

新时代人民政协在国家治理体系中的制度优势与效能发挥

◎ 张亚泽

摘要: 政治制度是安邦定国的根本问题,治理效能则是衡量政治制度是否具有优势的根本标尺。在我国的国家治理体系中,人民政协是一项具有中国特色的制度安排。这项制度之所以能保持鲜活的生命力,在于人民政协在凝聚社会共识、推动政党合作、实现人民民主和吸纳社会力量等方面拥有的优势。进入新时代后,将人民政协的制度优势转化为治理效能是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。为此,要锚定人民政协在建言资政和凝聚共识上的治理效能,在完善协商民主的机制和强化政协委员的履职意识、责任担当中实现制度优势向治理效能的转化。

关键词: 人民政协; 国家治理体系; 制度优势; 治理效能

中图分类号: A81 文献标识码: A 文章编号: 1672-3562(2020)02-0017-04

中共十九届四中全会对坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化进行了全面部署,指明了国家治理现代化的前进方向。人民政协是我国国家治理体系的重要组成部分,具有鲜明的中国特色、民族特色和时代特色。面对新形势新任务,如何理解人民政协制度在国家治理体系中发挥作用的独特优势和内在逻辑,如何将人民政协的制度优势转化为国家治理的效能?这是时代提出的重要课题。本文将在推进国家治理体系和治理能力现代化的视野下讨论人民政协的制度优势及治理效能发挥问题。

一、治理效能是衡量政治制度的根本标尺

制度和治理是近年来学术讨论中十分热门的

词汇。从一般意义上讲,制度是社会主体在实践过程中形成的,用以规范和调节彼此关系的规则。顾名思义,政治制度就是指政治主体之间为了规范和调节政治关系,在实践中形成的用以约束政治行为的规则;与制度的相对静态化、稳定化不同,治理是指各类社会主体综合运用各种手段,对共同面临的问题进行管理、协调和改造的活动。国家治理活动需要人才、物质等有形资源,更离不开强大的制度体系,制度体系在治理活动中起着根本性、全局性、长远性作用。

治理效能是在制度和治理基础上衍生出来的词汇,是指国家治理产生的实际效果和功能。在国家政治生活中,政治制度、国家治理活动及治

收稿日期: 2020-02-18

作者简介: 张亚泽,男,法学博士,陕西师范大学马克思主义学院副院长、副教授。陕西 西安,710119。

理效能之间存在紧密的逻辑关联: 政治制度和相应的国家治理体系是治理活动的基本依托, 治理效能又衡量着政治制度的好坏, 从而根本地决定着政治制度的生命力。习近平总书记指出 “看一个制度好不好、优越不优越, 要从政治上、大的方面去评判和把握。”^[1] 如何从政治上、大的方面去评判政治制度优越不优越呢? 在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会的讲话中, 习近平总书记提出 “评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的, 主要看国家领导层能否依法有序更替, 全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业, 人民群众能否畅通表达利益要求, 社会各方面能否有效参与国家政治生活, 国家决策能否实现科学化、民主化, 各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系, 执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导, 权力运用能否得到有效制约和监督。”^[2] 除众所周知的 “民主” 外, “有效” 成为评价国家政治制度的 “政治上、大的方面”。美国学者福山在研究人类政治秩序的起源及国家政治制度的兴衰时也提出 “与制度的历史来源相比, 制度的功能更为重要。”^[3] 纵观人类政治秩序的形成与发展, 福山选择了从治理效能的角度理解不同国家政治制度的历史命运。他认为, 政治制度无时不在接受着时代挑战, 历史上曾经有效的政治制度也有可能走向衰败。

当前, 我国正处于实现民族伟大复兴的关键时期, 国家制度和治理体系在应对复杂多变的国际形势、防范各领域重大风险和全面深化改革中经受着前所未有的考验。在这样的背景下, 如何提升党和国家引领社会变革、化解重大风险的能力? 如何在理顺社会关系和化解社会矛盾中形成推进改革的共识? 社会越发展, 越需要有效的政治制度和国家治理体系应对潜在的风险和挑战。在革命、建设和改革的各个历史时期, 人民政协始终是我国国家治理体系的重要组成部分, 在汇集各方面智慧和力量, 就国家重大决策部署形成共识等方面发挥着重要的作用。面对新时代新问题, 人民政协的制度优势需要在国家治理活动中进一步接受考验。

二、人民政协在国家治理体系中的独特优势

中国特色社会主义进入新时代之后, 随着治国理政实践的不断推进, 中国共产党对人民政协制度性质定位的认识达到了一个新高度。习近平总书记在庆祝中国人民政治协商会议成立 70 周年大会上的讲话中指出 “人民政协作为统一战线的组织、多党合作和政治协商的机构、人民民主的重要实现形式, 是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构, 是国家治理体系的重要组成部分, 是具有中国特色的制度安排。”^[4] 这一表述阐明了人民政协的性质定位, 也突显了人民政协在国家治理体系中发挥独特优势的基本方面。

(一) 人民政协是实现党领导的有效方式, 在凝聚共识方面拥有独特优势。人类社会发展到 21 世纪, 国家治理面临的问题越来越复杂, 国家对社会发展的引领和整合愈发重要。从全球范围来看, 国家政治制度和治理体系都经受着前所未有的挑战。近年来, 西方国家建立在分权制衡基础上的政治制度带来了国家政策制定和执行困难重重的问题, 政治弊端日益暴露。在不少发展中国家, 国家权威又始终面临着被政治裙带利益、商业利益集团等特殊利益分割的危险。

在当代中国, 中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党的领导, 党的集中统一领导是国家治理活动的 “压舱石” 和 “定盘星”。作为统一战线的组织, 人民政协是中国共产党对国家实施有效领导的重要方式: 从中国共产党与人民政协的关系看, 在人民政协各级组织和各项活动中, 中国共产党始终居于领导地位; 从中国共产党领导人民政协的运行机制看, 党组制实现了党的领导在人民政协中的制度性嵌入; 从政协的功能作用看, 政协工作就是要把中国共产党的主张转化为社会各界的广泛共识, 在道路、方向和目标上形成国家治理活动的有机统一。总之, 对人民政协的有力领导使中国共产党可以在广泛协商的基础上凝聚共识, 推进国家治理目标的实现。

(二) 人民政协是新型政党制度的组织载体, 在推动政党合作方面拥有独特优势。政党政治是近代以来普遍存在的政治现象, 政党之间的互动机制和方式是政党政治的核心问题。在西方国家的政治体制中, 各政党主要是通过选举竞争的方式进行互动。近年来, 西方国家的政党为了实现

利益最大化，相互倾轧，为了反对而反对，屡屡上演政治斗争闹剧。西方政党制度的弊端不断显现，特别是在国家发展关键时期，党派斗争强化了社会分歧，政治内耗消弱了决策能力。国家治理演变为以政客代表的不同利益集团之间的博弈。然而，在竞争中上台的政党，为了短期的执政收益，出现政策承诺无法兑现等问题，甚至出现了国家治理的危机。

中国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。在全国政协十三届一次会议期间，习近平总书记从比较的角度把中国的政党制度称作“新型政党制度”，用“三个新就新在”，“三个有效避免了”概括了中国新型政党制度的本质特征和优势。^[5]新型政党制度突破了竞争型政党制度的局限，创立了一种合作型的政党制度。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，立足于政党合作而不是竞争，赋予了中国政党政治独一无二的民族特色。人民政协是实现多党合作的重要政治形式和组织形式，肩负着落实新型政党制度的政治责任。在人民政协中，各民主党派与社会界别共存，并以界别名义参加活动。一方面，处于领导地位的中国共产党倡导各参政党与执政党紧密团结起来，为共同目标而奋斗。另一方面，人民政协中的各民主党派在坚持中国共产党领导的前提下，以党派的名义发挥政治协商、民主监督和参政议政作用。

(三) 人民政协是推行协商民主的专门机构，在落实人民民主方面拥有独特优势。民主政治是国家治理的重要目标，也是治理的基本方式。在西方国家，选举民主是各国民主政治实践的圭臬，选举投票是普通民众参与政治生活的主要方式。我国社会主义民主是维护人民根本利益为价值目标的民主，在制度设计和实现形式上都与西方民主存在差异。习近平总书记指出，有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。在商量的基础上形成最大公约数的协商民主是党领导人民有效治理国家、保证人民当家作主的重要制度设计。

随着社会主义协商民主的推进，人民政协作为协商民主专门机构的定位逐渐定型。相对于西

方国家，协商民主专门机构的设置呈现出我有你没有，我能你不能的平台优势。通过人民政协的制度平台，协商民主实现了从价值理念到政治实践的转化。而在西方国家，协商民主作为选举民主的补充形式仍远离国家政治中心，处于理念化、碎片化、基层化的状态；从运行逻辑看，人民政协在中国共产党领导下通过多种形式的协商，广泛听取意见和建议，形成了凝聚共识、化解分歧，表达诉求的意见沟通机制。这与西方国家个人主义价值观支配下利益集团之间的政策博弈场面形成了鲜明对比。

(四) 人民政协是汇聚社会各界意见的制度平台，在吸纳社会力量方面拥有独特优势。无论是西方国家还是发展中国家，经济发展均产生了社会动员的效应。随着改革开放不断深化，新的社会阶层、群体产生，阶层和群体之间的利益分化格局已是不争的事实，社会成员的主体意识日渐增强。亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中认为，经济发展孕育着社会的动员，当社会动员的速度超过现有政治制度的容纳能力时，政治秩序就会崩溃，进而产生政治动乱。^[6]在急剧社会变革中，如果国家缺乏有效的制度吸纳社会群体，就可能出现党派纷争、利益集团绑架政府、少数政治“精英”操弄政权等现象。

人民政协是由各党派、各团体、各民族、各界代表人士组成的统一战线组织。在人民政协的34个界别中，吸纳了9个政党、8个人民团体、56个民族、五大宗教的代表性人士，也覆盖了政治经济文化社会等领域、各社会阶层的精英人士，聚集了大陆、港澳台同胞、归国侨胞的代表性人物。人民政协的制度安排兼顾了群众性、阶层性，最大的优势就是代表性强、联系面广、包容性大。在人民政协的制度平台上，社会各界可以就关心的问题有序表达意见诉求，并通过提案、社情民意信息向党政部门反映。

三、将人民政协的制度优势进一步转化为国家治理效能

制度优势是国家最大的优势。经过70多年的发展，人民政协的制度框架更加成熟、更加定型，在推动中国特色社会主义事业中彰显出明显优势。习近平总书记指出“我们既要坚持好、

巩固好经过长期实践检验的我国国家制度和国家治理体系，又要完善好、发展好我国国家制度和国家治理体系，不断把我国制度优势更好转化为国家治理效能。”^[7]作为共产党领导的各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士大团结大联合的制度安排，人民政协的制度安排需要坚持和巩固，同时还要适应国家治理体系和治理能力现代化的要求，不断自我完善，把制度优势进一步转化为治理效能。

(一) 在坚持建言资政和凝聚共识双向发力中彰显人民政协的治理效能。在国家治理体系中，人民政协拥有不同于国家权力机关、行政机关的特殊政治定位。将人民政协的制度优势转化为国家治理效能，必须理解人民政协应该发挥什么样的作用，应该彰显出哪些方面的治理效能。人民政协是党领导下的统一战线组织，是专门的协商机构，如何将多元化的社会力量汇集到国家制度框架之中，最大限度地画出同心圆，形成社会合力是人民政协的政治使命。在新时代，政协工作需要建言资政和凝聚共识上双向发力，这是人民政协在国家治理体系中发挥作用的集中体现。建言资政与凝聚共识相辅相成，只有在共识的引导下，建言资政才会有效集中智慧和力量；只有积极建言资政，才能有效凝聚共识。在推进国家治理现代化的过程中，人民政协要补足短板，强化弱项，完善建言资政和凝聚共识的制度、程序和机制，进一步提升双向发力的效能。

(二) 在完善和发展协商民主机制中彰显人民政协的治理效能。中共十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出，要“完善人民政协专门协商机构制度，丰富协商形式，健全协商规则。”^[8]当前，人民政协的协商民主运行机制还存在不少薄弱点和空白点。因此，要明确人民政协这一专门协商机构发挥作用的独特方式，把协商民主贯穿政治协商、民主监督、参政议政的全过程。要推进专门协商机构参与决策的制度化，规范协商议题提出机制、健全知情明政制度以及完善协商成果采纳、落实和反馈机制。通过推动协商民主

的深入发展，使协商民主在凝聚共识、监督重大决策部署落实，增强人民群众获得感、安全感和幸福感等方面彰显出治理效能。

(三) 在强化委员履职意识和责任担当中彰显人民政协的治理效能。在国家治理中，制度和人事互为条件。如果缺乏主体条件的支撑，制度的功能就无法激活。社会各界协商推荐产生的政协委员是人民政协发挥制度优势的主体，人民政协制度优势向治理效能的转化需要发挥政协委员的主观能动性。在新的时代条件下，要在强化委员履职意识和责任担当中发挥人民政协的制度优势。政协委员要充分认识到人民政协在国家治理体系中的地位是在发挥治理效能中获得的，需要倍加珍惜。政协委员要加强学习，加强与界别群众的联系，深入宣传党和国家方针政策，及时反映群众意见和建议，肩负起推进国家治理体系和治理能力现代化的时代责任。

参考文献:

- [1] 习近平. 坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 求是 2020(1):2.
- [2] 习近平在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话[N]. 人民日报 2014-09-06.
- [3] [美] 弗朗西斯·福山. 政治秩序的起源: 从前人类时代到法国大革命[M]. 桂林: 广西师范大学出版社, 2012: 440.
- [4] 习近平在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话[J]. 中国政协 2019(18):4.
- [5] 习近平在看望参加全国政协十三届一次会议的民盟、致公党、无党派人士、侨联界委员时的讲话[N]. 人民日报 2018-03-05.
- [6] [美] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京: 三联书店, 1989: 51.
- [7] 习近平. 坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 求是 2020(1):3.
- [8] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N]. 人民日报 2019-11-06.

责任编辑: 徐映奇