

人民政协民主监督的 理论支撑、现实意义和制度设计

王邦佐 罗 峰

(湖南大学政治与公共管理学院,湖南长沙 410082 ;中共上海市委党校,上海 200233)

摘要: 人民政协民主监督的三大学理基础是制度、宪政和权利,政协民主监督对发展社会主义民主、形成有序的政治参与和巩固、扩大爱国统一战线等方面具有巨大现实意义;由于思想上,制度和机制上等原因,人民政协在民主监督中存在着民主监督意识不够强、民主监督规范化程度不高、民主监督形式与其他监督形式横向合作机制缺乏等问题,要在建立起公示和听证制度、民主评议制度、横向合作制度和监督保障制度等方面完善民主监督制度建设。

关键词: 人民政协;民主监督;制度设计

中图分类号: DF02 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9512(2007)05-05-0064

人民政协的理论和实践,是中国共产党人和其他进步人士的伟大创造。它与时俱进地在新的历史时期继续闪耀着灿烂的光辉,发挥着政治协商、民主监督和参政议政三大职能。本文在阐释人民政协民主监督的理论基础和现实意义的基础上,拟就进一步完善人民政协民主监督所涉的相关制度设计谈些看法。

—

人民政协的民主监督,作为中国特有的政治现象,有着历史上的传统和现实的需求,更有着重要的理论上的支撑。

1. 制度方面。中国的政党制度不是西方的两党制和多党制,而是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,它是我国的基本政治制度,在这种制度框架下,执政的中国共产党和各民主党派的活动,包括相互监督,有了相应的政治制度保障。在这种制度框架下,中国的政党制度有儿大特点:一是各民主党派都承认和接受中国共产党的领导,同时又与共产党相互监督;二是各民主党派都致力于社会主义事业,为社会主义服务,是同中国共产党通力合作建设社会主义的亲密盟友;三是各民主党派都参加人民民主政权,参与国家大事的协商,在国家政治生活中发挥积极作用。¹中国政党制度的这些特征及其体现在具体政治制度上的相关规定对执政的共产党和参政的各民主党派都具有相应的约束力:对共产党来说,在保持自己对国家政治生活领导地位的同时,要充分发挥各民主党派、各团体等方面的积极性;对各民主党派来说,在参政议政时,在积极发挥自身的主体性作用的同时,要注重中国社会在走向现代化过程中的权威需求,历史的经验和当前的现状决定了共产党正是中国社会权威供给的核心力量。所以,各民主党派在处理与共产党关系时,在履行自身的职能时,注意坚持共产党的领导。民主党派的自

作者简介:王邦佐,湖南大学政治与公共管理学院教授、博士研究生导师;罗峰,中共上海市委党校副教授、法学博士。

身优势、相对超然的位置和革命与建设时的历史功绩，说明了各民主党派存在的价值，监督的功能即是其中之一。早在抗战时期，毛泽东就指出：只有加强党内教育和与党外人士实行民主合作“这样的内外夹攻，才能把我们的毛病治好，才能把国事真正办好起来”²。他在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中指出：“各党派互相监督的事实，也早已存在”“所谓互相监督，当然不是单方面的，共产党可以监督民主党派，民主党派也可以监督共产党”。由于中国政党制度的基本定位，决定了民主党派的监督不可能是其他的权力监督形式，而是一种在“在协商中监督和在被监督中协商”中的民主监督。所以，人民政协民主监督的发展，即监督力度的加大、监督模式的创新和监督制度的建立，都在中国的政党制度的体制框架下寻求相应的发展空间。

2. 宪政方面。从政党与国家的关系来看，中西方有着不同的内在规定性。一般来说，西方国家是先有国家，后有政党，政党是在国家基本的政治框架下生长和发展起来的，因而政党的功能性目标不是为了建立新的国家政权和基本的政治制度，而主要是赢得选举或影响公共政策的制定。对中国来说，在政党与国家的关系上，是先有中国共产党，后有新中国，这种国家与政党的关系的萌生，既取决于中国社会的基本发展态势，是社会内生的必然结果，也是共产党自身所具备的强大的政治、组织和意识形态等方面的优越性所决定的。在新中国成立后，革命战争年代共产党的行为模式、工作方式等等必然会影响到甚至是延续到社会主义建设时期，那时共产党与其他民主党派的关系也会对新中国成立后的党际关系产生极大的影响。中国革命胜利后执政党的功能目标同西方的政党不可同日而语，既要完成国家基本政治制度的构建，又要推进国家的经济、社会和文化方面的现代化进程，既要推进执政党自身的建设，又要制定相应的战略，推进国家的政治体制和宪政方面的改革。

上述比较揭示了一个简单的道理，即执政的中国共产党在我国的政治生活中占据了基础性的地位，这是历史和人民的选择，也是社会发展的必然要求，这是我国宪政进程中的一个最基本事实，于是出现在执政的过程中容易受到多方面的影响和挑战。邓小平曾经明确地指出，我们党的特殊地位决定了“很容易使我们同志沾染上官僚主义的习气”，“很容易在共产党员身上滋长着一种骄傲自满的情绪”，³所以他谆谆告诫：“我们党是执政的党，威信很高，我们大量的干部居于领导地位。在中国来说，谁有资格犯大错误？就是中国共产党。犯了错误影响也最大。因此，我们党应该特别警惕。宪法上规定了党的领导，党要领导得好，就要不断地克服主观主义、官僚主义、宗派主义，就要受监督，就要扩大党和国家的民主生活。”⁴；另一个理由是，在中国的政治发展进程中，执政党为应对时代和社会发展的挑战，提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，直接地引出了我国要推进宪政建设的现实课题。从理论上说，宪政是指“政府要受宪法的制约，而且只能根据其条款来进行统治并受制于其限制。”⁵，宪政似难以同政党联系起来，但对中国的执政党来说，由于其现实中巨大政治权威和能量及其掌握的充沛的政治资源，决定了其活动同民众的利益息息相关，其活动也可能脱离民众的具体要求，因而我国法律明确规定，执政党也应在宪法和法律的范围内活动，党的十六大明确规定党要“依法执政”。所以在中国，推进宪政进程，执政党和政府负有重大的责任。将执政党建设和政府的行政改革放在宪政的轨道上去考虑就要求我们的执政党和政府接受监督，包括人民政协的民主监督。邓小平明确指出：“所谓监督来自三个方面。第一，是党的监督；第二，是群众的监督；第三，是民主党派和无党派人士的监督”。⁶

3. 权利方面。“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。……从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”⁷孟德斯鸠这一句耳熟能详的话语促使了人们对权力涵义和特性进行深入的反思，激发人们进行相应的制度设计去防止公共权力发生腐化和变质。如前所述，同西方国家相比，由于共产党和国家的关系有着不同的逻辑，这决定了过去、现在和将来执政的中国共产

党是中国最大多数人民群众利益的代表者，能在国家现代化进程中发挥着主导作用，因而其领导核心作用是毋庸置疑的；但伴随着这种特殊性而来的是执政的地位、社会主义建设和改革时期面临的复杂多变的环境，要求我们的执政党接受来自各方面的监督；同时，中国现代化的后发型，决定了中国的执政党和政府在现代化进程中应承担更多的重任，在政治体制改革、经济、文化和社会发展战略方面发挥更加积极的作用，在战略的具体推进过程中，如果相应的制度建设没有到位，就容易出现公共权力异化、侵害民众和社会的利益。这更要求对党和政府手中的公共权力进行监督。

孟德斯鸠对于权力的滥用，开出的药方是“以权力约束权力”，表现在相应的政治设计上就是通常所说的权力监督体系。但是要监督公共权力的运作还有另外一种形式，即以权利制约权力，正是有这样一种监督形式，人民政协的民主监督才应运而生。权利本位论者认为，义务因权利而生，法律义务的存在为权利的实施设定了一种界限，它以权利的实现为自己存在的前提。在国家权力向公民权利分流的过程中，因国家权力而生并受法律义务所保障的公民的法律权利的行使，可以反过来制约国家权力的扩张。这就是权利能制约公共权力的机理。人民监督权力可以分为两种类型，即人民直接行使权力和间接行使权力，与此相对应的就是人民对公共权力进行监督的两种不同的方式，即直接监督和间接监督。这里与人民政协的民主监督相联系的是间接监督，即指社会上的个人通过组织一些社团、组织等，借助集体的力量和代表机构来对行政权力进行制约。人民政协通过组织政协委员、无党派人士和各方面的代表等，对国家和政治生活中出现的一些问题提出批评和建议，这种监督是有组织的权利监督。说它是有组织的，就因为它通过人民政协这一组织形式，保证了政治参与的有序性；说它是权利监督，就是因为这种监督同其他权力监督不可同日而语，是“柔性”的而不是“刚性”的。这是人民政协民主监督的特点和优点，也正是这一特点决定了人民政协民主监督的发展趋向和创新空间。

二

早在 1991 年，江泽民同志在谈到人民政协时曾经指出：“党中央之所以反复强调在我国政治生活中要坚持政治协商和民主监督，使之制度化，是因为搞好政治协商、民主监督，有利于加强和改善中国共产党的领导，有利于改进政府的工作，有利于党政机关决策的民主化、科学化和各项方针政策的贯彻落实。”可见，人民政协的民主监督不仅有着深厚的理论基础，而且还有着重要的现实意义。

1. 人民政协的民主监督是发展社会主义民主的需要。发展社会主义民主政治，推进我国的政治文明进程，是我国政治发展必须考虑的重要课题。而推进我国的民主化进程是一个综合的系统工程，从内容上看，它包括民主选举、民主管理、民主决策和民主监督；从形式上看，包括直接民主和间接民主；从层级来看，包括高层民主和基层民主等等。所有这些，都可以同人民政协的民主监督联系起来，从内容上看，人民政协的民主监督是国家整个民主监督机制中的重要组成部分；从形式上看，政协的民主监督带有间接民主的特点；从层级及其影响上看，政协的民主监督带有高层民主的特点。因而它是我国民主政治的重要形式，政协民主监督的发展质量和水平，是我国民主政治发展水平的重要量度。因而，江泽民同志指出：“它人才集聚，联系广泛，具有广泛的代表性和包容性，实行以协商讨论和批评建议为主要形式的民主监督，具有自己独特的优势和作用。在我们这个幅员辽阔、人口众多的社会主义国家里，关系国计民生的重大问题，在中国共产党的领导下进行广泛协商，体现了民主与集中的统一。坚持并不断完善这种民主形式，是发展社会主义民主政治的必然要求和重要内容。”⁸

2. 人民政协的民主监督是公民有序政治参与的重要保障。公民的政治参与，是任何政治体系合法性建构的必不可少的条件，没有一定程度的政治参与，政治体系就缺乏一定的支持系统

而难以维系，因而扩大的政治参与是政治发展的重要表征。据亨廷顿的研究结论，“政治稳定依赖制度化和参与的比率。如果要想保持政治稳定，当政治参与提高时，社会政治制度的复杂性、自治性、适应性和内聚力也必须随之提高。”⁹也就是说，当政治参与扩大时，对政治制度化的要求水平就高，否则，日益高涨的政治热情会冲击政治秩序，从而会引发社会的不稳定。政治制度化要求国家的政治生活、政治行为方式等都逐步法制化、制度化，它体现在国家政治生活的各个层面，政治参与的制度化是其中的重要一环。人民政协这种组织载体的存在及其法定职能的履行，在一定意义上说把各阶层的民众和执政党、政府连接起来了，将分散的利益诉求通过政协这一组织载体集中起来，承担了利益聚合的功能。也就是说，人民政协将民众自发的、非制度化的政治参与转化为有组织、制度化的政治参与，有利于社会稳定。这是从人民政协整体功能，包括民主监督功能的发挥上讲的。如果仅从人民政协民主监督这一层面上讲，人民政协针对执政党和社会面临的问题，通过相应的法制化轨道上的批评和建议，能够遏制或减少“街头政治”的发生，从而有助于整个社会保持良性、稳定的发展。

3. 人民政协的民主监督是巩固和扩大爱国统一战线的需要。统一战线是我国革命的三大法宝之一，在民主革命时期，中国共产党靠它团结广大人民群众战胜了帝国主义、封建主义和官僚资本主义，夺取了全国政权，建立了新中国。在社会主义建设阶段，虽然统一战线的性质和政治基础发生了变化，但它的巨大作用仍然不可忽视。邓小平同志指出：“在我国新的历史时期，我们的革命的爱国统一战线也进入了一个新的历史发展阶段。统一战线仍然是一个重要法宝，不是可以削弱，而是应该加强，不是缩小，而是应该扩大……新时期统一战线的任务，就是要调动一切积极因素，团结一切可以团结的力量，为在本世纪内把我国建设成为现代化的社会主义强国而共同奋斗，还要为促进台湾回归祖国，完成祖国统一大业而共同努力。”¹⁰因此，我国宪法序言中明确规定：“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。”党的十六大报告也明确要求“坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度。”“巩固和发展最广泛的爱国统一战线。”而要巩固和发展我国广泛的爱国统一战线，就必须坚持中国共产党同各民主党派“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针。人民政协作为我国最广泛的爱国统一战线组织，其民主监督职能正是贯彻这一方针的要求。

三

人民政协自产生以来，在我国社会主义现代化建设和民主政治建设进程中，其民主监督作用得到了一定程度的发挥。特别是近些年来，随着民主监督逐步向制度化、规范化迈进，围绕民主和团结两大主题，人民政协积极履行民主监督职能，针对党和国家的方针政策、国家重要事务提出了许多重要的意见和建议，对党和政府的科学化、民主化决策起到重要作用，在社会上产生了较好的影响，是我国民主政治发展的重要表征。然而，由于思想上、制度上和机制上等方面的原因，人民政协民主监督存在着一些问题，比如民主监督意识不够强、民主监督的规范化程度不够高，民主监督形式与其他监督形式横向合作机制缺乏等。所有这些发展中的问题都必须通过一定的制度设计逐渐加以解决。针对人民政协民主监督中存在的现实问题，考虑到我国政治制度的基本状况，在民主监督的制度建设方面，有必要建立以下制度：

1. 建立公示制度和听证制度。中国共产党的十六大报告指出：“各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度”。西方国家的监督机制的有效性，从一定程度上讲是建立在政务公开的基础之上，没有监督主体对监督客体运作状况的了解，监督是不可能取得较好的效果的。首先，可建立公示制度。除涉

及国家机密、商业秘密和个人隐私外，有关政务信息都应及时向人民公开。为此，应强化信息公开“刚性约束”，对公开的目的、原则、范围、限制和不公开的责任等有明确的规定，使知情权有确实的保障。党政机构对于人民政协在履行民主监督过程中提出的要公开的政务信息，党政机构在一般的情况下应予以满足，否则将承担相应的法律责任。其次，要建立听政制度。针对社会热点问题，人民群众关心的问题，以民主党派为主，邀请群众代表参加，请有关部门就特定问题进行专项说明，并直接答复和办理有关意见和建议。最后，可建立民主监督情况发布制度。公开应包括人民政协在履行民主监督职能过程中的程序、结果等方面的公开。人民政协可每隔一段时间，就社会比较关注的热点、难点等问题进行民主监督，并将结果公布于众，接受社会的监督。

2. 建立民主评议制度。可以由政协出面组织民主党派及各界人士，依照政协职能，围绕团结和民主两大主题，针对人民群众普遍关心的热点、难点和重点问题，定期或不定期对有关部门的工作及作风进行检查、评议，提出批评意见和建议，供有关部门参考。在这里，人民政协充当了执政党、政府与人民之间的中介和桥梁。通过人民政协这一高层、制度化的表达渠道，使执政党和政府的工作更贴近老百姓的实际，老百姓的利益、愿望容易反映在公共政策之中，改善党群、政群关系，增强了党和政府的合法性。

3. 建立民主监督的横向合作制度。人民政协的民主监督属于一种非权力监督。但在民主监督的改革设计中，并不是要建立起刚性的约束制度，将政协的民主监督改造成权力性的监督形式。因为这样一来，政协也成了我国的权力机关，这并不符合我国的基本政治制度。但是如果政协的民主监督与其他的监督形式相配合，形成监督的“合力”，民主监督在现实中就能产生一定的影响和监督效能。政协民主监督同其他的监督形式相配合，既可以发挥人民政协的优势，又能提高其他监督形式的有效性，这是一个“双赢”的过程。当然，这一合作的过程使政协的民主监督形式具备某些权力监督的形式，但这并没有改变人民政协民主监督的本质属性，因为政协民主监督的“刚性”并不是自身具备的，而是其他监督形式参与所带来的结果。所以，可以考虑，通过一定的制度设计，将人民政协的民主监督与党委的政治监督、人大的权力监督、政府部门的行政监督、检察院和法院的司法监督、新闻媒体的舆论监督和社会公众的群众监督有机结合起来，互相配合，优势互补，形成合力，共同发挥作用，把人民政协的民主监督积极稳步、扎实有效地向前推进。

4. 进一步完善民主监督的保障制度。民主监督的保障制度，是政协搞好民主监督的基础性条件，否则，政协在行使民主监督时总有一种心有余悸的感觉。一方面，可以参照人大代表的身份保障制度，用法律作明确规定，对政协委员提出的批评、意见和建议要做到发言免责。另一方面，是否可以考虑对于省级及其以下的民主党派对同级中共党委和政府的监督，采取可以同时向上一级中共党委和民主党派中央报告，从而获得更高层面的支持和保障，也使监督的角度更宽、力度更大。

注：

¹姜士林等编：《中国民主党派与国共合作论丛》，中国展望出版社1986年版，第317页。

²《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第810页。

^{3, 4, 6}《邓小平文选》第1卷，人民出版社1989年版，第214页、第270页、第271页。

⁵[美]路易斯·亨金：《宪政·民主·对外事务》，三联书店1996年版，第9页。

⁷[法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），商务印书馆1961年版，第154页。

⁸《在庆祝中国人民政治协商会议成立五十周年大会上的讲话》（1999年9月22日），载《十五大以来重要文献选编》（中册），人民出版社，第1031页。

⁹[美]亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，三联书店1989年版，第73页。

¹⁰《邓小平论统一战线》，中央文献出版社1991年版，第163页。

（责任编辑：郑平）