

# 中国共产党领导的多党合作政党制度 及其法律问题研究\*

陈春龙

陈春龙 男,1941年生,湖北英山人。1964年毕业于湖北大学法律系,同年进入中国社会科学院法学研究所从事法学研究工作。现任全国政协委员,中国社会科学院法学研究所研究员、导师、研究室主任,中南政法学院客座教授,国际法律哲学和社会哲学协会会员,中国法理学研究会理事,中华法国研究会理事,北京市高级人民法院副院长。1987年获法国高等教育部“高水平国际知名外国研究员”政府津贴。1993年起享受国务院政府特殊津贴。在国内外发表著作16部(含合著),论文百余篇,其中三次获得社会科学优秀著作奖。关于中国多党合作政党体制法律化研究受到中央重视,为将此项制度于1993年写进宪法作出了贡献。

中国共产党领导的多党合作的政党体制,是我国一项基本的政治制度。它是马克思主义统一战线的基本原理同中国具体实际相结合的产物,是建设有中国特色的社会主义在政治上的一个特点和优点。正确认识和发展完善多党合作的政党体制,是我们进行政治体制改革的一项重要内容,是我国民主政治建设和法制建设的重要方面。

## 一、共产党领导的多党合作的客观存在

要坚持和完善中国共产党领导的多党合作的政党体制,其首要问题是要提高对共产党同民主党派长期共存的必要性和重要性的认识。

共产党领导的多党合作是在长期的革命斗争中形成的。没有包括民主党派在内的统一战线,就没有中国革命的胜利。在抗击日本侵略者、推翻蒋介石独裁统治的严峻斗争中,中国民主党派组织团结各阶层民众与共产党风雨同舟,紧密配合,在不同的战线以不同的方式进行艰苦曲折的斗争,为中国革命的胜利作出了自己的贡献。在1956年我国进行的深刻复杂的变革中,如果没有民主党派积极组织其成员学习过渡时期总路线,提高其成员及其所联系的人们的觉悟,培养接受社会主义改造的积极分子,为资本主义工商业的和平改造减少阻力、增加助力,也是不会有既成功地废除了资本主义私有制,又避免了通常难以避免的局势动荡、生产力下降和破坏,而且促进了国民经济发展的结局的。“在新的历史时期中,各民主党派和工商联仍然具有重要的地位和不容忽视的作用……各民主党派和工商联的成员以及他们所联系的人们中,有大量的知识分子,其中不少同志有较高的文化科学水平,有丰富的实践经验,不少同志是学有

专长的专门家,他们都是现代化建设中不可缺少的重要力量。”<sup>①</sup>

在共产党的领导下实行多党合作的政党体制,是由我国现阶段的阶级状况决定的。在社会主义时期,虽然民族资产阶级作为老一代的阶级在大陆范围内不复存在,但这个阶级成为社会主义劳动者的那部分人还存在。即使到了下世纪,现有的民主党派的成员都换代了,他们所代表和联系的社会阶层和社会集团还会长期存在,而且大陆范围外的资产阶级还存在。按照“一国两制”方案实现祖国统一大业以后,代表这些阶级的政党同共产党的合作将是长期的历史任务。在人民内部也会长期存在各种矛盾。不同社会阶层和社会集团的人们,由于经济利益、生活方式、文化素养和觉悟程度的不同,他们的政治要求不尽相同,必然要通过一定的政治组织或社会团体反映自己的观点和愿望。1979年以来,我国民主党派由6.5万人迅速发展到现在40万人的事实,说明民主党派作为一种与共产党不同的政治力量,在公民中具有相当的代表性和影响力,在我国的社会条件下,确实有其存在和发展的客观基础。

社会主义民主,就是全体劳动人民在经济上共同对生产资料享有不同形式的所有权和支配权的基础上,在政治上享有管理国家和社会事务的一切权力。而共产党领导的多党合作,实质上就是共产党领导下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行使政治权力的一种具体的政治途径和民主形式。“一个革命政党,就怕听不到人民的声音,最可怕的是鸦雀无声。”<sup>②</sup>共产党通过与民主党派的互相监督,就能兼听到来自各方面群众的不同声音,尽量避免方针、路线和政策的重大失误,及时克服工作中的缺点和错误,防止共产党及其国家干部由“社会公仆”变为“社会主人”。十年“文革”期间,错误地停止了各民主党派的一切活动,全国的政治局面万马齐喑。十亿人民只听到几个人的、甚至一个人的声音,结果这场灾难把中国引向全面崩溃的边缘。中共十一届三中全会以来所取得的成就,则从另一面证明了实行包括多党合作在内的民主政治的必要。“究竟是一个党好,还是几个党好,现在看来,恐怕是几个党好”<sup>③</sup>,这就是历史的结论。

## 二、民主党派的自身建设

坚持和完善共产党领导的多党合作的政党体制,除上述从共产党方面说,要注意从思想路线和方针政策上提高同民主党派长期共存、合作共事必要性的认识外,从民主党派方面说,则要加强自身建设,发挥政党职能。

中国共产党对各民主党派的基本方针,是长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共。“至于民主党派是否能够长期共存下去”,正如毛泽东指出的那样,“不是单由共产党一方面的愿望作决定,还要看各民主党派自己的表现,要看它们是否取得人民的信任。”<sup>④</sup>这就给中国各民主党派提出了一个十分严肃的课题。如果说,在过去的一个时期,由于共产党政策变化形成的客观情况,人们对各民主党派作为不大还可以理解的话,在以现代化建设为中心的新历史时期,尤其是在中国共产党正式提出实行多党合作和政治协商制度以后,民主党派自己表现如何,是否能取得人民信任的问题,就更加急迫地提了出来。另一方面,从各个民主党派的内部情况看,长期的“后天失调”造成的组织薄弱、党不为党的局面在某种意义上还相当严重。从中央到地方的领导班子,虽经几次更新,但高度老化、青黄不接的局面依然存在。近几年民主党派成员倍增,组织工作和思想工作一时不足以适应。面对如此形势,大力加强自身建设,切实发挥政党职能,是各民主党派当前的首要任务。

各民主党派中央和地方组织的老一代领导人,在中国革命和建设作出过重要贡献,在本

党内部和国内外享有较高威望,但大都年事已高。为了加强各级领导班子的建设,在对老一辈领导人作出妥善安排、以便继续发挥他们的影响和作用的同时,要积极充实一批年富力强的新的代表人物,实现新老合作和交替,逐步形成合理的年龄结构和人才结构。

近年来,在改革开放和民主政治的推动下,各民主党派新建了许多地方组织,发展了相当数量的新成员,充实了一批中年骨干。这是坚持和发展多党合作政治制度所必需的。在组织发展中,应该继续坚持在中共统战部主持下各民主党派达成的七条协议确定的范围,坚持发展成员的一定代表性,以利于保持各自长期形成的特点和优势。发展一批,巩固一批,做到巩固与发展相结合,发展成员、建立组织和开展活动相结合。吸收新成员,必须注意政治质量,对党组织有向心力和责任感,有一定的参政议政能力。如无符合要求的对象,则宁缺勿滥。

对于任何一个革命政党来说,思想理论建设是一项根本建设。在中国共产党领导的多党合作总格局中,每一个民主党派如何增强自己的政党意识,是一个重要的思想理论问题。对这个问题的探讨有赖于马克思主义政党理论的学习,对国际社会主义运动中政党经验的科学总结,和对各自政党的历史和现实的深入研究,逐步形成民主党派各自的党建理论。

所谓增强政党意识,是指非要有自己是作为一个政党存在的观念不可。如果不把自己当作一个名副其实的政治组织,把自己等同于一般群众社团,仅仅去作一些社会服务性工作,自身都无“政”可言,怎能谈得上“参政议政”呢!增强政党意识,要克服一种按照现行方针政策办就了了的无所作为的懒汉思想。共产党的领导必须坚持,共产党的基本方针政策不得违反,但不等于说,在政治方向一致的前提下,就不要有本政党自己相对独立的政治主张。马克思列宁主义认为,资本主义国家尽管存在两个或多个政党,但他们维护的都是资本主义政治制度和资产阶级根本利益。这就是说,他们在政治方向上也是一致的。而这一点并不妨碍资本主义国家的各个政党就国家的大政方针和治理方略各自提出不同的竞选纲领。撇开阶级实质不讲,资本主义政治制度在成功地维护其阶级统治,促进资本主义经济发展方面的经验,是值得借鉴的。

在新时期,民主党派如何在本党内部加强思想政治工作,也是自身建设的重要方面。民主党派的新成员大多数是中年知识分子。他们思想敏锐,富于开拓进取精神,是民主党派队伍中的新生力量。但也应该看到,他们中不少人在政治思想上有弱点和不足,对中国共产党同民主党派合作的历史不太熟悉,对共产党同民主党的领导与被领导关系不太理解。所以,发扬我国统一战线自我教育的优良传统,推动成员自愿学习马克思列宁主义毛泽东思想,学习中共和国家的方针政策,在改造客观世界的同时,改造自己的主观世界,是各民主党派在加强组织建设的同时需要高度重视的问题。

此外,以提高机关干部的政治素质和业务水平,根据国家的干部政策、人事制度和有关规定,加强对机关干部任免、调动的管理为重点的机关建设;以加强领导,充实组织生活内容,为成员广开言路,发挥所长为主要要求的基层组织建设;以选配成员担任各级政府和司法机关领导职务以及进入党内各级领导班子为目的的干部后备队伍建设;如何正确贯彻民主集中制,实行集体领导与分工负责相结合的原则,以及党风党纪建设等,也都是民主党派加强自身建设的重要内容。

民主党派加强自身建设的目的,是为了更好地发挥其政党职能。对于一个政党来说,其存在是否必要,关键要看它在社会生活和国家政治生活中产生的影响。一个政党作用大,影响自然大,也自然会吸引更多的人参加。在新形势下,各民主党派如何根据自己本身的特殊情况和地位,作出妥善决策,走出新路子来,以充分发挥政党职能,非常重要。我国的8个民主党

派,按照他们的职业性质和代表人员的范围划分,可分为4个大的社会集团。第一是原国民党和与国民党有历史联系的中上层人士及一大批原国民党党政军人员,去台人员家属和台湾同胞;第二是原民族资本家、工商业家及一大批原工商界和与他们有联系的人士,新时期出现的个体户和私营企业经营者;第三是科学技术界、社会科学界、文艺界、体育界、医疗卫生界等一大批中高级知识分子;第四是归侨和侨眷。这4个大的集团涵盖了我国社会的很大层面,具有独特的地位和优势。8个民主党派以各自代表和联系的不同社会集团为依托,在国家政治、经济、文化、科学、外交等各个领域,充分发挥其政党职能,是大有可为的。

### 三、政协的法律地位

目前我国多党合作的最重要的组织形式是中国人民政治协商会议。全国政协作为全国性的政治机构,是各民主党派参政议政的重要场所。进一步明确政协的法律地位,肯定政协的政治功能,是坚持和发展我国多党合作政党体制的重要方面。

关于政协的性质和地位,有如下几种方式的规定:

(1)宪法。1949年9月29日通过的起临时宪法作用的《共同纲领》第13条规定:“中国人民政治协商会议为人民民主统一战线的组织形式。”1954年《宪法》、1975年《宪法》和1978年《宪法》,对政协未作规定。1982年《宪法》即现行宪法在序言记载:“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织。”

(2)中共中央文件。1989年12月30日《中共中央关于坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》(以下简称中共中央《意见》)规定:“人民政协是我国爱国统一战线组织,也是共产党领导的多党合作和政治协商的一种重要组织形式”。

(3)政协章程和规定。1982年12月政协五届五次会议通过、1994年3月政协八届二次会议修订的现行《中国人民政治协商会议章程》规定:“中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织”,“是我国政治生活中发扬社会主义民主的一种重要形式”。1995年1月14日全国八届政协常委会第九次会议通过的《政协全国委员会关于政治协商民主监督参政议政的规定》中规定:“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。”

以上三种方式对政治协商会议性质的规定有一点是共同的,即中国人民政治协商会议是一个统一战线的组织。

中国共产党作为统一战线的领导者,在它的文件中有权就何种组织应属于统一战线组织作出决定。全国政协本身作为一个政治组织,自然也可以在内部章程中就自己组织的性质作出规定。这两种形式的规定在各自的范围内发生作用。而只有《宪法》关于政协是统一战线组织的规定,才从根本大法的角度,从政协在整个国家机构中与其他机构的关系上,从政协与全国其他政治组织、统一战线组织及全体公民的关系上作出的规定,才具有权威性、普遍性和一体遵循的效力。

我国现行《宪法》关于政协是统一战线组织的规定,是政协历史地位的总结,保障了政协在中国政治生活中作用的发挥。这种规定是必要的、正确的。但是,在民主政治建设的新形势下,依据中共中央关于共产党领导的多党合作和政治协商制度的精神,《宪法》关于政协是统一战线组织的规定就显得有些不足。这一规定并未确切指出政协的质的规定性,需要进一步完善。

在我国,可称作“统一战线组织”的组织并不算少,如中国和平统一促进会、黄埔同学会之

类的社会团体都是统一战线组织。如果把政协称为统一战线组织,在法律性质上,就容易混淆政协同这些政治组织的区别,把全国政协降低到一般社团的地位。而事实上,政协同它们的区别是重大的:第一,全国政协的领导构成与一般统战组织不同。它的历届领导人分别由中共中央主席、中央人民政府主席、国务院总理、中共中央军委主席、中华人民共和国前主席等党和国家最高领导人担任;第二,全国政协的组织构成与一般统战组织不同。中国共产党和8个民主党派都以政党身分参加。另外还有无党派爱国人士、各人民团体、各界代表人物、少数民族、台港澳同胞、归国侨胞、特邀人士共31个方面的人士参加,共2000多名代表;第三,全国政协在国家政治生活中的地位与一般统战组织不同。从1959年三届政协开始(“文革”期间除外),政协全国委员会和全国人大同时召开,政协委员列席人大会议。在1991年4月全国政协七届四次会议上,国务院和各部委负责人列席大会,认真听取委员们的意见。政协与人大、政府一起构成了我国现行政治体制的基本框架。由此看来,现行《宪法》关于政协是统一战线组织的规定,并未准确地反映出政协的现实状况。

另外,《宪法》对政协的职权问题未作任何规定,只在序言中笼统地记叙:人民政协“过去发挥了重要的历史作用,今后在国家政治生活、社会生活和对外友好活动中,在进行社会主义现代化建设、维护国家统一和团结的斗争中,将进一步发挥它的重要作用”。至于这些作用如何发挥,为了发挥这些作用,政协需要拥有什么职权,这些职权同各国家机关的职权如何划分等均未提及。中共中央《意见》中对政协职权的规定比《宪法》明确:“人民政协要对国家大政方针、地方重要事务、政策法规的贯彻、群众生活和统一战线中的重大问题,加强政治协商和民主监督”,但是,这只是执政党的政策,不具有国家法律效力。

46年来,关于政协的前途曾经有过这样那样的议论,但是中国共产党、各民主党派和各方面有识之士始终认为,人民政协适合中国的国情,应当不断巩固发展,充分发挥它大有益于中华民族的独特功能。早在人民政协一届全体会议行使全国人大职权的时候,周恩来就指出:“就是在普选的全国人民代表大会召开以后,政协会议还将对中央政府的工作起协商、参谋和推动的作用。”<sup>⑨</sup>邓小平在全国政协五届五次会议上强调,人民政协“前程远大,大有可为”。尽管全国政协不是中共中央,没有领导权;不是全国人大,没有立法权;不是国务院,没有行政权,但是它对领导、立法、行政有监督的权利,有批评建议的权利。现在的问题是,要尽可能地将这些权利制度化、法律化,从宪法和法律上进一步明确人民政协在国家政治生活中的性质、地位和职能,使它在共产党领导的多党合作的政党体制中,更好地发挥政治协商民主监督参政议政的作用。

#### 四、政党立法研究

中共十三大首次将共产党领导的多党合作和政治协商制度同人民代表大会制度,作为我国的基本和根本政治制度并列提出。因此,要使这项制度坚持下去并不断完善,也必须象对待人民代表大会制度一样,从法律上加以规定,积极开展政党立法研究,使国家政治生活的核心部分——政党关系逐步做到有法可依,有法必依。

政党体制是现代政治制度的基石。当代资本主义国家关于政党体制的法律规定,大致可分为两种类型:

以不成文和惯例为特征的英美法系国家,一般通过宪法惯例的形式确认和保障适合本阶级需要的政党制度,在成文宪法或宪法性文件中不作明确规定。在需要以法律确认某项政党关

系时,通常以专项立法的形式进行。如美国、英国的宪法就没有政党方面的内容。

以成文立法形式为特征的大陆法系国家,则在宪法中对政党及其活动作出规定。如法兰西第五共和国宪法规定:“各政党和政治团体协助选举表达意见。它们可以自由组织并进行活动,必须遵守国家主权原则和民主原则。”葡萄牙共和国宪法规定:“各政党竞争以发展组织或表达民意,但须尊重国家独立与政治民主的原则”。“政党根据其民主的代表性参加由直接普选产生的机关”。“依照宪法规定,承认少数党的民主反对权”。

无论英美法系还是大陆法系国家,一般都制定有关于政党的专门法律。如1967年联邦德国的《政党法》,在总则中规定了政党的组织、任务等内容;在其余6章里,分别对政党的内部规章、经费收支、竞选费用及对违宪政党禁令的执行等均作了规定。除宪法和专项政党立法外,在资本主义国家的选举法、组织法、议会章程等其他有关法律中,也都涉及有关于政党的规定。

以马克思主义为指导的社会主义国家,一向重视无产阶级政党的领导地位和政治作用,重视无产阶级政党同其他民主党派的联盟。通过宪法规定逐步实现政党制度的法律化,并以此作为加强和改善无产阶级政党的领导,发展多党合作、推进民主政治的重要手段。在中华人民共和国成立后制定的4部宪法中,都在序言部分强调了中国共产党的领导。除了1975年宪法外,其余3部宪法都同时强调了中国各民主党派是统一战线的重要组成部分。1982年宪法一改沿袭多年的“民主党派”的提法,第一次使用了“各政党”的重要概念,从根本大法上确认和肯定了中国8个民主党派的政党性质和地位,强调包括共产党和8个民主党派在内的“各政党”,“都必须以宪法为根本的活动准则,并负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责”。宪法第5条还特别重申:各政党“都必须遵守宪法和法律,任何组织或个人都不得有超越宪法和法律的特权”。这些规定都是我国政党制度法律化的重要成果,并为政党制度的进一步法律化打下了基础。但是另一方面,也应该看到,要使我国政治生活的核心部分政党制度做到有法可依、有法必依,任务还是相当艰巨的。仅以多党合作政党体制的法律依据为例:

我国现行宪法只有序言中笼统地记叙“已经结成由中国共产党领导的有各民主党派和各人民团体参加的包括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的爱国者的广泛的爱国统一战线,这个统一战线将继续巩固和发展。”既未讲到多党合作,也未明确规定共产党在多党合作中的地位。

中共中央《意见》第一次以中共中央文件形式宣布:“我国实行的共产党领导、多党合作的政党体制……是符合中国国情的社会主义政党制度,坚持和完善这项制度,是我国政治体制改革的一项重要内容。”第一次明确规定了中国共产党和8个民主党派在国家政治生活中的地位和作用,规定了民主政党参政的基本内容和发挥民主政党监督作用的总原则,并就共产党与各民主党派进行政治协商和在国家权力机关、行政机关、司法机关合作共事的各种形式和具体安排,都作了全面系统的规定,内容翔实,措施得当。但是,这只是表明了执政党共产党对多党合作的积极态度,只为多党合作的政党体制提供了执政党方面的政策依据。由于它只是以中共中央一个党的名义发布的党内文件,从中既看不出8个民主党派对多党合作政党体制的正式主张,也自然不具有国家的法律效力。“政策和策略是党的生命”<sup>⑥</sup>。执政党的政策对国家起着举足轻重的作用。任何轻视共产党政策的思想都是错误的。但是,中国的历史经验已经证明,再好的政策,如果不把它制度化、法律化,使它“不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”<sup>⑦</sup>,那还是不行的。而且,中共中央《意见》中关于“加强中国共产党和各民主党派之间的合作与协商”、“进一步发挥民主党派在人民政协中的作用”和“支持民主党派

加强自身建设”的 13 条规定,基本属于政党之间的关系范畴,由在多党合作中居于领导地位的共产党作出决定,是合适的。但是,关于“民主党派参政的基本点是: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、法规的制定执行”的规定;关于人民代表大会是民主党派成员“参政议政和发挥监督作用的重要机构”和保证民主党派成员“在全国人大代表、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”,在市、州、县人大中占有适当比例的规定;关于“选配民主党派成员……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”和“担任检察、审判机关的领导职务”的规定,则涉及到国家政治制度和国家机构组成的根本问题,对此,《宪法》和国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关组织法等基本法律虽有原则规定,但其具体内容尚需在宪法和有关基本法律中作出具体规定。

至于政协章程和政协关于政治协商民主监督参政议政规定,则是政协这个统一战线组织的内部规定。政协本身不是国家权力机关的性质,决定了它作出的规定不可能具有法律效力。

正是基于上述考虑,1993 年 3 月 1 日,中国 8 个民主政党之一的中国民主建国会,向中共中央提出应在宪法中明确规定多党合作和政治协商制度的建议。中共中央采纳了这个建议,于 3 月 18 日提出修改宪法部分内容的补充建议,受到国家最高权力机关的重视和认可。

1993 年 3 月 29 日,八届人大一次会议庄严通过了中华人民共和国宪法修正案。其中第 4 条规定:在宪法序言第 10 自然段增加“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”,使中国共产党、各民主党派、无党派人士和各界代表在长期实践中共同创造的这一基本政治制度,在国家根本大法上得到确定。这是中国人民政治生活中的一件大事,对当前爱国统一战线的巩固和扩大,对今后民主政治建设和发展,具有重要意义。

共产党领导的多党合作和政治协商制度,是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分。中共十四大在确定建立社会主义市场经济体制为我国经济体制改革目标的同时,确定完善人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度为我国政治体制改革的目标。在宪法中增加多党合作制度的规定,有利于从根本大法高度完整准确地体现有中国特色社会主义的理论。统一战线、多党合作和政治协商,是共产党一贯实行的政策。将执政党的重大政策定型化、法律化,使党的意志变为国家意志,有利于加强和改善共产党的领导,有利于社会主义法制的健全。将我国既有别于西方国家也有别于其他社会主义国家的政党体制载入宪法,适应政党制度法律化的国际趋势,对世界政党体制的发展将产生深远影响。宪法修正案第 4 条通过后的两年实践表明,将共产党领导的多党合作和政治协商制度载入宪法,是完全正确、及时和必要的。

宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力和权威。宪法一经规定,就必须不折不扣地执行。“各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。”如何采取实际步骤,坚决落实宪法修正案第 4 条,进一步发展多党合作和政治协商制度,是摆在中国各个政党和各级政协面前的重要任务。

理论的力量是无穷的,这种无穷的力量只有被群众认知和掌握才能释放。要使群众认知和掌握,就必须宣传。要采取扎实措施,动用传播媒介,宣传多党合作和政治协商制度写进宪法的重大意义。宪法修正案第 4 条是经实践检验的客观规律在国家根本大法上的反映。统一战线、多党合作是不以人们意志为转移的客观存在,不是主观上讲它有就有,不是单靠强调其重要就重要得起来的。中国共产党领导的多党合作,是包括各民主党派在内的全国人民经历过胜利的

欢乐和失败的痛苦、再三比较之后作出的历史抉择,反映了现代条件下中华民族得以生存、国家得以强盛的必然需要。只有经过深入广泛的宣传和反复持续的学习,使得广大干部群众、特别是党内各级领导干部,对统一战线、多党合作的客观性和重要性,以及在维护和发展国家大局中的战略地位和作用有足够的重视,大家形成共识,并将其贯彻到行动中去,才能克服一些同志存在的“上边重要,下边不重要;过去重要,现在不重要;说起来重要,实际做起来不重要”的糊涂观念,宪法修正案第4条才能从纸上走进生活。

人民政协是中国人民广泛的爱国统一战线组织,是实现中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要机构。贯彻落实宪法修正案第4条,是人民政协庄严的历史使命。如果说各政党都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责,那么,汇合了中国所有政党的人民政协的职责就更重大。政协的工作可以有千条万条,但提纲挈领的一条,应抓宪法修正案的落实。这是政协全部工作的纲,纲举才能目张。李瑞环同志最近指出:政协是什么、做什么、怎么做等重大问题,我国《宪法》、政协《章程》以及中共中央的有关文件都作了明确的规定。政协工作怎样深入?关键就是将中央早已明确了的精神加以落实,就是结合新情况,落实老精神。我们理解,结合新情况就是要结合1989年中共中央《意见》发布以来,国家经济、政治、文化、社会诸领域的新举措、新事物和新气象,依据党和国家的一贯政策精神,采取切实措施,推动多党合作和政治协商制度的进一步发展。在人民政协内部的领导构成、组织结构和运作程序上,体现“多党合作重要组织形式”的特点;协助国家权力机关、行政机关、司法机关进一步拓宽各民主党派参加国家政权、参与国家方针政策法律法规制定、参与国家事务管理的方式、渠道、层次和人员数额,使其逐步恢复到历史的水平;积极创造条件逐步实现政治协商、民主监督和参政议政的规范化、程序化、制度化、法律化。

宪法修正案第4条规定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,其中“发展”二字十分重要而贴切。它既是对共产党领导的多党合作的历史概括,又是对这个制度的正确展望和任务交代。党领导的多党合作经历了1949年、1956年和1978年至今的三次飞跃。坚持发展的观点,随着改革开放深入、扩大和社会主义市场经济体制的建立,随着港澳回归祖国和一国两制的实施,多党合作还会有更加广阔的前景和新的飞跃。“发展”的提法,是用动态观点来考察多党合作。既能使人看到目前的现状,不致盲目自满;又能给人以信心和力量,不致失望悲观。根本大法的法言法语,科学准确,一字千金。但是,限于现行宪法的体系结构和表达方式,对人大制度尽管有专门规定,却未能从文字上明确指出它是我国的根本政治制度。因此,与人大制度并提的多党合作和政治协商制度,也就不宜在宪法修正案中单独指出是我国一项基本政治制度。这样,虽然宪法修正案第4条规定多党合作和政治协商制度将长期存在和发展本身就包含了基本政治制度的意思,但从宪法修正案与中共中央《意见》文字表达的比较来看,前者不及后者明确。鉴于政党制度在国家政治体制中的重要地位,鉴于中国特色政党体制在国内外的重要影响和作用,为了保持执政党政策与国家法律的一致和连贯,消除人们不必要的疑虑,我们建议全国人大常委会在适当时候作出宪法解释,即:中华人民共和国宪法修正案第4条规定多党合作和政治协商制度将长期存在和发展的精神实质,表明它是我国一项基本政治制度。用宪法解释的方式对宪法有关规定进行补充和明确,符合法律要求,与宪法正文一样,具有同等效力。

宪法是母法。它为国家其他立法提供依据和基础。同时,宪法规定的实现又依赖于其他立法的进行。因此,多党合作和政治协商作为我国一项基本政治制度写进宪法之后,还应配套制

定新的法律和对现行法律进行补充修改。例如：落实多党合作和政治协商制度中选配民主党派成员担任国家权力机关、行政机关、检察机关和审判机关职务的规定，就需要补充和修改有关的组织法和选举法。因此，我们建议全国人大法律委员会依据宪法修正案第4条，对与多党合作和政治协商有关的法律、法规进行一次清理，按照中央现行政策规定，对这些法律、法规进行补充和修改，以使宪法的原则规定落到实处。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度有其独特的优越性。这种优越性鲜明地表现在对于各个政党和爱国力量在社会主义民主政治建设中的优化配置。这种配置以政治合作为目标，以共产党领导为核心，以协商、监督为手段。这种配置之所以优化，是因为它使各党各派、各种力量在多党合作的总格局中找准自己的位置，发挥自己的作用，实现自己的价值。因此，它有利于实现广泛团结，凝成处理国家大事的合力；有利于贯彻民主集中制，增强决策的民主化、科学化；有利于反映民意，协调关系，化解矛盾，维护政治稳定。我们应该珍惜和爱护这一制度，采取切实可行的措施为其进一步发展作出共同努力。

---

\* 此文在1991年文章的基础上补充和吸收近几年研究成果和有关资料于1995年3月11日写于北京。

①②⑦《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年10月第2版，第204页；第144~145页；第146页。

③④《毛泽东选集》第5卷，第278页；第394页。

⑤《周恩来选集》（上卷），第368页。

⑥《毛泽东选集》第4卷，第1296页。

责任编辑 萧伯符