

北京市哲学社会科学“九五”规划项目成果

实践与探索

——北京市政协履行职能完善机制研究

王大明 主编

北 京 出 版 社

实 践 与 探 索
——北京市政协履行职能完善机制研究
SHIJIAN YU TANSUO
——BEIJINGSHI ZHENGXIE LUXING
ZHINENG WANSHAN JIZHI YANJIU
王大明主编

*

北 京 出 版 社 出 版
(北京北三环中路6号)

邮政编码: 100011

北 京 出 版 社 总 发 行
新 华 书 店 经 销
印 刷

*

× 毫 米 开 本 印 张 字
1999 年 12 月 第 1 版 1999 年 12 月 第 1 次 印 刷
印 数

ISBN 7-200-03797-4/D.350
定价: 15.00 元

前 言

“北京市政协履行职能完善机制研究”是北京市哲学社会科学“九五”规划政治学立项的一个课题。本课题研究成果完成之际，首都各界人士正在隆重而热烈地纪念人民政协和中华人民共和国诞生五十周年。躬逢其盛，谨以此书作为一件微薄的礼物，呈献给从事和关注人民政协事业的同志和朋友，以表示我们对这两个盛大节日的庆贺。

人民政协与中华人民共和国同在 1949 年诞生，她们同风雨、共命运，一起度过了五十个春秋。

人民政协有过光辉的开端。她的第一次全体会议，完成了非常光荣而神圣的历史使命：决定了中华人民共和国的成立和中央人民政府的组成，产生了临时国家大法《共同纲领》。这次具有里程碑意义的盛会，以其杰出贡献而永远彪炳青史。此后，人民政协作为中国人民最广泛的爱国统一战线组织，为创建和巩固新生的人民民主政权，为实现过渡时期的总路线，发挥了重大作用。

同中华人民共和国一样，人民政协也遭遇到近二十年的曲折和挫折。从 1957 年开始，参加人民政协的各民主党派、无党派人士、各界爱国民主人士，许多被视为资产阶级政党的代表性人物或资产阶级知识分子，在阶级斗争的漩涡中屡经坎坷，直至“文化大革命”变本加厉地被斥为“牛鬼蛇神”而备受打击和迫害。人民政协组织也名存实亡。人们在迷茫和焦

虑中终于盼来了 1977 年。

中国共产党十一届三中全会的召开，总结过去，开辟未来，拉开了新的历史时期的帷幕，揭开了人民政协历史的新篇章。邓小平创造性地提出了人民政协的基本理论和一系列方针政策，由他倡导，中共中央制定、颁发了《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》，在他的主持下，修改了人民政协章程，首次明确政治协商、民主监督是人民政协的主要职能。邓小平同志是新时期人民政协事业的奠基人。如今，人民政协作为我们国家政治制度的重要组成部分，正日益发挥着独特的积极作用。

本课题的研究，以邓小平理论和十五大精神为指针，以宪法、政协章程、中共中央有关文件、中央领导同志有关讲话和全国政协以及中共北京市委、北京市政协所制定的有关规定为依据，以中国共产党十一届三中全会以来北京市政协履行职能的实践活动为基础，研究和回答了以下几方面的问题：

一、北京市政协履行职能的内部机制的逐步演化过程。从其首要职能的政治协商发展到民主监督，进而形成了政治协商、民主监督、参政议政的三项主要职能。从发展的轨迹可以清晰地感受到我国社会主义民主政治建设的前进步伐，人民政协已成为服务于社会主义现代化建设的重要组织；广大政协委员已真正成为工人阶级的一部分，建设社会主义事业的中坚力量。

二、北京市政协履行职能、机制运行的实践活动和具体经验。从中可以看到，人民政协在国家政治体制的总格局中，日益发挥着不可替代的作用。她在各个领域和诸多层面参政议政，密切联系各界人民群众，构建起上下沟通的桥梁；各界政协委员珍重“政协委员”的光荣称号，以强烈的责任心和高度的使命感，调查研究，奔走呼吁，向党和政府坦陈己见，建

言献策，讲真话，道实情，不惧歪风邪气，执著地为党和国家排忧解难，为人民群众解难。“居高声自远，非是藉秋风”。他们是党和政府与人民群众共同依靠的一支富有活力的社会力量；他们在探索中积累起来的履行职能的经验，丰富了社会主义民主政治建设的成果。

三、履行政协职能、完善机制应遵循的原则。这是本课题研究的一个重点。经过反复研讨，我们所提出的若干原则，是立足首都北京，对多年来丰富实践成果的比较系统的总结。作者以平实的语言，实在的事例，阐述了人民政协这个统一战线、多党合作的组织，如何学习和运用邓小平理论指导工作；怎样正确坚持党对政协的领导；从哪些方面入手把握政协的地位、性质和作用；在坚持民主和团结的两大主题的实践中，做出了哪些探索，产生了什么样的实效；等等。所有这些，都是广大政协委员和政协机关干部，经过长时间辛勤劳作、甘于奉献的结晶。限于水平，我们对这些原则的概括，很难达到深刻的理论高度，但我们毕竟作了一番努力，这既是对广大政协委员的慰藉，也希望给人以启迪。

四、最使我们花费心思的是，今后在完善政协机制方面需要进一步思考和解决哪些问题。我们曾想从宏观上联系政协实际，在重大体制和制度的改革方面提出一些思考意见，然而又觉得把这方面的情况和问题梳理清楚，在当前是力不从心的；即使能够讲出些见解，也会令人有隔靴搔痒之感，或认为解决不了面临的实际问题，或缺乏操作性。最后决定，从现实出发，以有利于推进北京市政协工作为目标，提出看似具体但实行起来并非易事的几个问题加以研究。说它具体，是指从现行既定的文件中都可以找到明确的规定或依据，而非我们独出心裁，标新立异；说它并非易事，是指真正实现这些目标，可能是一个包括观念转变、制度建设、法律保障的系统工程，这谈

何容易！我们希望这些问题能摆上日理万机的党政领导的议事日程，因为没有他们的主动支持，哪一件事也办不成。不管怎样，我们以真诚的态度，把这些问题摆了出来，希望引起关心人民政协事业的各界人士的关注，去呼吁，去争取，去探索，为推进十五大提出的政治体制改革和民主政治建设增添一份微薄之力。

欢迎读者对本书提出批评指正。

编 者

1999 年 7 月

目 录

前 言	(1)
第一章 北京市政协的发展历程	(1)
第二章 北京市政协的政治协商	(21)
第三章 北京市政协的民主监督	(38)
第四章 北京市政协的参政议政	(58)
第五章 履行职能完善机制遵循的原则	(65)
第六章 进一步完善政协履行职能机制的思考	(95)
附 录	(113)
后 记	(191)

第一章

北京市政协的发展历程

中国人民在长期的革命和建设过程中，结成了由中国共产党领导的最广泛的爱国统一战线，中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构。它是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式，根据中国共产党同各民主党派和无党派人士“长期共存，互相监督，肝胆相照，荣辱与共”的方针，对国家的大政方针和群众生活中的重要问题进行政治协商，并通过建议和批评发挥民主监督作用。

中国人民政治协商会议北京市委员会是依据《中国人民政治协商会议章程》建立的地方组织。从北京市政协的前身——北京市各界人民代表会议协商委员会 1949 年成立至今，北京市政协已经走过了五十年的历程。

北京市政协的五十年，大体可以分为以下三个阶段。

第一节 北京市各界人民代表会议 协商委员会时期

(1949 年 8 月——1954 年 8 月)

北京市各界人民代表会议，是 1954 年普选的北京市人民

代表大会召开以前，代行人民代表大会职权的组织形式；北京市各界人民代表会议协商委员会是北京市各界人民代表会议休会期间的常设机构，同时是代行人民政协地方委员会职权的人民民主统一战线组织，是北京市政协的前身。

一、北平市各界代表会议

1947年11月13日，中共中央根据解放战争迅速发展的形势发出指示，要求在新解放的城市中由军事管制委员会和临时人民政府出面，以聘请的形式邀请若干人士为各界代表，组织各界代表会议，作为军事管制委员会和临时人民政府在军事管制初期联系群众、传达政策的协议机关。1949年7月，中共中央再次发出通知，督促各新解放的城市迅速召开各界代表会议，作为共产党与人民政府联系群众的一种重要组织形式。

根据中央指示精神，1949年8月9日至14日北平市各界代表会议在全国率先召开。会议聘请了各党派、各团体、各界人士的代表及驻北平市的军队和机关工作人员共25个界别的代表332人参加。会议选举叶剑英、张友渔、彭真、赵振声（李葆华）、余心清、吴晗、韩卓儒、许德珩、许立群、肖明、宋凤祥、朱长江、柴泽民、刘桐恩、肖松、古奇踪、张晓梅、薛成业、钱端升、诸福棠、高存信、王普、孙孚凌、刘一峰、马玉槐、陈铭德、贺绿汀、张奚若、梁思成共29人为大会主席团，推选叶剑英、张友渔、彭真、吴晗、余心清、韩卓儒、许德珩、许立群、肖明等9人为主席团常务主席，彭真为主席团召集人，薛子正为主席团秘书长。中共中央对这次会议十分重视，毛泽东、周恩来、朱德、董必武等中国共产党的领导人出席会议，并作重要指示。李济深、沈钧儒、郭沫若等民主党派领袖和无党派民主人士代表到会祝贺并讲话。各民主党派向大会发来贺电。中共中央主席毛泽东在讲话中祝贺各界代表会

议的胜利召开，希望全国已解放的各大中城市都能迅速召开同样的会议，加强政府同人民的联系，协助政府进行各项建设工作，克服各种困难，并为普选的人民代表大会准备条件。他还说，一俟条件成熟，即可执行人民代表大会的职权，成为全市的最高权力机关，选举市政府。

这次会议通过了向毛主席致敬电、向朱德总司令致敬电、致前线各野战军电、向解放区农民致谢电，通过了《北平市各界代表会议宣言》。为迎接即将举行的中华人民共和国开国大典，会议作了修整天安门广场的决议。

北平市各界代表会议的产生，揭开了北京市民主政治建设的新篇章。1949年9月7日，周恩来在中国人民政治协商会议全体会议召开前向政协代表做报告时明确指出：“现在各地召开的各界代表会议，实际上就是地方的政治协商会议，也可以说就是中国人民政治协商会议的地方委员会。我们要通过这个组织来进行地方的统一战线工作。”“在全国各地方未能实行普选以前，中国人民政治协商会议和它的地方委员会分别执行全国和地方的人民代表大会的职权。”

二、北京市各界人民代表会议和它的常设机构——协商委员会

彭真同志在北平市各界代表会议总结报告中说，把这次代表会议的组织固定起来，并设立经常协议机关。由此，在北平市各界代表会议后，产生了协议委员会。北平市各界代表会议主席团即为协议委员会成员，10月30日协议委员会会议通过增加10位协议委员。1949年11月13日协议委员会正式更名为协商委员会。本届协商委员会为第一届协商委员会，共召开了4次会议，主要就筹备召开北京市第二届各界人民代表会议的各项工作进行了充分准备。

1949年11月20日北京市第二届各界人民代表会议召开，设置28个界别，有425名代表。根据《共同纲领》有关规定，经中央人民政府批准，北京市第二届各界人民代表会议开始代行北京市人民代表大会职权。中共北京市委书记彭真在会议开幕式上致词说，几个月来，经过政府和各界人民的积极准备，经过上届各界人民代表会议协商委员会多次地协商，现在条件成熟了；我们北京市人民已经光荣地完成了毛主席指示我们要积极准备的工作了。会议将行使下列职权：1. 决定本市施政方针和政策。2. 听取和审查市政府工作报告。3. 审查与通过市政府的预决算。4. 建议与决议有关市政设施事宜。5. 选举市长、副市长、市人民政府委员。组成北京市人民政府委员会。本次会议选举聂荣臻为市长，张友渔、吴晗为副市长。会议通过了《北京市第二届各界人民代表会议组织条例》。会上还对第一届协商委员会所提关于封闭妓院的建议、关于救济失业员工问题的建议、关于开办业余补习学校的建议作了决议。

按照北京市第二届各界人民代表会议通过的《组织条例》规定，这次会议选举产生了协商委员会作为大会休会期间的常设机构，彭真当选为协商委员会主席，刘仁、钱端升、梁思成、余心清为副主席，薛子正为秘书长。会议选出协商委员会委员40名。

协商委员会的职权是：1. 保证实行各界人民代表会议的各项决议。2. 协商并提出对本市人民政府的意见和建议。3. 协助市人民政府动员人民支援前线、镇压反革命并参加建设新首都的各项工作。4. 负责有关下届各界人民代表会议的工作。5. 负责进行本市民主统一战线的工作。

协商委员会下设学习委员会和四个工作组（税收、工商、劳资、失业救济），每组十余人，人选从有专业特长的代表中

产生，协商委员会委员、各界人民代表会议代表均可自选参加工作组活动，以了解情况，加强指导。日常工作机构为秘书处，有工作人员 20 名。

北京市第二届各界人民代表会议的召开，使首都北京地方政权建设进一步加强，本市人民民主统一战线的组织建立，工作进一步发展。

北京市第三届各界人民代表会议于 1951 年 2 月召开，设置 31 个界别，有 519 名代表。第三届协商委员会由主席、副主席、秘书长和协商委员 63 名组成，下设六个工作组和一个委员会。

北京市第四届各界人民代表会议于 1952 年 8 月召开，设置 34 个界别，有 555 名代表。第四届协商委员会有主席、副主席、秘书长和协商委员 69 名。

北京市各界人民代表会议及其产生的常设机构协商委员会具有广泛的代表性，其成员来自首都北京的各个方面，政府、军队、党派、人民团体，工人、农民、工商界、知识界、宗教界、无党派民主人士都有代表人物参加。

1950 年 6 月 23 日，全国政协一届二次会议通过了《中国人民政治协商会议全国委员会关于地方委员会的决定》，进一步明确规定在普选的省、市人民代表大会召开以前，政协省、市地方委员会由省、市各界人民代表会议所产生的省、市协商委员会代行其职权。

三、北京市各界人民代表会议协商委员会发挥统一战线组织的作用

从 1949 年 8 月至 1954 年 8 月，北京市各界人民代表会议共历 4 届，举行了 11 次全体会议，30 次协商委员会会议。会议围绕巩固人民政权，建设新首都这个中心，积极开展各项工

作。主要是：1. 协同北京市人民政府筹备召开各界人民代表会议；2. 联系各界人士，收集意见，向人民政府反映情况；3. 审议政府交议的文件和议案；4. 协助政府动员各界人士参加土地改革、抗美援朝、镇压反革命等各项社会改革运动；5. 发起并推动各民主党派、各人民团体、各界爱国人士进行时事和政策学习。例如，协商委员会于1950年发起成立了北京市抗美援朝分会，号召全市人民积极参加抗美援朝运动。在恢复和发展城市工商业、城市建设方面，协商委员会向市人民政府建议，对国营企业要加强生产计划性，实行民主管理，调整不合理的工资；对私营企业要调整劳资关系，鼓励他们努力发展生产。在“三反”、“五反”运动中，经中共北京市委提出、协商委员会讨论，各界人民代表会议通过了关于在北京市开展增产节约、反对贪污、反对浪费、反对官僚主义的决议，支持和拥护市节约检查委员会开展“三反”、“五反”运动。开展镇压反革命运动时，协商委员会举行扩大会议，依照中央人民政府公布实施的惩治反革命条例，审查了重要案件；还同市人民政府举行联席会议，讨论了在机关工作人员中的肃反问题。在发展人民文化教育事业方面，协商委员会建议市人民政府改造全市中小学教育，加强群众教育，开展在职干部的理论学习，教育工作者更好地为人民服务。在全市兴起的政治学习热潮中，协商委员会积极帮助各界人士进行学习。从1950年起协商委员会建立了双周联席会，邀请市各民主党派、各人民团体和各界代表参加，通过学习马克思列宁主义和中国共产党的方针政策，各族各界人士提高了走社会主义道路的认识，增强了团结。

第二节 北京市政协第一届至第四届时期

(1955 年 4 月——1976 年 10 月)

1955 年 4 月到 1976 年 10 月，是政协北京市第一届、第二届、第三届、第四届委员会时期，共召开了 7 次全体会议，42 次常务委员会会议。

一、北京市政协组织的建立和机构设置

1954 年 8 月，北京市第一届人民代表大会第一次会议召开。从此，北京市各界人民代表会议完成了代行人民代表大会职权的历史任务，北京市各界人民代表会议协商委员会代行地方人民政协职权也宣告结束。

1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议胜利召开，中国人民政治协商会议结束了代行全国人民代表大会职权的时期，但作为统一战线组织继续存在和发挥作用。同年 12 月，中国人民政治协商会议第二届全国委员会第一次会议通过了《中国人民政治协商会议章程》。

按照《政协章程》中关于地方委员会的规定，在中共北京市委领导下，中国人民政治协商会议北京市第一届委员会第一次会议于 1955 年 4 月 26 日召开，正式建立中国人民政治协商会议北京市委员会组织。中共北京市委书记、北京市第四届各界人民代表会议协商委员会主席彭真主持会议开幕式。北京市第四届各界人民代表会议协商委员会副主席钱端升作《北京市第四届各界人民代表会议协商委员会工作报告》。报告总结了北京市各界人民代表会议历届协商委员会的工作。报告指出，随着形势的发展，北京市各界人民代表会议协商委员会胜利地结束了它的工作，今后北京市人民民主统一战线的工作，

将由中国人民政治协商会议北京市委员会担负起来。报告中还对召开政协北京市第一届委员会的筹备工作作了简要说明。会议选举刘仁为政协北京市第一届委员会主席，张友渔、蒋光鼐、吴晗、肖明、钱端升、梁思成、余心清、凌其峻为副主席。

市政协在委员结构上更加体现出统一战线性质。第一届市政协委员共 235 名，包括中共、民革、民盟、民建、民进、农工、九三学社、青年团、工会、农民、妇联、青联、合作社、工商联、文学艺术、自然科学、教育、新闻出版、医务、工程技术、体育、和平友好、社会救济福利、少数民族、宗教、烈军属、特别邀请人士等 27 个界别。第二届市政协委员人数有较大增加，到第四届市政协委员人数已达 529 名。

这段时间，市政协日常工作主要是学习委员会活动和工作组活动。学习委员会统一领导组织本市各界人士、私营工商业者及其家属进行政治学习。工作组委员经常就本市各方面的工作问题进行协商、反映意见、提出建议、协助政府贯彻政策。1955 年 6 月 1 日，第一届市政协常委会会议决定，成立工商、文教、民族宗教 3 个工作组。以后，为了适应政协工作范围不断扩大的需要，更好地开展协商活动和发挥作用，1956 年 10 月 13 日，第一届市政协常委会第 10 次会议决定，将工作组增扩为高等教育、科学技术、工商、民族宗教、文学艺术、医药卫生和社会联络等 7 个工作组。由于当时工作组的活动只是召开座谈会，形式单一，出席会议的委员不多，从第二届市政协开始不设工作组，但不停止活动，有关工作组的活动由市政协秘书处组织安排。后又根据形势发展需要，1965 年 11 月 12 日第四届市政协常委会第一次会议决定重新设置工商、文化教育、科学技术、卫生体育、民族宗教、文史资料等 6 个工作组，经常开展专题座谈讨论，向本市党政部门反映情况和提出

建议。

一至四届市政协都设置了学习委员会，第三届市政协增设了文史资料办公室。

从1956年2月起，本市区县政协相继建立，到1966年“文化大革命”前，全市已有东城、西城、崇文、宣武、朝阳、大兴、通县、顺义、密云等9个区县建立了政协组织。

二、继续发挥统一战线组织的作用

1953年，中共中央提出了过渡时期总路线，从此开始了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造工作。1956年，我国基本上完成了生产资料私有制的社会主义改造，开始了全面的、大规模的社会主义建设。毛泽东同志提出了向现代化进军的号召。中共中央召开了关于知识分子问题会议，提出了中国共产党与民主党派“长期共存、互相监督”的方针。在中共北京市委领导下，北京市政协按照《政协章程》的规定，结合首都的实际和特点，认真履行职责，开展协商活动，继续发挥统一战线组织的作用，在协助市委、市政府宣传、贯彻党的过渡时期总路线，完成社会主义改造方面；在推动贯彻知识分子政策，调动各方面人士建设社会主义的积极性方面做了大量工作。许多政协委员怀着热爱祖国的责任感，对国家和本市各个方面的工作提出了积极的、有益的建议和批评，在一定程度上也发挥了民主监督作用。

（一）围绕党和国家的大政方针、统一战线的重大问题和北京市各个时期的中心工作开展了大量的协商和视察活动

这时期的市政协，将政治协商作为一项经常性的工作认真开展起来，通过举行全体会议、常委会会议以及各种不同形式的座谈会，先后就全国和北京市的政治生活、社会生活、统一战线中的问题进行协商讨论。如，协商讨论了关于对手工业、

资本主义工商业进行社会主义改造问题，关于肃清残余反革命分子问题，关于本市工农业发展问题、中小学教育问题，关于贯彻“长期共存、互相监督”、“百花齐放、百家争鸣”的方针问题，关于节约粮食、市场供应、征兵计划等问题，并提出建议和意见。从1959年9月市政协二届一次会议开始，全体政协委员列席北京市人民代表大会，听取北京市人民政府的工作报告、北京市财政收支决算预算草案的报告，听取北京市的工作方针、政策和各方面工作情况的报告，如关于国民经济计划、工农业生产、农村人民公社政策，以及交通、商业、文化教育、卫生等方面的情况介绍，并对这些报告进行讨论，提出意见和建议。

视察是市政协的一项重要活动。一至四届政协委员每年都同市人民代表一起视察本市工业、农业、商业、机关、学校、街道等各方面的工作，协助市政府了解情况，检查工作，联系群众，克服官僚主义。这项活动起到了一定的监督作用，委员也在接触实际中受到教育。

（二）组织和推动各界委员、各民主党派、各界人士学习政治理论、时事政策

1955年至1966年这12年间，根据形势发展要求，市政协的学习工作摆到了突出的位置。学习委员会根据不同时期、不同情况，配合形势，运用报告会、座谈会、讲习班等多种形式，开展学习活动。1956年，市政协认真贯彻全国政协《关于组织各界民主人士和工商业者进行政治学习的决定》的精神，按照中共北京市委的有关指示，统一领导和组织各界人士、私营工商业者及其家属进行政治学习，帮助他们提高认识，改造思想，坚定走社会主义道路的的决心和信心。1957年6月，市政协开办了社会主义学校，组织各界人士学习马列主义理论和毛泽东的《实践论》、《矛盾论》等著作。配合学习，