

人民政协协商民主制度化的基本依据

——基于人民政协职能演变的思考

杨东曙 刘学军

摘 要 人民政协协商民主制度化建设要以政治协商、民主监督和参政议政为重点内容,这主要是以人民政协职能历史发展和国家治理现代化现实需求为主要依据。根据人民政协三大职能演变过程,人民政协协商民主制度化经历了四个主要发展阶段:全国政协成立、改革开放后、新世纪新阶段和中国特色社会主义新时代。推进人民政协协商民主制度化就是要把协商民主贯穿政治协商、民主监督和参政议政全过程。

关键词 人民政协 协商民主制度化 政治协商 民主监督 参政议政

作者杨东曙,中央党校政法教研部博士研究生、中共邢台市委党校行管教研室讲师;刘学军,中央党校政法教研部副主任、教授(北京 100091)。

党的十九大报告中提出并详细阐述了新时代中国特色社会主义思想,其总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。在全国政协十三届一中全会上,全国政协主席汪洋发表讲话指出,新时代人民政协应当有新的作为,其主要目标就是通过协商凝聚共识,最大限度地寻求“最大公约数”。新时代人民政协不仅是“政治组织”,而且是人民民主的“重要制度”。这一方面说明了人民政协协商民主制度化的重要性,另一方面也点出了人民政协协商民主制度化建设的突破口,即通过人民政协职能制度建设来促进协商民主的发展。

一、人民政协协商民主制度化以三大职能为核心

制度化是从制度的确立到制度稳定的动态发展过程。对于人民政协协商民主制度化而言,人民政协制度的建立是协商民主发展的历史起点,人民政协职能的逐步演变是协商民主制度化的重要表现。人民政协协商民

主制度化不仅包含制度文本与会议等正式形式,同样包含了党的重要领导人对人民政协的情感、态度等认知。正是由于协商民主理念在人民政协近七十年实践发展过程中逐渐获得认同,最终形成重要的制度规范,指导和规范着人民政协协商民主的发展。

对于如何推进人民政协协商民主制度化,学者提出了很多思路,概括起来主要有两种代表性观点:传统型路径与创新型路径。对于传统型路径的研究者而言,我国政治体制改革的核心问题是民主问题,而人民政协的“协商式民主”是我国民主形式之一,人民政协具有政治协商、民主监督和参政议政三大职能,这些职能优势表明了人民政协已经具有较高的民主化程度。因此,推进人民政协协商民主制度化主要是从人民政协三大职能进行完善。^①对于创新型路径的研究者而言,即使不发展协商民主,从人民政协发展来看,也需要达到一定的程序性和开放性。为此,一些研究者试图通过构建人民政协协商论坛来实现人民政协协商民主制度上的创新。^②

以上两种代表性观点背后反映的是我们对于历史和现实国情的判断问题,也就是说,推进人民政协协商民主制度化依据是什么?如果我们不对现实国情有一个很好的判断,那么即使有很好的主张,但是这些主张由于脱离了现实而很难实现。例如有的学者主张,政协与人大的关系就好比西方的“两院制”,提高政协的地位来实现民主制衡。我们认为,人民政协的性质就是《政协章程》的三句话表述,同时我国是“议行合一”体制,这种“两院制”主张明显脱离了我国现实国情,仅仅将一些在西方的民主经验照搬到中国民主实践中,这实际上是一种民主的背离。正如林尚立教授在《论以人民为本位的民主及其在中国的实践》这篇文章中强调,在民主化进程中,由于西方拥有绝对的话语权,很多发展中国家以西方经典模式来发展本国民主,其结果陷入了“民主实践不民主”的困境,也就是背离了民主。中国应当根据本国实际发展民主,做到个体自主与人民当家作主的统一。

党的十九大报告中,着重提出了政协三大职能制度化建设的重要意义,这也是十八大以来中共中央推进国家治理现代化的一条主线。之所以强调政协三大职能制度化建设,是因为人民政协在中国政治体系中的独特优势,要发挥这些优势应当从政协自身工作抓起,主要体现在通过提升履职能力来发挥自身的职能。这既符合人民政协制度历史发展规律,又很好地契合了发展社会主义协商民主的现实需求。因此,根据人民政协协商民主制度化历史发展和现实需求,我们认为,人民政协协商民主制度化应当以政治协商、民主监督、参政议政制度化为核心。

二、人民政协协商民主制度化以现实国情为主要依据

(一) 人民政协协商民主制度化必须建立

在中国现实国情之上

习近平总书记多次强调了现实国情问题,“建设中国特色社会主义,总依据是社会主义初级阶段,”“强调总依据,是因为社会主义初级阶段是当代中国的最大国情、最大实际。我们在任何情况下都要牢牢把握这个最大国情,推进任何方面的改革发展都要牢牢立足这个最大实际。”^③对于人民政协协商民主而言,这意味着我们在推进制度化过程中必须立足于当代中国政治制度。首先,我们在思考如何推进制度化过程中要考虑到人民政协地位与性质问题,尤其是政协与人大之间的关系。其次,人民政协协商民主制度化主体中要处理好中国共产党与民主党派之间的关系,中国政党制度的特点决定了党的领导是核心,推进人民政协协商民主制度化是为了更好地加强和改善党的领导。最后,从协商民主过程角度来说,人民政协履职过程要贯穿着协商民主的精神,平等、合作、理性、共识等精神是协商民主的精髓,我们需要用制度化、程序化方式将这些精神与理念融合到人民政协各项工作中,这才能真正体现习近平提出的协商要真协商、要敢协商。

(二) 矛盾转变是人民政协协商民主制度化的内在要求

党的十九大报告对我国主要矛盾进行了新的表述,即新时代我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和发展的不平衡不充分之间的矛盾,解决这一矛盾是人民政协协商民主制度化建设的内在要求。

从我国现阶段发展情况来看,虽然我国仍然处于社会主义初级阶段,但是生产力的发展水平和人民物质文化生活得到了极大的提高。如果说改革开放初期,社会发展主要解决生产力提高问题,也就是将蛋糕做大的问题,那么经过近40年的改革开放,社会生产力水平提高了,蛋糕做大了,人民的需求发生了很大的变化。人民不仅仅满足物质资

料生产,更加注重精神文化、社会生态以及自我价值等方面,尤其是我国经济由快速发展向高质量发展过程中,人民对于生活质量的需求日益提升,这种对“美好生活”的需求是一种客观的存在,这是新时代社会主要矛盾的“需求端”,这就要求国家制度安排做出相应的调整。在经济发展初期,人们所追求的可能是诸如GDP、效率等实用目标,而当生产力得到极大提升时,人们所追求的或许是公平、正义、生态等价值目标。马克思主义认为,上层建筑应当随着生产力的发展做出相应的调整。那么,问题是上层建筑需要做出什么调整,也就是说这种调整要解决什么问题?结合我国现实发展状况来看,新时代社会主要矛盾的另一端就是“不平衡不充分”,这可以理解为“供给端”,即供给端与需求端之间的矛盾表现为日益增长的美好生活需求与不平衡不充分之间的矛盾。上层建筑调整或改革的着眼点就是要解决供给端问题,通过制度安排与创新实现供需矛盾的平衡。

从人民政协协商民主制度化角度来说,我国主要矛盾发生了新的变化,这就要求作为上层建筑层面的人民政协根据新时代主要矛盾进行调整。首先,人民政协需要深刻理解“人民美好生活”。前面我们已经对主要矛盾变化内容进行了分析,人民美好生活不仅仅是物质上的,更主要是精神以及自我价值方面的内容。对于政协委员而言,不仅需要注重提案内容上着眼解决生产力问题,而且需要注重提案之前的民主过程,即委员提案是建立在协商民主程序上吗?政协委员提案内容很多是与民生问题息息相关,委员在提案之前需要与界别群众进行协商,倾听群众的具体需求,通过协商来实现利益整合。其次,人民政协协商民主需要进一步制度化。新时代社会主要矛盾的供给端表现为不平衡不充分,不平衡不充分恰恰需要从制度上进行创

新与调整,这是因为:一方面,人民群众民主意识不断提高,参与需求不断增强。人民政协协商民主制度化建设就要通过制度创新和调整来满足公民参与不充分这一客观情况;另一方面,人民政协协商民主发展过程中也应当解决不平衡的问题,这主要表现在人民政协职能建设内在的不平衡,人民政协的民主监督一直是“短板”,参政议政还有待继续深入到基层。我们知道,人民政协经过六十多年的制度化建设已经形成了一套稳定、成熟的制度,也形成了政治协商、民主监督和参政议政三大职能。但是,人民政协协商民主发展过程中需要进一步制度化建设,以确保在发挥政协三大职能过程中贯穿协商民主的价值,这也是现代化发展的客观要求。

三、人民政协协商民主制度化发展的历史脉络

(一) 划分依据

本文主要将人民政协协商民主制度化历史脉络划分为四个阶段,即全国政协成立、改革开放后、新世纪新阶段和中国特色社会主义新时代,划分的依据主要有两个:人民政协职能演变和国家治理现代化。

第一,从政协职能演变维度来看,从1949年全国政协成立到1978年改革开放前,人民政协职能主要由政治协商发展为政治协商和民主监督。虽然党的重要领导人对人民政协职能有着明确的表述,但是制度文本上并没有规定。随着改革开放的发展,人民参与需求扩大,政协逐步发挥着参政议政的作用。1982年修改的政协章程,首次明确提出政协主要职能的问题。新世纪新阶段以来,随着人们对协商民主和人民政协职能认识的加深,人民政协三大职能更加注重制度建设。第二,从国家治理现代化维度来看,党的十八大首次提出了社会主义协商民主,十八届三中全会将国家治理体系和治理能力现代化

作为全面深化改革的总目标，同时提出人民政协是专门协商机构。因此，人民政协协商民主制度化的主要内容就是围绕政协三大职能制度建设展开的，即人民政协政治协商、民主监督和参政议政制度化、规范化、程序化。基于人民政协职能和国家治理现代化两个维度的划分，我们能够更加清楚看到人民政协协商民主制度化发展的历史规律。

(二) 人民政协协商民主制度化发展的历史脉络

1. 全国政协成立

从1949年至1978年是人民政协制度建构时期。人民政协的成立意味着一种全新的民主制度的产生，在这个过程中，人民政协的性质在1954年全国人大成立后发生了重要转变，其职权也做出了相应的调整。从总体上来说，这一时期人民政协制度化主要表现在两个方面：

第一，从性质上看，人民政协始终是统一战线“最好的组织形式”，它能够各党派、各团体、各阶层团结起来，人民政协“应该长期存在”^④。第二，从职能上看，人民政协具有政治协商和民主监督职能。既然新中国是通过人民政协协商而产生的，那么政治协商是人民政协的首要职能。而1954年第一届全国人大召开，虽然人民政协结束代行人大职权的使命，“但是它仍将以统一战线的组织形式而存在，国家大政方针，仍要经过人民政协进行协商。”^⑤人民政协民主监督主要体现在：“提意见”和“相互监督”两个层面。因此，人民政协的“协商议政”功能仍然发挥着作用。在这一时期，人民政协建立了相应的组织机构，并且以各种会议形式为依托开展协商活动。

2. 改革开放后

从20世纪80年代中期至90年代末，中央对人民政协职能建设高度重视，并先后出台了一些文件，这些文件为人民政协三大职能的确立提供了制度上的保障。这段时期，

人民政协职能建设呈现出了三个主要特征：

第一，政治协商职能逐渐纳入决策制度体系中，选举民主和协商民主成为社会主义民主两种重要形式。以人大为代表的选举民主和以政协为代表的协商民主成为我国民主的“两翼”，那么人大、政府、政协在决策时扮演什么角色呢？江泽民指出，应当将“协商—决策—执行”这种决策模式纳入制度中，也就是说，一项公共决策首先应当在人民政协进行协商，之后提交人大进行决策，最后由政府来执行。“这应该成为各级党委工作的一项制度长期坚持下去，不因班子交替和人员改变而改变。”^⑥第二，政治协商、民主监督的制度化。《政协全国委员会关于政治协商、民主监督的暂行规定》中提出，要“逐步实现政治协商、民主监督的经常化、制度化”。应当说，正是在改革开放背景下人民政协的职能获得了肯定，这也表明人民政协职能对我国民主政治建设发挥越来越重要作用。第三，参政议政职能的确立。参政议政职能的产生和确立是由制度环境和制度安排所决定的。从制度环境上看，市场经济的发展对社会结构产生了重要影响，非公有制经济促使一批私营企业主、自由职业者等阶层的产生，这种环境的变化使得人民政协在职能上有拓展的需求，从而能够最大程度上涵盖这些新兴阶层。从制度安排上看，1989年颁布的《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》中，明确了民主党派的作为参政党的政治地位，这就从制度上规范了民主党派与政权的关系。民主党派作为参政党就有“参政议政”的责任，因此，在该意见中明确了民主党派参政基本点为“一参加、三参与”。^⑦

3. 新世纪新阶段

21世纪伊始，中共中央出台了一系列推动政协协商民主的重大举措，其中有两点值得关注：

第一，政协职能成为发展社会主义政治文明重要内容。胡锦涛在庆祝中国人民政治协商会议成立五十五周年时提出：“开展政治协商、民主监督、参政议政，是人民政协的主要职能，也是发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的重要内容。”^⑧这表明，人民政协协商民主制度化已经从“制度”到“文化”进行全面的建设，这是对人民政协职能的进一步丰富与深化，政治协商、民主监督、参政议政三大职能的重要性得到进一步明确。第二，人民政协监督纳入社会主义监督体系之中。《中共中央关于加强人民政协工作的意见》首次提出，人民政协的民主监督是我国社会主义监督体系的重要组成部分，通过提出意见、批评、建议的方式进行政治监督。作为中国特色社会主义监督体系的重要组成部分，人民政协拥有协商权和监督权，虽然民主监督并不是权力意义上监督，也没有明确的法律效力，但是政协民主监督是政治监督，老一辈无产阶级革命家在谈论政协的作用时就会提到政协的监督，这种监督对于我国民主制度建设影响是深远的。

4. 中国特色社会主义新时代

党的十九大报告明确提出，中国特色社会主义进入新时代，并从制度上进一步对人民政协协商民主进行规范，明确要求把协商民主贯穿履职过程中，人民政协协商民主制度化建设中呈现一些新的特点：

第一，人民政协协商民主成为推进社会主义民主发展的关键一步。习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立六十五周年大会上讲话时指出，“实行人民民主，保证人民当家作主，要求我们在治国理政时在人民内部各方面进行广泛商量。”^⑨人民政协协商民主就是在中国共产党领导下，人民内部各方面在中国人民政治协商会议这个平台上，围绕现代化发展的重大问题和涉及群众切身利益的实际问题进行政治协商、民主监督、参

政议政，通过在决策之前和决策实施中进行广泛协商，从而达成共识。因此，推进社会主义民主发展就要推进人民政协协商民主制度化发展。第二，人民政协协商民主制度化成为国家治理体系现代化的重要组成部分。党的十九大报告中提出并详细阐述了新时代中国特色社会主义思想，其总任务则是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴。国家治理体系和治理能力现代化是社会主义现代化的重要组成部分，而人民政协则是国家治理体系中不可缺少的一环，这就意味着人民政协协商民主制度化对于推进国家治理体系、实现社会主义现代化具有重要意义。

注释：

① 张月琴：《充分发挥人民政协作用：中国政治体制改革的一个方略选择》，《中央社会主义学院学报》2008年第6期。

② 蒋田鹏：《人民政协的制度创新尝试：协商论坛》，《理论月刊》2014年第2期。

③ 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第76页。

④⑤ 《人民政协重要文献选编》（上），中央文献出版社、中国文史出版社2009年版，第35、36页。

⑥⑦ 《人民政协重要文献选编》（中），中央文献出版社、中国文史出版社2009年版，第521、481页。

⑧ 《人民政协重要文献选编》（下），中央文献出版社、中国文史出版社2009年版，第754页。

⑨ 《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2014年版，第73页。

[责任编辑：张源]