

人民政协的政治协商与国家决策程序

谭 平

(中共重庆市委党校,重庆 400041)

摘 要:政治协商既有“中国共产党同各民主党派的政治协商”也有“人民政协的政治协商”,“把政治协商纳入决策程序”既可以纳入中国共产党的决策程序,也可以纳入国家决策程序。其中,“人民政协的政治协商”和国家决策程序有着更为紧密的联系。赋予人民政协在人大及其常委会的提案权,是把人民政协的政治协商纳入国家决策程序的基本路径。

关键词:人民政协;政治协商;国家决策;决策程序

中图分类号:D62

文献标志码:A

文章编号:1007-5194(2014)02-0070-04

社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式,人民政协是协商民主的重要渠道。中国共产党第十八次全国代表大会报告对社会主义协商民主作出了新的理论概括,提出了健全社会主义协商民主制度的任务。十八届三中全会提出了“构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道”的具体制度目标。梳理政治协商与决策程序的关系,特别是人民政协的政治协商与国家决策程序的关系,对于探索把政治协商纳入决策程序的路径、拓展协商民主形式以及推进协商民主广泛多层制度化发展都具有重要意义。

一、两种政治协商与两个决策程序

中共中央于 2005 年和 2006 年先后出台了《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》和《关于加强人民政协工作的意见》两个文件,其中提出了“中国共产党同各民主党派的政治协商”、“人民政协的政治协商”两种政治协商和“党的决策”、“国家决策”两个决策程序。

(一) 两种政治协商

2005 年 2 月出台的《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》,首次正式提出“把政治协商纳入决策程序,就重大问题在决策前和决策执行中进行协商,是政治协商的重要原则”,并具体提出了“完善中国共产党同各民主党派的政治协商”和“完善人民政协的

政治协商”两条意见。由此明确了“中国共产党同各民主党派的政治协商”和“人民政协的政治协商”两种政治协商的区别。该《意见》对“中国共产党同各民主党派的政治协商”的内容、形式和程序作了比较具体的说明,但对“人民政协的政治协商”只提到了协商的主要形式和按《中国人民政治协商会议章程》推进人民政协政治协商的制度化、规范化和程序化的要求。2006 年 2 月《中共中央关于加强人民政协工作的意见》则对“人民政协的政治协商”的主要内容、主要形式、主要程序也作了较明确的表述。

这两种政治协商的协商形式完全不同。“中国共产党同各民主党派的政治协商”主要采取民主协商会、小范围谈心会、座谈会等形式以及各党派中央之间的书面建议或约请形式,而“人民政协政治协商”则通过各种形式的政协会议进行。相比而言,后者的协商更为正式和规范。两种政治协商的协商主体和内容既有区别又有联系。在协商主体上,“中国共产党同各民主党派的政治协商”主要是政党间的协商,而“人民政协的政治协商”既包括政党也包括非政党性质的人民团体和各界代表,其范围更为广泛。在协商内容上,“中国共产党同各民主党派的政治协商”包括“中国共产党全国代表大会、中共中央委员会的重要文件;宪法和重要法律的修改建议;国家领导人的建议人选;关于推进改革开放的重要决定;国民经济和社会发展的中长期规划;关系国家全局的一些重大问题;通报重要文件和重要情况并听取意见,以及其他需要同民主党派协商的

收稿日期:2013-12-16

作者简介:谭平(1963-),男,中共重庆市委党校科社(政治学)教研部副教授,研究方向:科学社会主义、政治制度。

重要问题等”^[1]。“人民政协的政治协商”包括“国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题；各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部重要事务以及有关爱国统一战线的其他重要问题”^[2]。从中可以看出，除后者不包括前者的党务内容而前者也不包括后者的会务等内容外，两者的基本精神和实质内容是一致的，但前者的内容更重形式、更为具体，后者则更为实质、更加原则。

（二）两个决策程序

《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》提出“政治协商……是实行科学民主决策的重要环节”，而《中共中央关于加强人民政协工作的意见》却提出“人民政协的政治协商……是党和国家实行科学民主决策的重要环节”。后者专门针对人民政协，在“政治协商”前加上了“人民政协的”的限定词，仅是对前一文件中两种政治协商提法的再次肯定。但是，后者在“实行科学民主决策的重要环节”前加上了“党和国家”的限定词，却强调了“党的决策”和“国家决策”的不同。

“党的决策”（一般特指中国共产党的决策）和“国家决策”在内容上有极强的关联性，但决策的主体和程序则有较大区别。“党的决策”主体是党的各级代表大会、委员会、常委会和党的职能机关；国家决策的主体是国家权力机关。政党理论认为，政党是沟通政府和民众最重要的桥梁和纽带，但政党是否正确反映民意，必须由正式的国家权力机关加以验证和校正。在我国，中国共产党作为执政党所作出的涉及国家事务的决策，都要再通过国家决策机关转化为国家意志，才能成为法律和正式的国家决策，由相应的国家机关予以执行。从国家决策的角度看，中国共产党涉及国家事务的决策过程只是国家政策的形成和制定过程，而不是国家政策的全部决策过程，特别是不包括最后的“决定”过程。“国家决策”较之“党的决策”所代表的主体更广泛全面，程序上更为正式庄重，内容更为规范严谨，约束力更强更普遍。

在逻辑上，两种“政治协商”与两个“决策”都是可以有关联的。“把政治协商纳入决策程序”，既包括把两种“政治协商”纳入党的决策程序，也包括纳入国家决策程序。但从前面的比较来看，“中国共产党同各民主党派的政治协商”与“党的决策”关联性更强，而“人民政协的政治协商”与“国家决策”的联系更紧密。也就是说，“人民政协的政治协商”既可以纳入党的决策程序，更有必要纳入国家决策程序。

但是，“人民政协的政治协商”与“国家决策”应有的紧密联系在理论和实践上都还没有得到应有的重视。

二、人大的民意渠道和政协的民意功能

人民代表大会和中国人民政治协商会议被统称为“两会”，在我国政治生活中影响深远。但是，“目前人民代表大会与人民政协的工作联系主要限于‘两会’期间，平时沟通和联系较少，这不利于二者优势的发挥”^[3]。

（一）我国国家决策机关的民意渠道

广义上理解，国家决策包括国家权力机关的决策，也包括国家行政机关、司法机关、军事机关等国家机关在各自职权范围内的决策，但一般指国家权力机关的决策。根据我国宪法，全国人民代表大会是国家最高权力机关或决策机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关或决策机关。在人民代表大会闭会期间，由人大常委会代行部分人大决策权力。

我国人民代表大会制度具有很强的中国特色，但仍然属于代议政治范畴，人民意志要通过人民代表在人民代表大会的活动来行使。我国人民代表以区域为主职业为辅组成代表团，即除人民解放军系统按职业组成代表团外，其他代表都是按行政区域组成代表团。以代表团为单位进行活动是人民代表在人民代表大会上活动的主要形式。根据人大议事规则，议案、质询案、罢免案的提出，议案、报告的讨论和审议等议事活动，都以代表团为单位进行。如在议案提出环节，有权向全国人大提出议案的除人大主席团、人大常委会、人大各专门委员会、国务院、中央军事委员会、最高人民法院、最高人民检察院等人大内设机构和其他国家机关外，人民代表只能以一个代表团的名义（须由代表团全体代表过半数通过）或者三十名以上的代表联名才有权向人大提出议案；有权向全国人大常委会提出议案的也相类似，常务委员要有十人以上联名方可提出议案。

“一府两院”等国家机关虽然也可以向人大提出决策建议，但它们本身并不是有组织的民意聚集表达者，而更多的是民意的监督和限制对象。因此，在我国人民代表大会中只有代表团才是正式的民意表达渠道。但是，以区域代表团活动为主、以代表临时联名活动为辅的方式，其组织化程度偏低，在整合现代社会职业高度分化、利益日渐多元化的各种社会群体的利益诉求时有一定困难。

根据国家政治生活中的领导地位和实际的宪法惯例，中国共产党享有向人大及其常委会提出包

括修改宪法、调整国家重大方针政策、决定国计民生重大问题等广泛议案的权利。这一权利使得中国共产党成为聚集和整合人民意愿并向人民代表大会进行输送的最重要的高度组织化渠道。但是,正如毛泽东同志曾经指出的那样:新中国如“大厦将建,独木难支”,不能光靠一个党派,需要多党齐心协力,共建大厦^{[4](P67)}。政党既然是沟通政府和民众最重要的桥梁和纽带,如果只有中国共产党一个政党、一个组织化渠道向人大提出议案,那一定是拥挤和不畅的,甚至会出现扭曲和失真。

(二)人民政协民意功能的发挥

“由界别组成是人民政协组织的显著特色”,“政协委员是人民政协履行职能的主体”^[2]。与人大代表团以行政区域为主的组成方式不同,政协界别更多的是以党派、团体、行业、民族、宗教信仰为类别设立,其职业性较强。政协委员广泛分布于社会各个领域和各个方面,与各界群众有着广泛的、千丝万缕的联系,具有很大的影响力和号召力。政协委员界别活动的形式更有助于聚集整合现代社会职业高度分化条件下的利益诉求,使人民政协具有明显的聚集表达民意的政治功能。

从一般的政党理论上讲,除中国共产党外其他民主党派也应有向人大提出议案的权力。但是基于历史的选择和现实的需要,我国各民主党派以及人民团体作为政治组织并不直接在代议机关活动,没有向人民代表大会及其常务委员会提出议案的权利,其当选的人民代表也是以个人身份在人大活动。

那么民主党派的政治功能如何实现呢?我国的政治设计是通过中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,特别是通过中国人民政治协商会议这一机构平台来实现的。人民政协的性质,从中国共产党的角度看,是中国人民爱国统一战线组织,但从国家政治结构功能的角度看,其更是具有中国特色的政党制度或政党组织。如果说基于历史和现实的原因,民主党派以及人民团体没有向人大直接提出议案的政治权利,那么其意见和建议经过人民政协的政治协商之后向人大提出议案的权利就更应得到保障。人民政协是这一权利的当然代表,但这一权利却并没有得到实际体现。

在实际政治运作中,除了政协委员列席人大会议听取“一府两院”的工作报告外,人民政协与人大及其常委会鲜有直接联系,人民政协的政治协商更不能直接纳入国家决策程序。目前,人民政协在发挥政治协商、民主监督和参政议政的职能作用方面主要是通过党委和政府得到实现,其中唯独没有人大。如关于政治协商职能,《中共中央关于加强人

民政协工作的意见》的要求是“党委和政府及有关部门对政协报送的意见和建议要认真研究处理,并及时反馈处理情况。”这里明确了人民政协在政治协商后的意见和建议报送的机关没有人大。关于民主监督,也只能“向党委和政府提出的意见、建议或建议案……参加党委和政府有关部门组织的调查和检查活动”,也与人大无涉。至于参政议政职能,同样只能“通过调研报告、提案、建议案或其他形式,向党和国家机关提出意见和建议。”这里虽然有“国家机关”字样,但并没明确包括人大,现实中一般也理解为政府或政府机关,如《重庆政协简介》、《政协四川省委员会简介》就将其表述为“向党委和政府机关提出意见和建议”。

由于政府是国家决策的执行机构,人民政协对其进行“民主监督”是言之成理的事情,但如果说向其提出意见和建议是“政治协商”和“参政议政”则有违现代政治运行规则。由民主党派以及人民团体发起提出的意见和建议,在通过人民政协政治协商之后只能报送党委,由党委处理后再向人大提起,等于将民主党派和人民团体的意见和建议作了双重过重。这样做,没有增加多少政治安全系数,却极大地降低了政治运行效能。

三、把人民政协的政治协商纳入国家决策程序

赋予人民政协向人民代表大会及其常务委员会提出议案的权利,是把人民政协的政治协商纳入国家决策的基本路径。打通这一路径,可以充分发挥人民政协的民意功能并扩大人民代表大会的民意渠道,具有重要的理论和现实意义。

(一)把人民政协的政治协商纳入国家决策程序的基本路径

把人民政协的政治协商纳入国家决策程序,其基本路径就是仿照中国共产党向人大提出议案的政治惯例,赋予人民政协向人民代表大会及其常务委员会提出议案的权利。与中国共产党的提案权相比,两者行使的提案权应有所区别或有所分工:即凡是由中国共产党提出的协商案,最后由党委向人大或人大常委会提出议案;凡是由各民主党派和各人民团体在人民政协提起的协商案,协商一致后由政协或政协常委会向人大或人大常委会提出议案。当然,并不是所有由民主党派和人民团体提起协商的决议都必然向人大提起议案,只有需要由人大决策的协商决议事项才这样做。凡应该由党委和其他国家机关处理的提案经政协协商处理后仍按现有渠道报送。

由于中国共产党在我国整个政治生活和人民政协机构之中都居于领导地位,这种有别于中国共产党的提案权利完全不会影响中国共产党的执政地位。这种“政协功能的微调”^{[5](p40)}也绝不是搞具有竞争性的两党制或多党制,因为它并没有改变中国共产党领导的多党合作和政治协商制度及其性质。

中国共产党享有向人大及其常委会提出议案的政治惯例和《中共中央关于加强人民政协工作的意见》、《中国人民政治协商会议章程》的有关规定都表明,赋予人民政协有人大的提案权不需要修改宪法、法律法规,只需要就相关方针政策做一些微调,制度成本不高。为了稳妥起见,可以先赋予人民政协在民主监督、民主党派联系较多行业的规范发展等方面提出议案的权利,先行试验,总结经验后再扩大提案范围、规范程序和制度化。

(二) 赋予人民政协在人大提案权的积极意义

赋予政协在人大及其常委会的提案权,有利于人民政协的政治资源的充分发挥和人民政协职能的明确定位。近些年来,全国政协会议每年都会收到大量提案,其中相同议题很多。如政协十二届一次会议,根据其提案审查情况报告,至2013年3月7日,共提交提案5641件,立案5254件。其中,涉及“三农”486件,教育事业489件,医疗卫生、社会保障673件,政治法律、廉政建设485件。但大会只作出了《中国人民政治协商会议第十二届全国委员会第一次会议政治决议》和《中国人民政治协商会议第十二届全国委员会第一次会议关于常务委员会工作报告的决议》两个决议,却没有通过自身的制度和会议平台将这些提案进行整合,而是简单地将提案直接提供给党政机关。这不仅极大地浪费了人民政协的政治资源,也相应地增加了有关党政部门的工作负担。“委员议政的议题如此集中,完全有可能就一些问题形成决议,作为全国政协提交有关方面的意见建议。”^[6]如果会议从开始就准备要形成一些决议,并且其中一些决议将报送人大审议,政协各界别和政协委员将更加重视提高自己参政议政工作的质量,政协协商就可以更加集中、更有针对性和实效性,人民政协也因此而更具活力并发挥更大的政治作用。

赋予政协在人大及其常委会的提案权,有利于适度强化民主党派以及人民团体的政治功能,有利于促进他们加强自身建设。在政治协商纳入决策程序的有关讨论研究中,诟病较多的问题之一是民主党派和人民政协都较被动,如“就协商议题提出的

主体和协商程序启动的主体来说,主要是执政党,很少有政协组织主动提出议题或主动提出协商的,政协组织常常处于被动局面,这样就很难体现出平等意义上的“协商”^{[7](p15)}。这进一步引起关于民主党派的地位和作用的诸多质疑,如“雷同论”、“非党论”、“西化论”和“摆设论”等出现^{[8](p33)}。如果民主党派和人民团体在人民政协发起或提起的协商案有可能成为政协向人大提起的议案,必然更充分地激发民主党派和人民团体从事政治协商、参政议政活动的积极性和主动性,进而激活其加强自身建设的动力机制。

赋予政协在人大及其常委会的提案权,有利于进一步增强人民代表大会制度的活力,进而扩大人民民主,推动社会主义民主政治的发展。政协委员联系广泛、沟通各界的独特政治资源和职业性较强的界别活动形式,可以在一定程度上弥补人大以区域代表团为主要活动方式在利益聚集整合上的不足。赋予政协在人大及其常委会的提案权,不仅拓宽了人大的民意渠道,也有促进人民代表更加积极、主动地履行其代表职责的作用。

参考文献:

- [1] 关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见 [EB/OL]. 中国共产党新闻网, <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182142/10993406.html>.
- [2] 中共中央关于加强人民政协工作的意见(摘要) [EB/OL]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/misc/2006-03/01/content_4243798.htm.
- [3] 中国人民政协理论研究会秘书处. 新形势·新观点·新发展——中国人民政协理论研究会第一次理论研讨会观点综述 [EB/OL]. <http://www.cppcc.gov.cn/2011/11/18/ARTI1321585009250113.shtml> 2008-04-10.
- [4] 中共中央宣传部理论局. 六个“为什么”——对几个重大问题的回答 [C]. 北京: 学习出版社 2009.
- [5] 施雪华, 崔恒. 论中国人民政治协商会议功能重心的调整 [J]. 中国特色社会主义研究 2012, (1): 36-46.
- [6] 蔡永飞. 政协大会能否多一些决议 [N]. 学习时报 2009-3-23(5).
- [7] 余克第, 杨旋. 论政治协商纳入决策程序的途径和方法 [J]. 南昌大学学报(人文社会科学版) 2010, (9): 14-17.
- [8] 孙照红. 民主党派的性质、地位和作用辨异——“雷同论”、“非党论”、“西化论”和“摆设论”错误剖析 [J]. 江苏省社会主义学院学报 2007, (6): 33-36.

责任编辑: 陈 剑