第 12 卷第 4 期
2011 年 8 月

南华大学学报(社会科学版)
Journal of University of South China(Social Science Edition)

Vol. 12 No. 4
Aug. 2011

民主党派市级组织发挥自身优势服务地方经济社会发展的调查与分析

——以衡阳市为例

唐长久,蒋艳丽①,李鹏飞②,李康杏③
(南华大学 政治与公共管理学院,湖南 衡阳 421001)

[摘　要]　民主党派市级组织积极参政议政,在服务地方经济社会发展方面做出了可喜的成绩,但也存在一些不足,如重参政议政轻民主监督、参政议政实效性欠佳。为促进民主党派市级组织更好地服务地方经济社会发展,应该从两方面做出努力:一是民主党派市级组织要不断加强自身建设;二是中共党委与政府部门应多途径、多方式支持民主党派履行参政党职能。

[关键词]　民主党派;　市级组织;　经济社会发展
[中图分类号]　D665　[文献标识码]　A　[文章编号]　1673－0755(2011)04－0004－05

各民主党派作为致力于社会主义事业的参政党,必须充分发挥自身的政治职能和优势,"服从于经济建设这个中心,通过为经济建设服务,不断充实和丰富参政议政内容"[1]。为了进一步加强民主党派市级组织的自身建设、更好地服务地方经济社会发展,我们开展了"民主党派发挥自身优势服务衡阳经济社会发展"的专题调研,在此基础上分析民主党派市级组织服务地方经济社会发展存在的不足与原因,并提出对策措施。

一　衡阳市民主党派组织服务地方经济社会发展现状

(一)衡阳市民主党派组织基本情况与优势

衡阳市现有 7 个民主党派,分别是:中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社。截至 2010 年 7 月,衡阳市 7 个民主党派共有成员 2575 人,平均年龄 49 岁,其中,男 1623 人,占 63.0%,女 952 人,占 37.0%;大专以上文化程度 2140 人,占 83.1%;绝大部分具有中、高级职称,其中高级职称 795 人,占 30.9%。各民主党派成员主要分布于文教、医疗卫生、科技、经济等领域,其中教育界 835 人,占总人数的 32.4%;医卫界 633 人,占 24.6%;经济界人士 404 人,占 15.5%;新闻艺术界 146 人,占 5.7%;科技界 128 人,占 5.0%。衡阳市民主党派组织具有高学历、高职称、年龄结构合理、专业结构交叉、成员分布广泛的特点和优势,为服务衡阳经济社会发展提供了良好的人才和智力保障。

(二)衡阳市民主党派组织服务地方经济社会发展取得的主要成绩

本次调研主要从参政议政、民主监督、社会服务三个方面对衡阳民主党派组织服务衡阳经济社会发展状况进行调查。考虑到民主党派市级组织的实际情况和政治协商高层次的性质,本次未将政治协商工作纳入调查范围。

1、参政议政工作成绩显著

对近三年衡阳民主党派组织参政议政工作情况进行了调查、统计,发现有以下几个亮点。

(1)政协提案的主力军

政协衡阳市第十届委员会共计委员 415 人,其中民主党界别 72 人,占 17.3%。

本届政协第一次会议共计交办提案 390 件,其中民主党派界别提交提案(含委员提案和民主党派集体提案)183 件,占总数的 47%,民主党派界别委员人均提案 2.5 件。而其他界别委员人均提案数为 0.6 件。民主党派界别委员人均提案数是其他界别的 4 倍。

本届政协第二次会议共计交办提案 400 件,其中民主党派界别提案 204 件,占总数 51%,民主党派界别委员人均提案 2.8 件。

民主党派界别委员的提案不仅在数量上占绝对优势,在提案质量上也是首屈一指。政协衡阳市第十届委员会一次、

[收稿日期]　2011－05－26
[基金项目]　衡阳市社科基金重点项目"民主党派发挥自身优势服务衡阳经济社会发展研究"资助(编号:20091301)
[作者简介]　唐长久(1965—),男,湖南祁东人,南华大学政治与公共管理学院副教授,民建中央理论研究委员会委员。
①南华大学政治与公共管理学院副教授。②衡阳市政协高级经济师。③民建衡阳市委高级政工师。

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

二次会议共评选出 40 件优秀提案,其中 21 件为民主党派界别提案,占总数的 52.5%。民主党派界别提交的提案因其质量高产生了良好的经济和社会效益。如民建衡阳市委、政公党衡阳市委等提交的提案《对接长株潭实验区,加快衡阳发展》得到了中共衡阳市委、市政府的高度重视,市发改委组织有关部门进行专题调研,形成了"衡阳市'3+5'城市群建设"的战略思路。

(2) 积极反映社情民意

课题组就 2007—2009 年民主党派组织反映社情民意的情况进行了调查,结果如下:

2007—2009 年衡阳市政协《社情民意》汇总表

年度	市政协《社情民意》采用稿件数	采用稿件中由民主党派撰写的稿件数	民主党派撰写的稿件数占总数比例
2007	106	95	89.6%
2008	140	126	90%
2009	137	101	73.7%

2007—2009 年湖南省政协《社情民意》采用衡阳市政协稿件汇总表

年度	省政协采用衡阳政协的稿件数	其中由民主党派撰写的稿件数	民主党派撰写的稿件数占总数比例
2007	–	–	–
2008	14	13	92.9%
2009	47	38	80.9%

此外,2008 年以来,衡阳市政协提供的社情民意稿件有 9 篇被全国政协采用,均为民主党派供稿。民主党派反映的社情民意稿件有些是关于全局性的问题,但更多的反映衡阳市经济建设和社会发展中存在的矛盾和问题,如《建议我市从零就业家庭中招聘交通协管员》、《衡州大市场经营环境急需整治》等等。这些社情民意稿件为衡阳市委、市政府科学决策、民主决策提供了重要参考。

(3) 专题调研影响广泛

围绕经济建设中心,进行专题调研,是民主党派参政的另一重要途径。近三年来,衡阳市各民主党派组织每年都会围绕中共衡阳市委、市政府的工作重心,选择一些具有综合性、战略性、前瞻性的、人民群众广泛关注的问题作为调研题目,开展调查研究,并拿出了一些有分量、操作性强的调研报告。如《"西南云大"经济圈调研报告》、《构建和谐衡阳的调研报告》、《如何推进衡阳科技创新的调研报告》等等。这些调研成果有些直接提交给了中共衡阳市委、市政府,有些以提案形式提交给市政协或省政协,供中共党委和政府决策参考。特别是 2009 年由市委统战部牵头、七个民主党派联合调研形成的《"西南云大"经济圈调研报告》,以其详实的资料、缜密的思维、精辟的分析和独到的见解赢得了中共衡阳市委、市政府和中共湖南省委统战部的高度赞扬,产生了广泛的社会影响。

2、民主监督工作有起色

(1) 民主监督制度得到完善

聘请民主党派成员担任特约人员是发挥民主党派民主监督作用的一项有效措施。2005 年 11 月 21 日,中共衡阳市委办公室下发了《关于贯彻落实<中共湖南省委办公厅关于进一步做好聘请民主党派成员无党派人士担任特约人员工作的意见>的实施意见》(以下简称《实施意见》)。《实施意见》就聘请民主党派成员、无党派人士担任特约人员工作的意义、特约人员的基本条件、职责、权利、责任及考核工作等方面进行了规定。为此,衡阳市司法机关、行政执法部门,共聘请 100 余位民主党派成员担任特约监督员,基本上做到了全覆盖。

(2) 民主党派成员履行监督职权,直面国家机关的问题

一些民主党派成员站在民主政治建设的高度,利用提案、议案、社情民意等参政形式,直面政府部门、司法机关存在的问题。如民革衡阳市委,在市政协十届一次会议提交的提案《加强和完善民主党派的民主监督的几点建议》,尖锐地指出了"有些部门或单位对民主党派的民主监督视而不见、闻而不办、办而不实"的问题,并建议"把党派监督与党纪监督、人大监督、司法监督、人民监督、舆论监督等监督形式密切配合",以增强民主党派实施民主监督的实效性。类似提案、建议还有《关于完善听证机制防止"听证作秀"的建议》、《关于规范教育收费的提案》、《关于加强政府廉政建设,构建和谐衡阳的建议》等等。民主党派的这些意见和建议无疑对于促进衡阳市民主政治建设、加强廉政建设起到了有益作用。

3、社会服务成绩斐然

衡阳市各民主党派在认真履行参政议政、民主监督职能的同时,积极开展各种形式的社会服务活动,包括扶贫开发、引资融资、科技服务、义诊送药、救灾捐款。据不完全统计,2007—2009 年间由衡阳市民主党派组织各类招商引资累计 5000 余万元,开展的义诊、送药和健康活动 20 余次,开出处方 5000 余张,发放医疗宣传资料 10 万余份,免费送药价值 5 万余元,向灾区累计捐款 300 余万元,捐物价值 65 万元。

总之,衡阳市民主党派在中共衡阳市委和民主党派上级组织的领导下,充分发挥自身优势,认真履行政治协商、民主监督、参政议政和社会服务职能,在服务衡阳地方经济建设和社会发展方面作出了可喜的成绩。

(三) 民主党派服务衡阳经济社会发展存在的不足及其原因分析

1、存在的不足

(1) 重参政议政,轻民主监督

参政议政、民主监督是民主党派的两大重要职能,但是调查了解到,在民主党派履职实践中,存在重参政议政、轻民主监督的现象,主要表现在如下几个方面:

第一,民主监督方面的内容比例偏小。调查显示,我市各民主党派的提案、议案、社情民意信息稿件等参政载体中属于民主监督内容比例严重偏少,具体统计数据见下表:

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

衡阳市第十届政协委员会一次、二次会议民主党派提案分析表

衡阳市第十届政协委员会	民主党派提案数	属于民主监督内容的提案数	民主监督内容提案占的比例
第一次会议	183 件	13 件	7.1%
第二次会议	204 件	13 件	6.4%

民主党派反映社情民意信息稿件分析表

年度	衡阳市政协《社情民意》采用民主党派信息稿件	属于民主监督内容的稿件数	民主监督内容稿件占的比例
2007	106 件	6 件	5.7%
2008	140 件	13 件	9.3%
2009	101 件	15 件	14.9%

第二,特约人员工作不理想。尽管衡阳市有关政府部门和司法机关聘请了民主党派成员及无党派人士担任特约监察员,并于 2005 年 11 月 21 日,中共衡阳市委办公室下发了《关于贯彻落实 < 中共湖南省委办公厅关于进一步做好聘请民主党派成员无党派人士担任特约人员工作的意见 > 的实施意见》。但是,这一工作开展得不理想,有些部门虽然建立了聘任监察员制度,但几乎形同虚设。

第三,人大代表中民主党派成员偏少。2005 年颁布实施的《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》明确规定,人民代表大会是民主党派成员发挥监督作用的重要机构,在各级人大机构中要占适当比例。以第十一届全国人民代表大会为例,共计人民代表 2978 名,其中民主党派、无党派人士 888 名,占 29.8%。但是,衡阳市民主党派成员在同级人大代表中的比例严重偏低。衡阳市第十三届人民代表大会共有 537 名,其中只有 10 位是民主党派的成员,占 1.8%,市人大常委会 39 名委员中,民主党派成员只有 3 名,占 13%。

需要指出的是,重参政议政,轻民主监督,并非衡阳市民主党派组织独有,其它地区的民主党派组织也存在"参政议政有余,民主监督不足"的问题[2]。导致民主党派民主监督工作薄弱的原因是多方面的。

首先,理论上民主党派的参政党性质淡化了民主监督职能。民主党派职能通常概括为政治协商、参政议政与民主监督三大职能,或参政与监督两大职能[3]。那么,随着参政党概念的提出和民主党派参政党性质的强调,在理论上民主党派的监督职能被淡化。

其次,实践上民主党派作为监督主体相对监督客体处于劣势地位。民主党派实施民主监督的对象(客体)是各级政府部门、司法机关等权力部门,而作为监督主体的民主党派则无职无权。这样,民主党派履行监督职能显得底气不足。

其三,民主监督机制不完善。民主监督不同于参政议政,民主监督含有对政府部门、司法机关,甚至党委工作进行评议、批评或否定的内涵。因此,监督对象对监督行为往往会产生一种自然的抗拒力。这就需要有切实可行制度加以保障。但是,我国民主监督的制度构建很不完善,缺少可操作性,造成民主党派不敢监督、不愿监督的倾向。

(2) 参政议政实效性有待进一步提高

调查显示,民主党派市级组织参政议政热情很高,参政数量非常可观,但是参政实效性并不理想。

第一,参政内容随意性大,缺少可操作性。有些民主党派成员写提案、建议未作深入调查,应付了事。有些参政意见要么言之无物,要么不合时宜,要么停留在头痛医头、脚痛医脚的表面层次。此外,还有些参政意见则从某部门、某单位的利益出发,要资金、要编制,争权力,争待遇,背离了民主党派参政为公的性质。

第二,重复参政现象严重。由于民主党派组织发展日趋同化,界别特色趋向模糊,致使民主党派在履行参政职能时缺乏党派特色;加之党派之间,成员之间欠缺协同与合作,导致参政议政人云亦云,重复参政。如中小企业融资难的问题,不仅是民建关注的重点,也是其他民主党派参政的热点内容。

第三,重建议,轻落实。由于缺乏考核制约措施,一些政府部门对民主党派的意见和建议不重视,不抓落实,导致一些民主党派成员形成一种消极的心态,只关心参政的书面采纳情况(是否被领导批示,是否评为优秀提案,是否被编辑为信息稿件等),而对于问题的落实和处理结果疏于关心,从而,使民主党派参政的实效性大打折扣。

影响民主党派参政议政实效性的原因,主要有以下几个方面:

首先,单打独斗,缺少集体组织。民主党派组织虽然人才荟萃,但是存在党派成员欠缺合作,整体优势未能充分发挥的问题。调查发现,有些党派的集体建议、提案,并不是有效地组织党派内专家学者集体调研达成的共识,而是某个专家学者的个人意见。

其次,知情渠道不畅。及时、准确、全面了解中共党委和政府的政策法规、工作计划、措施文件等公共管理信息,是提高参政议政实效性的必备条件。但是在民主党派的实际工作中,存在严重知情不足的问题。由于情况不明或信息不及时,民主党派往往无法做到事前科学参议,事中有效监督。

其三,缺少调查研究的务实精神。由于受到经费、时间、交通、信息等条件限制,一些民主党派成员在参政时不愿深入实际进行调查研究,而是闭门造车,这样提出的参政意见不中肯、措施对策不切实际,严重影响了参政的实效性。

二 促进民主党派市级组织更好地服务地方经济社会发展的对策措施

(一) 民主党派市级组织不断加强自身建设

1、加强思想建设,增强参政意识

民主党派认真履行参政党职能是我国现行基本政治制度的根本要求,也是民主党派根本性质的必然要求。民主党派必须"努力提高参政议政水平、不断加强自身建设。"[4]

加强民主党派的思想建设,就是让民主党派成员,特别是新成员充分认识民主党派参政的重要性,培养民主党派成员参政的政治热情、社会责任感及历史使命感,使民主党派成员认识到自身"除了献身专业工作外,还必须深切关怀着国家、社会乃至世界上一切有关公共利害之事。"[5]

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

2、转变参政观念,坚持参政与监督并举

首先,在思想认识上,要认识到民主监督与参政议政是民主党派同等重要的政治职能。民主党派的民主监督主要是监督"国家宪法和法律法规的实施情况;中国共产党和政府重要方针政策的制定和贯彻执行情况;党委依法治政及党员领导干部履行职责、为政清廉等方面的情况。"[6] 民主监督的对象是行政机关和执政党决策层,监督内容是公共政策的制定和执行情况。因此,民主监督相对于参政议政具有同等的重要性,而且随着社会主义政治文明建设的不断深入,民主监督应逐步成为民主党派履职的核心职能。

其二,民主监督的实践更能体现民主党派的政治价值和社会效益。民主监督含有对政府部门评议、问责、批评的内涵,所以,民主监督具有批判性特征。民主党派加大民主监督的力度,无疑有利于提升其政治形象,扩大其社会影响,以及更好地服务地方经济社会发展。

总之,改变重参政、轻监督的传统观念和参政方式是民主党派地方组织今后应该努力的一个方向。

3、加强组织建设,提高参政、监督能力

首先,加强组织领导。长期以来市级民主党派机关都未设立履行参政党职能的专门机构。因此,我们建议在民主党派市级机关设立专门的参政议政与民主监督的职能科室。科室的职责主要是广泛发动党派成员积极参与参政、监督活动,及时收集他们参政、监督的意见和建议,以及重大调研课题的选题、审查、立项、验收、成果推广、意见反馈与评价。

其次,改进民主党派支部组织的活动方式。民主党派基层支部开展活动基本上是联谊式的,以聚餐、娱乐、旅游为主要内容,而很少体现政党的内容,这是与民主党派的政党性质不相符的。建议民主党派支部改进活动方式,注重围绕履行参政党职能开展一些支部活动,如社会调查、参政议政经验交流等。

4、调整参政方式,提高参政、监督实效性

(1) 坚持广泛性与权威性相结合,树立参政品牌

所谓参政品牌就是各民主党派利用自己的特色、优势,集合本党派的人才、智力,就经济社会发展的重大课题进行持续性的调查研究,为党委和政府的公共决策提供权威性的咨询意见。参政品牌由于具有权威性、持续性、实效性的特性,对增强民主党派在政府公共决策中影响力、改善民主党派的形象无疑十分有利。建议九三学社可在科技创新领域形成参政品牌;民建组织可在中小企业发展(包括中小企业融资问题)创建自己的参政品牌;农工党在医改、缓解看病难、看病贵方面树立参政品牌,等等。

(2) 坚持个人参政与集体参政相结合,整合人力资源

民主党派中的一些专家、学者,由于受专业背景、工作环境的限制,接触社会政治、公共管理的机会较少,对问题的观察往往缺乏宏观性、全局性,有些意见难免失之偏颇。因此,民主党派参政在发挥个人专长的基础上,必须整合人才资源,形成合力,注重集体参政。所谓集体参政就是在民主党派机关的领导和组织下,成立专题调研组,进行调查研究,写出具有权威性的、高质量的参政意见。

(3) 坚持党派特色参政与联合参政相结合,形成党派合力

民主党派虽然具有行业分工的特征,但都是致力于社会主义事业的参政党,存在诸多共性。因此,民主党派在保持特色参政的同时,必须就一些经济社会发展的共性问题相互协调、联合参政。比如:新农村建设等问题,每个党派都可以参政,为了避免低级的重复参政,有必要走党派联合参政的道路。2009 年,衡阳市各民主党派联合调研"西南云大"经济圈就是成功例子。

(二) 党委与政府部门积极支持民主党派市级组织履行参政党职能

1、加强制度建设,完善多党合作机制

为了完善多党合作制度,增强民主党派参政实效性,中共中央先后颁发了 14 号文件(1989 年)和 5 号文件(2005 年)。但是,在具体实践中,由于缺少配套的工作机制,给民主党派地方组织履职造成一些困难。因此,就增强参政实效性而言,必须进一步完善地方党派合作的工作机制,如建立中共党委与民主党派地方组织直接的对话机制;进一步完善参政载体的办理机制,使社情民意信息稿件、调研报告、评议材料等参政载体也能做到限时办理、限时反馈处理结果;进一步完善聘请特约人员的工作机制,包括健全聘任单位的特约人员工作管理与考核机制、完善对特约人员的考核制度。

2、扩大民主党派知情权

中共党委和政府部门应从加强多党合作的政治高度出发,进一步增强公共决策透明度,扩大民主党派的知情权。一方面中共党委、政府部门要定期邀请民主党派领导参加有关会议,让民主党派及时了解公共事务管理、审批、决策等方面的信息;另一方面,对民主党派的调查研究和信息咨询,党委和政府部门应给予热情支持,使民主党派能够获得有效、可靠、全面的信息和材料。

3、增加民主党派机关的编制和工作经费

衡阳市各民主党派市委机关专职人员 3 ~ 7 位,这与民主党派承担的职责和社会责任不相适应,与民主党派参政、监政日益专业化、职业化的趋势不相适应。据了解,其它市级机关也存在类似问题,"有的地市级组织有编制但没有人,个别地市级的党派组织仅仅只有一个人—他既是主委又是秘书长,同时还是工作人员,……党派机关缺编现象非常普遍,有的地方缺编比率达到三分之一"[7]。因此,建议适当扩大民主党派市级机关的编制,设立专门参政议政和民主党监督科,充实民主党派履职的专业队伍。

经费不足也是制约民主党派地方组织参政实效性提高的瓶颈问题。建议适度增加民主党派市级组织的财政拨款,除了确保民主党派日常开支和公务活动经费,应将民主党派的调研经费财经单列,确保民主党派有足够专项经费从事调查研究。

4、优化民主党派履职环境

首先,加大宣传力度。通过报刊、电视、网络等舆论工具,加大对民主党派履职活动与成就的报道,使全社会对民主党派的工作性质和政治职责有进一步的了解和认识,从而

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

为民主党派地方组织更好地发挥参政党的作用,更好地服务地方经济社会发展创造良好的舆论和社会环境。其次,执政党和政府部门本着“求同存异、体谅包容”的原则,努力营造一个宽松、民主的政治气氛,给予民主党派精神上支持,使其放下心理负担,敢于充分利用自己的权利,履行参政党职能。其三,在政治上给予关心和指导。由于处于参政党地位,民主党派成员,特别是民主党派机关专职成员的政治待遇、职务升迁等方面相对于中共党员有明显劣势。今后,执政党应该重视这一问题,在政治上给予更多关心和指导。

[参考文献]

[1] 薛启亮. 中国民主党派史丛书: 中国民主同盟卷[M]. 石家庄: 河北人民出饭社,2001. 251.

[2] 中共中央统一战线工作部,中共中央文献研究室. 新时期统一战线文献选编(续编)[C]. 北京: 中共中央党校出版社,1997: 2608.

[3] 张瑞琨. 民主党派代表性问题研究[J]. 中国政治,2008(4): 16-19

[4] 成思危. 讲政治讲学习讲团结讲奉献[J]. 中央社会主义学院学报,1997(4): 2-4.

[5] 王 磊. 民主党派与公众知识分子—对转型时期中国民主党派结构、特色与功能的社会学思考[J]. 中央社会主义学院学报,2001(5): 19-22.

[6] 中共中央 5 号文件: 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[Z] 2005.

[7] 李金河. 民主党派和无党派人士关注的 20 个理论问题[M]. 北京: 中央编译出版社,2006: 193.

The Investigation and Analysis of DPMO's Service to Local Economic and Social Development

——With Hengyang city as an example

TANG Chang-jiu, JIANG Yan-li, LI Peng-fei, LI kang-xin

(*University of South China*, *Hengyang* 421001, *China*)

Abstract: Democratic parties municipal organizations(DPMO) actively participate in deliberating and administration of state affairs and have made gratifying achievements in the service of the local economic and social development, but there are also some shortages, such as heavy participating politics?, light democratic supervision and poor effectiveness of participating politics. In order to promote DPMO better service to the local economic and social development, two efforts should be made: one is DPMO constantly strengthening themselves, the other? is CCP committee and government departments supporting the democratic parties to perform functions of participating politics from many ways.

Key words: the democratic parties; municipal organizations; economic and social development

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net