

全国社会主义学院系统科研项目

课题成果集

(2007—2008)

(上册)

QUANGUO SHEHUIZHUYI XUEYUAN XITONG KEYAN
XIANGMU KETI CHENGGUOJI



中央社会主义学院科研处 编

全国社会主义学院系统科研项目

课题成果集

(2007—2008)
(上册)

中央社会主义学院科研处 编

目 录

(上 册)

政党政治

民主党派参与公共决策的政治过程分析

..... 浙江省社会主义学院 黄天柱 / 3

民主政治视野下中西政党制度的比较分析

——兼论中国政党制度的完善

..... 安徽省社会主义学院 齐春雷 / 84

民主党派趋同性研究

——关于青岛市、浙江省及相关民主党派趋

同状况的个案研究

..... 青岛市社会主义学院 张 惠 / 138

新时期民主党派参政议政能力建设

——基于浙江的研究

..... 杭州市社会主义学院 高国舫 / 178

新世纪新阶段民主党派代表性问题研究

..... 辽宁省社会主义学院 沈 艳 / 196

从社会生态学视角看:参政党功能的发挥和调适优化

..... 杭州市社会主义学院 陈建中 / 213

中国多党合作制度的制度效率分析

..... 湖南省社会主义学院 熊必军 / 234

中国特色政党制度建设的基本经验

..... 江苏省社会主义学院 冷祥初 / 258

加强和完善多党合作制度 坚持走中国特色

政治发展道路

..... 哈尔滨市社会主义学院 邹 畅 / 278

中国特色政治发展道路与多党合作政治格局

的巩固与发展

..... 北京市社会主义学院 廖继红 / 296

中国特色政党制度的价值、功能及优势

..... 陕西省社会主义学院 解永强 / 317

中国特色政治发展道路与多党合作制度的完善和发展

..... 天津市社会主义学院 马东升 / 335

统一战线

参政议政与公共决策

——对广州市民主党派参政议政情况的调查与分析

…………… 广州市社会主义学院 崔 珏 / 357

新的社会阶层人士政治参与研究

——宁波市为例

…………… 宁波市社会主义学院 乐承耀 / 396

社会主义学院教学规律研究

——对新一代党外代表人士的教育影响力

…………… 上海市社会主义学院 张 颖 / 428

加强党外干部的培养使用是构建和谐社会的战略需要

——宁夏党外干部的思想状况及任职表现的

调查与思考

…………… 宁夏社会主义学院 石 媛 / 455

爱国统一战线政权问题研究

…………… 重庆市社会主义学院 罗振建 / 472

新的社会阶层特征分析

…………… 吉林省社会主义学院 姜 力 / 495

民主党派的代表性和参政党的政党意识

…………… 湖北省社会主义学院 杨建国 / 515

统一战线与新的社会阶层问题研究

..... 黑龙江省社会主义学院 吴 军 / 535

从人大、政协工作来探讨两种制度的运行及互动效应

——以我省部分市州人大、政协工作若干

问题研究为例

..... 甘肃省社会主义学院 祁振仓 / 552

新的社会阶层人士的政治参与问题

..... 湖北省社会主义学院 王行道 / 567

协调阶层关系与构建和谐社会

..... 厦门市社会主义学院 彭心安 / 585

统一战线与社会主义和谐社会建设研究

..... 云南省社会主义学院 张红岗 / 604

发挥工商联组织作用 构建社会主义和谐社会

..... 沈阳市社会主义学院 韩玉奇 / 621

政党政治

民主党派参与公共决策 的政治过程分析

浙江省社会主义学院 黄天柱

【摘要】我国民主党派的主要功能是参与政治过程，进行利益表达和利益综合，影响公共政策的制定和执行。就民主党派整体而言，他对公共决策过程的这种参与是咨询性的政治参与，其在公共政策过程中的角色是辅助性的。从实际来看，我们国家现有的体制为民主党派参与公共决策过程所提供的渠道、形式和机制是非常丰富的，而从政策过程的分析来看，民主党派对公共决策的参与是广泛而深入的，其在政治过程的每一个环节都是能发挥一定作用的。当然，在不同的环节中，参与的形式可能会有所不同，发挥作用的程度也会有所不同。就发展趋势而言，现代公共决策发展的一般规律主要表现为三个方面：一是决策民主化；二是决策科学化；三是决策程序化。从这三方面的要求出发，我们认为，民主党派参与公共决策的发展趋势主要也体现为三个方面：一是必须充分充实和发挥民主党派的利益代表功能；二是必须从更加专业化的角度参与公共决策；三是必须进一步加强民主党派参与公共决策的机制建设。

【关键词】民主党派 公共决策 政治过程

引 言

当今世界，政党制度已成为普遍的社会政治现象。一个国家实行什么样的政党制度，由该国国情、国家性质和社会发展状况所决定。中国实行的政党制度是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。在这一制度格局中，作为执政党的中国共产党是主导者，它的功能发挥充分与否直接决定了我国政党制度的实际运作绩效和我国政治社会生活的基本面貌；而作为参政党的各民主党派是构成这一制度的主体要素之一，其功能发挥充分与否对我国政党制度的良性运行以及政治体系的完善和政治结构的优化也将产生重要影响。尤其是随着社会主义市场经济体制改革的不断深入，社会结构不断分化，利益诉求日益多元化，政治民主化和社会民主化进程逐步推进，参政党的角色和功能正日益凸显。

我国虽然也存在多个政党，但各个政党在国家政权层面并不存在竞争关系，共产党的执政地位和民主党派的参政地位都是法定的，这是我国多党合作制度与西方多党制或两党制的本质区别。各民主党派作为参政党，是一种特殊类型的政党，它与西方国家一般理解的政党有很大的不同。但民主党派既然是政党，那么总有政党的一般意义上的特征。笔者认为，这种特征就是，同所有其他类型的政党一样，民主党派的主要活动也是围绕着国家政治权力展开的。民主党派参政的基本点是“一个参加、三个参与”，“一个参加”即参加国家政权，“三个参与”分别是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和执行；民主党派的基本职能是参政议政、民主监督。民主党派所有这些活动的最大特点，就是政治性，也就是说都是紧紧围绕国家政治权力展开的，这也是民主党派与其他社会团体（如工会、

妇联、行业协会等)的最根本区别。这些社会团体也会对政府决策产生影响,但他们的参与主要是在政权的外围,而民主党派的参与实际上已经进入了整个政治生活的深层部门,或者说与这些社会团体相比,民主党派与决策层的距离更近。

民主党派紧紧围绕国家政权履行职能、发挥作用,其主要功能是参与政治过程,进行利益表达和利益综合,影响公共政策的制定和执行。虽然在这个过程中不可避免地要涉及到政治录用和人事安排(包括民主党派成员在人大、政协中的政治安排以及在政府、司法机关中的实职安排等),但政治录用和人事安排本身并不是主要目的。对执政党而言,吸收和安排一部分民主党派成员进入人大、政府、司法机关和政协等机构——当然,有的是以党派的名义进入,有的是以个人的名义开展活动,但无论是以何种名义——其根本目的,主要还是为了推进公共决策的民主化和科学化,让决策者能够听到各方面的不同声音,广纳民意,广聚民智,从而使公共决策的质量更高,失误更少。这就像邓小平当年所指出的:共产党从一个角度看问题,民主党派就可以从另一个角度来看问题,出主意。这样,反映的问题更多,处理问题会更全面,制定的方针政策会更加恰当,即使发生了问题也比较容易纠正。^[1](p272-p273)]因此,总的来说,中国民主党派的功能主要不是政治体系层面上的,而是政治过程层面上的。

本研究报告以政治过程为研究方法和理论工具,以民主党派在公共决策过程中的作用为研究重点,以对浙江省各民主党派参政议政活动的调查为实践支撑,系统梳理民主党派在公共决策过程中发挥作用的途径和机制,深入探讨民主党派在公共决策过程的各个环节所发挥的作用,并尝试着分析各民主党派参与公共决策过程的发展趋势。通过本项研究,希望能重点回答好以下几个问题:民主党派在我国公共决策过程中的总体定位是怎样的?我国现有的体制为民主党派参与决策过程提供了哪些途径和机制?

民主党派主要是在决策过程的哪些环节发挥作用，是如何发挥作用的，发挥作用的实际成效如何？民主党派参与公共决策的发展趋势如何，以及如何进一步开发和激发民主党派在决策过程中的积极功能？根据这样一个研究思路，本研究报告共分五个部分：第一部分对本报告的主要研究方法和理论工具——“政治过程”——进行了阐释；第二部分对民主党派在我国公共决策过程中的总体定位做出判断；第三部分从静态的、结构的角度介绍

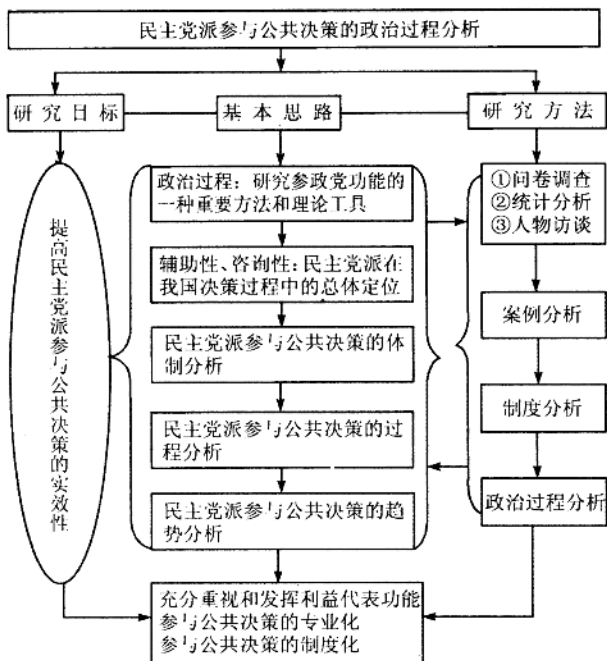


图1 研究技术路线图

了我国现有的体制为各民主党派参与和影响决策过程提供的主要途径和机制；第四部分从动态的、过程的角度深入探讨了民主党派在决策过程的各个环节所发挥的作用；第五部分则从现代公共决策的一般规律出发，尝试着揭示民主党派参与公共决策的发展趋势，并从对策建议的角度，就如何进一步提升民主党派参与决策过程的实效性提出了一些思考和想法。

一、政治过程：研究参政党功能的一种重要方法和理论工具

根据政治学界已经取得的研究成果^①，我们认为，政治过程既是一种研究方法，又是一种理论工具，而且这种研究方法和理论工具对于我们观察和研究我国民主党派发挥功能和作用的问题

① 政治过程理论在西方已经是一种较为成熟的方法论和理论工具。1908年美国学者阿瑟·本特利推出其代表作《政府过程：社会压力研究》（*Process of Government: A Study of Social Pressures*, New Brunswick, NJ: Transaction Books, 1983.）。该书一反传统的侧重于对政府的正式机构和制度进行静态研究和文本分析的“法律—制度研究范式”，首次提出了有关政府过程研究的政治集团模式，把政府和政策过程解释为利益集团在政府内外相互作用的结果。当然，除本特利外，同时或更早在政府过程研究领域和方法方面作出贡献的学者还有W. 巴杰特、W. 威尔逊和T. 布赖斯等，他们因研究与法定的正式权力位置不同的实际权力关系而闻名。其后，美国现代政治学的代表人物C·梅里安等人在20世纪二三十年代又进一步推广了政府过程的研究方法。二战以后，这一研究方法成为美国政治学的主流。1951年哥伦比亚大学教授戴威·杜鲁门发表了《政治过程：政治利益与公众舆论》一书（中文版由天津人民出版社2005年出版），发展了本特利的团体理论，进一步解释了政府的实际行为和过程的复杂性。代表着政治过程理论最大成就的是阿尔蒙德与鲍威尔合著的《比较政治学：体系、过程和政策》一书（中文版由上海译文出版社1987年出版，东方出版社2007年重新出版该书）。该书把过程看作政治体系执行功能的一个层次，并分析了过程文化、政治过程结构、政治交流的过程结果和过程功能，并重点分析了决策过程和过程产品问题。

20世纪80年代末90年代初，国内有一些学者开始研究政府过程问题。他们在介绍和引入西方政府过程理论的同时，着重对当代中国的政府过程进行系统思考和研究。1997年，朱光磊教授的《当代中国政府过程》一书由天津人民出版社出版，这是国内第一本研究政府过程的著作。该书以政府过程理论为分析框架，从对“党政关系”的分析开始，渐次展开对中国政府过程中意见表达和综合，决策和决策的施行，信息传输和社会监督，农村地方政府过程和城市地方政府过程的研究，并把“单位”的政府职能等我国特有的政治现象引入其中，在此基础上，总结了当代中国政府过程的总体特点，并提出了改革思路。1998年，胡伟教授的《政府过程》一书由浙江人民出版社出版。该书考察了当代中国的宪政体制、中共的领导体制、国家政策的形成机制，描述了政府过程的体制化结构和“人格化权力结构”，探讨了当代中国的利益结构及其分化以及利益表达、利益综合、政治沟通等政府过程的利益输入功能，透视了政府决策的过程、精英决策的有序性、无序性和决策过程中的政治折冲等，剖析了政府执行的结构—功能系统，分析了影响政策结果的各种因素，并从渐进决策的视角对当代中国政府决策与执行的互动关系进行了探索。

有重要的借鉴意义。

（一）作为研究方法的政治过程

作为一种研究方法，政治过程的研究强调实证研究和动态研究。与传统政治学侧重于从体制层面或者说是形式和法律层面对政治现象和政治活动进行规范的、静态的研究不同，政治过程的研究是把政治生活看作是动态的，是一连串与公共决策相关的行动和运作，更加关注政治主体的功能活动，而不是静态的结构关系；即使涉及到某些结构关系，也是为研究实际的功能活动服务的。与规范研究偏重于关心“应当是什么”的价值问题不同，实证（经验）研究更注重“实际是什么”的事实问题。因此，政治过程在研究方法上就不能依靠演绎推理等规范的方法，而必须注重观察，发现事实，从经验材料中得出实证的结论。采用这样一种研究方法，就意味着我们在研究民主党派的功能和作用时，就不应一味地空谈“民主党派应该发挥哪些功能和作用”，而应该将更多的注意力集中到研究在现有的制度架构下，民主党派能做什么，实际是怎么做的，做得怎么样，以及如何把这些能做的事情做得更好。

（二）作为理论工具的政治过程

作为一种理论工具，政治过程提供了一个基本的分析框架。政治过程理论认为，政治过程就是一个从利益达到利益综合及利益实现的完整过程。利益表达是政治过程的起始阶段。政治本身就是人们追逐利益的过程。利益表达就是人们将自身的需要传达给政治体系的过程，政治体系在接收到相关的利益要求后才经过后续的政治过程来进行利益的分配。没有利益表达，政治过程就无从谈起。利益表达之后是利益综合的过程。“所谓利益综合，是指把相同的利益需求集中起来，或者把不同的利益需求协

同起来，形成若干政策方案，并把方案提交给决策中心，以期得到承认和采纳的过程。”^{[2] (p558)}在利益综合之后就进入了政策的制定过程，这意味着民众的利益要求得到国家的认可。随后的政策执行，就是政府部门实施政策达到预期目标的过程。而在政策施行中，会产生各种实施情况的反馈，它们将返回给政府部门及民众。民众会由此形成新的利益表达，政府也将结合新的需求修正政策的实施。可见，在政治过程的概念中，“过程”不是指政治发展的历史过程，而是一种对政治行为进行分析的方法和视角，或者说是一种政治分析的框架。当然，任何“过程”都含有时间顺序的含义，在这一点上，政治过程不同于历史过程之处在于，它不是以历史发展的纵向时间线索为依据，而是研究在某一或若干特定的历史横断面上，政治活动的逻辑顺序，或者说是政治运作的程序。从这个意义上说，政治过程（governmental process）有时被当作政策过程（policy process）或决策过程（policy-making process）的同义词。当然，应当说政治过程比政策过程或决策过程具有更宽泛的含义。例如，许多政治行为与政治活动，可能并不具有政策含义（如政府的人事任命），但似可纳入政治过程的范畴。然而，毋庸置疑的是，无论政治过程的外延有多大，其核心应当是政策过程，包括公共政策的制定、执行、评估和监控。^{[3] (p4-p5)}以政治过程为理论工具，就意味着我们研究民主党派的功能和作用，应重点考察民主党派在我国公共决策过程中发挥了怎样的作用以及如何发挥作用的。

当然，任何政治过程都是静态层面与动态层面的统一，不能绝对脱离政治的静态结构去考察其动态的运作。政治活动离不开一定的政治结构，一定的功能活动总是以一定的结构为基础的。而且，动态研究也不意味着只关注那些变动不居的东西，而是通过对各种复杂变量和个案的分析，总结出一些带有规律性和普遍性的理论模式。否则，政治学研究将沦为对历史事件的陈述和个

别具体问题的分析，从而失去其理论价值。因而，本研究报告对民主党派参与和影响决策过程的研究，注重把民主党派的功能活动与其结构关系结合起来进行考察和分析。实际上，结构关系和功能过程也不是泾渭分明的，而是相互作用、相互转化的。例如，公共决策是一个功能过程，但决策过程的定型化就转变成为了一种体制和结构关系。^{[4](p174)} 所以，本研究报告也把我国现有体制为各民主党派参与和影响政策过程的途径和机制等问题纳入了研究的视野。但对这些途径和机制的研究，也具有一定的动态性质，即主要是从民主党派功能活动的角度来考察其相应的体制和结构关系，结构分析也是围绕实际功能展开的。概而言之，本研究报告虽不乏静态层面的分析，但动态考察是本报告的主体和目标。

二、辅助性、咨询性：民主党派在我国决策过程中的总体定位

（一）辅助性

民主党派在公共决策过程中的辅助性，是相对于中国共产党在我国公共决策过程中的主导性而言的。在我国，中国共产党既是唯一的执政党，也是唯一的领导党，是我国公共决策过程的主导力量。中共在决策过程中的这种主导作用主要表现为^{[5](p185)}：一是将本党的成员选入立法机关，通过影响立法来实现政策；二是将自己的成员列入各级政府机关及政府各部门中以影响政策的制定和实施；三是由于执政党事实上控制了各种权力机构，它就可以动用从党纪到国法的各种形式对政策的制定者和执行者进行检查、监督、奖惩、任免甚至依法惩处等；四是执政党还经常利用它所影响的各种社会团体、群众组织以及被其控制的大众传播