



人民政协学

R e n m i n Z h e n g x i e x u e

何邦泰 梁承文◎著



全国优秀出版社 全国百佳图书出版单位 广东教育出版社



人民政协学

R e n m i n Z h e n g x i e x u e

何邦泰 梁承文◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

人民政协学 / 何邦泰, 梁承文著. —广州: 广东教育出版社, 2013. 7

ISBN 978-7-5548-0392-9

I. ①人… II. ①何… ②梁… III. ①中国人民政治协商会议—理论研究 IV. ①D627

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第176491号

责任编辑: 靳淑敏

封面设计: 黎国泰

责任技编: 吴伟腾

广东教育出版社出版发行

(广州市环市东路472号12-15楼)

邮政编码: 510075

网址: <http://www.gjs.cn>

广东新华发行集团股份有限公司经销

广州东瀚印刷有限公司印刷

(花都区新华街建设路松园大华二街二号)

787毫米×1092毫米 16开本 7.125印张 140 000字

2013年7月第1版 2013年7月第1次印刷

ISBN 978-7-5548-0392-9

定价: 15.00元

质量监督电话: 020-87613102 购书咨询电话: 020-87621848

何邦泰简介

Foreword

何邦泰，笔名墨文，向敬岳等，广州市人。广东省文化传播学会副会长，广东省佛文化研究委员会主任，广东省华文国学院教授、顾问。历任广州市政协副秘书长，广州市政协理论研究会常务副会长，广州市邓小平理论研究会副会长，广州市统一战线理论研究会副会长，广州市中华民族凝聚力研究会副会长，广州市书画学院副院长。原中国逻辑与语言研究会常务理事兼副秘书长，中国逻辑学会理事，中国形式逻辑研究会理事，广西社会科学联合会常务委员，广西逻辑学会会长，广西语言文学学会常务副会长，广西社会学学会常务副会长，广西作家协会理论委员，广西智力大学校委会主任，《大众逻辑》杂志主编。至今已出版著作32种，主要专著有《形象思维学概论》、《正确理解辩证法、认识论和逻辑的统一》、《同自学青年谈逻辑》。《建设旅游文化之路》等7本论著，获省级社会科学优秀成果奖，主编《广州抗战纪实》获全国优秀文史图书奖，《春梦无痕》（长篇小说）和《浓浓的情话》（诗集）均获中国作家笔会优秀作品奖。已在《光明日报》、《羊城晚报》和《人民政协报》等报刊发表论文、散文、诗歌、评论等500多篇，并多次获全国或省级颁发

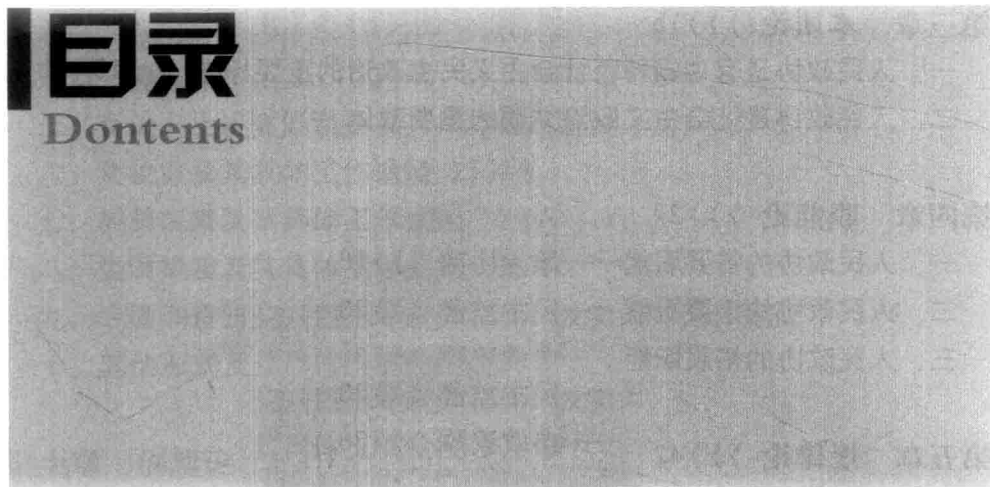
优秀作品奖。其事绩入选《中国文艺家传集》、《中国当代艺术界名人录》、《中华人物辞海》（当代文化卷）、《中国国情报告·专家学者卷》等。

梁承文简介

Foreword

梁承文，女，广州人，中山大学中文系本科毕业，并获硕士学位。历任荔湾区委宣传部理论科副科长、科长，区政协办公室副主任，区政协港澳台侨委副主任，学习文史委主任，广州市人民政协理论研究会理事，荔湾区政协理论研究会秘书长。曾任荔湾区文学艺术联合会常务副主席，广州市文联委员。

从1993年开始在《人民日报》、《人民政协报》、《羊城晚报》等国家级及省市级报刊上发表论文和散文等作品90多万字。论文侧重于人民政协理论、统战理论和工商管理，其中有7篇论文获市级优秀论文一、二等奖。其中在《人民政协报》的论文2篇被收入《新华文摘》。已出版著作15本，主要有《政协理论纵横谈》、《历代名人咏荔湾》、《荔湾文史》等图书；参与编撰的有《实践与探索》、《粤剧粤曲艺术在西关》、《荔澳情深记丹青》、《翰墨颂辉煌》等。并策划与编撰了《西关小姐》电视专题片，在广州电视台播出，远播东南亚各国，获得普遍好评。



第一章 绪论 >>>1

- 一、人民政协的性质 >>>1
- 二、人民政协的特点 >>>4
- 三、人民政协的职能 >>>4
- 四、人民政协的重要作用 >>>6
- 五、人民政协学的界定 >>>7

第二章 基础论 >>>9

- 一、社会存在的所有界别是人民政协的社会基础 >>>9
- 二、明确人民政协的社会基础的重要意义 >>>11
- 三、人民政协夯实自身社会基础的途径 >>>13

第三章 本质论 >>>15

- 一、人民政协是有中国特色社会主义民主政治的重要标志 >>>15
- 二、人民政协是社会主义政治文明的重要载体 >>>21

第四章 职能论 >>>27

- 一、人民政协的首要职能——政治协商 >>>28
- 二、人民政协的重要职能——民主监督 >>>33
- 三、人民政协的拓展职能——参政议政 >>>38

第五章 规律论 >>>42

- 一、多界别多阶层辩证统一规律 >>>42
- 二、求同存异规律 >>>45
- 三、虚与实互变规律 >>>49

第六章 合作论 >>>52

- 一、正确认识中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要作用 >>>52
- 二、人民政协和民主党派的紧密关系 >>>55
- 三、充分发挥共产党领导的多党合作和政治协商重要作用的途径 >>>59

第七章 方法论 >>>62

- 一、人民政协工作方法的前提和起点 >>>62
- 二、常用的简单分析与综合方法 >>>66
- 三、深层次分析使用的辩证推理方法 >>>68

第八章 形式论（一） >>>74

- 一、全体政协委员协商会议及其具体工作途径 >>>76
- 二、政协常务委员协商会议及其具体工作途径 >>>80
- 三、主席会议及其具体工作途径 >>>83
- 四、专门委员会会议及其具体工作途径 >>>84

第九章 形式论 (二) >>>87

- 五、有关人士协商座谈会及其具体工作途径 >>>87
- 六、建议案及其具体工作途径 >>>88
- 七、委员视察及其具体工作途径 >>>90
- 八、委员提案及其具体工作途径 >>>92
- 九、专题调查研究 (包括专题论证会) 及其具体工作途径 >>>94
- 十、其他形式及其具体工作途径 >>>96

第十章 创新论 >>>99

- 一、多向的思维 >>>100
- 二、逆向的思维 >>>101
- 三、曲线的思维 >>>101
- 四、迂回的思维 >>>102
- 五、从幻求真的思维 >>>102
- 六、模糊的思维 >>>103
- 七、捕捉机遇的思维 >>>103
- 八、形象的思维 >>>104
- 九、潜思维的开发 >>>104

第一章 绪论

一、人民政协的性质

人民政协的性质，概括起来，就是：中国人民爱国统一战线的组织；中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构；我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。

（一）人民政协是中国人民爱国统一战线的组织

认识人民政协这一性质，必须深入学习领会邓小平统一战线的理论。

其一，邓小平统一战线理论的一条主线是充分肯定新时期统一战线的重要战略地位。根据新时期的新形势和战略任务，明确指出统一战线过去是党的三大法宝之一，在建设有中国特色社会主义的新历史时期，统一战线仍然是我们的一大法宝。

其二，邓小平新时期统一战线理论的主题和核心是“爱国统一战线”。根据国内阶级关系和统一战线内部结构的变化，他明确指出“新时期统一战线到了新的发展阶段”，就是“爱国统一战线阶段”。

其三，新时期统一战线的重要特点是比过去任何时期更加扩大和空前广泛。即由原来中国共产党领导的工人阶级、农民阶级、小资产阶级和民族资产阶级的联盟，发展为中国共产党领导的，以工农联盟为基础的，拥护社会主义的劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的广泛政治联盟。以江泽民为核心的中共第三代领导核心根据邓小平思想，具体指出新时期统一战线包括两个大范围的联盟：大陆范围内以爱国主义和社会主义为政治基础的团结全体劳动者和爱国者的联盟，这是主体；还

有大陆范围外以爱国主义和拥护祖国统一为政治基础的团结台胞、港澳同胞和海外侨胞的广泛联盟。

其四，新时期统一战线的一个重要的新内容是“一国两制”，和平统一祖国。这是邓小平对马克思主义毛泽东思想关于统一战线理论的极大发展，是解决祖国完全统一这个伟大事业的新构想、新思路和新途径，体现了邓小平新时期统一战线理论的原则性和灵活性的高度统一。

其五，新时期统一战线的任务是为社会主义经济建设和改革开放服务，建设社会主义民主政治，推进祖国和平统一大业。其基本工作方针是与各民主党派“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”。

由此可见，作为中国人民爱国统一战线组织的人民政协，肩负着统一战线重任，有独特的地位与作用，“前程远大，大有可为”。

（二）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

邓小平从新时期爱国统一战线出发，考察和研究统一战线的历史与现实，提出了巩固和发展新时期爱国统一战线的重要思想，就是要坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。其要点如下：

其一，中国共产党领导的多党合作和政治协商是我国的基本政治制度。这是我国长期革命和建设实践中形成的，体现了我国政治制度的特点和优点。

这种政治制度有其必然性，是由具体的历史条件和现实条件决定的。其历史条件是各民主党派在民主革命时期同我们党一道前进，一道经受考验；在争取新民主主义革命胜利和建设新中国的斗争中各民主党派都发挥了重要的作用；新中国成立后，各民主党派推动与帮助自己成员和所联系的人们在社会主义改革、参加社会主义建设、反对国内外敌人的斗争中，都作出了宝贵的贡献。

现实条件指：在新的历史时期，各民主党派仍具有重要地位和不容忽视的作用，定能作出新的更大贡献。具体说，在社会主义现代化建设方面，各民主党派及工商联有大量知识分子，其中有不少专家，这是不可缺少的重要力量，可以发挥重要作用；在反对官僚主义，建设社会主义民主制度方面，各民主党派及工商联能提供单靠共产党员所不能的监督，能够发现我们的工作中没能发现的错误和缺点，能够对我们的工作作出有益的帮助；在促进祖国统一方面，各民主党派及工商联在台、港、澳有广泛的联系和影响，能在祖国统一大业中积极贡献力量。

其二，新时期民主党派的性质都已成为各自联系的一部分社会主义劳动者、一部分拥护社会主义爱国者的政治联盟，都是中国共产党领导的为社会主义服务的政治力量。

新时期民主党派的性质已发生两大转变：一是从过去的阶级联盟性质转变为政治联盟，与中共一样致力于社会主义现代化事业。二是代表性从过去代表民族资产阶级和上层小资产阶级及其知识分子，转变成为代表各自联系的一部分社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者。

其三，新时期民主党派处于参政党的地位。根据上述性质，各民主党派坚持拥护中国共产党的领导，与中共有着共同的奋斗目标，致力于社会主义现代化建设和祖国统一大业，因而是中国共产党的友党；在政治上则是参政党，绝不是在野党。

其四，始终要坚持中国共产党的领导，坚持中国共产党的执政党地位，坚持党对统一战线的领导权。这是坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商这个基本政治制度的根本。

其五，与西方政党制度比较，中国共产党领导的多党合作和政治协商政治制度优于西方的政党制度。因为我们代表广大劳动人民利益；中国共产党全心全意为人民服务，各民主党派代表所联系的部分社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者。而西方资产阶级政党不管这个党那个党，并不代表劳动人民的利益，而是大资产阶级不同利益集团的互相倾轧。我们的多党合作还有共同的理想，有中国共产党的领导，服务于社会主义事业。而西方资产阶级政党却没有共同理想，各有各的纲领。

由上述内容可见，人民政协作为实现中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要机构，具有独特的不可替代的重要地位和重要作用。人民政协履行好这个机构职能，对坚持和完善我国基本政治制度具有重大的意义。

（三）人民政协是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式

其一，我国是人民当家做主的社会主义国家，必须有充分的人民民主。邓小平深刻总结“文革”的严重历史教训，明确提出“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”。

其二，发展社会主义民主是建设社会主义的根本目标和重要任务之一，也是政协工作的主题之一。中共中央一贯坚持新历史时期的战略目标和任务就是建设富强、民主、文明的社会主义现代化国家。

其三，人民政协是建设与发展社会主义民主的重要渠道，也是反映社情民意的重要桥梁。人民政协直接肩负建设和发展社会主义民主政治的重任，可说是任重而道远。

二、人民政协的特点

（一）组织上的广泛代表性与政治上的巨大包容性

按大团结、大联合的原则，政协委员中包括社会上所有界别，包括各党派、各团体和其他社会界别。

按求同存异原则，在共同的政治基础上要吸纳和包容所有的社会界别以及政治派别和政治力量参加；在政协会议上可以听到社会各界别特别是各民主党派、工商联和各政治派别、政治力量的意见和声音

（二）党派合作性

其一，作为参加政协单位的各党派是人民政协的重要组织基础。

其二，各民主党派在政协的会议和活动中可以以党派的名义发言。

其三，人民政协要坚持中国共产党的领导，按“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针开展履行职能的各项活动。

其四，长期以来，人民政协在多党合作方面作了不懈的努力，并制订了规范措施。今后还要进一步加强党派合作。

（三）民主性和协商性

人民政协要以发展社会主义民主为己任，决不能搞一言堂；在履行职能过程中，人民政协始终要坚持贯彻民主协商精神，这是政协独有的特点。它不同于党政机关可以发号施令。

三、人民政协的职能

邓小平在1979年6月15日全国政协第五届二次全会上致开幕词时指出：新时期政协的任务是要调动一切积极因素，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局面，为把我国建成现代化社会主义强国而奋斗。围绕这个任务，人民政协要履行好政治协商、民主监督和参政议政的职能，积极推进职能规范化、制度化、程序化建设。

（一）为什么政协职能要规范化、制度化、程序化

一是新的历史时期建立社会主义市场经济的必然要求。

新时期经济领域的变革主要是经济体制的改革及其深化。随着经济体制改革朝着建立社会主义市场经济的目标发展，必然出现多成分、多分配形式，同时也必然出现多阶层。多阶层的利益矛盾冲突不可避免。为此，在经济体制改革深化的同时，必须要相应进行政治体制改革，做好化解矛盾协调关系工作，否则经济体制改革不可能深入发展。坚持和完善有中国特色社会主义的基本政治制度，是政治体制改革的重点内容之一，它要求人民政协要富有成效地履行“三大职能”，这就需要认真总结政协工作经验，实行政协履行职能规范化、制度化和程序化。

二是新历史时期建设有中国特色社会主义民主政治的需要。

我国各族人民当家做主的社会本质，决定了广大人民群众享有最广泛的社会主义民主。人民政协历来是社会主义民主政治的重要形式，也是体现社会主义民主政治的重要场所。新历史时期建设有中国特色社会主义民主政治，就要充分发挥人民政协的重要作用，不断推进社会主义民主政治建设。当前，人民政协需要富有成效地履行政协三项职能，那就要实行政协职能规范化、制度化和程序化，避免履行职能的随意性和表面性，使政协委员履行职能“到位”，能够大有作为。

为此，1995年1月全国政协第八届常委会第九次会议通过了《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》。中共中央接着专门发出《中共中央关于批转〈政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定〉的通知》，要求各级党委认真贯彻执行。这标志着我国人民政协履行职能进入了规范化、制度化、程序化的新阶段。

（二）关于政协三项职能的“规定”

其一，政治协商概念的科学界定及其主要内容、形式。

一是政治协商概念的科学界定：对国家和地方大政方针，政治、经济、文化以及社会生活中的重要问题在决策之前和决策执行过程中的重要问题进行协商。这个界定既包括国家和地方大事在决策之前要进行协商，也包括决策以后在执行过程中发现重要问题也要协商。

二是协商的内容。包括物质文明、精神文明、法制的建设与改革开放的重要方针、政策、部署等14种大事。

三是协商的形式。有召开全体委员会议、常委会议、主席会议、专委

会会议、部分委员座谈会等6种。

其二，民主监督概念的科学界定及其主要内容和形式。

一是民主监督概念的科学界定：对国家宪法、法律和法规的实施，重大方针政策的贯彻执行，国家机关及其工作人员的工作，通过建议和批评实行监督。其特点是对所列三个大方面存在的问题进行民主监督。

二是民主监督的内容。除界定所列三个大方面之外，还有对国民经济、社会发展计划与财政预算执行情况，以及对参加政协单位和个人执行政协章程、决议的情况进行监督。

三是民主监督的形式。有全体委员会议、常委会议、主席会议向党政机关的提议案，专委会的建议和调查报告，委员视察，委员提案，委员举报，参加党政部门组织的调查和检查活动等。

其三，参政议政概念的含义及其内容和形式。

一是参政议政概念的含义：参政议政是政治协商和民主监督的拓展和延伸。

二是参政议政的内容。既包括了政治协商、民主监督的内容，还有选择课题，组织调查研究；广开言路，广开才路，充分发挥委员的专长和作用；参与经济、政治、文化、科技、教育、艺术、体育、外交、人事、社会政治生活中的重要活动等。

三是参政议政的形式。除了政治协商、民主监督的形式外，还有在调查研究基础上提出建设性意见，探索广开言路、才路的多种形式等。

四、人民政协的重要作用

（一）团结的作用

其一，长期以来，人民政协一直是我国广大人民群众大团结的象征。

其二，长期以来，历届政协“章程”都把“团结”作为人民政协该发挥的首要作用写在章程上。

其三，党和国家领导人历来讲话对政协首先强调的是发挥团结的作用。

（二）参谋作用

其一，这是由政协的特殊地位与特点决定的。政协非权力机关，也非决策机关；而是多党合作、广泛爱国统一战线、发扬社会主义民主的重要机构，所协商、监督、参政议政提出的建议、批评和提案，无疑都起到参

谋作用。

其二，党和国家领导人都强调发挥政协的参谋作用。

其三，政协是“人才库”、“智囊团”，从历史到现实都起到了重要参谋作用。

（三）民主监督的作用

其一，党和国家领导人历来认为政协要起民主监督作用。

其二，新时期特别重视政协发挥民主监督作用是新形势发展的需要。

其三，过去政协民主监督力度不够，要大力加强。

（四）桥梁作用

其一，党和国家领导人都要求政协发挥沟通党政机关和人民群众联系的桥梁作用。

其二，政协在反映社情民意上具备独有的优势，政协委员来自各党派、人民团体和社会各界，最了解本界别社情民意。

其三，在历史和现实上，人民政协是沟通党政机关和人民大众联系的重要渠道和桥梁。

五、人民政协学的界定

明确认识人民政协的性质、特点和职能、作用，这是研究人民政协学的首要问题。如果对上述四个问题不了解，就不可能谈及研究人民政协学。然而，只认识上述四个问题，也未能回答什么是人民政协学这个命题。因为作为一门科学，不仅要界定它的特定对象的本质，而且要明确界定特定对象运作过程所遵循的规律，以及它的表现形式和具有方法论意义的基本工作方法。那么，如何对人民政协学作出这样的科学界定呢？笔者根据自己在人民政协工作多年的体会和研究成果，综合作出如下回答：

第一，人民政协学是研究人民政协这个对象的本质及其职能的科学。任何事物都是多矛盾的综合体，而多矛盾中总有一个主要矛盾，而主要矛盾的主要方面就决定了事物的性质。人民政协的性质，本章前面已经进行了分析与论述，就是：中国人民爱国统一战线的组织；中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构；我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。据这些性质进一步概括，人民政协的特定本质就是有中国特色的社会主义民主政治的重要标志，是社会主义政治文明的重要载体。关于这

个问题，往后将有专门论述。至于人民政协的职能，本章前面也进行了专门论述。那就是：政治协商；民主监督；参政议政。这三项职能是由人民政协的性质规定所决定的，是人民政协运作的具体内容，往后也将作专门论述。

第二，人民政协学又是研究人民政协履行职能运作过程的规律的科学。任何事物按其职能运作过程都有规律可以遵循。这样的规律指导着事物的运动，并推动其发展。如果不重视和不掌握规律，就会陷入盲目性、自发性，工作就会事倍功半，甚至出现失误。只有重视和自觉掌握规律，工作才有自觉性、主动性。人民政协履行职能运作过程是有规律的，那就是多界别多阶层辩证统一规律；求同存异规律；虚与实互变规律。其中，多界别多阶层辩证统一规律是人民政协履行职能运作过程中的根本规律，贯彻于人民政协履行职能的始终；求同存异规律是人民政协的职能在意识形态领域运行的规律；而虚与实互变规律则是人民政协工作中发展变化的规律。这些规律是以唯物辩证法具体分析人民政协履行职能的运作实际而得出来的，是马克思主义和人民政协工作实际结合的产物。

第三，人民政协学又是研究人民政协履行职能的方法的科学。这里研究的方法论是由日常具体运作方法而来，但又高于日常具体工作方法，即有方法论意义的思维方法与操作方法。这样的方法具有概括性和抽象性，因而具有更高的指导意义与普遍适用意义。这些方法包括常用的简单分析与综合方法；深层次分析的辩证推理方法。其中每种方法都有一系列子项方法。这些，后文将作专门论述。

第四，人民政协学又是研究人民政协履行职能的表现形式的科学。人民政协履行职能的各种形式，在本章前面已列举了主要形式，如全体政协委员协商会议、政协常务委员协商会议、政协主席会议、政协专门委员会会议、提案、专题调查、视察、专题议政会等等。这些形式是人民政协履行职能的依托，职能就在其中体现，履行职能所要遵循的规律也体现在其中。后文将作专门论述。

综上所述，人民政协学就是研究人民政协的本质与职能及其规律、方法与形式的科学。这是建立一门科学所必须研究解决的几个方面的问题，本书逐一从理论与实践结合上加以分析与论述。希望以此填补社会科学长期以来的一个空白。