

社会主义协商民主的制度逻辑与路径选择^{*}

——兼析中西方协商民主的制度差异

李传兵

【内容提要】作为当代中国的基本民主形式，协商民主在中国的国家治理演进中具有深厚的中国特色制度逻辑，突出表现就是人民民主底色和执政党引导的实践特征。人民民主这一制度逻辑决定了社会主义协商民主是社会主义民主政治的基本组成部分，执政党引导的实践特征则赋予了社会主义协商民主以决策连续性特征。这两种制度逻辑使得社会主义协商民主在主体代表性、实践模式多样化和制度化三个方面与西方协商民主区分开来，具有明显的比较优势。当然，社会主义协商民主作为一种具有特色的民主治理形式在实践中仍然面临着诸多挑战和困境，需要从制度、内容、机制和主体四个方面进行完善和发展。

【关键词】协商民主 制度逻辑 社会主义 程序建设

作者简介：李传兵（1975-），贵州大学马克思主义学院副院长、教授、博士生导师（贵州贵阳 550025）。

作为一种具有特色的民主治理形式，协商民主从产生之初便引发了理论界极大的关注。协商民主作为一种理论研究对象和关键词在国内兴起在很大程度上是受到国外协商民主研究兴起的影响。由此造成的结果是，国内理论界在进行协商民主研究的过程中，出现了两种研究取向：第一种取向主要是从普适角度来理解协商民主，认为协商民主作为一种公共治理模式，在人类社会中具有普遍性。基于这种取向，一些研究者对国外协商民主的实践形式进行介绍，并试图将西方协商民主的若干实践模式引入到国内。第二种取向则主要是从制度的特殊性角度出发，认为协商民主作为一种治理形式并非源于西方，不同国家的制度安排会塑造不同的协商逻辑和机制形态。基于这种研究取向，很多文献讨论了中国协商民主的文化基因和制度延续性，试图从既有的制度存量中寻找协商民主复兴的密码。本文认为，这两种研究取向都有其可取之处，但也都有待商榷。协商民主作为一种研究对象在国内的兴起确实与国外理论界对协商民主的关注有很大关系，但作为一种制度实践的协商民主并非来源于西方，而是具有浓厚的中国特色。

基于上述判断，本文尝试重新对社会主义协商民主这一话题进行梳理和考察。与以往研究不同的是，我们将在比较过程中解析社会主义协商民主的制度逻辑，由此实现与西方协商民主的比较分析目标。首先，对社会主义协商民主的制度属性进行讨论，提出社会主义协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式；其次，对社会主义协商民主的实践脉络进行梳理，主要从民主革命和社会主义建设两个时段进行回顾；再次，对中西方协商民主的实践模式进行比较，重点比较西方协商民主

* 本文系国家社科基金项目“协商民主视角下党的群众工作方法创新研究”（13CKS023）的阶段性成果。

的内在局限性和中国协商民主的实践优势；最后，从制度、内容、机制和能力四个角度提出优化社会主义协商民主的具体路径。

一、社会主义协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式

1. 社会主义协商民主的本质是人民民主

马克思主义的群众观集中体现为人民群众的主体性地位，一方面人民群众是历史的创造者，这是马克思主义唯物史观的重要组成部分，另一方面人民群众是国家的主人，这是由人民群众的主体地位决定的。在这个基础上形成了马克思主义民主观的基本内容，即人民民主就是人民当家作主。人民民主意味着人民进行统治和治理，强调人民作为个体拥有参与国家治理的平等权利。要实现这种平等的权利，主要有选举和协商两种基本途径。其中，协商民主作为一种人民民主的重要组成部分近年来得到认可。

协商民主作为人民民主的一种基本组成部分，是人民民主发展的必然结果。习近平总书记指出，“人民民主必须具体地、现实地体现到中国共产党执政和国家治理上来，具体地、现实地体现到中国共产党和国家机关各个方面、各个层级的工作上来，具体地、现实地体现到人民对自身利益的实现和发展上来”。而要具体地、现实地去实践人民民主，则要求“在治国理政时在人民内部各方面进行广泛商量”^①。从这个角度来说，协商民主是比选举民主更为直接，更接近人民当家作主的一种治理形式。

社会主义协商民主的本质是人民民主，它是社会主义民主政治的重要体现，是中国共产党把马克思主义民主理论同中国革命和建设具体实际相结合的产物。社会主义协商民主并不是凭空产生的，它的很多思想内涵已经在马克思主义经典作家的文本中有所论及。因此，社会主义协商民主可以被看作是马克思主义中国化的最新理论成果，而马克思主义经典作家的思想也构成了社会主义协商民主的重要理论基础。

2. 坚持党的领导是社会主义协商民主的基本原则

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。党的领导核心的地位则是通过有效执政来实现和巩固的。有效执政则要求党在领导中国特色社会主义事业的过程中，要坚持科学执政、民主执政和依法执政。其中，民主执政就是要求党在执政过程中把决策和协商有机结合起来。从这个意义上说，社会主义协商民主是实现党的领导的重要方式。

社会主义协商民主的本质是人民民主，但社会主义协商民主的有效性是建立在坚持中国共产党领导的基础上，因为作为个体的群众通过集体的协商达成的共识都需要借助具体的公共政策转化为治理实践。因此，与西方协商民主明显不同的是，中国共产党在具体的协商过程中扮演着重要角色，承担着将人民民主具体化为治理实践的核心角色。这种核心角色主要表现在两个方面。一方面，中国共产党承担着维持协商有序进行的重要职责。任何一种民主要实现其治理目标，都必须建立在有序组织的前提基础上。中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心，肩负对协商民主进行规范和引导的职责和功能。另一方面，中国共产党承担着优化协商结果的重要职责。社会主义协商民主的重要特征是广泛性，而广泛性带来的一个基本问题是诉求的多元化，由此导致的一个重要任务是需要对协商结果进行整合和优化，以保证协商共识的代表性和公正性。中国共产党的领导地位决

^① 习近平：《找到全社会最大公约数是人民民主真谛》，《中国党政干部论坛》2014年第10期。

定了由其协商结果进行整合和优化,才能够做到不偏不倚,始终将协商共识与实现人民群众对美好生活的向往结合起来。

二、社会主义协商民主是党领导人民进行实践的成果

中国共产党在领导中国人民进行革命、建设和改革的实践过程中,不断地完善了社会主义协商民主的制度和实现形式。

1. 民主革命时期的协商民主

(1) 政党合作协商:社会主义协商民主的早期萌芽。政党协商也是近代中国协商政治实践的重要组成部分。这里的政党协商主要是指第一次国共合作和第二次国共合作。第一次国共合作的具体形式是“党内合作”,机制是两党联席会议。第二次国共合作是民族独立的本质要求,它从1937年一直延续到1945年,合作的目的是为了抗击日本侵略者。史学界认为第二次国共合作比第一次国共合作更为曲折,合作酝酿时间更长,这是因为此时共产党和国民党的发展都已经比较成熟,且都拥有自己的武装力量,在阶级利益根本对立的条件下合作的难度是可想而知的。应当说,第二次国共合作中的政党协商内容远远丰富于第一次国共合作,重大决策无法由一方单独完成和执行。同时,与第一次国共合作相比,第二次国共合作中的协商机制也更为多元,多层、多面交流机制并轨运行。

(2) 从政党合作到统一战线:社会主义协商民主的逐步发育。大革命失败后,中国共产党开始实施“农村包围城市”战略,提出开辟农村革命根据地。在这个过程中,中国共产党对协商民主思想的实践开始从政党协商转向党群协商,其中农民阶级逐渐成为党群协商的重心。早在1926年,中共中央就指出共产党要“领导中国民族解放运动顺利地进行,就在取得这项农民的势力,取得农民运动的指导权”,在此基础上提出了建立“农村联合战线”的构想。在1926年的《农民运动议决案》中,中共中央还提出了农民运动的具体方法,认为只有“使他自己的言语行动生活服饰农民化”,才能让农民接受共产党的宣传,“只有深知民间疾苦,才能说出农民的要求”,村与乡农民代表大会开会“须有充分的准备”,“开会时须尽量引起农民发表意见,避免机械式的讲演式的宣传”。这些方法与协商民主的对话和寻求差异等思想是非常契合的。

(3) “三三制”:基层政权建设中的民主协商制度创新。抗日战争爆发后,中国共产党与国民党实现了第二次合作。在这个过程中,中国共产党对协商民主的实践又进行了进一步的创新,它集中表现为抗日联合政权的“三三制”组织架构。早在1940年,毛泽东在《抗日根据地的政权问题》一文中就提出了联合执政的想法,即“根据抗日民族统一战线政权的原则,在人员分配上,应规定为共产党员占三分之一,非党的左派进步分子占三分之一,不左不右的中间派占三分之一”。在为《新中华报》所写的纪念抗日战争三周年的《团结到底》一文中,毛泽东正式提出了“三三制”概念,指出“三三制”就是统一战线政权的具体表现。周恩来也指出“三三制”的特点就是“各方要协商,一致协议,取得共同纲领,以作为施政的方针”。“三三制”表明中国共产党对协商民主的理解和实践已经从最初的政党协商和党群协商层面走向政权建设层面,这种实践为协商民主在新中国建设中发挥作用奠定了基础。

2. 社会主义国家建设时期的协商民主

(1) 政治协商会议:社会主义协商民主的制度化成果。在解放战争结束后,中国共产党再次运用协商民主思想来指导建国。1948年中国共产党向全国发布了著名的“五一劳动节口号”,提出各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立

民主联合政府。这是协商民主思想用于解决国家初创问题的起点。“五一口号”提出后，一方面中国共产党积极准备即将到来的政治协商会议，另一方面各民主党派、人民团体和无党派人士等也热烈响应中共中央提出的“五一口号”。1949年9月21—30日，新政协第一次全体会议在北平召开。会议由46个单位662名代表组成，其中党外人士约占56%。会议通过了《中国人民政治协商会议组织法》和《中国人民政治协商会议共同纲领》等文件。这些文件是社会主义协商民主走向制度化的重要标志。

协商民主思想对新中国成立初期的土地改革、立宪和资本主义工商业改造等均发挥了巨大作用。在这一时期，中国共产党和各民主党派、无党派人士创造“双周座谈会”“协商座谈会”和“最高国务会议”等行之有效的协商形式。但社会主义改造完成后，政治权力的高度集中和社会结构的过度单一化严重压缩了协商民主理念的作用空间。1978年改革开放后，协商民主理念被重新接受，协商制度平台被进一步完善和发展，协商实践范围也得到了极大扩展。1987年，党的十三大报告明确指出：“要坚持‘长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共’的方针，完善共产党领导下的多党合作和政治协商制度，进一步发挥民主党派和无党派爱国人士在国家政治生活中的作用。”^①1993年八届人大一次会议又将中国共产党领导的多党合作和政治协商制度写入宪法，进而使协商民主制度成为国家制度的重要组成部分。

(2) 社会协商对话：社会主义协商民主的制度拓展。“社会协商对话”概念始于1987年的十三大报告，它主要是指党政机构代表与相关的公众群体围绕公众关心的重大社会问题进行协商，达成共识的过程。理论界则把社会协商理解为“国家与社会关系变迁过程中整合社会力量与构建共享性社会秩序的产物”，因此它主要存在于“国家与社会之间，旨在平衡国家与社会关系、政府与民众关系”。从国家与社会、政府与民众的视角来理解现实中的部分协商实践案例具有很强的解释力，但在讨论社会主义协商民主实践体系时则会出现不同概念的边界交叉问题。例如，根据中共中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》（以下简称《意见》）的规定，政府协商强调政府与社会和民众的协商，显然政府协商与当前理论界所描述的社会协商在内涵上是一致的，那么如何区分政府协商和社会协商呢？同时，《意见》中还规定了人民团体协商，这个协商类型主要强调人民团体作为中介桥梁与社会公众的协商，而人民团体显然属于社会的范畴。显然这里的人民团体协商与上述的社会协商存在内涵差异。因此，结合《意见》提出的若干新的协商类型概念，笔者认为社会协商主要是指社会组织及其公众就相关议题进行协商，进而达成共识的过程。在现实中，社会协商的社会组织既包括类政府性人民团体，也包括草根性社会组织。

(3) 社区协商：社会主义协商民主的基层实践。党的十八大以来，城乡社区普遍建立了基层群众自治协商制度，城乡社区协商以不同形式普遍开展起来，并且日益成为基层群众自治的重要途径。习近平总书记强调，要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。城乡社区协商是基层协商民主的主体部分，也是整个协商民主体系的微观基础。《意见》是指导社会主义协商民主建设的纲领性文件，对新形势下开展基层协商作出全面部署。该意见明确提出要按照协商于民、协商为民的要求，建立健全基层协商民主建设协调联动机制，稳步开展基层协商，更好解决人民群众的实际困难和问题，及时化解矛盾纠纷，促进社会和谐稳定。民政部根据有关法律和《意见》精神进一步制定出台了《关于加强城乡社区协商的意见》。该意见对明确协商内容、确定协商主体、拓展协商形式、规范协商程序、运用协商成果等做了系统规定。意见一

^① 《十三大以来重要文献选编》（上），北京：人民出版社，1991年，第45页。

个鲜明的特点是把城乡社区协商与基层民主自治紧密地结合起来，指出城乡社区协商是基层群众自治的生动实践，是社会主义协商民主建设的重要组成部分和有效实现形式。

三、两种协商民主实践模式：西方困境与中国优势

1. 西方协商民主的逻辑与局限性

(1) 作为批判选举民主的协商民主。西方协商民主的哲学基础集中体现为主体间理性，因此对自由主义的个体理性及其民主技术方法提出了挑战。自由主义是当代西方最有影响力的价值学说。自由主义“假设绝大多数人是受私利的驱动，而不是受任何共同的善的观念的驱动，并且假设个人自身能对这种私利的要求作出最佳的判断”^①。自由主义在民主政治生活中具体表现为选举政治或者说票决政治，其逻辑是多数共识或者“众意”思维。西方协商民主主要是伴随着对自由主义及其民主模式的批评而兴起的。自由主义虽然是西方社会和政治生活的核心价值，但这并不意味着自由主义就是完美无缺的。从20世纪70年代初起，在美国学术界内就开始了自由主义的批判性思考。罗尔斯的《正义论》就是其中一例。罗尔斯虽然是自由主义者，但他认识到自由主义的缺陷，因此提出了正义论的差别原则，即要照顾社会处境最不利者。又如，共和主义和社群主义在西方知识界的崛起也是对自由主义的反思表现。协商民主论者对自由主义的批判集中在：一是个人主义缺乏对共同的善的关注。二是在操作上，多数原则具有不确定性或者容易被操纵。在此基础上，协商民主论者对自由主义民主的主要形式——选举民主——进行了全面批判，认为以个体利益为基础的选举民主无法达成涉及公共利益的政策建构。具体来说，西方协商民主论者认为选举民主至少存在三方面的缺陷。首先，选举民主具有“非理性的特征和私人化的倾向”。其次，选举民主人为地将公民一分为二，产生出精英和平民两个群体。最后，选举民主带有强烈的市场主义的色彩，在这个市场中，个体选民根据利益最大化原则做出自己“理性”的抉择，而对共善甚少关注。但需要注意的是，西方协商民主并不是对票决多数原则的绝对否定。

(2) 西方协商民主的局限性。第一，西方学界对协商民主的界定并没有达成共识。西方语境下的协商民主一共有六张不同的概念面孔。一是作为审议的协商民主。协商民主最初就是以美国宪政讨论为背景被引入学术讨论领域。审议观是协商民主进入学术界的最初面孔。审议观的代表人物是约瑟夫·M. 毕塞特。他认为，协商民主就是“审慎的多数统治”^②。在审议观看来，协商民主应通过对话和讨论使政治决定和决策更具理性，更符合多数人的利益，而不能在一蹴而就中做出决定。二是作为决策的协商民主。决策观认为协商民主就是达成公共决策的手段和方式。例如，埃爾斯特认为协商民主就是“通过自由而平等的公民之间的讨论进行决策”^③。三是作为治理的协商民主。民主治理观认为协商民主本质上是一种治理行为，是对公共利益的界定和规范。代表性的人物是瓦拉德兹。他认为，“协商民主是一种具有巨大潜能的民主治理形式，它能够有效回应文化间对话和多元文化社会认知的某些核心问题”^④，促进不同政治话语的相互理解，尤其强调对于公共利益的责任，支持那些重视所有人的利益与需求的公共政策。四是作为偏好改变的协商民主。偏好改变的观

① [澳] 约翰·S. 格雷泽克：《协商民主及其超越：自由与批判的视角》，丁开杰等译，北京：中央编译出版社，2006年，第2页。

② 陈家刚主编：《协商民主与政治发展》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第40页。

③ [美] 约·埃爾斯特主编：《协商民主：挑战与反思》，周艳辉译，北京：中央编译出版社，2009年，导言第1页。

④ Jorge M. Valadez, *Deliberative Democracy, Political Legitimacy and Self-Democracy in Multicultural Societies*, Boulder, Colorado: Westview Press, 2001, p. 30.

点更多地从程序角度而非民主和决策角度来理解协商民主，认为协商民主就是个体偏好发生改变的过程。这种观点是建立在对协商这一人类行为本质进行分析的基础之上，因而更具说服力，在学术界的接受程度也更高。五是作为社团的协商民主。所谓社团观，就是把协商民主当成个体参与公共协商的一种社团。社团观的代表人物是乔舒亚·科恩。他认为协商民主“意味着一种事务受其成员的公共协商支配的社团……在这种社团中，其条件和状态的正当性是通过平等公民之间的公开争论和推理而实现的”^①。六是作为话语的协商民主。话语观是一种更为宽泛甚至更为激进的协商民主观。代表性人物是澳大利亚学者约翰·S·德雷泽克。他认为，“真实协商允许存在争论、巧辩、诙谐、陈述或者说谎，以及闲话”^②。

第二，西方协商民主的乌托邦色彩浓厚。西方协商民主在带来巨大理论诱惑的同时，也带有浓厚的乌托邦色彩。在此背景下，西方的协商民主理论也饱受批判，甚至协商民主的支持者在思考协商民主问题时也会对协商民主做批判性反思。大致来看，这些批判可分为现实主义、社会选择理论和怀疑主义三种视角。首先，现实主义者认为协商理想和现存民主实践之间存在着巨大和似乎不可逾越的鸿沟^③。现实主义者认为一个本质上小而慢的协商团体无法治理庞大而复杂的社会，因为现代社会不仅需要军事决策，而且需要其他各种决策，同时对决策的时间要求也非常苛刻。同时，现实主义者认为协商者可能不具备很强的公共责任感，容易受到个人利益的诱惑^④。第二种批判来自社会选择理论家。社会选择理论家认为协商民主是无法推导出类似于普遍意志之类的东西的。社会选择理论家经常拿肯尼斯·阿罗的不可能性定理对协商民主的逻辑内核进行批判。阿罗的不可能性定理认为现实当中没有一种被普遍接受的方式能够将个人层次的偏好聚合成集体层次的偏好^⑤。在此基础上，协商民主最终必须动用决策程序。比如，多数人投票原则才能达成共识，但这与协商民主的逻辑内核是存在紧张关系的。第三种批判来自怀疑论者。怀疑论者质疑协商民主的可信性，认为协商民主并不是在多元社会中达成集体决策的公正方法。怀疑论者认为实践中的协商民主并不利于弱势群体如穷人、少数民族和妇女等，“协商并不是一个中立程序，而是偏向带有某种文化特征的人群”^⑥。总之，西方协商民主在理论和现实层面仍然面对着诸多挑战，需要从理论发展和实践机制创新等角度对这些挑战做出积极的回应。

第三，西方协商民主实践实际上存在着决策和执行的断裂问题。西方协商民主的另外一个弊端表现为具体协商与公共政策议程存在断裂。朱迪思·斯夸尔斯指出，协商民主“需要更深入地思考下面的问题：即如何使协商与更传统的政治程序中的代表制、意见汇聚及决策融为一体？”^⑦公共协商和政治决策的断裂具体表现为：以公民协商为内核的协商民主无法将协商共识准确无误地输入到政治决策系统中；因为很难找到“前后一致的方式来构思协商过程及协商结束的机制，以保证协商

① [美] 詹姆斯·博曼、威廉·雷吉主编：《协商民主：论理性与政治》，陈家刚等译，北京：中央编译出版社，2006年，第51、54页。

② [澳] 约翰·S·德雷泽克：《协商民主及其超越：自由与批判的视角》，丁开杰等译，北京：中央编译出版社，2006年，前言第1页。

③ Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in East Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 1991.

④ [美] 詹姆斯·菲什金、[英] 彼得·拉斯莱特主编：《协商民主论争》，张晓敏译，北京：中央编译出版社，2009年，第197页。

⑤ [美] 肯尼斯·J·阿罗：《社会选择与个人价值》，丁建峰译，上海：世纪出版集团、上海人民出版社，2010年。

⑥ [南非] 毛里西奥·帕瑟林·登特里维斯主编：《作为公共协商的民主：新的视角》，王英津等译，北京：中央编译出版社，2006年，第141页。

⑦ [南非] 毛里西奥·帕瑟林·登特里维斯主编：《作为公共协商的民主：新的视角》，王英津等译，北京：中央编译出版社，2006年，第80页。

阶段提出和被接受的理由,不被决策所抹杀掉”^①。一些学者认为,要解决协商和决策的断裂问题,应该“首先进行民主协商并推动偏好发生转变,接着引进意见聚合的程序,把转变后的偏好变成结果”^②。这种建议事实上暗指协商在决策中的尴尬境地,即如果要达成决策,则协商必须终止从而引入聚合程序。

决策和执行断裂反映出西方协商民主理论的根本缺陷,即其对人民和公众的认识和理解是建立在个人自由主义基础之上。这种个人自由主义一方面强调个人权利至上,但同时又苛求实现西方协商民主所谓的“公意”,两个目标之间存在根本性张力。这就是马克思在分析西方民主政治时提出的“抽象的个人”局限性。西方协商民主的内在张力和矛盾传导至实践层面,就形成了所谓的决策和执行的断裂,因为决策意味着达成共识,而执行则意味着对少数个人利益的调整甚至否定。

2. 社会主义协商民主具有多种优势

(1) 社会主义协商民主的制度化优势。西方协商民主的实践很少被正式制度化,协商主要以一种非正式制度的角色发挥作用。并且,近年来一直致力于推动协商民主实践的机构主要是科学研究组织和非政府组织,如美国杰斐逊研究中心、斯坦福大学协商民主研究中心和美国之声等,而不是政府部门。与之相比,社会主义协商民主已经基本上完成了制度化的初步建设,制度化为协商民主的常态化运行提供了有力的保障,且多数协商民主制度的设计和实践都是由党政部门主导推进完成的。

社会主义协商民主的制度化优势集中体现为共识和决策的连续一体。换言之,与西方协商民主面临的决策执行断裂缺陷相比,执政党在社会主义协商民主运作过程中扮演着核心角色。一方面,执政党既是协商共识的优化者,对协商共识起到引导和过滤的作用,保证通过协商产生的共识能够符合最大多数人的最大利益;另一方面,执政党也是协商共识的执行者,执政党的组织优势赋予协商共识以明晰的有效性优势,从而确保协商共识能够从方案转化为具体的治理实践。正是在这个意义上,社会主义协商民主的首要优势就是执政党与协商民主实现了完美融合,从而建立了规范共识与有效协商复合实践的社会主义协商民主运作逻辑。

(2) 社会主义协商民主的广泛性优势。第一,社会主义协商民主的广泛性优势首先是参与主体的多元性,在官方文件中被称为“人民内部各方面”,具体包括执政党、政府、各民主党派、无党派人士、社会组织、基层自治组织、各族各界代表人士和社会大众等。这意味着相关的利益群体和个体都可以成为协商主体。第二,社会主义协商民主的广泛性还表现为协商内容的广泛性。社会主义协商民主的协商客体,即协商内容主要包括“改革发展稳定重大问题”和“涉及群众切身利益的实际问题”两个方面。因此社会主义协商民主的协商范围具有广泛性,这种广泛性也决定了社会主义协商民主具有多层性特点,协商不仅发生于国家层面、国家与社会之间和社会内部,而且存在政治协商、社会协商和基层协商等运行体系。第三,社会主义协商民主的广泛性优势还表现为实践模式的广泛性。从新中国成立一直发展到今天,社会主义协商民主展现出丰富的实践模式,这些实践模式在推动社会主义协商民主发展,提高协商有效性方面做出了重要贡献。综合来看,目前运用范围较广的协商实践模式主要有政治协商、听证会、民主恳谈会、居民议事会、网络问政、民主座谈会、信访协商、民主理财会、网络公共论坛、立法协商、人民陪审员和公民咨询委员会等,这些无疑都是社会主义协商民主实践模式的重要组成部分。

^① Henry Richardson, “Democratic Intentions”, in James Bohman and William Rehg, *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge: The MIT Press, 1997, p. 356.

^② Jack Knight and James Johnson, “Aggregation and Deliberation: on the Possibility of Democratic Legitimacy”, *Political Theory*, Vol. 22, No. 2, 1994.

(3) 社会主义协商民主的多层次优势。根据《意见》，社会主义协商民主的实践场域主要包括政党协商、人大协商、政协协商、人民团体协商、基层协商和社会组织协商等。这是从宏观层面对社会主义协商民主做出的战略性空间布局。从微观和学术两个角度讲，其中部分协商类型如政党协商、基层协商和政协协商等还可以进一步扩展出更微观、更具体的协商实践场域和类型。例如，有学者将社会主义协商民主分为政治协商、参与协商、社会协商和基层协商四个层次，与之相对应的协商内容分别是政党关系治理、公共事务治理、社会经济治理和基层民主治理^①。通过归纳综合，我们把社会主义协商民主的实践框架分为八个部分，包括党群协商、党际协商、党内协商、政府协商、政协协商、人大协商、社会协商和族际协商。这八个部分主要围绕政党、政府、人大、政协、社会组织、群众和族群七个维度展开。比较来看，社会主义协商民主实践体系的八大组成部分与《意见》中提出的政党协商、政府协商、政协协商、人大协商、人民团体协商、社会组织协商和基层协商是一脉相承的关系。

这些协商实践层次虽然都以协商为运转逻辑，但重心差异仍非常明显。例如，党群协商强调执政党与人民群众的交往，它既是一种民主形式，也可以看作政党建设的机制。党际协商侧重于政党间的交往，强调从政治纲领、指导方针层面就国家重大问题进行对话。政协协商则属于社会各界别交流的一种形式，其重心在于从社会角度就国家重大社会经济问题进行对话磋商。政府协商强调政府与社会和公众的直接对话，强调社会和公众直接参与管理过程。社会协商强调社会内部不同利益主张和阶层间的对话。

四、优化社会主义协商民主的路径选择

当然，社会主义协商民主仍处于不断完善过程中。与西方协商民主相比，我们在结果的有效性方面具有明显优势，但是在程序建设方面，尤其是在协商过程的设计方面仍然面临诸多挑战。因此未来需要在继续坚持执政党引领协商民主实践的原则下，以程序建设作为完善社会主义协商民主的主要路径。

1. 加强社会主义协商民主的制度建设

推进社会主义协商民主制度建设的关键是实现平台和载体的制度化和规范化，主要包括三个方面。

(1) 激活政协的协商功能。一是建设“政协协商联络组”，确保民主协商工作有专人负责，解决好协商的组织和承办问题。二是建立“委员工作室”，按界别组织开展活动，解决好难以开展民主协商的问题。三是成立“界别委员深入基层视察调研组”，深入到政协活动难以覆盖到的地方开展调查研究，解决好协商民主的“盲区”问题。四是举办“政协委员协商会”，针对社会热点、焦点和经济发展中的难点，邀请基层一线委员建言献策，提高基层民主协商的有效性和针对性。五是搭建“网络交流平台”，充分发挥网络优势，密切关注网络舆情动向，认真了解基层群众的意愿和建立利益诉求表达机制，及时将群众最关心、反映最强烈的民生问题、发展问题作为协商议政的重点内容予以收集整理，确保基层政协民主长效运转。六是建立“特聘委员制度”，从街道、企业聘请一些有见识、有责任心、民主意识较强的人士担任政协特聘委员，负责收集社情民意，提高基层政协协商民主协商的广泛性和代表性。七是建立“政协特约民主监督员队伍”，开展对政府职能部

^① 韩福国：《作为嵌入性治理资源的协商民主——现代城市治理中的政府与社会互动规则》，《复旦学报》（社会科学版）2013年第3期。

门的满意度调查,促使其更加重视民主协商意见。

(2) 激活人大平台的协商功能。人大也是社会主义协商民主的重要实践平台。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中指出:“健全立法机关和社会公众沟通机制,开展立法协商,充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。”^①目前,人大制度平台的载体主要包括听证会和论证会两个。省市自治区人大立法法制委员会在制定涉及居民生活方面的管理条例时,如生活垃圾分类等,应该深入各区、街道开展座谈会,听取各方意见;同时,要到基层开展座谈会,听取利益相关者的意见。另外,针对特定问题召开专题座谈会。论证会是将专家引入立法协商的重要形式,省市自治区人大在制定涉及城乡社区居民生活的管理条例时,应该充分邀请专家进行论证。一方面可以依托属地高校、科研单位、专业机构建立立法咨询委员会,另一方面进行立法前论证,重要法规在走完征求意见程序之后、在修改稿提交常委会审议之前,为了慎重起见,法制委员会邀请法律专家、人大代表等方面再就条例的出台时机、主要制度的设计等方面进行一次论证把关。

(3) 激活政府的协商功能。我国各级政府实行的是行政首长制,但这并不意味着政府各项工作由行政首长一个人说了算。恰恰相反,政府各项工作需要由共同协商、集体研究的民主决策机制来推动和保障。政府通过协商可以提高公共服务政策的针对性和科学性。激活政府的协商功能:一是需要进一步推进政务公开。互联网、自媒体高度发达、信息传播迅速的社会环境中,政府应主动、依法公开政务信息。例如,每年初可向社会公布协商计划、协商议题,引导社会公众参与公共事务,使政事真正成为众人之事。同时,政府也应具备一种公共对话能力。例如,通过新闻发布会、媒体见面会等形式,除了及时发布信息,统一思想认识的作用外,还能让社会和公众看出政府的姿态和诚意。二是需要扩展政府协商的范围。政府协商工作,应坚持“广泛、多层、制度化发展”的原则,既要突出特点,又要注重结合,积极创新工作思路和方式方法,推动政府协商工作不断取得新进展。

2. 扩大社会主义协商民主的内容边界

协商内容是影响协商民主是否有效、影响基层群众参与动力的重要因素。只有在理解和参与政策决策过程和实施的基础上,基层群众才更容易接受那些可能会损害民众自身直接利益的政策。从地方协商民主的实践看,一方面协商内容主要是由党政领导决定,带有较多的随意性色彩,另一方面很多协商内容与基层群众生活的相关性并不显著,进而影响了基层群众的参与效能感。因此,从内容角度完善协商民主,重点要解决确定协商内容的随意性和弱相关性问题。

根据中办和国办下发的《关于加强城乡社区协商的意见》的规定,社区协商民主的协商内容主要集中在五个方面:一是城乡经济社会发展中涉及当地居民切身利益的公共事务、公益事业;二是当地居民反映强烈、迫切要求解决的实际困难和矛盾纠纷;三是党和政府的方针政策、重点工作部署在城乡社区的落实;四是法律法规和政策明确要求协商的事项;五是各类协商主体提出协商需求的事项。可以看到,目前地方实践协商民主的内容主要集中在第一个、第三个和第四个内容,而对第二个和第五个内容的协商较少。因此,我们认为可以建立协商清单制度,对可以且需要协商的议题范围进行规定,以减少协商内容的随意性。

除了基层以外,还应该建立有关人大代表和政协委员开展协商民主实践的内容清单。在形式上,正面清单的功能主要是把协商内容固定下来,还应该制定负面清单,把不能进入协商程序和议事范

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《人民日报》2014年10月29日。

围的内容固定下来。

3. 丰富社会主义协商民主的实践机制

协商民主的有效性需要建立在一套系统的科学程序和机制的基础之上。目前的社会主义协商民主在程序和机制上并没有表现出科学性和系统性，而是呈现出运动式和宏观化的特征，导致其很难实现有效的常态化。因此，完善社会主义协商民主的程序，很重要的一点就是要实现协商民主实践机制的精细化。

从协商民主的整个运作流程角度讲，协商民主实践机制的精细化主要是对协商过程进行分解，将复杂的协商流程分解为可以细化和技术化的若干环节，通过对每个环节的操作机制进行优化进而提高整个协商流程的有效性。一般来说，协商民主的协商流程主要包括确定协商议题、确定和培训协商参与者、选定主持人、建立协商规则、实施协商对话和协商共识形成或方法凝聚六个环节。从机制与协商内容的匹配角度讲，协商民主实践机制的精细化是指将协商民主的操作机制与相匹配的内容对应起来，通过提高协商民主操作机制的针对性而提高协商民主的有效性。

4. 强化社会主义协商民主的主体能力

协商民主对公民的协商能力（包括理性的演讲、讨论、对话、妥协能力以及达成共识的能力等）提出了较高要求。协商民主意味着公民通过“扩展和精炼后的公共意见”促成“理性的、温和的声音”以形成冷静、明智的判断，进而促使共同体利益的实现，它包括认真和严肃地衡量支持和反对某些建议的理由，或者是指衡量支持和反对行为的内部过程。换句话说，协商民主中的公共意见（话语）必须是审慎的、理性的和严肃的。因此，除了要考虑基层群众的分类问题，还要对基层群众和党员干部进行必要的培训，尤其是要提高基层党员干部对协商民主的认识以及对协商民主实践程序的把握。第一，要增加协商型群众工作方法的使用密度，在常态中增加基层群众对协商民主的认知和体验，进而提高在讨论、妥协和对话方面的能力。对于党的基层干部而言，必须提高对协商民主的重视程度，不能把协商民主当成是一种形式化工具，而应该认同协商治理这一新型的认知观念。第二，要增加党的基层干部对协商民主的认识，尤其是对协商民主在社会主义民主理论体系中的认识，并对基层干部就协商民主基本操作程序进行专题培训。第三，党的基层干部应该转变决策观念，从过去的封闭式决策转型为开放式决策。

参考文献：

- [1] 《习近平总书记系列重要讲话读本》，北京：学习出版社、人民出版社，2016年。
- [2] 《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》，北京：学习出版社，2018年。
- [3] 林尚立：《中国共产党与国家建设》，天津：天津人民出版社，2009年。
- [4] 高建、佟德志主编：《协商民主》，天津：天津人民出版社，2010年。
- [5] 陈家刚：《协商民主与国家治理：中国深化改革的新路向新解读》，北京：中央编译出版社，2014年。

（编辑：张建新）