

# 中国新型政党制度的形成与发展

——纪念新中国成立70周年

□ 田改伟

**[摘要]**中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,是中国基本政治制度,是中国共产党与各民主党派一起创造的新型政党制度。这种制度萌芽于近代以来中国谋求民族独立、国家富强的革命斗争中,随着新中国的建立而确立为国家的基本政治制度,并且在社会主义建设和改革开放的历史进程中内容越来越丰富。在这个历史过程中,中国共产党与各民主党派和无党派人士为了新中国的社会主义建设与改革事业合作共事、荣辱与共,逐渐展示出了这种新型政党制度在促进社会和谐、保持政治稳定、凝聚全国人民推进社会进步等方面的独特政治功能。中国共产党的领导地位,不仅是这个新型政党制度的历史逻辑所决定的,得到了各民主党派的确认和认可,也是这个新型政党制度成功实施的前提和保证。这种新型的政党关系突破了西方政党政治中一党制、多党制的逻辑框架,丰富和发展了马克思主义关于政党的学说,充满中国智慧,是中国内生的政治制度。

**[关键词]**新型政党制度;中国共产党的领导;政治协商;政治制度

**[中图分类号]** D616 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-6470(2019)03-0051-09

**[作者简介]**田改伟,中国社会科学院政治学研究所马克思主义政治学研究(中心)室研究员

政党政治是人类社会发展到一定历史阶段的产物。政党制度是现代民主政治的重要内容,是一个国家政治上层建筑的重要组成部分,核心是政党之间的关系。一个国家实行什么样的政党制度,是由该国的历史、国情和社会发展状况决定的。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度(简称“多党合作制度”),是中国共产党领导下,与各民主党派在革命、建设和改革的过程中一起创造的新型政党制度。中国共产党的领导和政党间的协商合作是这个制度的精髓。新中国成立70年来,中国共产党与各民主党派一起,不断丰富和发展了这一制度,创造性地建立和发展了政党间领导与协商合作的关系,展示了这种新型政党制度在保障国家政治稳定、促进社会发展的优势,对人类政治文明发展作

出了重大贡献。

## 一、“五一口号”的提出,中国新型政党制度的萌芽时期领导与协商合作关系的初步显示

中国的政党制度主体是由中国共产党与民主党派构成的,而中国共产党与民主党派的关系则是从抗日战争时期开始的。在抗战时期,中共与各民主党派一起团结抗日,建立了不同程度的合作关系,结下了初步合作共事的友谊。在抗战胜利之后,中国共产党又团结各民主党派,一起反对国民党的独裁专制。

1948年春,随着人民解放军在军事上取得的胜利不断扩大,解放区土地改革的顺利推进,国民党统治区爱国民主运动和民主党派的政治态度也发

收稿日期:2019-05-20

生了重大的变化,全国人民、各民主党派都把中国的希望寄托在共产党身上。

在这种形势下,1948年4月30日,中共中央发布了《纪念“五一”劳动节口号》,中国共产党提出“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府”<sup>①</sup>的主张。

5月1日,中共中央主席毛泽东亲自致函在香港的民革主席李济深和民盟中央常务委员沈钧儒,说:“在目前形势下,召集人民代表大会,成立民主联合政府,加强各民主党派各人民团体的相互合作,并拟订民主联合政府的施政纲领,业已成为必要,时机亦已成熟。……但欲实现这一步骤,必须先邀集各民主党派、各人民团体的代表开一个会议。在这个会议上,讨论并决定上述问题。此项会议似宜定名为政治协商会议。一切反美帝反蒋党的民主党派、人民团体,均可派代表参加。”<sup>②</sup>

同一天,中共即发出《中共中央关于邀请各民主党派代表协商召开新政协问题给沪局港分局的指示》,提出“会议拟由国民党革命委员会、民主同盟及中共联名发起”<sup>③</sup>。并确定了会议的名称和内容,会议的地点和大致时间、发起方式等,并列出了拟邀请的如李济深、冯玉祥等共29人的民主党派代表的名单,展示了中国共产党在谋划建国大业时对各民主党派充分尊重的态度。

中共“五一口号”发出后,立刻得到了民主党派的积极响应。5月5日,李济深、何香凝、沈钧儒、章伯钧、郭沫若等12人发出了《各民主党派赞同召开新政协致毛泽东电》,表达响应中国共产党“五一口号”,坚决赞同召开新政协、建立联合政府的主张。电文可谓言辞诚恳,情真意切,对中共寄予高度的希望。其他民主党派和民主人士及海外侨胞,特陆续通过公开文告、内部会议、宣言等方式表示拥护中共“五一口号”。

民主党派对中共“五一口号”热烈的反应和支持,极大地鼓舞了中共开好政治协商会议的决心和信心。1948年8月1日,毛泽东对5月5日民主党派的来电进行了回复。在电文中毛泽东除了由衷的感谢外,再次强调:“现在革命形势日益开展,一切民主力量亟宜加强团结,共同奋斗,以期早日消灭中国反动势力,制止帝国主义的侵略,建立独立、自由、富强和统一的中华人民共和国。为此目的,实

有召集各民主党派、各人民团体及无党派民主人士的代表们共同协商的必要。”<sup>④</sup>

从民主党派的电文和毛泽东电文中,我们可以看出共产党与民主党派相互之间充满了尊重,共产党并没有因为自己是革命的主力军,拥有强大的军队和赢得战场胜利而对民主党派高傲骄矜,而是始终秉持平等谦虚的态度,这极大地赢得了各民主党派和无党派人士的尊重和支持。无党派人士在涉及民族国家前途命运的大事上也都深明大义,积极参与,与共产党密切配合,共同推动中国朝独立、民主、自由富强的道路行进。

中共“五一口号”与各民主党派的响应,既展示了中共与各民主党派平等合作的关系,又体现了中共的政治领导地位,为今后建立中国共产党领导的多党合作和政治协商制度奠定了基础。是否响应“五一口号”,成为各民主党派是否接受中国共产党政治领导的主要标志。致公党在公开声明中就说:“中共在中国革命艰苦而长期斗争中,贡献最大而又最英勇,为全国人民起了先导和模范作用,因此,这次新政协的召开,无疑我们得承认它是领导者和召集人。”<sup>⑤</sup>

## 二、新政协的筹备和召开,共产党的领导地位以及中共与各民主党派长期共存关系初步确立

为了召开好新的政治协商会议,中共中央在不断推进军事上对国民党战场上各种部署外,对这次会议进行了周密的安排和精心的部署。1948年11月5日,周恩来亲自起草了《中共中央关于邀请民主人士北上给香港分局等的指示》,该指示香港和上海的党组织,不仅对哪些代表要参加,甚至对每一位代表应该如何抵达解放区都做了规划。

“五一口号”提出后,各民主党派不仅在政治上表示拥护中共的主张,在行动上也与中共保持密切的配合,宣传中共的各项政策、参与军事斗争、策动国民党军队起义等,以实际行动巩固和加深了与共产党的合作,为推翻蒋介石独裁统治、建立新中国作出了卓越的贡献。

1949年1月22日,到达解放区的各民主党派代表人物及无党派民主人士55人,发表了《我们对于时局的意见》<sup>⑥</sup>的声明,表达了愿意在中共领导下,建设新中国的愿望。这是民主党派和无党派民主人

士第一次正式公开宣布接受中国共产党的领导,与中国共产党一道为争取尽早取得中国的革命胜利、建设一个和平、民主、自由的新中国,即人民民主共和国而一起努力奋斗。

2月1日,到达解放区的李济深等56位民主人士集体给毛泽东朱德发贺电,表达对中共的敬仰之心,高度赞誉解放军取得的革命成就,再次表达了愿意在中国共产党领导下,一道将革命进行到底的决心。<sup>⑦</sup>

随着革命形势的发展和具体问题的复杂性,在解放区工作中如何对待民主党派出现了一些问题。1949年2月19日,中共中央发出了《中共中央关于对待各民主党的指示》<sup>⑧</sup>,该指示经过周恩来修改后发出。该指示主要从五个方面讲了如何对待民主党派的问题,重要的有三个方面:一是第一次对什么是合法地位的民主党派进行确定。合法的民主党派是指1948年五一之前成立,并在反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义和国民党反动统治的共同斗争上多少尽了点力的民主党派。该指示列了9个民主党派(国民党革命委员会、民主同盟、中国民主促进会、人民救国会、农工民主党、三民主义同志联合会、国民党民主促进会、民主建国会、致公党等)。二是规定各民主党派按照程序取得法定地位后,即以党派名义进行活动,并发展党员。三是提出各民主党派与共产党在法律法规目前一律平等。

这个指示在将要取得革命胜利的前夕,把中共如何处理与民主党派的关系明确起来,对于理清民主党派的法定地位和作用,以及如何与民主党派打交道,都起到了规范作用。这个指示传达了三个信息:一是民主党派在解放区的法定地位须经中共确认;二是民主党派与中共在法律法规面前一律平等;三是中共在重大事情上要积极与民主党派商量。这为今后共产党领导的多党合作制奠定了基础。

1949年3月的七届二中全会,毛泽东在会议上做了长篇报告。在报告中,第一次把中国共产党与民主党派和无党派民主人士长期合作的关系确定下来。他说:“我党同党外民主人士长期合作的政策,必须在全党思想上和工作上确定下来。我们必须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>⑨</sup>

这个报告中在如何对待民主党派上传达了三个基本意思:一是要坚持党的领导,明确提出政协会议是在党的领导下召开的。二是明确指出了共产党与民主党派和无党派民主人士进行长期合作是党的一项政策,并且要在全党的思想和工作上确定下来。这是中国共产党的历史上第一次就中共与民主党派的关系作出明确定位,就是要长期合作。三是民主党派人士要有职有权,即在新的政权中要有职位。

1949年6月15日,新政治协商会议筹备会召开,会议一致通过了《新政治协商会议筹备会组织条例》,这个组织条例,既充分肯定了中国共产党提议人的位置,又根据实际尽力吸纳了各民主党派和无党派民主人士参加,展示了共产党与各民主党派为了中国的新前途通力合作的精神。同时,根据组织条例,每个筹备会成员议事时只有一票,共产党也不例外,体现了中共与其他民主党派具有平等地位,任何一个党,无论其人多寡,无论其贡献大小,在制度规则面前都是平等的一员。

### 三、政治协商会议的成功召开奠定了我国政党制度,共产党的领导地位和民主党派的参政地位正式确立

中国人民政治协商会议的召开,为新中国奠定了制度基础,也奠定了中国政党制度的基础,标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度正式建立。

第一,确立了中国共产党与各民主党派和无党派民主人士共同的政治基础和共同遵守的纲领。“中国人民政治协商会议一致同意以新民主主义即人民民主主义为中华人民共和国建国的政治基础,并制定以下的共同纲领,凡参加人民政治协商会议的各单位、各级人民政府和全国人民均应共同遵守。”<sup>⑩</sup>这个共同认可并遵守的政治基础,成为中国共产党和各民主党派及无党派民主人士长期合作的基础保障。

第二,以国家大法的形式确立了中国共产党在多党合作中的领导地位。《共同纲领》具有临时宪法性质。总纲的第一条即规定:中华人民共和国为新民主主义即人民民主主义的国家,实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政。中国共产党作为工人阶级的先锋队组织成为当然的领导地位的党。

第三,确立了共产党与各民主党派和无党派民



主人士的长期合作关系。这体现在国家性质的定义上。《中华人民共和国中央人民政府组织法》总纲第一条即规定:中华人民共和国是工人阶级领导的,以工农联盟为基础,团结各民主阶级和国内各民族的人民民主专政的国家。各民主党派是人民的范畴,是人民民主专政的主体,只要这种性质的国家存在,共产党与民主党派合作的关系就会维持下去。

第四,创立了人民政治协商会议这个人民民主统一战线的组织形式。按照《共同纲领》规定,政协的组织成分包括:工人阶级、农民阶级、革命军人、知识分子、小资产阶级、民族资产阶级、少数民族、国外华侨及其他爱国民主分子的代表。这样,多党合作不仅有了一个常设的平台和体制机制,也有了法律规定的地位。

第五,共产党与民主党派的合作,不仅表现在政治协商上,并且还表现在参与执政上。通过中国人民政治协商会议第一届全体会议,选举产生了 63 人组成的中央人民政府委员会,毛泽东当选为主席,副主席有朱德、刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、高岗 6 人,其中党外人士占 3 人。在 56 名政府委员中,民主党派和无党派民主人士 27 名,占的比例也很高。选举产生的中国人民政治协商会议全国委员会成员有 180 名,其中党外民主人士有 60 多人。毛泽东当选全国政协主席,5 名副主席中党外人士有 4 名。

可见,随着中华人民共和国的建立,共产党与各民主党派合作共事就有了国家大法和机构平台的保障,中国共产党领导的多党合作与政治协商制度从新中国建立开始,就是中国基本政治制度的重要内容。中国这个基本的政治制度从形成过程来看,具有以下特点:

第一,这一政党制度的形成过程共产党始终居于主导地位。中国共产党是中国革命的领导者,并且由于这一地位,共产党也确立了自己在与民主党派合作共事中的主导地位;各民主党派与无党派民主人士是中国的进步力量和中国新民主主义革命的推动者、参与者。这表现在:一是在 1948 年的“五一口号”是共产党首先提出来的,各民主党派和无党派民主人士表示拥护和支持,这个开启了共产党领导的政党合作的新的开端。二是在共产党与各民主党派和无党派合作召开新政协共商国是的过程中,就是什么样的政治组织或政治力量才被认为是合法的民主党派和无党派民主人士,是由共产党来确定的,

而不是由哪一个政党或者民主人士自己认定的。因此,在我国民主党派是有特定来源和特定称谓的,就是指在 1948 年“五一口号”发表之前成立的、拥护“五一口号”的政党,没有接受“五一口号”的其他政党,就不属于民主党的范畴,以后成立的任何政党或政治组织也都不合法,都不能称为民主党派,都不属于中国政党制度内的政党。

第二,在中国革命的进程中,共产党与各民主党派结下了深厚的友谊和共商国是,为中国新前途共同努力的融洽关系。各民主党派主动表示接受共产党的领导,愿意追随共产党一道为中国革命的成功,为中国崭新的前途而共同拼搏。在新民主主义革命胜利之后,新的政权确立之后,民主党派和无党派人士就成为与共产党一道为巩固新政权、建设新社会而一起努力的进步力量。

第三,中国共产党与各民主党派一起合作、协商的内容是相当丰富的。重要的就是一起组织政权、参加政权,一起协商和处理各种面临的经济、政治、社会和文化事务,化解问题和矛盾。由于各民主党派都是有着各自联系群众的政党组织,做好各自联系的群众的各项工作,与共产党一道推动社会进步,就成为我国政党制度的重要功能。因此,各民主党派是参政党、是共产党的友党。

#### 四、新中国成立后共产党领导下的多党合作、协商的内容进一步丰富和明确

中华人民共和国成立后,中国的历史任务和历史方位发生了根本性的变化。中国共产党成为全国范围内的执政党,各民主党派也走上了新的历史发展阶段。面对环境和任务发生变化,对如何看待民主党派无论是共产党还是民主党派本身都有不同的认识。有些党派进行了合并,有的党派认为自己的历史使命已经完成,没有存在的必要了,宣布解散。1950 年 3 月和 1951 年 1 月,中共中央先后召开了第一次和第二次全国统战工作会议,来统一全党的思想。各民主党派也努力整顿自己的组织和思想。

第一,明确了各民主党派的性质。第一次全国统战工作会议明确提出:“各民主党派均对一定的社会阶级或阶层,主要对民族资产阶级、城市小资产阶级和它们的知识分子,有不同程度的联系和代表性;但都是阶级联盟的性质,不是单一阶级的政党。”<sup>⑩</sup> 1949 年底至 1950 年,各民主党派相继召开全国性

会议,进一步明确接受《共同纲领》为自己的政治纲领,明确宣布接受共产党的领导。明确了自己是新中国新民主主义社会的政党,提出“为建设新民主主义的共和国而奋斗”。

第二,明确共产党与民主党派的长期合作关系。1950年4月,中央统战部邀请民建、民进等民主党派领导人进行座谈,周恩来在会上明确指出:“在今天,如果搞单一的资产阶级政党,势必走欧美资产阶级的道路:垄断市场,向外侵略,反对中国共产党。但这条路在中国是行不通的,是不被许可的。”他说,民主党派是接受中国共产党领导的政党,中国共产党和民主党派“要长期合作,共同努力,建设新中国,完成历史所赋予的任务”。<sup>⑫</sup>1950年6月6日,毛泽东在中共七届三中全会上指出:“全党都要认真地、谨慎地做好统一战线工作。……要向干部讲明这个道理,并且拿事实证明,团结民族资产阶级、民主党派、民主人士和知识分子是对的,是必要的。”<sup>⑬</sup>

第三,民主党派进行组织整顿,中共帮助民主党派发展党员、壮大力量。1951年1月召开的全国统战工作会议,提出了《1951年协助各民主党派发展党员的建议》,要求各地在1951年协助各民主党派发展成员一至两倍,主要在大中城市和省会城市发展,发展的成员要拥护《共同纲领》并愿意为其实现而奋斗。至1953年初,各民主党派的成员共发展了两倍,民主党派的队伍基本上初具规模。

第四,在生活上关心民主党派和无党派民主人士成员。1950年5月15日,中央下发了《中共中央关于帮助各民主党派解决困难的指示》,指示要求各级党委要积极诚恳地与民主党派合作,帮助他们进步。指出这样做是有利于国家与人民的,是完全必要的。而轻视或歧视他们的观点,则是不对的。要求各级党委帮助解决民主党派的党务经费、干部学习和党员失业等问题。

第五,各民主党派积极参加共产党发起的各种社会运动。中共中央七届三中全会后,开展了土地改革运动、抗美援朝运动、镇压反革命运动、思想改造运动、“三反”“五反”运动等。中共的这些决定,都积极要求民主党派参加,民主党派也都积极履行自己的职责,积极投身到社会的改造中去,并且在这个过程中不断加深对共产党政策的理解。

1954年第一届人民代表大会的召开与1956年底社会主义改造基本完成,是新中国成立后我国政

党制度发展变化的关键点。同年9月,第一届全国人民代表大会召开,全国人民代表大会成为我国最高的权力机关和监督机关。政治协商会议作为临时最高权力机关的使命宣告结束。9月20日,第一届全国人大一次会议通过、颁布了《中华人民共和国宪法》,这是中华人民共和国的第一部宪法,是在对建国前夕由全国政协制定的起临时宪法作用的《共同纲领》进行修改的基础上制定。宪法的颁布,意味着《共同纲领》就完成了其历史使命。

这两件大事意味着中国的政党制度的内涵有了新的变化。中国共产党领导地位以及与各民主党派的协商共事进入一个新的发展阶段。一方面,人民政治协商会议成为一个统一战线组织,而不再是一个权力机关。《中国人民政治协商会议章程》明确,人民政协的性质是“团结全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、国外华侨和其他爱国民主人士的人民民主统一战线的组织”。人民政协不仅其职能发生了变化,并且参加的成员也极大地丰富了。随着职能变化,政协的任务也发生了变化。另一方面是政协的政治准则发生了变化。随着宪法的颁布,人民政协章程根据宪法原则,确定了参加政协单位和个人共同遵守的七项准则,各民主党派已经从与共产党一起争取革命的胜利,夺取政权到了与共产党一道努力推动新民主主义社会的建设,努力推动社会改造以进入社会主义的政党。

1956年4月,在中央政治局扩大会议上,毛泽东作了《论十大关系》的讲话,指出:“究竟是一个党好,还是几个党好?现在看来,恐怕是几个党好。不但过去如此,而且将来也可如此,就是长期共存,互相监督。”<sup>⑭</sup>这是第一次正式提出共产党和民主党派是长期共存、互相监督的关系。9月,中国共产党第八次全国代表大会召开。大会通过的《中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议》明确指出:“必须按照长期共存、互相监督的方针,继续加强同各民主党派和无党派民主人士的合作,并且充分发挥人民政治协商会议和各级协商机构的作用。在一切政府机关、学校、企业和武装部队中,共产党员都必须负责建立起同党外工作人员合作共事的良好关系。”<sup>⑮</sup>这样,共产党以全会决议的形式,确定了与各民主党派“长期共存、互相监督”的原则。从此,这一原则成为我国治党制度的重要内容。

党的八大召开,标志着中国的政党制度的内涵



进一步明确,这主要表现在以下几个方面:

第一,对民主党派存在多久的认识有了最终结论,就是与共产党长期共存。新中国成立后,一些民主党派认为自己的成立的目标已经实现,认为没有再存在的必要了,救国会还因此解散了。虽然在中共的努力和做工作的情况下,最终保存下来八个民主党派,但是在随后的国民经济恢复特别是社会主义改造时期,社会运动不断,社会变革深刻,经济、政治、社会发生根本性变化,无论是民主党派还是共产党内部都经常会有民主党派还能存在多久的疑惑。在工作中不仅表现出共产党员不愿与民主党派共事,民主党派成员也往往会无所适从的感觉。中共八大,最终确定了中国与民主党派长期共存,就是在社会主义社会,民主党派与共产党始终存在,长期合作共事。这一结论,不仅打消了民主党派的疑虑,也纠正了中共党内一些错误的认识。

第二,在社会主义时期,中国与民主党派合作的基础就是共同建设社会主义。民主党派在成立的时候虽然是民族资产阶级和小资产阶级的代表,但是经过社会主义改造,民主党派自觉努力,改造自己的思想,使自己赶上社会变革的步伐,无论是从思想还是对自己的定位都发生了根本的变化,已经从是民族资产阶级和小资产阶级的代表发展成为社会主义劳动者的代表。这一根本性变化奠定了民主党派与共产党长期合作共事的政治基础。

第三,共产党是从长期执政的战略看待与民主党派的长期合作和相互监督的。中共主动接受民主党派的监督,为的使自身肌体更加健康,能够更好地执好政、掌好权,以实现作为无产阶级先锋队组织所肩负的历史使命。而民主党派接受共产党的领导和监督,也才能够更好地代表各自的社会主义劳动者,体现作为一个社会主义政党的使命和价值,使自己在社会主义建设中走得更远。

中共八大奠定的中共与民主党派“长期共存、互相监督”成为中国的基本政治制度,是中共的一项战略决策,并用国家的基本制度确立下来。尽管后来在社会主义建设时期,我国政治、经济、社会等方面都经历了胜利或挫折,对民主党派的政策和认识曲曲折折,即使是在“文化大革命”时期,共产党与民主党派和合作共事遭遇严重损害时,这项基本的政治制度也从来都没被取消过,没有动摇过,始终坚持了下来。

## 五、改革开放后共产党领导下的多党合作与协商进一步制度化

1978年2月26日,第五届全国人民代表大会第一次会议召开,民主党派、无党派民主人士的代表100人参加。2月24日,五届政协全国委员会第一次会议举行,这是1964年后第一次召开的政协会议。会议通过了新的《中国人民政治协商会议章程》。五届全国人大及政协会议的召开,标志着我国多党合作制度在经历十多年的风雨曲折后,重新迈入新的正常运转的历史时期。

1982年9月,中共十二大报告提出:“我们党要继续坚持‘长期共存、互相监督’,‘肝胆相照、荣辱与共’的方针,加强同各民主党派、无党派民主人士、少数民族人士和宗教界爱国人士的合作。把以前处理中共与民主党派的八字方针发展为十六字方针。从此这十六字方针成为中国政党制度中处理中共与民主党派关系的基本准则。”

第一,这种基本方针的发展变化是对中共与民主党派共同发展历史经验的总结。共产党与民主党派有着长期共存的社会基础。革命和建设时期都表明,无论遇到什么的问题和困难,民主党派都是能够和中共一起面对、共渡难关的。在革命和剧烈的社会改造中,民主党派尚能与中共一起共事、互相监督,在改革开放中,更需要民主党派发挥其积极作用。

第二,十六字方针是对历史教训尤其是“文化大革命”期间中共与民主党派之间关系受到严重损害的总结。在社会主义改造完成后到“文革”结束,党派之间的关系表明,无论是共产党还是民主党派,都要肝胆相照、荣辱与共,才能维持一个良好合作共事的关系,这里面,主要的是共产党要正确认识和理解民主党派承担的职责,认识其在推进我国社会主义建设中所起到的不可替代的作用。

第三,这十六字方针是中国面向未来更好发展的重要制度宣言和保证。在推进我国改革开放的过程中,也不都是坦途大道,也会充满各种曲折、困难甚至会遭遇挫折,只要共产党与民主党派之间能够真情相待、共同为中国的未来奋斗,同甘共苦,中国在前进的道路上就不会犯大的错误,犯了错误也能及时改正,最终实现共同的历史奋斗目标。

1987年中共十三大正式提出了“共产党领导下的多党合作和政治协商制度”这一概念。1989年12

月中央下发了《中共中央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》(以下简称《意见》)。这一文件的颁布,标志着我国的政党制度进入制度化规范化阶段。

第一,《意见》首次正式提出中国的共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国一项基本政治制度。《意见》导言指出,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的一项基本政治制度。我国实行的共产党领导的多党合作的政党体制,是我国政治制度的一大特点和优点。它根本不同于西方资本主义国家的多党制或两党制,也有别于一些社会主义国家实行的一党制,它是马克思列宁主义同中国革命和建设相结合的一个创造,是符合中国国情的社会主义政党制度。这个基本政治制度“是在长期革命与建设中形成和发展起来的”。

第二,《意见》对各党派的性质和地位进行了确定,确认中国共产党是执政党、民主党派是参政党。提出中国共产党是执政党,“各民主党派是各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义爱国者的政治联盟,是接受中国共产党领导的,同中共通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党,是参政党”。坚持中国共产党的领导,坚持四项基本原则,是中国共产党同各民主党派合作的政治基础。中共对各民主党派的领导是政治领导,即政治原则、政治方向和重大方针政策的领导。“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”,是中国共产党同各民主党派合作的基本方针。

第三,确定了民主党派参政的基本点和方式。基本特点是:参加国家政权,参与国家大政方针和国家领导人选的协商,参与国家事务的管理,参与国家方针、政策、法律的制定与执行。民主党派享有宪法规定的权利和义务范围内的政治自由、组织独立和法律地位平等。主要采取以下几种协商形式:一是中共中央主要领导人邀请各民主党派主要领导人和无党派的代表人士举行民主协商会,就中共中央将要提出的大政方针问题进行协商。这种会议一般每年举行一次。二是中共中央主要领导人根据形势需要,不定期地邀请民主党派主要领导人和无党派代表人士举行高层次、小范围的谈心活动,就共同关心的问题自由交谈,沟通思想,征求意见。三是由中共召开民主党派、无党派人士座谈会,通报或交流重要情况,传达重要文件,听取民主党派、无党派人士提出

的政策性建议或讨论某些专题。重大事件随时通报。除会议协商以外,各民主党派和无党派人士可就国家大政方针和现代化建设中的重大问题向中共中央提出书面的政策性建议,也可约请中共中央负责人交谈。上述各项协商形式,原则上也适用于中共地方各级党委和民主党派地方组织之间的协商活动。

1993年3月,第八届全国人民代表大会第一次会议,将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”载入宪法,为这一制度的发展,提供了根本法律保障。

2005年2月,中共中央又下发了《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》,该意见进一步明确,确立和实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,是中国社会历史发展的必然选择,是中国共产党和中国人民政治智慧的结晶,是同我国国体相适应的政党制度。这一政党制度的显著特征是:共产党领导、多党派合作,共产党执政、多党派参政。

第一,根据新的认识,确定了共产党与各民主党派共同遵守的政治准则。就是坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持中国共产党的领导,坚持社会主义初级阶段的基本路线、基本纲领和基本经验,坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的基本方针,保持宽松稳定、团结和谐的政治环境。中国共产党和各民主党派都必须以宪法为根本活动准则,负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

第二,指出了衡量坚持和发展我国政党制度的标准。就是衡量我国的政治制度和政党制度,最根本的是要从我国的国情出发,以能否促进社会生产力持续发展和社会全面进步,能否保持和发挥社会主义制度的特点和优势,能否实现和发展人民民主、增强党和国家的活力,能否保持国家政局的稳定和社会安定团结,能否实现和维护最广大人民的根本利益为标准。

第三,根据实际情况对民主党派和无党派人士的性质进行了全面的阐述。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,是接受中国共产党领导、同中国共产党通力合作的亲密友党,是进步性与广泛性相统一、致力于中国特色社会主义事业的参政党。无党派人士是指没



有参加任何党派、对社会有积极贡献和一定影响的人士,其主体是知识分子。

2007年11月,国务院公布了《中国的政党制度白皮书》,从中国历史发展的必然选择、中国的一项基本政治制度、社会主义民主的重要体现、多党合作制度中的政治协商、多党合作制度与国家政权建设、多党合作制度与人民政协、多党合作制度与现代化建设等七个方面对我国的政党制度进行了阐述,这是中国政府第一次用白皮书的形式向世界阐述中国的政党制度。

2015年4月30日,中共中央政治局会议审议通过《中国共产党统一战线工作条例(试行)》,这是中共第一部关于统一战线工作的党内法规。条例明确了统一战线服务“四个全面”战略布局的方向原则,规定了各领域统战工作的方针政策。说明中国共产党对新的政党制度的理解越来越深刻。

## 六、中国新型政党制度的特色

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,具有鲜明的中国特色。经过70年的实践表明,这种政党制度在促进社会发展、维护社会稳定、促进社会团结和谐方面具有明显的优越性。中国的政党制度及其蕴含的理论,是中国理论、中国道路、中国制度、中国文化的重要组成部分。

第一,创造了新型的政党关系。中国的政党制度突破了西方政治制度中一党制、两党制或多党制的思维模式,摆脱了执政党与在野党、反对党轮流执政的制度设计,创造性地确定了执政党与参政党的多党合作和政治协商的政治关系。共产党作为执政党,发挥着在国家政治、经济生活领域的领导地位;参政党参加国家政权,处在接受共产党的领导,参加国家政权的地位。执政党与参政党是一个有机的整体在国家政权中发挥作用,在国家事务中进行合作共事而不是进行政党之间的席位分配。中国共产党与各民主党派也不是多党制下的执政联盟。在多党制下,有些政党为了取得议会多数,会联合其他政党结成政党联盟去参加选举,组成联合政府共同执政,大家都是执政党。由于各政党的席位多数和权力配置不同,这种执政联盟往往是权益性、变动性的,各政党之间有联合,更有竞争。而我国的执政党与参政党之间的关系不是权宜之计,是长久稳固的。西方的在野党、反对党主要通过议会、新闻媒体等监督

执政党,通过攻击执政党的缺点,以便在大选中争取选票获得执政权力。中国的各民主党派是真心诚意地拥护和接受共产党的领导,积极主动地参与国家事务,共同推动社会主义现代化建设。

第二,创新了新型的合作基础和合作方式。中国共产党与各民主党派具有共同的政治基础,这是中国的政党制度不同于西方的多党制和苏联等前社会主义国家的政党制度的重要原因。这种共同的政治基础,在新中国成立初期是《共同纲领》,在社会主义改造完成后,主要就是建设社会主义的共同目标和新宪法。在改革开放时期,中国共产党和各民主党派必须共同遵守的政治准则除了国家宪法外,还有党的基本理论和基本路线。这些共同的政治准则,为共产党与各民主党派保持长期的领导与协商合作的关系奠定了牢固的基础。而西方两党制或多党制下,各政党之间虽然也有共同追求的目标,但是无论是实施的途径还是受背后利益集团的操纵,都使西方各政党之间难以全心全意为同样的目标共同努力,往往表现在相互制约、相互掣肘,扩大社会裂痕,最终背离民主政治发展的初衷。

中国共产党与各民主党派是合作基础上的相互监督。无论是对民主党派还是共产党来说,都需要有效的监督才能保持自身肌体的健康。我国的多党合作中的相互监督,既是我国人民监督体系中的重要组成部分,但又有自己独特的方式和特点。主要体现在三个方面:一是这种监督是政党之间的监督。由于共产党处于执政党地位,因此,更多的是民主党派对共产党的监督和对共产党领导国家和执掌政权情况的监督。二是这种监督是高层次的政治监督,是在坚持四项基本原则的基础上通过提出意见、批评、建议的方式进行的政治监督。三是这种监督是非权力性的监督,也就是说不是法律监督,也不是行政监督,而是民主监督。它与人大监督有着本质的不同,这决定了它具有广泛性、多样性、灵活性和建设性等特点。其目的是为了加强和改善共产党的领导,而不是反对和否定甚至取代共产党的领导。这一点与西方政党之间的监督有着根本的不同。

第三,发展了新型的政党理论。中国的政党制度发展了马克思主义政党理论,把多党合作思想从一种策略需要发展为一种战略定位。马克思、恩格斯也主张多党合作,主要指的是在工人阶级内部不同政治派别之间的合作问题,他们认为工人阶级政党



与非工人阶级政党的合作仅仅在特定的历史阶段是可能和必要的,因而这种联合具有阶段性和暂时性。“虽然在某种程度上说向来是一切革命的必要条件,却不能持久,——一切革命的命运都是如此。在战胜共同的敌人之后,战胜者之间就要分成不同的营垒。”<sup>⑩</sup>因此,共产党只能“暂时支持其他政党去实现或是直接有利于无产阶级的、或是朝着经济发展或政治自由方向前进的措施”,“暂时利用其他政党来达到自己的目的”。<sup>⑪</sup>列宁在社会主义政权中进行了多党合作的尝试,但这种尝试完全是出于巩固无产阶级政权的需要。而中国在自己革命和建设的实践中,根据各国历史阶段发展的实际,及时深化民主党派的认知,明确民主党派已经不是资产阶级政党,而是属于社会主义政党,奠定了合作的政治基础。因此,共产党存在多长时间,民主党派也会存在多长时间,各党派之间共呼吸、同命运,只要共产党还存在,就要坚持共产党与其他民主党派的合作共事,搞统一战线。因此,我国共产党与各民主党派“长期共存”的方针,把马克思列宁主义关于多党合作是一种短期的、阶段性的、利益的、策略的需要的论述发展为从长期的、根本的、战略的高度去认识实行社会主义条件下多党合作制度的必要性和重要性,这是对马克思主义政党学说的重大发展。<sup>⑫</sup>

第四,打造了新型的政党合作平台。中国的多党合作、协商共事有制度化的非权力平台,就是人民政治协商会议。人民政治协商会议是一个非国家权力机构,是国家统一战线的机构,这是中国政党制度的一大创举。人民政协不同于西方的议会的下院或众议院,它不是一个权力机构,但是发挥着重要的协商、合作和监督的职能,鲜明体现了中国共产党和中国人民的政治智慧,体现了中国政治制度的独特性。<sup>⑬</sup>

总之,一个政党制度是否先进,关键还得看其是否促进了社会进步。“衡量我国的政治制度和政党制度,最根本的是要从我国的国情出发,以能否促进社会生产力持续发展和社会全面进步,能否保持和发挥社会主义制度的特点和优势,能否实现和发展人民民主、增强党和国家的活力,能否保持国家政局的稳定和社会安定团结,能否实现和维护最广大人民的根本利益为标准。”<sup>⑭</sup>从新中国成立70年尤其

是改革开放以来40多年的历史实践表明,中国的政党制度是从中国土壤生长出来的新型政党制度,在我国取得社会主义现代化建设举世瞩目的成就、创造中国奇迹的过程中起到了至关重要的作用。

#### 注释:

- ①十七大以来重要文选选编:中[C].北京:中央文献出版社,2011:201.
- ②毛泽东书信选集[M].北京:人民出版社,1983:301.
- ③建党以来重要文献选编(1921~1949):第25册[C].北京:中央文献出版社,2011:482.
- ④毛泽东文集:第5卷[C].北京:人民出版社,1996:114.
- ⑤杨建新等编.五星红旗从这里升起[M].北京:文史资料出版社,1984:172.
- ⑥香港《华商报》1949年1月24日.
- ⑦⑧⑨⑩建党以来重要文献选编(1921~1949):第26册[C].北京:中央文献出版社,2011:103-104,149-150,169,758.
- ⑪中共中央统战部研究室编.历次全国统战工作会议概况和文献[M].北京:档案出版社,1988:14.
- ⑫⑬建国以来重要文献选编:第1册[C].北京:中央文献出版社,1992:195-196,259.
- ⑭建国以来重要文献选编:第6册[C].北京:中央文献出版社,1994:255.
- ⑮中共中央文件选集(一九四九年十月~一九六六年五月):第24册[C].北京:人民出版社,2013:256.
- ⑯马克思恩格斯选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:511-512.
- ⑰马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:685-686.
- ⑱李金河.如何认识我国政党制度所具有的中国特色[J].当代世界与社会主义,2010(1).
- ⑲张献生.我国多党合作中的相互监督关系[J].中央社会主义学院学报,2005(1).
- ⑳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[EB/OL].中国共产党新闻网,http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182142/10993406.html.

责任编辑:陈艳华