

· 史 学 ·

## 建国初期中国共产党协商民主思想初探

张青红

(华南理工大学 思想政治学院, 广东 广州 510640)

**摘 要:** 协商民主是我国社会主义民主两种基本形式之一。建国初期, 中国共产党为了更好地实现人民当家作主和发展、扩大人民民主统一战线, 积极探索一条符合中国国情的民主道路, 形成了比较丰富的协商民主思想。建国初期中共关于协商民主思想主要包括: 协商民主的必要性、协商民主的性质与原则、协商民主的主要内容与表现形式、协商民主的基本场域等等。建国初期中共的协商民主思想基本形成。

**关键词:** 建国初期; 中国共产党; 协商民主; 思想

中图分类号: K271

文献标识码: A

文章编号: 1009-055X(2012)06-0100-07

中国协商民主是指在坚持中国共产党的政治领导下, 中国共产党与党外人士之间围绕革命建设过程中国家政策以及政治、经济、文化、社会生活中的重要问题, 在决策之前和决策执行过程中进行充分的民主讨论, 听取意见, 并最终达到在思想上达成共识、集思广益和扩大人民的政治参与的目的, 是实现人民当家作主的重要民主形式。2006年2月, 中共中央明确了协商民主是我国社会主义民主两种基本形式之一。民主是西风东渐的产物, 但协商民主是我国民主自身发展内生的因素, 是马克思主义统一战线理论、政党理论和社会主义民主理论与中国文化、历史、实践相结合的产物。

新中国成立后, 中国共产党从革命党转变成执政党, 开始轰轰烈烈的革命与建设实践, 为协商民主思想的形成提供了广阔的空间。在生动的民主实践中, 毛泽东、周恩来、刘少奇、李维汉等中国共产党领导人对协商民主进行认真的思考, 并作了较为系统的论述, 这主要体现在毛泽东的《论人民民主专政》、《关于正确处理人民内部矛盾的问题》、周恩来的《关于人民政协的性质与作用问题》、刘少奇的《加强党的统一战线》和李维汉的《建立我党与非党人士合作的正确关系》等文献与著作中; 同时, 《在中国人民政治协商会议共同纲领》等文件中亦有较多体现。协商民主理论基本形成。

### 一、协商民主的必要性

建国初期, 中国共产党领导人主要从发展、扩大人民民主统一战线和实现人民当家作主、监督执政党的需要等角度阐述协商民主的必要性。

#### (一) 协商民主是发展和扩大人民民主统一战线的需要

统一战线是党在新民主主义革命时期的三大法宝之一。在新民主主义革命的过程中, 中共积极联合各种革命势力, 形成统一战线。在党的领导下, 工农联盟之外的革命力量在抗日战争、解放战争中, 始终与中国共产党站在同一条战线上。尤其是抗战胜利后, 各民主党派坚决反对国民党打内战, 和中国共产党密切合作, 积极投入“争取和平、民主”, “反对内战、独裁”的斗争中。1948年4月30日, 中共中央发布纪念“五一”劳动节口号, 号召“各民主党派、各人民团体及社会贤达, 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。”各民主党派纷纷响应, 承认中共的领导地位, 并且愿意与中国共产党一起协商建国。1949年9月21日, 中国各革命阶级欢聚于中国人民政治协商会议, 共同协商建国, 形成了《共同纲领》。作为新中国具有宪法作用的《共同纲领》是中共同各种民主势力民主协商的结果。周恩来是

收稿日期: 2012-09-06

作者简介: 张青红(1974-), 女, 湖南邵阳人, 讲师, 博士生, 研究方向为马克思主义中国化研究。

这样评价政协 “假如没有一百多年来革命运动的历史积累,尤其是三十多年来的新民主主义革命运动,便不可能有今天济济一堂的政治协商会议。”<sup>[1]51</sup>显然,周恩来认为政协会议的协商民主的精神是中国革命历史发展的结果,是历史的选择。

新中国成立后,中共成为执政党,但仍需继续巩固和扩大人民民主统一战线。中国的政治、经济、文化、社会生活中的重要问题及国家的大政方针,执政党仍然必须和各党派、各团体、各民族和社会各界人士协商,发挥协商民主的精神。这种思想在第一届政协会议上刘少奇《加强全国人民的革命大团结》的讲话有明显的体现,刘少奇指出“中国共产党和其他各民主党派、各人民团体、各少数民族、国外华侨及其爱国民主分子一起,在新民主主义的共同纲领的基础上忠诚合作,来决定中国一切重要的问题。”即使“走到社会主义……,中国共产党也一定要和各民主党派、各人民团体、各少数民族及其他爱国民主人士进行协商并共同加以决定。”<sup>[2]435</sup>李维汉认为“我国人民民主统一战线的内部关系是经过协商来调整的,国家事务中的重要问题是协商成熟后决定的,国家的选举也是经过协商提名的。正是由于在协商过程中反复地交换了意见,展开了争论,从而辨明了是非,达成了协议,在进行选举和通过议案的时候,就自然而然地常常出现最大多数一致以至全体一致的赞同和决议。”<sup>[1]222</sup>

## (二) 协商民主是人民更好地当家作主的需要

1949年中华人民共和国成立,毛泽东在天安门城楼向世界庄严宣布中国人民从此站起来了。中国人民开始当家作主。新生的政权是新民主主义政权,《中国人民政治协商会议共同纲领》规定了新中国是“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”的国家。人民民主专政是对人民实行民主,对敌人实行专政,人民当家作主是新中国民主的本质。毛泽东给新民主主义的国体和政体做了最简洁的定位:“国体——各革命阶级的联合专政。政体——民主集中制。”<sup>[3]677</sup>在各个革命阶级、阶层联合的政体里,要处理政体内部的事务,共产党必须坚持与党外人士协商合作,“才能把国事真正办好起来”,因为作为一个政治过程,协商民主尊重各种不同的利益,承认多元社会的多元利益冲突与分歧。周恩来因此反复强调“新民主主义的议事精神不在于最

后的表决,而在于事前的协商和反复的讨论。”<sup>[1]50</sup>毛泽东进一步阐述说“只有民主集中制的政府,才能充分地发挥一切革命人民的意志”。<sup>[3]677</sup>发挥一切革命人民的意志也就是实现了人民当家作主。民主集中制的政体形式暗合了中国共产党领导下的各革命阶级联合专政的阶级结构,“集中”保证了共产党的领导,“民主”保证了各阶级的联合。

## (三) 协商民主是对执政党进行民主监督的需要

早在1945年7月,延安窑洞,黄炎培问中国共产党如何才能走出兴衰更替的历史周期率的时候,毛泽东是这样回答的“只有让人民起来监督政府,政府才不会松懈。只有人人起来负责,才不会人亡政息”。<sup>[4]148</sup>民主是破解历史周期律的法宝。新中国成立后,毛泽东进一步指出“这是因为一个党同一个人一样,耳边很需要听到不同的声音。大家知道,主要监督共产党的是劳动人民和党员群众。但是有了民主党派,对我们更为有益。”<sup>[5]235</sup>民主党派和无党派人士是协商民主的重要主体,所以,毛泽东、周恩来等共产党人大力提倡共产党要主动树立对立面、“唱对台戏”,让民主党派监督共产党。

建国初期协商民主的产生与发展,是中国共产党通过建立和发展统一战线和不断实现人民行使当家作主权利以及监督执政党需要的必然结果。

## 二、协商民主的性质、原则

新中国的协商民主是一种不同于“剥削阶级政党间互相争夺”的民主,是中国共产党领导下充分保障各阶级、各社会力量最广泛团结与联合的新型民主。这样的民主性质决定了它的原则是“平等相待、民主协商”、“求同存异,兼容并包”。

### (一) 新中国协商民主的性质

新中国的协商民主是中国共产党领导下的充分保障各阶级、各社会力量最广泛团结与联合的新型民主。毛泽东说“我们的国家制度是人民民主专政,民主是商量办事,不是独裁。”<sup>[6]387</sup>新中国实行的协商民主是一种不同于“剥削阶级政党间互相争夺”的民主。周恩来对此有非常精辟的论述,他说旧民主主义议会制度“只是便于剥削阶级政党间互相争夺,互相妥协,共同分赃的制度。”<sup>[7]7</sup>它的办法是,“到开会的时候才把只有少数人了解的东西或者是临时提出意见拿出来让大家来讨论决定”,而新民主主义的民主则是“凡是重大的议案不只是

在会场提出,事先就应提出来或在各单位讨论。新民主的特点就在此。因此不是只重形式,只重多数和少数。凡是重大的议案提出来总是事先有协商的,协商这两个字非常好,就包括这个新民主的精神。”<sup>[1]17</sup>1956年12月,毛泽东在同工商界人士座谈时说“我们政府的性格,你们也都摸熟了,是跟人民商量办事的,是跟工人、农民、资本家、民主党派商量办事的,可以叫它是个商量政府。”<sup>[5]178</sup>

由此可以看出,中国共产党人已经把“协商”看成是新民主主义即人民民主的重要内涵,协商民主是中国共产党领导下的充分保障各阶级、各社会力量最广泛团结与联合的新型民主。

## (二) 协商民主的原则

### 1. 平等相待,民主协商

民主协商遵从平等议事的原则,自民主革命时期起,中国共产党就非常注意统一战线中各党派独立自主和平等原则。“保存党派和阶级的独立性,保存统一战线中的独立自主;不是因合作和统一而牺牲党派和阶级的必要权利,而是相反,坚持党派和阶级的一定限度的权利;这才有利于合作,也才有所谓合作。”<sup>[3]538</sup>

新中国成立后,人民政协、政府中都存在共产党与民主党派政治协商、合作共事的问题。中国共产党人多次强调彼此间的平等相待、民主协商。刘少奇指出“中国共产党以一个政党的资格参加人民政治协商会议”,与参加政协的各方面的代表进行协商时,是完全平等的。<sup>[2]433</sup>李维汉在人大一届三次会议上作《巩固与扩大人民民主统一战线》的发言中强调了要尊重民主党派政治自由和独立性的问题。他说“必须严格地尊重民主党派和人民团体在宪法赋予的权利义务范围内的政治自由和组织独立性,任何党派和团体对其他党派和团体的这种自由和独立都没有权利加以干涉。”<sup>[8]158-159</sup>1956年10月,中共中央统战部召开第七次全国统一战线工作会议,李维汉就在与民主党派的合作协商中出现的問題做了多次发言,强调平等协商的重要性。他说,“我们党对民主党派的政治领导,决不意味着我们党有超越它们之上的权力,决不意味着我们党可以把它们当作附属的团体,决不意味着我们党可以去命令、干涉或者控制它们。因为,各民主党派都有它们组织上的独立性,它们同我们党之间是平等的友党关系。我们党必须承认和尊重它们这种独立平等的地位”<sup>[1]233</sup>。李维汉还强调协商过程中的民主氛围。他说政协会议上要注意民主的氛围,让

政协委员能够知无不言、言无不尽,没有后顾之忧,所以“讨论问题时要注意自由辩论,百家争鸣。政协要比人大自由一点,人大是权力机关、要举手通过表决,严肃些;政协是统一战线组织,可以提出各种问题,发表各种意见,讲错了也没关系,出气也可以,发牢骚也可以。总之,政协要自由一些,像个民主之家。”<sup>[1]298-299</sup>周恩来也要求共产党员要学会与党外人士进行平等的民主协商。周恩来也认为,人民政协作为统一战线组织,要广泛听取各方面意见,只有发扬民主、广开言路,才能增进共识、加强团结。他说,在政协会议上“应该允许有不同的意见提出来,这使我们的会场在讨论中更和谐,更知道各方面的意见。这个和谐一致不是大家都说一种相同的话,而是大家说出不同的话,然后取得一致。这是最有力的一致,是最有力的团结。”<sup>[9]188-189</sup>在全国政协一届二次会议的中共党组会上,周恩来对共产党员提出了三条要求:一是在政治待遇、物质生活方面“对共产党员与党外人士应一视同仁”、“对党外人士不得歧视”;二是“要上下一致、内外一致”,“凡是要在广大群众中做的事情,就应该真诚坦地向党外人士谈清楚。对党外人士要和蔼真诚,不要虚伪”。<sup>[9]189</sup>三是“要让党外人士做到‘知无不言,言无不尽’,使他们在各种会议上敢于说话”<sup>[9]189</sup>。为了搞好民主协商,他还对党的领导与平等相待的关系作了分析,指出“共产党的领导是指党的集体领导,党的中央和党的各级领导机构的领导。起领导作用的,主要是党的方针政策,而不是个人。个人都是平等的”,“在政协里边,在我们个人的来往当中,没有领导与被领导的关系”,而是平等的关系。<sup>[9]436</sup>

### 2. 求同存异,兼容并包

“求同存异”“兼容并包”有两层含义:组织上的求同存异、兼容并包和观念、信仰上的求同存异与兼容并包。

新中国成立后,有些共产党员认为民主党派应该慢慢地与中国共产党从“有距离”到“无差别”,最终取消之,说“民主党派应是我党的外围,应是一个进步分子的团体,应由大到小、由多到少,由政治上的复杂到统一,由与我党有距离到无差别”<sup>[10]35</sup>。周恩来,毛泽东对此都进行了批评,认为“各个民主党派……都有一定的代表性……不能把民主党派搞成纯粹进步分子的组织。若都是进步分子,还有什么意义呢?”<sup>[10]35</sup>通过有不同政见的民主党派,把上层政治活动分子组织起来,“便于他

们把各个阶级的意见反映给我们”，不同利益的存在是协商的前提。

周恩来认为，因为不同的民主党派代表不同的利益需求，所以才有必要通过协商寻求共识。他说“每个党派都有自己的历史，都代表着各自方面的群众。有人要求各民主党派都和共产党一样，如果都一样了，则共产党和民主党派又何必联合呢？正因为有所不同，才需要联合。真如果各民主党派的思想作风都和共产党一样，又何必有这几个党派存在呢？”<sup>[9]20</sup>因此，“政协不是一盆清水，如果是一盆清水就没有意思了。政协就是要团结各个方面的人。”<sup>[9]261-262</sup>政协委员要代表各党派、各团体各自的利益。他指出，我们同党外人士合作存在差别是允许的，那种寻求没有差异的想法是简单而有害的，差异的存在对协商来说不是坏事反而有好处，说“只要大的方面有了共同性，小的方面存在差别是允许的”<sup>[9]20</sup>。因此“从社会主义社会到共产主义社会，只要还有党派的存在，各民主党派同共产党……求大同存小异……对人民的事业，有好处”<sup>[1]163</sup>。为了求同存异，必须学会妥协。周恩来在讲到新民主的特点时说，认为“妥协”“值得重视”。<sup>[1]18</sup>李先念也认为，与民主党派协商过程中，一定要做到“一视同仁、有所不同”<sup>[1]119</sup>。他说民主党派开会，往往会受到无理阻挠。对资本家限制多、帮助少，打击多、鼓励少。对党外干部，有的地方拒绝使用，即使使用了又不给职务，即使给了职务也不给权。同样一件事，我们党内的同志指手划脚说了算，党外人士说了就反感。这怎么说是一视同仁呢？“有所不同”，“主要指我们党有马列主义普遍真理与中国革命实践相结合的毛泽东思想，有正确的立场、观点、方法，要在中国实现社会主义，最后达到共产主义”。<sup>[1]120</sup>因此，对共产党员要求更高、更严。我们党在政治上有领导各民主党派、民主人士、民族资产阶级的资格，也有责任与他们讨论协商共同建设新中国。

### 3. 政治协商纳入决策程序

先协商后决策是新旧民主的主要区别，政治协商纳入决策程序也是中国协商民主的重要原则。“凡是重大的议案不只是在会场提出，事先就应提出来或在各单位讨论。新民主的特点就在此。因此不是只重形式，只重多数与少数。凡是重大的议案提出来总是事先有协商的。”<sup>[1]17</sup>对于国家的一切重大工作、大政方针，先由中国共产党提出建议，然后交由人民政协充分讨论、修改，再建议人民政府

执行；政协本身或政协委员提议，或常务委员会觉得某种重要措施、重大问题需要成为决议送给政府采纳实行，可以由全国委员会常务委员会自己制成决议，提交政府；各民主党派、人民团体和各界人士，提出议案或建议案，在人民政协内部讨论后，交由各相关部门参照执行或作为参考。周恩来在《关于政协全国委员会常务委员名单协商经过和政协全国委员会工作条例主要内容的报告》提到，政策的产生源于三个程序：首先，政府提出重大问题或重要措施，交到全国委员会常务委员会来协议；其次，全国委员会提议、讨论，并协商制成决议，提交政府；第三，各人民团体、各民主党派提议，经过了全国委员会常委会讨论，再行决议与推行。周恩来认为提案不管是由谁提出来的，在决策之前都要经过政协全国委员会进行协商讨论。可遗憾的是，这在当时没有形成制度。

## 三、协商民主的主要内容与表现形式

建国初期中国协商民主的主要内容与表现形式是“政治协商”、“互相监督”与“合作共事”，毛泽东、刘少奇、周恩来、李维汉等中国共产党主要领导人对此都有过不少的论述。

### （一）政治协商

政治协商是共产党员领导的多党合作和政治协商的根本内容，也是我国人民民主的重要形式。李维汉在中国共产党第八次全国代表大会上发言中指出，“政治协商是我国实现人民民主的重要方法”，“政治协商的好处在于既能实现最大多数人民的民主权利，又能尊重占少数地位的人民的民主权利，在经过充分协商之后，使各方面的政见在基本上达到适当的集中和统一。”<sup>[1]233</sup>中国共产党人非常重视在决策前与党外人士进行充分地协商讨论，认为“如果没有同有关的党外人士进行充分的协商，宁可慢一点作决定”<sup>[8]321</sup>。周恩来说过“新民主主义的议事的特点之一，就是会前经过多方协商和酝酿，使大家都对要讨论决定的东西事先有个认识和了解，再拿到会议上去讨论决定，达成共同的协议。”<sup>[1]45</sup>实践也是如此，如当时土地改革等三大运动、社会主义改造、制定宪法等重大决策，中共都事先与民主党派、无党派人士进行了讨论协商，极大地促进了党和国家决策的民主化、科学化。

### （二）互相监督

1956年，毛泽东提出中国共产党与各民主党派

“长期共存、互相监督”八字方针。周恩来认为监督的实质是民主。他说“长期共存、互相监督的方针,实际上是扩大民主。我们是六亿人口的国家。要把六亿人的生活搞好,建设社会主义,没有互相监督,不扩大民主,是不可能做得好的。”<sup>[1]260</sup> 怎样更好地开展互相监督呢?李维汉作为统战部长,对此作了较多的思考。他说,“我们必须创造一切必要的条件,以便利民主党派和无党派民主人士对我们的监督。组织定期的和不定期的视察;在人民代表大会、人民政治协商会议和其他国家机关的会议上充分展开批评和自我批评;各机关内部的我党组织同民主党派组织和民主人士之间、各有关机关同有关的民主党派、民主人士和人民团体之间,进行座谈和协商”<sup>[1]225</sup>。这些都是行之有效的措施,今天,都已经形成了相关制度。

### (三) 合作共事

共产党员同党外人士合作共事是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要内容。周恩来1950年在《长期合作,共同建设新中国》一文里明确指出“我们要长期合作,共同努力,建设新中国,完成历史所赋予的任务。”<sup>[1]196</sup> 妥善安排党外人士,这是合作共事的前提。政府工作尽可能吸纳党外人士参加。李先念1950年八月在《加强统一战线工作》中说到“为了更好地与各党派合作,必须大胆地使用党外干部。各县可以设一个党外副县长,并准备吸收几个拥护共同纲领、在社会上有声望的人担任县府委员、协商委员,或安排为参事。”<sup>[1]122</sup> 人民政协更必须充分体现其统一战线性质,坚持广泛的代表性,注意照顾到各个方面,保证党外人士占有较大比例。李维汉在1950年3月第一次全国统战工作会议上作的《人民民主统一战线的新形势与新任务》报告中,尖锐地批评了党内的关门主义倾向,强调指出政权机关中统战工作的“主要内容是建立党与非党认识的正确的合作关系”<sup>[1]155</sup>。那么怎样建立正确的合作关系呢?李维汉认为有“两个中心的问题”：“一是同党外人士沟通政策观点,二是使他们有职有权”。他说“党外人士既然担任了一定的职务,即应享有与其职务相当的权力,履行与其职权相当的责任。”<sup>[1]155</sup> 这不仅要在工作中同党外人士商量一切应该同他们商量的问题,取得大多数人的协议,然后付诸执行,而且要在共产党员和党外人士之间进行必要而适当的分工,并主动帮助党外人士做出成绩来。

## 四、中国协商民主的基本场域

协商场域是协商发生的场所,回答的是“在哪里协商”的问题。建国初期,协商民主的协商场域非常广泛,李维汉在《使政协工作活跃起来》一文中明确提到“现在有三套协商系统,人大有协商,政协有协商,国务院的国务会议有协商,还有最高国务会议”<sup>[1]147-148</sup> 还有社会领域的协商民主。

### (一) 人民政协的协商民主

中国人民政治协商会议是中国协商民主的主要平台和载体。中共主要领导人及党与国家的文献中对此有过明确的表述。

一届人大召开前,不管是全国政协还是各级协商委员会,都不是政权性质的机关,而是人民民主统一战线的组织。它们与政府的关系是协商、建议和参谋和协助政府发展工作的关系。它们是各民主党派、人民团体间团结合作和协商的机关。周恩来在《关于人民政协的性质和作用》中讲到,“在新民主主义社会里,一是革命战争,一是统一战线,这是不可缺少的建国因素”,“中国人民政治协商会议就是统一战线的组织”,“既然是组织,就应当有全体会议,全国委员会、常务委员会进行合作,下层是地方组织,这四种组织是统一战线的新组织形式,是政策大本营的司令部,它来策划将来选举,它经常是个参谋机关,全国统帅是人民代表大会,将来普选后它本身将退为单纯的策划机关”。“由全体会议产生全国委员会,全国委员会再推选常务委员会,军管时期全国委员会、地方委员会是协商的机关,军管结束后各界代表会议全体会议起着人民代表大会的作用,普选后它起协商的作用”<sup>[1]43</sup>

人大召开以后,人民政协作为单纯的协议机构保留了下来。1954年12月19日,毛泽东专门指出:政协“是全国各民族、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统一战线组织”<sup>[6]385</sup>。毛泽东还从国家制度的层面,对人大、政协在发扬社会主义民主方面的不同功能进行了比较,得出的结论是“人民代表大会是权力机关,有了人大,并不妨碍我们成立政协进行政治协商。各党派、各民族、各团体的领导人物一起来协商新中国的大事非常重要”<sup>[1]183</sup> “人大的代表性当然很大,但它不能包括所有的方面,所以政协仍有存在的必要。”<sup>[1]183</sup>。周恩来也强调“人大、政协‘两会只是有权力之分,无高低之别。……政治

地位是平等的。”<sup>①</sup>正是有了上述的指导思想,使人民政协在结束代行人大职能后不仅作为统一战线组织和协商机构而且作为一种民主形式,继续在我国政治生活中发挥了重要作用,正式形成了选举民主和协商民主相辅相成的格局。

## (二) 人大的协商民主

根据中共的制度设计,各界人民代表会议是一种政权组织形式,也是地方的协议机关。1954年人民代表大会召开前,各界人民代表会议扮演两种角色:民众议决地方兴革事宜的议决组织和地方统一战线的组织机关。其中“统一战线组织机关”体现的便是协商功能。周恩来在人民政协召开前向政协代表做的报告里指出“现在各地召开的各界代表会议,实际上就是地方的政治协商会议,也可以说就是中国人民政治协商会议的地方委员会。我们要通过这个组织来进行地方的统一战线工作。”<sup>[9]137</sup>“人民政协之后,各级人民代表会议已在各地普遍召开……会议进行要采用充分的协商方法,代表们有充分发言的权利,能够毫无顾虑地提出任何意见和批评。会议内容则应从当地实际情况出发,就大多数人民当前的迫切需要提出议案,作出切实可行的决议。会议之后,更须经过与会代表传达决议,动员人民协助政府切实执行各项决议。人民政府要经常指导和检查决议执行的程度,并在下次会议上提出报告,做到言行一致,取信于民。人民代表会议闭会后,协商委员会继续协助政府推行政策法令,协商并提出对政府工作的建议。”<sup>[11]156</sup>

普选产生的人民代表大会召开后,协商仍是其运作的重要手段。“新民主主义的政权制度是民主集中制的人民代表大会的制度,它完全不同于旧民主的议会制度,而是属于以社会主义苏联为代表的代表大会制度的范畴之内的。但是也不完全同于苏联制度,苏联已经消灭了阶级,而我们则是各革命阶级的联盟。我们的这个特点,就表现在人民政协会议的形式上。政府各部门和现在各地的人民代表会议以及将来的人民代表大会都将同样表现这个特点。从人民选举代表、召开人民代表大会、选举人民政府直到由人民政府在人民代表大会闭会期间行使国家政权的这一整个过程,都是行使国家政权的民主集中制的过程”<sup>[9]147-148</sup>。人民代表大会体现人民政协的特点即为协商。李维汉进一步说,“全国

人民代表大会或地方同级人民代表大会代表的候选名单”都要经过政协协商,“第一届全国人民代表大会选举中已经这样做了,今后仍要继续这样做”。<sup>[1]187</sup>如第一次全国代表大会第一次会议在选举前对国家领导人员名单进行反复协商。选举前,中央政治局集中各代表组联合提名的意见,提出了一批包括党内外领导人在内的国家领导人员名单。

新中国的政治制度,人大与政协一样深刻蕴含着协商的原则。

## (三) 最高国务会议的协商民主

1954年9月,新中国第一部宪法颁布,依据宪法相关规定“中华人民共和国主席在必要的时候召开最高国务会议,并担任最高国务会议主席。”“最高国务会议由中华人民共和国副主席、全国人民代表大会常务委员会委员长、国务院总理和其他有关人员参加。”最高国务会议在其存在的大约10年间,共召集了20次会议。每次会议除宪法明确规定为数不多的几个与会人员外,国家主席就某些专门事务邀请或召集一些特定人士进行研讨,人员范围是相当广泛的。如著名的第十一次(扩大)最高国务会议与会人数创造历次会议之最,达到1800多人,当时正值政协第二届全国委员会第三次全体会议开幕在即,赴京开会的政协委员“除了请假的一百零八位以外,共计六百二十一人……曾经被邀请参加了扩大的最高国务会议”。在实际政治过程中,最高国务会议作为国家最高层政治体制的一个组成部分,发挥了在国家机关之间进行必要的信息沟通、联系和意见协调的作用,是建国初期高层政治协商的重要场域。

## (四) 社会领域的协商民主

建国初期,以毛泽东为核心的中国共产党人就注意把协商民主从政治领域扩展到经济、文化、人民生活等社会领域的方方面面。如,在经济上提出了生产经营、管理民主化。1950年劳动部颁布了《关于在私营企业中设立劳资协商会议的指示》,“在私营工商企业中”,“得设立劳资协商会议的组织”<sup>[11]197</sup>;在文化上提出“百花齐放,百家争鸣”的方针,内涵了讨论、辩论、协商的意蕴,毛泽东说“百花齐放、百家争鸣的方针,是促进艺术发展和

<sup>①</sup> 政治协商会议全国委员会中国人民政治协商会议资料选集:第三册[M].北京:中国人民政治协商会议全国委员会秘书处编印,1962,第18页。

科学进步的方针。艺术上不同的形式和风格可以自由发展,科学上不同的学派可以自由争论……艺术和科学中的是非问题,应当通过艺术界的自由讨论去解决”<sup>[5]229</sup>,这显然已体现了协商民主的精神;在社会生活领域提倡用民主的方法解决人民内部矛盾。毛泽东指出,企图用行政命令的方法,用强制的方法去解决人民内部的思想问题,不但没有效力,而且是有害的。“凡是思想性质的问题,凡属于人民内部的争论问题,只能用民主的方法去解决,只能用讨论的方法。”<sup>[5]209</sup>甚至在处理中央与地方的关系时,毛泽东主张中央一定要同地方商量办事,这样才能充分发挥地方的积极性。

综上所述,建国初期中国共产党人对当时中国为什么要协商、协商什么、怎样协商、在哪里协商等问题提出了丰富的思想,涵盖了协商民主的基本问题,协商民主思想基本形成。这些协商民主思想是当今中国协商民主的理论奠基。但同时,我们也必须看到,其不足也是明显的。首先,没有提出“协商民主”概念。协商民主在新中国初期往往被表述为“政治协商”、“民主协商”、“协商合作”,甚至单用“协商”代替。其次,对于协商的政治地位、基本原则等方面论述不够。协商民主作为实现人民民主的两种基本形式之一,它与选举民主是什么关系,却几乎没有阐述;对协商的基本原则,虽论述了“平等协商”、“兼容并包”,但对于“理性”、“公开”却很少涉及。殊不知,只有满足了包容、平等、理性与公开的各项条件,协商民主的优点才能发挥出来;对于“政治协商纳入决策程序”的协商原则,

其中决策由谁提出、提出多久后协商、协商的效果评价等等具体细节都需要进一步完善;社会领域的协商思想还不太成熟,党的十三大提出构建“社会协商对话”制度就是一个发展。此外,把民主看作是推动工作的手段。“民主这个东西,有时看起来是目的,实际上,只是一种手段”<sup>[5]209</sup>。因民主是手段,对能协助政府开展的民主形式,政府需要时积极推动,否则弃之不顾。因缺乏对民主终极价值的相应关照,民主的手段要么服务于特定的目标,要么被其他手段所取代。这些问题都是我们在新时期进行民主政治建设要引起警觉的。

#### 参考文献:

- [1] 政协全国委员会研究室. 老一代革命家论人民政协[M]. 北京: 中央文献出版社, 1997.
- [2] 刘少奇. 刘少奇选集: 上卷[M]. 北京: 人民出版社, 1981.
- [3] 毛泽东. 毛泽东选集: 第2卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991.
- [4] 黄炎培. 八十年来[M]. 北京: 文史资料出版社, 1982.
- [5] 毛泽东. 毛泽东文集: 第7卷[M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [6] 毛泽东. 毛泽东文集: 第6卷[M]. 北京: 人民出版社, 1999.
- [7] 萧超然. 中国多党合作与政治协商制度专题资料汇编(一)[M]. 北京: 华文出版社, 1998.
- [8] 李维汉. 统一战线问题与民族问题[M]. 北京: 人民出版社, 1981.
- [9] 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.
- [10] 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[M]. 北京: 档案出版社, 1988.
- [11] 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.

## A Research on Consultative Democracy Thought of the Communist Party of China in the Early Period of the New China

Zhang Qing-hong

(School of Politics, South China University, Guangzhou 510640, Guangdong, China)

**Abstract:** Consultative democracy is one of the two basic socialist democracy forms in our country. In the early period of the new China, the communist party actively explored a road of democracy based on Chinese national conditions and formed comparatively abundant consultative democracy thought, in order to realize that the people are the masters and development and expand the people's democratic united front. The consultative democracy thought of the communist party mainly includes: analysis of the necessity of the consultative democracy, consultative democratic nature and principle, consultative democracy and the major content and form, consultative democracy basic field, etc. In the early period of the new China, the consultative democracy thought of the communist party of China came into being.

**Keywords:** the early period of the new China; CPC; consultative democracy; thought

(责任编辑: 邓泽辉)