



# 人民政协学习贯彻《中国的政党制度》白皮书 加强中国共产党领导的多党合作和政治协商 制度建设实务全书



中国党史出版社

## 目 录

中国的政党制度 .....	(1)
---------------	-----

## 第一篇 中国社会历史发展的必然选择

第一章 概 述 .....	(17)
第二章 中国共产党与民主党派的早期争鸣与合作(1928.6—1937.7) .....	(27)
第一节 第一次国共合作的破裂与中国民主党派的产生 .....	(27)
第二节 对中国革命道路的探索和政党间的拒斥 .....	(32)
第三节 中间党派支持建立抗日民族统一战线 .....	(38)
第四节 第二次国共合作的酝酿 .....	(42)
第三章 中共与民主党派坚持团结抗战和争取民主宪政(1937.7—1945.8) .....	(46)
第一节 中共与民主党派坚持抗日与民主 .....	(46)
第二节 中共与民主党派一道反对投降、分裂、倒退,坚持抗日、团结、进步 .....	(56)
第三节 中共与民主党派开展民主宪政运动,主张建立民主联合政府 .....	(62)
第四章 中共与民主党派争取民主和平反对国民党独裁内战(1945.8—1947.11) .....	(73)
第一节 中共与民主党派争取和平建国 .....	(73)
第二节 中共与民主党派反对国民党的内战和独裁 .....	(79)
第三节 中共与民主党派在第二条战线上的合作 .....	(82)
第五章 民主党派接受中共领导共同夺取革命胜利(1947.11—1949.9) .....	(88)
第一节 中间路线的破产,民主党派的历史性转折 .....	(88)
第二节 中共与民主党派携手取得解放战争的胜利 .....	(92)
第三节 中共与民主党派共同建立新中国 .....	(100)
第六章 中共与民主党派合作的顺利发展(1949.9—1957.5) .....	(104)
第一节 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的初步确立 .....	(104)
第二节 各民主党派努力实践《共同纲领》,积极支持和参与五大运动 .....	(109)
第三节 多党合作制度在社会主义条件下进一步确立 .....	(113)
第七章 多党合作的曲折发展(1957.5—1978.12) .....	(118)

第一节	反右派斗争扩大化和多党合作的挫折	(118)
第二节	多党合作在曲折中发展	(121)
第三节	多党合作遭受严重破坏	(125)
第四节	多党合作的恢复与经验教训	(129)
第八章	多党合作进入新的历史时期(1978.12—1987.9)	(133)
第一节	中共十一届三中全会,多党合作进入历史新阶段	(133)
第二节	多党合作方针政策的丰富与发展	(138)
第三节	多党合作共同开创社会主义现代化建设的新局面	(144)

## 第二篇 中国的一项基本政治制度

第一章	实行多党合作制度是中国共产党的伟大创造	(157)
第二章	实行多党合作制度是各民主党派的郑重选择	(167)
第三章	实行多党合作制度是由中国国情决定的	(172)
第四章	坚持科学的政党制度标准	(181)

## 第三篇 多党合作制度中的政治协商

第一章	各民主党派的参政议政	(187)
第二章	中国共产党与各民主党派的政治协商	(198)
第三章	各民主党派对中国共产党的民主监督	(203)
第四章	各民主党派参加重要外事内事活动	(209)
第五章	各民主党派积极为社会主义现代化建设和祖国统一服务	(211)

## 第四篇 多党合作制度与国家政权建设

第一章	政党制度与政治制度的关系	(219)
第二章	多党合作与人民代表大会制度	(223)
第三章	多党合作与人民政协制度	(236)

## 第五篇 多党合作制度与人民政协

第一章	人民政协的性质、地位和作用	(249)
第二章	人民政协的主要职能	(253)
第三章	加强党对政协工作的领导	(257)

## 第六篇 多党合作制度与现代化建设

第一章	多党合作走向制度化 .....	(263)
第二章	广泛参加国家政治生活 .....	(280)
第三章	民主党派履行民主监督职能 .....	(286)
第四章	拓宽参政议政的渠道 .....	(291)
第五章	维护国家与社会稳定 .....	(299)
第六章	推进祖国统一大业 .....	(306)
第七章	参政议政,合作共事 .....	(310)

## 第七篇 中国共产党与各民主党派在多党合作中的地位

第一章	中国执政党地位的特点 .....	(415)
第二章	中国参政党地位的特点 .....	(418)
第三章	中国执政党与参政党的联系和区别 .....	(421)
第四章	决定中国共产党在多党合作中地位的主要因素 .....	(423)
第五章	决定各民主党派在多党合作中地位的主要因素 .....	(426)
第六章	正确认识和处理中国共产党与各民主党派的关系 .....	(440)

## 第八篇 中国共产党执政能力建设

第一章	党必须重视的实践课题与理论课题 .....	(445)
第二章	执政能力建设的若干理论问题 .....	(461)
第三章	党的执政能力建设的目标与路径 .....	(482)
第四章	完善党的执政机制 .....	(501)
第五章	加强党的自身建设 .....	(523)
第一节	坚持、创新与完善党的意识形态工作 .....	(523)
第二节	加强党的组织力量,维护组织权威 .....	(536)
第三节	加强党的执政能力建设的若干补充思考 .....	(555)
第六章	党的执政能力的一般表现 .....	(574)
第一节	党领导国家政权的能力 .....	(574)
第二节	党影响社会的能力 .....	(584)
第三节	党的决策能力 .....	(600)
第四节	党的危机管理能力 .....	(615)
第七章	党的执政能力建设 .....	(628)

第一节	加强党的思想理论建设,提高党的整体执政能力	(628)
第二节	完善党的领导制度	(646)
第三节	改革和完善党的领导方式和执政方式	(661)
第四节	加强党的作风建设	(678)
第五节	提高领导干部的执政能力	(695)
第六节	改进党的领导方法,提高党的领导艺术	(715)

## 第九篇 中国共产党民主执政

第一章	民主执政的理论分析	(735)
第二章	民主执政的时代价值	(753)
第三章	民主执政与国家民主	(772)
第四章	民主执政与执政党党内民主	(794)
第五章	民主执政与党际民主	(812)
第六章	民主执政与基层民主	(826)

## 第十篇 中国参政党建设理论

第一章	中国参政党建设概述	(841)
第一节	参政党概述	(841)
第二节	参政党建设概述	(865)
第二章	中国参政党建设的内容	(877)
第一节	参政党建设的主线——政治交接	(877)
第二节	参政党建设的核心——思想建设	(883)
第三节	参政党建设的基础——组织建设	(887)
第四节	参政党建设的重点——能力建设	(892)
第五节	参政党建设的保障——制度建设	(900)
第六节	参政党建设的根本——机制建设	(903)
第三章	中国参政党建设的依据	(909)
第一节	参政党建设的理论依据	(909)
第二节	参政党建设的现实依据	(915)
第四章	中国参政党建设的现实环境	(935)
第一节	世界政党政治的变革潮流	(935)
第二节	中国社会经济关系的转型	(940)
第三节	中国执政党建设的与时俱进	(944)
第四节	中国参政党的结构性变化	(950)

第五章 加强中国的参政党建设 .....	(959)
第一节 体现参政党建设的时代主题 .....	(959)
第二节 把握参政党的建设规律 .....	(963)
第三节 激发参政党的组织活力 .....	(970)
第四节 提升参政党的整体能力 .....	(979)
第五节 营造宽松和谐的建设环境 .....	(986)
第六章 参政党的领导班子建设 .....	(996)
第七章 参政党的思想建设 .....	(1007)
第八章 参政党的组织建设 .....	(1024)
第九章 参政党的基层组织建设 .....	(1036)
第十章 参政党的机关建设 .....	(1045)
第十一章 建立和完善参政党的运行机制 .....	(1053)
第十二章 参政党履行职能的制度化 and 规范化 .....	(1073)

## 第十一篇 统战工作

第一章 统战工作的地位和作用 .....	(1083)
第一节 基层统战工作是统一战线工作的重要基础 .....	(1083)
第二节 基层统战工作是党的基层工作的重要组成部分 .....	(1084)
第三节 基层统战工作在新世纪新阶段更加重要 .....	(1086)
第二章 统战工作的对象、任务、特点和原则 .....	(1088)
第一节 基层统战工作的对象 .....	(1088)
第二节 基层统战工作的任务 .....	(1089)
第三节 基层统战工作的主要特点 .....	(1090)
第四节 基层统战工作的基本原则 .....	(1091)
第三章 统战部门和工作机制建设 .....	(1093)
第一节 健全和完善基层统战工作机构 .....	(1093)
第二节 建立健全基层统战工作协调机制 .....	(1094)
第三节 努力提高基层统战干部的素质 .....	(1096)
第四章 加强对统战工作的领导 .....	(1098)
第一节 党委要高度重视基层统战工作 .....	(1098)
第二节 基层党政机关和有关单位都要支持和参与统战工作 .....	(1099)
第三节 加强对基层统战工作的具体指导 .....	(1101)
第五章 县(市)统战工作 .....	(1103)
第一节 县(市)统战工作面临的新情况新问题 .....	(1103)
第二节 县(市)统战工作的基本任务 .....	(1104)
第三节 县(市)统战工作的主要方法 .....	(1107)

第四节 乡镇统战工作 .....	(1108)
<b>第六章 社区统战工作 .....</b>	<b>(1111)</b>
第一节 社区统战工作的新情况新特点 .....	(1111)
第二节 社区统战工作的基本任务 .....	(1112)
第三节 社区统战工作的主要方法 .....	(1114)
第四节 街道统战工作 .....	(1115)
<b>第七章 高等院校和科研院所统战工作 .....</b>	<b>(1118)</b>
第一节 高等院校和科研院所统战工作的重要意义 .....	(1118)
第二节 高等院校和科研院所统战工作面临的新情况 .....	(1119)
第三节 高等院校和科研院所统战工作的范围和主要任务 .....	(1122)
第四节 切实加强高等院校和科研院所党委对统战工作的领导 .....	(1124)
<b>第八章 国有大中型企业统战工作 .....</b>	<b>(1126)</b>
第一节 国有大中型企业统战工作的重要意义 .....	(1126)
第二节 国有大中型企业统战工作的新情况新变化 .....	(1127)
第三节 国有大中型企业统战工作的主要对象和特点 .....	(1128)
第四节 国有大中型企业统战工作的主要任务 .....	(1129)
第五节 国有大中型企业统战工作的原则和方法 .....	(1131)
<b>第九章 民族工作 .....</b>	<b>(1133)</b>
第一节 基层民族工作的重要意义 .....	(1133)
第二节 基层民族工作面临的新情况新问题 .....	(1134)
第三节 基层民族工作的方针政策 .....	(1135)
第四节 基层民族工作的任务和方法 .....	(1141)
第五节 城市和散居地区的民族工作 .....	(1144)
<b>第十章 宗教工作 .....</b>	<b>(1147)</b>
第一节 基层宗教工作的重要意义 .....	(1147)
第二节 党对宗教问题的基本观点和基本政策 .....	(1149)
第三节 基层宗教工作的主要任务 .....	(1152)
第四节 正确处理涉及民族、宗教因素的突发事件 .....	(1155)
<b>第十一章 新的社会阶层人士统战工作 .....</b>	<b>(1158)</b>
第一节 新的社会阶层的基本情况 .....	(1158)
第二节 新的社会阶层的政治和社会属性 .....	(1159)
第三节 做好新的社会阶层人士统战工作的重要意义 .....	(1161)
第四节 新的社会阶层人士统战工作的方针政策 .....	(1163)
第五节 做合格的中国特色社会主义事业的建设者 .....	(1166)
第六节 切实加强工商联工作 .....	(1167)
第七节 深入推进光彩事业 .....	(1170)
<b>第十二章 民主党派工作 .....</b>	<b>(1172)</b>

第一节	民主党派基层组织的现状和特点	(1172)
第二节	基层民主党派工作的方针政策	(1174)
第三节	基层民主党派工作的任务	(1179)
第四节	基层民主党派工作的基本原则	(1181)
第五节	做好无党派人士工作	(1182)
<b>第十三章</b>	<b>党外知识分子工作</b>	<b>(1186)</b>
第一节	基层党外知识分子的现状和特点	(1186)
第二节	党外知识分子工作的方针政策	(1187)
第三节	基层党外知识分子工作的任务和方法	(1189)
第四节	出国和归国留学人员统战工作	(1190)
<b>第十四章</b>	<b>党与党外人士的合作共事</b>	<b>(1194)</b>
第一节	党与党外人士合作共事是一项长期的基本政策	(1194)
第二节	努力做好党外人士的举荐、选拔和任用工作	(1196)
第三节	切实做好党与党外人士的合作共事	(1197)
第四节	加强党外代表人士队伍建设	(1199)
<b>第十五章</b>	<b>港澳台海外统战工作</b>	<b>(1202)</b>
第一节	港澳台海外统战工作的新特点和新变化	(1202)
第二节	港澳台海外统战工作的方针政策	(1206)
第三节	港澳台海外统战工作的任务和要求	(1207)

## 第十二篇 统一战线中的知识分子问题

<b>第一章</b>	<b>知识分子和知识分子问题</b>	<b>(1211)</b>
第一节	知识分子是一个历史文化范畴	(1211)
第二节	知识分子的界定、类型和特征	(1218)
第三节	统一战线中的知识分子问题	(1225)
<b>第二章</b>	<b>马克思列宁主义关于知识分子的理论、政策及苏共的教训</b>	<b>(1232)</b>
第一节	马克思、恩格斯关于知识和知识分子问题的论述	(1232)
第二节	列宁关于知识分子的理论 and 政策	(1236)
第三节	斯大林关于知识分子的理论 and 政策	(1241)
第四节	苏共在知识分子问题上的错误和教训	(1244)
<b>第三章</b>	<b>中国共产党关于知识分子的理论、政策及历史经验(上)</b>	<b>(1252)</b>
第一节	毛泽东思想关于知识分子的理论 and 党的知识分子政策	(1252)
第二节	党在知识分子问题上“左”倾错误的历史教训	(1263)
<b>第四章</b>	<b>中国共产党关于知识分子的理论、政策及历史经验(下)</b>	<b>(1271)</b>
第一节	邓小平关于知识分子的理论 and 党在知识分子问题上拨乱反正	(1271)
第二节	“三个代表”重要思想在知识分子问题上的新发展	(1282)



第五章 党外知识分子工作是统一战线的基础性工作 .....	(1293)
第一节 党外知识分子作为工人阶级一部分为什么还是统战工作对象 .....	(1293)
第二节 党外知识分子工作在统一战线中的基础地位 .....	(1299)
第六章 党外知识分子工作的范围、任务和重点 .....	(1306)
第一节 党外知识分子工作的范围 .....	(1306)
第二节 党外知识分子工作的主要任务 .....	(1317)
第三节 党外知识分子工作的重点 .....	(1320)
第七章 无党派人士工作 .....	(1326)
第一节 无党派人士的基本概念 .....	(1326)
第二节 做好无党派人士工作的重要意义及主要方针政策 .....	(1332)
第三节 加强无党派代表人士队伍建设 .....	(1338)
第八章 自由择业知识分子工作 .....	(1341)
第一节 开展自由择业知识分子统战工作的重要意义 .....	(1341)
第二节 自由择业知识分子的主要特征 .....	(1347)
第三节 做好自由择业知识分子工作的方针和内容 .....	(1351)

### 第十三篇 新时期多党合作展望

第一章 概 述 .....	(1361)
第二章 新时期多党合作面临的新情况新问题 .....	(1375)
第三章 21 世纪中国多党合作制度发展的前瞻与思考 .....	(1400)
第四章 需要进一步研究的问题 .....	(1424)

## 第十二章 参政党履行职能的制度化 and 规范化

### 一、新世纪新阶段参政党的基本职能

近些年来,“参政议政”一词越来越频繁地在我国各种媒体上出现。事实上在我国人民政治生活中,不仅各级人大代表、政协委员有参政议政的权利,每个公民、每个社会组织都有参与国家经济、政治、社会生活的权利。这里我们所谈的参政议政是专指我国各民主党派、无党派人士和其他爱国人士参与国家政治生活的泛称,参政议政可以简称为“参政”。1989年《意见》提出民主党派的职责是参政议政、民主监督;民主党派参政的基本点是:参加国家政权,参与国家大政方针和国家领导人选的协商,参与国家事务的管理,参与国家方针政策、法律法规的制定和执行。2002年各民主党派在各自的章程中明确写上了民主党派的政党职能是参政议政、民主监督。2005年《意见》再次强调了民主党派参政的基本点,进一步对参政议政的形式和措施进行了规范。

民主监督,是我国社会主义国家中人民民主权利的组成部分,即人民作为国家主人,通过提意见、建议的方式,对国家机关和国家工作人员实行的一种监督。作为民主党派的基本职能的民主监督特指民主党派的监督,它属于民主监督的范畴,但又不能等同于一般的民主监督。1989年《意见》只规定民主监督的总原则。对此,一些民主党派成员反映民主监督缺乏具体的制度规范,不利于民主监督职能的履行。在新文件起草时对民主党派成员的要求作出积极回应,丰富民主监督的有关内容是文件完善具体制度的最突出内容。民主党派的民主监督是在四项基本原则的基础上通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督,是我国社会主义监督体系的重要组成部分。民主党派的民主监督是在我国社会主义政党体制内,在团结合作的政党关系基础上,通过民主的方式对共产党实行的一种政治监督,是在接受共产党领导的前提下,为支持和帮助共产党更好地执政和加强党的建设而实行的监督。2005年《意见》将民主监督的内容归纳为:国家宪法和法律法规的实施情况;中国共产党和政府重要方针政策的制定和贯彻执行情况;中共党委依法执政及党员领导干部履行职责、为政清廉等方面的情况。

### 二、参政党履行职能的基本状况

《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》颁布以来,民主党派的参政议政、民主监督工作在实践中不断完善,丰富了新内容,并在实践中创造了许多新的形式。现归纳如下:

参政议政有:参与决策、参与执行、参与咨询、参与监督四个方面,具体来说,有以下十六项工作:民主协商、参加人大、政府任职、参加政协、特约工作、对口联系、课题调研、书面建议、动态反映、协调关系、参加检查、支边扶贫、咨询服务、外事活动、对外联络、岗

位奉献。其中每一项具体工作都随着社会的发展变化在实践中不断丰富、发展。如课题调研、考察,已不限于各民主党派单独进行,出现了各党派联合考察和专题调研;民主党派还与中共地方党委、政府联合进行区域性、地区性建设与发展合作等。总体来看,民主党派的参政议政工作是一个理论上不断探索、政策上不断完善、实践中不断发展的过程。

民主监督的形式主要有:在政治协商中提出意见;在深入调查研究的基础上,向中共党委及其职能部门提出书面意见;人大及其常委和各专门委员会在组织有关问题的调查研究时,邀请民主党派成员和无党派人士参加;通过在政协大会发言和提出提案、在视察调研中提出意见或以其他形式提出批评和建议;参加有关方面组织的重大问题调查和专项考察等活动;应邀担任司法机关和政府部门的特约人员等。此外,近年来,民主党派民主监督的渠道不断拓宽,如:中共党委主要负责人定期召开会议,听取民主党派负责人和无党派人士对领导班子及其成员的意见;每年就党风廉政建设和反腐败工作向民主党派通报情况,听取意见;进一步完善了特约人员工作制度,拓宽了政府部门和司法机关聘任特约人员的领域,明确了特约人员的职责和权利;如特约人员工作,在特约监察员、检察员、审计员、教育督导员的基础上,国土资源、税务、物价、公安、人事等部门也纷纷聘请党外特约人员,工作领域不断拓宽,特约人员队伍不断扩大;邀请民主党派负责人参加中共党委和政府开展的就贯彻执行中央重要方针政策情况和党风廉政建设情况的检查、其他专项检查和执法监督工作等。

#### 1. 民主党派履行基本职能的基本情况。

民主党派参政议政、民主监督职能的履行情况总体是好的,表现在:

(1)民主党派在我国政治、社会生活中发挥着独特而重要的作用。民主党派成员和无党派人士在国家政权中参政议政有三种主要形式。一是参加人民代表大会;人民代表大会是我国人民行使国家权力的机关,也是民主党派成员和无党派人士参政议政的重要机构。2005年《意见》强调,要保证民主党派成员和无党派人士在各级人大代表、人大常委会委员和人大专门委员会委员中占有适当比例,在各级人大领导班子成员中有适当数量。在全国和省级人大常委会中有民主党派成员或无党派人士担任副秘书长。二是民主党派成员和无党派人士担任国家和政府领导职务;这是实现中国共产党领导的多党合作的一项重要内容。2005年《意见》明确要求县级以上地方政府要选配民主党派成员和无党派人士担任领导职务。重点在涉及行政执法监督、与群众利益密切相关、紧密联系知识分子、专业技术性强的政府部门领导班子中选配民主党派成员和无党派人士担任领导职务。符合条件的可以担任正职。国务院有关部委领导班子中要注意选配民主党派成员和无党派代表人士。各省、自治区、直辖市可根据各级政府机构设置情况,明确需要选配的工作部门的适当比例。三是民主党派成员和无党派人士担任各级法院、检察院领导职务。各级法院、检察院要逐步选配民主党派和无党派人士担任领导职务,重点做好省级法院、检察院领导班子的选配工作,带动市、县两级法院、检察院领导班子的选配工作。据统计,目前民主党派、无党派人士中有14人担任国务院部委或直属局的副部长、副主任、副局长;2人分别担任最高人民法院副院长和最高人民检察院副检察长;31人担任省、自治区、直辖市副省长、副主席、副市长或省市市长助理;13人担任副省级市副市长;

28人担任高、中级人民法院副院长;21人担任高、中级人民检察院副检察长;203人担任省直属厅(局)正、副厅长(局)长;280人担任地市正、副市(地、州、区)长或助理;6419人担任县处级领导职务。

(2)民主党派在政协中的作用得到进一步发挥,政协成为民主党派参政议政和民主监督的重要渠道。2005年《意见》要求充分发挥民主党派和无党派人士在人民政协中的作用。要保证民主党派成员和无党派人士等在各级政协中占有较大比例。其中,在换届时,政协委员不少于60%,政协常委不少于65%,政协副主席不少于50%。民主党派成员和无党派人士在政协各专门委员会负责人中应有适当数量,委员中应占适当比例。政协机关中要有一定数量的民主党派成员和无党派人士担任专职领导职务,其中在全国政协至少有1位专职副秘书长。十届全国人大和全国政协换届后,民主党派成员、无党派人士中,有7人担任全国人大副委员长,13人担任全国政协副主席,14万多人当选为各级人大代表,32万多人担任各级政协委员。

据全国政协十届三次会议上,张怀西副主席所作的《关于政协十届二次会议以来提案工作情况的报告》统计:“一年来,全国政协共收到提案4478件,经提案委员会审查,立案4263件。”提案数和立案数均为历年最多,且双双首次突破4000件!“截至2005年2月20日,99.15%的提案已经办复。”提案有头有尾,不石沉大海,这让参政党人士感受到了自己参与国是的价值。

(3)中共中央、国务院召开或委托有关部门召开与民主党派的协商会、座谈会、情况通报会,就国家政治、经济、社会发展的各个方面内容与民主党派协商,民主党派的许多意见、建议得到了重视和采纳。在中国凡遇重大问题,或有重要决策,中共总要先与参政的民主党派和无党派人士进行协商。2004年,中共中央召开了18次与民主党派中央的协商会、座谈会,胡锦涛总书记亲自主持了5次。民主党派在建设小康社会、构建社会主义和谐社会进程中发挥了积极作用。又比如:2004年9月份,中共中央分别召开党外人士座谈会和通报会,听取各民主党派中央和全国工商联领导人以及无党派人士对《中共中央关于加强党的执政能力建设征求意见稿》的意见和建议。2004年11月,中共中央召开党外人士座谈会,通报经济运行情况,并就做好2005年经济工作听取各民主党派中央、全国工商联和无党派人士的意见。2005年2月,中共中央召开两次党外人士座谈会,分别就《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》(征求意见稿)以及中央政治局常委就开展保持共产党员先进性教育活动,征求各民主党派中央、全国工商联负责人及无党派人士的意见。此外,国务院每季度就经济发展等问题召开情况通报会,听取民主党派意见已经形成制度。每年全国“两会”召开之前,温家宝总理都要主持召开座谈会,征求民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士对即将提请全国人大会议审议的政府工作报告稿的意见,并就经济社会发展中的重大问题听取意见和建议。

(4)特约人员工作领域不断拓宽,特约人员队伍不断扩大。各民主党派成员担任各级监察员、检察员、审计员、教育督导员等特约人员一万多人次,他们参与了反腐倡廉、环境保护、土地管理等专项监督检查,进一步拓宽了民主监督渠道,同时,对纠正不正之风起了极其重要的作用。

(5)民主党派负责人参加中共中央和国家领导人会见、宴请外宾、出席重要庆典、慰问、纪念活动等,是民主党派参政议政的重要形式。民主党派中央负责人参加重要国事和外事活动,既扩大了民主党派的社会影响,也为民主党派在国事和外事活动中发挥作用开辟了渠道。近年来,民主党派中央领导人经常参与国家重大庆典活动及会见外宾、出国访问并已形成了制度,在党和国家的政治生活中发挥了积极的作用,在国内外产生了良好的影响。

(6)民主党派考察调研。民主党派和无党派人士通过考察调研建言献策,是发挥参政议政作用的重要形式。2005年《意见》指出,中共党委和政府要积极支持民主党派和无党派人士就全局性和战略性问题进行有组织的考察调研,也可委托民主党派就有关问题进行考察调研。对民主党派和无党派人士的调研成果,要认真研究并反馈情况。

## 2. 当前参政党履行职能过程中存在的主要问题。

从当前民主党派履行职能的情况看,就参政议政和民主监督相比较而言,前者发挥比较充分,后者发挥相对薄弱。就层次而言,中央履行得好,相应的效果也大;地方(特别是基层),相对较弱,随意性较大。

### (1) 民主党派履行参政议政职能过程中面临的主要问题:

一是参政议政的着眼点问题。民主党派参政议政的基本点是:参加国家政权,参与国家大政方针和国家领导人选的协商,参与国家事务的管理,参与国家方针、政策、法律、法规的制定执行。这“一个参加,三个参与”客观上要求民主党派的参政议政是高层次的、全局性的,不是一般的就事论事,谈谈看法。而是随着社会多元化的发展,各种社会矛盾、问题层出不穷、纷繁复杂。在这样的情况下,如何科学、准确地把握带有全局性的问题,即通常所说的,参政“参”在点子上,议政“议”到关键处,是目前参政议政面临的主要问题。

二是民主党派自身参政议政的能力问题。从目前的情况看,参政议政的领域宽、空间大、情况复杂,且中共和政府对民主党派的参政议政提出了更高的要求。而民主党派成员大多是某一专业领域的工作人员,专业结构有局限性;加之大批新发展的民主党派成员,缺乏从政经验,个体素质参差不齐,因而,限制了民主党派参政议政的总体水平的发挥。

三是如何获得中共及政府有关部门对民主党派参政议政的重视问题。客观上,政府职能转变后,政府官员从事务性工作中解脱出来,可以组织更多的力量进行有针对性的专题调研,对事关全局、事关发展方面的问题有深入地研究,而民主党派在相应的方面缺乏优势。在这种情况下,如何引起中共及政府有关部门对民主党派参政议政的重视,更好地发挥作用,这是目前存在着、迫切需要解决的问题。

### (2) 民主党派履行民主监督职能过程中面临的主要问题:

一是监督的内容和层次达不到现代政党制度的审视标准,事务监督多,党务监督和政务监督少。有些地方在出台一些重要决策、决定时,对民主协商抱着完成民主程序的态度,停留在开开会,走走过场的层面。

二是知情渠道有限,政治信息流动不畅。如一些民主党派的地方领导人常被邀请参加某些问题的协商讨论,但事先不知情,缺乏调研,影响民主监督的作用和效果。

三是民主监督成效难以保障,缺乏约束力。对于民主党派的民主监督存在较大的随意性,缺乏有效的约束制度保障。在一些地方,民主监督的成效甚至取决于当地中共党委或政府“一把手”的“开明”程度和态度。

四是监督意识不强。有的被监督者对民主监督心存芥蒂,不能正确处理监督与被监督的关系,对民主监督采取不作为态度,挫伤了监督者的积极性。有的监督者在行使监督职责时存在患得患失的心理,主动性不够,积极性不高,因而在很大程度上影响民主监督职能的履行。

### 三、参政党履行职能的制度化 and 规范化思考

参政议政、民主监督是参政党的基本职能。为适应时代发展的要求,民主党派需要努力提高参政议政能力,努力实现参政党履行职能的制度和规范化。

#### (一) 制度化的基本理论

政治制度是指人们在政治理念指导下规范政治行为的组织体制、政治运行机制和运作程序。所谓制度化,指的是一种做法或组织方式被明确下来并被广泛认识的过程,即使它还未被普遍接受,行为者可以根据这个做法或组织,预期未来结果并建立自己的预期目标,进而调整自己的取向以及行动。在政治学中,制度化意味着政治行为者对于自身和其他行为者的行为有明确而稳定的预期。对我国社会主义政党制度——中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这一领域来讲,这一基本制度的制度化体现出的是对一种基本的、稳定的价值观的肯定,是实现这一基本制度的根本性的保证。对于参政党履行职能的制度和规范化来说,更主要的内涵表现为对参政党履行职能的内容、方式和途径的制度规定。

规范是标准,是约定俗成或明文规定的范式。规范化是适合于一定的标准。参政党履行职能的规范化就是使参政议政,民主监督职能的行为和活动适合于这些活动的标准。程序主要包括作出某种行为的方法、步骤、方式、顺序和时限等。程序的价值主要表现在:程序通过时限要求体现效率;程序要求循序渐进,依规则行事,因而能杜绝任意;程序保障公开,通过一系列规范的操作规程确保权力规范运行;通过程序的公开广泛参与,体现了多方成员以平等的身份进行对话的过程。如何巩固多党合作中党的领导地位,如何发挥党派的参政议政作用,要靠一系列程序和规则来具体落实。运作程序化可有效地提高参政、协商和监督的质量和效益。因此,程序的设计要规范,要有共同遵守的模式、方法和标准。同时要科学,就是要符合我国的基本国情和各党派的实际,符合不同地方的不同情况要求。要完善操作环节,就必须做到运行的程序化。

制度是组织起来的程序,是社会活动的一种规范化系统。这就说明了制度、规范、程序之间的联系。制度化、规范化、程序化之间是紧密相关的。在推进多党合作制度化、规范化、程序化这个具体的语境下,可以说它们是层层递进、不断细化的过程;规范化、程序化是为了更好地制度化,是为实现制度的功能提出的更加具体的要求。所以,规范化、程序化本身也是制度化的表现,是制度化的进一步强调。规范化的主要目的是为了保障实际工作中的落实,而程序化体现出的是一种公开、公正和公平。

但是同时我们也要看到再好的制度,也要通过实际的操作来实现自己的价值,履行

职能的体制和运行机制是否健全、完善,直接关系到政党职能能否真正实现。各民主党派要通过参政议政、民主监督的实践来实现自己的价值,扩大自己的影响,增强人们对多党合作和民主党派的认识。在一些地区和领域民主党派的作用之所以发挥不够,影响很小,遇到一些问题和困难,既有认识上的原因,也有制度规定不具体、不落实的原因。比如政治协商方面在事后通报情况多,决策前协商、征求意见少,没有把协商纳入科学决策程序,有的是临时通知参加协商座谈会,由于没有时间准备,而提不出有建设性的意见和建议,有的地方以政协的协商代替中共党委与民主党派的协商等,这些需要通过进一步的规范和程序形成工作中的惯例,养成各级部门的多党合作意识,不断促进民主党派履行职能走上良性循环的道路。又如,对党外人士的政治安排,明确政府、司法机关、高等院校、科研院所等必须配备党外干部的具体单位部门或安排比例要求等措施,与不明确的结果是大相径庭的。在这些工作中,我们就可以看到规范化、程序化的巨大作用。

## (二) 提高参政党的参政议政能力和水平

总结各民主党派近年来的经验,提高参政议政能力和水平,主要应从以下几方面努力:

### 1. 加强学习,提高自身素质。

民主党派参政议政的能力和水平,是与成员的素质紧密相连的。而要提高自身的素质,就必须加强学习。对于作为各领域专业人士的民主党派成员来说,特别需要加强理论、方针、政策以及经济、法律等各方面知识的学习。通过学习,提高认识水平和参政意识,为参政议政奠定扎实的基础。

### 2. 建立健全参政议政的工作机制。

参政议政是民主党派的组织行为,因此,要提高参政议政的组织化水平,充分发挥民主党派参政议政的整体功能,就必须建立健全参政议政的工作机制。为此,一要加强参政议政工作的领导,把参政议政工作摆在重要工作日程上。二要健全参政机构,强化参政议政工作的支持系统。目前,各民主党派中央,正在逐步健全参政的职能部门和加强专门委员会的建设;地方组织,也应根据各地实际,逐步充实和健全相应机构。三要建立健全组织网络机制,进一步整合人才资源,有效集中力量,更好地发挥整体优势。四要建立健全信息反馈机制,形成组织内部的信息渠道,广泛、深入、及时、准确地反映广大成员和所联系群众的意见、建议、愿望、要求,形成本党派的意见、建议。五要健全发现和培养人才的机制。在组织发展中,注意发展代表性和参政议政能力较强的人士;在领导和骨干成员的培训中,增加学习参政议政传统、经验和方法的内容;在党派各项活动中,注意发现和选拔参政议政的人才,逐步建立起一支参政议政的骨干队伍。

### 3. 着力培养新一代社会活动家。

当前,经过新老交替,民主党派新一代代表性人士逐步走上政治舞台,不少人来自基层和专业岗位,社会活动的经历较少,进入领导岗位后,角色转换的跨度较大。因此,要努力培养和造就一批具有较高政治素质和社会责任感、学识渊博并熟悉社会主义市场经济、具有一专多能的复合型知识结构、具有较丰富的政治经验和活动能力的社会活动家,以适应参政议政的需要。

### 4. 深入实践,加强调研。

参政议政的深度与深入实践、调查研究的深度成正比,要搞好参政议政,必须到实践中去,深入了解国情民情,尽可能把握所研究问题的全部材料,并进行系统研究。要防止脱离实际、道听途说、东抄西摘、人云亦云等现象,克服浅尝则止、研究不深入、不系统等问题,把参政议政与民主党派的考察、专题研究、为社会服务等各项活动紧密结合起来,在深入调研的基础上,形成有价值的意见和建议。

#### 5. 坚持特色,发挥优势。

民主党派都有自身独特的优势,搞好参政议政,关键是要坚持特色,发挥优势。民主党派不可能对事关国计民生的所有问题都提出建设性的意见,应充分发挥所从事的领域和专业方面的优势和特长,着力在本领域、本行业如何发展、变革上多做文章。要有意识、有重点地培养本党新一代的代表人物,保持本党在该领域参政议政的特点和优势,以利于更好地发挥作用。

### (三) 正确认识和充分发挥参政党的民主监督职能

#### 1. 正确认识和看待民主党派的民主监督。

民主党派的民主监督,是在政党层次上开展的监督,它虽然不具有法律的强制性,但有层次高、范围广泛、形式灵活的特点,它与共产党的党内监督、法律监督、行政监督、舆论监督等相辅相成,具有重要的、不可替代的作用。

当前,有些同志在对民主党派监督作用即监督的有效性方面,存在一些不同认识。如何认识和看待民主党派的民主监督?应该看到,民主党派的民主监督虽然是非国家权力性质的监督,但仍然有着特殊的监督效用,它既是国家政治体制内的一种纠错机制,也是一种社会反馈机制。民主党派在党和国家重大决策的制定和实施过程中履行监督职责,就国家政治、经济、生活中的重大问题提出意见和批评,对决策和权力运行过程施加影响,本身就体现了这一监督的价值和重要作用;民主党派的民主监督,能够使社会保持一种张力和弹性,使执政党更广泛地吸纳各方面的意见、建议,使社会舆论广泛、及时、充分地得以表达,有利于执政党及时了解情况、完善决策和处理问题,避免问题过于淤积,在得不到正常宣泄和释放的情况下引起社会震荡。民主监督的存在,是我国政治制度的一个优势,是其他性质的监督所不能取代的。

当前,针对社会上和党内存在的腐败问题,特别是一些大案要案的出现,一些同志认为,民主党派应在对腐败的“个案监督”中发挥强有力的作用,并以此作为民主党派监督有无作用的标准。对这一问题,应有一个全面地认识。一方面,应该看到,民主党派的民主监督对于反腐败有着积极的作用。由于民主党派民主监督的性质和特点决定,这一作用更多地体现在宏观方面。如:对腐败问题提出警示,使共产党以及全社会高度重视反腐败问题;提出反腐败的意见、建议,供有关方面参考采纳;就反腐败的有关法律、法规及政策的制定提出意见和建议,推动有关反腐败法律、制度的建立、健全和完善;就所了解的腐败问题向有关方面及时反映,并督促问题的解决等等。另一方面,由于腐败的生成有着极其复杂而深刻的原因,遏制腐败是一项艰巨而复杂的系统工程。在反腐败中,民主党派的监督是重要的,但不是唯一的,认为单靠民主党派的监督就能达到遏制腐败的目的是不现实的。要实现反腐败的任务,从根本上来说,是要在政治体制改革的过程中,进一步健全社会主义监督体系,在实行民主监督的同时,大力加强共产党内的监督、法律



监督、行政监督以及各种经济领域内的监督,由此产生综合效应,才能达到反腐败的目的。

谈到进一步发挥民主党派的民主监督作用问题时,一些同志提出“民主监督法律化”,认为民主监督要成为“硬约束”,所提意见、建议和批评要具有法律的强制性,民主监督才有效力。这种观点是不正确的。第一,民主监督是人民民主权利的一部分,其方式是提意见、做批评。如果其具有法律约束力,那就不是民主监督,而是法律监督了。第二,广大统一战线成员所提的意见、建议和批评,不少是正确和合理的,但也有不够全面的或不正确的,需要择善而从。有些意见虽然是好的,但囿于条件,一时还难以实行。如果凡是意见、建议都要通过法律约束强制执行,不仅是有害的,而且是不可行的。第三,把民主监督搞成具有法律的强制性,必将危害共产党和民主党派“肝胆相照、荣辱与共”的政党关系。我国实行的是共产党领导的多党合作的政党制度,共产党和各民主党派坚持社会主义的一致性和团结合作的政党关系,决定着政党之间的监督必然是建立在民主基础上的政治监督。如果把这种监督搞成具有法律的强制性,就等于从法律上规定,民主监督所提出的意见必须采纳,如果不采纳,就是违反了法律。这样,就破坏了团结合作的政党关系的基础。第四,把民主监督搞成具有法律的强制性,是与我国政体不相符合的。如果这样做,将导致形成“两院制”。我国是人民当家作主的国家,体现在政体上就是实行人民代表大会制度。人民政协是我国的统一战线组织,人民政协的不可替代性正是表现在它的统一战线性质上。民主监督既是民主党派的一项基本职能,也是人民政协的一项基本职能。如果把民主监督搞成具有法律的强制性,就等于赋予政协法律监督的权利。这样,政协就不是统一战线组织,而是权力机关了,这就违背了宪法,将导致形成多中心和权力多元化。当然,我们这样说,并不是说民主监督可以没有法律依据。实际上,在我国,民主党派的民主监督是有着充分的法律依据的。第一,国家宪法对此已做出明确规定。第二,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”,而民主监督是多党合作中的一项政治传统,自然具有宪法依据。

## 2. 进一步发挥参政党的民主监督职能。

首先必须明确,加强民主党派的监督,并不是要使民主党派的民主监督向国家权力监督的方向倾斜和延伸,也不是说把民主党派的监督变成法律监督才是有效的监督。加强民主党派民主监督的基本思路,就是遵循我国政治体系和政党制度的规定,在准确把握民主党派监督性质的前提下,进一步发挥民主党派的民主监督作用。第二,加强民主监督的制度化、规范化建设。正如2005年《意见》指出的:要在知情环节、沟通环节、反馈环节上建立健全制度,及时通报重要情况和重大问题,畅通民主监督的渠道。完善民主监督的机制,丰富民主监督的形式,保障民主党派履行监督的权利,创造有利于民主监督的社会政治环境。第三,提高党政领导干部接受监督的自觉性。2005年《意见》要求:中共党委及其领导干部要真诚接受民主党派的监督,对民主党派提出的批评意见要认真研究,及时反馈。各级中共党委和领导干部要把广纳群言、以收众益作为座右铭,切实克服对民主党派的民主监督视而不见,听而不闻,闻而不办,办而不实的现象。第四,提高民主党派对民主监督的认识。民主党派要树立高度的政治责任感,在民主监督中讲大局、讲原则、讲团结,做到知无不言、言无不尽,敢于讲真话,进一步提高监督的质量和水平。