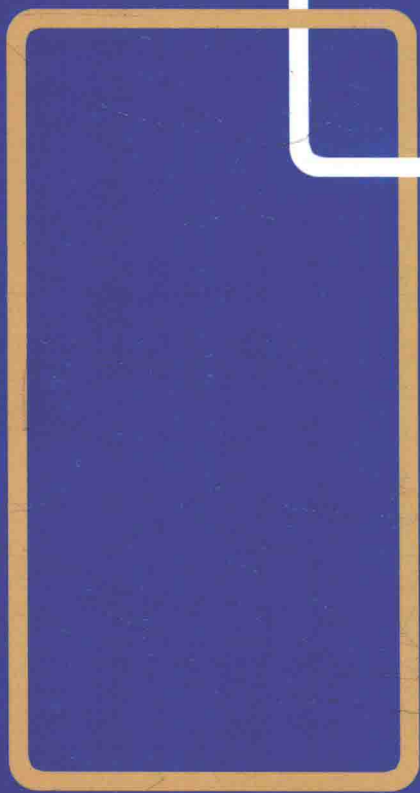




平衡与优化

人民政协与
政治体系研究

肖存良◎著

上海人民出版社

中国统一战线理论研究会统战基础理论上海研究基地研究丛书

平衡与优化

人民政协与
政治体系研究

肖存良◎著

图书在版编目(CIP)数据

平衡与优化:人民政协与政治体系研究/肖存良著.

—上海:上海人民出版社,2017

ISBN 978-7-208-14945-8

I. ①平… II. ①肖… III. ①中国人民政治协商会议—研究 IV. ①D627

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 307108 号

责任编辑 罗 俊

封面设计 零创意文化

平衡与优化:人民政协与政治体系研究

肖存良 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.cwen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 13.75 插页 2 字数 204,000

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-14945-8/D·3152

定价 48.00 元

导 言

人民政协植根于中国历史文化,产生于近现代以来中国共产党领导中国人民进行的伟大革命斗争之中,发展于改革开放以来中国特色社会主义光辉实践,是具有鲜明中国特色的政治制度,是我国实现国家富强、民族振兴、人民幸福的重要力量。人民政协制度伴随着中华人民共和国的诞生而建立,正是由于其鲜明的中国特色,与中国历史文化的高度契合,使其不能用西方的哲学社会科学话语体系来解释,不能纳入西方的哲学社会科学话语体系之中。近代以来长期受西方哲学社会科学话语影响的学者不知如何研究这样一种制度。如何研究人民政协?人民政协制度诞生中国学界就面临的一个现实问题,当实践走在理论前面的时候,理论如何解释实践就成为理论界迫在眉睫的首要问题。

在西方哲学社会科学话语体系的长期影响下,综合新中国成立以来国内对于人民政协的理论研究,不外乎以下两条路径:

一是即便知道人民政协制度独一无二,在西方找不出对应的政治制度,还是要用西方制度和西方理论来强行解释人民政协制度,也就是用西方的“履”来强行削人民政协的“足”。这一路径的典型思路是根据英国议会分为上、下两院的特征,而把人民政协视为中国的“上议院”,通过英国上院的世袭贵族院特征来比附人民政协所吸纳的各方政治社会精英。这种把人民政协视为“上议院”的观点自人民政协

诞生之日起就存在,在1957年后沉寂了近二十年时间,改革开放之后又死灰复燃,新世纪以来还有学者继续坚持这种观点。这也是国外学者在研究人民政协制度时所持的一种基本观点。但是很显然,我国实行人民代表大会制度,而不是西方的议会制度,我国的人民代表大会制度不是西方的下议院或众议院,人民政协制度也不是西方的上议院或参议院,不能用西方的议会制度来比附我国的人大制度和人民政协制度。而且就我国人民政协制度与英国上院细细比较起来,也可以发现二者之间具有巨大差异:首先,我国人民政协有全国、省、市和县四级分支机构,英国上院没有地方分支机构,即只有全国机构而无地方机构。其次,英国的上院只有议员约1400人,^①主要是世袭贵族和委任终身贵族,代表面较窄,而我国有各级政协委员约68万余人,包含社会各党派和各族各界代表人士,代表面远比英国上院宽。再次,我国的人民政协与英国上院权限完全不一样,我国人民政协只是国家协商机关,不是立法机关或行政机关,主要职能是政治协商、民主监督和参政议政。而英国上院是英国的立法机关之一,主要职能是立法(审查下院法案,给大臣们三思的机会;创议不具争议的立法,以及委托立法)、审议(为事关当前利益的议题提供辩论的平台)、审查(通过质询及其特别委员会的工作,对政府政策与施政展开审查)和最高上诉法庭(上院是英国的最高上诉法庭)。^②最后,人民政协植根于我国历史文化传统,与我国谏言议政、选贤任能、野无遗贤的传统相契合。而上院则植根于英国的历史文化传统,上院诞生于英国资产阶级崛起之后,权力逐渐由世袭贵族向资产阶级转移的过程中,上院是英国世袭贵族权力由实变虚之后的制度遗产。

二是在认识到不能用西方的话语体系来解释人民政协制度的时候,就认为人民政协制度本身并没有学问,只是中国政治制度中不符合常规的例外部分,同时也是中国政治制度中无足轻重的一部分,从而在研究中国政治制度的时候忽视对人民政协的理论研究,或者认为人民政协的政治协商、民主监督和参政议政本身就是“假”的,缺乏学术研究价值。在这种思维模式之下,国内几乎很难找到专门研究人

① [英]比尔·考克瑟、林顿·罗宾斯、罗伯特·里奇:《当代英国政治》,北京大学出版社2009年版,第390页。

② 同上书,第384页。

民政协的专家学者,尤其是在高校与科研机构之中。很多学者在研究中国政治制度的时候只是附带提到这个问题。而且在提到这个问题的时候,大多不忘要把人民政协建设成为中国的“上议院”。用一位学者的话来说,研究人民政协就是“顺便带一带”,几乎没有学者把人民政协作为理论研究的主攻方向。实际上,从建设中国哲学社会科学话语体系,以及用中国哲学社会科学话语体系来解释中国政治制度的视角来看,人民政协理论是真正具有中国特色的哲学社会科学话语体系,人民政协制度是真正具有鲜明中国特色的政治制度。需要从中国的政治逻辑出发,来理解和解释人民政协制度。

本书意在从中国政治的内在逻辑出发,把人民政协放到中国政治体系中来理解和认识。本书把由立法、行政和司法机关组成的政治结构称为政治体系。中国共产党与政治体系之间的关系具有双重属性,一方面中国共产党在政治体系之外具有自身独立的组织系统,形成了包括中央、地方和基层的党的组织结构,这个组织结构处于政治体系之外,另一方面中国共产党又在政治体系之内建立起党组和各级党的委员会,从政治体系内部执掌国家政权,又处于政治体系之内,因而中国共产党与政治体系之间的关系具有领导在外、执政在内的双重特征。本书根据中国共产党在我国的领导与执政地位,在讨论政治体系的时候,也把中国共产党纳入政治体系之中,成为政治体系的一个重要组成部分。

从政治体系的角度出发,人民政协与中国政治体系之间的关系具有鲜明的中国特色:在中华人民共和国诞生之际,我国的行政和司法机关不是由立法机关产生,而是由人民政协第一次全体会议产生,“中国人民政治协商会议代表全国人民的意志,宣告中华人民共和国的成立,组织人民自己的中央政府。”^①而且在1954年一届全国人大召开之前,由人民政协全体会议代行全国人大职权,因而“人民政协的职权,可以说极大而且特殊。说它的职权极大,因为它在全国人民代表大会召开以前,有等于全国人民代表大会的职权。这表现在它可以制定参加政协的各民主党派及人民团体共同遵守的新民主主义的纲领,这一纲领有宪法的性质;它可以

① 当代中国丛书编委会编:《当代中国的人民政协》,当代中国出版社1993年版,第53页。

制定中央人民政府的组织法；它可以选举中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职能。”^①

但是人民政协第一次全体会议自1949年9月21日召开，9月30日结束，会议只开了九天，因而人民政协第一次全体会议真正代行全国人民代表大会职权也只有九天。第一次全体会议结束之后，其所产生的全国委员会和“国家政权机构就无直接关系，全国委员会是革命统一战线组织，不是国家政权的最高组织。”^②人民政协全国委员会和各级地方委员会不代行全国和地方人大职权，只是一种统一战线组织，而且处于立法、行政和司法机构之外。既然人民政协处于立法、行政和司法机构之外，不属于立法、行政和司法机关，那么，人民政协与政治体系中的立法、行政和司法机关之间应该是什么关系呢？人民政协处于政治体系之外，是否就是多余的机构，像很多人认为的那样无足轻重呢？如果不是无足轻重，那么人民政协的作用体现在什么地方呢？如何充分发挥人民政协的作用呢？上述问题也可以总括为人民政协与政治体系的内在关系问题，这是自人民政协第一次全体会议之后，从中国政治逻辑出发人民政协理论研究必然面临的基本问题，也是本书关注的核心问题。

关于人民政协在中国政治体系中的地位和作用问题，毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛和习近平都曾作出重要论述。如江泽民指出，“人民政协在我国政治体制中具有十分重要的地位和不可替代的作用。在我们这个幅员辽阔、人口众多的多民族、多党派的社会主义国家里，关系国计民生的重大问题，要通过人民政协进行协商，广泛听取各民主党派、各人民团体以及各族各界代表人士的意见，由人民代表大会行使国家权力进行决策，由人民政府执行实施。这样一种政治体制，集中体现了我国广泛的人民民主。它对于我们实现决策的民主化、科学化、避免或减少决策失误，保证各项方针政策的贯彻执行，都具有十分重要的意义。”^③江泽民在讲话中实际上指出了我国政治生活中政协协商、人大决策与政府实施的政治过程，也通过这个政治过程指出了人民政协与政治体系中人大、政府之间的内在关系。

^{①②} 当代中国丛书编委会编：《当代中国的人民政协》，当代中国出版社1993年版，第57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》（下），中央文献出版社、中国文史出版社2009年版，第739页。

从包括政党、政府、人大和法院、检察院等机关的整个政治系统来看，人民政协是整个政治系统的平衡器与优化器。人民政协作为平衡器，使政治系统与社会之间、政治系统内部之间实现有机平衡。人民政协作为优化器，像润滑油一样润滑政治系统的各个组成部分，保障整个政治系统的各个部分得以优质运转。因而对于人民政协的认识、理解与作用发挥，我们都要把它放到与中国共产党、人大和一府两院的关系之中来考察。人民政协产生政治体系之后自外于政治体系，但其作用于政治体系的各个组成部分，使整个政治体系得以平衡和优化，持续稳定发展。解决亚里士多德在研究政体的时候所提出的政体“构成以后又怎样可使它垂于久远”^①的问题。从这个意义上看，人民政协对我国政治体系的作用是不可或缺、不可替代的，无论把人民政协纳入政治体系中立法、行政或司法机关中的哪一部分，都会限制人民政协的作用发挥，缩小人民政协的作用发挥空间。那种认为要把人民政协建设成为中国“上议院”的观点实际上是画地为牢，窄化和矮化了人民政协制度。

人民政协作为政治系统平衡器功能的发挥主要包括以下三个方面：

第一，人民政协是政党与社会之间的平衡器。中国共产党领导社会革命取得胜利并成为执政党之后，长期执政的地位很容易使党组织和党员干部脱离社会，对社会需求麻木不仁，甚至利用手中执掌的行政权力压制社会需求和群众呼声，从而产生官僚主义、主观主义、教条主义等种种问题。邓小平指出，“在中国来说，谁有资格犯大错误？就是中国共产党。”^②“执政党的地位，很容易使我们同志沾染上官僚主义的习气。脱离实际和脱离群众的危险，对于党的组织和党员来说，不是比过去减少而是比过去增加了。而脱离实际和脱离群众的结果，必然发展主观主义，即教条主义和经验主义的错误。”^③“执政党的地位，还很容易在共产党员身上滋长着一种骄傲自满的情绪。有一些党员，稍稍有点工作成绩，就自以为了不起，就看不起别人，看不起群众，看不起党外人士，似乎当了共产党员，就比非党群众高出一头，有的人还喜欢以领导者自居，喜欢站在群众之上发号施令，遇事不愿意同群众

① [古希腊]亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1997年版，第176页。

② 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第270页。

③ 同上书，第214页。

商量。这实际上是一种狭隘的宗派主义倾向,也是一种最脱离群众的危险倾向。”^①党脱离群众,出现官僚主义,注重运用执政权力而不是领导权威去处理问题,就会造成政党与社会之间失去平衡,出现政党重、社会轻的情况。

但在中国政治生活中,作为中国共产党领导中国革命、建设与改革赖以取得成功的重要法宝,在中国共产党的周围存在一个广泛的统一战线,这个统一战线包括各党派和各族各界党外人士,它们一方面接受中国共产党的领导,与中国共产党同心同德,同向同行,另一方面也对中国共产党进行监督,而且“这些党外的民主人士,能够对于我们党提供一种单靠党员所不容易提供的监督,能够发现我们工作中的一些我们所没有发现的错误和缺点,能够对于我们的工作作出有益的帮助。”^②党外人士通过统一战线监督中国共产党,一方面把广大人民群众的意见和建议传递给执政的中国共产党,另一方面当中国共产党出现官僚主义、主观主义、教条主义和脱离群众等错误的时候,可以对其进行批评,促使中国共产党发现错误,解决问题,从而通过统一战线实现政党与社会之间的有机平衡。人民政协作为统一战线的组织形式,是党外人士监督中国共产党的重要平台。因而人民政协能够通过统一战线,在中国共产党与党外社会之间实现有机平衡,这是统一战线和人民政协在中国政治生活中的重要作用,这也是西方学者在观察中国政治的时候经常忽略之处,他们只看到中国共产党长期一党执政这一面,没有看到一党执政背后统一战线与人民政协的监督 and 平衡作用这另一面。

第二,人民政协是政党、政府与人大之间的平衡器。江泽民指出,“人民政协在我国政治生活中具有不可替代的作用,它与人大、政府互为补充、相辅相成。”^③“各级党委和政府就重大事务作出决策以前,凡是应该同人民政协进行协商的,都要同人民政协协商。对于人民政协提出的意见、建议和批评,要认真对待。”^④在我国重

① 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第214页。

② 同上书,第225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》(中),中央文献出版社、中国文史出版社2009年版,第489页。

④ 同上书,第490页。

大事务决策和实施过程中,政党领导,总揽全局,协调各方,政协协商,人大决策,政府实施。人民政协协商于决策之前和决策实施过程之中,通过协商对政策制定与实施提出意见建议,并把意见反馈给政党、政府与人大,使它们能够对决策与实施进行相应的调整,从而实现科学决策、民主决策和科学施政、民主施政,并且能够在决策和实施过程中实现政党、政府与人大之间的有机平衡。

这种平衡表现为由于人民政协地位超脱,其提出的意见建议较能为政党、政府与人大接受,接受之后能够较好地处理党政关系,党与人大的关系,以及政府与人大的关系。如在立法过程中,党领导立法,政府部门制定相关法律草案,人大制定与审查立法草案,人民政协的立法协商通过对法律草案提出意见建议,能够从第三方的角度避免政府和人大在立法过程中可能存在的局限性,能够对党委如何有效领导立法提出中肯的意见建议,从而对党、政府与人大在立法中所承担的政治角色能够起到一种缓冲和平衡作用,可以有效减少党政之间和党与人大之间在立法过程中的不一致之处。人民政协对政治系统中党、政府与人大之间的平衡功能是我国政治体系良性运转的内在奥秘之一。

第三,人民政协是统一战线内部的平衡器。中国共产党领导和建立的统一战线是十分广泛和巨大的,如中国有民主党派成员 100 多万人,有党外知识分子约 9 000 万人,有超过 1 亿人口的宗教信仰人员,还有大量的非公有制经济人士、出国和归国留学人员、港澳台同胞,等等。在组成统一战线的各党派、团体和各族各界人士之中,在总目标一致的情况下,具体利益则千差万别,因而需要对统一战线内部的各种利益、观念和主张进行协调,人民政协作为统一战线的组织形式和各党派团体参政议政的重要平台,能够在协调统一战线内部矛盾、化解内部冲突中发挥平衡器功能。1954 年,毛泽东在谈到全国人民代表大会召开之后人民政协的性质和任务时,就把“协调各党派、各民族、各人民团体和社会民主人士领导人员之间的关系”^①作为人民政协的五大任务之一。周恩来也指出,“我国统一战线内部的各种

^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》(上),中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版,第 202—203 页。

问题,也是经过政治协商进行调整和解决的。这种协商是民主的、平等的、真诚的、不敷衍应付,不强加于人,而是经过反复商量,充分交换意见,集思广益,真正达到政治上的一致或基本一致。”^①人民政协作为统一战线的组织形式,是通过协商解决统一战线内部问题的重要平台和载体,人民政协在统一战线内部历来发挥着协调关系、化解矛盾的功能,并通过协调关系、化解矛盾而实现统一战线内部的大团结。

人民政协作为政治体系优化器功能也表现在三个方面:

第一,人民政协优化政党领导、人大立法和政府施政。人民政协充分发挥自身政治协商、民主监督和参政议政三大职能,对党、政府和人大工作提出相关意见建议,这些意见建议被党、政府与人大接受之后,能使其更好地履行自身职责,达到优化政党领导、人大立法和政府施政的效果。

第二,人民政协是政治体系的“润滑剂”。如果我们把政治体系中的政党、人大与一府两院比喻为一架机器的话,人民政协就好比是润滑油,润滑油滴入政治体系这架机器之中后,能够起到润滑功能,使政治体系的各个组成部分顺利运转,有序协调,整个机器高效运作,充分实现自身功能。换句话说,有了人民政协这个润滑剂,政治体系中的各个组成部分就能少生故障,从而优化政治体系中的各个组成部分,最终优化整个政治体系。人民政协的润滑功能主要基于以下两个特质:一是人民政协位置超脱。它超脱于政治体系的各个组成部分,作为第三方可以对政治体系的各个组成部分提出中肯的意见建议,而不会被它们视为权力之争,不会削弱或转移政治体系中任一组成部分的权力,只会使它更良好地运转,更好地实现自身的权力,并由权力形成权威。二是人民政协人才荟萃,智力密集,有能力提供政治体系各个组成部分需要并希望听到的意见建议,从而为政治体系各组成部分更好地开展工作提供帮助,发挥润滑功能。所以从这个意义上看,人民政协一旦权力化,就会陷入权力的刚性运转过程之中,而不能很好地发挥政治体系润滑功能。

^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),中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版,第 440 页。

第三,人民政协是政治体系的黏合剂。由于中国只有一个执政党,而且是长期执政的执政党,即中国共产党。中国共产党建立了自身庞大的组织系统,包括中央、地方和基层的组织结构,拥有8000多万党员,而且中国共产党在政治体系中还建立了党组或党的委员会,领导整个政治体系。这些都与西方政党通过竞争选举而在有限时间内执政,并且政党权力在政治体系中受到重重限制不一样,因而西方总是认为中国共产党是“一党专政”,独断专行。但是熟悉中国政治生活的人都知道,中国共产党虽然长期执政,但并不专制独裁,而是在重大决策之前和决策实施过程中都进行了广泛全面的协商,通过人民政协等平台吸收方方面面意见之后再综合决策,民主决策。周恩来指出,“新民主主义的基本特征是协商”。最终决策虽然体现为中国共产党的领导,但这种决策是通过多渠道、多形式的协商、筛选、优化而最终形成的。正是这样的协商,使最终决策建立在党和人民共同意志的基础之上,因而人民政协是把各方面意见整合起来的黏合剂。

从政治体系的视野出发,从平衡与优化的视角考察人民政协,形成本书的篇章结构。本书除了导论之外共分为十四章。第一章从整体上讨论人民政协与政治体系的关系,指出人民政协协商建国之后外在于政治体系,然后嵌入政治体系,并实现优化政治体系的目标。第二章和第三章主要围绕人民政协立法协商展开,讨论人民政协立法协商的概念与模式,基础、程度与限度。第四章讨论人民政协推进社会主义协商民主建设的基本路径,指出要把建构性协商与内生性协商有机结合起来。第五章论证了人民政协是协商民主的重要渠道,指出其重要性所在,并指出发挥其重要渠道作用的基本路径。第六章讨论了人民政协政治协商主体建设,指出人民政协既是政治协商的载体,又是政治协商的主体。第七章讨论人民政协制度功能,指出人民政协具有精英回应、协商领导和体系维持三大功能。第八章讨论人民政协界别设置与调整,指出界别设置要坚持统战性、民主性和代表性原则,界别调整要坚持职业化标准。第九章讨论人民政协协商民主实效,指出其实效主要表现为人民政协是政治体系的优化器,并以福建省政协为例探讨人民政协发挥协商实效需要加强和改进之处。第十章讨论人民政协与政党协商、政协协商,指出民主党派在政党协商与政协协商之间的非均衡性,指出要以激活界别来加强政协协商,

以加强政协协商来提升政党协商。第十一章讨论人民政协与扩大公民有序政治参与,指出要开展组织化协商和包容性协商。第十二章讨论人民政协民主监督,指出要以界别监督为核心推进人民政协民主监督。第十三章讨论人民政协与政治合法性建构,提出协商合法性概念,指出协商合法性是具有中国特色的政治合法性。第十四章讨论民主党派在人民政协之中的界别建设问题,指出要大力加强组织化界别建设。

|| 目录 ||

导 言 // 001

第一章 人民政协与政治体系：外在、嵌入与优化 // 001

第二章 人民政协与立法协商：概念与模式 // 015

第三章 人民政协与立法协商：基础、程序与限度 // 031

第四章 人民政协推进社会主义协商民主建设的基本
路径 // 042

第五章 人民政协作为协商民主重要渠道 // 052

第六章 人民政协政治协商主体建设的理论与实践 // 070

第七章 人民政协制度功能分析 // 087

第八章 人民政协界别设置与调整 // 104

第九章 人民政协协商民主实效 // 125

第十章 人民政协与政党协商、政协协商 // 143

第十一章 人民政协与扩大公民有序政治参与 // 161

第十二章 人民政协与民主监督 // 171

第十三章 人民政协与中国政治合法性 // 184

第十四章 人民政协与民主党派界别建设 // 198

后 记 // 205

第一章 人民政协与政治体系：外在、嵌入与优化

政治体系是“指那些社会的相互作用和制度,通过它们,一个社会作出的决定在多数时期内,被社会多数成员认为具有约束力”^①。现代政治体系一般包括立法、行政和司法机构三大部分,但是这三大部分的不同组合形成了西方议行分立的政治体系和苏联与我国议行合一的政治体系。前者表现为立法、行政和司法机构三权分立,后者表现为由苏维埃/人民代表大会产生立法、行政和司法机构,我国的政治体系属于后者。人民政协虽然是我国政治体制不可替代的重要组成部分^②,但自产生之日起就不属于立法、行政或司法机构(同时它也不同于西方三权分立政治体系中的任何组成部分),而人民政协的日常运作又离不开政治体系,脱离政治体系人民政协就不能有效运作,所以人民政协与政治体系的关系应该是人民政协理论研究中的一个重要问题,但迄今为止国内尚缺乏对人民政协与政治体系相互关系的深入研究。本章从新中国成立以来人民政协的发展历程出发来探讨人民政协与我国政治体系的内在逻辑关系。

① [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社2002年版,第621页。

② 参见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),中央文献出版社、中国文史出版社2009年版,第739页。

第一节 人民政协外在于政治体系——与中国共产党比较

1954年毛泽东在讨论全国人民代表大会召开之后人民政协的性质和任务时，指出人民政协既不是国家权力机关和行政机关，也不是国家机关^①（处于政治体系之外），而是代表社会各党派团体的具有党派性的统一战线组织。针对当时党内外对于人民政协这个性质定位的疑虑，毛泽东从政党的角度进行了解释，通过与中国共产党对比来阐释人民政协的性质，他说：“有人说，政协全国委员会的职权要相等或大体相等于国家机关，才能说明它是被重视的。如果这样，那末中国共产党没有制宪之权，不能制定宪法，不能下命令，只能提建议，是否也就不重要了呢？不能这样看。”^②毛泽东认为，中国共产党不是立法机关，不能制定宪法，也不是行政机关，不能下命令，更不是司法机关，只能提建议，处于政治体系之外，但是并不由此否定它对政治体系三大部分的领导地位，由此说明人民政协虽处于政治体系之外，但也不否定它对政治体系具有协商和提意见等权利，它也是具有较强功能和较重任务的统一战线组织。这就涉及政党、人民政协与政治体系的内在关系问题，我们要从中国共产党与政治体系的关系出发来理解人民政协与我国政治体系的内在逻辑关系。而要理解中国共产党与政治体系的内在逻辑关系，有必要与西方政党与政治体系的关系进行简单对比。

政党是现代政治的基本要素，政党因现代政治发展而产生，在西方代议制民主制下，代议制政府的运作需要依靠政党，因为没有政党来凝聚和表达民意，代议制下的议员无法产生，而没有议员及其所代表的政党，代议制政府也就无法组建和日常运转。所以政党就成为支撑政府乃至政治体系的一个重要政治元素，基于政党对政府的重大影响，西方国家逐渐用“政党政府”这个概念来描述西方的政党与政府之间的关系，“在体现西欧民主制度特点的各种关系中，‘政府’与‘支持政府的政

^① 参见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），中央文献出版社、中国文史出版社2009年版，第200页。

^② 同上书，第200页。

党'之间的关系也许是最引人关注的,同时也是人们了解最少的。我们也许喜欢政党,也许不喜欢政党(一般来说我们并不喜欢它们),但是我们确信,政党在民主政治中起到了重要作用。由此似乎可以推断,政党对于政府的形成方式以及决策方式有极大的影响。”鉴于政党对政府的重大影响力,尤其是欧洲政党对政府决策和政府形成的决定性作用,我们可以把政党也作为西方政治体系的一个重要组成部分,这样,西方国家的政治体系在立法、行政和司法机构之外实际上还可以加上政党^①。

虽然西方国家的政党对政府具有支配性影响力,但在对政府和国家的领导等方面还是无法与中国共产党相比。简单来说,西方国家的政党是基于现代国家制度运行需要而产生的,是先有现代国家制度后有政党,而中国共产党是一个为建设新社会、新国家而产生的政党,是先有政党后有现代国家制度,政治体系由党领导人民建立,所以党对政治体系具有更为强烈的影响力,是中国政治生活中的决定因素^②。一方面,大多数党的各级领导人进入各级国家机构,以国家机构成员的身份通过国家机关来领导国家事务,并在国家机构中建立了党的各级基层组织。在立法、行政和司法机构中都是如此。这也就是说,党进入了政治体系,并通过政治体系来进行执政。这一点,与西方国家的执政党类似,但是西方国家执政党对政府的渗透能力和建立组织的程度远不如中国共产党。另一方面,党又在政治体系之外建立了自身的权力系统,包括党自身的各级组织机构,这些组织机构脱离国家制度,游离于国家制度之外,形成了党和国家两个权力系统,其中党的权力系统处于领导地位,也处于政治体系之外(处于立法、行政和司法机构之外)。这样,就形成了党与政治体系的双重关系,即领导在外,执政在内。党与政治体系的双重关系使得中国共产党成为集领导党与执政党于一体的政党。西方政党虽然实际上也处于政治体系之中,但是并不具备领导党属性,这是我国政党与西方政党的一个重要区别。

① 这里把政党作为政治体系的一个组成部分主要是指欧洲的政党,在美国,政党非常松散,对政府的影响力很弱,所以不能被视为政治体系的一个组成部分,之所以没有直接把政党列为政治体系的一个组成部分,就是由于欧洲和美国政党对政治体系的影响力不同,不能一概而论。

② 参见《刘少奇选集》上卷,人民出版社1981年版,第320页。