

参政党的建设研究丛书

参政党与公共政策

◆ 张惠康 主 编
黄天柱 赵惠兰 副主编



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

参政党建设研究丛书

参政党与公共政策

主 编 张惠康
副主编 黄天柱 赵蕙兰

图书在版编目 (CIP) 数据

参政党与公共政策/张惠康主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2012. 9

(参政党建设研究丛书; 6)

ISBN 978-7-5035-4788-1

I. 参… II. 张… III. ①民主党派-党的建设-研究-中国 ②民主党派-政策分析-中国 IV. D665

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 196488 号

参政党与公共政策

责任编辑 张克敏 楚双志

版式设计 尉红民

责任校对 马 晶

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫海金澳胶印有限公司

字 数 336 千字

版 次 2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 19.25

定 价 36.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

“参政党的建设研究丛书”学术顾问

甄小英

王长江

“参政党的建设研究丛书”编辑委员会

主 任 张惠康

副主任 赵向前

冯宇甦

姚建华

委 员 赵蕙兰

沈慧虹

黄天柱

林 芳

孔陈焱

总 序

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，是具有中国特色的社会主义政党制度。作为执政党的中国共产党与作为参政党的八个民主党派是这一政党制度的两大主体要素，她们之间的适应、匹配与和谐，是当代中国政党制度得以维系并实现健康、持续发展，进而更好地发挥其政治功能的决定性因素。从实践的发展来看，执政之后特别是进入改革开放新时期后的中国共产党，在自身建设方面进行和开展了积极有益的探索和实践，积累了丰富的经验，取得了显著的成效，执政能力不断提升，执政艺术日臻成熟；与之相比较，各民主党派在加强自身建设方面虽然也采取了一些举措，取得了一些成效，但从与执政党建设相匹配、相适应、相和谐的要求来看，差距却呈扩大之势。从党建理论研究的成熟度来看，目前执政党建设理论日趋成熟，并基本实现体系化、专业化、学科化；而参政党建设理论则很薄弱，明显滞后于我国民主政治发展的进程，不能有效满足参政党建设实践的需要。因此，在不断深化执政党建设理论研究的同时，逐步提高对参政党建设问题的重视程度、加大对参政党建设问题的研究力度，已成为当前进一步推动我国政党制度健康、持续发展的迫切任务。

以胡锦涛同志为总书记的新一代中央领导集体高度重视多党合作制度建设，2005年、2006年连续下发《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》、《关于加强人民政协工作的意见》等重要文件。胡锦涛同志也多次就相关问题发表重要讲话：在2005年党外人士座谈会上，第一次提出要“坚持执政党建设和参政党建设互相促进”的新论断；在第二十次全国统战工作会议上，将政党关系摆在当前构建社会主义和谐社会必须正确认识和处理的五对重大关系的首位，要求“保持和促进我国政党关系和谐”。中共中央的重视和支持无疑是对参政党建设的一种巨大推动和促进，同时也促使理论界、学术界及统一战线相关部门更加关注和深入地研究参政党建设理论，以发展的理论更好地指导实践。

2006年1月，浙江省社会主义学院成立全国首家参政党建设研究中

心。中心成立以来,得到了各级领导和有关部门的大力支持,也得到了许多关心我国多党合作事业发展和热心于参政党建设研究的同行、朋友的帮助。这些支持、关心和帮助激励着我们不断探索多党合作事业发展中的重大问题,特别是如何把民主党派建设成为与执政的中国共产党相匹配、相适应、相和谐的参政党的问题。推出“参政党建设研究丛书”正是我们有志于推动参政党建设研究的系统、规范、深入、创新的一种尝试。

本丛书是国内第一套参政党建设研究的丛书,具有几个明显的特点:第一,在理论支撑上,尝试学科交叉。丛书在坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导的前提下,尝试将政治学、社会学、历史学、法学等学科的理论框架和分析方法运用到多党合作与参政党建设理论研究中,提出了不少新的理论概括和新的理论观点。第二,在研究方法上,注重实证研究。丛书强调通过问卷调查、深度访谈、个案研究等方法,在实践中总结经验,发现问题,分析原因,思考对策。第三,在组织形式上,注重开放研究。研究中心自成立之日起,就确立了“开放搞科研”的理念和思路,提出在充分挖掘中心专职研究人员潜力的基础上,最大限度地整合利用社会力量和社会资源,扩展思路和视野。通过聘请兼职研究员、课题招标、召开理论研讨会、联合攻关、案例库建设等形式,挖掘省内外的研究资源,建立中心的人才库。本丛书的推出,很大程度上得益于这样一种开放式、社会化的科研组织方法。

真诚希望学界同仁和广大读者对“参政党建设研究丛书”予以支持和关爱,并提出批评和建议。

浙江省社会主义学院
参政党建设研究中心

2007年5月

序：参政党建设理论研究大有可为

严隽琪*

不久前，收到浙江省社会主义学院通过中央社会主义学院转来的请我为浙江社院编撰的《参政党与公共政策》一书作序的函。2007年，我曾受邀到浙江社院作过关于民主党派政治交接的专题报告，是与浙江社院交往的开始。自任中央社院院长以来，我对全国社院系统的工作有了更多的了解，也感到多了一份责任。浙江社院这些年在推动参政党建设理论研究方面作了不少探索，取得了丰硕成果，对此，我表示祝贺，也深感欣慰。此次邀我作序，我想正好可以借这个机会就参政党的理论研究问题谈点想法，便欣然应允。

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，是具有中国特色的社会主义政党制度，是社会主义民主政治的重要组成部分。这一制度深深植根于中国的土壤之中，它既不同于西方资本主义国家的两党制或多党制，也有别于有些国家实行的一党制，是一种新型的社会主义政党制度。这一制度“以共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政”为基本特征，以合作、协商代替竞争、冲突，在中国的政治和社会生活中显示出独特的政治优势和强大的生命力，发挥了不可替代的重要作用。在中国共产党的领导下，我国各政党同心同德、真诚合作，团结奋斗、互相监督，既避免了多党竞争、相互倾轧所造成的政治动荡，又避免了一党专制、缺少监督所导致的种种弊端，实现了集中统一领导与广泛政治参与的统一、国家稳定与社会进步的统一、充满活力与富有效率的统一，为建设中国特色社会主义提供了重要的制度保障。

坚定的行动需要理论的支撑。多党合作制度之所以能持续发展，并在中国革命、建设和改革开放伟大事业中发挥巨大作用，最根本的就是中共中央在中国革命、建设和改革不同时期的社会实践中不断进行理论创新，

* 严隽琪，全国人大常委会副委员长，中国民主促进会中央委员会主席，中央社会主义学院院长。

几代中共中央领导人一脉相承又与时俱进地形成了多党合作理论的系列创新成果。实践证明,没有科学的多党合作理论的指导,就没有多党合作事业的持续发展。中国共产党领导的多党合作事业,是执政党和参政党共同的事业。参政党建设,是多党合作制度建设不可或缺的重要内容;参政党建设理论,是多党合作理论不可或缺的组成部分。以胡锦涛同志为总书记的中共中央创造性地提出了“坚持执政党建设与参政党建设互相促进”的命题,因此,参政党建设的进一步推进和加强,参政党建设理论的进一步完善和发展,是多党合作事业发展的要求,是与执政党建设相适应的要求。

随着我国经济社会发展进入了一个新的发展阶段,多党合作面临着许多新的问题和挑战。从国际环境看,随着经济全球化、世界多极化、信息网络化的进一步发展,各种文化、各种思潮之间的相互交流更为广泛,不同形态的政治制度相互影响日益深刻,对我国的多党合作制度构成了新的外在压力。从国内环境看,改革开放以来,我国经济社会结构发生了深刻变化,社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系、分配方式、思想文化、价值观念日益多样化,人民群众的物质文化需求不断增长,对于发展社会主义民主政治、构建社会主义和谐社会的要求和愿望日益强烈,这些都给参政党自身建设和职能履行带来了新课题。从党际关系看,随着时代发展和历史方位的变化,中国共产党大力加强先进性和执政能力建设,改变领导方式和执政方式,对民主党派加强自身建设、提高参政能力提出了新的要求。从民主党派自身看,改革开放30多年来,特别是20世纪90年代以来,民主党派自身发生了重大变化:新一代的代表人物已经成为了民主党派领导班子的主体;原有阶层的变化和社会新阶层的兴起,使民主党派成员的职业构成日益复杂,价值观念和思维方式日趋多元化。这既给民主党派带来了生机和活力,同时也使参政党建设面临许多新情况、新问题。如何在新形势下,努力建设适应时代要求的高素质参政党,必须从理论上作出回答,参政党建设理论研究的重要性更加凸显。

“理论上的清醒,才能保障政治上的坚定”,理论思维的成熟是一个政党政治上成熟的重要标志。毛泽东在1948年8月给民建领导人黄炎培的信中,就谈到了民主党派理论建设问题,他认为:民主党派建立理论,是一个政党建立主动性和发展必不可少的。当前参政党面临着两大历史性课题:一是如何在外部环境不断变化和参政党成员构成发生很大变化的情况下不断凝聚政治上的共识,保持参政党的进步性;二是如何不断提高履行参政党职能的能力和水平,为全面建设小康社会作出更大的贡献。这也是

对参政党建设理论研究提出的课题和要求。参政党建设理论研究必须紧紧围绕这两大历史性课题，立足于参政党工作实践，紧密结合党派新一代成员的特点，以工作中的实际需求和现实问题为导向，就参政党成员最关心、最感困惑的重大理论问题，参政党自身建设和履行职能中亟待解决的实际问题开展理论研究，不断探索新形势下加强参政党自身建设和提高履职水平的有效途径和方法，努力以理论研究的成果推动参政党建设的实践创新和制度创新。在这个过程中，不能依靠“本本主义”，不能盲目地照搬“先例”，必须靠理论上的探索、工作上的创新、实践上的发展。理论研究是思想宣传工作的需要，特别是对于年轻一代的参政党成员，他们思维活跃、思想开放、自尊自强、崇尚真理，更需要不断加强理论学习与研究，因为我们的思想工作既要“以情动人”，又要“以理服人”。李瑞环同志说过，对于成功的经验，“要从理论的高度进行概括，使其具有普遍的意义，借以指导其他，不能占糊涂便宜”；对于失败的经验，“要以辩证唯物主义的态度，找出内在的原因，使之成为成功的先导，不能吃糊涂亏”。理论就是对规律的认识和揭示，理论上的清醒说明对规律的掌握，它能保障强大的凝聚力，能避免实践的盲目性，能提高举措的准确性，因此，理论研究也是形成正确工作思路的需要。

我十分高兴地看到浙江社院率先成立了参政党建设研究中心，并编辑出版我国第一套参政党建设研究丛书，这些创新举措是很有意义的，对全国社会主义学院系统都有示范性。这次推出的《参政党与公共政策》一书是该研究中心近三年理论研究成果的汇集，凝集了诸多专家和党派工作者的心血，值得所有关心和关注中国参政党的理论研究者 and 实际工作者用心一读。

希望浙江社院能继续高举旗帜、把握方向，解放思想、开拓创新，联系实际、服务现实，加强协作、形成合力，在推进和深化我国参政党建设理论研究的征程上不断作出新的贡献、取得新的成果；希望有更多的理论研究者 and 实际工作者加入到参政党建设理论研究的阵营中来，坚持同心同德、同心同向、同心同行，不断夯实中国参政党建设和中国特色政党制度发展的理论基础。

参政党建设理论研究大有可为！

是为序。

目 录

政治过程视野中的中国参政党

- “参政党与公共政策”理论研讨会观点评述 黄天柱(1)

民主党派参与公共政策制定的制度安排及其绩效

- 评价 张惠康 黄天柱(9)

民主党派参与公共决策的制度分析 丁葵桃(45)

民主党派参与公共决策过程研究 何显明(64)

民主党派参与公共决策的过程分析

- 以农工党甘肃省委会促成《关于妥善解决宗教
教职人员社会保障问题的意见》为例 辛刚国(82)

民主党派参与公共决策的现实效果及关键影响因素分析 俞建民(102)

民主党派在政策监督中的作用、限度和空间 李金河(121)

党际协商在我国公共政策制定中的作用、限度及空间 丁长艳(145)

我国的党际协商与公共政策过程 吴先宁(166)

民主党派团体提案对公共政策过程的影响

- 基于浙江省政协提案的分析视野 别 蒙(182)

西方政党参与政策过程的实践及对我国民主党派的启示 朱昔群(201)

政治过程视野下民主党派提案的特点与功能分析

- 以广州市为例 崔 珏(232)

附录：“参政党与公共政策”相关文献摘编 (244)

政治过程视野中的中国参政党

——“参政党与公共政策”理论研讨会观点评述

黄天柱*

内容提要：在浙江省社会主义学院参政党建设研究中心举办的“参政党与公共政策”理论研讨会上，与会代表紧紧围绕主题，就民主党派参与公共政策过程的法理基础、制度安排、历史演变、运行过程、绩效评估、影响要素、优化战略及比较借鉴等内容展开了广泛而深入的研讨，为学界推进这一领域的研究做出了增量贡献。

关键词：参政党；公共政策；综述

民主党派作为有别于一般人民团体、社团组织的参政党，是我国公共政策过程中的宝贵政治资源和特殊的重要政治力量。在社会结构转型、公共决策民主化、科学化的大背景下，全面总结民主党派在参与公共决策方面的成功经验，深入考察和分析民主党派政策参与的制度困境，积极探索适应国情的民主党派政策参与的制度创新路径，不仅对于健全和完善我国公共决策体制、坚持和发展多党合作制度具有重要现实意义，而且对于探索中国特色的和谐政党关系及中国社会主义民主政治发展的现实路径具有重要理论意义。为此，浙江省社会主义学院参政党建设研究中心于2011年10月27—28日组织召开了“参政党与公共政策”理论研讨会，与会学者集中围绕民主党派参与公共政策过程的法理基础、制度安排、历史演变、运行过程、绩效评估、影响要素、优化战略以及比较借鉴等内容展开了广泛而深入的研讨。现将此次研讨会的主要观点及我们自己对这一问题的思考，综述如下。

一、价值与功能

就民主党派整体而言，它对公共政策过程的参与是咨询性的政治参与，

* 黄天柱，浙江省社会主义学院参政党建设研究中心副秘书长，复旦大学博士生，复旦大学统战基础理论研究基地兼职研究员，研究方向：中国政府与政治、政党制度。

更多的是政策建议。相对于中共的主导性地位,民主党派在公共政策过程中的角色是咨询性的、辅助性的。与会学者普遍认为,尽管民主党派对政策过程的参与是咨询性、辅助性的,但这种参与有利于促进公共决策的民主化、科学化,有利于加强对执政党和政府的监督制约,有利于推进人民民主,因此同样是非常重要、不可或缺的。有学者指出,民主党派参与公共政策制定,不仅是我国政治体制改革的需要,也是民主党派拓展和深化参政议政的需要,更是推进决策科学化、民主化,最大限度提升决策质量的需要。有学者认为,民主党派参与公共决策是由民主党派的政治地位决定的,是受宪法保障的权利。从具体功能来看:有利于改变“个人意志”的决策方式,遏制腐败发生,促进廉政建设;有利于科学、合理地解决公共决策面对的问题,集思广益,减少决策失误;有利于扩大公共决策的民主基础,使政策得到人民群众的更广泛支持,提高公共政策的合法性,使政策的实施更加顺利。有学者认为,加强党际协商对于公共政策过程而言具有重要价值和意义:一方面,有利于彰显中国特色政党制度的价值和优势;另一方面,有利于回应时代和形势的挑战,适应社会发展对公共政策提出的新要求,包括强化利益调整 and 平衡的要求、扩大公共参与的要求和创新的要求等。

二、制度与机制

民主党派在政策过程中发挥作用,必须依赖于一定的制度安排与机制设计。应该说,我国现有体制为民主党派参与政策过程所提供的渠道是非常丰富的。有学者将这些渠道划分为制度化渠道和非制度化渠道两类:制度化渠道主要包括通过参加高层协商,在政协大会上提交提案和进行大会发言,向中国共产党党委、政府及有关部门提交专题报告和建议案、反映社情民意,同政府有关部门建立对口联系等形式参与决策,以及以人大代表身份提出议案并参加决策,通过在政府和司法部门担任实职领导的党派成员直接参与决策,以特约人员身份间接参与政策的制定和监督等;非制度化渠道主要是指党派领导人通过写信等方式直接与中国共产党领导人沟通。有学者从内生环境和外生环境两方面分析了民主党派参与公共决策的制度环境:内生环境包括民主党派的角色定位、参与能力、政党属性等方面,外生环境包括政治生态、参与渠道、参与领域、参与保障等方面。此外,还有学者从制度和机制层面概括了中国特色党际协商基本模式的特点:一是协商方式和渠道的多样性;二是赋予了协商各方主动性;三是协商内容的宏观性;四是协商在决策之前。

三、过程与绩效

不少学者指出,与我们国家其他社会组织相比,民主党派参与公共政策过程,有其独特的优势。有学者指出,这种优势不仅仅体现为其视角的独特,更主要的是其具有广泛的社会联系,能够真实反映社会各界情况,自觉从党和国家大局出发协调、解决各方面出现的问题。具体来看,这种优势主要表现为:一是有助于公共决策达成共识;二是有助于公共决策的科学化;三是有助于解决公共决策的困境。有学者分析了民主党派在公共决策各个环节的作用和优势:在发现问题、确认议题环节,具有汲取和反映信息的作用和优势;在拟制方案和广泛论证环节,具有咨询建言的专业性优势和利益博弈的组织优势;在分析评估、方案选优环节,具有政治协商的平台优势;在决策执行反馈与修正环节,具有组织化优势以及特殊的政治优势。有学者认为,民主党派是公共政策过程的“专业参与者”,与其他参与主体如民间组织、专业社团、利益相关者个体等相比,具有几个特点:一是享有国家根本大法规定的政治法律地位;二是具备一定的组织架构,具有有序参与的能力;三是拥有一定的专业人才,具有专业参与的能力。

大家普遍认为,从政策过程的分析看,民主党派的参与是广泛的,在政策过程的每一个环节都是能发挥一定的作用的。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。有学者认为,中国的政治过程由人民参与、政党领导、人大决定、政府执行等环节和要素组成。参政党在这些环节之间都处于中间的位置:从人民参与到政党意见的形成,参政党在其中发挥了其应有的作用;从政党领导形成方案到提交人大,这个过程中有党际协商;人大决定后由政府执行,政府执行的情况怎么样,参政党要通过政协予以监督。可见,参政党渗透到了中国政治过程的每个环节,其主要作用是保障权力的运行和政策运行的规范,从而创造良好的公共政策。

从实际情况看,新中国成立以来尤其是改革开放 30 多年来,民主党派在我国公共政策制定中的确发挥了重要作用。有学者将民主党派参与公共决策的现实效果概括为:第一,中央对民主党派参与公共决策日渐重视;第二,民主党派对参与公共决策的自信心增强、积极性提高;第三,社会大众对民主党派参与公共决策的关注度逐步提高;第四,民主党派参与公共决策向多渠道、多途径发展;第五,民主党派的参与使公共决策趋于民主化、公开化。有学者在通过广泛调研的基础上,对民主党派参与公共政

策制定的各种制度的绩效作出了相对客观的评价,认为广大党派成员对于现有体制为民主党派参与政策制定所提供的制度安排及其绩效,尽管总体上持肯定态度,但仍有较大的改进期待和要求。同时还发现了两个特点:一是那些能体现党派组织整体功能的参与途径的绩效要好于那些主要依靠党派成员个人发挥作用的参与途径绩效;二是那些以咨政、议政(建言献策)为主要功能的参与途径的绩效要好于那些以监政督政为主要功能的参与途径的绩效。有学者从公共决策的议程确定、决策制定和政策执行三个环节对民主党派参与公共决策的过程进行研究,认为:在议程确定过程中,民主党派发挥作用的关键在于利用党派的专业优势和人才优势,就各党派所熟悉领域中的重大问题和经济社会发展的全局性、战略性问题进行深入调研和充分讨论,从而引起决策者的关注;在决策制定环节,民主党派主要以专题调研和会议商谈的形式配合党委政府开展有关政策的理性商谈,另外,各民主党派还以提案的形式向政府提出具体的政策性意见或者建议;在政策执行环节,民主党派的主要功能体现为政策监督,它是民主党派参与公共政策的议程设定和决策协商过程的自然延伸,也是民主党派民主监督功能的重要实现方式。有学者以民主党派团体提案为分析对象,描述和揭示了民主党派影响公共政策机制的一般流程,并指出,通过这样一种参与,汇集各方智慧,使公共政策既反映出国家战略意图和各地个性发展需求,又充分表达了不同阶层的利益诉求,从而逐步形成政治共识、政策共识和社会共识。

衡量民主党派参与公共决策的绩效,需要构建科学、合理的评价机制。有学者认为,科学的指标体系要采用定量与定性分析相结合的方式,具体可从以下几个指标入手。第一,年度内参与公共决策项目的总量及被采纳量。在统计数量时,要区别统计各民主党派成员参与公共决策的数量,区别统计民主党派成员基于党派成员身份参与公共决策的数量及非基于党派成员身份参与公共决策的数量,区别统计通过不同渠道参与公共决策的数量及意见被采纳量,区别统计不同党派的特色提案量。第二,民主党派介入公共决策的时间点。第三,民主党派参与公共决策的领域。第四,对公共决策进行协商、投票时民主党派所占的席位、比例。第五,民主党派参与公共决策的民众支持度。

四、限度与困境

尽管民主党派参与公共政策过程拥有一定的制度性优势,但这种优势

要转化为实际的影响力和成效,受到诸多因素的影响。从现状来看,民主党派参与公共政策制定取得了一定的实效性,但这种效果还非常有效,仍有较大的开发空间。有学者认为,参政党在协商性决策中的作用,目前是有限。在今天的政治协商中,参政党的主要作用是在政治协商环节,不在公民协商与社会协商环节,究其原因是:参政党的存在与活动空间主要在国家领域,社会领域的根基与影响十分有限。从这个意义上讲,参政党的作用可以是很大的,但现今其作用的发挥不够。有学者从正式制度环境的影响和非正式制度环境的约束两方面分析了民主党派参与公共决策的制度困境:非正式制度环境方面的困境包括保障体制和程序有待健全、知情权有待提高、渠道有待拓宽、法制有待完善、绩效考核机制有待建立等;非正式制度环境方面的困境包括观念有待突破、政治传统的惯性影响、参与能力有待提高、道德缺失等。有学者认为,民主党派参与公共政策制定所面临的主要困境包括:第一,参与的机制尚不健全,不同阶段中民主党派参与作用的不平衡现象较为明显;第二,各党派之间缺乏沟通,难以形成有效分工与合作格局;第三,党派基层组织建设的短板影响了其资源整合与社会交往能力。有学者认为,总体来看,民主党派在公共决策过程中知名度、美誉度较低,影响力弱。具体表现在每个环节来看:在发现问题、确认议题环节,民主党派掌握的公共事务信息量与决策部门不相称;在拟制方案和论证环节,民意基础不足,行政规范不熟;在分析评估、方案优选环节,政治协商的规范性有待提高;在反馈环节,对决策的结果人云亦云或不再跟进。有学者分析了现阶段民主党派参与公共决策存在的一些不足之处:各级党委、政府对民主党派参与公共决策的重要性认识不一,基层党委、政府支持不够;民主党派参与公共决策的范围不明确;民主党派参与公共决策的具体介入点不明。在此基础上,作者剖析了影响民主党派参与公共决策实效性的几个关键因素:传统中庸思想、人治观念的负面影响;党委、政府尤其是地方党委和政府对抗战工作的理解和支持不够,缺乏统一、规范的制度保障;民主党派自身能力不足,缺少科学合理的评价机制。有学者认为,目前的党际协商,中央层面比较规范,地方层面有待加强;在各个环节中的参与不均衡,决策前协商相对较多,对决策后执行情况的监督和反馈不足;协商的制度化程度不高,协商范围、程度和结果主要取决于执政党和政府领导人的开明程度。有学者分析了当前公共政策过程中党际协商所存在的问题:第一,在政策个案的协商方面取得了显著成效,但存在着对公共政策整个过程,特别是对公共政策机制创新重视不够的现象;第二,协商主体的主动性同步提高,但存在着

机制浪费和机制供给不足的现象；第三，存在参与能力不足的问题，主要包括反映和代表具体利益和要求的能力不足，主动提出公共政策议题的能力不足两个方面。有学者在案例分析的基础上，揭示了民主党派政策监督中存在的一些问题：第一，从总体效果上看，民主党派的政策监督仅仅是一种从属性、辅助性的，对各级党委和政府的大政方针做点拾遗补阙和细枝末节的修补工作，基本不存在对决策产生实质性影响的作用；第二，决策者的刻意回避，造成民主党派的信息不对称，影响政策监督效果；第三，民主党派的政策监督缺少有力的组织制度保障。

五、思路与对策

从基本的价值取向和立场来看，我们相信，不论是从历史上来看，还是从现实来看，抑或是从未来发展来看，民主党派都是我国公共政策制定过程中的一项重要的政治资源，它的价值和功能应该得到更充分的认识和开发。在研讨中，学者们就如何更好地发挥民主党派在公共政策制定中的作用，提出了自己的意见和建议。有学者指出，中国共产党作为执政党，有责任支持和帮助民主党派在我国政治和社会生活中充分发挥作用，要从科学执政、民主执政、依法执政着眼，拓宽民主党派参与公共决策的渠道和空间，支持民主党派深入开展考察调研，积极建言献策。另一方面，民主党派要加强自身建设，不断提升参政议政能力。具体对策有：第一，建立开放性的政策制定模式；第二，保障民主党派的知情权；第三，规范政治协商的内容、形式和程序；第四，优化民主党派自身结构；第五，建立健全畅通的反馈机制。有学者认为，要善于在制度上进行科学设计和安排，建立健全民主党派参与公共决策的制度体系。作者认为，应从实体性制度和程序性制度两个层面来构成这一制度体系。实体性制度包括参与公共决策的制度化内容、制度化渠道、制度化方式；程序性制度包括参与公共决策前的制度、参与公共决策中的制度、参与公共决策后的制度。有学者认为，要提高民主党派参与公共决策的实效，可从以下方面着手：第一，转变观念，提高政治素养，为民主党派参与公共决策提供坚实的思想基础；第二，完善机制，明确参政职责，真正发挥协商民主的制度优势；第三，完善决策听证制度，建立财务支持制度，规范和统一信息渠道，减少前提式公共决策，营造民主党派参与公共决策的良好环境；第四，建立科学合理的评价机制，双向检验，促进民主党派参与公共决策工作的深入开展。有学者指出：政党

结构要从组织化转向制度化,从组织式赋权转向规则式赋权;对于进入国家政权机关的党派成员,在强调其国家公务人员职责的基础上,要增强其党派属性;要增强民主党派的参政议政能力。有学者围绕如何加强公共政策过程中的党际协商,提出如下建议:第一,进一步加强对公共政策的党际协商的重视;第二,扩大对公共政策过程的党际协商内容范围,特别是要加强对公共政策执行和评估的协商;第三,重视对公共政策的党际协商机制的完善,增加机制供给,包括参政党参与公共政策协商的激励机制;第四,参政党要加强自身建设,从完善内部机制着手,提高概括和集中具体群体、具体利益和要求的能力,提高形成和提出公共政策议题的能力,从而实现对公共政策的专业化、高效化参与。有学者认为,应该从多个层面推进和完善民主党派参与公共决策的运行机制:第一,拓展民主党派的社会基础,增强民主党派的社会利益表达与汇聚能力,增强其对政策议程的影响能力;第二,强化民主党派成员政治与业务素质;第三,充分利用现代网络媒体,拓展民主党派决策参与渠道;第四,适应组织工作向下延伸的趋势,加强民主党派的基层组织建设;第五,构建民主党派的合作机制,统筹协调民主党派的参与过程。有学者就如何提高民主党派团体提案对公共政策的影响力提出如下建议:第一,精心培育民主党派的参政党意识;第二,进一步提高民主党派团体提案的质量;第三,有效应对“官僚制”(“科层制”)的政府行政体制改革对民主党派的传统智力优势提出的严峻挑战;第四,提高提案承办单位对民主党派提案的重视程度;第五,健全和完善民主党派团体提案通过政协平台扩大对公共政策影响力的制度体系建设;第六,民主党派要进一步增强主观能动性,加强自身建设和内部保障机制;第七,积极营造全社会关心、支持民主党派通过团体提案的方式参与公共政策制定的良好政治生态环境。有学者认为,更好发挥民主党派在政策过程中的作用,根本途径不在于改变体制,而是在于提高行动者本身的行动能力,即加强参政党自身的建设,而参政党自身建设的根本是要保持和发展自身的组织代表性。多样性是参政党存在的基础和活力所在。政治主张可以趋同,但组织代表应该体现多样性。政治主张一样符合一体的需要,组织代表多样符合多元的趋势。参政党多样化存在的根基在于其社会基础。因此,参政党在政治中的作用取决于其社会功能与影响。从这个意义上讲,中国参政党建设与发展的最大需要不是权力,而是其与社会关系的调整,应该走入社会、联系阶层、服务民生。此外,有学者从比较研究的视角,对西方主要国家政党参与政策过程的实践进行梳理,概括