

# 人民政协协商民主的优化构图

郭红军

(贵州大学 马克思主义学院, 贵州 贵阳 550025)

**摘要:** 人民政协协商民主是社会主义协商民主的重要渠道。推进人民政协协商民主, 必须对其进行优化构图。对人民政协协商民主予以优化构图, 既要厘清政协协商民主的基本内涵, 又要把握其主要功能和明显特色, 同时还要在认识其不足之处的基础上探寻其提升之道。在大力推进社会主义协商民主的进程中, 对政协协商民主进行优化构图, 不仅可以为人民政协协商民主的发展提供思路, 也能够为其他形式的协商民主提供借鉴。

**关键词:** 人民政协; 协商民主; 优化构图

**中图分类号:** D062      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1000-579(2019)01-0032-09

## Optimized Composition of the Consultative Democracy of the CPPCC

GUO Hongjun

(School of Marxism, Guizhou University, Guiyang, Guizhou 550025, China)

**Abstract:** The consultative democracy of the CPPCC is the essential channel of Socialistic Consultative Democracy. To promote the development of consultative democracy of the CPPCC, it has to be optimized first. To optimize people's political consultative democracy, the fundamental connotation of the democracy should be clarified, the main function and feature of it should be grasped and its promotion should be explored on the basis of knowing its deficiency, and optimizing the composition of the CPPCC will not only give new ideas to the development of it, but also provide references for the development of other form of political consultative democracy in the process of promoting socialistic consultative democracy.

**Key words:** people's political consultative conference; consultative democracy; optimized composition

人民政协是社会主义协商民主的重要平台。政协协商民主则是社会主义协商民主的具体表现形式。就此而论, 不断推进政协协商民主是发展社会主义协商民主的题中应有之义。在社会主义协商民主的诸多表现形式之中, 政协协商民主发展得相对比较成熟, 积累的经验也较为丰富。因此, 在我们党大力推进社会主义协商民主的进程中, 对政协协商民主进行优化构图, 不仅可以为人民政协的协商民主发展提供思路, 也能够为其他形式的协商民主提供借鉴。从总体上来说, 对人民政协的协商民主予以优化构图, 既要厘清政协协商民主的基本内涵, 也要把握其主要功能和明显特色, 同时还要在认识其不足之处的基础上探寻其提升之道。

收稿日期: 2018-07-20

基金项目: 国家社会科学基金项目“社会主义协商民主的发展路径研究”(编号: 13XKS012)

作者简介: 郭红军(1973-), 男, 河南平顶山人, 法学博士, 贵州省高校哲学社会科学学术带头人, 贵州大学马克思主义学院教授、博士生导师。研究方向中国特色社会主义民主政治理论。

## 一、政协协商民主的基本内涵

团结和民主是人民政协的主题。在人民政协中,通过政治协商的方式,找到社会各界意愿和要求的“最大公约数”,可以达到团结的目的,这是人民政协协商民主的亮点,也是社会主义协商民主超越西方国家协商民主的显著优势。在一些西方国家,由于参与协商的各个党派和利益群体的分歧较大,因而难以达成共识,有时候不但达不到团结的效果,还会带来各执一端的吵闹甚至引起社会的混乱。

我国的人民政协,通过协商达到民主和团结的有机统一,彰显了社会主义民主制度的无比优越性。人民政协的协商民主和人民代表大会的选举民主,都是我国人民民主的具体表现形式,二者共同推动我国人民民主的发展进步。实际上,自人民民主诞生之日起,就表征了协商民主的显著特点。人民政协的议事精神“不在于最后的表决,主要在于事前的协商和反复的讨论”。<sup>[1](p134)</sup>同时,人民政协作为我国从事政治协商的专门机构,不仅为政协协商民主提供了重要平台,也使政协协商民主成为我国组织化和制度化程度较高的协商民主形式。

从历史演进维度观之,人民政协协商民主已经走过了近七十年的发展历程。而政协协商民主概念的提出,却是近年来的事情。具体而言,2007年,国务院印发了《中国的政党制度》白皮书,明确提出了“协商民主”的概念。2012年,党的十八大对“协商民主”概念进行了确认。在此基础上,俞正声在全国政协十二届一次会议闭幕会上对政协协商民主进行了界定:“人民政协的协商民主,以宪法、政协章程和相关政策为依据,以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为保障,集协商、监督、参与、合作于一体,实现了人民知情权、参与权、表达权、监督权的有机结合,体现了社会主义民主的本质要求,符合广大人民群众的根本利益。”<sup>[2](p221)</sup>

2014年,习近平在纪念人民政协成立65周年大会上发表的重要讲话,为深入理解政协协商民主的基本内涵提供了明晰思路:“坚持发挥人民政协在发展协商民主中的重要作用。人民政协以宪法、政协章程和相关政策为保障,集协商、监督、参与、合作于一体,是社会主义协商民主的重要渠道。”<sup>[3](p69)</sup>这一重要论述,指出了人民政协与协商民主的内在联系,对于深刻领会其基本内涵具有直接帮助。的确,人民政协在推进协商民主发展中具有重要作用。只有把政协协商民主的作用发挥好,才能为其他领域的协商民主提供经验;也只有把政协协商民主运用好,才能为其他渠道的协商民主提供借鉴。

可见,政协协商民主是人民政协协商民主的简称,是新时期对人民政协功能的进一步拓展,是社会主义协商民主的重要渠道,既反映了社会主义民主政治制度的独特优势,也表征了社会主义协商民主的主要实现形式。在某种意义上而言,政协协商民主是社会主义协商民主的基石。<sup>[4](p113)</sup>

## 二、政协协商民主的主要功能

政协协商民主作为社会主义协商民主的重要形式,以宪法、政协章程以及党和国家的相关政策为协商依据,以专门协商机构——人民政协为平台,以界别协商为特色,彰显了人民政协协商民主所具有的独特功能。从总体上来看,政协协商民主的功能主要表现在以下几个方面。

### (一) 政协协商民主能够推进民主决策和科学决策

政治协商是人民政协的重要职能。在政治协商过程中,中国共产党和各个民主党派、无党派民主人士,以界别为单位,围绕国家的大政方针和地方的重要举措、经济社会发展中的重要问题、各党派参加人民政协工作的共同性事务、政协内部的重要事务以及爱国统一战线的重要问题进行广泛而深入的协商。通过政治协商的具体形式,充分发挥人民政协各个界别人才云集、群贤荟萃、智力超群的智库作用,不仅可以广泛交流、广纳群言、广集民意、广聚共识,找到社会各界意愿和要求的“最大公约数”,也能够为各级党委进行决策提供重要依据,从而推进民主决策和科学决策。

### (二) 政协协商民主能够促进社会稳定和社会和谐

民主监督是人民政协的又一重要职能。在政协协商中,不断发挥协商会议、视察、提案、建议案、专题调研、大会发言、反映社情民意信息等在民主监督中的重要作用。通过政协各种协商活动,尤其是专题议政性会议,如专题协商会、协商座谈会等体现民主监督的力度。政协专门委员会通过监督性的专题

调研和视察活动,推进民主监督。通过人民政协的民主监督,能够不断发现和及时化解经济社会发展中存在的突出问题,破解社会各方面群体久而未决的难题,有利于解决广大人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,有效促进社会稳定和社会和谐。

### (三) 政协协商民主能够推动国家治理体系和治理能力现代化

参政议政是人民政协的重要职能。各民主党派通过参加国家政权、参与国家管理、参与国家各项事务,能够不断完善国家各方面的规章制度。国家治理体系现代化,说到底就是国家的制度体系的现代化。通过人民政协的协商民主,社会各界围绕经济社会发展中的重大问题,对国家各方面法律法规和各项制度献言献策,不仅能够推进中国特色社会主义法律体系趋于完善,也可以使各项制度得到健全,以此不断实现国家治理体系的现代化。与此同时,通过政协协商民主,不管是作为执政党的中国共产党,还是作为参政党的各民主党派,抑或是作为社会不同群体代表的其他界别的政协委员,在政协协商民主的政治参与过程中就会生发平等观念,树立多元治理意识,培养协同治理习惯,提升公共治理能力,从而不断实现治理能力现代化。

### (四) 政协协商民主能够不断扩大社会公众的有序政治参与

合作共事是人民政协协商民主的重要特质。政协协商作为以 34 个界别为显著特征的协商民主活动,为社会各界表达合理利益诉求,探寻社会各界意愿和要求的“最大公约数”畅通了渠道,也为社会各界通力合作提供了广阔的空间。从某种意义上而言,各个界别在人民政协开展协商民主的过程,不仅是不同社会群体进行合作共事的过程,同时也是不断扩大社会公众有序政治参与的过程。通过政协协商民主,社会各界群体呈现出有序的政治参与,不仅为整个社会的有序政治参与树立了榜样,也为整个社会有序政治参与的进一步扩大提供了可借鉴的宝贵经验。有序的政治参与,是促进社会利益表达、利益整合和利益实现的康庄大道。而政协协商民主无疑是不断扩大公民有序政治参与的典型形式。

## 三、政协协商民主的明显特色

政协协商民主作为人民民主的重要形式,在其形成、发展和运行过程中,形成了较为突出的特色,具体表现在以下几个方面。

### (一) 政协协商民主以党的领导为前提

坚持中国共产党的领导是中国特色社会主义的显著特征,当然也是包括政协协商民主在内的社会主义协商民主的明显特色。中国共产党不仅是中国工人阶级的先锋队,也是中华民族和中国人民的先锋队,代表着全国各族人民的根本利益。在政协协商民主中,中国共产党既是作为界别身份进行协商的,又明显不同于一般政协界别。同其他政协界别相比,中国共产党所代表的利益要更为全面更为根本,更符合全国各族人民的共同需要,更能找到全国各族人民意愿和要求的“最大公约数”。同时,在政协协商民主中,中国共产党既是作为界别出现的参与主体,又不是一般的参与主体,而是作为执政党出现的领导主体。同政协中的其他参与主体相比,中国共产党所提出的意见和建议包容性更强,也更容易被接受和采纳,在很大程度上发挥着引领作用。历史和现实告诉我们,坚持中国共产党的正确领导是政协协商民主健康发展的基本经验,也是其所呈现出的明显特色。在新时期,只有不断彰显这一明显特色,政协协商民主的显著功效才能得到进一步提升。

### (二) 政协协商民主以界别协商为基础

在政协协商民主中,各参与主体是以界别的身份出现的。在全国政协中,以政协委员所从事的行业和自己所在的领域为基础,形成了 34 个具有明显行业特征和领域区别的界别。在政协协商中,各个界别来自不同的领域,从事不同的职业,能够把各个领域的意愿和要求通过政协提案的形式表达出来,能够有效弥补人大代表以区域为单位表达不同领域利益的不足。同时,各个界别均由本领域的精英人士组成,社会影响大,表达能力强,沟通效果好,在某种程度上说,各个协商主体更能理解包容,形成共识,从而显现社会主义协商民主的独有特点和独到优势。尤其值得一提的是,以界别为特征形成的各个协商主体,政治地位平等,可以更加直接、更加充分地把本领域的利益诉求表达出来,从而被其他各界所广泛了解,进而也被其他各界所深入理解。在此基础上,各个界别之间更容易形成多元一体,最终达成多

元共识,这是政协协商民主的明显特点,也是其宝贵经验,同时还是政协协商民主不同于其他协商民主形式的优势所在。在政协协商民主的发展过程中,只有把这一特色不断凸显出来,政协协商民主才能得到进一步完善。

### (三) 政协协商民主以多元参与为主体

政协协商民主既具有界别协商的明显特色,也具有多元参与的显著特质。在政协协商民主实施过程中,既有作为执政党的中国共产党,也有作为参政党的各民主党派,同时也不乏无党派民主人士、工商界人士等。特别是与其他形式的协商民主相比,政协协商民主多元参与的主体性特征更为凸显,多元主体共治的时代特质也格外醒目。在当今社会,多元主体参与,发挥社会不同群体的积极性、主动性和创造性,不仅是提升执政党政治合法性的理性选择,也是进行民主决策、科学决策,提高决策执行力的时代诉求。同传统社会的统治、管控、管理自上而下的强制性相比,治理的显著优点就是彼此平等、多元一体、协同参与,这也是国家治理能力和治理体系现代化的内在要求。在开展政协协商民主的过程中,来自不同领域的参与主体政治地位平等,可以把本行业遇到的问题和困难尽情地倾诉出来,以政协提案的形式呈现出来,从而形成社会各界关注的热点、难点、痛点问题,找到大家意愿和要求的“最大公约数”。通过充分发挥不同社会主体的聪明才智,特别是人民政协自身所具有的智库优势,使困扰社会各界的公共问题得到化解。因此,多元参与不仅彰显了政协协商民主的主体性特征,也在很大程度上展示了政协协商民主所具有的独特优势和独到功能。

#### (四) 政协协商民主以利益表达为动力

政协协商民主是以实现不同行业不同领域的利益为内在动因的。这也诚如马克思所言“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”<sup>[5]（p82）</sup>“‘思想’一旦离开‘利益’，就一定会使自己出丑。”<sup>[6]（p103）</sup>在此意义上，参加政协协商民主的社会各界人士，也要以代言人的角色，把本领域本行业需要实现的利益充分表达出来。只有这样，来自不同领域的政协委员，作为本领域的社会精英，才能赢得自己所代表和联系的社会群体的认同和信任。当然，一些参加政协协商民主的人士由于身处精英阶层，有时候所表达的利益和自己所联系群体所需要的利益存在一定的差别，这也是可以理解的。但是，不管身处哪个社会阶层，最终都不能离开自己所代表群体的共同利益。只有急群体之所急、想群体之所想，才能把本群体所需要的最直接、最现实、最现实的共同利益充分表达出来。事实也正是如此，通过政协协商民主，来自不同领域的政协委员把本领域所关注的问题、所需要的利益以提案的形式表达了出来，有不少提案的内容进入了党和政府的决策，不仅实现了本领域的所思、所想、所盼的共同利益，也为党和政府的民主决策和科学决策提供了重要依据。政协协商为社会搭建的这种利益表达功能，在很大程度上激发了社会各界人士参与政协协商民主的内在动力，使政协协商民主和多元利益表达形成了令人欣喜的良性互动局面。

### （五）政协协商民主以制度建设为保障

政协协商民主作为协商民主的重要渠道,是制度化发展程度最为成熟的一种协商民主形式。关于这一点,通过一定的时空坐标,就能够深刻感受到。一方面,从时间维度来看,不用进行更加久远的时间追溯,即使是从协商建国开始,也很容易发现,早在建国之际,我国就出台了《中国人民政治协商会议组织法》等与政协协商密切相关的法律性制度,对政协协商民主予以了高度确认。新中国成立之后,我国又先后颁布了《中国人民政治协商会议全国委员会工作条例》《中国人民政治协商会议章程》等政协协商民主的制度条文。改革开放之后,政协协商民主的制度建设更是迎来了前所未有的大好机遇,步入了制度建设的春天。我们党先后颁布了《中共中央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》《中共中央关于加强人民政协工作的意见》等一系列有关政协协商民主的制度性规定。党的十八大以来,我们党明确提出了社会主义协商民主广泛、多层、制度化发展的要求,卓有成效地推进协商民主制度化,印发了《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》,从而在政协协商制度建设方面取得了标志性成果。另一方面,就空间维度观之,同其他几种协商形式(如政党协商、政府协商、人大协商、社会组织协商、人民团体协商和基层协商)相比,政协协商的制度化程度也发展得较为成熟、较为定型,效果也

较为明显。就此而言,政协协商民主之所以能够取得令人满意的卓越成就,是和其相伴的制度建设密切相关的。不仅如此,制度建设以其不可替代的稳定性和长期性,为政协协商民主提供了重要的保障。也正是这种保障性作用,使得政协协商民主能够有序推进、健康发展。

#### 四、政协协商民主存在的一些不足

人民政协是统一战线的重要平台。政协协商民主则是社会主义协商民主的重要渠道和具体表现形式。在政协协商民主的发展过程中,既取得了令人满意的重大成就,也积累了丰富的实践经验。与此同时,在政协协商民主的某些方面,也存在一些需要注意的问题和有待于弥补的不足。其中,主体地位不够平等、协商意识不够强、政协界别设置不够科学、协商内容不够具体、协商制度执行不够有力等等,是政协协商民主中存在的较为明显的问题。

##### (一) 政协协商民主主体地位不够平等

主体地位平等是协商民主正常运行的重要条件。在政协协商民主中,尽管存在着以界别身份出现的不同协商主体,但从各个界别的社会影响力来看,却存在着主体地位不平等的现象。中国共产党作为执政党,在政协协商中代表性最强,既是协商主体,又不同于一般的协商主体,而是居于领导地位的协商主体。因此,在政协协商民主开展过程中,中国共产党的话语权较重,往往起着政治协商的引领性作用。作为参政党的各个民主党派和无党派人士,既有较为坚实的社会基础,又长期参加政协协商民主,既有政协协商民主的实践经验,也有较高的社会声望,在政协协商民主中往往起着重要作用。工商界人士作为改革开放新时期社会主义事业的建设者,在政协协商民主中的地位比较特殊,影响力也比较大。其他一些社会群体,特别是诸如青联、社联、学联等社会组织和社会团体,由于自身在社会上的影响范围和影响力较为有限,因而在政协协商民主中的作用发挥得也不够充分。这种由于不同界别人士自身社会影响力导致的主体地位不平等,客观上对政协协商民主带来了直接或间接的影响,造成了不同主体参与政协协商民主行为的明显差异。例如,在个别地方的政协协商民主活动中,一些对当地经济贡献较大的企业精英人士,利用自己的影响力,很容易掌控话语权,使其他参与主体难以进行充分表达,从而使一些协商活动变成了个别精英操控的独角戏。这种现象,不仅在一定程度上制约了政协协商民主作用的有效发挥,也影响了政协协商民主所应取得的效果。

##### (二) 政协协商民主意识不够强

政协协商民主意识是不同协商主体参与政协协商民主所应具备的基本素养。然而,由于主客观的种种原因,在政协协商民主发展过程中,不同主体的协商民主意识具有明显差别,即有些主体的协商民主意识较强,有些主体的协商民主意识较弱。特别是一些社会影响力较小的协商民主主体,受人微言轻等传统观念的影响,其协商民主意识较为薄弱。例如,有的参与主体在协商活动中害怕得罪人,抱着捧捧场、敷衍应付的心理参与政协协商,不愿意进行真实表达。即使是一些社会影响力较大的协商民主主体,由于受一些因素的影响,有时候也会产生协商民主只是一种形式,只是对决策起辅助作用的惯性心理,从而对政协协商民主采取比较消极的态度。例如,有的领导干部缺乏应有的政治责任感,认为协商民主只是一种装点门面的形式,因而在协商活动中没能做到认真听取其他参与主体的意见和建议。因此,政协协商民主意识不强,既存在于社会影响力有限的政协协商民主主体,有时候也会出现于社会影响力较大的政协协商民主主体。在某种程度上说,政协协商民主意识不强是政协协商民主各个主体时有发生的共同问题,只不过社会影响力有限的协商民主主体可能表现得更为明显而已。当然,社会意识是社会存在的反映,探寻政协协商民主意识不强的答案,就不能仅仅从意识层面去寻找,更应从社会现实的因素中去发现。只有使政协协商民主实施于决策之前和决策执行之中,才能对党和政府的实际决策真正发挥应有作用,协商民主意识不强的问题才能够得到有效化解。

##### (三) 政协界别设置不够科学

在政协协商中,界别发挥着重要作用。在某种程度上而言,政协协商民主是通过界别协商得到生动体现的。在人民政协中,共有34个界别。这些别具特色的界别,为不同领域之间的协商民主提供了主体力量。然而,在政协的界别设置中,却存在着一些不合理的现象。其一,界别设置难以充分满足经济

社会发展的实际需要。近年来,我国的社会阶层发生了显著变化,在改革开放进程中出现了一些新的社会阶层,如农民工、律师、中介组织的从业人员等等。而政协在界别设置方面没有随之增加新的部分,依然是34个界别。其二,界别未能涵盖主要的社会阶层。作为农业大国,政协并未单独设置农民界,只是在农业界中对农民进行了体现。然而,农业界的大多数委员却不是农民,从而出现委员难以为农民充分代言的场景。其三,一些界别性质相近,甚至交叉重复。目前的政协界别,有的以党派进行设置、有的以团体进行划分、有的以地域进行区别、有的以社会领域进行区分、有的以民族进行分类。这些标准各异的界别设置,导致一些界别的交叉重复。例如,共青团界和青联、科协和科技、台盟与台联等界别,都不同程度地存在性质相近、交叉和重复等现象。此外,一些界别的人数比重不协调,也是界别设置不科学的具体表现。在界别委员构成中,上层人士比重偏大,中下层人士比重偏少,也是政协界别设置方面出现的突出问题。<sup>[7] (p264)</sup>

#### (四) 政协协商民主内容不够具体

政协协商民主,涉及面广,内容丰富,是实现决策科学化和民主化的具体形式。根据政协协商民主的相关精神,在涉及地方的重要举措、经济社会等各领域发展中的重大问题、各党派参加人民政协工作的共同性事务、政协内部的重要事务以及爱国统战的重要问题时,都可以开展政协协商民主,由此也足以表明政协协商民主内容之广泛。但是,在政协协商民主的具体实施过程中,却存在着协商内容不具体甚至协商内容随意化的现象。例如,在一些地方政协协商的议题选取过程中,常常会简单套用上一级政协的提法,即把“重要举措”“共同性事务”“重要事务”之类的问题作为协商议题。然而,对于什么是“重要举措”“重要问题”“共同性事务”“重要事务”,却没有做出清晰的规定。当然,在中央层面,做出这样的要求可以充分照顾不同地方的实际情况,并为不同地方结合本地的实际情况开展协商民主提供空间。令人费解的是,在一些地方也做出了和中央层面内容大致相同的规定,并没有结合实际情况对本地政协协商民主的内容进行相应细化,缺乏具体的操作标准。这种停留于大而化之层面的原则性规定,造成了理解中的相互差异。即使不能借用“一千个读者就有一千个哈姆雷特”来形容,无形之中也为政协协商民主内容的随意性带来了较大空间,从而给政协协商民主的可操作性和可落实性带来了不应有的负面影响,进而使政协协商民主的推进受到制约。

#### (五) 政协协商民主制度执行力不够强

就目前而言,不管是中央层面抑或地方层面,均对人民政协的协商民主提出了明确要求,并做了必要的制度性安排,建立了相应的规章和工作机制,这是令人欣喜的。然而,一些地方在政协协商民主实践中,尽管对政协协商民主做了相应的制度性规定,出台了推进政协协商民主的规章制度,但有章不循或贯彻执行不力的情况仍时有发生。其原因在于,一些地方的党委和政府出于决策成本和决策效率等方面的考虑,并没有严格把人民政协的协商民主作为决策的必经程序。例如,在个别地方,有些重要问题未提请协商就进行了决策;有些重要决策存在着以事后通报替代事前协商的现象;有些重要问题尽管在决策之前进行了协商,但存在着协商不深入、简单化和形式化等明显问题。这些现象的存在,不仅使协商民主制度的权威性受到了严重损害,也使政协协商民主制度在一定程度上成为执行力不强的“软制”,还在很大程度上影响和制约了政协协商民主的有效实施。<sup>[8] (p168-169)</sup>同时,由于制度执行力不强,在人民政协的协商民主中,存在着较大的不确定性,很难做到真正的深度协商。在政协协商民主中,协商民主能否取得应有成效,主要取决于当地党委和政府主要领导的重视程度和协商水平。

### 五、政协协商民主的提升之道

政协协商民主作为社会主义协商民主的具体形式,要使其功效得到进一步发挥,就必须根据政协协商民主中存在的不足,探寻其提升之道。就目前而言,可以从推进主体地位平等、增强政协协商意识、科学设置政协界别、细化政协协商内容、强化协商制度执行力等方面入手,协同推进,不断提升政协协商民主在社会主义协商民主中的应有功效。

#### (一) 推进政协协商民主主体地位平等

在政协协商民主中,存在着影响力不同的协商主体,这是政协协商民主主体地位不平等的具体原

因。因此,要使不同主体在政协协商民主中体现地位平等,就必须根据不同主体影响力的大小,采取适当的程序,使具有不同影响力的各个主体的作用得到相应发挥。

在此方面,可以根据实际需要,设计出诸多的解决方案,切实保障不同主体的地位平等。例如,在政协协商民主中,可以让社会影响力较小的协商主体先于社会影响力较大的协商主体表达意见,这样就可以有效避免社会影响力较大的协商民主主体掌控协商话语权甚至成为意见领袖的群体极化现象。因为在政协协商民主中,如果让社会影响力较小的主体先表达意见和建议,其真实想法就会得到尽可能充分的表达,就不会因为社会影响力较大的协商主体的意见和自己相左而改变初衷,甚至尽可能避免各种不应有的种种顾虑而不愿表达真实心声,这样就能够让不同主体在政协协商民主中充分发挥作用,从而体现不同协商民主主体的平等地位。反之,协商民主主体的平等地位难以实现,甚至会使协商民主流于形式。在此意义上,在不同协商民主主体身份既定和社会影响力各异的情况下,要推进政协协商民主主体地位平等,就必须使社会影响力较小的协商民主主体先于社会影响力较大的协商民主主体表达意见。惟其如此,才能有效推进协商民主主体的地位平等。

### (二) 增强政协协商民主意识

在政协协商民主中,协商民主的效果如何,同协商民主主体的协商民主意识密切相关。在某种意义上而言,积极主动的协商民主意识是政协协商民主取得实质性成效的重要因素。只有增强不同政协协商主体的协商意识,特别是真正实现从“要我协商”到“我要协商”的转型升级,政协协商民主的固有功效才能得到不断彰显。

具体而言,增强政协协商民主意识是一个较为复杂的系统工程,需要各级党委政府、政协组织、政协委员和社会大众的共同努力和协同推进。就各级党委和政府而言,要牢固树立协商在党委和政府决策之前的科学理念,形成不协商不决策的思想观念,彻底改变一些地方的党政主要领导有时间才进行协商,没时间就不协商的不良习惯。尤其是对于主政一方的当地党政主要领导来说,既是政协协商民主的参与者,又是事关当地经济社会发展重大问题的领导者和决策者,其协商民主意识如何,对于当地的政协协商民主具有示范带动作用。在此方面,一些地方可以根据实际情况,探索当地党政主要领导与政协委员“面对面”的专题协商活动,以此凸显政协协商民主的重要性。在强化政协协商民主意识的过程中,各级党委和政府的主要领导只有亲力亲为,率先垂范,才能为当地政协协商民主的顺利推进营造良好氛围。就各级政协组织而言,要深刻认识人民政协在推动政协协商民主中所肩负的神圣使命,在思想上筑牢协商民主意识,不断激发各协商民主主体的积极性、主动性和创造性。并根据新时代的特点和需要,及时拓展政协协商民主的广度和深度,围绕中心、服务大局,自觉地融入各级党委和政府的民主决策和战略部署之中,把政协协商民主置于当地经济社会发展大局中进行科学谋划和适时推进,充分显现政协协商民主在新时代的独特优势和全新风貌,努力营造“党委高度重视、政府积极支持、政协主动开展、各方协调配合”的政协协商民主新气象和大格局。<sup>[9]</sup>就政协委员和社会大众而言,要充分认识到各级人民政协人才聚集、智力密集的智库作用,牢固树立政协协商民主不是走形式,而是党委政府广纳群言、凝聚共识,进行民主决策必经程序的科学理念,进而从中国特色社会主义民主政治建设的高度和经济社会发展的视界考量政协协商民主的重要性,积极在政协协商民主中建言献策,在全社会大力营造重视协商民主、参与协商民主、投身协商民主的良好局面,真正使政协协商民主体现于决策之前、执行之中和民主监督环节。

### (三) 科学设置政协界别

通过界别进行协商是政协协商民主十分明显的特点和优势。政协协商民主中的界别协商,能够理顺社会各界的情绪,协调不同社会群体的利益,化解不同社会群体的矛盾,从而有效避免不同社会群体之间的冲突,促进社会稳定和社会和谐。为了使政协协商民主的功效进一步凸显,就必须根据政协协商民主和经济社会发展的实际需要,及时对政协界别进行科学设置。其一,适当增加一些政协界别。随着改革开放的日益推进,一些社会阶层的影响力越来越大,如司法人员;同时,在改革大潮中也涌现出了一些新兴的社会阶层,如非公经济人士、中介组织的从业人员等等。然而,在当前的政协界别设置中,并没有充分覆盖这些社会群体。因此,在条件不断成熟的基础上,可以考虑增加法律界、企业界、自由职业界

等相关界别,以此体现政协协商民主的包容性。其二,适度调整部分政协界别。对于一些性质相近、交叉重叠的界别,如科技界和科协界,可以考虑整合合并;对于一些需要进一步细化的界别,如经济界,可以考虑将其细分为国有经济界和非国有经济界;对于一些人数较多的界别,如农业界,可以考虑将其调整为农业界和农民界。其三,不断优化政协界别的委员组成结构。在政协界别构成中,存在着精英人士较多,普通群众较少甚至空场的现象。进行这样的界别设置,固然具有一定的道理,尤其是能够提高政协界别组成人员的社会影响力,是无可厚非的。然而,值得注意的是,在政协的界别组成中普通群众的缺失,有可能使其具体利益诉求难以如实而充分表达,从而导致政协的界别协商中所代表群体的涵盖面受到影响。为此,在设计政协界别的组成结构时,既要在本界别中吸纳大量的精英人士,以突显本界别的公众知名度和社会影响力;同时,也要对普通群众有所考虑,以便更为全面地反映本界别普通群众的意愿和要求,从而使政协委员的提案能够真正体现本界别广纳群言的“最大公约数”。此外,全国政协要对地方政协的界别设置加强指导,特别是出台相关文件对政协界别设置予以规范,使全国各地不同级别的政协界别设置相对一致。<sup>[7] (p310-311)</sup>

#### (四) 细化政协协商民主内容

政协协商民主具有参与主体广泛、内容包容性强的明显特点,这是政协协商民主的显著优势。但在当前的政协协商民主内容的相关规定中,往往会出现“重要举措”“重要问题”“共同性事务”“重要事务”等字眼。当然,全国政协关于政协协商内容的这种表述方式,在某种意义上而言,可以为全国各地政协协商民主的顺利开展提供指导,拓展空间,有利于不同地区结合自己的实际情况推进政协协商民主。与此同时,也很容易发现,关于政协协商民主内容的这种原则性规定,在一些地方政协的协商民主内容中也时常出现,从而给一些地方的政协协商民主带来了很大程度的随意性。因为所谓的“重要举措”和“重要问题”,在不同协商民主主体的理解中存在着明显差异。一些政协协商民主主体认为可以进行协商的“重要举措”和“重要问题”,其他一些协商民主主体可能认为并不重要,不值得提交政协进行协商。同样的道理,不同政协协商民主主体关于“共同性事务”和“重要事务”的理解也会出现类似的问题。因此,在政协协商民主中,细化协商内容是一个必须深入考量的问题。具体而言,就是对哪些举措属于需要协商的“重要举措”、何种问题属于需要协商的“重要问题”、哪些事务属于需要协商的“共同性事务”、何种事务属于需要予以协商的“重要事务”,做出具体而明晰的相应规定。例如,在政府投资、民生项目和市政工程建设等方面,可以根据当地的实际情况,合理设定资金数额和规模标准,超出设定数额和标准,才属于“重要之列”,才能进行相应协商。进行这样的设计,既能够有效避免重大事项的疏漏,也可以有效杜绝行政资源的浪费。只有使协商内容具体化、明晰化,才能使政协协商民主不会因不同主体的理解程度和个人偏好而对协商内容产生不必要的分歧,才能最大程度减少协商民主的随意性,从而使政协协商民主的规范化程度得到不断提高,进而使其实效性得到进一步提升。

#### (五) 进一步强化协商制度执行力

政协协商民主是一种制度化的民主。制度的生命力在于执行,不能在实践中得到执行的制度不仅形同虚设,在某种意义上甚至还不如没有制度,因为不予执行的制度将会极大地损害制度应有的权威性和公信力。在此意义上,要使政协协商民主制度化得到真正体现,就必须不断提升政协协商民主的制度执行力。当然,提升制度执行力是一个较为复杂的系统工程,既需要完善制度,又需要优化环境,同时还需要加强监督。就政协协商民主制度执行力而言,完善政协协商民主制度是前提条件,营造政协协商民主环境是关键所在,强化对政协协商民主制度执行情况的监督是重要保障。

第一,不断完善政协协商民主制度。制度建设是一个不断趋于完善的过程。即使先前行之有效的制度,随着实践的发展也需要与时俱进。只有与时代发展相一致,不断根据实际需要,对政协协商民主制度予以完善,才能为其执行提供可靠的前提性条件。具体来说,就是要在深入调研的基础上,对政协协商民主的实体性制度、程序性制度和保障性制度等进行适时健全和完善。详而言之,就是根据调查研究中掌握的实际情况,对政协协商民主的实体性制度予以细化,对政协协商民主的程序性制度予以规范,对政协协商民主的保障性制度予以量化和优化。

第二,努力营造和提升政协协商民主制度执行力的优良环境。从制度执行的实际情况来看,一项制



度执行得如何,制度执行力的优良环境营造得怎样,在很大程度上取决于当地的党政主要领导。进而言之,当地党政主要领导对协商民主制度的积极态度和表率作用,将会使制度的执行力得到明显强化,并使其优良环境得到较好营造。因此,在营造和提升政协协商民主制度执行力的优良环境方面,当地的党政主要领导要充分发挥模范带头作用。同时,要对广大人民群众宣传和贯彻政协协商民主制度。例如,各地可以通过报纸、期刊、广播、电视、政协网站等多种形式,对政协协商民主进行深入宣传,使其在入耳的基础上入心,从而在全社会范围内营造出人人了解协商,普遍接受协商,共同推进协商的浓郁氛围和良好环境。

第三,强化对政协协商民主制度执行情况的监督。如果说权力不予监督必将产生腐败的话,那么,对制度的执行情况不予监督也难免使制度流于形式。在此意义上,强化对制度执行情况的监督,显然是提升制度执行力的重要保障。为此,就必须健全政协协商民主制度的监督机制。具体而言,就是整合各方面力量,建立包括党政部门、政协内部和社会公众在内的监督体系,为政协协商民主制度的有效执行提供动力。例如,一些地方可以根据实际需要,出台相关的专项规定,让包括党政部门、政协内部和社会公众在内的各方面人士共同关注政协协商民主制度的贯彻落实情况。此外,还要在推进政协协商民主制度执行公开性的基础上,健全和完善考核问责机制,不断提高问责主体的参与度,提升社会各界对考核问责结果的认同度。

综上所述,政协协商民主作为社会主义协商民主的重要渠道和具体表现形式,在社会主义政治文明建设中具有不可替代的作用。在新时代,对人民政协协商民主进行优化构图,既要把握其基本内涵和主要功能,又要体悟其明显特色。与此同时,还要在体察其提升空间的基础上,进一步探寻其提升之道。只有这样,才能使政协协商民主的独特优势得到进一步彰显。

#### 参考文献:

- [1]中共中央统一战线工作部,中共中央文献研究室.周恩来统一战线文选[M].北京:人民出版社,1984.
- [2]中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [3]中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(中)[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [4]刘彦昌,孙琼欢,等.治理现代化视角下的协商民主[M].杭州:浙江大学出版社,2017.
- [5]马克思恩格斯全集(第1卷)[M].北京:人民出版社,1960.
- [6]马克思恩格斯全集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1957.
- [7]刘振强.当代中国的政治协商[M].湖南湘潭:湘潭大学出版社,2013.
- [8]陈剑.北京协商民主的理论与实践[M].北京:中国文史出版社,2017.
- [9]范小新.人民政协协商能力建设的价值和路径[J].文史博览(理论),2014(11):5.

(责任编辑:郭荣华)