

# 人民政协参与基层协商的机制构建 ——基于政协协商与基层协商的比较研究

张铭瑶

（四川电影电视学院马克思主义学院，四川省成都市，610036）

1316859514@qq.com

**摘 要：**人民政协作为我国基本政治制度的机构载体，拥有“亦官亦民”的特殊属性，包含了政治和社会的双重成分。由于政协协商与基层民主协商参与主体分属“精英”与“大众”的不同开端，双方在议题选择、协商过程、协商结果等方面均有区别。基层民主协商的参与主体决定了其本身就具有社会民主的性质，人民政协参与基层民主协商可以实现人民群众更好的自我管理，也契合政治民主联结社会民主的思想。基于二者不同要素的比较分析，可以构建政协协商参与基层民主协商的参与机制、动力机制、运行机制、保障机制，理解和把握协商民主的运行维度，从而促使双方的融合互补，进一步推进我国社会主义民主协商新发展。

**关键词：**政协协商；基层民主协商；比较分析；机制构建

## 引言

人民政协协商制度作为我国最早制度化且最成熟协商民主形式，自七十多年前1949年9月召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议的诞生之日起，就与协商民主拥有着天然的联系以及高度的契合。众多形式的协商以及不同层次的协商都是在基于人民政协协商的实践上发展壮大而来的，人民政协协商制度为不同形式不同层级的民主协商提供了理论经验以及现实经验。可以说人民政协伴随着中国协商民主的发展，与我国协商民主一脉相承而又相互促进。

## 1. 人民政协协商与基层民主协商

“民主”作为一个既传统又年轻的概念，一直与权力的来源以及权力的行使息息相关。在中国，自古代起的“协商”观念便一直存在于国家的民主治理之中。从氏族社会的军事民主制到各种形式的议政活动，从政权体制之内的君臣议政再到政权体制之外的士民议政，古代中国关于协商概念的运用包括了朝议、谏议、乡议等诸多柔性探讨与多方对话的形式。近代以来，新民主主义革命时期的“三三制”民主政权建设探索了选举民主与协商民主的有机结合，被认为是“协商民主的萌芽和雏形”[1]。到了世纪之交的上个世纪90年代，江泽民第一次在“两会”党员负责人会议上提出了民主并非只有一种形式，社会主义民主可以有两种重要的形式：一是民主，二是协商[2]。目前，21世纪的“协商民主”概念体现在了各类正式文件之中。党的十八大以来，协商民主的建设不断推进，中共中央于2015年印发了关于对协商民主进一步的深化与拓展的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，体现着我国社会主义民主政治建设进入协商民主的时代[3]。

基层作为民意、民情、民愿的集中发源地，基层矛盾的解决关乎到整个社会的稳定。公民聚集起的基层汇聚了众多的利益诉求以及矛盾冲突，使得基层成为培育公民民主意识以及锻炼公民民主素质的集中地。民主的实践在基层中发端，在基层中得到发展也在基层中得到检验，因此整个协商民主体系的运行离不开协商民主在基层社会的实践与发展，基层民主协商在基层社会的顺利推进对构建我国社会主义协商民主体系具有重要的积极影响。

人民政协作为国家治理体系的重要组成部分，是具有广泛代表性的政治组织以及推进基层民主协商进一步发展的载体。基层民意的获取是协商民主的起点，人民政协可以发挥自身的智力、组织、功能、结构等优势方面通过发挥政协委员公民主体作用走入基层，不仅可以引导基层群众在政治参与中有序参与，还可以为基层群众提供政治参与的平台，极大地获取民意进行基层群众利益诉求的整合。因此，人民政协参

与到基层民主协商之中可以实现政协协商与基层协商相互促进,使得精英民主与大众民主协调联动。通过比较分析政协协商与基层民主协商基本要素,可以试图构建人民政协融入基层民主协商的机制路径,进一步推动我国社会主义协商民主道路的发展。

## 2. 政协协商与基层协商的比较分析

人民政协作为社会精英之间的理性对话,主要采取以政协为平台的定期协商座谈会,具有“高大上”的特点。而基层协商主要集中于基层群众围绕自身权利和利益依托于基层政府和社会组织展开的权益博弈。二者作为我国当前重要的协商民主的具体形式,在参与主体、议题特性、协商过程以及成果保障等方面都有不同之处,因此,要更好地构建融入机制,可以从比较分析双方的构成要素开始。

### 2.1. 参与主体

政协协商主要以政协为平台的定期开展协商座谈会,参与人员主要是政协委员。各级政府负责人、政协委员和相关领域专家学者组成的政协协商参与主体,具有良好的教育背景、职业身份以及政治身份。他们既是社会各领域的代表又是社会的精英群体,因此可以说是占据人口少数具有“高大上”的精英协商范畴。

而反观基层民主协商的参与主体是在基层党委和政府领导下,出于个人与个人、个人与组织、组织与组织之间协商的普通社会民众协商,参与主体无论是正向参与亦或是反向参与,身份标签均是占据人口多数的城乡居民。他们大多只关心涉及切身利益的问题而非为其他人的利益展开思考,因此具有“下里巴人”的社会属性。

### 2.2. 议题选择

政协协商作为咨询型协商,而并非决策型,主要是通过政协委员协商成果形成相关意见和建议并呈报相关部门[4]。通过“一会一题”的指导原则,围绕同级党和政府发展战略展开各类议题相关讨论,涉及领域可以横跨经济、政治、社会、文化等众多方面。这些议题大都具有“宏观性”及“普遍性”的特点,与参与者并未有直接的利益挂钩,例如“少数民族文化传承”、“国际上的科技合作”“营造具有公信力政府”等,具有“自上而下”的特点。

相比较于政协协商的宏观议题,基层民主协商主要涉及众多“现实问题”。现实生活产生的众多细小矛盾倒逼基层民主协商,瞄准的议题主要是与民众切身利益相关的微观事务。例如小区物业纠纷、停车位改造、老小区加装电梯、征地拆迁补偿等外显性明显的敏感问题。各参与者可以与协商议题直接挂钩,进行多方利益博弈算清自身得失。不同于政协协商的宏大议题,基层民主协商所面对的议题具有强烈的时效性,参与主体希望尽快解决矛盾,否则矛盾双方可能会酝酿更大的矛盾从而影响我国的社会主义民主建设。通过以上根据参与主体以及议题特性的分析,可以得出图1所示。

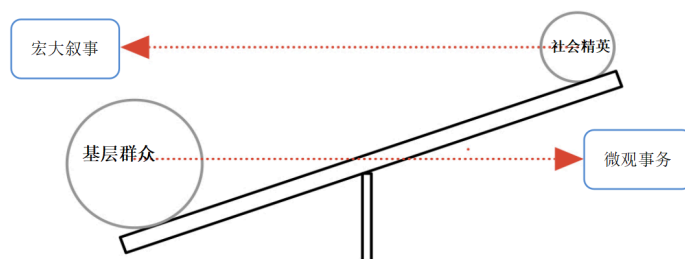


图1 政协协商与基层民主协商参与主体及议题特性比较天平图

图片来源: 笔者自制

### 2.3. 协商过程

我国的民主协商制度经过多年的探索与发展,使得各级政协协商定期座谈会愈加制度化与规范化。各级政协委员作为政协协商参与者,具备良好的素质水平,且人数相对较少身份较为明确,因此具有现实的可操作性以及完好的可控性。政协协商座谈会由各级政协领导主持,分为主体发言与相关讨论等系列环节。由于

参与主体与议题所探讨的内容几乎并无直接的利益冲突，因此可以开门见山直奔主题，组织者也可明确规定发言以及讨论时间，确保会议的精准行进。

与规范化的政协协商不同，基层民主协商的开展途径以及形式相对机动灵活。基层党组织与政府在面对各种各样的基层工作时很难提前进行充分的预判以及规划，很多基层协商尚未形成明确的制度规范和标准的操作流程。参与主体素质水平较为参差，身份复杂，且因为协商议题与自身息息相关，众多参与者希望着眼于实际减少繁文缛节，因此具有随意性和无序性的特点。

2.4. 协商成果

政协协商由于参与主体与涉及议题之间存在一定距离，因此协商成果大多可以超越自身局部利益从而达到建言献策、参政议政的目的。政协委员作为社会各界的精英代表尤其是专家学者，在众多领域上可以为党和政府提出务实性、可行性、前瞻性的意见建议。各级党和政府可以在听取与会各方的意见建议之后采取调研的方式使得政协协商的意见转化落地。因此，可以看出政协协商的成果主要体现在聚焦宏观议题特性之上的建言献策，但并无实质性的决策权。

基层民主协商作为自下而上开展的协商，是针对于具体问题而开展决策性的协商活动。由于议题具有微观事务的属性，参与者在涉及切身利益的问题上希望自己的事情自己议，他们不仅要通过基层协商调节矛盾，还希望找到问题的解决方法尽快处理分歧。因此相对于政协协商的“议而不决”，基层民主协商希望达到“议而决之”，真正实现达成共识促进决策。

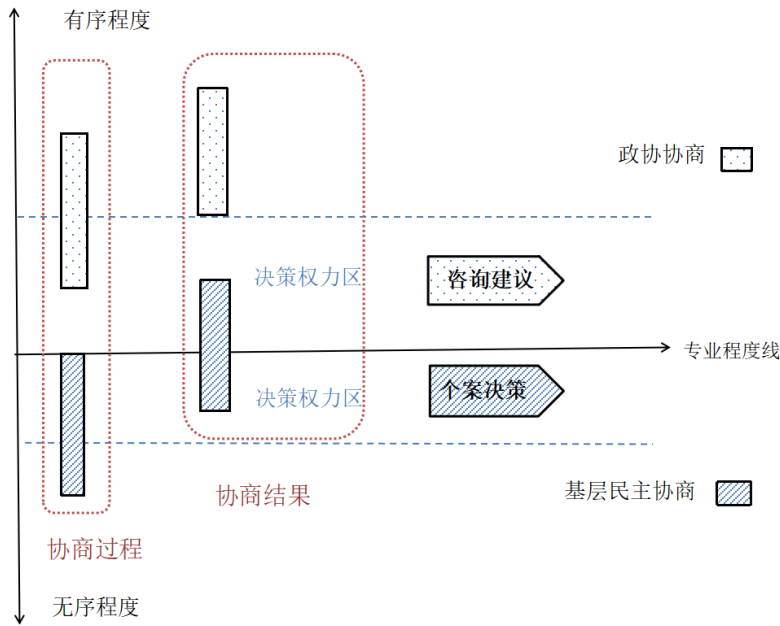


图2 政协协商与基层民主协商过程及结果比较坐标图

图片来源：笔者自制

如图2所示，针对于政协协商和基层民主协商的比较分析可以看出，从参与主体的身份参差开始，少数的社会精英协商与多数人的基层协商会面对宏观以及微观事务的不同议题，形成相对规范有序以及随意无序的协商过程。而政协协商作为意见呈现处于决策权力区以外，具体的落实还需后期党政机关的采纳与落实，而基层民主协商处于决策权力区以内，可以为个案做出决策，及时解决协商议题的内容，最后在协商结果上体现出咨询建议和决策方案两种路径。

3. 人民政协融入基层民主协商的机制构建

人民政协作为我国国家治理体系的重要组成部分，是具有广泛代表性的政治组织以及推进基层民主协商进一步发展的重要载体。基于以上关于政协协商与基层民主协商的比较分析可以看出，要实现其发挥社会主义民主协商重要渠道的功能，就需要切实可行的机制保障以提升其融入基层民主协商的能力，增强民主协商工作实效。

### 3.1. 基于参与主体比较分析的参与机制构建

公民的参与是民主协商的基石，公民参与的广度以及深度对协商民主的发展起着至关重要的作用。首先在参与方式上，将公民对国家政治体系的正向参与和党和政府引导群众的反向参与结合起来，既要看到广大基层群众参与基层民主协商具有极大的代表性，又要发挥政协委员社会精英的角色，鼓励、引导群众有序参与协商当中，并建立与群众联系的长效机制。

其次在参与意识上，提升民众的政治意识与民主意识以保障其参与的内在驱动力。通过塑造参与型政治文化、实现政治社会化的方式，借用学校教育、社会学习、社区学习等途径培育公民理性、独立、平等、法治等公民价值和理念。

最后是参与制度的构建，人民政协想要更好地介入基层应需要“接地气”。建立起政协委员的与群众制度性的联系，既可以使政协委员了解到基层实际，又可以使得群众诉求得以表达。例如我国湖北省宜昌市的“两进三联”——政协委员进网络、进乡村，联系社会组织、联系企业、联系乡村；浙江省杭州市江干区“三访”——组团式集中走访、面对面定点接访、经常性走访。

### 3.2. 基于议题特性比较分析的动力机制构建

2015年中共中央于印发了关于对协商民主进一步的深化与拓展的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，从制度方面提出了重点推进基层民主协商的重要论断，这为基层民主协商的发展提供了“自上而下”的机遇及政策。同时，社会条件的变化与发展“自下而上”地为基层民主协商提供了发展动力。

一方面是市场经济的发展导致社会结构的变化，现代化的发展必然会引发社会的政治动员[5]。改革开放以来，民众从之前计划经济所设定的国家-社会-市场的绑定中解放出来，公民独立的人格意识以及利益意识开始成长起来，社会的自主性和利益的分化使得公民政治主体地位觉醒，开始关注对各类关乎自身利益的微观事务。

另一方面，政府职能的转变需要向公众开放了更多的权利和参与机会，这样才能保障公民的知情权、参与权、表达权、以及监督权。各级党和政府应该看到只有将手中的权利适量让渡给社会与公民自我管理，基层民主协商才能更好地发挥作用，社会发展也才能充满活力。

### 3.3. 基于协商过程比较分析的运行机制构建

基于参与主体的不同，各级政协委员作为政协协商参与者具备良好的素质水平，整体协商过程可以较为规范化大多具有“理性”的特点。而基层群众作为参与主体素质水平较为参差，身份复杂且因为协商议题与自身息息相关，众多参与者难免表现出“非理性”的一面，因此协商过程常常具有随意性和无序性的特点。政协协商想要介入基层民主协商需要广泛搜集民意，保障民众真正关心的议题成为协商内容，进而使得协商的运行向有序性和规范性方向发展。

首先坚持“宜具体不宜笼统”的原则，一切从实际出发，从职能定位出发对民意进行甄别，选择民众期盼的内容以党的大政方针和地方群众真实情况为主要依据制定协商议题。其次，基于我国“国大民众”的政治生态，要实现人人参与协商具有一定困难，不具备现实性。但参与主体的广泛性是保障大多数人利益的重要前提，因此在基层民主协商的运行中应当充分考虑主体代表性，采取自愿报名、随机抽样、组织者指定等互补方式保障参与主体的均衡性、代表性、普遍性。最后，通过政协委员个人身份参与基层民主协商、设立基层政协委员联络室、痛点难点问题必要时邀请相关党政领导三种方式，发挥政协委员在引导基层民主协商的过程中的引领作用，使运行过程走向有序性。

### 3.4. 基于协商结果比较分析的保障机制构建

政协要想更好地融入基层民主协商建好言、议好政首先要“知好情”，不仅自身要及时获取真实信息还要将党政政策传达到民众，保障基层民众的知情权。给予民众一定的时间保障，才能对协商质量给予保证，同时及时公开协商过程的每一阶段相关信息，保证基层民主协商的公开性和开放性。

其次，“民主和法制是共生的关系”[6]，离开法治的民主很难得到保障。在十八大四中全会上，中共中央提出“必须使民主制度化、法律化”[7]因此，保障人民民主必须加强法治，一切协商活动都要遵循宪法和法律，法治化建设是保障基层民主协商稳定持久发展的应然之路和必然之举。

最后，由于个人知识以及理性认知的有限性，协商主体的信息处理能力具有一定的局限性。十八届三中全会提出“加强中国特色智库建设，完善决策咨询制度”[8]，使专家学者介入协商过程，通过技术咨询、方案论证、决策评估等方式可以提升协商结果的科学性。

4. 总结与展望

政协协商和基层民主协商作为我国社会主义协商民主的典型形态，近年来的融合发展使我国社会主义协商民主蓬勃发展，拉开了新时代中国特色社会主义民主的新篇章。基于二者在参与主体、议题特性、协商过程、协商结果的比较分析，构建政协协商参与基层民主协商的参与机制、动力机制、运行机制、保障机制，尽量防止公共决策的失灵，最大程度上达到社会共识，增强公共决策合法性基础，如图3所示。

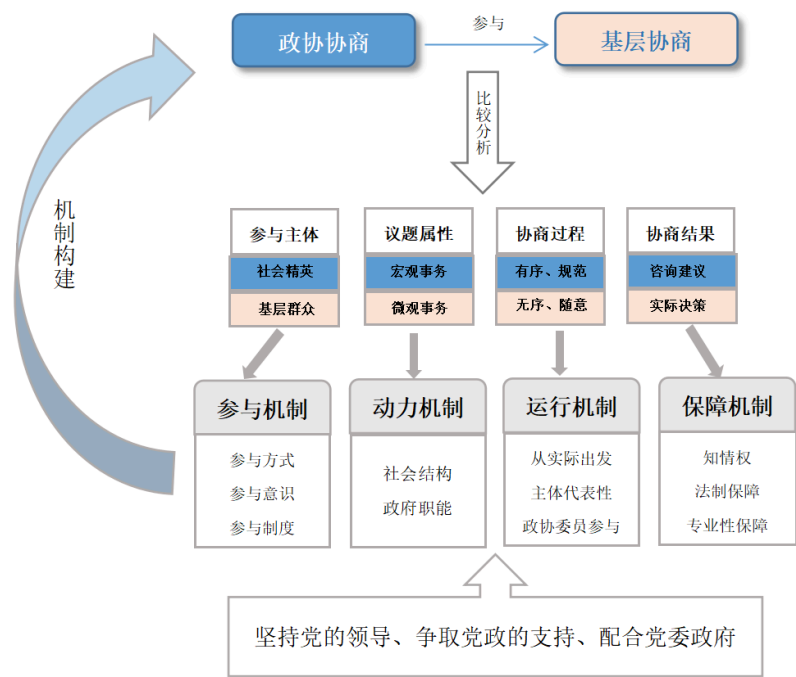


图3 政协协商参与基层民主协商机制构建分析图

图片来源：笔者自制

党的十八大以来，中共中央对协商民主给予了高度关注，多次在党和国家的施政纲领中提到推进协商民主多方位、多层次、制度化发展。面对社会中出现的宏大以及微观事务，协商的作用日益显现。我国作为人民民主专政的社会主义国家，保障和实现人民群众的政治权利是应有之义也是必然之举。在推进社会主义协商民主的走向发展和完善的过程当中，应当始终坚持中国共产党的领导、积极争取党和政府的支持、加强与党委政府的配合，使政协协商与基层民主协商“两架马车”在党的领导下，开创中国社会主义协商民主新篇章。

参考文献

[1] 贾庆林.健全社会主义协商民主制度为全面建成小康社会广泛凝聚智慧和力量 [J].中国政协理论研究, 2013(1): 2-4.

[2] 全国政协办公厅, 中共中央文献研究室. 人民政协重要文献选编(中) [G].北京: 中央文献出版社, 中国文史出版社, 2009年.

[3] 潘娜, 康晓强.十八大以来中国共产党对协商民主认识的拓展和深化 [J].马克思主义研究, 2016(2): 112—119.

[4] 马奔, 程海漫, 李珍珍. 从分散到整合: 协商民主体系的建构 [J].中共中央党校学报, 2017(2): 64—72.

[5] 塞缪尔·亨廷顿.变化社会中的政治秩序 [M].王冠华等译, 上海: 上海人民出版社, 2008.

[6] 王学俭, 杨昌华.中国特色社会主义协商民主法治化研究 [J].社会主义研究, 2015(2): 47-54.

[7] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，中国共产党新闻网, people.com.cn2014-10-9.

[8] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京: 人民出版社, 2013.