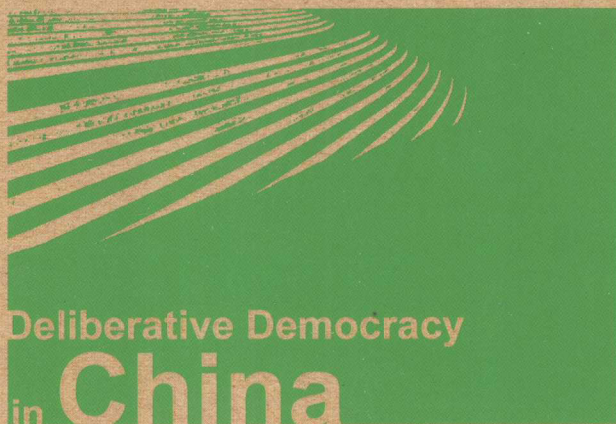




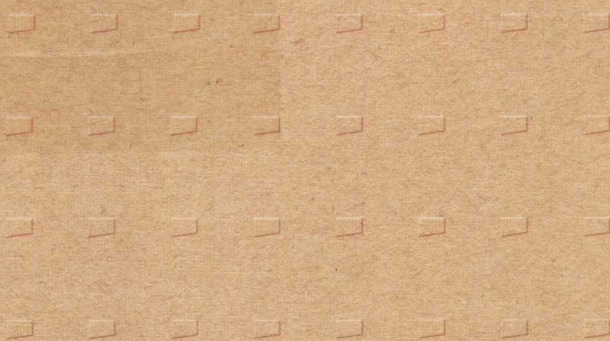
协商民主研究丛书

丛书主编 / 俞可平 叶 明

执行主编 / 陈家刚

人民政协与协商民主

韩冬梅 杨国军 主编



中央文献出版社

协商民主研究丛书
(Deliberative Democracy in China)

丛书主编 俞可平 叶 明

执行主编：陈家刚

人民政协与协商民主

韩冬梅 杨国军 主编

中央文献出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人民政协与协商民主/韩冬梅 杨国军主编. —北京: 中央文献出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5073 - 4159 - 1

I. ①人… II. ①韩… III. ①中国人民政治协商会议—研究②民主协商—研究—中国 IV. ①D627②D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 227630 号

协商民主研究丛书

人民政协与协商民主

主 编: 韩冬梅 杨国军

责任编辑: 蔡国江

封面设计: 田 晗

篆 刻: 李凤岐

责任印制: 寇 炫 郑 刚

出版发行: 中央文献出版社

地 址: 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编: 100017

网 址: www.zywxpress.com

电子邮箱: zywx5073@126.com

销售热线: 010 - 63097018、66183303

经 销: 新华书店

排 版: 北京华艺图文设计公司

印 刷: 北京汇林印务有限公司

700 × 1000mm 16 开 25.5 印张 364 千字

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5073 - 4159 - 1 定价: 51.00 元

本书如存在印装质量问题, 请与本社联系调换。

版权所有 违者必究

《协商民主研究丛书》总序

俞可平

政治协商制度，是我国的基本政治制度之一。从中华人民共和国成立伊始，这一制度就得以建立，甚至比人民代表大会制度还要早。随着时代的变迁和社会政治、经济、文化的进步，我国的基本政治制度也在与时俱进，其内容在不断丰富发展，实现途径在不断增加拓宽。近年来，特别是党的十八大以后，政治协商制度一个重要的发展，就是协商民主的推进。协商民主的实践当然早已有之，但作为一种全新的政治理念和制度安排，作为中国特色社会主义民主政治的重要内容，则是近年的事。中共十八大和十八届三中全会先后指出，协商民主是社会主义民主的重要形式，推进协商民主广泛多层制度化发展，是发展中国特色社会主义民主政治的必然要求。

2006年，我主持编译出版了国内首套《协商民主理论译丛》，该译丛先后推出了两批共8本，比较系统地译介了西方的协商民主理论与实践，并在当时成了政治理论类的畅销书。此后不久，“协商民主”这个概念不仅为国内政治学界所关注，也为党政干部特别是政协委员所关注，开始出现在领导讲话和官方文件中。协商民主之所以成为我国理论界和党政部门的关注热点，原因主要有两个。一是协商民主本身的重要性，二是它比较切合中国的国情。对话、磋商、讨论、听证、交流、沟通、审议、辩论、争论等协商民主的各种形式，其实都是公民参与政治生活的重要渠道以及决策科学化民主化不可或缺的环节。选举在中国只有一百多年的历史，所以在我国推行选举的困难特别大，百年来遇到了许多的波折。与选举不同，协商在我国传统政治中有



着悠久的历史。在政府的政策制定方面，像商议、讨论、对话、咨询这些传统由来已久。

然而，随着协商民主的理论与实践在我国的兴起，围绕协商民主的争议也随之出现。争议主要在两个方面。其一，协商民主的理论与实践，究竟来源于西方还是在我国土生土长的。一种观点认为，协商民主来源于西方的理论，最初是从西方引进的。另一种观点则相反，认为协商民主植根于我国的政治现实，跟西方的协商民主无关。其实，正像民主是人类政治文明的共同成果一样，作为民主政治重要内容的协商民主当然也是人类文明的共同成果。无论是东方还是西方，只要推行民主政治，必然包括协商民主的共同要素，例如对话、商谈、审议、沟通、辩论等等。但每个国家的协商民主又势必打上自己民族的烙印，各有自己的特色。我国的协商民主一方面深深植根于我国的政治传统和现实，如政治协商和政策磋商，同时又广泛吸取其他文明的优秀成果，例如现代的政策听证和决策咨询等。

其二，选举民主与协商民主的关系。一种观点认为，选举对于民主最为本质，判断一种政治是否民主，关键在于自由的选举，协商民主则可有可无。另一种观点则正好相反，认为对于中国的民主而言，选举无关紧要，协商才是实质性的。有人甚至认为，选举民主是西方的民主，协商民主才是中国的民主。在我看来，这两种极端观点，其实都是有害的偏见。从民主政治的过程来看，选举和协商是两个关键性的环节，前者主要解决“授权”的问题，后者主要解决“限权”的问题。选举民主主要解决权力的产生问题，协商民主则主要解决权力的使用问题。协商民主其实就是决策民主，它与选举民主不处于同一个层面上。选举民主和协商民主属于政治过程的不同环节，它们相辅相成的，既不相相互冲突，也不能相互取代。我们不能以选举民主去否定协商民主，也不能以协商民主去取代选举民主。选举和协商，对中国特色的社会主义民主政治而言，都是不可或缺的基本要素。

与2006年的《协商民主理论译丛》不同，这套《协商民主研究丛书》主

要反映的是我国学术界研究协商民主的最新成果和我国协商民主的最新实践。这套丛书由中央编译局世界发展战略研究部和杭州市政协合作编撰，是理论研究部门与实际工作部门合作的成果。丛书由《协商与协商民主》等7本著作组成，内容包含协商民主的一般理论、协商民主的制度、协商民主的方法、协商民主的实践、中西协商民主的比较等等。丛书十多位编者和作者，大多是耕耘于协商民主这一新研究领域的青年学者，也包括了部分从事协商民主实践的党政干部，在相当程度上代表了国内研究协商民主的水平和推进协商民主的现实状况。阅读这套丛书，不仅可以了解协商民主在我国的最新实践，也可以了解国内协商民主研究的最新进展。从这个意义上说，这套丛书的出版，无论对于推进我国协商民主的发展，还是对于促进国内协商民主的研究，都有着十分积极的意义。

2014年10月24日早晨于京郊方圆阁

导言：当代中国的党际协商民主与人民政协协商民主

韩冬梅*

我国协商民主是在中国革命、建设和改革实践中结合自己的国情形成、发展和完善的。党际协商和政协协商民主是我国协商民主的开创者、探索者，是我国协商民主制度的基石，对协商民主制度建设起着示范、带动、推进的作用，为其他协商民主形式搭建制度框架提供资源支持和经验借鉴。学术界对党际协商和政协协商民主实践经验的总结概括和提炼，为党际协商民主和政协协商民主的进一步发展完善提供了理论指导，也为我国协商民主的广泛多层制度化发展提供了思路和方法。

一、党际协商民主

（一）我国党际协商民主的概念、要素和系统构成

关于党际协商民主概念。学术界有两种概括法：一是政党协商民主，一

* 韩冬梅：全国政协办公厅研究室，博士。本文写作过程感谢全国政协经济委员会驻会副主任侯建民主任的指导和中国人民政协理论研究会秘书处杨国军所作的资料搜集、整理和编辑校对工作。



是党际协商民主。对其基本含义的揭示也比较一致，主要是从我国的社会制度、协商主体、协商内容、协商原则、协商目的或效果五个因素定义的。有的学者概括为：政党协商民主制度是受到社会政治文化支持和国家宪法法律确认的一种制度安排，在这种制度安排中，中国共产党和各民主党派、无党派人士在坚持四项基本原则的前提下，在广泛考虑公共利益的基础上，为了克服执政党的有限理性，在“重大方针”和“重要问题”上达成基本的共识，通过平等和自由的讨论，从而赋予立法和决策以科学性和合法性，并推动决策的顺利执行。^① 有的学者认为，党际协商民主是指在共产党领导下，共产党与各民主党派就国家和地方的重大方针政策和重要事务在决策前和决策执行过程中通过充分自由、平等、理性的协商以赋予决策科学性与合法性，并最终有利于共产党执政的民主政治形式。^② 本文主要采用党际协商的用法。

关于党际协商民主的基本要素。主要包括协商主体、协商客体、协商原则、协商场域、协商程序、协商结果等要素。协商主体方面存在分歧。有的认为，党际协商是执政党组织之间的协商。主要包括中共与各民主党派的协商和各民主党派之间的协商两个方面。有的则认为既包括政党组织间，也包括组织和党派负责人个人间，负责人间的协商。其中，中共与各民主党派间的集体协商是主要的。^③ 事实上，如果不代表政党的负责人个人间的协商是不能属于政党协商的。

协商客体方面有着基本的共识，认为协商内容是广泛和宏观的，涉及到政治、经济、文化、社会生活等各个方面，都是中国社会主义建设相关领域

① 童庆平：《当代中国政党协商民主的制度建设研究》，2008 届华东师范大学博士论文，第 42 页。学校代码：10269，学号：52051103004。

② 刘俊杰：《当代中国党际协商民主研究》，2012 届吉林大学博士论文，第 23 页。学校代码：10283，学号：2008821023。

③ 童庆平：《当代中国政党协商民主的制度建设研究》，2008 届华东师范大学博士论文，第 101 页。学校代码：10269，学号：52051103004。

的重大方针、重要问题，以及人民群众普遍关心的问题。分歧在于重大问题的性质分类，有的认为包括立法和决策两个方面，有的笼统称之为决策。

协商场域和协商形式方面概括基本一致：协商场域主要是指人民政协和中共统战部。此外，国务院参事室、人大和政府、党派自身组织机构也是政党协商的协商机构。^① 面对面协商形式有协商会、谈心会、座谈会，书面协商。在政协的协商形式有全体会议、常委会议、主席会议等。

协商原则概括方式不一致，但包含的基本内容是一致的，主要包括政治原则、民主原则、党派协商特殊原则三个方面。其中政治原则：有的概括为坚持党的领导、坚持民主集中制、坚持社会主义法治原则；有的用民主集中制内含了党的领导地位和协商活动中的主导和决策地位；有的提出坚持中国共产党的政治主导性。民主原则：有的提出平等原则；有的提出协商纳入决策程序；有的提出协商程序的规范性。党派协商特殊原则：有的概括为长期协商原则和宽容合作原则，有的概括为建设性原则，有的提出民主党派的相对独立性原则。^②

协商程序方面基本概括为五个步骤，分别是提出政治协商规划、通知并提供材料、调查研究后提出意见建议、开展协商求同存异，对协商结果进行反馈。

协商结果方面，有的学者从价值层面和工具层面来分析协商共识。价值共识体现在两个方面：一是确立了建设中国特色社会主义的远大目标；二是对政党持续协商的价值认同。工具层面共识，就是各种路线方针政策的制定实施中的妥协和一致。

关于党际协商民主的系统构成方面，有的学者从实体构成、精神构成、

① 童庆平：《当代中国政党协商民主的制度建设研究》，2008届华东师范大学博士论文，第103—104页。学校代码：10269，学号：52051103004。

② 刘洁：“党际政治协商民主的政治价值和发展路径——基于科学民主决策的思考”，《理论学刊》，2012年第9期。



价值构成三个层面作了剖析。实体构成包含了政党协商的制度基础、协商机构和实体规范。精神构成包含了马克思主义民主政治理论、多党合作理论、统一战线理论、中国古代近代现代的优秀文化传统。价值构成包含社会主义、民主有序、和谐发展、团结爱国。^①有的学者则从政党协商的实体规则、运行机构、运作机制和制度文化方面来分析。尽管划分标准不同,但包含的内容基本一致。

(二) 中国党际协商民主的历史演进阶段、特征及党派性质的发展

学者们对政党协商民主发展历程的研究成果体现在三个方面:一是相对完整地描述和划分了党际协商民主的发展阶段;二是概括出了党际协商民主萌芽、初步形成、正式形成不同时期的发展特征;三是揭示了建国后党际协商民主发展与对民主党派性质认识发展之间的联系。

第一,党际协商民主的发展阶段。可以划分为形成时期和发展时期两大阶段。其中,形成阶段具体划分为三个时期:1921年—1937年的萌芽期,1937年—1947年初步形成期,1947年—1949年的正式形成期。发展阶段分为三个时期:1949年—1957年初步发展时期;1957年—1978年曲折发展和基本停滞期;1978年至今快速发展期,以1989年14号文件为分界,前期是通过政策来恢复和发展党际协商民主时期,后期是制度化建设时期。^②

第二,政党协商民主不同发展时期的特征。根据是否存在领导关系、具备组织载体和制度规范等因素来概括。形成阶段:萌芽期,政党间不存在领导与被领导关系,平等协商;没有固定的组织形式;只是初步的接触协商;

^① 刘俊杰:“中国党际协商民主的精神基础探析”,《重庆市社会主义学院学报》,2013年第5期。

^② 宋连胜、刘俊杰:“当代中国党际协商民主的形成及其意义”,《广西社会科学》,2011年第12期。

八大民主党派雏形尚未形成。**初步形成期**，有了国民参政会、旧政协等组织形式，但由国民党主导；与各民主党派的合作更加广泛、深入、密切，但不规范并缺乏制度机制保障；有向共产党靠拢的趋势，但未主动接受共产党的领导；民主党派不断分化组合，现存八大民主党派尚未成形。**正式形成**。协商有了人民政协固定的组织形式和机构；从法规上认可了共产党的领导；协商开始规范化；八大民主党派正式形成。

发展阶段：初步发展时期，适时确立了党际协商的基本方针；重视人民政协协商载体建设；以政协会议、协商座谈会、双周座谈会等形式充分开展协商。**曲折发展时期**，采用了神仙会方式，提出“三自”（自己提出问题、自己分析问题、自己解决问题）“三不”（不打棍子、不戴帽子、不抓辫子）方针。**快速发展期**，重新确立并发展了党际协商的基本方针；加强人民政协协商载体建设；推进党际协商民主制度化，开展大量协商；把党际协商民主上升为社会主义民主政治的高度。^①

第三，建国后党际协商民主发展与对民主党派性质认识之间的密切联系。新中国成立后对民主党派性质的认识经历了三个阶段：一是新中国成立至1956年，阶级联盟的性质，民主主义性质的政党。1956年八大提出社会主义劳动者的一部分，提出“长期共存、互相监督”基本方针。二是1957年至1978年间，认定为资产阶级政党，采取阶级斗争的方式。三是1979年，提出是一部分社会主义劳动者和爱国者的政治联盟，为社会主义服务的政治力量。四是2005年，提出是一部分劳动者、建设者、爱国者的政治联盟，是参政党。^②

① 宋连胜、刘俊杰：“当代中国党际协商民主的形成及其意义”，《广西社会科学》，2011年第12期。

② 宋连胜、刘俊杰：“当代中国党际协商民主的发展历程与基本经验”，《东南大学学报》（哲学社会科学版），2011年第3期。



(三) 我国党际协商民主与西方国家政党协商民主的主要区别及其制度根源

我国政党协商民主与西方国家政党协商民主在表现形式、实现途径、基本特征上都有显著不同。学者们对此作了概括,并揭示出其制度背景。

我国党际协商民主主要有两种实现方式。一是中共与各民主党派、无党派人士之间协商,一是在政协协商。政协协商民主的主体很广泛,除了各民主党派外,还包括其他界别代表人士。有的学者把政协协商和党际协商之间的关系概括为交集关系。交集部分就是政协部分包含着党际协商民主的实践,党际协商民主实践也部分地在政协展开。二者都是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的运用和体现,只不过前者是从协商主体角度来讲的,后者是从协商组织角度来讲的。^①就党际协商的基本特征而言,学者们概括的共同特征是规范性和长期性,相似的概括是和谐性或相融性。不同的特征,有的提出主导性,特指共产党领导的政治原则;有的提出科学性,民主党派自身的组织结构、成员构成、能力素质、政治锻炼都具有极强的协商优势。^②有的提出政治目标的共同性,政治地位的平等性。^③

西方国家党际协商民主的表现形式,有学者概括为五种:执政党同反对党和在野党之间的协商,政党联盟内部的协商,政党与各社会团体的协商,执政党内部不同派别的协商,政党跨国协商。协商形式有五种:议会党团内协商,共识会议协商,政党和政府举办各种培训班与民众协商,协商民意测验,利用高科技手段远程对话协商。西方国家政党在竞争与协商

① 刘俊杰:“对中国党际协商民主地位的思考”,《龙江社会科学》,2012年第1期。

② 童庆平:《当代中国政党协商民主的制度建设研究》,2008届华东师范大学博士论文,第118页。学校代码:10269,学号:52051103004。

③ 刘晓峰:“充分发挥参政党作用努力推进协商民主科学化建设”,《人民论坛》,2013年8月10日。

方面的主要特征：一是竞争激烈有余而协商不足。二是政党竞争与政党协商相机更迭。三是竞争的一般性与协商的特殊性。四是协商往往带有政党交易的性质。^①

决定中西党际协商显著的差别根本原因有三个方面：一是两者所依附的制度载体不同。西方党际协商民主是建立在西方竞争性政党制度基础上的，竞争是政党关系的常态，协商合作是偶然的政治行为。而中国是建立在合作性政党制度基础上的，合作协商是常态，不存在竞争。二是两者所呈现的权力本质不同。在西方，政治权力的本质是资本的权力，由此形成了资产阶级对社会的支配与控制。在中国，本质是人民大众的权力。三是权力分配方式不同。西方政党是按在社会总资本中的份额来分享权力的。而在中国分配格局是共产党领导，多党派合作，共产党执政，多党派参政。^②

（四）党际协商民主在当前中国民主政治发展中的功能作用

就党际协商民主功能而言，比较普遍的认识是，各民主党派和无党派人士通过政党制度实现政治参与、政治协商、政治监督、政治沟通，在以下五个方面产生了作用：一是有助于克服中共有限理性，提升公共决策质量，促进决策实施。党际协商的主体是政党精英，协商客体都涉及公共利益的重大问题，平等自由的协商过程有利于决策质量和决策执行力的提升。二是扩大公民有序政治参与，维护政治稳定。党际协商民主的政治参与的组织化和政治成熟度高，有相当完善的制度保证，有重要的渠道支持，有较强的整合政治资源的能力，各方社会力量有序参与政治呈现出公共性和合作性特征。三是协调社会利益关系，增进社会和谐。有利于广泛表达社会利益、全面综合社会利益，科学回应社会利益。四是对培育现代公民意识，发展公民文化产

① 童庆平：“西方国家政党协商民主论析”，《中共天津市委党校》，2008年第1期。

② 刘俊杰：《当代中国党际协商民主研究》，2012届吉林大学博士论文，第36—39页。学校代码：10283，学号：2008821023。



生示范和引导作用。有利于增强协商主体权利意识、责任意识、对所处政治环境的认知程度,有利于培养互相尊重、互相包容、互相理解、互相妥协、互相信任的公民美德和集体责任感。提高协商主体的认知、思考、分析综合、表达、倾听、批判的政治协商能力,对我国公民政治文化建设形成示范效应。^①五是促进政治民主化,强化国家政治监督,规约政治权力,增强政治合法性,巩固中共执政地位。

在当前的历史条件下,加强公共政策过程中党际协商具有重要意义。有学者指出,在不同历史时期,协商的重点任务不同。新中国建立前夕,是“协商建国”。改革开放之初,重点是拨乱反正,开创改革开放新局面。当前,加强公共政策过程协商,推进机制体制创新,努力建构公众个体、群体能够直接参与政治过程和有效影响决策的民主形式,成为当前的重要任务。我国政党政治要致力于维护和实现这样一种治理机制,即公众个体和群体能够参与政策的持续妥协和谈判,实现权利和权力双向互动,公众信任和政府责任相统一的体制;改变维护传统命令与服从的单向度控制形式,进一步彰显了中国特色政党制度、价值和参与主体的优势。^②

(五) 党际协商民主的实践与规范性理想间的差距和实现的路径

虽然在理论思考和实践探索方面有了许多进展,但是,从宏观层面和公共政策协商的微观层面来看,党际协商民主距离民主的规范性理想间还有一定的差距。

首先,从宏观层面看,主要存在三个方面的问题:一是制度不健全。存在着政策性规范偏多,国家意志层面的实体规范过于宏观,只有上位法,没

① 刘俊杰:“中国党际协商民主的实践价值探析”,《江西师范大学学报》(哲学社会科学版),2013年第1期。

② 吴先宁:“我国的党际协商与公共政策过程”,《中央社会主义学院学报》,2011年第6期;徐峰:“刍议政党协商与中国式协商民主”,《中央社会主义学院学报》,2013年第3期。

有下位法，就上位法而言，也比较宽泛笼统。对协商内容、形式、意见反馈、要求都比较笼统。特别是评价监督制度不健全。中央文件未涉及评价监督问题，缺乏明确的评价监督主体和评价监督体系。对协商主体及其相关机构在协商中的行为表现、协商的具体环节、整体运行及其实施效果缺乏具体明确的评价监督标准。二是协商意识不强。一方面，执政党对政党协商民主价值的认同方面，存在着“上热、中温、下冷”的现象，协商意识不强和形式化倾向。在一些重要问题决策中未能坚持协商于决策之前和决策之中的原则。敷衍应付，以通报代替协商，未能对协商工作提供有效支持。另一方面，民主党派的协商意识和责任模糊，受清官思想和老好人思想影响。缺乏提出协商议题，开展调研、协商、监督的积极性。三是协商过程不够民主。其一，协商主体缺乏平等。中国共产党的领导是政治领导，在协商中主体地位是平等的。但在实际中，却成了领导与被领导的协商，受官本位思想的影响，有些领导干部不懂得或不善于运用民主协商的方法，以领导者自居，在协商中缺乏充分的交流、交锋和对话，使协商变成了先听取意见再发表重要讲话的形式。其二，协商过程缺乏公开。中央公开多地方公开少，主要协商形式公开多次要协商形式公开少，未能全过程公开。其三，协商过程缺乏民众参与。协商议题提出阶段、协商准备阶段（即调查研究阶段）、协商反馈阶段都缺乏民众参与。^①

从微观层面看，政党协商在公共政策层面协商中存在着以下三个方面的差距：一是在公共政策个案协商方面取得了显著成效，但是对公共政策的机制（即公共政策主体从事公共政策活动所依据的各种制度和程序）如制定、执行、评估、监督、终结等程序的创新和完善，还涉及的不多。二是协商主体的主动性同步提高，但还存在着机制浪费和机制供给不足的问题。协商与

^① 刘俊杰：《当代中国党际协商民主研究》，2012届吉林大学博士论文，第125—137页。学校代码：10283，学号：2008821023。



决策是民主的两个过程，如何通过恰当的机制把二者连接起来，使协商因素体现在决策之中并最终成为可实施的政策，这是一个关键而困难的问题。如何连接协商与决策是一个操作性很强的问题。目前，一方面，缺少足够的保障机制和激励机制以保证意见建议中所反映的信息得到科学和专业的处理。另一方面，也缺少使所得到的信息得到充分讨论的后续机制。三是参与能力不足的问题。一方面，民主党派反映和代表具体利益和要求的能力不足。在实践中，缺乏对具体社会阶层和群体利益进行收集、过滤、提炼、集中的参政党工作机制。还有的对自身代表和反映的群众的具体利益还比较模糊。另一方面，主动提出公共政策的议题能力不足。所提议题的数量和质量也与所承担的责任和社会期待不符。^①

因此，健全和发展中国特色社会主义民主政治，迫切需要完善和改革党际协商民主。改进和完善党际协商，首先需要加强制度建设，即包括有完善实体制度。细化协商内容、形式。明晰协商过程中党委、政府及有关部门、民主党派和政协等协商主体和机构在政治协商过程中的参与权责，包括安排和实施，成果报送、意见建议反馈等；完善程序制度。包括协商议题的提出、确定和通报制度，平等自由讨论的民主协商制度，意见建议反馈制度；完善公开制度。协商主体知情制度，信息公开即公示和发布机制，过程开放机制包括旁听听证制度和媒体追踪制度，协商后结果向社会公开制度，接受民众监督；完善评价监督制度。建立统一明确的评价监督制度，明确评价监督的主体和客体，建立完整明确的合规性^②和实效性评价监督指标体系，制定制约激励、跟踪反馈、违规决策惩治机制。其次，推进程序建设，如建立民意吸纳机制，以民意测验、听证会、调查研究等方式吸纳民

① 吴先宁：“我国的党际协商与公共政策过程”，《中央社会主义学院学报》，2011年第6期。

② 合规性主要是指党际协商主体、相关机构及其运行时否遵循党际协商的有关规定。

意；建立党际协商民主的研究教育培训宣传机制，中共应积极主动为政党协商创造条件，执政党要广交朋友，增强协商主动性和协商意识。再次，就是要构建平台、提升能力。如搭建党际协商民主的组织平台。在人民政协中建立专业化的协商机制，如党际协商机制、党与社会团体的协商机制、党与社会团体、集团、公民个人间的协商机制；加强参政党组织建设。突出民主党派各自特色，加强特殊群体和阶层利益表达代表能力和消除“隐蔽议程”（利益集团的特殊利益隐置于虚假的共识之中）的能力，防止出现政策垄断。^①

二、人民政协协商民主

（一）在与人民政协性质和职能的比较中界定政协协商民主的基本内涵

准确界定人民政协协商民主的内涵是一个基础的理论问题。当前，人们在概念使用上有两种用法比较普遍，一是把人民政协等同于政协协商民主，一是把政协协商民主等同于政协的政治协商职能。揭示政协协商民主的概念，关键是要明晰人民政协协商民主与人民政协性质之间的区别和联系，明晰人民政协协商民主与政治协商、民主监督、参政议政三项职能之间的关系。

就政协协商民主与人民政协三句话性质来看，人民政协协商民主，深化和具体化了人民政协是我国政治生活中发扬社会主义民主重要形式的性质，凸显了人民政协的时代特征和民主功能。中国人民爱国统一战线组织的性质，规定了人民政协协商民主的主体和参加范围。中国共产党领导的多党合作和

^① 是指在公共政策过程中，有重要的行为者组成集中、封闭的体系，并通过限制外界参与而实现政策控制，由此排除其他利益，独自分享价值和资源。吴先宁：“我国的党际协商与公共政策过程”，《中央社会主义学院学报》，2011年第6期。