

当代

DangDai
ZhongGuo
DeZhengZhi
XieShang

刘振强 著

中国的政治协商

湘潭大学出版社

教育部人文社会科学研究青年基金项目资助
(批准号: 13YJC710033)

当代

DangDai
ZhongGuo
DeZhengZhi
XieShang

刘振强 著

中国的政治协商

湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代中国的政治协商 / 刘振强著. — 湘潭: 湘潭大学出版社, 2013.6

ISBN 978-7-81128-503-1

I. ①当… II. ①刘… 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 (2013) 第 117526 号



责任编辑: 暴红博

封面设计: 艺人书装

出版发行: 湘潭大学出版社

社 址: 湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真): 0731-58298966 0731-58298960

邮 编: 411105

网 址: <http://press.xtu.edu.cn/>

印 刷: 湖南贝特尔印务有限公司

经 销: 湖南省新华书店

开 本: 880×1230 1/32

印 张: 11

字 数: 298 千字

版 次: 2013 年 6 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-81128-503-1

定 价: 36.00 元

(版权所有 严禁翻印)

目 录

绪 论	(1)
第一章 中国政治协商的历史发展	(8)
第一节 中国政治协商思想的理论渊源	(8)
一、马克思主义经典作家关于政治协商的思想	(8)
二、中国传统文化中的协商思想因子	(17)
第二节 中国政治协商的历史发展过程	(20)
一、近代中国协商政治的早期试验	(20)
二、中国政治协商的制度创建和初步发展	(33)
三、中国政治协商的曲折发展和严重挫折	(51)
四、中国政治协商的重新恢复和逐步完善	(60)

第二章 当代中国政治协商的实践	(81)
第一节 《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》的出台	(81)
第二节 当代中国政治协商的实践历程	(85)
一、中国政治协商的坚持和完善(1990~2002) ...	(86)
二、中国政治协商的进一步发展(2002~2012) ...	(90)
第三节 当代中国政治协商的实践成就	(94)
一、中国政治协商活动逐渐经常化	(94)
二、中国政治协商主体建设逐步加强	(97)
三、中国政治协商制度建设深入推进	(120)
四、中国政治协商内容和形式日益丰富	(137)
第三章 当代中国政治协商理论的发展与创新	(148)
第一节 当代中国政治协商理论的发展	(148)
一、党的十六大以前中国政治协商理论的发展 ...	(149)
二、党的十六大以来中国政治协商理论的发展 ...	(170)
第二节 当代中国政治协商理论的创新	(195)
一、对社会主义民主政治理论的创新	(195)
二、对社会主义政党理论的创新	(201)
三、对人民政协理论的创新	(210)
第四章 中国政治协商面临的挑战	(224)
第一节 世界政治环境的变化对中国政治协商的挑战 ...	(225)
一、第三次民主化浪潮对中国政治协商的挑战 ...	(225)

二、协商民主的兴起对中国政治协商的挑战	(227)
三、信息化的发展对中国政治协商的挑战	(230)
第二节 中国社会转型对政治协商的挑战	(232)
一、中国经济体制的转型对政治协商的挑战	(233)
二、中国社会结构的变迁对政治协商的挑战	(236)
三、中国社会组织的发展对政治协商的挑战	(238)
四、中国社会利益的重组对政治协商的挑战	(240)
五、中国社会价值观念的变化对政治协商的挑战	(243)
第三节 中国政治协商本身存在的主要问题	(244)
一、中国政治协商法治化不足	(245)
二、中国政治协商主体建设存在问题	(250)
三、中国政治协商内容、形式和程序欠规范	(271)
第五章 完善和发展中国政治协商的对策	(278)
第一节 完善和发展中国政治协商的基本原则	(278)
一、坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路	(279)
二、以改革的精神不断创新	(284)
三、必须坚持积极稳妥的原则	(286)
第二节 加强中国政治协商主体建设	(290)
一、改善执政党对政治协商的领导	(290)
二、加强参政党自身建设	(294)
三、加强无党派人士队伍建设	(303)

四、推进人民政协的改革	(307)
第三节 推进中国政治协商制度化、规范化和程序化建设	(319)
一、逐步推进中国政治协商的法律化	(320)
二、明确中国政治协商的内容和方式	(323)
三、不断规范中国政治协商的程序	(329)
第四节 积极培育中国政治协商的文化氛围	(332)
一、推进中国政治协商理论的研究和创新	(333)
二、积极发展中国政党文化	(335)
三、促进中国传统政治文化的现代转型	(339)
主要参考文献	(343)

绪 论

民主是一个古老而现实的永久性话题，也是一个很有意义的话题。民主理论并非在真空中发展，其不仅是整个哲学发展的一部分，而且是一般政治理论和历史的一部分。

针对代议制民主政治体制在当代发展过程中的局限，面对现实社会中的诸多问题，特别是多元化社会潜藏的深刻而持久的道德冲突，以及种族文化团体间因资源不均等而导致多数人难以有效地参加公共决策，西方政治学家们对民主本质进行了深刻反思，兴起了研究协商民主的思潮。一些当今西方政治思想界的领军人物如美国著名政治哲学家罗尔斯、英国著名社会政治理论家吉登斯、德国思想领袖哈贝马斯等人，都是协商民主的积极倡导者。协商民主是一种民主的决策程序和机制，是一种国家和社会的治理结构和形式，强调公民之间的权利和机会的平等以及公民自我意识的独立和充分表达，公民在充分表达自身意愿和认真听取他人意见的基础上，可以说服别人，也可以被别人说服，通过实现个体目标策略的转换和个人偏好的转移，最终达成共识，促进公共利益，实现社会进步。这代表了一种不同于西方现行民主模式的民主形式，是一种寻求持续稳定的社会团结和共识的民主，是当代西方国家最重要的政治发展成果之一。

目前，协商民主已经引起了世界上许多国家的关注。如果说19世纪到20世纪初民主化关心的是扩大选举，落实每个公民投

票的权利的话，那么今天，民主化重视的是如何扩大公共领域，让每个公民都能发表意见。发声而不是选票，成为新的赋权方式。

从2004年开始，在一些学者的推动下，协商民主在中国开始得到广泛的关注，许多学者非常看好协商民主在中国运用的前景。有些学者甚至认为，在中国政治发展强调民主的效率、不主张政治多元化的大趋势下，竞争性民主不可能成为首选价值偏好，未来中国民主政治建设中民主程序的价值偏好很自然地会趋向协商性政治。中共中央也明确提出，“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，“要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。”^①事实也证明，在全世界范围的协商民主理念基本上还停留在理论研究层面之时，唯有中国的政治协商制度已将协商民主形式在某种程度上付诸实施并运行了多年。

政治协商是以合作和协商为基点而不是以竞争为基点的政治，是对中国政治的制度创新。这一制度一产生，就出现了巨大的制度张力，不但支撑了中国的主权独立和政权统一，对经济发展产生了巨大效能，为中国民主政治发展和政治文明建设提供了一个制度通道，同时也对未来中国政治发展提供了巨大空间。但就目前情况来看，政治协商的发展并不尽如人意。如何使政治协商的程序和机制运转起来，并以自身发展的逻辑迎接世界潮流，吸收世界政治文明优秀成果的共性，彰显自身特有政治形态的个性，实现共性和个性的有机互动，确实是摆在我们面前的现实而紧迫的课题。

本课题以马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义方法论

① 本书编著组：《十八大报告辅导读本》，人民出版社2012年版，第26～27页。

为指导,综合运用文献研究、历史研究、比较研究、理论分析与实证研究相结合的具体方法,从大历史的路径、世界的空间走向去系统研究当代中国政治协商的理论和实践发展情况,寻求完善与优化政治协商的路径,正是为解决政治协商发展中的问题,促进政治协商发展所作的积极尝试。

为深入开展当代中国政治协商理论和实践的研究,如下基本范畴需予以说明。

1. 中国共产党领导的多党合作和政治协商制度

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,是具有中国特色的社会主义政党制度,中共中央有关文件对此作了明确界定和说明。

学术界一部分人采用了这一提法,但也有不同的理解和认识。一种观点认为,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度讲的是多党合作制度,即中国特色社会主义政党制度。在多党合作的后面为什么要加“政治协商”这几个字呢?一则我国多党合作的主要内容是政治协商,而不是所谓“联合组阁”和“联合执政”;二则我国多党合作的重要组织形式是中国人民政治协商会议。^①第二种观点认为,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度讲的是政治协商制度,即中国人民政治协商会议制度。中国共产党领导和多党合作都是用来说明政治协商制度的,也就是说,政治协商制度是主词,多党合作制度是附属于政治协商制度的。^②第三种观点认为,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国一项基本政治制度,是中国共产党领导的多党合作

① 罗广武:《关于多党合作和政治协商的几个问题的认识》,《政治学研究》,1996年第2期。

② 罗广武:《关于多党合作和政治协商的几个问题的认识》,《政治学研究》,1996年第2期。

制度和中国人民政治协商制度这两项具体制度的有机统一。两项具体制度既相互区别，又相互包含。^① 第四种观点认为，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度指具有中国特色的社会主义政党制度，包括中国共产党的领导、多党合作、政治协商三方面的内容。^②

笔者认为，中国的政党制度是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，但不能就此认为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度就是中国的政党制度。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是一个完整概念，由多党合作政治协商的政党制度和人民政协政治协商制度两个不同层面而又相互联系的具体制度组成，共同构成中国的一项基本政治制度。中国政党制度的前提是多党合作，主要实现形式是多党合作的政治协商；人民政协政治协商制度的组织平台是人民政协，主要实现形式是人民政协的政治协商，体现了多党合作的特点。

2. 政治协商

明确政治协商的基本内涵，也即弄清楚政治协商是什么，是研究当代中国政治协商理论和实践的一大基本前提。目前，我国政治生活中存在着广泛的协商机制，如中国共产党领导的多党合作和政治协商制度；人大旁听制度、听证制度、人大主任接待日、人大代表联络区、人大信息网、人大信箱、代表述职评议制度；村民自治、基层社区自治、居委会、业主委员会等，体现了政治主体间的协商、合作与对话、多赢或共赢的互动关系，为公民的政治协商和参政议政提供了便利。其中，中国共产党领导的

① 袁廷华：《“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”含义辨析》，《重庆社会主义学院学报》，2007年第2期。

② 孙信：《“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”名称研究》，《新视野》，2008年第4期。

多党合作和政治协商制度是一项集中体现我国政治生活中协商因素的制度设计。本课题研究的政治协商是作为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这一基本政治制度重要组成部分的政治协商，是一种制度性的民主形式。

目前，权威文件对政治协商内涵的表述是不够明晰的。《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》、《中共中央关于加强人民政协工作的意见》等文件指出，政治协商“是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要组成部分，是实行科学民主决策的重要环节，是中国共产党提高执政能力的重要途径”。很显然，这阐述的是政治协商的重要地位，并不是很规范的政治协商的基本内涵。人民政协章程及《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》等重要文件强调，政治协商“是对国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商”。这种表述相对来说比较规范，但没有明确将中国共产党与各民主党派、无党派人士的政治协商和中国共产党在人民政协同各民主党派、无党派人士、各界代表人士的政治协商区别开来。

学术界直接探讨政治协商内涵的文章较少，主要有如下观点：一种观点认为，政治协商不仅是我国社会主义民主政治的重要实现形式，而且是我国政党制度的基本活动形式，包括中国共产党与各民主党派、无党派人士的政治协商和中国共产党在人民政协同各民主党派、无党派人士、各界代表人士的政治协商两种不同类型。^①另一种观点认为，从广义上来讲，政治协商是指各阶级、阶层、政党、团体就重大政治问题进行的政治协商活动；

^① 宋俭：《论政治协商的内涵与基本形式》，《沙洋师范高等专科学校学报》，2008年第1期。

从狭义上来讲，专指中国共产党与各民主党派和无党派人士就重大政治问题进行的协商活动。^① 还有学者指出，政治协商是由我国人民民主专政的国体、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度所决定的，是中国共产党与各民主党派、无党派人士以及各族、各界代表人士之间的协商，是中国特色社会主义民主的重要形式，是中国共产党在统一战线中实现党的领导的重要方式。^② 第一种观点表述较为全面，明确将两种类型的政治协商区别开来；第二种观点虽从广义和狭义上对政治协商进行了区分，但协商的主要是“重大政治问题”，范围过窄，且广义上的概念未突出中国共产党在政治协商中的领导地位；第三种观点并没有将两种不同类型的政治协商区别开来。笔者倾向于第一种观点。

3. 当代

中国政治协商形成和发展的过程是中国政治逐步走向民主化的过程。这一过程是艰难的、复杂的。

清末的咨议局和资政院、第一次国共合作时期的两党联席会议、国民参政会和政治协商会议这些协商尝试，虽然最后都因当时的社会性质、政治主体们的态度等综合原因而以失败告终，但不可否认，其确实对中国政治协商制度的创建有一定的历史影响。

中国人民政治协商会议第一次全体会议的召开和《中国人民政治协商会议共同纲领》的制定，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的正式建立。之后，中国政治协商经历了初步发展、曲折发展、严重挫折、重新恢复、逐步完善等

^① 吴美华：《当代中国的多党合作制度》，中共党史出版社2005年版，第194页。

^② 袁廷华：《论政治协商的政治功能、民主价值及完善途径》，《中央社会主义学院学报》，2006年第5期。

时期。

1989年12月31日,《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》公开发表。1990年2月8日,《人民日报》全文公布了这个文件。《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》是指导我国多党合作和政治协商制度发展的纲领性文件,贯穿了加强和改善中国共产党的领导,充分发挥各民主党派的作用两条主线,在科学总结新中国成立40年来我国多党合作和政治协商制度实践经验的基础上,借鉴其他社会主义国家政党制度的经验教训,从建设中国特色社会主义事业的宏伟目标出发,第一次比较全面地阐述了关于我国政党制度及坚持、完善这一制度的一系列重大原则和措施,对于规范政党关系和政治行为,发扬社会主义民主,保证社会的稳定,促进国家的发展,都具有极为重要的意义。这份重要文件颁发后,中国政治协商进入坚持和完善以及进一步发展时期。

本课题研究的“当代”,特指20世纪90年代以来的这段时期,即《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》公开发表实施以来的这段时期。

第一章 中国政治协商的历史发展

马克思主义经典作家关于政治协商的思想是中国政治协商思想的基本理论来源，中国传统文化中的协商思想因子也对政治协商的形成有一定影响。中国政治协商形成和发展的过程就是中国政治走向民主化的过程。

第一节 中国政治协商思想的理论渊源

任何制度实质上都是特定文化的结晶。中国政治协商这一独特的政党活动方式和民主制度形式的确立和发展，除了由中国社会的经济条件和阶级状况决定外，还受一定文化基础的深刻影响。

一、马克思主义经典作家关于政治协商的思想

（一）马克思、恩格斯关于政治协商的思想

马克思、恩格斯是科学社会主义的创始人，也是马克思主义

统一战线理论和多党合作理论的奠基者。他们虽然没有明确提出政治协商这一概念，但其思想中包含着政治协商这一理念。

1. 无产阶级要根据实际建立协商组织的思想

马克思、恩格斯生活的时代是世界资本主义的上升时期，无产阶级革命尚处于准备阶段。他们深知，当时的无产阶级要推翻资产阶级的统治，必须联合起来。领导组织国际工人协会，就是马克思和恩格斯建立联合组织的一次实践。

恩格斯在 1871 年 7 月 1 日致卡洛·卡菲埃罗的信中指出，我们协会成立的目的，是要成为追求共同目标即追求工人阶级的保护、发展和彻底解放的各国工人团体进行联络和合作的中心。他在《共产党宣言》1888 年英文版序言中说得更加清楚：“当欧洲工人阶级重新聚集了足以对统治阶级发动另一次进攻的力量时，产生了国际工人协会。但是这个协会成立的明确目的是要把欧美正在进行战斗的整个无产阶级团结为一个整体”^①。在这个协会中，有各种各样的人，如共产主义者、蒲鲁东主义者、工联主义者、合作社派、巴枯宁主义者等，甚至在总委员会中也有观点极不相同的人，但是，为了把欧美正在进行战斗的整个无产阶级团结为一个整体，确实很有必要建立这样一个协商式的合作组织。马克思、恩格斯为了使这一协会正常运转，采取的策略是不立刻宣布《共产党宣言》中所申述的那些原则，而是由马克思起草了使英国工联、法国、比利时、意大利和西班牙的蒲鲁东派以及德国的拉萨尔派都能接受、都满意的广泛的纲领。

马克思、恩格斯建立的国际工人协会实际上就是国际无产阶级的政治协商式组织，国际无产阶级运动中的很多事情都要通过协商的方式才能解决，也只有这样才能维护这一协会的团结，马克思、恩格斯认为成立这样一个协商式的组织十分必要。这无疑

^① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 255 页。

为日后无产阶级建立一系列政治协商组织奠定了理论基础，指明了方向。

2. 在政治协商中坚持无产阶级领导权的思想

领导权问题是无产阶级革命中的一大根本问题。1852年11月16日，马克思在致纽约论坛报编辑的信中，明确地提出了坚持无产阶级领导权的问题。马克思说：“在政治上为了一定的目的，甚至可以同魔鬼结成联盟，只是必须肯定，是你领着魔鬼走而不是魔鬼领着你走。”^①恩格斯在给格·特利尔的信中提到：共产党在和其他政党采取一致行动时，“必须以党的无产阶级性质不致因此发生问题为前提”^②，必须保持共产党的独立性，决不能和其他任何政党分掌领导权。因为共产党人是无产阶级的先进分子，在实践方面，共产党人是各国工人政党中最坚决的、始终推动运动前进的部分；在理论方面，他们比其余的无产阶级群众优越的地方在于他们了解无产阶级运动的条件、进程和一般结果。

由此可见，马克思、恩格斯关于无产阶级政党保持独立性的思想，包含着丰富的在多党合作协商中坚持无产阶级领导权的思想。也就是说，当无产阶级政党为了一定的政治目的而同其他政党结成联盟时，就面临着是你领着同盟者走还是同盟者领着你走的问题，这关系到多党合作的根本方向。无产阶级政党要使多党合作沿着自己确定的方向发展，就必须保持自己思想理论、纲领政策、组织行动的独立性。如果失去了这种独立性，就等于丧失了多党合作协商中的领导权。

马克思、恩格斯关于无产阶级政党在多党合作中的领导权思想告诉我们，在必要的时候，无产阶级可以和其他政党建立合作

① 《马克思恩格斯全集》第11卷，人民出版社1995年版，第552页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第686页。