

学界视角

XUEJIESHIJIAO

# 人民政协是坚持和发展全过程人民民主的重要制度平台

包心鉴

发展全过程人民民主，是中国式现代化的本质要求，是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。党的二十大报告提出：“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式”；要“健全各种制度化协商平台，推进协商民主广泛多层制度化发展”；要“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”。统筹领悟党的二十大报告，深入总结各级政协发挥专门协商机构作用、践行全过程人民民主的实践经验，我们领悟到：协商民主是坚持和发展全过程人民民主的重要制度形式；人民政协是坚持和发展全过程人民民主的重要制度平台。这两个方面性质功能定位，互为条件、相辅相成，在全过程人民民主实践过程中融为一体。

## ■ 推进民主协商，完善“全链条”人民民主的重要制度平台

我国社会主义民主之所以是一种全过程人民民主，根本依据和内在逻辑在于这是一种“全链条”式的制度化民主。从国家机构运行到基层社会治理、从重大立法决策到依法治理程序、从公共权力制约到人民权利保障、从民主选举到民主协商、从民主决策到民主管理、从民主参与到民主监督，形成了一个有机联系、良性互动的制度链条。这样一种完整的“民主制度链”，有效保证了人民当家作主权益，实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，因而是最广泛、最真实、最管用的民主。

协商民主是中国式民主的独特体现，其鲜明特点和突出优势在于，通过政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商等多种民主协商平台，充分尊重民意、广泛集中民智，畅通民主渠道、增进民主共识，有效保证人民当家作主权利的充分表达和真实实现。在各类制度化协商平台中，作为专门协商机构的人民政协，显然具有重要功能和作用。党的二十大报告明确要求，在中国式现代化新征程上，必须充分“发挥人民政协作为专门协商机构作用”，“推进协商民主广泛多层制度化发展”。

我国政治发展实践深刻表明，选举民主和协商民主相辅相成、相得益彰。从一定意义上说，没有选举民主，人民没有选举权和决定权，当然也就无民主可言，人民当家作主也就成了一句空话。同时我们又必须清醒地看到，选举民主不是万能的，仅仅靠“票决”不可能完全解决权力运行和国家治理中大量的涉及人民群众切身利益的问题。从制度生成来说，选举民主是一个“二者择一”的过程，要么赞成、要么反对，要么通过、要么否决，容不得中性选择和中性结果。从一般意义上说，选举民主是一个“你上我下”的对决过程，失利者一方尽管是少数，但因其民主诉求得不到实现而有可能引发不满乃至对抗，极端情况下甚至会导致“多数人暴政”。这样一种选举民主制度的“短缺”，正是协商民主制度的优长。协商民主以尊重多数、照顾少数和求同存异为基本原则，不仅注重民主的结果而且注重民主的过程，既强调决策前也注重决策中各种利益的博弈和融合，因而可以最大限度地凝聚社会各界共识和人民群众智慧，形成最大公约数，充分调动人民的积极性、激发人民的创造力。

我国全过程人民民主，正是从制度设计出发，把选举民主和协商民主有机地结合起来，把民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督有机地贯通起来，涵盖经济、政治、文化、社会、生态

文明等各个领域，既关注国家发展大事和社会治理难事，又关注人民群众具体需求和百姓日常琐事，具有时间上的连续性、内容上的整体性、运行上的协同性、人民参与的广泛性和持续性，从而使国家机构运行和社会生活各方面都能体现人民的意愿、听到人民的声音，有效防止西方民主选举时漫天许诺、选举后无人过问，选民只有在投票时才被唤醒、投票后即进入“休眠”状态的弊端。这是中国式民主的最大优势，也是全过程人民民主的鲜明特色。正是从这个根本意义上说，人民政协是实现全过程人民民主的“重要制度平台”。所谓“重要制度平台”，主要是指全过程人民民主的广泛性，通过人民政协等协商民主制度化平台，更广泛更充分地表达和实现人民当家作主权利，实现“有事好商量，众人的事情由众人商量”这一“人民民主的真谛”。

## ■ 扩大民主参与，发展“全方位”人民民主的重要制度平台

大众政治参与是现代民主政治的本质属性。列宁深刻指出：“民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。”民主发展史表明，民主的价值能否真正实现，不仅取决于是否有完整的制度载体和制度程序，而且取决于能否有广泛的参与渠道和参与实践；评价一个国家是否是民主的，不仅要看法民制度是否健全和完善，而且要看民主参与是否畅通和有效。不断扩大人民参与国家治理和社会政治生活的范围和程度，保障人民群众享有真实的知情权、参与权、表达权和监督权，是我国全过程人民民主的特有功能，也是发展全过程人民民主的根本任务。

协商民主与大众政治参与有着本质上的联系。民主协商本身就是广泛的政治参与，民主协商的过程就是吸引社会各界和广大群众广泛参与国家和社会治理的过程。通过广泛多层制度化的政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商，构建起社会各界和人民群众知情明政机制和参政议政平台，使人民群众有机会经常性广泛地参与到国家和社会治理的具体实践中来，这是我国社会主义协商民主的独特优势。协商民主在给人们提供广阔的政治参与平台同时，也在地要求人们提升制度性参与自觉和政治参与水平，把实现自身权益和维护国家权益有机地统一起来，从而形成一种多元主体共同参与的良性互动过程，使各种政治资源和社会资源都能有效地整合到推进国家和社会治理现代化上来，凝聚成推进中国式现代化的强大合力。

人民政协作为“最广泛的爱国统一战线组织”，是凝聚人心、汇聚力量的强大法宝，在扩大政治参与、凝聚人心合力方面，具有独特的政治优势和特有的制度平台作用。其一，人民政协代表性强、联系面广、包容性大，可以通过广泛参与和平等商量调动社会各界力量，为改革发展出实招、谋良策，添动力、增合力。其二，人民政协人才荟萃、智力密集，是一个政治参与的大智库，可以把社会各界智力凝聚起来、创造活力激发出来。其三，人民政协委员来自社会各界，人民政协界别与社会具有直接联系，人民政协的睿智之言、务实之策深深植根于人民，通过开展调查研究和专题协商、界别协商，可以广泛听到人民群众的呼声，充分吸取人民群众的智慧，为党和国家中心工作提供更多建设性、可操作性的意见和建议。其四，发挥人民政协在协调各类政治关系，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，共同致力于实现中华民族伟大复兴方面，具有特殊的地位和作用。其五，人民政协是社会主义协商民主的专门协商机构，通过广泛多层制度化的政协协商，可以有效发挥深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识的制度化平台作用，最大限度凝聚社会各界力量，为顺利推

进中国式现代化、实现中华民族伟大复兴提供了强大动力。以上几个方面，贯穿一条主线，这就是通过人民政协独特的制度优势和协商平台作用，把最广泛的爱国统一战线转化为发展全过程人民民主的强大制度优势。

充分发挥人民政协扩大政治参与、推进全过程人民民主的重要制度平台作用，一个重要路径是把握人民民主的真谛、打造特色商量品牌。这是党的十八大以来我们党在加强人民政协制度化、规范化、程序化建设，充分发挥专门协商机构作用方面的重大政治创造，也是各级政协在发展协商民主、推进全过程人民民主方面的重要实践经验。习近平总书记精辟指出：“有事好商量，众人的事情由众人商量，这是人民民主的真谛。”涉及国家整体治理的事情，涉及全国各族人民利益的事情，在全体人民和全社会中广泛商量；涉及国家局部治理的事情，涉及某个地域人民群众利益的事情，在这个局部和地域的人民群众中广泛商量；涉及某些具体国家事务治理的事情，涉及一部分群众利益和特定群众利益的事情，在这部分群众中广泛商量；涉及基层社会治理的事情，涉及基层群众利益的事情，在相应基层范围群众中广泛商量。在各类特色商量平台上，社会各界人士以平等的身份共同参与，各种意见、建议、愿望、诉求得以充分合理地表达，真正做到相互尊重、平等协商而不强加于人，遵循规则、有序协商而不各说各话，体谅包容、真诚协商而不偏激偏执，形成既畅所欲言、各抒己见，又有理有度、合法依章的良好政治氛围。实践充分证明，“在人民内部各方面广泛商量的过程，就是发扬民主、集思广益的过程，就是统一思想、凝聚共识的过程，就是科学决策、民主决策的过程，就是实现人民当家作主的过程。”

## ■ 促进民主治理，彰显“全覆盖”人民民主的重要制度平台

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。”民主的真正意义即民主的价值实现。一种民主是否有意义、有价值，归根到底要看它是否对优化国家治理有用，是否对推进社会发展有用，是否对实现人民权益有用。习近平总书记深刻指出：“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。”我国全过程人民民主之所以愈显彰显出巨大生命力和影响力，在当今世界各种民主制度和价值理念比较中愈显彰显出鲜明特色和巨大优势，一个根本性原因就是我们中国共产党始终把坚持人民至上作为民主的核心价值理念和根本运行原则，着力把民主制度优势转化为国家治理效能，保障人民主权、尊重人民创造、集中人民智慧，从而使民主的真正意义得以充分实现，民主的核心价值得到充分体现。

民主和治理能结合、如何结合，这在西方民主模式和传统民主理念中是一直未能解决好的重大难题。民主讲究程序，治理追求效率，两者似乎难以结合，甚至价值相悖。我国发展全过程人民民主的重大理念及其深入实践，有效实现了民主与治理的有机结合，把现代民主制度有机地嵌入国家治理机制，转化为国家治理效能。这突出地体现为全过程人民民主的“全覆盖”性，是贯通民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等民主发展一切领域的全要素、全覆盖民主。其中，民主协商不仅对民主选举具有重要的弥补功能和促进意义，而且在民主决策、民主管理、民主监督等全过程人民民主的各个层面和各个领域，都具有不可或缺的特有功能和制度优势。在新时代民主政治建设实践中，作为专门协商机构，人民政协组织和推进的协商民主已经有效地嵌入民主决策、民主管理、民主监督的各个领域和全部过程，成为促进科学决策、完善

国家治理、加强民主监督不可缺少的重要制度力量。

人民政协通过民主协商促进民主决策，成为发展全过程人民民主的重要制度平台。政策和策略是全面推进中国式现代化中具有决定性意义的因素。任何一项决策制定的偏颇或决策实施中的疏漏，都有可能影响经济社会发展，甚至造成对人民生命财产的损失，这是历史与现实提供的深刻教训。中国现代化的宏伟目标和艰巨任务，迫切要求提升决策能力、促进科学决策方面具有不可或缺的重大功能。在党委统一领导下，充分发挥各级政协联系面广、智力资源丰富的特有优势，通过特有的协商工作机制，打造各类决策商量平台，在决策形成之前和决策实施过程之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，努力形成有利于减少决策失误、弥补决策疏漏的民主共识，显然这对促进科学决策和民主决策具有重大意义。正是从这个意义上说，民主协商的过程也就是民主决策和科学决策的过程，也就是实现全过程人民民主的过程。

人民政协通过民主协商推进民主管理，成为发展全过程人民民主的重要制度平台。中国式现代化是以人民为主体、实现全体人民共同富裕的现代化，这一现代化的鲜明特质和重大任务必须依靠多元社会力量共同推进国家和社会治理，建设以人民为中心的共建共治共享的社会共同体。这正是社会主义协商民主的核心价值所在。人民政协是社会主义协商民主的专门协商机构，具有覆盖社会各界、畅通多种渠道、广泛凝聚共识的功能与特点。在人民政协协商平台上，政协委员和界别群众共同参与，各种意见、建议、愿望和诉求充分表达，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，从而可以最大限度地调动各民主党派、各社会团体和广大人民群众的积极性、主动性、创造性，完善社会政策、促进社会治理、化解社会矛盾、整合社会力量，创造良好的舆论环境和政策环境，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。这样一种人民民主协商的过程，无疑是扎实推进全过程人民民主的过程。

人民政协通过民主协商加强民主监督，成为发展全过程人民民主的重要制度平台。加强对公共权力的监督，防止权力被滥用而产生权力腐败，既是全面建设社会主义现代化国家的应有之义，又是发展全过程人民民主的重要环节。人民是加强权力监督的主体力量，民主监督是权力监督体系的重要环节，人民政协是加强民主监督的重要载体。《中国人民政治协商会议章程》对人民政协民主监督的内容和途径作出明确规定：“民主监督是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策、重大改革举措、重要决策部署的贯彻执行情况，涉及人民群众切身利益的实际问题解决落实情况，国家机关及其工作人员的工作等，通过提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督。”这一规定深刻表明，人民政协民主监督的实质是一种政治监督，主要内容是加强对公共权力运行情况及其实际效果的监督，根本目的是维护和保障人民当家作主权利。实践愈益表明，着力加强民主监督，切实落实民主监督的责任与成效，是发展全过程人民民主赋予人民政协的一项神圣使命和时代重任。

（作者系中国政治学会学术委员会副主任，山东大学特聘教授，习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想山东研究基地特约研究员）

今年10月召开的全国宣传思想文化工作会议首次提出“习近平文化思想”，在党的宣传思想文化事业发展史上具有里程碑意义。习近平总书记明确要求提出“七个着力”的要求，为做好宣传思想文化工作提供了强大思想武器和科学行动指南。“着力加强党对宣传思想文化工作的领导”的要求被放在“七个着力”的第一条加以强调，凸显了党的领导在习近平文化思想中的重要意义，具有深刻的理论、历史和实践逻辑。

“着力加强党对宣传思想文化工作的领导”的要求，在理论逻辑上有效贯通了马克思主义思想精髓和中华优秀传统文化精华。一方面，马克思、恩格斯强调，无产阶级政党不应当成为某一个资产阶级政党的尾巴，而应当成为一个独立的政党，它有自己的目的和自己的政治，指出“没有权威，就不可能有任何的一致行动”。他们还强调“理论一经掌握群众，也会变成物质力量”，并认为一个阶级要想取代旧统治阶级，会“赋予自己的思想以普遍性的形式”。列宁提出“我们应当既以理论家的身份，又以宣传员的身份，既以鼓动员的身份，又以组织者的身份到‘居民的一切阶级中去’”。这些论述涉及如何实现党的领导权特别是文化领导权的问题，也启发了西方马克思主义鼻祖葛兰西正式提出“文化领导权”这一概念。另一方面，中国的“大一统”传统强调九州共贯、六合同风，既运用政治的刚性力量保障政令上下贯通、令行禁止，又发挥文化“齐风俗、一民心”的柔性作用。同时，尽管社会上长期存在三教九流，但国家通常会动用制度资源来确立主流意识形态。中华文化由此形成了多元一体、团结集中的统一性，形成化解冲突、凝聚共识的包容性，并在二者有机协调的基础上，锻造出政治和文化上的强大向心力。强调党对宣传思想文化工作实行集中统一领导，既渊源于马克思主义对文化领导权的一贯重视，又植根于中华文明追求政治和文化向心力的悠久传统。

“着力加强党对宣传思想文化工作的领导”的要求，在历史逻辑上充分凝练了党百余年来领导宣传思想文化工作的宝贵经验。在新民主主义革命时期，中国共产党很早就注意到宣传思想文化工作的重要性，积累了领导“左联”“右联”以及在文化斗争、领导工农兵在苏区进行文化建设等经验。延安整风运动期间，毛泽东在文艺座谈会上的讲话厘清了人们头脑中存在的错误认识，解决了文艺“为什么人”和“如何为”两个核心问题，提出“文艺服从于政治”的战时文艺发展方略。他后来还指出新民主主义文化是无产阶级领导的人民大众的反帝反封建的文化。在社会主义革命和建设时期，毛泽东提出“艺术问题上的‘百花齐放’，学术问题上的‘百家争鸣’”的“双百方针”，以及“古为今用，洋为中用”等重要论断。同时，党探索并建立社会主义文化政策、制度和管理体系，实现党对文化领导的国家化。在改革开放和社会主义现代化建设新时期，党中央确立“文艺为人民服务、为社会主义服务”的“二为”方向以及“双百”方针，在巩固党在意识形态领域领导权的前提下，恢复和焕发文艺与文化生产的活力。邓小平、江泽民、胡锦涛高度重视党对宣传思想文化工作各个方面的领导。进入新时代，以习近平同志为核心的党中央从全局和战略高度，继“道路自信、理论自信、制度自信”之后把“文化自信”纳入“四个自信”，提出“两个结合”的重大论断，以及创造性转化、创新性发展的“两创”原则。习近平总书记强调牢牢掌握意识形态工作领导权，牢牢坚持党性原则，坚持党性和人民性相统一。

“着力加强党对宣传思想文化工作的领导”的要求，在实践逻辑上有力确保了新时代宣传思想文化工作坚持正确政治方向。近几十年来，面对中国经济的增长和综合国力的提升，西方反华势力加紧对我国发动“认知战”。一方面，在国际上散布“中国威胁论”“锐实力”等妖魔化中国的言论，极力丑化中国的国际形象，破坏中国所处的国际舆论环境；另一方面，加紧向中国输入历史虚无主义、文化虚无主义、新自由主义、极端民族主义等，试图搅乱中国人的价值观念，进而削弱中华民族的凝聚力，破坏中国的文化安全。近些年来，互联网这个“最大变量”的引入，使得意识形态领域的斗争形势更加复杂。习近平总书记以高度的忧患意识深刻指出：“一个政权的瓦解往往是从思想领域开始的，政治动荡、政权更迭可能在一夜之间发生，但思想演化是个长期过程。思想防线被攻破了，其他防线就很难守住。”“在意识形态领域斗争上，我们没有任何妥协、退让的余地，必须取得全胜。”他还多次强调“过不了互联网这一关，就过不了长期执政这一关”。如何才能取得意识形态领域斗争的全胜？习近平总书记指出：“面对改革发展稳定复杂局面和社会思想意识多元多样、媒体格局深刻变化，在集中精力进行经济建设的同时，一刻也不能放松和削弱意识形态工作，必须把意识形态工作的领导权、管理权、话语权牢牢掌握在手中，任何时候都不能旁落，否则就要犯无可挽回的历史性错误。”他要求各级党委“对各种政治性、原则性、导向性问题是敢抓敢管，对各种错误思想必须敢于亮剑，帮助人们明辨是非，牢牢掌握意识形态工作主动权”。他形象地把思想舆论阵地分成红色、黑色和灰色三个地带，强调对不同地带，要采取不同策略。只有加强党对宣传思想文化工作的全面领导，旗帜鲜明坚持党性原则，才能在复杂的斗争形势中站稳政治立场，在世界风云激荡中坚持正确政治方向。

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。我们要深入学习贯彻习近平文化思想，深刻理解“着力加强党对宣传思想文化工作的领导”要求的重大意义，更好担负起在新的历史起点上继续推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明这一新的文化使命。

（作者系中央社会主义学院中华文化教研部中国传统文化教研室主任、副教授）

李勇刚

## ——深刻理解“着力加强党对宣传思想文化工作的领导”

# 确保新时代宣传思想文化工作正确的政治方向

实践探索

SHIJIANTANSUO

# 在践行全过程人民民主中展现政协力量

郭建

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制，是发展全过程人民民主的重要制度安排。市县政协身处一线、基层和群众之中，必须以有效工作拓展参与度、提升实效性，打通“最后一公里”，让群众切实感受到全过程人民民主十分管用、就在身边。

江苏省镇江市政协守正创新，扎实推进协商民主实践。一是聚焦主责主业，构建协商议政新格局。以全体会议为龙头，以专题议政性常委会会议、专题协商会、协商座谈会为重点，以其他形式为补充，扩大参与度，提升实效性；做好协商“后半篇文章”，建立并落实协商成果采纳落实反馈机制，在政协办公室成立协商和监

督处，加强统筹协调，推动协商成果有效转化落实见效。二是巩固“重要阵地、重要平台、重要渠道”，拓展凝聚共识渠道。坚持党的全面领导，听取工作汇报，研究重要工作，出台重要文件，帮助解决问题；市政协党组自觉扛起第一责任，有效发挥把方向、管大局、促落实的重要作用。密切联系界别群众，建立主席会议成员“联系委员日”和党员委员联系党外委员、委员联系界别群众“两个联系”制度，拓展常态化联系渠道。三是建强“三驾马车”，激发政协工作新动能。党建引领，研究委员作用和专委会基础性作用是政协工作的力量源泉和关键支撑。强化党建引领作用，创建

以政治同心好伙伴、思想引领好标兵、基层组织好堡垒、服务大局好帮手、务实创新好作风为主要内容的“五好党建”品牌，促进党建优势转化为政协效能。强化委员主体作用，发挥界别基本组织单元作用，建设集履职活动阵地、协商议事平台、联系群众窗口于一体的界别委员工作室，巩固和拓展界别活、全盘活的生动局面；表彰激励和纪律约束并重，建立委员履职评价体系，设立委员优秀履职奖，落实履职提醒制度，委员积极性主动性创造性明显提高。强化专委会基础性作用，深化“全员入委”，按界别配强专委会兼职副主任；开展模范机关建设三年行动，落实专委会向主席会议报告工作制度，健全绩效评

价机制，推进专委会工作“专”出特色、“专”出质量、“专”出水平。

笔者在实践中体会到，基层政协践行全过程人民民主必须坚持和发展好以下几个重点。

坚持和加强党对政协工作的全面领导，切实把政协制度优势转化为治理效能。

坚持为中国式现代化事业贡献智慧力量，以高质量协商推进高质量发展，真正做到围绕中心、服务大局。

坚持建言资政和凝聚共识双向发力，培育协商文化，努力把凝聚共识融入履职工作的各方面和全过程。

坚持制度化、规范化、程序化等功能建设，彰显制度优势。通过制度的有效运行，具体地、现实地把全过程人民民主体现到政协工作各方面全过程。

坚持党建引领，建强“两支队伍”。推动党建与履职有机结合、深度融合、双向促进。强化委员主体作用和专委会基础性作用，健全履职组织体系和评价激励约束机制。

（作者系江苏省镇江市政协主席）