

人民政协与中国民主政治建设的多维度考求

吴艳春

(黑龙江省社会主义学院 科研处, 哈尔滨 150090)

[摘要] 中国的民主政治建设之所以选择人民政协这一表现形式,是中国民主政治建设本质的应然,也是中国历史发展的必然。人民政协的独特优势有利于促进中国的民主政治建设,能够保证中国的民主是由最广大人民当家作主的民主。中国民主政治建设需要人民政协切实履行职能,而人民政协切实履行职能则需要加强自身建设。

[关键词] 中国民主政治建设;人民政协履行职能;人民政协建设

[中图分类号] D627 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2006)03-0061-(05)

一、中国民主政治建设选择人民政协这一表现形式的应然与必然

(一) 中国民主政治建设的本质要求

把中国建设成为富强、民主和文明的社会主义现代化国家,是中国共产党始终为之奋斗的目标之一。邓小平曾经指出:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。”^[1]党的十六大以来,推进社会主义民主政治建设已经成为党和国家的一项重要重要的任务,为此,2005年10月19日,国务院新闻办公室公布了《中国的民主政治建设》白皮书,总结、提出了以下具有鲜明特色的中国民主政治建设的本质要求:

一是中国的民主是中国共产党领导的人民民主。没有中国共产党,就没有新中国,也就没有人民民主。中国人民当家作主,是在中国共产党领导下经过艰苦卓绝的斗争实现的。中国民主政治制度的建立、发展和完善,离不开中国共产党的领导与推动。

二是中国的民主是由最广大人民当家作主的民主。人民当家作主是中国社会主义民主的本质。中国的民主不是少数人的民主,是最广大人民的民主。

三是中国的民主是以人民民主专政作为可靠保障的民主。人民民主专政,一方面要求在人民内部

实行最广泛的民主,尊重和保障人权,保证国家权力掌握在人民手中;另一方面要求对破坏社会主义制度、危害国家安全和公共安全、侵犯公民人身权利和民主权利等各种犯罪行为,依法使用专政手段予以制裁。

四是中国的民主是以民主集中制为根本组织原则和活动方式的民主。“我国国家机关和党的领导机关,实行的是民主集中制原则,决策过程中必须吸收人民群众直接或间接参与,按照少数服从多数、多数尊重和保护少数的民主原则进行。”^[2]在此基础上集中正确意见,集体决策,使人民的意愿和要求得以落实和满足。既反对无政府主义的“大民主”,也反对把个人意志凌驾于集体之上。

中国民主政治建设的上述本质要求,决定了中国的民主政治建设选择人民政协这一表现形式是内在的应然。

(二) 人民政协是中国民主政治建设的必然选择

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,也是中国政治生活中发扬民主的重要形式。人民政协全国委员会由中国共产党、各民主党派、无党派人士、人民团体、各少数民族和各界的代表,香港

[收稿日期] 2005-09-16

[作者简介] 吴艳春(1964-),女,黑龙江绥化人,黑龙江省社会主义学院科研处副处长,副教授,主要从事中国政党制度及统战理论的研究。

特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和归国侨胞的代表以及特别邀请的人士组成,设若干界别。政治协商、民主监督、参政议政作为人民政协的主要职能,是发展社会主义民主政治的重要内容,也是当代中国的一项基本政治制度。

人民政协是近现代以来中国民主进程的产物。早在抗日战争时期,毛泽东就主张“在彻底打败日本侵略者之后,建立一个以全国绝对大多数人民为基础而在工人阶级领导之下的统一战线的民主联盟的国家制度”,他认为“这是一个真正适合中国人口中最大多数的要求的国家制度”^[3]。在中国现代历史上,中国的各民主党派、各人民团体和各族人民经历了在中国共产党的领导下,通过建立统一战线,把最大多数人纳入人民范畴的艰苦奋斗,并在中华人民共和国建立后,使之走上享有人民民主,成为国家和社会的主人这样一条探求和发展民主的道路。人民政协从它诞生之日起,就是新中国的重要民主机构,就是统一战线与人民民主相结合的组织,具有“代表全国人民”的民主性质。因此,它曾一度代行全国人民代表大会职权,决定新中国的国体、政体,选举中央人民政府及其领导人,完成了创建新中国的历史使命。

1954年第一届全国人民代表大会召开后,人民政协虽然不再代行全国人民代表大会的职权,但它作为统一战线组织继续存在,仍然是实现我国人民民主的一种重要形式,继续在国家政治和社会生活中发挥重要作用。针对人大召开后一些人对政协的性质、地位和作用提出的疑问,时任全国政协主席的毛泽东一方面指出政协不能搞成人大那样的国家权力机关,否则就成为二元了,民主集中制就讲不通了;一方面又强调有人大并不妨碍成立政协进行政治协商,人大的代表性当然很大,但它不能包括所有的方面,所以政协仍有存在的必要。毛泽东阐述的人民政协存在的必要,恰恰体现在其民主作用方面。

由此可见,一个国家走什么样的民主政治建设的道路,是与该国的国情相适应的。中国的社会主义民主政治植根于中华民族几千年来赖以生存和发展的广阔沃土,产生于中国共产党和中国人民为争取民族独立、人民解放和国家富强而进行的伟大实践之中,因此,中国民主政治建设采取人民政协这一表现形式,这是中国人民做出的正确的必然选择。

二、人民政协的独特优势有利于促进中国民主政治建设

人民政协是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构,它的成员与组织结构以及所具有

的政治协商、民主监督和参政议政的基本职能,使人民政协具有独特的优势,这些独特的优势有利于促进中国的民主政治建设。

(一)人民政协具有党派性组织的优势

中国的民主政治建设必须坚持中国共产党的领导,而人民政协是一个在中国共产党领导下的多党派合作组织,在这个组织中,中国共产党同各民主党派的关系既有领导被领导的一面,又有相互合作的一面,这是人民政协有别于其他政治组织的独特优势,这一优势有利于保证中国民主政治建设的本质与发展方向。在人民政协中,中共和各民主党派都是以各自党派的名义参加的,各党派都是参政党,各参政党在执政的中国共产党的领导下,都可以各自党派的名义发言,提出提案,通过政治协商、民主监督和参政议政,实现各党派的合作,充分发挥政党政治的优势,达到共同治理国家的目的。

(二)人民政协参政议政的主体具有广泛的代表性的优势

人民政协委员是参政议政的主体,他们分布在社会生活的各个领域,他们中人才荟萃,聚集了大批专家学者和领导干部,联系着中国政治、经济、文化34个界别的管理层和知识层,信息资源丰富,是一支促进执政党决策民主化、科学化的重要力量,这是人民政协的一大优势。依托这一优势,中国共产党对国家的大政方针、政治生活中的重大事项、经济和社会发展中的重大问题,决策前通过人民政协进行协商,在决策的贯彻执行中接受人民政协的民主监督,这种协商和监督虽然不具有国家权力性质,没有法律上的决定权,但对发扬民主、建设社会主义民主政治意义重大。因此,人民政协与全国人民代表大会就成为我国社会主义民主制度的两种重要形式,这种民主制度是西方民主制度无法比拟的。它不仅更真实地体现了社会主义社会里人民当家作主的权利,更有利于执政党决策的民主化、科学化,避免西方政党政治运行中的弊端,尽量减少决策失误,有利于正确科学地贯彻执行党和国家的路线、方针与政策。

(三)人民政协的政治协商具有平等协商性与合作性的优势

民主政治要求参政议政的主体之间具有平等的协商性与合作性,这也是中国民主政治建设的重要条件。人民政协的政治协商职能能够产生平等的协商性与合作性,这主要体现在以下三个方面:

一是执政的中国共产党与参政的民主党派和各界人民团体之间就国家的重大方针、政策和人事安

排等重要问题进行政治协商。这种协商体现了中国共产党与广大人民群众的政治合作关系。

二是国家政权机关与各民主党派、各人民团体以及各界群众就国家重大问题进行的政治协商。这种政治协商体现了中国政府与人民之间的政治合作关系,也体现了尊重和保护党派、民族和人民团体合法权益的民主原则。服从多数与尊重少数是民主政治的双重要求。虽然多数原则是民主的基本原则之一,但这种多数是相对的,并不是绝对的。构成民主社会的根本原则是大家某些原则的广泛认同与共识,而不仅仅只是多数裁决。^[4]从某种意义上说,当代民主政治的精髓就在于尊重少数。既能充分尊重多数裁决及其代表的绝大多数人的合理要求,又能充分地照顾和保护少数的合理要求,并在此基础上形成共识。这充分显示了中国社会主义民主政治大大优越于资本主义民主政治,使人民民主真正全方位地得到实现与贯彻。

三是人民统一战线内部各种关系的协调和各种问题的协商处理。这种协商体现了人民内部的政治合作。可见,人民政协的政治协商充分体现了人民的广泛协商性与平等合作性。这种政治协商,有利于充分表达最大多数人民的意志和利益。^[5]

(四)人民政协的民主监督具有组织性、广泛性和权威性的优势

邓小平强调指出:“中国的社会主义现代化建设事业,继续需要政协就有关国家的大政方针、政治生活和四个现代化建设中的各项社会经济问题,进行协商、讨论,实行互相监督,发挥对宪法和法律实施的监督作用。”^[6]人民政协的民主监督的重要职能是对我国社会主义建设和改革开放中的重大问题展开多层次、多渠道的民主监督工作,主要表现为人民政协代表统一战线各方面的利益,对国家机关及其工作人员是否依法办事进行监视和督察,对宪法、法律和法规的实施进行监督。由于人民政协的民主监督不同于具有自发性的一般群众的监督,也并非一般地笼统地代表人民,而是以不同党派、民族、阶层和人民团体的形式进行监督,因而,这种监督具有组织性和广泛性,是能够更密切、更广泛地代表所有不同人民团体的、最大多数人民的民主监督。同时,尽管人民政协的民主监督没有法律的约束力,属于群众性的监督。但是,由于政协委员大都是各党派、各民族、各阶层、各人民团体的代表性人士,有很大一部分是优秀知识分子和专家,具有很大的权威性,他们的监督足以能够引起被监督者的高度重视,因而,人民政协的民主监督就具有了一定的权威性。

(五)人民政协参政议政具有超脱性、前瞻性和实效性的优势

由于人民政协不是权力机关,工作没有指令性指标,这就使参政议政的主体有充足的时间进行调查研究 and 思考一些长远性的问题,这种超脱性为参政议政的科学性与实效性打下了坚实的基础。人民政协的这种参政议政的超脱性优势,还使参政议政的主体视野开阔,能够比较客观地提出一些意见和提案,有利于形成前瞻性的意见和建议,提出比较科学的意见和提案,从而提高参政议政的实效性。

人民政协参政议政的出发点和目的是追求实效性。这种实效性是指人民政协提出的建议和提案具有科学性、可行性和可操作性。毫无疑问,人民政协参政议政的实效性越大,对中国社会主义民主政治建设的推动作用也就越大。从理论上讲,由于人民政协参政议政具有超脱性和前瞻性优势,政协的组成人员具有广泛的代表性和高层次性,由他们进行的参政议政活动,其科学性和权威性必然是很大的。

三、中国民主政治建设需要人民政协切实履行职能

虽然人民政协的独特优势有利于促进中国的民主政治建设,但是,要想把这种理论优势变成现实,推进中国的民主政治建设,还需要人民政协切实履行职能,在履行职能中促进中国的民主政治建设。

(一)人民政协只有切实履行职能,才能有助于执政党自身建设,提高执政能力和领导水平

推进社会主义民主政治建设,其政治前提是坚持和改善中国共产党的领导。首先,它要求执政的中国共产党必须按“三个代表”重要思想的要求,不断加强自身建设,不断提高执政能力和领导水平。提高党的执政能力和领导水平需要具备两个重要的条件:一是制定实行的路线方针政策的正确性、科学性;二是党的各级领导干部贯彻执行党的路线方针政策的准确性、积极性和能动性。正是由于人民政协切实履行职能,就能够对国家宪法和法律法规实施情况、重大方针政策贯彻执行情况、国家机关及其工作人员履行职能情况进行民主监督,这既使执政的中国共产党能够科学决策,也有利于党的各级领导干部积极、准确地贯彻执行党的方针政策,有利于及时发现问题,纠正错误,及时有效地改进工作。同时,还有利于促进中国共产党始终保持与时俱进的精神状态,立党为公,执政为民,保持与人民群众的血肉联系,克服官僚主义、形式主义、宗派主义,增强拒腐防变和抵御风险的能力。

(二)人民政协只有切实履行职能,才能拓宽人

民群众有效政治参与和利益表达的渠道,才能够充分地实现人民当家作主的权利

有效的政治参与和利益表达是民主政治的基本特征之一。市场经济的特点是利益主体的多元化。改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,带来了经济结构和社会关系的新变化,出现了新的社会阶层和利益主体。不同利益主体需要自己在政治上的代言人来反映自己的要求。要发展社会主义市场经济,就必须承认并充分保障不同利益主体的要求,包括经济上和政治上的要求。已有的经验教训表明,如果政治参与和利益表达渠道太狭窄,很容易使温和的利益表达方式升级为极端的行为方式。从政治发展的趋势看,社会需要稳定,而稳定有赖于有效的政治参与,有赖于为希望政治参与的个人和团体提供必要的途径和渠道。从我国实际情况看,除了人民代表大会外,人民政协作为广泛联系社会各界的重要组织,无疑是最能适应和体现现代社会公民政治参与要求的重要场所,是它们进行政治活动、提出政治经济主张的政治机构。

人民政协的政治协商、民主监督和参政议政职能从多个方面拓宽了民众政治参与和利益表达的渠道。通过政治协商、民主监督,密切联系各方面人士,反映他们及所联系的群众的意见和要求,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进行协商;对国家宪法、法律和法规的实施,重大方针政策的贯彻执行,对国家机关及其工作人员的工作提出建议和批评。通过参政议政,就不同阶层、不同利益集团关心的重大问题,向党和政府反映他们的政治诉求,提出意见和建议。总之,人民政协通过切实履行职能,能够广开言路、协调关系、化解矛盾、增进共识,能够更真实地实现在社会主义社会里人民当家作主的权利。

(三)人民政协只有切实履行职能,才能够推进依法治国的进程

依法治国是社会主义政治文明主体结构的重要组成部分,也是中国民主政治建设的必然诉求,更是党领导人民治理国家的基本方略。实行依法治国,建设社会主义法制国家,是一项复杂的系统工程。人民政协虽然不立法、不执法、不司法,但其所具有的政治协商、民主监督和参政议政职能,使其在推动依法治国、建设社会主义法制国家方面具有责无旁贷的职责和义务。人民政协通过集中各党派、团体和各界人士的智慧,就加快建立和完善适应社会主义市场经济的法律体系、加强立法工作、提高立法质量,能够提出一系列积极的意见和建议;通过民主监督,

就政府机关及其工作人员的行政执法工作,就司法机关及其工作人员的司法工作,能够提出建议和批评,促进政府部门依法行政、司法部门依法行事;政协委员通过调研、视察、提案、建言立论,能够反映社情民意,起到了发扬民主、增强法治基础的作用,能够推动依法治国方略的实施。

四、中国民主政治建设需要加强人民政协的自身建设

中国的民主政治建设需要人民政协切实履行职能,而人民政协切实履行职能,则需要加强人民政协的自身建设。人民政协要把发展社会主义民主政治和政协自身的特点结合起来,在履行职能的过程中抓住以下关键环节,加强自身建设。

(一)坚持以“三个代表”重要思想为指导,加强人民政协的思想建设

“三个代表”重要思想体现了中国民主政治建设的方向,新的政协章程把“三个代表”重要思想确立为人民政协的指导思想,这是中国共产党加强对人民政协事业领导的体现,也是人民政协履行职能的方向,更是人民政协加强思想建设的重要着力点。在推进中国民主政治建设的进程中,人民政协必须以“三个代表”重要思想为指导,全面履行其职能。要学习和发扬“三个代表”重要思想中解放思想、实事求是、与时俱进的精神,敏锐把握时代发展趋势,不断在实践基础上推进理论创新、制度创新和工作创新;要以强烈的政治责任感和使命感,去参与政治协商、民主监督和参政议政;要把促进发展作为人民政协履行职能的第一要务,坚持全面、协调和可持续发展观,围绕中心任务,服务国家大局,就一些综合性、战略性、前瞻性重大问题深入开展调查研究,形成有份量的意见与提案,供决策机关参考;要坚持“群众利益无小事”,以人民群众的根本利益作为履行职能的出发点和落脚点,以人民的呼声和要求作为参政议政的依据,深入实际,深入群众,掌握并及时反映社情民意。

(二)坚持和维护中国共产党对政协工作的领导

坚持中国共产党的领导是实现人民当家作主的政治前提,是中国民主政治建设的重要内容,也是政协履行职能的根本原则。坚持和维护中国共产党对政协工作的领导要着重把握好以下几点:

第一,政协党组要加强自身建设,在政协工作中起好政治核心作用,保证党的路线方针政策在政协能够正确地贯彻执行。要推动参加人民政协的各民主党派、人民团体和各族各界人士自觉接受中国共

产党的领导,使党的主张成为各民主党派、各人民团体和各族各界人民群众的广泛共识。

第二,政协中的中共党员和政协机关中的共产党员要增强政治责任感,认真贯彻执行党的路线方针政策,带头遵守政协章程,继承和发扬党的统一战线和人民政协的传统,积极参与履行政协职能的活动;要努力提高自身修养和能力,真心实意地广交、深交党外朋友,努力成为合作共事、发扬民主和廉洁奉公的模范。

第三,政协组织遇到重要问题、重大事项,组织重大活动,举办重要会议,要及时向党委请示汇报。要紧紧围绕党和政府的中心工作,提出履行职能的题目,提出政协工作的意见和建议,为党委领导政协工作当好参谋和助手。

(三) 坚持团结和民主两大主题

中国的民主政治建设需要全国人民实现最广泛的团结和民主,因此,团结和民主这两大主题已明确载入人民政协的章程之中,这无疑是加强社会主义民主政治建设的重大举措。牢牢把握和进一步突出团结和民主这两大主题,不仅是开创政协工作新局面的迫切要求,也是社会主义民主政治建设的必然诉求。在推进社会主义民主政治建设中,人民政协要牢牢把握这两大主题,不断完善自身的组织机制,努力改进工作,按照团结和民主的要求履行职能,发挥优势,在工作中做到讲求民主程序,畅通民主渠道,发扬民主作风,营造民主氛围。要广开言路,集思广益,求同存异,增进共识。既听支持、赞同的意见,又听批评的意见,既反映多数人的普遍愿望要求,又吸纳少数人的合理主张。在坚持团结和民主的过程中使政治协商有明确的目的,使民主监督有实际效果,使参政议政更有针对性。

(四) 加强人民政协履行职能的制度建设

党的十六大报告指出,推进政治体制改革,建设社会主义政治文明,要着重加强制度建设,实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化。^[7]加强人民政协履行职能的制度建设,就是推进人民政协履行职能的制度化、规范化、程序化建设,就是使政治协商、民主监督和参政议政的内容、形式等纳入政治运行的程序化轨道,使政治协商真正成为党和国家科学决策的一个重要环节,使民主监督真正成为我国监督体系中不可缺少的一个重要部分。

推进人民政协履行职能的制度化、规范化、程序化建设,是克服人民政协履行职能随意性、盲目性的根本途径,也是提升人民政协履行职能的重要保障。当前,在制度建设上要把握好以下两点:

第一,建立健全人民政协履行职能的相关制度。人民政协履行职能需要建立健全覆盖履行政协职能的全过程的制度,对于总揽全局的带有根本性的制度要健全;涉及面窄的制度要补齐;弹性大、操作性差的制度要制定细则。要使政协履行职能的范围、时间、形式、程序都通过法律、规章、文件、决议等形式作出明确的规定,以解决人民政协履行职能过程中的片面性、随意性的问题。

第二,逐步实现政治协商的程序化。在履行职能的过程中,尤其是对政治协商程序的步骤应做出明确的规定。如政治协商的内容应提前通知,通过媒体事先公告;政协委员就政治协商的问题充分收集意见,以反映集体智慧和整体水平。对政治协商中提出的意见、建议,明确规定如何处理的反馈时间、形式和渠道。^[8]

(五) 提高政协委员的综合素质

提升人民政协履行职能实效的关键因素之一是提高政协委员的综合素质。在新的形势下,应注重提高政协委员的综合素质。如在选任政协委员时,应当使那些政治素质好、参政议政意识和责任感强、具有一定专业知识和能力的人员成为政协委员。又如,应建立政协委员的学习制度,切实加强政协理论的研究,提高政协委员的政治把握能力、参政议政能力、合作共事能力和组织领导能力,把人民政协建设成为学习型组织,以适应履行职能的需要。

[参考文献]

- [1] 邓小平. 坚持四项基本原则[M]// 邓小平. 邓小平文选:第2卷. 北京:人民出版社,1994:168.
- [2] 张衍前. 从人民享有的民主权利看社会主义民主的优越性[J]. 石油大学学报:社会科学版,2004,20(2):64.
- [3] 毛泽东. 论联合政府[M]// 毛泽东. 毛泽东选集:第3卷. 北京:人民出版社,1991:1056.
- [4] 王继宣. 中国政党制度的弹性是其走自己的发展道路的根据[J]. 重庆社会主义学院学报 2004(2):32.
- [5] 蒋晓筠. 人民政协在民主政治建设中的地位与作用初探[J]. 广西社会主义学院学报,1999(4):32-33.
- [6] 邓小平. 新时期的统一战线和人民政协的任务[M]// 邓小平. 邓小平文选:第2卷. 北京:人民出版社,1994:331.
- [7] 江泽民. 全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面[M]// 本书编写组. 十六大报告辅导读本. 北京:人民出版社,2002:29.
- [8] 刘蓉宝. 浅议人民政协在民主政治建设中的作用[J]. 吉林省社会主义学院学报,2005(1):18.

[责任编辑:庄道树]