

# 协商民主、人民政协与立法协商之间的关系

章 林

(北京联合大学, 北京, 100101)

**摘要:** 党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央作出了健全社会主义协商民主制度, 推进协商民主广泛多层制度化发展的重大战略部署, 明确了人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构的基本定位, 把立法协商作为我国社会主义协商民主体系建设的重要内容和形式, 并使其成为人民政协履行职能的重要表现形式, 同时强调人民政协要着力搭建协商平台。

**关键词:** 协商民主; 人民政协; 立法协商

中图分类号: D621

文献标识码: A

党的十八大以来, 以习近平同志为核心的党中央作出了健全社会主义协商民主制度, 推进协商民主广泛多层制度化发展的重大战略部署。在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会的重要讲话中, 习近平总书记明确了人民政协作为“社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构”的基本定位, 突出强调“把协商民主贯穿履行职能全过程”。党的十八届三中全会报告和十八届四中全会报告鲜明提出要“深入开展立法协商”, “充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。”把立法协商作为推进中国特色社会主义民主政治的重要实践内容。那么, 协商民主、人民政协与立法协商之间究竟是什么关系呢? 本文主要就这一问题做一考察。

## 一、人民政协是协商民主的重要渠道和专门协商机构

中国民主政治的丰富性和当代社会的差异性, 决定了中国协商民主的渠道和形式具有多样性。特别是在推进国家治理体系和治理能力现代化的新形势下, 有效的治理, 不再是政府一家独揽, 而必须充分调动和发挥各方面积极性。发展社会主义协商民主也不能仅仅强调人民政协的作用, 而应当是在方方面面、上上下下全都开展起来。因此, 人民政协既不是协商民主的主要渠道, 更不是唯一渠道, 而是重要渠道。但是, 无论社会主义协商民主的渠道有多少种, 可以肯定的是, 专门的协商机构却只有一个, 就是人民政协。可以说, 专门协商机构是对人民政协在国家政治体制和政治架构中的性质和功能最恰当的表述。

在我国的协商民主体系中, 除了人民政协之外, 其他机构参与的协商形式, 如政党协商、立法协商、行政协商等, 是有关党政部门履行各自职责必须的工作方式和机制, 目的在于通过协商更好地履行职责。比如立法协商对人大和政府而言, 仅是其履行立法职责的具体工作方式之一, 其所采取的座谈会、论证会、听证会等多种协商形式, 是为了使社会需求进入立法的过程能够获得一定程度的保障。而对于作为专门协商机构的人民政协来说, 协商的意义则与之大不相同, 即协商不仅是人民政协的具体工作方式, 而且是工作常态和使命。

人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构, 贡献了特殊力量。首先,

人民政协经过了近 70 年的发展，已经形成以宪法为根本、政协章程和中共中央文件为基础、各项规定和条例为核心要件的一整套制度体系，为社会主义协商民主发展提供了有力制度保障。其次，从全国到地方的各级政协统一按照政协章程开展工作、履行职能，形成了一个有序运行的政治组织系统，为社会主义协商民主提供强有力的支持。再次，作为人民政协主体的政协委员，是一个庞大的智力群和人才库，他们中有领导干部的楷模，有同行业的领军人物，有知名的专家学者，有在一线作出杰出贡献的各方面代表人士。他们是服务于广大人民群众的骨干力量，能够在协商议政中建睿智之言、献务实之策。最后，经过近 70 年的不断探索和发展，人民政协逐步形成了全体会议、常委会议等例会协商和闭会期间专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商等多种协商形式，形成了知情知政、参会保障、协调配合、办理反馈等履行职能的工作机制，形成了党委重视、政府支持、政协努力、社会各界配合的政协工作格局，形成了人民政协工作的丰富经验和人民政协理论研究的重大成果。

## 二、立法协商是协商民主的重要内容和形式

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调要“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”，并首次鲜明提出要“深入开展立法协商”，<sup>①</sup>开辟了社会主义协商民主的新领域。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步指出：“要开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。”<sup>②</sup>把立法协商作为我国社会主义协商民主体系建设的重要内容和形式。

在我国，立法是国家的重要政治活动，关系到中国特色社会主义事业和社会主义民主政治大局。随着我国立法体制的完善和社会主义法治建设的不断发展，社会各界对推进科学立法、民主立法重要性的认识逐渐加深，对立法质量提出了更高要求。立法协商本质上属于一种立法活动。开展立法协商，不仅符合十八届三中、四中全会关于推进协商民主广泛多层制度化发展的新要求，而且符合依法治国和建设法治中国对我国立法民主提出的新要求，有利于进一步发挥中国特色社会主义政治制度的优势和特点。

在协商民主的不同领域中，除立法协商之外，还包括行政协商、社会协商、经济协商、文化协商、日常生活协商，以及包括两种或两种以上的综合协商。其中，立法协商所协商的是法律、行政法规、地方性法律、自治条例和单行条例以及国务院部门规章和地方政府规章等，是专业性很强的问题，不同于一般的民主协商。因此，参加立法协商的机构和人员必须是相关专业部门或具有相关专业背景的专家，才能切实提出专业性的意见和建议。值得注意的是，立法机关虽然享有宪法法律赋予的立法权，但在立法协商过程中，人大及其常委会也是平等参与的一方，其任务是倾听各方面意见和建议，而不能阻碍其他参与主体发表意见和建议，更不能压制不同意见，这样才能真正做到“有事好商量，众人的事情由众人商量，找

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2014 年，第 528 页。

<sup>②</sup> 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社，2016 年，第 162 页。

到全社会意愿和要求的最大公约数”。<sup>①</sup>

### 三、立法协商是人民政协履行职能的重要表现形式

政协章程规定人民政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。人民政协不是国家权力机关，没有立法的功能，但人民政协可以参与人大或政府的立法协商活动，可以说是人民政协履行政治协商、参政议政、民主监督职能的重要表现形式。

首先，立法协商属于政治协商。政治协商是党和国家实行科学民主决策的重要形式和重要环节，是人民政协的首要职能。政协章程规定：“政治协商是对国家大政方针和地方的重要举措以及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中的重要问题，在决策之前和决策实施之中进行协商”<sup>②</sup>。立法既关系国家大政方针和地方的重要举措，又是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中的重要问题。因此，人民政协可以根据人大和政府的提议，举行会议，对国家和地方的重要问题在决策之前和决策实施之中进行协商，也可以建议人大和政府将国家和地方的重要问题在决策之前和决策实施之中提交政协协商，履行政治协商的职能。

立法协商是民主监督的有效手段。人民政协的民主监督职能一直是其三大职能中的短板。政协章程规定：“民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策、重大改革举措、重要决策部署的贯彻执行情况，涉及人民群众切身利益的实际问题解决落实情况，国家机关及其工作人员的工作等，通过提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督”<sup>③</sup>。也就是说，国家宪法、法律和法规的实施属于政协民主监督的主要内容，而立法活动恰恰涉及国家宪法、法律和法规的实施。因此，人民政协可以通过向人大和政府提出意见、建议的方式，对立法活动进行协商式监督，履行民主监督的职能。

立法协商是参政议政的一种表现形式。相对于政治协商和民主监督而言，参政议政更加强调政协自身的主动性，其对象更加广泛。政协章程规定：“参政议政是对政治、经济、文化、社会生活和生态环境等方面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，向中国共产党和国家机关提出意见和建议”<sup>④</sup>。立法要真正反映人民的共同意愿，维护人民的根本利益，除了通过民主选举人大代表反映人民的意见之外，还需要人民政协充分发挥参政议政的职能，就人民群众普遍关心的法律、法规问题开展调查研究，反映社情民意，进行协商讨论。

### 四、人民政协是立法协商的重要平台

习近平总书记多次强调人民政协要着力搭建协商平台。中共中央办公厅印发的《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》明确提出人民政协“是各党派团体和各族各界人士发扬民主、参与国是、团结合作的重要平台，是适合中国国情、具有鲜明中国特色的制度安排”。

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社，2014年，第73页。

<sup>②</sup> 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》2018年3月28日。

<sup>③</sup> 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》2018年3月28日。

<sup>④</sup> 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》2018年3月28日。

<sup>①</sup>人民政协作为由各党派、团体和各族各界的代表人士组成的专门的协商机构，其本身不是立法协商主体，而是一个协商平台。

人民政协参与立法协商，不是作为一个单位或一个方面同立法机关或行政机关对等协商，也不是介入立法过程干预立法，而是搭建广阔的立法协商平台，组织参加政协的各党派、各团体和各族各界人士召开会议，就具体法律法规进行广泛协商和充分讨论，并对立法的相关问题为立法机构提供高质量、高水平的意见和建议。人民政协参与立法协商实质上是一种“政治参与”和“民主程序”，而非拥有立法权的“法律参与”和《立法法》规定的“法律程序”。<sup>②</sup>与此同时，人民政协参与立法协商又不同于以往立法机关以召开座谈会等形式向政协委员征求意见的做法，而是政协作为立法协商的组织者和推动者，以一定组织形式实现的，带有一定的制度化和组织化的特性。

人民政协既不是权力机关，也不是决策机构的性质决定了人民政协参与立法协商过程中，既要积极大胆工作，又要树立科学态度，恰当地处理好几个关系，做到到位而不越位。“一是立法协商具有建议性，不具有决定性。二是立法协商具有建设性，不具有制约性。三是立法协商具有参考性，不具有执行性”。<sup>③</sup>即人们通常所说的“献策不决策，立论不立法，参议政不行政”。人民政协参与立法协商就是让政协委员利用政协平台，提出有价值、有分量、有见地的意见和建议，为立法机关提供参考。至于意见是否采纳、吸收则取决于立法机关的权衡。因此，要充分发挥人民政协作为立法协商平台作用，提高人民政协参与立法协商的效能，“关键是在增强意见和建议的科学性、合理性、可行性上下功夫，为立法机构充分吸纳创造条件，而不是增强意见和建议的约束力、强制性，更不能把立法协商过程等同于法律形成过程。”<sup>④</sup>

## 参考文献

- [1] 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编》（上、中、下），中央文献出版社、中国文史出版社，2009年。
- [2] 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（上、中、下），中央文献出版社，2014年、2016年、2018年。
- [3] 《中共中央印发〈关于加强社会主义协商民主建设的意见〉》，《人民日报》2015年2月10日。
- [4] 《中办印发〈关于加强人民政协协商民主建设的实施意见〉》，《人民日报》2015年6月26日。
- [5] 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》2018年3月28日。
- [6] 侯东德主编：《我国地方立法协商的理论与实践》，法律出版社，2014年。

<sup>①</sup> 《中办印发〈关于加强人民政协协商民主建设的实施意见〉》，《人民日报》2015年6月26日。

<sup>②</sup> 彭凤莲、陈旭玲：《论人民政协立法协商》，《法学杂志》2015年第7期，第69页。

<sup>③</sup> 林庆民：《立法协商的探索》，《协商论坛》2002年第3期，第7页。

<sup>④</sup> 张献生：《关于立法协商的几个基本问题》，《中央社会主义学院学报》2014年第5期，第14页。

- [7] 张平夫、陈煦主编：《人民政协理论体系初探》，中央文献出版社，2016年。
- [8] 林庆民：《立法协商的探索》，《协商论坛》2002年第3期。
- [9] 韩冬梅：《各地政协开展立法协商实践探索》，《团结》2015年第5期。
- [10] 张献生：《关于立法协商的几个基本问题》，《中央社会主义学院学报》2014年第5期。
- [11] 彭凤莲、陈旭玲：《论人民政协立法协商》，《法学杂志》2015年第7期。

## **Deliberative Democracy, People's Political Consultative Conference and Deliberative Legislation**

Zhang Lin

(Beijing Union University, Beijing, 100101)

**Abstract:** Since the Eighteenth National Congress of the CPC, the CPC Central Committee, with Comrade Xi Jinping as its core, has made a major strategic plan to improve the socialist deliberative democracy system and promote the extensive, multi-level and institutionalized development of deliberative democracy. It has made clear that the People's Political Consultative Conference is an important channel for socialist deliberative democracy and the basic orientation of the specialized consultative bodies, and has made the Deliberative Legislation As an important content and form of the construction of our socialist deliberative democracy system, and make it an important manifestation of the CPPCC's functions. At the same time, it emphasizes that the CPPCC should focus on building a consultative platform.

**Keywords:** Deliberative Democracy; People's Political Consultative Conference; Deliberative Legislation

**作者简介:**章林，北京联合大学北京政治文明建设研究基地讲师。

**基金项目:**本文系北京联合大学新起点项目（Sk10201609）和北京政治文明建设研究基地项目（19zzwm033）阶段性成果。