

中图分类号: D630.1 文献标识码: A 文章编号: 1009-3176(2021)03-004-(19)

以协商实现治理*

——基于上海市政协官网 2012—2020 年选登提案的分析

陈周旺 赵文杰

(复旦大学, 上海 200433)

摘要: 人民政协是国家治理体系的重要组成部分, 政协提案是其发挥功能的一个重要渠道。政协提案的内容在多大程度上与国家治理议题相契合, 以及这些提案在决策过程中多大程度上落实为具体政策, 是衡量政协国家治理功能的重要指标。从决策过程来看, 人民政协提案在国家治理中主要发挥三个功能: 一是在政策创始阶段, 通过多主体提案聚合民意; 二是在政策制定阶段, 通过选拔优秀提案发现精准对策; 三是在政策实施阶段, 通过提案办理协商推进全过程民主。然而, 当前人民政协提案也存在国家治理功能发挥不足的问题, 具体体现为提案者结构与提案议题结构不均衡、政协委员提案数量与提案质量不均衡、各政策主题的提案质量不均衡等三个方面。消除这些不均衡现象的举措, 包括充分发挥人民政协提案的动议与凝聚民意功能, 拓宽渠道提高人民政协委员的提案能力, 通过“树典型”增强提案者对不同议题的提案能力, 在人民政协提案中践行国家治理的全过程民主, 多领域动议提高人民政协提案内容的广泛性。

关键词: 协商; 民主; 国家治理; 人民政协; 提案

人民政协自 1949 年成立以来, 在我国政治生活中一直扮演着重要角色。在庆祝人民政协成立 65 周年大会上, 习近平指出: “人民政协是国家治理体系的重要组成部分, 要适应全面深化改革的要求, 以改革思维、创新理念、务实举措大力推进履职能力建设, 努力在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥更大作用”。^[1] “人民政协是国家治理体系的重要组成部分”这一重大论断也被写入了新修订的《中国人民政治协商会议章程》。在人民政协的各项工作中, 提案是最为广泛、直接和有效的职能履行方式。政协提案所涉的议题一般都关乎人民群众的切身利益和诉求, 政协提案所涉及的意见、建议通过政协平台有可能直接对党和政府的决策产生影响, 不仅为党和政府提供重要的智力支持, 更在国家治理中发挥积极作用, 是人民政协推进国家治理体系和

*本文系上海市人民政协理论研究会 2020 年度立项课题研究成果。

收稿日期: 2020-12-16

作者简介: 陈周旺 男 (1973—) 复旦大学国际关系与公共事务学院教授 博士生导师

赵文杰 男 (1994—) 复旦大学国际关系与公共事务学院政治学理论专业博士研究生

治理能力现代化的重要渠道。那么, 人民政协提案在国家治理中的作用和功能究竟是怎样发挥的? 或者说, 人民政协提案是如何通过影响政策议程而作用于国家治理的? 人民政协提案涉及的政策领域和政策主题与国家治理体系的契合度如何? 政府又是如何将人民政协这种制度优势转换为国家治理绩效的? 本文以上海市人民政协为例, 试图通过对上海市政协官网 2012—2020 年选登提案的数据分析来回答这些问题。

一、文献回顾与研究设计

人民政协作为民主协商平台和主体机构一直为研究者所关注, 研究成果相当可观, 这些研究成果主要从以下两个视角展开。

第一个视角是从社会主义协商民主理论出发, 讨论人民政协在国家治理中的价值和角色。近代以来, 以卢梭为代表的启蒙思想家提出了人民主权思想, 主张国家权力属于人民、民主即人民主权。^[2]但在法国大革命之后, 民主理论在西方国家并没有找到对应的制度形式, 直到约翰·密尔提出代议制政府理论, 民主逐渐从原来的政治理想转化为维护资产阶级统治的工具。密尔认为: “只有在有教养的少数这部分人中才能够给民主制的多数的本能倾向找到一种补充或使之臻于完善的矫正物。”^[3]熊彼特的“精英民主理论”在密尔的基础上更进一步, 认为“民主方法是达到政治决定的一种制度上的安排, 在这种安排中, 某些人通过竞取人民选票而得到作出决定的权力”。^[4]时至今日, 熊彼特的概念已经成为衡量一国是否达致西式民主的标准, 不能不说是民主理论的倒退。罗伯特·达尔试图扭转经济精英控制政治过程的“多头民主”, 提出基于经济民主的“多元主义民主”, 旨在通过降低“公司所有权和控制权所导致的不平等, 来帮助强化政治平等和民主”。^[5]道格拉斯·柯尔则通过倡导“参与民主理论”来修正现实的民主制度, 认为“真正的民主政治不应当在单独的、无所不能的议会中去寻求, 而应当在各种有调节的职能的代表团体这种制度中去寻求”。^[6]以费斯金等为代表的西方学者在 20 世纪 80 年代提出协商民主理论, 但他们只是把协商民主作为对代议制民主的小修小补, 而没有提出一个根本性的反思。

中国政治学者从中国自身实践出发提出的社会主义协商民主理论, 将协商民主与国家治理相结合, 是关于在社会主义制度下如何实现人民主权的重大理论发明。林尚立指出: “协商是中国民主成长的内生要素。……协商对中国所具有的意义, 不仅仅是发展民主, 更重要的是发展和完善符合中国国情的民主政治形态。”^[7]“协商民主在中国的发展, 得益于中国民主化进程中的自主选择 and 不断探索实践。”^[8]基于此, 谈火生倡导协商民主研究应该将研究重心从规范性研究转向经验性研究。^[9]在社会主义协商民主理论中, 围绕人民政协在国家治理中的价值和角色的考察, 是十分重要的内容。在宏观层面, 有学者指出人民政协是社会主义协商民主最重要的价值载体、组织载体、制度载体和程序载体, 在社会主义协商民主发展中发挥着其他任何组织不可替代的作用。^[10]人民政协作为协商民主的重要渠道, 为协商民主的发展提供了全方位的组织和资源支持。^[11]在中观层面, 也有学者总结出人民政协协商民主主要是通过专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商的形式来实现的, 因而要通过完善其制度、程序, 使人民政协协商民主走向制度化、程序化和规范化。^[12]还有学者强调, 要进一步拓展协商民主的政治参与、决策修补、多元共治、民主监督等重要功能。^[13]既有研究对于人民政协的地位、功能、角色定位做了厘清, 在价值层面论证了人民政协对于发扬社会主义民主和社会主义民主政治建设的重要意义。

第二个视角是从治理理论出发, 考察人民政协对国家治理的作用和功能, 此类研究成果主要包括两个方面。一是关于人民政协与国家治理关系的研究。王浦劬认为, 中国的协商治理是在中国共产党领导下, 以协商和对话的程序和形式达成共识或者协调分歧, 以实现公共治理目标的特

定政治机制。^[14]协商治理是人民民主的运行机制，也是党领导人民有效治理国家的重要方式，^[15]人民政协是协商治理的重要平台。也有学者指出，人民政协是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要力量来源，^[16]或基于国家治理现代化与人民政协的关联性，从国家治理的结构视角与功能层面认识人民政协专门协商机构的突出意义。^[17]这些研究试图超越对人民政协民主意涵的抽象论证，从国家治理的过程、优化路径等方面深化人民政协的相关研究，给人民政协的治理功能研究拓展了空间。二是关于人民政协的工作机制创新方面的研究。比如双周协商座谈会实现了从非制度化到制度化的转变。作为咨询型协商，它具有中立性和权威性的特点，并有效实现协商与决策的衔接，体现了社会主义协商民主的制度优势。^[18]也有学者探索政协精准介入基层协商和基层治理的模式、实现条件和实现机制。^[19]这些研究成果成为深化人民政协治理功能研究的突破口。

随之而来的问题是：人民政协的治理功能如何落地？毫无疑问，人民政协提案是实现人民政协的治理功能的重要方式，然而学界关于人民政协提案的研究成果较少，既有研究成果主要聚焦于人民政协提案的历史梳理、人民政协提案的机制创新和人民政协提案的政治功能等三个方面。目前学界对提案工作制度的理论研究远远滞后于提案工作的实际发展，这既不利于提案工作制度的理论总结与提升，也不利于提案工作制度本身的完善和推进提案工作向前发展。^[20]关于人民政协提案治理功能的研究还存在大量研究空间。首先，既有的研究主要集中在宏观和中观层面的研究，对人民政协提案工作细致的、微观层面的实证分析相当缺乏；其次，人民政协提案本身的质量问题固然是研究之重点，但是提案的处理结果、人民政协提案的方案是否被采纳，以及是否被纳入政策议程等因素，均没有被充分加以考虑，而这些都是考量人民政协提案治理功能不可或缺的因素。须知人民政协提案内容主要涉及公共事务，提案的采纳及兑现程度无疑与国家治理绩效密切相关，以此来考量人民政协提案如何在国家治理中发挥其功能就显得格外重要。

本研究的资料主要来源于上海市政协官网公布的选登提案资料。在上海市政协官网上，笔者总共检索到1,562份可查的人民政协提案（2012—2020各年度的选登提案数量如表1所示），^①其中包括公布的2015—2017年的全部192份优秀提案。^②本研究以1,562份政协提案为样本，首先，按照提案所涉政策领域、政策主题进行分类，分析上海市人民政协提案与国家治理体系、国家治理主题的契合性；其次，按照政协提案的提案者（以第一提案人^③为依据）分布情况，考察人民政协提案的来源情况。此外，笔者对上海市2015—2017年的全部192份优秀提案进行整理，结合上海市人民政协提案中关于“垃圾分类”的系列提案过程，具体讨论了人民政协提案在国家治理中的功能。

表1 上海市政协官网公布的人民政协提案情况（2012—2020年）

（单位：件，%）

年份	数量	占比
2012	45	2.9
2013	207	13.3
2014	43	2.8
2015	234	15
2016	57	3.6
2017	311	19.8

(续表)

年份	数量	占比
2018	52	3.3
2019	393	25.2
2020	220	14.1
合计	1562	100

有效样本: 1,562; 缺失值: 0

二、政策议题

政治协商制度是在中国共产党领导下, 各政党、各人民团体、少数民族和社会各界的代表以中国人民政治协商会议为组织形式, 经常就国家的大政方针进行民主协商的一种制度。^[21] 人民政协是中国人民爱国统一战线的组织、政治协商的重要机构, 协商民主是我国人民民主的重要形式, 作为国家制度的民主政治结构内的一种具体的民主形式,^[22] 人民政协也是发扬社会主义民主的重要平台。人民政协提案所涉及的议题通常为公共议题, 与国家治理攸关。对人民政协提案的内容结构可以从两个方面展开分析, 一方面, 对应国家治理体系内容, 可按照经济、政治、文化、社会、生态文明等 5 个政策领域将所涉提案加以分类,^④ 分析其与国家治理体系之间的内在契合性; 另一方面, 可以按经济、科技、教育、文化、医卫、体育、环保、综合、市政、统战、政法、劳动人事等 12 个政策主题对所涉提案进行归类,^⑤ 分析其与国家治理主题之间的契合性。

1. 政策领域

国家治理体系是指在党领导下管理国家的制度体系, 包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排, 形成了一整套紧密相连、相互协调的国家制度。^[23] 笔者将 1,562 份提案按照政治、经济、文化、社会、生态文明等 5 个政策领域分类, 以此分析人民政协提案所涉政策领域, 是否与国家治理体系存在逻辑关联。

(1) 横向比较: 社会治理议题为主

推进国家治理体系和治理能力现代化是重要的时代课题, 社会治理类提案占总体提案的比重是考察人民政协提案治理功能的重要维度。按照政策领域, 对上海市政协 2012—2020 年的 1,562 份提案进行类别分析, 可以发现涉及社会治理的议题占比最高, 为 29.19%; 经济类议题占比次之, 为 19.59%, 社会治理议题的占比超过经济治理议题的比重, 这与我国国家治理体系与国家治理能力现代化建设的总体趋势是匹配的。此外, 政治类议题占比最少, 为 14.08% (见表 2)。这也在一定程度上反映了人民政协提案的民生导向。

表 2 2012—2020 年上海市政协提案所涉政策领域的分布情况

(单位: 件, %)

政策领域	数量	占比
经济议题	306	19.59
政治议题	220	14.08

(续表)

政策领域	数量	占比
文化议题	288	18.44
社会议题	456	29.19
生态文明议题	292	18.69
合计	1562	100

有效样本：1,562；缺失值：0

(2) 纵向比较：经济议题趋于增长

国家治理不仅包含社会治理，而且规定和引领社会治理，而社会治理则在社会领域实现国家治理要求和价值取向，体现国家治理的状况和水平。^[24]动态分析上海市政协提案所涉政策领域不同年份的发展趋势，可以发现，社会治理类议题占比一直处于优势地位。不过，从2012年到2020年，社会治理类议题占比总体上存在减少的趋势，从40%降到25%（见表3）；反观经济类议题在2012年占比较少，但是此后几年内总体上呈现增加的趋势。可见，党的十八大以来社会治理一直是国家治理的重要议题，但是随着社会治理模式探索的日渐成熟，相关议题正在减少，而我国经济正在经历结构转型、处于一个“软着陆”的状态，面临的挑战更多，相关政协提案呈现增多的趋势。

表3 2012—2020年上海市政协提案所涉政策领域的变动趋向

(单位：%，件)

年份	经济议题	政治议题	文化议题	社会议题	生态文明议题	合计
2012	11.11	2.22	11.11	40	35.56	100 (45)
2013	16.43	11.59	10.63	37.68	23.67	100 (207)
2014	27.91	20.93	6.98	13.95	30.23	100 (43)
2015	19.66	19.23	21.37	28.63	11.11	100 (234)
2016	21.05	21.05	14.04	24.56	19.3	100 (57)
2017	16.61	14.19	22.58	28.56	18.06	100 (311)
2018	23.08	11.54	17.31	36.53	11.54	100 (52)
2019	19.34	15.01	21.12	27.99	16.54	100 (393)
2020	25.91	9.09	17.27	25	22.73	100 (220)

有效样本：1,562；缺失值：0

2. 政策主题

人民政协是我国基本政治制度的实践之地，提案是人民政协履行基本职能的主要载体。^[25]人民政协提案涉及经济、政治、文化、社会、生态文明等政策领域，可以从政策领域的宏观角度把握人民政协提案与国家治理体系内容的契合性。在此基础上，可以进一步从更加微观的角度探讨人民政协提案所涉政策主题与国家治理主题之间的联系。为此，下文按经济、科技、教育、文化、医卫、体育、环保、综合、市政、统战、政法、劳动人事等 12 个政策主题对所涉提案作进一步分类并加以分析。

(1) 横向比较：经济社会议题为主

考察上海市人民政协官网 2012—2020 年选登提案所涉政策主题的分布情况，可以发现，在 1,562 份政协提案中，综合类提案占比 21.9%，为 342 份；经济类提案占比次之，占比 19.59%，为 306 份；环保类提案占比 11.27%，为 176 份；其他提案占比均低于 10%，其中，体育类提案占比最少，仅为 0.9%（见表 4）。说明社会治理、经济发展与生态建设是近年来人民政协提案主要关注的内容，而政协对体育领域关注最少，说明该领域在国家治理中相对不那么受重视。

表 4 2012—2020 年上海市人民政协提案所涉政策主题的分布情况

（单位：件，%）

政策主题	数量	占比
经济	306	19.59
科技	67	4.29
教育	103	6.59
文化	104	6.66
医卫	114	7.30
体育	14	0.90
环保	176	11.27
综合	342	21.90
市政	116	7.43
统战	18	1.15
政法	106	6.79
劳动人事	96	6.13
合计	1562	100

有效样本：1,562；缺失值：0

(2) 纵向比较：经济社会议题逐年增长

政协提案委员会必须启发引导提案者从经济社会发展的大局着眼，从人民群众关注的热点、

难点问题出发,准确选题,有的放矢地开展调查研究,并将研究结果转化为高质量的提案。^[26]经济社会发展是国家治理的政策重点,经济社会政策主题提案逐年增长。从2012—2020年上海市政协提案政策主题的变动趋向中可以看到,在这9年中,社会治理、经济建设与环保治理始终占有比较重要的地位,涉及体育议题的提案只是在部分年份间歇性提及。科技类和劳动人事类提案是处于上升阶段的两大政策主题类提案。其中,科技类提案占比增长,对应的是上海市对科技兴市工作的高度重视。劳动人事类提案所占比重也不断上升,近年来基本上稳定在6%以上(见表5),其所对应的现实,一方面,国家对劳动者权利的保障力度更大,另一方面,人才在国家治理过程中的优化作用逐渐凸显出来。人民政协提案议题不同年份的变动趋向与国家治理现代化的要求——对社会治理、经济建设、环保的日益重视是高度契合的。

表5 2012—2020年上海市政协提案所涉政策主题的变动趋向

(单位:%,件)

年份	经济	科技	教育	文化	医卫	体育	环保	综合	市政	统战	政法	劳动人事	合计
2012	11.11	0	0	11.11	2.22	0	28.89	37.78	6.67	0	2.22	0	100 (45)
2013	16.43	1.93	1.93	6.76	8.7	0	15.94	28.99	7.73	0.97	6.76	3.86	100 (207)
2014	27.91	0	4.65	2.33	6.98	0	25.57	6.98	4.65	0	16.28	4.65	100 (43)
2015	19.66	8.12	5.56	5.98	8.97	1.71	8.55	19.66	2.56	1.71	10.68	6.84	100 (234)
2016	21.05	1.75	3.51	8.77	10.53	0	5.26	14.04	14.04	1.75	8.77	10.53	100 (57)
2017	16.67	4.52	9.34	8.71	7.1	0	11.19	21.51	6.77	1.61	5.48	7.1	100 (311)
2018	23.07	1.92	9.62	5.77	11.54	0	7.69	25	3.85	0	3.85	7.69	100 (52)
2019	19.34	4.07	8.65	5.85	5.34	2.54	5.85	22.66	10.69	1.27	6.62	7.12	100 (393)
2020	25.93	5.45	6.36	5.45	7.27	0	15.45	17.73	7.27	0.45	4.09	4.55	100 (220)

有效样本:1,553;缺失值:9

通过分析上海市人民政协官网所提供的提案数据,不难发现,上海市人民政协的提案紧扣国家治理现代化的内在要求,旨在为国家治理出谋划策。经济社会政策相关议题在人民政协提案中占比较高,且总体呈增长趋势,这与近年来国家治理的重点是高度契合的,也从侧面凸显了人民政协本身所具有的国家治理功能。

三、政策过程

提案的内容涉及社会生活的方方面面,但归结起来都和民众息息相关。^[27]通过对人民政协提案者的来源、提案所涉政策议题的内容、提案落实的协商过程的探析,可以从决策过程角度,归纳出人民政协提案的三种国家治理功能,分别是:凝聚共识功能、建言资政功能与民主参政功能。在政策创始阶段,人民政协主要进行民意的收集和聚合,拓宽提案来源渠道,凸显其凝聚共识的功能;在政策制定阶段,通过广泛汲取民智、精准寻找对策,形成决策方案,凸显其建言资

政的功能;在政策实施阶段,通过人民政协在政策实施中的全过程参与,确保提案贯彻落实,凸显其民主参政的功能。

1. 聚合民意与凝聚共识: 政策创始过程

(1) 横向比较: 政协委员提案为主

政协提案集精英参政与协商民主为一体,具有人民性的属性,是对人民民主的反映和体现,提案所反映的社情民意,是以实现最广大人民的根本利益为目的的。^[28]提案来源的群体结构反映人民政协聚合民意的广泛性程度,直观体现了人民政协提案凝聚共识的功能。在政策创始阶段,为了更好地把握上海市人民政协提案凝聚共识的功能,笔者以政协提案的提案者(主要是第一提案人)为依据,将1,562份提案分为政协委员提案、党派提案、人民团体提案、其他界别提案、委员小组提案、专门委员会提案。^⑥由于这些提案不涉及委员小组提案,所以实际分析过程中只出现5类提案。分析结果显示,政协委员提案占比最高,为67.8%,其他各类提案占比总计仅为32.2%(见表6)。由于政协委员来源分布广,他们的提案议题涉及不同区域、不同行业,可以充分汇集不同区域和不同行业的社情民意,为国家治理夯实决策的信息基础。

表6 2012—2020年上海市政协提案第一提案人的总体分布情况

(单位:例,%)

第一提案人	数量	占比
政协委员	1053	67.80
党派	319	20.54
人民团体	101	6.51
其他界别	37	2.38
专门委员会	43	2.77
合计	1553	100

有效样本: 1,553; 缺失值: 9

(2) 纵向比较: 来源结构保持稳定

对2012—2020年上海市政协提案的分年度考察显示,在这9年之中,政协委员提案占比一直相对于其他提案者的提案较多,这一比例大部分年份维持在50%以上(见表7)。由此可知,汇集不同区域、不同行业的政协委员提案始终是人民政协提案的主要来源,这也构成了国家治理决策的民意基础与智慧源泉。在不同年度,政协委员分布行业、区域的多样性和政协委员提案在总体选登提案中所占较高的比重,也充分体现了人民政协提案凝聚共识的功能。

表7 2012—2020年上海市政协提案第一提案人的变动趋向

(单位:% , 例)

年份	政协委员	党派	人民团体	其他界别	专门委员会	合计
2012	84.44	13.33	0	0	2.23	100 (45)

(续表)

年份	政协委员	党派	人民团体	其他界别	专门委员会	合计
2013	76.34	19.32	3.86	0.48	0	100 (207)
2014	58.14	32.56	9.3	0	0	100 (43)
2015	38.10	36.36	14.72	6.49	4.33	100 (234)
2016	63.16	14.04	10.52	7.02	5.26	100 (57)
2017	56.96	26.54	10.68	0.97	4.85	100 (311)
2018	70.59	15.69	5.88	1.96	5.88	100 (52)
2019	81.54	12.57	1.79	2.05	2.05	100 (393)
2020	80.91	12.73	2.73	2.27	1.36	100 (220)

有效样本：1,553；缺失值：9

2. 建言资政与精准对策：政策制定过程

在政策制定过程中，人民政协的提案纳入政策讨论议程，充分体现了人民政协提案建言资政的功能，而优秀提案选拔机制是上海市政协发挥政协提案建言资政功能的一个重要工作机制。上海市人民政协通过选择优秀提案，凸显重点政策议题，影响政府对这些提案的注意力配置过程，使政府尽快地对这些优秀提案所涉及的议题作出回应，进而将人民政协建言资政的功能落到实处，实现提出和实施精准对策的目标。下文所采用的192份提案来源于上海市政协官网公布的2015—2017年完整的优秀提案，通过分析这些优秀提案的内容结构及其趋势，旨在更好地把握人民政协提案及其建言资政、精准对策的功能。

(1) 横向比较：相对均衡分布

建言资政是联结民意与政策过程的桥梁，衡量人民政协提案的建言资政功能的发挥程度，不能不考虑人民政协优秀提案议题结构的均衡状况。对上海市政协官网发布的2015—2017年优秀提案的分析结果显示，优秀提案中所涉经济、政治、社会、文化、生态文明等5个政策领域提案的占比是相对均衡的，均处于20%左右。占比最高者为社会治理类议题提案，为25.5%，占比最低者为文化建设类议题，为17.7%，两者相差不到10%（见表8）。与2012—2020年议题的总体分布不均衡相比（见表3），优秀议题的分布情况则相对均衡，反映出优秀提案选拔机制两个方面的特征：一方面，优秀提案所涉政策议题的占比，总体上仍然与国家治理的需要保持一致；另一方面，政协提案中，文化议题的质量相对更高，也更具有针对性，一定程度上，其转化为政府政策的可能性也更大。人民政协优秀提案议题结构的相对均衡分布，有利于充分调动提案者对不同政策议题的关注，有利于促进政府在制定政策过程中精准施策，更加有利于人民政协提案建言资政功能的有效发挥。

表8 2015—2017年上海市政协优秀提案所涉政策领域的分布情况

(单位：件，%)

政策领域	数量	占比
经济议题	37	19.30
政治议题	37	19.30

(续表)

政策领域	数量	占比
文化议题	34	17.70
社会议题	49	25.50
生态文明议题	35	18.20
合计	192	100

有效样本：192；缺失值：0

(2) 纵向比较：民生导向强化

人民政协提案以公共议题为对象、以民生福祉为依归，人民政协在运行过程中反映民众需要、回应民众诉求，发挥其建言资政的功能。纵向来看，民生导向强化是近年来人民政协提案的建言资政功能不断增强的一个突出反映。对上海市政协 2015—2017 年的优秀提案进行分析发现，在这 3 年中，社会治理类议题占比始终最高，均在 24% 以上（见表 9），说明国家治理的注意力配置过程始终聚焦于社会治理。生态文明类议题的提案占比逐年攀升，说明生态治理越来越得到国家的重视，成为国家治理的一个新的着力点。同时，政治类议题的提案占比呈现下降趋势。这表明了人民政协提案的民生导向强化趋势。

表 9 2015—2017 年上海市政协优秀提案所涉政策领域的变动趋向

(单位：%，件)

年份	经济议题	政治议题	文化议题	社会议题	生态文明议题	合计
2015	19.35	24.19	16.13	25.81	14.52	100 (62)
2016	21.05	21.05	14.04	24.56	19.3	100 (57)
2017	17.81	13.7	21.92	26.02	20.55	100 (73)

有效样本：192；缺失值：0

3. 全过程民主与民主参政：政策实施过程

社会主义民主之所以是管用的民主，在于它关心的是实效而不是形式，关心决策过程而不是表决。^[29]上海市环保治理的政策实施过程正好体现了人民政协提案办理协商的全过程民主特征，凸显了人民政协提案民主参政的功能。环保治理是国家治理领域的一个日益受到重视的议题，笔者以上海市人民政协关于“垃圾分类”的系列提案为分析对象，一方面可以紧密对接国家治理新议题，另一方面也可以动态、持续性地考察人民政协提案在国家治理中的功能。笔者对 1,562 件选登提案进行梳理，发现其中有 25 条提案与“垃圾分类”直接相关，其中，政协委员提案占 23 件，党派提案与人民团体提案各占 1 件（如表 10 所示），来自群众的政协委员在涉及“垃圾分类”提案的第一提案人中占据着主要地位。

人民政协提案驱使政策动议，影响国家治理的议程设置。广州是国内第一个立法实施城市生活垃圾分类的城市，2011 年 4 月 7 日，《广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定》正式施行，在国内产生了巨大影响。2012 年的上海市政协提案里面即包含 6 份关于“垃圾分类”的提案，

表10 2012—2020年涉及“垃圾分类”议题的上海市政协提案一览

年份	提案名称	第一提案人	备注
2012	解决垃圾分类问题，必须全民有效参与	王绍华	1人提案
2012	关于垃圾分类回收的难点与对策	杨逢珉	1人提案
2012	关于尽快在全市范围内因地制宜推广垃圾分类的建议	魏建	1人提案
2012	关于尽快制定《上海城市生活垃圾分类先进奖励办法》的建议	魏建	2人提案
2012	关于尽快制定《上海市城市生活垃圾分类管理办法》的建议	魏建	2人提案
2012	关于完善垃圾分类立法，让城市生活更美好的提案	段祺华	1人提案
2017	关于做实本市垃圾分类、及早谋划网购包装垃圾管理办法的建议	曹阿民	1人提案
2017	关于持之以恒推进城市垃圾分类、减量化的建议	曹艳春	1人提案
2017	关于多渠道强化市民利益相关者意识，破解生活垃圾分类、减量难题的建议	臧志军	1人提案
2018	关于加快推进上海生活垃圾分类减量的建议	左燕	1人提案
2018	关于进一步完善本市生活垃圾分类收集工作的建议	王珏	10人提案
2018	关于进一步推进我市生活垃圾分类体系建设的建议	史吉平	1人提案
2019	关于推进有机垃圾分类后资源化利用的建议	黄勇平	14人提案
2019	关于政府主导全民参与多措并举，推进生活垃圾分类减量工作的建议	石宝珍	4人提案
2019	关于完善硬件保障，做好上海垃圾分类工作的建议	陶寅琰	1人提案
2020	关于加快城市生活垃圾分类处置的建议	吴乾渝	3人提案
2020	关于深入推进本市生活垃圾分类工作的建议	刘其龙	1人提案
2020	关于本市湿垃圾分类、收集、处置中的建议	徐尧	1人提案
2020	关于进一步细化推进生活垃圾分类工作的建议	致公党上海市委	党派提案
2020	关于设立专项资金提升源头及终端设施，优化推进垃圾分类工作的建议	朱永兴	1人提案
2020	关于进一步完善本市生活垃圾分类工作的建议	文军	13人提案
2020	关于侨胞就更好推进上海市生活垃圾分类管理的建议	市侨联	人民团体提案
2020	关于垃圾分类的建议	于雪梅	1人提案
2020	关于垃圾分类源头控纯长效机制的建议	于雪梅	1人提案
2020	关于设立垃圾分类后资源化利用研究专项的建议	黄勇平	6人提案

2017年以后“垃圾分类”成为上海市政协提案的一大热点,使“垃圾分类”得以迅速纳入国家治理的议程当中。

人民政协提案督促政策落地,使提案内容转化为政策条款。2019年之前上海市政协共有12份关于“垃圾分类”的提案。2019年1月,上海市十五届人大二次会议表决通过了《上海市生活垃圾管理条例》,条例于同年7月1日起施行,对上述垃圾分类的提案做了系统性回应。政协委员关于“垃圾分类”的许多建议和观点在《上海市生活垃圾管理条例》中都得到了充分体现。

人民政协提案持续追踪政策落实进度,不断改进政策落实效果。在《上海市生活垃圾管理条例》通过以后,2019年至2020年上海市政协依旧存在许多关于“垃圾分类”议题的提案,主要集中于可回收垃圾的资源化利用与建立垃圾分类长效机制两方面。

不难发现,2012年以来关于“垃圾分类”的上海市政协提案有3个显著的特征。一是人民群众参与性高。政协委员提案相对于党派提案、人民团体提案等较多,在全部相关提案中占据主要位置,政协委员以民主的方式介入公共政治议题。二是多人联合提案较为普遍。这不仅彰显了政协委员建言献策、政治参与过程中的民主,也体现了政协委员之间酝酿提案、交换意见过程中的民主。三是全过程民主特征显著。人民政协提案不仅在提案议题实施以前影响公共政策议程,而且会在政策落实过程中推动政策实施,甚至在政策落实后推动政策改进与完善,政协委员可以以政协提案的方式长期跟踪某个政策议题,提出自己的意见和对策。综上所述,可以发现人民政协提案是政府践行全过程民主、发扬社会主义民主的重要渠道,人民政协提案具有全过程民主、民主参政的功能。

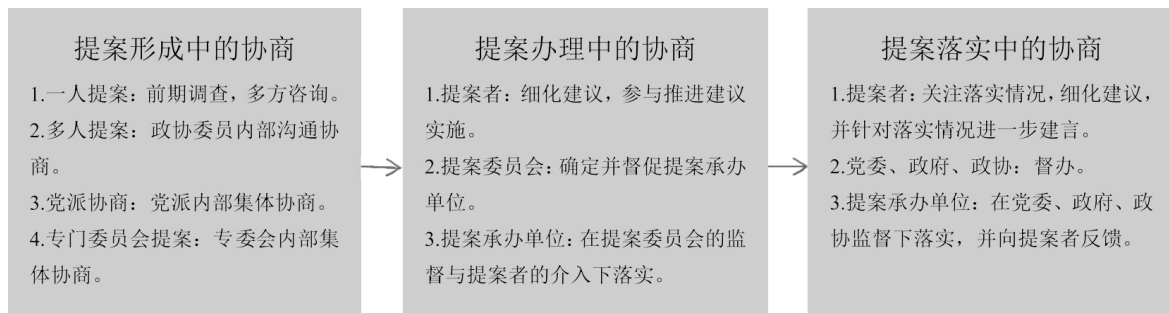


图1 提案形成、办理、落实中的全过程民主

四、人民政协提案的不均衡现象

人民政协在依托提案发挥自身功能时,存在提案议题结构不均衡、提案质量有待提高等问题。以上海市政协官网选登的2012—2020年的1,562份提案和2015—2017年的192件优秀提案为样本,笔者也发现,人民政协提案发挥国家治理功能依然存在一些不足之处,主要表现为三个方面的不均衡:第一是提案者结构与提案议题结构不均衡;第二是政协委员提案数量与提案质量不均衡;第三是各政策主题的提案质量不均衡。

1. 提案者结构与提案议题结构不均衡

提案者结构和提案议题结构的均衡性,是衡量人民政协提案选题质量的重要标尺。分析上海市政协官网选登提案的总体情况,结果显示,上海市人民政协的提案者结构与提案议题结构不均衡。首先,政协委员的提案数目最多,但从提案所涉政策领域的分布情况看,在政协委员提案中,涉及“政治议题”的提案占比较低,仅为11.78%(见表11);反观其他提案者,除专门委

员会提案之外，“政治议题”都占相当大的比重。其次，从提案所涉政策主题的分布来看，只有政协委员提案涉及所有政策主题，而党派、人民团体等其他提案者均存在至少一个政策主题的提案盲点（见表12）。

表11 2012—2020年上海市政协提案按第一提案人分类所涉政策领域的分布情况
(单位:%, 件)

提案类型	经济议题	政治议题	文化议题	社会议题	生态文明议题	合计
政协委员提案	18.61	11.78	18.71	30.39	20.51	100 (1053)
党派提案	20.27	15.57	15.05	30.61	18.5	100 (319)
人民团体提案	30	29	17	15	9	100 (100)
其他界别提案	21.62	24.32	32.44	18.92	2.7	100 (37)
专门委员会提案	11.63	4.65	30.23	37.21	16.28	100 (43)

有效样本: 1,552; 缺失值: 10

表12 2012—2020年上海市政协提案按第一提案人分类所涉政策主题的分布情况
(单位:%, 件)

提案类型	经济	科技	教育	文化	医卫	体育	环保	综合	市政	统战	政法	劳动人事	合计
政协委员提案	18.61	3.42	6.46	7.69	6.27	1.14	11.78	24.12	8.74	0.47	6.27	5.03	100 (1053)
党派提案	20.38	6.27	5.64	3.13	11.29	0	13.79	19.12	4.7	0.63	10.03	5.02	100 (319)
人民团体提案	30	8	7	2	4	0	5	11	4	2	7	20	100 (100)
其他界别提案	21.62	5.41	13.51	8.11	10.81	5.41	2.7	8.11	0	21.62	0	2.7	100 (37)
专门委员会提案	11.63	2.33	9.3	18.6	6.98	0	4.65	30.22	11.63	2.33	2.33	0	100 (43)

有效样本: 1,552; 缺失值: 10

2. 政协委员提案数量与提案质量不均衡

优秀提案是考察提案质量的重要对象。分析2015—2017年上海市政协优秀提案中不同提案者提案的分布情况，可以发现政协委员提案数量与提案质量之间的不均衡。首先，政协委员提案在所有提案样本中占比很高，但是“优秀提案率”并不那么理想。在2012—2020年上海市政协提案中，政协委员提案占比为67.8%（见表6），以这一比例对照2015—2017年的192份优秀提案，发现政协委员优秀提案数量仍然遥遥领先，但是占比为56.8%（见表13），即使分年度考察，在2016年的最高值也只有63.15%（见表14），相对较弱，说明政协委员提案能力有进一步提升的空间。其次，从提案议题上看，政协委员在政治领域议题的提案能力较弱，在政协委员的优秀提案中，政治议题占比最低，仅为15.6%，其他类议题占比均在20%以上（见表15）。反观其他提案者的优秀提案，除专门委员会之外，政治议题占比都是数一数二的。这一点说明政协委员在政治议题上的提案能力有待加强。

表 13 2015—2017 年上海市政协优秀提案第一提案人的总体分布情况

(单位: 例, %)

第一提案人	数 量	占 比
政协委员	109	56.8
党派	34	17.7
人民团体	21	10.9
其他界别	11	5.7
专门委员会	17	8.9
合 计	192	100

有效样本: 192; 缺失值: 0

表 14 2015—2017 年上海市政协优秀提案第一提案人的变动趋向

(单位: %, 例)

年份	政协委员	党派	人民团体	其他界别	专门委员会	合计
2015	50	20.97	11.29	9.68	8.06	100 (62)
2016	63.15	14.04	10.53	7.02	5.26	100 (57)
2017	57.53	17.81	10.96	1.37	12.33	100 (73)

有效样本: 192; 缺失值: 0

表 15 2015—2017 年上海市政协优秀提案按第一提案人分类所涉政策领域的分布情况

(单位: %, 件)

提案类型	经济议题	政治议题	文化议题	社会议题	生态文明议题	合计
政协委员提案	22	15.6	20.2	20.2	22	100 (109)
党派提案	11.8	26.5	5.9	35.2	20.6	100 (34)
人民团体提案	19	33.4	14.3	23.8	9.5	100 (21)
其他界别提案	36.4	27.2	9.1	27.3	0	100 (11)
专门委员会提案	5.9	5.9	35.3	41.1	11.8	100 (17)

有效样本: 192; 缺失值: 0

3. 各政策主题的提案质量不均衡

提案质量是政协发挥治理功能的重要保障。下列分析表明, 样本中各政策主题的提案质量并不均衡。在所有的选登提案中, 综合性社会治理类提案占比最高, 为 21.9%, 经济类提案占比次之, 为 19.59% (见表 4); 但是在 192 个优秀提案中, 经济类提案占比最高, 为 19.27%, 综

合性社会治理类提案次之，占比 15.63%（见表 16）。与之相比，教科文卫领域的提案数量虽然占比不高，但是优秀提案的比例则保持了相对均衡，甚至略有提升，说明相关提案的质量较高。动态考察 2015—2017 年优秀提案中经济类议题占比与综合性社会治理类提案的占比，也能发现同样的趋势，即在各个年份，经济类优秀提案占比均高于综合性社会治理类提案（见表 17）。这或许是因为社会治理类提案对专业知识的要求相对较低，从社会关注的民生话题入手容易形成提案，但是提案质量也会因此打些折扣。

表 16 2015—2017 年上海市政协优秀提案所涉政策主题的分布情况

(单位:件,%)

政策主题	数量	占比
经济	37	19.27
科技	9	4.69
教育	10	5.21
文化	15	7.81
医卫	19	9.9
体育	0	0
环保	14	7.28
综合	30	15.63
市政	21	10.94
统战	4	2.08
政法	19	9.9
劳动人事	14	7.29
合计	192	100

有效样本:192;缺失值:0

表 17 2015—2017 年上海市政协优秀提案所涉政策主题的变动趋向

(单位:% , 件)

年份	经济	科技	教育	文化	医卫	体育	环保	综合	市政	统战	政法	劳动人事	合计
2015	19.34	6.45	4.84	4.84	9.68	0	9.68	16.13	4.84	3.23	14.52	6.45	100 (62)
2016	21.05	1.75	3.51	8.77	10.53	0	5.26	14.04	14.04	1.75	8.77	10.53	100 (57)
2017	17.81	5.48	6.85	9.59	9.59	0	6.85	16.43	13.7	1.37	6.85	5.48	100 (73)

有效样本:192;缺失值:0

五、对策建议

针对上文提出的政协提案国家治理功能发挥的不足, 结合人民政协提案的定位与国家治理现代化的总体要求, 笔者认为应从以下五个方面着力, 进一步提高人民政协参政议政、民主监督和政治协商水平。

1. 充分发挥人民政协提案的动议与聚合民意功能

提升人民政协提案民主政治功能, 也就是要提升提案反映民意的全面性和客观性。^[30]人民政协首要的功能便是动议和聚合民意, 在人民群众中索民意、求民智, 为国家治理提供决策的信息基础和民意前提。为了克服人民政协提案过程中“提案者结构与提案议题结构不均衡”的弊端, 充分发挥人民政协提案的动议与聚合民意功能, 可以从以下三个方面拓展议题来源的广泛性。首先, 重视委员会小组与专门委员会提案功能的发挥。在经验分析中, 可以发现政协委员提案与党派提案是人民政协提案的主要来源, 虽然政协委员提案能最广泛地汇集不同区域、不同行业的民意, 但是在涉及宏观议题、政治议题时, 政协委员个人的动议能力有所欠缺, 在提高政协委员积极性的同时, 也可以充分发挥委员会小组和专门委员会在宏观议题和政治议题方面动议能力强的优势。其次, 增加联合提案。提案中政协委员提案、党派提案、人民团体提案均占比不低, 但是专门委员会联合提案、党派联合提案、团体联合提案占比较小。可以在政协委员间、党派间、团体间组织一些交流活动, 展开合作性的各类专题讨论活动, 有利于形成更加有针对性、科学性和可行性的提案。最后, 增加提案的整合度。以前述垃圾分类的提案为例, 25份提案中, 有不少均涉及相同的主题, 如垃圾分类立法、分类标准、垃圾的资源化处理等, 在这些提案形成过程中乃至形成以后, 可以发挥委员会小组和专门委员会的作用, 对它们进行整合, 把提案动议与提案落实纳入到国家治理体系的整体性、综合性建设过程之中。只有在平衡好不同提案主体结构 with 提案议题结构的基础上, 才能更好地发挥人民政协提案的动议与聚合民意功能。

2. 拓宽渠道提高人民政协委员的提案能力

在提案质量方面, 重提案数量轻提案质量的现象仍旧存在。针对“政协委员提案数量与提案质量不均衡”的问题, 需要以规范政协委员的遴选机制、建立政协委员的学习和交流平台、强化政协委员责任感等方面为着力点, 提高政协委员的提案能力。首先, 完善政协委员的推荐与遴选机制, 着力提高政协委员的政治素养。政协委员的质量决定政协提案的质量, 故应建立科学合理的政协委员产生机制。推荐政协委员时, 除了要考虑区域、行业、个人知名度、资产状况等方面, 更要注重考察其参政议政能力、热情, 从而提升政协委员整体的政治素养和参政能力。其次, 强化对政协委员的服务引导工作, 比如组织针对政协委员的提案知识培训, 邀请政协研究领域的专家, 开展政协提案选题与撰写方面的培训。最后, 强化政协委员政治参与、建言献策的责任感, 提升其保证提案质量的内在动力, 比如利用多种途径宣传提案质量的重要性, 使其认识到人民政协提案在国家治理体系与治理能力现代化建设中的功能, 提升政协委员的责任感和使命感。在这个基础上, 形成一个对政协委员的产生、学习和履责均能形成监督的科学管理系统, 提高政协委员的提案能力, 进而保障政协委员提案的质量。

3. “树典型”增强提案者对不同议题的提案能力

“各政策主题的提案质量不均衡”本质上反映的是提案主体对不同议题的提案能力问题。最有代表性的现象是, 在所有提案样本中, 经济类提案所占比重较社会治理类提案更低, 而在优秀提案中, 经济类提案所占比重较社会治理类提案更高, 说明政协提案者针对不同议题的提案能力有强弱之分。针对这一问题, 首先, 要继续充分发挥“优秀提案评选机制”的作用, 在优秀提案

选拔过程中,既要保持议题与国家治理总体方向的协调性,又要适当考虑“优秀提案”内部结构与整体提案结构的均衡性,从而保证政协提案既能推进国家治理体系与治理能力现代化建设,又能充分尊重民意、回应民意。其次,从激励政协提案主体的角度,在“优秀提案”现有评选机制的基础上,增加“优秀提案个人”“优秀提案单位”“分领域优秀提案”的评选。一方面,可以树立提案标杆,充分调动提案者提案的积极性,以“树典型”的方式督促其他提案者积极提案,提高其他提案者提案的质量;另一方面,也能以“分领域优秀提案”的方式激励提案者对不同领域的议题进行提案,从而提高不同领域提案的优秀率。

4. 在人民政协提案中践行国家治理的全过程民主

人民政协功能的发挥不仅表现在聚合民意、推动精准施策方面,还表现在发扬社会主义民主方面。发挥人民政协专门协商机构作用,把协商民主贯穿于政协履行职能全过程,内在地就要求把协商贯穿于提案工作全过程,落到提案工作各环节。^[31]人民政协最大的特色在于通过提案动议、提案办理协商、提案监督跟进等机制,践行国家治理的全过程民主,这主要体现在三个方面:首先,在人民政协提案形成过程中,提案者要充分调研、多方咨询,尤其是在联合提案中加强内部民主协商、民主决策和科学动议,形成高质量的提案;其次,在人民政协提案办理过程中,提案者要细化建议,积极跟进和监督提案承办单位落实提案的实施过程;最后,在人民政协提案落实阶段,提案者要进一步关注落实情况,结合实际落实程度进行反馈、细化建议,并针对落实情况进一步建言,持续跟进政策落实情况。在提案形成、办理、落实等各个步骤,人民群众都可以经由政协的提案来提出意见或贡献智慧,践行社会主义民主理念。这样,提案者作为人民政协提案的动议者、参与者、监督者全过程介入国家治理过程,在全过程民主中进一步发扬社会主义民主。

5. 多领域动议提高人民政协提案内容的广泛性

从不同领域发出动议,提高人民政协提案内容的广泛性,是落实国家治理的重要渠道。在发挥人民政协提案的动议功能时,要树立“全领域意识”和“前沿意识”。首先,各级委员会在规划提案选题时要树立“全领域意识”,使各提案主体的提案,可以兼顾经济、政治、文化、社会、生态文明等各个政策领域,同时也可以兼顾经济、科技、教育、文化、医卫、体育、环保、综合、市政、统战、政法、劳动人事等各个政策主题,扫除提案主题的盲区,避免政协提案动议过程的片面性;如果发现提案主题过度集中、提案主体盲区明显的情况,可以结合不同提案主体的提案能力和特长来分配和调节提案主题。其次,各提案主体在提案时要树立“前沿意识”,紧跟国家战略规划 and 时事动向,聚焦国家治理的热点问题和重要问题,结合实际,从自己最擅长的领域出发提出问题、分析问题、提供解决问题的方案,最大程度地广泛聚集民智。

六、结论

发挥人民政协的国家治理效能,是整个人民政协工作的重中之重。人民政协是中国自身历史社会发展中内生出来的制度发明和政治实践,也是国家治理最重要的制度优势,在新时代,人民政协将持续在中国政治生活中扮演重要角色,助推国家治理现代化进程。

在人民政协制度的运作中,提案工作虽然只是其中一个部分,但却具有举足轻重的作用。实际上提案工作经过多年的发展,不仅已经成为人民政协规范、透明和制度化的工作机制,更是政协委员们发挥参政议政作用重要的工作抓手。政协提案的质量和落实效果,是衡量各级政协工作水平最明确的标尺之一。在深化改革、推进国家治理现代化的进程中,将人民政协的制度优势转化为国家治理效能的其中一个基础性工作,就是从政策议题、政策主题和政策过程等方面着手,让政协提案与国家治理的目标、要求和内容,达成高度契合,减少并最终杜绝空谈式的提

案。这就需要从制度上、组织上、资源上和人员上进行整体的谋划设计, 提供充分的激励和保障。为此, 各级人民政协应不断进行制度创新和机制创新, 多途径、想方设法全面提高提案质量, 将其制度功能充分发挥出来。这不仅是人民政协的工作目标, 同时也需要其他政府部门的全力配合。笔者之所以从政策过程来理解人民政协提案, 就是为了避免把提案工作的优化单纯视为人民政协内部的事情。事实上, 从政策创始、制定到实施, 需要相关职能部门有机协同, 方能使提案的政策目标落到实处。在国家治理过程中, 既要协商, 也要落实, 政协提案既是协商过程的重要一环, 也是激活国家治理议题、落实国家治理事务的动力来源。人民政协提案从发起到实施, 就是社会主义全过程民主的真实体现, 这充分表明人民民主与国家治理是有机结合的。通过制度创新和资源保障, 优化政协提案工作, 既可以发扬人民民主, 同时也有助于提高国家治理能力, 最大程度地满足人民群众的实际需求。

注释:

① 本文所用提案为上海市政协官网 (<http://www.shsxx.gov.cn/>) 选登的 2012 年 5 月—2020 年 4 月期间的提案, 并非上海市政协在此期间的全部提案。

② 本文所用的优秀提案为上海市政协在 2015—2017 年的全部优秀提案。

③ 第一提案人是指提案的第一署名人, 由于部分提案涉及多个主体, 甚至涉及不同属性的主体 (比如党派和政协委员联合提案), 因而以第一提案人为分类依据。

④ 根据《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》中“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局”的表述, 确定提案所涉政策领域的 5 个类别。

⑤ 综合不同省市政协给提案者提供的提案参考题目及其分类规则, 确定了提案所涉的经济、科技、教育、文化、医卫、体育、环保、综合、市政、统战、政法、劳动人事等 12 个类别的政策主题。

⑥ 根据提案者的属性可作出如下分类: (1) 政协委员提案, 指本届政协委员以个人名义或若干委员联名提出的提案; (2) 党派提案, 指参加政协的各民主党派以本党派名义提出的提案, 这类提案在提出时须加盖党派公章; (3) 人民团体提案, 指参加政协的有关人民团体以本团体名义提出的提案, 这类提案在提出时亦须加盖团体公章; (4) 其他界别提案, 界别提案指在政协全会期间, 经界别委员讨论通过后提出的提案, 此类提案须由界别负责人签署, 本文中, 其他界别提案是指各党派、各人民团体之外的其他界别的提案; (5) 委员小组提案, 指在政协全会期间, 经委员小组讨论通过后提出的提案, 这类提案可以由委员小组组长签署, 也可由小组全体委员签署; (6) 专门委员会提案, 指政协的各专门委员会提出的提案, 此类提案须由专委会主任签署。

参考文献:

- [1] 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话 [N]. 人民日报, 2014-09-22 (2).
- [2] 卢梭. 社会契约论 [M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 2003: 23.
- [3] 密尔. 代议制政府 [M]. 汪瑄, 译. 北京: 商务印书馆, 1982: 55, 115.
- [4] 熊彼特 J. 资本主义、社会主义和民主主义 [M]. 顾准, 译. 北京: 商务印书馆, 1979: 337.
- [5] 达尔 R A. 经济民主导言 [M]. 郑晓华, 译. 天津: 天津人民出版社, 2018: 3.
- [6] 柯尔 D. 社会学说 [M]. 李平沅, 译. 北京: 商务印书馆, 1959: 70.
- [7] 林尚立. 协商民主: 中国的创造与实践 [M]. 重庆: 重庆出版社, 2014: 23-24.
- [8] 林尚立, 赵宇峰. 中国协商民主的逻辑 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2016: 29.
- [9] 谈火生. 协商治理的当代发展 [M]. 广州: 广东人民出版社, 2018: 73.
- [10] 虞崇胜, 张继兰. 人民政协: 社会主义协商民主的重要载体 [J]. 探索, 2013 (6): 58-66.
- [11] 杨海蛟. 机遇和挑战: 人民政协作为协商民主重要渠道功能的拓展 [J]. 理论探讨, 2014 (3): 5-9.
- [12] 朱哲, 刘秀玲. 人民政协协商民主的实现形式与完善路径 [J]. 理论探讨, 2014 (1): 29-32.

- [13] 包心鉴. 新时代社会主义协商民主的地位与功能——兼论人民政协在推进协商民主中的重要作用 [J]. 江汉论坛, 2018 (11): 30—34.
- [14] 王浦劬. 中国的协商治理与人权实现 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2012, 49 (6): 16—27.
- [15] 王浦劬. 中国协商治理的基本特点 [J]. 求是, 2013 (10): 36—38.
- [16] 郝连儒. 在国家治理体系中充分发挥人民政协的优势作用研究 [J]. 求实, 2015 (11): 18—23.
- [17] 马雪松. 人民政协专门协商机构制度建设的国家治理逻辑 [J]. 理论探讨, 2020 (02): 12—18.
- [18] 谈火生. 双周协商座谈会: 人民政协协商民主的制度创新 [J]. 国家行政学院学报, 2017 (2): 41—45, 125.
- [19] 张丙宣. 人民政协精准介入基层协商的机制研究 [J]. 河南社会科学, 2017, 25 (8): 16—23.
- [20] 林宏彬. 人民政协提案工作制度研究综述 [J]. 北京联合大学学报 (人文社会科学版), 2015, 13 (3): 78—84.
- [21] 陈家刚. 协商民主与政治协商 [J]. 学习与探索, 2007 (2): 85—91.
- [22] 陈家刚. 协商民主: 制度设计及实践探索 [J]. 国家行政学院学报, 2017 (1): 60—65, 127.
- [23] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来 [J]. 求是, 2014 (1): 3—6.
- [24] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系 [J]. 国家行政学院学报, 2014 (3): 11—17.
- [25] [28] 张凤玲. 人民政协提案运行机制与民意表达的相关问题 [J]. 中央社会主义学院学报, 2009 (3): 56—61.
- [26] 汪发元, 尹业香. 健全人民政协提案办理协商机制 [J]. 学习论坛, 2015, 31 (2): 45—47.
- [27] 谭成丹. 政协提案与民意整合——以 W 区十二届政协为例 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2014: 7.
- [29] 陈周旺. 全方位民主: 中国特色社会主义民主的理论体系与制度选择 [J]. 学术月刊, 2020, 52 (2): 68—75.
- [30] 黄福寿. 人民政协提案与党的领导 [J]. 上海市社会主义学院学报, 2012 (5): 5—8.
- [31] 李智勇. 把协商贯穿人民政协提案工作全过程 [J]. 中国政协理论研究, 2020 (1): 39—45.

Achieving Governance through Consultation: Analysis of 1562 Proposals on the Official Website of Shanghai CPPCC from 2012 to 2020

Chen Zhouwang / Zhao Wenjie

Abstract: The CPPCC is an important part of the state governance system, and the CPPCC proposal is an important channel to play its functions. The extent to which the contents of the CPPCC's proposals are consistent with the state governance issues, and to what extent these proposals are implemented as specific policies in the decision-making process are important indicators to measure CPPCC's state governance function. From the perspective of decision-making process, the CPPCC proposals should play three functions in state governance: first, in the initial stage of policy, gather public opinion through multi-body proposals; second, in the policy-making stage, achieve accurate countermeasures by selecting excellent proposals; third, in the policy implementation stage, promote the whole process of democracy through proposal negotiation. However, the current CPPCC proposals also have the limitations of insufficient state governance function, which is embodied in three aspects: the imbalance between the proposer structure and the proposal topic structure, the imbalance between the number and quality of the CPPCC members' proposals, and the imbalance in the quality of the proposals on various policy themes. The measures to solve these imbalances include giving full play to the functions of the CPPCC's motions and gathering public opinions, broadening channels to improve the ability of CPPCC members to propose proposals, enhancing the proposer's ability to propose different topics through "building models", and practicing the whole process democracy of state governance in the CPPCC proposals.

Keywords: Consultation; Democracy; State Governance; CPPCC; Proposal

(责任编辑 方 卿)