



Renmin Zhengxie
xieshang Minzhu Lilun Gaiyao

人民政协

协商民主理论概要

政协重庆市委员会 编著 / 谭凯鸣 执笔

非外借



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS



Renmin Zhengxie
Xieshang Minzhu Lilun Gaiyao

人民政协 协商民主理论概要

政协重庆市委员会 编著 / 谭凯鸣 执笔



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

人民政协协商民主理论概要/政协重庆市委员会编著, 谭凯鸣执笔. —北京: 中国发展出版社, 2017. 2

ISBN 978 - 7 - 5177 - 0636 - 6

I. ①人… II. ①政… ②谭… III. ①中国人民政治协商会议—民主协商—理论研究 IV. ①D627

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 002309 号

书 名: 人民政协协商民主理论概要

著作责任者: 政协重庆市委员会

执 笔: 谭凯鸣

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978 - 7 - 5177 - 0636 - 6

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 710mm × 1000mm 1/16

印 张: 22

字 数: 336 千字

版 次: 2017 年 2 月第 1 版

印 次: 2017 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元

联系电话: (010) 68990642 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfczbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮件: fazhanreader@163.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

人民政协

协商民主理论概要

编委会



主 任 彭永辉

副主任 谢义亚 秦 敏 余季平

易飞先 熊康敏

编 委 易飞先 吕 琳 易炳翀

谭凯鸣

执 笔 谭凯鸣

序

民主是人类共同的追求。协商民主，是中国共产党人和中国人民追求民主伟大历程中的一大创造。社会主义协商民主制度，是对毛泽东同志创建根据地民主政权、协商建立全国政权、和平实现社会主义改造伟大思想与实践的继承和发展，更是改革开放以来中国共产党坚持中国特色社会主义政治发展道路、推进政治体制改革的大胆探索和丰硕成果。

历史从哪里开始，思想进程也应当从哪里开始。回眸一个多世纪的风云激荡，让我们清醒地看到，无数人凝聚在信仰的旗帜之下，坚守共产主义理想，坚持和发展马克思主义。中国共产党成立伊始，就宣传“科学”与“民主”，坚持多数人的人民民主，倡导以协商为特征的新民主主义议事精神。中国人民政治协商会议第一届全体会议的召开，标志着协商民主这一新型民主形式开始在全国范围内实施。新中国成立后，中国在世界民主政治发展史上最早既重视“选举民主”，又重视“协商民主”，在国家层面确立人民代表大会制度、多党合作和政治协商制度，形成人大选举与政协协商并存的“双轨民主模式”，创造出一种全新的“结构”。这种“结构”，既是基本的制度体系，也是根本的思想体系，极大地丰富了世界政治文明宝库。

改革开放以来，中国共产党更加重视协商民主。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庄严载入《宪法》；按照与《宪法》相衔接的原则，人民政协作为“中国共产党领导的多党合作和政治协商的重

要机构”被写入政协章程；党和国家的重大方针政策和群众生活的重要问题通过人民政协进行协商，已经成为国家政治生活中一种郑重的民主形式。中共十八大首次以党代会这一党的最高权力机关通过的报告和决议的权威形式，确认“协商民主”概念，并在此基础上确立“社会主义协商民主制度”概念，进而对“健全社会主义协商民主制度”进行规划和部署，从政治上和理论上把选举民主和协商民主这两种民主制度确立起来，集中体现了中国共产党人在中国民主制度选择上的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。

习近平同志在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话中指出：“人民政协植根于中国历史文化，产生于近代以后中国人民革命的伟大斗争，发展于中国特色社会主义光辉实践，具有鲜明中国特色。”在中国共产党领导下，作为伟大的“爱国统一战线的组织”“多党合作和政治协商的重要机构”“人民民主的重要形式”，人民政协积极投身建立新中国、建设新中国、探索改革路、实现中国梦的伟大实践，建立了历史的功勋！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》，将社会主义协商民主、人民政协协商民主制度化，是改革开放以来中国政治体制改革的重大探索和突破，具有里程碑意义。

回顾中国民主政治与人民政协的光辉历程和历史贡献，让我们深刻地认识到，运用马克思辩证唯物主义和历史唯物主义，系统梳理和研究人民政协协商民主的发展历程、理论基础，探讨人民政协协商民主在一国的具体实现形式和整体运作，无论是对于推动协商民主广泛、多层、制度化发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体系，发展中国特色社会主义民主政治，还是对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，不断推进马克思主义中国化、当代化，都极具理论和实践价值。人民政协协商民主，必将为人民民主在中国的实践和发展开辟广阔空间和美好前景。

古人云：逝者如斯夫！历史的长河静观时往往风平浪静，只有蓦然回首，才能体会它的波澜壮阔。人民政协理论是内容丰富、结构完整、相互贯通的科学思想体系，贯穿于人民政协形成与发展的整个历史进程中^①。本书以周恩

^① 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室：《人民政协重要文献选编》，中央文献出版社2009年版，第854页。

来关于人民政治协商会议这样的组织“是近代中国一百多年来民族民主革命运动牺牲奋斗的果实”的重要论述、习近平关于人民政协的最新论述为逻辑起点，在占有大量第一手材料的基础上，通过“去粗取精、去伪存真”，梳理出中国创造的这个“独特的、独有的、独到的民主形式”^①的历史发展脉络、理论渊源。主要有以下几个亮点。

一是运用马克思主义世界观和方法论，系统梳理分析人民政协协商民主理论体系。根据《宪法》和国家法律法规、中共中央重要文献及政协章程，首次系统地对人民政协协商民主的发展历程、理论基础及构成要素进行研究，摒弃了过去学术界试图用西方协商民主的概念、特征和内涵来阐释中国协商民主发展的误区。通过这些论述，初步建构起人民政协协商民主理论的基本框架。这是本书一大亮点。

二是首次对人民政协协商民主发展历程进行“六阶段”划分。中国经历过漫长的封建社会。1840年鸦片战争以后很长一段时期，中国逐渐沦为半殖民地半封建社会，中华民族危难深重，人民根本没有民主权利。近代中国政治的发展呼唤适应中国国情的新的政党制度。这一历史责任由中国共产党和各民主党派共同承担了起来。本书的研究忠实原著，尊重历史，从近代中国波澜壮阔的新民主主义革命的历史视角，按照中共党史分期法，系统梳理了人民政协协商民主的生动实践。通过对这些历史的还原，有力地回应了有关“协商民主起源于西方”“植根于当代西方发达资本主义国家的政治现实”“中国只有选举民主、没有协商民主”等论调。

三是首次对人民政协协商民主在国家政治生活、世界政治文明发展中的贡献及影响等进行梳理。人民政协成立以来，配合国家的总体外交部署，在和平共处五项原则的基础上，积极参与巩固和发展同一切爱好和平的国家和人民的友谊，支持各个被压迫民族的民族解放运动，加强国际和平友好工作，反对帝国主义的侵略行为和战争威胁，在争取和不同社会制度的国家和平共处、保卫世界持久和平中发挥了积极作用。人民政协不仅是中国民主政治的

^① 习近平：“在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话”，新华网，2014年9月21日。

重要形式和中国政治文明的重要成果，而且促进了世界政治文明发展的历史进程，是世界政治文明的重要成果和重要发展，为其他国家和地区的民主政治建设提供了有益的启示和借鉴。本书对人民政协协商民主在国家政治生活中的作用、对世界政治文明的贡献等研究，特别是对二届、三届全国政协原始文献的研究，内容涉及政治、经济、社会、文化、科技、军事、外交等，填补了该领域空白，使本书成为一部较为丰富的关于人民政协协商民主理论和实践的专著。

在写作风格上，本书采取严肃的理论论证与历史叙事相结合的方法，通过大量引用马克思主义经典作家原著、重要历史文献等原始文本，以及史料集、回忆录、新闻报道、文艺作品等，以此作为研究的理论依据和资料佐证，使本书既具有一定的学术性，又有一定的史料价值，为研究人民政协理论提供了一个全新的视角和方法。作者视野开阔，材料观点纵横贯通，从历史到未来，从中国到世界，从经济基础到上层建筑，追溯一个多世纪以来中国民主政治的艰辛探索，全景式展现出人民政协协商民主植根于中国大地的生长与发展，让读者清晰地看到：人民政协及其协商民主精神，是一个丰富发展、一脉相承的过程，不仅具有内在理论逻辑，还具有内在实践逻辑，是马克思主义中国化的智慧结晶。

历史是认同，是传承，是一个民族安身立命的根基。尽管本书对人民政协协商民主理论做了初步的研究，或者说才刚刚开了个头，还存在不少争议和瑕疵，但这种探索无疑是难能可贵的。人民政协协商民主理论是个开放而非封闭的系统，希望更多的专家学者加入到这个队伍中来，既立足协商民主生动实践，又紧随时代进步和发展，不断丰富和完善人民政协理论体系，让历史之光照亮未来！

是为序。

徐敬業

2017年1月16日

前言

中国共产党第十八次全国代表大会报告指出：“人民民主是我们党始终高扬的光辉旗帜。人民民主是社会主义的生命。”^① 2015年1月，中央颁发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，明确指出：“协商民主是在中国共产党领导下，人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在决策之前和决策实施之中开展广泛协商，努力形成共识的重要民主形式。”

2015年6月，中共中央办公厅印发《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》明确指出：“社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造。人民政协协商民主是社会主义协商民主的重要组成部分。”“人民政协以《宪法》《政协章程》和相关政策为依据，以中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为保障，集协商、监督、参与、合作于一体，是各党派团体和各族各界人士发扬民主、参与国是、团结合作的重要平台，是适合中国国情、具有鲜明中国特色的制度安排。”

至此，“协商民主”“社会主义协商民主”“人民政协协商民主”正式上升为中国共产党的治国理政方略。但从理论研究现状来看，一直以来，学术

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，人民出版社2012年版。

界大多运用西方协商民主理论的视角，来研究、辨析中国协商民主的发展脉络，对人民政协协商民主的理论研究较为滞后。因此，面对世界政治多极化、经济全球化和中国现代化进程中不断出现的新情况、新问题和新形势，如何总结人民政协协商民主实践经验，探寻符合国情的协商民主发展道路，推进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，建设社会主义政治文明，尤为迫切。

按照马克思、恩格斯关于“全部问题就在于确定民主的真正意义”^①思想，我们设计了本书的结构，分为六个部分。第一章对本书的相关概念进行界定、相关研究进行概括综述。以“人民政协协商民主理论”为题，对人民政协协商民主实践和理论基础、构成框架等进行整体考察，有一定的难度。通过对相关概念进行文本界定、对研究现状进行分析归纳，既可知己知彼，也可脱离试图用西方协商民主的概念、特征和内涵来阐释中国协商民主发展的误区。

第二章对人民政协协商民主的发展历程及生动实践进行梳理。根据周恩来在新中国成立前夕关于“从五四运动以来，中国有了中国共产党，有了第一次国共合作，有了大革命运动，经过了四个革命阶段……才形成今天中国人民政治协商会议这样的组织”的重要论述，以及习近平在人民政协成立65周年大会上关于协商民主发展历程的重要讲话，对人民政协协商民主的历程进行科学划分，即经过萌芽阶段、探索阶段、确立发展阶段、停滞发展阶段、恢复和进一步发展阶段、创新发展阶段的过程，梳理出人民政协协商民主的实践经验及历史发展脉络，为人民政协协商民主理论提供实践支撑。

第三章对人民政协协商民主形成和发展的理论基础进行深入剖析。根据理论界“三大段七小段”：一是马列阶段（包括马克思恩格斯和列宁阶段）——马克思列宁主义；二是毛泽东阶段——毛泽东思想；三是改革开放阶段（包括邓小平阶段、江泽民阶段、胡锦涛阶段和习近平阶段）——中国特色社会主义理论体系，在第一节、第二节深入研究了马克思列宁主义统一战线理论、政党理论和民主政治理论，以及中国共产党人民民主理论，系统

^① 《马克思恩格斯全集（第10卷）》，人民出版社1998年版，第315页。

研究了毛泽东、周恩来关于民主政治、多党合作和政治协商重要思想，改革开放后历届中共领导人关于人民政协事业发展的重要论述，形成人民政协协商民主发展的重要理论依据和政治保证。

第四章对人民政协协商民主理论的构成要素进行系统研究。根据《宪法》和国家法律法规、中共中央重要文献及《政协章程》，对人民政协协商民主的性质定位、参与主体、协商内容、形式和程序、核心价值及功能等进行梳理研究，从基本制度层面论述了中国在人民代表大会制度之外建立多党合作和政治协商制度，形成人大选举民主与政协协商民主并存的“双轨民主模式”的科学性，从而建构起人民政协协商民主的理论框架。

第五章对人民政协协商民主理论发展的外部条件（环境）进行分析。运用马克思主义关于内因和外因、经济基础与上层建筑的哲学思想，分别从经济基础、政治基础、文化环境和社会环境，分析了影响人民政协协商民主发展的外部因素和条件。

第六章对人民政协协商民主与民主政治建设，对社会主义革命和现代化建设，以及世界政治文明的贡献和影响等进行了系统梳理和阐述。

民主是人类政治文明发展的成果。综上所述，我们可以清晰地看到，“人民政协植根于中国历史文化，产生于近代以后中国人民革命的伟大斗争，发展于中国特色社会主义光辉实践，具有鲜明中国特色。”^①早在中国共产党成立伊始，就在同其他党派团体和党外人士团结合作过程中形成了统一战线以及协商民主的工作方法，新民主主义革命时期的探索“可以说是协商民主的萌芽和雏形”^②。在新中国成立后，中国共产党在国家层面确立了人民代表大会制度和多党合作和政治协商的组织与制度，最早在世界民主政治发展史上建立选举和协商“双轨”民主形式。中共历届领导人都对人民政协协商民主建设提出了许多重要思想，作出了许多精辟的论述，中共中央许多重要文献对人民政协事业及人民政协协商民建设提出明确意见，形成了一套比较完整

① 习近平：“在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话”，新华网，2014年9月21日。

② 贾庆林：“健全社会主义协商民主制度，为全面建成小康社会广泛凝聚智慧和力量”，《中国政协理论研究》，2012年第4期。

的人民政协协商民主理论体系。这一理论体系，包含了马克思主义经典作家、毛泽东和中共历届领导集体的协商民主思想，人民政协协商民主的性质定位、参与主体、协商内容、形式和程序、主要特征、功能作用等要素，以及人民政协对中国民主政治和世界政治文明的重要贡献和影响等。

“履不必同，期于适足；治不必同，期于利民。”正如第八、九届全国政协主席李瑞环所说：“人民政协这种民主形式，确实是老一辈革命家的天才构想和伟大创造，具有许多的特点和优点。它在组织上的最广泛的代表性和政治上的最大限度的包容性，充分体现了全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的大团结、大联合；它具有智力雄厚、位置超脱、下通多界、上达中央的有利条件，使它能够在参与高层活动和重大决策中提供有依据的意见和建议；它坚持民主的协商、求同存异的原则，使它既能够尊重多数人的共同意愿，又能够照顾少数人的合理要求，广泛地、切实地发扬人民民主。”事实证明，人民政协协商民主这一重要民主形式，已经构成了中国社会主义协商民主体系、民主政治体系最基本的内容，对国家的政治生活、对世界政治文明产生重要而深远的影响。

本书作为一种理论上的探索，人民政协协商民主生动而丰富的实践还需进一步研究，有些论述还不够全面、深入，有些观点乃一孔之见，以期抛砖引玉。

作 者

2017年1月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 概念的界定	3
第二节 研究综述	16
第三节 本书的逻辑起点及研究方法	22
延伸阅读之一 中共中央关于加强人民政协工作的意见（摘要）	28
第二章 人民政协协商民主发展的历史脉络	35
第一节 人民政协协商民主思想的早期萌芽（1921～1935 年）	35
第二节 人民政协协商民主的初步探索（1935～1949 年）	42
第三节 人民政协协商民主的确立发展（1949～1966 年）	54
第四节 人民政协协商民主的停滞发展阶段（1966～1978 年）	68
第五节 人民政协协商民主的恢复和进一步发展（1978～2012 年）	71
第六节 人民政协协商民主的创新发展（2012 年至今）	83
延伸阅读之二 政协全国委员会关于政治协商、民主监督、 参政议政的规定	93

第三章	人民政协协商民主的理论基础	97
第一节	马克思主义统一战线理论、政党理论和民主政治理论	97
第二节	人民民主理论的确立和发展	110
第三节	以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体： “多党合作和政治协商”	126
第四节	改革开放以来人民政协协商民主理论的发展与创新	135
延伸阅读之三	中共中央印发《关于加强社会主义协商 民主建设的意见》	159
第四章	人民政协协商民主理论的构成要素	167
第一节	人民政协协商民主的性质定位	167
第二节	人民政协协商民主的参与主体	174
第三节	人民政协协商民主的内容	178
第四节	人民政协协商民主的形式	184
第五节	人民政协协商民主的程序	190
第六节	人民政协协商民主的价值功能	193
第七节	人民政协协商民主的理论特征	203
第八节	政协协商与其他协商渠道的关系	207
延伸阅读之四	中共中央办公厅印发《关于加强人民政协协商 民主建设的实施意见》	215
第五章	人民政协协商民主发展的外部条件	224
第一节	人民政协协商民主发展的经济因素	224
第二节	人民政协协商民主发展的政治条件	232
第三节	人民政协协商民主发展的文化基础	240
第四节	人民政协协商民主发展的社会条件	249

延伸阅读之五 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	259
第六章 人民政协协商民主对中国和世界政治文明的贡献	269
第一节 世界政治文明的发展轨迹	269
第二节 人民政协协商民主在建设社会主义中的贡献	276
第三节 人民政协协商民主对世界政治文明的贡献	303
延伸阅读之六 中国人民政治协商会议章程	316
参考文献	327
后记	333

第一章 导 论

100 多年前，当马克思、恩格斯在莱茵河畔构建科学社会主义理论体系时，没有设想社会主义在一个多世纪后的发展场景。但马克思早有预言：东方落后国家由于自身社会结构和所处的特殊历史环境，可以走一条不同于西方社会的“跨越发展之路”。

1949 年，中华人民共和国的成立，将近代以来中华民族所有屈辱和苦痛，封存在历史深处。一个新的纪元，随着五星红旗的升起，随着“中国人民从此站起来了”的宣告开启了！从贫穷走向富庶，从封闭走向开放，从落后走向进步……60 多年来，中国人民在中国共产党的带领下，走过了其他国家几百年的现代化发展历程，演绎了中华民族史册上自强不息的传奇。^①

今天的中国奇迹，不禁让人想起毛泽东同志半个多世纪以前讲的话：“再过四十五年，就是二千零一年，也就是进到二十一世纪的时候，中国的面目更要大变。中国将变成一个强大的社会主义工业国。中国应当这样。因为中国是一个具有九百六十万平方公里土地和六万万人口的国家，中国应当对于人类有较大的贡献。”^②

在中国奇迹的背后，世界看到了中国社会主义制度的巨大优越性。从全球化竞争的角度来说，社会制度问题就是中国以什么样的方式，来组织中国

① 任仲平：《改变历史的北京时间——写在新中国成立 60 年之际》，人民出版社 2016 年版。

② 《毛泽东文集（第 7 卷）》，人民出版社 1999 年版，第 156 ~ 157 页。

的资源和力量，来参与国际竞争的问题。中国民主政治制度的鲜明特色，就是“选举民主”与“协商民主”的双轨并存、优势互补，这种制度安排使中国能够“集中力量办大事”，拥有一种“巨大的自觉的动员能力”、一种政治对人民高度负责的“民本主义”……这种不同于西方的国家治理体系，被称之为“中国模式”。

2013年3月19日，习近平在接受金砖国家媒体联合采访时，睿智地比喻：“正如一棵大树上没有完全一样的两片树叶一样，天下没有放之四海而皆准的经验，也没有一成不变的发展模式。只有走中国人民自己选择的道路，走适合中国国情的道路，最终才能走得通、走得好。”^① 2014年9月21日，习近平在中国人民政治协商会议成立65周年大会上说：“在中国社会主义制度下，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。”

曾经在“冷战”后唱出“历史终结论”的美国学者福山在20多年后修正了自己的观点，他说中国发展的奇迹有效性证明：“西方自由民主并非人类历史进化的终点，人类思想宝库要为中国传统留有一席之地。”20世纪著名历史学家阿诺德·汤因比曾乐观预测，有一天，中国会在新世纪为人类贡献新的文明起点。

《中国震撼》一书的作者张维为指出，“中华文明是世界上唯一活着的古老文明，虽然古老，但至今根深叶茂、生机勃勃。这样一个古老文明今天以一个现代国家的形态迅速崛起，这在人类历史上是绝无仅有的。21世纪中国的崛起，这不是一种简单的人口增加，而是一个不同性质的国家的崛起，这是一个占世界人口1/5的国家的崛起，是一个历史悠久、幅员辽阔的‘文明型国家’的崛起；这是一种新的发展模式的崛起，是一种独立的政治话语体系的崛起”。^②

“柏林墙倒塌之前，已被西方的电视和电影凿得千疮百孔”，美国前助理国务卿、提出“软实力”概念的学者约瑟夫·奈曾如此描述意识形态的较量。当前，从世界范围来看，经济全球化是一种客观趋势，但必然伴随着经济、

① 习近平：“中国坚定不移走和平发展道路”，《新华每日电讯》，2013年3月20日。

② 张维为：“中国模式和中国话语的世界意义”，《经济导刊》，2014年第3期。