

制度创新是发展中国特色协商民主的必然选择

协商民主是中国特色社会主义民主形式方面的伟大创造，是确保人民当家作主的重要形式，是人民政协履行职能的重要途径，是新的历史条件下加强人民政协工作和发展人民政协事业的重要内容。60多年的人民政协实践证明，这一民主形式有利于实现最广泛的政治参与，能够广开言路、广求良策、广谋善举，在充分、民主、平等、真诚的协商讨论中达成一致；有利于把政治协商纳入党和国家民主决策的程序，建立健全相关制度和机制，努力促进协商民主的制度化、规范化和程序化；有利于保持宽松稳定、团结和谐的政治环境，让广大群众和各界人士敢于提出不同意见，真正做到知无不言、言无不尽，造成既有集中又有民主、既有纪律又有自由、既有统一意志又有个人心情舒畅的生动活泼的政治局面。

制度建设尤其是制度创新是民主建设的核心。一方面，制度创新是促进民主建设和民主发展的关键因素。民主建设中遇到的矛盾和问题，如果继续沿用传统的办法，继续适用旧的规章制度往往很难解决，最终要依靠制度创新和制度建设来解决。从民主建设的价值取向来看，以人为本和社会民主是不可或缺的。而要实现真正以人为本和社会民主，须臾离不开协商民主的制度创新。另一方面，民主建设和民主发展的成果要通过制度建设和制度创新来巩固。民主发展，包括一些促进政府和谐的想法、做法，一些有利于提升民主效能的重大举措，如果不及时转化成新的制度，就有可能由于领导人的看法和注意力的改变而改变。这些民主建设和民主发展的成果只有转化成具有法律地位的民主制度，才能持久、稳定地发挥应有的作用。

中国特色的协商民主是一个渐进的、不断完善的过程，一定的制度创新是十分必要的，特别是在实现程序民主方面。当前，我国的发展正处于新的战略起点上。在新的历史条件下，面对新形势和新要求，我们一定要全面落实科学发展观，更好地履行人民政协三大职能，充分发挥它协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局的作用，必须在不断地总结实践经验的基础上进行大胆制度创新，不断地对活动规律进行深化研究，使其能够掌握自己独特的规律。唯有这样才能更好地发挥自己民主、科学、有效的独特作用。

第一，要进一步完善人民政协的协商制度。人民政协是中国协商民主的主要实现形式。人民政协作为中共领导的多党合作和政治协商的重要机构，是社会主义政治文明的重要体现和有机组成部分。人民政协体现的多党合作关系，既能使执政党经常听到来自民主党派的意见，又便于发挥民主党派的参政作用，有利于长期共存和互相监督；人民政协实行的协商民主方式，既能够反映多数人的普遍愿望，又便于吸纳少数人的合理主张，更能体现人民当家作主的权利；人民政协人才荟萃、智力雄厚，既能集思广益，反映民意，又能建言立论，集中民智，有利于求同存异，增进共识，增强决策的民主性和科学性。然而，人民政协组织成立60多年，其工作尚未通过法律予以规范。人民政协工作的两个指导性文件：中国人民政治协商会议制定的政协章程和中共中央颁发的《关于加强人民政协工作的意见》是政策层面的。应尽快启动对人民政协的法律地位、政治功能和运作方式等方面的法律规范，使人民政协在法律的框架内运作，使协商民主和选举民主一样，具有同等的法律效力。



第二，要进一步创造和丰富人民政协的协商方式。人民政协的政治协商方式不能只局限于提出意见和建议，还可以进行审议、质询、辩论等。对协商民主理解不能只限于人民政协制度，而要探索更多的有效形式。我国一些地方和部门探索多种协商民主的案例，诸如立法协商，在人大立法过程中的协商，地方人大立法过程中的协商；听证会协商，在地方行政决策中以听证会的方式听取意见，近年来已经在全国范围内开始盛行；另外还有乡村地区的“民主恳谈会”等。应该说，协商民主发展空间很大，在人民群众生动的社会实践中必将创造出更多的形式。

第三，要进一步完善和充实协商民主的内涵。党的十七大报告提出：“支持人民政协围绕团结和民主两大主题履行职能，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设；把政治协商纳入决策程序，完善民主监督机制，提高参政议政实效。”这里说的“把政治协商纳入决策程序”尤为重要，有了这样的规定，政协就一定能国家政治生活中发挥更大作用，告别其提议与决议不具有法律效力，改变其只供党的领导人参考的现状，把政治协商纳入决策程序。但是，这些明确的规定必须通过具体的程序实现。民主结果的质量来自公共协商的程序。这种制度安排的创新，无疑将进一步增强协商民主的功能，有利于协商民主的制度化、规范化和程序化，也有利于消除仅将政治协商等同于协商民主，而把民主监督、参政议政排除在协商民主之外的歧见。

第四，要进一步把协商民主的社会环境建设好。良好的社会环境是培育协商民主的土壤。人民政协的政治协商是中国特色的协商民主的重要形式，但不是唯一形式。要逐步推动各级政府主动实施民主恳谈会、听证会等协商民主机制；尤其要注意发挥各种非政府组织在协商民主中的作用。因为一个国家的政治参与程度，时常随着社会组织或团体的涌现而提高。构建中国特色的协商民主，充分发挥中国人民政治协商会议这一重要形式的同时，要按照党的十七大要求的，进一步“健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道”，“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”。人民有知情权，政务就要实行公开。人民参与国家大事有多种方式。表达权就是宪法所规定的言论自由、出版自由等，现在还增加了网络自由权。社会网络包括公共领域这个社会环境，它为人民提供了讨论和争论有关公共利益事务的场所或论坛，这样我们就可以通过社会网络和其他公共领域，来保障言论自由与结社自由，将不同的社会群体和利益群体组织起来，在国家和个人之间建立一个中介，发挥桥梁和纽带作用，从而促进社会的稳定和谐与科学发展。

第五，要进一步培育扎实的协商民主基础。协商民主的有效开展，需要相应的坚实条件。公民的民主素养与民主能力是协商民主发展的关键性条件。加强公民教育，塑造负责任的公民，有利于协商民主的成长。要为公民依法参与政治生活提供良好的条件，通过有效参与政治生活，逐步培养公民的民主与法制观念，提高责任感以及理智的政治判断能力。要完善协商的具体机制，努力设计和建构一套公共协商的制度、程序，规范协商过程，确保讨论和协商的有序。

协商民主是中国特色社会主义民主的重要形式，它对于发展中国特色社会主义民主政治、提高党的民主执政能力；对于坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、加强政治文明建设；对于最广泛最充分地调动一切积极因素、构建



社会主义和谐社会，实现中华民族的伟大复兴，具有重要的政治意义。党的十七大庄严地提出：“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。”为此，我们应坚定信心，加大力度，进一步推进民主政治体制改革，随着政治体制改革的推进和党内民主对社会民主的带动，我们有理由相信中国特色的协商民主将有新的增量发展，将更趋完善。

（作者系广东省社会科学院当代马克思主义研究所所长）

