

合作共事工作手册

中共中央统战部 编

华文出版社

合作共事工作手册

中共中央统战部 编

华 文 出 版 社
(内部发行)

图书在版编目 (CIP) 数据

合作共事工作手册/中共中央统战部编.

—北京: 华文出版社, 2001.6

ISBN 7-5075-1166-9

I. 合… II. 中… III. 中国共产党—统一战线工
作—手册 IV. D613-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 25651 号

华 文 出 版 社 出 版

(邮编 100800 北京西城区府右街 135 号)

电子信箱: webmaster@ hwcbs. com

网址: <http://www.hwcbs.com>

电话 (010) 83086663 (010) 66035914

华文出版社发行

北京朝阳科普印刷厂印刷

850×1168 32 开本 10.75 印张 250 千字

2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

*

印 数 0001—3000 册

定 价: 28.00 元

(内部发行)

本书编委会

顾 问 王兆国 刘延东

主 编 楼志豪

副主编 庄聪生 李晓络

编 辑 周友罗 徐 寒 张少龙

序

共产党同党外人士在革命和建设事业中、在国家政权中合作共事，是党长期坚持的一项基本政策。早在新民主主义革命时期，毛泽东同志就说过：国事是国家的公事，不是一党一派的私事。共产党只有对党外人士实行民主合作的义务，而无排斥别人、垄断一切的权力。党的三代领导集体都十分重视同党外人士合作共事。新中国成立以前，我们党就在抗日根据地建立了“三三制”民主政权，各级政权机构中，共产党员、进步分子和中间分子各占三分之一。新中国成立以后，我们党在中央、地方人民政府和司法机关中吸收大量党外人士，开创了共同协商和管理国家大事的新局面。在社会主义现代化建设新时期，邓小平同志曾多次指出，我们一定要继续坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针，加强同各民主党派、无党派代表人士和一切爱国的党外朋友们的合作。以江泽民同

志为核心的党中央，积极推进社会主义民主政治建设，努力吸收更多的党外人士参加各级政府和司法机关的工作，谱写了党与党外人士合作共事的新篇章。

同党外人士在国家政权中合作共事，是巩固人民民主专政国家政权的必然要求。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，我们党在各级政府和司法机关中，必须广泛吸收各阶层、各民族、各党派、各团体和各界人士。新中国成立 50 多年来，我国人民民主专政的国家政权之所以能够经受各种严峻考验和挑战，不断得到巩固，很重要的一个方面就是在政府及司法机关中，注意吸收各方面党外代表人物参加并充分发挥他们的作用。目前我国仍处于社会主义初级阶段，在中国共产党的领导下，充分发扬社会主义民主，调动一切积极因素，进一步解放和发展社会生产力，从根本上巩固人民民主专政的国家政权，仍然需要继承和发扬在各级政府和司法机关与党外人士合作共事的优良传统，进一步巩固党与党外人士的联盟。

同党外人士在国家政权中合作共事，是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必然要求和重要体现。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是具有中国特色的社会

主义政党制度，是我国政治制度的一个特点和优点。这个制度的显著特征就在于共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政。各民主党派和无党派人士担任各级政府和司法机关的领导职务，是参政党履行参政议政职能的重要途径和体现，也是中国共产党与各民主党派通力合作、共同致力于社会主义事业的组织保证。我们党同党外人士在国家政权中的合作共事越充分，越有利于发挥我国多党合作制度的优势，抵御西方多党制、议会制的影响。

同党外人士在国家政权中合作共事，有利于加强和改善党的领导。党对各级政府和司法机关的领导，主要是政治原则、政治方向、重大方针政策的领导和向国家政权机关推荐重要干部，其中当然也包括党外干部。党外干部是国家干部队伍的重要组成部分，是国家的宝贵财富。各民主党派、无党派代表人士队伍具有人才荟萃、知识密集等优势，他们之中有着大量的各个方面的优秀人才。大胆选拔使用德才兼备的党外干部担任政府和司法机关领导职务，既保持了领导班子的合理结构，为党外人士与各级政府之间架起了沟通的桥梁，也为各级政府和司法机关广泛听取党外人士的意见和建议、自觉接受批评和监督创造了良好条件。这对于促进党和政府决策的民主

化、科学化，实行科学正确的领导是十分有利的。

建设有中国特色的社会主义是我国各阶层、各民族、各党派、各团体和各界人士的共同事业。我们党是拥有 6400 多万党员的大党，但在全国人民中仍是少数。在国家机关和各项事业中，大量工作仍要依靠党外人士来做。要深刻认识同党外人士合作共事的重要意义，克服“清一色”思想，把符合任职条件的党外干部，按照法定程序及时选配到各级政府和司法机关的领导岗位上来。要善于同党外人士合作共事，积极支持他们的工作，发挥他们的专长，保证他们有权有责。要充分发挥党外人士在各级人大和政协中的作用。党外人士中的人大代表是人民代表大会中按照宪法和法律赋予的职责发挥作用，参加国家政权，参与国家事务管理的重要方面，有利于国家政策、法律和重大决策最大限度地体现人民群众的意志。搞好党同党外人士在人民政协中的合作共事，就是要充分发挥他们在政治协商、民主监督和参政议政中的重要作用。要广开言路，广纳群言，充分听取党外人士对国家大政方针和关系国计民生的重大问题的意见，进行广泛协商，真诚合作。要加强对党外人士的培养教育和实践锻炼，支持民主党派加强自身建设，建立一支素质较高、结构合理、数量充足的党外干部

后备队伍。各级统战部门要在党委统一领导下，紧密配合有关部门，共同做好党外人士的安排工作。担任实职的各级党外干部，要努力学习邓小平理论，学习党和国家的方针政策，放开手脚，大胆工作，切实履行好人民赋予的职责，在自己的岗位上做出贡献。

最近召开的全国统战工作会议强调指出：共产党与党外人士的合作共事原则是坚定不移的。我们要按照党中央的要求，认真贯彻全国统战工作会议精神，坚持与党外人士在国家政权机关中合作共事，巩固我们党同党外人士的联盟，为完成党和国家的三大历史任务，实现中华民族的伟大复兴共同奋斗。

《合作共事工作手册》一书出版之际，恰逢中国共产党建党八十周年，写上这篇短文，是为序。

王兆国

2001年5月28日

总 论*

一、党外人士安排

1. 党外人士安排是统一战线工作的基础

党外人士是中国共产党领导的革命中形成的特定概念。它是指中共党员以外的各民主党派、无党派人士中有影响有代表性的各界人士,而不是指普通的党外群众。

党外人士安排,是统一战线工作的基础,是我国社会主义民主政治建设的重要内容,是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的具体体现和组织保证。党外人士安排工作在统战工作中占有重要地位,安排一批人,影响一大片。实践证明,搞好党外人士安排工作,搞好党与党外人士的合作共事,对于巩固和发展党与非党联盟,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,对于推进改革开放和社会主义现代化建设事业,对于促进“一国两制、和平统一”大业,都具有十分重要的意义。

2. 党外人士安排的方针政策

坚持“统筹兼顾、全面安排”的方针。“统筹兼顾、全面安排”是我党对党外人士安排的一贯方针。在新的历史时期,中国共产党根据阶级关系的变化和统一战线的发展,坚持、充实和完善了统筹兼顾、全面安排的方针,强调在安排党外人士工作中要放宽视野,全面布局,并应注意把握以下几个方面:坚持广泛的代表性;坚持原则性与灵活性的统一;坚持新老结合,逐步实现新老交替。

* 本篇由张少龙编撰

坚持民主协商的原则。对人事安排等重大问题,要同各民主党派、无党派人士讨论和协商,这是党的统一战线的一项重要原则。党的十一届三中全会以来,中共中央继承和发扬了民主协商的优良传统,在人事安排等重大问题上,坚持同各民主党派、无党派人士及有关方面反复酝酿和协商。

坚持党管干部原则。党外人士安排工作,是统一战线工作的基础,也是党的干部工作的一个重要组成部分,必须坚持党管干部的原则。这是坚持人选政治标准的保证,也是坚持规范的人选提名程序的保证。

3. 党外人士安排的渠道

党外人士安排包括政治安排和实职安排两个方面。政治安排是指对在国内外有影响,在社会主义各项事业中和为祖国统一事业做出贡献的党外人士,在国内一定的政治组织或群众团体中,做出适当的安排。主要包括:通过提名、选举当选为各级人民代表大会代表、常委会委员等;通过各方面的协商,担任各级人民政协的委员、常务委员等;通过聘任担任参事室参事、文史馆馆员;通过推荐、选举或协商在其他群众团体担任领导职务。

党外人士的实职安排是指对德才兼备、符合干部“四化”条件、符合工作需要的党外人士,经过举荐或公开招聘,并履行一定的法律程序,被任命到政府及司法部门担任领导职务。

做好党外人士的政治安排和实职安排,是坚持共产党同党外人士合作共事的基本前提,是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组织保证,是发扬社会主义民主的必然要求,也是中国共产党一项重要的统一战线政策。

二、党外人士政治安排

1. 党外人士政治安排的渠道

人大是国家权力机关,也是党外人士参政议政的重要机构。向各级人大推荐的党外人士候选人,主要是有一定影响和社会声望,有参政议政能力的专家和社会活动家。

政协是爱国统一战线组织,也是共产党领导的多党合作和政治协商的重要组织形式,是各民主党派、人民团体、各界代表人士团结合作、参政议政的重要场所。因此,要充分体现大团结、大联合的精神,按照既坚持政治上的进步性,又坚持广泛的代表性的原则,吸纳各方面的党外人士的代表人物,以加强政治协商的职能。人民政协是党外人士政治安排的主要渠道。

参事室、文史馆是同级人民政府的统一战线机构,主要安排有影响有代表性的民主党派、无党派爱国人士,对台湾、港澳和海外有影响的原国民党上层人士,从台湾、港澳和海外回来定居的代表人物,以及有相当学识、技艺,有一定社会声望和参政议政能力的人士。

工会、青联、妇联、工商联、侨联、台联等人民团体是开展统战工作的重要纽带,要根据各自的条件,广泛地吸收各自所联系的党外人士。

黄埔军校同学会、欧美同学会、台湾同学会、中华海外联谊会、中国和平统一促进会、宋庆龄基金会以及各地类似的联谊会等组织,要吸收各自所联系的那些在开展海外联谊工作中有一定作用的人士。

2. 党外人士政治安排的现状与特点

第九届全国人大共有代表 2980 名,其中民主党派和无党派人

士 460 名,占代表总数的 15.4%;香港地区的全国人大代表 35 名,占 1.2%;第九届全国人大常委会共有委员 134 名,其中党外人士 41 名,占常委总数的 30.6%。第九届全国人大常委会共有副委员长 19 名,其中党外人士 9 名。

第九届全国政协共安排委员 2196 名,是历届安排委员最多的。其中党外人士 1319 名(民主党派成员 658 名),占 60.1%;少数民族委员 258 名(八届为 241 名),占 11.8%。共安排常委 290 名,其中党外人士 189 名(民主党派成员 129 名),占 65.2%。共安排副主席 31 名,其中党外人士 16 名。

九届全国人大、全国政协党外人士政治安排的主要特点:一是扩大了规模和调整面,更多更广泛地安排了反映时代要求的新的代表人物。二是保持和进一步完善了体现多党合作和各民族大团结的人事安排格局,重要的比例和人数都达到了中央规定。三是提高了年轻化和知识化的程度。四是突出了以经济建设为中心和为祖国和平统一服务的思想。

3. 党外人士政治安排应注意的问题

党外人士的政治安排要为党的全局工作服务。党外人士政治安排的规模、结构、人选的基本条件和人民政协的界别设置等,都要从党的全局工作来考虑,要有利于坚持和完善人民代表大会制度和党领导的多党合作和政治协商制度,有利于社会主义民主政治建设和国家的长治久安,有利于抵制西方“多党制”、“自由化”的思潮。

党外人士的政治安排工作要适应社会主义民主政治建设发展的需要。全社会的民主意识在增强,党外人士的参政意识也在增强。在这样的形势下,要做好党外人士的政治安排工作,必须做到党外人选的提名尤其是政协委员人选的提名程序要进一步完善和规范化;与党外人士的协商要更认真、更具体,要更妥善地集中各方面的意见;对日益增强的民主气氛、党派意识、民族意识,要有足

够的认识,要注意坚持原则、正确引导,保证贯彻中共中央的人事安排意图,并通过充分协商使这些意图得到党外代表人士更广泛的认同。

党外人士政治安排工作必须注意研究新时期统战对象的变化情况。九届全国人大、全国政协换届的人事安排基本体现了统战对象的变化,今后还需要对现有党外代表人物的组成进行深入分析,根据统战对象发生的变化,有计划地培养选拔各方面的代表人物。

要通过对党外人士的政治安排推动党外代表人物队伍的建设。党外人士政治安排的格局,应该是党外代表人物队伍结构的反映;同时,这种安排对党外代表人物队伍建设又有调整和引导作用。

要加强党外代表人物队伍的调研工作。在社会主义初级阶段,随着社会主义市场经济的发展,我国的社会结构将会发生深刻的变化,这种变化必然反映到党外代表人物队伍中来。我们必须全面、深入、及时地了解这种变化,要把对党外代表人物队伍的调研工作长期深入地抓下去。

三、党外人士实职安排

1. “三三制”——党外人士实职安排的起点

中国共产党领导的国家政权建设,始于土地革命时期的革命根据地。当时,由于大资产阶级背叛了革命,民族资产阶级也离开了革命阵营,根据地的革命政权,只能是工农民主专政。

抗日战争时期,中国共产党在根据地政权建设中贯彻“三三制”原则,即在各级政府机构和政权机关的人员分配上,共产党员(代表工人阶级和贫农)、进步分子(代表小资产阶级)和中间分子

(代表中等资产阶级和开明绅士)各占 1/3。“三三制”是中国共产党进行党外人士实职安排的起点,标志着共产党同党外人士在政权机关中合作共事的正式形成。

解放战争时期,共产党仍然坚持“三三制”政策。在各解放区的政权机关中,除共产党人外,继续吸收大量的党外进步分子、中间分子参加工作,共同建设解放区。

“三三制”政权是工人阶级(经过共产党)领导的以工农联盟为基础的包括各民主阶级在内的统一战线政权形式,它与国民党的一党专政形成了鲜明对比,在全国人民心中树立了“民主中国的模型”。它的实施,为扩大革命统一战线,巩固和发展根据地,并最终取得抗日战争和解放战争的胜利,提供了可靠的依托和保障;同时,也教育和培养了共产党员干部善于同党外人士合作,积累了在政权机关中党与党外人士共事的成功经验。

2. 党外人士实职安排的曲折发展

新中国成立后,共产党同党外人士合作共事得到了发展。随着中华人民共和国的建立,我国进入了从新民主主义向社会主义的过渡时期。在过渡时期,我国人民民主专政的实质是无产阶级专政的统一战线政权,是由中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级和民族资产阶级及其他爱国民主分子参加的特种形式的阶级联盟。1949年10月1日成立的我国的第一届中央人民政府中:国家副主席6人中党外人士3人;政务院副总理4人中党外人士2人;政务委员15人中党外人士9人;政务院所辖34个部、会、院、署、行中,担任正职的党外人士14人。地方各级政府中,也有相当数量的党外人士担任领导职务,省、自治区、直辖市人民政府主席、副主席就有54名。而且,在政府机关、学校、企业和武装部队中,还有广大的党外工作人员。这表明,在人民共和国成立以后,民族资产阶级、各民主党派和无党派民主人士中有更多的代表人物参加了我国人民民主专政的国家机关,在国家政权机关中普遍存在

着共产党与党外人士的合作共事。

1956年社会主义改造基本完成后,在国家机关中,仍有许多民主党派的代表人物和无党派民主人士担任着重要的职务,并发挥着重要的作用。50年代后期,由于“左”的思想影响在政府和司法机关担任领导职务的党外人士逐步减少。在“文化大革命”十年中,统一战线遭到批判和破坏,共产党同党外人士的合作共事,几乎荡然无存。

中共十一届三中全会后,共产党同党外人士合作共事,在恢复的基础上得到了进一步完善。

3. 党外人士实职安排的新进展

建国50周年前夕,全国31个省、自治区、直辖市政府全部配备了党外副省长、副主席、副市长或省长助理、主席助理。这是坚持中国共产党领导的多党合作和政治协商制度取得的重要成果,是中国共产党与党外人士合作共事的新进展,是我国社会主义民主政治建设的新成就。

培养选拔党外干部,是党的干部工作的重要组成部分,是巩固和发展爱国统一战线的基础性工作。中国共产党历来十分重视党外干部安排工作,特别是党的十一届三中全会以后,党中央拨乱反正,恢复和发展了我党与党外人士合作共事的优良传统,把党外干部安排工作提到了重要议事日程。1979年10月,邓小平同志首次把我国的多党合作提升到政治制度的高度,指出中国共产党领导的多党合作制度是我国政治制度中的一个特点和优点。同一年,党中央及时批转了中央组织部、中央统战部《关于在国务院各部委和地方各级人民政府中安排党外人士担任领导职务的请示报告》。这些年来,在以江泽民同志为核心的党中央的领导和高度重视下,先后出台了一系列推进党外干部安排工作的政策、措施。经过各级党委和组织、统战及其他有关部门的共同努力,全国培养选拔党外干部担任政府和司法机关领导职务工作进展顺利,势头良好。

据统计,截至2000年底,全国31个省、自治区、直辖市已有党外副省长、副主席、副市长27名,省长助理或主席助理3名,15个副省级城市政府领导班子已全部配备了党外副市长。全国省直厅(局)领导班子中安排党外干部191名,其中监察系统党外干部配备情况比较好。广东、湖北等省配齐了党外的法院副院长、检察院的副检察长和司法厅副厅长,安徽省直属局一次公开招考党外干部8名。一些地方政府职能部门还有党外干部担任正职。

全国地、市(州、盟)政府领导班子中安排党外干部248名,北京、上海、天津、河北、江苏、山东、湖南、海南等地所辖地(市)已全部安排了党外干部。全国2/3以上县市级政府领导班子安排了党外干部,现有党外副县长(市)长2079名,其中北京、上海、天津、广东、江苏、湖南、山东、辽宁、宁夏等地的县市已基本配备齐党外干部。

目前,在各级政府和司法机关担任县(处)级以上职务的党外干部共有9000余名。另外,有12万多名党外人士当选为各级人大代表,有24万多名党外人士安排为各级政协委员,有5000多名党外人士被聘为特约监察员、检察员、审计员、教育督导员等。

四、党与党外人士合作共事

1. 党与党外人士合作共事的概念

党与党外人士合作共事,是指中国共产党同党外人士在国家权力机关和政府以及各种社团组织、社会基层单位和企业、事业单位中的合作共事。它是统一战线中最普遍、最经常的一种关系,存在于统一战线的各个时期、各个领域、各个层次、各个环节上。坚持中国共产党同党外人士的合作共事,是中国共产党的一项基本国策,是由我国社会主义制度所决定的。我国是人民民主专政的国家,人民享有广泛的民主权利,全体人民都有权依照法律规定,