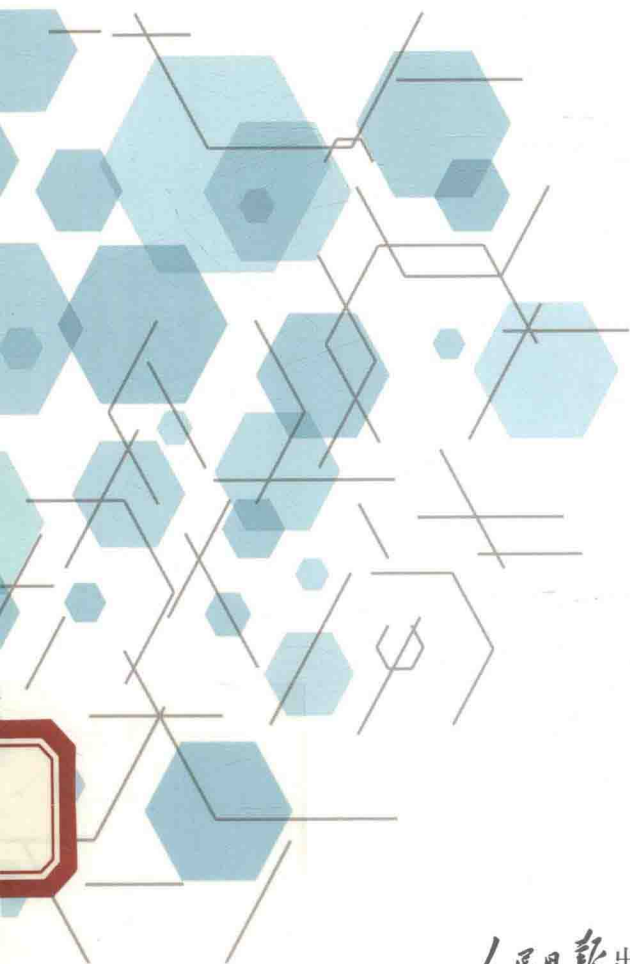


人民政协提案 工作制度研究

林宏彬◎著



人民日报出版社

人民政协提案 工作制度研究

林宏彬◎著



人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

人民政协提案工作制度研究 / 林宏彬著. -- 北京 :

人民日报出版社, 2017.7

ISBN 978-7-5115-4818-4

I. ①人… II. ①林… III. ①中国人民政治协商会议
—提案—工作制度—研究 IV. ①D627

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第174955号

书 名: 人民政协提案工作制度研究

著 者: 林宏彬

出 版 人: 董 伟

责任编辑: 陈 丹

装帧设计: 刘 肖 阮全勇

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路2号

邮政编码: 100733

发行热线: (010) 65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线: (010) 65369530

编辑热线: (010) 65369522

网 址: www.peopledaily.com.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市同力彩印有限公司

开 本: 787×1092mm 1/16

字 数: 230千字

印 张: 16

印 次: 2017年7月第1版 2017年7月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5115-4818-4

定 价: 48.00元

前言

人民政协是社会主义民主协商的重要渠道和专门机构，是国家治理体系的重要组成部分。提案工作是履行人民政协职能的最直接有效的方式，是发扬社会主义民主协商的重要形式。但提案能否在中国民主政治建设中真正地发挥作用，提案工作在国家和社会民主进程中如何发挥作用？政协提案是否能够真正成为协助党政机关实现决策科学化、民主化的重要渠道？当前提案工作制度还存在什么问题？以上问题便是本书试图进行考察和研究的问题。

本书对人民政协提案工作制度进行了较为系统的研究。作者运用历史分析和比较研究的方法，对提案工作制度的内涵、特点、性质、作用和历史演变进行了考察和研究；通过政协提案与人民代表大会议案、政协提案与政协建议案的比较，阐明了提案工作在国家政治生活和人民政协制度中的独特地位和作用；通过改革开放前、后提案工作的比较，论证了提案工作在改革开放新时期发展的日趋制度化和规范化的改革与发展历程。作者还在大量梳理、考察和研究相关文献和史料的基础上，对提案工作制度的初创、中断与重建的历史演变进行了梳理。提案工作制度伴随着新中国人民政协的成立而诞生，虽然“文革”期间被迫中断并遭到破坏，但改革开放开启了提案工作制度的全新历史时期，尤其是20世纪90年代以来，提案工作进入制度化发展最为快速的时期，在社会主义协商民主进程中发挥着越来越重要的作用。

本书还运用了实证研究和案例研究法，一方面，作者在亲赴全国政协、北京市、河南省、洛阳市和宜阳县等各级政协调研的基础上，对提案工作制度的运行机制和提案办理协商这一重要协商民主形式进行了研究；另一方面，通过对提案尤其是重点提案进行案例分析，论证提案工作对党和政府决策所产生的作用和影响。提案尤其是重点提案在党和政府决策中起着积极的作用，

最终得出结论：提案工作对于提升政府决策科学化、民主化水平，发挥着重要作用。

本书以第一手资料和调研材料为基础，分析了当前提案工作制度亟待解决的问题，提出了相应的对策和发展建议，试图为推进提案工作制度发挥更大的影响力，更好地促进政府决策科学化、民主化，推进人民政协协商民主提供一定的参考和建议。

Contents

目录

前 言	1
-----------	---

第一章 导 论

1.1 问题的提出与选题的意义	3
1.1.1 问题的提出	3
1.1.2 理论意义	5
1.1.3 现实意义	6
1.2 文献综述和概念界定	7
1.2.1 文献综述	8
1.2.2 概念界定	18
1.3 研究方法、研究难点和创新点	19
1.3.1 研究方法	19
1.3.2 研究难点	20
1.3.3 创新点	20

第二章 提案工作制度：内涵、特点、性质和作用

2.1 政协提案的内涵和特点	25
2.1.1 政协提案的内涵	25
2.1.2 政协提案的特点	26
2.1.3 政协提案与政协建议书	28
2.1.4 政协提案与人大代表议案、建议书	29

2.2 提案工作制度的内涵和特点	30
2.2.1 提案工作制度的内涵	30
2.2.2 提案工作制度的特点	31
2.3 政协提案工作的性质和作用	34
2.3.1 履行政协职能的重要方式	34
2.3.2 完善多党合作制的重要载体	35
2.3.3 实现决策科学化、民主化的重要渠道	36
2.3.4 实行协商民主的重要形式	37
2.4 政协提案与公民有序政治参与和协商民主	45
2.4.1 从政治参与到协商民主	45
2.4.2 政协提案与公民有序政治参与和协商民主	46

第三章 提案工作制度的历史演变：初创、中断与重建

3.1 初创与确立：一届政协提案工作	52
3.1.1 政协第一届全体会议与提案工作的特殊作用	53
3.1.2 政协第一届全体会议提案案例	54
3.1.3 政协第一届全国委员会的提案工作	55
3.2 曲折与发展：二至四届政协提案工作	57
3.2.1 提案工作受政治气候影响	58
3.2.2 提案工作的规范化	60
3.3 “文革”时期的提案工作	61
3.3.1 人民政协制度破坏	61
3.3.2 提案工作制度中断：没有提案	64
3.4 恢复与重建：新时期的提案工作	65
3.4.1 政协五届二次会议：提案工作制度的恢复	65
3.4.2 新时期提案工作的快速发展：以提案本身为视角	68
3.4.3 《提案工作条例》的制定与四次修订	71
3.4.4 提案承办和办理制度的不断完善	74
3.4.5 提案工作的第一个纲领性文件	76
3.4.6 从“三不限制”到“三个质量”	78

第四章 提案工作的运行：提案者、政协组织、承办单位三方机制

4.1 提案工作的运行程序	88
4.1.1 提案的提出	88
4.1.2 提案的审查和处理	96
4.1.3 提案的办理	97
4.1.4 提案的督办	99
4.1.5 提案工作的表彰	102
4.2 提案工作的枢纽：提案委员会	104
4.2.1 提案委员会的发展变迁	105
4.2.2 提案委员会的职责	106

第五章 提案办理协商：人民政协协商民主的重要形式

5.1 提案办理协商的内涵	111
5.1.1 提案办理协商是人民政协协商民主的重要形式	111
5.1.2 提案办理协商贯穿于提案工作的各个环节	112
5.2 提案办理协商的发展变迁	113
5.2.1 提案办理协商的历史考察	114
5.2.2 从《提案工作条例》的四次修订考察提案办理协商的发展	117
5.2.3 从提案办理制度考察提案办理协商的发展	119
5.2.4 提案办理协商民主形式的确立	120
5.3 提案办理协商会典型案例	121
5.3.1 “推进营业税改征增值税，降低中小企业负担”提案办理协商会	122
5.3.2 “关于北京新机场建设问题”提案办理协商会	125
5.3.3 “促进水生态文明建设 打造山水园林宜居城市”提案办理协商会	130
5.4 提案办理协商与其他政协协商民主形式的结合	136
5.4.1 四种协商民主形式各具特色，又目标一致	137
5.4.2 提案办理协商与其他协商民主形式的结合	137

第六章 案例研究：影响力提案及成效

6.1 新时期影响力提案举要	141
6.1.1 五届政协影响力提案	141
6.1.2 六届政协影响力提案案例	142
6.1.3 七届政协影响力提案案例	144
6.1.4 八届政协的提案影响力案例	144
6.1.5 九届政协的提案影响力案例	145
6.2 重点提案的遴选与督办	147
6.2.1 重点提案的比例和条件	148
6.2.2 重点提案的遴选程序	156
6.2.3 重点提案的督办方式	157
6.3 重点提案及分析	158
6.3.1 “加强监管污水处理企业确保水质达标排放”提案	158
6.3.2 “关于促进洛阳市养老服务业快速发展的建议”提案	164
6.3.3 北京市政协“最具影响力提案”及成效	169
6.4 案例分析结论	175

第七章 改革与完善：提案工作制度的问题与前景

7.1 政协提案工作制度的问题	181
7.1.1 政协委员遴选机制不太完善，界别设置不太合理	181
7.1.2 集体提案比重小	182
7.1.3 部分提案缺乏针对性和可行性	183
7.1.4 提案办理重答复轻落实	184
7.1.5 提案审查立案标准泛化	185
7.1.6 交办、办理、督办提案协商机制不健全	185
7.2 提案工作制度的完善和发展思路	186
7.2.1 完善政协委员遴选机制，合理设置界别	186
7.2.2 增加集体提案比重，提高提案质量	187
7.2.3 增强委员履职能力、保证提案质量	188

7.2.4 细化提案审查立案标准	190
7.2.5 健全交办、办理、督办提案协商机制	191
7.2.6 创新提案公开方式和表彰方式	193
参考文献.....	197
附录一	213
附录二	220
附录三	227
附录四	234
附录五	237
附录六	240
后 记	245

第一章

导 论^①

^① 本导论部分内容是在“林宏彬：人民政协提案工作制度研究综述”（《北京联合大学学报（人文社会科学版）》2015年第3期）一文的基础上修改扩充而成。

当前,在党中央“四个全面”治国理政的战略布局下,在加强社会主义协商民主建设的新形势下,中国人民政治协商会议(以下简称人民政协)的重要作用日益凸显。人民政协是人民民主的重要形式,是适合中国国情、具有鲜明中国特色的制度安排。^①人民政协提案工作(以下简称提案工作)是人民政协履行职能的最直接有效的方式和重要载体。提案工作制度伴随着人民政协的成立而诞生,是发扬社会主义协商民主的重要形式。研究提案工作制度有着重要的理论与现实意义。

1.1 问题的提出与选题的意义

1.1.1 问题的提出

政协提案是“政协委员和参加政协的各党派、各人民团体以及政协各专门(以下统称提案者),向政协全体会议或者常务委员会提出的、经提案审查委员会或者提案委员会审查立案后,交承办单位办理的书面意见和建议。”^②“提案”也是我国每年两会热度最高的词语之一,“提案”一词也因政协会议为普通百姓所熟知,以至于一提政协,就想到提案,这也显示出提案在政协工作中的重要地位。但普通百姓对政协提案的了解大多仅此而已,尽管提案反映的内容是国家政治社会生活中的重大问题。尽管政协提案不像人大议案一样具有法律的约束力,但政协提案工作制度在中国政治体制的演进中一直发挥着作用,尤其近些年来在对政策的制定的影响等方面发挥着越来越重要的作用。随着社会主义协商民主制度的不断发展,提案工作将承担

^① 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(2014年9月21日),《人民日报》2014年9月22日,第2版。中共中央办公厅印发《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》,2015年6月25日,中央政府门户网站, www.gov.cn

^② 中国人民政治协商会议全国委员会提案工作条例(2011年2月28日修订),《中国人民政治协商会议年鉴(2011)》,中国文史出版社2012年版,第295页。

更为重要的角色，将在很大程度上影响国家和地方政策的制定与实施。

提案作为人民政协的一项经常性工作，自1949年9月21日中国人民政治协商会议成立起至今已经有60多年的历史。在中国民主政治发展进程中，提案工作逐渐形成了一套较为完善的制度。在建设社会主义协商民主的进程中，作用日益凸显。提案工作的核心在于办理，提案办理直接影响着政策的制定，有助于解决社会中存在的矛盾与问题。尤其十八大将提案办理协商作为政协协商的四种主要形式之一，这大大增强了提案办理的力度和实效。通过调研发现，省、市、县各级政协提案办理协商会已如火如荼地开展起来，并初见成效。总之，提案工作是社会主义协商民主的一种重要形式，彰显着中国特色。

提案工作发展至今已经积累了丰富的实践经验，但国内外学者对其的关注却相对较少。一方面，因为提案工作实践性强，学者鲜有机会接触到提案的工作实际，不便获取资料；另一方面，有些人认为政协扮演着“政治花瓶”的角色，不会对民主政治产生实际影响。这显然是一种偏见，尽管在20世纪90年代之前政协所发挥作用不太明显，但是，20世纪90年代之后，尤其是2006年《中共中央关于加强人民政协工作的意见》（以下简称2006年《意见》）实施以来，人民政协无论是在制度建设还是在实际工作中都发生了显著的变化。那么，提案工作能否促进中国的民主政治发展？政协提案能否真正成为实现社会主义协商民主的重要形式？提案工作能否成为协助党政机关实现决策科学化、民主化的重要渠道？笔者试图通过有关政协和提案工作的文献考察，以及对通过对全国政协、河南省、北京市、洛阳市、宜阳县政协的调研和对政协工作人员的访谈来回答上述问题。

通过对提案工作制度的考察，可以透视中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度的特色，尽管中国没有实行西方的三权分立，但中国的民主有着自己的特色，而且这一制度在中国的政治实践中确实发挥了作用，也必将在社会主义协商民主进程中发挥更大的作用。本书通过提案工作制度的研究，试图从一个侧面看到中国民主政治的过程，从而回应“很多西方学者所认为的，中国改革开放以来，经济方面变化巨大，但是政治领域尤其是民主政治

方面变化不是很大,甚至没有变化”这个说法。^①当然,本书也无意主观夸大提案工作制度在政治生活中的作用,而是运用文献、史料和调研资料,考证提案工作制度在中国民主进程中所发挥的作用,研究提案工作制度本身的内涵、性质、历史沿革、运行机制等,并以此为基础发现提案工作制度存在的问题,试图为推进提案工作制度更好地在社会主义民主进程中发挥作用,促进政府实现决策科学化、民主化,提出相应的发展建议。

提案工作自诞生起就不是随意的,而是有相应的议事规则对其进行规范,发展至今已经形成相对比较完善的、规范的制度体系。尽管提案工作制度历时六十多年,且在民主政治实践中不断发展,但是对提案工作制度的研究却是远远滞后于提案工作实践的发展。这既不利于提案工作制度理论的发展,也不利于推进提案工作向前发展。所以,研究提案工作制度具有重要的理论和现实意义。

1.1.2 理论意义

本书以人民政协提案工作制度为题进行研究,具有一定的理论意义,表现在:

第一,对提案工作制度从理论到实践进行系统研究,回应西方学者对人民政协制度的偏见

国内学术界对提案工作制度的理论研究不多,远远落后于提案工作本身的实践。已有的研究或为政协工作者对提案工作的知识性介绍、工作总结,或为针对某个政协提案工作的实证研究。在已有的研究中,还没有对提案工作制度从理论到实践的较为系统的研究。本书将文献研究与实证研究相结合,从提案工作制度的内涵、特点、性质、作用、历史演变、提案工作的运行机制以及提案办理协商、影响力提案及成效等方面对提案工作制度做系统梳理,对推进提案工作制度研究具有一定的理论意义。

当前,西方某些学者坚持认为中国在经济取得巨大成就的同时,民主政

^① 俞可平:《全球化、当代世界与中国模式——俞可平与福山的对话》,载于《敬畏民意:中国的民主治理与政治改革》,中央编译出版社2012年版,第262页。

治建设仍旧停滞不前，对中国的民主政治发展持否定的态度。本书以新时期提案工作制度的变迁为视角，透视中国民主政治建设的发展进程，对于澄清西方学者的偏见具有一定的理论意义。

第二，对提案工作制度的研究，有助于对社会主义协商民主的理解

人民政协是社会主义协商民主的重要渠道。提案工作是人民政协一项全局性工作，是建立健全人民政协协商民主的关键环节。提案工作在加强人民政协协商民主建设中具有重要的地位。通过对提案工作制度理论的研究，可以看到人民政协协商民主制度的变化；对提案工作实践的考察，可以看到提案工作制度在社会主义协商民主进程中发挥着怎样的作用。考察这一制度并发现问题，找出相应的完善和发展对策，有助于深化对民主特别是社会主义协商民主的理解。

第三，对提案工作制度的研究，有助于推进人民政协制度的理论研究

提案工作制度是人民政协制度的一项重要经常性的工作，也是人民政协制度的重要组成部分。而我国的人民政协制度研究也较为滞后。全国政协秘书长郑万通曾指出：“人民政协理论与我国社会主义民主政治建设的客观要求和党中央的期望比，还有相当大的差距；人民政协理论体系刚刚搭起框架，理论研究滞后于政协实践，许多重大理论和实践问题亟待求解和论证。”^①提案作为人民政协行使政治协商、参政议政和民主监督职能的一个重要方面，对提案工作制度的内涵、特点、性质和作用的研究，对提案工作制度历史演进的研究，对提案工作的运行和提案办理协商的研究等都有助于推动人民政协制度的深入研究。

1.1.3 现实意义

本书在通过文献和史料对提案工作制度进行研究的同时，对全国政协、河南省、北京市、洛阳市、宜阳县政协开展了大量的调研。并以此为基础进行分析、理论总结，发现问题，提出相应的建议，为人民政协提案工作发展

^① 中国人民政协理论研究会：《中国人民政协理论研究会通报》，2011年第2期，2011年12月6日。

提供一定的参考，具有一定的现实意义。

1. 提案者存在的问题与建议。对提案的提出者而言，目前我国存在着政协委员的遴选机制不太完善、界别设置不太合理的问题，这直接影响到人民政协作用的发挥。对此，本书提出了相应的发展建议。

2. 提案来源构成存在的问题与建议。通过对全国政协八届至十二届会议期间提案的来源进行考察发现，集体提案数量明显偏少，这不利于发挥各党派、团体、专委会和界别的优势。对此，本书提出了增加集体提案，提高提案质量的建议。

3. 提案审查立案标准存在的问题与建议。通过文献考察和调研发现，提案审查立案标准存在比较宽泛、部分提案缺乏针对性和可行性等问题。对此，本书提出了严格提案审查立案标准，提高提案质量的相关建议。

4. 交办、办理、督办提案协商机制存在的问题与建议。通过搜集资料和访谈，笔者发现提案办理重答复轻落实、提办双方沟通不畅等问题。对此，本书提出了将提案办理情况纳入承办单位考评体系、制定与办理提案办法等文件相配套的操作细则、规范落实提案办理协商程序和完善协商成果采纳、落实和反馈机制等建议。

1.2 文献综述和概念界定

目前，国外关于人民政协制度的研究成果很少，关于政协提案工作制度的研究几乎没有；国内关于提案工作制度的研究专著也是非常少。当前已有的关于提案工作制度的研究多为文件和资料汇编、工作总结、大会发言或是个案的实证研究，有关政协提案的理论研究较少，缺乏深入分析，学术性不强。