

中央社会主义学院

多党合作与参政党建设调研成果汇编

调研报告集

中央社会主义学院课题组



华文出版社

多党合作与参政党建设调研成果汇编

调研报告集

中央社会主义学院课题组

华文出版社

**多党合作与参政党建设调研成果汇编
调研报告集**

850×1168 32开 7.625印张 150千字
2005年1月第1版 2005年1月第1次印刷
天津市宝坻区第二印刷厂印刷

*

工本价:15.00元

多党合作

与

参政党建设

调
研
成
果
汇编

爱国团结
民主求实

中央社会主义学院

多党合作和参政党建设调研组名单

- | | |
|-----|---------------------|
| 朱晓明 | 中央社会主义学院常务副院长、党组副书记 |
| 甄小英 | 中央社会主义学院副院长、教授 |
| 张 峰 | 中央社会主义学院教务长、教授 |
| 王继宣 | 统战理论教研部主任、教授 |
| 李明章 | 马克思主义理论教研部副主任、教授 |
| 李道湘 | 中华文化教研部副主任、研究员 |
| 李金河 | 统战理论教研部副主任、副教授 |
| 郑 宪 | 统战理论教研部教授 |
| 李小宁 | 统战理论教研部副教授 |
| 于铭松 | 学报副主任、副编审 |
| 王占阳 | 统战理论教研部副教授 |
| 魏晓东 | 统战理论教研部副教授 |
| 沈桂萍 | 统战理论教研部副教授 |
| 张继辉 | 统战理论教研部副教授 |
| 张树桐 | 统战理论教研部副教授 |
| 王小鸿 | 统战理论教研部副教授 |
| 朱世海 | 统战理论教研部助教 |
| 王志功 | 教务部副主任兼科研处处长 |
| 宫创社 | 科研处干部 |
| 汪洋明 | 科研处干部 |

前 言

中共中央 1989 年 14 号文件即《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》的发表,标志着我国社会主义政党制度建设进入了一个新的发展阶段。15 年来,我国多党合作的制度化、规范化取得了重要进展,同时我国政党制度的社会生态环境也发生了深刻变化。坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度。坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针,加强同民主党派合作共事,更好地发挥我国社会主义政党制度的特点和优势,是加强党的执政能力建设,巩固党的执政基础的一项战略任务。作为党领导的统一战线性质的高等政治学院,民主党派和无党派人士的联合党校,开展统一战线工作的重要部门,中央社会主义学院应该也能够在这方面作出自己的贡献。

为了深入了解全面建设小康社会新阶段多党合作的实际,总结坚持和完善党领导的多党合作制度的丰富经验,积极推进理论创新,提高教学的针对性和多党合作制度的研究水平,并为中央统战部决策提供咨询性服务,中央社会主义学院于 2003 年暑期开始进行多党合作和参政党建设调研活动。调研活动主要分为两部分,一是走访各民主党派中央机关和全国政协研究室;二是分三路到部分省市调研考察:一路赴江苏、上海,一路赴湖南、重庆,一路赴辽宁、内蒙。三路调研分别由常务副院长朱晓

明、副院长甄小英和教务长张峰带队。中央社院 20 位同志先后参加调研活动,写出了 22 份座谈会纪要。今年 7 月,我们编辑了《中央社会主义学院多党合作制度调研成果汇编(座谈会纪要集)》,报中央统战部并在全中国社会主义学院系统交流,产生了较大反响。在此基础上,我们又写出了 10 多篇专题调研报告。为集中反映这次调研活动的成果,更好发挥这些成果对社会主义学院系统教学科研的促进作用和对统战部门的咨询服务作用,将调研报告和座谈会纪要分别编印成《中央社会主义学院多党合作制度调研成果汇编(调研报告集)》和《中央社会主义学院多党合作制度调研成果汇编(座谈会纪要集)》。朱晓明、甄小英、张峰审定和统编稿件,贾小明、于淼、官创社承担编校工作。

这次调研活动,是在中共中央统战部指导下进行的,各民主党派中央及有关地方党委统战部和民主党派组织给予了大力支持,华文出版社对成果汇编的出版给予惠助,在此一并致谢。

编者 2004 年 12 月

目 录

前言	(1)
----------	-----

多党合作与执政能力建设	甄小英(1)
-------------------	--------

我国参政党的结构性变化和历史方位的判断	张 峰(15)
---------------------------	---------

社会转型期我国社会阶级、阶层的结构变化对	
----------------------	--

多党合作制度的影响	张继辉 李小宁 张树桐(58)
-----------------	-----------------

充分发挥民主党派的参政议政作用问题	王继宣(81)
-------------------------	---------

民主党派思想建设问题	王彩玲(107)
------------------	----------

民主党派基层组织建设问题	郑 宪(128)
--------------------	----------

我国执政党与参政党关系民主化问题 ...	魏晓东 王占阳(156)
----------------------	--------------

民主监督法律化问题	于铭松(179)
-----------------	----------

政协提案与民主党派的作用	王小鸿(197)
--------------------	----------

人民政协工作与多党合作事业	朱世海(214)
---------------------	----------

积极推进多党合作制度化规范化	贾小明(223)
----------------------	----------

多党合作与执政能力建设

甄小英

政党是民众参与政治的工具及其组织化形式。现代实行政党政治的国家,民众的政治参与、民众对政府的控制和监督以及改变政治现状的要求,往往都要通过政党来实现。政党是实现国家和社会有机联系的中介。它一头连着国家公共权力,一头连着民众。尽管各国政党制度因国情不同而呈现多样化,但是,政党的功能及其在社会中的定位,决定了任何政党要想长期执政,都必须处理好执政党与公共权力的关系、执政党与民众的关系、执政党与其他政党的关系以及执政党内部的关系,也就是党政关系、党群关系、党际关系及党内关系。加强执政能力建设,坚持立党为公、执政为民,实现科学执政、民主执政、依法执政,就内含正确处理上述关系。其中,妥善处理党际关系,创建适合本国国情的政党制度,也是执政党长期执政必须具备的基本条件。

一、一个党要长期执政,必须创立符合本国国情的政党制度,并正确处理党际关系

当今世界,绝大多数国家实行的是政党政治。创建适合本国国情,与本国历史、现状和政治经济文化及社会发展状况相适应的政党制度,妥善处理党际关系,对于经济发展、政治清明、社会稳定、民族团结、国家振兴以及执政党执政地位的巩固都具有

非常重要的意义。

苏联解体、东欧剧变是社会合力作用的结果,原因是多方面的,其中,没有创建适合本国国情的政党制度,或不能妥善处理党际关系,也是重要原因之一。俄国在十月革命胜利初期,曾一度存在过多党合作的局面。多党合作对扩大布尔什维克党在农村的影响和巩固苏维埃政权起过积极作用。后来,因在签订布列斯特和约问题上发生分歧等原因,最终形成俄共一党独存的政党体制。实践证明苏联的一党制,权力过分集中,不利于集中民智,缺少必要的监督,弱化了纠错防错机制,对于改善党的领导,加强社会主义民主政治建设,凝聚社会力量,扩大党的社会基础等产生不利影响,导致党的执政能力衰退,这也是苏共逐步脱离人民群众,最终丧失执政地位的政党体制方面的一个深层原因。现在俄罗斯的学者与我们谈到苏联解体的原因时,还很遗憾地说,“可惜苏联没有中国的多党合作和统一战线。中国的多党合作是中国人的大智慧。”

盲目照搬他国政党制度,不能正确处理党际关系,也是东欧一些国家的共产党丧失执政地位的一个重要原因。革命胜利前,这些国家共产党的主要基础在城市工人当中,农村工作普遍薄弱,扩大共产党在农村的影响以及加强工农联盟,往往要借助以农民为主要成分的农民党、小农党等。执政后,一些东欧国家的共产党,盲目照搬苏联政党制度模式,在反法西斯战争胜利后,不分青红皂白把上述政党统统取消了,由共产党领导的多党制转变为一党制,实际上削弱了党的执政基础。苏联和东欧一些国家的社会主义一党制,最后都被西方的多党制冲垮了。

苏东剧变前,东欧有些国家,除了处于领导地位的无产阶级

政党外,还存在其他友好合作的政党,形成了实质上是由共产党领导的多党制,宪法明确规定了共产党的领导地位,其他政党也明确接受共产党的领导。但是,这些国家都未能很好发挥这些友好政党在国家政治生活中的作用。其中,有的国家的执政党,不能真诚地与其他政党合作,而是把这种政党制度当成不得已而实行的权宜之计,千方百计限制这些政党的发展,盼着他们自行消亡,甚至规定这些党“不能再发展自己的组织”。由于党际关系长期没有理顺,在社会上反共反社会主义势力活跃时,这些党很快就宣布与共产党断绝关系,而且成为激烈的反共势力。有的东欧国家的共产党对其他政党领导不力,特别是对这些政党成员中的一些反社会主义思想采取放任态度,为这些政党最终违背宪法脱离共产党领导创造了条件。而在共产党与其他友好政党关系相对比较好的东欧国家,当反社会主义势力兴起时,这些政党仍站在共产党一边,在执政党自己垮掉的情况下,才宣布脱离共产党,有的政党还承认自己对共产党执政时政府的错误负有一定的责任。苏东剧变在政党制度和党际关系方面给我们留下许多值得深思的经验教训。

拉美、非洲一些国家,照搬西方多党制,产生了严重的“水土不服”,不仅政党更迭频繁,而且社会动荡,种族仇杀,经济停滞,给国家和人民带来深重灾难。包括一些长期执政的大党老党如执政 71 年的墨西哥革命制度党的下台,也与盲目照搬他国政党制度有关。

而符合本国国情的政党制度,往往成为整合社会、凝聚人心、巩固执政党执政地位的重要政治资源。如:马来西亚是个多元种族社会,马来人与非马来人的种族矛盾突出,马来西亚的政

党种族色彩比较浓厚,巫统根据马来西亚国情特点,联合其他种族政党组建了政党联盟——国民阵线,共同竞选、联合执政。在国民阵线内部,各政党通过协商,分配国家政权中的席位等政治资源。国民阵线的模式很独特,自建立以来,一直以压倒性优势成功遏制反对党势力,为巩固巫统的执政基础,确保巫统的政治主导地位,促进各族、各党之间的协商、合作,以及对实现马来西亚社会政治长期稳定发挥了重要而独特的作用。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是符合我国国情,具有中国特色的政党制度,也是我国的基本政治制度的重要组成部分。其基本特征是“共产党领导、多党派合作,共产党执政、多党派参政”。共产党是执政党,在多党合作中处于领导地位,但不是一党专政,不是以党治国。各民主党派是参政党,不是在野党,更不是反对党,是与中共通力合作、共同致力于中国特色社会主义事业的亲密友党。民主党派参政也不是与共产党联合执政,联合组阁,而是“参加国家政权,参与国家重要人选的协商,参与国家事务的管理,参与重大方针政策和重要法律法规的制定和执行”。共产党与各民主党派在国家重大问题上进行民主协商、科学决策,集中力量办大事。共产党与各民主党派互相监督,特别是参政党对执政党进行监督,可促进共产党领导的改善和参政党建设的加强。

我国的政党制度不同于西方国家的多党制或两党制,也不同于前苏联的一党制。它的形成,是由我国的具体历史条件和现实条件决定的,它凝结了中国共产党和中国人民的政治实践经验和政治智慧,也凝结了社会主义国家执政党在探索建立适合本国国情政党制度中的经验教训,其中也包含着对前苏联社

会主义一党制弊端的反思。1956年,在总结苏联的教训,探索中国的社会主义道路时,毛泽东就指出,苏联“把其他党派搞得光光的,只剩下共产党的办法,很少能听到不同意见”^①,看来“还是几个党好”,因而提出在我国,共产党和民主党派是“两个万岁”,并制定了“长期共存、互相监督”的方针。1957年,邓小平指出,“党要领导得好”,“就要受监督,就要扩大党和国家的民主生活”,就要坚持各党派“长期共存、互相监督”和思想上的“百花齐放、百家争鸣”,这十六字方针,“对我们国家有深远的影响,对我们党有极大的好处,对发展马克思列宁主义有很大的好处。”否则,“思想要僵死起来,马克思主义要衰退”,“在苏联,马克思主义在一个时期衰退了”^②。他批评“党内还有不少同志,甚至还有一些负有相当领导责任的同志,仍然犯着不愿意或者不善于同党外人士合作的毛病。这实质上是一种非常有害的宗派主义倾向”^③,会直接影响党的正确领导和执政地位。“共产党有没有资格领导,这决定于我们党自己”。“如果共产党用宗派主义、主观主义、官僚主义的态度领导人,再说共产党能领导也领导不起来。”^④完善和正确执行具有中国特色的政党制度,可以避免一党制垄断权力、垄断真理,缺少监督,易产生腐败,导致执政能力衰退等弊端,又可以避免多党纷争、相互倾轧造成的政治动荡,使国家的力量不可能完全集中起来,很大一部

① 薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》上卷第489页,中央出版社,1991年。

② 《邓小平文选》第1卷第270、272页。

③ 《邓小平文选》第1卷第224页。

④ 《邓小平文选》第1卷第274页。

分力量互相牵制和抵消等弊端。这一政制度在我国社会主义革命、建设和改革中,都发挥了重要作用。在新世纪全面建设小康社会的新阶段,在我国社会发生深刻变化的社会转型期,在经济全球化、信息化的大背景下,坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度,对于争取人心,凝聚力量,集中民智,实现全面建设小康社会宏伟目标,完成党的执政使命;对于加强社会主义民主政治建设,实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,保持党和国家的生机活力;对于最广泛最充分地调动一切积极因素,协调关系,化解矛盾,整合利益,维护社会稳定,构建社会主义和谐社会;对于加强对执政党的监督,增强党的防错纠错机制、拒腐防变能力,总之,对实现党的科学执政、民主执政、依法执政具有特殊重要的意义。

但是,必须清醒地看到,世界和中国的深刻变化,使得坚持和正确实行共产党领导的多党合作制度,面对着大量的新情况、新问题,解决这些新情况新问题,既是进一步完善和发展我国政党制度的契机,也是对共产党能否顺应时代发展,不断完善本国基本政治制度和政党制度,正确处理党际关系能力的考验。

二、坚持和完善我国的政党制度,提高多党合作能力是加强共产党执政能力建设的重要而紧迫的任务

在新世纪新阶段,坚持和完善我国的政党制度既面临来自国外的压力,也面临国内新情况、新问题的挑战。

从世界政党政治发展的新趋势看,多党制在世界呈扩展势头。不仅原苏东社会主义国家在剧变后,都实行了多党制,而且从一党制向多党体制转型的浪潮还席卷了许多原来不同程度地

照搬了苏联的政治体制和政党制度模式的贫穷落后的发展中国家。尽管多党制在这些国家“水土不服”，甚至带来灾难，但是，现在也没有终止多党制的迹象。可见，按照政党发展的一般规律，从本国的实际出发，创建适合本国的政党制度，是一件多么艰难的事情。此外，一些比较发达的新兴工业国家和地区也进一步确立了多党轮流执政的政党制度，有些国家政局还比较稳定。

苏联解体后，西方敌对势力把“西化”分化的重点转向中国，加紧向中国和世界推销西方的政治制度和政党制度，他们总是以西方政党制度为标准来评判其他国家的政党制度。在这种大背景下，坚持我国这样的一党领导的政党体制必然面对着巨大的压力和严峻挑战。这也对不断完善我国的政党制度，充分发挥和展示中国共产党领导的多党合作制度的特点和优势提出了新的更高的要求。

国内现代化建设的迅速发展，社会转型的深刻变化，也对坚持和完善我国的政党制度提出了大量需要认真研究解决的新问题。比如：

随着经济的发展，社会的进步，人们对社会民主和政治参与的要求会不断提高。一般认为，人均 GDP 在 1000—3000 美元的时候，是政治参与要求迅速提高时期。到 6000 美元时期，会出现一个强大的市民社会和政治多元化的发展趋势，国外不少国家和地区，在这个时期转向多党制。韩国学者讲，他们在人均 1000—3000 美元时期，就出现了政治多元化发展趋势^①。

^① 李景治：《世界政党的发展和中国特色政党制度的建设》，《中央社会主义学院学报》2004 年第 1 期。

我国人均 GDP 已经达到 1000 美元,在今后 20 年或更长一些时间,会不会出现上述趋势?或者将会出现什么样的趋势?这些国家转向多党制,主要是原有的政党体制不能适应本国政治发展的要求。邓小平讲,我国也是多党,不过是共产党领导的多党合作制度。这种协商式政党制度内含巨大的政治包容性和巨大的发展潜力,如何通过不断完善和发展我国共产党领导的多党合作制度,不断开发其潜在优势,以应对和适应我国政治发展趋势的要求,从而使我国的多党合作制度能够长期坚持并充满生机活力?凡事预则立,不预则废,这是需要我们从社会发展规律、社会主义建设规律以及共产党执政规律出发,紧密结合中国迅速变化着的实际,认真研究回答的问题。

我国社会的深刻转型,使社会阶层的分化重组加快。出现了一些新社会阶层和各种利益群体,随着市场经济的发展和政府职能的转换,新社会阶层还会不断发展,并在社会生活中发挥着越来越重要的作用。在西欧,由于科技革命和知识经济的兴起,社会结构呈现出两头小、中间大的橄榄型,对以传统产业工人为阶级基础和社会依靠力量的政党提出严峻挑战。有些国家的共产党,不能及时调整自己的政策,随着传统产业工人队伍的萎缩,党的阶级基础和社会基础急剧缩小,党的力量受到严重削弱。而那些适应社会结构变化,及时调整政策,以扩大自己的阶级基础和社会基础的政党,其党员队伍得到巩固和发展,得票率不断提高。适应我国社会结构的变化,执政的共产党为巩固自己的阶级基础和扩大群众基础,进一步确定和强调了知识分子是工人阶级的一部分,制定了吸收新社会阶层中符合党员条件的优秀分子入党的新政策,但是,参政党如何适应这种变化?特