人民政协若干理论问题探索

章林 赵连稳◎著

北京市教育委员会和北京市哲学社会科学规划办公室联合资助

中国出版集团公司
中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

北京市教育委员会和北京市哲学社会科学规划办公室联合资助

人民政协若干理论问题探索

章　林　赵连稳　著

中国出版集团
中国民主法制出版社
全国百佳图书
出版单位

序言

人民政协若干理论问题

人民政协是中国共产党把马克思列宁主义统一战线理论、政党理论、民主政治理论同中国实际相结合的伟大成果，是中国共产党领导各民主党派、无党派人士、人民团体和各族各界人士在政治制度上进行的伟大创造，是中国共产党人政治智慧和政治经验的结晶。经过70年的不断丰富、完善和发展，人民政协理论框架基本形成，成为中国特色社会主义理论体系的重要内容。当前，政协工作中的一些重要问题仍然需要理论上的进一步阐释，本书根据习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要论述，就以下六个重要理论问题进行考察。

第一，关于新时代人民政协的性质定位问题。人民政协的性质是指人民政协固有的本质属性，它是由我国国体、政体及其组织宗旨所决定，由国家法律和《中国人民政治协商会议章程》（以下简称政协章程）来规定。不同历史时期，对人民政协的性质定位的具体表述有所不同。“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。”这是人民政协性质定位原本的完整表述。为了适应新形势的发展，体现新时代的特征，中国人民政治协商会议第十三届全国委员会第一次会议通过的《中国人民政治协商会议章程修正案》，对人民政协的性质定位作出新的表述和界定。即在原有表述后，增写“是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排”。政协章程内容的变化，是对人民政协性质定位的充实、拓展和深化，需要进一步深入研究。

第二，关于人民政协与社会主义协商民主问题。党的十八大以来，习近平总书记就推进协商民主广泛多层制度化发展发表系列重要讲话，把协商民主提升到了政治体制改革的新高度。推进协商民主广泛多层制度化发展，必须依靠不同协商渠道的共同努力。人民政协集协商、监督、参与、合作于一体，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是我国发育最为成熟

且规范化程度最高的协商渠道，对整个社会主义协商民主体系的健全和完善发挥着引领和示范作用。把协商民主贯穿履行职能全过程，扎实推进协商民主广泛多层制度化发展已经成为人民政协的重要战略任务。因此，人民政协与社会主义协商民主问题也已经成为社会主义政治文明建设中需要深入探讨和研究的重要理论课题。

第三，关于加强与改进人民政协民主监督职能问题。我国社会主义民主监督体系是由党委纪律监督、人大法律监督、政府行政监督、司法监督、政协民主监督，以及群众监督、舆论监督等共同组成的。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。随着人民政协事业的发展，特别是人民政协协商民主的健全，加强和改进人民政协民主监督问题自然而然被提上议事日程。近年来，全国政协和各地政协在实践中创造了许多加强民主监督的经验，如何加强和改进人民政协民主监督，也有许多基础性的问题需要研究和探讨。

第四，关于人民政协从来就是中国特色的制度安排问题。人民政协来源于中国优秀传统政治文化，产生于中国革命的伟大实践，是我党长期坚持统一战线政策的结果。人民代表大会和人民政协构成我国人民民主制度体系的重要组成部分。这种制度安排既不同于西方国家的两党制、多党制，也有别于苏联和东欧社会主义国家的一党制。中国特色社会主义制度的生命力，就在于这一制度是从中国土壤中生长起来的，人民政协就是适合中国国情、具有鲜明中国特色的制度安排。阐释好“人民政协是具有中国特色的制度安排”，对于坚定中国特色社会主义的制度自信，做好新时代政协工作，具有重要意义。

第五，关于人民政协参与地方立法协商问题。党的十八届三中全会报告和十八届四中全会报告鲜明提出要深入开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。把立法协商作为推进中国特色社会主义民主政治的重要实践内容。人民政协通过参与立法协商来发挥其作用的做法，已经有了较长时间的实践和探索，特别是在地方立法层面，积累了许多有益的经验，同时也存在一些问题，需要作进一步研究和分析。

第六，关于加强党对人民政协工作的全面领导问题。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。历史的经验也表明，人民政协坚持中国共产党的领导越全面，发挥的作用也就越大。因此，全国政协和各级政协对坚持中国共产党的领导都是没有疑义的。但如何更好地坚持党全面领导，让党的领导覆盖人民政协各领域、贯穿人民政协工作全过程，仍然是摆在各级党委和政协组织面前的一个重要课题，需要从理论、工作和制度层面深入研究和探讨。

目录

第一章　新时代人民政协的性质定位 …… 1

一、人民政协是中国人民爱国统一战线的组织 …… 1

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 …… 14

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 …… 21

四、人民政协是国家治理体系的重要组成部分 …… 29

五、人民政协是具有中国特色的制度安排 …… 35

第二章　人民政协与社会主义协商民主 …… 43

一、人民政协创立与毛泽东协商民主思想 …… 43

二、社会主义协商民主的基本概况 …… 54

三、政协协商与政党协商的边界与衔接 …… 61

四、加强协商民主建设的制度创新——以北京市政协协商恳谈会为例 …… 75

第三章　加强与改进人民政协民主监督职能 …… 88

一、共产党欢迎民主监督，容得下尖锐批评 …… 88

二、人民政协民主监督的性质定位、特点和独特优势 …… 91

三、人民政协民主监督的内容、形式和程序 …… 101

四、人民政协民主监督的现状、问题及对策 …… 111

五、加强人民政协民主监督机制建设 …… 114

第四章　人民政协从来就是中国特色的制度安排 …… 123

一、“五一口号”表明政协不是权力机关，而是协商机构 …… 123

二、人民政协作为中国特色的制度安排初步确立 …… 131

三、人民政协作为中国特色的制度安排最终确立 …… 140

第五章　人民政协参与地方立法协商 …… 156
一、协商民主、人民政协与立法协商之间的关系 …… 156
二、人民政协参与立法协商的可行性 …… 162
三、人民政协参与立法协商的模式 …… 167
四、人民政协参与立法协商面临的问题及其解决路径 …… 172

结语　加强党对人民政协工作的全面领导 …… 179

延伸阅读之一《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》 …… 183
延伸阅读之二《中共中央印发〈关于加强社会主义
协商民主建设的意见〉》 …… 193
延伸阅读之三《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〉》 …… 201
延伸阅读之四《中共中央办公厅印发〈关于加强和改进
人民政协民主监督工作的意见〉》 …… 209
延伸阅读之五《中共中央办公厅印发〈关于加强新时代
人民政协党的建设工作的若干意见〉》 …… 215
延伸阅读之六《中国人民政治协商会议章程》 …… 222
延伸阅读之七《习近平在中央政协工作会议暨庆祝中国人民
政治协商会议成立70周年大会上的讲话》 …… 234

后　　记 …… 240

第一章　新时代人民政协的性质定位

人民政协的性质定位问题，是人民政协理论中最基本和最核心的问题。习近平总书记在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上，总结了党的十八大以来对人民政协工作提出的八条新要求，其中第二条便是“准确把握人民政协性质定位”。[①] 不同历史时期，对人民政协的性质定位的具体表述有所不同。中国人民政治协商会议第十三届全国委员会第一次会议通过的《中国人民政治协商会议章程修正案》，对人民政协的性质定位作了完整的表述和界定。即“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，是国家治理体系的重要组成部分，是具有中国特色的制度安排”。[②] 上述关于人民政协性质定位的最新表述和界定，不仅反映了人民政协区别于其他机构、其他组织的本质特征，而且凸显了新时代中国特色社会主义的元素。

一、人民政协是中国人民爱国统一战线的组织

人民政协是中国人民爱国统一战线的组织，这是人民政协的根本属性，它贯穿于人民政协历史的始终和各活动领域。统一战线是中国共产党夺取革命、建设、改革事业胜利的重要法宝，也是实现中华民族伟大复兴的重要法宝。人民政协是中国共产党领导的统一战线发展到一定历史阶段的必然产物，统一战线的存在和发展是人民政协存在和发展的根本依据。做好人民政协工作必须坚持大团结大联合，最大限度凝聚人心和共识、汇聚智慧和力量。

---

① 习近平：《在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话》，《人民日报》2019年9月21日。

② 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》2018年3月28日。

（一）人民政协的建立与发展呼应了统一战线的需求

中国人民在长期的革命、建设、改革进程中，结成了由中国共产党领导的，由各民主党派、无党派人士、人民团体、少数民族人士和各界爱国人士参加的最广泛的爱国统一战线。从人民政协的建立和发展来看，人民政协自建立起就始终作为统一战线组织而存在，并随着人民民主统一战线的发展而发展，其呼应了统一战线的需求，是统一战线的产物。

中国共产党成立后，为了打倒势力强大的帝国主义和封建主义，联合一切可能的同盟者，同国民党进行了第一次合作，建立了国民革命联合战线，掀起了第一次大革命的高潮，同时也深刻认识到了统一战线的重要性。到了土地革命时期，中国共产党建立和巩固了工农民主统一战线，开辟了一条适合中国国情的农村包围城市、武装夺取政权的革命新道路。“九一八”事变后，随着民族矛盾上升为社会主要矛盾，中国共产党以民族大义为重，提出建立抗日民族统一战线的政治主张，并通过和平解决西安事变，推动建立了以国共两党合作为基础的抗日民族统一战线，为最终赢得抗日战争的胜利奠定了坚实的基础。抗日战争胜利后，国民党统治集团坚持内战和独裁，破坏“旧政协”会议[①]决议和停战协议，全面发动内战，导致第二次国共合作彻底破裂。为此，中国共产党积极团结各民主党派、各人民团体、无党派民主人士和各界爱国人士，组织建立人民民主统一战线，共同反对国民党独裁统治。

新中国成立前夕，随着全国人民的空前团结、统一战线的空前壮大，以及完成建立一个新国家、新社会的历史使命，中国共产党根据历来统一战线的主张，同各民主党派、各人民团体、无党派民主人士和各界爱国人士采取政治协商会议的形式，组织召开了中国人民政治协商会议，取得了中国新民主主义革命的伟大胜利。中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）对人民政协作为统一战线组织的性质作出明确规定：“由中国共产党、各民主党派、各人民团体、各地区、人民解放军、各少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子的代表们所组成的中国人民政治协商会议，就是人民民主统一战线的组织形式。”[②]

---

① “旧政协”会议于1946年1月10日~31日在重庆召开。这次政治协商会议经过激烈的斗争，最终通过了和平建国纲领、关于军事问题的协议、关于国民大会的协议、关于宪草问题的协议、关于改组政府的协议等五项协议。为了区别于1949年召开的中国人民政治协商会议，习惯称为“旧政协”。

② 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《中国人民政治协商会议共同纲领》，载《人民政协重要文献选编》（上卷），中央文献出版社、中国文史出版社2009年版，第80页。

此外，第一届政协全体会议通过的《中国人民政治协商会议组织法》（以下简称《政协组织法》）也明确规定："中国人民政治协商会议为全中国人民民主统一战线的组织。"[①] 可以说，中国人民政治协商会议第一届全体会议的召开，标志着中国人民民主统一战线和全国人民革命大团结在组织上的最后形成。由此也可以看出，人民政协是作为人民民主统一战线的组织形式而产生的，其作为统一战线的性质是与生俱来的。

中华人民共和国成立以来，人民政协随着我国经济社会的发展和统一战线内部关系的调整而不断发展，对人民政协作为统一战线组织的性质的具体表述和规定也不断发生变化。1950 年 6 月，毛泽东在全国政协一届二次会议上的闭幕词中提到了革命统一战线，他说："在国内，我们必须团结各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体及一切爱国民主人士，必须巩固我们这个已经建立的伟大的有威信的革命统一战线。"[②] 1954 年 12 月，全国政协二届一次会议在原来的《政协组织法》基础上，制定了《中国人民政治协商会议章程》（以下简称政协章程）。政协章程指出，人民政协的性质是"团结全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、国外华侨和其他爱国民主人士的人民民主统一战线的组织"。[③] 1978 年 2—3 月，全国政协五届一次会议在北京召开。这次会议是无产阶级"文化大革命"以来第一次召开的政协全国委员会会议，会议通过的政协章程提出："中国人民政治协商会议是中国共产党领导下的革命统一战线的组织"，[④] 突出了中国共产党的领导，并正式将"人民民主统一战线组织"改为"革命统一战线组织"。

1979 年 6 月，邓小平在全国政协五届二次会议上致开幕词《新时期的统一战线和人民政协的任务》，总结了中国社会发生的变化，重新阐释了统一战线和人民政协的任务，并提出"在新的历史时期，人民政协作为统一战线组织，任务是十分光荣的，工作是大有可为的。"[⑤] 1982 年12 月4 日，经过充分

---

① 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《中国人民政治协商会议组织法》，载《人民政协重要文献选编》（上卷），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 56 页。

② 毛泽东：《中国人民政治协商会议第一届全国委员会第二次会议闭幕词》，载政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编》（上卷），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 123 页。

③ 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编》（上卷），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 212 页。

④ 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》1978 年 3 月 10 日。

⑤ 邓小平：《新时期的统一战线和人民政协的任务》，载政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编》（中卷），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 355 页。

讨论，五届全国人大五次会议在新宪法的序言中，首次对人民政协的性质、地位和作用作了表述。“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织”[①] 的性质规定被写入《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法）序言中。同年 12 月 11 日，全国政协五届五次会议也通过了修订的政协章程。政协章程明确规定：“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织。”[②] 这表明，人民政协已不是以新民主主义为政治基础的统一战线组织，也不是以社会主义革命为政治基础的统一战线组织，而是以社会主义和爱国主义为政治基础的统一战线组织。此后，人民政协作为最广泛的爱国统一战线组织，高举爱国主义旗帜、社会主义旗帜，牢牢把握团结和民主两大主题，致力于实现中国梦的伟大实践，并留下了不可磨灭的印记。

尽管在不同历史时期，统一战线的任务不断变化，从大革命时期“国民革命联合战线”到土地革命时期的“工农民主统一战线”；从抗日战争时期的“抗日民族统一战线”到解放战争时期的“人民民主统一战线”；从“文化大革命”时期使用过的“爱国统一战线”到新时代仍在使用的“爱国统一战线”，但人民政协作为统一战线组织的性质始终没有变，人民政协作为统一战线组织在实现中华民族伟大复兴方面发挥的作用始终不可替代。

（二）人民政协的构成与特点彰显了统一战线的要求

从人民政协的构成与特点上看，人民政协由界别构成，具有组织上的广泛代表性和政治上的巨大包容性，这是我国其他政治组织所不具有的，是人民政协区别于其他组织和团体的一大特点。

界别是指政协组织按照各党派、各团体、各民族和社会各界等不同类别，分配委员名额，进行委员编组，组织委员活动而设立的组织类型。政协章程规定：“中国人民政治协商会议全国委员会由中国共产党、各民主党派、无党派人士、人民团体、各少数民族和各界的代表，香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和归国侨胞的代表以及特别邀请的人士组成，设若干界别。中国人民政治协商会议地方委员会的组成，根据当地情况，参照全国委员会的组成决定。”[③] 事实上，在人民政协刚刚成立的时候，还没有

---

① 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编》（中卷），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 378 页。

② 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编》（中卷），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 406 页。

③ 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》2018 年 3 月 28 日。

“界别”的提法，而是笼统地称为“参加单位”。参加1949年9月中国人民政治协商会议第一届全体会议的662名代表，就是由包括各党派、各地区、人民解放军、各人民团体、特别邀请人士等46个参加单位推荐的。1954年政协第二届全国委员会成立时才开始使用“界别”一词，例如“医药卫生界”“教育界”“新闻界”等。此后，随着实践的发展，“界别”一词开始频繁使用。

在人民政协成立以来的70年中，界别变化在一定程度上反映了社会阶层的变化。1954年全国政协设立了具有特定历史印记的“合作社”界别。1978年，合作社界别被取消，增加了体育界别。第六届、第七届全国政协，增加了中华全国台胞联谊会和港澳同胞界别。第七届全国政协设有32个界别。第八届全国政协增设了“经济界”，又将原来的“港澳同胞界”分为“香港同胞界”和“澳门同胞界”。第九届全国政协个别界别的名称发生了变化，如“香港同胞界”改为“特邀香港人士界”，“澳门同胞界”改为“特邀澳门人士界”。值得注意的是，政协地方委员会界别的设置，不得超过全国政协和上一级政协的界别设置范围，名称不得异于全国政协和上一级政协界别名称，同时不能随便对政协各个界别进行排序，不能随意划定界别的组成人员。

就具体界别来说，全国政协设有34个界别。这种界别组成，包括了当今中国各合法的全国性政党和主要人民团体，集中了社会各领域、各阶层和各民族的代表人物。具体可以分为六类：一是党派，包括中国共产党和中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟、无党派人士等10个界别。二是人民团体，包括中国共产主义青年团、中华全国总工会、中华全国妇女联合会、中华全国青年联合会、中华全国工商业联合会、中国科学技术协会、中华全国台湾同胞联谊会、中华全国归国华侨联合会等8个主要人民团体。三是以行业为基础划分的社会各界，包括文化艺术界、科学技术界、社会科学界、经济界、农业界、教育界、体育界、新闻出版界、医药卫生界、对外友好界、社会福利和社会保障界等12个界别。四是按照民族和宗教信仰设立的界别，包括少数民族界和宗教界2个界别。五是按地域设立的界别，包括特邀香港人士界和特邀澳门人士界2个界别。六是特别邀请人士。这个组成涵盖了中国共产党、8个民主党派和无党派人士、各主要人民团体、56个民族、5大宗教团体及各界代表人士。可以说，人民政协汇集了新时代爱国统一战线的各个方面，真正体现了整个中华民族的大团结、大联合。

人民政协诞生时，其组织成分包括工人阶级、农民阶级、城市小资产阶

级、民族资产阶级以及一切爱国民主人士、国内少数民族和海外华侨。经过70年的发展，人民政协已经成为“由中国共产党领导的、以工农联盟为基础的，有各民主党派、无党派人士、人民团体、少数民族人士和各界爱国人士参加的，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、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者组成的，包括香港特别行政区同胞、澳门特别行政区同胞、台湾同胞和海外侨胞在内的最广泛的爱国统一战线。”[①] 人民政协这种组织上的广泛代表性和政治上的巨大包容性，使其从诞生之日起，就能适应我国不同历史时期中心任务的需要和社会状况的变化以及统一战线的发展，适时调整自己的界别构成，不仅囊括了各个历史时期统一战线的所有方面，成为中国人民统一战线的最好组织形式，而且包容了不同党派、团体、民族、宗教等方面的代表人物，成为实现中华民族大团结的一种重要方式。

人民政协组织上的广泛代表性和政治上的巨大包容性决定了人民政协必须坚持求同存异、体谅包容的原则，决定了人民政协能够找到最大公约数，画出最大同心圆。在我们这个幅员辽阔、人口众多的社会主义国家里，在宪法和法律范围内，一切社会成员无论来自哪个党派、哪个团体、哪个民族、哪个阶层，无论从事何种职业，无论是无神论者还是宗教信仰者，都享有平等的政治权利，都能够和谐相处。在社会主义和爱国主义旗帜下，人民政协能够尊重各界人士的特点，包容大家在信仰、利益、观念等方面的差异，社会各界人士可以在政协会议上自由发表意见，并在民主平等的协商讨论的基础上达成共识；能够反映和调节社会各方面的不同要求和利益上的差异，团结一切可以团结的力量，调动国内外一切积极因素，努力化消极因素为积极因素，同心同德，群策群力，维护和发展安定团结的政治局面，不断促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的协调发展。

（三）人民政协的职能与任务融合了统一战线的内涵

人民政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。这三项主要职能是各党派团体、各族各界人士在中国政治体制中参与国是、发挥作用的重要内容和基本形式。人民政协履职的过程既是发扬民主的过程，也是集思广益、增强团结、凝心聚力的过程，具有履行自身职能与发挥统战功能的双重

① 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》2018年3月28日。

作用。人民政协只有充分调动统一战线各个方面的积极性，才能履行好职能；人民政协只有充分发挥优势，认真履行职能，才能充分发挥统一战线的作用。

人民政协的政治协商蕴含着统一战线的内容。政协章程规定："政治协商是对国家大政方针和地方的重要举措以及经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设中的重要问题，在决策之前和决策实施之中进行协商。"[①] 其中，中国共产党、人民代表大会常务委员会、人民政府、民主党派、人民团体和各族各界人士都是协商的主体。和其他协商形式相比，人民政协的政治协商的主体具有广泛性。人民政协的政治协商重点不在于事后表决，而在于事前广泛听取各方面意见，进行充分协商之后再按少数服从多数的原则进行表决，表决后如果仍有人坚持不同意见，在不违反政协章程规定的各项原则前提下，即使这些意见不正确，也允许保留，因而可以促进参加政协的各党派和无党派人士的团结合作，有利于增进理解、扩大共识，形成融洽和谐、生动活泼的政治局面；可以融合不同群体的利益诉求，让更多的人能够平等有序地参与到政治决策之中，有利于及时、有效地化解人民内部的各种矛盾，不断扩大党的群众基础。

人民政协的民主监督是我国监督体系中的重要组成部分，同时也是有组织地反映统一战线各方面意见的群众性监督和协商式监督。政协章程规定，人民政协的民主监督是"对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策、重大改革举措、重要决策部署的贯彻执行情况，涉及人民群众切身利益的实际问题解决落实情况，国家机关及其工作人员的工作等，通过提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督"。[②] 人民政协的民主监督既包括统一战线内部共产党和各民主党派的互相监督，也包括各界代表人士对国家机关及其工作人员的监督。人民政协作为统一战线的组织形式，不是由选举产生的，而是由协商产生的，这就决定了人民政协的民主监督不同于国家权力机关的强制式监督，也不同于西方国家的议会、参议院等机构的竞争式监督，而是依靠政治影响力进行的监督。人民政协作为各党派、各团体和各族各界人士进行协商式监督的平台，具有广泛的群众基础，体现了各族各界群众的意愿和要求，是一种具有广泛代表性的监督，能够产生巨大的凝聚人心效应。政协通过发挥统一战线组织作用，可以更好地兼有体制外监督和体制内监督的特点和优势；政协通过发挥民主监督职能，可以在更大范围、更高层次上促

① 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》2018 年 3 月 28 日。

② 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》2018 年 3 月 28 日。

进统一战线的巩固与发展。

人民政协的参政议政是在政治协商、民主监督职能的基础上发展而来的，是政治协商、民主监督的拓展和延伸，其主要是为了调动政协委员履职的积极性，增加政协工作的覆盖面，与扩大统一战线的影响力是一致的。政协章程规定人民政协的参政议政是“对政治、经济、文化、社会生活和生态环境等方面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。”① 人民政协协商议政点多面广，通过开展调研、视察活动，政协委员能更多地知情明政、了解情况，把研究问题和参政议政工作紧密结合起来，使协商和参政议政的双重功能得到充分体现，让参政议政信息量更大、视野更广、成果更丰硕，进而彰显新时代人民政协作为统一战线组织的独特作用。

人民政协的任务是由人民政协的性质和地位所决定的，集中表现为聚焦党和国家中心任务履职尽责。站在服务于党和国家事业的角度来看，人民政协的任务与统一战线的任务是一致的，它与不同历史时期党和国家的发展目标和中心任务相适应。人民政协的主要任务可以用十六个字来概括，即“协调关系、汇聚力量、建言献策、服务大局”。这十六个字同样也是对统一战线的要求。协调关系，就是协调统一战线内部的关系，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系和谐，在爱国主义旗帜下加强海内外中华儿女的大团结。汇聚力量，就是汇聚最广泛的爱国统一战线的力量，团结一切可以团结的人，努力把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、拥护祖国统一和致力于中华民族伟大复兴的爱国者都团结起来，把方方面面的力量都凝聚起来，不断为中华民族伟大复兴增添新力量。建言献策，就是发挥统一战线凝聚智慧的作用，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、建议案等多种形式，向党和政府提出有价值的意见建议。服务大局，就是围绕党和国家中心工作开展工作，围绕党和国家统一部署谋划工作，做到同党和国家方向一致、目标一致、任务一致，为党和国家各项工作顺利开展作出贡献。

---

① 《中国人民政治协商会议章程》，《人民日报》2018 年 3 月 28 日。

（四）发挥人民政协作为爱国统一战线组织重要作用——以习近平总书记重要论述为中心

党的十八大以来，习近平总书记反复强调人民政协是最广泛的爱国统一战线组织，并就如何更好地发挥人民政协作为爱国统一战线组织作用问题进行了深刻阐述，明确了人民政协发挥爱国统一战线组织重要作用的根本保证、政治任务、核心目标、重要方式和突出优势。

1. 根本保证：坚持中国共产党的领导

习近平总书记指出："现在，我们党所处的历史方位、所面临的内外形势、所肩负的使命任务发生了重大变化。越是变化大，越是要把统一战线发展好、把统战工作开展好。"① 而把统一战线发展好、把统战工作开展好的最根本问题，就是领导权问题。为此，习近平总书记强调："做好新形势下统战工作，必须掌握规律、坚持原则、讲究方法，最根本的是要坚持党的领导。统一战线是党领导的统一战线。在统战工作中，实行的政策、采取的措施都要有利于坚持和巩固党的领导地位和执政地位。"② 必须明确的是，党对统一战线的领导主要是政治领导，即政治原则、政治方向、重大方针政策的领导。与此同时，习近平总书记指出："中国共产党的领导是包括各民主党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在内的全体中国人民的共同选择，是中国特色社会主义最本质的特征，也是人民政协事业发展进步的根本保证。"③

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，也是爱国统一战线的领导核心，这是历史的选择、人民的选择。党的历史经验有力地证明，统一战线必须在中国共产党的坚强领导之下，才有正确的方向、蓬勃的生机和光明的前途。如果没有中国共产党的坚强领导，统一战线必然涣散无力，也就不可能最大限度地团结一切可以团结的力量、调动一切可以调动的积极因素去实现我们共同的奋斗目标。中国共产党的领导越坚强，统一战线就会团结得越紧密，发挥的作用也越大。因此，坚持党对统一战线的领导，让党的领导覆盖统一战线各领域、贯穿统战工作全过程，必须长期

---

① 习近平：《深刻认识做好新形势下统战工作的重大意义》，载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中册），中央文献出版社 2016 年版，第 557 页。

② 习近平：《深刻认识做好新形势下统战工作的重大意义》，载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中册），中央文献出版社 2016 年版，第 561 页。

③ 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》，载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中册），中央文献出版社 2016 年版，第 67 页。

坚持、永不动摇。

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，坚持党的领导是应有之义。党对人民政协的领导，主要体现在政治领导、思想领导、组织领导，体现在坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，体现在人民政协党组织团结带领广大政协委员坚定贯彻执行党的路线方针政策。人民政协在新时代统战工作中，必须接受党的政治领导、思想领导和组织领导，维护党的执政地位，为党的总目标总任务服务。习近平总书记指出："民主和协商是实现党的领导的重要方式。通过发扬民主、广泛协商，可以使统一战线广大成员更加普遍地认同党的主张，更加自觉地团结在党的周围、跟党走。"① 人民政协在新时代统战工作中，还应该在坚定不移地坚持党的领导下，在充分发扬民主和协商的基础上，尊重、维护、照顾同盟者的利益，帮助党外人士排忧解难。

2. 政治任务：广泛凝聚思想政治共识

习近平总书记指出，"中国共产党同各民主党派和无党派人士团结合作，是建立在共同思想政治基础之上的"，并明确说道："今天，我们共同的思想政治基础就是中国特色社会主义。中国特色社会主义事业越是向前推进，越需要凝聚最广泛的力量。"② 共识是合作共事之基、团结奋斗之要。在历史上，思想政治的共识巩固了党的阶级基础、扩大了党的群众基础、凝聚了社会各界力量共同致力于建立新中国、确立社会主义基本制度、推进社会主义建设；在当代，思想政治的共识把各党派联系在一起，共同致力于坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的建设事业。人民政协在新时代统战工作中，必须始终把增进思想政治共识作为重大政治任务，落实到履行职能的全部工作之中。

凝聚思想政治共识需要正确处理一致性和多样性关系。习近平总书记指出："统一战线是一致性和多样性的统一体，只有一致性、没有多样性，或者只有多样性、没有一致性，都不能建立和发展统一战线。"③ 一致性是共同思想政治基础的一致，多样性是利益多元、思想多样的反映。当今，共同的思想政治基础已经深入人心，思想政治基础的一致性占据着主流作用；与此同

---

① 习近平：《深刻认识做好新形势下统战工作的重大意义》，载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中册），中央文献出版社 2016 年版，第 558 页。

② 习近平：《在同党外人士共迎新春时的讲话》，《人民日报》2013 年 2 月 8 日。

③ 习近平：《深刻认识做好新形势下统战工作的重大意义》，载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中册），中央文献出版社 2016 年版，第 561 ~ 562 页。

时，社会各方面成员的思想观念、价值取向和利益诉求日益多样化，政协委员不同的知识水平、价值观念、生活经历、处事方式，在政协活动中可能表现出不同的行为来。因此，人民政协在新时代统战工作中，要正确看待和处理政协一致性和多样性的关系，实现一致性和多样性的辩证统一。

凝聚思想政治共识还需要坚持求同存异。习近平总书记指出："正确处理一致性和多样性的关系，关键在于坚持求同存异。"[①] 求同存异就是要以"同"为圆心，以"异"为半径，在着力于中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴中国梦基础上求"同"；在不涉及、不影响政治大局根本原则和根本方向前提下允许思想、观念等方面存在"异"。政协委员来自方方面面，利益诉求、知识背景、社会阅历、生活方式等不尽相同，对某个具体问题的看法和认识总会存在差异，随着社会发展和时代变迁，有些差异在减少和消弭，同时还可能出现新的差异。人民政协在新时代统战工作中，要更加广泛地凝聚发展共识、改革共识、法治共识、反腐败共识和价值观共识等，做到增进一致而不强求一律、尊重差异而不扩大分歧、包容多样而不弱化主导，不断巩固已有共识，凝聚新的共识。

3. 核心目标：团结一切可以团结的力量

习近平总书记指出："在革命、建设、改革各个历史时期，我们党始终把统一战线和统战工作摆在全党工作的重要位置，努力团结一切可以团结的力量、调动一切可以调动的积极因素，为党和人民事业不断发展营造了十分有利的条件。"[②] 习近平总书记还强调："越是处于改革攻坚期，越需要汇集众智、增强合力；越是处于发展关键期，越需要凝聚人心、众志成城。"[③] 人民政协在新时代统战工作中，要把加强大团结摆在更加突出位置，进一步扩大团结面，团结的面越宽越好，团结的人越多越好，团结的同心圆越大越好。

团结一切可以团结的力量必须深化和党外人士的合作共事。习近平总书记十分重视听取各民主党派及无党派人士的意见和建议，多次在中南海召开党外人士座谈会，在坚持中国共产党领导、凝聚思想政治共识的基础上，加强与各党派团体合作共事，充分征求各党派团体的意见建议，实现真正意义上的合作共事。人民政协在新时代统战工作中，要切实尊重和保障党外人士

---

① 习近平：《深刻认识做好新形势下统战工作的重大意义》，载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中册），中央文献出版社 2016 年版，第 562 页。

② 习近平：《深刻认识做好新形势下统战工作的重大意义》，载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中册），中央文献出版社 2016 年版，第 556～557 页。

③ 习近平：《在同党外人士共迎新春时的讲话》，《人民日报》2014 年 1 月 24 日。