

# 谈协商民主

(根据录音整理,未经本人审阅)

各位领导、同志们:

按照省政协办公厅的安排,让我就协商民主问题做一个发言。我自己仍处于一个学习和研究的过程中,很高兴与省政协的同志们一起来进行交流。大家知道,党的十八大报告,用了一段鲜明的科学的完整的语言,阐述了健全社会主义协商民主制度的问题。这是一种意义非凡的政治宣誓、理论宣誓和制度宣誓。在党的十八大闭幕前后,报告当中出现的协商民主这个概念,引起了国内外高度重视。我本人作为十八大报告起草组成员,也接受了中央电视台的专访,同时也在人民日报和十八大报告辅导读本里面专门写了文章来论述这个问题。我在文章中提出,十八大报告首次确认协商民主概念,并在此基础上提出健全社会主义协商民主制度,集中体现了中国共产党对社会主义民主政治的实践创新、理论创新和制度创新;集中体现了中国共产党人在中国民主制度选择上的道路自信、理论自信和制度自信。对这个引起人民普遍关注的重大理论和实践问题,对这个仍在不断发展着、深化着的民主建设模式问题,学习、研讨、实践都在继续前进。下面,我谈三点认识。

第一,关于中国特色民主协商政治的来龙去脉

什么是协商民主?它是指协商主体通过自由平等的公共协商参与决策。我国的社会主义协商民主,除了具备协商民主的一般涵

义外,还具备不同于其它协商民主的特殊规定性。也就是说,它在党的领导下,社会各个政党、阶层、团体、群众等,就共同关心或者利益相关的问题,通过适当的方式进行协商,形成各方均可接受的方案、做出决策或者决定,以实现整体的发展。

我国的社会主义协商民主是在中国革命、建设和改革的长期实践中发展起来的。现在有的同志认为,我们国家的协商民主是从西方引进来的,以后才得到官方的认可。甚至有的同志认为中国的政治协商,就是西方的协商民主,把两者等同起来,这种说法,显然是不对的。因为西方的协商民主,它起源于上世纪八十年代。而我国的协商民主制度和实践,是建国以来就有。当然,还有一种观点就是我们国家的协商民主,是新中国成立以后才有的。这种说法虽然有一定的道理,但也不是很准确。我们党在新民主主义时期就有了成熟的国体、政体理论,就有了协商民主的实践。特别是抗日战争时期三三制民主政权,就有明显的协商民主的实践特色。新中国成立前,毛主席就提出了协商建国的思想,这应该是协商民主的理论和实践的总结。

那么我们究竟应该怎么样正确认识我们国家的这种协商民主呢?我觉得应该从我们国家的国体、政体的发展历史,从我们政党制度的产生和发展,特别是从中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的来龙去脉和内在逻辑上面去加以分析。这个很重要,不从中

国特色的政治体制、不从中国共产党领导的多党合作和政治协商制度上去把握，如果一般的去讲协商民主，很多问题你解释不清楚。这种协商民主为什么说我们政协是重要渠道？就是因为这种协商民主不是一般的，它是与这个多党合作制度紧密相连的。只有从这个上面去把握，才能够说得清楚我们国家的这种协商民主，才能与西方的协商民主区分开来。

大家知道，1911年辛亥革命结束了中国千年帝制，开启了中国建设民主共和的时代。中国要达到民主共和，就必须在千年帝国的这个废墟上面建设现代国家。而中国建设现代国家的承担主体，就是现代政党。由此，中国开始了现代政党制度建设的实践。在经历了多党制的闹剧，大家都知道辛亥革命以后，各种政党纷纷成立，三百多个，但最后都是一场闹剧。也经历了国民党一党独裁的专制以后，中国革命与中国人民最终选择了中国共产党为中国现代化国家建设的最终承担者。当然，基于思想上、理论上和组织上我们党与俄国共产党有着深刻而全面的联系，中国共产党最初的政权建设实践是在江西革命根据地建立的工农苏维埃政权。1931年，中国共产党在江西宣布成立了中华苏维埃共和国。大家可以回想一下，这个苏维埃共和国显然是与前苏联的苏维埃政权一脉相承的，一党制，无产阶级专政，那个时候还没有中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的这个实践。但是以后的情况发生了变化，面对日本帝国主义对中国的入侵所带来的国际和国内形势的变化，中国共产党在完成长征以后，就进行了重大的革命战略调整。将领导全民族抗日救亡，作为自己的历史使命。中国共产党改变了原先的政权建设构想，明确表示中国共产党未来建设的不是工农共和国，而是人民共和国。我们现在到井冈山革命根据地都可以看到，我们当时在江西根据地成立的共和

国是工农共和国。抗日战争以后，我们的口号不再是工农共和国而是人民共和国。在人民共和国中，中国共产党要建立的政府，就不再仅仅是工人、农民和城市小资产阶级联盟的政府，它还应包括一切其它阶级中愿意参加民主革命分子。为此中国共产党提出要建立广泛的民主革命统一战线，团结一切可以团结的力量，形成强大的革命力量。正是在这个统一战线中，中国共产党开始了与民主党派合作的历史。

中国共产党关于人民共和国的主张，既不是现代资本主义共和实践的翻版，也不是苏俄无产阶级专政的照搬，而是从中国实际出发，形成国家政权建设的构想，其具体设计者，就是毛泽东。毛主席认为，全世界多种多样的国家体制中，按其政权的阶级性质来划分，基本上不外乎这样三种。这个是在《新民主主义论》里面，大家可以看、可以查。毛主席说这基本上不外乎就这三种：资产阶级专政的共和国、无产阶级专政的共和国、几个革命阶级联合专政的共和国。中国不同于苏联，中国是个半殖民地半封建的国家，只能用第三种，就是几个革命阶级联合专政的共和国。当然毛主席在《新民主主义论》，虽然没有照搬苏联的模式，搞单一阶级统治的共和国，但是在政权组织形式上，还是继承了马克思列宁延续下来的基本原则，即不用西方的议会制，而是用全体人民整体掌握国家政权的民主集中制，也就是我们的人民代表大会制度。至此，中国共产党领导革命和建设统一战线的战略与其建立人民共和国的构想实现了有机的统一。毛主席曾将其在抗日战争时期设计的新民主主义共和国，称为抗日统一战线的共和国。为什么能实现这种统一？就是因为统一战线的战略与人民共和国的构想都是基于中国的基本国情。传统帝国体制解体以后，中国当时是一盘散沙。在这样一盘散沙的社会里面，要进行革命和现代化建设，就必须加

强社会动员、团结和整合，否则就将一事无成。也正因为如此，中国共产党与革命过程中与各民主党派建立了紧密的政治合作关系，同时，中国共产党力图通过多党合作和政治协商制度将社会各个方面的力量团结起来，并通过国家制度体系实现有效的整合。在中华人民共和国成立前夕，毛主席曾经说过，唤起民众，就是团结工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级和民主资产阶级，在工人阶级的领导下，形成国内的统一战线，并由此发展到建立工人阶级领导的以工农联盟为基础的、人民民主专政国家。人民共和国是中国共产党制度的政治基础，而这个政党制度，又契合了中华人民共和国。历史上它就是这样一种政治的逻辑的联系，由我们上面的这个历史的回顾，我们可以得出这样一些结论：

第一，在我国的政治发展逻辑中，不是因为有了政治协商制度才有了政治协商，相反是因为有了政治协商的实践，才孕育出了政治协商制度。所以，政治协商不是外来的，而是内生的。其政治基础，是中国共产党统一战线的实践和建立人民共和国的实践。

第二，我国的政治协商是与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度紧紧联系在一起的。而这恰恰是区别于西方协商制度，具有鲜明中国特色的地方。1949年9月，中国人民政治协商会议召开，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度得以正式确立，获得了自己的组织平台和制度平台。作为中国民主政治生活的重要形式，政治协商是与中华人民共和国一起孕育和诞生的。

第三，中国共产党领导的政治协商和政治协商制度，是从中国的政治生活的逻辑中土生土长生长出来的。其直接的出发点在于团结与联合，在于平衡和协调各方面的利益。因而它要协调的关系主要是阶级与阶层之间、党派之间、不同社会群体和社会团体之间的关系。我国的人民民主，主要满足更广泛的

人民参与，其实践就不能仅仅局限于政治协商。相反，必须在更大的范围、更多的领域建立协商机制，从而构建起能够全面支撑人民民主实践和发展的协商体系。

现在我们有些同志当中有一种普遍的认识，认为一提这个协商民主，这就好像是你们政协的事情，和其它部门没关系。这个我们政协系统有的同志，也干脆这么认为，说协商民主就是政治协商，也就是我们所指的政治协商的职能，三项职能之一。实际上这样把协商民主讲小了。协商民主与政治协商，我们这个职能是紧密联系在一起。刚才我上面已经回顾说明了这个内在的逻辑联系。政治协商是指各个党派之间，和在政协各党派各个阶层社会群体之间的一项协商的职能，它是指政协的一项职能。而协商民主是相对于选举民主，它是一种民主制度。所以正如十八大所指出的，协商民主它是覆盖全社会的，不仅是政协，国家政权机关、政党之间、社会团体、基层自治组织等，都要开展协商民主，所以叫做广泛、多层、制度化的发展。协商民主的这个问题，在十八大引起大家的注意。实际上大家回想一下，它的渊源在党的十三大报告当中，就论述了这个问题。当时十三大就提出要建立一种新的协商机制，叫做“社会协商对话”。这种协商机制与政治协商是不同的，它侧重于党和政府与群众之间的协商，其目的就是在政党与人民、政府与社会、干部与群众之间建立良好的沟通渠道和协商机制。十三大以后，实际上我们进行了广泛的协商实践。我记得这个是印象很深的，八十年代我在省委政研室工作，曹伯纯同志在株洲当市委书记，当时省里面的领导认为株洲的工作一直做得不错，体制改革走在前面，社会也比较平稳，各项工作都是有序进行。省里面领导就要我们省委政研室去总结改革经验，它到底是什么好？好在什么地方？社会为什么比较平稳？整个工作为什么比较有序？就探讨它这个原

因，最后我们总结出株洲的一条很重要的经验，就是从改革的一开始就把经济体制改革与政治体制改革紧密的结合在一起。按照十三大报告的这个部署，在社会进行了广泛的协商。特别是在工厂职工代表大会和农村开展了广泛的协商对话活动，在全国都是做得很不错的。所以它对化解社会矛盾、协调社会各个方面的关系，起了非常重要的作用。我当时印象很深的，当时我们几下株洲，去了三次还是五次，反复调研这个，最后发现株洲的根本经验就是经济体制改革与政治体制改革紧密结合在一起，开展各个层次的协商对话活动，使社会矛盾得到化解，社会比较稳定。最后总结这个经验，当时以湖南省委的文件，下发了专门的文件，就是株洲经验，当时很符合中央的精神，所以讲到十三大这个报告当中，我就想起来这个事儿，实际上在湖南的这块土地上面，过去在协商民主这个方面，有很好的实践和经验，当时在全国都已推广，《人民日报》也专门发了通讯。

那么以后的实践，实际上也是在不断的发展。虽然我们当时不提这个协商对话，实际上也是一种协商民主的实践。十三大以后，在1991年，江泽民同志最早提出社会主义民主有两种形式，他指出：人民通过选举、投票行使权利和人民内部选举，和投票之前进行充分协商，尽可能就共同性的问题取得一致性意见，是我国社会主义民主的两种重要形式。这个是江泽民同志1991年提出的两种民主形式。以胡锦涛同志为总书记的中共中央，高度重视人民政协工作。2006年颁发了《中共中央关于加强人民政协工作的意见》，也就是五号文件，首次以正式文件的形式，确立了我国两种民主形式。2007年11月，国务院新闻办发表《中国的政党制度白皮书》，第一次明确的确认了选举民主与协商民主的概念。党的十八大报告，以可观的篇幅，论述了健全社会主义民主制度，再一次把协商民主

从一种民主形式上升为一种制度形式，成为我们国家政治制度层面的一个重要组成部分。报告科学的回答了社会主义协商民主的本质属性、协商民主制度和机制的框架、协商民主的渠道、内容和目的、协商民主的基本原则、人民政协在协商民主制度中的地位以及人民政协实施协商民主的多种形式等重大问题。所以看上去只有这一段，大家仔细体会一下，那一段话是分很多层次，内涵是非常丰富的。我们历次党代会的报告，写政协也就那么一两句话、两三句话。只有十八大报告，写政协写了那么一大段话，说明我们新时期新的形势下政协工作越来越重视，地位越来越重要。所以我们应该看到社会这样一个大的趋势，就是作为我们政协工作者必须认识到，协商的实践已经从政党之间、政府与社会之间，逐渐扩大到社会团体之间、公民之间，出现了各种各样的、各种形式的民主协商，从而使协商从高层走向基层、从国家层面走向社会层面，逐渐形成了由国家层面的政治协商、国家与社会之间的社会协商和社会层面的公民协商，共同构成的中国民主协商的体系。虽然这个体系还在成长和完善中，但是它的出现至少表明协商已经成为中国政治生活的一个重要组成部分。

第二，关于我国社会主义协商民主与西方协商民主的比较

我国的协商民主是具有鲜明中国特色的一种民主形式。上面我说了，它虽然土生土长在中国，其价值和功能却具有明显的现代民主取向，而且与西方协商民主理论所涵盖的一些因素有契合之处。但是中西协商民主，却是有着本质的区别。大家知道协商民主在国外也很流行，上世纪八十年代九十年代，还兴起了一股热潮。国外的协商民主研究，著作也很多。我们这次根据俞正声主席的指示，要我们全国政协研究室对协商民主国内外的理论进行研究归纳。我们参考了现在已经翻成中

文的七十多部著作，和几百篇国外的理论文献，最后检索编译成了一本国外协商民主研究综述。那天给俞主席，俞主席非常高兴，说这东西好，说现在国内很难找到这种系统的东西，对他思考这个东西有重要的参考价值。那么西方对协商民主的研究，大致上把西方的这种民主协商分为三种模式。第一个是叫做古希腊的公共协商民主，第二种模式叫做现代精英协商民主，第三种是叫做当代公共协商民主。

第一种民主，西方的理论家认为，西方的协商民主之源可以追溯到古希腊的协商民主实践。古希腊的协商民主实际上是一种直接民主，和我们现代的这种间接民主是不一样的。因为它都是一个个的小城邦，大家可以看得到希腊的城邦都很小，就几千人，它有实现直接民主的条件。每一个公民，在这个城邦当中，都有权直接参与和决定城邦的大事，话语权、演说权和讨论在其民主政治生活中有着重要的意义。一些时候，可以通过公共讨论直接决定这个城邦的大事，所以选举的任务并不大。具体说来，古希腊的城邦民主当中的协商民主方式，主要是通过公民大会及其常设的机构，叫做作五百人会议来进行的。它有几个特点：第一，全体公民共同参与协商，这是一种公共协商的民主。第二，全国公民大会是城邦的最高权利机关，掌握着大权，政府机关从属其下。只要是年满二十岁的公民，每九天开一次会，一年定期开四十次。就是那个广场，大家在希腊可以看得见。那些人就到广场上，就在那里讨论，讨论直接就决定事。它一个城邦就是一个国家，就决定着这个国家的大事。第三个是公民大会的常设机构五百人会议，负责提出、讨论、协商和决定公民大会将要讨论的提案，并最后负责被通过的提案的执行，同时又主持国家的日常工作。所以当代的民主理论学者把古希腊的这种称为微观公民协商组织。那么古希腊为什么有

这样一种直接的协商民主呢？这是因为古希腊文明与其它文明有一个很大不同之处，在于它的社会组织上所产生采取的民主形式。当人类还处在蒙昧时代的时候，各个国家还普遍存在一种自发的部落军事民主，但地理禀赋使古希腊由军事民主首先进入了城邦的直接民主，获得了明显的制度优势。这一方面是由于古希腊城邦狭小的腹地限制了从业人口的迅速膨胀，只有几千人。另一方面，它这几千人当中，有相当庞大的城市人口。所以为这样独具特色的城邦民主，奠定了市民基础。其它国家，像东方、像小亚细亚的这种生产方式，它不可能去产生像古希腊这样一种直接民主的形式。所以古希腊的这个城邦国家，即以城市为中心的这样一种自治的共和国，小国寡民在国家治理中，容易实现作为直接民主形式的协商民主。

但是古希腊的这种协商民主，或者说它这种直接民主，也存在着很大的缺陷。最核心的就是它没有宪法框架来支持，没有法律这个东西来支撑。平时又缺乏对当时公民大会这样一些权力机构的制约，对这个五百人的公民大会也没有什么权力制约。所以公民很容易被煽动和利用，从而导致集体的非理性行为，最终容易酿成多数暴政的悲剧，反而扼杀了民主。这个在古希腊有几个很有名的例子。比如公元前 406 年，当时雅典远征打了胜仗，当时统帅军队的有八个将军，回来了六个，另外两个还留在当时的土耳其。回来的这六个人一回来就被抓起来了，因为大家在那个广场上讨论的时候，有一些别有用心的人提出来，说这个将军在回来凯旋的路上，让这些士兵坐的这个小艇是很破烂的，结果造成了这些士兵溺水身亡，所以当时一些人就在广场上煽动，我们一定要追究这个将军的责任，结果大家一哄而起，当时把这六个将军给予了绞刑，把他们杀了。刚刚杀了以后，雅典人就后悔了，认为当时就是被少数的人所

煽动和引诱了,自己感到后悔了,所以大家后来赶快采取了一些补救措施,建立一些制度来制约这个东西。就是说它这种东西容易被少数人所煽动。再比如说苏格拉底,这是古希腊著名的哲学家,他就是判了死刑,让他服毒自杀。那么他是怎么死的?大家都知道,在他临死前有一篇非常著名的演说,我们过去都是学这个著名的演说。我一直也探讨这个问题,这么好的演说,说得这么通情达理,怎么就判他死刑呢?就是当时在公民大会上,大家也是一哄而起,说他亵渎神灵,因为他是主张无神论。再一个是他宣传自由的一些观点,这样当时就以两项罪名,一个是叫做亵渎神灵,第二个是引诱青少年不受当时的这些制约。他自己是主张言论自由的。苏格拉底得罪了某些政敌,这些政敌操纵了这个国民大会,所以被公民大会以不敬神、败坏青少年的罪名,判处服毒自杀。所以通过这样两个典型的例子,我们可以看到这种直接的民主协商形式,它也有它很致命的弊端,所以古希腊的直接民主存在着很大的弊端,也往往不适合于庞大的民主国家。随着历史的发展,它被现代的协商民主所取代,也就是我们现代意义上讲的这种协商民主。

那么这种现代协商民主,当然后面还有一个当代的协商民主。现代意义上讲的这种协商民主,是建立在代议制选举协商民主之上的。最典型的就是美国,叫做精英协商民主,就是精英人士来组织的协商民主。它是建立在代议制基础上,建立在选举民主的基础上的一种协商民主。这种精英协商民主既包括了大众选举民主,也包括了大众尤其是精英的协商民主。这一点在美国的制宪过程当中,在美国产生第一部宪法的过程当中,表现得特别突出。这也是西方现在研究协商民主的一个最经典的例子,每一本政治学教科书都要谈到的,他们认为美国宪法的制定,是协商民主的一个典型的代表之作。1787年美

国召开了长达116天的制宪会议。当时在费城召开的,在这一百多天的时间里,他们就是开会、辩论、讨论、协商。当时美国的制宪者,讨论的范围涉及到民主、法制、分权、制衡等等一系列现代政治制度的主要原则,并深入到了操作层面。还研究讨论了总统与法院及议会之间的关系、政府的权利范围,公民权利的保护等等一系列政治制度中的具体问题。令美国人感到自豪的是整个立国和宪法规则的设计选择过程,就是一个开会、辩论、运用智慧和妥协的过程,而不是诉诸武力的过程,他这个感到最自豪的。所以他们的这部宪法,它整个政治体制的建立,他认为就是运用协商民主这样一种智慧,给世界提供了这样一种模式,如何在理性的辩论和协商中选择宪法规则的范本。

美国制宪过程中的协商民主有这么几个特点。第一,首先各州选举出来的少数代表必须十分优秀,受到人民的尊重和信赖;其次要有一个慎重协商的环境,尽量排除外界的干扰因素,能够冷静的思考探讨最佳解决方案;第三,宪法方案制定出来以后,还要向人民解释和推荐,引导公民进行审议和再协商,最后由人民来批准。当时费城制宪会议,各州的代表汇集一堂,带了各地不同的要求、意愿和诉求,相互沟通和协商,并运用各自的知识 and 经验在会上达成妥协和共识,共同设计出了政治方案。这种协商民主实际上是不同的要求和意愿相互融合和吸收的一种机制,可以得出较优的解决方案,有效的避免了直接协商民主的弊端。不过美国的宪政制度中的协商民主,存在着过于依赖精英内部的民主协商。很多时候公众被排除在协商之外,缺乏公共协商。更适合像建国、立宪这样宏大的议题,而比较少的涉及到了公共领域的议题,这也是美国的所谓精英协商民主的一些弊端。我讲的这些都是通过西方的协商民主的著作、文章文献来分析美国和古希腊的协商

民主的长处和弊端。

那么这样过渡到第三种，我们当代的协商民主。为了克服精英协商民主的缺陷，当代西方又产生了一种新的协商民主理念，叫做审议性的民主，或者叫做商谈民主，它是一种公共协商。当代的协商民主，研究最具有代表性的是德国著名的社会学家哈贝马斯，是德国著名的社会学家，也是我们协商民主理论国外最有代表性的。他到过中国，当时对中国引进协商民主在学术界也是起了作用的。这个哈贝马斯把政党议会、官僚机构等层次的协商，看作是正式的，把各种团体媒体甚至家庭等领域的交流，看成是非正式的协商。所以他认为协商民主是正式的和非正式的公共协商过程，通过交往行动而形成的一种话语式的民主，所以他提出来这是一种叫做双轨制协商民主模式。主张把非正式的微观协商和宏观协商，与国家制度中的微观协商结合起来，从而扩大了协商的范围，让更多的公众参与到协商中去。哈贝马斯最成功的理论应用最成功的例子就是欧盟一体化和欧盟制宪，制定欧盟宪法，这是他把公共协商推向国际范围的一个大胆主张。他提出用和平的参与沟通与协商，来代替暴力的对抗活动斗争，不同信仰价值生活方式和文化传统之间，应该平等沟通，反对用军事、政治和经济等强制手段干涉别人来贯彻自己的意志和做法。以哈贝马斯为代表的一些学者试图突破美国的精英式协商民主的局限，扩大协商主体的范围以更好的实现民主。但是他的这种主张带有浓厚的理想主义色彩，与目前协商民主的实践，存在着很大的差距。所以西方现在有的人认为，哈贝马斯所主张的这种协商民主，有他合理的精神，但是在实践当中很难推开，特别是西方这种以选举民主为主体的民主形式里面，那种协商民主它很难实现。它的好处是把直接民主和精英民主很好的结合起来了，实行了一种双轨制，这样把协商民

主渗透到了社会生活的各个方面。

当然我上面介绍的这种西方的协商民主的理论还很丰富，这三种基本模式是一种基本的东西。从这个回顾当中我们可以看到西方的协商民主理论，有它长处地方，也有它弊端的地方。但是与我们国家的协商民主，它还是本质不一样的。虽有可借鉴的地方，但是本质上，我前面说了，中国的协商民主和它是两码事儿。

那么我们如何认识中西方的协商民主之间的不同呢？首先，中西两种协商民主发展的历史进程是不同的。中国的协商民主发展有自己独特的历史进程。在传统的专制制度占统治地位的情况下，中国自古以来就有以“和”为核心的政治文化以及相对应的协商政治的传统，这种传统对于当代中国的协商民主的建设，还是有积极的借鉴意义的。在由传统的协商民主向协商民主的转变过程中，中国共产党创建和领导的作为中国人民最广泛的统一战线组织的人民政协起到了非常重要的作用。1948年4月30号，中共中央发布了纪念五一国际劳动节的口号，提出各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，成立民主联合政府，由此开启了协商建国的大幕。1949年9月中国人民政治协商会议第一届全体会议的召开，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的正式确立，也标志着协商民主这样一种新型民主形式的正式确立。所以1954年的时候，人民代表大会制度建立以后，毛主席在谈到这个问题的时候，发表了最著名的一篇讲话。作为我们从事政协工作的同志，应该是非常熟悉毛主席的这篇讲话。因为他这篇讲话实际上就确立了我们政协的地位。建国的时候，政协实际上是一种代议制的机构，那么在54年的时候发生了一个根本的转化。毛主席在当时论述了关于政协的性质和任务的谈话，当时他指出，“有了人大，并不妨碍我们成立政协

进行政治协商。各党派、各民族、各团体的领导人,一起来协商新中国的大事,非常重要。”这是我们政协存在的根据。毛主席的这篇著名讲话,实际上已经暗含了政协作为协商的重要渠道的思想。后来共产党领导的多党合作和政治协商制度作为了一个基本政治制度,庄严的写入了《宪法》,成为国家的意志。目前在人民政协成为我国协商民主重要渠道的同时,在国家层面上人民代表大会中的协商民主和中国共产党党内的协商民主,也在不断的发展,基层群众组织和企业职工民主管理制度中的协商民主也在快速发展,从而把我国整个民主政治推向了一个新的时期。这是第一个区别,这个发展过程和西方完全不一样。

第二,中西的协商民主兴起的现实背景也是不一样的。当代西方协商民主是对西方代议制民主的批判过程中兴起来的,也是与西方公共管理和公共治理思潮相伴随的一种理论和实践活动。西方当代的协商民主更多的是一种理想追求,属于价值层面上的一种信念。那么中国特色的协商民主,它不仅仅是一种价值追求,也不是一种理想性的东西,它是土生土长在中国的生活当中。我们睁开眼睛一看,到处都有协商民主,它是产生在中国的政治生活当中,所以中国的协商民主,它实际上就是一种集思广益、兼容并蓄的一种过程,目的是促进决策的民主性和科学性。所以中国的协商民主的兴起虽说与西方的协商民主的传入有一定的关系,但主要是与我们国家的人民代表大会制度和中国共产党领导的协商制度的发展,以及当前我国社会基层兴起的协商民主活动有着根本的直接的关系。当然人民政协作用的加强和人民政协理论不断发展,也成为了推动我国协商民主的理论和实践发展的主要动力。现在大量存在着的民主恳谈会、对话会、评议会、咨询会,这实际上都是我们现实生活当中活生生的一

种协商民主的实践。我们政协自身内部的政治协商更不用说,到目前为止,我们各个省市的政协很大一部分,都自己制定了关于协商或者说政治协商的一些规程和意见、办法,都在不断的完善当中。我们统计出来的目前有19个省市,当然这里面包括一些副省级城市。广东最先制定了政治协商的规程,湖南也制定了。它本身就是存在于现实生活当中,它不像西方的协商民主,还停留在一种理想的追求,一种价值的追求上面。

第三种区别,就是中西协商民主在整个民主进程当中的地位是不同的。我国的协商民主,是中国共产党领导下的民主集中制基础上的协商民主,与西方的在三权分立、多党竞争基础上的协商民主有着本质的区别。在西方竞争性选举是他们民主政治的主要形式。协商民主是竞争性民主的一种补充,但协商民主在中国的现实政治运行过程中具有独特的地位和作用,可以与选举民主互相促进、共同发展。正如选举之前充分协商,充分协商基础上再进行民主协商和票选,以达到集中的效果。在集中之后,又在集中指导下进行新的民主协商,讨论和决定如何落实政策决策,这应该是一个协商民主与选举民主相统一的过程,都是在中国共产党的领导下,也都是在法定的程序和框架内进行的,是中国民主集中制运行的一种典型过程。中外的协商民主和实践都一再表明,没有选举,某种层次和小范围的协商民主虽然也可以在某种程度上单独发展,但大范围的协商民主一定要结合选举民主来逐步发展,必须在选举民主所确定的框架内进行。处理得当,中国协商民主的发展就能成为选举民主的一种推动力,而选举民主的发展也有利于协商民主的进一步完善和发展。所以我们从江泽民主席1991年的讲话一直到我们中央现在目前的这些文件,一直都是把这两种民主形式相结合,并列提出来的。这也是我们与西方不同的地方。所



以我们通过这个历史的回顾和相互之间的区别的理论分析可以看出，我们国家的社会主义协商与西方所说的协商民主是有本质的不同。

第三，目前全国政协对协商民主理论研究的一些情况

向大家介绍一下目前我们全国政协对协商民主研究大概是一个什么进展情况。今年是十二届政协的开局之年，中共中央和俞正声主席都提出，希望本届政协在扩大民主协商上有所前进，在规范协商民主上有所进展。俞主席在这届常委会上说了，他说专门问了习近平总书记，说我们新一届政协要做些什么事？总书记说：“我还没有仔细考虑。但是我想的话，总的要在推进民主方面应该有所进展。”就是总的来说，人民政协应该是要在发扬民主方面有所进展的。后来俞正声主席在会上跟我们传达了这个指示，在全国政协十二届一次会议上专门谈了人民政协的民主协商问题，提出要从三个方面推进人民政协的协商民主：即把人民政协协商民主纳入社会主义民主建设的总体布局中去谋划去推进；要切实增强协商的实效；要深入拓展协商民主的形式。为此，全国政协领导层已经研究并作出部署，力争在本届政协任期内就推进社会主义协商民主形成一个文件，由中央转发。

为启动并做好这些工作，根据全国政协党组的部署，全国政协研究室研究制定了人民政协协商民主研究的工作方案。实际上我体会这个协商民主，作为我们新一届政协的领导人说，协商民主它是一个抓手，一个载体，通过这个协商民主来推动我们人民政协的工作。我把我们全国政协的这个方案给大家大致介绍一下。这个方案的第一个部分是指导思想。这个我就不再说了。

第二个部分是主要的研究内容。主要研究内容一共是分七条。实际上这七条的设计

我们是按照文件的内容、就是准备起草文件的框架来设计我们协商民主，以后起草文件就是直接用我们的这个研究成果。这七条主要是：第一个是人民政协协商民主在社会主义民主政治建设中的地位和作用，讲它的地位和作用。第二条，是发展人民政协协商民主的总体思路和基本原则。第三个要研究的问题是人民政协协商民主的理论基础和现实基础，重点研究协商民主理论与马克思主义统一战线理论、政党理论和民主政治理论的关系和内在的逻辑联系。第四个要研究的内容是人民政协协商民主制度的研究，重点是政治协商、民主监督、参政议政的制度化、规范化、程序化和科学化，界定和细化政协履行职能的内容和程序等等。第五个要研究的是关于人民政协协商民主形式的研究，协商民主有哪些形式，主要是总结十八大报告当中提出来的专题协商、对口协商、界别协商和提案办理协商等协商形式的实践经验，明确协商的思路，建立健全协商工作的机制，创新协商的方式。第六个要研究的是加强政协协商主体能力的研究。我们政协的协商主体首先是政协委员，我们要总结全国各地政协加强委员队伍建设，改进委员产生办法，完善协商推选委员制度，优化委员构成，加强委员培训的一些有益经验，提高委员履职能力的措施。第七个要研究的是人民政协协商民主的现状和发展方向，总结全国政协、地方政协协商实践经验的基本经验，存在的问题，借鉴我们基层民主协商等七大协商形式的一些有益做法。大家可以看到，我们研究的七大问题实际上覆盖了我们政协工作的方方面面，把协商民主的问题推进了，实际上对我们政协工作必将大大推进一步。

第三个是工作部署。我们分成几个阶段。第一个阶段是今年5月之前，收集资料，编写制定方案的这么一个过程；第二个阶段，是5月份到7月份，我们将请全国政协各位副主

席带队下去调查研究,召开座谈会,形成七个分报告,最后在七个分报告的基础上形成总报告;第三个阶段就是今年10月份到2014年的五月份,要学习中央全会的有关精神,中央全会有一些新的精神,继续深入研究其中的一些重大理论和实践问题。在2014年的5月份召开全国性的理论协商民主理论研讨会,这个与我们各地的政协都是有关系的。在这个过程当中,全国政协这个指导思想非常明确,就是在发挥全国政协与各省各地政协的这两支力量作用;第四个阶段就是明年六月份到明年底,起草人民政协协商民主制度的文件,提供给中央,报中央。所以总体上来说,就是在明年年底之前我们要把这个文件起草好,报到中央去。

第四个是具体措施。第一个是突出基础研究、特色研究、实践研究,第二个是统筹全国政协和地方政协两支力量,第三个是坚持和创新相结合,等等还有一些具体措施,最后形成的成果。全国政协最后弄下来以后,我们将会这么四个成果:第一个形成人民政协协商民主建设的文件,以全国政协党组的文件上报中央,建议以中央文件的形式转发;第二,研究成果将给要召开的中央全会提供参考并作为中央有关文件或中央领导人讲话当中的有关内容。第三,是将人民政协协商民主专题研究纳入国家马克思主义理论研究和建设工程。这个是进入国家的工程,这个已经跟中宣部都已经谈妥了,都谈好了,马上我们就进入,也就是把协商民主作为国家的社科研究的一个重点课题,一个主要的研究课题,他们正好政协和它衔接上了。由我们各级政协来牵头来做这个事儿,已经把它正式纳入了马克思主义理论研究和工程,这样的话对推动我们政协的理论,进课堂、进课本,所有这些都非常大的好处,所以这个是第三个成果。第四个是我们要将这个研究成果准备编写中国特色人民政协理论纲要,推动人民政

协理论的发展。目前人民政协的教科书编了一些,但是都不是太理想,很难进课堂。我们多少年,五号文件,十六号文件都喊了进课堂。进课堂我们没有一本权威的著作,没有一本权威的东西。这个东西又不能太多,你现在这么厚一本怎么进课堂,你政协又不是全部工作,确实只是一个方面的工作,所以我们准备弄一个纲要,就是仿造《邓小平理论学习纲要》的那种形式,编一个小薄本的《学习纲要》,但是比较权威,这样便于进课堂,便于进我们党校的教材,便于大家更多的了解政协,也是通过我们这次协商民主的研究来推动的。第六个内容就是组织领导。这个成立了人民政协协商民主研究课题领导小组和办公室。这个课题领导小组组长就是俞正声同志,副组长是杜青林,就是中共中央书记处书记、全国政协副主席。还有一个副组长是张庆黎,是全国政协副主席兼秘书长,都是高层次的。下面设三个成员,咱们领导小组成员是全国政协驻会的副主席,全国政协驻会副秘书长和研究室主任,组成这个领导小组。下面设七个课题调研组。七个课题调研组分别由各位副主席带队,驻会的副秘书长和研究主任,人民政协理论研究会常务副会长来负责具体的组织工作。调研组的这个成员由全国政协领导、专家学者和实际的工作者组成,都配备了工作人员,下个月我们要开始调研做这个事儿。

我们这个方案给大家大概介绍一下,可供我们省政协的同志来参考。我们大致上构想是这样。当然这个方案的内容很丰富。我只讲一个内容,就讲一讲政协协商民主的形式创新问题。协商民主形式创新,我觉得这一点对我们新一届政协,无论是全国政协也好,还是省政协也好,还是市政协也好,都很有参考价值,对于我们新一届政协思考下一步的政协工作有着重要的启示。我们都知道十八大报告是讲到协商民主,明确提出要深入进

行专题协商、对口协商、界别协商,提案办理协商。这四种形式是中央已经认可的,这实际上已经存在我们政协工作的方方面面,当然这个我们大家还可以探讨,还可以看到到底是不是只有这四种形式。俞正声主席反复说过几次的,这四种形式好像也有互相包含的关系,除此还有什么样的协商形式,这个希望大家总结。在十八大报告当中和中央五号文件当中确定了这四种形式,这四种形式实际上是对我们近年来人民政协探索丰富政协协商形式的一种充分肯定,也是对我们工作创新的一种充分肯定,一种总结。大家可以回想一下,党的十六大以来,全国政协的工作具有开创性意义的事情之一就是总结、开展政协协商历史经验的基础上形成了专题协商,这样一个政协工作新的品牌。专题协商以会议为主要形式,抓战略性问题,党政高层领导出席,形成对话和互动的机制,提出了比较成熟的意见和建议,集探讨、交流、协商、议政于一体,产生了良好的效果,已经成为活跃全国政协工作的一个品牌。那么这个专题协商以后,2010年当时结合五号文件的贯彻,就是加强人民政协工作意见的颁布五周年的总结检查活动,全国政协又在深化专题协商的基础上,进一步研究了这个问题。按界别组成是人民政协最具特色的组织结构的优势,界别协商正是人民政协制度优势和组织优势的这样一个结合点和汇合点,是对政治协商实现形式的又一次丰富和拓展。我们在起草文件的时候,当时就有这样的考虑和设计,就是专题协商在制度设计上面是可以延续其高层次、宽领域、全局性的这个特点,那么界别协商,这侧重于界别代表性、领域深度性、行业专业性这个特点来设计。专题协商议题在先,叫做求贤问政;界别协商,聚贤在先,先把贤聚拢来,再资政谏言,通过两者的相互配合,相辅相成,有可能打造一个永远不闭幕、全方位、多层次的协商论坛。当

时设计五号文件、十六号文件也就是这样一种考虑,实践当中效果确实很好。

这些年来,从2006年以来,这种专题协商、界别协商、特别是新一届现在抓这个界别协商抓的很厉害,抓的很紧,实践效果都是非常好的,这种专题协商的形式对推动政协工作、活跃政协工作,对实现政协工作活跃起来和各个部门交流都起到了非常好的作用。今年是十二届政协的开局之年,中共中央和俞正声主席都提出希望能够在扩大民主上面有所推进,所以俞正声主席前不久在全国政协十二届一次会议上专门谈了人民政协的协商民主问题,他说人民政协的协商民主,以宪法,政协章程和相关政策为依据,以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为保障,集协商、监督、参与、合作于一体,实现了人民的知情权、参与权、表达权、监督权的有机结合,体现了社会主义民主的本质要求,符合人民群众的根本利益,一共六句话,这六句话是很经典的,我体会这实际上概括了人民政协协商民主的六个基本特征。你看他这六句话,第一句话以宪法、政协章程和相关政策为依据;第二以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为保障;第三,集协商、监督、参与、合作于一体;第四,实现了人民的知情权、参与权、表达权、监督权的有机结合;第五,体现了社会主义民主的本质要求;第六,符合广大人民群众的根本利益。人民政协协商民主的六个基本特征。俞主席还提出要从三个方面推进人民政协的协商民主:就是第一,要把人民政协协商民主纳入社会主义民主政治建设的总体布局中去谋划,去推进;第二,要切实增强协商民主的实效;第三,要深入拓展协商民主的形式。他还强调要弄清楚专题协商、界别协商、对口协商、提案办理协商这几种协商是什么关系,要进一步规范、创新更多的形式,使政协工作更加活跃,他还有个想法,叫做逐步建立一种以界别为基础、以专题为内

容、以对口为纽带、以座谈为主要方法的协商形式，在不牵扯中央和国务院有关部门过多精力的前提下，增加协商的密度、增加交流的力度、增加共识的程度，这一些思想都已经变成了实践，现在都已经在全国政协可以说是热火朝天的干起来了。今年以来，全国政协这种小型、专题座谈会之多、带队下去调研的次数之多，这确实是过去没有的，所以现在全国政协确实是很热闹。

当然，除了我们上面这些领导同志的这些指示精神以外，协商民主其实还有很多问题值得我们大家研究。比如，社会主义协商民主制度，作为一个广泛多层的制度体系，明晰其运行机制很重要，那么如何进一步划分全国的、地方的、基层的民主协商？如何协调国家政权机关、政协组织、党派团体的民主协商？如何明确认定上述各种协商的主体即谁与谁协商，就是我们通常所说的谁与谁来协商？如何进一步规范协商的内容、协商的形式、协商的成效，以及民主协商成果的集成运用等等。这些都有待通过制定和完善制度加以保障，在社会主义协商民主制度的框架下，进一步研究和推进人民政协制度建设，这个也很重要。要进一步完善以宪法和章程为核心的人民政协制度体系，加强对人民政协履行政治协商、民主监督、参政议政职能的法理依据的研究，这是老问题了，现在通俗点用政协的行话就是叫做政协入宪。过去一句话政协是统一战线的组织，有那么一个意思，后来又把多党合作慢慢加上去了，就是82年的宪法，这几次修改宪法慢慢增加，但是真正讲到政协的就是一句话。所以这些年来我们都一直在提这个东西，我想现在的政协至少应该不是一句话，政协的性质三句话，是统一战线组织、是多党合作的重要机构、是发扬政协民主的重要形式，这三句话对政协的定位、对政协的地位，它是很重要的，至少要进去。再一个政协的三项职能，政治协商、民主监督、参

政议政，这个应该要进去，这个都是非常成熟的，这对于确定政协的地位，确定政协是什么、干什么它没有一个法理上的依据。我们政协委员有的发言当中说我们政协工作要依法办事，你反问他依什么法他说不上来了，实际上我们自己底气也不足，你上面依法办事，依什么法啊，依哪条法啊，政协法理依据还是我们努力地一个方向，所以要进一步将人民政协履行职能与党委人大政府办文办事规则协调衔接，把政治协商成果纳入决策程序，提高政治协商的实效性。要深入拓展协商领域的形式，更加活跃有序的组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，突出特点，避免重叠，这所有这些问题都需要我们在深入学习贯彻十八大精神的过程当中不断地加以研究和解决。当然我也是提出来谈谈个人的一些体会，但是这些问题确实都是值得研究的，我们这个十八大以后，实际上到时候有个修改章程的问题，这个可能都还有，确实现在有很多变化的，政协章程也有个修改的问题，这些问题都需要我们在实践当中来加以研究。作为我们每一个政协工作者大家在这个岗位上做党组织交给的这项任务，我们都有责任都有义务把政协工作推向前进，那么要把政协工作、把政协事业推向前进，首先得把这些基本问题弄清楚，把这些基本的理论问题和实践问题弄清楚，我们大家才能把人民政协事业推向前进，所以我们讲，在座的我们每一位同志都应该有这样的职责。

以上是我对社会主义协商民主几个问题的一个初步认识，仅供大家参考，不当之处，敬请各位同志批评指正。我就讲这些，谢谢大家。