

政治默契：新冠肺炎疫情防控中 多党合作制度的效能检视

金安平¹，王怀乐²

(1. 北京大学，北京 100871；2. 中国社会科学院，北京 100009)

摘要：在新冠肺炎疫情防控阻击战中，各党派基于政治默契，迅速反应，准确定位，自觉按照中共中央的统一指挥来部署本党行动，不仅直接参与一线疫情防控，而且积极建言献策，提供多方保障。通过政治默契这一非制度性的运作机制和制度性的合作安排，多党合作抗击疫情第一阶段的目标得以完成，多党合作制度得到了检验，民主党派的把握、参政议政、组织领导、合作共事、解决自身问题等能力都得到了考验和提高。但多党合作制度的效能还有提升空间，对实践中的政治默契和惯例应及时提炼和总结，补充到制度内容中；民主党派在国家治理和对外交流中还可以有更多作为。

关键词：政治默契；多党合作；制度效能；检视

中图分类号：D665

文献标识码：A

文章编号：1002-0519 (2020) 04-0119-10

在中国推进国家治理现代化、决胜全面建成小康社会进程接近胜利的关键时刻，出现了新冠肺炎全球大流行的疫情。病毒的突然袭击以及由此带来的对社会经济秩序的严重破坏，是对各国治理能力的重大考验。虽然有学者认为，在这样一场突发的重大公共卫生事件面前，“政府绩效的关键决定因素将不是政体的类型，而是国家的能力”，^①但事实上没有完全独立、超脱于一定政体类型之上的国家能力。政治体制在很大程度上会影响着国家资源集聚的渠道、方式和利用效率，决定着国家资源配置和使用的方向，可以说，体制或制度本身也是国家治理能力的重要部分。对新冠肺炎疫情这样重大公共卫生事件的应对，既是对国家治理能力的检验，也是对影响和决定国家治理能力的一系列制度的检验。制度是为了产出效能的，通过制度效能的检视可以不断完善制度。多党合作制度是中国的基本政治制度之一，民主党派作为参政党，是中国国家治理的重要参

收稿日期：2020-05-25

作者简介：金安平，北京大学政府管理学院教授，北京大学政党研究中心主任，北京大学国家治理研究院研究员；王怀乐，中国社会科学院当代中国研究所科研人员，博士。

① [美] 弗朗西斯·福山：《美国应对新冠不力是体制问题吗？我觉得不是》，朵悦译，观察者网，2020年4月3日，https://www.guancha.cn/FuLangXiSi-FuShan/2020_04_03_545248_s.shtml。

与者和主体之一。在国家面对重大治理危机事件的时候,执政党和参政党是如何在制度赋予的角色和空间中积极合作、各负其责,从而将中国多党合作的制度优势充分转化为治理效能呢?本文借鉴使用结构—能动的分析框架,从制度效能检视的角度,分析行动者能动作用的非制度性的“政治默契”如何在抗击疫情中成为多党合作制度效能实现的重要机制和特点,以探讨完善提高这一制度的途径和空间。

一、引言:多党合作制度的效能评价

从概念内涵看,有学者将我国政党的制度效能定义为“这一政党制度因自身结构以及系统合力作用于相关政治主体、相关社会生活领域的客观后果,它所拱卫的特定社会秩序(特别是它所承载的政治期待)的具体实现及其程度,以及基于特定标准、出于适宜主体的相关制度评价和评价结果的转化适用”^①。对于这一制度效能的评价,有学者构建了制度效能的两个考察维度——制度效能的应然状态与实然状态,在此基础上提出衡量政党制度效能高低的标准:一是看体制内政党的利益表达和社会整合功能的强弱;二是看参加国家政权的各政党运作国家权力的民主性和科学性;三是看政党竞争是否依法有序或者政党合作是否平等有效。^②还有学者认为,对于多党合作制度效能的评价,主要从政党关系的定性是否科学、政党的空间定位是否准确、政党职能的定责是否明晰、政党运行的定轨是否合理等四个方面来评价。^③根据上述评价标准,我国政党制度尚存在制度化建设程度偏低、民主监督机制不完善、参政议政程度不高等问题,^④因此,有学者提出提升政党制度效能,一方面要加强民主党派履职能力建设,既要增强民主党派成员的政治责任感和履职意识,加强履职队伍建设,又要创新民主党派履职实践平台;另一方面则要完善履职工作机制,包括完善民主党派履职内部工作机制与外部协作机制等。^⑤新冠肺炎疫情的暴发是影响世界发展的“黑天鹅”事件,是对国家治理能力和制度效能的重大检验,当然也是观察作为中国基本政治制度的多党合作制度效能发挥,作为国家治理的主体之一的参政党如何在多党合作制度框架下积极有效地参与国家治理的一个机会。以此事件为契机的制度效能检视,更具现实意义。

制度是为保证目标实现而建立的,通过制度产生的效能,制度目标才得以完成。制度效能是指制度的效率、效益、效果以及隐藏其中的制度能力和能量,简要说就是制度的有用性和有效性。制度的优势则表现为选择该制度比选择别的制度有更合理的理由、更高的效能。制度效能检视就是对制度的有用性和有效性的回顾和对“制度在落实和执行过程中发挥作用的程度及其产生的效率、效益、效果的客观评价”^⑥。

中国的政治制度体系包括根本政治制度和基本政治制度。人民代表大会制度是中国的根本政

① 徐锋:《对我国政党制度效能问题的几点思考》,《山东省社会主义学院学报》2017年第3期。

② 任世红:《提升我国多党合作制度效能的着力点——兼论民主党派的主体性培育》,《广州社会主义学院学报》2017年第3期。

③ 龚胜生:《提升多党合作制度效能的系统论思考》,《中央社会主义学院学报》2016年第3期。

④ 林国华:《完善多党合作制度 服务全面从严治党》,《人民论坛》2015年第35期。

⑤ 李志辉:《新时代民主党派提升多党合作制度效能研究》,《广西社会主义学院学报》2019年第5期。

⑥ 牛君:《多党合作的制度效能及其提升路径研究》,《当代世界与社会主义》2015年第2期。

治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国的基本政治制度之一。正因为此，一直以来在理论和逻辑层面直接正面阐述中国多党合作制度政治优势的论文较多，多党合作制度所具有的先进性和政治优势，被当成是无需再证明的理论前提、现实前提和结论，在研究层面和操作层面缺少对制度优势持续不断的效能检视。而制度是需要不断完善和优化的，其优化和完善的空间则是在对制度效能的不断检验中发现的。制度效能低的地方，往往就是制度不完善的地方。

效能是制度评价最重要的标准。就中国的多党合作制度而言，对其制度效能的评价，目前并没有形成规范的、具体的、可量化的评价模型和指标。究其原因，一方面，这个制度本身并没有规定可量化的任务指标；另一方面，在与其他制度的效能进行比较研究时，其他制度同样也缺少数据。但量化研究并不是效能研究的唯一方法，本文采取的研究方法是从“一个关系”“两个实现”的角度进行检视。“一个关系”，是指在这一制度框架中，执政党和参政党的关系是否始终保持着一党领导、多党合作，一党执政、多党参政的有序均衡的关系。“两个实现”是指“政党职能”（主要是指参政党职能即参政议政、民主监督、参加中国共产党领导的政治协商）实现的程度和“政党制度功能”（政治参与、利益表达、民主监督、社会整合和维护稳定）实现的程度。^①具体来说，制度目标是否得以实现，是制度效能检视的基本标准，这是“有与无”的性质问题，无论是对政党主体自身的职能要求，还是对政党制度功能的规定，都需要对照原设目标进行检验；而制度目标实现过程中的效率与效果，是制度效能“高与低”的程度问题。在目前对多党合作制度效能的检视还难以分解为量化检验指标的情况下，本文通过观察疫情防控战中民主党派的行动逻辑来讨论制度效能实现的机制、特点和效果。

二、政治默契：多党合作制度效能实现的机制和特点

默契是指双方不经言传便能心灵相通，进而很好配合的一种境界或状态。政治默契是指政治力量之间在有关政治原则、政治立场、政治态度和政治行动上的心照不宣、心领神会，进而互相理解、相互配合的境界和状态。

新冠肺炎疫情的暴发和流行超出了人们最初的想象，事发突然、情况紧急，工作千头万绪，显然没有时间在这个紧急的时刻加开一次中共与各民主党派的专门协商座谈会来讨论有关抗疫的具体事宜。在一种特殊的“战时”状态下，民主党派以中共中央的部署为号令，行动迅捷，反应及时，主动配合。由此可见，在这次疫情防控的大考中，多党合作制度经受了一次考验，表现出了基于政治互信、以政治默契为主要特点和方式的效能实现机制。

（一）基于政治默契的快速反应

虽然中共中央没有就第一阶段的疫情防控战略部署专门以会议协商的形式与参政党讨论，但根据多年来多党合作中形成的政治互信和默契，各民主党派均高度重视疫情防控工作，自觉以中

^① 徐锋、朱虹：《国家治理现代化视阈下的中国多党合作制度》，《中央社会主义学院学报》2018年第4期。

共中央的决定和习近平总书记讲话精神为指导，各党派中央以领导小组或者主席办公会议的组织形式，布置安排了本党的疫情防控工作。参政党对执政党战略部署的快速响应和贯彻落实，表现出了政党之间高度的政治默契。

1月25日中国农历的春节，中共中央政治局常务委员会召开会议，决定成立应对新型冠状病毒肺炎疫情防控工作领导小组，在中共中央政治局常务委员会领导下开展工作。党中央向湖北等疫情严重地区快速派出指导组，推动有关地方全面加强防控一线工作。

在中共中央成立应对疫情工作领导小组后的一周内，民盟中央、台盟中央、农工党中央、九三学社中央、民建中央、致公党中央分别成立应对疫情工作领导小组，领导本党的抗疫工作。民进中央起初在主席办公会议的领导下进行抗疫工作，后期为强化战“疫”和工作两不误，成立民进中央新型冠状病毒肺炎疫情防控工作领导小组。^①民革中央则一直在主席办公会议的领导下组织抗疫工作，强调各级组织要加强组织领导，由主要领导同志亲自抓、负总责，建立工作机制，迅速驰援湖北。^②无论是专门的工作领导小组，还是主席办公会，各民主党派中央均自觉按照中共中央的统一部署来安排本党的疫情防控工作。

与此同时，在地方层面，各省市地区的民主党派组织也同样快速响应，成立了各省市地区的疫情防控领导小组，配合当地的疫情防控工作。而有的地方组织则成立了专门的应对领导小组。例如，1月29日，民革广东省委会成立了以主委程萍为组长的疫情防控工作领导小组，统筹协调省委会的疫情防控工作。^③尤其是身处疫情中心的湖北和武汉两级地方民主党派组织，行动最为迅速。民进武汉市委不仅成立了防疫工作领导小组，还在市委机关成立疫情响应工作专班，组织全会力量助力抗击疫情，1月22日晚就发出了《关于抗击新冠肺炎疫情爱心捐赠的倡议》，等等。台盟武汉市委根据台盟湖北省委要求，成立了武汉台胞健康状况应急监测小组，通过责任到人的方式，随时收集掌握在汉台胞的身体状态等。这一连串的快速响应和行动，说明各党派高度理解中共中央的意图，对中共中央抗击疫情的目标高度认同，对于按照中共中央的统一指挥来部署本党的行动相当自觉和默契。

（二）基于政治默契的准确定位

这次疫情防控采取的是国家的“整体战”，由中国共产党集中统一领导和指挥，包括国家医疗资源的调配、经济和社会服务的保障、对社会的动员，等等。在中共中央统一指挥、社会多方力量参与、各体系协同保障、联防联控全国一盘棋的整体格局中，参政党迅速准确地找到自己的政治站位和工作定位，即在中共中央领导下，发挥自己党派的特长，完成抗疫这一共同的目标。

第一，直接参与一线疫情防控，是民主党派的首要工作定位。新冠肺炎疫情的突发和流行，需要大量医护人员。民主党派有大量医药界成员，因此发挥党派成员这一优势，直接参与一线疫

^① 《民进中央召开主席办公会议》，2020年3月8日，https://www.mj.org.cn/zt/txkymjzxd/yw/202004/t20200410_222660.htm。

^② 《民革中央办公厅下发通知部署疫情防控相关工作》，2020年2月6日，<http://www.mingce.gov.cn/n1/2020/0206/c415581-31574662.html>。

^③ 《奔走抗“疫”，广东民革在行动》，2020年2月7日，http://news.ycwb.com/2020-02/07/content_30554692.htm。

情防控。在这次疫情防控阻击战中，有六万多名民主党派和无党派医务工作者参与了一线抗疫，成为不可或缺的医治力量。虽然广大党派成员中的医护人员，从自己的医德和职业要求出发，也会积极参加抗疫，但来自各自党派的动员和支持，显然增强了他们的决心，使他们拥有双重的使命感。特别是农工党，作为覆盖和联系医药卫生界人士最多的党派，农工党中央多次召开新冠肺炎疫情防控工作专题会议，密切跟进疫情防控，组织动员全党各级组织和广大党员积极投身疫情防控工作。据统计，截至3月20日，农工党参与疫情防控、救治的医务人员26239位，参与疫情防控的科研人员315位，参与疫情防控的志愿者、企业家10644人，合计达37043人，占全党17.79万党员的20.8%。^①也就是说，在参与一线抗疫的六万多名民主党派和无党派医务工作者中，农工党员便占近一半比例。其中，农工党党员、武汉市中心医院眼科副主任、主任医师梅仲明，牺牲在抗击新冠肺炎疫情的一线，被政府评定为烈士。

第二，积极为疫情防控建言献策，是民主党派的传统工作定位。建言献策本来就是民主党派参政议政的主要职责和方式。在这次疫情中，出现了许多从来没有的新问题，更需各界出主意、想办法。民主党派联系的专家和知识分子比较多，又有党派建言献策的特殊通道，因此，各党派把为中共中央和各级政府就疫情防控及相关工作出主意、提建议、想办法作为重要的、当仁不让的工作，多次以党派和党派联系的专家的名义向党中央、国务院相应部门提出疫情防控的各种建议。据不完全统计，截至4月底，各民主党派中央直接向中共中央、国务院报送的针对疫情的意见建议就有34篇，其中23件得到中央领导同志批示，而向全国政协和中央统战部、教育部等部门报送的社情民意信息就更多。^②如民革中央提出《关于发挥中医药独特优势，更好落实中西医并重方针的建议》《修订〈突发事件应对法〉推进应急预案和标准体系建设的建议》，民盟中央提出《关于提高政策针对性、有效性，帮助中小企业渡过难关的建议》，民建中央提出《关于新冠肺炎疫情对打赢脱贫攻坚战的影响》，民进中央提出《关于将环卫、供水污水、垃圾处理单位纳入疫区防疫物资统筹调配体系的建议》，农工党中央提出《关于夺取我国抗击新冠肺炎疫情全面胜利，做好对外防控合作的有关对策建议》，致公党中央提出《关于打好社区防疫战，夺取战“疫”彻底胜利的建议》，九三学社中央提出《关于统筹疫情防控与脱贫攻坚的建议》，台盟提出《关于协助武汉常住台胞做好肺炎防控工作的建议》，等等。^③

除各党派中央外，各党派的各级组织同样积极建言献策。例如，台盟中央收到社情民意信息稿件600篇以上，供稿盟员人数150多人，向全国政协报送社情民意信息90篇，编辑报送量超过2019年全年报送总量。很多建议经上报后即被采用并产生了政策影响，其中由台盟中央副主席、台盟海南省委会主委连介德撰写的《关于给予因疫情失去亲人的家庭国家救助的建议》，由台盟海南省委会提交的《关于疫期支持台企台胞发展创业的建议》获得海南省主要领导批示；由台盟湖北省委会主委江利平提交的《关于修改完善〈中华人民共和国突发事件应对法〉的建议》、由台盟湖北省委会副主委刘江东提交的《关于协助武汉常住台胞做好肺炎防控工作的建议》，由台

① 《中国农工民主党逾两成党员参与抗疫》，2020年3月28日，<http://www.chinanews.com/gn/2020/03-28/9140760.shtml>。

② 《战“疫”，各民主党派全力投入》，2020年3月10日，http://www.xinhuanet.com/2020-03/10/c_1125691279.htm。

③ 《战“疫”，各民主党派全力投入》，2020年3月10日，http://www.xinhuanet.com/2020-03/10/c_1125691279.htm。

盟云南省委会主委杨晓红提交的《关于应对新型冠状病毒疫情，缓解中小企业生产经营困难的建议》，被全国政协采用。

在一些全国人民特别关心的领域，民主党派的建议和意见为中央决策提供了重要参考。2月14日，民盟中央根据盟员专家建言，起草了《关于适度扩招研究生，以缓解疫情带来的大学生就业压力的建议》，在报送中共中央办公厅后被采纳，编辑为综合信息报中共中央、国务院领导，成为2020年研究生招生的新政策。在教育部下达延迟开学、“停课不停学”和“停课不停教”等政策后，针对实施过程中遇到的现实困难，民进中央向全国政协提交提案，建议在教育领域加快供给侧结构性改革，完善网络教育体系，满足多元、多样、灵活、个性的教育需求，提升应对重大疫情的能力。民进中央还提出，应加大农村公共基础设施建设力度，尽快实现行政村光纤网络和第四代移动通信网络普遍覆盖的要求，加大对农村地区、边远地区、贫困地区中小学信息化教学设备的配备力度，进一步鼓励城市名校、社会教育机构帮扶农村地区教育，倡导公益组织、慈善基金等对贫困家庭进行网络学习设备捐赠。^①这些建议很快在全国得到了落实。在长达几个月的疫情期，全国的大、中、小学以及各类学校没有停学，民主党派的建议和具体支持行动功不可没。

第三，挖掘并利用自己的独特资源为抗疫提供多方保障，是民主党派的功能定位。在各级政府和群众组织的资源之外，各参政党还有自己的人脉和独特资源，因此，它们积极动员各自联系的成员和群众积极捐钱捐物；利用党派联系的法律、心理等领域的专业人士，为抗疫提供法律支援和心理干预服务。例如，作为具有侨海特色的致公党则向所联系的海外华侨群体，包括华侨、华人和留学生赠送“致公爱心包”快递小包裹，使身在疫情暴发期的海外同胞感受到来自祖国的温暖，提升了他们应对疫情的信心。再如，中国民主促进会是以教育文化出版传媒为主体界别的参政党，因此主要在教育和出版方面着力。民进重庆市委号召全市民进的教育界会员身在家心在校，情系教育心系学生，课堂内外和学生同心相连携手抗疫，线上线下教书育人。

无需一一列举各党派的行动，仅此已经可以清楚地看出，各民主党派对于自己的政治定位、工作定位准确、恰当，充分发挥自己党派的特长和优势参加了这次“集体大考”。

（三）基于政治默契的会议协商

党外人士座谈会，是中共中央领导同志听取党外人士意见建议的重要方式，是执政党和参政党在最高层面的政党协商。2015年中共中央办公厅印发的《关于加强政党协商的实施意见》规定，政党协商主要包括会议协商、约谈协商和书面协商三种主要形式。^②其中，会议协商是政党协商最重要的形式，在中央层面的会议协商包括专题协商座谈会、人事协商座谈会、调研协商座谈会和其他协商座谈会等。这种会议协商一般是每年年初经过中共中央政治局常委会会议审议后，形成当年年度协商计划，进行4—5次协商。其中，中央层面的专题协商座谈会，由中共中央主要负责同志主持召开，就党和国家重要方针政策、事关全局的重大问题进行协商。列入会议协商议

^① 《完善网络教育体系 提升重大疫情应对能力》，《团结报》2020年3月21日，第16版。

^② 《中共中央办公厅印发〈关于加强政党协商的实施意见〉》，2015年12月10日，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-12/10/c_1117423452.htm。

题的主要是政府工作报告、半年经济形势、全年经济工作、中共中央全会报告等事关全局的重大事项和重要问题。

2020年5月8日，中共中央在中南海召开党外人士座谈会，就新冠肺炎疫情防控工作听取各民主党派中央、全国工商联和无党派人士代表的意见和建议。这次座谈会规格高，由中共中央总书记习近平主持并发表重要讲话；时间节点重要，是在新冠肺炎疫情防控取得重大战略成果，国内疫情已经得到基本控制，输入性病例的增长势头逐渐减弱，生产生活秩序即将开始全面恢复的重要时刻。这次专题协商座谈会，既是按照政治协商的惯例也是打破惯例的一次政党协商；无论是按固定程序和工作惯例召开的，还是因事情重大而加开的，无论是在抗疫的前期还是后期的某个阶段召开的，都是建立在执政党和参政党的政治默契行动之上，体现了中国共产党对各民主党派合作与配合的信任和高度肯定，体现了执政党的胸襟与参政党的担当。这次会议同时充分肯定了各民主党派在疫情防控中作出的贡献。正如习近平总书记指出的，在抗击疫情的非常时刻，各民主党派、工商联和无党派人士坚定不移同中国共产党想在一起、站在一起、干在一起，坚定不移地和中国共产党同舟共济、风雨与共。^①“想在一起”就是政治默契，才会有“站在一起、干在一起”的行动和效果。可以说，这次民主党派和中国共产党共同完成多党合作的制度性目标，是充分发挥和运用了政治默契这一非制度性的运作机制的成果。

三、多党合作制度效能的检视和提升路径

新冠肺炎疫情的暴发与流行，不仅仅是大型的突发公共卫生事件，不仅仅涉及医学科学领域，还深刻地影响到政治、经济与社会等多个领域。应对疫情的难度和复杂性，给制度效能提升提供了机会。通过对疫情防控阻击战第一阶段多党合作制度效能的检视，我们发现，可以将多党合作制度在这次疫情防控战中运行的特点概括为政治默契。政治默契，在吉登斯的社会结构两重性理论中，属于非结构（制度）的、能动性的、与结构（制度）能发生互动和互塑的行动。^②因此，在对多党合作制度效能的检视和提升路径的总结讨论的基础上，本部分将借鉴结构—能动的分析方法，探讨多党合作继续提升的空间和可能。

（一）制度效能检视之一：疫情防控战中的政党关系

在多党合作制度中，执政党是处于领导的一方，参政党则是重要的参与者。双方在这一明确的“党际关系”中，严格遵循各自的角色定位，和谐有序。中国共产党是中国疫情防控阻击战的坚强领导核心，参政党按照中共中央的统一安排来部署本党抗疫工作，在疫情防控的目标上与共产党有最大的“共识”。始终坚持共产党领导，民主党派积极合作参与、有序均衡的和谐关系，

^① 《中共中央召开党外人士座谈会 习近平主持并发表重要讲话》，2020年5月8日，http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-05/08/c_1125958977.htm。

^② 此理论详见[英]安东尼·吉登斯：《社会学方法的新规则》，田佑中、刘江涛译，北京：社会科学文献出版社，2003年；[英]安东尼·吉登斯：《社会的构成》，李康、李猛译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998年。

在这场抗疫中得到了检验。这种政党关系是多党合作制度能够转化为治理效能的稳定基础，但从制度效能提升的角度看还有空间。

比如，通过提高全社会对民主党派是参与国家治理的主体力量的广泛认知，可提升多党合作的影响，进而实现多党合作制度的更高效能。民主党派作为国家治理的主体力量之一，自然有其自主性。这个自主性并不是一般的独立性，而是在国家治理中的主动性、判断力、独创性、自信心。民主党派在贵州毕节的扶贫实践就曾有过非常好的效果。贵州毕节地区建立的“开发扶贫，生态建设”试验区，是在中共中央、国务院支持下建立的。试验区的特点就是充分发挥民主党派参与国家扶贫工程的自主性。毕节有七个县一个市，每一个党派承包一个县（市）。各个党派充分利用自己的优势资源，自主地工作，持续地帮扶毕节地区，探索了多党合作服务毕节跨越发展的独特路径，打造了民主党派与当地党委政府合力同心的共建品牌。在毕节这个偏僻的地区，老百姓们都知道中国有接受中国共产党领导的八个民主党派（而在中国的其他地区可能没有这么高的知晓率）。这一实践，在完成脱贫的同时，扩大了人们对参政党的认知，宣传了多党合作，将多党合作制度变成了具体的“果实”。所以，扩大社会对参政党的辨识和认知、扩大参政党与执政党合作共事的领域，是多党合作制度优势转化为效能的渠道之一。在这次抗疫中，各参政党以本党名义发出动员号召，以本党组织渠道联系自己的成员，在抗疫战役中留下了足迹和回声。但是在有序和谐的政党关系中，执政党还可以给参政党更多的舞台。在这次抗疫的关键时刻，2020年4月2日，中国共产党同世界上100多个国家230多个政党联合发出《世界政党关于加强抗击新冠肺炎疫情国际合作共同呼吁》，指出新冠肺炎疫情对人类卫生健康及世界和平发展构成最紧迫和最严峻的挑战，各国应把人民生命安全和身体健康放在第一位，采取果断有力措施遏制疫情蔓延，秉持人类命运共同体意识，加强国际合作，相互支持和帮助，汇聚全球资源和力量，坚决打败病毒这一人类的共同敌人。^①这个呼吁，是中国共产党牵头并联合多国政党发出的，在国际社会起到了很好的作用，展示了政党在国际社会中的政治作用和政治责任。参加这个政党共同呼吁的230个政党中，包括了执政党、参政党和在野党在内的各种政治地位和法律地位的政党。无论是由于工作制度、工作程序还是别的原因，中国的参政党没有参与这个活动，应该说是个遗憾。如果中国的参政党即各民主党派也能参与其中，对于扩大国际社会对中国共产党领导的多党合作制度的理解，发挥民主党派与中国共产党一道在构建人类命运共同体中的积极影响，拓展多党合作制度的作用空间，提升制度效能，应该是有作用的。

（二）制度效能检视之二：疫情防控阻击战中参政党职能的实现

政党职能的实现是多党合作制度效能实现的前提和必要条件。政党职能实现的程度与政党能力密切相关。在多党合作中，参政党能力的提高是关键。因为参政党的能力高低直接决定其参政议政、民主监督、政治协商职能的实现程度。参政党的能力，也就是在与执政党共同推进中国特色社会主义建设事业向前发展的进程中，在一起面对前进道路上的各种挑战和考验中，参政党提

^① 《世界政党就加强抗击新冠肺炎疫情国际合作发出共同呼吁》，2020年4月2日，http://www.xinhuanet.com/world/2020-04/02/c_1125806460.htm。

出和运用正确的理论和策略，自觉实施宪法和法律，采取科学、规范的参与方式，动员和组织其成员和联系的群众，有效履行参政党职能，建设社会主义现代化国家的综合素质和实际本领。^①具体表现为政治把握能力、参政议政能力、组织领导能力、合作共事能力、解决自身问题的能力。

在这次疫情防控战中，参政党始终围绕着响应和落实中共中央疫情防控阻击战的统一部署这个中心任务，积极动员和调配各党的资源参加抗疫，各党派的五个能力都得到了考验和提高。政治把握能力的提高主要表现在快速准确领会中共中央意图，找准自己的政治站位和工作定位。参政议政能力的提高主要表现在为战胜疫情、恢复经济积极建言献策。截至5月1日，各民主党派向中共中央、国务院和有关部门报送建议意见3600篇，^②而且大多是通过“党派直通车”这样的多党合作特有的渠道。组织领导能力的提高表现在各民主党派快速成立了从中央到地方的各级疫情防控领导组织，调动自己的干部和地方组织资源，动员自己的成员广泛积极参与。据统计，有六万名民主党派和无党派人士的医务工作者投入了疫情一线，捐款20.8亿元、捐赠价值38.9亿的物资。^③合作共事能力的提高表现在积极主动与当地党政部门和其他职能部门分工配合，遇事协商。解决自身问题能力的提高表现在充分挖掘自身潜力，及时调整工作重点和人力，解决遇到的困难。目前，全国疫情防控阻击战已取得重大战略成果，脱贫攻坚、民生保障等更加繁重的任务工作提上日程。各民主党派也适时将工作重心转向“后疫情阶段”，在恢复生产、为兜底民生建言献策、为中小企业提供法律支持等方面继续工作。^④

（三）制度效能检视之三：制度与非制度的互动

自制度主义诞生以来，对于制度塑造和规定着组织和人的行动，很多人曾深信不疑。而安东尼·吉登斯在1976年出版的《社会学方法的新规则》和1984年出版的《社会的构成》中，则提出了社会结构（包括制度、规则和资源）和人的能动性之间的张力问题，认为在制度（结构）中，行动者即人的能动性作为非制度（结构）因素可以对结构产生影响并互相塑造。这就是著名的结构—能动的二重性理论。^⑤而人具有主观能动性，在马克思主义哲学中也是重要的原理。

多党合作制度实行七十多年来，制度逐渐完善。正是因为有了这些制度，民主党派依据制度规定参政议政、民主监督，参加中国共产党领导的政治协商。多党合作制度规定，中国共产党处于执政和领导地位、各民主党派处于参政和合作地位，因此各党派在中共中央作出战疫部署后，会在第一时间自觉做出响应。在多党合作的制度性安排中，民主党派拥有一个参政议政的特殊渠道即“党派直通车”，^⑥即党派重要意见能够直接报送中共中央和国务院领导。在疫情期间，民主

① 孙瑞华：《中国参政党建设研究》，北京：华文出版社，2008年，第192—193页。

② 《今日，习近平总书记主持召开的这场党外人士座谈会，着实不一般》，<https://mp.weixin.qq.com/s/EihYk8OkNwWYlQ90xnmQMg>。

③ 同上。

④ 《殷殷关切 情丝丝暖人心——民主党派为疫情之下“稳民生”献计出力》，2020年5月18日，<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2020/05/18/ART11589760090350115.shtml>。

⑤ [英] 安东尼·吉登斯：《社会的构成》，李康、李猛译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998年，第6—7页。

⑥ 2015年中共中央办公厅印发的《关于加强政党协商的实施意见》指出：“民主党派中央以调研报告、建议等形式直接向中共中央提出意见和建议。民主党派中央负责同志可以个人名义向中共中央和国务院直接反映情况、提出建议。”

党派上报的建言献策，很多都是通过“党派直通车”这一制度安排进行的，大大提高了效率。由此可见，制度带来了显著的效果。但是，制度总是一定经验的总结，是需要时间形成和用条文来规定的。在复杂的实践中，制度没有明确具体规定的地方，需要行动者的能动性做出补充。在吉登斯的结构—能动分析中，约束力强的正式制度是有形的（形式化的）、用话语表达的；约束力弱的非正式制度，是以默契的方式进行的。“不过，考虑到世俗的日常实践活动的多样性，绝不能低估以非正式方式运用的各种约束。”^①此次抗疫中，在紧急特殊的“战时”状态下，在各种从未有过的新情况不断出现的情况下，各党派基于政治默契，发挥主观能动作用，领会准确，补位及时。在这里，政治默契虽然是一种非正式制度因素，却成了多党合作制度运行和实现制度目标的重要机制。这种制度与非制度因素的互动，也是多党合作制度优势转化为制度效能的重要经验。

但是，结构二重性理论的重点并不仅仅在于指出了面对制度（结构）人们具有能动性，而是指出人们通过主观能动性创造性地实施的行动，对制度结构会产生影响并使之发生变化，结构和能动是互相塑造的。在实践中，制度和非制度的互动还有促进制度完善和丰富的作用。

政治默契作为非制度性因素，可以导致一系列行动发生，对正式制度是一种重要的补充。这种基于信任形成的默契是高级和灵活的，是一种很高的境界。但这些也将对制度产生影响，参与制度的塑造和完善。2003年“非典”发生的时候，民主党派发挥主观能动性积极地做了很多工作，但作为参政党和国家治理主体之一，在公共治理和发生公共安全危机时，它们的职责和任务没有被相应地上升到制度规则层面，它们参与社会治理的任务在紧急状态和常态下没有区别。17年后新冠肺炎疫情发生，有一些工作领域还是靠民主党派基于政治默契，发挥主观能动性地去想、去做。正式制度和非正式制度的要素是可以互补的，也是可以互相塑造的。从制度建设和制度效率的角度考虑，对于那些经过实践检验的基于政治默契的、成熟的做法，可以提炼、凝结并及时地形成和补充到制度中，使既有的制度规定更加完善丰富，加强多党合作制度的稳定性和提高制度运行的效率，然后在新的制度上形成新的默契和信任，从而推动制度效能的新一轮提高。

总之，中国多党合作的制度优势转化为治理效能，需要通过一系列的机制来实现。这些机制既包括正式的、成文的制度规定，也包括灵活的、动态的经验模式。多党合作主体之间的政治默契，是中国多党合作制度具有优势的重要原因，也是重要结果；是这个制度的补充，也是这个制度具有效能的特点。这种理想的境界不是所有的政党制度都能具备的。但是，默契本身不是正式制度，政治默契所形成和提供的成熟模式和经验，要能适时地为制度提供新的内容和规范，推动完善这一制度，最终提高制度的效能，更有效率地完成制度的目标。

责任编辑：朱虹

^① [英] 安东尼·吉登斯：《社会的构成》，李康、李猛译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998年，第86页。