

## 改革开放 40 年中国新型政党制度发展考察

刘维芳

(中国社会科学院 当代中国研究所, 北京 100009)

**摘 要：**中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是新型政党制度。改革开放以来 40 年间，中国新型政党制度经历了前后相续的四个发展阶段：改革开放初期的恢复和发展阶段，社会主义市场经济条件下的探索阶段，全面建设小康社会条件下的发展阶段，全面建成小康社会条件下的创新发展阶段。经过这四个阶段，中国新型政党制度在理论政策、相关章程和制度机制方面不断发展和完善，体现出鲜明的特色和巨大的优势。改革开放 40 年是中国新型政党制度成熟发展的 40 年，是中国共产党与各民主党派精诚合作、充分展示政治智慧、共同打造中国特色社会主义现代民主制度的 40 年，充分反映了我国政治体制改革、政治文明建设、国家治理体系和治理能力现代化建设所取得的成就。对改革开放 40 年中国新型政党制度发展的考察，证明习近平总书记关于新型政党制度的重大论断具有充分的科学性。

**关键词：**新型政党制度；多党合作；政治协商；统一战线；改革开放

**中图分类号：**D613 **文献标识码：**A **文章编号：**2096-3378 (2018) 03-0000-10

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国一项基本政治制度，是中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的伟大政治创造，是从中国土壤中生长出来的新型政党制度。这一制度与人民代表大会制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度一起，共同构成中国特色社会主义政治制度的基本构架。中国新型政党制度以 1949 年 9 月 21 日中国人民政治协商会议第一届全体会议的成功召开为标志确立下来，经过改革开放前的曲折发展和改革开放后的坚持和完善，走过了不平凡的历程。改革开放以来的 40 年间，中国新型政党制度与统一战线事业相伴，以人民政协制度为重要载体，经历了前后相续的四个发展阶段：一是改革开放初期的恢复和发展阶段，大致是从 1978 年党的十一届三中全会召开到 1992 年邓小平南方谈话和中共十四大召开前；二是在社会主义市场经济条件下对中国新型政党制度的探索阶段，大致是从 1992 年到 2002 年中共十六大召开前；三是全面建设小康社会条件下的发展阶段，大致是从 2002 年到 2012 年中共十八大召开前；四是全面建成小康社会条件下的创新发展阶段，大致是从中共十八大召开至今<sup>①</sup>。在这四个发展阶段，中国新型政党制度在理论政策、相关章程和制度机制方面不断发展和完善，体现出鲜明的特色和巨大的优势。

对于中国新型政党的历史进程，学界进行了较为广泛的研究<sup>②</sup>，主要围绕以下几个方面展开：

---

<sup>①</sup>笔者在这里参考《中国共产党统一战线史》（中共中央统战部编著，中共党史出版社、华文出版社 2017 年 7 月第 1 版）对改革开放以来统一战线历史阶段的划分。

<sup>②</sup>代表性的成果有：郑万通《人民政协六十年的光辉历程和重要启示》，《人民政协报》2009 年 9 月 17 日第 1 版；杜青林《改革开放以来我国多党合作理论和政策的创新与发展》，《中国政协理论研究》2008 年第 4 期第 4-6 页；王义保《风雨同舟，荣辱与共：中国共产党领导的多党合作和政治协商制度 30 年》，杨海蛟主编《回顾与展望——改革开放以来的中国政治发展》，人民出版社 2008 年版第 329-404 页；梁丽萍《多党合作创辉煌肝胆相照图伟业——改革开放 30 年我国多党合作制度的发展》，《理论探索》2008 年第 6 期第 8-11 页；李庆刚《中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的历史发展和重大成果——纪念中国共产党成立 90 周年》，《党政

一是改革开放以来统一战线、人民政协、多党合作等事业发展的历史脉络；二是改革开放以来统一战线、人民政协及多党合作事业所取得的成就与带来的启示；三是对继续坚持和发展中国新型政党制度的建议及展望。从内容来看，学界对改革开放 30 年期间中国新型政党制度发展的历史进程及取得成就的梳理较为全面，对重要的历史节点及重要理论政策都有所涉及，或以时间为序划分时段，或以几代领导集体相关思想为脉络展开研究，对成就和经验及建议的关注都较为全面。这些研究成果也存在一些不足，主要是理论政策文献层面的梳理较多，对中国新型政党制度过程的研究较为薄弱。从研究时段来看，大多数研究截至改革开放 30 年的 2008 年，对此后该制度的发展变化尤其是中共十八大以来的新进展未能及时反映。中共十八大以来，中国新型政党制度取得了一系列重要成果，以习近平同志为核心的党中央对中国新型政党制度作出了一系列新论断。这迫切要求学界把这些新变化放在改革开放 40 年大的历史脉络中进行考察。为此，笔者以改革开放 40 年为大背景，从理论政策、相关规章和制度机制三个方面系统梳理中国新型政党制度的历史发展，以期对我国政党制度史研究和中国特色新型政党制度实践有所裨益。

### 一、理论政策：方针不断明确，多党合作关系更加规范

改革开放 40 年来，中国新型政党制度的理论政策不断发展和完善，对理论依据、制度基础以及民主党派的性质、地位、作用和任务等问题的认识不断明确，多党合作关系进一步制度化和规范化。

“文革”结束后，在反思“文革”对多党合作事业严重破坏的基础上，中央统战部派出调查组到上海、浙江等地，就中华人民共和国成立 30 年来统一战线内部阶级关系变化等几个理论政策性问题进行调查，并形成《关于统战工作的重点转移到社会主义现代化建设上来的意见》。1979 年 3 月，中央统战部部务会议对《关于统战工作的重点转移到社会主义现代化建设上来的意见》进行广泛讨论，其间两种不同意见相持不下。1979 年 6 月 15 日，邓小平在全国政协五届二次会议开幕式上作了题为《新时期的统一战线和人民政协的任务》的讲话，全面分析和阐述了我国社会阶级状况的根本变化和由此带来的统一战线内部结构的深刻变化，对新时期统一战线的性质、构成、范围、方针和任务以及人民政协的地位和作用等问题作出了科学论断。邓小平指出新时期统一战线和人民政协的任务是：调动一切积极因素，努力化消极因素为积极因素，团结一切可以团结的力量，同心同德，群策群力，维护和发展安定团结的政治局面，为把我国建设成为现代化的社会主义强国而奋斗 [1]。这篇讲话是新时期统一战线的纲领性文献，对新时期统一战线和人民政协工作的开展具有极其重要的指导意义。该讲话发表后，有关分歧意见始告解决，一致统一到邓小平这一重要讲话精神上来。

1979 年 8 月 15 日至 9 月 3 日，中共中央统战部召开了粉碎“四人帮”以后第一次全国规模的

---

干部学刊》2011 年第 7 期第 3-6 页；李昌鉴《人民政协三十年改革发展的耀眼轨迹和未来展望》，《中国政协理论研究》2008 年第 4 期第 13-23 页等；民建北京市委《改革开放 30 年多党合作事业的新发展》，《中国统一战线理论研究会会议论文集》2008 年 11 月第 56-68 页；黎玉林《改革开放 30 年多党合作与参政党建设的新发展》，《江苏省社会主义学院学报》2008 年第 6 期第 32-35 页；韩宝柱：《改革开放 30 年多党合作政治协商理论方针政策的发展创新》，《改革开放 30 年统一战线理论与实践》（学术研讨会论文集）第 109-115 页；周挺：《改革开放以来多党合作和政治协商的理论与实践》，《重庆社会主义学院学报》2009 年第 3 期第 8-10 页；陈延武：《跨越——纪念多党合作和政治协商制度确立 60 年》，《中国发展》2009 年第 4 期第 1-10 页等。

统战工作会议——第十四次全国统战会议。这次会议总结了历史经验教训，确定了新阶段统一战线应是革命的爱国统一战线；明确了新时期革命的爱国统一战线是一个全体社会主义爱国者和一切爱国者（包括拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者）的非常广泛的联盟；明确了新时期统一战线担负着为了四个现代化和统一祖国服务的双重任务；确立了新时期统一战线的基本政策；提出要加强党对统战工作的领导等 [2]。会后，中央统战部按照中央批示精神和会议讨论形成的意见，制定了题为《新的历史时期统一战线的方针任务》的文件。为了贯彻会议和文件精神，中央统战部还于 1979 年底召开 40 多场务虚会，进行实践是检验真理唯一标准的大讨论，开展了批评与自我批评，为新时期统战工作的开展和统一战线的发展扫除了“左”的思想障碍 [3]。

中共十一届三中全会以后，经过拨乱反正，极力排除“左”的干扰，统一战线和多党合作事业重点转到为社会主义现代化建设服务轨道上来，但还存在不少问题：共产党内相当一部分干部包括一些领导干部，不重视统战工作，搞“清一色”，对民主党派和党外人士不够信任，不认真落实统战政策等情况还不同程度地存在。为了进一步肃清“左”的思想影响，适应形势发展新要求，1981 年 12 月 21 日至 1982 年 1 月 6 日，第十五次全国统战工作会议在北京举行，中共中央总书记胡耀邦在会上作了总结性讲话。胡耀邦重申统一战线仍然是中国共产党的一大法宝。他指出，爱国统一战线是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爱国者的最广泛的统一战线。他指出了爱国统一战线十个方面的统战对象和统战工作的主要任务 [4]。胡耀邦的讲话对进一步澄清在统一战线问题上的错误认识，清除“左”的思想干扰起到了重要作用。1982 年召开的中共十二大把中国新型政党制度的“长期共存、互相监督”八字方针发展为“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共” [5] 十六字方针。中国新型政党制度也第一次被庄严载入了 1982 年宪法 [6]。

为了适应改革开放新形势，确立统战工作方针任务，第十六次全国统战工作会议于 1986 年 11 月 27 日至 12 月 4 日在北京召开。本次会议认为，统一战线已经形成新格局，统一战线范围和规模进一步扩大，形成了两个范围的联盟：一个是由大陆全体劳动者、爱国者组成的，以社会主义为政治基础的联盟；一个是团结台湾同胞、港澳同胞、海外侨胞，以拥护祖国统一为政治基础的联盟，这两个联盟构成新时期统一战线的整体 [2] 499。1987 年 10 月 25 日至 11 月 1 日召开的中共十三大，明确了社会主义初级阶段的基本路线，把完善“共产党领导下的多党合作和政治协商制度”列为政治体制改革的一项重要内容 [7]。中共十三大报告对中国新型政党制度的提法为“中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度”，此后的政治报告和中共中央其他有关文件去掉了“下”字，使用“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”表述。这一调整表明了中国共产党的各民主党派不是上下级关系，而是平等协商的政治联盟关系，充分体现了中国共产党对各民主党派政治上的承认和尊重，突出了各民主党派在中国新型政党制度中的重要地位。

1989 年 1 月 2 日，政协第七届全国委员会常务委员会第四次会议通过《政协全国委员会关于政治协商、民主监督的暂行规定》，对人民政协政治协商和民主监督的目的、内容、形式等进行了具体阐述 [8]。同年 12 月 31 日，《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》出台，正式明确了中国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，是符合中国国情的社会主义政党制度；第一次明确了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的爱国者的政治联盟，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” [9]。民主党派被正式确认为中国特

色的参政党，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度被正式确认为中国特色社会主义的政党制度，这样两个新的定位从根本上解决了中国新型政党制度存在和发展的理论根据和政治基础问题。这就使多党合作超出了一般意义上统一战线范畴，上升到国家政治制度和政党制度的层面。

建立社会主义市场经济体制的改革目标使统一战线面临新的历史条件和社会环境，也意味着面临新的机遇和挑战。1993年，中央统战部组织18个调查组分赴全国25个省市区，就新形势下统一战线新情况、新问题和建立社会主义市场经济体制对统一战线的影响进行了为期3个月的调查，形成了《中共中央统战部关于新形势下的统一战线工作调研情况综述》[10]。该报告提出了建立社会主义市场经济体制下统一战线工作对象发生的新变化，并从提高全党对统战工作认识和做好各领域统一战线工作等方面提出相关思路 and 对策。1993年3月，八届全国人大一次会议通过宪法修正案，把“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”写入序言[11]。由此，中国新型政党制度得到宪法认可和保障。

2000年12月，在第十九次全国统战工作会议上，江泽民提出新世纪党对统一战线的基本要求。江泽民指出，统一战线作为党的一个重要法宝，绝不能丢掉；作为党的一个政治优势，绝不能削弱；作为党的一项长期方针，绝不能动摇。衡量中国的政治制度和政党制度，最根本的是要从中国的国情出发，从中国革命、建设和改革实践的效果着眼：一是看能否促进社会生产力的持续发展和社会全面进步；二是看能否实现和发展人民民主，增强党和国家的活力，保持和发挥社会主义制度的特点与优势；三是看能否保持国家政局的稳定和社会安定团结；四是看能否实现和维护最广大人民的根本利益[12]。在这次会议上，江泽民还明确提出：“在改革开放的进程中，在党的富民政策指引下，通过诚实劳动和合法经营先富起来的个体劳动者和私营企业主，不仅是党和政府的政策允许的，也是光荣的。他们为建设有中国特色社会主义事业贡献了力量，应该受到社会的尊重。”[12] 151-152 他肯定了私营企业主等新的社会阶层人士的社会属性和政治地位，这对于澄清认识、统一思想和团结新的社会阶层人士共同致力于社会主义现代化建设具有重要的意义。

进入21世纪，国际国内形势发生了复杂而深刻的变化，出现了许多新情况新问题，对中国新型政党制度提出了新的要求。2005年2月18日，中共中央颁布《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》，明确坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是建设社会主义政治文明的重要内容；概括了我国多党合作和政治协商的重要政治准则；提出要坚持把发展作为多党合作和政治协商的根本任务，并进一步肯定了民主党派的重要作用。该文件指出，民主党派“是发展先进生产力、社会主义民主政治、社会主义先进文化和构建社会主义和谐社会的一支重要力量，也是实现祖国统一、民族振兴的一支重要力量”[13]。

中共十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视统一战线和多党合作。习近平总书记强调，进一步准确把握人民政协性质定位，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道的作用，围绕团结和民主两大主题，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设。《中国共产党统一战线工作条例（试行）》规定：“统一战线是中国共产党凝聚人心、汇聚力量的政治优势和战略方针，是夺取革命、建设、改革事业胜利的重要法宝，是增强党的阶级基础、扩大党的群众基础、巩固党的执政地位的重要法宝，是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要法宝。”中国共产党对统一战线重要法宝作用的认识提升到新的高度。在中央统战工作会议上，习近平总书记对中国新型政党制度作出了重大论断：几十年的实践证明，这个制度是适合我国国情的，植根于我国土壤，构成了中国特色社会主义制度的一个鲜明特色。

2015年至2017年，中共中央先后印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》《中国共产党统一战线工作条例（试行）》《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》《关于加强政党协商的实施意见》《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》等规范性文件，对统一战线及多党合作作出了一系列新的规定。它们主要包括：明确了社会主义协商民主的基本内涵和本质属性，阐明加强社会主义协商民主建设的指导思想、基本原则、渠道程序和重要意义，对新形势下开展政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商进行部署；对统一战线的性质、地位作用作出新概括，对统战工作的指导思想、主要任务、范围和对象进行新完善；明确了加强人民政协协商民主建设的重要意义、指导思想、重要原则、内容和形式；详细规定政党协商的指导思想、重要意义、内容、形式、程序、保障机制，提出了政党协商的三种主要方式——会议协商、约谈协商和书面协商；规定人民政协协商式监督八个方面的主要内容、主要形式以及程序机制等。

综上，改革开放40年来中国新型政党制度在坚持统一战线重要法宝作用认识下取得了一系列进展，理论政策方针不断发展，地位作用进一步加强，彰显中国社会主义制度体系的鲜明特色，增强中国特色政党制度的国际话语权。

## 二、相关章程：适应时代需要，不断修改完善

中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式，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。人民政协作为统一战线和多党合作的重要平台，政协章程的修改完善反映出中国新型政党制度的发展。改革开放40年来，为适应新形势和新任务的需要，与宪法及有关法律规定相衔接，政协章程进行了几次比较大的修改。

1978年2月24日至3月8日召开的政协五届一次会议，对1954年制定的《中国人民政治协商会议章程》进行了修改，修改了原章程的总纲部分，对原章程的组织部分也作了必要修改，增写了工作总则一章[14]。修改后的政协章程具体阐述了政协的性质和作用、任务和政协民主协商的政治基础、政协的共同准则、工作总则以及关于政协的地方委员会等内容[15]。这部章程对于恢复和开展政协工作起了一定作用，但在某些内容上仍然受到“左”的指导思想的影响，沿袭了“文革”时期一些错误理论和提法。

中共十一届三中全会以来，随着国家政治、经济、文化等方面巨大变化，人民政协组织和工作有了很大发展。中共十二大提出了党在新历史时期的总任务，为中国共产党领导的多党合作确立了新的共同政治基础与奋斗目标。1982年11月24日至12月11日，全国政协五届五次会议召开，通过了《中国人民政治协商会议章程》，同时废止1978年3月8日全国政协五届一次会议通过的政协章程。新政协章程在总结人民政协成立以来正反两方面经验的基础上，依据宪法和中共十一届三中全会以来的方针政策，对人民政协性质、任务、作用以及工作总则和组织总则等问题作出了新的规定。一是进一步阐明人民政协的性质：“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织。”[16]二是明确了人民政协在新历史阶段的任务，对人民政协的具体任务作出了明确的规定。三是阐述了人民政协主要职能作用<sup>①</sup>。这是人民政协历史上第一次对人民政协的主要

---

<sup>①</sup>时任政协章程修改委员会副主任委员刘澜涛在政协章程修改草案的说明中强调：“根据历史经验，人民政协的主要职能是对国家的大政方针和地方重要事务以及群众生活、统一战线内部关系等重要问题进行政治协商，

职能作出明确的阐述。四是进一步规定了学习的自愿原则。此外，新政协章程还就人民政协各级组织的关系、主席会议、地方委员会设立等问题分别作出了规定。这次章程修订进一步明确了人民政协的性质是中国人民爱国统一战线的组织，是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式，首次确定了人民政协遵循中国共产党同民主党派和无党派人士“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的十六字方针，明确规定了人民政协对国家大政方针和群众生活重要问题进行政治协商，并通过建议和批评发挥民主监督的作用等内容。这是人民政协进入新时期以后符合各方面实际的比较完备的一部章程。

1994年3月19日，中国人民政治协商会议第八届全国委员会第二次会议通过了《中国人民政治协商会议章程（修正案）》，在有关段落和条款中补充了建设有中国特色社会主义的理论、社会主义初级阶段的基本路线、社会主义市场经济等内容；在肯定人民政协是中国人民爱国统一战线组织的同时，进一步肯定了它是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构；明确规定人民政协的主要职能为政治协商、民主监督，组织参加本会的各党派、团体和各族各界人士参政议政等[17]。这次章程修改把“参政议政”和“政治协商、民主监督”一起明确为人民政协的主要职能。

2000年3月11日，政协第九届全国委员会第三次会议通过了《中国人民政治协商会议章程修正案》。《章程》对总纲第五自然段、工作总则第三条分别进行了修改，并在工作总则中新增一段作为第四条，对工作总则第九条进行了修改[18]。修订后《中国人民政治协商会议章程》实现了同修改后的宪法的衔接，增加了人民政协是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构等内容。

21世纪以来，人民政协事业取得很大发展，各级政协在履行职能实践中积累了比较成熟的经验，同时遇到一些需要进一步明确和规范的问题，这些都对政协章程提出了新的要求，政协章程的修改再次提上议事日程。2004年3月12日，政协十届全国委员会第二次会议通过《中国人民政治协商会议章程修正案》。这次修改章程是为了与中共十六大新要求及新修订的党章和正在修订的宪法相衔接。通过修改，章程增加“三个代表”重要思想的表述；体现中共十六大确立的有关重大理论观点和重大方针政策；增加了“社会主义事业的建设者”的内容；增加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的内容；增加了团结和民主是人民政协两大主题的内容；规范对人民政协性质和主要职能的表述；增加了界别设置的内容；进一步明确了政协委员的条件、义务和产生程序等。此外，本次章程修改还对一些重要的工作程序进行规范，修改了一些不够准确、不够完善的表述，对一些文字和提法作了修改、完善[19]。

2004年修订的政协章程总体上适应人民政协工作的需要，但政协章程只有不断适应新形势、吸纳新经验、体现新成果、作出新规范，才能更好地推动人民政协工作，才能更好地发挥中国新型政党制度的功能。2018年3月15日，中国人民政治协商会议第十三届全国委员会第一次会议通过了《中国人民政治协商会议章程修正案》。这次政协章程修改的重要成果是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，充分体现中共十九大提出的重要思想、重要观点、重大判断、重大举措。政协章程修正案充实完善人民政协的重要任务是“按照中国特色社会主义事业‘五位一体’

---

并通过提出建议和批评，发挥民主监督的作用。”（参见《统一战线内部集体智慧的结晶刘澜涛就政协章程修改草案作说明》，《人民日报》1982年11月25日第2版）

总体布局和‘四个全面’战略布局，维护和发展安定团结的政治局面，不断促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明的协调发展，为实现‘两个一百年’奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗”。政协章程修正案在人民政协“是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是我国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式”的表述后，增写“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”的内容。同时，政协章程修正案在相应位置增写人民政协是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要政治形式和组织形式；人民政协是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构；人民政协必须坚持中国共产党领导，坚持人民政协性质定位，坚持大团结大联合，坚持发扬社会主义民主等内容 [20]。

总之，随着改革开放以来中国特色社会主义事业的不断推进，同时为与同一时期的宪法、党章及其相关法律法规相协调，并体现出历代中央领导集体的新思想、新决策和新论断，体现出中国共产党领导的多党合作和政治协商的新特点、新要求和新成果，《中国人民政治协商会议章程》不断得到修改和补充，并在国家治理体系和治理能力现代化进程中不断走向规范和成熟，进而助力中国新型政党制度成熟和定型。

### 三、制度机制：渠道不断拓展，内容不断丰富

改革开放 40 年来，中国新型政党制度的制度化、规范化、程序化成为社会主义政治制度自我完善和发展的重要内容，全方位、多层次、宽领域特点日益凸显。这其中的重要体现是具体协商制度和机制的健全和发展。

中华人民共和国成立初期，我国多党合作建立了“最高国务会议”“双周座谈会”“协商座谈会”等具体制度机制，以加强中国共产党与各民主党派、无党派人士之间的沟通与协商，发挥各民主党派、无党派人士在我国政治生活中的重要作用。其中，“最高国务会议”和“双周座谈会”较具有代表性。“最高国务会议”是依据 1954 年宪法规定而设立的，在新中国成立初期召开了 20 次 [21]，此后再未查到有关会议召开的记载。双周座谈会从 1950 年 4 月到 1966 年 7 月，全国政协共举行了 114 次 [22]。“文革”开始后，双周座谈会停止开展。

1979 年 12 月，邓小平批准了全国政协机关党组关于举行“双周座谈会”问题的报告，使“双谈”的传统得以延续。此后，民主党派及无党派人士就国家的大政方针积极建言献策，对国家政治经济和社会发展作出了重要贡献。在 1978 年 5 月思想政治战线开展的关于“真理标准问题”的讨论中，政协全国委员会组织部分委员、各民主党派负责人和各界爱国人士近 200 人分别进行了学习和讨论。这对于肃清林彪、“四人帮”在统一战线方面的不良影响，调动一切积极因素，团结一切可以团结的力量，起到了良好的作用。1979 年 10 月下旬开始，政协各组和有关各民主党派、全国工商联分别邀请在京部分党派成员和所联系的知识分子开了 24 次座谈会，对落实知识分子政策，调动广大知识分子积极性问题建言献策 [23]。1980 年 11 月至 1981 年 1 月，政协全国委员会先后举行主席扩大会议、副主席座谈会、有关工作组座谈会，就林彪、江青反革命集团两案的审判问题和最高人民法院特别法庭对林彪、江青反革命集团案 10 名主犯判决问题进行了讨论。1982 年 6 月 15 日至 7 月 8 日，政协全国委员会又连续举行 7 次《中华人民共和国宪法》的修改草案专题座谈会，讨论统一战线和人民政协问题、中国社会主义经济制度和社会主义现代化建设问题、发扬社会主义民主和维护社会主义法制问题、教育和文化事业以及知识分子在四化建设中的作用问题、公民的基本权利和义务问题、民族、宗教、国旗、国徽问题 [24]。这一时期全国政协召集

的座谈会主要围绕以下主题展开：加强统一战线和人民政协的工作，总结交流地方政协工作的经验，推动政协工作创新发展；国家经济发展重大问题和科教文卫方面问题；社会治安问题等。

2005年7月至2012年9月，全国政协连续开展了11次专题协商座谈。围绕国家政治、经济、文化和社会生活的重大问题向民主党派、无党派等人士征求意见。11次专题协商几乎涵盖了这一时期国家的所有重大战略，既有涉及国家发展总体规划的专题协商，也有涉及地区发展战略的专题协商，还有关系国家重大经济政策的协商；既有国家文化、科技发展战略的协商讨论，也有围绕社会管理展开的协商座谈等。通过以上协商座谈，中共中央广泛征求各民主党派和无党派人士对党和国家重大方针政策的意见和建议，发挥人民政协政治协商、参政议政、民主监督的职责。

中共十八大提出：“健全社会主义协商民主制度。要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展”；“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”[25]。中共十八届三中全会更是明确提出“增加协商密度，提高协商成效”[26]的新要求。为此，第十二届全国政协继续探索专题协商的实现形式，在广泛充分征求各民主党派、各专门委员会意见和建议的基础上，在继承历史传统的基础上有所创新，建立了“双周协商座谈会”制度。从1966年停止到2013年重启，时隔47年，“双周座谈会”这一在“文革”开始后淡出政治舞台的参政议政重要渠道重新出现在公众视野中，至2017年11月7日，已举办了76次。“双周协商座谈会”年度计划安排由全国政协主席办公会议讨论后报请中共中央正式批准，在议题选择上坚持“小题目作大文章”，坚持研究党和国家的重大关键性课题，研究涉及人民群众根本利益的战略课题。从协商的内容和主题来看，“双周协商座谈会”聚焦经济社会发展重大问题，紧扣重大举措的出台和贯彻建言献策，充分发挥了人民政协作为协商民主重要渠道的作用，契合了中共十八大以来以习近平同志为核心的党中央全面深化改革、切实推进国家治理体系和治理能力现代化的协商需求。“双周协商座谈会”与每年一次的政协全体会议、每季度一次的政协常委会、每月一次的主席会议功能互补，改变了过去“年委员、季常委、月主席”的状况，拓宽了协商民主的渠道，有利于协商民主的制度化发展。

中共十八大以来，在定期举办“双周协商座谈会”及政协相关例行会议的基础上，协商渠道得到进一步拓展：从国家政权机关、政协组织和党派团体3个协商渠道扩展为5个，形成立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商；再从5个协商渠道进一步扩展为7个，提出重点加强政党协商、政府协商、政协协商，积极开展人大协商、人民团体协商、基层协商，逐步探索社会组织协商。与此同时，协商主体更加广泛，协商形式更加多样，协商内容更加丰富，协商层次更加明晰，协商制度不断完善，协商效果日益凸显。程序合理、环节完整的协商体系不断形成。

民主监督职能进一步得到强化。中共十八大以来，人民政协发挥协商式监督特色优势，重点监督党和国家重大改革举措、重要决策部署贯彻执行情况，通过调研察看发现问题，围绕履责不力提出批评，针对问题不足督促改进。全国政协于2016年和2017年连续两年围绕精准扶贫、精准脱贫召开专题议政性常委会议。在监督形式上，各民主党派中央分别对口8个全国贫困人口多、贫困发生率高的中西部省区开展脱贫攻坚民主监督。开展脱贫攻坚民主监督，是中共中央赋予各民主党派的重要使命，也是各民主党派中央首次对国家重大战略决策进行专项监督。在监督内容上，脱贫攻坚民主监督聚焦脱贫攻坚政策举措落实的六方面重要内容，包括贫困人口精准识别情况、贫困人口精准脱贫情况、贫困县摘帽情况、落实脱贫攻坚责任制情况、重大政策措施执行情况

况和扶贫资金项目管理使用情况 [27]，很好地发挥了中国新型政党制度的监督职能。

#### 四、结 语

改革开放 40 年是中国新型政党制度成熟发展的 40 年，是中国共产党与各民主党派精诚合作、充分展示政治智慧、共同打造中国特色现代民主制度的 40 年，是在中国共产党领导下各政党不断从新的历史起点出发的 40 年。改革开放以来 40 年间，中国新型政党制度不断发展，充分反映了我国政治体制改革、政治文明建设和国家治理体系现代化建设所取得的巨大成就，也体现了自身的鲜明特色和巨大优势。正如习近平总书记指出的，我国的新型政党制度，新就新在它是马克思主义政党理论同中国实际相结合的产物，能够真实、广泛、持久代表和实现最广大人民根本利益、全国各族各界根本利益，有效避免了旧式政党制度代表少数人、少数利益集团的弊端；新就新在它把各个政党和无党派人士紧密团结起来、为着共同目标而奋斗，有效避免了一党缺乏监督或者多党轮流坐庄、恶性竞争的弊端；新就新在它通过制度化、程序化、规范化的安排集中各种意见和建议、推动决策科学化民主化，有效避免了旧式政党制度囿于党派利益、阶级利益、区域和集团利益决策施政导致社会撕裂的弊端。它不仅符合当代中国实际，而且符合中华民族一贯倡导的天下为公、兼容并蓄、求同存异等优秀传统文化，是对人类政治文明的重大贡献 [28]。

对改革开放 40 年中国新型政党制度的历史考察，证明了习近平总书记的上述论断是符合实际的科学论断。40 年来，中国新型政党制度伴随统一战线事业的推进，在理论政策、相关规章和制度机制上不断发展和完善，并借助人民政协这一平台最广泛地汇集各党派的智慧和力量，凝聚最大公约数，画出最大同心圆。中共十八大以来，各民主党派围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，聚焦供给侧结构性改革、新型城镇化和“一带一路”建设、脱贫攻坚等重大问题，深入考察调研，积极建言献策，形成了人民的事业人民共同商量的生动局面。中国特色社会主义进入新时代，要求坚定不移巩固和发展中国新型政党制度，发挥中国多党合作独特优势，发展中国特色社会主义民主政治。中国新型政党制度将为决胜全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦作出更大的贡献。

#### 参考文献：

- [1] 邓小平文选：第 2 卷 [M]. 北京：人民出版社，1994：187.
- [2] 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 [G]. 北京：档案出版社，1988：438-439.
- [3] 中共中央统战部. 中国共产党统一战线史 [M]. 北京：中共党史出版社，华文出版社，2017：347-348.
- [4] 胡耀邦文选 [M]. 北京：人民出版社，2015：342-343.
- [5] 中共中央文献研究室. 十二大以来重要文献选编：上 [G]. 北京：中央文献出版社，2011：30.
- [6] 中华人民共和国宪法（一九八二年十二月四日中华人民共和国第五届全国人民代表大会第五次会议通过 [N]. 人民日报，1982-12-05（1）.
- [7] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编：上 [G]. 北京：中央文献出版社，2011：38.
- [8] 政协全国委员会关于政治协商、民主监督的暂行规定 [J]. 中华人民共和国国务院公报，1989（1）.
- [9] 中共中央文献研究室. 十三大以来重要文献选编：中 [G]. 北京：中央文献出版社，2011：244-245.
- [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（1988-1998）[G]. 北京：华文出版社，1998：149-150.
- [11] 中共中央文献研究室. 十四大以来重要文献选编：上 [G]. 北京：中央文献出版社，2011：181.

- [12] 江泽民文选：第3卷 [M]. 北京：人民出版社，2006：143-144.
- [13] 全国政协负责人就学习贯彻落实《中共中央关于加强人民政协工作的意见》答记者问 [N]. 人民日报，2006-03-03 (4).
- [14] 韦国清. 关于修改中国人民政治协商会议章程的说明——一九七八年三月三日在中国人民政治协商会议第五届全国委员会第一次会议上所作的说明 [N]. 人民日报，1978-03-10.
- [15] 中国人民政治协商会议章程（一九七八年三月八日中国人民政治协商会议第五届全国委员会第一次会议通过）[N]. 人民日报，1978-03-10 (1).
- [16] 中国人民政治协商会议章程（一九八二年十二月十一日中国人民政治协商会议第五届全国委员会第五次会议通过）[N]. 人民日报，1982-12-12 (2).
- [17] 就《政协章程（修正案草案）》政协副主席胡绳答记者问 [N]. 人民日报，1994-03-10 (2).
- [18] 中国人民政治协商会议章程修正案（2000年3月11日政协第九届全国委员会第三次会议通过）[N]. 人民日报，2000-03-12 (2).
- [19] 政协章程修正案（草案）提交政协大会审议 郑万通就草案作说明 [N]. 人民日报，2004-03-08 (2).
- [20] 全国政协办公厅负责人就《中国人民政治协商会议章程修正案》答记者问 [N]. 光明日报，2018-03-28 (9).
- [21] 李林. 最高国务会议组织结构及其功能探析 [J]. 中共党史研究，2005 (1)：62-69.
- [22] 郑万通. 人民政协六十年的光辉历程和重要启示 [N]. 人民政协报，2009-09-17 (1).
- [23] 全国政协工作组办公室. 中国人民政治协商会议全国委员会工作组资料选编 [G]. 北京：中国文史出版社，1987：336.
- [24] 《当代中国的人民政协》编辑部. 当代中国的人民政协 [M]. 北京：当代中国出版社，2009：416.
- [25] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编：上 [G]. 北京：中央文献出版社，2014：21.
- [26] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过）[J]. 求是，2013 (22)：3-18.
- [27] 廉维亮，檀芳，姚辉. 发挥党派优势 助力脱贫攻坚——各民主党派中央开展脱贫攻坚民主监督工作综述 [N]. 人民政协报，2017-10-10 (1).
- [28] 习近平在看望参加政协会议的民盟致公党无党派人士侨联界委员时强调 坚持多党合作发展社会主义民主政治 为决胜全面建成小康社会而团结奋斗 汪洋参加看望和讨论 [N]. 人民日报，2018-03-05 (1).

责任编辑：林华山

DOI: 10.13946/j.cnki.jcqiis.2018.03.003

作者简介：刘维芳，中国社会科学院当代中国研究所政治史研究室研究员，博士。

引用格式：刘维芳. 改革开放40年中国新型政党制度发展考察 [J]. 统一战线学研究，2018 (3)：00-00.