表达能力不足，致使一些提案从议题到文字的组织都显得粗浅，有些甚至提不出议案。因此，提高代表的整体素质，提升他们参政议政的能力和水平，不仅是代表人士自身需要努力的方向，同时也是政府相关部门亟需解决的重大课题。只有通过学习培训，才能帮助非公经济代表人士树立正确的世界观、人生观、价值观和社会主义荣辱观，提高对科学发展观和构建和谐社会的认识，自觉克服夜郎自大、盲目自满思想和“小富即安”、“小富即奢”的急功近利短期行为，牢固树立机遇意识，责任意识，自觉维护国家利益和社会效益。

为使非公经济代表人士参政议政的培训机制发挥有效作用，首先要确立温州市非公经济代表人士培训教育工作的总体要求和主要任务。这个培训教育工作的总体要求和主要任务是：以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，以培训提高非公经济代表人士参政议政能力素质建设为重点，以促进非公有制经济快速健康发展和构建社会主义和谐社会为主要目标，以经济社会生活中的热点问题为切入点，促进培训教育工作规范化、有序化、制度化建设。其次是从实际出发，制定系统的学习计划和规定培训内容。应发挥本地高校师资力量的优势，制定全年培训计划，分期分批举办培训班。如组织非公经济代表人士认真学习政治理论及党和国家重要文件，紧密联系温州非公经济发展的实际，加深对我党指导非公有制经济的理论、政策的学习和理解，并以系列专题进行讲授，提高非公经济代表人士分析、解决实际问题的水平和能力；系统学习参政议政专业知识，对已经参与政治生活的非公经济代表人士要帮助其“知情”，同时加强“上岗执业”培训，尽快使其熟悉方针政策的内容，掌握参政议政的方法；自觉提高调查研究能力，引导非公经济代表人士围绕党委和政府的中心工作开展专题调查研究，或组织有计划的、有目的的视察活动，分析研究经济和社会生活中出现的新情况、新问题，提高调查研究的水平和工作的原则性、系统性、预见性和创造性，不断提高参政议政水平。再次是要不断更新培训内容，即在教育培训工作中要大胆创新，紧密结合实际，把理论学习与实践锻炼、课堂讲授与实地调查、国内培训与国外考察有机地结合起来，不断改进教育培训的内容与形式，拓宽教育培训渠道，确保教育培训质量，真正使非公经济代表人士在提高参政议政的能力素质建设方面具有创新性。

五、建立整合机制

非公经济代表人士参政议政离不开整合机制，如果缺乏整合，必将缺乏动力和活力。为使非公经济代表人士参政议政发挥整合机制的作用，我们建议：

（一）注重资源整合

调查显示，非公经济代表一般都是家大业大，他们在参政议政和发展企业间存在着时间和精力上的矛盾。因此，要求企业家忽略企业发展事务、把更多的时间、精力放在参加培训、搞调查

研究、撰写提案上,显然并不现实,也显得苛刻。其实,非公经济代表参政议政的目的是为了更好地上传民意下达政情,以又快又好地建设社会主义和谐社会。因此,非公经济代表要更好地参政议政,完全有必要把自己的参政议政过程作为一个平台,整合地域智力资源,吸收专家、学者组建相应的智囊班子,以广开言路、集思广益,最大限度地发挥非公经济代表参政议政的作用。我们在调查中发现有些代表通过“借脑”来提升自己参政议政的水平,巧用智囊人士,提出有价值的议案、提案,既解决了企业家在时间、精力不足的矛盾,又提高了议提案的质量,不失为一种很好的尝试和思路。

调查同时发现,非公经济代表在参政议政时,大多各自为政、孤军奋战,缺乏团队协作精神和做派。因为能力、视野、时间、精力等方面的原因,单独提案都将或多或少带上个人特色,无论在理论高度还是在针对性上,都存在较大的局限。实际上非公经济代表因为他们共同的经济活动领域、共同的社会阶层特征,对政治、经济、文化及社会生活的认识和要求具有明显的共性。因此完全有必要、有可能加强协作,对共同关注的问题通过分工合作,进行调查研究,提出高质量的提案,增强整体参政议政能力和实力。

(二) 注重价值整合

在非公经济代表人士的社会阶层中,不仅存在着具体地域、背景的差异,而且存在着各人个性特点、言行习惯、思想品质、文化素养、生活方式的差异。正是因为这样,他们在参政议政中所表现出的价值观念、价值取向是各异的。无庸讳言,非公有制经济发展的外部环境非常之好,社会地位,尤其是政治地位大大提高。不少非公经济企业人士,尤其是非公经济代表人士已经参与到人大、政协的工作中,成为政治生活的主人,频频出镜于各种媒体,成为新一代“政治企业家”。但是,有少部分非公经济人士并不认为这是党和人民对他们的信任,在参与国事、制定大政方针时,就只想着自己的企业如何赚钱说话,而不考虑国家的利益、公众的利益。甚至,有的人认为这是花钱买来的,是“政治投资”。有些私企老板,虽然是人大代表或是政协委员,但是,在每年的两会上却看不到他们的身影,听不到他们的声音,也见不到他们写的议案、提案。这清楚表明,不同的价值观,就决定着不同的价值取向。因此,在价值观上进行整合,增强非公经济代表人士参政议政意识,引导他们树立正确的价值观,采取正确的价值取向,已是当务之急。三是要注重结构整合。现代社会是一个多元结构,社会的异质性越强,分化的程度越高,多元结构越复杂。在这种情况下,发挥结构整合机制的作用更加重要。改革开放20多年来,温州人民的整体生活水平大大提高了。但是,现在温州面临着城市与乡村、经济发达地区与欠发达地区、富裕阶层与低收入阶层诸多的矛盾以及产业结构和人力资源结构存在的矛盾。温州市委、市政府一方面正在积极采取各种有效措施加以逐步解决,另一方面温州市统战部利用各种方式给广大非公制经济人士做深入细致的思想政治工作,让他们了解贫困地区和贫困群众的生活状况,认清温州社会、经济、文化结构存在的种种问题;引导他们在发展企业的同时,要求他们“致富思源,富而思进,扶贫济困,德行并重,反哺社会,共建和谐”,激发他们的政治热情,培养他们顾大局、识大体的时代品格,鼓励他们积极参加“光彩事业”,争做优秀社会主义事业建设者。

非公经济代表人士参政议政是一新生事物。我们应紧紧围绕着党的执政能力建设,构建社会主义和谐社会的主要任务,为非公经济代表人士参政议政研究新情况、解决新问题、创建新机制、增长新本领,使非公经济代表人士参政议政提高到一个新水平。

参考文献

- [1] 王晓燕. 私营企业主的政治参与[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007. 344.
- [2] 托马斯·海贝勒(吴志成, 韦幼苏译). 作为战略群体的企业家: 中国民营企业家的社会与政治功能研究[M]. 北京: 中央编译出版社, 2003. 244.
- [3] 赵丽江. 中国民营企业家的政治参与[M]. 北京: 中国经济出版社, 2006. 266.

Thoughts about Establishing Working Mechanisms for Non-governmental Representatives to Participate in Government and Political Affairs

DAI Haidong, XI Congqing

(School of Law and Politics, Wenzhou University, Wenzhou, China 325035)

Abstract: The working mechanisms established for non-governmental representatives to participate in government and political affairs is a way for them to deal with the relations between governmental departments. The mechanisms should include many functions such as supervision, service, training, integration and so on. By establishing and perfecting such functions, the non-governmental representatives, will be working more voluntarily, regularly and consistently in participating the government and political affairs.

Key Words: Non-governmental economy; Representatives; Participate in Government and Political Affairs; Working Mechanisms

(编辑: 李颖)