讨论/文章
投稿日期: 09/04/2024
收稿日期:24/04/2024
doi: 10.5937/napredak5-50346

人民政协——中国的协商民主实践

邹加怡 / 全国政协副秘书长

摘要: 在悠久的五千年中国文化土地上，作为中国共产党和中国人民的伟大 创造，社会主义协商民主被建立为世界上独特的政治和文化组织形式，将人民管理自己的国家。这篇文章的目的是指出社会的重要性、 与人民进行持续 磋商，使每个个体实现广泛和真正的政治、经济、文化和社会权力。使这一 目标在实践中实现，需要民主体制具有很高的包容性和整合性，每个人想法 和人才都有机会在实现生活中得到发展和应用。只有通过这种方式，才能实 现一个广大的国家的高度发展目标， 该国通过扩大团结和民主，整合了党， 人民和国家的意志。

关键词: 对话，咨询，传统，舆论，人民民主

全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性。协商民主是实践全过程人民民主的重要形式, 是中国社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式, 植根于五千年中华文化沃土, 是中国共产党人和中国人民的伟大创造。中国人民政治协商会议（以下简称“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, 以完整的制度程序和参与实践, 为促进全过程人民民主发挥了重要作用。

有事好商量：全过程人民民主的协商理念

习近平总书记指出，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，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。在中国，协商既是一种文化理念，又是一种参与方式，更是一种制度安排，彰显了全过程人民民主的鲜明特质，有效保障了人民当家作主。

协商作为一种文化理念，植根于中华优秀传统文化。协商，也就是“商量”，是中国人耳熟能详、日用而不觉的词语，反映了中国人待人接物、为人处事、处理分歧、协调关系的基本行为模式，映射了作为中华优秀传统文化精髓的和合文化。在中国，“商量”不仅运用于社会关系的处理，还运用于政治关系的处理，是民本思想的具体体现。《周礼》讲“讯群臣”“讯群吏”“讯万民”，《尚书》讲“谋及庶人”，《诗经》讲“询于刍荛”，说的是同各方面甚至樵夫来商量事情，体现了“通民情、达民隐、申民意”的政治诉求，反映了天下为公、民惟邦本的政治观念。在世代相传中，商量的意识、协商的理念已经融入中国社会文化心理和政治文化传统，形成中华民族的思维方式和行为习惯，成为全过程人民民主得以实现和运行的社会土壤。毛泽东同志熟谙中国历史文化，曾深刻地指出，“国家各方面的关系都要协商”，“我们政府的性格，你们也都摸熟了，是跟人民商量办事的”，“可以叫它是个商量政府”。

协商作为一种参与方式，体现了人民当家作主的价值取向。人民当家作主，是中国民主的初心。中国有960多万平方公里土地、14亿多人口、56个民族，各个民族、地域之间的风俗文化差异明显。在这样一个基本国情复杂的国家，要确保人民群众在国家政治、经济、文化、社会等各项事务中实现广泛而真实的权利，需

要构建极具包容性和整合力的民主体系，让群众的意愿观点有渠道表达、意见分歧有平台交流、利益诉求有机制协调。在中国，协商是人民群众参与国家政治生活和公共事务管理的重要方式，重要决策的制定和实施都注重通过协商征询相关方面意见建议。

国之大计，询于万民。“十四五”规划和2035年远景目标纲要建议起草期间，习近平总书记多次深入地方考察、主持召开专题座谈会，听取各领域各阶层人士意见建议。有关方面还通过互联网向社会征集意见建议101.8万条，从中整理出1000余条建议，作了相应吸收。广泛多层制度化的协商活动和多样化的协商渠道，让广大人民群众真真切切地感受到民主的真谛，充分反映了全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的民主。

协商作为一种制度安排，来源于对民主政治建设的长期探索。中共十八大以来，中国共产党深化对民主政治发展规律的认识，提出全过程人民民主的理念，并推动转化为科学有效的制度安排和具体现实的民主实践。这是以中国共产党在民主政治建设领域的长期探索实践为基础的。

在抗日战争时期，中国共产党提出“国事是国家的公事，不是一党一派的私事”，“要各方协商，一致协议，取得共同纲领，以作为施政的方针”，按照“三三制”（党员、非党左派、不左不右的中间派各占三分之一）原则建立抗日民主政权，与党外人士开展协商合作。

中华人民共和国成立前夕，周恩来同志指出，“新民主主义议事的特点之一，就是会前经过多方协商和酝酿，使大家都对要讨论决定的东西事先有个认识和了解，然后再拿到会议上去讨论决定，达成共同的协议。”

中共十三大提出，要建立社会协商对话机制。中共十八大提出，健全社会主义协商民主制度，对推进协商民主广泛多层制度化发展作出部署。中共十九大强调，要加强协商民主制度建设，形成完整的制度程序和参与实践。中共二十大要求，完善协商民主体系，健全各种制度化协商平台。中国共产党在推进民主政治建设中不断对协商作出制度化安排，为探索开展全过程人民民主政治实践形成了重要基础。

中国共产党人始终高举人民民主的旗帜，通过民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，构建中国社会主义民主政治制度。协商民主嵌入中国社会主义民主政治全过程，涵盖了各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士，也贯穿于民主实践各环节，具有全链条、全方位、全覆盖的特点，避免了单纯以选举为中心，拉票时漫天许诺、选举后无人问津的现象，致力于保证人民群众在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。

国国事共商量：人民政协的协商民主实践

人民政协作为具有中国特色的制度安排，在建立新中国和社会主义革命、建设、改革各个历史时期，聚焦党和国家中心任务，积极协商履职，为推进协商民主广泛多层制度化发展、践行全过程人民民主发挥了重要作用，为推动经济社会发展作出了重要贡献。

政治协商议国是。协商建国是中国协商民主的光辉典范，也是人民政协政治协商的光荣开篇。1948年4月，中共中央发布“五一口号”，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”。各民主党派、各界人士纷纷发表声明响应，

在香港的民主人士先后有20多批1000余人北上解放区，其中有多位民主人士直接参与筹备新政治协商会议。1949年7月，新政协筹备会决定面向全国征集国旗图案，共收到2922幅国旗图案设计稿。经过层层筛选、分组讨论，上海职员曾联松设计的“红地五星旗”受到众人瞩目，最终这位普通公民的设计经过稍加修改被确定为国旗图案，成为共和国高扬的五星红旗。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召开，来自46个单位的662位代表济济一堂、共商建国大计。会议通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中国人民政治协商会议组织法》《中华人民共和国中央人民政府组织法》，作出关于国都、国旗、国歌、纪年的决议，选举产生政协全国委员会和中央人民政府委员会，宣告中华人民共和国的成立。

每有大事，必相咨访。中国共产党在治国理政中弘扬协商精神，重视在人民政协同各民主党派和各界代表人士开展协商。中央政治局常委每年应邀出席全国政协全体会议，同委员共商国是；中共中央和国务院有关负责同志以及相关部门负责同志应邀出席全国政协专题议政性常委会会议、专题协商会、协商座谈会等，开展互动交流。2016年3月4日下午，习近平总书记看望参加全国政协十二届四次会议的民建界、工商联界委员，并参加联组讨论。在认真听取大家发言后，习近平总书记作了构建“亲”“清”新型政商关系的重要阐述。这样面对面听取意见建议，深入交流构建共识，生动展现了中国式民主的显著特征。

民主监督助良政。政协民主监督是中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，是以提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督。监督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。十二届全国政协围绕营改增税收执行情况、全面两孩政策实施、腾格里沙漠污染治理等问题开展监督调研。十三届全国政协制定了围绕“十四五”规划实施中的重大问题开展专项民主监督的计划，10个专门委员会分别围绕一个方面重大问题，持续组织开展专项监督，形成民主监督意见。2021年全国政协经济委员会围绕“持续优化营商环境”，选取国有、民营和外资企业共130多家进行调研，召开双周协商座谈会，开展重点提案督办，会同全国工商联组织万家企业评营商环境活动。委员们反映了一些地方存在涉企业

福建省厦门市风光
照片：Ivona Katić

收费“剪不断、理还乱”，新老政策、部门间政策不衔接，新官不理旧账等问题，并围绕打造稳定可预期法治化营商环境提出了不少具体建议，相关部门负责同志积极回应。这一系列民主监督活动对推动落实优化营商环境相关政策举措、提振市场主体信心发挥了积极作用。

建言资政谋发展。人民政协具有人才荟萃、智力密集的优势，政协委员中既有学有所长、术有专攻的专家大家，阅历广泛、熟悉政策的领导干部，也有行业领军人物和经验丰富的企业家，以及在各个领域具有广泛影响力的优秀人才，具备高水平的协商议政能力。比如，2019年5月14日，全国政协召开“创新驱动发展”专题协商会，政协委员中的近100位院士参加。与会院士多年来在教育科研一线工作，深谙基础研究、科技创新等方面现状，了解科学研究、创新发展等方面的基本规律和存在问题。会上，委员们敞开心扉、畅所欲言，深入交流、精彩纷呈。中共中央、国务院有关部门负责同志到会介绍情况、听取意见，许多建议在后续出台的政策中得以吸收和体现。“百名院士议创新”一时传为佳话，获得社会各界好评。

求同存异聚共识。人民政协始终致力于巩固团结奋斗的共同思想政治基础，在广泛开展协商、充分发扬民主中，不断凝聚共识，为党和国家事业发展汇聚团结奋斗的力量。1950年6月，政协第一届全国委员会第二次会议讨论土地改革问题。刘少奇同志在会上作了《关于土地改革问题的报告》，系统说明土地改革的必要性、正义性和各项有关方针政策。在讨论过程中，绝大多数人都表示赞同，但也有一些人有顾虑，主张不必发动群众斗争，只需政府颁布法令即可分配土地；还有一些从地主阶级分化出来的开明人士，对土地改革有怀疑、抵触情绪。中共中央负责人

分别约请各民主党派、无党派民主人士和其他爱国民主人士的代表人物沟通思想、交换意见，通过各种形式的协商讨论形成了共识。这次会议后，各民主党派都发布了拥护、支持土地改革运动的指示和决议。

海纳百川求团结。团结和民主是人民政协的两大主题。人民政协作为最广泛的爱国统一战线组织，具备广泛的代表性和包容性。十四届全国政协设34个界别，涵盖了8个民主党派和无党派人士、各主要人民团体、56个民族、5大宗教。目前全国、省、市、县四级政协组织约3200个，各级政协委员60多万人。人民政协由不同党派、不同民族、不同阶层、不同群体、不同信仰的政协委员组成，体现了海纳百川的特色。委员们在共同奋斗目标、共同思想政治基础之上团结共事，有助于促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐。近年来，全国政协建立健全各党派参加人民政协工作的共同性事务情况交流机制，畅通党外知识分子、非公有制经济人士、新的社会阶层人士意见诉求表达渠道，做好少数民族界和宗教界委员专题学习考察、界别协商、反映社情民意等工作，鼓励港澳委员支持特别行政区政府和行政长官依法施政，拓展同台湾岛内有关党派团体、社会组织、各界人士交流交往，吸收侨胞代表参加政协活动，积极促进海内外中华儿女大团结。

做事善商量：不断创新的专门协商机构

马克思、恩格斯说过，全部问题在于确定民主的真正意义。习近平总书记指出，民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的。历史和实践证明，协商民主适合中

国国情，能够解决问题。在思想观念多元、利益格局复杂、社会阶层多样的今天，中国能够创造经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹，得益于植根中国土壤的协商民主能够实现一致性与多样性的统一；能够实现党的主张、国家意志、人民意愿高度统一。协商民主的发展是一个长期的历史进程，人民政协作为专门协商机构也在实践中不断创新和完善。中共十八大以来，以习近平同志为核心的中共中央高度重视发挥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作用，作出一系列重要部署，推动人民政协理论创新、实践创新、制度创新。

中国共产党重视发挥人民政协在协商民主中的作用，为专门协商机构建设提供了理论指引。2013年11月，中共十八届三中全会明确指出，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。2017年10月，中共十九大强调，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。2019年9月，中共中央召开中央政协工作会议，指出要进一步明确人民政协作为专门协商机构的职能责任，强调人民政协是国家治理体系的重要组成部分，提出要完善协商内容、丰富协商形式、健全协商规则、培育协商文化、提高协商能力。2022年10月，中共二十大强调，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合，坚持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，发挥人民政协作为专门协商机构作用，加强制度化、规范化、程序化等功能建设，提高深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识水平，完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制。

人民政协推进专门协商机构建设，深化了协商民主实践探索。

十二届全国政协借鉴历史上的双周座谈会，创设双周协商座谈会，大大提升了协商活动的频率。会议规模小、规格高，全国政协主席担任主持人，与会人员20人左右，有政协委员，也有部委负责人、有关专家，还有一线工作者和基层群众。2020年6月19日，以“完善外卖食品安全监管”为议题的双周协商座谈会上，“饿了么”公司首席执行官王磊来了，美团点评集团联合创始人穆荣均来了，疫情期间坚持送快递的外卖小哥高治晓也来了。高治晓激

南京博物院里的珍贵展品之一
照片：Uroš Šuvaković

动地说,“以前送外卖就是为了养家糊口,但经历了这次疫情,我觉得我们的职业很伟大,因为我们递送的是生活中的柴米油盐,更是人间的温暖与希望。”

十三届全国政协适应新形势新任务,创设远程协商会和专家协商会,进一步拓展了协商的深度和广度。远程协商会把协商现场连线到社区、学校、车间、田间地头,现场直播相关场景,有的委员边说边展示相关图片和视频。“没想到政协也这么‘潮’!”委员、网民纷纷点赞。专家协商会营造宽松的协商氛围,聚焦一个问题开展反复协商、持续协商,具有灵活性、专业性、深入性的特点。

十二届全国政协以来,围绕“国之大者”、民之关切,共召开19次专题议政性常委会会议、20次专题协商会、144次双周协商座谈会、17次远程协商会、74次专家协商会,协商方式和平台载体不断创新完善,进一步形成常态化、多层次、各方面有序参与的协商议政格局。参加过政协协商活动的委员和群众用自己的语言说道:“政协就是商量事儿的地方。”

人民政协加强专门协商机构制度化规范化程序化建设,彰显了协商民主制度效能。深入落实《中国共产党政治协商工作条例》《中共中央关于新时代加强和改进人民政协工作的意见》《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》和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》《关于加强和改进新时代市县政协工作的意见》等重要文件。2018年修订政协章程,把习近平新时代中国特色社会主义思想确立为人民政协的指导思想;2023年修订章程,明确坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合,进一步打牢人民政协团结奋斗的共同思想政治基础。按照体系化的要求推进制度建设,以政协章程

为基础，以协商制度为主干，完善工作制度构架，为人民政协践行全过程人民民主提供了重要保障。

一个国家、一种制度治理能力的高低，体现在能否有效解决时代提出的问题。正如习近平总书记所指出："人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。"我们在中国共产党领导下，从中华优秀传统政治文化中汲取养分，发展全过程人民民主，把人民群众的民主参与落实到民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督各个环节，以实现民主的程序性和实质性相统一。人民政协是具有中国特色的制度安排，是体现了中国社会主义协商民主特色的伟大创举。社会主义协商民主是既符合中国国情、又体现全人类共同价值追求的民主政治形式，为丰富和发展人类政治文明贡献了中国智慧。