

社会主义协商民主的价值定位、 体系建构与基本进路*

张贤明

内容提要:发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求,协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。新时代全面发展协商民主,需要在全过程人民民主的逻辑中明晰价值定位、构建完备体系、探索基本进路。就价值定位而言,既要在历史传承和现实需求中理解社会主义协商民主,又要从全过程人民民主的框架中把握协商民主的发展目标;就体系构建而言,要从广泛多层制度化切入,统筹推进七大协商的协商民主体系,并通过党的领导、统一战线和协商民主的有机结合为协商民主体系提供制度支撑;就基本进路而言,要充分发挥人民政协专门协商机构作用,展现专门协商机构在协商民主中的独特优势与示范效应,搭建全过程人民民主的坚实平台。

关键词:社会主义协商民主 全过程人民民主 价值定位 体系建构 基本进路

党的二十大把全面发展协商民主作为发展全过程人民民主的基本内容与重点任务,并对社会主义协商民主建设提出了原则指引和明确要求。党的二十大报告指出,“发展全过程人民民主”是中国式现代化的本质要求,^①“全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主”,^②“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式”。^③中国特色社会主义民主政治具有中国优秀历史文化传统的“根”与“源”,是马克思主义民主观与中国实际和时代要求相结合的生动实践,同时具有借鉴人类优秀文明成果的包容性与开放性。在中国共产党的领导下,协商民主与选举民主在长期的实践过程中相辅相成、相互衔接,已经成为社会主义民主政治的两大形式,并逐步建立健全了系统性、协同性、科学性的制度体系,在全过程人民民主实践中共同发挥着真实的治理效能。推进中国式现代化和构建人类政治文明新形态本质上要求发展全过程人民民主,作为全过程人民民主重要实践形式的协商民主必须遵循全过程人民民主的价值原则与基本要求,而全面发展协商民主也必然会推进全过程人民民主的建设进程。为此,本文拟探讨怎样理解全面发展协商民主在全过程人民民主中的价值定位,如何构建系统完备科学合理的协商民主体系,以及如何准确把握协商民主建设的着力点和切入点。

* 本文为国家社会科学基金重大项目“坚持和完善人民当家作主制度体系研究”(21&ZD157)和中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“中国式民主:人类政治文明新形态研究”(2022CXTD07)的研究成果。

①②③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第23页,第37页,第38页,人民出版社,2022年版。

一、全过程人民民主：全面发展协商民主的价值定位

全过程人民民主是中国式现代化的本质要求,是中国特色社会主义民主的最新概括与时代表达。全过程人民民主的“全过程”凝练了民主制度的系统设计以及民主机制的时间结构,在特定的价值基准上整合了民主运作的平台、流程与场景,其中协商民主是我国社会主义民主政治中独特、独有、独到的民主形式。协商民主是实践全过程人民民主的重要形式,全面发展协商民主实质就是推进全过程人民民主,自然也要在全过程人民民主的逻辑与框架中展开。

(一)在历史传承和时代需求中理解社会主义协商民主

社会主义协商民主在中国的场景中有制度之“根”、有文化之“源”。历史地看,中国自古以来就有着深厚的协商传统,并构建出了“和而不同”的协商理念。如果不能理解一个国家的文化传统,就难以理解其民主制度的有效性。世界各国政治实践也证明,忽视传统的制度移植往往是制度衰败的缘由。制度建设的核心之一是要厘清“体”与“用”之间的关系,如果过于强调“用”,那么就会忽视“体”的社会基础与文化基础,“体”“用”之间就会存在特定场景中的内在张力。中国国家建设的基本经验就是从“体”着力,结合中国实际提出政治发展的议程和步骤。^①自中国共产党成立以来,这种协商传统被整合到社会主义革命、建设和改革的方方面面。在马克思主义的指导下,中国共产党创造出了不同的民主形式和民主机制,将协商贯彻到各项工作当中。从革命时代的“三三制”,到毛泽东同志提出的“商量政府”,^②虽然当时没有明确提出协商民主或民主协商的概念,但都体现出协商民主的精神实质和价值原则。周恩来非常强调在实际工作中践行中国共产党历来主张的协商精神,在一次给中央统战部组织爱国人士外出参观的请示批复中指出,“似仍应分别约他们座谈一次,取得他们同意后再定,以示我们历来主张的民主协商精神。”^③随着人民政协制度的健全和完善,协商民主不仅作为概念或理念得以明确,而且作为一种重要制度固定下来,正式成为社会主义民主政治的一大形式。

在赓续传统的基础上,协商民主的建设还需要立足时代发展和现实需求,为协商民主融入新的价值、锚定新的方位、构建新的体系。党的十八大指出,“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”,要“完善协商民主制度和工作机制”;^④党的十九大指出,“协商民主是实现党的领导的重要方式,是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”,要“发挥社会主义协商民主重要作用”;^⑤党的二十大进一步提出“协商民主是实践全过程人民民主的重要形式”,要“全面发展协商民主”,^⑥这表明新时代对协商民主的理论内涵与性质定位是不断深化和发展的。中共中央在《关于加强社会主义协商民主建设的意见》中明确提出,“协商民主是在中国共产党领导下,人民内部各方面围绕改革发展稳定重大问题和涉及群众切身利益的实际问题,在决策之前和

① 林尚立、赵宇峰:《中国协商民主的逻辑》,第6页,上海人民出版社,2016年版。

② 《毛泽东文集》,第7卷,第178页,人民出版社,1999年版。

③ 周恩来:《周恩来统一战线文选》,第452页,人民出版社,1984年版。

④ 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》,第26页,人民出版社,2012年版。

⑤ 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》,第37、38页,人民出版社,2017年版。

⑥ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第38页。

决策实施之中开展广泛协商,努力形成共识的重要民主形式”。^① 据此,理解协商民主的内涵精神、全面发展协商民主特别需要把握以下几点:一是始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。只有坚持党的领导和法治保障,包括协商民主在内的人民民主才能牢固锁定社会主义方向,人民民主制度建设以及运作机制才能实现“以人民为中心”的价值。二是准确理解协商民主中“协商”的价值与功能定位,在“有事好商量”中求同存异、凝聚共识,实现最有效的社会整合。“商量”是手段,共识是目的。在强化沟通、协调利益、寻求共识中,社会才会有发展进步的稳定环境,高质量发展才能够拥有良好的制度基础。^② 三是结合国家治理现代化的现实情境,构建全领域的协商渠道和系统化的协商程序。社会主义协商民主既是解决人民群众的问题的,也是嵌入在不同治理场景当中的。协商制度要在坚持基本原则的基础上,针对不同层次与不同内容,采取灵活有效的形式,在制度的“韧性”中激发制度的灵活性与适应性,进而提升制度的真实效能。^③

(二)在全过程人民民主的逻辑与框架中全面发展协商民主

全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一,是全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。^④ 作为实践全过程人民民主的重要形式,协商民主的全面发展也要与全过程人民民主全链条、全方位、全覆盖的特征相契合。

第一,构建协商民主的“全链条”,旨在解决协商民主“如何协商”的问题,是在完整的政策议程中实现“好商量”的过程,紧密地契合民主的时间结构。协商本身是一个完整的过程,这意味着,协商既需要充分地酝酿和讨论,也需要寓于整个政策过程之中。协商不是形式主义,也非敷衍了事,而是“坚持协商于决策之前和决策之中”。^⑤ 这是协商民主的基本要求,也从政策链条的角度体现了全过程人民民主的基本特征,是实现协商实效性的重要前提。决策之前的协商,就是要明确和规范协商的内容,让协商内容体现为“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民要解决的问题的”^⑥的民主价值意蕴;决策之中的协商,就是在决策的环节纳入协商的程序,让利益相关方以审慎理性的态度充分交换意见、沟通信息、协调利益、化解分歧,使决策成果汇集最广泛的智慧和利益,为达成公共政策的共识型执行奠定基础。^⑦

第二,拓展协商民主的“全方位”,旨在回答协商民主“在哪协商”的问题,是将协商民主与国家治理的各个领域相结合,构建一种“协商治理”的模式。“在哪协商”是决定协商民主机制和效能的前端问题。^⑧ 社会主义协商民主要实现“全方位”,就要明确两个“在哪”的问题。一方面,构建不同组织内部决策的协商机制。保障民主的“参与”价值,就要做到时时有参与、处处有参与,让每一个个体都有参与的机会和渠道。因此,在人民群众生活和工作的基本空间——包括政党、政府、人大、政协、企事业单位、基层组织、人民团体、各类智库等,都要构建协商的机制与程序,让协商范围最大化。另一方面,推进构建不同治理场景的协商机制。协商民主“不是局限在

① 《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,第2页,人民出版社,2015年版。

② 陈家刚:《协商民主:制度设计与实践探索》,《国家行政学院学报》,2017年第1期。

③ 张贤明、张力伟:《国家纵向治理体系现代化:结构、过程与功能》,《政治学研究》,2021年第6期。

④ 中华人民共和国国务院办公厅:《中国的民主》,第1—2页,人民出版社,2021年版。

⑤ 中国人民政治协商会议全国委员会办公厅编:《中国人民政治协商会议第十二届全国委员会第一次会议文件》,第137页,人民出版社,2013年版。

⑥ 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》,第18页,人民出版社,2014年版。

⑦ 丁煌、马小成、梁健:《从观念到行动:公共政策的共识型执行及其逻辑——以贵州数字经济发展政策为例》,《贵州社会科学》,2022年第6期。

⑧ Carole Pateman, *Participatory Democracy Revisited, Perspective on Politics*, Vol. 10, No. 1, 2012.

某个方面的”，^①而是要和国家治理的方方面面相结合，国家治理延伸到哪里，协商民主就应生根在哪里。在治理中贯彻协商，是汇集群智、凝聚共识和提升治理效能的重要举措。随着国家治理复杂性的不断增加，一些公共问题的解决不仅仅要依靠协同的主体，更需要各个主体之间整合智慧与资源，以实现国家利益和公共治理目标。因此，协商民主在每一个治理领域中都注入协商的要素，就会以点带面地提升国家治理的整体效能，并构建一个国家治理的协商共治体系。^②

第三，实现协商民主的“全覆盖”，旨在明确协商民主“由谁协商”的问题，体现协商民主“都只是整体人民的环节”的价值意蕴，贯彻民主的“参与”内核。人民民主具有广泛性，这不仅指代人民民主的形式多样、制度要素多元，也囊括了最广大的人民群众，是最具有包容性、开放性的民主。马克思主义民主观突出强调了民主中的“人民性”，“在民主制中，任何一个环节都不具有与它本身的意义不同的意义。每一个环节实际上都只是整体人民的环节。”^③马克思主义民主观深刻地批判了资本主义民主的弊病，阐明了民主的真实内涵，蕴涵着“以人民为中心”的精神内核。在此意义上，协商民主“全覆盖”就是要保障协商过程中的包容性和开放性。开放意味着协商程序不是大门紧闭的“俱乐部”，也不是毫无甄别式的无序参与，而是“涉及一个地方人民群众利益的事情，要在这个地方的人民群众中广泛商量；涉及一部分群众利益、特定群众利益的事情，要在这部分群众中广泛商量”，^④即在议题导向基础上整合与议题存在关联的所有相关方，保证每个参与主体都有平等发言的机会和权利，进而实现开放和决策效率的有机统一。

二、广泛多层制度化：全面发展协商民主的体系建构

协商民主既是聚焦于某一问题的治理机制，更是具有横向纵向要素协同性的系统。协商民主只有打通治理的所有层级和领域、构建起完备科学的制度体系，才能彰显出全过程人民民主的精神，否则协商实践就可能会与“真实世界”相脱节，削弱协商民主制度的合理性与有效性。社会主义协商民主要实现广泛、真实与管用的价值，就必须“推进协商民主广泛多层制度化发展”，^⑤打通国家治理的不同层级与不同领域，使协商民主在顶层设计与基层创新中协同发力、全面发展。

（一）统筹推进七大协商，构建纵横交错系统完备的协商民主体系

党的二十大报告指出，“完善协商民主体系，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商，健全各种制度化协商平台”^⑥。“统筹推进”表明协商民主建设已经在各个领域和方面取得发展成效，同时也表明协商民主的发展面临新任务、新阶段：一是协商民主实践已经走向成熟，需要在明确“在哪协商”的基础上将其嵌入国家治理的不同主体内部，以及国家治理的各个领域当中；二是打通不同领域不同层级的协商，构建起一个纵向能够沟通、横向能够协调的协商体系，通过协商把国家治理的系统结构联系起来，有效推进国家治理体系和治理能力现代化。

第一，不同治理主体在国家治理的格局中各司其职，将协商民主嵌入在这些不同主体中，不仅有利于提升不同主体内部的决策水平，而且通过协商民主的嵌入可以实现不同主体之间的联动，全面提升国家治理效能。协商民主有效性的必要条件之一是将协商与整个政治、社会结构相联系，即

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》，第19页，第14页。

② 王浦劬：《中国协商治理的基本特点》，《求是》，2013年第10期。

③ 《马克思恩格斯全集》，第3卷，第39页，人民出版社，2002年版。

⑤⑥ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，第38页。

将协商平台和协商程序纳入整个政治社会结构之中,实现整体性嵌入,使每一个协商平台、每一道协商程序相互连接,进而形成一个系统性的协商网络和协商体系。^① 国家治理是一个多元主体构成的系统格局,推进国家治理体系和治理能力现代化,需要将协商整合到国家治理体系的各个主体和要素当中。政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商各具功能,在整体统筹和相互连接的基础上,协商民主能够发挥出“整体功能大于部分之和”的涌现功能。换言之,协商程序不仅要嵌入各个治理主体当中,也要实现不同主体之间的协商联动,结合不同主体的职能分工和优势特点,为国家治理现代化凝聚更广泛的智慧、更强大的力量。在社会主义协商民主体系的七大协商中,政党协商处于核心地位。政党协商是中国共产党同各民主党派、无党派人士直接开展的协商,^②是加强党对政治协商工作的领导,提高政治协商工作的科学化制度化规范化水平,坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的根本保障。在推动协商民主体系整体协调发展方面,政党协商具有其他协商不具有的优势和条件。现代社会中,政党是保障国家和社会有效运转的核心要素,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度关联我国新型政党制度和协商民主制度,已经深深嵌入了我国的国家治理体系。^③政党协商的效果与质量的有效提升,将为其他主体的协商民主建设奠定坚实的政治基础,保证协商民主方向的正确,从而保障政治协商内容聚焦国家治理的重大问题。

第二,中国作为一个超大规模的国家,纵向治理体系关系到国家政治秩序的和谐稳定,系统完备的纵向协商民主体系在自上而下与自下而上政策传递与信息联通中至关重要。从纵向视角构建协商民主体系,就是保障协商的成果能够在各个主体中沿着纵向的链条有效传递,把顶层的内容向基层讲好讲透、把基层的内容向顶层说清说全,保障纵向治理体系的运行顺畅、传达有效。“输出合法性”(output-legitimacy)是评价协商民主质量的一项标准,指的是政策结果与公众期待的契合程度,^④输出合法性在地方治理中的意义尤为突出。提升治理水平是协商民主的基本功能,协商民主转化为治理效能的中介就是经由协商生成的各项决策。在此意义上,要把协商民主体系构建置于政策过程的框架中理解和把握。层级制是中国政治体系的核心特征之一,一项政策需要沿着长链条的制度体系向下层层传递。因此,在每个层级都要构建相应的协商平台,要保障政策在各个层级中“不走样”;在各个层级中整合地方治理的特征以及地方知识,实现政策统一性和灵活性的有机统一。与此同时,很多共性与个性的社会问题均发端于地方治理和基层治理的过程中,完善各个层级的协商民主有利于通过协商的机制将产生于基层的问题解决好,而对于一些难以解决的问题,可以沿着纵向的协商民主体系向上传递。特别是地方治理中产生的一些共性问题,可以在更高层级的机构中进行协商讨论,充分发挥各个地方的治理经验和治理智慧,为共性问题的解决汇集群策群智。总的来说,多层的协商民主体系是国家纵向治理体系的稳定器,通过协商民主,把顶层设计和地方治理结合起来,把政策的宏观统筹和灵活执行统一起来,在规范化程序化制度化建设中,构建纵向治理体系上下循环沟通的有效渠道。

(二) 坚持党的领导、统一战线和协商民主有机结合,夯实协商民主体系的制度基础

协商民主体系本身不是一个孤立的系统,而是要和其他相关根本制度、基本制度和重要制度

① A. Felicetti, S. Niemeyer, N. Curato, Improving Deliberative Participation: Connecting Mini-Publics to Deliberative Systems, *European Political Science Review* Vol. 8, No. 3, 2015.

② 《中国共产党政治协商工作条例》,第4页,人民出版社,2022年版。

③ 孙照红:《中国协商民主体系及其运行机制研究》,第20页,人民出版社,2019年版。

④ Birte Gundelach, Patricia Buser, Daniel Kübler, Deliberative Democracy in Local Governance: the Impact of Institutional Design on Legitimacy, *Local Government Studies*, Vol. 43, No. 2, 2017.

相协调,构成完整的全过程人民民主制度体系。“在中国社会主义制度下,有事好商量,众人的事情由众人商量,找到全社会意愿和要求的最大公约数,是人民民主的真谛”。^① 当下中国面临着极为复杂的环境,统合社会不同利益、协同社会不同力量、吸纳社会不同声音,凝聚改革共识、发展共识、稳定共识,是中国式现代化和推进人类政治文明新形态的必然要求。党的二十大指出,全面发展协商民主要“坚持党的领导、统一战线、协商民主有机结合”,^②这是协商民主体系的制度基础与有力保障。

第一,党的领导是凝聚共识坚实的政治基础和民主集中制的本质要求,保障了改革发展始终契合马克思主义的基本理念和始终遵循社会主义的根本方向。习近平总书记指出:“凝聚共识,就是要形成推进改革开放的合力。人心齐,泰山移。没有广泛共识,改革难以顺利推进,推进了也难以取得全面成功。”^③中国共产党历来主张凝聚共识,在具体的实践中,凝聚共识必须要明确“谁来凝聚共识”以及“为了什么凝聚共识”的问题。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,没有中国共产党的领导,凝聚共识就会失去核心的组织者与引领者。尤其在复杂的环境和局势中,社会的利益更加分化、各类社会思潮层出迭起,不同人、不同团体、不同组织对于国家发展和建设的认知也不尽相同。面对这种客观现实,更加需要中国共产党的坚强领导,只有在党的领导下,才能保证改革的理念始终保持马克思主义根本方向,才能把改革与发展的方向牢固锚定在中国特色社会主义的方向上。^④

第二,统一战线是协调整合各党派、各民族、各阶层、各团体观点利益的重要机制,是中国共产党在革命、建设与改革年代走向成功的法宝,也是新时代推进中国特色社会主义事业力量的源泉。中国特色社会主义事业是中华民族与中国人民共同的事业,只有在观念协同、力量协同、资源协同的基础上才能行稳致远。然而,随着社会结构的不断分化,新时代涌现出了大量的新阶层、新群体,社会利益呈现出了更加多元化的趋势,整个社会的观念受到各类社会思潮的影响,也变得复杂化与多样化,以统一战线实现的社会协调与政治整合是国家治理现代化的基本前提。^⑤ 如果不能统一思想、整合力量,那么不仅可能造成社会的碎片化,甚至可能造成社会撕裂而威胁到中国特色社会主义事业的发展。在这种社会事实下,推进中国特色社会主义不断向前更需要以统一战线的方式凝聚各党派、各民族、各阶层、各团体的力量,将各党派、各民族、各阶层与各团体的观念统一到中华民族伟大复兴的美好愿景中来,将各种力量汇聚到共同推进中国式现代化道路的征程中来。完善统一战线工作格局就是增进团结和发扬民主,构建政治社会不同力量协同共治的和谐秩序,通过凝聚共识最大程度地保障政治稳定,这已经嵌入国家治理结构和实际运行之中,成为中国特有的现代化国家建设机制。

第三,协商民主是凝聚共识最基本最有效的方法。最广泛的共识一定是多元主体之间通过理性交流讨论而发自内心的高度共识,只有协商民主才能使不同利益和观点被充分地理解和交换,参与者才能够在偏好转换中找到“最大公约数”。民主机制虽然能够导向特定的结果,但是这种结果未必是共识性的结果。将选举民主“少数服从多数”的原则绝对化,就可能造成对不同利益和观点的压制,这也是选举民主的罅隙之一。作为一种良善的政治安排,民主如果不能解决矛盾而是引起社会矛盾,那么民主就失去了现代政治文明的意义。因此,民主既要符合决策目

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》,第13页。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第38页。

③ 《习近平关于全面深化改革论述摘编》,第31页,中央文献出版社,2014年版。

④ 郑一明:《统一战线的发展历程及其历史地位》,《人民论坛》,2022年第13期。

⑤ 林尚立:《人民共和与统一战线:中国共产党建设国家的政治方略》,《经济社会体制比较》,2011年第4期。

标,也要在运作中凝聚共识,最大限度地保障民主决策的结果得到最广泛的认同。通过民主的方式求取共识,是多数决民主的一种优化方案,而协商民主作为“有事好商量”的过程,是一种通过理性沟通实现偏好转换的机制,也是一种“共识民主”的方案。^①只有全面发展协商民主,通过协商使不同的观点得到充分的阐释、论证和倾听,不同的参与者在利益权衡的过程中同他者之间寻求利益交汇点,并在充分认知他者观点的基础上调整对自己观点的认知,才能得到共识性结果。这样的共识性结果不仅是最广泛的利益的聚合体,也会在执行过程中得到最广泛的支持和认同。

三、发挥人民政协专门协商机构作用:全面发展协商民主的基本进路

协商民主是一个通过依法协商、有序协商解决问题的机制。协商民主要做到可信与有效,就必然要加强制度化、规范化、程序化等功能建设。中国特色社会主义民主政治建设的经验表明,人民政协是社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构。新时代人民政协“专门协商机构”的性质定位,进一步明确了人民政协在协商民主体系中的独特地位,加强人民政协专门协商机构建设有效带动了其他领域其他层面协商平台的制度建设。党的二十大报告指出,要“发挥人民政协作为专门协商机构作用”,“完善人民政协民主监督和委员联系界别群众制度机制”^②,为全面发展协商民主指明了基本进路。

(一)人民政协专门协商机构建设在协商民主中的独特优势与示范效应

中共中央领导集体关于人民政协性质定位的认识,先后有“各党派的协商机关”“民主协商机构”“专门协商机构”等不同提法,分别适应了不同历史时期我国社会主义民主政治建设的实际需要,也反映了党对人民政协性质作用的认识不断深化。人民政协作为专门协商机构,相对于其他协商渠道,具有专业性、常态化、高质量的独特优势。^③加强专门协商机构建设,就是要发挥专门协商机构在协商民主中的示范效应,实现协商民主由“分散”发展到“整合”发展,形成发展合力,切实有效推动协商民主的高质量发展。

第一,以专门协商机构的专业优势带动其他渠道协商民主实践。人民政协自成立之日起,就是以政治协商为程序和职能的,因此具备很强的协商专业性。新时代人民政协作为“专门协商机构”和“国家治理体系重要组成部分”的性质定位更加清晰,其协商职能和协商专业性更加凸显。协商民主的协商不同于日常生活的聊天沟通,而是参与者秉持理性审慎的态度,通过特定的协商程序,导向特定的共识结果。人民政协作为专门协商机构可以发挥其自身的专业性,嵌入国家治理的各个领域当中,指导协商程序、搭建协商格局、培养协商氛围,带动其他渠道的协商民主实践。在国家层面政治协商的基础上,专门协商机构也需要履行其国家治理体系重要组成部分的职责,深入社会领域、经济领域、行政决策以及基层治理当中,以点带面地拓展协商民主的范围,带动协商民主的全方位建设和全过程嵌入。可以说,在协商民主的系统体系中,专门协商机构扮演着“枢纽”的角色,是夯实协商民主制度体系、提升协商质量的重要基础。专门协商机构依托其在协商民主体系中的“枢纽”效应,通过与党政机关、基层组织和社会公众开展各类协商,能够有效促进各具体协商形态之间的良性互动,协同共进,并且能够通过制度层面的理论探索、

① 杨光斌:《中国决策过程中的共识民主模式》,《社会科学研究》,2017年第2期。

② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第38页、第39页。

③ 张峰等:《推进协商民主广泛多层制度化发展研究》,第205页,人民出版社,2021年版。

制度示范等实现对协商民主体系的制度性引领。^①

第二,通过专门协商机构的基层嵌入推动协商民主向基层治理延伸。基层协商民主建设是推进中国式民主的重要维度。习近平总书记指出:“涉及人民群众利益的大量决策和工作,主要发生在基层。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。”^②中国的基层协商民主具有深厚的历史传统和政治文化根基,不仅有利于在矛盾化解中夯实政治稳定的基础,也能够为国家层面的协商政治提供丰富的程序、方法、技术与经验。^③基层协商民主的制度化、有序化发展,也需要构建完善的基层协商程序、打造科学的基层协商流程,这样专门协商机构便可以发挥其专业优势,通过基层嵌入的方式指导基层协商民主建设,并协助基层将协商的结果反映到有关部门当中。一方面,推动专门协商机构工作重心下移,是充分发挥其国家治理体系重要组成部分的基本思路,也是构建层次化协商体系的重要要求。另一方面,专门协商机构介入基层协商,有助于有前瞻性地引领基层社会的变革,巩固基层政权。^④从我国各地的基层治理实践来看,专门协商机构的基层嵌入已经成为基层治理创新的重要方式,不同地方在基层治理中通过引入基层政协参与或者以建设政协委员工作站的方式来完善共建共治共享的社会治理格局,在专门协商机构专业性的基础上带动基层协商民主建设,打造有效能的基层协商治理模式,有力提升了基层治理现代化的水平。专门协商机构参与基层治理提供的基本经验是,在不断加强和完善党的领导、始终牢记人民利益至上初心、因地制宜创新工作方式方法、充分发挥专门协商机构组织效能的基础上,专门协商机构能够呈现出较好的治理效能。^⑤

(二) 加强人民政协专门协商机构建设、搭建实践全过程人民民主的坚实平台

人民政协作为专门协商机构对于整个协商民主体系具有示范效应和引导作用,在此意义上,专门协商机构的建设水平在相当程度上决定着协商民主的发展水平。因此,全面发展协商民主也就必然要求加强人民政协专门协商机构建设、搭建实践全过程人民民主的坚实平台。

第一,以专门协商机构为制度载体,构建“协商互动—凝聚共识”的制度化规范化链条,全面提升协商质量。党的二十大报告指出:“提高深度协商互动、意见充分表达、广泛凝聚共识水平”^⑥。协商民主的效能好不好,主要看协商目标是不是明确、协商程序是不是科学、协商过程是不是充分、协商态度是不是理性。加强专门协商机构建设,首先就要从“协商”本身入手,以提升协商质量来提升专门协商机构的建设水平。一是要从参与范围的角度切入,最广泛地整合利益相关者的建议意见。如果协商程序不能尽可能整合所有利益相关者的建议意见,就意味着只有“协商”而没有“民主”。因此,“广开言路,集思广益,促进不同思想观点的充分表达和深入交流”^⑦是保证协商民主凝聚共识的基础,也是加强人民政协专门协商机构建设的基本要求。二是从参与者的视角出发,使参与者在凝聚共识的整体目标基础上理性地讨论问题、交流观点。协商的前置条件就是参与者的理性,自说自话、攻讦争吵只能制造更激烈的矛盾。社会主义协商民主讲求的“有事好商量”寓于中国人生活传统和行为方式之中,是中国人日常交往的基本逻辑。所

① 钱牧:《政协协商在协商民主体系中的独特地位和作用:专门性、示范性和引领性》,《社会主义研究》,2022年第3期。
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》,第20页。
③ 韩福国、张开平:《社会治理中的“协商”领域与“民主”机制——当代中国基层协商民主的制度特征、实践结构和理论批判》,《浙江社会科学》,2015年第10期。
④ 张丙宣:《人民政协精准介入基层协商的机制研究》,《河南社会科学》,2017年第8期。
⑤ 董明:《新时代赋能基层治理的地方政协探索——基于浙江“请你来协商”实践的分析》,《治理研究》,2021年第4期。
⑥ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第38—39页。
⑦ 《习近平谈治国理政》,第3卷,第295页,外文出版社,2020年版。

谓好商量,就是“做到相互尊重、平等协商而不强加于人,遵循规则、有序协商而不各说各话,体谅包容、真诚协商而不偏激偏执”。^①

第二,完善人民政协民主监督制度机制。人民政协民主监督有其独特的功能和独特价值。人民政协民主监督是协商式监督,协商是方式和原则,监督是手段和途径,协助党和政府解决问题、改进工作、增进团结、凝心聚力是目的。^②在此意义上,协商和监督是相互统一的:既要在监督中协商,也要在协商中监督。协商式监督不是单纯地提问题、讲批评,而是要解决党和国家各项工作中所存在的具体问题。邓小平曾经指出:“让各方面的意见、要求、批评和建议充分反映出来,以利于政府集中正确的意见,及时发现和纠正工作中的缺点、错误,把我们的各项事业推向前进。”^③人民政协协商式监督不是对抗式的,而是在深入调查研究基础上的说意见、提建议,目标是提升决策的科学性和民主性。提升协商式监督的效能,可以从形式、过程、行动三个方面展开:从形式角度看,协商式监督要以特定的机制开展监督活动,为协商式监督提供平台、提供渠道。协商式监督要有制度化的渠道,除了正常政协会议中的提案与协商之外,在日常工作中,专门协商机构也要构建相应的工作机制,保障协商式监督能够持续开展、有效开展。从过程角度看,协商式监督是监督者和被监督者相互协商的过程,是在监督中提出建议意见,进而凝聚解决问题共识的过程。从行动角度看,监督主体要充分履行监督的责任,发现真问题、思考真方案、提出真意见,被监督主体也要根据合理的建议意见及时纠正问题、整改问题。

第三,健全政协委员联系界别群众制度机制。政协委员是人民政协专门协商机构的活动主体,只有与界别群众保持紧密沟通、广泛了解社情民意,才能以“积极的行动者”强化“有效能的制度”,才能提升履职尽责的能力水平。政协委员是连接社会与国家的重要纽带,政协委员最为鲜明的特征之一就是来自各行各业,对自身所处的行业和领域中存在的问题有着最为直接与深刻的感知与理解,并且也同其行业和领域的公众保持着相应的社会联系。因此,要发挥政协委员来自各行各业的优势,通过不同界别的政协委员联系不同的界别群众,通过深入社会、深入基层了解问题、把握问题,重点深入挖掘各行各业中存在的具体问题,在发现问题、反映问题中打造一个政协委员编织起来的信息挖掘与传递的网络,为有效的国家治理提供科学的信息基础。与此同时,政协委员也是协商式监督的重要主体。因此,政协委员要承担起相应的政治责任,并将责任转化为具体的行动,在参与政协工作和日常生活中都要履行好民主监督的职能,通过提高自身的政治素质和专业素质,及时发现党委、政府以及其他组织机构在政策过程中所存在的问题,并能够在广泛调查、深入研究的基础上找准症结,在协商中帮助相关的部门机构解决问题。只有政协委员行动起来,人民政协专门协商机构的治理效能才能够从根本上被盘活,才能够真实有效地为国家治理现代化贡献力量。

作者:张贤明,吉林大学行政学院、吉林大学人民政协理论研究中心(吉林省长春市,130012)

(责任编辑:孟令梅)

① 《习近平谈治国理政》,第3卷,第295页。

② 中国人民政治协商会议全国委员会办公厅编:《中国人民政治协商会议第十二届全国委员会第五次会议文件》,第26页,人民出版社,2017年版。

③ 《邓小平关于建设有中国特色社会主义的论述专题摘编》,第265页,中央文献出版社,1992年版。