

建言立论
JIANYANLILUN

关于人民政协与新型政党制度的几个问题

陈惠丰

中国的新型政党制度，就是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。人民政协作为实行新型政党制度的重要政治形式和组织形式，是政协性质定位的重要内容。这个内容体现在政协章程关于政协性质的表述中，即人民政协“是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构”。其具体体现主要在中国共产党领导的多党合作与政治协商两个方面。

■ 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含义及其与政协性质定位的关系

中国的新型政党制度，就是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。人民政协作为实行新型政党制度的重要政治形式和组织形式，是政协性质定位的重要内容。这个内容体现在政协章程关于政协性质的表述中，即人民政协“是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构”。其具体体现主要在中国共产党领导的多党合作与政治协商两个方面。

人民政协是实现中国共产党领导的多党合作的重要场所。人民政协作为实行新型政党制度的重要组织形式，就是指在人民政协的组织构成上要体现多党合作，中国共产党和各民主党派都参加政协，而且为了更广泛团结发挥民主党派成员和无党派人士的作用，还要保证在政协组织中民主党派、无党派人士等党外代表人士占有较大比例，换届时委员不少于60%，常委不少于65%；政协领导班子中副主席不少于50%（不包括民族自治地方）；在政协的协调办事机构秘书长会议以及基础性工作机构各专门委员会中，也要有民主党派成员参加。在人民政协的多党合作中实现中国共产党的领导，不是靠人数上占多数，而是靠在政协贯彻实行党的正确的路线方针政策，靠在政协组织中设立中共政协党组发挥在政协工作中把方向、管大局、保落实的领导作用，靠发挥中共党员干部的先锋模范作用，通过开展同民主党派和无党派人士的有效民主协商和思想政治引领等去实现。

人民政协是实现民主党派和无党派人士参与国事、协商议政的重要平台。人民政协作为实行新型政党制度的重要政治形式，就是指人民政协在政治上要贯彻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，尊重和保障各民主党派和无党派人士通过政协的渠道在国家政治生活中发表意见、提出建议的权利。民主党派在政协可以参加中国共产党领导的政治协商、开展民主监督、参政议政，政协要对各民主党派以本党派名义提出提案、提交大会发言、反映社情民意信息等作出机制性安排。民主党派在政协还可以联合专门委员会开展调查研究，参与视察考察和各种协商活动，在政协发挥中国共产党领导下参与国家治理的参政议政作用。

讲到政协作为多党合作和政治协商的机构中的“政治协商”有一点需要注意，不能把这里讲的“政治协商”等同于人民政协三项主要职能中一项职能的政治协商。作为政协履行职能之一的政治协商，是包括中国共产党在内的政协各参加单位和政协委员都要履行的职能，这一职能有别于民主监督和参政议政职能的特定内涵。而政协作为多党合作和政治协商的机构中讲的“政治协商”，是指我国新型政党制度所拥有的独特方式和运行机制。根据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》，构成这一制度重要组成部分的政治协商，是中国共产党提高执政能力的重要途径，其主要有两种基本方式：一种是中国共产党的各民主党派的政治协商；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。其中在政协的协商包含在政协开展的各种协商活动，不仅指各党派团体和各族各界人士在政协履行政治协商职能，还包括通过提出意见、批评、建议进行的协商式监督，通过开展调查研究、反映社情民意信息、进行协商讨论的参政议政，以及通过学习座谈、谈心谈话、沟通思想等进行的凝聚共识活动。人民政协要通过充分协商等有效工作，积极宣传贯彻中国共产党的方针政策，用党的创新理论团结教育引领各党派团体和各族各界代表人士，努力把党的主张转化为各党派团体和各族各界的共识，实现中国共产党对各方面的领导。政治协商是实现中国共产党领导和多党合作的重要方式与运行机制。

讲到政协的政治协商还有一个问题需要注意，就是如何理解其中讲的“政治”的含义？笔者认为，对政协作为多党合作和政治协商的机构，包括政协叫中国人民政治协商会议，以及履行政治协商、参政议政职能中讲的“政治”，应当主要从政

协的性质上去理解，而不能仅从协商内容的具体属性上去理解。政协作为统一战线组织是政治共同体，参加政协的统一战线各方面的关系是政治关系，政协作为国家治理体系重要组成部分的专门协商机构也是政治机关，在政协进行的协商就带有政治性。至于协商的具体内容，则从政协章程到中共中央和全国政协的各种有关文件历来都是清楚的，不仅有政治方面的内容，也有包括经济文化社会等其他各方面的内容。因此，只要经过一定程序拿到政协中来协商，不论是国家大政方针、地方重要举措，还是群众关心的重要问题，只要重要的，是关系国计民生的公事而不是个人的私事，就都属于政治协商。当然，现在不少地方政协特别是市县政协推动工作向基层延伸，与基层协商相衔接为群众排忧解难，这不是在政协的协商，实际属于基层社会治理的范畴，就可以不一定叫政治协商。

■ 人民政协作为多党合作和政治协商的机构同作为统一战线组织和专门协商机构及人民政协制度的关系

从与统一战线组织的关系看。人民政协作为统一战线组织不是一般的统一战线组织，而是囊括了各党派、各团体、各民族、各阶层以及各界人士的最广泛的爱国统一战线组织。人民政协作为多党合作和政治协商的机构，是这个最广泛统一战线组织中涉及政党合作一个方面的内容，但它又不是普通意义上的内容，而是在整个统一战线中具有基础性的、特殊重要意义的内容。

为什么说政党合作在统一战线中具有基础性的、特殊重要的意义？因为现代政治是政党政治，现代国家各阶级、各种政治力量主要是通过建立政党及政党活动来实现其政纲和政治主张的，政党是现代政治得以展开的核心要素，因而在中国革命中作为各阶级联合的统一战线首先是政党的联合，在这中间贯穿着政党的联合与斗争、合作与分裂。大革命时期，中国共产党最早提出建立的民主联合战线，主要是与国民党合作；这个联合战线的失败，也是因为国民党内反动集团蓄意与共产党分裂。抗日战争时期，中国共产党倡导建立的抗日民族统一战线，也是以国共合作为基础，并贯穿着中国共产党团结民主党派与国民党的又联合又斗争。最终国共双方力量的消长变化，决定了中国政局的发展演变，决定了由人民民主统一战线发展到人民民主专政的新中国的诞生。因此，1949年人民政协的成立标志着人民民主统一战线在组织上完全形成，也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。

人民政协作为人民民主统一战线组织成立时，也是以各党派团体为基础组成。代行人大职权的中国人民政治协商会议第一届全体会议由包括区域和军队五个方面的45个参加单位组成，排在前面首要位置的是党派代表；而且由全体会议选举产生的具有统一战线组织性质的政协全国委员会，就主要由党派团体和特邀人士组成。对于为什么作为统一战线组织的人民政协要以党派团体为基础组成，周恩来在筹备成立新政协时还曾作出过解释。他指出：“统一战线总是集体的不是个人的”“每个单位都是一个团体”“个人参加只有特邀”。到1954年人大即将召开，毛泽东在关于人大召开后政协性质和任务的座谈讨论讲话中也明确指出，政协“是党派性的，它的成员主要是党派、团体推出的代表”。当年政协通过的第一部政协章程因而也规定，人民政协“以各民主党派、各人民团体为基础组成”。二届全国政协在结束代行人大职权而作为统一战线组织继续存在后，不仅代表区域、军队的参加单位退出了政协，而且一届政协时曾作为一个参加单位加入政协的“自由职业者”，也由于不属于党派团体而被取消。后来进入改革开放新时期，因为建设社会主义现代化和促进祖国统一、民族复兴的需要，我国统一战线由四个阶级的联盟发展成为包括广大劳动者、建设者和爱国者的最广泛的爱国统一战线，大批没有组织依托的各界代表人士参加到政协中来，才形成今天人民政协由界别构成、包括各党派团体和各族各界人士的34个界别的新

格局，但中共八个民主党派在34个界别中仍然是排在前列的重要参加单位。所以，政党间的团结合作在统一战线中始终具有特殊重要的地位。正因为如此，在人民政协成立初期，毛泽东、周恩来常常把政协这个统一战线组织，称为“各党派的协商机关”“各党派统一合作的组织”。可以说，进入新时期政协章程修改之所以在政协性质的表述中，在人民政协“是中国人民爱国统一战线组织”后又加上“是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构”，不仅是因为适应推进政治体制改革、发展社会主义民主政治的要求，中共中央把中国共产党领导的多党合作和政治协商制度确立为我国的一项基本政治制度并建议将其写入了宪法，与此相衔接政协章程需要相应作出修改；而且也是因为，多党合作和政治协商在人民政协这个有着广泛代表性的统一战线组织中，具有特殊重要的地位和作用，为此才需要特别提出来加以表明。

从与专门协商机构及人民政协制度的关系看。政党制度是现代民主政治的重要实现形式。中国共产党和各民主党派在争取民族独立、人民解放和实现国家富强的共同奋斗进程中，形成了通力合作、团结和谐的新型政党关系，中国的新型政党制度是统一战线和人民民主的有机结合。从统一战线看，它强调了共产党领导、多党派合作，中国共产党同各民主党派是亲密合作的友党关系；从民主方面看，它强调了共产党执政、多党派参政，各民主党派不是在野党和反对党，而是参政党。中国各政党活动的目的不是相互牵制，而是共谋国家发展，实现民族复兴，共同建设中国特色社会主义。这就决定了我国各党派的活动不是像西方政党那样主要在竞选和相互掣肘，而是在中国共产党的领导下广泛开展合作与政治协商。在我国，国家事务中的重要问题需要经过协商成熟而后决定，各政党之间的关系需要通过协商来协调处理，中国共产党的领导也要通过充分协商来实现。因此，中国的新型政党制度不像西方政党制度那样是建立在竞选制度基础上的，而是体现了合作、参与、协商的基本精神，是社会主义协商民主的重要制度载体。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，也因此能够综合承载政协的性质定位，包括承载政协作为多党合作和政治协商机构的性质定位，在协商中促进广泛团结、推进多党合作、实践人民民主；发挥人民政协作为专门协商机构的作用，也要求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。

同时，由于政党制度是国家政治制度的重要组成部分，随着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度被确立为我国的一项基本政治制度，特别是中共十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》，在关于“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”的内容中，不仅强调要“加强中国特色社会主义政党制度建设”，而且提出要“发挥人民政协作为政治组织和民主形式的效能”“完善人民政协专门协商机构制度”。中共十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》，又在阐述坚持和完善这一制度的内容中，在强调完善民主党派中央“直接向中共中央提出建议等制度”的同时，提出“加强人民政协专门协商机构制度建设”。这就进一步明确了人民政协作为专门协商机构是具有中国特色的制度安排，人民政协制度是我国多党合作和政治协商制度的重要内容。

■ 人民政协实行的多党合作和政治协商的特点

中国共产党领导的多党合作与政治协商制度作为新型政党制度具有丰富的内涵，其中既有中国共产党同各民主党派和无党派人士之间直接进行合作与政治协商，开展政党协商的内容；还有各民主党派成员和无党派人士参加国家政权，在人大、政府和司法机关中发挥作用。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，既不同于政党协

商，也不同于民主党派成员和无党派人士在人大、政府和司法机关中发挥作用，有其鲜明的特点和不可替代的作用，主要体现在三个方面：

一、它是有国家政治制度保障、机构依托的多党合作与政治协商。在我国，统一战线组织除了政协还有很多，如有联系非公经济人士的工商联，联系归侨、侨眷的侨联，联系台湾同胞的台联，联系留学人员的欧美同学会，联系赞成祖国统一各界人士的中国和平统一促进会，包括在政府中设立的参事室、文史馆等，都是具有统一战线性质的组织，但它们都不是各党派联合的组织。民主党派成员和无党派人士参加人大、政府和司法机关，也主要是以人民代表和国家公务人员的身份发挥作用，不能说这些国家机关是多党合作的机构。在我国，以政党身份参加的涉及各党派团体联合的统一战线组织只有一个，就是政协。人民政协是我国政治体制、国家治理体系中唯一有国家政治制度保障的多党合作和政治协商的机构。

明确人民政协是制度性安排的多党合作和政治协商的机构，表明了在我国国家治理体系中，政协与人大、政府、司法机关根本不同于西方多党制两院制下三权鼎立、互相制衡的关系，而是在中国共产党集中统一领导下各党派团体和各族各界人士通过民主协商在国家政治生活中发挥作用的重要渠道。同时，作为多党合作和政治协商的机构，政协对于实行我国新型政党制度还有四个方面不可替代的作用：一是在政协贯彻“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针，促进参加政协的各党派和无党派人士的团结合作；二是在政协像周恩来所说的“协商和处理政协内部和党派团体之间的合作问题”，促进统一战线关系的和谐；三是在政协组织各党派团体和各界人士开展学习、自我教育、互相交流、共同提高，巩固团结奋斗的共同思想政治基础；四是在政协各民主党派可以通过以政协名义作大会发言等形式，发表代表本党派的意见和主张。

二、从参加人员范围看，人民政协的多党合作与政治协商具有广覆盖、多层次的特点。政协协商主要是在中国共产党与八个民主党派、工商联及无党派人士之间进行合作与政治协商。而在政协，从发挥民主党派和无党派人士的作用看，各民主党派、无党派人士都是政协的重要参加单位，各民主党派、无党派人士在政协可以作为独立的界别进行履行政协职能活动，各民主党派可以以本党派的名义发表意见、提出建议；同时，各党派成员还广泛地参加到政协其他界别中，可以委员个人身份，包括以非党派的其他界别的代表身份协商议政。

从合作与协商的层次看，在政协开展的多党合作和政治协商可以分为两个方面：一个是以政协为平台，邀请党和国家领导同志及相关部门负责人参加，各民主党派和无党派人士参与国事、协商议政，在国家政治生活中发挥作用的参与与协商；一个是在政协内部，各党派和无党派人士之间实行的参与与协商。这两个方面都具有多层次的特点。在第一个方面，既有最高层次的政协全体会议，党和国家领导同志及相关部门负责人应邀出席，所有政协委员列席人大会议听取并讨论政府工作报告、“两高”报告和其他重要事务，特别是在会议期间所有中共中央政治局常委都参加政协的联谊会，并且每年都会注意选择到一些民主党派界别看望委员、共商国是；又有较高层次的专题议政性常委会会议和专题协商会，可请有关的党和国家领导同志及相关部门负责人参加进行协商；还有根据议题相关专门委员会可以联合民主党派中央、全国工商联共同承办的双周协商座谈会、远程协商会，以及有关民主党派成员可以参与进行的提案办理协商、专家协商会、界别协商、对口协商等，可请相关部门负责人参加进行协商。在政协内部，也有高层次的政协主席会议层面的参与与协商；又有基础工作层面的，在各专门委员会中有相关民主党派成员和无党派人士参加的合作与协商；还有在工作协调办事层面的，有各民主党派、工商联负责人参加的秘书长会议中的参与与协商。

三、从协商内容和形式看，人民政协的协商具有广泛、经常、多样性的特点。比较而言，政党协商主要是高层次、小范围的，而各党派团体和各族各界人士在政协的协商内容则更加广泛，既可以是国家大政方针、重要决策部署和地方的重要举措，也可以是经济、政治、文化、社会、生态文明建设及群众关心的重要问题，还包括促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐，对各党派参加政协工作的共同性事务进行协商等。

从协商形式看，政协的协商丰富多样、更加经常，除了有定期和不定期的各种会议协商形式，还有可以广泛经常开展的提案、视察、调研、反映社情民意信息以及网络议政等多种多样的履职形式。

（作者系中国人民大学理论研究会副会长，习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）

学界视角

XUEJIESHIJIAO

习近平总书记在外人士座谈会上强调：“历史证明，中国共产党的百年奋斗历史，包含着中国共产党和各民主党派肝胆相照、携手前进的同心奋斗史。”体现了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是国家治理体系的重要组成部分。人民政协是发展好、维护好、深化好中国特色社会主义制度的重要机构，是各民主党派发挥作用的重要平台和窗口。秉承历史和艰苦奋斗精神，担当新时代的使命，巩固并发展统一战线是各民主党派在国家新征程中必须坚守和担当的使命与责任。各民主党派要坚持中国共产党的领导，巩固思想认同，担当责任使命。

始终如一坚持中国共产党的领导。习近平总书记强调，在百年奋斗历程中，中国共产党高举大团结大联合的旗帜，不断巩固和发展最广泛的统一战线，团结一切可以团结的力量，调动一切可以调动的积极因素，发挥统一战线重要法宝作用，逐步确立“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的多党合作方针，发展社会主义协商民主制度和新型政党制度，领导和帮助各民主党派和无党派人士在坚持中国特色社会主义政治发展道路上积极发挥作用、不断发展进步。反映了各民主党派在中国共产党的领导下取得了重大成就，证明了各民主党派必须始终坚持中国共产党的领导，这是各民主党派参与国家建设的根本政治原则，是各民主党派担当使命的保证。中国共产党的领导是经过历史验证和实践打磨的根本政治原则，坚持中国共产党的领导是历史和人民的选择。坚持中国共产党领导的首要任务是各民主党派必须在工作中不折不扣地落实党的方针政策，努力制定和中国共产党施政方针保持一致的工作战略与方向，保证思想不跑偏，工作不偏向。坚决完成并落实中国共产党对各民主党派的工作要求，巩固统一战线，提高工作效率，切实履行好参政党的职责和使命。

求真务实巩固思想认同。习近平总书记强调，各民主党派要深刻认同中国共产党的百年奋斗重大成就和历史经验，弘扬同中国共产党亲密合作的光荣传统，坚持正确的历史观、大局观、发展观，不断夯实多党合作的共同思想政治基础。巩固好各民主党派在国家建设与发展中对自身担当重要角色与使命的思想认识，是各民主党派切实履行好参政议政责任的首要思想基础和出发点。以求真务实的态度和思想审视自身定位和工作方向，是各民主党派的重要思想特征。第一，各民主党派要有明确清晰的角色定位，认识到各民主党派在中国特色社会主义事业建设当中具有重要的作用和地位，认识到各民主党派是帮助中国共产党科学决策、合理施策、有效落实的重要参与者与监督者，是社会主义现代化建设的重要主体。第二，各民主党派对人民政协制度要有明确清晰的认识，要认识到以人民政协为制度保证和平台依托，有效有序开展政治协商工作是各民主党派参政议政的重要保证。第三，各民主党派在根本宗旨上与中国共产党的保持一致，在工作当中坚决以人民为中心，坚决立足于人民群众中间，着眼于社会建设大局，站位于国家发展高度，以求真务实的科学态度为人民服务，为社会作贡献，为国家建设出力。

求真务实巩固思想认同必须落实到具体的行动和工作当中，而开展工作的根本出发点是保证各民主党派成员自身的硬实力与纯洁性，保证各民主党派队伍的现实力与纯洁性。第一，理论学习是各民主党派成员履行使命，担当使命，切实做好参政议政工作的基本要求。对国家发展大局的宏观把握与深度剖析是各民主党派成员参政议政的基本政治素养，是做出科学判断，有理有据地开展政治协商与民主监督工作的基础。因此，必须重视理论学习，加强理论学习，学习以习近平总书记新时代中国特色社会主义思想为核心的思想理论体系，强化民主党派的责任认识。第二，不断提高工作能力。必须切实加强调研，实事求是，脚踏实地，保证意见建议有出处、有依据、有道理。要掌握工作方法，瞄准人民群众、社会发展、国家建设的难点、痛点和代表性问题。第三，必须加强队伍建设，保证队伍纯洁性。纪律建设始终是政党发展进步的根本保证，抓好民主党派党员的党性培养和思想提高是各民主党派的发展根基，必须加强内部监督，完善各民主党派人才培养体系。

脚踏实地担当责任使命。脚踏实地担当责任使命要求各民主党派“脚要踏出，脚步要落实”，要求各民主党派“走出去、收回来”。“走出去”要求各民主党派根据自身工作定位开展深入广泛的调研工作，要让调研工作走深走实。不断促进各民主党派与社会团体的联合与团结，形成社会问题共同发现、协同思考的调研工作体系。并且在调研工作中凝聚民心，团结民力，建设好中国共产党领导者和各民主党派参与者的重要宣传与沟通窗口。“收回来”要求各民主党派必须保证调研信息的真实性和全面性。要求各民主党派发挥组织优势，让“商量和讨论”深入人心，让人民群众乐于并敢于提出意见，发出声音。

脚踏实地担当责任使命还要求各民主党派必须不断提高工作能力和质量，在保证现有工作效果的前提下开拓工作思路，创新工作方法，拓展各民主党派发挥作用的形式和途径。要求各民主党派在参政议政全过程创新工作方法。第一，要拓宽民情民意调研和收集渠道。民主党派收集民情民意渠道不能单一和固定，要广泛利用信息技术，也要全面覆盖不同群体，既要开通适合有信息素养群体的民情民意调研云平台，也要设立街道办事处和农村工作站，并做好宣传与沟通。第二，必须完善民情意意的上传通报机制。要在广泛收集民意的基础上保持理性，科学合理分析信息的真实性，保证民情民意真实有效。还要通畅民情民意意意的上传通道，切实保证民情民意能够及时被发现、被分析、被提出，增强工作实效。

（作者系北京大学马克思主义学院研究员、北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）

巩固思想认同 担当历史使命

张进财