

论中国政党体制中的合作共事

陈 春 龙

中国共产党领导的多党合作的政党体制，是我国的一项基本政治制度。这种合作，目前主要体现为中国共产党吸收各民主政党的部分成员，参加国家权力机关、行政机关和司法机关并与之合作共事。对这种合作共事的理论依据、历史演变和表现形式进行研究，对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，具有重要意义。

(--)

在无产阶级领导的国家政权中，坚持实行共产党与非共产党人士的合作共事，是中国共产党的一项长期的根本政策，是马克思主义普遍原理同中国革命和建设具体实践相结合的产物。

1874年，马克思和恩格斯在长期考察和研究英、法、德等国的政治、社会和历史条件的基础上，提出无产阶级实现政治统治的两种设想：一是在无产阶级占人口多数的国家，“直接建立这种统治”；二是在农民和城市小资产者占人口多数的国家，“间接建立这种统治^①”。所谓“间接统治”，即不是由无产阶级一个阶级掌握国家政权，而是由无产阶级与农民、城市小资产阶级等结成联盟，建立无产阶级领导的，各劳动者阶级参加的国家政权。以毛泽东为首的中国共产党人，创造性地将马克思主义“间接统治”的理论，运用到中国国家政权建设上，取得了成功的经验。

中国共产党领导的国家政权建设，开始于第一次国内革命战争时期的农村革命根据地。由于当时大资产阶级背叛革命，民族资产阶级离开革命阵营的严峻情况和中共党内“左”倾错误思想的指导，根据地在政权建设上生硬地套用苏俄模式，称为“中华苏维埃工农民主共和国”，排斥民族资产阶级和城市上层小资产阶级，形成清一色的工农民主专政的局面。

1935年12月，中共中央政治局瓦窑堡会议，清算了党内的“左”倾错误，提出以“人民共和国”取代“工农民主专政”。1936年8月，中共中央在《中国共产党致中国国民党书》中，又将“人民共和国”改称为“民主共和国”。同年9月，中共中央对“民主共和国”作出正式解释，第一次提出阶级联盟的国家政权的观点。中共中央明确指出：民主共和国“包括无产阶级、农民、城市小资产阶级、资产阶级及一切国内同意民族和民主革命分子，它是这些阶级的民族和民主革命的联盟。^②”1940年左右，毛

泽东进一步指出：中国革命根据地的民主政权，“既不是资产阶级一个阶级的专政，也不是无产阶级一个阶级的专政”，而必须是也只能是无产阶级领导下的几个民主阶级联合专政的“统一战线的政权”^③。

在“统一战线政权”思想的指导下，1940年3月中共中央关于根据地政权问题的指示中规定：各级政权机构和政府机关实行“三三制”原则，即在成员配备上，代表无产阶级和农民的共产党员、代表小资产阶级的非中共左派进步分子、代表资产阶级和开明绅士的中间分子各占三分之一。例如，1941年陕甘宁边区第二届参议会选举出的边区政府委员18人中，共产党员只占6名；选举出的9名常驻参议员中，共产党员3人，非中共人士6名。“三三制”的提出和实施，与国民党管辖区的一党专政形成了鲜明对照，在人民的心目中树立了“民主中国的模型”^④。直到解放战争时期，中共领导的各革命根据地的政权，仍然坚持“三三制”政策。

（二）

1949年，中国共产党取得了军事上的伟大胜利，将国民党反动势力从大陆上驱逐出去。这样，中国共产党就由领导零星分散的根据地政权的政党，成为掌握除台湾省外的全国政权的唯一执政党。中国的各民主阶级、民主政党都接受这个客观事实，并表示服从共产党的领导。这个新的历史特点，决定了我国国家政权的实质是无产阶级（经过共产党）专政。

但是，在建国初期，我国国家政权的形式仍然保留着统一战线的联合政府的特点。以1978年中共十一届三中全会为转折点，我国的统一战线在新的历史时期获得恢复和发展。在国家政权中共产党与非中共人士的合作共事，又呈现出生机勃勃的大好局面。1982年《宪法》对国家政权性质的表述，由1954年《宪法》的“工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主国家”，改变为“工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”。再加上《宪法》序言中关于“人民民主专政，实质上即无产阶级专政”的表述，彻底抹掉了任何“联合政府”的色彩，所以，从法律上说，我国的各级人民代表大会和人民政府，不是由中国共产党和各民主政党及无党派民主人士联合组成的。共产党和各民主政党都不是以政党的名义和议会党团的形式参加人民代表大会，人民代表大会的构成，也不以党派划分席位。各级政府的产生既不是由共产党以执政党身份单独组建，也不是共产党和各民主政党联合组阁，而是共产党主动吸收各民主政党的部分成员参加国家政权机关的工作。例行作法是：由中共中央政治局就全国人大和国务院的主要领导职位提出推荐名单，同各民主政党、无党派民主人士协商后，交由全国人民代表大会选举决定或任命。

自1979年以来，中共中央多次下达专门文件，强调要切实作好非中共人士在政府安排领导职务的工作。建国初期，中共在政权机关中举荐和安排非中共人士，“以有帮助无妨碍为原则”^⑤。对政治上有影响有代表性的爱国民主人士，一般都给予适当安排。现在，在各级政权机构和政府机关中安排非中共人士担任领导职务，已从原来意义上的“安排”，发展为向四化建设和统一祖国事业举荐有政治影响、有真才实学的人才。因此，中共举荐安排的条件也有相应的变化。1986年3月，中共中央书记处指出：党外人士安排，要树立新观念，放宽视野，全面布局，安排一批新人，多安排一些在台湾、港

澳和海外有影响的人士。逐步实现新老交替，以适应爱国统一战线的新发展。人民代表大会是国家权力机关，中共向各级人大推荐的党外候选人，主要是有一定影响和社会声望、有参政议政能力的专家和社会活动家。选拔担任各级政府领导职务的党外人士，要根据中共有关文件的规定，积极物色基本符合干部四化条件的民主政党成员、非党知识分子和其他党外人士；对与中共合作、共同奋斗几十年的党外老朋友，要特别尊重，分别不同情况作出妥善安排。

1990年6月14日，中共中央总书记江泽民在同出席全国统战工作会议代表座谈时指出：现在中央对统一战线的方针、任务和基本政策是非常明确的。当前的关键，是要扎扎实实地不折不扣地抓贯彻落实。他强调，举荐党外人士在政府和司法机关担任实职的工作，必须抓紧。人大、政协的党外人士安排，也一定要保证适当或一定的比例。当然，举荐、安排党外干部必须讲条件，必须坚持标准。但现在普遍性的问题是，党外干部的实职安排不是多了，而是少了。希望各级党委采取切实措施，做好这方面工作。

(三)

在中共中央坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度精神的指引下，各民主党派成员同中国共产党的合作共事，主要体现在下述两方面：

1、在国家权力机关的合作共事：人民代表大会是我国人民行使国家权力的机关。既然现阶段民主政党的成员是人民的组成部分，如果他们当选为人民代表，自然可以进入国家权力机关行使人民的权力；但是同时，他们又是民主政党的成员，因之他们在国家权力机关工作时的身份，又与其他非民主政党成员的人大代表不同。尽管同是在人民代表大会工作，他们的工作却又体现了与执政党中国共产党合作共事的精神。

自然，我国各民主党派所处的非执政党的地位，又决定了他们参加国家权力机关的工作，不能以政党的名义，只能以政党成员的身份参与。关于这一点，《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》规定：“民主党派成员、无党派人士中的人大代表在人大中以人民代表的身份，依照《宪法》及《全国人民代表大会组织法》、《全国人民代表大会议事规则》等法律进行活动。”

为了体现多党合作共事的精神，进一步发挥各民主党派成员和无党派人士在国家权力机关中的作用，使民主党派成员和无党派人士在依据《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》进行的人民代表的选举中得到照顾，中共中央的《意见》规定：“要保证民主党派成员、无党派人士在全国人大代表中”占有适当比例，“在省、自治区、直辖市的人大中应保证民主党派成员、无党派人士占适当比例。在市、州、县人大中应保证无党派人士占适当比例。在有民主党派组织的市、州、县应保证民主党派成员在人大中占适当比例。”

此外，中共中央还要求，应保证民主党派成员和无党派人士，“在人大常委会委员和人大常设专门委员会委员中占有适当比例，并可聘请有相当专长的民主党派成员、无党派人士担任专门委员会顾问。”“人大、人大常委会在组织关于特定问题的调查委员会，人大各专门委员会在组织有关问题的调查研究时，吸收人大代表中的民主党派成员和无党派人士参加，并可聘请民主党派、无党派的专家。”

由于在各级国家权力机关担负主要领导职务的大多数成员是中共党员，他们在同民

主政党成员和无党派人士的合作共事中占有主导地位。所以，中共中央规定：“中共人大党组成员应与担任人大领导职务的民主党派和无党派人士经常交流情况，沟通思想，交换意见。”

中共十一届三中全会以后，中国共产党与各民主党派成员和无党派人士，在国家权力机关的合作共事中出现了新局面。据1988年统计，在全国人大代表2970人中，民主党派和无党派人士有540名，占18.2%；全国人大常委会中，有非中共副委员长9人、常委29人，分别占其总数的47%和24%；各省、市、自治区人大常委会中，有非中共副主任79人，占其总数的26%。在《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》下达以后，中共各级组织积极贯彻执行，据中共中央机关报《人民日报》公布的数字，截至1990年9月30日，在全国人民代表大会和省级人民代表大会担任副部级以上领导职务的民主党派和无党派人士已有66人^⑦。

2、在国家行政机关和司法机关的合作共事：民主党派成员和无党派人士担任国家行政机关和国家司法机关的领导职务，同在这些机关主持工作的中共党员合作共事，是实现共产党领导的多党合作的一项重要内容。

早在建国初期，共产党就邀请各民主党派和无党派的代表人物参加中央和地方各级政府的工作。后来几经曲折，并经过相当长时间的停顿以后，以1988年中国民主建国会副主席被任命为监察部副部长为开端，吸收非中共人士担任国家行政机关和司法机关领导的工作再度展开。

《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》规定：“民主党派成员和无党派人士担任国家和政府的领导职务，是实现共产党领导的多党合作的一项重要内容。应采取切实措施，选配民主党派成员、无党派人士担任国务院及其有关部委和县以上地方政府及其有关部门的领导职务。”“推举符合条件的民主党派成员和无党派人士担任检察、审判机关的领导职务。”其选配原则是：“选配民主党派成员和无党派人士担任政府领导职务，坚持德才兼备原则和干部“四化”方针。考虑到目前的实际情况，对民主党派成员、无党派人士的年龄要求 and 任职资历可适当放宽。中共各级党委统战部门、组织部门和政府人事部门要对民主党派推荐的合适任职条件的人选，做好考察和培养工作。”中共中央的《意见》还要求在政府部门任职的共产党员和非共产党人士，“必须严格遵守政纪、法纪，全心全意为人民服务。中共组织及中共党员尤其是领导干部，应当尊重非共产党人士的职权，同他们建立起良好的合作共事关系。”

《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》下达和发表后，积极物色、选配民主党派和无党派人士担任政府和司法部门领导职务的工作，普遍被提上议事日程。截至1990年9月30日，全国已有18名非中共人士在国务院部委、省级人民政府和司法机关担任领导职务，即监察部、劳动部、农业部、轻工业部、纺织工业部五个部的副部长，审计署副审计长，最高人民法院副院长，北京、上海、辽宁、黑龙江、安徽、江苏、湖北、江西、甘肃、西藏、陕西11个省、市、自治区的副省长、副市长、副主席^⑧。到1989年底，全国有8位非中共人士担任计划单列市的副市长，116人担任省直厅局或地（市、州）领导职务，643人担任副县（区）长。据有关方面介绍，从各民主党派和无党派人士中择优选拔出来的这些人士担任政府领导职务后，大都作风廉洁，工作勤奋，务实进取，并有较强的工作能力^⑨。

除了选配民主政党和无党派人士担任政府领导职务外，中共中央的《意见》还提出了其他合作共事的形式：（1）国务院和各级地方政府召开全体会议和有关会议讨论工作时，可视需要邀请有关民主党派和无党派人士列席；（2）政府及其有关部门可聘请民主党派成员和无党派人士兼职、任顾问或参加咨询机构，也可以就某些专题，请民主党派进行调查研究，提出建议；（3）政府有关部门可就专业性问题同民主党派对口协商，在决定某些重大政策措施前，组织有关民主党派座谈，征求意见；（4）注意在政府参事室中适当安排民主党派成员和无党派人士，发挥他们的咨询作用；（5）聘请一批符合条件的有专门知识的民主党派成员、无党派人士担任特约监察员、检察员、审计员和教育督导员等。1989年12月，监察部会同中共中央统战部，从八个民主政党和全国工商联推荐的人士中，聘请21名专家学者作为第一批特邀监察员，参与监察部惩治腐败、推进廉政建设的工作。1990年12月19日最高人民检察院在中共中央统战部帮助下，经过八个民主党派中央和全国工商联的支持、推荐，并征得本人同意后，聘请了18位非中共人士为最高人民检察院特约检察员。特约检察员将反映或传递对国家工作人员违法犯罪的检举、控告和不服刑事处罚的申诉材料，参加一些案件特别是贪污、贿赂大案、要案、重大刑事犯罪案和重大的侵犯公民民主权利案、渎职案的调查、研究和复查，参与讨论研究有关法律、政策和检察工作的重大问题，宣传社会主义法制和检察制度^①。（6）政府监察、审计、工商等部门组织的重大案件的调查以及税收等检查，可吸收民主党派成员、无党派人士参加。

我国各民主党派成员、无党派人士同共产党在国家权力机关、行政机关和司法机关合作共事的作法，根源于中国具体的社会政治条件，具有鲜明的中国特色。它既不同于欧美资本主义国家的多党制或两党制，也不同于原先东欧一些社会主义国家的一党领导下的多党合作制。

“中国的其他党，是在承认共产党领导这个前提下面，服务于社会主义事业的^②”。因此，中国共产党和各民主党派一起参加政府，不是轮流执政，执政的只能是共产党一个党，其他党只是参政，只是与共产党合作共事；共产党与其他党，不是在朝党与在野党、执政党与反对党的关系，而是互相配合的友党关系。这样的作法，从长远方面看，能够避免资本主义国家的多党制或两党制使国内很大一部分力量互相牵制和抵消的弊端。

注：

- ① 《马克思恩格斯选集》第1卷，第219页。
- ② 《毛泽东选集》第1卷，第240页。
- ③ 同上书，第2卷，第611页。
- ④ 同上书，第3卷，第946页。
- ⑤ 中共中央《关于统一战线工作的指示》，1955年1月。
- ⑥ 《人民日报》1990年6月15日。
- ⑦⑧⑨ 《人民日报》1990年9月28日、9月30日。
- ⑩ 《北京日报》1989年12月10日。
- ⑪ 《邓小平文选》，第231页。

（作者工作单位：中国社会科学院）

责任编辑：沈君立