广东省社会主义学院文丛

2017—2020 广东人民政协理论与探索

广东省人民政协理论研究会省社会主义学院研究基地　编

吴显标　主　编

鲁开垠　潘　清　杨应棉　副主编

南方传媒 | 广东人民出版社

·广　州·

图书在版编目（CIP）数据

广东人民政协理论与探索. 2017—2020 / 广东省人民政协理论研究会省社会主义学院研究基地编；吴显标主编；鲁开垠，潘清，杨应棉副主编. —广州：广东人民出版社，2023.1

ISBN 978-7-218-16436-6

Ⅰ. ①广… Ⅱ. ①广… ②吴… ③鲁… ④潘… ⑤杨… Ⅲ. ①中国人民政治协商会议—地方委员会—工作—研究—广东—2017-2020 Ⅳ. ①D628.65

中国国家版本馆CIP数据核字（2023）第001294号

GUANGDONG RENMIN ZHENGXIE LILUN YU TANSUO · 2017—2020

广东人民政协理论与探索· 2017—2020

广东省人民政协理论研究会省社会主义学院研究基地　编

吴显标　主编

鲁开垠　潘　清　杨应棉　副主编

版权所有　翻印必究

出 版 人：肖风华

责任编辑：梁　晖
责任技编：吴彦斌
装帧设计：奔流文化

出版发行：广东人民出版社
地　　址：广州市越秀区大沙头四马路10号（邮政编码：510199）
电　　话：（020）85716809（总编室）
传　　真：（020）83289585
网　　址：http://www.gdpph.com
印　　刷：广州市豪威彩色印务有限公司
开　　本：787 mm × 1092 mm　1/16
印　　张：31.5　　字　　数：480千
版　　次：2023年1月第1版
印　　次：2023年1月第1次印刷
定　　价：120.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与出版社（020-85716849）联系调换。

《广东省社会主义学院文丛》编委会

主　　任：吴显标
副 主 任：鲁开垠　潘　清　杨应棉
执行副主任：潘　清
编　　委：张　山　冯颖红　林少红　刘明禄

《广东人民政协理论与探索（2017—2020）》编委会

主　　编：吴显标
副 主 编：鲁开垠　潘　清　杨应棉
执行副主编：潘　清
编　　委：张　山　杜联藩　冯颖红　林少红
　　刘明禄　陈童敏　余　伟　温开照

目录

CONTENTS

一、人民政协基本理论研究

习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想研究

◎ 广东省社会主义学院课题组　/ 002

人民政协作为在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道研究

◎ 冯颖红　/ 017

贯彻以人民为中心的发展思想坚持人民政协为人民

◎ 林少红　/ 034

政协协商民主实践创新研究——驱动因素与广东的实践路径

◎ 林　伟　/ 046

加强人民政协协商民主的制度建设

◎ 王　珊　/ 057

协商制度与协商能力建设的关系研究

◎ 惠州市社会主义学院课题组　/ 075

新时代协商文化的培育与提升

◎ 杨竞业　肖　莉　/ 090

二、人民政协发展历程研究

人民政协70周年履职能力建设理论实践及启示——以专门协商机构的视角

◎ 广东省社会主义学院课题组　/ 104

民盟与新政协运动研究——纪念人民政协成立70周年
◎迟云平 / 123

三、人民政协职能与优势研究

充分发挥政协团结统战功能研究
◎广东省社会主义学院课题组 / 148

人民政协民主监督的特色与效能研究
◎广东省社会主义学院课题组 / 163

强化思想政治引领与提高建言资政质量关系研究
◎广东省社会主义学院课题组 / 175

提高建言资政质量研究
◎杨竞业 / 192

人民政协作为用党的创新理论团结教育引导各族各界代表人士的重要平台研究
◎林少红 / 201

凝聚共识作为人民政协重要职能与政治协商、民主监督、参政议政三项职能的关系研究
◎余 伟 / 211

四、人民政协与新型政党制度研究

人民政协在新型政党制度中的作用研究
◎张 山 / 222

人民政协作为实行多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式研究
◎广东省社会主义学院课题组 / 230

人民政协作为实行多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式研究
◎ 王江燕 / 241
人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式研究
◎ 许奕锋 / 253

五、人民政协与国家治理现代化研究

专门协商机构在国家治理体系中的性质定位与运行机理
◎ 王 珊 李仁质 王萍英 / 266
专门协商机构在国家治理体系中的定位和运行机理研究
◎ 邓 凌 / 294

六、人民政协主体队伍建设研究

新时代政协委员履职能力建设研究
◎ 广东省社会主义学院课题组 / 308
增强参政党协商能力及路径研究
◎ 田铭钊 伍建文 李 阳 / 321
政协委员队伍建设研究——基于广东省的调查分析报告
◎ 杜满昌 李静瑞 宋海洋 / 337

七、基层人民政协研究

第三方评估视角下的政协协商质量研究——以提案办理视角
◎ 谭建军 / 352

基层政协发展面临的问题及对策研究
◎谭建军 / 362

国家治理体系下新时代市县政协协商作用研究
◎谭建军 / 375

协商民主在农村基层治理中作用思考
◎杜联藩 / 384

县级政协推进协商民主建设研究
◎温开照 / 391

政府治理变革视野下的基层协商民主建设
◎陈立明 / 401

八、人民政协实践探索

政协协商民主实践创新研究——驱动因素与广东实践路径
◎广东省社会主义学院政协工作站 / 422

人民政协与改革开放研究
◎广东省社会主义学院课题组 / 441

加强人民政协协商民主建设研究——以中山市为例
◎中山市社会主义学院课题组 / 463

十一届省政协履职工作创新实践研究
◎广东省社会主义学院课题组 / 477

一、人民政协基本理论研究

习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想研究

◎ 广东省社会主义学院课题组[①]

习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。这一重要思想，科学回答了人民政协事业发展面临的一系列方向性、全局性、战略性重大问题，集中体现了新时代对人民政协事业的新要求，为新时代政协事业发展确立了指导思想、指明了前进方向、明确了使命任务、提出了具体要求，为新时代人民政协事业发展提供了科学理论遵循和行动指南。

一 新时代人民政协的性质定位

习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想是着眼于中国人民近代以来革命斗争和光辉实践的历史演进、着眼于新时代“两个一百年”历史使命提出来的，是对人民政协新时代历史方位的科学判断与把握。总书记指出：“回顾人民政协65年的发展历程，我们更加深刻地认识到，人民政协植根于中国历史文化，产生于近代以后中国人民革命的伟大

① 课题组组长：吴显标，广东省社会主义学院党组书记、常务副院长。成员：林少红，广东省社会主义学院教学部主任、教授；温开照，广东省社会主义学院统一战线理论研究部讲师；谢伟杰，广东省社会主义学院科研处一级主任科员；李科，广东省社会主义学院人事处（机关党委）四级调研员。（课题编号：2019-GDSY-ZX-01）

斗争，发展于中国特色社会主义光辉实践，具有鲜明中国特色，是实现国家富强、民族振兴、人民幸福的重要力量。我们有充分的理由相信，人民政协创造了辉煌的历史，也必将创造更加辉煌的未来。”

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把人民政协事业纳入全面深化改革总体布局，加强党对人民政协工作的全面领导。中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》以及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》《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》《关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见》等重要文件，对人民政协工作作出了全面部署。习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上发表重要讲话，强调“人民政协是国家治理体系的重要组成部分”。党的十九大报告强调：“人民政协是具有中国特色的制度安排，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构。”这些重要论述和重大部署，在坚持人民政协统一战线组织的性质定位的基础上，进一步确立了其在社会主义协商民主和国家治理体系中的地位和作用。

重视人民政协在推进国家治理体系和治理能力现代化中的地位和作用。习近平总书记在推进国家治理体系和治理能力现代化的全局中谋划人民政协工作，提出“人民政协是国家治理体系的重要组成部分”。国家治理强调党的领导与多元主体参与公共事务管理的统一，充分发挥人民群众在国家事务管理与决策中的作用。在党的统一领导下，通过开展包括政协协商在内的各种协商可以“广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制，有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端”，体现全体人民共同治理国家的特性。国家治理的关键在于法治化，这依赖于科学的制度设计与有效的制度执行。人民政协要健全政治协商、民主监督、参政议政制度和工作机制，不断提高“协商民主制度化、规范化、程序化水平”。人民政协要“以改革思维、创新理念、务实举措大力推进履职能力建设，努力在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用”。

强调人民政协在发展协商民主中的重要渠道和专门协商机构作用。习近平总书记主张建构程序合理、环节完整的协商民主体系，提倡广泛多层

制度化的协商，对于世界民主政治尤其是协商民主这一中国特有民主形态具有重要价值和意义。党的十八大首次把健全社会主义协商民主制度作为我们政治体制改革和坚持中国政治发展道路的重大举措，从顶层设计上和发展战略上提了出来。“协商民主是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力形成共识的重要民主形式。”改革开放以来，社会成员价值取向多元，民主诉求越加明显。社会主义协商民主强调人民对公共事务广泛而有序的政治参与，注重通过对话、商讨包容和吸纳各种利益诉求，为人民参与民主决策、民主管理和民主监督提供有效载体。社会主义协商民主是人民有序政治参与的民主形式，“是深化政治体制改革的重要内容”，“是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”。

正确把握人民政协的性质定位，才能当好政协人，做好政协事，推动政协工作。

二 新时代人民政协的职责使命

人民政协成立以来，特别是改革开放以来，就一直坚持围绕中心、服务大局，紧紧围绕党和国家的中心工作开展工作，围绕党和国家的决策部署谋划工作，自觉坚持中国共产党关于人民政协的方针政策，依照政协章程独立负责、协调一致地履行职能，特别注意选择具有综合性、全局性、前瞻性的重大课题开展专题调研和协商议政活动，在党和国家的工作全局中发挥了重要作用。

中共十九大提出“不忘初心，牢记使命”的要求，明确指出“中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴”[①]。这个初心和使命，反映了全国各族人民的共同心愿和根本利益，

① 中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编［G］. 北京：人民出版社，2017：1.

既是中国共产党的初心和使命，也是人民政协的初心和使命。人民政协汇集了各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士，具有广泛的代表性和巨大的包容性，始终是实现国家富强、民族振兴、人民幸福的重要力量。人民政协创立伊始的辉煌篇章，就是筹备创建了中华人民共和国。人民政协通过的《共同纲领》明确宣告："为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗。"新时代人民政协的历史价值，就在于能够以这一具有中国特色的制度安排，在一致性和多样性相统一的基础上，围绕"为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴"找到最大公约数，画出最大同心圆。

习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，都充分论述了初心和使命的内涵、要求。习近平总书记号召："全国各族人民一定要牢记使命，心往一处想，劲往一处使，用十三亿人的智慧和力量汇集起不可战胜的磅礴力量。"[①]在2017年12月29日的新年茶话会上，习近平总书记强调了人民政协工作的总纲——新时代中国特色社会主义思想，主轴——坚持和发展中国特色社会主义，主线——为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利献计出力，要求人民政协充分发挥作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构作用，携手新时代、贯彻新理念、聚焦新目标、落实新部署，促进各党派团体、各族各界人士的大团结大联合，共同为实现中共十九大确定的目标任务而奋斗[②]。

习近平总书记强调："人民政协要把为发展献计出力作为履行职能的主线，建真言、谋良策、出实招，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化作出新的更大贡献。"这就要求人民政协聚焦党和国家中心任务履职尽责，为保障和改善民生献计出力，为解决好发展不平衡不充分问题献计出力。习近平总书记指出，人民政协工作要聚焦党和国家

---

① 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编：上［G］. 北京：中央文献出版社，2014：235.

② 习近平. 在全国政协新年茶话会上的讲话［EB/OL］.（2017-12-29）. http://www.cac.gov.cn/2017-12/29/c_1122186296.htm.

中心任务，要就经济社会发展的重大问题、全面深化改革的难点问题、推动创新创造的关键问题，为中共中央决策和施政提供有价值的意见和建议。中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一重大政治论断，是一项关系全局的战略考量，是改革开放以来我国社会发展进步的必然结果，反映了我国发展的阶段性特征，对党和国家工作提出了许多新的要求。人民政协要准确把握我国发展新的历史方位、社会主要矛盾变化，在继续推动发展的基础上，围绕事关发展的全局性、战略性和前瞻性问题，解决好发展不平衡不充分问题，大力提升发展质量和效益，更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步。要贯彻新发展理念，瞄准抓重点、补短板、强弱项，紧扣打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战献计出力议政建言。重点就粤港澳大湾区建设、强化创新驱动发展、推进“一核一带一区”布局、金融支持实体经济发展等事关经济持续健康发展的问题，就实施乡村振兴战略，推进现代特色农业建设问题，就提高保障和改善民生水平，实施精准扶贫方略，坚决打赢脱贫攻坚战问题，就推进生态环境保护建设，落实生态屏障建设问题，开展视察调研，广泛协商议政，努力提出有建设性的意见建议，为建设现代经济体系建言献策，为重大经济改革方案的制订实施凝聚共识。

为此，在人民政协工作中，就要坚持议大事、抓大事，做到政治协商聚焦大事、参政议政关注实事、民主监督紧盯难事。围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，不断提高政协委员参政议政的水平，切实增强政协协商民主的实效。

三 新时代人民政协的功能作用

《中国人民政治协商会议章程》规定：中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。在新时

代，人民政协的功能作用有以下几方面：

（一）人民政协政治协商作用

人民政协的政治协商是社会主义协商民主的一种重要形式，是中国特色社会主义民主政治的特有形式，是实现中国共产党领导的重要方式，是党的群众路线在政治领域的重要体现，是党领导人民有效治理国家和社会的重要路径，是调动一切积极因素、凝聚各方资源共同治理国家和社会的有效制度安排。人民政协发挥政治协商的作用，可以汇聚各界别、各阶层力量，团结与联合各党派、无党派人士、各人民团体、各族各界代表人士，调动一切积极因素，团结一切可以团结的力量，化解一切消极因素，推进中华民族的伟大复兴。

发挥人民政协的政治协商作用，要进一步拓展人民政协的协商民主的政治参与功能，适应新时代人民政治生活的需要。通过经常性、制度化的政协协商等多种协商，建构起社会各界和人民群众知情明政机制和参政议政平台，使人民群众有机会经常性地参与到国家和社会治理的具体实践中来，同时也内在地要求提升参政议政水平，从而形成一种多元主体共同参与的良性互动过程。

发挥人民政协的政治协商作用，要发挥政协的主动性，加强政协协商与党委政府工作的有效衔接，把协商作为履职尽责的根本方式和主要手段，围绕重大问题，聚焦党和国家的中心工作，找准协商民主的“切入点、结合点、着力点”。增加协商密度，更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，使协商民主贯穿履行职能全过程。提高协商成效，真协商、会协商，协商于决策之前和决策之中，从制度上保障协商成果落地。完善协商制度，做好与其他协商渠道的衔接配合，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。

（二）人民政协民主监督作用

新修订的政协章程明确规定，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。

人民政协的民主监督是我国社会主义监督体系的重要组成部分，是社会主义协商民主的重要实现形式。人民政协民主监督是在坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义基础上，参加人民政协的各党派团体和各族各界人士在政协组织的各种活动中，依据政协章程，以提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督。协商式监督，既是政协民主监督的定位所在，也是其区别于人大监督、司法监督、行政监督、舆论监督等监督形式的特色所在。

人民政协发挥民主监督作用，是中国共产党与各民主党派、无党派人士团结合作、互相监督的理论和实践的结果，是我国社会主义民主政治的独特创造和一项重要制度安排，在国家政治生活中发挥着不可替代的重要作用，并随着社会主义建设和改革开放事业不断发展而发展。面对新形势新任务，进一步发挥人民政协民主监督的独特优势和重要作用，能推进党和政府科学决策、民主决策、依法决策，推动党和国家大政方针、重大改革举措和重要决策部署贯彻落实，促进国家机关及其工作人员转变作风、改进工作、反腐倡廉，推动解决人民群众关心的实际问题，加强中国共产党同各民主党派、各人民团体、各族各界人士的团结合作。

（三）人民政协参政议政作用

人民政协通过发挥参政议政作用，能达成共识，凝聚各方智慧和力量。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。由于联系的广泛性、界别的多样性、活动的灵活性等特点，政协在凝聚共识方面具有其他政治组织所不具有的特有功能。

习近平总书记对人民政协的参政议政作用给予了充分的支持和鼓励。2019年1月22日，习近平总书记在同党外人士共迎新春的座谈会上指出，“虚心公听，言无逆逊，唯是之从……参政党一个重要职责是让执政党听到各方面声音，特别是批评的意见。同志们要敢于讲真话，建诤言，客观反映情况”，并多次勉励党外人士和政协委员要“深入调查研究，有效协

商议政，多进诤言、多谋良策、多出实招”。不同界别的政协委员通过人民政协这个平台参政议政，能够将代表的不同意见和建议集中起来，调动不同阶层群众的参政议政积极性，有利于将不同意见达成共识。近年来，人民政协通过提案来履行参政议政职能的影响力越来越大，效果也更加明显。据统计，截至2017年2月20日，2016年的提案中99.84%的已经办复。其中，已经解决或采纳的占17.17%，拟解决或拟采纳的占67.13%，作参考的占15.7%。

四 新时代人民政协的工作重点

新时代人民政协应该在紧紧围绕中心、全力服务大局上，贡献政协力量，新时代人民政协的工作重点包括聚焦党和国家中心任务履职尽责，助力打好三大攻坚战、解决好民生问题和助力法治建设等。

（一）围绕中心，助力打好三大攻坚战

党的十九大作出的重大部署：坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，是决胜全面建成小康社会的内在要求，也是我国当前和今后一个时期经济社会发展的重大任务。人民政协在打赢打好三大攻坚战中具有独特的优势，助力打好三大攻坚战是当前人民政协的工作重点。

政协以“助力打赢打好三大攻坚战、推动高质量发展”为履职主线，针对突出问题，打好重点战役，为防范化解重大风险，为保护碧水、蓝天、净土，为精准扶贫、人民群众生活全面进入小康，汇集各方力量，不断发力，为打赢打好三大攻坚战作出新的更大贡献。打赢防范化解重大风险攻坚战，事关党中央决策部署落地落实，事关地方经济社会高质量发展，是一场输不起的战役。当前和今后一个时期仍处于风险易发多发期，风险防控压力依然较大，其中，防控金融风险是重中之重。政协要将“防范化解重大风险”列为常委会议专题协商课题，并组织党派、委员分别围绕促进各类产业健康发展、有效处置企业互联互保问题、推动法人金融机

构稳健运营、防范化解非金融机构金融与类金融业务风险等专题开展进行深入调研，经过各类座谈会反复征求意见、反复论证，形成调研报告供党委政府决策参考。

（二）聚焦党和国家中心任务履职尽责，解决好民生问题

习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想的一个重要内容，就是要求聚焦党和国家中心任务履职尽责。新时代我国社会主要矛盾发生了新变化，要求人民政协必须顺应人民群众对美好生活的新期待，围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，不断提高参政议政水平。

社会主要矛盾的变化要求人民政协必须主动顺应这一新变化，着力围绕如何解决不平衡不充分问题，进一步提高政协履职质效，更好满足人民群众对美好生活的向往，推动人的全面发展和社会全面进步。新时代要求人民政协必须聚焦为决胜全面建成小康社会，调查研究提出民生问题，解决民生问题，就是为民办实事、办好事。新时代要求政协干部、政协委员要树立正确“群众观”，始终站在群众立场谋划工作，植根群众之中开展工作，围绕群众期盼改进工作，提高政协工作、参政议政科学化水平。要深入基层一线进行实地考察，拉近和群众的距离，要多方听取群众的意见，了解群众的所思所想所盼，要为群众多办“暖心窝”的好事、实事。

（三）助力法治建设

近年来，全国政协和各地政协在助力法治建设方面进行了不少的探索，将法治建设作为优化营商环境、促进经济高质量发展的重要抓手，鼓励政协委员密切关心司法建设、法治建设，积极建言献策，开展监督活动，促进法治环境进一步改善。

政协组织专题协商会、双周协商座谈会、专题调研考察、港澳台侨联谊交流与开展对外交往赴境外考察等活动，对多份法律法规草案和重要文件征求意见稿提出修改意见。召开专题座谈会和全国地方社法委工作座谈会、全体委员会、分党组会议和主任会议，提交委员会提案，组织委员在大会、常委会上发言，围绕深化司法体制改革组织专题调研，并形成调研

报告，承办推进人民法院司法体制改革专题协商会、确保依法独立公正行使审判权和检察权协商座谈会等重要协商活动，推动完善司法改革，助力法治建设，推动法治国家、法治政府、法治社会建设。

五 新时代人民政协的自身建设

人民政协加强自身建设是政协履职尽责的重要前提，也是新时代提升政协工作水平的客观要求。自身建设的力度和成效决定着履行职能的质量和水平，加强自身建设能进一步推动政协履行职能制度化、规范化、程序化。新时代人民政协自身的建设主要包括思想建设、队伍建设、制度建设、机关建设，习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，是新时代加强人民政协自身建设的根本遵循。

（一）加强建设，巩固共同思想政治基础

人民政协发展进步的实践经验告诉我们，无论什么时候都必须加强思想建设，巩固夯实共同的思想政治基础。党的十八大以来，习近平总书记从党和国家发展全局的战略高度就政协工作作出系列重要讲话和批示，对人民政协的性质定位、重要作用与原则要求进行系统阐释与全面部署，推动了人民政协理论的发展创新。习近平总书记关于人民政协的新思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，为做好新形势下人民政协工作提供了理论指导。当前，我们必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想作为政协工作的思想引领，统揽政协工作，自觉把习近平新时代中国特色社会主义思想作为武装头脑、指导实践、推动工作的根本行动指南，自觉把习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想贯彻落实到政协工作各方面和全过程。必须把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，坚持思想政治引领与建言资政有机统一，相互促进，双向发力，引导广大委员牢固树立“四个意识”、增强“四个自信”，坚决维护习近平总书记的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。

（二）加强队伍建设，增强履职尽责工作成效

队伍建设，包括政协委员队伍建设和政协机关干部队伍建设。抓好这两支队伍的建设，是加强和改进人民政协工作的组织保障，能够切实增强履职尽责的工作成效。实践证明，没有高素质的政协委员队伍与政协机关干部队伍，政协就难以发挥应有的作用，只有切实加强两支队伍建设，锻造高素质的委员队伍和机关干部队伍，才能推动人民政协工作取得新成就。“政协委员是政协工作的主体”，政协委员代表各界群众参与国事，履行职责，是一种崇高的荣誉，更是一份沉甸甸的责任。政协委员必须提升政治把握能力，全面增强政治敏锐性和政治鉴别力，确保在大是大非问题上头脑清醒，在事关政治方向和根本原则的问题上旗帜鲜明；必须加强思想道德建设，模范遵守宪法法律和政协章程，自觉践行社会主义核心价值观，守住道德底线，不碰法律红线，自觉廉洁自律，树立良好形象。要着力提升自身能力素质，进一步大力加强参政议政能力、组织领导能力、合作共事能力、解决自身问题能力建设。新时代，政协机关干部队伍建设迎来了新机遇，也提出了新要求，机关干部必须坚定理想信念，自觉加强学习，不断提升自身能力，忠于职守，勤于钻研，敢于担当。政协机关干部自身努力的同时，政协组织也应加快培养，做好选拔任用等方面的工作，为政协机关干部成长创造条件，逐步形成梯次和互补的合理结构，努力建设一支政治坚定、作风优良、学识丰富、业务熟练的高素质政协干部队伍。

（三）加强制度建设，提高政协工作科学化水平

党的十九大报告指出“人民政协是具有中国特色的制度安排”，加强政协制度建设是国家治理体系的重要组成部分，是推进协商民主建设的根本要求，也是促进人民政协事业创新发展的迫切需要。习近平总书记在庆祝人民政协成立65周年大会上的重要讲话中强调，人民政协要“推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平”，“必须构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可

遵”。政协加强制度建设，必须坚持正确的政治方向，坚持中国共产党的领导，把坚持党对政协工作的领导贯穿于全过程各方面，深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想；必须遵循基本准则，突出团结民主主题，遵循我国民主政治建设的前进方向和政协制度建设的内在要求；必须坚持整体构建的理念，把政协制度建设作为社会主义民主制度建设的一个范畴，自觉服从和服务于基本政治制度的设计安排，推进政协相关工作制度与其他重要政治制度相互衔接配套，形成有机制度整体；必须以全面深化改革为抓手，结合工作实际，探索建立健全有效履职的长效机制，突出政协制度建设的协同性、针对性、可行性和操作性，提高政协工作的科学化水平。

（四）加强机关建设，提升政协工作服务保障能力

政协机关是服务人民政协履行职能的工作机构，提高政协机关建设科学化水平是新时代政协事业发展的客观需要。加强政协机关建设，要以全面深化改革为契机，进一步深化政协机关和政协工作特点规律的认识，推进一流机关建设，切实提高机关服务保障能力水平，为推动新时代政协工作高质量发展提供有力保障。机关建设必须强化四个意识，一是政治意识，政协机关干部必须自觉遵守党纪国法，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识和看齐意识，在思想上政治上行动上始终与以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，严于律己，清正廉洁，积极营造风清气正的政治氛围。二是民主意识，政协机关作为政协工作服务机构，同样必须把“团结和民主”摆在重要的位置，搞好团结，发扬民主，处理协调各方面关系，调动工作积极性，形成合作共事的融洽氛围，激发工作活力与创造力。三是学习意识，深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，人民政协理论、政协章程等，夯实理论基础；加强业务知识学习，坚持理论与实践相结合，在学中干，干中学，善谋全局，勇于担当，主动作为。四是服务意识，政协机关主要承担着大量的组织服务工作，服务性强、服务面广、服务量大，必须树立务实的工作作风，积极提高统筹协调能力，主动沟通协调，强化工作落实，在推进履职工作中更好地发挥参谋、组织、联络、协调、综合、保障等作用。

六 新时代人民政协的领导力量

当前，中国特色社会主义进入了新时代，坚持抓好党的建设新的伟大工程，切实加强政协系统党的建设，关系人民政协制度优势和我国政治制度整体效能的发挥，关系坚持和发展中国特色社会主义这场伟大社会革命的实现进程。

（一）坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑

党的十八大以来，习近平总书记从党和国家发展全局的战略高度就政协工作作出系列重要讲话和批示，对人民政协的性质定位、重要作用与原则要求进行了系统阐释与全面部署。要坚持用习近平新时代社会主义思想统领政协工作。深入贯彻学习习近平总书记对人民政协系列重要指示精神，坚持用习近平总书记关于加强和改进人民政协工作重要思想统领人民政协党的建设。牢牢把握新时代加强政协系统党的建设的总体要求和主要任务，提高政治站位，旗帜鲜明讲政治，永葆人民政协的政治本色。要把加强政治建设作为政协开展工作的思想基础。要坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践。充分利用政协常委会专题学习、政协党组中心学习、政协主席会专题学习等时机，读原著、学原文、悟原理，通过反复学、深入学深刻领会其理论渊源，用于指导工作实践。要结合基层政协工作实际开展深入学习调研。要用习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，寻找破解问题的思路和举措。当前，要立足省情，持续深入开展“大学习　深调研　真落实”活动，以大学习促学懂，以大讨论促弄通，以大调研促做实。通过学习和调研牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，在事关道路、制度、旗帜、方向等根本问题上，立场坚定，旗帜鲜明，不断增强走中国特色社会主义道路的政治认同、政治自觉和政治定力，筑牢共同团结奋斗的思想政治基础，为实现中国梦这场伟大社会革命提供坚强的思想保证。

（二）坚持用新时代大统战要求提升政协党建工作

加强政协党的建设，是贯彻落实习近平总书记关于加强和改进人民政协工作重要思想的重大举措，是确保人民政协事业正确发展的首要前提。要强化政协党组织核心领导作用。发挥好政协各级党组织“领头雁”的作用，认真履行政治领导责任，把加强党建摆入政协建设议事日程，牢固树立抓好党建工作的责任意识，增强抓党建的责任感和紧迫感。积极探索创新党建工作方式方法，不断完善党建工作制度机制，深入贯彻落实中央大政方针和省委决策部署，发挥好把方向、管大局、保落实的重要作用，统筹做好党建履职双促进。加强对政协机构党的建设议事、统筹、督导，不断强化政协系统党的建设质量和水平。要不断完善政协党建工作机制。以制度建设为抓手，加强政协党组织建设，全面加强党的思想、理论、能力建设。落实好“三会一课”等组织生活制度，推进“两学一做”学习教育常态化制度化，通过贯彻落实全面从严治党要求，建强政协基层各级党的组织，为提高服务能力水平和有效发挥作用提供有力保障。要充分发挥党内民主在政协工作中的促进作用。坚持集思广益，形成合力，主动征求和听取各方意见建议，以保证决策的科学性与民主性，发挥协商机构的积极作用。畅通协商民主渠道，加强同各界委员的深入交流，凝聚各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士的智慧和力量，把思想共识转化为各界委员的自觉行动，有力推动党中央和省委重大决策部署在政协机构的贯彻落实。要强化政协党员的责任担当。积极运用政协搭建的履职平台，不断加强党员队伍建设、增强党性修养，教育党员时刻牢记党员第一身份，始终保持坚定正确的政治立场。引导广大政协党员带头参加协商讨论，抓好政治引领，在政协各种履职活动中发挥先锋模范作用，推动各界委员用科学理论武装头脑、指导实践，确保党的路线方针政策在政协得到贯彻落实。

（三）坚持扬正气转作风，推动全面从严治党向基层延伸

党的作风是党的形象，关系人心向背，关系党的生死存亡。习近平总书记多次强调，纠正“四风”不能止步，作风建设永远在路上。加强新

时代人民政协党的建设，必须认真落实全面从严治党的政治要求，不断改进作风。要担负起从严治党主体责任。政协各级党的组织要切实担负起党要管党、从严治党的政治责任，以学习宣传、贯彻落实新修订的《中国共产党纪律处分条例》为契机，强化日常管理，注重抓早抓小、抓苗头抓细节，强化监督执纪问责，使知敬畏、存戒惧、守底线，真正转化为日常习惯和自觉遵循。要狠抓正风反腐工作。按照新时代新任务新要求，以抓铁留痕、踏石留印的作风抓好正风反腐工作。坚持问题导向，坚持实事求是，层层压实责任，全面履行管党治党主体责任和监督责任，认真查找政协工作中的薄弱环节，健全机关党风廉政建设责任体系，全面整改中央巡视组反馈意见，研究政协机关落实党风廉政建设主体责任和监督责任实施办法，切实把正风反腐工作引向深入。要切实营造务实重干、勇于担当的工作氛围。坚持把作风建设作为抓手，把纪律规矩作为约束，教育引导政协党员干部敢作敢为、善作善成，树立重实干、重实绩的政治导向，从领导干部做起严起，形成以上率下、层层带动的氛围。以永远在路上的坚韧，锲而不舍抓好作风建设，进一步推动政协全面从严治党向纵深发展。

人民政协作为在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道研究

◎ 冯颖红[①]

在共同的思想政治基础上化解矛盾、凝聚共识是人民政协的使命任务。70多年来，人民政协在社会主义革命、建设、改革发展各个历史时期，始终围绕党和国家的中心工作，坚持“民主”与“团结”两大主题，发挥着统一战线组织的功能，广泛团结各党派、各民族、各宗教、各阶层以及港澳同胞、台湾同胞和海外侨胞，凝心聚力为国家建设发展作出了巨大贡献，成为中国特色社会主义制度体系的重要组成部分。新时代，中国特色社会主义制度进入了更加成熟更加定型的建设发展阶段，人民政协作为国家治理体系的重要组成部分，作为专门协商机构的定位更加清晰，深入探讨人民政协作为在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道，对于发挥政协“我有你没有，我能你不能”的优势，意义十分重大。

一 人民政协作为化解矛盾和凝聚共识重要渠道的依据

人民政协作为在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道，是人民政协这一国家治理的重要机构所承担的职权以及发挥的功能作

① 冯颖红，广东省社会主义学院文化工作部主任、教授。（课题编号：2020-GDSY-ZX-01）

用，是由人民政协的性质所决定的。这一功能作用发挥与人民政协的建立同时进行，具有深厚的历史依据、理论依据和现实依据。

（一）历史依据

广泛凝聚共识是建立人民政协的初衷。在人民政协制度设计之初，就强调以“求得共同一致”为人民政协的工作方式。1948年5月1日，在中共中央发出纪念“五一”劳动节口号的第二天，毛泽东同志在致李济深、沈钧儒等民主人士的函中，就明确了即将召开的新政协会议凝聚共识的具体要求：“此项会议[①]的决定，必须求得到会各主要民主党派及各人民团体的共同一致，并尽可能求得全体一致。”之后，在人民政协筹备成立的各个具体环节中，更是处处体现了寻求共识的精神。如拟议新政协参加单位和代表问题、新中国成立程序的确定问题等，中国共产党作为新政协的号召人和召集人，不是武断决定，而是与参加政协的各党派和民主人士进行协商，最后形成共识，最终形成了一个既保证中国共产党领导地位又能为各方所认同、既有代表性又具有覆盖性的参加新政协的单位和代表名单，形成了“新政协即等于临时人民代表会议，即可产生临时中央政府”的共识。

在1954年9月第一届全国人民代表大会召开后，人民政协不再代行全国人大的职能，政协性质发生了变化。同年12月召开的政协第二届全国委员会第一次会议上，制定并通过了人民政协的第一部章程即《中国人民政治协商会议章程》，章程规定人民政协的性质是“团结全国各民主、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、国外华侨和其他爱国民主人士的人民民主统一战线的组织”，人民政协的基本任务是：在中国共产党领导下，继续通过各民主党派、各人民团体的团结，更广泛地团结全国各族人民，共同努力，克服困难，为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗。自此，人民政协作为最广泛的统一战线组织，作为践行党的统一战线法宝的重要机构被历史性地确定下来，承担着与人大、政府等其他重要国家机构不一样的职能，人民政协70年的历史就是一部在共同思想政治基础上不断化解矛

① 指“五一”口号中即将召开的“新的政治协商会议”。

盾凝聚共识的历史。

（二）理论依据

人民政协是“中国共产党把马克思列宁主义统一战线理论、政党理论、民主政治理论同中国实际相结合的伟大成果”[①]，是践行马克思主义统一战线理论和民主政治理论的重要组织形式。马克思主义统一战线理论认为，无产阶级要取得革命胜利必须联合各革命阶级，团结一切可以团结的人，建立统一战线。这一理论为中国革命和建设事业的胜利提供了方法论指导，统一战线也成为中国共产党领导全国人民夺取革命、建设和改革开放胜利的重要法宝。70多年来，在马克思主义统一战线理论的指导下，中国共产党领导的统一战线在不断发展壮大。中国特色社会主义进入新时代，中国共产党领导的统一战线已经发展为以工农联盟为基础的，由全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者组成的最广泛的爱国统一战线。

人民政协作为践行马克思主义统一战线理论的重要组织形式，其包容性越来越大，团结面也越来越广泛。自从1954年全国人大正式召开，人民政协代行人大职能结束并明确为统一战线组织后，其组成单位随着社会结构的变化而变化，由1954年的28个单位[②]，发展到如今的34个界别[③]，这一

---

① 习近平. 在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话［N］. 人民日报，2019-09-20.

② 28个单位是：中共、民革、民盟、民建、无党派人士、民进、农工党、致公党、九三学社、台盟、青年团、工会、农民、妇联、青联、合作社、工商联、文联、自然科学团体、社会科学团体、教育界、新闻出版界、医药卫生界、对外和平友好团体、社会救济福利团体、少数民族、华侨、宗教界。此外，还有一个特邀界别。

③ 目前，全国政协共设34个界别，分为党派、人民团体、社会各界和特邀人士四大类。党派包括中共、民革、民盟、民建、民进、农工党、致公党、九三学社、台盟、无党派人士共10个界别。人民团体包括共青团、工会、妇联、青联、工商联、科协、台联和侨联共8个界别。社会各界包括文艺、科技、社科、经济、农业、教育、体育、新闻出版、医药卫生、对外友好、福利保障、少数民族和宗教共13个界别。特邀人士包括特邀香港人士、特邀澳门人士和特别邀请人士共3个界别。

发展过程是界别数量在增加、界别内涵在深化的过程，它实现了人民政协在组织上的广泛代表性和政治上的巨大包容性，在“大团结，大联合”方针指引下，在不同的历史时期围绕共同的目标任务，团结一切可以团结的力量，调动一切可以调动的积极因素，尽最大可能地把一切可以团结的各方面代表人物吸收进来，并在共同政治基础之上“求同存异”，化消极为积极，形成迈向实现中华民族伟大复兴的磅礴力量，生动地践行了马克思主义统一战线理论关于团结一切可以团结的力量的思想。

（三）现实依据

凝聚共识是新时代人民政协的重要使命。一个国家的健康发展，离不开社会共识的凝聚。中国特色社会主义民主政治建设的一个重要任务，就是在全国、全社会范围内凝聚起支撑国家发展的共识。当前，中国特色社会主义建设面临着国内外形势复杂多变的局面，人民政协凝聚共识的使命任务更加突出，把凝聚共识纳入政协的重要职能范畴，比过去任何时候都更为迫切。发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，凝聚各方共识，是新时代推进中国特色社会主义治理体系和治理能力现代化的使命任务。

当今世界正经历百年未有之大变局，我国也正处于实现中华民族伟大复兴的关键时期。在国际上，世界正经历百年未有之大变局，充满着不确定性保护主义、单边主义抬头，多边主义、经济全球化遭遇挑战，全球治理面临着复杂形势，国际秩序处在关键路口。在百年未有之大变局中，中国需要强大的定力，坚定不移走好自己的路，团结奋斗，集中力量办好自己的事，让国家更富强、人民更幸福，为复杂多变的世界注入稳定性和确定性，才是对世界的贡献。从国内看，中华民族站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点，进入实现伟大复兴的关键期，这是中华民族百年未有的战略机遇期。唯有紧紧抓住机遇，把各党派、各民族、各阶层、各界别以及海内外中华儿女团结起来，凝聚力量，汇聚共识，减少阻力，形成心往一处想、劲往一处使的强大合力，才能应对复杂多变的国际国内形势。

“上下同欲者胜”，面对百年未有之大变局和中华民族百年未有的战略机遇期，人民政协作为国家治理体系的重要组成部分，应当在团结各界、凝聚共识，增强中华民族凝聚力中有所担当和作为，聚焦党和政府中

心任务开展资政建言，充分发挥专门协商机构的独特作用，凝聚社会各界共识，汇聚起最大正能量，画出最大同心圆。

二 人民政协在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的含义及优势

马克思、恩格斯说过：“民主是什么呢？它必须具备一定的意义，否则它就不能存在。因此全部问题在于确定民主的真正意义。如果这一点我们做到了，我们就能对付民主，否则我们就会倒霉。”[①]在马克思看来，“民主真正的意义”就是实现“人民当权”，因为“‘民主的’这个词在德语里面是‘人民当权的’”[②]。如何才能赋予民主的真正意义，实现“人民当权”？这就需要在实现民主政治的形式上不能拘泥于刻板的模式，而应该是丰富多彩的，应该是适合社会实际情况的。人民政协作为专门协商机构，通过协商民主的形式来化解矛盾凝聚共识，并把化解矛盾凝聚共识融于协商民主过程中，是中国特色社会主义民主政治的特色和优势，是人民政协特有的“我有你没有，我能你不能”的优势。

（一）人民政协化解矛盾凝聚共识的含义

正确理解人民政协凝聚共识的含义，关键要把握好政协是“凝聚什么人”的共识以及凝聚“什么样的共识”两方面的内容。一般来讲，凝聚共识是在不同利益愿望中、不同意见中找出共同性要求、寻找共同点。找出共同点后，要把不同利益群体引向同一个方向，心往一处想，劲往一处使。人民政协凝聚共识，是指在专门协商机构平台里，通过思想政治引领，把参加政协的各民主党派、无党派人士、各族、各界的海内外中华儿

① 马克思，恩格斯. “新莱茵报。政治经济评论”第4期上发表的书评［M］//马克思，恩格斯. 马克思恩格斯全集：第7卷. 北京：人民出版社，1995：304.

② 马克思，恩格斯. 哥达纲领批判［M］//马克思恩格斯全集：第3卷. 北京：人民出版社，1960.

女政治参与的积极性引导到正确轨道上来，既尊重包容，扩大有序政治参与，又坚持底线，提倡理性表达，通过制度的有效运行和民主程序，把党的主张转化成他们的共识，落实下去；同时把各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士和海外同胞的智慧和力量，汇聚起来，凝聚上来，达到“求得共同一致”的目的。

关于政协“凝聚什么人”的共识的问题，是一个事关国家制度性质的问题，换言之，人民政协凝聚哪些人的共识，是由中国特色社会主义性质决定的。《中华人民共和国宪法》明确规定，我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民。国体决定政体，坚持人民当家作主，发展人民民主，密切联系群众，紧紧依靠人民推动国家发展，是中国国家制度和国家治理体系的核心要义，任何制度的设计都应坚持人民主体地位。协商民主就是共产党领导人民有效治理国家、保持人民当家作主的重要制度设计，人民性是其根本特性，人民是政协凝聚共识的对象指向，这与西方民主的利益集团政治有着本质的区别。政治协商形成的共识是代表全国人民的最根本利益的共识，不是各利益集团讨价还价相互妥协的结果，也不是仅代表部分群众利益的共识。广泛的代表性是人民政协政治组织的显著特点，在这个专门协商机构中，中国共产党广泛听取各方的意见，求同存异、聚同化异，在综合考量整体利益与局部利益、现实利益与长远利益的基础上，形成最符合全国人民最根本利益的共识。因此，从制度设计开始，人民政协就是最广泛的爱国统一战线组织，汇集了全国各党派、各族、各宗教、各阶层、各界以及海外三胞代表。从“凝聚什么人”的工作而言，主要有两个范围：一是凝聚参加人民政协的各民主党派、各团体、各界人士委员的共识；二是凝聚各界别群众的共识。通过各党派、各界别政协委员广泛联系界别群众，团结和引导界别群众，帮助界别群众反映诉求，化解矛盾，凝聚共识。

关于政协凝聚“什么样的共识”，是与时代的奋斗目标息息相关的问题。每个时代有每个时代的使命任务，凝聚共识的内容也因此与时俱进。进入中国特色社会主义改革开放的新时代，实现中华民族伟大复兴的中国梦的使命任务比任何时候都要紧迫，这是全体中华儿女的共同目标，是全国人民的最大公约数。这个共同目标包含了两层含义：一是中国特色社会

主义，二是中华民族伟大复兴。实现中华民族伟大复兴的中国梦是中国特色社会主义的题中应有之义。换言之，唯有坚持走中国特色社会主义道路，才能实现伟大的中国梦。政协凝聚共识的内容就是要高举社会主义旗帜，不断巩固各党派、各团体、各界别委员坚持走中国特色社会主义道路这一共同思想政治基础，这是凝聚各界的最大公约数。具体而言，在大陆范围内包括三方面的内容：一是政治上坚持中国共产党的领导地位；二是经济上坚持以公有制为主体；三是文化上坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。在大陆范围外高举爱国主义旗帜，即对港澳同胞、台湾同胞和海外侨胞在爱国主义基础上，凝聚拥护并致力于实现祖国的完全统一和全民族的振兴的共识。

（二）人民政协具有化解矛盾凝聚共识的职能优势

我国国家治理体系一套系统的制度设计，党委、人大、政府、政协是这个体系中的重要组成部分。其中，党是最高政治领导力量，处于纵览全局、协调各方的领导核心地位，这是治国理政的根本；人大是权力机关、立法机关，通过法定程序、法治形式使党的主张转变为国家意志；政府是行政机关、执行机关，通过贯彻党的大政方针和决策部署、执行人大制定的法律法规对社会进行行政管理；政协既不是领导机关，也不是权力机关和行政机关，而是专门协商机构。因此，人民政协作为国家治理体系的重要组成部分，是党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计，在国家治理体系中具有独特的地位作用。

事实上，人民政协在协商建国中应运而生，从一开始它就是一个集统战组织、政党制度和民主形式于一身的政治协商机构。一直以来，人民政协虽然没有明确凝聚共识为自身的职能，但是，政协从其诞生之日起就具有凝聚共识、汇聚力量的功能。新时代，凝聚共识更是人民政协的政治优势和制度优势。实际上，把各方面智慧和力量凝聚起来，形成海内外中华儿女心往一处想、劲往一处使的强大合力，是整个国家治理体系的价值追求。在这一体系中，党中央通过制定正确的路线、方针政策引领全国人民的共识；人大通过立法保障和维护人民的共识；政府通过强大的执行力实

践全国人民的共识；政协作为专门协商机构通过民主协商凝聚全国各党派各族各界的共识。可见，人民政协在国家治理体系中承担着独特的政治功能，发挥着不可替代的组织优势。

在新时代把人民政协进一步明确为“专门协商机构”的性质定位，更加突出了政治协商机构的专业性，在国家治理体系中“我是，你不是”的角色定位。政协作为“专门协商机构”的作用是否充分发挥，不仅体现在能否履行好政治协商、民主监督、参政议政三大传统的职能上，还体现在共同的思想政治基础上化解矛盾凝聚共识的重要渠道是否畅通上。因为协商与共识是一对相互联系的概念，协商是以共识为前提、基础，协商是凝聚共识的过程，共识又是协商的结果。一方面，凝聚共识是确保民主协商得以进行乃至达成的前提条件，没有一定的共识，协商各主体方无法坐下来开展协商，协商没有可能性，因此，在协商之前，要形成一定的共识；另一方面，通过民主协商，在和平的氛围中达成共识的凝聚是协商的最终目标，因此，在协商过程中，要引领协商各方朝着统一的目标进行，这是民主协商的意义和目的所在。可见，凝聚共识贯穿在整个协商的过程之中。人民政协作为专门协商机构，既要履行政治协商、民主监督、参政议政职能，也要履行凝聚共识职能，要在建言资政和凝聚共识两方面双向发力。

（三）人民政协能够在共同思想政治基础上化解矛盾凝聚共识

人民政协作为统一战线组织，它的任务是最广泛地团结联系各方面人士，进行政治协商、民主监督、参政议政，更好凝聚共识，担负起把党中央决策部署和对人民政协工作要求落实下去、把海内外中华儿女智慧和力量凝聚起来的政治责任。这一优势体现在人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方在重大决策之前就进行充分讨论、磋商，尽可能就共同性问题达成共识，从而为人民代表大会制度更好地表达民意、为党委出台重大决策、为政府顺利执行决策提供充分的民意基础。

作为国家治理体系的重要组成部分，人民政协突出体现多主体协商、互动和共治的现代治理理念和治理现代化的特征。一方面，人民政协与国家治理体系中的政权组织是一个同构的制度安排，它通过民主协商和有序

参与，把发扬民主、科学决策的过程与汇聚共识、凝聚力量的过程有机结合起来，使党的政治主张和路线方针政策成为各党派团体和各族各界人士的政治共识和自觉行动，是各党派团体和界别群众表达意愿的平台，是上达党政、下连各界的通道，能够从制度上保障协商成果既体现民意，又能及时有效纳入决策链条，提高科学决策、民主决策效能。另一方面，人民政协具有其他机构所不具备的广泛代表性、巨大包容性、有序参与性、充分协商性、合作共治性、有效监督性等优势，能够更好整合社会关系、凝聚社会各界共识、实现共建共治共享、促进社会和谐稳定，确保各党派、各人民团体和各族各界人士能够紧紧围绕中国共产党领导的政治核心不动摇，为完成中华民族伟大复兴的中国梦提供源源不断的动力支持。

三 人民政协在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识应坚持的原则

人民政协化解矛盾和凝聚共识是统一战线性质的工作，它与其他部门做凝聚共识的工作有着本质的差别，有其独有的方式，应坚持以下原则。

（一）坚持政治引领与凝聚共识相促进的原则

坚持政治引领，是由人民政协的政治属性所决定的，政治引领如何，事关凝聚共识的根本方向；坚持凝聚共识，是由人民政协的组织属性所决定的，凝聚共识如何，事关政治引领能否落地执行。人民政协作为实现多党合作的政治形式和组织形式，必须坚持政治引领和凝聚共识相促进的原则。

在人民政协专门协商机构的具体平台上，政治引领的内涵实质是打牢共同的思想政治基础。引领的内容包括在思想上以马克思列宁主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系为指引。在新时代，人民政协工作就是要以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本指南。在政治上始终坚持中国共产党的领导，把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思

想政治基础的主轴，引导政协委员在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上形成高度共识。思想政治引领的主体是多方面的，既包括政协党组织及其中的共产党员，也包括各级政协组织和广大政协委员。相对于主体，人民政协思想政治引领的客体，是指包括各党派团体和各族各界人士在内的广大社会群体。广大政协委员实际上既是引领的主体，又是引领的客体。因此，政协委员在人民政协这个大平台上，既要坚持和加强党的领导，加强政治理论学习，打牢共同思想政治基础，把人民政协这个重要阵地、重要平台、重要渠道建设好，又要用党的创新理论引领所联系的群众，团结教育引导各族各界人士朝着共同的目标方向使劲。

人民政协所要凝聚的和可能凝聚的共识，是一种包容尊重多样性和而不同的共识。就凝聚共识的本质含义而言，它是统一战线的“大团结大联合”，是凝聚统一战线和人民政协内部各民主党派、各团体、各界人士以及各级政协委员的共识。共同思想政治基础与广泛凝聚共识有着紧密的关系。人民政协共同思想政治基础是参加人民政协的各党派团体各族各界基于根本利益奋斗目标基本遵循的共同性所达成的思想政治共识，是人民政协存在发展的前提和基础。共同思想政治基础越牢固，凝集的共识就越广泛，就能汇聚起为共同目标奋斗的磅礴力量。

（二）坚持正确处理一致性与多样性关系的原则

广泛共识是在牢固的共同思想政治基础上在多样性认识中最大限度寻求更多的一致性认识。寻求共识的过程，实质上是正确处理一致性与多样性关系的过程。在人民政协这一政治组织中，一致性与多样性是辩证统一的，一致性是共同思想政治基础的一致，多样性是利益多元、思想多样的反映，是客观存在。正确处理一致性和多样性的关系是我们党做好统战工作的一条重要方针，其关键在于坚持求同存异，在尊重多样性中寻求一致性。

参加人民政协的各党派、各团体、各族各界人士及其联系的广大人民群众根本利益是一致的，中国特色社会主义共同理想是一致的，这是结成最广泛爱国统一战线的前提基础，没有这一共同基础，就结不成统一战线。同时政协委员来自社会各个方面，有不尽相同的价值理念、生活方

式、利益诉求和人生经历，这些多样性和差异性是客观存在的，需要对其进行思想政治引领，没有这些多样性和差异性，也就不需要人民政协这一政治组织。因此，在具体的协商过程中，既要寻求共识，又要尊重包容差异。尊重包容差异不是为了消灭差异，而是在尊重多样性中，通过民主协商寻求一致性，最大限度地增进共识，达成更多的共识。

（三）坚持把握好“一根头发”与“一把头发”的关系原则

“一根头发”与“一把头发”是中华人民共和国成立初期毛泽东同志对民主党派和无党派人士作用的形象比喻，他针对当时有人认为民主党派只是一根头发的功劳，一根头发拔不拔去都没有关系的错误观点，指出民主党派和民主人士是联系资产阶级、小资产阶级的，从他们的背后联系看，就不是一根头发，而是一把头发，就不可藐视，因此，必须团结好他们，发挥好他们的作用。

“一根头发”与“一把头发”在今天的含义，就是指党外人士的社会影响力与代表性的问题。具体到人民政协内部而言，参加政协的毕竟是少数人，各党派、各团体、各界政协委员人数不多，从每个个体看，他们是一根头发。但是，政协委员是各党派、各团体、各界在社会上有影响力的代表性人物，他们背后联系的是广大人民群众，从整体上看是一把头发。因此，政协既要抓好委员的教育引导工作，开展民主协商，听取和吸纳广大政协委员的真知灼见，从而形成共识，又要鼓励政协委员加强与各界别群众的联系，完善联系制度，影响和带动所联系的各界别群众，引领他们走中国特色社会主义道路，弘扬正能量。

（四）坚持建言资政与凝聚共识双向发力的原则

建言资政与凝聚共识是同一个问题的两个方面，这是由人民政协既是专门协商机构，也是统一战线组织的性质定位所决定的，正确处理建言资政和凝聚共识的关系实际上就是正确执行人民政协“民主”与“团结”两大主题。如果说作为专门协商机构，政协的主业是建言资政，建言资政是政协组织和政协委员必须做好的“委员作业”，那么凝聚共识、促进团结则是各级政协组织和政协委员的重大使命任务，两者不可偏废。不能只强

调和重视主业，而忽视了使命任务。

在具体的工作过程中，建言资政和凝聚共识是政协工作的内在要求，二者并不矛盾，而是相互促进、辩证统一的。政协是政治协商的平台，是专门协商的机构，共识就是在协商中产生、形成和推动的。如：中共党委采纳和集中委员以及党外人士智慧过程就是凝聚共识的过程；政协委员在认识理解接受党的主张的过程也是凝聚共识的过程；政协委员在履职过程中研究宣传解读党和国家的方针政策和重要决策，把党的主张转化成社会各界的共识，更是凝聚共识的过程。只有建立在共识的基础上才能更好地提高建言资政的效度，在建言资政中增进共识和促进团结。建言资政的过程同时也是发扬民主的过程，更是统一思想、凝聚共识的过程。

人民政协要在建言资政和凝聚共识上“双向发力”：一方面，继续完善政协各种建言资政的制度安排和运行机制，更加广泛地、充分地听取不同意见和建议；另一方面，积极主动引导广大政协委员深刻认识建言献策和凝聚共识之间的辩证统一关系，建立思想政治引领和凝聚共识制度机制，比如专题议政性常委会议、专题协商会、双周协商座谈会、网络议政远程协商、委员讲堂、专题宣讲等活动，把互动协商交流作为重要的履职内容并作出制度安排。设定互动环节，既有问，也有答，问者不仅代表自己，也代表委员身后的界别和社会关注；答者不仅对相关政策进行解读，也传达了政府部门的态度。这一问一答，既是协商，也是理性说服，达到了沟通交流、解疑释惑、理顺情绪、化解矛盾、凝聚共识的目的。

（五）坚持把凝聚共识贯穿于履行政治协商、民主监督、参政议政职能全过程的原则

凝聚共识是政协的一项职能，但不是一项独立的职能，把凝聚共识纳入政协职能范畴加以规范，并不等于凝聚共识与政治协商、民主监督、参政议政三项职能是不相干的另一种独立的职能，也不等于把加强思想政治引领、广泛凝聚共识强制性地替代其他三项职能，恰恰相反，政协履行凝聚共识职能，必须与履行政治协商、民主监督、参政议政职能同步、同频进行。只有在政治协商、民主监督、参政议政过程中才能凝聚共识、汇聚力量，才能做到和而又同，增进一致而不强求一律，尊重差异而不扩大分

歧。换言之，要把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为中心环节，贯穿于履行政治协商、民主监督、参政议政职能的全过程，把党的主张通过民主程序转化为政协组织的决定，更加广泛地凝聚共识、凝聚力量。

四 建立和完善人民政协在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的机制

人民政协凝聚共识既是民主协商的结果，也是一个自上而下和自下而上双向互动的过程，这一过程具体包括政治引领机制、利益表达机制、民主协商机制的综合运用。

（一）政治引领机制

思想政治引领机制是人民政协凝聚各界共识的首要机制，这是自上而下引领共识的导向机制。作为专门协商机构，人民政协是政治组织，是中国特色社会主义的制度安排，人民政协凝聚共识区别于一般的协商共识，其核心内容在于确保坚持中国共产党对人民政协工作的全面领导，牢牢把握正确的政治方向，以政治建设为统领，要把坚持党的领导作为根本要求，引领参加政协的各党派团体和各族各界人士，坚定政治信仰，提高政治能力，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚决把维护党中央权威和集中统一领导作为政治建设的首要任务，作为最根本的政治纪律和政治规矩，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的中共中央保持高度一致，在旗帜、道路、理论、制度等重大问题上态度明确、立场坚定，紧密团结在中国共产党的周围，将党的主张转化为社会各界的统一意志、统一步调、统一行动。政治引领机制建设的重点在于加强政协党的建设，有效发挥政协党组织和党员委员作用。着力点在于全面落实党的建设各项制度，如健全政治理论学习制度，建立党员委员联系党外委员制度，建立健全政协委员联系界别群众制度等。做到党的组织对党员委员的全覆盖，党的工作对政协委员的全

覆盖，政协委员对所联系的各界别群众开展工作，更加有力地实现党对政协工作的全面领导。紧密团结各党派团体和各族各界人士始终听党话、跟党走，在寻求最大公约数、画出最大同心圆中，发挥人民政协大团结大联合的政治优势。

（二）利益表达机制

利益表达是政协的一项重要工作，这是自下而上的聚集共识的诉求机制。利益表达的主体是各级、各界政协委员以及他们所联系的群众，他们通过一定的渠道向党委提出意见和建议。政协应遵循便捷性、完整性、有效性的原则健全和完善委员们的利益诉求和表达机制，使政协委员的诉求和表达渠道更加便捷通畅；全面准确收集各种不同的意见建议，做到兼听则明；使政协委员的诉求和表达能够件件有回应，件件有落实。同时，在表达渠道的方式上可以多种多样，在保留提案表达、视察调研表达、社情民意表达、各种协商会议表达这些原有主渠道的同时，创新融合，充分运用新媒体技术成果，开辟线上表达平台，创新多样化的委员利益诉求表达渠道，如开辟具有公共论坛性质以及民意调查性质的网上渠道，探索网络议政的新形式，对内可以有政协委员的专门论坛，对外可以有面向社会的开放性论坛，还可以就某一阶段社会所关注的问题设立专题性论坛，通过这些渠道，广泛收集民意，加强与社会的交流与互动。

（三）民主协商机制

协商是人民政协凝聚共识的过程，民主协商机制是融政治引领和利益表达于一体的自上而下和自下而上的双向互动机制。要在协商中凝聚共识，最终达到凝聚共识的结果和目的，应着重从以下几方面完善民主协商机制：第一，政协要积极主动为党委、政府与各界政协委员开展民主协商搭建、创建协商平台。第二，建立党委、政府主要领导和分管领导出席协商会议制度。在政协专题协商的常委会议及其他协商会议中，向委员通报协商议题有关的工作进展情况，与委员面对面进行对话，听取委员的意见和建议，并在协商对话过程中引领委员围绕党和政府的中心工作建言献策。第三，规范协商会议的议程和出席范围。政协要积极主动与党

委、政府相关部门沟通，确定协商会议的议程和出席范围，构建分层面的党组会、全委会、常委会、主席会、秘书长会、专委会、界别、专题、对口、提案办理等协商议事平台。第四，拓展协商民主乡基层延伸。各级政协应加强与基层委员的联系，以邀请基层群众代表、专家参加会议活动等形式，推进协商民主向基层拓展，更好地听取和吸纳来自基层的意见和建议。第五，在深化专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商的内涵的同时，进一步完善协商形式，拓展和扩大协商平台。在会议协商、书面协商的基础上，探索建立和运用“互联网+”、网络议政协商、远程协商等其他可行的协商形式和平台，着重将这些平台向新生的社会力量延伸，把影响力强、活跃度高的社会群体，包括党外知识分子、党外代表性人士、非公有制经济人士、新媒体中的代表性人士等，团结吸纳进入协商平台。第六，健全协商议题提出和审定机制，拓宽议题提出的主体范围，提出者可以是执政党，也可以是民主党派；可以是政府部门，也可以是政协组织；可以是民间团体，也可以是政协委员等。规范议题的审定，只要议题切中合理，即可组织议题的关联方进行专题协商对话。

五 研究人民政协作为在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道的方法论和认识论问题

开展人民政协作为在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道的研究，需要运用辩证唯物主义和历史唯物主义的方法论和认识论，消除对这个问题的不恰当认识。

（一）要用历史的观点去认识

“人民政协作为在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道”是中共十九大的新提法。2018年12月29日，习近平总书记在全国政协新年茶话会上首次提出“加强思想政治引领、广泛凝聚共识，作为人民政协履职工作的中心环节”。2019年9月20日，习近平总书记在中央工作会

议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上进一步强调，人民政协要努力成为“在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠道”。这个新提法不等于政协过去就不是化解矛盾和凝聚共识的重要渠道，而是在新的历史条件下对人民政协职责的一个新的再定位。

人民政协从成立时起就是我国政治体制中具有统一战线性质的政治机构，现在需要给人民政协的职责作进一步的再定位，是因为进入新时代，一方面，我国社会结构发生了很大的变化，新的社会阶层无论是在数量和规模上，还是在社会影响力上都出现了前所未有的变化；另一方面，新时代处于百年未有之大变局，处于全面建成小康社会进入现代化强国建设的关键时期，不确定性在增多，需要加强化解矛盾和凝聚共识。因此，有必要根据这个新的情况对政协的职责进一步加以明确。

（二）要用辩证的观点去认识

人民政协作为专门协商机构是由几个基本要素构成的，这些基本要素包括“不同界别，平等表达，沟通商量，寻求共识，最终在重大问题上取得行动上的协调或一致”[①]。各种意见充分表达后的一致是最有力的一致。政协要发挥好专门协商机构作用，应辩证处理好两大关系：一是聚同与化异的关系；二是协商与共识的关系。因此，各级政协在发挥专门协商机构的作用中，一方面，要重视政协对国家建设、社会发展等方面提出的意见和建议，另一方面，要重视通过民主协商在聚同化异、凝聚共识方面所具有的无可替代的独特作用，两方面的工作不可偏颇。尤其是基层政协，更要端正对这个问题的认识，把政治协商、民主监督、参政议政与凝聚共识职能发挥好，把凝聚共识纳入政协工作成绩和质量的评价标准中。

（三）要用实践的观点去认识

人民政协作为在共同思想政治基础上化解矛盾和凝聚共识的重要渠

① 卞晋平．“专门协商机构”课题研究中几个方法论问题［N］．人民政协报，2020-04-16.

道，不但是一个理论问题，需要在深化政协理论的研究中讲清楚它的定位及重要性，使各级政协干部都清醒地认识到，化解矛盾和凝聚共识是政协的一项重要职能，不能忽略或者忽视，而且是一个实践问题，重在贯彻执行，应把这一职能纳入政协的制度体系中加以规范，通过制度规范实践，从而发挥制度效能。检验一项制度是好是坏，最终还是要回到实践中。人民政协制度之所以是一项优秀的制度，是经70多年的实践检验证明的结果。因此，各级政协既要加强理论学习和研究，又要更多地从实践层面出发，进行贯彻落实，把这一制度设计真正运用起来，发挥它的作用。

贯彻以人民为中心的发展思想 坚持人民政协为人民

◎ 林少红[①]

习近平在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话明确指出：坚持人民政协为人民。人民政协要把不断满足人民对美好生活的需要、促进民生改善作为重要着力点，倾听群众呼声，反映群众愿望，抓住民生领域实际问题做好工作，协助党和政府增进人民福祉。新时代人民政协为人民，增进民生福祉是发展的目的，是新时代人民政协事业发展的出发点和工作落脚点。

一 以人民为中心的发展思想的时代内涵

坚持以人民为中心的发展思想，是习近平总书记在党的十八届五中全会上提出的一个重要思想，是贯穿“十三五”规划始终的一条红线。这一重要思想理论的阐述，坚持了马克思主义唯物史观的基本原理，反映了共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的客观要求，深刻体现了党性与人民性的统一，进一步回答了“发展为了谁，发展依靠谁”的基本问题，是对党的科学发展思想的继承和发展。习近平总书记强调：“以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、

① 林少红，广东省社会主义学院教学部主任、教授。（课题编号：2020-GDSY-ZX-02）

止步于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节。”由此可见，以人民为中心的发展思想亟须贯彻到治国理政全部活动之中，它有着极其重大的实践指导意义。一是它指导我们更好地贯彻新发展理念，加快转变经济发展方式；二是它指导我们更好地满足人民群众日益增长的美好生活需要，促进人的全面发展；三是它指导我们更好地全面深化改革，进一步明确改革的方向；四是它指导我们更好地践行党的群众路线，做好新时代的群众工作。以人民为中心的发展思想的基本内涵就是坚持人民至上。

（一）坚持发展为了人民

人民和人民群众是社会物质和精神财富的创造者，是物质资料和生活资料的生产者，也是社会物质和精神生活的享用者、社会物质资料和生活资料的消费者。从历史唯物主义的基本原理出发，习近平总书记强调，中国共产党的初心就是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴。中国共产党人坚持不忘初心、继续前进，坚持一切为了人民，就是要不断把为人民造福事业推向前进。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“带领人民创造美好生活，是我们党始终不渝的奋斗目标。必须始终把人民利益摆在至高无上的地位，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富裕不断迈进。”①

发展为了人民。发展既是人类社会的恒久议题，也是贯穿于中国特色社会主义理论体系的核心理念。它主要回答的是发展“为了谁”的问题。在改革开放40年的发展中，中国取得了西方资本主义国家几百年才能取得的成就，为实现中华民族伟大复兴奠定了坚实的基础；中国成为世界第二大经济体，国际地位显著提升。正如习近平总书记所指出的，“我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标，比历史上任何时期都更有信心、有能力实现这个目标”②。经济高速增长、民族振兴、国际地位

① 习近平．决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利：在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告［M］．北京：人民出版社，2017.

② 习近平．决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利：在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告［M］．北京：人民出版社，2017.

提升等，让民众有了民族自豪感和大国荣誉感。这一切的发展都是“为了人民”，都是为了人民的美好生活，并在中国共产党人“发展是硬道理”的旗帜上深深地印上了“人民”的印章。进入新时代，我们的科学发展观的价值内涵发生了转化。一是发展目的由“物”到“人”的转变。传统发展观把发展仅仅理解为经济增长和物质财富的累积，实际上是一种以物为中心的发展观。我们要摆脱这样的发展思维，破除“GDP崇拜”，真正着眼于人民的美好生活谋划发展；二是发展不是只追求少数人的发展，而是追求最广大人民群众的发展；三是发展不只是人的简单的发展，而是人的全面发展。把人作为发展的目的和归宿，追求人的全面发展，就是要全方位满足人的真实需要，全方位丰富和提高人创造美好生活的能力，努力实现人的全面发展。而且，这样的发展不是追求少数人的全面发展，而是追求最广大人民群众的全面发展。

（二）坚持发展依靠人民

历史唯物主义认为，人民是社会历史发展的鲜活实践主体，是社会历史发展的最高价值主体；人民群众是社会历史的创造者，是社会历史发展的真正推动者。习近平总书记强调，“人民是历史的创造者，是真正的英雄”，“人民是创造历史的动力，我们共产党人任何时候都不要忘记这个历史唯物主义最基本的道理”，“人民是历史的创造者，是决定党和国家前途命运的根本力量”。“人民是我们力量的源泉。”只要与人民同甘共苦，与人民团结奋斗，就没有克服不了的困难，就没有完成不了的任务。

回顾改革开放的历程，从“包产到户”至今天的“大众创业、万众创新”无不证明了广大人民群众的积极探索、不断实践，才推动中国的改革开放事业一步一步向前迈进的事实。当前，我国经济发展处在发展模式的转型期，这一阶段性特征更决定了我们必须激发人民群众的积极性、主动性和创造性，为经济社会发展提供“新动力”。客观地说，过去我国的发展模式主要是“物质驱动”，靠物质性要素、物质性资源来拉动经济增长。[①]当

① 唐爱军. 深刻把握以人民为中心的发展思想的时代内涵［N］. 中国社会科学报，2018-03-13（8）.

然，这种发展模式具有历史的合理性，为我国物质财富的积累作出了重要贡献。但在此过程中，我们也付出了自然资源过度消耗、生态环境严重破坏等沉痛代价。因此，我们亟须转变发展模式：在发展动力上，由物质驱动转向创新驱动；在发展主体上，由政府主导转向政府推动与人的创新活力推动相结合。在发展模式的转变中，还应培育促进经济发展所需的“新动力”“新动能”。它们从哪里来？只能来自广大人民群众的聪明才智和创造活力。破解发展问题，化解发展难题，培育发展新动力，必须从亿万群众的实践创造中汲取智慧和力量。发展依靠人民既是对人民主体论的继续坚持，又是对新时代发展新议题的积极回应。[①]

（三）坚持发展成果由人民共享

改革开放初期，邓小平同志指出，社会主义经济政策对不对，归根到底要看生产力是否发展，人民收入是否增加，这是压倒一切的标准。我们的发展到底成功不成功，关键看老百姓有没有共享发展成果，有没有实现共同富裕。坚持发展成果由人民共享关乎中国共产党人对发展的衡量标准或尺度问题。以人民为中心的发展思想进一步深化了衡量发展成效的标准问题。发展成果由人民共享，从发展的评价机制看，表现在三个层面上。首先，它是判断改革开放成功与否的根本标准。习近平总书记指出：“改革发展搞得成功不成功，最终的判断标准是人民是不是共同享受到了改革发展成果。”改革发展如果没有了人民群众的广泛参与，就不可能成功；同样，改革发展如果不能给老百姓带来实实在在的利益，就不能创造更加公平的社会环境，甚至导致更多不公平，改革就失去了意义。习近平总书记所讲的“共同享有人生出彩的机会”“共同享有梦想成真的机会”“共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会”指的就是人民共享发展成果的问题，改革就是要让人民群众拥有更多的获得感、幸福感、安全感。对此，党的十九大报告的表述是：“必须始终把人民利益摆在至高无上的地位，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富

① 唐爱军. 深刻把握以人民为中心的发展思想的时代内涵［N］. 中国社会科学报，2018-03-13（8）.

裕不断迈进。”其次，它是检验小康社会是否全面建成的主要标尺。习近平总书记多次强调，“全面小康是全体中国人民的小康，不能出现有人掉队”。他反复强调的“小康不小康，关键看老乡”，形象地揭示了衡量发展成效、衡量全面建成小康社会的标准问题。再次，它是社会主义的本质要求，也是中国特色社会主义的本质要求。在就“十三五”规划听取党外人士意见座谈会上，习近平总书记指出，“广大人民群众共享改革发展成果，是社会主义的本质要求”。中国特色社会主义坚持了科学社会主义基本原则，它是社会主义而不是其他什么主义。中国特色社会主义道路是一条实现国家现代化的快速发展之路，它遵循了以人民为中心的发展思想，“发展成果由人民共享”构成了这条道路的本质要求。①

以人民为中心的思想与我们党全心全意为人民服务的根本宗旨一脉相承，又赋予了崭新的时代内涵，是新时期中国共产党人的责任担当，对于坚持人民主体地位，坚持人民至上，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，具有十分重要的理论指导作用。

二 党的十八大以来，人民政协为人民的理论和实践新发展

党的十九大报告将“坚持以人民为中心”确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，这意味着不仅在经济社会发展方面要坚持以人民为中心的发展思想，而且在中国特色社会主义事业诸领域、各方面与全过程都必须坚持以人民为中心。中国特色社会主义进入新时代后，以习近平同志为核心的中共中央高度重视人民政协工作。特别是习近平在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上，高度评价人民政协在建立新中国和社会主义革命、建设、改革各个历史时期所作的重要贡献，全面总结党的十八大以来对人民政协工作提出的一系列新要求，人民政协为人民得到充分彰显。

① 唐爱军．深刻把握以人民为中心的发展思想的时代内涵［N］．中国社会科学报，2018-03-13（8）．

（一）人民政协新的功能定位

习近平强调，人民政协是中国共产党把马克思列宁主义统一战线理论、政党理论、民主政治理论同中国实际相结合的伟大成果，是中国共产党领导各民主党派、无党派人士、人民团体和各族各界人士在政治制度上进行的伟大创造。[①]人民政协的组成阵容包括中国共产党、各民主党派、无党派民主人士、人民团体、各少数民族和各界代表、香港特别行政区人士、澳门特别行政区人士、台湾同胞和归国侨胞的代表。这个组织以人民为组成面，“人民”二字不仅仅是个简单的称谓，它严格地规定了这个组织的性质是爱国统一战线，规定了我们要实行的民主是人民民主。人民政协植根于中国历史文化，产生于近代以后中国人民革命的伟大斗争，发展于中国特色社会主义光辉实践，因而是具有鲜明中国特色的制度安排。习近平总书记紧紧抓住实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦这个新时代最大的历史任务，强调人民政协作为统一战线的组织、多党合作和政治协商的机构、人民民主的重要实现形式，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排。人民政协要坚持性质定位，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。

（二）充分肯定“协商民主是实现党的领导的重要方式，是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”

强调发挥人民政协作为专门协商机构的作用，把协商民主贯穿履行职能全过程，不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平。如每年例行的全国政协会议都是政协发挥作用的最重要平台，新年茶话会则体现了对人民政协的关怀和重视。中共中央还制定了一系列指导人民政协工作的重要文件，如《关于加强社会主义协商民主建设的意见》（2015年）、《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》（2015年）、《中

---

① 习近平．在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话［EB/OL］．（2019-09-20）．http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/20/c_1125020851.htm.

国共产党统一战线工作条例（试行）》（2015年）、《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》（2017年）等，不断发展人民政协制度，完善人民政协制度的顶层设计。在中国的政治语境中，民主就是“人民当家作主”，但民主的实现形式和具体模式却必须适应国家的政治历史传统和民族心理文化积淀，以及特定的政治力量对比格局。中国式协商民主是实现党的领导的特定重要方式之一，“是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力形成共识的重要民主形式”①。“社会主义协商民主，应该是实实在在的，而不是做样子的，应该是全方位的，而不是局限在某个方面的，应该是全国上上下下都要做的，而不是局限在某一级的。因此，必须构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。”②中国共产党与各民主党派之间的党际协商，正是由中国共产党领导的与各民主党派进行的关于国家大政方针与重要决策的协商。以人民政协为代表的中国特色社会主义政治协商制度在其不断变化发展的过程之中成功地实现了党的爱国统一战线功能，体现了中国共产党领导的国家体制对体制外力量的广泛政治吸纳，彰显了“中国智慧”。

（三）在推动国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用

2013年11月，党的十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”中国共产党把人民政协政治协商作为重要环节纳入决策程序，搭建各族各界群众在日常政治生活中广泛持续深入参与的平台，健全在民主协商中广泛凝聚共识的政治整合机制，将多元化诉求表达纳入理性化程序化轨道。放眼世界上的许多国家，党争纷沓、相互倾轧，选举时漫天许诺、

① 中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》［EB/OL］.（2015-02-09）. https://news.12371.cn/2015/02/09/ARTI1423479012888896.shtml.

② 习近平：在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［EB/OL］.（2014-09-21）. http://www.81.cn/jwzb/2014-09/21/content_6159780_2.htm.

大打出手，而中国共产党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主，形成既有集中又有民主，既有纪律又有自由，既有统一意志又有个人心情舒畅、生动活泼的一种政治局面，人民政协事业成为国家治理体系的重要组成部分，成为国家治理能力现代化的重要力量。在中国革命、建设、改革的历史进程中，人民政协把马克思列宁主义统一战线理论、政党理论和民主政治理论同中国具体实践相结合，团结带领各民主党派、无党派人士、各人民团体和各族各界人士的伟大创造，揭示了人民民主的真谛在于有事好商量、众人的事情由众人商量，揭示了“中国之治”同中国政治制度的内在逻辑联系，充分体现了“四个自信”。

（四）要牢牢把握大团结大联合的主题，坚持一致性和多样性统一，找到最大公约数，画出最大同心圆

在人民政协，中国共产党通过协商合作，把自己的主张转化为各党派团体和各族各界人士的共识，彰显了党的领导的政治优势，彰显了中国新型政党制度的合作优势，彰显了政协组织和国家组织同构的体制优势，彰显了政协组织代表性强、包容性大、联系面广的优势。这些独特优势，使人民政协拥有完整的制度程序和参与实践。聚焦党和国家中心任务，围绕团结和民主两大主题，把协商民主贯穿政治协商、民主监督、参政议政全过程，完善协商议政内容和形式，着力增进共识、促进团结。人民政协为各党派团体和各族各界人士搭建协商平台、丰富协商形式、创造民主氛围，为我国社会主义民主政治发展注入新的活力。团结和民主是其不变的主题，随着党在不同时期历史使命的变化发展，其中“团结”谁，怎么“团结”，如何“民主”，怎样“协商”，则有不同的侧重。新的历史时期，人民政协紧紧围绕党和国家中心工作，积极履行政治协商、民主监督、参政议政职能，发挥出了越来越重要的作用，彰显了我国社会主义民主政治的特点和优势，推动人民政协制度朝着更加成熟、更加定型的方向不断发展，为科学社会主义和人类贡献提供中国智慧和中国方案。

三 把以人民为中心的发展思想贯穿人民政协工作的全过程

习近平总书记关于人民政协为人民的深刻论述，是人民政协工作的重要遵循，发挥好人民政协专门协商机构的作用，体现以人民为中心，实现人民对美好生活的向往，需要从以下几个方面着力：

（一）加强思想政治引领，广泛凝聚共识

毛泽东同志说过，所谓政治，就是把拥护我们的人搞得多多的，把反对我们的人搞得少少的。[①]我们党领导革命、建设、改革取得成功靠的就是这个。在新的时代条件下，我们要继续前进，就必须增进全国各族人民的大团结，调动一切可以调动的积极因素。一要充分认识中国共产党是最高政治领导力量。党的领导是人民政协事业发展进步的根本保证，也是新时代人民政协必须恪守的根本政治原则。在政协工作中，必须牢固树立“四个意识”，自觉接受中国共产党的领导，自觉维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。二要引导参加人民政协的各党派团体和各族各界人士深入学习党的创新理论，学习时事政策，学习中共党史、新中国史和统一战线历史、人民政协历史，树立正确的历史观和大局观。三要加强思想政治引领，正确处理一致性和多样性的关系。及时了解统一战线内部思想动态，把在一些敏感点、风险点、关切点上强化思想政治引领同经常性思想政治工作结合起来，推动各党派团体和各族各界人士实现思想上的共同进步。四要广泛联系和动员各界群众，协助党和政府做好协调关系、理顺情绪、化解矛盾的工作。鼓励和支持委员深入基层、深入界别群众，及时反映群众意见和建议，深入宣传党和国家方针政策。把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，把服务实现“两个一百年”奋斗目标作为工作主线，团

① 习近平：在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话［EB/OL］. http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2022/03/15/ARTI1647331645488471.shtml.

结海内外中华儿女智慧和力量，为决胜全面建成小康社会进而全面建设社会主义现代化强国作出贡献。

（二）要拓展人民政协为人民的履职空间，发挥专门协商机构的作用，在建言资政和凝聚共识上双向发力

习近平总书记号召“全国各族人民一定要牢记使命，心往一处想，劲往一处使，用十三亿人的智慧和力量汇集起不可战胜的磅礴力量”[①]。早在2017年12月29日的新年茶话会上，习近平总书记强调了人民政协工作的总纲——新时代中国特色社会主义思想，主轴——坚持和发展中国特色社会主义，主线——为决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利献计出力。要求人民政协充分发挥作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构作用，携手新时代，贯彻新理念、聚焦新目标、落实新部署，促进各党派团体、各族各界人士的大团结大联合，共同为实现中共十九大确定的目标任务而奋斗。[②]实现中华民族伟大复兴的中国梦，需要广泛汇聚团结奋斗的正能量。发挥人民政协作为实行新型政党制度重要政治形式和组织形式的作用，对各民主党派以本党派名义在政协发表意见、提出建议作出机制性安排；健全同党外知识分子、非公有制经济人士、新的社会阶层人士的沟通联络机制；全面贯彻党的民族政策和宗教政策，推动各民族交往交流交融，引导宗教与社会主义社会相适应；全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，引导港澳委员支持特别行政区政府和行政长官依法施政，发展壮大爱国爱港爱澳力量；坚持一个中国原则和“九二共识”，拓展同台湾岛内有关党派团体、社会组织、各界人士的交流交往，助推深化海峡两岸融合发展，坚决反对任何形式的“台独”分裂活动；广泛团结海外侨胞，吸收侨胞代表参加政协活动；积极开展对外交往，为推动构建人类命运共同体提供正

---

① 习近平：在十二届全国人大一次会议上的讲话［EB/OL］.（2013-12-07）. https://www.gov.cn/ldhd/2013-03/17/content_2356344.htm?eqid=e6920433000002cf3000000003645b34f2.

② 习近平. 在全国政协新年茶话会上的讲话［N］. 人民日报，2017-12-30.

能量。[①]

（三）要强化委员的为国履职、为民尽责的责任担当

政协委员是人民政协工作的主体，人民政协的一切成就都来源于委员的智慧和创造。在新时代，人民政协要有新气象、新作为，关键就在于要按照“懂政协、会协商、善议政，守纪律、讲规矩、重品行”的要求，努力提高政协履职的能力，说好政协话、办好政协事，寻求最大公约数，凝聚最强正能量，进一步发挥人民政协为人民的主体作用，全面增强履职本领，观察社会发展大方向、大趋势，反映界别呼声，做好“专门家”。

一是学习新理论新思想的政治把握能力。在新的形势下，要主动顺应时代发展的新变化新要求，自觉主动加强学习，为履行好委员职责、发挥好委员作用打下扎实的基础。政协工作涉及面广，对委员来说，当前更重要的是突出学习重点，委员们要在履职过程中不断加强学习，要认真学习掌握习近平新时代中国特色社会主义思想，要认真学习掌握新修订的宪法和政协章程，政协委员深入学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，深入学习政协章程、政协理论和政协知识，努力打造“懂政协、会协商、善议政，守纪律、讲规矩、重品行”的高素质委员队伍，努力推动人民政协工作提质增效。

二是提高调查研究能力。调查研究是政协工作的基本功。要坚持问题导向，深入基层、深入实际，摸清真实情况，拿到一手材料，以求实态度和科学精神“解剖麻雀”，深入分析思考，提出有事实、有分析、有对策的意见和建议。要善于调查研究，围绕满足人民群众对经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的美好生活需要，在调研的深度广度上下功夫，搞清协商议题的情况、成因、对策，才能真正具有参与协商的发言权。

三是提高联系群众能力，增强界别代表性。要站稳人民立场，深入基

---

① 习近平．在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话［EB/OL］．（2019-09-20）．http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/20/c_1125020851.htm.

层一线，察实情、接地气、受教育，充分运用提案、建议案、调研视察、大会发言、社情民意信息等履职形式，宣传党的政策，反映群众诉求，协调化解矛盾，凝聚民心民智。要关注社会困难群体，政协委员不仅要为自己所在界别代言，也要关注社会公共利益和困难群体的合法利益。通过他们影响更大范围的群众，最大限度地调动和保护各方面的积极性、创造性，最广泛凝聚实现伟大复兴的正能量，做到改革发展推进到哪里，委员的触角就深入到哪里，人民群众的意愿集中在哪里，委员的工作重心就在哪里，更好参与和服务国家治理。

四是提高合作共事能力，画出最大同心圆。要牢牢把握大团结大联合的主题，坚持一致性和多样性统一，在固守政治底线这个圆心的基础上，充分运用协商民主的办法，寓团结联合于政治协商、民主监督、参政议政之中，融坦诚相见、真诚交流、平等协商、教育引导为一体，营造既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的民主氛围，及时将疑惑、误解消除于春风化雨之中，凝聚政治共识，汇集各方力量。

五是加强委员队伍作风建设。教育和引导委员珍惜自身荣誉，恪守宪法法律，自觉践行社会主义核心价值观，努力使委员做到守纪律、讲规矩、重品行。多做雪中送炭、扶贫济困的工作，多做春风化雨、解疑释惑的工作，多做理顺情绪、化解矛盾的工作，不断加强委员队伍建设，在新的时代展现新形象，实现人民政协为人民的新作为。

习近平总书记指出：“全心全意为人民服务，始终代表最广大人民根本利益，是我们能够实行和发展协商民主的重要前提和基础”[①]。我们必须站在关乎国之兴亡的高度，把以人民为中心的发展思想贯穿人民政协工作的全领域、全方位、全过程。

---

① 习近平：推进人民政协理论创新制度创新工作创新 推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展［EB/OL］.（2014-09-22）. http://cpc.people.com.cn/n/2014/0922/c64094-25704151.html.

政协协商民主实践创新研究
——驱动因素与广东的实践路径

◎ 林　伟[①]

习近平总书记在中共十九大报告中指出，有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛。可以说，政协协商民主已经成为中国民主最集中的体现，其政治优势和民主功能的发挥程度正直接决定着中国民主的程度和水平。[②]政协协商民主得到长足的发展，一方面，归根于执政党对改革开放过程中所出现的多元利益分化进行整合的需要，另一方面，有赖于全国各地政协协商民主实践形式的创新及其对民主政治的切实推动。为此，本文在总结我国各地政协推动协商民主创新的驱动因素的基础上，以广东各级政协在协商民主创新方面的个案为样本，归纳政协协商民主实践创新的实践路径，从而探讨我国政协协商民主的发展方向。

一　政协协商民主创新的驱动因素

从全国范围看，各地政协在推进协商民主创新实践中主要为了解决以下四类问题：

---

① 林伟，广东省社会主义学院教学部教授。

② 林尚立. 中国民主的政治逻辑：以人民政协为中心的考察［J］. 中国政协理论研究，2012（1）.

（一）解决对政协协商不重视的问题

在现实政治生活中，改变政治协商参与各方对政协的政治协商职能的不重视已经成为当前各地政协实践创新的重要驱动因素之一。有研究表明，对政协协商不重视的主体有两类。一是党政主要领导。不少地区的领导对政协协商有敷衍了事倾向，常常“想到了”或“有空了”才予以协商；有的领导流于形式，以通报情况、部署工作代替协商；有的领导轻视政协协商的效用，对政协协商的成果很少关注、采纳。二是政协委员。部分委员忙于本职工作，在协商中投入的精力少，参加协商不积极、不认真。[①]

（二）解决政协协商程序不规范的问题

在实践中，政协协商程序不规范的问题也是推动各地政协开展实践创新的重要因素。一方面，政协协商的主体之间职责不明确，实际运作中随意性较大，严重影响协商的成效。根据《中共中央关于加强人民政协工作的意见》，除了参加政协的各党派团体和各族各界人士外，政协协商主体还包括党委、人大、政府领导机关及其职能部门。但在实践中，政协协商中的党委、政府、政协各自的职责是什么，他们在政协协商中如何参与、什么时候协商、同谁协商也没有总体计划和要求。另一方面，党委、人大、政府普遍未将政协政治协商作为决策必经程序，纳入其各自的议事规则。即使各级党委相继制定了加强人民政协工作的有关规定，但有的党政领导认为经济和社会发展中大事多、难事多，许多事情需要迅速作出决策，如果重大问题在决策之前都需要政协协商，可能会延缓时机，担心影响决策效果。[②]

（三）解决政协委员履职能力有待加强的问题

2015年3月，全国政协十二届三次会议期间，习近平总书记在参加

---

① 曹伟. 人民政协协商民主创新的问题指向与实践路径研究：以浙江为例［J］. 中国政协理论研究，2017（1）.

② 湖北省政协研究室课题调研组. 关于全省各地政协协商民主实践创新的调研报告［J］. 世纪行，2013（12）.

界别联组会时就要求政协委员“懂政协、会协商、善议政”，“做到建言建在需要时、议政议到点子上、监督监在关键处”[①]。然而，当前有部分政协委员由于履职能力的不足，远没能达到习近平总书记对协商能力的要求，具体表现在三个方面。一是“委员意识”不强，缺乏“使命感”“责任感”与“紧迫感”。有一些委员缺乏应有的“委员意识”，或者满足于委员的政治身份，乐当“荣誉委员”；或者满足于当委员参加会议，闭会后无事可干；或者在开会、视察和调研中缺乏思考和主见，发言随大流。二是协商的基本功不扎实。从某种程度上说，在选拔政协委员的时候，对委员是否具有协商的素质重视不够。尽管我们对政协委员的政治素质从严把关，但是我们对其履行职责的素养和能力则较少强调。有些政协委员在任职期间，几乎没有单独完成过提案；为数不少的政协委员一年亦难以写出一份足以反映民众诉求与治国需要的调研报告，更不必说具有高质量的提案。三是当前我们对委员履职考核标准偏低。近年来，各级政协都出台了政协委员履职考核方案，考核标准主要以提交提案、反映社情民意信息、全委会出勤等方面作为衡量尺度。但是，这些标准没能从履职实效方面对政协委员提出应有的要求，包括选题是否具有针对性（包括是否与中心工作同步、与阶段重点相衔接度），分析问题时是否基于深入的调研，提出的建议是否具有应用性、前瞻性等。

（四）解决提案办理缺乏实效的问题

提案办理缺乏实效一直是我国经济相对发达地区的政协委员集中反映的问题。全国政协委员郭秉飞就一再表示，政协履职的苦恼就是“会上发言踊跃、条理清晰”，但是“最后的结果”就是“说了也白说”。[②]究其原因，政协委员的建言献策缺乏含金量或不切实际是一方面的原因，而对承办单位的回复缺乏规范性的程序设置和监督机制是重要的原因。

---

① 付志方. “懂政协、会协商、善议政”是统一的有机整体［N］. 人民政协报，2016-08-24（8）.

② 朱忠保. 说了也白说　白说也要说［N］. 深圳晚报，2014-03-12（A21）.

从全国范围来看，目前承办单位对提案的答复清晰明了、内容全面、信息量大，但是在落实提案方面容易流于形式。例如，有的承办单位办理政协提案时只注重解释，与提案人缺少有效沟通，令提案人难以了解提案的办理情况；有的承办单位虽有针对性的措施，但组织不力、督办不到位，导致办理力度不大或没有实质性进展；有的承办单位在办理的过程中虽与提案人作了充分的沟通且将提案列入规划或计划中，但是因为机构改革、办案人员更新等，提案的办理一再搁置。

二 广东政协协商民主创新的实践路径

针对上述问题，作为中国改革开放的排头兵，广东省各级政协在协商中不断通过实践创新逐步解决其中一个或若干个问题。从整体上看，广东省各级政协协商民主创新的路径主要包括：制度的规范化、协商机制的创新、政协委员管理培训的常态化、提案办理程序的完善化。下面按照这些路径，对广东政协协商民主创新进行归纳和分析。

（一）制度的规范化

无规矩不成方圆。政协协商民主过程中存在的许多问题与政协协商内容、形式、程序、机制等缺乏规范性制约有着极大的关系。为此，广东各级党委、政府联同政协专门对政协工作制定了各项规程和办法，促使政协协商工作逐步迈上制度化、规范化、程序化轨道。一方面，省级规范的颁布从上层设计规范全省各级政协的协商内容、形式、程序和责任承担。例如，广东省委、省政府联同省政协颁布的《中共广东省委政治协商规程》确立了各级党委在政治协商中的领导地位和主导作用，实现了从“关心协商”到“必须协商”、从“可以协商”到“程序协商”的重要转变；同时规定了需要政治协商的具体内容和主要形式，明确了政治协商每个程序的责任部门、工作职责，并把是否重视政治协商纳入党政领导政绩考核内容。为了配合《中共广东省委政治协商规程》的贯彻实施，广东省委、省政府还先后下发了《广东省政协提案办理工作规程（试行）》和《广东省

政协提案办理工作评价考核暂行办法》，从程序上规范政协和承办单位办理提案的工作。另一方面，各地级市、区县根据自身的特点制定具有地方特色的政协协商工作规范，如江门市颁布实施的《“一号提案”工作暂行办法》。根据该办法，江门市每年设立一个标志性的“一号提案”，作为年度最为重要的提案，以激发政协委员参政议政争获“一号提案”的热情，凝聚政协委员的向心力。

（二）协商机制的创新

为了让政协委员说了不白说，推动政协提案办理有效落实，广东各级政协在协商机制的创新方面作出了许多突破性的尝试。这些尝试主要有以下三个方面：

1. 党政领导干部利用政协这一平台主动与相关利益者展开协商

例如，2017年年初，上任伊始的马兴瑞省长到省政协走访座谈时与省政协主席王荣达成了“发挥政协平台作用、凝聚社会各界力量、提升粤商发展信心、推动广东产业转型升级”的思想共识，促使“粤商·省长面对面协商座谈会”这样一个高规格的协商机制得以构建。经过2017年和2018年两年的运作，该协商机制的运作模式已经初步形成，主要通过前期调研、协商对话、成果转化三个阶段来组织推进。在前期调研中，省政协与省政府相关部门都会进行充分沟通，同时由省政协领导分别带队到广州、深圳等10个地市实地调研并形成包括建议在内的调研报告。随后，省政协在座谈会召开一个星期之前向与会粤商代表发去邀请函，言明座谈会主题。在座谈会上，省长与粤商代表坦诚交流，达成思想共识，提出希望要求。座谈会后，省政协根据会议情况整理出意见建议，形成协商纪要，以省政协办公厅名义送省政府办公厅，省长将纪要批示给省分管领导和相关职能部门办理落实。在成果转化的过程中，承办单位“一把手”对提案的办理落实负总责，制订办理工作方案，明确责任分工和时限要求；省政府办公厅把协商成果纳入督查室的督查内容，及时跟踪督促落实情况；省政协将其作为民主监督的重要内容，推动协商成果落地见效。在这一系列的动作中，科学选题是前提，调查研究是基础，互动交流是关键，成果转化

是重点。[①]这一协商模式事实上使政协协商发生在形成提案的过程中，党政领导成为事实上的提案人，而参加协商的相关粤商代表则以利益相关者的身份参与提案建议的形成过程。这一新型的政协协商从最大程度上推动了政协提案从利益相关者而非管理者的角度考虑问题对策，从而保证政协提案因利益相关者的支持而获得持之有效的实施。

2. 政协委员的“升格”

针对政协委员在与党委、政府领导以及承办单位协商过程中处于相对弱势并直接导致政协协商效力不高的情况，广东绝大部分的地方政协均采用了“面对面”的协商形式，使政协委员能够直接面对党委书记、政府首长和承办单位领导进行协商，一定程度上为提升政协委员的协商地位、推进政治协商纳入决策程序提供了保障。例如，深圳市南山区独创了渗透提案办理全过程的面商制度。一方面，针对提案人与办案单位之间缺乏了解的情况，深圳南山区政协在办理政协委员提案的过程中，在提案交办阶段就举办“案前协商会”，让办案单位明确提案的重点和问题的症结，也使提案人清楚办案单位的难处和已经开展的工作情况；另一方面，在提案办理的过程中，南山区政协特别要求承办单位听取委员的具体意见和建议，如果承办单位认为能解决的，当场确定解决的时间和人员，不能立即解决的，则向提案委员进行解释，争取得到理解。[②]又比如，江门市政协从2016年开始实施“委员约见部门领导”活动，约请提案人集中与提案承办较集中的民政局、规划局等部门的主要领导会面协商，促进提案采纳落实。[③]“面对面”的协商，使得委员必须做好调研和发言准备，相关职能部门负责人要现场回应和表态，党政主要领导最后提出明确要求。这一过程，提升了委员协商建言的质量，促进了协商意见建议更加直接、高效地

① 李培刚. 粤商·省长面对面座谈：以协商民主凝聚广东发展合力［EB/OL］. 人民政协报，2018-05-25. http://cppcc.china.com.cn/2018-05/25/content_51518229.htm.

② 林伟. 地方特色政协提案办理协商模式的形成与运作：基于广东各级政协个案启示的探析［J］. 湖北省社会主义学院学报，2016（6）.

③ 林仪，关志钒. 江门市政协着力提升提案质量 集智汇谋助推侨都发展［EB/OL］.（2017-01-11）. http://www.rmzxb.com.cn/c/2017-01-11/1278567.shtml.

进入党政主要领导的决策视野。[①]

3. 协商参与方的增加

随着政协协商形式的不断创新，广东省各级政协协商的参与方已经从过去的政协委员与承办单位之间的协商发展到以提案人、承办单位、督办领导为参与方的协商。而深圳市政协更是突破了三方参与的标配方式，从2014年开始每月举办一次委员议事厅活动，将政协委员、专家学者、政府部门和市民四方聚在同一个公共空间，对涉及民生的话题展开热议，通过政协委员“讲”、专家学者“议”和市民群众“评”，搭建各界参与并表达意见的协商平台。在委员议事厅的协商中，作为主办方的深圳市政协只扮演“搭台”的角色，具体承办由各民主党派以及市政协部分专委会来负责。而参与协商的各方都必须围绕事先设置的民生热点问题，在不预设立场的前提下表达各自意见。一方面，参与现场协商和讨论的多名委员形成不同观点的交锋，对话题进行充分的讨论，而非阐述单一结论；另一方面，专家和学者发挥智库的作用，为现场市民答疑解惑，引导市民在一定认识基础上展开思考。与此同时，参与协商的相关政府部门领导也不是来“摆成绩”的，他们到现场听取市民的意见，为下一步政府决策提供参考依据，并就某一问题的现状和解决措施和观众进行面对面的交流。市政协2014年2月推出全新协商平台“委员议事厅”，每个月第三个周日下午在中心书城，委员、市民、专家和政府部门代表，就民生热点问题充分表达各自的意见。委员议事厅共举办了16期，讨论了“小升初”“养老”“医疗”等民生热点问题，努力搭建多方沟通的平台，尽可能让更多的人在平等对话、公开讨论中，使各种意见得到充分表达，传播理性声音。自此，市政协协商工作从“会场”走进“广场”，从“闭门开会”到“开门协商”，更加注重面向社会、走进群众、扩大公民有序政治参与。[②]市民的参与，无疑使深圳的政协协商“向下接地气”，令政府决策更具民主和科学的依据。

---

① 曹伟. 人民政协协商民主创新的问题指向与实践路径研究：以浙江为例［J］. 中国政协理论研究，2017（1）.

② 彭琰. 开动脑筋 开门议政 协商为民：盘点五届市政协新做法十大经典［EB/OL］.（2015-02-27）. http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-05-27/506550.shtml.

（三）政协委员管理培训的常态化

针对政协委员对政协协商的重视程度有待提高的现状，广东省政协建立委员激励约束机制，起草出台了《关于建立委员履行职责档案的暂行办法》。该暂行办法对委员参加会议活动、提出提案、反映信息等情况建立台账，定期向委员和所在单位反馈。依据该暂行办法，在换届工作中，政协委员是否主动与有关部门密切配合，其履职的积极性和成效是否显著，成为其是否能够被继续提名的重要依据。对于表现突出的政协委员，政协将以骨干委员名义对其予以保留。

在提升政协委员履职能力方面，近年来广东省政协在换届之后均举办新委员培训座谈会，通过政协领导或知名政协委员的讲解，让新晋委员对政协协商的性质、地位和作用以及政协委员的责任有一个初步的了解。为提高委员履职能力，广东各地政协还通过举办政协委员履职能力培训班提升委员写作提案的能力。此外，有不少地方政协开始搭建知情参政平台，使政协委员更好地上知党政工作重点、下知社情民意，以增强提案的现实性、针对性和前瞻性。

（四）提案办理程序的完善化

提案办理程序是否完善，对于政协协商民主的实现具有十分关键的意义。对此，广东省政协在创新实践中予以特别的重视，并在以下两个方面体现了程序设计的着力点：

1. 协商监督者的“高配”

例如，在党政“一把手”督办政协委员提案的制度中，省委、省政府、省政协的主要领导作为提案办理的监督者进入提案办理协商过程，这促使广东各地的提案办理工作从过去的“领导批示办理”转变为“领导带头办理”，同时使得党政主要领导能够兼以提案人和领导人的视角（而非纯粹的领导视角）来看待提案办理，并在很大程度上提升了他们对提案办理工作的重视。

2. 承办单位领导的“重责”

2013年，广东省委、省政府出台《关于进一步加强我省人民政协提案

办理工作的意见》，要求将提案办理工作纳入落实科学发展观实绩考核及单位绩效考核体系，对态度认真、措施得力、效果显著的部门和个人，予以表彰，并作为干部考核、培养和选拔的参考依据；对重视不够、敷衍塞责的部门和个人，要进行批评教育。而深圳市龙岗区的票决制度更是将对提案办理单位的考核推向了极致。在票决制度中，龙岗区政协首先针对每一个重点提案都设立一个督办组，各督办组根据重点提案的票决评价要求，采取召开提案办理座谈会、实地考察、个别走访等形式，对所负责督办的重点提案办理落实情况进行检查督办，全面掌握提案的办理和落实情况，并形成督办情况的书面材料作为票决评价会议上进行票决的参考依据。在票决评价会议上，在听取各承办单位和各督办组分别汇报重点提案办理落实情况后，分管提案工作的政协副主席和各专委会主任、督办组成员及该提案的提案人对提案办理情况进行无记名评价。[①]如此苛刻的评审制度使得承办单位领导肩负着巨大的压力和责任，促使承办单位不得不认真对待提案办理工作。

三 进一步推进政协协商民主实践创新的建议

上述分析表明，尽管现实中政协协商出现了各式各样的问题，但是实践创新能够在很大程度上克服这些问题并最大限度地发挥政协协商应有的作用。因此，进一步推进政协协商民主实践创新不仅可行，而且必将大有所为。对此，我们应该对下一步的政协协商民主实践创新予以正确的认识。

（一）清楚认识政协协商民主存在巨大的创新空间

从实践来看，政协协商民主存在着巨大的创新空间。一方面，在中央倡导的社会主义协商民主广泛、多层、制度化发展的大背景之下，政协作为重要渠道和专门协商机构，中央对政协协商有着政治上的要求和保障，

① 林仪，关志钒. 江门市政协着力提升提案质量 集智汇谋助推侨都发展［EB/OL］.（2017-01-11）. http://www.rmzxb.com.cn/c/2017-01-11/1278567.shtml.

而社会各界对政协协商能够更好地发挥作用也抱有很大的期待。另一方面，从创新的问题指向来看，当前已有的创新实践已经解决或部分解决政协协商中出现的各种问题，但仍然存在许多待解决或者需要更好解决的问题，这些都是未来创新需要着力的方向。[①]

（二）政协协商民主创新需要制度化的保障

在政协协商的创新中，有些创新或者由于缺乏实质内容而逐渐不被政协或公众认可而被放弃，有些创新由于领导更替而遭到莫名的终止，造成了人力、物力和财力的大量浪费。因此，对于一些好的政协协商民主创新经验，不仅应当以制度的形式进行固化，对其予以财政和人事上的支持和保障，而且在条件成熟的情况下，还应以更高层次在精神层面予以引导、激励并最终将其制度化。

（三）政协协商民主创新实践须避免“执行差距”和“孤岛现象”

通常来说，对于自上而下的改革，地方机构往往将其看作对自身利益的影响甚至威胁，因而通常不会公开反对改革，改而消极抵制，导致改革出现“执行差距”；而对于自下而上的改革，由个别地方机构开始的改革容易因为缺乏更高级别机构的支持以及其他地区的跟进和学习，以至于改革转瞬而逝，被迫回到原点，容易导致改革的“孤岛现象”的出现。[②]这对于政协协商民主创新而言也不例外。例如，深圳各区的“面商”和“票决”制度，尽管能够让提案人与承办单位在提案办理的过程中进行充分的协商，但是这一模型的确立和运行往往与当地独特的地方情况和政策环境密切相关，因而其经验通常只为深圳周边类似的区级或县级政协所学习和复制，难以在全省被推广。这导致政协协商实践创新难以获得

---

① 曹伟. 人民政协协商民主创新的问题指向与实践路径研究：以浙江为例［J］. 中国政协理论研究，2017（1）.

② 林仪，关志钒. 江门市政协着力提升提案质量 集智汇谋助推侨都发展［EB/OL］.（2017-01-11）. http://www.rmzxb.com.cn/c/2017-01-11/1278567.shtml.

扩散。这在某种程度上也是一种资源的浪费。为此，我们应该对政协协商民主创新的推广予以总结，通过自上而下的制度性扩散或通过推动各地政协相互学习、创新性模仿而将各地好的经验推广，而非一意要求纯粹的政协协商实践创新。

（四）政协协商民主创新政协理论创新的支撑

政协协商民主的实践创新尽管发展迅速，但是理论上的总结或引导仍然处于一种空白或者多自发自为的状态。然而目前实践创新已经积累到一定程度，实践过程中出现的对各种问题的争议也是层出不穷，这就说明政协协商民主实践的理论创新已经迫在眉睫，需要予以认真重视。我们可以预见，在未来的政协协商民主实践中，如果没有理论创新的先导，政协协商创新实践就难以取得更大的实质性突破，甚至会进入误区。

加强人民政协协商民主的制度建设

◎ 王 珊[①]

社会主义协商民主是中国共产党在领导中国人民进行革命、建设和改革的长期实践中，吸收和借鉴人类政治文明发展的有益成果而形成的具有中国特色的社会主义民主形式。制度建设具有根本性、长期性和艰巨性，健全而有效的制度可以使人民政协在协商民主建设中发挥更大的作用。党的十八大首次正式提出社会主义协商民主的概念，并对健全社会主义协商民主制度作出了全面规划和总体部署。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》也明确指出："推进协商民主广泛多层制度化发展。……重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化。"[②]加强人民政协协商民主的制度建设，将为"中国的民主建设创造出选举民主与协商民主并行结合的民主运行体系"。而人民政协协商民主的制度化不仅包括三项职能的内容、形式与程序的制度化，作为一个系统完整的协商民主过程，还应当包括协商民主成果落实和转化的制度保障。

---

① 王珊，中央社会主义学院学报编辑部副编审。（课题编号：2020-GDSY-ZX-10）

② 中共十八届三中全会在京举行 习近平作重要讲话［EB/OL］.（2013-11-13）. http://cpc.people.com.cn/n/2013/1113/c64094-23521588.html.

一 研究现状述评

目前，关于人民政协协商民主制度建设的文章，从意义、作用及相关制度和规定的原则方面进行论述的较多，如何解读中央有关文件的宏观论述较多，具体可行的微观论述和实施路径较少。具体而言，主要是从以下几个方面进行研究的：

（一）人民政协政治协商理论与制度建设研究

随着社会主义民主政治的不断发展，学术界对人民政协理论以及制度建设的研究呈现多样化，分别从人民政协的形成和发展、性质与职能、主题和原则以及在社会主义民主政治建设中的作用等方面进行分析与论述。

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》，全面总结了各级政协开展协商民主的成功经验，深刻阐述了什么是政协协商民主、为什么要加强政协协商民主建设、怎样推进政协协商等一系列理论和实践问题，成为当前人民政协协商民主研究的纲领性文件。刘秀玲的博士学位论文《人民政协协商民主研究》，从基本内涵、理论基础、历程经验、运行形式与原则、优越性及价值功能、问题与对策等方面对人民政协协商民主进行了系统的研究。[①]仲文静的硕士学位论文《人民政协协商民主发展现状与对策研究》，对人民政协协商民主的发展现状进行了分析，并在总结经验、借鉴西方协商民主发展的基础上，针对人民政协协商民主发展的困境及原因，提出了相应的改进措施。[②]二者对人民政协协商民主理论与制度作了较为全面的研究和阐述。孙照红在《改革开放以来人民政协政治协商制度的发展和创新》一文中，系统回顾总结了改革开放以来我国人民政协政治协商制度的历史沿革和创新发展，即人民政协的法律地位得以确立，政治协商有了法律依据和保障；人民政协性质定位逐步明确，政治协商的空间进一步拓宽；人民政协职能逐渐完善，政治

① 刘秀玲. 人民政协协商民主研究［D］. 吉林：吉林大学，2015.

② 仲文静. 人民政协协商民主发展现状与对策研究［D］. 石家庄：河北师范大学，2013.

协商的内容、形式和程序进一步规范；政治协商具体制度日益健全，政治协商工作的经常化开展有了制度保障。[①]柴宝勇的《简论人民政协协商民主》一文，较为全面地论述了人民政协协商民主的基本概念和基本范畴，概括了人民政协协商民主的基本原则，并强调要加大人民政协协商民主的制度化、规范化、程序化建设。[②]二者的研究对推进人民政协协商民主研究具有先导性的意义和价值。李罡的《协商民主视野下的人民政协制度建设》一文，以西方协商民主理论为参照，分析了我国人民政协制度框架中已有的特点和优势，认为协商民主所追求的价值理念与人民政协制度建设的理念相契合，协商民主所期望达到的实践成果在人民政协制度建设中有具体的体现，而且协商民主所引发的广泛讨论为人民政协制度建设改革提供了民意基础。[③]该文独特的视角对人民政协理论以及制度建设的研究具有一定的启发性。

（二）人民政协协商民主与社会主义协商民主研究

主要围绕社会主义协商民主的内涵和优势、概念与原则、性质和作用、价值和问题、制度体系和表现形式，学术界对如何认识和发展社会主义协商民主、发挥人民政协在社会主义协商民主中的作用进行了较为深入的论述。

郑万通的《以党的十八大精神为指导　加强社会主义协商民主制度和人民政协功能研究》一文，围绕贯彻落实党的十八大提出的健全社会主义协商民主制度的要求，对如何加强社会主义协商民主制度研究和人民政协四大功能研究作了深刻论述，对于推进人民政协政治协商、民主监督、参

---

① 孙照红. 改革开放以来人民政协政治协商制度的发展和创新［J］. 上海市社会主义学院学报，2013（3）：47-50.

② 柴宝勇. 简论人民政协协商民主：概念、原则与制度化建设［J］. 中国政协理论研究，2013（4）：50-54.

③ 李罡. 协商民主视野下的人民政协制度建设［J］. 北京行政学院学报，2012（5）：58-62.

政议政制度建设具有指导意义。[①]邵鸿在《发展完善人民政协制度推进社会主义协商民主》一文中，分析了当前人民政协制度与推进社会主义民主政治和协商民主、保障社会良性发展的现实要求和广大人民群众的期望之间的差距，并提出了人民政协改革的六点建议，为推进人民政协改革、完善人民政协制度、充分发挥其协商民主的效能和优越性提供了思路。[②]王蔚的《人民政协协商民主与社会主义协商民主建设》一文，总结了人民政协协商民主在推进社会主义协商民主建设中取得的成绩和面临的困境，并提出了相应的解决对策。[③]田晓玉在《论人民政协在协商民主制度建设中的重要渠道作用》一文中，通过论述人民政协作为中国特色社会主义民主政治的重要组织和民主形式，在协商民主制度建设中发挥的重要作用及现状，并对如何更好地发挥人民政协协商民主渠道作用，推进我国的民主政治建设给出了建议。[④]董树彬的《人民政协协商民主的模式示范与制度引领》一文，则从人民政协协商民主对社会主义协商民主的模式示范与制度引领作用的角度，分析论述了人民政协协商民主在中国特色社会主义协商民主制度建设中的独特作用。[⑤]

（三）推进人民政协协商民主制度与机制建设

着重从重要意义、目标体系、存在问题、机制建设、对策建议等方面，就进一步加大人民政协协商民主制度化、规范化、程序化建设等进行深入的研究和探讨。

---

① 郑万通. 以党的十八大精神为指导 加强社会主义协商民主制度和人民政协功能研究［J］. 中央社会主义学院学报，2012（6）：5-12.

② 邵鸿. 发展完善人民政协制度 推进社会主义协商民主［J］. 中央社会主义学院学报，2014（1）：9-11.

③ 王蔚. 人民政协协商民主与社会主义协商民主建设［J］. 当代世界与社会主义，2014（1）：99-103.

④ 田晓玉. 论人民政协在协商民主制度建设中的重要渠道作用［J］. 湖南省社会主义学院学报，2013（1）：23-26.

⑤ 董树彬. 人民政协协商民主的模式示范与制度引领［J］. 当代世界与社会主义，2016（2）：177-182.

吴超在《关于进一步完善人民政协协商民主制度体系的几点思考》一文中，探讨了人民政协协商民主制度建设与目标体系的问题，以及人民政协协商民主制度体系框架搭建与完善的问题，最后提出了人民政协协商民主制度体系建设中应注重解决的问题及相关对策建议。[①]杨根乔的《推进人民政协协商民主制度与机制建设的思考》一文，系统论述了推进人民政协协商民主制度和机制建设的重要意义、当前我国人民政协协商民主制度与机制建设中存在的主要问题以及推进人民政协协商民主制度与机制建设的具体建议。[②]二者都属于对人民政协协商民主制度与机制建设的综合性论述。李君如在《人民政协协商民主制度化的里程碑》一文中，具体阐述了人民政协协商民主制度建设进程中需要处理好的五大关系，包括协商民主与人民政协协商民主的关系、政协协商的内容与形式的关系、政协协商与党政工作的关系、协商制度建设和协商能力建设的关系以及政协独立负责开展工作与加强党的领导的关系，对人民政协协商民主制度建设具有一定的指导意义。[③]“社会主义协商民主制度建设研究”项目组的《人民政协协商民主制度化建设研究》一文，以浙江省杭州市人民政协协商民主制度建设为例，分析了当前我国人民政协协商民主制度建设实践的特点、价值和意义，进而提出了未来我国人民政协协商民主制度化建设中亟须解决和创新的问题。[④]刘学军的《建立人民政协牵引的基层协商民主建设协调联动机制》一文，则以湖北省宜昌市人民政协的探索为例，探讨了人民政协牵引的基层协商民主建设协调联动

---

① 吴超. 关于进一步完善人民政治协商制度体系的几点思考［J］. 中国政协理论研究，2015（4）：2-5.

② 杨根乔. 推进人民政协协商民主制度与机制建设的思考［J］. 中国浦东干部学院学报，2014（3）：35-40.

③ 李君如. 论人民政协协商民主制度化建设的五大关系［N］. 民主协商报，2015-09-11（9）.

④ “社会主义协商民主制度建设研究”项目组，刘学军. 人民政协协商民主制度化建设研究：以杭州市实践为例［J］. 中共福建省委党校学报，2016（11）：38-48.

机制建设。[①]二者对人民政协协商民主制度与机制建设研究都具有很强的现实意义和参考价值。

综上所述，近年来，关于人民政协协商民主制度化建设虽然有了很大的进步，但仍不能适应人民政协事业的发展和人民政协协商民主的实践需要。时代的发展和现实的需要，要求我们对人民政协协商民主建设作出经验总结、理论概括、认识提升，对人民政协履行政治协商、民主监督、参政议政三项职能的内容、形式和程序作出更加具体的规定，加强对人民政协协商民主的制度层面的研究。因此，本课题在借鉴他人研究成果的基础上，力图通过对社会主义协商民主与西方协商民主的分析比较，准确把握人民政协协商民主的内涵、性质和特点，客观评价人民政协协商民主制度建设的已有成绩，理性认识存在的问题，并尝试着从吸收学术界关于人民政协协商民主及其制度建设的最新成果，同时借鉴上海、本溪、咸宁、武冈等地市的基层政协协商民主制度建设的实践经验，强调从人民政协履行职能、人民政协委员联络制度、人民政协协商民主建设的工作制度等层面，寻求进一步加强人民政协协商民主制度建设的对策研究。

二 社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式

（一）协商民主理论最先在西方世界产生和发展

协商民主理论源于西方，是20世纪六七十年代自西方兴起的，最早由美国学者毕塞特提出。到了20世纪90年代，协商民主理论开始引起广泛关注。协商民主理论认为，民主合法性的实质则应经由某一公共决策的所有相关者致力于这一决策的真实协商的能力来获取；协商民主是对选举民主的有益补充，是提升当今西方社会民主质量的一个重要途径。综合西方学者的论述，协商民主主要是指公民在社会公共事务和立法过程中，通过自由平等的对话、讨论和审议等方式参与国家政治生活和公共决策，赋予立

① 刘学军. 建立人民政协牵引的基层协商民主建设协调联动机制：以宜昌市人人民政协的探索为例［J］. 理论视野，2015（6）：34-36.

法和决策以合法性，强调对话、讨论、辩论、审议，通过包容性、理性和真诚的协商，在多元复杂的公共生活中达成共识，实现公共利益。

西方协商民主与我国的以政治协商制度为基本模式的协商民主模式有本质的不同，但我国民主政治制度中的政治协商和西方协商民主所追求的一些理念存在某些契合之处，西方协商民主作为一种规范性理论对我国的协商民主建设仍具有一定的借鉴和启示功能。然而，在西方，协商民主还处在研究和讨论阶段；在中国，协商民主不是选举民主的补充，而是一种独立的民主形式，在长期的实践中已经积累丰富的经验。

（二）社会主义协商民主具有鲜明的中国特色和独特优势

社会主义协商民主是中国共产党与各民主党派和各族各界人士长期风雨同舟、砥砺奋斗的胜利成果，是中国共产党团结带领全国各族人民建立新中国、建设新中国的伟大创造。它发端于党领导下的新民主主义革命，形成于协商建国的辉煌时期，并在改革开放的伟大实践中不断创新发展。在世界政治文明发展中，作为社会主义民主政治的重要组成部分和独特优势体现，社会主义协商民主以其广泛性、多元性、公开性、平等性和包容性，充分地体现和反映着社会主义民主政治的价值特色和价值优势。通过社会主义协商民主，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，可以有效地实现人民当家作主，找到广大人民群众意愿和利益诉求的最大公约数，达成最为广泛的社会共识。

作为社会主义民主政治的重要组成部分和独特优势体现，协商民主以其广泛性、多元性、公开性、平等性和包容性，充分地体现和反映着社会主义民主政治的价值特色和价值优势。而人民政协是我国政治体制中的重要组成部分，也是社会主义协商民主的重要渠道。党中央高度重视加强社会主义协商民主建设。党的十八大和十八届三中全会深刻总结我国社会主义民主政治建设的经验和规律，对健全社会主义协商民主制度作出重大战略部署。党的十八大首次提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，十八届三中全会进一步阐释了“发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”。习近平同志在庆祝人民政协成立65周年大会上的重要讲话，

深刻阐述了社会主义协商民主的重大战略思想。2015年1月，中共中央颁发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，明确了协商民主建设的指导思想、基本原则、总体布局、主要任务，对健全社会主义协商民主制度作出重大部署，成为中国协商民主建设的纲领性文件。

三 人民政协协商民主是社会主义协商民主的重要渠道

（一）社会主义协商民主与人民政协制度具有高度的契合性

人民政协协商民主有着深厚的理论和实践基础。中国特色社会主义制度是包括根本政治制度、基本政治制度等在内的有机整体。人民政协是实现多党合作和政治协商的重要机构，是我国基本政治制度的重要实现形式，同样也是协商民主的重要渠道和实现形式。作为中国共产党领导的多党合作和政治协商重要机构，人民政协是我国唯一由界别组成的大团结大联合的政治组织，其协商主体是具有广泛代表性和巨大包容性的重要政治力量，能够在增强社会共识和力量凝聚中发挥重要作用，这为扩大协商民主的覆盖面创造了条件。因此，推进人民政协协商民主制度和机制建设，就要充分发挥人民政协的制度优势。

2015年6月，中共中央办公厅针对人民政协的协商民主，印发了《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》，就进一步加强人民政协协商民主建设提出了具体的实施意见，对人民政协协商民主作了进一步明确和规范。明确指出：“人民政协是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分。人民政协协商民主是在中国共产党领导下，参加人民政协的各党派团体、各族各界人士履行政治协商、民主监督、参政议政职能，围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中广泛协商、凝聚共识的重要民主形式。”①

① 《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》印发［EB/OL］.（2015-06-25）. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-06/25/c_1115726978_2.htm.

（二）人民政协制度充分体现了社会主义协商民主的协商性

人民政协作为我国最早制度化的协商民主形式，是我国发展社会主义民主、实现人民当家作主的重要政治形式和组织形式，在开展社会主义协商民主过程中发挥着重要的作用。作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构、国家治理体系的重要组成部分，人民政协融协商、监督、合作、参与于一体，是协商民主的集中体现和重要的制度渠道。在人民政协中，各界别代表反映和维护各自利益，不是通过竞争与对立的方式进行，而是广泛、充分地协商讨论，以统一认识、达成共识。特别是作为执政党的中国共产党和作为参政党的各民主党派，在人民政协中真诚团结、亲密合作，充分体现了我国社会主义政治制度和政党制度的特点与优势，使社会主义协商民主所蕴含的合作、参与、协商、包容的精神更加鲜明、更加突出。

发挥人民政协在发展协商民主中的重要作用，具有重要意义。习近平同志在庆祝人民政协成立65周年大会的重要讲话中明确指出：“要进一步准确把握人民政协性质定位，坚持发挥人民政协在发展协商民主中的重要作用。”[①]发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的作用，有利于推进协商民主广泛多层制度化发展，有利于广纳群言、广谋良策、广聚共识，有利于促进党和政府决策科学化、民主化，有利于更好实现人民当家作主，有利于化解矛盾，促进社会和谐稳定，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。

四　人民政协协商民主制度建设的基层实践经验

习近平同志在庆祝人民政协成立65周年大会的讲话中明确指出：“人民群众是社会主义协商民主的重点。涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层

① 习近平．在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［EB/OL］．（2014-09-21）．http://news.xinhuanet.com/politics/2014-09/21/c_1112564804.htm.

协商民主，重点在基层群众中开展协商。”[①]这一重要论断，充分表明在推进“四个全面”战略布局的新形势下，积极推进基层协商民主建设的重要现实意义。借鉴已有的基层政协协商民主制度建设的实践经验，构建社会主义协商民主的刚性机制，变得格外具有现实意义。

（一）上海基层协商民主的实践经验

2014年，中共上海市委在全国率先探索制定了《关于进一步规范同民主党派、无党派人士政治协商的意见》（以下简称《意见》）。这一文件的出台使得党际协商民主有了专门的地方性制度保障，也为政协协商民主制度化建设提供了借鉴。

1. 《意见》的主要内容

一是政治协商的原则。《意见》指出，把政治协商纳入决策程序，就重大问题在决策前和决策执行过程中进行协商，是政治协商的重要原则。提出要将规范政治协商与健全科学决策机制相结合，科学安排协商内容和在决策中的环节，切实增强协商的实效性。二是政治协商的形式。《意见》规定，政治协商的形式主要有民主协商会、小范围谈心会和座谈会等。三是政治协商的内容。《意见》列举了6项需要协商的具体事项和1条兜底条款，不仅对协商内容起到了具体的指引作用，也不会遗漏其他重要事项，是硬性约束和软约束相结合。四是政治协商的程序。第一步：制订全年政治协商计划。第二步：召开协商会议。第三步：研究、办理、落实、反馈民主党派、无党派人士提出的意见和建议。由市委统战部汇总整理意见、建议，送市委办公厅；市委办公厅及时拟办并报经市委审定后，送有关单位办理或参考。

2. 《意见》的示范意义

对协商民主制度建设尤其是人民政协协商民主制度建设具有很好的示范意义。一是建立了两种政治协商的良性互动机制。一方面，《意见》科学厘定党际协商的内容；另一方面，《意见》制订全年政治协商计划，

---

① 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［EB/OL］.（2014-09-21）. http://news.xinhuanet.com/politics/2014-09/21/c_1112564804.htm.

便于两种协商的互动调整。二是健全了效果评价机制。一方面，健全信息反馈机制，凡承办单位贯彻落实意见、建议的情况，应在30个工作日内以书面形式报市委，并抄送市委统战部，由市委统战部在协商会上向民主党派、无党派人士反馈；另一方面，建立督查通报机制，要求有关部门每五年对协商开展情况至少进行一次全面督查，并将督查情况向市委常委会报告，也可将有关情况在一定范围内通报。

（二）本溪市基层协商民主制度建设的做法

1. 民主协商方式灵活，关注民生议题多样

就市政协而言，有大会全委会协商、会中专题协商、就重大问题开展的常委会的季度协商、会议通报的提案协商、专委会的对口协商、以提案为基础的主席会议重点协商，以及政协大会期间的协商民主专题会、提案协商专题会、政协委员恳谈会。在区政协层面，主要有常委会议专题协商、主席会议重点协商、专委会对口协商、界别座谈协商、重点提案办理等。多年来，主要围绕老城区改造应注意的问题、加强养老设施养老体系建设问题、加强平山区熟食品监管问题、交通问题停车难、关于促进小微企业发展、关于平山区基础教育和提档升级等民生问题进行多层面的协商。

2. 加强规章制度建设，创新政协协商民主工作机制

区政协先后建立了《区政协全体会议工作规则》《区政协常务委员会会议制度》《区政协党组会议制度》《区政协主席会议制度》《区政协党组会议制度》《区政协提案工作条例》《区政协委员履职量化考核办法》等规章制度，进一步创新协商民主工作机制。一是在目前党委政府点题的基础上，主动制定协商题目，探讨将协商民主形成制度化坚持下去；二是建立政协协商成果的反馈和问效机制，注重对政协协商成果的转化落实；三是建立协商民主成果“回头看”机制，把协商民主成果落在实处；四是希望党委政府加大督查和督办的力度，建立科学合理的奖惩机制，真正把协商成果转化落实和采纳政协建议的情况纳入各部门工作考评体系中。

3. 充分发挥政协委员主体作用，加强委员管理和监督

本溪市政协制定了《委员履职服务与管理暂行办法》和《委员界别

活动办法》，严把政协委员“入口关”，对政协委员采取“四必查”，即个人档案必查、个人汇报事项必查、信访举报必查、纪委通报必查。同时，完善了政协委员届中调整和培训学习机制，为提高委员整体素质和参政议政能力，保障委员民主权利，更好地发挥委员主体作用提供了制度保障。以平山区政协委员制定的《履职情况考核细则》为例。其中，考核内容包括：参加会议情况（主要包括全体会议、常委会议、专委会议以及委员活动组会议）、提出提案情况（应坚持“围绕中心、服务大局、注重质量、讲求实效”的提案工作方针，按照提案征集提纲的参考题目，精心选题、深入调研，提出有情况、有价值、有具体建议的提案）、反映社情民意情况（要把密切与群众的联系、倾听群众呼声、反映群众愿望、维护群众利益视为自己的职责和使命）、参加活动情况（由政协常委会、专委会和委员活动组负责组织地视察、调查、联系企业活动，是委员深入实际、联系群众、了解和反映社情民意的有效途径和基本方法）、参加社会公益活动情况（可通过不同的方式，开展扶贫帮困、捐资助学、救灾救济等活动）、年度述职情况、完成应尽的社会义务情况。考核结果实行平时考核和年终考核相结合的办法，将考核结果作为评选先进政协委员、优秀提案人、优秀信息员和对委员进行调整的依据。

（三）咸宁市政协协商民主制度建设的成效

自2013年以来，咸宁市通过加强政协协商民主制度创新和配套制度、工作机制建设，努力把政协协商民主贯穿于履行三大职能的全过程，逐步实现了政协协商民主的制度化、规范化、程序化和经常化。[①]

1. 协商内容实现“全面覆盖”

在加强对全市重大决策部署协商的同时，政协平时可就党代会和党委全会的重要文件、换届领导人选及市委提出的有关重要人事安排、财政预决算、城乡建设总体规划、重大建设项目等10项内容进行协商。同时结合开展党的群众路线教育实践活动，制定了《加强政协专题调研工作的

① 郑光勇. 当议人民政协协商民主制度建设：以咸宁市为例［J］. 湖北省社会主义学院学报，2016（2）：36-37.

意见》和《密切与社会各界人士和广大人民群众联系的意见》，使政协履行职能的各项工作更加切合实际、符合民情、顺应民意，也推进政协协商民主实现了“精英化”与“草根化”、“高大上”与“接地气”的有机结合。

2. 协商形式更加灵活多样

一是认真修订完善了市政协全体会议、常务委员会、主席会议、秘书长会议工作规则和专门委员会工作通则，以及提案、视察、宣传、文史资料、反映社情民意信息等经常性工作制度，使政协重要例会和履行职能的经常性工作日益规范化、机制化、经常化。二是完善政协协商形式，主要包括全体会议、议政性常务委员会会议、主席会议、常委专题协商会、秘书长会议、专门委员会会议、内部协商会议，以及党委、政府在政协组织召开的协商座谈会等8种会议形式和专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商形式。此外，还包括中共党委、人大、政府与政协以书面形式协商，还有积极探索运用网络议政、远程协商等“互联网+”的协商形式，增加了协商密度，政协协商更加活跃。

3. 政协协商与党政决策“无缝对接”

对协商议题提出、协商计划制订和将政协协商纳入决策程序等作了具体规范，并相应完善了中共党委、政府有关议事规则、决策程序和工作规程。同时，将政协重要协商建议、调研视察报告、提案、建议案分别列入市委常委会议、市政府常务会议议题予以研究采纳；有关部门认真办理落实政协协商成果并及时反馈，实现了政协协商与党政决策和部门工作的“无缝对接”、全面贯通。

4. 党委政府与政协组织的双向互动日益常态化

每年年初，将市委、市政府领导和相关部门负责人参加政协活动安排细化到月，政协每次协商活动都有上述领导参加。市委、市政府和市纪委、市“两院”及相关部门定期不定期向政协通报有关情况、提供有关材料，帮助政协知情明政。坚持并不断完善“四大家”秘书长联席会议和党政部门与政协专委会对口联系制度，党委办公室主动协调好政协协商活动。同时，市政协主席列席市委常委会议、副主席列席市政府常务会议和各委室负责人参加全市有关工作会议的制度更加健全。

（四）武冈市政协“要我协商”与“我要协商”的双向互动

武冈市政协在履行政治协商职能中积极主动、有为有位，实现了“要我协商”与“我要协商”的双向互动，有力地促进了党政决策的民主化、科学化。

1. 市委、市政府主动“要我协商”，将有关重要工作提交政协协商，广泛听取并认真吸纳政协意见

武冈市委根据湖南省委关于《政协湖南省委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定（规定）》和邵阳市委有关文件精神，出台了《关于政协武冈市委员会对重要事项进行政治协商的意见》文件，对政治协商的基本原则、主要内容、形式和程序，对协商什么、与谁协商、怎样协商、协商成果如何运用以及保障措施等作出了原则性的规定，把是否重视与政协协商、能否发挥好协商民主的作用，作为检验各级领导水平和执政能力的一项重要内容，纳入领导班子和领导干部考核体系，基本上做到了协商在党委决策之前、人大通过之前、政府实施之前、干部公示之前，政协的协商议政活动基本上实现了有章可依、有规可守、有序可循。具体而言，一是先后就武冈建设湘西南中心城市发展战略、精准扶贫推进方案、全面建成小康实施意见、编制城乡发展规划、编制“十三五”规划、培育邵阳武冈机场临空经济区、创建省级卫生城市等重大工作，主动提交政协协商；二是对重要人事安排在研究、公示之前，主动提交政协协商；三是在党代会、人大会、经济工作会议召开前，将系列工作报告初稿主动提交政协协商；四是就加强政协工作的有关意见，主动提交政协协商。

2. 市政协主动“我要协商”，充分利用多种协商形式，活跃有序地开展协商议政活动

一是全体会议全面协商。市政协每年初紧扣市委经济工作会议精神，围绕重大工作推进、重大项目落实和重大民生问题，拟订年度协商计划，报市委常委会议审定后组织实施协商活动，尤其是把全会期间委员大会协商发言作为协商议政活动的“重头戏”，要求精心撰写质量较高的协商发言材料。二是常委会议专题协商。市委、市政府主要领导每年都在全会期

间对协商发言作出交办批示，并亲自主持交办会和办理落实情况总结反馈会，把常委会议作为政协常委充分了解市情、参与协商讨论全市大政方针的重要平台，每次政协常委会议召开之前，与市委、市政府有关领导沟通衔接，邀请市委、市政府有关领导和相关部门负责同志到会通报情况，听取政协常委意见建议，以此提高常委会议协商议政的针对性和实效性。三是主席会议重点协商。主席会议重点协商注重谋全局、议大事，积极协商全市重大决策、重大项目、重要工作、人事调整等事关全局的重要事项，提出建设性意见和建议，形成“会前充分准备、会中集中协商、会后认真落实”的协商格局。四是专委会对口协商。专委会注重加强与党政部门的对口联系，通过通报情况、视察走访、召开座谈会等多种形式，开展广泛的对口协商，较好地促进部门工作的有效推进。五是提案办理协商。逐步改变过去那种提案交办后由承办单位负责办理答复的简单方式，切实加强提案办理协商密度，探索并推行了提案办理协商会、重点提案督办会，落实“开门办案”“现场办案”等提案办理协商机制，努力将民主协商寓于提案办理之中。

五 发挥人民政协协商民主的重要作用重在加强制度建设

为了保证社会主义民主协商在国家治理体系中发挥应有的作用，保证社会主义民主协商在推进国家治理能力过程中的作用，就必须构建协商民主的“刚性机制”，加强制度建设。

（一）人民政协协商民主制度化是一个系统完整的协商民主过程

人民政协协商民主的制度化不仅包括三项职能的内容、形式与程序的制度化，作为一个系统完整的协商民主过程，还应当包括协商民主成果落实和转化的制度保障。要进一步建立健全人民政协协商民主制度，构建程序合理、环节完整的协商民主体系，推进协商民主广泛多层制度化发展，提高政协协商民主制度化、规范化和程序化水平。

1. 重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化

通过人民政协广泛、多层、制度化的政治协商，按照把政治协商纳入决策程序的要求，坚持重大问题在决策前和决策实施过程中协商；适时制定人民政协民主监督的专项规定，完善民主监督的组织领导、权益保障、知情反馈、沟通协调机制；尽快建立健全参政议政的各项工作制度，加强和改进经常性工作，做好党委和政府委托政协开展的重大课题调研和邀请委员参与的重大项目研究论证，集中优势资源，发挥委员主体作用，形成整体合力，提出高质量的意见建议。以前，主要是党委政府点题，政协委员进行调研后由政协组织协商，协商过程中，大家开诚布公，亮明思想，随时有插话、提问、补充、回应，还有争论。现在，要充分发挥政协委员主动性，出台相应调研题目，请委员根据自身优势“认领”专题，制定委员考核细则，对委员履职进行考核，进而形成“党委重视、政府支持、政协主动、各方配合”的良好工作格局。

2. 进一步规范委员履职的服务管理，完善委员联络等制度

政协委员是政协履行职能的主体，也是政协协商活动的直接参与者。政协委员履行政治协商职能的态度和水平，直接关系到政协协商的质量。因此，健全政协委员的管理机制如推荐提名工作机制、学习教育机制、考核评价机制、权利保障机制等，对于提升政协协商的能力和水平、增强政协协商的实效性，具有十分重要的基础性作用。一是要研究制定规范委员履职工作的指导性意见，进一步明确委员的权利和义务，规范委员履职服务管理，建立委员履职档案，实行委员履职情况统计，将委员履职情况作为换届时继续提名的重要参考，探索建立委员每届任期内就履职情况向本级政协报告的制度。二是要在政协建立健全委员联络机构，完善委员联络制度，建立覆盖全体委员的联系网络，严把委员素质关，真正把代表性强、议政水平高、群众认可、德才兼备的优秀人士吸收到委员队伍中来，充分发挥政协参加单位、专门委员会、界别、机关、所在地全国政协委员活动召集人等联络服务委员的作用，为委员履行职责提供服务管理，依法维护委员依照政协章程履行职责的权利。三是建立通过人民政协多领域的广泛参政议政、扩大公民和社会各界的有序政治参与制度，把协商民主制度纳入社会主义制度体系，运用好政协界别组织的结构优势、民主协商

的功能优势、联系广泛的渠道优势，吸收各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士协商议政，使不同主体能够有序、制度化地参与国家政治生活，扩大团结面，增强包容性。四是进一步提高政协委员的协商能力与协商水平，通过扩大宣传力度，畅通党委、政府、政协的联络渠道；加强协商主体的平等性，提高信息知情度，加大信息反馈机制，进一步增强责任心和履职感；加强协商监督机制，加强干部选拔、交流和任用，加大干部培训学习、挂职锻炼的力度，通过网上操评，对政协委员的诚信度、遵纪守法、房产收入、综合能力等方面进行综合评价，对政协委员和单位、协商对象以及政协协商民主建设落实情况要加大考核监督。

3. 建立健全党领导人民政协协商民主建设的工作制度

各级党委应把人民政协协商民主建设纳入总体工作部署和重要议事日程，及时研究并统筹解决工作中的重大问题，按照党委统一领导、各方分工负责的原则，统筹制定加强党委和政府工作与政协协商有效衔接的相关制度，支持政协制定并实施政治协商、民主监督、参政议政的专项制度。一是建立健全协商计划制定机制。二是建立健全调研视察工作机制。三是建立健全协商成果报送机制。四是建立健全协商成果转化机制。

（二）作为执政的中国共产党，在贯彻落实社会主义协商民主的制度化建设方面负有特别的责任和义务

相对于其他类别的民主协商，党际协商和党内协商目前是难点。中国共产党对中国社会的领导是政治领导，不是对具体事务的直接领导，因此，各级组织要带头做协商民主制度化的模范，带头遵守协商民主程序的模范。

1. 健全软法运行机制

党际协商的调整规范主要由三部分构成：一是《宪法》序言有关中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的规定；二是中共出台的关于党际协商的规范性文件；三是民主党派的章程。纵观这三部分，主体部分是中共出台的关于党际协商的规范性文件。这些规范性文件显然属于软法规范。党际协商所强调的协商性、平等性等特征同时也是软法运行机制的本质特征。整个党际协商既没有违反规定应当承担否定性法律后果的罚则，

也没有国家强制力保障实施的规定，但党际协商的运作非常有序，并取得了显著的工作成效。由此可见，软法对党际协商有重大意义，从软法角度研究党际协商民主的法制建设也许是今后的趋势。同时也不排除在适当的时机就党际协商的某些方面制定一些硬法规范。

2. 引入公开辩论程序和听证机制

“民主和开放的讨论是不可分割的。”为促使党际协商双方的公共理性和公共责任意识，可以设立旁听制度，使非党际协商主体参与到协商中来，对整个协商程序进行监督。一是要进一步细化协商民主的运行机制，完善政治协商的保障机制，研究制定政协协商实施细则，力求通过党政机关、政协组织、党派团体等渠道，就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商；二是要完善协商方式和程序，以听证会、民主恳谈会、社区议事会、协商式民意调查等形式来发展协商民主，加强政府有关部门、司法机关与民主党派的联系，逐步建立和完善协商成果的采纳和反馈机制；[①]三是在具体事务的协商过程中，可纳入公开辩论程序和听证机制，使不同意见和观点充分交流，并形成各方都能够接受的意见，尽量做到协商过程公开和透明。

3. 加强立法协商机制建设

还可通过立法的形式、党内规章的形式，明确民主协商的主体、客体、协商对象，树立责任意识，明确民主协商的主体、客体的权利和义务，明确民主协商的时间、方式、程序、协商成果的价值，完善协商制度，强化规范性，认真贯彻“把政治协商纳入决策程序，坚持协商于决策之前和决策之中”的规定，严防事后做做样子的协商。与之相适应，可以考虑在民主协商之外设立相应的第三方仲裁机构和部门，保证民主协商的落实。

---

① 推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展［N］. 人民日报，2015-02-12（15）.

协商制度与协商能力建设的关系研究

◎ 惠州市社会主义学院课题组[①]

党的十八大报告指出：“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。通过国家政权机关、政协组织、党派团体等渠道，就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力。”[②]强调要“深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商”，全面提高协商的能力和水平。但是随着经济社会的发展，社会各阶层不断分化组合，不同社会阶层在经济、社会和政治等方面的权利、利益也呈现出巨大的差异，如何更有效地联系并引导社会各阶层群众，促进有序的政治参与，如何更好地扩大决策的合法性基础，有效地推进政策实施，是目前亟须解决的重要课题。

一 强化协商制度建设与促进协商能力提升协调发展的意义

所谓政治协商，指的是“对国家和地方的大政方针以及政治、经济、

① 课题组组长：匡永琼，惠州市社会主义学院校委、副教授。成员：沈晓辉，惠州市社会主义学院讲师；张婷，惠州市社会主义学院副教授。

② 胡锦涛在中共第十八次全国代表大会上所作报告［EB/OL］.（2012-11-17）. http://politics.people.com.cn/n/2012/1117/c1024-19611447.html.

文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商”[①]。政治协商制度作为我国一项重要的政治制度，是伴随着多党合作制度的确立而产生的。协商能力，则指民主党派在参与民主协商过程中所掌握的本领。协调制度是协商能力的先决条件。提高制度的执行力，首先要看制度本身是否可执行。而好的制度必须要有执行能力强的人。只有两者协调发展，才能使协商的效果更为明显。

（一）为社会各阶层表达其利益提供了一条制度化的渠道

马克思认为，人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。也就是说，人们所进行的一切活动，都是为了争取和实现更多的利益，离开利益来提倡进行的活动都是瞎谈。为了更好地实现其利益，就必须通过一定的渠道来进行利益表达，而政治协调就是其中最为重要的一种。党和政府在与人民群众进行利益表达过程和政府实施过程调节等环节时，很多的情况下都是采用政治协商的方式。从政治学来看，利益表达是政治过程的起始环节，整个过程只有经过利益表达才能运转起来，其他利益调节、政策决策和实施等环节也才能发生作用。正因为如此，利益表达就显得十分重要，社会各利益阶层都在试图通过发挥利益表达这一政治功能，将各自代表的利益要求尽可能完整、准确地传达给党和政府，以便他们决策时，尽可能满足自己的利益要求。随着改革开放和经济社会的不断深入发展，社会分工不断细化深化，使得社会阶层的结构更加复杂化、利益主体更加多元化和利益诉求更加多样化，各个利益主体都期望通过各种方式来实现其利益诉求，达到各自的利益目标。而政治协商的前提就是利益主体的多元化，具有既承认主体利益的多元化，又要让不同的利益主体在利益整合制度设计和结构优势上能和谐相处。政治协商制度具有巨大的制度包容性，通过直接或间接的不同形式的充分协商，进行各利益主体间的利益调节和整合，最后形成兼顾各方的方针政策。将各政党、各人民团体、各民族和社会各阶层参与政治生活的方式制度化，为社会各阶层表达其利益提供了

① 中国人民政治协商会议章程［EB/OL］.（2018-03-27）. http://www.rmzxb.com.cn/c/2018-03-27/2007738_1.shtml.

一条制度化的渠道。协商主体是不同利益主体的代表，通过协商可以把其代表的各种政治诉求和利益要求反映到政治系统当中，为国家权力中枢提供全面广泛的信息，形成协调利益关系的坚实基础。

（二）为人民的政治参与提供了制度化渠道，人民可以通过这条渠道更好地参政议政

实践证明，一个国家或地区的决策科学与否关系到政策的执行效用，关系到经济社会各方面能否健康发展，关系到政府能否赢得民众支持。世界各国都十分重视决策，力求做出科学性、合理性和可行性。但是决策是一个复杂的过程，需要发扬民主，汲取群众智慧，否则很难做出科学决策。我国是一个幅员辽阔、有14亿人口的国家，实行的人民代表大会制度就是从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，保证人民能参政议政。随着改革开放的深入发展，我国社会经济结构发生了深刻变化，分配方式、经济成分、就业形式呈现多样化，存在着多党派、多宗教、多阶层、多民族的格局；这时人们的思想活动表现为选择性、多变性、差异性和独立性，在行为方式和价值取向上更加复杂化。在这种情况下，协商制度能够充分体现社会主义民主的真实性、广泛性和包容性。由于协商主体涵盖社会各界、各方面人士，既反映多数人的普遍愿望，又吸纳少数人的合理主张，最大限度地实现最广大人民的根本利益，使人民依照法律规定，通过各种民主途径和形式，管理国家事务和社会事务。这些协商主体都是各条战线上的专家、学者以及其他知名人物，他们有着较高的素质，且经验丰富，经常与广大群众密切联系，对一些问题的见解都较为深刻。在进行决策时，咨询他们的意见和建议，对于推进决策的科学化有着极为重要的作用和意义。邓小平曾说过：“共产党总是从一个角度看问题，民主党派就可以从另一个角度看问题、出主意。这样，反映问题更多，处理的问题会更全面，对下决心会更有利，制定的方针政策会比较恰当，即使发生了问题也比较容易纠正。”[①]为此，党的十八大

① 邓小平. 邓小平文选：第1卷［M］. 人民出版社，1994：272—273.

报告提出“健全社会主义协商民主制度”，要把协商民主作为推进中国特色社会主义民主政治发展的方向和中国特色社会主义民主政治建设的内容，把政治参与同群众切身利益紧密结合起来，体现群众的要求和主张。因此，我们党同各民主党派通过民主协商会、小范围谈心会、座谈会等形式进行政治协商。通过协商产生的大量宝贵意见和建议，一旦得到党委政府的合理采纳，将会优化党和政府的决策，从而极大地推进决策的科学化。

（三）有利于拓展社会主义民主的深度和广度

二战后，美国学者熊彼特指出民主并不是人民自己“当家作主”，而是为了达到一种政治决定而采用的方法或制度，他将代议制民主进一步引申为“精英民主”。可以看出，协商民主有利于各阶层和民主党派实现最广泛的政治参与，将最大限度地包容和吸纳多样化的利益诉求，从而体现社会主义民主的真实性。在我国政治协商制度中，有政治协商、参政议政、民主监督、合作共事四种基本途径。这些形式有利于中国特色社会主义民主向纵深发展。首先，政治协商制度与人民代表大会制度相结合，协商民主与选举民主相结合，形成了具有中国特色的双重民主架构。在人民代表大会通过票决进行重大决策之前，进行充分的政治协商，既满足大多数人的意愿，又尊重和照顾少数人的合理要求和意见，最大限度地实现了社会主义社会人民当家作主的权利。这种民主架构，充分地体现了社会主义民主的真实性和平等性，这是西方式民主无法比拟的。其次，人民政协是由各党派团体和各族各界的代表人士组成的，具有广泛的代表性。政协委员是从各党派、各团体、各民族、各界别选举产生的代表以及一些特邀人士组成，而人大代表主要按地域和人数的比例确定产生，因而它比人大代表具有更广泛的代表性。目前全国政协的组成界别有34个，每个界别分别联系着一部分群体，每个界别的政协委员都是各自所联系的社会群体具体利益的代表。人民政协的团结面之广、联系面之宽，对于拓展社会主义民主的广度意义重大。

二 政治协商制度对协商能力的制约因素

（一）协商实体制度不健全影响协商主体目标的确定

协商制度是由实体制度与程序制度共同构成的，实体制度重在解决协商是在“做什么”的问题，主要包括协商的指导思想、原则要求、形式内容等。我国当前出台的《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》（以下简称《意见》）中，对民主党派参与协商民主的实体制度作了较为详细的阐述，但在协商的主体、内容、形式、原则等方面不够具体，偏于宏观，主要表现在：一是在协商的内容上，相关文件规定协商是“改革发展稳定的重大问题和涉及群众切身利益的实际问题”[①]。《意见》明确了国家层面的协商具体包括对修宪及重要法律条文的主张、全国人大及中央重要文件、国家领导人候选人、关系国家政治经济等各项事业发展的中长期规划及重要决定、涉及国家全局及群众利益的重大问题等。但对于重大问题、重要决定、重要文件等的范畴，关于协商的各级文件尚未明确，因此，各民主党派难以对协商的内容进行把关，难以找到协商的抓手和突破口，也就不知道协商的内容的范畴。二是在协商的形式上，《意见》明确要继续探索规范社会主义政党协商的形式。但相关文件并未对各种协商形式开展的步骤及要求作详细说明，使得各民主党派对协商内容难以把关。三是在协商的具体要求方面，协商中怎样处理好民主党派同中国共产党、政府之间的关系，协调好各民主党派内部关系，民主党派在协商过程中扮演何种角色、发挥哪些作用、承担什么责任、给予何种保障等，在如今的文件中却找不到明确的阐述。

（二）协商程序制度不健全影响协商的操作步骤

程序制度是社会主义民主协商制度的重要组成部分之一，一般规定协商的程序及举措等，解决应该怎么做的问题。在程序制度上，《意见》

① 中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见［N］. 人民日报，2015-02-10.

规定：要“从实际出发，按照科学合理、规范有序、简便易行、民主集中的要求，制定协商计划、明确协商议题和内容、确定协商人员、开展协商活动、注重协商成果运用反馈，确保协商活动有序务实高效”[①]。但未对协商的具体流程及措施作明确说明，协商程序尚存不足，制约民主党派协商能力的发挥及提升，表现在：第一，在制定协商计划环节上，中央层面一直未对协商议题及内容提出确定的主体、时间等。尽管地方层面或多或少涉及这些内容，但这只属于地方性的制度，且各地均不一样，使地方操作缺乏统一的程序和流程。《意见》指出：“认真落实由党委、人大、政府、民主党派、人民团体等提出议题的规定，探索由界别和委员联名提出议题；规范年度协商计划的制定，由党委常委会会议专题讨论并列入党委年度工作要点。”[②]可以看出，这些都是较为笼统的规定，未能对以上提及的问题作出明确规定，各民主党派难以操作。第二，在准备协商活动中，在协商议题及内容确定后，怎样确定协商人员、通报谁负责及何时通报等，目前中央及地方层面都没有明确规定。如2005年《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》仅提到“协商的议题提前通知各民主党派和有关无党派代表人士，并提供相关材料”[③]，并没有详细涉及此类问题。第三，在开展协商活动环节，对涉及保障民主党派自由、平等参与协商的实质性问题没有明确的规定。《意见》指出要坚持协商于决策之前和决策实施之中；坚持广泛参与、多元多层、求同存异、理性包容，健全政党协商保障机制、知情明政机制，使得民主党派的知情权、表达权、参与权、监督权得以有效保障。但这些对于保证协商过程的和谐、舒畅进行只是概括性规定，并未涉及保障民主党派自由、平等参与协商的实质性问题。第四，在运用及反馈协商成果环节，目前中央及地方相关文件均未对反馈的主体、时间与民主党派在运用及反

① 中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见［N］. 人民日报，2015-02-10.

② 中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见［N］. 人民日报，2015-02-10.

③ 中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见［EB/OL］.（2005-02-18）. https://news.12371.cn/2015/03/12/ARTI1426131307641285.shtml?from=singlemessage.

馈协商成果中应发挥的作用等作明确表述。《意见》只是指出“完善协商反馈机制，中共中央将协商意见交付有关部门办理，有关部门及时反馈落实情况”[①]。这些协商程序的不健全，使得各民主党派在协商时只能按自己的想法进行，使得工作变得较为复杂或难以操作。

（三）基层协商民主保障和监督制度不完善影响协商的实际效果

一是协商民主保障制度不健全。目前我国协商民主仍在摸索中，没有相关法律及配套机制规定民主党派参与协商的范围、形式、步骤等，协商中民主党派自由平等发表言论的制度性保障措施不够，畅所欲言的协商氛围可能被集权政治结构打破，致使协商在政治精英的控制下进行，偏离了协商本质，降低了协商质量。此外，民主协商程度参差不齐、协商过程中受协商主导方控制危及协商真实性、协商平台不健全等都是限制基层民主党派协商能力提升的因素。二是协商民主监督机制不健全。民主党派参与协商过程中，对协商监督的主体、范围、渠道、程序等内容缺乏有效配套制度规定，缺乏一个完备的监督系统，使得民主党派不能真正对协商活动的开展、成果的运行及反馈等实现沟通协调、跟进督办，削弱了民主党派协商的平等性、自由性、民主性和科学性，使民主党派的协商及其能力建设停留在形式上。

（四）民主党派的协商能力普遍较弱

中华人民共和国成立初期，民主党派的政治协商能力非常强，政党间协商的效果非常明显，对中国革命和建设作出了很大的贡献。从1957年反右一直到“文革”结束，政党协商基本停滞，民主党派的协商能力明显下降。改革开放后，我们党更加重视多党合作和政治协商制度，出台了一系列相关政策文件，推进政党协商规范化、制度化建设。党的十八大后，我们党制定了《意见》《关于加强政党协商的实施意见》，政党协商成为社会主义协商民主的重要内容和重要渠道，民主党派的协商能力日益提高。

---

① 中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见［N］. 人民日报，2015-02-10.

但与建设高素质的中国特色社会主义参政党要求相比、与中华人民共和国成立之初高质量的政党协商相比，各民主党派的协商能力还存在很大的提升空间。从利益表达能力看，民主党派成员的利益诉求没有完全反映到党派的领导层，当然也就不可能通过政党协商完全反映给执政党。从建言献策能力看，在政党协商的过程中，民主党派有时难以提出有价值的意见和建议：有的建议太过肤浅，缺乏深度；有的建议言之无物，言之无据；有的建议过于事务化，缺乏宏观思维；有的建议内容空泛，缺乏针对性和可操作性。这类建议很难成为执政党和政府决策的参考，难以得到党委和政府的重视和采纳。

三 完善政协制度，提升社会各界的协商能力的途径

习近平总书记强调，搞好政党协商需要中国共产党和各民主党派共同努力。因此，既要完善协商主体的能力素质，更要完善协商制度，才能真正让政治协商在我国经济社会发展过程中发挥应有的作用。

（一）充分调动协商主体自觉意识，提高协商主体的协商能力与水平

为了使协商主体更好地履行协商职能，在民主协商中更好地建言献策，使社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力，要积极探索民主党派协商能力建设的路径。

1. 整合优秀人才进入政协队伍

政协作为最广泛的统一战线组织和政治协商的重要载体，要加强同各方人士的联系，完善制度化的人员吸纳机制，不断地整合各方的代表人物到政协组织中来。要增加非共产党员在政协中的比例，要求政协各专门委员会有一定数量的非共产党员参加，政协机关中也有一定比例的非共产党员担任专职领导职务；必须对人民政协的界别设置、调整及社会阶层等问题进行认真研究，及时地把新的社会力量和各方面的代表人士不断吸纳到人民政协中来，成为新的协商主体；在选拔政协委员时要明确反对“精英

化”倾向，不能片名苛求“精英化”，网罗社会名流，让其他社会阶层在协商中有自己的话语权，表达阶层的利益诉求。

2. 充分发挥中国共产党在政治协商过程中的作用

虽然我们党在政治协商过程中仍起到主导性作用，但落实到党政及其职能部门和领导对政治协商还是不够重视，政协经常处于“自弹自唱”的状况，应在制度设计和推进上采取有力措施予以解决。首先，要加强党政干部民主协商意识的培训。党政领导干部要有协商的愿望、开明的意识和主动性，在政治协商过程中能够主动提出协商要求和协商议题，主动接纳群众意见并处理协商中出现的各种意见和建议，才能让政治协商达到协调、合作的效果。这就要求我们切实加强党政领导干部的民主协商意识教育，把政治协商教育列入公务员培训和党校学员学习的课程，从而使他们深刻认识到协商的重要性，增强协商意识。其次，要改善党委对政协的领导方式。要始终坚持党对政协的政治领导，按照“独立负责、协调一致地开展工作”，来进一步完善党对政协的领导。

3. 全面提升协商主体的综合素质能力

培育协商主体综合素质能力，塑造综合素质过硬的民主党派协商主体，直接影响其协商能力建设与社会主义协商民主建设的成效。一要不断提升协商主体的政治把握能力。始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，准确把握好中国特色社会主义的发展方向；要把握好国际国内形势发展的新变化，用发展的眼光看问题，立足现实准确判断，谋划未来；要把握好民主党派与共产党的合作关系，做到肝胆相照、荣辱与共；要把握好自身在思想上的清醒和政治上的坚定，善于在错综复杂的矛盾及深刻变革中分析问题、明辨是非。二是不断提升协商主体的建言献策能力。要加强对民主党派成员的学习培训，完善他们的知识结构，让他们能吃透执政党全方面、多领域的方针政策，建准言、献精策；要提升民主党派成员自身文字组织及语言表达能力，让他们在协商过程中能与调研对象很好交流，并能将各方意见、建议整理汇总形成提案报告；要培养民主党派成员理性判断的能力，让他们在复杂多变、利益矛盾多元化的协商中，以较高的理性判断素质，提出均衡各方利益、合理正当的意见建议，使协商富有成效。三是要不断提升协商主体的组织协调能力。要善于在民主党派之间、民主

党派与政府部门之间、民主党派与中国共产党及社会各界人士之间的协商中，寻找利益共同点，达到互利共赢；要提高民主党派领导班子的组织领导能力，提高民主党派机关的综合协调和组织动员能力，组织培养高素质、专职党务工作人员，积极开展协商工作。

（二）完善政协制度，全面提升协商主体的协商能力

完善社会主义民主协商制度是社会主义协商民主建设的重要内容，同时，它也为民主党派协商能力的提升提供了良好的机制保障。

1. 完善民主协商制度，为协商能力提供制度支撑

一是要坚持和完善人民政治协商会议制度。人民政协是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，政治协商机制作为人民政协的重要载体，处于基础且关键的地位。只有在制度上为民主党派营造良好的协商能力建设环境，才能全面提升民主党派的协商能力。首先健全人民政协制度，促进其履职的程序化、制度化、规范化。在协商工作机制上，要强化政协提案、调研、反映民情、视察等制度，健全在协商过程中信息交流、组织协调、执行督办、成效评估等制度，打通委员与政协、党政部门间及委员间的沟通渠道。要充分发挥好常规性民主协商平台的作用，继续完善主席办公会议制度及多层次联系服务委员制度，运用好主委会、全委会、常委会与专题调研会等形式。在协商形式上，主要是要灵活开展党际协商、界别协商、专题协商、对口协商等，合理设置政协界别，有序开展界别上的座谈、调研、联谊等，创建双周协商座谈会制度，真诚协商。在履职机制上，要搭建更便捷高效的履职平台，围绕政治经济社会发展及改革议政建言，完善民主党派的协商对社情民意的调研、分析、报送制度，整合专门委员会资源，积极开展对重大课题的联合调研协商。在内部管理机制上，要完善政协机关服务保障机制，更好履行民主党派政治协商、民主监督、参政议政的职能，规范委员产生机制，探索委员专职化途径，逐步完善基于宪法和法律的人民政协权利制度。

二是要完善协商选拔、规范、培训等参与机制，强化协商主体队伍建设。协商主体能力素质水平是协商制度建设中最为关键的问题。民主党派协商能力的提升可以依靠健全的协商选拔、规范、培训等参与机制，激励

其不断加强协商能力建设。健全选拔机制，要根据地域、年龄、性别、行业、能力素质等情况，按照不同协商内容要求，科学合理选出具有代表性的代表参与到协商会议中来，以此保证协商的质量。民主党派在参与协商履行权利时，要理性、有序地开展协商，承担起协商的责任与义务。在制度上，要探索在完善的选拔机制基础上，通过考核、评价、保障、激励等机制对民主党派协商主体的进、出予以规范。同时，民主党派成员来自社会不同的行业，大多缺乏全面的知识储备及能力，更新拓展知识能力至关重要。要根据各民主党派成员的专业、类别、能力等情况，结合民主党派在协商中的需求，科学合理地制订培训计划，有目标、分步骤地对民主党派成员进行培训，从而保证民主协商的成果。

三是要明晰协商议题范围。要针对关系人民群众利益的具体问题与涉及政治、经济、社会生活的重要事项，进行广泛协商，并充分公开重大事项、重要决议等，让协商内容被协商主体充分了解，为协商的顺利进行打下坚实基础。要对涉及国家或地方政治、经济、社会生活中的重要事项与关系人民群众利益的具体问题，广泛组织协商活动。例如，政府工作报告、人民法院和人民检察院的工作报告，经济和社会事业发展的改革方案与中长期规划、重要政府规章、重大项目建设，事关改善民生、社会和谐的重大事项与事关全局的重要决议、决定等都应该纳入协商范围，确保政治协商的具体实际。在协商民主实践过程中，各地要根据实际情况划清事关改善民生、社会和谐的重大事项与事关全局的重要决议、决定等的具体范围，并在协商过程中充分公开重大事项、重要决议等，使得协商内容被民主党派等协商主体充分了解，为协商的顺利进行及协商能力的有效提升打下坚实基础。

四是要不断丰富协商形式。要善于运用网络平台，丰富基层协商民主渠道，扩大协商范围，集民智参与协商，使协商民主更具活力生机。要坚持和创新全委会的集中协商、主席团会议等重点协商、常委会的专题协商、专委会的对口协商与委员的提案办理协商等，通过座谈会、联席会、听证会等形式推动立法协商、行政协商、社会协商，并把公共决策的社会听证、部门联席、交流恳谈等列为日常工作制度，做到重大问题重点督办协商、提案办理的问题提前协商、专题提出的问题加强对口协商及民

主监督贯穿于协商的全过程。要加强中国特色新型智库建设，充分利用各领域的学者、精英，健全决策智库咨询制度，在重大决策前，广泛地征求专家意见，发挥新型智库作用，在提升协商的质量的同时协商主体能不断学习。要积极探索远程协商与网络议政等新形式，充分发挥网络论坛、微博、微信等的优点，搭建政府与社会公众之间广泛交流、平等对话、合理协商的网上互动平台，并科学规范网络问政行为，打造丰富多彩、健康有序的网络运行平台，促进协商进一步普遍、灵活、多层、经常性地开展。努力完善企事业单位的协商程序及制度，进一步发挥工会、行业协会等在民主协商中的作用，平衡各市场主体的利益，有效实现社会公平正义。

五是要进一步完善协商操作程序。民主就是程序，没有程序就没有民主。“如果完备的程序缺失，那么任何价值都无法实现或无法完全实现。”[①]因此，要实现协商的实质化，就必须进一步完善协商程序。在明确协商内容及形式的前提下，结合协商实际，科学合理、民主有序地规范协商的具体程序。要规范民主党派协商的过程，结合协商实际，科学合理、民主有序地规范协商的具体程序。既需要把握好协商程序中的原则性与计划性，还要进一步明确每个环节的责任单位与责任人的职责，规定每个环节的分工及时限要求等，以确保协商活动有序务实高效。在制订协商计划与准备协商环节时，要规定各层面协商的议题由谁提出、怎样提出、何时提出，议题由谁来确定、怎样确定、以何种方式何时通报等。在坚持“三在前三在先”原则基础上，实行协商—决策—决定—通过的一般顺序，真正发扬民主。进一步完善重大公共决策公开公示制度，做到政府决策程序及结果向社会公开透明。实行决策中的议决制和决策后的责任制，制定规范有效的议事规则，减少协商因能力差异、信息不对称等带来的平等性缺失，同时，尽可能避免协商受党派及政府权力介入等因素的影响。

六是要强化协商的实效性。实效性是一切工作追求的最终目的，政治协商也不例外。任何一次协商的最终目的就是要形成一个能够被党和政府所采纳的提案。如果仅仅是走过场，为协商而协商，就失去了政治协商

① 代吉成. 协商政治：多党合作与民主参与的实现途径［J］. 求实，2006（5）：15-17.

的意义。要确保政治协商的实效性，就要建立必要的协商成果办理及反馈机制，在执行协商结果的过程中及时、真实地对落实情况进行必要的总结及回应，避免协商流于形式，并保持协商的持续性。要综合运用调研、走访、视察、座谈等方式，提高对协商成果的关注度，强化与协商主体的沟通，及时跟踪掌握对协商结果的吸纳情况，明确协商结果何时、由谁反馈，最后对协商成果及时进行研究，形成意见。要抓好协商成果的办理和反馈环节，“有必要建立比较完善的反馈督办制度，对上述工作的执行情况进行监督”[①]。建立健全协商成果落实的回应渠道、方法、要求及责任机制，使反馈落到实处而不是可有可无，保障了民主党派协商成果的执行及进一步完善。

2. 建立和完善协商的保障和监督制度，确保协商活动健康有序进行

一是要建立协商的保障制度。政治协商最终形成提案，需要经过广泛的调查研究、充分的民主协商和集体讨论，这样才具有较强的科学性和实效性。各级党政部门必须从实行科学决策、发展民主的高度，重视提案办理工作，确保协商成果发挥应有作用。为了防止协商意见出现一提了之、一商了之、领导批示一批了之等现象，必须加强各级政协办公厅（室）和政协提案委员会同党委办、人大办和政府办之间的联络沟通，建立发挥政治协商作用的保障机制，积极推进政治协商成果的落实。同时，目前民主党派参与协商的成员大多通过领导指定、自愿报名的方式产生，这些代表往往并不能充分代表党派利益，常常追求个人利益的最大化。为提高民主党派协商意见建议的民主性、科学性及代表性，应采取产生协商代表的复合代表制，要有通过自愿报名方式参与协商的个人代表，党派推举选举产生的党派代表，党派内部不同利益群体代表，根据性别、年龄、工作经历等分领域产生的群体代表等参加，以此保证协商主体在结构上的多元性，提升民主党派的整体协商水平。同时要提高民主党派协商的独立性及制度化水平。要通过国家与地方最高权力机关明确民主党派参与协商的独立性，并建立民主党派自己的协商机构，独立发起开展协商。同时要以制度强化民主党派的作用，将制度贯穿于协商整个过程中，并以国家或地方性

① 于光胜. 人民政协在构建和谐社会中大有作为［J］. 理论月刊，2006（5）.

法规的形式明确协商的议题提出与确定、参与协商人员的产生及结构、协商时间形式与议程安排、协商结果处理的时效与反馈监督等，以刚性的制度化规定确保民主党派协商的真实性与有效性，为真正强化民主党派协商能力建设提供制度保障。

二是要建立协商的监督制度。富有成效的监督不仅能健全协商的技术过程与工作机制，也能促进民主党派协商成果的实现，是保持民主党派协商富有生机的动力。因此，须在社会力量与政治权力之间搭建起一种相互制约的监督机制，并以制度形式来维护民主党派的监督权利，从而进一步保障民主党派协商能力的建设。要着力对国家和地方政府的中心工作及发展大局、群众反映强烈的难点问题及社会关注的热点开展协商民主监督，及时反映愿望诉求，广泛集中民智，使党政决策更加科学。要充分发挥民主党派内特邀督导员、特约检察员、特约审计员等不同监督员的作用，把民主党派协商监督同行政监督、组织监督、舆论监督等有机结合，调动各民主党派协商监督的自觉性，提高监督组织化程度，强化监督力度，确保监督到位。同时，要通过主席接待日、行风评议、民主考评、情况通报会、协商谈心会等丰富民主监督的形式，深入调研、协商讨论，提出实质性的意见、建议，使协商行之有效。建立协商监督运行机制，将协商监督的范围、形式、程序及协商成果的落实、反馈等内容配套进制度建设，使之做到有章可循，有规可依，按章监督，依规协商。要建立协商监督保护机制，确保协商主体提出批评、进行举报、发表不同意见的自由，明确规定协商主体行使民主监督的权利，为协商主体加强民主监督创造良好的外部环境。要建立协商监督的激励机制，对找准切入点、敢说真话、勇于监督、善于献策并作出突出贡献的民主党派协商成员予以表彰，达到示范引导，整体推进民主党派协商能力建设。

3. 建设和完善协商主体的工作环境

一是改善各民主党派机关的办公条件。要按照中央要求和地方实际情况不断改善民主党派机关的办公条件，方便各民主党派的工作进行，让他们能够安心工作，并能够有效组织、开展基层活动，从而强化民主党派的利益表达功能，增强民主党派成员提建议的动力，提高民主党派的利益表达能力。二是增加经费投入。各级政府要把民主党派的办公经费和考察调

研、教育培训、重大活动、基层活动等经费列入同级财政预算，加大经费投入，切实保障各民主党派有充足经费开展调研、考察、培训活动，为民主党派提高协商能力提供“后勤支持”。

参考文献：

［1］中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见［N］. 人民日报，2015-02-10.

［2］田穗生. 从统一战线策略到政治协商制度：纪念中国人民政治协商会议成立五十周年［J］. 江汉论坛，1999（11）.

［3］刘添才，任晓宇. 社会主义协商民主制度建设略论［J］. 淮北师范大学学报（哲学社会科学版），2015（2）.

［4］刘勇. 论我国政治协商制度的政治稳定功能［J］. 陕西社会主义学院学报，2003（1）.

［5］曹蓉. 论政治协商两种基本方式的互补互动［J］. 四川省社会主义学院学报，2005（3）.

［6］段明学. 把政治协商纳入决策程序研究［J］. 广州社会主义学院学报，2008（4）.

［7］任晓宇. 社会主义协商民主视域下民主党派协商能力建设研究［J］. 淮北师范大学，2015.

［8］杨剑声. 论中国特色政治协商制度的坚持与完善［D］. 福州：福建师范大学，2012.

［9］田晓玉. 政党协商视野下增强民主党派协商能力的路径［J］. 重庆社会主义学院学报，2006（2）.

［10］张立群. 关于推进社会主义协商民主制度的思考［J］. 青海社会科学，2013（1）.

新时代协商文化的培育与提升

◎ 杨竞业　肖　莉[①]

习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话指出："人民政协是中国共产党把马克思列宁主义统一战线理论、政党理论、民主政治理论同中国实际相结合的伟大成果，是中国共产党领导各民主党派、无党派人士、人民团体和各族各界人士在政治制度上进行的伟大创造。"[②]这个论断高度概括了70年来中国共产党领导人民政协取得的伟大创造成果，明确指出了推动协商民主广泛、多层、制度化发展的正确方向，为培育和提升协商文化提供了根本思想遵循。在实现"两个一百年"奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦、实现人民对美好生活向往的进程中，深入总结我们党创造协商文化的基本经验，呈现新时代人民政协培育协商文化的内在结构，整体提升协商文化发展质量，具有重大的理论意义和现实意义。

一　人民政协创造协商文化的基本经验

中国共产党领导人民缔造和建设中华人民共和国的伟大历程，也是党

① 杨竞业，广东省社会主义学院教授、硕士生导师；肖莉，广东省社会主义学院原党组成员、副院长。（课题编号：2019-GDSY-ZX-07）

② 习近平．在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话［R/OL］．（2019-09-20）．http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/20/c_1125020851.htm.

领导人民政协创造协商文化的光辉历程。在这个历程中，人民政协不忘初心，听党的话，紧跟党走，牢记使命，全面贯彻和落实党对政协工作的要求与指导，持续做好联合和团结的各项工作，不断推进实践基础上的协商制度创新，创造了协商文化“三个统一”的基本经验。

（一）拥护党的全面领导与接受党对政协工作的指导相统一

在70年的伟大历程中，中国共产党和人民政协作为国家的组织主体发挥了主体精神，创造了组织合作发展历史，也创造了国家政治治理文化，同时增进了主体间的信任，完善了党的组织，树立了党的权威，促进了主体际的健康发展。

在统一的国家内，主体际关系的建构及其发展是有其根源的。个体主体对其他主体的支持根源于前者对后者的信任；组织主体对其他主体的支持和拥护根源于前者对后者权威的尊重；主体间的互相支持根源于主体际的合作以及由合作所得之分享。应当看到，个体主体是寓于组织主体的个体人，组织主体是涵盖众多个体主体的组织人、单位人。正如政协委员与人民政协的关系。还应当看到，组织主体间存在权威大与小、指导与被指导、合作与分享的关系。正如“没有中国共产党就没有人民政协”，指的是中国共产党和人民政协之间的先与后的关系；“中国共产党组织和引导人民政协的建设与发展”，指的是领导与被领导的关系；“人民政协支持和拥护中国共产党的领导”，指的是两者的合作与发展的关系。在这些“关系”中，最根本的是我们党这个核心组织对其他组织主体和个体主体的领导，以及后两者接受党的领导之间的关系。认同、坚持党的领导，既是个体主体的积极情感，也是组织主体的思想意志，更加是中国人民在长期的革命、建设和改革实践中作出的正确选择。人民政协拥护党的领导，根源于党的领导有权威、有力量，党领导人民政协，团结最广大的党外干部和代表人士，凝聚最博大的正气能量和合作力量，使之服务于中国的革命、建设和改革事业。应当说，党的正确领导树立了崇高威望，为人民政协的健康发展开辟了道路，指明了方向。人民政协得到党的亲切关怀与正确指导，坚决拥护党的领导，发挥了多方面的重大作用，成就了人民政协和多党合作事业。

由此可见，人民政协坚定拥护党的全面领导，坚决维护党中央权

威，自觉接受党对政协工作的指导，形成了“植根于协商合作的治理动力”[①]，缔造了具有向心力、凝聚力的治理文化，奠定了发展协商制度文化的政治基础。

（二）发挥政协独特优势与创新民主协商制度相统一

人民政协在长期的协商交往实践中，形成了文化、平台、制度、人才“四位一体”的独特优势。这些优势在不断创新的民主协商制度中得到巩固和发挥。

一是形成了从“协商建国”到“协商治国”的文化传统。文化传统具有累积性、连续性和继承性。[②]中国人民政协第一届全体会议代行全国人民代表大会职权，引领各界代表人士讨论“国都”“国旗”“国歌”和新中国纪年，制定《共同纲领》，缔造了中央人民政府组织法、人民政协组织法、婚姻法等，协商制定了土地改革法。从此往后，这种协商文化传统不断发展创新。改革开放以来，人民政协全面贯彻解放思想、实事求是的思想路线，发扬“团结—批评—团结”的优良传统，巩固发展爱国主义统一战线。党的十八大以来，人民政协自觉加强思想政治引领，加强委员全面能力建设，营造宽容宽松的协商氛围，提高建言资政的质量和水平。因此，民主协商作为独特的文化传统贯穿在从建国到治国的过程中。

二是建立了广开言路和取智于民的协商平台。人民政协坚持多样性和一致性的统一，以一致性主导多样性，以政治共识包容多样性，广开言路，凝聚力量，团结引导各界别人士为实现社会主义共同理想而奋斗。党的十八大以来，人民政协增加或调整界别，设立“委员通道”“委员信箱”，推行“委员博客”“委员会客室”，开办“政协论坛”“政协热线”，为各界别委员进行多渠道多层面协商提供平台，发挥了开言路、吸民智、扬正义、聚民心等重大作用。协商平台围绕建成全面小康社会、打赢“三大攻坚战”等党和国家中心工作，聚焦发展公有经济和民营经济，推动经济高质量发展，协调推进“四个全面”战略布局，统筹推进“五位

① 夏志强. 国家治理现代化的逻辑转换［J］. 中国社会科学，2020（5）：25.

② 陈筠泉，刘奔. 哲学与文化［M］. 北京：中国社会科学出版社，1996：280.

一体”总体布局，打赢抗击新冠肺炎疫情总体战等重大议题，展开深入的讨论、交流和协商，提高了委员参政议政的合法性、实效性。

三是巩固了最广泛的爱国统一战线的制度优势。人民政协是统一战线的重要组成部分。它为广大委员提供了政治培养的“阳台”、政治安排的“平台”、建言献策的“讲台”、资政兴国的“舞台”。具体来说，人民政协通过引导学习、组织考察、系统培养等方式为委员们提供政治进步的“阳台”。人民政协依据委员的政治能力、理论素质、现实表现等标准，对合乎标准的委员给予合理的政治安排，建构公平公开的发展“平台”。人民政协的调研会、座谈会、专题会、年度大会为委员提供了畅所欲言的“通道”、建言献策的“讲台”。全国政协委员通过高质量的提案，向党中央和全国政协提建议，拥有资政兴国的“舞台”。这是一个包容范围宽广、委员参与平等、文化特色浓厚的国家治理制度，它具有西方民主制度所没有的显著优势。

四是铸造了聚集五湖四海各界人才的独特优势。人民政协团结聚集了各类各方面人才。聚集人才是为了使用人才，发挥人才智力作用，凝聚社会普遍价值。正如我国学者赵汀阳指出的，“无论是软力量还是硬力量终究都要依靠智力事业去创造和维持”[①]。全国各地政协是科学技术、社会科学、文化艺术、经济、教育体育、农业农林、新闻出版、医药卫生、社会福利、少数民族、港澳台侨、宗教诸界高级人才、精英人才的荟萃地，也是民主党派、无党派的专门人才和代表人士的聚集地。迄今，八大民主党派出任省、市相应级别职位的主委、副主委，都是在各个不同领域有学术专攻、有事业成就、有社会影响的精英人士，都是党外的优秀人才。

上述优势的形成与人民政协不断创新协商制度相互适应。比如，从2008年到2017年，广东省政协邀请来自59个国家和地区的215位海外侨胞列席会议，聘请23位海外侨胞作为省政协特约侨胞代表人士。[②]这些侨胞的

① 赵汀阳. 坏世界研究：作为第一哲学的政治哲学［M］. 北京：中国人民大学出版社，2009：183.

② 漂洋过海来“省亲”情系桑梓献箴言——海外侨胞列席广东省政协全体会议10周年座谈会侧记［EB/OL］.（2017-10-15）. http://www.gdszx.gov.cn/mtjj/content/post_12855.html.

建言献策具有广泛代表性、现实影响力。这是海外华侨华人列席广东省政协会议的一项制度创新。再比如，2019年，广东省政协十二届一次会议邀请8名港澳爱国青年社团优秀代表列席会议。这些青年代表列席地方政协大会彰显了政治认同、文化培植、实践示范等多方面的意义，进一步推动了地方协商工作制度的创新。这样就形成了全国政协大会和地方政协大会相结合，国内民主人士和国际代表人士相结合，各民族和各界别委员相结合，就党和国家作出的重大决策、重大部署或关涉地区发展的重要问题展开充分讨论、深入协商，以民主和谐方式建设国家智力事业，推动中国社会全面进步这样一个崭新的局面。

因此，民主协商具有的独特优势是中国特色社会主义制度优势的结构要素，是形成具有生产力、组织力的协商文化的重要资源。这样的协商文化为政协委员增强履职能力提供了源源不断的精神动力。

（三）增强政协委员履职能力与提升提案工作质量相统一

我们党一贯重视、精心培养和全面提升政协委员的政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力、全面表达能力。进入新时代，人民政协既注重发展政协委员的全面能力，又注重提升提案工作质量，把两者有机统一起来，形成打造协商文化的有力两手。

一是坚定了政治认同。政协委员高度关注党情、国情、民情和社情，深入思考和正确研判形势；站稳政治立场，增强“四个意识”，与党中央保持高度一致，坚定中国特色社会主义“四个自信”；认同中国共产党领导人民执政的合法性，把握各民主党派民主协商、参政议政的合理性，认识党和国家的决策政策的民本性，坚定对党的领导和对国家发展的信心，提高了政治把握能力。

二是健全了思维方法。政协委员自觉学习包括哲学知识与理论在内的创新文化，不断健全思维方法，掌握学习调研的看家本领，形成面向问题的辩证思维，运用历史唯物主义方法，关注当代中国发展现实，研究城市与农村基层情况，取得管用、长效的调研成果，提高了调查研究能力。

三是坚持走群众路线。政协委员把握我国社会主要矛盾的变化，认识人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，坚持“从

群众中来，到群众中去”，坚持理论联系实际，坚持专业把握方向，坚持精准破解问题。新冠肺炎疫情发生以来，各民主党派以及医卫界政协委员投身抗疫一线，开展群防群控，指导创新爱国卫生运动，为保障人民身体健康和生命安全作出重要贡献，提高了联系群众能力。

四是落实党和国家重大部署。全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴，是政协委员的共同事业。政协委员聚焦“一带一路”建设，瞄准粤港澳大湾区、海南自由贸易港建设，通过抢抓重大机遇，精心研究部署，统筹推进包括政党、人大、人民团体在内的主体际协商，完善开展专题协商、界别协商、例会协商等，深入开展真诚对话，努力实现和谐共事，增强了合作共事能力。

五是创新建言献策方式方法。人民政协引导各界委员革新建言方式，创新资政方法。以协商培育提案，以提案化育政策，形成具有革新力、创造力的协商文化。以广东为例，省、市两级政协提案委员会的工作实现从“关门办案”向“开门办案”转变，从“文来文往”向“人来人往”转变，从“要我履职”向“我要履职”转变，[①]从“线下约见商谈”向“线上线下兼谈”转变，从“解释现实”向“改变现实”转变，提升了协商履职能力。

总之，70年来，特别是党的十八大以来，人民政协坚定拥护党的集中统一领导，自觉接受党对政协工作的指导，善于发挥独特优势，不断创新协商制度，锐意提升提案工作质量，增强政协委员履职能力，建设具有向心力、凝聚力、生产力、组织力、革新力、创造力的民主协商文化。在新时代条件下，这种文化的深层结构和思想内涵得到更新丰富，成为中国特色社会主义先进文化的有机组成部分。

二 人民政协培育协商文化的三重结构

文化具有三个基本特征：文化是积累而建成的，因而文化具有内向

① 用“人来人往”取代“文来文往” 从“要我履职”转为“我要履职”［EB/OL］.（2016-12-16）. http://www.gdszx.gov.cn/tj/xsmz/content/post_6181.html.

性、生成性；文化是交流而作出的，因而文化具有中介性、交融性；文化是拓展而铸就的，因而文化具有外向性、发展性。协商文化也不例外，它本质上是一种交往实践基础上逐步生成、拓展和融合而创造的商谈文化。协商文化内在地包含主体的协商互动实践、主体间认同与遵守的协商规范、主体协商成功后推动的积极行动及其引发的社会效应。因此，协商文化呈现交往主体全面参与实践和建构的“三重结构”，这个结构是新时代人民政协培育协商文化的系统结构。

（一）基于多主体协商、多层次协商、多领域协商实践形成平等真诚的交往文化

协商实践的基础是协商主体建立内部性协商，这是对内或向内的协商。在任何一类主体际协商开展之前，党派、政府、界别等内部首先需要完成协商。如果说单一主体内部尚未完成协商，而能够对外开展主体际协商，这是不可想象的，也不会产生好的协商结果。每一次内部协商及其形成的内部共识，在此基础上作出的决定、决议或决策，都是协商实践，都会积累思想文化。从过去的“协商建国”到当下的“协商议政”，协商实践过程也是文化实践过程，协商民主扮演着文化媒介的重要作用。民建在《平民》杂志发刊词中指出：“民主一定要容许异见异议的存在和发展，一定要容许自由讨论和相互批评，决不可造成任何种类的‘清一色’。”[①]事实上，这种“异见异议”的存在，“讨论批评”的开展，就是协商民主得以建立和实现的前提，也是协商实践产生成果的基础。离开这个前提和基础，平等真诚的交往文化就不可能被创造出来。正如习近平总书记指出的，发展社会主义协商民主，要“促进不同思想观点的充分表达和深入交流，做到相互尊重、平等协商而不强加于人，遵循规则、有序协商而不各说各话，体谅包容、真诚协商而不偏激偏执，形成既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好协商氛围”[②]。这个重要

① 民建中央宣传部. 民建史话［M］. 北京：社会科学文献出版社，2015.

② 习近平. 在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话［R/OL］.（2019-09-20）. http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-09/20/c_1125020851.htm.

论断说明，民主协商实践并不是那种被理解为“虚拟性”的讨论、“样式化”的交往，更加不是不接地气的“非现实”；相反，新时代的民主协商实践是传续思想传统、坚持走实走细、融贯平等真诚、打造良好氛围的文化实践，以会议协商、调研协商、提案协商和报告协商为载体的多维度的协商实践，都具有“内在化”的思想积累和文化意义。这就是文化多样性形成的内在合理性和有机包容性，具体地说，多样性的思想、观点不但不会阻碍反而有利于实现民主协商。正如美国学者詹姆斯·博曼所指认的，多元文化主义能够促进“公众利用理性，并使民主生活生气勃勃”[①]。近年来，各地政协认真学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，学习贯彻全国两会精神，从文化媒介的意义上看，举办集中学习、做好学习笔记、开展专题讨论、深谈认识体会、做好总结交流，这个过程就是会议协商的具体化，它为后续的调研协商、提案协商和报告协商奠定思想基础，积累思想材料。由此观之，协商实践在形式上是外在的交往实践，在本质上是向内的文化实践，走实走细的协商实践打造平等真诚的交往文化。

（二）基于聚焦众事的世界观、共商众事的规则观、共识治事的发展观形成规范有序的制度文化

文化因交流而作出、而丰富。协商文化也因交流交往交融而丰富、发展。文化的交融性、中介性在协商实践中表现特别明显。在会议协商、专题协商、界别协商、提案督办协商、政府施策协商等多种多样的协商形式基础上形成协商的规范、伦理和制度。诚如习近平总书记所说，“在中国社会主义制度下，有事好商量，众人的事情由众人商量”，“我们要坚持有事多商量、遇事多商量、做事多商量，商量越多越深入越好”。[②]这两句话包含事情“多商量、好商量、会商量”的丰富意义，也具有包容差异、尊重表达、汇聚意见的协商伦理。具体来说，“有事多商量”强调的是“多”字，不仅指协商可以多次多轮，也指“以量取胜”，即协商主体

① 陈家刚. 协商民主［M］. 上海：上海三联书店，2004：70.

② 习近平. 习近平谈治国理政：第2卷［M］. 北京：外文出版社，2017：292.

要有宽广胸怀与宏大肚量，体现虚怀若谷，能够包容差异。因此，个体主体或组织主体是否有胸怀肚量，决定性地影响协商的范围和广度。“有事好商量”强调的是“好”字，不仅指面对问题大家愿意商量，也指“以质取胜”，即协商主体要有崇高品质与优秀气质，体现格局质量。因此，个体主体或组织主体是否有优秀品质直接影响协商效能发挥。“有事会商量”强调的是“会”字，不仅指懂得协商的一般性程序，也指“以能力取胜”，即协商主体要有广博知识与深厚学识，体现学养深广。因此，个体主体或组织主体是否有高强能力决定着其能否直抵问题焦点。“众人的事由众人商量”强调的是“众人”二字，其意指广大人民群众这个主体的“利益无小事”，要重视、发展和保护众人的利益；也意指实现好、维护好、发展好众人的利益的具体事务要靠大家出谋划策、商量决定。这两个意义结合起来看，是指任何一个协商过程，既要发挥众人的智慧，又要尊重众人的意志，把吸收民智和凝聚民心统一起来，形成治事共识，不断解决问题，进而推动发展。比如，广东省政协创办“主席讲坛”，举行住粤全国政协委员座谈会，召开全省政协系统专题学习会，首要目的是确立关注国家和人民的大事这个“众人之事”的世界观。2015年，广东省委、省政府出台《关于进一步加强我省人民政协提案办理工作的意见》，把提案办理作为选拔干部的参考依据，这是建立“共商众事”的规则观的鲜明体现。再如，强化河长责任制治理河流，统筹涉农资金参与农村环境治理，设立扶贫专项工作组促进精准脱贫，这些破解紧迫性问题的现实举措，无疑是“共识治事”的发展观的成功构建。近年来，广东以“清且亲”为价值目标，以粤商·省长面对面协商座谈会为媒介，探索构建新型政商关系的民主协商制度，打造具有岭南特色的协商文化，把“观事、商事、治事”的新实践提升到“众事众理、共商共建、共荣共享”的新境界。毫无疑问，人民政协打造的是开放创新的规范程序，推动的是协调有序的协商行动，实现的是正当合法的社会建构。应当说，在党的集中统一领导下，各界别政协委员和代表人士围绕“现实问题”这个“事”展开协商，形成“事”是众人之事的世界观，建立共商众事的规则观，构建共识治事的发展观。这就是以问题为导向、以规范为中介、以共识为核心的协商制度文化。

（三）基于共识话语、共享制度、共同政策形成廉洁高效的实干文化

协商是多极主体共同解决问题的需要。协商成功导致协商行动外化，这种外化是主体团结共识的话语、众人共同遵循的制度、多部门共同建立的政策系统生成的发力行为。它包括共识话语形成的思想力、影响力，共同制度形成的规范力、约束力，共同政策形成的生产力、创造力。正是在这个意义上说，协商文化是由于协商主体的积极拓展、真实行动而铸就的，协商文化的这种发展性、外向性引发务实求真、落实入心的协商行动，并产生积极的社会效应。

从话语层面看，协商过程所包含的对话、回应、辩论、听证、监督等环节允许主体使用不同的语言，但协商却是为了达成共识，“所有领域的协商民主都是在对话和沟通的过程中达成合意、制定决策，因此它具有很强的话语性”[①]。这就必然要求主体遵循准确表达、确切理解、生成共识的进路来协商。正如当代协商过程的实证研究所表明，在现行社会选择机制之内，人们在协商前后对同一问题的偏好及判断是完全不同的。[②]这就凸显了开展事前、事中和事后协商的重要性，提示了主体在协商交往中遵守约定或规矩的重要性。清代爱新觉罗·玄烨在《庭训格言》中说过，“人生斯世，与斯人相周旋，顾应之得其道”。其意思是说，人际交往、人事商谈，要按照客观规律去适应它，才能达成共识。这里的“得其道”是指每一方的话语要明白，意义指向要确切，不造成其他人误解。简而言之，协商就是要求人们讲实话、真话，讲彼此听得懂的话，在形成共识前获得各方的认同、支持，遵循这样的理路作出的话语行为就是求真实干行为。

从制度层面看，协商涉及的话题选择机制、提案制作机制、议事回避机制、监督办理机制，对必要的微观协商和重要的宏观协商的科学运用，对参与协商的没有利害关系的专委会、代表人士的合理选择与灵活安排，以及听证制度、检举制度、民主监督制度、群众批评和建议制度都要

---

① 贺美. 批判理论视阈中的协商民主［M］. 重庆：重庆出版社，2018：117.

② 登特里维斯. 作为公共协商的民主：新的视角［M］. 王英津，等译. 北京：中央编译出版社，2006：115.

建立、健全、完善起来，并公之于众，约之于法，成之于行，成为一种稳定、成熟、定型的协商制度。这个现实表明，植入了社会主义先进文化的创造意识和引领观念这样一种制度，是具有广泛性、多层性、制度化协商思想的现实化、具体化，因而是马克思所论及的“现实力求趋向思想”和“思想力求成为现实”[①]相统一的确证。

从政策层面看，出台具有集体约束力的公共政策是协商理性化的成果。政府制定政策、发布政策到实施政策的过程，也是程序正当、目的合理、手段合法的民主协商过程的完成。如果说，建立共识话语是协商行动发力的第一阶段，是打造商谈文化的“出发地”，建立成熟制度是协商行动发力的第二阶段，是创生商谈文化的“保障站”，那么，出台政策就是协商行动发力的第三阶段，是委员协商、议政、资政和参政的“目的地”。政策出台后既要主动跟进、抓住反馈，也要看施策效应是否扩大攀升，施策主体是否清正廉洁。从整个过程上认识、把握政策的出台与实施，协商行动就体现了合工具理性和合目的理性的高度统一。这就说明，作为协商成果的“政策”并不是外在于协商主体的“异在”，而是与协商主体同构的共在、“实在”。

应当指出，在中国多元一体社会中，民主政治语境下的共识话语、共享制度、共同政策并不是彼此分离的。“共识话语”并不局限于政协委员内部，广大公众也需要吸收、认同共识话语；“共享制度”并不是特定区域、特定群体所共享的制度，这种制度可以被借鉴、复制及推广；“共同政策”并不是针对特定时间、特定事件制定的一项政策，它可以在多层次、多维度实践基础上创新经验，服务于协商文化建设。随着“文化越来越成为民族凝聚力和创造力的重要源泉、越来越成为综合国力竞争的重要因素、越来越成为经济社会发展的重要支撑”[②]，培育、提升和发展包括协商文化在内的中国特色社会主义先进文化必然成为新时代的重大课题之一。基于这种认识，新时代的协商文化建设必将是共识话语、共享制度、共同政策融合一致的理性建构。

---

① 马克思恩格斯文集：第1卷［M］. 北京：人民出版社，2009：13.

② 李长春. 文化强国之路：文化体制改革的探索与实践 上［M］. 北京：人民出版社，2013：201.

三 提升协商文化建设质量的主要举措

文化的繁茂重在建设。培育和提升适应新时代需要的协商文化是一个渐进的建设过程。提高协商文化建设质量，需要多极主体增强协商文化意识，提高协商文化能力，营造协商文化环境，聚焦重大现实问题，创造协商文化成果。当下，建设协商文化要与“五位一体”现代化建设相融相契、统筹推进，铸牢中华民族共同体意识。

一要在政治建设中提升协商文化的坚定性、敏锐性，构建职缘共同体。新时代培育的协商文化是主体性文化。在场的协商主体，都要有坚定的立场、崇高的信念，以及保持对国家大政方针、重大决策部署的敏感性，这是培育协商文化的始基。广大委员和各界别代表人士作为在场的协商主体，要坚守初心使命，坚定理想信念，增强责任担当，为实现国家富强、社会平安、人民幸福而奋斗。比如，委员或代表对涉港“国家安全法”的雄壮发声，各类团体、协会集体对任何形式的“台独”“港独”的严厉警告，都是立场坚定、协商一致、政治敏锐的具体体现。在新时代条件下，协商主体需要进一步增强“四个意识”，在民主协商、参政议政、监督监管实践中，构建“同心勠力、团结合作、进取有为”的职缘共同体。

二要在经济建设中提升协商文化的厚实性、广博性，构建业缘共同体。新时代培育的协商文化是信任文化。面对当前中国社会不同领域，尤其是经济领域，存在不同程度信任不足的问题，经济界政协委员以及关心、参与经济建设的代表人士要补齐短板，着力培育和充实信任资本，带头建设信用经济，积累强大信任资本。比如，潮汕地区的人民政协，应当深刻检视潮州、汕头、揭阳三地经济发展相对滞后的根源，聚焦厚实根基与广博文化的目标，商讨弱项，增进共识，狠下功夫，协调区域经济，组团加快发展。在此基础上，要弘扬慈善信义，增强公益精神，在同行业中构建“互信互助、共商共建、臻荣分享”的业缘共同体。

三要在文化强国建设中提升协商文化的创新性、辩证性，构建文化共同体。新时代培育的协商文化是创新文化。广大委员或代表人士开展协商，商谈的论题、话语、观点、方法要有所创新，不能老调重弹、拾人牙

慧，不能复制拷贝、简单抄袭。而要发挥龙的传人精神，继承“苟日新，日日新，又日新”的创新传统，弘扬中华优秀传统文化，学习浸润革命文化，建设适应社会主义新时代的创新文化。要在建设文化强国的过程中，形成协商合作常态化机制，创新协商文化，提升协商质量，构建“自觉其美、美人之美、美美与共”的文化共同体。

四要在平安社会建设中提升协商文化的人民性、情感性，构建亲缘共同体。新时代培育的协商文化是亲民文化。人民政协为人民。人民平安、社会平安是国家平安的题中之意。人民政协要贯彻总体国家安全观思想，为实现我国社会的外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全而商谈筹划、献计献策。政协委员和各界别代表人士要投入精力、倾注感情，把总体国家安全观思想转化为服务于治国治党、安民利民的具体实践，增强扩展型合作，关注并消除安全隐患，在建设平安社会、平安中国的过程中，构建“爱国亲民、出入相友、守望相助”的亲缘共同体。

五要在生态文明建设中提升协商文化的共生性、持续性，构建命运共同体。新时代培育的协商文化是生态文化。人民政协要与政协委员和各界别代表人士齐心构筑“精神家园”，共同建设“生态文化家园”，并在这些“家园”里充分彰显协商的互动性、文化的共生性、发展的持续性等特质。要坚持以习近平生态文明观为指导，批判吸收生态哲学思想，融贯古今生态文明智慧，活化现在物态观念，强化绿色生态理念，净化人文心态执念，主动贯彻绿色的可持续的发展战略，在生态文明建设过程中，构建“和谐人我、和睦社会、和融共生”的命运共同体。

总之，新时代要建设的中国特色的协商文化，是一种根植于祖国960万平方公里土地，根植于中华民族优秀文化传统，根植于14亿多人民福祉与伟大梦想的主体性文化、信任文化、创新文化、亲民文化、生态文化，是中国特色社会主义先进文化的有机组成。这个文化形态与人民政协开展的民主协商实践和已经取得的丰富经验互为表里，与构建职缘共同体、业缘共同体、文化共同体、亲缘共同体、命运共同体互相支撑，从而铸牢中华民族共同体意识。在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，中国特色协商文化将会获得进一步的健全与完善，更加茁壮成长、枝繁叶茂，并泽被人民、丰润国家。

二、人民政协发展历程研究

人民政协70周年履职能力建设理论实践及启示
——以专门协商机构的视角

◎ 广东省社会主义学院课题组[①]

习近平总书记指出：“把推动人民政协这一具有中国特色的制度安排更加成熟更加定型、发挥好专门协商机构的作用作为新时代的新方位新使命。”

一 70周年来人民政协制度走向更加成熟定型

70年砥砺奋进，人民政协与共和国一起成长，人民政协的性质定位日益明晰，人民政协的职能不断丰富，人民政协作为社会主义协商民主专门协商机构的作用突显，人民政协制度逐步走向成熟定型，成为体现中国特色社会主义制度优越性的重要组成部分。

（一）制度成熟的考量和理论依据

人民政协制度作为一项源于本土、具有鲜明中国特色的制度设计，既

① 课题组组长：潘清，广东省社会主义学院党组成员、副院长。成员：肖承罡，广东省社会主义学院统战理论研究部主任、教授；谭建军，广东省社会主义学院统战理论研究部副主任、副教授；刘伟炬，广东省社会主义学院教务处二级调研员；廖昕，广东省社会主义学院人事处科长。（课题编号：2019-GDSY-ZX-04）

是爱国统一战线组织，又是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构；既是社会主义民主的实现形式，又是专门协商机构；既是我国国家治理体系的重要组成部分，又是中国特色的制度安排。人民政协制度涉及政协组织运行的基本准则和自身建设的规范体系等方面，是我国基本政治制度的有机组成部分。这是由政协性质定位决定的。

在规范层面，制度都有一个从建立、发展、完善到成熟、定型的过程，成熟是定型的前提和基础，定型是成熟的反映和结果。任何制度都有自身的特点和发展变革的目标方向。人民政协制度也不例外，在价值取向上，新时代人民政协自身将形成一整套更加齐全完备、更加规范稳定、更加有效管用的制度体系。这里所说的更加齐全完备，是指各方面的制度更加周全配套，制度之间协调一致；更加规范稳定，是指各方面的制度经过建立、发展、改革和创新实践的检验，形成人民政协规范化、程序化的制度体系和工作流程；更加有效管用，是指制度、体制、机制都从政协工作的实际出发，能够发挥好专门协商机构的实际效果。基于上述的价值取向，人民政协制度的成熟和定型主要体现当代中国政治格局中彰显中国特色社会主义政治发展道路的优势。这具体体现在三个层面的成熟和定型：

理论的成熟和定型。人民政协的理论渊源主要有三个，即马克思主义统一战线理论、政党理论和社会主义民主政治理论。理论上的成熟是政治上坚实的基础。在中国革命、建设、改革的历史进程中，中国共产党把马克思主义统一战线理论、政党理论和社会主义民主政治理论同中国具体实践相结合，团结带领各民主党派、无党派人士、各人民团体和各族各界人士，共同创建了具有中国特色的人民政协制度，创立了党的人民政协理论并在实践中不断丰富发展。习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，凝结着对新时代人民政协使命任务、工作规律的深刻认识和把握，在继承的基础上对党的人民政协理论发展作出了原创性贡献，为新时代人民政协担当新使命新任务提供了根本遵循。

制度的成熟和定型。这集中体现在新时代中国特色社会主义框架中人民政协自身运行制度、体制和机制的完备性。人民政协制度是我国政党政治的运转基础，规定了中国共产党和各民主党派在国家政治生活中的地位作用、相互关系和开展政治活动的基本准则，为中国共产党科学执政、民

主执政、长期执政提供了制度基础，是巩固中国共产党领导地位、维护国家政治格局稳定的重要制度保证。

实践的成熟和定型。人民政协制度既源于中国共产党与各民主党派、无党派民主人士协商建国的实践，也来自中华人民共和国成立以来的探索，尤其是改革开放以来的不断创新。中共十八大以来，人民政协制度更加成熟基础上的更加定型，主要体现在专门协商机构的类型定位上。按照习近平总书记对人民政协提出的新要求，人民政协把协商民主贯穿于履行职能的全过程，充分发挥了专门协商机构的作用。

（二）人民政协制度走向更加成熟定型的历史逻辑

2019年，不仅是中华人民共和国成立70周年，同时也是人民政协成立70周年。人民政协制度的形成与发展经历了多个时期，与中华人民共和国的成立和成长有着密不可分的联系。人民政协作为党领导的爱国统一战线组织，团结和民主是其不变的主题，随着党在不同时期历史使命的变化发展，其中“团结”谁、怎么“团结”、如何“民主”、怎样“协商”，则有不同的侧重，在不同时期扮演了不同的角色。从人民政协制度建立、发展、完善和成熟定型的进程来看，大体与中华民族复兴的三个历史时期相吻合，可以分为四个历史阶段。

第一个阶段，中华民族站起来的前夕与初期，是人民政协制度创立和初步探索阶段。1948年，中国共产党发表著名的“五一口号”，向全中国人民发出号召，提出召开新的政治协商会议，以筹建中华人民共和国。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真正确立。

第二个阶段，中华民族由站起来向富起来的过渡时期，是人民政协制度巩固和进一步探索阶段。1954年，毛泽东在《关于政协的性质与任务》一文中指出：“政协是全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、国外华侨和其他爱国民主人士的统一战线组织，是党派性的，它的成员主要是党派、团体推出的代表。”历史发展逻辑使“中国人民政治协商会议”作为多党合作的机构和载体，在更深层次体现了道义得失和人心向背。

第三个阶段，中华民族富起来的时期，是人民政协制度巩固和完善的阶段。1978年，全国政协五届一次会议上，邓小平当选为全国政协主席。同年底，中共十一届三中全会决定“把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来”。人民政协工作围绕“进一步动员、团结全国各族人民和一切爱国力量，促进社会主义现代化建设的发展”而展开。进入21世纪，中共中央颁布《关于加强人民政协工作的意见》等文件，为新世纪新阶段人民政协事业发展提供了理论基础、政策依据、制度保障。

第四个阶段，在中华民族迎来强起来伟大飞跃的时期，人民政协制度迎来更加成熟、更加定型的新阶段。中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人民政协事业的发展。习近平总书记就推进人民政协事业发展发表一系列重要讲话，作出一系列重要指示，深刻阐述了人民政协工作的性质定位、工作原则、目标任务、职责使命和实践要求等一系列方向性、全局性、战略性重大问题，科学回答了在新时代建设什么样的人民政协、怎样建设人民政协的重大课题，形成习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，实现了党的人民政协理论的新飞跃。人民政协的开拓创新实践正在向纵深发展。

（三）人民政协制度的走向制度演进

1. 人民政协组织：从人民民主统一战线到爱国统一战线

认识人民政协的由来和产生的历史，是分析其发展的前提。在中国共产党领导的人民民主革命的历史上，“政治协商会议”缘于中国人民的抗日战争和世界反法西斯战争的胜利，以此为契机，为争取中国和平民主的前途而产生。这一会议或组织名称的拟定有一个党派会议—政治会议—政治协商会议的过程。1946年1月在重庆召开的政治协商会议的历史价值在于确定了当时战后中国的民主改革原则与走向和平民主的政治路线图。虽然政协五项决议很快被国民党撕毁，但“政治协商会议”这一组织形式在人民心中留下了不可磨灭的印象。因此，从“维护政协决议”到“重开政协”，从“五一口号”的发布到各民主党派的热烈响应，从新政协的筹备到中国人民政治协商会议第一届全体会议召开，“协商国是”是其间各个方面各项工作的主题。从新中国成立到改革开放，人民政协从人民民主统

一战线组织到爱国统一战线组织，有着内在的历史发展逻辑。人民政协作为政治组织以协商国是而成立，为实现以经济建设为中心、建设社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴的目标进行协商而发展。

2. 人民政协机构：从协商建国到多党合作的重要机构

1946年1月召开的旧政治协商会议，主要参与者是政党。其时，召开政治协商会议虽然写进了1945年国共两党重庆谈判所达成的“双十协定”，但国民党并不愿意召开并多方掣肘。中国共产党在政协代表名额问题上作出重大让步，由四方36人协商妥协到五方38人，这样旧政治协商会议才得以顺利召开。1948年中共中央的“五一口号”，也是以各民主党派为主要号召对象。新政协筹备过程中，各民主党派就建立新的国家政权的性质、组织原则、内外方针、施政纲领、指导思想等畅所欲言，发表意见，真正实现了协商建国。中华人民共和国成立至今，人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式，体现了我国新型政党制度的优势和重要特点。

3. 人民政协制度：从民主建政到社会主义民主的重要制度形式

人民政协成立之初协商建国、民主建政的历史，决定了人民政协协商民主的政治底色，对民主有一个根据党和国家的实践逐步在理论上深化的认识过程。民主有着丰富的内涵，第一，民主是原理体系：人的尊严原理、平等原理、自由原理、主权在民原理。第二，民主又是原则体系：讨论原则、妥协原则、多数原则。第三，民主是一系列的制度，制度的作用是规定和规范各政治主体的产生方式、行为方式、地位作用及相互关系。第四，民主在实践层面表现为一系列的行为过程：政治参与行为、利益表达行为、选举行为、决策行为、决策实施行为的过程。第五，民主是宽容的心态和遵守规则的习惯，身份和习惯上的平等是民主社会的基础，是一个民族的精神面貌和生活方式，是一种社会状态和社会风气。协商民主是社会主义民主政治的重要形式，人民政协是我国的专门协商机构。

4. 在国家制度结构中的地位：从参与国家机构创立到国家治理体系的重要组成部分

从国家制度结构来看，人民政协是一个重要的视角。从国家治理的角度确定人民政协的地位和性质任务，是中共十八大以来人民政协理论的一

大创新。

从全球各国治理来看，如何在复杂多元的现代环境中回应公民的需求与期望，已经成为当代政党政治民主治理的最大挑战。在国家治理方面，人民政协担当着义不容辞的责任。民主治理的第一步是回应民众的政治和利益诉求。民主治理的回应性是通过以政策议程为中心的双边进程而获得的：一方面，是公民的广泛参与，进行利益表达和利益诉求；另一方面，是政府的有效回应。两者之间的有效结合才能造就国家治理的回应能力，这样使得各种社会政治问题在国家制度框架内有效解决，从而维持社会政治的稳定。应该看到，社会各界各方面的利益表达与最后政府的政策供给之间存在着一定的时间差，而人民政协在国家治理体系中的重要作用，是通过自身的协商民主机制运行开启民主回应进程。回应性治理过程的开启，将减轻或降低民众要求与政府行为之间的张力。民主治理回应性体现在人民政协运行机制的各个环节和过程中，比如政协委员的提案涉及社会民众关注的焦点，提出过程及政府回应过程都会被社会广泛关注，通过国家级在内的各级各种媒体传播的影响，政策建议可为社会大众所了解和接受。同时，人民政协的全体会议、常委会会议、协商座谈会等活动围绕着经济社会发展的重大问题、全面深化改革中的难点问题和推动创新创造的关键问题所进行的协商讨论，为党委政府决策和施政提供有价值的意见和建议。人民政协在推动加强国家治理能力、提高治理水平方面地位重要，具有其他政治制度不可替代的作用。

5. 国家制度：从因时而制到具有中国特色制度安排

人民政协是产生于民主革命历史发展过程中并深深植根于中国基本国情的政治制度。它既不是单纯的人为设计或主观选择的产物，也不是单纯的自然生长的产物，而是在历史发展中，中国共产党与各民主党派长期合作共同奋斗的结果，是中国政治社会历史发展的产物，同时也是中国共产党、各民主党派和无党派人士和中国人民的政治创造。这一历史必然性包含着许多因素：当时国民党垄断政治权力、武力镇压共产党与打压各民主党派；垄断资本，与民争利，强取豪夺经济资源；中国共产党对人民民主革命正确的政治领导，制定和实施正确恰当的统一战线方针政策；各民主党派和无党派民主人士的政治智慧和社会各界的理性选择；等。中国人民

政治协商会议第一届全体会议的召开是这些因素共同作用的结果。

二 人民政协履职能力建设的实践总结

改革开放以来，广东政协解放思想，敢于争当改革先锋，为提升政协协商议政质量，创立专题议政、专题协商、专题研讨等新方式，建立年度协商、特邀委员、界别发言人等新制度，打造改革开放以来全国政协建设的品牌。省政协始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，围绕省委“1+1+9”工作部署履职尽责，推动《粤港澳大湾区发展规划纲要》发展，在政协这个平台上积极发声，反映广东情况，传递群众呼声。

（一）推动政协工作创新发展，打造协商民主品牌

广东省政协把协商民主理念贯穿履行职能全过程，拓展协商平台和渠道，健全政协协商民主实现机制。一是充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构作用。如省政府和省政协共同举办粤商·省长面对面协商座谈会，将其作为一项制度每年举办1次，聚焦创新驱动发展等重大课题，由省政协主席主持，省长和省政府分管领导出席，省政府相关职能部门负责同志和粤商企业家代表、政协委员代表、商会组织代表参加。会前由省政协围绕主题组织专题调研，座谈会上粤商企业家代表和政协委员代表等与省长及省政府职能部门负责人面对面深入座谈交流，会后省政协根据会议情况整理形成协商纪要报送省政府，由省长亲自审定后交有关单位办理落实，促进政府和企业相互沟通协调，提振企业信心，增强粤商企业家的社会责任感和荣誉感，为构建“亲”“清”新型政商关系、实现政企良性互动开辟新渠道。二是搭建基层政协广泛参与协商平台。深圳市政协改变传统的闭门协商方式，采用委员议事厅，每月第三周周末举行，活动提前向社会公告，市民根据个人兴趣自由选择参与，讨论过程中不预设立场、不追求一致结论，使政协协商向社会开放，做到“开门议政”，得到了市民群众、党政部门和新闻媒体的关注和参与。佛山市政协引导委员围绕热点难点问题开展微信议政，及时整理微信议政群有价值的意见建

议，编印《议政综合简报》《网络信息专报》报送市委、市政府。潮州市政协探索协商新形式，从2015年以来安排市各民主党派每月及每季度轮流主办专题议政活动，激发政协委员参政议政的热情。梅州、中山、汕尾等探索街道和社区设立政协联络办、政协小组和委员工作室，推进基层协商民主发展。

（二）创新民主监督方式方法，增强民主监督活力

把握人民政协作为民主监督的平台和载体，把社会各界诉求表达纳入政治体制轨道，找到全社会意愿最大公约数，调动凝聚各方力量推动广东改革发展。一是激发委员民主监督意识。支持政协委员通过会议发言、提案、反映社情民意等形式提出批评和建议。改进政协常委会发言方式，从2007年首创政协大会即席发言，十多年来政协全体会议期间都安排一场委员在大会“抢麦（麦克风）”发言，围绕发展重点和民生热点议题，提出意见建议，推动问题解决。韶关市政协积极创新开展人大代表、政协委员联合视察活动，实现政协民主监督与人大监督有机结合。二是畅通委员民主监督渠道。省政协对于委员们所反映的重要意见建议，采用“直通车”信息专报直接向主要领导反映，为决策顺利实施提供民意基础。汕头、揭阳、阳江3市政协出台制度，组织委员定期对规划、城管、教育、卫计等职能部门进行民主评议，促使其提高工作水平。三是发挥舆论监督作用。广东的新闻传媒产业发达，是民主监督的重要力量。如政协全会实行网络直播，用PPT多媒体同步展示常委会工作报告，办好《政协委员议事厅》《界别圆桌汇》等专栏，率先建立界别发言人制度，把握好政协民主话语权和舆论工作主动权，使各自单一的监督变成复合监督。四是探索开展专项民主监督。协调省、市、县三级政协力量，围绕省委、省政府建设战略部署，特别是“集中资源重点支持建设45家县级综合性医院、乡村振兴”等群众关注度高、反映强烈的问题，紧盯关键环节和重点领域，开展监督性质调研视察。五是提升政协民主监督实效。2011年，广东全省就实现省、市、县三级党政主要领导领衔督办政协重点提案全覆盖，建立政协主席会议、各专门委员会和本地党政部门主要领导督办重点提案的多层次提案办理协商体系，推动党委政府重要决策部署的落实。

组织全国、省、市三级政协委员，开展督办提案调研“回头看”，解决存在问题。肇庆市政协试行提案办理公开制度，邀请市电视台、电台、报社等新闻单位共同对办理工作进行跟踪报道，督促承办单位提高办理质量。

（三）发挥“两个平台”重要作用，增进大团结大联合

广东毗邻港澳，地处改革开放前沿，在发挥政协团结统战功能、增进大团结大联合方面有独特优势。一是重视发挥港澳广东各级政协委员联谊会平台作用。广东全省各级政协有港澳委员3000多人，省政协重视发挥港澳委员双重积极作用，在香港成立香港广东各级政协委员联谊会，支持澳门委员牵头成立澳门特区政协委员联谊会，推动其成为团结凝聚爱国爱港爱澳力量、深化粤港澳交流合作的工作平台。在香港组织香港回归20周年盛大庆祝活动，组织委员赴广东自贸区3个片区参观、考察和投资，推动粤港澳大湾区建设；珠海市政协开展港澳委员“专题议政日”活动，组织市直负责人赴港澳与港澳委员面对面协商座谈。二是拓展人民政协公共外交平台。广东作为外事侨务大省，广东籍华侨华人有3000多万，遍及世界160多个国家和地区，在我国扩大对外开放、推进“一带一路”倡议中具有重要地位和独特作用。成立广东公共外交协会，推动经贸文化等领域务实合作，每年邀请海外侨胞列席政协全会，省委、省政府主要领导予以接见并交流，每年开展广东公共外交周交流活动，深化与“一带一路”沿线国家和地区人文交流和公共外交，传递中国声音，展现广东魅力，培育知华友好力量。

（四）推进改革创新，提高政协经常性工作水平

坚持以改革创新精神推进履职能力建设，改进方式方法，推进经常性工作创新。一是利用“互联网+”开展网络议政。2010年建成省级委员之家网络平台，2013年将平台延伸到全省21个地市和120个县级政协组织，2016年开通委员之家网络互动平台移动版，设置《给力提案室》《议政参考》等栏目，新设公众交流互动专区，开启委员“掌上履职”新时代，扩大政协协商参与面和开放性。二是提升政协履职水平。成立省政协研究咨

询委员会作为内设研究咨询机构，集聚有丰富管理经验的领导干部、有较深研究咨询经验的专家学者以及有影响力的社会人士，为提升议政建言质量水平提供专业性和智力支撑。三是拓展提案工作深度广度。成立提案工作研究会，探索开展提案办理成效第三方评估，提高提案质量和办理实效。广州市政协搭建提办双方协商沟通平台，如《关于大幅缩短广州投资项目建设审批时间》提案，2013年被中央电视台《新闻联播》连续3天深度报道，提案附件材料“万里审批图”被中国政协文史馆收藏。东莞市政协打造“提案管理系统”移动版，政协委员、承办单位和提案管理者基于同一平台开展工作，实现随时随地办理提案。河源、云浮市政协制定出台提案质量评价办法，设立选题、分析、建议、表述四大评价项目，采用量化指标方式评估提案质量。四是创新文史资料工作。制定《广东省政协2017—2020年文史资料工作规划》，强化文史资料征编研究工作的指导性和针对性。筹建广东政协文史馆，依托省政协网站建设广东文史资料数据库和文史广东网，实现文史资料数字化、网络化，发挥文史资料存史资政团、结育人功能。

（五）抓好“两支队伍”学习培训，提高素质凝聚共识

省政协始终把思想建设摆在各项建设的首要位置，夯实共同思想政治基础。一是精心打造“国是学堂”学习品牌。自2015年起，每季度举行1次“国是学堂”，邀请国内知名专家围绕供给侧结构性改革、新型城镇化、生态文明建设等时事热点作专题讲座，并开放学习平台，使全省政协委员都有机会参与，成为广东省政协开拓知识视野、提升履职能力的重要学习平台之一。惠州市政协创办“政协讲堂”，聚焦党的创新理论和重点履职课题专业知识。二是精心组织各层级学习培训。举办提高政协委员参政议政能力培训班，完成十一届省政协委员全员轮训计划，委托中央社会主义学院、浙江大学和四川大学分批培训机关干部、市政协领导、民主党派及工商联机关干部，创建“红色家园”机关党建微信群。针对地市换届后市县政协主席多是“新面孔”情况，省政协举办全省市、县（区）政协主席学习培训班，专门培训全省21个地级以上市及县（区）政协领导141名学员，着力提高政协领导干部参政议政能力。

三 人民政协履职能力建设的经验思考

改革开放以来，广东省政协始终解放思想，敢于争当改革先锋，为提升人民政协协商议政质量，坚持以改革创新精神推进政协事业发展，形成经验。

（一）立场坚定，始终坚持人民政协正确政治方向

坚持正确政治方向。政协始终坚持把加强思想政治建设放在首位。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，始终坚持党的领导，准确把握人民政协的性质定位，依法依章程开展履职工作。重大事项及时向省委请示报告，定期向省委常委会汇报工作，重要协商议题主动征求省委、省政府意见，重点协商计划和重点视察计划经省委常委会议审议批准实施。充分发挥省政协党组把方向、管大局、保落实的领导核心作用，坚决把中央和省委的决策部署贯彻到政协工作中，始终保持人民政协正确的政治方向。

聚焦发展建言献策。参政参到点子上，议政议到关键处。党委政府中心工作推进到哪里，政协履职就跟进到哪里，力量就汇聚到哪里，正能量就传递到哪里。如粤港澳大湾区建设；加强广东省供给侧结构性改革，提高经济增长的质量和效益；等，准确把握大局，深入调查研究，获得大量第一手资料，委员们用事实和数据说话，建言频频命中问题的核心和关键。这些建立在深入调研和充分思考基础上的真知灼见，被不同程度地吸纳到党委、政府各类决策中，最终转化为发展的正能量。

坚持履职为民宗旨。牢固树立履职为民理念，主动将工作向基层群众延伸，为保障和改善民生履职尽责。医疗卫生、教育住房、就业等群众关心关注热点问题，在政协一件件提案、建议案、社情民意中，成为政协的履职重点。围绕改革发展中的难题，进社区、企业、农村，与基层干部群众协商座谈，问计于民，多方寻策，努力为党委、政府提供决策所需、人民群众所盼真招良策。

（二）增强履职能力，做到懂政协、会协商、善议政

懂政协、会协商、善议政，是习近平总书记对政协工作者和政协委员提出的新要求，体现政协的政治主轴、发展方向和精神品质。一要把握人民政协的性质。人民政协是统一战线的组织、多党合作和政治协商的重要机构、人民民主的重要实现形式。把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，毫不动摇坚持中国共产党的领导，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。二要准确把握政协工作的规律特点。人民政协不是权力机关、立法机关，也不是决策机构，协商不决策、监督不强制，发挥作用不靠说了算，而靠说得准、说得对。要充分认识政协的特点和职责，发挥好协商议政的平台作用，用好政协的话语权和影响力，着力提高协商议政能力，通过协商增进思想共识，促进科学决策。三要准确把握政协工作的方式方法。政协工作的主题是团结和民主，做的是团结群众、凝聚人心的工作，无论是会议议政、组织视察考察、调查研究，还是酝酿提案、反映社情民意，都要讲究方式方法。在把握规律和特点的基础上，加强对政协工作方式方法的探索，做到建诤言、谋良策、出实招，议政议在关键处，议在重要时，议在点子上。

（三）突出政协特色，着力推动协商民主发展

人民政协作为社会主义协商民主建设的重要渠道和专门的协商机构，已经具备相对成熟的协商制度和完备的组织体系，应不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平。一是注重协商活动的规范性。落实中央关于加强社会主义协商民主的意见，完善协商计划制定机制，建立健全协商议题提出、活动组织、成果采纳落实和反馈机制，推动政协协商民主更加规范有序地开展。二是注重协商形式的多样性。把协商民主贯穿履行职能的全过程，推动视察、调研与协商民主有机结合。完善全体会议、常委会议、专题协商会等协商形式，开展提案办理协商、对口协商和界别协商，探索调研协商、网络议政、媒体协商等新的协商形式，努力构建宽领域、多层次、常态化的协商格局。三是注重

参与协商的广泛性。在组织专题协商、重点调研、专项视察时，合理配置中共界别委员与各民主党派、无党派人士、各界代表人士以及专家学者比例，不断扩大协商的包容性和参与度。注重发挥专委会和界别的作用，推动协商民主建设。建立完善省政协主席会议成员联系常委，常委联系委员，办公厅、专委会联系界别，组织调研和双周协商会过程中，尽力扩大政协委员的参与面，如邀请部分委员、专家和公民列席旁听议政性常委会议。四是注重增强协商议政的实效。充分发挥政协全会、常委会议、主席会议、专题协商等履职平台作用，围绕地方经济社会发展重大问题协商议政，精心组织大会发言和委员联组讨论、界别讨论，努力营造民主和谐、宽松活跃的氛围，在发扬民主中增进共识，提高议政协商的质量和成效。

（四）坚持改革创新，增加政协事业发展活力

新时代政协工作牢固树立创新意识，开展新探索，切实拓宽政协履职渠道和领域。一是创新工作理念。自觉把五大发展理念作为根本遵循，切实贯穿于政协履职的全过程，在履职内容和方式上转变思路，把准工作着力点和价值取向，增强政协工作的时代性、针对性和实效性。二是创新工作内容。统筹安排政治协商、民主监督、参政议政等方面工作，选准工作重点，拓展履职领域。深化调查研究，在求深、求精、求实上下功夫，着力提高对策建议的针对性、可操作性。强化民主监督职能，开展好各种形式的监督性协商议政活动，提出批评性、建设性意见建议。三是创新工作载体。善于挖掘政协资源，积极搭建平台，广泛组织调研、视察、座谈、研讨、提案督办等活动，拓宽反映社情民意信息的渠道，注重发挥文史资料工作“存史、资政、团结、育人”的独特作用等，广泛搭建平台，使委员建言有渠道，干事有舞台，履职有动力。四是创新工作方法。切实提高履行职能的质量和实效，如优化全体会议、常委会议的程序步骤、方式方法。运用主流媒体和新兴媒体，营造政协工作创新发展的良好氛围。加强与党政有关部门、各民主党派、人民团体和各级政协组织的联系，形成工作合力。

（五）注重研究能力，促进履职能力上水平

人民政协要在学习实践的基础上，重视政协理论、制度和工作的研究，推进“研究型”政协建设。一要重视政协理论研究。深入学习习近平总书记关于政协工作的重要讲话精神，学习中共中央有关文件精神和各级党委的具体要求，把握正确的政治方向，通过“一年一主题”或“年年写体会”等方式，培养“研究型”政协委员和“研究型”政协干部；对政协工作实践中出现问题的理论思考，不断通过理论创新推动工作创新。二要重视政协制度研究。强化整体设计思想，在党委政府自身制度建设上作出衔接政协制度的有关规定，并抓好衔接配套和有效落实，对中共中央和各级党委有关政协工作文件的落实情况开展专项民主监督，完善干部人事制度和委员遴选机制。推动党委、人大、政府、政协领导干部之间的岗位交流，改进委员提名、推选等工作，建立委员遴选和委员履职评价相结合的工作机制。

四 作为专门协商机构，提升人民政协履职能力建设

人民政协事业作为党领导人民进行伟大社会革命的重要组成部分，唯有立足新时代，在全面深化改革大潮中不断自我革命，才能使独特政治制度的优越性更加充分地发挥出来，使独特组织优势的巨大作用更加充分地发挥出来。

（一）作为专门协商机构，政协履职要发挥统一战线基础性作用

人民政协代表性之强、团结面之宽、覆盖面之大，是其他任何政治组织和社会组织无法比拟的。新时代人民政协格局与新时代统一战线格局相匹配，既体现了前所未有的复杂性、挑战性，又必将激发人民政协的潜在活力，在最大限度地凝聚共识、凝聚人心、凝聚智慧、凝聚力量方面发挥出强大的功能。

广东毗邻港澳，地处改革开放前沿，在发挥政协团结统战功能，增进

大团结大联合方面有得天独厚的优势。

注重发挥港澳委员“双重积极作用”。广东的粤籍港澳乡亲众多，全省各级政协有港澳委员3000多人，是维护港澳长期繁荣稳定和开展团结联谊工作的重要力量，通过他们密切与港澳社团及代表人士的联系，宣传阐释中央对香港、澳门特别行政区的方针政策，支持特区政府依法施政，扩大港澳与内地合作，注重加强与港澳台侨年轻一代交流交往，密切与相关青年社团联系，不断增强他们的国家意识和民族认同感。

注重加强与华人华侨新生代的交流。组织各类寻根之旅、文化之旅等联谊活动，使亲情、友情代代相传。增加广泛性是我们改革的重要内容，统战方法要灵活多样，寓统战于政协各项工作中。

（二）作为专门协商机构，政协履职要提高质量

政协委员是各个领域和界别具有影响力的代表人物，来源广泛，能够发挥自身优势，最大限度调动一切积极因素，团结一切可以团结的力量。政协委员具有很强的参政议政能力，政协组织位置超脱、视野开阔，政协委员具有广泛的社会基础，还是各行各业的建设者，知道群众最关心的是什么，能利用接地气的身份深入调研，为党和政府谋策出招，为改革发展建言资政。

摈弃形式主义、官僚主义作风，积极探索有效的调研，提出高质量的意见建议，以“说得对”推动工作。完善政协委员、工作机构履职成果的考核评价体系，以完善的制度保障促进议政质量的不断提高。人民政协只有在大局下思考、在大局下行动，才能明确使命职责、把握着力重点、彰显意义价值。要聚焦党和国家中心任务，积极参与中国特色社会主义伟大实践。要更多地关注民主民生、公平正义和社会治理问题。紧密联系思想认识和工作实际，坚持问题导向，针对薄弱环节予以加强，查找短板问题予以改进，建睿智之言，聚磅礴之力，助推党中央决策部署的贯彻落实。要坚持履职质量导向，要从注重“做了什么”“做了多少”向“做出了什么效果”转变，从单纯注重数量、注重程序向追求工作质量和工作效果转变。

（三）作为专门协商机构，政协履职要增强社会主义民主效能

作为专门协商机构，人民政协为各党派团体和各族各界人士协商交流搭建了平台，与其他渠道的协商都存在交集，是各民主党派及其党派成员履行职能、协商议政的一种范围更宽、更普遍、更经常的协商机制平台，是党委、政府等国家机关重要问题提交协商的重要平台，是人民团体、社会组织协商和基层协商的重要载体。社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。

充分发挥社会主义民主的优越性。发扬协商民主的精神和特点，在民主行为的规范中谋求民主效率提高，在更广泛的民主中谋求更有效的民主，在社会主义民主的大框架中谋求更深入具体的民主，用生动具体的民主实践促进社会主义民主政治的发展。不断推进社会主义协商民主广泛、多层、制度化发展。“有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数。”要不断拓宽协商范围、丰富协商形式，更加灵活、更为经常、更加主动开展专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商；积极探索网络协商、远程议政等新的协商形式。

聚焦关键问题和重点任务建言资政。习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，为推动人民政协这一制度安排更加成熟、更加定型提供了强大的思想武器和行动指南。作为政协委员，要补足思想之钙，把稳思想之舵，把履职质量导向和自身形象建设放在更加突出的位置。如果说政协从注重“做了什么、做了多少”向“推动了何种政策、产生了怎样效果”转变，那么政协委员的履职尽责要从“规定动作”向“规定动作加自选动作”的影响力转变，激活自我完善、自我提高、自我学习的内生动力，着力增强政治把握能力、调查研究能力、带动影响能力、合作共事能力、建言资政能力。积极正面发声，多做解疑释惑、宣传政策、理顺情绪、化解矛盾的工作，最大限度地凝聚共识，汇聚全体中华儿女心往一处想、劲往一处使的磅礴力量。

（四）作为专门协商机构，政协履职要增强国家治理体系完备

人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，发

挥着政治协商、民主监督、参政议政的重要职能，是多党合作和政治协商制度的平台，为社会主要利益群体提供了理性表达诉求的制度渠道，体现了国家治理中利益表达和整合的理念。

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，是人民民主的重要实现形式，是公民有序政治参与的重要载体。人民政协是与社会各界有着广泛联系的统一战线组织，一方面，政协委员是各个领域和界别具有影响力的代表人物，能够发挥自身优势，最大限度调动一切积极因素、团结一切可以团结的力量，为凝心聚力、增进团结服务；另一方面，人民政协能够听取各党派、各界群众的意见和建议，能够主动听取民意，集聚民智，寻求最大公约数，有利于党和政府决策的科学化、民主化。人民政协的这一特性决定了其具有代表性强、联系面广、包容性大的优势，体现了国家治理体系构建中要求参与主体多元化和包容性的基本特征。

发挥人民政协在协商议政和民主监督方面的作用。提高协商议政质量和水平，把提质增效贯穿政协履职全过程。在履职中树立质量意识，完善协商议政格局，着力提高协商效果和水平。加强民主监督，用好各种监督形式，更好发挥政协民主监督在党和国家监督体系中的作用。进一步发挥人民政协在加强思想政治引领、凝聚共识方面的作用。要把加强思想政治引领、凝聚共识作为重大政治任务，团结各界人士为实现党的十九大提出的宏伟目标而共同奋斗。进一步发挥广大政协委员在为国履职、为民尽责方面的重要作用。政协委员要准确把握政协履职方式方法，着力提高自身政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力，积极建言献策，全面增强履职本领。搭建人民群众日常政治生活中广泛持续深入参与平台、引导多元化诉求理性化程序化、在民主协商中广泛凝聚共识等方面，探索有效的体制机制，使人民政协真正融入国家治理体系中，在自身的有序化运行和与其他机构的协调运行中，为推进国家治理体系和治理能力现代化发挥作用。

（五）政协协商议政要推动制度成熟定型

实现人民政协制度更加成熟、更加定型，必须坚持正确的目标和方向。加强思想政治引领，是人民政协这一制度安排更加成熟、更加定型的

重要标志。

深化政协理论创新。如何深刻把握和自觉践行习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，是衡量人民政协制度是否更加成熟、更加定型的标准。新时代人民政协理论工作，要深化习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想研究，从统一战线、协商民主、新型政党制度、国家治理体系和治理能力现代化等角度，以改革创新精神研究探索，为人民政协制度更加成熟、更加定型提供坚实理论支持。

深化人民政协制度创新。人民政协工作要聚焦党和国家中心任务，围绕团结和民主两大主题，通过搭建各种适用的平台，把协商民主贯穿履行职能全过程，积极构建程序合理、环节完整的制度体系，确保人民政协协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。

深化人民政协制度建设的实践。人民政协制度建设是否成熟、能否定型，要经过实践的检验。凡是经过实践检验是正确的，已经成熟的，才能定型。经过检验，哪些具体制度有错误就要改正，有疏漏就要修补，有不足就要增强，哪些具体制度不够成熟就要继续完善，直至成熟。近年来，全国政协和地方各级政协深刻把握新时代人民政协新方位新使命，将“学习”“双向发力”“提质增效”“党建”等关键词贯穿政协各项履职工作始终，由此形成了推进人民政协制度更加成熟、更加定型的一系列生动实践。要认真总结政协制度建设的规律，指导和深化具体实践。

参考文献：

［1］宿正伯．人民政协制度更加成熟更加定型应体现在三个层面［J］．人民政协报，2019-01-25（11）．

［2］谈火生．政协作为“专门协商机构”面临的任务和挑战［N］．人民政协报，2018-10-10.

［3］刘佳义：充分发挥人民政协作为社会主义协商民主重要渠道和专门协商机构的作用［EB/OL］．（2018-09-30）．http://www.rmzxb.com.cn/c/2018-09-30/2182464.shtml.

［4］张峰．如何认识人民政协是专门协商机构［N］．人民政协报，

2018-10-24.

［5］政协全国委员会办公厅. 以改革创新精神加强人民政协协商民主建设［J］. 求是，2015（6）.

［6］周淑真. 人民政协制度的历史演进［N］. 人民政协报，2019-07-24.

［7］姚俭建. 人民政协制度走向更加成熟定型的历史逻辑与现实路径［N］. 人民政协报，2019-06-19.

民盟与新政协运动研究
——纪念人民政协成立70周年

◎ 迟云平[①]

1948年4月30日，中国共产党发表《中共中央纪念“五一”劳动节口号》（以下简称“五一口号”）。面对中国共产党的号召，各民主党派表现出空前的政治热情，纷纷作出积极响应，掀起了一场持续时间一年多，以中国共产党为领导，各民主党派、人民团体和无党派民主人士为主体，以推翻蒋介石国民党统治、建立新中国为目的，以筹备召开新政协会议为核心内容的民主运动，即新政协运动。作为其时中国政坛不可或缺的民主政治力量，为什么中国民主同盟（以下简称“民盟”）会倡议展开新政协运动？在新政协运动中，民盟发挥了什么样的作用？新政协运动对推进新时代人民政协工作有何启示？这些是本文要研究回答的主要问题。

一 旧政协时期：携手中国共产党，与国民党斗争

20世纪40年代，中国政坛上存在的政治势力主要有美国、苏联、国民党、共产党以及由其他民主党派、社会团体组成的中间势力。民盟作为中间势力的代表，从拥护全民族团结到促进国共和谈，在战时和战后的中国政局中起到至关重要的作用。民盟作为中国第三大党派，从抗战末期开始

① 迟云平，广州大学华软软件学院常务副院长。（课题编号：2019-GDSYZXWT04）

就为和平民主而奔走呼吁。早在1944年5月的《中国民主政团同盟对目前时局的看法与主张》中，民盟便表示：“中国共产党历次所提出之主张，并未逾越民主的范围；中国国民党目前的一切准备，要亦以实现民主为究竟；至国共两党以外之中国民主政团同盟，则更为实现此一目的而成立。果能忘记一切旧账，则今日中国各党派自不难整齐其步伐，而一致奔赴此一共同之目标。”[①]抗战胜利后，民盟为实现和平民主建国四方奔走，最终认清国民党一党专政个人独裁的本质，走上携手中国共产党与国民党斗争的正确道路。

（一）呼吁和平，民盟力促旧政协召开

1944年9月15日，中国共产党参政员林伯渠在国民参政会三届三次第十三次会议上，郑重提出“国民党立即结束一党统治的局面，由国民政府召开各党各派、各抗日部队、各地方政府、各人民团体的代表，开国事会议，组织各抗日党派联合政府，一新天下耳目”[②]。在此报告中，将召开党派会议和建立联合政府，作为挽救危局准备反攻的一项原则提出，并没有涉及具体问题。

至1945年2月国共谈判期间，王世杰在代表国民党草拟的新协议草案中，将党派会议更名为“政治咨询会议”，其方案是“召集一十余人之会议，由国民政府召集，中国共产党、国家社会党、中国青年党、民主同盟各派一人至三四人不等，并约其他无党无派人士数人参加，商议结束训政，统一军事及容纳国民党以外之人于政府之方案”[③]。并且，在双方交换草案的会谈中，王世杰坚决不同意结束一党统治，但表示可以承认党派合法并召开党派会议，但要更名为“政治咨询会议”。

由于中国共产党的“党派会议”和国民党的“政治咨询会议”均不为对方所接受，谈判一时陷入停滞。为协调两党分歧，1945年6月26日，褚

---

① 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：19.

② 关于国共谈判的报告［N］. 新华日报，1944-09-17.

③ 王世杰. 王世杰日记［M］. 北京：中央研究院近代史研究所，1990.

辅成、黄炎培、冷遹、王云五、傅斯年、左舜生、章伯钧七位参政员商定出三点方案，作为国共重开谈判的基础。内容包括：由政府迅速召集政治会议；国民大会交由政治会议解决；会议之前，政府先自动实现若干改善政治之措施。[①]据此，国共两党之外的“第三方面”首次提出了“政治会议”的概念。

日本战败投降后，民盟于1945年8月30日发表了“紧急呼吁”，主张“由政府召集各党派及无党派人士的政治会议，解决当前一切紧急和重大的问题，包括产生在宪法政府成立以前的一个举国一致的民主政府”[②]。再次提出召集“政治会议”的要求。

重庆谈判期间，中共将党派会议与第三方面提出的政治会议相结合，提出召开一个由各党派参加的政治会议，以此解决必须由各党派参加才能解决的问题。在9月10日的会谈中，张治中进一步建议，“此次会议可称为政治协商会议，不必称为党派会议”[③]。“政治协商会议”的名称确立下来，并一直沿用。对于渴望和平的人们来说，重庆谈判的重要成果之一是政治协商会议的商定，“政府与中共同意召开一个政治协商会议，邀集各党派代表及社会贤达，协商国是，是使政治前进的一条路”[④]。民盟作为政治协商会议的与会方，迫切希望会议能够尽快顺利召开，以期实现和平民主建国。

1946年1月10日召开的政治协商会议（以下简称“旧政协”），是国内各方政治力量围绕“和平民主建国”举行的一次重要会议，对20世纪40年代及以后的中国政治道路都产生了深远的影响。

旧政协正式召开前，围绕代表席位问题，中国共产党与国民党之间展开了激烈的较量。旧政协的组成人员最初商定由国民党、共产党、民盟以及社会贤达四个方面组成，每方面代表九人。国民党担心在旧政协会议

---

① 邓野. 联合政府与一党训政：1944—1946年间国共政争［M］. 北京：社会科学文献出版社，2003：93.

② 抗战胜利声中的紧急呼吁［N］. 新华日报，1945-08-30.

③ “人民政协”诞生记［EB/OL］. https://www.fx361.com/page/2021/0816/8747072.shtml.

④ 团结会谈的初步成就［N］. 大公报，1945-10-12.

上民盟倒向共产党，便对民盟进行了打压与分化，试图支持政治上右倾的青年党占据民盟九个代表席位中的五个，以此阻止民盟与中共协同，实现孤立中共的目的。对此，中共极力支持民盟，表示将会坚持民盟应有九个代表席位，并希望民盟也坚持这个要求，同时加强内部（除青年党外）团结。在中共的坚持下，国民党接受了中共提出的方案，增加两个席位，并由国民党和共产党让出三个名额来解决民盟的席位问题，其中，共产党让出两个名额，国民党让出一个名额。最终的结果是：国民党八人，共产党七人，民盟九人，青年党五人，社会贤达九人。经此之后，民盟与中国共产党的关系更加密切。旧政协的组成格局非常有利于反对一党专政的民主力量。

旧政协自1946年1月10日开幕至1月31日闭幕，历时22天，在此期间，中国共产党与民盟就各项议题展开了深入合作。李维汉回忆："政协会议期间，我方对第三方面，特别是对民盟，做了许多工作，双方合作的很好。……对国府委员、国大代表名额分配问题上，我们也尽量照顾他们的利益，会议期间，我方同民盟曾有君子协定，即对重大问题事先交换意见，以便相互配合。"[①]在中共和民盟的共同努力下，1946年1月31日，旧政协通过了《和平建国纲领》《军事问题案》《宪法草案案》《政府组织案》《国民大会案》五个决议案。

旧政协通过的这些决议，虽然与中共和民盟的要求并不完全一致，但是已经提出了和平建国的方案，否定了国民党的一党专政和个人独裁的政治制度，肯定了各党派的平等地位以及成立联合政府的主张，符合抗战结束后广大人民迫切希望实现和平民主的愿望，代表了人民的根本利益。

旧政协决议的通过，是人民民主力量的胜利，除了中国共产党采取的正确方针和作出的巨大努力之外，民盟与中国共产党的密切配合也厥功至伟。换言之，在当时的历史条件下，旧政协决议的顺利通过，是中国共产党与民盟亲密合作共同斗争后获得的结果。

① 李维汉．回忆与研究：下［M］．北京：中共党史资料出版社，1986：633.

（二）国民党破坏政协决议，民盟与中国共产党联合抵制伪国大

国民党对旧政协决议的破坏集中体现在国民党六届二中全会（以下简称“六届二中全会”）期间，但实际上在此之前已经出现针对旧政协的一系列破坏活动，其中以“沧白堂事件”“较场口事件”捣毁中国共产党《新华日报》和民盟机关报《民主报》的营业部为代表。国民党一连串倒行逆施，破坏民主的行为，引起了社会的广泛担忧，无怪乎当时的社会舆论哀叹，“以小喻大，则沧白堂的石块与较场口的铁条，可能就是国家大乱的缩影”[①]。

1946年3月1日至17日，国民党在重庆召开六届二中全会，会议的主要议题本应是履行党内程序，审议通过政协决议。然而，国民党内的独裁分子占据了主导优势，会议演变成了反对旧政协决议的论坛。“会议最突出的地方就是对政协决议的攻击以及对国民党政协代表个人的攻击，特别是对孙科、王世杰、邵力子、吴铁城及张群等人的攻击，总而言之，是对整个政协决议的不满，但不满的焦点却集中在关于修改宪法的协议。”[②]对此，蒋介石亦明确表示：“政治协商会议所决定的修改宪草原则，有若干点实在与五权宪法的精神相违背，这不仅各位已经感觉到，我个人也有同样的感觉。”[③]“政治协商会议对‘五五’宪草修正的原则，违反三民主义五权宪法与党纲的地方，我们自然不能接受，我个人将来到国民大会里面，也一定要负责力争，总要依据三民主义五权宪法和党纲来加以修正。”[④]

1946年3月16日，在蒋介石的主持下，六届二中全会通过《对于政治协商会议报告之决议案》，提出反对旧政协决议的五项决议。旧政协决议

---

① 国民党六届二中全会［EB/OL］.（2019-05-22）. https://www.kekeshici.com/lishi/minguoshi/100622.html.

② 中共江苏省委党史工作委员会，等. 中共中央南京局［M］. 北京：中共党史出版社，1990：480.

③ 李志英著. 博古传［M］. 北京：当代中国出版社，1994.

④ 国民党六届二中全会［EB/OL］.（2019-05-22）. https://www.kekeshici.com/lishi/minguoshi/100622.html.

的基本原则彻底破产，其多党合作与协商民主的理念亦告失败。如毛泽东所言：“政治会议实际上是对于各中间派的教育机关，使他们取得经验，问题是不会在那里解决的。”[①]旧政协的失败，实际上使得民盟进一步认清了国民党假民主、真独裁的本质。

1946年6月，国民党自恃军事部署完成，挑起全面内战。此时，以民盟为代表的第三方面认为：“倘使内战长期继续下去，中国问题只有依靠武力来解决，那么中间阶层和中间党派在中国政治上都不会有重要地位，也不会起什么独立的作用……只有在内战停止，和平恢复之后，中间派的政治路线（如政协路线）才有实现的可能。”[②]为此，民盟“知其不可而为之”，为挽救中国时局进行了调停的努力。然而，国民党仍然一意孤行，展开了大规模的军事行动，在9月19日攻占中共华东地区政治军事中心、苏皖边区首府淮阴后，不顾中国共产党强烈抗议，大举进攻张家口[③]。对此严重破坏和平的行为，中国共产党声明：“如果国民党不立即停止对张家口及其周围的一切军事行动，中共不能不认为政府业已公然宣告全面破裂，并已最后放弃了政治解决方针；其因此所造成的一切严重后果，当然全部责任均应由政府方面负之。”[④]10月11日，国民党军队攻占张家口，同日下午，蒋介石再次宣布国民大会将在11月12日如期召开。对此，就连美国大使司徒雷登都认为：“总统是否有权擅自决定国大日期而不与其他党派领袖协商。蒋的单方面行动反映了独裁专横倾向。”[⑤]当时，由上海连夜赶往南京参加调处工作的梁漱溟在听到这个消息后哀叹

---

① 中共中央文献研究室. 毛泽东文集：第4卷［M］. 北京：人民出版社，1996：59.

② 李兴华. 中国现代思想史资料简编：第5卷［M］. 杭州：浙江人民出版社，1983：302-303.

③ 张家口是晋察冀边区首府，也是中国共产党在华北地区占领的最大的也是唯一的一个省会城市（察哈尔省省会），其政治、军事地位极为重要。

④ 中共中央文献研究室，中共南京市委员会. 周恩来一九四六年谈判文选［M］. 北京：中央文献出版社，1996：654.

⑤ 布鲁尔. 被遗忘的大使：司徒雷登驻华报告 1946—1949［M］. 尤存，牛军，译. 南京：江苏人民出版社，1990：24.

道："一觉醒来，和平已经死了！"[①]最终，以民盟为代表的第三方面进行的调处工作，只能以失败告终。

全面内战爆发初期，随着军事优势的暂时领先，国民党对民盟的态度也变得愈加强硬甚至凶残起来，尤其是"6·1"大逮捕后，又进行了两次大逮捕。当局高层训令各地："对民盟上层分子暂时容忍敷衍，对中下层分子不必客气，只要发现，不问情由，一律格杀勿论"[②]。蒋介石更是明确指示："对民盟不必姑息，罗隆基、沈钧儒、章伯钧，应施打击。"[③]7月中旬，国民党悍然暗杀民盟中委李公朴、闻一多，使除青年党、民社党[④]以外的民盟主体进一步了解了国民党的独裁本性，开始向中国共产党靠拢。

对国民党召开的国民大会，中国共产党表示了坚决反对。11月2日，中国共产党代表团发言人声明："现在国民党政府片面决定召开国大，不唯其代表系十年前国民党一党包办选出者，则其筹备事务亦属一党包办，完全违背政协关于国大问题决议之规定，应被认为非法（不合政协之法）集议，我们坚决反对。"11月4日，中国共产党再次声明：召开"国大"是国民党政府违背政协协议及其程序的"一党片面行为"，是"毁法行为"，"中共一概反对，一概拒绝参加"。[⑤]11月15日，国民大会（以下简称"伪国大"）在中共和民盟的坚决反对下，比原计划延期三日开幕。次日，周恩来发表谈话："这一'国大'是违背政协决议与全国民意而由一党政府单独召开的，中国共产党坚决反对。不但这一'国大'的开会日期未经政协协议，更重要的它是一党召开的分裂的'国大'，而不是各党派参加的团结的国大，政协协议的国大。照政协决议及其程序与精神，必须将

---

① 梁漱溟. 忆往谈旧录［M］. 北京：中国文史出版社，1987：210.

② 建国前的中国民主同盟：下［EB/OL］. http://news.sohu.com/a/655872767_121106908.

③ 李闻血案：民国后期最著名的政治暗杀［EB/OL］.（2016-08-09）. http://dangshi.people.com.cn/n1/2016/0809/c85037-28623065.html.

④ 国家社会党与民主宪政党在1946年8月合并组成"中国民主社会党"，简称"民社党"。

⑤ 秦立海. 民主联合政府与政治协商会议：1944—1949年的中国政治［M］. 北京：人民出版社，2008：272.

政协决议次第付诸实施之后，在改组后的政府领导之下始能召开。”①

在维护旧政协决议，抵制伪国大这一问题上，民盟坚定地和中共站到了一起。1946年11月14日，民盟总部秘书处发表紧急通告，宣布：“民盟历次宣言维护政协决议，一切行动以此为唯一依据，同人当竭尽最后一切努力，以求政协决议关于国大开会以前各项手续之完成。完成以后，即一致参加国大，未完成前，暂不参加。”同日，民盟主席张澜发表谈话，表示“民盟绝不参加一党国大”②。翌日，民盟发表声明，表明抵制伪国大的立场：“民盟拒绝参加十一月十五日举行的国民大会，理由很简单：这次召集的国大违背了政协决议的整个精神，破坏了政协决议的程序，并且这次国大不是全国团结统一的制宪会议，这是举世共同承认的事实。”③

旧政协的失败，是国民党蒋介石为维护一党专政和个人独裁，不顾民心所向倒行逆施的结果，也使得经历战争创伤的中国实现和平民主统一建国的希望彻底破灭。民盟在伪国大问题上与中共坚持同一立场，是基于维护政协决议的共同立场，而政治协商的理念和实践已成为双方携手共进的基础。但对国民党来说，民盟追求民主、维护政协的行为，已经触及其独裁底线，必然会遭受更加严苛的政治报复。

（三）被迫解散，移师香港坚持斗争

从旧政协到伪国大，政治上右倾的青年党、民社党，背弃了旧政协协议，先后投入国民党阵营；民盟则相继将青年党、民社党清除出盟，坚定维护政协决议，与中国共产党携手抵制伪国大。④

---

① 周恩来. 周恩来选集：上卷［M］. 北京：人民出版社，1980：242.

② 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：238，239.

③ 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：241.

④ 民盟对青年党的处理方式是通过民盟中央常务委员会决定，召开会议不再通知青年党党员参加，达到实质清退的目的。对民社党，则是公开宣布：“民社党之参加国大，是违背民盟中央规定条例，应请其退盟。”并通过民盟中央常委会决议，对参加伪国大的民社社员，一律开除出盟。

1947年后，民盟反对国民党蒋介石一党专政独裁统治的立场更加明显，表现更加坚定。1月初，民盟一届二中全会指出：“我们不否认，站在政团的立场，对国共两党的党争，民主同盟是个第三者，我们应保持不偏不倚的态度。但民盟既是一个独立自主的政团，我们依据我们的政纲政策以争取国家及人民的福利，民盟对国事自然应该明是非曲直，是非曲直之间就绝对没有中立的余地。民主同盟的目的是中国的民主，是中国的真民主。民主与反民主之间，真民主与假民主之间，就绝对没有中立的余地。这是我们中国民主同盟坚定不移的方针。”[①]3月初，国共关系彻底破裂后，中共代表撤回延安前，将留在国统区京、沪、渝、蓉、昆等处财产“悉数委托中国民主同盟全权保管”[②]。4月，国民党宣布改组政府，青年党、民社党继参加伪国大后再次参加政府，进一步向国民党靠拢。民盟则仍与中共取同一立场，坚决拒绝参加，并发表《中国民主同盟对时局宣言》，在政治上与国民党分道扬镳，而国民党则开始对民盟展开疯狂的政治构陷以及迫害。

1947年5月2日，国民党中央社公布所谓《中共地下斗争路线纲领》，称中共“经常派遣代表列席民盟干部会议”；同日，中央社还发表“某政治家”谈话，诬陷“民盟组织已为中共所实际控制，行动亦均系中共意旨”，“民盟及各民主政团，目前倡组中之民主统一战线，亦为受中共之命，而准备甘为中共之新的暴乱工具”。[③]5月14日，国民党政府行政院新闻局局长董显光向记者宣称：“民主同盟与中共曾公开否认宪法及国民大会之合法性，该盟与反叛政府之中共既有密切关系，虽仍宣称系一和平之政党，然政府对该盟之态度将视其政策及行动如何而定。”[④]7月4日，孙科在对记者讲话时警告民盟：“若仍有人提出反对战争口号，即系反对政

---

① 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：255.

② 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：285.

③ 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：305.

④ 第二章　争取和平民主，反对内战，反对独裁（1945年8月至1947年12月）［EB/OL］.（2006-06-12）. https://www.xmmm.org.cn/archives/344.

府。此项行动绝对不能饶恕。君等可以我意转告民盟朋友。”[①]7月9日，国民党政府宣布撤销政治协商会议及其秘书处。然而，即使在这样严峻的形势下，民盟仍然坚持反对内战的政治立场，于是国民党进一步加紧了对民盟的压迫和打击，民盟处境愈加艰险。

1947年10月1日，董显光公然宣称，民盟“海外总支部复尽量宣传，号召人民以行动反抗政府，凡此事实益足使人深信民盟殊非独立政党，实为中共之附庸”[②]。10月3日，董显光进一步宣称：“民盟自参加政协以来，无独立之政治主张，有之惟追随共党，亦步亦趋，为世人所共见。”“不仅承继中共遗下之产业，且中共之地下工作所付于民盟者亦殊为明显，政府对于民盟鼓动各地学潮种种阴谋，更获有确切证据。”[③]10月7日，国民党西安警备司令部以“勾结共军，密谋暴动，贩卖烟毒”之罪名，公然枪杀民盟中常委兼西北总支部主任委员杜斌丞。10月23日，国民党大批特务包围和监视南京民盟总部，局势每况日下。

1947年10月27日，国民党政府内政部发布公告，称民盟“参加叛乱”，“政府对此不承认国家宪法，企图颠覆政府之非法团体，不能坐视不理”，“已将该民主同盟宣布为非法团体”。[④]黄炎培等人与国民党政府就此进行交涉，试图转圜却无果。11月6日，民盟被迫以主席张澜名义发布《中国民盟总部解散公告》，通告盟员：“最近政府宣布民盟为非法团体，禁止活动，同人已不能活动。”“盟员自即日起一律停止政治活动，本盟总部同人即日起总辞职，总部亦即日解散。”[⑤]

---

① 总动员令的发布［EB/OL］.（2019-05-22）. https://www.kekeshici.com/lishi/minguoshi/100670.html.

② 汪朝光. 简论国共内战时期国民党的“戡乱动员”［J］. 上海大学学报（社会科学版），2005（03）.

③ 民主同盟被迫解散［EB/OL］.（2019-05-22）. https://www.kekeshici.com/lishi/minguoshi/100672.html.

④ 汪朝光. 简论国共内战时期国民党的“戡乱动员”［J］. 上海大学学报（社会科学版），2005（03）.

⑤ 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：333.

民盟被迫解散一事，对主张在国共两党之间走“中间路线”的民主人士来说无异于当头一棒。中共新华社发表时评指出：“民盟方面现在应该得到教训，任何对美国侵略者及蒋介石统治集团或其中某些派别的幻想，都是无益于自己与人民的。应当清除这些幻想而坚决的站到真正的人民民主革命方面来，中间的道路是没有的。如果民盟能够这样做，则民盟之被蒋介石宣布为非法并不能损害民盟，却反而给了民盟以走向较之过去更为光明道路的可能性。”[①]在残酷事实的教育下，民盟中许多原本主张“中间路线”的民主人士也很快认清方向，作出新的政治抉择，实现了民盟历史性的伟大转变。

1948年1月5日至19日，民盟一届三中全会在香港召开，在沈钧儒、章伯钧等人的主持下，全会否认了国民党政府宣布民盟为“非法团体”的“无理而又狂妄的举动”，表示不能接受民盟总部所发表的，“未经合法会议而发表的‘辞职’‘解散总部’及‘停止盟员活动’等声明”，决定恢复民盟总部。全会认为：“民盟坚决不能够在是非曲直之间，有中立的态度。至于独立的中间路线，从目前中国的现实环境看，更难行通。自从本盟被南京反动独裁政府勒令解散以来，一切所谓‘中立’‘中间’的说法和幻想，实早已被彻底粉碎了。”“今后自应积极的支持以人民的武装去反抗反人民的反动的武装。我们决不动摇、决不妥协，决不对反动集团存有丝毫的幻想。”“为了对付共同的敌人，为了彻底肃清封建残余，和驱逐帝国主义，我们要公开声明与中国共产党实行密切的合作。”[②]

民盟一届三中全会，成为民盟历史发展的重要转折点，表明民盟在国民党的压迫和打击下，已经抛弃不切实际的“中间路线”幻想，转向新民主主义革命的立场，毅然决然走上与国民党正面斗争的道路。

---

① 蒋介石解散民盟［N］. 人民日报，1947-11-07.

② 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：365.

二 新政协时期：响应“五一口号”，展开新政协运动

1948年4月30日，中共中央发布了著名的“五一口号”，号召“迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”，在形式上沿袭了“政治协商会议”的名称。但周恩来认为，虽然恢复了旧政协的名称，其性质和内容都已不同；刘少奇则认为，提政治协商会议的口号，可以起到号召作用，争取90%的人，团结一切可以团结的力量。[①]

“五一口号”一经发布，就在国内外引起强烈震动，随之引发了一场持续一年多，以中国共产党为领导，以各民主党派、人民团体和无党派民主人士为主体，以筹备召开新政协会议为核心内容，以推翻蒋介石国民党统治、建立新中国为目的的民主运动，史称新政协运动。新政协运动首兴于香港，继之扩大到全国，直至中国人民政治协商会议第一届全体会议召开，以中华人民共和国宣告成立为结束，整个过程充分体现出多党合作、政治协商的民主精神。

（一）民盟在香港首倡新政协运动

1841年以前，香港一直在中国的管辖范围之内，之后受英国殖民统治；第二次世界大战期间，香港沦陷于日本侵略者之手。日本投降后，由于蒋介石未能乘势收回香港，所以，香港在战后初期即成为“一个既不是蒋管区，也不是解放区的‘第三种地带’”[②]，而且人们觉得在这里“不像解放区那么动荡，也不像蒋管区那样受迫害”[③]。由于香港具有的特殊地位——虽然属于中国领土，但中国政府管不了；既不是国统区，也不是解放区；英国的民主制度与中国的政治派别并存——因而成为一块独特的“政治飞地”，对革命和民主力量来说，有着较大的活动空间。

全面内战爆发后，为躲避国民党的白色恐怖，在中国共产党的帮助

① 高建中. 中国人民政治协商会议成立纪实［M］. 北京：当代中国出版社，2002：21.

② 沙鸥. 需要批评［N］. 华商报，1948-06-20.

③ 郭沫若. 一年来中国文艺运动及其趋势［N］. 华商报，1948-01-07.

下，各民主党派纷纷将“主战场”转移到香港，掀起了民主党派组织重建、组建的高潮，民主人士一时间云集香港。香港很快成为中国民主力量集中的“大本营”，中国民主运动的“桥头堡”，由“五一口号”发布而引发的新政协运动，便兴起于此。香港新政协运动的主要内容是响应“五一口号”，为北上筹备、参加新政协作准备。民盟作为抗战期间第三方面的代表，在香港的新政协运动中发挥了重要作用。

1948年5月1日，“五一口号”在香港《华商报》全文刊登。为了团结各民主党派共商大业，中共中央主席毛泽东于5月1日当天，致电在香港的民革主席李济深和民盟中央常务委员沈钧儒，以表明中共的真诚态度。

毛泽东在信中以协商的口气、谦诚的态度提出了召开政治协商会议的时间、地点、参会党派和原则、实施步骤等具体内容，并提议由民革、民盟和中共一起发表联合声明，召集人民代表大会，成立民主联合政府，表现出中共对民主党派的极大诚意。

“五一口号”和毛泽东致李济深、沈钧儒的信，很快便在香港各民主党派和民主人士中传播开来。5月1日、2日，香港民主人士连续召开座谈会，热烈讨论“五一口号”，认为召开新政协会议，组建民主联合政府，是我国“政治上的必经途径”，“民主人士自应起来响应”。5月5日，李济深、沈钧儒等民主党派负责人和无党派民主人士代表郭沫若等12人，代表各自党派向全国同胞联名发表《响应中共五一号召致中共毛主席电》（以下简称“五五通电”），表示赞同中共中央的倡议。“五五通电”以最快速度响应了中共“五一口号”，迅速引发各民主党派、各界人士和海外华侨响应“五一口号”的热潮。

6月14日，民盟发表《响应中共“五一”号召致全国各民主党派各人民团体各报馆暨全国同胞书》，率先提出“新政协运动”的口号。民盟指出“政治协商和联合政府的主张，决非任何一党一派独有的主张，而是全国一切民主党派和民主团体乃至全国人民的共同要求”，为实现这一主张和要求，必须展开一个广泛的新政协运动。“今天全中国人民要求建立一个民主的新中国，是真正的人民大众的民主。这样的民主只有通过新的政治协商会议，以成立真正代表全国人民的民主政权，才能完全实现。”“所以发动新政协运动，其意义不只在于准备新政协会议本身，而

尤其在于通过这一运动来加速独裁政权的覆灭，以为新民主中国诞生造成前提。”“今天全中国人民要求建立一个和平的新中国，但我们要求的和平，是彻底的持久的和平。要实现这样的和平，必须铲除内战的根源，扫除和平的障碍。”“今天全中国人民要求建立一个独立的新中国，所谓独立，就是指中国摆脱任何帝国主义的侵略与奴役”，所以“今天我们展开的新政协运动，必须把它与反美扶日，反拍卖国家主权的爱国运动密切结合起来。新政协运动必须同时是反美日帝国主义，反卖国政府的爱国救国运动”。“今天全中国人民要求建立一个统一的新中国，但是他们所要求的既非武力统一，更非独裁统一，而是建立在各被压迫阶级，各民主党派，各人民团体及国内各民族之民主统一战线基础上的统一，这样的统一只有在消灭统一障碍的独裁集团之后，通过新政治协商会议和组织民主联合政府，才能完全实现。”[①]民盟希冀各民主党派与中共通过民主协商的方式，解决中国存在的实际问题。

在首倡展开新政协运动的同时，民盟把参加新政协运动作为当前阶段工作的重要任务，决定研究起草民主统一战线纲领、共同施政纲领和宪法草案，同各民主党派、各人民团体、各社会贤达共同研讨，归纳汇集，以作为新政协之参考。民盟总部宣传委员会拟订了《新政协的提出与本盟的态度讨论提纲》，就新政协的根据、性质、意义及对新政协的态度诸问题，发动全盟开展讨论，取得了比较一致的三点认识：新政协同旧政协不同，新政协代表人民的意志，决然不要侵略主义者的美国来过问；新政协应建立一个新政权，即新民主主义的政权，它既不同于英美的政治制度，也不同于苏联的国家制度；新政协应该由中国共产党来召集。

从5月开始，短短的三个月内，香港新政协运动开展得如火如荼，不断升温，在一片响应和热议声中，各民主党派和民主人士向往新政协、参加新政协的情绪越来越高涨，同时也急切盼望着中共对香港新政协运动的回应。

8月1日，毛泽东以中共中央委员会主席的名义，复电香港民主党派和

① 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：399-401.

民主人士，表示实有召集各民主党派、各人民团体及无党派民主人士的代表们共同协商的必要。

毛泽东的复电在翘首以盼的香港各民主党派、无党派民主人士中，又一次引起强烈震动。大家备感振奋，盼望能够早日参加新政协的筹备工作。对民主人士的期盼，中共也早有预计。在毛泽东复电香港各民主党派和民主人士之前，周恩来就已经开始部署接送民主人士到解放区的工作。毛泽东复电当天，周恩来即致电中共香港分局并潘汉年，要他们将毛泽东的电文送各民主党派征询意见，并表示欢迎他们来解放区商谈和参加新政协的准备工作，中共把哈尔滨作为香港民主人士北上解放区的接待地点，解放区大门已经敞开，欢迎民主人士到来。

1948年9月，响应“五一口号”号召、受到中共邀请的香港民主人士和文化界人士，在中共香港分局的安排下，开始向解放区秘密转移。从1948年9月12日第一批民主人士离港北上算起，到1949年9月，先后有350多名民主人士分批奔赴解放区，参加新政协的筹备工作。民主人士北上，是香港新政协运动最重要的成果，使香港新政协运动达到高潮，也为新政协的筹备、召开打下了坚实基础。随着大批民主人士离港，虽然香港新政协运动并没有因此而停止，但从全国范围看，新政协运动的中心业已随着各地民主人士在解放区的聚集而从香港转移到了解放区。

（二）民盟在解放区参与新政协运动

解放区新政协运动的主要特点是党派合作、政治协商，为新政协筹备会成立作准备。民盟和其他民主党派及无党派民主人士，虽在香港新政协运动中已就新政协召开的时间、地点、召集人、性质、任务、组成单位与人选等问题进行了初步商讨，并在许多方面达成了共识，但因缺乏中共的直接参与和领导，也仅停留在讨论阶段，未有实质性工作。随着各地民主人士相继进入解放区，新政协运动在解放区展开，中共就筹备召开新政协的具体问题同民主人士展开了深入商讨。

1948年9月18日，由香港出发北上的第一批民主人士尚未到达，中共中央即致电中共东北局：“在各方人士住哈期间，要求在民主人士到达哈尔滨后，可由高岗、张闻天、林枫代表东北局与他们正式商谈，征询他

们对召开新政协的时间、地点、人选及议程的意见，报告中央。”[①]10月3日，毛泽东、朱德、周恩来致电已到达哈尔滨的沈钧儒、谭平山、章伯钧、蔡廷锴：“在目前准备期内，弟等已托东北局负责人高岗同志等与诸先生面治一切，尚希随时指教，使会议准备工作臻于完善。”

为同民主人士商谈召开新政协的具体事宜，10月初，毛泽东向周恩来提出：“似宜将名单及其他各项拟成一个文件，内容字句均须斟酌。”周恩来和中央统战部在同到达李家庄的民主人士商讨后，拟定了《关于召开新的政治协商会议诸问题》草案（以下简称“《草案》”），经毛泽东审定后，于10月8日以中共中央名义致电东北局高岗、李富春，请其邀集已在哈尔滨的沈钧儒、谭平山、章伯钧、蔡廷锴、王绍鏊、高崇民、朱学范等七人“会谈数次”，并将该文件草案“转交他们每人一份，告以这是中共中央委托你们与他们商谈的书面意见，正式征求他们的意见，请你们和他们过细加以斟酌，以其结果电告”[②]。《草案》主要内容包括四个部分：新政协的召集问题，新政协人选问题，召开新政协的时间、地点问题，新政协准备讨论的事项。

10月15日，中共中央就各民主党派参加新政协的代表名单意见及有关原则，再次致电高岗、李富春，指示征询在哈尔滨的民主党派的意见。电报中，中共进一步提出参加新政协的7个党派的代表名单：（1）民革：李济深、蔡廷锴、何香凝等12人；（2）民盟：沈钧儒、章伯钧、张东荪等l5人；（3）民进：马叙伦、王绍鏊等3人；（4）农工党：彭泽民、丘哲等6人；（5）救国会：史良、胡愈之等7人；（6）民促：蔡廷锴等；（7）民联：谭平山、陈铭枢等8人。要求东北局向在哈尔滨的民主党派代表申明：中共所提的名单只是中共的希望，民主党派完全可以增减和改动。对于蔡廷锴，电报中特意声明：“我们对国民党民主促进会不熟悉，请他提名单，至蔡本人则以代表民革为宜还是代表民促为宜亦请他酌定。”

---

① 中央统战部，中央档案馆. 中共中央解放战争时期统一战线文件选编［M］. 北京：档案出版社，1988：206.

② 中央统战部，中央档案馆. 中共中央解放战争时期统一战线文件选编［M］. 北京：档案出版社，1988：210.

根据中共中央两次电示精神，高岗、李富春就《关于召开新的政治协商会议诸问题》，先后与在哈尔滨的民主人士举行了两次会谈。

10月21日，在马迭尔宾馆进行了首次会谈。这次座谈会主要讨论新政协的性质和任务。出席会议的民主人士有：沈钧儒、谭平山、章伯钧、蔡廷锴、王绍鏊、朱学范、高崇民、李德全等8人。民盟中央常委沈钧儒是在座唯一参加过旧政协的代表，首先表态："旧政协是革命势力与反动势力面对面斗争的会议。蒋介石毫无诚意，在美蒋勾结下，放出通过政治协商以求和平的烟幕，争取时间发动内战。民盟为和平而奔走努力，结果不仅都归于徒劳，而且是上了一个大当。""尽管如此，民盟为维护政协决议和反对内战、争取民主的斗争，赢得了全国人民的赞许，民盟和中共的关系益加亲密，促使民盟同志更加成熟，更加进步。"[①]会上，各民主党派的代表均表示同意中共中央《草案》的各项建议，希望将出席新政协的各单位尽快组成。

10月23日，举行了第二次会谈。为更充分地听取民主人士的具体意见或建议，这次会谈采取了"分问题具体商谈"的办法。与会者除同意中共所提参加新政协筹备会各单位外，一致提议增加"上海人民团体联合会"，将"平津教授""南洋华侨民主人士"两单位分别改为"全国教授""海外华侨民主人士"，将"无党派民主人士"单列一单位。对于筹备会召开时间，同意半数以上的代表到齐后举行；筹备会地点选在哈尔滨；筹备会组织条例，同意由中共中央起草。

考虑到各民主党派领导人和无党派民主人士大多还在香港或北上解放区途中，沈钧儒等人建议，希望中共能将《草案》转发香港，以征求在香港民主人士的意见。10月31日，中共中央电示中共华南局，将经过两次会谈修改过的《草案》转发给香港有关民主人士并征求意见。电文中说："请你们接到该项文件后，即抄送民革李济深、何香凝，民盟周新民，民进马叙伦，致公党陈其尤，救国会李章达、沈志远，第三党彭泽民，民建章乃器、孙起孟及无党派民主人士郭沫若等11人，并由潘汉年、连贯分别

① 中央统战部，中央档案馆. 中共中央解放战争时期统一战线文件选编［M］. 北京：档案出版社，1988：211.

征询他们的意见。”①

11月3日，中共中央在对沈钧儒、谭平山等人所提意见和建议进行研究后，作出答复。关于新政协筹备单位，中共同意增加“上海人民团体联合会”；“平津教授”可改为“全国教授”，但仍以平津教授为主，因南方城市尚待解放；“南洋华侨民主人士”可改为“海外华侨民主人士”，但仍以南洋华侨为主，因南洋华侨响应“五一口号”者最广最多；在筹备单位中列入致公党，因致公党响应新政协最早；“社会贤达”以称“无党派民主人士”并作为一个单位为好。关于各单位人数，提议每单位至少一人，至多四人，其确定数目与人选由各单位提出，筹备会各单位协商定之。筹备会召开时间及地点，同意商谈意见。筹备会组织条例，俟上述各点取得各方同意后，由中共起草，各方审阅，俟筹备会集会时正式通过。

11月15日，高岗、李富春将中共上述答复同沈钧儒、谭平山等人再次商谈，民主人士表示完全同意，并提出两点新的建议：规定参加新政协的单位由中共及各民主党派、各人民团体、各地区代表共38个单位组成，每单位人数6名；如再有增加单位的提议，在筹备会中作正式决定。11月20日，中共中央电复，同意上述所提两点意见。同日，中共香港分局方方、潘汉年、连贯致电中央，报告了与在港各民主党派、无党派民主人士座谈情况及提出的意见。

11月25日，在充分听取各民主党派领导人和无党派民主人士意见的基础上，由高岗、李富春代表中共中央与沈钧儒、谭平山等人在哈尔滨正式达成了《关于召开新的政治协商会议诸问题的协议》（以下简称“《协议》”）。

《协议》达成后，中国共产党进一步扩大了与各民主党派和无党派民主人士沟通与协商的范围，以更广泛地听取意见和建议。11月26日，中共中央统战部致电中共上海局，将在哈尔滨的民主人士意见以及《协议》

① 杨建新，石光树，袁廷华. 五星红旗从这里升起：中国人民政治协商会议诞生记事暨资料选编［M］. 北京：文史资料出版社，1984：17.

转发他们，供其研究并据此转告有关方面。[①]由于中共上海局管辖香港分局，上述意见和《协议》实际也转告了在港民主人士。随后，12月14日，民盟香港临时总部联席会议向中共提出建议：新政协各党派代表名额应以其发展历史、工作成绩、现有力量、对于国内外政治影响、代表性大小五点来决定。[②]正是通过不断提出和吸纳各种新的合理意见和建议，中共与各民主党派和无党派民主人士在新政协筹备问题上不断取得新的共识，所达成的共同协议日臻完善。

《协议》的达成，表明中共和各民主党派、无党派民主人士就何时、何地、以何种方式召开新政协等问题达成了共识，是解放区新政协运动的重要成果，为新政协筹备会以及新政协的召开奠定了坚实的政策基础。

（三）新政协的筹备与召开

1949年1月，中共中央政治局会议强调："一九四九年必须召集没有反动派代表参加的以完成中国人民革命任务为目标的各民主党派各人民团体的政治协商会议，宣告中华人民民主共和国的成立，组成共和国的中央政府，并通过共同纲领"[③]。3月，毛泽东在中共七届二中全会上指出："召集政治协商会议和成立民主联合政府的一切条件，均已成熟。一切民主党派、人民团体和无党派民主人士都站在我们方面"。"我们希望四月或五月占领南京，然后在北平召集政治协商会议，成立联合政府，并定都北平。"[④]据此，"全会批准了由中国共产党发起，并协同各民主党派、人民团体及民主人士，召开没有反动分子参加的新的政治协商会议及成立

---

① 杨建新，石光树，袁廷华. 五星红旗从这里升起：中国人民政治协商会议诞生记事暨资料选编［M］. 北京：文史资料出版社，1984：22.

② 杨建新，石光树，袁廷华. 五星红旗从这里升起：中国人民政治协商会议诞生记事暨资料选编［M］. 北京：文史资料出版社，1984：23.

③ 中华人民共和国诞生大事记［EB/OL］.（2014-08-19）. https://www.gov.cn/guoqing/2014-08/19/content_2736904.htm.

④ 毛泽东. 在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告［M］// 毛泽东选集：第四卷（2版）. 北京：人民出版社，1991：1435，1436.

民主联合政府的建议”[①]。不久，随着国共北平和谈的破裂和南京、上海的相继解放，新政协的筹备工作迅速提上日程。从6月11日新政协筹备会预备会议开始，到9月21日新政协正式召开，中国共产党与各民主党派、人民团体和各界代表人士的主要任务，是为新政协的召开做好准备。新政协的召开具有伟大的历史开创意义，新政协的筹备工作则将新政协运动推到了顶峰。

1949年6月11日，新政协筹备会第一次预备会在北平香山毛泽东住所举行，毛泽东、周恩来及新政协筹备会各单位代表出席会议，基本议定新政协筹备会参加单位、人数和人选，筹备会组织条例草案，会议分组，新政协大会参加单位和人数，筹备会常务委员人选及日程等。6月15日，新政协筹备会第二次预备会通过议事日程，完成各项准备工作后，当晚，新政协筹备会第一次全体会议在北平中南海勤政殿正式开幕。[②]筹备会组成单位23个，各单位代表共134人。

如前文所述，旧政协之所以失败，全因国民党坚持一党专政和独裁统治，反对民主协商。因此，党派关系问题成为新政协的一个焦点问题，此次会议正是需要确定一种全新的政党关系。对此，沈钧儒在会上发言道：

> 今天所开始筹备的这个新政协会议，虽然不是通过全民普选而产生的人民代表大会，但是因为它将尽可能广泛地包括全国各阶级、各党派、各人民团体乃至各种职业、各种信仰的广大人民的代表，它的实际威信，一定是不亚于一个人民代表大会的。[③]

6月16日，民盟中央机关报《光明日报》在创刊发刊词中说：“要达

---

① 中共七届二中全会完满结束［EB/OL］.（2008-06-02）. https://www.gov.cn/govweb/test/2008-06/02/content_1002469.htm.

② 秦立海. 民主联合政府与政治协商会议：1944—1949年的中国政治［M］. 北京：人民出版社，2008：423.

③ 杨建新，石光树，袁廷华. 五星红旗从这里升起：中国人民政治协商会议诞生记事暨资料选编［M］. 北京：文史资料出版社，1984：253-255.

到民主、和平、独立、统一的目标，并且建设自由幸福富强的新中国，首先要依靠工农大众的力量和中国共产党的领导，同时也必须团结全国各革命阶级，各民主党派和各界爱国人士，共同来努力。”[①]这表明民盟将接受中国共产党的领导，建设自由幸福富强的新中国。民盟正式承认中共在多党合作政党关系中的领导地位，意味着中国共产党领导的多党合作的政治协商制度基本形成。

以中共发布“五一口号”为起点，民盟在香港首倡的“新政协运动”，在中国共产党的领导下，在各民主党派、人民团体和各界民主人士的广泛参与和共同努力下，历时一年有余，终于结出硕果——1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开，成立中央人民政府，宣告中华人民共和国成立！

民盟代表张澜、沈钧儒等18人出席了新政协。民盟主席张澜发言：“中国今天这个新民主主义的局面，是中国共产党和毛泽东英明领导的结果，是中国人民解放军的英勇战斗和全国各民主党派各民主阶级的民主分子奋斗牺牲的结果。”[②]10月1日，中华人民共和国庄严宣告成立，中国民主同盟致电热烈祝贺，表示：“全力拥护政府，坚决执行中国人民政治协商会议共同纲领，以完成新民主主义新中国的建设！”[③]

从旧政协的失败，到新政协的成功，这一过程是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度形成的重要时期。民盟在旧政协追求民主化进程受挫后，为实现民主诉求与自身生存，放弃了“中间路线”，走上与中共携手合作的道路。民盟政治态度的转变，是中共长期争取民盟、践行中国民主精神的结果，也是民盟追求中国和平、民主与团结的结果。

中国人民政治协商会议第一届全体会议的胜利召开、中华人民共和

---

① 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：509.

② 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：536.

③ 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：542.

国的光荣诞生，标志着新政协运动目标的完全实现，这是中国现代史上具有开天辟地意义的重大事件。以此为标志，中国的历史进入了一个崭新的时代！

三 代结语：新时代下的政党协商

中共十八大以来，以习近平同志为核心的中共中央提出并大力发展社会主义协商民主，在明确政党协商概念的基础上，将政党协商置于我国社会主义协商民主体系的重点位置，并在政党协商的科学定位、内容和形式、实现路径、主体和责任、特征和主题等方面，提出了一系列新思想新观点新论断，形成了习近平政党协商思想，有力地推动了我国政党协商的科学化、制度化、程序化发展，为全国各族人民在中国共产党领导下实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦奠定了政治前提和现实基础。

2015年2月，中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，明确指出“要继续加强政党协商。发挥中国特色社会主义政党制度优势，坚持长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共，加强中国共产党同民主党派的政治协商，搞好合作共事，巩固和发展和谐政党关系”。这是中共中央首次明确提出“政党协商”概念，并对继续探索规范政党协商形式、完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度、加强政党协商保障机制建设等提出了要求，有力地推动了我国政党协商和政协协商的科学化、规范化、制度化发展。

2015年4月30日，中共中央政治局会议审议通过《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，明确规定“政党协商是中国共产党同民主党派的政治协商”，并对政党协商的内容和形式等作了规定。

2015年12月，中共中央办公厅印发《关于加强政党协商的实施意见》，不但全面阐述了政党协商的地位和作用，明确了政党协商的发展方向，给政党协商的发展提供了新的起点和更广阔的发展空间，同时也为政党协商的规范化、制度化和科学化提供了有力的保障。

通过对民盟与新政协运动的研究可以发现，中国共产党对待民盟始终坚持协商民主原则，最终以赤诚之心折服了民盟，促使其积极响应“五一口号”并首倡“新政协运动”。民盟的各种主张行动亦与中共保持一致，直至新政协的胜利召开，承认中共在多党合作中的领导地位，从而建立了新型的多党合作关系。

在新政协运动中，政党协商的思想及实践贯穿始终，可以说，政党协商已经成为新政协运动的重要特色之一，亦为中华人民共和国成立的基础和前提之一，并为中国的政治协商民主制度奠定了基础。正如张澜先生在新政协开幕式上的讲话中所指出的。“这个新的政治制度，将不同于世界上任何一个国家的现有制度。我们的新制度，当然放弃了旧民主主义中所谓的总统制、内阁制那一套陈腐的旧东西，同时我们亦不同于苏联及东欧各国的政权治权合一的制度。”[①]新中国成立后，政党协商巩固和发展了新中国的民主政治制度，在建设新中国的过程中起到了不可或缺的积极作用。改革开放后，政党协商更是扎根社会主义民主政治，在经济社会发展的各个领域发挥出独特的作用。

值中国人民政治协商会议成立70周年之际，回顾新政协运动的发展历程，对于把握社会主义协商民主，理解习近平政党协商思想具有重要意义。新政协运动的历史告诉我们：政党协商要树立正确的指导思想；要坚持共同的奋斗目标，求同存异；要保证党际关系互相尊重，尽可能团结进步力量；而政党协商成功的关键保障则是坚持和完善中国共产党的领导。

① 中国民主同盟中央委员会. 中国民主同盟历史文献：1941—1949［M］. 北京：中国社会科学出版社，2012：537.

三、人民政协职能与优势研究

充分发挥政协团结统战功能研究

◎ 广东省社会主义学院课题组[①]

人民政协作为党和政府与人民群众联系的桥梁纽带，在建设中国特色社会主义伟大事业中有着特殊的作用和广阔的舞台。在新的历史起点上，在决胜全面建成小康社会的关键时刻，人民政协着眼新时期具有历史意义的伟大工程、着眼新时期统一战线工作的新形势，推动人民政协工作创新发展、实现协商民主广泛多层制度化发展的新任务，坚持中国共产党的领导，发挥自身优势，围绕党委政府中心工作，突出团结功能，凝聚起新共识、新智慧、新力量，在坚持和发展中国特色社会主义、推进国家治理体系和治理能力现代化上汇聚起建设中国特色社会主义现代化强国的磅礴力量，创造新业绩，创造新贡献。

一 充分发挥政协团结统战功能的重大意义

习近平总书记指出，人民政协是统一战线的组织，是多党合作和政治协商的机构，是人民民主的重要实现形式，体现了中国特色社会主义制度的鲜明特点。人民政协是实现国家富强、民族振兴、人民幸福的重要力

① 课题组组长：吴显标，男，广东省社会主义学院党组书记、常务副院长。成员：林少红，广东省社会主义学院教学部主任、教授；温开照，广东省社会主义学院理论研究部讲师；谢伟杰，广东省社会主义学院科研处主任科员。（课题编号：2017-GDSY-ZX-14）

量。[①]人民政协作为爱国统一战线组织，充分发挥政协团结统战功能，凝聚起大团结大联合，为促进社会和谐，促进统一战线“五大关系”和谐发挥更大的作用，对着眼于推进“四个全面”战略布局这一新时期具有历史意义的伟大工程、着眼于新时期统一战线的新形势和新时期政协工作创新发展有重大意义。

（一）着眼于新时期具有历史意义的伟大工程

当前，推进“四个全面”战略布局是一场具有历史意义的伟大工程，迫切需要汇民意、集众智、增共识、聚合力。为此，政协要着眼于这一新时期的伟大工程，充分发挥政协的团结统战功能，充分发挥政协在统一思想、增进团结上的独特作用，为助推“四个全面”战略布局凝心聚力。

全面建成小康社会引领“四个全面”方向，面对全面建成小康社会过程中利益多元、思想多样、诉求多变的新情况，人民政协可以为全面建成小康社会发挥大团结大联合组织的作用，在具体意见分歧时寻求基本共识，在思想观念不同时在核心价值观上聚共识，是维护团结、促进团结、扩大团结的重要力量；[②]充分发挥人民政协在全面深化改革中的作用，围绕社会和人民群众关注的改革热点难点问题，有针对性地深入开展调查研究，及时反映人民群众的改革意愿，团结鼓劲、正面引导，解疑释惑、正本清源，运用社会主义协商民主的运行机制，促进不同思想观点充分交流，进一步寻求最大公约数、增进改革共识度、提振发展精气神。在全面依法治国中，充分发挥人民政协在立法协商、民主监督、公正司法中的各界人士意见，加强各民主党派、各人民团体的相互合作，为全面推行依法治国方略出谋划策，从而为依法治国从理论走向实践作出应有的贡献。在协调推进“四个全面”战略布局中，充分发挥党的领导核心作用，以保证正确方向、形成强大合力。各级

---

① 推动协商民主发展 凝聚广泛智慧力量［EB/OL］.（2014-09-24）. http://cpc.people.com.cn/n/2014/0924/c87228-25720928.html.

② 为全面建成小康社会 凝聚共识 凝聚智慧 凝聚力量：热烈祝贺全国政协十二届四次会议开幕［EB/OL］.（2016-03-03）. http://www.rmzxb.com.cn/c/2016-03-03/717685.shtml.

政协可以发挥政协党组的领导核心作用，不折不扣地贯彻落实好中央的重大决策部署，遵守党章和党内各项规章制度，把全部心思和精力集中到推进政协事业、促进改革发展上来。坚持服从服务党和国家中心工作，做到建言建在需要时、议政议到点子上、监督监在关键处，更好发挥决策咨询作用。

着眼于推进“四个全面”战略布局是一场具有历史意义的伟大工程，共同致力于中华民族伟大复兴，充分发挥政协团结统战功能，形成广泛的社会共识、增进社会团结、维护社会稳定，引导和扩大公民有序政治参与，促进党和政府科学民主决策，人民政协都起着不可替代的重要作用。

（二）着眼于新时期统一战线的新形势

习近平总书记指出，我们面临的内外环境发生了深刻变化，统战工作面临着许多新情况新问题，如何发挥好统一战线作用，扩大团结面，凝聚正能量，是必须回答好的一个重大课题。这为政协发挥团结统战功能作用指明了方向。

深刻认识和准确把握新时期统战工作的新特点和新变化，是做好统战工作的前提和基础，也是政协发挥更大作用的前提和基础。随着各层级、各方面的代表人士大量涌现，统战对象逐步从社会精英扩展到社会各阶层各界别，包括非公有制经济人士、留学归国人员、新媒体从业人员、民族宗教界代表人士、港澳台和海外侨胞等。统战工作范围从公有制经济领域扩展到非公有制经济领域，从大中城市扩展到城镇和农村，从大陆扩展到港澳台，从国内扩展到海外。这一系列新的变化为统战工作带来了新的挑战，也为人民政协如何对实现大团结大联合作出新贡献带来了新的挑战；随着对外开放扩大和改革的深入，人们思想观念的独立性、差异性、多样性、多变性明显增强，统战对象利益诉求、思想观念更加多元，观念碰撞、思想波动、思潮交锋不可避免，人民政协可以发挥协商包容、凝聚共识，引导合理诉求、有序参与政治作用，为经济社会发展作贡献。着眼于这些新时期统一战线的新形势，人民政协为参加政协的各党派团体和各界委员搭建有效的协商平台、营造良好的协商氛围，线上交流、线下沟通双管齐下，使参与协商的各方能在政协这个平台上坦诚进行沟通交流、充分发表意见建议，增强协商效果，充分增进共识、加强团结，为开创统一战

线事业发展的新局面发挥巨大的作用。

（三）着眼于新时期政协工作创新发展

新时期政协工作创新发展，必须坚持党对人民政协的领导，主要体现在政治领导、思想领导、组织领导，体现在坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，体现在政协党组织团结带领广大政协委员坚定贯彻执行党的路线方针政策。充分发挥人民政协在广泛凝聚思想政治共识中的作用，切实尊重和保障党外人士的民主权利，加强对各党派团体参加政协共同性事务的协商，不断深化中国共产党同党外人士的合作共事。丰富团结联谊载体，加强与社会各界人士联系联谊，不断拓宽团结统战渠道和途径，努力使团结的面越来越宽，团结的人越来越多，团结的同心圆越来越大；充分发挥人民政协把握政协团结联谊工作特点，始终坚持平等议事、真诚服务、良好作风，创新方式方法让广大委员更加便捷地履职尽责，更多地感受政协组织的关怀和温暖；创新团结联谊工作，发挥政协团结联谊“减压阀”作用，把各种不利因素消除在萌芽状态；充分发挥全国60多万各级政协委员桥梁纽带作用，把他们紧密团结在党的周围，并通过他们广泛团结和联系更多群众。

着眼于新时期政协工作创新发展，充分发挥人民政协团结统战功能，就能为改革发展稳定大局营造宽松和谐的社会环境，为实现中华民族伟大复兴的中国梦汇聚更大力量。

二 职责使命赋予政协团结统战功能的时代新内涵

在推动国家治理体系和治理能力现代化，统筹推进社会主义事业“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中，面对时代发展的新形势，服务大局的新任务，保持好政协团结的永恒主题，在社会意愿中求得最大公约数，在复兴事业中画好最大同心圆，是政协组织应该具有的使命自觉，最大限度凝聚起道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的强大支撑，凝聚起同心同向、共建共享的共识。

（一）在使命担当中凝聚新共识

习近平总书记强调：“人民政协要发挥统一战线组织团结联谊功能。”没有共识作基石，就没有统一战线的形成；没有共识的增进和凝聚，就没有统一战线的巩固和发展。因此，充分发挥人民政协统一战线组织团结联谊功能，务必要把增进和凝聚共识作为重大政治任务。

1．在学习贯彻习近平治国理政新理念新思想新战略的使命担当中凝聚新共识

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央就改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等发表了系列重要讲话，提出了“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局、五大发展理念等一系列治国理政新理念新思想新战略。系列重要讲话是中国特色社会主义理论体系的最新成果，是指导具有许多新的历史特点的伟大斗争的最鲜活的马克思主义。党的十八大以来，经济发展稳中有好，各项改革蹄疾步稳，法治建设稳步推进，从严治党呈现新气象，大国外交开创新局面……中国能从前所未有的问题和挑战中迎难而上，能从盘根错节的利益交织中挺身向前，能在风云变幻的国际竞争中风景独好，一个根本的原因，就是以习近平同志为核心的党中央形成一系列治国理政新理念新思想新战略，为“中国号”巨轮破浪前行提供了科学理论指导和行动指南，开创了治国理政的新局面、新实践、新境界，成为凝聚整个社会共识的精神标志、价值引领。梦想需要信仰驱动，社会需要共识引领，国家需要价值导航。改革发展的实践表明，什么时候社会共识坚如磐石，什么时候就能释放发展活力、激发改革动力；什么时候共识遭到消解，改革发展就会陷入困顿和迷茫。世界在变，中国在发展，尤其是面向“十三五”时期，面对经济发展层面的“中等收入陷阱”、社会发展层面的“风险社会”、国际关系层面的所谓“修昔底德陷阱”，更需要凝聚最广泛的社会共识，坚持以治国理政新理念新思想新战略为价值引领，战胜这些不期而至的风险挑战。人民政协在各种履职活动中更加广泛地凝聚发展共识、改革共识、法治共识、反腐败共识和价值观共识等，做到增进一致而不强求一律、尊重差异而不扩大分歧、包容多样而不弱化主导，自觉抵制和反对一切违背、损害和削弱共同思想政治

基础的言行，不断增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，不断巩固已有共识，凝聚新的共识。

2. 在学习贯彻习近平关于统一战线重要讲话精神的使命担当中凝聚新共识

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央高度重视人民政协工作，习近平总书记在多次重要会议上对做好新时期政协工作发表了重要讲话，特别在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话指出，准确把握人民政协的性质定位和重要作用，坚定不移地走中国特色社会主义民主政治发展道路；准确把握政协工作的重要原则，毫不动摇地坚持政协工作的正确方向；准确把握人民政协的工作要求，进一步坚定完成使命任务的信心决心。前行需要凝聚共识。习近平关于统一战线性质、地位、功能、作用和做好统一战线工作基本原则等重要讲话精神，为新的历史条件下统一战线事业新发展提供了根本遵循，为政协发挥统一战线组织团结联谊功能指明了努力方向。所有制形式多样化，分配方式中劳动力、知识、技术、资本等各种合理要素构成的多样化，社会阶层的多样化以及生活方式的多样化等，呈现多元发展的新格局。多样化在激发了社会的活力的同时也增加了社会矛盾；社会的多样化必然伴随利益的差异性，人们的价值取向、利益诉求、思维特点和行为方式都会由于多样化发展而出现明显的差别，甚至出现不同形式和不同程度的冲突。人民政协必须以高度的责任感和使命感，始终把增进思想政治共识作为重大政治任务，落实到履行职能的全部工作之中，正确处理好一致性与多样性关系，丰富民主形式，畅通民主渠道，有效组织各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士共商国是，以高度的思想自觉、鲜明的政治态度、有力的实际行动，充分发挥团结联谊功能，广泛增进和凝聚新共识。

（二）在使命担当中凝聚新智慧

凝聚智慧，为的是广揽同道之士，共谋发展良策。政协名士多，士须弘毅，任重道远。2016年是十三五开局之年，也是全面脱贫和全面建成小康社会的关键时期，需要全社会和衷共济，群策群力，也赋予人民政协新职责和新使命。

1. 在充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用中凝聚新智慧

在中国特色社会主义协商民主制度化体系中，人民政协的协商民主无疑具有特殊的地位、功能与作用。人民政协是中国特色社会主义政治架构中一项基本政治制度。人民政协与协商民主有着内在的、本质上的联系。党的十八大明确要求，要“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，围绕团结和民主两大主题，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，更好协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局”[①]。人民政协的根本职能就是组织参加政协的各党派、各团体、各民族以及各界代表人士就党和国家的重大政治问题和直接关系到人民群众的政治权益问题开展政治协商、民主监督、参政议政。人民政协既集中体现政党之间的协商民主，又充分体现国家机构之间的协商民主，同时又广泛包容社会各界及各个方面代表人士之间的协商民主。通过人民政协这个平台，不同党派、不同界别、千行百业的智慧汇集这里，广开言路、广求良策、广谋善举，为“十三五”规划谋良策，为供给侧结构性改革出实招，为推进民主法治进步献良计，为实现全面脱贫攻坚战完善细节，凝聚起社会各界和广大群众共同治理国家的新智慧。

2. 在推进国家治理现代化中凝聚新智慧

当前我国改革已进入攻坚阶段，发展已进入关键时期。党的十八大以来，人民政协的协商主体已涵盖各党派、各团体、各民族、各阶层和社会各界、各方面人士，具有民意的广泛代表性和政治上最大限度的包容性，团结凝聚了大量、广泛的社会人才、智囊、精英，他们具有明显的知识技能和社会影响力，在党派、界别、行业、领域等方面具有代表性。政协委员工作在第一线，直接接触社会，面对群众，对社情民意有比较深入的了解，有利于捕捉各种事关社会发展的信息，并利用自己的知识技能和社会影响力，围绕国计民生的重大问题以及群众生活中的热点难点问题提出资政对策和建议。联系群众和参与改革发展，正确对待新形势下改革发展带来的利益格局调整，及时反映真实情况，勇于提出建议和批评，帮助查找

① 习近平．在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［EB/OL］．（2014-09-21）．http://politics.people.com.cn/n/2014/0921/c1024-25703302.html.

不足、解决问题，推动各项改革发展举措落到实处，为改革发展增智助力。最大限度地吸纳各方面的建议，形成社会各方面均可接受与采纳的公共政策与公共措施，为推进民主政治进程和国家治理现代化凝聚新智慧。

（三）在使命担当中凝聚新力量

凝集力量，要为远航路上乘风破浪保驾护航。现在，我们党所处的历史方位、所面临的内外形势、所肩负的使命任务发生了重大变化。人心向背，力量对比是决定党和人民事业的关键，是最大的政治。当下，社会阶层分化愈加明显，利益诉求愈加多元，舆论形势愈加多变。团结一切可以团结的力量，完成两个百年目标，实现中国梦，成为当下统战工作的迫切需求。人民政协把加强大团结摆在更加突出的位置，把团结面搞得多多的，搞得浩浩荡荡的，在我国经济社会发展状况和社会阶层结构的深刻变化中，让更多人民拥护和支持我们的方针、政策、路线，在推进社会主义伟大事业中凝聚人心、凝聚新力量。

1. 凝聚了新的党外人才

我们党正在带领人民进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想。在2015年中央统战工作会议上，习近平特别提到留学人员、非公有制经济人士的年轻一代，将成为未来统战工作的重点对象。人民政协把握时代新要求，坚定正确政治方向，加强与他们的联系，聚力为全面建成小康社会汇集强大的能量。现在的经济发展是在经济全球化条件下进行的，必须具有核心竞争力，企业要有核心竞争力，这个核心竞争力就是人才。新一轮的改革开放就是要以创新来驱动、以科技来支撑的一个新的中国经济的转型与发展。无论过去、现在，留学人员和非公有制经济人士都为中国的革命、建设和改革事业作出了重要贡献。今天我们借助国家的引才平台，让大量人才回国贡献智慧，特别是“千人计划”实施以来，已经成功引进创新创业的高级人才近2800人，随着国家的需要还将不断扩大。习近平总书记指出：“我们全面深化改革，就要激发市场蕴藏的活力。市场活力来自于人，特别是来自于企业家。”他们担负着深化企业改革，特别是深入推进结构性改革的“领先者”使命，担负着新一波对外开放浪潮中的“开拓者”使命，担负着中国经济创新的“主力舰”使命。而引导团结非公有制经济人士的年

轻一代事关增强国民经济发展后劲，事关巩固和扩大党执政的群众基础和社会基础，事关实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦。他们是我们国家核心竞争力的重要力量。

2. 凝聚了新的社会阶层人士

新的社会阶层规模和经济实力随着改革开放的深入不断发展壮大，当前已经成为我国经济发展和社会进步进程中一股不可忽视的推进力量。他们是财富的创造者和国家富强的贡献者，是一个关系民富国强的群体。活跃在社会生活的各个方面，从业领域广阔，分布在社会各条战线，在组织与整合社会力量等方面发挥着重要的社会作用。当前我国新的社会阶层人士的总体规模约为7200万人，各群体规模分别为：民营企业和外商投资企业管理技术人员约4800万人；中介组织和社会组织从业人员约1400万人；自由职业人员约1100万人；新媒体从业人员约1000万人。新的社会阶层是随着改革开放和社会主义市场经济发展，在非公有制经济领域和社会领域出现的一些新的社会群体。民营企业和外商投资企业管理技术人员是企业的中坚力量，关系企业转型升级，对于推动供给侧结构性改革，实施创新驱动发展战略不可或缺；中介组织和社会组织从业人员发挥了政府与企业、社会之间的桥梁作用，对有效化解社会矛盾具有重要意义，是参与社会治理的重要力量；新媒体从业人员是我们抢占互联网话语权、占领舆论高地、净化网络空间必须倚重的重要力量。要把他们紧密团结在党的周围，并通过他们广泛团结和联系更多群众，为实现中华民族伟大复兴的中国梦汇聚新力量。

三 政协团结统战功能是新时代对政协职责使命提出的新要求

（一）发挥政协团结统战功能，要坚持中国共产党对政协工作的领导

坚持中国共产党的领导，是做好人民政协工作的根本所在，更是人民政协发挥团结统战功能的有力保障，这是历史和人民的必然选择，也是人

民政协自身性质定位的客观要求。

中国共产党自建立起，就团结带领全国人民进行浴血奋战，打败日本帝国主义，推翻国民党反动统治，完成新民主主义革命，建立了中华人民共和国，新中国的建立就是在中国共产党的领导下发挥了人民政协协商建国的结果。在中国共产党的领导下，我国完成社会主义革命，确立社会主义基本制度，特别是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的确立，使中国政治有稳定性、连续性，避免多党制国家无法避免的政治恶斗，协商民主能更好地凝聚全社会的共识。党的十一届三中全会后，中国共产党继续带领全国各族人民进行了改革开放新的伟大革命，开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系，确立了中国特色社会主义制度，社会生产力得到极大解放和发展。特别是社会主义协商民主制度的不断实践与丰富，进一步发挥了人民政协凝聚共识、汇聚力量的平台作用，团结一切可以团结的力量，围绕中心，服务大局。改革开放40多年来，中国跃居世界第二大经济体，外汇储备跃居世界第一位，人民生活水平得到极大提高，国家各项事业的建设和发展取得重大成就。历史告诉我们，中国共产党领导中国人民开辟的中国特色社会主义道路是正确的，必须长期坚持、永不动摇。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，也是爱国统一战线的领导核心；人民政协作为中国特色社会主义事业的重要组成部分，作为爱国统一战线的组织形式，要做好人民政协工作，最根本的是要坚持党的领导。

人民政协自成立起就是人民民主统一战线的组织形式，是统一战线组织与人民民主形式的有机结合，既是统一战线组织，又是政治协商机构。无论是党的统一战线还是协商机构，都必须坚持党的领导，党对人民政协的领导，主要体现在政治领导、思想领导、组织领导，体现在坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，体现在政协党组织团结带领广大政协委员坚定贯彻执行党的路线方针政策。团结和民主是政协工作的两大主题，准确把握人民政协的性质定位是政协工作的基石，坚持“主题”和“基石”是政协工作的基本要义，也是政协贯彻好党的路线方针政策的关键。

（二）发挥政协团结统战功能，要善于运用习近平治国理政新理念新思想新战略指导实践

党的十八大以来，以习近平同志为核心的新一代中国共产党人成功开辟了中国特色社会主义新实践新局面新境界，形成了一系列治国理政新理念新思想新战略，这集中体现在习近平总书记系列重要讲话中。习近平同志就任总书记后，以非凡的理论勇气、高超的政治智慧、坚韧的担当精神，把握时代大趋势，回应实践新要求，顺应人民新期待，就改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等发表了系列重要讲话，提出了“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局、五大发展理念等一系列治国理政新理念新思想新战略。习近平总书记系列重要讲话是中国特色社会主义理论体系的最新成果，是指导具有许多新的历史特点的伟大斗争的最鲜活的马克思主义，是新的历史条件下治国理政的行动纲领，是凝聚力量、攻坚克难的强大思想武器，是实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的行动指南。习近平总书记系列重要讲话，在进一步回答什么是社会主义、怎样建设社会主义，建设一个什么样的党、怎样建设党，实现什么样的发展、怎样发展基本问题基础上，初步回答了什么是社会主义现代化强国、怎样建设社会主义现代化强国基本问题，开创了马克思主义中国化新境界。

习近平总书记系列重要讲话中关于统一战线和人民政协的论述更是从党和国家事业发展全局出发，高瞻远瞩，对进一步加强人民政协的政治领导、思想领导和组织领导提供理论指导。习近平总书记关于统一战线性质、地位、功能、作用和做好统一战线工作基本原则等重要讲话精神，为新的历史条件下统一战线事业新发展提供了根本遵循，为政协发挥统一战线组织团结联谊功能指明了努力方向。同时习近平总书记也多次专门就政协工作发表重要讲话、作出重要批示，科学回答了人民政协事业发展重大理论和实践问题，内涵丰富、思想深邃、说理透彻，为做好新形势下的人民政协工作明确了前进方向、提供了根本遵循。要深入学习把握以习近平同志为核心的中共中央治国理政新理念新思想新战略，自觉用治国理政新理念新思想新战略来武装头脑，指导实践，切实把思想和行动统一到中央

对形势的分析判断上来、统一到中央决策部署上来。要进一步提高思想认识，把握政治方向，明确性质定位，增强四个意识，突出工作重点，自觉围绕中心，服务大局，巩固团结奋斗共同思想政治基础。

（三）发挥政协团结统战功能，要着力服务“四个全面”战略布局

协调推进“四个全面”战略布局，与统一战线关系密不可分，与人民政协关系密不可分。如何发挥人民政协团结统战功能，着力服务“四个全面”战略布局，必须全面把握人民政协的性质定位。人民政协是在中国共产党领导下的统一战线组织、多党合作和政协协商机构，是发扬民主、参与国是、团结合作的重要平台。中国人民政治协商会议由中国共产党和各民主党派、无党派民主人士、各人民团体、各界爱国人士共同组成，中国共产党同各民主党派和无党派民主人士坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针，对国家大政方针和群众生活的重要问题进行政治协商，并通过建议和批评发挥参政议政、民主监督的作用。特别是在当前，我国经济社会深刻变化，阶层结构、价值观念及利益主体更加多元，在推进“四个全面”战略布局时，更需要解决不同群体的认识差异、利益诉求。人民政协作为联系沟通的平台，应协调各方面关系，增进理解，形成共识，及时反映利益诉求，发表意见建议，为推进“四个全面”形成共识，凝聚合力。发挥人民政协团结统战功能，着力服务“四个全面”战略布局，必须准确把握人民政协与“四个全面”的辩证关系。人民政协为推进“四个全面”战略布局提供力量支撑，同时，“四个全面”战略的实现为人民政协提供时代任务和体现人民政协的时代价值。统一战线是夺取中国特色社会主义新胜利的重要法宝，而人民政协又是统一战线的重要组成部分，人民政协有自身优势，必须找准服务的着力点和切入点，积极发挥团结统战功能，为“四个全面”战略布局提供力量支撑。围绕中心，服务大局是人民政协价值的重要体现，“四个全面”战略的实现为新时代人民政协事业的发展提供新的机遇和新的任务，并提出了更高的要求。发挥人民政协团结统战功能，着力服务“四个全面”战略布局，必须牢牢紧扣人民政协两大主题。团结和民主是人民政协的两大主题，政协发挥团结统战

作用最主要就是要做民主协商和团结联谊的工作。坚持求同存异、体谅包容，正确处理一致性和多样性的关系是人民政协团结与民主的题中之意，在参加政协的各党派团体、各族各界人士中，要做到具体意见有分歧时要争取基本原则有共识，思想观念不同时社会价值观念有共识，具体措施有意见时基本方针有共识。总之，我们要牢牢把握主题，正确处理一致性与多样性的关系，坚持在一致性中尊重多样性，在包容多样性中寻求一致性，不断筑牢共同思想政治基础，巩固已有共识，推动形成新的共识，扎扎实实做好争取人心、汇聚力量的工作。

（四）发挥政协团结统战功能，要增强制度自信和效能

中国特色社会主义制度是富有效率的，中国特色社会主义制度也为国家高效运转提供了有力制度保障。习近平总书记在庆祝中国共产党成立95周年大会上强调：“坚持不忘初心、继续前进，就是要坚持中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚持党的基本路线不动摇，不断把中国特色社会主义伟大事业推向前进。”不忘初心，继续前进，就是要坚持“四个自信”。其中制度自信为中国特色社会主义事业提供制度保障，中国特色社会主义制度具有无比的优越性，特别是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国基本政治制度，是具有中国特色的政党协商合作制度，是中国特色社会主义民主政治最为重要、最富特色、最为有效的组织形式和实现途径，必须增强对中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的自信，把该制度坚持好、完善好和发展好。当前，增强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的自信和效能必须着力推进人民政协有关制度建设，不断完善人民政协工作机制。具体可以针对委员履职、专委会工作、提案办理协商、委员视察考察、专题调研和反映社情民意信息等制度进行修订完善，进一步完善以政协章程为核心，覆盖会议组织、经常性工作、自身建设的制度体系建设，推进履行职能制度化、规范化、程序化，切实提升工作效能。

（五）发挥政协团结统战功能，要进一步提升政协能力水平

习近平总书记在庆祝人民政协成立65周年大会上的重要讲话指出，各

级政协组织要加强专委会建设，提高政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力，提升政协能力水平关键是要坚定贯彻习近平总书记指示要求。

1. 提高政治把握能力，必须坚持党的领导，树立正确政治方向，保持政治定力

人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，人民政协事业作为中国特色社会主义事业的重要组成部分，决定其必须坚持党的领导，高举中国特色社会主义伟大旗帜，才能与时俱进地推进政协工作创新发展。要充分发挥政协党组在政协组织中的领导核心作用。政协党组是党在政协中的派出机构，要认真履行在政协组织中的政治领导责任，切实加强理论武装和思想政治建设，坚定落实党的决策部署，充分发挥把方向、管大局、抓落实的重要作用。

2. 提高调查研究能力，必须增强政策把控力，围绕中心，把脉热点，提供参考

调查研究是为了更好地建言献策，调研研究是政协工作的基本功。提高调查研究能力，必须增强政策把控力，对国家政策的领会深浅，对现实热点的掌握深浅，对课题的选择有重大的影响。政协委员必须立足于实践，以实际问题为热点，以改革发展面临的问题为重点，使课题调查研究更加贴近中心工作，更加贴近改革发展现实需求，更加贴近普通百姓的合理诉求，使调查研究能够为经济社会发展提供强有力的决策参考与智力支持。

3. 提高联系群众能力，必须切实转变作风，密切联系，增进认同，增强工作感召力

《政协章程》里面明确了群众观点是人民政协工作的基本观点，依靠群众是人民政协工作的基本方法，必须提高联系群众的能力。作风就是形象，好作风就是凝聚力，提高联系群众的能力，必须切实转变作风，要树牢纪律严明的形象，严守政治纪律和政治规矩，严格执行中央八项规定，讲原则不讲关系，讲是非不讲义气，大力弘扬清风正气，坚决抵制歪风邪气。通过转变作风，靠作风形象来增进政治认同、思想认同、情感认同、工作认同。坚持要以情感人，以理服人，以诚助人，善于春风化雨、润物

无声，切实增强工作的感召力。

4. 提高合作共事能力，必须拓宽渠道，搭建平台，扩大影响

合作共事是人民政协履职的优良传统，提高合作共事的能力，必须拓宽协商民主渠道。人民政协是协商民主的重要渠道，必须坚持有事多商量，遇事多商量，做事多商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，加强同各方面人士的联系，团结一切可以团结的力量，调动一切可以调动的积极因素，为推动改革、发展、稳定提供最广泛的支持。必须着力于搭建好党派团体参政议政的平台，积极促进参加政协的各党派、无党派人士和有关人民团体的团结合作。通过搭建平台，加强不同阶层的政治参与，畅通不同利益群体的诉求渠道，调动各个方面的积极性与创造性；通过搭建平台，构建多层次、全方位协商格局，进一步增加协商密度，提高协商成效，扩大影响。

人民政协民主监督的特色与效能研究

◎ 广东省社会主义学院课题组[①]

民主监督作为人民政协的重要职能，是我国社会主义监督体系的重要组成部分，在发展中国特色社会主义民主政治中具有重要作用和独特优势。近年来，为了进一步发挥人民政协职能作用，中共中央和全国政协都十分重视民主监督，出台了一系列有关民主监督的政策规定，为开展民主监督营造了十分有利的环境氛围。但从总体上看，目前民主监督仍是政协履行三项职能中比较薄弱的环节，各级政协在具体实践中也面临着一定的问题和困惑。面对新形势新任务，如何进一步强化民主监督职能，提高民主监督实效，是需要认真研究解决的重要课题。发挥民主监督的特色优势和效能作用，对于进一步落实党中央关于加强社会主义民主政治建设的战略部署，推进人民政协协商民主建设具有十分重大的意义。

一 特色：人民政协民主监督的角色定位

人民政协民主监督与其他形式的监督有着本质的不同，具有自身的特色，就是政治监督，这一特色是由人民政协的性质所决定的。人民政协章程

① 课题组组长：鲁开垠，广东省社会主义学院副院长（正厅级）、教授。成员：冯颖红，广东省社会主义学院统战研究部教授；张山，广东省社会主义学院研究部主任、副研究馆员；王咏红，广东省社会主义学院总务处经济师；刘伟棠，广东省社会主义学院教学部助教。（课题编号：2017-GDSY-ZX-15）

明确规定："中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。"这一性质定位决定了人民政协具有三大职能，即政治协商、民主监督、参政议政。2017年3月，中共中央办公厅印发的《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》（以下简称"《意见》"）指出："人民政协民主监督是在坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义基础上，参加人民政协的各党派团体和各族各界人士在政协组织的各种活动中，依据政协章程，以提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督。民主监督与政治协商、参政议政职能相互关联，又有所区别。民主监督的重点是党和国家重大方针政策和重要决策部署的贯彻落实情况，监督目的是协助党和政府解决问题、改进工作、增进团结、凝心聚力。人民政协民主监督是我国社会主义监督体系的重要组成部分，是社会主义协商民主的重要实现形式。"人民政协民主监督这一性质定位决定了它具有以下几方面的特色：

（一）人民政协民主监督不仅是我国监督体系的重要组成部分，而且是一个不可或缺的重要部分

根据监督的主体、客体和监督内容划分，我国的监督体系有党内监督、法律监督、民主监督、社会监督等形式。党内监督，主要是指党的各级组织和广大党员依据党章和其他党内法规，重点对党的各级领导机关和领导干部特别是各级领导班子主要负责人进行的监督。法律监督，主要是指有法定监督权的国家机关依照法定职权和程序对有关国家机关及其公职人员的监视和督促，主要包括权力机关的监督、行政机关的监督、检察机关的监督、审判机关的监督。社会监督，是人民群众借助新闻和网络传媒对党政机关及其工作人员的监督。随着新闻传媒特别是网络传媒的影响力日渐扩大，舆论监督已经成为权力制约和监督的重要机制，方式有报道、评论、讨论、批评、发内参等，但主要是公开报道和新闻批评。民主监督，就是在坚持四项基本原则的基础上，通过提出意见、批评、建议的方式对中国共产党进行的政治监督。主要指民主党派民主监督和人民政协民主监督，民主监督有别于我国监督体系中的其他形式的监督，是一种柔性的监督。人民政协的民主监督是一种政治监督，与党内的纪律监督、人大

的法律监督、社会监督和舆论监督等共同构建起具有中国特色的全方位监督体系。

（二）人民政协民主监督不同于一般的社会监督，而是一种以体现中国政治民主和协商合作精神的政治性监督

社会监督的主体是大众，监督内容是宽泛的、基层的、表面化的，监督形式主要是媒体。民主监督是与我国共产党领导的多党合作和政治协商这一基本政治制度相联系的，属于我国政治民主的一种监督形式。人民政协民主监督主体是参加政协的各个界别，监督内容具有政治性、高层次性、本质性，监督形式主要是通过提意见和建议开展。人民政协民主监督的政治性质，决定了它不同于一般的社会监督，不能以社会监督取代政治监督。

（三）人民政协民主监督也不同于民主党派民主监督

虽然从性质上看，人民政协民主监督与民主党派民主监督是一致的，即都是在坚持四项基本原则的基础上通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督，但是从监督主体和客体，以及监督的内容和形式看，两者又有区别。

首先是监督主体不同。在多党合作制度中，由于人民政协和民主党派组织属于两个不同的政治平台，在履行民主监督职能的时候，是以不同的政治身份进行的。在政协这个政治平台中，虽然民主党派是政协的参加单位和界别，民主党派成员在政协机构履行着民主监督的职能，但是民主党派是作为30多个（全国政协目前34个界别）界别中的界别参加政协的。在这里，它是以政协委员的身份来履行民主监督的职能。而民主党派民主监督是从政党的身份对执政党进行民主监督。因此，不能把民主党派界别委员在政协开展民主监督与民主党派对执政党进行民主监督等同起来。由于参加政协的界别不只有民主党派界别，还有无党派人士、人民团体、少数民族人士和各界爱国人士等界别，政协委员的代表性几乎覆盖了社会各个阶层、各个行业、各个领域，因此，政协民主监督的主体更具有广泛性。从这个意义上讲，政协民主监督主体更加突出广泛性和代表性。与之不同

的是，民主党派民主监督的主体突出了唯一性即政党性。

其次是监督客体不同，即监督的对象不同。民主党派民主监督的对象是中国共产党，人民政协民主监督的对象有两类：一是贯彻执行党和国家重大方针政策和重要决策部署的党政部门及其工作人员；二是参加政协的单位和个人。

再次是监督的内容和形式不同。在监督内容和形式上，两者存在着明显的区别。《意见》明确规定了政协民主监督的内容：国家宪法法律和法规实施情况；党和国家大政方针、重大改革举措、重要决策部署贯彻执行情况；国民经济和社会发展规划、年度计划落实情况，财政预算执行情况；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遵纪守法、加强作风建设、密切联系群众、开展反腐倡廉等情况；政协提案、建议案和其他重要意见建议办理情况；参加政协的单位和个人贯彻统一战线方针政策、遵守政协章程、执行政协决议情况；党委交办的其他监督事项。关于政协民主监督的形式，《意见》规定：一是会议监督；二是视察监督；三是提案监督；四是专项监督。民主党派民主监督的内容和形式在《中国共产党统一战线工作条例（试行）》中，共有十条。除了第八条“在政协召开的各种会议、组织的视察调研中提出意见，或者以提案等形式提出批评和建议”和第十条“担任司法机关和政府部门的特约人员参加相关监督检查工作”与政协民主监督形式相同之外，其余的内容和形式是政党监督区别于政协监督所特有的。

（四）人民政协的民主监督是依照政协章程开展的一种特殊形式的民主监督

人民政协的民主监督不同于人大的法律监督、政府的行政监督以及司法机关的司法监督，它是以人民政协章程为依据、以人民政协组织为载体、以批评和建议为主要形式进行的一种监督。它与刚性的权力监督、其他柔性的权利监督相比，具有超脱性、政治性、组织性、科学性、严肃性、广泛性等鲜明特点。在这里，要特别注意的是人民政协的民主监督必须借助人民政协的组织形式，脱离了这个组织形式就会使人民政协民主监督无所依恃。

二 效能：正确评判当前人民政协民主监督制度建设和实际作用的发挥

人民政协民主监督虽然不具有权力的刚性监督，不具有强制性，但它和我国其他各种监督一样，都可以发挥对权力运行的制约和监督作用。它是一种民主形式和渠道，通过建立和完善制度，依靠制度保障给予监督客体一定的影响或压力，从而达到制约权力的效果。对民主监督效能的评判要从理念、制度和实际作用发挥几个维度进行。

（一）从制度设计的最初理念看，民主监督具有公共权力监督上为了共同目标开展互相监督之优势，避免了西方多党制的恶斗扯皮之劣势

民主监督是中国多党合作制度建设的历史起点和逻辑起点。1945年，毛泽东在延安回答黄炎培提出的共产党如何跳出“其兴也勃焉，其亡也忽焉”的历史周期律问题时，就信心百倍地说：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期律。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”在那个时期，制度的制定者们就十分清醒地意识到了监督对共产党执政的重要性。1951年4月，全国省、市协商委员会（即当时的省、市政协）秘书长工作会议，明确要求各级协商机关把接受和反映人民意见，对政府工作提意见、建议和批评作为一项重要工作对待。1954年12月，毛泽东在同各民主党派、无党派人士座谈政协工作时，指出“提意见”是人民政协五大任务之一。他强调宪法的实施问题、巩固人民民主制度问题，政协可以向人大常委会和国务院提意见。政协委员提意见，特别是发议论，说闲话，只要不是破坏性的意见，只要是建设性的意见，即使是错误的，提了也有好处。他十分明确地支持和肯定了人民政协的监督作用。1956年4月，毛泽东在《论十大关系》中，提出了处理党和非党关系的“长期共存，互相监督”的方针，并于1957年2月在《正确处理人民内部矛盾的问题》一文中强调：互相监督不是单方面的，共产党可以监督民主党派，民主党派也可以监督共

产党。可以说，毛泽东1954年把“提意见”作为人民政协五大任务之一和1956年“长期共存，互相监督”方针的提出，充分证明了民主监督是中国政党制度设计的历史起点。

今天，随着中国政治制度的进一步健全，民主监督作为中国民主政治的特点和优势逐步发挥出来，它与西方政党政治在运行中往往伴随政党、政客恶斗形成了鲜明的对比。从政党关系看，中国共产党同各民主党派的关系不是执政党同在野党或反对党的关系，而是执政党同参政党的关系，是合作、协商的友党关系。中国政党制度的基本要素是：民主党派不是与中国共产党分庭抗礼的反对党，不是与中国共产党分掌政权的联合执政党，而是与中国共产党长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的参政党。这一基本要素从功能上规定了中国政党制度的设计初衷：民主党派与中国共产党不是分权制衡关系，而是体系内的权力制约关系，其目的是加强和改善中国共产党的领导，而不是反对或取消中国共产党的领导。这决定了中国政党制度下的民主党派对共产党的民主监督是合作型政党之间的监督，是建立在维护共产党的领导地位前提下而开展的监督。这种关系的最大优点就是在中国共产党的统一领导下，广泛接受批评和监督，有利于广泛达成决策和工作的最大共识，有效克服党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相互倾轧的弊端；也有利于广泛形成发现和改正失误和错误的机制，有效克服决策中情况不明、自以为是的弊端。政党之间不会为了争夺政权而钩心斗角，互相拆台，最大限度地减少了社会的内耗、政局的不稳、社会政治秩序的混乱。

各民主党派与中国共产党无论是在根本利益上，还是在政治目标上，都是一致的，从而决定了中国共产党与民主党派之间是合作关系而不是竞争关系，是协同关系而不是对抗关系。民主监督是为了加强中国共产党政治能力建设，改善领导方式和执政方式，促进执政党执政决策的民主化、科学化。其监督具有鲜明的合作协同性和建设性，体现了中国特色社会主义政治制度体系的一种自我纠错和自我完善机制。当今世界，随着利益格局越来越多样，思想价值取向越来越多元，其他国家的政坛乱象不断，唯独中国既保持了团结民主稳定和谐，又避免了走弯路，巩固了科学高效的政治格局，其中很重要的原因就是我们拥有不断发展完善的中国共产党领

导的多党合作和政治协商制度。

（二）民主监督的制度建设逐步完善

人民政协的民主监督作为我国政治监督体系的重要组成部分，不是做做样子、走走形式，它的监督必须是有约束力的。而制度建设是确保政协民主监督效能的发挥的根本前提和体现。

近年来，中共中央和全国政协十分重视政协民主监督的制度建设。特别是中共十八大以来，以习近平同志为核心的中共中央着眼统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、发展社会主义民主政治，高度重视发挥人民政协民主监督的重要作用，提出一系列新思想新观点新要求。“坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明”①。中共十八届六中全会审议通过的《中国共产党党内监督条例》明确规定加强党内监督和外部监督的关系：“各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督，人民政协依章程进行民主监督，审计机关依法进行审计监督。要支持民主党派履行监督职能，重视民主党派和无党派人士提出的意见、批评、建议。要认真对待、自觉接受社会监督。”这就从制度设计的理念层面为人民政协依章程进行民主监督提出了新要求，对支持和保证人民政协依章程进行民主监督作出部署。2017年3月，中共中央办公厅印发的《意见》是中共中央颁发的第一个关于加强和改进人民政协民主监督工作的专门文件。《意见》对政协开展民主监督的重要意义和总体要求、政协民主监督主要内容、政协民主监督形式、政协民主监督工作程序、政协民主监督工作机制、加强党对人民政协民主监督工作的领导等六大方面提出了要求，从制度上规范了人民政协科学有序地开展民主监督，为新形势下政协民主监督提供了基本遵循。

---

① 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报［EB/OL］.（2013-11-12）. https://news.12371.cn/2013/11/12/ARTI1384256994216543.shtml.

首先，政协民主监督的内容范围不断扩大和清晰。《意见》第三部分明确了人民政协民主监督的主要内容有八个方面，每一个方面都是关系着人民政协民主监督的范围或者边界的问题。如：从法律角度看，人民政协可以对“国家宪法法律和法规实施情况”进行监督；从行政角度看，人民政协可以对国家和地方上的“大政方针、重大改革举措、重要决策部署贯彻执行情况，国民经济和社会发展规划、年度计划落实情况、财政预算执行情况”进行监督；从政治建设和党的建设角度看，人民政协可以对“国家机关及其工作人员遵纪守法、作风建设、开展反腐倡廉等情况”进行监督；从履职角度看，人民政协要对“政协提案、建议案和其他重要意见建议办理情况”进行监督。因此，开展政协民主监督需要把握好这些边界，才能做到既不失位又不越位地推进政协民主监督。

其次，民主监督的形式逐步健全丰富。《意见》明确人民政协民主监督的主要形式：一是会议监督。政协有关会议应增加民主监督内容，加大民主监督力度。政协大会发言应增加监督性内容比重，全体会议视情安排界别小组（联组）专题讨论监督性议题。二是视察监督。对于涉及改革发展稳定重大问题的监督性议题，政协应组织委员视察团，着重发现工作中的问题和不足。三是提案监督。政协重点提案中应有民主监督性提案。四是专项监督。政协要围绕法律法规实施和党委、政府重要工作落实确立专项监督议题，开展监督性专题调研，必要时应持续跟踪监督。五是其他形式监督。政协可应有关部门邀请，推荐特约监督员或组织民主监督小组。重视发挥政协社情民意信息、委员来信来访、委员举报和民主评议等在民主监督中的作用。各级政协要结合实际积极探索创新民主监督方式方法。加强人民政协民主监督同党内监督、人大监督、行政监督、司法监督、社会监督、舆论监督等监督形式的协调配合。

再次，规定了人民政协民主监督工作的程序和机制。《意见》注重突出人民政协民主监督工作的程序化和可操作性。一是确定监督议题。重点监督议题纳入政协年度协商计划，征求政府意见后，报党委讨论确定。二是组织监督活动。重点监督议题应安排政协主席会议成员牵头负责。三是报送监督意见。重点监督意见根据需要由政协主席会议研究审议后报送。四是办理监督意见。对于政协会议监督意见等报告，党委和政府应专题研

究，或交相关部门办理；党政督查部门要加强对办理情况的督查。《意见》明确要求健全人民政协民主监督工作机制。一是知情明政机制。政协应组织相关委员认真学习党和国家重大决策部署，有关方面应认真做好情况通报，重点通报工作中存在的问题、主要困难和薄弱环节。二是协调落实机制。由党委办公厅（室）、政府办公厅（室）、政协办公厅（室）会商，统筹协调政协民主监督议题、工作安排等重要问题。政协办公厅（室）应及时将重点监督活动具体安排提前告知有关方面，加强协调配合，认真组织实施，积极跟进落实。三是办理反馈机制。办理单位应及时以书面、会议通报等形式反馈政协民主监督意见办理、采纳和落实情况。政协主席会议或常务委员会会议根据需要，听取重点监督意见办理情况通报。政协应将办理回复情况通报参加监督的有关单位和政协委员。四是权益保障机制。尊重和保障政协委员在参加民主监督工作中的知情权、参与权、表达权、监督权。

《意见》规定的以上各项内容，为政协履行民主监督职能提供了刚性保障，使其能够有效开展对权力运行的制约和监督。

三 抓好人民政协民主监督效能发挥的着力点，切实提高政协民主监督的实效

全国政协俞正声主席在2017年3月“两会”期间强调，人民政协要认真贯彻落实中共中央决策部署，自觉服从服务党和国家工作大局，扎实推进民主监督，善监督、真监督。政协民主监督效能能否充分发挥，主要取决于两方面因素：一是制度空间，包括被监督对象的各级党委和政府及其成员对民主监督的自觉接受并大力支持；二是政协的自身监督能力的提升，包括政协民主监督的机制建设以及政协委员履职能力的提升等。当前，要实现政协的“善监督、真监督”，需要抓好以下几方面着力点。

（一）着力提升各级党委政府自觉接受、积极支持和保证人民政协依章程进行民主监督的自觉性，营造良好的民主监督的政治环境

各级党委、政府要从提升执政党执政能力，进一步巩固执政党地位的高度去认识民主监督效能的发挥，自觉贯彻落实《中国共产党党内监督条例》，支持人民政协依章程履行民主监督职能，加大对政协民主监督作用发挥情况的宣传力度，将接受政协民主监督作为加强和改善党的领导、提高党的执政能力、巩固党的执政地位的重要途径，提高各级党委和领导干部接受民主监督的主动性和自觉性。一是各级党政部门的领导要有豁达的心胸，营造广开言路、广纳群言的民主氛围，打消民主监督主体不愿监督、不敢监督的顾虑，正确对待来自政协各界代表人士的声音，鼓励他们讲真话，切实做到知无不言、言无不尽。二是各级党政机关要重视和支持政协在宪法和法律的许可范围内独立自主的调研活动，主动拓宽民主监督的范围和领域，扩大知情面，畅通沟通渠道，丰富民主监督载体，在人员和经费上给予大力支持，为政协充分发挥民主监督职能创造有利条件。三是切实完善民主监督机制，不仅要通过制度保证监督主体的知情权、批评监督权，畅通渠道，及时采纳，按时反馈办理情况，而且对于不能甚至不愿按前述要求做到的党政各级组织和个人，也要通过建立必要的制度予以规范和制约。

（二）着力贯彻落实《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》，健全人民政协民主监督制度建设

作为政协三大职能之一，民主监督同时也是一项制度安排。既然是一项制度安排，就必须建立相应的理论以及一套与之配套的体制机制。《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》的颁发，为开展政协民主监督作出了具体的制度安排。鉴于政协民主监督与其他形式监督的关系，还需要在理论上进一步探讨政协民主监督在我国监督体系中的地位与作用，更加清晰地定好位。在实践操作层面强化和明确政协民主监督的职能内容和形式，一方面，从体制上探索人民政协内部设立民主监督的专职机构，如设立“民主监督专门委员会”，保障民主监督工作制度化、规范化和程序化；另一方面，政协要提高民主监督组织化程度，负责领导民主监督活

动的组织、协调、实施等工作，从机制上探索一条政协民主监督的快速通道，对民主监督的内容、形式、机制、程序等作进一步规范，充分发挥社情民意、来信来访、委员举报和民主评议等在民主监督中的作用。

（三）着力发挥各级政协委员的主体作用，提升民主监督的能力和水平

在政协的三项职能中，民主监督相对来说较为薄弱，这与开展民主监督的政协委员的能力和水平密切相关。政协委员要充分发挥其主体作用，做到敢于监督、善于监督，监督监在关键处。一是加强政协思想政治建设，引导政协委员增强对多党合作制度特色、优势的内在认同，增强民主监督的责任意识。在思想上、政治上、行动上始终与党中央保持高度一致，做到党政中心工作推进到哪里，政协工作就跟进到哪里，委员就献计献策到哪里，助推各项改革发展举措落到实处。二是培养一支政治素质高、业务精、能力强的队伍，敢于和善于提出意见、批评、建议，胜任民主监督重任。三是重视和支持政协委员搞好专题调研，优化调研选题、调研方式，有效整合资源，强化成果运用等，提高民主监督实效。

（四）着力探讨政协民主监督的有效形式

首先，注重探讨在传统履职方式中赋予民主监督职能，寓民主监督于协商、参政议政中。在实践过程中，作为政协的三项主要职能的政治协商、民主监督、参政议政，在实际运行中区别不是很明确，往往是你中有我、我中有你。比如：从内容上看，“国家和地方大政方针”“政治、经济、文化和社会发展中的重要问题”，分别出现在政协三项职能规定的内容中；就履职的形式来说，调查研究、协商讨论、调研报告、提案、建议案、反映社情民意信息等，通用于政协的三项职能。因此，在具体的履职过程中，政治协商、民主监督、参政议政不能分而割之，而是既相互关联又各有侧重，是一个不可分割的统一体。政协民主监督同政治协商、参政议政职能相互融合，融协商、监督、参与、合作于一体。协商是商量问题，共议事情，共谋计策；监督是发现问题，批评缺点，督促工作；参政议政是对前两项职能的扩展和延伸。

因此，当前民主监督效能的发挥，最直接和有效的是在于能把监督寓于协商会议、视察、提案、专题调研、大会发言、反映社情民意等工作之中，赋予传统履职形式以民主监督内容。如：提案是人民政协非常重要的传统履职方式，长期实践中已奠定了很好的基础。提案本身具有民主监督属性，但更好发挥提案工作在民主监督中的作用，需细化工作程序和内容。如：在提案书面意见中要更多反映建设性的监督意见；在提案办理过程中，党政及政协负责同志应加强督办，对重点提案还要领衔督办；在提案内容和办理情况公开上，要勇于接受政协民主监督和社会监督；在开展提案办理评议上要有新手段、新探索。再如：可探索在一年一度的政协全体会议期间安排民主监督性专题会议，在年度议政性常委会会议中至少安排一次民主监督主题的协商内容，运用社情民意信息和政协建议案等载体作为民主监督的有力抓手，在特约监督员制度管理上体现政协民主监督的组织化水平和能力，在新媒体条件下提升政协民主监督的话语权和扩大社会影响力等。综上所列，是在传统履职形式下赋予更多的民主监督内容，更好发挥民主监督职能，补上民主监督短板。

其次，努力探索政协民主监督新的监督形式。《意见》将“专项监督”作为新的监督形式。为此，第一，从所列专项监督的选题上着手，围绕党委、政府重点工作，涉及人民群众切身利益的实际问题，更好发挥政协组织和平台作用，积聚人才、经验、智库优势，设置专项监督题目，使专项监督更有针对性和操作性。第二，在监督的人员参与上，应让界别、委员、专委会一起行动起来，深入对口区域、对口行业、对口项目等查找问题，积极建议，实施行之有效的监督。第三，在监督的方式方法上，应丰富多样，集中与分散、明察与暗访、深入调研与座谈听证相结合。第四，在监督的反馈上，办理单位应及时反馈民主监督意见办理、采纳和落实情况。此外，“民主评议”也是政协民主监督的新形式。民主评议可以说是一项系统工程，从政协内部到外部，从形式到内容，从传统履职形式到新形式都可以纳入民主评议内容。这种通过政协的视角、委员的话语、评议的方式实行的民主监督形式，必将极大地激发政协委员的履职积极性和责任心，也将受到党委政府及各职能部门的重视和配合，它既能发挥监督职能，又能提升监督实效。

强化思想政治引领与提高建言资政质量关系研究

◎ 广东省社会主义学院课题组[①]

只有强化思想政治引领与提高建言资政质量双向发力，两翼齐飞，人民政协事业才能焕发出新时代的勃勃生机。

一 研究意义

（一）有利于巩固党领导的多党合作与政治协商政治制度

准确把握习近平总书记提出的新时代人民政协的新方位新使命，是做好新时代人民政协工作的根本遵循。政协委员、各界代表人士要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，围绕党和政府的中心工作和事关人民群众的切身利益问题，不断提高建言资政的质量，进一步增强履职的实效性。要将加强思想政治引领、凝聚共识落实到提案工作、调查研究、

① 课题组组长：鲁开垠，广东省社会主义学院副院长（正厅级）、教授。成员：戚志恒，广东省社会主义学院教务处处长；杨竞业，广东省社会主义学院广东文化工作部教授；张山，广东省社会主义学院统战理论研究部主任、副研究馆员；余伟，广东省社会主义学院统战理论研究部讲师；王咏红，广东省社会主义学院总务处经济师。（课题编号：2019-GDSY-ZX-02）

社情民意、建言献策的全过程中，更好地发挥建言资政、服务大局的作用，增进思想共识，进一步巩固共同的思想政治基础。

人民政协汇集了各民主党派等各界人士，在社会基础、组织构成上具有极强的广泛性和代表性，能够把各种社会力量纳入现有政治体制，广开言路、广求良策，实现最广泛的有序政治参与。高质量的建言资政，能够有效避免“跟风提案”“空洞提案”，能够切实推动社会问题的解决，促进公共政策的科学性和实效性，彰显新时代政协委员政治协商、参政议政和民主监督的能力与水平，进一步地巩固中国共产党领导的多党合作与政治协商制度。

（二）有利于确保人民政协作为协商民主专门机构的政治方向

习近平总书记指出：“人民政协是具有中国特色的制度安排，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构。”人民政协协商民主是我国社会主义协商民主的重要组成部分，人民政协围绕事关我国经济社会发展的重大问题和广大人民群众的利益问题开展广泛多层制度化协商。人民政协协商的内容既包括经济、社会稳定发展的重大问题，又包含基层社会老百姓的衣食住行、教育、医疗、居家养老等利益诉求民生问题。对党和政府的重大决策部署在决策之前与决策执行之中进行广泛协商，有利于集思广益，避免和减少决策失误，也有利于增进理解、扩大共识，使党和政府的决策成为最大多数人的自觉行动。

人民政协是政治组织，必须坚持正确的政治方向，坚决维护习近平总书记的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，引导广大委员自觉坚持中国共产党的领导。政协协商是以统一战线大团结大联合为主旨的，协商目的是努力形成共识、增进团结。要将思想政治引领贯彻于政协协商民主的各个环节之中，严格、科学规范协商计划、协商议题、协商主体、协商程序以及协商成果的质量评价体系，着力提升政协协商民主的质量和实效，避免协商中各说各话、流于形式。引导委员以“懂政协、会协商、善议政”的要求来提升政治素养，为党和政府科学资政提出高质量的建言。在建言资政过程中，加强自我学习、自我教育，加强教育引导，正确处理一致性和多样性的关系，把各党派团体、各族各界团结起来，打牢共同的思想政治基础。

人民政协集协商、监督、参与、合作于一体，参政不行政、建言不决策、监督不强制，主要通过协商发挥作用，在增进社会政治认同方面有着极为重要的影响。只有不断增进对中国特色社会主义的政治认同，增进对社会主义核心价值观的政治认同，政协才能促进参加政协的各党派团体和各族各界人士团结合作，汇聚社会各界智慧和力量，切实为改革发展协商建言、服务出力，从而确保人民政协协商民主的政治方向。

（三）有利于增强政协委员在建言资政过程中的政治把握能力

习近平总书记在庆祝人民政协成立65周年大会上的重要讲话中明确要求人民政协提高“政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力”。政治把握能力居于统领地位，决定着其他三种能力的性质和方向。调查研究能力、联系群众能力与合作共事能力是委员议政协商的基本能力，四种能力之间密切联系，互相影响，缺一不可。政治把握能力是政治上成熟不成熟、清醒不清醒、坚定不坚定的集中体现，是委员最首要、最基础、最根本的能力。委员的政治把握能力并不是与生俱来的，既需要对社会实践经验的总结和提升，也要对思想政治理论的深入学习和理解，运用辩证唯物主义的思维看待马克思主义与中国特色社会主义的创新发展，认真学习与领会习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想。因此，要强化政协委员思想引领，教育引导他们始终坚持党的全面领导，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，按照习近平总书记“人民政协要适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，坚持改革创新精神，推进人民政协理论创新、制度创新、工作创新”的要求，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的世界观和方法论，准确审视和深刻理解新时代人民政协工作的使命任务，切实发挥好统战平台功能，推动“在政协协商”真正成为政协的看家本领。只有正确把握政治方向，才能保持强大的政治定力，才能在重大政治原则和大是大非问题上毫不动摇、政治立场坚定，才能向社会各界准确传达党和国家的方针政策和重大决策部署，始终将人民对美好生活的向往作为奋斗目标，把人民利益摆在至高无上的地位，进一步增强政协委员在建言资政过程中的政治把握能力。

二 相互关系及考察维度与指标

（一）二者关系

强化思想政治引领与提高建言资政质量存在一种辩证统一的关系。思想政治引领是提高建言资政质量的政治前提，提高建言资政质量离不开主体的政治品格、政治立场、政治素养，也离不开主体的思想方向、思想观点和思想方法。建言资政是主体在一定思想政治理论、观点和方法引领下实现高质量履职担当的实践过程。从根本上看，强化思想政治引领就是强化主体“讲政治”，把党的宗旨、初心、立场、方法和使命贯穿履职担当始终；提高建言资政质量就是主体“讲担当作为”，把专注学习、深入调研、科学构思、严谨写作统一起来，提出富有见地的优质提案、方案，富有实效地推进工作。从具体层面来看：

1. 强化思想政治引领是提高建言资政质量的政治前提与保障

人大和政协是党领导下的政治机关，也是各界别代表人士履职担当的公共政治空间。强化思想政治引领具有三个层面的思想意义。

一是有利于各界别代表人士坚持正确政治方向。政治方向就是举什么旗帜的问题，旗帜问题至关重要。旗帜就是方向。诚如毛泽东同志指出：“主义譬如一面旗子，旗子立起了，大家才有所指望，才知所趋赴。”新民主主义革命时期，马列主义和毛泽东思想就是中国革命的旗帜。社会主义建设和改革开放时期，马列主义、毛泽东思想和邓小平理论就是中国发展的旗帜。从党的十五大以来，马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观就是中国发展进步的旗帜。从党的十八大以来，马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想就是发展、进步和胜利的旗帜。一句话，马列主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系就是中国革命、改革、发展和胜利的旗帜。新中国成立以来70年的伟大历程中，中国共产党人、各民主党派、无党派人士以及各界别代表人士始终高举中国革命、改革、发展和胜利的旗帜，因为这是胜利前进的重要保障，也是改革发展的正确方向。中国特色社会主义伟大旗帜，是当代中国

发展进步的旗帜，是全党全国各族人民团结奋斗的旗帜。因此，主体高举旗帜就是坚持正确的政治方向。

二是有利于提高建言资政的质量，更好服务于党委和政府的决策与施策。强化思想政治引领，强调的是党的政治领导下的“定方向、指路线、抓顶层、把全局、促发展”的重大引领作用。各界别代表人士在遵循党中央制定的路线、方针、政策和国家指引的前进方向之前提下，自觉形成围绕顶层设计开展工作，形成全局的观点、系统的观点，拓展思维视野，把握服务于党委和政府的决策与施策的实际需要，拿出高质量的提案，做出可以直接转化为施策手段的方案。显而易见，能够正确理解和把握思想政治引领意义和要求的各界别代表人士就一定能够提高建言资政的质量，为地方党委和政府做出高质量的决策与施策等服务工作。

三是有利于各界别代表人士发挥好才干、展示新形象。各界别代表人士都是国家和社会的精英，作为精英人士的一个衡量标准就是德才兼备，即德能和才能的统一。德能是才能的滋养与根基，才能是德能的延伸与发挥。离开德能的才能，即便是大才能也不足取，因为它很可能有害于国家、民族和人民。离开才能的德能也是一个遗憾，虽然这种德能难于促进发展，但这种德能无害于国家、民族和人民。因此，我们这样一个具有悠久历史文化和优秀政治文化的国家非常重视各级干部、各界别代表人士的德能和才能的统一。基于这种认识，强化思想政治引领实际就是强化各级干部、各界别代表人士的德能和政治伦理。在当代中国，具有较高德能和良好政治伦理的各级干部、各界别代表人士往往也不缺乏专业才能。因此，强化思想政治引领内在地包含着对各级干部、各界别代表人士的德能和才能相统一的要求，体现了这样的要求的人就是广大群众希望看到的代表与模范，也就是能够发挥好才干、展示新形象的人。

2. 提高建言资政质量是强化思想政治引领的实现形式

建言资政是各界别代表人士，尤其是政协委员、人大代表的一个重要职能，也是这个特定的群体主体正确履职担当、完成使命的本质要求。进入中国特色社会主义新时代，统一战线的广大成员应当坚定政治引领，围绕中心工作，服务发展大局，聚焦紧迫问题，提出精准举措，解决实际问题。广大成员在着力解决实际问题的过程中，既推动经济社会高质量发

展，决胜全面建成小康社会，也推动自身的政治建设和能力建设的协调发展，提升作为代表人士发展的完善性。因此，提高建言资政质量是事关党委政府领导指导、代表人士凝心聚力和社会建设进步“三位一体”全面协调发展的过程。

首先，地方党委和政府的领导与指导工作是否正确、有力，既要看党委和政府机关是否模范，行政制度是否健全，行政人员是否遵守法规政纪，还要看党委和政府的领导与指导工作是否遵循党中央的集中统一领导，是否遵照上级党委和政府的部署来开展工作、推进发展。一句话，思想政治引领是否贯穿在这个执政与行政过程中是一个重要衡量标准。比如，各级政协党组是否遵照《中国共产党党组工作条例》来开展工作，是否围绕当前国家大局来组织团结各界别人士，是否及时引导各界别代表人士聚焦国家的重大战略部署与战略决策进行建言资政等。

其次，强化建言资政是各阶层各界别代表人士的职责所在，也是统一战线广大成员的分内之事。但提高建言资政质量这个问题，重在“提高”，也重在“质量”，即建言资政既要有“提高”的水平，又要有“质量”的元素。在现实的政治实践中，“建言资政”并非一般意义上的抽象的参政议政行为，而是“有意为之”的富有明确目的性的参政议政行为。做出这样的行为必须具备一个先决条件，即坚定政治引领，要坚定地“讲政治”。讲政治，就要讲学习、掌握先进的思想理论。在当下，就是指学习、掌握习近平新时代中国特色社会主义思想这个当代中国的马克思主义，这个21世纪的马克思主义中国化的最新理论成果。政协委员、代表人士只有坚持学深悟透，学以致用，才能实现凝心聚力，集中精神，专注于做好建言资政的具体工作。

再次，在党委领导正确、政府指导有力、各界别代表人士凝心聚力的条件下，社会建设各项工程也会稳步推进，取得预期建设成效。比如，引导宗教走中国化道路，使之与中国特色社会主义相适应，就要明确领导和引领责任：各级党委和政府主要领导要贯彻落实习近平总书记总体国家安全观，牢记“管行业必须管安全”要求，做到因势而谋、应势而动、顺势而为，也做到守土有责、守土负责，把宗教活动场所的各项安全统筹考量、统一部署。各界别代表人士，特别是宗教界代表人士要凝心聚力，基

于宗教场所的实际做高质量的提案，以最大的共识推进宗教中国化工作，这样一来，宗教场所文明化、规范化建设工程就会稳步推进，与中国特色社会主义相适应。

因此，强化思想政治引领与提高建言资政质量的关系是坚持党的集中统一领导与推进政治协商实践的关系，二者互相滋育、互相支撑、内在统一。

（二）考察维度与指标

在中华人民共和国成立以来70年的伟大历程中，在党的坚强领导下，人民政协团结一切可以团结的人，广泛发扬人民民主，凝聚一切支持、拥护社会主义建设的各阶层人民、各界别代表人士，使之服务于党和国家中心任务、重大战略、重点工作，推进了革命、建设和改革等工作。正如习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话所指出的，人民政协“在各个历史时期发挥了十分重要的作用”。这些“重要的作用”显在地包含了各界别代表人士以正心诚意和团结共识凝结而成，进而提出的多种多样的提案、方案或有益意见。从1949年10月1日新中国成立以来直至党的十八大，简要检索和梳理各界别代表人士在党中央的领导下，在全国人民政协的具体指导下，把接受思想政治引领与做好建言资政质量统一起来的光辉历程，是非常有意义的。

1. 考察维度

加强思想政治引领是党领导人民政协工作的重要经验之一。从建立新中国之时起，直至十一届三中全会召开前，我国这个30年的政治生活和经济生活是高度关联在一起的。党在推进政治建设和经济建设过程中，积极引领党外代表人士建言资政。

（1）1949年至1978年。

这个时期又可以区分为两个小的时期，即1949年10月新中国成立后至1957年初以及1957年初至1978年底。

新中国成立后至1957年初：这个时期，新中国百废待兴，翻身得解放的人民对新生活有了盼头，但建设新中国的制度基础、法律基础需要尽快确立起来。中国人民政协第一届全体会议代行全国人民代表大会职权，引

领各界别代表人士讨论“国都”“国旗”“国歌”和新中国的纪年，制定《共同纲领》，完成了中央人民政府组织法、人民政协组织法、婚姻法、法院和检察院组织条例；为应对反革命分子的破坏、巩固革命果实，还制定了惩治反革命条例、惩治贪污条例等；为兑现对人民的庄严承诺，协商制定了土地改革法，讨论了土地改革、耕者有其田的问题；为反对美国的核讹诈与威胁，支持抗美援朝，保家卫国，解放台湾，协商讨论《各民主党派联合宣言》等。应当说，这个时期各民主党派代表人士的建言资政主要围绕建设新中国的基础工程开展讨论、协商，成效比较显著。

1957年初至1978年底：这个时期是新中国的经济建设取得重要发展的时期，但社会主义“三大改造”完成后国家没有沿着继续发展经济、改善人民生活的路线进军，而是出现了较严重的工作路线错误，政治建设与经济建设不相适应，经济基础和上层建筑也不相适应。尤其是搞大跃进、大办人民公社、大鸣大放和贴大字报，继续开展“阶级斗争”，最终引发“文化大革命”，使社会经济走向下坡路。在这个历史背景下，人民政协工作受到一些阻碍，但政协主要领导和著名代表人士仍列席全国人民代表大会常务委员会的一些重要会议，参加一些座谈会，组织工作组，参与参观考察，听取情况汇报，提出宝贵意见。应当说，这个时期各民主党派代表人士的建言资政主要围绕如何避免国家动乱持续、经济停滞展开讨论协商。

（2）1978年至2012年。

这一个30多年的历史时期，是国家从以“阶级斗争为纲”转向“以经济建设为中心”、稳步推进改革开放的新时期。随着建设“有中国特色社会主义”概念的提出，“一个中心、两个基本点”的确立，解放思想、实事求是的思想路线得到全面贯彻，中国经济社会进入快速发展，人民政协呼应党和国家战略部署，巩固发展最广泛的爱国主义统一战线，加强思想政治引领，广开言路，凝聚力量，汇聚共识，不断提高建言资政的质量和水平。

从党的十一届三中全会至党的十三大。党领导了拨乱反正工作，进行了自我批评、自我革新，实现了思想解放，使广大干部群众放下了思想包袱，与各民主党派携手一致向前进。在这一时期，各民主党派和无党派

人士主要就社会主义初级阶段条件下如何建设有中国特色社会主义建言献策，重点就发展物质文明和精神文明、繁荣社会主义商品经济、加强社会主义法制建设、改善人民群众生活提出有价值的建议。

从党的十四大至党的十五大。我国政治生活更加民主活泼，经济建设稳健向上。这一时期有两个重大事件发生：一是邓小平理论载入党章，成为指导我国改革开放和现代化事业的根本指导思想；二是“三个代表”重要思想的提出和完善，成为继邓小平理论之后又一个进一步回答“建设什么样的社会主义、如何建设社会主义”“建设一个什么样的党、怎样建设党”等重大问题的先进理论。在这些创新理论指导下，国家逐步推进社会主义市场经济体制建设，坚定走中国特色社会主义道路，继续推进改革开放，改革国有企业，提高对国有经济的控制力，大力发展非公有制经济，维护国家、民族和各阶层人民利益。这一时期，是中国社会安定团结、人民获得实惠最多的时期。在新的历史条件下，各民主党派和无党派人士主要就健全国家法律制度，发展社会主义政治文明，保护私人财产物业，发展中小企业，维护金融安全，促进民族团结、宗教和谐、社会稳定等问题建言资政，成效显著。

从党的十六大至党的十七大。这一时期也有两个重大事件发生：一是“三个代表”重要思想载入党章，成为指导我国建设中国特色社会主义事业的根本指导思想；二是科学发展观这个中国化马克思主义的提出并逐步形成理论体系。党的思想理论的与时俱进带来国家的健康发展和社会现代化水平的提高。在这一时期，人民政协发挥统一战线团结与合作的独特优势，引领各民主党派、无党派人士以及其他代表人士坚持和完善根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度、各项具体制度，为坚持和完善中国特色社会主义制度提出了大量有价值的建议和意见。最突出的是，参与讨论《反分裂国家法》，旗帜鲜明地反对“台独”“藏独”“疆独”“港独”；参与讨论取消农业税、降低企业负担问题；推动繁荣文化事业、文化产业，建设社会主义文化强国，推进“四位一体”建设，提出了富有前瞻性的建议和意见。

党的十八大之后，在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，人民政协坚持多样性和一致性的统一，以一致性主导多样性，以政治共识

包容多样性，团结引导统一战线各界别人士为实现社会主义共同理想而奋斗。这一时期，各界别代表人士有了更高的政治站位，主要围绕党和国家中心工作，聚焦建成全面小康社会，打赢“三大攻坚战”，发展非公经济特别是民营经济，推动经济高质量发展，协调推进“四个全面”战略布局，统筹推进“五位一体”总体布局，进行建言资政，不断提升提案与建议的质量。应当说，这是各界别委员和代表人士踏上新征程、肩负新使命、作出新作为的新时期。

党的十九大以来，习近平总书记对坚持和改进人民政协工作发表了重要讲话，提出了重要指示，形成了新的思想和精神，引导各界别代表人士坚持用中国特色社会主义理论体系武装头脑、指导实践，为实现中华民族伟大复兴贡献更多智慧与力量。

2. 考察指标

评价各界别委员或代表人士建言资政质量的高低的标准有政治标准、科学标准、文化标准等，但首要的是政治标准。具体来说，要考察建言资政过程中是否增强了“四个意识”、坚定了“四个自信”、做到了“两个维护”、增强了“五个认同”。

（1）要增强“四个意识”，即政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识。“四个意识”是面向党内外干部、广大代表人士、各界别委员做好政治思想建设的首要环节和基础工程。增强“四个意识”的要求不仅面向党内干部，也面向党外干部、各界别委员、广大代表人士。增强政治意识，就是要站稳政治立场，明辨政治方向，提高政治定力。增强大局意识，就是要以党中央的重大决策部署为指向去贯彻落实，善于围绕中心工作，理解把握最新形势，建构服务大局的态势。增强核心意识，就是要自觉坚持党中央的权威，自觉捍卫以习近平同志为核心的党中央，做到在政治上维护核心，在思想上认同核心，在组织上服从核心，在行动上对表核心。增强看齐意识，就是要经常、主动向党中央看齐，向党的理论和路线方针政策看齐，向全党全国全军的先进看齐。显然，这“四个意识”是广大政协委员、各界别代表人士做好建言资政的思想基础，也是提高建言资政质量的价值取向。

（2）要坚定“四个自信”。把坚定中国特色社会主义的道路自信、

理论自信、制度自信和文化自信作为夯实建言献策资政的政治基础。坚定中国特色社会主义道路自信，就要懂得中国特色社会主义道路是中国共产党领导人民经历艰苦卓绝的斗争实践探索出来的正确道路。坚定中国特色社会主义理论自信，就要懂得从毛泽东思想发展到习近平新时代中国特色社会主义思想，党的理论发展实现了两次重大飞跃，这些飞跃佐证了党的理论创造的先进性，也佐证了党领导革命和建设实践的正确性，因而需要坚持运用中国马克思主义理论。坚定中国特色社会主义制度自信，就要懂得社会主义制度、中国特色社会主义制度和科学社会主义制度之间的内在的必然的联系，中国特色社会主义制度是科学社会主义理论的现实化，人民代表大会制度、民族区域自治制度、党领导的多党合作和政治协商制度、基层群众自治制度是社会主义制度最本质的体现。中国特色社会主义的政治制度、经济制度、文化制度以及其他方面的制度高度保障国家、社会和人民的利益。坚定中国特色社会主义文化自信，就要懂得中华优秀传统文化的根与脉，懂得中国红色革命文化、党的政治文化以及社会主义先进文化，是中华民族的精神灵魂，是滋养中国人民最丰富最深厚的营养原料。这“四个自信”是广大代表人士、各界别委员做好建言资政的思想基础，也是提高建言资政质量的精神养料。

（3）要做到“两个维护”。“两个维护”是指坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位，坚决维护以习近平总书记为核心的党中央权威和集中统一领导。新中国成立以来70年的不平凡历程表明：只有中国共产党才能救中国，只有中国特色社会主义才能发展中国。改革开放40年来的波澜壮阔历程表明：坚持改革开放是强国之路，坚持四项基本原则是立国之本。党的十八大以来，我国取得重大历史性成就，党的面貌、国家的面貌、民族的面貌和人民的面貌发生了极为喜人的变化。从整体上看，党领导人民之所以能够从羸弱落后中走出来，从被欺凌被侮辱中站起来，从贫困走向富裕，再从富裕走向强盛，根本原因在于：有了党中央的坚强领导，全党全国各族人民有了核心领导，建设中国特色社会主义事业有了中央权威。历史选择了中国共产党，全国人民选择了中国共产党。这是一个最基本、最朴实的真理性认识。因此，包括各民主党派、无党派人士、各界别代表人士在内的干部群众都要坚决维护党中央的核心地位，坚决维护

以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，这是在新的历史条件下把中国特色社会主义事业继续推向新胜利的必然要求，也是各民主党派、无党派人士、各界别代表人士建言资政应有的政治自觉和政治站位。

（4）要增强“五个认同”。“五个认同”是指认同中华人民共和国、认同中华民族、认同中华优秀传统文化、认同社会主义制度、认同中国共产党。这“五个认同”之间是互相联系、内在统一的。其中认同自己的祖国是任何一个代表人士、各界别委员最基本的情感要求，也是服务国家最起码的伦理情怀；认同自己的民族是任何一个代表人士、各界别委员做好建言资政工作的精神支撑，为自己的民族而奋斗是值得骄傲的事业；认同中华优秀传统文化是任何一个代表人士、各界别委员做好建言资政工作的文化基础，离开历史悠久、博大精深的中华优秀传统文化，建言资政工作往往缺乏历史根基。认同社会主义制度是提高建言资政质量的制度保障，不认同自己国家和社会的基本制度体制，谈提高建言资政质量是非常可笑甚至荒谬的；认同中国共产党即是认同党的全面正确领导，认同党的执政能力与执政成就，这是任何一个代表人士、各界别委员做好建言资政工作的政治资格。是否坚定和承认“五个认同”是判别政协委员和代表人士的思想政治能力与建言资政质量的试金石。

总之，学习和掌握习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定“四个自信”“四个意识”，做到“两个维护”，增强“五个认同”，这是各界别委员和代表人士提高建言资政质量和水平的重要思想政治前提。

三 强化思想政治引领的路径

思想政治引领是政协委员提高建言资政的灯塔和行动指南，因此，政协工作要把思想政治引领摆在工作首位，着力提高思想政治素养，为政协委员提高建言资政指引航向，强化五个方面的工作。

（一）突出政治建设，提高政治站位，增强委员责任感、使命感

政协委员的建言资政建设，要把政治建设摆在突出位置。通过思想政

治引领，教育引导政协委员：一是教育引导政协委员自觉在建言资政中树立“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，始终把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，把准建言资政的政治方向，为高质量建言筑牢共同的政治思想基础。二是教育引导政协委员提高政治站位，从国家发展大局出发建言资政。三是增强政协委员的责任感、使命感。建立人民政协，其初心使命就是要推动我国社会主义民主政治建设，依照章程积极履行职责，认真行使权利是每一名政协委员的政治责任和时代使命。政协委员弄清政协的初心使命，清晰密切联系群众，了解和反映他们的愿望和要求的责任使命，将更有利于提高他们对建言资政的重要意义的认识，增强责任感、使命感。

（二）加强政协系统党的建设，确保党中央的决策部署不折不扣地贯彻落实到建言资政上来

人民政协是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，政协党的建设关系政协工作的方向和水平。中国特色社会主义进入新时代，新时代赋予人民政协新的使命担当，作为中国人民爱国统一战线组织，人民政协始终坚持中国共产党的领导，不断加强人民政协系统党的建设，以增强党在人民政协的领导力、凝聚力、战斗力，以党建明方向、促履职、带队伍，增进建言资政的针对性、有效性、前瞻性。一是加强人民政协系统党组建设，《中国共产党党组工作条例》要求，党组要“发挥把方向、管大局、保落实的领导作用，全面履行领导责任，加强对本单位业务工作和党的建设的领导，推动党的主张和重大决策转化为法律法规、政策政令和社会共识，确保党的理论和路线方针政策的贯彻落实”。要发挥好人民政协系统党组把方向、管大局、保落实的领导作用，就要不断加强人民政协系统党组建设，特别是在配好配强班子上，要把“懂政协、会协商、善沟通”的干部选拔到人民政协党组来担任领导，使人民政协党组同参加政协的各民主党派、无党派人士经常性联系制度，正确处理一致性和多样性的关系，及时了解统一战线内部的思想动态，把在一些敏感点、风险点、关切点上强化思想政治引领同经常性思想政治工作结合起来，不断增强固守政治底线的定力和找到最大公约数、画出最大同心圆的能力，把更多的

人团结在党的周围。二是准确贯彻落实《关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见》。新时代人民政协党的建设必须坚持党的领导，把握政协性质定位，发挥好协商民主这一实现党的领导重要方式的作用，保证党的理论和路线方针政策贯彻落实；坚持全面从严治党，落实管党治党责任，把政协党组织和党员队伍建设好；坚持民主集中制，确保政协党组织的活力和党的团结统一；坚持政协党组发挥领导核心作用与政协组织依照法律和政协章程履行职责相统一，把党的主张通过民主程序转化为政协组织的决定，更加广泛地凝聚共识、凝聚力量；坚持从实际出发，突出政协特色，积极探索创新，以党的建设推进新时代人民政协事业发展。三是加强人民政协系统党支部建设，探索建立政协党组成员、党支部联系界别党员委员、党外委员制度，发挥政协系统党员、党员委员的政治思想引领作用，充分发挥政协党组织、党员和党员委员在政治引领、发扬民主、合作共事、廉洁奉公等方面的模范作用。

（三）紧扣中心大局，以务实作风深入调研，以群众为师，以人民为中心，以新时代理念建言资政，提高建言质量

人民民主是中国特色社会主义的生命。政治协商、民主监督、参政议政就是体现着社会主义民主的有效形式。为实现这种民主形式，人民政协组织各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在人民政协中共商国是。政协委员积极建言资政，在中国共产党的领导下为共同把中国的事情办好献计献策，共同为奋力实现中华民族伟大复兴的中国梦作出应有的贡献。为实现这一目标，人民政协要紧紧围绕党和政府的中心工作，服务党和国家发展大局，做到：一是以务实的作风深入调研。没有调查研究就没有发言权。要以调查研究基础，高质量建言资政。二是以群众为师，以人民为中心，密切联系群众，了解和反映他们的愿望和要求。要通过思想政治引领，增强委员的人民观，在建言资政中突出以人民为中心，建言资政为人民。三是紧扣时代发展脉搏。政协章程明确：中国人民政治协商会议“组织委员视察，考察和调查，了解情况，就各项事业和群众生活的重要问题进行研究，通过建议案、提案、社情民意信息和其他形式向国家机关和其他有关组织提出建议和批评”。这是人民政协章程第一次把“社

情民意信息”与建议案、提案相提并论，反映了人民政协对“社情民意信息”高度重视，也反映了人民政协注重把握时代脉搏，把准人民群众最迫切需要解决的问题。所以，政协委员要高质量建言资政，就要紧紧抓住人民群众最关注、最迫切需要解决的问题，如国家的法律法规、方针政策、经济社会发展等涉及国计民生的重大问题，对各级党委政府的政策措施等群众普遍关注的热点、难点问题等，包括政治、经济、社会生活的方方面面。因此，要通过思想政治工作引领政协委员关注民情、倾听民声、传递民意、体察民隐、广集民智、凝聚民心，切实反映人民群众的真实利益诉求，实现人民群众最广泛的利益，做到建言建在需要时、议政议到点子上、监督监在关键处。

（四）加强政协委员以政治共识为主题的教育培训

教育培训是强化政治思想引领的重要途径之一，必须抓紧抓好抓实。人民政协委员来自34个不同界别，大多数是各界的精英、专家和代表，具有很强的代表性，但同时，他们又来自各行各业，学历、阅历和对政协工作认知和履职能力也各有差异。为了让委员们进入政协角色，提高建言资政质量，必须加强对他们的教育培训。一是加强政治理论的教育培训。针对部分委员特别是新委员政治思想认识不到位，责任感欠缺，责任意识、大局意识不够，履职内在能力及动力不足等情况，开展政治理论学习教育，夯实共同的政治思想基础，切实发挥好委员的主体作用。二是加强政协业务知识教育培训。针对部分委员对政协定位作用认识不充分、建言资政水平有待提高、调查研究缺乏科学的方法和创新，不能很好地开展社情民意调查，不能深入群众等问题，开展专题的教育培训。以提高委员的政协综合业务素养，为建言资政高质量发展做好准备。三是对参政议政和民主监督相关内容进行专题学习，提高理论水平，更好地为党和政府建好言、献良策，为经济社会的发展作出重要贡献。四是加强现代化技术应用普及。随着信息化时代的发展，互联网、新媒体、电子信息平台、大数据等在政治生活中发挥的作用越来越大，已经成为群众表达意见的重要途径，因此需要政协委员了解新技术、学习新应用，采用现代化手段履职尽责。

为此，一是要加强政协理论的研究；二是要充分发挥各级社会主义学院的主阵地作用；三是要加快人民政协信息化建设力度，并做好网络信息安全工作。

（五）加强对新媒体的意识形态引领引导

习近平总书记指出，意识形态工作是一项极端重要的工作，能否做好意识形态工作，事关党的前途命运，事关国家长治久安，事关民族凝聚力和向心力。2016年在党的新闻舆论工作座谈会上，他又强调，做好新闻舆论工作，事关旗帜和道路，事关贯彻落实党的理论和路线方针政策，事关顺利推进党和国家的各项事业，事关全党全国各族人民的凝聚力和向心力，事关党和国家的前途命运。中共十八大以来，习近平总书记强调政协委员要“懂政协、会协商、善议政，守纪律、讲规矩、重品行”，这18个字为政协委员履职尽责指明了方向。作为政协委员，懂政协、会协商、善议政是前提基础，守纪律、讲规矩是纪律约束，重品行是个人品德修养，六者缺一不可。对于纪律规矩，要引导政协委员深学细悟，形成底线思维，守好底线。同时清醒地认识到当前一些西方资本主义国家对我国的和平演变、进行颜色革命的斗争一直未停止过，把纪律规矩内化于心、外化于行。当前新媒体迅猛发展，西方一些国家利用新媒体的偶发性、碎片化、个性化和新媒体传播的广泛、迅速、互动、双向等特点，在意识形态领域加强了对我国的政治制度、政党制度、经济制度和民主形式等进行攻击诋毁，企图破坏我国社会主义之心不死。因此，充分发挥政协委员界别多、代表性强、专业强的优势，利用新媒体开展意识形态的宣传教育工作，以发挥意识形态引领思潮、凝聚人心、推动发展方面的积极作用，服务党和国家的中心大局。

参考文献：

［1］充分发挥人民政协作为社会主义协商民主重要渠道和专门协商机构的作用［EB/OL］.（2019-03-05）. http://www.mj.org.cn/zsjs/content/2019-03/05/content_316822.htm.

［2］邵鸿．提高人民政协政治把握能力［N/OL］．人民政协报，（2019-05-12）．http://www.qstheory.cn/zhuanqu/bkjx/2019-05/12/c_1124482448.htm.

［3］在建言资政和凝聚共识上双向发力　新时代人民政协的新样子［N/OL］．人民政协报，2019-03-12. http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2019/03/12/ARTI1552351962955829.shtml.

提高建言资政质量研究

◎ 杨竞业[①]

研究此课题有利于梳理和继承人民政协工作所取得的新经验，有利于各界别代表人士坚持正确政治方向，明晰提高建言资政的质量和水平的创新路径，更好服务于党委和政府的决策与施策，也有利于各界别代表人士发挥好才干、展示新形象。

建言资政是各界别代表人士，尤其是政协委员、人大代表的一个重要职能，也是其正确履职担当、完成使命的本质要求。进入中国特色社会主义新时代，统一战线的广大成员应当坚定政治引领，围绕中心工作，服务发展大局，聚焦紧迫问题，提出精准举措，解决实际问题。广大成员在着力解决实际问题过程中，既推动经济社会高质量发展，决胜全面建成小康社会，也推动自身的政治建设和能力建设的协调发展，提升作为代表人士发展的完善性。因此，提高建言资政质量是事关党委政府领导指导、代表人士凝心聚力和社会建设进步“三位一体”全面协调发展的过程。

不可否认的是，现时代统一战线的广大成员，尤其是政协委员和各界别代表人士在建言资政过程中仍存在这样或那样的问题，制约着建言资政质量的提升，也制约着自身影响力的提升。从一般性层面来考察，制约建言资政质量的因素主要有：一是调查不广不准，研究不细不深，即调研质量不高；二是关注现实和跟进现实不紧不持续，导致对重要细节、线索不清；三是举措不实不精，建议或建言过于空疏，缺少可操作根基。为较好

① 杨竞业，广东省社会主义学院广东文化工作部教授。（课题编号：2019-GDSY-ZX-07）

地克服上述不足与短板，结合当前具体实际，就应当深入理解和把握下述问题，将非常有利于提升建言资政质量。

一 坚定政治引领是确保建言资政不走偏的重要前提

建言资政是各阶层各界别代表人士的职责所在，也是统一战线广大成员的分内之事。但提高建言资政质量这个问题，重在“提高”，也重在“质量”，即建言资政既要有“提高”的水平，又要有“质量”的元素。问题就转变为：代表人士、广大成员的建言资政怎样才能“提高水平”，“又有质量”？在现实的政治实践中，“建言资政”并非一般的抽象意义上的参政议政行为，而是“有意为之”的富有明确目的性的参政议政行为。做出这样的行为必须具备一个先决条件，即坚定政治引领。用通俗的话来说，叫做“讲政治”。讲政治，首先要讲学习，掌握先进的思想理论。在当下，就是指学习、掌握习近平新时代中国特色社会主义思想这个当代中国的马克思主义，这个21世纪的马克思主义中国化的最新理论成果。

其次，要坚定“四个自信”，把坚定中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信作为夯实建言献策资政的政治基础。坚定中国特色社会主义道路自信，就要懂得中国特色社会主义道路是中国共产党领导人民经历艰苦卓绝的斗争实践探索出来的正确道路。坚定中国特色社会主义理论自信，就要懂得从毛泽东思想发展到习近平新时代中国特色社会主义思想，党的理论发展实现了两次重大飞跃，这些飞跃佐证了党的理论创造的先进性，也佐证了党领导革命和建设实践的正确性，因而需要坚持运用中国马克思主义理论。坚定中国特色社会主义制度自信，就要懂得社会主义制度、中国特色社会主义制度和科学社会主义制度之间的内在的必然的联系，中国特色社会主义制度是科学社会主义理论的现实化，人民代表大会制度、民族区域自治制度、党领导的多党合作和政治协商制度、基层群众自治制度是社会主义制度最具体、最本质的体现。中国特色社会主义的政治制度、经济制度、文化制度以及其他方面的制度高度保障国家、社会和人民的利益。坚定中国特色社会主义文化自信，就要懂得中

华优秀传统文化的根与脉，懂得中国红色革命文化、党的政治文化以及社会主义先进文化，是中华民族的精神灵魂，是滋养中国人民最丰富最深厚的营养原料。这“四个自信”是广大代表人士、各界别委员做好建言资政的思想基础，也是提高建言资政质量的精神养料。

再次，要增强“四个意识”，即政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识。“四个意识”是面向党内外干部、广大代表人士、各界别委员做好政治思想建设的首要环节和基础工程。增强“四个意识”的要求不仅是面向党内干部，也面向党外干部、广大代表人士、各界别委员。增强政治意识，就是要站稳政治立场，明辨政治方向，提高政治定力。增强大局意识，就是要以党中央的重大决策部署为指向去贯彻落实，善于围绕中心工作，理解把握最新形势，建构服务大局的态势。增强核心意识，就是要自觉坚持党中央的权威，自觉捍卫以习近平同志为核心的党中央，做到在政治上维护核心，在思想上认同核心，在组织上服从核心，在行动上对表核心。增强看齐意识，就是要经常、主动向党中央看齐，向党的理论和路线方针政策看齐，向全党全国全军的先进看齐。显然，这“四个意识”是广大代表人士、各界别委员做好建言资政的思想基础，也是提高建言资政质量的价值取向。

最后，要增强“五个认同”。“五个认同”是指认同中华人民共和国、认同中华民族、认同中华优秀传统文化、认同社会主义制度、认同中国共产党。这“五个认同”之间是互相联系、内在统一的。其中，认同自己的祖国是任何一个代表人士、各界别委员最基本的情感要求，也是服务国家最起码的伦理情怀；认同自己的民族是任何一个代表人士、各界别委员做好建言资政工作的精神支撑，为自己的民族而奋斗是值得骄傲的事业；认同中华优秀传统文化是任何一个代表人士、各界别委员做好建言资政工作的文化基础，离开历史悠久、博大精深的中华优秀传统文化，建言资政工作往往是缺乏历史根基的；认同社会主义制度是提高建言资政质量的制度保障，不认同自己国家和社会的基本制度体制，谈提高建言资政质量是非常可笑甚至荒谬的；认同中国共产党即是认同党的全面正确领导，认同党的执政能力与执政成就，是任何一个代表人士、各界别委员做好建言资政工作的政治资格。

总之，学习和掌握习近平新时代中国特色社会主义思想，坚定“四个自信”“四个意识”，做到“两个维护”，增强“五个认同”，是各界别委员和代表人士提高建言资政质量和水平的重要思想政治前提。

二 围绕中心工作是确保建言资政不走题的基本框架

“中心工作”，在一般意义上来说，是指国家的“五年规划”所要建设推进的工作，比如“十三五规划”包含的各项工作。在特殊意义上来说，它是指每一年党中央召开重要会议并部署的重大工作，比如每年中央一号文件部署的“三农”工作、中央经济工作会议部署的重大工作。在个别意义上来说，它是指在党中央的集中统一领导下，不同省区和地方需要重视、关注、贯彻和落实的重要工作，比如河北省建设雄安新区，广东、香港、澳门建设粤港澳大湾区，深圳建设中国特色社会主义先行示范区。围绕建设粤港澳大湾区、建设中国特色社会主义先行示范区这个中心工作开展建言资政，代表人士、各界别委员要做的工作、大有可为的工作很多。所谓“中心”，是与“边缘”相对而言的“重心”“重点”，当然也可能是“难点”。“中心工作”定然是具有决定性意义的工作，必须进行伟大斗争、艰苦奋战才能取得重大胜利的工作。既然如此，只有紧紧抓住“中心工作”开展建言资政，才不至于走题、跑题，才能在既定的战略框架内选好题、细分题，做实做深建言资政工作。具体来说，大湾区建设是一个复杂领域问题，当下虽有美国纽约大湾区、旧金山大湾区和日本东京大湾区建设的经验可借鉴，但是，粤港澳大湾区建设与之在本质上存在不同。美国和日本的大湾区都是在资本主义制度下建设和运行的，而建设粤港澳大湾区涉及粤港澳三地的制度与体制、事业与产业、文化与法律、科技与管理、生活与交往等诸多方面的差异问题，需要代表人士、各界别委员既做精准性研究，又做整合性研究，在此基础上提出有较高质量的资政建言。

在党的正确思想政治引领下，代表人士、各界别委员有了较高的政治站位，又能围绕党委和政府中心工作，就一定能够提高建言资政的质量。

应当说，这是各界别委员和代表人士踏上新征程、肩负新使命、做出新作为的基本要求。

三 服务发展大局是确保建言资政不变样的内在要求

“局”就是指“格局”，“大局”就是指“大格局”。习近平总书记指出，当下中国共产党和广大人民面临世界百年以来未有之大变局。这个“局”也是格局，但它是“世界大局”，即世界发展大形势。就我国内部而言，我们的发展大局可以从两个维度来考察：一是平面的维度。全国是一盘棋，每个地区、每个民族、每个家庭都要跨入全面建成的小康社会，让每一个中国人过上有尊严、有质量的幸福生活、体面生活。二是立体的维度。中国的东北、西北、华北、西南、中南、东南、南部各地物质经济资源、生产力水平、文化人口等都存在差异，发展不均衡、不协调，甚至不充分，这就要求各地坚持新发展理念，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，以科学布局、优质建局来实现中国各地发展逐步走向全面发展、协调发展、充分发展的“格局”。从纵观的视野来看，中国改革开放适应世界发展新形势，形成新格局，促进新发展，迫切需要新抓手、新平台、新基地，迫切需要更新理念、创新精神、深化供给侧结构性改革、创造高质量产品，打造中国南部宜居宜业宜休闲宜发展的新高地。因此，代表人士、各界别委员尤其要关注、重视对这样的大局与形势的认识与把握，从中做好建言资政工作。

四 聚焦紧迫问题是确保建言资政不浮漂的根本取向

习近平总书记指出，人民政协各界别委员要坚持以问题为导向，推动建言资政高质量发展。这些问题是什么问题呢？问题是时代的声音，是新时代发展进步的号角。就当前国家发展大局而言，打赢“三大攻坚

战”，实现全面从严治党，进行自我革命，保护绿水青山，建设“美丽中国”“美丽家园”，防范化解重大风险，决胜全面建成小康社会，稳步推进中华民族伟大复兴，就是各界别委员要建言资政的“问题”。对我们广东而言，各界别委员要全面理解、深刻把握“四个走在全国前列”的思想意义，遵循省委、省政府提出的“1+1+9”工作部署，把握部署的精神实质，做出深入的、具体的、有分量的提案。从两者的结合来看，“在构建推动经济高质量发展的体制机制上走在全国前列”是强调广东要推动制度供给、服务供给、要素供给和市场供给的全面发展，其本质是生产要素的全面生产。建设大湾区要在全面生产上加大供给，提高有效供给的量度。“在建设现代化经济体系上走在全国前列”是强调广东要形成优势发展、协同发展、加快发展、创新发展的局面，其本质是形成高质量发展格局。建设大湾区要在探索新的发展模式上有新创造。比如把深圳打造成为中国特色社会主义先行示范区，就是探索新的改革开放发展模式。这个模式将是全国可以复制、推广的优质模式或范例。“在形成全面开放新格局上走在全国前列”是强调广东在站位、做事、谋势、造局上要“四位一体”，其本质是建立和运用科学方法。建设大湾区要在讲政治、讲创业、讲创新、讲谋划上形成一整套科学方法，这些方法是成系统的、比较成熟稳定的。“在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列”是强调广东要促进多极主体的担当、建设与发展，其本质是造福广东人民。建设大湾区要在共商共建基础上提高大湾区人民的安全感、获得感、幸福感、归属感、认同感。因此，对广东“四个走在全国前列”问题的理解不能止步于“四句话”，建设大湾区也不是仅仅发展经济和文化。各界别委员应当聚焦最迫切的现实问题，瞄准专业领域，提炼新问题，做出新概括，紧紧围绕“全面生产、高质发展、科学方法、幸福人民”的原则，把建言资政工作做得更实、更准、更细。

五 提出精准举措是确保建言资政更出色的不二选择

“精准”是十八大以来的一个关键词，是与“高质量”息息相关的

形容词。精准举措向来是瞄准现实的迫切问题这个靶来打的。与此相关，各界别委员做建言资政工作，一个重要环节就是在深入调研的基础上，提出精准举措，这是正确履职、高质量履职的重要表现。比如，在《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《纲要》）出台以后，广东在贯彻国家战略理论上要做到创新化。这是因为《纲要》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯通马克思主义的基本立场、基本观点和基本方法，贯彻新时代中国特色社会主义发展理论，并使之具体化、创新化。它从五个维度规划了粤港澳大湾区的发展定位：一是充满活力的世界级城市群，强调其经济创造功能；二是具有全球影响力的国际科技创新中心，强调其科技创新功能；三是内地与港澳深度合作的示范区，强调其合作创构功能；四是“一带一路”建设的重要支撑，强调其对外交往贸易功能；五是宜居宜业宜游的优质生活圈，强调其生活休闲功能。《纲要》的实施是国家理论和改革实践的融合性发展，是治理现代化和文化现代化的创造性发展。由此看来，各界别委员做建言资政工作，就要针对大湾区建设的经济目标、科技目标、合作目标、环保目标、生活便利性等价值目标展开研究，提出富有前沿性、可操作性的精准举措，以推进上述目标更好更快实现。即便是研究其中一个问题，各界别委员也要真正深入问题中，深入现实中，深入具体研发公司、厂区和部门中。比如针对广深港澳科技走廊建设中的科技目标，要围绕人工智能、大数据、智慧城市、智慧社区、智慧家居提出创新的精准的举措，以推进科技走廊建设。

必须注意到，广东在建设粤港澳大湾区，参与“一带一路”建设过程中，发展高端文化产业须臾不可或缺。既然“高质量”是新时代的关键词，那么粤港澳大湾区要高规格设计、高标准建设、高质量发展、高水平运行，发展高端文化产业是其中一个不可或缺的重要工程。这个工程重在创造高质量文化产品，建立现代化文化产业体系、高效的市场体系，重在完善文化经济政策、健全文化生产管理机制，也重在塑造新型文化业态、培育高端文化建设人才。建设一个由文化产品、文化产业、文化市场、文化政策、文化生产机制、文化业态和文化人才等要素共同构成，具有科学化、规范化、生态化、高端化、智能化、全面化等特征的文化产业发展系统，就是粤港澳大湾区文化产业发展的基本趋势，也是三地文化融合的力

量源泉。对此，各界别委员同样要高度关注，对上述具体问题提出富有前见的精准举措，以推进粤港澳大湾区文化产业高质量发展。

六 解决实际问题是确保建言资政出实效的有力明证

建言资政旨在对问题、接地气、出实效。出实效就是以实践来检验建言资政的实际功效，检验其质量水平，检验其运用理论、利用专业、发挥界别优势的能力，当然，这个实践检验还要诉诸人民群众满意不满意、高兴不高兴、答应不答应。为推进对实际问题的解决，实现建言资政出实效的价值追求，需要注重如下几点：

一是要分层解构问题。结合广东实际来看，对经济发展、创新驱动、环境治理、民生保障、大湾区建设、港澳台工作等紧迫问题进行条分缕析，在专题研究中发现最直接的现实，在系统问题探索中找出最基础的矛盾，不断提升提案趋向现实的“精准性”。在粤港澳大湾区建设中，其中一个重要项目就是建设广深港澳科技走廊。这个项目是广东省、深圳市和香港、澳门两个特区的科技合作项目。怎么建好这个科技走廊非常考验各界别委员的智慧，这也说明，建好这个科技走廊为各界别委员提供了十分广阔的创造空间。

二是要总结规律性认识。各界别委员在熟悉形势、掌握大局、了解问题、清晰项目的前提下，对广东区域存在的不平衡发展、不协调发展和不充分发展等问题，要进行系统提炼，归纳概括，做出合理性理解和深刻性解释，对标补短，向上海、京津冀、苏浙等先进地区看齐，在专业发展上彰显广东特色，在领域发展上领先全国，使广东元素融入“中国元素”，为国家富强增添亮色。

三是要建立融合视域。对不同主体提出的提案，各界别委员要在承认差异、保持地方特色的前提下，打通存在于观念意识、交往媒介、实施渠道之路上的一切障碍，使优质提案得以及时施行，产生正向社会效应，使“科学思想”变成“物质力量”，真正造福人民。在此过程中，人民政协还要把探索出来的经过实践检验是成熟的经验提炼为理论，把好的制度成

果定型化，为全国提供有益借鉴。

总的来说，提高建言资政质量是新时代人民政协委员以及其他各界别代表人士做好履职工作、发挥界别优势、增强干事能力、引领创业发展的重要环节。广东的政协委员以及其他各界别代表人士对在建言资政过程中存在的不足及短板问题需要给予高度重视，自觉对标对表，认真克服，加紧锻造，全面提升思想认识、政治信念、科学方法、工作作风、干事能力，从而为建设好粤港澳大湾区，建设好经济文化强省，建设好中国特色社会主义先行示范区，贡献更大智慧，奉献更多高质量建议提案。

人民政协作为用党的创新理论团结教育引导各族各界代表人士的重要平台研究

◎ 林少红[①]

当今世界正在经历百年未有之大变局，实现中华民族伟大复兴正处于关键时期。越是接近目标，越是形势复杂，越是任务艰巨，越要发挥中国共产党领导的政治优势和中国特色社会主义的制度优势。习近平总书记强调人民政协工作要“广泛凝聚人心和力量”。人心是最大的政治，共识是奋进的动力。人民政协作为最广泛的爱国统一战线组织，要充分发挥统一战线的法宝作用，用党的创新理论团结教育引导各族各界代表人士，努力寻求最大公约数、画出最大同心圆，汇聚起实现民族复兴的磅礴力量。

一 人民政协作为用党的创新理论团结教育引导各族各界代表人士的重要平台具有重大现实意义

立足新时代，人民政协充分发挥组织优势，用党的创新理论教育引导各族各界代表人士，在促进全国各族人民的大团结、促进海内外中华儿女的大团结上努力谋求最大公约数。

① 林少红，广东省社会主义学院教学部主任、教授。（课题编号：2020-GDSY-ZX-02）

（一）这是坚持和加强党对政协工作全面领导的根本要求

坚持和加强党对政协工作全面领导必须用党的创新理论武装头脑。坚持把认真学习、深刻领会习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想作为学习习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内容，作为人民政协开展工作的首要政治任务。坚决把思想和行动统一到习近平总书记的重要讲话和重要指示批示精神上来，统一到以习近平同志为核心的党中央决策部署上来，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致。

坚持和加强党对政协工作全面领导必须树牢“四个意识”，坚决做到“两个维护”。提高政治站位，增强政治自觉，树牢“四个意识”，自觉在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。进一步深化对习近平总书记的核心地位、党中央权威和集中统一领导的认识，增强理性认同、情感认同。不断增强政治定力和政治能力，坚决做到“两个维护”，把党的领导贯穿政协工作全过程。

坚持和加强党对政协工作全面领导必须坚决贯彻党中央各项决策部署。坚决贯彻落实党中央决策部署，就要求我们必须在政协一切工作中不折不扣地贯彻落实以习近平同志为核心的党中央各项决策部署，对中央有具体要求的，要一竿子插到底，决不能含糊敷衍，决不能变形走样，更不能搞上有政策下有对策。

（二）这是为做好新时代人民政协工作提供了理论指引

用党的创新理论进一步明确了团结教育引导各族各界代表人士谁来领导的问题。“东西南北中、党政军民学，党是领导一切的。”人民政协是政治组织，首先就必须旗帜鲜明坚持党的领导，这是根本要求。其次，人民政协发挥重要平台作用，团结教育引导各族各界代表人士工作同样更需要党的全面领导，全面“把关”，才不会走偏，这是人民政协事业发展进步的根本保证。

用党的创新理论进一步明确了团结教育引导各族各界代表人士如何引导的问题。“要引导参加人民政协的各党派团体和各族各界人士深入学

习党的创新理论，学习时事政策，学习中共党史、新中国史和统一战线历史、人民政协历史，树立正确的历史观和大局观。”习近平新时代中国特色社会主义思想是党和人民实践经验和集体智慧的结晶，是理论指引和行动指南，因此，团结教育引导各族各界代表人士必须要坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想来指导、来发声、来用力。

用党的创新理论进一步明确了团结教育引导各族各界代表人士主导什么问题。“新形势下，我们必须把人民政协制度坚持好、把人民政协事业发展好，增强开展统一战线工作的责任担当，把更多的人团结在党的周围。”团结教育引导各族各界代表人士就要求我们必须准确把握人民政协的性质定位，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，发挥好人民政协专门协商机构作用，聚焦党和国家中心任务，广泛凝聚共识，努力寻求最大公约数、画出最大同心圆，把各方面智慧和力量凝聚起来，形成心往一处想、劲往一处使的强大合力。

（三）这是加强和改进人民政协工作的时代实践课题

针对薄弱环节补短板，在“加强”方面狠下功夫。政协系统对党的建设工作虽然很重视，但系统性、全面性的研究不够，工作中仍然存在一些薄弱环节。按照新时代党的建设总要求，推动全面从严治党向纵深发展，政协的党建工作要有新气象。把加强党的建设放在重要位置，是新时代对人民政协的必然要求，也是政协平台自身发展的内在需要。推动政协平台建设，必须针对薄弱环节补短板，坚持“严”字主基调，切实担负起全面从严治党主体责任。

针对不足之处查问题，在“改进”方面狠下功夫。改进政协工作是提质增效的客观要求，如何高标准抓好政协平台建设，是一个既现实又紧迫的课题。当前，政协存在一些不足：围绕中心工作开展调查研究的广度和深度不够；如何适应发展阶段的新变化，加强资政研究，如何总结运用成功经验推动工作创新还需进一步加强；如何把握性质特点和工作规律，积极探索新时代加强和改进人民政协自身建设做得还不够等。推动政协平台建设，必须针对不足之处查问题，坚持“实”字主基调，进一步提高政协平台工作效能。

二 人民政协作为用党的创新理论团结教育引导各族各界代表人士的重要平台面临的挑战

把人民政协制度坚持好，把人民政协事业发展好，用党的创新理论把更多的人团结在党的周围，新时代人民政协面临的挑战前所未有，对新时代人民政协也提出更高要求。

（一）工作实践中深化理论认识给人民政协提出更高要求

深化理论认识需力戒形式主义、官僚主义和主观主义。作风影响学风，学风又折射作风，在推进理论武装走深走心走实的过程中，形式主义、官僚主义和主观主义依然存在。当前，团结教育引导各族各界代表人士必须全面系统、有针对性地学党的创新理论，学深悟透，融会贯通，从而推动理论武装不断走深走心走实，最终达到学思用贯通、知信行统一。

深化理论认识需推动党的创新理论在实践中落地生根。用党的创新理论团结教育引导各族各界代表人士必须坚决避免学做“两张皮”，要在转化上下功夫。理论学习必须紧密结合当前形势、思想和工作的实际，学以致用，既要不断将理论学习的成果应用于具体工作实践中，发挥指导作用，又要不断从实践工作中深化理论认识。

（二）错综复杂的国际国内形势给人民政协平台建设提出更高要求

当今世界正在经历百年未有之大变局，世界正在经历新一轮大发展大变革大调整，全球治理体系和国际秩序变革都在加速推进，我国发展仍处于并将长期处于重要战略机遇期。人民政协如何在历史发展的时间轴上找准自身的定位，增强政治敏锐性和政治鉴别力，牢牢抓住且用好重要战略机遇期，发挥自身优势，凝心聚力推动国家事业发展更显得紧迫重要。

新冠肺炎疫情是近百年来人类遭遇的影响范围最广的全球性大流行病，对全世界是一次严重危机和严峻考验。我国国内疫情防控阻击战取得了重大战略成果，在常态化疫情防控前提下，扎实做好“六稳”工作，全

面落实“六保”任务，确保完成决胜全面建成小康社会、决战脱贫攻坚依然面临诸多挑战。人民政协如何进一步提高政治站位，在经济社会发展中体现新担当新作为更显紧迫重要。

在实现中华民族伟大复兴正处于关键时期，越是接近目标，越是形势复杂，越是任务艰巨，越要发挥中国共产党领导的政治优势和中国特色社会主义的制度优势，把各方面智慧和力量凝聚起来，形成海内外中华儿女心往一处想、劲往一处使的强大合力。人民政协如何扛起政治责任和历史使命，为实现中华民族伟大复兴的中国梦广泛汇聚团结奋斗的正能量更显得紧迫重要。

（三）新时代创新团结教育引导方式给人民政协提出更高要求

新时代创新团结教育引导方式需要开拓思路。要打开思想之门，解脱思想束缚，与时俱进，实事求是，创新紧跟社会发展潮流、适合新时代发展特征、符合政协发展规律的新理念。以新的视角、新的理念，拓展团结教育引导的新思路，提升做好政协工作的新境界。

新时代创新团结教育引导方式需要创新举措。团结教育引导不能因循守旧，要着重从有形的载体及有效的活动入手，立足工作实际，紧扣时代热点，结合自身优势，积极探索具有广东特色兼具灵活多样的团结教育引导新形式、新载体、新举措，为政协重要平台建设注入动力与活力。

新时代创新团结教育引导方式需要完善机制。行为靠制度约束，工作靠机制规范，完善机制是政协平台建设基础且重要的工作。新时代政协创新团结教育引导方式，就要结合不断发展变化的新情况和实际工作中遇到的新问题，积极探索和大力推进政协履行职能的制度化、规范化、程序化建设，不断完善机制。

三 聚焦聚力推进人民政协作为用党的创新理论团结教育引导各族各界代表人士的重要平台建设

在新时代，人民政协把更多的人团结在党的周围大有可为，大有作

为。必须提高政治站位，把牢正确方向，不断巩固夯实党的执政基础和执政地位，正确处理一致性和多样性的关系，广泛凝聚共识，在提高履职能力水平中发挥人民政协专门协商机构作用，有效团结教育引导各族各界代表人士聚焦聚力。

（一）把握好主线，在加强思想政治引领、广泛凝聚共识上聚焦聚力

思想是方向的指引。必须提高政治站位把握正确方向，加强思想政治引领，用党的先进思想引领，以理论武装头脑，构筑思想信念之基，把坚持党的领导内化于心、外化于行，确保党的集中统一领导在人民政协落地生根，不断巩固夯实党的执政基础和执政地位，新时代人民政协才会更有力量。

用习近平新时代中国特色社会主义思想武装思想，不断巩固团结奋斗的共同思想政治基础。习近平总书记强调，思想引领、凝聚共识必不可少。习近平新时代中国特色社会主义思想是马克思主义中国化的最新成果，是新时代中国共产党的思想旗帜，是国家政治生活和社会生活的根本指针。用习近平新时代中国特色社会主义思想武装思想，作为人民政协各类教育活动的核心内容，为人民政协更好发挥专门协商机构在国家治理体系中的作用提供理论支撑。强化形势政策教育的思想引领作用，学习时事政策、中共党史和新中国史，统一战线历史和人民政协历史，树立正确的历史观和大局观。做好春风化雨、争取人心、凝聚共识、促进团结工作，不断增进社会各界对党和政府决策部署的认同、对中华民族伟大复兴中国梦的认同，打牢团结奋斗的共同思想政治基础。

要深入学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想。党的十八大以来，习近平总书记提出了一系列关于人民政协的新理念新观点新论断，形成了习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，科学回答了人民政协事业发展的方向性、全局性、战略性问题。习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想是习近平新时代中国特色社会主义思想，更是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，博大精深，内涵丰富，为做好新时代人民政协工作提供了根本遵循。人民政协必须深刻学习领会习近平总书记关于加强和改进人民政协工作重要思

想的理论创新和重大意义，把握使命任务和重点工作把党中央的大政方针转化为政协组织的自觉行动和实际成效，推动人民政协紧紧围绕服务实现“两个一百年”奋斗目标履职尽责，持续在学懂弄通做实上下功夫，引导广大委员以理论大武装推动思想境界大提升，进而引领社会各界把习近平新时代中国特色社会主义思想作为一切工作的行动指南。

要与深入贯彻习近平总书记视察广东系列重要指示批示精神结合起来。中央高度重视和关心关怀广东社会各项事业发展，习近平总书记对广东工作作出了系列指示批示，提出了殷切希望，嘱咐我们“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”，为新时代广东改革开放再出发指明了前进方向、提供了根本遵循、注入了强大动力。人民政协要组织引导各党派团体、各族各界人士多做统一思想、增进共识的工作，多做鼓舞士气、激发斗志的工作，把习近平总书记和党中央的关心关怀转化为强大动力，奋力开创新时代广东新局面，进一步树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”，用以武装头脑、指导实践、推动工作，奋力推动习近平新时代中国特色社会主义思想在广东大地落地生根，结出丰硕成果。

（二）把握好主轴，在巩固共同思想政治基础上聚焦聚力

人民政协是中国共产党领导的由各党派团体和各族各界人士组成的政治共同体，为了实现共同目标，必须把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，更好服务于实现“两个一百年”奋斗目标，实现中华民族伟大复兴中国梦。

坚定不移走中国特色社会主义道路。道路问题是关系党的事业兴衰成败第一位的问题，道路就是党的生命。中国特色社会主义，是科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一，是根植于中国大地、反映中国人民意愿、适应中国和时代发展进步要求的科学社会主义，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的必由之路。[①]实现中国梦必须走中国道路，走中国特色社会主义道路。这条道

① 习近平谈“中国特色社会主义”：道路就是党的生命［EB/OL］.（2013-01-05）. http://politics.people.com.cn/n/2013/0105/c1024-20099340.html.

路来之不易，中国特色社会主义是历史的结论、人民的选择。它是在改革开放30多年的伟大实践中走出来的，是在中华人民共和国成立60多年的持续探索中走出来的，是在对近代以来170多年中华民族发展历程的深刻总结中走出来的，是在对中华民族5000多年悠久文明的传承中走出来的，具有深厚的历史渊源和广泛的现实基础。[①]无论搞革命、搞建设、搞改革，道路问题都是最根本的问题。现在，最关键的是坚定不移走这条道路、与时俱进拓展这条道路，推动中国特色社会主义道路越走越宽广。

深入开展中国特色社会主义宣传教育。在当今世界深刻复杂变化、中国同世界的联系和互动空前紧密的情况下，我们更要密切关注国际形势发展变化，把握世界大势，统筹好国内、国际两个大局，在时代前进潮流中把握主动、赢得发展。[②]中华民族是具有非凡创造力的民族，我们创造了伟大的中华文明，我们也能够继续拓展和走好适合中国国情的发展道路。人民政协要团结各党派团体和全国各族人民，为实现中华民族伟大复兴宏伟目标，毫不动摇地坚持中国共产党的领导，毫不动摇地走中国特色社会主义政治发展道路，深入开展中国特色社会主义宣传教育，把全国各族人民团结和凝聚在中国特色社会主义伟大旗帜之下，进一步树牢“四个意识”，切实增强“四个自信”，始终与中国共产党在思想上同心同德、目标上同心同向、行动上同心同行。

（三）把握好主题，在促进大团结大联合上聚焦聚力

人民政协联系广泛、代表性强，是党和政府团结各界、联系群众的桥梁和纽带。坚持发扬民主和增进团结相互贯通，正确处理好一致性和多样性的关系，在尊重多样性中寻求一致性，着力增进一致性，在协助党和政府做好群众诉求表达、利益协调、权益保障等工作，不断扩大团结面，画出最大同心圆上把握好主题。

---

① 习近平．在第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话［EB/OL］．（2013-03-17）．http://www.xinhuanet.com/2013lh/2013-03/17/c_115055434_2.htm.

② 习近平主持中共中央政治局第七次集体学习［EB/OL］．（2013-06-26）．http://www.xinhuanet.com/politics/2013-06/26/c_116299439.htm.

充分发挥新型政党制度优势，在促进多党合作中增进团结。人民政协要坚持把加强大团结摆在更加突出的位置，尊重和保障党外人士的民主权利，健全民主党派和无党派人士在政协履行职能的工作机制，支持民主党派积极参加政协的各种会议和活动，对各民主党派以本党派名义在政协发表意见、提出建议作出机制性安排，为民主党派知情议政、开展活动搭建平台，充分保障他们的发言权、建言权。

在发挥委员主体作用中加强团结。建立健全委员联络和服务工作机制，加强与政协委员的经常性联系，完善委员联络服务制度。加强委员履职统计、反馈，完善委员履职档案，并作为换届继续提名的重要依据和参考，进一步增强委员履职的责任感和使命感；在突出界别优势中扩大团结。坚持突出界别，增强界别功能，发挥界别作用，引导和推动界别群众对广东省经济社会发展各项事业、决胜决战全面建成小康社会做到价值认同、情感认同，在团结中展现“懂政协、会协商、善议政，守纪律、讲规矩、重品行”的委员风采。

在拓展交流联谊中深化团结。主动适应社会阶层结构深刻变化，积极拓展工作领域，结交新朋友，多交挚友和诤友，加强同党外知识分子、民族宗教代表人士、港澳台同胞和海外侨胞等团结联谊，健全与非公有制经济人士、新的社会阶层人士、出国和归国留学人员等沟通联络机制，引导港澳委员支持特别行政区政府和行政长官依法施政，发展壮大爱国爱港爱澳力量，拓展同台湾岛内有关党派团体、社会组织、各界人士的交流交往，助推深化海峡两岸融合发展。吸收侨胞代表参加政协活动，积极开展对外交往，为推动构建人类命运共同体提供正能量。通过各种议政平台和交流渠道，更多创造有序参与协商、合理表达诉求的条件，最大限度地团结一切可以团结的力量。[①]

（四）把握好主业，在强化履职能力水平上聚焦聚力

发挥人民政协专门协商机构作用，紧紧围绕党和国家重大战略部署，

① 中国人民政协理论研究会秘书处. 中国人民政协理论研究会2017年度论文集：上篇 理论研究［M］. 北京：中国文史出版社，2018：495-496.

把凝聚共识融入政协贯穿履职全过程，突出主责主业，在立足“专”上下攻夫，坚持协商于民、协商为民，高度关注民生，汇聚民智民意，凝聚民心民力，更好把政协制度优势转化为治理效能。

明确人民政协作为专门协商机构的职能责任。发挥好政协组织及其协商平台、机制程序等的作用，发挥好党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计，把协商民主贯穿履行职能全过程，在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实践人民民主，激发协商自觉，强化互动交流，扩大参与面和开放度，有事多商量、遇事多商量、做事多商量，在政协协商民主实践中通过民主程序促进不同思想、不同观点的充分表达的有序沟通，把党的主张转化为各方面的共同意志，在协商中统一思想、增进共识、凝聚力量，推动人民政协协商制度更加成熟、更加定型。

丰富协商形式和拓展协商内容。探索更加灵活更为经常的协商活动。丰富有事好商量、众人的事由众人商量的制度化实践，要在现有走访看望、学习座谈、委员宣讲等渠道的基础上，针对社会各界关注的问题和界别群众的利益诉求，完善方式方法，聚焦建言资政和凝聚共识，用建言资政为凝聚共识提供保障，把凝聚共识转化为建言资政的动力，有效团结各党派团体、各族各界人士，筑牢共同思想政治基础；[①]积极促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，广泛汇聚实现中华民族伟大复兴中国梦的正能量。

打造议政平台和加强网络舆论引导。政协组织要不断增强政治把握能力、搭建协商平台，大力营造既畅所欲言、各抒己见，又遵法依规、理性有度的良好协商氛围，重视市县政协协商，推动基层政协把协商做起来，参与到基层社会治理中。创新网上凝聚共识的新形式，完善网上议政平台，打造网络联系群众品牌，走好网上群众路线，加强网络舆论引导；加强与外事部门的联系，畅通对外交流渠道，搭建更多对外交往平台，加大“走出去”力度，通过座谈、报告会等形式宣传我国外交理念，讲好中国故事，讲好政协故事，把更多的人团结在党的周围。[②]

---

① 王复兴. 着力发挥新时代人民政协专门协商机构的独特优势［J］. 中国统一战线，2020（3）：22.

② 孙信. 广泛凝聚共识 画出最大同心圆［N］. 光明日报，2020-05-29.

凝聚共识作为人民政协重要职能与政治协商、民主监督、参政议政三项职能的关系研究

◎ 余 伟[①]

习近平总书记在2018年12月全国政协新年茶话会上的重要讲话中指出：人民政协将迎来70周年华诞，要把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为履职工作的中心环节。[②]凝聚共识已确定为人民政协履职工作的又一项重要职能，甚至是比政治协商、民主监督、参政议政更为重要的职能，凝聚共识并不是单独的职能，而是贯彻于人民政协政治协商、民主监督、参政议政履职工作全过程。当今中国社会结构已发生深刻改变，社会阶层日益分化，国际形势复杂多变、全球疫情蔓延、中美贸易加剧的背景下，中国要实现“两个一百年”的奋斗目标和中华民族的伟大复兴中国梦，就必须要充分发挥好人民政协凝聚人心、汇聚力量的独特优势，加强思想引领，广泛凝聚共识，团结海内外中华儿女，面对国内外各种挑战，人民政协凝聚共识的功能和作用就显得更加迫切和重要。

一 人民政协凝聚共识的意涵

人民政协作为统一战线组织、多党合作和政治协商机构、人民民主的

① 余伟，广东省社会主义学院统战理论研究部讲师。（课题编号：2020-GDSY-ZX-06）

② 习近平．在全国政协新年茶话会上的讲话［EB/OL］．（2018-12-29）．http://cpc.people.com.cn/n1/2018/1229/c64094-30496501.html.

重要实现形式，凝聚共识是新时代人民政协的一项重要职能。在中央政协工作会议上，习近平总书记把“建言资政和凝聚共识双向发力”作为人民政协发挥专门协商机构作用的重要职能。汪洋主席指出：“要树立正确的履职观，深刻认识建言资政是履职成果，凝聚共识也是履职成果，甚至是更重要的成果。”把凝聚共识放到比参政议政更重要的位置上，“凝聚共识”是继“政治协商、民主监督、参政议政”之后的第四项基本职能，主要表现在以下三个层面：

一是在各级政协委员中凝聚共识。各级政协委员来自社会各领域各阶层，政治素养、思想认识水平必然存在一定差异，通过人民政协的平台学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想和党的理论方针政策，对党的重大决策部署和群众的重要关切开展协商议政活动，在协商互动中产生真知灼见，在思想博弈中凝聚共识，在各级政协委员中凝聚共识，不断强化政治意识，提高政治站位，更坚定走中国特色社会主义发展道路。

二是在人民政协履职工作中凝聚共识。把强化思想政治引领，凝聚共识这条主线始终贯穿于人民政协政治协商、民主监督、参政议政履职工作的全过程，围绕党的中心工作和群众的重要关切，各级政协委员带着政策和问题开展调查研究，发现问题、分析问题、汇集诉求、提出意见建议，推动问题的解决。如广州市政协创办“有事好商量——广州市政协民生实事协商平台”，千方百计为群众排忧解难，推进人民政协协商民主广泛、深入、有效发展，切实把习总书记“有事多商量，有事好商量，有事会商量，通过协商凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量”的指示精神落到实处，两年多来先后为老百姓解决了“老楼房的电梯梦”“加强共享单车管理”“扩大基础教育资源供给”等20多项实事。政协提案、建言、反映社情民意工作要坚持一致性和多样性相统一，求同存异、求同化异，增进一致而不强求一律，尊重差异而不扩大分歧，包容多样而不丧失主导，在履职工作中凝聚共识。

三是在广泛联系群众中凝聚共识。政协委员联系着社会各界别的群众，熟悉群众的各种利益诉求，是广大群众的“代言人”，也是党委、政府联系群众的“桥梁纽带”，肩负着宣传、解读党和国家政策方针的职责。涉及群众切身利益及经济社会发展重大问题时，需在全社会开展广泛

协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。政协委员充分发挥桥梁纽带的作用，通过人民政协这一重要平台，可以更有效地把群众的重要关切与党的决策衔接起来，不断提升决策的科学性、民主性，让党的政策在广大群众中凝聚共识。

二 凝聚共识与政治协商、民主监督、参政议政具有相互促进的作用

凝聚共识是人民政协履职工作的一项重要职能，甚至是比政治协商、民主监督、参政议政更为重要的职能。凝聚共识并不是单独的职能，而是贯彻于人民政协政治协商、民主监督、参政议政履职工作全过程。

（一）凝聚共识增强了政治协商的实效性

政治协商是人民政协的主要职能，是参加政协的各民主党派、各族各界代表人士对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商。政协委员是各行业的精英、界别群众的代表，通过人民政协政治协商将各行业的呼声及群众的利益诉求直达到党委政府部门，同时将党的主张和政策向界别群众宣传并做好解疑释惑的工作。人民政协具有尊重多数、包容少数的民主特点，使各方面的意见特别是一些不同的意见建议，在政治协商中可以得到发表和尊重，把党的主张转化成社会各界的共识，使党的政策更加科学和民主。因此，在协商中产生共识、发展共识、凝聚共识，才能增强政治协商的实效性。

（二）民主监督为凝聚共识提供了保障

民主监督是人民政协的重要职能之一，是社会主义监督体系的重要组成部分，是一种政治监督。民主监督的对象是国家法律法规的实施、重大方针政策的贯彻执行、国家机关及其工作人员的工作。这种监督方式是通

过提出意见、建议、批评的方式进行，目的是使党委政府的决策能够充分反映广大人民群众的利益诉求，凝聚广泛的共识。民主监督虽然不是一种“硬性”监督，但具有国家的意志性，具有普遍的约束力，在人民政协协商议政中发挥着不可替代的作用。如缺少民主监督，人民政协就失去政治生态上的意义，也必将损害到人民当家作主的精神。因此，民主监督是人民政协发挥凝聚共识功能的重要保障。

（三）凝聚共识提升了参政议政的效能

政协委员广泛联系界别群众，帮助界别群众反映诉求，化解矛盾，宣传解读党和国家的方针政策，把党的主张转化为社会各界的共识，积极推动政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，是凝聚共识的过程。人民政协紧扣党的重大决策部署和人民群众的重要关切，让委员带着政策和问题深入基层调研，发现问题，分析问题，推动问题的解决，通过人民政协的调研、提案、反映社情民意等工作，建言资政，化解矛盾，是凝聚共识的过程。因此，凝聚共识才能进一步提升参政议政的效能。[①]

三 凝聚共识与政治协商、民主监督、参政议政互动的重要意义

党的十九届四中全会强调要“发挥人民政协作为政治组织和民主形式的效能，提高政治协商、民主监督、参政议政水平，更好凝聚共识”。凝聚共识作为人民政协的重要职能，又始终贯彻于政治协商、民主监督、参政议政职能中，凝聚共识与政治协商、民主监督、参政议政的积极互动意义深远。

---

① 郑新仁. 深刻认识人民政协凝聚共识的重要职能［N/OL］. 人民政协报，2019-11-15. http://www.china.com.cn/opinion/theory/2019-11/15/content_75411448.htm.

（一）有利于推进国家治理体系和治理能力现代化

习近平总书记指出：“人民政协是国家治理体系的重要组成部分，要适应全面深化改革的要求，以改革思维、创新理念、务实举措大力推进履职能力建设，努力在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用。人民政协是国家治理体系的重要组成部分，是统一战线性质的组织，在政治上具有超脱的地位和优势。各级政协委员肩负着为所在行业和界别群众代言和表达诉求的使命，在人民政协协商议政中，能使党的决策更好地集中民智，汇集民意，提升决策科学化水平。

众人的事就要由众人商量，运用众人的智慧解决发展问题，人民政协在履职过程中，要吸收一定数量的利益相关的群众代表作为协商的主体，通过多种形式的协商，广泛听取意见和建议，广泛接受批评和监督，广泛达成决策和工作的最大共识。习近平总书记强调，在中国共产党统一领导下，通过多种形式的协商，广泛听取意见和建议，广泛接受批评和监督，可以广泛达成决策和工作的最大共识，有效克服党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相互倾轧的弊端；可以广泛畅通各种利益要求和诉求进入决策程序的渠道，有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益固执己见、排斥异己的弊端；可以广泛形成发现和改正失误和错误的机制，有效克服决策中情况不明、自以为是的弊端；可以广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制，有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端；可以广泛凝聚全社会推进改革发展的智慧和力量，有效克服各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端。社会主义协商民主的独特优势，决定了人民政协必然成为国家治理体系的重要组成部分。[①]政协委员是社会各领域的代表人士，他们更能理解和接受党的方针政策和法规，积极影响和带动行业和界别群众参与到国家的治理体系当中，提升社会治理能力，消除意见分歧，化解社会矛盾，不断扩大共同的思想政治基础，凝聚广泛的共识，进一步助推了国家治理能力和治理体系现代化的进程。

---

① 徐永利，赵连稳. 准确把握“人民政协是国家治理体系的重要组成部分”的重要论断［N］. 人民政协报，2018-08-10（11）.

（二）有利于助推社会主义协商民主的发展

习近平在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上强调：“人民政协在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实践人民民主，既秉承历史传统，又反映时代特征，充分体现了我国社会主义民主有事多商量、遇事多商量、做事多商量的特点和优势。”党的十八大以来，政协协商不断发展创新，主要包括：制订实施年度协商计划，并纳入党委政府工作总体部署；政协协商形式逐步完善，形成了以全体会议为龙头，以专题议政性常委会议和专题协商会为重点，以双周协商座谈会、对口座谈会、提案办理协商会等为常态的协商议政格局；互动交流成为常态化的制度安排，协商实现了建言资政和凝聚共识的双向发力功能。同时协商的范围也更加民主宽松，协商的程序更为完善。习近平总书记指出，全心全意为人民服务，始终代表最广大人民的根本利益，是我们能够实行和发展协商民主的重要前提和基础。

发展社会主义协商民主就要充分发挥好人民政协专门协商机构的作用，广开言路、集思广益，促进不同的思想观点充分表达和深入交流，形成有序协商、真诚协商、依章协商的良好氛围。人民政协协商民主具有制度化、规范化、程序化的特点，要把协商民主贯彻于政治协商、民主监督、参政议政工作中，建立健全协商议题提出、成果采纳落实和反馈机制。要创新协商形式，在专题协商、对口协商、界别协商等形式的基础上，增加网络远程协商、社会调研式协商等形式。在协商中开展监督，在民主监督中开展协商，增强协商实效，凝聚广泛的共识，更好地促进社会主义协商民主的发展。

（三）有利于公民政治参与意识的提升

扩大公民的政治参与是社会主义民主发展的必然要求。人民政协履行政治协商、民主监督、参政议政职能，强化思想政治引领，凝聚共识，必然要求公民广泛进行政治参与。人民政协为公民的政治参与提供了制度化的平台和渠道，人民群众会更加积极地进行政治参与，将利益诉求、意见建议更加便捷、有效地通过人民政协这一重要平台和渠道集中反映，促

进有关部门的落实与反馈，推动决策的科学化、民主化发展。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，来推动社会良性、稳定发展，为各阶层民众参与政治提供了重要的平台与保障，有利于提高公民有序政治参与的意识。[①]

四 把凝聚共识贯穿到人民政协职能中的路径

习近平总书记提出人民政协要把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为中心环节，为人民政协更好地履行政治协商、民主监督、参政议政职能提供了理论指导、指明了实践方向。

（一）始终坚持中国共产党领导的政治导向

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。2021年初，中共中央印发《中国共产党统一战线工作条例》，其最显著的特点就是加强中国共产党对统一战线工作的全方位领导。早在1949年人民政协成立之初，正是各民主党派、各团体、各族各界代表人士共同选择了中国共产党的领导，人民政协在中国共产党的坚定领导下，坚持大联合大团结的主题，为国家的改革、建设发展、改革开放事业凝聚人心、汇集力量作出了巨大的成就。进入了新时代，国家面临着百年未有之大变局，社会结构深刻改变，社会思潮更加复杂，人们的价值取向更加多样，各种复杂矛盾越来越突出，新时代人们的矛盾也转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，在这样复杂多变的国内外形势下，把“广泛凝聚共识”作为人民政协履职工作和协商民主的“中心环节”提出来，我们要进一步加强党对人民政协协商民主的领导，包括主动争取各级党委对各级人民政协开展协商民主工作的领导。要进一步重视政治协商，政协委员要想大事，谋大局，想党之所想，急党之所急，为党委政府决策提供更多更好的

① 辛鑫，张爱军. 民主监督与政治协商关系研究［J］. 中央社会主义学院学报，2011（1）.

大对策大建议。要进一步发扬民主，鼓励广大政协委员畅所欲言，充分听取重大问题上的不同意见，为广泛凝聚共识提供坚实的基础。要进一步加强民主监督，以协商形成的“共识”为依据，监督“共识”的落实，检查“共识”落实中存在的问题，提出把“共识”变为现实的具体对策。①

人民政协是实现中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要机构，要紧紧围绕党政中心工作履行协商议政职能，围绕推动党委重要决策部署的贯彻落实开展民主监督，深入调查研究，着力提高协商议政水平，通过人民政协的民主协商，有利于广泛凝聚共识，促进党政决策的科学化、民主化，推动党的路线方针政策和重大决策部署的贯彻落实，有利于坚持和加强党对各项工作的领导，进一步推动协商民主成果转化为国家治理效能。②

（二）坚持以人民为中心的价值导向

习近平总书记多次强调“人心是最大的政治”，作为爱国统一战线的组织，人民政协要做的就是汇聚最广泛的人心，所有的履职工作必须坚持以人民为中心的准则。政协委员履职要站在人民的立场上，把是否增进人民福祉、群众是否满意作为标准检验履职工作的成效。人民政协在参与精准扶贫、乡村振兴、生态环境保护工作中，委员的建言和民主监督，要以人民群众的受益作为落脚点。各级政协组织涵盖了各党派、各阶层、各民族、各人民团体，是各界别群众的代表人士，本身具有很强的代表性和广泛性。作为社会主义协商民主的专门协商机构，人民政协聚焦党委政府的中心工作、人民群众的重大关切问题，协商议政要做到将国家大政方针政策和人民群众的关切问题比如住房问题、教育问题、医疗问题、养老问题等有效衔接，政协委员要按照“懂政协、会协商、善议政”的要求，参政参到点子上、议政议到痛点处、建言建在人民的落脚点，实现百姓“民有

① 李君如. 广泛凝聚共识：政协协商民主的中心环节［N］. 人民政协报，2019-07-03（8）.

② 夏德仁. 凝聚共识：新时代政协的重要任务［N］. 人民政协报，2019-11-06（8）.

所呼”、政协委员“必有所应”，为社会发展化解矛盾和阻力，为群众排忧解难，才能凝聚人心、凝聚共识。委员工作室要深入基层和社区开展，将政协协商、参政议政、民主监督和基层社会治理有机结合，充分发挥好政协委员作为党委政府与广大群众的桥梁纽带作用，做好国家政策法规的宣讲员，为群众多做解疑释惑、增进共识的工作，让国家的政策和主张真正成为社会最广泛的共识。

（三）善于运用网络新媒体手段，为履职工作、传播共识延伸工作“手臂”

人民政协开展协商议政，推动决策的科学性和民主性，就要有广泛的民意作为基础。互联网新媒体技术的普遍应用，微信、QQ、微博、论坛等平台成为社情民意的集散地，网民的利益诉求、网络舆情更容易在互联网、社交媒体上获得聚焦和关注，社情民意来自社会的各个阶层，这为人民政协获取民意、集中民智提供了便捷的渠道。网络议政协商、网络监督创新了人民政协的工作方式，突破了时间和空间上的局限性，汇集了各方的力量和智慧，有利于巩固和扩大统一战线组织。如广东省政协顺应数字化、网络化、智能化发展潮流，聚焦协商主责主业，打造了广东数字政协平台《一委一品》栏目，各专门委员会围绕党委政府工作重点、群众生产生活难点、社会治理焦点组建协商议政群，邀请政协委员、专家学者、政府职能部门负责同志在线开展协商交流，广集良策、广聚共识。《一委一品》突破政协线下协商的时空限制，会内会外广泛参与，线上线下同步进行，实现了互联网技术与政协协商的深度融合。运用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策，让互联网这个“最大变量”变成人民政协建言资政、凝聚共识的“最大增量”。

（四）提升政协“两支队伍”的能力

政协委员和政协干部是人民政协的主要力量，是做好政协工作的两支队伍。习近平总书记强调“政协委员是政协工作的主体，要懂政协、会协商、善议政”，汪洋主席也指出政协委员要“守纪律、讲规矩、重品行”。在新时代，有效发挥政协委员的主体作用和政协干部的基础作用，

就要不断加强政治理论学习，提高协商议政的能力，提升履职的实效。一是要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是习近平关于加强和改进人民政协工作的思想，定期或不定期地组织学习《政协章程》《中国共产党统一战线工作条例》以及中央和省、市的重要会议和文件精神，通过广泛开展学习研讨活动，更进一步地认识人民政协制度的性质定位和中国新型政党制度的独特优势。这样才能做好政治协商、参政议政、民主监督、凝聚共识的工作，从而做到“议政议到关键处、参政参到点子上”。二是要提高政协工作者的协商活动的组织能力。协商内容、协商形式、协商程序要科学、合理。组织协商活动要做好整体谋划、协调和联络工作，使协商活动各个环节能有序而高效地开展。三是要提高政协委员的协商议政能力。开展协商议政，要注重协商议题的前瞻性、论据的科学性、建议的可操作性，这样才有利于得到党委政府的重视和采纳。要立足于自身的特点和优势，履职工作要紧扣党委政府的中心工作和群众迫切需要解决的热点、难点问题，推动社会的改革发展、民生问题的解决，更好地凝聚共识。

四、人民政协与新型政党制度研究

人民政协在新型政党制度中的作用研究

◎ 张　山[①]

2015年，在中央统战工作会议上，习近平总书记对我国的多党合作和政治协商制度的特点、优势和效能的发挥作出了重要论述。他深入分析了当前一些对我国的政党制度的错误观点和错误认识，提出了这是一项适合我国国情发展需要的制度安排，深刻阐明了要发挥好这项制度的效能，关键是要发挥好各民主党派和无党派人士的重要作用。2017年3月4日，习近平总书记在看望参加全国政协十三届一次会议的民盟、致公党、无党派人士、侨联界，并参加联组会时，又站在决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的战略高度，从三个“新”，即政党制度理论的创新、政党合作形式的创新、政党制度安排的创新，深刻阐明了我国的多党合作和政治协商制度这一新型政党制度的鲜明特点、独特优势、重要作用，为在新时代加强和完善这项我国基本政治制度、发展中国特色社会主义民主政治、坚定走中国特色社会主义道路指明了方向。“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排。”[②]人民政协在我国新型的多党合作和政治协商制度无论从历

① 张山，广东省社会主义学院统战理论研究部主任、副研究馆员。（课题编号：2018-GDSY-ZX-10）

② 中国人民政治协商会议章程［EB/OL］.（2018-03-27）. http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2018/03/27/ARTI1522131885762644.shtml.

史和制度安排上都有着十分紧密的联系。人民政协在新型政党制度的建立、新型政党制度的价值功能运行、新型政党制度的平台搭建等方面，团结各民主党派、无党派人士、各人民团体、社会各界人士团结奋斗，为新中国的政治、经济、文化、社会进步与发展作出了永不磨灭的贡献，发挥了巨大的优势和作用。当前史发展的轨迹步入新时代，人民政协在新型政党制度中依然要发挥其不可替代的重要作用。

一 政治协商会议的召开，推动了我国新型政党制度的建立

1948年4月，中国共产党提出召开新的政治协商会议，并于4月30日发布了《中共中央纪念“五一”劳动节口号》，号召“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，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”。五一口号得到了各民主党派、无党派民主人士的热烈响应，他们发表宣言、通电和谈话，表示愿意选择接受中国共产党的领导，并接受邀请奔赴解放区，参加政治协商会议，与中国共产党共商建国大计。第一届全国政协会议共有中国共产党及各民主党派、人民团体和无党派民主人士等单位的代表662人参加，行使了全国人民代表大会的职能，颁布了具有新中国第一部具有宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，明确了“中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家，实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义，为中国的独立、民主、和平、统一和富强而奋斗”。“中国人民政治协商会议为人民民主统一的组织形势。其组织成分，应包含有工人阶级、农民阶级、革命军人、知识分子、小资产阶级、民族资产阶级、少数民族、国外华侨及其他爱国主义分子的代表。”[①]“1949年9月中国人民政治协商会议的召开，标志着中国共产党领导的多党合作

① 中国人民政治协商会议共同纲领［EB/OL］. http://www.gd.gov.cn/zwgk/gongbao/1950/1/content/post_3351944.html.

和政治协商制度的正式确立。”[①]政治协商会议的召开，推动了我国新型政党制度的建立。

二 人民政协推动了新型政党制度的价值功能的实现

我国新型政党制度价值和功能主要有政治参与、利益表达、社会整合、民主监督、维护稳定五个方面。实现这五个方面和价值功能，是为了实现更加广泛、多层的社会主义民主，促进我国民主政治发展和社会和谐健康有序进步。在这政党制度下，中国共产党是执政党，其他八个民主党派是参政党，参加国家政权，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针、政策、法律、法规的制定执行，同中国共产党通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党，而不是像别的国家一样各政党轮流执政。这一制度，是全新的、具有中国特色的政党制度模式，是马克思主义政党理论学说与中国实际情况相结合的伟大创造，既符合中国的国情、历史和现实，又符合中国人民和各民主党派的共同意愿，体现了社会主义民主的本质。中国共产党的领导和执政，就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益；各民主党派参加政权管理，是参政党，能够广泛反映中国社会各方面的利益诉求和民意表达，同时又能够实现对执政的共产党的民主监督，因此从制度安排上，也反映了人民当家作主的社会主义民主本质。

“人民政协是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是中国发扬社会主义民主的重要形式。”[②]这既是我国新型政党制度实现政党制度的价值和功能的要求，也

① 中华人民共和国国务院新闻办公室.《中国的政党制度》白皮书［Z］.2007-11-15.

② 中华人民共和国国务院新闻办公室.《中国的政党制度》白皮书［Z］.2007-11-15.

是人民政协章程的具体要求。人民政协章程确定了“团结和民主”两大主题和“政治协商、民主监督、参政议政”三大职能，承担了团结各民主党派、无党派人士、各人民团结和不同界别的社会各界人士，共同开展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；开展对国家宪法、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。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。人民政协通过这些职能作用的发挥，领导各民主党派、无党派委员，60多年来一直致力于新中国的政治、经济、文化、社会等各方面事业的发展，为新中国的社会主义建设、改革开放注入了巨大的力量，为实现我国的新型政党制度的政治参与、利益表达、社会整合、民主监督、维护稳定价值功能发挥、促进我国新型政党制度健康发展作出了不可替代的贡献。

三 人民政协是新型政党制度的重要平台

“中国多党合作制度中的政治协商形成了两种基本方式：一种是中国共产党同各民主党派的协商；一种是中国共产党在人民政协同各民主党派和各界代表人士的协商。”[①]中国共产党和各民主党派在国家重大问题上进行民主协商、互相监督，是我国政党制度的重要特点和巨大优势。这种特点和优势集中体现在作为我国新型政党制度的重要机构的人民政协的各项履职活动之中。各民主党派、无党派人士作为人民政协的一个重

① 中华人民共和国国务院新闻办公室.《中国的政党制度》白皮书［Z］. 2007-11-15.

要界别，充分运用人民政协这个协商平台，对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题，对各民主党派参加人民政协工作的共同性事务、政协内部的重要事务以及有关爱国统一战线的其他重要问题，进行协商讨论，提出意见和建议。中共各级主要领导人定期同各民主党派、无党派人士共商国是已形成制度；担任政协委员的民主党派成员与其他政协委员一起列席人民代表大会的重要会议、出席政治协商会议等，参加国家重大问题的协商讨论，就事关国计民生的大政方针和重大问题提出意见建议、开展民主监督；政协的常务委员会会议、主席会议、秘书长会议、专门委员会会议内容不断丰富，为各民主党派更加广泛地参与政治协商创造了条件。人民政协在60多年的伟大实践中，通过其职能的发挥，为各民主党派实现其在新型政党制度下发挥参政党的作用搭建了十分重要的平台。

四 进一步发挥新时代人民政协在新型政党制度中的作用的思考

党的十九大郑重向世人宣告，中国进入了新时代！新时代，党对人民政协工作作出了明确的要求：“人民政协工作要聚焦党和国家中心任务，围绕团结和民主两大主题，把协商民主贯穿政治协商、民主监督、参政议政全过程，完善协商议政内容和形式，着力增进共识、促进团结。加强人民政协民主监督，重点监督党和国家重大方针政策和重要决策部署的贯彻落实。”[①]新时代新使命赋予了人民政协在新型政党制度中的作用发挥新的要求，需要进一步发挥好其独特的优势和作用。

① 习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告［EB/OL］.（2017-10-27）. https://www.gov.cn/xinwen/2017-10/27/content_5234876.htm.

（一）发挥政治引领优势作用，为新型政党制度筑牢共同思想基础

新型政党制度的核心和灵魂就是坚持中国共产党的领导。各级政协党组要把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同政治思想基础的主轴，通过集中培训、理论研讨、现场学习考察、座谈谈心谈话、网络新媒体推荐学习分享体会等活动，引领政协系统和各民主党派、无党派人士深刻领会、准确把握习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，习近平关于加强和改进人民政协的重要思想，系统学习掌握马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想基本原理，深入学习我国新型政党制度理论，教育民主党派、无党派人士界别委员高举爱国主义、社会主义旗帜，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信和文化自信，坚持大团结大联合，坚持一致性和多样性统一，在热爱中华人民共和国、拥护中国共产党的领导、拥护社会主义事业、共同致力于实现中华民族伟大复兴中国梦的政治基础上，自觉接受中国共产党的领导，坚定不移走中国特色社会主义民主政治发展道路，为多党合作筑牢共同的政治思想基础。因此，实践中人民政协要加强与各民主党派、无党派人士的沟通协调联系，加强对参加人民政协的各民主党派、无党派人士界别政协代表的教育、培养和管理，及时了解、掌握这些界别委员的履职和思想政治状况，并根据实际情况及时做好政治引领工作。

（二）发挥求同存异优势作用，为新型政党制度凝聚更加广泛共识

“有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛。协商民主是实现党的领导的重要方式，是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。”[①]发展社会主义民主政治是我国新型政党制度的本质特征，

---

① 习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告［EB/OL］.（2017-10-27）. https://www.gov.cn/xinwen/2017-10/27/content_5234876.htm.

在这一政党制度下，能够把我国的各个政党和无党派人士紧密团结起来，在共同思想政治基础上，求共同思想政治基础、共同理想信念、共同奋斗目标之大同，存各民主党派和无党派人士不同观点、不同主张之异，有效避免了一党缺乏监督或者多党轮流坐庄、恶性竞争的弊端，很好地解决了“一”和“多”的问题。特别是通过人民政协制度、通过各参政党和各界别把我国的多元利益表达渠道畅通，广开言路、广求良策、广谋善举，广泛听取民意，使社会各群体中的个别分散的意见、愿望和要求，通过人民政协得到系统、综合的反映，确保最广大人民群众的民主权利得到最大限度的实现。随着新时代的发展，广大人民群众的利益诉求、利益表达意愿将随着我国社会矛盾的深刻变化而不断变化，新的“异”也将不断增多扩大，需要人民政协在这些“异”中“求同”，服务好党的中心工作和社会主义民主发展。要做好这“求同存异”的“功课”，各级人民政协要充分发挥代表性强、联系面广、包容性大的优势，做好协商民主工作，尊重和包容不同意见的存在和表达，以民主的作风团结人，不断增进思想共识、加强合作共事，为新型政党制度凝聚更加广泛共识。

（三）发挥人才智力优势作用，为新型政党制度提供人才支撑

2018年3月7日，习近平在两会期间参加广东代表团审议时强调，发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力。中国如果不走创新驱动发展道路，新旧动能不能顺利转换，就不能真正强大起来。强起来要靠创新，创新要靠人才。坚持和完善中国共产党领导的多合作和政治协商制度，在中央统战工作会议上习近平也指出了其关键是要发挥好民主党派和无党派人士的积极作用。也就是说，坚持和完善我国新型政党制度，同样需要靠人才。人民政协共有34个界别，汇聚了各民主党派、无党派以及各社会团体、各阶层、社会各界的优秀人才，特别是各民主党派和无党派人士中有一大批优秀人才，这些优秀人才汇聚在这个多党合作和政治协商的平台里发挥着各自独特的作用，更有利于我国新型政党制度功能的实现。因此，要发挥好人民政协在新型政党制度中的积极作用，必须把人才资源挖掘好，把政协委员培养成为参政议政、民主监督和政治协商的专家里手，切实把党的十九大提出的“加强委员队伍建设”的具体要求落实好。

实际工作中，要加强对参加人民政协的民主党派、无党派人士政协委员的培养教育，通过举办培训班、组织视察考察、专题调研、组织定期座谈交流、线上学习提高等线上线下相结合的形式，着力从政治素养、形势研判、参政议政、民主监督、政治协商、政党协商、协商民主、提案撰写等方面提高他们的政治把握能力、参政议政能力、组织领导能力、合作共事能力、解决自身问题能力，使民主党派、无党派政协委员真正做到“懂政协、会协商、善议政”，为新型政党制度提供强有力的人才支撑。

（四）发挥履职平台优势作用，为新型政党制度提供广阔舞台

人民政协在近70年的实践中已经探索形成了一系列行之有效的履职方法途径，也搭建了很多为委员履职服务的平台。人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要机构，充分发挥好其履职平台优势，为参加人民政协的各民主党派、无党派政协委员，创造更多有利条件，便捷地参与到参政、协商、调研、视察、监督等各项工作中，帮助他们实现由“要我履职”向“我要履职”转变，真正做好“懂政协、会协商、善议政”“参政参到点子上，议政议到关键处”，为坚持和完善多党合作和政治协商制度提供更加广阔的舞台。一是要搭建好协商议政平台。通过政协全会、政协常委会议、专题协商会、双周协商座谈会等形式，邀请中国共产党、各民主党派、无党派人士界别委员参加、列席会议，进行讨论、协商和座谈交流，广泛听取意见和建议。二是搭建好主题活动平台。通过主题活动，为各民主党派、无党派人士界别委员广泛听取民意创造有利条件。三是搭建好网络履职平台，畅通各民主党派、无党派人士界别委员渠道，引导民主党派委员更好地提出建议、参与协商、实施监督，扩大委员的社会影响力。四是搭建学习平台，包括线上线下的学习平台，提高各民主党派、无党派人士界别委员的素养能力。

人民政协作为实行多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式研究

◎ 广东省社会主义学院课题组[①]

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是我国的基本政治制度之一。新中国成立70余年来，这一制度在实践中不断丰富和完善。1993年，八届全国人大一次会议审议通过的《中华人民共和国宪法修正案》，将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”载入根本大法；1997年，中共十五大将坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度写进了社会主义初级阶段基本政治纲领；2004年，新修订的政协章程也把“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度”纳入。至此，人民政协作为实行多党合作和政治制度的重要政治形式和组织形式得到了宪法及其他制度文本的全面肯定。

2006年，中共中央颁布了《关于加强人民政协工作的意见》，将人民政协作为“实行多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式”。这是对人民政协性质的进一步深化和延伸，也是对人民政协在我国现行政治体制中的准确定位。然而，对于这一定位，我们尚且缺乏系统的理论研究。为此，本研究从三个方面进行梳理：一是人民政协作为多党合作和政

---

① 课题组组长：肖莉，广东省社会主义学院原党组成员、副院长。成员：冯颖红，广东省社会主义学院广东文化工作部主任、教授；林伟，广东省社会主义学院教学部教授；杜联藩，广东省社会主义学院教学部副主任；刘珺，广东省社会主义学院办公室主任科员；刘伟棠，广东省社会主义学院广东文化工作部助教。（课题编号：2019-GDSY-ZX-03）

治协商两种制度载体的确立和发展；二是人民政协作为实行多党合作制度重要政治形式的制度体现；三是人民政协作为政治协商制度重要组织形式的制度体现。从而论证，人民政协作为实行多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式构成了我国基本政治制度。

一 人民政协作为多党合作和政治协商两种制度载体的确立和发展

在制度的内容上，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是由并列的两项制度构成的：一项是中国共产党领导的多党合作制度，另一项是政治协商制度。[①]也就是政党制度和民主制度，人民政协作为多党合作和政治协商两种制度载体的确立和发展其实是沿着两个制度脉络并行发展的。

（一）适合我国国情的历史选择促使人民政协成为多党合作的重要政治形式

辛亥革命后，中国曾向西方学习实行多党制，搞议会选举，但失败了。随后，国民党搞一党专制，也垮台了。尽管十月革命后的苏联和第二次世界大战后的一些东欧国家实行了一党制，毛泽东同志从中国国情出发，在总结近代中国革命经验教训的基础上与各民主党派、人民团体的代表一起协商建国。1954年，第一届全国人民代表大会召开后，中共将人民政协作为党派性机关保留下来。1956年，毛泽东同志在《论十大关系》中指出：“特别值得注意的是，最近苏联方面暴露了他们在建设社会主义过程中的一些缺点和错误，他们走过的弯路，你还想走？过去我们就是鉴于他们的经验教训，少走了一些弯路，现在当然更要引以为戒。”毛泽东同志专门谈了党与非党的关系，提出了“两个万岁”的思想：一个是共产党万岁，另一个是民主党派万岁。1957年，毛泽东同志在《关于正确处理

① 中共上海市委党校课题组，程竹汝．多党合作和政治协商制度基本理论研究［J］．中国政协理论研究，2011（2）．

人民内部矛盾的问题》中进一步提出中国共产党与民主党派之间“长期共存，互相监督”的关系。[①]

（二）社会主义社会协商对话制度的探索促使人民政协成为政治协商的重要组织形式

1979年6月15日，邓小平同志在全国政协五届二次会议上发表具有重要历史意义的讲话，科学分析了我国社会阶级状况发生的重大变化，指出各民主党派“都已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，都是在中国共产党的领导下为社会主义服务的政治力量”。这期间，邓小平同志多次强调：“人民政协是在共产党领导下实现各党派和无党派人士团结合作的重要组织。”[②]中共十二大进一步把中国共产党与各民主党派团结合作的八字方针，发展为“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”十六字方针，表明中国共产党与各民主党派的真诚合作。

尽管1987年中共十三大将我国的多党合作与政治协商这两种制度合称为“共产党领导下的多党合作和政治协商制度”，但仍然适时提出建立社会协商对话制度的探索，强调正确处理和协调各种不同的社会利益和矛盾，是社会主义条件下的一个重要课题；必须在全国、地方性和基层单位内部就重大问题进行协商，使社会协商对话形成制度。多党合作和政治协商并提，表明中共中央在推进人民政协体现政党合作的同时，促使人民政协在社会协商中发挥更大作用。

（三）人民政协作为多党合作和政治协商两种制度重要机构的确立

1989年东欧剧变，我国也受到了冲击。党中央把巩固多党合作的政治

---

① 原冬平. 人民政协与我国社会主义民主政治建设［J］. 湖北师范学院学报（哲学社会科学版），2013（2）.

② 原冬平. 人民政协与我国社会主义民主政治建设［J］. 湖北师范学院学报（哲学社会科学版），2013（2）.

格局作为稳定时局的当务之急。1989年底，制定和颁发了《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，明确提出中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度，是符合中国国情的社会主义政党制度。该意见还正式提出，“人民政协是我国爱国统一战线组织，也是共产党领导的多党合作和政治协商的一种重要组织形式”，从而明确了人民政协是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要载体。

然而，这一表述从字面上容易混淆多党合作和政治协商两种不同制度的性质，并将其看作是一种制度。事实上，从制度的性质上看，中国共产党领导的多党合作制本质上是一种新型政党制度，它规范的主要是各党派之间的合作关系，而中国共产党领导的政治协商制度本质上则是一种民主参与制度，它确立的是一套影响公共政策的民主机制。虽然这两部分制度密切相关，特别是它们都是以人民政治协商会议为制度运行的基本载体，但就制度本身的规定性而言，它们当属于两种不同性质的制度，一个属于政党制度，另一个属于民主制度。[①]

二 人民政协是实行多党合作的重要政治形式

人民政协作为中国共产党领导的多党合作的重要机构，是中国唯一所有合法政党参加的政治组织。这个唯一性说明了人民政协是中国共产党领导的多党合作的重要政治形式。那么，人民政协如何实现多党合作以体现其为多党合作的重要政治形式呢？这需要从人民政协的主要职能和多党合作的基本内容进行考察。

人民政协的主要职能有三，即政治协商、民主监督和参政议政。这同时是多党合作的基本内容。相比于其他多党合作的实现形式，人民政协的职能承接了多党合作制度目标的所有部分。一方面，作为多党合作的重

① 中共上海市委党校课题组，程竹汝．多党合作和政治协商制度基本理论研究［J］．中国政协理论研究，2011（2）．

要体现和保障，大量民主党派成员进入各级政协，以党派名义开展活动。另一方面，人民政协以会议形式和集体行动形式将政党之间的政治协商、民主监督和议政予以具体化和行动化。民主党派与西方一般意义上的政党就有了重大差别，即它们通过中国共产党领导的多党合作这一国家基本政治制度嵌入中国的政治体系结构中，从而成为我国政治体系的重要组成部分，进而在当代中国政治过程中占据着特殊地位。它们可以通过政协平台的制度化、组织化的形式广泛参与国家事务的协商、咨询活动，积极全面介入国家和地方重大公共事务的决策、执行和监督中。尤其是在“协商在决策之前和决策执行过程中”政治规则的不断强调和逐步确立，民主党派参与公共政策制定的制度、机制和渠道日益完善的情况下，在共同基础上对国家机关及其工作人员提出意见、建议和批评。其参与度之大，是其他多党合作形式（如高层谈心会、特约人员制度等）无法比拟的。具体而言，人民政协在实行多党合作方面有以下三方面的优势。

（一）人民政协具有天然的政治凝聚力以强化民主党派对政权的支持和认同

人民政协的政治优势在于参加者都具有共同的政治目标或者共同的政治基础，即拥护中国共产党的政治领导地位及其政治主张。不论在政协的筹备、建立还是发展的过程中，这个共同政治基础的内涵均得到不断的丰富和强化。[①]人民政协的筹建工作的政治基础就是在中共中央发布“五一口号”。由于各民主党派和无党派民主人士热烈响应和拥护中国共产党提出的政治主张，政协的筹建才有了坚实的共同政治基础。人民政协的建立，同样有赖于共同的政治基础，这个政治基础就是中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的共同纲领。而人民政协的发展仍然离不开共同的政治基础，只不过不同时期具体内容有所不同。1954年全国政协二届一次会议通过的人民政协首部章程，提出了人民政协必须坚持的七条准则。周恩来在全国政协一届常务委员会第六十二次会议上指出：“这七条准则，

① 陈喜庆. 关于人民政协作为统一战线组织形式的几个问题［N］. 人民政协报，2016-12-28（8）.

就是全国各族人民、各民主党派、各人民团体和其他爱国人士团结奋斗的共同政治基础。”1956年我国社会主义制度建立后，毛泽东于1957年2月在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的讲话中提出了六条政治标准，其中最重要的是社会主义道路和党的领导。叶剑英在1977年全国政协四届常务委员会第七次会议上讲话指出，“这六条标准，也是我国现阶段革命统一战线的政治基础”，当然也是人民政协的政治基础。党的十一届三中全会后，人民政协逐步形成了现在四句话的政治基础，即热爱中华人民共和国，拥护中国共产党的领导，拥护社会主义，共同致力于中华民族伟大复兴。①

与此同时，各级人民政协通过不断加强政治教育和委员联络工作，很好地维护了人民政协赖以生存的共同政治基础。一方面，作为中国共产党主要的政治吸纳平台，人民政协一直将政治思想教育作为首要任务。正如广东省政协主席王荣到所在党支部参加专题组织生活会时就强调：坚持中国共产党的领导，不仅是中共党组织和党员的事情，也是人民政协各参加单位和广大委员的事情，是整个政协组织的事情，这是多党合作和政治协商的重要前提，是方向性问题；要牢牢守住政治底线的“圆心”，加强思想政治引领，把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，引导广大政协委员不断增强政治认同、思想认同、理论认同、情感认同，始终同中国共产党同心同德、同心同向、同心同行。②另一方面，人民政协也积极推行委员联络工作，如组织政协内部的社交聚会、对个别委员进行官方慰问、向政协委员送阅新闻简报等，来了解和引导政协委员的政治思想状况、及时解决政协委员的思想困境，也让政协委员在切身体会到党和政府对他们长期关心和支持的同时自觉维护中国共产党的领导。③

---

① 陈喜庆. 关于人民政协作为统一战线组织形式的几个问题［N］. 人民政协报，2016-12-28（8）.

② 王荣. 始终把政治建设摆在首位［N］. 南方日报，2018-07-02（1）.

③ 阎小骏. 中国何以稳定：来自田野的观察与思考［M］. 北京：中国社会科学出版社，2017：77-109.

（二）人民政协具有强大的组织优势以夯实民主党派参政的民意基础

人民政协是中国共产党领导下的团结和联合各党派、各团体、各民族、各阶层参政议政的组织形式，它以界别为单位组成参政议政的组织群体，在人民政协的组织构成上具有巨大的包容性和广泛的代表性。从全国政协来看，34个界别分别是一条重要的参政议政渠道，都不同程度地广泛联系着各自的群众、代表他们的利益、表达他们的观点和主张，同时系统、及时地收集和反映所代表的各自界别的具体意见和建议；从纵向来看，政协已经建立和完善包括中央一级、省级、副省级、地级、县级等五级组织结构完备、纵向一体的组织体系，各级人民政协组织已达3000多个，政协委员已经超过60万人。与此同时，人民政协作为政治协商、民主监督和参政议政的专门机构，独立存在于我国社会主义的民主政治体系之中，与各级党委、各级人大和各级政府共同构成国家治理体系的主体。这样的组成形式，使政协当中的组织能够将自身及其所联系的群众的诉求通过制度化平台得以表达与整合，并能较为迅速地得到执政部门的接受和认可，从而形成正式的决策。因此，各个民主党派在参与政协的协商过程中，可以充分利用政协固有的制度化平台与人大、政府进行沟通；同时，各个民主党派也可以借助人民政协以界别为特色所搭建的具有人才与智力优势的协商队伍进行思想的交锋与互动，使其提出的资政性意见更具深厚的民意基础。

（三）人民政协具有专业的提供资政的职能以确保民主党派的有效参政

在政协协商中，政策压力经由人民政协传导到国家权力运行平台，通过制度化平台传导的民情民愿被层层汇总、整理与分析，继而上传给同级党委与政府。在此过程中，人民政协通过不断搭建协商建言平台、促进协商成果转化运用、建立健全协商成果办理与反馈等制度措施，有力促进协商议政成果转化，使政协提案、协商议政中的意见建议转化为党委政府的政策举措，由“有用之言”转化为“有益之事”。与此同时，人民政协还

能够积极推动重要协商成果纳入党政决策，发挥协商意见督办联席会议等制度机制作用，对涉及重要经济活动、重大民生关切的协商议政成果的办理落实情况进行督促检查；组织政协委员和民主党派评议协商成果办理情况；对一些非涉密的协商议题，公开协商过程和结果，加强对重要协商议题的宣传，引导社会公众参与评议监督，推动更多政协协商议政成果进入决策程序，为促进经济社会发展发挥积极作用。[①]显然，民主党派在这样一种制度化、组织化的政治参与路径中，其希望表达的诉求能够得到高效的传达、吸收和整合。尽管民主党派与中共之间的政党协商也能使协商共识转化为政策依据，甚至更具直接性和机动性，但是民主党派在政协中的协商具开放性和公共性，从而更具合法性。

三 人民政协是实行政治协商制度的重要组织形式

协商就是共同商量以便取得一致意见，它是社会生活中常见的交往形式。我国的政治协商制度是在中国共产党的领导下，各政党、各人民团体、各少数民族和社会各方面的代表，以多种形式，特别是中国人民政治协商会议的组织形式，就国家政治生活中的重大事项进行商议、寻求共识的一种制度。人民政协之所以是实行政治协商制度的重要组织形式，主要体现为以下三个方面：

首先，人民政协组织体系遍及全国各级，是具有较高程度的制度化载体。根据《政协章程》，政协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。政协各地方委员会参照全国委员会的组成决定。

其次，人民政协是最能适应和体现我国现代社会人民政治参与要求的制度性选择。与建立在自下而上选举基础之上的人民代表大会不同，人民政协是由各政党、各人民团体、各界、各方面协商、推选或特别邀请的代

① 王荣. 发挥政协优势维护核心凝聚合力［N］. 人民政协报，2017-03-01（8）.

表人物按界别组成的。人民政协现有界别包括当今中国各政治党派和主要社会团体，集中了社会各界的代表人物，具有组织上最广泛的代表性和政治上最大的包容性，其构成和联系对象覆盖了社会各个层面，代表了社会各阶层、各不同群体的利益。同时，这种由协商产生而不是由选举产生，按界别组成而不是由地域组成的形式，有利于吸收各民族、各团体、各阶层、各方面人士参与国事，可以为各个党派、团体以组织名义发表主张提供场所，可以使群众中分散的、个别的意见得到系统、综合的表达，广泛聚集社会各方面人士的智慧，使得各方面人民（包括少数群体）的意见和主张都能够在国家政治生活中得到充分表达。服从多数与尊重少数是现代民主政治的双重要求。[①]“政协的好处在于既能实现最大多数人民的民主权利，又能尊重占少数地位的人民的民主权利，在经过充分协商之后，使各方面的政见在基本上达到适当的集中统一。”[②]

再次，人民政协是人民调整政治社会关系的重要组织平台。在国家政治生活中，协调社会各方面的关系，是人民政协的重要职任。李瑞环曾以“说官亦官，说民亦民，亦官亦民，非官非民”十六字来形容人民政协在我国社会政治生活中的特殊地位。[③]事实上，在现实政治生活中，人民政协既是自上而下传递国家意志的重要渠道，又是自下而上表达社会民意的重要桥梁。它是“为广大群众和国际社会所认可的一般政治意义上的‘官方’组织”，而政协的日常开支也是由国家财政来负担的，但同时，在严格意义上，政协又是一个“非政府组织”，它不是具有法律地位的国家政权机关。人民政协的统一战线性质和这种“亦官亦民”的特殊地位，使其在社会政治生活中，在协调各方面关系中，能够发挥其不可替代的独特作用。如在政治方面，中国共产党与参政党（各民主党派）的关系，即

① 李军，宋俭．论人民政协是社会主义民主的重要形式［J］．江西社会科学，2006（7）．

② 华南理工大学思想政治学院．李维汉对人民政协工作的开拓和理论贡献［EB/OL］．http://www.cppcc.gov.cn/2011/11/21/ARTI1321841763109139.shtml.

③ 中共上海市委党校课题组，程竹汝．多党合作和政治协商制度基本理论研究［J］．中国政协理论研究，2011（2）．

“长期共存、互相监督、荣辱与共、肝胆相照”的关系，主要是通过人民政协这一组织形式获得制度保障。而这种政党制度与政党关系，正是中国社会主义民主政治的一个重要方面。在维护社会政治稳定方面，人民政协更具有其独特的优势。随着改革开放的深入和市场经济的发展，我国出现了经济成分和经济利益多样化，社会生活方式多样化，社会组织形式多样化，这些新情况带来了经济结构和社会关系的新变化。应当看到，我国现阶段的各种社会矛盾多属于根本利益一致基础上的人民内部矛盾，解决人民内部矛盾，主要靠协调工作。人民政协作为广泛联系社会各界的重要组织和反映社情民意的渠道，是“一种重要的社会调节机制”[①]，能为平衡各方利益、表达各种诉求提供畅通有序的平台，可以对不同阶级、阶层、党派、团体及不同民族、宗教等方面的利益关系、社会关系及时进行协商和协调，使他们的各种要求能够有合法的、畅通的民主渠道表达出来，以有效化解社会转型时期不可避免地产生的各种社会矛盾，保持社会的安定有序。

四 结语：作为实行多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的人民政协构成了我国基本政治制度

任何国家的政治制度均构成一个体系，在这个体系中，某些制度比其他制度对政治生活的影响更具根本性、全面性、持久性，这些制度通常被定义为基本政治制度。[②]中国共产党领导的多党合作和政治协商制度之所以是一项基本制度，一方面，是因为它对我国政治生活的影响，具有根本性、全面性和持久性；另一方面，是因为它对制度体系中的其他制度具有基础作用。从多党合作和政治协商的角度而言，它是中国特色的社会主义政党制度重要政治形式，也是社会主义民主的基本形式之一。

① 卞晋平．关于人民政协理论的几个问题［J］．人民政协，2005（1）．

② 中共上海市委党校课题组，程竹汝．多党合作和政治协商制度基本理论研究［J］．中国政协理论研究，2011（2）．

中国共产党领导的多党合作制度和政治协商制度之所以构成我国基本政治制度之一，很大程度上是因为在我国政权的实质与形式的关系上，或者在我国国体与其制度表现的关系上，它是与我国国体即人民民主专政相适应的制度形式。我国的国体即人民民主专政，其基本特征是：工人阶级通过共产党对国家政权的坚强领导以及最广大人民群众广泛参与国家管理。中国共产党领导的多党合作和政治协商正是上述两方面特征紧密结合的制度体现。

从我国政治体系的整体构成来看，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度之所以具有基本政治制度的地位，是因为它是直接体现这个体系的构成原则——民主集中制原则——的一个基础性环节。正如党的十三大报告指出，“共产党领导下的多党合作和政治协商制度，按照民主集中制原则办事，是我们的特点和优势”。从民主集中制的政治体系构成原则出发，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国民主集中制政体的一个有机部分；缺少了这一制度，我国民主集中制的政治体系必定是不完整而缺乏基础的。

人民政协作为实行多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式研究

◎ 王江燕[①]

“政治形式和组织形式”充分说明了人民政协与我国基本政治制度——中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的关系，显示了人民政协是中国特色制度安排的理论内涵和显著特征。2006年，《中共中央关于加强人民政协工作的意见》首次明确“人民政协是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式”。2018年3月，在全国政协十三届一次会议修订政协章程时，在章程总纲中增加了一段话：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度，是具有中国特色的社会主义政党制度。中国人民政治协商会议是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式。中国人民政治协商会议根据中国共产党同各民主党派和无党派人士长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的方针，促进参加中国人民政治协商会议的各党派、无党派人士的团结合作，充分体现和发挥我国社会主义新型政党制度的特点和优势。”这段话内容丰富，很有分量，对于我们认识新时代人民政协的发展和创新具有重要的启示。

① 王江燕，中央社会主义学院教授。

一 从历史沿革中认识人民政协作为实行中国共产党领导多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的丰富内涵

1949年9月中国人民政治协商会议的召开，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。人民政协与多党合作和政治协商制度相伴相生的关系背后，演绎的是在现代中国的土壤中，政治生态的历史变迁和制度成长的历史必然。人民政协的成立标志着我国多党合作和政治协商制度有了常态的政治机构和组织运行的保障。

（一）“政治协商会议”——中国党派合作形式的历史发展

在中国人民政治协商会议成立前，关于党派合作的组织形式，曾经有过多次的酝酿和探索。1946年在重庆召开的“政治协商会议”最初就是中国共产党提出的党派会议。1945年8月，毛泽东赴重庆谈判时，中共向国民党做了让步，不再向国民党政府提出“联合政府”和“党派会议”主张，但是提出召开一个由各党派参加的政治会议。后张治中建议“此次会议可称为政治协商会议，不必称为党派会议”[①]。于是，政治协商会议即“旧政协”的名称及其任务便正式商定下来。尽管这次会议所达成的决议没有履行，但中国共产党与各民主党派、社会贤达在这次会议中结成了团结友好的关系，奠定了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的基础。从此，“政治协商”作为一种民主形式在中国政党政治的关系史上留下了深刻的印记。

1948年4月30日，中共中央发布《纪念“五一”劳动节口号》，发出召开新的政治协商会议、成立民主联合政府的号召，迅速得到各民主党派和无党派爱国民主人士的响应和支持。1949年6月15日，新政协筹备会第一次全体会议在北平中南海勤政殿开幕，出席会议的有23个单位的134位

① 常保国. 1946年政协会议简论：召开的动力、党派力量对比及各方对其评价［J］. 中国政法大学学报，2008（5）.

代表，主要是各个党派和无党派民主人士。1949年9月，在新政治协商会议筹备会的第二次会议上，新政治协商会议的名称正式改称为中国人民协商会议。周恩来在人民政协第一届全体会议召开前向代表做报告时指出："我们认为，人民政治协商会议作为统一战线的组织是长期的。……在人民民主国家里需要统一战线，即使在社会主义国家里，仍是有与党外人士的统一战线。即是说，要合作就要有各党派统一合作的组织。这个组织在今天叫中国人民政治协商会议，这就是统一战线的组织，所以说要长期存在。"[①]基于这种精神，人民政协第一届全体会议选出了政协全国委员会，再由全国委员会选出它的常务委员会，作为经常性的工作机构。

1954年第一届全国人大召开会议后，当有人提出政协应当取消或者变为权力机关时，毛泽东明确指出，政协是"党派性的，它的成员主要是党派、团体推出的代表"，"通过政协容纳许多人来商量事情很需要"。[②]毛主席的讲话，从政协的党派性特征更深入地论证了人民政协与多党合作和政治协商制度的关系。

1982年制定的新中国成立以来第三个《中国人民政治协商会议章程》规定："根据中国共产党同各民主党派和无党派人士'长期共存，互相监督'，'肝胆相照，荣辱与共'的方针，对国家的大政方针和群众生活的重要问题进行政治协商，并通过建议和批评发挥民主监督作用。"1989年12月30日，《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》指出，"人民政协是中国人民爱国统一战线组织，也是共产党领导的多党合作和政治协商的一种重要形式"，这突出了人民政协在政党制度层面的内涵。作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，人民政协是中国特色政党制度的组织形式，体现出人民政协性质定位的政党政治特征。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人民政协事

---

① 中国人民政治协商会议全国委员会研究室，中共中央文献研究室第四编研部. 老一代革命家论人民政协［M］. 北京：中央文献出版社，1997：41.

② 中国人民政治协商会议全国委员会研究室，中共中央文献研究室第四编研部. 老一代革命家论人民政协［M］. 北京：中央文献出版社，1997：183.

业，实现了党的人民政协理论的新飞跃。其中重要的一个原创性贡献是总书记在全国政协十三届一次会议联组会上指出：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国一项基本政治制度，是中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的伟大政治创造，是从中国土壤中生长出来的新型政党制度。”新型政党制度思想，彰显了中国共产党关于中国特色政党制度的理论自信和制度自信，为进一步加强中国特色社会主义政党制度建设，更好发挥人民政协这一实行我国新型政党制度重要政治形式和组织形式的作用，开拓了更加广阔的理论和实践视野。

（二）政治形式——多党合作和政治协商制度的思想基础

人民政协是政治组织，必须旗帜鲜明讲政治。作为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的政治形式，人民政协从成立伊始，就确立了共同的思想政治基础和政治保障。

1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开，会议制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》被誉为建国“大宪章”。它的制定意味着各个党派的合作有了共同的政治基础，它既是当时我国的根本大法，又是参加政治的各党派、各团体及各界人士共同遵守的行为准则。人民政协作为多党合作的组织形式，把党的领导和多党派合作有机地结合起来，体现了中国特色制度安排的优势和活力。

与西方国家基于运行议会民主而产生的政党不同，中国共产党是为承担领导中国新民主主义革命和建设现代化中国而产生的政党。作为革命和现代化建设的“发动机”，中国共产党必然承载着将全体民众凝聚为一个有机整体，同时维系“多元一体”的“大一统”国家整体转型的双重历史使命。作为中国现代制度建构的核心力量，中国共产党基于建设社会主义社会的内在要求，赋予了中国政治制度的社会主义本质属性和党的领导的内在规定性，人民政协就是这种属性的本质体现。

加强和改善党的领导，既是中国特色社会主义制度的政治优势，也是人民政协这一政治组织的最大优势。人民政协的历史，是一部坚持党的领导、加强党的思想政治引领的历史，是一部政协党组织和广大党员团结政协各参加单位、人民团体、各族各界人士投身革命、建设、改革实践的

历史。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是人民政协事业发展创新的基本政治共识，也是新时代人民政协必须恪守的根本政治准则。

（三）组织形式——多党合作和政治协商制度的运行保障

中国人民政治协商会议第一届全体会议，不仅选举产生了中央人民政府这个权力机关，而且选举出以毛泽东为主席的、由180人组成的第一届中国人民政治协商会议全国委员会。全体会议还一致通过了《中国人民政治协商会议组织法》，使多党合作的运行有了切实的组织保障。按照《组织法》的最初设计，中国人民政治协商会议的组织结构分为三个层次：第一层是全体会议，由各党派、各人民团体、各界爱国民主人士的代表组成，是当时执行全国人民代表大会职权的国家权力机关。第二层是全国委员会，由全体会议选举产生，其职权共七项三个方面。第三层是常务委员会，由全国委员会选举产生，主要任务是召集全国委员会会议并主持日常会务。《组织法》还规定，在“中心城市、重要地区及省会”设立中国人民政治协商会议地方委员会，作为该地方各民主党派及人民团体的协商机关。1949年冬至1950年春，地方各界人民代表会议普遍召开，选举并产生了协商委员会。1954年人民代表大会召开后，执行全国人民代表大会职权的中国人民政治协商会议全体会议完成历史使命，不再存在。但政协全国委员会、常务委员会及地方委员会机构得到了不断的发展健全。截至1966年，我国共有各级政协组织1171个，各级政协委员10.1万多人。[①]

目前，我国共有各级政协组织3100多个，全国各级政协共有委员67万多人，普遍形成了包括全体会议、常委会、主席会、各专门委员会等在内的不同层次的工作机构。人民政协成立70年来，在中共中央的高度重视下，逐步建立了由宪法、中央文件、政协章程、规定、会议和经常性工作规则等组成的系统制度体系，人民政协的政治协商职能得以不断强化，为新时期多党合作和政治协商制度提供了完整系统的规范化组织保障。

① 卞晋平. 我说政协话［M］. 北京：中国文史出版社，2019：11.

二 人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的特点和优势

从我国现实政治架构来讲，周恩来1950年就强调：“现在有党的系统，有政权的系统，再加上政协的系统，这就更能反映各个方面的意见，并有利于决议的贯彻实施。”[①]这段话高度概括了我国现实政治生活中实际存在的“三大系统”“四大班子（党委、人大、政府、政协）”的政治架构。人民政协“协商不决策、监督不强制、参政不行政、议政不执政”，代表一个政党、一个界别、一个团体、一个层面发言。政协鼓励讲话，对各种意见进行整理归纳，反映给决策机关，以便决策机关充分把握民意，是一个能够让不同的群体畅所欲言，充分表达意见的民主渠道。

（一）人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的鲜明特色

人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式，具有鲜明的统战性。在革命时代，统一战线是中国共产党对党外同盟力量政治整合的重要方式。新中国成立后，为了适应社会主义改造和社会主义建设的需要，更好地调动一切积极力量，团结一切可以团结的人，为建设一个伟大的社会主义国家而奋斗，就更要重视发挥统一战线的作用。正因为如此，人民政协作为统一战线组织必须长期存在，必须坚持对民主党派实行“长期共存，互相监督”的方针。

根据《中国共产党统一战线工作条例》的要求，党外代表人士在各级政协中应当占有较大比例，换届时委员不少于60%，常委不少于65%；在各级政协领导班子中副主席不少于50%（不包括民族自治地方）。全国政协和省级政协应当有民主党派成员或者无党派人士担任专职副秘书长。政协各专门委员会主任、副主任以及委员中的党外代表人士应当占有适当比

① 政协全国委员会办公厅，中共中央文献研究室. 人民政协重要文献选编：上［M］. 北京：中央文献出版社、中国文史出版社，2009：118.

例。这种组织结构决定了人民政协必然是我国新型政党制度的重要政治形式和组织形式。我国各民主党派、无党派人士的职能和作用必须要通过人民政协来充分体现。在人民政协的所有界别里，各民主党派和无党派人士不同于一般的社会界别，在政协履职要做特殊周到的安排。各民主党派和无党派人士对政协履职的参与，是全面深入的参与。各民主党派以政党名义在人民政协提出提案、反映社情民意信息，以本党派名义发表意见建议和主张，以政党名义开展外事交往。政协的经常性活动也主要由民主党派成员召集和组织，同时，还要专门搭建各民主党派、无党派人士在政协协商议政的平台，方便各民主党派推动多党合作和政治协商。这些具体的工作机制，有效保障了各民主党派和无党派人士履行政党职能、发挥政党作用。

（二）人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的独特优势

我国的新型政党制度体现了中国政治发展的独特逻辑和内在要求，具有鲜明的中国特色和伟大的独创性。新型政党制度既吸收了一党制具有的强大的组织和动员功能，同时又克服了一党制没有监督制约，一旦决策失误便万劫不复的弊端；既吸收了两党制、多党制监督制衡的有效性，同时又克服了两党制、多党制互相倾轧、消耗内力的弊端。[①]这种优势通过人民政协这个政治形式和组织形式得到了充分的体现。

人民政协的政治优势在于参加政协的各个党派同心同德，通力合作致力于中国特色社会主义事业，有着共同的政治目标或者共同的政治基础，共同来推进人民民主的发展。在人民政协，中国共产党和各民主党派的关系与西方国家议会中“两党制”“多党制”的政党关系根本不同，各民主党派既不是在野党，也不是反对党，而是和共产党“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的亲密友党。我国的新型政党制度坚持以中国共产党的领导为根本前提，能够充分发挥中国共产党集中统一领导的作用和优势。尽管代表性存在一定的差别，但是在人民政协这个履职平台上，中国共产党和各民

① 孙信. 马克思主义多党合作理论中国化最新成果：学习习近平总书记关于新型政党制度的论述［J］. 人民论坛·学术前沿，2018（7）：14-19.

主党派都必须践行人民民主，“以人民为中心”来履行职能。在工作方式方法上，人民政协主要通过民主协商凝聚共识，具有凝心聚力的优势。政治团结是维护政治稳定、实现政治目标的前提，更是国家长治久安、繁荣发展的必要条件。我国新型政党制度建立在各政党利益诉求一致的基础上，有利于思想共识、行动统一和目标认同的形成。人民政协通过吸纳各党派的代表性人士参与调研、讨论、协商，鼓励民主党派参政议政、提出真知灼见，以及通过提案制度、直通车制度、反映社情民意制度及各类协商机制，将他们的意见输入决策程序。把政治协商纳入决策程序，就重大问题在决策前和决策执行中进行协商，最大程度保证各方面的意见输入决策程序，体现不同党派的具体利益。正因如此，新型政党制度能够把各个政党和无党派人士紧密团结起来，为着共同目标而奋斗。新型政党制度还通过政治协商这一民主形式和渠道，凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量，实现了空前的“团结统一”，提升了国家的向心力和凝聚力。

三 推进人民政协作为实行多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的不断发展完善

人民政协是党所领导的社会革命的重要部分，加强人民政协工作同样需要执政党的自我革命来推进政协工作的与时俱进。同时，需要从人民政协的基本职能出发，以政治过程的视角，结合系统论与组织行为学的规律、原则，特别是从政党如何整合资源、接近或运用权力完成政治目标的角度出发，着力设计、构建多党合作制度在人民政协运行的体制机制，优化具体对象、政治议题、工作机制、民主程序、评估反馈等诸多政治过程的环节和细节，形成相对闭合、完整的体制机制以及制度的链条，切实发挥好人民政协这一政治形式和组织形式的功能。

（一）全面加强政协系统党的领导和党的建设

2018年，全国政协系统首次召开了党的建设工作座谈会，中共中央办

公厅印发了《关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见》，这是新时代加强和改进人民政协工作的重大举措，对于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这一新型政党制度具有重大而深远的意义。

人民政协事业是党领导人民进行伟大社会革命的重要组成部分，政协系统党的建设是全党进行伟大自我革命的重要组成部分。党的力量来自组织，政协党组织肩负把方向、管大局、保落实的重要作用，党的领导不力，这一组织形式必然涣散，组织优势更无从谈起。全面推进政协党的建设，就是要发挥各级政协党组领导核心作用、基层党组织战斗堡垒作用、共产党员先锋模范作用，强化政协党组织在政协工作中的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，把党中央决策部署和对政协工作要求落实下去，把海内外中华儿女实现中华民族伟大复兴的智慧力量凝聚起来，团结带领参加人民政协的各党派团体和各族各界人士为实现新时代党的历史使命共同奋斗。

加强政协系统党的建设，在各级政协组织是具体而不是抽象的。每年政协组织都要向同级党委汇报党组工作、年度协商计划、常委会工作报告、政协全体会议等重大事项，遇有重大问题要及时向党委请示报告，建立起上下贯通的党的组织体系和工作机制，提出具体工作举措，推动政协党的组织和党的工作有效覆盖。特别是要建立起政协党组同各民主党派、无党派人士经常性联系制度，中共委员与党外委员的联系沟通制度，及时了解统一战线内部思想动态，把在一些敏感点、风险点、关切点上强化思想政治引领同经常性思想政治工作结合起来，不断增强固守政治底线的定力和找到最大公约数、画出最大同心圆的能力，把更多的人团结在党的周围。

（二）按照“专门协商机构”的要求切实加强政协协商建设

我国新型政党制度的运行重在“协商”，而人民政协依托中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，集协商、监督、参与、合作于一体，是社会主义协商民主的重要渠道。汪洋主席指出：人民政协要注重政协协商形式和协商内容相匹配、协商程序和协商效率相统一，丰富运行方式方

法，运用现代信息技术等手段，拓展不同意见互动交流、各种观点深入沟通的平台和渠道，形成有事好商量、众人的事情由众人商量的秩序和氛围，努力使专门协商机构“专”出特色、“专”出质量、“专”出水平。[①]“专门协商机构”的新定位，需要人民政协从当前我国新型制度发展创新的问题意识出发，充分重视协商过程、协商能力、协商程序、协商效果，从而不断优化政协组成，改进工作作风，加强使命担当。要明确在多党合作和政治协商的制度范畴下，政协协商作用于国家和社会治理的基本机理、途径和方式，从政治过程的角度率先建立程序完备、具体的协商议事规则，不断推动政协协商的规范化、程序化。比如确立协商议事的立场明确原则、主持中立原则、机会均等原则、限时限次原则、充分辩论原则等；在协商过程中增加互动环节比重，在协商结果的报送、采纳、落实方面，形成责任和监督制度政治协商职能建设，推动新型政党制度的制度化、程序化、规范化。

人民政协的民主监督是“协商式”监督，突出了民主监督的性质和基本工作机理。经过不断地努力和探索，人民政协民主监督如今与民主党派的监督更好地整合，在专项监督、提案监督、社情民意监督方面多向发力，更侧重于决策的贯彻落实情况，更加注重通过调研察看发现问题、围绕履责不力提出批评、针对存在不足督促改进，取得了有目共睹的成就。未来民主监督的发展还要更多地与党派职能相联系，增强组织性和联合性，开拓多种渠道，作出更大成就。

（三）完善参政党在人民政协发挥作用的机制

人民政协的工作性质，决定了参政党要在政协的舞台上唱“主角”。参政党在人民政协发挥作用最典型和突出的表现是在参政党界别的活动上。界别活动形式主要有三种：一是每年政协全体会议前，召开党派界别的参政议政工作会议，认真准备政协会议上的集体提案，保证集体提案具有较高的质量。二是在政协全体会议上，以党派名义提出集体提案，并向

① 汪洋．在全国政协十三届二次会议闭幕会上的讲话［N］．人民日报，2019-03-14.

大会提交书面发言和口头发言提案。三是党派界别在政协全体会议上，以界别小组的形式组织讨论，并根据本党派政协委员的小组发言，编发讨论情况的简报，展示参政党的参政议政活动，反映本界别政协委员的意见和建议。从多年以来的经验看，这一模式已经相当成熟并规范。但从这一模式也可以看出，参政党在人民政协发挥作用的渠道还缺乏相应的沟通和协调机制，不仅包括人民政协与参政党之间的有效合作沟通，也包括各个参政党在政协平台上相互之间的协商沟通。

参政党的特点在于它的党派性，各党派都代表了一定的利益群体。从现象看，各参政党都代表着一定的利益群体和利益关系，相互之间是独立的；但同时他们所代表的利益群体和利益关系在现实中又有一定的交叉性。尤其是近些年来，参政党在发展成员、自身建设上的一些共同特征的存在，使得党派趋同现象成为一个不容忽视的现实问题。具体体现在各政党在政协这一平台的活动上，各参政党关注的问题和政策主张，包括政协提案和大会发言、社情民意、提交给有关部门的专题报告都表现出很高的重复性和重叠性。因此，如何在充分保证参政党的政治参与和利益表达的同时，避免因问题的重复反映而导致政治资源的浪费，是发挥参政党在人民政协中的作用所应当予以考虑的问题。就履职的整体而言，大量的议案、提案重复会分散相关立法和行政部门的精力，影响处理的效率。因此需要人民政协和各参政党之间建立良性的协商协调机制，充分发挥参政党以政党名义活动的整体作用。

在人民政协与参政党工作对接中努力做到四个结合：在工作思路上，履行人民政协的参政议政职能与在人民政协中发挥参政党的作用结合起来；在工作内容上，把政协组织的活动与参政党开展的活动结合起来；在工作要求上，把加强政协的自身建设与加强参政党参政能力建设结合起来；在工作效果上，把体现政协的组织优势与凸现参政党人才优势结合起来。[①]由此，使人民政协真正成为加强多党合作履行共同职能的重要

① 张世珍. 增强党派活力履职尽责 完善政协机制深化工作：浅谈民主党派如何在人民政协中发挥作用［EB/OL］.（2009-08-27）. https://www.mmgs.org.cn/wenyuan/20130101/C2EE36DA.htm.

场所，充分发挥人民政协是参政党参政议政、民主监督大舞台的作用。在政协的日常工作活动中，建立政协与参政党联席会议制度，通报政协工作情况、征求意见、沟通思想。健全参政党参与政协视察、调研等活动的机制。创新政协委员履行职责的新思路、新途径及反映社情民意的新渠道，通过建立“委员工作室”“网上议政”和“委员信箱”，创新活动载体，把参政党在政协发挥作用的要求具体化。同时，在政协各种活动中增加参政党的“位子”：邀请各参政党负责人列席政协党组召开的民主生活会；邀请参政党骨干列席政协常委会；优先吸收参政党成员中的骨干参加政协各专门委员会；支持各参政党选派机关干部到政协机关挂职锻炼；扩大各参政党机关干部列席每年政协全会的开幕式与闭幕式和政协举行的大型会议、庆祝活动以及学习报告会，并创造更多的机会，使党派的机关干部增强政协是“党派之家”的认识与感情。

（四）加强对新型政党制度的宣传

人民政协需要探索多种宣传机制，开辟更多宣传渠道，加强对参政党界别的宣传报道，提供更多的外事活动机会，开创参政党参与人民政协外事和宣传工作的新局面。只有这样，才能使全社会对参政党在人民政协中的性质、地位和作用有一个清楚的认识，也才能充分发挥参政党的作用。

人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式研究

◎ 许奕锋[①]

由中共中央《关于加强人民政协工作的意见》提出“善于运用人民政协这一政治组织和民主形式”到《中国人民政治协商会议章程修正案》提出“中国人民政治协商会议是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式”，这表明既是加强和改善党对人民政协的领导，又是提高我们党的领导水平和执政能力的一个关键性环节。[②]人民政协作为中国共产党与各民主党派政治联盟性质的组织，作为多党合作和政治协商的重要机构，是实行这一基本政治制度的重要政治形式和组织形式，是这一基本政治制度在机构设置上的专门安排，具有专门性、不可或缺性和不可替代性。

一 人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的生成逻辑和基本认知

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是马克思主义基本原理

① 许奕锋，湖南省社会主义学院教授。（课题编号：2019-GDSYZXWT02）

② 王继宣. 对“善于运用人民政协这一政治组织和民主形式”的若干认识［J］. 湖北省社会主义学院学报，2012（1）：12-15.

同中国具体国情相结合的产物，既对马克思主义政党学说进行了创新和发展，又具有鲜明的中国特色。人民政协作为多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式，绝不是一个偶然的现象，而是中国共产党同各民主党派及党外各界人士长期团结奋斗的结果，是中国共产党人运用马克思主义原理指导中国民主政治建设具体实践并大胆进行探索的一个伟大创造，是统一战线与人民民主有机结合的又一结晶。

（一）人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的历史渊源及逻辑剖析

探求和厘清人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的历史渊源，可以从党的统一战线历史上挖掘其思想理论基础、实践基础及制度基础。从思想理论基础来看，1939年10月，毛泽东在《〈共产党人〉发刊词》中系统地总结了中国革命的经验，提出："十八年的经验，已使我们懂得：统一战线，武装斗争，党的建设，是中国共产党在中国革命中战胜敌人的三个法宝，三个主要的法宝。"这一思想阐明了我们党制定政治路线和统一战线策略的思想基础和理论源头，也同时为人民政协发挥团结凝聚和协商共识功能提供了思想理论基石。从制度基础来看，1940年3月，毛泽东在中共中央《抗日根据地的权力问题》的批示中首次提出在敌后抗日民主根据地实行"三三制"政权建设的思想原则。1941年5月，中共中央批准在陕甘宁边区实施"三三制"政权，为人民政协的建立和发展积累了非常宝贵的实践经验。此后1949年6月15日，在新政协筹备会议上，毛泽东明确指出新政协代行人民代表大会职权，迅速召开新的政治协商会议，成立民主联合政府。[①]人民政协伴随着新中国成立后国内形势和社会主要矛盾的不断变化，其性质地位、职能作用也随着统一战线事业的发展而不断发展。1954年9月，第一届全国人民代表大会召开，人民政协结束了履行5年之久的人民代表大会的职责，于12月召开二届一次会议，通过了第一部政协章程，界定了人民政协是人民民主统一战线组织

① 中共中央统战部. 中国共产党统一战线史［M］. 北京：中共党史出版社，华文出版社，2017：171.

的性质定位，人民政协逐步进入制度化发展阶段。

（二）人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的这一性质定位梳理

检视人民政协的历史发现，人民政协性质的定位经历了一个长期的演变过程，同时也记录着人民政协发展的丰富历程。关于人民政协的性质定位，最早见于1954年12月25日全国政协二届一次会议通过的《中国人民政治协商会议章程》明确规定，人民政协的性质是“中国人民民主统一战线的组织”。之后人民政协虽经历反右和“文化大革命”“左”倾错误的干扰，但作为统一战线组织的性质定位并没有改变。改革开放以来，人民政协的性质和作用被载入宪法，中共中央对加强人民政协工作作出一系列重要部署，关于人民政协的性质在较长时间内一直维持“中国人民爱国统一战线”的定位。1991年3月23日，江泽民首次在“人民政协是我国最广泛的爱国统一战线组织”之后，又加上了“是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要组织形式”的提法。1994年3月修订的《中国人民政治协商会议章程》将人民政协性质规范为“中国人民政治协商会议是我国最广泛的爱国统一战线组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构”。1996年1月13日，关于人民政协的性质，中共中央首次采用了三句话的表述：“人民政协是我国人民爱国统一战线组织，是共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。”2004年3月修订的《中国人民政治协商会议章程》有完整表述：“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。”2014年9月21日，习近平总书记在人民政协成立65周年大会上的讲话中指出：“做好人民政协工作，必须坚持人民政协的性质定位。人民政协是统一战线的组织，是多党合作和政治协商的机构，是人民民主的重要实现形式。”在2018年3月15日全国政协十三届一次会议通过章程修正案中进一步完善提出人民政协“是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式”。可见，人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式，是随着党在不同时期

不同任务逐步发展和形成的，其性质作用与时俱进，不断演进。

（三）人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的基本理解

一是关于“组织形式”的理解，即人民政协不是统一战线（主题是大团结大联合）本身，而是统一战线的一种组织形式。人民政协是统一战线组织，但又不是一般的统一战线组织诸如工商联、侨办、台办等可以比拟的。20世纪40年代末，当时筹备召开中国人民政治协商会议的各党派、各团体、各族各界人士一致认为，人民民主统一战线应该继续下去，而且需要在组织上形成起来以推动它的发展，中国人民政治协商会议就是它最好的组织形式。[①]无论是《中国人民政治协商会议组织法》和具有临时宪法作用的《共同纲领》，还是《中华人民共和国宪法》《中国人民政治协商会议章程》等等，都是从认定中国人民政治协商会议是中国最广泛的爱国统一战线，然后衍生出是中国有广泛代表性的统一战线组织的定性。从组织架构来看，人民政协从中央、省、市到县四级全覆盖，具有一整套组织、机构、队伍资源等，有利于开展广泛多层次的协商。[②]随着形势的不断发展，共同的政治基础外延扩大，政协的阵容和规模也相应扩大，一些原来没有参加到人民政协中来的阶级阶层、群体和人士也参加进来，为多党合作和政治协商制度的发展扩大了群众基础，也为实现中国特色的社会主义民主政治发挥了巨大组织优势。二是关于“重要政治形式”的理解。人民政协的创立，本身就是人民民主与统一战线相结合的产物。作为最广泛的爱国统一战线组织，人民政协一成立就承担起大团结大联合的功能，代行全国人民代表大会职权完成了协商建国的大任。人民政协作为一种重要政治形式，也是基于其具有政治性、党派性、协商性、广泛包容性等特征，具有从全国到地方严密的组织系统性和履行职能的经常性和严肃性。

---

① 郑言惠. 学习宪法和政协章程对人民政协性质定位的体会［J］. 中国政协理论研究，2018（2）.

② 许青. 论人民政协是具有中国特色的制度安排［J］. 湖北省社会主义学院学报，2018（3）.

二 人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的重要价值

当前中国特色社会主义已经进入新时代，在实现中华民族伟大复兴的征程中，我们既处在重要战略机遇期，也面临着前所未有的风险与挑战。人民政协作为最广泛的爱国统一战线组织和国家治理体系的重要组成部分，是多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式，在面对“世界百年未有之大变局”因时而动、顺势而行，进而为改革发展稳定凝聚强大力量中具有不可替代的地位和十分重要的影响。

（一）积极适应国际国内两个变革大局

在当今世界，任何国家关起门来搞建设都是不能成功的。[①]正如习近平总书记所指出的那样：“世界经济的大海，你要还是不要，都在那儿，是回避不了的。想人为切断各国经济的资金流、技术流、产品流、人员流，让世界经济的大海退回到一个一个孤立的小湖泊、小河流，是不可能的，也是不符合历史潮流的。”[②]当前国内外形势正在发生深刻复杂变化，我们面对的世界不稳定性不确定性突出，各种非传统安全威胁持续蔓延。[③]特别是随着中国的发展崛起，中华民族伟大复兴进程加快，国际敌对势力在加紧利用所谓民主、人权以及民族、宗教、香港、台湾、西藏、新疆等问题对我国实施西化分化。人民政协处于团结合作、凝心聚力的第一线，同样也是处于反分裂、反渗透、反颠覆斗争的第一线，在维护我国国家安全和核心利益上责任重大，需要发挥更大作用。党的十九大报告进一步提出要“相互尊重、平等协商，坚决摒弃冷战思维和强

① 韩庆祥. 改革开放根本经验的哲学梳理［J］. 北京大学学报（哲学社会科学版），2019（1）：39-47.

② 马学玲. 习近平：世界经济的大海，你要还是不要都在那儿［EB/OL］.（2017-01-18）. https://www.jfdaily.com/news/detail?id=42595.

③ 杨卫敏. 人民政协统战团结功能新论：简析习近平对新时代人民政协理论的贡献［J］. 上海市社会主义学院学报，2017（6）：8-16.

权政治，走对话而不对抗、结伴而不结盟的国与国交往新路”，“坚持以对话解决争端、以协商化解分歧”，同各国人民一道“构建人类命运共同体”。[①]这里的“协商”“对话”，与人民政协的价值与理念高度契合。人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式，作为我国开展对外交流活动和对内凝聚人心和力量的重要平台，是推进各国人民、各民主党派、各族各界之间理解与合作、沟通与协商的重要桥梁。

（二）为实现中华民族伟大复兴中国梦凝心聚力

“为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴”，是中国共产党的初心和使命。习近平总书记曾明确指出：我们的目标越伟大，我们的愿景越光明，我们的使命越艰巨，我们的责任越重大，就越需要汇聚起全民族智慧和力量，就越需要广泛凝聚共识、不断增进团结。[②]一直以来，人民政协始终以党的初心为自己不变的初心，以党的使命为自己神圣的使命，在广泛凝聚人心、汇集力量方面发挥了不可替代的重要作用。跳出人民政协看人民政协，需要以更高的站位、更宽的视野、更深的层次、更大的思维去综合分析人民政协的功能，着眼于“最大限度为党和国家事业凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量”进行战略考量，以更加务实有效的对策来发挥人民政协重要政治形式和组织形式的重要作用。

（三）在聚焦中心、双向发力中发挥重要作用

面对全面深化改革的艰巨任务，我们的执政环境已发生深刻变化。当前，党中央明确提出加强社会主义协商民主建设，不是为了回避矛盾和问题，更不是要陷入纠缠和争吵，而是要通过广泛的、真诚的、充分的协商以求同存异、化异为同，凝聚最大的共识。以前人民政协的运行机制，基

---

① 杨守明，杨鸿柳. 论习近平新时代观的内涵、依据和价值［J］. 中国特色社会主义研究，2018（6）：13-19.

② 宗朋. 人民群众是社会主义协商民主的重点［J］. 北京观察，2018（11）：24-25.

本上是围绕建言献策设计的，调研视察也都是围绕如何提出意见建议安排的，存在“单向发力”的情况。今后要改变这个状况，人民政协要充分发挥其多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的作用，承担起思想政治引领、广泛凝聚共识的“双重任务”，汇聚智慧、凝聚人心以做到“双向发力”。要坚持凝聚共识这一方向与目的，人民政协就要善于抓住“谁影响谁”这一根本性问题，善于在求同存异中加强思想政治引领、广泛凝聚共识。

三 发挥人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式积极作用的路径思考

人民政协是多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式，是人民政协发展进步的经验提炼，也是多党合作和政治协商这一制度安排日益成熟的重要标志。新时代赋予新使命，新方位呼唤新作为，人民政协要肩负起推动人民政协这一具有中国特色的制度安排更加成熟更加定型、发挥好专门协商机构作用的重大政治责任，以新的思路理念、新的精神风貌、新的担当作为履行好政治协商、参政议政和民主监督职能，奋力谱写新时代人民政协事业发展的新篇章。

（一）坚定不移地坚持中国共产党的领导

领导权问题历来是统一战线的根本问题。习近平总书记提出“做好人民政协工作，必须坚持中国共产党的领导”，坚持党对人民政协工作的领导，是关系新时代人民政协事业发展的方向性、原则性和根本性问题。一是坚持党对人民政协履职工作的领导。中国共产党的领导是包括各党派团体、各族各界人士在内的全体中国人民的共同选择，是人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式的根本政治保证。中国共产党对统一战线的领导权在人民政协的一个很重要的抓手，就是要注重发挥政协党组和政协委员中的党员的作用。把党的领导贯穿人民政协工作全过

程和各方面，提高党组织在人民政协、各党派团体、各族各界人士中的政治引领力、影响力，以引领新时代人民政协事业的向前发展。二是加强政协系统党的全面建设。坚持党对政协工作的全面领导，这是人民政协成立时的共识和初心所在，是必须始终恪守的根本政治原则。[①]我们要按照新时代党的建设总要求，深入贯彻落实中共中央办公厅印发的《关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见》和有关实施意见精神，坚持党要管党、全面从严治党，以党的政治建设为统领，全面推进政协党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，切实担负起实现党对人民政协领导的重大政治责任。三是坚持党的路线方针政策和决策部署。人民政协坚持党的领导，具体就体现在要坚决贯彻执行党的路线方针政策和决策部署，努力把党的指导思想和党的主张转化成为参加人民政协各党派团体和各族各界人士的思想政治共识，有效实现党的政治领导、思想领导和组织领导。

（二）紧紧围绕新时代人民政协历史使命积极开展工作

要从政治和战略的高度充分认识人民政协工作的历史使命和重大意义，按照党总揽全局、协调各方的原则，善于运用人民政协这一“重要政治形式和组织形式”开展履职工作，服务实现党的总任务和总目标。一是加强学习教育，厚植政协工作优势。通过深入开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，切实将作风建设贯穿到人民政协工作的方方面面。通过加强学习党史国情教育，在浩瀚的历史烟云中吸取强大的精神力量，激发内生动力，筑牢思想堤坝。切实加强思想政治学习，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，推动党的会议精神和方针政策往深里走、往实里走、往心里走，把习近平总书记关于加强和改进人民政协工作重要思想的学习持续引向深入。二是聚焦目标发力，贯穿政协工作全过程。人民政协履职工作，一定意义上说就是通过聚焦目标协商议政不断增进共识、促进团结的过程，就是广泛团结和联系群众不断解疑释惑、理顺情绪

① 郑萱. 加强党的领导 谱写助推高质量发展走在前列的政协新篇章［J］. 江苏政协，2019（3）：7-23.

以及化解矛盾的过程，就是凝聚发展共识、改革共识、法治共识等以汇聚促进发展强大力量的过程。要寓引领和凝聚于宣传教育、视察考察、谈心走访、调研座谈、协商议政、跟踪反馈等多个环节中。三是打造智慧政协，拓展政协工作平台。加快智慧政协建设，积极稳妥推进信息建设、数字建设和智库建设。完善协商议政平台，为全体民众利益表达、政治参与提供新的空间和平台。创新政协传播方式，扎实做好全媒体时代的宣传引领工作，不断健全“互联网+”网络议政机制。积极探索融通中外的新概念、新范畴、新表述，讲好中国故事、政协故事，传播好中国声音、政协声音。

（三）推动建立更加成熟更加定型的人民政协制度体系

作为一种制度安排，人民政协以多党合作和政治协商制度为制度保障，不仅仅是一个政治形式和组织形式，也不仅仅是一个组织机构或单位，而是更带有制度的稳定性和长期性，在我国政治体制中发挥着不可替代且广泛持续深入的重要作用，[①]需要不断建立和完善制度化、规范化、程序化的体制机制。一是明确目标方向，把加强制度建设摆在重要位置，加强制度供给、健全制度体系，推动人民政协制度更加成熟更加定型。[②]二是建构主体制度。以新修订的政协章程为基础，完成全体会议、常务委员会、委员会履职工作规则等12项重要规则制度的修订工作，逐步实现以政协章程为基础，涵盖各项履职活动“管总”的制度体系，构建起人民政治制度的“四梁八柱”。三是完善具体制度，进一步建立健全学习制度体系、履职工作制度体系、评议评价制度体系等。四是优化工作机制，健全协商议题选题机制、完善大会发言遴选机制、完善调查研究工作机制、政协系统互动联动工作机制、理顺政协机关内部运行机制、建立考核机制，等等。

---

① 许青. 论人民政协是具有中国特色的制度安排［J］. 湖北省社会主义学院学报，2018（3）.

② 汪洋主持召开第七次政协主席会议：决定8月20日至22日召开全国政协十三届常委会第三次会议［N］. 人民日报，2018-07-26（3）.

一个时代有一个时代的方位，一个时代有一个时代的使命。中国特色社会主义已经进入新时代，在实现中华民族伟大复兴的征程中，我们既处在重要战略机遇期，也面临着前所未有的风险与挑战。目标越是伟大，任务越是艰巨，就越需要凝聚人心和共识，越需要汇聚智慧和力量。人民政协作为多党合作和政治协商制度重要政治形式和组织形式，应当牢牢把握新时代新方位新使命，切实担负起把党中央的决策部署和对人民政协工作的要求落实下去、把海内外中国儿女实现中华民族伟大复兴中国梦的智慧和力量凝聚起来的重要政治责任，以新的思路理念、新的精神风貌、新的担当作为，奋力谱写新时代人民政协事业发展的新篇章。

参考文献

［1］习近平．在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［EB/OL］．（2014-09-21）．http://www.xinhuanet.com/politics/2014-09/21/c_1112564804.htm.

［2］中国人民政治协商会议章程修正案（草案）［N］．人民日报，2018-03-09（2）．

［3］汪洋主持召开第七次政协主席会议：决定8月20日至22日召开全国政协十三届常委会第三次会议［N］．人民日报，2018-07-26（1）．

［4］张庆黎．新时代人民政协工作的行动指南：学习习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想［J］．中国政协理论研究，2019（2）：2-5.

［5］刘佳义．坚持把思想政治引领、广泛凝聚共识作为履职工作的中心环节：学习习近平总书记《在全国政协新年茶话会上的讲话》［N］．人民政协报，2019-01-03（3）．

［6］叶小文．中国特色社会主义的一个重要制度定型：新时代人民政协的新方位新使命［J］．中国党政干部论坛，2019（4）：6-10.

［7］韩勇．加强思想政治引领　广泛凝聚各界共识［N］．人民政协报，2019-03-04（4）．

［8］韩庆祥．改革开放根本经验的哲学梳理［J］．北京大学学报

（哲学社会科学版），2019（1）：39-47.

［9］马学玲. 习近平：世界经济的大海，你要还是不要都在那儿［EB/OL］.（2017-01-18）. https://www.jfdaily.com/news/detail?id=42595.

［10］杨卫敏. 人民政协统战团结功能新论：简析习近平对新时代人民政协理论的贡献［J］. 上海市社会主义学院学报，2017（6）：8-16.

［11］杨守明，杨鸿柳. 论习近平新时代观的内涵、依据和价值［J］. 中国特色社会主义研究，2018（6）：13-19.

［12］宗朋. 人民群众是社会主义协商民主的重点［J］. 北京观察，2018（11）：24-25.

［13］侯建民. 关于人民政协在建言资政和凝聚共识两方面双向发力的思考［J］. 中国政协理论研究，2019（1）：38-41.

［14］张昌尔，范继英，曹宇光. 提高政协组织化程度增强政治引领力［N］. 人民政协报，2019-06-05（8）.

［15］崔玉英. 加强思想政治引领　广泛凝聚共识　奋力谱写新时代人民政协事业发展新篇章——2019年1月13日在福建省政协十二届二次会议上［J］. 政协天地，2019（C1）：13-19.

［16］云理轩. 聚焦“真”字深入学习实践马克思主义［N］. 云南日报，2018-08-13（6）.

［17］韩强. 新中国成立以来中国共产党国际影响力提升规律研究［J］. 北京联合大学学报（人文社会科学版），2019（2）：16-22.

［18］朱小丹. 聚焦人心　凝聚共识　汇聚团结奋进的伟力［J］. 中国政协，2019（1）：25.

［19］加强和改进政协工作　迎接人民政协成立70周年：政协第十三届全国委员会常务委员会第四次会议发言摘编［N］. 人民日报，2018-12-05（22）.

［20］甄占民. 新的历史条件下我们党治国理政的总方略［N］. 人民日报，2017-03-30（7）.

［21］吴运波. 让人民政协协商民主质量更高［EB/OL］.（2019-04-12）. https://jxzx.jxnews.com.cn/system/2019/04/12/017457801.shtml.

［22］戴北方．加强思想政治引领　广泛凝聚共识　推动政协工作高质量发展［J］．中国政协，2019（8）：16-17.

［23］苏超．树立家国情怀　奋力建功立业［J］．前线，2018（11）：67-68.

［24］郑萱．加强党的领导　谱写助推高质量发展走在前列的政协新篇章［J］．江苏政协，2019（3）：7-23.

［25］包松娅．以“研值”促“言值”［N］．人民政协报，2019-05-22（2）.

［26］郁伟年．加强提案监督的实践与思考：以宁波市政协为例［J］．中国政协理论研究，2019（2）：36-39.

［27］湖南湘潭市政协：积极推进“政协云”覆盖［J］．协商论坛，2017（10）：59.

［28］荆文煌．如何做好政协对外交往工作［J］．公共外交季刊，2014（1）：50-55.

五、人民政协与国家治理现代化研究

专门协商机构在国家治理体系中的性质定位与运行机理

◎ 王 珊 李仁质 王萍英[①]

“专门协商机构”是习近平同志对人民政协作出的新的综合性定位，鲜明标志了人民政协的民主性质、协商特征和专门属性，综合承载了人民政协的性质定位、职能定位、制度定位和工作定位[②]，既体现了人民政协的历史传统和发展逻辑，又反映了新时代人民政协的鲜明特征，为人民政协事业与时俱进、高质量发展开辟了广阔前景。准确把握专门协商机构在国家治理体系中的地位作用、性质定位和运行机理，推进人民政协理论创新、制度创新、工作创新，是新时代人民政协必须深入研究的重大课题，是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

一 人民政协作为专门协商机构在国家治理体系中的地位作用独特

在我国国家治理体系中，形成了两种基本的国家治理制度，一种是

① 课题组组长：王珊，中央社会主义学院学报编辑部副编审。成员：李仁质，中央社会主义学院学报原执行主编、编审；王萍英，暨南大学深圳校区党政办公室工作人员。

② 董云虎. 专门协商机构是人民政协新的综合性定位［N］. 人民政协报，2019-10-30（8）.

以选举民主为核心内容和根本形式的人民代表大会制度，另一种是以协商民主为核心内容和根本形式的社会主义协商民主制度。习近平同志明确指出，“人民政协是国家治理体系的重要组成部分”，“协商民主是党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计”。人民政协作为国家治理体系的重要组成部分，承担着专门协商机构的独特功能，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要制度资源和重要着力方向。

（一）国家治理体系是一整套系统的制度设计，是国家的政治制度及其运行体系

人民政协作为专门协商机构，在国家治理体系中承担着独特的政治功能，发挥着不可替代的组织作用，突出体现为多主体协商、互动和共治的现代治理理念和治理现代化的特征，彰显了中国特色社会主义民主政治的独特优势。

1. 从国家治理结构而言，体现了人民政协在国家治理体系中的职责地位和不可替代的作用

国家治理是一项涉及多主体、多领域的系统工程，需要各相关主体在各自领域各司其职、相互配合、协同推进。在这个体系中，党是最高政治领导力量，处于总揽全局、协调各方的领导核心地位，对一切工作实行领导，这是治国理政的根本；人大是权力机关、立法机关，通过法定程序、法治形式使党的主张转变为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员；政府是执行机关、行政机关，通过贯彻党的大政方针和决策部署、执行人大制定的法律法规，对社会进行行政管理；人民政协既不是领导机关，也不是权力机关和行政机关，而是专门协商机构，主要是通过民主协商和有序参与，使党的政治主张和路线方针政策成为各党派团体和各族各界人士的政治共识和自觉行动。[①]

2. 国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度

中国特色社会主义制度是一个严密完整的制度体系，由一系列具体制

① 董云虎. 专门协商机构是人民政协新的综合性定位［N］. 人民政协报，2019-10-30（8）.

度组成，主要包括党的领导制度，国家的根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度，以及建立在这些制度基础之上的关于国家政治、经济、文化、社会、生态文明、军事、外交等各方面的重要制度和法律体系。这一制度体系全面规定了国家各方面事业发展的性质定位、相互关系、运行规则，是国家治理的根本依据。国家治理作为一个庞大的系统工程，其一切工作和活动都必须严格依照国家制度展开。我国国家制度和国家治理体系，是结合经济、政治、文化、社会等各领域实际，构建起的一整套相互衔接的根本制度、基本制度和重要制度。[①]习近平同志把人民政协的性质从参与创立国家的机构、国家基本政治制度和政治体制的组成部分提升到国家治理体系的重要组成部分，既坚持了人民政协的固有属性，又适应了新时代对政协的新要求，进一步丰富了人民政协作为国家政治制度重要载体、国家治理体制重要组成部分的内涵。作为一个整体，制度体系内我国国家制度和国家治理体系各部分之间彼此不是孤立的，而是具有高度协同性的，能够坚持全国一盘棋，调动各方面的积极性，集中力量办大事。

（二）人民政协在国家治理体系中承担着独特的政治功能

从国家治理功能来看，人民政协的性质、职能、工作方式，与国家治理体系现代化所要求的治理范围广泛性、治理过程协商性相一致，通过在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实现人民民主，广集良策以促决策优化，广聚共识以推决策实施，能够求同存异、聚同化异、凝聚共识，把党的主张转化为各党派团体和各族各界人士的共识，推动协商民主制度优势转化为国家治理效能，促进党和国家重大方针政策和重要决策部署的贯彻落实。

1. 人民政协与国家政权组织是一个同构的制度安排

国家治理体系和治理能力现代化，离不开国家决策的科学化和民主化。人民政协作为协商民主的重要渠道，汇聚了各党派团体各级各界的政治精英，汇聚了社会贤达和各专业领域的专家学者，具有智力密集人才荟萃的特点，是形成人民群众广泛参与各层次管理和治理的重要制度平台，

① 王书慧，黄峰，姚桓. 制度是有效治理的基础［J］. 前线，2020（6）.

也是上达党政、下连各界的通道。[①]它通过各级政协的会议制度，既能够从制度上保障协商成果既体现民意，又能及时有效地纳入决策链条，提高科学决策、民主决策效能；也能够把国家与地方治理的各种经验以及政治经济社会文化生态等各方面的问题意见反映上来，切实发挥人民政协作为政治组织和民主形式的效能，推进国家治理体系和治理能力现代化。

联系我们国家和人民政协走过的历程看我国的国家治理体系，有三个鲜明特点：一是中国共产党领导、人民当家作主和依法治国有机统一；二是社会多元参与、多元共治；三是在国家治理体系中人民政协具有不可替代的重要地位和作用。[②]人民政协要发挥好在国家治理中的作用，一方面，要充分发挥作为专门协商机构的作用，把协商民主贯穿到履行职能全过程，不断提高政协协商制度化、规范化、程序化水平；另一方面，要更好实现政协系统与政权系统的良性互动，充分发挥各项政治制度在国家治理中的综合效能，充分体现我国两个政治制度相辅相成、两种民主形式相得益彰的民主政治制度特点和优势。

2. 人民政协具有其他机构所不具备的独特优势

作为专门协商机构，人民政协具有其他机构所不具备的广泛代表性、巨大包容性、有序参与性、充分协商性、合作共治性、有效监督性等优势，突出体现多主体协商、互动和共治的现代治理理念和治理现代化的特征，能够更好地整合社会关系、赋能善治良政、实现共建共治共享、促进社会和谐稳定的治理目的。[③]

从国家治理体系角度看，人民政协在强化人民群众享有民主选举、民主决策权利的同时，强调人民群众享有广泛参与协商、表达诉求、批评监督的权利，明确两种民主形式共同构成中国社会主义民主政治的制度特点

---

① 全国政协机关人民政协与国家治理体系研究课题组. 人民政协在国家治理体系中的地位和作用［J］. 中国政协理论研究，2018（4）.

② 全国政协机关人民政协与国家治理体系研究课题组. 人民政协在国家治理体系中的地位和作用［J］. 中国政协理论研究，2018（4）.

③ 董云虎. 专门协商机构是人民政协新的综合性定位［N］. 人民政协报，2019-10-30（8）.

和优势。而有事好商量、众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛，也与现代化治理所要求的治理主体多元化、治理范围广泛性、治理过程协商性相一致。作为新时代人民政协，更要把协商民主的根深深扎进人民群众中间，适应新时代社会主要矛盾的新变化，建好用活政协云等“互联网+政协”平台，常态化组织开展网络议政、远程协商，畅通社会公众广泛持续深入参与协商的渠道，引导有序政治参与和诉求表达，在求同存异、聚同化异中，找到全社会意愿和要求的最大公约数，形成国家治理的最大合力。[①]要探索政协协商与其他协商形式的有效衔接，促进各种协商形式的对接融合、联动配合，彰显中国特色社会主义的制度优势和治理效能。

二 专门协商机构是新时代赋予人民政协职能的新的综合性定位

发挥专门协商机构作用是新时代赋予人民政协职能定位的新内涵。习近平同志在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的重要讲话，立足新时代新方位，从坚持好人民政协制度、发展好人民政协事业的高度，突出强调要“发挥好人民政协专门协商机构作用”，深化了对人民政协性质定位、职能使命和工作重点的认识，为新时代人民政协事业发展指明了前进方向，提供了根本遵循。“专门协商机构”这种新定位，既不是对过去政协性质职能的照搬，也不是对过去政协性质职能的否定，而是一种继承和坚持基础上与时俱进的创新和发展，是中国协商民主进入一个新阶段的重要标志。[②]

（一）科学概括了人民政协的历史发展和时代特征

作为我国独具特色的政治组织，人民政协成立70年来，其性质从国

① 李微微. 担当专门协商机构新使命［N］. 人民政协报，2019-12-18（8）.

② 卞晋平. “专门协商机构”课题研究中几个方法论问题［N］. 人民政协报，2020-04-16（4）.

家政权机构、人民民主统一战线组织，发展到爱国统一战线组织、共产党领导的多党合作和政治协商重要机构、发扬社会主义民主的重要形式，再发展到中国国家治理体系的重要组成部分、具有中国特色的制度安排，实现了认识上的逐步深化、定位上的拓展和飞跃。[①]习近平同志在中央政协工作会议上明确指出：“人民政协作为统一战线的组织、多党合作和政治协商的机构、人民民主的重要实现形式，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排。”[②]习近平同志关于人民政协性质的概括，以人民政协发展的历史纵深为基础，全面而深刻地揭示了人民政协在中国政治体系中的重要地位和独特功能。其中，人民民主的重要实现形式、国家治理体系的重要组成部分、具有中国特色的制度安排，强调的是人民政协在中国政治体系构成中的重要地位；统一战线的组织、多党合作和政治协商的机构、社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，揭示的是人民政协独特的政治功能。

1．人民政协在协商建国的伟大实践中应运而生，从一开始就是一个集统一战线组织、政党制度和民主形式于一体的政治协商机构

新中国成立初期，由于人民政协代行全国人民代表大会职责，因而还不是专门协商机构，其性质既是国家政权组织，又是人民民主统一战线的组织形式。1954年第一届全国人民代表大会召开后，人民政协从此不再代行人大职权，其职能回归本位，由既是政权组织形式又是统一战线组织的双重性质向人民民主统一战线的组织、党派性的协商机构转变。当时关于政协的性质，在具有临时宪法性质的文件《共同纲领》和政协章程中有明确表述，即政协是人民民主统一战线的组织。1954年12月召开的全国政协二届一次会议通过的政协章程明确规定：“中国人民政治协商会议全国委

① 郑宪. 人民政协性质新发展：国家治理体系和中国特色的制度安排［J］. 河北省社会主义学院学报，2020（1）：5.

② 习近平：在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话［EB/OL］.（2022-03-15）. http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2022/03/15/ARTI1647331645488471.shtml.

员会根据中国人民政治协商会议章程的总纲，就有关国家政治生活和人民民主统一战线的重要事项，进行协商和工作。”①

人民政协从成立时起就是我国政治体制中专门进行政治协商的机构，并且在一个相当长时间内具有唯一性。之所以在后来还需要给人民政协做进一步的定位，是因为我国社会主义协商民主在新时代得到空前大发展，形成了广泛多层制度化的体系，开辟了多形式多领域的协商渠道，政协也由过去特有的协商形式转变为现在诸多协商形式（协商民主制度体系）中的一个部分。在这个制度体系中，人民政协是专门协商机构，这是它与其他协商形式相区别的主要特点。所以，在党的十八大后有必要根据这个新的情况对政协的定位与职责进一步加以明确。

2. 改革开放后，人民政协作为专门协商机构的地位作用日益突出，在党和国家政治生活中，协商议政、建言资政的独特优势日益显现

1978年，随着党和国家工作重心转移到改革开放和现代化建设上来，邓小平明确提出我国进入社会主义新时期，明确了新时期人民政协的性质和任务。同年3月，全国政协五届一次会议通过的第二部政协章程规定：“中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会根据中国人民政治协商会议章程的总纲，就有关国家政治生活和革命统一战线的重要事项，进行协商和开展活动。”②1982年初，政协五届五次会议召开，会上对政协章程作出重大修改，规定人民政协是爱国统一战线的组织和发扬社会主义民主的重要形式。1994年全国政协修改的政协章程中，增补了人民政协“是中国共产党领导的、多党合作和政治协商的重要机构”的内容。

2000年下发的《中共中央关于加强统一战线工作的决定》，首次将“人民政协是爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式”放在一起，成为人民政协性质三句话概括的首创。2004年，全国政协十届二次

① 中国人民政治协商会议全国委员会研究室，中共中央文献研究室第四编研部. 老一代革命家论人民政协［M］. 北京：中央文献出版社，1997.

② 全国政协研究室. 中国人民政协全书：上卷［M］. 北京：中国文史出版社，1999：207.

会议第五次修改章程，把政协性质进行规范和调整，把三句话的性质写入章程。2006年颁发的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》，明确肯定了人民政协的性质由“人民民主统一战线的组织”一句话发展为三句话，即中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。

人民政协性质的深化拓展，使人民政协在国家政治生活中的地位不断提升，必将推动人民政协在国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用，促进我国多党合作和政治协商制度更加成熟，大有作为。“专门协商机构”这种新定位，是改革开放以来我国政治、经济、社会结构深刻变化的必然产物，是一种在继承和坚持基础上与时俱进的创新和发展，是中国协商民主进入一个新阶段的重要标志。

3. 中国特色社会主义进入新时代，更需要发挥好人民政协作为专门协商机构的政治优势和制度优势

进入新时代，人民政协的性质在统一战线组织、多党合作和政治协商的重要机构、社会主义民主的重要形式基础上增加了“是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排”的表述，实现了人民政协在国家制度结构中，从参与创立国家机构到国家治理体系重要部分的再次充实与升华。2014年庆祝人民政协成立65周年，习近平同志在大会的讲话中指出，“人民政协是国家治理体系的重要组成部分”。这是从党中央层面第一次把“人民政协”同“国家治理”联系起来，第一次从国家治理体系和治理能力现代化的高度认识政协性质，同时赋予人民政协新任务。

习近平同志对人民政协性质定位的表述，既坚持了人民政协是“统一战线的组织”“多党合作和政治协商的重要机构”“人民民主的重要实现形式”这样过去一直延续下来的三句话，他又在不同场合多次强调，人民政协是“社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构”“国家治理体系的重要组成部分”“具有中国特色的制度安排”这样新的三句表述，其中，关于“政协是国家治理体系的重要组成部分”和政协“是具有中国特色的制度安排”，写入了2018年修订的政协章程，即2018年3月全国政协十三届一次会议通过的《中国人民政治协商会议章程修正案》。在政协章

程总纲部分强调人民政协是国家治理体系的重要组成部分，表明政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构与国家治理体系和治理能力现代化之间的逻辑关系，从而实现了从实践探索到理论升华的又一次飞跃。

当前，实现中华民族伟大复兴正处于关键时期。因此，更需要发挥好人民政协作为专门协商机构的政治优势和制度优势，把推动人民政协这一具有中国特色的制度安排更加成熟更加定型、发挥好专门协商机构的作用作为新时代人民政协的新使命。要深刻领会“人民政协要发挥作为专门协商机构作用，把协商民主贯穿履行职能全过程”“要在坚持做好政治协商、民主监督、参政议政工作的同时，把凝聚共识作为政协重要职能”等重要论述的精神实质，按照汪洋同志关于新时代各级政协“主要工作是协商、主要工作方式是搭台、工作主旨是双向发力”的指示要求，切实把协商民主贯穿到履行职能的全过程，用政协组织的积极作为落实好协商民主的制度设计，让人民政协的独特优势焕发出更大的生机和活力。

（二）鲜明标志了人民政协的民主性质、协商特征和专门属性

发挥好人民政协包容性强、联系广泛、智力密集的独特优势，广开言路、集思广益，促进不同思想观点在政协充分表达和深入交流，这是专门协商机构的特色所在，体现了人民政协的民主性质、协商特征和专门属性，充分彰显了“有事好商量、众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数”这一人民民主的真谛。

1. 民主性质

政协的性质决定了政协实行的民主主要是协商民主，协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势。专门协商机构作为协商民主的制度安排，是人民政协这一具有中国特色的制度安排最鲜明的特色和优势。习近平同志指出，“人民政协制度具有很多方面的独特优势”，“实践充分证明，中国式民主在中国行得通、很管用”。之所以行得通、很管用，根本在于这种以协商民主为代表的中国式民主坚持了党的领导、人民当家作主与协商理政的有机统一，以专门的制度安排保证了人民民主在国家政治生活和社会生活中得到全面贯彻落实。与西方式民主相比，中国式的协商民主，是代表性民主、合作性民主、建设性民主、有序性民主、真实性

民主，凸显了中国特色社会主义民主的鲜明特色和独特优势。

人民政协作为人民民主的重要实现形式，以协商民主的形式和专门协商机构的制度安排保障人民当家作主的实现。作为代表性民主，它能够广泛持久深入地代表、维护和实现全体人民的利益，有效避免利益集团和金钱政治操控；作为合作性民主，它能够最大限度地形成政治合力、促进社会和谐，有效避免党派政治对抗和社会长期内耗；作为建设性民主，它能够在协商中寻求共同利益、找到最大公约数，有效避免党派倾轧和社会撕裂；作为有序性民主，它能够通过制度化程序化规范化的协商，把各种社会力量纳入政治体制，有效避免政局混乱和社会动荡；作为真实性民主，它能够将民主参与深深地嵌入日常政治生活实践，有效避免人民只在投票时才被唤醒的民主。这是我们党实现科学执政、民主执政、长期执政的重要制度基础。[①]

发挥专门协商机构作用，人民政协在参与国家治理、推动协商民主体系日臻完善和发展过程中，要结合我国社会主要矛盾的新变化，坚持以人民为中心，围绕民生领域重大问题深入开展调查研究，把更好地满足人民日益增长的美好生活需要作为履职工作的出发点和落脚点，引导所联系的群众支持和参与改革发展，发挥人民群众对权力运行的监督作用，真正做到人民群众的意愿集中在哪里，政协协商工作就集中到哪里。[②]要认真构建体制设置、机制规范、履职平台、协商载体和委员发挥主体作用的制度程序，健全发扬民主和增进团结相互贯通、建言资政和凝聚共识双向发力的程序机制，满足不同界别政协委员就国家大政方针和地方的重要举措及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题开展广泛、经常性的协商活动。

2. 协商特征

习近平同志强调：“人民政协在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实践人民民主，既秉承历史传统，又反映时代特征，充分体现了我国

---

① 董云虎. 专门协商机构是人民政协新的综合性定位［N］. 人民政协报，2019-10-30（8）.

② 黄福寿：政协协商民主是实现共产党领导的重要方式［EB/OL］.（2020-04-28）. https://tzb.hait.edu.cn/info/1735/3306.htm.

社会主义民主有事多商量、遇事多商量、做事多商量的特点和优势。”[①] 专门协商机构工作的一个特点在于经常性的协商。人民政协作为专门协商机构，其内涵强调的是协商职责之于人民政协的专门性。其中，协商内容广泛，涉及整个政治体系所涉公共事务，如相关立法事项、法律草案、重大行政决策等；协商形式多样，包括政协全体会议、常务委员会会议、主席会议、专题协商会、政协党组受党委委托召开的座谈会、秘书长会议、各专门委员会会议等；协商要素多元，包括不同界别、平等表达、沟通商量、寻求共识等基本要素，最终在重大问题上取得行动上的协调一致。

在我国的协商民主体系中，除了人民政协之外，其他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需的工作方式和机制，目的在于通过协商更好地履行职责。比如对人大来说，立法协商仅是其履行立法职责的具体工作方式之一，通过立法听证等协商形式，使社会需求进入立法过程能够获得一定程度的保障。而对于作为一种专门的协商机构的人民政协来说，协商的意义则与之大不相同，即协商形式不仅是人民政协的具体工作方式，而且是工作常态和使命。政协委员来自各行各业，能够将各方声音汇聚到人民政协。这就需要人民政协加强协商的计划性、避免协商的随意性。在决策之前和决策实施之中开展经常广泛的协商，有利于形成共识，确保协商后的决策代表人民的根本利益。

发挥专门协商机构作用，要进一步明确协商内容，大凡面向整个政治体系而不是政治体系各构成部分的国家和社会公共事务，理论上都可以进入人民政协协商民主过程之中，这是人民政协作为专门协商机构与其他协商民主形式进行区分的重要依据；要明确协商职能，克服“职能模糊、责任虚化”问题，发挥好政协组织及其协商平台、机制程序的作用，让政协组织成为专门协商的机构，让政协委员人人成为“会协商”的专家人才，

---

① 习近平：在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话［EB/OL］. http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2022/03/15/ARTI1647331645488471.shtml.

让政协工作者成为服务协商平台的专职队伍[①]；要增强协商实效，用建言资政为凝聚共识提供保障，把凝聚共识转化为建言资政的动力，充分发挥好专门协商机构的作用，有效团结各党派团体、各族各界人士，筑牢共同思想政治基础，不断拓展协商内容、丰富协商形式、增强协商实效；要继承和发扬“有事好商量”的政治文化传统，充分利用人民政协包容面宽、联系广泛、智力密集的特点，在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实践人民民主，体现我国社会主义民主有事多商量、遇事多商量、做事多商量的特点和优势。

3. 专门属性

所谓“专门”，通常有三层意思：一是特别，即不同于其他；二是专事，即集中于某一件事情；三是专长，即特别长于某一项工作。[②]人民政协作为专门协商机构，其内涵强调的是协商职责之于人民政协的专门性，即人民政协是专门发挥协商民主作用的机构，必须有专门协商机构的样子和风范。[③]作为党领导的专门协商机构，人民政协以宪法、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，通过专设的组织体系、专门的协商平台和专有的机制程序，组织人民内部各方面开展有序政治参与广泛政治协商，实行民主决策、民主管理、民主监督。[④]

从职能角度而言，专门协商机构的“专门性”有以下特点：一是“专设”，即人民政协是“独特的、独有的、独到的”民主形式中独一无二的专设协商机构；二是“专一”，即人民政协专司其职、专攻其事，政治协

---

① 发挥好人民政协专门协商机构独特作用：二论学习贯彻习近平总书记在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会重要讲话［EB/OL］.（2019-10-11）. https://m.thepaper.cn/baijiahao_4652221.

② 虞崇胜. 将专门协商机构作用落到实处［N］. 人民政协报，2019-10-22（7）.

③ 虞崇胜. 将专门协商机构作用落到实处［N］. 人民政协报，2019-10-22（7）.

④ 董云虎. 专门协商机构是人民政协新的综合性定位［N］. 人民政协报，2019-10-30（8）.

商、民主监督、参政议政都是要围绕党委政府的大事、难事和民生实事展开，围绕中心任务部署；三是“专业”，即人民政协是由界别组成的，政协委员通常是某一领域的专家精英，其从事协商议政的业务水平与专业性能得到充分展现；四是“专人”，即打造具有专业建言献策能力的政协委员队伍和具有专业素养的政协干部队伍，以及具有专业水平、富有政协特色的智库队伍；五是“专报”，即协商决策过程中，要构建相应报送渠道，以便捷地报送调研报告、社情民意信息和各类提案等智库成果，供党委政府决策时参考。①

协商民主是一项专业性很强的工作，不仅需要专业的知识、专门的技能，更需要健全完善、配套的一整套规范的议事制度、机制和技术规程等，否则就很难达到预期效果。加强新时代人民政协工作，应当深刻理解专门协商机构的科学内涵和功能定位，在“专”字上谋创新，在“专”字上履职能，在“专”字上出成效。②要真正把协商民主落到实处，使协商方式、协商活动能够更好体现协商民主的本质，把经实践证明行之有效的工作规范固定下来，使各类协商活动都有章可循、有规可依；要坚持两手抓，突出其专业性，全面提高建言资政和凝聚共识双向发力的质量水平，既凸显出人民政协统一战线的组织功能，又发挥好专门协商机构的独特作用，如协商事先要有专项协商计划，要有完整的制度程序与参与实践平台等；要牢牢把握大团结大联合的主题，坚持面向社会广泛凝聚共识，用好新载体新平台，通过网络议政、远程协商、移动履职等方式双向发力；要健全协商民主的制度程序，建立协商议政质量体系、评价标准和评价办法，协商过程中不要各说各话、流于形式，要有互动、有商量，使协商有利于凝聚共识、优化决策，真正发挥好专门协商机构的作用。

---

① 陈兴国. 专门协商机构的历史追溯与重要启示［J］. 广东省社会主义学院学报，2019（3）：29.

② 包心鉴. 国家治理现代化视域下人民政协专门协商机构的功能［N］. 人民政协报，2019-09-18（7）.

三 强化运行机理建设，充分发挥专门协商机构在国家治理体系中的作用

加强运行机理建设，就是从专门协商机构的新定位出发，要求人民政协必须适应推进国家治理体系和治理能力现代化的迫切需要，强化使命担当，把加强专门协商机构建设、发挥好专门协商机构作用作为主责主业和着力重点，切实把人民政协的制度优势转化为国家治理效能。可以从夯实“能协商”的基础、坚持“应协商”的标准、体现“会协商”的要求、营造“愿协商”的氛围、掌握“懂协商”的艺术、彰显“真协商”的成效六个方面着手，围绕“治理”定坐标，融入“体系”找方法，做到真诚相待、平等议事，商以求同、协以成事，打造共建共治共享社会治理的新格局。[①]

（一）聚合协商力量、构建对话格局，夯实专门协商机构“能协商”的主体基础

协商主体包括政协委员个体或界别、民主党派、人民团体等政协参与方，包括党委、政府的领导班子成员、职能部门，包括接受特邀的专家学者、主动申请参与的新闻媒体与利益相关的人民群众，协商主要由政协发起并组织，党委、人大、政府、基层、人民团体、社会组织也可根据需要委托政协开展协商活动。人民政协一头连着党委、政府，一头连着界别群众，应该也能够在社会治理体系的民主协商这个环节发挥重要作用，为党领导人民有效治理国家厚植政治基础、社会基础。

1. 党委统一领导

坚持党对人民政协工作的全面领导，是人民政协事业发展进步的根本保证。人民政协要发挥好作为专门协商机构的作用，必须确保党始终总揽全局、协调各方。正如习近平同志在中央政协工作会议上强调指出：“各

① 弹好新时代专门协商机构协奏曲：广州市政协“有事好商量”民生实事协商平台履行专门协商机构作用的探索实践［J］. 中国政协理论研究，2020（2）.

级党委要把人民政协工作纳入重要议事日程，为政协组织开展工作创造有利条件，选优配强政协领导班子。党委主要负责同志要带头参加政协重要活动，带头广交深交党外朋友。政协党组要确保党中央大政方针和决策部署在人民政协得到贯彻落实。”[①]要突出党委主导作用，落实好党委会同政府、政协制订年度协商计划制度，对协商平台的指导思想、基本原则、主要内容、协商形式、协商程序、保障机制等作出制度性安排，对协商议题产生、成果报送、办理反馈和对口联系等具体工作进行明确。

2. 政府大力支持

专门协商机构有效运行需要政府职能部门积极配合、创造条件、提供便利，保障参加协商活动的政协委员、党派团体、基层组织、群众代表、专家学者、媒体记者等的知情权、参与权、表达权、监督权。在协商平台运行中，要将年度协商议题均与政府反复沟通、共同拟定，协商过程中均邀请职能部门负责人全程参与，协商建议均由职能部门反馈回应；政府要把支持政协开展协商和监督作为改进政府工作的着力点，结合年度民生实事协商议题加快推进工作落实；政府相关部门和单位开展协商活动时，要加强与本级政协组织的沟通，根据议题邀请政协相关专门委员会和委员参加。

3. 政协精心筹办

人民政协要对调研、议政、协商、监督、回访这一闭路过程进行规划、协调、细化，通过分解协商主体、细化协商流程、组织协商活动、跟进成果办理，在协商议题的办理、督办、反馈上与党政工作有效衔接。一是发挥充分专门委员会的基础性作用。要在重大问题认识上、重点问题聚焦上、具体问题分析上体现专业水平、专家水准，通过树立质量导向，促进提高建言资政含金量，切实把专委会打造成政治共同体、事业共同体；要把调查研究作为履行职能的基本功，做好各类协商活动的调研和筹备工作，把协商成果的转化作为衡量工作成效的重要标准，不断提高议政建言

---

① 发挥好人民政协专门协商机构独特作用：二论学习贯彻习近平总书记在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会重要讲话［EB/OL］.（2019-10-11）. https://m.thepaper.cn/baijiahao_4652221.

水平。二是发挥委员主体作用。要按照体现时代性、把握规律性、富有创造性的要求，设计丰富多彩的活动载体，激发政协委员积极参与的政治热情。坚持思想政治引领，尊重委员主体地位，强化委员履职管理和正向激励，引导委员切实发挥在本职工作中的带头作用、界别群众中的代表作用；探索建立委员讲堂、完善委员宣讲团等工作机制，宣传阐释党和国家重大决策部署、党委部署要求；优化界别设置，增强界别代表性，通过界别讨论、发言、提案和反映社情民意，以及定期召开界别民情民意座谈会等方式，更好反映社会各界的愿望诉求。

4. 群众深度参与

习近平同志指出，涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。人民政协要主动加强与基层群众的联系，努力做到协商于民、协商为民，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商，推动“群众走进政协”，邀请群众旁听政协会议、参与协商活动，扩大公民有序政治参与，更好地发挥其在国家治理体系中的重要作用。为积极推进政协协商向基层延伸，湖南省长沙市政协充分利用重要纪念日、重大活动和市内丰富的红色文化资源，引导政协委员感受新成就、领悟新思想、增强责任感。北京市通州区政协按重点地区、界别特色、委员岗位三种类型，积极进行委员工作室建设试点，先期已建11个。同时依托工作室，开展政策宣传、协商监督、联络联谊、服务基层群众等活动，建立定期接待群众、收集社情民意信息和办理反馈等制度，把人民政协的制度优势转化为参与基层治理的实际效能。邵阳市政协2019年8件重大民生类提案在“政协云”和×××日报的“云×××”手机客户端接受公众测评，全市3840多名市县政协委员和8万多名群众参与测评，其中，“倡导文明交通，推进斑马线礼让行人规范化的建议”提案点赞人数达到55623人，满意率为89.68%。

湖南省政协更是把加强思想政治引领、广泛凝聚共识作为履职工作的中心环节，立足政协职能特色，将委员个体的“点”、界别渠道的“线”、政协平台的“面”和全社会的“体”四者有机统一起来，通过构筑“点、线、面、体”履职格局，开展了“助推发展，建设新湖南”以及“助力脱贫攻坚，全面建成小康社会”两大主题活动，并配套开展政协委员“进企业、进园区、进乡村，助推企业发展、园区升级、乡村振兴”的

“三进三助”聚力行动，凝聚全社会的共识、智慧和力量。[①]

（二）健全协商机制、遴选民生议题，坚持专门协商机构“应协商”的原则标准

协商乃众人之事，谋事之前，应虚心问计于百姓，才能把握群众所思所想所盼，凝聚民心民智民力。发挥专门协商机构作用，必须制定政协协商工作规则，建立起一整套工作制度、运行机制和质量标准体系，把协商互动列为各类协商会议和活动的必要环节，让协商务实有效、有章可循、渠道畅通。因此，要完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制，对协商的参加范围、讨论原则、基本程序、交流方式等作出规定，对明确规定需要在政协协商的事项必须经协商后进行决策；要紧扣党政工作的要事、民生改善的实事、社会治理的难事，采取党政点题、委员征题、群众出题等形式，选准协商议题、明确协商主体、充实协商内容、达成协商实效，推动提案办理协商与重点议题协商相结合。

1. 建立广泛征集议题机制

要认真落实由党委、人大、政府、民主党派、人民团体等提出议题的规定，解决协商议题“谁来提出”“谁来确定”“怎样确定”的问题。在协商议题上，必须坚持党委会同政府、政协制订年度协商计划，既要明确党委、人大、政府在政协协商中的主体责任，也要发挥人民政协作为协商平台的专门协商机构作用，还要通过多种渠道，引导人民群众有序参与政治协商，从群众关注的焦点、民生短板、社会矛盾症结、百姓生活的难点中反映群众愿望、征集协商议题。湖南省邵阳市政协每年的常委会重点调研课题和年度协商计划都报市委常委会研究审议，年度协商计划由市委办、市政府办、市政协办联合发文实施，重点调研课题由党委政府出题、政协做文章，逐步形成了“党委想什么、政协议什么，政府干什么、政协帮什么”的工作格局。

---

① 李微微. 发挥专门协商机构作用 助推国家治理体系和治理能力现代化［J］. 中国政协理论研究，2019（3）.

2. 明确科学确定议题机制

要按照“少而精、专而深、出精品、求实效”的原则，紧扣党和国家中心任务，聚焦人民群众最关心最迫切最现实的利益问题，遴选确定“党委重视，政府支持，群众关心，政协能做”的协商议题，使协商有较强的针对性和实效性。协商运行中，要充分考虑“既尽力而为，又量力而行”的原则，用专门协商机构的实际行动体现“人民政协为人民”的理念。对党委、政府尚未考虑或考虑较少的问题，发挥拾遗补缺的主动性和研究问题的积极性，努力把协调议题捕捉准、想得全、研究透，不断提高采纳率。北京市朝阳区政协根据朝阳区“三大主攻方向”，确定62个协商议题；针对“七有五性”，提出43个协商议题；围绕群众诉求，开展12次协商式监督。海淀区政协根据海淀区委“两新两高”战略、群众“七有五性”需求和新冠肺炎疫情防控等重点工作，提出了10项全年要重点协商的议题和1项专项民主监督议题，进一步把协商内容分解、细化，做到有的放矢、精准协商。在选题过程中，主动征求和协调各方面意见，力求做到议题重点突出、合理搭配，确保重点、难点和焦点等工作都有所体现。

3. 完善分类研办议题机制

要充分发挥专委会的基础性作用，结合各专委会职能统筹作出安排，根据协商议题涉及领域，把所联系的界别委员组织起来，与政府职能部门有序高效开展专题对口协商，通过政府、政协、群众、专家、媒体等多方代表共同调研、合出对策，只有这样，才能避免“各说各话、各做各事”。在实地调研过程中了解到，北京市通州区政协统筹谋划年度协商议政、民主监督议题，采取“精选议题、集中力量、统筹推进”的模式，聚焦副中心建设的中心任务，广泛征求区委、区政府以及社会各界意见，一体谋划年度专题调研、专题协商、议政性常委会和主席会、民主监督议题计划。湖南省邵阳市政协“大力推进乡村振兴战略”建议案，从围绕产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕和强化实施乡村振兴战略的组织保障等6个方面提出了25条建议，市委常委、常务副市长应邀参加政协常委会专题协商；市委书记对建议案作了专门的批示；市政府常务会对“大力推进乡村振兴战略”建议案进行专题研究，全面吸纳调

研成果；经市委常委会、市委全会研究，形成了全市乡村振兴战略的实施意见。

（三）明确协商程序、开展专题调研，体现专门协商机构“会协商”的基本要求

发挥专门协商机构作用，要以党委政府和政协之间以及委员、群众和职能部门之间的顺畅沟通为保障，以扎实的调研、座谈为基础，以有专家学者参与、有专题研究论证为支撑，高度重视和落实政协组织通过大量调查研究形成的建议案、调研报告、重点提案、社情民意信息等，充分体现“可为又善为”的责任担当和协商精神，推动“政治协商纳入决策程序”的规定和“三在前、三在先”原则的有效落实。

1. 扎实调研掌握实情

开展协商首先要熟悉情况，及时了解党委政府在想什么、干什么、准备做什么，有哪些情况、哪些问题需要研究和解决。调查研究是掌握真实情况、了解具体问题、提出务实管用对策建议的基础，也是协商平台运行的重要环节。因此，要注重做实调研，坚持问题导向，充分体现“寓协商于调研之中”的特点，多角度了解情况，把问题研究透，用数据说话，就协商议题的深层次问题提出意见建议。每个议题都要召集相关界别委员、政府职能部门负责人、专家学者、群众代表、媒体工作者组成联合调研组，沉到一线开展调查研究，掌握第一手资料。做到不学习就不调研、不调研就不协商，把围绕协商议题组织集中学习作为履职活动的必经程序；更加注重协商过程中的思想引领和凝聚共识，鼓励不同观点相互碰撞，使各项履职活动真正“议”起来。

2. 畅通渠道搭建桥梁

要严格协商程序，始终以坚持理性协商、深度协商找到“最大公约数”，做到协商有专家委员参与，建议有专题调研论证，问题有专门机构回应，全程有专业精神支撑。在政协专委会与政府职能部门之间，由各专委会主任牵头负责，相关部门领导干部参与，全程接力沟通“不断链”。在政协委员与群众之间，组织政协委员走进街道社区、百姓家中，做好上情下达、下情上传工作。在群众之间，引导大家参与议事、当面商谈、寻

求共识。

3. 严谨务实资政建言

要注重在调研建议质量上下功夫，创新工作方式，扩大调研参与面，搭建好研讨平台。人民政协作为专门协商机构，要紧扣党政所需、人民所盼、政协所能，多提专业性、能管用的意见建议。在协商平台运行中，对于一些重大和重点调研课题，既要注重发挥委员的主体作用，又要注重发挥专家学者的“外脑”作用，同时还要加强同各党派、团体、社会组织的合作。要邀请相关领域专家学者参与协商，以聚人、聚心实现聚智、聚力，提出“金点子”“巧法子”，使协商成果经得起实践检验、经得起社会审视、经得起群众评判。

4. 拓展平台有序参与

要改进政协委员参与协商议政活动的方式方法，通过聘请政协特聘专家、文史专员等方式，充实履职智库，提高调研协商质量；也可选择适当协商议题，为各级政协、委员界别发挥作用提供平台；还可邀请基层工作者、民营企业家、市民代表参加政协协商议政活动，发表意见建议。

（四）培育协商文化、发挥治理效能，营造专门协商机构“愿协商”的良好氛围

人民政协要发挥好专门协商机构的作用，还要注重培育协商文化，坚持“有事好商量、众人的事由众人商量”，把充分发扬民主与正确实行集中、有序政治参与有机结合起来，通过制度运行、民主程序和有效工作，努力形成既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好协商氛围，使社会各群体中的意见、愿望和诉求通过政协的渠道得到系统、完整的反映，使社会各界人士在民主、平等、真诚的协商讨论中增进共识，让协商过程真正体现平等、保证有序、饱含真诚。平等、理性和包容既是在政治哲学层面上的要求，也是在复杂协商过程中的具体技术要求。在实现协商民主的程序中，必须保证参与协商民主成员的平等、理性和包容，为实现真正的协商民主做好技术准备。对各种意见和批评，只要坚持党的基本理论、基本路线、基本方略，就要让大家讲，采取闻过则喜的态度，做到有则改之、无则加勉。

1. 相互尊重、平等协商而不强加于人

平等是民主的内在要求，协商民主的最大特点就是平等议事。平等是为了实现协商参与者们在沟通对话过程中不受强制性地提出和表达观点，包括参与过程的机会平等、信息分享、资源分配，以及程序性的平等。相互尊重、平等协商，就是要坚持“有事多商量，不强加于人”。如果协商的一方居高临下、强加于人，另一方（或几方）被动接受，就没有民主可言，也不是真正的协商。只有在平等协商的基础上，不同利益群体之间的矛盾才能得以协调，公平正义的和谐社会才能实现。一要不断夯实共同思想政治基础。要强化政治认同、思想认同、情感认同，毫不动摇坚持中国共产党的领导；要营造平等、理性的民主氛围，保证协商参与者特别是少数意见的支持者能够平等发表意见，所提意见都能得到平等对待；要切实加强与党委政府、政协委员、相关界别群众以及新闻媒体的协商互动和讨论沟通，促进不同思想观点交流交融，努力凝聚思想上的最大共识。二要不断提高重大决策的民主性。要始终聚焦中心大局开展协商，紧扣目标任务提高履职能力，按照“党政所需、群众所盼、政协所能”的原则，把党委政府重视、社会各界关注、人民群众期盼解决的热点难点问题作为切入点、着力点，不断探索形成“党政领导点题、政协委员主动提题、对口部分单位出题、专门委员会立题、共同协商定题”的选题模式，凡有关重大决策和战略性事务，都应当听取相关利益方和有识之士的意见。三要不断争取协商各方的共同努力。人民政协具有其他机构所不具备的广泛代表性、巨大包容性、有序参与性、充分协商性、合作共治性、有效监督性等优势，能够更好整合社会关系、赋能善治良政、实现共建共治共享、促进社会和谐稳定的治理目的。作为专门协商机构成员，协商各方要充分发挥人民政协作为发扬民主、参与国是、团结合作的重要平台作用，强化责任担当，提高履职职能，增强履职基本功，多读书、读好书、善读书，进一步把握政协工作规律和协商的方法要义，增强资政建言的前瞻性、精准性，提升凝聚共识的针对性、有效性，广泛汇聚人心和力量。[①]

---

① 王珊. 平等协商 有序协商 真诚协商［N］. 人民政协报，2020-06-10（11）.

2. 遵循规则、有序协商而不各说各话

“程序合理、环节完整”，是习近平同志提出的构建社会主义协商民主体系的重要目标。遵循规则、有序协商，就是要坚持“遇事多商量，不各说各话”。一要坚持制度化。要按照宪法法律、现行政策制定规章规则、基本程序，建立一整套工作制度、运行机制和标准体系，推动政协协商广泛多层制度化发展；要进一步完善以宪法和政协章程为核心的政协履职制度体系建设，为协商民主的创新发展奠定坚实基础；要建立健全协商工作规则，推动完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制，探索政协协商制度化实践的新经验新做法。二要增强计划性。要坚持党委会同政府、政协制订年度协商计划制度，对明确规定需要政协协商的事项必须经协商后提交决策实施，对协商的参加范围、讨论原则、基本程序、交流方式等作出规定；要加大协商密度，提高协商实效，避免出现“想到了协商，想不到不协商；高兴了协商，不高兴了就不协商；有空就协商，太忙了就不协商”的情况，不断提升人民政协专门协商机构的制度效能。三要避免随意性。要按照科学合理、规范有序、简便易行、民主集中的要求，努力增强工作实效，更好地把作风之实和履职之能结合起来，防止和克服形式主义、官僚主义，努力做到建言资政有用、凝聚共识有效；要进一步改进工作作风，强化问题导向，反对走过场、讲形式的做派，拒绝蜻蜓点水式的调研，力戒讲大话、唱高调式的建言，以良好作风保证履职成效。[①]

3. 体谅包容、真诚协商而不偏激偏执

体谅包容、真诚协商，就是要坚持“做事多商量，不偏激偏执”。在协商过程中，要按照充分讨论、求同存异、体谅包容的原则，坚持实事求是、敢于直言，坚持商以求同、协以成事。一要求同存异、理性有度。要努力寻求最大公约数，正确处理一致性和多样性的关系，坚持大团结不搞“清一色”，坚持大联合不搞“单打一”；要以理性的态度对待矛盾，包容差异，接纳不同意见。二要虚怀若谷、集思广益。作为执政党的中国共产党各级组织特别是领导干部，要坚持“不打棍子、不扣帽子、不抓辫

① 王珊. 平等协商 有序协商 真诚协商［N］. 人民政协报，2020-06-10（11）.

子”的方针，“诚心诚意、认认真真、满腔热情听取意见和建议”；要有从善如流的坦荡胸怀，广纳群言、广集众智，广开言路、广聚良谋，为人民政协组织和广大政协委员营造宽松民主、知无不言、言无不尽的协商氛围。三要真诚为民、勇于担当。政协委员在参与民主协商时，要以人民利益为出发点，敢于讲真话，坦率务实地提出意见建议，不偏激偏执；要善于倾听百姓声音，凝聚民心民智，始终围绕党和国家事业发展大局想问题、找议题；要不断提高政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力和合作共事能力，努力使自己提出的对策建议符合实情、反映民意、有助决策，真正在“懂政协、会协商、善议政”上取得新成效。①

（五）拓展协商载体、完善协商形式，掌握专门协商机构“懂协商”的专门艺术

要发挥人民政协专门协商机构的作用，必须掌握和运用专门的协商艺术和技术。人民政协要充分利用现代科学技术手段，在已经开展的远程协商、网上议政基础上，创新协商技术形式，给协商安上科学技术的翅膀。

1. 完善多层协商体系

经过不断积累和发展，全国政协层面形成了以全体会议为龙头，以专题议政性常委会和专题协商会为重点，以协商座谈会、对口协商会、提案办理协商会等为常态的协商议政格局，为协商民主广泛多层制度化展开提供了“四梁八柱”的平台支撑。各级地方政协也通过多搭平台、搭好平台，充分反映各党派团体和各族各界委员的意见建议，让每一名委员都能在协商平台上建诤言、献良策、出实招，进一步加强了常态化、多层次、各方面有序参与的人民政协协商民主建设。进入新时代，为更好地发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，要建立健全以全体会议为龙头，以专题议政性常委会议、主席会议为重点，以主席专题协商座谈会等为补充的多层次、常态化协商议政体系，做到全体会议集中协商，常委会议专题协商，主席会议重点协商，同时增强专题协商、对口协商、界别协商、提案

① 王珊. 平等协商 有序协商 真诚协商［N］. 人民政协报，2020-06-10（11）.

办理协商之间的相互衔接、相互促进，更加灵活、更为经常地开展协商议政活动，使政协协商在制度化程序化规范化上能有实质性的提升。

2. 创新协商基本理念

协商理念来自更高层次理论的理性规范和指导下对感性实践的经验概括，阐明这些理念的内涵以及对于具体协商活动的意义，是增强协商实效性必不可少的因素。它深刻地反映了事物的内在逻辑和具体特征，是习近平同志加强和改进人民政协工作重要思想在政协协商中的具体化，切入了政协协商工作的内在机理。如所谓协商，从根本上说是一种对话，既是对话，就不是简单地提出意见和听取意见，而是有来言有去语，循环往复、反复磋商，使得各方对于决策的认知更加科学、更加周密，由此可以得出“充分协商”的理念[①]；协商不充分，协商意见得不到反复的交流磋商，就可能影响到协商实效性的实现，而反复地交流磋商有赖于“摆事实、讲道理”，否则，对话将沦为唠嗑或吵架，由此导出了“协商理性”的理念；而交流磋商又需要程序做保证，强调营造民主、平等、有交流的协商氛围，由此导出了“程序完整”和“协商文化”的理念；协商要有实效性，又强调政协委员的使命感和责任感，由此可以提出“协商主体责任”的理念等。因此，懂得协商艺术，就要进一步创造和丰富能够准确反映和把握政协制度协商特征的基本理念。

3. 灵活运用协商形式

人民政协作为专门协商机构，在巩固和完善现有协商形式和协商议政格局的基础上，也在不断开拓创新。如依托互联网召开远程协商会议，做出机制性安排，实现网络议政；构建移动履职平台，推出主题议政群，通过手机实现掌上履职；在网上建设委员交流互动平台、微建议平台等，加快了专门协商机构的信息化发展步伐。各地因地制宜地发挥专门协商机构作用，不仅有会议协商、恳谈协商，还有书面协商、督办反馈协商、重大突发事件应急协商等。有些地方还构建起党委领导、政府主导、政协统筹、群众参与、媒体配合、社会联动的民生实事协商机制，联通和衔接其他协商渠道，更畅通了全方位、立体化、多角度的协商渠道。北京市朝阳

① 吴先宁. 丰富政党协商的新形式［N］. 团结报，2014-06-24（1）.

区政协主要协商平台有四个：一是每年的全会、常委会、主席会；二是年度议政会；三是专题协商会；四是民主监督协商会。其中，年度议政会主要安排党派在政协协商；专题协商会是把年度协商计划、专委会确立的专项议题等作为每次协商的主题；民主监督协商会是在民主监督组对区委、区政府专项工作监督过程中召开的协商会。因此，为更好地发挥专门协商机构作用，要不断完善会议协商、书面协商、现场协商、网络协商等多种形式，实现面对面沟通协商、点对点互动协商、场内场外联动协商，形成会上会下广纳群言、线上线下同步讨论的生动局面[①]。要探索委员讲堂委员宣讲堂、社区委员工作站等服务基层群众的履职新形式，把宣传各级党委、政府的决策部署与维护群众正当权益，化解社会矛盾问题结合起来，把积极运用网络信息技术传播共识与在一些敏感点风险点关切点上强化思想政治引领结合起来，把深入最基层群众开展民主协商与运用网络议政、远程协商反映意见、解决问题结合起来，更好解决人民政协作为国家治理体系重要组成部分的重要作用。

4. 掌握专门协商艺术

人民政协是“人才荟萃、智力密集”的人才库，政协协商要见水平，政协委员必须苦练调查研究、发现问题的基本功，真正做到“懂政协、会协商、善议政”。其中，“懂政协”是前提，不仅要了解政协的由来和历史，更要了解政协的性质、职能、特点和远景；“会协商”是能力，不仅是指调研、商量、协作的能力，还包括平等的能力、亲和的能力、引导的能力；“善议政”是方法，要求在“善”字上下功夫，努力做到发言说到点子上，批评点到关键处，建议要一语中的，批评要切中要害。[②]一要苦练内功、加强调研，深入了解参政议政的内容程序和特点，不断提高政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力，建言献策能见人之所未见、发人之所未发，努力提出让党政领导眼前一亮的对策建议，

① 杨军. 在“专”字上下功夫 更好发挥专门协商机构作用［N］. 人民政协报，2020-06-03（8）.

② 虞崇胜. 将专门协商机构作用落到实处［N］. 人民政协报，2019-10-22（7）.

做到有的放矢、言之有物；二要把握“火候”、掌握时机，观点鲜明而不尖酸刻薄，分析深刻而不极端偏激，问题精准而不片面偏颇，措施对路而不琐碎冗长，做到不温不火、言之有理；三要设身处地、坦诚相待，及时反映社情民意，敢于讲真话实话，做到善议但不妄议，议政但不干政，守位但不越位，超脱但不超越，建言建在需要时，议政议在点子上，监督监在关键处，做到合情合势、言之有效。

（六）坚持质量导向、推动成果转化，彰显专门协商机构“真协商”的治理成效

协商成果的转化落实是协商平台运行的最后一公里，事关协商平台的成效。发挥好专门协商机构作用，需对协商成果持续进行跟踪、反馈、回访，定期回顾已办“议题”落实情况，促进协商成果的采纳与反馈，推动协商议题进一步办理落实。只有坚持把质量导向、效果导向放在更加突出的位置，把提质增效贯穿履职全过程和各方面，健全协商议政质量体系和评价标准，完善提高协商议政质量的模式和方法，务实开展调研、视察、协商、行动、回访，不断提高政协建言资政的含金量，才能推动协商成果落地、落实、落细，努力提高协商效率，真正使协商从注重“做了什么”“做了多少”向“做出了什么效果”转变。[①]

1. 协调政府职能部门办理协商成果

政府各级职能部门对协商议题均积极响应，使协商议题得到办理对接、协商成果得到落地生效，才会增强专门协商机构的影响力、感召力、凝聚力。要加强政协协商与党政工作的有效衔接，真正把政协协商作为重要环节纳入党政决策程序。主动邀请党委政府有关领导在政协常委会议上通报建议案和重点提案办理落实情况，及时把协商办理结果向党派、界别和委员反馈，调动协商议政积极性。相关专委会要把调查研究作为履行职能的基本功，做好各类协商活动的调研和筹备工作，把协商成果的转化作为衡量工作成效的重要标准，不断提高议政建言水平。要与有关职能部门

① 弹好新时代专门协商机构协奏曲：广州市政协“有事好商量”民生实事协商平台履行专门协商机构作用的探索实践［J］. 中国政协理论研究，2020（2）.

保持定期沟通，综合运用协商监督、媒体监督、群众监督等手段，推进落实协商成果。对每次协商活动后提出的意见建议，以调研报告、建议案、社情民意等形式，报送党政领导和相关部门，推动协商成果转化为党委政府决策、民生实事项目、改进社会治理等方面的重要内容。

2. 组织各方力量回访视察协商成果

发挥好专门协商机构作用，需对协商成果持续进行跟踪、反馈、回访，定期回顾已办“议题”落实情况，看看商量好的话是否“说了不白说”，群众不满意的可以“回头看”“再商量”“再办理”，推动协商议题进一步办理落实。尤其是对党政领导作出批示的协商成果落实情况，要会同有关方面建立督办问效、跟踪反馈机制，通过视察、调研等形式进行“回头协商”，确保协商成果件件有着落、事事有回音，促进协商和决策良性互动，更好发挥优化决策、解决问题、推动工作的作用。广州市政协协商平台运行中，各专委会和媒体根据前期协商过程中取得的成果，结合人民群众新的呼声和需求，协同政府职能部门、办公厅和电视台，组织协调议题回访、回复，推进协商成果落地。[①]

3. 借助专业机构调查评估协商成果

通过问卷调查、第三方评估等方式，可以加强对协商成果的调查评估，及时发现问题，有针对性地开展再协商、再办理，确保协商成果更好地落地见效。以改革思维、创新理念、务实举措推进协商能力建设，始终把调查研究作为协商议政的关键所在，围绕履职主题找准切入点、结合点、着力点，着力提出立足客观实际、基于客观规律、能够付诸实施的意见建议。北京市通州区政协主动争取市政协指导支持，建立市、区联动协商机制，积极参与市政协健全完善文化经济政策、大运河文化带建设等专题协商调研；邀请市政协委员参加通州区政协专题调研协商、社情民意恳谈会等协商议政活动，在参与实践中拓宽思路、积累经验；加强应用型智库建设，进一步明确发展方向，出台《加强区政协应用型智库建设的实施意见》，就职责定位、运行保障等作出制度性安排；进一步挖掘资源，

① 弹好新时代专门协商机构协奏曲：广州市政协“有事好商量”民生实事协商平台履行专门协商机构作用的探索实践［J］. 中国政协理论研究，2020（2）.

建立政协整体的智库人才池，多渠道储备吸纳高端专家，不断充实壮大智库，促进协商建言质量提升。

4. 规范报送方式对外宣传协商成果

规范协商成果及报送方式，对专题议政性常委会会议和专题协商会议形成的协商成果，以协商报告形式报党委，制定协商成果采纳、落实和反馈制度，探索建立协商议政质量评价办法。加强对协商成果的宣传，使政协协商提出的意见建议转化为党委政府的决策举措，并通过建言立论增强委员的话语权和政协组织的影响力。[①]2019年，北京市通州区政协明确了城市副中心拓展区发展、文化旅游融合发展、基层社会治理等5个协商重点，驻会主席带队深入基层调研160余次，注重汲取基层意见建议，聘请领域专家全程参与调研论证，调研成果形成主席会议建议案，及时报送区委、区政府，主要领导高度重视，建议案得到采纳落实。

① 弹好新时代专门协商机构协奏曲：广州市政协“有事好商量”民生实事协商平台履行专门协商机构作用的探索实践［J］. 中国政协理论研究，2020（2）.

专门协商机构在国家治理体系中的定位和运行机理研究

◎ 邓 凌[①]

国家治理问题是现代国家发展中普遍面临的问题。国家治理离不开一定的民主形式。在中国特色社会主义制度体系中，协商民主与国家治理具有深度的内在关联性和目标一致性。社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现[②]，主要形式有政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商和社会组织协商。协商是人民政协的主责主业，如何在“党领导人民有效治理国家”中发挥作用，需要从各种实践中进行提炼总结，上升为成熟的制度机制，从而形成稳定的制度体系。厘清专门协商机构如何综合承载新时代人民政协的性质定位、职责职能，研究人民政协作为专门协商机构在国家治理中的定位和运行机制，有利于准确把握新时代人民政协“是什么”“干什么”“怎么干”的重大问题，有利于不断完善我国社会主义协商民主的制度体系，更有利于将中国特色社会主义制度优势转化为治理效能。

---

① 邓凌，重庆社会主义学院教研室主任、副教授。（课题编号：2020-GDSY-ZX-09）

② 关于加强社会主义协商民主建设的意见［N］. 人民日报，2015-02-10（1）.

一 专门协商机构是推进国家治理现代化的重要制度安排

（一）人民政协新定位：“专门协商机构”

“专门协商机构”是在党的十八大之后，新时代人民政协的性质职能的新定位。2014年，习近平在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上提出“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”，“人民政协要发挥作为专门协商机构的作用，把协商民主贯穿履行职能全过程”[①]。2015年，中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，紧接着《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》出台，明确指出：“人民政协是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分。”[②]党的十九大报告再次强调：“人民政协是具有中国特色的制度安排，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构。”[③]2019年，习近平在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上指明“协商民主是党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计”，要求“准确把握人民政协性质定位”，“发挥好人民政协专门协商机构作用”[④]。

（二）“专门协商机构”的重要内涵

社会主义协商民主以我国的根本政治制度（人民代表大会制度）和基本政治制度（中国共产党领导的多党合作和政治协商制度）为制度基础。人民政协协商民主是在中国共产党的领导下，参加人民政协的各党派团

---

① 习近平在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［N］. 人民日报，2014-09-22（2）.

② 关于加强社会主义协商民主建设的意见［N］. 人民日报，2015-02-10（1）.

③ 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利：［M］. 北京：人民出版社，2017：38.

④ 习近平. 在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话［N］. 人民日报，2019-09-21（2）.

体、各族各界人士履行政治协商、民主监督、参政议政职能，围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中广泛协商、凝聚共识的重要民主形式。[①]人民政协集协商、监督、参与、合作于一体，是具有中国特色的制度安排。

这个新定位是人民政协的性质定位和职能所决定的。专门协商机构综合承载了人民政协作为统一战线的组织、多党合作和政治协商的机构、人民民主的重要实现形式的性质定位。[②]从历史发展和性质定位来看，人民政协的孕育、成立和发展都蕴含着民主协商和政治协商。人民政协成立之初，作为统一战线组织和党派议事机构，一种重要的民主形式，就被明确定位为我国政治体制中专门进行政治协商的机构，并且在新中国成立初期的很长一段时间内具有唯一性。1949年，毛泽东在《关于政协的性质和任务》中就曾指出，“政协容纳许多人来商量事情很需要”，“民主是商量办事情”[③]。后来，邓小平也多次强调，“人民政协是发扬人民民主、联系各方面人民群众的一个重要组织”[④]，“是我们政治体制中发扬社会主义民主、实行互相监督的重要形式”[⑤]。2000年的《中共中央关于加强统一战线工作的决定》和《中国人民政治协商会议章程》都明确规定了人民政协是“我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式”。从主要职能来看，政治协商是人民政协最早确立的一项主要职能，也是人民政协的首要职能，而民主监督和参政议政则是在政治协商的职能基础上，在改革

---

① 关于加强人民政协协商民主建设的实施意见［N］. 人民日报，2015-06-26（1）.

② 张连起. 把协商民主优势转化为国家治理效能［N］. 人民政协报，2019-10-31（3）.

③ 毛泽东. 关于政协的性质和任务（一九四九年十二月十九日）［M］//人民政协重要文献选编：上. 北京：中国文史出版社，2009：200.

④ 邓小平. 新时期的统一战线和人民政协的任务（一九七九年六月十五日）［M］//人民政协重要文献选编：中. 北京：中国文史出版社，2009：354.

⑤ 邓小平. 统一战线和人民政协腰围发挥社会主义优越性作出贡献（一九八〇年八月二十八日）［M］//人民政协重要文献选编：中. 北京：中国文史出版社，2009：368.

开放之后才明确的主要职能。

专门协商机构的定位主要是针对人民政协协商的独特地位而言的，也就是说人民政协是专门协商机构，而其他不是。在社会主义协商民主迅速发展并形成广泛多层制度化体系的过程中，多领域多形式的协商渠道逐渐丰富起来，形成我国“全社会、全体人民共享的协商民主新格局”[①]。政协成为众多协商渠道中的一部分。但比较社会主义协商民主体系架构中的协商渠道主体，可以发现，人大和政府虽然是组织机构，但他们的工作重点不在于协商；基层有各种机构，但职能也不是明确规定为协商。除此之外的其他协商形式与政协协商都存在一定关联度。依托基本政治制度（中国共产党领导的多党合作和政治协商制度）和协商民主制度体系，是一种制度性、合作型、经常性的广泛高效的民主形式。政协协商的参与主体、组织形式、平台载体、规则程序都具有专门性。

二 专门协商机构在国家治理体系中具有独特的政治组织功能和重要枢纽地位

作为专门协商机构，人民政协是推进国家治理现代化的重要制度安排，是提供协商平台载体的机构而不是直接参与协商的主体，是“专事”“专人”“专业”的协商机构而不是权力机关，是资政建言而不是决策执行的机构。我国国家治理现代化有三个核心理念，即多元合作与协商、多向互动和多制并举。专门协商机构的政治组织功能和运转理念与这些治理理念相契合。

（一）独特的政治组织功能体现多元合作与参与的治理理念

国家治理现代化要求参与治理的主体不是单一的，而是广泛和多元的，至少包括政府、市场主体、社会组织和人民团体等。界别性是人民政

① 卞晋平．“专门协商机构”课题研究中几个方法论问题［N］．人民政协报，2020-04-16（4）．

协的特有属性。由界别组成是人民政协组织的显著特色。政协章程明确规定：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。[①]总的来讲，人民政协的界别就是对不同社会阶层、不同社会群体，按照党派、人民团体、行业、系统等作出区分[②]，界别构成就是社会阶级阶层结构在政协这一政治组织中的直接反映，也是多元主体合作和参与治理的具体代表。这种组织结构涉及面极广。通过团结凝聚和政治引领，各界别委员可以在各种政协协商活动中进行充分的政治参与和协商讨论。

（二）突出的枢纽作用彰显多向互动协商的治理理念

统治是完全强制，但治理虽然有强制的方面（自上而下），但更多的是协商（平行关系）。通过和平的善意的合作与协商形成多维度多层次立体化的复杂交互关系网络，在多方参与、多向互动中实现良性沟通和共同发展。人民政协作为统一战线组织和社会主义民主的重要形式，层级分明、体系完备、组织健全。现代社会结构庞大而复杂，使得国家决策风险加大，更加重要和艰巨。政协在决策前和决策中，通过各类会议、调研、视察等不同形式，既在政协内部开展讨论协商，又组织政协委员与党委、政府部门等面对面进行对话协商，提意见、作批评，还组织政协委员到街道、社区了解民情、知晓民意……为各方面人士的政治参与、建言资政搭建协商的平台载体、畅通协商的渠道，上情下达、下情上达，充分体现有事多商量、遇事多商量、做事多商量的社会主义民主政治优势，架起“国家—社会—个人”之间多方良性互动的桥梁，成为沟通民意的重要枢纽。广泛商量的过程就是形成共识的过程，也是为国家治理汇聚强大社会力量的过程。

---

① 中国人民政治协商会议章程［N］. 光明日报，2018-03-28（3）.

② 全国政协办公厅干部培训中心. 人民政协简明教程［M］. 北京：中国文史出版社，2008：122.

（三）协同的制度体系契合多制并举的国家战略

中国特色社会主义制度，坚持以人民为中心的理念，已经形成根本制度、基本制度、重要制度的制度体系。各项制度相辅相成，形成人民民主的制度保障。人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式，它以宪法为根本，以章程为基础，以各项规定、通则、条例和办法为要件构建了完善的制度体系。专门协商机构立足中国具体国情，反映中国治理特色，体现独特的中国政治理念、政治价值，既促进团结、凝聚各方、巩固共识、推动合作，又实践民主、建言资政，制度化规范政治参与行为，在政治协商、参政议政、民主监督职能履行中与其他制度相辅相成，成为推动国家治理现代化的重要制度性支撑。

由此可见，专门协商机构的政治组织功能作用与国家治理的内在要求高度契合，在国家治理体系中处于上下通达的重要枢纽地位。

三 专门协商机构的运行机理探析

在社会结构复杂化、社会思想多样化、利益诉求多元化的挑战下，国家经济社会发展需要上下齐心，全国一盘棋，坚持一致的方向、一致的目标，坚定制度自信，扩大协商范围，不断巩固已有共识，推动形成新的共识。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，也是人民政协这一制度安排和政治组织最本质的特征。[①]在国家机构职能体系中，专门协商机构的内在结构和具体实践形态契合于国家治理现代化的政治逻辑和实现路径。在决策之前和决策实施过程中，专门协商机构在党的坚强领导下，围绕党和国家中心工作设置专门议题，通过独具特色的基本要件、机制程序，有效开展民主协商活动，达到信息传导、意见沟通、民意吸纳、凝聚共识、资政建言和影响决策的效果。

① 关于加强新时代人民政协党的建设工作的若干意见［N］. 人民日报，2018-10-15（1）.

（一）专门协商机构运行的基石：三个基本要件

专门协商机构的主责主业是协商，这种政协协商属于民主协商的范畴，本身就包含民主、平等、公开、有序、公共等属性。作为一种民主形式的具体运行载体，专门协商机构已经具备以下三个基本要件：国家政治框架内的制度性地位、规范的制度程序、权威的协商效力。

1. 国家政治框架内的制度性地位

这是人民政协固有的性质地位所决定的，是具有中国特色的制度安排，在国家制度体系中不可或缺；不是随意性的、无限泛化的，而是有严格的政治规矩和稳定的制度规范，即具有制度性属性。协商民主的有效运行要以法治为前提，制度作保障。比如，将中国共产党领导的多党合作和政治协商制度写入宪法，将其定位为国家基本政治制度。《中国人民政治协商会议章程》也明确规定："中国人民政治协商会议是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构。""主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。"①

2. 规范的制度程序

程序化对政协协商的合法性具有决定性作用。制度程序，具有组织化的规定性特征，即通过一定的组织规则，将人们的活动规范到制度的程序之中，使其符合民主的原则和要求。②民主与程序是相互依存的，民主的实现需要程序的支撑。从可达性来看，民主政治本身就体现为一种按既定规则运转的程序政治。规范的制度程序是保障政协协商有效进行的必要前提。一旦在政协协商中缺乏明确具体的可操作的规则和程序过程，那么协商民主的价值就无法充分体现，就可能沦为表面功夫或者一句空话。

专门协商机构的运行是按照事先设定好的程序来规范展开的。这种程序是实际可行的，也是制度化的。全国政协先后出台了一系列规则、办法等进行规范。开展一个协商活动，从如何确定协商议题、协商方式、协商主体到协商过程控制等，都有专业而严谨的程序步骤，即具有程序合理性和合法性。例如双周协商座谈会就有《中国人民政治协商会议全国委员会双周协商

① 中国人民政治协商会议章程［N］. 光明日报，2018-03-28（3）.

② 桑玉成，孙琳. 制度程序是民主决策的保证［J］. 江苏行政学院学报，2006（1）：88.

座谈会工作规则》。这个工作规则共十五条，从第五条到第十三条详细规定了双周协商座谈会的议题产生、协商参与主体、会前调研、会议程序、成果转化等关键环节，给双周协商座谈会设定了规范的制度程序。

3. 权威的协商效力

政协协商是柔性的，但也不是没有影响力。从过去的经验来看，一些制度化、规范化、程序化的协商，也可能因为一些原因成为形式化、表面化的走过场，是指协商有没有影响决策和协商成果能否转化的问题。没有权威和效力的协商实现不了真正的人民民主。权威的协商效力，有两层含义：一是指协商参与者具有“专业水平”，他们或是理论界的专家学者，或是一线工作人员，熟悉协商议题内容，是相关领域的行家里手，可以围绕讨论主题提出含金量高的意见建议，提升协商的整体质量；二是指协商“有效”，即是将协商成果形成专门报告进行报送，要求有关专门委员会加强后续跟踪，对协商成果进行实际转化，对党和政府科学决策、正确施策产生有效影响。

专门协商机构明确了人民政协的主业主责，端正了各界别政协委员对自身使命责任的认知，不仅广泛营造协商文化氛围，将协商民主贯穿履行职能全过程，还从中央到地方强化政协协商的政治效力，实实在在地构建完善的协商体系和合法的协商载体，增强协商的专业性，严肃民主协商的重要环节，重视和尊重协商成果，强调协商成果的现实转化，保障了政协协商的成效。

人民政协具有的这三大基本要件奠定了专门协商机构良好运行并发挥民主治理功能的重要基石。

（二）专门协商机构的结构要素：协商主体与协商形式

专门协商机构就是要进行经常性的协商。协商的内容是国事、民事、天下事。这一协商任务达成必须基于两个结构要素的具备，即协商主体和协商形式。

1. 政协协商的参与主体

《中国人民政治协商会议章程》规定，中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会可根据中国共产党、人民代表大会常务委员会、人民政

府、民主党派、人民团体的提议，举行有各党派、团体的负责人和各族各界人士的代表参加的会议，进行协商，亦可建议上列单位将有关重要问题提交协商。由此可见，政协协商的参与主体包括：中国共产党方面的负责人、政府方面的负责人、各民主党派和无党派方面的负责人、各人民团体方面的负责人、各民族代表人士以及各界代表人士。[①]也可以理解为，中国共产党方面的负责人、政府方面的负责人和各界别政协委员共同构成了政协协商参与主体的多元格局。

2. 政协协商的形式

定型的制度平台可以使政协协商得到有效支撑，并在法律地位上与其他制度形式有效衔接，形成互为补充的配套关系，从而保证协商运行能够良性循环、自我改善和不断深化。政协协商的形式载体，包括政协全体会议、专题议政性常务委员会会议、专题协商会、双周协商座谈会、对口协商、界别协商和提案办理协商，以及其他协商形式，如在视察、考察、专题调研等活动中开展协商，网络议政、远程协商，等等。各种协商形式（平台载体）互有区别又相互补充，逐步形成了以全体会议为龙头，以专题议政性常委会会议和专题协商会等为重点，以双周座谈会、对口协商会、提案办理协商会、网络议政远程协商会和界别协商会为常态的政协协商议政新格局。

政协对每种协商形式都有不同的定位，对协商什么内容、参与人员范围、开展协商的频率等制定了相关规则和办法。如《中国人民政治协商会议全国委员会全体会议工作规则》和《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》对政协全体会议及政协全体会议协商制度作出了具体规定。例如规定，全体会议每年举行一次；“协商讨论国家的大政方针以及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中的重要问题，凝聚共识，提出建议和批评”[②]；对党委、人大常委会、政府和人民法院、人

① 陈家刚，等. 社会主义协商民主 制度与实践［M］. 北京：社会科学文献出版社，2019：142.

② 关于加强人民政协协商民主建设的实施意见［N］. 人民日报，2015-06-26（1）.

民检察院领导出席会议、参加讨论提出要求；对会议活动程序和机制进行规范，等等。自2018年到2020年上半年，全国政协网络议政协商会已经开展了七次，分别就“优化营商环境，促进民营经济高质量发展”“优化营商环境，促进民营经济高质量发展”“推进‘四好农村路’建设”“注重家庭家教家风建设”“加大白色污染防治力度”“加强大数据时代个人信息保护”“加强全民健身场地设施建设”七个议题进行“面对面”远程协商，扩大了参与范围，给建言资政插上了互联网的翅膀，成效显著。

另外，《政协全国委员会专题协商会工作办法》《中国人民政治协商会议全国委员会委员视察考察工作条例》《全国政协加强和改进调研工作实施办法》《中国人民政治协商会议全国委员会提案工作条例》《中国人民政治协商会议全国委员会提案办理协商办法》等分别对其他政协协商的形式载体及其工作制度进行了规范。

（三）专门协商机构的运作模式

人民政协专门协商机构的运转，具有模块化、组织化的特征。基于政协协商“发现问题→协商规划→协商实施→成果转化→协商反馈”循环流程和多元主体协同治理的特性，可以将人民政协专门协商机构在国家治理中的运作模式分为“信息整合”式协商生成、“群众路线”式协商实施和“决策影响”式成果转化。

1. “信息整合”式协商生成

“信息整合”式协商生成，主要是指人民政协在政协协商的准备阶段，围绕“国家大政方针和地方的重要举措以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题，各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部的重要事务，以及有关爱国统一战线的其他重要问题”[①]，广泛征求政协参加单位、政协委员、政府部门和社会大众等各方面的意见，充分调研，形成“选题库”，整合信息和筛选议题，根据不同协商议题的需要，生成协商计划草案，并最终由党委会同政府、政协确定年度协商

① 关于加强人民政协协商民主建设的实施意见［N］. 人民日报，2015-06-26（1）.

计划。

“信息整合”式协商生成的关键在于建立健全科学的协商议题提出机制和年度协商计划确定机制。

政协协商议题提出机制，聚焦解决协商什么的问题，应按照党委、人大、政府、民主党派、人民团体等提出议题的规定，线上线下结合，实现“社会广泛关切与贯彻党和政府中心工作有机结合”“选准问题方向与精确问题切入点相统一”“协商预期目标与协商能力相契合”，优选出党委政府重视、人民群众关切、政协能力可达的好议题。比如成都市政协就采用了“矩阵选题法”，就是将选题放在3个维度、9个指标中进行考量和定位：一是问题本身的层次，分为宏观、中观、微观；二是问题本身的时间维度，分为决策前、执行中、完成后；三是政协履职主体的维度，包括常委会、专委会、政协委员。[①]

年度协商计划确定机制，聚焦解决以何种方式全面开展协商的问题。《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》规定，“党委会同政府、政协制定年度协商计划”[②]，在年初就要以党委文件形式将协商内容、协商参与主体、协商时间、协商形式、成果转化等确定下来，从而克服协商随意性、增强协商权威性和规范性。

2. “群众路线”式协商实施

“群众路线”式协商实施，主要是指人民在政协把协商民主贯穿履行职能全过程，在政协协商的协商实施阶段，践行党在政治领域的群众路线，广泛邀请政协各界别委员、政府工作人员、专家学者和基层一线人员等，形成多元社会主体共同参与协商。

“群众路线”式协商实施的重点在完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制，包括知情明政机制和社会各界有序参与机制。知情是开展协商的前提，协商必须基于对国情、社情和政策的了解。

---

① 成都市政协. 探索“矩阵选题法”提高政协选题精准度［J］. 中国政协，2020（6）：32.

② 关于加强人民政协协商民主建设的实施意见［N］. 人民日报，2015-06-26（1）.

知情明政机制，就是保障协商参与人员的知情权。比如重要会议参加的规定，相关部门定期通报情况制度。又如在决策之前，针对议题所涉及法律法规、政策措施、会议情况等背景材料，政协组织议题涉及的相关部门提供相应的书面材料，提前供参与协商的政协委员、专家学者和其他人员参阅，尽可能使信息对称，确保知情明政。在决策执行之中，及时通报涉及的重点问题、主要困难和薄弱环节，主动邀请参与调研和讨论，吸纳建设性意见，等等。积极而有序的政治参与是政协协商良性运行的重要基础，没有参与、参与不积极或者参与后不作为，就失去了政协协商民主的意义。

社会各界有序参与机制，主要是制度化协商人员产生、协商过程控制、协商成果形式等问题。政协协商可以为社会结构分层带来的多元复杂化与政策决策结构的科学化之间搭建桥梁。协商人员产生，主要是根据协商议题需要，由政协确定一定标准，除政协领导和相关部门负责人参加外，还遴选政协委员、专家学者、群众代表参与协商。协商过程是党委政府领导、政协组织协调、各界参与讨论，要调节参与的积极性和有效性，为各方协商参与主体提供协商的实际条件和空间。各协商主体以一定协商形式，在民主协商、平等议事、求同存异、体谅包容的氛围中进行协商讨论，在协商中理顺情绪、化解矛盾、凝聚人心、汇聚力量，达成最大限度包容各方的协商共识，形成解决实际问题的协商成果。

3.“决策影响”式成果转化

“决策影响”式成果转化，主要是指政协协商成果落地转化，促进党委政府科学决策、科学施策。这是专门协商机构民主治理功能彰显的重要体现，也是人民政协制度优势能否最终转化为国家治理效能的关键。

“决策影响”式成果转化涉及协商成果采纳、落实和反馈机制，重点要加强政协与党委政府工作的有效衔接，推动协商与决策有效衔接。《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》有明确规定，必须加强专委会与相关部门经常性沟通，推动协商成果的落实和转化；有关方面和部门对政协协商提出意见建议进行研究处理，纳入决策，并在决策执行过程中不断修正。

总　结

专门协商机构是新时代人民政协的新定位。这个定位不仅解决了人民政协“职能模糊、责任虚化”问题，也明确了它在国家治理体系中的枢纽作用和民主治理功能。从当前人民政协协商民主的发展状况来看，专门协商机构的运行已经形成较为完善的制度规范体系和稳定的运转模式，人民政协制度优势转化为国家治理效能的成效比较显著。但还存在一些问题。推动人民政协制度更加成熟、更加定型，最大限度彰显制度效能，要求专门协商机构在制度构建上和具体运行过程中，进一步加强党的集中统一领导、优化协商主体构成、规范履职平台、发挥委员作用、转化协商成果，做好政协协商与其他协商形式的衔接，强化制度保障，将协商民主贯穿于政治协商、民主监督和参政议政的职能履行，融入“双向发力”工作，提升制度效能。

六、人民政协主体队伍建设研究

新时代政协委员履职能力建设研究

◎ 广东省社会主义学院课题组[①]

2015年，习近平总书记在看望参加全国政协委员时提出，全国政协委员要勇于担当责任、着力提高能力素质、保持良好形象、增强委员意识，懂政协、会协商、善议政，做到建言建在需要时、议政议到点子上、监督监在关键处。2018年，全国政协通过的《中国人民政治协商会议章程修正案》对委员的条件、职责、权利、义务、产生、管理、退出等作出明确规范。这是政协委员履职能力建设的新要求。政协委员是政协履职的主体，其履职能力直接关系到坚持人民政协性质定位、提高人民政协依章程履行职责的质量，因此，加强新时代政协委员履职能力建设具有重大的理论和现实意义。

一 新时代政协委员履职能力建设的理论和现实意义

（一）新时代政协委员履职能力建设的理论意义

1. 新时代政协委员履职能力建设是准确把握人民政协性质定位的根本要求

习近平总书记强调，“要深入学习领会党中央关于人民政协工作部署

① 课题组组长：鲁开垠，广东省社会主义学院副院长（正厅级）、教授。成员：杨竞业，广东省社会主义学院教学部教授；张山，广东省社会主义学院统战理论研究部主任、副研究馆员；余伟，广东省社会主义学院统战理论研究部讲师；王咏红，广东省社会主义学院总务处经济师。（课题编号：2018-GDSY-ZX-02）

要求，准确理解和把握人民政协的性质、地位、职能、作用，坚持在宪法法律和政协章程范围内履行职能、开展工作，确保人民政协事业的正确政治方向”。人民政协是统一战线组织，是中国特色社会主义多党合作和政治协商的重要机构，是人民民主的重要实现形式，也是国家治理体系的重要组成部分。人民政协既不是权力机构，也不是决策机构，而是各党派团体、社会各界人士参与国家政治生活、参政议政、民主监督、政治协商的重要平台。政协委员要善于聚焦党委政府的中心工作、经济社会发展的重大问题、社会热点及民生问题，深入基层，深度调查研究掌握好第一手资料，坚持问题导向，提出有较强针对性的提案、社情民意、意见建议，为党委政府制定政策和法规提供决策参考。政协委员要准确把握人民政协的性质和定位，结合新时代的新特点、新问题和新机遇，不断提高自身的履职能力，确保工作到位不越位，确保人民政协事业的正确政治方向。

2. 新时代政协委员履职能力建设是充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用的必然要求

协商民主和选举民主是我国社会主义民主的两种重要形式，人民政协是协商民主的重要平台和渠道，政协委员通过全体会议、协商座谈、撰写提案、社会调查研究等多种形式对党和国家的重大决策、经济社会发展的问题进行充分的协商，广泛征求社会各界的意见，力求达成最大共识，寻求公共利益的最大公约数。习近平总书记在全国政协十二届三次会议期间提出了“懂政协、会协商、善议政”的重要要求，这是新时代政协委员履职尽责的基本遵循。协商要坚持准、精、深、实、效的工作理念，准确对接党委、政府的工作重点，选准选好协商议题，协商才能得到党政重视。政协要搭建好平台，让各党派团体、各族各界人士在协商民主的大平台上议政建言。要营造良好的协商氛围，让政协委员能够各抒己见，使建言有理有据、合法依章，充分激发出委员的履职热情，在协商中提升履职能力。

政协协商包括界别协商、对口协商、专题协商、提案办理协商、基层协商、网络远程协商等多种协商形式，这就要求政协委员具备较全面的专业文化素养、知识储备、协商议政能力、理论政策水平，面对不同的协商对象、协商主体、协商形式时都能有效、高质量地开展协商，增强协商实

效，更好地发挥人民政协作为协商民主的重要渠道作用。

3. 新时代政协委员履职能力建设是推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，发展社会主义民主的必然要求

政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政，政协的主体是政协委员，政协的履职能力主要体现在政协委员主体的履职能力上，委员的履职能力具体反映在政治把握能力、参政议政能力、民主监督能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力，以及在这些能力基础上形成的综合能力上。政协委员参政议政关键在于“善议政”，要在新时代中国特色社会主义制度的框架下议政，政治站位要高，要善于谋全局议大事，提高调查研究、建言献策的水平，努力提出让人民群众满意、让党政领导满意的决策建议。民主监督重在“敢于监督”与“善于监督”。要主动围绕党委政府中心工作的完成、各项政策的落实、决策的部署、民生热点难点问题的解决等方面，加大监督的力度，敢于讲真话，敢于提出批评和真知灼见。调查研究能力是政协委员的基本功力，要勇于深入社会改革的深水区和矛盾的集中地方，发现问题的核心和关键，问政于民，问需于民，创新解决问题的思路，提出切实可行的对策建议。由此可见，只有政协委员履职能力的提升，才能促进政治协商、民主监督、参政议政制度的优化，为推进新时代政协事业创新发展提供有力的保障，也是发展社会主义民主的题中之意。

4. 新时代政协委员履职能力建设是实现我国高质量发展的必然要求

中国特色社会主义进入了新时代，经济的发展由过去的高速增长转变为高质量发展，政协委员的履职要契合新时代的主题，要以改革思维、创新理念主动适应时代的变化。政协委员是社会各行各业的精英、行家里手，对各领域的发展以及存在的问题都有所掌握，有较强的洞察能力。政协委员在做好本职工作的同时，就所在界别的痛点难点问题，以及所联系界别群众的利益诉求问题，要有机结合到政协履职工作当中，针对社会发展的新情况、新变化和新问题形成翔实的调研报告，提出有针对性的提案建议，促进相关问题的解决。当前我国社会处于转型的关键期、改革的深水区，围绕供给侧改革、乡村振兴、精准扶贫、产业转型升级、创新驱动战略，需要充分发挥政协人才荟萃、智力密集的优势，提高政协委员协商

议政、建言资政、调查研究的能力，才能助推我国高质量发展。

（二）新时代政协委员履职能力建设的现实意义

1. 新时代政协委员履职能力建设是实现国家治理能力现代化的新要求

党的十八届三中全会提出，完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标。国家治理现代化包括治理体系现代化和治理能力现代化。习近平总书记指出，作为国家治理体系的重要组成部分，人民政协必须适应全面深化改革的要求，以改革思维、创新理念、务实举措大力推进履职能力建设，努力在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用。发挥人民政协在国家治理中的作用，提升政协委员的履职能力，就是要提高政协委员的政治协商、参政议政、民主监督能力。人民政协是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，要从推进国家治理体系和治理能力现代化的高度来加强委员的履职能力现代化，善于用协商思维、新技术手段来提升政治协商、参政议政的实效，充分发挥中国基本政治制度和国家治理体系的优势。因此，能否在推进国家治理体系和治理能力现代化方面发挥重要作用，政协委员的履职能力是否能适应国家治理体系和治理能力现代化的标准和要求就显得至关重要。因此，政协委员履职能力的高低在一定程度上关系到其能否在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中发挥重要作用。

2. 新时代政协委员履职能力建设是政协委员用新思路适应新任务、新征程需要的根本要求

中共十九大对人民政协工作作出了新论述、新要求、新部署，新时代政协工作的开展，要准确把握新时代的特征，适应新时代的要求。新时代的一个重要标志就是社会主要矛盾发生变化，我国社会的主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。社会主要矛盾的重大变化，必然会深刻影响到人民政协工作，人民政协工作要站在新的历史起点上，重点围绕解决好发展不平衡不充分问题、“美好生活”范畴问题建言献策，充分利用现代社会治理理念和技术手段，提高委员的履职能力，增强履职的实效，助推经济社会发展。协商民主是中国特色社会主义的主要民主形式，人民政协是发挥协商民主的重要渠道和机

构，人民政协要自觉肩负履行历史赋予的崇高使命，全面推进协商民主广泛多层制度化发展，迫切需要广大政协委员具备较高的思想水平和履职能力，紧跟时代步伐，真正做到“懂政协、会协商、善议政”。在新的征程中，政协委员要贯彻落实十九大精神，深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想，切实做好新时代中国特色社会主义发展道路的坚定拥护者、积极建设者、有力推动者，保持政治坚定，提高协商议政能力，主动适应时代的变化，明确履职能力的新要求。

二 新时代政协委员履职能力的内涵

政协委员履职能力是政协委员忠诚于国家和人民，忠实于中国特色社会主义事业的全面履职能力及其能力体系。它包括政协委员的政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力、全面表达能力（建言献策能力）等方面。

（一）政治把握能力

政治把握能力是政治敏锐性、政治坚定性和政治伦理性的独特能力，是政协委员要具备的极为重要的能力。对国家政治保持敏锐性，就要对国情、民情、社情和党情高度关注，深入思考和正确研判形势。对国家政治保持坚定性，就要站稳政治立场，守护阶层意识，与党中央保持高度一致，坚定中国特色社会主义“四个自信”。对国家政治保持伦理性，就要确证中国共产党领导人民执政的合法性，要把握各民主党派民主协商、参政议政的合理性，要认识党和国家的决策政策的宗旨是以人民为中心，从根本上看，就是对党的领导和国家发展满怀信心。在当前，政协委员提高政治把握能力，要坚定“五个认同”，即认同伟大祖国，认同中华民族，认同中华文化，认同中国共产党，认同中国特色社会主义。“五个认同”是高度统一的。对中国特色社会主义的认同具体化为对中国理论、中国制度、中国文化和中国道路的认同。坚定前四个认同，要落实到对中国特色社会主义的认同，而认同中国特色社会主义也要认同伟大祖国、中华民

族、中华文化和中国共产党。因此，坚定“五个认同”是提高政治把握能力的思想政治基础。

（二）调查研究能力

调查研究是坚持实事求是思想路线的生动体现，是政协委员取得话语权的先决条件。而提高调查研究能力要改变思维方式。一要将底线思维和顶层思维相结合。政协委员不但要有底线思维，有向下看的视野，更要有顶层思维，有向上看的视域。这样开展调查研究才能做到下情上达。二要将客体思维和主体思维相结合。政协委员是实施民主协商监督，开展参政议政的主体，以主体思维来观照人民的权利、政府的责任和自身的政治伦理，开展调查研究才能有担当、有成就。三要将实体思维和关系思维相结合。关系思维要求政协委员以主体的视域来考察政协工作与党委工作、政府工作的关系，考察国家、社会和人民群众的关系，它们之间的关系是内在统一的。完成政协的工作就是完成党、国家和人民委托的工作。四要将单向思维和复合思维相结合。政协委员开展调查研究要形成多个尺度，并懂得把这些尺度统一起来，运用于改革发展实践。五要将静态直观思维和动态发展思维相结合。调查研究不能局限于办公室借助网络媒介来完成，而要面对中国变化发展的社会现实，要紧密联系省情、市情和基层情况，做到“三个贴近”，这样取得的调研成果才能管用。在这个过程中，政协委员的调查研究能力才能不断得到提高。

（三）联系群众能力

联系群众能力是政协委员开展调研工作，发现现实问题，密切党和政府与群众的关系的基本能力。提高联系群众能力，要正确把握我国社会主要矛盾的变化，深刻认识人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，坚持以人民为中心，做好政协各项工作。一要尊重维护群众。这是提高联系群众能力的思想基础，要做到尊重群众的主体地位，承认群众是历史的创造者，站在群众利益立场看待问题。二要关心群众。热爱群众是提高联系群众能力的情感基础。政协委员的工作站位要做到心中总是装着群众，一切为群众着想。三要帮助群众。支持群众是联系群众

的落脚点。政协委员要支持群众的发展愿望，为实现群众利益建言献策。

（四）合作共事能力

政协委员要围绕中心，服务大局，在地方党委和政协党组的领导下，开展各种方式的协商工作，完善开展例会协商、专题协商、界别协商、提案办理协商方式，通过真诚对话，和谐共事，增进协商实效，不断增强政协委员的合作共事能力。

（五）全面表达能力（建言献策能力）

较高水平的口头表达能力是政协委员提供高质量的提案和建言的重要前提。政协委员的全面表达能力包括笔头表达能力和文字表达能力（撰写提案建议），是两种能力的内在统一。在每年召开的政协会议上，政协委员都要在调研的基础上提交一份有价值的提案，或者在参与政协工作报告讨论过程中表达个人观点，提出建议。要做好这些工作，都离不开规范的书面表达和良好的言语表达。政协委员如若参加了调研活动，取得了第一手材料，但缺乏富有逻辑思维和结构层次的书面表达，即便有再好的思想和建议也不能客观表达出来，传达给政协大会或常委会去做进一步研究，促进决策顺利生成。同理，政协委员如若缺乏思维清晰、生动丰富的话语表达，也可能造成现场的委员们不能恰当理解发言者的真实意思的情况，以至发言者不能顺利达到建言和交流的目的。因此，政协委员在建言献策过程中要着力提高笔头和口头两种表达能力，从而不断提高资政的质量与水平。

三 新时代政协委员履职能力短板

进入新时代，政协委员的履职能力存在一些短板，主要体现在眼力、脚力、脑力、笔力和创新力等方面，这些短板制约了政协委员履职水平的提高。

（一）体现政治敏锐性的眼力不够强

政协委员是参与政治协商工作各个界别的精英，但是个别政协委员政治意识不强，缺乏政治敏锐性，具体体现在：对中国共产党的理论创新不敏感，对中国共产党的方针方略、政策决策不敏感。不同界别的政协委员其政治不敏感还表现在对其所在党派所从事的工作、所参与的协商事务、所提出的提案或建议也不敏感，以至出现其对政协的整体工作不敏感。究其原因，这些委员是因为忙于事务，缺乏学习，跟不上新时代的步伐。

（二）体现调研能力的脚力不够强

调查研究是政协委员发现问题，找到矛盾症结，理性分析问题，提出合理建议，作出思想贡献的首要前提，因而调查研究能力是政协委员的一个基本能力。政协委员的调研能力不够强主要体现在：问题意识不强，不善于制订调查方案，不善于选择调查路径，不善于利用调研方法，不善于发现有价值的问题，不善于联系群众取智于民，不善于聚焦现实问题，不善于发现造成问题的内在矛盾，从而抓不准问题，找不到合理办法，解决不了迫切需要解决的问题，以至不能更好地发挥自身的优势。

（三）体现思维能力的脑力不够强

当代的政协委员普遍接受了不同专业的高等教育，一般而言，应当具有比较好的思维能力。思维能力是政协委员的知性能力和理性能力的统一。知性能力要求以广博的专业知识做基础，理性能力要求以发达的哲学思维做基础。以此看来，政协委员的思维能力是建立在广博的专业知识和发达的哲学思维之基础上形成的。然而，要求高质量发展的政协工作实践表明，当代政协委员并不因为接受了不同专业的高等教育而具备适应时代要求的较强的思维能力。其现象具体表现在：知识结构不完善造成其不能把专业知识和领域知识建立起有效联系，即知性能力不能很好触及问题、嫁接现实；思维结构不完善造成其不能形成系统的、辩证的、历史的、统一的思维视野，即理性能力不能很好解释问题、变革现实。

（四）体现表达能力的笔力不够强

参与协商需要发言、商谈，建言献策需要撰写提案，这些政治实践活动都需要恰如其分的表达。一方面，政协委员的口头表达能力不够强。主要表现在一些政协委员讲普通话发音不清晰，语言运用不恰当，措辞不准确，地方性语言过多，情感色彩过强，而逻辑性过弱，从而影响了现场的表达力、感染力。另一方面，政协委员的书面表达能力不够强。主要表现在一些政协委员撰写的建议、提案和文章上，存在口语化、概念不清、思路不畅、观点提炼不足、逻辑结构不完善等问题。这些问题直接影响了政协委员建言献策、参与协商的质量与水平，也影响了政协委员自身形象的塑造。在制度化的政治实践中，一些政协委员经常出现表达能力不足的问题，这些问题需要在实践中重视和解决。

（五）体现学习能力的创新力不够强

在当下信息化时代，对人们的学习能力提出了更高要求，对政协委员而言，学习能力更显重要。但是，一些政协委员的学习能力不强成为其参与政协工作和活动的短板。主要表现在：学习时间减少导致涉猎面变窄，专业学习不持续导致知识结构不系统，学习不深入导致对问题认识一知半解，应付式学习导致时间浪费且无甚收获，对政治学习、理论学习不重视导致站位不高、理论视野不开阔，创新性学习严重不足导致创新型工作质量不高，此外，还存在学习方法不科学、学习渠道不畅通、学习动力弱化等问题。造成这些问题的根本原因在于一些政协委员对学习的重要意义认识不足，创新性学习能力不强。正是这些问题直接或间接影响政协委员的眼力、脚力、脑力和表达力的提高，进而影响了政协委员建言、参政、资政的质量。

（六）体现商谈能力的交往力不够强

商谈是主体际之间围绕一定的共同价值目标所展开的口头的或书面的对话与协调活动。政协委员在政党、人大、政府、政协、人民团体、社会组织、基层组织内部或它们之间都需要开展商谈，或者开展界别协谈、专

题商谈、例会商谈、提案办理商谈等。因此，商谈能力是政协委员的一项基本能力。但是，从现实的政协工作实践来考察，商谈能力不强仍是一些政协委员的短板。主要体现在：对政党、人大、政府、政协、人民团体、社会组织、基层组织等不同部门的性质与职能了解不清导致对谈话对象把握不准，对上述部门的工作重点把握不够好导致对解决问题的商谈方向出现偏移，政协委员对调研专题所做工作不实不细导致商谈质量不高、不可持续，一些政协委员纯粹出于应付式完成任务而导致商谈务虚化，甚至完全流于空谈。凡此种种问题，说明一些政协委员对商谈的性质、功能、对象、结构、内容、特征、效应等问题把握不够好，商谈能力不够高，从而影响了主体际商谈质量的提升。

四 新时代政协委员履职能力建设的对策建议

（一）强化理论武装，确保正确政治方向，做政治立场坚定的“明白人”

人民政协本质属性是政治性。人民政协的这一特质，必然要求人民政协必须旗帜鲜明地讲政治，确保人民政协朝着正确的政治方向前行。新时代、新使命对政协委员的履职能力也必然提出更高更新的要求，这也决定着政协委员要更好履职，首先要用新思想武装头脑、要有鲜明的政治立场，做政治立场坚定的“明白人”。一是深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神以及习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，用新时代中国特色社会主义思想武装头脑，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，统一思想，凝聚共识，注入人民政协事业发展的新动力，牢固履职的思想基础。二是要深刻领会坚持中国共产党的领导和中国特色社会主义制度特别是坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的本质就是要发展人民民主，坚决拥护中国共产党的领导，坚持中国特别社会主义道路，坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，真正做到内化于心，外化于行。三是要

深入学习人民政协理论，用人民政协理论指导履职的实践。只有把人民政协理论学懂弄通，才能牢固“懂政协、会协商、善议政”的基础，才能解决好为什么履职、为谁履职、怎样履职的问题，切实做到发挥专长、施才尽职。

（二）强化协商意识，发挥桥梁纽带作用，做协商民主的“协商人”

密切联系群众是人民政协的本质要求，也是政协委员依章程履职尽责的使命所在。政协委员充分利用自己所在的界别中、所在的党派中、所联系的群众中的优势，宣传党委政府的方针政策，协助党委政府协调关系，化解矛盾，倾听群众意见心声，了解和反映群众的愿望和要求，为党委政府决策提出符合人民群众根本利益的建议和对策，从而服务党委政府的中心大局，密切党委和政府同人民群众的血肉关系。这客观上要求政协委员必须强化协商意识，提高履职的协商能力，做“懂协商”“会协商”的“协商人”。一是要加强协商民主理论学习。要弄懂“有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛”，掌握好协商民主的基本理论，清晰协商民主的程序，规范协商民主的行为，科学运用协商民主的方法。二是要深入到人民群众中去。要了解社情民意，紧紧围绕民生问题开展专题调研，扎实协商的民意基础。三是要积极参与各类协商。充分运用专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商、专项民主监督形式等，倾力助解群众最关心最直接最现实的利益问题。四是要认真撰写提案。通过提案，反映协商过程中所掌握的群众呼声，为党委政府决策建真言。

（三）强化大局意识，提高资政建言的质量，做参政议政、民主监督的“内行人”

政治协商、民主监督、参政议政是人民政协的基本职能。政协委员提高履职能力，要立足于实现人民政协的基本职能和党委政府大局，强化大局意识，建大局之言，献大局之策。在提高资政建言质量上下功夫，做参政议政、民主监督的“内行人”。一是政协委员的教育培训要常态化。通过教育培训，提高政协委员的综合素质和站位，使政协委员

准确把握国际国内形势，努力同党委政府保持高度一致，踩准点子、跟上节奏，紧扣中心工作，用大局意识观察问题，用辩证观点分析问题，用创新思维解决问题，使建言献策更加精准、到位，做到建言建在需要时、议政议到点子上、监督监在关键处。二是政协委员视察要制度化、规范化、程序化。这是《中国人民政治协商会议全国委员会委员视察工作条例》的明确规定。政协委员通过视察活动，对国家宪法、法律和法规的实施以及重大方针政策的贯彻执行情况；改革开放和社会主义现代化建设的重大成就；政治、经济、文化和社会生活中的重要问题；国家机关及其工作人员的工作情况等有更加深入的了解，更有利于政协委员围绕中心，高质量地提出针对性强、问题导向清晰的建言献策和进行有效的有针对性的民主监督。

（四）强化调查研究，深入了解社情民意，做界别群众的“代言人”

1930年，毛泽东同志在《反对本本主义》一文中就特别强调，没有调查就没有发言权。调查研究是委员履职能力中最基础、最核心的能力之一。提升调查研究能力，是提高政协工作成效的重要手段。政协委员代表着本界别的群众提出的对策建议要得到采纳，必须要“说得好”，做好界别群众的“代言人”。要“说得好”就要选好题、深调查、强研究、重转化，深入实际，深入群众，深入一线，体察社情民意，努力掌握真实全面的第一手资料，切实把本界别群众的真实情况和呼声反映出来。另外，党委政府要出好题，搭好台，给便利，快答复，真落实，为政协委员强化调研，深入反映社情民意提供良好的环境。

（五）强化学习研究，提高个人表达能力，做提案建议撰写的“内行人”

强化学习研究是政协委员提高履职能力，做到“懂政协”“会协商”“善议政”的迫切需要。新时代新要求下，对政协委员的学习也提出了更多更高的要求。作为委员，除要加强政治理论、政协理论和各种文化知识的学习以外，还特别需要加强表达技能方面的学习，如加强语言表达

技能学习、提案撰写技巧的学习。一方面是时代发展和政协工作举措不断创新发展的需要不断强化学习。如广东省政协在每年的政协会议期间的即席发言环节，就需要政协委员有过硬的语言表达能力。另一方面是作为提案建议写作要求的需要不断加强学习。提案建议要言之有实、言之有据、言之有理、言之可行、言之精要，要有丰富的写作素材、较高的提案建议撰写技巧才能做到，同时提案与其他的行文有较大的区别，也有一定的格式要求，需要通过提案撰写的系统学习后才能成为“内行人”。

（六）强化时代意识，紧跟时代潮流，做适应新时代发展需要的“时代人”

时代在发展，人民政协的各项工作也在不断丰富、创新发展。随着网络时代的迅猛发展，人民政协工作平台、手段和方式方法也紧跟时代潮流，如网上提案、政协微信公众号等网络手段不断普及，这对政协委员履职能力建设也提出了极具有时代气息的新要求。因此，在这种时代潮流下，政协委员要强化时代意识，紧跟时代潮流，做适应时代发展需要的“时代人”。

总之，切实提高新时代政协委员履职能力，既是新时代政协委员遵守和履行政协章程的必然要求，也是新时代新征程对政协委员履职能力建设提出的新要求。政协要搭好台，出好题，政协委员要唱好戏，答好卷。只有两者紧密配合，在政协党组的正确领导下，坚持用习近平时代中国特色社会主义思想武装头脑，切实提高政协委员的政治站位，强化协商意识、大局意识、时代意识，强化调研，不断加强学习，新时代政协委员的履职能力一定能够不断提高，为新时代人民政协事业的发展作出新的具有时代意义的贡献。

增强参政党协商能力及路径研究

◎ 田铭钊　伍建文　李　阳[①]

2015年年初，习近平总书记同党外人士共迎新春时指出，搞好政党协商，需要中国共产党和各民主党派共同努力。新的历史条件下研究如何增强参政党协商能力及路径非常有必要，对于发展社会主义协商民主、坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、加强各参政党自身建设有很重要的理论及实践意义。

一　政党协商在社会主义协商民主中的重要地位

2014年12月30日，习近平同志在中央政治局会议上强调，加强协商民主建设，要继续重点加强政党协商、政府协商、政协协商，积极开展人大协商、基层协商、人民团体协商，逐步探索社会组织协商。在七种协商形式中，政党协商位于首位。“政党协商是中国共产党和民主党派基于共同的政治目标，就党和国家重大方针政策和重要事务，在决策之前和决策实施之中，直接进行政治协商的重要民主形式。”[②]目的就是巩固和发展和谐政党关系。

① 田铭钊，肇庆社会主义学院讲师；伍建文，肇庆社会主义学院副教授；李阳，肇庆社会主义学院教师。（课题编号：2017-GDSY-ZX-10）

② 中共中央办公厅印发《关于加强政党协商的实施意见》[EB/OL].（2015-12-10）. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/10/c_1117423452.htm.

（一）政党协商是中国特色政党制度的重要内容

我国协商民主形式是中国共产党与各民主党派经历了近80年的风雨历程创造的新型民主。抗战时期，中共在抗日根据地实行的“三三制”，将协商民主与选举民主有机地结合起来，创造了新民主主义的协商民主模式，是共产党领导的多党合作和政治协商的试验田。1949年9月，中国共产党与民主党派通过政治协商和民主选举使新政权获得了最广泛的支持。第一届中央人民政府的6位副主席中，民主人士有3位。56位中央人民政府委员中，党外人士有27位，已经充分体现出联合政府的性质。15名政务委员中有9名是民主人士，分别为谭平山、章伯钧、马叙伦、陈劭先、王昆仑、罗隆基、章乃器、邵力子、黄绍竑，占60%。

新中国成立后，民主党派和无党派人士“同心同德”，与中共并肩合作，在各个领域进行政治协商，为国民经济恢复和社会主义建设作出巨大贡献。改革开放以来，我国的多党合作和政治协商制度也进一步规范化，协商民主也在实践中不断得到丰富和发展。它是与我国人民代表大会制度的选举民主相结合，体现中国特色的一种国家民主形式。

（二）政党协商是中国特色国家治理的重要机制

“在人民内部各方面广泛商量的过程，就是发扬民主、集思广益的过程，就是统一思想、凝聚共识的过程，就是科学决策、民主决策的过程，就是实现人民当家作主的过程。这样做起来，国家治理和社会治理才能具有深厚基础，也才能凝聚起强大力量。”[①]要推进国家治理体系和治理能力的现代化，就必须采用现代化的治理理念，建立健全社会各领域的制度和机制，完善和发展治理部门运用多种资源来处理各种社会问题的能力。社会主义民主的两种重要实现形式之一就是协商民主，从其本质和自身功能上来讲，理所当然是国家治理现代化不可分割的一部分。

---

① 习近平在庆祝人民政协会议成立65周年大会上的讲话［EB/OL］.（2014-09-22）. http://www.chinanews.com/gn/2014/09-22/6613564.shtml.

（三）政党协商是社会主义协商民主的重要形式

在协商民主的7种形式中，位于首位的是政党协商，具有示范和引领意义。“民主党派中央每年以调研报告、建议等形式直接向中共中央提出意见和建议。民主党派中央负责同志可以个人名义向中共中央和国务院直接反映情况、提出建议。”[①]同各民主党派、无党派人士代表开展的政党协商从中央到县区贯穿所有层级，充分表现出执政党发展中国特色社会主义民主政治的信心和决心。

政党协商是在政治事务中执政党与参政党之间的协商，这种有序的政治行为，能够发挥民主党派、无党派人士作为群众利益代表的作用，让来自各方面的有利于维护广大人民群众根本利益的意见和建议，能够通过政党协商这个渠道得到充分表达。

二 参政党协商能力的现状分析

新的历史条件下，协商民主不再是一种窄口径的、单向度的协商形式，而成为社会政治生活中不可或缺的制度体系和工作机制。协商民主作为一种载体，其政治生活的影响力、民意的代表性、参与范围的宽广性，对参政党协商能力提出了较高要求。

（一）参政党协商能力的构成

政党协商是执政的中国共产党与参政党之间的协商，不是参政的各民主党派内部的协商，是“在决策之前和决策实施之中，直接进行政治协商的重要民主形式”[②]。政党协商不同于在政协会议召开期间同民主党派开展的协商；双方协商的内容是重大方针政策和重要事务，不是对一般事务

① 中共中央办公厅印发《关于加强政党协商的实施意见》［EB/OL］.（2015-12-10）. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/10/c_1117423452.htm.

② 习近平在庆祝人民政协会议成立65周年大会上的讲话［EB/OL］.（2014-09-22）. http://www.chinanews.com/gn/2014/09-22/6613564.shtml.

的协商，具有较高层次。具有一定的协商能力是民主党派与中国共产党开展协商的基础，否则，政党协商无从谈起。参政党的协商能力主要体现在三个方面：

1. 政治意识

无论是在民主革命年代还是社会主义建设时期，各民主党派同中国共产党是共同奋斗的友党，历史上各民主党派都具有敏锐的政治意识。在新的时期，民主党派更要有政治意识，要能够准确地判断形势和把握政治方向，要具备参政议政的基本素养和政治眼光。具有政治意识就是要坚定不移支持中国共产党领导的多党合作制度，充分发挥自身优势，充分调动一切积极因素，协助做好协调关系、化解矛盾的工作，提高合作共事能力。具有政治意识是参政的民主党派应该具有的最基本能力。

2. 利益表达能力

习近平指出："通过多种形式的协商，可以广泛畅通各种利益要求和诉求进入决策程序的渠道，有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益固执己见、排除异己的弊端。"[①]民主党派分别代表所联系群众的利益诉求，要顺畅地把本党派相关联人员的意见、建议反映到党委和政府部门，就需要参政党利用政党协商这个渠道来表达利益诉求，发挥好民主党派反映社情民意和群众利益诉求的桥梁作用。这有利于决策民主化、科学化。因此，利益表达能力是各个参政党必须具备的内在能力。

3. 建言献策能力

考量民主党派协商能力如何的首要标准就是建言献策能力。建言献策能力是指民主党派在参与政治活动中能够提出高质量的意见或建议的能力。政党协商是一个寻求最大公约数的过程，民主党派在协商过程中要有理有据，有理性，不能偏激，建言献策要从实际出发，提出有价值、可操作的意见、建议，并可以被党委、政府认可。可见，建言献策能力是民主党派应该具备的核心能力。

---

① 习近平在庆祝人民政协会议成立65周年大会上的讲话［EB/OL］.（2014-09-22）. http://www.chinanews.com/gn/2014/09-22/6613564.shtml.

（二）参政党协商能力现状

各级党委和政府也基本上认识到了政党协商在社会主义协商民主中的重要性。可是，在现实中，政党协商作用的发挥仍然不尽如人意。

1. 进一步充实政党协商理论

政党协商作为我国政治生活的一种独特形式，从1949年新中国成立前就开始了，在协商建立新中国等方面起到了非常重要的作用。尽管一直在进行实践，但把政党协商当做协商民主的首要形式，作为一个理论概念正式提出，则是近几年的事情。2015年12月，中共中央办公厅印发了《关于加强政党协商的实施意见》，意见共六部分，明确了政党协商的内容、方式、程序、保障机制等。有关方面对政党协商的理解存在误区。所以，政党协商的开展也不尽如人意。

一是把只要有参政党参加的协商都视为政党协商。在相当一部分人的理解中，凡是有民主党派成员参加的协商就是政党协商。造成这种错误认识的根源是不理解政党协商的内涵。在中央层面开展政党协商的内容包括："中共全国代表大会、中共中央委员会的有关重要文件；宪法的修改建议，有关重要法律的制定、修改建议；国家领导人建议人选；国民经济和社会发展的中长期规划以及年度经济社会发展情况；关系改革发展稳定等重要问题；统一战线和多党合作的重大问题；其他需要协商的重要问题。"[①]可见，这种把政党协商简单化的认识，不仅降低了政党协商的层次，而且弱化了政党协商作用的发挥。

二是分不清政协协商和政党协商的区别。政党协商是协商民主的7种途径之一，政党协商最容易与政协协商混淆。认为民主党派参加的政协协商等同于政党协商的人不在少数，他们分不清政党协商与政协协商既平行又关联的关系。2015年6月25日，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》指出，政协协商民主是在中国共产党领导下，参加人民政协的各党派团体、各族各界人士履行参政议政职能，围绕一些重大问题和群众关切的实际问题，在决策之前和决策实施之中广泛协商、凝聚共识的

① 中共中央办公厅印发《关于加强政党协商的实施意见》［EB/OL］.（2015-12-10）. http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/10/c_1117423452.htm.

重要民主形式。由此来看，参加政协协商的人员成分要多于政党协商，无论是政党协商还是政协协商都包含在政治协商之内。这些认识方面的误区会影响各个方面的参与程度，并导致在实践中将政党协商泛化。

2. 进一步发挥政党协商功能

在目前体制下，参政党能否有效开展协商民主，主要取决于党委、政府，党委、政府及其职能部门主要领导的协商民主观念直接影响协商民主的开展。随着社会大众民主意识的不断增强，虽然党委、政府和人民政协对协商民主的认识也不断提高，但一些党政主要领导和职能部门对政党协商仍然是说起来重要，做起来不重要。很少有人将政党协商上升到是党委政府科学决策民主决策的重要环节、提高执政能力的重要途径的高度来认识，往往把协商民主看成征询意见、接受监督、减少矛盾的机会和手段。有的认为协商民主就是个形式，意思一下得了；有的觉得协商是自找麻烦，紧要的大事多，相当多的事情要马上作出决策，要是重大事情在决策前都开展协商，会影响进度。

此外，协商内容的规定不够细化具体。按照协商的“三在前”“三在先”要求，基本上各地都制定了相关的规章制度，但对协商内容的“重要”“重大”问题规定还是比较笼统、空泛，不够明确的。比如《中共肇庆市委关于政治协商实施细则》中的“市委提请民主协商的重要人事安排和其他需要协商的干部任免事项”，到底哪些是“重要人事安排”，也是比较笼统、不够明确的，在实践中往往随意性较大。

3. 进一步增强政党协商能力

中共中央《关于加强政党协商的实施意见》要求，党委特别是领导干部要强化政党协商意识，熟悉政党协商方法，总结政党协商经验，推进政党协商实践。但从目前情况来看，落实还不够到位，执行还不够好。

其一，参与协商的民主党派代表在实际上存在不对等。一些地方、部门的政治协商规范化取决于党政领导协商民主意识的强弱，党政主要领导民主意识强，政治协商就比较主动；反之，政治协商就难以开展。其二，存在一些以通报代协商的情况，对哪些内容必须协商、哪些内容应该通报没有明确界定。其三，民主党派在不同地区、不同层级发展不平衡。民主党派的组织不健全一定程度上影响了政党协商的深入开展。目前，有些地

方县一级的民主党派组织不健全，存在“上热下冷”的现象，很难进行有效的政党协商。其四，“实施意见”的刚性约束不够。主要是“意见”缺少刚性制约措施，只规定了该做什么，但对不履行规定的如何处理没有明确规定，显得缺乏约束力。

4. 进一步夯实政党协商机制

近年来，随着国家、省有关协商文件的颁布，大部分市、县（区）政协相继出台了《政治协商实施细则》或《政治协商实施办法》，以及具体的协商工作制度，如《提案办理工作暂行规定》等。此外，建立了协商工作机制，主要包括党委常委会每年安排一至二次会议研究政协工作，政府常务会议每年专门研究部署和通报政协提案办理工作，党委、政府主要领导每年领衔督办一件重点提案等，基本形成了“党委点题、政协解题、部门落实”的协商调研机制。

以肇庆市为例，《中共肇庆市委关于政治协商实施细则》从多方面就政治协商作出规定，包括协商的内容、形式、程序、反馈等，是一个比较规范的协商制度，但从目前情况来看，落实还不够到位，执行还不够好。“实施细则”规定了市委在市政协同各民主党派和各界代表人士开展政治协商的形式。列表如下。

表1 肇庆市委在市政协同各民主党派和各界代表人士的协商形式

协商形式	频率	党委、政府方面出席者
全体会议	一年一次	市委常委，市人大常委会、市政府主要负责同志，市法院、检察院主要负责同志，市委、市政府工作部门负责人
常委会议	一季度一次	分管市领导同志及有关职能部门负责同志
主席会议	一月一次	（未规定）
专题协商会	一年一至二次	分管市领导同志及有关职能部门负责同志
党组专题座谈会	（未规定）	（未规定）
专门委员会会议	不定期	有关职能部门负责同志
联席会议	一季度一次	（未规定）
内部协商会议	（未规定）	（未规定）
书面协商	（未规定）	（非会议协商）

由表1可见，政治协商采取会议协商与书面协商相结合的方式，“实施细则”对于会议的主题、频率和出席人员都作出了相关规定，但仍存在几个突出的问题。

首先，协商的主体是谁。市委、市政府是协商的主体没有疑义，但另一个主体到底是各民主党派和各界代表人士，还是市政协？在实践中，参加协商的各民主党派和各界代表人士往往同时也是政协委员，他们作为政协委员，而非仅仅作为各民主党派成员和各界代表人士参加协商。如果根据“实施细则”的规定，另一个协商的主体就不是市政协，而是各民主党派和各界代表人士，市政协仅仅是协商的场所。“实施细则”规定了市委同市各民主党派、无党派人士的协商，如果市政协仅仅作为协商的场所，显然无法发挥政协的整体功能。

其次，在8种会议协商中，只有4种规定市委、市政府及有关职能部门的负责同志参加，其他都没有明确规定。市委、市政府参与协商的力度不够。实际上除内部协商会议之外，市委、市政府及有关职能部门的负责同志也应参加，比如市委常委或市政府主要领导同志参加市政协主席会议，市委常委参加市政协党组受市委委托召开的专题座谈会。

民主党派不能局限于仅在会议期间与党委、政府开展协商，需要主动提出包括经济社会发展、民生问题在内的重要议题，增强党委和政府的协商民主意识，如果能够在制度上真正实现党委、政府与政党协商的常态化，部分部门单位对协商民主工作重视支持不够的问题也就迎刃而解。

（三）影响协商能力的因素

1. 人才因素

民主党派成员集中在高校、医疗卫生、科研院所，还有些是企业家，在政府部门工作的少之又少，有些人甚至对政府部门的基本职能都不清楚。缺乏对社会问题全面的了解，由此导致在协商能力上宏观性不足，针对某方面问题提出的建议缺乏深度，有些建议看起来近似外行，很难被政府采用。另外，民主党派缺少代表性人物。以肇庆市的某个民主党派成员组成为例，该党派有相当一部分会员是中小企业主，参政议政能力不高，有些人甚至不了解自己所在党派的基本性质，社会影响力有限，而在当地

有影响力的规模较大的企业主并没有加入民主党派的热情。

2. 信息因素

首先，信息不对等是影响协商效果的原因之一。在地级市，一般只有一位副市长是民主党派干部，在政府职能部门担任正职的党外干部往往集中在档案、文化、旅游等相对弱势的领域。对职责外的信息又不太容易去咨询掌握，这就导致民主党派很难第一时间了解协商信息。其次，民主党派参加的调研不足。关于委员调研的规章制度也缺乏，导致一些调研和提案分析问题不深刻，前瞻性、可操作性不强。有些调研仅仅是考察会员企业，对整个经济发展状况把握不够，开展调研或相关活动中，缺乏经费，需要有经济实力的委员发挥作用，就把某些有实力的委员安排到与其身份不相符的界别中，诸多因素影响了调研成效。

3. 制度因素

近年来，协商民主虽然在积极探索，取得了一些成效，尤其是在较高层级开展协商局面较好，但从机构设置、人员编制、协商内容等方面整体而言还不够平衡。（1）机构设置。民主党派的组织体系一般到县（市、区）一级，乡镇、街道一级没有设置组织。近年来肇庆市的端州区、高要市、德庆县政协设立了镇（街道）联络组，将组织延伸到镇和街道办，但在人员配备上基本是单兵作战，主任（组长）主要由镇（街道办）副职兼任，没有专门的办公机构和专职工作人员，民主党派参与人员几乎为零。（2）人员编制。县级民主党派的委员会，人员编制十分有限，专职人员较少，不能独立开展工作，大量工作由办公室代替，致使职能没有充分发挥。（3）协商内容。在县级政治协商方面，形式重于内容，政事多于人事，重高层轻基层；在参政议政方面，议政多而参政少，方式多而实绩少，抽象多而具体少。此外，民主党派推选协商代表缺乏明确的规章制度，缺乏甄选标准和可操作性程序规范，导致部分民主党派委员履职观念消极、履职能力不强。

4. 环境因素

专题协商是人民政协探索、发展协商民主制度的成功实践。专题协商在政协常委会议层面进行协商，政协主要领导和各民主党派负责人、有关界别的代表参加，邀请党委、政府领导及有关职能部门负责人出席，一般

定期一次。有时候中共的个别领导往往已经“定调”，暗示民主党派成员尽量少讲反对意见。在这种情况下，协商时也就睁只眼闭只眼，迎合个别领导的想法，导致政党协商变成了形式。

三 增强参政党协商能力的路径

政党协商制度是我国民主政治的重要组成部分，尽管在新的历史时期，政党协商有了较大发展，但仍存在进一步完善的空间。不但要提升参政党的政治认知能力，建立广泛多层化的制度，还要加强参政党协商民主能力及民主监督的职能，同时还需加强队伍建设。

（一）提升参政党的政治认知能力

在协商民主中，参政党要彰显更大影响力，增强自身建设刻不容缓，尤其要提升政治认知能力。

1. 准确把握参政党在公共决策中的地位与作用

参政党在公共决策的过程中，是重要的参与者，发挥着不可替代的作用。第一，参政党在公共决策过程中是不可或缺的力量。中国共产党是我国的执政党，在公共政策中扮演着核心和主导作用，但同时其他民主党派作为参政党，在整个公共政策过程中具有独特的地位。第二，参政党是参与性决策主体，其作用与社会团体有根本不同。就对公共政策的制定来说，社会团体和民主党派都会产生一定影响，但其参与深度是不同的，社会团体不属于政权范畴，而参政党却是国家政权参加者，是国家事务管理、公共决策的参与者，其作用和影响有明显区别。第三，要厘清决策和协商的关系。我国走的是具有中国特色的社会主义道路，在决策前和决策执行中充分发挥多主体协商的作用，便是这个制度优越性的重要体现之一。需要注意的是，协商尽管能影响决策，却永远不能代替决策。

2. 强化政党意识

政党意识可以说是一个政党的灵魂，影响或决定着政党的作为、地位及社会影响力。参政党要在政治协商中发挥重要作用，首要任务是强化政

党意识。通过调查研究，了解社情民意，参政党发挥其独特的优势，以组织的名义表达呼声，反映诉求，通过参政议政渠道，反映到我国的政治体系之中，能够最大限度地优化公共决策。

3. 提升参政党对我国政党制度的民主价值的认识

我国的政党制度优势有二：一是能够充分发挥各民主党派作为参政党的民主监督功能，避免了一党制容易导致专制独裁和腐败丛生的弊端；二是避免了两党制及多党制容易导致互相钳制、内耗不已的弊端。实践表明，中国多党合作制度充分体现出我国政党制度中的民主价值，更有助于政党功能的发挥，推动社会经济的发展。所以，参政党只有正确认识我国政党制度的民主价值，才能发挥其在政党制度的积极作用。

（二）推进参政党协商广泛多层制度化发展

积极发挥参政党在协商民主中的作用，关键是要完善其在协商民主中的制度建设。将参政党自身制度建设与协商民主广泛多层制度化建设有效统一，是在制度建设层面进一步提升参政党的参政作用的前提。

1. 党际协商民主层面

党际协商民主作为执政党与参政党合作共事的最高层面，是中国共产党与各民主党派之间进行广泛协商的民主形式，体现了我国社会主义民主政治的优势。首先，完善党际协商实体制度。协商内容范围以及与其内容对应的协商形式、时间、原则、义务、权利必须明确和规范，确保在提升参政党的参与空间的同时，使协商民主的运行有法可依、有章可循。其次，完善协商程序制度。为了规范参政党和执政党的协商行为，使参政党在协商民主中的功能能够充分发挥，必须以制度来提高参政党的政党意识和参政理念，因此，协商议题的提出、确定要制度化，并且建立健全协商通报、知情、反馈制度。

2. 人民政协协商民主层面

政协的协商民主形式体现在政协的日常工作中，贯穿于各项活动之中。现行的协商形式包括整体协商、专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商、党派协商和基层民主协商。从数量上来看，类型并不单一，但从实际运作和成效上来看，部分协商往往流于形式或者覆盖面不够，指

向和运作都有待加强，比较突出地体现在界别协商和基层民主协商方面。随着经济社会的发展和社会阶层的变化，可以根据具体情况调整界别的设置。一是保持原有界别设置不变，扩大部分界别的覆盖面。在保持原有精英协商特色的基础上，适当调整原来人数偏少的界别人员名额，吸纳新的社会群体。二是在原有界别设置的基础上，适当增加一些新的界别。

作为民主的一种基本形式，协商民主强调公民的政治参与，旨在引导公民以合法的方式表达利益诉求，解决利益矛盾。但是，以往的协商形式主要体现精英与精英之间的协商。因此，政协除了积极吸收社会各界人士之外，还需要更为密切地联系基层群众，增强协商民主的立体性。政协在这一方面大有可为，也必须有所作为。以肇庆市为例，部分区县政协通过设立政协镇、街道联络处，使协商民主延伸到镇、街道，延伸到村、社区，实现了为社会经济发展服务、为创新社会管理服务、为人民群众服务等三项重要目标，体现了政协的力量和特色，得到领导和群众的高度评价。

3. 国家政权机关层面

首先，完善政治安排制度。在党外人士政治安排工作原则“统筹兼顾、全面安排”下，大力推进参政党政治安排工作，掌握好选拔党外领导干部的标准，确保参政党成员在人大代表及其常委会委员、政协委员及常委及其有关部委和县以上地方政府领导成员、公检法监察审判机关组织领导成员中占有一定的比例；健全政府参事选拔培养机制和参政党重要外事活动参与机制，从而拓展参政党的政治参与空间，提升其参与成效。其次，健全参政党人才吸纳和培养制度。建立健全一整套的人才队伍建设制度，着力提升党员发展质量。完善机关干部管理制度、干部培训制度以及参政党的人才培养选拔机制。

（三）加强参政党协商民主能力建设，不断提高政党协商水平

1. 提高宏观把握能力

第一，在深刻领会以习近平同志为核心的党中央的宏观战略思维的基础上，进一步加强对习近平总书记系列重要讲话精神的学习贯彻，才能提高参政党的宏观把握能力，从而更好地发挥各项职能。第二，从实际出

发，以整体的视角深刻把握我国国情，以及省情、市情，并用唯物主义的研究方法探究其中的共性和特性，抓住其中存在的问题、矛盾并及时解决，最终使得参政党的意见建议既能符合中央、地方党委的要求，又能以问题为导向，直面现实。

2. 不断提高调研水平

必须坚持深入实际，注重调查研究。调查研究是发现问题、研究问题、解决问题的基础。只有深入社会实际，全面了解掌握原始资料，根据实际情况研究实践中出现的问题，才能探索出有针对性的可行性建议和对策，不断提高协商能力和效果。

一是要密切联系人民群众。深入实际开展调研、搞好调研。要勤于思考、善于思考，从长远角度，提有用之言，献务实之策。二是要发挥优势，保持特色。在调研过程中，注重本党派与众不同之处，选准调研课题，充分发挥自身特点和优势，保持本党派在政党协商中独特的建言献策能力和作用。三是要善于从各政权机关、社会团体及自身所属党派等方面，获取有关社会稳定、经济、民生的信息，整理、分析、提炼出有价值的协商主题。

3. 增强协商议政专业化水平

推进国家治理体系和治理能力现代化，必然对参政党协商议政的专业性、判断能力、鉴别力提出更高的标准。这就要求参政党必须加强专业性，提高政党协商科学化发展水平。只有吸引、选拔本党派各方专家、学者广泛参与进来，各民主党派才能在扎实的专业基础上，有效整合各方利益诉求，协助执政党完成符合社会实际、保障人民利益、受到群众拥护的决策，不断提升协商议政工作水平。

（四）增强参政党的民主监督有效性

1. 克服信息不对称，避免“盲目性监督”

只有执政党和参政党相互信任，参政党享有充分的知情权，双方所沟通的信息对称，才能有效地发挥参政党的民主监督职能。同时，信息对称还能有效杜绝权力的滥用，规避逆向选择和道德风险。

强化参政党的民主监督，必须在保证执政党信息公开的同时，同步保

障参政党的信息获取，两个方面缺一不可。尤其在具体政策的执行层面，这种由参政党信息上的相对闭塞导致民主监督不力的现象特别突出。在我国，执政党作为国家重大方针、政策的最终决策者，是国家事务的主要信息源，需要进一步加大信息公开的力度，保障信息公开、透明，接受社会监督，从而避免道德风险。另外，参政党也不能满足于现状，被动地坐等着执政党自觉地给予信息，而应主动拓宽获取信息的渠道，增加获取信息的机会和数量，积极履行民主监督的法定职责。

2. 拓宽监督渠道，规避“阻碍性监督”

目前，参政党履行民主监督职能的渠道还比较单一，虽然《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》明确指出，党委主要负责人要定期召开会议，听取参政党负责人和无党派人士对领导班子及其成员的意见。这些规定对于拓宽民主监督的渠道，有效发挥参政党民主监督作用是积极的，但实际效果并不理想。其中一项重要原因，就是这些民主监督渠道缺乏沟通的基本要素，成为执政党所主导的行政安排。

从我国目前的制度渠道来看，强化人民政协的民主监督和发挥参政党民主监督与媒体舆论监督的结合是一个值得探索的途径。当前，人民政协除了每年一次的政协会议之外，其他时间发挥民主监督的作用不明显。媒体监督作为社会民主监督的形式之一，在政治实践中占有重要地位。参政党可以借鉴媒体监督的便利，把民主监督和媒体监督有机结合，从而增强民主监督的公开性和民意性。

（五）加强参政党队伍建设

政协委员是人民政协的主体，政协委员队伍的素质是协商民主能否取得实效的关键。为此，需要加强三个环节的建设。

第一，改革委员选任机制。在《中国人民政治协商会议章程》的框架范围内，在提名推荐名单产生之前引入选举机制，让各推荐方通过选举提出推荐名单。具体实施时，可采取个人自荐、组织推荐、联名推荐等多种方式，让相关界别委员报名参选，在此基础上采取差额选举的办法产生推荐名单。通过改革委员选任机制，把那些热心参政议政、有能力、善于协

商的社会各界代表人士吸纳到政协委员队伍中来。

第二，积极组织政协委员开展调研和外出学习考察。通过深入调研，掌握大量的第一手资料，从而形成高质量的观点和意见建议，是保障协商民主效能的重要前提。为此，需要争取政府继续在政协业务经费、考察经费方面的大力支持，为委员更好地开展协商民主提高良好的条件。

第三，建立健全政协委员的述职制度。针对部分政协委员积极性不高，甚至长期不到会的问题，为了充分发挥政协委员的主体作用，推进政协履行职能的各项工作，有必要制定政协委员的述职办法，在确定述职原则和述职内容之后，以界别群众作为评议主体，采取问答的方式进行民主评议。

参考文献：

［1］中共中央统战部. 巩固发展最广泛的爱国统一战线中央统战工作会议精神和《中国共产党统一战线工作条例（试行）》解答［M］. 北京：华文出版社，2015.

［2］王洪树. 协商合作视野下的民主政治研究［M］. 北京：中国社会科学出版社，2011.

［3］王长江. 现代政党执政规律研究［M］. 上海：上海人民出版社，2002.

［4］万鄂湘. 参政党要做社会主义协商民主的全力推动者［J］. 团结，2015（1）.

［5］王丹. 论增强民主党派特色［J］. 福建省社会主义学院学报，2010（4）.

［6］宋连胜，刘俊杰. 当代中国党际协商民主的发展历程与基本经验［J］. 东南大学学报（哲学社会科学版），2011（3）.

［7］陈大明，孙基志，鲁昌宏，等. 论政党协商与参政党自身能力建设［J］. 湖北省社会主义学院学报，2015（6）.

［8］童庆平. 西方国家政党协商民主论析［J］. 中共天津市委党校学报，2008（1）.

［9］罗振建，林华山. 论社会主义协商民主制度［J］. 重庆社会主义学院学报，2014（2）.

［10］王江燕. 政党协商与政协协商的联系和区别［J］. 上海市社会主义学院学报，2014（4）.

［11］中国共产党统一战线工作条例（试行）［N］. 人民日报，2015-09-23（5）.

［12］同言. 政党协商：不可替代的民主形式［N］. 人民日报，2014-05-28（19）.

政协委员队伍建设研究
——基于广东省的调查分析报告

◎ 杜满昌　李静瑞　宋海洋[①]

在当代中国，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是一项基本的政治制度，是中国特色社会基本政治制度的重要组成部分。政治协商制度功能的发挥，需要广大政协委员参与其中献智献力，因此，加强政协委员队伍建设就显得非常重要。正是基于这一思考，本课题组以政协队伍为研究对象，分析出广东省政协队伍建设的现状，进而得出加强政协队伍建设的建议，尝试着为今后我国更好地加强和改善政治协商工作提供有益意见和建议。

在民主监督上，政协委员的功能和作用，主要表现在：通过政协全体会议、常委会议、主席会议向党委和政府提出建议案，通过各专门委员会提出建议或有关报告，参与委员视察、委员提案、委员举报、大会发言、反映社情民意或以其他形式提出批评和建议，参加党委和政府有关部门组织的调查和检查活动，应邀担任司法机关和政府部门特约监督人员等方式，监督国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行，国家机关及其工作人员的工作，参加政协的单位和个人遵守政协章程和执行政协决议的情况。

在参政议政上，政协委员的功能和作用，主要表现在：通过反映社情

① 杜满昌，珠海社会主义学院讲师；李静瑞，珠海社会主义学院讲师；宋海洋，珠海社会主义学院讲师。（课题编号：2017-GDSY-ZX-08）

民意、各种协商例会，各种专题议政会、专题研讨会、专题调研、委员视察、考察、政协委员参与中共党委与政府统一组织的检查和巡视等形式，选择人民群众关心、党政部门重视、政协有条件做的课题，组织调查和研究，积极主动地向党政领导机关提出建议性的意见。通过多种方式，广开言路，广开才路，充分发挥委员专长和作用，为改革开放和社会主义现代化建设献计献策。广泛参与政治、经济、文化和社会活动，对一些共同关心的事项开展评议，等等。

一 广东省政协委员队伍建设的成绩

政协委员队伍建设好坏与否，直接关乎政协委员能否科学履行自己的职责，影响到我国政治生态是否风清气正。正是基于这一认识，本课题组运用现场访谈法、网络资料分析法等方法收集到广东省内200余名政协委员（含地县政协委员）以及100余名专家学者关于政协委员队伍建设相关问题的第一手重要资料，形成了关于当前广东省政协委员队伍规模、遴选机制、培训状况与服务管理现状的基本认识。

（一）政协委员队伍规模逐年扩大

近几年来，广东省政协委员队伍不断壮大，履职能力不断提高，在规模上呈现出良好的发展势头，具体表现在以下方面：

一是高学历高水平比例逐渐提升。近年来，广东省政协委员的整体素质在不断提升，其中一个很大缘由就在于相当一部分政协委员具有较高的文化水平和学历。此次调查，我们就发现，在已经获取相关资料的215名政协委员中，大专以上学历有158人，所占比例达73.5%，硕士以上学位85人，所占比例为39.5%，其中还有30余人获取了博士学位。这一数据表明，广东省政协队伍的整体学历和知识水平在不断提升，相对于以往的“凤毛麟角”，高学历高水平却变成了“寻常百姓”，这在学历水平和知识水平方面表明了广东省政协委员队伍的规模现状。

二是专业人才越来越多。从此次接受调查的政协委员的专业背景来

看，大部分政协委员有着一定的专业之长、技能之长。据不完全统计，具有中级技术职称的委员比例均达到了三分之一以上，高级职称的委员比例基本接近二分之一。在我们的调查对象中，有个别人员还是中央政协委员，他们的职称相对更高，广东省政协委员的职称也较高。尽管市县区政协委员的专业技术职称相对较低，接受过正规高等教育的政协委员比例也在50%以上。由于专业背景不同，他们的分工也有所不同。不同的专业与不同的分工表明，广东省政协队伍中的专业人才越来越多，专业能力越来越强，专业技能越来越高。政协委员知识结构、专业结构的变化，也折射出政协工作的不断发展与时代的不断进步。

三是界别代表性非常广泛。政协是代表广大人民群众切身利益的重要组织，政协队伍的组成理应是来自社会各界最广泛的代表。根据已收集到的相关资料，我们发现，这些政协委员分别来自法律、经济、文化、园林、工程建设、农业农村等不同战线不同领域，还有8人来自少数民族，1人为民盟人士。另外，由于广东经济活跃，在就业方式上也出现了新变化，产生了新的阶层，如非公经济、无党派等界别，还有个别的自由职业者等，他们也都在自身的岗位上作出了重要贡献。这都在一定程度上表明，当前广东政协队伍所代表的界别具有相当大的广泛性。如2014年1月13日，新一届广东省政协界别发言人正式亮相与媒体见面时，26名发言人就代表着17个界别。

（二）政协委员遴选机制较为科学

习近平总书记曾经指出：“要高度重视政协领导班子建设，改进委员产生机制，真正把代表性强、议政水平高、群众认可、德才兼备的优秀人士吸引到政协委员中来。”[①]近几年来，广东省政协非常重视政协委员的遴选工作，基本制定了较为科学的遴选机制，大体来说，主要包括如下几个方面：

第一，高度重视政协委员遴选准入机制。近几年来，广东省政协在全国政协的领导下，结合自身工作实际，非常重视政协委员的准入机制建设，提出了一系列非常有创造性的政协委员准入办法。根据政协广东省委

① 习近平：在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［EB/OL］.（2014-09-21）. http://www.81.cn/jwzb/2014-09/21/content_6159780_2.htm.

员会的统计，广东省政协委员的准入条件包括参政议政能力、廉洁政治能力、自我学习能力、参与公共事务的积极性等内容，这些实质性内容有效确保把那些素质较高、能力较强的人选入政协队伍中。

第二，基本建立了较为健全的政协委员的管理制度。广东省政协高度重视政协委员的管理工作，一方面，建立了较为齐全的管理制度，比如，《政协广东省委员会关于规范省政协委员参加会议活动的规定》《广东省政协提案办理工作评价考核暂行办法》《政协广东省委员会重点提案的确定、办理和督办暂行办法》等政策加强了对政协委员的管理。另一方面，重视全过程监管。现有资料表明，广东省政协基本形成了较为完善的日常管理制度、学习制度、廉政教育制度、提案评价考核办法、改进提案的意见、政协委员履行职责档案等，分别从不同方面加强了对政协委员的管理。如，近年来，东莞市政协常委会议出台了首个委员考勤制度，强调对未请假或请假未获批准且无特殊原因缺席的委员，将按程序撤销其资格。再如2012年，广州市政协在国内首先引入委员履职量化评分，委员履职表现可以用分数来衡量。经过试行，委员履职积极性大幅上升，会议出席率达93.34%以上，比2011年的76.39%提升了16.95个百分点，2013年委员履职总平均分比2012年增23.43%。

第三，尝试建立政协委员的退出机制。广东省政协一直在着力摸索政协委员的退出机制，特别是针对近几年来一些政协委员特别是明星委员常年不能履行职责的问题，广东省政协加大整顿力度，积极撤销了一些委员的代表资格，早在2006年，就撤销了巴塞罗那奥运会跳水冠军孙淑伟、雅典奥运会跳水冠军胡佳的省政协委员资格，原因是两人连续两年未出席会议。经过努力，目前广东省政协已经基本形成了较为科学的政协委员退出机制。

第四，委员的遴选具有公开性。近年来，广东省政协在推进政协委员遴选工作上，非常重视公开性，每次政协换届，都严格按照既定的制度和程序进行。首先，会在广播电视上公开报道政协换届的相关规定，公布政协委员条件标准，鼓励热爱政协工作、参政议政能力强的各界人士主动申请，经审查批准加入政协。其次是公示名单。政协委员人选名单，经党委审议通过后，在新闻媒体，或在产生单位、党派系统进行公示，接受社会监督。再次，公示没有异议后，再由政协按程序协商决定，从而不仅杜绝

“人情委员”，确保委员队伍的整体素质，同时也让政协委员得到社会各界的广泛认同，为委员积极履行职责打下了良好基础。

（三）政协委员履职培训形成常态

加强培训是促使政协委员更好地履行自身职责的重要手段，近年来，广东省政协采取各种方式强化政协委员的教育培训，取得了明显的效果。

第一，举办政协委员培训班已经成为新常态。在广东省政协的领导下，各地县都经常性地组织政协委员培训班，且种类多样，有新任政协委员学习履职培训班、委员履职能力培训班、政协委员培训班、委员角色培训班等。很多地方都基本形成了常态化的委员培训制度，如连州市形成了新任政协委员学习履职培训班制度，每次换届，都要举行这个班级的培训。珠海市经常性举办委员履职能力培训班，每次组织200名左右的政协委员参加培训等。

第二，积极创新培训方式，加大培训力度。广东省政协组织开展了各种不同形式的培训方式，创新发展了政协队伍的培训体系。除了前文所述关于提升政协委员的履职能力培训之外，还积极组织开展其他方面的培训，比如在政协委员的思想教育上，组织开展专题研讨班、纪律教育学习月、法制宣传规划等各种教育活动，有效提升了政协委员的思想素质，为更好地履行自身职责提供了重要的前提条件。

（四）政协委员服务与管理有创新

广东省政协切实加强委员履职服务管理，着力发挥委员主体作用，在尊重和保障委员民主权利方面进行积极探索和创新，取得了一定成效。

一是“制度建设关”进一步完善了政协委员队伍的建设制度，提供了政协委员参政议政的主动性和积极性。针对少数委员参政议政热情不高，不认真履行委员职责，广东省政协制发了《中国人民政治协商会议广东省委员会委员履职工作规则（试行）》，各地市还根据自身情况制定了符合本地区实际的相关管理规定，如广州制定了《政协广州市委员会委员履职量化综合评价办法（试行）》，中山制定了《中山市政协委员履职管理办法（试行）》，佛山制定了《政协佛山市委员会委员履职管理办法》。各区县也制

定了符合自身实际的制度管理办法，如佛山南海区制定了《政协南海镇（街道）工作委员会工作规则》，韶关仁化县出台了《政协仁化县委员会委员履职工作规则》（试行）等。上述办法对委员震动很大，现在广东全省及每一地市、县区的委员提案都在逐年增加，质量也有较大提高。

二是“平台搭建关”进一步优化了政协委员的服务，提升了政协委员的工作能力。为了更好地为委员服务，广东省政协经常组织委员轮流参加各类视察调研、协商座谈会议等活动，印发委员学习资料和提案参考题目，让每位委员了解重大建设项目和重点工作情况，为委员献计出力提供知情明政服务。广东省政协还积极推荐政协委员担任人民陪审员、特邀监察员、行风监督员等社会职务，发挥委员民主监督作用，为委员履行职能搭建平台。在我们此次调研的政协委员成员中，就有30多位委员以特邀监察员、行风监督员身份参与干部工作作风的检查监督，20多位委员先后参加行政效能和发展环境的集中测评、食品安全检查、人民法院陪审、事业单位公招监考等工作，为优化政务服务环境作出了积极贡献。这些被调查委员认为，通过参加政协平台搭建的各种活动，他们的能力得到了锻炼，业务素质也得到了有效提升。

三是“机制建构关”进一步细化了政协队伍的管理，提高了政协委员的管理效率。在制度上，广东省政协结合自身实际制定了《中共广东省委政治协商规程》《政协广东省委员会常务委员会工作规则（修正案）》等。在具体管理细则上，有管理政协委员参加会议的《政协广东省委员会关于规范省政协委员参加会议活动的规定》；还有专门的《政协广东省委员会秘书长副秘书长工作规则》；在政协委员的平台建设上，有《政协广东省委员会关于加强界别活动发挥界别作用的意见（试行）》等各项工作细则。除此之外，广东省内各市、区（县）也根据自身实际制定了政协队伍管理的相关制度和细则。

二 广东省政协委员队伍建设中存在的问题及原因分析

基于上述调研分析，广东省政协在政协委员队伍遴选、培训、服务

与管理等方面取得了显著的成绩。但是也应该看到一些较为明显的问题与缺陷。

（一）政协委员队伍建设存在的问题

综合分析，当前广东省政协委员队伍建设存在的问题主要体现在如下几个方面：

第一，政协委员队伍遴选机制尚不健全。广东省政协委员队伍遴选方面主要存在两个方面的问题：一是退出机制没有形成制度化。根据2017年3月广东省政协制发的最新《中国人民政治协商会议广东省委员会委员履职工作规则（试行）》，其中并没有专门性条款规定政协委员的退出机制，更没有向其他一些省份或地区那样明确指明政协委员几年不正常履行自身职能，就会剥夺政协委员资格的问题。二是委员准入资格缺乏细化。尽管当前广东省政协也非常重视政协委员的准入资格，也尝试着增加了一些重要的准入条款和要求，但是已有的准入资格较为模糊，很难细化，也很难操作。比如，在履职能力强这一准入标准上，怎么判断履行能力的高低，却没有具体说明。

第二，政协队伍培训内容较为单一。当前，广东省政协委员的教育培训方面还存在着内容较为单一的问题，主要表现在重视政治素养的培训，其他方面能力训练不明显。省内各政协单位组织召开的各类政协队伍培训，内容大多涉及中国特色社会主义、党史、党建、国家制度等各方面的培训。当然，这对于提升广大政协委员的政治素质具有重要的作用。但是，有效提升政协委员的履职能力、业务能力等方面的培训也是必不可少的，而这一点，恰恰是较为缺乏的。

第三，政协委员履职能力仍有不足。部分政协委员的履职能力不强，严重制约了政协各项工作的顺利开展，影响了政协队伍的整体素质，概括起来，履职能力不足的问题集中体现在：问题意识不强，不能善于发现问题；调查研究能力不足，不愿意长期深入展开调查；建言资政缺乏针对性，无法提出科学的意见；联系群众的桥梁作用不明显，密切联系群众还不到位；合作共事能力较为欠缺，单干蛮干时有发生；工作方式陈旧，缺乏锐意进取；深度力度不够，停于现象表面；等等。

第四，政协委员队伍的考核内容、考核标准缺乏特色。广东省政协也根据自身实际制定了政协委员的考核机制，但是，我们对比公务员的考核办法和其他省市的相关政策后发现，广东省政协委员的考核内容和标准，基本与一般公务员考核的内容相差不大，与其他省市相比，也基本上大同小异。这就表明，广东省政协队伍建设，并没有走出一条具有自身特色的考核新办法新机制，这就与当前政协委员队伍建设的新形势新问题不相适应，因而在一定程度上制约了政协委员队伍建设的效果。

第五，个别政协委员工作较缺乏积极性。调查发现，也有极个别政协委员，特别是自身业务较多、工作较忙的委员，在政协工作上掉了队、落了伍，他们甚至不愿意倾注经历和心血去思考一些关乎国家民族利益、关乎群众切身利益的事情。在“两会”召开时，他们也不能积极履行建言献策的职责，在平时工作中，他们把自身的工作作为主要的，把政协委员的职责范围之事当成次要的，政协委员的会议时有缺席，政协各项工作不发表意见，甚至在自己的意识里，把政协工作当成兼职。

第六，政协委员队伍管理缺乏有效机制。广东省政协委员管理还存在一些不足之处，集中表现在政协委员管理存在模糊状态，缺乏精细化的管理，甚至无法把控个别委员的动态信息，有个别地区并未建立健全政协委员管理办法，造成政协委员管理出现漏洞，同时也为以后开展政协委员管理工作以及更好地加强政协委员队伍建设埋下了隐患。

第七，个别地区领导班子和专委会负责人年纪偏大。通过调查，我们发现，在广东省一些地区的政协组织内，有个别领导人员和专委会负责人年龄偏大。虽然年纪偏大会有很多的工作经验，但是，在很大程度上，却也容易造成思想上、行动上缺乏激情与活力，很难像年轻干部那样充满干劲，因此难以更好地推进政协队伍建设，甚至难以更好地推动政协各项工作顺利发展。

（二）政协委员队伍建设存在问题的原因

概括广东省政协委员队伍建设存在的问题的原因，主要包括如下几个方面：

从广大政协委员的视角来看，产生问题的主要原因在于：

一是政协委员履行自身职责的意识不够。思想是行动的先声，只有在思想上意识到了，才能具体在行动上表现出来，更科学地推动各项工作的发展。从当前我们的调查结果来看，有个别政协委员切实存在着履行自身职责意识不够的问题。有个别政协委员戏言，“政协工作是用来养生的”，还有政协委员认为，“政协工作平时没有什么事，关键时刻提提意见就行了”，也有政协委员说，“好像犯错了的才去政协工作，上了年纪或者退休之后的才去政协工作”。上述所列出的这些言论，尽管是戏言，或者是玩笑话，但是也确确实实地表明了当前广东省政协队伍中有个别政协委员在思想上的不重视问题。

二是政协委员主体地位未能充分发挥。充分发挥主体地位，是我们党加强党员教育的重要手段和方法，在政协委员队伍建设问题上，充分发挥政协委员的主体作用，也是搞好政协工作的基本前提。在采访中，我们发现，有个别政协委员在工作中没有积极性和主动性，不愿意积极主动地与群众沟通交流，不愿意扎实地开展调查研究工作。我们还发现，有个别政协委员有较为严重的“拖拉病”，政协工作之事，能拖就拖，拖到最后随便应付一下就了之。还有个别委员缺乏主体奉献意识，虽然认为通过深入调查可以搞好政协工作，但是自己却不愿意付出，讲报酬，闭口不谈奉献。个别政协委员的上述反应，就是主体作用没有发挥出来的具体表现，这也在一定程度上对政协队伍建设造成了很不好的负面影响。

三是政协委员的正能量没有最大限度地释放出来。通过调查，我们发现，有个别政协委员存在着消极和悲观思想，他们认为，政协工作基本都是关于别人的事情，与自己关系不大。还有人认为，就算做好了政协工作，自己也不能从中获利，或者也只是很少获利。这些思想在一定程度上表明，还有部分政协委员的积极性和主动性没有调动起来，这也在一定程度上防止了政协工作的顺利开展。

从广东省政协以及市、区（县）各级政协单位的实际情况来看，也存在着一定的原因，进而导致当前政协队伍建设出现一些问题。

一是有针对性的政协委员教育机制没有形成。应该看到，目前，广东省有针对性的政协委员教育机制还未形成，进而影响了政协队伍建设的效果。事实上，政协委员政治协商、民主监督、参政议政作用和功能的发

挥，不是具有政治素养就够了，更重要的是要具备政治工作能力、履行职责能力，还要具备一定的道德责任意识和较高的思想文化水平。如果一味地在政治素养的教育上下功夫，最终的结果只能是把政协委员培养成政工干部，把政协委员的教育转变成一种为培训而培训的形式，而无法培养出真正具有政治协商、民主监督和参政议政能力的政协委员。这样，也就从整体上影响到了政协委员队伍的建设效果。

二是政协委员服务管理不到位。当前，广东省政协以及各市、区（县）的政协机构由于存在着对政协委员服务和管理不到位的问题，才使得一些政协委员认不清自身的工作职责，不愿意积极投入政协各项工作中，也使得政协机构在开展各项工作时遇到各种难题。在这种情况下，政协委员也就不能在实际工作中得到锻炼，也就影响了政协队伍的建设水平。

三是组织机构不够健全。当前广东省政协机构特别是基层政协机构平时工作繁忙，琐事极多，再碰上专门性的政协委员队伍建设的专业问题，他们往往分身分神，再加之缺乏专业的知识，因而难以做好各项工作。我们此次调查就发现，由于没有专门设立政协队伍建设的领导机构，政协委员队伍的建设问题就成了临时性的工作，需要的时候就做一下，不需要的时候就放一下。这样就很难增强政协委员队伍建设的效果。

四是激励机制不健全，使得部分政协委员的积极性和主动性发挥不出来，因而造成政协工作效率不高与政协队伍建设效果不足。当前，广东省政协也分别从各方面建立了一定的政协委员的激励机制，比如搭建各类平台，增加物质奖励制度等，对促进政协委员能力的提升和调动政协委员的积极性发挥了重要作用。在调查中我们发现，有个别政协委员存在着对待遇不满的抱怨，尽管在很大程度上也有可能是政协委员个人素质不高、过于重视经济利益等原因才有了那些认识，但是不可否认，这些政协委员的认识也在一定程度上反映出当前广东省政协存在着的激励机制不足的问题。实事求是地说，通过适当的激励机制，充分保障政协委员的自身合法权益也是必不可少的，否则，只讲付出不讲回报，难以调动政协委员的积极性，这也不符合当前我国的发展大势。

三 政协委员队伍建设的对策与建议

针对当前广东省政协队伍建设的现状，本研究提出一些进一步加强政协队伍建设的意见和建议。

第一，着力优化政协委员队伍结构。实践证明，科学合理的政协委员队伍结构，是确保政协委员发挥出自身职能，更好地履行职责，更好地做好政协各项工作的基本前提。政协委员队伍的结构设置，必须要科学、全面、平衡。所谓科学，就是要依据政协工作的实际确定政协委员的规模，比如根据地区的人口总数、经济社会发展特点等，不能脱离这个实际。所谓全面，就是要照顾到方方面面，各有兼顾，不能顾此失彼。比如可以依据不同行业、民族（指少数民族）、年龄、性别设置政协委员队伍人数。所谓平衡，不是讲政协委员队伍规模上的平衡，而是讲在一定比例上的平衡，尽量做到能够把不同界别的人选到政协队伍中来，特别是要把党内外重要人士请进来，扩大他们的比例。

第二，严格规范政协委员遴选程序。科学合理的遴选程序是确保政协委员队伍建设不可或缺的重要组成部分。政协委员的遴选全过程要尽力做到全面、细致、科学、顺畅，确保每一个环节都严格把关，不出现任何形式的问题，通过层层筛选的机制，把那些优秀的人士选入政协委员队伍中来。政协委员遴选的关键环节，主要体现在入口关上，要制定合理的政协委员的准入标准，严格选拔政协委员，在入口处就把那些不合格的人排除在外。严把入口关，要做到长效管理、久久为功，不能丢一阵、抓一阵，紧一时、松一时。

第三，极力强化政协委员素质培训。加强政协委员队伍的培训是提高政协委员个体素质并从整体上提高政协委员队伍的有效方式。所以，极力强化政协委员素质培训，不仅重视对政协委员政治素养的培训，还要重视对政协委员履职能力的培训，如建言献策能力、监督能力、调查研究能力等。除此之外，还要注重对政协委员进行职业操守、道德素养、责任担当、主体意识、服务意识、奉献意识等方面的培训教育，力求从整体上建构一个完整意义的政协委员培训内容体系，从而在提高每一个政协委员的

基础上，更好地搞好政协委员队伍建设。

第四，不断拓展政协委员活动载体。搭建活动载体可以通过参与各类不同性质的活动提升政协委员的主动性和积极性，使得政协委员在参与活动中得到能力的锻炼和提升，进而更好地提高政协委员队伍建设效果。具体来说，要规范政协委员活动，可以按月、季、年等分别组织不同类型的活动；要组织丰富多样的界别活动，打破不同界别政协委员之间的隔阂，建立委员们之间的长久联系；要开展各类不同的主题活动，积极调动政协委员参与其中，让政协委员在参与中得到锻炼和提升；要积极利用新媒体新信息技术创新活动方式，实行网络线上和线下并用的活动方式；等等。

第五，建立健全政协委员激励机制。建立健全政协委员激励机制，就是要保证政协委员的个人利益不受损，个人名誉较体面，就是要依据政协委员的贡献给予适当的物质奖励和精神鼓励，就是要把那些想干事、能干事、会干事的政协委员的积极性和主动性充分调动起来，既要形成建立健全的激励机制，使之成为一种激励常态，又要依据形势的变化适时地调整激励的类别和内容。在做好激励工作的另一面，还要给予那些不能积极主动履行自身职责、不能按时完成工作任务或者表现较差的政协委员一定的惩罚，甚至把那些长期不能履行政协职责、唱反调、影响较恶劣的委员清除出政协委员队伍。

第六，努力优化政协委员履职环境。政协委员功能的发挥，离不开特殊的背景与条件。为广大政协委员营造良好的履职环境，既可以有效提升政协委员的工作积极性，更好地加强政协委员队伍建设，又可以为做好政协各项工作营造风清气正的政治生态，更好地为政协委员做好各项本职工作提供重要的外在保障。努力优化政协委员履职环境，既要结合本地区的工作条件，又要照顾到政协委员的实际需求。还要注重宣传引导，既要教育广大政协委员认识到政协工作的重要性，着力克服履职环境中的难题，又要引导社会高度重视，形成对政协工作的科学合理认识，从而在一种赞誉和认同的社会语境中提高政协委员的工作积极性。

第七，建立动态化政协委员管理机制。加强政协委员队伍建设，就需要随时密切关注政协委员的各种变化，以便能够较早地发现问题并为解决问题提供前提准备。建立动态政协委员管理机制，在具体操作上，可以通

过指派专人建立政协委员个人档案的方式长期服务和跟踪政协委员，在档案的内容上可以涉及政协委员的个人基本信息、履职能力的体现、所提的提案议案的内容等方面。还可以建立政协委员定期汇报制度、述职述廉制度等，确保广大政协委员能够得到管理，而不至于长期脱离管理。

第八，重视强调政协委员自身建设。加强政协委员自身建设是搞好政协队伍建设的关键举措。加强政治委员自身建设，既要组织重视，又要政协委员个体付诸实践。在组织重视上，政协机构要在思想上教育政协委员认识到自身的职责使命和重大担当，教育他们要积极主动融入政协工作中，从而有助于政协委员意识到自身的价值和后续各项工作的实践投入。在政协委员个体的实践上，政协委员能够不断改造自己的思想，改掉错误认识，形成正确认识，把认识到的关于政协工作的正确理念积极付诸实践，在实践中锻炼和提升自己的能力。总之，就是在政协组织和每一个政协委员个体的努力下，形成一种共同为提高政协委员队伍素质而不懈努力的良好局面。

参考文献

[1] 马克思恩格斯选集：第1卷［M］. 北京：人民出版社，1995.
[2] 马克思恩格斯选集：第2卷［M］. 北京：人民出版社，1995.
[3] 马克思恩格斯选集：第3卷［M］. 北京：人民出版社，1995.
[4] 马克思恩格斯选集：第4卷［M］. 北京：人民出版社，1995.
[5] 列宁选集：第1卷［M］. 北京：人民出版社，1995.
[6] 列宁选集：第2卷［M］. 北京：人民出版社，1995.
[7] 列宁选集：第3卷［M］. 北京：人民出版社，1995.
[8] 列宁选集：第4卷［M］. 北京：人民出版社，1995.
[9] 毛泽东选集：第1卷［M］. 北京：人民出版社，1991.
[10] 毛泽东选集：第2卷［M］. 北京：人民出版社，1991.
[11] 毛泽东选集：第3卷［M］. 北京：人民出版社，1991.
[12] 毛泽东选集：第4卷［M］. 北京：人民出版社，1991.
[13] 邓小平文选：第1卷［M］. 北京：人民出版社，1993.

［14］邓小平文选：第2卷［M］. 北京：人民出版社，1993.

［15］邓小平文选：第3卷［M］. 北京：人民出版社，1993.

［16］江泽民文选：第1卷［M］. 北京：人民出版社，2006.

［17］江泽民文选：第2卷［M］. 北京：人民出版社，2006.

［18］江泽民文选：第3卷［M］. 北京：人民出版社，2006.

［19］周恩来统一战线文选［M］. 北京：人民出版社，1984.

［20］邓小平论统一战线［M］. 北京：中央文献出版社，1991.

［21］人民政协重要文献选编：上［M］. 北京：中国文史出版社，2009.

［22］人民政协重要文献选编：下［M］. 北京：中国文史出版社，2009.

［23］中共中央统一战线工作部，中共中央文献研究室. 新时期统一战线文献选编［M］. 北京：中共中央党校出版社，1985.

［24］中共中央关于加强人民政协工作的意见（2006年2月8日）［EB/OL］.（2015-03-12）. https://news.12371.cn/2015/03/12/ARTI1426131801791360.shtml?from=singlemessage.

［25］朱训，郑万通. 中国人民政协全书［M］. 北京：中国文史出版社，1999.

［26］政协全国委员会干部培训中心. 人民政协简明教程［M］. 北京：中国文史出版社，1996.

［27］习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［N］. 人民日报，2014-09-22（2）.

［28］关于加强社会主义协商民主建设的意见［N］. 人民日报，2015-02-10（1）.

［29］俞可平. 中国特色协商民主的几个问题［N］. 学习时报，2013-12-23（A3）.

［30］中国共产党统一战线工作条例（试行）［N］. 人民日报，2015-09-23（1）.

［31］陈家刚. 协商民主与当代中国政治［M］. 北京：中国人民大学出版社，2009.

七、基层人民政协研究

第三方评估视角下的政协协商质量研究
——以提案办理视角

◎ 谭建军[①]

政府工作报告中多次强调，要用第三方评估促进政府管理方式改革创新，加强外部监督，更好推动政策落实，评估政府工作做得好不好，是否落实到位，不能“自拉自唱”。同样，在提案办理过程中，为有效监督提案办理质量，需要探索开展第三方评估，尝试新的提案督办方式，吸纳更多的社会力量参与，让问题论证更加科学、客观、实事求是，促使提案办理取得科学实质的实效。

一 民主监督是政协工作的历史使命和职责

民主监督是人民政协三大主要职能之一。政协章程指出，民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行和国家机关及其工作人员的工作，通过建议和批评进行监督。习近平总书记在庆祝人民政协成立65周年大会上的重要讲话中强调，要加强人民政协民主监督，完善民主监督的组织领导、权益保障、知情反馈、沟通协调机制。在中共十八届六中全会上，习近平总书记提出希望各民主党派和无党派人士认真

① 谭建军，广东省社会主义学院教学部副主任、副教授。（课题编号：2018-GDSY-ZX-08）

履行民主监督职能，对中共各级党政机关和党员领导干部贯彻落实《关于新形势下党内政治生活的若干准则》和《中国共产党党内监督条例》情况开展民主监督，提出意见建议，加强民主监督理论研究，探索有效途径做法。中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，明确要求政协全国委员会研究制定规范履行职能的具体意见。这些不仅为人民政协开展民主监督提供遵循和原则，更是明确加强政协民主监督的路径、方法和具体内容，可以说提升政协民主监督效果是政协工作的历史使命和职责。

提案是人民政协履行职能的重要方式，是协助各级党委政府实现决策民主化、科学化的重要渠道，是开展民主协商的重要平台。一些承办单位在办理政协提案的过程中，存在畏难情绪，相互推诿、应付办理、文来文往等，开会表态很重视，实际办理却敷衍，导致提案建议落实率和提案人满意率不高，甚至是“被满意”，挫伤了部分政协委员履职的积极性。为解决提案办理难、实效差等问题，政协在提案办理中如何引入第三方评估，健全提案办理第三方评估工作机制，促进承办部门重视提案办理，提升委员满意率，提高提案办理成效值得探究。

二 第三方评估与政协提案办理的应用及成效分析

（一）第三方评估在政协提案中的应用与类型

第三方评估的概念于2000年左右传入我国，在政府绩效评估、人大监督、人大立法等领域已率先执行。由于既不具有隶属关系，也不具有利益关系，所以第三方评估在一定程度上具有主体独立性、客观公正性、专业科学性等特点，能增强社会公信力，对相关工作绩效作出一个较为实事求是的研判和评估。

从国外“第三方评估”的经验看，第三方是指处于第一方（被评对象）和第二方（服务对象）之外的一方。由于“第三方”与“第一方”“第二方”既不具有行政隶属关系，也不具有经济利益关系，所以一

般也会被称为“独立第三方”。多数情况下是由非政府组织（NGO），即一些专业的评估机构或研究机构充当“第三方”，其独立性、专业性、权威性比较可信。在我国政府管理创新实践中，第三方评估的“第三方”被赋予比西方更宽泛的理解。第一方评估是指政府部门组织的自我评价；第二方评估是指政府系统内，上级对下级做出的评价，也称为“督查”，这都属于内部评价；而第三方评估是指由独立于政府及其部门之外的第三方组织实施的评价，也称外部评价，通常包括独立第三方评估和委托第三方评估。第三方的主体可以是多样的，包括受行政机构委托的研究机构、专业评估组织（包括大专院校和研究机构）、中介组织、舆论界、社会组织等多种。

对协商活动开展第三方评估，极大促进了政协协商工作的开展。政协工作引入第三方评估工作，这方面的实践较少，据不完全统计，近年来，全国在省级层面引进第三方评估的很少，只有少数地级市级政协在提案监督领域中委托第三方，如2013年山东省首次引入第三方对政协提案评估，地级市层面有山东省青岛市、四川省巴中市、浙江省海门市。目前，第三方评估在全国、省政协领域中仍处于实践上起步探索阶段，尚未上升至制度和执行层面。

而受委托的第三方类型，主要有以下几种：一是高校，如广东省委和省人大专项委托华南理工大学对政府绩效评价研究；二是社科机构，如委托各级社会科学院等智囊团对专题研究，如粤军重点理论项目；三是政府职能部门及其隶属机构，如委托统计系统对政府工作决策前的调研，形成决策研究报告；四是社会各界有关代表，如委托政协代表对某个专题进行深入研究；五是企业代表，如委托环境研究院对环保提案进行评估，委托专业调研机构对经济发展进行评估。第三方机构如科研机构的优势在于宏观、全面、深入，有事实依据和学理基础；社会组织的长处则在于实践和实证，对某一领域非常专注、了解，较之代表调研、视察更加深入具体。

政协提案工作逐步形成规范办理程序、完善办理机制，构建职责分明、重点突出、督办有力、落实到位的提案办理工作格局，提升提案办理实效性和针对性愈加重要。但实践中，重点民生部门收到的提案多，其社会化关注程度和提案人期望值都高，然而一些部门不重视实际办理，或在

办公室办理提案，在回复中描述效果，自编自导满意率，或挖空心思、想方设法让委员表态满意，导致提案人实际不满意、“被满意”。检查考核中，碍于“人情”和无统一评估标准，而对提案办理效果如何，政协本身并不好自行认证。因此，对提案这种涉及不同层次委员、提给不同对象单位、与社会经济发展大局密切相关的事项，委托第三方进行提案“质量认证”值得探索。

（二）第三方评估与提案办理成效的分析

优质的提案涉及的都是党政关心、社会关注、群众关切的重点、热点、难点问题。而通过引入第三方评估对政协成效的验证，可深化部门对政协提案的认识，增强提案办理的责任感，提高委员的满意率，提升提案办理科学化水平。

增强承办单位责任感。随着民主法治进程的推进和公民意识的增强，引入第三方开展评估，可解决政府既当运动员又当裁判员的困境，通过社会力量监督倒逼政府“自我革命”。引进第三方评估提案办理，承办部门承受外部压力，会组建成立专班、制定专案、落实专责，建立领导、责任处（科）室、承办人员的联办机制，在人、财、物等方面优先保障，会把提案办理纳入年度工作要点和单位目标考核，面对矛盾不回避，办件过程不忽悠，遇到问题必解决。还可提前邀请委员和第三方评估现场督办，将提案办理与业务工作结合，实现“提”“办”“评”三方良性互动，有效推动承办单位工作责任感。

提升提案办理质量。现实中政协与“一府两院”同属国家机关，可能影响政协监督公信力。第三方机构与监督方和被监督方没有利益牵扯，相对独立，能够站在公平公正、客观中立的立场进行评估，办理中也突破自身局限，对提案落实监督更到位、更具公信力、更有说服力。第三方评估督促承办单位更加注重提案的办理质量，如办理前认真研究，及时与提案人沟通，梳理提案中的合理性意见或建议，办理后抓好落实，把提案办成实事，实现由“文来文往”向“人来人往”转变、由“闭门办理”向“开门办理”转变、由“重答复”向“重落实”转变，提高提案办理质量。

提高委员满意率。第三方评估通过“实地调研、听取意见、质询答

辩、专家讨论、结果评估”等程序，对部门提案办理的效果形成综合评估后报主管部门，对评估结果较差的承办单位，督促“回炉”再次办理。促使承办单位更加注重对委员合理化建议意见的采纳，除深读细研提案内容外，主动加强与提案人的沟通交流，确保在办理前准确掌握委员的真实意图；办理中通过听取委员和群众的建议，办理后邀请委员对办结情况进行评估。通过定部门、落实任务，定人员、落实个案，定责任、落实质量，定实效、及时反馈确保提案办理落实，提高提案“落实率”和“满意率”。

放大政协声音。第三方的介入，扩大社会参与，政协监督更接地气、更具威力。引入高校、科研机构、媒体、社会代表、公众等第三方力量有序参与政协工作，借力社会监督、舆论监督、群众监督，既有利于形成监督合力，又能扩大社会对群众普遍反映热点问题的关注，增强政协监督工作影响力，倒逼“一府两院”自觉接受监督，改进工作，积极回应社会关切。进一步提高提案办理工作的透明度，各承办单位采取“阳光办案”方式，将办理责任人、办理进程、办理结果通过报刊、电视、网络等媒体公开公示，使提案办理置于社会监督之下，提高社会知晓面，放大政协声音。

三 第三方评估在政协协商上几个难点

一是认识上有差异。开展政协提案监督工作领域引入第三方评估，是政协行使监督职权在工作方式上的探索。目前，各地政协对这项工作的认识仍存在一定差异，对其普遍适应性乃至合法性看法不一，绝大多数省份未启动或计划启动这项工作，仍然是一个创新举措，需要开展前期理论引导和制度设计。

二是缺乏组织规范。实际工作对第三方的界定和选择、监督工作适用范围、开展工作内容和程序、结果的运用等尚未形成制度规范。现委托的第三方机构均具有一定官方背景，没有真正意义上独立的、体制外的社会组织，其开展工作的独立性、规范性有待商榷。

三是缺乏权威性认定。如何确保第三方回避公权力的干预和约束，客观公平独立地调查和评估，形成高质量、有参考价值的报告，真正提高提案办理的审议质量和监督实效值得思考。

四是第三方管理难度大。虽然第三方专业性、独立性强，但中标后如何管理，第三方评估结果如不接地气，需要政协再进行“加工”完善，以及如何建立对第三方考评奖惩机制，调动积极性，引导其按要求开展工作，提供符合要求的评估结果，真正发挥好第三方作用，体现引入第三方评估价值，尚须进一步在实践中探索解决。

四 第三方与政协协商的制度构建的思考

开展第三方评估，是一项重大的制度性创新举措，是采用一种新的办法来推动改革、推动发展，是建设符合时代要求和人民满意的现代政府的有益尝试，是推进政府治理体系和治理能力现代化的积极探索。

（一）树立评估理念，为政协协商提供“试金石”

习近平总书记指出：“人民政协要发挥作为专门协商机构的作用，把协商民主贯穿履行职能全过程，不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平。”俞正声主席在本届政协伊始，就提出了“要着力提高建言献策的质量”的要求，但在实际操作中仍然存在着调查研究不够深入、个别协商活动没有严格按照计划和规程开展、协商交流不够充分等问题。在协商工作实践中，引入现代管理理论的评估理念，开展评估工作，一是有利于加强协商的全过程控制。通过评估，以实实在在的、定性定量的数据、信息，把原本难以衡量判断的协商工作展示出来，客观及时反映协商计划的执行落实情况和各项协商活动的组织实施情况。二是有利于加强协商的目标管理。评估协商活动时，对程序严谨、工作规范的确保得分，对主动探索创新的予以加分，对组织实施不力的进行减分，从而强化责任意识、规范协商活动、鼓励探索创新、增强协商活动的“生产力”。三是有利于加强和改进协商工作。各级政协都在进行认真探索，积极拓展

和丰富协商内容，不断创新协商的方式方法。这些探索和创新开展得怎么样，哪些合理，哪些不合理，存在什么问题或不足，应当怎样改进和完善，都需要准确掌握、及时校正、正确引导。评估就是“试金石”，通过评估能够及时发现协商活动中存在的实际问题，并有针对性地分析原因、提出对策建议，从而为加强和改进协商工作提供重要参考。

（二）健全制度机制，为评估工作提供“说明书”

政协协商活动评估工作离不开完善的制度机制来支撑和保障。这种制度不是单纯的打分和评价手段，而是一整套的工作依据，既包括具体的、可操作的评估办法，也包括评估的思想、原则和理论阐述；既包括评估制度本身，也包括为更好地开展评估、推进工作而进行的基础制度和配套制度建设。这样使政协协商每个环节都有规可守、有章可循、有序可依，为开展协商活动评估工作提供了指向、框架和参照标准，对协商活动评估工作的目的、内涵、方式、程序以及评估结果的运用等作出明确规范，以制度的形式把协商活动评估工作固定下来、规范起来，为具体评估活动提供了说明书和明白纸。

（三）建立指标体系，为评估工作提供“评价尺”

只有运用科学合理的评估指标对政协协商活动进行科学评价、系统分析，才能如实反映协商活动情况，不断提升协商活动的规范化程序化水平。建立评估指标体系是政协协商活动评估工作实现标准化的重要标志，依托指标体系，不仅可以为协商活动打分，而且可以清晰且立体化地反映出协商活动的综合情况。

一是明确评估的具体内容。项目和指标都是可查、可看、可对照、可量化的内容，具有较强的可操作性、可评估性。

二是坚持各项指标既合理均衡又突出重点。注重把定性指标与定量指标有机结合起来，采取量化计分的办法，根据工作实际要求设定相应分值，依据工作完成情况予以赋分。同时，为鼓励探索创新、增强协商实效，设置加分项。比如，创新协商形式，包括远程协商、网络议政、协商过程直播等；成果有效转化，包括党政领导批示、批转以及推动具体问题

解决等。在加分项的激励下，大部分协商活动都在积极探索、不断尝试，包括开展“走出去”协商和网络图文直播，积极对接门户网站和微信公众号开设的《协商民主》《政在协商》栏目，增强了协商的开放度、参与度，协商质量和实效得到提高。

三是坚持实用性和可操作性。科学客观的指标体系是评估能否有效开展的关键。要深入调研、反复论证，在广泛听取专家学者、协商活动牵头部门和部分政协委员的意见建议后，从完成时限、工作质量等方面对协商活动各项指标进行量化并赋分，形成了“千分制评估量化指标体系”。评估中出现扣分、加分情形的，要求详细、具体注明原因，确保分数客观、合理、准确，力求无论谁来打分都是“一把尺子量到底”，真正做到无差异评估。

（四）注重客观公正，为协商评估引入“第三方”

引入第三方作为评估主体是促进评估工作客观公正的重要条件，其主要优势在于评估的客观性和独立性。确定第三方的基本前提就是与协商各方没有利益关系，熟悉政协协商工作的具体业务，具有较强的信息资源优势，能够为评估提供有效的专业信息支持，可以在较短时间内组织完成相关专项评估。

一是确定评估机构及职责。我们按照有关法律法规和文件要求，通过公开透明竞争的方式，确定第三方评估机构。组建评估队伍。为保证第三方评估的公平、公正性，政协邀请与提案承办单位和提案人既无隶属关系，也无利益关系，且威望较高、原则性较强、办事公道正派、热爱提案工作的政协委员、专家学者、公民代表以及有较高社会调查能力的专业人士，组成提案办理第三方评估工作人才库，成立不同评估工作小组，分别到各提案承办单位开展评估工作。

二是组织实施评估。协商活动牵头部门对照评估实施方案和评估指标体系，指定专人负责留存、收集、整理协商活动的文字、录音、影像等资料，并根据评估专家名单，邀请相关专家列席协商会议，进行现场评估。评估工作中，第三方评估组赴各提案办理单位，采取召开见面会、督查调研、查阅资料和听取汇报等方式开展活动。走访提案人和提案办理受益

人，查阅各类档案卷宗，详细掌握了解提案承办单位的办理情况后，按照评分细则逐项逐条、对标对分进行评分，形成最终综合评估结果，报送第三方评估领导小组。

第三方评估采取查阅资料、访谈问询、定性定量分析的方式采集评估数据。各组评估评分标准一致，制定评分细则，增强操作性，第三方评估与目标督查相结合、日常督查与集中评估相结合、民主协商与刚性督查相结合、评估结果与成果转化相结合的评估方式；采取“看现场、访民意、查资料、听汇报、作评估”的评估方法，科学综合评价。坚持过程评估与成效评估相结合，注重对协商活动组织实施情况的过程进行评估。对照评估指标体系对各项协商活动进行打分，依据打分对当年度协商活动进行排序，并划分为优秀、良好、合格和不合格四个等级。

（五）强化结果运用，为改进协商提供“风向标”

评估是对全年协商工作从全局高度、用同一尺度进行的衡量和考核，极大地激发了协商活动牵头部门的工作热情，提升了工作标准，增强了履职动力，成为向更高标准看齐、进一步提高协商质量、推动工作再创新再提高的“引擎”。

一是形成评估工作报告。评估组织委员会针对各项协商活动撰写初评报告，包括得分、等级情况、意见建议等。协商活动牵头部门对初评报告无异议的，由部门负责同志签字确认；有异议的则向评估监督审查委员会提出复核申请，评估监督审查委员会经过复核后提出审查意见作为最终评估结果。在此基础上，评估组织委员会起草第三方评估工作终评报告，经评估组织委员会全体会议审议通过后，在省政协机关范围内进行通报。

二是进一步规范协商工作标准。协商活动牵头部门表示，评估对组织开展好协商活动起到了很好的推动作用。有的说，评估指标体系是工作的细化标准，平时按照评估的要求做，把评估的指标和要求作为工作常态，程序才会更规范，协商才会更务实；有的说，评估指标是“规定动作”，加分项目是“自选动作”，两方面都做好了，才能组织开展好协商活动，才能有效协商议政，增强协商实效。

三是进一步明确协商工作的改进方向。协商评估是对协商活动的考核

和检验，更是总结与反思。第三方评估机构对年度协商活动的各项具体指标进行综合数据分析，对各项指标总体完成情况、平均完成程度进行测算与统计，查找协商活动的共性问题以及普遍存在的短板，逐项向牵头部门反馈，深入分析原因，寻找导致问题的关键症结并提出改进方向和建议，并对办理认真、效果明显的先进承办单位及个人进行年度表彰奖励，对办理拖沓、答复空泛的承办单位及相关责任人进行约谈、通报批评，切实增强提案办理工作的刚性制度执行力，为政协协商工作总结经验、分析问题、规范提升提供了有益参考和强大助力。

总之，开展第三方政协协商质量评估是政协工作方式的一个新的尝试，在全国和省级层面还没有具体执行经验。为提高协商质量，需要认真研究，积极探索制度改革顶层设计，科学谋划，先行先试，争取政协工作走在全国前列，提供政协协商第三方评估的先进经验。

参考文献：

［1］黄晔. 委托第三方开展相关工作：人大监督工作领域的新探索新尝试［J］. 人大研究，2015（4）.

［2］林宏彬. 提案办理协商制度：理论思考与政策分析［J］. 人民论坛·学术前沿，2016（10）.

基层政协发展面临的问题及对策研究

◎ 谭建军[①]

基层（县区）政协是人民政协的基层组织。新时期政协组织的性质和地位决定了其在区域经济、社会发展中占有重要地位。基层政协工作领域不断延伸和拓展，带来了新的生机，同时也出现了许多新的问题。找准这些难点，理顺其中关系，探索有效途径，对发挥县区政协的作用，提高其履行职能的水平具有重要意义。

一 基层政协在基层工作中的作用发挥

政协章程修正案指出：“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排。”

（一）发挥“桥梁纽带”作用，强化凝心聚力

习近平总书记在庆祝人民政协成立65周年大会上的讲话中明确指出：人民政协要提高联系群众能力，创新群众工作方法，畅通和拓宽各界群众的利益表达渠道，发挥好桥梁纽带作用。作为基层政协，必须充分发挥作

① 谭建军，广东省社会主义学院教学部副主任、副教授。（课题编号：2019-GDSY-ZX-08）

为党委、政府联系各界群众的“桥梁”和“纽带”作用，密切联系群众，真心服务群众。

架起“连心桥”。基层政协应组织委员深入基层，引导群众将自身利益诉求通过政协平台，理性、合法、有序地表达出来，将群众呼声及时反映给党委政府，做好沟通思想、释疑解惑的工作，进一步增进共识、凝聚人心。同时，充分发挥委员优势，通过提供优质服务，拉近委员与群众的“心理距离”，做群众的“贴心人”，如组织相关界别委员开展“送服务下乡”活动，参与爱心救助、结对帮扶、捐资助学等公益性活动，广施善举，为民解忧。

当好“宣传员”。基层政协要坚定不移用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心聚力，广泛宣传贯彻党的路线方针政策，筑牢团结奋斗的共同思想政治基础，始终把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，努力画出最大同心圆，凝聚强大向心力，汇聚更多的同行者，释放强大正能量。

站好“监督岗”。基层政协应紧扣经济社会发展和重要民生问题，深入开展民主监督，推动党委政府重要决策落地见效，促进人民福祉不断改善，重点围绕群众关心关注的“吃住行”和教育、医疗、就业、脱贫等民生问题，通过调研、视察、评议、资政报告等形式精准发力，向党委政府提交合理化意见和建议，提供有价值的“政协方案”。

铺就“致富路”。在实施脱贫攻坚和乡村振兴等重大战略中，应组织委员深入基层，根据自身特长和优势，因地制宜，帮助群众理清脱贫思路，找准发展路子，拓宽致富渠道。鼓励经济界、企业界等界别委员带头创业、带动就业、带领致富，发挥榜样示范作用。

担当“减震器”。基层政协要协助党委政府做好协调关系、化解矛盾、理顺情绪、促进和谐、维护稳定的工作，在凝聚民心上下功夫，促进社会公平正义，维护社会和谐稳定，构建安定团结的社会环境。

（二）发挥“议事平台”作用，聚合发展动能

党的十九大报告指出，有事好商量，众人的事由众人商量，是人民民主的真谛。参加人民政协的各个界别通过政协这个协商民主平台让上情下

达、下情上达、社情直达，有利于增合力、减阻力、添动力，聚合发展的强大动能。

一是完善“议事平台”格局。基层政协应坚持围绕中心、服务大局，认真实施年度协商计划，持续完善协商格局，丰富协商内容和形式，提升协商质量。在基层协商民主实践中，要注重将多种协商形式相互配合，又各有侧重，形成以全体会议为龙头，以常委会协商、主席会议协商为重点，以对口协商、界别协商、提案办理协商为常态的协商议政格局。此外，应积极探索网络议政、远程协商、政行风评议、民主评议协商、反映社情民意等多种协商方式，努力做到商以求同、协以成事，力求协商效果的最大化。

二是把握协商议事重点。专题协商应精心筛选协商课题，在“准”字上做文章；认真开展调查研究，在“深”字上下功夫；加强协商组织安排，在“广”字上求突破；推动协商成果转化，在“实”字上求成效。对口协商应紧扣改革发展的重要问题，积极主动开展对口协商，推进党委、政府决策部署的贯彻落实。界别协商应抓好制度化、规范化、程序化建设，基层政协应尊重界别的主体地位，经常鼓励和组织开展界别协商活动；作为政协委员，应进一步突出界别意识，努力使自己成为协商议政的行家里手；界别协商的对口单位应明确对应界别，制定工作联系制度，为界别协商提供便利条件。提案办理协商应协同推进提案工作“提、立、办、督”有机结合，保证提案立案、办理、督办、反馈等环节的效率和质量，实现“重答复”向“重落实”转变，提升提案办结率、委员满意率。

三是推进履职制度建设。加强基层政协协商民主广泛、多层、制度化发展，建立健全制度是第一位的，应注重将顶层设计、政协业务、机关管理等制度“三位一体”立体整合，彰显制度优势，提升履职实效，切实使协商民主活动有据可依，委员履职管理有章可循，机关服务保障有力有序。

（三）发挥“参谋助手”作用，主动献计出力

政协特有的界别优势既可维护多数界别、多数群众的根本利益，又能照顾少数界别、少数群体的合理诉求；既可促进国家法律法规和各项政

策措施的公平、公正、公开，又能帮助党委、政府及时发现问题、改进工作，特别是就重大问题在决策之前和决策执行之中进行协商，积极向党委、政府提供合理化意见和建议，当好党委、政府的参谋助手，实现辅助决策。通过发挥参谋助手作用，牢牢把握政协的话语权，不是靠“说了算”，而是靠说得对；不是看声音大，而是看提得准。通过把各界人士的不同声音反馈上来，广纳群言，广集民智，促进党委、政府的决策更加民主化科学化。同时，基层政协应利用会议、提案、调研、视察、意见建议、社情民意等有效监督形式，表达本界别的愿望、要求和主张，协调各种不同的社会关系和利益矛盾，营造既畅所欲言、各抒己见，又理性有度、合法依章的良好协商氛围。

（四）发挥“信息耳目”作用，畅通社情渠道

在基层政协，一个界别既是一条民主沟通“主渠道”，又是一列“社情民意直通车”，通过发挥政协信息畅通的优势，及时了解和反映社会各阶层、各利益群体的意愿和诉求，有助于党委和政府掌握动态，分析研究，使各项政策、决策的制定和执行更加符合工作实际，顺应群众期盼，有助于增进团结，维护稳定，促进和谐。

一是建立完善工作机制。这是做好信息和社情民意工作的重要保证，应探索建立信息和社情民意工作培训、收集、反馈、通报、考核、奖励等系列机制。

二是发挥委员主体作用。政协委员具有广泛代表性和群众基础，是一个庞大的社情信息源，应经常性、有针对性地向委员约稿、征稿，不断提高信息和社情民意工作的上报率、采用率，将委员反映社情民意纳入履职考核范畴。

三是发挥政协机关的统筹协调作用。政协各专委会在调研、视察等活动中，应注意及时搜集和转化信息，促进相关问题的解决。政协办公室要注意统筹协调，强化信息意识，提高信息捕捉、分析判断、提炼归纳和编辑报送水平。

四是发挥基层民情联络员的“信息员”作用。在基层建立民情联络员队伍，是掌握民声、民情、民生的重要渠道，是推动协商民主向基层延

伸的重要体现。创新建立了乡镇民情联络员制度，组织引导他们当好“六员”，即“宣传员、情报员、服务员、调解员、参政员、监督员”，积极为乡镇党委、政府排忧解难、凝聚力量。

二 基层政协发展中存在的主要问题

（一）在履行职责上，政协职能工作不明确

政协的职能是政治协商、参政议政、民主监督。县（区）级政协作为县（区）四套班子之一，本着“同唱一台戏、共谋一盘棋”的思想，认真执行党委的决策、支持政府的工作、履行好自己的职能，做到“帮忙不添乱，补台不拆台”。县（区）级政协围绕中心，服务大局，虽然在履行好三大职能的基础上，努力做到四大班子心往一处想、劲往一处使，但是自身的职能定位与党委、政府、人大之间还是有较大差别。目前，基层政协直接承担了不少区党政中心工作，政协领导不但担任了河长、湖长，有的领导还担任重点区域征地拆迁工作总指挥，或兼任农村人居环境整治、基层软弱涣散党组织整顿挂点指导和区内扶贫、区外对口扶贫的负责人等。不少从事政协工作的领导干部就变成直接“冲锋陷阵”的“前头部队”。这与政协的职责定位严重不符，造成“规定动作难做好，指派动作做太多”。

（二）在机构设置上，有的机构职责不科学

一是专委会设置不够规范。县级政协专委会设置差异大，多的有10个，少的有3个，名称五花八门，很不规范，与上级政协联系很难对应；专委会主任由党政部门领导或政协专职常委兼任，普遍“一人一委”，没有专职工作人员，基本无法独立开展工作。已经设立的乡镇和街道委员联络组、社区委员工作室没有政策依据，处于无专职人员、无办公场地、无经费保障状态，影响和制约了反映社情民意、引导群众有序政治参与。绝大多数县级政协没有开展界别协商等活动，委员参加政协会议、调研视察

等以专委会或所在镇、街分组组织，界别作用无法有效发挥。

二是委员服务管理机构尚待完善。中央和省委、市委关于全面深化改革的文件均要求政协组建委员服务管理机构，大部分地区政协组织已按照规定建立了委员联络委员会。但据了解，广东省内不少区县政协目前尚未建立委员服务机构，其职能仍由政协机关办公室统筹协调，多数是在办公室内设综合联络科，除了承接委员服务管理的职责外，还要负责政协机关的宣传、纪检和综合治理等其他综合性工作。

三是基层委员联络机构还不健全。调研了解到，全省县区政协设立镇街委员工作联络室（站）的为数不多，大多区县政协都没有建立基层委员服务机构，此项工作并没有真正开展起来。这样一来，与新时代、新政协、新使命，建立健全为委员服务网络，让每个委员与政协机关保持互动性经常性联系，为委员发挥作用提供组织保证的新要求不同步，显得十分“拖后腿”。一是不利于对乡镇委员、农村委员、基层委员的服务管理；二是不利于及时反映社情民意；三是不利于引导基层群众有序有效的政治参与。

四是行政编制少，服务跟不上。政协机关人员配备不合理，办公室工作人员严重不足，导致政协履职水平和服务质量不适应工作要求。因为长期超编运行，无法招录新人补充到办公室，缺乏活力。政协工作机构的基本职能职责是提供平台，组织政协委员履行政治协商、民主监督和参政议政三大职能，并提供专业化的组织支撑和后勤保障。广东省县（区）大部分政协专委会，除了领导职数以外，一般都没有配备行政编工作人员，大部分是由办公室统筹安排工作人员联系各专委会。办公室是沟通上下、联系各方的中心枢纽，肩负着保证机关正常运转、保持上下左右联系畅通的重任。办公室不但要当好“参谋助手”，同时也要当好“服务员、后勤兵”，现在已经不堪重负。

五是年龄结构不合理。区县政协领导及专委会领导年龄普遍偏大，结构不合理。由于人们习惯于把政协看成“二线”机构，成为党政干部“软着陆”的平台，甚至是退二线干部的“安置地”。因而在配备政协领导班子和专委会领导时，通常会安排一些从党委、政府或职能部门领导岗位上退下来的老同志任职，导致政协领导班子、专委会领导年龄老化，加上

“平衡安排”“照顾安排”的习惯做法造成了政协领导班子成员、专委会领导职务过多，工作不实。

（三）在履职效能上，履职能力实效不突出

对人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的认识不到位。一是协商议政质量不高。少数市、县级政协协商议政课题与党政中心工作、重要民生实事扣得不紧，开展协商频次不高、形式不活、平台较少，没有形成特色品牌；有的把重点放在提意见建议上，双向发力的思考和实践不够深入；各级政协开展基层协商缺乏政策指引，仍处在探索阶段。二是政协民主监督质量不高。少数党政部门对政协民主监督工作不够支持；有的市、县级政协对协商式监督的边界把握不准，存在畏难情绪，不敢、不想、不会开展民主监督的现象依然存在。三是队伍建设管理不规范。一些政协委员只热衷当“挂名”委员，并不积极参加政协的会议和活动，对群众的意见和呼声并没有热心去倾听、收集，甚至不参加调查研究，不撰写提案，不积极建言献策，等等。政协既不参与决策，又没有行政执法权，平常的工作也是不痛不痒。外界对政协的标签是“花瓶”，如何摆脱外界对政协的这种认识困境，需要政协委员更积极地创新工作方式方法，在参政议政的舞台广泛发声，体现出政协工作的特色与优势。四是信息化建设严重滞后。各级政协信息化建设基本都处于没有专门机构、专职人员、专项规划、专项经费的状态；各级已建成的信息系统名目繁多、分散孤立、互不兼容，在反映社情民意、开展网络议政、组织新闻发布、上下联通共享等方面效率低下，难以适应“互联网+”的时代需要；利用现代传媒手段宣传政协工作、展现委员履职风采不够广泛深入，还没有形成全社会认识政协、支持政协的良好氛围。

（四）在两支队伍建设上，主体作用发挥不充分

一是政协党的建设需要继续加强。市、县政协普遍没有成立抓党建工作的专门机构；有的还没有按要求健全政协党的组织体系，完善党建工作机制；有的对政协党建工作缺乏深入思考，定位不够清晰，党建工作照抄照搬的多，符合政协特色的少；专委分党组建设、党员委员过双重组织生

活、“两个全覆盖”等还没形成规范的制度机制。二是委员选管用脱节。在委员推荐、提名、考察等环节，政协党组织缺乏有效介入机制，基本上是“带兵不征兵、用将不点将”；由于实行界别推荐，委员分布不均衡，许多县（区）没有省级政协委员，乡（镇）和街道没有市级政协委员。三是委员主体作用发挥不够充分。有些县级政协委员中领军人物、领言委员少，委员的代表性、号召力、影响力不强，少数县级政协仍存“委员争着当、履职凭兴趣”等问题；委员履职评价体系不健全，多数政协没有开展常委述职、做好委员作业等活动，对履职不好的委员缺乏约束机制。四是政协机关干部队伍缺乏活力。干部年龄老化、进出渠道不畅等问题突出，缺乏专业能力和专业精神，严重影响机关工作活力。比如，有的县区政协机关15名干部，平均年龄53周岁，最小的46周岁。普遍存在人员编制少、机构设置不统一、名称不规范等问题；少数市级政协还没有成立委员联络机构。基层委员履职经费没有列入财政预算，交通费、误餐费等没有统一发放标准和政策依据。以上这些差异和不规范，影响政协系统工作的协同性，一定程度制约了人民政协作为一种制度在国家治理体系中发挥作用。

三 关于加强基层政协建设的对策性思考

新时代基层政协工作要不断总结以往经验，借鉴吸收上级政协组织一些好做法，进一步拓宽思路、创新工作，建立和完善相关制度和机制，切实抓好政协自身建设，努力提高履职的能力和水平，推进政协组织的制度化、规范化、程序化，为履行职能提供制度和机制保障。针对以上存在的问题，提出以下几点对策。

（一）坚持和维护党的领导，体现基层政协工作的政治优势

习近平总书记在庆祝人民政协65周年大会上强调：“做好人民政协工作，必须坚持中国共产党的领导。”人民政协是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要机构，也是我国新型政党制度具体运作的载体。中国共产党的领导是中国特色社会主义的本质特征，是确保人民政协事业

始终沿着正确方向前进的根本政治基石。坚持中国共产党的领导，不管是党内和党外人士，必须坚守。这既是新时期政协工作的要求，更是具有很强实效性的工作方法。在工作中，自觉坚持党委的领导，主动争取党委的领导，充分体现党委的领导。

一是坚持多请示、多汇报。对重要工作、重要问题、重大活动及时向党委汇报，听取党委的指示，努力做到同党委保持思想上同心，目标上同向，行动上同步。

二是善于领会和把握党委意图。在参政议政工作中，每年可选取部分重点提案进行主要领导挂案调研视察和专题议政。条件成熟的，可以扩大到党委常委挂案督办，这有利于政协提案更好得到落实办理。

三是认真执行党委的决策和决定。本着“同唱一台戏、共谋一盘棋”的思想，认真执行党委的决策，支持政府的工作，履行好自己的职能，做到“帮忙不添乱，补位不越位”。

（二）完善政协机构设置和制度建设，推动基层政协的制度优势

1. 科学设置政协机构，不断优化工作职能

一是探索设置三大职能专门工作委员会。政协的主要职能是政治协商、民主监督和参政议政，政协主要工作机构的设置应该是：除综合部门外，首先需要设置的是政治协商工作委员会、民主监督工作委员会、参政议政工作委员会。目前，政协机构的设置与政协的职能相对应的工作机构改革还处于探索当中，未能很好得以落实。按三大职能设置政协机构的创新举措，推动政协职能与专门机构相对应的一项重要改革，是充分体现新时代政协工作特色和政协专业工作的基本手段，是值得大力探索和推广的。三个职能工作委员会分工合作，既按照各自职能和特色需要，遵循和探索自身发展规律，选择适合政协自身特色的工作方式方法，开展政治活动，又在政协常委会、主席会议的统一领导下，相互协调，互相促进，从而推进政协新时期新作为新发展。二是优化政协领导班子、专委会领导的结构。《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》指出：要“逐步加大党委、政府、人大、政协之间的干部交

流。优化人大、政协领导班子的结构，逐步减少人大、政协领导职数”。新时代新政协，新要求新担当，基层政协同样需要与时俱进，转变观念，根据政协领导岗位的要求配足配强领导干部，有意识地安排一些德才兼备的年轻干部参加政协工作，担任常委、副主任（副主席）。这既可以优化政协领导班子的结构，增强政协活力，也可以为党委、政府及其部门领导班子培养人才。三是逐步减少政协领导职数。一些地方政协领导班子成员大多10人以上。与机关办公室工作人员对比，出现典型的“倒金字”的奇特现象。将多兵少的局面是造成工作效率不高、质量不佳的重要原因。如果能合理配备好领导干部，在一程度上就能缓解政协综合部门人手紧张、服务跟不上的问题。

2. 不断探索和完善体制机制建设，为提升履职水平夯实基础

习近平总书记指出：“人民政协要适应推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，坚持改革创新精神，推进人民政协理论创新、制度创新、工作创新，丰富民主形式，畅通民主渠道，有效组织各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士共商国是，推动实现广泛有效的人民民主。”基层政协在转型时期更应积极探索，增强创新意识，提振创新精神，拓宽创新思路，坚持在继承中发展，在发展中创新，不断探索和创新民主协商新平台、新路径、新方式。

积极探索协商民主的制度化建设，规范政治协商的内容、形式、程序和成果运用，推进政治协商机制建设。一是可以搭建民主协商的多种平台。如全体会议、常委会议、主席会议、委员专题会议、政协专委会与党政有关部门对口联系和协商的办法和机制。二是可以建立规范化机制。结合当前实际，对政治协商的性质、范围、内容、形式进行思考，最终形成有效的政治协商的基本程序。三是可以促进互动交流。积极探索通过各种形式的交流活动促进各界别各阶层进行互动，从而达到协商真正有效的目的。

民主监督方面，重点探索在知情环节、沟通环节、反馈环节上建立健全一系列制度。如：通过情况通报会等制度，畅通知情渠道；通过调查摸底等制度，强化沟通效果；通过“函询答复”等制度，健全反馈环节。

参政议政方面，一是可以通过课题调研引导委员积极参与，整合委员

的专业资源优势，提出有分量可操作性的对策建议；二是可以通过界别活动引导委员有序参与，举办界别委员座谈会、界别委员跨界别学习交流联谊会，深入党派、总商会等基层单位开座谈会等，从而了解各界的呼声和要求；三是可以通过成果转化引导委员有效参与，探索建立课题成果通报制度等，不断推进制度建设创新。

（三）加强和改进政协组织自身建设，确立基层政协的职能优势

加强政协机关作风建设。坚持把思想作风建设摆在首位，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和对广东工作重要批示精神及治国理政新理念新思想新战略统领工作全局，扎实推进机关党建工作，把“两学一做”学习教育纳入政协党组“三会一课”等基本制度，作为基本内容固定下来、坚持下去，扎实推进“两学一做”学习教育常态化制度化。加强政协机关工作人员对中央和省委、市委、区委的重要会议精神及相关业务知识的学习，不断夯实做好政协工作的思想理论基础。加大力度整治“庸懒散慢”现象，打造一支想作为、敢作为、善作为、能作为的政协机关队伍，为政协履职提供坚强保障。

强化活力型政协建设。以打造“活力政协”为抓手，大兴求真务实之风，把求真务实体现到政协的各项工作中去，坚持讲落实、抓落实、重落实，坚持说实话、出实招、办实事，努力构建“忙而有责，忙而有序，忙而有法，忙而有效”的工作运行机制。充分发挥联络委员会作用，不断优化委员服务管理，统筹委员的人事调整、服务管理、调研视察、撰写提案及反映社情民意等履职工作，做到走访委员常态化、全覆盖。继续完善委员学习培训、知情明政、激励标准等制度，不断激发委员履职活力，强化委员履职使命感和责任感。不断加强政协机关干部和政协委员履职能力和水平，提升政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力，鼓励委员大胆发声、勇于担当，大大激发整个政协队伍的活力。

加强政协委员队伍建设。政协的优势、政协的活力、政协的潜力存在于委员之中。政协委员享有崇高的政治荣誉，也承担着重要的政治责任。基层政协应该把好委员的“进口”关，把真正有参政议政能力的高素质专

业化人才吸纳进政协。学习政协业务知识和统战理论知识，在一定程度上拓展了委员视野，增强了委员履职能力。加强委员履职管理，建立了多种形式的奖惩激励机制。同时，加强宣传工作，宣扬委员风采，传播正能量，弘扬主旋律，树立好形象，提高人民政协的影响力和凝聚力。

加快推进信息化建设。着眼拓展有序政治参与渠道，扩大社会主义民主政治基础，借助“数字广东”建设的有关力量，加快省政协本级参政议政平台、社会互动平台、工作交流平台、新闻发布平台、信息共享平台、办公自动化平台的信息化建设；加强对市、县政协信息化建设的指导，努力打造全省政协系统一网联通的智慧政协。利用现代信息手段广泛深入宣传政协各项工作成效，努力形成党政部门重视政协、人民群众信任政协、社会各界支持政协的生动局面。

（四）发挥委员界别作用，确立基层政协组织优势

加强县区政协专委会建设。一是要充实专委会人员，并适当调拨调研考察经费，以保证专委会工作的正常开展。二是组建专家型专委会。突出一个“专”字，选配有专长、有能力、有激情的委员到专委会工作。同时，聘请辖区单位和市属部门的专家、学者充实到专委会组织中来，以提高专委会履行职能的层次。三是要与界别互动，为发挥委员界别作用搭建好工作平台。专委会虽然不能替代界别作用，也不是界别的归口单位和领导机构，但是可以引导界别利用专委会的平台，为界别反映社情民意，履行民主监督提供通道，有针对性地开展界别调研活动；通过专委会这一工作平台，在开展调研活动中创新思维、创新方法，不断提高工作质量；探索制定各专门委员会同政协界别对口联系实施办法，与专委会形成互动，就专委会提出的问题组织界别中某些方面的专家、学者，深入调研；对界别中反映的重点问题与专委会共同实施专题视察，在此基础上，形成界别集体提案或建议，利用专委会的平台开展研讨、论证和咨询服务工作，发挥界别的整体作用，为党政机关的科学决策提供参考意见。

加强对镇（办）委员组的指导。一是要选配有较强组织能力和责任心的干部担任镇（办）政协工作联络员。由区政协办对镇（办）委员组履行职能的活动计划等进行统一管理，年终督查。二要突出重点、认真履职，

促进镇（办）委员组履行职能与镇（办）中心工作紧密结合起来。发挥委员联系广泛的优势，量力而行，注重实效地组织开展各项活动。要围绕乡镇党委的工作重点，精选课题组织调研；抓住社会热点，开展专项视察；找准切入点，帮助镇（办）做好群众的疏导工作，化解矛盾，维护稳定。三要上下配合，讲究方法，增强活力。通过与政协专委会合作，达到优势互补的目的，既可以拓展活动空间，联络感情，又可以沟通信息，交流经验，增强委员之间的友谊。

发挥好专委会基础性作用。紧贴基层政协重点工作，紧贴民生关切，紧贴委员会工作实际，发挥委员主体作用、制度保障作用、平台协商作用，积极开展大调研活动，积极召开提案办理协商座谈会，与基层党政部门、各民主党派、工商联和统战部相关部门就党委政府的中心工作、重点工作、群众关注的热点难点问题等进行沟通交流。在调研、协商等履职活动中努力落实“双向发力”要求，着力提高专委会工作水平，把提质增效贯穿履职全过程。

（五）广泛拓宽议政渠道，发挥团结联谊作用，确立基层政协组织的网络优势

加强与政府的沟通。推进重大决策之前的民主协商和决策实行过程中的民主监督，促进政府广集民智、科学决策。要重点落实与政府部门的对口联系制度。

加强与市政协、兄弟县（市）区政协的互访联谊和合作。可以成立双边或多边的联谊组织和民间的半官方的合作团体，举办定期或不定期的研讨交流活动。建立联动调研机制，实现成果共享。实行市、县区联动办提案的创新工作机制，提高提案办理成效。

加强与委员的联系。建立和完善主席接待日制度。定期接待委员来访，由主席、副主席轮流值日，并向委员通报具体值班安排情况，让委员有说话的天地和场所；完善联系委员的制度。适时举办一些联谊活动，以促进委员之间的相互了解和情感交流，真正解决情感上“散”的问题。

国家治理体系下新时代市县政协协商作用研究

◎ 谭建军[①]

习近平总书记指出，人民政协是国家治理体系的重要组成部分，要以改革思维、创新理念、务实举措大力推进履职能力建设，努力在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用。全国3000多个政协组织，除了全国政协和省级政协，绝大多数政协组织设在地市一级和县区一级。市县政协特别是县级政协处在协商民主的第一线，国家治理的第一线，直接面对基层群众，在推进协商民主的进程中应该而且能够发挥不可替代的重要作用。把开展协商作为主要工作，突出发挥好专门协商机构作用，这是时代发展的必然要求，也是推进国家治理的现实需要。

一 市县政协协商在国家治理中的功能

党的十八大以来赋予政协作为社会主义协商民主重要渠道和专门协商机构的重要职责，政协协商民主成为党领导人民群众有效治理国家和社会的重要路径，肩负寻求最大公约数、画好最大同心圆、凝聚最强正能量的时代使命和功能。

① 谭建军，广东省社会主义学院教学部副主任、副教授。（课题编号：2020-GDSY-ZX-05）

政治参与功能。社会主义协商民主与选举民主是人民民主的两种实现形式，也是实现人民政治参与的两种重要方式。政协协商民主通过参加人民政协的各党派团体、政协委员和各界人士充分发表意见，可以为社会各界有序参与公共决策和政治生活提供有效渠道，使公众能够参与到国家和社会治理的具体实践中来，进一步彰显了人民民主。

决策辅助功能。推进国家治理体系和治理能力现代化，很重要的一个方面就是科学制定决策、正确落实决策。政协协商民主是在决策形成之前和决策实施过程之中开展的协商，既有决策咨询作用，为决策提供广泛的智力支撑、民意支撑，又有决策辅助作用。

凝聚共识功能。主要体现思想政治引领，达到理解中央政策又相互理解的目的。比如：对重点关切问题情况通报会向委员宣传方针政策，以凝聚委员共识；政协宣讲团是委员向界别群众宣传，以凝聚界别群众共识；举办界别考察、界别协商、界别培训、界别沙龙、界别反映社情民意座谈会等界别活动，以凝聚委员之间的共识。

团结统战功能。政协纵向上具备全国、省、市、县完整的组织体系，横向上拥有全体会议、常务委员会、专门委员会等丰富多样的组织形式，政协协商民主集协商、监督、参与、合作于一体，为各级各党派团结和各族各界人士发扬民主、参与国是、团结合作提供了重要平台和制度渠道。因为要促进各界之间的团结和谐，所以要宣传，要引导，要联谊，要交流，发挥团结统战作用。

民主监督功能。民主监督的本质是民主，民主越充分，监督越有力。政协协商的过程既是促进科学民主决策的过程，又是监督公共权力运行的过程，可以通过平等参与、平等对话，充分运用政协组织的政治影响力和话语权。

二 市县政协协商在国家治理体系中的价值嵌入

人民政协是国家治理体系中的重要组成部分，市县政协更是处于凝心聚力、民主决策、协商议政和国家治理第一线，推进政协协商民主向基层

社区延伸，进一步凸显专门协商机构的独特优势，把政协制度优势嵌入转化为社会治理效能，为构建社会治理共同体聚活力强动力。

一是契合社会治理、多方参与的需要。随着社会格局发生变革，利益主体更加多元，基层社会从传统“管理”向共同“治理”方式发生转变，这就需要基层协商发力和更多协商资源的投入。协商民主是政协的看家本领，并贯穿于政协履职全过程。地区政协有着丰富的协商经验、畅通的协商渠道、优良的协商传统以及一定的组织和人才优势，具备广泛代表性、巨大包容性、有序参与性、充分协商性、合作共治性、有效监督性等优势，符合社会治理多主体协商、共治和共建的必要条件。推进政协协商向基层延伸，可以为基层协商提供协商资源和协商服务，畅通各方利益群体诉求表达渠道，使各种意见观点得到交流碰撞，形成共识、凝聚力量，进一步提升基层社会治理的质量和水平。

二是顺应协商于民、协商为民的需要。“一枝一叶总关情”。基层协商主要是以街道党委、社区力量和社区居民为基础，以解决问题和化解矛盾为导向而展开的，议题来源于群众的“急难愁盼”问题。地区政协在基层社会治理中处于重要位置，是找到基层群众“最大公约数”的重要载体，其所追求的求同存异、体谅包容与基层协商通过平等理性的对话、沟通以取得共识的价值取向高度契合。地区政协委员都是来自各行各业的代表人物，具有一定的社会号召力，贴近界别群众，易取得群众的信任和感情融合，开展基层协商民主更有优势。

三是实现科学决策、精准施策的需要。基层协商直接关涉群众权益，是优化公共政策的重要途径。政协专题协商会、监督会、通报会等都是以委员为主体、以政协为平台的精心设计的协商活动，将政协协商活动延伸到基层社区开展，推动政协和政协委员更体察民情、更贴近基层。在与群众面对面交流中，一方面能把党委、政府的重大决策部署传递到基层群众中，做好宣传政策、理顺情绪、解疑释惑工作，为社会治理各项决策奠定广泛而真实的民意基础；另一方面把基层协商中提出的一些事关更大范围、更高层次的共性问题，通过政协的渠道进入同级甚至上级党委和政府的视野，进而对公共决策产生影响，促进党政决策更加科学民主、施策更加精准有效。广泛吸收基层各方面的意见和建议，充分讨论、论证和协

商，是让决策更科学、更接地气也更能被接受的有效途径。协商的过程，其实也是发扬民主、集思广益的过程，在很大程度上决定决策的科学性与公信力。

四是推进社会主义民主政治、民主发展的需要。政协协商民主致力于将党和国家的重大决策建立在充分协商的基础上，最大限度地包容和吸纳各种利益诉求，既坚持党的领导，又发挥各方面的积极作用；既坚持人民主体地位，又贯彻民主集中制；既坚持人民民主原则，又贯彻大团结大联合的要求，创新了民主形式，拓展了民主渠道，丰富了民主内涵，是推动中国特色社会主义民主政治发展的重大战略举措、重要制度安排。

三 市县政协协商在助推国家治理体系中的困难

在推进政协协商参与国家治理体中，许多市县政协探索把协商民主贯穿履职全过程、延伸到最基层，采取很多有特色、接地气的做法，创造了不少好的经验，但政协如何推进社会治理存在多重困难。

懂政协的人才相对匮乏。伴随着基层机构改革和选人用人机制改革，政协人才面临新老交接的关键节点，基层人员整体年龄偏大，新吸纳的人才较少，年轻一辈懂政协的人才比较匮乏。

基层政协委员管理不力。由于受制度、机制等方面的制约，基层政协委员的管理存在不规范、不得力现象。很多委员认为，加入了委员队伍就得到了一种认可，有了一张政协委员的名片就万事大吉，在履职担当、遵规执纪方面没有从严要求自我，自由散漫、组织纪律性差的行为时有发生。

协商职能未能充分发挥。基层政协有些制度在探索实施阶段，还需要进一步完善，民主监督权威性和约束力还不够强，被监督者接受不接受、采纳不采纳，主要取决于其自觉程度，使民主监督缺乏应有的力度和实效性。

专门协商机构运作不规范。一些县级政协还存在对专门协商机构的职能认识不清晰、落实不到位的现象，开展协商活动有限，协商形式也比较

单一，缺乏一整套健全的制度体系和组织体系，对协商什么、如何协商、协商成果怎么运用以及协商质量怎么评价等没有明确规定，有的简单照搬上级政协做法，工作中随意性较大，协商活动开展不均衡。

政协协商参与治理体系的渠道不足。政协委员是政协协商民主的参与者与实践者，也是基层社会治理的参与者与实践者。通过组织政协委员把协商民主触角延伸到社区、深入到农村、渗透到园区，实现倾心服务大局与真情服务群众的有效结合。现实发展中政协委员与群众之间面对面交流沟通特色渠道平台不足，导致参与治理体系发挥作用方式方法创新不足。

四　加强市县政协协商参与国家治理体系的路径

习近平总书记强调，人民政协是国家治理体系的重要组成部分。市县政协作为中国共产党执政兴国的“一线参谋部”，是找到基层群众“最大公约数”的重要载体和理想平台，在参与基层社会治理工作中大有可为。

（一）推动政协协商与基层协商有效衔接

越是在基层，需要处理的人民内部矛盾越多，就越需要发挥协商民主的作用。为充分发挥人民政协专门协商机构在基层治理中的作用，要将政协协商和基层协商有效衔接。推进二者有效衔接，既具有客观的现实基础，又具有重要的实践意义。

在协商内容上相互融合。习近平总书记指出，人民政协要把不断满足人民对美好生活的需要、促进民生改善作为重要着力点，倾听群众呼声，反映群众愿望，抓住民生领域实际问题做好工作，协助党和政府增进人民福祉。市县政协在选择协商议题时，要充分考虑基层实际和群众呼声，更多选择涉及群众切身利益、增进民生福祉的重要问题。要善于找到政协协商和基层协商在内容上的契合点和交集部分，每年安排一定数量小切口、受关注、能落实的民生事项协商活动，使协商更贴合群众生活、更注重百姓参与、更接地气连民心。要在制订协商计划、确定协商内容的过程中继续优化流程，增加群众参与度，充分征求社会各界特别是基层群众的意见

建议，及时将各界群众的关切反映上来，纳入协商事项。

在协商程序上相互衔接。无论是政协协商，还是基层协商，都要为利益相关方搭建协商的平台和渠道，通过一定的协商程序，鼓励引导广大群众有序参与协商活动，让地方党委政府、政协委员、基层群众都能有效参与进来，使各方的利益诉求得到充分表达。一方面，市县政协要主动“下沉”，让委员更多参与到基层协商中，拉近人民政协与群众的距离，为基层协商提供帮助。另一方面，基层协商中一些具有普遍意义，对地方发展有较大影响，或基层协商难以解决的协商事项，可以转化为政协协商，从而实现政协协商和基层协商在程序上的双向互动，更好推进社会主义协商民主建设。

在协商形式上相互借鉴。市县政协在开展协商时要积极采用基层协商中便捷、灵活、高效的协商形式，根据协商内容选择适宜的协商形式，使协商形式和协商内容相匹配。要完善乡镇（街道）政协工作召集人制度，依托“委员之家”“委员工作室”等基层平台网络，与乡镇、街道、社区和村（居）委会等联合开展协商。要通过“不建机构建机制”和“请上来、走下去”的工作思路，打造更多协商平台和载体，推动政协协商与基层协商有效衔接，拓展基层群众参与政协协商渠道，增强协商的针对性、实效性和吸引力。

（二）构建具有基层特色的协商机制平台

开展协商是我国四级政协的共同工作内容，需要一套健全完善的协商制度规则为指导。但由于市县政协与全国政协、省级政协在协商对象、协商内容等方面不尽相同，在协商机制和平台方面不能上下一个样、上下一般粗，需要根据市县实际构建具有基层特色的协商机制平台。

健全规范完整的协商制度。加强协商制度顶层设计，对政协全体会议协商、常委会会议协商、专题协商、对口协商、界别协商和提案办理协商等的参加范围、讨论原则、基本程序、交流方式等进行制度化规范，构建程序合理、环节完整的协商制度体系，并在实际运行中不断优化完善，确保协商活动开展有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。同时，鼓励支持市县政协在对协商制度细化的过程中加入本地元素，因地制宜探索适

宜的协商形式，增强制度的执行力和生命力。

构建协调联动的协商机制。认真落实党委会同政府、政协制定年度协商工作计划机制，构建党政出题、政协谋题、民主征题、党委定题的协商议题提出机制。健全完善知情明政制度，开展协商活动时，党委、政府相关部门要及时通报有关情况，为政协委员履职和各方了解情况提供便利。建立协商活动多方参与机制，探索实行党政分管领导、政协委员、专家学者、议题相关职能部门及有关界别群众共同参与的协商模式。建立协商议政质量评价机制和评价办法，把坚持调研于协商之前、强化协商互动的程序设计和程序落实作为评价体系的重要内容。完善落实政协协商成果采纳、落实和反馈机制，健全政协履职成果转化机制，推动履职成果有效转化落实。

打造各具特色的协商平台。坚持和完善全体会议、专题议政性常委会会议、专题协商会议、协商座谈会、界别协商会议等基础性协商平台，确保每年都有一定数量的专题协商活动。鼓励市县政协因地制宜、与时俱进，从会场到现场，从线下到线上，从集中到分散，从综合到专题，打造有特色、便操作、实效好的协商平台。如全国各地政协探索建立了“有事好商量”“请你来协商”“提案进行时”“协商面对面”“委员会客厅”“协商在一线”“社区议事厅”“委员进社区”“家门口协商”等各具特色、各有侧重的协商平台，要提倡相互启发，互学互鉴。强化“互联网+政协”思维，充分利用新媒体等手段，以网络信息技术为支撑，采取多媒体融合的方式，建设网络议政、远程协商开放平台，构建便于群众参与的网络协商模式，更好地激发群众的参与热情和协商活力。

（三）充分发挥委员在协商中的主体作用

政协委员是政协工作的主体，政协工作潜力在委员、实力在委员、活力更在委员。国家治理作用发挥的关键在于委员主体作用的充分发挥。特别是对于机构和人员力量普遍较弱的县级政协来说，要明确主要工作方式是为委员履职“搭台”。只有把委员队伍组织起来，把委员的主体作用发挥出来，把委员履职积极性调动起来，才能提高基层政协履职的整体效能。

加强委员组织联络，形成履职合力。在加强委员联络服务方面，省政协和各市县政协加强联系指导，省政协注重“出政策”，市县政协注重“抓落实”。通过建立委员联络机构和委员活动召集人制度，建立了在政协全会闭幕期间委员履职联系的常态化网络，有效提高了各级政协组织对委员队伍的组织力，为协商活动开展打下了坚实基础。

搭建委员协商平台，激发履职活力。政协是“舞台”，委员是“主角”。要把委员履职平台建设作为激发委员履职活力的重要抓手，通过创设委员履职小组、委员之家、委员工作室等协商履职平台，让委员履职更加便捷。广泛吸纳委员参与政协协商活动，分批次列席常委会会议，让委员协商建言有机会、有渠道、有平台。推动委员“下沉”，在基层群众广泛开展协商。

强化委员培训管理，提高协商能力。加强委员学习培训，探索分级培训和集中培训相结合，加大对基层政协委员的培训力度，进一步提高其理论素养和履职能力，有效适应新时代、新任务、新要求。重点在“懂政协、会协商、善议政”上下功夫，让委员准确把握政协履职方式方法，不断提升专业精神、专业素养，全面增强履职本领。加强委员履职管理，建立完善政协委员的考核、激励机制，制定完善履职考评体系，对委员履职尽责情况实行量化考评，真实体现委员的履职成果。强化政协对委员考核结果的运用，避免考核流于形式，定期向委员所在单位通报委员履职情况，并将考核成果作为评选优秀政协委员等社会荣誉的重要依据，充分调动委员履职尽责的积极性。

（四）激发基层政协协商的治理效能

推进政协协商民主往基层延伸。习近平总书记指出：“涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。”要探索基层协商，弥补基层社会治理的短板，把影响社会共建共治共享的问题与矛盾化解在基层。加强基层资源整合、功能对接、优势互补，做实乡镇政协委员联络机构，探索“一村或多村（社区）一委员”、乡镇政协信息直报点等模式，建设“网上政协”“掌上政协”，展开政协委员“进社区、进

园区、进农村”等政协群众工作，开展委员多形式的基层社会服务，真真切切地为基层治理贡献智慧和力量。

建立和完善县级政协协商与基层协商有机结合的体制。根据《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》的要求，总结地方政协探索县级政协参与基层社会治理的经验，以“协商于民、协商为民”为基本遵循，打破政协协商与基层协商的界限，建立“政协协商与基层协商有机衔接，运用协商民主方式开展基层治理”的新体制，搭建协商平台，畅通利益表达渠道，更多倾听不同群体的呼声，更好解决人民群众的实际困难和问题，预防和前移化解社会矛盾。

提升基层社会治理能力水平。总结推广推进县级政协工作的经验，形成全面加强县级政协工作党的领导机制，明确县级政协党的建设工作责任；完善上级政协对县级政协工作指导机制，及时帮助县级政协解决业务难题、拓展工作范围；完善县级政协专门委员会设置机制，鼓励各地方根据实际情况优化专委会设置，整合资源和力量，推动全体委员进入专委会，充分发挥专委会在协商中的基础性作用、委员的主体作用。完善县级政协委员定期培训机制，在全国、省政协系统的各种培训活动中，增加县级政协委员参加的班次和人次，推动实现委员培训内容从提高履职能力提升为提高调查研究能力、决策咨询能力培训。

参考文献：

［1］钱国玉．突出主要工作　服务基层治理：对如何加强市县政协协商工作的思考［J］．中国政协理论研究，2019（4）．

［2］吕忠梅．彰显县级政协在基层社会治理中的优势［N］．人民政协报，2019-11-28（3）．

［3］黎丽．发挥地方政协优势　在基层社会治理中彰显新作为［N］．广西政协报，2020-01-07（2）．

［4］邓宗良．发挥好专门协商机构在推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用［N］．人民政协报，2019-11-16（3）．

协商民主在农村基层治理中作用思考

◎ 杜联藩[①]

党的十九大报告指出，要推动协商民主广泛、多层、制度化发展，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。加强协商民主制度建设，形成完整的制度程序和参与实践，保证人民在日常政治生活中广泛持续深入参与的权利。协商民主在农村基层治理主要体现在农村基层协商方面，涉及人民群众利益的大量决策和工作主要发生在基层，做好基层协商尤为重要。要按照协商于民、协商为民的要求，建立健全基层协商民主建设协调联动机制，围绕本地城乡规划、工程项目、征地拆迁以及群众反映强烈的民生问题，组织有关方面开展协商，及时化解矛盾纠纷，更好解决人民群众的实际困难和问题，促进社会和谐稳定。当前开展直接关系和牵涉群众权利和利益的基层协商民主，已成为我国特色社会主义协商民主的一个主要内容和实践重点。但我国改革开放40年经济的高速发展，给经济和社会环境带来巨大变化的同时，城乡发展不平衡，农村人口外流，农村政治制度发展缓慢，也使得农村基层协商民主实践面临困境，为完善农村基层治理现代化，亟须推进农村协商民主建设。

① 杜联藩，广东省社会主义学院统战理论研究部副主任、讲师。（课题编号：2020-GDSY-ZX-07）

一 农村基层协商民主的新时代意义

党的十九届四中全会提出，要建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。习近平总书记多次强调，要创新乡村治理体系，走乡村善治之路，建立健全党委领导，政府负责、社会协同、公众参与、法治保障相结合的现代乡村治理机制，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。实践中农村基层协商民主在新时代乡村治理体系中扮演着重要角色。

（一）促进农村基层治理机制创新

农村基层治理作为国家治理体系中不可或缺的一环，推进农村基层治理机制的创新，势必对国家治理体系和治理能力现代化的推进产生重大意义。特别是农村基层协商民主的建立与完善，通过搭建建立在平等基础之上的协商平台，充分支持和鼓励农村基层群众积极使用对话和磋商等多种方式，在更大程度上能够保障他们直接参与到关涉自身权益与公众利益的村级公共事务决策、管理和监督中去，以实现农村基层组织及其群众，以及相异利益主体之间在农村基层治理中的良性互动。实践表明，农村基层协商民主现已成为实现农村基层良好治理的重要方式和有效途径，对促进农村基层治理机制创新具有推动作用。

（二）推进乡村振兴战略的实施

推行农村基层协商民主能保障人民行使当家作主的权利。乡村振兴战略中强调要激活农村的政治活力，加强农村治理建设。在农村基层推行协商民主制度，就是使广大农民群众充分行使自己的政治权利，参与到农村各项公共事务中，树立主人翁意识，提高政治参与度。广大村民通过参与决策过程能加深对乡村振兴战略实施的了解，将乡村振兴内化为整个社会的共同行动，使群众能够更加主动、有效地参与到新农村建设的全局中，最终达到政府和社会互动呈现良好态势的“善治”效果。作为协商民主的具体表现，它始终以广大的农村群众为重要主体，并就农村公共事务的治

理和村民自治等方方面面的问题，在决策之前和决策之中广泛开展自由而平等的协商对话，使农村基层决策、管理和监督最终满足在尊重大多数人的意愿基础之上，又能够兼顾少数人的正当要求。毋庸置疑，农村基层协商民主现已成为推进我国社会主义新农村建设和乡村振兴战略实施的主要途径。

（三）推动我国特色政治民主化进程

协商民主是指社会公民建立在自由和平等的基础之上，经由广泛的对话、商议等多种方式，最终参与到关乎公共利益的公共决策和政治生活中去的一种典型的民主形式。事实表明，从新中国成立初的人民政治协商会议开始发展到今天为止，协商民主的发展趋势在我国独具特色的民主政治实践中呈现得愈加明显。特别是农村基层协商民主的民主政治实践，体现得尤其明显。从党的十八大报告首次提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”到党的十八届三中全会审议通过的《决定》明确指出：“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。”毫无疑问，基层协商民主作为我国特色社会主义民主的重要组成部分，在我国特色政治民主化进程中具有举足轻重的地位。而农村基层协商民主作为一种具体化的民主政治形式，不仅符合基层民主政治建设提出的新目标和新要求，加强农村基层协商民主建设同时更是推进我国协商民主朝向多层制度化方向发展的重要内容和重大举措，对新时期推动我国特色政治民主化进程颇具重大的现实意义。

二 当前农村基层协商民主建设的现状分析

当前，我国正处在经济社会发展转型的特殊阶段，社会阶层不断分化、利益结构不断调整、思想观念不断变化、矛盾问题不断凸显、利益诉求不断增强等趋势表现得越发明显，同时农村基层经济与社会情况的深刻改变也使农村社会衍生出了一系列新风险，农村群众的利益诉求呈现出多元化和碎片化的特征，加之诸多旧矛盾还尚未得到彻底解决，这就加大了

时下农村基层协商民主运行的困难。

（一）农村基层群众协商的“质”“量”不高

首先，农村群众参与协商“量”的不足。城市化进程的推进与农村群众对经济需求的增长，我国农村地区人口不断向城市地区迁移，导致农村群众的巨大流失。2014年的统计数据表明，当时我国人口流动已达2.45亿，其中又有80%的人口由农村流入城市。而国家统计局在2018年发布的最新人口统计数据显示，2017年的城乡结构上，城镇常住人口81347万人，比2016年增加2049万人，乡村常住人口57661万人，比2016减少1312万人，城镇人口占总人口比重（城镇化率）为58.62%。且未来较长一段时期内，大规模的人口流动迁移依然会是一个重要现象。报告尤其强调，2016年，“80后”“90后”新生代流动人口比例为64.7%，已成为流动人口中的主力军。作为农村民主协商真正的主体，村民在“量”上的严重缺失，特别是文化素质较高、参政能力较强的青壮年人口的流失，极大地撼动了农村协商民主制度建设的基础。

其次，农村群众参与协商“质”的低下。近年来，我国工业化进程的不断加快，导致数量庞大的农村青壮年劳动力涌入城市长期打工，出现了一种“空心村”现象。有调查数据显示，虽然有80%的村民参加了村委会选举投票，65%的村民参加了村民会议，但在这些人中，能够有意识地参与到公共事务管理的村民只有三分之一。到今天，“空心村”问题也渐渐成为农村基层协商民主制度建设的障碍和鸿沟。

最后，受保守的封建传统文化影响，农村群众固守自我利益和个人价值的倾向还依然存在，彼此间缺乏足够的妥协思维和宽容意识，农村群众在协商中表现出的协商能力上的差异和不足也无形地增加了达成共识的阻力。

（二）农村基层民主协商主体的协同程度不强

一方面，追溯历史原因，封建社会历史传统文化的影响根深蒂固。至今，小农思想仍存在于现代农村群众的思维体系中并产生着重要影响，使广大农民群众下意识地习惯于依赖“强人”和“能人”的“精英”式决

策，整体上缺乏主人翁意义上的参与意识。此外，“民主与法治意识的淡薄，使得农民更容易屈从于‘掌权者’，而不是自由地表达自身利益诉求”。

另一方面，农村基层协商民主实践形式的单一，致使协商主体合作参与程度的低下。党的十八届三中全会明确提到，要以多种形式的基层民主协商来加强基层协商的制度化建设。然而，现阶段在全国范围内，虽然广大农村地区出现了浙江温岭“民主恳谈会”“公民评议会”“村民议事会”、广东省龙门县实践的“四民”工作法等多种协商民主形式，但其推广的广度和深度还十分有限，况且这些形式大都是各地局部结合地方实际所探索的结果，缺乏一定的普适性，甚至多地照搬使用后出现了“水土不服”问题。再加上由于我国幅员辽阔，农村地区在经济发展和思维意识上又普遍存有明显的差异，民主协商形式在实践上的时间较短，理论基础尚属薄弱阶段，导致协商主体面临着合作参与的协商渠道及其形式的单一局面。

（三）农村协商民主制度化与程序化建设程度不够

一方面，民主协商多表现出即时性特征，正式与非正式制度化程度不够。实际上，农村基层协商民主制度建设就是要推进和实现农村基层群众进行政治参与的有理化和有序化。可当前的农村协商民主实践多是只追求协商的即时性效果，忽视了民主协商的实质性内涵建设。也就是说，民主协商仅是当有问题出现时才加以运用和得以发挥作用，而并不能真正地做到将协商作为一种习惯融入日常实践当中，使协商成为一种生活方式，以真正地充分发挥协商的长久效应。同时，缺少完善的法律保障用以强化监督和问责，其正式制度化建设程度低下，比如农民群众普遍享有民主协商的参与权利，但唯独缺乏对民主协商过程和民主协商结果落实情况的监督和问责权利，协商的制度化建设难以实现。

另一方面，协商民主多流于形式化，程序化建设程度不够。通常认为，最终民主协商结果的落实程度是检验协商民主制度实践契合度的重要标准。虽然我国许多农村地区已创造性地探索出多种协商民主形式，但是仍不可避免地面临着日益趋为形式化的问题，未能真正地落实民主协商的

结果。比如，农村中有的民主协商会议只是村干部等基层领导为应对上级而做的表面工作，是出于被迫才举行的形式化会议，也有个别地区的村干部并未对协商民主引起足够的重视，出于为自身利益着想，刻意拖延或敷衍或直接拒绝落实协商结果，进而造成农村基层协商民主制度的建设效果差和实施效率低。

三 农村基层协商民主建设的意见建议

推进乡村治理有效是提高我国社会主义政治建设的重要基石，在农村基层推进协商民主运行有利于农村政治现代化建设。在农村基层大力推行协商民主机制，需要从以下几个方面入手。

第一，提高农村党组织内部协商民主意识。农村基层党组织应积极领导开展协商民主活动，让广大村民参与到政策制定的过程中，确保农村基层协商民主走在正确的方向，维护村民的合法权益。首先，加大对农村基层党组织内部的教育力度，定期组织农村基层党组织领导干部和普通党员参加农村基层协商民主相关学习与培训活动，使其树立正确的协商民主意识。其次，农村基层党组织领导干部自觉转变自身错误的思想观念，树立协商民主意识和服务村民意识，推动农村基层协商民主的发展。最后，农村基层党组织普通党员要适时转变自身身份，增强自身的文化素养和政治觉悟，正确引导广大村民积极参与国家政治生活。

第二，提升广大村民的思想政治水平。要提高基层治理的现代化，顺利推行农村基层协商民主就要提升广大村民的政治意识和思想政治水平。首先，要加强在农村的宣传力度。可以利用村内教育、网络教育等多种手段，使广大村民了解协商民主的作用及运行机制，提高村民的协商民主意识。其次，要加强农村先进人物的带头作用。让农村积极参与协商民主的优秀人物，带领广大农民群众了解农村基层协商民主的相关知识，带领群众积极参与到协商民主的各个过程，提高群众的政治意识。最后，要加强对农村地区的教育扶持力度。将教育资源向农村倾斜，提高农村义务教育阶段的教育水平，这对提高村民的政治意识和思想政治水平有重要意义。

第三，加强农村基层协商民主制度化建设。治理有效离不开晚上的法治保障，建立健全法律法规能够确保正推进农村基层协商民主时有法可依。首先，要从制度层面将协商民主的各个环节进行规范，法律制度要贯穿农村基层协商民主的各个环节，在监督问责等方面也要有具体的规范，将农村基层协商民主的监督问责机制以法律的形式进行规定，使监督问责时有法可依。其次，要对协商民主的内容进行界定。协商民主的形式如今已有极大的创新，但是仍然要将村民最关注、最关乎切身利益的问题从制度层面进行规定，且要对相关问题进行明确的界定和解释。最后，将协商民主所要具备的条件及要求，以规章的形式制定出来，保障农村基层协商民主的制度化。只有将实施乡村振兴战略的相关环节法制化，才能确保乡村振兴战略的切实推行。

第四，完善农村基层协商民主监督问责机制。乡村振兴战略能否真正得到落实，需要各方监督问责，监督与问责机制的建立能使农村治理更加高效。乡镇政府的监督以及村两委之间的相互监督都有利于推行农村基层协商民主，上级监督是推进农村基层协商民主的重要手段。加强上级政府部门的监督力度，有利于村干部切实推进协商民主活动。同时要加强村民监督。村民在参与协商民主的过程中，可以对村干部所做的损害公共利益和集体利益的行为进行监督和举报。加强网络媒体监督也是提高协商民主监督的一个重要手段。依托互联网技术，创新协商民主的监督机制，通过直播协商民主过程的方式来记录本村内协商民主实践活动的开展。建立农村基层协商民主的问责机制。首先，要明确农村基层党组织领导广大村民进行协商民主的任务，在推行农村基层协商民主的过程中，严格遵循对农村基层党组织的问责条例。其次，要针对村委会制定相关的条例，明确村委会的职责和职能，对不配合或拒绝配合推行协商民主的村干部要追究其责任。

县级政协推进协商民主建设研究

温开照[①]

在中国各级政协组织中，处于基层的县级政协组织占据绝大多数，县级政协在人民政协工作全局中占重要地位。县级政协组织作为行政区内政协委员重要的政治协商、民主监督和参政议政机构，为发展地方经济、改善人民生活发挥了重要作用，推进县级政协协商民主建设是社会主义民主建设的重要组成部分。

一 推进县级政协协商民主建设的重要意义

推进县级政协协商民主建设是贯彻中共中央《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》精神的重要一环，有重要的意义。

（一）县级政协协商民主建设能促进社会和谐稳定

习近平总书记指出：“我们要坚持有事多商量，遇事多商量，做事多商量，商量得越多越深入越好。之所以要多商量，是因为利益主体不同，利益诉求也不同，因此要区分不同区域、不同范围、不同层级的议题和事项所涉及的利益主体，分别进行协商；即使少数人甚至是个别人的利益诉求，也应倾听并进行合理协商，因为社会主义尊重每个人的价值主体地

① 温开照，广东省社会主义学院统战理论研究部讲师。（课题编号：2018-GDSY-ZX-12）

位。”县级各党派团体、各族各界人士就涉及的利益诉求进行协商，使各方的利益得到合理的保障，能充分调动协商主体进行协商的积极性，提高民众有序的政治参与积极性。县级基层协商民主可以使县级各方面利益主体沟通，取得共识，有利于化解矛盾，促进基层社会和谐稳定。

（二）县级政协协商民主建设能广泛凝聚基层各界改革发展的智慧和力量

中共中央办公厅印发了《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》：“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的作用，有利于广纳群言、广谋良策、广聚共识，有利于促进党和政府决策科学化、民主化，有利于更好实现人民当家作主，有利于化解矛盾、促进社会和谐稳定，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。”协商民主在我国民主政治中有独特优势，习近平总书记全面概括了这一独特优势：可以广泛达成决策和工作的最大共识，广泛畅通各种利益要求和诉求进入决策程序的渠道，广泛形成发现和改正失误和错误的机制，广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制，广泛凝聚全社会推进改革发展的智慧和力量。也就是说，县级政协协商民主建设能畅通基层各种利益诉求进入决策程序的渠道，形成基层人民群众参与管理和治理的机制，达成最大共识，广泛凝聚基层各界改革发展的智慧和力量。

（三）县级政协协商民主建设就是推进基层人民民主

习近平总书记在党的十九大报告中提出，“要发挥社会主义协商民主的作用。有事好商量、众人的事情由众人商量是人民民主的真谛”。推进基层人民民主、人民当家作主，协商民主与选举民主要相互补充。基层进行选举、人民通过投票行使权力前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，利于选举得到更优的结果。相对于选举民主，协商民主具有平等对话、理性协商和多元共赢的技术优势，更加体现对公民美德、理性思考和合法决策的重视。发扬社会主义协商民主，可以促进决策更趋合法合理，可以更广泛监督权力运行，促进依法行政民主行政。但协商民主不能代替选举民主，以人民代表大会制度为标志的选举民主仍将是民主政治

发展的重点。探索中国特色社会主义民主政治道路，需要两种民主形式间的相互促进、相互融合。

二 当前县级政协推进协商民主存在的问题

县级政协协商民主建设取得很大成绩，在服务各县经济社会发展中发挥了重要的作用，但也存在一些发展中的问题。

（一）对协商民主重要性认识不足

一些地方县级党政领导对协商民主重要性认识不足，表现在：（1）对协商民主的政治性意识不强，不能将协商民主上升到政治高度，没有认识到协商民主是实现党的领导的重要方式，是党的群众路线在政治领域的重要体现，是中国共产党执政和决策的重要方式，是拓展有序政治参与空间加强社会主义民主的重要方式。（2）有些县级党委对协商民主的作用认识不够，对及时研究并统筹解决人民政协工作中的重大问题不够重视，没有建立与政协协商有效衔接的相关制度。（3）对民主协商的必要性认识不足，认为民主协商的程序复杂，影响决策效率，许多决策需要迅速作出，党政内部形成共识就可以了，没必要进行民主协商。（4）没有充分认识协商民主程序的重要性，如不执行协商的“三在前”“三在先”原则，协商随意性大。

（二）县级政协协商民主制度需要进一步规范和完善

县级政协协商民主制度设置的协商主体、协商形式、协商程序等方面需要进一步规范和完善。

1. 县级政协协商主体代表性不足

县级政协协商主体缺失，表现在几方面：（1）县级民主党派的基层组织成员分散，难以形成民主党派团队协商主体。县级因“自1996年来各民主党派一般只在大中城市建立组织”，县级几乎没有民主党派的基层组织，民主党派成员分散在各个行政区域，难以形成团队。（2）县级政协

委员大多来自基层乡镇，委员在履行职能参加政治协商、民主监督、参政议政时，只能代表个人意愿，发表个人意见，很难表达出本界别、本阶层的整体性建议。（3）参与县级政协协商的主体一般包括执政党、参政党、各界别代表人士以及特邀代表等，但协商主体的组成上通常没有相关利益关系的群众代表，难于保证群众的具体利益。（4）县级政协组织界别设置有一部分不能很好地反映经济社会发展和协商民主的需要，一些界别设置不能很好代表各自界别的联系领域和范围。因此，协商主体代表性不足使人民政协所具有的智力优势、组织优势、制度优势在县级不能得到充分发挥，制约了县级政协协商民主的发展，无法满足基层人民群众对协商解决民生问题的需求。

2. 县级政协在协商内容和形式上不够规范

县级政协在协商内容和形式上不规范，表现在：一是协商内容缺少规范性，全年协商计划随意性大。协商主要集中于政治和经济领域，社会领域协商相对较少，缺少基层和民生特色。县级政协的协商议题与上级政协几乎相同，对基层经济社会发展的实际需要与民生诉求方面少，对基层党和政府工作的针对性建议少，矛盾较多，群众最关心的民生问题列入协商计划少。有的县级民主协商仅是对政府既定政策进行讨论，甚至讨论时回避突出问题。有的民主协商会的组织者没有给协商对象充足的时间去做深入思考和调查研究，使协商会变成了情况通报会。二是协商形式较单一。中共中央《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》要求规范政协协商的形式，并系统提出了政协全体会议、专题议政性常委会议、专题协商会、双周协商座谈会、对口协商、界别协商和提案办理协商等形式，对各种协商形式作出了细化规定。这为各级政协组织开展协商民主工作指明了方向。目前的民主协商形式一般停留在全体会议集中协商、常委会议专题协商、主席会议重点协商、专委会对口协商、提案办理协商等几种形式上。但一年一次的县级政协全体会议，每季度一次的县级政协常委会会议，无法对全年地方经济社会发展和重大决策进行充分协商，使政协会议这一形式负担过重而其他形式的协商没有很好地开发运用。对于如何利用电视、报纸等媒体及网络等新媒体，以举办论坛、资政会等形式开展协商，要进一步探索。

3. 县级政协的协商民主程序、协商反馈机制有待规范

目前县级政协协商议题的提出、协商过程的参商地位和协商成果采纳、落实和反馈机制不够规范。协商议政中党委政府与政协组织、委员等协商主体的权利、地位等存在不对等。政协提出一些协商议题，经过很长时间充分调研讨论，一些参商的党政部门掌握协商会主导权，没有显出平等地位，在协商时只简单释疑解惑，或纯粹表态回应，有时半天就结束协商会，许多参加者没有机会或没有充足的时间发表意见。有些党政部门仅注重协商形式，只要议题上过会、听过发言、吸收过意见，就提交决策、付诸实施，使协商流于形式。这些方面都有待制度来进行规范。

目前县级政协提案已经有了比较规范、健全的落实反馈机制，而对其他一些协商议事后形成的书面意见建议的反馈不够及时，有时还有不了了之或以领导批示代替反馈的现象，使协商意见和建议有时得不到采纳，也未能及时作出解释或说明，使协商的结果没有体现到政策中去，造成协商与决策间的脱节，一定程度上阻碍了协商民主发展。

（三）县级政协的协商能力有待提升，协商平台需要进一步开拓

推进县级政协协商民主建设需要政治坚定、作风过硬、工作务实、业务能力强的政协干部和委员队伍。目前我省县级政协干部队伍，大多数政治坚定、业务能力强，但有少部分干部能力素质不高，不思进取，存在“等”“靠”“看”思想。在政协干部的选拔过程中，有些地方存在一些误区，“二线”人员进政协，年纪“大”了进政协，提拔“难”了进政协，身体“差”了进政协，影响了政协干部工作的积极性、主动性。部分民主党派成员、政协委员仅把加入政协当做政治荣誉而不是使命与责任，缺乏专业的理论知识和实践经验，在参与协商的重大议题上，无法发表较系统、全面的意见和建议。政协委员和干部参加系统性的培训不够，业务素质和能力的培养锻炼不够，工作创新不多，建言立论的质量不高。在协商成果的落实方面，党委、政府及其工作部门不及时或不重视对政协协商意见进行反馈，影响委员积极性，影响协商效果。这些因素影响了县级政协协商民主作用的有效发挥，阻碍了基层政协协商民主建设的顺利推进。

三 推进县级政协协商民主建设措施

县级政协协商民主建设主要的思路是要进一步规范化和地方特色化，措施主要有以下几方面。

（一）强化协商民主意识

强化县级政协协商民主意识关键是加强县级党政干部与县级政协干部的协商民主意识，加强县级党政干部对协商民主政治性、必要性和程序重要性的认识，加强县级党委对政协协商民主工作的领导。把协商民主理论与实践纳入县级党政干部学习及教育培训计划。通过教育培训加深党政干部对协商民主的认识，提升党政干部践行协商民主的规范性和程序性，充分认识到：（1）协商民主是加强政治建设、贯彻党的群众路线、加强和改进党的执政方式、创新社会治理的重要形式；党政领导关心、支持政协协商工作和督促协商成果转化就是履行职责，就是讲政治。（2）把民主协商作为县级政协组织、政协委员的主要职责之一，作为促进社会各界有序参与政治、促进经济社会高质量发展、促进社会公正公平的重要途径。（3）支持配合政协协商、主动接受监督、积极结合实际采纳协商意见是县级党政部门的职责，是科学决策、依法行政的重要途径。

加强协商民主的宣传教育活动，增强社会公民的协商意识。针对有些公民状况，通过喜闻乐见的宣传教育活动，使不了解的公民知道政协协商民主，学习用协商民主来维护权利，强化公民的协商意识，培育形成社会的协商文化，营造良好的协商民主的社会环境。

（二）进一步健全规范协商民主制度

1. 建立和完善县级党政干部考评与培训制度

严格按“条例”的要求，健全考核制度，将县级人民政协协商民主工作纳入县级党政工作计划和考评体系。将领导、参与、支持协商民主工作的情况，将重大事项的决策是否纳入民主协商程序、是否重视协商和有效办理落实协商意见、是否落实委员知情民政的工作情况，作为考评

重要指标纳入党政领导班子和领导干部年度工作绩效考评体系，对政协协商工作先进单位及个人进行表彰奖励，构建切实可行、相互衔接、考核有据的激励监督机制。促使县级党政领导把人民政协协商民主建设纳入总体工作部署和重要议事日程，及时研究并统筹解决政协协商民主工作中的重大问题，加强与政协协商民主的有效衔接，统筹支持政协制定并实施政治协商、民主监督、参政议政的专项制度，为民主党派、政协委员协商民主工作创造良好的外部环境，在经费、时间、调研渠道等方面给予充分的保障。

2. 建立和完善县级政协协商主体组成制度

（1）把界别与组成委员活动组作为协商主体，避免政协委员单兵难形成团队参与协商的难题。可以学习有些县的做法，按照界别和区域设置，实行乡镇分片、县直分线和界别相结合的办法，将界别划分为更多个委员活动组，在全县各乡镇设立政协联络处，县直战线设立政协工作组，方便委员相互沟通，开展政协活动，使界别作用得到充分发挥。（2）群众代表作为协商主体直接参加协商。有关民生问题的协商议题，县级政协要敢于邀请相关群众作为代表直接参加协商，逐步建立民生议题公众参与协商的机制，主动培育协商民主的民间力量，解决协商主体欠缺、上层与基层失偏问题，推进基层协商民主。

3. 健全规范协商民主程序、协商意见办理及成果转化的制度

《意见》对协商程序规定“制定协商计划、明确协商议题和内容、确定协商人员、开展协商活动、注重协商成果运用反馈”，应对每一个环节的操作程序进行规范和明确。一是坚持把协商纳入同级党委、政府的决策程序，做到重大问题不协商不决策、重大决策不协商不实施。二是健全党委政府相关领导及部门领导参加协商会议制度，明确政协协商意见建议办理落实责任单位职责及办理制度，按要求向政协反馈落实的具体措施和效果。建立协商意见办理专门台账、销账管理制度。

4. 完善制度规范细化协商内容范围

《政协章程》、中共中央《意见》规定政协协商内容“主要包括国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题，各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部的重要事务，以及有关爱

国统一战线的其他重要问题等”。各地对协商范围内容进一步细化具体化，使协商有明确的针对性。广东率先探索并出台《政治协商规程》，在制度层面确保政协组织及委员的建议得到党政的协商，有些得到采纳及落实；还全面实行省、市、县各级党政一把手和部门领导领衔督办重点提案制度，直接推动重点工作落实和解决重要民生问题。县级政协组织要进一步落实中央《条例》和省《规程》，制定政协年度协商计划，在协商内容上进一步聚焦当地党和政府中心任务，紧扣当地突出民生问题，开展系列调研活动，以协商的地方化、特色化提升协商工作的针对性、实效性进行协商议政。树立精品意识，打造县级政协工作的精品。针对县级政协资源人力有限，要把精力集中到当地社会发展或群众十分关切的少数几个问题上，深入调研和讨论，提出高质量的意见建议，提升协商的质量。

5. 规范协商议题提出，协商成果采纳、落实和反馈机制

中共中央《条例》要求规范协商议题提出机制，健全知情明政制度，完善协商成果采纳、落实和反馈机制。县级政协要认真落实由党委、人大、政府、民主党派、人民团体等提出议题的规定，建立党委同政府、政协重点协商议题会商机制，建立政协内部选题机制，在议题征集与确定、协商人选与准备、上会协商、共识形成、会后公示、成果实施、落实反馈、实效评估等方面完善协商程序，并分别制定各个细节的操作办法。

（三）健全县级政协协商平台，提升协商能力

健全县级政协协商平台，完善县级政协会议协商、提案协商、专项协商等协商平台和委员知情民政平台。一是规范全委会整体协商、常委会专题协商、主席会议重点协商、专委会对口协商、界别协商、政协小组协商会议协商平台。通过会议协商平台，对县级经济社会发展全局中的重要问题和重大决策、发展过程中的难点问题和群众普遍关心的民生问题进行协商建议。二是完善提案协商平台。规范提案办理流程、提案办理责任制：在提出提案与提案办理之间增加沟通、协商程序，提案办理后再增加沟通协商、落实等程序，以提高提案办理的满意度；实行政协、政府和部门单位领导负责督领办提案，政协各专委会分工协办有关提案等制度。三是健全委员知情民政平台，建立县级专项协商平台。健全政协委员参与重大项

目、重大政策协商制度，参与地方规划、决策、执行、监督全过程，政协领导参加本级党委政府召开的有关重要工作会议，政协有关方面负责人参加有关部门召开的重要会议，政协相应专委会、委员参加政府部门和基层召开的主要会议。建立相关部门定期通报民生等情况的政情通报渠道与民生热点、难点问题的协商渠道。四是建设互联网+媒体+协商民主的议政平台。县级政协可与媒体合作推进“开门议政”，邀请政府部门、政协委员、各界别代表和群众代表参加线上线下的专题协商，建立县级与乡镇级社情民意信息中心、社情民意网和民意移动平台，进行民意调查、专业分析整理，形成政协发布，服务协商民主。五是探索建立政协委员参与社会管理的平台。建立政协委员工作室等制度，让政协委员协助做好理顺情绪、化解矛盾的工作。

（四）加强协商队伍建设，提升政协协商能力

加强县级政协协商队伍建设，关键要健全选人用人机制和加强干部的学习与培训。健全县级政协干部选人用人机制，要从政协工作性质、业务工作需要出发，选拔任用政协干部，选好政协委员，构建科学合理的老、中、青梯次结构和非中共、妇女和少数民族干部的合理比例，让中青年干部在政协得到锻炼培养，并将优秀者提拔到各级党政领导岗位。同时，要打破进了政协就直到退休的惯例，加强政协干部与党政干部之间的双向交流，把政协机关作为干部储备和培养基地。

加强县级政协协商队伍建设，要加强干部的学习与培训。县政协干部在进入政协工作之前，大多在政府部门或乡镇主职岗位上工作，曾身处决策、施政岗位，进入政协后工作上由决策变为献策、由施政变为参政。角色的转换会让不少初到政协的干部觉得不适应，或者有消极情绪。针对这些情况，要加强政协干部的学习和培训，提高干部的思想政治素质，培养健康向上的人生态度。要让政协干部充分认识到政协工作的重要性，主动调整心态，增强责任意识，提高协调关系、建言献策、汇聚力量、服务大局等履职能力。有的县级政协领导发文谈到政协干部提升统揽全局的领导力、调查研究的分析力、增进共识的协商力、亲民为民的感染力和合作共事能力的重要性，很有见地。人们认识的分歧、利益的差异需要进行协商

来增进理解、形成共识，只有秉承求同存异、体谅包容的精神参与协商，才能最好地维护人民群众利益，巩固党的群众基础，推进基层民主。

县级政协协商力量不足，需加强乡镇街道基层协商队伍建设。在乡镇（街道）或县直机构设立基层政协组织，如乡镇街道政协联络处，在组织机构定位、职能、政协工作开展、工作经费来源等方面以制度来保障，在县政协的指导和当地党委的领导下开展工作。乡镇街道政协联络处的设立，方便所在区域内的基层政协委员了解民意、集中民智、凝聚民力，就近履职，发挥完成县级政协交办的事项，贯彻执行县政协全体会议、常委会议和主席会议所作出的决议、决定和工作部署等作用，有利于上情下达、下情上传，理顺情绪、化解矛盾，维护基层稳定、促进和谐。

结　语

县级政协协商民主是我国民主的重要方式，是人民当家作主的重要体现，为发展基层民主、推进社会主义民主全面发展起着不可替代的作用。一方面，县级政协要用好有限的力量开展好协商民主，围绕党委政府正在做的中心任务抓住本地区经济社会发展中的重大问题，选择本地区人民群众普遍关心关注的热点难点问题，选题协商，最大限度地反映党委政府所想所为、群众所盼，提高协商质量；另一方面，要开拓创新，加强协商政治意识，健全协商民主制度，加强协商队伍建设，提升协商能力，推进基层协商民主的纵深发展，服务好经济社会发展。

政府治理变革视野下的基层协商民主建设

◎ 陈立明[①]

政府协商是协商民主在政府治理过程中的具体运用，是社会主义协商民主的重要渠道。《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》强调，“继续重点加强政党协商、政府协商、政协协商，积极开展人大协商、人民团体协商、基层协商，逐步探索社会组织协商”，要求“围绕有效推进科学民主依法决策加强政府协商，增强决策透明度和公众参与度，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，推进政府职能转变，提高政府治理能力和水平”。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，需要重视加强政府协商民主建设，不断推进国家治理体系和治理能力现代化。

一 政府职能转变与政府协商民主建设

现代政府治理正在经历从传统管理向现代治理方式——参与式治理的转型。

政府是国家职能运行的实际承载者和运行者。政府职能实际上是国家职能的具体体现。马克思主义认为，国家是从社会中分化出来的管理机构，国家职能包括两个方面，一是政治统治职能，一是社会管理职能。政治统治的职能即维护和实现阶级统治，本质在于维护国家政权的统一性和

① 陈立明，山东大学教授。（课题编号：2017-GDSY-ZX-03）

权威性，以确保秩序与制度的确立和巩固。所以，政治统治的职能是社会管理职能的前提。政治统治职能与社会管理职能是相辅相成的，政治统治职能将随着社会的发展、阶级差别和阶级斗争范围的缩小而逐渐缩小其作用范围，社会管理职能则日益深入越来越多的领域。①

国家的核心职能包括政治职能、经济职能和社会管理职能。政治职能体现为权威、制度与意识形态的确立、维护和巩固，以保障国家安全；经济职能体现为经济制度和经济体系的维护和再生产的保障，以促进经济发展；社会管理职能则主要体现为个体、家庭与社会公共事务的组织与管理，以增进公共利益。任何社会的存续发展，都有赖于政府有机统一这三方面的职能，形成合理的职能结构体系、运行逻辑与实现方式，即合理的职能形态。

新中国成立以来，中国政府的职能形态经历了两次转换，形成了三种形态：第一种形态，就是以政治职能为轴心整合经济与社会职能，这种形态出现在改革开放前；第二种形态，为了适应提出的经济建设和发展的要求，政府的工作重心从阶级斗争转向经济建设，于是政府的职能形态就从以政治职能为轴心整合经济与社会职能，转变为以经济职能为轴心整合政治与社会管理职能，从而完成了政府职能形态的第一次转换；第三种形态出现在市场经济发展孕育出现代社会，与此同时又严重激化现代社会产生过程中的内在矛盾的时候，为了保障现代社会的有效成长，建设和谐社会，政府的职能形态就从以经济职能为轴心转变为以社会管理和法治为轴心整合政治与经济职能。这是中国政府职能形态的第二次转换，也是意义深远的转换。

政府的职能形态涉及职能结构、运行逻辑与实现方式，在责任、能力与绩效方面的要求均有很大不同。虽然在任何时期，政府都具有政治、经济和社会管理这三项基本职能，但由于职能运行轴心的差异，三项基本职能所追求的工作目标自然不同，由此导致三项职能所实际承担的任务也就不同，从而形成具体的职能项目。这些具体的职能项目构成整个政府的职

① 王沪宁. 政治的逻辑：马克思主义政治学原理［M］. 上海：上海人民出版社，2004.

能体系，即政府的组织、运行程序以及政府与市场、社会的基本关系，实际上，政府职能转换必然导致政府再造。公共服务型政府的职能形态以社会管理职能为轴心，在社会主义市场经济条件下，社会管理的内在精神与原则，作为整个政府职能建构的逻辑起点，决定着公共服务型政府在履行政治职能、经济职能与社会职能时所应该遵循的价值、所应履行的职责和所应承担的任务，从而建构起公共服务型政府的职能体系。基于现实与社会主义两项原则，公共服务型政府的政治职能，其核心使命是巩固法治、保障秩序，具体职能体系包括健全社会主义法治，保障社会政治秩序，维护社会稳定；经济职能的核心使命是规避风险、促进发展，具体职能体系包括建立宏观调控体系、市场监管、基础投入、保障产权以及促进创新；社会职能的核心使命，是提供公共服务、促进社会公平正义，具体职能体系包括提供公共服务，建立和健全社会保障体系，再次分配，消除贫瘠，以及促进和实现社会公平。

政府职能转换要求政府、社会组织以及市场等多元治理主体的平等参与，以实现政府决策过程的科学化和民主化，这为政府协商民主建设提供了前提和基本条件。政府协商民主建设相应地提上议事日程。

二 基层协商民主的内涵及特征

当代中国的政治体制改革，实际上是政府治理转型。这种转型和变革是在企业、市场、政府与社会的良性互动中产生和发展的。基层协商民主实际上是在政府决策和治理中引进协商民主，实行重大决策专家咨询制度，在各级政府机关全面推行重大事项社会公示，并辅之以听证制度、民主恳谈制度、人民建议征集制度等，从而构建科学、民主的决策机制。随着互联网的普及，各地普遍建立了各种类型的官民互动的民意表达渠道，公民开始越来越多地参与到政策决策中来。参与式治理不仅仅是一种治理理论，也是现代民主理论的深化，是“参与民主”或“强势民主”“协商民主”的推进，是参与式方法在治理领域的运用。

参与式治理通过制度化的公民参与机制，使普通公民参与到政府治

理过程，包括公共决策和政策执行中，从而影响公共资源分配，实现政府与公民对公共事务的合作治理。参与式治理将普通民众引入公共决策和执行过程，可以优化政府过程，实现科学决策和便利政策执行；通过合作治理，在政府与公民之间构建良性互动协作关系；公民参与的扩大和深化能够促成塑造“良好公民”，为“良好政府”的获得培植土壤和环境，推动政府行为和治理模式的转换。参与式治理和治理一样，最终目标是“善治”或“优良的公共生活”。

自20世纪90年代以来，中国城乡基层社会开展了丰富多彩的协商民主实践活动，主要有以下几种形式：

（一）以浙江温岭为代表的民主恳谈会制度

浙江温岭市适应经济发展和村民民主权利意识的增强，自1999年以来建立和实行了民主恳谈会。民主恳谈会由松门镇“农业农村现代化教育论坛”发展而来，市委在总结经验基础上，将这一活动形式统一更名为“民主恳谈”，由镇、村两级向非公有制企业、城镇社区、事业单位和市级政府部门延伸推广。温岭的民主恳谈会创造了一种崭新的协商民主形式，它在恳谈的原则，议题的确立，恳谈会的参加者，恳谈会的程序、监督和实施等方面建立了一套严格明确的规则，为广大人民群众自由、广泛、直接参与基层社会公共事务的决策和管理提供了新的渠道，使政府的决策更能体现民意，代表当地大多数民众的利益和愿望，促进了决策的民主化。2004年3月，温岭民主恳谈在全国各地申报的245个创新项目中胜出，获得“第二届中国地方政府创新奖”。

1. 背景

经济环境：浙江温岭是中国农村股份合作制经济的发祥地和甬台温地带经济活跃、发展最快的地区之一。全市辖11个镇5个街道。改革开放以来，该市经济和各项事业快速发展。2002年，全市实现地区生产总值218.39亿元，财政总收入17.79亿元，其中，地方财政收入8亿元。据国家统计局测评，2001年温岭社会经济综合发展指数在全国2000多个县市中居第28位。

政治环境：首先，市场经济激发了农村群众的民主权利意识。一部

分在商海拼搏的群众把竞争、平等、自主、公开、公正等观念自然渗透和延伸到政治生活领域。在他们的示范和影响下，农村群众的民主权利意识普遍觉醒且日益增强，要求参与村镇社会公共事务的管理和监督的欲望也日渐强烈。其次，市场经济导致了利益主体的多元化，不同利益主体的利益需求与实现途径也出现了多样性和复杂性的特点。再次，出现了一批勇于探索的基层干部。针对农村出现的新形势，一些基层干部认为以前的那种“通不通、三分钟，再不通、龙卷风”的工作方式已经过时，应该探索新的乡镇工作方式，各地的实验得到了市委的鼓励与推广。最后是有市委的正确领导。市委明确提出民主恳谈会必须坚持四项原则：一是坚持党的领导；二是坚持依法办事；三是坚持民主集中制；四是坚持注重实效原则。

教育环境：改革开放40多年来，全市投入基础教育的资金达43亿元，全市有15所高中、11所职业技术学校、60所初级中学和188所小学。在大力发展基础教育的同时，加强对农民的文化教育和科技实用知识培训。基层党校、农村文技校和农民夜校等教育基地每年培训农民5万多人次，共3214名农民取得大中专函授学历。文化素质的提高，大大提高了农民参政议政的能力。

政治稳定环境：经济的发展并不必然导致政治上的稳定。这些年来，征地、乡村集体财产管理、乡镇干部的工作方式等原因导致了干群关系紧张和群众上访等诸多问题；同时由于乡镇政府的政策得不到农民的支持和理解，往往出现了政策执行过程中农民与乡镇政府的冲突，在个别镇出现了乡政府强行撤并中学最终导致群众围攻乡政府的现象。

2. 缘起

1999年6月，浙江省在全省搞农业农村现代化教育，台州市委确定在松门镇搞试点，为了取得成效，尝试采用一种干部面对面沟通交流的形式，当时取名为“农业农村现代化论坛”。一共举办四期，群众积极参与，参加群众达600多人次，提出问题110件，当场解释、答复84件，承诺交办26件，被群众誉为“焦点访谈”。1999年，温岭市委开始推广松门镇的做法，各乡镇出现了名目繁多的民主沟通、民主对话活动，并且在村一级也推广了村民与村干部的对话活动；2000年，温岭市委在松门召开了现

场会，统一将各种干部与农民的对话活动更名为“民主恳谈”。2001年，台州市委召开了市委中心组学习会，对“民主恳谈”作了高度评价，并决定把“民主恳谈”在全市推广。目前，民主恳谈已经超越了乡镇的范围，在温岭市直机关、各村、乡镇企业、非公企业里得到了推广。民主恳谈在初期就是一期一主题，群众出“题目”，政府抓落实。

3. 程序

温岭市各镇都制定了民主恳谈会的程序规则，以温峤镇制定的民主恳谈会规则为例，包括四个部分：（1）会议的召开、主持和主题；（2）会议的参加对象和议程；（3）会议的记录和归档；（4）恳谈会纪要的公布、执行和监督。下边择其要点予以罗列：

会议召开、主持和议题：镇民主恳谈会一年内召开次数、召开时间，根据实际情况而定。一般一年不得少于两次，上半年一次，下半年一次，特殊情况可以随时召开。会议由镇党委或镇人大主持，镇政府召集；镇政府在召开恳谈会的前3—5天，应提出和确定主题，主题主要包括镇政府年度工作报告和财政预决算报告、镇政府在行政管理中的热点和难点问题、市镇人民代表或群众监督的意见或建议、事关群众切身利益的重大事务决策。主题的产生分为两步：镇政府提出主题交镇党委、人大审核；镇政府在民主恳谈会前向人民群众发放《征求意见表》收集意见，提出恳谈会主题，经党政联席会议讨论确定。主题一经确定，不得随意改动。

会议参加对象和议程：参加对象包括市镇两级人民代表、政协委员、驻镇各部门负责人的三分之二以上参加，村（居）党支部书记、村委会主任、各群众团体负责人，公益事业、涉及群众利益的重大事项的当事人代表，群众自愿参加者。会议议程包括：宣布开会，由主持人报告本次恳谈会应到、实到人数，缺席列席人数；通报本次会议主题；镇政府镇长或副镇长简要报告工作情况；参与人员与镇政府人员平等对话；会议小结。

会议记录和归档：会议应责成专人记录，实行归档管理。

纪要的公布、执行和监督：镇政府在会议结束后，写好民主恳谈会会议纪要，并在政务公开栏内公布，接受人民群众监督；镇政府要协调有关部门组织实施。

4. 意义

（1）加强沟通，融合了干群关系。

（2）强化服务，转变了干部的工作作风。

（3）化解矛盾，维护了农村稳定。

（4）聚集民智，促进发展。

（5）扩大基层民主，提高了民主意识。

（二）以广州增城区石滩镇下围村为代表的村民民主议事制度

1. 缘起

下围村地处广州市增城区石滩镇东南部，与东莞市的石龙镇和石碣镇隔江相望，村域面积约4平方公里，共有9个合作社，约600户，户籍人口2169人，外来人口约1000人。由于区位条件优越，成为原增城市改革开放的前沿之一，是经济技术开发区的所在地。20世纪90年代初的大开发、大建设热潮，带动了下围村的发展。占据了天时地利的下围村，想不发展都难。然而事与愿违，彼时的下围村，村务财务管理混乱，干群关系矛盾紧张，在长达20年的时间里发生了一系列集体越级上访和群体性事件，一批村干部因违纪违法受到法律制裁。下围村以往的“乱”，主要表现在：一是“村官自治”代替“村民自治”。权力掌握在少数人手中，群众诉求得不到解决，干部难以受到有效监督，引发了一系列群体性事件，集体越级上访更是常事。二是村内派系纷争严重。村民之间、干群之间没有基本信任，讨论大小事情都易引发谩骂、打架，每到换届选举都要大量警力维持秩序。三是基层自治制度难以落实。村干部缺乏法律意识，村民缺乏程序意识，遇事先想派系，长期“有会难开、有事难议、议而难决、决而难行”。四是经济社会发展严重受阻。村集体2万多平方米的经济项目闲置达20年，违章建筑、小五金、小化工遍地开花，散乱的养猪场几百家。

2014年起，下围村开启了转变之旅，从原来的“问题村”一跃成为广州市的“文明示范村”，2015年3月更被评为“全国民主法治示范村”。这一转变一方面源于2014年换届选举后，新一届村“两委”班子确立了“还权于民、依法治村”的理念，建设村民议事厅，健全村民代表议事制度，实行“民主商议、一事一议”，为村民行使民主权利创造了条件。另

一方面与增城区贯彻落实《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）精神密切相关。区委、区政府提出，“大家的事情大家办，有争议、有矛盾的事情按照大多数人的意志办，事事商量、件件表决，应该成为各级领导干部化解基层矛盾的有效方法”，并选择下围村作为试点，探索推行“民主商议、一事一议”。

2. 内涵

“民主商议、一事一议”基层群众自治新模式的核心理念是：还权于民、依法治村。即对村务、财务事项的决定，经村“两委”联席会议研究，形成议题和方案，再按程序提交村民代表会议进行民主商议，一事一议、民主表决，着力打造公开透明、民主公正的议事决策平台，变“村官自治”为村民自治。其主要做法有以下几方面。

（1）建立议事厅，增进严肃性。村民议事厅的建立是下围村推行民主议事制度改革的标志。下围村村民议事厅总面积约300平方米，议事厅设置了大型电子显示屏，直播会场发言、讨论、表决等实况，张贴了《石滩镇下围村村民代表议事制度》，列出了具体的议事清单。议事厅内按照参会人员议事权限，划分为主持、代表、列席、旁听、监督及发言六大功能区，参会人员佩戴相应会议牌对号入座。这些做法明确了参会人员的权利义务，结束了原来的会场乱象，促使参会人员认真履职。

（2）完善制度，规范议事。一是会议授权制度。根据《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村组法》）的规定，通过村民会议授权，将集体经济所得收益使用，土地承包经营方案，集体经济项目的立项、承包方案等授权村民代表会议讨论决定。

二是会前酝酿机制。村民的意见建议，经村“两委”联席会议讨论形成初步议题后，“两委”成员、村民代表负责落实联系户制度，通过入户走访、手机短信、微信群等方式收集群众的意见建议并修改完善，保证议题的广泛性和代表性。

三是民主集中制度。凡是应当由村民代表会议集体讨论表决的事项都必须通过召开村民代表会议的方式讨论决定。其中，按照《村组法》的规定，下围村村民代表会议由村民代表和村委会成员组成，不是村民代表的村党支部委员和合作社主任应当列席村民代表会议，享有议事权，但没有

表决权；村务监督委员会成员列席会议，进行现场监督；根据议事内容，邀请非户籍人员、驻村企事业单位、社会组织代表等利益方及专家学者列席会议；建立旁听制度，允许村民通过申请到会旁听。

四是限时发言制度。村民代表会议讨论决定问题时，与会代表及列席人员都可以申请5分钟的发言时间和3分钟的补充发言时间，既可以让参会人员充分表达意见，更使其易于接受表决结果。

五是公开和确认制度。依据《村组法》关于村民代表会议的规定，将决议有效的下限由“参会代表总数的过半数以上”提高到“参会代表总数的三分之二以上”，表决结果当场宣布并及时公开，村“两委”负责组织落实，“两委”成员和全体村民必须执行。

六是纪律处罚制度。对违反会议纪律的与会人员实行红黄牌警告制度。累计2次黄牌警告或1次红牌警告者，村民代表暂停1次表决权和议事权，列席人员暂停1次议事权。

（3）实践推进，破解难题。2014年换届后，面对重重矛盾，村“两委”集体研究，决定以处理2万多平方米闲置项目为突破口，精心组织实施了第一次协商议事，整体收回和重新出租给发展商建设商贸中心，每年为村集体经济增加50多万元的收入，解决了困扰村民20多年的老大难问题，引起强烈反响。此后，下围村又以新的议事模式，盘活了一批闲置土地，引进了多个优质项目，取缔300多家“散、小、乱”养猪场，为发展高端产业腾笼换鸟。3年多来，下围村通过民主协商议事解决了村民普遍关心的热点难点问题，村民获得了实实在在的好处。

（4）在协商议事中做到“四个坚持”。

一是坚持党的领导。一是始终坚持党组织在基层民主治理中的领导核心地位，村党支部在上级党委指导下，对议事规则和议事活动把方向、定原则，党员积极做好群众工作，引导村民代表理性参会。二是村“两委”成员及党员认真落实联系户制度，广泛听取意见建议，充分酝酿会议议题。三是村“两委”负责召集村民代表会议，村党支部书记负责主持会议，党员干部引导村民代表辩证地分析理解议题，真实反映村民心声。

二是坚持法治理念。一是严格按照《村组法》等法律法规制定议事规则，坚持用制度管权管事管人，让群众监督权力。聘请驻村法律顾问，村

民代表会议召开时，邀请驻村法律顾问和村务监督委员会成员对议题合法性进行前置审查。二是民主集中、限时发言、公开确认、纪律处罚等制度约束贯穿村民议事全过程。三是决策权和执行权的合法划分，防止了村干部的个人意志代替村“两委”集体意志，防止了群众形式上自治而实际上无权。

三是坚持发扬民主。一是公开透明。村民代表会议实行会前、会中及会后执行监督的全过程公开，村“两委”要将会议议题及相关方案细则提前公示3天。二是依靠群众。村“两委”干部和村民代表面对面听取村民诉求，村民还可以通过“微信问政平台”对协商事项发表意见，由69名村民代表组成的议事会议成为真正的决策机构。三是开放协商。村民代表会议涵盖村中各类利益主体，普通村民和村里的外来人员可以到会旁听，镇驻村团队也以观察员身份列席会议。

四是坚持问题导向。一是破解议事难。针对以往开会难的状况，实行违反会议纪律红黄牌警告制度，实行议事厅功能分区和布局，严肃会议纪律，提高议事效率，避免议而不决。二是破解落实难。会前充分酝酿，会中民主协商，会后及时公开公示，村“两委”牵头保证执行，最大范围凝聚共识，在村民中形成了无条件执行会议决议的自觉。三是破解监督难。村里决定重要事项都通过议事平台公开商议，村民都有权利参与讨论。村民代表会议议定事项的执行情况及时公示公开，村民随时监督。

3. 成效

增进了干群关系。以前群众对干部不信任，干部对群众不满意。推行“民主商议、一事一议”新模式后，所有的村务财务都摆上了议事平台，众人的事情众人商量，干部坦诚面对群众，群众对村务财务一目了然，相互信任、共同担当的干群关系逐步形成。当年的“上访村”，现在实现了“零上访”，村“两委”班子团结，村务运作正常。

提升了公序良俗。以前村庄“脏乱差”现象普遍，治安问题多，群众抱怨，干部无奈。推行“民主商议、一事一议”新模式后，下围村以创建文明示范村为契机，干群共建幸福家园，修建了13万平方米的公园、广场，增加了6万多平方米绿化面积，清理了臭水塘、臭水涌，安装了治安视频系统和有线广播系统，建立了环卫保洁网格化目标管理责任制，组建

了村民自治巡查管理队伍、党员志愿者服务队、平安志愿者服务队、大学生志愿者服务队，村容村貌焕然一新。2014年8月成功创建为第9批广州市文明示范村，2015年3月成功创建为全国民主法治示范村。

推动了经济发展。截至2017年7月底，下围村共召开村民代表会议33次，对71个议题进行了民主商议，表决通过事项70项，否决事项1项。目前，有62项表决通过的事项得到落实办理，其余事项也在顺利落实中，无一受到村民阻挠和质疑。2016年全村集体经济收入也从2013年的390万元迅速提升到1400.66万元，增长近2.6倍，增幅远远超过周边的上塘、沙头等村。此外，还建立了老年人生活福利金制度，凡年满60周岁以上的村民，每月可领取150元老年人生活福利金。

起到了示范作用。通过推行“民主商议、一事一议”新模式，下围村实现了华丽转身，不久前中央电视台播出的系列纪录片《将改革进行到底》报道了下围村的事迹。近年来，下围村接待来自全国各地的学习考察单位220多家。2015年4月，增城区印发《关于进一步加强村民议事厅建设的指导意见》，在全区推广下围村的“民主商议、一事一议”新模式，截至2017年上半年，全区已建成村（居）民议事厅341个。2015年底，广州市以下围村为模板，指导各村（居）制定、完善村民代表会议制度、社区议事会制度。截至2017年上半年，全市成立实体议事厅789个，其中村民议事厅403个，累计开展协商议事8891次，议事事项12547个，形成决议11460个，已落实的决议10751个，办结率达93.8%。

4. 启示

切实发挥党组织领导核心作用。村民自治的关键是党领导下的基层民主建设，要实现真正的农村基层群众自治，就必须始终坚持党的领导，在党的领导下将基层群众自治纳入法治轨道，推进民主自治的优化和发展。党组织是农村基层治理的领导核心，其作用不能仅限于选举环节，必须负责统筹运作全局，带领群众依法制定规则、规范有序议事、及时有效监督。党的领导要贯穿于农村经济社会发展和日常治理的全过程，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和共产党员先锋模范作用。

着力维护村民的自治主体地位。从下围村的“治乱”转变历程看，在议事制度改革之前，下围村的决策权和管理权都在村干部手中，群众自

治有名无实。改革之后，村“两委”确立了“还权于民、依法治村”的理念，严格执行民主议事制度，兑现了“众人的事情众人商量”的承诺，而多元利益主体的参与，开放式的协商，合理的执行、监督等制度保障，以及每月一次的村民代表会议，维护了村民“当家作主”的主体地位，这些是基层群众自治得以真正实现的重要保障。

程序民主与实体民主缺一不可。实体民主与程序民主是辩证统一的两个维度，没有程序的民主，就没有实质的民主。现行法律法规对农村基层群众自治的制度设计，是原则性和宏观性的，随着农村经济社会发展的日新月异，亟须操作性强的配套措施来“落地”。同时，由于相当数量的基层干部和群众依法办事的意识还未完全树立，也导致群众自治制度难以落实。下围村的一个重要启示就是加强程序民主建设，针对问题出发，紧贴农村实际，依据法律法规，设计简单明了且易操作的运行机制，有效解决了农村基层有会不想开、有会不愿开、有会难开成、决议难执行等问题。

注重提升基层群众的法治意识。下围村通过设计完善村民代表会议制度，设立村民议事大厅，逐步培育了村民代表正确行使民主权利、平等协商、尊重规则的意识和依法依规落实会议决定的习惯。从中可以看到，这些简单的机制设计、仪式规范，促进了参会人员法治意识的觉醒，增强了村民代表及相关人员的责任感，提高了协商议事的质量和效果。同样道理，在农村基层落实党的政策过程中，也需要运用这种群众容易理解、简单易行的方式，不断提升群众的法治意识和规则意识。

（三）参与式治理的主要特征

1. 赋权

参与式治理旨在加强那些长期处在公共决策之外的个人或群体参与制定跟他们生活密切相关的政策。这些个人或群体也就是我们说的“草根阶层”。参与式治理首先是赋权给这些群体和个人，使他们获得能力和自信，能够分析身处的现状，达成共识，作出决策和采取行动，以改善他们的处境，从而实现“善治”和公平的可持续发展。

2. 参与

参与是参与式治理的核心。参与即在政策的制定和决策的过程中，那

些将会受到决策影响的人，尤其是边缘群众和弱势人群，能够被允许参与到决策过程中来。公民参与的对象不仅是政治事务，还包括社会事务甚至公共服务提供，涉及公共事务的所有方面。公民参与的实质是公民权利的体现，参与式治理的最终目的也是实现公民权利以及由此带来的变化。因此，在参与式治理中，参与既是目的，又是实现资源、权力和责任重新分配的工具，是一个政治资源整合和系统转型的过程。

3. 协作

参与式治理是协商民主的实践和推进。作为一种集体行动方式，参与式治理必须协调各行为者的行动，实现合作，以建立政府与公民以及其他主体之间良性互动的合作关系，鼓励公民参与公共事务，增强政府与公共行政机构、公民和其他社会主体（例如媒体、学校和私人、第三部门）的协商与合作。参与式治理不仅是合作，也是对话、协商的过程。参与式治理的协作发挥着如下功能：通过合作构建公共领域，培育公共理性和提高政治技巧；提高代表的质量和平等性；加快公共协商；为公民个人和群体创造直接参与治理的机会。

4. 网络

治理网络是指面对不同层次和不同范围内的公共问题，国际组织、政府组织、市场组织、公民自治组织等治理主体为了实现治理目标，通过对话、谈判、协商等方式建立起来的资源共享、彼此依赖、互惠和相互合作的组织结构与机制。随着治理网络的出现，传统的由政府主导的科学化的公共管理结构，变成了公民个人、其他组织和政府的合作网络。在这个网络结构中，政府建立了各种形式和层次的伙伴关系，不仅包括政府与公民、政府与企业、政府与民间组织之间的伙伴关系，还包括不同层级政府之间、政府不同部门之间以及地方的各个治理主体之间的伙伴关系。

三 推进国家治理体系和治理能力现代化

推进国家治理体系和治理能力的现代化，总的目的是要有利于巩固社会主义基本制度和基本秩序，有利于解放和发展社会生产力，有利于人

民安居乐业。具体目标包括党和行政机构以及整个国家要增强活力，提高效率，克服官僚主义，充分调动人民和各行各业基层的积极性。概言之，一是进一步巩固和完善社会主义民主，促进党和国家政治生活的民主化和法制化，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权，从而能充分调动广大人民的积极性，保证社会长治久安；二是进一步提高政府机构为人民服务的水平，通过机构改革，建立起一个办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，使之适应经济和社会蓬勃发展的需要。

国家治理体系是一个包括价值、制度、机构、人员的有机统一体。政府职能形态和职能体系确定之后，基于建设公共服务型政府的政府再造，既是一个政府职能形态和职能体系围绕轴心转换，在价值、制度、组织和人员等方面不断进行调整和改造的过程，同时也是政府在特定条件下责任、能力与绩效不断改进和提高的过程。协商民主对于推进国家治理体系和治理能力的现代化，具有重要的作用。

（一）确立协商合作的理念

现代政府治理是政府、市场、社会共同作用的过程。综合利用政府、市场、社会的治理力量达到治理的目标，是现代政府的治理原则。相对于政府单向作用于市场与社会的政府管理来说，治理需要更高水平的政策、组织和协调网络，所以，确立协商合作的治理理念，不但能够更好处理政府与市场、社会的关系，而且在政府运行过程中，有利于形成政府内部、政府间的协商与合作意识和观念，从而有利于形成建构治理体系的理论、原则与指导性的理念。

政府决策和运行是一个包括利益表达、利益综合、决策形成与执行的过程。现代政府治理越来越重视协商、沟通、交流在政府运行过程中的作用。改革开放以来特别是近年来，我国协商民主制度建设取得重要进展，协商纳入决策程序，就重大问题协商于决策过程和决策执行之中，是我国政治协商的重要原则。在党的领导下，以经济社会发展重大问题以及涉及群众切身利益的实际问题为内容，在全社会开展广泛协商，协商于决策之前和决策实施之中，是协商民主制度的要求，也是提高政府治理水平、实

现政府职能转变的要求。要善于运用协商的方法，通过协商、沟通、交流和合作，回应政府和群众的重大关切，达成共识，为提高政府能力奠定基础。

（二）进一步完善国家治理体系和治理结构

治理现代化意味着国家治理要更加科学、更加民主、更加法治，同时也要制度化、规范化、程序化。它包括两个方面：一是治理体系（系统结构）的现代化；二是治理能力（方法方式）的现代化。推进国家治理体系现代化，其一，需要深化行政体制改革，转变政府职能，优化政府组织结构，健全政府之间以及政府部门之间合理的职责、权限分工体系，形成不同政府主体的整体型、协作型治理机制，提高整个政府治理体系的总体效能；其二，需要深化经济体制改革，处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，坚持和完善基本经济制度，加快完善现代市场体系、宏观调控体系、开放型经济体系，加快转变经济发展方式，加快建设创新型国家，推动经济更有效率、更加公平、更可持续发展；其三，需要创新社会治理体制，改进社会治理方式，培育社会组织力量，激发社会组织活力，构建公私合作伙伴关系，有序引导公民参与，提高社会治理水平。行政、经济和社会体制改革相互配合，理顺政府、市场、社会的关系，最大限度地解放和发展社会生产力，解放和增强社会活力，形成政府、市场、社会既相对独立又相互制约、相互支撑的开放性治理结构。推进治理能力现代化，必须强调按照社会主义民主和法治要求，改变过往单一主体式、运动式、命令式的管理方式，推动治理与法治化、民主化、社会化的有机结合。这就需要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，坚持协商民主广泛多层制度化，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，开创依法治国新局面，借此不断提高政治上的决断力、凝聚力，行政上的执行力、公信力，社会上的整合力、团结力。

协商民主强调多元利益主体的平等协商和参与，不同社会成员和利益主体的平等参与是协商民主的基础和前提，也是推进国家治理体系和治理结构现代化的重要内容。在协商民主过程中，通过有效的权威体

系、法律制度和政治认同，在合理配置功能、设定程序过程以及平等地协调不同利益群体关系的基础上，改善和优化政府治理体系和治理结构，将政府整合成一个有机整体，有助于促进和实现政府决策的合法性和权威性。

（三）进一步提高政府治理能力和水平

规范和提高政府治理能力，包括规范和提高政府的决策力、执行力、监管能力等。其中，执行力是政府治理能力的核心。再好的规划、制度，没有良好的执行力保证贯彻落实，也是一纸空文。执行力需要科学规范政府与市场、社会的关系，营造一个科学规范的政府治理体系，提高政府决策的科学化民主化水平，不断增强政府的合法性、合理性。同时，良好的治理和执行力也需要社会成员的合作、政府机构的管控力、高度的民意认同，以及良好的外部合作，这些都离不开社会利益群体的协商与合作。

转变政府职能，提高政府治理能力和水平，重点要加强三个方面的工作。一是探索建立公民权利保障机制。全面加强法治国家建设，要求政府依法行政，根据法律法规规定和工作实际，探索制定并公布协商事项目录。列入协商目录的事项，要进行沟通协商。未列入协商目录的事项，根据实际需要进行沟通。民主不是抽象的价值，而是体现为一系列公民权利。探索建立协商事项目录的核心，是保障群众的知情权、参与权、表达选择权和监督权。老百姓有权知道政府在干什么，要最大限度把群众呼声体现到政府决策中。2008年以来，浙江杭州创建了“民主促民生”的治理模式和机制，将公民的民主权利落到了实处，建立了“四问四权”的公民权利保障机制。二是探索建立多元治理主体的工作机制。坚持社会公众广泛参与，加强与人大代表、政协委员以及民主党派、无党派人士、工商联等的沟通协商。专业事项坚持专家咨询论证，涉及经济社会发展重大问题、重大公共利益或重大民生的，重视听取社会各方面的意见和建议，吸纳社会公众特别是利益相关方参与协商。涉及特定群体利益的，加强与相关人民团体、社会组织以及群众代表的沟通协商。杭州市各级政府在以民主促民生中发挥了主导作用。其一，政府推动了各项民主决策机制的建立。其二，各级政府完善了民生工程的实施体制。其三，政府主导了民生

工程的民主参与机制。

协商民主是建立在共识基础上的协商、讨论、沟通和交流，因而也是利益博弈的过程。在协商、博弈的过程中，利益相关方围绕着共同主题，遵循共同的议事规则和议程，进行平等、理性的交流和讨论，交换彼此的意见和看法，互相倾听、了解对方的重大利益关切，在此基础上，有可能达成一种政治共识。在政府治理方式和治理能力中，引进协商民主的因素，可以最大限度地增进共识，促进政府决策的合法性、权威性，增进民众对政府决策的理解，从而间接地帮助决策的贯彻落实，提高政府治理能力。

（四）进一步加强基层社会治理

随着社会主义市场经济体系的建立完善以及行政体制的深化改革，当前推进国家治理体系现代化的重点是社会治理领域。社会组织作为国家与社会、政府与市场之间的媒介，具有公共性功能，可以接受政府授权，承担公共事务管理。第三部门的兴起打破了传统资源配置上政府和市场非此即彼的选择。对于国家与社会的关系，马克思主义认为，国家最终要走向消亡，国家的权力要被社会收回，重归社会。在这样的进程中，现在就需要我们重视社会组织的发展。党的十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》提出：“更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中作用，更加有效地提供公共产品。”党的十八大以来，党中央多次强调要完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局，这些政策为社会组织的生长和发展，提供了有利的宏观制度环境。

要加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序，第一，必须正确处理政府和社会关系，尽快实施政社分开，培育各类社会组织。2013年，《关于国务院机构改革和职能转变方案的说明》指出：“让人民群众依法通过社会组织实行自我管理、自我服务和参与社会事务管理，有利于更好地发挥人民主人翁精神，推动社会和谐发展。”要改革社会组织管理制度，逐步推进行业协会商会与行政机关脱钩，引入竞争机制，探索一业多会，以改变行业协会商会行政化倾向，增强其自主性和活力。重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善

类、城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意。第二，实施社会组织科学分类管理，进行社会组织的去行政化、公开透明化、规范有序化的改革，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用，激发社会组织活力。例如，充分发挥民间商会、行业协会的中介作用，协助政府规范市场主体行为，维护市场经济秩序，降低交易成本；充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体在维护群众权益方面的作用。第三，完善基层群众自治制度，创新有效预防和化解社会矛盾体制。统筹发展城乡村（居）民自治和社区建设，健全以城乡社区党组织为核心、以群众自治组织为主体、社会各方广泛参与的新型城乡社区管理服务体系，发挥城乡社区在发展民主自治、扩大有序参与、提供公益服务、加强社会管理、防化矛盾纠纷、维护社会稳定方面的作用。第四，构建“多中心、协作型、整体性”治理模式，坚持系统治理，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。提高公共事务参与主体的沟通能力、协作能力，培育社会资本，形成政府与第三部门合作伙伴关系，逐步迈向多主体参与、整体性协作、网络化治理的态势，实现治理结构良性和均衡，有效引导社会组织在志愿服务供给中的作用，弥补政府供给的缺位或低效。

参考文献：

［1］中共中央关于加强人民政协工作的意见（2006年2月8日）［EB/OL］.（2015-03-12）. https://news.12371.cn/2015/03/12/ARTI1426131801791360.shtml?from=singlemessage.

［2］中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》［EB/OL］.（2015-02-09）. https://news.12371.cn/2015/02/09/ARTI1423479012888896.shtml.

［3］习近平：在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［M］. 北京：人民出版社，2014.

［4］林尚立. 协商民主：中国的创造与实践［M］. 重庆：重庆出

版社，2014.

［5］林尚立，赵宇峰. 中国协商民主的逻辑［M］. 上海：上海人民出版社，2015.

［6］吴兴智. 从参与到协商：我国地方治理转型的经验与路径研究［M］. 北京：中国社会科学出版社，2017.

［7］朱圣明. 民主恳谈：中国基层协商民主的温岭实践［M］. 上海：复旦大学出版社，2017.

［8］陈明明，肖存良. 统一战线与协商民主［M］. 上海：复旦大学出版社，2017.

［9］程彬. 基层协商民主制度研究［M］. 上海：上海人民出版社，2015.

［10］余逊达，赵永茂. 参与式地方治理研究［M］. 杭州：浙江大学出版社，2009.

［11］寇延丁，袁天鹏. 可操作的民主：罗伯特议事规则下乡全纪录［M］. 杭州：浙江大学出版社，2012.

［12］山东省人民政协理论研究会. 当代中国协商民主的制度构建及实践机制［G］. 北京：言实出版社，2017.

［13］赵光勇. 政府改革：制度创新与参与式治理——地方政府治道变革的杭州经验研究［M］. 杭州：浙江大学出版社，2013.

［14］帕特南. 使民主运转起来：现代意大利的公民传统［M］. 王列，赖海榕，译. 北京：中国人民大学出版社，2015.

［15］胡伟. 政府过程［M］. 杭州：浙江人民出版社，1998.

八、人民政协实践探索

政协协商民主实践创新研究
——驱动因素与广东实践路径

◎ 广东省社会主义学院政协工作站[①]

经过60多年的实践，政协协商民主在促进有序政治参与、提升决策科学化和民主化水平、广泛凝聚社会共识等方面发挥着越来越重要的作用。习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上就强调，“我们要坚持有事多商量，遇事多商量，做事多商量，商量得越多越深入越好”。[②]可以说，政协协商民主已经成为中国民主最集中的体现，其政治优势和民主功能的发挥程度正直接决定着中国民主的程度和水平。[③]政协协商民主得以长足发展，一方面，归根于执政党对改革开放过程中所出现的多元利益分化进行整合的需要，另一方面，有赖于全国各地政协协商民主实践形式的创新及其对民主政治的切实推动。为此，本文在总结中国共产党作为执政党对当前政协协商民主实践创新的新要求的基础上，总结我国各地政协在推动协商民主创新方面的驱动因素，并以近五年广东各级政

---

① 课题组组长：肖莉，广东省社会主义学院党组成员、副院长、副教授。成员：林伟，广东省社会主义学院教学部教授；杜联藩，广东省社会主义学院统战理论研究部副主任、讲师；刘伟棠，广东省社会主义学院教学部助教。（课题编号：2017-GDSY-ZX-16）

② 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立65 周年大会上的讲话［M］. 北京：人民出版社，2014：14.

③ 林尚立. 中国民主的政治逻辑：以人民政协为中心的考察［J］. 中国政协理论研究，2012（1）.

协在协商民主创新方面的个案作为样本，归纳政协协商民主实践创新的实践路径，从而探讨我国政协协商民主的发展方向。

一 党的十八大以来对政协协商民主实践的新要求

党的十八大以来，作为执政党的中国共产党对政协协商提出了一系列新论述。首先，在2012年11月，中共十八大报告首次明确提出“健全社会主义协商民主制度”，要求通过政协等组织渠道就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题进行广泛协商，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。其次，在2013年11月，十八届三中全会将人民政协协商民主定位为“社会主义民主政治的特有形式和独特优势”以及“党的群众路线在政治领域的重要体现”，并要求在党的领导下，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容，坚持协商于决策之前和决策实施之中。再次，在2014年9月，习近平总书记在全国政协成立65周年大会上进一步强调，“人民政协是协商民主的重要渠道和专门机构”，要“发挥人民政协在发展协商民主中的重要作用”，“人民政协以宪法、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，是社会主义协商民主的重要渠道”[①]。随后，在2015年2月，中共中央印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》（以下简称《意见》）。在明确了社会主义协商民主的本质属性、基本内涵以及加强社会主义协商民主建设的重要意义、指导思想、基本原则和渠道程序的基础上，《意见》对新形势下开展包括政协协商在内的各种协商作了全面部署，为政协协商的民主实践提供了纲领性的指导意见。

2015年6月，根据《意见》的要求，经党中央同意，中共中央办公厅进一步印发了《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》（以下简称

① 习近平．在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［M］．北京：人民出版社，2014：16.

《实施意见》），从规范协商议题提出机制、健全知情明政制度、完善协商成果采纳落实和反馈机制等方面提出了一些新举措，包括：第一，在规范协商议题提出机制方面，规定建立党委同政府、政协重点协商议题会商机制，议题既可由党委和政府交办，也可由党委召开的秘书长联席会议研究提出，还可由政协与党委和政府及有关部门沟通协商提出，并对建立政协内部选题机制提出明确要求。第二，在健全知情明政制度方面，明确党委、政府及有关部门的重要会议。政协全体会议召开前，根据需要可组织情况通报会，请有关部门通报年度工作情况；协商活动举办前，有关部门应提供需要协商的相关材料；组织委员视察调研，可邀请有关部门同志介绍情况、交换意见。第三，在完善协商成果采纳、落实和反馈机制方面，规定党委会同政府、政协制定协商成果采纳、落实和反馈办法。协商后形成的视察报告、调研报告、政协信息、大会发言专报、重要提案摘报等成果，党政领导同志作出批示的，应及时告知政协办公厅（室）；对领导同志要求有关部门落实的，应将落实情况抄送政协办公厅（室）。

从上述中央关于加强社会主义协商民主建设的总体部署来看，政协协商民主实践特别需要遵守以下几点要求[①]：一是必须在坚持正确的政治方向，亦即坚持中国共产党的领导，准确把握政协的性质定位，充分发扬社会主义民主。这是做好政协工作的关键所在，也是推进政协协商民主的根本遵循。二是广泛地搭建协商平台，这既包括对现有各种会议协商形式的完善，更加灵活和经常性地开展专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，不断拓宽政协协商平台和渠道，探索网络议政、远程协商、多维互动协商等新形式。三是进一步提高协商能力，在优化委员构成的基础上，通过完善委员推荐提名工作机制使有能力或有潜能的委员走上协商的前台，使他们强化责任意识、掌握履职方法，在获得群众信任的基础上发掘有价值的参政议政选题，并在坚持问题导向的基础上加强调研和研究论证，增强调研工作的实效以及意见建议的可操作性。四是强化协商中的民主监督作用，逐步完善民主监督的组织领导、知情反馈、沟通协调机制，

① 政协全国委员会办公厅. 以改革创新精神加强人民政协协商民主建设［J］. 求是，2015（6）.

提高监督实效。五是完善协商成果采纳、落实和反馈机制，积极通过专项视察、跟踪调研等方式，了解协商意见建议的采纳落实情况，推进协商成果落到实处。

二 政协协商民主创新的驱动因素

根据党的十八大以来提出的新要求，全国各地政协不断推进协商民主实践创新。特别在制定协商计划、确定重点协商议题，完善会议形式、搭建协商平台，改进履行职能方式方法、强化经常性工作协商，加强与有关方面联系沟通、形成共同参与协商与共同推动落实的工作合力等方面，各地政协在实践创新的基础上着力增强了协商的有效性。从这些实践中，我们大致可以窥探出我国政协协商民主创新主要为了解决以下五类问题。

（一）解决对政协协商不重视的问题

在现实政治生活中，改变政治协商参与各方对政协的政治协商职能的不重视已经成为当前各地政协实践创新的重要驱动因素之一。有研究表明，对政协协商不重视的主体有三类。一是党政主要领导。不少地区的领导对政协协商有敷衍了事倾向，常常“想到了”或“有空了”才予以协商；有的领导流于形式，以通报情况、部署工作代替协商；有的领导轻视政协协商的效用，对政协协商的成果很少关注、采纳。二是政协委员。部分委员忙于本职工作，在协商中投入的精力少，参加协商不积极、不认真。三是社会公众。社会公众与委员的产生过程距离较远，由政协协商带来的切身利益获得感较少，导致认同缺乏。[①]

（二）解决政协协商程序不规范的问题

在实践中，政协协商程序不规范的问题也是推动各地政协开展实践

① 曹伟. 人民政协协商民主创新的问题指向与实践路径研究：以浙江为例［J］. 中国政协理论研究，2017（1）.

创新的重要因素。首先，政协协商的主体之间职责不明确，实际运作中随意性较大，严重影响协商的成效。根据《中共中央关于加强人民政协工作的意见》，除了参加政协的各党派团体和各族各界人士外，政协协商主体还包括党委、人大、政府领导机关及其职能部门。但在实践中，政协协商中的党委、政府、政协各自的职责是什么，他们在政协协商中如何参与、什么时候协商、同谁协商也没有总体计划和要求。其次，党委、人大、政府普遍未将政协政治协商作为决策必经程序，纳入其各自的议事规则。即使各级党委相继制定了加强人民政协工作的有关规定，但有的党政领导认为经济和社会发展中大事多、难事多，许多事情需要迅速作出决策，如果重大问题在决策之前都需要政协协商，可能会延缓时机，担心影响决策效果。最后，对于各个协商主体应如何对待协商过程中形成的意见建议，顶层设计仍然缺乏规范性约束制度。在不少地区的政协，对未将政治协商纳入决策程序的组织和个人该负什么责任，对该协商而不协商造成决策失误如何处理，对协商后报送的意见建议不阅批、不办理落实提案、不及时反馈应如何承担责任等问题没能给予程序上的重视。[①]

（三）解决政协委员履职能力有待加强的问题

协商参与者，既有组织参与者，也有个体参与者。组织是由个体组成的，个体在政协中的履职能力很大程度上决定了组织的协商能力，因此，提高参与者个体的政协履职能力对不断增强协商实效性具有重要的意义。2015年3月，全国政协十二届三次会议期间，习近平总书记在参加界别联组会时就要求政协委员“懂政协、会协商、善议政”，“做到建言建在需要时、议政议到点子上、监督监在关键处”[②]。然而，当前有部分政协委员由于履职能力不足，远没能达到习近平总书记对于协商能力的要求，个别委员甚至提出了为数不少的“雷人提案”，以至于政协协商在部分公众

① 湖北省政协研究室课题调研组. 关于全省各地政协协商民主实践创新的调研报告［J］. 世纪行，2013（12）.

② 付志方. “懂政协、会协商、善议政”是统一的有机整体［N］. 人民政协报，2016-08-24（8）.

心中成为笑谈。

目前政协委员履职能力不足体现在以下三个方面。一是“委员意识”不强，缺乏“使命感”“责任感”与“紧迫感”。他们有的满足委员的政治身份，乐当“荣誉委员”；有的满足于当委员参加会议，闭会后觉得没事可干；有的虽参与视察、调研，但缺乏思考和主见，发言随大流。二是协商的基本功不扎实。政协委员的基本功可归结为“讲、学、行”。所谓讲，指的是敢讲、能讲与善讲；所谓学，就是自学、自我修炼、提升素养；所谓行，就是主动走出办公室，融入社会，勤于观察，积极参与调研。[①]然而，在政协委员选拔方面，尽管我们对政协委员的政治素质从严把关，但是候选委员是否具有协商的基本功却长期以来未受到足够的重视。这导致：有些委员在任职期间，几乎没有单独完成过提案；为数不少的政协委员一整年难以写出一份足以反映民众诉求与治国需要的调研报告，更不必说高质量的提案。三是当前我们对委员履职考核标准偏低，这也为政协委员履职能力不足埋下了伏笔。近年来，各地各级政协均出台了政协委员履职考核方案，考核标准主要以提交提案、反映社情民意信息、全委会出勤率等内容作为衡量尺度。但是，按照中央对政协的要求和人民群众对政协委员的期盼的标准来看，这些标准远远不够。我们还应从履职实效方面对政协委员提出更高的要求，以客观的高要求考核标准推升政协委员的履职能力。

（四）解决提案办理缺乏实效的问题

提案办理缺乏实效一直是我国经济相对发达地区的政协委员集中反映的问题。正如全国政协委员郭秉飞就一再表示，政协履职的苦恼就是“会上发言踊跃、条理清晰”，但是“最后的结果”就是“说了也白说”。[②]固然，政协委员的建言献策缺乏含金量或不切实际是提案办理缺乏实效的一方面原因；但是，随着委员素质和责任感的不断提高，制度上缺乏对承办

① 熊英. 提高政协委员履职能力之我见［EB/OL］.（2017-07-14）. http://www.gxhczx.gov.cn/html/news-view-7345.html.

② 朱忠保. 说了也白说 白说也要说［N］. 深圳晚报，2014-03-12（A21）.

单位的回复设置规范性的程序并予以有效监督逐渐成为提案办理缺乏实效的重要因素。从全国范围来看，承办单位对提案的答复往往清晰明了、内容全面、信息量大，但是在落实提案方面却容易流于形式。例如，有的承办单位办理政协提案时只注重解释，与提案人的接触以电话、邮件为主，缺少面对面的沟通，令提案难以得到委员的有效监督；有的承办单位虽有落实提案的措施，但组织不力、督办不到位，导致提案办理力度不大或没有实质性进展；有的承办单位在办理的过程中虽与提案人作了充分的沟通且将提案列入规划或计划中，但是因为机构改革、办案人员更新等原因而使得提案的办理一再搁置。

（五）解决政协协商缺少公众认同的问题

人民性是政协的根本属性。[①]政协协商民主汇集和依靠群众智慧，形成和尊重人民意志，才能达到社会有效参与和国家有效治理的有机统一。因此，政协协商必须得到公众的认同，而政协委员也须履职为民，要为公众利益发声。然而，与人民代表大会相比，人民政协无疑具有精英性。政协委员主要通过界别内的遴选、协商而担任政协委员一职。与人大代表的产生方式相比，政协委员与社会公众之间并不存在直接授权的关系。在实践中，这导致政协委员在密切联系社会公众方面存在体制机制缺失、程序设计缺乏等问题。社会公众因此对政协协商以及提案办理情况认知度低、认同感少，最终导致提案办理成效不显著。例如，我国各城市有关“创建文明城市”提案常常停留在“公众知晓”的阶段，距离“公众理解”“公众认同”尚有一定差距，因此造成市民参与程度不高。在改善城区面貌过程中，由于缺乏市民广泛参与，政府部门前脚刚走，城市管理顽症卷土重来，政府部门不得不再杀个“回马枪”，长此以往，政府部门由此陷入疲于奔命的局面。显然，缺乏社会公众对提案建议的认同，提案的落实必然难以持续。只有广大市民认同提案并自觉维护提案建议的实施，这样的提案才能真正得到落实。

① 李火林. 政协人民性及其实现路径［J］. 中国政协理论研究，2012（2）.

三 广东政协协商民主创新的实践路径

针对上述问题，作为中国改革开放的排头兵，广东省各级政协在近五年内的政协协商中不断通过实践创新逐步解决其中一个或若干问题。从整体上看，广东省各级政协协商民主创新的路径主要包括：制度的规范化、协商机制的创新、政协委员管理培训的常态化、提案办理程序的完善化以及协商过程的公开化。下面按照这些路径，对党的十八大以来广东政协协商民主创新进行归纳和分析。

（一）制度的规范化

无规矩不成方圆。政协协商民主过程中存在的许多问题与政协协商内容、形式、程序、机制等缺乏规范性制约有着极大的关系。因此，广东各级党委、政府联同政协专门对政协工作制定了各项规程和办法，促使政协协商工作逐步迈上制度化、规范化、程序化轨道。制度的规范化路径主要有两类：

一是省级规范的颁布，从上层设计规范全省政协协商的内容、形式、程序和责任承担。自党的十八大以来，广东省委全力在做好《中共广东省委政治协商规程》（以下简称《规程》）出台工作的同时，把贯彻实施《规程》作为推进政治协商制度创新的引擎。首先，通过实施《规程》，广东省政治协商工作逐步迈上制度化、规范化、程序化轨道。一方面，按照《规程》要求，协商议题提出机制得以完善，议题提出主体和产生程序得到进一步明确，选题重点和选择依据更加规范，议题与协商层次和协商形式能够更加充分地体现党委、政府的主体地位以及各方参与的政治特色；另一方面，协商活动的组织运作机制也更为健全，不仅在协商之前展开大量的有关协商议题的调研工作，而且协商会议组织和程序安排也得到充分的改进，协商活动的各个操作程序相互衔接、科学规范。此外，在完善协商成果转化落实机制方面，协商建议的行文规范和报送时限得到进一步明确，跟踪督办和落实反馈也得到加强，极大地提升了协商成效。政治协商这一最具中国特色的制度安排在广东省已经转化为可规范操作的实

践。其次，广东党委为了配合《规程》贯彻实施、积极探索完善政治协商的相关工作程序和工作机制。例如，广东省委、省政府先后下发了《广东省政协提案办理工作规程（试行）》《广东省政协提案办理工作评价考核暂行办法》和《广东省党政主要领导同志督办政协重点提案工作暂行规定》，从程序上规范政协和承办单位办理提案的工作，不断健全提案质量型产生机制、落实型办理机制和效能型督办机制。最后，广东省还把突出界别特色、发挥界别作用作为履行职能的切入点，制定出台《关于加强界别活动发挥界别作用的意见（试行）》，探索新时期政协界别工作的新思路新举措，调动各界别参政议政的积极性。与此同时，广东省政协还探索建立界别发言人制度，按照“两高两强”（即“参政议政热情高，政策法规水平高；语言表达能力强，沟通合作能力强”）来选择界别发言人。通过他们向社会宣传政协履职情况，反映界别委员和界别群众意见建议。

二是各地级市、区县根据自身的特点制定具有地方特色的政协协商工作规范。例如，2010年，根据港澳政协委员张可治的提议，江门市政协学习借鉴大连市政协的做法，颁布实施了《“一号提案”工作暂行办法》。根据该办法，江门市每年设立一个标志性的“一号提案”，作为重点提案中的重点，以激发政协委员参政议政争获“一号提案”的热情，凝聚政协委员的向心力。江门市通过规范“一号提案”的工作程序和责任分担，引导政协委员树立精品意识，在紧扣推动党政重大决策和重点民生工作的基础上深调研、提提案。

自从广东省各级展开政协协商规范化工作以来，广东各级政治协商实现了从“关心协商”到“必须协商”、从“可以协商”到“程序协商”、从“软办法”到“硬约束”的重要转变。政协协商工作的制度化不仅为广东各级政协做好协商议政工作提供了重要保证，而且极大地推动了重要协商成果列入各级党委常委会议、政府常务会议进行研究并作为决策的重要依据。

（二）协商机制的创新

为了让政协委员说了不白说，推动政协提案办理有效落实，广东各级政协在协商机制的创新方面作出了许多突破性的尝试。这些尝试主要有以下三个方面：

一是政协委员的“升格”。针对政协委员在与党委、政府领导以及承办单位协商过程中处于相对弱势并直接导致政协协商效力不高的情况，广东绝大部分的地方政协均采用了“面对面”的协商形式，使政协委员能够直接面对党委书记、政府首长和承办单位领导进行协商，从而在一定程度上为提升政协委员的协商地位、推进政治协商纳入决策程序提供了保障。例如，深圳市南山区独创了渗透提案办理全过程的面商制度。针对提案人与办案单位之间缺乏了解的情况，深圳南山区政协一方面在办理政协委员提案的过程中，在提案交办阶段就举办“案前协商会”，让办案单位明确提案的重点和问题的症结，也使提案人清楚办案单位的难处和已经开展的工作情况；另一方面，在提案办理的过程中，南山区政协特别要求承办单位听取委员的具体意见和建议，如果承办单位认为能解决的当场确定解决的时间和人员，不能立即解决的则向提案委员进行解释，争取得到理解。[①]江门市政协于2016年推出了“委员约见部门领导”活动。江门市政协选择提案承办较集中的民政局、规划局等部门，约请提案人集中与承办部门的主要领导会面协商，通过协商增进共识，促进提案采纳落实。[②]“面对面”地协商，使得委员必须做好调研和发言准备，相关职能部门负责人要现场回应和表态，党政主要领导最后提出明确要求。这一过程，提升了委员协商建言的质量，促进了协商意见建议更加直接、高效地进入党政主要领导的决策视野，使得政协协商的作用落到实处。[③]

二是协商参与方的增加。随着政协协商形式的不断创新，广东省各级政协协商的参与方已经从过去的政协委员与承办单位之间的协商发展到以提案人、承办单位、督办领导为参与方的协商。而深圳市政协更是突破了三方参与的标配方式，通过每月举办一次委员议事厅活动，将政协委员、

---

① 林伟. 地方特色政协提案办理协商模式的形成与运作：基于广东各级政协个案启示的探析［J］. 湖北省社会主义学院学报，2016（6）.

② 林仪，关志钒. 江门市政协着力提升提案质量 集智汇谋助推侨都发展［EB/OL］.（2017-01-11）. http://www.rmzxb.com.cn/c/2017-01-11/1278567.shtml.

③ 曹伟. 人民政协协商民主创新的问题指向与实践路径研究：以浙江为例［J］. 中国政协理论研究，2017（1）.

专家学者、政府部门和市民四方聚在同一个公共空间，对涉及民生的话题展开热议，通过政协委员“讲”、专家学者“议”和市民群众“评”，搭建各界参与并表达意见的协商平台。此外，参与协商的各方都必须围绕事先设置的民生热点问题，在不预设立场的前提下表达各自意见。在现场，参与协商和讨论的多名委员对话题进行充分的讨论；专家和学者则发挥智库的作用，为现场市民答疑解惑，引导市民在一定认识基础上展开思考。同时，参与协商的相关政府部门领导也不是来“摆成绩”的，而是为了听取市民的意见，为下一步政府决策提供参考依据。“市政协2014年2月推出全新协商平台‘委员议事厅’，每个月第三个周日下午在中心书城，委员、市民、专家和政府部门代表，就民生热点问题充分表达各自的意见。‘委员议事厅’共举办了16期，讨论了‘小升初’‘养老’‘医疗’等民生热点问题，努力搭建多方沟通的平台，尽可能让更多的人在平等对话、公开讨论中，使各种意见得到充分表达，传播理性声音。自此，市政协协商工作从‘会场’走进‘广场’，从‘闭门开会’到‘开门协商’，更加注重面向社会、走进群众、扩大公民有序政治参与”[①]。市民的参与，无疑使深圳的政协协商“向下接地气”，令政府决策更具民主和科学的依据。

三是政协协商机构通过设立委员工作办公室向基层延伸。广东的政协委员工作室可以细分为三种模式：一是政协委员自掏腰包自发组建的个人工作室。2014年底，广州市政协委员曹志伟自掏腰包成立了“广州市政协常委曹志伟工作室”。该工作室是国内首个政协委员个人工作室，当时有专职人员3人。该办公室参考了香港立法会议员的办事处模式，同时通过吸纳专家、退休官员而逐步发展成为智库性质的专家组。[②]工作室通过举行一些内部小型论坛，使更多体制外的专业人士意见进入曹志伟个人的建言当中。二是由政协启动建立的政协委员集体工作室。从2014年底开始，

① 彭琰. 开动脑筋 开门议政 协商为民［EB/OL］.（2015-05-27）. http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-05-27/506550.shtml.

② 广州政协委员成立国内首个政协委员个人工作室［EB/OL］.（2015-02-05）. http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-02-05/443524.shtml.

广东省佛山市三水区在各镇街成立“政协委员联系群众工作室”，把区级机关的政协委员分成七个组，固定每周接待群众，把群众反映的问题梳理后向区政协反馈。[①]三是有政协组建的政协委员个人工作室。如三水区政协从政协委员当中挑选履职能力比较强、愿意认真积极反映社情民意的政协委员开设委员个人工作室，让政协委员能够更方便地接待群众来访，也为参与协商的承办单位、政协委员和有利益相关的市民提供政协协商的新平台。[②]相对于仅仅参与党派或政协组织的主要针对某项社会热点或难点问题所进行的专题调研而言，开办个人工作室的政协委员必须直接面对群众的各种诉求，具有更高的履职能力并负有“积极听取和反映群众呼声”的重要责任。

（三）政协委员管理培训的常态化

针对政协委员对政协协商的重视程度有待提高的现状，广东省政协建立委员激励约束机制，起草出台了《关于建立委员履行职责档案的暂行办法》（以下简称《暂行办法》）。《暂行办法》对委员参加会议活动、提出提案、反映信息等情况建立台账，定期向委员和所在单位反馈。依据《暂行办法》，在换届工作中，政协委员是否主动与有关部门密切配合及其履职的积极性和成效是否显著，成为其能够被继续提名的重要依据。与此同时，对于表现突出的政协委员，政协将以骨干委员名义对其予以保留。

在提升政协委员履职能力方面，广东省各级政协都在作出各种积极的尝试。首先，近年来广东省政协在换届之后均举办新委员培训座谈会。座谈会一般通过政协领导或知名政协委员的讲解，让新晋委员对政协协商的性质、地位和作用以及政协委员的责任有一个初步的了解。其次，为提高委员履职能力，广东各地政协通过政协委员履职能力培训班、建立常委

---

① 薛鑫. 广东佛山市三水区政协委员组建“个人工作室”［EB/OL］.（2015-07-22）［2017-09-01］. http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-07-22/538065.shtml.

② 薛鑫.广东佛山市三水区政协委员组建“个人工作室”［EB/OL］.（2015-07-22）［2017-09-01］. http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-07-22/538065.shtml.

会专题讲座制度等方式，为委员更好地履行职责打好基础。尤其对于新委员，各地政协通常会邀请社会主义学院的教授讲授如何撰写参政议政文稿的方法、示范性的提案及其答复以及提案落实的过程和结果等知识点，使委员们对高质量、有分量的提案有比较充分的了解、理解和认识，为其写出高质量、规范的提案做好准备。再次，搭建知情参政平台，使政协委员更好地上知党政工作重点，下知社情民意，以增强提案的现实性、针对性和前瞻性。例如，广东省政协针对委员关注的重点、热点问题，探索组织提案知情座谈会，邀请党政部门通报情况，为委员选好议题、找准问题创造条件。最后，搭建跟踪监督平台。广东省政协、广州市政协、深圳市政协等地方政协对提案的评议监督工作均相当重视，每年均组织优秀提案的评比表彰工作，对评选出的先进单位、先进个人和优秀提案，在政协全委会或常委会上进行表彰奖励。这不仅有利于激发政协委员撰写提案热情，而且促使政协委员正确认识提案的价值，自觉提升提案质量。

（四）提案办理程序的完善化

提案办理程序是否完善，对于政协协商民主的实现具有十分关键的意义。对此，广东省政协在创新实践中予以特别的重视，并在以下三个方面体现了程序设计的着力点：

一是协商监督者的“高配”。自党的十八大以来，广东省委、省政府主要领导连续多年牵头督办政协重点提案，极大地促使广东各地的提案办理工作从过去的“领导批示办理”转变为“领导带头办理”，使得党政主要领导能够兼以提案人和领导人的视角（而非纯粹的领导视角）来看待提案办理。通过党政领导督办政协重点提案，广东省各级主要领导干部加深了对人民政协制度的认识和理解，各级党委、政府因此也更加重视政协工作，有关职能部门亦对政协工作更加支持配合，有力地提升了政协协商的成效。

二是承办单位领导的“重责”。2013年，广东省委、省政府出台《关于进一步加强我省人民政协提案办理工作的意见》，要求将提案办理工作纳入落实科学发展观实绩考核及单位绩效考核体系，对态度认真、措施得力、效果显著的部门和个人，予以表彰，并作为干部考核、培养和选拔的

参考依据；对重视不够、敷衍塞责的部门和个人，要进行批评教育。而深圳市龙岗区的“票决”制度更是将对提案办理单位的考核推向了极致。在“票决”制度中，龙岗区政协首先针对每一个重点提案都设立一个督办组，各督办组根据重点提案的票决评价要求，采取召开提案办理座谈会、实地考察、个别走访等形式，对所负责督办的重点提案办理落实情况进行检查督办，全面掌握提案的办理和落实情况，并形成督办情况的书面材料作为票决评价会议上进行票决的参考依据；其次在票决评价会议上，各承办单位和各督办组分别汇报重点提案办理落实情况；最后由分管提案工作的政协副主席和各专委会主任、督办组成员及该提案的提案人对重点提案办理情况进行无记名投票，对承办单位办理落实提案的情况作恰当评价。[①]如此苛刻的评审制度使得承办单位领导肩负着巨大的压力和责任，从而更好推动承办单位做好提案办理工作。

三是提案办理完毕后的“回头看”。自2015年，广东省政协开始以视察调研的方式对提案办理成效进行“回头看”，通过跟踪问效、联手督查，及时掌握协商成果办理的情况或巩固办理成果。从广东各级政协的实践来看，“回头看”对于提案办理成效的持续性有着重要的意义。目前，对委员不满意的提案、对当年未能落实的提案、对被承办单位列入计划正在逐步解决的提案以及已经办理好的提案，广东省政协都设有一系列制度，如要求办理单位与委员进行面对面的协商，将提案列入计划、来年跟踪追访，选择典型跟踪催办、督促抓好落实，及时掌握办理成效的巩固，等等，使不同性质提案的办理都有完善的“收尾”程序。

（五）协商过程的公开化

一般而言，政协委员履职的主要方式，一是参加每年的政协全会，包括提交提案由政府部门办理，参加大会期间举行的专题议政、大会发言等；二是闭会期间参加政协组织的各种视察、调研，撰写社情民意等。这些过程都是“内循环”，政协委员和政府部门之间的“说”“听”“办”

① 林伟. 地方特色政协提案办理协商模式的形成与运作：基于广东各级政协个案启示的探析［J］. 湖北省社会主义学院学报，2016（6）.

都是封闭的，甚至只是关起门来开“神仙会”，市民除了通过新闻媒体的报道，并没有更多的途径了解和参与。而通过开放协商过程，让更多的公众了解甚至直接参与政协协商过程，无疑是政协协商民主创新的重要路径。在广东，这一创新方式有以下几种类型：

一是发挥网络的直播作用，加强对协商过程、协商成果落实情况的报道并吸引公众的参与，从而对重要的民生问题进行社会监督，形成合力。例如，由广东政协办公厅和人民网广东频道共同主办的界别协商会议《界别圆桌汇》就是通过网络直播的形式探讨热点问题。通过现场和图文直播、网上留言、微信互动等形式，广东政协与人民网广东频道合作开办的网络访谈专栏《界别圆桌汇》打破了会内会外、网上网下、参会人员与广大网民之间的隔阂，不仅增强了提案办理的透明度，而且扩大了政协协商的开放度，为积极引导公民有序政治参与提供了新渠道。

二是通过建立网络议政平台以及打造手机APP履职终端让政协委员主动与社会公众互动交流。“互联网+”日益成为创新驱动发展的先导力量，成为我国经济转型和发展的新引擎、新业态。中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确提出“要积极拓展网络议政、远程协商等新形式”。为此，广东省政协专门建立了“委员之家”网络互动平台，积极开展网络议政、远程协商，鼓励委员主动加强与社会公众的互动交流，打造“永不落幕的政协全会”。与此同时，广东政协正积极探索建立移动议政平台，打造APP履职终端，及时了解社会动态、反映社会诉求，努力搭建让更多人参与政协协商民主的信息化平台，提高政协宣传的即时性和影响力。

三是搭建有群众可直接参与并能表达意见的协商平台。例如，深圳市的委员议事厅每月的第三个星期日定期在深圳书城北区定期举行，使得传统的协商议政地点从政协机关挪至市民中间。政协协商民主要有现实而具体的载体，政协不仅要为委员履行职责搭建舞台，也要为广大群众表达诉求、实现利益提供平台。委员议事厅作为在群众中开展基层协商的新途径，让深圳市政协的工作从“会场”走进“广场”，从“闭门开会”到“开门协商”，不仅使政协委员更“接地气”、更具使命感，同时也使政协工作获得社会的广泛参与。

四 进一步推进政协协商民主实践创新的建议

上述的分析表明，尽管现实中政协协商出现了各式各样的问题，但是实践创新能够在很大程度上克服这些问题并最大限度地发挥政协协商应有的作用。因此，进一步推进政协协商民主实践创新不仅可行，而且必将大有所为。对此，我们应该对下一步的政协协商民主实践创新予以正确的对待。

（一）清楚认识政协协商民主具有广阔的创新空间

从实践来看，政协协商民主具有广阔的创新空间。首先，中央高度重视政协协商民主以及为其提供制度上的保障使政协协商民主创新有了国家中央政策支持的底气。党的十八大以来，中央力倡社会主义协商民主广泛、多层、制度化发展；在如此之宏大的协商民主环境下，政协协商作为具有中国特色的制度安排以及社会主义协商民主的重要渠道一直受到中央的重视。而《实施意见》的颁布和实施，充分体现了中央有力推动人民政协协商民主制度建设和实践发展的决心，更反映了中央对政协在广纳群言、广谋良策，促进党和政府决策科学化、民主化，化解矛盾、促进社会和谐稳定以及推进国家治理体系和治理能力现代化所起的作用有着极高的期待。这使得政协协商民主创新有着国家政策的高度支持。其次，从政协协商创新的实践来看，当前已有的创新已经解决了或部分解决了政协协商中出现的各种问题，与此同时仍然存在许多待解决或者需要更好解决的问题[①]，例如提案办理情况评价出现“被满意”现象开始出现、需要长期办理的提案后续跟踪督办机制不健全、制度文件具体到提案工作各环节的协商机制尚未完全建立等等，这些都是未来政协协商形式创新的动力所在和着力方向。最后，从创新的主体来看，无论是作为整体的一级政协组织、政协内部的各个界别、各专委会，还是政协委员个体，甚至是公众，都有推动政协协商形式创新的需求和动力，同时现在已有的制度也赋予各个主

① 曹伟. 人民政协协商民主创新的问题指向与实践路径研究：以浙江为例［J］. 中国政协理论研究，2017（1）.

体通过各种渠道直接或间接地推动政协协商创新。这些合力聚集在一起，必然促使政协协商民主创新呈现出广阔的空间。

（二）通过制度化保障政协协商民主的有效创新

由于政协协商存在巨大的创新空间，越来越多的地方政协为了解决实践当中出现的各种问题而不断创新，使政协协商民主创新正呈现出一派繁荣的景象。然而，从现有的经验看，政协协商民主创新形式往往在两种情况下会无疾而终，造成大量的人力、物力、财力的浪费：一是创新形式徒有虚表而缺乏实质；二是创新形式因领导的更替而无法获得持续。对于前者，我们应该对政协协商形式创新的行为管理予以制度化[①]，通过制度的设计来规范和引导政协协商民主创新必须着眼于有效解决现实中实际存在的问题，防止“突发奇想搞创新”“为创新而创新”的“伪创新”行为。对于后者，我们则需要通过制定各种规范对实践中行之有效的创新经验予以及时的固化，不仅通过党内规章、行政规范予以人事支持和财政保障，而且在条件成熟的情况下以更高位阶的规章予以引导、激励并最终实现制度化。

（三）推动制度创新扩散以避免政协民主创新的“执行差距”和“孤岛现象”

通常来说，对于自上而下的改革，地方机构往往将其看作对自身利益的影响甚至威胁，因而通常不会公开反对改革，改而消极抵制，导致改革出现“执行差距”；而对于自下而上的、由个别地方机构开始的改革，则容易因为缺乏更高级别机构的支持以及其他地区的跟进和学习而转瞬即逝，被迫回到原点。这就是所谓的“改革中的‘孤岛现象’”。[②]这对于政协协商民主创新而言也不例外。其中，第二种情况在广东较为突出。例

① 曹伟. 政府创新管理的制度建构：基于杭州实践的研究［J］. 中国行政管理，2014（10）.

② 林伟. 地方特色政协提案办理协商模式的形成与运作：基于广东各级政协个案启示的探析［J］. 湖北省社会主义学院学报，2016（6）.

如，深圳各区的“面商”和“票决”制度，尽管能够让提案人与承办单位在提案办理的过程中进行充分的协商，但是这一模型的确立和运行往往与当地独特的地方情况和政策环境（如存在大量的高素质参政人才、通情达理且富于进取的政协领导干部以及有实干精神的地区党政领导）密切相关，因而其经验通常只为深圳周边类似的区级或县级政协所学习和复制，难以在广东省乃至全国推广。总体而言，当前协商民主创新“点上突破”多而“面上扩散”少，即使是为了解决同一类问题的创新，各地的做法也不尽相同。一方面，这固然是地区差异性的表现；但是另一方面，这种对“原创性”的过分彰显以及对借鉴他者经验的排斥说明了我国政协协商形式创新仍然处于一个较为无序的状态，这直接导致各地政协有益的协商实践创新难以在获得扩散的基础上形成经验并被固化为制度。

为此，我们应该通过制度创新扩散的方式避免政协民主创新的“执行差距”和“孤岛现象”。具体而言，制度性扩散分为强制性扩散和自发性扩散两种不同的模式。[①]在强制扩散中，省级和全国政协在市、县（区）两级政协根据各自的情况主动创新的基础上扮演强制创新的主导者，将各地多年行之有效的创新经验进行总结、提炼并上升为制度进行推广；而在自发扩散的过程中，省级或全国政协应鼓励市、县级政协进行横向学习、经验移植或创造性模仿，使各地零星分布的有益经验通过政协之间的自发学习而达到面上的推广。

（四）加大理论探索和创新的力度以支撑政协协商民主创新的持续蓬勃发展

在当前政协协商民主实践创新的迅速发展过程中，理论上的总结、指导仍然处于空白或至多自发自为的状态。然而，目前实践创新已经积累到一定程度，实践过程中对各种问题的争议也是层出不穷；当实践中所出现的问题积累到一定程度，已经无法通过继续实践加以解决时，必然要求政协协商民主的理论创新。例如，在提案办理过程中，为了避免政协委员

① 张岚，曹伟. 地方政府创新扩散的困境及其超越：基于制度变迁的视角［J］. 中共福建省委党校学报，2016（1）.

“被满意”，广东各地政协争相开展实践创新。从刚开始的办理过程中的“面商”制度，到提案办理“三见面”（提案办理的办前、办中、办后进行见面协商）制度，再到由提案人与政协领导、全体委员参与的重点提案办理“票决制度，最后到引入第三方（非提案人的政协委员）对所有普通提案办理进行评价。然而，这样几近极致的提案办理监督探索仍然遭遇来自各方的质疑、委员被满意的情况依然时有发生。事实上，问题的关键在于解决政协提案办理协商的目的是什么、提案办理监督的精致安排能否达到这一目的，这些都需要理论的探索和创新加以解决。我们可以预见，没有理论的指引，未来政协协商创新实践难以取得实质性进展，甚至走向误区。

人民政协与改革开放研究

◎ 广东省社会主义学院课题组[①]

一 改革开放为人民政协事业发展提供了广阔的空间

（一）改革开放拓宽了人民政协的理论体系

马克思主义认为，无产阶级政党在夺取政权之前和夺取政权之后，都要尽可能地争取联合其他可能联合的政党。中国共产党在领导革命、建设和改革的过程中，始终把开展政党合作、建立广泛统一战线作为克敌制胜的重要法宝。

改革开放后，多党合作理论、政策、实践得到创新发展，为政协的理论拓宽了内容、空间，为人民政协理论的创新发展和人民政协理论的建设完善提供了理论依据。人民政协的协商民主职能源于多党合作制度，并随着多党合作制度的发展而发展。人民政协的政治协商职能，源于中国共产党与各民主党派协商建国的实践。而随着改革开放，政协参政议政的功能得到强化。人民政协作为协商民主实现形式，集合作、协商、监督、参与于一身，是多党合作制度的协商民主职能在政协这一最广泛统一战线范

① 课题组组长：潘清，广东省社会主义学院党组成员、副院长。成员：肖承罡，广东省社会主义学院研究部原主任、教授；谭建军，广东省社会主义学院教学部副主任、副教授；刘伟炬，广东省社会主义学院教务处调研员；廖昕，课题组成员，广东省社会主义学院机关党委主任科员。（课题编号：2018-GDSY-ZX-04）

围内的延伸和拓展，充分彰显了专门协商机构的独特优势。新型政党制度提出，中国共产党长期执政、全面领导，各民主党派与中国共产党通力合作、参政议政，构成我国政党制度的核心内容和显著特征。在改革开放的历史大背景下，政协的理论一举得到了进一步提升、加深，不断推动协商民主高质量发展。这是在改革开放进程中，把马克思主义政党理论的指导原则，运用于中国革命和建设的实践而产生和发展的，结合中国具体的国情实践演化出来，符合中国实际的政协理论。

（二）改革开放发挥了人民政协的积极作用

在中国共产党领导下，人民政协在建立新中国、建设新中国、探索改革路、实现中国梦的伟大实践中发挥了重要作用。改革开放特别是新时代以来，人民政协的作用得到进一步发挥。以邓小平同志为核心的中国共产党第二代中央领导集体明确提出新时期人民政协的性质和任务，推动人民政协的性质和作用载入宪法。以江泽民同志为核心的中国共产党第三代中央领导集体将中国共产党领导的多党合作和政治协商制度确立为中国的基本政治制度，通过修改宪法明确这一制度将长期存在和发展，进一步明确了人民政协的性质、主题、职能。以胡锦涛同志为总书记的中共中央颁发《关于加强人民政协工作的意见》等文件，为新世纪新阶段人民政协事业发展提供了理论基础、政策依据、制度保障。党的十八大以来，人民政协作为协商民主重要渠道作用得到了进一步强调。人民政协作为统一战线的组织、多党合作和政治协商的机构、人民民主的重要实现形式，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排。因此，改革开放的历程进一步明确人民政协的性质定位，人民政协作为协商民主重要渠道作用得到了进一步的发挥。

（三）改革开放拓宽了政协工作的对象、范围

1979年6月15日，邓小平在中国人民政治协商会议第五届全国委员会第二次会议上指出：“新时期统一战线和人民政协的任务，就是要调动一切积极因素，努力化消极因素为积极因素，团结一切可以团结的力量，同心同德，群策群力，维护和发展安定团结的政治局面，为把我国建设成为

现代化的社会主义强国而奋斗。”[①]这揭示了人民政协在改革开放时期的性质、地位、对象、作用和任务。自改革开放以来，中国涌现了新的经济因素、新的经济形式。沿海地区利用毗邻港澳台的优势，迅速发展加工业，催生出一批“万元户”。在此历史背景下，以往单一国有经济的格局发生了变化，多种所有制的形式必然要通过实体的个人或集体表现、表达出来，新的社会阶层的出现使得除“工人阶级”和“农民阶级”外，党的代表性问题即被提出。以江泽民同志为核心的党中央及时提出“三个代表”重要思想。一个更广泛、更多样、更多层的政治协商会议成为应有之义。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。[②]而改革开放正是大大拓宽了各界代表的来源，从农民工到企业家都纳入政协委员的组成范围中，即是最有力的例证。因此，改革开放拓宽了政协的组成来源，更贴近社会的现实阶层，为基层及各行业发声，更好地团结和统一社会各方面力量。

二　人民政协助力推动改革开放，服务经济社会发展

（一）人民政协是改革开放的拥护者

人民政协始终坚定地支持改革开放、服务改革开放、参与改革开放，为全面推进改革开放作出了重要贡献。在改革开放的各个阶段，政协都在历史大背景下作出了艰苦卓绝的贡献。

在改革开放初期，政协在恢复国家正常运行，拨乱反正、平反冤假错案上起着重要作用，是改革开放坚定的拥护者。随着“文化大革命”结

① 邓小平谈新时期统一战线和人民政协的任务［EB/OL］.（2017-01-04）. http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0104/c69113-28997186.html.

② 中国人民政治协商会议章程［EB/OL］. http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2023/03/20/ARTI1679275255601112.shtml?eqid=cbd53cce0054daff00000003647c9174.

束，人民政协的工作开始逐渐恢复。1977年12月11日至19日，广东省第四届政协委员会召开，标志着广东政协工作恢复正常。十一届三中全会后，各地市的政协工作陆陆续续得到恢复，为改革开放奠定坚实的政治基础。广州市政治协商会议于1979年9月27日至28日召开第三次全体会议，标志着中断多年的广州政协工作恢复正常。在习仲勋同志的领导下，处理了污蔑彭湃、杀害彭湃亲属的冤案，为广东“地下党”平反，为在“文化大革命”中被迫害致死的林锵云、朱光、周小舟、邓文钊、冯燊、饶彰风等省级领导平反昭雪，隆重举行追悼会。根据广州市政协原副主席司徒梅芳的回忆，邓小平提出“海外关系是一个好东西”[①]的提法后，为海外关系正了名、平了反。平反冤假错案有一千多宗。做了这些工作之后，侨务工作逐步落实，争取华侨、港澳同胞回来投资。前前后后，广东先后有20多万人得到平反昭雪，笼罩在5000多万广东人心中的极“左”影响烟消云散，阻碍改革开放的思想枷锁已经被打开。

（二）人民政协是改革开放的推动者

自改革开放以来，广东省及各地市政协积极为社会、经济及文化建设建言献策。早在1993年，广州市政协提案委员会召开办理“东风路、地铁沿线拆迁工作”提案工作座谈会，开了政协参与社会建设的先河。

广东省委第十二届四次会议对学习贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，奋力实现“四个走在全国前列”作出重大决策部署，明确了必须抓好的9大关键重点工作，成为全省各级政协的履职方向和目标抓手。政协工作要更加主动地放在全省大局中去谋划和推进，为广东肩负的改革开放再出发的新使命新担当作出更多政协贡献。要根据各地资源禀赋和发展定位，党委政府确定的中心工作，选择政协力所能及的议政题目，突出问题导向，强化短板意识，选准切入角度，深度调研、科学分析，努力提出针对性、可操作性强的对策建议，力争形成更多有价值的资政调研报告，切实推动问题的解决。要加强事关改革发展的前瞻性、战略性问题调查研

① 彭光涵追忆邓小平往事：“海外关系是个好东西”［EB/OL］.（2004-08-23）. https://news.sina.com.cn/c/2004-08-23/06453465762s.shtml.

究，邀请更多相关领域和行业代表人士、有关专家学者参与政协的调研视察，为构建推动经济高质量发展的体制机制、加快建设现代化经济体系、粤港澳大湾区建设等重大战略课题积极资政建言。

在收纳民意上，政协起到瞩目的作用。如在2018年广东省政协“关于深入实施乡村振兴战略”系列提案办理情况汇报会上，广东省委书记李希明确指出要充分发挥人民政协优势，调动各方面力量推动全省乡村振兴。一是发挥智力密集优势，深入开展调查研究，多出点子、出思路、出举措，多提“情况实、分析透、建议准”的高质量提案，为广东省重大决策提供智力支持。二是发挥联系广泛优势，积极引进优质资源，抓住粤港澳大湾区建设重大历史机遇，积极牵线搭桥，吸引更多资本、技术、人才投入广东广大乡村。三是发挥示范带动力强的优势，积极参与“万企帮万村”行动，通过多种形式服务乡村，带动全社会企业家为乡村振兴贡献力量。四是各级党委政府要高度重视政协工作，一如既往大力支持政协组织和政协委员履行职能，为政协开展工作创造有利条件，进一步发挥好政协的重要作用。各级政协、各民主党派和广大政协委员要深入学习贯彻习近平总书记视察广东重要讲话精神，认真履职尽责，为广东省实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”作出更大贡献。

1月26日上午，中国人民政治协商会议第十二届广东省委员会第二次会议在广州开幕。通过对会议的观察，政协在传达领导精神、收纳民意方面起到纽带作用。如省长马兴瑞在参加省政协十二届二次会议民建、工商联、经济界委员联组讨论会时指出：“建设现代化经济体系，要使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，加大供给侧结构性改革力度，实施好‘实体经济十条（修订版）’‘民营经济十条’等政策措施，落实减税降费措施，加强企业家诚信体系建设，着力解决中小企业融资难融资贵融资慢问题，促进实体经济健康发展；要大力实施创新驱动发展战略，认真落实‘科技创新十二条’及配套措施，加强知识产权保护，推动创新成果加速实现产业化和规模化应用；要着力发展开放型经济，举全省之力推进粤港澳大湾区建设，积极参与‘一带一路’建设，支持企业拓展国际市场，全面推动外贸强省建设；要充分发挥政协作用，搭建政府与企业沟通交流平台，广泛听取企业家意见建议，深化‘放管服’改革和‘数字政府’建设，持续优化营商

环境。希望企业家们坚定信心、保持定力、转型升级，为广东经济社会发展作出新的更大贡献。”本质上就是通过向企业家传达政府在2019年的工作思路、理念、重点，让企业家委员放心搞企业、拼经济。

（三）人民政协是改革开放的实践者

随着社会主要矛盾的变化，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长，呈现出多样化、多层次、多方面的特点，亟须一个能容纳不同层面、不同群体意见的协商平台，广泛地开展商量对话，使党治国理政的正确主张变为广大人民的协商共识和自觉行动。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，就是一个协商民主的沟通渠道和平台，利用好这个渠道和平台，可以有效提高认识、广泛凝聚共识。比如，广东省政协联合省政府2017年搭建了“粤商省长——面对面协商座谈会”这个高规格的政企协商对话平台。先后围绕“优化实体经济营商环境”“促进广东民营经济发展”等议题，马兴瑞省长等省政府领导及有关部门负责人与粤商企业家，聚焦发展中的难点热点问题，面对面坦诚协商对话，共同探讨解决问题的措施和办法。2017年的协商成果被吸纳到广东“支持实体经济10条政策”中，为粤商企业解决一批实实在在的问题。这一成功实践的意义，不仅在于创新协商民主机制、构建新型“亲”“清”政商关系、搭建政企协商平台，更为重要的是有效改善了民主决策的结果、提升了政府决策的质量，真正发挥了协商民主的独特优势。这方面，各地级以上市政协也作了积极探索，比如广州市政协的“有事好商量”、深圳市政协的“委员议事厅”、佛山市顺德区政协的“论道顺德”等，都是围绕解决民生热点问题，有效发挥政协协商平台作用，为保障和改善民生精准建言。各级政协要树立协商思维、发挥协商精神、落实协商要求，搭建更多协商平台，创立更多协商品牌，鼓励委员和各界人士畅所欲言、各抒己见，促进不同思想观点的充分表达和深入交流。

三 人民政协助推改革开放的特点

（一）人民政协的地位和作用在改革开放中得到宪法确认

改革开放既是经济社会方面的变革，也广泛涉及政治方面的变革。作为我国政治体制重要组成部分的人民政协，其地位和作用在改革开放过程中得到宪法的确认。

1982年修订的《中华人民共和国宪法》，首次把人民政协的性质、地位和作用写进序言，指出：“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。”这在历史上改变了过去3部《宪法》（1954年、1975年、1978年）对人民政协无文字表述的状况，使人民政协的性质地位作用正式在宪法中得到确认。1993年的宪法修正案，又在序言中关于人民政协的一段话后面增加了一句“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”。这使得人民政协存在和发展有了根本大法的保证。2018年3月对宪法做了新的修正，再次将序言第十自然段中“在长期的革命和建设过程中”修改为“在长期的革命、建设、改革过程中”，将“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛的爱国统一战线”修改为“包括全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者的广泛的爱国统一战线”。这就再一次从宪法这一国家根本大法的高度，明确了人民政协是党和国家事业中不可或缺的重要力量，不仅在革命、建设中发挥着重要作用，而且在改革过程中同样发挥重要作用。

（二）人民政协的性质地位作用在改革开放中得到制度保障

改革开放以来，除宪法以外，其他法规制度也对人民政协在政治民主方面的性质地位作用作了规定，在制度上的保障作用得到完善和强化。1980年，邓小平在全国政协五届三次会议开幕会上提出“人民政协是我们

政治体制中发扬社会主义民主、实行互相监督的重要形式”。1982年修订的《中国人民政治协商会议章程》，人民政协基本性质表述为：“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线组织，是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式。”同时，修订的《章程》第一次将政治协商和民主监督规定为人民政协的主要职能。1994年修订的《章程》将人民政协明确为“是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要机构”。1989年，中共中央出台了《中国共产党关于完善和坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，指出“人民政协是我国爱国统一战线组织，也是共产党领导的多党合作和政治协商制度的一种重要组织形式。人民政协应当成为各党派、各人民团体、各界代表人物团结合作、参政议政的重要场所”。1995年，中共中央又转发了《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》，对人民政协性质的表述修改为“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式”。2006年出台的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》，明确指出“人民政协事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分”，“人民政协是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式”，“人民政协是我国政治体制的重要组成部分，在我国政治生活中具有不可替代的作用”。以“不可替代”彰显人民政协在政治生活中独一无二的作用和重要地位。

党的十八大提出了“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”。2014年9月21日，习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上发表的重要讲话中，创造性地提出人民政协“要发挥作为专门协商机构的作用”“人民政协就是适合中国国情，具有鲜明中国特色的制度安排”“是国家治理体系的重要组成部分”，并强调，人民政协“是实现国家富强、民族振兴、人民幸福的重要力量”。党的十八大以来关于人民政协性质定位的新提法，体现在2018年新修订的政协《章程》中。

（三）人民政协的职能在改革开放中得到强化和发展

人民政协的三大职能是政治协商、民主监督、参政议政。这三大职能

都与社会主义民主有关，在改革开放中得到确立，并以文件的形式得到认可和肯定，在制度上得到确认。

“政治协商”是人民政协从成立起就确立的一项职能，在1949年《中国人民政治协商会议组织法》中就作了明确的规定。

“民主监督”职能是在改革开放后的1980年《全国统战部长会议纪要》中第一次明确提出的。1982年，刘澜涛在关于政协章程修改草案的说明中第一次将“民主监督”称为“人民政协的主要职能”。1982年政协《章程》在总纲中对民主监督作了规定。

“参政议政”职能是作为政协参加单位的民主党派其“参政党”角色定位的内在要求，但作为人民政协的重要职能，也是在改革开放后的1982年起确认的。1982年政协《章程》首次提出“组织参加本会的各党派、团体和各族各界人士参政议政”的表述。1989年中共中央《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》第一次明确提出人民政协是参政议政的“重要场所”。1994年全国政协八届二次会议的《章程》修订案新增“参政议政”职能，李瑞环主席指出：“把参政议政列入政协的主要职能，是政协工作的经验总结，是本次会议的重要成果。”1995年，中共中央批转了《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》，人民政协“政治协商、民主监督、参政议政”三项职能的表述得到了强化和巩固。2006年，《中共中央关于加强人民政协工作的意见》对参政议政职能作了进一步阐述，规定“人民政协的参政议政是对政治、经济、文化和社会生活中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，向党和国家机关提出意见和建议”。

实践证明，没有改革开放，人民政协的职能就得不到强化和发展。没有职能的拓展，人民政协在推进改革开放的履职实践中也难于充分发挥作用。

（四）人民政协在改革开放中推动民主政治建设取得突破性进展

人民政协的民主协商和民主监督是参与我国民主政治建设的重要途

径和加强政治文明建设的客观要求。改革开放以来，特别是进入新世纪以来，我国经济社会发展面临着新形势，人民政协参与民主治理中扮演的角色越来越重要。一方面，随着中外交流的深度和广度的增加，随着中国成长为世界第二大经济体，东西方的价值观念、民主模式发生碰撞和冲突。中国式协商民主被赋予更多的深层考虑。人民政协作为协商民主的专门机构和重要渠道，在探讨和发扬中国式协商民主方面具有天然的优势。另一方面，随着我国改革进入深水区，全面深化改革越来越牵扯到深层次利益格局和体制格局的调整，迫切需要国家在治理能力现代化上下更大力气。而推进社会主义协商民主的过程，就是发扬民主、集思广益的过程，就是统一思想、凝聚共识的过程，可以说社会主义协商民主为国家治理能力现代化奠定了深厚的基础。由此，人民政协的民主治理角色被赋予了新的内容，有了新的维度。在服务全面深化改革的目标下，人民政协积极探讨在国家治理能力现代化层面的角色和定位，在协调社会利益关系，促进政治团结、社会和谐方面发挥独特作用。

委员代表的广泛性在改革开放中越来越广。改革开放以来，特别是近十几年来，新的社会阶层、新的社会群体不断涌现，需要整合的利益更加多元，凝聚共识的任务更加艰巨，需要克服解决的问题更加多样，这就需要广泛地吸收来自各行各业的代表人士，凝聚他们的智慧和力量，共同实现民主治理角色所赋予人民政协的任务和要求。人民政协顺应时代要求，对相应界别进行了调整，吸纳了更多不同领域问题的代表人士到政协中来，彰显了人民政协的广泛性。

人民政协在民主治理中的渠道越来越突出协商民主的作用。进入21世纪，随着中国特色社会主义协商民主理论的提出和完善，人民政协在探讨如何完善协商平台、丰富协商形式、提升协商密度、提高协商实效上作了非常多的探讨和努力，协商民主成为近年来人民政协活动的“高频词”。人民政协在改革开放中参与民主治理中，从“民主协商”上升到“协商民主”，为人民政协参与民主治理提供了更多的角色空间。作为协商民主的专门机构和重要渠道，人民政协开展协商的密度、深度、力度都不断加强。同时，随着协商民主的进一步发展，人民政协也积极探讨如何在政党协商、政府协商、人大协商、政协协商、基层协商、人民团体协商、社会

组织协商等七种协商渠道中如何定位的问题。党的十八大以来，人民政协以“专门协商机构”的新定位，在提高协商艺术、遵循协商的特点和规律、提升协商民主的质量和实效、参与民主治理方面，进一步发挥了重要作用。

（五）人民政协在改革开放中发挥独特的作用

改革开放以来，在拨乱反正、巩固和发展安定团结的政治局面，实现国家中心工作向经济建设转移，推进改革开放和社会主义现代化建设，争取实现包括台湾在内的祖国统一，反对霸权主义、维护世界和平的斗争中，人民政协发挥了重要作用。改革开放进入新时代，人民政协为维护改革发展稳定的大局发挥着极其重要的作用。

人民政协始终坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，在构建中国特色社会主义社会的政治基础中发挥着重要作用。改革开放的实践充分证明，共产党领导的多党合作和政治协商制度，是我国政治体制的特点和优点，有利于促进生产力的持续发展和社会的全面进步；有利于实现和发展人民民主，增强党和国家的活力，有利于保持国家政局的稳定和社会的安定；有利于实现和维护最广大人民的根本利益。人民政协始终坚持和完善这一基本政治制度，充分发挥了这一基本政治制度的巨大优势。

人民政协始终坚持弘扬团结和民主两大主题，在改革开放中起着团结最广大人民群众、凝聚最大力量、夯实社会基础的重要作用。人民政协的政治协商具有广泛性、包容性、权威性、规范性等特点，在改革开放中丰富了民主形式，扩大了公民有序的政治参与，确保了人民在决策的各个环节实现当家作主的权利。人民政协作为我国的爱国统一战线组织，利用组织优势，多形式、多渠道、多领域地开展工作，在共同政治基础之上，扩大团结面，增强包容性，团结各界群众，凝聚各方力量，共同致力于中华民族的伟大复兴。

人民政协始终坚持做好反映社情民意、理顺情绪、化解矛盾的工作，在改革开放中发挥着促进社会和谐、增强群众基础的重要作用。人民政协始终在畅通社情民意反映渠道上下功夫，既反映多数人的共同愿望，也反

映少数人的合理要求，使党委和政府更加真切地了解民情、尊重民意、广集民智、顺应民心。面对改革发展和形势变化引起的突出矛盾和问题，人民政协是我国政治体制内系统反映群体利益诉求、调节利益冲突的重要渠道。通过这条渠道，党和政府能够比较及时、全面地掌握各阶层、各群体的情况、意见、要求和关注的问题，保证重大决策和方针政策符合最广大人民的根本利益，同时也能兼顾少数人的合理合法要求。人民政协坚持协调关系、理顺情绪、化解矛盾，为国是谋划，为民生操劳，积极协助党委和政府正确引导和处理各种社会矛盾，维护、发展、实现人民群众的根本利益。

四 改革开放40年人民政协的理论创新、发展经验和启示

（一）改革开放40年人民政协的理论创新和飞跃

人民政协性质定位不断完善。改革开放前，人民政协的性质是“中国人民民主统一战线的组织”。改革开放后，邓小平同志界定统一战线已经成为爱国统一战线。党的十八大以来，习近平总书记重申“人民政协是统一战线的组织，是多党合作的重要机构，是人民民主的重要实现形式”，提出“人民政协就是适合中国国情、具有鲜明中国特色的制度安排”，深刻揭示了人民政协与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的内在联系。

人民政协职能不断丰富。改革开放前，政治协商是人民政协的基本职能。改革开放后，邓小平同志提出，人民政协要“充分发挥民主协商和监督作用”。党的十八大以来，习近平总书记要求“人民政协要认真履行政治协商、民主监督、参政议政职能”。2018年修改政协章程，将协商内容覆盖“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”，体现了聚焦“五位一体”总体布局新要求。将监督内容扩展到包括“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”，突出民主监督的重点，

并将民主监督明确为“协商式监督”，体现民主监督的新定位。在参政议政方面，将内容充实为“政治、经济、文化、社会生活和生态环境等方面的重要问题”，体现参政议政关注实事的新要求。

人民政协在协商民主中的地位更加突出。党的十八大报告明确提出“健全社会主义协商民主制度。社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，并且要求“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”。2014年，习近平总书记创造性地提出“人民政协要发挥作为专门协商机构的作用”，突出了人民政协在发展社会主义协商民主中的重要作用，赋予了人民政协更大更多更高的协商职责。

人民政协委员队伍建设深入推进。改革开放前，人民政协作为统一战线组织，主要任务之一就是组织政协委员“学习马列主义和努力思想改造”。改革开放后，邓小平同志对我国社会阶级状况作出新的判断，提出：“统一战线和人民政协要发扬自我教育、自我改造的传统。”党的十八大以来，习近平总书记指出：“政协委员社会知名度大、关注度高，一言一行都具有影响力和示范性。希望广大政协委员珍惜自身荣誉，恪守宪法法律，自觉践行社会主义核心价值观，锤炼道德品行，改进工作作风，切实发挥在本职工作中的带头作用、界别群众中的代表作用，不负重托，不辱使命。”为新时代人民政协委员队伍建设指明了努力方向。

改革开放40年人民政协理论创新及启示。党的十一届三中全会以来的40年，人民政协的性质定位经历四次具有决定性意义的“飞跃”。第一次飞跃，融入人民民主与互相监督的元素；第二次飞跃，锲入了基本政治制度的元素；第三次飞跃，强化了社会主义协商民主的元素；第四次飞跃，凸显了新时代中国特色社会主义的元素。这给我们留下了四点重要理论思考：

第一，必须把握人民政协发展的时代性特征。人民政协性质定位的四次飞跃始终与改革开放的时代内涵演进相适应。无论是人民民主、基本政治制度、社会主义协商民主，还是国家治理体系重要组成部分、社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构等，都体现了改革开放不同发展阶段的时代特征和人民政协探索创新的宝贵经验。

第二，必须把握人民政协发展的功能性特征。人民政协作为协商民

主的重要渠道和重要形式，体现出协商民主的根本性理念、制度和完整程序，是马克思主义中国化和社会主义协商民主制度化科学典范。

第三，必须把握人民政协发展的民族性特征。人民政协的组织形式是中国共产党对世界政治的一种创造性贡献。民族的，也是世界的。人民政协在民族性与世界性交融中向世界民主政治展示了中国智慧。

第四，必须把握人民政协理论发展的规律性特征。人民政协的性质定位是人民政协理论体系中涉及基本问题的核心内容。丰富和完善人民政协的性质定位，是人民政协理论创新的关键。人民政协的性质定位在历史传承中形成了内在的基本结构，必须在中国特色社会主义的民主政治实践中不断调整以适应时代发展的新要求。新的政协章程修正案对人民政协的性质定位的表述，与时俱进，凸显了新时代中国特色社会主义的元素。传承与创新，是人民政协理论发展的主基调。改革开放以来人民政协性质定位四次飞跃诠释了人民政协理论发展的内在规律。

（二）改革开放40年人民政协创新发展的经验和启示

1. 坚持党的领导是政协的根本保障

翻开人民政协发展历史，我们可以清楚看到，人民政协从诞生之日起，始终与中国共产党同心同德、同向同行；始终追随中国共产党前进脚步，为实现国家富强、民族振兴、人民幸福而努力奋斗。60多年来，在中国共产党坚强领导下，人民政协坚持在继承中发展、在发展中创新，为新中国的建立、为国家现代化建设和改革开放事业、为社会主义民主政治发展作出了积极贡献。政协组织必须充分认识到，坚持中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是人民政协事业发展进步的根本保证，要不忘初心、牢记使命，发扬人民政协的优良传统，广泛凝聚社会各界共识，毫不动摇地坚持中国共产党的领导，牢固树立“四个意识”，坚决维护以习近平同志为核心的党中央的领导。

坚持中国共产党的领导，是包括各民主党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在内的全体中国人民的共同选择，是人民政协事业发展的政治前提和根本保证，也是根本政治原则。坚持党的领导，首先是坚持党中央的集中统一领导，要坚决维护习近平总书记的核心地位、坚决维护党中

央权威和集中统一领导，确保党中央的大政方针和决策部署不折不扣地贯彻落实到政协全部工作之中。坚持党的领导，必须加强政协党的建设，只有党组织和广大党员充分发挥作用，实现党对人民政协的领导才有根本的政治保证和组织保证。坚持党的领导，必须引导各党派团体和各族各界人士深刻认识到人民政协是一个政治共同体，要共同落实党中央对人民政协的领导和对政协工作的要求。

2. 坚持人民政协性质定位根本在于把握政协作为统一战线组织的本质属性

人民政协作为最广泛的爱国统一战线组织和国家治理体系的重要组成部分，不仅要在人民政协内部加强各党派团体和各族各界人士的团结，还要面向社会广泛联系和动员各界群众，做好统一思想、凝聚共识的工作。要适应统一战线内部结构的变化，坚持求同存异、求同化异，坚持一致性和多样性的统一，坚持大团结大联合，鼓励和支持委员面向基层和界别群众多做解疑释惑、宣传政策、理顺情绪、化解矛盾的工作，最大限度地凝聚共识，形成全体中华儿女心往一处想、劲往一处使的磅礴力量。

人民政协自成立之日起，统一战线组织一直是其本质属性。更好发挥统一战线作用，一是引导委员有序表达意见诉求，积极建言资政，使党和政府的决策更能体现出最大公约数的要求，更加科学。二是要及时了解统一战线和人民内部思想动态，协助党和政府多做解疑释惑、宣传政策、理顺情绪、化解矛盾的工作，弘扬主旋律，传播正能量，最大限度统一思想，凝心聚力，更好服务党和国家中心工作。三是继承和发扬历次全体会议在促进祖国统一、促进对外交往中的优良传统，更好地发挥包括香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞在内的最广泛的统一战线作用。

3. 坚持大团结大联合关键是要加强思想政治引领

加强思想政治引领，是人民政协发展进步的历史经验，也是人民政协这一制度安排日益成熟的重要标志。统一战线的团结合作，是建立在共同思想政治基础之上的，必须把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，坚持思想政治引领与建言资政双向发力，引导广大

委员增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。

夯实共同思想政治基础。政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式，坚持党的领导既是应有之义，也是政治规矩。政协要坚持中共中央的集中统一领导，思想上要保持一致，坚决贯彻执行党的路线方针政策和决策部署，努力把党的指导思想和主张，转化为参加人民政协各党派团体和各族各界人士的思想共识，不断夯实团结奋斗的共同思想政治基础，确保人民政协事业始终沿着正确的政治方向前进。

政治上要清醒坚定。习近平总书记多次强调，人民政协是统一战线的组织，是多党合作和政治协商的机构，是人民民主的重要实现形式。我们要准确把握人民政协的性质定位，把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想基础的主轴，努力提高政治把握和鉴别能力，切实增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，旗帜鲜明地宣传中国特色社会主义制度的优越性，自觉抵御各种错误思想和思潮干扰，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。行动上要坚决有力。各级政协组织和政协委员，要坚决贯彻中共中央的基本纲领、路线方针、决策部署，以实际行动自觉维护以习近平同志为核心的党中央领导，模范遵守国家法律法规，照人民政协章程履职尽责、积极作为。

4. 坚持发扬社会主义民主重在提高建言资政成效

习近平总书记强调，人民政协要“更好协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局”。必须坚持围绕中心、服务大局。建言献策需要通过协商、发扬民主来实现，协调关系、汇聚力量、服务大局，也要通过协商、发扬民主来实现。在协商目的上，要明确为谁协商的问题，坚持以人民为中心的发展思想，理直气壮引导各族各界人士深刻认识中国共产党领导的多党合作和政治协商制度目的是为了实现最广大人民的根本利益，协商是为了实现民族复兴、人民幸福。在协商内容上，要聚焦高质量发展，组织委员针对不平衡不充分发展的突出问题献计出力。要紧扣民生短板开展协商，找准全体会议发挥作用的切入点和着力点，多建惠民之言，多谋利民之策。

一是做好调研。没有调研很难提出高质量的建议。因此，一方面，要倡导委员结合自身领域和特长，紧密联系界别群众，就相关具体问题深入开展调查研究；另一方面，要进一步改进在全体会议期间各委员小组围绕热点问题协商建言的小组会议组织方式，利用委员移动履职平台，尽可能提前确定议题内容，依托各专门委员会联系相关界别适当开展调研。

二是提升提案质量。要在提案的提出质量上和办理质量上共同发力，控制数量，提升质量，解决提案质量不充分的问题。除了全体会议期间集中提出提案外，鼓励委员在闭会期间提出提案，增加平时提案比重，解决提案分布不平衡的问题。

三是更好发挥界别作用。要进一步突出界别在全体会议中的作用，以此提升建言资政质量。例如，在全体会议期间开展界别协商，以界别为单位，组织委员以分组会议的形式，每个组围绕一个具体议题开展讨论，请相关党政部门和联系相应界别的全国政协领导参加讨论，协商成果转化为界别提案、界别发言等。

5. 坚持加强高素质的政协委员队伍建设

习近平总书记强调，政协委员要“懂政治、会协商、善议政”。俞正声主席要求政协委员“守纪律、讲规矩、重品行”。他们既对政协委员提高参议政能力提出了新的更高要求，也对政协委员修身正己立德作出了明确规范。政协委员作为各党派团体、各族各界和各行业领域的代表人物，群众关注度高，社会影响大，理应在一言一行上符合纪律要求，从一点一滴中强化规矩意识，在做人做事时表现出良好道德修养。政协要强化组织依托，加强委员的服务和管理，努力提高政协委员的政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力，建设高素质的政协委员队伍。

一要强化纪律规矩意识，始终坚持正确政治方向。要引导政协委员旗帜鲜明、立场坚定地拥护中国共产党的领导，努力践行和宣传中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。加强纪律、规矩教育，时刻绷紧纪律这根弦，使纪律真正成为自我约束的尺子。要珍惜和爱护政协宽松和谐的民主氛围，继承和发扬政协在长期发展中形成的民主协商、平等议事、求同存异、体谅包容、合作共事等优良传统和作风，做到宽松不放松、民主不“无主”，必须言之有据、

不道听途说，言之有理、不主观臆断，言之有度、不偏激偏执，言之有物、不大而化之。

二要加强学习培训，提高委员自身素质。加强学习培训，是提高委员素质、增强履职本领的有效方式。广东省政协“国是学堂”就国家重大改革与发展命题，邀请国内知名专家举办专题讲座、作学习辅导，并开放学习平台，成为广东政协开拓知识视野、提升履职能力的重要学习平台之一，为委员们理解把握世情国情省情提供了很好的帮助。还要努力打造学习品牌、提升影响力，提高政协各种专题学习、集中培训的质量和层次，推动广大委员和政协工作者养成读书学习的习惯和浓厚氛围。

三要重品行作表率，维护人民政协良好形象。政协委员是各行各业的优秀代表，其价值取向和行为示范对民风社风有重要影响。政协委员要不断锤炼道德品行，身体力行践行社会主义核心价值观，在公共道德、诚信建设、为民务实等方面作出表率。政协委员中的中共党员要牢记“两个务必”，正确行使权力，守住为官做人底线，坚持原则、恪守规矩，促进多党合作，助推民主发展，广交深交党外朋友，努力把更多的人团结在党的周围。政协委员要以自己的精神境界、优秀品行和工作实绩，发挥引领表率作用，树立政协组织和政协委员的良好公众形象，为形成优良党风政风、社会风尚作出积极贡献。

（三）立足新时代，在改革开放中继续推进政协工作发展

人民政协事业作为党领导人民进行伟大社会革命的重要组成部分，唯有立足新时代，深入学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想，在全面深化改革大潮中不断自我革命，才能使独特政治制度的优越性更加充分地发挥出来，使独特组织优势的巨大作用更加充分发挥出来。

1．作为中国人民爱国统一战线的组织，应该在统战对象的广泛性和统战方法的灵活性上下功夫

联系到当前政协工作，如何增加广泛性是我们改革的重要内容。统战方法要灵活多样，寓统战于政协各项工作中。比如视察调研、座谈协商等既是提意见建议，也是凝聚共识；组织各界人士参观考察改革开放成就，

是学习教育，也是凝聚共识；加大与委员和有关代表人士的联系，既是工作联络，也是凝聚共识。

特别广东毗邻港澳，地处改革开放前沿，在发挥政协团结统战功能，增进大团结大联合方面有得天独厚的优势。首先，要发挥港澳委员“双重积极作用”。广东的粤籍港澳乡亲众多，全省各级政协有港澳委员3000多人，是维护港澳长期繁荣稳定和开展团结联谊工作的重要力量，通过他们密切与港澳社团及代表人士的联系，宣传阐释中央对香港、澳门特别行政区的方针政策，鼓励他们支持特区政府依法施政，围绕扩大港澳与内地合作建言献策，为维护港澳长期繁荣稳定、促进内地经济社会发展作出努力。发展壮大爱国爱港爱澳力量，注重加强与港澳台侨年轻一代交流交往，密切与相关青年社团联系，不断增强他们的国家意识和民族认同感。

要拓展人民政协公共外交。广东作为外事侨务大省，广东籍华侨华人3000多万，遍及世界160多个国家和地区，在我国扩大对外开放、推进“一带一路”倡议中具有重要地位和独特作用。广东省政协成立广东公共外交协会，大力拓展巩固对外交流交往渠道，积极与外国友好组织建立友好合作关系，推动经贸文化等领域的务实合作，为广东构建对外开放新格局作出努力。邀请海外侨胞列席政协全会，开展“广东公共外交周”交流活动，深化与“一带一路”沿线国家和地区的人文交流和公共外交，传递中国声音，展现广东魅力，培育知华友好力量。要继续做好人民政协公共外交，注重加强与华人华侨新生代的交流，组织各类寻根之旅、文化之旅等联谊活动，使亲情、友情代代相传。

2. 作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，应该在提高议政成效上下功夫

摈弃形式主义、官僚主义作风，积极探索有效的调研，提出高质量的意见建议，以“说得对”推动工作。完善政协委员、工作机构履职成果的考核评价体系，以完善的制度保障促进议政质量的不断提高。人民政协只有在大局下思考、在大局下行动，才能明确使命职责、把握着力重点、彰显意义价值。要聚焦党和国家中心任务，积极参与中国特色社会主义伟大实践。在新时代，人民政协围绕中心服务大局，必须深刻把握我国发展新的历史方位和社会主要矛盾变化，以实现第一个百年奋斗目标、向第二

个百年奋斗目标迈进为履职主攻方向，以解决好不平衡不充分的发展问题为工作着力点，建睿智之言，聚磅礴之力，助推党中央决策部署的贯彻落实。

在服务中心、助推发展的同时，更多地关注民主民生、公平正义和社会治理问题。人民美好生活不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。新时代人民政协工作要坚持以人民为中心的发展理念，人民群众对美好生活的新期待，就是共产党人的奋斗目标，也就是人民政协的工作内容。因此，人民政协在围绕和聚焦党和国家的中心任务，助推发展的同时，还要在促进社会公平正义着力保障和改善民生，加强和改进社会治理方面积极建真言、献良策、多协商、敢监督，发挥政协独特作用。

3. 作为我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式，应该在增强民主效能上下功夫

充分发挥社会主义民主的优越性，发扬协商民主的精神和特点，在民主行为的规范中谋求民主效率的提高，在更广泛的民主中谋求更有效的民主，在社会主义民主的大框架中谋求更深入具体的民主，用生动具体的民主实践促进社会主义民主政治的发展。

不断推进社会主义协商民主广泛、多层、制度化发展。过去政协协商实际多是从支持配合党委政府中心工作角度来考虑的，随着我国社会主要矛盾的转变，人民的新期待和新要求会越来越多，今后应该更多更主动地把群众普遍关心党委政府一时还难以顾及的重大热点、难点问题和共性要求纳入协商范围，“有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数”。要不断拓宽协商范围、丰富协商形式，更加灵活、更为经常、更加主动开展专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商；尝试建立类似全国政协“双周协商座谈会”制度化的协商平台；积极探索网络协商、远程议政等新的协商形式。

4. 作为国家治理体系的重要组成部分，应该在科学运转上下功夫

确保党的政治引领作用在政协系统不断加强，确保党的凝聚力、号召力、动员力在人民群众中不断聚集，确保政协工作围绕党和政府中心任务开展，确保政协委员和各界人士与党和政府工作同频共振，确保反映社情

民意迅速、准确，不留死角，使政协工作成为国家治理体系不可或缺的一个环节、一个方面、一股力量。

人民政协作为中国特色的制度安排，人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和专门的协商机构，民主监督在国家制度监督体系的独特作用和意义，都意味着人民政协制度在人民当家作主制度体系中的地位重要，作用独特。加强民主监督，重点监督党和国家重大方针政策和重要决策部署的贯彻落实。要从法律上赋予人民政协民主监督权，以切实保障人民政协民主监督职能得到顺利履行和落到实处；要突出重点，以党和国家大政方针、重大改革举措、重要决策部署贯彻执行情况为主要内容；要丰富完善监督形式和手段，既要有常态化的会议监督、提案监督，又要有临时的视察监督和专项监督，还可以利用网络质询、电视问政、民主评议、行风督查等新的监督形式。

5. 作为具有中国特色的制度安排，应该在坚持制度本身和完善体制机制上下功夫

从人民政协的建立和历史发展来看，人民政协制度的建立，是中国新民主主义革命胜利的历史性成果，中国人民政治协商会议全国委员会第一届会议的召开完成了协商建国、民主建政的任务，为新中国国家政权和各项政治制度的建立奠定了基石。

人民政协制度的发展则是中国特色社会主义民主政治发展的重要动力：一方面，我国的多党合作和政治协商制度以中国共产党为领导核心，它既能保证中国共产党的集中统一领导、统一规划和统一部署，也能保证各民主党派围绕中心任务、服务大局，共同推进中国特色社会主义民主政治发展。这种整体功能、整合功能远远大于部分功能之和。另一方面，人民政协组织是按照界别构成的，这种组织方式既能充分反映、代表各阶层、各界别的利益诉求，又能整合各方面的利益，从而集中各阶层、各界别、各个方面的力量和智慧。它体现了一致性和多样性的统一，既能维护人民的根本利益和长远利益，又能够照顾和协调好各个方面的具体利益和眼前利益；既能广泛地反映各方民意，又能够汇聚各方面的智慧和力量，全面协调利益关系，从而实现广泛民主基础之上的有效集中与统一，促进中国特色社会主义民主政治稳定、有序发展。

改革开放40年来，政协取得重要成就。中国特色社会主义进入新时代，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，继承好的做法，认真查找薄弱环节和不足之处，把习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想贯彻落实下去，坚持中国共产党的领导，坚持人民政协性质定位，坚持大团结大联合，坚持发扬社会主义民主，推动全体会议与全面深化改革同向同进、继续发展。进入新时代，政协将把加强和改进各项工作作为支持、服务、参与全面深化改革的重要内容，更好发挥人民政协作为国家治理体系重要组成部分的重要作用，为落实党的领导、更好凝心聚力发挥更大作用。

加强人民政协协商民主建设研究
——以中山市为例

◎ 中山市社会主义学院课题组[①]

党的十八大报告首次提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，要求“健全社会主义协商民主制度”，强调“要完善协商民主制度和工作机制，深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，积极开展基层民主协商，推进协商民主广泛、多层、制度化发展”。把协商民主正式写进党代会报告，是党的十八大的重要历史贡献，也是重大理论创新，体现了我们党推动政治体制改革、建设社会主义政治文明的魄力和决心，具有重要的理论和实践意义。党的十八届三中全会提出：推进协商民主广泛多层制度化发展。当前，协商民主制度在我国有着内涵丰富、形式多样的制度实践，是中国特色社会主义制度的重要组成部分。深入研究当前协商民主的实现渠道与形式，准确把握协商民主的实际效果与挑战，深刻总结协商民主的实践经验，不断完善社会主义协商民主制度和工作机制，努力提高社会主义协商民主的规范性和有效性，对于发展中国特色社会主义民主政治具有重要指导作用，对于推动人类政治文明发展有重要意义。

---

① 课题组组长：李文平，中山市社会主义学院党建与统战理论教研室主任。成员：刘忠友，中山市社会主义学院副教授。（课题编号：2017-GDSY-ZX-09）

一 社会主义协商民主的重要性和必要性

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民对社会主义民主形式的伟大创造，是对马克思主义民主理论的丰富和发展。其基本含义是指各协商主体通过充分、民主、平等、真诚的对话、讨论达成一致，共同参与公共决策和国家治理，从而最大程度地缩小政治差异、减少政治冲突、增进政治共识、凝聚政治合力。有学者将我国协商民主制度的内涵概括为：中国人民内部各方面（现实社会中表现为社会各利益关系群体），通过国家政权机关、政协组织、党派团体等渠道，就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，进行平等、广泛协商的规则和程序等的总称。社会主义协商民主具有鲜明的特点和独特的优势，它既坚持了社会主义制度，又继承和发扬了中国优秀政治文化传统；既坚持了民主集中制的组织原则和领导制度，又充分肯定了广大人民群众的主体地位；既坚持了中国共产党的领导，又广泛发挥了各民主党派团体、各族各界人士的作用。

中国共产党很早就开始了协商民主的实践。新民主主义革命时期的“三三制”民主政权，就是我们党实行的协商民主制度。1949年9月召开的中国人民政治协商会议，代行全国人民代表大会职权。1954年全国人民代表大会召开后，人民政协成为统一战线的组织形式，同时也成为协商民主的重要渠道，继续在国家政治生活中发挥了重要作用。20世纪80年代以来，西方学术界逐渐兴起协商民主的研究，这是对选举民主过于强调自由而忽视平等倾向的一种补充或纠正。一些西方学者甚至断言：当代政治正在“从‘以投票为中心的’民主理论向‘以对话为中心的’民主理论过渡”。改革开放以来，我们党把协商民主作为社会主义民主的重要形式，广泛运用到国家政治社会生活中，不断推动协商民主的制度化、规范化、程序化。1987年，党的十三大报告明确提出建立社会协商对话制度。1991年3月，江泽民在全国“两会”中共党员负责人会议上首次明确提出：“人民通过选举、投票行使权利与人民内部各方面在选举、投票之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式。”2006年2月，《中共中央关于加强人民政协工作的意见》

进一步明确界定了选举民主和协商民主这两种“社会主义民主的重要实现形式”。2007年11月，国务院新闻办公室发布的《中国的政党制度》白皮书明确强调：“选举民主与协商民主相结合，是中国社会主义民主的一大特点。”可以说，协商民主是中国共产党和中国人民在社会主义民主形式方面的伟大创造，是对马克思主义民主理论的丰富和发展。在党的协商民主理念、方针指导下，我国社会各领域民主协商机制和实践不断丰富发展，效果和影响不断提升扩大，从而逐步形成了具有中国特色的社会主义协商民主。

社会主义协商民主与选举民主相比较，具有鲜明的特点和不可替代的优势：一是发展协商民主，有利于最广泛地发展政治参与。协商民主坚持广开言路、畅所欲言，使社会各方面的意见和要求都能得到充分表达，从而保证社会各界和广大群众有效地参与政治建设，实现民主权利。二是发展协商民主，有利于最大限度地吸纳各方面利益诉求。协商民主坚持求同存异、合作包容，参与协商的各方面人士在宪法和法律范围内可以自由发表意见，在充分民主平等的基础上作出决策，既尊重大多数人的共同意愿，也照顾少数人的合理要求。三是发展协商民主，有利于最大限度地促进党和政府民主决策、科学决策。协商民主不仅可以在决策之前，而且可以在决策执行过程之中，使民主参与贯穿决策全过程，从而可以弥补选举民主只能在决策之前对不同意见进行选择而无法参与决策全过程的不足，以使民主决策、科学决策的机制更加完善。四是发展协商民主，有利于推动改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家。民主协商的过程，也就是加强沟通、增进理解、扩大共识的过程，能够有效实现党的主张和人民的意志相统一，确保人民依法管理国家事业和社会事务，管理经济和文化事业。

协商民主具有广泛深远的政治价值，特别是在当前改革攻坚阶段和发展关键时期，大力发展协商民主，对于切实推进中国特色社会主义民主政治，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦，具有广泛而深远的政治意义和政治价值。

首先，协商民主契合了当前关键发展时期多样性政治价值诉求。随着经济成分、组织形式、分配方式以及人们活动方式愈益多元化，社会成

员政治价值和政治参与也愈益呈现多样性趋势，对国家治理和社会事务，人们会作出不同的价值评判，也希望更广泛更深入地参与对国家和社会事务的管理，以更充分地表达自己的民主企望和民主权利。如何将这种来自社会各界和各个领域的多元政治资源凝聚成共同政治发展合力，是我国政治建设与政治发展面临的最迫切任务。通过广泛性、多层面、制度化的协商民主，可以使多元政治资源在有效的政治平台与载体上得以合理表达，汇聚成共同推进民主政治和民主生活、有利于实现人民当家作主的强大动力。

其次，协商民主契合了当前关键发展时期平等性政治价值期待。平等是民主的前提。在当前关键发展时期，社会成员多样性价值诉求突出地表现为平等性价值期待——人们不仅期待结果平等，希望从国家和社会的民主发展中享有更多更加平等的民主权益；而且期待过程平等，希望有更多平等的机会参与国家政治生活和社会公共治理。执政党、参政党、国家权力机构、政府组织、社会团体、社会各界人士以及广大民众在共同的协商平台上进行平等交流和坦诚对话，无疑可以极大地增进政治发展共识，最大限度地确保人们平等期待的表达和平等权利的实现。

再次，协商民主契合了当前关键发展时期包容性政治价值趋向。社会主义民主是绝大多数人的民主。在人民当家作主这一共同政治价值目标下，最广泛地凝聚一切政治团体和社会力量，形成最广泛的爱国统一战线，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，是社会主义民主的内在优势和本质体现。实现和巩固这样一种生动活泼的政治局面，就要正确处理一致性和多样性的关系，充分调动和发挥各个方面的积极性。各党派、各团体、各民族、各阶层、各界别和各方面人士，围绕国计民生的重大问题以及人民群众关注的热点难点问题进行广泛协商，广开言路、广求良策、广谋善举，最大限度地兼容各方面的利益，最大限度地包容各方面的诉求，最大限度地吸纳各方面的建议，无疑可以形成为社会各方面均可接受与采纳的公共政策与公共措施，共同推进民主政治和社会和谐。

总之，中国特色社会主义协商民主，既坚持了社会主义国家民主集中制的组织原则和领导制度，又体现了广大人民当家作主的民主地位和民

主权利；既坚持了中国共产党的核心领导地位和领导作用，又发挥了各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士的重要作用。这样一种民主政治形式，具有鲜明的多样性、平等性和包容性，不仅极大地丰富了中国特色社会主义民主政治理论及实践，而且对人类政治文明发展作出了创造性贡献。

二 中山市发展多党派协商民主的主要实践

（一）中山市开展党派协商民主的现状及特色

中山市民主党派组织的历史可追溯到半个世纪以前，民盟于1947年、民建于1956年就在中山建立组织并开展工作。改革开放以后，我国各民主党派除台盟外的7个民主党派先后在中山恢复或建立组织，成立了市委会，开展党派活动，积极参与有中国特色的社会主义建设，共同致力于我市多党合作事业。

中山市有民革、民盟、民建、民进、农工党、致公党、九三学社等市委会7个，成员1000多人。近年来，中山各民主党派坚持“长期共存，互相监督，肝胆相照，荣辱与共”方针，自觉接受中国共产党领导，不断加强多党合作的制度化、规范化、程序化建设，在市人大、市政协会议提出建议及提案2400多件，为中山经济社会发展建言献策。从1995年起，中山市司法机关、政府部门开展聘请特约人员和对口联系工作，接受党外人士的民主监督。中山市委明确规定党外人士培训选拔工作目标任务、措施和领导责任。目前，中山市7个民主党派市委会的主委均担任市领导职务，副主委担任市人大常委或市政协常委职务，社会主义协商民主的鲜明特色和政治优势在中山不断得到体现和彰显，其效果和影响不断提升扩大，丰富和发展了中国特色社会主义民主制度内涵。

1. 民主协商制度不断完善

中山市把民主协商纳入决策程序，坚持“三会”（协商会、座谈会、通报会）制度，市委、市政府的重大部署、重要决策、换届人事任免出台

前，十分重视听取民主党派的意见，每年平均召开7～8次各种形式的协商会、座谈会、通报会，不断拓宽民主党派参政议政的渠道。中山市还建立了市委领导与各民主党派主委、工商联会长联系交友制度，印发了《关于建立市委领导与各民主党派主委联系制度的通知》，将市委领导与民主党派主委的联系在制度上作了设计，要求市委常委与党派主委采取上门拜访、个别交谈、书信、电话联系、共同参与调研等形式，保持经常性联系。

2. 民主党派成员的素质与能力不断提高

为提高党外干部的政治素质和理论水平，中山市每年都要召开民主党派负责人暑期座谈会，举办参政议政研讨班、党派基层负责人和基层骨干学习班、党派机关专干培训班、党外干部培训班等帮助民主党派加强思想建设和组织建设。中山市还不断完善党外干部选拔任用机制，安排党外干部到市直有关部门、镇区挂职或任职，建立党外后备干部队伍，对党外干部进行人性化管理，按照“政治上一视同仁，工作上放手使用，生活上关心照顾”的工作方针，与党外干部保持经常联系，及时了解他们在工作和生活上的情况和困难，必要时与单位党组织联系沟通，为党外干部营造良好的发展环境。

3. 民主监督机制不断健全

中山市努力拓展民主监督渠道，聘请民主党派成员和无党派代表人士担任监督员。中山市委、市政府每年组织的执法监督检查，如廉政建设检查、行风检查等，都邀请民主党派、无党派人士参加。例如，在市直属机关行风评议活动中，评议团组成人员中邀请市人大、市政协中的民主党派成员参与，共同对市直部门开展行风评议。

4. 民主党派参政议政水平不断提高

近年来，中山各民主党派市委会围绕中山市社会热点问题积极开展调查研究，充分利用政协的大舞台发挥参政党作用，为市委、市政府献计献策。2012年，市政协委员提交市政府办理的230个提案，229件已全部办复，为中山稳增长、抓转型、强基础、优环境、促和谐、惠民生发挥了重要作用。当前，中山市各民主党派紧密结合中山市经济社会发展形势，围绕经济协作区建设、翠亨新区建设、产业转型升级、扶持中小微企业发展

等积极献言献策，为政府开拓思路、科学决策提供了重要参考。市招商局承办关于推进翠亨新区建设的相关提案中，坚持把提案办理与推进翠亨新区前期重点工作的重要部署紧密结合，积极与委员沟通取得共识，以“科学谋划、从容开发、乘势推进、打造精品”为指导，高起点谋划，切实有效地推进新区各项前期工作。

（二）中山市开展党派协商民主面临的主要困难

1. 协商意识有待加强

首先，党委、政府的协商意识有待加强。在实际政治生活中，党委、政府部门不能真正做到坚持民主政治协商原则，还在主观意识上存在一党独大的倾向。其次，各民主党派的协商意识有待加强。提出协商议题的积极性不高，很少主动提出协商议题，围绕协商议题开展调查研究不够。最后，人民政协的协商意识有待加强。从实际操作来看，很多政协部门认为政协是二线，如果“讨”协商，“要”协商，怕被别人误会，有担心“争权”的误解，把自己的活动限制在协商活动的准备和开展阶段，而忽略对协商意见反馈阶段的关注，缺乏建议协商的主动性，导致很多协商意见的办理不尽如人意。

2. 协商过程不够民主

首先，协商主体缺乏平等。一些中共领导干部有政治优越感，不懂得或不善于运用民主协商的领导方式，而是把“官本位”的思想带入协商活动之中，协商时以领导者自居，高高在上，使得民主党派协商者觉得处于次主体地位，导致协商因缺少充分的对话、讨论和交流而变质。其次，协商过程缺乏公开。从共产党同民主党派的直接协商来看，新闻媒体对定期的民主协商会报道较多，但对于不定期的座谈会、谈心会报道较少。同时不能做到全过程公开，影响协商民主的效果。最后，协商过程缺乏民众参与。由于调查研究不够，民主协商的议题未能反映群众心声和愿望，民众参与协商的积极性不高。

3. 协商制度有待健全

首先，协商实体制度不健全。在协商内容上，现有协商实体制度规范不够具体，相关文件尽管规定中国共产党同各民主党派协商的内容主

要是国家和地方的大政方针和重要事务，但没有详细指出哪些属于大政方针和重要事务；在协商形式上，相关文件尽管指出党际协商的主要形式，但未能对什么情况下采取什么样的协商形式作出具体规定；在协商基本要求上，协商过程中如何协调共产党、民主党派、政府及其相关部门、政协之间的关系，它们在协商中应该各自扮演什么样的角色、承担什么样的职责等等，目前相关文件都没有明确规定。其次，协商程序制度不健全。如，在协商规划的制定环节，协商议题由谁提出、什么时间提出、由谁确定；在协商活动准备环节，议题确定之后，由谁通报协商单位和个人、什么时间通报；在协商活动开展环节，如何保证协商过程的和谐、舒畅进行，如何保证协商主体的平等、自由；在协商意见反馈环节，应该由谁反馈、何时反馈，协商主体应该在协商意见反馈中起到什么作用；等等。这些都尚未作出明确规定，存在诸多不足。最后，协商评价监督制度不健全。对党际协商的评价监督制度尽管作出了规定，但仍过于笼统，不仅缺乏明确的评价监督主体（评价监督党际协商的机构），还缺乏明确完整的评价监督指标体系。

三 完善社会主义协商民主制度与工作机制应遵循的原则

（一）既坚持中国共产党的领导，又充分尊重协商各方

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，共产党执政就是领导和支持人民当家作主。协商民主作为社会主义民主的重要形式，是为了更好地体现和实现人民当家作主，帮助共产党更好地执政兴国、执政为民，与坚持中国共产党的领导是完全一致的。实践证明，只有坚持共产党的领导，协商民主才能保持正确的方向，才能具有蓬勃的生机，才能在我国政治生活中充分发挥作用。同时，坚持党的领导并不是指共产党在协商中具有特殊地位，而是在平等参与的基础上，充分保障各协商主体在政治法律地位上的完全平等，充分尊重各协商主体表达意见建议的民主权利，在集思广益的基础上实现民主决策和科学决策。在协商过程中，要尊重不

同意见，照顾少数利益，不能用议而不决的方式敷衍各方，也不能用强制压服的方式达成共识，在广纳博采、统筹兼顾的基础上实现决策的优化和高效。

（二）既立足本国国情，又积极借鉴西方的有益经验

民主作为一般的社会理想和价值，具有共通性；作为具体的实现形式，又有其特殊性。世界各国经济发展水平、历史文化传统、社会政治制度、国民素质以及国土面积、人口多少等都存在很大差异，从而形成了各国对民主价值的不同理解和实现形式的不同选择。我国是社会主义国家，又是发展中国家，且人口众多，发展很不平衡，坚持、完善和发展协商民主，不能照搬西方资本主义国家，必须始终坚持立足我国国情，充分利用与合理配置现有政治资源，在实践中探索总结，形成具有自己特色和优势的价值取向和实现方式。同时，也要开阔视野，积极借鉴西方国家的先进理论和成功实践，善于借西方之镜察本国之失，借西方之矛攻本国之坚，变西方资源为本土优势，真正做到以我为主、为我所用，在学习借鉴人类一切优秀成果中更好地完善和发展自己。

（三）既与国家民主政治发展相协调，又与选举民主相衔接

协商民主是社会主义民主政治的重要组成部分，其发展必须与国家整个政治建设大环境相适应。一方面，要适应我国社会主义市场经济的发展和社会主义政治文明建设的要求，丰富和完善内容形式，建立和健全运行机制，进一步推进协商民主的制度化、规范化、程序化建设，使协商民主更加规范有序、富有成效。另一方面，要适应我国选举民主的完善和发展，搞好衔接与配合。西方协商民主理论的提出是建立在选举民主长期实践所暴露出的问题基础上，而我国的协商民主恰恰是在选举民主不够成熟的条件下发展起来的。要保持选举民主与协商民主之间的平衡与互动，不能厚此薄彼，也不能顾此失彼，在运行机制上进行“对接”，在工作实践中搞好结合，使二者相互支持、相互弥补、相互促进，统一于推进社会主义政治文明建设的进程中。

（四）既推进政治协商的制度建设，又发展其他类型的协商形式

任何一种民主类型，其价值的实现程度都与其民主实现形式密不可分。协商民主作为一种制度形式，其具体实现形式不是唯一的，也不可能一成不变，需要不断地完善、不断地探索。政治协商作为高层次的政治协商，在我国协商民主实践中历史悠久、经验丰富、成效显著，是我国社会主义民主的优势所在，也是发展协商民主的重点部位。当前，要切实把一系列政策文件的规定落到实处，在实践中真正做到协商民主的制度化、规范化、程序化。同时，大量的社会事务还要求发展丰富多彩、灵活多样的其他协商形式，以适应人们不断增强的民主意识和参政需要。这是协商民主扩大包容性、增强生命力的一个重要方向。要在充分发挥政治协商优势的同时，积极鼓励创造更多不同层次、不同类型、不同方面的协商形式，使协商的范围更加广泛，使民主的讨论更加充分，使政治生活更加生动活泼。

四 完善社会主义协商民主制度和工作机制的对策建议

社会主义政治文明越是发展进步，相关制度的建设就越是重要。为进一步完善协商民主制度和工作机制，在当前的新形势、新要求下，必须培育适于协商民主工作的政治生态、建立协商民主的实体法律、健全协商民主的运行机构、规范协商民主的运行机制，从总体上予以推进。只有努力造就制度化、规范化、程序化的协商民主制度和工作机制，才能为协商民主发挥更大的作用提供坚实的基础。

（一）培育适于协商民主工作的政治生态，增强协商自觉

生态是一个从自然科学引入社会科学的概念。“协商民主的政治生态环境”指的是协商民主参与主体的存在状态及其所处氛围，强调的是参与主体的精神状态和思想意识。从本质上说，协商民主的实现有赖于协商主

体的积极参与，而主体的参与程度会受到主观能动性及其对协商民主价值认知的影响。如果各方主体都认为协商民主“可有可无”“意义不大”，那么，再完美的制度设计也只能被束之高阁。从目前我国实践来看，无论是执政党还是参政党，对协商民主工作的开展确实存在着一定的认识模糊。例如执政党内部存在的“包袱论”“麻烦论”思想，参政党内部存在的“少惹事”“老好人”思想，等等。因此，必须改变客观存在的消极思想观念，培育有利于协商民主工作的政治生态环境。一是要深化协商民主的理论研究，树立理论自信。理论是行动的先导，没有理论上的自信，就不会有行动上的自觉。增强协商主体的协商自觉，优化政治生态环境，进而推进协商民主制度建设，需要对中国特色社会主义协商民主的理论进行深入研究。只有树立了理论信仰，才能在实践中坚持信仰，才能虚心听取不同声音，才能营造出一个能够讲真话、讲实话的民主和谐的协商氛围。二是要各方协商主体积极投身协商实践，提高协商自觉。各级党委、政府要充分认识协商民主的重大现实意义，坚持把协商民主纳入重大问题决策之前和决策之中。人民政协作为协商民主的重要平台，要充分认识自身的性质与使命，认真履行职能，积极推进协商民主相关制度建设，确保政协委员充分发表意见，对党委和政府及其有关部门的重大决策及其执行成效进行监督，拓宽政协委员与人民群众直接联系的渠道，充分反映民意，努力形成党委重视、政协主动、各方参与、社会支持的良好格局。三是要加强协商意识的教育宣传工作。把协商民主有关内容列入各级党校、行政学院和社会主义学院的培训课程体系，注重宣传典型经验和先进事迹，通过发挥榜样的示范作用增强协商参与者的协商意识，引导他们的政治态度和情感取向。另外，还可以在全社会大力宣传和普及协商民主所必须具备的平等、公平、理性、公益等关键性要求和基本精神，为协商活动的开展创造良好舆论环境。

（二）建立协商民主的实体法律，夯实制度基础

党的十八大报告指出，我国政治发展和政治体制改革必须更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，维护国家法制的尊严、权威，保证人民依法享有广泛权利和自由。这是在社会主义协商民主制度层

面的必然要求，作为协商民主主体的中国共产党和人民内部各方面，都必须依照宪法和法律给出的规则和程序来进行平等协商，保证民主协商的权威性和有序性。在这个意义上，坚持和完善社会主义协商民主制度的当务之急，是尽快使这一制度有法可依。这既有利于奠定协商民主制度的法理基础，又有利于促成实际工作的规范化。具体来说，协商民主实体法至少应涵盖统一战线、人民政协、政党协商三个方面的内容：一是要明确统一战线的含义、地位和职能。统一战线是不同阶级、阶层、政党、集团等社会力量，为了实现一定的共同目标，在具有共同利益的基础上阶层的联盟，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者，社会主义的建设事业必须全心全意依靠工人、农民和知识分子，团结一切可以团结的力量，必须凝聚人心、凝固力量。二是要明确人民政协的性质及其在国家政治制度中的地位，应通过法律形式确立人民政协能够顺畅开展协商民主工作的保障机制，例如如何保障经费到位、如何预防和惩治违反协商程序、如何将协商成果转化为政府决策等等。三是要明确中国共产党和各参政党在政党协商民主中各自所处的地位，在保证中国共产党领导的前提下，通过法律形式确认政党之间的平等关系，进一步细化说明现有的政党协商实体制度对协商基本要素的规定，进一步规范现有政党协商的程序制度。

（三）健全协商民主的运行机构，搭建协商平台

首先，要加强人民政协自身建设。协商民主是人民政协的特点和优势，完善社会主义协商民主制度和工作机制，人民政协要发挥重要的平台作用。政协要充分尊重和保障各民主党派与无党派人士在政协履行职能的各项民主权利，不断探索各民主党派与无党派人士在人民政协发挥作用的方法和途径，并努力为各民主党派与无党派人士参加政协工作创造条件。要合理调整人民政协界别，突出界别特色，发挥政协委员的主体作用，为政协委员创造履职条件。例如，中山市开创的政协委员与市长协商座谈会，就是为政协委员履职创造条件的成功典型：协商座谈每年举行一次，从选题到调研，再到召开会议，由市政协主动配合市委、市政府组织开展，政协委员与市长们直接协商，许多好的建议得到了市委、市政府的重

视和采纳。这种协商议政的形式生动、气氛浓厚、效果明显，既调动了政协委员的积极性，又为地区发展作出了贡献，受到委员和社会各界的一致好评。其次，要加强民主党派的自身建设。作为中国共产党的亲密战友，各民主党派积极参与政治协商和民主监督，不仅能够帮助其提高领导水平和执政水平，也能够对其起到预警、纠错和维护作用。为了充分发挥协商民主的监督作用，成为适应时代要求的参政党，民主党派也需要以思想建设为核心、以制度建设为基础、以组织建设为保障，把自身建设提高到新的水平。各民主党派要加强学习研究，提高履职能力，要加强制度建设，减少工作随意性，要把制度治党摆到参政党组织建设的重要位置，通过建立健全参政党内各项规章制度，具体有效地规范参政党的领导方式、组织形式和工作规则，使参政党组织的运作建立在规章制度的秩序基础上，避免工作因人为因素而随意变动的情况发生。

（四）规范协商民主的运行机制，确保协商成效

协商民主制度不能仅停留在纸面上，还必须落实于实际工作中。为了让“制度落地”，真正发挥协商民主的作用，要进一步建立规范高效的协商民主运行机制。重点推进协商公开机制、成果转化机制和评价监督机制。首先，要推动协商过程公开化，鼓励民众参与。在严守有关秘密的前提下，将协商过程和协商结果等信息及时真实地向社会公开，既能够密切协商主体与群众之间的联系，也能够提高协商议题的质量，树立协商民主的权威性。这就要求各级党委和政府有关部门、人民政协、各民主党派具有公开意识，能够借助多种渠道和方式将信息公之于众，同时加强与群众之间的沟通与联系。例如，可以在协商议题提出过程中通过听证会、民意测验等方式了解百姓对协商议题的看法与认识；也可以在协商调研准备阶段，通过深入基层、贴近群众，了解百姓生活，掌握群众真实想法，从而发挥自身的利益代表功能；也可以在协商结束后，将有关单位处理协商意见的情况向社会公开，包括协商意见的承办单位、办理时间、办理结果，等等，加强群众监督参与，增强协商实效。其次，要推动成果转化，体现协商民主的根本价值。协商成果能够被党委、政府及相关行政部门采纳，在实践中得到检验，这是协商民主工作开展的根本价值。积极采纳协商成

果，也是对各党各派、各阶层和各族各界人士智慧的尊重，有利于实现党政决策科学化、民主化，形成建设全面小康社会的合力。在制度建设上，要把协商成果的转化作为“硬约束”规范下来，体现制度的强制性：要把协商成果转化工作纳入党政工作的职能、职责和义务之中，并把落实情况作为政府部门工作考评的重要内容，形成有布置、有督办、有结果、有考核的制度机制。对于协商提案的承办单位，各级政府应明确规定提案的答复时间。对意见建议办理不力的部门和单位，由政府出面给予通报批评。同时，还要不断创新协商议政、建言献策的落实途径，在符合程序规定的前提下，促使党政部门高度重视和积极采纳民主协商成果。对于一时不能落实到位的意见和建议，要采取视察、提案、社情民意等多种方法，实行跟踪推动，避免协商民主流于形式，加强协商民主的实效性。最后，要完善评价监督机制。建立健全统一明确的评价监督制度。明确评价监督的主体和客体，应对评价监督主体作出针对性规定，如评价监督主体应包括哪些机构，它们的主次关系如何，具体职能分工是什么。在此基础上，还应对评价监督的客体即评价监督的对象作出明确界定，建立健全明确完整的评价监督指标体系，增强评价监督制度的约束力。

参考文献：

［1］江泽民文选：第3卷［M］. 北京：人民出版社，2006.

［2］胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗：在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告［M］. 北京：人民出版社，2012.

［3］本书编写组. 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》辅导读本［M］. 北京：人民出版社，2013.

十一届省政协履职工作创新实践研究

◎ 广东省社会主义学院课题组[①]

党的十八大以来，在全国政协有力指导和中共广东省委坚强领导下，广东省政协高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，按照统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局要求，坚持新发展理念，牢牢把握团结和民主两大主题，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构作用，深刻领会把握习近平总书记对广东工作历次重要批示精神，坚持在继承中发展、在发展中创新，积极履行三大职能，各项工作取得新的进展，呈现出求真务实、团结奋进、民主和谐的良好局面，为推动广东经济社会和政协事业发展作出积极贡献。

一 政协十一届广东省省委会履职特点

党的十八大以来的履职实践中，广东省政协深化了对人民政协事业发展特点和规律的认识，拓展了政协工作的新领域、新空间，深刻体会到，

---

① 课题组组长：谭建军，广东省社会主义学院教学部副主任、副教授。成员：肖承罡，广东省社会主义学院统战理论研究部原主任、教授；杜联藩，广东省社会主义学院统战理论研究部副主任、讲师；温开照，广东省社会主义学院统战理论研究部讲师；余伟，广东省社会主义学院统战理论研究部讲师。（课题编号：2017-GDSY-ZX-18）

做好新形势下政协工作必须坚持中国共产党的领导，坚持团结和民主两大主题，坚持围绕中心服务大局重要原则，坚持以人民为中心的工作导向，坚持发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构作用，坚持以改革创新精神推进事业发展。

（一）推动地方政协工作创新发展，着力打造协商民主新品牌

省政协把协商民主理念贯穿履行职能全过程，积极拓展协商平台和协商渠道，不断完善以全体会议为龙头、以专题议政性常委会议和专题协商为重点、以提案办理协商和对口协商等为常态的协商议政新格局，努力健全政协协商民主实现机制，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构作用。如精心打造“粤商·省长面对面协商座谈会”这个高层协商新平台，推动政协协商民主实践创新。围绕贯彻落实习近平总书记对广东工作重要批示精神，提振实体经济发展，省政府和省政协共同举办“粤商·省长面对面协商座谈会”，将其作为一项制度安排，每年举办1次，聚焦供给侧结构性改革、创新驱动发展、构建开放型经济新体制等重大课题，由省政协主席主持，省长和省政府分管领导出席，省政府相关职能部门负责同志和粤商企业家代表、政协委员代表、商会组织代表参加。会前由省政协围绕主题组织专题调研，形成调研报告，座谈会上粤商企业家代表和政协委员代表、商会组织代表与省长及省政府职能部门负责人面对面深入座谈交流，会后省政协根据会议情况整理形成协商纪要报送省政府，由省长亲自审定后交有关单位办理落实。2017年协商座谈会以“优化实体经济营商环境”为主题，格力电器、TCL、美的集团、大族激光、顺丰快递、立白集团、正威国际、温氏集团等粤商企业代表参会，马兴瑞省长和省直部门领导直接听取粤商企业家意见，当面探讨解决问题的办法和措施，收到了良好成效，有力促进了政府和企业相互沟通协调，提振了企业发展信心，增强了粤商企业家的社会责任感和荣誉感，为构建“亲”“清”新型政商关系、实现政企良性互动开辟了新渠道。“粤商·省长面对面协商座谈会”是政府与企业之间一个高规格、高层次的协商对话渠道和平台，正在成为具有广东政协特色的协商民主品牌，将进一步丰富协商民主形式，推动协商民主广泛、多层、制度化发展。

在基层政协，深圳市政协改变传统的闭门协商方式，搭建以广泛参与为特征的协商工作平台——“委员议事厅”，每月第三周周末在深圳中心书城举行。活动提前向社会公告，市民根据个人兴趣自由选择参与；讨论过程中不预设立场、不追求一致结论，使政协协商向社会开放，做到“开门议政”，增强了政协协商的广度和深度，得到了市民群众、党政部门和新闻媒体的高度关注和积极参与。佛山市政协引导委员围绕热点难点问题开展微信议政，及时整理微信议政群有价值的意见建议，编印《议政综合简报》和《网络信息专报》报送市委、市政府及有关部门。潮州市政协探索协商新形式，从2015年以来安排市各民主党派每月及每季度轮流主办专题议政活动，激发民主党派成员和政协委员参政议政热情。梅州、中山、汕尾等市政协积极探索在街道和社区设立政协联络办、政协小组和委员工作室，推动协商民主触角向基层延伸，推进基层协商民主发展。

（二）创新民主监督方式方法，着力增强民主监督生机活力

省政协牢牢把握人民政协作为民主监督的平台和载体，不断创新民主监督方式方法，拓展民主监督广度和深度，同时把开展民主监督作为扩大公民有序政治参与渠道，把社会各界诉求表达纳入政治体制轨道，找到全社会意愿和要求的最大公约数，充分调动凝聚各方力量共同推动广东改革发展。一是激发委员民主监督意识。支持政协委员通过会议发言、提案、反映社情民意等形式提出批评和建议，改进政协常委会发言方式，各小组讨论情况由小组推举代表登台发言，更生动真实地反映委员的真知灼见。从2007年首创政协大会即席发言，十年来每年的政协全体会议期间都安排一场委员在大会“抢麦（麦克风）”发言，委员们围绕经济社会发展重点和民生热点议题，争相反映问题，提出意见建议，引起有关方面和社会关注，推动相关问题解决。如从2014年起，多名省政协委员紧盯机动车年票征收这一话题，连续在大会即席发言中“抢麦”，建议政府尽快依法废除机动车年票收费。目前，已促成广东省正式取消年票的地市由4个增至18个，在社会上引起强烈反响。韶关市政协积极创新开展人大代表、政协委员联合视察活动，实现了政协民主监督与人大监督有机结合。二是畅通委员民主监督渠道。省政协对于委员们所反映的重要意见建议，以“直通

车”和信息专报等形式，更快捷直接地向省委、省政府主要领导反映，更好地发挥委员在民主监督、参政议政中的作用。近3年来，共向全国政协和省委报送信息680余期，“直通车”和信息专报138期，及时反映各界对重要决策部署的反响及重大改革举措落实情况，为党委、政府决策顺利实施提供民意基础。汕头、揭阳、阳江3市政协出台制度，组织委员定期对市规划、城管、教育、卫计等职能部门进行民主评议，促使有关部门提高工作水平。三是发挥舆论监督作用。广东毗邻港澳，新闻传媒产业发达，是民主监督的重要力量。从2016年开始，对政协全会实行网络直播，2017年又用PPT多媒体同步展示常委会工作报告，让广大媒体全面了解履职主线和监督议题，形成有利于推动工作的舆论氛围；同时办好《协商民主》《政协委员议事厅》《界别圆桌汇》等报刊电视网络专栏。还将发挥委员界别代表作用作为政协民主监督与新闻舆论监督结合的切入点，率先建立界别发言人制度，通过界别发言人反映界别委员和群众意见建议，把握好政协民主话语权和舆论工作的主动权，使各自单一的监督变成复合监督，增强民主监督与舆论监督的影响力，发出政协声音，受到社会各界好评。四是探索开展专项民主监督。协调省、市、县三级政协力量，围绕省委、省政府建设“卫生强省”战略部署，特别是“集中资源重点支持建设45家县级综合性医院”的目标要求等群众关注度高、反映强烈的问题，紧盯关键环节和重点领域，持续开展具有监督性质的调研视察。五是提升政协民主监督实效。早在2011年，广东全省就实现了省、市、县三级党政主要领导领衔督办政协重点提案全覆盖，在此基础上，近年来各地普遍建立了政协主席会议、各专门委员会和本地党政部门主要领导督办重点提案的多层次提案办理协商体系，通过提案办理有力推动了党委政府重要决策部署的落实。同时，通过对重点提案督办和办理后的跟踪视察调研等活动，实现经常性民主监督，对办理落实不够好和落实条件成熟的提案实现“二次办理”。2016年，组织全国、省、市三级政协委员，围绕广深铁路沿线环境治理、农村生活垃圾治理、基层社会治理等，开展督办提案调研“回头看”，督促解决存在问题。肇庆市政协试行提案办理公开制度，邀请市电视台、电台、报社等新闻单位共同对办理工作进行跟踪报道，督促承办单位提高办理质量。

（三）发挥“两个平台”重要作用，着力增进大团结大联合

广东毗邻港澳，地处改革开放前沿，在发挥政协团结统战功能、增进大团结大联合方面有独特优势。省政协把握统一战线内部构成、外部环境和工作任务的深刻变化，认真执行“大团结、大统一、囊括一切代表人物”的政治方针，求大同存小异，积极争取人心，广泛凝聚力量，不断扩大团结的同心圆，促进社会和谐稳定。一是重视发挥港澳广东各级政协委员联谊会的平台作用。广东的粤籍港澳乡亲众多，全省各级政协有港澳委员3000多人，是维护港澳长期繁荣稳定和开展团结联谊工作的重要力量。省政协重视发挥港澳委员“双重积极作用”，率先在香港成立“香港广东各级政协委员联谊会”，支持澳门委员牵头成立澳门特区政协委员联谊会，推动其成为团结凝聚爱国爱港爱澳力量、深化粤港澳交流合作的工作平台。2017年依托香港广东各级政协委员联谊会，在香港组织香港回归20周年盛大庆祝活动，召开粤港合作投资座谈会，并组织委员赴广东自贸区3个片区参观、考察和投资，推动粤港交流、合作。7月10日，联谊会举办了庆祝香港回归祖国20周年联欢晚会，全国政协副主席董建华、梁振英，香港特区行政长官林郑月娥，广东省、各市县（区）政协和统战部领导，联谊会会员等共1800人参加活动，加强了与香港委员、香港社团及代表人士的联系，发展壮大了爱国爱港力量。珠海市政协开展港澳委员“专题议政日”活动，组织市直相关部门负责人赴港澳，与港澳委员面对面协商座谈。茂名市政协分别在香港、澳门成立香港茂名历（现）届各级政协委员联谊会和澳门茂名历（现）届各级政协委员联谊会，促进茂名和香港、澳门交流合作。二是积极拓展人民政协公共外交平台。广东作为外事侨务大省，广东籍华侨华人3000多万，遍及世界160多个国家和地区，在我国扩大对外开放、推进“一带一路”倡议中具有重要地位和独特作用。近年来，广东省政协成立广东公共外交协会，大力拓展巩固对外交流交往渠道，积极与外国友好组织建立友好合作关系，推动经贸文化等领域的务实合作，为广东构建对外开放新格局作出努力；每年邀请海外侨胞列席政协全会，省委、省政府主要领导予以接见并交流，每年开展“广东公共外交周”交流活动，深化与“一带一路”沿线国家和地区的人文交流和公共外

交，传递中国声音，展现广东魅力，培育知华友好力量。

（四）持续推进改革创新，着力提高政协经常性工作水平

省政协坚持以改革创新精神推进履职能力建设，不断拓展履职平台，改进方式方法，推进经常性工作创新，履职水平和能力不断提高。一是利用“互联网+”开展网络议政。2010年建成省级“委员之家”网络平台，2013年将平台延伸到全省21个地市和120个县级政协组织，实现了三级政协网络互动平台的互联互通，为不同领域、层级委员交流提供条件。2016年又开通“委员之家”网络互动平台移动版，设置《给力提案室》和《议政参考》等栏目，新设“公众交流互动”专区，围绕社会热点话题，发动全省各级政协委员和社会公众发帖跟帖，开启委员“掌上履职”新时代，扩大政协协商参与面和开放性。二是提升政协履职水平。成立省政协研究咨询委员会作为内设研究咨询机构，集聚一批有丰富管理经验的领导干部、有较深研究咨询造诣的专家学者以及有影响力的社会人士，围绕省政协重点工作和广东经济社会发展重大问题开展咨询研究，为省政协提升议政建言质量水平提供专业性、前瞻性意见建议和智力支撑。三是拓展提案工作深度广度。成立提案工作研究会，加强提案工作理论和实践研究，探索开展提案办理成效第三方评估，制定出台提案办理协商办法，规范提案提出和办理工作，提高提案质量和办理实效。开展重点提案培育，制订工作方案并提出培育课题，组织引导省各民主党派、有关团体、政协专委会和省政协委员承领课题，开展调研并撰写提案，发挥示范引领作用，推动提案整体质量提高。广州市政协搭建提办双方协商沟通平台，共同协商办理建议，共同跟踪办理成效，实现提案酝酿、提出、办理、落实全过程“无缝对接”。《关于大幅缩短广州投资项目建设审批时间》提案，2013年被中央电视台《新闻联播》连续3天深度报道，引发较大社会反响，提案附件材料“万里审批图”被中国政协文史馆收藏。东莞市政协打造“提案管理系统”移动版，政协委员、承办单位和提案管理者基于同一平台开展工作，实现随时随地办理提案。河源、云浮市政协制定出台提案质量评价办法，设立选题、分析、建议、表述四大评价项目，采用量化指标方式评估提案质量。四是创新文史资料工作。制定《广东省政协2017—2020年文史

资料工作规划》，强化文史资料征编研究工作的指导性、针对性。筹建广东政协文史馆，将其打造成文史资料陈列展示及学术研究的综合场馆、宣传广东政协光辉历程及履职成果的重要平台。依托省政协网站建设广东文史资料数据库和文史广东网，实现文史资料数字化、网络化，更好地发挥文史资料存史资政团结育人功能。

（五）坚持抓好“两支队伍”学习培训，着力提高素质、凝聚共识

省政协始终把思想建设摆在各项建设的首要位置，重视抓好政协委员和机关干部两支队伍的学习培训，提高履职能力，不断夯实团结奋斗共同思想政治基础。一是精心打造“国是学堂”学习品牌。自2015年起，每季度举行1次“国是学堂”，邀请国内知名专家围绕供给侧结构性改革、新型城镇化、生态文明建设等新知识和时事热点作专题讲座，并开放学习平台，使全省政协委员都有机会参与。“国是学堂”学习研讨氛围热烈，深受广大委员欢迎，已成为广东省政协开拓知识视野、提升履职能力的重要学习平台之一。惠州市政协也创办“政协讲堂”，聚焦党的创新理论和重点履职课题专业知识，邀请有关单位领导和省内外知名专家、学者为调研组人员、政协委员授课，丰富知识储备，提高业务水平。二是精心组织各层级学习培训。2013年以来，举办5期提高政协委员参政议政能力培训班，顺利完成十一届省政协委员全员轮训计划，还先后委托中央社会主义学院、浙江大学和四川大学举办3期培训班，分批培训机关干部、市政协领导、民主党派及工商联机关干部，内容涉及经济、协商民主、传统文化等多方面知识，并创建“红色家园”机关党建微信群，切实提高机关干部思想政治素质和业务水平。针对2016年地市换届后市县政协主席多是“新面孔”的情况，省政协举办全省市、县（区）政协主席学习培训班，专门培训全省21个地级以上市及县（区）政协领导共141名学员，着力提高政协领导干部参政议政能力。几年来共举办16次常委会集体学习、8期“国是学堂”，组织32期各级政协干部参加全国政协培训班，总计约13000人次。通过学习培训，广大政协委员和机关干部加深了对习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略的理解和把握，牢

固树立了政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，增强了中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。

（六）各级政协履职创新案例实践及启示

案例1　广州：坚持深化改革创新，制度上保障协商成果落地

广州市政协自觉把政协履职实践融入广州新一轮发展大局，重点围绕发挥广州枢纽作用、建设广州科技产业创新中心、推动民营先进制造业发展等重点议题开展协商议政。积极举办广州与东莞、清远、佛山、中山等市的互联互通对接交流活动，推动广州与周边城市在基础设施、政务服务、产业服务、环境保护、民生工作等方面的互联互通。举办广州经济“上半年怎么看，下半年怎么干”专题协商座谈会，市委书记、市长与委员进行面对面协商，促成协商意见转化为具体实践。

紧紧围绕凝聚共识加强团结联谊工作。举办“红旗飘飘——中国共产党党旗诞生历程珍贵档案展”，与省政协联合在北京举办“永远跟党走——喜迎中共十九大岭南书画名家作品联展”，产生了积极社会效应，得到俞正声主席等全国政协领导的充分肯定。加强与港澳委员和爱国爱港社团的互动，扩大畅通与港澳台交流渠道。筹建广州市公共外交协会和政协智库联盟，加强与世界各国人民、社团组织、智库媒体的交往交流。

广州政协加大履职工作的创新力度，改变议政性常委会议召开形式，实行年度议政性常委会议协商议题，统一在首次会议上协商提出“建议案”，在第二次会议上协商“建议案”的办理进展情况，在第三次会议上协商检查“建议案”的办理成效，从制度上保障协商成果的落地。

案例2　深圳：监督和协商相结合，探索民主监督有效形式

深圳政协改变传统的闭门协商方式，创新搭建以广泛参与为特征的协商工作平台——“委员议事厅”，定期在书城举行，不预设立场，不追求一致结论，使政协协商向社会开放，真正做到“开门议政”。截至2017年已成功举办33场，主题涉及粤港澳大湾区建设、创新驱动发展、提升深圳

质量等全局性工作，以及医疗、教育等民生热点问题。

着力提高协商的专业性。配合深圳市委办出台了《关于在市政协开展立法协商的意见》，明确政协在立法协商中的内容、程序和工作机制，建立起党委领导下政协参与立法协商的工作机制。同时，选准切入点，以年度立法计划和事关人民群众切身利益的立法项目为重点开展协商，并确定了29名法律专业人士为立法协商工作咨询委员。

着力提高协商的监督性。深圳政协努力探索民主监督的有效形式，把监督和协商结合起来，选择市委、市政府正在强力推进的重点改革举措的落实情况开展监督和评议。2016年，深圳政协首次采用民主评议的方式，对深圳“强区放权”改革进行“把脉”，开展走访调研，剖析典型案例，提出对策建议，并形成《民主监督建议书》报市委，2017年继续围绕“强区放权”改革，进一步组织监督性视察和专题协商。在实践基础上完善工作机制，出台市政协民主评议工作办法。

案例3　惠州：《委员履职工作规则》，全省首个市委名义印发

惠州市政协认真履职尽责，建言献策有新贡献，建言成果得到惠州市委、市政府领导批示肯定和社会各界点赞，推动了一批热点难点问题解决。惠州市委书记陈奕威领衔督办重点《全面对接深圳“东进战略”，推动落实“海绵行动”》，推动惠州上半年对深招商选资项目共126宗，投资额合计214198亿元；交通对接加快推进，赣深客专、广汕客专惠州段前期各项工作全部完成，深惠城际轨道交通详细规划已形成初步方案；实现与深圳地税等38个部门97项信用信息互查互通等系列成果，有力地推动了“海绵行动”落到实处。

创新委员服务管理。首次对分布各县（区）政协委员采取联络组与专委会“双重”服务管理。科学合理安排委员参加“3+2+N”重点履职工作学习、调研等履职活动，广泛调动、充分激发委员履职的积极性、主动性。特别是创新优化政协委员服务管理方式，推动市委改革办于2017年6月1日正式颁布实施《政协惠州市委员会委员履职工作规则（试行）》，成为全省首个以市委名义印发实施《委员履职工作规则》的地级市，有效激发委员的履职积极性。

二 政协履职工作存在问题及原因

政协工作在党委的坚强领导下，认真履行政治协商、民主监督、参政议政职能，切实发挥政协优势作用，各项工作有序推进，但现实工作中，还存在不同问题。

（一）界别结构分布不尽合理

政协委员的结构还存在不尽合理的地方，突出表现为干部偏多、企业老板偏多、高学历高职称的专业人才偏少、农村基层干部偏少、部分委员文化素质偏低、界别人才与擅长专业不符等问题。特别是很多界别特色彰显不够，界别活动组织化程度不高，以界别为单位组织的参政议政活动还较少，界别在政协发挥作用的渠道不畅，很多界别委员基本上“一年开一次会，一年见一次面”，日常交流研讨的机会不多。界别委员与本界别的群众主动联系不多、情况掌握不透，不能及时准确反映本界别群众的意愿与诉求。上述情况很难保证有囊括社会各方面、反映基层社会需要的提案与调研，也很难发挥高水平的履职能力。

（二）履职考核标准有些偏低

从近年来政协工作情况看，普遍存在履职实效不突出的问题，具体表现为有真知灼见的意见建议不多。主要表现在选准课题上缺乏针对性，除了与党委政府充分沟通后确定的“规定选题”外，在提案、调研、反映社情民意等“自选题目”的内容和范围等方面仍然存在针对性不强的问题，方位瞄不准，时机把不准，题目定不准，导致了选题与中心工作同步性不足、与阶段重点衔接度不够。同时在提准建议上缺乏科学性。精品意识淡化，抓不住重点要害，缺乏问题分析的深度和实践操作的可行度；联系实际不够，不注重深入实际调查研究，“上情”吃不透，“下情”摸不准，言之无物或言过其实；前瞻性时效性不强，认识问题跟不上形势发展需要，提出的意见建议要么滞后，失去应有的价值，要么经不起时间检验，成了多余之言、无用之见。

（三）政协委员的基本功不够过硬

有人将政协委员的基本功总结为三个字：讲、学、行。讲就是敢讲、能讲与善讲；学就是自学、自我修炼、提升素养；行就是主动走出办公室，融入社会，勤于观察，积极参与调研。也就是通常所说的能说会道，能做敢当。从某种程度上说，以往在选拔政协委员的时候，对委员基本素质重视不够，主要表现为对委员的政治素质要求的多，对委员履行职责的文化素质强调的少，有些政协委员的学历不高，大学的门槛都没进，在任职期间，提案几乎没有单独完成过，很多政协委员一年都难得写出一份有分量的反映民众诉求与治国急切需要的社会调研报告，更不用说一定水平和反响的理论性论文了。此外，对党与非党妇女、少数民族等委员的结构比例要求得过于机械，忽略委员履行职责所必需的基本素质，委员中各行各业的先进模范当选考虑得多，忽略了委员在整体结构上是否有利于政协工作的开展。

（四）政协“委员意识”不强

“委员意识”是国家政协前主席贾庆林首先提出来的，它是指政协委员应该具有的“使命感”“责任感”与“紧迫感”。政协委员的“委员意识”强不强，直接影响到委员职责的履行。从目前情况看，确有一些委员缺乏应有的“委员意识”。有的满足委员的政治身份，乐当“荣誉委员”；有的满足于当委员参加会议，闭会后觉得没事可干；有的委员开展视察、调研，只是跟着一路走、陪着座，脑筋懒得动，发言随大流，没有自己的主见。

政协委员整体履行职责能力不高的原因是多方面的，但根本的原因存在于委员的自身素质以及各级党政组织和社会的重视程度。

三 做好政协履职创新工作思考

习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上，就

发展社会主义协商民主和政协工作提出了新思想、新论断、新部署、新要求，是我们做好新形势下政协工作的重要遵循，为广东省政协做好履职创新、总结提出了明确定位和方向。

（一）立场坚定，始终坚持人民政协正确政治方向

坚持正确政治方向。政协始终坚持把加强思想政治建设放在政协各项工作的首位。深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立“四个意识”特别是核心意识、看齐意识，坚决从思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。始终坚持党的领导，准确把握人民政协性质定位，依法依章程开展履职工作。重大事项及时向省委请示报告，定期向省委常委会汇报工作，重要协商议题主动征求省委、省政府意见，重点协商计划和重点视察计划经省委常委会议审议批准实施。充分发挥省政协党组把方向、管大局、保落实的领导核心作用，坚决把中央和省委的决策部署贯彻到政协工作中，始终保持人民政协正确的政治方向。

聚焦中心发展建言献策。参政参到点子上，议政议到关键处。党委政府中心工作推进到哪里，政协履职就跟进到哪里，力量就汇聚到哪里，正能量就传递到哪里。如“大力推动‘大众创业、万众创新’，大力发展实体经济”“加强广东省供给侧结构性改革，提高经济增长的质量和效益”等，通过不断加强学习，准确把握大局，深入调查研究，占有大量第一手资料，委员们用事实和数据说话，建言频频命中问题的“核心”和“关键”。这些建立在深入调研和充分思考基础上的真知灼见，被不同程度地吸纳到党委政府各类决策中，最终转化为发展的正能量。

坚持履职为民宗旨。牢固树立履职为民理念，主动将工作向基层群众延伸，为保障和改善民生履职尽责。医疗、卫生、教育、住房、就业等这些群众关心关注的热点问题，反映在政协一件件提案、建议案、社情民意中，成为政协的履职重点。围绕改革发展中的难题，进社区、进企业、进农村，与基层干部群众协商座谈，问计于民，多方寻策，努力为党委、政府提供决策所需、人民群众所盼的真招良策。

（二）增强履职能力，做到懂政协、会协商、善议政

习近平总书记强调，人民政协要提高政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力、合作共事能力。这四种能力是我们履行好职能的重要保障。政协工作者一定要通过深入学习，准确把握政协的性质定位，把握政协的工作规律和特点，把握政协工作的方式方法，从而增强履职能力，真正懂政协，会协商，善议政。

1. 要把握人民政协的性质

人民政协是统一战线的组织、多党合作和政治协商的重要机构、人民民主的重要实现形式。把坚持和发展中国特色社会主义作为巩固共同思想政治基础的主轴，毫不动摇坚持中国共产党的领导，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。始终坚持人民政协正确政治方向。深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，牢固树立“四个意识”特别是核心意识、看齐意识，坚决从思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，始终坚持党的领导，准确把握人民政协性质定位，依法依章程开展履职工作。

2. 要准确把握政协工作的规律和特点

人民政协不是权力机关、立法机关，也不是决策机构，协商不决策、监督不强制，发挥作用不靠说了算，而靠说得准、说得对。因此，要充分认识政协的特点和职责，发挥好协商议政的平台作用，用好政协的话语权和影响力，着力提高协商议政能力，通过协商增进思想共识，促进科学决策。

3. 要准确把握政协工作的方式方法

政协工作的主题是团结和民主，做的是团结群众、凝聚人心的工作，无论是会议议政、组织视察考察、调查研究，还是酝酿提案、反映社情民意，都要讲究方式方法。在把握规律和特点的基础上，加强对政协工作方式方法的探索，做到建诤言、谋良策、出实招，议政议在关键处，议在重要时，议在点子上。

（三）突出政协特色，着力推动协商民主发展

人民政协作为社会主义协商民主建设的重要渠道和专门的协商机构，

已经具备相对成熟的协商制度和完备的组织体系，必须强化责任担当，把协商民主贯穿政协履职全过程，不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平，为社会各个层面开展广泛多层制度化的协商作出表率。

一是注重协商活动的规范性。认真落实中央关于加强社会主义协商民主的意见，完善协商计划制定机制，建立健全协商议题提出、活动组织、成果采纳落实和反馈机制，推动政协协商民主更加规范有序地开展。

二是注重协商形式的多样性。把协商民主贯穿履行职能的全过程，推动视察、调研与协商民主有机结合。坚持和完善全体会议、常委会议、专题协商会等协商形式，积极开展提案办理协商、对口协商和界别协商，探索调研协商、网络议政、媒体协商等新的协商形式，努力构建宽领域、多层次、常态化的协商格局。

三是注重参与协商的广泛性。在组织专题协商、重点调研、专项视察时，合理配置中共界别委员与各民主党派、无党派人士、各界代表人士以及专家学者的比例，不断扩大协商的包容性和参与度。注重发挥专委会和界别的作用，推动协商民主建设，在很大程度上要靠政协专门委员会组织界别和委员去实施。建立完善省政协主席会议成员联系常委，常委联系委员，办公厅、专委会联系界别，政协机关加强为委员履职服务的机制。在组织调研和双周协商会过程中，尽力扩大政协委员的参与面。邀请委员和县市区政协主席参加双周协商会，邀请部分委员、专家和公民列席旁听议政性常委会议。

四是注重增强协商议政的实效。充分发挥政协全会、常委会议、主席会议、专题协商等履职平台作用，围绕地方经济社会发展重大问题协商议政，精心组织大会发言和委员联组讨论、界别讨论，努力营造民主和谐、宽松活跃的氛围，在发扬民主中增进共识，提高议政协商的质量和成效。

（四）坚持不断创新，增加政协事业发展活力

创新是引领发展的第一动力。做好政协工作，同样离不开创新。人民政协要牢固树立创新意识，善于抓住新机遇，开展新探索，切实拓宽政协履职渠道和领域，丰富活动形式和方法，开创政协工作新局面。

一要创新工作理念。人民政协应当自觉把五大发展理念作为根本遵

循，切实贯穿于政协履职的全过程，在履职内容和方式上转变思路，把准工作着力点和价值取向，增强政协工作的时代性、针对性和实效性。

二要创新工作内容。按照形势发展要求，统筹安排政治协商、民主监督、参政议政等方面工作，选准工作重点，拓展履职领域。深化调查研究，在求深、求精、求实上下功夫，着力提高对策建议的针对性、可操作性。强化民主监督职能，进一步提高民主监督组织化程度，开展好各种形式的监督性协商议政活动，提出批评性、建设性意见建议。要加强团结联谊工作，密切与非公有制经济人士、新的社会阶层人士等联系沟通，使政协团结的面越来越宽。

三是创新工作载体。坚持虚功实做，善于挖掘政协资源，积极搭建平台，充分发挥委员主体作用。广泛组织调研、视察、座谈、研讨、提案督办等活动，拓宽反映社情民意信息的渠道，注重发挥文史资料工作“存史、资政、团结、育人”的独特作用等，通过广泛搭建平台，委员建言有渠道，干事有舞台，履职有动力。

四是创新工作方法。善于学习借鉴企业创新精神，加大政协工作创新力度，切实提高履行职能的质量和实效。比如，优化全体会议、常委会议的程序步骤和方式方法，提升履职效能。充分运用主流媒体和新兴媒体，宣传政协履职实践，营造政协工作创新发展的良好氛围。加强与党政有关部门、各民主党派、人民团体和各级政协组织的联系，形成工作合力。

（五）强基固本，推进政协工作自身建设

以改革的精神、务实的举措加强履职能力建设，激发政协工作内生动力，增强工作活力。政协不是权力机关，政协委员参政建言，须靠言之有理，以理服人。

一是完善各民主党派、无党派人士通过政协发挥作用的制度机制，为各民主党派、无党派人士协商议政搭建好平台。二是加强对委员履职的考核，增进委员参与政协工作的广度和深度。组织和推动委员学习中国特色社会主义理论和现代经济、科技、法律等知识，带头践行社会主义核心价值观，提高自身素质和能力。完善对委员的服务和管理，用热情、真诚、细致、周到的服务增进与委员的感情，激发委员遵章守纪、履行职能的积

极性、主动性，发挥好在政协工作中的主体作用、界别群众中的代表作用、本职工作中的带头作用。三是进一步加强界别工作，完善界别考核机制，创新发挥界别作用的方法和途径，开展常态化的界别活动。加强对委员、常委参会履职的考核。四是加强专委会的基础性作用，联系和组织好委员履行职能。逐步完善专委会工作、委员视察、反映社情民意等各项工作制度，健全委员履职的激励约束机制，推进履行职能的制度化、规范化和程序化。五是不断提高机关参谋、服务协调和保障水平。按习近平总书记“三严三实”要求改进机关作风，推行机关绩效考核，不断提高省政协机关为基层政协和政协委员履职服务的水平，提升政协的履职实效。邀请公民代表旁听有关会议，参加有关活动，畅通人民群众反映意见诉求的渠道，努力提高政协的开放度，扩大公民有序政治参与。

（六）注重研究能力，促进履职能力上水平

人民政协要在学习实践的基础上，重视政协理论、制度和工作的研究，推进“研究型”政协建设，通过研究促进学习、凝聚力量、增强政协履职实效，不断提高人民政协的整体履职能力和工作水平。

要重视政协理论研究。一要加强理论研究的领导。要深入学习习近平总书记关于政协工作的重要讲话精神，学习中共中央有关文件精神和各级党委的具体要求，始终把握正确的政治方向，通过“一年一主题”或“年年写体会”等方式，培养“研究型”政协委员和“研究型”政协干部；加强政协理论对政协制度、政协工作的指导，注重对政协工作实践中出现问题的理论思考，不断通过理论创新推动工作创新。

要重视政协制度研究。一要是推进政协履职制度研究。强化整体设计思想，在党委、政府自身制度建设上作出衔接政协制度的有关规定，并抓好衔接配套和有效落实。要对中共中央和各级党委有关政协工作文件的落实情况开展专项民主监督，确保文件制度落实到位，发挥作用。二要完善干部人事制度和委员遴选机制。推动党委、人大、政府、政协领导干部之间的岗位交流，改进委员提名、推选等工作，建立委员遴选和委员履职评价相结合工作机制。三是推动政协工作立法。各级党委、人大、政府、政协应组织专题性研究，推动出台有关法律法规，在程序上约束相关国家机

关，保障人民政协履行职能，但所涉及的内容是程序性的，不影响政协职能的性质，不产生“刚性监督”的问题。

要重视政协工作研究。一要以民主监督增强政协履职成效。强化政协履职成效，发挥政协协商民主重要渠道作用，要研究政协职能工作，以政协民主监督为突破口，敢于监督、主动监督、勤于监督。如，政协民主监督与舆论监督、群众监督等联合互动，推动省、市、县三级政协开展的“五水共治”专项集体民主监督，努力形成在实干中监督、在监督中协商的民主监督新常态。二要提高建言发声的质量。政协委员、政协参加单位撰写提案和反映社情民意不能当做简单的问题“传声筒”，要把提高所提意见建议的质量，作为政协提案、政协信息有别于其他建议的重要特征。三要政协工作信息化推进政协履职能力现代化。把网络媒介作为履行职能的重要载体和手段是信息化时代政协履职现代化的基本要义，打造全省统一、相互衔接的政协软件体系，运用政协网站、委员微博微信等，搭建政协履职平台，反映政协工作动态，展现政协时代风貌，如通过“照片+微信”“有图有真相”反映问题等。

参考文献：

［1］习近平．在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话［M］．北京：人民出版社，2014.

［2］林尚立．中国民主的政治逻辑：以人民政协为中心的考察［J］．中国政协理论研究，2012（1）.

［3］政协全国委员会办公厅．以改革创新精神加强人民政协协商民主建设［J］．求是，2015（6）.

［4］曹伟．人民政协协商民主创新的问题指向与实践路径研究：以浙江为例［J］．中国政协理论研究，2017（1）.

［5］付志方．“懂政协、会协商、善议政”是统一的有机整体［N］．人民政协报，2016-08-24（8）.

［6］林伟．地方特色政协提案办理协商模式的形成与运作：基于广东各级政协个案启示的探析［J］．湖北省社会主义学院学报，2016（6）.

［7］林仪，关志钒. 江门市政协着力提升提案质量 集智汇谋助推侨都发展［EB/OL］.（2017-01-11）. http://www.rmzxb.com.cn/c/2017-01-11/1278567.shtml.

［8］从俞正声报告看2016政协委员如何履职［EB/OL］.（2016-03-03）. http://lianghui.people.com.cn/2016cppcc/n1/2016/0303/c402615-28169464.html.

［9］提高政协委员履职能力之我见［EB/OL］. http://www.cdzx.gov.cn/art/2015/11/18/art_9722_382454.html.

［10］政协广东省委员会. 党的十八大以来广东省政协履职工作创新实践［J］. 中国政协理论研究，2017（3）.