

发挥政协的社会利益 表达功能研究：体系、 过程、政策

李炜永 著



武汉大学出版社
WUHAN UNIVERSITY PRESS

发挥政协的社会利益 表达功能研究：体系、 过程、政策

李炜永 著



武汉大学出版社
WUHAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

发挥政协的社会利益表达功能研究:体系、过程、政策/李炜永著.
—武汉:武汉大学出版社,2019.1
ISBN 978-7-307-11620-7

I.发… II.李… III. 中国人民政治协商会议—公民—合法权益—
权益保护—社会功能—研究 IV.①D627 ②D923.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 297969 号

责任编辑:唐 伟 责任校对:李孟潇 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:北京虎彩文化传播有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:24 字数:343千字 插页:1

版次:2019年1月第1版 2019年1月第1次印刷

ISBN 978-7-307-11620-7 定价:60.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第1部分 导论

绪论	3
一、问题的提出与研究意义	3
二、相关概念界定	12
三、已有研究综述	27
四、研究方法与创新之处	34
第一章 当代中国利益表达的生成逻辑与现状	39
一、市场力量的形塑：当代中国利益表达的生成逻辑	40
二、社会转型中利益表达的主要特征及其隐忧	54
第二章 政协社会利益表达功能的主要特点与发育	71
一、政协社会利益表达功能的主要特点	71
二、政协社会利益表达功能的成长与发育	79

第2部分 体系层次

第三章 政协社会利益表达功能的价值结构	109
一、政协利益表达功能的价值结构之一：中国优秀传统文化	111
二、政协利益表达功能的价值结构之二：马克思主义	116

第四章 政协社会利益表达功能的制度结构·····	128
一、政协社会利益表达功能的宏观制度结构·····	129
二、政协社会利益表达功能的微观制度结构·····	150
第五章 政协社会利益表达功能的角色结构·····	159
一、政协委员的个体性角色·····	160
二、政协界别的集体性角色·····	169
三、“谁是主角?”——政协主体角色的争论·····	186

第3部分 过程层次

第六章 政协会议形式的社会利益表达过程·····	195
一、政协全体会议的社会利益表达过程·····	197
二、政协常委会会议、常委会专题协商会的社会利益 表达过程·····	206
三、政协界别协商座谈会、专题协商座谈会等的社会 利益表达过程·····	208
第七章 政协提案的社会利益表达过程·····	215
一、提案的形成·····	218
二、提案办理·····	226
三、提案办复反馈与表彰·····	232
第八章 政协反映社情民意信息的社会利益表达过程·····	240
一、政协反映社情民意信息工作的制度建设·····	241
二、政协反映社情民意信息的主体·····	242
三、政协社情民意信息的来源、内容及处理程序·····	245
四、调查研究对政协社会利益表达的重要作用·····	251
五、余论·····	255

第4部分 政策层次

第九章 优化政协社会利益表达的主体角色·····	263
一、优化角色构成体系，突出政协的界别特色·····	263
二、完善委员的推选与录用，构建符合利益表达要求的 精干委员队伍·····	283
第十章 创新完善政协社会利益表达的过程·····	290
一、完善政协委员联系沟通群众的过程环节·····	290
二、改进政协会议利益表达进入公共决策的过程环节·····	301
三、优化政协提案进入公共决策的利益表达过程·····	306
四、创新政协社情民意信息利益表达的过程·····	315
第十一章 健全完善政协社会利益表达的制度机制·····	318
一、宏观层面：加强宪法、普通法律及政协章程的 制（修）订·····	318
二、中观层面：加强政协基本职能履行的软法机制建设·····	324
三、微观层面：健全政协界别与委员角色活动的工作 机制·····	337
第十二章 塑造培育利益表达的协商民主文化·····	344
一、正确认识和把握文化的重要作用·····	344
二、在制度建设基础上积极培育协商文化·····	348
结语·····	355
主要参考文献·····	362
后记·····	376

图 表 目 次

图 0.1	利益表达体系（机制）结构四要素	18
图 0.2	利益表达过程与渠道结构图	19
表 1.1	改革开放以来历次党代会有关市场及市场地位的论述	41
图 1.1	2004—2013 年社会组织发展状况	49
表 1.2	2004—2013 年社会组织发展数据统计表	49
图 1.2	近五年来有没有因为生活上的问题找过以上人或机构? ...	57
表 2.1	对人民政协组织认知情况的调查	72
表 2.2	对人民政协社会利益表达功能发挥状况认知情况的 问卷调查	74
表 2.3	第五届至第十二届全国政协界别与委员总数量变化 情况	90
表 2.4	政协第十二届全国委员会界别与委员人数分布	91
表 5.1	上海市政协第十二届委员会各界别构成情况	166
图 5.1	上海市政协第十二届委员会委员界别分布示意图	167
图 5.2	上海市政协第十二届委员会委员职业结构分布图	168
表 5.2	上海市政协第十二届委员会界别联系专委会情况	184
表 5.3	西安市政协各专门委员会对口联系政府各部门 情况	185
表 6.1	全国政协十二届一次会议第三次全体会议大会 发言概况	199
表 6.2	H 区政协十三届政协委员会第三次全体会议大会 发言概况	202
表 6.3	政协第十二届全国委员会双周协商座谈会情况概览 （截至 2014 年底）	212

图 7.1	政协提案工作的政治过程	215
表 7.1	上海市 H 区政协第十二届委员会界别分布与委员 人数情况	216
表 7.2	湖北省 M 市政协第七届委员会界别分布与委员人 数情况	217
表 7.3	上海市 H 区政协第十二届委员会提案主体参与情况	221
表 7.4	湖北省 M 市政协七届委员会提案提出形式分布	222
表 7.5	上海市 H 区提案撰写参与情况统计表	223
表 7.6	上海市 H 区十二届政协提案与立案情况	225
表 7.7	上海市 H 区十二届政协历次会议立案提案“解决或 采纳”情况	233
表 7.8	湖北省 M 市七届政协历次会议立案提案办理 情况	233
表 7.9	七届政协以来湖北省 M 市财政局承办的与教育相关的 提案	234
表 7.10	2009 年度 H 区政协优秀提案一览表	239
表 8.1	2010—2014 年间上海市 H 区政协报送社情民意 信息统计表	242
图 8.1	2010—2014 年 H 区政协反映社情民意信息议题 来源	243
图 8.2	上海市 H 区政协报送社情民意信息议题内容分 布概况	246
表 8.2	2010—2014 年 H 区政协社情民意信息报送录用 情况统计表	247
图 8.3	有序性政府决策的程序与过程	250
表 9.1	界别角色内部构成调适方向一览表	281
图 10.1	政协各类协商会议形式关系图谱	307
表 10.1	上海市黄浦区政协提案质量评价指标	312
图 10.2	政协提案工作机制与委员履职有效性关系图谱	315
表 11.1	政协民主监督形式比较	334
图 11.1	政协“三联动”工作机制示意图	341

第 1 部分

导 论

绪 论

一、问题的提出与研究意义

(一) 问题的提出

在改革开放与社会变迁的大背景下，利益表达问题日益受到社会各界的广泛关注，相关研究成果也十分丰富。利益表达问题之所以成为焦点，无疑与现实的社会状况密切相关。日常生活中，新闻媒体曾有这样的报道：

近日，百度贴吧、新浪微博与济宁本地论坛等出现多个反映山东邹城北宿镇西故村上百位村民到济宁市政府门口上访下跪，请求向该市领导反映问题的网帖。

西古村多位村民向记者表示，他们上访的原因系村里的安置房质量很差，且村民没有拿到一份安置补偿费，而村委会却盖了一座办公楼。此外，每户村民还被要求缴纳1万元钱。

多位西古村村民还对记者解释，距离该村3.5公里左右是兖州矿业集团的煤矿，2年前，矿业集团因要开采西古村下面的煤矿，故而给了一笔补偿款，并出资在北宿镇工业园附近建造了安置房。

村民表示，他们没有拿到补偿款，也不清楚具体的数字。而安置房从2012年底开工建设，目前主体部门已完工，但房子的质量很差。2014年11月底，村委会通知596户村民每户缴纳1万元，用于安置房的自来水、太阳能、天然气的安装。此外，村民们还说，安置房附近还盖起了一幢5层办公楼，算

作村委会的办公楼，而村委只有五六个人。

7日晚9时42分，邹城市政府新闻办公室通过官方微博发布通告证实确有约100名村民于6日上午在济宁市政府门口以下跪、静坐堵门等形式反映问题。通告称，上访群众自2014年12月22日开始，就向相关部门反映有关村里的财务问题，镇政府已成立调查组进村展开调查。^①

对于此类事件的研究，“抗争性政治”（contentious politics）^②提供了一个有解释力的分析框架，并成为政治社会学的一个重要研究领域。诸如集体行动（collective action）、社会运动（social movement）、群体性事件（mass incident/event）、公共事件（public incident/event）等框架与方法也是学术界常用来切入的研究视角。同样，我们也可以尝试从另外一个不同的视角——利益表达（interest articulation）来看待此问题。从利益表达角度来看，在这一案例中，西古村的村民是意见表达的直接主体，表达的形式是到

① 《山东济宁上百村民市政府门前下跪，官方称已入村调查10余日》，澎湃新闻网：http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1292321。

② 常见的抗争（性）政治研究的代表作包括：[美]查尔斯·蒂利、西德尼·塔罗：《抗争政治》，李义中译，凤凰出版集团、译林出版社2010年版；于建嵘：《抗争性政治：中国政治社会学基本问题》，人民出版社2010年版；谢岳：《抗议政治学》，上海教育出版社2010年版等。查尔斯·蒂利是抗争政治研究的集大成者。他“把机制和过程作为解释的重要工具，而把事件当作描述的重要工具”的研究方法，无疑对我们的研究具有启迪意义。但是，查尔斯·蒂利的抗争政治理论主要是分析组织化的、规模较大的社会抗争运动，包括革命与社会运动等。这样的抗争一般蕴含着“政治性”，往往涉及国家的抗争，抗争者具有强烈的权利意识。而对于分析一些后发展国家（往往是政府主导型社会）其效度自然大打折扣，因为这些国家与社会尚未有效组织化，社会与国家的抗争往往呈现无组织、无序和小规模的特点。这里，我们更赞成于建嵘对“抗争性政治”的理解与运用，他指出，抗争性政治是一种以政治的眼光对底层民众的制度化或反制度化行为进行解读的框架。在当代中国，不论是农民还是工人，抗争或维权大多为了物质利益，远未达到抽象的权利意识与集体行动的层次，更没有形成制度组织的抽象政治与社会价值。

市政府门口上访下跪，基本诉求涉及村民自身的直接利益，即对村里的安置房、补偿款及村委的财务问题给出解释并给予相应解决。而“百度贴吧”“新浪微博”等新媒体，则充当了利益表达的渠道，对事件起了推波助澜的作用，使事件获得了更广的传播，从而给当地政府带来较大的舆论压力，推动了事件的处置与解决。

“现代性孕育着稳定，而现代化过程却滋生着动乱”。^① 一个处于社会急剧变动、社会体制转轨的现代化之中的社会，往往充满着各种冲突。而随着互联网技术的发展，汹涌的网络政治参与也成为各级施政者不得不面临的重要课题。可以说，无序甚至非法的利益表达给政府治理与社会稳定带来沉重的压力。面对这种状况，我们会问，是什么原因导致了今天利益表达的显性化与突出化呢？仔细深究，原因不外乎两个方面：第一，利益失衡加剧，利益冲突增多。利益表达的需求总是产生于利益冲突或利益失衡的时候。第二，利益表达机制建设滞后。直接表现为有序的、制度化、合法化的利益表达渠道不畅或效果不彰，从而使民众被迫走上无序的非制度化利益表达渠道。

从利益关系方面来看。改革开放以来，以市场化为取向的改革打破了计划经济体制下相对单一僵化、追求绝对平均主义的利益关系格局，社会成员的利益关系发生了巨大变迁，一个与现实利益密切相关的私人生活领域逐步从集体生活中独立出来。利益关系调整进一步导致利益分化，具体表现为利益主体多元化、利益差别扩大化以及利益意识与观念的强化。利益分化是社会生活中的重要社会现象，正是社会成员间利益的不平衡推动着人类社会的变革和发展。进一步而言，利益分化并不必然带来社会的不稳定，而中国社会在利益分化过程中暴露出来的更值得关注的问题则是利益关系的失衡与利益协调机制的失效。

社会主义市场经济体制的建立与发展，给广大民众带来了普遍的利益，但同时人们在职业分工、能力、机会等因素上的差别导致

^① [美] 塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，上海人民出版社2008年版，第31页。

收入差距逐步扩大，由此一部分人在改革中获得了巨大收益，另一部分人却承担了改革成本，城乡之间、地区之间、不同所有制之间、各阶层以及各阶层内部之间，人们的利益差别在迅速扩大。^①利益的失衡需要建立相应的利益协调机制来解决，但计划经济时代留存下来的制度，还有相当一部分并没有跟上时代变革的步伐，从而成为利益分配不均衡的桎梏与藩篱。在市场经济条件下，各种要素资源禀赋的不同会导致不同的分配结果，相对而言，拥有更多技术、资源、智慧等因素的人更容易率先致富，就如我们通常讲的，“制造导弹的总应比卖茶叶蛋的更容易获得更多回报”一样，这种创新以及隐藏在背后的经济力量正是社会不断进步的源泉。但问题的关键在于，多数国民在改革的背景下感受到的不仅是利益分配上的巨大“落差”，而且更感愤恨的是利益分配背后的不公以及市场化进程中的被剥夺感。

利益受到损害，直接带来利益表达需求的上升。从利益表达的渠道或形式来讲，一般分为两种：一种是制度化的利益表达渠道，在当代中国政治体系中，包括执政党的各级组织、各级政府、人大、政协等机关，检察院、法院等司法机关、各民主党派机关、工会、妇联等社团性组织以及信访等。另一种则是非制度化的利益表达渠道（或形式），比如群体性事件、越级上访等。当前，通过制度化渠道进行利益表达的情况如何呢？根据陈映芳对贫困群体的抽样调查研究，在贫困群体中间，普遍存在着对体制内利益表达渠道“不利用”以及“表达无门”“表达无用”的现象。例如，在“近五年来你在日常生活中遇到矛盾、冲突时找过哪些人或部门”的提问中，回答“没找过”的有58.3%，而找居委会、街道、市区政府的比例分别为10.4%、6.3%和12.5%，另外还有6.3%与2.1%的人诉诸司法部门和新闻媒体，而人大代表、政协委员、基层党组织、工青妇组织等的比例都是0。这一结果显示，民众在遇到问题时，有超过一半的人选择放弃表达，即使利益受损，也选择

① 徐振光：《当代中国社会转型与县级人大制度研究：以L区人大为例》，上海人民出版社2010年版，第45页。

忍气吞声。而为什么会出现这样的结果？那些“找过有关人和机构的受访者”的回答可能部分地给出了答案，他们大部分认为表达的效果“没有用”。^①对此，《人民日报》评论员文章指出，我们迎来了表达的“黄金时代”，但仍有许多声音未被倾听。一方面，有些声音被淹没在强大的声场之中，难以浮出水面；另一方面，也有些声音只是“说也白说”，意愿虽表达，但问题未解决。这些都可谓无效表达，有人称之为“沉没的声音”。^②当正常的大多数渠道受到阻塞，上访就成为民众利益表达最信赖的渠道。而群众通过正常上访不能立即解决有些问题时，跨部门上访、越级上访、集体上访等非正常上访事件就屡屡发生，这由此也越过了制度化利益表达渠道的范畴与边界。

利益表达机制建设的滞后，导致人民群众的诉求得不到有效表达或解决，造成了党与人民群众关系的疏远，影响了人民群众对党和政府的信任。特别是在涉及一些人民群众切身利益的关键问题上，因为没有处理得当，而导致了较严重的对立与冲突，影响了社会稳定。因此，建设完善的利益表达机制，使人民群众更多地使用制度化的渠道表达各种利益诉求，减少非制度化渠道的选择与使用，就成为当前全面推进政治与社会建设的重要内容。

在制度化利益表达机制中，人民政协是中国特色社会主义制度体系中不容忽视的重要渠道。随着中国特色社会主义民主建设的推进，人民政协在中国政治社会生活中的地位与作用越来越突出。2006年《中共中央关于加强人民政协工作的意见》（中发〔2006〕5号），是执政党第一次以意见的形式出台有关人民政协工作的文件，为人民政协工作提供了理论基础、政策依据与制度保障。2015年中共中央办公厅又颁发了《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》（中办发〔2015〕36号），对进一步加强人民政协协商

① 陈映芳：《贫困群体利益表达渠道调查》，《战略与管理》2003年第6期。

② 人民日报评论部：《倾听那些“沉没的声音”》，《人民日报》2011年5月26日。

民主建设提出了具体的实施要求。

对于人民政协发挥社会利益表达、协调利益关系的功能，党中央的重要文件与国家领导人的重要讲话中也反复提及与强调。2009年胡锦涛同志在庆祝人民政协成立60周年大会上的讲话中就指出：要“充分发挥人民政协在扩大公民有序政治参与中的重要渠道和平台作用”。人民政协要“继续在促进社会和谐中发挥重要作用”；“要关注不同阶层利益诉求，协助党和政府妥善处理好各方面利益关系……要坚持以人为本，倾听群众呼声，关心群众疾苦，围绕群众普遍关心的民生问题开展调查研究，反映社情民意，积极建言献策”。^①2014年，习近平总书记在庆祝人民政协成立65周年大会上的讲话中对人民政协在新时期的任务提出了更明确的要求：“人民政协要充分发挥代表性强、联系面广、包容性大的优势，聚焦推动科学发展、全面深化改革中的重大问题和群众最为关切的问题，深入进行调查研究，努力为改革发展出实招、谋良策。”“要敢于讲真话、讲净言，及时反映真实情况，勇于提出建议和批评，帮助查找不足、解决问题，推动各项改革发展举措落到实处。”“要提高联系群众能力，创新群众工作方法，畅通和拓宽各界群众的利益诉求表达渠道，发挥好桥梁纽带作用。”^②

总之，突出人民政协的社会利益表达功能，是坚持完善中国特色社会主义，与应对当代中国利益表达的严峻客观现实的共同需要。在更深层次上，发挥人民政协的社会利益表达功能，是推动形成更加均衡的利益协调与分配机制的重要制度力量。在市场经济条件下，一方面，要坚持用发展的观点和眼光来解决转型过程中出现的一系列问题，尽可能让全体人民共享发展的成果。另一方面，面对社会各阶层的利益表达行动，要改变僵硬的片面强调绝对稳定的思维，合理的做法是把形成解决利益冲突的能力看作改善治理结构

① 胡锦涛：《在庆祝人民政协成立60周年大会上的讲话》，《人民日报》2009年9月22日。

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。

的一项重要内容，而首要的一环就是建立起能够容纳利益表达的制度安排。

（二）研究意义

人民政协是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。人民政协在中国特色社会主义政治制度中的特殊地位，决定了其在利益表达机制建设过程中将发挥的重要作用。但不容回避的是，当前人民政协作为社会利益表达的重要渠道，其作用发挥还不尽如人意，这其中既有制度定位本身的问题，也有工作实践过程中的各种原因。对本项研究而言，其理论与实践意义可归结为两点：

一是加强和创新社会治理，推进国家治理体系与治理能力现代化的需要。在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的社会背景下，民众的利益诉求情绪高涨，利益表达愿望也异常强烈。如何回应这些利益表达愿望与诉求成为执政党和政府必须面对的问题。

在这些年的实践与探索中，党和政府在实际工作中逐渐形成了一套比较完整、系统、有效的社会治理思路与体系。2013年党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》一个重大的理论贡献，即提出了“推进国家治理体系与治理能力现代化”的改革目标。“治理”与“管理”虽一字之差，但内涵却截然不同，主要表现在：一是政治主体的范畴扩大了。尽管核心主体仍然是政党和政府，但远远不止政党和政府。二是在政治方式上，除必要的政府强制外，治理更多的是通过引导协商、沟通、参与来达到治理目的。三是在政治过程上，除必要的政府单向管控外，国家治理更强调多元互动共治。四是在治理绩效上，国家治理强调“共识、合作共赢、良性互动”，治理的目的是共同解决所面临的问题，共同推动社会进步。^① 总之，治理作为一种全新的政治

^① 徐勇：《热话题与冷思考：关于国家治理体系和治理现代化的对话》，《当代世界与社会主义》2014年第1期。