

新时代人民政协的职能定位、现实困境与提升路径

曾健欣

中共佛山市顺德区委党校，广东佛山，528300；

摘要：人民政协是党的统一战线组织，具有多党合作、参政议政、民主监督等重要功能，推动新时代人民政协工作高质量发展，是践行全过程人民民主的必然要求，也是凝聚人心、汇聚力量奋进新征程的重要途径。但当前人民政协工作面临界别设置模糊、队伍力量薄弱、代表履职能力不强等现实困境。针对上述困境，本文从顶层设计、职能发挥、畅通渠道、健全机制等方面提出思考建议。

关键词：人民政协；统一战线；协商民主

DOI：10.69979/3029-2700.25.04.064

当前我国正处于推进强国建设、民族复兴的关键时期，随着经济的快速发展，社会分层分化趋势加剧，新的社会阶层、新的经济组织以及新的就业群体规模不断扩大，原有的社会阶层内部结构、利益诉求、愿望表达都出现了一些新的变化。在此大背景下，新时代人民政协工作面临着新的挑战，人民政协能否应对这些挑战，继续发挥其作为统一战线组织的政治优势，直接关系到党的执政根基。本文立足于人民政协制度的职能定位，总结梳理和深入剖析当前人民政协制度特色优势发挥面临的现实困境，为推动新时代人民政协工作高质量发展提出几点建议。

1 新时代人民政协的职能定位

人民政协是马克思列宁主义统一战线理论、政党理论、民主政治理论在中国的创造性转化，人民政协制度植根于中国传统历史文化，具有鲜明中国特色，是社会主义民主制度的生动实践，发挥人民政协制度优势对于实践全过程人民民主、彰显社会主义民主制度独特优势具有重要意义。

1.1 党的统一战线组织

组织特有的性质定位决定了其目标、使命、结构和职能，人民政协的特色优势的形成、发展、定型与创新都离不开其特定的性质与定位。中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立 70 周年大会对人民政协作出了明确定位：“作为统一战线的组织”。从历史上看，统一战线是我们党夺取新民主主义革命胜利的重要法宝，人民政协制度是在经过长时间的统一战线实践，最后在局势稳定后所确定的专门性的组织，是中国共产

党领导的统一战线重要实践成果。从实践上看，新民主主义革命胜利后，新政协的召开奠定了当代中国政党政治运作的制度基础，以政治协商为主要内容的协商民主有效整合社会各方面的力量，极大地扩大了党的阶级基础。改革开放以后，在利益日渐分化的多元社会中，人民政协在党的领导下，按照政治协商的原则，将不同界别的代表人士和国家权威紧密联系起来，对于凝聚人心、维护社会大局稳定发挥着至关重要的作用。奋进新征程，需要凝聚更加广泛的思想共识，人民政协有效将各民主党派、社会民主团体和各个阶层的代表人士吸纳到国家治理体系中，通过制度化渠道常态化地有序参与国家正常政治生活，对于稳定政治局面、协调各方面关系、广泛凝聚共识具有重要意义。

1.2 多党合作和政治协商的专门机构

人民政协是党委政府与各民主党派、无党派人士代表开展合作、协商的重要平台和桥梁。党委政府通过人民政协与各民主党派、无党派人士进行沟通协商、共商国是，是社会主义民主政治生活的重要表征，也是促成民主决策、科学决策的一个不可或缺的重要环节。人民政协的显著特色就在于其平台性，人民政协本身并不是协商的主体，而是政治协商的载体、媒介和机构，是“在”政协协商，而不是“同”政协协商。党外力量通过人民政协进行参政议政，为执政党了解民意、倾听不同声音、协调各方面利益关系提供了重要途径，是党不断完善执政方式和领导方式，提高决策科学性、提升国家治理能力的重要渠道。

1.3 凝聚共识、聚合力量的重要阵地

从新民主主义革命胜利后的协商建国，到改革开放和社会主义建设现代化新时期的建言献策，再到新时代的找准“最大公约数”、画好“同心圆”，通过民主协商来凝聚共识、聚合力量，始终是人民政协制度发挥作用的重要方式。作为发扬社会主义协商民主的重要阵地，人民政协的政治优势在于代表性强，联系面广、包容性大，社会各界可以通过真诚的沟通、充分的协商来凝聚共识，找到解决分歧的最佳方法，为改革发展出实招、谋良策，整合、动员和团结社会力量为改革发展添助力、增合力。行动一致的大前提是共同的思想政治基础，统战工作本质上是争夺人心的工作，统战工作的重要任务在于处理好社会思想总体上一致性与个别群体思想多样性的关系，在多样中找到“最大公约数”，在差异中找到共识，从而画出最大“同心圆”。社会不可能只存在一种声音，善于倾听不同声音从而不断改进执政方式、提高执政水平，是党实现长期执政目标的重要法宝。

[2]

1.4 民意汇聚、科学决策的新型智库

统一战线人才荟萃、智力密集，可以说是一个大智库。^[1]人民政协作为新型智库，能够在充分收集各方面建议意见的基础上进行集思广益，在建言资政和凝聚共识上双向发力，为社会经济发展贡献智慧和力量。智库本质上就是将决策机构之外的专家学者聚集在一起，通过群策群力共同促成决策科学化、民主化。与其他智库相比，人民政协具有丰富的社会资源优势，能够在充分的调查研究基础上开展建言资政和反映社情民意，更具真实性、广泛性、代表性和权威性。政协委员的提案反映的问题，已有完善的制度化渠道直通具体的行政职能部门，从而形成信息输入与结果反馈的“内循环”，能有效提升政策的科学性和精准度，有效避免政策制定偏离民意、政策执行脱离实际、政策效果得不到有效反馈的困境。

2 新时代人民政协工作存在的主要问题

人民政协制度是党领导的一项符合中国国情、彰显社会主义民主政治本质的伟大政治创造，顶层设计合理、具体运转有效。但实际工作也发现，人民政协工作在新时代也面临一些挑战。

2.1 界别设置有待优化

随着社会经济的发展，原有的社会结构发生较大变

化，人群结构日益复杂化，新的社会阶层和新的利益群体不断出现且处于激烈变化中，这对政协界别设置的精确性提出了更高的要求。经过多年的实践探索，目前现有的界别基本稳定在 34 个，期间虽然不断完善，但目前仍存在一定改进空间。比如，目前议论较多的就是提出应将新的社会阶层人士纳入界别设置中。2021 年 1 月中共中央印发的《中国共产党统一战线工作条例》明确要求要做好社会阶层人士统战工作，提出新的社会阶层人士是重要的统战对象，政协章程现有的 34 个界别并没有设置新的社会阶层人士专门界别，这可能导致新的社会阶层人士有序地参与政治生活缺乏专门渠道。一些地方的做法通常是将新的社会阶层人士安排到其他界别中，常见的做法是纳入经济界，也有作为特邀代表。这样可能会导致界别代表混搭、覆盖面不够广、代表性不够强、识别不够精准等问题。

2.2 队伍力量有待补强

一是基层政协机关编制过少。区（县）是现有人民政协体系中最基础的组织，由于在乡镇（街道）一级中没有设置政协机构，所以区（县）一级的政协直接连接社会各阶层群众，是多党合作和政协协商的最前线，在人民政协建设中发挥重要的堡垒作用。目前来看，区县级政协人员编制普遍较少，基本处于一个编制人员负责一个科室工作的状态，甚至出现一人负责多个专门委的情况，“人”与“事”、“事”与“资源”不匹配的难题较为突出。这可能直接影响基层政协组织委员开展提案、反映社情民意和服务联系群众活动等原有功能的有效发挥。

二是党外干部后备人才储备不足。由于多方面原因，很多党外人士对党的统战方针政策和各民主党派的宗旨、入党程序、职能作用等缺乏相应的了解，部分干部担心加入民主党派可能会对个人的成长和发展带来不利影响，因而加入民主党派的意愿不强。这导致外党外干部配比不足，部分地方甚至面临党外后备干部“断层”的困境。与此同时，一些民主党派因为成员规模缩减，党派活动组织不起来、党内政治生活抓不起来，党派内部凝聚力不足，发挥作用不明显，导致民主党派的影响力弱化、党建质量下降。

2.3 代表履职能力建设有待提升

在实际工作中，政协委员大多数都是兼职，且来自

各行各业、社会各界，日常的生产经营工作就已经占用耗费大量的精力和时间，客观上影响了其作为政协委员身份所需履行的职责。此外，部分委员思想觉悟不高，把政协委员身份看成是一张“金名片”，作为宣传和获取资源的一种方式，对政协委员的职责认识不足，缺乏使命感和责任感。有些委员自我认知存在偏差，履职意愿不强，总觉得政协委员只是作为党外力量，人微言轻、作用不大、不受重视，往往选择“靠边站”，建言献策的积极性不高。还有些委员存在履职能力不足，在收集社情民意时渠道过窄、活动面不广，联系服务群众时不够深入广泛，导致群众参与度较低、信息来源少，无法汇集到多数群众的意见和智慧，最终所提的建议或提案大都内容空泛，针对性不足、准确性差、可行性不强、质量不高。

3 推动新时代政协工作高质量发展的思考建议

3.1 优化界别设置，提高精准性和代表性

界别是人民政协存续发展、发挥作用的重要基础，合理设置界别是政协工作高质量发展的重要前提，要重点围绕增强协商主体得代表性、包容性、覆盖性合理设置界别，提高界别识别的科学性。一方面要积极适应新变化，准确把握当前社会结构分层的新特点新形势，捕捉社会新阶层出现的新变化，分析新的社会组织形式发展新动态，提升界别设置的针对性和代表性，不断对已有界别设置进行调整。另一方面要优化界内委员结构，按照“同类合并、差异设置”的原则，将一些交叉重叠、性质相近的界别进行合并，对一些专业性不是很强的界别进行拆分。引导和支持基层政协因地制宜，根据本地区经济社会发展实际增设一些界别，强化界别意识和界别组织委员履行职能的作用，通过增加界别活动次数、丰富界别活动内容、提高界别活动效果等形式充分发挥委员的界别代表性作用，强化其委员自身界别的意识。

3.2 加强组织培训，全方位提升委员履职业能

一方面要加强思想引领，增强政治认同，通过有针对性的培训教育增强政协委员的使命感和责任感，提高其履职意识。另一方面要加强履职业能提升培训。一是要注重加强开展调查研究、联系服务群众、撰写提案、反映社情民意等方面的内容培训，增加业务能力提升、实操能力养成等培训课程的比重，切实帮助委员提高履

职能力。二是鼓励政协委员开展“驻点式”调研、“扎根式”调查，运用田野研究方法深入某个地方和领域展开田野调查，形成完整记录，不断提高调查的深入性和准确性。三是鼓励委员进行跨界交流，社会问题是具体的但决不是单一的、机械的，跨界交流能够开拓委员视野，对于拓宽收集社情民意渠道、了解掌握多方面信息具有重要帮助。四是注重提案的实效性。政协委员的提案和建议要本着务实、高效、管用的原则，既要站位高，也要善于聚焦现实问题和突出矛盾；既要善于观察社会现象，同时也通过分析现象看到本质；既能善意地挑毛病、找不足，同时又能提建议、献良策。所提意见建议要全面准确、客观真实，建议要有前瞻性、意见要有针对性、措施要有可操作性，多为党委政府排忧解难，多为人民群众解疑释惑，提升合作共事的能力。

3.3 畅通政协服务基层治理的渠道途径

协商民主是全过程人民民主的重要实践形式，发挥协商治理在国家治理中的应有作用，是发扬社会主义协商民主的重要途径。基层治理是国家治理的基石，为人民政协充分发挥协商治理的优势作用提供了重要应用场景。这要求人民政协把多方合作、政治协商的协商传统和经验延伸传达至基层治理中，推动政治协商与基层治理协商有效衔接、无缝对接。^[4]一方面要传授协商艺术技巧，推动基层协商民主更加高效可行。委员要善于将协商过程中的议事原则、沟通技巧、愿望表达收集、求同存异等方法分享传授给基层协商机构，推动省市区（县）三级委员共同履职、群策群力，对协商议事的内容、主体、程序等作出科学设计，避免陷入“议而不决”怪圈，确保协商议事既体现基层协商特点，又彰显政协懂协商、善协商的优势。另一方面，要立足基层协商治理实际，解决好“协商什么、谁来协商、协商为谁”的问题，确保协商议题贴近群众切身利益，确保协商过程能各方协同参与，能有效收集各方意见，确保协商结果能反映各方利益，化解矛盾纠纷。坚持“协商为民”，鼓励政协委员勇于担当，下沉到社区里面充当议事主持人，扮演第三方角色，秉持客观公正中立的立场协调好各方利益。^[3]

3.4 搭建平台桥梁，擦亮政协品牌

加大“委员之家”、“委员工作站”等推广力度，直至延伸至城乡社区一线，完善政协委员联系服务城乡社区制度，实现委员“亮身份”全覆盖。鼓励政协委

员参与到基层协商治理中，传授协商的经验、阐明协商的原则、分享协商的好方法，在基层协商治理中扮演“指导员”、“顾问”的角色。进一步健全委员联络和协商衔接机制，做好搭台文章、擦亮“委员之家”品牌，为委员参与基层社会治理提供渠道保障，确保委员参与基层社会治理有组织、有计划、有人员、有活动、有经费、有场所。要引导委员在参与基层协商治理中进一步提高委员联系服务界别群众、反映社情民意能力，通过下沉到一线参与基层协商治理，推动协商民主在基层一线落地生根，推动人民政协制度优势有效转化为国家治理效能、基层治理效能。

3.5 建立健全协商成果报送采纳落实反馈机制

把协商成果落在实处，转化为民主决策、科学决策的重要依据，关键要建立健全完善的协商成果的报送、采纳、落实和督查机制。党政部门要加强与政协机构的工作联动，定期召开联席会议，共同研究如何推动优质提案转化落地。政协机构要加强跟踪、反馈、评估，持续优化协商成果采纳落实反馈机制，做好“回头看”工作，推动政协协商成果件件有着落、事事有回音，促进协商与决策的良性互动，将协商成果“金点子”转化为推动地方经济社会高质量发展“金果子”。

4 结语

“人心是最大的政治”。新时代推动人民政协工作

高质量发展，是奋进新征程凝聚共识、汇聚力量的必然要求。未来我们要根据社会结构、社会阶层、社会组织出现的新变化、新特点，积极适应新形势、新要求，坚持总体稳定、动态调整持续优化制度供给，与时俱进地做好人民政协工作，着力提升人民政协促进民主决策、科学决策的效能，为以进一步全面深化改革推进中国式现代化凝聚最广泛共识、汇聚最磅礴力量。

参考文献

- [1]关于加强社会主义协商民主建设的意见 [M]. 北京：人民出版社，2015: 147.
 - [2]包心鉴. 论人民政协制度的理论逻辑和制度优势 [J]. 中国政协, 2019(23).
 - [3]盛茂林. 充分运用民主集中制优势 提升人民政协制度效能 [J]. 中国政协理论研究, 2021(02).
- 作者简介：曾健欣（1992—），男，广东阳江人，现为中共佛山市顺德区委党校政治讲师，主要研究方向为政党政治，党的建设。
- 基金项目：本文为广东省哲学社会科学“十四五”规划2021年度青年项目“中国共产党百年自我革命研究”（GD21YDS02）阶段性成果；广东省社会主义学院2020-2021年度全省社会主义学院系统招标课题“比较政治学视阈下新型政党制度的优势——以西方政党制度为比较对象”（2020-GDSYKT-061）研究成果。