

# 人民政协地方委员会的成立与发展

徐高峰

## 新中国成立初期的各界人民代表会议协商委员会

各界人民代表会议，是1954年普选的地方人民代表大会召开以前，代行地方人民代表大会职权的组织形式；协商委员会既是各界人民代表会议的常设机关，又是代行人民政协地方委员会职权的人民民主统一战线组织。

1949年9月21日至29日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平隆重召开，代行全国人民代表大会的职权，制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》。还通过了《中国人民政治协商会议组织法》，规定中国人民政治协商会议设全国委员会和地方委员会，还规定“在中心城市、重要地区及省会，经中国人民政治协商会议全国委员会决议，得设立中国人民政协地方委员会，为该地区各民主党派及人民团体的协商及保证实施决议的机关。”

中华人民共和国成立后，中央人民政府根据《共同纲领》的规定，于12月公布了省、市、县各界人民代表会议《组织通则》，除就各级各界人民代表会议的召集办法、参加单位、代表名额和资格等项以及代行各级地方人民代表大会的职权作了规定外，还规定省、市、县各界人民代表会议休会期间，分别设置省、市协商委员会和县常务委员会作为常设机构。省、市协商委员会的职权为：协助省、市人民政府实行各界人民代表会议的决议；协商并提出对省、市人民政府的建议；协助省、市人民政府动员人民支援工作；建立革命秩序，镇压反革命并参加建设；负责进行省、市下属各界人民代表会议的准备工作；负责进行本省、市的民主统一战线工作。

1950年6月，政协第一届全国委员会第二次会议根据《中国人民政治协商会议组织法》，通过了《关于地方委员会的决定》，规定：人民政协各省、市地方委员会，“在普选的省、市人民代表大会召开以前，由各省、市人民代表大会产生的省、市协商委员会代行其职权”，并对在此期间政协全国委员会和省、市协商委员会之间的相互关系作出了明确界定。“在中心城市、重要地区和省会，于普选的人民代表大会召开以后，依照人民政协组织法，全国委员会得在各该地设立全国委员会的地方委员会。”这一规定不但为人民政协地方委员会的设立提供了法律依据，而且为其在地方人大召开前过渡时期指定了代行机构，从而为人民政协地方组织的发展和完善奠定了坚实的基础。

据1951年上半年的统计，全国各级协商委员会与政协全国委员会发生联系的有98个省、市、单位。全国已经组成的省（行署区）、市各界人民代表会议协商委员会的分布情况是：华北地区19个、西北地区10个、东北地区27个、华东地区22个、中南地区22个、西南区12个，共计112个单位。

1951年7月19日，政协第一届全国委员会常委会第二十五次会议根据人民政协组织法和《关于地方委员会的决定》作出决议，确定了代行地方委员会职权的各界人民代表会议协商委员会的地区范围是：大行政区各界人民代表会议协商委员会、省各界人民代表会议协商委员会、满25万人口的市各界人民代表会议协商委员会代行本会地方委员会的职权。该项决定并说明：“除上述规定外，其他地方各界人民代表会议协商委员会均不代行本会地方委员会的职权，但在工作上可与本会建立联系关系。”

同时，会议还通过了《省、市各界人民代表会议协商委员会组织通则》，规定了省、市各界人民代表会议协商委员会的人员组成、任期、职责等，还规定省、市协商委员会得设立常务委员会主持会务，并可根据需要设立各种委员会。它的基本任务是：审查和推行地方法令、法规，协助政府联系和动员各界人民贯彻党和国家的各项方针政策；促进各民主党派、人民团体和各界民主人士的团结合作，推动本地区革命和建设事业的顺利发展。

1954年地方各级人民代表大会召开以后，各级协商机关即不再具有各级人民代表大会常设机构的职能；而作为人民民主统一战线地方机构，将来怎样设立，亦需人民政协第二届全体会议重新规定。为了使人民民主统一战线地方机构及其工作，在地方各级人民代表大会召开之后和人民政协第二届全体会议作出规定之前不致中断，经政协全国委员会与中央人民政府政务院联合发出通知，各级协商机构一律暂时保留，其名称和编制暂不变动，继续进行统一战线工作，以待政协第二届全体会议作出决定。

中国人民政治协商会议成立以来，从建立各省委员会、自治区委员会、直辖市委员会和市委员会，再到

各区县（市）政协委员会陆续建立，政协地方组织经历了不断发展完善的过程。在历史上，人民政协曾有过的

次大规模的组织和工作的延伸。政协地方组织的扩展和健全，是人民政协形成组织体系的重要标志。



广东省第一届各界人民代表会议协商委员会全体委员合影。

## 改革开放新时期的地方政协组织发展

中共十一届三中全会后，人民政协进入了一个新的历史时期。1978年3月，全国政协五届一次会议修改了1954年章程，这次会议标志着中断10多年之久的人民政协得到全面恢复。章程关于“地方委员会”这一章，对政协地方委员会的设立也有所表述，依据当时对各地社会关系和民族关系的情况以及实际需要，修改草案规定：“省、自治区、直辖市设中国人民政治协商会议的省委员会、自治区委员会、直辖市委员会。其他地方有必要的时候也可以设地方委员会。”这里所说的“其他地方”是指省会市以及统一战线工作较多的例如重庆那样的大城市。它的任期应与同级人民代表大会相一致。

1982年11月召开的全国政协五届五次会议对政协章程再次进行了修改。这部章程关于地方委员会的规定，在内容上有较大的修改和补充。首先，章程第三十九条规定：“省、自治区、直辖市设中国人民政治协商会议的省、自治区、直辖市委员会；自治州、设区的市、县、自治县、不设区的市和市辖区，凡有条件的地方，均可设立中国人民政治协商会议各该地方的地方委员会”。其次，就各级地方委员会组成的广泛性而言，章程规定：“地方委员会的组成，得根据当地情况，参照全国委员会的组成决定。”根据这项规定，地方委员会的组成突破了前两部章程所规定的各民主党派、各人民团体、各界代表、特邀人士和少数民族的范围，可以对照包括台湾同胞、港澳同胞和归国华侨的代表在内的全国委员会的组成，根据各地方的具体情况决定其组成。再次，关于地方委员会全体会议的职权，列举了6项规定，除原有的选举地方委员会领导成员、听取和审查常务委员会的工作报告之外，增加了“讨论并通过有关的决议”和“参与对国家和地方事务的重要问题的讨论，提出批评和建议”这两项职权。同时，在全国委员会和地方委员会的关系上，章程在《工作总则》中规定：“全国委员会加强同地方委员会的联系，沟通情况，交流经验，研究地方委员会带共同性的问题”，发挥上级组织对下级组织的指导作用。

1983年，是一个特殊的时间节点，1983年1月25日，中共中央办公厅发布《关于县（市）和市辖区建立政协问题的通知》，指出：“现在统一战线工作正在逐步深入到基层。统战工作的对象，有相当大的数量在县市。一般县（市）和市辖区都有相当数量的非共产党知识分子干部；很多县市和市辖区还有人数不等的原工商业者、少数民族、宗教爱国人士，去台人员家属、亲友、侨眷、侨眷，国民党起义投诚人员；有些县市和市辖区还有民主党派和无党派民主人士以及台湾同胞等。我们要加强同他们的团结和合作，把他们中间有适当条件的、有代表性的人士，吸收到政协中来，以利于打开统战工作的新局面。”为此，中共中央认为，没有设立政协的县市和市辖区，统战对象较多的可以设立政协，统战对象少的也可以不设立政协，地方党委可根据当地情况确定，不强求一律。

1982年政协章程关于地方委员会的各项规定，加上《关于县（市）和市辖区建立政协问题的通知》，对于新时期地方政协的发展壮大，起到了积极推动作用。据1985年12月底统计，省、自治区、直辖市、省辖市、盟、自治州、县、旗、自治县和市辖区的地方委员会已发展到2799个，委员人数已达34.9146万人，其中非中共党员委员占委员总数的63.1%。与1955年政协地方委员会刚刚建立时的533个相比，增加了425倍；与1964年全国政协四届一次会议召开前夕相比，组织机构增加了1003个，委员人数增加了15.2844万人。

为了保持县级领导班子的相对稳定，1992年中共十四大修改党章时，将县级党委的任期由3年改为5年。1993年八届全国人大一次会议修改宪法时，为了使县级人大每届任期与县委委员的任期一致，使县级领导班子保持相对稳定，根据中共中央的建议，相应将县级人大的任期由3年改为5年。据此，1993年3月27日全国政协八届一次会议决议：“中国人民政治协商会议的省、自治区、直辖市、自治州、设区的市、县、自治县、不设区的市和市辖区的地方委员会每届任期5年。”1994年3月全国政协八届二次会议修订的政协章程亦作了同样的规定。这样就改变了1982年政协章程关于“县、自治县、不设区的市和市辖区的地方委员会，每届任期3年”的规定。

中共十八大以来，以习近平同志为核心的中共中央高度重视人民政协事业发展，明确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，先后出台《关于加强社会主义协商民主建设的意见》《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》等重要文件，对政协工作作出战略部署。

2019年首次召开中央政协工作会议，为新时代人民政协事业发展进一步指明方向，推动人民政协工作取得历史性成就。中共中央办公厅出台《关于加强和改进新时代市县政协工作的意见》，推动市县政协工作把协商放在重要位置，地方政协工作进入蓬勃发展新时期。

（作者系吉林省政协办公厅副主任）

## 上个世纪五六十年代的政协地方组织

由于1954年第一届全国人民代表大会的召开，中国人民政治协商会议的全体会议不再代行全国人民代表大会的职权，在我国政治生活中仅作为人民民主统一战线组织继续存在和发挥作用，这使人民政协的组织原则和机构设置，与第一届人民政协相比，在许多方面发生了重大变化。

对此，1954年12月政协第二届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》作出了具体规定。关于人民政协各级组织的关系，政协章程第七条规定，政协全国委员会和各级地方委员会对下一级地方委员会的关系是指导关系，即“上下之间有指导和被指导、指示和接受指示、报告和接受报告的关系”。同时，政协章程第三条、第六条规定，政协各级地方委员会都应遵守和实行政协章程和全国委员会的全国性的决议和号召。这些规定既表明了政协各级组织在政治上的统一性，又利于政协各级地方委员会因地制宜、充分发挥地方的积极性和创造性。

关于政协地方委员会的性质和任务，政协章程第十九条规定，政协地方委员会是人民民主统一战线的地方组织，它们的任务是：遵守和实行政协

章程，推行政协全国委员会的全国性决议和号召，协商和进行地方的人民民主统一战线工作。其中，必须由政协地方委员会的全体会议行使的职权有两项：一是选举地方委员会的主席、副主席和秘书长（设秘书长的地方）和常务委员；二是听取和审查常务委员会的工作报告。并规定：政协省委员会、自治区委员会每届任期四年，直辖市委员会、市委员会和其他的地方委员会每届任期二年。

关于政协地方委员会的设立范围，政协章程第十七条规定：省、自治区、直辖市和市设中国人民政治协商会议的省委员会、自治区委员会、直辖市委员会和市委员会。其他地方如有必要的时候也可以设地方委员会。按照章程说明的解释，除省、自治区、直辖市外，可设政协地方委员会的主要是指那些统战任务比较重的地方，有些市如因人少、社会关系比较简单，也可以考虑不设地方委员会。而县主要是农业区，社会关系比较简单，除少数的县在有必要的时候可以设地方委员会外，大部分的县不需要设地方委员会。此外，各地设立政协地方委员会还要因地制宜。对此，



柳州市第二届第一次各界人民代表会议协商委员会全体委员合影。