

参政党建设研究丛书

政治协商 与 社会协商

浙江省社会主义学院
参政党建设研究中心 编



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

浙江省社会主义学院参政党建设研究中心

政治协商与社会协商

浙江省社会主义学院参政党建设研究中心 编



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

政治协商与社会协商/浙江省社会主义学院参政党
建设研究中心编. —北京: 中共中央党校出版社,
2017. 5

ISBN 978-7-5035-6090-3

I. ①政… II. ①浙… III. ①社会主义民主-政治制
度-研究-中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 093909 号

政治协商与社会协商

责任编辑 张克敏

版式设计 李 灵

责任印制 宋二顺

责任校对 李素英

出版发行 中共中央党校出版社

地 址 北京市海淀区大有庄 100 号

电 话 (010) 62805830 (总编室) (010) 62805821 (发行部)
(010) 62805034 (网络销售) (010) 62805822 (读者服务部)

传 真 (010) 62881868

经 销 全国新华书店

印 刷 张家口市下花园印刷厂

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 501 千字

印 张 28.25

版 次 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

定 价 72.00 元

网 址: www.dxcbs.net 邮 箱: cbs@ccps.gov.cn

微 信 ID: 中共中央党校出版社 新浪微博: @党校出版社

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换

参政党建设研究丛书

参政党建设与构建和谐社会

参政党功能与落实科学发展观

改革开放进程中的中国参政党

当代中国政党制度格局中的

参政党能力建设

参政党民主监督功能研究

参政党与公共政策

参政党的社会基础与社会功能

参政党与中国现代文明发展

政治协商与社会协商

中国参政党论(待出)

序

李金河*

为什么要搞社会主义协商民主制度？学者们仁者见仁，智者见智。很多人认为，社会主义协商民主制度解决了我们国家发展中一个最大的困惑，即民主这条路到底怎么走。但我认为仅从这个角度看，还是不够的。1989年5月31日，邓小平在接见新一届中央领导班子的时候讲了一段话，他要求政治局常委要做到两点，一是眼界要非常开阔，二是心胸要非常开阔。实际上，构建社会主义协商民主制度体系，主要是要回答和解决国家和社会发展的最重要的问题——中国共产党的执政理念问题。

中国共产党的执政理念必须与时代发展相吻合。中国几十年的改革开放就是这样走过来的。改革开放之前，或者说在毛泽东时代，一元化、政治化是突出特征，经济问题、社会问题都处于从属地位。邓小平启动改革开放，怎么改？首要问题就是要回应社会发展的需要。当时最简单但也是最重要的问题就是让老百姓吃饱饭、富起来，因此邓小平把经济问题提上来，和政治问题并列，通过发展经济来维持政治稳定。因为经济发展问题是当时国家发展和社会发展面临的巨大瓶颈，政治稳定也需要经济发展来支撑。所以邓小平的改革思路主要体现在三个方面。第一个方面是“两个解放”，即解放思想和解放生产力。为什么发展经济需要解放思想呢？因为要发展经济，首先必须打破“姓资姓社”的问题，打破“宁要社会主义的草，不要资本主义的苗”的问题。思想问题不解决，经济发展就面临重重阻碍。第二个方面是以经济建设为中心，特别是要推动社会主义市场经济的发展，通过发展达到共同富裕。第三个方面是“摸着石头过河”。中国特色社会主义到底怎么搞？没有成功的经验可以

* 李金河，中央社会主义学院统战教研部主任、教授，中央社会主义学院中国政党制度研究中心副主任兼秘书长。本文系作者于2016年7月在浙江省社会科学界第三届学术年会分论坛——“社会主义协商民主中的政治协商与社会协商”专题研讨会上主题发言的主要内容。

照搬和借鉴，因此中国共产党必须把先进的理念和实干的精神结合起来，大胆探索、总结经验，并在总结经验的基础上进行推广。改革主要是解决老百姓的吃饭问题，因此首先从农村开始，在总结农村改革经验基础上向城市推进。改革就是这样摸着石头一步一步走，这是小平同志那个时代改革的基本思路。后来江泽民和胡锦涛执政的这20多年，基本上都是按照变革与守成相结合这个路来走的，所以总体可以理解为是“邓小平时代”。

中共十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，也标志着中国共产党推进改革的思路和基本内涵开始发生了变化。可以说，新一轮改革和邓小平时代的改革有继承、有发展。从继承的角度看，改革的基本理念仍然是坚持“一个中心和两个基本点”。应该说，这是一以贯之的。从发展的角度看，在解放思想、解放生产力的基础上，增加了“解放和增强社会活力”。解放思想是政治问题，解放生产力是经济问题，解放和增强社会活力是社会问题，也就是开启了社会改革的大门。

为什么要搞社会改革？从世界范围看，一些发展中国家，经济发展到一定水平以后，老百姓所选择的往往是政治。比如说埃及，“颜色革命”之后，埃及民众的主要诉求是参与权问题和自由权问题，都是政治权利。但中国在经过那么多年改革开放之后，经济发展也到了一定阶段，中国老百姓的诉求主要不是政治选举权，而是社会权利，如教育权、医疗权、住宅权、养老权、就业权、社保权等。因此，将社会改革提上重要议事日程，是中国共产党回应人民群众呼声和诉求的必然要求。

30多年的改革开放，在促进经济发展的同时，也推动了社会阶层的裂变，出现了新的发展形势。这就是习近平总书记在中央统战工作会议上的讲话中提出的“三个更加多样”的论断，即所有制形式更加多样、社会阶层更加多样、社会思想观念更加多样。面对“三个更加多样”的发展趋势，单一的政治协商形式已经无法满足日趋复杂的不同利益群体多样化利益诉求，当代社会多元化发展急迫需要多样化的民主制度形式，以解决社会发展一致性基础上的多样化发展的矛盾。更何况，目前中国的政治体制仍是行政主导型的。这种体制的一个重要特点是，越到基层，刚性越强，弹性和兼容性越差。这使得基层老百姓反映利益诉求的渠道特别狭窄，或者是根本没有，结果导致大量的问题积压在基层，基层维稳的压力越来越大。

原来我们经常讲，政治协商既能代表绝大多数的人民群众利益，又能维护少数人合理合法的权利。但如果真是如此，为什么会出现那么多群体性事件？现在我们发现，单靠政治协商是满足不了整个社会的发展要求的，因为政治协商本身是有局限性的。政治协商包括两个层面，一是政党协商；二是政协协商。但不管是政党协商也好，政治协商也好，参加者都是方方面面的政治精英和社会精英，而以精英为主体的协商有其自身的局限性。这些直接参与决策、影响决策的社会精英在数量上毕竟是少数，而且他们的政治地位、经济地位、从事职业和文化程度决定了他们的政治代表性存在局限，与普通人民群众存在距离感，难以广泛地代表和反映不同利益群体尤其是弱势群体的利益诉求。

应该说，对于这一问题，中国共产党早就在思考。早在1987年的时候，中共十三大就提出了要建立“社会协商对话制度”。社会协商制度的提出，标志着中国共产党协商民主思想的理论内涵从单一型向复合型发展。十四大、十五大重点解决了7万多个城市社区和70多万个农村村委会的基层自治问题。十六大到十七大明确提出要解决老百姓的“四权”（即参与权、表达权、监督权、知情权）。一直到十八大，中央明确提出了要健全社会主义协商民主制度，提出要推进协商民主广泛多层制度化发展。

综合起来看，社会主义协商民主制度有两个基本点：一个是政治协商，一个是社会协商。人大协商、政府协商、人民团体协商实际上都可以包含在社会协商的范畴之中。那么，社会协商为什么能有效解决问题？说到底，当前社会中存在的大量社会矛盾和群体性事件，其背后都不是根本利益的冲突问题，都是在根本利益一致基础上的人民内部矛盾问题，都是一些非对抗性的矛盾。既然是根本利益一致基础上的非对抗性矛盾，那么采用协商的方式，既能够有效解决问题，又可以有效规避风险。因为协商民主是以民主正义为目标，是在尊重差异、体谅包容的前提下，以理性平和的沟通对话为形式，以解决问题、化解风险、规避矛盾、增进共识、达到和谐为目的，因此既能够解决问题，又能够有效地规避风险。这是新形势下社会发展过程中一个有效的治理方式，也是中国未来发展的一个新的方向和历史定位。

目 录

一、政治协商

- 政党协商与政协协商关系的现状、问题与对策研究 郭 峻/ 3
- 政党协商与政协协商的相互促进和协调发展研究 李金河/ 27
- 国家治理视域下政党协商研究 魏晓文/ 43
- 民主党派县级组织参与协商民主的实践与探索
——以浙江省三县（市）农工党基层组织为例
..... 农工党浙江省委会课题组/ 66
- 增强参政党协商能力的路径研究 王 维/ 94
- 参政党协商能力评价指标体系构建研究 张 毅/108
- 民主党派在政党协商中的作用、问题和对策
——以浙江民建为例 陆聂海/133
- 试论政党协商的实现路径 吴肖明/141
- 中西方政党协商的比较研究 赵宸斐/148
- 创新完善参政党在政协协商中发挥作用的机制研究
——以增强协商实效性为中心 吴先宁/169
- 人民政协参与地方立法协商的机制与程序研究 唐 勇 林芳臣/190
- 人民政协精准介入基层协商的机制研究 张丙宣/211
- 人民政协协商民主创新的问题指向与实践路径研究
——以浙江为例 曹 伟/234
- 政协协商机制完善创新研究 王资博/254
- 政协协商在基层实践中的问题与对策研究 赵蕙兰/274

政协协商纳入地方党委决策程序的制度创新

——基于温岭市专题政治协商的实证调查 陈 鼎/298

创新理念引领下的基层协商民主实践

——以长兴县政协提案协商办理为例 项晓艳/310

试析协商民主语境下人民政协的协调功能 齐春雷/316

二、社会协商

关于社会组织协商的探索研究 杨卫敏/327

民主党派参与基层协商机制创新的探索与思考

——基于浙江案例的考察 黄天柱/342

社会组织政治参与的功能、途径及其实现形式 隗斌贤/356

以乡贤会协商为基点 促进基层协商民主的发展

——对完善龙游统战“乡贤会”协商的建议 周水仙/364

“嵌入式”抑或“体系化”：基层协商民主的推进路径分析 黄俊尧/373

统战部门牵头推进基层协商实证研究 颜 旭/387

镇（街）协商民主的实践机制与规范化建设研究

——以义乌市镇（街）基层协商民主委员会为例 徐应红/400

三、综合类

论社会主义协商民主中的政治协商与社会协商 张 玲/409

社会主义协商民主体系初探

——基于中共中央文献的思考 黄国华/416

论“协商民主”及其“协力” 黄建钢 骆小平/422

社会主义协商民主的外延逻辑 李祥营/433

后 记/439

政党协商与政协协商关系的 现状、问题与对策研究

和 敏

一、 政治协商

内容摘要：研究政党协商与政协协商关系，首先必须明确政治协商的学术内涵及其基本内涵的界定。政党协商与政协协商具有不同的内涵、不同的主体地位、不同的交叉性、不同的运行程序、不同的可塑性。政党协商和政协协商既有联系，也有区别。协商方式、协商广度、协商制度、制度建设的完善与否是政党协商与政协协商关系问题中的关键问题。基于此，本文从政党协商与政协协商关系的内涵、内涵的界定、内涵的交叉性、内涵的运行程序、内涵的可塑性等方面进行了研究，并在此基础上提出了政党协商与政协协商关系中的关键问题，并提出了相应的对策建议。

关键词：政治协商；政党协商；政协协商

对于本书来说，政治协商主要是指中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。其中中国共产党的领导地位在政治协商制度中占据核心地位。1955年1月，中共中央颁布《关于加强社会主义改造和建设问题的意见》，首次明确了加强社会主义改造和建设问题的指导思想。在1956年9月召开的中共八大上，首次提出了开展社会主义改造和建设问题。1957年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1958年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1959年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1960年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1961年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1962年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1963年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1964年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1965年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1966年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1967年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1968年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1969年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1970年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1971年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1972年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1973年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1974年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1975年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1976年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1977年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1978年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1979年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1980年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1981年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1982年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1983年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1984年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1985年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1986年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1987年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1988年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1989年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1990年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1991年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1992年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1993年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1994年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1995年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1996年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1997年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1998年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。1999年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2000年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2001年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2002年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2003年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2004年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2005年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2006年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2007年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2008年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2009年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2010年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2011年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2012年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2013年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2014年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2015年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2016年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2017年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2018年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2019年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2020年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2021年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2022年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2023年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。2024年，中共中央提出开展社会主义改造和建设问题。

① 关于政党协商与政协协商关系的界定，参见和敏《政党协商与政协协商关系的界定》，载《政治协商研究》2010年第1期。

② 关于政党协商与政协协商关系的界定，参见和敏《政党协商与政协协商关系的界定》，载《政治协商研究》2010年第1期。

③ 关于政党协商与政协协商关系的界定，参见和敏《政党协商与政协协商关系的界定》，载《政治协商研究》2010年第1期。

政党协商与政协协商关系的 现状、问题与对策研究

郭 峻^①

内容提要： 研究分析政党协商与政协协商关系，有必要先研究政党协商与政协协商的科学内涵及其各自的功能定位。中国的政党协商与政协协商，具有发展的协同性、主体的重合性、内容的交叉性、法源的同一性、功能的互补性、性质的相近性、要求的共通性和目标的一致性，但在基本内涵、具体指向、协商方式、协商广度、协商频度、制度建设等方面有明显差异。现阶段两者关系存在的突出问题是指向趋同、简单重复、畸轻畸重、唯质量论等。构建良性互动的政党协商与政协协商关系是当前要努力的方向，必须从定位、内容、机制、实践与研究等方面共同着力。要以历史、全局、发展和世界的眼光来研究和揭示政党协商与政协协商关系的互动变化规律，为实践提供科学务实的理论指导。

关键词： 协商民主 政党协商 政协协商

习近平总书记指出：“协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现。”^② 2015年1月，中共中央颁布的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，深刻阐述了加强协商民主建设的重要意义，明确了加强协商民主建设的指导思想、基本原则和渠道程序，首次提出并初步规范了政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商等七种协商民主形式，对加强和完善党对协商民主建设的领导提出了新要求、作出了新部署，

^① 郭峻，浙江省政协社会法制委员会专职副主任，九三学社成员。

本文系浙江省社会主义学院2015—2016年度招标课题“政党协商与政协协商”（ZD201501）的研究成果。

^② 习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月22日。

成为指导我国协商民主建设的纲领性文件。之后，中共中央办公厅又相继印发《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》和《关于加强政党协商的实施意见》。政党协商与政协协商作为关系最为密切的两种形式，二者的联系是什么，区别在哪里，它们之间究竟是一种什么样的关系，当前它们关系存在什么问题，如何正确处理二者关系等等。从理论上对上述问题作出清晰的、明确的、科学的回答，是摆在当前理论研究者面前的紧迫课题，对于贯彻落实好中央上述文件精神，指导推动政党协商和政协协商实践，使之更好地为加强社会主义协商民主建设、发展社会主义政治文明服务，具有重要意义。基于以上考虑，本文拟对上述问题做些分析探讨。

一、政党及政党协商

要清楚探讨政党协商，就不得不探讨什么是政党，为什么要成立政党，换言之，政党的功能是什么，政党制度与政党协商有什么关系等。只有把这些基本问题搞清楚了，才能全面准确地理解和把握我国的政党协商制度。

首先，何为政党？政党就是政治派别或者说政治团体。现代意义上的政党是随着西方资本主义的兴起而产生的，是西方资本主义民主政治发展的产物。政党学的创始人埃德蒙·柏克指出，“政党是人们为通过共同努力以提高民族福利，并根据某种他们认同的原则而结成的组织。”^①关于政党的含义，有“联合说”，认为政党是民众的联合。如美国学者比尔德认为，“政党是从现实角度设想的，它是一群人的联合，这群人一心要占有宪法所批准的政府，并运用政府的各种手段来制定和实施他们认为公正、适当或对他们的利益有好处的法律”，因而是“团结起来的男男女女的联盟”。有“中介说”，认为政党是在政府和社会之间发挥着中介作用的组织。“政党是社会与政府之间的中心媒介的仲裁人的组织”。“政党是个人与政府之间的一个链环”。^②有“选举组织说”，认为政党是以选举为主要活动领域的组织。“政党是为了争取选民投票支持它所提名的候选人而高度组织起来的集中统一的团体”。有“政治团体说”，认为政党是一种政治团体，它通过提出一整套关于治理国家和社会的纲领和原则，提名候选人当选，以取得国家政权或行使权力，以便决定和执行公共政策。^③从通常意义上讲，作为现代意义的政党，必须

① 杨德山：《中国共产党的政党学说》，中共党史出版社2005年版，第7—8页。

② 张卫江：《中国特色社会主义政党制度》，中央编译出版社2007年版，第14—15页。

③ 沈文莉、方卿：《政治学原理》，中国人民大学出版社2010年版，第118—119页。

具备以下特征：第一，代表一定的阶级、阶层和社会集团的利益，是本阶级、阶层、社会集团的组织者、领导者；第二，有自己的组织体系；第三，有明确的政治纲领；第四，以掌握或参与、影响政权，实现本党派政治纲领为根本目的。^①我国有九个合法政党，包括作为执政党的中国共产党和作为参政党的八个民主党派。其中，“中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心，代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。党的最高理想和最终目标是实现共产主义。”^②各民主党派是“各自所联系的一部分社会主义劳动者、社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者的政治联盟，是接受中国共产党领导、同中国共产党通力合作的亲密友党，是进步性与广泛性相统一、致力于中国特色社会主义事业的参政党。”^③

其次，政党的功能。通常认为，政党有制定政策目标的功能、利益表达与整合功能、联系和动员民众功能、培养与遴选社会政治精英的功能。^④制定政策目标，就是确立本党派的政治理念并根据该理念制定或提出政策目标和具体举措，以取得国民的支持。执政党以此达到长期执政的目的，在野党则以此达到赢得选民支持并争取最终执政的目的。利益表达和整合，就是不仅要代表民众将大家的利益诉求表达出来，更为重要的是要将社会分散的、多元的利益诉求通过整合，寻求最大公约数，以本党派的特定话语和政治理念、目标政策的表现形式对外宣示，尽可能满足各方面尤其是本阶级、阶层和社会集团的利益诉求和愿望，获得大家的认同和支持。联系和动员民众，就是通过本党派的组织体系、传播媒介和成员，尽可能广泛有效地联系、发动和组织民众，支持本党派的政治主张和提出的候选人。培养和遴选社会政治精英，就是在现代社会，政治精英参与政治往往是通过政党这种组织形式进行的，政党为了执政或参政，必须大力吸收、培养和选拔精英骨干，代表本党派组织和参与社会政治活动。在我国，无论是执政党还是参政党，上述功能都是具备的。八个民主党派的基本职能是“参政议政、民主监督，参加中国共产党领导的政治协商”。^⑤我国的政党协商具有拓宽利益表达、推进决

① 周国富主编：《政协文化论》，人民出版社2010年版，第68—69页。

② 《中国共产党章程》，2012年11月14日通过。

③ 《中共中央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》，2005年2月18日。

④ 沈文莉、方卿：《政治学原理》，中国人民大学出版社2010年版，第133页。

⑤ 《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，《人民日报》2015年9月23日第5版。

策理性、整合社会力量、实现价值引导、促进政党和谐等功能^①，这些功能是通过各党派履行其基本职能而得以体现和发挥的。

再次，关于政党制度。政党制度是一个国家的各个政党在政治生活中所处的法律地位，即政党同国家政权的关系，政党对社会政治生活的影响，政党自身的运转方式和模式，政党行使国家权力或干预政治的活动方式、方法、规则和程序，政党在取得或影响国家政治权力时形成的权力、地位划分的类型和模式。^② 政党制度规定了各政党间的相互关系，为执政党执政提供了合法性基础，使政治权力合法地掌握在统治阶级手中。我国的政党制度，是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，其显著特征是共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政。中国共产党处于领导核心地位，是执政党，其他八个民主党派不是在野党，更不是反对党，而是接受中国共产党领导的、同中国共产党通力合作的亲密友党，是中国特色社会主义参政党。“这种政党制度，既不是多党制，也不是一党制，而是共产党领导的多党合作制，既能够有效避免多党竞争、相互倾轧造成的政治动荡，也能够有效避免一党专制、缺乏监督导致的种种弊端，具有政治参与、利益表达、社会整合、民主监督、维护稳定等重要功能。”^③

通过上述分析，我们再来看政党协商。所谓政党协商，简单地讲就是政党之间为了达成某种共识、实现某种政治目的而进行的政治协商。这种协商，可能是为了国家的整体利益，也可能是为了某个地区、组织、群体的局部利益、特殊利益。各政党的性质、所处的法律地位和一国的政党制度，从根本上决定了政党协商的性质、原则、功能和各政党在协商中所处的地位、发挥作用的方式和大小。政党协商不是哪个国家所特有的，只要存在两个及两个以上政党，就必然存在形态各异的政党协商。在多党制国家，许多政党为了执政，需要与其他党派共同推出候选人或联合组阁，这就需要政党协商；执政后在联合政府内部还需要政党协商，如果协商不成，可能导致执政联盟的瓦解。即使在两党制国家，执政党与在野党也经常需要就国家有关重大方针政策和法律的制定与调整进行协商协调。

我国的政党协商，“是中国共产党同民主党派基于共同的政治目标，就党和国家重大方针政策和重要事务，在决策之前和决策实施之中，直接进行

① 袁廷华：《论社会主义协商民主体系中的政党协商》，《广州社会主义学院学报》2015年第2期。

② 周国富主编：《政协文化论》，人民出版社2010年版，第69页。

③ 万鄂湘：《参政党要做社会主义协商民主的全力推动者》，《求是》2015年第5期。

政治协商的重要民主形式”。^①我国多党合作制度中的政治协商有两种基本方式，一种是中国共产党同各民主党派的直接协商，一种是中国共产党在人民政协同各民主党派和各界代表人士的协商。从广义上讲，中国共产党在人民政协同各民主党派进行的政治协商也属政党协商范畴。“各民主党派在政协会议上以本党派名义提出意见建议，作为一种组织行为和政治行为，既是与中国共产党协商合作的重要体现，也是与中国共产党进行互相监督的重要形式，它承担着我国多党合作的政党制度载体的功能作用。”^②此外，由于中国共产党是执政党，政府召集各民主党派、无党派人士和工商联进行的协商，也带有政党协商的性质。但这里，中共中央办公厅文件为了与这些协商形式相区别，特意加“直接”这一限定词，从而将“非直接”的政党协商形式排除在了文件中的“政党协商”范畴之外。该实施意见的出台，同时也标志着我国政党协商在制度化规范化程序化上实现了新的重大突破。

我国政党协商较之西方政党协商，有自身的突出特点。其一，前提是坚持中国共产党的领导。“政党协商是党领导下的协商，党的领导始终是搞好政党协商的首要前提。”^③协商是处于领导地位的执政党同处于被领导地位的参政党之间的协商。协商必须有利于坚持和完善中国共产党的领导，巩固党的执政基础和执政地位。“政党协商的过程，既是我们党广泛听取民主党派意见建议的过程，也是民主党派了解和接受我们党的政治主张，不断增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信的过程”。^④其二，参与主体高层次。通常情况下，参与协商者都是各政党和工商联的主要领导人和无党派代表性人士。其三，内容相当广泛。主要是七个方面，即中共全国代表大会、中共中央委员会的有关重要文件；宪法的修改建议，有关重要法律的制定、修改建议；国家领导人建议人选；国民经济和社会发展的中长期规划以及年度经济社会发展情况；关系改革发展稳定等重要问题；统一战线和多党合作的重大问题；其他需要协商的重要问题。其四，协商形式渐趋定型并基本实现了程序化。包括专题协商座谈会、人事协商座谈会、调研协商座谈会、其他协商座谈会等会议协商和约谈协商、书面协商等。其五，协商的直接目的是完善执政党和政府的决策，促进决策科学化民主化以及照顾同盟者的利益，巩固中国共产党执政的阶级基础、群众基础和合法性基础。

① 《关于加强政党协商的实施意见》，《人民日报》2015年12月11日。

② 周淑真：《人民政协制度为世界政治制度添彩》，于小英主编：《协商民主与国家治理研究》，中央编译出版社2015年版，第224页。

③ 孙春兰：《着力推动政党协商深入开展》，《求是》2015年第11期。

④ 孙春兰：《着力推动政党协商深入开展》，《求是》2015年第11期。

二、人民政协与人民政协协商民主

人民政协是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。现阶段我国的统一战线，“是指中国共产党领导的、以工农联盟为基础的，包括全体社会主义劳动者、社会主义事业建设者、拥护社会主义爱国者、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴爱国者的联盟”。^① 人民政协是我国劳动者、建设者、爱国者的大联盟，是各党派团体和各族各界人士团结合作的“大家庭”。人民政协是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的政治形式和组织形式，是协商民主的重要渠道和专门协商机构。它“以宪法、政协章程和相关政策为依据，以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为保障，集协商、监督、参与、合作于一体，是各党派团体和各族各界人士发扬民主、参与国是、团结合作的重要平台，是适合中国国情、具有鲜明中国特色的制度安排”。^② 其主题是团结和民主，基本职能是政治协商、民主监督、参政议政。人民政协的政治协商是对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商。人民政协的民主监督是在四项基本原则的基础上通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督，是对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行、国家机关及其工作人员的工作，通过建议和批评进行监督。人民政协的参政议政是对政治、经济、文化和社会生活中的重要问题以及人民群众普遍关心的问题，开展调查研究，反映社情民意，进行协商讨论，通过调研报告、提案、建议案或其他形式，向党和国家机关提出意见和建议。人民政协是我国政治体制的重要组成部分，它与中共党委、人大、政府共同构成我国从中央到地方自上而下的基本政治组织架构，具有准国家机关的性质。

人民政协协商民主“是在中国共产党领导下，参加人民政协的各党派团体、各族各界人士履行政治协商、民主监督、参政议政职能，围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中广泛协商、凝聚共识的重要民主形式”。^③ 要清晰厘清政党协商与政协协商的

① 《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，《人民日报》2015年9月23日第5版。

② 《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》，《人民日报》2015年6月26日。

③ 《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》，《人民日报》2015年6月26日。