

人民政协制度作为一项极具中国特色的制度设计，起源于共和国开创的客观需要。在制度创立和运行的60年里，人民政协制度的功能定位和实践发生了重大变迁，在共和国成长的不同阶段发挥了不同的重要作用，值得认真总结。

### 一、原初的制度设计和初期运行(1949—1954年)：代权力机构

人民政协作为一项制度设计，起源于共和国开创的客观需要。二在中共对政权建设的原初构想和建国程序的初始设计里，原定的建国程序是三部曲“政协—人大—政府”，也就是说，先召集一个小规模的临时协商会议，商讨如何召开人民代表大会，由此产生人大，然后再由人大选举产生中央政府。著名的“五一口号”正是按此程序产生的，周恩来后来在政协会议召开前的报告中也阐述了这个最初的程序设计。“五一口号”是人民政协创立和发展的重要起点，是中国共产党关于政治主张以及新中国政权蓝图的一次公开展示，对于人民政协的发展以及新中国的国家建设具有奠基性的意义和深远影响。“五一口号”发布后，得到了各民主党派和无党派人士的热烈响应：1949年1月22日，李济深、沈钧儒等55人共同发表了《我们对时局的意见》，明确表示：关于召开新政协会议、建立民主联合政府问题，“愿在中共领导下献其绵薄，共策进行”，各民主党派代表也相继发表宣言。“五一口号”发布后的一年多时间里，应中共中央邀请，经上海、香港党组织周密安排，华北局、东北局密切配合，各民主党派、无党派民主人士和华侨代表陆续从香港及国民党统治区到达东北解放区的哈尔滨、华北解放区的河北平山县李家庄，参与新政协的筹建工作。二由此，揭开了筹建新中国的序幕：随着军事形势急剧发展和发生的根本变化，东北一些民主人士建议，新政协即等于临时人民代表大会，可以由新政协直接产生临时中央政府，中共中央接受了这个建议，对建国程序作出了重大调整，即由“政协—人大—政府”直接到“政协—政府”，以政治协商会议替代人民代表大会直接产生中央政府。1948年11月3日，周恩来在为中央起草的给高岗、李富春的电报中说：“依据目前形势的发展，临时中央人民政府有很大可能不需经全国临时人民代表大会即经由新政协会议产生”，由此可知，当时由政协直接代行人大职责成立政府只是出于东北民主人士的偶然动议，主要原因还是由于军事形势的根本转变和尽快成立政府的需要。为了使新政协尽可能全面地代表中国各民族人民、各民主阶级、各民主党派和非党的爱国人士，中共作了大量艰苦细致的工作。经过中共不辞劳苦的统战工作以及与民主人士的广泛协商筹备，中国人民政治协商会议第一届全体会议终于在北平召开，宣告了人民政协制度的创立。

在创立初期，人民政协制度的功能定位很明确，就是代行全国人民代表大会职责的国家权力机构。第一届政治协商会议充分行使了立法权、选举权(选举中央委员会)、提出决议权以及审议权。首先，会议经过充分民主协商，于1949年9月27日和29日先后通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》和《关于选举中国人民政协全国委员会和中央人民政府委员会的规定》等具有划时代意义的重要文件。同时，人民政协全体会议还一致通过了关于建立新国家的四项决议案：(1)中华人民共

和国的国都定于北平，改名为北京；(2)中华人民共和国的纪年采用公元，当年为1949年；(3)在中华人民共和国的国歌正式制定以前，以《义勇军进行曲》为国歌；(4)中华人民共和国的国旗为五星红旗，象征共产党领导下的中国革命人民大团结。接着，人民政协全体会议进行了两项选举：(1)选举产生了以毛泽东为主席，朱德、刘少奇、宋庆龄、李济深、张澜、高岗为副主席的由63人组成的中央人民政府委员会。(2)选举产生了以毛泽东为主席的由180人组成的政协第一届全国委员会。在选举之后。会议还通过了关于新政权建立的一系列政治仪式文告，通过了《中国人民政治协商会议第一届全体会议宣言》、《中华人民共和国中央人民政府公告》、《给中国人民解放军的致敬电》，竖立为国牺牲的人民英雄纪念碑的决定和纪念碑碑文，并在会议闭幕后于北京天安门广场举行了“人民英雄纪念碑”奠基典礼。新政权建立后，人民政协继续代行人大职责，充分行使了立法权和审议权，其间，政协全国委员会常务委员会共召开会议64次。会议立法和审议的内容包括国家预算、各大行政区以及地方省市有关人员的任命、土地改革法、婚姻法、财政税收、抗美援朝问题、宪法草案等重大问题。在最初的五年里，人民政协在团结各族人民、反对国内外敌人、恢复发展国民经济以及巩固政权建设方面，发挥了重要作用。

## 二、人民政协制度的曲折发展(1954--1978年)：归位统一战线组织

1954年第一届人民代表大会的召开，标志着人民政协代行国家权力机构的使命结束，人民政协在国家政治生活中向统一战线组织的实际归位。在第一届全国人大召开以后，根据《共同纲领》与《中国人民政治协商会议组织法》的规定，人民政协作为临时最高权力机关的身份自然终止。但它的特殊历史渊源和历史作用使它的崇高地位得以保持下来。1954年《宪法》里并没有“人民政协组织”这个概念，也没有提到“中国人民政治协商会议”，只有一句关于人民民主统一战线在国家公共事务中的作用认定：“今后在组织和动员全国各族人民为实现过渡时期总任务和反对内外敌人的斗争中，我国的人民民主统一战线将继续发挥它的作用。”因此，宪法对于人民政协只是间接承认。同年12月，全国政协二届一次会议制定了《中国人民政治协商会议章程》，以章程的形式再次确认了人民政协的统一战线组织性质，章程的总纲指出：“中国人民政治协商会议全体会议代行全国人民代表大会职权的任务已经结束。但是中国人民政治协商会议，作为团结全国各民族、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组织，仍然需要存在。”这既是1954年以后人民政协的存在依据，也是对人民政协归位于统一战线组织的再次确认。

关于人民政协的存在，当时社会上有两种观点：一种观点是，认为人大已经召开了，宪法已经公布了，人民政协就没有存在的必要了；另一种观点是，仍然把政协看作政权机关。针对人民政协还要不要存在的疑问，1954年12月，在政协二届一次会议开幕前，毛泽东召集了包括共产党、各民主党派和无党派人士参加的座谈会，发表了《关于政协的性质和任务》的谈话，指出了人民政协存在的必要性，人民政协得以继续保留。但对人民政协的性质和作用，周恩来在中国人民政治协商会议第二届全国委员会第一次会议上所作的政治报告里说得相当明确：“第一届政协代行全国人民代表大会职权，本身并不是人民代表大会，这点必须弄清。人大既开，政协代行人大职权的政权机关作用已经失去。但政协本身



的统一战线的作用仍然存在，去掉一个代行的作用，留下本身的作用。从过去五年来说，作为代行权力机关只是第一届全体会议，几天会散了，权力已授给中央人民政府，所以代行政权的是全体会议，经常起作用的是全国委员会、常务委员会，这是统一战线组织。”因此，从第二届政协开始，人民政协的性质和职能发生了变化，成为以党派、团体为基础组成的统一战线组织。

根据 1954 年政协章程第二章第十条规定，“中国人民政治协商会议全国委员会每届任期四年”，那么，按照正常换届期限，在 1954 年至 1978 年的 24 年间政协全国委员会应该换届六次。然而，事实上此后的 24 年间，政协全国委员会共换届三次，且三届政协全委会常务委员会召开的会议次数呈逐届减少的状况，分别是 55、46、8 次会议的主要内容除了涉及三反五反运动、社会主义改造、文字改革、战俘问题、人民公社等重大国家事务之外，主要包括政协自身建设的各项事宜，诸如在政协全国委员会设立八个工作组、成立学习委员会、视察工作、提案审查工作、学习工作、地方工作委员会以及成立社会主义学院事宜等。这些事实表明。这一阶段，由于受反右斗争的影响，人民政协的换届工作处于非正常运转，在功能发挥上有所影响。作为人民民主统一战线组织，人民政协被突出了统战性、咨议性和象征性，在中国政治生活中实际发挥的主要政治功能是配合国家意识形态的一体化工程进行“服务与改造”，重点在于帮助各界人士和统战对象政治学习和思想改造。1954 年政协代行人大的职能结束后，根据毛泽东和周恩来的讲话指示，“学习工作”（即思想上的教育和改造工作）更加明确地成为人民政协最基本的重要工作之一。政协第二届全国委员会第一次会议制定通过的《中国人民政治协商会议章程》，也把学习马列理论和思想改造列为人民政协各参加单位和成员的活动准则之一。此后相当长的一段时间内，学习改造成为人民政协的一项主要任务。1955 年 4 月，政协第二届全国委员会设立学习委员会取代学习座谈会干事会。学习委员会的成立，对人民政协的学习工作起到了全面推动和组织的作用；各级地方政协也普遍设立学习工作机构。1956 年 3 月，政协第二届全国委员会常务委员会第二十次会议通过了《中国人民政治协商会议全国委员会关于组织各界民主人士和工商业者进行政治学习和理论学习的决定》。全国政协还根据这个《决定》调整了全国委员会，并增设了学习委员会第二办公室，以加强对工商业者学习情况的调查研究工作。为了帮助党外人士和原工商业者学习政治理论，提高政治觉悟。搞好自我改造，促进思想转变，全国政协在北京成立了社会主义学院或政治学校。社会主义学院主要是一个专门的政治教育机构。随后，全国各省、自治区、直辖市的政协也先后创办了社会主义学院或各级政治学校，各级社会主义学院（或政治学校）的成立，进一步强调了对民主人士的思想改造和教育学习，人民政协在帮助各界人士思想改造方面担负了重要任务。据原全国政协机关秘书汪东林回忆，1960 年代，政协学习委员会（简称学委会）的工作非常繁忙，原因是学委会的工作直接关系到非中共全国政协委员和各民主党派中央、全国工商联近 200 人的经常性的思想改造工作，在当时是统一战线范围内的头等重要任务，因此，在全国政协学委会之下，八个民主党派和全国工商联都设立了分会和办公室，此外还有数十名无党派或无所属的非中共全国政协委员专门成立了一个政协直属学习小组。由政协学委会直接领导，办公室派学习秘书具体负责会务、记录和简报工作。十年“文革”人民政协制度遭到严重破坏。



这种任务定位一直延续到改革开放初期，乃至到1978年3月8日第五届政治协商会议全国委员会第一次会议通过的《中国人民政治协商会议章程》，特地增加第二章工作总则，第十条规定了政协的主要工作，第一点仍然是：“组织和推动各爱国民主党派、各人民团体、各界人士在自愿的基础上，努力学习马克思主义、列宁主义、毛泽东思想，学习时事政治，通过各种可行的途径，联系实际，向工农兵学习，开展批评和自我批评，进行思想改造。”1979年，邓小平发表了《新时期的统一战线和人民政协的任务》的讲话，其中仍然有“统一战线和人民政协要发扬自我教育、自我改造的传统，按照团结、批评、团结的公式，继续进行思想改造的工作”的表述。

### 三、三位一体的功能定位(1978年至今)：中国特色政治体制的重要细成部分

1978年，人民政协从被“文革”破坏和中断的状态中得到恢复和发展。随着党和国家建设事业的蓬勃发展，人民政协事业也得到了不断推进和发展。这个阶段，人民政协在党和国家政治生活中的地位越来越重要，作用越来越突出，逐步明确了三位一体的功能定位：“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”，从改革开放前边缘化的统一战线组织发展成为中国特色政治体制的重要组成部分，制度成长取得了突飞猛进的进展与突破。

一届人大召开以后，人民政协在国家政治生活中存在的唯一依据就是1954年制定的人民政协章程，这部章程在总纲部分对人民政协继续存在的必要性是这样规定的：“中国人民政治协商会议作为团结全国各民族、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，仍然需要存在。”此后直到1980年8月，邓小平在政协第五届全国委员会第三次会议闭幕会上的讲话，才第一次把人民政协和中国政治体制联系起来，即“人民政协是在共产党领导下实现各党派和无党派人士团结合作的重要组织，也是我国政治体制中发扬社会主义民主、实现互相监督的重要形式”。1982年宪法修改在序言中增加了关于人民政协的性质、地位和作用的规定，即“中国人民政治协商会议是有广泛代表性的统一战线组织，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、维护国家的统一和团结的斗争中，将进一步发挥它的重要作用。”这是宪法对人民政协在国家政制中地位发展的一种肯定和确认。1989年中共中央颁布了《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》，这个文件的颁布具有划时代的历史意义。正是这个文件把民主党派界定为“参政党”，并且明确规定：“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，人民政协是实行这项基本政治制度的重要机构。”对人民政协的性质明确表述为：“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。人民政协应当成为各党派、各人民团体、各界代表人物团结合作、参政议政的重要场所。”从此，人民政协作为实行中国基本政治制度的重要机构获得成长空间。1993年，李瑞环在政协八届全国委员会第一次会议闭幕会上的讲话中首次正式提出人民政协是中国特色社会主义政治体制的重要组成部分。随着改革开放和现代化建设事业的不断推进，人民政协在1994年



政协章程修正案中获得明确定位，即人民政协“是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构”。自此，人民政协的发展进入一个新的发展阶段。特别是1995年八届政协全国委员会第九次会议制定了人民政协履行职能的规范性文件《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》，明确了人民政协的三大主要职能，人民政协的工作重点转移到履行职能建设上来。2004年政协章程修正案第一次对人民政协的性质作了完整表述：“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。”把人民政协作为国家政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。表明在国家制度层面的设计中，人民政协承担着发扬社会主义民主的重要功能。2005年、2006年中共中央两个五号文件进一步阐述人民政协的性质，使人民政协的定性更加全面完整，特别是2006年中共中央颁布的五号文件《关于加强人民政协工作的意见》，以执政党文件形式进一步明确了人民政协作为多党合作和政治协商重要机构的定位，再次强调了“人民政协是我国政治体制的重要组成部分，在我国政治生活中具有不可替代的作用”，人民政协的发展有了进一步的理论依据与政策支持。这一系列重要文件的出台表明，人民政协是中国特色政治体制的重要组成部分，成为构建现代国家政制战略性的存在。中共十七大认定，政治框架的四大主体制度是：人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度。人民政协作为中国政党制度的重要载体与中国政治体制的重要组成部分，与人大、政府在中国政治体制中同样具有独立性的主体地位，作为“四大班子”之一参与政治生活拥有更为有力的理论与政策依据。在履行三大职能的实践过程中，人民政协通过全会、常委会议、主席会议、例会以及提案、视察调研、反映社情民意等工作抓手和形式，切实履行参政议政职能。正以前所未有的广度和深度参与公共事务和政治生活，从边缘化的统一战线组织成长为中国特色政治体制的重要组成部分，这是改革开放后人民政协在功能定位层面获得的重大发展与突破。

综上所述，新中国成立60年来，人民政协制度的功能定位经历了一个从“代权力机构”到“统一战线组织”再到“中国特色社会主义政治体制的重要组成部分”的变迁过程，人民政协在党和国家政治生活中的地位和作用越来越重要。从政治系统的初始核心力量到中途的边缘力量，又逐步成长为政治体系中不可或缺的重要组成部分，这个过程与国家建设息息相关，见证共和国每一步成长，助推社会主义民主政治建设不断向前推进。

