

# 健全協商民主 決策廣納民意

## 首次寫入黨代會報告 有助拓寬公民有序政治參與

中共十八大報告首次寫入並系統論述「協商民主」概念，引起海內外普遍關注。事實上，自改革開放以來，中國的民主政治得到了前所未有的發展，中共在建立健全選舉民主制度的同時，亦在大力發展協商民主。在本月19日舉行的政協第十一屆全國委員會常務委員會第十九次會議的開幕式上，中共中央政治局常委、書記處書記劉雲山指出，把協商民主寫入黨代會的報告，是此次報告的亮點，必須大力發展社會主義協商民主，把它擺在更加突出的位置，建設協商民主制度和機制，推進協商民主廣泛、多層、制度化發展。

■香港文匯報記者 馬琳、任一龍



### 人民政協落實十八大之協商民主

中共十八大報告系統闡述了協商民主的內涵和發展，在這一新形勢下，在政協第十一屆全國委員會常務委員會第十九次會議11月20日舉行的分組討論上，協商民主成為了與會政協常委熱議的話題之一。常委們認為，協商民主是中國共產黨和中國人民在社會主義民主形式方面的偉大創造，是對馬克思主義民主理論的豐富和發展。健全社會主義協商民主制度，有助於拓寬公民有序政治參與渠道，體現社會主義民主政治的獨特優勢。

事實上，中共一直堅持不懈地探索中國特色社會主義民主的發展道路，並始終秉承堅持多數人的人民民主、倡導以協商為特徵的新民主主義議事精神。而回顧近十年中國社會主義協商民主制度的體系建設可以看出，中共中央一直高度重視政治協商，並把它作為政治體制改革的重要方面。

#### 中共向來高度重視政治協商

2006年《中共中央關於加強人民政協工作的意見》進一步明確提出「人民通過選舉、投票行使權利和人民內部各方面在重大決策之前進行充分協商，盡可能就共同性問題取得一致意見，是我國社會主義民主的兩種重要形式」，並強調「把政治協商納入決策程序，就國家和地方的重要

問題在決策之前和決策執行過程中進行協商，是政治協商的重要原則。各級黨委要高度重視人民政協的政治協商，統一部署和協調，並認真組織實施」。

2011年《中共中央辦公廳轉發〈中共政協全國委員會黨組關於〈中共中央關於加強人民政協工作的意見〉貫徹落實情況的報告〉的通知》，正式提出「協商民主」這個概念，並強調要把選舉民主與協商民主這兩種民主形式結合起來推動民主政治的發展。

#### 協商民主或中國政改突破口

全國政協常委、中央社會主義學院第一副院長葉小文就撰文指出，「協商民主」大有可為。他指出，當前確保社會正常運轉、應對社會矛盾凸顯期挑戰、加強和改善社會管理，需要更加善於運用群眾路線的方式、民主的方式、服務的方式，建立方式多樣、規範有序、暢通高效的訴求表達渠道，讓群眾能依法有序理性表達訴求，並且盡可能通過平等的對話、溝通、協商、協調來解決社會問題，化解社會矛盾。

而就此次中共十八大報告首次提出並系統論述了健全社會主義協商民主制度，此間評論普遍認為，加強協商民主或將成為中國政治體制改革的一個突破口。

## 滙聚多元聲音 為國建言獻策

在剛剛閉幕的中共十八大上，「協商民主」這個提法引發了海內外的廣泛關注，輿論普遍認為，這是中共推動民主進程的一個重要路標，是未來政治體制改革的一個方向。

協商民主強調，在多元社會背景下，通過普通公民的參與，就決策和立法達成共識，其核心要素是協商與共識，實質是推進和實現公民有序的政治參與。在當前國內利益表達多元化、社會矛盾時有激化、城鄉差距貧富差距不斷擴大的背景下，推動並且實現協商民主，為多元利益訴求展開多層次、多方位、經常性的協商溝通，以求達成社會共識與團結，作用至甚。

#### 中國獨有制度 對世界一大貢獻

中共一向重視協商民主。早在抗戰時期就在根據地實行了「三三制」，根據這一政策，抗日民主政權中共黨員大體佔三分之一，左派進步分子大體佔三分之一，中間分子和其他分子大體佔三分之一。在建國之前，中共與各民主黨派就建國問題進行了廣泛充分的協商，幾年前熱映的《建國大業》就是這一歷史的真實反映。

建國後，中共把多黨合作和政治協商制度與人民代表大會制度作為中國基本的政治制度，人民政協逐步成為實行協商民主的主要渠道。有西方學者認為，政協匯聚



多黨合作和政治協商制度是中國基本的政治制度之一。圖為全國政協委員參加政協大會。資料圖片

社會各界精英為國家建言獻策，這一中國獨有的制度是中國對世界民主政治的一大貢獻。但是，必須看到目前協商民主的現狀與社會各界的期待還有很大差距，此次中共提出發展協商民主，可以說順乎其時，順乎其勢。當前核心的問題是要實現協商民主的制度化。要解決誰提出協商、和誰協商、協商哪些問題、協商結果的監督等等問題。內地曾經流行過一個段子，說在基層政協「不說白不說，說了也白說，白說誰不說」，這也說明協商如果沒有制度的保障，就是一句空話，協商民主也只能是紙上談兵。

有鑒於此，建議選擇幾個地方進行協商民主制度化建設的試點，先行先試，發展豐富基層協商民主的形式，然後逐步推開。唯如此，才能使人民政協和協商民主真正成為中國民主發展的一個重要驅動力。

## 從國情出發 廣集民智增共識

協商民主是近20年來西方世界具有重要影響的政治理論和政治實踐。在20世紀90年代初，西方民主理論研究開始轉向協商，並湧現大量關於協商民主的理論研究。

所謂協商民主就是公民通過自由平等的對話、討論、審議等方式參與公共決策和政治生活的管理活動。它是作為當代西方代議制民主、多數民主和遠程民主三種主要形式的補充和完善而興起的。

事實上，在西方，協商民主作為一種完善競爭性民主的理念尚處於理論探討和局部實踐的階段，雖然協商民主論者試圖將協商「應用於那些制定基本法律、法規的政府機構」，但在過於強勢的競爭性民主機制的陰影下，其在現實中很難融入制度化的民主過程，因此協商民主在西方常被視為清談之學。

而在中國，中國共產黨從中國國情出發進行的民主政治建設過程中，民主協商始終是社會主義民主政治機制建設的一項重要內容。而中國推進協商民主機制建設的實踐，亦得到了制度和它相關資源的持續保障與支持。

中共十八大報告在論述「堅持走中國特色社會主義政治發展道路和推進政治體制改革」時就明確提出「健全社會主義協商民主制度」。報告進一步指出，要完善協商民主制度和機制，推進協商民主廣泛、多層、制度化發展。通過國家政權機關、政協組織、黨派團體等渠道，就經濟社會發展重大問題和涉及群眾切身利益的實際問題廣泛協商，廣納群言、廣集民智，增進共識、增強合力。

## 李君如：協商民主是深化政改重要方向



對於中共十八大報告提出的「健全社會主義協商民主制度」，全國政協常委、原中央黨校副校長李君如（見圖）指出，這在中共歷史上是第一次，把協商民主與選舉民主結合起來，正是中國特色社會主義民主的特色之所在。而提出要「健全」這一「制度」，則表明這是中共深化政治體制改革的重要方向，也是中共在民主政治理論創新和制度創新中取得的最新成果。至於如何運用好這一重要制度，他建議，需要從黨委和政協組織兩個方面進行積極探索。

李君如表示，對於中國應該怎樣發展社會主義民主，中共經歷了一個在實踐中不斷探索、在認識上不斷深化的過程。他說，民主的本質是人民當家作主，怎麼使人民能當家作主，需要一定形式來保障。選舉民主、協商民主都是民主的實現形式。選舉民主遵循的是少數服從多數原則——通過群眾無記名或記名的投票，讓每個人有機會公開公平地表達自己的利益訴求，使民主權利得以實現。協商民主遵循的是對話和共識原則——人民群眾中具有不同利益訴求的人通過平等對話、討論、協商，形成共識，而後所有人按共識行事。還有一種是談判民主，遵循的是利益分割原則，當選舉票數相等或相近、協商無法形成共識時，通過談判切割利益。

#### 與「選舉民主」相結合

改革開放以來，中共在開闢中國特色社會主義道路的過程中，逐漸認識到了人民通過選舉、投票行使權利和人民內部各方面在重大決策之前進行充分協商，盡可能就共同問題取得一致意見，是中國社會主義民主的兩種重要形式。這兩種形式，前一種被稱為「選舉民主」，後一種就是「協商民主」。他指出，健全社會主義協商民主制度，把它與選舉民主結合起來，正是中國特色社會主義民主的特色之所在。

李君如認為，十八大報告提出「健全社會主義協商民主制度」，是把它作為今後深化政治體制改革，發展社會主義民主的任務而提出來的，這意味着，從制度上健全協商民主將成為中國政治體制改革的重要方向。

此次中共十八大報告還提出，要「充分發

揮人民政協作為協商民主重要渠道作用」。在李君如看來，這在中共歷史上也是第一次，不僅充分肯定了人民政協的地位和作用，而且指出了人民政協發展的方向。

#### 政協界別具有廣泛性

協商民主的實質是要實現公民有序的政治參與。他認為，這裡的關鍵，一是「政治參與」，二是「有序」，並使這兩個方面能夠有機統一起來。而人民政協作為中國人民在為人民民主奮鬥過程中創造的民主形式，其優勢就在於它能夠在很高的制度層次上實現公民有序的政治參與。

「人民政協的很多特點，有利於推進協商民主」，李君如分析道，一是界別構成好，目前中國的政協委員由各政黨、各民族、各階層以及台港澳特選代表等34個界別組成。共產黨是國家的領導核心，但在政協裡只是34個界別之一，且總人數不超過40%，這一結構設計保證了人民政協的廣泛性和代表性。二是組織形式好。政協按界別開會，政協委員沒有上下級之分，這就打破了區域性和行政性的壁壘，有利於充分發揚民主。三是工作機制好。政協委員通過各種形式的會議以及視察、調研等活動，了解社情民意，並通過提案等形式表達意願、意見。尤其是大會發言制度是其它代表大會都沒有的形式。

#### 納入決策程序 加強制度建設

對於如何把協商民主這一重要制度運用好，李君如表示，這需要從黨委和政協組織兩個方面進行積極探索。從黨委來講，各級黨委和政府要按照中央關於把政治協商納入決策程序，堅持協商於決策之前和決策之中的原則，確保暢所欲言、各抒己見，真正發揚民主。而從政協組織來講，則應以改革精神推進政治協商、民主監督、參政議政的制度建設，使協商民主有制可依、有章可循。

他進一步建議稱，應從制度上確保政協委員充分發表意見，在廣開言路、集思廣益中形成「睿智之言」和「務實之策」；提高建言獻策的水平和質量；從制度上推進民主監督，對黨委和政府及有關部門的重大決策及其執行成效進行監督，並通過適當形式向決策部門通報或向社會公示；從制度上拓寬政協委員與人民群眾直接聯繫的渠道，充分反映民意。



政協匯聚社會各界精英為國家建言獻策，這是中國獨有的制度。圖為出席全國政協大會的少數民族政協委員步出人民大會堂。資料圖片