

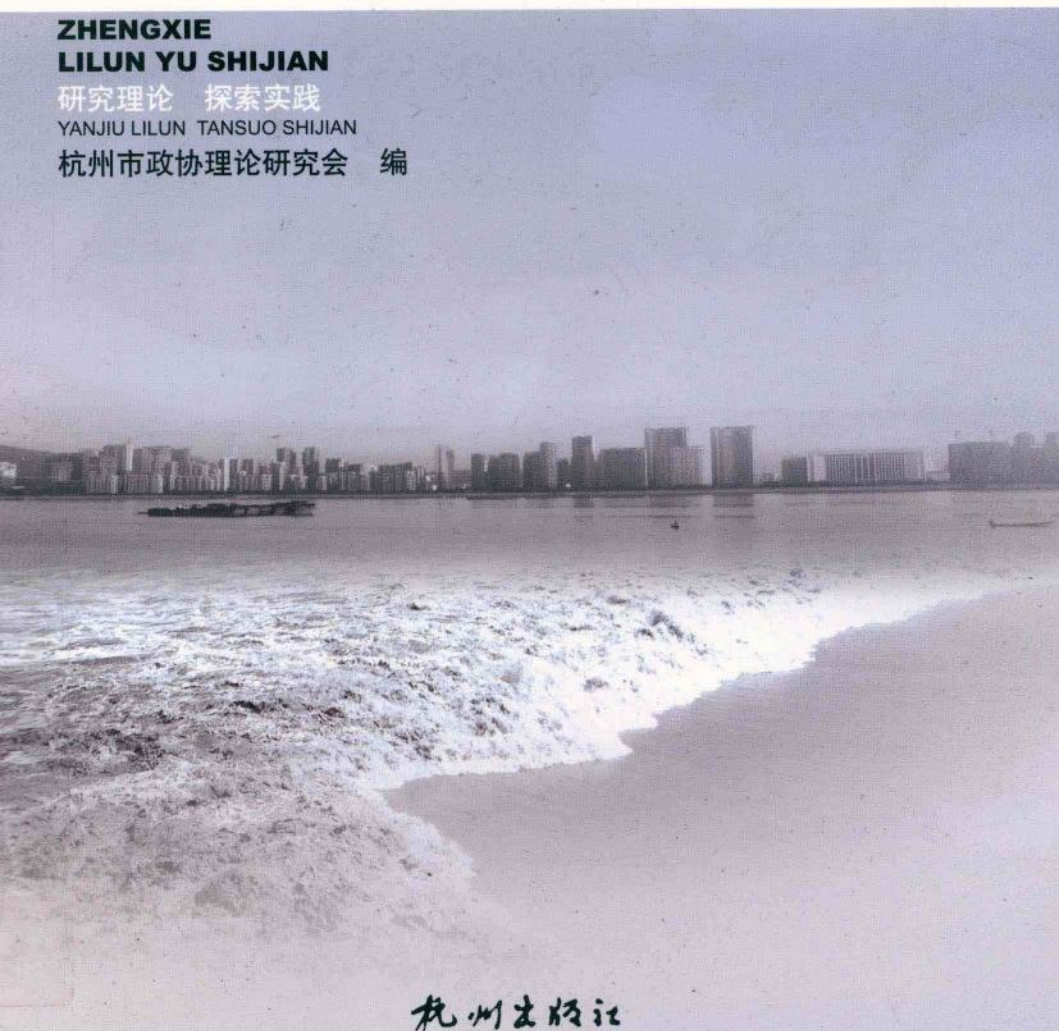
政协 理论与实践 第四辑

ZHENGXIE
LILUN YU SHIJIAN

研究理论 探索实践

YANJIU LILUN TANSUO SHIJIAN

杭州市政协理论研究会 编



杭州出版社

政协 理论与实践

第四辑

ZHENGXIE
LILUN YU SHIJIAN
研究理论 探索实践
YANJIULILUN TANSUOSHIJIAN

杭州市政协理论研究会 编

杭州出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政协理论与实践第四辑 / 杭州市政协理论研究会编. —
杭州: 杭州出版社, 2012.3

ISBN 978-7-80758-590-9

I. ①政… II. ①杭… III. ①中国人民政治协商会议—
理论研究—文集 IV. ①D627-53

中国版本图书馆CIP数据核字 (2012) 第037223号

政协理论与实践 第四辑

杭州市政协理论研究会 编

- 责任编辑 陈晓蓓
封面设计 杭州乾嘉文化艺术有限公司
出版发行 杭州出版社 (杭州市西湖文化广场32号6楼)
电话: 0571-87997719 邮编: 310014
排 版 杭州真凯图文设计制作有限公司
印 刷 浙江省邮电印刷股份有限公司
开 本 880 mm × 1230 mm 1/32
印 张 12.25
字 数 305千
版 次 2012年3月第1版 2012年3月第1次印刷
标准书号 ISBN 978-7-80758-590-9
定 价 45.00元

(版权所有 侵权必究)

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与本社发行部联系调换

《政协理论与实践第四辑》编辑委员会

主 任：孙忠焕

副主任：朱报春 张鸿建 俞国庆 郁嘉玲 董建平
赵光育 朱祖德 张必来

编 委：王玉明 孙 跃 龚志南 胡泽之 卢华英
张永谊 郭清晔 翁启蕴 方治平 杨金南
王 坚 方 方 王利民

主 编：王玉明

副主编：孙 跃 龚志南 王利民

编 辑：张 龙 欧燕萍 沈益民 胡勤刚 孙 奕
施茂华 占位典

美 编：俞志和

人民政协事业的无限风光在理论创新

（代序）

孙忠焕

这次理论研讨会的主题是“发扬协商民主、密切联系群众、创新社会管理形式”。刚才，部分区县（市）主席和专家学者在充分准备的基础上，理论联系实际，分别作了交流发言，从不同角度对人民政协发扬协商民主、密切联系群众、创新社会管理形式发表了不少好的观点和想法，既有一定理论深度，又有较强的实践性、针对性，讲得都很到位。下面，我再谈四点思考和意见，与大家共同探讨。

一、加强社会建设和创新社会管理，事关社会和谐稳定大局

加强社会建设和创新社会管理，是中共中央着眼新的形势和任务变化作出的一项重大战略，事关社会和谐稳定大局，事关人民群众的安定福祉，事关我们执政地位的巩固。近年来，中共中央高度重视社会建设和社会管理工作，提出了执政为民、以人为本的理念，实际工作中坚持以民为先，加强各项社会事业建设，加快推进基本公共服务均等化，着力解决人民群众关心的各类热点难点问题，不断保障和改善民生，取得了显著成效，保持了社会大局总体

和谐稳定。中共中央这一系列重大战略部署，从长远来讲具有战略性，就当前而言又具有很强的现实意义。我们在充分肯定成绩的同时，也要清醒地看到，当前社会建设中还有不少新的情况和任务，社会管理中还存在着不少亟待研究和解决的问题，特别是当前利益博弈在加剧，矛盾能量在积聚，不稳定因素在上升，集中表现为社会矛盾成因复杂化、社会矛盾主体多元化、社会矛盾表现突发性偏激化等特点，这些特点和问题既充分表明了协调利益关系、处理社会问题、化解社会矛盾、维护社会稳定和应对社会风险的任务非常艰巨，又客观反映了加强社会建设和创新社会管理的必要性和紧迫性，并从根本上对加强社会建设和创新社会管理提出了更高的要求。在这样的背景下，胡锦涛总书记“七一”讲话中提出了我们党和国家面临着“四大考验”（执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验），存在着“四大危险”（精神懈怠的危险、能力不足的危险、脱离群众的危险、消极腐败的危险）的警示，这“四大考验”和“四大危险”都与社会建设和社会管理密切相关。最近中共十七届六中全会讲到“八大问题”，其中全党、全国老百姓最关注的社会道德失范、诚信缺失，一些领域价值观、人生观扭曲等问题，从某种角度来看带有根本性、基础性，都属于“四大考验”、“四大危险”的内容。为此，我们要有忧国忧民忧己的忧患意识，既要忧国忧党忧民，还要忧自己，国家真的不稳定了，大家都没有好日子过，苏联已经有前车之鉴；同时还要有“于无声处听惊雷”的政治敏感性，不要以为现在生活好了，到处都是莺歌燕舞，暖风吹得游人醉，可以平安无事了。所以，我们要牢固树立宗旨观念，多听民声、汇集民智、改善民生，切实加强社会建设和创新社会管理是十分必要的。加强社会建设和创新社会管理，是一项全党全社会的共同历史任务，既是党委、政府的重要工作，也是人

民政协的重要政治责任。胡总书记讲话和中办发〔2011〕16号文件都强调，“以人为本，履职为民是人民政协固有属性的体现，是人民政协履行职能的应有之义。把关心群众、服务群众的工作切实做好，才能从人民群众创造历史的伟大进程中汲取智慧和力量，为人民政协事业发展注入不竭动力。”人民政协以团结和民主为主题，履行政治协商、民主监督、参政议政职能，发挥协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局的重要作用，就应该在加强社会建设、创新社会管理中发挥独特的优势和作用。社会建设和社会管理，既是个实践课题，也是个理论课题，实践主要是怎么做，理论主要是把实践的东西上升为理性认识高度，解决的是为什么这样做、怎么才能做得更好的问题。从这个意义上讲，我们既要注重实际，开好常委会议、民主议政会、专题协商会议等，就社会建设和社会管理怎么做、做什么，提出具体意见建议，又要召开理论研讨会，加强对社会管理的理性思维，总结经验，深化认识，提炼观点，使人民政协更好地围绕中心、服务大局，不断提高履行职能的成效。从今天的发言可以看出，全市政协系统按照中共中央提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”四句话的要求，既重视加强和创新社会管理的实践，发挥优势，探索举措，创新工作方法，做了大量富有成效的工作，同时也重视理论思考和总结，认真研究，在实践中概括提炼了许多有价值的理性观点，对于人民政协进一步参与做好社会管理工作具有重要的指导意义。

二、政协理论是用心者实践、学习、思考和创新的产物

什么是理论？简而言之，理论就是系统化了的理性认识。马克思主义认为，理论来源于实践，是指导实践的强大思想武器，脱离

实践的理论不是真正的理论，脱离了理论指导的实践就容易迷失方向。对于理论的重要性，给我印象最深的一件事情，就是2008年在参加省政协十届一次会议中共小组界别讨论中，我结合自己一年来的政协工作实践，作了发言，认为政协作为面向社会的政治组织，要围绕两大主题，履行好三项职能，光靠一个内部章程是不够的，章程对社会没有影响力，更没有约束力。政协要发扬创新精神，努力争取将政协章程上升到国家的法律法规，这样政协履职的制度化、规范化、程序化建设才更有法律保障。但这么一个本来觉得很明确的问题，讨论时产生了不同意见。事后我经常思考这件事情，为什么人们对此认识上有如此大的差异？除了学习、宣传教育方面的原因，更重要的可能还是与人民政协长期以来缺乏自己的系统科学的理论指导有关。马克思主义民主政治理论、政党理论、统战理论同中国具体实际相结合创立了人民政协，是人民政协事业创立发展的理论依据，但还不是人民政协存在发展的系统理论，从而也难以科学系统地回答新时期人民政协为什么还要存在、怎么才能更好存在的根本问题。久而久之，人云亦云，使政协内部容易产生一种不思进取、以其昏昏使人昭昭的现象。这使我加深了对胡锦涛总书记提出人民政协理论概念，要求大力开展人民政协理论研究重要性和必要性的理解，也加深了对中央提出“实践发展永无止境，认识真理永无止境，理论创新永无止境”科学论断的认识。推动人民政协理论研究，实践是源泉，是依据。没有丰富的政协工作实践，就没有感性认识，人民政协理论研究就失去了基础和条件。但是如果不把感性认识系统化、上升到理性认识，也难以科学地指导工作。把实践中的感性认识上升为系统的理性认识，需要知识、水平和方法，需要我们加强学习，勤于思考，认真研究，理清思路，不断创新。这里就有个干政协工作的同志也要边工作、边学习、边思考的

问题。对于从事实际工作的同志特别是领导同志而言，不能光就事论事埋头干，要加强学习思考，加强工作概括和理性指导，不断用理论知识武装自己，用理性观点指导实践为什么干、怎么干，促进政协工作不断向前发展。因此，从事政协工作的同志既要爱岗敬业，勇于实践，勇于探索，也要认真学习、善于思考。只有具备强烈事业心、责任心和政治抱负的有心人，才能致力于理论创新。

基于这样的认识，近年来，市政协按照中共中央精神和市委要求，登记注册了人民政协理论研究会，不断完善政协理论的学习教育、课题研究、力量整合、奖励机制，并每年开展课题立项、论文征集、理论研讨等活动，组织全市政协系统和各方面的专家学者积极研究政协工作实际中遇到的新情况、新问题，对一些优秀的理论文章进行评比表彰，择优编辑出版《政协理论与实践》丛书，切实做好理论研究工作。五年来共提交了近200篇研讨文章，获奖100余篇，并形成了15项市社科联政协理论专项课题研究成果，成果是丰富的。在此过程中，我本人与市政协研究室的同志一起，也非常注重理性思维和理性指导，每年都联系工作实际，选择一个主题进行思考研究，并吸取大家的思想火花和精华，形成了一些研究成果，如2008年的《浅论人民政协的创新和发展》、2009年的《高举团结民主的大旗，充分发挥人民政协以民主促民生的重要作用》、2010年的《浅论人民政协协商民主的“五个性”》、2011年的《突出人民政协的人民性、进一步完善人民政协联系群众工作机制》等文章，都先后获得了省政协系统理论研讨会一等奖，并在《人民日报》、《人民政协报》、《中国政协》杂志及中央党校的《学习和实践》等刊物上刊登，不少观点得到了政协系统领导的肯定和同志们的认同，一些观点也被省委、市委所采纳，付之于我省、我市政协工作中试行实践，发挥了政协理论研究应有的作用。

三、理论上清醒才能工作上坚定

理论上的成熟是政治上坚定的基础，理论上的与时俱进是行动上锐意进取的前提。实际工作中，理论上清醒才能不断提高政协工作科学化水平。在新的形势下，政协工作出现了许多新情况、新问题和新事物，都需要在政协理论上进一步加以阐述，进而以理论具体指导实践。对工作只有理性指导，才能科学客观，避免以其昏昏使人昭昭，并减少折腾。这几年我市政协许多探索都是建立在理性思考基础上的，与理论思考紧密联系在一起，如探索建立政府与政协的工作协商联席会议机制、民主议政会制度、党委政府领导领办政协提案机制、政协界别与政府部门工作沟通机制、界别召集人和界别联络员制度，设立委员学习和工作联络委员会，探索设立职能性专委会，推进政协工作向基层延伸等工作，都是对实际工作中遇到的问题进行充分思考和理性分析，进而形成理论观点反过来又指导实践、推动工作。尤其是创新专委会设置、政协工作向基层延伸这两项探索，更具有典型性。在探索专委会设置中，我们从政协的性质、地位、作用出发，认为现阶段专委会的设置具有一定的合理性和积极意义的同时，也存在淡化了人民政协政治组织的性质、模糊了政协与政府职能的区别、政协职能职责不清、难以更好发挥政协委员的主体地位、影响了政协整体职能作用的发挥等问题。针对这一状况，我在《浅论人民政协的创新和发展》一文从理论上提出了探索的观点和建议。以后被省、市委采纳，在2009年省、市委分别召开的政协工作会议上部署试行探索。我市2008年在全省率先建立了市政协委员学习和工作联络委员会，2010年在各区县（市）政协普遍增设了委员学习和联络工作委员会，并选择在建德市政协积极稳妥地开展设置政治协商、民主监督、参政议政职能性专委会

改革尝试，实现了专委会工作的重要转变。实践证明，专委会设置探索方向完全是正确的，效果也是明显的。在政协工作向基层延伸中，我们坚持理论研究先行，对以协商民主为重点的政协工作向基层延伸的必要性、现实基础、遵循原则等进行了深入研究。我们认为，这是随着新时期爱国统一战线的扩大和社会主义民主政治深入推进出现的新事物，也是在经济社会不断发展形势下需要研究的新课题，开创性、探索性很强，意义重大，很有价值，也很有必要。推进政协工作向基层延伸，对于加强社会主义民主政治建设、巩固和发展新时期爱国统一战线、加强和创新社会管理等，都具有十分重要的意义。同时，考虑到现有的体制条件，强调要坚持有条件的地方先行实施、坚持区县（市）政协内设派出机构的性质、坚持灵活的派出机构名称设置、坚持因地制宜配备派出机构的领导等4条工作原则。这项探索一度还遭遇曲折和非议，但我们坚定不移地坚持尝试，在勇于探索中不断总结、不断改进、不断完善。正因为我们对一些探索工作在理论上研究得比较透彻，道理上讲得比较清楚，提出的举措建议既灵活机动又务实可行，才使探索工作更加有声有色地开展，让政协事业更加充满生机和活力。

四、政协事业的无限风光在理论创新

中共十六大以来，2006年中央颁发了5号文件，以及2007年中共十七大报告、2009年胡锦涛总书记在庆祝人民政协成立60周年大会的重要讲话、2011年的中办16号文件，都对加强新时期人民政协工作作出了重要部署，提出了不少新的理论观点。特别是中央〔2006〕5号文件首次以执政党集体意志的文件形式就加强人民政协工作作出部署，提出协商民主是我国社会主义民主两种重要形式之

一，提出加强人民政协理论研究，强调要以改革创新精神推进人民政协事业等，为人民政协事业发展提供了重要的政策依据和制度保障，具有很强的权威性、稳定性和指导性。但要真正把这些文件、报告和讲话的要求落到实处绝非易事，既有实践创新的问题，也有理论创新的问题。而理论创新要求更高、难度更大。创新从来不会一帆风顺，经常会有一些同志不理解、不支持甚至指责，使创新产生反复曲折，最后可能失败，甚至会出现真理在少数人手里出现悲壮的情景，古往今来此类事例太多了。但一时的成败在于力的强弱，最终的胜利在于理的正确。一时不成功并不等于不正确，有环境条件问题，只有持之以恒地坚持真理，才会取得最终的胜利。

所以，政协事业前程远大而光明，中央关于加强人民政协工作的一系列文件颁布，给人民政协事业发展吹来了春风，人民政协事业发展的春天无限风光还在人民政协理论创新。没有科学系统的人民政协理论作支撑，必然会在实践中出现思想上的困惑和履职上的不到位。当前人民政协事业发展中有许多课题值得我们重视研究。我们也常听政协的同志说，现在政协工作主要依托党委重视、一把手的开明程度如何，才能发挥作用。为什么会如此依赖“人治”呢？我觉得至少有两大课题，需要我们推进理论创新：一是人民政协组织性质、地位、职能的法理化问题。对人民政协的性质、地位、职能和作用，中央有明文规定，但作为我国政治体制的重要组成部分，一直缺乏明确的法律法规作保障。我国工会都有《工会法》，人民政协没有法理化，就没有规范性、严肃性、权威性和稳定性。人民政协缺少法理化，人民政协事业就会出现柔性、随意性强的问题。二是明确人民政协究竟属于党际政治还是国家政治。政治协商作为政协的首要职能，但实际工作中，究竟哪些属于党际协商、哪些属于政协政治协商的内容，两者内涵不清、界限不明。

其根本原因就是人民政协究竟是党际政治还是国家政治不明确。如果政协是从事党际政治，政协就与党委统战等部门的很多工作重复了，如果认为政协从事的是国家政治，就应该加强人民政协的法制建设，使人民政协在各级党委领导下，更好地围绕团结民主两大主题履行职能，在具有中国特色社会主义事业中发挥更大的作用，等等。这些大课题当然不是地方政协所能解决，但从事地方政协工作的同志必须明白它们与政协工作的因果关系，清醒地认识到，这些都需要从理论上进一步探讨和研究。总之，人民政协事业发展取决的因素很多，其中一个重要因素就是取决于人民政协的理论研究程度，人民政协的无限风光在理论创新。为此，我们要以市政协理论研究会为平台，加强与党校、社科单位、高等院校的联系和协作，整合各方研究力量，吸引更多的专家学者参与政协理论研究，共同推进政协理论建设。我也坚信，待到人民政协理论真正确立之时，人民政协事业春花烂漫的季节必定会到来。

（作者系杭州市政协主席，本文系作者于2011年11月在全市政协理论研讨会暨市政协理论研究会年会上的讲话摘要）

人民政协事业的无限风光在理论创新（代序） / 孙忠焕	001
突出人民政协的人民性 进一步完善人民政协联系群众的工作机制 / 孙忠焕	001
关于政协工作重心下移	
——兼论政协基层协商民主 / 张鸿建	021
发挥社会组织在创新社会管理中的重要作用 / 曾东元	029
人民政协的组织机构优化研究 / 高国舫	035
人民政协在重大公共决策中的功能提升研究 / 黄俊尧	053
人民政协参与做好新形势下群众工作研究 / 叶肖华 陈吉利	087
人民政协推进和扩大公民有序政治参与的措施研究 / 洪 洁	130
人民政协发挥协商民主的途径与对策研究 / 钟学敏 刘玉勇	147
人民政协协商民主在基层的实践和思考 / 西湖区政协	170
做好新形势下人民政协群众工作 积极探索加强和创新社会管理 / 建德市政协	184
开设政协委员网上工作室的探索与思考 / 赵贤富	203
人民政协与社会管理 / 孙 跃	218
推进政协协商民主实践 服务加强和创新社会管理	
/ 桐庐县政协	227

发挥政协优势 做好新形势下群众工作 / 徐光进	237
对进一步做好反映社情民意工作的思考 / 刘兴仙	246
统战组织服务创新社会管理的思路与途径	
/ 民主同盟杭州市委员会	256
政协提案协商办理机制的探索与研究 / 蔡卫平	263
关于新形势下基层政协群众工作的探索与思考 / 临安市政协	269
精心搭建委员履职平台 充分发挥委员主体作用 / 竺泉海	280
重视非公经济界人士力量 完善政协参政议政机制	
/ 民主建国会杭州市委员会	287
掌控话语权 设计话语圈	
——关于切实加强和改进政协宣传工作的思考和实践	
/ 杭州市政协研究室宣传处	295
新时期加强民主党派基层组织建设研究	
/ 农工民主党杭州市委员会	300
关于进一步提高政协委员履职水平的几点思考	
/ 下城区政协办公室	311
发挥人民政协优势 服务社会管理创新 / 拱墅区政协	323
加强委员队伍建设的实践与思考 / 王珠瑛	328
立足“四个善于” 做好群众工作 / 汪宏儿	333
人民政协参与加强和创新社会管理的实践与探索	
/ 富阳市政协	337
创新社会管理工作在上城的实践与思考 / 上城区政协	346
人民政协工作向基层延伸路径思考 / 张治毅	356
在探索中创新 在规范中完善	
——建德市政协推进政协工作向基层延伸的实践与思考	
/ 王志强	362

突出人民政协的人民性

进一步完善人民政协联系群众的工作机制

孙忠焕

胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话强调：“来自人民、植根人民、服务人民，是我们党永远立于不败之地的根本”，凸显了党任何时候都不能背离的“全心全意为人民服务”宗旨观念，强调了新形势下我们党和国家必须进一步坚持的“人民性”价值取向。人民政协事业是党的事业重要组成部分，突出人民性是人民政协的本质属性和履职要求所在，也是新形势下政协充分发挥职能作用的客观需要。

一、人民性是人民政协的首要属性

人民性揭示的是一种价值态度、价值取向和价值追求。马克思主义认为，人民群众是历史的创造者，是历史发展的真正动力。

是否承认和尊重人民的历史地位，是否始终站在广大人民的立场上，是否一切为了人民、依靠人民、服务人民，是判断一个政治组织是否具有人民性的根本标准。

人民性是社会主义国家政治体制和组织的共同属性。马克思在《共产党宣言》中提到共产党人“没有任何同整个无产阶级的利益

不同的利益”，未来共产主义社会最本质的特征正是人的自由而全面发展，并在《神圣家族》中指明“历史活动是群众的事业，随着历史活动的深入，必将为群众队伍的扩大”，强调了人民群众是历史的创造者，是推动历史向前发展的动力。毛泽东同志指出：“真正的铜墙铁壁是什么？是群众，是千百万真心实意地拥护革命的群众。这是真正的铜墙铁壁，什么力量也打不破的，完全打不破的。只有坚决地广泛地发动全体的民众，方能在战争的一切需要上给以无穷无尽的供给。”他还强调，依靠民众则一切困难能够克服，任何强敌能够战胜，离开民众则将一事无成。邓小平同志反复强调：“群众是我们力量的源泉，群众路线和群众观点是我们的传家宝。如果哪个党组织严重脱离群众而不能坚决改正，那就丧失了力量的源泉，就一定要失败，就会被人民抛弃。”这一系列论述表明，人民是国家的主人，是历史的创造者，全心全意为人民服务是共产党的根本宗旨；维护和发展好最广大人民的根本利益，是共产党一切工作的出发点和落脚点。我国是由代表最广大人民根本利益的中国共产党执政的社会主义国家，国家的一切权力来自于人民、属于人民，国家的法律法规、方针政策、政治制度都以人民性为依归，强调以人为本，把人的发展贯穿社会主义建设的各方面和全过程。人民性成为社会主义制度和我国国家政权的本质属性和核心价值，广泛体现于人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等制度体系中，广泛体现于包括人民政协在内的党和国家组织机构之中。评价和检验我们工作的标准，根本一条就是看人民满意不满意、人民高兴不高兴、人民赞成不赞成。

人民政协的性质、主题、职能决定了人民性是人民政协的首要属性。人民政协，顾名思义就是“人民”+“政治协商”，即人