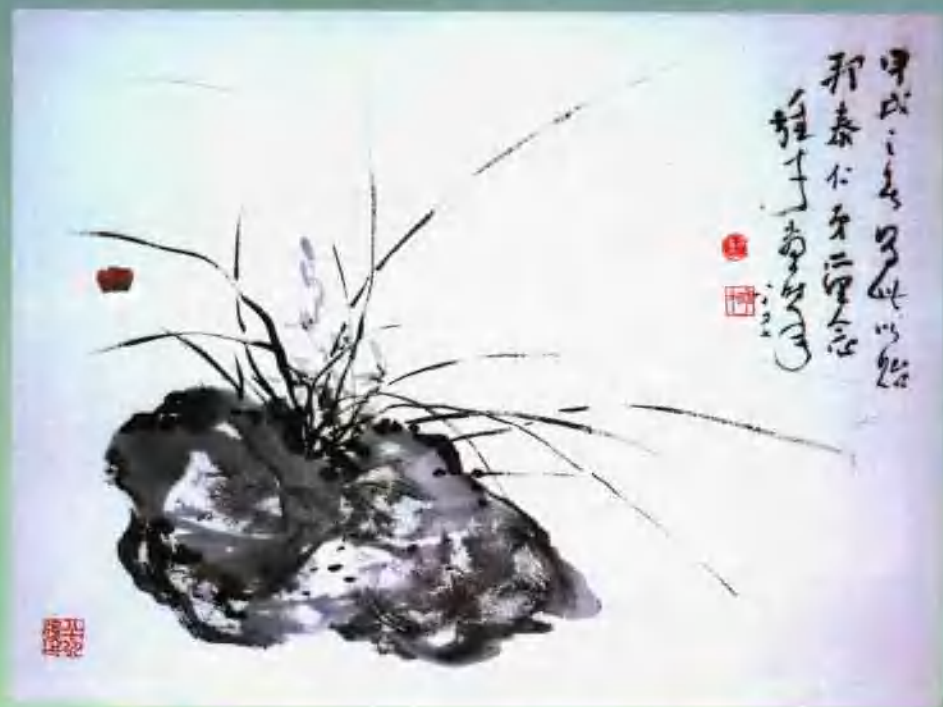


人民政协学

何朝秦 著



获益出版事业有限公司出版

人民政协学

何朝秦 著



獲益

获益出版事业有限公司

人民政协学

著 者:何邦泰

出 版:获益出版事业有限公司

香港九龙尖沙咀赫德道6-6A 好德商业大厦6字楼A室

印 刷:广州市政协印刷厂

广州市二沙岛烟雨路48号

版 次:2003年8月初版

印 数:第一次印刷2000册

国际书号:ISBN 962-449-436-3

《人民政协学》介绍

作为体现我国基本政治制度的人民政协，已有五十多年的光辉历史，其工作内容十分丰富，成绩十分巨大，是有中国特色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。但这样重要的机构及其工作，迄今还没有进行系统的理论研究，更没有建立起“人民政协学”这门科学，这是我国社会科学研究领域一项重要空白。本书就是填补这个重要空白的创新之作。

本书作者长期从事理论教学与研究工作，1994年起在广州市政协担任副秘书长，具体组织创立了全国第一个人民政协理论研究会，还担任常务副会长至今。经过长期对政协实践进行理论思考与总结，用了九年时间研究、构思、写作与反复修改，写成了《人民政协学》一书。由于作者有计划地循序研究与写作，本书的主要篇章都先后刊登于国内报刊杂志，并多次获得优秀社科研究成果奖。其中，第一章绪论，登在《广州市政协学习资料》；第二章本质论，先后登在《人民政协报》和《广州统一战线》杂志，并收入《新华文摘》与《新华文献》；第四章规律论，登在《人民政协报》和人民出版社的《政协理论与实践论集》（全国九五重点社科研究项目），并收入《新华文摘》与《新华文献》，获中国社科文库丛书编委会等单位评为一等奖；第五章方法论，登在中国文史出版社的《走向新时代》一书首篇，并获该社丛书编委会评为一等奖；第八章创新论，登在《广州医学院学报》。由上可见，本书内容已为社会所肯定。

本书是从政协工作实践中进行理论概括的产物，是一本理论著作，而且建立了一个严密的科学理论体系。它不罗列具体经验，语言精练。其理论性强，逻辑性也强，不同于一般经验总结之作。

本书还具有鲜明的独创性。其主要篇章体系与细目都是作者精心锤炼而成，所作的分析和阐述是作者自己见解，凝聚了作者的大量心血。

本书还具有科学性，对政协工作有一定的启迪性。由于本书以马克思主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以此观察、研究人民政协工作的各个范畴和具体经验，从而概括上升成理论，因而具有科学性，对人民政协工作实践有一定的启迪作用。

目 录

第一章 绪论

- (一)人民政协的性质 (1)
- (二)人民政协的特点 (5)
- (三)人民政协的职能 (6)
- (四)人民政协的重要作用 (9)
- (五)人民政协学的界定 (10)

第二章 本质论

- (一)人民政协是有中国特色社会主义
民主政治的重要标志 (14)
- (二)人民政协是社会主义政治文明的
重要载体 (22)

第三章 职能论

- (一)人民政协的首要职能——政治协商 (31)
- (二)人民政协的重要职能——民主监督 (38)
- (三)人民政协的拓展职能——参政议政 (45)

第四章 规律论

- (一)多界别多阶层统一规律 (51)
- (二)求同存异规律 (55)
- (三)虚与实互变规律 (60)

第五章 方法论

- (一)人民政协工作方法的前提与起点 (63)
- (二)常用的简单分析与综合方法 (68)
- (三)深层次分析使用的辩证推理方法 (72)

第六章 形式论(上)

- (一)全体政协委员协商会议及其具体工作途径 (82)
- (二)政协常务委员协商会议及其具体工作途径 (89)
- (三)主席会议及其具体工作途径 (92)
- (四)专门委员会会议及其具体工作途径 (94)

第七章 形式论(下)

- (五)有关人士协商座谈会及其具体工作途径 (97)
- (六)建议案及其具体工作途径 (99)
- (七)委员视察及其具体工作途径 (101)
- (八)委员提案及其具体工作途径 (104)
- (九)专题调查研究及其具体工作途径 (106)
- (十)其它形式及其具体工作途径 (110)

第八章 创新论

- (一)多向的思维 (115)
- (二)逆向的思维 (116)
- (三)曲线的思维 (116)
- (四)迂回的思维 (117)
- (五)从幻求真的思维 (118)
- (六)模糊的思维 (118)
- (七)捕捉机遇的思维 (119)
- (八)形象的思维 (120)
- (九)潜思维的开发 (121)

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

认识这句话，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。他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”。

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。根据上述的性质，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，决不是在野党。

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份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，我国是人民当家作主的社会主义国家，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党派、团体和界别。

按求同存异原则，在共同的政治基础上吸纳和包容所有的政治派别和政治力量参加；在政协会议上可以听到各民主党派、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。这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中指出：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，必然出现多成份、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和制度化程序化。

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

我国各族人民当家作主的社会本质，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9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《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对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建议案，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涵义及其内容和形式

一是参政议政概念的涵义：参政议政是政治协商和民主监督的拓展和延伸。由于这个职能是全国政协第八届委员会新提出来的，还需要经过一段时期的实践，进一步总结经验，才能像政治协商和民主监督两项职能概念那样加以科学的界定，因此，现在对其涵义只是作出较为抽象的概括。

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群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基础和前提。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，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？由于人民政协学是对社会科学的创新之举，前人所未为，并无借鉴，现在就根据本人在人民政协工作多年的体会和研究成果，综合作出回答如下：

首先，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