

# 全过程人民民主视域下的人民政协职能拓展

——基于四川“有事来协商”平台的分析

朱凤霞

**摘要:** 政协协商向基层拓展,是全过程人民民主的基层实践和探索。四川政协搭建了“有事来协商”平台,通过组织各种小微协商活动,践行了全过程人民民主,发挥了政协在基层社会治理中的积极作用。政协职能拓展对于推进全过程人民民主的发展具有显著的作用和优势。政协协商向基层拓展,应厘清政协协商与基层协商的边界,推进政协协商与基层协商有效衔接,推动政协制度优势转化为基层治理效能。

**关键词:** 人民政协;全过程人民民主;政协协商;基层协商;四川“有事来协商”

**中图分类号:** D62 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)06-0027-07

民主是全人类的共同价值。实现民主有多种方式。“如何把民主价值和理念转化为科学有效的制度安排,转化为具体现实的民主实践,要注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一,找到正确的体制机制和方式方法。”<sup>[1]</sup>中国人民政治协商会议(以下简称“人民政协”“政协”)从“各党派的协商机关”到“民主协商机构”再到“专门协商机构”的历史性进程,承载着中华人民共和国成立以来不懈的民主探索。人民政协作为具有中国特色的政治制度安排,在推动全过程人民民主、推进国家治理体系和治理能力现代化方面具有独特的优势和地位。

有学者认为,人民政协在理论价值层面彰显了全过程人民民主的“人民性”本质,在实践层面体现了人民民主的“全过程性”特征,是“全过程人民民主的重要制度安排”<sup>[2]</sup>,是全过程人民民主的重要制度载体<sup>[3]</sup>;人民政协提升了民主的品质<sup>[4]</sup>,“能够通过组织的载体形式与职能的有效发挥,推进国家治理体系和治理能力现代化”<sup>[5]</sup>。

随着社会的发展,不少学者都认识到人民政协

职能拓展的重要性,认为人民政协在基层治理中应进一步发挥积极作用。人民政协的功能拓展是“对社会发展的回应”,“在应对社会发展所导致的一些社会问题方面应该有更大作为”<sup>[6]</sup>,应引导民众通过政协有序参与政治、表达利益诉求<sup>[7]</sup>;有学者指出,政协具有相对超脱的地位,能够客观地倾听群众的呼声,反映群众的愿望,要“推动人民政协协商嵌入基层社会治理,实现政协协商与基层协商的有效衔接”<sup>[8]</sup>。人民政协主要在后台发挥智囊、监督的作用,并不直接参与社会问题的治理<sup>[9]</sup>,“政协是协商平台,不是协商主体”<sup>[10]</sup>。协商共识达成后,政协依靠其政治影响力形成的“软”监督来督促职能部门履行承诺<sup>[11]</sup>,使协商共识得以落实。人民在与自身利益密切相关的公共决策中有广泛的参与权,权力的运行受到了人民的监督和制约,这正是全过程人民民主的具体体现。

在全过程人民民主具体实践的研究中,有关政协介入基层协商的案例研究屈指可数。在现有的研究中,有的学者分析了某市“有事好商量”平台案例,

收稿日期:2023-02-14

基金项目:国家社会科学基金西部项目“多元主体参与的基层协商治理机制研究”(16XZZ011)。

作者简介:朱凤霞,女,中共四川省委省直机关党校教授(四川成都 610017)。

指出人民政协可以通过治理空间生产来实现社会治理民主协商渠道的再建构<sup>[9]</sup>。有的学者对某市“社会治理网格化+政协云”微建议试点工作进行了考察,探讨了信息技术强化人民政协介入社会治理的内在机制<sup>[12]</sup>。还有学者以某区政协助推跨村自治为案例研究了基层政协的“嵌入式履职”<sup>[13]</sup>。可见,在全过程人民民主的实践过程中,地方政协职能有向基层拓展的趋势,并且已经积累了部分经验。但总体来说,政协职能向基层拓展尚是一种新的尝试,还需要不断总结经验。而学者在这方面的研究还不充分,在已有的成果中,正面肯定较多,反思相对较少。尤其是关于政协协商向基层拓展对发展全过程人民民主的作用和优势是什么,政协协商与基层协商的边界在哪里,政协协商是否能够代替基层协商等问题,还需要进一步思考。

四川的“有事来协商”平台正是政协构建的将党委政府及其职能部门、企业、社会组织、社会公众等纳入同一个协商解决社会问题的新的治理空间,是全过程人民民主的基层实践和探索。本文基于四川政协“有事来协商”典型案例的分析,考察全过程人民民主在基层实践的具体样态,对政协协商向基层拓展在推进全过程人民民主中的作用和优势,政协协商与基层协商的边界等问题作出尝试性回答。

## 一、四川“有事来协商”平台与人民政协的职能拓展

为深入贯彻习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想,推进全过程人民民主的创新及社会主义协商民主广泛多层制度化发展,2021年,四川省政协打造了“有事来协商”平台。人民政协开展的“有事来协商”工作,一般以乡镇、街道政协工作站以及各界别政协委员之家为依托,通过在乡镇、街道建立“有事来协商”平台开展与群众生产生活息息相关的民生实事的协商活动,着力构建协商于民、协商为民的新机制,形成党委领导、政府支持、政协搭台、各方参与、服务群众的协商民主新格局,实现政协协商与基层社会治理的有效衔接。截至2023年1月,全省政协组织已搭建“有事来协商”平台20216个,组织小微协商2.5万余次,提出5万余条意见建议,帮助解决问题3万余个<sup>①</sup>,推动了政协制度优势转化为基层治理效能。

政协四川省委员会办公厅收集到全省50个“有事来协商”典型案例辑录成册<sup>②</sup>。总结这些案

例,政协在推动全过程人民民主实践,将其职能拓展到基层社会治理的做法主要表现在以下几个方面。

### 1. 创新协商形式,搭建协商平台

“有事来协商”平台,大都是利用现有的政协委员联络站、便民服务中心、社区服务中心、党群服务中心等社会公共资源而建设形成党委引领、政府支持、政协搭台、多方参与的基层协商议事平台。

“有事来协商”的协商形式不一而足,不拘泥于某种固定的形式。除了常见的会场协商,还有现场协商、院坝协商、广场协商、网络协商等多种形式。较为常见的是召开坝坝会协商,协商现场完全开放,让社区居民全程自愿参与,并赋予群众充分的发言权,鼓励他们大胆发表意见,实现了“在群众中协商”。也可以根据需要组织开展现场协商,如某地就交通安全隐患整治开展现场协商,召集政协委员、分管领导、相关执法部门以及村(社区)群众代表等到某路段现场,边走访、边调研、边协商,就道路交通安全、绿化植物选择、标志牌设置等提出意见建议。针对委员及群众代表提出的建议,相关部门负责人现场逐一作出回应。部分基层政协依托政协街道工委与镇联络委的“小微协商平台”、界别协商会议、主席会议以及各种专题协商会议等议事平台,探索和实践了同一议题在不同层面上协商的新形式。个别基层政协着力加强智慧政协建设,利用现代信息技术建立网上协商平台。各地政协通过各种协商形式,实现了面对面沟通协商、线上线下互动协商、场内场外联动协商。

### 2. 精选协商议题,提高协商实效

协商议题的征集,通常是向政协委员或公众进行广泛收集,或者通过微信公众号等网络平台收集。再在这些征集到的议题中,选择群众最关心最直接最现实的利益问题,或者群众反映最强烈最期盼解决的难点问题等进行协商。

这50个协商案例议题大致可分为经济发展类议题、交通安全类议题、生活保障类议题、城镇规划改造类议题、城市管理类议题、基础设施建设类议题、小区治理类议题、环境治理类议题以及民风民俗类议题等。其中,与经济发展相关的议题较多,有11项,主要涉及产业转型发展问题、盘活集体资产问题等。交通安全方面的议题10项,主要涉及优化公交线网、村道修缮等。生活保障方面的议题7项,主要涉及安全用水、用电、用气等。城镇规划改造方面的议题5项,涉及公墓建设、古村落保护与开发利用等。城市管理方面的议题5项,具体涉及治理车

辆乱停乱放、社区环境综合整治等。环境治理方面的议题3项,具体涉及农村人居环境整治、生活污水处理等。民风民俗方面的议题1项,涉及遏制农村红白喜事铺张浪费,倡导文明节俭新风等。

以上协商议题,均为与群众生产生活密切相关的议题,表明公众对于经济发展、交通安全以及水电气等生活保障问题都十分关注,对城镇规划改造、城市管理及环境治理等问题也密切关注,同时随着生活水平的提高,人们也开始关注移风易俗等精神层面的提升。有的议题需要协调多个职能部门解决,如某地公交线路的优化涉及城管部门、公交公司等;有的议题甚至跨越了行政区域,需要与邻省邻县有关部门一起协商解决,如关于京昆高速川陕交界处噪声扰民的议题就涉及川陕二省,需要召集不同行政区域有关部门共同协商;有的议题涉及专业知识需要独立专家参与协商<sup>[14]</sup>,如噪声的鉴定、里程的测量等。以上协商案例均达成了共识,解决了公众生产生活中的难题,在一定程度上促进了经济发展,提高了道路交通安全系数,解决了公众生活保障问题,提升了城镇规划改造及城市治理中的科学性及民主参与度。最重要的是,这些与公众利益息息相关的议题讨论都有公众的参与,能够得到公众的认同,有利于公共决策的顺利执行。以上议题均为公共议题,涉及某区域内多数主体的利益。此外,也有一部分议题如小区治理的议题只涉及部分特定公众的利益,这也暴露出部分小区自治能力欠缺,只有借助政协搭建的平台来解决。

### 3. 明确协商程序,促进成果转化

总体来说,政协介入的基层协商,从征集并确定协商议题、商前调研、制订协商计划、召开协商会议、达成共识,到协商成果运用及协商成果执行情况的跟踪反馈都有一套较完整的程序,形成了政协委员协商履职的闭环管理。

协商议题确定后,一般将协商议题和议事安排进行公示。在协商议事活动前,逐一与拟邀请的协商对象进行确认,并请其做好前期调研及协商准备。所有的协商案例,其协商程序可能有细微的区别,但都明确了“商前调研”程序,把做深做实做细调查研究工作作为开好协商会议的前提和基础。

在充分调研的基础上,政协组织各方召开专题协商会议,研讨解决方案,凝聚共识。通常,参与协商的人员有政协委员、政府相关部门负责人、企业代表、群众代表、社会监督人士及独立专家等。有时在协商会议上,政府分管领导和相关部门负责人还会

现场解答群众问题。对协商中持不同意见的群众,协商组织者会及时向其做好解释说明工作。

协商会议后通常会形成协商专报,将协商意见建议报党委、政府研究参考,推动重要协商成果纳入党政督办事宜。党委政府确定执行方案,制定责任落实清单,明确具体推进措施。而政协搭台的工作并未到此结束,政协不仅重视协商会议的组织,也重视协商成果的落地实施。协商议事会议结束一段时间后,政协委员联络站会对议定的事项进行跟踪调查,具体了解办理落实的情况,搞好与职能部门的对口联系。有些地方还将协商成果转化与部门年底绩效考核挂钩,增强了承办部门的责任感和使命感,推动了协商成果的有效落实。

同时,政协还加强与新闻媒体的联系协作,充分利用电视台、报纸、刊物、网络等载体,报道协商过程,宣传协商成效,监督协商成果的落地实施,让公众切实感受到公共问题解决过程中公众参与的力量,从而在社会中营造出浓厚的协商氛围,逐渐培育出协商文化,推动全过程人民民主的实现。

## 二、政协职能向基层拓展对发展全过程人民民主的作用和优势

相较于基层自治或社会组织等主导的基层协商,政协介入基层协商治理,将其职能向基层拓展对于发展全过程人民民主有其独特的作用和优势。

### 1. 有利于丰富全过程人民民主的实践,将制度优势转化为治理效能

我国的全过程人民民主,有其完整的制度程序。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度就是这个制度程序之一。人民政协作为专门的协商机构,是发展全过程人民民主的重要制度载体。

从人民政协的组织制度来看,在人民政协70多年的发展过程中,其组织制度不断完善,机构有效运行,为畅通公众的利益诉求渠道,实现政协协商与基层协商的有效衔接提供了组织优势和制度依托。2014年9月,习近平总书记在庆祝人民政协成立65周年大会上将人民政协定位为“专门的协商机构”。相较于其他的协商渠道,政协协商的独特之处在于“专”,即有专门的机构承担着经常性的协商任务。人民政协是我国政治体系中的正式组织,具有系统化的组织结构,从上到下建立了全国、省、市、县(区)四级完备的制度体系。很多地方还有效设立了政协委员工作室、政协委员会客厅、政协委员之

家、基层政协委员联络站等履职平台,为推进政协协商向基层拓展提供了一定的组织保证。各级政协组织上下联动,密切配合,有利于充分发挥人民政协在发展全过程人民民主中的整体效能和组织优势。

从人民政协的机构横向设置来看,人民政协目前设立了10个专门委员会和34个界别,能够有效保障各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士共商国是,能够就国家民族政治、经济发展、社会法制、文化教育、资源环境等各方面的问题组织调查研究和开展民主协商,并推动科学决策、民主决策,通过多种协商形式和平台有效建言咨政,广泛凝聚共识。“人民政协各界别所代表的主要不是利益,而是意见和视角。”<sup>[15]</sup>人民政协职能向基层拓展,有利于从多个视角充分收集民意,更好地联系和服务群众,了解民之所想所盼所忧所需。

从人民政协委员构成来看,政协委员是各党派团体、各族各界的杰出代表,由各方面郑重协商产生,代表各界群众参与国是、履行职责。政协委员代表性广、包容性强,是党和政府联系群众,团结社会各界的桥梁和纽带。他们整体素质高、智力资源密集,是社会各界具有卓越才干的精英分子,充分发挥政协委员的作用,有利于广泛凝聚社会各界的智慧,促进公共决策的科学化和民主化,为国家治理现代化建言献策。另外,政协委员还有较强的履职能力要求和责任担当。当政协协商职能向基层协商拓展,“有事来协商”平台便成为政协委员们新的履职平台,政协委员们能充分发挥联系群众的优势,为各协商主体搭建协商平台,为其提供讲道理、摆事实、提建议的渠道,凝聚智慧、凝聚共识,促进全过程人民民主的实现。

从人民政协的法规制度建设来看,宪法、《中国人民政治协商会议章程》及近年出台的《中共中央关于新时代加强和改进人民政协工作的意见》《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》等法律和重要文件,都为新时代人民政协事业发展提供了有力的制度保障,这有助于政协拓展协商职能。

综上,人民政协在长期的探索和发展过程中形成了较完备的组织和制度体系,这为其职能拓展及践行全过程人民民主提供了组织和制度优势,有利于进一步丰富全过程人民民主的制度化实践,将政协制度优势转化为基层社会治理效能。

## 2. 有利于夯实全过程人民民主的群众基础,了解社情民意

人民政协是国家治理体系的重要组成部分,是

中国特色的制度安排。“在中国共产党领导下,人民政协坚持团结和民主两大主题,服务党和国家中心任务,在建立新中国和社会主义革命、建设、改革各个历史时期发挥了十分重要的作用。”<sup>[16]</sup>人民政协的性质定位及协商职能是一个不断拓展和完善的过程。1954年第一部政协章程中,人民政协的性质被定位为“统战组织”,之后随着实践的发展,其性质被定位为“统战组织、多党合作和政治协商机构、民主形式”。2018年新修订的政协章程中又增加了“国家治理体系的重要组成部分,具有中国特色的制度安排”。人民政协的协商职能也在实践过程中逐渐完善为政治协商、民主监督、参政议政及凝聚共识。凝聚共识已经成为人民政协的主要职能、履职工作的中心环节。而凝聚共识需要拓展平台,需要夯实群众基础。基层社会正是汇聚各方面的声音,推动协商对话、咨政建言、凝聚共识的重要场域。

人民政协建立的全国、省、市、县(区)四级制度体系中,市、县(区)政协处在国家基层治理的第一线,具有联系基层的独特优势,同时也处在解决基层社会治理问题,防范化解矛盾风险的第一线。随着城市化进程的加快、人口流动的加速、人们思维方式的转变,土地流转、环境污染、交通隐患、用水用电用气安全、物业管理等涉及群众民生热点、难点、焦点的问题引发关注,如果这些问题得不到及时处理,就有可能影响基层社会的和谐稳定。在基层社会,更需要发挥协商民主的作用,化解矛盾、表达诉求、凝聚共识,而市、县(区)政协在这些方面大有可为。全过程人民民主强调主体的全覆盖,强调将全体人民都纳入民主过程。人民政协职能向基层拓展,有助于发挥市、县(区)政协密切联系基层群众的独特优势,拓宽群众表达渠道,了解社情民意,进一步夯实全过程人民民主的群众基础。

## 3. 有利于扩大全过程人民民主的基层参与平台,解决民众诉求

习近平总书记指出:“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民需要解决的问题的。”<sup>[17]</sup>人民政协作为践行全过程人民民主的重要制度程序,其职能向基层拓展,是为了更好地了解社情民意,满足人民群众对美好生活向往的需求。发展全过程人民民主需要拓展民主渠道,搭建民主参与的平台。而政协职能向基层拓展,人民群众有了更为多元的民主参与平台,能通过更多渠道进行有序政治参与并充分行使当家做主的民主权利。

政协在搭建民主协商平台方面具有天然优势。

一是政协的超脱地位使其具有组织优势。政协不同于国家权力机关,也不同于国家行政机关,它位于国家政权体系之外,处于一种超脱的位置,能够有效协调与协商议题有关的部门参与协商,其在“协商过程中可以不受地区或部门利益的限制,能够站在客观公正的立场上观察、分析、反映各种情况和问题,妥善处理各种社会关系”<sup>[18]</sup>,这为其搭建协商平台提供了组织优势。二是政协委员的特点便于其在人民群众和党政机关之间搭建沟通桥梁。政协委员大多是兼职,这有利于更好地联系政府部门、联系群众。例如,在本文的调查案例中,“有事来协商”平台的负责人、召集人通常是由乡镇、街道党委书记(兼任政协委员)担任的。这样,他们更易将政府相关部门和其他协商主体召集到一起协商议事,让政府相关部门能更直接地了解到具体情况及群众的真实想法,有时相关部门甚至能当场做出某些承诺,对问题的解决产生直接的效果。即便不能当场解决,也能通过各种渠道将协商结果传达给相关部门,并督促协商成果的采纳和落实。“政协的协商过程,既连接政协内部,也沟通政协外部特别是具有决策权的党政机关。”<sup>[10]</sup>实现协商与决策的无缝衔接,沟通具有决策权的党政机关是政协协商的独特优势。

### 三、厘清边界:政协协商与基层协商 共同推进全过程人民民主

人民政协作为国家治理体系的重要组成部分,承载着国家治理的任务。而基层治理又是国家治理的重要内容。2015年中共中央办公厅印发的《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》中关于政协协商的主要内容就包括“国家大政方针和地方的重要举措以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题”,并指出应“在实践中丰富协商内容”,“鼓励各级政协根据形势发展,围绕党和国家中心工作,结合实际丰富协商内容,拓宽协商范围”。<sup>[19]</sup>可以说,政协职能向基层社会治理拓展,是随着时代发展和人民给基层政协提出的新要求,也是政协不断拓展协商内容,践行全过程人民民主,将协商平台延伸至基层的新形势。如上文所述,政协职能向基层拓展,在推进全过程人民民主发展方面具有制度优势、密切联系群众优势、搭建协商平台优势等。近年来,全国各地政协介入基层协商的案例也时有报道,取得了较为明显的成效,帮助群众解决了急难愁盼的

实际问题。

在四川政协搭建的“有事来协商”平台中,基层政协通过组织各种小微协商,充分发挥了其在基层治理中的作用。一是通过组织协商,化解了矛盾、凝聚了共识,解决了基层社会治理中依靠群众自治或社会组织难以解决的一些问题,并通过政协的跟踪反馈和监督保证了协商共识的落地实施。二是通过多次小微协商的组织,培养了协商文化,教育了基层干部和群众。一方面,基层干部认识到政务公开和基层协商是开展基层工作的良好方法,是发展全过程人民民主的重要途径,主动将涉及集体、群众切身利益的事务进行公示,邀请利益相关者或协商代表进行协商,主动接受群众的监督和批评,在协商中化解矛盾、达成共识,找到了解决问题的有效方法。另一方面,群众在参与协商的过程中,感受到自己得到了充分的尊重,自身的利益诉求得到了充分的表达,合理的意见也能对公共决策产生影响。在反复的协商实践中,协商文化便能得以形成,并反过来引领协商实践,推进全过程人民民主的发展。

但是,政协协商向基层拓展,其与基层协商的边界在哪里?政协协商是否可以替代基层协商?党的二十大报告指出:“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。完善协商民主体系,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。”<sup>[20]</sup>政协协商与基层协商都是社会主义协商民主体系的重要组成部分,都是重要的民主参与渠道,都是全过程人民民主的重要体现。但政协职能向基层社会治理拓展,人民政协介入基层协商,应厘清政协协商与基层协商的边界,二者形成合力,共同促进全过程人民民主的发展。

基层协商通常内嵌于城乡基层自治之中,是实现基层群众自治的重要方式。基层群众自治是宪法和法律赋予基层群众的权利。中华人民共和国成立特别是党的十八大以来,基层群众自治制度在实践中不断发展完善,取得了良好的治理绩效。但在少部分地方,基层自治还面临着一些难题,如自治乏力,基层协商流于形式;自治协商召集困难,代表缺乏协商参与的积极性;有的协商需要第三方机构提供专业帮助,自治力量无力协调;有的协商成果的执行无人监督,落实情况缺乏反馈。而人民政协介入基层协商将对这些困难的解决有很大帮助。政协专事协商之职,对于基层自治难以解决的协商议题,可以将其纳入政协协商的平台,由人民政协推动公布

议题,广泛征集公众意见,组织商前调研,搭建协商平台,组织各协商主体按科学的议事规则开展协商,协调第三方机构给出专业意见,推动协商成果影响党和政府的决策实施,并利用自身的影响力对协商成果的落地进行监督和反馈。

当然,对于基层自治本身能处理好的问题,或者依靠自治已经取得较好成效的固定议题等,政协协商最好不介入。此外,对于仅涉及一小部分群体利益的事务,政协协商也应谨慎介入。在四川政协“有事来协商”案例中,有几项议题都涉及小区治理,这本属于自治的范畴。如某小区无人管理、排污管网堵塞、机动车位紧缺问题;某小区外人行道被小区居民随意占道种植问题;集中安置小区乱扔垃圾问题;等等。这些本属于小区自治的问题却靠人民政协的力量介入进来,虽然问题最终得到了解决,但在某种程度上影响了基层自治能力的提高。政协介入基层社会治理应对自身边界有清晰的认识,对于本属自治解决的问题应通过自治解决,对于能够依靠社会组织解决的问题应通过社会组织解决,政协应谨慎介入。政协的协商平台向基层拓展,推动政协协商与基层协商有效衔接,不是为了代替基层协商,不是为了压缩基层自治的空间,不是为了减弱社会组织的治理能力,而是应与基层协商形成合力,互相促进,彼此呼应,相得益彰,共同推进全过程人民民主的基层实践。

## 结 语

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为全过程人民民主的重要制度载体,如何把民主价值和理念转化为科学有效的制度安排,需要在实践中不断探索。政协协商向基层协商拓展的最大优势是其制度优势。各地通过不断积累政协协商向基层拓展的经验,从而不断完善政协协商的职能,并通过制度化的方式约定下来,有利于政协基层协商的持续健康发展,有利于全过程人民民主制度的完善。

政协协商与基层协商都是七大协商渠道之一。政协协商向基层拓展,其与基层协商之间应有一定的边界。凡是依靠基层协商、基层自治、社会组织协商能解决的问题,政协协商都应该谨慎介入。而对于那些依靠基层协商及自治力量难以解决的问题,如需要协调多个职能部门才能解决的问题,需要协调多个第三方机构提供专业帮助的问题,需要协调跨行政区域有关部门解决的问题等,政协协商有介

入的优势。政协协商向基层拓展,不应替代基层协商,不应减弱基层自治能力,不能压缩基层自治空间,而是应发挥政协的组织和制度优势、人才优势、沟通党政机关的优势等,使政协协商与基层协商互为补充、互相呼应、有效衔接。

政协协商向基层拓展,应注重在以下方面进行探索。

一是注重协商议题的选择。协商的议题,首先应是社会治理的焦点问题,或者关联度广,与广大群众利益息息相关、群众急难愁盼迫切需要解决的热点及重点问题。同时,这些问题需是当前依靠自治力量和社会组织的力量难以有效解决的问题,或者需要协调多个职能部门才能有效解决的问题,或者涉及专业技术的问题,等等。

二是注重构建科学的协商程序。协商程序包括协商前的调研程序及前期准备,协商中的主持、发言、表决及相关部门发表意见、承诺等,协商后的成果向党有关部门的报送、决议的落实及跟踪反馈等。注重在协商中根据需要吸收独立专家、专业技术人员或社会组织的参与。当前的政协基层协商案例中,已经构建了一定的程序,但还需要在实践中不断总结使其科学化和程序化,并形成规范统一的制度向全国推广。

三是注重丰富协商形式并保持一定的协商频次。政协作为专门的协商机构,需要一定频次的各种协商活动来体现其地位和作用<sup>[10]</sup>。这些协商活动包括界别协商、专题协商、对口协商、提案办理协商、双周协商、面对面协商、问题清单协商等,并在实践中不断将这些活动制度化,使其能够长效运行。同时不断探索现场协商、开放协商、网络协商、远程协商等多种协商形式,提高协商效率,形成良好的协商氛围。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是全过程人民民主的重要载体。政协协商向基层延伸,为公民参与基层治理搭建了一个新的平台,促进了政协协商与党委和政府工作的衔接,也有利于推动人民政协的制度优势转化为基层治理效能,生动体现了全过程人民民主是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。

### 注释

①数据来源于田向利:《中国人民政治协商会议四川省第十二届委员会常务委员会工作报告》,《四川日报》2023年1月17日。②本文案例来自政协四川省委员会办公厅编《有事来协商案例选编》,2021

年12月。

### 参考文献

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政: 第四卷[M]. 北京: 外文出版社, 2022: 258.
- [2] 吴凡, 蒋锐. 人民政协: 全过程人民民主的重要制度安排[J]. 当代世界社会主义问题, 2022(3): 68-77.
- [3] 周淑真. 人民政协: 全过程人民民主重要制度载体: 历史逻辑、方位体现与职能机制考察[J]. 当代世界与社会主义, 2022(2): 20-28.
- [4] 江泽林. “两会制”民主视域下的人民政协: 全过程人民民主的重要政治制度[J]. 中国社会科学, 2021(12): 110-130.
- [5] 马雪松. 人民政协专门协商机构制度建设的国家治理逻辑[J]. 理论探讨, 2020(2): 12-18.
- [6] 徐光兵. 社会发展与人民政协功能的拓展[J]. 江西社会科学, 2011(12): 194-197.
- [7] 齐卫平. 民意汇聚: 人民政协履行职能的新着力点[J]. 中国政协理论, 2009(3): 43-46.
- [8] 蒯正明. 全过程民主视域下深化人民政协协商民主建设路径探析[J]. 学术界, 2021(6): 180-186.
- [9] 林海彬. 治理空间生产: 人民政协参与社会治理的新路径: 基于G市“有事好商量”平台的分析[J]. 探索, 2021(6): 93-102.
- [10] 刘佳义. 专门协商机构论纲[J]. 中国政协理论, 2020(3): 13-27.
- [11] 张峰. 论人民政协民主监督的协商式监督新定位[J]. 国家行政学院学报, 2017(6): 112-117.
- [12] 韩莹莹, 陈缘. 技术强化人民政协介入社会治理的内在机制: 以Y市“社会治理网格化+政协云”微建议试点工作为考察对象[J]. 行政论坛, 2021(3): 117-124.
- [13] 兰峻. “嵌入式履职”: 基层政协履职创新的路径选择: 以丽水莲都区政协助推跨村自治为个案[J]. 丽水学院学报, 2016(4): 28-34.
- [14] 朱凤霞. 基层协商民主中的主体意愿与实践绩效: 基于1002位乡镇干部问卷调查的分析[J]. 探索, 2020(6): 55-67.
- [15] 谈火生. 政策过程视角下的人民政协独特优势研究: 以全国政协第21次双周协商座谈会为例[J]. 中央社会主义学院学报, 2021(6): 144-155.
- [16] 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[J]. 求是, 2022(6): 4-11.
- [17] 习近平. 论坚持人民当家作主[M]. 北京: 人民出版社, 2021: 335.
- [18] 佟德志. 全面发展全过程人民民主[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2022: 231.
- [19] 《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》印发[ER/OL]. (2015-06-25) [2023-01-15]. [http://www.xinhuanet.com/politics/2015-06/25/c\\_1115726978.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2015-06/25/c_1115726978.htm).
- [20] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗: 在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26(3).

## Expanding the Functions of the People's Political Consultative Conference from the Perspective of Whole Process People's Democracy

— An Analysis Based on “Come to Negotiate” Platform of Sichuan

Zhu FengXia

**Abstract:** The expansion of CPPCC consultation to the grass-roots governance is a grass-roots practice and exploration of whole-process people's democracy. The Sichuan Political Consultative Conference has set up a platform of “Come to Negotiate”. By organizing various small and micro consultation activities, it has practiced the whole-process people's democracy and played a positive role in grass-roots governance. The expansion of the functions of the CPPCC has a significant role and advantages in promoting the development of people's democracy in the whole process. The expansion of CPPCC consultation to the grassroots level should clarify the boundary between CPPCC consultation and grass-roots consultation, strengthen the effective connection between CPPCC consultation and grass-roots consultation, and promote the transformation of CPPCC system advantages into grass-roots governance efficiency.

**Key words:** People's Political Consultative Conference; whole-process people's democracy; CPPCC consultation; grass-roots consultation; Sichuan's “come to negotiate”

责任编辑: 墨 恩