

创新与展望： 人民政协制度发展完善的内在结构与历史逻辑

◎ 董亚炜

一、党的革命历史与人民政协的民主结构

2019年9月20日,习近平总书记在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上指出:“人民政协作为统一战线的组织、多党合作和政治协商的机构、人民民主的重要实现形式,是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构,是国家治理体系的重要组成部分,是具有中国特色的制度安排。”进一步明确了人民政协的性质定位,为人民政协的发展指明了方向。

人民政协制度是中国社会主义协商民主的生动体现和具体形态。人民政协制度作为中国共产党领导的民主革命的产物,内在地具有着民主结构。在庆祝中国共产党建党100周年之际,研究探讨人民政协所具有的民主结构与中国共产党领导中国革命之间的内在逻辑关系,可以使地更好地把握人民政协制度的基本特征和未来发展空间。因而从根本上说,探讨人民政协制度的发展完善最终需要从中国共产党领导中国人民革命的内在逻辑出发,探讨中国共产党内在的民主结构和基本特征,以及其与人民政协制度之间的内在关系。

人民政协所具有的民主结构建立在中国共产党对马克思主义阶级革命理论创新的基础之上。以毛泽东同志为代表的中国共产党人,根据中国革命实际,对马克思主义阶级理论进行了创新,形成了党的群众路线。中国共产党对阶级理论的创新同时奠定了中国社会的民主结构。党的群众路线意味着中国共产党突破了单纯的阶级范畴,而把领导团结动员最广

大的人民大众作为自身的政治基础和革命的中心任务。在人民意志形成过程中,1935年12月瓦窑堡会议确立的统一战线战略无疑起到了关键作用。可以说,党的群众路线建立在党的统一战线基础之上。这使得中国共产党组织形态成为开放的结构,同时这也为中国共产党形成从阶级到人民话语体系的转变奠定了基础。中国共产党开放的结构使党内民主可以向国家层面的民主转变,从而也为中国特色的民主开辟了空间。事实上,正是在对人民范畴的界定中,中国共产党才建立起了独具特色的政治体制和民主过程。

新中国成立前夕,1949年6月30日毛泽东同志在《论人民民主专政》中,在总结中国民主革命经验的基础上提出了中国民主问题,这就是共产党领导的人民民主。对此毛泽东同志论述到:“党的二十八年是一个长时期,我们仅仅做了一件事,这就是取得了革命战争的基本胜利。这是值得庆祝的,因为这是人民的胜利,因为这是在中国这样一个大国的胜利”,“资产阶级的民主主义让位给工人阶级领导的人民民主主义,资产阶级共和国让位给人民共和国。这样就造成了一种可能性:经过人民共和国到达社会主义和共产主义,到达阶级的消灭和世界的大同。”“唯一的路是经过工人阶级领导的人民共和国。”毛泽东进一步指出:“总结我们的经验,集中到一点,就是工人阶级(经过共产党)领导的以工农联盟为基础的人民民主专政。”在“人民民主”中,民主的主体已经从原先的阶级范畴转变为人民的范畴,但阶级的范畴却以党的领导的形式得以保持。在某种程度上,从阶级转化为人民取决于党的领导,同时党的领导的主要目的正是“到达阶级的消灭”,而“一个由这样的党领导的各革命阶级各革命派别的统一战线”正是实现党的领导和“阶级的消灭”的重要方式。^[1]

任何民主都需要通过某种组织方式把大多数人的意志集中起来。这决定了党的统一战线在中国革命中的战略地位。统一战线的

战略目标就是团结联合社会各个不同阶级和阶层,通过党的路线方针政策把人民群众团结凝聚起来。因而党的统一战线也是中国共产党领导的人民民主形成的重要组织载体和运行过程,为中国共产党团结凝聚人民,实践人民民主提供了具体的路径。

因而中国的民主过程从根本上取决于中国共产党对马克思主义阶级理论的创新,以及中国共产党自身的建设,尤其是党内民主的建设。对于“思想建党”的中国共产党而言,民主首先是一个认识论意义的问题,对此,1981年6月27日党的十一届六中全会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》总结到,毛泽东指出,“领导群众进行一切实际工作时,要取得正确的领导意见,必须从群众中来、到群众中去,实行领导和群众相结合,一般号召和个别指导相结合。这就是说,把群众的意见集中起来,化为系统的意见,又到群众中坚持下去,在群众的行动中考验这些意见是否正确。如此循环往复,使领导的认识更正确、更生动、更丰富。这样,毛泽东同志就把马克思主义的认识论同党的群众路线统一起来了”。民主首要的问题就是用中国化的马克思主义统一团结全党。而“延安整风”开创了一种团结全党、发扬党内民主的独特方式,这对中国共产党后来的建设和中国民主形态产生了深远的影响。统一战线所具有的求同存异、凝聚共识的作用,无疑来自于中国共产党“延安整风”形成的实践经验。

“社会主义协商民主是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是党的群众路线在政治领域的重要体现。”中国共产党独具特色的民主过程也决定着人民政协制度的发展。人民政协作为统一战线组织形态和协商民主的重要制度保障无疑也需要从这样的逻辑出发。这就是人民政协层面的民主也首先要从认识论的目标出发,这决定了人民政协除了凝聚共识,还要批评监督,“双向发力”,正如毛泽东同志在全国政协一届二次会议闭幕词

中所说的：“要达到巩固革命统一战线的目的，必须采取批评和自我批评的方法”，“我们在这次会议中，即根据《共同纲领》，采取了批评和自我批评的方法。这是一个很好的方法，是推动大家坚持真理、修正错误的很好的方法，是人民国家内全体革命人民进行自我教育和自我改造的唯一正确的方法。”^[2]与此同时，人民政协作为统一战线组织形态，具有比国家政权机构灵活的特征，可以根据时代和经济社会的发展，不断调整自身组织形态，实现社会整合的目标，充分发挥党的政策优势。

二、党的理论创新与人民政协发展实践

人民政协所具有的适应性和灵活性，是党的战略和策略的具体体现。制定符合革命形势和任务的政策和策略可以保障党顺利实现不同历史时期的转变，党的政策和策略的核心首先就是正确处理好不同时期的阶级关系。在不同历史时期，中国共产党都能根据革命实践，对阶级范畴不断进行改造和创新，这决定了中国共产党也能根据革命实践的需要，不断赋予人民政协新的内涵和职能，从而使人民政协成为适应中国民主革命和社会发展的、具有内在张力的制度安排。

1981年6月27日党的十一届六中全会《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出，“毛泽东同志精辟地论证了革命斗争中政策和策略问题的极端重要性，指出政策和策略是党的生命，是革命政党一切实际行动的出发点和归宿，必须根据政治形势、阶级关系和实际情况及其变化制定党的政策，把原则性和灵活性结合起来。”

第一，这可以从人民政协产生中得到证明。1944年8月17日，在董必武同志请示国民参政会有关事宜的来电上，毛泽东同志批示：“应与张、左商各党派联合政府。”1944年

10月10日，民盟发表政治主张，郑重表示：“立即结束一党专政，建立各党派之联合政权”。自此，在联合政府的旗帜下，中共与民盟建立起统一战线。1945年4月24日在党的七大上毛泽东同志作了《论联合政府》的政治报告，总结了新民主主义时期各革命根据地政权组织和党组织建设的历史经验，面对党有可能在全国执政的新形势，更明确、完整而科学地提出“新民主主义的政权组织”这一重要建国问题。抗战胜利后，为了贯彻落实中国共产党提出的政治纲领，毛泽东同志到重庆进行谈判。随后，国共两党签订了《双十协定》，决定召开政治协商会议。1946年1月政治协商会议召开，这次会议是由中国共产党和各民主党派人士、各人民团体、各界人士共同参加的具有广泛代表性的会议，史称“旧政协”。在这次会议上，中国共产党提出“彻底实行孙中山先生的三民主义，以和平、民主、团结、统一为基础，制定《和平建国纲领》，成立民主的联合政府”的政治纲领，并达成了系列的决议。虽然后来政协决议未能实行，但“旧政协”的召开体现了中国共产党根据变化的革命形势和任务，不断调整自身政策和策略的灵活性，同时政治协商会议也体现了它是可以反映和代表中国特殊社会阶级结构的一种民主形式，为后来“新政协”的召开提供了经验和依据。“新政协”为新中国的成立提供了重要制度支撑和合法性基础。

第二，在新民主主义理论指导下，人民政协也实现了国家建设和社会主义制度确立的重要历史任务。1949年中国共产党领导的新中国得以建立。可以说，新中国是在中国共产党领导下，“按照新民主主义的原则”，在各个阶级的协商下而建立的，我们也可将其称作“协商建国”。1949年9月7日周恩来同志在《关于人民政协的几个问题》中论述到：“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。等到将来根据全国革命形势

的发展和土地改革的情况及人民进步的程度,才可能把普选由个别地方逐渐推广到全国,召开全国人民代表大会。那时中国人民政治协商会议全体会议,才不再代行全国人民代表大会的职权,但是它仍将以统一战线的组织形式而存在,国家大政方针,仍要经过人民政协进行协商。地方委员会的情形也是如此。”“由此我们可以看到,中国人民政治协商会议是负有伟大的建国责任的。”^[3]

人民政协所具有的“协商建国”的作用充分表明,人民政协在国家建设和人民民主中具有重要作用。与此同时,人民政协的历史也表明,人民政协的发展从根本上取决于党的指导思想和理论创新。社会主义制度确立后不久,由于“以阶级斗争为纲”的指导思想逐步占据主导地位,人民政协也就不能发挥民主政治的功能了。

第三,改革开放后,1979年邓小平同志根据新形势,科学地分析了我国社会阶级结构状况,改变了“以阶级斗争为纲”的政治路线,在此基础上对新时期统一战线的性质作出新的界定,“统一战线的性质,叫革命的爱国统一战线,就是社会主义劳动者和爱国者的联盟。这样范围就宽了,具有广泛的性质。”^[4]不久后,邓小平同志又指出,统一战线“已经发展成为全体社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的最广泛的联盟”。这一理论上的突破,为以后的市场经济发展和新社会阶层的产生创造了政治上的前提。正是在这样的理论指导下,人民政协取得了发展。进入21世纪,随着社会主义市场经济发展,与市场经济相关的新的社会主体不断产生,党提出了“三个代表”重要思想,党的阶级基础和群众基础不断扩大。2005年《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》指出:在新世纪新阶段,民主党派是各自所联系的一部分社会主义劳动者、社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者的政治联盟。2004年庆祝中国人

民政治协商会议成立55周年大会和2006年第20次全国统战工作会议,进一步提出新世纪新阶段统一战线的性质是“全体社会主义劳动者、社会主义事业的建设者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者的最广泛的联盟”。在这样的理论指导和推动下,人民政协取得长足发展。

第四,党的十八大后,中国特色社会主义进入新时代,党不断加强全面领导,根据新时代社会阶层关系和民营经济发展出现的新的特点,党的统一战线理论不断创新。习近平总书记对加强和改进人民政协工作作出了一系列重要论述,人民政协作为国家治理体系现代化中的新型政党制度的重要政治形式、组织形式和协商民主的专门协商结构,在中国特色社会主义中发挥着独特优势和作用。

2018年11月1日在民营企业座谈会上的讲话中,习近平总书记指出:“民营经济是我国经济制度的内在要素,民营企业和民营企业家是我们自己人”,^[5]2020年9月中共中央办公厅印发的《关于加强新时代民营经济统战工作的意见》将这一论述写入文件。习近平总书记进一步指出:“民营经济人士作为我们自己人,始终是我们党长期执政必须团结和依靠的重要力量”。可以说,上述有关民营经济的论述,是党在新时代,对党的阶级基础作出的新判断,它极大地拓展和丰富了马克思主义政党政治理论,对新时代统一战线和人民政协发展具有直接指导意义,需要引起我们高度重视,在实践中作出积极探索。

从以上人民政协发展的四个不同历史阶段可以看出,人民政协作为政治制度所具有的适应性是中国共产党为了更好地完成自身战略目标而不断进行理论创新,调整政策和策略的具体体现。更重要的是,人民政协之所以具有这样的适应性和灵活性,从根本上体现着中国共产党领导的人民民主的基本规律和独特优势,这就是人民民主与人民政协制度所具有的创新性。

三、人民政协制度与人民民主实现

人民政协制度发展的历史体现了人民政协制度所具有的创新性,正是人民政协制度的创新性,才能使人民政协不断发展完善。人民政协制度创新性,从根本上体现在,一方面,人民政协与党的领导和中国共产党建设所具有的内在一致性;另一方面,人民政协又是建立在经济社会发展基础之上,与中国经济社会保持密切联系的一种政治制度,这二者体现在人民政协发展的具体历史进程中。人民政协也不断根据历史发展阶段找准自身定位,调整自身职能,实现自身创新,从而成为实现人民民主的重要制度安排。

人民政协一开始作为中国共产党领导的“协商建国”的产物,并不仅仅作为建国的一种策略,而且作为社会主义制度确立的一项基本政治制度的政治、组织形式而存在,它对于党的领导和人民民主的实现具有重要的战略意义。正如林尚立同志所述:“由此,毛泽东实际上把党内民主生活的方法,扩展到国家政治生活,并成为国家政治生活的原则。这样,在国家政权建设中,党内民主与国家层面的人民民主就可能贯通起来。这不论对党内民主建设还是对国家民主建设都具有积极的意义。1954年宪法,将《共同纲领》在‘政权机关’这部分中强调的民主集中制原则,提升到宪法的总纲,强调全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关,一律实现民主集中制。这样党内的组织原则通过宪法上升为国家的组织原则,这其中的共性,为党内民主与人民民主实现有效互动提供了基础。”^[6]

因而人民代表大会制度确立后,针对有人提出人民政协要不要存在的问题,1956年4月毛泽东同志在听取汇报时说,少奇同志讲过,共产党有两怕,一怕老百姓哇哇叫,二

怕民主人士发议论。我们搞两个万岁,共产党万岁,民主党派也万岁。周恩来同志对这个方针讲得更多。他认为社会主义国家政治制度的一个缺点就是单一政党体制,它使民主少了,集中多了,不容易听到不同意见,这本身就包含着它的阴暗面。“一个党,就是一鼻孔出气,呼吸就不舒适,会使思想僵化,社会发展停滞起来。”他说,“在我们国家,民主党派联系资产阶级和上层知识分子,能听到共产党听不到的意见,求大同,存小异,保持这个作用,对共产党、对社会主义都有利”。^[7]

周恩来同志明确提出,“资本主义国家的制度我们不能学,那是剥削阶级专政的制度”,要使民主扩大,“就要在国家制度上想一些办法”。^[8]人民政协作为实现人民民主的一种制度创新,与西方资产阶级民主相比就不仅是一种政治上层建筑,而且与经济社会以及经济社会界的代表人士有着密切的联系。由于人民政协作为统一战线和多党合作与政治协商的制度安排,具有代表广泛、利益多样、团结民主、“四面八方”等属性,可以更好地调节化解人民内部矛盾,通过广泛多样的民主协商,团结动员群众,实现社会整合的目的。人民政协就成为反映中国经济社会发展需求和愿望的重要平台,可以及时地、更好地把经济社会中出现的新情况新问题通过人民政协这一制度安排向党委政府反映,以便及时在政策上作出调整,建立政治与经济社会之间的有机联系,从而有助于使人民民主具有实质的经济社会方面的内容,可以说,人民政协制度为人民民主的实现提供了重要的基础和支持。

新中国成立时,为了更好地团结动员各方力量,协调各方关系,1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的具有临时宪法性质的《共同纲领》,将“四面八方”政策确定为新中国经济建设的根本方针。所谓“四面八方”政策即指,公私、劳资、

城乡、内外四个方面,能否正确处理这些关系和矛盾,事关新政权的稳定和前途。1950年6月6日毛泽东同志在中国共产党第七届中央委员会第三次全体会议上作了《不要四面出击》的讲话,文章指出:“我们的敌人还很强大。在这种情况下,为了有计划地为全面的社会主义改造创造条件,必须调节同各方面的关系,团结工人、农民、小手工业者以及民族资产阶级和知识分子的绝大多数,集中力量向国民党残余势力、封建地主阶级和帝国主义进攻,不要四面出击,树敌太多,造成全国紧张。”通过一系列的政策调整,私人经济在原料供应、劳资关系、市场、价格、内外交流等方面获得了支持,民族资产阶级获得了较快的发展,他们从国家和国营企业的加工、订货、包销、收购中获得的利润,超过了以往。1951年同1950年相比,全国私营工业户增加11%,生产总值增加39%。这为全面的社会主义改造创造了条件,达到了预期的战略目标。在这个过程中,人民政协发挥了重要的作用。

从以上史实可以看出,人民政协是党领导中国实现经济社会转型和发展进步的重要平台和制度安排。

四、协商民主与人民政协完善

从以上论述可以看出,无论从人民政协所具有的民主结构来看,还是从人民政协的历史发展过程来看,都体现了人民政协与中国共产党革命历史进程和自身建设的内在一致性。人民政协的发展也直接来自中国经济社会发展的推动。人民政协制度发展完善的动力从根本上取决于中国共产党自身所具有的革命性、人民性、实践性等基本特征。

这决定了我们观察、分析、研究人民政协不能脱离中国共产党的革命进程和建设实际,这既是重要的方法,也是基本的逻辑。

“从新民主主义提出的设想到最终人民民主专政所确立的中华人民共和国的政治制度,都遵循着从‘党建’到‘建国’的内在逻辑”。^[9]这样的逻辑是从中国共产党领导中国民主革命的实践和中国共产党的性质中得出的。因而人民政协虽然在特定历史时期受到影响,但由于人民政协与中国共产党自身的一致性以及人民政协所具有的民主结构,保障了人民政协可以适应不同历史时期的发展而不断走向未来,成为中国社会主义民主的重要制度保障。在很大程度上,人民政协与国家制度的运转共生共存,发挥着基础性的作用。在经历不同的历史时期后,人民政协都保留了其中的民主价值,且在原先的基础上不断发展完善,并不断证明着它对中国共产党领导和人民民主的重要意义。

基于这样的逻辑,人民政协制度就具有不竭的动力和广阔的发展空间。“为人民谋幸福,为民族谋复兴”的初心使命,决定了人民政协必须紧紧围绕中国社会主义现代化过程中人民群众日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,根据社会中出现的新的社会阶层和新的社会关系,不断提高社会整合的能力,从而满足人民日益增长的政治参与要求,这是人民民主实现的客观要求,也是人民政协的重要职责;同时人民政协制度的完善、协商民主的发展,反过来就成为人民民主发展完善的重要战略依托,人民政协的发展完善与党的领导、人民当家作主具有内在的一致性。在实现中国社会主义现代化和中华民族伟大复兴的历史进程中,人民政协制度可以发挥无可替代的优势和作用,加强和改进人民政协工作只会更加有利于党的全面领导和国家治理体系现代化建设,加强人民政协自身建设也是加强党的领导和实现国家治理体系现代化的重要战略任务。

在全面建设社会主义现代化的新时代,人民政协要坚持党的全面领导,以习近平新时代

中国特色社会主义思想为指导,贯彻新发展理念,紧紧围绕党中央制定的重大战略,坚持问题导向,关注民生等社会领域问题,为党委决策和政策制定提供理论依据和智力支持。人民政协要不断加强自身建设,尤其要不断加强与国家治理体系现代化相适应的专门协商机构建设。

人民政协作为实现党的领导的重要组织机构和国家治理体系的重要组成部分,要坚持党的群众路线,充分发挥自身专门协商机构的职能和作用,不断创新协商方式,完善协商规则,加大政策引导支持力度,科学设置协商议题,充当好党委与政府、社会之间的桥梁纽带,通过制度化的方式为党委科学决策和公共政策制定提供保障。这就要求人民政协,首先是政协委员,要坚持中国特色社会主义方向,坚持人民主体地位,深入群众生活实际,站稳政治立场,了解公共政策制定过程,提高自身所在界别相关的专业素养以及参与公共政策制定的能力。

在协商过程中,尤其是协商议题的组织者和主持人要提高驾驭引领协商过程的能力,引导与会者围绕议题,提出有针对性、可操作性的意见和建议,使协商民主在“民主集中制”原则下得以顺利进行,切实提高协商民主的成效。同时对于协商中普遍反映存在的一般性问题、政策性问题、体制性问题、历史遗留问题等,人民政协也要不回避、不敷衍,要进行总结,加强调查研究,及时向党委政府提出研究成果和政策建议。

人民政协要充分发挥党的优良传统和中国社会主义协商民主的制度优势,在协商讨论中,进行“批评与自我批评”,达到提高认识、凝聚共识的目的,把利益问题转化为思想认识问题,把资源分配问题转化为公共政策,通过人民政协这一制度和协商民主的方式,把市场经济社会中客观存在的利益冲突,通过广泛、多样、充分协商的民主方式,进行化解,尽可能使利益相关者的利益在有序的协

商中得到制度化的满足,从而实现社会公共利益最大化,为社会主义现代化及共同富裕提供政治保障。



(作者:习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想北京研究基地特约研究员,中共中央党校<国家行政学院>教授)

(责编:霍赫)

注 释:

[1]《毛泽东选集》(第四卷),人民出版社1991年6月第2版,第1480、1471、1480。

[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9月第1版,第124页。

[3]中央统战部等编:“关于人民政协的几个问题”,载《统战文献》,中国档案出版社1988年版,第435页。

[4]1979年9月1日,邓小平同志在听取第十四次全国统战工作会议情况汇报时的插话,参见《人民政协重要文献选编》(中),中央文献出版社、中国文史出版社2009年9月第1版,第356页。

[5]2018年11月1日习近平总书记在民营企业座谈会上的讲话,参见新华社:“民营企业 and 民营企业是我们自己人”——习近平总书记主持召开民营企业座谈会侧记。

[6]林尚立:《党内民主:中国共产党的理论与实践》,上海社会科学院出版社2002年版,第45页。

[7]中共中央文献研究室编:《毛泽东年谱(1949—1976)》,中央文献出版社2013年12月版。

[8]中央统战部等编:《统战文献》,中国档案出版社1988年版,第327页。

[9]参见董亚炜:《群众路线:建构党的领导》,江苏人民出版社2017年版,第116页。