

# 政治过程视角下中国新型政党制度的治理效能

方 雷 崔 哲

〔摘 要〕 中国新型政党制度是以中国共产党的领导为前提、以团结合作为依托、以党际政治协商为平台、以相互监督为保障构建的一项国家基本政治制度,是中国特色社会主义制度和国家治理体系的重要组成部分。基于政治过程动态分析,可将新型政党制度的运作视为政治引领、政治整合与政治协商的联动过程,在价值理念、政党职能与政治参与上体现出“人民本位”的利益代表、多元互动的利益整合与有效参与的利益实现等制度优势与治理效能,深刻揭示了新型政党制度在发展中国特色社会主义民主政治与推动国家治理体系与治理能力现代化中的功能与价值。

〔关键词〕 政治过程;中国新型政党制度;治理效能

## 一、问题的提出

从政治生活封闭的专制政治向政治生活开放的现代民主政治变迁的过程中,伴随着社会利益分化与社会关系的剧烈变动,也意味着多元并存的社会利益群体对扩大政治参与需求的日益高涨。与此相适应,在共同目标支持下,由多元主体参与的现代治理理念应运而生。政治过程研究的兴起和繁荣与现代政治生活的开放性密切相关,行为主义与自然科学的兴起与发展也为政治过程研究提供了理论借鉴和分析工具。政治过程或政府过程最先由美国学者本特利提出,他从政治集团的角度对美国政治作出了全景式分析,指出利益集团或压力集团与政府的内外互动作用构成政治过程。<sup>①</sup>此后,经由戴维·杜鲁门等学者的完善与发展,政府过程的实际行为与复杂构成得到了进一步阐发。<sup>②</sup>政府过程研究在很多情况下等同于政治过程研究,但后者所关注的研究对象不仅在于政府运作,还强调民众的政治参与。持政治过程研究视角的学者普遍认为,相较于“法律——制度研究范式”聚焦于正式机构与政治制度的静态研究方式,着眼于政治活动开放性的政治过程理论能够更加全面、动态地阐释政治运作的实际图景,也为揭示特定政党制度框架内政党国家治理行为的全过程及其治理效能提供了更加可行的切入点。

政治过程研究方法的动态与实证考察对观察某一时期内政治现象在时空上与环境的联系、政治

方雷,法学博士,山东大学马克思主义学院教授、博士生导师(济南 250100);崔哲,山东大学马克思主义学院博士生(济南 250100)。本文系国家社科基金专项重大课题“坚持和加强党全面领导的实现方式研究”(18VSJ011)、山东省社科规划重点项目“地方党委领导发展的权力实现方式研究”(16BCXJ03)的研究成果。

①A. F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago: The University of Chicago Press, 1908.

②D. B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, New York: Knopf, 1971.

参与主体的具体行为和政治功能发挥的实际效能具有突出优势,但任何政治制度与体系本身的运行不是盲目的而是具有实现某种功能与目标的指向性。政治制度受制于社会历史发展阶段,一经形成便具有稳定性和价值导向性,对体制框架内的政治过程产生某种制约。然而,既定的政治制度在政治过程运行中也蕴含着新制度产生的窗口机会,塑造并改变着政治过程。因此,只有将政治过程研究与政治制度分析相结合,才能更好地揭示政治生活现象的本质。

在现实政治生活中,政党作为驱动民主政治运行的关键行为主体处于现代政府的中心,扮演着国家与社会之间的沟通桥梁以及国家治理的引领者与推动者角色。一方面,作为政治过程的政党政治必须体现民主政治的公共性,既要求其代表与实现民众利益,同时塑造着政治体制的合法性;另一方面,政党政治也内在蕴含着精英统治与治理合理性的特征。如何使政党的政治参与过程流畅运行,实现民众利益与持续性治理,成为检验政党制度治理效能的标准所在。在西方竞争型政党制度下,政党政治的运行过程是以权位的获得为目标,遵循票选交易的竞争程序来完成民主赋权与资源配置,使政党政治进入法律责任型政策活动与周期性治理阶段。而我国新型政党制度下的政党政治过程,则是以实现最广大人民的根本利益为目标,以民主集中的协商程序为秩序安排来完成民主赋权与资源配置,从而进入使命责任型与法律责任型相结合的常态化政策活动与持续性治理阶段。目前对中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的研究以制度和历史的静态解析见长,而政党政治具有多主体互动与多环节联动的特征,只有将静态制度分析与动态过程研究相结合,才能更加全面地揭示特定政党制度在作用于国家治理过程中的内在蕴含的价值理念、政党的职能发挥与政治参与取得的治理效能,并考察政党的组织行为、活动内容与政策结果是否与其价值理念相契合。

中国共产党领导的多党合作与政治协商制度作为中国民主政治的一项基本制度安排,是中国特色社会主义制度的组成部分,其政治过程的有效运作是推动中国特色社会主义制度优势转化为治理效能的重要保障。在坚持中国共产党的全面领导下塑造追求公共利益最大化的合作共治成为治理能力与治理体系现代化的内在要求,能够有效克服多元利益主体竞争引发的社会离散状态,维护与实现最广大人民的根本利益。在此基础上,中国新型政党制度的运行可被理解为政治引领过程、政治整合过程与政治协商过程,其在价值理念、政党职能与政治参与上表现为以代表和实现最广大人民的根本利益为治理目标,以执政党与参政党充分履行全面领导与参政议政的职能保障利益互动整合的治理能力,以及基于有序有效协商决策确保利益实现的治理绩效,唯此才能揭示新型政党制度在发展社会主义民主政治与推动国家治理体系与治理能力现代化中的制度价值与治理效能。

## 二、政治引领:在价值理念上实现治理目标

对政党所代表的阶级利益或集团利益的定性分析是政党政治过程研究的逻辑起点。“每一既定社会的经济关系首先表现为利益。”<sup>①</sup>“政治权力不过是用来实现经济利益的手段。”<sup>②</sup>因此,政党政治的首要命题就是政党表达其所代表阶级的政治诉求,并通过掌握政权来实现其阶级利益。政治要求的提出意味着政治过程就此展开,“这种提出要求的过程称为利益表达”<sup>③</sup>。一般来说,任何政党都会基于特定历史条件与社会现实,构建起一种反映其所代表阶级的价值取向和政治意愿的理论化价值理念和规范化政党纲领,并在政党政治的实际运作过程中起到政策目标指引、组织认同凝聚、政党

①《马克思恩格斯文集》(第3卷),北京:人民出版社,2009年,第320页。

②《马克思恩格斯选集》(第4卷),北京:人民出版社,2012年,第257页。

③加布里埃尔·A.阿尔蒙德、小G.宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学——体系、过程和政策》,曹沛霖等译,北京:东方出版社,2007年,第179页。

行为约束和政治参与规导的作用。政党制度是在政治发展的过程中基于经济政治文化基础、社会利益分层与整合程度、政党间力量对比、政权获取路径以及法律制度的综合作用而逐渐形成的,内在蕴含并体现着特定价值理念。在西方国家,政党制度与资产阶级的壮大和资本主义制度的确立同生共进,与资产阶级的政治参与扩大密切相关,并在探索民主政治发展的过程中逐步完善。

因此,作为民主政治运行重要制度载体的西方政党制度与资本主义生产关系样态、市场经济规则以及资本主义文明同构、互证。首先,资本主义生产关系与生产力之间的矛盾决定着政党阶级利益代表的实质内容。生产资料与生产产品为资产阶级占有,导致社会资源集中于强势资本主义利益集团,社会底层民众在利益博弈格局中处于弱势地位,利益表达过程的实质内容被强势资本主义利益集团所掌控。其次,民主政治规则从市场经济中衍生而来,构成民选政治的运行形式。市场经济中的货币交易、契约精神与责任信托投射在政党为主体的民选政治运行上则具体表现为政策推销、票决竞争和权力委托,民选政治在技术层面的可操作性为政党自肥提供了政策推销、操控票选的灰色空间。再次,崇尚工具理性主义作为促进资本主义物质文明繁荣的思想动因,具有支配目的合理性行为的重要作用,这也促使西方执政党的国家治理策略往往带有明显的效率指向与法律责任型的特征。基于此,西方竞争型政党制度的价值理念表现为资本主义的合理性与民主价值发展间的失衡,利益表达过程存在形式与内容上的差异,而在政党政治进入国家治理层面时的政策目标则带有效率改进指向和反应选举更替周期性的特征。

中国共产党领导的多党合作与政治协商制度作为一种新型政党制度,是“中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的伟大政治创造,是从中国土壤中生长出来的新型政党制度”。<sup>①</sup>不同于西方政党诞生于联系公众与公权的民主政治的建立过程之中,中国共产党的诞生和发展是与组织民众力量争取民族共同体独立以及实现国家现代化转型时期的政治目标紧密相关的,国家政权的行使与民主政治的运行取决于人民对政党政治目标的认同程度,以及是否具有妥善处理现代化和政治参与扩大的制度性安排。从政权获取路径来看,中国共产党作为代表人民根本利益的马克思主义先进政党,承担了带领人民实现民族解放、建设现代国家这一历史使命,为行使国家权力与保障人民利益提供了强大的力量来源、有效的组织领导和科学的政策路线指引,以人民为中心的根本立场得到了实践的检验,其执政地位自然赢得了人民的认可与拥护,实现了人民的选择。此外,从抗日时期实行“三三制”团结各民主党派、无党派人士结成抗日民族统一战线,到解放战争时期结成人民民主统一战线反对国民党独裁统治,再到协商建国赋予新政权法律意义上的合法性,中国共产党同各民主党派间的关系经历了历史的考验,形成了一党执政与多党参政、政党间合作与监督的新型政党关系格局。

有别于西方竞争型政党制度下利益代表的局限性,建立在以社会主义公有制为主体、多种所有制共同发展经济基础之上的新型政党制度,是与社会主义劳动者之间根本利益的一致性和具体利益的多元性特征相契合的政党制度。各政党都是代表最广大劳动人民利益的政党,力图表达广大人民群众的政治要求,并以巩固与发展中国特色社会主义为共同的政治目标。正如邓小平所指出:“我国各民主党派在民主革命时期有过光荣历史,……现在它们都已经成为各自联系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的政治联盟,都是在中国共产党领导下为社会主义服务的政治力量。”<sup>②</sup>由此可见,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度内在蕴含着“人民本位”这一中国共产党执政目的的根本价值理念,“它是马克思主义政党理论同中国实际相结合的产物,能够真实、广

<sup>①</sup>习近平:《习近平在看望参加政协会议的民盟致公党无党派人士侨联界委员时强调:坚持多党合作发展社会主义民主政治 为决胜全面小康社会而团结奋斗》,《人民日报》2018年3月5日,第1版。

<sup>②</sup>《邓小平文选》(第2卷),北京:人民出版社,1994年,第186页。

泛、持久代表和实现广大人民根本利益、持久代表各族各界根本利益”<sup>①</sup>。与此同时,新型政党制度作为中国民主政治运行的制度化安排,具有参政议政、政治协商、民主监督等多种制度化政治参与途径,从人民群众的主体性与参与性两方面体现了“人民当家作主”与“人民为中心”两大价值维度。前者牢牢把握住了人民群众在历史发展中的主体地位,是社会主义国家性质与中国共产党根本宗旨在新型政党制度价值层面的映射。而后者则是新型政党制度对中国共产党立党为公、执政为民价值追求的真实回应。因此,新型政党制度的“人民本位”价值理念与相应的制度安排,反映着执政党对社会发展及其规律的正确认识以及权力分配与运用目标的原则规定,凝聚成以实现最广大人民根本利益为治理目标的政治引领价值理念。

政党制度的价值理念与政治过程的相互作用塑造了政党政治的社会化与理性选择这两方面主要内容。因此,新型政党制度价值理念的规范与教化功能在政党政治层面与国家治理层面发挥着重要作用。首先,政党在国家治理中作为联系公共利益的转化中枢,服从公共利益是其应然。克服个体狭隘偏见,实现公共意志的有效表达有赖于充分发挥新型政党制度的价值理念在政策过程中的引领作用,即以体现“人民本位”的公共利益整合个人利益,以内含“人民当家作主”与“人民为中心”价值维度的制度安排确保现代化过程中产生的新兴社会群体团结在中国共产党的周围,而不至于成为挑战现行政治秩序的破坏势力。其次,从国家治理的宏观发展角度看,当下中国正处于向国家治理现代化转型的过渡期,面临着进一步明确发展目标的问题。高速经济发展与 GDP 数字标准下的财富积累曾一度是中国国家发展的优先目标,对工具理性的推崇导致社会分化等问题日益凸显。国家治理的目标应是在中国共产党领导下的政府与主要社会主体根据国情与人民诉求对公共生活进行合作治理所要达到的理想预设,是社会的共同目标,它不仅指向对社会利益冲突进行调节的当下结果,更应是对历史使命的回应和对善治的一种价值追求,其判断标准在于是否真正实现最广大人民的根本利益。而“两个一百年目标”的提出,就是体现时代诉求和具有善治价值追求的中国梦与人民对美好生活的向往相结合的产物,即让“生活在我们伟大祖国和伟大时代的中国人民,共同享有人生出彩的机会,共同享有梦想成真的机会,共同享有同祖国和伟大时代一起成长与进步的机会”<sup>②</sup>。归根结底,“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”<sup>③</sup>。

总之,以坚持中国共产党的领导为政治前提的新型政党制度,超越了西方竞争型政党制度在价值理念上合理性与民主价值的失衡,在利益表达上形式与内容差异的局限性,实现了包含着不同社会力量的政治联盟能够在“人民本位”这一体现执政党执政目的的根本价值理念引领下达成并遵循共同的治理目标,从而进入使命责任与法律责任相结合的常态化政策活动与持续性治理阶段。此外,在注重政治活动开放性的政治过程视角下,对待价值理念的引领作用应始终坚持科学与民主的态度,即以开放发展的态度塑造正确反映社会历史规律的价值理念来避免党的政治引领陷入教条主义,以监督所致的制度安排确保价值理念付诸实践从而保证党的政治引领切实有效。

### 三、政治整合:在政党职能上体现治理能力

政党政治的利益综合过程实际上就是政党在大量政治资源支持下将各种政治要求转变成重大政策选择的政治过程。现代政党作为专业化利益综合结构,是把分散的社会政治要求和政治资源同

---

<sup>①</sup>习近平:《习近平在看望参加政协会议的民盟致公党无党派人士侨联界委员时强调:坚持多党合作发展社会主义民主政治 为决胜全面小康社会而团结奋斗》。

<sup>②</sup>中共中央文献研究室:《十八大以来重要文献选编》(上),北京:中央文献出版社,2014年,第235页。

<sup>③</sup>中共中央文献研究室:《十八大以来重要文献选编》(上),第70页。

权威性政策相连接的中间桥梁。政党间通过多种形式的互动将各种要求汇入政策选择并动员支持这些政策选择的资源构成了利益综合过程的主要内容,彰显出政党的利益综合这一基本职能。虽然大多数国家都存在某种类型的政党与政党制度,但不同政治环境与现代化发展需求下的政党组织结构和政党制度各不相同,具体的政党职能、政党关系结构和利益综合方式也有所区别。因此,不同政党制度下政党利益综合职能的履行效果相异,进而导致其在国家治理层面的实际作为不同。詹姆斯·G·马奇与约翰·奥尔森曾将政治过程进行了聚合性和整合性的类型区分。聚合性政治过程指人们基于追求理性个体利益的价值指向,通过竞争与交易实现各自利益和政治资源优化分配。整合性政治过程则假设存在共同社会价值,通过协商的方式表达人民意图,追求整合社会价值框架中的公共福利。

西方竞争型政党制度的利益综合过程通常在政党间、选民、决策机构之间交互进行,以获取权位为指向的各大政党经过党内派别竞争、政党间选举竞争以及政党在议会或行政部门中的交易与结盟完成利益综合,体现出聚合性政治过程的特征。此类利益综合过程使当选政党所代表的集团利益获得最大程度的政治资源支持,其政治要求转化为重大政策选择,进而影响最终决策的方向与内容。从政党利益综合职能的履行效果来看,选票优势作为区分执政党与非执政党的前提决定了政党政策必须对选民愿望作出反应,并在其政党政策中有所体现以求获取选民支持,民众利益在利益综合过程中得到了一定程度上的确证。然而,资本主义逻辑下社会资源集中于强势资本主义利益集团的现实,选举竞争中以政策许诺获取资金支持的惯性,使得利益综合过程中存在利益确证垄断倾向。此外,政党间竞争对立的关系结构与交易结盟的利益综合方式导致政党间、政党与决策机构间的立场分歧通常作为政治斗争中讨价还价的资本,利益综合过程或成为矛盾集中爆发的驻地而难以实现其治理效能。

我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现,新型政党制度作为我国基本政治制度,其制度价值和功能的有效实现在于作为制度运行能动主体的中国共产党和各民主党派各司其职,充分履行其政党职能,其显著特征在于“共产党领导,多党派合作,共产党执政,多党派参政”。新型政党制度无论在政党关系上还是运行方式上都不同于西方竞争型政党制度,“它把各个政党和无党派人士紧密团结起来,为着共同的目标而奋斗,有效避免了一党缺乏监督或多党轮流坐庄、恶性竞争的弊端”<sup>①</sup>。一方面,以坚持中国共产党的领导为政治前提的党际团结合作关系结构,为各民主党派充分发挥其联系社情民意并汇入建议与提案的职能塑造了良好的政治环境,确保重大政策选择符合“人民本位”的价值理念。另一方面,协商民主的利益综合方式为科学的政策选择奠定了充分的论证基础,新型政党制度的治理能力得以彰显。由此可见,我国新型政党制度的利益综合过程更加符合整合性政治过程的内涵与标准。

首先,在团结合作的党际关系结构下,中国共产党与各民主党派的履职行为表现为:执政党围绕公共权力运行不同层面的全面领导与主动回应,以及各参政党在发现问题、汲取信息、民主监督等方面发挥界别优势,共同确保人民利益表达整合入重大政策选择。不同于一党制下单一政党垄断政治过程,中国共产党作为执政党始终秉承“人民当家作主”的开放执政理念,在扩大组织边界、主动调适自身社会基础、联系与回应民意的同时,继续发展创新统一战线事业,2015年5月中央召开统战工作会议并正式实施《中国共产党统一战线工作条例(试行)》,明确规定了民主党派的职能为“参政议政、民主监督、参加中国共产党领导的政治协商”,进一步拓展了多党合作的广度与深度。对于社情

---

<sup>①</sup>习近平:《习近平在看望参加政协会议的民盟致公党无党派人士侨联界委员时强调:坚持多党合作发展社会主义民主政治 为决胜全面小康社会而团结奋斗》。

民意的全面了解与正确把握是科学决策的重要起始点,“决定哪些问题将成为政策问题甚至比决定哪些成为解决方案还要重要”<sup>①</sup>。鉴于决策者无法一次性关注到所有问题,因此各民主党派的参政议政与民主监督职能在政治整合过程中承担着重要的桥梁作用,在发现问题与创建提案时可以弥补决策者“有限理性”的负面影响以及个别部门或基层组织对社会问题的隐瞒推诿,保障利益表达与整合渠道的真实与公开,克服一党制下权力垄断的弊端。区别于多党制或两党制下票选民主与政党斗争引发的政党政治资本化、利益表达与综合渠道狭隘化的倾向,我国执政党与各民主党派间的关系不是以政权为指向的票决竞争,而是以增进人民福祉为目标的团结合作。中国共产党与各民主党派团结合作的党际关系克服了恶性竞争带来的资本逻辑垄断政治过程的后果,在实际政治整合过程中表现为中国共产党作为执政党进行政治领导,确保政党政治运行处于社会主义民主轨道不偏航。各民主党派作为参政党,自觉接受中国共产党的领导,其在成员构成上由一部分社会主义劳动者、建设者和爱国者所组成,在价值取向上坚持中国特色社会主义道路、理论体系和制度,在目标追求上致力于中国特色社会主义。各民主党派“是与中国共产党通力合作的中国特色社会主义参政党,无党派人士是我国政治生活中的一只重要力量”<sup>②</sup>,有效避免了多党竞争引发的攻讦对立,减少政治内耗。因此,新型政党制度下的政治整合过程是将利益冲突视为审慎决策的资源而不是政治斗争的资本,贯穿其中的利益互动原则是团结合作而非竞争对立。

其次,协商民主的利益综合方式使政党所联系的社情民意能够得到充分论证,并通过拟制与议题相关的多种可供选择的方案来演绎与推动不同阶层群众利益的有效整合,为接下来利益实现过程的决策阶段奠定共识基础。有别于西方政党制度下公民意志通过政治代理人与理性公民间的票选交易完成政治输入,继而得出少数服从多数的政策妥协结果,新型政党制度的党际协商民主是在执政党与参政党以共同价值理念为指引,充分发挥中国共产党在利益代表与政治引领上的先进性,并结合各参政党超脱利益集团的独立性、信息汲取的广泛性、咨询建言的专业性与监督反馈的有效性等党派优势,对社情民意进行充分论证达致对公共利益的全面权衡与考量,针对政策议题拟制多种具有可行性的方案,从而得出多元利益民主互动与科学整合后的重大政策选择。2013年10月全国政协将因“文革”中断的“双周座谈会”恢复并发展为“双周协商座谈会”,协商内容涉及多个党和国家重大课题,使协商民主向着更加广泛和包容的方向发展。习近平指出:“我国发展航船要抵达全面小康社会的彼岸,既需要中国共产党为这艘巨轮掌好舵,也需要中国共产党和广大统一战线成员一起划好桨。”<sup>③</sup>因而,由中国共产党领导与各民主党派进行的协商民主是一个能够相互理解的、具有集体意志与信任的利益整合方式,其追求协同转化,而不是交易妥协。

职能明确的团结合作关系结构与协同转化的协商民主运行方式确保新型政党制度治理能力的充分发挥,这主要体现在以下几个方面。首先,非权位指向的党际建设性监督与协商民主的利益互动方式,使议案提出与方案拟制阶段对共同目标的设定不至于过度膨胀而超出其界限,成为个别党派或少数利益群体的私利表达。这一广集民智的整合过程中蕴含着社会共治层面的意义,体现着人民群众的主体性。其次,各民主党派作为与政治系统内部权力机构的密切关联者,能够将不同社会群体和阶层的意见与要求输入政治体系,尤其是在政策过程层面推进新兴社会利益群体与公共利益的整合,将社会主义建设力量最大限度地动员和组织起来为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴,而不至在利益分化与激化中使社会陷入无序状态。再者,畅通有效的利益表达与整合渠道使政治体系具备主动灵活的反应能力并时刻保持开放的进步状态,在广泛汲取真实信息的基础上协商论证形成

①托马斯·戴伊:《理解公共政策》,彭勃等译,北京:华夏出版社,2004年,第32页。

②《习近平同党外人士共迎新春》,《人民日报》2013年2月8日,第1版。

③《习近平同党外人士共迎新春》。

议案以及相关方案,为政治协商阶段的方案优选抉择提供科学论证依据。新时代多党合作的前景极为广阔,但中国共产党的全面领导与各民主党派的参政议政等职能的发挥在实践中也出现了一些问题,例如中国共产党作为执政党对民主党派的各项职能认识不足,协商民主的实质性还有待提高,民主党派的独立性尚未得到充分彰显等。因此,进一步完善新型政党制度的治理能力首要应加强执政党对待民主党派参政议政与民主监督职能的政治意识,将与民主党派的共商共建关系上升到科学民主决策与依法执政的高度,并扩大民主党派在政治过程初始与最终阶段的知情权与监督权,为民主党派的职能发挥提供广阔的制度空间。各民主党派也应进一步明确自身的政治面貌,而不应在盲目扩大组织边界过程中弱化其党派特征,致使社会利益整合的主体功能失调。

#### 四、政治协商:在政治参与上显现治理绩效

政党制度基于一定的程序规则使政治参与从无序争论转向有序表达,社会利益诉求转化为政党主张,并通过政党掌握或影响国家政权进一步上升为国家政策。决策是政治过程的关键阶段,能否将作为重大政策选择的有效政治诉求转变为权威性政策并实施,决定着政党所代表的阶级利益与政治诉求是否能有效实现。传统政治体系中的决策通常是传统习俗缓慢积累增量的过程,或者是克里斯玛领袖发挥个人魅力推动政策变革的过程,其合法性来源于先知意志或与超自然力量的联系,民众往往被排除在决策过程之外。现代政治体系中的决策则是通过具体的审议程序以及相关机构来制定,群众政治与政党政治的发展使基于民众赋权合法性基础上的开放性决策过程应运而生。因此,当代社会中政党制度的治理能力在于其应对政治生态和社会结构变迁引发的政治参与扩大的组织动员能力和政策调整能力,决策是否有效促进政治发展、经济进步和民生改善是判断政党制度治理能力的绩效标准。在决策阶段,民众利益的实现程度既取决于决策前的利益代表与综合过程的运行效果,也受到决策规则的规导与制约。西方竞争型政党制度下的周期性选举与政府更迭,通常导致长期的发展项目与政策难以实施。即使选举轮换后的政府或国会提出了方向性政策,也往往表现为一个笼统的执政目标,或经妥协交易后基于共识出台针对具体领域的效率改进性方案,而相关政策在实施过程中常需多次修订,使得决策在具体实施中逐渐偏离既定目标。此外,量化指标的缺乏增加了衡量执行过程是否达标的难度。由于资本主义自由经济体强调对政府干预的限制,加之执政党出于对自身利益的顾虑而尽力避免政绩量化的倾向,政治决策难以与明晰的检验方式相对照。即使具体的行政治理是严格按照法律规定进行的,但当法律规定由模糊不清的指标组成时,民众利益实现的有效性和治理的实际绩效则难以保障。

随着我国社会主义民主政治的发展,将执政党与参政党之间进行的政治协商纳入决策全过程,是满足政治参与诉求和提高政党制度治理能力的必然选择,2005年,《中共中央关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》中首次明确提出“把政治协商纳入决策程序,就重大问题在决策前和决策执行中进行协商,这是政治协商的重要原则”。基于政治协商运行机制,新型政党制度“通过制度化、程序化、规范化的安排集中各种意见和建议、推动决策科学化 and 民主化,有效避免了旧式政党制度囿于党派利益、阶级利益、区域和集团利益施政导致社会撕裂的弊端”<sup>①</sup>。上承政治整合过程,各主要政党作为利益整合的主体在政治协商过程中继续充当重要角色,在此阶段政治参与的范围涉及政策抉择与政策执行。首先,与政治整合过程中有所区别的是,在政治协商过

---

<sup>①</sup>习近平:《习近平在看望参加政协会议的民盟致公党无党派人士侨联界委员时强调:坚持多党合作发展社会主义民主政治 为决胜全面小康社会而团结奋斗》。

程中民主党派的作用不再仅限于咨询建议,而是扩展到政策抉择的范围。执政党与参政党在民主集中制的结构性安排下,通过民主分析评估和集体决定得出揭示事物发展客观规律的优选政策,继而通过与新型政党制度相配套的组织机制上升为具有目标规定性和明确政绩检验标准的公共政策并交由行政机关执行。公权力主体的外延提高了决策的民主性与科学性,传统单向的决策过程转变为党委提出建议——政治协商论证——人大投票决定——政府执行决策——监督反馈修正的民主决策过程。其次,在决策执行阶段,政治协商的作用主要体现在各民主党派对政策执行实际情况的监督、反馈和修正方面。相较于其他政党制度下决策过于倚重立法机构与行政机构的治理模式,新型政党制度框架中的决策过程在其运行中形成了一个灵活应对变化、不断解决矛盾、持续政策试验与及时反馈修正的治理模式,成为广大人民群众根本利益实现的重要保障。

从实际运行来看,政治协商通过内嵌于不同的组织机制来影响公共政策系统。政治协商制度和政协组织为民主党派建言献策、参与政治过程提供了制度基础和机构平台。活动方式与内容主要包括:各民主党派借助发言与提出议案的方式表达本党派意见与建议,以及政协委员通过视察、举报、参与调查等途径进行民主监督等活动。除参与人民政协这一协商过程之外,各民主党派及其成员还可参与以执政党为主导的高层协商,或者以民主党派为主体提出书面政策建议,也可约请中央负责人交谈等适用于中共地方党委和民主党派地方组织间的直接协商。从国家政权组成上来看,民主党派成员与无党派人士按比例组成人大代表及其常委会成员可直接参与国家权力机关运行,对公共政策产生直接影响;也可通过担任县以上地方政府及其相关的领导职位参与公共政策制定,使事关经济、社会、文化等领域的公共政策制定向着更加专业化与科学化方向发展。执政党就重大问题与参政党集体讨论决定,既保留了党中央领袖集团在历史实践中集中党与人民智慧方面形成的历史优势,又以集体领导与民主监督的方式来避免个人崇拜和不透明决策增加行政权力自由裁量度等弊端,执政党在充分利用各民主党派联系不同阶层群众的组织条件与专业领域人才优势基础上进一步完善方案或政策,使之更加贴合人民群众的需要与实践的要求,令公共决策走向协调与统一,最终在中国共产党的领导下根据政治协商所集中的意见、建议、证据而作出的科学判断,能够更好更快地实现一个国家的治理目标是决策的重要合法性来源。鉴于市场经济与民主政治发展带来的决策风险性和不确定性的增强,政治协商的良序运行在加强法制建设明确政治参与的规则、程序与方式之外,还需进一步建立政治参与绩效考核机制,即对民主党派参与重大决策的情况进行合理评估,从而强化政治参与的有效性与责任性。

人民利益是否通过新型政党制度的政治协商过程得到有效实现,其关键在于考察政治决策在实践中的治理绩效,主要包括政治发展、经济进步与民生改善三个方面。一是社会主义民主政治的发展。新型政党制度下的政治协商过程为各民主党派的政治参与构建了制度化渠道,拓展了社会主义人民民主的社会基础,将多元社会力量纳入政治体制为国家治理凝心聚力,有效避免了西方竞争型政党制度因经济、民族、文化等多元分歧导致的利益实现过程的分裂,防止政党政治成为文化恐惧、民族主义情绪泛滥的政治工具。与此同时,通过政党联系国家与社会的枢纽职能,人民群众在通过制度化渠道有序参与社会治理的过程中,合作意识与社会责任意识不断增长而更倾向于把协商结果视为有效参与的结果。公共政策一旦制定实施,随之相伴的法律强制性将由外部约束性力量内化为与人民群众自身对善治的认同心理,因此自觉履行其责任与义务,从而上升为规范世俗社会的道德义务,继而巩固了国家政权合法性,有利于维护政治秩序稳定,使社会主义民主政治稳步发展。二是为改革开放凝聚坚定的政治共识,有利于促进经济稳步发展。中国国家治理现代化转型面临着打破传统社会主义治理模式与应对复杂国际环境的双重考验,改革开放作为国家治理现代化转型的关键选择,需要在最大程度上凝聚政治共识与建设力量,而新型政党制度为动员广大人民群众、团结社会



各方提供了有序有效的政治参与渠道,为中国经济发展凝聚坚定的政治力量。进入新时代,在中国共产党领导下,全国坚定不移贯彻新发展理念,树立新发展观念,转变发展方式,经济发展质量和效益稳步提升。三是广泛、真实地实现人民群众的根本利益。政治协商过程中的民主参与和集体决策构建“多重集体决策模式”,使多元社会利益群体的政治要求进入政治过程,成为推动公共政策制定与实施的核心力量。此外,民主党派在政治过程中积极履行社情民意联系者与公权力运行监督者的职能,为决策提供更贴近人民实际需求的信息来源,并使各项方针政策的贯彻落实时刻处于具有社会权威性的监督之下。不断满足人民日益增长的美好生活需要成为当下执政党与参政党的关注重点,政治协商过程就是通过制度化程序把群众利益上升为相关公共政策,为推动经济高质量发展、区域与阶层平衡协调进步出谋划策,令人民群众共享改革开放成果。

(责任编辑:蒋永华)

## The Governing Performance of China's Political Party System from the Perspective of Political Process

FANG Lei, CUI Zhe

**Abstract:** China's new political party system is a basic national political system which is based on the multi-party cooperation, mutual supervision and political consultation under the leadership of the Communist Party of China. It is an important part of the system of socialism with Chinese characteristics and China's national governance system as well. In view of the dynamic analysis approach of political process theory, China's political party system can be explained as a progressive process integrated with political guidance, political integration and political consultation. In terms of value identification, the function of political party and political participation, this system embodies significant advantages and governance effectiveness, such as a border representation of the interests of the people, the dynamic interactive interest integration and the realization of the people's interest based on their efficient participation in the national governance. This analysis profoundly reveals the functions and values of China's political party system in the development of socialist democratic politics with Chinese characteristics and the modernization of national governance system and governance capacity.

**Keywords:** political process; China's political party system; governing performance

**About the authors:** FANG Lei is Professor and PhD Supervisor at School of Marxism, Shandong University (Jinan 250100); CUI Zhe is PhD Candidate at School of Marxism, Shandong University (Jinan 250100).