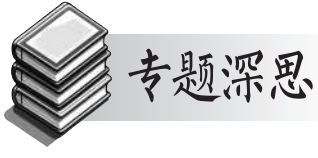


## 深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

在健全完善民主监督制度机制中  
不断释放协商式监督效能

□ 葛慧君



## 专题深思

习近平总书记强调,要从制度上保障和完善民主监督,探索开展民主监督的有效形式。党的二十大报告提出完善人民政协民主监督制度机制的新要求。最近,全国政协印发《政协全国委员会关于加强和改进民主监督工作的实施意见》,为我们指明了努力方向,也给予了新的期待。从当前来看,实践中还存在一些亟待改进的薄弱环节,我们既要立足人民政协性质定位,促进协商与监督优势互补、一体贯通,又要着眼发展全过程人民民主,推动组织统筹、运行体系、方法流程、手段工具等方面创新,不断拓展协商式监督的广度、深度和效度。

## 一、正确认识和科学把握人民政协性质定位,把协商式监督的内在优势转化为实际效果

人民政协集协商、监督、参与、合作于一体,政协民主监督注重靠平等协商的民主精神、靠精准对路的真知灼见、靠以理服人的方式方法,具有突出的聚识性、建设性、包容性,彰显了协商式监督的独特优势。一是监督主体的广泛优势。政协委员作为民主监督的主体,来自各党派、各团体、各界别,联系面广、代表性强,能够及时反映各行各业人民群众的利益诉求,并将之有效转化为开展协商式监督的批评意见,充分发挥民主监督直面问题、化解矛盾、协调关系、增进共识的作用。二是监督方式的民主优势。政协委员依据政协章程,以提出意见、批评、建议的形式进行的民主监督,不是靠强制约束力,而是靠民主政治的影响力,靠平等协商的综合优势。依托人民政协制度平台开展民主监督,既可以发挥政协参加单位与广大委员的积极性,又可以调动社会各界人士广泛参与的积极性,有利于形成民意汇集、诉求表达、分歧化解、凝聚

共识的良好氛围,更好推动党政决策部署贯彻落实。

## 二、正确认识和科学把握民主监督与政治协商、参政议政的关系,将民主监督融入政协履职全过程

政治协商、民主监督、参政议政,是人民政协的主要职能,三者有机联系、相互促进、相得益彰。民主监督既有自己独特功能和任务,又与政治协商、参政议政密切相关。从制度设计看,政治协商、参政议政本身就包含民主监督成分。政治协商是对国家大政方针和地方重要举措以及经济、政治、文化、社会、生态文明建设中的重要问题,在决策之前和决策实施之中进行的协商,内地包含民主监督因素,如果重协商而轻监督、有协商而无监督,协商的深度和广度就会大打折扣。参政议政是对经济、政治、文化、社会和生态环境等方面的重要问题以及人民群众普遍关心的实际问题所进行的调查研究和协商讨论,如果缺乏民主监督因素,参政议政质量和成效也会受影响。要统筹推进、整体推进三项职能,寓民主监督于会议、视察、提案、调研等协商工作,尤其要将民主监督有机融入其中,进一步增强民主监督内涵、扩大协商工作的民主监督影响。

## 三、正确认识和科学把握委员联系界别群众制度机制的优势,提高民主监督的制度化水平

委员联系界别群众的制度机制是否完善、是否卓有成效,关系到民主监督的质量水平及其政治和社会影响。一要增强界别民主监督意识。增强政协履职“界别渠道作用”意识,强化党政部门和社会各方“支持界别履职”意识,把民主监督作为界别活动和联系群众的重要内容。二要扩大界别民主监督话语权。畅通界别联系群众渠道,重视以界别名义提交发言、提案和开展协商、调研,围绕党委政府重大方针政策等重要决策部署贯彻落实,年年聚焦、接力建言,重点问题重点议政,常议常新步步深入。三要丰富界别民主监督形式。注重突出界别代表性、领域广泛性、行业

专业性,充分发挥界别委员职业优势和专业特长,使民主监督更有针对性和可操作性。比如,山东省政协依托“界别同心汇”,邀请群众代表与政协委员一起聚焦民生突出问题,与职能部门负责人协商沟通,及时将办理情况通报参加监督相关各方和界别群众,在服务为民中彰显价值担当。

## 四、正确认识和科学把握国家治理现代化对人民政协提出的新要求,构建畅通有序的民主监督制度体系

如何从制度机制层面进一步规范和完善民主监督运行程序,既是推动人民政协制度更加成熟更加定型的重要环节,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。必须着力把握好民主监督的方向和原则、节奏和力度,做到有计划、有题目、有载体、有成效,重点是健全五个机制:一是组织领导机制。人民政协民主监督作为党和国家监督体系的重要组成部分,要始终坚持在党的领导下进行,这是重大政治原则,任何时候都不能动摇。要将重点监督议题纳入年度协商计划,加强党政领导与政协领导、党政部门与政协专委会的联系,沟通情况、交换意见,形成敢于监督、支持监督、接受监督的良好氛围。二是知情明政机制。建立重大问题情况通报制度,定期向政协委员通报经济社会发展重要工作进展情况,为政协委员了解情况、开展监督提供有利条件。三是办理反馈机制。要及时将民主监督意见提供给党委政府有关部门,及时反馈民主监督意见的办理采纳和落实情况。四是评价激励机制。定期对调研监督、专项监督的质量和效果进行考核评估,根据考核结果予以激励或改进,达到典型带动、整体提升效果。五是协同推进机制。探索联动融合,推动政协民主监督同党内监督、人大监督、行政监督、司法监督、社会监督、舆论监督等有效衔接、协调配合,通过信息共享、双向转化、协作跟进等形成监督合力,更好把人民政协制度优势转化为治理效能。

(作者系全国政协委员、中国人民政协理论研究会副会长、山东省政协主席)

全过程人民民主视域中的  
专门协商机构建设

□ 张贤明

党的二十大报告指出,“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式”,全面发展协商民主主要“发挥人民政协作为专门协商机构作用”。人民政协是在中国共产党领导下以马克思主义为指导,结合中华优秀传统文化、借鉴人类优秀文明成果的产物,是植根于中国历史、内生演化而来的中国特色制度安排。新时代以来人民政协被赋予“社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构”“国家治理体系的重要组成部分”等性质定位。这些论断明确了人民政协在全过程人民民主和国家治理现代化中的重要作用,是人民政协制度在新时代的创新。一方面,加强人民政协作为专门协商机构建设要遵循全过程人民民主的价值原则;在全过程人民民主的逻辑与框架中展开。另一方面,加强人民政协作为专门协商机构建设能够更加充分地发挥全过程人民民主的制度优势,进一步激发全过程人民民主的民主底蕴和治理效能。这可以从如下几个方面展开:

## 一、加强人民政协作为专门协商机构的制度平台建设,全面提升协商质量

全过程人民民主作为解决问题的民主具有深刻的治理意蕴,而协商质量则关系到民主质量和治理效能。协商民主作为实践全过程人民民主的重要形式,需要广泛嵌入国家治理的各个层级与领域当中,人民政协就应该在国家治理中提供协商的平台载体,保障协商的问题导向、过程导向、结果导向。“协商”和“搭台”是人民政协作为专门协商机构的重要职责,“搭台”旨在为协商提供平台载体,保障国家治理推进到哪里,协商就运转在哪里,平台就建设在哪里,实现协商民主的制度化、规范化、程序化。“协商”则旨在以合理的

程序、规范的标准保障协商的质量,将法治原则、责任价值、公共精神贯穿于协商始终,使协商能够真正凝聚共识、凝聚真正共识,保障协商成果落地。“协商”和“搭台”相结合相互促进,具有全链条、全方位、全覆盖的特征,可以有效涵盖国家治理的方方面面,扩大各界群众的有序参与、联结政策过程的不同环节,推动实现过程民主和成果民主的有机统一。

## 二、发挥人民政协作为专门协商机构的专业优势,整体提升协商民主质量

在某种意义上,协商不仅是原则和价值,也是程序和技术。人民政协之所以被称为“专门协商机构”,就在于其无论是原则价值还是程序技术,都具有专业优势,有助于整体性提升协商民主的质量,实现协商民主体系整体功能大于部分之和的良好效果。社会主义协商民主是一个“体系”,由政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、基层协商、人民团体协商以及社会组织协商共同构成。制度体系中各个要素的协同建设是整体强化制度体系效能的关键。在社会主义协商民主体系中,人民政协要更好发挥专业性强、协商基础好的优势,加强同其他协商渠道的有机衔接,协同推进社会主义协商民主广泛多层次制度化发展。

## 三、注重政协协商同基层协商的协同配合,更好服务基层治理

全过程人民民主的广泛性体现在民主实践的广泛性,只有社会中的每个细胞都有民主实践的存在,才能为创造真实、广泛、管用的民主提供坚实基础和基本前提。全过程人民民主逻辑中的协商民主不应该局限于政治生活领域,

否则就可能因其实践领域的片面性而影响全过程人民民主的质量与效能。因此,人民政协协商民主不仅要在政治生活中发挥作用,也应体现在社会生活之中,发挥协商民主的社会功能,使其成为夯实和谐社会关系的手段。特别是市县基层政协,在履职中要更多地加强同基层协商的协同联动,支持政协委员有序参与基层协商,促进政协协商有效服务基层治理。

## 四、推动选举民主与协商民主相互补充、相得益彰,更好体现我国社会主义民主政治的特点和优势

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,是中国社会主义民主的两种重要形式。因此,全过程人民民主必然要求充分发挥两种民主形式的各自优势,实现协商民主与选举民主的合理互嵌、有机结合。一方面,在协商民主中引入选举民主,通过协商民主和选举民主的有机整合防止议而不决、提升协商民主的效率;另一方面,将协商民主引入选举民主,在“有事好商量”和“最大公约数”中广泛凝聚共识,发挥协商民主的凝聚共识作用而消弭选举民主可能带来的对抗性,可以防止由单纯选举民主可能引发的社会撕裂。协商民主与选举民主有着不同的适用场景,也有不同的功能和目标,发挥两者优势的着眼点在于“管用”。对于中国式现代化而言,协商民主和选举民主的合理互嵌、有机结合可以有效扬长避短、因势利导,让两种民主形式在全过程人民民主中体现真实且管用的价值。

(作者系中国人民政协理论研究会理事,吉林大学行政学院院长、教授)

坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合是习近平总书记在党的二十大报告中提出的重要要求,为新时代人民政协事业发展提供了根本遵循和行动指南,对推动新时代人民政协理论创新及实践发展具有重大指导意义。

## 一、深刻认识党的领导、统一战线、协商民主有机结合的重要意义

党的领导为中国特色社会主义掌舵领航,统一战线凝聚人心、汇聚力量,协商凝聚共识、共识巩固团结。坚持三者有机结合是加强党对人民政协工作全面领导的必然要求。党的领导是人民政协事业发展的定海神针,统一战线是人民政协性质定位的本质要求,协商民主是人民政协职能发挥的重要方式,坚持三者有机结合是人民政协制度设计的应有之义。坚持三者有机结合是凝聚海内外中华儿女实现大团结大联合的现实需要。团结奋斗是中国人民创造历史伟业的必由之路,全面建设社会主义现代化国家,必须充分发挥亿万人民的创造伟力。在实现中华民族伟大复兴的新征程上,唯有三者有机结合才能更好凝聚海内外中华儿女、汇聚磅礴伟力。坚持三者有机结合是发挥人民政协在实现全过程人民民主中重要作用的内在要求。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,是发展全过程人民民主的重要制度安排。唯有三者有机结合,才能更好发挥人民政协专门协商机构的协商效能,整合多方利益,在各界形成共识,更好实现全过程人民民主。

## 二、准确理解坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合的内在机理

坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合,统一于中国社会主义民主政治发展进程以及发展全过程人民民主伟大实践。党的领导是巩固统一战线、发展协商民主的根本保证。党的领导为发展协商民主提供根本政治保证,有效巩固“有事多商量、遇事多商量、做事多商量”的政治优势。人民政协制度以党的领导为根本保证,坚持党的全面领导是人民政协的制度优势。统一战线是实现党的领导的重要法宝和发展协商民主的重要保障。统一战线让各界人士了解党的政治主张、理解国家的路线方针政策,实现党的政治领导。大统战工作格局扩大党的群众基础。人民政协咨

坚持党的领导、统一战线、  
协商民主有机结合

□ 林克庆

## 纳各界代表人士协商议政,更好发挥政协协商在协商民主中的重要作用

协商民主是坚持党的领导、发展爱国统一战线的重要方式和渠道。协商民主具有整合多方利益、形成各界共识的效能,有效推动爱国统一战线发展壮大。人民政协把各界群众紧紧团结在党的周围,拓展了协商民主参与主体,发展壮大了爱国统一战线力量。

## 三、积极探索坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合的有效路径

坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合既是科学的理论概括,更是生动的实践探索。党的十八大以来,广东省政协积极探索三者有机结合的实践路径,迈出了坚实步伐。

(一)以加强党的建设为引领,发挥作为专门协商机构优势作用及统一战线组织功能,推进三者有机结合。广东省政协全面贯彻新时代党的建设总要求,以党的建设引领政协制度运行,推

动党的建设与政协工作深度融合。一是将党的政治建设放在首位,锚定“走在前列”总目标,牢记“三个务必”,压紧压实“三个责任制”,坚决贯彻“两个维护”十项制度,确保政协工作正确政治方向。二是以制度建设为保障,实现党的组织对党员委员、党的工作对政协委员“两个全覆盖”,将党对人民政协的全面领导落到实处。三是加强宣传教育阵地建设,凝聚奋进力量。将政协建设成为坚持和加强党对各项工作领导的重要阵地,团结引导各党派团体和各族各界人士爱国爱党爱社会主义。

(二)以发挥政协统战组织功能为根本,打造政协工作品牌,推进三者有机结合。广东省政协发挥人民政协统一战线组织功能,在推动高质量发展的广东新实践中将三者有机结合。一是发挥统战功能,拓展协商民主的主体。广东省政协聚焦省委“1310”具体部署,围绕推动大湾区建设,组织各界人士有序参与协商、合理表达诉求,积极参加各类调研视察和民主监督活动,在各类协商平台上积极建言。二是打造政协工作品牌,夯实党的执政根基。广东省政协协同省政府搭建“粤商·省长面对面”品牌协商座谈会,推动全省21个地级及以上市全面建立企业家与市政府主要领导面对面协商机制,在融媒体平台同步推出广东省政协民主监督品牌“委员有话说”。在乡村开设“一委一品”等23个网络议政群,打造“指尖上”的协商民主网络议政政品牌。

(三)以发展协商民主为重点,创新协商民主方式,推进三者有机结合。将协商民主贯穿政协履职职能全过程,引领推动专门协商机构建设向纵深发展,发展壮大爱国统一战线,巩固党的执政基础。一是推动政协协商民主制度化建设。制定或修订省政协协商工作规则、专门委员会通则等70余项工作制度。二是创新协商民主方式。完善协商于决策之前和决策实施之中的机制,推动协商成果采纳落实反馈,构建纵向环环相扣、横向有机衔接的协商工作格局。在“粤省事”搭建政协专区、“委员会客室”等平台,拓宽委员联系界别群众渠道。

总之,我们要把坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合贯穿到新时代人民政协工作全过程,进一步广泛凝聚共识、凝聚人心,为中华民族伟大复兴汇集更多智慧、汇聚更大力量,为实现习近平总书记提出的广东要“在推进中国式现代化建设中走在前列”的宏伟目标,作出人民政协新的更大贡献!

(作者系全国政协委员、广东省政协主席)

## 加强人民政协协商民主制度化、规范化、程序化功能建设

□ 张亚泽



## 学界视角

在党的二十大报告中,习近平总书记提出我国民主政治建设的主要目标任务是“全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平进一步提高”。在部署发展全过程人民民主时指出,人民政协作为专门协商机构要“加强制度化、规范化、程序化等功能建设”(简称“三化”)。这是对人民政协专门协商机构建设的新要求。

## 一、全面理解我国民主话语体系中“三化”的丰富内涵

制度历来是影响政治运行的核心要素。随着国家治理活动的复杂化,支撑民主政治的制度呈现体系化、多层次、精细化发展趋势。其中,制度是调节政治关系的根本准则,规范是参与政治生活的行为方式,程序是民主运行的过程性、操作性规定。民主功能的发挥离不开制度、规范、程序的体系性构建。

改革开放以来,我国推进民主政治“三化”建设的努力一以贯之。邓小平同志提出实现社会主义民主制度化、法律化的命题。党的十六大将社会主义民主建设“制度化、法律化”发展为“制度化、规范化、程序化”。从党的十八大开始,“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化”的要求更加明确。在党的二十大上,习近平总书记提出要提高全过程人民民主“三化”水平。这表明,我们党对发展全过程人民民主的规律性认识达到了新高度。我们要在实践中不断完善民主制度、规范、程序,为实现民族复兴提供坚实制度体系保障。

## 二、深刻把握人民政协协商民主“三化”的实践要求

新时代以来,以习近平同志为核

心的党中央高度重视人民政协协商民主“三化”建设。2015年中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》指出,要“不断提高人民政协协商民主制度化、规范化、程序化水平”。2019年9月,习近平总书记在中央政协工作会议上强调:“发挥人民政协专门协商机构作用,需要完善制度机制。”人民政协认真贯彻落实这些要求,着力加强“三化”建设,在制度结构、行为规范、程序安排上下功夫。

一是提高协商组织形式“三化”水平。近年来,人民政协推动专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商发展,形成了一套制度化的协商组织形式。新时代新征程,要本着务实有效、立体多元原则,使人民政协在在实践中创新出来的协商组织形式不断朝着制度化方向发展,使协商各个环节都能够按步骤、按程序开展。

二是提高协商运行机制“三化”水平。发展人民政协协商民主,需要完善协商运行机制,推动党的领导、政府决策、政协协商有机结合,确保协商过程有制可依、有章可循。要围绕各种协商实现形式,形成具体的程序规定,完善协商议题提出、协商活动组织、协商成果采纳落实和反馈机制。

三是提高协商民主规范“三化”水平。人民政协协商民主运行,需要各协商主体善于交流、讨论、商量,要不断涵养相互尊重、遵循规则、有序协商、体谅包容的协商文化,引导各协商主体依靠制度、规范和程序参与民主协商,形成既畅所欲言、各抒己见,又理性有度、合法依章的协商秩序。

## 三、切实发挥人民政协协商民主“三化”的政治功能

党的二十大报告在论述人民政协

专门协商机构时,突出了功能建设要求。为发展真实、管用的协商民主,需要强化“三化”功能导向。

一是在政协协商深度发展中提升协商品质。深度协商是全面发展协商民主的本质要求。人民政协专门协商机构制度化运行,就是要推进“三化”,以深度交流方式坦诚协商讨论,充分交换意见,让协商主体在碰撞中拓展协商深度。

二是在健全协商沟通反馈机制中强化协商效能。要通过“三化”使各方面意见在政协协商中充分表达、讨论,并完善与党委、政府部门沟通交流机制,推动不同观点交流,促进高质量建言资政。对于协商意见和社情民意表达,要建立健全后续采纳及反馈机制,切实提升协商成效。

三是在完善协商民主工作链条中突出凝聚共识功能。在人民政协协商民主工作链条中,要发挥好政协界别优势,把凝聚共识摆在突出位置。在组织开展协商活动、团结联谊活动中,强化增进了解、深化认识、增进共识的实效性评估,以凝聚共识的实践功能彰显协商品质。

四是在优化联系界别群众形式中强化委员沟通能力。政协委员是政协工作主体、界别群众代表,联系各界群众的纽带,要推动委员联系界别群众实效化,在联系党外群众及代表人士,更好地服务界别群众、为群众排忧解难方面形成有效工作机制,发挥沟通群众的功能。

五是在创新政协监督机制中构建协商式监督新形态。人民政协要立足协商式监督定位,完善运行机制、建立激励和权利保障机制,健全提案、会议、座谈、论证等多种协商方式,提出批评性、建设性意见和建议,探索形成协商式监督新形态,发挥出协商式监督的政治功能。

(作者系中国人民政协理论研究会理事,陕西师范大学国家安全学院院长、教授)