

# 新时代社会主义协商民主建设的创新性发展

刘维芳

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 东城 100009)

**【摘要】**新时代社会主义协商民主建设实现了创新性发展。从理论创新看,历史传承中彰显强烈的“中国逻辑”和浓郁的“时代关怀”;就制度创新言,新时代更加致力于构建科学有序的协商民主制度体系;从实践创新讲,协商民主广泛多层发展的趋势日益明显,并取得丰硕成果。新时代社会主义协商民主的创新性发展,是党和国家顺应时代发展新需要的战略选择,是中国共产党践行“全过程人民民主”,维护最广大人民群众根本利益的生动体现,也是国家治理能力和治理体系现代化的重要步骤。协商民主在未来发展中,仍将面临诸多挑战,需要进一步推进其制度化、规范化、程序化,为实现全面建设社会主义现代化国家建设目标奠定重要的制度基础。

**【关键词】**新时代;协商民主;政治协商;政党协商;创新

**【中图分类号】**D621 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1674-0351(2023)04-0034-11

DOI:10.16223/j.cnki.cn61-1456/c.20230727.002

协商民主是中国共产党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计,同选举民主相互补充、相得益彰,是我国社会主义民主政治的特有形式。“社会主义协商民主”这一表述首次明确出现在党的全国代表大会报告始于中共十八大,这次大会明确提出:社会主义协商民主是我国“人民民主的重要形式”<sup>[1] 21</sup>。其实,民主协商传统和政治协商实践在中共党史和新中国历史上早已有之。中国共产党自成立之时起,就注重与各阶级、各阶层及各党派的协商对话,并在长期革命实践中总结出“从群众中来到群众中去”的群众路线工作方法。正是始终坚持“以人民为中心”,密切联系群众,建立最广泛的“统一战线”,发扬“民主”和“协商”作风,才使中国共产党在各个历史时期都能团结最大多数民众投身

革命和建设事业,并铸就了党百年来的辉煌成就。

目前,学界对“协商民主”进行了较为深入研究,其内容涉及协商民主的概念、基本理论、基本特征及历史发展;协商民主生成逻辑、价值及优势;协商民主实践、面临的挑战、未来前景及发展建议;协商民主与当代中国政治发展、协商民主与全过程人民民主、协商民主与国家治理现代化、协商民主与法治建设,以及选举民主与协商民主比较研究、协商民主的中西比较等<sup>①</sup>。以上为笔者充分了解“协商民主”相关理论和现实提供了重要学术参考。然而,上述研究中尚缺乏对新时代协商民主创新性发展的系统梳理和总结,存在着“基础理论研究有待加强,历史考察不够全面、具体,中国特色研究挖掘得不够,实践探索方面的总结有待提升,对策研究有待进一步拓

**【收稿日期】**2023-05-18

**【作者简介】**刘维芳,中国社会科学院当代中国研究所研究员。

展”等问题<sup>[2]</sup>。新时代的协商民主建设较之过去在很多方面都实现了历史性变革，这些变革体现在哪些方面？发生这些变革的原因何在？上述问题亟待学界进行分析和阐释。为此，笔者不揣浅陋，拟在充分借鉴学界已有研究基础上，以百余年中共党史和七十余年中华人民共和国史为考察时段，从理论、制度、实践三个维度全面总结新时代社会主义协商民主的创新性发展，以期为进一步推进新时代政治制度建设相关研究有所裨益。

## 一、理论维度：历史传承中彰显 “中国逻辑”和“时代关怀”

中国共产党把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，创造性提出了群众路线理论、统一战线理论，为协商民主建设奠定了重要的理论基础。早在中共二大时，新生的中国共产党就提出：我们既然是为无产群众奋斗的政党，我们便要“到群众中去”要组成一个大的“群众党”<sup>[3]</sup> 162。抗日战争时期，为了团结最大多数民众参与抗战，毛泽东指出：“给城市小资产阶级、知识分子及其他拥护反帝反封建纲领的分子以在人民政府中说话做事的权利，给他们以选举权和被选举权，不能违背工农基本群众的利益。”<sup>[4]</sup> 160 “尽量地鼓励党外人士对各种问题提出意见，并倾听他们的意见。”<sup>[5]</sup> 742-743 “我们不是一个自以为是的小宗派，我们一定要学会打开大门和党外人士实行民主合作的方法，我们一定要学会善于同别人商量问题。”<sup>[6]</sup> 810在长期革命实践中，中国共产党始终强调“统一战线”的法宝作用，并总结出一套践行群众路线的方法，即“从群众中来，到群众中去”。中国人民政治协商会议第一届全体会议的召开和圆满结束，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的确立。毛泽东在《论十大关系》中提出的“长期共存，互相监督”方针，也成为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的指导方针。

改革开放以来，党和国家领导人仍旧十分重视统一战线的重要作用，强调用协商方式、民主

方式解决问题。针对改革开放新形势，邓小平用两个“不是”“而是”来说明统一战线重要地位的不可动摇，他认为：统一战线的作用不是“可以削弱，而是应该加强”，不是“缩小，而是应该扩大”<sup>[7]</sup> 203。面对改革中可能面临的风险，邓小平尤其强调与人民一起商量办事、协商解决问题的重要性，并将其作为影响改革成效的关键之一。他认为，“要同人民一起商量着办事，决心要坚定，步骤要稳妥，还要及时总结经验，改正不妥当的方案和步骤，不使小的错误发展成为大的错误”<sup>[8]</sup> 268。1989年，邓小平在准备退休前同几位中央负责同志谈话时指出：“关于工作方法，我提一点：属于政策、方针的重大问题，国务院也好，全国人大也好，其他方面也好，都要由党员负责干部提到党中央常委会讨论，讨论决定之后再去做多方商量，贯彻执行。”<sup>[8]</sup> 319在2000年召开的第十九次全国统战会议上，江泽民用“三个绝不能”概括统一战线的重要作用，即：统一战线作为党的重要法宝“绝不能丢掉”、作为党的政治优势“绝不能削弱”、作为党的一项长期方针“绝不能动摇”<sup>[9]</sup> 143，凸显了党和国家对统一战线重要作用的高度重视。2009年，在人民政协成立六十周年庆祝大会讲话上，胡锦涛重申社会主义民主的两种形式，并强调“通过充分协商增进共识、凝聚力量”的重要意义<sup>[10]</sup>。改革开放以来，中国共产党始终坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的十六字方针，加强同各民主党派、无党派人士、少数民族人士和宗教爱国人士的合作。

在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度不断发展完善的同时，社会协商、协商民主等表述也出现在一些重要报告或文本中。如：为了“正确处理和协调各种不同的社会利益和矛盾”，发扬“从群众中来，到群众中去”的优良传统，1987年的中共十三大报告明确提出建立“社会协商对话”制度<sup>[11]</sup> 37；《中共中央关于加强人民政协工作的意见》（2006年）明确将“人民通过选举、投票行使权利”和“人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商”作为我国社会主义民主的两

种重要形式<sup>[12] 260</sup>；《中国的政党制度》白皮书（2007年）强调“选举民主与协商民主”相结合是中国社会主义民主的一大特点<sup>[13]</sup>。

进入新时代，以习近平同志为核心的党中央在继承上述理论上，强调“以人民为中心”，积极践行群众路线；强调统一战线的“法宝作用”，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，并提出了丰富的“协商民主”思想和理论，形成了较为完善的有关“协商民主”理论体系，彰显了强烈的“中国逻辑”和浓郁的“时代关怀”。

其中的“中国逻辑”表现为：习近平强调，“社会主义协商民主，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现。”<sup>[14] 72</sup>“特有”和“独特”都显示出其不同于西方的中国特色。

首先，协商民主的来源彰显了浓厚的“中国特色”。从文化渊源看，它源自中华民族长期形成的优秀政治文化；从实践历程看，它源自近代以后中国政治发展的现实进程，源自中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的长期实践；从制度体制看，它源自新中国成立后各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在政治制度上共同实现的伟大创造，源自改革开放以来中国在政治体制上的不断创新。这就表明：社会主义协商民主是“内生性”的制度文明，它深深植根于中国自身的历史文化与传统，与中华文明、中华文化血脉相连，与中国革命和建设历程紧密相依，与中华儿女历史智慧和政治智慧不可分离，赋予了协商民主厚重的历史底蕴、文化内涵、实践基础和制度根基。

其次，协商民主在中国民主政治中具有独特优势，它“丰富了民主的形式、拓展了民主的渠道、加深了民主的内涵”<sup>[14] 75</sup>。在中国共产党统一领导下，实行社会主义协商民主有独特的优势，它能有效克服许多弊端：党派和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相互倾轧的弊端；有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益固执己见、排斥异己的弊端；有效克服决策中情况不明、

自以为是的弊端；有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端；有效克服各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端。它还具有独特的优势：可以广泛达成决策和工作的最大共识，广泛畅通各种利益要求和诉求进入决策程序的渠道，广泛形成发现和改正失误和错误的机制，广泛形成人民群众参与各层次管理和治理的机制以及广泛凝聚全社会推进改革发展的智慧和力量<sup>[14] 76</sup>。它是党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计，同选举民主相互补充、相得益彰；它反映时代特征，充分体现了我国社会主义民主有事多商量、遇事多商量、做事多商量的特点和优势。在我国的民主政治中，它与选举民主一样，是我国社会主义民主的重要形式。它超越了西方民主的弊端，解决了选民投票结束之后无法监督代理人的弊病，通过协商的形式关注政策的制定和实行，伴随着政治权力的始终，体现了社会主义民主的独特优势和特质。

再次，社会主义协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现。群众路线是党的生命线。全心全意为人民服务，始终代表最广大人民根本利益，是党的宗旨，也是协商民主得以实现的重要前提和基础。中国共产党、中华人民共和国之所以能够取得革命和建设事业的成功，靠的就是始终保持同人民群众的血肉联系、代表最广大人民根本利益。社会主义协商民主的实行是党在政治领域践行群众路线的生动写照。习近平指出：“人民群众是社会主义协商民主的重点”<sup>[14] 78</sup>。维护最广大人民群众民主权利与利益，探索人民群众广泛参与政权的新型民主形式，是中国共产党推动社会主义“协商民主”发展的根本出发点。中国共产党的初心和使命是“为中国人民谋幸福，为中华民族谋复兴”。中国共产党成立以来，尤其是新中国成立后，党和国家始终在探索一条适合中国国情的“民主”发展道路。进入新时代，协商民主的创新性发展正是基于党百年来探索，和新中国七十多年探索基础上的跨越式发展，是党不懈践行初心和使命，不断加强民主政治建设，

不断完善民主实现方式的必然结果。社会主义协商民主这种汇聚最大多数人意见建议、广泛协商对话的形式，为贯彻群众路线提供了规范的制度保障。

其中的“时代关怀”体现在：其一，协商民主理论是针对新时代中国面临的新的国际国内形势提出的。当前，我国面临着诸如：改革开放进程中利益格局深刻调整的新形势，社会新旧矛盾相互交织的新变化，市场经济条件下思想观念多元多样的新情况，世界范围内不同政治发展道路竞争博弈的新挑战。利益诉求与价值观念多元化的现实，要求党和国家通过有效途径引导更多群体有表达意见和诉求的机会。要求党和国家不断深化对民主政治发展规律的认识，提出新的思路和举措。社会主义协商民主为不同党派、阶层、群体表达诉求提供了合法理性的机制，协商民主能够有效化解社会矛盾、消除社会冲突、推动社会建设，充分体现了作为现代民主发展方向的实践价值。实现中国特色协商民主与选举民主的协调发展，也有利于充分吸纳社会各方面利益诉求，尽可能化解矛盾和冲突，有利于充分发挥各民族、各党派、各阶层聪明才智，更好凝聚海内外各界力量，维护政治稳定，形成建设中国特色社会主义的合力。

其二，协商民主是实践“全过程人民民主”的重要形式。进入新时代，以习近平同志为核心的党中央创造性地提出了“全过程人民民主”的重大理念。“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。”<sup>[15]</sup>协商民主的实行也是践行“全过程人民民主”的重要表现。经过百年奋斗，尤其是改革开放和十八大以来持之以恒的努力，我国形成了发展全过程人民民主的完整制度链条。一是人民代表大会制度，二是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，三是民族区域自治制度，四是基层群众自治制度。在这一完整的民主制度链条中，协商民主不独立地属于哪一种形式，而是嵌入到中国社会主义民主政治全过程，具有独特的、影响全局的制度功能和制度优势。协商民主切合了

人民民主的真谛，具有广泛的社会基础。协商民主制度的最根本功能和最显著优势就在于依靠人民的力量共同商量国家治理的重大问题和涉及人民群众利益的实际问题，在人民内部各方面广泛商量的过程，就是实现人民当家作主的过程，也是践行全过程人民民主的过程。

其三，协商民主是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要步骤。中共十八届三中全会指出，“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”<sup>[16]</sup>习近平指出，要使人民政协“努力在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用”<sup>[14]</sup><sup>71</sup>。协商民主是中国共产党在新的历史条件下提升社会主义民主质量和推进国家治理现代化的重要手段。协商民主是治理型民主，现代国家治理实质上是一种协商民主治理。“协商民主与国家治理之间的内在联系与外在契合决定了社会主义协商民主制度化有助于实现国家治理现代化”<sup>[17]</sup>。一方面，协商民主有利于国家治理体系现代化。科学完善的协商民主制度体系的构建，将为完善国家治理体系奠定重要的制度基础。另一方面，协商民主有利于实现国家治理能力现代化。社会主义协商民主制度化进程中培育的协商文化，与国家治理理念中强调的合作、责任、公正和包容等观点有很多共同之处，协商民主的不断推进及协商文化的不断培育，为国家治理体系现代化奠定重要的理念基础。协商民主制度化也能使各类治理主体在广泛多层的协商实践中，逐渐形成权利义务、民主参与、平等合作等现代公民思想，从而提升协商治理能力。

其四，有针对性地提出新时代推进协商民主的原则和具体举措。习近平用了三个“应该是”和“而不是”来说明推进协商民主应坚持的原则，从形式上看，“应该是实实在在的、而不是做样子的”；从范围来看，“应该是全方位的、而不是局限在某个方面的”；从层级来看，“应该是全国上下都要做的、而不是局限在某一级的”<sup>[14]</sup><sup>77</sup>。与此同时，还必须构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系，确保协商民主有制可依、

有规可守、有章可循、有序可遵。发挥好人民政协专门协商机构作用，把民主集中制的优势运用好，发扬“团结——批评——团结”的优良传统，形成良好的协商氛围。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，坚持党的领导、统一战线、协商民主三者有机结合，完善协商民主制度和工作机制，统筹推进各种协商形式，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。

总之，新时代，以习近平同志为核心的党中央在继承老一辈无产阶级革命家有关“群众路线”“统一战线”等相关理论基础之上，针对新的时代特点，明确提出“社会主义协商民主”的概念，明确了社会主义民主的概念和内涵；确定了协商民主的属性、地位和特性，阐明了协商民主不同于西方民主形式的特点和优势；阐明了协商民主与全过程人民民主、国家治理体系和治理能力现代化之间的逻辑关系，规划了实现社会主义协商民主的具体路径；诠释了社会主义协商民主的多重理论价值、政治价值与重要实践意义，为进一步推进协商民主建设向纵深发展提供了重要的理论指导。

## 二、制度维度：不懈探索中构建科学有序的协商民主体系

新民主主义革命时期，中国共产党出台的一些规章制度中就体现出了“民主协商”的精神。1942年12月，陕甘宁边区政府第三次会议通过的《陕甘宁边区简政实施纲要》规定：“在军政关系及军民关系上所发生的缺点及纠纷，由各级政府负责人直接找军队负责人协商解决，不能解决者，呈报上级解决。”<sup>[18]</sup><sup>611</sup>上述精神在同一时期的其他文件中也有所体现。

新中国成立后，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度被确立为中国的基本政治制度，有关“协商”的相关规定主要体现在宪法及中国共产党领导的多党合作和政治协商制度相关政策规章中。1949至1954年，中国人民政治协商会议全体会议一度代行全国人大职权，在国家政治生活中居于十分重要的地位。《中国人民政治协商会

议组织法》（1949）和《中国人民政治协商会议章程》（1954），规定了中国人民政治协商会议的性质、任务、地位，参加政协会议的单位和代表组成、产生方式，参加中国人民政治协商会议的各单位和个人共同遵守的准则，中国人民政治协商会议的组织总则，政协全国委员会和地方委员会组成人员、任期、人员构成和职权等<sup>②</sup>。上述法律规章为新中国成立初期中国共产党领导的多党合作和政治协商制度在全国实行奠定了最重要的法律和制度基础，也为这一时期全国范围内政治协商有序开展指明了方向。

“文革”时期，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度遭到较大破坏。改革开放和社会主义现代化建设新时期，与“协商”有关的表述在文本上主要体现在《中国人民政治协商会议章程》及宪法有关“统一战线”的相关表述中。这一时期，在宪法和政协章程为代表的法律规章中，对“中国人民政治协商会议”重要地位和作用都给予了充分肯定，对中国人民政治协商会议的指导思想、指导方针都作出了明确规定，对中国人民政治协商会议的性质、任务、发展历程，以及有关参加政治协商会议各单位和个人应共同遵守的准则也作了进一步的完善，对中国人民政治协商会议“政治协商”和“民主监督”的目的、内容、形式等也都作了明确规定<sup>③</sup>。以上法律规章对改革开放以来中国共产党领导的多党合作和政治协商制度健康发展，对人民政协政治协商和民主监督工作的顺利进行，都提供了重要的制度保障。然而，直至党的十八大召开之前，在相关法律法规中尚缺乏明确的关于推进“协商民主”的专门规定。

进入新时代，在政协章程不断完善的同时，围绕加强社会主义协商民主建设、加强中国特色社会主义参政党建设，加强政党协商、政协协商、社会协商等多种协商方式，分别制定和出台了一系列专门政策和法律法规，为构建完善的协商民主体系奠定了重要的制度基础。

（一）对加强“协商民主”作出专门规定和全面部署

2015年1月，中共中央印发了关于加强社会

主义协商民主的专门文件——《关于加强社会主义协商民主建设的意见》<sup>[19]</sup>，明确了社会主义协商民主的基本内涵和本质属性，阐明了加强社会主义协商民主建设的指导思想、基本原则、渠道程序和重要意义，首次对新形势下开展政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商等作出全面部署，成为指导社会主义协商民主建设的纲领性文件。有关“协商民主”的规定也被明确写入政协章程。2018年3月，中国人民政治协商会议第十三届全国委员会通过的《中国人民政治协商会议章程修正案》，较之以往章程最大的变化是专门增加了有关“协商民主”的内容，明确规定了“协商民主”的性质、主要内容、重要作用以及具体实践形式。章程还就政协会议的“年度协商计划”“协商议政格局”作出专门规定<sup>[20]</sup>。2023年修订后的政协章程<sup>[21]</sup>，也体现了党和国家有关“协商民主”的最新规定，充分肯定了中国人民政治协商会议推动协商民主广泛多层制度化发展、推进国家治理体系和治理能力现代化中的重要作用。

人民政协是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构，是国家治理体系的重要组成部分。为了进一步加强人民政协协商民主建设，2015年6月，中共中央印发《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》，明确了政协协商的内容，规范了政协协商的形式，对加强政协协商与党委和政府工作的有效衔接作出明确规定。《实施意见》还就加强人民政协制度建设、提高政协协商能力、加强和完善党对人民政协协商民主建设的领导作出具体规定<sup>[22]</sup>。《实施意见》对新时代充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的作用具有极其重要的现实意义。

## （二）对加强“政治协商”作出全面系统规定

党的十八大之前，宪法中有关“政治协商”的表述一般限于上文提到的对“统一战线”或中国共产党领导的多党合作和政治协商制度相关内容的阐述中。1993年，“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”被写入宪法<sup>[23]</sup><sup>208</sup>。在政协章程中，一般是谈到“中国人民

政治协商会议”属性和职能时提到“政治协商”，如1982年政协章程在谈到“中国人民政治协商会议”的职能时，指出：“对国家的大政方针和群众生活的重要问题进行政治协商，并通过建议和批评发挥民主监督作用。”<sup>[24]</sup><sup>407-408</sup>1994年修订的章程中，将“政治协商”确定为中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的主要职能之一<sup>④</sup>。并在章程中首次对政治协商进行了明确界定。2000年、2004年修订的章程有关“政治协商”的表述中较之1994年无明显变化。与此同时，有关“政治协商”的表述也出现在政协相关文件中，代表性的有《中国人民政治协商会议全国委员会关于政治协商、民主监督的暂行规定》（1989年1月27日）、《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》（1989年12月30日）、《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》（1995年1月14日）、《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》（2005年2月18日）、《中共中央关于加强人民政协工作的意见》（2006年2月8日）。以上文本对“政治协商”的表述呈现出一个前后相继和不断完善的过程，相关内容主要是阐述开展政治协商的目的、政治协商的地位及应坚持的原则、政治协商的主要内容和主要形式等。总之，在党的十八大之前，有关“政治协商”的基本内容在相关文件中已经有了一些规定。

党的十八大之后，有关政治协商的规定进一步系统和全面。2018年3月，中国人民政治协商会议第十三届全国委员会通过《中国人民政治协商会议章程修正案》对2004年章程中有关“政治协商”的规定作出进一步完善，指出：“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”<sup>[20]</sup>。将政治协商的领域从1994年政协章程规定的“政治、经济、文化和社会生活中的重要问题”四个方面<sup>⑤</sup>，增加到“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”五个方面。2022年6月，中共中央发布专门规范政治协商工作的第一部党内法规——《中国共产党政治协商工作条例》。条例明确指出：中国共产党在人民政协同各民主党派和各界代表人士开展的协商，简称人民政协政治协商。政治协商是在中国共产党领导下，中国共产党同各民主党派和各界代表人士围绕党和国家大政方针、经济社会发展重要问题以及其他重要事项开展的协商<sup>[25]</sup>，使“政治协商”的概念进一步明确和完善；条例进一步明确了政治协商对象和主要内容，各级党委开展政治协商的方式，政治协商成果的运用与反馈、协商保障机制，以及政治协商的基本方式、政治协商工作的指导思想和应遵循的原则、政治协商的组织领导和职责等内容。至此，“政治协商”从概念到内容，从指导思想到组织领导，从协商对象到运行方式，从成果反馈实施到后期保障，都有了全面系统的规定，保障了其在现实中的有效实施并切实服务于新时代党和国家的社会主义现代化建设事业。

### （三）对加强“政党协商”作出专门规定

党的十八大之前，虽然中国共产党与各民主党派之间的协商对话一直在开展，但关于“政党协商”在相关文件规章中鲜有明确的专门表述。十八大之后的相关文件中，“政党协商”提法逐渐出现。2015年，中共中央连续印发了几个有关协商民主的文件，其中都提到了政党协商。当年1月，中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，提出要继续加强政党协商：继续探索规范政党协商形式、完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度、加强政党协商保障机制建设<sup>[14] 293-294</sup>。5月，中共中央印发《中国共产党统一战线工作条例（试行）》，明确了政党协商是政治协商的组成部分，以及政党协商的内容及其采取的形式，条例（试行）指出：“政党协商是中国共产党同民主党派的政治协商”，“政党协商”的主要内容包括：中国共产党全国和地方各级代表大会、中央和地方各级党委的有关重要文件；宪法的修改建议，有关重要法律的制定、修改建议，有关重要地方性法规的制定、修改建议；人

大常委会、政府、政协领导班子成员和人民法院院长、人民检察院检察长建议人选；关系统一战线和多党合作的重大问题。政党协商的方式主要有：会议协商、约谈协商、书面协商等<sup>[26]</sup>。12月，中共中央办公厅印发加强政党协商的专门文件——《关于加强政党协商的实施意见》，在以往条例基础上，对实施政党协商进行了全面、系统规定，指出政党协商的指导思想和重要意义，阐明参与政党协商的组织或团体，明确了政党协商的内容、形式和程序及保障机制，并对加强和完善党对政党协商的领导等方面都作出明确规定<sup>[27]</sup>，为新时代开展政党协商提供了依据，指明了方向。2020年12月，中共中央发布的《中国共产党统一战线工作条例》，对参与“政党协商”的群体、政党协商的具体内容等做了少量补充和完善，同时明确指出，“无党派人士是政治协商的重要组成部分，参加政党协商。”<sup>[28]</sup>2022年6月，中共中央发布的《中国共产党政治协商工作条例》，重申了政党协商的定义、对象及主要内容，指出各级党委开展政党协商的形式等<sup>[25]</sup>。至此，政党协商在国家政治生活中的定位十分明确，其开展活动的基本要素也都有章可循、有规可依，为新时代“政党协商”的有序开展奠定了重要的制度基础。

### （四）对协商民主其他各种形式的专门规定

有关协商民主的其他各种形式，2015年中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》中也作了明确规定。关于开展“人大协商”，提出要深入开展立法工作中的协商、发挥好人大代表在协商民主中的作用；关于推进“政府协商”，提出要探索制定并公布协商事项目录、增强协商的广泛性针对性、完善政府协商机制；关于完善“政协协商”，提出要明确政协协商的主要内容、完善政协会议及其他协商形式、加强政协协商与党委和政府工作的有效衔接、加强人民政协制度建设；关于做好“人民团体协商”，提出要建立完善人民团体参与各渠道协商的工作机制、组织引导群众开展协商；关于推进“基层协商”，提出要推进乡镇、街道的协商，推进行政村、社

区的协商,推进企事业单位的协商<sup>[14] 294-300</sup>。

党的十八大以来,中共中央或相关部门都出台了专门的文件或规章,作出专门和系统的规定,协商民主的制度体系日趋成熟和完善。“中国协商民主在不同层面都逐步形成和完善了一整套保证民众意见表达、达成广泛共识和做出合法决策的体制机制,保证了协商民主的稳定性和持续性”<sup>[29]</sup>。协商民主有法可依、有章可循。

### 三、实践维度:继承创新中推进协商民主广泛多层发展

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造,源自中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的长期实践。抗日战争时期,让人民参与司法审判的“马锡五审判模式”,是中国共产党在根据地实行“协商民主”的生动案例。鼓励不同意见表达、照顾和维护各方利益的“三三制”政权,也是革命时期党实行协商民主的尝试。中华人民共和国成立初期,党和国家实行了“最高国务会议”“双周座谈会”“协商座谈会”等制度机制,以加强中国共产党与各民主党派、无党派人士之间的沟通与协商。改革开放以来,协商民主逐步恢复并获得新发展。1978年12月召开的十一届三中全会,就是经过党内协商的结果。在“解放思想、实事求是”思想路线指导下,中国共产党恢复了与各民主党派及无党派人士的协商对话,“党际协商”重新开始活跃,“政协协商”也开始重回正轨。

习近平指出:“社会主义民主不仅需要完整的制度程序,而且需要完整的参与实践”<sup>[14] 73</sup>。党的十八大以来,十二届全国政协在继承“双周座谈会”传统基础上又有所创新,创办了“双周协商座谈会制度”。双周协商座谈会以专题为内容、以界别为纽带、以专委会为依托、以多向交流为办法,聚焦党委和政府中心工作以及群众关心、社会关注的重要议题,对切口小、专业性强的具体问题进行深入协商。从2013年10月22日至2023年5月26日,十二、十三、十四届全国政协共召

开148次双周协商座谈会<sup>⑥</sup>。座谈会主题涉及国家政治、经济、文化、社会、外交等方方面面,既包括“提高政府治理能力和治理水平”“转变政府职能”“增强政府公信力”等有关政治体制方面的内容,也包括《行政复议法》《水污染防治法》《安全生产法》《社会救助法》等国家重要法律制定或修改方面的主题;既关注“依法独立公正行使审判权检察权”“基本解决执行难问题”“协同推进公益诉讼检察工作”等事项,也聚焦“培养爱国爱教的宗教界中青年代表人士”“加强国家通用语言文字普及,促进各民族交往交流交融”“促进各民族广泛交往交流交融,加强中华民族共同体建设”等方面;既涵盖“残疾人权益保障”“建筑工人工伤维权”“讲好中国人权事业发展成就的故事”等领域,也注重分析“国家宏观经济形势”及“国家中长期人口变动与经济社会发展”等问题;此外,座谈会主题还涉及“就业”“三农”“扶贫”“教育”“科技”“新能源”“生态环境保护”“治理环境污染”“社会服务及社会治理”“医疗卫生及健康”“新兴职业群体和特殊群体”“国家安全”等诸多领域。通过定期召开“双周协商座谈会”,对国家政治经济决策提供重要的参考和借鉴。

政党协商有序开展。党的十八大以来至2022年7月底,党中央召开或委托有关部门召开政党协商会议185次<sup>[30]</sup>。先后就中国共产党全国代表大会和中央全会报告、修改宪法部分内容的建议、制定国民经济和社会发展中长期规划的建议、国家领导人建议人选等重大问题同党外人士进行沟通协商、听取意见建议,确保重大问题决策更加科学、民主。各民主党派中央、无党派人士深入考察调研,提出的书面意见建议许多也转化为国家重大决策。中共各级地方党委结合实际,就地方重大问题同民主党派各级地方组织进行协商,积极推动了当地经济社会发展。

协商民主的地方实践有序推进。代表性的有:江苏省人大常委会出台《江苏省人大常委会立法协商办法》,明确了立法协商的适用范围,包括编制立法规划、立法计划,起草、修改法律关系复



杂、意见分歧较大的法规草案等<sup>[31]</sup>。广东省粤商·省长面对面协商座谈会，聚焦党委、政府和企业共同关注、急需协商解决的重点议题，由企业家与省长坦诚交流沟通，搭建起行之有效的政企沟通协商平台<sup>[32]</sup>。贵州省政协出台《政协贵州省委员会协商工作规则》，共计7章40条，对协商内容、协商形式、协商程序、协商原则、组织领导等作出明确规定<sup>[33]</sup>。甘肃省通过召开“政协月协商座谈会”，就建立祁连山生态环境整治长效化机制协商建言<sup>[34]</sup>。江西省政协召开“界别协商会”，围绕“总结我省经验，优化招商引资方式方法”议题进行协商座谈<sup>[35]</sup>。该省政协还召开专题协商座谈会，围绕“建设全国绿色农产品供应基地”议题进行协商座谈<sup>[36]</sup>。山东省政协也定期召开月度协商会等<sup>[37]</sup>。党的十八大以来，协商民主实践在各层级、各领域有序展开。从中央到地方，从政党协商、人大协商、政府协商，到政协协商、人民团体协商、基层协商，以及社会组织协商，协商渠道更加畅通。从通过提案、召开会议、举行座谈、开展论证，到实行听证、展开评估、提供咨询，直至网络反馈、民意调查，多种途径和方式参与。让人民群众在国家政治生活和社会治理中能够充分表达、积极参与，能够广泛凝聚社会共识，为中国共产党围绕国家重大方针、政策和其他重要事务同包括民主党派在内的社会政治团体展开协商提供了广阔的实践平台。

新时代社会主义协商民主的创新性发展，是党和国家顺应时代发展新需要的战略选择，是中国共产党践行“全过程人民民主”，维护最广大人民群众根本利益的生动体现，也是国家治理能力和治理水平现代化的重要步骤。协商民主作为国家政治制度的重要组成部分，在选举民主基础上，对于完善民主制度，推动民主发展起到巨大作用，对于中国政治发展特别是政治现代化过程也具有十分积极的推动作用。然而，协商民主在未来发展过程中，仍然面临着诸多挑战，需要进一步推进其制度化、规范化、程序化。在党的二十大报告中，习近平从发展全过程人民民主的高度强调：“完善协商民主体系”“推进协商民主广泛多层制

度化发展”<sup>[15]</sup>。为此，必须大力培育开放包容、理性平和的协商民主文化，提高参与主体的协商意识和能力，提升协商民主的制度认同，增强协商民主的制度自信，进一步推进协商民主的健康发展，以便为未来协商民主进一步完善和成熟，及实现全面建设社会主义现代化国家建设目标奠定重要的制度基础。

#### 注 释：

- ①代表性的有：林尚立：《协商政治：中国特色民主政治的基本形态》，《毛泽东邓小平理论研究》2007年第9期；陈家刚：《协商民主：概念、要素与价值》，《中共天津市委党校学报》2005年第3期；马奔、周明昆：《协商民主：概念、缘起及其在中国的运用》，《中国特色社会主义研究》2006年第4期；李传兵：《社会主义协商民主的制度逻辑与路径选择——兼析中西方协商民主的制度差异》，《马克思主义研究》2019年第6期；宋连胜、李建：《从“民主协商”到“协商民主”——论中国特色社会主义协商民主制度的历史演进》，《社会科学战线》2015年第11期；黄卫平、陈文：《我国民主政治发展的现实选择——对“竞争性民主”与“协商性民主”的思考》，《理论探讨》2005年第6期；谈火生、于晓虹：《中国协商民主的制度化：议题与挑战》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2017年第6期；肖光荣、盛文楷：《中国特色社会主义协商民主研究的回顾与思考》，《当代世界与社会主义》2018年第4期；孙存良：《新中国70年协商民主建设的历程、经验和展望》，《新疆师范大学学报》（哲学社会科学版）2022年第5期；董树彬：《新时代中国协商民主理论的生成逻辑》，《科学社会主义》2019年第1期；王永香、陆卫明：《习近平协商民主思想探析》，《社会主义研究》2016年第3期；齐卫平、陈朋：《现代国家治理与协商民主的耦合及其共进发展》，《华东师范大学学报》（哲学社会科学版）2014年第4期，等。
- ②详见：《中国人民政治协商会议组织法》（一九四九年九月二十七日中国人民政治协商会议第一届全体会议通过），《人民政协重要文献选编》（上），中国文史出版社、中央文献出版社2009年版，第56—60页；《中国人民政治协商会议章程》（一九五四年十二月二十五日中国人民政治协商会议第二届全国委员会第一次全体会议通过），中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》（第5册），中央文献出版社1993年版，第704—711页。
- ③代表性的文献有：《中华人民共和国宪法》（1982年12月4日中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议通过），《十二大以来重要文献选编》（上），中央文献出版

社2011年版,第186页;《中华人民共和国宪法修正案》(1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议通过),《十四大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2011年版,第181页;《中国人民政治协商会议章程》(1982年12月11日中国人民政治协商会议第五届全国委员会第五次会议通过),《人民政协重要文献选编》(中),中央文献出版社、中国文史出版社2009年版,第406—416;《中国人民政治协商会议章程》(1994年3月中国人民政治协商会议第八届全国委员会第二次会议修订),《人民政协重要文献选编》(中),中央文献出版社、中国文史出版社2009年版,第538—549页;《中国人民政治协商会议章程》(2000年3月政协第九届全国委员会第三次会议通过),《人民政协重要文献选编》(中),中央文献出版社、中国文史出版社2009年版,第612—623页;《中国人民政治协商会议章程修正案》(2004年3月12日中国人民政治协商会议第十届全国委员会第二次会议通过),《人民日报》2004年3月17日。

④另一个职能是“民主监督”。《中国人民政治协商会议章程》(一九九四年三月中国人民政治协商会议第八届全国委员会第二次会议修订),《人民政协重要文献选编》(中),中央文献出版社、中国文史出版社2009年版,第540页。

⑤1994年政协章程:政治协商是对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商。中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会可根据中国共产党、人民代表大会常务委员会、人民政府、民主党派、人民团体的提议,举行有各党派、团体的负责人和各族各界人士的代表参加的会议,进行协商,亦可建议上列单位将有关重要问题提交协商。《中国人民政治协商会议章程》(一九九四年三月中国人民政治协商会议第八届全国委员会第二次会议修订),《人民政协重要文献选编》(中),中央文献出版社、中国文史出版社2009年版,第540—541页。

⑥从2013年10月22日至2017年12月7日,十二届全国政协共召集76次“双周协商座谈会”。从2018年4月20日至2022年12月9日,十三届全国政协共召开68次双周协商座谈会。从2023年3月31日到2023年5月26日,十四届全国政协共召开4次双周协商座谈会。见中国人民政治协商会议全国委员会网站:<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/newcppcc/szxszt/index.shtml>。

#### 参考文献:

[1]十八大以来重要文献选编:上[G].北京:中央文献出版

社,2014.

[2]肖光荣,盛文楷.中国特色社会主义协商民主研究的回顾与思考[J].当代世界与社会主义,2018(4).

[3]建党以来重要文献选编(1921—1949):第1册[G].北京:中央文献出版社,2011.

[4]毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.

[5]毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.

[6]毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991.

[7]邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.

[8]邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.

[9]江泽民文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2006.

[10]胡锦涛.在庆祝中国人民政治协商会议成立60周年大会上的讲话(2009年9月20日)[N].人民日报,2009-09-21.

[11]十三大以来重要文献选编:上[G].北京:中央文献出版社,2011.

[12]十六大以来重要文献选编:下[G].北京:中央文献出版社,2011.

[13]中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的政党制度[N].人民日报,2007-11-16.

[14]十八大以来重要文献选编:中[G].北京:中央文献出版社,2016.

[15]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[M].北京:人民出版社,2022.

[16]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].光明日报,2013-11-16.

[17]宋连胜,董文静.社会主义协商民主制度化的特点与价值[J].当代世界与社会主义,2018(2).

[18]建党以来重要文献选编(1921—1949):第19册[G].北京:中央文献出版社,2011.

[19]新华社.中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》[EB/OL].[2015-02-09].[https://www.gov.cn/zhengce/2015-02/09/content\\_2816795.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2015-02/09/content_2816795.htm).

[20]中国人民政治协商会议章程修正案(2018年3月15日政协第十三届全国委员会第一次会议通过)[N].光明日报,2018-03-28.

[21]中国人民政治协商会议章程修正案(2023年3月11日政协第十四届全国委员会第一次会议通过)[N].光明日报,2023-03-19.

[22]中办印发《实施意见》加强人民政协协商民主建设[N].光明日报,2015-06-26.

- [23]十四大以来重要文献选编:上[G].北京:人民出版社,1996.
- [24]人民政协重要文献选编:中[G].北京:中央文献出版社,中国文史出版社,2009.
- [25]中国共产党政治协商工作条例[N].人民日报,2022-06-21.
- [26]中国共产党统一战线工作条例(试行)[N].人民日报,2015-09-23.
- [27]中共中央办公厅印发《关于加强政党协商的实施意见》[N].光明日报,2015-12-11.
- [28]中国共产党统一战线工作条例[N].人民日报,2021-01-06.
- [29]陈家刚.中国协商民主的比较优势[J].新视野,2014(1).
- [30]杨昊.中国新型政党制度彰显独特优势[N].人民日报,2022-08-17.
- [31]苏仁轩,陈月飞.省人大常委会出台立法协商办法[N].新华日报,2021-12-17.
- [32]余嘉敏,等.粤搭建高层次政企协商新平台[N].南方日报,2022-09-13.
- [33]省政协制定出台《协商工作规则》[N].贵州日报,2022-01-08.
- [34]崔亚明.省政协月协商座谈会聚焦建立祁连山生态环境整治长效化机制协商建言[N].甘肃日报,2022-09-23.
- [35]刘雯.江西省政协召开界别协商会[N].江西日报,2022-09-28.
- [36]刘雯.省政协召开专题协商座谈会[N].江西日报,2022-10-11.
- [37]山东省政协召开月度协商会[EB/OL].[2022-07-01].  
[http://sd. people. com. cn/n2/2022/0701/c386785-40020753.html](http://sd.people.com.cn/n2/2022/0701/c386785-40020753.html).

【责任编辑 赵 春】

## Innovative development of Socialist Consultative Democracy in the New Era

LIU Weifang

(Institute of Contemporary China, Chinese Academy of Social Sciences, Dongcheng, Beijing 100009)

**Abstract:** Socialist consultative democracy in the new era has achieved innovative development in the following aspects. In terms of theoretical innovation, it highlights a strong sense of “Chinese approach” and “concern for the times” while embracing the tradition. In terms of institutional innovation, it is committed to building a sound and orderly system of institutions for consultative democracy. In terms of practical innovation, it shows a tendency to grow increasingly extensive and diversified, and has achieved fruitful results. The innovative development of socialist consultative democracy in the new era is an outcome of the strategic choice made by the Party and the government in a view to meeting new demands for development in the era, a manifestation of its act in line with “whole-process people’s democracy” to safeguard the fundamental interests of the overwhelming majority of the people, and an important step in the modernization of China’s capacity and system for governance. As advancing the consultative democracy still faces challenges, more endeavors should be made to improve its institutions, standards, and procedures, so as to lay a solid institutional groundwork for achieving the goal of building a modern socialist country in all respects.

**Key Words:** new era; consultative democracy; political consultation; consultation by political parties; innovation