

---

# 基层协商民主的现状分析与发展对策

## —以浙江省为例

余华

**【摘要】**基层协商民主是符合中国实际的重要民主形式。浙江省基层协商民主实践创新十分活跃，浙江省温岭市首创的“民主恳谈”制度，开基层协商民主之先河。杭州市“以民主促民生”的创新实践，把协商民主落实到人民群众的日常生活当中，为探索和构建协商式治理模式提供了有益的启示。目前基层协商民主的发展中还存在发展不平衡、制度化水平不足以及协商成果落实效果差等问题，展望基层协商民主的未来发展，必须进一步加强党的领导，建立统一的领导机构，进一步总结提升成功经验，强化省级层面的顶层设计和总体规划，进一步完善具体运行的制度机制，强化监督问责机制，优化协商主体能力，加强协商民主文化建设。

**【关键词】**协商民主；浙江；存在问题；发展对策

1978年党的十一届三中全会开启的改革开放，使中国社会步入经济、政治、社会、文化生活发生整体性变迁、全方位进步的历史时期。在经济改革取得巨大成就的同时，中国社会也经历着经济体制大变革、社会结构大变动、利益格局大调整、思想观念大变化的急剧转型发展，由此带来的社会矛盾和利益冲突也空前突出，在制度转轨和社会转型的总背景下，中国的执政理念、执政体制和社会治理机制方式发生着深刻的变化。面对层出不穷的社会问题和社会矛盾，在建设“和谐社会”的理念指引下，一种鼓励民众参与、倡导官民共治的协商民主形式在基层社会的治理中应运而生、不断发展壮大，成为中国民主政治发展中的一道亮丽的风景线。源自中国民主实践的协商民主发展理念，在党的十八大之后，成为中国稳步推进政治体制改革和发展中国式民主的重要战略选择，党的十八大和十八届三中全会明确指出，“协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”，“社会主义基层协商民主是我国人民民主的基本形式，要不断完善协商民主制度和工作机制，推进基层协商民主广泛、真实、科学化发展。积极开展基层民主协商”。

浙江省是市场经济、民营经济的先发地区，民营企业的发达、市场经济的发展，较早地唤醒了民众的权利意识和自主意识，催生了民主发展的内在需求，因此，浙江的民主政治实践创新十分活跃。浙江省温岭市首创的“民主恳谈”制度，可能是中国基层创造的最早的协商民主形式，被誉为“中国 21 世纪基层民主政治建设的新曙光”。此外，在浙江各级地方政府的推动下，浙江各地还探索创造了“民情沟通日”“民主听证会”“民主评议会”“居民议事会”“行业工资集体协商”“工会社会化维权”等多种协商民主形式，其中多项创新成果获得了“中国地方政府创新奖”。总体上说，以扩大协商民主来促进基层民主发展，是浙江基层民主政治建设的主要特色，作为一种新型的民主治理方式，协商民主在浙江基层社会的治理中实践得较早、运用得也多，取得了积极的成效，为浙江的政治生态、社会环境营造了开放、民主、文明、和谐的氛围，为浙江经济社会的健康、持续发展提供了有力保障。

### 一、浙江基层协商民主的发展现状

所谓基层协商民主，就是在我国社会基层单位，公民通过有组织地开展对话、讨论、审议等方式，参与公共决策和基层社会管理的活动。对社会基层的理解，本文将其范围限定为省级以下的社会基层单位。除了乡镇、农村、城市社区、企事业单位等社会基层之外，县级政府涉及的公共事务也大多与基层民众有着密切关联，应该属于基层协商民主涉及的范围。而省级及以上的重大事情的协商，主要是通过多党合作和政治协商的机构——人民政协来开展和进行。

---

协商民主以承认利益多元化的现实为前提，着眼于公共事务治理过程中利益的整合与协调，主张建立公民广泛参与的公共协商机制，通过自由平等的对话来化解分歧、消除冲突，从而保证公共利益的确证与实现。因而，可以说，协商民主是一种强调程序性和过程性的治理型民主形式，在社会治理领域，具有广阔的发展空间。浙江协商民主的发展，正是在基层社会治理领域表现得尤为突出。

### （一）温岭“民主恳谈”制度

这一制度是浙江省温岭市首创的，是公民制度化参与公共政策制定和公共事务管理、监督的基层民主形式。它创建于1999年，经历了从“对话型”民主协商向“决策型”民主协商的转变。2005年，温岭市将民主协商机制引入镇人代会的预算审查、监督过程，试水参与式预算改革，取得了很大的成功，引起了国内外媒体的广泛关注。从最初的民主沟通，到参与决策议事，再到参与式公共预算，温岭市的“民主恳谈”在形式上不断探索创新，在制度上不断规范完善，在不同领域广泛应用，最终使得温岭市的“民主恳谈”成为中国基层民主政治建设的典范样本。经过十多年的持续探索，浙江省温岭市已经形成了多种形式的民主协商制度体系，民主协商的领域从村级、镇级延伸到社区、党内、市直部门，协商的内容也不断深化，从涉及一家一户的个人利益问题拓展到城市规划、环境保护乃至公共预算的审议和监督这样的核心事务。温岭“民主恳谈”鼓励公民参与政策的制定和公共事务的管理，鼓励官民、公民之间的协商和对话，是基层民主实践的创造性改革和重要突破，对于我国基层民主政治建设具有非常重要的意义。近些年来，“民主恳谈会”在浙江全省得到了较为普遍的推广，民主协商的理念日益融合到浙江基层民主决策和民主管理的活动之中，成为一种新型的民主治理方式。

### （二）杭州“社区议事会”

这是一个比较宽泛的说法，因为顺应社会发展的需要，浙江省杭州市很多街道社区都成立了各具特色的议事会。尽管有些议事会参与的群众不一样，但本质都相同，都是群众为解决问题而设，主要是由社区居民推荐代表组成的议事机构。比如：1.“业主监督”议事会。杭州市朝晖街道大家苑社区的西子花园业主由于对业委会的相关决策不理解，甚至产生了怀疑和不信任的态度，从而引发业主、业主委员会与物管之间难以调和的矛盾，出现过业主委员会集体辞职的现象。为了更好地管理小区，“业主监督”议事会应运而生。该议事会是由一些热心公益事业而时间相对宽松的小区常住居民担任，主要职责在于监督业主委员会履行职责，征集小区居民的问题和想法反馈给业委员，还参与制定和修改业委员出台的管理社区的一些规定。通过“业主监督”议事会，促进了小区的管理与和谐。2.“小河家缘”议事会。由于城市规划建设中存在问题，杭州市拱墅区的赵家浜河排水系统受到破坏、成为“黑臭沟”，并且，雨天常常因积水造成交通堵塞，这个问题成为长征桥社区的居民们最忧心的事情。为此，该社区党委提出群众事群众议、群众事群众干。由此，杭州市拱墅区的小河街道长征桥社区成立了“小河家缘”议事会。该议事会是以民主协商、共同议事的形式为群众提供参政议政、参事议事的民主自治平台。该议事会多次召集群众商讨赵家浜河的治理问题，在群策群力下推动了赵家浜河的截污清水工作的开展。

### （三）杭州“网络协商民主”

这是浙江省杭州市德加社区创立的。在城市社区管理中，虽然已经建立了社区居民代表大会、社区议事协商会议等基层民主制度，但是，在实际运行中，由于社区居民代表大会和议事协商会议的定时定点召开，对居民参与的时间和空间有一定的限制，致使居民参与不足。杭州市德加社区依托社区居民电脑普及率高的有利条件，抓住社区网站这一有效载体，使社区网络论坛成为协商民主的一种实践新模式，为社区居民参与社区公共事务，提供了良好的治理手段。德加社区网站包括社区信息发布和社区网络论坛两大内容。社区信息的及时发布，解决了协商的信息全面、信息对称问题；社区网络论坛则在社区居民之间、居民及其业主委员会与社区居委会、物业管理公司、房产开发商之间建立了新的协商、对话的空间。网络论坛这种全新的邻里交际、社区与业主的沟通模式突破了传统的政治动员式的工作模式，激发了社区居民的内在参与，有利于分歧的化解和共识的凝聚，为实现真正意义上的社区民主自治提供了新的思路。

#### （四）杭州“以民主促民生”机制

浙江省杭州市委、市政府积极探索建立以民主方式解决民生难题的工作机制，创新出以“四问四权”为主要内容的民主治理模式。“四问四权”即：1. 问情于民——落实知情权，“干不干”由百姓定。2. 问需于民——落实参与权，“干什么”让百姓选。3. 问计于民——落实选择权，“怎么干”让百姓提。4. 问绩于民——落实监督权，“干得怎么样”让百姓评。在解决民生问题的决策过程中，杭州注重程序保障，创设了“六个必须”的工作程序：项目实施之前，必须先进行全覆盖民声调查；对准备列入实施计划的项目必须以政府网站发布公告、开通热线电话等多种形式征求市民意见和建议；项目立项必须有 2 / 3 以上决定，有分歧的必须实行 50% 以上多数人决定，采用票决制；方案必须经过“三会一公示一会审”程序；实施中必须实行“三公开”，接受市民监督；工程结束前必须“问绩于民”，验收必须有居民代表参加。杭州“以民主促民生”的创新实践，从老百姓“身边的民主”做起，把协商民主落实到人民群众的日常生活当中，使公共政策从制定、执行到评估监督都建立起了民主机制和程序，提高了公共政策的公平性和社区公共事务治理效率，为探索和构建具有广泛参与性的协商式治理模式提供了有益的启示。

#### （五）余姚“三化建设”

浙江省余姚市委、市政府为了破解基层协商民主发展定位模糊、范围宽泛、协商随意等问题，注重发挥党政部门的积极引导作用，统筹全市的基层协商民主发展，通过总体的制度设计，着重推进协商民主的“制度化、程序化、规范化”建设。其主要做法是：1. 成立市委领导下的领导机构，赋予市委统战部以牵头抓总职能，充分发挥统战部门的资源优势、功能优势，使多领域、多渠道的自发杂乱的民主协商活动统一于党的领导下。2. 突出制度总体设计，强化规则引领约束。市委、市政府出台专门的政策文件，对协商民主的发展作了总体制度设计，尤其是细化了操作规程，对必须协商的内容、主体、形式、程序等作了具体的规定，并通过将协商规定为决策、实施的前置条件，强化了刚性约束。3. 载体、模式创新。一是创建了新议事协商平台，以规范、统领各个层级公共事务的协商。在街道创设了参议会和公共决策咨询委员会。在村、社区创建了美丽乡村共建参议会、美丽社区共建参议会。二是推行了清单管理机制。分乡镇（街道）、村（社区）等多个层面的事务，制定了必须协商的“内容清单”；统一制定了确定议题、决策反馈公开等五个流程的“程序清单”；明确了“参与主体清单”。分党务、上级事务、特定区域群体和跨区域等事务，分别明确了“实施主体”，按事务的性质、利益关联和专业要求等，施行了“必须参加人+自由参加人”为模式的参与范围对象的确定机制，以提高民主协商的代表性、科学性和有效性。余姚市以推进“三化”建设为重点，突出制度设计总体引领，其对协商民主微观运行机制和实施机制的探索，对于深化基层协商民主的发展，具有重要的现实价值。

在社会治理层面，通过发展协商民主来协调不同利益主体之间的冲突、维护社会和谐稳定，业已成为浙江社会治理中较为普遍的做法。比如，义乌市创造了工会“社会化维权机制”，由工会组织负责沟通劳资双方，以及权益保障的相关职能部门，以沟通协商为主要手段，以法律援助为保障，为普通劳动者维护自己的合法权益提供各种服务。温岭市则通过组建行业工会，建立行业工会与行业协会工资集体谈判协商制度，有效地改变了劳动者个体以及单个企业工会在工资谈判博弈中所处的弱势地位。在某些棘手的公共事务管理中引入民主协商机制，也成为执政者的重要选择。东阳市一个旧城改造工程由于情况复杂动议了 10 年也动不了，东阳市委、市政府决定把政策大权交给拆迁户民主商议，拆迁安置办法通过民主的程序协商解决，取得了良好的效果，搁浅了 10 年的拆迁在 3 个月之内就完成了。<sup>①</sup>

此外，随着互联网技术的快速发展和普及，多种形式的网络协商民主实践在浙江方兴未艾。近年来，浙江省各级地方政府都在其网站开设了“政务公共论坛”栏目，构建了一个官民平等对话、讨论和协商的平台，实现了政府部门与民众网上的互动、交流和协商。在互联网这个平台上，政府和公民，可以平等交换信息，平等介入讨论。而政府则以这个平台为基础，在进行政府决策中可以吸收广泛的民意和民智，从而大大提高了公共决策的民主化和科学化水平。

## 二、浙江基层协商民主存在的主要问题

改革开放 30 多年来，浙江在民主政治建设中，顺应经济社会发展的需要和公民日益增长的参与要求，在尊重既有政治框架的基础上，大力开展民主创新实践，这些民主创新实践大多致力于拓展民主参与渠道、增强多元主体的协商共治，具有鲜明的协商民主特质。这种旨在实现有效治理的协商民主发展模式，内生于浙江经济社会发展的自然过程，符合了广大人民群众的心愿，从而有效地激发了全社会的活力，促进了浙江经济社会的健康发展。

作为一种鼓励民众参与、倡导官民共治的民主发展范式，协商民主的基层实践，有效推动了基层社会治理的科学化，对于化解基层社会矛盾、维护基层社会稳定、实现更具实质性的民主具有重要意义。但是，在现实政治实践中，基层协商民主的发展仍然存在制度性权威不足，过多依赖地方执政者的人格魅力，运行机制不够规范、科学，协商随意性大、协商公共理性不足、协商成果落实效果差等问题。就浙江省而言，基层协商民主的发展主要存在以下问题。

### （一）从整体发展格局来看，各地发展很不平衡，缺乏省级层面的顶层设计

浙江基层协商民主的创新实践往往是地方各级政府为了解决发展中具体“治理难题”而产生的，具有很强的现实性和自发性。同时，也与地方执政者的积极作为密切相关。因而，全省基层协商民主的发展程度参差不齐，在一些经济发达的，地方领导人民主意识、开拓意识强的地区，基层协商民主发展得较好、卓有成效，如杭州、宁波、台州等地区，而在一些经济相对落后的地区，如丽水地区，党委政府对于协商民主的发展投入不足，在一定程度上存在缺位问题。就全省而言，虽然，浙江省曾出台文件要求在社会自治领域建立健全议事协商制度，但总体上，针对基层协商民主的发展，全省还缺少一个整体性的规划和统一性的指导意见。如果由各地自主、自发地发展，那么，基层协商民主的发展就缺乏制度化的保障，而过多地依赖于地方执政者的个人素质和风格。这不仅不利于协商民主长期稳定的发展，也与中央的要求不相适应。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，将推进协商民主制度化纳入到全面深化改革的总布局之中，使其成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要战略选择。这就要求在注重基层创新实践的同时，也要更加重视省级层面的顶层设计，以统筹推进全省的协商民主发展。

### （二）基层干部群众民主意识薄弱，协商民主意识需要进一步深化

民主意识和民主文化是民主政治的重要内容，也是推动基层协商民主实践完善的重要前提。虽然，中国有着悠久的协商政治文化传统，遇事多商量、推崇协调、“和为贵”是中国人处理日常事务和政治运行的基本理念，但是，现代意义上的协商建立在民主和权利平等的基础上。平等、公共性、以理服人是协商民主的核心文化要素。由于受到传统文化价值观的影响，官本位、父母官、家长制等旧有等级思想在一些基层干部群众中仍然根深蒂固，对协商民主缺乏深刻理解和正确认识，一些基层干部依然持有“替民做主”和“命令—指挥”的惯性思维，而一些民众对自己的民主权利不重视，主人翁意识和社会责任心不强。对协商民主认知的不到位，一方面导致了部分基层干部群众对协商民主工作态度上的淡漠和参与不足；另一方面也促生了协商随意、流于形式、公共理性不足等弊端，在很大程度上制约了协商民主实践的有效性。协商民主的实践效果取决于诸多因素的影响，但参与主体的认知、态度和能力起着至关重要的作用。经过长期的民主教育和民主实践，民众在协商民主意识方面有了很大提高。不仅地方执政者开展协商民主的主动性和自觉性大为增强，而且普通民众主动参与政治的积极性也大为提高。在肯定成绩的同时，也应该承认，我国经历过几千年封建专制统治，缺少民主传统和常识技能，在民主政治方面仍然要下大力气去开展教育和普及工作。唯有协商民主的理念深入人心，才能最大限度地减少协商民主推进的阻力，降低协商民主实践的成本。

### （三）制度化水平有限，协商民主的制度机制需要进一步完善

从具体实践来看，浙江省各地基层协商民主的制度化程度参差不齐，有些地方经过多年的实践探索，制度化水平较高，如温岭市、余姚市，但总体而言，虽然主要的制度框架已经确立，但在具体运行机制方面还存在着一定的欠缺，如制度规定过于笼统，过于宽泛，协商弹性大，缺乏具体明确的操作规则等。各地创设的协商民主形式虽然丰富多样，但也导致了浙江省协商民主制度机制目前存在碎片化或缺乏系统性的不足，也就是说尚缺乏一个系统完备的民主协商制度机制体系，这个体系应该包

含协商主体、协商内容、协商方式和程序、效力规则以及监督问责机制等。从目前的运行情况看，协商随意、协商效果差等诸多问题的产生都源于这一体系的缺失。例如，必须协商的议题缺乏明确的规定，导致协商的随意性大；参与对象没有明确的规定，导致协商的代表性不足；协商的程序设计不公正、主持者随意操控程序的开展，使得协商流于形式而缺乏真实性。而信息公开、监督问责等配套制度机制的不完善，也导致基层协商民主实践效果大打折扣。例如，由于缺乏一个明确的监督问责机制，没有机构或个人对协商的过程和结果进行监督，这使得各级基层协商民主规范与否、协商成果是否实施，完全由组织者自行判断决定，即使出现了操纵违规行为也得不到及时纠正。总之，完备的制度机制体系、明确规范的操作程序是协商民主真正落到实处的保障。虽然，目前协商民主的制度化发展尚处在探索开创阶段，浙江基层协商民主的创新实践在制度化探索方面已有很大进展，但仍有很多需要改进的地方，进一步推进协商民主制度机制的完善仍是一项重要而紧迫的任务。

#### （四）从运行过程来看，仍存在平等困境、公共理性不足、参与冷漠等难题

1. 平等困境。在理想的协商中，参与者应该是平等的，只有在平等的条件下，理性的讨论和对话才有意义。平等包括形式意义上的机会平等和实质意义上的能力平等。但是，在现实中，参与主体由于社会资源、信息资源、文化素质、交往能力等方面的差异而表现出实际能力的的不平等。在地方党委政府参与的协商中，由于他们掌握着权力资源、信息资源和社会资源，在协商民主的过程中占有明显优势，因而一些协商民主意识淡漠的党政领导会封闭相关信息，操控协商程序，如内定议题或方案，压缩参与讨论的时间等，主导协商的过程和结果朝向自己预期的方向，导致协商的形式化和操控化。而在公民自治领域的协商中，由于参与主体能力的差异，由于精英阶层自身受教育程度高，对政策、信息比较了解，表达能力较强，因而在协商讨论的过程中占据主导地位，对决策的话语权和影响力更大，能力弱势方的意见和利益容易被忽视、被边缘化，从而影响公共决策的公平性和可接受性。

2. 公共理性不足。协商民主不是协商主体之间的利益博弈或利益简单均衡，而是建立在平等基础上的不断认同、修正、调适，是达成公共认知和追求公共理性的过程。因此，协商民主的理念，要求协商主体能够超越个人利益的狭隘性，以公共利益为导向，通过充分、审慎的讨论形成合乎公共理性的决策。但是，在当前的协商民主实践中，参与主体考虑更多的是个人利益、小团体利益，讨价还价现象比较严重，致使公共理性难以达成。例如，一些上访者借助国家的信访政策和某些地方实行的信访问责一票否决机制，就棘手的或模棱两可的问题上访，提出无理要求，要挟有关部门。而一些领导者出于局部维稳、个人晋升等原因，答应其不合理要求，导致上访事件恶性循环。

3. 民众参与不足。协商民主要求民众基于生活共同体的认识而承担起参与公共事务的公民责任。但是，由于中国历史文化中公民传统和公共精神的缺乏，相当多的公民出于自利的考量对社区公共事务缺乏兴趣，现阶段民众的政治参与更多地表现为利益驱动。尤其是在一些经济发展相对滞后的地区，生计的压力使得一些民众对协商民主无暇顾及，也无心参与，即使参加协商过程，也是听之任之，被动附和。参与上的冷漠影响了协商决策的真实性和民主性，侵蚀了人们对于协商结果的认同感，从而制约了基层协商民主的实效性。<sup>①</sup>

4. 协商成果的后续落实执行力不足。开展协商民主的最终目的在于解决问题，协商成果的后续落实是检验协商是否有效的重要标准。然而，在当前的协商民主实践过程中，多数官员对于民众提出的问题非常重视，但对于协商成果是否真正落实却重视不够，由于缺乏刚性的效力规则和明确的监督问责机制，造成协商成果得不到及时落实、变样落实或根本没落实的问题在实践中较多地发生。这些问题的存在，无疑会降低协商民主的实效性，销蚀民众对协商民主的参与热情。

### 三、浙江基层协商民主发展的对策思考

浙江基层协商民主发展得较早、创新性实践也十分活跃，在社会治理层面取得了相当明显而重大的进展。尤其是党的十八大之后，浙江各级政府和干部发展协商民主的意识和自觉性大大增强，基层协商民主继续向深度发展，协商内容日益深化、协商程序日益规范、协商形式日益丰富，协商民主的制度化、实效性大为提高。但与中央的要求、民主的发展需要相比，还有较

---

大的差距，还存在一些需要进一步改进的问题。在未来的发展上，需要进一步加强全省统筹推进，有针对性地完善制度机制体系、培育协商民主文化、提升协商民主效率。

### （一） 进一步加强党的领导，建立省级层面的领导机构，统筹推进全省协商民主的发展

坚持和加强党的领导是中国特色社会主义政治发展的最大特征和根本保障。协商民主是顺应现代社会多元化发展要求、提升治理能力的重要民主形式。党的十八大之后，发展协商民主成为我们党深化政治体制改革、发展中国式民主的自觉选择和重要方略。在新形势下，开展基层民主协商，不能像早期那样由其自发开展，必须站在全面深化改革、提升治理能力的高度，依靠党的领导来推动和引领，以促使其有序推向前进。

当前，发展协商民主逐渐成为全党的共识，但是，在一些党政干部心目中，对其重要性和作用的认识还停留于表面，长期形成的“替民做主”的做法和“指挥型”惯性行政思维依然是阻碍协商民主发展的障碍。进一步加强党的领导，要着眼于执政方式和领导方式的改变，培养党委政府善于借助协商民主来开展工作的能力，使党的领导体现在扩大有序参与、加强议事协商、强化权力监督的过程中。要实现这一改变，除了需要长期的协商文化培育之外，还必须切实发挥党委的领导作用，建立明确、统一的领导机构，以统筹推进协商民主的发展。

从政党政治的视角看，政党是沟通国家系统和社会大众的中介桥梁。协商民主是实现政治体系和社会民意互动的重要途径，政党必须担负起整合社会利益、加强人民团结的责任。党的十八大报告明确指出，协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现。因此，党委把发展协商民主当作做好群众工作、巩固执政地位、提升执政能力的重点工作来加强。笔者认为，协商民主和统一战线在功能上高度契合，在现有政治体制下，明确由统战部门来牵头主抓协商民主的发展更具现实合理性。统战部门，隶属党委系统，是党团结、联合群众的沟通桥梁，主抓协商民主具有天然的优势：1. 功能优势。平等对话、求同存异、凝心聚力是统战工作和协商民主之间高度契合的理念。统一战线具有参与、对话、协商、整合社会等功能，在化解矛盾分歧、促进社会团结方面优势明显，这与协商民主的功能要求是相通的。2. 资源优势。统一战线在政治上具有最大限度的包容性和最广泛的代表性，它联系面广，涵盖各个方面的成员，而且这些成员大多专业上有成就、社会上有影响，是发展基层协商民主的宝贵资源。3. 网络优势。随着大统战工作格局的发展，基层统战工作机构进社区、进乡村、进学校、进企业、进社团，已经形成了纵向到底、横向到边的工作网络，这为助推基层协商民主发展提供了很好的网络平台。

明确统战部门的牵头主抓职能，可以把目前自发散乱的多层次、多渠道的协商民主实践形式统摄于党委的领导之下，有利于协商民主的有序化、规范化、整体化发展。并且，统一战线和人民政协在工作上本来就联系紧密，把政协协商民主纳入统战部门的指导管理范围，也有利于党委对政协协商民主的领导和推进。

### （二） 进一步加强省级层面的顶层设计和总体规划，完善协商民主的制度机制体系，促进协商民主规范化、体系化发展

当前，浙江基层协商民主的发展很不平衡，其发展得如何，在很大程度上依赖于各地主政者个人的人格魅力与作为，缺乏制度上的权威性和刚性约束。如果在省级层面制定一个整体性的规划和统一性的指导意见，无疑能够增强开展协商民主的制度上的刚性力量，从而有利于协商民主的整体推进和长期发展。并且，浙江协商民主发展得早，运用得也广，有不少成功的经验，如果能够对省内一些比较成功的实践案例进行总结提升，把来自实践的具有普遍性的规律性认识上升到省级层面加以规划，使之在全省范围加以统一性的推广，无疑会大力促进浙江协商民主的发展。

省级层面的顶层设计和总体规划，至少应该包含四大块内容。一是发展协商民主的指导思想和原则。首先，必须明确协商民主的社会主义性质，与西方协商民主厘清界限。总的指导思想和原则必须是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。这是中国特色社会主义政治发展道路和政治体制改革必须坚持的重要原则，当然也是社会主义协商民主制度必须坚持的重要原则。其次，要涵盖协商民主的基本理念，如平等、公共性（公共利益）、理性辩论等。二是协商民主具体运行的制度规

则体系。这个制度体系必须围绕“谁来实施协商”“与谁协商”“如何开展协商”等问题，具体明确参与协商的主体、必须协商的内容、协商的方式和程序以及协商成果的效力等操作性规则。尤其是要对协商民主的程序和步骤作出明确细致的规定。三是配套保障机制。这包含信息公开机制、监督问责机制、考核激励机制等。比如，把由于协商民主实施不力而造成群众利益重要损失的纳入“问责”的内容，把开展协商民主的成效作为评价官员以及晋升的标准等。四是根据各地发展的实际，分阶段制定发展规划，确定各个阶段性发展目标和考核标准，有计划、分步骤地推进全省协商民主的发展。总之，浙江基层协商民主的发展不能停留于自发探索的阶段，必须进一步加强制度化、规范化建设，提升到省级层面展开总体设计，通过省级层面的统筹指导，引领和推进浙江基层协商民主的整体发展。

### （三） 培育引导社会民间组织的有序参与，保障协商平等性

随着我国经济转轨和社会转型的深入发展，社会结构和各类社会资源的配置都发生了深刻的变化，社会民间组织在社会治理中的地位日益凸现。比如在政治上，社会民间组织发挥着促进国家与公民之间沟通、弥补“政府失灵”、维护社会和谐以及监督政府等重要作用。在协商民主的发展中，社会民间组织的作用也不可小觑。通过组织化的力量，松散的原子化的公民参与可以更好地聚集民意，更加平等地与政府平等对话和有效沟通。另一方面，政府也可以通过社会民间组织的中介桥梁作用，更有效率地和公民对话、协商。平等是协商民主的重要理念，也是协商民主有效性的基本前提。由于公民间参与能力个体差异的存在，在协商民主的实践中，弱势方的利益很容易被忽视。通过培育引导社会民间组织的有序参与，充分发挥组织的优势，可以弥补公民个体能力上的实质性不平等，更好地保障弱势方的利益，增强协商民主的实效性。并且，在公共利益和个人利益发生矛盾冲突的时候，可以通过社会民间组织来调节和缓冲。

### （四） 强化协商成果的应用落实，增强协商民主的实效性

协商成果是否得到应用落实，是检验协商民主是否成功的重要标志。投入大量的成本进行协商，就是要解决问题、求得公共利益最大化，如果协商的结果对决策并不产生实际的影响，那么协商民主实际上就是失败的。为保障协商成果的应用落实必须进一步完善反馈跟踪机制和监督问责机制。一是要建立健全反馈通报制度。对于已经决定的协商成果，协商结束之后，要建立及时的跟踪和反馈机制，落实部门应该向民众及时地反馈协商成果的落实情况，以便于民众对协商成果实施状况的监督。对于协商后当场没有作出实质性决定的事项，也应该采取正式的方式反馈给参加协商的人，以尊重协商参与者的付出和保障协商的严肃性。二是建立完善监督问责机制。协商成果得不到有效贯彻落实的重要原因之一就是领导者的不重视或者低质量的落实。而领导不重视或低质量落实的主因就在于监督问责机制的缺失。为了保障协商过程的规范性，防止程序不公正，可以邀请社会民间组织、专家或媒体观察团等第三方承担监督之责。另外，要建立问责机制，将协商后续落实状况列入评价考核的内容，加大对违反协商成果执行落实现象的惩戒力度，通过建立具体奖惩制度，使问责真正发挥作用。

### （五） 优化协商主体能力，培育协商民主文化

民主政治的有效运行，需要满足多方面的条件，其中关键性的一条就是要有民主的文化支撑，国民在政治生活中必须具备民主的素质和技能。当前基层协商民主建设最大的挑战之一，就是民主意识的薄弱和民主技能的贫乏。由于受传统文化价值观的影响，我国基层党政干部和群众的民主意识都比较淡薄，缺乏协商民主的素养和技能。一些党政干部存在“父母官”“官本位”等错误思想，在做决策时，较少考虑群众的意见，往往一厢情愿地“替民作主”，不认同、不善于运用协商民主的理念和方式来处理事务。另一方面，一些民众“臣民”心态浓重，依赖性强，政治参与意识和能力不强，还有一些民众，在协商过程中“唯利是图”，不尊重他人，缺少公共精神和公共理性。因此，加强民主文化教育，强化党政干部和群众的民主意识，培育平等、包容、理性的协商民主文化仍是一项任重而道远的任务。

在协商民主中，党委政府起着主导作用，因此要推进协商民主进一步发展，必须加强领导干部的民主意识和“人本”思想，只有牢固树立人民主体的价值观念，才能改造决策中强势的“官本位”文化和“管制型”行政思维。首先，在领导干部的教育

---

培训中引入更多体现民主意识的思想，在实践中强化协商民主的运用和监督，以增强其民主素养。其次，建构有利于领导干部民主意识形成的民主制度。通过正确的用人导向、建立公正合理的干部选任制度，逐步形成干部对公众负责的制度环境，将科学的干部考核制度与领导干部民主意识的提高有机结合起来，实现领导干部执政理念的调整和更新。最后，大力推进社会舆论监督。随着民主权利意识的觉醒，网络技术的不断更新，新老媒体产生的舆论压力不断扩大，在强有力的外部监督之下，党政领导干部的民主素养在不断纠错中得以提高。另一方面，要大力加强公民意识教育和政治文化教育，使社会民众熟悉和掌握现代政治文化理念和政治运作规则，将民主的思想意识内化为公民的心理习惯，外化为积极的政治参与，学会合法、理性地表达自己的诉求和理性、公正地处理涉及自身权益的事务，并加强协商文化的普及宣传，鼓励公民以平等协商的方式参与各种社会事务的管理，在参与中学会尊重他人，包容、兼顾、合作，在实践中锻炼民主技能、提升民主素养。