

# 新中国成立前后中国共产党对人民政协协商民主的探索

朱映雪,王乐乐

(广西大学 政治学院,广西 南宁 530004)

**摘要:**新中国成立前后,中国共产党对人民政协协商民主建设进行了积极探索,明确定位人民政协在协商民主建设中的性质和职能,在经济领域、司法领域和外交领域开展人民政协协商民主建设实践,并初步建立了人民政协协商民主的法律保障。历史经验表明,加强理论研究,坚持以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的重大课题为内容,完善人民政协的组织体系,是当前推进人民政协协商民主建设的重要途径。

**关键词:**新中国成立前后;中国共产党;人民政协;协商民主

**中图分类号:**K207 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-6917(2015)03-0122-04

人民政协协商民主立足于我国国情和历史文化传统,顺应民主政治发展趋势,是人民群众表达意愿的重要渠道。党的十八大报告明确指出,要“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”<sup>[1]</sup>。因此,回顾从1949年党的七届二中全会至1956年三大改造之前,即新中国成立前后的几年时间里中国共产党探索人民政协协商民主的历史,对于贯彻落实党的十八大要求,积极推进中国特色的协商民主建设具有重要的现实意义。

## 一、新中国成立前后中国共产党探索人民政协协商民主的缘起

在领导中国革命与建设的过程中,中国共产党始终高度重视发挥各党派团体在协商民主中的作用,做好群众工作,进而保持党和人民群众的密切联系。

(一)抗日战争时期陕甘宁边区的“三三制”政权建设为新中国成立前后中国共产党探索人民政协协商民主积累了历史经验。早在建党之初,中国共产党就意识到协商民主的重要作用。1922年,中共二大首次提出政党之间共同协商的思想:“联合全国一

切革命党派,联合资产阶级民主派,组织民主的联合战线,并决定邀请国民党等革命团体举行联席会议,共商具体办法。”<sup>[2]</sup>1940年3月6日,中共中央首次提出了“三三制”政权建设的任务。在这一政权模式中,人员分配采取三个三分之一,即共产党员占三分之一,代表无产阶级和贫农;非党的左派进步分子占三分之一,代表小资产阶级;中间分子和其他分子占三分之一,代表中等资产阶级和开明绅士。周恩来当时就强调,“三三制”政权的特点之一就是:“要各方协商,一致协议,取得共同纲领,以作为施政的方针”<sup>[3]</sup>。邓小平则明确指出:“三三制政权的实质是民主”,它“不仅是今天敌后抗战的最好政权形式,而且是将来新民主主义共和国所应采取的政权形式”<sup>[4]</sup>。可见,“三三制”政权建设是中国共产党对各党派之间协商民主的早期实践。

(二)从革命党向执政党的转变要求中国共产党在新中国成立后继续探索人民政协协商民主。新中国成立后,只有继续坚持与各民主党派和党外人士的民主协商,才能赢得广大人民群众的支持。毛泽东强调,要“把党外大多数民主人士看成和自己的干部一样,同他们诚恳地坦白地商量和解决那些必须商量和解决的问题,给他们工作做,使

收稿日期:2014-10-03

作者简介:朱映雪(1967-),女,广西藤县人,博士,广西大学政治学院教授;王乐乐(1990-),女,黑龙江巴彦人,广西大学政治学院硕士研究生。

他们在工作岗位上有职有权,使他们在工作上做出成绩来”<sup>[5]</sup>。1954年,在政协第二届全国委员会第一次会议上,周恩来重申了作为“党派性的联合组织”的人民政协长期存在的必要性,同时批评了对人民政协的两种错误认识:一是认为随着全国人大的成立,人民政协已经没有存在的必要;一是把人民政协当作政权机关。可见,在新中国成立前后的几年时间里,党和国家领导人都充分肯定了人民政协在保证民主执政、凝聚民智民心的重要作用,因此,积极推动人民政协协商民主建设也就成为中国共产党在全面执政后的现实选择。

## 二、新中国成立前后中国共产党对人民政协协商民主建设的实践

新中国成立前后,为了巩固新生政权,中国共产党积极探索人民政协协商民主的建设之道。不仅明确定位了人民政协在协商民主建设中的性质和职能,而且在经济、司法和外交等经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的领域进行了人民政协协商民主的探索,此外还初步建立了人民政协协商民主的法律保障。

(一)明确定位人民政协在协商民主建设中的性质和职能。1949年9月21日,中国人民政治协商会议第一次全体会议在北平顺利召开。在新政协成立大会上,毛泽东指出:“现在的中国人民政治协商会议是在完全新的基础之上召开的,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。”<sup>[6]</sup>刘少奇在会上也强调,人民政协“是中国人民民主统一战线组织形式,是全国人民实行革命大团结的一种最重要的具体方式”<sup>[7]</sup>。在第一届全国人大召开以后,面对政协存废问题,毛泽东强调:政协的性质有别于全国人民代表大会,政协的任务主要是协商国际问题,商量候选人名单,提意见,协商各民族、各党派、各人民团体和社会民主人士领导人员之间的关系和学习马列主义。不久之后,周恩来在全国政协二届一次会议上具体说明了人民政协开展协商民主的五项职能:(1)协商国际问题;(2)协商全国人大代表或地方同级人大代表的候选人名单以及中国人民政协各级组织组成人员的人选;(3)协助国家机关,推动社会力量,解决社会生活中各阶级相互关系的问题,并联系人民群众,向国家机关反映群众的意见和提出建议;(4)协商和处理政协内部

和党派团体之间的合作问题;(5)在自愿基础上,学习马克思列宁主义和努力进行思想改造<sup>[8]</sup>。人民政协开展协商民主的性质和职能随后还被写进了《中国人民政治协商会议章程》当中。第一届全国人大召开之后,政协除了政治协商的职能外,还增加了民主监督的职能,1956年,中共八大政治报告正式把毛泽东提出的“长期共存、互相监督”确定为共产党和民主党派长期合作的方针。

(二)积极探索不同领域的人民政协协商民主实践。新中国成立前后,围绕经济社会发展的重大问题和涉及群众切身利益的民生问题,中国共产党在经济、司法和外交等多种领域开展了人民政协协商民主的探索。

1.围绕国民经济恢复和资本主义工商业改造开展经济领域的协商。新中国成立后,国家百废待兴,繁重的经济建设任务摆在人民面前,中国共产党积极组织各民主党派通过政协的平台对国家经济建设问题开展民主协商。1949年11月29日,在政协第一届全国委员会常务委员会第二次会议上,各民主党派参与讨论了《一九五零年度全国财政收支概算(草案)》《关于发行人民胜利折实公债的决定(草案)》。会后,周恩来、陈云与民主人士黄炎培、马寅初、师复亮、章乃器等进一步修正《一九五零年度全国财政收支概算(草案)》,草案修改之后,又提交中央人民政府委员会第四次会议进行讨论。在中共与各民主党派共同努力下,国家财政经济得以好转<sup>[9]</sup>。1951年,陈云在论述做好工商联工作时,提出要建立全国工商联,“开一个全国的工商界代表会议”,并建议要“研究和准备适当解决私营工商业要求解决的问题,如加工订货、价格、税务及劳资关系等”<sup>[10]</sup>。1955年毛泽东在资本主义工商业社会主义改造问题座谈会上,充分肯定了工商界的成绩,他说:“对整个工商界、各民主党派,应该肯定他们的成绩,不然就没有信心,下文就不好办,而且那种说法根本不合事实,因为这几年确实是有成绩的。”<sup>[11]</sup>由于充分发挥了各民主党派的协商作用,资本主义工商业实现了和平改造,确保了经济的稳步发展和社会的稳定有序。

2.围绕法律法规的制定开展司法领域的协商。在召开中国人民政治协商会议第一届全体会议时,经过中共与各民主党派的协商,通过了一系列的法律规章。包括《中国人民政治协商会议组织法》《中

华人民共和国中央人民政府组织法》《中国人民政治协商会议共同纲领》等。《中国人民政治协商会议组织法》的草拟工作小组由谭平山负责,在经过四次会议的讨论之后,按照讨论提纲研讨了政协组织的基本原则、性质、职权及其与政府的关系等问题,之后又经过多次的修改整理及协商才向大会提交了报告。《中华人民共和国中央人民政府组织法》的草案是由董必武担任组长的人民政治协商会议第四小组负责草拟的,同样也是经过一系列的协商才达成协议。据董老回忆:“政府组织法草案起草委员会先后开会三次,并征询了钱端升、王之相、邓初民等专家的意见,写成了政府组织法的草案初稿,乃于八月十七日召开本小组第三次全体会议,修正通过了组织法的初步草案,提交新政协筹备会的常务委员会。”<sup>[12]</sup>在一届政协即将期满之际,中国共产党与民主党派还进行了一次关于中华人民共和国宪法制定的协商,这次协商、讨论历时81天,除了多次召开收集和交换意见的非正式会议外,正式会议就开了7次,最后经过详细、周密的研究和讨论才通过了宪法草案<sup>[13]</sup>。

3.围绕国际事务问题开展外交领域的协商。在新中国成立初期特殊的国际背景下,我国坚持“一边倒”但又独立自主的外交政策。1950年1月,中共与民主人士就中国同苏联签订新的友好条约和贷款、通商、民航合作等协议进行协商,最终在中央人民政府委员会第五次会议一致通过了此次协商建议内容。在处理国际事务中,尤其是对1950年爆发的朝鲜战争问题,人民政协召开会议,开展双周协商座谈会,各民主党派对此问题进行积极协商,有的对出兵很坚定,有的刚开始存在疑虑,但经过座谈,很快达成了一致。1950年11月4日,各民主党派联合发表宣言,呼吁“世界上爱好和平的人民如果想要得到和平,就必须用积极行动来抵抗暴行,制止侵略。只有抵抗,才有可能使帝国主义者获得教训,才有可能按照人民的意志公正地解决朝鲜及其他地区的独立和解放的问题”<sup>[14]</sup>。这些协商及最终做出的决策促进了新中国国际地位的提升。

(三)初步建立了人民政协开展协商民主的法律保障。尊重和保障各民主党派在政协的各种会议上以本党派名义发表意见的权利是中国共产党始终牢记和注意的关键点。周恩来在政协一届全体会议召开前为政协代表所作的报告中谈到:“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。”<sup>[15]</sup>为了充分保障各民主党派和人民团体的民主权利,1949年9月27日通过的《中国人民政治协商会议组织法》第二章第四条就规定:“凡参加中国人民政协的民主党派或人民团体,对全体会议及全国委员会所通过的决议如有不同意时,除根据少数服从多数的民主原则负责遵行不得违反外,其有不同意见得保留之,以待下届会议提出讨论;如对重要决议根本不同意时,有声请退出中国人民政协的自由。”<sup>[16]</sup>同年9月29日,作为临时宪法的《中国人民政治协商会议共同纲领》第二章第十三条则更加明确规定了人民政协协商民主的地位和作用,即“中国人民政治协商会议为人民民主统一战线的组织形式”;“在普选的全国人民代表大会召开以后,中国人民政治协商会议得就有关国家建设事业的根本大计及其他重要措施,向全国人民代表大会或中央人民政府提出建议案”<sup>[17]</sup>。这些法律的颁布实施在一定程度上保证了新中国成立初期人民政协协商民主的顺利开展。

### 三、新中国成立前后中国共产党探索人民政协协商民主建设的现实启示

学习、研究新中国成立前后中国共产党对人民政协协商民主建设的探索并把握其实践特色,对充分发挥人民政协在协商民主建设中的作用有着重要的指导意义。

(一)加强理论研究,为人民政协协商民主建设提供智力支持。加强人民政协理论研究,弄清人民政协协商民主建设的功能定位、基本内容、途径方法、动力机制等重要理论问题,是推进人民政协协商民主建设的重要前提。党的十八大以来,广西政协高度重视协商民主理论和实践问题的研究,把加强“协商民主制度和工作机制研究”、“基层民主协商研究”、“立法协商研究”、“应急协商研究”等四个方面的研究作为重中之重<sup>[18]</sup>。同时,积极探索人民政协与高等院校、科研机构的合作共研,2013-2014年,广西政协在广西区委党校、广西大学、广西民族大学、广西社科院等高校和科研机构建立了人民政协理论研究工作站,并通过招标和委托课题的形式与高校和科研机构合作,近两年已经招标立项了“推进协商民主与健全科学决策机制研究”、“人

民政协开展基层民主协商研究”两项研究协商民主理论的重大项目。政协与高等院校和科研院所的合作,提高了建言立论的质量和水平,有助于完善政协工作的理论创新机制,从而更好地为人民政协协商民主建设提供智力支持。

(二)人民政协协商民主主要坚持以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的重大课题为内容。当前的人民政协协商民主建设,要按照党的十八届三中全会要求,“在党的领导下,以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容,在全社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之中”<sup>[19]</sup>。近年来,许多地方政协已经进行了积极探索,河南鄆城区以全区经济、政治、文化、社会建设的各个方面为协商内容,分共性议题和个性议题两项内容进行对口协商,并以《政协信息与情况反映》的形式,呈报区委、区政府领导参阅<sup>[20]</sup>。广西西林县委、县政府十分重视对事关民生和经济社会发展全局的重大问题进行协商,做到重大问题的协商在县委决策之前、县人大通过之前、县人民政府的实施之前,使该县的协商民主建设取得了显著成效<sup>[21]</sup>。

(三)完善人民政协的组织体系,推进人民政协协商民主向基层延伸。改革开放以来,人民政协原有的全国、省、市、县的四级组织体系已经难以适应时代发展的要求。基于此,党的十八届三中全会特别强调,要在政协健全委员联络机构,完善委员联络制度。完善人民政协的组织体系,推进人民政协协商民主向基层延伸,这是贯彻和落实群众路线的要求,也是人民政协有效开展基层协商民主的根本保障。江西省上饶市政协通过在乡镇设立政协联络组,组织辖区内的市政协委员开展活动,把知情权、协商权、监督权交给群众。上海市嘉定区安亭镇“小政协”的做法也得到了人民群众的关注和认可。可见,在群众的民主要求日益高涨的情况下,人民政协只有把组织体系向基层延伸,才能更好地满足人民当家做主的要求,切实维护广大群众的切身利益。

#### 参考文献:

[1]胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R].北京:人民出版社,2012:26.

[2]中央党史研究室.中国共产党历史:第一卷

(上)[M].北京:中共党史出版社,2011:81.

[3]周恩来选集:上卷[M].北京:人民出版社,1980:253.

[4]邓小平文选:第一卷[M].北京:人民出版社,1994:8.

[5]毛泽东选集:第四卷[M].北京:人民出版社,1991:1437.

[6]毛泽东文集:第五卷[M].北京:人民出版社,1996:343.

[7]中共中央文献研究室,中央档案馆.建国以来刘少奇文稿:第一册[M].北京:人民出版社,2005:69.

[8]周恩来.人民政协的五项任务(1954年12月21日)[EB/OL].(2012-10-10)[2014-03-09].<http://www.people.com.cn/GB/34948/34968/2619778.html>.

[9][13]朱益飞.建国初期多党合作中的协商民主及其当代价值[D].扬州:扬州大学,2009.

[10]陈云文选:第二卷[M].北京:中央文献出版社,1995:156.

[11]毛泽东文集:第六卷[M].北京:人民出版社,1999:498.

[12]董必武选集[M].北京:人民出版社,1985:245.

[14]中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编:第一册[M].北京:中央文献出版社,1992:457.

[15]中共中央统一战线工作部,中共中央文献研究室.周恩来统一战线文选[M].北京:人民出版社,1984:137.

[16][17]政协全国委员会办公室,中共中央文献研究室.人民政协重要文献选编(上)[G].北京:中央文献出版社,2009:57;82-83.

[18]蒋秋.加强人民政协理论研究推进协商民主制度建设[N].广西日报,2013-10-16.

[19]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL].(2013-11-16)[2014-03-09].[http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c\\_118166672.htm](http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm).

[20]臧纪周.创新方式 拓宽领域 全面加强对口协商工作[J].协商论坛,2009,(11):32-33.

[21]农建华.新形势下推进基层政协协商民主重要渠道作用的几点思考[N].右江日报,2013-04-23.

责任编辑:黎伟盛