

人民政协理论 研究文稿

RENMINZHENGXIELILUN
YANJIUWENGAO



李昌鉴 著

中国文史出版社

人民政协理论 研究文稿

(下)

李昌鉴 著

中国文史出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人民政协理论研究文稿 / 李昌鉴著. —北京: 中国文史出版社, 2012.12

ISBN 978-7-5034-3843-1

I. ①人… II. ①李… III. ①中国人民政治协商会议 - 理论研究 - 文集 IV. ① D627-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 006290 号

责任编辑: 韩淑芳 韩怡宁

出版发行: 中国文史出版社

社 址: 北京市西城区太平桥大街 23 号 邮编: 100811

电 话: 010-66173572 66168268 66192736 (发行部)

传 真: 010-66192703

印 装: 北京温林源印刷有限公司 邮编: 102445

经 销: 全国新华书店

开 本: 787 × 1092mm 1/16

印 张: 48

字 数: 600 千字

版 次: 2013 年 2 月北京第 1 版

印 次: 2013 年 2 月第 1 次印刷

定 价: 98.00 元 (上、下)

文史版图书, 版权所有, 侵权必究。

文史版图书, 印装错误可与发行部联系退换。

| 目 录 |

肆

- 405 深化我国政治体制改革的一种现实选择
(2005 年 1 月)
- 416 更加坚定地走中国特色社会主义政治发展道路
(2007 年 7 月 11 日)
- 440 关于中国的政党制度与人民政协
(2008 年 4 月)
- 459 人民政协在中国政治体制中的地位和作用
(2010 年 6 月 7 日)
- 486 关于人民政协的主要职能和作用
(2010 年 11 月 4 日)
- 516 当代中国的政治制度与人民政协
(2012 年 9 月 16 日)

伍

- 535 关于中国的协商民主制度
(2008年7月26日)
- 576 政治协商规程制定与人民政协软法实践
(2010年10月24日)
- 596 人民政协的软法建设历程及思考
(2011年7月9日)
- 611 一项具有开拓意义的政治实践
(2011年12月7日)
- 614 充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用
(2012年12月4日)
- 621 正确理解“健全社会主义协商民主制度”，
大力推动人民政协的理论研究和宣传普及
(2012年12月12日)

陆

- 629 加强人民政协理论研究是摆在我们面前的重要任务
(2004年10月21日)
- 657 努力学习研究理论是保持共产党员先进性的一项根本要求
(2005年7月11日)
- 668 “人民政协理论”的确立是件破天荒的大事
(2006年12月21日)
- 673 人民政协理论工作者的光荣使命
(2008年11月17日)

- 680 以改革创新精神推动人民政协理论研究
(2008年12月23日)
- 693 人民政协理论研究之现状及前瞻
(2009年5月18日)
- 715 抓住机遇大力推动人民政协理论建设
(2009年10月13日)
- 723 大力推进人民政协理论“进课堂”
(2011年11月24日)
- 735 在探索和创新中开拓前进
——中国人民政协理论研究会成立以来的工作报告
(2012年9月4日)
- 752 后 记

深化我国政治体制改革的一种现实选择

(2005年1月)

这是作者在参加十六大以后中共中央党校举办的省部级干部进修班(第36期)提交的论文。作者是本期进修班“政治建设和政治体制改革”研究方向课题组长和本篇论文的执笔人。本论文从坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、推进人民政协工作入手,提出深化我国政治体制改革的一种重要思路,认为“这是在当前形势下,发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的一条‘安全通道’,是深化我国政治体制改革的一项重要内容和现实选择”,也“是一种改革成本代价较小、不易引起社会震荡的旨在促进现行政治体制自我完善的一个重要举措”。这些观点对今天推进我国政治体制改革仍有研究参考意义。

党的十六大把发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明,作为全面建设小康社会的重要目标之一,并且提出“必须在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳妥地推进政治体制改革。”^①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,人民政协是实现这一制度的组织形式和重要机构,也是具有中国特色政治

^① 江泽民:《江泽民文选》第三卷,北京:人民出版社2006年版,第553页。

体制的重要组成部分。我们认为，在党中央的统一领导下，进一步坚持和完善好这一制度、进一步推进人民政协的工作，是在当前形势下，发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的一条“安全通道”，也是深化我国政治体制改革的一项重要内容和现实选择。换句话说，这是一种改革成本代价较小、不易引起社会震荡的旨在促进现行政治体制自我完善的一个重要举措。

一、要提高全党对这一基本政治制度和人民政协地位的认识

长期以来，一些人把多党合作、政治协商当成“陪衬”，把政协组织比做“花瓶”，这主要是历史等原因造成的，如今情况虽然有了很大改变，但对这一基本政治制度和人民政协的重要地位仍有重新认识之必要。

（一）在我国实行共产党领导的多党合作和政治协商制度、创建人民政协这样的政治机构，是历史的发展必然、人民的正确选择

在民主革命时期，我们实行了多党合作、民主协商，成功建立了新中国；共产党执掌全国政权后，更加重视这个“法宝”。毛泽东、周恩来等老一代中央领导人在新中国成立初期设计我国政治制度时深谋远虑，充分考虑到这一点。毛泽东指出，“有了人大，并不妨碍我们成立政协进行政治协商”，“人大代表性当然很大，但它不能包括所有的方面，所以政协仍有存在的必要”。^①改革开放以后，党的第二代、第三代领导集体和以胡锦涛同志为总书记的中共中央把多党合作

^① 中国人民政治协商会议全国委员会研究室、中共中央文献研究室第四编研部编：《老一代革命家论人民政协》，北京：中央文献出版社1997年版，第183-184页。

和政治协商制度加以发展并确定为我国的一项基本政治制度，把人民政协作为我国政治体制基本框架的重要组成部分，与人民代表大会制度、民族区域自治制度等共同构建了符合中国国情的政治制度模式。

（二）实行这种制度充分显示了我国政党制度的突出特点和优势

其一，中国共产党在多党合作中处于领导地位，这是合作的前提、根本，否则中国就会倒退到分裂和动乱。其二，我国的多党合作有着共同的政治基础、根本利益和奋斗目标，可以避免很多矛盾和牵扯，集中力量办大事。其三，共产党与民主党派之间是团结合作关系，民主党派是共产党的亲密友党，不是在野党、反对党，这种政党制度不是互相竞争、彼此倾轧，而是肝胆相照、荣辱与共，既避免了政治动荡，又避免了一党专制缺少监督的弊端。其四，共产党执政、多党派参政，大力加强同民主党派的合作共事，提高参政党的参政水平，充分发挥参政党在治国安邦中的特殊作用，是提高中国共产党执政能力的根本措施之一。我国的政党制度是一种非常好的制度，是西方资本主义国家的多党制所无法比拟的。

（三）运用人民政协这种民主形式，有利于推动我国的社会主义民主政治建设

人民政协由党派、界别组成，囊括社会各阶层、各团体、各领域的代表人物，“下联各界、上达中央”，是党联系人民群众的最广泛、最充分的民主大通道，也是最安全、最有效的民主大通道。一是可以围绕党和国家的重大决策，充分发挥民主协商作用，在作出决策之前广泛听取各方意见，广开言路、集思广益，反映民意、集中民智，使决策民主化、科学化。二是可以围绕对社会公共权力的监督和制约，充分发挥民主监督作用，通过提意见、批评和建议，对党政领导

机关起到一种反映情况、批评警示、协助促进的作用，其权威性和科学性是其他方面的监督所无法替代的。三是可以围绕党和政府的中心工作，发挥民主参与作用，通过专题调研、咨询评议、科学论证等方式，为国家的经济社会发展出谋献策。

（四）人民政协在构建社会主义和谐社会中具有独特的作用

随着我国社会的深刻变化，统一战线已经发展成为包括全体社会主义劳动者、社会主义建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者最广泛的联盟。在这种形势下，人民政协以其特有的组织形式和工作方式，能够团结一切可以团结的力量，调动一切积极因素，不断增强全社会的创造活力；能够充分反映社会各个方面的意见、建议、诉求和主张，使党和政府的决策更加符合实际；能够引导各党派、团体、各族各界正确认识并处理好个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益的关系，协助党和政府妥善处理人民内部矛盾，做好协调利益、化解矛盾、理顺关系、维护稳定的工作。

（五）实行这一基本政治制度、创建人民政协，不仅是中国人民的一大创造，而且对人类政治文明建设是一大贡献

当今世界，协商和对话是民主政治发展的一个重要趋势。协商政治日益引起人们的重视，与表决政治一起成为民主政治的两大表现形式。在我国政治生活中，人民政治协商会议与人民代表大会相辅相成，民主协商和普遍选举两种方式相互结合，可以最大限度地实现人民当家做主。正如江泽民同志说过的：“人民通过选举、投票行使权力与人民内部各方面在选举、投票之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式。这是西方

民主无可比拟的，也是他们所无法理解的。两种形式比一种形式好，更能真实体现社会主义社会人民当家做主的权利。”^①我国实行的这样两种社会主义民主形式，比西方国家单纯以议会和竞选为依托的单一民主形式要合理科学得多。对我国人民创造的这么一种基本政治制度，我们应当十分珍惜并且切实把它坚持好、发展好，为推进中国特色社会主义政治建设作出不懈努力，为人类政治文明建设作出积极贡献。

二、要完善相应的法律和有关规定

法律是制度的根本保障。对这一基本政治制度和人民政协组织，在我国《宪法》“前言”中有过表述，但比较简单、笼统。比如，关于这一基本政治制度只有一句话：“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。”^②关于人民政协组织也只是一小段话：“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，过去发挥了重要的历史作用，今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中，在进行社会主义现代化建设、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。”^③宪法的这些表述，对于确立“这一制度”和人民政协组织的法律地位是应该肯定的。但从实践看，这些规定还很不够、很不完备。比如，没有写明这一制度“是我国的一项基本政治制度”，它与整个国家制度、与相关的基本政治制度是个什么关系，等等；又比如，只写明人民政协是统一战线组织，并没有

① 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编》中卷，北京：中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 506 页。

② 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编》中卷，北京：中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 531 页。

③ 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编》上卷，北京：中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 378 页。

写明它是“共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式”，^①更没有具体规定人民政协作为我国政体中的一个重要机构的组成依据、职责范围、工作程序，等等。这对进一步坚持和完善这一基本政治制度、充分发挥人民政协的作用，造成法律上的“欠缺”。

共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国的一项基本政治制度，人民政协作为我国政体的重要组成部分，如果不从宪法及相关法律上明晰无误地赋予它应有的地位、功能和相应的权限，就根本谈不上真正发挥这个制度和这一政治机构的作用。为此建议如下：

（1）今后修改《宪法》时，应进一步补充、完善有关这一基本政治制度和人民政协的内容。

（2）由全国人大专门制定一部《中国人民政治协商会议组织法》。政协《组织法》在1949年9月的第一届全国政协大会曾经制订过。全国人大成立后改为政协章程，但它只能规范约束政协自身，不具法律效力。现在由全国人大着手制定政协《组织法》是时候了。

（3）鉴于修改《宪法》和重新制定新的法律需要时日，从当前工作考虑：一是建议中央尽快修改1989年14号文件《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》，并重新颁发；二是建议全国政协党组着手修改《关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》，并报中共中央批准后重新颁布。

三、要加强党对人民政协工作的领导

切实加强党的领导，是人民政协在我国政治生活中发挥作用的根

^① 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民政协重要文献选编》下卷，北京：中央文献出版社、中国文史出版社2009年版，第692页。

本保证，过去是，今后仍然是我们的一项重大原则。各级政协组织中的中共党组是党在人民政协中的派出机构，政协委员中的中共党员和政协机关中的中共党员是受党组织委派从事人民政协工作的，应充分发挥人民政协中党组织和共产党员的重要作用。各级党委要支持政协依照章程独立负责、协调一致地开展工作，及时研究并统筹解决人民政协工作中的重大问题；要认真听取来自政协的批评意见，发挥政协的民主监督作用；要给政协“出题目、交任务”，发挥政协在科学民主决策中的作用；要加强政协干部的培养、选拔、交流和任用，造就一支高素质的政协干部队伍。

当前一个突出问题是，许多地方党委的主要负责同志（副书记）没有兼任政协主席，而政协主席只能列席地方党委会议、无权参与党委决定重大问题，难以贯彻党委的决定意图和工作部署。这种组织安排不利于加强党对人民政协的领导。

为此向中央建议：全国各级地方党委应依照党的十四大、十五大、十六大由政治局常委任全国政协主席的做法，各地一律由党委副书记兼任同级政协主席，从组织上保证党对人民政协的领导。

四、要理顺人民政协与现行政治体制 架构中各个组织的关系

十六大要求“按照党总揽全局、协调各方的原则，规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系”^①，作为现行体制中的人民政协，也应当适时理顺与同级党委、人大、政府以及各人民团体的关系。我们有如下设想：

^① 江泽民：《江泽民文选》第三卷，北京：人民出版社2006年版，第555页。

(1) 政协与党委。政协在党委的领导下开展工作,同时对党委进行民主监督。

(2) 政协与人大。政协坚决拥护人大作为权力机关的地位,同时要对宪法和法律的实施进行民主监督。新中国成立初期,周恩来就指出“人大、政协只有权力之分,没有高低之别”^①。1949年第一届全国政协通过具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》曾规定:“在普选的全国人民代表大会召开以后,中国人民政治协商会议得就有关国家建设事业的根本大计及其他重要措施,向全国人民代表大会或中央人民政府提出建议案。”^②根据这一精神,建议人大拟审议通过的重大事项特别是重要法案,应提交政协讨论提出意见,供人大决定时参考。

(3) 政协与政府。政协支持政府依法行政,同时对经济社会发展和人民群众关心的各种重大问题同政府进行协商讨论,对政府及其国家工作人员的工作进行民主监督。

(4) 政协与各人民团体。政协支持各人民团体独立自主地开展工作,同时要善于同各人民团体保持密切联系,加强沟通,及时向党委和政府反映社会各界群众的意见和要求,使这个民主渠道畅通无阻。

五、要细化人民政协的各项职能

人民政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。政协章程对这三大职能的内涵虽然做了比较原则的界定,但具体的内容、方式、程序特别是对相关机构、部门并没有涉及,这给有效履行职能造

① 全国政协秘书处编印:《中国人民政治协商会议资料选集》第三册,第18-19页。

② 政协全国委员会办公厅、中共中央文献研究室编:《人民政协重要文献选编》上卷,北京:中央文献出版社、中国文史出版社2009年版,第83页。

成很大困难。我们建议中央就加强人民政协工作特别是履行职能中的问题发一个文件，使各级党委、人大、政府、政协及相关部门共同执行，以推动政协履行职能的制度化、规范化、程序化。对以下问题应进一步予以明确：

（1）关于政治协商。政治协商主要有两种形式：一是中共与各民主党派主要负责人进行直接协商；二是在人民政协这个协商机构里进行协商。目前第一种协商比较多，第二种协商比较少。因此需要强化第二种协商，否则，人民政治协商会议就徒有虚名了。搞好政治协商，关键要抓好两个环节：一是对协商的内容、形式、程序作出明确的具体规定；二是协商一定要在决策之前。具体地说，政治协商要坚持“三在前”制度，即重大问题协商在党委决策之前、人大通过之前、政府决定之前，切实把政治协商作为党委、人大、政府重大决策的必经程序。

（2）关于民主监督。这是政协履行职能中比较薄弱的环节。对监督的内容、对象、方式特别是政协民主监督的效力问题，一直不太明确，往往挫伤了政协组织和委员进行民主监督的积极性。对此应当作出明确的比较具体的规定。与此同时，要尽快建立起政协民主监督的反馈机制。政协主要通过批评、建议的形式进行民主监督，如果连起码的反馈都没有那就真成“说了也白说”，况且反馈本身也是接受监督的一种表现，对此也应一并做出具体规定。

（3）关于参政议政。这是当前政协履行职能搞得比较活跃的地方，但也需要在参政议政的内容、形式与程序上进一步规范。现在普遍存在的问题是，党委、政府主动给政协“交任务、出题目”的比较少，政协“四处找活干”的比较多，随意性较大，如果政协不了解党委、政府在想什么、做什么，就不可能主动深入调研、建言献策。因此建议：一是党政部门要主动将一个时期的重点工作或重大事情（包

括重大项目)向政协通气,以便让政协组织力量予以配合;二是政协参政议政形成的建议意见或其他成果,向党委、政府及有关部门送达后必须有“回音”、有结果。只有这样才能保护政协委员参政议政的热情。

六、要开展对这一基本政治制度和人民政协的深入研究和广泛宣传

纵观我国现行政治体制的运行情况,相对于党委、人大、政府而言,政协的工作显得相对薄弱。这与我们对多党合作和政治协商制度、对人民政协理论的研究和宣传不够有很大关系。为此建议:

(1)应加大对完善共产党领导的多党合作和政治协商制度以及对人民政协研究的力度。通过研究,把我国这一独有的制度创新成果的特点和优点充分挖掘出来,同时把人类政治文明的有益成果吸收进来,使这一基本制度和人民政协事业既保持我国固有的优良传统和优势,同时又与时俱进、跟上时代发展的步伐。比如,从完善我国政治体制上说,人民政协虽然不是权力机关,但可否定位为协商机构、咨询机构、监督机关?又比如,从权力的制约和监督看,我们的前提是不搞西方的“两院制”、“三权分立”,但可否对人大的某些职能比如审议法案、人事事项等,在人大通过之前交由政协参议,起到对某些方面权力的制约作用。还比如,开展对外交往是宪法赋予人民政协的任务之一,可否明确提出积极发展中国政协与国外议会组织及相关机构、社会团体和各界代表人士的友好交往是我国总体外交不可替代的重要部分,等等。这类问题都应当从长计议、认真研究。

(2)应加大对这一基本政治制度和人民政协的宣传力度。从总体上说,这方面的宣传声音比较微弱,社会上包括一部分领导干部对

多党合作、政治协商、人民政协了解不多，知之甚少。为此建议，各级党政机关、理论研究机构、新闻宣传单位都要担负起这个责任。充分利用党校这个阵地，增设课程和研究课题，把深入学习、研究和宣传多党合作和政治协商制度，深入学习、研究和宣传人民政协，作为党校的必修课，以形成共识，不断推动我国现行政治体制的进一步完善。

七、要搞好人民政协的自身建设

在当前，要通过加强学习和实践，从整体上不断提高政协委员的素质，增强政治协商、民主监督、参政议政的能力，提出高水平、高质量的意见和建议；加强政协机关建设，培养一支政治素质过硬、业务能力熟练的机关工作队伍，为人民政协履行职能提供坚实的组织保证。

从长远考虑，各级政协委员特别是常委会组成人员，要逐步向专职化、年轻化发展。根据以往做法，政协换届时一批年龄偏大的同志从其他领域转到政协组织中来。这些人一开始对履行职能不熟悉，刚一熟悉就要离开政协岗位了。这种组织构成很不利于发挥政协的作用。为了优化政协的组织结构，建议按照国家公务员任职年龄的统一规定，在党委、人大、政府、政协任职的领导成员，未达到退休年龄的可以在这些机构之间进行交流，已达到退休年龄的在原岗位退休，不再转到人大、政协安排。作为过渡办法，建议中央从现在起，逐年减少安排在其他领导岗位已经达到或接近退休年龄的干部转到人大、政协工作。与此同时，要加大政协机关干部与党政机关干部的交流，逐步解决政协机关干部调进难、调出更难的问题。