



# 我国协商民主的制度形态及其世界价值

## ——学习十九大报告关于协商民主和人民政协论述的体会(下)

■ 市政协学习室常务副主任 王国庆

### 实践特色

协商民主制度形态的科学性及其实效性,最终必须体现在实践过程之中,被实践所检验。这种实践支撑、探索、验证的过程,一方面承载着该民主类型存在和发展的价值;另一方面又呈现出契合国情的民族特点。我国协商民主的实践特色除了具有广泛、持续的参与性之外,以下五个方面值得关注和研究。

第一,坚持问题导向,注重调查研究,必要时配以“明察暗访”。“重调研、接地气、讲真话、出实招、有水平”的建言特色当下正成为人大代表、政协委员的议政导向和追求。对现实重大问题和群众关切问题的调查研究,实际上已成为政协常委议政的必备条件。“没有调查,就没有发言权”,这句当年毛泽东的名言已忠实贯彻于今日政协年度协商计划之中。“明察暗访”作为一种特殊调研形式经常被运用。2017年,上海市政协将关系百姓切身利益的“中小河道综合整治”作为专项议题,纳入年度协商计划。《联合时报》对市政协相关实地调研、“明察暗访”进行了及时和充分的报道,“委员们两周内5次赴奉贤区实地调研。当镇党委书记介绍成绩时,一位委员插话:‘这条河我们暗访过,是不是准备将弯道拉直?’”该领导吃惊!当谈到拆除违法排污企业时,委员插话:‘上周末去过,仍有不少违建!’”会后委员们走向雨中,声称:“雨再大,也得去现场看真实情况!”这是现场调研与暗访相结合的一个案例,这样的案例遍及全国政协并且持续增多。

第二,高度关注议案、提案质量,办理水平日渐提升。确保质量、优化机制、提升效能是近年来加强议案、提案工作的管理,整体提高办案水平的总追求。如在政协,加大专门委员会和界别提交提案力度,增加集体提案比重。与此同时,不断完善交办、办理、督办协商机制;在提案交办环节,建立共同交办机制,召开提案交办会,做好落实责任的协商;在提案办理环节,建立健全联系沟通、办理询问、研讨交流机制,把沟通协商作为提案办理的必经环节;在提案督办环节,建立健全跟踪督查、成果反馈和转化机制,并把提案办理纳入政府年度督查计划。有的地方政协还积极探索现场督办提案的做法。如重庆市政协2017年确定由副主席督办“关于在渝东南地区大力发展生态康养产业”的重点提案,6月27日到达现场,开展“走出去”办理。“督办中,提案承办单位市发改委负责人表示,市委、市政府高度重视生态康养产业发展,已将其纳入全市战略布局大力推进,并将渝东南生态保护发展区作为单独板块予以研究和定位。”在上海,提案办理公开已成为政协工作推进的重要内容。黄浦区正在推进提案内容、办理过程、答复结果向提案和办理双方“三公开”,并逐步向市内居民公开。首批选择45件提案,市民只要进入网站就可看到办理过程、办理结果的全部内容。这不仅让人感到政府办理提案行为公开透明,而且伴随着群众和社会的关注,政协办理的影响力、公信力不断增强,对提案和办理双方均产生刚性约束功能,有益于百姓提升获得感。从全国范围看,群众直接受益的提案办理最受欢迎。2017年,青海省采纳政协委员建议提高最低工资,就是其中的代表性案例。

第三,委托、邀请成为新时期政协实践的重要选择。习近平总书记对各级党委提出明确要求:“要推进人民政协参政议政更加深入,实施委托、托政协开展重大课题调研,邀请政协委员参与重大项目研究论证。”现在,委托和邀请已融合到政协活动的全过程,纳入年度协商工作计划。实际上,中国上海世博会召开前夕,对于世界以往组织运行风险的比较研究,在同时委托多家并行研究的方式中,最后认定政协方案就是此前成功的范例。2016年,面对打赢脱贫攻坚战,中共中央就委托邀请民主党派参与监督,请各民主党派与8个省份对接,在中共中央召开的党外人士座谈会上,习近平指出:“这是中共中央赋予各民主党派的一项新任务,是民主党派履

行民主监督职能的新领域。大家要坚持问题导向,深入所对口地方一线调查研究,通过意见、批转、建议等方式,对脱贫攻坚落实情况,为打赢脱贫攻坚战作出贡献。”目前,地方党委、政府也纷纷运用这样的做法。2016年下半年,上海市委首次邀请各民主党派就城市综合治理进行专项民主监督,每个民主党派对口两个区。市委书记召开座谈会,各党派汇报调研情况并提出有针对性的监督报告。市委还宣布,每年就经济社会发展中的重大问题邀请委托民主党派进行民主监督。

第四,民主监督力度持续增强,并不断展示着实践的成熟性和科学性。2017年2月颁发的《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》)要求把加强和改进人民政协民主监督工作作为提高执政能力和领导水平、推动和改进工作的重要举措,纳入党委工作总体规划,完善民主监督的组织领导机制。同时,强调政协党组向党委汇报工作时,“应把开展民主监督情况作为重要内容。各级党委和政府负责同志要自觉接受、积极支持和保证人民政协依照章程进行民主监督,认真倾听批评和建议,并督促有关部门办理监督意见”。自此,在政协履职中,人们以往感受到的民主监督的短板局面得以根本扭转。全面监督(《意见》规定了涉及经济社会发展的八个方面)、提案等办理监督、邀请委托监督、执行监督(政协内部决议执行监督)等四大监督全方位推进,尤其是专项民主监督力度增强、效果显现。若从规律性、科学性角度判断,《意见》的强力推动作用主要源于对民主监督的科学定位。这至少涉及五个角度:一是“在坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义基础上”有序推进。二是将政协的民主监督界定为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,可与国家治理体系和治理能力现代化建设高度契合。三是强调民主监督的重点是党和国家重大方针政策的重要决策部署的贯彻落实情况,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。这就明确界定监督领域,即属于执行性监督而非决策性监督,决策性监督主要存在于政治协商之中,因而有益于民主监督的广泛推进。四是就监督方式而言,定性为协商式监督。对此,可表述为:其一,具有制约性,但不产生强制性;其二,可以是不同意见、批评甚至是尖锐批评,但应视为在共同利益实现基础上的协商式提出要求。如重慶市政协“关于在渝东南地区大力发展生态康养产业”的提案,而不是无条件地执行,避免新的不受约束的监督。五是阐明民主监督的基本形式为提出意见、批评和建议。如此构建民主监督体系,三层结构效果就会不断凸显:最基础的是来自社情民意信息、调查研究、日常视察等,涉及上述经济社会发展问题八个方面的广泛监督;第二层次是办理监督,包括提案办理、委托邀请办理监督等,其力度明显增强;第三层次是高端会议监督,如议政性常委会、高层次专题协商会等,不仅实际工作部门人员在场,而且各级分管领导聆听,即使无法做到现场采纳,潜移默化效应由于往往影响中长期而更有分量和未来价值,这些使会议监督进入牵头抓总状态,始终引领着民主监督体系不断完善、质量不断提升。

第五,构建专门的协商民主队伍,并致力于制度和能力建设。政协作为专门的协商民主机构,其存在、发展及其正常运行离不开相对稳定的工作队伍。政协委员和机关工作人员是该专门队伍的基本成员(其中,政协委员是主体成员)。自政协建立以来,正是依靠这支队伍不断壮大勤勉努力,才有今日我国协商民主的丰富实践、日臻完善的制度体系和人民群众不断认同的民主协商效果。进入新时期,为进一步加强队伍建设,健全制度和能力提升又成为新目标、新要求。健全制度主要致力于五类制度构建,即领导与衔接制度(党委领导制度包括听取政协汇报、讨论政协报告、年度协商计划等;有效与政府及相关部门衔接,尤其是形成知情明政的工作制度)、界别和委员产生制度(委员要求:代表性强、议政水平高、群众认可、德才兼备)、职能发挥专项制度(如各地正在颁发民主监督实施意见等)、委员管理服务制度(有的地方设立联络委员的专门委员会)和政协机关队伍建设制度。能力提升侧重于四方面:政治把握能力、调查研究

能力、联系群众能力(探索设立委员联系点、网上信箱等)和合作共事能力。因此,专门机构、专门队伍、专业化制度融为一体,共同保障和支撑着协商民主丰富发展、显现特色的中国实践。

### 世界价值

从世界民主发展的视角,观察和研判我国的协商民主,其价值贡献至少体现在四方面:稳定有序、过程参与、实效验证、专门机构。一是稳定有序。这是民主实现的前提和基础。民主建设的推进,尤其是协商民主的充分展开,必须依赖整个社会的稳定有序。无论是各党派、各社会团体及各阶层不同利益诉求的理性表达,还是协商民主成果进入决策并在实施中得以贯彻,都需要有稳定有序的社会发展环境。社会若持续处于动荡状态,民主只是徒有形式。从总体上看,我国协商民主从制度设计上就将稳定有序纳入顶层结构,并在实践中得以验证。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,作为一项基本政治制度长期实施,就不存在社会动荡的空间和机制。这其中,人民政协尤其作用突出。通过各民主党派、社会各界人士最广泛参与的统一战线平台,不仅在政协内部创造了民主实现的稳定有序条件,也在全社会范围内,为稳定有序的良好环境形成,奠定了扎实的基础。

在当今资本主义体系中,虽然民主追求的价值观到处呈现,并且口号叫得很响(以直选制、多党制、“三分分立”制等为评价标准并标客观化,符合者可定性为民主国家,否则,均作为排斥对象),但实际上失去信心的人愈来愈多。利益捆绑、冷漠、撕裂趋势普遍存在并且加重。各政党自身的、具有对抗性的利益诉求日趋激烈,甚至将得票数、获席位量作为唯一追求,“民主”实质上成为利益争夺的手段和平台,“纸牌屋”客观上就是一个当代西方民主政治的缩影。这样,民主的代表们或称主体被愈来愈多的人视为政客群体,因而冷漠、远离政治的民主生态广泛蔓延。更为严重的是,很多国家和地区由于长期的政党倾轧、变动中的在野党抗争(亚洲、发展中国家更为突出)导致民心态撕裂,完全失去了稳定有序的发展环境,暴乱甚至战争频发,这与人类文明发展的民主追求早已背道而驰。相反,我国持续近40年的快速发展和民生改善,一个重要原因就是得益于依存于社会稳定的政治有序发展和适合国情的协商民主建设的不断完善。

二是过程参与。在政党政治所支配的现代国家与社会治理体系中,执政的过程若仅限于执政党运作,就无法体现全社会治理的民主过程。从治理体系看,政府行政至少涉及决策、执行、监督。而对于一个国家而言,如果除执政党之外,其他各政党及社会组织都失去了对行政三环节的参与,民主的空间就大大压缩,甚至可以说,只要一个新的执政党上台,其他一切群体就远离行政的民主决策和监督权力。这样的治理体系至少存在以下缺陷:其一,决策难以顾及或无法及时对接社会各界阶层的利益诉求,决策的公正性遇到挑战。当下很多国家的持续动荡就是与该决策机制有关。其二,受观察和知识素养的局限,一党团队的决策研判具有科学性挑战。决策的科学性来源于充分的社会调研,广泛的社会视角、多层次的智慧、信息等,而这仅限于一党团队运作是无法企及的。其三,不受严格而又广泛的外部社会监督,执行力受到挑战。即使是正确的决策,在缺乏强有力的监督条件下,执行力必然大打折扣。限于一党资源的自我决策、自我执行,推诿、拖延等效率低下,甚至决而不行的结果新时期,为进一步加强队伍建设,健全制度和能力提升又成为新目标、新要求。健全制度主要致力于五类制度构建,即领导与衔接制度(党委领导制度包括听取政协汇报、讨论政协报告、年度协商计划等;有效与政府及相关部门衔接,尤其是形成知情明政的工作制度)、界别和委员产生制度(委员要求:代表性强、议政水平高、群众认可、德才兼备)、职能发挥专项制度(如各地正在颁发民主监督实施意见等)、委员管理服务制度(有的地方设立联络委员的专门委员会)和政协机关队伍建设制度。能力提升侧重于四方面:政治把握能力、调查研究

能力、联系群众能力(探索设立委员联系点、网上信箱等)和合作共事能力。因此,专门机构、专门队伍、专业化制度融为一体,共同保障和支撑着协商民主丰富发展、显现特色的中国实践。

面谈及的我国协商民主的功能特质,包括全过程参与、持续参与、全方位参与、成果获得中参与等,实际上开创了协商民主全新领域,既完善了国家治理结构,促进民主的过程管理,也在世界范围内为丰富民主形态作出了贡献。

三是实效验证。事实上,民主也存在结构性效应。这至少在两个层面上得以展示。其一,从人们的现实生活需要看,应视为人对政治生活的内在需求。一般而言,随着经济政治文化水平不断提升,民众对民主政治的需求也愈来愈高,突出表现为更加广泛,在更高层次上的对社会政治生活的参与。选举民主和协商民主的有机结合,并不断推进正是适应了这样的客观需求。因此,将民主政治建设纳入人的全面发展的需要既符合马克思主义基本原理,也是从根本上推动社会进步之必需。从这个意义上判断,无论何种国情,都必须努力在现实的基础上提升百姓的民主参与度,以显示民主的直接生活效应,增强政治生活的群众获得感。

其二,由于民主的方式、路径选择直接影响到社会生活的运行,并且由于国情及其发展阶段的差异,稍有偏离理性,就会出现社会无序甚至动荡的状态,直接伤害民众生活和社会的整体发展。这样,就客观地要求民主不能自娱自乐,而必须以百姓生活改善和经济社会健康发展为根本制约。进言之,任何国家的民主政治建设都必须接受民众生活改善和经济社会进步的检验,显示发展效应。应该说,以上两种效应均产生于人的内在需求。只有第一种效应而失去第二种效应,既破坏了人的整体需求,也会阻滞民主建设的文明进程。只有将两种效应有机结合起来,使之相互促进,才是民主建设的科学发展之路。此外,民主的实质其实是人民真正当家作主,全方位参与社会治理的过程。若将民主过程仅仅停留在选举阶段,并且由于社会动荡,人民脱离了国家治理,民主的实质也就趋于消失,走向了异化。

着眼于改革开放以来的实践检验,促进多种民主效应统一,真正体现民主的实质追求,这是我国协商民主的特有价值。中国经济社会发展观的巨大早已为世界瞩目,即使是价值观对立的某些国际人士,对此也不敢直接予以公开否定,只是用趋势上的所谓“崩溃论”来坚定自己的立场。如果抛弃偏见,就不能不承认中国的全面发展,不仅是经济建设道路的成功,也是政治建设特别是协商民主制度建设的成功。

四是专门机构。从中央到地方设立专门机构推进和发展协商民主,这从世界民主发展进程看,无疑具有探索性、创造性和示范性。首先,专门机构、专门队伍、专门制度安排,带来运作体系稳定且专业化,使工作力度必然超出一般状态。因此,人民政协至今的地位、影响力及其对协商民主的贡献,很大程度上来自于这一专门安排和资源的配置。其次,在历史经验积累的基础上,人民政协协商民主水平不断提升,必将在全社会产生示范作用。上述人民政协运行的体系结构、内容结构、形式结构、渠道结构、效应结构和实践特色就是典型、示范作用的充分展示。这里不仅成为协商民主的知识库,也是协商民主智慧的集中体现,同时还是协商民主思想形成、发展的策源地。最后,专门机构意味着独特的社会贡献。无论是以往以社会认同的民主建设贡献、团结贡献、经济社会发展贡献和民生福祉贡献,还是本文阐述的五方面的效应结构,都集中在三大贡献的科学体系上。一是政治和制度的贡献。突出体现在民主建设的贡献上,着力于协商民主,引领政治文明;二是基于团结的凝聚共识、汇集力量的贡献。将民主作用的发挥融于团结之中,使民主和团结紧密结合,由此创造了中国经验;三是促进经济社会发展,改善民生的贡献。建言献策中产生的人民智慧成为推动国家整体发展的强大动力。这也是我国近40年改革开放取得辉煌业绩的基本力量。三大贡献构成科学体系:第一贡献是奠基;第二贡献是支撑和保障;第三贡献是成果展现,直接提升人民群众的获得感。

结论:社会主义协商民主既是中国特色社会主义民主政治的特有形式和独特优势,也是全球范围内民主政治、政治文明建设过程中的重要组成部分,并具有创新和引领功能。稳定有序、过程参与、实效验证、专门机构等展示着具有可借鉴性的世界价值。在日臻完善的科学体系构建中,制度特质、结构特征、实践特色的“三特”视角,正不断体现着人民真正当家作主、推动经济社会全面发展的良好效应。

### ■ 杨浦区政协

自去年换届以来,杨浦区政协深入学习贯彻党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想,深入学习贯彻习近平总书记关于人民政协的重要思想,按照党的十九大对政协工作的新部署新要求,在区委领导下,切实把协商民主重要渠道和专门协商机构作用发挥出来,努力为实现全区经济社会发展和社会主义民主政治建设作出新贡献。

### 站好位,坚持从“三个维度”准确把握政协工作本质特征

杨浦区政协坚持从“三个维度”把握政协工作本质特征,找准定位,发挥独特优势。

坚持党对人民政协全面集中统一领导,发挥政协作为政治组织应有作用。坚持党对人民政协的全面集中统一领导,是人民政协事业发展进步的根本保证。要严明政治纪律和政治规矩,牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践,坚决维护习近平总书记在党中央和全党的核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导,坚决在思想上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。要坚持中国共产党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,准确把握人民政协性质、地位、职能和作用,重大事项、重要情况、重要工作向区委请示、报告,及时传达学习市委、区委重要会议精神,确保市委和区委决策部署在政协工作中不折不扣贯彻执行。

紧扣全区中心工作,发挥建言献策、服务大局作用。要识大局、明大势,聚焦“三区一基地”建设,聚焦满足人民群众日益增长的美好生活需要,找准政协工作与区委中心工作的最佳结合点、共振点和切入点,深入调查研究,广泛协商议政,为改革发展稳定建言、出实招、谋良策,做到党委政府工作推进到哪里,政协工作就跟进到哪里、支持和服到哪里。要换位思考,设身处地地从区委和区政府的角度考虑支持各项工作,从发挥政协优势的角度考虑助推各项工作,不简单地同一条线上去发挥政协作用,只协商不决策,只监督不强劝,只参政不行政,不说了算了,但求说得对、说得准、说得管用,在决策过程中“雪中送炭”,在决策完善中“锦上添花”。

凝聚政协委员和各党派团体、各界人士,发挥平台渠道作用。要充分发挥统一战线组织功能作用,牢牢把握大团结大联合主题,坚持多样性和一致性的统一,积极拓展工作领域,不忘老朋友、结交新朋友,多交挚友和诤友,不断加强与各党派团体、各族各界人士的合作共事,尊重和保障各党派团体和政协委员发表协商意见的权利,不断畅通和拓宽各界群众的利益诉求表达渠道,更好发挥联系人民群众桥梁纽带作用,巩固共同团结奋斗的思想政治基础。

### 不缺位,坚持从“三个落点”履职尽责

当前,杨浦正站在新的发展起点上。市委对杨浦工作十分关心、寄予厚望,要求建成高水平国家双创示范基地、国家创新型示范城区、更高品质的国际大都市中心城区。这是杨浦一切工作的中心,也是全区发展的大局。要坚持“不给党委添乱、不给政府添烦、让委员受尊重”三个落点,彰显人民政协在服务大局中的独特价值。

服从全区发展战略,不给党委添乱。不添乱,就是坚持将区委确定的发展战略,作为服务大局的动员令和集结号,作为履职的主攻方向,主动作为、敢于担当,做到一切重要工作都围绕区委决策部署,一切重要活动都在区委领导下开展。要紧紧围绕“三区一基地”建设的重大问题,组织开展协商、监督、调研、视察,为建设国家创新型城区、上海科创中心重要承载区、更高品质国际大都市中心城区和国家双创示范基地贡献智慧和力量。要将加强团结民主作为自身最应有的作为,在各种观点的交流、交锋、交融中,增进对区委确定的指导思想、总体思路、目标任务、重大举措的政治认同、思想认同、价值认同。

把握政协工作节奏和建言角度,不给政府添烦。不添烦,就是在贯彻落实区委确定的大目标大方向前提下,在履职中助推政府工作,在履职中支持政府工作,坚决摒弃基层政协职能扩大化、履职方式行政化的错误倾向,体现合力、合拍,体现有为、有度、有效。要加强区政协和区政府工作的沟通联系,促进年度协商计划同区政府年度重点工作安排有效衔接,既为推动政府工作落实献计出力,又积极反映和呼吁政府工作中存在的困难。要提高履职质量和水平,做到建言建在需要时,议政议到点子上,监督监在关键处。

坚持委员受尊重,不忘初心肝胆相照。要强化委员是政协工作主体的意识,常委会工作报告、年度协商计划、重点工作安排等,都充分听取委员意见建议;让委员唱主角,把委员受尊重的理念贯穿于每一项政协工作之中。要完善区政协领导分工联系委员和走访委员制度,搭建委员发挥作用、团结联谊的平台载体,拉近政协与委员之间的距离。要解决好协商建言成果“最后一公里”问题,推动委员真知灼见被吸收采纳、转化落地。

### 有作为,从“三个层面”建立健全工作机制

坚持以改革思维、创新理念、务实举措,从“三个层面”理顺关系,加强委员队伍建设,发挥专委会基础性支柱作用,提高政协机关服务保障水平,推动政协工作高效有序运转。

加强新时代政协委员队伍建设。人民政协是国家治理体系的重要组成部分,必须适应新时代新任务的要求,加强新时代委员队伍建设,充分调动履职尽责积极性,努力让每位委员在政协干事有舞台、建言有渠道、工作有作为。要加强委员学习培训,通过各种形式,掌握履职所需的专业知识,掌握政协工作的规律、方式和方法,做到懂政协、会协商、善议政和守纪律、讲规矩、重品行,切实发挥在本职工作中的带头作用、政协工作中的主体作用、界别群众中的代表作用。要坚持以人民为中心的发展思想,引导委员不忘初心、胸怀大局、情牵民生,探索服务界别群众、服务基层群众的路径和方法,引导委员深入界别群众、深入基层群众,让人民群众获得感距离自己很近,政协委员就在身边。

做实专委会,发挥基础性作用。要从专委会设置和组建、人员配置、运作机制等方面着力,确保有职、有责、有服务、有保障。要建立和完善专委会向政协党组、政协常委会和主席会议汇报工作机制,年度工作计划、重要履职安排、全年工作情况等及时请示汇报。要完善工作制度,突出程序性、流程化,明确专委会的性质、架构、运作机制、能力要求,完善专委会工作例会、联络员会议等制度。要配齐配强专委会组成人员,按照领导经验丰富、熟悉政策和掌握情况、大家公认的标准选配专委会主任,系统集成专委会组成人员特长,补齐专委会联络力量短板。围绕协商计划组织实施,完善一个专委会牵头、相关专委会协调配合的工作机制,完善同有关党政机关对口联系的工作机制。

转变机关职能,发挥服务保障作用。政协机关作为服务政协履职的综合办事机构,处于承上启下、协调左右的重要位置,起着“参谋部”“总枢纽”“操盘手”的重要作用。要适应政协事业发展对机关工作提出的新要求,坚持“让机关活起来、带动整个政协”理念,着力推动机关服务保障工作转型,在“服务杨浦发展、服务政协工作、服务政协委员、服务专委会”上下功夫,以认真而不敷衍、规范而不随意、热情而不冷淡的态度,尽心尽责做好服务工作。要“抓住一切机会与委员交朋友”,深入了解委员,搭建服务委员的平台载体,增加与委员的交流互动,精准回应委员诉求,打造团结之家、民主之家、和谐之家,让委员愿进政协门、乐做政协人、爱干政协事。要按照开口能说、提笔能写、遇事能干的要求,培养一支素质过硬的干部队伍。

# 站好位、不缺位、有作为 助力发挥基层政协作用