



新中国建立以来 人民政协性质定位的历史演进*

■ 朱兆华

【提 要】 新中国成立70年来，人民政协性质定位的历史演进大致可以分为三个阶段：建国初期从“代行人大职权”到“统一战线组织”的历史转型；新时期“人民政协是统一战线的组织，是多党合作和政治协商的机构，是人民民主的重要实现形式”三重维度的新拓展；新时代“协商民主重要渠道和专门协商机构”的新定位。其中“专门协商机构”定位赋予人民政协以更专门的政治职责和作用，使国家层面的协商民主形式不仅在政治理论和总体设计上，而且在实践上迈出了一大步。

【关键词】 新中国 人民政协 定位 历史演进

【中图分类号】 D61

【文献标识码】 A

【文章编号】 1008-1747(2019)07-0009-06

【DOI】 10.19632/j.cnki.11-3953/a.2019.07.002

从“新中国”到“新时期”，再到“新时代”，不同历史时期党对人民政协性质定位的发展，使人民政协从代行人大职权转型到党领导的爱国统一战线组织，并逐步发展为中国特色社会主义国家民主政治的重要形式。今天，人民政协已被定位为协商民主重要渠道和专门协商机构的新定位。

一、新中国新转型：从“代行人大职权”到“统一战线组织”

（一）历史使命：“代行全国人大职权”

中国共产党要领导民主，党自身必须是民主的。20世纪40年代初，中国共产党就开始设想如何建立未来的新民主主义共和国，认为应该把民主集中制原则运用到国家的政治生活中，只有这样的政体形式，才能与各革命阶级联合专政的

国体内容相适应，政体形式与国体内容的结合才是真正的“新民主主义的共和国”。1945年4月，毛泽东在《论联合政府》中对未来中国政权组织中的“民主集中制”作了明确的阐释：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。它是民主的，又是集中的，就是说，在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。”^[1]根据原来的设想，1948年中共中央发表“五一口号”，提议召开新政治协商会议，目的就是为了和各民主党派讨论商议关于召开实行民主集中制的人民代表大会事宜，希望尽早成立民选的中央政府。1948年9月，中央政治局会议在讨论新中国采取什么样的政体时，毛泽东明确指出：“我们采用民主集中制，而不采用资产阶级议会制。”^[2]但是，由于人民解放战争胜利之快捷超出了预期，中共必须

*本文为安徽省哲学社会科学规划一般项目《党内协商民主与党际协商民主协同发展研究》（项目编号：AHSKY2016D135）的科研成果。

要加快建政的步伐。实行人民代表大会制度，首先要在全国范围内实行普选，而当时还没有条件一下子在全国范围内实行普选以建立普选的人民代表大会。为此，10月8日，中共中央将《关于新政治协商会议诸问题》的文件第一次以书面形式向沈钧儒、谭平山、章伯钧等民主党派领导人征询意见。这份文件首次提出了新政协的任务，即制定《共同纲领》和建立中华人民共和国临时中央政府。1949年1月，中共中央政治局会议作出决定：“一九四九年必须召集政治协商会议，宣告中华人民共和国成立，组成中央政府，并通过共同纲领。”^[3]至此，新政协被赋予代行全国人民代表大会的职权，完全改变了当初设定的任务。1949年9月召开的中国人民政治协商会议代行的就是全国人民代表大会的职权，同时也标志着制度化的政治协商正式形成。

（二）明确定位：“统一战线组织”

1952年10月，中共中央派出以刘少奇为团长的代表团，参加联共（布）第十九次代表大会。受毛泽东的委托，刘少奇就中国政权建设的有关问题向斯大林征求意见。斯大林建议中国应该立即制定宪法，建立民选政府。他认为，“你们不制定宪法，不进行选举，敌人可以用两种说法向工农群众进行宣传反对你们：一是说你们的政府不是人民选举的；二是说你们国家没有宪法……你们应该从敌人（中国的和外国的）那里拿掉这些武器，不给他们这些借口。”^[4]斯大林的意见与毛泽东当初的想法不谋而合，于是，中共中央快速作出反应，并于1952年12月发出《关于召开党的全国人民代表大会的通知》，第一次向全党提出准备召开全国人民代表大会和制定宪法的任务。随后，毛泽东和周恩来召集了多次党外民主人士和政协座谈会，听取意见并解释说明召开全国人民代表大会、制定宪法的有利条件以及必要性和重要性，取得民主党派人士的理解和支持，足见中共中央对这一问题的高度重视以及对民主党派和人民政协的尊重。1954年宪法

的制定，最大限度地发扬了民主，无论是在形成宪法草案的过程，还是在宪法草案的全民讨论中以及在全国人大审议通过草案的讨论中，都体现了鲜明的人民性和广泛的协商性。1954年宪法第一次以国家根本大法的形式确认了以人民代表大会制度为核心的人民当家作主的制度载体：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。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，一律实行民主集中制。”^[5]这样，1954年宪法从法理上宣告了中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会职权的结束。第一届全国人民代表大会召开后，中共中央决定，指出人民政协不再代行人民代表大会职权，但还要在国家的民主政治建设中发挥作用。其实，人民政协第一届全体会议自1949年9月21日召开，9月30日结束，会议只有九天，因而真正代行全国人民代表大会职权也只有九天，这是因为，人民政协第一届全体会议所产生的全国委员会和国家政权机关并无直接关系，全国委员会是统一战线组织，并非国家权力的最高组织。所以人民政协作为统一战线组织的性质定位一直贯穿于其政治活动过程的始终。不过，我们一般把1954年第一届全国人民代表大会的召开视为人民政协性质和任务转型的标志。

回溯历史，我们可以看到，中国的民主政治从新中国成立一开始就表现出鲜明的中国特色。从选举民主与协商民主的关系来看，在中国先有协商民主，后有选举民主，完全不同于西方的民主政治逻辑。当时的政协委员并非选举产生，而是邀集来的，政协委员之间虽有阶级立场、政党背景、界别身份、民族归属的差异性，但却能在协商对话的基础上形成《共同纲领》这样的政治共识，充分展现了协商民主的魅力和优势。回顾历史，我们还可以看到，人民代表大会召开以后还要保存人民政协，目的是为了完善人民民主、实现最广泛的人民民主。应该说，两种民主形式



既各自运行又相互联系的民主态势的形成,是以毛泽东为代表的第一代领导集体了不起的政治杰作。^[6]1954年12月,毛泽东在《关于政协的性质和任务》的讲话中指出:“召开人民代表大会以后,有些人认为政协作用不大了,政协是否还需要成了问题。现在证明是需要的。”^[7]与第一届全国政协的盛况相比,第二届全国政协的平静召开,在一部分非中共人士中引起相当大的反应,围绕政协的性质、地位和作用等问题展开了一场争论。针对存在的一些模糊认识,毛泽东明确指出,政协的性质不同于国家权力机关,它有别于国家行政机关,不要把政协搞成国家机关,否则民主集中制就讲不通了。毛泽东所阐述的观点成为对政协定位的重要指导原则,同时也说明了,中国共产党的开国之功以及对全部政权的领导,决定了中国共产党内部的民主价值理念、基本原则以及运行机制,必然对人民民主的价值取向、存在形式、运行方式等产生重要的影响。第一届全国人民代表大会的召开,表明中国共产党成功地把党内的民主集中制原则运用于人民民主的国家政权,具有了党领导国家的意义。

二、新时期新拓展:三重维度的性质定位

客观地讲,如果仅仅把人民政协定位为统一战线组织,是无法涵盖其全部内容的,也不能充分体现人民政协的特色,在不突破既有原则——不是“国家权力机关”的前提下,人民政协的性质定位有待进一步拓展。本来,随着社会主义改造的基本完成,作为阶级的剥削阶级不再存在,各民主党派的性质也应该相应发生根本变化,与之相联系的人民政协的性质和任务也应该作出新的规定。但是,当时没有进行这方面的工作,加上后来党内出现重大偏差,使得人民民主被削弱,党和国家政治生活一度趋于沉寂。人民政协性质定位的新拓展一直到改革开放和社会主义现代化建设新时期才开始。十一届三中全会召开

后,中国共产党通过健全党的民主集中制和党规党法、发扬社会主义民主和法制以及一系列纠错和平反冤假错案,使得党的领导得以改善,人民民主的基本制度重新得到确认并逐渐走上正轨,人民政协也开始了新的历史性转型。

(一) 新调整:“爱国统一战线组织”

中共十一届三中全会决定“把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来”,人民政协的工作也围绕着“进一步动员、团结全国各族人民和一切爱国力量、促进社会主义现代化建设的发展”而展开。邓小平强调:“我国的统一战线已经成为工人阶级领导的、工农联盟为基础的社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者的广泛联盟。”^[8]这表明,人民政协已经由具有不同阶级联盟性质的人民民主统一战线转变为最广泛的爱国统一战线组织。尽管此时人民政协的性质仍然定位为统一战线组织,但是统一战线内涵在与与时俱进地丰富和调整。改革开放以来,关于人民政协的性质定位在较长时间内一直维持在统一战线组织的单一维度上。

(二) 新提法:“多党合作和政治协商机构”

20世纪80年代末90年代初,国际国内发生了未曾预料的重大事件,即苏东剧变和国内的六四政治风波,使得国内的政治稳定成为一个非常突出的问题。在这一背景下,中国共产党对政治体制改革和民主政治建设的侧重点进行了调整,从原来强调要解决党政不分、权力过分集中的问题,转向了主要从积极方面坚持和完善我国既有的政治制度,特别是人民代表大会制度和共产党领导的多党合作和政治协商制度,人民政协因此而获得新定位。1989年12月,中共中央制定并颁布了《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》,这份纲领性《意见》是对中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的高度理性概括,也对其未来发展提出新思路。与此相呼应,1991年“两会”期间,江泽民在党员负责人会议上发表讲话,首次在“人民

政协是我国最广泛爱国统一战线组织”之后，新增了“是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要组织形式”的提法。^[9]1994年3月，全国政协八届二次会议修订了《中国人民政治协商会议章程》，对人民政协的性质定位用了双重维度的表述，即“中国人民政治协商会议是我国最广泛的爱国统一战线组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构”^[10]。“重要机构”与“重要组织形式”相比较，突出了人民政协在国家政治生活中的独特地位和特有优势，进一步明确了人民政协不仅是政治协商的重要平台，更是重要机构，这将有利于我国社会主义民主政治建设和人民政协工作的新发展。中国共产党领导的多党合作和政治协商重要机构的性质，将人民协商与我国的基本政治制度相联系，使人民政协的性质定位在不突破既有原则的前提下，达到了一个新高度。

（三）新表述：“人民民主的重要实现形式”

中共十四大召开后，社会主义市场经济体制在中国大地确立，中国经济成功融入全球化大潮，生产力迅速发展，经济快速增长，与此相伴的是社会分化加剧，各种利益群体纷纷在体制内外表达利益诉求。经济基础的决定作用使得广大人民群众的政治诉求和政治参与愿望空前高涨。在此背景下，人民政协作为中国最广泛的爱国统一战线组织，能有效地回应这种诉求和愿望，也能为广大民众的有序参与提供重要的机制和平台，以推动中国的民主政治朝着制度化、规范化、程序化方向发展。1995年1月，全国政协作出《关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》，对于人民政协的性质定位，首次采用了三重维度的表述：“人民政协是我国人民爱国统一战线组织，是共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。”^[11]1999年江泽民在人民政协成立50周年大会上的讲话中指出：“人民政协是我国社会主义民主政治的重要形式。它人才集聚、

联系广泛，具有广泛的代表性和包容性，实行以协商讨论和批评建议为主要形式的民主监督，具有自己独特的优势和作用。”^[12]2004年胡锦涛进一步强调，要把人民政协这一发扬社会主义民主的重要形式充分运用好，不断推进社会主义民主政治，建设社会主义政治文明。江泽民、胡锦涛对人民政协是“重要民主形式”的强调，既是对以毛泽东为代表的第一代领导集体在民主实践中形成的两种民主形式的理论提升，也是随后形成的关于“我国社会主义民主有两种重要形式”这一论断的理论前奏，具有承上启下的作用和意义。2006年中央5号文件，即《中共中央关于加强人民政协工作的意见》指出：“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式。”^[13]这是第一次在中共中央的文件中出现“两种民主形式”的表述。2007年的《中国的政党制度》白皮书，首次确认“选举民主”和“协商民主”两个概念，并指出选举民主与协商民主相结合是我国社会主义民主的一大特点，两者的结合拓展了社会主义民主的深度和广度。“社会主义民主重要形式”的定位，要求我们从人大与政协的关系上，从国家层面选举民主与协商民主的结合上来研究人民政协。对于人民政协的三重维度的性质定位，习近平在庆祝人民政协成立65周年大会上的讲话中给予了肯定：“人民政协是统一战线组织，是多党合作和政治协商的机构，是人民民主的重要实现形式。”^[14]

三、新时代新定位：“协商民主重要渠道和专门协商机构”

习近平关于加强和改进人民政协工作的重要思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，其中的“协商民主重要渠道和专门协商机构”之论述，特别是“专门协商机构”的新定位，颇有新意，尤其引人注目。



（一）新概括：“协商民主重要渠道”

人民政协与协商民主有着天然的契合，中国的协商民主源自人民政协不断的历史演进和丰富的民主实践。正因为如此，一提到中国的协商民主，刚开始时，有人认为在中国能够称得上“协商民主”的，无论从历史到现实，还是从理论到实践，都非人民政协莫属，“协商民主”只是为人民政协的发展提供了一个新的理论视角。中共十八大报告的一大亮点，就是在阐述坚持和发展中国特色社会主义政治发展道路和政治体制改革时，第一次提出了“社会主义协商民主”的命题，并用很大篇幅来阐述怎样健全社会主义协商民主制度，为中国政治体制改革和民主政治发展指明了新方向。很明显，根据十八大报告的阐述，协商民主已经超越了人民政协的范畴，其外延不断扩大。十八届三中全会进一步明确提出“推进协商民主广泛多层制度化发展”，要着力“构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道”。这无疑表明，发展社会主义协商民主绝非政协一家的事，它涉及政党组织，国家机关、人民团体等多种渠道。在这些渠道中，中共十八大和十八届三中全会都特别强调了“发挥人民政协作为协商民主重要渠道的作用”，这样的定位是在基于人民政协对中国协商民主特殊贡献的历史事实，又强调协商民主广泛多层制度化发展的现实背景下，力图想给人民政协一个准确的定位。但是，客观地讲，这样的定位不足以表达人们政协在协商民主中的重要地位和特殊使命。相比较“唯一”与“主要”的排他性，“重要渠道”是一个宽泛的概念。如果是“唯一”渠道，就意味着不存在其他渠道；如果是主要渠道，说明其他渠道都是次要的；但如果是“重要渠道”，就不具有排他性，国家机关、党派团体都可以认为是协商民主的重要渠道。因此，对人民政协在协商民主中的性质定位有待进一步深化和拓展。

（二）新高度：“专门协商机构”

2014年9月21日，习近平在庆祝人民政协成立65周年大会上的讲话中指出：“中共十八大以来，中共中央高度重视人民政协工作，强调要进一步准确把握人民政协的性质定位，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用。”^[15]他同时强调：“人民政协要发挥作为专门协商机构的作用，把协商民主贯穿于履行职能的全过程。”2015年2月中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》和2015年6月中共中央办公厅印发的《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》中，都提出了“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的作用”的要求。中共十九大报告再次强调：“人民政协是具有中国特色的制度安排，是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构。”其中的“专门协商机构”的定位引起了广泛关注。

人民政协之所以能够定位为“专门协商机构”，主要基于以下几点：首先，人民政协履职的全过程始终贯穿着协商民主，人民政协的三大职能——政治协商、参政议政、民主监督，都是以协商民主的形式发挥作用的，主要方式是通过实地考察、了解社情民意、调研报告、召开会议、提交提案、大会发言等形式呈现的。三项职能的区别只体现在所提意见建议的内容上和一些具体方法上，目的都是为决策提供参考、凝聚共识。政协的协商是在决策前和决策中充分协商讨论、建言献策，基本特点是集参与、协商、监督、合作于一体。

其次，人民政协协商民主在社会主义协商民主体系中具有制度引领作用。在横向层面，由于人民政协的独特优势，其在推动社会主义协商民主中的巨大成就是有目共睹的，并且是制度化、规范化、程序化程度最高的协商民主形式，党委、政府、人大在协商民主建设中，需要借鉴人民政协协商民主的成功经验，并运用到自身的政治建设中。同时，人民政协也担负着把协商民主

嵌入到党委、政府、人大工作中的责任，使协商民主向党委、政府、人大拓展。另一方面，人民政协在纵向层面上引领社会协商、基层协商进一步发展，使协商民主逐步从国家层面延伸到社会组织、基层组织层面。这样，人民群众在经济社会发展中所产生的利益矛盾和冲突也能够通过社会协商和基层协商的形式反映到有关部门，是党和政府及时了解和掌握人民内部的利益诉求和矛盾根源。不仅如此，人民政协还以高度的责任感和使命感，密切关注社会主义协商民主的生动实践，并且善于总结经验，始终在党的领导下引领着中国社会主义协商民主的理论总结和理论研究的方向，并且在推动协商民主理论上升到党和国家战略发展高度中，人民政协也是功不可没。当前，要把社会主义协商民主推进到一个新的高度，必须充分发挥人民政协作为专门政协机构的作用。

再次，“专门协商机构”的定位能够比较准确地反映出人民政协作为国家层面协商民主制度载体的地位。社会主义民主有选举民主和协商民主两种重要形式，任何一种民主形式都要借助于一定的载体方能实现。从国家层面的制度设计进行逻辑分析，选举民主主要体现在人民代表大会制度中，协商民主主要体现在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度之中；从组织机构来看，人民代表大会是以选举民主为主要特征的国家权力机关，人民政协则是以协商民主为主要特征和表现形式的专门协商机构。

如果仅仅是“重要渠道”的定位，就难以体现也难以达到在民主形式上与人民代表大会相并列的高度。毕竟我国协商民主产生的逻辑不同于西方，在国家层面上，西方以选举民主为主，协商民主为辅，甚至还只是停留在理论研究层面；我国的选举民主与协商民主是优势互补、相辅相成、协同发展的关系。事实上，人民政协是一种非国家权力机构，它有别于党的领导机关、国家权力机关、国家行政机关而独立存在，但是它

比较完善的工作机制和明确的职能定位，它存在于我们国家政治体系之内，而非之外；另外，“两会”的同时召开，在组织架构上保证了国家层面选举民主与协商民主协同发展的有序性和常态化。只有把人民政协定位为“专门协商机构”，才能在协同发展的政治实践中将我国的根本政治制度与基本政治制度落实到位，这是坚持“制度自信”的基础。这样的定位，赋予人民政协以更专门的政治职责和作用，使国家层面的协商民主形式不仅在政治理论和总体设计上，而且在实践上迈出了一大步。

注释

- [1]《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第1057页。
- [2]《毛泽东文集》第5卷，人民出版社1996年版，第135页。
- [3]《中共中央文件选集》第18册，中共中央党校出版社1992年版，第12页。
- [4]《建国以来刘少奇文稿》第4册，中央文献出版社2005年版，第536页。
- [5]《建国以来重要文献选编》第5册，中央文献出版社1993年版，第522页。
- [6]李君如：《协商民主在中国》，人民出版社2014年版，第89页。
- [7]《人民政协重要文献选编》（上），中央文献出版社2009年版，第200页。
- [8]《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第187页。
- [9][10][11]《人民政协重要文献选编》（中），中央文献出版社2009年版，第506页；第538页；第556页。
- [12]《江泽民文选》第2卷，人民出版社2006版，第412页。
- [13]《人民政协重要文献选编》（下），中央文献出版社2012年版，第793页。
- [14][15]习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》，《人民日报》2014年9月22日。

（作者为安徽省委党校[安徽行政学院]科学社会主义教研部教授，安徽师范大学马克思主义学院博士研究生）

责任编辑 凤翔