

## 第一章 人民政协的产生和发展

### 第一节 人民政协的诞生

#### 一、中国人民政治协商会议的筹备

中国人民政治协商会议是在中国特定的社会历史条件下产生的。1947年下半年，中国共产党领导的人民革命战争已由战略防御转入战略反攻，国民党蒋介石的反动统治行将彻底灭亡。中国共产党面临着继续领导全国人民，将革命进行到底，彻底推翻旧政权，建立新民主主义中国的伟大任务。

1948年4月30日，中共中央发布了具有重要历史意义的《纪念“五·一”劳动节口号》，号召“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府”。这一号召立即得到各民主党派、各人民团体、各界民主人士和国内少数民族与海外华侨的热烈响应。

1948年5月，中共中央邀请各民主党派和各界民

主人士代表到解放区，协商召开政治协商会议事宜。同年 10 月和 11 月，中共代表分别与到达河北平山和哈尔滨的民主人士就召开政治协商会议的问题进行协商，并达成了协议。

1949 年 1 月 31 日北平和平解放。1949 年 6 月 15 日，政治协商会议筹备会在北平召开。参加会议的有中国共产党、各民主党派、人民团体和无党派人士等 23 个单位的代表共 134 人。会议协商了参加政治协商会议的单位 and 代表名单，拟定了会议的各种文件草案，确定了第一届全体会议的召开日期和议程，决定将政治协商会议正式定名为中国人民政治协商会议（以下简称人民政协）。

## 二、人民政协第一届全体会议的召开和中华人民共和国中央人民政府的成立

1949 年 9 月 21 日至 30 日中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平隆重举行。出席会议的有党派代表、区域代表、军队代表、团体代表和特邀代表五个方面 46 个单位的 622 人。毛泽东同志在开幕词中庄严宣告：“占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了”，宣布了中华人民共和国的成立，并郑重指出：“中国人民政治协商会议宣布自己执行全国人民代表大会的职权”。经过充分的民主协商，会议通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，

通过了《中华人民共和国中央人民政府组织法》、《中国人民政治协商会议组织法》。会议决定，中华人民共和国定都于北平，将北平改名为北京；中华人民共和国国旗为五星红旗，中华人民共和国国歌为《义勇军进行曲》；会议还决定中华人民共和国采用世界公元纪年。这届全体会议选举产生了中央人民政府委员会和中国人民政治协商会议全国委员会，选举毛泽东同志为中央人民政府主席和政协全国委员会主席，通过了《中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言》。

中国人民政治协商会议第一届全体会议的胜利召开，具有划时代的伟大意义。它向全世界宣告了旧中国的灭亡和新中国的诞生，它标志着中国共产党领导的人民民主统一战线在组织上的最后形成，实现了全国各民族人民前所未有的大团结、大统一。人民政协的诞生，可以说“是一百多年来民族民主运动牺牲奋斗的果实”，“是三十年来新民主主义革命运动获得胜利的集中表现”。

## 第二节 人民政协的发展

### 一、人民政协在 1949 年至 1954 年

中国人民政治协商会议第一届全体会议闭幕后，由其常设机构全国委员会及其常务委员会主持会务。

根据《中国人民政治协商会议组织法》的规定，人民政协全国委员会的主要职权是“协商并提出对中华人民共和国中央人民政府的建议案”，“协助政府动员人民参加人民民主革命及国家建设的工作”等，不具有全体会议的代行人民代表大会职权的职能，而是协商建议性质的统一战线组织。在当时历史条件下，人民政协全国委员会的实际作用是很大的。全国人民代表大会召开之前，国家的大政方针，一般都先经过政协全国委员会的协商议论，然后建议政府施行。人民政协实际上参与了国家大政方针的决策。例如 1950 年 6 月召开的政协全国委员会第一届委员会第二次会议，审议通过了中共中央起草的《中华人民共和国土地改革法（草案）》以及国徽图案，经中央人民政府委员会决定公布施行。在这期间，人民政协还大力协助政府动员人民开展土地改革运动、镇压反革命运动、“三反”、“五反”运动、抗美援朝运动；推动各界人士进行自我教育和自我改造，协调统一战线内部关系；积极贯彻和平外交政策，促进国际合作和各国人民友好往来，等等；为新中国各项事业的创建和新生的人民民主政权的巩固，作出了不懈的努力。

人民政协全国委员会还为筹备第一届全国人民代表大会的召开作了准备。到 1951 年 3 月，县和县级以上的地方都组建了各界人民代表会议。地方各界人民

代表会议代行了地方人民代表大会职权。它产生的协商委员会是各界人民代表会议的常设机关，是代行人民政协地方委员会职权的人民民主统一战线组织。

这一时期人民政协开展的各项工作，对于团结各族人民，反对国内外敌人，实现和巩固国家的统一，恢复和发展国民经济，巩固人民民主专政，扩大人民民主统一战线，都发挥了极其重要的作用。

1954年9月第一届全国人民代表大会召开，颁布了中华人民共和国第一部宪法。人民政协不再代行人民代表大会的职权，作为统一战线组织继续存在和发挥作用。

## 二、人民政协在 1954 年至 1965 年

1954年12月，第二届全国政协一次会议在北京举行。会议通过了第一部《中国人民政治协商会议章程》，这部章程对人民政协的性质、参加政协的单位和个人应遵守的准则等问题作出了明确的规定。为了适应新的形势和实际需要，从二届一次会议开始，人民政协的组织构成中不再设立全体代表会议，人民解放军和区域不再作为政协的参加单位。这样，人民政协就成为以党派、团体为基础组成的统一战线组织。

政协二届一次会议在人民政协发展史上具有重要地位。它肯定了统一战线和人民政协工作在实行人民代表大会制度后的必要性、重要性和长期性，明确了

人民政协在全国人民代表大会召开后的性质、地位、任务和作用，规定了政协在我国政治体制中的地位，为人民政协的发展奠定了思想上、政治上、组织上的基础。

人民政协第三届和第四届全国委员会分别于 1959 年 4 月和 1964 年 12 月召开。从第三届政协开始，政协全国委员会会议同全国人民代表大会同时召开，政协委员列席人大会议，以便于商讨国家的大政方针和重大事务。人民政协第二、三、四届全国委员会共举行过 8 次会议，均推举毛泽东为名誉主席，选举周恩来为主席。委员人数从二届的 559 人增加到四届的 1199 人。

这一时期，人民政协在团结各族人民和各种爱国力量，实现过渡时期总路线中发挥了重要作用；在发扬人民民主，活跃国家政治生活；调整统一战线内部关系，促进合作共事；组织和推动各界人士学习马列主义、毛泽东思想，学习时事政治等方面做了许多工作，作出了重要的贡献。另一方面，逐渐发展的“左”倾错误思想对统一战线和人民政协造成了很大损害。尤其是反右派斗争严重扩大化，伤害了大批知识分子、爱国人士和党内干部。其间虽然对经济工作中的“左”的错误有所纠正，但在 1962 年后，随着“阶级斗争为纲”的进一步强调，在意识形态领域、教育

科学文化问题上发生了越来越严重的“左”的偏差，并且在后来发展成为“文化大革命”的导火线。

### 三、人民政协在十年动乱时期

“文化大革命”的十年动乱时期，林彪、江青反革命集团疯狂破坏党的统一战线。1966年8月，人民政协被迫停止办公，工作遭到严重的破坏，大批政协委员和各界爱国民主人士受到打击迫害。

### 四、人民政协在社会主义建设新时期

1978年2月，全国政协五届一次会议在北京隆重召开，邓小平同志当选为全国政协主席。这次会议体现了我国统一战线和各民族大团结的新发展。会议通过了人民政协第二部章程。这部章程对恢复、重建人民政协工作起了积极作用，但由于历史条件的局限，没有能够改正有关“文革”的理论和提法。

1978年12月，具有深远意义的中共十一届三中全会召开，实现了我国历史的伟大转折，确定了解放思想、实事求是的思想路线，决定把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，大力进行拨乱反正。

1979年6月，政协第五届全国委员会二次会议在北京召开。邓小平同志发表了具有重要历史意义的开幕词。他指出，我们的国家进入了以实现四个现代化为中心任务的新的历史时期，我们的革命统一战线也

进入了一个新的历史发展阶段。中国的社会阶级状况发生了根本变化。我国的统一战线已经成为工人阶级领导的、工农联盟为基础的社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者的广泛联盟。中国各民主党派都已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟，都是在中国共产党领导下为社会主义服务的政治力量。新时期的统一战线和人民政协的任务，就是要调动一切积极因素，努力化消极因素为积极因素，团结一切可以团结的力量，同心同德，群策群力，维护和发展安定团结的政治局面，为把我国建设成为现代化的社会主义强国而奋斗。同时指出，人民政协是发扬人民民主、联系各方面人民群众的一个重要组织。中国的社会主义现代化建设事业，继续需要政协就有关国家的大政方针、政治生活和四个现代化建设中的各项社会经济问题，进行协商、讨论，实行互相监督，发挥对宪法和法律实施的监督作用。他强调，在新的历史时期，人民政协作为统一战线组织，任务是十分光荣的，工作是大有可为的。邓小平同志的开幕词是新时期人民政协工作的根本指导思想 and 行动纲领，具有十分重要的意义。

1982年12月，政协五届全国委员会五次会议通过了由邓小平同志主持修改的人民政协第三部章程。章程总结了人民政协三十多年的历史经验，规定了新

时期人民政协的性质、作用、任务和基本工作，明确了人民政协的主要职能是政治协商、民主监督。五届政协在邓小平同志主持下，团结各方面人士，协助中国共产党和人民政府拨乱反正、落实统一战线政策，巩固和发展统一战线，活跃政治生活，促进经济建设，开展人民外交，为开创新时期人民政协工作新局面作出了重大的历史贡献。

1983年和1988年，人民政协召开了第六届和第七届全国委员会会议，分别选举邓颖超同志为六届全国政协主席，选举李先念同志为七届全国政协主席。六届政协参加单位由原来的29个增加到31个，委员总数增至2039人；七届委员人数增加到2081人。委员的构成也有很大变化，知识分子数量大幅度增加，台胞联谊会 and 港澳同胞列为政协的参加单位，组织阵容进一步扩大，具有空前广泛的代表性，充分体现了中华民族的大团结、大统一精神。1989年，全国政协制定了《关于政治协商、民主监督的暂行规定》，中共中央转发了这一文件。《暂行规定》明确了政治协商、民主监督的目的、主要内容、主要形式和基本程序，为人民政协履行主要职能的经常化、制度化提供了依据。这两届政协期间，人民政协高举爱国主义和社会主义两面旗帜，各项工作又有了新的发展。在大力推动为委员落实政策工作；围绕经济建设这个中心，积极开

展协商监督；健全社会主义民主法制，为巩固和发展安定团结的政治局面；推动改革、开放和两个文明建设；促进祖国统一做了大量工作，取得了很大成绩，发挥了重要作用。

1989 年底，中共中央制定了《中共中央关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的意见》。它的颁布和实施是我国政治体制改革的重大部署，对巩固扩大爱国统一战线，发扬社会主义民主，促进全国各族人民大团结，实现党和国家的总任务，具有十分重要的意义。这个文件也规定了人民政协在我国政治制度中的地位、作用和任务，对政治协商、民主监督进一步规范化、制度化，具有重要的指导意义。

1993 年 3 月，政协八届全国委员会一次会议在北京召开，李瑞环同志当选为全国政协主席。李瑞环同志在全国政协八届一次会议闭幕会上说，政协八届全国委员会任期内的五年，是实现我国现代化建设第二步战略目标非常关键的时期。这五年里，在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论和社会主义初级阶段基本路线的指引下，按照中共十四大的部署，要抓住有利时机，使国民经济再上一个新台阶；加快改革步伐，在建立社会主义市场经济体制方面取得新的突破；进一步加强社会主义民主法制和精神文明建设，促进社会全面进步；贯彻“一国两制”方针，推进祖国和

平统一大业；积极发展对外友好关系，为国内建设创造良好环境。新形势、新任务向人民政协提出了新要求。人民政协肩负的任务不是减轻了而是加重了，发挥作用的天地不是缩小了而是扩大了。我们要充分认识人民政协在新时期的重要地位和作用，适应新形势，探索新路子，做出新贡献。

1994年3月，政协八届二次会议通过了人民政协章程新的修正案。这次章程修改的原则是，以中共十四大精神为指导，主要解决同宪法修正案（1993年3月29日第八届全国人民代表大会第一次会议通过）相衔接，突出建设有中国特色的社会主义理论、社会主义初级阶段的基本路线和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等问题，并注意吸收近十几年来我国社会主义民主政治建设和人民政协工作的新经验。新修改后的章程指出：1. 人民政协“是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构”，进一步明确了人民政协的性质和在我国政治生活中的重要地位。2. 在政治协商、民主监督这一政协的主要职能后面加上“组织参加本会的各党派、团体和各族各界人士参政议政”，这是对于协商监督职能的延伸。拓宽了政协工作的渠道和领域，并对政治协商和民主监督的主要内容、形式和程序做出了规范化的说明。3. 在人民政协的任务中，增加了“以经济建设为中心”、“促进社会主义

精神文明建设”“推动社会主义市场经济的发展”等内容，进一步明确和充实了人民政协的任务。4. 增加了政协委员在加强廉政建设中对违纪违法行为检举揭发、参与调查和检查的权利。5. 在工作机构设置中增加了“设立若干专门委员会”的内容，体现把专门委员会作为组织政协委员开展经常性工作的主要形式。章程的修改对人民政协工作将会起到重要的推动作用。

## 第二章 人民政协的性质、地位、任务和作用

### 第一节 人民政协的性质和地位

《中华人民共和国宪法》规定：“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织”。

《中国人民政治协商会议章程》（以下简称《政协章程》）规定：“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一种重要形式”。这既准确地说明了人民政协的性质，也阐明了人民政协在我国政治体制中的地位。

#### 一、人民政协的性质

人民政协的基本性质早在 1949 年 9 月中国人民政治协商会议的第一届全体会议召开之时，就予以确定。会议通过的《中国人民政治协商会议组织法》第一条明确规定：“中国人民政治协商会议为中国人民民

主统一战线的组织”。人民政协从它成立时起，除第一届全体会议代行全国人民代表大会的职权外，一直是中国共产党与各民主党派、团体和各界人士团结合作，协商议事的组织。1954年，国家颁布宪法实行人民代表大会制度以后，人民政协仍作为统一战线组织，在政治生活中发挥其独特的作用。

人民政协作为我国最广泛的爱国统一战线组织，它包容了全国各民族、各党派、各阶层、各人民团体和各界代表人士和统一战线各方面的代表人物，具有最广泛的代表性。建国初期，政协组织包括了工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、民族资产阶级和其它爱国民主人士。在阶级关系发生根本变化以后，它包容了社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和包括台湾同胞、港澳同胞、国外侨胞在内的拥护祖国统一的爱国者的代表人士。现在，八届全国政协有中国共产党、各民主党派、无党派民主人士、各重要人民团体等 34 个参加单位，2000 多名委员，包括了我国全部 56 个民族的代表人物及各宗教团体的代表和港澳地区爱国人士。目前，全国县级以上政协组织已达 3000 多个，各级政协委员多达 45 万余人，其代表性之广泛，其成员团结面之宽，社会覆盖面之广，在国家政治生活中的影响之大，是其它统一战线组织所不能比拟的。人民政协是我国最广泛的爱国统一战线组织。统一战

线性是人民政协最根本的属性。

人民政协作为中国共产党领导的多党合作的重要机构，是建立在党派联盟基础上的党派性组织。它由中国共产党和 8 个民主党派以及其他界别共同组建，具有鲜明的党派性。这是人民政协区别于国家机关、人大和人民团体的显著特点。毛泽东同志早在 50 年代就讲过，政协不仅是人民团体，而且是党派的协商机关，是党派性的机关。《中国人民政治协商会议章程》就是人民政协内部多党合作的准则。《中共中央关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的意见》指出：我国的多党合作必须坚持中国共产党的领导，必须坚持四项基本原则，这是中国共产党同各民主党派合作的政治基础。中共对各民主党派的领导是政治领导，即政治原则、政治方向和重大方针政策的领导。并且指出，人民政协应当成为各党派、各人民团体、各界代表人物团结合作、参政议政的重要场所；要保证民主党派和无党派人士在政协常委和政协领导成员中占有一定比例；政协各专门委员会要有民主党派和无党派人士参加，政协机关中应有一定数量的民主党派和无党派人士担任专职领导干部，并真正做到有职、有权、有责；政协会议上，民主党派可以本党名义发言，提出提案；政协机关要更好地为民主党派开展活动创造条件。这些，进一步说明了政协的党派

性。

我国政治体制改革的目标是建设有中国特色的社会主义民主政治，绝不搞西方的多党制和议会制。建设高度的社会主义民主，是历史发展的必然趋势，是社会进步的重要标志，是人民群众的共同愿望，是中国共产党和各民主党派长期奋斗的目标之一。在建设有中国特色社会主义的进程中，民主政治建设始终是一个重要内容。中共十四大报告指出：“人民民主是社会主义的本质要求和内在属性。没有民主和法制就没有社会主义，就没有社会主义现代化”。我国实行的人民代表大会制度和共产党领导的多党合作和政治协商制度，是符合我国国情的新型民主制度。《政协章程》中指明，“中国人民政治协商会议是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式”，是发扬社会主义民主的重要渠道。人民政协的民主协商方式是我国民主政治建设的一大创造，也是我国社会主义民主的一大特色、一大优势，从它诞生之日起，它就是我国民主建设的重要组织形式，体现了发扬民主同维护国家稳定、促进社会进步的统一。这又是人民政协的一个特殊的属性。

## 二、人民政协的地位

中华人民共和国宪法规定：“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”。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国一项基本政治制度，它是我国政治制度的特点和优点。这就从根本上规定了人民政协在我国政治体制中的重要地位。

1954年，第一届全国人民代表大会召开，有人认为人大召开后，政协就没有存在的必要了，也有人提出政协应成为权力或半权力机构。毛泽东同志在与党外人士座谈时指出，人民代表大会是权力机关，有了人大，并不妨碍我们成立政协进行政治协商。人大的代表性当然很大，但它不能包括所有方面，所以政协仍有存在的必要。同时指出，人大和国务院是国家权力机关和国家管理机关，如果把人民政协也搞成国家权力机关就成为二元论了，这样就重复了，分散了，民主集中制就讲不通了。人民政协是各党派的协商机关，共产党就是党派，不是国家权力机关，但它的价值并不因此而有所降低。周恩来同志曾指出，人民政协同人民代表大会“只有权力之分，并无高低之别”。1980年9月邓小平同志在对政协章程进行修订时也强调指出，不要把政协搞成权力机构，政协可以讨论，提出批评建议，但无权对政府进行质询和监督，它不同于人大。

人民政协从来就是统一战线组织，它的性质决定了它不是权力机关，也根本不同于西方资本主义国家