

中央社会主义学院理论文库
郑宪 等 / 编著

中国参政党建设新论

ZHANGGUO CANZHENG DANG JIANSHE XINLUN

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

中央社会主义学院理论文库

中央社会主义学院重点科研项目

中国参政党建设新论

郑宪 等 编著

中共中央党校出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国参政党建设新论/郑宪等编著. —北京:中共中央党校出版社, 2006. 10

ISBN 7 - 5035 - 3558 - X

I. 中... II. 郑... III. 民主党派 - 党的建设 - 研究 - 中国 IV. D665

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 117363 号

中共中央党校出版社出版发行

社址:北京市海淀区大有庄 100 号

电话:(010)62805800(办公室) (010)62805816(发行部)

邮编:100091 网址:www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印刷装订

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 A5 印张:7.25

字数:188 千字 印数:1-4000 册

定价:15.00 元

责任编辑 张克敏

封面设计 孙超英

版式设计 李 灵

责任校对 于小红

责任印制 宋二顺

编写人员

郑 宪	李金河	王小鸿
王彩玲	姚植传	王桂玲
高 薇		

前 言

中共十六大和十六届四中全会确定了党在新世纪经济、政治、文化、社会四位一体的发展目标,使多党合作事业、统一战线和民主党派工作在中国政治发展中,在全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会中具有越来越重要的地位。2004年初,胡锦涛同志在党外人士座谈会上指出,要认真总结多党合作实践的好经验好做法,着眼于推进社会主义政治文明建设,进一步推进中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的制度化、规范化、程序化,扎扎实实地把我国多党合作事业推向前进。为此,中央有关部门成立了新文件起草组,经过上上下下反复调研、研讨、修改,形成了《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》(以下简称2005年《意见》)于2005年2月下发。该文件提出中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,是我国的一项基本政治制度,是具有中国特色的社会主义政党制度。坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是建设社会主义政治文明的重要内容。

在上述文件精神指导下,认真总结共产党执政的规律,研究社会主义建设的规律和人类社会发展的规律已经成为中国共产党的自觉行动。作为参政党的中国各民主党派与共产党一样处于相同的历史背景和国内环境,参政党也面临新形势和新任务,研究参政党的参政规律和社会主义建设规律、人类发展的规律同样是更好履行参政党基本职能的迫切要求。

在新世纪新阶段,坚持和完善我国政党制度,促进我国社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化建设,离不开加强对我国多党合作制度的建设,当然也离不开作为多党合作政党制度的组成部分的参政党建设。建设适应21世纪要求的参政党,是坚持中国特色社会主义政治发展道路,建设社会主义政治文明对参政党自身建设提出的新的任务要求。

2005年2月4日,胡锦涛同志在中南海召开的党外人士迎春座谈会上,就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提出了五点要求。第一,要坚持走中国特色社会主义政治发展道路。第二,要坚持中国共产党的领导、充分发扬社会主义民主。第三,要坚持把发展作为多党合作和政治协商的根本任务。第四,要坚持推进多党合作和政治协商的制度化、规范化、程序化。第五,要坚持执政党建设和参政党建设互相促进。他提出“中国共产党要适应形势和任务的发展不断加强自身的全面建设,特别是要加强执政能力建设和先进性建设,坚持科学执政、民主执政、依法执政,不断提高执政能力、巩固执政地位、履行执政使命。各民主党派要不断提高政治把握能力、参政议政能力、合作共事能力和组织协调能力,同中国共产党一道开创多党合作事业的新局面”^①。在2006年7月10日至12日召开的第二十次全国统战工作会议上,胡锦涛总书记对这一论断又作了进一步深化,指出“既要坚持中国共产党的领导,又要促进多党派团结合作;既要提高党的执政能力,又要发挥民主党派参政议政的作用;既要重视做好民主党派的思想引导工作,又要真诚接受他们的民主监督;既要全面推进党的建设新的伟大工程,又要积极支持

^① 见《人民日报》,2005年2月5日。

民主党派加强自身建设,使执政党建设与参政党建设相互促进,更好地统一于多党合作、共创伟业的历史进程中”。应该说胡总书记关于执政党与参政党建设互相促进论断的提出和深化,在共产党的历史上是第一次,无论是对作为参政党的各民主党派及其全体党员,还是对参政党建设理论工作者都是巨大的鼓舞和鞭策,促使我们更加深入地研究参政党建设的有关理论,争取以发展的理论指导实践的发展。

二

1989年12月底通过的《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》(以下简称1989年《意见》),首次以文件的形式正式确认了我国各民主党派的参政党地位,并把“支持民主党派加强自身建设”专门列为一个部分提出相关政策,体现了中共中央对民主党派自身建设的重视,也使民主党派的自身建设问题提上了重要的议事日程。此后不久,各民主党派中央纷纷召开会议,把加强自身建设和发挥民主党派作用确定为各自党派的“双重任务”或“基本任务”。各民主党派在加强自身建设方面做了很多工作,摸索了一些好的做法,制定了一系列行之有效的措施和条例,使民主党派建设开始逐步走向制度化、规范化、程序化。

《意见》发表至今17年了。17年来,各民主党派在履行职能的过程中日益深刻地认识到履行参政议政职能和加强自身建设的重要性,它们结合各自的特点,认真学习和借鉴中国共产党加强党的建设经验,在履行参政党职能及加强自身建设方面做了大量工作,取得了积极成效,积累了宝贵经验。特别是2002年换届后,各民主党派把进一步加强自身建设作为推进多党合作新发展的基础工作,并把它写进各自的章程。

自1998年以来,各民主党派围绕加强自身建设问题进行多次研

◇ 中国参政党建设新论 ◇

讨和座谈,于1999年5月,形成了《各民主党派中央关于加强自身建设若干问题座谈会纪要》,2004年11月形成了《关于民主党派组织建设若干问题座谈会纪要》,联合下发各级民主党派贯彻执行。经过20世纪90年代和21世纪初的三次换届后,各民主党派自身发生了很大变化,自身建设理论也有许多进展。比如,确立了新世纪民主党派的指导思想;把参政党建设目标写进各自的章程。各民主党派根据中国共产党的十六大和十六届四中全会精神提出,要提高民主党派的政治把握能力、参政议政能力、组织协调能力和合作共事能力,把自身建设提高到新的水平,等等。

理论需要随着实践的发展而发展,实践才能使理论之树常青。我们认为,在总结十多年来民主党派建设的实践基础上,围绕在新世纪如何加强参政党建设,把民主党派自身建设提高到新的水平,形成和构建民主党派建设理论,把民主党派自身建设推向一个更高的层次,应该说既是时代向各民主党派提出的要求,也是共产党领导的多党合作制度和民主党派自身发展的呼唤。同时,建立比较完整的民主党派建设理论体系,也具有了更丰富的实践基础和理论探索的环境。

三

中共十六大把“三个代表”重要思想确定为党必须长期坚持的指导思想,规划和解决了在新的历史条件下中共如何搞好党的建设的重大历史课题,集中体现了中国共产党自身建设积累的新经验,反映出中国共产党作为执政党和成熟政党的特色。近年以来,民主党派也开始思考和讨论“建设一个什么样的参政党,如何建设参政党的问题”,有的党派更进一步提出自身建设的目标是“把自己建设成为适应21世纪要求的参政党”或“建设适应新世纪新阶段要求的参政党”的命题。

IV

民主党派提出“建设适应新世纪新阶段要求的参政党”的命题，有与共产党一样遇到了国内外形势的发展和党内出现变化的情况，使各个政党的工作遇到新的机遇和挑战的原因，同时也是我国民主党派的特殊情况和特殊需要决定的。也就是说民主党派提出建设适应 21 世纪要求的参政党的原因，既是与中共一起完成建设中国特色社会主义事业共同任务的需要，也是民主党派完成参政党自身存在发展的需要。

面对新的形势，世界上大多数政党都在积极应对，积极调整自己的战略和策略，迎接新世纪新阶段的挑战。为了应对世界形势和国内社会政治经济形势的挑战，国外有关专家和专业工作者做了很多研究工作，政党制度研究、政党建设理论的研究成果颇多。但迄今为止，关于中国政党制度下参政党建设问题的研究还是刚刚起步。也就是说研究中国特色的参政党问题还没有引起国内外学者的普遍重视。

理论来源于实践，实践呼唤着理论。从理论上系统阐述民主党派的自身建设，揭示参政党建设的特殊规律，可以说是实践向我们提出的一个新课题。为此，中央社会主义学院的教师先后完成了国家“八五”青年社会科学研究基金课题、北京市“九五”社科基金课题，出版了课题的最终成果《中国参政党建设概论》、《中国参政党运行机制》等书；1999 年中央社会主义学院教授郑宪完成了《中国民主党派建设理论》的专著，由中共中央党校出版社出版，该书于 2005 年初又进行第二次修订再版。这些研究成果的出版，填补了我国在民主党派自身建设理论研究方面的空白，发行以后，受到了各民主党派和广大党派成员的欢迎和好评。近些年来，中央和各地统战部、各民主党派和各地社会主义学院也在调研基础上产生了一批有理论、有事实分析的著作和论文。这些成果对新时期参政党建设工作提供了一定的理论和思想准备。但是，关于民主党派建设在新世纪新阶段面临的任務，以及根据民主党派在新世纪的变化和特点的深入研究还处

于初步阶段,有关的研究成果还不多。研究和探讨这个课题既是中央关注、基层关心、实践需要的问题,同时又是新世纪多党合作工作中面临的一个基本的、迫切要求解决的现实问题。因此,加强参政党问题的研究具有重要的理论和现实意义;加强对新世纪参政党建设的研究对于进一步深化多党合作制度建设会有所帮助,也是参政党与中国共产党一道实现全面建设小康社会目标所迫切需要解决的问题。

正是适应上述理论和实践发展的要求,我们合作撰写了这本《参政党建设新论》,力图反映建设适应 21 世纪要求的参政党的要求,将近几年来,各民主党派在实践中的经验进行一次总结和升华,提出关于新世纪新阶段参政党建设问题的思考,对参政党建设的理论作进一步的分析和探讨,并反映最新的研究成果。力图达到帮助民主党派成员和从事统一战线工作的干部在新世纪更好地贯彻中共中央关于执政党建设与参政党建设相互促进的精神,推进民主党派自身建设走向成熟和规范,推进民主党派建设理论和政策的研究走向深化。

参政党自身建设理论是一门年轻的学科,又是有自己特色的学科。虽然人们已经承认了它是一门专门研究民主党派自身建设的学科,但对它的理论体系界内目前还没有一个统一的固定的看法。本书所提出的一些意见和看法只是一次新的探索,也有待于读者和作者一起继续研讨和进一步完善。参政党建设理论的形成还需要各民主党派、各有关部门及理论工作者的多方面努力。让我们共同来做这件事。

作 者

2006 年 8 月于北京

目 录

I	前 言
1	第一章 导 论
2	一 新世纪新阶段参政党建设面临的机遇和挑战
18	二 新世纪新阶段参政党建设的目标和任务
30	第二章 参政党建设理论的形成和发展
30	一 中国政党格局中的参政党
46	二 参政党建设理论的提出和发展
50	三 新时期参政党建设理论取得的新进展
66	第三章 参政党的领导班子建设
66	一 参政党领导班子建设的内涵和要求
68	二 参政党领导班子建设的特点和现状
73	三 参政党领导班子建设的指导思想和原则
77	四 加强参政党领导班子建设的措施
85	第四章 参政党的思想建设
85	一 新形势下参政党思想建设面临的新课题
93	二 新世纪参政党思想建设的主要内容
108	三 参政党思想建设的途径和方式
116	第五章 参政党的组织建设
117	一 参政党组织的概况和现状

124	二	参政党组织建设的重要意义
128	三	参政党组织发展的基本经验和存在的主要问题
133	四	参政党组织发展的指导思想和原则
138	第六章	参政党的基层组织建设
138	一	参政党基层组织的地位和作用
140	二	新世纪新阶段参政党基层组织任务
142	三	参政党基层组织建设的现状和问题
144	四	加强参政党基层组织建设的思路
153	第七章	参政党的机关建设
153	一	参政党机关的地位和作用
155	二	参政党机关建设的主要内容和要求
157	三	参政党机关建设的薄弱环节
159	四	参政党机关建设的重点和措施
168	第八章	建立和完善参政党的运行机制
169	一	参政党运行机制的基本理论
173	二	参政党运行机制的历史发展和现状
193	三	完善参政党运行机制的途径和思路
203	第九章	参政党履行职能的制度化 and 规范化
203	一	新世纪新阶段参政党的基本职能
204	二	参政党履行职能的基本状况
210	三	参政党履行职能的制度化 and 规范化思考
218	后 记	

第一章 导 论

政党制度是国家政治体制的重要组成部分，在国家的政治和社会生活中发挥着重要的作用。在新世纪新阶段全面建设小康社会的过程中，坚持和完善中国特色的政党制度是发展社会主义民主政治，建设高度政治文明目标的重要组成部分。

在我国发展社会主义民主，推进政治文明建设，需要做的工作很多，其中很重要的一个方面就是坚持和完善我国多党合作和政治协商的制度。因为中国的政治发展水平如何，政党制度的成效如何，一方面取决于中国共产党的凝聚力和领导水平，能否正确领导和自身建设的状况，另一方面也取决于作为参政党的各民主党派自身建设状况如何。也就是说，我国政党制度的完善和发展过程中包含两个方面的基本内容：一是执政党即共产党的建设，二是各民主党派的自身建设。可见参政党作为政党制度的重要组成部分，在国家政治生活中的地位和作用有着不可替代的意义。在发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明中不能不重视政党制度的建设和发展，也就不能不重视各民主党派的建设和发展问题。只有在搞好共产党建设的同时，也注重搞好民主党派的自身建设，中国共产党领导的多党合作的政党制度才能存在和发展，我们的政党制度才会有生命力。

为了适应我国社会主义现代化建设的要求，适应建设社会主义政治文明建设目标的要求，适应建设新世纪新阶段参政党的要求，本章拟就在新世纪新阶段我国参政党建设面临的机遇和挑战，以及对建设高素质参政党，推进民主政治建设的发展的有关问题进行阐述和研讨，以期达到促进中国共产党领导的多党合作

或者政治协商制度完善和发展的目的。

一、新世纪新阶段参政党建设面临的机遇和挑战

我国参政党在新世纪面临的机遇和挑战，主要是基于民主党派遇到了“三个大变化”，即世界发生了深刻的变化，中国正在发生大变化，同时中国各民主党派在改革开放后 20 多年来也发生了大变化。三大变化要求在中国处于组织、参与政权运作的各民主党派，根据变化了的世情、国情、党情做出正确的判断和决策，协助和支持执政的中国共产党一道推动中国社会主义事业的不断向前发展。

（一）世界政党的发展变化对中国政党的挑战

1. 苏联模式政党制度瓦解，世界社会主义运动处于低潮的挑战。

从 20 世纪 90 年代以来苏联、东欧等一批大党老党相继丧失执政地位，中国共产党经受住了考验，带领人民领导国家建设取得了举世公认的成绩，但是我們也不能不看到中国的政党和政党制度最早是按照和学习苏联政党的模式建立的，因而中国共产党和各民主党派自身的组织原则、组织制度受苏联模式的影响比较深，虽然有些方面有所创新，例如，中国共产党结合我国的具体国情，创建了共产党领导的多党合作和政治协商制度。但不容否认，中国的政党及其政党制度也存在着一些与苏东政党相同的问题和弊端，面临着相同的压力和挑战。苏共退出历史舞台和俄罗斯的现实告诉我们，执政党的建设不解决好，共产党不但失去了执政地位，而且自己也垮掉了。这就为我们敲响了警钟。对按照苏联模式建立的党必须进行改革，对长期以来形成的落后和僵化的领导方式和执政方式必须改革，否则将难以承担和完成领导现代化建设的执政党的任务；同

样，各民主党派也难以完成现代化建设对参政党提出的任务和要求。

第二次世界大战后，东欧国家除了存在马克思主义政党外，还存在民主政党（非马克思主义政党）。比如波兰有统一农民党和民主党；保加利亚有农民联盟；民主德国有基督教民主联盟、国家民主党、自由民主党、民主农民党；捷克斯洛伐克有人民党、社会党、自由党和复兴党。这些民主政党具有较长的历史，在社会上有一定的影响。如保加利亚农民联盟成立于1899年，历史上曾经执掌过全国政权，在全国人口中平均每79人中就有一位农民联盟成员（20世纪80年代统计，下同）；波兰统一农民党，是由两个农民党于1949年合并而成的（其中一个农民党成立于1895年），拥有49万成员；波兰民主党有11万成员；民主德国的4个民主政党共有成员40万，在全国人口中平均每42人中就有一位民主政党成员。马克思主义政党与民主政党成员数的比例分别为：波兰4：1；民主德国5：1；保加利亚7：1；捷克斯洛伐克19：1。

东欧国家的政党制度一般都经历了三个阶段：第一，二战后，实行多党制，组成联合政府；第二，由人民民主进入社会主义后，接受苏联模式，马克思主义政党单独执政，在国家政治生活中排斥民主政党；第三，从20世纪70年代初开始，实行一定程度的联合执政。比如，保加利亚宪法规定：保加利亚共产党在同保加利亚农民联盟的紧密的兄弟般合作中，领导保加利亚人民共和国的发达的社会主义建设；波兰统一工人党党纲规定：波兰统一工人党在对国家发挥领导作用的同时实行联合执政方式，在我国条件下，通过三个政党的政治体制，友好盟党的共同执政和共同责任感，使波兰统一工人党的领导作用更富有内容，等等。到80年代末，东欧国家的共产党和工人党进一步认为，社会主义社会仍然是多元结构，社会主义可以在一党制下建成，也可以在多党制下建成，这为东欧剧变埋下了伏笔。东欧国家在社会主义建设中，没有探索出符合本

国国情的政党制度，或是照搬苏联的一党制，或是偏向西方的多党制，最后在政党制度上被西方所突破，从而丧失了共产党的执政地位，导致东欧剧变。

苏联模式失败的经验教训是多方面的，带给我们的挑战也是多方面的，但最重要的一是党的权力与国家各种权力的合理配置，并使这种配置科学化、制度化、程序化，不因领导人的好恶和注意力的转移而兴废。我国要保证共产党领导的多党合作制度能够长期坚持下去，就必须处理好政党与国家权力的关系，作为参政党就要把握参政党的定位，坚持“一个参加，三个参与”，并使这种定位有法律保障、用制度固定下来，用程序落实下来。

二是扩大党内民主。怎样保证广大党员的选举权和被选举权、知情权、参政议政权、监督权、罢免权，使之真正成为党的主人。如何保证党的各级委员会能够按照民主集中制的原则办事，积极发挥党员和党的基层组织的作用，扩大民主投票决定重大事项等制度的建立。

三是怎样建立和健全党内监督制度。党内的民主监督要制度化、程序化，逐步建立起一套完整的上下结合、内外结合的监督体系，要加强对各级一把手及其领导班子的监督，因为他们的好坏直接关系到党的兴衰存亡。

四是各政党如何始终代表广大人民群众的利益。苏联共产党的一个重要教训就是用理想代替现实，口头上重视人民群众的长远利益和根本利益，而实际上却忽略了人民群众的切身利益和现实利益，所以失去了人民群众的拥护和支持，这一沉痛的教训是值得执政党和参政党记取的。

苏东剧变带给参政党的直接经验教训是，东欧各国工人党对政党制度认识模糊、摇摆，在造成本国共产党下台，红旗落地的政治事件中是负有一定责任的。近年来还有一些发展中国家长期执政的党丢掉了执政地位，（如墨西哥革命制度党、印度国大党、印尼专