



人民政协简明教程

全国政协办公厅干部培训中心 编

中国文史出版社

人民政协简明教程

全国政协办公厅干部培训中心 编

中国文史出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人民政协简明教程/全国政协办公厅干部培训中心编. 4 版. —北京:
中国文史出版社, 2008. 2

ISBN 978 - 7 - 5034 - 2160 - 0

I. 人… II. 全… III. 中国人民政治协商会议 - 教材 IV. D627

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 009742 号

责任编辑: 梁志安

出版发行: 中国文史出版社

社 址: 北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编: 100811

印 装: 北京华正印刷有限公司

经 销: 新华书店北京发行所

开 本: 787 × 1092 1/16

印 张: 16.875 字数: 240 千字

印 数: 20000 册

版 次: 2008 年 2 月北京第 4 版

印 次: 2008 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

文史版图书如有印、装错误, 工厂负责退换。

人民政协概论*

(代绪论)

郑万通

一、人民政协的发展历程

人民政协从1949年9月成立至今，已经历了十届，明年就是六十周年。有人曾说过，要了解我们共和国的发展史，首先应当了解人民政协的发展史，这话是有道理的。共和国的许多重大问题都经人民政协的讨论而决定，事关国计民生的许多重大决策都因人民政协的建议而促成。在社会主义革命、建设和改革开放的各个历史阶段，人民政协都留下了不可磨灭的光辉印记。正因为如此，我国宪法明确指出：“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。”

人民政协是在中国共产党的倡议下，在各民主党派、各人民团体以及无党派民主人士一致赞同下，于建国前夕诞生的。“中国人民政治协商会议”的名称有历史缘由。抗日战争胜利后，根据国共两党在重庆谈判时签订的《双十协定》，1946年1月10日，中国共产党与中国国民党、中国青年党、中国民主同盟和无党派社会贤达五方代表共38人，在重庆召开“政治协商会议”（即通常说的“旧政协”），就改组政府、整编军队等重大问

* 本文是郑万通同志2008年2月29日在十一届全国政协新任委员学习活动中所作的辅导报告节选。



题达成了五项协议。虽然协议很快被国民党撕毁，但各政党、各方面民主协商国是这一方式却“在人民心中留下了不可磨灭的印象”。在取得解放战争战场上的决定性胜利以后，1948年中共中央发布了《纪念“五一”劳动节口号》，发出了“各民主党派、各人民团体和社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”的号召，得到各个方面的热烈响应。1949年9月7日，周恩来在《关于人民政协的几个问题》的讲话中指出：“政协是沿用了旧的政治协商会议的名称，但以它的组织和性质来说，所以能够发展成为今天这样的会，决不是发源于旧的政协。”接着，他阐述了人民政协产生的历史必然性和新旧政协的本质区别。他说：“从五四运动以来，中国有了共产党，有了第一次国共合作，有了大革命运动，经过了四个革命阶段即北伐战争、土地革命、八年抗战和最近三年来的人民解放战争，才形成今天中国人民政治协商会议这样的组织，可以说这是一百多年来民族民主革命运动牺牲奋斗的果实，也可以说是三十年来新民主主义革命运动获得胜利的集中表现。”中国人民政治协商会议“这一组织便是中国共产党过去所主张的民族民主统一战线的形式。它绝对不同于旧的政治协商会议，旧的政治协商会议已经让国民党反动派破坏了。可是大家都熟悉这一组织形式，所以今天我们沿用了这个名称，而增加了新的内容。”这就是人民政协这一名称的历史由来。

1949年9月21日至30日，中国人民政治协商会议第一届全体会议召开，人民政协正式成立。中国人民政治协商会议第一届全体会议在当时还不具备召开普选的全国人民代表大会的条件下，肩负起执行全国人民代表大会职权的重任，承担起建立新中国的历史使命。出席第一届全体会议的代表人士共662人，包括了各民主党派、各人民团体、无党派民主人士、人民解放军、少数民族、国外华侨以及各地区和各界的代表，汇集了国内一切拥护人民民主的进步力量。中共中央主席毛泽东在开幕词中庄严宣告：“我们的工作将写在人类的历史上，它表明：占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了。”这次会议制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》，是新中国第一个人民大宪章，具有临时宪法的作用。制定了《中国人民政治协商会议组织法》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》，选举出中华

人民共和国中央人民政府委员会，并赋予行使国家权力的职权。作出了关于中华人民共和国国都、国旗、国歌、纪年4个重要决议。毛泽东当选为中国人民政治协商会议第一届全国委员会主席和中华人民共和国中央人民政府主席。人民政协第一届全体会议光荣地完成了建立新中国的历史使命，开辟了中国历史的新纪元。

新中国成立后到1954年第一届全国人民代表大会召开前，政协第一届全国委员会共举行过四次全体会议，为恢复和发展我国国民经济、巩固新生的人民政权、促进社会主义革命和建设作出了重大贡献。这期间，协商讨论了中央人民政府关于稳定物价、对财政经济工作实行国家统一管理和统一领导、调整工商业、调整税收等关系国计民生的重大方案；协商讨论了有关土地改革、惩治反革命、惩治腐败等方面的重大决策事项；审议了中华人民共和国《土地改革法》、《婚姻法》、《各界人民代表会议组织通则》、《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》、《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》等重大草案；向中央人民政府提出了把10月1日定为国庆节等一系列重要建议案；发表了关于抗美援朝、保家卫国的《各民主党派联合宣言》，通过了《关于抗美援朝的决议》；筹备召开全国人民代表大会。

1954年9月，第一届全国人民代表大会在北京召开。有了人大，政协还要不要继续存在，如何发挥作用，这在当时引起了热烈的讨论。毛主席在政协二届一次会议开幕之前，召开了有共产党、各民主党派负责人和无党派民主人士参加的座谈会。他指出：人民代表大会是权力机关，有了人大并不妨碍我们成立政协进行政治协商，各党派、各民族、各团体的领导人物一起来协商新中国的大事非常重要。宪法草案就是经过协商讨论使得它更完备的。人大的代表性当然很大，但它不能包括所有的方面，所以政协仍有存在的必要。他还指出，政协不仅是人民团体，而且是各党派的协商机关，是党派性的机关。就在这次会议上，毛泽东同志明确提出了政协的五大任务：一是协商国际问题；二是协商候选名单；三是提意见；四是调整关系；五是学习。时隔两天，周恩来在政协二届一次会议的政治报告中，就将这五大任务加以充实和完善，正式提了出来。毛泽东同志的这次



谈话和周恩来同志的政治报告，明确了政协在人民代表大会成立以后的性质、地位和作用，成为人民政协工作的重要依据。

从1954年到1966年“文化大革命”前，周恩来同志担任第二、三、四届全国政协主席，毛主席担任全国政协名誉主席。这12年间，全国政协共召开8次全体会议，对国家和社会生活中一些重大问题进行了充分协商，讨论通过了农业合作社示范章程草案、公私合营的有关规定、汉字简化方案、建立宁夏回族自治区和广西壮族自治区的草案、兵役法草案、人民币发行有关问题的决定以及战犯战俘处理问题的决定等。在团结全国人民完成对生产资料私有制的社会主义改造、推动社会力量进行社会主义建设、活跃国家政治生活、调整统一战线内部关系等方面作出了重大贡献。到1964年末，人民政协已建立各级地方委员会1077个。“文化大革命”中政协组织和政协工作受到严重破坏，被迫停止活动。

粉碎“四人帮”后，政协开始恢复工作。邓小平同志在1978年2月当选为政协第五届全国委员会主席。邓小平作为党的第二代中央领导集体的核心，是我国改革开放和现代化建设的总设计师，也是新时期人民政协事业的奠基人。邓小平同志深刻总结了“文化大革命”的历史教训，提出没有民主就没有社会主义；指出人民政协是我国政治体制中发扬社会主义民主、实行互相监督的重要形式，批示要专门拟定民主党派成员参政和履行监督职责的方案；主持修订政协章程，并指示把共产党领导的多党合作和政治协商制度写入中共十三大报告；对新时期人民政协的性质、任务、方针、原则作出了一系列重要论述，人民政协的性质和作用被庄严地载入宪法。在邓小平的主持下，人民政协及时把工作重点转移到为以经济建设为中心的三大任务服务上来，开始了全面发展的新阶段。邓小平同志推进人民政协事业发展的一个突出贡献，就是进一步扩大了人民政协的团结功能，特别是强化了人民政协的民主功能。继邓小平之后，邓颖超、李先念分别担任第六、七届全国政协主席。这一时期人民政协在拨乱反正、平反冤假错案、恢复和建立各项工作制度等方面，做了大量工作，为调动各方面积极性，开创人民政协工作新局面，发挥了重要作用。

中共十三届四中全会以后，政协又经历了第八届、第九届的发展。李

瑞环同志担任全国委员会主席。在以江泽民同志为核心的中共中央领导下，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度被确立为我国的一项基本政治制度，并在宪法中确定这项基本政治制度将长期存在和发展；修订了政协章程；中共中央颁布了《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，批转了《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》，明确了政协工作的一系列方针、政策和原则、要求。各级政协围绕中心，服务大局，解放思想，开拓创新，履行职能的各项工作逐步走上制度化、规范化、程序化轨道，在参政议政、建言立论、反映社情民意等方面开辟了崭新的领域，进行了开创性工作，取得了丰硕成果。人民政协工作呈现出深入、扎实、活跃、有序的局面，进入了历史上又一个最好的时期。

中共十六大以来，我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。贾庆林同志担任政协第十届全国委员会主席。以胡锦涛同志为总书记的中共中央高度重视人民政协工作，把人民政协工作纳入中国特色社会主义事业的总体布局之中，并为此作出一系列重要部署，主要体现在一篇重要讲话和三个重要文件中。一篇重要讲话，即胡锦涛总书记在庆祝人民政协成立 55 周年大会上的重要讲话；三个重要文件，指的是中共中央先后颁发的三个与人民政协事业发展密切相关的重要文件，即《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》、《中共中央关于加强人民政协工作的意见》、《中共中央关于巩固和壮大新世纪新阶段统一战线的意见》。其中，《关于加强人民政协工作的意见》，高度概括了中国共产党三代中央领导集体关于人民政协事业的重要论述和以胡锦涛同志为总书记的中共中央对人民政协工作的新思想、新要求；深刻阐述了人民政协存在和发展的理论基础，科学界定了人民政协的性质、地位和主要职能；明确提出了人民政协履行职能和自身建设的任务，是指导新世纪新阶段人民政协事业发展的纲领性文件。根据党中央的部署和要求，十届政协开展了一系列卓有成效的工作。1. 初步确立了人民政协理论的基本框架，明确了人民政协理论是一个内容丰富、结构完整、相互贯通的科学思想体系，为人民政协实践的发展提供有力的理论支撑；2. 继



承和发扬人民政协的优良传统，与时俱进地改进和创新履行职能的工作形式和内容，提高政治协商、民主监督、参政议政的有效性；3. 突出团结、民主两大主题，致力于促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，不断巩固和壮大了爱国统一战线；4. 把促进发展作为履行职能的第一要务，积极开展专题协商、专题视察、专题调研、专题座谈，围绕党和国家的中心任务选择综合性、全局性、前瞻性重大课题建言献策，形成了一大批高水准的参政议政成果，为推动科学发展、促进社会和谐发挥了重要作用。

回顾这段历史，我们可以看到，人民政协成立以来的59年，是与人民共和国一起成长，与全国人民一道奋进，为国家富强、人民幸福和祖国统一不懈努力的59年。这些成就的取得是中国共产党三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央高度重视、正确领导的结果，也是各个历史时期的政协委员在各级政协组织的领导下勇于探索、开拓创新的结果。正如《中共中央关于加强人民政协工作的意见》中所评价和要求的那样，“人民政协成立以来，为建立和巩固新生的人民政权、促进社会主义革命和建设、推动改革开放和社会主义现代化建设，作出了重大贡献。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段，提高党的执政能力、发展社会主义民主政治、构建社会主义和谐社会、推进中国特色社会主义伟大事业，必须大力加强人民政协工作，充分发挥人民政协的作用。”

二、人民政协的性质

关于人民政协的性质，政协章程有明确的规定，有三句定性的话：中国人民政治协商会议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。《中共中央关于加强人民政协工作的意见》也作了同样的表述。这三句话是对人民政协性质的权威表述。

（一）人民政协是中国人民爱国统一战线的组织

统一战线组织就是在中国人民和中华民族这样一个大的范围内，实行大团结、大联合的组织。这样一种性质的组织，当然团结的人越多越好，团结的面越宽越好，应当把一切可以团结的人都团结起来，把一切能够调

动的积极因素都调动起来，把各方面的智慧和力量都凝聚起来。人民政协的成立，标志着中国人民不仅在思想上、政治上而且在组织上形成了坚强的团结。人民政协是作为统一战线组织而产生的，也伴随着我国统一战线的发展而不断发展。统一战线的称谓由“人民民主统一战线”，到“革命统一战线”，再到“爱国统一战线”，就反映了这种发展和变化。改革开放以来，由于所有制结构和产业结构的调整，由于分配制度的改革和社会分工的扩大，许多崭新的行业、职业、领域和劳动方式涌现出来，在这个过程中，原有的社会阶层发生了分化、组合，社会阶层结构发生了深刻变动，出现了民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员和自由职业人员等新的社会阶层，他们都是中国特色社会主义事业的建设者，是爱国统一战线的新力量。政协组织要与时俱进，必须适应形势发展的新要求，尽可能把新的社会阶层的代表人物吸收进来，包容进来，使他们成为人民政协的新成员。因此，大家看到，十届政协修订的政协章程增加了社会主义事业的建设者的内容，即我国的统一战线已经发展成为由全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者组成的广泛联盟。统一战线包括“劳动者”、“建设者”和“两种爱国者”，一层比一层更广泛，体现了统一战线的多层面和包容性，更加符合统一战线和人民政协的现实情况，能为统一战线和人民政协提供更为广泛、更为充分的团结空间。

（二）人民政协是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构

国外总有一些别有用心的人，不时批评甚至攻击中国的政治制度、政党制度。他们对中国政治制度、政党制度并不了解，或者说不想了解，甚至有少数人对中国的政治发展道路素怀敌意。当然，这在一定程度上也与我们宣传得不够多、宣传得不够好有关。为此，国务院新闻办专门发表了《中国的政党制度》白皮书。如果大家有兴趣想全面了解我国的政党制度，可以看看这个白皮书。这里，我侧重从人民政协的角度向大家介绍一下这一制度。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是我国的一项基本政治



制度，它与人民代表大会制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度一起，构成了我国社会主义政治制度的基本框架。人民政协的成立，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的正式确立。这一制度的显著特征是：共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政。它不同于西方国家的议会制或多党制，也有别于一些国家的一党制，是立足于我国国情、与我国人民民主专政的国体相适应、具有中国特色的政治制度和政党制度。这一制度的价值和功能是：政治参与、利益表达、社会整合、民主监督、维护稳定。它突出团结、民主、和谐的精神，具有合作、参与、协商的特点，体现了我国人民当家作主的社会主义民主政治的本质要求，有利于最大限度地统一思想、凝聚力量、集中智慧。这一制度坚持广泛民主和集中领导的统一，有利于扩大公民有序的政治参与，畅通和拓宽社会利益诉求表达渠道，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，维护和实现最广大人民的根本利益。

在我国，实现多党合作和政治协商的方式有多种，比如：中国共产党和各民主党派各级领导人之间的直接协商与对话；民主党派成员、无党派人士在人民代表大会中以人民代表的身份依法进行活动；民主党派成员、无党派人士担任各级政府及司法机关的领导职务，等等。而人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，则为实施这一基本政治制度提供了重要政治形式和组织形式。由于我国的人民代表大会不同于国外的议会，不设立议会党团，参加入大的各党派代表不能以党派的身份活动；在各级政府和司法机关担任领导职务的民主党派人士也不是以党派身份出任，而是以非中共人士身份出任。人民政协是我国唯一有全部合法政党参加的，并以本党派名义在其中活动的多党合作组织。胡锦涛同志强调，必须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机构的作用，不断加强中国共产党同民主党派的合作共事，巩固中国共产党同党外人士的联盟。《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》、《中共中央关于加强人民政协工作的意见》、《中共中央关于巩固和壮大新世纪新阶段统一战线的意见》以及政协章程，对如何进一步发挥民主党派和无党派人士在人民政协中的作用都作

出了明确规定。按照这些规定，人民政协是各党派、各团体、各族各界代表人士团结合作、参政议政的重要场所；在人民政协中，各民主党派可以就国家大事和多党合作中的重大问题以本党派名义提出提案、发表政见，同共产党进行互相监督；在政协领导成员、常委、委员中，民主党派和无党派人士占有一定比例而且是多数，政协机关和各专门委员会都有民主党派人士参加并担任领导职务；政协注重并认真组织各民主党派和无党派政协委员开展提案、视察、调研等各项工作，参加政协的各种活动，充分尊重和保障他们的各项民主权利，为他们在政协中发挥作用创造良好的条件。可以说，人民政协是了解我国政党制度的重要“窗口”，是实行我国政党制度的重要载体，要发挥我国社会主义政党制度的优势，必须充分发挥人民政协的作用。

（三）人民政协是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式

十七大报告鲜明提出，“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。”然而，什么是民主？怎样实现民主？实现什么样的民主？则是一个十分复杂的问题、一项十分艰巨的任务。中国共产党自成立之日起就以实现人民当家作主为己任，在领导中国人民进行革命、建设和改革的实践中，自觉运用马克思主义民主政治理论，积极探索能够使广大人民群众广泛参与国家事务的方式和途径，发展了具有鲜明中国特色和强大生命力的社会主义民主。我们认为，选举民主和协商民主相结合，是我国社会主义民主的一大特色和一大优势。《中共中央关于加强人民政协工作的意见》明确提出，在我国，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。选举民主与协商民主相结合，综合体现了两种民主形式的特点和优点，拓展了社会主义民主的深度和广度，保障最大限度地实现人民民主。人民政协就是这样一种体现我国政治体制特色的政治形式，就是这样一种实践我国社会主义民主的组织形式。江泽民同志曾经指出：“人民政协在我国政治生活中具有不可替代的作用，它同人大、政府互为补充，相辅相成。在我们这个幅员辽阔、人口众多的多民族、多党派的社会主义国家里，关系国计民生的重大问题，



要通过人民政协进行协商，广泛听取各民主党派、各人民团体以及各族各界代表人士的意见，由人民代表大会行使国家权力进行决策，由人民政府执行实施。这样一种政治体制，集中体现了我国广泛的人民民主。它对于我们实现决策的民主化、科学化，避免或减少决策失误，保证各项方针政策的贯彻执行，都具有十分重要的意义。”胡锦涛同志指出，坚持和完善人民政协这种民主形式，既符合社会主义的本质要求，又体现了中华民族兼容并蓄的优秀文化传统，具有鲜明的中国特色，是我国社会主义民主政治的优势。

人民政协性质的这三句话，反映了人民政协区别于其他机构、其他组织的本质特征，归结起来就是两大主题：团结和民主。在中国共产党的领导下实行团结和民主，是人民政协性质的集中体现，是人民政协产生和发展的历史根据，是人民政协继往开来的方向和使命。人民政协团结和民主两大主题密不可分，相辅相成、相得益彰。实现紧密团结，发展民主才更有基础；发扬广泛民主，加强团结才更有力量。坚持把团结和民主作为人民政协的主题，有利于团结一切可以团结的力量，调动一切积极因素，努力化消极因素为积极因素，集中全国各族人民和全体中华儿女的意志、智慧和力量，为推进中国特色社会主义事业而共同奋斗。牢牢把握团结和民主两大主题，把这两大主题贯穿于人民政协工作的各个方面、贯穿于人民政协事业发展的全部过程，人民政协就能不断增强感召力、凝聚力；就能更好地履行职能、发挥优势，开创工作新局面。

三、人民政协的主要职能

政协章程规定，人民政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。将政治协商、民主监督、参政议政规定为人民政协的主要职能，既是实践经验的总结，也是理论创新的成果，经历了一个逐步明确和充实的过程。

政治协商 是指对国家和地方的大政方针及政治、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。把政治协商纳入决策程序，就国家和地方的重要问题在决策之前和决策执行过程中进行协商，是政治协商的重要原则。人民政协的政治

协商是中国共产党领导的多党合作的重要体现，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。政治协商的主要内容是：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；各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部的重要事务以及有关爱国统一战线的其他重要问题。政治协商的形式主要有：政协全体会议，常务委员会会议，主席会议，专题协商会议，政协党组受党委委托召开的座谈会，秘书长会议，专门委员会会议，根据需要召开由政协各组成单位和各界代表人士参加的内部协商会议。政治协商的主要程序是：党委根据年度工作重点或政协党组提出的建议，研究并确定在政协协商的议题；政协党组根据党委的统一部署，按照政协章程和有关规定安排协商活动；党委和政府及有关部门负责人就相关问题通报情况、听取意见；政协及时整理并报送参加会议的各党派团体和各族各界人士提出的意见和建议；党委和政府及有关部门对政协报送的意见和建议进行认真研究，并及时反馈处理情况。

十届政协认真总结了开展政治协商工作的历史经验，根据开展政治协商工作的现实需要，创造了专题协商会议的新形式，在推进政治协商方面取得了可喜进展。专题协商会议的主要特点是：第一，抓战略性问题。近几年来全国政协围绕制定“十一五”规划、落实国家中长期科学和技术发展规划纲要、继续推进西部大开发、加快广西北部湾经济区开发与建设、加强文化软实力建设召开了五次专题协商会议，协商的都是重大问题。第二，党政高层领导出席。全国政协常务副主席主持会议，主席发表重要讲话。会议期间，中共中央、国务院领导同志及有关部门的负责同志到会通报情况、听取意见。第三，形成了对话和互动的机制。参加协商会议的领导同政协委员面对面进行讨论、交流，场面很生动、气氛很热烈。第四，提出比较成熟的意见建议。总体而言，这五次专题协商会，选题得当、时机适宜、筹备充分、组织周密，集探讨、交流、协商、议政于一体，既坚持原则、顾全大局，又畅所欲言、集思广益，体现了求同存异、体谅包容、平等议事的协商要旨，产生了良好的效果。

民主监督 是指对国家宪法、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。人民政协的民主监督是我国社会主义监督体系的重要组成部分，是在坚持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；是参加人民政协的各党派团体和各族各界人士通过政协组织对国家机关及其工作人员的工作进行的监督，也是中国共产党在政协中与各民主党派和无党派人士之间进行的互相监督。政协的民主监督主要形式有：政协全体会议、常委会议、主席会议向党委和政府提出建议案；各专门委员会提出建议或有关报告；委员视察、委员提案、委员举报、大会发言、反映社情民意或以其他形式提出批评和建议；参加党委和政府有关部门组织的调查和检查活动；政协委员应邀担任司法机关和政府部门特约监督人员等。十届政协关于民主监督的一个重要发展是，寓民主监督于政协的各项经常性工作之中，使委员视察、委员提案、委员专题调研、委员反映社情民意等，都赋予民主监督的意义。

参政议政 是指对政治、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，向中国共产党和国家机关提出意见和建议。政协的参政议政是党政机关听取意见改进工作的有效途径，是决策科学化、民主化的重要保障。人民政协包容各界、联系广泛、人才聚集，可以反映社会不同界别、不同阶层、不同群体的愿望和要求，可以选择经济社会发展中具有综合性、全局性、前瞻性的课题，深入调查研究，开展咨询论证，提出中肯的意见和建议。十届政协的参政议政工作相当活跃，共受理提案 23000 余件，形成视察报告 120 多份，提出调研报告 270 多份，组织大会发言 4000 余篇，反映社情民意信息 6600 多篇。这些参政议政成果为党和政府的科学、民主决策提供了重要参考和依据。

政协组织如何履行职能，政协委员如何履行职责，主要形式有两种：会议和经常性工作。

会议 全国政协的会议主要有：全体会议、常委会议、主席会议、常委专题座谈会、专题协商会、秘书长会议、专门委员会会议等。全体会议每年召开一次，全体委员参加，是政协履行职能的最高形式。常委会议一

般一个季度召开一次，全体常委参加，也邀请一些有关人士如非常委的地方政协主席、全国政协各专门委员会的负责人等参加。这两种会议是委员反映情况、发表意见、提出建议的主要场所。

政协的会议贯彻“民主、求实、团结、鼓劲”的方针，坚持求同存异的原则，倡导知无不言、言无不尽，实行不抓辫子、不扣帽子、不打棍子的“三不主义”。在全体会议期间，党和国家领导人面对面地接触委员，参加讨论，听取意见，共商国是，展现了良好的民主形象，产生了巨大的社会影响。全体会议和常委会议上进行大会口头发言，是政协特有的一种民主形式。政协的大会发言，提倡开门见山、直奔主题，畅抒胸臆、不穿靴戴帽。十届政协期间，每次全体会议和常委会议的讨论情况，都由全国政协办公厅归纳整理，由秘书长直接向常委会议作综合汇报。常委们普遍反映，这些意见和建议，很有针对性，很有新意，也很有分量，真实地反映了政协会议咨政建言的特色和风采，也真实地展现了政协会议的民主精神。这些重要意见和建议，会后我们都直接报送党中央、国务院。

经常性工作 是政协全体会议、常委会议闭会期间，组织委员开展的各项工作和活动的总称，是人民政协经常而不间断地履行职能、发挥作用的重要方式。人民政协的经常性工作主要有八项：

（一）提案工作。提案是政协委员、参加政协的党派、团体和专门委员会向政协全体会议或者常务委员会提出，经提案审查委员会或者提案委员会审查立案后，交承办单位办理的意见和建议，是委员履行职责的一种经常的、郑重的形式。政协提案有委员个人提案，委员联名提案，界别、小组、联组提案，党派、团体提案，专门委员会提案等形式。历史上，曾产生过不少具有较大影响的提案。如关于兴修长江三峡水利枢纽工程的多件提案、关于建议恢复教师节以形成尊师重教社会风气的提案等，都发挥过重要作用。十届政协强化了提案在协商民主中的作用，把它作为人民政协开展协商民主的重要形式之一，以体现协商民主的参与性、包容性和程序性。

（二）委员视察工作。就是组织委员深入实际、深入基层、深入现场，对党和国家重大方针政策的贯彻落实，对经济社会发展中重大项目的规划



建设，对人民群众普遍关注的重大问题的研究解决，进行巡视察看，咨政建言，反映社情民意，开展民主监督。它是委员了解情况、研究问题、学习提高的重要方式。视察的组织形式有多种：有跨省、区、市范围的视察，有在所驻省、区、市范围内的视察，有以常委为主、围绕重大问题组织的视察，也有以某个界别的委员为主、围绕该界别群众共同关心的重要问题组织的视察。视察结束后写出书面报告，送中央及有关地方和部门。十届政协对视察工作进行了重新定位和改进，强化视察咨政建言的功能，增加视察了解和反映社情民意的任务，突出视察开展民主监督的作用。新的定位对视察工作是一个重要推动。十届政协的五年间，共组织全国政协常委、委员视察团 112 个，2800 多人参加，通过视察提出的许多意见和建议受到中共中央、国务院和有关部门的重视、采纳。

（三）专题调研工作。专题调研是委员深入实际、联系群众、了解情况并提出意见建议的重要途径和方法，是政协履行职能的基础环节。十届政协以专委会为依托，以课题为纽带，联合、组织各行各业的委员和专家学者，有重点地进行调查研究，向中共中央、国务院提出了若干具有重要参考价值的意见建议。五年来，人民政协的专题调研在继承的基础上进行创新，形成了高层参与、协同配合、注重实效的特点，各专委会组织专题调研总计 278 项，已形成专题调研报告和专项建议 318 件，其中许多意见和建议，受到了党和政府的高度重视，有力地促进了决策的科学化、民主化。

（四）反映社情民意信息工作。是人民政协组织参加政协的各党派团体和各族各界人士，围绕党和国家重视、人民群众关注的重要问题，通过政协的专门渠道汇集、分析、反映情况和意见，帮助领导机关分析判断形势、进行有效决策的一项经常性、基础性工作。十届政协将反映社情民意信息工作纳入了党和国家的舆情汇集和分析机制，进一步完善了信息的收集、报送、反馈机制，使这项富有政协特色的工作更具实效。全国政协办公厅设有专门机构负责这项工作，建立了直通中共中央和国务院的信息渠道，完善了信息网络，创办了《政协信息》、《政协信息专报》等内部刊物，开通了委员专用语音信箱和网上报送信息系统。反映社情民意信息已经成为广大政协委员履行职责的重要民主渠道。