韩宪洲 主编

Research of Political Civilization

政治文明研究 2019

中国出版集团公司
中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

韩宪洲 主编

Research of Political Civilization

政治文明研究

2019

中国出版集团 中国民主法制出版社 全国百佳图书出版单位

北京·2018

图书在版编目（CIP）数据

政治文明研究 . 2019 / 韩宪洲主编. —北京：中国民主法制出版社，2020. 5

ISBN 978-7-5162-2212-6

Ⅰ. ①政… Ⅱ. ①韩… Ⅲ. ①社会主义政治学－研究－中国 Ⅳ. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2020）第 142444 号

图书出品人：刘海涛
全 案 统 筹：石　松
责 任 编 辑：姜　华

书　名 / 政治文明研究（2019）
作　者 / 韩宪洲　主编

出 版 · 发 行 / 中国民主法制出版社
地　址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号（100069）
电　话 /（010）63055259（总编室）　63057714（营销中心）
传　真 /（010）63055259
http：//www. npcpub. com
E-mail：mzfz@ npcpub. com
经　销 / 新华书店
开　本 / 16 开　710 毫米 × 1000 毫米
印　张 / 20　　**字数** / 270 千字
版　本 / 2020 年 8 月第 1 版　2020 年 8 月第 1 次印刷
印　刷 /

书　号 / ISBN 978-7-5162-2212-6
定　价 / 68. 00 元
出版声明 / 版权所有，侵权必究。

（如有缺页或倒装，本社负责退换）

《政治文明研究》编委会

顾　问　李君如　虞崇胜　李　林　徐永利

主　编　韩宪洲

副主编　赵连稳　王柏荣

编　委　范宝祥　王维国　杨积堂　郭　鹏

崔英楠　郑广永　章　林　赵　宗

创 刊 词

党的十九大报告指出：十八大以来，我国民主法治建设迈出重大步伐，积极发展社会主义民主政治，推进全面依法治国，党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度建设全面加强。要长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化。所有这些都为理论工作者提出了研究方向和任务。

《政治文明研究》的出版，旨在以坚持新时代中国特色社会主义政治文明建设理论为指导，在当代全球化治理背景下，密切关注新时代中国政治文明建设进程中的重大理论与现实问题，深入系统地开展政治文明建设的基本理论与实践问题研究，着力反映中国政治文明建设的成就，努力构建具有中国特色的社会主义政治文明研究理论框架和体系。

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年上的讲话中指出：“政治发展道路更是关系根本、关系全局的重要问题”、“一个国家的政治制度决定于这个国家的经济社会基础，同时又反作用于这个国家的经济社会基础，乃至于起到决定性作用。”学习总书记的讲话，使我们深感政治文明研究大有可为。

期待《政治文明研究》在国家治理体系和治理能力现代化的进程中，能够发挥应有的作用，做出应有的贡献。

《政治文明研究》编委会

2017年12月

目 录

人民政协研究

论人民政协制度的国家制度性质 …… 张　峰 / 3
人民政协性质和作用定位的历史演进 …… 虞崇胜　张　静 / 18
论人民政协性质定位的坚守与深化 …… 浦兴祖 / 39
国家治理现代化视阈中人民政协的重要地位与独特功能 …… 包心鉴 / 52
协商民主是中国民主政治的特有形式和独特优势 …… 孙存良 / 65
充分发挥人民政协专门协商机构作用的几点思考 …… 王江燕 / 73
新时代政协网络议政、远程协商的着力点 …… 孙瑞华 / 79
人民政协作为中国特色制度安排确立的历史演进 …… 赵连稳 / 87
新时代人民政协工作提质增效问题的思考 …… 刘伟光 / 102
人民政协参与立法协商的可行性、问题与路径 …… 章　林 / 112
始终加强党对政协工作的领导 …… 胡杰华 / 128
如何认识人民政协是专门协商机构 …… 李海作 / 132
把握新时代人民政协新方位、新使命
　推进人民政协事业创新发展 …… 阚存一 / 138
浅析人民政协是国家治理体系的重要组成部分 …… 周　清 / 143
推进专门委员会界别工作提质增效的路径探讨 …… 杜彦奎　张　凝 / 154
关于提升提案办理协商水平的思考 …… 杜彩云 / 162

人大制度研究

新中国成立70周年以来宪法发展经验探索 …… 朱应平　宗冬艳 / 169
坚持和完善人民代表大会制度　用制度体系保证人民当家作主
——学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的
重要思想 …… 曾庆辉 / 186
监察体制改革研究综述 …… 崔英楠　朱博文 / 205
区域立法评估研究
——以京津冀立法为样本 …… 王柏荣 / 215
我国城市生活垃圾立法治理研究 …… 吕建真　王柏荣 / 235

社会治理研究

论“不忘初心、牢记使命”制度建设的必要性
——以北京市开展党建引领基层治理为例 …… 郑广永 / 255
北京市政府购买社会组织服务研究 …… 崔英楠　张立超 / 267
高校一把手监督工作存在的问题与对策 …… 刘　川 / 282

其　他

习近平致力于挺起党和中国的精神脊梁 …… 赵艳霞 / 291

人民政协研究

论人民政协制度的国家制度性质*

张　峰**

【摘　要】结合人民政协制度的形成发展历程，深刻领会习近平总书记关于人民政协的创新性论断的深刻内涵，推动人民政协制度更加成熟更加定型，需要解决人民政协在历史进程中的发展定位和发展趋势问题。人民政协制度是国家实体性制度，而不是具体履职制度以及支撑履职的工作制度。作为国家实体性制度的人民政协制度，需要依靠完整的程序性制度运行。人民政协既要充分发挥专门协商机构的作用，也要建立健全系统完备的、以政协章程为基础的工作制度体系。这样才能使人民政协制度更加成熟更加定型，为推进国家治理体系和治理能力现代化作出贡献。

【关键词】人民政协；国家制度；人民政协制度；国家治理

制度一般有两个层面，一是关于国家某类政治组织在国家制度体系中的地位和作用的规定，称为国家实体性制度，属于国家制度的范畴；二是关于这类政治组织运行的规则，可称之为程序性制度，属于规章制度的范畴。汪洋代表政协在全国政协十三届二次会议所作的工作报告中指出：“要把推动人民政协制度更加成熟更加定型、发挥好专门协商机构的作用，作为新时代的新方位新使命。”有人认为，“人民政协制度”是指人民政协的具体履职制度以及支撑履职的工作制度。笔者认为，尽管中国共产党领导的多党合作和

* 本文原载于《统一战线学研究》2019 年第 5 期。

** 张峰，中央社会主义学院原副院长、教授，北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特聘专家。

政治协商制度能大体涵盖人民政协，或是说能为人民政协提供制度保障，但其与人民政协制度毕竟不是全等关系。人民政协制度更加成熟更加定型，是作为人民政协的新方位提出来的，是一种更高的政治站位，要解决的是人民政协在历史进程中处在什么样的位置、有什么样的趋势问题。显然，它是指作为国家实体性制度的人民政协制度，而不是人民政协的程序性制度。理解人民政协制度的国家制度性质，要结合人民政协制度形成和发展历程，深刻领会习近平总书记关于人民政协三个创新性论断的深刻内涵。

一、人民政协是具有鲜明中国特色的制度安排

制度安排又叫制度设计，就是制度的创制。一个国家走什么样的政治发展道路，核心的问题是对国家政治制度进行设计和作出安排。习近平总书记指出："设计和发展国家政治制度，必须注重历史和现实、理论和实践、形式和内容有机统一。要坚持从国情出发、从实际出发，既要把握长期形成的历史传承，又要把握走过的发展道路、积累的政治经验、形成的政治原则，还要把握现实要求、着眼解决现实问题，不能割断历史，不能想象突然就搬来一座政治制度上的'飞来峰'。"① 中国共产党关于国家政治制度的设计到底经历了什么样的历程呢？习近平总书记在党的十九大报告中明确概括为"两个制度安排"：一是"人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排"；二是"人民政协是具有中国特色的制度安排"。特别是对后一种制度安排，习近平总书记指出："中国特色社会主义制度的生命力，就在于这一制度是在中国的社会土壤中生长起来的，人民政协就是适合中国国情、具有鲜明中国特色的制度安排。"② "两个制度安排"深刻揭示了人民代表大会制度和人民政协制度作为国家政治制度

① 中共中央文献研究室编：《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》，中央文献出版社2017年版，第10页。

② 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2016年版，第69页。

的内在联系，体现了中国共产党关于国家政治制度设计的高度政治智慧。

人民代表大会制度是中国共产党最早的政治制度设计。这一制度学习的是苏联的苏维埃制度模式。土地革命战争时期，中国共产党曾建立中华苏维埃共和国，实行苏维埃代表大会制度。苏维埃代表大会制度成为人民代表大会制度的雏形。1940 年 1 月，毛泽东就国家政体问题提出："中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。"① 毛泽东设计的人民代表大会制度，有时也叫人民代表会议制度，属于苏维埃制度模式，但又与之有别。毛泽东指出："我们不采取资产阶级共和国的国会制度，而采取无产阶级共和国的苏维埃制度。代表会议就是苏维埃。自然，在内容上我们和苏联的无产阶级专政的苏维埃是有区别的，我们是以工农联盟为基础的人民苏维埃，'苏维埃'这个外来语我们不用，而叫做人民代表会议。"② 我国人民代表大会制度与苏联苏维埃制度的不同，主要是内容上原则上的不同。毛泽东明确说："有些人怀疑共产党得势之后，是否学俄国那样，来一个无产阶级专政和一党制度。我们的答复是：几个民主阶级联盟的新民主主义国家，和无产阶级专政的社会主义国家，是有原则上不同的。毫无疑义，我们这个新民主主义的制度是在无产阶级的领导之下，在共产党的领导之下建立起来的，但是中国在整个新民主主义制度期间，不可能、因此就不应该是一个阶级专政和一党独占政府机构的制度。"③ 概括起来，苏联是无产阶级专政和一党制，我们是各革命阶级联盟的人民民主专政和中国共产党领导的多党合作制。中国共产党人对人民代表大会制度作出这样的适合中国国情的设计，为后来人民政治协商会议代行全国人民代表大会职权奠定了政治理论基础。

1948 年，随着人民解放战争的顺利推进，毛泽东认为，在目前形势下召集人民代表大会，成立民主联合政府，业已成为必要，时机亦已成熟。"但

① 毛泽东：《毛泽东选集》（第二卷），人民出版社 1991 年版，第 677 页。
② 毛泽东：《毛泽东文集》（第五卷），人民出版社 1996 年版，第 265 页。
③ 毛泽东：《毛泽东选集》（第三卷），人民出版社 1991 年版，第 1061 ~ 1062 页。

欲实现这一步骤，必须先邀集各民主党派、各人民团体的代表开一个会议。在这个会议上，讨论并决定上述问题。此项会议似宜定名为政治协商会议。”① 中共中央发布“五一口号”，号召迅速召开政治协商会议，讨论并实现召集人民代表大会、成立民主联合政府。中国共产党的提议得到了各民主党派和民主人士的响应。按照毛泽东的设想，新政协只是起过渡性的作用，新中国还是要通过人民代表大会来建立政府。1948 年 9 月 8 日，毛泽东在中共中央政治局会议上的报告中指出：“人民民主专政的国家，是以人民代表会议产生的政府来代表它的。”② 10 月初，新政协的筹备工作开始。在起草《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》）的过程中，民主人士章伯钧、蔡廷锴认为，按照当时国内形势，尚有未解放的地区，此时召集人民代表大会不现实，因此提出“新政协即等于临时人民代表会议，即可产生临时中央政府”。③ 中共接受了这个建议，在 1948 年 11 月形成的《中国人民民主革命纲领草稿》第二稿中规定：“由新政协直接选举临时中央政府。”

中共领导人不是简单地接受党外人士的建议，而是有更深远的考虑，即不是把新政协当作临时人民代表会议，而是使其代行全国人民代表大会职权；不是产生临时中央政府，而是产生正式的中央政府。1949 年 1 月 8 日，毛泽东在《目前形势和党在 1949 年的任务》中提出：“1949 年必须召集没有反动派代表参加的以完成中国人民革命任务为目标的各民主党派各人民团体的政治协商会议，宣告中华人民民主共和国的成立，组成共和国的中央政府，并通过共同纲领。”④ 3 月 5 日，中共中央召开七届二中全会，批准关于召开没有反动分子参加的新的政治协商会议及成立民主联合政府的建议。1949 年 9 月 21 日至 30 日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北京召开。毛泽东宣布：“现在的中国人民政治协商会议是在完全新的基础上召开

① 毛泽东：《毛泽东文集》（第五卷），人民出版社 1996 年版，第 90 页。
② 毛泽东：《毛泽东文集》（第五卷），人民出版社 1996 年版，第 136 页。
③ 胡乔木：《胡乔木回忆毛泽东》，人民出版社 1994 年版，第 548 页。
④ 毛泽东：《毛泽东文集》（第五卷），人民出版社 1996 年版，第 234 页。

的，它具有代表全国人民的性质，它获得全国人民的信任和拥护。因此，中国人民政治协商会议宣布自己执行全国人民代表大会的职权。”①

人民政协之所以代行全国人民代表大会职权，直接原因是迅速建立新中国政权的需要。是以普选方式建政还是以协商方式建政，是当时面临的一项重大选择。普选方式建政的路径是自下而上推进，先由地方逐级召开人民代表大会通过选举建立地方政权，然后通过全国性普选召开全国人民代表大会建立中央政权。这不仅需要很长时间，而且还可能出现地方政权形成后进行统一的困难，甚至会出现联邦制国家的局面。周恩来就此指出：“将来人民代表大会，是要经过普选方式来产生的。关于普选，本来应该做到普遍的、平等的、直接的、不记名的投票，但这对中国现在的情况来说，是非常困难的。”“关于直接选举的问题，中国是全世界人口最多的国家，直接选举目前实在不容易办到。”② 而协商方式建政的路径是自上而下的推进，先通过在国家最高层次进行政治协商建立中央政权，然后在中央集中统一的领导下有序推进地方政权建设。这不仅简便易行，而且符合我国历史上形成的中央集权的政治文化传统，能够保证国家的团结统一。因此，中国共产党选择运用“通过协商方式产生的”人民政治协商会议来建立新中国的政权。这不仅是简便易行的，而且是具有鲜明中国特色的，是具有高度政治智慧的伟大创造。

人民政协的产生及在国家政治生活中发挥的巨大作用，意味着人民政协制度的形成。这一制度初步具备了国家政治制度的性质，主要体现在人民政协的三个定位上：

其一，人民政协是人民民主统一战线的组织形式，体现了人民民主专政的政权性质。新中国建立的国家制度是人民民主专政的国家制度。毛泽东指出：“一切事实都证明：我们的人民民主专政的国家制度，较之于资本主义

① 毛泽东：《毛泽东文集》（第五卷），人民出版社 1996 年版，第 343 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），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 39 页。

国家的政治制度具有极大的优越性。”① 而人民民主专政又是统一战线的政权。具有临时宪法性质的《共同纲领》指出：“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权，而以工农联盟为基础，以工人阶级为领导。”② 它同时规定：“中国人民政治协商会议为人民民主统一战线的组织形式。”③ 只要统一战线存在，就需要人民政协的组织形式。周恩来指出：“我们的政权是人民民主专政，是以工人阶级为领导的工农联盟为基础的人民民主专政。这样的专政，包括了各民主阶级，统一战线也反映了我们政权的这一种性质。从开国以来，我们就决定了人民民主专政这样的性质，现在还是这个性质。这就是说，我们这个统一战线以及我们的政权，经过人大通过的宪法也还是这样的性质。”④ 只要中国仍然实行人民民主专政的政权，统一战线及其组织形式人民政协就将继续发挥它的作用。

其二，人民政协是各党派的协商机关，是我国新型政党制度的载体。中国人民政治协商会议第一届全体会议的成功召开，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的确立。人民政协也因此成为我国新型政党制度的载体，成为政治协商的基本组织形式。在政协第一届全体会议期间，政治协商的重要事项大都是在政协进行协商的。这就使人民政协成为各民主党派发表各自政治主张的平台。这也是中共中央在第一届全国人大召开后，作出保留人民政协的一个重要原因。毛泽东指出：“人民代表大会是国家权力机关，有了人大，并不妨碍政协进行政治协商。政协是各党派的协商机关。各党派、各民族、各团体的领导人物一起来协商新中国的大事非常重要。”⑤ “各

① 毛泽东：《毛泽东文集》（第六卷），人民出版社 1996 年版，第 184 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），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 80 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），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 82 页。
④ 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 264 页。
⑤ 中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），人民出版社 2000 年版，第 802 页。

党派的协商机关”是人民政协在国家政治制度中一个重要定位，为后来把人民政协明确为中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，奠定了坚实的组织基础。

其三，人民政协对政府的工作起协商、参谋和推动作用，体现了新民主主义的议事精神。中央人民政府是由中国人民政治协商会议第一届全体会议代行全国人民代表大会职权而产生的。这引出了一个问题：政协全国委员会同中央人民政府是什么关系？周恩来在中国人民政治协商会议第一次全体会议召开前向政协代表所作的报告中指出：“人民政协全国委员会，便是同中央人民政府协议事情的机构。一切大政方针，都先要经过全国委员会协议，然后建议政府施行。”① 人民政协对人民政府具有建议权。这种建议权是人民政协的特殊性权利，虽然不具有刚性约束力，但是非常重要。毛泽东在全国政协一届二次会议上的闭幕词中指出：“我们的会议在暂时还是建议性质的会议。但是在实际上，我们在这种会议上所做的决定，中央人民政府是当然会采纳并见之实行的，是应当采纳并见之实行的。”② 人民政协的这种建议权，不单是在中国人民政治协商会议第一届全体会议代行全国人民代表大会职权期间具有，而且在不再代行全国人大职权之后仍然存在。“国家大政方针，仍要经过人民政协进行协商。”③ 这是因为中国共产党在创制人民政协之初，就没有把它当作一个临时性组织，而是作为一个长期存在下去并发挥特殊作用的政治组织。周恩来指出：“就是在普选的全国人民代表大会召开以后，政协会议还将对中央政府的工作起协商、参谋和推动的作用。”④ 人民政协对中央人民政府确实起到了这样的作用。新中国成立初期进行的一切重大活动、颁布的重要政策法令，都会经过全国政协全体会议或常务委员会扩大

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 36 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），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 121 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），中央文献出版社、中国文史出版社 2009 年版，第 36 页。
④ 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 52 页。

会议协商。政府有关部门经常把政策、法令、条例送到政协全国委员会有关各组进行研究讨论，甚至中央人民政府对部门的变更增减也会预先提到政协常委会协商。人民政协之所以能够对人民政府起这样的作用，其中一个重要原因是它体现了中国共产党一贯倡导的协商民主精神。周恩来指出："凡是重大的议案提出来总是事先有协商的，协商这两个字非常好，就包括这个新民主的精神"① "新民主主义的议事精神不在于最后的表决，主要是在于事前的协商和反复的讨论"②。毛泽东指出："我们政府的性格，你们也都摸熟了，是跟人民商量办事的，是跟工人、农民、资本家、民主党派商量办事的，可以叫它是个商量政府。"③ 商量政府要有专门的商量机构来配合，这就是人民政协。

二、人民政协是国家治理体系的重要组成部分

国家治理体系就是国家的制度体系。习近平总书记指出："国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。"党的十八届三中全会提出的"国家治理体系和治理能力现代化"，就是国家制度和制度执行力的现代化。关于人民政协与国家治理体系的关系，习近平总书记指出："人民政协是国家治理体系的重要组成部分，要适应全面深化改革的要求，以改革思维、创新理念、务实举措大力推进履职能力建设，努力在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用。"④ 这一重要论断启发我们形成两点重要认识。

---

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》，中央文献出版社 1997 年版。

② 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》，中央文献出版社 1997 年版。

③ 毛泽东：《毛泽东文集》（第七卷），人民出版社 1999 年版，第 178 页。

④ 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社 2016 年版，第 71 页。