

中国人民政治协商会议成立60周年 理论研讨会暨研究会2009年度论文集

(下)

中国人民政协理论研究会秘书处 编



中国文史出版社

中国人民政治协商会议成立60周年 理论研讨会暨研究会2009年度论文集 (下)

中国人民政协理论研究会秘书处 编

中国文史出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国人民政治协商会议成立 60 周年理论研讨会暨研究会 2009 年度论文集/
中国人民政协理论研究会秘书处编. —北京: 中国文史出版社, 2010. 3
ISBN 978 - 7 - 5034 - 2648 - 3

I. ①中… II. ①中… III. ①中国人民政治协商会议—工作—文集
IV. ①D627 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 022436 号

责任编辑: 曾小丹 胡福星

出版发行: 中国文史出版社

网 址: www.wenshipress.com

社 址: 北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编: 100811

电 话: 010 - 66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真: 010 - 66192703

印 装: 北京东君印刷有限公司 邮编: 102600

经 销: 全国新华书店

开 本: 16

印 张: 92 字数: 1650 千字

印 数: 4000 册 插页: 4

版 次: 2010 年 3 月北京第 1 版

印 次: 2010 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 168.00 元 (上下册)

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。

社会主义两种民主形式

——选举民主和协商民主

阳安江

在新中国 60 年的发展历程中，中国共产党把马克思主义关于民主政治的普遍原理与中国的具体国情相结合，探索适合中国特色的社会主义民主政治道路，这是我国社会主义建设事业取得成功的一条基本经验。这条经验的一个显著特点就是在人民民主的实现形式上不是单纯照搬现代西方国家的竞争民主制度，而是探索具有中国特色的选举民主和协商民主相结合的民主制度。在这里，我想就具有中国特色的选举民主和协商民主相结合的民主制度的特点、在人民政协的实践以及如何进一步加强和改进谈谈自己的认识。

一、选举民主和协商民主相结合的人民民主是中国特色 社会主义民主制度的显著特点和政治优势

选举民主和协商民主相结合的人民民主，是适合中国国情的社会主义民主政治制度，是被实践证明的历史的必然选择。60 年前，在北平召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议，就是在协商民主的基础上通过选举民主建立了新中国的政权。新中国成立 60 年来，国家通过不断完善人民代表大会制度来保证人民的选举民主权利。同时，人民政协在我国的政治生活中继续发挥协商民主的重要作用。特别是中共十一届三中全会后，随着改革开放的进程，选举民主和协商民主进一步发展和完善。除人大的选举民主外，城乡基层自治中

的选举民主也得到很大发展。同时，协商民主在人大、政府、政协、统一战线、民族区域自治、基层民主、执政党的建设中也得到很好的发挥。选举民主和协商民主作为我国社会主义民主的两种形式日渐明确，并不断从实践经验上升到理论认识。2006 年 2 月，中共中央发布《关于加强人民政协工作的意见》，明确提出“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式”，丰富了具有中国特色的社会主义民主理论。

在我国社会主义民主政治生活中，选举民主和协商民主既相辅相成、互为补充，又相互支持、相互促进，对社会主义民主的发展共同发挥着重要作用。选举民主建立在充分的协商民主基础上，重大问题决策在投票前充分协商考虑方方面面的意见；重要的人事安排在选举前充分协商，不搞排斥协商的所谓竞选制选举。协商的过程是对问题加深认识的过程，是不断统一认识的过程；没有充分讨论协商的过程，盲目使用投票来决断，不仅不能充分发扬民主，反而容易作出错误的选择。协商民主也不代替选举民主，协商民主的成果最后必须通过选举票决来实现。选举民主遵循少数服从多数的原则，协商民主遵循达成共识的原则。选举民主与协商民主相结合，使我国社会主义民主制度既有广泛性，又有包容性。

我国社会主义的两种民主形式，无论选举民主还是协商民主，有着一致的根本利益和共同的价值理念，即都要坚持中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。实行两种民主形式相结合的社会主义民主制度，要反对两种倾向。一是主张纯粹的选举民主，排斥协商民主，要求实行西方竞争性的选举民主，搞三权分立、多党制；一是夸大协商民主的作用，用协商实现个人或少数人的意志，使选举民主流于形式。我国的国情决定了采取西方的竞争性选举民主是行不通的。我国没有竞争民主的传统，完全采取西方的竞争性选举民主形式，很容易出现混乱局面，有钱人可以出钱资助自己的代表竞选或贿选，或者暴力控制选举，或者组织群众搞街头政治。这种局面不能真正达到人民民主的目标。现在我们也一定程度上发展竞争民主，表现为差额选举制的扩大，但是我们决不能采取三权分立、多党竞争模式。我们要更多地依靠选举民主与协商民主相结合的民主制度。

实行协商民主基础上的选举民主，既能够坚持共产党领导，又能够充分发扬民主，是符合中国国情的民主形式；实行协商民主也是统筹人民群众的根本利益和具体利益，长远利益和眼前利益，整体利益、局部利益和个人利益的有

效民主形式。选举民主和协商民主相结合的民主制度是中国特色社会主义的重大特征之一。这个民主制度深深植根于中国的土壤之中,符合社会主义民主政治的本质要求,反映了社会主义政治制度的特点和优势,体现了全国各族人民的根本利益,具有巨大的优越性和强大的生命力,是中国特色社会主义的重要特征。

二、人民政协是我国探索选举民主和协商民主相结合民主制度的重要组成部分,是以协商民主为主要形式的民主制度

在我国社会主义民主政治制度中,协商民主处于整个民主制度的基础地位,是中国特色社会主义民主政治的重要特色,也是我国社会主义民主制度的重要优势。在我国,协商民主有多种表现形式:有政协的协商民主、有人大在选举和决策之前的协商民主、有各级政府在决策前后的协商民主、有城乡社区在民主自治中的协商民主、有企业职工代表大会制度中的协商民主等。

人民政协是我国协商民主的基本制度之一,是我国探索选举民主和协商民主相结合民主政治制度的重要组成部分和重要形式,是以协商民主为主要形式的民主制度。《中国人民政治协商会议章程》对人民政协的性质作了明确的界定:“中国人民政治协商会议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”,“中国人民政治协商会议是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式”。人民政协的政治协商是对国家大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商,这种协商民主促进了党和政府的科学决策,对于促进我国各民族、各党派、社会各界及无党派民主人士之间的团结合作,推动社会主义建设事业的发展作出了重要的贡献。

人民政协的协商民主,充分体现在履行三项主要职能的过程中。首先在政治协商中推进协商民主。中国共产党坚持在人民政协这个平台就重大问题与各民主党派、工商联和社会各界代表人士进行广泛的政治协商,通过政协全会、常委会议、主席会议、专题议政会等形式,广泛听取意见,形成共识。其次,在民主监督中推进协商民主。各级政协组织和委员发挥联系群众广泛的优势,对各级党委、政府重大决策的执行和各级党政机关工作人员的工作进行监督,通过各种视察、提案、反映社情民意和特邀监督员等,不断深化民主监督力度、深度和广度。第三,在参政议政中推进协商民主。各级政协组织坚持“围绕中心、服务大局”,通过重点课题调研、组织专门委员会活动、举办界

别委员座谈会、充分尊重和反映各民主党派的意见建议等，发挥达民情、汇民意、聚民智的重要作用。新中国成立 60 年来，关于国家和地方的经济建设、政治生活、社会生活和统一战线的许多重大问题，各级人民政协都进行了广泛的协商。在人民政协这个舞台上，中国共产党同各民主党派、工商联和各族各界代表人士通过广泛协商，形成了共识、凝聚了力量，这是中国特色社会主义事业不断取得胜利的重要保证。

新中国成立 60 年特别是改革开放 30 年来，我们北京市政协按照《中国人民政治协商会议章程》，紧紧围绕全市经济社会发展中的重大问题，认真履行政治协商、民主监督、参政议政的职能，政协工作呈现出活跃有序、生动务实、创新发展的良好局面，为促进首都政治、经济、文化、社会、生态等各项建设事业的发展做出了积极贡献。我们积极发挥人民政协协商民主在推进首都民主政治建设中的作用，主要体现在下列几个方面：一是参与对首都重大决策和重要人事安排的协商；二是就首都经济文化和社会重大政策进行协商；三是就改善首都环境和民生问题进行协商；四是围绕维护首都安定稳定进行协商。通过广泛开展政治协商，政协委员集思广益、群策群力，为推动首都经济社会发展、加强古都风貌保护、改善和解决民生问题等提出了大量有价值的意见建议，为市委市政府决策提供了重要参考；有的意见建议成为市委市政府决策的重要内容。例如：在制定我市国民经济和社会发展“十一五”规划的过程中，常委会组织委员进行了大量调查研究，通过全体会议、常委会会议和专题协商座谈会等形式开展协商建言，就区域经济合作、新农村建设、自主知识产权等问题提出了百余条意见建议，对促进“十一五”规划如何更好地体现科学发展观要求发挥了积极作用。针对北京市一些国有企业收入分配中存在的普通在岗职工收入低、退休人员养老金低和部分低收入职工生活困难问题，市政协于 2007 年组织委员深入到不同类型的国有企业进行调研，形成常委会《关于解决本市国有企业职工“两低一困”问题的建议案》，受到市领导重视和社会的普遍关注，对于规范国有企业收入分配、促进“两低一困”问题的解决起到了积极作用。又如，围绕北京历史文化名城保护这条主线，近年来，市政协分别就“加强危旧房改造与古都风貌保护”、“名人故居保护与利用”等问题开展了系列调研并形成建议案，委员们提出的一系列重要观点，受到市委市政府高度重视，提出的许多建议在全市出台的相关政策法规中得到了很好体现。

三、进一步发展人民政协协商民主，推进社会主义民主政治建设

人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要政治形式和组织形式，是实现协商民主的主要渠道。在改革开放的新阶段，推进中国特色社会主义民主政治建设，必须进一步完善和发展人民政协的协商民主。在刚刚召开的庆祝中国人民政治协商会议成立 60 周年大会上，胡锦涛同志指出“人民政协要坚持走中国特色社会主义政治发展道路，不断夯实参加人民政协各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士团结奋斗的共同思想基础；坚定不移坚持中国共产党对人民政协的领导，紧紧围绕党的重大决策和工作部署履行职能、开展工作，确保党的路线方针政策在人民政协得到全面贯彻落实；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，广泛吸收各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士参与国事”。学习胡锦涛总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立 60 周年大会上讲话精神，坚持和完善人民政协的协商民主，需要从以下几方面着力推进。

（一）充分尊重和发挥各民主党派、工商联在协商民主中的重要作用。在我国多党合作型的政党制度中，各民主党派是自主的和平等的，共产党与民主党派是亲密合作的友党，合作共赢是我国政党关系的本质。当前，我国民主党派的成员构成和自身建设已经发生重大变化，各民主党派的关系已经由原来的阶级联盟变为各自所联系的一部分社会主义劳动者、社会主义建设者和拥护社会主义的爱国者的政治联盟；共产党和民主党派的合作已经由过去的阶级合作变为在社会主义和爱国主义基础上的合作。在人民政协的协商民主中，要尊重民主党派自主、平等地位，更加注重民主党派所代表的社会利益和要求，更加充分地发挥民主党派在国家生活中的作用，努力实现民主协商中的互利共赢。

（二）进一步丰富和完善人民政协履职的形式、内容和程序，加强协商民主的制度建设。要完善人民政协开展协商民主的规则和程序，避免协商的随意性。进一步明确协商议题的提出程序、界定协商活动的具体执行程序、规定通报情况、听取意见参与协商的程序、明确及时整理并报送协商成果的程序、规定意见和建议处理及答复反馈程序等。要高度重视和积极采纳民主协商成果，避免协商民主流于形式。通过协商民主的制度化、规范化、程序化建设，更好地进行协商，更全面地反映广大人民的利益和愿望。在政协履行职能活动中，逐步开放并吸收普通公民参与政治协商，增强广大公民的政治参与热情，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。

（三）进一步完善政协委员产生方式，提高政协委员的素质。委员是实现协商民主的主体，委员的议事能力和水平反映协商民主的水平。把好委员推举关，对于提高人民政协协商民主水平具有非常重要的意义。在政协委员产生机制上，要加强对委员推举的协商，加大委员推举的公开化、民主化、透明化程度，改进委员推举的标准、程序和方式。可以对政协委员的产生机制进行探索，允许在界别内探索运用选举民主，引进竞争和淘汰机制等，确保委员既有代表性又有较高的协商议事能力和水平。

（四）进一步营造有利于人民政协协商民主的环境和氛围。各级党政领导干部要增强民主意识，积极支持各级政协的工作，为政协组织发挥政治协商、民主监督、参政议政的职能创造民主、和谐、宽松、活跃的环境和气氛。各级政协机关和政协各级领导干部要努力提高自身素质，为委员履行职责提供优质服务。要加强全社会的民主文化建设，营造和谐的民主文化氛围。真正形成如同毛泽东同志所指出的那种“又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼，那样一种政治局面。”

（作者：北京市政协主席）

对人民政协协商民主的几点思考

项宗西

有学者指出,“到 90 年代晚期,协商民主已经成为大多数民主理论的核心。”在我国,协商民主已经走过 60 年的光辉历程,成为政治体制的重要组成部分,这就是人民政协的政治协商。《中共中央关于加强人民政协工作的意见》指出:“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式。”这一重要论断的提出,标志着人民政协的协商民主无论是理论上,还是实践上都取得了新的发展,进入到新的阶段。在新的发展阶段,必须立足于我国历史的、具体的民主进程,对协商民主的重大理论问题和实践问题进行积极探讨,并从我国民主政治建设的全局出发,推进人民政协的协商民主。

一、人民政协的政治协商具有协商民主的基本特征, 是一种典型的协商民主形式

协商民主的基本理念,是指处于共同政治框架中的特定主体,以追求公共利益为前提,就共同关心的问题通过对话、讨论、说服、妥协等正式的、公开的过程,使各方都充分了解彼此的立场和观点,从而修正自己的倾向和说服他人,达成一个各方都比较愿意接受的“最好”的观点,进而赋予决策以合法性的民主决策及治理形式。其基本特征是:(1)协商的主体是具有广泛包容性的自由、平等、理性的公民或组织,并以公共利益为取向;(2)协商的过

程是通过公开的讨论、沟通、说服、辩论、审议等方式表达自己的诉求、阐述自己的理由，并对别人的观点予以负责任的回应；（3）协商结果是经公正的协商程序产生，且是协商参与者通过转变其偏好并愿意接受的一致意见。协商民主理论认为，多元主义应当受到尊重；协商民主非竞争性的平等对话、沟通机制可以保证理性协商的实现；公民的价值和利益偏好可以通过民主对话改变；协商民主减少了“有限的理性”（投票悖论）和“多数人的暴政”（少数人的诉求被排斥），从而保证了民主的真实性和合法性。

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，是发扬社会主义民主的重要形式。人民政协的团结面涵盖了全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者，吸纳了各党派、各团体、各民族、各阶层的代表人士，他们享有平等的政治人格和民主权利，在人民政协就国家和地方重大问题进行的协商讨论，体现了合作、参与、协商的特点，其取向是公共利益，方式是协商对话；人民政协既重视反映大多数人的意愿，又重视兼顾少数人的合理要求，这些意愿和要求都能实现充分表达；把政治协商纳入决策程序，在决策之前和决策执行过程中进行协商、达成共识，从而把决策转变为大多数人的共识和自觉行动，是政治协商的重要原则和任务；等等。因此，人民政协的政治协商不仅具有协商民主的外在形态，更具有包容性、理性和合法性的本质属性，是一种典型的协商民主形式。

二、人民政协的协商民主是符合我国国情的社会主义民主形式

我国的协商民主具有多样化的实现形式，人民政协的政治协商是这些形式中的最主要、最典型的一种。自由宪政协商理论认为，协商主要表现为立法机关和司法机关的正式协商。但这种协商须以“投票”作为话语转换的机制，因而仅仅是投票、选举民主的补充，而不是一种独立的民主模式。话语民主理论认为，协商以公民社会的话语竞争为主，并以交往作为公共舆论向公共决策转化的机制，因而一个公民社会的形成，是协商民主实现的前提。在我国，立法、司法、行政机关进行协商的自由宪政协商民主是普遍存在的，同时，作为一种独立的民主形式，协商民主在人民政协得到了集中体现。人民政协并非一个公民社会，而是“亦官亦民”的政治组织，是我国政治体制的重要组成部分。人民政协的这种属性，决定了政治协商既能保证对公权力运行的制衡，也能保证公共舆论顺畅地向公共决策转换，从而减少了公民社会对政府的对抗。

这为发展协商民主理论提供了生动的实践。正如有的学者指出的：“尽管协商民主理论最早产生于西方，但现代性的协商民主政治实践却最早开始于中国。”

在我国，协商民主建立在“共产党执政、多党派参政”，“共产党领导、多党派合作”的政治体制框架内，协商参与者的政治人格和民主权利平等，并把坚持中国共产党的领导作为一项根本的政治原则。同时，人民政协的政治协商要求对各民主党派、人民团体和各界别人士的民主权利予以尊重，并通过建立知情机制、协商机制、反馈机制、成果转化机制予以保障，因而保证了协商民主的真实性。在我国，协商民主的精神，来自几千年来形成的和合文化传统。各党派、各团体、各民族、各阶层人士在人民政协进行协商，更容易采取讨论、交流、沟通，而非巧辩、煽动、欺骗的方式，更容易尊重别人的不同意见，并理性地提出辩驳的理由或修正自己的偏好，因此也更容易达到“和而不同”、“兼容并蓄”的和谐状态。这就是人民政协协商民主的政治体制保障和历史文化根源，是人民政协协商民主存在和发展的必要条件。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度在我国经济、政治、文化、社会生活中，发挥了重要的政治参与功能、利益表达功能、民主监督功能、社会整合功能和维护稳定功能。人民政协的协商民主为多党合作和政治协商创造了重要条件，从体制上避免了一党专制和多党倾轧；为各党派、各团体、各民族和各阶层人士表达诉求、发表意见创设了重要渠道，扩大了公民有序政治参与；发挥了智力密集优势和建言献策作用，促进了党政决策科学化和民主化；以民主与团结为主题，发挥了联系广泛优势和协调关系作用，促进了社会和谐；由于非国家机关的性质，人民政协位置超脱，具有关注民生、强调少数人合理要求的价值倾向；等等。

作为我国协商民主典型形式的人民政协协商民主，为探讨协商民主的实现途径提供了成功范例。实践表明，人民政协的协商民主既促进了科学、民主决策，又促进了社会和谐和政治稳定，体现了党的领导、人民当家作主和依法治国的统一，实现了经济发展、政治民主和社会稳定的统一。因此，人民政协的协商民主是对现代民主政治理论和实践的重要发展。

三、发展人民政协的协商民主，是我国加快推进 社会主义现代化的必然要求

首先，坚持中国共产党的领导需要发展人民政协的协商民主。中国共产党的领导核心作用是中国社会主义现代化建设和民主政治发展的重要政治基础。

在我国，没有中国共产党的领导，就没有任何真正意义上的民主。中国共产党要更好地发挥领导核心作用，必须不断提高执政能力和领导水平，永葆无产阶级的先进性。发展人民政协的协商民主，将不同阶层、不同民族的利益要求联结、吸收于党的决策和主张之中，有利于扩大党执政的群众基础；有利于集思广益、广开言路，推动党科学执政、民主执政、依法执政；有利于反映民意、促进共识，使党的理论方针政策更好地体现人民群众的根本利益，提升党执政的合法性。

第二，推进我国民主政治进程需要发展人民政协的协商民主。民主是社会主义的生命，是社会主义国家政治文明建设的重要目标。国际经验表明，当人均 GDP 达到 3000—6000 美元，公民的民主要求会空前高涨。我国正在加快进入这个阶段。公民政治参与要求的高涨，要求有更加畅通和多样化的政治参与和诉求表达渠道。同时，我国已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化带来了多元利益的诉求、碰撞和冲突。“多元主义和社会复杂性会促进在充满活力和无民族偏见的公共领域内自由、平等和理性的协商”。

第三，全面建设小康社会需要发展人民政协的协商民主。我国正处在一个“发展机遇期”，同时也处在一个“矛盾凸显期”，推动科学发展、促进社会和谐面临一系列深层次矛盾。人民政协把促进发展作为履行职能的第一要务，同时具有智力密集、人才荟萃的优势，可以为推动科学发展提供智力支持；人民政协把民主和团结作为两大主题，同时具有团结面广、包容性强的优势，可以最大限度地调动一切积极因素，激发社会发展活力；人民政协把维护、实现和发展好人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，同时具有上情下达、下情上达的优势，可以在协调关系、化解矛盾、维护稳定、促进和谐，推进以改善民生为重点的社会建设方面发挥重要作用。

实践表明，人民政协的协商民主符合中国的国情，在我国扩大人民民主、实现政治参与、维护政治稳定方面发挥了重要作用，是我国的一种重要的民主形式。马克思列宁主义政党理论、统一战线理论、民主政治理论及其中国化成果，中国共产党同各民主党派“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的亲密关系和卓有成效的合作、协商实践，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度被载入宪法，兼容并蓄的和合文化传统，各民族、各阶层人士对多党合作制度的普遍认同，为发展人民政协的协商民主奠定了理论基础、实践基础、宪法基础、文化基础和社会基础，同时也昭示了人民政协协商民主的光明

前景。

宁夏是西部欠发达地区，发展是解决一切前进中问题的总钥匙。当前，宁夏正处在跨越式发展的关键阶段，挑战和机遇并存。要抢抓机遇、应对挑战，推动全区经济社会跨越式发展，必须充分发挥人民政协协调关系、汇集力量、建言献策、服务大局的作用，最大限度地调动一切积极因素，形成干事创业、攻坚克难的强大合力。同时，宁夏是一个少数民族地区，民族宗教问题历来是关系改革发展稳定大局的重要问题。通过促进民族宗教界代表人士在人民政协的团结合作，带动全区各族各界群众的和谐共处，是宁夏促进民族团结、宗教和睦的一条重要经验。因此，对于少数民族地区而言，必须充分认识民族地区人民政协协商民主的特殊内涵和作用，把这一民主形式运用好、完善好、发展好。

四、坚持从我国国情出发，顺应民主政治发展潮流， 完善和发展人民政协的协商民主

探讨我国协商民主理论的根本意义，在于建立并发展适应我国民主政治发展进程和经济社会发展要求的协商民主。人民政协的协商民主在中国革命、建设和改革实践中取得了重要发展。从协商的主体构成看，人民政协主动适应统一战线组成结构的变化，及时吸纳了新阶层、新界别代表人士，全国地方各级政协大多都有 20 多个界别，是我国一个具有巨大包容性的政治组织；从协商的内容看，包括了对国家和地方的大政方针政策以及政治、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，政协内部的重要事务以及有关爱国统一战线的其他重要问题的协商；从协商的形式看，政协全体会议、常委会议、主席会议、秘书长会议、专门委员会会议，以及专题协商会议和根据需要召开的由政协各组成单位和各界代表人士参加的内部协商会议，都是目前行之有效的协商形式，另外，政协提案、视察、调研、反映社情民意等经常性工作，也包含着协商民主的因素；从协商民主的真实性看，强调尊重和保障各民主党派在政协的各种会议上以本党派名义发表意见的权利，尊重和保障各民主党派和无党派人士开展视察、提出提案、举报、反映社情民意以及参与调查和检查活动的权利，要求党委和政府在职务会议期间通报情况，保障了政协委员的知情权、参与权、监督权，因而提升了协商对话的理性；从协商决策程序看，强调把政治协商纳入决策程序，注重决策之前和决策执行过程中的协商，确立了协商在决策之前的原则，同时，要求党委、政府的

常委会议、全体会议和其他重要会议安排政协主席列席并发表意见，党委和政府负责同志在政协全体会议期间参加讨论、共商国是，对政协的提案和建议案要认真办理，及时给予正式答复，对政协提出的重要意见和建议，要认真研究、积极采纳；从协商的保障机制看，强调把政协工作纳入重要议事日程，听取政协党组的工作汇报，及时研究并统筹解决人民政协工作中的重大问题，支持各民主党派和无党派人士参与国家重大方针政策的讨论协商及其履行职责的各种活动，各级党委和政府政协干部交流、活动经费等方面存在的问题，要切实帮助解决；等等。

但同时，人民政协的协商民主还面临一些难点：

在包容性方面：人民政协的界别设置、委员产生方式都需要主动地进行调整。目前，各级政协组织都没有设置农民、农民工、产业工人等界别，一些新生的中间阶层也未能及时吸纳进来。而弱势群体和公民社会，恰恰是协商民主所应当关注的。同时，“反映民意正在进入互联网时代”，公民政治参与渠道和形式的多元化，也对人民政协的包容能力提出了挑战。

在理性方面：有的政协组织对协商民主的认识不到位，将党的领导和协商讨论割裂甚至对立起来，片面强调协商讨论的“意见一致”，消极对待通过协商形成共识的过程，使协商对话难以充分、深入地进行，因此影响了“共识”形成的程度。我国公民整体政治参与能力和民主宪政精神的欠缺，也限制了协商主体之间的理性对话，协商参与者更多的是独白式表达，而不是基于正当理由的相互说服、讨论。如果协商的主持者不能进行有效组织，则可能使政治协商变成单纯的民意传输渠道，而不是谋求达成一致意见的协商过程。这与协商民主理论倡导的通过协商转变偏好的“理性”是不符合的。

在合法性方面：目前，人民政协的政治协商以会议协商为主，有的地方由于会议之前政协委员缺少对议题和不同观点的知情，因而主要采取了独白式的协商，并在会议闭幕即告中断，因此很难做到不同观点经过协商讨论趋于一致。如果协商结论不是一个“一致意见”，或者不是党委、政府同其他协商参与者共同得出的，就会出现“不说白不说，说了也白说”的消极结果。

因此，笔者认为，完善和发展人民政协的协商民主，需要推动“四个转变”。

（一）不断增强人民政协协商民主的包容性，推动协商主体由“精英协商”向“大众协商”转变。包容性即原则上所有公民有权参与政治对话过程，并有同等权力提出或质疑某个主张、陈述理由、表达和挑战各种需求、价值观

和利益。因此,包容性是协商民主合法性的基础。人民政协要积极适应统一战线组成结构和社会组织结构的新变化,科学设置和及时调整界别,尽可能把社会各阶层、各界别代表人士吸纳进政协组织,并保证弱势群体和社会中间阶层在人民政协享有协商主体地位。要改进委员产生方式,努力使委员产生于各界别群众自由、平等的协商,且具有真实的界别代表性。要扩展协商主体范围,在常委会议和专题协商会议上,除组织有关界别的委员进行协商以外,也可以采取随机抽样的方法安排群众代表参与协商,并保证其有充分发表意见的机会。要主动适应“民意表达进入互联网时代”对协商民主提出的更高要求,运用现代信息技术手段,通过网上民意测验、网络论坛等方式,把公民的非制度化参与纳入正式协商之中。

近几年,宁夏政协在召开专题议政常委会议时,安排基层的干部和群众代表参加会议并发言,使政协常委零距离倾听来自基层的呼声和意愿。同时,宁夏政协在宁夏政协网站上设置“政协委员异地办公系统”,积极打造反映社情民意“直通车”,并设立汇集分析网络舆情的专门机构,由该机构在汇集分析网络舆情的基础上,就提案、视察、调研和社情民意的选题提出建议。这些都取得了较好成效,有效地扩展了政协工作的包容性。

(二)不断增强人民政协的协商民主理性,推动协商功能由“民意传输”向“民主协商”转变。坚持中国共产党的领导同扩大人民民主是辩证统一的。党的领导是在政治原则、政治方向和方针政策上的领导,并不排斥与决策有关的协商讨论。这种协商讨论越是充分,党的方针政策就越是转化为各个方面的共识。因此,在人民政协,党政部门的领导同志要以普通一员的身份同委员、群众代表一起平等讨论,以开明的姿态接纳公众观点,正确对待不同的意见、乃至过激言论。这就意味着,党委、政府一旦参与到协商之中,就应当率先做到不随意排斥任何一种观点,并对自己的观点阐述理由,对不同的观点进行理性的而不是消极的回应。

要努力使人民政协的政治协商更加具有协商民主的特质。要推进具有宪政精神的公民文化建设,使每一位政协委员都能真正代表该界别群众说话,并担负起在协商进程中提出对其他所有参与者都有说服力的论点、就他人的论点作出回应、根据协商进程中提出的论点修改建议的责任。要组织好人民政协的政治协商,引导各党派、各团体和各界别委员围绕中心议题进行对话式协商,通过协商、讨论、对话、说服、审议等方式转变公民的价值和偏好,尽可能就共同性问题达成一致意见。要拓宽委员知情渠道,通过邀请党政领导同志在政协

会议上通报工作、召开部门通报会、提前印发通报材料和协商议题等办法,让委员在协商前了解实情并进行慎重考虑。对于一些普遍存在分歧的意见,可以先进行书面协商,再进行会议协商,以提高协商的效率和质量,尽可能就共同性问题达成相对一致的意见。

近几年,宁夏政协着力改进意见建议形成机制,积极引导政协委员在深入调查研究的基础上,提出有分量、有价值的意见和建议;完善知情机制和协商机制,邀请党委、政府的领导同志,出席政协全委会议、常委会议听取政协委员的大会发言和小组讨论,积极加强政协各专委会同政府部门的联系,建立政府部门通报重点工作情况制度,为政协委员知情出力创造了较好条件;健全意见建议反馈机制,及时整理政协委员在全委会议、常委会议上提出的意见和建议,并报送党委、政府,由党委、政府的主要领导或分管领导阅批后,转交有关部门进行办理或反馈,并在办理和反馈过程中,形成部门和政协委员交流互动的局面,使政治协商有效突破了地点和时间的限制,由会议协商向会外协商延伸、向经常性随时性协商转变,提高了政治协商的质量和成效。

(三) 不断提高人民政协的协商成效,推动协商对决策的影响由“软约束”向“硬约束”转变。协商民主在本质上属于“软法”之治,这里的“硬约束”是从协商对决策的影响程度相对而言的。人民政协的协商对决策的“硬约束”力量,来自于全体协商参与者对协商结果的认同,特别是党委、政府的认可程度。因此,将党委明确为协商的参与者,对于提升协商对决策的影响显得十分重要。在我国,选举民主和协商民主是一种补充关系,而非替代关系。因此,要把政治协商纳入决策程序,把“三在前”、“三在先”原则落到实处,使政治协商在党委决策之前、人大通过之前、政府执行之前。

协商讨论到底以达到怎样的程度为准?事实上是难以界定的,而完全达到“一致意见”也是不现实的。这就需要我们对于协商怎样地影响了决策有一个正确的认识。一般地讲,通过集体的充分协商产生的结果具有更强的合法性,因此也要求更深刻地影响决策,如政协的建议案、重点提案;而未经集体充分协商的建议和意见,则不能强求被决策采纳,如社情民意、建议、意见(一定程度上还包括提案)。与其把党委、政府对社情民意、建议、意见的答复看作是一种采纳,不如更应该看作是对其他协商主体意见的一种回应。因此,对于人民政协协商成果的采纳,应当采取有区别的标准。一味强调协商对决策的强制性并不符合协商民主精神,恰恰相反,人民政协需要追求的正是协商的质量和民主平等协商的过程。如前所述,人民政协具有畅通的协商——决策机