



加强政党协商

制度化建设

2015统一战线
前沿问题研究文集

北京社会主义学院 编

學苑出版社

加强政党协商制度化建设

——2015 统一战线前沿问题研究文集

北京社会主义学院 编

學苑出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

加强政党协商制度化建设 : 2015 统一战线前沿问题研究
文集 / 北京社会主义学院编 . — 北京 : 学苑出版社, 2017.8
ISBN 978-7-5077-5265-6

I. ①加… II. ①北… III. ①统一战线工作—中国—
文集 IV. ①D613-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 166219 号

责任编辑: 徐志琴

出版发行: 学苑出版社

社 址: 北京市丰台区南方庄2号院1号楼

邮政编码: 100079

网 址: www.book001.com

电子信箱: xueyuanpress@163.com

联系电话: 010-67601101 (营销部)、010-67603091 (总编室)

经 销: 全国新华书店

印 刷 厂: 保定市彩虹艺雅印刷有限公司

开本尺寸: 710×1000 1/16

印 张: 13.5

字 数: 230千字

版 次: 2017年8月第1版

印 次: 2017年8月第1次印刷

定 价: 49.00元

本书编委会

主 任：王英偶

副主任：姜之茂 陈 剑 卢晓华 胡佳颖

主 编：王英偶

编 委：（按姓氏笔画为序）

王东勤 王欣欣 刘润堂 李阳永

张 京 朱洁如

目 录

第一部分 理论研究

关于政党协商的文化、理论、实践和制度基础探究	向 愚 范光建 /3
只有把协商程序立起来,才能使政党协商硬起来	王报换 /10
政党协商:我国政党关系发展的新境界	郑 宪 /20
进一步推动政党协商的制度化、规范化、程序化	民盟北京市委课题组 /27
政党协商制度化问题研究	郑春梅 /36
推进政党协商制度化、规范化、程序化建设的若干思考	梁 宏 /41
推进政党协商制度化、规范化、程序化建设的几点思考	王伟平 /48
推进政党协商制度化、规范化、程序化建设	吴 琼 /54
依法推进政党协商制度化的若干思考	刘尚高 /63
试论政党协商制度化建设的原则	薛晓金 /72
推进政党协商制度化、规范化、程序化建设的思考	戴君妹 /78
依法治国视角下的政党协商发展研究	王江燕 /82
完善政党协商需以发展党内民主为前提	孙照红 /88
国家治理与社会建设:政党协商的时代理念和主要目标	
——围绕国家治理和社会建设提升政党协商能力	刘忠魏 /95
中国多党合作的政治哲学基础	孙 津 /100
中西方政党协商之比较	杨绪盟 /107
政党协商与中国特色制度	张 辉 /117
浅谈政党协商的传统文化基础	张明飞 /121

第二部分 工作实践

关于规范和推进政党协商的调查与思考

..... 中共北京市东城区委统战部课题组 /129

北京市西城区推进政党协商的实践经验与启示

..... 北京市西城区社会主义学院 /140

加强合作共事,推进协商民主

——中共北京市房山区委加强同民主党派合作共事的思考 贾进军 /147

加强高校政党协商保障机制建设的实践与思考

..... 赵竹村 吴金环 谢宝红 张志成 /153

提升参政党组织在政党协商中的能力和作用 朱 良 /160

政党协商对民主党派的素质要求 刘学增 刘兴朝 /164

加强自身建设,探索多样高效的政党协商形式 鲁建玲 管文东 /169

发挥界别特色,不断提升参政党协商能力 李 良 /174

严把四关,助推民主党派协商能力提升

——关于民主党派协商能力建设的几点思考 高文杰 /180

如何加强民主党派协商能力建设 刘 迪 /187

推进民主党派智库建设,优化政党协商制度 范笑天 /191

关于民主党派参与智库建设的现实思考 徐磊祥 /198

浅谈建立和完善参政党智库建设 杜振宝 /204

后记 /209

第一部分

理 论 研 究

关于政党协商的文化、理论、实践和制度基础探究^{*}

向 愚 范光建^{**}

摘要：探究政党协商的文化、理论、实践和制度基础，对于我们进一步增强中国特色政党制度自信、进一步推进社会主义协商民主和民主政治建设、进一步推进国家实现治理体系和治理能力现代化等，具有现实意义。政党协商发轫于协商民主理论；政党协商发展于中国共产党与各民主党派的民主协商实践；政党协商依赖于中国共产党领导的多党合作和政治协商制度；政党协商有利于“政治参与、利益表达、社会整合、民主监督、维护稳定”。我国的政党制度体现了现代政党政治的发展方向。

关键词：政党协商 制度基础 民主协商实践 现代政党政治的发展方向

政党协商是在中国共产党领导下，中国共产党同各民主党派就执政党和国家重大方针政策、重要事务进行的政治协商，在执政党和国家工作大局中具有不可或缺的重要作用。历经革命、建设、改革等不同时期的实践和丰富完善，政党协商已成为我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，成为中国共产党执政和决策的重要方式。《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》（中发〔2015〕3号）明确了政党协商在社会主义协商民主的多种形式中的首要地位。

新形势下，探究政党协商的文化、理论、实践和制度基础，对于我们进一

* 本文系作者在2015统一战线前沿问题研究理论研讨会上发表主题演讲并提交的论文。

** 向愚，女，中共北京市东城区委统战部副部长。

范光建，中共北京市东城区委统战部主任科员。

步增强中国特色政党制度自信、进一步推进社会主义协商民主和民主政治建设、进一步推进国家实现治理体系和治理能力现代化等，都具有现实意义。

一、政党协商植根于深厚的中华优秀传统文化沃土

不同的国情孕育出不同的传统文化，不同的传统文化制约和影响国家政治发展道路以及政治制度的选择模式和运行方式。中华优秀传统文化对我国政党制度的形成与发展有着深刻的影响。

中华优秀传统文化博大精深，对政党协商有着根本而深远影响的一是“和合”，二是“民本”。中华和合文化源远流长，早在甲骨文和金文中就已出现“和”“合”二字；后经历代演进，“和合”文化成为中国传统文化中的重要内容，占有极为重要的地位，对我国的政治发展、文化传承、国民意识等都产生了极为深远的影响。“和合”二字内含了合作、和谐、和平、包容等含义。“和合”思想的实质是尊重多样性的统一，在合作交融中寻找共同统一的结合点，寻求用合作、协商的方式解决矛盾和冲突，实现彼此共赢，谋求共同发展。今天，我国多党合作制度下的政党协商，是最讲“和合”的。政党协商承载了一种政党之和，是一种存党派之异，但又齐心协力为国家为人民谋利益的政党之和；是被实践证明适合我国国情且行之有效的政党之和。

传统的“民本”思想也给政党协商灌注了丰富的文化营养。中国古代的“民本”思想也是中华优秀传统文化中独特的、不断传承的基本理念和核心价值观念之一，同样对政党协商的形成和发展产生了巨大影响。《尚书》中的“民为邦本，本固邦宁”，以及孟子的“民为本，社稷次之，君为轻”的理念，非常直接地表达了“民本”思想。后来，以贾谊、董仲舒、朱熹等为代表的封建儒家统治思想代言人，都从自己所处朝代的实际需要出发，对“民本”思想进行了理论加工，使“民本”思想逐渐系统化、哲理化。“民本”思想的基本含义为：民众是国家社稷的基础，能否安定民生关系到国家兴亡，政治盛衰。今天的政党协商，实际上是传统“民本”思想的一种很好的实现形式，比如重大方针政策和涉及人民根本利益以及社会的一些重大问题的决策，不是由一党一派的意志来决定，而是必须经过代表各阶级、各阶层的各个党派来共同讨论、协商决定。

由此可见，政党协商蕴含着中华优秀传统文化中的“和合”思想和“民本”思想，政党协商就是对中华传统的“和合”思想和“民本”思想的继承和弘扬。

这种继承和弘扬已经证明，并将继续证明，越是民族的，越具有特色，也越具有生命力和远大前景。

二、政党协商发轫于协商民主理论

在现行的民主制度下，人民行使权利的方式主要是通过投票完成的，这就是票决民主。这种制度认为公民的利益诉求是固定的，通过投票可以将这些不同的偏好聚集起来。票决民主最理想的结果是全体一致同意，但现实中这是很难实现的。于是，人们只好退而求其次，就以多数同意代替全体同意，受到最大认可的决策就代表了全体人民的利益，也就具有所谓的合法性。但是票决民主只是从数量上进行简单的比较和选择，而不是从质量上择优，这也就导致少数人的权利被忽略，甚至使作为共同体的社会发生分裂和对立。这种没有经过人民协商讨论的“数量民主”，它的合法性越来越受到人民质疑。于是，人们把目光返回到古典民主传统，求助于古希腊的城邦政治、伯克和密尔的政治理论，也就是协商民主的实践与理论。

协商民主理论虽然很古老，但对这一理论的系统化改造则是 20 世纪 80 年代的事情。协商民主理论认为，民主作为人民的统治，它不只是人民在选举时投票才行使权利，而应该赋予人民更多的参与决策的机会。因此，公共决策只有经过公民平等、自由而理性的讨论同意，才具有合法性，集体决策越接近这一理想，其合法性程度就越高。概括起来讲，协商民主制度下的公民是平等、自由的，他们提出各种相关的理由，说服他人，或者改变自己的偏好，最终达成共识，从而使制度本身具有票决制度不可比拟的合法性优势。

说政党协商发轫于协商民主理论，还在于二者之间的内在契合性，实际上也正是这种契合性为政党协商乃至我国的多党合作政党制度提供了合法性基础。原因在于，一是政党协商有利于实现广泛的政治参与。中国共产党代表的是最广大人民的根本利益，它的坚强领导可以让各民主党派团结到一起，而各民主党派与其各自联系的一部分社会团体、人员二者相结合，便能融合社会不同阶层和群体中的不同社会团体。政党协商可以拓宽不同阶层群体的利益表达渠道，使得各种意见得到充分展示，从而兼顾不同方面的合法权益，协调各方面的关系，提高决策合法性，进而增加我国政党制度的合法性。二是政党协商有利于包容和表达各种利益诉求。协商民主坚持求同存异，蕴含着合作、参与、对话、

妥协、包容的精神。政党协商承认多元的社会现实，坚持多数与少数相统一，既反映多数人的普遍愿望，又吸纳少数人的合理主张，既听取支持的、一致的意见，又听取批评的、不同的声音，从而能够比较全面地反映民众的利益诉求。政党协商为建设中国特色社会主义凝聚力量、集中智慧、加深理解、扩大共识、促进和谐发挥了重大作用，充分体现协商民主在政治上的巨大包容性和组织上的广泛代表性。三是政党协商有利于促进执政党和国家决策的民主化、科学化。在政党协商实践中，由于经过广泛的民主讨论、遵循公开的民主程序，使决策建立在广泛考虑所有人需求和利益基础之上，并且经过反复的论证、讨论和协商，从而使决策更民主、更科学。政党协商能够让重大公共决策最大限度地实现各方利益的均衡，直接赋予了决策以合法性。四是政党协商有利于加强对国家权力运作过程的民主监督。各民主党派对中共的民主监督，是在我国政党体制内的，是在共存合作关系基础上通过民主的方式实行的，是一种政治监督，其基本形式是提意见、作批评，是一种具有广泛性、灵活性、建设性的柔性监督。通过政党协商的民主监督作用的发挥，有利于建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，增强权力运行的合法性。

三、政党协商发展于中国共产党与各民主党派的民主协商实践

可以这样认为，政党协商是中国共产党与各民主党派民主协商实践的最重要成果。中国共产党历来不主张抽象的民主，发起成立时就宣传科学与民主，坚持多数人的人民民主。历经革命、建设和改革等不同历史时期的不懈探索与实践，形成了政党协商这个最重要的民主协商实践成果。

一是政党协商在“联合革命”中促进形成了新型政党关系。各民主党派自成立开始，中国共产党就与其在争取国家独立和民族解放的斗争中结成了事实上的同盟，彼此在道义上和政治上相互支持，形成了遇事相互协商的传统。“五一口号”发布之前，中国共产党和各民主党派已经确立了协商合作关系；“五一口号”的发布，标志着这种形式的合作关系进入新境界，中国共产党与各民主党派以协商民主为内涵的新型政党关系进一步确立。二是政党协商在“协商建国”中保障实现了人民群众的民主权利。人民政协筹备会和人民政协主要任务的协商，主要在中国共产党和各民主党派之间以及各民主党派之间进行，

是直接的政党协商。制定具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，各党派经过反复讨论和修改，广泛吸收了各方面的意见。此外，对人民政协名称、新中国国名、国旗、国徽、国歌等问题，各政党都进行了充分协商。新中国成立初期的协商民主，也主要在中国共产党和各民主党派之间展开，同时涵盖了社会各界方方面面的人士，广开言路、广求良策、广谋善举，最大限度地保障实现了广大人民群众的主权利。三是政党协商在“合作治国”中形成了中国特色政党制度。新中国成立后，中国共产党与各民主党派及其他社会力量在人民代表大会和人民政协会议上，在执法机关和司法机关中，在双周座谈会、在最高国务会上，在中国共产党同各民主党派、无党派人士协商座谈会上，参政议政，协商共事，形成了中国共产党领导的多党合作与政治协商制度，成为我国协商民主的奠基石，成为发展社会主义民主政治最有力的推进器。

四、政党协商依赖于中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

1. 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为政党协商提供了国家制度基础

中国共产党同各民主党派、无党派人士的政治协商具有鲜明的国家制度特征。1993年八届全国人大一次会议在宪法修正案中第一次载入了关于多党合作政治制度的内容，宪法规定“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”。作为多党合作政治制度的重要内容，宪法这一规定，为中国共产党同各民主党派、无党派人士的政治协商的执行和发展奠定了根本性的国家制度基础。目前关于多党合作以及中国共产党同各民主党派、无党派人士的政治协商等内容，主要由《中共中央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》（中发〔1989〕14号）、《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》（中发〔2005〕5号）和八个民主党派章程等规定。这些文件和章程所涉及的内容，如政治协商、民主监督、多党合作和有关人选比例的规定，还有民主党派章程关于参政议政、民主监督两项基本职能的规定等，直接涉及并规范了与国家政权及国家政治制度的重大关系。由此可见，中共党内政策文件、民主党派章程所作的相关规定，构成了我国政党制度及其基本内容，本质上构成了我国的一项重要国家制度。今

天,《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》中明确提出的政党协商,实际上是一种政治协商;政党协商有两种实现形式,一种是中国共产党同民主党派、工商联、无党派代表人士的直接协商,另一种是中国共产党作为一个界别,通过人民政协的平台,同民主党派、无党派以及其他社会各界进行协商。政党协商也必须依赖于中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,如果没有这一制度作为支撑,政党协商就无异于空中楼阁。

2. 作为现代政党政治的重要运作形式,政党协商离不开作为现代政党政治载体的相应的政党制度保障

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是一项现代政党政治。我们必须树立我国的政党制度自信,摒弃西方中心论,坚信我国政党制度是现代政党政治围域的重要组成部分。原因在于,一是我国的政党制度体现了现代政党政治的基本价值。现代政党政治的基本价值追求是民主。人民民主是中国共产党始终高扬的光辉旗帜,关键是要有合适的方式来与选举民主相结合,以弥补其不足,与其相辅相成。在我国,包括政党协商在内的协商民主实践,强调在重大决策之前进行充分协商,尽可能取得一致意见,在尊重多数人意愿的情况下,又能照顾少数人的合理要求,这样就极大地拓展了人民民主的广度和深度,能够最大限度地保障人民民主的实现。二是我国的政党制度体现了现代政党政治的基本特征。现代政党政治的基本特征是要求各政党必须在宪法和法律的范围内活动。在我国,中国共产党和各民主党派都必须在宪法和法律范围内活动的理念在逐步明晰,实践也在不断加强。加强法制建设、实行依法治国,中国共产党和各民主党派均在宪法和法律范围内活动并以之为行动准则,这充分说明政党协商处于宪法和法律范围之内,是按照有关政策章程运行的一项现代政党政治。三是我国的政党制度体现了现代政党政治的基本要求。现代政党政治的基本要求就是要处理好政党与政权、政党与社会、政党与政党这三对重要关系。我国如何处理好“三对重要关系”,这主要在于作为执政党的中国共产党如何确保始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心,作为参政党的各民主党派如何确保始终成为中国特色社会主义事业的重要参与力量,以及如何确保中国共产党与民主党派的和谐政党关系。政党协商有利于“政治参与、利益表达、社会整合、民主监督、维护稳定”,从而能够有效地处理好“三对重要关系”。四是我国的政党制度体现了现代政党政治的发展方向。20世纪80年代开始,西方协商民主理论越来越受重视,协商民主实践也以不同的方式在逐步尝

试。中国共产党同各民主党派、无党派人士的政党协商有优良传统和宝贵经验，所体现的协商民主理论和实践比西方协商民主更早，积累了丰富的实践经验和理论成果，具备良好的发展基础。随着我国政治体制改革和政治文明建设的积极稳妥推进，相信在协商民主方面的理论和实践，将为现代政党政治文明建设提供更为宝贵的经验。

只有把协商程序立起来， 才能使政党协商硬起来*

王报换**

摘要：深刻认识执政党与参政党在推进政党协商规范化中的定位与职责，完善政党协商“程序化”建设与推进政党协商“规范化”水平，深入把握政党协商程序化的内涵、属性与特征，探讨构建和完善政党协商程序体系的路径。推进政党协商规范化，最终要靠执政党和参政党这两大主体共同合力推进。

关键词：政党协商 规范化 程序化 协商体系 路径

推进政党协商规范化是一项系统工程，基点在于不断推进政党协商制度化、规范化和程序化“三化”建设水平，而“三化”的薄弱点和关键点又在于程序化。基于此，深刻认识执政党与参政党在推进政党协商规范化中的定位与职责，完善政党协商“程序化”建设与推进政党协商“规范化”水平，深入把握政党协商程序化的内涵、属性与特征，探讨构建和完善政党协商程序体系的路径。同时，着力“微观视野”，研究推进政党协商规范化与中国特色社会主义参政党自身建设的内在关联，深刻认识推进政党协商规范化对高素质参政党建设所提供的战略契机。

* 本文系作者在2015统一战线前沿问题研究理论研讨会上发表主题演讲并提交的论文。

** 王报换，北京工商联副主席、北京市商会副会长，法学博士。

一、探讨中国特色政党协商的内涵与特质，深刻认识执政党与参政党在推进政党协商规范化中的定位与职责

与“竞争型”和“垄断型”政党制度不同，中国特色政党制度属于“协商型”政党制度。建立在以“共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政”为显著特征的“协商型”政党制度基础上的“政党协商”，是中国共产党同各民主党派就执政党和国家重大方针政策、重要事务进行的政治协商，是中国共产党与各民主党派在长期团结合作过程中探索形成的，具有政党性、政治性、高层性等特质。从历史上中国共产党与民主党派的“君子协定”，发展到今天执政党与参政党的“共商国是”，政党协商已深深嵌入了推进国家治理体系和治理能力现代化的内核和社会主义民主政治的全过程，活跃在国家经济、政治、社会生活的各层面，成为中国特色“协商型”政党制度的重要内容和特色优势，是中国社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式，具有深厚的文化基础、理论基础、实践基础、制度基础。中国特色协商民主实践发端于政党协商，政党协商则是中国特色协商民主的“开路者”和“领头雁”，并在未来中国政治社会生活中发挥越来越重要的作用。进一步推进政党协商规范化，是巩固执政党的领导和执政地位，推进国家治理体系和治理能力现代化，深耕中国特色社会主义民主政治优势，进一步开发中国特色政党制度功能的必然选择和客观需要。

在中国特色政党制度格局中，中国共产党和各民主党派分别定位为执政党和参政党。由此决定，执政的中国共产党处于政党协商的核心地位，是政党协商的主导者，担负着推进政党协商规范化的首要责任。参政的各民主党派处于政党协商的主体地位，是政党协商的践行者，是政党协商的全力推动者。推进政党协商规范化，最终要靠执政党和参政党这两大主体共同合力推进，需要两大主体进一步深化对推进政党协商规范化的认识。

1. 加强和完善执政党对推进政党协商规范化的领导

执政党及其各级党委要增强在推进政党协商规范化中的主导性和主动性，加强和完善执政党对推进政党协商规范化的领导。

目前，不少地方对政党协商存在随意性、表面化和形式化的问题，有的流于形式，以通报情况、部署工作代替协商。一方面，现有协商程序制度存在许