

政治协商制度 与政治文明发展

殷理田◎著

ZHENGZHI XIESHANG ZHIDU YU
ZHENGZHI WENMING FAZHAN



人民
大学
出版社

政治协商制度

与政治文明发展

——

政治协商制度与政治文明发展

政治协商制度 与政治文明发展

殷理田◎著



人民
出版
社

责任编辑：尤开元

图书在版编目（CIP）数据

政治协商制度与政治文明发展/殷理田 著

-北京：人民出版社，2006.10

ISBN 7-01-005757-5

I. 政… II. 殷… III. 中国人民政治协商会议-政治制度-研究-中国 IV. D627

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2006）第 100719 号

政治协商制度与政治文明发展

ZHENGZHIXIESHANGZHIDUYUZHENGZHIWENMINGFAZHAN

殷理田 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京朝阳门内大街 166 号）

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月北京第 1 次印刷

开本：787 毫米×1092 毫米 1/16 印张：18

字数：250 千字 印数：0,001—3,000 册

ISBN 7-01-005757-5 定价：32.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话：（010）65250042 65289539

加強多黨合作
構建和諧社會

乙酉年楊汝岱



序

人民政协是我们党的一大创造,是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式,在国家各个时期的各项事业发展中发挥了重要作用,作出了重大贡献。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,把坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,巩固和发展最广泛的爱国统一战线,作为发展社会主义民主、加强党的执政能力建设的一个重要方面。胡锦涛总书记在庆祝人民政协成立 55 周年大会上的讲话,把是否重视人民政协工作,能否发挥人民政协在社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设中的作用,作为检验领导水平和执政能力的一项重要内容。中共中央最近颁发的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》,从提高党的执政能力、发展社会主义民主政治、构建社会主义和谐社会、推进中国特色社会主义伟大事业的战略高度,强调了在新形势下加强人民政协自身建设的必要性和重要性。所有这些都标志着中国共产党在新的历史条件下,更加注重运用人民政协这一政治组织和民主形式为实现党的总任务、总目标服务,人民政协越来越显示出它在中国共产党执政兴国战略中的重要作用。从另一个角度来说,也就是对人民政协如何加强自身建设、提高参政议政的水平和能力提出了更高的要求。殷理田同志所著的《政治协商制度和政治文明发展》一书,就是探索在新形势下加强人民政协组织制度

建设、创新工作方法的有益尝试。

本书根据发展我国社会主义政治文明的精神,按照新时期党对人民政协的新要求,从历史、理论和现实的角度,论述了如何处理好执政党和参政党的关系,发挥人民政协参政议政的能力,不断提高民主治国水平,推进我国社会主义政治文明建设等问题。在此基础上,作者进一步根据我国现阶段的国情特点和政治协商制度发展的现状,具体分析完善了发展多党合作和政治协商制度的途径,以及加强政治协商制度与民主党派自身建设的方法和经验,并指出了人民政协在建设社会主义和谐社会中应当发挥的作用。坚持科学发展观、把促进发展作为人民政协履行职能的出发点和落脚点,是本书的一大特点。发展是我们党执政兴国的第一要务,也是人民政协履行职能的第一要务。作为中国共产党领导的多党合作和政治协商重要机构的人民政协,也有一个围绕中心促发展、不断提高参政议政能力的问题。我们常说,参政参到点子上,议政议到关键处,所谓点子和关键,就是发展这个第一要务,就是党委和政府的工作重心。因此,人民政协只有坚持科学发展观,不断提高参政议政的能力,提高建言献策的质量和水平,才能充分履行职能,发挥应有的作用,进而有效地促进发展,为提高党的执政能力增添助力。

作者从事政协工作多年,熟悉相关政策和制度,所论述的问题针对性强,且具有前瞻性。本书资料翔实,语言流畅,论证严密,是一本具有学术价值的好书。本书的出版对于热心研究政治协商制度和积极探索人民政协履行职能新形式的同志将大有裨益。

任建新

2006年4月12日

目 录

第一章 历史的选择——多党合作和政治协商制度的形成	(1)
第一节 政党政治简述	(1)
一、政党与政党政治	(1)
二、从国体和政体角度看政党政治	(5)
三、当代西方资本主义国家的政党制度	(10)
四、无产阶级国家的政党制度	(16)
第二节 从统一战线到政治协商会议	(20)
一、由不合作到合作的政党关系	(20)
二、第一次国共合作	(21)
三、抗日民族统一战线的形成	(22)
四、多党合作制的历史萌芽	(24)
五、爱国民主统一战线的形成	(25)
六、新政治协商会议的召开与多党合作制度的确立	(26)
第三节 中国特色的政党制度	(27)
一、中国各民主党派形成的历史、性质和特点	(27)
二、多党合作制与多党制或两党制的区别	(33)
三、坚持中国共产党的领导,走社会主义道路,是多党 合作制度最根本的特点	(35)
第二章 多党合作和政治协商制度:政治文明的关键	(38)
第一节 政治文明的发展	(38)

一、什么是政治文明	(38)
二、古代政治文明的演进	(39)
三、现代政治文明的源起	(41)
四、政治文明演进的一般走向	(43)
五、现代政治文明的基本结构	(44)
六、多党合作和政协制度对社会主义政治文明建设 的关键作用	(45)
第二节 扩大公民有序的政治参与	(48)
一、政治参与和公民参与	(48)
二、政治参与和政治稳定	(50)
三、政治参与的形式、目的和影响因素	(51)
四、扩大公民有序参与是实现社会主义民主的有效 途径	(52)
第三节 民主决策、民主管理、民主监督	(58)
一、多党合作制是建设社会主义民主政治的内在要求	(58)
二、民主管理、民主监督、民主决策是社会主义民主 的应有涵义	(59)
三、只有完善多党合作制才能充分发扬社会主义民主	(61)
四、民主建设要做好无党派人士的工作	(63)
第三章 新的定位:执政党和参政党	(65)
第一节 中共从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党到 执政党的重大转变	(65)
一、这种转变是中国共产党事业的新的起点	(65)
二、党内外的各种环境也已经发生重大变化	(66)
三、从领导人民为夺取全国政权而奋斗的政党到 代表公共权力的执政党	(67)
第二节 新型的政党制度:共同目标下的执政党和参政党	(72)
一、我国的多党合作制度	(73)
二、多党合作和政治协商在各个不同时期的发展态势	(74)
三、多党合作和政协制度在新时期条件下的新发展	(76)

第三节 依法执政:提高多党合作和政治协商的制度化水平	(80)
一、依法行政是党执政的一个基本方式	(81)
二、依法执政的基础工程:健全政党法律制度	(82)
三、加强中国政党法律制度建设的若干原则	(87)
第四节 体现中国文化智慧:团结、合作、和谐	(90)
一、政治协商:反映了崇尚和谐的中华文化	(90)
二、荣辱与共:继承了中国传统的政通人和的为政之道	(93)
三、肝胆相照:体现了求同存异、和谐合作的中华智慧	(94)
第四章 政治文明新发展:执政党的新理念	(96)
第一节 民主政治建设必须制度建党和制度治党	(96)
一、制度建设是社会主义民主政治的重要保证	(96)
二、制度建设是一项系统工程	(98)
三、加强制度建设需把握好几个关系	(99)
第二节 执政新理念:科学执政、民主执政、依法执政	(101)
一、科学执政民主执政依法执政:党的执政方式的重大转变	(101)
二、依法执政:市场经济国家政党执政的一般规律	(105)
三、科学执政:全球化背景下党完成执政使命的迫切要求	(109)
第三节 共同目标下的执政与参政	(115)
一、振兴中华:执政党与参政党的共同目标	(115)
二、“三个代表”:执政党与参政党共同的治国思路	(117)
三、不断提高执政党的执政能力	(119)
四、提高参政党的参政议政能力	(120)
第五章 政治协商,发挥政治联盟优势	(123)
第一节 多党合作和政治协商的基本原则	(123)
一、坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导	(123)

二、坚持中国共产党的领导	(125)
三、坚持社会主义初级阶段的基本路线、基本纲领和基本经验	(126)
四、坚持长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共的基本方针	(128)
五、保持宽松稳定、团结和谐的政治环境	(129)
第二节 多党合作与政治协商的内容与形式	(129)
一、多党合作和政治协商的形式	(130)
二、多党合作与政治协商制度的内容	(133)
第三节 多党合作和政治协商的程序	(135)
一、程序是实现内容的重要保障	(136)
二、制定协商规划	(137)
三、健全民主党派参与内外事活动制度	(138)
四、健全民主党派调研考察制度	(139)
五、拓宽民主党派发挥作用的渠道	(140)
第六章 民主监督,完善科学决策程序	(141)
第一节 民主监督的内容和形式	(141)
一、民主监督的意义	(141)
二、民主监督的性质和内容	(142)
三、民主监督的核心和关键是法律监督	(144)
四、各民主党派民主监督的形式	(145)
第二节 拓宽民主监督的渠道	(147)
一、民主监督是民主党派重要的政党职能	(147)
二、党委会议定期听取民主党派的意见	(149)
三、完善特约人员工作是拓宽民主监督渠道的一个重要组成部分	(149)
四、正确处理民主监督与法律保证的关系	(150)
五、执政党虚心接受监督,才能使民主监督落到实处	(151)
第三节 完善民主监督机制	(153)
一、民主监督的现状	(153)

二、构建健全的民主监督机制	(155)
三、地方政协要发挥民主监督职能	(160)
四、中共党委要主动接受民主党派的监督	(161)
第七章 参政议政,提高民主治国水平	(163)
第一节 参加国家政权	(163)
一、中共和民主党派的合作是一项坚定不移的方针	(164)
二、共同基础一致性的参加政权	(165)
三、原则区别下的差异性	(168)
第二节 参与国家大政方针和国家领导人选的协商	(170)
一、和党外人士合作是中共长期不动摇的方针	(170)
二、通过人大,民主党派参与国家大政方针的协商工作	(172)
三、通过议政会的方式是民主党派参与决策的好体制	(173)
四、通过民主协商会参与国家领导人选的协商	(174)
第三节 参与国家事务的管理	(175)
一、民主党派参与国家事务管理前提是坚持党的 基本纲领和路线	(175)
二、民主党派通过国家权力机关分工体系参与国家事务 管理	(177)
三、政协是参与国家管理的重要渠道	(179)
第四节 参与国家方针、政策、法律的制定和执行	(182)
一、多党合作和政治协商制度是保证人民参与的 重要制度保障	(183)
二、多党合作和政治协商制度是民主党派作为参政党充分 发挥作用的有力保证	(185)
第八章 加强政协制度与民主党派自身建设	(189)
第一节 政治坚定、素质优良、结构合理、代表性强	(189)
一、民主党派建设的目标	(189)
二、科学总结参政党能力建设的历史经验	(191)

三、切实推进加强参政党能力建设的伟大工程	(193)
第二节 思想建设为核心	(195)
一、思想建设的根本任务	(195)
二、加强思想建设的主要措施	(197)
第三节 组织建设为基础	(200)
一、组织建设的原则	(200)
二、努力建设高素质的领导班子	(202)
三、认真做好组织发展工作	(204)
四、加强机关建设,保证各项工作有效运转	(204)
五、加强基层组织建设	(205)
第四节 制度建设为保障	(206)
一、健全制度、完善工作机制	(206)
二、当前亟需建立健全的几项制度	(208)
三、加强民主党派机关和基层组织的建设	(210)
第五节 体现进步性和广泛性相统一的原则	(211)
一、民主党派组织的基本原则	(212)
二、进步性和广泛性统一是民主党派的政党特点	(213)
三、民主党派干部建设坚持“四化”方针	(216)
第九章 各级政协组织的实践:做法、经验与成就	(218)
第一节 省级政协组织的实践案例	(218)
一、内蒙古:组织民主党派考察,提高参政议政能力	(218)
二、贵州省:抓组织建设,提升政协自身能力	(221)
三、江苏省:公开选拔民主党派干部的实践和思考	(229)
四、河北省:民主党派参政议政提案工作的制度化	(236)
第二节 各地市政协以及部门的案例:做法、经验和成就	(241)
一、无锡市:民盟的参政议政活动	(241)
二、贵州毕节试验区:探索多党合作新模式	(243)
三、检察院:特约检查员的参政议政作用	(247)
四、审计部门:广东省发挥民主党派作用,做好审计工作	(251)

第十章 政协新使命:推进科学发展,构建和谐社会	(255)
第一节 新时期转变旧思路,树立科学发展观	(255)
一、科学发展观的提出是发展观念的创新	(255)
二、科学发展观是以人为本的发展理念	(256)
三、科学发展观要求社会建设全面推进	(257)
四、科学发展观要求“五个统筹”协调发展	(258)
第二节 用科学发展观指导政协工作的创新	(259)
一、科学发展观是指导当今中国发展的根本性思想	(259)
二、贯彻落实科学发展观,推进政协工作的创新	(262)
三、贯彻科学发展观,提高政协机关工作的效能	(265)
第三节 政协机关在建立和谐社会中的重大作用	(266)
一、政协在构建和谐社会中的独特作用	(266)
二、人民政协为构建社会主义和谐社会服务	(268)
三、发挥民主党派独特优势,促进和谐社会建设	(271)
主要参考文献	(274)

第一章 历史的选择——多党合作 和政治协商制度的形成

第一节 政党政治简述

政党是社会政治斗争的基本手段和形式之一。同军队、警察、国家等其他古老的政治现象相比,政党要年轻得多,因为它至今为止只有不到二百年的历史。尽管如此,它的地位和作用却大有后来居上之势,成为了决定现代政治过程的基本要素之一。政党客观地位和作用的显著变化,引起了人们的强烈兴趣,从而引出了有关政党政治现象以及性质的各种认识和解释。

一、政党与政党政治

对于政党性质这一关键问题,西方学者及某些政治家进行过大量研究,并提出了形形色色的说法。例如埃·波克认为,政党是表达民意的组织和持共同政见的一部分人的团体。格·萨而多维里认为:“政党是社会和政府之间的中心媒介和仲裁人的组织”^①,等等。权威性的《美国百科全书》和《大英百科全书》则分别定义道:“政党是由个人或者团体为了在某种政治制度内,通过控制政府或者影响政府政策以期行使政治权力而建立起来的组织”,“政党是在某个政治制度内,通过民主选举或革命手段,以取得和行使政治权力为目的而建立的组织”。西方学者的这些说法有可取之处,因为它们毕竟揭示了政党现象的某些属性和特点。但

^① 转引自昆庭·斯金纳:《现代政治思想的基础》,求是出版社1989年版,第223页。

上述分析和定义也存在根本缺陷,即它们都是从外在属性和特征考察政党,而抹煞了政党的本质属性即阶级的属性,忽视了政党的本质特征即阶级斗争工具的特征。因此,西方各派政治学说都无从对政党问题做出真正科学的解释。

众所周知,阶级斗争学说的最初形态是资产阶级的政治家和历史学家所提出的。早在法国大革命期间,让·保尔·马拉就根据亲身实践得出革命是大的阶级斗争的观点。他把人们区分为下列相互斗争的阶级集团:贵族、高级僧侣、大资产阶级、“学者贵族”、中小商业资产阶级、自耕农以及称之为“平民”的小手工业者、工人、临时工、下层职员和一无所有的知识分子。

十八世纪初期,资产阶级历史学家梯业里、基左、米涅及空想社会主义者圣西门等人进一步阐发了上述思想,并进行了大量实证性补充。马拉等人提出的阶级和阶级斗争学说,大大趋近了社会政治生活以及发展过程的真实内容。但是,由于他们的阶级划分只是依据财产的多少、收入的高低或者职业的分类等外在特征,并且往往只是把这一学说当作对历史的一种解释,所以,使得他们的阶级和阶级斗争学说只是停留在原始的朴素形态。

马克思吸收了上述学说的合理成分,并利用科学的辩证唯物主义方法论对其进行革命性改造。从客观的经济过程出发,马克思把社会生活视作需要和满足需要所必需的劳动活动体系,从这种社会劳动活动中必然会产生一定的社会交叉或者相互关系,在社会的整个活动中,相互处于同样关系的个体和团体,即属于同一经济活动的范畴,便构成一个阶级,所以马克思认为,决定阶级划分的基本要素不是财产的多少、收入的高低或者职业的分类,而是经济活动的方式和由它决定的社会成员在社会经济结构中的地位。据此,马克思把近代资本主义社会的成员区分为三个主要的阶级:作为土地所有者收地租的地主;购买他人劳动力以赚取利润的资本家;出卖劳动力而换取工资的工人。

三个阶级之内,又分若干个阶层。马克思进一步认为:阶级斗争和阶级不仅是文明史的基本内容,而且是现实社会政治生活的主要内容。马克思的这些贡献使得阶级和阶级斗争学说摆脱了以前的朴素的原始形

态,开始成为一种真正科学的理论学说。依据这一线索,马克思主义著名作家深入研究党派活动领域,使政党与政党活动现出了真实的面貌。我们具体分述如下:

第一、阶级划分以及由此而展开的政治斗争是政党的形成与存在的社会物质基础。

把政党或者党派的形成与存在和某一模糊而抽象的利益共同体联系起来,这并不是是一种新鲜的见解。早在18世纪现代政党尚未正式出现之际,马拉、麦迪逊等西方政治家就认识到,在当时法、英等国名目繁多的政治性派别中,就聚集着具有相同经济、政治利益的一定社会成员。但是,把政党的物质基础与社会背景和具有确定内涵的特定阶级联系在一起,从而真正科学解释这一问题的,则是从马克思主义作家开始的。他们认为:政党形成与存在的首要物质基础必须从社会阶级结构中找。

首先阶级划分为政党的存在提供了客观的可能。具体言之,由于阶级的划分,社会成员区别为各具深刻经济利益的共同体;反映在政治生活中,这些严重歧异乃至对立的共同体,客观上必然导致不同政党派别的存在。

其次,阶级利益的实现过程为政党的存在创造了客观的需要。马克思主义作家一再指出:一定的社会阶级只有在能够形成相应独立的政党,并在其统一指挥、协调共同行动时,才能最有效地实现自己的利益。无产阶级如此,其他阶级也如此。从实际的历史进程看,无论有意识还是无意识,近现代社会中的各个阶级也确实都较高程度地看到这一点。

再次,阶级划分以及以此为基础的政治斗争明朗化与白热化决定着政党发展的量度。列宁认为,随着历史的发展,历史发展的参与者和创造者觉悟程度的提高,和长期而顽强的政治斗争,阶级划分是政党派别划分之最根本的基础这一点将愈加明显地表现出来,随之而来的是各个政党亦将获得更为明确而坚强的政治忠诚和政治支持,从而使自己的活动和斗争发展到最高、最丰富的阶段。

第二、政党的纲领和政策是一定阶级意志集中的体现,或者说是最高的体现。在现代国家,某一阶级的意志总是以多种形式表现出来,如该阶级成员或领袖人物的著作、演说等等。但是,其更为重要的表现是本阶级