

# 建国初期民主党派监督价值探析\*

黄大熹 莫桑梓 李晓静

**[摘要]** 民主党派在我国的政治舞台上扮演着至关重要的角色,特别是在建国初期,民主党派的监督价值尤为凸显,它不仅为中华人民共和国这一新生政权提供了合法性来源,而且是完成从民主价值诉求向民主社会实现转变的重要元素,更是维系政治参与和政治稳定双赢局面的关节点。

**[关键词]** 民主政治 政权合法性 政治参与 政治稳定

DOI:10.15894/j.cnki.cn11-3040/a.2015.04.028

早在1956年,中国共产党就提出了与民主党派“长期共存,互相监督”的八字方针。当然,民主党派对执政党和政府的监督,绝不同于美国政治学家霍夫斯塔特所提出的“合法反对”原则。他认为“政党的精神就在于它是当权者行为的时刻警惕的监督者。”<sup>①</sup>也就是说,西方的在野党对执政党的监督,是站在反对的立场为求权力制衡与取而代之。中国民主党派的监督,则是站在同一立场为了更好地参政、议政与协商。正是在此认识基础上,探讨建国初期民主党派的监督价值有着极强的理论与实践价值。

新中国成立之初,特殊的国际环境和社会生态决定了民主党派的监督既是历史的必然,也是现实的要求。

首先,建国初期民主党派监督是历史继承性所致。按照西方启蒙思想家密尔的观点,政治制度具有历史继承性,他的断言是“大体上我们必须按照他们的现实情况加以接受,政府不是靠预先的设计来建立,他们‘不是做成的,而是长成

的’。”<sup>②</sup>由此推断,一个国家政党制度的创设,不是由某个人或某个政党凭空臆想,而是该国的历史传统等条件共同作用的结果。

从西方政党政治的演进路径看,政党在资本主义的摇篮里孕育,并逐渐成为民主政治的代名词。而它在中国的成长却与西方迥异。早在明末清初,资本主义就在封建社会的肌体里萌芽,但始终没有破土而出;直至19世纪六七十年代,在救亡图存的压力下,洋务派兴建了一批带有资本主义性质的官办工业,资本主义的生产关系被动移植;再到19世纪八九十年代,中国民族资产阶级在外国资本主义和本国封建势力的压迫中艰难成长并逐渐成熟。中国的各民主党派,也是顺应历史潮流的必然产物,是从中国的土壤里生长出来

\* 本文为国家社会科学基金项目“人大代表网络问政研究”[项目编号:12BZZ011]、教育部重大攻关项目“教育系统党风廉政建设责任制考核评价指标体系研究”[项目编号:11JZD45]的阶段成果。

① 王建华《试析西方政党合法反对原则》,载《政治学》2004年第8期。

② [英]密尔《代议制政府》,汪瑄译,商务印书馆1980年版第3—4页。

的。在半殖民地、半封建社会的中国,人民长期饱受帝国主义、封建主义和官僚资本主义的压迫,各民主党派既有斗争性又有妥协性。就整体而言,他们在紧要关头都能经受得起考验,并在中国共产党的帮助下,克服自身不足,不断成长,在新民主主义革命、抗日战争、解放战争等重大事件中都发挥了不可替代的作用。

中国近代史上,出现过的大小政党或政治团体有数百个之多,但在中国发展进程中影响最大的莫过于中国共产党和中国国民党。如果不谈1927年以前尚无定型的政党格局,中国现代政党制度基本就是以这两大政党为中心来划分的。第一个阶段是新中国成立以前的国民党一党专政制度,第二阶段是新中国成立以后中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。而在这两种政党制度演变的进程中,处于国共两党之间的中间势力,也就是代表民族资产阶级、城市小资产阶级和知识分子的中国各民主党派起了积极的进步作用。中国共产党、中国国民党、各民主党派在中国的政治舞台上的联合、斗争此消彼长,共同奠定了复杂的中国政党格局。

由此可见,中国各民主党派的产生是顺应历史潮流的必然结果,是中国社会阶级在政治生活方面的必然反映,建国之后的民主党派监督就成了具有中国特色、符合历史规律的政党政治现象。

其次,民主党派监督是社会主义民主政治建设的必然选择。有学者认为,“民主政治并不是由一套独一无二的制度所组成的。民主政治的类型形形色色,它们各自五花八门的实践产生了一系列相类似的后果。民主政治所呈现的特殊形式由一个国家的社会经济条件以及稳定的国家结构和政策实践而定”<sup>①</sup>。不同国家、不同地区、不同时期的民主政治都有其特点和特殊形式。

中国共产党在抗战期间就开始探讨中国应该走怎样的政党道路。1939年,毛泽东在民主宪政运动中提出了新民主主义宪政的概念。他认为新民主主义国家就是几个反对帝国主义的阶级联合起来的共同专政。1941年的《陕甘宁边区参议会的演说》中,毛泽东明确指出“国事是国家的公事,不是一党一派的私事。因此,共产党员只有对党外人士实行民主合作的义务,而无排斥别人、垄断一切的权利。共产党是为民族、为人民谋利益

的政党,它本身决无私利可图。”<sup>②</sup>1950年4月,在第一次全国统战工作会议召开期间,面对一些与会同志对民主党派在新中国成立后的性质及其存在的必要性产生的质疑,毛泽东指出“对民主党派及非党人物不重视,是一种社会现象,不仅党内有,党外也有。要向大家说清楚,从长远和整体看,必须要有民主党派。民主党派是联系小资产阶级和资产阶级的,政权中要有他们的代表才行。”<sup>③</sup>

社会主义民主政治的本质和核心是人民当家作主,广泛实现人民的民主权利。那么,各民主党派监督,既能体现全国各族人民利益的一致性,又具有某些具体利益的特殊性,从理论上讲,能够体现社会主义民主政治的本质特征。

再次,民主党派监督是从战争向建设转变的现实要求。新中国成立后,中国面临着错综复杂的斗争形势和艰巨任务:国民党政权虽被推翻,但残余势力尚未完全消除,因此肃清国民党在大陆的残余武装力量和土匪,建立各级各地人民政府是当务之急;官僚资本需要被没收,并将其改造为国营经济,为向社会主义过渡创造经济条件;农村土地改革任务繁重等。1952年,中共中央又制定了过渡时期总路线,在这场深刻的大规模变革中,需要利用一切可以利用的人才资源,保证建国初期各项工作平稳、高效地开展。我国各民主党派的成员主要是由代表性人士所组成的,社会联系广泛,能够充分发挥自身优势,积极参与国家事务和各项重大决策的制定,帮助和监督执政党尽快完成从新民主主义革命向社会主义建设的转变。

## 二

从上面的分析中可以看出,建国初期的民主党派监督十分必要。当时的问题是,建国伊始,百废待兴,民主党派的监督是否有可能?

第一,中国共产党的真诚合作态度为民主党派提供了监督空间。

新中国的成立,标志着无数中国人民反帝反封建斗争的彻底胜利,同时也意味着中国人民追

<sup>①</sup> 刘军宁《民主与民主化》,商务印书馆1999年版第22页。

<sup>②</sup> 《毛泽东选集》第3卷第809页。

<sup>③</sup> 中共中央统战部研究室《历次全国统战工作会议概况和文献》档案出版社1988年版第6页。

求民主的政治目标即将实现,因此,不少民主人士认为民主党派的任务已经完成,可以解散了。中国人民救国会、中国民主促进会以及中国农工民主党等先后提出了解散的要求。此时,作为执政党的中国共产党坚决反对民主党派解散的主张,以毛泽东为代表的中共领导人对民主党派做了大量的思想工作。当毛泽东听说九三学社要宣布解散时,当即表示不赞同,并派中央领导同志向九三学社传达他的意见:不但不能解散,还要继续发展。<sup>①</sup>当中国人民救国会宣布解散时,毛泽东正在苏联进行访问,他回国后得知此事感到非常惋惜。他说:救国会进步团体,不应当解散。<sup>②</sup>

1950年3月,中共中央召开了一次全国统战工作会议,毛泽东对民主党派的功能价值进行了总结,针对当时有人认为民主党派只是一根头发的功劳,一根头发拔去不拔去没有什么关系的认识,他明确指出:民主党派和民主人士是联系资产阶级、小资产阶级的,他们不是一根头发的关系,而是一把头发,作用不可藐视。<sup>③</sup>

由此看来,作为执政党的中国共产党,在建国初期不仅允许民主党派的存在,而且还以其真诚合作的态度使民主党派真正参与到国家建设的实践中来,为民主党派的监督提供了空间。

第二,第一届政协的特殊地位为民主党派监督提供了有效保障。建国初期民主党派监督价值实现的另一重要原因就是中国人民政治协商会议第一次全体会议的特殊地位。众所周知,新中国成立之初,由于各方面条件的限制,在全国人大代表大会召开之前,由中国人民政治协商会议代行全国人大职权,也就是说,此时的全国政协地位是国家最高权力机关。毛泽东曾经指出,“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”<sup>④</sup>。的确,建国初期的中国共产党在实际工作中亦充分尊重民主党派的建议,尤其是全国政协的特殊地位,极大地保障了民主党派监督价值的最终实现。

第三,苏联的经验与教训对中国共产党的影响。中国在建国初期十分注重借鉴苏联的经验与教训,由民主党派监督也是中国共产党吸取了苏联布尔什维克党执政理念正反两方面的后果之后所做出的英明抉择。

首先,列宁时期对多党协商与合作的重视。列宁认为,“无产阶级决不应该把其他阶级和政党看作‘反动的一帮’,恰恰相反,它应该参加整个政治生活和社会生活”<sup>⑤</sup>。正是认识到了倾听不同阶层的建议的重要性,布尔什维克党在十月革命胜利之后邀请了各个党派和阶层参加全苏维埃第二次代表大会,此次大会最重要的成果就是决定由布尔什维克党和左派社会党共同组建联合政府。1918年3月,以列宁为首的布尔什维克党为保存新生的苏维埃政权而被迫采取暂时妥协的行动,同德国及其盟国签订了《布列斯特—立托夫斯克和约》,这一举动虽然为巩固苏维埃政权、恢复和发展经济、建立红军赢得了喘息时间,却遭到了左派社会党的强烈反对。最终,左派社会党宣布退出联合政府,两党合作的局面就此结束。

其次,斯大林时期多党合作局面设想的破灭。这一时期,苏联的一党制以法律的形式固定了下来。斯大林在1936年的《关于苏联宪法的草案》的报告中指出当前的苏联不存在阶级压迫与剥削,只有团结友爱的农民和工人两个阶级,“所以在苏联也就没有几个政党存在的基础,也就是说没有这些政党自由的基础。在苏联只有一个党,即共产党存在的基础。在苏联只有一个党可以存在,这就是勇敢和彻底保护工农利益的共产党”<sup>⑥</sup>。这进一步论证了苏联实行一党制的必要性。由此,苏联一党制随着集权体制的发展不断巩固,虽然保证了苏共的绝对领导地位,但由于忽略了来自苏共以外的其他社会群体的呼声使得权力过于集中,缺乏有效的民主监督。

再次,中国共产党对苏联经验与教训的吸取。以毛泽东为首的中国共产党在1955年底提出了“以苏为鉴”,并表示中国坚决不能走苏联一党制的政党道路。同时,毛泽东在总结我国过去的政党历史时充分认识到了多党合作并存的诸多益处,指出不但现在可以多党共存,将来更是如此,

① 许德衍《毛主席和九三学社》辽宁出版社1986年版第143页。

② 相遇贵相知编委会《相遇贵相知》,辽宁教育出版社1986年版第143页。

③ 李维汉《会议与研究》,中共党史出版社1986年版第681页。

④ 中共中央文献研究室《建国以来重要文献选编》第一册,中央文献出版社1992年版第321页。

⑤ 《列宁选集》第3版第1卷第268页。

⑥ 《斯大林选集》(下卷)第408页。

长期共存 互相监督。“在我们国内,在抗日反蒋斗争中形成的以民族资产阶级及其知识分子为主的许多民主党派,现在还继续存在。在这一点上,我们和苏联不同。”<sup>①</sup>

最后,苏联对中国共产党与资产阶级合作持赞成态度,坚定了中国共产党允许各民主党派监督的信心。

新中国成立前夕,刘少奇曾率代表团秘密访问苏联,1949年7月,苏共中央邀请代表团到克里姆林宫的苏共中央办公室就新中国建国问题进行磋商。刘少奇向苏共介绍了中共准备建立的多党合作制度的详细情况,同时也指出中国准备组建联合政府。苏共方面在听取刘少奇的详细介绍后持赞成的态度。其间,斯大林明确表示,“你们与民族资产阶级合作,并吸收他们参加政府的观点是正确的”,“与他们建立长期合作的政策是正确的”。<sup>②</sup>1952年,刘少奇应邀参加苏共十九大,斯大林再一次向刘少奇强调了他的这一番话。

苏联之所以对中国的多党合作的制度持赞成态度,有一部分原因是为了应对美国的全球扩张战略,维护自身的利益。苏联方面既希望中国能够倒向社会主义阵营,也希望中国能够成立一个性质温和的政府。不管苏联基于何种理由,其赞成的态度为新中国成立后在复杂环境中不断摸索适合中国国情政党道路的中国共产党指明了一定的方向,也坚定了中国共产党允许各民主党派监督的信心。

在今天看来,民主党派监督是中共中央从建国初期的现实及国家的长远发展等方面出发所做出的正确决定。中国共产党60多年的执政历史证明,民主党派监督为我国的政治稳定、经济发展、社会主义民主政治的推进等都起到了至关重要的作用。

### 三

由上观之,一个国家实行怎样的民主形式,在很大程度上是由国家当时所处的历史阶段及面临的历史任务所决定的。实践和历史告诉我们,建国初期的民主党派监督对于国家的发展与共产党执政地位的巩固有其重要的理论与实践价值。

第一,民主党派监督是国家政权合法性基础

构建的主要来源。

1949年9月29日由中国人民政治协商会议全体会议制定通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》(简称《共同纲领》)是中国现代国家建设的奠基性历史文献,它以全国人民“同意”的方式为新政权的建立提供了合法性,具有里程碑的意义。在1954年宪法制定之前,《共同纲领》作为新中国的根本大法,发挥了临时宪法的作用。<sup>③</sup>它不仅赋予了新政权以合法性,还规定了新政权的国体和整体,解决了怎样建立一个新的国家和建立一个什么样的新国家这样一个极其重大的问题。同时,民主党派在保证政治规范化方面的价值还体现在这次会议上通过的《中央人民政府组织法》,草创了政权行政体系。

在革命与战争时期,“枪杆子里面出政权”是颠扑不破的真理,但在和平与建设年代,权力需要夯实合法性基础。尽管在建国之初以协商替代选举,在程序上有所欠缺,但基于广泛共识的《共同纲领》通过,赋予了国家政权建立的基础,构成了政权建设合法性的主要来源,民主党派自身广泛的代表性亦强化了这一合法性。

第二,民主党派监督是从民主价值追求向民主社会实现转化的关键要素。

仅有民主设想并不能自动带给社会民主,从民主的价值追求到建立民主社会,还需要一系列中介机制。中国共产党取得政权后,建立了一个人民民主专政的社会主义国家,但这只是基本建立起了民主政治体制的框架,民主政治的真正实现,依然任重而道远。

首先,从权力制约的角度看,民主党派监督有利于政治民主化。根据马克思主义的基本原理,社会主义国家的一切权利属于人民,实行议行合一的人民代表大会制度。为确保这一制度顺利实施,宪法赋予共产党执政党的地位,使其获得了最高的法定权力。这种权力的集中若使用不当,缺乏有效制约,就会造成像斯大林那样独断专政的悲剧。因此,法律赋予了民主党派参政议政的权

<sup>①</sup> 《毛泽东文集》第7卷第34页。

<sup>②</sup> 师哲《在历史巨人身边——师哲回忆录》,中央文献出版社1991年版第404页。

<sup>③</sup> 强世功《国家主席:三位一体宪政体制的创立与完善》,http://www.jus.cn/ShowArticle.asp。

力,各民主党派通过参加国家的管理活动来实现其监督的价值。各民主党派监督必须坚持以共产党的领导为前提,监督的主要内容是各政党在国家政权运作中的合作。各民主党派不仅可以为新中国的建设献计献策,其成员也可以担任各级政府和司法机关的职务。这对于权力结构的改善是非常有益的,能够从权力制约的角度促进政治民主化的实现。

其次,从权力监督的角度,民主党派的监督有利于政治民主化。毛泽东在延安时曾对民主人士黄炎培说“共产党人已经找到了跳出这周期律的新路,就是民主;只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈;只有人人起来负责,才不会人亡政息。”<sup>①</sup>这也就是说,对于共产党权力的监督,除了党内监督,更重要的是党外监督,即人民的监督和社会的监督。这种监督除了法律监督、群众监督、舆论监督之外,另一个重要的途径是党派监督。毛泽东也指出“各党派互相监督的事实,也早已存在,就是各党派互相提意见,作批评。所谓互相监督,当然不是单方面的,共产党可以监督民主党派,民主党派也可以监督共产党。”“有了民主党派,对我们更为有益。”<sup>②</sup>

民主党派的监督之所以更有益,主要是因为一方面,民主党派是参政党,可以直接参加国家管理,监督最直接;另一方面,民主党派的成员大多是知识分子,有丰富的政治阅历、专业知识和信息渠道,具备更高的监督能力。

第三,民主党派监督可实现政治参与和政治稳定的双赢局面。

从西方社会的发展来看,现代社会与传统社会的一个重要不同点,是公民的政治参与在不断扩大。西方政党普遍认为,公民必须参与政治过程,影响政治决策,使公民获得某种“政治效能感”。公民的政治参与是政治体系获得认同、支持等合法性的重要途径。然而,任何政治体系对公民政治参与的承受力都是有限的。在这种情况下,要使政治稳定,就必须把公民的政治参与限制在一定范围内。发展中国家大量政党的出现,扩大了政治参与的广度和深度,加快了政治现代化的进程,但同时也构成了政治不稳定的因素。亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》中曾引用《发展中国家的政治》一书中的统计资料。根据这个资

料,战后新独立的国家,按照政党制度类型划分,发生政变和企图政变的百分比为:<sup>③</sup>

政治制度类型	国家数目	发生政变的国家	
		数目	百分比
共产党国家	3	0	0
一党制	18	2	11
主从政党制	12	4	33
两党制	11	5	15
多党制	22	15	68
无有效政党	17	14	83

这个资料表明,战后处于现代化过程中的国家实行多党制的68%出现过政治不稳定;实行两党制的国家也有45%出现过政治不稳定。这一现实说明,多党制或两党制既与中国追求统一与和谐的传统政治文化观不相容,又与建国之初百废待举的稳定需求背道而驰。因此,中国共产党在取得政权后,极为重视政治环境的稳定,并为此做出了诸多理论和实践上的努力,最终确立了共产党领导的多党合作制度,其合作的核心就在于共产党与民主党派的互相监督。由此可见,建国初期的民主党派监督既体现了多党的政治参与,又维系了政治稳定。

总之,无论从历史的维度考察,还是从现实角度分析,建国初期的民主党派监督,一方面既是中国共产党夯实合法性基础的重要手段,也是吸纳各方社会力量参与社会主义现代化建设的通道;另一方面,作为政党的一项基本职能,既是民主党派自身存续的价值所在,也是在利益主体多元化条件下实现其利益表达与整合功能的有效途径。

(作者工作单位:湖南大学法学院)

(责任编辑:李慕)

① 萧超然、晓伟《当代中国政党制度论纲》,黑龙江人民出版社2000年版第155—156页。

② 《毛泽东文集》第7卷第235页。

③ [美]亨廷顿《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社2008年版第367页。