

新时代发挥社会主义协商民主优势的路径探析^{*}

乔贵平

【内容提要】 如何有效应对世界范围内不同政治发展道路竞争博弈的新挑战，破除对西方国家竞争性民主的迷信，展现社会主义协商民主的实践价值和独特优势是民主理论研究的重要课题。基层实践探索与顶层设计良性互动、有机结合为我们提供了一个理解社会主义协商民主优势和效能的独特视角。社会主义协商民主实践，在改变当代中国的治理方式、推进党群联系制度化、提升政府治理绩效、化解社会矛盾等方面显现出较强的治理效能。新时代迫切需要全面推进社会主义协商民主建设，提高协商民主意识，把协商纳入决策程序，充分发挥人民政协的重要渠道作用，用制度保障高质量的发展等进一步彰显社会主义协商民主的独特优势。

【关键词】 社会主义协商民主 竞争性民主 治理效能 制度优势

作者简介： 乔贵平（1977-），天津师范大学政治与行政学院副教授、硕士生导师（天津300387）。

中国共产党在自主探索中国民主政治发展道路的进程中，形成了选举民主与协商民主相互补充、相得益彰的独特民主发展道路，充分展现了中国特色社会主义民主是保证人民当家作主的最广泛、最有效的民主。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对推进协商民主作了全面的规划和部署，一系列国家政策的出台为协商民主的发展提供了良好的政策环境。本文着眼于对中国特色社会主义协商民主在现实政治中的具体实践与理论研究相结合，侧重于对实际政治生活层面有关协商民主实践经验的提炼总结，多维度检验协商民主在政治实践中的治理效能，探索新时代进一步彰显社会主义协商民主独特优势的有效路径，为丰富和发展中国特色社会主义的民主话语体系提供参考。

一、社会主义协商民主是中国推进民主建设的战略选择

20世纪以来，西方民主政治在世界范围遭受挫折甚至危机。从世界各国的历史经验看，民主发展的战略建构涉及民主建设多方面的因素，包括在体制内培育现代性或民主性因素、建立一个有效国家制度、适时地进行改革等。中国民主政治建设也必须正视所需要的基础和条件，以防民主变成“假民主，坏民主”。具有深厚基础的社会主义协商民主由于强调通过讨论、协商的方式来保证和支持人民当家做主，实现和发展人民自身的利益，开辟了一条积极探索符合自身发展特点的民主道路。

1. 推进民主建设要在思想上破除对竞争性民主的迷信

有关民主的理论与实践模式一直由西方世界掌握着话语权。按照西方主流话语体系，民主往往被描绘成竞争性选举、多党政治、三权分立等。这种“泛民主化”的倾向确立了所谓的民主的标准

^{*} 本文系国家社科基金后期资助项目“自由主义民主理论及其批判”（15FZZ005）的阶段性成果。

化菜单，宣称只有符合西方标准的民主形式才是民主。西方学者也常常用这种模式来评价发展中国家的民主发展，不仅根据定期、自由、公平等选举的唯一标准来判定民主国家与非民主国家，而且给世界上大多数国家的民主程度进行评估、测量和打分。从2010年起，西方学者每年公布一次具有相当程度国际影响力和话语权的所谓的“民主指数”（Democracy Index）^①。有一些人也依据西方国家的民主指数来评定其他国家的民主建设程度，这实际上是对西方民主的迷信。事实上，民主并不仅仅在于特定的理念和模式，还在于制度安排的实际功效，需从治理或善治角度展开对民主的质量评估。在西方发达国家占据民主话语强势地位的基本格局中，我们没有在学理上构建起体现中国特色社会主义的民主话语体系，以至于在阐述中国民主经验与现实的时候，很多人头脑里已经预设了一个“参照物”，即西方的选举民主。我们要深化政治体制改革，发展中国的民主政治，就必须摒弃将“西方式选举民主”作为思想“参照物”的惯性思维。

现代民主经历一个权力委托的过程，即人民通过投票的政治活动来行使手中的权利并产生代表，这时获胜的代表就获得了代行国家权力的资格。“人民的统治”合法转化为“代表的统治”的这个过程是通过选举的形式完成的，构成了民主的核心要素，但并非全部。选举制度使人民的意愿得到比较充分的表达，它是人类民主政治发展史上的一个巨大进步。如今，选举民主似乎成了最吸引眼球的民主模式，并一度使人们将民主与竞争性选举画等号。这种竞争不仅指单个政治家通过争取选票的方式竞争政治职位，而且指不同政党之间的竞争。“人民只有投票的权利而没有广泛参与的权利，人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，这样的民主是形式主义的。”^② 西方竞争性选举虽然使选民获得了选择政治家（也可能是政客）的过程和权利，但是，并不能保证当选的政府官员就能兑现他竞选时的承诺，选民无法监督竞争结果可能给民主政治发展带来的实质性影响。这种以“竞争性选举”为核心要素的西方自由主义民主存在着种种缺陷，打上了“资本自由和金钱民主”的阶级烙印。产生于西方经验的竞争性选举不是民主发展的唯一模式，民主制度模式的多样性决定了它并非是适用于所有国家、所有发展阶段实现民主转型的优良方案。在具体政治实践中，如果从竞争出发来安排民主，而忽视考虑与某种制度模式相匹配的经济社会条件，那么民主的成长将是困难的。在新兴民主国家过度强化竞争性选举容易把分歧公开化和强化“赢者通吃”效应，这将给民主政体的稳定性带来很大风险。一些国家和地区政治实践的惨痛现实打破了竞争性选举的神话，也警示人们走出对西方式民主的迷思。

2. 社会主义协商民主是中国式民主的独特形式

投票、选举、协商、对话、参与等都是民主的具体表现形式。选举环节强调的是权力的授予，协商强调的是权力运行过程中的决策与监督。“选举民主与协商民主相结合，是中国社会主义民主的一大特点……拓展了社会主义民主的深度和广度。”^③ 在政治的具体实践过程中，人们需要考量民主的形式问题和民主的发展次序，以及对整个制度体系产生的效应问题。在不同的政治背景下，面对的主要矛盾不同，民主发展的优先次序就有所不同。过早地把地方竞争性选举民主引入还没有建设好现代国家制度的政治体制中，民主在实际运行的过程中就可能产生负面效果。从当前的情况来

① 民主指数（Democracy Index）是由英国《经济学家》杂志社下属的信息情报社（Economist Intelligence Unit）组织研究和发布的对世界上大多数国家或者地区政权民主发展状况进行评估与测量的一个量化指标。该指数通过对选举程序与多元化、公民自由、政府运作、政治参与和政治文化等五方面的状况进行打分、汇总与加权平均，将这些国家或者地区政权的民主质量量化为0分—10分，并划分得分区间。民主指数所定义与测量的民主仅仅是以竞争性选举为核心评判标准的西式自由民主。在民主指数排名的背后，既不乏对发展中国家的傲慢与偏见，更有力图维护少数西方大国战略利益与话语霸权的现实考虑。

② 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》，北京：人民出版社，2014年，第15页。

③ 《中国的政党制度》，《人民日报》2007年11月16日。

说,“社会利益仍然是高度分化的,缺乏足够的整合和必要的妥协,总体的社会文化也未形成明显有利于民主的转化。一旦实施民主,不同社会群体和派别之间的差异将会凸显,政治分化现象严重,难以整合的政治分化将成为撕裂国家政治的主要力量,严重影响中国的政治稳定和发展”^①。排列出适当的民主发展的优先次序,然后在不同层面、不同领域探索不同的民主路径,即可以不断积累发展经验,也有助于预防民主发展过程中分崩离析的风险。与竞争性民主相比,社会主义协商民主是较为合适、有效的民主形式。

在中国的现有制度条件下,为了保证民主运作过程中产生良性治理效果,避免出现民主运转的困境和危机,就需构建一种与整个体系形成契合性的民主模式。社会主义协商民主扎根于中国的社会土壤,历经几十年实践经验的提炼、概括和总结,在本质上是不同的协商主体通过对话和协商而达成共识,中国政治的自身发展逻辑赋予其鲜明的中国特色,表现了中国追求适合自身的民主道路的独特性。正如习近平所指出的,“协商民主是中国社会主义民主政治中独特的、独有的、独到的民主形式”,“具有深厚的文化基础、理论基础、实践基础、制度基础”^②。面对世界范围内不同政治发展道路竞争博弈的新挑战,重点发展社会主义协商民主是当前和今后一段时期我们党对民主政治建设的重大战略部署。

3. 社会主义协商民主是一种合适的、有效的民主形式

在运用民主选举形式依法选举人民代表、选任领导干部,不断提高人民代表参与国家生活和社会生活的管理水平的同时,社会主义协商民主通过选举以外的制度和方式,在政治实践中以政治协商会议、公共政策听证会、民主恳谈会等形式拓展了民主的渠道、深化了民主的内涵。党的十八大以来,社会主义协商民主制度不断完善,并在实践层面拓宽了协商民主的广度和深度。在当今文化多元态势明显、社会矛盾和问题交织叠加、国际局势并不太平的复杂态势下,社会主义协商民主可在减少或者消除社会矛盾方面发挥重要作用,是深化政治体制改革的重要内容。

在中国的政治实践中,作为制度的社会主义协商民主,除了人民协商这一重要渠道外,还包括政府协商、人大协商、基层协商等多种形式和特点,已经广泛渗透到国家政治生活各个领域。民主协商的内容既有关系国家经济社会发展的宏观层面的重大决策,也包括各地针对本地区经济社会发展中与群众切身利益关系密切的问题,比如,教育、医疗、就业、环保、住房等微观层面的决策^③。协商民主是一种大众参与的公共决策机制和治理模式,为我们提供了一个实现人民的权力和统治的民主形式。可以说,协商其实是一个权力运行的政治过程,它不仅被用来解决人民群众最紧迫最现实的切身利益问题,而且还被用来商量涉及地方民众利益的问题和发展项目,具有维护与发展人民群众根本利益的功能。在社会各阶层的利益多元化、复杂化的社会,人们只有通过充分交流和沟通才能协调与平衡不同阶层的利益诉求,并制定出公平合理的政策,最终达成和谐治理。党派协商民主就是要找到“全社会意愿和要求的最大公约数”,从而“有效克服社会主义和利益集团为自己的利益相互竞争甚至相互倾轧的弊端”,还可以“有效克服不同政治力量为了维护和争取自己的利益

① 杨光斌:《观念的民主与实践的民主》,北京:中国社会科学出版社,2015年,第192页。杨光斌提出,国家建设有“时序性”,国家应该先有基础性权力,比如说政体、秩序、行政权力以后积极发展,之后是分权,然后才有选举。参见杨光斌:《让民主归位》,北京:中国社会科学出版社,2015年,第96页。房宁认为,竞争性的民主制度的缺点就是有强化差别、扩大分歧的社会效能。这正是造成许多发展中国家一选就乱,社会长期动荡不宁的重要原因之一。就中国目前所处的发展阶段而言,竞争性民主形式会撕裂中国。参见房宁:《竞争性民主形式会撕裂中国》,《环球时报》2010年2月10日。

② 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》,北京:人民出版社,2014年,第15页。

③ 参见房宁:《民主的中国经验》,北京:中国社会科学出版社,2013年,第114-115页。

固执己见、排斥异己的弊端”^①。与竞争性选举相比，协商民主是一种较为合适、有效的民主形式，是当前和今后我国社会主义民主政治实践探索的重点形式。

二、社会主义协商民主在实践中释放的治理效能

社会主义协商民主具有高效的治理能力，有助于改善治理的质量，引导公众依法广泛参与国家和社会治理体制。在我国的政治实践中，在地方治理过程中已经建立起多种协商方式，并且有各自的风格和特点，比如，温岭市的“民主恳谈”制度、青岛城阳区的“市民议事会”、南京市的“社区议事园”，等等。各种形式的城乡社区协商积累了一些有效解决群众身边实际困难、矛盾纠纷的治理经验，充分发挥了社会主义协商民主的独特优势。

1. 社会主义协商民主为党群联系制度化提供了一种有效途径

社会主义协商民主是把党的群众路线贯彻到政治领域的一项制度创新。在中国共产党的领导下，通过广泛协商的方式形成了人民群众广泛参与各层次管理和治理的机制，为充分展现党的群众路线的政治优势提供了制度保障。在理论和实践层面，从中国特色社会主义民主制度建设的高度看党的群众路线问题，有助于提升群众路线的制度化发展水平。“一个政党要长期执政，不脱离群众，必须要有一套完善的联系群众的制度，在制度上保障解决群众提出的问题的机制畅通，保证政治输入和输出管道的畅通，从而使党的政策对人民群众的要求有很敏感的反映。”^②在党政领导与群众之间开展民主协商，一方面，能够让各种意见充分表达出来，在平等自愿的基础上通过引导群众把要求和愿望都倾诉出来，进一步密切干群关系；另一方面，党政干部可以直接面对面地向群众解释党的路线方针政策，让群众充分了解特定政策制定的依据，在真诚协商的过程中解决问题，保证执政党意志得到贯彻。党政领导和群众之间通过协商对话，及时、畅通、准确地做到下情上达、上情下达，这就是“从群众中来，到群众中去”在政治领域的重要体现。

协商的内容主要围绕经济社会发展重大问题、现实的公共利益借助规范的制度平台与涉及的相关利益阶层和群体直接进行咨询、对话，征求民意。倾听和收集人民的意见和建议，从而使决策能够凝聚社会共识，并转变为群众的自觉行动，这一党群协商的过程就是协商民主。大力发展基层协商民主，与基层群众利益密切相关的大量决策和工作协商于民、协商为民，不仅使得相关政策有着广泛民意基础，也有利于提升政府公信力和党的形象。以民主恳谈会为核心的温岭模式就是通过为群众搭建平等、理性对话与交流的平台，鼓励、引导不同利益群体参与政府公共事务决策的一种地方基层协商民主实践形式。民主恳谈会是适应迅速变革的经济和社会生活，作为“缓解干部——群众矛盾的一种便宜手段而提出来的”，是“政治思想工作”的一种操作形式^③。民主恳谈会把干部和群众召集在一起，借助规范的制度平台，就群众广泛关注的某项议题进行意见表达、对话沟通、磋商讨论，以解决实际面临的问题。广大党员干部深入群众，在互动的沟通过程中可以了解彼此的真实想法，最终达到协调意见分歧、建立互信、增进共识的目的，不断巩固与民众的联系，避免了脱离群众的危险。

2. 社会主义协商民主为政府和公民之间提供了一种合作治理模式

在地方政治中，协商民主为政府和公民之间提供了一种合作治理模式，“可以广泛形成人民群

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》，北京：人民出版社，2014年，第17-18页。

② 乔贵平：《新加坡执政党处理党群关系的经验及其启示》，《湖湘论坛》2014年第5期。

③ 张小劲：《民主建设发展的重要尝试：温岭“民主恳谈会”所引发的思考》，《浙江社会科学》2003年第1期。

众参与各层次管理和治理的机制，有效克服人民群众在国家政治生活和社会治理中无法表达、难以参与的弊端”^①。通过协商参与等程序设计满足人民群众日益增长的利益关切和参与诉求，让普通民众持续、直接参与地方治理，可代表基层群众的利益，政府治理能够取得更显著绩效。

为了提高治理能力，各级地方政府逐渐改革自上而下的传统治理模式，通过协商民主这一治理创新手段激活市场、社会组织等多元的社会主体积极参与社会公共事务。温岭市引入民主恳谈方式推动参与式预算改革成为基层实践协商民主的典范。参与式预算，即政府以财政预算为决策内容召开民主恳谈会，让普通民众就政府提出的年度预算收支方案讨论、提出意见和要求以及对预算执行过程进行监督。顺应治理环境的变化，温岭市政府预算听证会遍及各乡镇，到2012年将财务公开引向深入，这一新的民主实践形式开始在全省推广，提高了财政预算的公开性和透明度。温岭市在政府预算制度设计中将“公开”和“公共”结合起来，让群众、社会组织、企业代表等社会阶层和社会群体参与当地政府年度预算项目方案讨论，将政府的财权置于人民群众的监督之下。在参与式预算中，各利益主体通过沟通、协商机制，有效保障了民众的知情权、参与权、监督权，有利于防止“暗箱”操作，在讨论和决定过程中增强了对公共预算的监督以及治理者和被治理者的联系，实现官民共治。“温岭民主恳谈与人大制度相结合，产生了参与式预算，并且从民生问题、社会公益、经济活动向政府决策、财政监督、行业工资协商制度、宗教纠纷等深度敏感领域延伸。”^②温岭市的公共预算改革以创新和改善政府治理为导向，尊重民众参与政治生活的主体地位，充分体现了广纳群言、增进共识、增强合力的作用。参与式预算成为落实党的十九大精神、推进基层协商民主向纵深持续发展的一种具体实践形式，为发展中国基层民主探索了一种新路径。

3. 社会主义协商民主推进决策机制的科学化、民主化

协商民主能够通过对话、讨论等过程使决策更科学。传统政府决策过程中，存在民众参与不足和利益表达不充分等问题，导致政府的决策有偏向。随着社会经济的发展和结构的多元化，地方政府在公共政策制定、改革方案的形成与实施过程中凝聚共识的难度空前增强，很难梳理不同群体之间的“最大公约数”。地方干部制定的公共政策很难让所有的人都满意，甚至会出现好心办事却得不到认可的尴尬局面。一些地方政府通过行政手段强行解决公共政策制定中遇到的困境，这种传统的解决问题的方式成本很高，可能还会遇到部分民众的反对与异议。其实，行政机构可在重大决策问题上把协商方法引入决策机制，通过民主压力的方法解决问题。由公众协商所形成的集体意志可以转化为一种集体的民主力量，以对不符合公共利益的行为产生压力，使其改变主张，向大多数人的意见靠拢。地方官员可以充分利用民意所作出的决定来构建一种公意，并在一定程度上给地方政府所采取的措施以合法性。靠民主协商的方式解决群众的实际困难、矛盾纠纷，成为基层协商能够生长于城乡社区的一个十分重要的原因。

通过协商作出的决策更加民主、科学与公正，不仅可以降低决策过程的失误，而且能够获得人民群众更广泛的信赖与公共支持，从而有助于控制和降低不当决策可能引发的社会风险。在以民主恳谈为载体的协商民主决策方式中，政府在调查研究的基础上拟定政策的初步方案，不同利益主体平等、自由表达的诉求，通过相互陈述理由作出大多数参与者认可的具有集体约束力的决策。恳谈会的参与人主要是受决策影响的普通公众、基层组织和利益群体，并邀请相关的人大代表、政协委员、人民团体等积极参与。因广泛听取各方面的意见，与利害关系人进行充分沟通，基层组织决策

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》，北京：人民出版社，2014年，第18页。

② 杨卫敏：《从“温岭模式”到浙江特色——浙江省各地探索基层协商民主的实践及启示》，《观察与思考》2016年第7期。

程序和规则更加科学、公正、民主，决策的质量和效用也得到了提升。通过协商形成的有广泛代表性的正确合理的政策不仅可以有效地防止基层党政机构决策的主观性和随意性，而且减少了强制政策执行中的阻滞因素，在执行过程中更容易得到贯彻。协商民主制度增强了政治决策的合法性，有利于提升基层政府公共政策的信任度和执行力，大大降低了地方政府采用刚性的行政命令式的决策与管理机制解决基层社会问题的治理成本。

4. 社会主义协商民主是化解社会矛盾的一种有效方式

协商民主有效解决矛盾与冲突提供了一种途径。当社会风险因素日益增加和社会矛盾冲突错综复杂尖锐，现有的行政手段无法有效解决问题或解决问题的代价越来越大时，不少地方政府开始不得不注重采用协商民主的方法。“基层矛盾要用基层民主的办法来解决”，“要不断创新领导方式和工作方式，综合采用政治、经济、行政、法律和民主协商等多种手段，提高将矛盾化解在基层、消灭在萌芽状态、控制在局部的能力”^①。如今需要改变用行政手段解决社会危机问题的传统办法，使民主手段成为主要手段。以“协商”的方式来调和社会矛盾可以避免很多上访问题，在政治过程中实行协商有利于畅所欲言、各抒己见，寻求“最大公约数”，扩大社会共识，从而有效化解社会冲突，降低利益冲突。“转型期各种因素积累的社会矛盾对地方政府治理是一个巨大的挑战，由于协商民主具有解决利益冲突和社会矛盾的制度优势，部分政府开始尝试使用协商机制化解社会矛盾和压力。”^②任何一种方式都不可能解决所有难题，协商、投票、公众压力、行政命令都是解决问题的不同方式。协商民主的方法告别了仅靠行政手段来解决问题的传统方式，通过公众理性的讨论来化解社会矛盾和异议，不仅减少了行政强制所带来的成本，而且增加了民众对政府的信任度，这带来的应是双赢局面。

在现实政治实践中，协商民主通过协商提出一个能共同接受的建议、解决存在的争议，通过积极参与培养宽容、理性、妥协的公民意识。协商民主的主体都应当是平等、自愿的，在互相谅解的基础上有事好商量，分清责任，有效地解决分歧。协商制度被视为维持地方秩序的稳定器和实现经济和社会协调发展的途径。通过协商民主，政府能够更自信地研判驾驭社会形势，更谦和宽容地对待不同的意见纷争，更有亲和力地调和不同利益群体的诉求。在地方治理中，必须更加积极地探索各种形式的基层协商民主，以商量的方式来预防和化解社会矛盾与风险，形成有效的社会治理和良好的社会秩序。

可见，协商民主作为一种民主治理形式，密切了党群关系，提高了群众对政府的信任感和认同度，也改进和完善了公众政治参与。“在中国，协商民主能够持续发展壮大，制度优势得以转化为治理效能，其原因是多方面的，但主要原因在于中国共产党领导的协商民主始终坚持走中国特色社会主义协商民主道路，突出协商民主的人民性，不断提高协商民主的制度化水平，因而实现了广泛、真实、管用的目标。”^③当然，世间没有包治百病的“灵药”，我们也不能期望借助协商民主能够解决所有的社会难题，但协商民主为民众利益的有序表达、情绪的合理纾解、矛盾的最终调和提供了制度途径。

① 习近平：《之江新语》，杭州：浙江人民出版社，2007年，第226页。

② 吴进进、何包钢：《中国城市协商民主制度化的决定因素：基于36个城市的定量分析》，《政治学研究》2017年第4期。

③ 佟德志：《通过协商凝聚共识凝聚智慧凝聚力量》，《人民日报》2018年3月7日。

三、拓展社会主义协商民主独特优势之路径选择

在中国共产党的领导下，社会主义协商民主保证和支持了人民当家作主，并将其落实到国家政治生活和社会生活之中，一幅具有鲜明中国特色与优势的民主图景越来越清晰地呈现出来。“我们完全有信心、有能力把我国社会主义民主政治的优势和特点充分发挥出来，为人类政治文明进步作出充满中国智慧的贡献！”^①当前我国正处于全面建成小康社会的决胜阶段，新旧社会矛盾相互交织，公民政治参与的需求越来越高，这些迫切需要积极推进社会主义协商民主建设，进一步将其制度优势转化为治理效能，为世界政治文明的交流互鉴贡献中国经验、中国智慧。

1. 提高协商意识全面落实社会主义协商民主的战略部署

近年来，协商民主建设积累了很多好的经验，也发挥了很好的作用。但各级党委和政府还没有充分认识到社会主义协商民主建设的重大意义，不愿意主动开展各类协商民主活动。“协商民主作为执政党关于民主发展的战略设计，除了常态化的价值传播之外，更重要的在于在实践中建构起执行机制。因此，各级地方官员关于协商民主的态度和认知，对于协商民主的制度建设就显得尤为重要。”^②由于对协商民主建设落实情况的监督检查机制不完善，民主协商制度不在政绩考察之内，一些官员不愿主动深入群众，察民情，听民意，解民忧，缺乏动力机制来积极推进民主协商制度。

当越来越多的民众要求以民主的方式作出符合民意的决策和维护自身的利益时，基层地方政府自发探索通过协商民主机制有效回应阶层利益多元化格局之下民众的政治参与需求与利益诉求。社会经济的持续发展，人们的权利意识增强，利益关系也更为复杂，靠刚性的行政手段来处理问题无法实现有效治理。在这些背景下，迫使地方政府官员不得不寻找各种新的手段和方法，逐渐改变简单地使用行政手段解决社会危机问题的传统办法，使民主成为主要手段。一些基层党政领导干部认识到政治协商是协调整合不同利益群体之间冲突和分歧的一种较好机制。同时，协商的压力来自逐渐增强的私营部门，并且在公共和私人利益中的咨询日益制度化。私人企业对可能给自己经济生活产生影响的重大公共政策密切关注，有着很强的参与愿望。咨询会等各种形式的协商制度为私营企业主们强烈的政治参与需求提供了发表意见的途径。在政治生活中熟悉协商民主的工作方法，并自觉采用协商民主形式解决问题是民主作风和改革创新本领的重要体现。“目前基层协商民主的发展还缺乏坚实而广泛的社会心理基础，对其功能、作用和价值缺乏必要的社会认同。”^③在执政活动和治理活动中，协商不仅有利于完善的公共政策的产生和实施，而且在更深层次上对加强与改善党的领导、巩固和扩大党的执政地位具有重要价值。施政者须从实践层次上清楚知晓社会主义协商民主的价值与功能，努力成为加强社会主义协商民主建设的积极组织者、有力推动者。

2. 把协商纳入决策程序增强社会主义协商民主的实效性

协商于重大决策之前和决策实施全过程，是协商民主的一项重要原则。中国特色社会主义协商民主既体现了民主的内在特质，又立足于中国具体实际，是我国公民参与国家政治生活和社会管理的重要形式。通过展开各种形式的协商，“可以广泛凝聚全社会推进改革发展的智慧和力量，有效

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，北京：人民出版社，2017年，第40页。

② 朱芳芳、陈家刚：《协商民主：替代性选择？——基于地方官员问卷调查结果的分析》，《马克思主义与现实》2016年第4期。该文指出，通过对地方官员“健全社会主义协商民主”的问卷调查，课题组发现，地方官员认为，协商民主与其他的民主形式相比，其重要性并不突出。这项全新的探索性研究成果对我们了解地方官员对协商民主的认知和态度非常具有启发性。

③ 许开轶、朱晨晨：《基层协商民主的制度认同论析》，《政治学研究》2018年第4期。

克服各项政策和工作共识不高、无以落实的弊端”^①。目前，很多地方注重发挥协商民主的重要作用，众人的事情由众人商量，让民意在党和政府决策之中显现更多权重。

关系人民群众利益的决策需要相关成员的广泛参与和支持，确保广大人民群众合法、合理的权益得到最大限度的实现。否则，具体决策就可能与人民群众的利益诉求发生偏离，造成落地执行的低效化。“尽管他或她本人并不信服那些支持论点的观点，但每个参与者都能理解最后结果是如何达成及达成的原因。”^② 协商民主中的商讨、审议等程序对立法和提高决策的合法性及在民众心中的认同度很有帮助。通过把协商纳入决策程序，有效克服地方政府政策中情况不明、自以为是的弊端，减少地方政府解决某些困难问题的行政成本。协商于重大决策之前和决策实施之中，目前各地正在落实。比如，广州市率先试行《政治协商规程》，不仅决策前必须协商，还设计了一整套协商的程序和机制，实现了由政策性协商到制度性协商的重大跨越。全国政协和许多地方政协充分发挥协商民主重要渠道的作用，邀请一些非政协委员的专家学者和普通民众参与一些重大问题的协商，拓展政治参与的平台，并为重大决策赢得更多的认同和支持。“民主化的方向是推进实质性的民主。协商民主制度扩大和加深了大众的参与，让普通百姓直接影响地方性的决策过程，这比形式上的选举更具有民主的含义。”^③ 当下须立足中国的实际，按照党的十九大报告提出的发挥社会主义协商民主重要作用的重要论述和战略部署，健全协商决策机制，保证和支持人民在日常政治生活中有完整的参与实践。

3. 充分发挥人民政协作为社会主义协商民主重要渠道的作用

在实践中挖掘既有的民主存量资源，充分发挥传统优势的重要作用推进社会主义协商民主建设的有效途径之一。1949年中国共产党与国内各党派协商成立中华人民共和国是协商民主这种新型民主形式的标志性成果。以政党协商建立新中国的协商体制是制度创新之重要体制资源。人民政协作为专门协商机构是中国人民根据自己的国情和实际需要探索、建立和发展起来的一种社会主义民主的重要形式，它能够在制度层次上把政治协商、民主监督、参政议政融于一体。“每有大事，必相咨访”，这种政治协商式多党合作制度是中国共产党通过开发既有制度资源中所具有的协商政治因素，形成的一种具有中国标识的协商民主形态。“在协商民主实践过程中，以政党为媒介，以人民政协为载体，通过民意收集，实现广泛的群众参与，从而凝聚民主共识，将政治共同体的所有政治决断建立在共识的基础之上。这种共识的凝聚方式以法律规范为依据，因而具有强大且持续的合法性供给能力。”^④ 中国共产党通过推进社会主义协商民主建设，超越民主对政治竞争的内在要求，探索一条通过意见的有效沟通、协调与利益整合塑造政治认同和达成最大社会共识的民主建设路径。

践行人民政协作为社会主义协商民主重要渠道的作用，应着重从党委和政协组织两个方面进行积极探索。党委、政府要制定并组织实施协商年度工作计划，坚持把政治协商作为决策过程中的重要环节和步骤，包括政策的调研、制定重大法律、制度建设和规划制定等。各级党委和政府要把政治协商纳入总体工作部署和重要议事日程，积极主动地把协商形成的意见吸纳到决策中来，并在此基础上充分发挥政协组织对重大决策制定和执行成效进行监督的政治影响和组织功能。为了更好地发挥社会主义协商民主的重要作用，人民政协需在改革与完善中注入更多时代新意，重点加强以下

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》，北京：人民出版社，2014年，第18页。

② 〔南非〕毛里西奥·帕瑟林·登特里维斯：《作为公共协商的民主：新的视角》，王英译，北京：中央编译出版社，2006年，第140页。

③ 何包钢：《民主理论：困境与出路》，北京：法律出版社，2008年，第259页。

④ 马一德：《论协商民主在宪法体制与法治中国建设中的作用》，《中国社会科学》2014年第11期。

举措：一是以改革创新的精神把协商民主贯穿履职全过程，形成完整的制度程序。各民主党派按照中国特色社会主义参政党要求更好履行职能，针对不同层次、不同领域的协商，更好地汇聚力量、凝聚共识、服务大局。二是聚焦党和国家中心任务，进一步丰富和拓展协商内容，拓宽政协委员与人民群众直接联系的渠道，为社会各界广泛、持续、深入的政治参与创造良好的条件。三是创新和丰富协商议政内容和形式，引导参与协商的各方理性表达诉求，负责任地提出意见建议，提高协商成效，形成一个同心同德的局面。

4. 用制度保障社会主义协商民主有效、高质量的发展

中国共产党在领导中国革命、建设、改革的过程中坚持不懈地探索中国特色社会主义民主发展道路，不断扩大人民群众有序政治参与，创造了符合我国实际的协商民主实践形式。中国共产党将协商民主制度化是对长期实践探索的经验总结，更是进一步确认和巩固发展成果的有效途径。为了实现社会主义协商民主高质量的发展，我们需要在制度化、规范化、程序上进一步完善起来。全面推进协商民主广泛多层的制度化建设必须把拓展协商民主横向的覆盖范围与深化纵向的布局层级结合起来，在国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织都要建立和拓宽协商民主的渠道，深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商^①。

通过加强制度建设推动社会主义协商民主有效、高质量的发展。首先，协商民主需要完整的制度程序来保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。“凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见，通过各种方式、在各个层级、各个方面同群众进行协商。”^② 尊重民意就是通过群众的自我协商来产生真正的民意，让民意能够得到充分表达。同时，政府要尽可能创造条件促进人民群众积极参与协商，特别是要在制度层面消除群众参与公共协商的障碍。比如，为参与者提供平等接触政治和政策信息的机会，在议题设置方面让所有参与者机会均等；让参与者都能有机会表达观点和看法。其次，协商民主的程序要有规章制度作保障，做到公开透明。过程的透明性让决策理由更趋向理性，其结果也更具公正性。正因为达成共识的过程使各个利益相关者都能参与进来，就使得透明性将公共协商所具有的普遍教育功能得到了进一步的深化。最后，协商民主要实现，协商主体的整体素质也要提高。参与协商者在与他人进行协商对话时，不仅要表达自己的价值观、偏好和利益诉求，也需要倾听他人的观点，并且提出相应的政策建议促进公共利益，以便尽可能凝聚共识。只有参与协商的主体有民主意识、责任意识，协商民主这一重要制度才能产生好的效果，凝聚起强大的力量。

参考文献：

- [1] 中共中央印发：《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，《人民日报》2015年2月10日。
- [2] 李慎明：《关于民主与普世民主的相关思考》，《马克思主义研究》2009年第6期。
- [3] 陈家刚：《协商民主：沿着三大路径拓展优势》，《北京日报》2017年8月7日。
- [4] 孙德海：《中国社会主义协商民主的政治价值与实践意义》，《马克思主义研究》2019年第1期。
- [5] 林尚立、赵宇峰：《中国协商民主的逻辑》，上海：上海人民出版社，2016年。

(编辑：刘 影)

^① 参见李君如：《怎样推进协商民主广泛多层制度化发展？》，《光明日报》2013年12月7日。

^② 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》，北京：人民出版社，2014年，第20页。