

中国特色社会主义制度研究

## 人民政协界别性历史变迁的反思

石绍斌

**【摘要】** 界别之于人民政协,到底是一个组成形式,还是一个运行方式,是一个很值得思量的问题。人民政协委员的人数在当前呈现来自党派和团体的委员数量逐渐下降,而来自于职业界的委员急剧上升的特点,这源于“界别”与功能团体的“混同”。人民政协委员的产生在当前呈现出委员属性重叠、委员身份不明、委员增加混乱、委员活动无序等问题,这源于对“界别”的误读。作为间接民主形式的人民政协,在功能团体一定的情形下,“界别”的作用是旨在保障功能团体担当起相应的政治责任。

**【关键词】** 人民政协;界别性;政治参与

**【中图分类号】** D627 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2012)06-0019-05

**【基金项目】** 2012年宁波市人民政协理论研究会基金项目。

**【作者简介】** 石绍斌(1971—),男,湖北麻城人,宁波大学法学院副教授,博士,宁波市人民政协理论研究会理事,主要从事宪法理论研究。

人民政协的界别性,在当前政协理论研究中,是一个颇为纠结的话题,即研究者都知道问题所在,却始终无法找到问题的症结所在,因而总是处于被动和修补的局面。有鉴于此,界别之于人民政协,到底是一个组成形式,还是一个运行方式,这种类似于哈姆雷特的诘问,关乎到人民政协的良性发展。

### 一、界别与人民政协

“界别”是由“界”和“别”两个词组合而成的,因此,在《现代汉语词典》中没有专门的名词解释。通常解释方法,就是把“界别”分成“界”和“别”进行解释,然后再整合起来,从而推导出“界别”的涵义。结合“界”和“别”的词性,“界别”一词在汉语中属于偏正词组,即用“界”来“别”。因此,“界别”的应用关键就在于“界”的确定。“界”的属性,可以是物理的,也可以是社会的,相比物理“界”的清晰,人文社会的“界”显得格外的模糊,因此无限趋近“界”的清晰,就是人文社科不断探索的目标。然不论是物理属性,还是社会属性,“界”经过“别”后,其结果都应该传递出三层意思:一是内容上的相同或类似;二是形式上的统一;三是范围上的不相重合。这其中有哪一层意思没有得到表现,就说明“界别”的运行存在着问题。鉴于此,我们认为,“界别”的涵义更趋向于一个

“动态的过程”,而不是当前很多学者认为的“静态的展示”。

“界别”与人民政协联系在一起的是基于2004年修改的人民政协章程。在该章程第二十条中规定,中国人民政治协商会议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。该章程第三十条也涉及到“界别”,即每届中国人民政治协商会议全国委员会的参加单位、委员名额和人选及界别设置,经上届全国委员会主席会议审议同意后,由常务委员会协商决定。自此以后,结合着人民政协历史发展的轨迹,“界别是政协的基本单元和组织形式”的观点在人民政协理论研究中占据了很大的分量。这种观点将“界别”简单地视同为一个名词,从而作为被修饰的中心语词来使用,如文艺界别、政党界别、民族界别等,然鉴于前述的分析,我们认为,这种使用同“界别”内在涵义是格格不入的,很容易形成“词不达意”的误读。而更进一步的问题是,学者们是如何通过“界”——“别”后而形成现在所谓的“界别”的?对此,政协章程第二十条只是简单勾勒了“若干界别”

的“设置”，并没有提出具体的方法，因此，政协章程第二十条的正确解读就显得尤为必要。我们认为，从第二十条的前半部分，可以解读出政协委员的来源，即来自于各党派和人民团体。而第二十条的后半部分，则需要结合我国的政治实践予以解读。由于我国政协委员既不是选举产生的也不是专职的，那么该如何在党派和人民团体中协商委员的人选以及如何充分地发挥委员的智识呢？我们认为，第二十条的后半部分给出了方向选择，即“设置若干界别”，通过“界别”的设置，服务于党派和人民团体协商委员的产生、比例以及运行等，因此，“界别”是通过人民政协的运行和变化而表现出来的，它不应是人民政协的组成特点，而是运行特点。当前，人民政协理论研究强调的所谓的“界别是人民政协的组成形式”，是将“界别”从一种动态的运行描述成了一种静态的组织形式，以致人民政协从一种静态的党派协商制度嬗变成了一种动态的“职业交流会”，可以说，随着“界别”范围的不断扩大，<sup>③</sup>“人民政协”的功能大有被掩盖之势，从而形成了一种“界别中的人民政协”的发展态势。

二、人民政协界别性的历史回顾

由于第一届人民政协充当了人民代表大会的作用，因此，人民政协界别性的历史考察始于第二届。1954年，第二届全国政协增加了极具历史特色的“合作社”的委员。1978年，鉴于合作社的式微，全国政协五届一次会议上取消了合作社的委员，增加了来自体育方面的委员，旨在促进体育事业的发展。1983年，出于统战工作的需要，第六届全国政协增加了来自“中华全国台胞联谊会”和“港澳同胞”的委员，旨在促进爱国统一战线的形成。1988年，为响应“科技是第一生产力”的号召，第七届全国政协增加了来自“中国科学技术协会”的委员资格，体现了国家重视科学技术人才的社会地位。1993年，随着港澳地位的凸显，第八届全国政协将“港澳同胞界”分解为“香港同胞界”和“澳门同胞界”，如此同时，为反映市场经济的发展和社会经济结构的变化，增设了来自“经济界”的委员。在政协委员数量变化的同时，政协委员的来源也相应地发生了变化。从1965年的“中国文学艺术界联合会”（第四届全国政协）到1978年的“文学艺术界”（第五届全国政协）再到1983年的“文化艺术界”（第六届全国政协），文化艺术团体逐渐被文化艺术工作群体所取代。1978年第五届全国政协“自然科学团体”和“社会科学团体”被改

为“自然科学界”和“社会科学界”，涵盖范围也突破了功能团体的限制。1983年第六届全国政协“农村界”被改为“农林界”，1998年第九届全国政协又改为“农业界”，涵盖范围不断变化，职业工作群体的数量持续增加。1998年，伴随着港澳地位的彰显，第九届全国政协将“香港同胞界”改为“特邀香港人士界”，“澳门同胞界”改为“特邀澳门人士界”，来自区域团体的委员被特邀群体所取代。2003年第十届全国政协将“社会福利界”调整为“社会福利和社会保障界”，增加了相应职业工作群体的数量。从上述发展事实，可以看出，功能团体正逐渐被职业工作群体所取代，<sup>④</sup>功能团体的参政议政，也就逐渐被职业工作者的工作建议所取代，“界别”和功能团体也就这一历史变化中逐渐“混同”了。

与此同时，从人民政协委员的数量和产生的历史变化，也不难看出来党派和团体的委员的数量在逐渐下降，而直接来自职业的委员的数量在急剧的攀升（参见表一、表二和表三）。

表一 第二至十一届全国政协中党派委员人数及所占比例

名称	二届	三届	四届	五届	六届	七届	八届	九届	十届	十一届
共产党	40/ 7·2	60/ 5·6	61/ 5·1	76/ 3·8	76/ 3·7	90/ 4·3	91/ 4·4	92/ 4·2	99/ 4·4	99/ 4·4
民革	25/ 4·5	40/ 3·7	40/ 3·3	50/ 2·5	50/ 2·5	65/ 3·1	65/ 3·1	65/ 3·0	65/ 2·9	65/ 2·9
民盟	25/ 4·5	40/ 3·7	40/ 3·3	50/ 2·5	50/ 2·5	65/ 3·1	65/ 3·1	65/ 3·0	65/ 2·9	65/ 2·9
民建	25/ 4·5	40/ 3·7	40/ 3·3	50/ 2·5	50/ 2·5	64/ 3·1	65/ 3·1	65/ 3·0	65/ 2·9	65/ 2·9
民进	12/ 2·2	20/ 1·9	20/ 1·7	25/ 1·3	25/ 1·2	34/ 1·6	35/ 1·7	35/ 1·6	45/ 2·0	45/ 2·0
农工党	12/ 2·2	20/ 1·9	20/ 1·7	25/ 1·3	25/ 1·2	34/ 1·6	35/ 1·7	35/ 1·6	45/ 2·0	45/ 2·0
致公党	6/ 1·0	8/ 0·8	8/ 0·7	8/ 0·4	12/ 0·6	20/ 1·0	20/ 1·0	20/ 0·9	30/ 1·3	30/ 1·3
九三学社	12/ 2·2	20/ 1·9	20/ 1·7	25/ 1·3	25/ 1·2	34/ 1·6	35/ 1·7	35/ 1·6	45/ 2·0	45/ 2·0
台盟	6/ 1·0	8/ 0·8	8/ 0·7	12/ 0·6	12/ 0·6	20/ 1·0	20/ 1·0	20/ 0·9	19/ 0·9	20/ 0·9

（表一、表二、表三和表五的数据资料来源：全国政协研究室编《中国人民政协全书》，中国文史出版社1999年版。）

表二 第二至十一届全国政协中团体委员人数及所占比例

名称	二届	三届	四届	五届	六届	七届	八届	九届	十届	十一届
共青团	10/ 1·8	10/ 0·9	10/ 0·8	13/ 0·7	12/ 0·6	12/ 0·6	12/ 0·6	10/ 0·5	10/ 0·5	12/ 0·5
妇联	26/ 4·7	32/ 3·0	32/ 2·7	42/ 2·1	74/ 3·6	71/ 3·4	70/ 3·3	59/ 2·7	66/ 3·0	67/ 3·0
青联	10/ 1·8	10/ 0·9	8/ 0·7	10/ 0·5	14/ 0·7	16/ 0·8	16/ 0·8	24/ 1·1	28/ 0·3	29/ 1·3
工商联	26/ 4·7	40/ 3·7	40/ 3·3	50/ 2·5	50/ 2·5	60/ 2·9	60/ 2·9	64/ 2·9	65/ 2·9	65/ 2·9
全国总工会	28/ 5·0	38/ 3·6	38/ 3·2	49/ 2·4	80/ 3·9	64/ 3·1	53/ 2·5	48/ 2·2	51/ 2·3	63/ 2·8
科学技术学会							44/ 2·1	46/ 2·1	47/ 2·1	44/ 2·0
侨联	16/ 2·9	17/ 1·6	17/ 1·4	21/ 1·1	31/ 1·5	31/ 1·5	25/ 1·2	30/ 1·4	23/ 1·0	30/ 1·3
台联					18/ 0·9	19/ 0·9	20/ 1·0	18/ 0·8	14/ 0·6	15/ 0·7

表三 第二至十一届全国政协中部分职业委员人数及所占比例

名称	二届	三届	四届	五届	六届	七届	八届	九届	十届	十一届
文艺界	26/ 4·7	52/ 4·9	52/ 4·3	65/ 3·3	134/ 6·6	140/ 6·7	145/ 6·9	159/ 7·2	159/ 7·1	147/ 6·6
自然科学界	23/ 4·1	60/ 5·6	60/ 5·0	90/ 4·5	271/ 13·3	231/ 11·1	185/ 8·8	186/ 8·5	156/ 7·0	112/ 5·0
社会科学界	13/ 2·3	20/ 1·9	20/ 1·7	25/ 1·3	78/ 3·8	68/ 3·3	45/ 2·2	63/ 2·9	68/ 3·0	68/ 3·0
经济界							83/ 4·0	120/ 5·5	130/ 5·8	145/ 6·5
教育界	20/ 3·6	42/ 3·9	42/ 3·5	63/ 3·2	160/ 7·9	135/ 6·5	116/ 5·5	119/ 5·4	107/ 4·8	107/ 4·8
农林界	10/ 1·8	16/ 1·5	16/ 1·3	21/ 1·1	102/ 5·0	85/ 4·1	69/ 3·3	70/ 3·2	68/ 3·0	65/ 2·9
卫生界	14/ 2·5	40/ 3·7	40/ 3·3	50/ 2·5	109/ 5·4	93/ 4·5	96/ 4·6	91/ 4·1	89/ 4·0	90/ 4·0
新闻界	10/ 1·8	11/ 1·0	11/ 0·9	14/ 0·7	35/ 1·7	32/ 1·5	30/ 1·4	39/ 1·8	49/ 2·2	46/ 2·1

人民政协委员产生的历史变化,在我们看来,不但没有呈现出人民政协的蓬勃发展,相反削弱了人民政协的参政议政,究其原因,正是在没有坚持在人民政协的前提下,错误地认知了“界别”的涵义及其作用,并且在脱离人民政协的基础上无限放大“界别”的范围,以致“人民政协中的界别性”逐渐演绎成了“界别中的人民政协”。

### 三、人民政协界别性的当下反思

人民政协与界别的历史混杂,随着人民政协主体性的逐渐清晰,<sup>⑤</sup>在当下终于全面爆发出来,具体表现在四个方面:

(1)委员属性重叠。因为“界别”与功能团体的“混同”,政协委员之间的属性存在着诸多的重叠设置。如民盟、民进的成员多为教育界人士,农工民主党的成员多为医药卫生界人士,民建、工商联成员多为经济界人士,然政协又单独设置了教育、医药卫生和经济界等三个职业群体性的委员,从而使得这三个行业委员的比例明显过大。<sup>⑥</sup>与此同时,来自民族界的委员与来自宗教界的委员、特邀人士与来自经济界的委员等在属性上也存在极大的重合,这其中,极其典型的重复设置,是中国科学技术协会与来自职业界中的科学技术界,它们在属性上存在着明显的包含关系。可以说,这种属性重叠极易造成政协内委员间的比例失调,以致引发相关的社会问题。

(2)委员身份不明。针对当前政协委员的构成中,社会上层所占比例过大,中下层比例较小,有学者建议增加相应社会阶层的成员,如农民、工人、服务业从业人员等。<sup>⑦</sup>一个“新问题”于是得以产生:政协委员是作为社会精英的存在,还是作为广泛代表性的存在?如果沿着相关学者的思路发展,人民政协将会朝着“准人民代表大会”的方向迈进,这将直接触及到人民政协成立的宗旨,动摇了人民政协存在的意义。我们认为,委员身份不明的原因,就在于“界别是人民政协的组成形式”的认知。在这种认知的误导下,各单一的职业界别正以不可阻挡之势扩充着委员的数量,而作为人民政协重要组成部分的党派和功能团体的委员却在急剧的萎缩,以致“人民政协是中国共产党与各民主党派、无党派人士、人民团体进行政治协商的重要组织”的法律界定,却愈来愈成为了一个被现实所拷问的话题。

(3)委员增加混乱。随着社会经济的发展,新生的职业群体或社会群体希望在政协中拥有代表自己的委员,而社会作用日益凸显的职业群体则试图扩大本群体政协委员的比例。如呼吁法律界的设立,保障法律人士(法官、检察官、律师等)表达自己主张的权利;如呼吁留学生界的设立,突出海外留学归国人员在人民政协中作用;还有人主张应设立IT界,以强调信息产业在国民经济中的重要性等等。<sup>⑧</sup>从上述情形可以看出,人民政协委员的增加缺乏准入机制,以致身份意识成为了委员准入的主导条件,

“谁显达了,谁就有话语权”。政协委员于是正愈来愈成为身份的一种象征,从而也就与政治协商的目标愈来愈远了。

(4)委员活动无序。当前人民政协的各种参政议政活动,多集中在全会期间。政协委员履行职能,如参加会议、提交提案、反映社情民意、参与视察调研等,多以个人名义出现,缺少整体的身份意识。政协中同一属性的委员间也缺乏共同调研的途径和互相联系的平台,以致难以形成合力。委员与所代表的群众的沟通也局限于个别的、随意的阶段。当前主流意见将人民政协制度体现的民主归于协商民主,但用协商民主理论来指导人民政协工作,却是一种误读、误解和误导。<sup>⑤</sup>因为无论是按照人民政协参政议政的实际行为,还是按照经典的代议制理论来看,人民政协制度体现的民主在本质上都应该属于代议民主,而不是协商民主。协商民主<sup>⑥</sup>是西方作为克服代议民主危机而产生的一种理论,在本质上属于直接民主范畴。因此,人民政协作为间接民主的本质,它不可能是职业的任意组合,而是由来自政党和功能团体的代表来履行职责,委员也因为具备团体的归属性,不应存在当前呈现出来的委员无序活动情形。

#### 四、人民政协界别性的未来展望

界别与人民政协的混杂,在当前已经表现得暴露无遗了,因此,解读人民政协的界别性,需要对“界别”做一正确地界定,而界定是不能脱离人民政协这一前提的,可以说,只有明晰了人民政协的宗旨,才能更好地摆正“界别”的位置。同西方政党体制相比,中国执政党的功能不仅仅是政治参与的工具,它更是国家的缔造者。<sup>⑦</sup>因此,社会实质权威与现实政治主导的统一决定了中国的政党制度,即现实环境不可能形成西方的多党制,而历史环境也无法形成一党专政的局面,共产党领导下的多党合作制也就成为了必然,如果说,人民代表大会制是以区域为组成部分,由各区域产生的人大代表来满足共产党执政的广泛性,那么,人民政协则是以各民主党派、人民团体为组成部分,由各党派、人民团体产生的政协委员来满足共产党执政的统一性。由于我国人大代表和政协委员都不是专职的,<sup>⑧</sup>如何使人大代表和政协委员具有社会整体的宏观视野,从而保障人民代表大会和人民政协发挥出应有的优势,是当前政治机制完善所应着重思虑的问题。为此,我们不妨先来看看香港特别行政区的功能组别(也叫功能团体)的划分及其运行机制(参见表四)。

表四 香港特别行政区功能组别的分布情况。

第一组别 (实业 300 人)	第二组别 (专业 300 人)	第三组别 (服务 300 人)	第四组别 (政治 300 人)
饮食界 商界(第一) 商界(第二) 工业界(第一) 工业界(第二) 金融界 保险界 地产界 纺织界 旅游界 航运界 批发零售界 酒店界 进出口界 金融服务界	会计界 建筑、测量及 都市规划界 医药界 教育界 工程界 卫生服务界 教育界 资讯科技界 法律界	渔农界 劳工界 宗教界 社会福利界 体育、演艺、 文化及出版界	人民代表大会 人民政协 立法会 乡议局 港九各区议会 新界各区议会

从上述香港特别行政区的功能组别的内容来看,功能组别(或功能团体)作为选举委员会的重要组成部分,为了实现当前特别行政区过渡期间的间接民主,在每个功能团体内部设置若干“界别”,依据职业的属性来协调委员的产生、比例以及运行的。对照着香港特别行政区的功能组别及其运行,我们或许更能看清人民政协界别性的真正内涵,即人民政协作为间接民主的表现形式,政党政治或团体政治是其显著特征,党派、人民团体是人民政协的组成部分,因为考虑委员的非专职性,故需要设置若干“界别”,来协调委员的产生、比例以及运行。当前人民政协中过于突出委员的职业属性,不是“界别”划分的结果,而是委员兼职的性质决定的。如何保证在专业上有所精工的委员能够具有宏观的政治视野,在参政议政上真正履行起委员的职责,当前比较好的方法就是委员职业的广泛性,即把各行各业的代表人物聚拢在一起,从而形成一种合力,这种合力既可以是党派的政治合力,也可以是行业的经济合力,也可以是民族的精神合力等。如何使这种合力最大化,就是在团体组成一定的情况下,“设置若干界别”,通过界别的设置,协商出党派和各功能团体的代表,从而表达出党派或功能团体的利益诉求。因此,界别是人民政协的运行机制,而不是组成形式。

在理清了“界别”的内涵后,“界别”的设置就是一个需要认真思考的问题。首先,“界别”的划分。相比专职的政治代表,兼职政治代表的“界别”划分就显得格外必要,因为他(她)们不是“一”代表“众”,而是“众”合“一”,这也就能够解释人民政协的委员人

数急剧增加的原因(各界全国政协人数参见表五)。

表五 第二至十一届全国政协总人数变化

界别	二届	三届	四届	五届	六届	七届	八届	九届	十届	十一届
人数	559	1071	1199	1988	2039	2081	2093	2196	2238	2237

从当前人民政协的实践来看,“职业”作为“界别”的划分标准已经确定下来,这符合政治的传统习惯。当前需要考虑的问题是,“职业”在人民政协中不应是个笼统的术语,它须与各党派、功能团体的成员职业联系起来方有意义,否则人民政协就成了“职业的组合”,而不是“党派或团体的代表组合”,人民政协也就不是一个参政议政的机构,而更像是一场“职业交流会”。其次,“界别”的比例。政协委员如果是专职委员,只要确定各党派、功能团体的代表人数就可以了,然在我国,政协委员是兼职委员,这就必须考虑委员们在人民政协中的“职业”比例,否则就会形成“行业独大”局面,不利于参政议政,因此,须参照下列公式予以分配。

委员总人数÷界别数÷党派或团体数=每种职业在各党派或团体的代表数

之所以设计出这样的公式,是基于党派或功能团体在当前的政治生活中,都不可能是单一职业构成的政治共同体。当然,用公式计算的方法显得过于生硬,我们可以在计算结果的基础上,相应进行调整,并在没有新的职业划分时,作为一种政治习惯保留下来。第三,“界别”的运行。兼职委员比起专职委员来说,其政治视野单一,过于局限于自己所从事的职业领域,很容易把参政议政演绎成了“自说自话”,甚至是“不知所云”,因此,将各种职业的委员召集起来进行协商,可形成整体的宏观政治视野,这时候代议制中的党派、功能团体的组织作用就得到体现,既可由党派或团体负责人召集全体大会,也可由专业小组的负责人召集小型会议,从而形成团体的合力,确实担当起相应的政治责任。

## 结 语

理论的探讨来源于现实,而又应高于现实。人民政协与界别的关系,有现实政治发展情况的影响,政协理论如果只停留在政治现实的描述和渲染,不注重政治主体间的衡量,势必会在单一政治主体的

意志中迷失了方向,从而会一而再、再而三地失去了纠正的机会,人民政协作为具有中国特色的政治协商制度,也就会从自信的优势转化为迷茫的劣势。

## 注 释

- ① 《现代汉语词典》里,“界”的解释是:1. 界限,如地界、国界、以黄河为界;2. 一定的范围,如眼界、管界;3. 职业、工作或性别等相同的一些社会成员的总体,如文艺界、科学界、妇女界、各界人士。“别”的解释是:1. 区分、区别,如辨别、分门别类;2. 差别,如天渊之别;3. 类别,如性别、职别、派别。
- ② 李品行:《发挥界别优势 彰显界别特色》,载于《人民政协报》2009年9月11日。
- ③ 人民政协的界别从第二届的29个扩大到了第十一届的34个,目前这个趋势还在继续扩大,如法律界、留学生界、农民界、金融界的设置等。
- ④ 在人民政协历史发展中,1988年七届全国政协,“中华全国归国华侨联合会”代替原来的“归国华侨界”,这是迄今为止唯一的一次以团体的形式取代职业工作者。
- ⑤ 石绍斌:《人民政协主体性的法治探究》,载于《宁波大学学报》(人文社科版)2012年第3期。
- ⑥ 高秉雄、张江涛:《人民政协界别:变迁与改革》,载于《社会主义研究》2009年第6期。
- ⑦ 汪正生:《关于人民政协界别设置和调整的几点建议》,新华网: [http://news.xinhuanet.com/video/2007-03/12/content\\_5835590.htm](http://news.xinhuanet.com/video/2007-03/12/content_5835590.htm), 2012年6月26日最后访问。
- ⑧ 刘岚:《关于发挥人民政协界别作用的思考》,载于《攀枝花日报》2010-09-05。
- ⑨ 胡筱秀:《国体与政体之间的关系研究——兼论人民政协制度的定位》,载于《政治与法律》2010年第9期。
- ⑩ Deliberative Democracy 作为西方政治学和民主理论中一个较为边缘的领域,在中国自被翻译成“协商民主”后,立即产生了“协商民主热”。
- ⑪ 郑永年:《中国模式:经验与困局》,浙江人民出版社,2010年版,第63页。
- ⑫ 2003年3月,新当选的全国人大常委会委员名单中,出现了10名“特别”常委,他们卸去原有职务并将行政关系转到了全国人大机关,专注人大工作,担任“专职常委”。但“专职常委”距“专职人大代表”还需很长的路要走。

[责任编辑 刘金海]