

人民政协协商民主推进国家治理 现代化发展路径探析

李 建 宋连胜

(厦门大学马克思主义学院,福建 厦门 361005; 吉林大学马克思主义学院,吉林 长春 130012)

摘 要人民政协是社会主义协商民主在国家层面运行的主要渠道和专门协商机构,对整个国家协商治理的深入发展具有重要的示范引领作用。在新的历史条件下,中共中央以协商民主推进国家治理现代化的战略部署为当前人民政协协商民主推进国家治理现代化的深入发展提出了新的要求。因此,健全人民政协协商民主推进国家治理现代化的发展路径,必须坚持以人民政协在全面深化改革中面临的现实问题为导向,通过不断丰富人民政协协商治理形式,优化人民政协界别结构构成,强化政协委员主体作用及政协委员对话协商机制等措施,进一步发挥人民政协协商民主在国家治理现代化中的示范引领作用。

关键词人民政协; 协商民主; 国家治理; 完善路径

(中图分类号)D621

(文献标识码)A

(文章编号)1002-3909(2017)02-0124-06

DOI:10.14110/j.cnki.cn-37-1059/d.2017.02.020

人民政协是符合中国国情又极具中国特色的政治组织,是我国政治体制的重要组成部分。作为社会主义协商民主在国家层面运行的主要运行渠道和专门协商机构,人民政协对整个国家协商治理的发展具有重要的示范引领作用。随着中国经济社会的发展,人民政协协商民主已经广泛渗透到国家政治生活中。在党的十八大报告中,胡锦涛在论及“健全社会主义协商民主制度”时就提出“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”^①的要求。为促进人民政协协商民主在国家治理现代化中发挥更大治理效能,习近平在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话中更加明确地指出“人民政协是国家治理体系的重要组成部分,要适应全面深化改革的要求,以改革思维、创新理念、务实举措大力推进履职能力建设”^②,这为当前完善人民政协协商民主推进国家治理现代化的发展路径,确立了清晰的思路。为此,健全人民政协协商民主推进国家治理现代化的发展路径,必须坚持以人民政协在全面深化改革中面临的现实问题为导向,通过不断丰富人民政协协商治理形式,优化人民政协界别结构构成,强化政协委员主体作用及政协委员对话协商机制等措施,进一步发挥人民政协协商民主在国家治理现代化中的示范引领作用。

[基金项目]本文系国家社科基金重点项目“中国特色社会主义制度自信的内在逻辑研究”(项目编号:15AKS010)、福建省社会科学研究基地重大项目“中国共产党协商治理理论与实践研究”(项目编号:2014JDZ001)阶段性成果。

[作者简介]李建,男,厦门大学马克思主义学院讲师,中国特色社会主义理论研究中心研究人员,研究方向为协商民主理论和国家治理实践;宋连胜,男,吉林大学马克思主义学院教授、博士生导师,中国政党研究所所长,国务院学位委员会第六届学科评议组成员,教育部第二届社会科学委员会委员,全国博士后管理委员会第七、八届评审专家,研究方向为中国政党与社会发展。

① 《十八大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2014年版,第21页。

② 习近平《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月22日。

一、丰富人民政协协商治理形式

协商治理形式是人民政协履行职能和发挥其在国家协商治理中示范引领作用的平台与载体。多年来,人民政协在国家层面的政治协商实践中“初步形成并确立了‘全体会议集中协商、常委会议专题协商、主席会议重点协商、专门会议对口协商及其他形式的经常协商’的协商格局”^①。党的十八大以来,面对全面深化社会主义改革总目标,中共中央再次提出“拓展协商民主形式,更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商,增加协商密度,提高协商成效”^②的要求,这一方面需要根据中国共产党领导的人民政协参与国家治理建设实践,全面概括和完善现有协商治理形式,另一方面急需促进现有人民政协协商民主形式的不断创新,以提高人民政协在国家治理现代化中的协商成效与实际治理效能。

(一) 巩固界别协商和提案办理协商等传统形式

界别协商和提案办理协商是人民政协履行职能和发挥协商治理作用最为传统的协商民主形式,它们形成于新中国召开的第一届人民政治协商会议,既是独具中国特色的协商治理形式,也是人民政协区别于其他政权组织的突出特征。建国以来,界别协商和提案办理协商在我国社会主义革命、建设和改革开放时期的国家治理实践中发挥着重要的作用,其运行机制与体系也日趋完善,不仅成为人民政协委员履行协商职责和反映社情民意、参与国家治理的有效方式,而且有利于推动党政机关实现科学决策、民主决策,提升其国家治理能力。因此,必须高度重视并进一步巩固界别协商和提案办理协商等传统形式在国家协商治理中的重要作用。一方面,不断强化政协委员科学民主意识,提升界别协商和提案办理协商质量,增强协商提案的可操作性与可行性,为国家治理现代化建设提供智力支持。另一方面,根据我国社会结构变化,科学调整人民政协界别与提案办理协商资源配置,始终确保人民政协协商民主具有极大包容性与代表性,尽可能多地把社会各阶层和群体智慧容纳到国家治理现代化实践中来,提升社会主义协商民主治理效能。

(二) 鼓励专题协商和对口协商等拓展形式

专题协商与对口协商是人民政协在国家协商治理形式中的新拓展,两种协商民主形式各具特色,共同致力于国家协商治理进程中。如专题协商是以全国政协为平台,“抓住战略性问题;党政高层领导出席;形成对话和互动机制;提出比较成熟的意见建议”^③,具有一事一议、目标明确、主题突出等特点,不仅能够比较充分地保障人民政协协商民主在国家政治生活中的协商治理效能,而且能够为各民主党派、无党派人士及各界人士广泛而有序参与到政治协商实践中来提供有效渠道。而对口协商是人民政协协商治理的另一重要形式,通过人民政协与相同行业或相近部门之间协商,使政协部门相关专委会、各民主党派、工商联等组织作为人民政协的“智囊团”和“人才库”向党政相关部门出谋划策并提出建设性意见,促进相关联系单位的发展。作为“人民政协推进社会主义协商民主的重要实践和新形式”^④,近年来,专题协商与对口协商为我国全面深化改革背景下国家治理现代化的深入发展做了大量卓有成效的工作,充分展示了社会主义协商民主优越的治理效能和制度优势。因此,在现阶段全面深化社会主义体制改革过程中,必须进一步鼓励专题协商和对口协商等拓展形式,适当提高专题协商、对口协商频率和人民政协对专题协商、对口协商的主动性。为避免协商实践与协商成果流于形式,必须逐步推进人民政协专题协商、对口协商的规范化、程序化、制度化建设,增强协商治理的实效性。

① 阳安江《协商民主研究》,北京:同心出版社,2010年版,第22页。

② 《中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编》,北京:人民出版社,2013年版,第49页。

③ 郑万通《以党的十八大精神为指导加强社会主义协商民主制度和人民政协功能研究》,《中央社会主义学院学报》2012年第6期。

④ 李君如《协商民主在中国》,北京:人民出版社,2014年版,第115页。

(三) 探索应急协商和督办反馈协商等新形式

除上述四种协商治理形式外,为保证人民政协协商治理所取得协商成果能够有效转化为现实治理效能,各级政协应积极探索应急协商和督办反馈协商等新形式,通过准确把握和引导社情民意,将社会各阶层人民群众所关心的公共事务纳入到人民政协协商民主议事中来。针对国家治理过程中的突出问题,党政机关要在决策前与决策中能够通过应急协商形式广泛搜集社会各方面信息,及时召集部分在岗政协委员参与其中,以便形成更加科学、合理的处置方案,降低因决策偏颇而造成的治理风险。而针对已达成的协商治理成果,要进一步加强督办反馈协商,使现有协商治理形式的链条得以延伸,既保障已达成的协商治理成果顺利转化落实为实际治理效能,又能在协商实践中发现更多人民群众所关心的社会议题,从而真正抓住当前深化改革期涉及群众切身利益和社会发展的重大议题进行协商,提高人民政协协商治理的科学性与准确性。

二、优化人民政协界别构成结构

界别是人民政协的基本单元构成,它与党派团体共同构成了人民政协的参与主体。从历史维度来看,早在建国前夕人民政协创立之初,以毛泽东为核心的开国元勋们为实现“人民政协会议是全国各界别各党派各人民团体代表人士的广泛同意”^①而承担起协商建国的历史重任,并将参加第一届全国人民政治协商会议的委员按照军队、政党、团体、区域等分为46个界别和5类特邀代表,后几经调整,到1993年第八届全国政协召开,参加人民政协会议单位的界别数量调整为34个,并一直延续至今。与人大代表通过“块状”的选区制选举产生不同,政协委员是由界别协商推荐产生,而且不受人口比例和地域的限制。因此,利用界别优势展开政治协商是人民政协的重要形式和突出特征。然而,近年来社会主义改革的深化导致了社会界别由计划经济体制下的传统行业向新阶层的转变与发展。在上述背景下,需要通过优化人民政协界别构成来进一步巩固人民政协在国家协商治理中的示范引领作用。

(一) 广泛吸纳新阶层加入界别组织

改革开放以来,我国城镇化速度的加快和社会利益结构的分化与重组,使得从农村到城市都涌现出许多新的社会阶层,这既包括工商业界私营企业主、管理技术工人、民营企业或外企高管,也包括自由职业者、进城务工人员、中介组织服务者,还包括城乡失业、无业或半失业人员,他们广泛分布在我国经济、政治、文化、社会等各个领域,已经成为推进国家发展和社会进步过程中不可忽视的力量。首先,为使界别协商保持最广泛的代表性和最大治理效能,人民政协协商民主推进国家治理现代化应尽可能地吸收上述新涌现的社会新阶层群体加入界别组织中来,从而使人民政协界别设置始终与我国经济社会发展和社会阶层变化保持动态平衡状态,进而保证人民政协协商民主始终具有充分的包容性与代表性。其次,需要准确把握时代发展脉搏和社会多元结构发展规律,及时与时俱进地调整界别设置,时刻保持以界别组织基本单元所推选的政协委员能够始终最大范围地代表社会不同阶层参与国家协商治理,不断为国家协商治理输送新鲜血液。再次,在日常政治生活中,充分发挥人民政协协商民主参与效能,为不同社会阶层群众通过合法有序的方式表达各自所代表的利益诉求提供多元化的政治参与渠道,从而降低社会治理风险,维护国家政权稳定。

(二) 调整现有界别组织结构

随着社会结构的日益分化和新阶层的出现,以新兴社会组织和网络虚拟组织为代表的各种非政府组织急剧兴起,对现有界别组织设置提出了新的挑战。我国现行界别组织结构设置形成于1993年第八届全国委员会,显然已不能完全适应新形势下以人民政协协商民主为重要手段推进国家治理现代化的需要。如按照现有界别组织划分,“外资企业、民营企业的高层管理者和技术人员、进城农民工群体、法

^① 胡筱秀《人民政协制度功能变迁研究》,上海:上海人民出版社,2010年版,第167~168页。

律界的代表人士,都没有作为专门的社会界别参与政治协商”^①,因此,必须对现行人民政协界别设置进行调整和优化。首先,按照统一战线的广泛性与包容性原则,从国家顶层设计层面统一界别设置标准,使社会范围内界别划分、调整有据可依、有序推进。其次,根据界别的性质,自上而下对现有界别设置进行调整,对重复设置或高度接近的界别组织进行合并或裁撤,精简界别数量,突出界别特色;而针对社会新生阶层的政治参与诉求,应适当增添新的界别,使人民政协协商民主以充足的包容性与广泛性最大限度地吸收社会各阶层参与到国家治理现代化中来。

(三) 优化界别推选政协委员程序

目前,我国参加人民政协会议的政协委员是由界别协商的形式推举,再“由党委组织统战部门确定建议名单、政协常委会通过、公布等四个步骤产生,这虽在一定程度上保证了所产生的政协委员过硬的业务素质和具有一定的群众基础,但也经常出现‘带兵的不选兵、选兵的不带兵’的现象”^②,极易造成一些履职能力不强、参政意识较差的人员加入到政协委员队伍中来。较为遗憾的是,多年来界别推选政协委员的方式,一直存在着以阶层行业精英标准代替政治精英标准的错位现象,这不可避免地将一些政治素养较高、参政能力较强的政治精英排除在遴选体制之外,从而造成人才资源的极大浪费。为最大程度吸收社会各界年富力强的优秀人士广泛参与到人民政协协商治理中来,就必须要进一步优化界别推选政协委员程序,着重消除一切阻碍界别推选政协委员过程中的外在干扰因素或不良惯例,不拘一格优化政协委员推选程序,保持人才吸纳渠道畅通;此外,还应根据社会结构、社会利益群体的现实变化和国家协商治理的需要,适当设置其他委员增选程序,着重提高社会基层人员在各级当选政协委员中的比重,从而增强政协委员所联系界别中弱势群体在国家协商治理中的话语权。

三、强化人民政协委员主体作用

政协委员是人民政协协商民主推进国家治理现代化的主体,充分发挥人民政协委员的主体作用是提高人民政协实际工作效率和协商治理水平的关键。在新的历史条件下,巩固人民政协在国家协商治理中的示范引领作用,就必须从政协委员自身入手,通过各种方式解决目前存在的参政能力不强、协商意识较差及参与手段落后等问题,从而强化人民政协委员的主体作用。

(一) 提高政协委员思想理论素养

思想理论素养是政协委员通过人民政协参与国家协商治理的基石,它直接关系着政协委员参政协商能力与整体素质的高低。因此,在推进国家协商治理过程中,必须加强对人民政协委员思想理论素养的引导和学习,“把思想理论建设摆在人民政协各项建设的首要位置”^③。应充分发挥共产党人思想政治教育对各民主党派、无党派人士的政协委员的引领示范作用,通过举办各种形式的理论培训、讲座,提倡、鼓励人民政协委员自觉学习马克思主义理论知识,提高自身把握人民政协工作规律与特点的能力。而对部分政协委员囿于自身从事行业而造成的其他领域参政议政素养匮乏现状,国家党政相关部门应有计划地组织和鼓励政协委员围绕各自所关注的社会问题,深入基层进行调查、走访,更加全面、真实、客观地了解民情,进而制定出针对性强、科学性高的政协提案,服务于国家治理现代化建设。

(二) 增强政协委员主动参与协商治理意识

主动参与协商是政协委员认真履行职责、积极参与国家协商治理的表现。但在当前利益结构多元化背景下,受经济发展水平和其他一系列主客观因素的影响,我国政协委员主动协商治理意识并不理

^① 李允熙《从政治协商走向协商民主——中国人民政协制度的变革与发展研究》,北京:社会科学文献出版社,2012年版,第150~151页。

^② 牛立文《协商民主理论与实践研究》,北京:中共党史出版社,2014年版,第138页。

^③ 《人民政协重要文献选编》(下),北京:中央文史出版社、中央文献出版社,2009年版,第856页。

想,甚至许多人“认为政治协商是‘门面活’,做多做少、干好干坏一个样,因而在协商的事前事中事后都没有以谨慎严肃的心态予以对待,直接造成虚浮敷衍、不实不真的协商成果”^①。因此,在人民政协协商民主推进国家治理现代化过程中,必须将增强政协委员主动参与协商治理意识作为发挥人民政协在国家协商治理中示范引领作用的重要环节。一是通过加强相关制度建设,完善政协委员参政议政职责机制与追责机制,厘清各级政协委员在参与国家协商治理过程中的政治权利与责任义务;二是政协委员要提高自我参政权利意识与责任意识,认真对自身提案负责,对政协委员所肩负的职责负责;三是各级党政机关要增强平等、虚心、真诚协商意识,为政协委员参与国家协商治理营造宽松、平等、和谐的协商民主氛围,彻底打消政协委员在参政过程中心存顾忌、畏首畏尾的心理。

(三) 以信息化技术完善政协委员网络学习交流平台

随着互联网技术与电子计算机的普及,以云计算、大数据为代表的移动互联网信息技术的迅速发展,不仅“广泛调动和实现政协界别资源、人力资源、治理资源、信息资源、参政议政资源的共享与传播”^②,还为政协委员提高履职能力和协商治理能力提供了广阔的网络学习交流平台,有助于强化政协委员在国家协商治理中的主体地位。首先,借助互联网技术,建立政协委员参政议政电子档案,将政协委员日常调研、提案以及参加的其他协商治理活动予以实时动态跟踪;其次,广泛借助大数据提供的现有数字统计资源,为政协委员撰写相关提案提供数据统计、文件资料等现有信息资源。针对所联系群众普遍关注的社会问题和其他政策问题,政协委员应通过网络留言、图文直播等方式予以及时答复、解答,从而保障参政协商质量和提高实际治理效能;最后,以信息互联网技术为依托,搭建政协委员网络学习交流平台,吸收和借鉴他人有益经验,提高协商治理能力。在此基础上,推动政协委员之间提案信息的互通有无,尽可能避免在同一领域提交相同提案而造成政治资源的浪费。

四、健全政协委员协商对话机制

我国各级政协委员是由界别协商推荐产生,具有显著的纵向“链条”状特征,这为人民政协不限地域和人口比例灵活选举国家各行各业协商治理人才提供了有利的条件,显示了中国特色社会主义人民政治协商制度的优越性。相比之下,界别的划分也直接导致了政协委员在横向上缺乏有效的协商对话。而且,就全国政协与地方各级政协隶属关系而言,不存在行政系统的领导与被领导关系,而是以软法性质的指导与被指导关系,这在一定程度上加剧了全国范围内政协委员之间缺乏协商对话的局面。解决上述难题,就必须立足于国家治理现代化的现实需要,统筹规划,不断健全政协委员协商对话机制。

(一) 充分挖掘人民政协委员联络制度资源

人民政协委员联络制度是中共中央为加强全国政协之间沟通合作而制定的一种政治制度。在新的历史条件下,破解现实存在的下级政协委员与上级政协委员缺乏必然的沟通与交流的困境,必须不断完善人民政协委员联络机制,“使群众分散、个别的意见得到系统、综合的表达,便于党和政府充分了解民情、深入把握民意、广泛吸纳民智”^③。为进一步维护各级政协委员参政议政的权利和充分发挥政协委员参与国家协商治理的实际效能,应不断完善政协委员与人民政协会议及其常务委员会的联系渠道,试点推行政协党组成员联系政协常委、政协常委联系委员、政协委员联系所代表界别的制度建设,加强中央与地方委员以及政协常务委员与一般委员的沟通、交流,保证政协委员能够及时履行职能和反映民情。此外,进一步加强政协委员沟通能力建设,落实政协委员履行职责过程中沟通工作细节,从而培养一支懂业务、会协商、重沟通、善议政的现代参政协商队伍,为党政机关决策提供科学有效的政策咨询。

① 牛立文《协商民主理论与实践研究》,北京:中共党史出版社,2014年版,第137页。

② 蒋作君《政协学概论》,合肥:安徽人民出版社,2010年版,第9页。

③ 郑万通《改革开放三十年人民政协事业的大发展》,《理论研究》2008年第4期。

(二) 构建不同界别政协委员沟通交流机制

界别是人民政协区别于其他政治组织的显著特征。由不同界别推选产生的各级政协委员是代表各个界别所联系群众的利益诉求的代表者,具有鲜明的界别特色。人民政协协商民主在推进国家治理现代化过程中所要解决的问题往往不只是单一界别政协委员协商的能力范畴,而需要各政协委员在参政提案治理过程中展开跨领域协商合作,群策群力,共享智慧,共同致力于国家治理现代化建设。因此,针对我国“链条”状界别协商设置造成的所推选委员缺乏有效沟通问题,应在重点领域展开跨界别协商合作,加强日常协商沟通。尤其在面临多个界别相近或共同关注性高的问题情况下,可以探索性地以共同召开界别联席会议等形式邀请有关界别委员共同参加或列席会议。如近年来,我国各界别政协委员围绕一系列重大课题展开联合攻关,为有效打破政协委员界别交流障碍积累了宝贵的实践经验。

(三) 强化各级党委统战部门中枢协调功能

发挥各级党委统战部门的领导核心作用,能够保证党的方针路线在人民政协协商民主推进国家治理现代化过程中的贯彻执行,从而使党的主张和意志转化为人民政协协商治理工作的重心与内容。然而,就国家治理现代化而言,除发挥各级党委统战部门的领导核心作用外,还应进一步强化各级党委统战部门的中枢协调功能,使各级党委统战部门成为协调与推进各级人民政协协商治理的中枢机构。为此,必须做好以下两方面工作:一是围绕全面深化社会主义改革的总目标,鼓励各界别政协委员积极参与国家政治、经济、文化等社会公共事务协商治理,并积极引导他们就共同关心的社会热点问题或其他涉及群众重大利益问题展开协商合作、互通有无,使不同界别政协委员的专业特长得以充分应用;二是各级党委统战部门要定期或非定期组织各界别政协委员广泛参加协商民主座谈会、茶话会等协商活动,为不同界别政协委员互相交流经验与思想创造宽松的政治环境和多样的协商平台,有利于统一思想认识和培养联络党政机关与各政协委员之间的感情,共同致力于社会主义现代化建设。

[责任编辑:穆 敏]

An Analysis of the Development Path to Promoting the Modernization of the State Governance with the CPPCC Deliberative Democracy

Li Jian & Song Liansheng

(School of Marxism of Xiamen University , Fujian Xiamen , 361005;
School of Marxism of Jilin University , Changchun Jilin , 130012)

Abstract: The Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC) is a main channel and specialized consultation institution to develop socialist deliberative democracy at the national level , as plays a leading role in further developing the consultation and governance of the whole country. Under the new historical conditions , the strategic deployment of propelling the modernization of state governance with the deliberative democracy by the CPC Central Committee has brought new requirements for the further development of modernizing the state governance. Therefore , to perfect the development path to the modernization of the state governance with CPPCC deliberative democracy , we should adhere to the principle of taking the real problems that the CPPCC meets in deepening the overall reforms as a guidance , constantly enrich the form of governance , optimize the subsector structure , strengthen the main function of the members and the dialogue mechanism to further play the leading role of the CPPCC deliberative democracy in modernizing the state governance.

Key words: the Chinese People's Political Consultative Conference; Deliberative democracy; State governance; perfect the path