

政协工作概论



湖南人民出版社

政协工作概论

周明中主编

湖南人民出版社

政协工作概论

周明中 主编

责任编辑：李声笑

※

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市河西银盆南路67号)

湖南省长沙市新风印刷厂印刷

1989年8月第1版第1次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：7.5

字数：177000 印数：1—12600

ISBN7-217-00674-9
D·81 定价：2.95元

献 给

人民政协成立四十周年

《政协工作概论》编者

主 编 周明中

副主编 梅 欣

第一章 杨 帆

梅 欣

第二章 张亦贤

第三章 张亦贤

第四章 欧阳耀祥

第五章 梅 欣

第六章 周明中

第七章 皮庆侯

第八章 叶正勇

前 言

为了纪念人民政协成立40周年，使各级政协委员、党政干部、理论工作者和广大群众比较全面系统地了解人民政协的情况，推动政协工作深入开展，我们编著了这本《政协工作概论》。

本书力求以社会主义初级阶段的理论为依据，坚持马克思主义的立场、观点和方法，按照政协章程的要求，对人民政协的产生与发展、性质与地位、任务与作用、组织形式、组成人员、机关建设、理论研究以及中国共产党对人民政协工作的领导等问题，作一些初步探讨。它既是社会各界了解人民政协的窗口，又是党政干部和政协委员做好政协工作的读物，亦可作为各院校与培训班政协工作课程的教材。

本书是由湖南省政协办公厅的同志集体编写的。主编周明中，副主编梅欣。参加编写的还有张亦贤、欧阳耀祥、皮庆侯、叶正勇、杨帆同志。全书由周明中同志拟定纲目，统纂修改。李炎巨同志审定。

在编写过程中，我们得到了全国政协和湖南省政协领导同志的关心和支持。全国部分省、市、自治区政协和湖南省政协

机关，部分市、地、县政协组织，以及湖南人民出版社，给予了大力支持和帮助。在此，谨向这些领导同志和单位表示衷心感谢！

由于客观条件的限制，加上我们水平有限，时间也紧迫，书中疏漏与错误之处在所难免。敬请各位专家、读者多多赐教，以便及时纠正，不断完善提高。

编 者

一九八九年五月三日

目 录

第一章 人民政协的产生与发展	(1)
第一节 在创建新中国的过程中诞生.....	(1)
第二节 在社会主义改造和建设中成长.....	(13)
第三节 在社会主义新时期中发展.....	(21)
第二章 人民政协的性质与地位	(31)
第一节 最广泛的爱国统一战线组织.....	(31)
第二节 发扬社会主义民主的重要渠道.....	(43)
第三节 实现共产党领导的多党合作的重要组织形式.....	(51)
第三章 人民政协的任务与作用	(62)
第一节 为实现中国共产党在新时期的总任务而奋斗.....	(62)
第二节 履行“政治协商、民主监督”的主要职能.....	(70)
第三节 多方面发挥积极作用.....	(84)
第四章 人民政协的组织形式	(93)
第一节 人民政协的组织原则.....	(93)

第二节	全国政协组织·····	(103)
第三节	地方政协组织·····	(110)
第五章	人民政协的组成人员·····	(118)
第一节	政协委员的构成·····	(118)
第二节	政协委员的素质·····	(127)
第三节	政协委员的权利与义务·····	(136)
第六章	人民政协的机关建设·····	(146)
第一节	政协机关的职能·····	(146)
第二节	政协机关的机构设置·····	(155)
第三节	政协机关干部队伍建设·····	(166)
第七章	中国共产党对人民政协工作的领导·····	(177)
第一节	加强和改善党对人民政协的领导·····	(177)
第二节	实现党对政协领导的途径·····	(189)
第三节	发挥中共党员在政协组织中的作用·····	(196)
第八章	加强人民政协工作的理论研究·····	(205)
第一节	政协工作理论研究的意义·····	(206)
第二节	政协工作理论研究的内容·····	(214)
第三节	政协工作理论研究的方法·····	(224)

第 一 章

人民政协的产生和发展

中国人民政治协商会议是在我国由新民主主义革命向社会主义革命转变的历史时期产生和形成的。它是中国共产党领导中国人民在长期的革命斗争中，把马克思主义普遍真理运用于中国革命具体实践的结晶，具有鲜明的中国特色。它诞生在中国新民主主义革命取得伟大胜利的凯歌声中，在全国人民向社会主义革命和社会主义建设进军的号角声中成长壮大，在新的历史时期得到空前的加强和发展，显示出强大的生命力。40年来，它为中华人民共和国的建立、巩固和发展，为发展爱国统一战线和加强全国各族人民的大团结，为建设社会主义物质文明和精神文明，努力实现四个现代化，作出了十分重大的贡献，发挥了十分重要的作用，展现了“大有可为”的远大前景。

第一节 在创建新中国的过程中诞生

1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北京（当时为北平）隆重举行。会议的胜利召开，标志着中国历史已进入一个全新的时代——人民民主时代，被奴役、被压迫的中国人民成为主宰自己命运的国家主人；标志着全国人民新的革命大团结及其在组织上的最后形成；标志着中国共产党在

长期的革命斗争中赖以战胜敌人的主要法宝之一——统一战线上升到一个新的高度，人民政协作为中国共产党领导的最广泛的、有威望的、长期的统一战线组织，在创建新中国的过程中光荣诞生了。

一 人民政协的发起与筹备

中国人民政治协商会议是中国共产党在第三次国内革命战争中，为了联合和团结民主、进步力量，建立强大的统一战线，推翻蒋介石的统治，建立新中国而发起的；并由响应中国共产党的基本政治纲领的各党派、各团体和各界民主人士共同筹建的。人民政协的发起和筹备过程，充分反映了它是顺应民意、具有强大凝聚力、适合我国国情的政治组织形式。

抗日战争胜利之初，国民党迫于全国人民要和平、要民主的压力，与中国共产党签订了《双十协定》，承认中国共产党提出的和平建国的基本方针，同意召开政治协商会议。1946年1月10日至31日，政治协商会议在重庆召开，分别代表国民党、共产党、民主同盟、青年党和无党派人士的38名代表出席。中国共产党经过激烈的斗争，使会议通过了一些在当时条件下有利于和平、民主、团结的决议，如取消国民党的一党专政，建立各党各派的临时联合政府，为战后稳定政府的诞生作准备等。然而，政协决议签字的墨迹未干，国民党反动派就开始了一系列的破坏行动。先是制造“沧白堂事件”和“校场口事件”，疯狂镇压民主运动；接着在它的六届二中全会上完全推翻了政协会议所决定的修改宪章原则；最后向共产党发动全面内战，彻底撕毁了政协会议的一切决议。在国民党反动派的肆意破坏下，政治协商会议仅仅召开一次便再也无法举行，它在历史上被称为旧政协。政治协商会议虽遭夭折，但它在全国人民的心目中已形成了象征和平、民主、团结的政治概念，留下了不可

磨灭的印象。

1947年下半年，中国人民解放战争由战略防御转入战略进攻。10月10日，中国人民解放军按照中共中央的指示，发布宣言：“联合工农兵学商各被压迫阶级、各人民团体、各民主党派、各少数民族、各地华侨和其他爱国分子，组成民族统一战线，打倒蒋介石独裁政府，成立民主联合政府。”^①12月25日，毛泽东同志在中国共产党中央会议上作了《目前形势和我们的任务》的报告，指出：“这就是人民解放军的、也是中国共产党的最基本的政治纲领。”^②这一纲领的提出，极大地鼓励了国内民主力量。各民主党派重新结合起来，决心同中国共产党携手合作，推翻蒋介石的独裁统治。中国的民族统一战线得到进一步巩固和发展，为后来各民主党派响应中共五一口号奠定了基础。

1948年4月30日至1949年6月14日，是人民政协的发起阶段。

自从人民解放战争转入战略进攻以后，国内形势急剧变化。一方面，国民党反动派在军事上节节溃败，政治经济日益破产；另一方面，人民解放军的军事胜利，解放区土地改革的深入进行，国民党统治区爱国民主运动的蓬勃发展，标志着全国范围的革命高潮已经到来。根据这一形势，中共中央于1948年4月30日发布纪念五一劳动节口号，号召“全国劳动人民团结起来，联合全国知识分子、自由资产阶级、各民主党派、社会贤达和其他爱国分子，巩固与扩大反对帝国主义、反对封建主义、反对官僚资本主义的统一战线，为着打倒蒋介石，建立新中国

① 《中国人民解放军宣言》。《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1960年版，第1181页。

② 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1960年版，第1200页。

而奋斗”。^①同时号召：“各民主党派、各人民团体及社会贤达，迅速召开新的政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会，成立民主联合政府。”^②中国共产党遵循人民的愿望，沿用了政治协商会议这一为广大群众所熟识，并且对各阶级、各阶层的民主力量都具有广泛吸引力的名称，同时赋予它完全新的性质、新的任务和新的内容。

中国共产党的五一口号，立即得到各民主党派、各人民团体、无党派民主人士、少数民族、国外华侨的热烈响应和赞成。

当时各民主党派和无党派民主人士因受国民党反动派的迫害，很多人都在香港从事民主活动。他们获悉中共的号召后，十分振奋。5月5日，在香港的各民主党派领导人和著名民主人士联名致电毛泽东主席，盛赞五一号召“适合人民时势之要求，尤符同人之本旨”，^③并通电全国，提出：“全国人士自宜迅速集中意志，研讨办法，以期根绝反动，实现民主。”^④从此，以香港为中心，开展了一个新政协运动。各民主党派、人民团体纷纷集会，讨论新政协问题，并先后发表宣言或声明，表示愿在中国共产党领导下，结成各被压迫阶级、各民主党派、各人民团体和国内各方面的民主统一战线，为新民主主义的彻底实现而奋斗。

中共中央对各方面的响应十分重视。1948年8月1日，毛泽东给李济深等复电，希望同全国各界民主人士共商建国大计，商定召集政协会议的“时机、地点、何人召集、参加会议

①、② 中共中央：《纪念五一劳动节口号》（1948年4月30日）。《五星红旗从这里升起》，文史资料出版社1984年9月版，第145页。

③ 李济深等《致毛泽东电》，《五星红旗从这里升起》，文史资料出版社1984年版，第149页。

④ 李济深等《响应中共中央五一劳动节号召的通电》，《五星红旗从这里升起》，文史资料出版社1984年版，第151页。

者的范围以及会议应讨论的问题等项”。^①

从8月份开始，代表各民主党派和各民主阶层的人士，即从全国各地以及海外陆续来到解放区。11月25日，中共中央的代表与已经到达东北解放区的民主人士，就成立新政协筹备会及新政协的性质、任务等问题达成协议。

关于新政协筹备会，决定：一、由中共及赞成中共中央五一口号的各主要民主党派、人民团体及无党派民主人士等共计23个单位的代表组成；二、新政协筹备会的任务是：负责邀请参加新政协的各方代表人物，负责起草新政协的文件，负责召开新政协的正式会议；三、筹备会组织条例推由中共起草，经各方同意后，俟筹备会集会时正式通过。

关于新政协的性质及任务等问题，决定：一、新政协参加范围，由反对美帝国主义侵略、反对国民党反动统治、反对封建主义和官僚资本主义压迫的各民主党派、各人民团体及无党派民主人士的代表组成，南京反动政府系统下的一切反动派及反动分子必须排除，不许参加；二、新政协举行的时间定在1949年，具体时间及地点由筹备会决定；三、新政协应讨论的问题：一是共同纲领的制定，二是中华人民共和国政府的建立。

11月25日协议完成之后，国内形势发生了新的根本变化，人民解放军在军事上取得了决定性的胜利，人民解放战争的最后胜利已经在望。1949年1月14日，毛泽东主席发表《关于时局的声明》，提出八项条件。对于这些号召，已经到达解放区的民主党派与民主人士声明一致拥护，解放区以外的民主党派和民主人士也有同样的表示。大家一致承认，中共的号召是全国人民团结奋斗的共同政治基础。这样，新政治协商会议的成

^① 毛泽东：《复各民主党派与民主人士李济深等电》，《五星红旗从这里升起》，文史资料出版社1984年版，第150页。

功有了进一步的保证。

1949年上半年，北平、天津、上海等城市相继解放，国民党政权已面临崩溃，剩下的只是消灭反动残余分子的问题；同时，全国胜利之后，如何用最大力量来恢复人民经济、文化等事业及巩固国防等问题，已被提上了日程。为了担负这两大任务，必须迅速完成各项必须的准备工作，尽早召开新的政协会议，成立民主联合政府，以便领导全国人民共同奋斗。在这样坚固团结的政治基础上，在时机业已完全成熟的条件下，经各方协商之后，新政协筹备会于6月15日在北平宣告成立。

1949年6月15日至9月30日，是中国人民政治协商会议的筹备阶段。在这一阶段，新政协筹备会举行了两次全体会议，通过和决定了有关召开中国人民政治协商会议的重大事项，筹备会常务委员会及其领导下的6个小组则完成了各项具体准备工作。在此前后，全国各人民团体纷纷召开代表大会，建立组织，使中共领导下的统一战线更加扩大，为人民政协的诞生提供了更加坚实的群众基础。

1949年6月15日至19日，新政协筹备会成立会，亦即筹备会第一次全体会议在中南海勤政殿举行。出席会议的共有23个单位，134人。会议一致通过了《新政治协商会议组织条例》，并根据这个条例选出21人组成常务委员会，负责办理日常工作。常委会推举毛泽东为主任，周恩来、李济深、沈钧儒、郭沫若、陈叔通为副主任，李维汉为秘书长。常委会下设6个小组，分别进行各项准备工作。第一组负责拟定参加新政协的单位及其代表名额，李维汉任组长，章伯钧任副组长；第二组负责起草共同纲领，周恩来任组长，许德珩任副组长；第三组起草新政协组织条例，谭平山任组长，周新民任副组长；第四组负责起草中央人民政府组织法，董必武任组长，黄炎培任副组长；第五组起草新政协宣言草案，郭沫若任组长，陈劭先任副

组长；第六组拟定国旗、国徽和国歌方案，马叙伦任组长，叶剑英、沈雁冰任副组长。

经过将近3个月的紧张工作，筹备工作的主要方面于9月上旬完成。一是各项文件经筹备会常委会和起草的各小组，以及出席会议的各方面代表反复研究，缜密商讨，已基本定稿。二是中华全国文学艺术界联合会于7月成立，社会科学、自然科学、教育、新闻等人民团体的筹备会议也于同月召开。三是确定了参加人民政协的单位、代表名额及名单。

9月17日，常务委员会召开筹备会第二次全体会议。会议决定，新政治协商会议改称为中国人民政治协商会议。会议审议并基本通过了中国人民政治协商会议组织法草案、中国人民政治协商会议共同纲领草案、中华人民共和国中央人民政府组织法草案；决定将会议宣言及拟定国旗、国徽图案和国歌建议案等尚未完成的工作移交人民政协第一届全体会议。

二 人民政协第一届全体会议胜利召开

1949年9月21日，在人民政协和中华人民共和国的历史上都具有极其重大的意义。这一天，以规划共和国蓝图为中心任务的中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平中南海怀仁堂隆重开幕，人民政协光荣诞生了。中共中央主席毛泽东在开幕词中宣告：“我们的会议是一个全国人民大团结的会议”，“占人类总数四分之一的中国人从此站立起来了”。^①

出席这次盛会的代表共662人，其阵容具有三个显著的特点。第一，具有广泛的代表性。这一阵容既包含了各民主党派、各人民团体以及各地区、人民解放军、少数民族、国外华

^① 毛泽东：《中国人民站起来了》。《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1977年版，第5页。

侨和宗教界等方面的代表，充分反映了我国新民主主义革命各民族、各民主阶级和一切爱国民主力量的大团结；同时又包含了清末以来在我国民族民主革命各个历史时期为人民事业作出过贡献的知名人士和代表人物。例如特邀代表中，有宋庆龄；有戊戌变法领导人梁启超之子梁思成；有前清翰林张元济、海军耆宿萨镇冰；有老同盟会员张难先；有在北洋时期分别担任教育总长、司法总长的章士钊、江庸；有国民党的起义将领程潜、傅作义；有老解放区的民主人士陈瑾昆、安文钦；有文化艺术界名人陶孟和、周信芳；还有劳动模范刘英源等。人民政协的代表阵容，从一个侧面反映了我国民主革命复杂曲折的历程，对这一历史时期人物的功过是非从组织上作出了生动形象的历史结论。第二，坚持了严肃的政治标准。代表名单产生之前，经过了多方协商和征求意见，并按照筹备会组织条例的规定，对所有提名都进行了逐个审查和反复研究，历时3个月才最后确定下来。参加人民政协的各党派单位共14个，都是响应中共五一号召，对反蒋民主运动作出过贡献的政治组织。对于一些不完全符合参加政协标准的单位和个人，则不予邀请，并根据广泛团结的原则，作了适当的处理或安排。至于国民党政府系统下的反动组织和反动分子，则被坚决排除。第三，既能保证中国共产党的领导，又能实现共产党同党外民主人士的团结合作，巩固和扩大统一战线。662名代表中，共产党员约占44%，工、农和各界的无党派代表约占26%，各民主党派的成员约占30%。关于对党外人士的安排，还贯彻了既保证进步力量的优势，又广泛地团结中间人士的指导思想。这样的代表阵容，实际上具有代表全国人民的性质，因此人民政协宣布自己执行全国人民代表大会的职权。

在开幕大会上，刘少奇同志代表中国共产党发表讲话，肯定“中国人民政治协商会议，是中国人民民主统一战线的组织形