

社会主义协商民主制度建设的重点与路径

陈家刚

〔摘要〕社会主义协商民主提出之后，围绕其内涵、边界以及发展路径，存在着诸多不同的认识。社会主义协商民主的提出，既是理论思考的结果，也是实践探索的必然。协商民主要解决的核心问题是公共利益的共识。社会主义协商民主的实践应当遵循增量改革创新与存量资源挖掘相结合、制度建构与制度实践相统一和顶层设计与基层创新相一致的基本路径。

〔关键词〕协商民主；存量民主；增量民主；基层创新

〔中图分类号〕D627 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-8048-(2017)04-0015-07

作为我国人民民主的一种重要实现形式，健全社会主义协商民主制度，既是我国政治体制改革的重要组成部分，又是我国社会主义政治文明建设的重要内容，同时也是对人类政治文明的丰富和发展。社会主义协商民主提出之后，我们既高扬民主的价值、又注重制度建设；既强调党和政府的作用，又鼓励人民更广泛地参与；既创造了增量民主的路径，又激活了存量制度的资源，协商民主的实践取得了很大进步。但是，协商民主的制度实践依然面临类似观念文化、制度支撑、实践深化等方面的挑战。只有通过不断尝试、不断努力、不断完善，才能够进一步推动和完善社会主义协商民主制度。

一、协商民主的提出与实践进展

（一）社会主义协商民主的提出

“理论上的成熟是政治上坚定的基础，理论上的与时俱进是行动上锐意进取的前提。”不断推进理论创新是我们党实现科学执政、民主执政、依法执政的重要品质。我们党最为鲜明的特征和力量源泉就是这种清醒的理论自觉和自信。这种理论自觉和自信体现为对当代中国特色社会主义发展道路的坚定信念、体现为创造性地回答当代人类社会的中国发展过程中的重大问题。正因为如此，我们党才会既在理论上不断实现创新，也在实践中不断实现超越，从而取得了令世人瞩目的成就。社会主义协商民主就是在这样的背景下提出来的。

从20世纪八九十年代开始，从“社会协商对话制度”开始，到“人民通过选举、投

〔基金项目〕国家社科基金重大项目“健全社会主义协商民主制度研究”（13&ZD033）

〔作者简介〕河南信阳师范学院马克思主义学院教授；中央编译局世界发展战略研究部主任，研究员，北京 100032。

票行使权利和人民内部各方面在选举和投票之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是我国社会主义民主的两种重要形式”，再到《中国的政党政治》（白皮书）明确提出“选举民主”和“协商民主”，长期的思考、探索为“社会主义协商民主”的提出奠定了坚实的基础。2012年，党的十八大政治报告首次明确提出了“健全社会主义协商民主制度”。^[1]报告在第五部分“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”大篇幅阐释协商民主、规划协商民主，其重要性显而易见。协商民主的提出，不是心血来潮，也不是权宜之计，它是党和人民在理论创新、实践探索经验基础上深思熟虑的结果，是我们不断进行理论创新、实践探索的结果，它是一种科学的总结，是社会主义民主政治理论的新发展。

（二）协商民主制度建设的进展

1. 党和国家高度重视社会主义协商民主制度建设。十八大之后，党和国家围绕“健全社会主义协商民主制度”的要求，从多个方面逐步推进协商民主的制度建设。2013年，党的十八届三中全会通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》。《决定》从我国协商民主的定位、制度规范和渠道、基本要求和内容等方面，较为系统地勾勒了社会主义协商民主建设的蓝图。

2014年，在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年纪念大会上，习近平总书记围绕“社会主义协商民主”这一主题，提出了一系列新的观点、新的论断和新的阐释。例如，“社会主义协商民主，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现”；“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见，是中国社会主义民主的两种重要形式。在中国，这两种民主形式不是相互替代、相互否定的，而是相互补充、相得益彰的，共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势”；“协商民主深深嵌入了中国社会主义民主政治全过程”等。^[2]

2015年2月9日，中共中央印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》（以下简称《意见》），这是我们党首次以“民主”为核心概念印发的纲领性文献。《意见》根据党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以及习近平总书记在人民政协成立65周年纪念大会上的讲话精神，全面总结了我们党在革命、建设和改革实践中的成功做法与经验，立足于当代中国经济社会发展变化的现实，从建设社会主义政治文明，推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，就加强社会主义协商民主建设作出了总体部署和顶层设计。

2. 社会主义协商民主制度建设逐步推进。首先，在中央层面，《意见》于2015年2月正式印发。《意见》内容共九章27条，起草过程历时将近一年。在充分吸收学术研究和理论思考的成果，以及各级党政部门协商实践的经验的的基础上，《意见》主要围绕协商民主的特定内涵、发展历程、重要意义、指导原则、主要渠道、制度体系与程序，以及党的领导等方面，进行了科学系统的阐释。《意见》深刻回答了什么是协商民主、为什么要加强协商民主建设、怎样加强协商民主建设等一系列关涉社会主义民主政治发展的重大理论和实践问题，为在新的历史条件下进一步推动我国的政治体制改革、社会主义民主政治建设提供了理论指导和行动纲领。《意见》是我国协商民主制度建设的顶层设计。

其次，协商民主各个渠道的具体制度安排也相继出台。在中央层面的《意见》印发后，《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》《关于加强城乡社区协商的意见》《关于加强政党协商的实施意见》等也相继印发，并作为相关渠道的指导意见付诸实践。“程序合理、环节完整的协商民主体系”的框架逐步形成。

3. 协商民主广泛多层制度化的实践特征逐步显现。十八大提出健全社会主义协商民

主制度建设后，我国地方各级党政机关、政协组织、社会领域和基层组织都在积极进行协商民主的探索并取得了显著的进展，协商民主的实践创造与制度建设广泛存在于我国的政治实践之中，从而为社会主义协商民主的提出准备了现实基础。从政治协商、政协协商，到立法协商、行政协商，以及社会协商对话、基层协商民主、网络公共论坛等，我国协商民主的实践，从纵向讲，覆盖到中央、地方和基层社区，是一个多层次的协商民主制度实践；从横向看，协商实践涉及到国家政权机关的立法、行政和司法领域，更有党派和人民政协组织，同时也延伸到社会生活领域；从结构上看，协商民主的制度建设涵盖了立法制度、政治协商制度、政党制度、自治制度等等，协商民主的制度框架基本形成；从技术上看，协商实践，既有利于用常态的、规范的制度平台开展的活动，也有利于用现代信息技术作为支撑的尝试，例如网络论坛等。因此，广泛、多层、制度化既是当代中国协商民主的发展目标，也是其最为基本的特征。

4. 协商民主的观念、意识和文化氛围正在逐步养成。首先，人们对协商民主的当代价值有了更深刻的体认。人们普遍认为，协商民主体现了人民民主的本质要求。协商民主有利于巩固党的执政地位，提升执政能力，实现科学执政、民主执政、依法执政；有利于发展和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这一基本政治制度；有利于将党的群众路线转化为全面吸纳公民参与民主决策和民主管理的制度体系；有利于充实和巩固基层群众自治制度，使广大人民群众拥有保障自己权利、实现自我管理、维护公共利益的制度基础与实践路径。其次，通过类似立法听证、政治协商、民主恳谈、社区议事、网络论坛等各种不同形式的渠道和平台，广大人民群众在通过投票选举参与政治生活之外，又增加了直接参与政治生活的渠道。在参与过程中，人们能够意识到自身的利益、自身的权利；能够通过广泛的参与，逐步养成公开表达自身利益、认真倾听他人利益诉求的习惯；能够促进人们相互尊重相互理解。另外，深入推进改革发展，需要人民群众的支持和认同。党和政府采取什么样的方式了解并有效回应群众的需求、愿望，倾听民众的心声，相当大的程度上决定着改革的正当性和可持续性。推动党和政府与群众的直接协商对话，既可以了解民情、反映民意，又可以回应需求、化解分歧，形成理性文明宽容的政治文化和氛围。

二、协商民主制度建设面临的挑战

社会主义协商民主制度的不断健全和完善，有助于体现我国社会主义民主政治的特色和优势，有助于拓展公民有序政治参与的渠道，有助于党和国家决策的科学化民主化。通过健全社会主义协商民主制度来加强党的领导，保障人民的主体地位和推进国家治理体系和治理能力现代化，既要看到已经取得的成就，也要客观分析协商民主建设过程中存在的问题，有针对性地提出解决问题的具体办法。

（一）关于协商民主制度建设的认识还需要进一步统一

围绕社会主义协商民主制度建设，人们在总体要求、基本原则、重要价值等方面，没有太大的差异，基本上具有广泛的一致性。但是，在具体的领域、环节等方面还有认识分歧。其一，《决定》要求各级党委、各个渠道都要出台具体的落实中央文件精神的具体细则，或者指导性的意见。但是，到目前为止，各个渠道的实施意见还没有完全推出，还有些地方未按照意见要求提出明确的制度建设。这说明在如何推动协商民主制度实践方面，各地方、各方面还有认识上的分歧。其二，在具体环节、具体领域也还存在着没有达成共识的现象。例如就人民政协的协商民主来讲，政协是协商主体，还是平台的问题；如何通过协商发挥政协职能的问题；政协如何通过协商民主实现和加强监督，以及政协作为监督主体的定位问题；政协作为专门的协商机构，那么其他的职能如何定位和统筹的问题；党

政所需与政协所能的问题。又如人民代表大会制度如何用好协商民主的问题，等等。这些方面都还存在不同认识，远未形成共识。其三，对协商民主的地位和作用缺乏应有的认识，对协商民主的重视不够，开展协商的积极性不高。有时想到就协商，想不到就不协商，应该协商的不协商，随意性比较大。协商形式大于内容、程序大于实质，征求意见和情况通报多于真正的协商讨论等。其四，协商民主的观念、意识和文化还需要进一步转变和普及。虽然中央多次强调协商民主建设，但是，还有许多人观念没有转变，认为协商只是形式上的、做样子的，发挥不了实际作用；意识淡漠、甚至故意忽视协商在实际工作中的作用；协商的文化氛围还未养成。协商民主的观念究竟是公务员更需要，还是社会大众更需要，是值得研究的问题。

（二）社会主义协商民主理论还需要进行深入研究

建设社会主义协商民主制度，需要有系统的、深入的理论成果作为基础。学理上阐释深刻、理论上解释清楚，制度设计就会更为科学、理性和规范。我国的社会主义协商民主理论研究，取得了一些成果，也可以说基本完成了第一阶段的研究任务，就是初步普及了协商民主的知识、明确了协商民主制度建设对于中国民主政治发展的意义。但是，将协商民主理论上升到中国特色社会主义理论创新成果、中国社会主义民主政治发展道路的重要组成部分、政治体制改革的重要组成部分等这样的高度，协商民主的理论特性、本质要求、逻辑结构、基本原理等方面，还需要进行更为深入的研究。另外，在协商民主的渠道方面，需不需要提出第八种协商方式，即网络协商民主，也需要进一步探讨。

（三）社会主义协商民主制度建设需要更加规范和合理

协商民主制度建设要实现“广泛、多层、制度化”的目标，但制度实践需要根据规范。第一，如何解决与已有的制度体系相衔接而不是另搞一套的问题。否则，就会弱化既有的党内法规制度体系、弱化宪法法律制度体系，动摇既有制度的权威性。例如怎样在既有的制度规范中嵌入协商环节，怎样利用既有制度平台推进协商民主实践，像立法过程如何开展协商，如何通过村民代表会议开展协商等。第二，如何确保协商民主制度实践在法治的轨道上运转的问题。一方面是现有七大渠道的协商法治化问题；另一方面，可能还需要考虑与党内法规的关系。例如有关协商民主立法还不够健全，缺乏相应的法律法规保障；有些协商民主活动缺乏健全的、稳定的制度保障，缺少可操作性的程序规定；有的制度落实力度不够，以领导的喜恶确定协商形式、取舍协商内容，选择性、随意性现象突出等问题。第三，具体的协商民主操作程序设计已经有一些成果，但如果按照普遍性、传播性、普及性的要求，这些成果还不够。一些具体的制度机制过于笼统、过于宽泛，缺乏必要的程序和步骤，不便于操作。

三、深化协商民主制度建设的基本路径

社会主义协商民主提出之后，如何在实践中深入推进其制度建设，是理论思考和实践探索共同面临的问题。许多研究者从不同的视角提出了诸多差异性的思路。例如从法治化的视角来看，有学者提出“协商民主的完善及其法治化既是全面推进依法治国的重要内容，也是国家治理体系和治理能力现代化的现实需要，更是协商民主制度本身的内在诉求，因而，推进协商民主法治化具有重大价值”^[3]；从认同的角度来看，有学者建议，“社会主义协商民主大众认同的提升和增强有三条主要路径：一是奠定民众对社会主义协商民主的知识之基，以强化其对社会主义协商民主的理论认同；二是培育民众对社会主义协商民主的价值情感，以巩固其对社会主义协商民主的情感认同；三是健全社会主义协商民主制度，以提升大众对于社会主义协商民主的道路认同与制度自信”^[4]；从完善制度建设的角度来看，有学者提出，“健全社会主义协商民主制度，是我国社会转型期的制度完善需

要，必须把握基本原则，健全制度体系，培育协商文化，积极吸收人类政治文明的有益成果”^[5]。深化社会主义协商民主制度建设的实践路径，将有利于进一步拓展和丰富社会主义政治文明建设。

（一）深化协商民主制度实践首先要明确其内涵与边界

协商民主是一种规范性要求比较严格的民主形式。但是，协商民主提出之后，纵向到底、横向到边，各部门、各领域、各层级都积极投身到协商民主探索之中，从而积极推动了科学民主决策、公民有序政治参与等实践。从另一方面来讲，在实践中就容易形成降低标准，乱贴标签，并导致协商民主泛化甚至低俗化、降低协商民主吸引力，扭曲协商民主的实效的现象。因此，确定协商民主的内涵和边界尤为重要。目前，人们对协商民主的理解存在着不同的表达形式。其一是将协商民主作为国家的一种民主制度，即“社会主义协商民主是中国共产党在革命、建设、改革的长期实践中创造的一种以民主协商为基本特征的人民民主形式，是同我国人民民主专政的国体、人民代表大会制度的政体相适应的一项国家民主制度，是充分体现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的民主实现机制，是中国特色社会主义政治发展道路的重要组成部分”。^[6]这种界定实际上指向中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的这一基本政治制度。其二是将协商民主作为一种民主形式，“协商民主，简单地说，就是公民通过自由而平等的对话、讨论、审议等方式，参与公共决策和政治生活”。^[7]这种界定显然已经将协商民主的边界扩展到了政治协商制度之外更广泛的领域。其三是将协商民主作为一种决策方式，即“协商民主提倡的是这样一种民主形式：自由而平等的公民在信息充分的情况下，就共同关心的议题，运用明智的判断，通过讲道理的方式，审慎地评估各种观点，提出合理的解决方案”。^[8]其四是将协商民主看作是一种治理形式，即“在社会主义政治经济社会生活中，所有可能受到决策影响的行为主体，围绕经济政治社会生活中的重要议题，以吸纳群众参与公共事务为灵魂，以改善乡村政治社会权力结构为渠道，以达成共识、作出决策为指向，通过直接参与商议、讨论或咨询的方式，展开积极、理性的交流和沟通，相互体谅，彼此让步，从而尽可能就共同关心的议题达成共识的一种民主治理形式”。^[9]

一般来说，协商民主是一种现代民主形式，其中不同的政治行为主体能够通过平等对话和讨论形成共识，做出符合公共利益的合法决策。协商民主是在作为国家制度的民主政治结构内的一种民主形式。它既体现在党际关系之中，也是国家政权机关的一种决策方式，还是化解社会冲突、释放社会压力的治理形式。正如有的研究者所说，“社会主义协商民主制度”中的“制度”是泛指而不是特指，即不是指某一特定的具体制度。^[10]从某种意义上讲，社会主义协商民主是包括诸多内容、层次、领域的制度体系。这是社会主义协商民主的基本内涵，也是我们进一步推进协商民主，发展协商民主的逻辑起点和实践起点。

在经济社会政治生活中，协商的行为或者活动很多，但是，哪些协商可以看作是协商民主呢？协商民主的边界在哪里呢？这里应该有两个标准，其一，事关国计民生的重大问题，以及影响群众具体利益的各项决策。例如十三五规划、西部大开发、振兴东北老工业基地、京津冀协调发展等重大决策等，因为其重大，所以，需要通过协商民主的形式作出科学合理地安排。其二，公共问题或公共利益。例如公共预算安排、公共服务提供、公开的纠纷和冲突等，因为涉及公众利益，或者存在分歧，所以需要需要通过协商民主的形式作出科学合理的安排。协商民主不能泛化、随意化，甚至庸俗化。

（二）深化社会主义协商民主制度建设的基本路径

1. 路径一：增量改革创新与存量资源挖掘相结合。所谓存量民主，就是“围绕建设高度发达的社会主义民主和法治这一首要目标，在由‘人民共和国’这一国体性质规定

的一整套宪法和法律制度基础上，充分利用既有的制度优势，通过具体的体制机制和程序设计，将‘沉淀的’、‘文本的’制度规范用好，使制度的民主走向实践，使民主的实践运转起来”。^[11]而增量民主指的是“政治领域的增量改革，实质上就是稳步推进民主。从这个意义上说，增量政治改革，首先体现为增量民主”。“增量民主是对我国改革开放后民主政治整体发展状况的一种解释。”^[12]建设社会主义协商民主，需要将民主“存量”与民主“增量”有机结合起来。一方面，要梳理清楚哪些“存量”，例如“党际协商”“政治协商”“人民调解”等制度，并在实践中充分利用这些存量资源，使其发挥积极的作用。另一方面，积极推进和完善符合本地实际的创新举措，例如“听证制度”“社会协商对话”“民主恳谈”和“社区议事”等创新实践，及时总结地方各级党政部门比较成熟的好做法好经验并上升为制度规范。关键的是，要从不同的领域、不同的渠道、不同的层级，在已有的制度规范框架内，嵌入协商民主的制度建设要求。例如，在干部选拔任用的制度中，增加协商讨论环节；在基层换届选举中，增加协商环节；在预算审议等方面增加协商讨论的要求；在人民调解的制度规范中，进一步完善协商环节等等。目的在于巩固既有政治制度、体制机制的权威性、稳定性。

2. 路径二：制度建构与制度实践相统一。改进和完善协商民主，应该注意通过制度实践使协商民主运转起来。制度缺乏认同、支持，就会逐步丧失存在的合理性、合法性。只有通过实践将制度与民众连接起来，制度的价值和作用才能够显现出来。只有人民群众感受到了制度对合法权益的维护，对滥用权力的惩处，他们才能够增强对于制度的认同感和归属感，国家的长治久安才能够实现。协商民主制度的实践，最为重要的是实现法治化。“协商民主法治化就是运用相关法律法规在对协商民主制度的地位和作用进行明确定位的基础上，通过法律法规来规范协商民主的运行程序，从而保证协商民主的规范运行，进而保障协商民主制度的权威性与稳定性。”^[13]协商民主法治化是全面推进依法治国的重要内容，协商民主法治化是国家治理现代化的现实诉求，协商民主法治化是协商民主制度的内在要求。其次是需要协商民主的实践中创造民主的条件。民主不是凭空产生的，它需要经济、文化、社会等多方面的条件的支持。协商民主同样需要一系列的条件。但是，民主的实践不是民主条件完全具备的自然结果。民主是有条件的，但推行民主是没有条件的，民主的条件是在民主的实践中创造的。只有切实地推进协商民主的实践，才能够促进和完善协商民主。

3. 路径三：顶层设计与基层创新相一致。社会主义协商民主作为我国民主政治建设的重要形式和重要组成部分，内容宏阔且意义重大，但其目前存在的主要问题就是制度不够健全、程序不够规范，使得社会主义协商民主的优越性和重要性未能充分释放。从长远而言，必须把协商民主列入社会主义政治文明建设的总体布局，搞好顶层设计，加强制度化、规范化和程序化建设，并使其与其它制度相衔接，这是民主发展的具体途径和重要体现。但是，顶层设计不是“一刀切”，协商民主的完善和发展依然需要基层的试点实践和探索。协商民主的顶层设计在尊重多样性、复杂性现实的基础上，也为基层改革的深度推进创造了条件，从而使基层走出“下改上不改，最后改回来”的尴尬境地。改革不是“等靠要”，不是“干坐着”，各方面都要切实地迈开步子，例如如何深入推进立法协商，如何在换届选举中用好协商民主，如何发挥人民政协的重要渠道和专门机构作用等，都需要地方与基层的创造性实践和探索。没有广大民众的强烈愿望和思想火花、没有“因地制宜、灵活多样”的原则，没有基层创造力的释放和“先行先试”，协商民主的顶层设计就会缺乏坚实的支撑。

社会主义协商民主的发展必须体现到中国共产党执政和国家治理上来，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，体现到人民对自身利益的实现和发展上

来。正如习近平总书记所讲：“社会主义协商民主，应该是实实在在的、而不是做样子的，应该是全方位的、而不是局限在某个方面的，应该是全国上上下下都要做的、而不是局限在某一级的，必须构建程序合理、环节完整的社会主义协商民主体系，确保协商民主有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。”^[14]只有这样，“国家治理和社会治理才能具有深厚基础，也才能凝聚起强大力量”。中国特色社会主义协商民主制度建设，不仅有助于中国的社会主义民主政治建设、国家治理体系和治理能力现代化，而且也有助于促进和丰富人类政治文明的进步与发展，为人类政治文明的多样性提供成功范例。

〔参考文献〕

- 〔1〕胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告〔N〕. 人民日报, 2012-11-08.
- 〔2〕〔14〕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〔DB/OL〕. 新华网, 2014-09-21.
- 〔3〕〔13〕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).
- 〔4〕林伯海, 熊茜. 社会主义协商民主大众认同提升路径探微〔J〕. 毛泽东思想研究, 2016, (1).
- 〔5〕刘学军. 健全社会主义协商民主制度研究〔J〕. 中共福建省委党校学报, 2013, (12).
- 〔6〕郑万通. 关于社会主义协商民主的几个问题〔J〕. 中国政协理论研究, 2013, (2).
- 〔7〕俞可平. 协商民主: 西方民主理论和实践的最新发展〔N〕. 学习时报, 2006-11-06.
- 〔8〕谈火生. 协商民主: 西方学界的争论及其对中国的影响〔J〕. 中国党政干部论坛, 2013, (7).
- 〔9〕陈朋. 社会主义协商民主的基本内涵与运行机制〔A〕. 全国社会主义学院系统理论研讨会暨中国政党制度研究中心第11届年会征文〔C〕. 2013.
- 〔10〕陈惠丰. “健全社会主义协商民主制度”的意义和主要任务〔J〕. 中国政协理论研究, 2013, (1).
- 〔11〕陈家刚. 协商民主与国家治理〔M〕. 中央编译出版社, 2014. 194.
- 〔12〕俞可平. 增量民主: “三轮两票”制镇长选举的政治学意义〔J〕. 马克思主义与现实, 2000, (3).

【责任编辑：朱凤霞】