

巴中民主党派成员党派职能作用发挥的制约及对策

刘应兵

【内容提要】：民主党派巴中组织及其成员在全市经济社会发展中发挥着积极作用，但是民主党派的不同成员在政治协商、参政议政和民主监督等发挥党派职能作用方面存在断崖式分层。骨干成员作用发挥较突出，普通成员作用发挥有较大提升空间。民主党派成员被组织起来进行专项民主监督或专题参政议政，作用发挥较突出，没有被组织起来，则作用发挥较逊色。普通成员在党派职能作用发挥方面是一块短板。要从打通途径、提升能力、增强效果三个方面，促进普通成员更好地发挥党派职能作用。

该课题主要从五个方面收集资料和获取信息。一是在市和部分县区统战部门查阅巴中民主党派及其成员的基本情况，听取统战部门关于对民主党派及其成员的统战工作、民主党派及其成员的作用发挥和当前存在的问题及对策思考等方面情况的介绍。二是听取市和部分县区政协机关关于政治协商开展情况的介绍。三是在巴中市史志馆查阅 2016 年至 2018 年《中国共产党巴中执政实录》和《巴中年鉴》，了解市委统战部和各个民主党派近年来的年度工作情况。《中国

共产党巴中执政实录》收录了市委统战部和民主党派的年度工作总结。《巴中年鉴》编辑了统战工作和民主党派的工作条目。四是以面对面交谈询问或者发送电子问卷请求实事求是答复两种方式，调查了 23 名民主党派成员，其中骨干成员 11 名（包括主委 1 名，委员含秘书长 7 名。人大代表和政协委员 11 名），普通成员（在民主党派组织中未担任职务，也非人大代表或政协委员）12 名。交谈和问卷内容包括“你认为当前民主党派成员在参政议政和民主监督及政治协商等方面存在哪些问题”“你认为民主党派成员在参政议政和民主监督及政治协商等方面存在哪些制约因素”等 14 个方面。五是在“巴中政协网站”的“民主党派”“议政建言”“委员风采”等栏目中查阅民主党派及其成员活动的情况。分析认为，民主党派巴中组织及其成员在全市经济社会发展中发挥着积极作用，但是民主党派的不同成员在政治协商、参政议政和民主监督等发挥党派职能作用方面存在明显分层。骨干成员作用发挥较突出，普通成员作用发挥有较大提升空间。民主党派成员被组织起来进行专项民主监督或专题参政议政，作用发挥较突出，没有被组织起来，则作用发挥较逊色。

一、民主党派及其成员在巴中的发展情况

在多党合作和政治协商新型政党制度下，民主党派是接受中国共产党领导、同中国共产党通力合作的亲密友党，是

中国特色社会主义参政党。在履行参政党职能即党派职能方面，民主党派及其成员通过进行具体的参政议政、民主监督和政治协商，促进经济社会发展。

（一）民主党派的发展情况。1993 年成立巴中地区，2000 年撤地设市。巴中市辖巴州区、恩阳区、通江县、南江县、平昌县共 2 区 3 县。截至 2019 年 7 月，中国 8 个民主党派中有 6 个在巴中建立地方组织或者基层组织。3 个地方组织分别为民建（中国民主建国会简称）巴中市委、农工党（中国农工民主党简称）巴中市委、民进（中国民主促进会简称）巴中市委。3 个基层组织分别为九三学社省直巴中委员会、民盟（中国民主同盟简称）省直巴中总支、民革（中国国民党革命委员会简称）省直巴中支部。有 5 个民主党派在巴中建立了工作机关，民革省直巴中支部于 2019 年 4 月成立，尚未建立工作机关。巴中民主党派成员共 1187 人。

2019 年 7 月民主党派巴中地方组织或基层组织情况^①

名称	历史沿革	机关编制	成员数			党员成份
			总数	市级直属总支或支部	县区总支或支部成	

^①该表由中共巴中市委统战部提供。

				部 成 员 数	员 数	
民 建 巴 中 市 委	1995 年 成立支 部,1998 年成立 总支, 2003 年 成立市 委。	共 5 名, 其中行 编 3 名, 工勤编 2 名,无 空编。	412	169	243	主要是经济界人 士以及相关的专 家学者。
农 工 党 巴 中 市 委	1995 年 成立支 部,1998 年成立 总支, 2003 年 成立市 委。	共 4 名, 其中行 编 3 名, 工勤编 1 名,空 缺行编 1 名。	393	205	188	主要是医药卫生、 人口资源和生态 环境以及相关的 科学技术、教育领 域高、中级知识分 子。
民 进 巴	2007 年 成立支 部,2009	共 5 名, 其中行 编 3 名,	171	118	53	主要是教育文化 出版传媒以及相 关的科学技术领

中 市 委	年成立 总支， 2012 年 成立市 委。	工勤编 2 名，空 缺工勤 编 1 名。				域高、中级知识分 子。
九 三 学 社 省 直 巴 中 委 员 会	2010 年 成立支 部，2013 年成立 总支。	共 2 名， 其中行 编 1 名， 工勤编 1 名，无 空编。	131	59	72	主要是科学技术 以及相关的高等 教育、医药卫生领 域高、中级知识分 子。
民 盟 省 直 巴	2014 年 成立支 部，2016 年成立 总支。	共 1 名， 事业编 1 名。无 空编。	75	58	17	主要是文化教育 以及相关的科学 技术领域高、中级 知识分子。

中 总 支						
民 革 省 直 巴 中 支 部	2019 年 成立支 部。	无	5	5	0	主要是同原中国国民党有关系的人士、同民革有历史联系和社会联系的人士、同台湾各界有联系的人士以及社会和法制、“三农”研究领域专业人士。
合 计			1187			

（二）民主党派成员的基本情况。2018 年底巴中民主党派成员 1158 名，2019 年发展新成员 29 名。按照 2018 年底民主党派成员的情况进行分类统计，1158 名成员中，男 727 名，占 63%，女 431 名，占 37%。在职 1038 名，占 90%，离退休 120 名，占 10%。大专 415 名，占 36%，大学 698 名，占 60%，硕士研究生和博士研究生 45 名，占 4%。公务员中的副厅级 5 名，正县级 2 名，副县级 24 名，共占总成员数的 2.7%。专业技术

人员中正高级 25 名，占 2.1%，副高级 231 名，占 19.9%，中级 542 名，占 46.8%。年龄 40 岁以下 406 名，占 35%，41 岁至 50 岁 453 名，占 39%，51 岁至 60 岁 199 名，占 17%，60 岁以上 100 名，占 9%。所从事的行业中教育 320 名，占 27.6%，科学技术 28 名，占 2.4%，医药 212 名，占 18.3%，文化艺术 15 名，占 1.3%，出版传媒 18 名，占 1.5%，公有制经济 39 名，占 3.4%，非公有制经济 98 名，占 8.5%，新社会阶层 44 名，占 3.8%，其他 384 名，占 33.2%。^①

（三）民主党派及其成员在经济社会发展中发挥着积极作用。

2016 年至 2018 年，民主党派巴中组织主要从三个方面总结年度工作。一是自身建设，包括成员发展、学习培训、调研考察、会议研讨、评选表彰和文艺活动等。例如，2017 年 4 月至 9 月，农工党巴中市委组织经济界党员到仪陇县马鞍镇朱德故里，组织骨干党员到重庆特园、广州黄埔军校、惠州邓演达故居等地开展“不忘合作初心，重走先辈道路”主题教育活动。^②二是履行参政党职能，包括进行政治协商、参政议政和民主监督等。例如，2017 年，民进巴中市委对中共巴中市委四届五次会议的决定提出 12 条修改意见，并就加

^①数据由中共巴中市委统战部提供。

^②中共巴中市委党史办公室：《中国共产党巴中执政实录》（2017），四川梦之兰文化传媒有限公司印刷，第 514 页。

大人才引进、统筹规划农业产业发展、继续坚持“巴食巴适”品牌打造等提出意见和建议，对巴中市人民政府工作报告提出 8 条修改意见。^①三是社会服务，包括参与脱贫攻坚帮扶贫困户、组织义诊、社会捐助、植树造林等。例如，2017 年民盟巴中支委投资 5 万元帮扶通江县青浴乡文昌村、铁厂乡密坡里村。^②2017 年九三学社巴中市委帮扶平昌县笔山镇贝庄村，组织社内医疗专家赴该村开展义诊活动，协调资金帮助笔山镇卫生院改善基础设施条件。^③自身建设既是作用发挥的基础，也起着促进成员发展，凝聚人心，凝聚社会力量的作用。社会服务是民主党派履行的社会组织共性职能，直接促进了社会和谐稳定。履行党派职能，进行参政议政、民主监督和政治协商，将意见建议转化为党委政府的决策，更加有力地推进经济社会发展。

二、民主党派成员党派职能作用发挥的特征及成因

民主党派成员通常从事着某项社会职业，具有某种社会职业身份。例如，农工民主党巴中市委会委员唐锡明为巴中骨科医院院长。民主党派成员的作用发挥体现为“双岗建功”。

^①中共巴中市委党史办公室：《中国共产党巴中执政实录》（2017），四川梦之兰文化传媒有限公司印刷，第 518 页。

^②中共巴中市委党史办公室：《中国共产党巴中执政实录》（2017），四川梦之兰文化传媒有限公司印刷，第 519 页。

^③中共巴中市委党史办公室：《中国共产党巴中执政实录》（2017），四川梦之兰文化传媒有限公司印刷，第 517 页。

一方面，他们履行社会职业职能。另一方面，他们履行党派职能，即进行参政议政、民主监督和政治协商。

（一）民主党派成员党派职能作用发挥的途径。巴中市委、市政府十分重视发挥民主党派及其成员的作用，2016年市委办印发《关于加强政党协商的实施意见》。部分民主党派成员担任政府或部门领导。例如，民建巴中市委主委邱成平担任巴中市人民政府副市长。除担任政府或者部门领导的民主党派成员直接参与政府或者部门决策外，民主党派成员党派职能作用发挥主要有六个渠道。其一，“直通车”。民主党派成员撰写的调研报告、决策建议等，可由民主党派巴中组织主要负责人，直接送交市委、市政府主要领导。民主党派机关或其他成员可以向市委办的《决策参考》和市政府办的《政务参阅》投寄稿件。其二，“会议协商”。市委办每年制定和组织实施年度政党协商（会议协商）计划。例如，2019年安排6次协商座谈会。协商内容包括推动县域经济发展、经济运行情况和促进民营经济健康发展、民主党派重点考察调研、市委拟出台重要文件、2020年经济发展思考、市政府工作报告等多个方面。其三，“联谊交友”。市委办印发《市委、市人大常委会、市政府、市政协领导班子中党员干部与党外代表人士联谊交友办法（试行）》。四大班子中的共产党员领导干部与民主党派巴中组织中的主要成员和

骨干成员共 12 名建立联谊关系,听取民主党派成员的意见建议和他们反映的社情民意。其四,“对口联系”。2016 年,市政府印发《关于在政府工作中进一步加强同民主党派联系的通知》,建立起市政府领导、市直有关部门(单位)与民主党派巴中组织的对口联系工作机制。例如,副市长温奇志负责联系农工党巴中市委,市国土资源局(现为自然资源局)联系民建巴中市委,市人力资源和社会保障局联系民盟省委直属巴中总支。联系内容包括邀请参加重要会议和活动、加强信息沟通、邀请进行民主监督等方面。其五,“提(议)案”。目前,民主党派巴中组织的成员中,省人大代表 3 名,省政协委员 5 名,市人大代表 22 名,市政协委员 78 名。^①作为人大代表或政协委员的民主党派成员,可通过提案或议案的方式发挥参政议政、民主监督作用。其六,“专项监督”。例如,2018 年初市委统战部制定《支持市各民主党派组织开展脱贫攻坚民主监督工作实施方案》。按照该方案,巴中 5 个民主党派地方组织或基层组织抽调了 20 余名成员组成专项监督工作组,对 5 个县区的脱贫攻坚工作进行民主监督,走访贫困户和非贫困户 600 余户,发放调查问卷 2000 余份,召开座谈会 50 余次,形成专项监督报告 12 份,提出意见建议 50 余条,吸收采纳 47 条。^②除了上述六个主要的渠道外,

^①数据由中共巴中市委统战部提供。

^②中共巴中市委党史办公室:《中国共产党巴中执政实录》(2018),送审稿待印刷,第 568 页。

还有参与单位行风评议、提案办理第三方评价、聘为特约检察员、向书记或市长信箱反映情况等其他渠道。

（二）民主党派成员党派职能作用发挥的特征。目前，巴中民主党派成员党派职能作用发挥表现出明显的不平衡性，主要存在四个方面的不平衡。其一，在“直通车”渠道运用上，巴中民主党派成员向党委、政府提交调研报告或决策建议，总体来看数量较多，但质量不够高。2016年提交的8篇调研报告和决策建议均未获得市委、市政府主要领导肯定性批示。2017年提交的11篇也均未获得市委、市政府主要领导肯定性批示。2018年提交的10篇中仅《加快巴中打造川陕渝研学旅行首选目的地的建议》1篇获得市委主要领导签批。其二，“提议案”渠道运用取得的成效比较突出，其他渠道运用取得的成效相对逊色。以九三学社省直巴中委员会2018年工作总结反映的情况为例，《加快把巴中打造成中国“石墨之都”的建议》《积极支持巴中经开区升格为国家经开区的建议》和《支持以巴中为核心区建设大巴山国家公园的建议》等3项议案被省政协采纳；向市政协提交的《加快建设巴中空港经济区的建议》《重拳整治乡镇民用管道天然气市场刻不容缓》《规范住宅专项维修资金管理使用的建议》《推进巴城主城区与经开区协同发展的建议》《加强

巴中自然保护区监管的建议》等 5 项议案被选为大会发言。^①但在该总结中，“会议协商”“联谊交友”和“对口联系”进行的情况和取得的成效几乎无反映。其三，在民主监督方面，组织进行“专项监督”取得的成效较突出，未组织进行“专项监督”则民主监督作用的发挥相对逊色。通观 2016 年至 2018 年 5 个民主党派巴中组织的年度总结，他们仅在 2018 年对民主监督的成效着墨较多，重点总结了该年对县区脱贫攻坚工作进行民主监督的情况。在 2016 年和 2017 年的总结中，各个民主党派巴中组织对民主监督与参政议政之间的界限划分比较模糊。例如，人大代表或政协委员的提议案，在会议上进行的发言，既被当作参政议政，也被当作民主监督。其四，骨干成员和普通成员在党派职能作用发挥方面存在明显分层，从骨干成员到普通成员，在职能作用发挥方面，出现断崖式的下跌现象。访谈中，骨干成员基本一致认为自己发挥党派职能作用比较充分，履行了参政议政和民主监督职能。但是，普通成员基本一致认为自己几乎没有起到参政议政和民主监督作用。其中，有 3 名普通成员认为，如果民主党派成员既不是人大代表，也不是政协委员，那就只是个名份，根本没有意义。有 7 名普通成员认为，参政议政和民主监督是领导的事，即使自己提意见，也没有人听。有 2 名

^①中共巴中市委党史办公室：《中国共产党巴中执政实录》（2018），送审稿待印刷，第 572 页。

普通成员认为，提意见得罪人，因此不想提。有7名普通成员多年没有撰写过资政建议，更没有被采纳过。普通成员向民主党派提交社情民意，基本属于应付，在交稿的会场上临时拼凑，访谈时几乎回忆不起自己提交的社情民意的内容。四个方面的不平衡性是密切联系的，可以归结为两点。一是民主党派成员被组织起来，党派职能作用发挥较充分，没有被组织起来，党派职能作用发挥很低。二是肩负着责任和压力的民主党派成员，党派职能作用发挥较充分，没有肩负责任和压力的，党派职能作用发挥较低。

（三）制约普通成员发挥党派职能作用的原因。在民主党派成员中，骨干成员的党派职能作用发挥较好，普通成员的党派职能作用发挥较差，两者之间存在断崖式分层。普通成员难以有效发挥党派作用主要有六点原因：其一，途径不畅。上述的“直通车”“会议协商”“联谊交友”“对口联系”“提（议）案”“专项监督”等6个主渠道，基本上是为骨干成员开通的，普通成员很难进入这6个主渠道进行参政议政和民主监督。尽管“直通车”渠道中，普通成员可以向市委办的《决策参考》和市政府办的《政务参阅》投寄稿件，但这个渠道是任何一位机关事业单位的工作人员均可采用的，并非仅为民主党派成员开通的。其他的5个渠道几乎将普通成员排除在外。比如“提议案”，仅担任人大

代表或政协委员的民主党派成员才可能采用。**其二，压力不够。**民主党派巴中组织对其普通成员几乎没有下达过硬性的年度任务，2018 年以前没有制定过考核指标，也没有进行过较明确的考核。每年仅仅要求其普通成员每人提供社情民意 1 条以上，但对社情民意的质量几乎不作评判。很多成员在上交社情民意的会议上临时草写而就，没有进行认真思考，提交的社情民意未必有较高质量。**其三，能力不足。**调查的 23 名民主党派成员中，有 13 名对所属党派的历史来源、代表界别、曾经发挥过的重要作用等认识模糊。在未提示前，有 2 名对民主党派与中国共产党的关系认识模糊。有 7 名对政治协商、民主监督、参政议政等概念的基本内涵认识模糊，他们不能说清应当如何进行政治协商、民主监督和参政议政。**其四，学习缺乏。**巴中每年安排近 10 名民主党派成员参加省委统战部的党外人士培训班，市委统战每年组织一至两期党外人士骨干培训班，每期培训人数 80 人左右，其中的民主党派成员 30 人左右。调查中发现，民主党派的骨干成员几乎每年都会被安排参加省委统战部或市委统战部的培训，被调查的 12 名普通成员都没有参加过省、市委统战部门组织的培训。各个民主党派巴中组织每年都会对其普通成员进行培训，但主要采取以会代训的形式进行，培训方式单一，培训时间较短，培训内容较空。**其五，被组织少。**2018 年抽调对县区

脱贫攻坚工作进行民主监督的 20 余名成员全为骨干成员，没有普通成员。调查中，有 5 名普通成员讲到他们没有被组织起来进行过专项监督。有 7 名普通成员讲到他们每年参加所在党派活动二至三次，主要是开会或者娱乐活动，即使去调研，也是走形式，“跟着走一走就过了”。其六，**受关注难**。巴中政协网站民主党派栏目主要报道巴中民主党派及其成员的活动，在 2018 年 1 月 6 日至 2019 年 7 月 16 日最近一年半时间的 377 个信息条目中，报道民主党派成员个人活动的条目 42 条，报道普通成员个人活动的仅 5 条，对普通成员个人活动的报道都与履行党派职能没有关系。归结而言，普通成员发挥党派职能作用的积极性非常低，效果不明显。

三、普通成员党派职能作用发挥的提升对策

民主党派巴中组织中，骨干成员占比较小，普通成员占比较大。巴中市委统战部的相关人员在调查中讲到，民主党派职能作用发挥受到限制与他们普通成员的积极性没有充分调动起来存在很大关系。普通成员在党派职能作用发挥方面是一块短板。促进普通成员更好地发挥党派职能作用，是加强民主党派巴中组织建设的重要内容。

（一）健全机制，传导压力，从“导”和“推”两个方面打通普通成员发挥党派职能作用的途径。“导”着力开通

民主党派普通成员党派职能作用发挥的有效途径。调查中，一位民主党派巴中组织的负责人讲到，民主党派普通成员发挥党派职能作用，要体现在对所在单位或所在行业的重要决策及其实施进行参政议政和民主监督上。党委政府特别是统战部门要大力进行机制创新，在市和县区两级政府部门中探索建立民主党派普通成员与所在单位主要领导之间的“直通车”渠道，使民主党派普通成员对所在单位或者所在行业的意见建议可以直接送交单位主要领导并得到重视，为民主党派普通成员进行参政议政提供便宜。有民主党派成员的单位进行“三重一大”决策前要采取适当方式听取民主党派成员的意见建议，让民主党派成员对决策及实施过程进行充分的民主监督。“推”着力增强民主党派普通成员党派职能作用发挥的责任意识。调查中，多个民主党派巴中组织的负责人认为，当前对成员的管理比较松散，应当建立相对严格的管理制度，特别是应当确定工作任务，进行有效的考核和奖励。因此，统战部门和各个民主党派巴中组织要研究制定对普通成员进行任务分解和督促考核的办法。下达硬性的年度任务，将普通成员在所在单位或所在行业的参政议政和民主监督情况，纳入督促考核内容，进行经常性的督促检查，促进任务落实和取得实际效果。

（二）强化教育，鼓励学习，从“外”和“内”两个方面提升普通成员发挥党派职能作用的能力。“外”着力于通过思想教育和组织培训等方式提高民主党派普通成员的履职能力。调查中，统战部门的相关同志和两位民主党派的负责人认为，普通成员的履职能力相对不高，是制约其发挥作用的一个重要因素，民主党派成员的思想意识受到多方面的影响，在新形势下，民主党派成员的思想建设面临更大的挑战。个别成员存在着“党外人员讲话就可以随意些”的错误观念。各级统战部门和各个民主党派巴中组织要对普通成员给予更大程度的倾斜，使他们有更多机会参与省级统战部门、省社会主义学院、市社会主义学院组织的培训学习，有更多机会参与对外交流活动。市和县区统战部门要统筹安排，使普通成员每年参加市级以上的培训教育至少一次。培训中应当向普通成员讲解清楚各个民主党派的发生发展、历史来源、重要人物以及在历史上发挥过的重要作用，讲解清楚民主党派与中国共产党的关系，以及两者关系的产生演变过程，讲解清楚政治协商、民主监督、参政议政等的基本内涵，讲解清楚民主党派成员履行党派职能的方式途径，讲解清楚民主党派成员应当从哪些方面推动地方经济社会发展。等等。“内”是指普通成员通过自学提高素质能力。调查中发现，部分普通成员偏重于对业务知识的学习，轻视对共产党和民主党派理论知识的学习，甚至对当前中共中央关于

统一战线工作的方针政策不甚了解。统战部门和各个民主党派巴中组织要鼓励民主党派普通成员加强自学，提高参政议政和民主监督的本领能力。当前，民主党派普通成员要重点学习习近平新时代中国特色社会主义思想，学习习近平总书记关于统一战线工作和民主党派的重要论述。

（三）注重宣传，有效组织，从“势”和“形”两个方面增强普通成员发挥党派职能作用的效果。“势”重在大力宣传民主党派成员，特别是普通成员履行党派职能，进行政治协商、参政议政和民主监督等方面的典型事例和取得的效果，营造积极发挥党派职能作用的氛围。调查中有2名普通成员讲到，缺少领导重视，缺少社会关注，自己在履行职能发挥作用方面没有动力，没有价值感。统战部门和各个民主党派巴中组织要注重宣传，特别在巴中政协网站“民主党派”栏目报道中，可适应减少民主党派成员从事非党派职能活动的条目，增加他们从事党派职能活动的条目，而且应该更多地增加普通成员从事党派职能活动的条目。“形”重在通过一定的形式，将民主党派普通成员组织起来，进行参政议政和民主监督。调查中，多个民主党派巴中组织的负责人讲到，由于统战部门组织开展类似2018年脱贫攻坚专项民主监督的机会不多，需要的人员也不多，很多普通成员所在岗位工作繁忙，很难在类似组织活动中考虑到普通成员。调查中，有9名普通成员表达出被组织起

来进行民主监督或参政议政的愿望。统战部门和各个民主党派巴中组织要制定计划，统筹安排，将民主党派普通成员以有效的形式组织起来，每年有步骤分重点地开展一至两次专项民主监督，结合地方经济社会发展需要，每年确定一至两个重点课题，组织普通成员集中时间集中精力进行调查研究，提出参政议政意见。