

# 人民政协在发展全过程人民民主中的重大历史使命

包心鉴

准确把握人民政协在发展全过程人民民主中的重要历史地位，履行人民政协在发展全过程人民民主中的重大历史使命，是在中国式现代化新征程上进一步改进和加强人民政协工作的根本方向。

发展全过程人民民主，是习近平总书记关于中国特色社会主义民主的原创性新理念新思想。这一新理念新思想及其新实践，为新时代人民政协工作提出了新要求、赋予了新使命。党的二十大报告从新时代党的中心任务出发，把发展全过程人民民主作为中国式现代化的一项本质要求，深刻指出：“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。”“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。”要适应全过程人民民主本质特征和内在规律的需要，充分“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”。准确把握人民政协在发展全过程人民民主中的重要历史地位，履行人民政协在发展全过程人民民主中的重大历史使命，是在中国式现代化新征程上进一步改进和加强人民政协工作的根本方向。

**一、全过程人民民主是中国共产党为民主长期奋斗的伟大成果，在党领导民主政治建设的各个历史时期，人民政协发挥了重要作用。**

人民民主是中国共产党始终高举的光辉旗帜。紧紧围绕人民当家作主这一社会主义民主的本质和实质，我们党领导人民不懈奋斗，经历了争得民主、建构民主、发展民主、升华民主的百年辉煌历程。而在每一个历史时期的民主政治建设中，人民政协都没有缺位，都发挥了举足轻重的重大作用。一部新民主主义革命史，从根本上说就是中国共产党领导人民实现民族独立和争得人民民主的光辉历史。在这一“争得人民民主”的历史过程中，毛泽东明确提出统一战线这一重要法宝，中国共产党与各民主党派和各界爱国民主人士紧密合作，成为实现人民当家作主不可或缺的重要制度化力量。1949年9月召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议，中国共产党与各民主党派和各界爱国人士协商建国、共商国是，更是在中国民主政治建设史和人民政协发展史上留下了千古佳话。

新中国成立后，我们党着力巩固和完善国家民主政治制度，在“建构人民民主”上迈出新的步伐。在筹备和胜利召开全国人民代表大会、确立国家根本政治制度的同时，明确指出人民政协不仅没有过时，而且担负新的历史使命。人民政协在巩固和发展爱国统一战线、建构人民民主制度中继续发挥了重要作用。1978年12月召开的党的十一届三中全会，开创了我国改革开放新时期，也开启了中国式社会主义民主政治建设新征程。在这一“发展人民民主”的新时期，人民政协制度在改革中进一步完善，形成了比较成熟和系统规范的人民政协制度体系，为保障人民当家作主发挥了重要作用。党的十八大以来，在新时代十年伟大变革中，社会主义民主得到新的升华，中华民族和中国人民在实现站起来、富起来的基础上迎来了走向强起来的伟大飞跃。在这一“升华人民民主”的新时代，人民政协作为中国式特色制度安排、社会主义协商建国、共商国是和专门协商机构，在完善我国协商民主体系、加强协商制度建设、用制度体系保障人民当家作主中发挥了独特的政治优势和制度化作用。

**二、充分履行人民政协在发展全过程人民民主中的历史使命，必须深刻认识和把握全过程人民民主的鲜明特质和基本规律。**

习近平总书记关于发展全过程人民民主的新理念新思想及其新实践，深刻指明了全过程人民民主的鲜明特质和基本规律，为新时代人民政协赋予了新的历史使命。

全过程人民民主，是坚持以人民为中心的最真实民主。民主的本意是“人民的权力”。马克思曾指出：“‘民主的’这个词在德语里意思是‘人民当权的’。”人民在国家制度和国家政治生活中处于何种位置，是居于中心地位还是被边缘化，是判断民主的性质和质量的重要标准，是衡量真实民主还是虚假民主的重要标志。习近平总书记鲜明提出的“坚持以人民为中心的发展思想”，深刻彰显了中国共产党的根本立场和核心价值，也深刻指明了我国全过程人民民主的特定本质和价值取向。人民当家作主是社会主义民主的本质，坚持以人民为中心是发展全过程人民民主的根本原则。人民政协只有始终坚持以人民为中心，切实履行政协初心使命和为民履职之责，才能充分发挥专门协商机构作用，通过全方位的协商民主推进全过程人民民主。

全过程人民民主，是具有完整制度链条的全覆盖民主。以人民为主体的民主制，是我国社会主义民主的最突出标志，用制度体系保障人民当家作主，是发展全过程人民民主的核心任务。经过长期奋斗和持之以恒努力，我国形成了包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度在内的完整制度链条，发展全过程人民民主具有了完整的制度程序。人民政协是发展全过程人民民主的重要制度安排，只有注重制度改革创新和巩固完善，把用制度体系保障人民当家作主作为根本任务，才能充分发挥政协组织在凝心聚力、增进共识中的重要作用，成为发展全过程人民民主的重要制度力量。

全过程人民民主，是保证人民充分参与权利的最广泛民主。发展最广泛政治参与，保障人民享有真实的知情权、参与权、表达权和监督权，是发展全过程人民民主的突出标志和根本任务。把选举民主和协商民主有机结合起来，把民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督有机贯通起来，从而使国家政治生活各环节、各方面都体现人民意愿、听到人民声音，有效防止了西式民主中国有的选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象，这是我国全过程人民民主的独特本质和特有优势。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，在凝聚社会各界力量共同参与民主政治建设方面具有不可取代的独特的制度优势。

全过程人民民主，是广泛凝聚力量形成最大公约数的包容性民主。民主不是抽象的概念，更不是装潢门面的口号。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。因此全部问题就在于确定民主的真正意义。”我国全过程人民民主之所以愈来愈彰显出巨大的生命力和影响力，一个根本原因就是牢牢把握住了“民主的真正意义”，这就是：坚持以人民为中心，广泛凝聚力量、包容各方智慧、增进政治共识，形成最大公约数，为实现中华民族伟大复兴凝聚起磅礴伟力。人民政协涵盖各民主党派、人民团体和各民族、各阶层、各界别人士，具有极大的政治包容性。通过广泛多层制度化的民主协商，围绕治国理政、国计民生重大问题和人民群众急难愁盼问题进行广泛商量，形成符合最大多数人民利益和意愿的最大公约数，共同推进政治民主、社会和谐和国家繁荣。

**三、从发展全过程人民民主的基本制度架构，深刻认识人民政协专门协商机构的性质定位，充分发挥人民政协专门协商机构的制度优势。**

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，是发展全过程人民民主的重要制度安排，这一性质定位决定了各级政协组织在发展政治参与、凝聚政治智慧、增进政治共识上具有特殊功能和独特优势。紧紧围绕发展全过程人民民主，在组织协商民主上有很大的思路和新的成效，不断提高深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识水平，坚持发扬民主和增进团结相互贯通，坚持建言资政和凝聚共识双向发力，是新时代新征程人民政协履职尽责的最中心任务。习近平总书记明确要求：“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。”实践有力表明，充分发挥人民政协专门协商机构作用，着力发挥人民政协凝心聚力作用，对于构建广泛多层制度化的大众参与机制，发展全过程人民民主，具有重要作用。

**四、从发展全过程人民民主的主要覆盖领域，全面把握人民政协专门协商机构的根本功能，深入履行人民政协专门协商机构的基本职责。**

全过程人民民主，是覆盖民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等民主过程的一切领域的全要素民主。在当代中国，协商民主已经有机地嵌入民主决策、民主管理、民主监督等民主政治的各个领域和各个层面，成为促进科学决策、完善国家治理、加强权力监督的重要制度化力量。这正是人民政协在发展全过程人民民主中的广阔空间和特有优势。

人民政协通过民主协商促进科学决策，是发展全过程人民民主的重要环节。现代民主政治和国家治理，从决定意义上说是决策的科学制定和正确实施。科学的决策能力和正确的执行能力从哪里来？只能来自虚心学习，向人民群众学习，向社会实践学习，广听民意、广集民智、广开言路、广谋良策。在党委统一领导下，通过政协组织及其协商工作机制，在决策形成之前和实施实施过程中及时开展广泛协商，把民主协商贯穿于、渗透于决策制定和决策实施全过程，显然这对促进民主决策和科学决策、发展全过程人民民主具有重大意义。民主从本质意义上说就是通过人民广泛参与共同管理国家和社会。中国特色社会主义进入新时代，我国民主管理呈现出新特点，这就是依靠多元社会力量共同治理国家和社会，这正是人民政协的应有职责和特有优势。在各类协商平台上，各种意见、建议、愿望、诉求得以充分合理的表达，这样一种民主协商的过程，显然也是凝聚社会各界力量和智慧共同治理国家和社会的过程。

人民政协通过民主协商完善民主监督，是发展全过程人民民主的重要环节。人民对公共权力的监督，不仅体现在行使选举权上，更重要的是在日常生活中，即拥有广泛而经常的知情权、参与权和表达权。通过参与民主决策和民主管理，通过广泛多层制度化商量，使社会各界人士和广大群众有充分表达自己民主监督权利的机会。党的十九大报告明确指出，要“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”。党的二十大报告进一步强调，要“完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制”。通过政协协商加强民主监督，显然是发展全过程人民民主赋予人民政协的一项重要职责。

人民政协通过民主协商完善民主监督，是发展全过程人民民主的重要环节。人民对公共权力的监督，不仅体现在行使选举权上，更重要的是在日常生活中，即拥有广泛而经常的知情权、参与权和表达权。通过参与民主决策和民主管理，通过广泛多层制度化商量，使社会各界人士和广大群众有充分表达自己民主监督权利的机会。党的十九大报告明确指出，要“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”。党的二十大报告进一步强调，要“完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制”。通过政协协商加强民主监督，显然是发展全过程人民民主赋予人民政协的一项重要职责。

**五、从发展全过程人民民主的核心价值取向，着力提升人民政协专门协商机构的履职能力，不断开拓发挥专门协商机构作用的有效路径。**

民主不是装饰品，归根到底要对人民有用。发展全过程人民民主，核心价值是在保障人民当家作主权利的基础上提升治国理政水平，促进经济社会发展，不断满足人民在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面日益增长的美好生活需要。这一核心价值取向，对发挥人民政协在发展全过程人民民主中的重要作用，提出了新标准、赋予了新任务。根据全国政协以及一些地方政协的成功实践经验，适应发展全过程人民民主需要进一步完善和发展政协协商，当前应着重抓好几个重要环节：

一是坚持问题导向，紧紧围绕党和国家大局，聚焦全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标这一中心任务，把准民主协商的切入点和着力点，在把协商民主制度优势更好转化为国家和社会治理效能上凝心聚力、增进共识、汇聚力量。二是打造协商品牌，结合本地实际和优秀传统文化，着力打造既具有浓郁地方特色又具有鲜明时代特征的“商量”品牌，努力把特色品牌打造成特色名牌，充分发挥“商量”品牌带动和促进全过程人民民主的政治效应。三是提高协商成效，真协商、会协商，争取同级党委高度重视，赢得社会各界大力支持，充分发挥政协协商的主动作用，并注重从制度上推动协商成果转化为推动经济社会发展智慧力量。四是完善协商制度，构建程序合理、环节完整的民主协商体系，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。五是营造协商氛围，使“遇事多商量、有事好商量、众人的事情由众人商量”真正成为一种工作常态、一种长效机制、一种政协传统。

总之，人民政协作为专门协商机构，在发展全过程人民民主中具有不可取代的历史地位、肩负不可推卸的历史使命。中国式现代化的新征程新任务，迫切要求进一步发挥人民政协在推进全过程人民民主中释放更大的制度优势、发挥更大的政治效能。（作者系中国政治学会学术委员会副主任，山东省政协“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基地”首席专家）

## 实践探索

SHIJIAN TANSUO

党的二十大报告强调，全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。这为我们深入践行全过程人民民主指明了正确方向、提供了重要遵循。“民生议事堂”是浙江省践行全过程人民民主的重要载体，是推动政协协商向基层延伸和协商于民、协商为民的重要平台。台州市创新推进“民生议事堂”建设工作，在扩大基层群众有序政治参与上展现了独特优势。

台州“民生议事堂”是基于全过程人民民主理念的协商民主特色样本。台州市政协认真贯彻落实浙江省政协部署要求，推进“民生议事堂”、委员工作室、社情民意信息联系点“三位一体”建设，拓展了政协协商的广度深度效度。

协商平台突出多层协同。致力于融合发展，搭建政协协商在基层的重要阵地，按照“三位一体”要求，将“民生议事堂”、委员工作室、社情民意信息联系点设置在党群服务中心、文化礼堂等公共场所的同一空间范围内，更加贴近基层实际。致力于开放发展，运用数字化手段和大数据技术，建设“委员工作室”多场景应用，具备交流沟通、咨询回复等功能，实现“三位一体”之间的数据开放共享，并向全省推广。致力于延伸发展，通过以协商主体衔接为基础、以协商议题衔接为纽带、以协商平台衔接为依托，推动“民生议事堂”与基层协商相衔接、与基层社会治理相结合。

协商运行突出制度安排。注重标准赋能，制定全市统一的确定协商议题、开展协商调研、组织协商讨论、报送协商成果、推动协商成果转化等5个环节的操作标准，形成简要、便捷、管用的全流程操作体系。注重评价激励，推动“民生议事堂”建设纳入市委对县（市、区）党建工作考核，纳入县（市、区）党委对乡镇（街道）年度目标责任制考核。开展“民生议事堂”星级评定，推动“民生议事堂”由“盆景”变成“风景”。注重资源保障，推动县（市、区）、乡镇（街道）党委政府加强对“民生议事堂”场地、资金、人员等保障，确保“民生议事堂”有可用场地、有运行经费、有专人管理。

## 构建常态长效界别协商平台

陈扬

习近平总书记从党的二十大报告中强调，完善委员联系界别群众制度机制。人民政协由界别组成，界别是组织委员开展履职活动的基本单元和重要阵地。江苏省扬州市政协致力于构建常态长效界别协商工作机制，推动了委员紧密联系服务界别群众、更好履行职责。

人民政协的特点、责任委员的使命决定了必须充分发挥界别作用、切实加强界别协商。其一，这是人民政协的特点宗旨决定的。以界别为单位常态化开展协商，构建起以委员为“个体”、界别为“集体”、政协为“整体”的履职格局，有利于充分发挥人民政协专门协商机构的作用。其二，这是新时代人民政协的重大政治责任决定的。委员联系服务界别群众，集民智、解民忧、聚民心，从界别群众中来，到界别群众中去，有利于人民政协更好地担负起“落实下去、凝聚起来”的政治责任。其三，这是提升委员履职能力的现实需要决定的。通过界别协商把委员的学习培训、建言资政和联系群众工作有机统一，委员的理论武装就会有源头活水、调查研究就会有真情实感、协商议政就会有真知灼见、团结合作就会有广度深度。

在构建“五化”平台、建强履职阵地中推动界别协商常态长效。

界别协商要成为委员日常履职的重要阵地，在双向发力工作中发挥应有作用，关键在于常态长效。扬州市政协积极构建“五化”平台，不断完善常态化界别协商格局。一是列为必经程序制度化推进。坚持把界别协商作为政协全会大会发言和联组协商、议政性常委会会议和主席会议专题协商开展前的必经程序，做到没有经过界别协商的议题不上会，大力提倡“界别发言”“界别提案”“界别建议”。二是结合重点工作项目化推进。政协组织和政协委员用民主的形式、协商的方法助推信访突出问题解决，是新时代党的群众工作的重要方式，是人民政协有效参与社会治理的重要路径。扬州市政协在“密切关注群众诉求，助力化解基层矛盾”专题协商议事活动中，针对基层社区治理、农民权益保障、生态环境整治、义务教育改革、金融市场规范等矛盾突出的5个重点领域，分别开展界别协商，提出避免和减少矛盾的意见建议。三是打造特色活动品牌化推进。品牌的影响力对于调动委员履职积极性、提高

## 民生议事堂

叶海燕

以参与式、恳谈式为主要特征的台州“民生议事堂”在践行全过程人民民主中彰显了积极的时代价值。“民生议事堂”依托“开门就是群众，出门就是基层”的独特优势，深入开展参与式协商、恳谈式协商，促进了政协委员更好联系服务群众，有效彰显了“最广泛、最真实、最管用的民主”的价值功能。

聚焦最广泛的民主，进一步提升了协商开放度。通过“民生议事堂”建设，坚持开门协商、开放协商，采取“请进来、走出去”等方式，把涉及群众切身利益的问题送到村头巷尾，灵活开展线上协商、现场协商、工厂协商、广场协商、农场协商，为不断实现人民对美好生活的向往献计出力。

聚焦最真实的民主，进一步提升了基层共识度。鼓励不同利益主体通过“民生议事堂”充分表达利益诉求，在不断碰撞、交锋、磨合中寻求最大公约数，提高深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识水平，多做宣传政策、释疑增信、理顺情绪、化解矛盾的工作，形成同心同德贯彻落实党委政府决策部署的工作合力。

聚焦最管用的民主，进一步提升了群众满意度。通过“民生议事堂”建设，强化问题导向，提高解忧意识，坚持协商于决策之前和决策之中，依托“助力共同富裕示范区建设专题协商议事月”等活动，多谋利民之策、多献安民之计、多促惠民之举，更好解决人民群众急难愁盼的问题。

（作者系浙江省台州市政协主席）

（作者系江苏省扬州市政协主席）