

# 论统一战线在民主执政中的作用

顾行超

**摘要:**统一战线在民主执政中具有什么样的作用,是当前统一战线理论研究的热点和聚焦点之一。本文不揣浅陋地提出:统一战线为民主执政奠基;统一战线为民主执政铺路;统一战线助推民主执政不断完善。

**关键词:**民主执政 统一战线 协商民主 不断完善

党的十六届四中全会提出了民主执政概念。民主执政涉及我们党执政的基础、性质和目的等诸多内容,是一个极其重要而且需要认真解决的重大理论与实践问题。民主执政与统一战线是什么关系,统一战线在民主执政中具有什么样的作用?本文粗浅地提出:统一战线为民主执政奠基;统一战线为民主执政铺路;统一战线助推民主执政不断完善。

## 一、统一战线为民主执政奠基

把统一战线在实践民主执政中的作用界定为“奠基”,不是过甚其词,而是历史的佐证。为了较好地领悟这一点,我们有必要对党创建的民主执政比较成熟的政权,即“三三制”政权作典型分析。

1937年7月7日之后,伴随着全民族抗日战争的开展,全国相继出现了19块敌后抗日根据地,其总面积达95万平方千米,人口近1亿。这些根据地的党和人民,按照党和毛泽东关于“民主共和国”的方针政策以及毛泽东的《抗日根据地的政权问题》、《目前抗日统一战线中的策略问题》、《团结到底》、《论策略》等思想,设立了边区、县、乡三级政权机构。具有广泛代表性的抗日民族统一战线政权是这些民主政权的特有性质,以民主集中制为原则的参议会制和以政权机关人员分配的“三三制”原则是这些政权的两个显著特征。

以民主集中制为原则的参议会制是党创立民主政权的首要的根本特征。参议会的组织条例和选举条例规定,参议员由人民采取普遍、平等、无记名投

票的方式直接选举产生。选举出来的三级议员分别组成边区、县、乡三级参议会。各级参议会分别是各级政权的最高权力机关。拥有选举、检察、弹劾边区各级政府和司法机关的公务人员,制定本地区单项法规,审议批准政府各项计划,决议政府和人民团体提请审议的事项等。

参议会在由人民选举组成后,又以人民代表的身份选举同级政府成员组成同级政府,并监督、罢免同级政府人员。各级政府履行行政权职能时,必须对参议会负责,接受参议会监督。参议会制的基本组织原则是民主集中制。基本活动原则是议行合一制。

政权机关人员分配的“三三制”原则是党创立民主政权的又一重要特征。1940年3月,毛泽东在为中共中央起草的《抗日根据地的政权问题》的党内指示中,明确提出:“根据抗日民族统一战线政权的原则,在人员分配上,应规定为共产党员占三分之一,非党的左派进步分子占三分之一,不左不右的中间派占三分之一。”<sup>[1]</sup>这种“三三制”原则具体实行于三级参议会和三级政府中。

1941年2月,中共陕甘宁边区中央局就彻底实行“三三制”原则向各级党委发出指示。在贯彻这一指示、实践“三三制”原则中,边区人民积极参加选举。其中,绥德、延川、清涧等地更是有90%以上的选民参加了选举。全边区选出各级参议员3万余名,通过民主选举,整个陕甘宁边区普遍建立了“三三制”政权。

[作者简介]顾行超,上海市社会主义学院教授。

“三三制”政权的两个显著特征凸显民主执政。首先是民主选举。参议员由人民采取普遍、平等、直接、无记名投票的方式选举产生,在中国这是前无古人的民主。共产党严格限制自己的候选人和当选人的数额,尽可能地创造条件让更多的非党人士当选,为的是在三级参议会和三级政府中能够更多地听到不同声音,能够更好地发扬民主。

其次是民主执政。发扬民主作风、遇事先和党外人士商量,取得多数同意后再具体操作,是“三三制”政权的普遍做法。在“三三制”政权中,共产党员尽量鼓励党外人士对各种问题提出意见,并根据这些意见,切实改进工作,使担任政权工作的党外人士有职有权、尽职尽责。

在统一战线与民主执政的创造性结合中,统一战线为“三三制”政权带来了党与非党民主合作的至诚精神,“三三制”政权从组织制度上保证了共产党民主执政,民主执政为这样的政权注入了空前的生机与活力,生机与活力又进一步拓展着民主执政的深度和广度。所有这些,都赢得了各阶层人士的广泛赞誉和衷心拥护。人们从心底里吟唱:“解放区的天是明朗的天,解放区的人民好喜欢,民主政府爱人民……”一些原来对抗日民主政权持疑的党外人士也放弃疑虑,盛赞边区“选政三三行伟制,名扬何让古唐虞”,提出“边区的章程越来越好了”,“虽尧舜之世不如也”<sup>[2]</sup>。解放区的这种民主执政和民主风气,同国统区执政的专制与腐败形成极其强烈的反差,于是,国统区的热血青年、仁人志士、社会贤达,像潮水一般涌向延安。

在这样的年代,虽然理论上尚没有提出民主执政的概念,但是在实践中,党的统一战线思想、统一战线的战略策略原则都融入到民主执政的每一个会议、每一个决议、每一个环节中。它诚如毛泽东所说,“我们所建立的政权的性质,是民族统一战线的。这种政权,是一切赞成抗日又赞成民主的人们的政权,是几个革命阶级联合起来对于汉奸和反动派的民主专政……对于这种政权性质的明确了解和认真执行,将大有助于全国民主化的推动”<sup>[3]</sup>。在中国共产党的执政史中,民主执政在比较成熟的“三三制”政权中真正诞生了。由此,我们毫不夸张地说,统一战

线为民主执政奠基。

## 二、统一战线为民主执政铺路

新民主主义革命的历史昭告我们:新中国的建立、新政协的召开、《共同纲领》的制定以及新政权人员的组成,都是在毛泽东人民民主专政思想直接指导下进行的。如果说新政协的召开体现了党民主执政,《共同纲领》从国体、政体上规定了党民主执政,新政权的人员组成从组织制度上保证了党民主执政的话,那么,这一切又都以毛泽东人民民主专政思想为基本前提。而人民民主专政思想从本质上说就是统一战线思想。在毛泽东《论人民民主专政》中,统一战线思想与人民民主专政思想是水乳交融、契合无间的。正是从这一意义上说,统一战线为民主执政铺路。以下就用历史与逻辑相统一的方法对此作进一步的分析。

在统一战线与民主执政的创造性结合中,新民主主义革命大踏步地前进。当中国共产党取得辽沈、淮海、平津三大战役的胜利后,共产党夺取全国革命的胜利已成定局。此时,一切革命的人民在思考、在期盼——新生的人民共和国将是一个什么样的国家,在这个国家中各个阶级的地位、作用和相互关系是怎样的,中国共产党是否实行民主执政?

当时,国内外的反动派极力制造混乱,大肆污蔑、攻击中国共产党和即将成立的新中国。由于政治理论素养和文化素养的关系,党内外有相当多的人在这些问题上不清楚或不完全清楚。各个阶级的代表人物从不同的阶级利益出发,持有不同的主张和要求。

为了粉碎反动派的阴谋,为了应答一切革命人民的思考和期盼,为了将共产党的主张明确昭告各个阶级的代表人物,为了召开新政治协商会议和建立新中国的筹备工作,毛泽东假借中国共产党成立28周年纪念,发表了《论人民民主专政》。

人民民主专政思想,是中国化的马克思主义政治学说的精髓;它明确规定了人民民主专政国家的性质和任务;全面论述了民主与专政的社会历史辩证关系。

人民民主专政思想,实质上也是统一战线思想。早在1945年4月,当“有些人怀疑共产党得势之后,

是否会学俄国那样,来一个无产阶级专政和一党专制”时,毛泽东明确答道:“毫无疑问,我们这个新民主主义制度是在无产阶级领导之下,在共产党领导之下建立起来的,但是中国在整个新民主主义制度期间,不可能、因此就不应该是一个阶级专政和一党独占政府机构的制度。只要共产党以外的其他任何政党,任何社会集团或个人,对于共产党是采取合作而不是采取敌对的态度,我们是没有理由不和他们合作的。俄国的历史形成了俄国的制度……中国现阶段的历史将形成中国现阶段的制度,在一个长时期中,将产生一个对于我们是完全必要和完全合理同时又区别于俄国制度的特殊形态,即几个民主阶级联盟的新民主主义的国家形态和政权形态。”<sup>[4]</sup>这里,毛泽东的统一战线思想与人民民主专政思想是完完全全融合在一起的,谁也无法将它们分开,强分之,必有毛病。之后,在《将革命进行到底》、《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》以及《论人民民主专政》中,毛泽东进一步阐述了他的这一观点。正是在这一意义上(人民民主专政思想为党的民主执政铺路,而人民民主专政思想就是统一战线思想),我们说统一战线为民主执政铺路。

在毛泽东人民民主专政思想指导下,一届政协全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》。《共同纲领》对新中国国家政权的性质规定为:“中国人民政治协商会议一致同意以新民主主义即人民民主主义为中华人民共和国建国的政治基础”。依据这一基础,《共同纲领》将新中国的国体规定为:“中国人民民主专政是中国工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级及其他爱国民主分子的人民民主统一战线的政权”。同时将新中国的政体规定为:“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府。各级人民代表大会由人民用普选的方法产生之,各级人民代表大会选举各级人民政府”。

《共同纲领》的这些规定,非常明确地告诉我们,当中国历史由中华民国演进到中华人民共和国时,共产党实行人民民主,共产党执政是民主执政。它体现在国体的统一战线政权性质基础之上,体现在

人民代表大会制度、党领导的多党合作和政治协商制度以及民族区域自治制度中。显然,统一战线为党在全国范围内取得政权并实行民主执政铺路。为了进一步明了这一点,我们还有必要从新政权的人员组成进行深入的分析。

人民解放战争的伟大胜利,使全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、广大华侨、各界民主人士和其他爱国分子都加入了统一战线,统一战线内部更加团结、更加巩固的大好局面,推进党的民主执政由“三三制”的地方性政权,向着新中国政权的新高度奋进,即从局部执政跃升到全国执政。这样的民主执政具体地体现在新政协、政府和政务院组成人员中。

新政协中,中共除毛泽东担任主席、周恩来担任副主席外,其余四位副主席李济深、沈钧儒、郭沫若、陈叔通都是党外人士。在一届政协 662 名代表中,中共党员约占 44%,党外人士约占 56%。

在中央人民政府组成人员中,毛泽东任主席,6 名副主席中,中共党员和党外人士各 3 名。56 个委员中,有中共党员 27 人,党外人士 29 人。

在政务院组成人员中,周恩来任总理,4 名副总理中,中共党员和党外人士各 2 名。15 名政务委员中,党外人士 9 名。在政务院所辖 34 个部、委、院、署中,担任正职的,中共党员 18 人,党外人士 15 人,还有一大批党外人士担任副职。

这样的班子组成,从组织制度上保证了政权的统一战线性质的同时,也确保了共产党执政的民主性。再加上此时的党和毛泽东对统一战线的运用已经达到炉火纯青、出神入化的地步,从而使我国的统一战线很快进入了新中国建立后的第一个黄金时代。统一战线的这种质的提升,必然使延安时代的民主执政、民主作风得到新的发扬光大。对于饱尝了封建专制和中华民国不民主统治的中国人民而言,第一次享受到由民主执政所带来的政治上真正翻身的感觉。

以上所述充分证明统一战线为民主执政铺路。

### 三、统一战线助推民主执政不断完善

新中国建立后,面对当时的复杂形势和种种困难,党保持清醒的头脑,自觉意识到在抗日战争年代

创建的民主执政的一些具体方式,由于社会历史条件的变化而过时,并满怀信心地开始了对新的执政模式,特别是民主执政的新探索。这种探索经历了改革开放之前“寓党于政”和“以党代政”两个时期;经历了上个世纪八十年代以后,鉴于建国三十年执政的经验教训,邓小平提出“党政分开”的党政关系新模式实践时期;经历了九十年代以后,党对中国政治体制改革发展方向和策略的调整时期,期间强调充分利用执政党的优势,利用好政权这一强制性国家机器推进中国民主和法制建设进程的思路,并根据这一思路出台了一系列方针政策这样一个时期。

历史表明,党在探索、实践民主执政中出现了一些问题。虽然党的十一届三中全会以后针对问题、解决问题的努力从来就没有停止过,但是从探索的整个过程看,往往是老的问题尚未解决,新的矛盾和问题又冒了出来。目前民主执政还很不完善,实践中需要探索的问题还很多:

比如,党依法领导人民当家作主,这个基本原则虽然已经确定下来,但是党和政权的关系是直接作用关系,还是间接作用的关系尚需要在实践中加以探索,因为党直接与政权发生关系难于解决执政的合法性问题。而1992年党的十四大通过的党章修正案赋予党组“讨论和决定本部门重大问题”的权力,实质上就是直接与政权发生关系,言重一点,还有“以党代政”的嫌疑。

再如,民主执政要解决好为谁执政和靠谁执政问题,也就是“坚持为人民执政和依靠人民执政”。而真正实现“为人民执政和依靠人民执政”,我们还要进行深入的探索,还要走很长的路。

又如,我们对公共权力的运用缺乏有效的监督,权力制衡出现不少真空,从而使防止腐败成为新一届中央领导集体当务之急的重大政治任务。目前我国对执政党和公共权力的监督主要有人的权力监督、党的纪律检查委员会的党内监督、民主党派和人民政协的民主监督、法院检察院的司法监督以及新闻媒体的舆论监督。这五种监督各有优势但又各有不足。以民主监督为例,地方上民主党派和政协委员中有相当多的人认为近年来实践中凸显的主要问

题是:民主监督的开展及其实效因人而异;民主监督的范围狭窄、层次低下;民主监督的形式空洞、手段稀少;民主监督的渠道不畅、知情权缺乏。近几年,虽然听政制、审计制、巡视制、罢免制、问责制等一系列规范领导干部思想行为的制度也逐渐建立起来,但是“虚置”、“空转”的现象非常严重。显然,如何解决权力制衡问题,党际之间的相互监督尤其是如何从制度上保证民主党派的民主监督问题,如何健全完善新制度、解决“虚置”、“空转”等问题,已经十分紧迫地呈现在我们面前。

还有,协商民主是中国特色民主执政的一个耀眼闪光点。但是,如何拓展协商民主的广度,使协商民主成为社会各阶层各方面利益表达的渠道和政治参与的平台;执政党如何利用协商民主来推进民主执政理论研究上尚显不够,实践中地方上“走过场”的现象还很普遍。其主要表现有:协商中大都是中共领导人讲、民主党派领导人听,也有中共领导人讲、民主党派领导人从“民革”开始有序地表示如何切实贯彻执行场面,但是很少有民主党派领导人讲、中共领导人听的时候。怎样利用协商民主来推进民主执政,从而从总体上提高执政党执政水平,已经到了提上议事日程的时候。

把以上问题看作挑战也好、视为机遇也罢,有一点可以肯定,那就是:这些问题为统一战线提供了有所作为的舞台,创造了体现价值的机会。因为统一战线确实可以助推民主执政不断完善。这恐怕也是胡锦涛提出“统一战线是我们党夺取革命、建设和改革事业胜利的重要法宝,也是我们党执政兴国的重要法宝”<sup>[5]</sup>的道理所在。

在执政的合法性问题和实现党的领导问题上,统一战线有自身独特的作用。历史上,有民主党派对于共产党在夺取全国政权后如何避免兴衰周期律问题的提醒;有民盟等民主党派领导人在抗战胜利后对于中国式民主发展道路的设计。今天同样可以通过共产党与民主党派的不断协商,适时地推进政治体制改革和社会体制改革,用统一战线的智慧探索并设计出民主授权的一整套中国特色的制度,用体制机制解决共产党执政的合法性问题。在实现党

的领导问题上,可以发扬并创新统一战线的领导方式,即由过去的统一战线式的依靠党的正确的路线、方针和政策,创新发展为新世纪新阶段共产党对国家和社会的领导主要是政治、思想和组织领导。用科学的发展观和构建和谐社会的理念,通过制定大政方针、提出立法建议,推荐重要干部等实现党的领导。

民主执政的要旨是解决好为谁执政和依靠谁执政的问题。也就是“坚持为人民执政和依靠人民执政”。民主执政服务的对象和依靠的力量是以广大的工农大众为主体的人民,不是少数所谓的社会精英和资本权力。这和新世纪新阶段党的统一战线的范围完全一致。这也是党的十六届四中对于民主执政的阐述中为什么格外强调“坚持和完善人民民主专政……壮大最广泛的爱国统一战线”的原因所在。总之,统一战线汇聚了我国多方面的优秀人才,是我们党实践民主执政的“智囊团”和人才库,统一战线囊括了当下社会所有阶层、党派、民族、宗教以及各种所有制结构的成员,在为谁执政和依靠谁执政问题上,可以发挥前所未有的巨大作用。

民主执政须要权力制衡。权力制衡须有监督,在监督问题上如何防止前面论列的“虚置”、“空转”现象?最好能够解决谁来监督、怎么监督以及如何评价执政情况等问题。谁来监督、怎么监督看起来只是监督主体和监督方法问题,实际上是解决权力制衡的一整套行之有效的体制机制问题,是一篇刚刚破了题的洋洋洒洒的大文章。统一战线有这方面的人才库优势,可以协助执政党设计出结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制的蓝图。党际之间的相互监督特别是如何从制度上保证民主党派的民主监督是当前探索权力制衡的又一重要切入点。统一战线应该积极调动人才库的政治智慧,努力争取在[2004]、[2005]两个5号文件的基础上,进一步用体制机制来规范民主监督。使民主监督成为权力制衡中不可或缺的一种重要监督,使民主监督成为完善民主执政的一个重要因素。在当前的民主监督中,提升监督重心是主要着力点。可以

把民主监督由过去的用相当精力针对鸡毛蒜皮的小事转向主要针对权力约束的制度建设与对领导干部的有效监督结合起来。可以把如何加强对领导机关、领导干部特别是各级领导班子主要负责人的监督以及如何加强对重点环节和重点部位权力行使的监督列入民主监督内容。从这里切入,可以充分发挥各监督主体的作用、提高五种监督的整体效能,科学评价执政政绩。

协商民主是中国共产党民主执政的一个重要特色,是统一战线助推民主执政不断完善的主要着力点。当下首先应该把扩大民众的政治参与度作为协商民主的新增长点。为此,统一战线要主动面对随利益主体多元化而出现的政治诉求多元化、利益诉求多元化现象,努力使政治诉求、利益诉求纳入协商民主这样的体制渠道之中,使执政党能够从新鲜的、源源不断的诉求中倾听到不同阶层民众的真实呼声。其次,为了确保政治协商的实效性,民主党派和人民政协可以通过提案等形式和地方上的执政党一起提高思想理论认识,即协商不能只从形式上给人以民主的表象。协商是为了解决问题,解决问题才是协商的本质要求。从解决问题切入从而使协商民主成为执政兴国的一个重要抓手。实践中,要努力克服协商的单通道流弊,确保协商的双向性和实效性。

#### 注释:

[1]毛泽东选集.卷2.北京:人民出版社,1991.第742页

[2]解放日报.1941年9月19日

[3]毛泽东选集.卷2.北京:人民出版社,1991.第741页

[4]毛泽东选集.卷3.北京:人民出版社,1991.第1061、1062页

[5]参见拙著中国共产党统一战线思想史.上海人民出版社,2005.第319页

(责任编辑:吴思敏)