

# 人民政协的基本职能与党的执政方式的融合和发展

作者：榆林市委党校 李世义

**【摘要】**“人民政协是中国共产党把马克思列宁主义统一战线理论、政党理论和民主政治理论同中国具体实践相结合的伟大创造，”“人民政协事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分。”如何充分发挥人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商重要作用，加强中国共产党同各民主党派在人民政协内就国家重大问题进行民主协商，本文论证了党的十七大提出的把政治协商纳入决策程序，是民主政治建设的新发展，能使社会各界有效进行互相监督、合作共事，有利于集中力量办大事，有利于巩固党的执政基础，也充分体现了我国社会主义政党制度的特点和优势。

**【关键词】**政治协商；决策程序；民主政治

党的十六届四中全会作出的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》（以下简称《决定》）强调指出，“坚持和发展人民民主，是我们党执政为民的本质要求和根本途径。”中共中央又相继作出《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》（中共中央〔2005〕5号文件）和《关于加强人民政协工作的意见》，从党的大政方针政策的层面上突出了党中央对人民政协工作的高度重视，切实体现了我们党站在新的历史方位，将加强和改善党对人民政协工作的领导作为提高执政能力、巩固执政地位、推进中国特色社会主义伟大事业的重要战略决策。中共中央《决定》与两个重要文件一脉相承，它们的颁布和实施，对于发展社会主义民主政治，提高党的执政能力具有重大而深远的意义，同时赋予了人民政协更高的政治责任和新的历史使命。

## 一、加强人民政协工作是党统揽全局的重要组成部分

《意见》重点强调，“人民政协是中国共产党把马克思列宁主义统一战线理论、政党理论和民主政治理论同中国具体实践相结合的伟大创造，”“人民政协事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分。”充分发挥人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商重要作用，加强中国共产党同各民主党派在人民政协内就国家重大问题进行民主协商，有效进行互相监督、合作共事，有利于集中力量办大事，有利于巩固党的执政基础，也充分体现了我国社会主义政党制度的特点和优势。

## 二、人民政协的基本职能与党的执政方式的辩证统一

党的十六届四中全会《决定》要求我们党“必须坚持科学执政、民主执政、依法执政，不断完善党的领导方式和执政方式。”这既是对我们党长期执政的经验总结，也是对执政能力建设的基本要求。从人民政协的基本职能看，政治协商、民主监督、参政议政与党的科学执政、民主执政、依法执政“两个三者”之间相互对应，辩证统一。



### 1、政治协商整合了民主执政的政治资源

《意见》强调“人民政协的政治协商是党和国家实行科学民主决策的重要环节，是党提高执政能力的重要途径。”人民通过选举投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，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。坚持和完善人民政协这种民主形式，对关系国计民生的重大问题进行广泛协商，充分听取各民主党派、各人民团体和各族各界的意见，体现了民主与集中的统一，有效地整合了党的执政资源，既符合社会主义民主政治的本质要求，又体现了中华民族兼容并蓄的优秀文化传统。

### 2、民主监督为依法执政强化了监督体系

党的十六届四中全会《决定》要求，“拓宽和健全监督渠道，把权力运行置于有效的制约和监督之下。”“支持和保证政协依照章程开展民主监督。”人民政协的民主监督是我国政治运行程序中的重要环节，是社会监督体系的重要组成部分，既包括统一战线内部中国共产党和各民主党派之间的互相监督，也包括各界代表人士对国家机关及其工作人员通过政协进行有组织的监督，基本方式是提出意见、建议和批评。虽然它是一种非权力对权力的监督，但不受部门和地区利益的局限，具有相对的公正性、广泛的代表性和较强的系统性，对建立和完善结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，促进党政部门依法行政，实现依法执政，具有重要促进作用。

### 3、参政议政为科学执政提供了决策参考

党的十六届五中全会提出了要以科学发展观统领经济社会发展全局的总体要求，标志着我国经济社会发展转入了科学发展的轨道。这是我们党科学执政理念的具体体现。《意见》指出，党政领导机关通过政协的参政议政，经常听取各民主党派、人民团体和各族各界代表人士的意见和建议，是切实做好工作的有效方式。人民政协素有“人才库”、“智囊团”之称。政协围绕国家和地区经济社会发展中事关全局的重大战略课题，广泛开展调查研究和视察活动，从不同侧面和多个角度进行科学分析，全方位深层次地加以研究和论证，通过形成有价值有份量的调研报告和建议提案，为党政工作提供科学决策依据，减少和避免决策失误，保证党的各项方针政策得以科学地贯彻执行。

### 三、把政治协商纳入决策程序是民主政治建设的新发展

党的十七大报告明确提出：“支持人民政协围绕团结和民主两大主题履行职能，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设；把政治协商纳入决策程序，完善民主监督机制，提高参政议政实效；加强政协自身建设，发挥协调关系、凝聚力量、建言献策、服务大局的重要作用”。这一论述突出了人民政协的特点和优势，反映了人民政协在中国特色社会主义民主政治中的独特地位和作用。深入学习贯彻十七大关于人民政协的论述，对开创人民政协事业新局面具有重大而深远的意义。特别是十七大提出“把政治协商纳入决策程序”这一重要原则，包含着深刻的思考和丰富的内涵，体现了执政党高瞻远瞩的政治胆略和统揽全局的开拓勇气，从而把人民政协的政治协商工作提到了新的战略高度，赋予政协新的活力，是中国特色社会主义民主政治发展史上的新创举、新突破。

我国民主政治有两种基本形式：一是代议民主，以投票为中心；一是协商民主，以对话为中心。人民政协的政治协商属于协商民主的范畴，是我国作为制度性安排的民主形式，在我国政治生活中发挥着越来越重要的作用。但是毫不讳言地讲，政治协商在实际操作过程中存在随意性和形式化问题，比如以通报代替协商。有的虽然确有协商的形式，但有协商并不等于协商民主。协商民主主要不是出于某种政治目的和功利需要的手段或者方法，而是一种基本政治制度，是扩大公民有序的政治参与，是实现人民当家作主的制度化、程序化过程。

十七大提出的“把政治协商纳入决策程序”，就是一种制度创新和程序安排，要求政治协商坚持“三在前”与“三在先”原则。“三在前”就是：重要问题要协商在党委决策之前、人大通过之前、政府实施之前。“三在先”就是：关系经济和社会发展的重大问题要先协商后决策，



对重大人事安排和关系人民群众切身利益的重要问题要先协商后决定，制定地方性法规政策要先协商后通过。这就要求建立健全与党政工作的议事规则相适应的协商工作制度、机制和程序，而且要具有操作性，增强约束力。

#### 1、要明确协商范围

党委、人大、政府各自职权范围内决策、决定的重大问题都应列入政治协商范围，主要包括：政府工作报告，国民经济和社会发展规划以及重大项目的拟定和实施，财政预算与决算，城市建设的总体规划和重要部署，有关实施本地区社会发展总体规划及其重要配套政策措施，重要法规、行政规章和具有普遍适用效力的决定，各党派之间的共同性事务和有关爱国统一战线的重要问题，经济、政治、科技、教育、文化、医疗卫生和体育等体制改革的重大决策、重要举措，涉及社会和群众生活的重大问题等。特别是重要领导干部的推荐提名任免，不能再搞“神秘化”，要增强透明度，实现公开化，通过事前协商，广纳群言，做到择贤、择能、择优，堵死“公权私援”、买官卖官黑洞，保证权力在阳光下运行。

#### 2、要建立协商机制

党委要统揽全局、协调各方，建立包括政协和各界人士参加的统一协商会议机制；人大、政府要建立就自己职权范围内的重要问题主动邀请政协协商机制；政协要根据问题的性质、层次，建立全委会议、常委会议、主席会议、专委会会议不同规格的对口协商机制。政协要改变坐等党委、政府邀请才参与协商的传统观念和被动局面，应主动选择内容组织协商，邀请相关部门负责人参加会议并就协商议题通报有关情况或作出说明。根据不同协商内容、层次，可以采取会议协商、书面协商、个别协商、对口协商等灵活多样的形式，不拘一格，务求实效。

#### 3、要规范协商程序

首先要确定协商议题，制订年度规划。其次要准备材料，提前送交参加协商人员。除特殊情况外，一般至少应提前10天将有关文件和资料送交政协，政协有关机构至少提前一周将会议通知及有关文件分送参加协商的委员，以便事先做好准备。必要时政协可以组织有关委员调查或者视察，为协商作充分准备。再次是组织好会议，营造直抒己见、畅所欲言的生动活泼政治局面。第四要形成成果。

反映协商成果和形式的主要是《协商纪要》和《协商会议建议》。纪要和建议应发给参与协商的有关单位和人员并送呈党政领导作决策参考。《纪要》除反映协商达成的共识外，还应如实反映争议较大的问题和不同的意见。《建议》要列明协商议题、提出的问题和解决办法、措施，经政协常委会议、主席会议讨论通过后作为建议案提交党委、人大、政府以及有关部门。

#### 4、要落实协商责任

党委要加强对政治协商工作的领导，要牵头负责，保证落实。要建立反馈机制，用制度的形式确定反馈的时限和具体要求。要把政治协商纳入党政工作管理目标，制定相应的管理、考核标准，作为考核各级党政领导干部的重要内容。对各种协商会议和重要的协商活动，各新闻单位要用显著的版面与屏幕进行报道，发挥新闻监督的特殊功能。

#### 5、要完善保障机制

政治协商要制度化、责任化，年初要有规划，年终要有总结，要建立跟踪督办机制，防止搞形式、走过场。要切实保障政协组织和政协委员的知情权、参与权和平等话语权，对以权力压制委员表达意见甚或以权力威胁委员行使职责的领导干部和个别利害关系人，执纪执法部门应及时查处。



## 6、要加强自身建设

把政治协商纳入决策程序,对政协工作提出了新的更高的要求,政协只有加强自身建设,不断提高自身素质,才能不负众望、有所作为。首先,要遴选好委员,改变官员化、商业化结构,选拔各界精英,建立“人才库”,组织“智囊团”。其次,要进一步将政协界别、专门委员会的设置和委员产生办法、职责、任务等问题科学论证,建立专业化的协商、咨询机制,发挥专业性,体现代表性。

如何完善和发展中国特色的社会主义协商民主,搞好政治协商,还需我们在实践中继续探索,在开拓中不断创新。

总之,人民政协是中国共产党执政体制的重要组成部分。加强人民政协工作,是巩固党的执政基础、优化执政环境的有效途径。人民政协认真履行政治协商、民主监督、参政议政三项基本职能,巩固和发展最广泛的爱国统一战线,能够为我们党紧紧抓住发展这个执政兴国第一要务提供稳定和谐的社会环境和广泛的力量支持,有利于不断健全党的执政体制和完善党的执政方略。我们要深化对党的执政规律的研究,要将加强人民政协工作的创新发展与提高党的执政能力有机结合起来,不断推进党的执政能力建设和人民政协事业共同发展。

**【作者简介】**李世义。男,(1949--),榆林市政协委员、榆林市委党校法学教授,律师。

