

人民政协实践协商民主的路径分析

殷啸虎

(上海社会科学院, 上海 200020)

摘要:政治协商制度作为协商民主的重要制度载体,充分体现和有效实践协商民主,体现了协商民主的要求。人民政协作为政治协商制度的制度载体和组织平台,履行政治协商、民主监督和参政议政这三大职能的基本方式就是民主协商。民主协商是人民政协履行职能的本质形态。从人民政协工作的实际出发,应当从制度层面推进决策性协商、咨询性协商和沟通性协商这三种不同类型的协商,完善人民政协实践协商民主的制度模式。同时,推进人民政协的协商民主,应当着重关注规范协商民主的程序、健全人民政协的界别协商、推进人民政协的立法协商、实现人民政协的民主协商与社会协商的对接等方面的问题。

关键词:人民政协;协商民主;路径

DOI: 10.3969/J.ISSN.1672-0911.2013.02.018

中图分类号: D627

文献标识码: A

文章编号: 1672-0911(2013)02-0018-07

党的十八大报告指出:要健全社会主义协商民主制度,完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展。这是首次在党的全国代表大会报告中对协商民主进行明确阐述,对于推进社会主义协商民主的发展、充分发挥人民政协作为协商民主的主渠道作用,具有十分重要的指导意义。政治协商是人民政协的首要职能,协商民主作为我国人民民主的重要形式,通过对经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商,有利于健全中国特色社会主义民主制度,丰富民主的形式,扩大民主的内涵,发展社会主义政治文明,为实现最广泛的人民民主确立正确方向。人民政协作为社会主义协商民主的重要载体,如何根据党的十八大要求,依托政协平台完善社会主义协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展,不仅是社会主义协商民主建设的要求,也是人民政协自身建设的基本要求。

一、政治协商制度体现了协商民主的基本要求

协商民主作为一种强调通过协商讨论参与决策的民主自治思想,最基本的内涵就是具有多元文化特征的公民通过自由、平等、公开地运用理性,参与公共决策和政治生活,使各种观点不受限制地交流,通过辩论寻找理性能信服于人的方法,潜在地促进偏好变化,在某种程度上达成一致或共识,以保持合作^[1]。根据协商民主的观点,民主不仅是一种政治形式,它更是通过提供有利于参与、交往和表达的条件而促进平等公民自由讨论的一种社会和制度条件框架,以及通过建立确保政治权力以定期的竞争性选举、公开性和司法监督等形式而对此形成的回应性和责任性框架,将行使公共权力的授权与这种讨论联系起来^[2]。从协商民主的基本要求来看:参与协商的主体是社会各阶层及相关的利益群体;协商的内容或对象是具有共同影响力的公共政策或利益相关的问题;协商的方式是通过特定的制

收稿日期: 2013-01-23

作者简介: 殷啸虎 (1959-), 男, 上海社会科学院法学研究所副所长, 教授, 研究员。

度化的平台，进行深入的讨论、沟通、协调、整合，了解彼此的立场、观点和利益诉求；协商的目的是在追求共同利益最大化的前提下，为实现共同的目标，达成共识，形成各方均可接受的方案，作出决策，以实现整体利益和多方共赢的局面。

在当代中国，随着社会主义市场经济的发展，社会结构发生了深刻变化，从而导致了社会利益的分化，传统的凝聚社会共识的方式和手段也发生变化，过去的那种作为稳定社会基础的社会共识的影响力也正在逐渐降低甚至失去作用，需要一种新的民主形式，通过各个不同的社会阶层有序的政治参与和利益表达，进行利益整合，形成新的社会共识。协商民主这种独特的民主形式正是体现和顺应了这种要求。协商民主对于健全民主制度、丰富民主形式，拓宽公民有序政治参与的渠道和途径，推进决策科学化、民主化，完善决策、信息和智力支持系统，都具有十分重要的意义。政治协商制度作为协商民主的重要制度载体，通过人民政协这一制度平台和组织平台，在中国特色社会主义政治语境中，充分体现和有效实践协商民主。之所以如此，是由政治协商制度与协商民主之间的内在关联所决定的，政治协商的制度设计，体现了协商民主的要求。

（一）目标的同一性

协商民主的目标是通过平等对话共同协商的方式，协调、整合不同的利益关系，最大限度地寻求共识，尤其是政府在进行决策之前，通过协商广泛听取各方面的意见，并且在决策过程中审慎考虑各方面的愿望和要求，通过协商体现民主、反映民意、集中民智，增进共识。就这一点而言，它与政治协商制度设计的目标是一致的。我国的政治协商制度是以界别为基础，依托人民政协这一制度和组织平台，使各社会阶层和不同利益群体通过平等协商和有序参与，充分表达意见，寻求共识，实现决策的科学化、民主化，实现社会的和谐稳定。

（二）价值取向的同一性

协商民主的基本价值取向在于四个方面：即平等、参与、包容、共识。首先，参与协商的各方面主体地位平等，并且是在平等的基础之上进行的协商，通过平等的协商达成共识；其次，协商民主强调通过广泛参与和利益表达，实现公民与政府之间

的对话、讨论、协商，促进了政府决策的民主；再次，协商民主强调求同存异，包容差异性，协商的过程本质上是一个求同存异的过程，协商主体间有一个互相体谅、互相包容的问题。差异是客观存在的，承认差异，尊重差异，在大的问题上求得共识，这就需要体谅包容。体谅包容是民主协商的一个基本要求，也是求得和谐的重要前提。第四，协商民主的价值诉求在于化解分歧、消除误会、寻求共识。这四个方面的基本价值取向，同样也是政治协商制度的基本价值目标与追求。平等协商体现了人民政协民主协商的基本精神，广泛参与体现了人民政协民主协商的本质特征，体谅包容体现了人民政协民主协商的基本要求，寻求共识体现了人民政协民主协商的根本目标。政治协商制度依托人民政协这一制度和组织载体，通过各界别所联系的群众的广泛参与，在政协内部平等协商，各抒己见，坚持求同存异的原则，尊重各党派、各团体、各阶层的意见，通过团结、包容寻求共识，实现不同阶层、不同利益群体的利益协调。这种价值取向的同一性，也正是人民政协作为协商民主基本制度载体的重要原因。

（三）特征的同一性

协商民主具有协商对象的广泛性、协商方式的多样性、协商内容的特定性等方面的特征，这与政治协商制度的特征是基本相同的。政治协商制度依托人民政协中的各界别，广泛联系各方面的群众，通过专题协商、对口协商、界别协商等方式，就经济社会发展中的重大问题和涉及人民群众切身利益的实际问题广泛进行协商，使协商更具有针对性，促进党和政府的科学决策，使社会各方面增进共识，促进社会的和谐与稳定。

因此，政治协商制度与协商民主具有相同的特质与价值追求，体现了协商民主的基本要求，在当今中国的政治语境中，无疑是实现协商民主的重要途径和方式。

二、人民政协履行职能的本质形态是民主协商

人民政协作为政治协商制度的制度载体和组织平台，其基本职能是政治协商、民主监督和参政议政，在功能构造等方面反映和吸纳社会各界的利益诉求，而人民政协履行这三大职能的基本方式就是

民主协商。也就是说,民主协商是人民政协履行职能的本质形态。

(一) 人民政协通过民主协商实现政治协商

人民政协的首要职能是政治协商。人民政协的政治协商是中国共产党领导的多党合作的重要体现,是党和国家实行科学民主决策的重要环节,是党提高执政能力的重要途径。把政治协商纳入决策程序,就国家和地方的重要问题在决策之前和决策执行过程中进行协商,是政治协商的重要原则;而人民政协的政治协商主要是通过民主协商来实现的。

首先,就政治协商的形式而言,人民政协政治协商的主要形式有政协全体会议、常务委员会会议、主席会议、常务委员专题协商会、政协党组受党委委托召开的座谈会、秘书长会议、各专门委员会会议、根据需要召开由政协各组成单位和各界代表人士参加的内部协商会议。同时,随着社会主义民主政治的发展,人民政协民主协商的形式也在实践中不断丰富和完善,十八大报告就明确提出了要深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商等民主协商的形式。

其次,就政治协商的内容而言,人民政协政治协商的主要内容是国家和地方的大政方针以及政治、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。这些问题在决策前和决策执行过程中与各民主党派、人民团体和各族各界代表人士进行协商,广泛听取社会各个方面的意见和建议,使作出的决策更符合最广大人民群众的根本利益,最大限度地满足社会各个方面的要求,从根本上实现了人民政协政治协商的价值与功能。

(二) 人民政协通过民主协商实行民主监督

人民政协民主监督本质上是一种协商性监督,是在坚持四项基本原则的基础上通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督。

首先,这种监督的路径是通过民主协商的形式实现的,它是参加人民政协的各党派团体和各族各界人士通过政协组织对国家机关及其工作人员的工作进行的监督,也是中国共产党在政协中与各民主党派和无党派人士之间进行的互相监督,在监督过

程中体现民主协商,并且是通过民主协商实现的。

其次,这种监督是以民主协商的形式体现出来的。人民政协民主监督的主要形式有:政协全体会议、常委会议、主席会议向党委和政府提出建议案,各专门委员会提出建议或有关报告,委员视察、委员提案、委员举报、大会发言、反映社情民意或以其他形式提出批评和建议,参加党委和政府有关部门组织的调查和检查活动,政协委员应邀担任司法机关和政府部门特约监督人员等,在形式上与民主协商是一致的,是协商中有监督,监督中寓协商。

再次,这种监督的效果是以民主协商来实现的。人们通常将人民政协的民主监督称之为“柔性监督”,在很大程度上是因为这种监督是以民主协商、提出批评建议的方式进行的,正如江泽民在庆祝中国人民政治协商会议成立五十周年大会上的讲话中指出的那样,人民政协“实行以协商讨论和批评建议为主要形式的民主监督,具有自己独特的优势和作用”^[3]。与党内监督、法律监督、行政监督的“刚”性监督相比,政协的民主监督更能体现我国协商民主的特点,更能发挥中国特色社会主义协商民主的巨大优势。

(三) 人民政协通过民主协商实践参政议政

参政议政是对政治、经济、文化和社会生活中的重要问题以及人民群众普遍关心的问题,开展调查研究,反映社情民意,进行协商讨论,通过调研报告、提案、建议案或其他形式,向党和国家机关提出意见和建议。人民政协的参政议政是人民政协履行职能的重要形式,也是党政领导机关经常听取参加人民政协的各民主党派、人民团体和各族各界人士的意见和建议,切实做好工作的有效方式。参政议政在实质上就是民主协商,或者说是人民政协民主协商的具体表现形式,参政议政有利于更好地民主协商。人民政协通过参政议政这一民主协商中最经常、最普遍、最广泛运用的途径,有利于广大人民群众充分表达意见,也有利于党和政府的决策充分反映和表达民意,使决策更加民主和科学。

民主协商是人民政协履行职能的本质形态和基本要求,人民政协作为社会主义协商民主的基本载体和制度平台,就是在履行政治协商、民主监督和参政议政职能过程中,体现了协商民主的特点,反

映了协商民主的要求，实践了协商民主的精神。正如有论者所指出的那样：人民政协的三大职能是人民政协协商民主的实现途径，人民政协履行三大职能、开展工作的过程，也就是人民政协协商民主实现的过程^[4]。

三、人民政协实践协商民主的制度模式

近年来，在人民政协工作实践中丰富协商民主的形式、完善协商民主的内容、健全协商民主的制度建设、拓展协商民主的广度和深度、增强协商民主的实效等方面，从理论和实践层面进行了积极有效的探索，积累了有益的经验。但时代的发展，对协商民主提出了更高的要求。社会转型期民主政治建设的目标之一，是最大限度地寻求社会共识，增强社会合力。根据这一时代的要求，结合人民政协工作的实际，笔者认为，应当从制度层面推进三种不同类型的协商，完善人民政协实践协商民主的制度模式。

（一）决策性协商

人民政协的政治协商首先是一种决策性协商，根据《政协章程》第2条规定，政治协商是指对国家和地方的大政方针以及政治、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。贾庆林曾指出：“人民政协是我国政治体制的重要组成部分，是党和政府科学民主决策的重要环节。”^[5]这种协商是围绕着党和各级政府的有关决策进行的，目的是为了充分保证决策的科学性、可行性，最大限度地减少决策的失误，而人民政协的协商功能和特点，为决策性协商提供了有效的支持。

首先，人民政协参与协商的主体的广泛性体现了决策的民主性。人民政协是我国政治架构中惟一个以界别为单位组成的政治组织。人民政协作为协商机构，汇集了各民主党派、各团体、各民族、社会各界以及海内外各个方面的代表人物和优秀人才，同时还适应经济社会发展和阶层结构变化，不断吸纳新的社会群体的代表。不同界别分组参加会议、组织讨论、开展活动，以界别的名义提出意见和建议，广泛、深入地参加国家政治生活，充分反映社会各界的政治愿望和利益诉求。依托政协平台，就党和政府的重要决策以及广大人民群众所关

心的问题在决策前和决策过程中进行充分协商，充分体现了决策的民主性，奠定了民主决策的基础。

其次，人民政协所代表的群体的多元性保障了决策的民主性。政协委员作为政协履行职能的主体，是各个界别的代表，是本界别参与民主政治的代言人。每位政协委员的背后，都有一个庞大的、具有一定影响力和贡献的社会群体。政协委员的界别代表身份，是人民政协具有广泛代表性和巨大包容性的关键所在。人民政协所代表的群体的多元性，使得党和政府在决策过程中，能够拓展协商的广度和深度，充分利用各种政治资源，调动方方面面的积极性，保障决策的民主性。

再次，人民政协组织的特点保证了决策的科学性。党和政府的决策需要社会各界、各方面的有序参与，以保证决策的科学性，而人民政协是由不同界别所组成，这一组织特点对于通过民主协商进行有序参与、促进决策的科学性方面提供了重要保证。实践证明，政协界别是保障、扩大社会各界有序政治参与的重要民主渠道，是党和政府密切联系群众的重要渠道，也是决策机关广集民智的重要咨询渠道，有效地促进党和政府决策的科学化、民主化。人民政协组织的这一构成特点，使不同利益群体都拥有了通过政协参与政治的机会，并且为他们的政治参与提供了一个有序的制度平台，从而能够有效地避免各种非制度化参与所引起的社会动荡，保证了社会主义民主政治建设的有效进行。

（二）咨询性协商

人民政协是党和政府密切联系群众的重要渠道，也是决策机关广集民智的重要咨询渠道。党和政府在决策过程中，需要各方面的智力支持，了解各方面的信息，而人民政协在党和政府决策过程中，通过提供必要的智力和信息等方面的支持，保证决策的民主和科学。因此，人民政协的咨询性协商功能，既是决策性协商的重要方面，更是人民政协民主协商的一项独特的功能。这是因为：

首先，政协囊括了各方面的社会精英，汇聚了各方面人才，是智囊团、专家库，拥有众多具备相关专业领域知识、熟悉政策制定过程的专家，他们可以依托扎实的专业领域的知识和对问题的深刻认识，利用专业优势和职业特点，从不同视角发现问题、分析问题，提出解决问题的思路 and 对策，对党

和政府的决策以及具体工作提供有益的咨询和参考,有效地促进党和政府决策的科学化、民主化。

其次,人民政协地位的超脱性,能够有效保证在咨询性协商的过程中,客观地提出意见和建议。这种超脱性一是指超脱于党派之争:政协的民主党派和无党派组织与中共的关系是参政党与执政党的关系,而不是在野党与执政党的关系。因此,它不需要像西方的在野党那样,为了执政而向民众许诺种种无法兑现的承诺,更不用为了讨好民众而放弃有利国计民生的长远之策。他们可以超脱于权力之争,对长远性、战略性问题进行冷静地思考,而不是为了取悦民众眼前利益放弃对真理的坚持。二是指超脱于官位之虑:各级政协委员多来自民主党派和无党派人士,是科技、文教、卫生、体育、经济、工商等行业的精英。这种非官非民的身份使他们在进行协商时,少了几分官场计算,多了几分率直与真诚。研究问题、发表意见时,用不着为职务上的升迁而有所顾虑。这种超脱性又使得政协具有更广泛的代表性和包容性,便于联系社会各方、各界,了解不同利益群体的要求和意见,保证咨询性协商过程的客观与全面,凸显决策的民主与科学。

(三) 沟通性协商

党和政府决策的过程,就是协调、平衡、整合不同利益关系的过程,而这种对不同利益关系的协调、平衡与整合,首先需要进行沟通和协商,使各种不同利益诉求能够充分表达。但这种表达应当是有序的、合理的。人民政协的制度设计,为不同利益群体进行利益表达提供了重要的制度平台和场所,是不同利益群体进行政治活动、提出政治经济主张的政治机构。因此,依托人民政协进行通过沟通性协商,是决策性协商的重要基础。通过平等对话方式进行的沟通性协商,将社会群体多样化的诉求整合容纳在体制内进行,为不同利益群体提供参与决策、影响决策、监督决策的机会,既维护多数群众的根本利益,又照顾少数群体的合理诉求。同时,人民政协可以依托自身的地位优势、角色优势、专业优势和资源优势,充分反映社会各界的政治愿望和利益诉求,有效协调不同利益关系,通过沟通性协商,增进共识,化解矛盾,有效地避免各种非制度化参与所引起的社会动荡,实现社会利益的和谐。

四、完善人民政协协商民主需要认真关注的几个问题

党的十八大对健全社会主义协商民主制度提出了具体的要求,人民政协作为协商民主的重要制度载体和制度平台,如何发挥社会主义协商民主的主渠道作用,不仅是一个理论问题,更是一个实践问题。从上海市政协工作的实际出发,我们认为,推进人民政协的协商民主,应当着重关注以下几方面的问题。

(一) 规范协商民主的程序

协商民主首先是程序民主,而民主本身就是一种程序,没有程序就没有民主。因此,协商民主的程序是否规范,直接影响到协商的效果。人民政协实践协商民主,首先应当从规范协商民主的程序入手。只有严格规范协商民主的程序,才能使协商制度化、公开化、具体化、程序化,使协商过程可规范、可操作、可监督,避免使协商流于形式。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》(2005年2月18日)明确指出:要进一步完善协商的程序。近年来,广州、浙江、广东、江西、北京等地相继制定了“政治协商规程”及相关规定,对规范协商民主程序问题在实践中进行了积极的探索。但如何根据协商民主的要求,明确规范协商的程序,则是在政协工作的实践中所必须认真予以解决的问题。规范人民政协协商民主程序的基本内涵,首先应当是通过明确相关的程序性规则,保证各党派、各界别在政协这个平台上公平、公开、公正地进行协商。而目前在这方面的关键问题是没有明确、具体的操作程序来保证和规范协商,比如对重大方针政策的协商,都是只有比较抽象的要求,没有具体的程序,包括协商的内容、对象、结果等。这种协商实际上只能是形式上的协商,而非实质上的协商。程序的不完善同样也直接影响协商的效果,使协商仅仅成为“听取意见”。正如不少论者所指出的那样,想到了协商,想不到不协商;高兴了就协商,不高兴了就不协商;领导人有空就来协商,领导人忙了就不来协商。因此,关键问题还是应当有一个明确、具体、可操作的、共同遵守的程序性规定,对协商的时间、内容,协商成果的处理机制等有明

确和具体的规定：一是协商计划或协商议题的确定应当有明确的程序性的规定；二是对协商结果的实施和监督，包括落实情况的通报、反馈等要有明确具体的规定，从制度上保证和规范人民政协协商民主的程序。

其次，在实践中不断探索、完善协商的方式和程序。目前协商的主要方式是以情况通报居多，这对于政协委员知情明政是非常需要的，但知情明政的主要目的在于民主监督和参政议政，作为政治协商而言，情况通报只能是一种形式性的协商而非实质性的协商。真正进行实质性的协商，就应当规范协商的程序，完善协商的方式。有学者建议，在协商前，应提前若干天通知参加协商者，并提供相关的资料，让他们有充足的时间调查研究和讨论，从而提高政治协商的质量；在协商时，发表政见的具体程序也应有细致的规定^[6]。笔者认为，在协商过程中，以下几个过程是应当具备的：一是协商的准备程序，包括协商的时间、内容以及相关材料的送达程序等，应当有明确的规定和要求。二是协商过程中的意见表达程序。协商应当是名正言顺，而不能仅仅只是通报情况，应当让参加协商的委员充分发表意见和看法，包括接受委员的询问甚至质询。当然，委员在协商过程中的发言也应当有明确的规则，尤其是时间上有明确的限制，这可以参照相关的议事规则，以保证所有参加协商的委员都有平等的表达意见的机会。三是协商结果的公开程序。协商不是为了追求形式，而是为了达到协商的目的，因此就应当在规定的时间内，向参加协商的委员告知协商的结果。同时，建立和完善协商成果的采纳和反馈机制。委员对结果有疑问或者不满意的，也可以通过既定的程序提出意见和看法，对这些意见和看法同样应当有明确的反馈机制，从制度上、程序上保证政治协商是“说了不白说”。

（二）健全人民政协的界别协商

政协是由不同界别所组成的，界别是人民政协协商民主的基本载体。不同界别分组参加会议、组织讨论、开展活动，以界别的名义提出意见和建议，广泛、深入地参加国家政治生活，充分反映社会各界的政治愿望和利益诉求。因此，人民政协的协商民主，主要是通过界别来实现的；健全人民政协的协商民主，首先就是要健全人民政协的界别协

商。而要健全界别协商，又必须着重解决以下几方面的问题：一是要健全界别设置，使政协界别能够顺应时代发展要求，充分体现其应有的包容性，增强界别的代表性，依托界别开展协商，提升协商的实效性。二是规范界别活动，在政协的会议、提案、调研以及反映社情民意等活动中，突出界别的声音，强化界别活动，构建政协委员与界别群众的联系平台，建立委员定期与界别群众联系制度，拓展联系界别群众的领域。三是健全界别组织机制，拓展界别活动方式，加强界别工作的规范化，并借助网络优势，经常性地开展界别委员与各界群众的互动交流，及时反映各界群众的利益诉求。

（三）推进人民政协的立法协商

立法协商是人民政协履行政治协商、参政议政职能的重要方面，也是人民政协协商民主的重要内容。政治协商的内容首先是国家和地方的一些重大问题，包括重大决策等，而地方立法属于地方重大决策的基本范畴。将决策纳入协商过程，应当包括立法行为。《政协章程》第2条规定：“政治协商是对国家和地方的大政方针以及政治、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。”从我国政治经济和社会发展的实际情况来看，有关国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题，主要是以立法的形式进行规范的。建立立法协商机制，对于促进政协更好地履行政治协商职能，提高立法的民主化、科学化水平具有十分重要的意义。因此，人民政协参与立法协商，既是协商民主的基本要求，也是推进地方立法科学化、民主化的基本要求。

立法过程本身就是各种利益关系博弈协调的过程。在实践中，有些地方性法规草案是由政府有关部门先行调研后提出的，有时关注的是部门的权力和利益能否在法规中实现，多少带有一己之见。政协由界别组成，政协委员是社会各界的代表，是各个领域的专家和精英，他们参与立法，能够反映广大群众的意愿，能够在对法规草案的论证中积极维护人民群众的利益，对于法规的部门化起到纠正作用。因此，政协参与立法协商，借助政协的平台进行利益关系的博弈、协调与整合，可以保证立法的合理性与可操作性，防止立法决策失误。

因此,人民政协参与立法协商,是人民政协的基本职能,也是人民政协实践协商民主的重要方面,体现了社会主义民主政治发展的要求。当然,要健全和完善人民政协参与地方立法协商,首先应当对人民政协参与地方立法协商的性质与功能有一个正确的判断和认识,摒弃错误的理念,纠正不正确的看法,在此基础上,从体制、机制乃至法制等方面进行规范,实现政协参与立法协商的制度化、规范化和程序化。

首先,在观念上,应当明确政协参与地方立法协商的性质与功能。人民政协参与立法协商,是一种“政治参与”而非“法律参与”:一是政协立法协商具有建议性,不具有决定性;二是政协立法协商具有建设性,不具有制约性;三是政协立法协商具有参考性,不具有执行性。政协立法协商的效力主要体现在政治上而不是法律上。

其次,在制度上,要在实践中不断健全和完善人民政协参与地方立法协商的程序设计,通过制度化的程序,规范政协参与地方立法协商的活动,提高地方立法协商参与的实效性。

其三,在操作上,要不断健全和完善政协参与立法协商的运作机制,包括建立人民政协内部在立法协商过程中的辩论机制,建立政协与立法部门之间的立法询问与答辩机制,加强地方立法过程中的“不可行性”协商等,以增强立法协商的科学性和实效性。

(四) 实现人民政协的民主协商与社会协商的对接

社会协商是指党和政府就一定范围的重大方针政策 and 重要事务,在决策前和决策执行中同人民群众、社会组织和团体、自治组织和个人等进行的协商。其基本方式是:党政机关依托人民政协以及各人民团体和社会组织,与相关社会主体进行协商,广泛听取社会主体的意见,促进决策的民主化、科学化;通过协商,增进理解,扩大共识,使党和政府的方针政策成为大多数人的自觉行动;集中群众的智慧与经验,依靠群众的力量克服困难,解决问题;协调利益关系,化解社会矛盾,维护和发展团结稳定的政治局面。党的十三大报告明确提出要建立社会协商对话制度,并指出:建立社会协商对话

制度的基本原则,是发扬“从群众中来、到群众中去”的优良传统。十八大报告进一步指出:“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展。通过国家政权机关、政协组织、党派团体等渠道,就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商,广纳群言、广集民智,增进共识、增强合力。”这明确了包括社会协商在内的协商民主多元化、多渠道的路径和方式。

人民政协的民主协商与社会协商是社会主义协商民主的两种不同形式,两者各有特色和侧重点,但相互之间又有着密切的联系。随着社会主义协商民主的不断发展,社会协商的作用日趋重要,但由于客观条件的限制,社会协商在实践中还存在种种的“先天不足”,呈现出失衡发展的状态,尤其是社会协商还缺乏必要的制度和程序进行规范,这在很大程度上又制约了社会协商的发展。相比之下,人民政协协商民主的制度化、规范化和程序化的程度较高,并且在实践中承担和参与了大量的社会协商的事务,长期以来许多重要的有关社会协商方面的工作也都是依托人民政协的平台开展的,在这方面积累了丰富的经验。通过人民政协的民主协商与社会协商的对接,以人民政协的民主协商引领社会协商,推进社会协商广泛、多层、制度化发展,无疑是推进社会协商的基本形式和路径。

参考文献:

- [1]韩冬梅.西方协商民主理论研究[M].北京:中国社会科学出版社,2008:30.
- [2][美]詹姆斯·博曼、威廉·雷吉主编.协商民主:论理性与政治.陈家刚等,译.北京:中央编译出版社,2006:308-309.
- [3]江泽民文选(第二卷)[M].北京:人民出版社,2006:412.
- [4]刘俊杰.人民政协协商民主研究:梳理与概要[J].团结,2011,(1).
- [5]贾庆林.中国人民政治协商会议全国委员会常务委员会工作报告(2011年3月3日)[N].新华社,2011-03-13.
- [6]王安平,李智.论进一步加强多党合作的制度化建设[J].社会主义研究,2004,(2).

(责任编辑:顾文浩)