

全国政协的组织结构、 工作机构及其工作职责

——在十三届全国政协专委会主任会议暨学习研讨班上的情况介绍

◎ 常荣军

一、全国政协的组织结构

(一)关于界别。界别是政协组织的特点,也是政协开展工作的重要基础和平台。政协筹备和成立初期,对政协组织构成的各个方面是用“参加单位”这个概念来表述的。1949年8月26日,周恩来同志在新政协筹备会常务委员会第四次会议上就政协的参加单位讲话指出:“每个单位总是一个团体,并经过协商后才能参加,参加后就成为中国人民政治协商会议的单位。”同时,也有“各界”、“各界民主人士”的提法,团体中包含按行业和领域来称谓的工商界、教育界、自由职业界等代表人士。这些,都成为以后“界别”概念产生的渊源。政协第一届全体会议代行全国人民代表大会职权,会议代表662人,组织构成包括党派、区域、军队、团体、特别邀请人士五个方面,共45个参加单位和特别邀请人士。会议选举产生全国政协委员180人,代表各参加单位,另预留18个名额,用以安排新解放地区的代表人士。

1954年,全国人民代表大会第一次会议召开,政协不再代行全国人大职权,政协的参加单位发生了较大变化,区域、军队代表不再作为单位参加人民政协组织。二届全国政协制定了政协章程,规定政协“以各民主党派、各人民团体为基础组成”,并据此对参加单位进行了调整,共28个参加单位和特别邀请人士。此后,三届、四届全国政协基本保持这种状况。“文革”期间,政协工作陷于瘫痪。1978年全国政协五届一次会议后,许多非党派团体的各界代表被吸收到政协中,

政协章程相应作出修改,“各界代表”开始与党派、团体及特邀人士并列,成为参加政协的一个方面。同时,五届全国政协增设了“体育界”,取消了“合作社界”,并将“中国科学技术协会”更名为“科学技术界”,“中国文学艺术界联合会”更名为“文学艺术界”。1983年六届全国政协增加了“中华全国台胞联谊会”和“港澳同胞”两个界别,并将“农民”更名为“农林界”。1988年在第七届全国政协委员名单的说明中,开始使用“界别”概念,有“政协中各民主党派界别的人数经过协商,建议适当增加”的表述。七届在保留“科学技术界”同时,恢复了“中国科学技术协会”界的设置。1993年在对第八届全国政协委员名单作说明时,专门对“界别设置”问题作了阐释。此后对历届全国政协委员名单的说明中,一直使用“界别”的提法。八届增加了“经济界”,并将“港澳同胞”分设为“香港同胞”、“澳门同胞”,政协界别达到34个。1998年九届全国政协将“香港同胞”改为“特邀香港人士”,“澳门同胞”改为“特邀澳门人士”,并将“农林界”改为“农业界”。2003年十届全国政协将“社会福利界”改为“社会福利和社会保障界”。2004年修订政协章程时,正式写入“设若干界别”等内容。自此,“界别”概念被广泛使用。十届之后界别设置一直保持稳定。

十三届全国政协设34个界别,包括中国共产党、8个民主党派、无党派人士,共青团等8个人民团体、文化艺术界等13个界别,特邀香港人士、特邀澳门人士、特别邀请人士等3个特邀人士界别。为进一步发挥界别的优势和作用,十二届全国政协通过了关于副

主席联系界别的意见。

(二)关于委员。政协委员是政协工作的主体。《中国共产党统一战线工作条例(试行)》对各级政协委员产生的程序和要求作出了明确规定。根据规定,全国政协委员经广泛协商产生,党内的由有关单位提名,报中央组织部统筹,非中共的由有关单位提名,报中央统战部统筹,其中的民主党派成员、非公有制经济人士与民主党派中央、全国工商联协商,继续提名的委员听取全国政协党组意见。建议人选名单由中央统战部汇总并征求有关方面意见后,由中央组织部报党中央审定,然后按政协章程规定的程序办理。在换届时,非中共委员人数不少于委员总数的60%。十三届全国政协共有委员2158名(比十二届换届时委员2237名少79名),其中中共党员859名,占39.8%,非中共委员1299名,占60.2%。妇女委员440名,少数民族委员247名,香港人士202名,澳门人士37名。56个民族都有人选进入全国政协。平均年龄55.9岁。新任委员占63.1%。大专以上学历1971名,中国科学院院士、中国工程院院士共105名。十三届全国政协委员汇集了各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士,充分体现了人民政协广泛的代表性和巨大的包容性。

中共十八大以来,以习近平同志为核心的中共中央高度重视委员队伍建设,提出懂政协、会协商、善议政,守纪律、讲规矩、重品行等要求。中共十九大报告强调“加强委员队伍建设”。为了深入贯彻落实习近平总书记对政协组织和政协委员提出的新要求,更好推动人民政协履职能力建设,新修订的政协章程新设立了“委员”一章作为第三章(共十条,第三十条至第三十九条),对委员的条件、产生、权利、义务、管理、退出等作出明确规定,对委员履职尽责提出明确要求。汪洋主席高度重视委员队伍建设,在十三届一次会议闭幕会上指出,“十三届全国政协2158名委员能够在新时代成为中国特色社会主义民主政治的参与者和实践者,不仅是荣誉更是责任”,“希望大家做好新修订章程施行第一年的‘委员作业’……用自己的实际行动交上一份好的履职报告。”关于委员履职的制度规范,除了政协章程中的规定,还包括委员履职工作规则以及关于视察、考察、调研、提案、反映社情民意信息等方面的专项制度。

今年新修订的政协章程,还对人民政协的性质定位进行了充实完善,具体表述是:“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。”汪洋主席在十三届一次会议闭幕会上强调,“中国人民政治协商会议这个庄严的名称,清楚地界定了它的性质和作用……我们必须从一开始就准确地把握这个名称、也是这项制度赋予我们的使命”,“政协不是权力机关,参政不行政、建言不决策、监督不强制,主要通过协商发挥作用。这种作用不是靠说了算,而是靠说得对。”这些重要论述,再次强调了人民政协的性质定位。政协的界别设置和委员构成,体现着政协的性质定位。

(三)关于常务委员会。常务委员会主持政协全国委员会的会务,在全体会议闭会期间,处理全国委员会的工作。新修订的政协章程第四十五条规定:“中国人民政治协商会议全国委员会设常务委员会主持会务。常务委员会由全国委员会主席、副主席、秘书长和常务委员组成,其候选人由参加中国人民政治协商会议全国委员会的各党派、团体、各民族和各界人士协商提名,经全国委员会全体会议选举产生。”十三届全国政协常务委员会组成人员325名,占委员总数的15.1%。其中,主席1名、副主席24名、秘书长1名由副主席兼任、常务委员300名。主席主持常委会的工作,副主席、秘书长协助主席工作。主席、副主席、秘书长组成主席会议,处理常务委员会的重要日常工作。常务委员会和主席会议都有专门的工作规则。

(四)关于专门委员会。专门委员会是常务委员会和主席会议领导下的工作机构,在全国政协履行职能中发挥基础性作用。新修订的政协章程第四十九条规定:“中国人民政治协商会议全国委员会根据工作需要,设立若干专门委员会及其他工作机构,由常务委员会决定。专门委员会在工作中应发挥基础性作用。”根据全国政协十三届常委会第一次会议通过的关于设置专门委员会的决定,十三届全国政协设置十个专门委员会。与十二届相比,增设了农业和农村委员会,将“教科文卫体委员会”、“文史和学习委员会”分别更名为“教科卫体委员会”、“文化文史和学习委员会”。各专委会由主任、副主任和专门委员会委员若干名组成。专委会工作由主任主持,副主任协助,驻会副主任协助主任负责日常工作。十三届全国政协10个专委会共有主任、副主任133名(十二届9个专委会共130名),专委会委员618名(十二届561名),专委会组成人员占全体委员的34.8%。为加强全国政协领导同志

与专门委员会以及相关界别委员的联系,十二届全国政协建立了副主席联系专门委员会制度。专委会的制度规范主要包括专委会通则、专委会工作指南等。

(五)关于党组。《中国共产党党组工作条例(试行)》规定:“党组是党在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织领导机关中设立的领导机构,在本单位发挥领导核心作用”。十三届全国政协设全国政协党组、政协机关党组,在十个专委会分别设立分党组(2015年11月,全国政协首次在9个专委会设分党组)。全国政协党组领导机关党组和专委会分党组的工作,在全国政协发挥领导核心作用。机关党组接受党中央和全国政协党组双重领导,并接受全国政协党组委托,指导专委会分党组工作。全国政协党组、机关党组、专委会分党组各有相应工作规则。

(六)关于办公厅。全国政协办公厅是全国政协的工作机构,在秘书长领导下开展工作,副秘书长协助秘书长工作。副秘书长中,除6名专职外,中央统战部、各民主党派中央和全国工商联各有一名领导任兼职副秘书长。秘书长、副秘书长组成秘书长会议,在主席会议领导下进行工作。秘书长会议有专门的工作规则。

二、全国政协的工作机构及其工作职责

根据政协章程的规定,全国政协的工作机构包括专门委员会和办公厅。

(一)关于专门委员会的历史沿革。政协专委会的前身是工作组。1949年10月9日,在全国政协一届一次会议上,周恩来同志首先提出人民政协建立工作小组的设想。成立之初,主要考虑到政协全国委员会不仅定期开会期间要讨论重大问题,在平时也要进行工作,常务委员会主持日常工作,但仅有常务委员会还不够,很多工作需要委员们通过一定工作机构或形式参加。根据周恩来同志的提议,1949年10月18日,全国政协一届一次常委会议通过了《中国人民政治协商会议全国委员会工作条例》,决定组建政治法律组、财政经济组、文化教育组、外交组、国防组、民族事务组、华侨事务组、宗教事务组等8个工作组。工作组成立之初的主要任务是协助中央人民政府审议法案。工作组为新中国的成立和建设发挥了重要作用。

在后来的发展过程中,政协的工作机构除了工作组之外,还先后设立了学习委员会、地方工作委员会、

联络委员会、文史资料研究委员会和提案工作委员会(地方工作委员会和联络委员会后被撤销)等5个专委会,出现了工作组与专委会并存的情况,这也是人民政协专委会产生的最早雏形。1988年6月9日,全国政协七届常委会第五次会议决定改变其“委、组并存”的状态,撤销工作组,设置14个专门委员会,其中3个专委会是原有的,另外11个专委会由原来的工作组调整而成,并通过专委会组织通则。此后,各级地方政协参照全国政协专委会的设置,相继建立了地方政协专委会。1995年3月,全国政协八届常委会第十二次会议决定,将原有的14个专委会调整为8个。1998年3月,全国政协九届常委会第一次会议决定设置9个专门委员会。2008年,中共中央批准政协九个专委会各新设一名副部长级的驻会副主任,以保持专委会工作的连续性,进一步充实和加强了专委会的力量。9个专委会的设置,跨越了九至十二届全国政协,前后共20年,至本届才有了“一个增设、两个改名”的变化。

(二)关于办公厅的历史沿革和组织结构。全国政协办公厅的前身是第一届政协时的政协全国委员会秘书处。1980年,全国政协五届常委会决定成立全国政协办公厅,下设秘书处、外事处、人事处和信访处。1983年,政协办公厅被明确定为正部级机构。随着政协事业发展,办公厅的内设机构和职能不断调整、充实。全国政协办公厅同全国人大常委会办公厅、国务院办公厅一样,指的是作为办事机构的全国政协机关,不设主任、副主任,而是由全国政协秘书长、副秘书长领导办公厅工作。

全国政协办公厅现有领导职数17名:秘书长1名(由副主席兼任,不占领导职数)、驻会副秘书长6名,办公厅研究室主任(副部级)1名,专委会驻会副主任9名(农业和农村委员会的领导职数正在按有关程序办理),中央纪委驻全国政协机关纪检组组长1名。

办公厅下设1个副部级机构——研究室(内设理论局、信息局2个副局级机构);

内设行政室局18个,包括10个专委会办公室(包括正在按有关程序办理中的农业和农村委员会办公室),以及秘书局、联络局(挂信访局牌子)、新闻局、外事局、人事局、机关事务管理局、机关党委、老干部局;

直属事业单位7个,分别是人民政协报社、中国文史出版社(已改制为企业)、中国政协杂志社、中国

政协文史馆、信息中心、干部培训中心、机关服务中心(机关服务局);

直属社团办事机构3个,分别是中国经济社会理事会(2001年成立)秘书处、中国宗教界和平委员会(1994年成立)秘书处、中国人民政协理论研究会(2006年成立)秘书处。此外,全国政协还设有书画室、京昆室(书画室成立于1985年,京昆室成立于1986年),二者在联络局分别设有正处级办事机构。

在党的组织方面,全国政协机关设有党组织75个,包括机关党委1个,二级党委3个(老干部局、干部培训中心、机关服务局),党总支4个(研究室、秘书局、联络局、人民政协报社,党支部67个。

三、办公厅为全国政协履职的服务保障工作

办公厅作为全国政协的综合办事机构,承担为全国政协履行政治协商、民主监督、参政议政职能服务的各项工作。办公厅工作归结起来就是,为政协履职服务、为政协领导服务、为政协委员服务、为政协专门委员会服务、为各党派和工商联服务、为各级政协服务。办公厅工作的一个基本要求是,通过高质量、高效率的服务,确保中央决策部署落实到位,确保全国政协党组的工作要求落实到位。具体包括以下几个方面:

(一)服务保障各类重要会议和活动。负责政协全国委员会全体会议、常务委员会会议、主席会议、专题协商会议、双周协商座谈会、秘书长会议以及其他重要会议、活动的组织和服务工作;负责政协全国委员会全体会议、常委会议、主席会议决议和决定的具体组织实施工作。十二届全国政协以来,一般每年举行1次全体会议,3次常委会议,2次专题议政性常委会议,2次专题协商会,16次左右双周协商座谈会。

(二)协调落实有关调研、视察、考察等工作。研究提出全国政协年度协商议题;负责协调、保障、实施全国政协组织的调研、视察、考察等活动;整理、报送政协组织和委员的调研报告、视察报告、大会发言、建议案等。十二届全国政协以来,每年通过年度协商计划确定协商议政和民主监督的10个重点议题,一般每年组织开展调研、视察、考察活动80多项。

(三)组织开展与人民政协和统一战线有关的理论、政策研究。研究人民政协和统一战线理论、政策,提出人民政协履行职能的工作建议;起草全国政协的

重要文稿。十二届全国政协以来,通过制定和落实机关党组理论研究三年规划和年度计划等方式,进一步加强了理论研究工作。

(四)为政协委员服务。负责全国政协委员提案办理的协调和服务工作;收集反映社情民意信息,处理政协委员和人民群众的来信来访;加强委员联络工作,为政协委员知情明政和参加政协各类会议活动提供服务;参与全国政协委员的协商推荐、届中增补等有关人事工作。

(五)其它日常工作。负责与中共中央、全国人大、国务院等有关部门及地方政协的工作联系;负责联系各民主党派中央、全国工商联及政协的有关参加单位;协调和组织人民政协的对内外宣传工作;负责全国政协机关的外事工作、机构编制和管理的工作,指导各级政协干部的培训的工作;负责全国政协及机关的后勤保障工作,等等。

需要特别说明的是,办公厅的一项重要职责是为专委会服务,办公厅内设机构中直接为专委会服务的是专委会办公室。专委会办公室既是办公厅内设的正局级行政室局,又是专委会的办事机构,是一套人马,两块牌子。

□

(作者:全国政协委员,全国政协教科卫体委员会副主任)

(责编:霍赫)