

协商民主视域里人民政协协调功能探析

齐春雷

(安徽省社会主义学院, 合肥 230051)

摘要:人民政协作为协商民主的重要渠道, 已成为社会主义协商民主框架下被赋予最大范围协商协调职能的专门政治机构。本文从协商民主视角对人民政协的协调功能进行探析, 并对于在中国特色协商民主的框架内如何挖掘其潜能、优化其配置提出了一些思考。

关键词:协商民主; 人民政协; 协调关系

DOI: 10.3969/ J.ISSN.1672-0911.2016.03.057

中图分类号: D627

文献标识码: A

文章编号: 1672-0911(2016)03-0057-05

中共十八大以后, 从国家、社会全方位着力推进的社会主义协商民主建设提供了中国社会多元利益协调的基本架构和解决路径。人民政协作为“社会主义协商民主重要渠道”, 其协调功能被赋予了更多政治期待。因此, 从协商民主视角对人民政协的协调功能进行深度探析, 在中国特色协商民主的框架内挖掘其潜能、优化其配置具有重要的理论价值和现实意义。

共享改革发展“红利”, 必然产生不满、怨恨情绪。如果缺乏有效、通畅的渠道进行释放、协调、缓解, 将对现有政治体系造成相当的压力。这一方面要求有公开合法、足够畅通的多种渠道供差异化利益诉求向体制内的充分输送、表达; 另一方面, 要求有相对统一的协调组织、协调机制, 对冲突的各方利益诉求居间调解、仲裁、协商和解。

现代政治学理论认为, 非核心价值社会冲突并非全无正面意义, 不同阶层、群体间的利益矛盾、冲突可以通过发展民主政治, 健全国家政治体系对其有效地预防、疏导、协调、化解的制度安排, 扩大公民有序政治参与来控制、消弭。人类文明发展的历史业已证明: 民主是人类制度选择中运行风险最小的安排。协商民主摒弃了以往普通民众被排斥在国家与社会公共事务管理之外的政府决策模式, 将受到公共决策影响的各社会阶层、群体尽可能广泛地吸纳进协商过程, 扩大其有序的政治参与, 破解其“有话无处说, 有理无处讲, 有苦无处诉”的制度困境, 将位于社会下位阶层、群体为表达、保护利益诉求的“街头政治”“暴力政治”, 逐步转向协商谈判的“圆桌政治”, 通过多元利益主体间

中国社会经过剧烈的现代化转型, 阶层结构已分化, 不同阶层、群体利益诉求完全打破了计划经济模式下的高度一体化, 多样性、差异性、复杂性日益增强, 由此产生了各自利益诉求间的矛盾、冲突。尤其值得关注、警醒的是, 当前中国的利益格局变迁中, 已经出现了“强者愈强、弱者更弱”的“丛林”倾向, 即强势阶层动用所拥有的强大资源, 直接、间接地干预公共权力运作, 使公共政策朝着利己的方向发展, 在“做大的蛋糕上”攫取更大的份额。而弱势群体在这一过程中, 由于话语权、影响力的有限, 则势必利益进一步受损、减少, 无法

收稿日期: 2016-03-15

作者简介: 齐春雷 (1970-), 女, 安徽省社会主义学院教授。

的平等、自由、理性的谈判和协商来达成妥协和共识。

协商民主的经典理论认为：“在理想的协商中，参与者在形式和实质上都是平等的。”^{〔1〕149-150}可以想见，形式上的平等通过有效、完备、缜密、审慎的制度设计、程序规范相对容易实现，难点在于如何将理论上的“实质平等”在现实的协商民主实践中落实。政治学理论认为，通常意义上冲突各方能够互相反复博弈、谈判协商、让步妥协，寻求“互利共赢”之道，必须具备各冲突方力量相对均衡的基础前提。如果一方已占据绝对的自主优势，一切利好均成“囊中之物”，那么，其有什么必要作出妥协和利益让度？不得不承认的是，当代中国现有的利益格局既不平衡又面临着固化的趋势，“贫富悬殊的背后是不同群体在表达和追求自己利益能力上失衡的结果，而不同群体在表达和追求自己利益能力上的失衡又是他们之间社会权利失衡的结果”^{〔2〕}。在这种情境下，利益分配要突破既有格局，彰显正义公平的核心要旨，既不能寄希望于强势阶层的“慈悲为怀”，更不能倚仗于弱势阶层的“暴力抗争”，而只能在现有的政治框架内，尽可能挖掘、发展现有制度潜力，发展社会主义协商民主，从制度上建构、健全与社会各阶层群体沟通协商的机制，凝聚最广泛共识，寻求各阶层利益的最大公约数。

现代政治学理论认为，国家来自社会，超越社会，超越阶层、群体、个人利益而代表公共利益和公共意志，是一种公共权力，其基本职能就在于调和、化解、控制社会矛盾、冲突，维持现存秩序。鉴于国家本质上的公共属性，要警惕、防止其异化为强势阶层谋取利益的工具。这不是政府官员的“道德良知”和“自觉自律”能保证的，而必须在协商民主的顶层设计、制度架构中着力营造政治均衡机制，特别是应为占有资源已处于明显劣势的弱势阶层、群体预留合理的政治空间，这才能体现实质公平。

二

人民政协是我国政治体制的重要组成部分，是

社会主义协商民主展开的唯一专门机构，构成协商民主的重要渠道。从历史上看，人民政协作为统一战线的组织机构，协调参加统一战线方方面面的关系一直是其重要职能。李维汉同志在中共八大会议上曾强调人民政协三方面的协商，“人民民主统一战线的内部关系是经过协商来调整的，国家事务中的重要问题是协商成熟而后决定的，国家的选举也是经过协商提名的”。当前，人民政协已成为社会主义协商民主框架下被赋予最大范围协商协调职能的专门政治机构，要协调政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系和海内外同胞关系，促进这五大关系的和谐，具有对多样化、差异化中国社会在新的起点上实现新的利益整合的制度优势。

其一，人民政协的组织结构同多元社会阶层结构相契合。中国的现代化转型中，社会阶层结构的剧烈变迁，新的社会阶层、群体的不断涌现、分化、重组，实行“一国两制”等，使得当前的统一战线具有空前的广泛性和巨大的包容性。人民政协从过去主要以“党派团体”为基础的“党派性”机关，发展成为吸纳各党派、各民族、各界代表人士进行最广泛政治参与、民主协商的政治平台。政协的34个界别组成基本能够联系、对应不同利益主体的阶层、群体。人民政协的协商民主机制，保证来自各界的政协委员代表各自联系的民众的利益诉求，在公共政策的决策前和决策过程中平等地参与，自由地表达，理性地讨论，从而达到最广泛的共识，形成能体现受众最大利益公约数的民主决策。同时，政协委员中有各行各业的专家学者，组成了各专门委员会，充分听取他们的协商意见、建议，能促进决策的严谨、周密、科学。

其二，人民政协是多党合作的政党制度的载体，能有效推进政党合作框架下的利益协调。政协委员构成中，非中共委员超过60%，政协成为中国共产党与各民主党派之间展开政党协商的最主要平台。中国特色政党制度是“一”和“多”的结构，执政党代表最广大人民群众的根本利益，参政党则负有更广泛联系不同阶层、群体具体利益的责任。几十年多党合作发展，政党协商已经逐步规范

化、程序化、制度化。政党能够有效收集、整合、表达所代表民众的利益诉求并形成协商中的“博弈能力”，通过不同阶层、群体利益参与者的充分表达，不同利益诉求的相互碰撞、交流、博弈达成让步妥协，形成共同利益得以充分实现，个体利益得以充分关照的公共政策、规则制度。从政协政治协商、民主监督、参政议政的职能履行看，各协商主体在决策前向执政党及政府以各种形式提出意见、建议、批评已成为必经程序，对决策和决策执行的影响是积极的、建设性的，有时可能是决定性的。其实，执政党的重大政策的酝酿、形成都是党内在民主集中制下已经充分讨论协商的结果，由于执政党成员广泛分布于国家机关、社会团体、军队、经济组织，所以出台的征求意见稿在一定程度上已经整合了广泛的民众诉求。而政协的政党协商，将执政党党内民主与社会民众在这种民主协商的平台上进一步实现了对接，不同利益表达进一步实现向体制内、决策层的输送。

其三，人民政协的协商民主与人民代表大会制度体现的选举民主紧密结合、相辅相成。2006年中共中央《关于加强人民政协工作的意见》明确指出：“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，尽可能就共同问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式。”选举民主按照少数服从多数的原则，往往以牺牲少数的权利来保障多数权利的实现，明显有损于相对少数的利益实现，但与协商民主相结合，就可以通过协商，使少数的诉求也得以表达、实现。中国的各级人大和政协会议每年都在一起相继召开，政协委员列席人大全体会议并听取政府工作报告，提出意见、建议。人大具有立法权，行使的是“刚性权力”，政协提供协商咨政，行使的是“柔性权利”。但人大在宪法、法律制定实施时，要事先在政协广泛征求各界意见，国家重要人事任命选举前，中国共产党要与民主党派、无党派人士进行高层次、小范围的认真协商。政协“亦官、亦民”的特殊政治地位，以协商民主对选举民主构成重要的延伸、补充，可以在选举前、选举后随时启动协商机制，为各阶层、民众参与国家重大事务决

策，参与社会事务管理，监督党和政府依法施政提供重要渠道，不但在决策前而且在决策实施过程中可以随时进行参谋、预警、纠错。经过广泛而充分的民众讨论协商后的决策，比单一公民投票表决出的结果更具理性、合法性。毕竟投票可能受到情绪干扰、强权控制操纵等影响结果公正合理的非理性因素影响，而且对于投反对票的少数而言，勉强他们接受于己不利的决策，显然为社会的和谐稳定、该政策的顺利实施埋下了不同程度的不满乃至隐患。

三

人民政协协调关系是统筹兼顾的综合协调，通过吸收、组织社会各界代表人士在政协开展同党和政府之间的，以及社会各界之间的协商讨论，反映各自诉求，调整各种关系。当前，随着改革进入“攻坚期”“深水区”，各种利益矛盾交织，社会民生问题凸显，人民政协的协调关系职能因此被赋予了更多的责任和期待，尚有很大的发展完善空间。

（一）注重尊重参与协商各方的民主权利

协商民主的目标追求是充分吸纳多元主体参与，力求在各方真实意见自由、充分表达的基础上，达成具公共理性的广泛共识，实现各方利益碰撞、交流、让步、妥协的博弈，找到各方利益的最大公约数。在这个过程中，自由、宽松、民主的协商环境、氛围至关重要，这是意见真实性的前提。因此，政协在开展协商中尤其要注重对参加各方民主权利的尊重。一方面，要坚持中国共产党的领导。中国共产党是中国特色社会主义的领导核心，也是社会主义协商民主推进的主体力量和正确方向的保障。另一方面，不能因此赋予执政党在协商中高高在上、发号施令的特殊地位。协商主体之间是平等的，各种协商意见建议的表达交流是平等的，否则博弈还从何谈起。这要求不可强制压服，也不可议而不决，不同观点彼此尊重，多数意见得到体现，少数利益得到照顾。只要在协调过程中，剔除了各方原本据有的社会地位、资源的因素影响，正如哈贝马斯所指出的，在理想的协商中，“人们运用的是更好观点的力量”^{[1]149}，那么协商结果的公平性和被认可度自然会提升。政协协商民主要体现

国家与社会的良性互动,通过各方利益主体的共同参与决策协商,最大限度地让民众自主决定公共政策事务。因而,这种民众参与,不是程序性的,而是实质性的。“这就要求民主要充分尊重人民的主体地位,尊重人民当家作主所拥有的权利与权力,真正以人民的共同意志为党和国家的意志,以人民的根本利益为党和国家的根本利益。”^[3]

(二) 调整优化政协界别的设置

目前政协的3千个界别并没有一个明确的划分标准,很多是历史沿袭下来的。政协刚成立时以党派和团体为基础,因为“统一战线是集体的”,“个人参加就只有特邀”(周恩来语)^[4],但随着政协的发展,由于落实政策老干部要安排、社会结构变迁出现的新的社会阶层要吸纳,政协界别历经调整,出现了彼此界限的交叉、混淆、模糊甚至重复之处。政协被赋予调整中国社会“政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系”这五大最重要关系的厚望,内容之丰富,范围之广泛,超越了中国政治体系内的任一政治机构。那么,首先是涉及这五大关系的代表性人士的充分吸纳。鉴于政治学界诸多学者甚至包括政界、政协的很多官员都发文认可政协界别调整的必要性、合理性,笔者认为,以五大关系调整为指向,政协的界别设置应经过充分调研,充分协商,设置一个规范统一的划分标准。社会主义协商民主的提出、发展为政协的发展提供了最佳契机,作为社会主义协商民主的重要渠道和专门机构,政协应在当前的社会生态、政治生态下,从协商民主发展、协调关系的视角作新的规划设置。

(三) 完善政协委员推荐机制

人民政协上接中央,下达各界,被称为“高层直通车”,是党和政府与各界群众联系的桥梁纽带。但能否有效地发挥这种功能,很大程度上取决于政协委员作用的发挥程度。各级政协委员应与所代表民众之间保持经常化、制度化的联系,能够深刻理解、体会民众的所思所盼所求,能够为他们直言,代他们发声。这就涉及到政协委员推选的问题。“选贤任能”历来是中国政治领域的“用官准则”,但现实中一些有能力、敢于提出不同于上级意见者

因个性较强却往往“不受待见”;一些处事圆滑、八面玲珑、善于逢迎之流,却更易得到上级赏识而“被鉴定为人才”大力举荐。而且政协委员给民众的普遍印象是其荣誉大于责任,所以要强调应“在其位谋其政”“守土有责,守土负责,守土尽责”的政治担当,对于那些年年没有提案、空担虚名的政协委员,应有考评机制、退出机制。据媒体报道,人大建设已经在探索“人大代表退出机制”^①。当政协委员固然是荣誉,但更重要的是应履行好委员的职责,切实发挥政协委员的作用,不辱使命。政协也应探索建立政协委员退出机制,打破固定制。如果各界别委员不能代表或不能充分代表所联系界别民众的意愿利益,政协的利益协商可能流于泛泛空谈而难以发挥其制度设计的深意。

(四) 统筹发挥政协各党派、团体、专门委员会的作用

政协委员个体作用的发挥当然重要,但分散的个人诉求难以协调,必须有相当的组织、整合、提炼出共同的集体诉求,才方便进行协商协调,从而增进理解、减少分歧、扩大共识。这就要统筹发挥政协党派团体和专门委员会的作用,这其中各民主党派和无党派人士的职能发挥还有挖掘的空间。政党协商被列在“社会主义协商民主”七种协商形式之首,人民政协是中国共产党与民主党派、无党派人士政治协商的重要场合。民主党派当前为国计民生建言献策的作用发挥比较充分,但代表、反映所联系阶层、群体利益诉求的协调关系功能不足。如在民营企业经常出现的劳资纠纷,就可组织代表民营企业家的民建、工商联与反映职工诉求的工会,举行协商会来协调利益关系。

(五) 正确对待协商中出现的“不同声音”

人民政协中的协商协调关系本质上就是一个通过扩大社会各界有序政治参与,不断“求同存异”的过程,是一个通过组织决策相关方的公共协商,不断消化分歧、促进共识的制度安排。把“街上闹事”引导为“圆桌议事”,给不同的诉求申述理由、立场的机会,宣泄、释放被积压情绪,增加民众之间、民众与党委政府之间的沟通、衔接;协调关系的目的是寻求共识,在民主协商中协调平衡多方利

益。“使各种意见在统一共识基础上相互借鉴而不对立，各种诉求在共同利益基础上相互尊重而不冲突，始终保持和谐发展。”^[5]因此，这个“求同存异”中的“同”是在“异”被表达、被尊重、被容纳后自然得出的水到渠成的协商结果，决不能是“异”被打压、被搁置、被漠视后强力达成的产物，否则就完全背离了人民政协民主协商的主旨和初衷。在当今政治生态下，不是“同”不足，而是在各种官方场合，敢于质疑、批评的不同声音太少了。而决策的协商，其民主性科学性不仅在于“异口同声”，更依赖于不同观点的交流、碰撞、博弈。使“真理越辩越明”，需要“正方”，也需要“反方”，这才是全面的论证。所以毛泽东同志指出，中国共产党在执政条件下要把工作做好，就要有唱对台戏的，就要有“反对派”。胡锦涛同志也指出：“人民政协要坚持民主协商、平等议事、求同存异、体谅包容的原则。”^[6]人民政协以“民主”和“团结”为主题，笔者理解，只有各种“异”通过“民主”的制度机制被酣畅淋漓地抒发表达出来，得到的“同”才更具有说服力，因为民众在参与协商中通过表达、讨论、交流、妥协、博弈的决策形成过程充分体验、感受到“同”——共识的公共理性、必然性、合理性。

（六）探索建立政协框架下的利益协调程序、机制

制度设计、程序安排体现社会公平正义。“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。”^[7]只有当民众在该制度的执行中将自己所得的物质、精神收益与以往、与相同条件下的他人比较，获得该制度安排是相对正义、公平的确信时，才愿意服从、履行在这些制度安排中被赋予的责任。“公平”是个人的主观感受和评价，科赛认为，“物质利益受损的人们虽然会导致社会冲突，但并不必然导致政治冲突行为发生；只有当利益受损者产生强烈的“不公平感”时，才会动摇社会的政治合法性基础”^[8]。现阶段民众对社会公平问题的关注已从改革初期的经济收入差距转向公民权利的公平，如强势利益群体和弱势利益在受教育

权利、利益表达权利、公共权力介入等方面的不平等，由过去关注结果公平到现在更关注机会公平。因此，协商民主的程序设计、制度安排尤其要坚持公平、正义的核心导向，使各方在协商中有公平的机会。协商议题的提出、议程的设置、进行、结果的达成，与相关党委、政府部门的联系沟通，解决情况的反馈、落实，应有明晰、严谨的程序规范。协商结果体现公平正义的价值理念，程序是公开、公正、透明的。保障促进社会公平的立足点，并不是仅从保护弱势群体利益出发，而是以实现促进个体、局部利益与全局利益的协调，保护弱势与维持各方力量能够动态平衡、和谐发展的局面。

注释：

- ①《市场星报》“70人,53人不满意,代表资格被取消——寿县探索建立人大代表退出机制”,2015.12.15.报道:“长期以来,人大代表一旦当选,除非因违法犯罪被查处,基本一直‘代表’至届满。2015年11月,根据寿县人大常委会部署,进行全县范围对人大代表的评议,人大代表向选民述职,接受选民评议,其中一位县人大代表得票非常低被劝辞。”

【参考文献】

- [1]陈家刚.协商民主与政治发展[M].北京:北京社会科学文献出版社,2011.
- [2]孙立平.失衡:断裂社会的运作逻辑[M].北京:社会科学文献出版社,2004:6.
- [3]林尚立.民主与民生:人民民主的中国逻辑[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2012(01).
- [4]老一代革命家论人民政协[M].北京:中央文献出版社,1997:42.
- [5]杜青林.坚持用“同心思想”增进共识、推动实践[N].人民日报,2012-03-28(07).
- [6]全国政协办公厅,中共中央文献研究室.十七大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2009:7.
- [7]约翰·罗尔斯.正义论[M].北京:中国社会科学出版社,1988:55.
- [8]谢海军.中国政治认同困境演变路径的分类及特征分析[J].中共福建省委党校学报,2012(07).

(责任编辑:张迎寓)