



### 各地政治协商规程纷纷出台

# “软法”带来“硬约束”

本报记者 叶晓楠 潘旭涛

近年来，广东、浙江、江西、北京等地相继推出了政治协商规程等“软法”。

“这些‘软法’从制度层面和程序设计上有助于把人民政协的政治协商真正纳入决策程序，是中国协商民主制度建设的一大突破，必将有力推动中国社会主义民主政治建设的进程。”全国政协常委、中国人民政协理论研究会常务副会长李昌鉴在接受本报记者采访时这样表示。

#### 从制度设计走向制度实践

记者了解到，近年来，浙江、江西、四川、广西、上海、重庆、宁波、福州、杭州、武汉、长春等地均制定了名称各异但都把政治协商作为重点工作加以推进的相关文件，还有一些地方的党委也出台了以推进政治协商为主要内容的加强政协工作的意见。

在这个过程中，最引人注目的是广州市委、广东省委制定出台的“政治协商规程”。2009年9月广州推出了《中共广州市委政治协商规程（试行）》，2010年6月广东制定颁布了《中共广东省委政治协商规程（试行）》，这两份“政治协商规程”的面世引起了全国乃至海内外的普遍关注，被国内学术界评论认为是“具有突破性意义的民主制度的重要程序设计”。

李昌鉴认为，各地的规程规范完善了政治协商的内容、形式和主要程序，实现了政治协商从制度设计到制度实践的重大跨越，是人民政协软法机制建设中的重要实践和突出成果。另外，从制定政治协商规程等文件的进展看，当前的发展势头很好，多地都在酝酿出台相关的文件，方兴未艾。

#### 实践·江西

#### 提案办理质量委员说了算

#### 南昌市政协首开民主评议

提案办理质量如何？政协委员投票评议，这是江西省南昌市政协首次尝试的创新做法。今年3月，南昌市委、市政府转发的《南昌市政协提案办理评议办法》中规定，“每年安排3-4个提案承办单位向市政协常委会报告提案办理工作，并接受市政协常委会的评议。”

“往年的提案办理，都是承办单位打电话通知，你的提案我们办复，请你查收，并附上一张反馈表。办理的质量到底如何，建议采纳了几条，我们心里没底。今年有组织、有声势地开展提案办理民主评议，‘晒一晒’提案办理质量，我作为一名政协委员，更有底气对没有承办好的提案说‘不’。”程英委员自豪地说。

据统计，今年南昌市政协229件提案办理反馈意见中，表示满意的占了56%，比去年提高8个百分点，创历史新高。（刘芳芳 袁海秋）



广州市政协委员到农村视察调研，了解农村污水处理情况。薛小群 麦云儿 摄



租房。全国政协委员调研北京公租房。新华社记者 金立旺 摄

#### 全程透明可监控

综合分析各地出台的政治协商规程和相关文件，李昌鉴认为，具有思想认识上有了实质提高、普遍在“程序化”上下工夫、在协商的内容上有新突破、完善了协商成果的办理和反馈、体现出一些“硬约束”等5大特点。

“各地政治协商规程等相关文件之所以能够顺利推出并取得明显成效，是各地党委政府从推进中国特色社会主义民主政治建设的战略高度深刻认识政治协商重要性的成果，与各地党政主要领导同志发挥主导作用亲自抓有直接关系。”李昌鉴说。

李昌鉴还以广东省的政治协商规程为例，分析了近年出台的各地政治协商规程等相关文件的一些内容。

比如，明确了政治协商的三项原则，明确了每一种形式的协商内容、参加协商的范围、协商意见和建议的报送形式、协商工作分工等，明确了每个程序的责任部门和责任人的职责，明确了每个程序与环节的工作分工和时限等要求。此外，跟以往的政治协商规定文件相比，“领导班子换届时市人大常委会、省政府、省政协领导班子成员及省法院院长、省检察院检察长的人选”、“重要地方性法规和政府规章的制定和修改建议”等内容都纳入了协商的范围，在协商的内容上有了新突破。

尤其值得注意的是，这些规程还体现出了一些“硬约束”。比如江西省做出了刚性规定：“凡规定需要经过人民政协进行协商而未协商的事项，除特殊情况外，原则上不予决策”。

李昌鉴指出，各地“政治协商规程”等规范性文件要求各级党政领导机关按既定的规则和程序办事，使制度落实科学化、公开化、具体化，使落实的过程可规范操作、可监督，有助于避免领导人主观意志和集体走过场的非程序化决策。

#### “软机制”还需更完善

不过，和通常的“软法”一样，各地的规程注重行为激励机制而不依赖罚则和国家强制力，李昌鉴认为，这一点当然是对的，但“软机制”不等于“硬约束”，恰恰相反，它应当有一定的“硬约束”来保障，否则难以发挥“软法”作为法律重要组成部分的实际效力，对此，应从4个方面去做出努力。

一是要对“软法”中比较含糊、不够确定的规定做出明确解释。如对“原则上”、“除特殊情况外”等含糊其词的表述做出明确规定。

二是要切实把是否重视政治协商、能否发挥好政治协商作用作为检验领导水平、执政能力的一项重要内容，纳入领导班子和领导干部考察考核指标。

三是要采取一系列措施大力加强政协自身建设，制定委员参与政治协商的具体办法，确保协商的质量和水平。

四是要为政治协商工作提供组织保证，协商过程需遵循一整套规范的程序。

“在目前这个大背景下，要进一步充分发挥‘软法’的作用，需要全党、全社会的共同努力，真正把‘软法亦法’的理念及其地位确立起来。”李昌鉴说。

题图由新华社记者 马占成 摄



大图：今年两会闭幕后，政协委员们在人民大会堂前合影。新华社记者 鞠焕宗 摄  
左上：全国政协委员在听会。新华社记者 庞兴雷 摄  
左下：外国使节在旁听全国政协会议。新华社记者 谢环宇 摄

#### 实践·浙江

#### 分散变集中

#### 湖州市政协委派民主监督小组

近日，浙江省湖州市政协分别向7个部门（单位）派出由42名政协委员组成的民主监督小组。7个民主监督小组，每个小组由6名湖州市政协委员组成，分别被派往湖州市中级人民法院、市检察院、市经信委、市行政执法局、市建设局、市工商局、市食品药品监督管理局7个部门和单位。

在为期1年的时间里，他们将到受派单位开展监督活动，就社会各界关注的问题和事项进行监督。

据悉，今后湖州市政协每年都将选择一批与群众利益关联度高、社会关注度强的部门，派出民主监督小组，重点围绕贯彻实施国家有关法律法规的情况等六大方面内容开展监督活动。

委派民主监督小组的方式，实现了政协民主监督由“应邀”向“委派”、由“分散”向“集中”、由“个人”向“集体”的转变，对强化民主监督职能、增强民主监督实效具有积极的推动作用。（钱 岑 王计铭）

#### 实践·重庆

#### 广开言路

#### 重庆巴南区政协出台“委员约见主席”制度

日前，新一届重庆市巴南区政协在总结以往“主席接见委员”经验的基础上，创新出台了“委员约见主席”的制度，规定委员们可以通过电话，或直接走进主席、副主席办公室，随时反映收集到的民情民意、社会管理以及自己履职中遇到的困难和提出的建议，以促进区政协更好地履职。这由过去“主席接见委员”的“单行道”，改为既有“主席接见委员”也可“委员约见主席”的“双行道”。

“委员约见主席”的制度出台后，立即受到全区委员的称赞和支持。一名委员径直走进了重庆市巴南区政协主席胡能兵的办公室，反映了一些民营企业和微型企业在发展中遇到的融资困难。胡能兵对反映的情况，十分重视，立即向区有关部门作了转达，希望尽快解决。该区职能部门积极努力，先后与有关金融部门联合出台了为民营企业和微型企业融资的“绿色通道”，到9月已为多家民营企业和微型企业融资贷款上亿元。

（李汉成 周少诚）

#### 延伸阅读

#### 协商民主

#### 好在哪儿？

业内人士指出，中国的协商民主具有优越性：

● 既关注决策的结果，又关注决策的过程，从而拓宽了民主的深度；协商民主既关注多数人的意见，又关注少数人的意见，从而拓宽了民主的广度。

● 我国在建设社会主义民主政治过程中将选举民主与协商民主这两种民主形式创造性地结合，在保障人民行使投票权利的同时，运用协商民主，坚持求同存异，追求和谐相处，经过充分的协商，既尊重了多数人的意愿，又照顾了少数人的合理要求，最大限度地实现人民民主，促进社会和谐稳定。

● 协商民主概念简洁、清晰、柔和，充满了中国传统哲学中的“人同此心，心同此理”的理念。协商民主强调协调、商量、和谐，体现了中国共产党和中国人民的政治智慧和思想开明，不仅是中国对人类民主追求和政治文明的重要贡献，同时也为中国借鉴当代世界政治文明成果、置身当代世界主流搭建了沟通和理解的桥梁。

● 目前在中国，协商民主制度有多种载体和组织形式、实现形式。从国家制度层面上看，中国的协商民主主要体现在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度之中，人民政协是中国实行协商民主制度最基本的载体和最佳的实践形式。

● 从这个意义上，如果试着下一个定义的话，“中国特色协商民主制度”是指在中国共产党的领导下，各党派、各团体、各民族和社会各界人士，围绕改革发展过程中国家的大政方针以及政治、经济、文化、社会生活中的重要问题，在决策之前和决策执行过程中进行协商的一项国家民主制度。



今年8月，台湾22个县的议员参观了成都市政协和四川省人大，并与当地政协委员、人大代表交流履职经验。安 源 摄

#### 点睛

### 以改革精神 推进协商民主制度建设

李君如

党的十八大作出“健全社会主义协商民主制度”的重大战略决策，对于我们以崇高的政治自觉，进一步深化政治体制改革，健全协商民主制度，推进人民政协事业发展，具有极其重大的指导意义。

协商民主的实质，就是要实现公民有序的政治参与。这里的关键，一是“政治参与”，二是“有序”，并使这两方面能够有机地统一起来。人民政协作为中国人民在为人民民主而奋斗的过程中创造的民主形式，其优势就在于它能够在很高的制度层次上实现公民有序的政治参与。把“协商民主”与“选举民主”结合起来正是中国特色社会主义民主的特色之所在。

十八大要求“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”，既是对人民政协地位和作用的充分肯定，也指出了人民政协发展的方向。要发挥好人民政协的重要渠道作用，应该从党委和政协组织两个方面进行积极的探索。

从党委来讲，要坚持贯彻“重大问题协商于决策之前”的原则。只有决策之前的协商，才能畅所欲言、各抒己见，真正发扬民主。

从政协组织来讲，应该以改革的精神，推进政治协商、民主监督、参政议政的制度建设，使协商民主有制可依、有章可循。首先，从制度上确保政协委员充分发表意见，包括发表尖锐的不同意见，在广开言路、集思广益中形成“睿智之言”和“务实之策”，提高建言献策的水平和质量。其次，从制度上推进民主监督，对党委和政府及其有关部门的重大决策及其执行成效进行监督，并通过适当形式向决策部门通报或向社会公示。再次，从制度上拓宽政协委员与人民群众直接联系的渠道，充分反映民意。（作者为全国政协常委）

本报记者 潘旭涛 叶晓楠 采访



广州市政协全会举行大会即席发言，委员积极抢“麦”发言，表达意见。薛小群 麦云儿 摄

# 协商民主 启新程