

民主党派参与基层协商机制创新的探索与思考

——基于浙江案例的考察

黄天柱

【摘要】新形势下支持和推动民主党派参与基层协商，是密切民主党派与社会联系，进而充分发挥民主党派积极作用、更好体现多党合作制度效能的需要，也是深入开展基层协商，推动基层民主治理的需要。近年来，浙江各地在这方面进行了有益探索，初步形成了协作共建、协商议事会、决策咨询、监督评议、民主党派工作室、政协协商向基层延伸等六种实践模式，取得了一定成效，积累了一些经验，值得总结提炼。但作为一项新生事物，目前这一实践仍面临诸多困难与问题，下一步改进和发展的空间仍很大：要通过宣传教育优化民主党派参与基层协商的政治生态和社会氛围；要进一步在理论和政策层面论证和明确民主党派参与基层协商的作用和意义；要在已有实践积累基础上加强相关制度和机制建设；要适度放开民主党派面向基层发展成员、发挥作用的空间。

【关键词】统一战线；民主党派；基层协商；参与模式

【中图分类号】 D665

【文献标志码】 A

【文章编号】 1007 -9092(2016)06 -0099 -008

一、问题意识与研究设计

（一）问题意识

一方面，从坚持和完善中国特色政党制度角度看，充分发挥民主党派积极作用，迫切需要支持其密切与基层社会的联系。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国一项基本政治制度，是具有中国特色的政党制度。这一制度贯穿了两条主线：一是加强和改善中国共产党的领导，二是发扬社会主义民主，充分发挥民主党派的作用。^①但长期以来，民主党派作用发挥不充分，是这一制度运行的“短板”。习近平总书记强调指出，坚持和完善这一制度，更好体现其制度效能“着力点在发挥好民主党派和无党派人士的积极作用”^②。从国家—政党—社会关系看，制约民主党派作用发挥的因素主要体现在三方面：一是制度空

收稿日期：2016 -06 -07

作者简介：黄天柱，浙江省社会主义学院参政党建设研究中心执行秘书长，副研究员，复旦大学国务学院博士生，复旦大学统战基础理论研究基地兼职研究员，主要研究方向为统一战线与多党合作。

基金项目：中央社会主义学院系统课题“协商民主广泛多层制度化发展背景下参政党参与基层协商的机制研究”（编号：XT201519）、浙江省社会主义学院招标课题“参政党参与基层协商的机制创新研究”（编号：ZD201504）。

¹ ① 中央统战部研究室编：《历次全国统战工作会议概况和文献：1988 -1998》，华文出版社1998年版，第2页。

² ① 《习近平在中央统战工作会议上强调巩固发展最广泛的爱国统一战线为实现中国梦提供广泛力量支持》，《人民日报》，2016年5月21日第1版。

间不足，二是自身能力不够，三是社会基础不稳。应当说，现实中三方面因素均不同程度存在，其中，社会基础不稳的影响更为深刻和根本。或者说，当前民主党派作用发挥不充分，主要不是因为在国家中无“位”，而是在社会中无“根”。因此，未来民主党派建设和发展的最大需要不是权力，而是与社会关系的调整，即民主党派应主动走入社会、深入基层、联系阶层、服务民生。以往民主党派主要通过开展调研和社会服务与基层社会发生联系，在参与基层协商治理方面缺少制度化渠道。协商民主广泛多层制度化战略的提出和实施、统战工作重心的下移、统一战线在协商民主建设中地位和作用的凸显，为民主党派参与基层协商进而密切与基层社会联系提供了前所未有的战略机遇和行动空间。尽管目前这一实践尚处于探索阶段，但其价值和意义是重大和深远的，有必要开展前瞻性研究。

另一方面，从深入推进基层协商角度看，切实提高基层协商的质量，需要开发民主党派这一优质协商资源。注重基层，扎根社会，是中国共产党的传统优势，也是党治国理政的根基所在。社会转型过程中，随着社会结构变动、社会利益分化、思想观念多元化，基层矛盾和冲突日益增多和复杂化，仅靠强制性的行政权力和中共党组织单向度的指令和动员越来越难以有效整合和治理基层社会。积极开发、利用各种治理资源，构建既能有效体现基层党政主导作用，又能广泛吸纳党派组织、社区单位、社会团体和民众等多元主体共同参与的基层协商机制成为重要且迫切的新议题。十八大以来，加强社会主义协商民主建设成为我国政治体制改革的重要内容和民主政治建设的核心主题。在此大背景下，基层协商得以全面深入推进。但同时也必须看到，随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的发展，基层社会治理与整合面临的挑战也更加严峻。这意味着，发展基层协商的空间很大，压力也很大。基层协商下一步发展，需要更多优质资源（包括党建资源、行政资源、智力资源等）的投入和推动。^②民主党派作为我国政治架构中与执政党相对应的参政党，有着丰富的协商经验、畅通的协商渠道、优良的协商传统和一定的组织和人才优势，理应并且可以成为基层协商的重要参与主体和高质量协商资源。但从现实看，这一问题在理念上未引起足够重视，在实践中面临诸多困难，亟待加强研究。

（二）研究设计

本文研究对象是“民主党派在基层协商中的参与行为及相应的制度机制”。民主党派，指中国大陆除中国共产党之外的八个政党，分别是民革、民盟、民建、民进、农工党、致公党、九三学社和台盟（均为简称）。截至2014年底，民主党派成员总数为101万余人^③。基层协商，是指在我国基层社会和组织中，民众通过有组织地开展对话、讨论、商议等方式，参与公共决策和基层治理的活动及相应的制度、平台与机制；操作概念上采用《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》中的界定，主要包括三方面（或者说三个场域）：街道和乡镇的协商，社区和行政村的协商以及企事业单位的协商。不同场域的基层协商，参与其中的协商主体的构成会有所不同，但有一点基本是共同的，那就是基层中共党组织和政府（或派出机构）在协商中发挥着主导作用，它们既是协商的参与主体之一，同时也是协商活动的组织者和协调者，一般由它来确定协商议题、规范协商形式、主导协商进程、综合协商意见、采纳协商成果。

本文主要采用实证研究方法。研究样本为浙江省各级民主党派组织及成员参与基层协商的实践尤其是典型案例。浙江是经济先发地区，基层协商实践走在全国前列，八个民主党派省级组织齐全，党派成员数居全国第六位^④，具有足够代表性。近年来，浙江重视发挥统一战线在参与和推进基层协商中的作用，各地在支持和推动民主党派参与基层协商方面进行探索和创新，其中不少经验和做法对全国有启示和借鉴意义，值得总结提炼。

二、民主党派参与基层协商的实践模式及比较分析

②黄天柱：《统一战线参与推进基层协商的独特优势及风险防范》，《上海市社会主义学院学报》，2016年第1期。

③“【巡礼2015】统战数据·TOP10”，“统战新语”微信公众号，2016-01-07。

④截至2015年底，浙江共有民主党派成员57436人，占全国党派成员总数的5%左右。数据来源：浙江省委统战部党派处。

2014年10月27日，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第六次会议上的讲话中提出了“社会主义协商民主在我国有根、有源、有生命力”的重要论断^③。具体看，“和”的思想、“公”的观念、民本思想、儒家议事传统（具体体现为“谏议”制度、朝议制度、庶民议政、地方乡绅自治等）、共产党群众路线等政治文化传统为社会主义协商民主提供了重要的本土资源^④。就中国基层治理而言，自治与协商是一个持续的社会传统^⑤。改革开放以来，在基层民主政治发展过程中，各种形式的对话、商谈、协商机制（如民主恳谈会、听证会、工资集体协商、居民议事会、村民议事会、公民评议会、互联网公共论坛等^⑥，其中以浙江温岭的“民主恳谈会”最为引人关注），也被引入各地实践，成为民主治理的重要内容，并逐渐形成一种重视协商、崇尚合作、强调对话的民主氛围，有效保障了人民群众在基层治理中的民主权利。

十八大以来各地开展的基层协商，一个新的特征和趋势是“统战色彩”越来越浓，具体表现为统战部门和人民政协越来越多介入到基层协商中。实践证明，统一战线参与推进基层协商，具有独特的制度与渠道优势、组织与网络优势、经验与人才优势、使命与功能优势，有利于提高基层协商的制度化水平、提升基层协商的质量，有利于推动统战成员更加贴近基层、更有效反映社情民意，更好协助基层党委和政府优化决策、协调关系、化解矛盾、凝聚力量，从而切实推进基层治理体系和治理能力的现代化^⑦。

统一战线参与推进基层协商，浙江在全国具有典型性^⑧。早在2011年，浙江统战部门就开展了相关调研。2014年，“统一战线推进基层协商”列入省委统战部年度重点工作，并召开现场会予以全面推进。2015年，明确基层协商建设的责任单位为省委统战部和省民政厅。同时，浙江还大力支持并推动人民政协协商民主向基层延伸的实践探索。

统战工作的特点大大拓展了民主党派组织及其成员参与基层协商的空间。统战工作的最大特点，就是其工作重点始终是各领域、各行业的党外代表人士。因此，统一战线参与推进基层协商，其关注点和着力点自然主要是推动包括民主党派成员在内的党外代表人士参与到基层协商中。经过近年来的摸索与实践，浙江在支持和推动民主党派参与基层协商方面初步形成了协作共建、协商议事会、决策咨询、监督评议、民主党派工作室、政协协商向基层延伸等六种实践模式。

（一）参与模式及典型案例

^③ ①“中央深改组第六次会议：运用法治思维和法治方式推进改革”，网址链接：http://www.gov.cn/xinwen/2014-10/27/content_2771283.htm，访问日期：2016-5-8。

②参见陈剩勇：《中国的协商政治传统与地方民主的发展》，陈剩勇、何包钢主编：《协商民主的发展：协商民主理论与中国地方民主国际学术研讨会论文集》，中国社会科学出版社2006年版，第79-91页；何包钢：《协商民主：理论、方法和实践》，中国社会科学出版社2008年版，第139-143页。

③周德丰、孙寿涛：《论我国民间重视自治与协商的传统》，《理论与现代化》，2015年第3期。

④参见陈剩勇、何包钢主编：《协商民主的发展——协商民主理论与中国地方民主国际学术研讨会论文集》，中国社会科学出版社2006年版。

⑤黄天柱：《统一战线参与推进基层协商的独特优势及风险防范》，《上海市社会主义学院学报》，2016年第1期。

⑥相关案例参见浙江省统一战线理论研究会编：《基层协商民主案例》，杭州出版社2015年版。

⑦协作共建这种形式以前也有，但以往主要是作为民主党派开展社会服务的一种形式，而社会主义协商民主全面推进新形势下开展的协作共建，逐步与基层协商联结起来。

1. 协作共建模式。共建的一方为中共党组织，主要是乡镇党委、街道党工委、社区党组织或企事业单位党组织；另一方为民主党派组织，主要是民主党派基层组织和县级地方组织；一般以协议的方式规定共建的形式和内容，并明确双方职责义务。^⑦就基层公共事务开展协商并共同予以推进和解决，是协作共建的重要形式和内容。在该模式中，民主党派所扮演的角色既是协商参与者，也是基层公共事务的合作共治者。例如，宁波北仑区探索多党合作在基层的创新实践，全面开展中共基层组织与民主党派基层组织协作共建工作，推动全区9个乡镇（街道）党（工）委及19个社区党组织与7个民主党派18个（总）支部结对共建，并将“协作共建”纳入全区党建和基层协商民主建设重要内容，建立完善乡镇（街道）和社区协商议事制度，广泛吸纳民主党派基层组织及其成员共商民生大事，共管区域要务，共推合作项目，共解基层难题。再如，杭州下城区7个民主党派基层组织分别与7个街道签订合作共建协议，明确各街道、社区在重大决策出台前和各类议事会、恳谈会召开前，要邀请共建党派的责任人和有专长的成员参加会议、参与决策；规定共建街道聘请党派成员担任监督员，协助查找和发现工作中的缺漏和问题。

2. 协商议事会模式。依照政协章程规定，政协的地方委员会仅延伸到自治州、设区的市、县、自治县、不设区的市和市辖区，区县以下则缺少制度化的协商平台。近年来，浙江各地探索通过成立乡镇（街道）和社区（行政村）层面的协商议事组织，吸纳基层民众尤其是精英人士和利益相关者参与基层公共事务的协商治理。协商议事会由基层中共党组织主导，组成人员一般都是区域内各类代表性人士，其中也包括一些民主党派成员。从功能看，协商议事会已不仅仅局限于“协商”和“议事”职能：社区层面的协商议事会部分代行了居（村）委会的工作，而街道、乡镇层面的协商民主议事会则填补了区县以下缺少制度化政治协商平台的空白。例如，余姚市探索建立街道参议会，并将参议会定位为街道区域内各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士的参政议政和民主监督组织，是街道党工委领导的重大公共事务议事协商的辅助决策机构，也是街道公共决策治理的重要组成部分和民主政治建设的重要实践形式；参议会主要职能是议事协商、民主监督、建言咨政；组成人员以党外人士为主。

3. 决策咨询模式。充分发挥民主党派人才荟萃、智力密集、联系广泛、地位超脱的优势，通过成立决策咨询组织的形式，吸纳民主党派组织及各类党外专家，发挥其参政建言作用。在浙江，这种模式主要被运用于乡镇（街道）层面。例如，台州黄岩区建立区级民主党派组织联系乡镇参与协商民主制度，在区级层面成立统一战线顾问团，围绕乡镇经济社会发展中的重大问题和人民群众关心的热点问题进行调查 research，与乡镇党委、政府开展对话协商；根据区各民主党派组织自身特点和工作实际，将7个乡镇划设为6个民主党派组织的责任区，并选派顾问团中该组织的成员作为责任区顾问，负责日常参与责任区的协商民主建设。再如，奉化溪口镇成立公共决策咨询委员会，吸纳民主党派成员参加。

4. 监督评议模式。民主党派作为参政党，既可以作为协商主体参与基层协商，也可以担当监督者、发展者和完善者角色，为基层协商的开展保驾护航，并提供智力和技术支持^⑧。所谓监督评议模式，就是在中共党组织支持和组织下，民主党派组织及成员围绕基层协商实践开展调研，评估现状，提出进一步完善的意见建议，并对具体协商活动的开展提供智力支持和技术指导。例如，台州黄岩区探索开展基层协商综合评价工作，将党派团体参与度作为其中一项评价指标；评价工作由区统战部牵头，区各民主党派、统战团体、乡镇协商议事机构为评价主体，实行区、乡镇、党派团体三级互动评价，确保三方都拥有一定话语权。

5. 民主党派工作室模式。民主党派组织在基层社区和单位设立“工作室”。工作室首先是作为民主党派深入基层、了解社情民意的一个渠道和窗口，同时也围绕与基层民众日常生活和切身利益密切相关的一些事务开展座谈，进而达到集思广益、凝聚共识、协调关系的目的。例如，民建椒江区委会在全国首创民主党派基层社情民意工作室，2010年以来先后在葭 街道东升社区、台州燃气公司、海门街道百家和社区等基层社区和单位挂牌成立“民建会员工作室”。工作室通过与所联系群众的座谈、交流、交往等，收集热点难点问题，经梳理、综合、研究后，以专报形式向有关部门提出意见建议。再如，民进余杭区总支在临平职高挂牌成立民主党派工作室，不定期组织召开教职工恳谈会、谈心会，就学校发展及学校出台的涉及教职工切身利益的决策进行沟通交流。同时，对学校各项工程项目建设招投标、竣工验收工作以及教师各项评优、评先、评职晋升等工作进行监督。

^④ ① 王彩玲：《参政党在社会主义协商民主中的角色定位》，《中央社会主义学院》，2014年第5期。

6. 政协协商向基层延伸模式。在浙江省政协大力推动下，各市、县（市、区）政协、乡镇（街道）政协工委和越来越多的政协委员把工作触角延伸到了基层，通过创新各种渠道参与和推动基层协商，如设立乡镇（街道）政协工委、政协联络室、政协委员（网上）工作室、社情民意联络点、民情信箱等，零距离倾听民声、反映民意、协调关系、讨论问题，与人民群众建立紧密联系。这也为担任政协委员的民主党派成员提供了更多的参与基层协商的机会和平台。^⑤

（二）六种模式的简单比较

开展比较研究，首先需要构建一个分析框架，以明确比较的具体维度。基于当前民主党派参与基层协商的实践发展情况，笔者认为，在理论层面可提炼出以下四个维度：（1）参与主体维度：分为个体参与和组织参与；（2）参与场域维度：分为街道（乡镇）层面的参与、社区（行政村）层面的参与和企事业单位层面的参与；（3）实际发挥功能维度：分为商谈性参与、咨询性参与、审议性参与、监督性参与、协调性参与、治理性参与和沟通性参与；（4）参与方式及角色维度：分为直接介入式参与（民主党派作为协商主体和直接参与者）和间接推动式参与（民主党派作为基层协商的监督者、发展者和完善者）。

根据这一分析框架，对上述六种模式作一简单比较，分析结果见下表：

民主党派参与基层协商六种实践模式的比较分析				
	参与主体	参与场域	发挥功能	参与方式及角色
协作共建模式	组织参与	各层面均可开展	体现合作共治，发挥作用比较全面，商谈、咨询、监督、协调、治理、沟通等功能均有体现	直接介入式，民主党派既是协商主体，也是共治主体
协商议事会模式	个体参与为主，兼有组织参与	街道（乡镇），社区（行政村）	比较全方位，商谈、咨询、监督、协调、治理、沟通等作用均有体现	直接介入式，协商参与者角色
决策咨询模式	个体参与为主，兼有组织参与	街道（乡镇）层面为主，兼有社区（行政村）层面	咨询为主，兼有监督、协调、治理和沟通作用	直接介入式，协商参与者角色
监督评议模式	组织参与、个体参与均有	街道（乡镇）	监督为主，兼有咨询、协调、治理和沟通作用	间接推动为主、直接介入为辅，主要是监督者、发展者和完善者角色
民主党派工作室模式	兼有组织参与和个体参与	社区，企事业单位	沟通为主，兼有商谈、监督和协调作用	直接介入式，协商组织者和参与者角色
政协协商向基层延伸模式	个体参与	街道（乡镇），社区（行政村）	沟通为主，兼有商谈、咨询、监督和协调作用	直接介入式，协商参与者角色

三、民主党派参与基层协商的功能效应

⁵ ①浙江比较早就开始了政协工作向基层延伸的实践探索。2010 年，省政协召开政协工作向基层延伸座谈会，总结交流工作经验，研究探讨进一步推进的工作思路。相关案例可参看乔传秀、周国富主编：《浙江政协工作创新案例，2013》、《浙江政协工作创新，2014》，浙江人民出版社，2014 年版，2015 年版。

②王邦佐等编著：《中国政党制度的社会生态分析》，上海人民出版社2000 年版，第327 页。

③即“以大中城市为主，以中上层人士为主，以协商确定的重点分工为主”。“三个为主”的提出和确立经历了一个发展演变过程。参见“中国统一战线新闻网”上关于“各民主党派组织发展‘三个为主’方针的由来”的介绍，网址链接：<http://tyzx.people.cn/n/2014/0508/c372202-24992436.html>，访问日期：2016 年5 月6 日。

事实证明，浙江支持和推进民主党派参与基层协商的探索和实践已取得了一定成效，不仅促进了民主党派的建设和多党合作制度的发展，也推动了基层协商民主的深化，同时产生了良好的经济社会效益。

一是密切了民主党派与基层社会的联系，夯实了民主党派和我国政党制度的社会基础。从历史上看，民主党派在密切联系社会（包括其所代表的社会群体）方面存在先天不足的问题^⑥。新中国成立后，“三个为主”逐渐被明确为民主党派组织发展的一项重要原则^⑦。按照这一原则的要求，长期以来民主党派发展成员主要集中在大、中城市的中上层人士中，在县级及县级以下发展受到较大限制，在县一级要建立新的地方组织则更加困难。与此相应，民主党派的作用发挥和我国多党合作的制度实践主要体现在中央、省、市三级，县级及县级以下则相对薄弱，规范化程度也较低。民主党派与基层社会之间关系的疏离深刻影响了其政党功能的发挥^⑧，也深刻制约了作为我国一项基本政治制度的中国共产党领导的的多党合作和政治协商制度在基层社会的贯彻力度和效应体现。民主党派参与基层协商的过程，事实上也是民主党派的触角向基层延伸、多党合作制度的效应向基层辐射的过程。在这个过程中，基层民众对民主党派有了更多了解和认识，并体验到了民主党派作为一种利益表达和政治参与渠道的畅通性和便利性，感受到通过民主党派渠道表达和维护自身利益的优势，这在一定程度上扩大和提升了民主党派和多党合作制度在基层社会中的影响力和认同度。

二是推动了民主党派基层组织建设，提升了民主党派成员的政治效能感。基层组织构成了民主党派组织系统的基础部分，是其根基所在。充分发挥基层组织作用是民主党派扩大社会影响、提升参政能力的重要途径和深层动力，关系到我国多党合作制度的健康发展、社会主义民主政治的深度推进和基层社会的和谐团结。长期以来，民主党派基层组织很少被纳入县级及县级以下多党合作视野，也缺乏参与基层公共事务治理的有效途径和平台。支持和推动民主党派参与基层协商，不仅创设了基层实践多党合作的新载体，而且为民主党派基层组织参与基层民主政治建设和社会治理提供了重要平台，是破解民主党派基层组织发挥政党功能实践难题的有益尝试，有助于提升基层民主党派成员的政治效能感和作为党派成员的自豪感。

三是提升了基层协商的质量，促进了决策民主化科学化。民主党派成员大都专业上有成就、社会上有影响、参政议政水平高、具有一定代表性，且广泛分布于各地、城乡社区、各行业和各种社会组织中，对基层协商而言，是不可多得的宝贵资源。与一般民众相比，他们在知识水平、信息掌握、表达能力、协商技巧方面往往更有优势，思考问题也往往更加理性。将这些党外精英人士吸纳到基层协商中，有助于提高基层协商的质量，提高决策民主化科学化水平，同时能在政府与社会之间发挥一定的缓冲作用。例如，黄岩区各乡镇通过课题委托的方式，积极借助民主党派组织的智慧和力量。在试点工作期间，民主党派组织共领取课题5个，开展调研活动12次，举办座谈会9次，梳理总结意见建议43条，起到了优化决策的作用。另一方面，从经验角度看，参与协商可以说是民主党派的“看家本领”。统一战线与多党合作就其本质而言，就是一种协商机制。在长期实践基础上，民主党派在参与协商的方式方法方面，积累了丰富经验，并已形成了一套相对稳定和成熟的制度安排和运行机制。支持和推动民主党派参与基层协商，可将其组织开展政治协商的经验借鉴甚至移植到基层协商中，有利于提高基层协商的制度化水平。

四是实现了资源整合，推进了基层公共事务的合作治理。民主党派与西方一般意义上的政党的一个重大区别，是民主党派通过开展智力支边扶贫、招商引资、咨询服务、社会办学、解决就业问题、开办书画院社、开展海外联谊、扶危济困、应对突发事件等活动，事实上承担了一些治理性的功能^⑨。这些活动涉及各个领域，其中大部分具有明显的公共性。民主党派开展这些活动的过程实际上也是其协助提供公共产品、参与公共事务治理的过程，是直接或间接为执政党和政府分担责任的过程。因此，支持和推动民主党派参与基层协商，使民主党派成为基层公共事务治理的重要力量，有助于基层中共党组织和政府有效整合资

^⑥ ①参见拙文：《“多党合作与社会团结——民主党派的社会属性与社会基础”研讨综述》，《中央社会主义学院学报》，2010年第3期；《民主党派基层组织联系社会的现状调查与机制创新》，《中央社会主义学院学报》，2016年第2期；《民主党派社会基础的现状调查：主客观维度的偏差分析与思考》，《上海市社会主义学院学报》，2015年第2期。

②黄天柱：《参与性政策主体：民主党派在中国公共政策过程中的制度定位新探》，《政治学研究》，2013年第2期。

源，形成合力，共同推动基层治理和发展。例如，北仑区通过推进“协作共建”，共同开展民生扶贫帮困，推进社会服务“常态化”。共同成立“银发守望”俱乐部、建立“彩云之家”残疾人扶助自助社，推进关爱“银发”、帮扶残疾人系列共建活动；开展“蒲公英的种子”外来务工子弟助学助困行动等，惠及300余人次；建立服务基地8个，由民主党派成员担纲，深入推行“服务基地+服务团”模式；建立“协作共建基金”，为活动开展提供经费保障。

五是加强了基层协商与政治协商的衔接联动、精英民主与大众民主的相互促进。最直接的体现是政治协商层面达成的一些共识可以通过统一战线的渠道传递到基层民众中，而基层协商中提出和发现的一些事关更大范围、更高层次的共性问题可以通过统一战线的渠道进入同级甚至上级中共党委和政府的视野，进而对公共决策产生影响。例如，2009年上半年，“徐佰成委员工作室”多次接到群众对县城燃放烟花爆竹扰民问题的反映。为此，徐佰成多次走访社区和居民代表，进行实地调研，并将该问题作为重点社情民意提交县政协。县政协应工作室要求，召开委员工作室社情民意协商会，邀请相关职能部门、街道和社区负责人，与委员代表、群众代表面商加强城区烟花爆竹燃放管理问题。在委员工作室的大力呼吁和县政协的积极协调下，县城限制燃放烟花爆竹问题摆上了县政府的议事日程，并最终出台专门文件予以解决。

四、进一步推动民主党派参与基层协商的思考与建议

总体而言，民主党派参与基层协商目前仍处于起步和摸索阶段。作为一项新生事物，其发展面临诸多亟待解决的问题：例如，从参与主体看，目前主要是个体化参与，组织化参与程度比较低，未能很好体现和发挥民主党派的组织优势和整体功能；再如，参与范围较窄且不平衡，乡镇（街道）、城市社区层面的协商中有一定参与，农村、企事业单位层面的协商中尚未找到合适的参与载体和方式；又如，民主党派参与基层协商的制度化 and 规范化程度不高，随意性较大。

究其原因，是多方面的。概括来看，主要有如下几方面：（1）缺乏充足的法理依据和制度机制保障。目前构成民主党派参与基层协商的最主要的文本依据：一是十八届三中全会报告中提出的，要“发挥统一战线在协商民主中的重要作用”；二是《中国共产党统一战线工作条例（试行）》中规定的，要“支持民主党派和无党派人士参与人大协商、政府协商、政协协商及其他方面的协商”。这两段论述为民主党派参与基层协商提供了很大的想象和操作空间，但其本身又都非常笼统和模糊。笔者在调研中与地方统战干部和党派负责人交谈时，他们提出的第一个问题往往就是觉得这方面实践缺乏理论和政策依据。法理依据的不充分直接导致了相关顶层设计和制度机制的缺失，以及参与平台的缺失和渠道的不畅。（2）协商主体的协商意识不强，社会氛围有待改善。从中共方面看，一些基层党员干部往往把民主党派当成社团式、联谊性组织，没有充分认识到民主党派作为参政党应当且可以为基层协商献计出力。从民主党派方面看，尽管一些领导人已经开始关注到民主党派参与基层协商的重要性^⑦，但在很多党派成员的自我定位中，倾向于认为民主党派主要就是做中上层人士的工作和参与中高层的政治协商，没有必要参与基层协商。从社会方面看，认为民主党派是“政治花瓶”的观念仍普遍存在。这种氛围如不能有效改善，民主党派参与基层协商，一方面自己没底气，另一方面社会不认同，结果必定困难重重。（3）民主党派基层组织建设有待加强。从主观方面看，存在协商意识薄弱、协商能力滞后、成员结构老化等问题；从客观方面看，存在工作人员、活动场地、经费、信息等资源要素保障力度不够的问题。（4）民主党派在县级及县级以下发展成员面临政策约束、发挥作用缺少制度化平台。

关于这个问题，前文已有具体论述。

⁷ ①例如，民建中央主席陈昌智在民建全国基层组织建设研讨会上的讲话中指出：“有人说基层民主协商是事务性协商，我们民主党派为何就不可以开展事务性协商？我们为何要同基层群众隔离开来，只是高高在上搞政治协商？……我们作为民主党派不能只是高高在上，也要贴近百姓生活。”参见陈昌智：《夯实基础着眼未来全面开创基层组织建设的新局面——在民建全国基层组织建设研讨会上的讲话》（2013年9月5日），网址链接：<http://www.cndca.org.cn/mjzy/ldhdj/zx/ccz/ldjhylyz/907007/index.html>，访问日期：2016-5-10。

②这是俞正声在中央统战工作会议的总结讲话中提出的一个重要论断。

针对上述问题及原因，下一步推进民主党派参与基层协商实践的发展，以下几方面问题是需要考虑的：

第一，通过宣传教育优化民主党派参与基层协商的政治生态和社会氛围。要通过党内教育和灌输，讲明白“民主党派作为中国特色社会主义参政党，是帮手不是对手”^②的道理，从而在全党真正树立“民主党派既是统战对象，也是我们党开展统战工作的重要帮手”的理念和意识，给民主党派以充分的政治信任，积极鼓励和主动支持民主党派更好履行参政党职能。要加大对中国共产党制度、各民主党派的历史和活动及代表性人物的宣传力度，从而使民众对多党合作制度和民主党派有更加全面客观的认识，进而提升对这一制度及民主党派的认同度。通过这些途径和方式，逐步优化民主党派参与基层协商的政治生态和舆论氛围，从而使民主党派在基层协商治理中发挥作用的积极性得到更大程度的释放。

第二，进一步在理论和政策层面论证和明确民主党派参与基层协商的作用和意义。要站在夯实我国政党制度社会基础、发挥多党合作制度效能和优化基层民主治理、推进社会主义协商民主发展的战略高度，理解和认识民主党派参与基层协商的必要性和重要性。

第三，在已有实践积累基础上加强相关制度和机制建设。首先，从各地典型经验看，一些具体的运行机制值得借鉴和推广，如倾听协调机制、协商议事机制、决策咨询机制、监督评议机制、合作共建机制等。要着力探索和创新民主党派以组织化方式参与基层协商的有效机制，从而更好发挥其整体优势。其次，需要注意的是，应根据不同场域的特点，构建分类参与机制，即街道（乡镇）协商的参与机制、社区（行政村）协商的参与机制和企事业单位协商的参与机制。考虑到民主党派组织建制和成员分布的现状，当前应重点加强街道、社区层面和党派成员比较集中的企事业单位内的协商参与机制建设。再次，民主党派参与基层协商的机制能否建立和运转起来，还涉及到一些基本的制度建设问题，包括能力建设机制、资源保障机制、信息公开制度、监督检查制度等。最后，在发挥民主党派参与基层协商的独特优势和积极效应的同时，对可能出现的“精英主义”倾向要予以审慎防范和有效应对^③。要通过建立一定的机制，平衡支持和推动包括民主党派成员在内的统战人士参与基层协商过程中可能出现的精英与大众之间的矛盾关系，防止把应以人民群众为主体的基层协商搞成以统战成员为主的“参政议政”。

第四，适度放开民主党派面向基层发展成员、发挥作用的空间。随着党、国家与社会关系的变化，尤其是社会自主空间的成长，执政党如何有效整合不断增长和扩大的社会自主空间，成为新时期中国共产党领导与执政的重要战略问题。为此，中国共产党的基层组织建设要加强，同样，民主党派在自己所联系的社会阶层与群体中也要加强自身的组织延伸，扩大民主党派在基层社会活动的组织基础与组织力量，从而增强民主党派整合社会、表达利益和民主协商的能力。在共产党领导的多党合作体制下，民主党派整合社会和参政议政能力的提高，是新时期中国共产党巩固执政基础和提高执政能力重要政治资源和社会资源。基于这样的战略考虑，对民主党派组织发展中的“三个为主”尤其是“以大中城市为主”，应作与时俱进的理解和调整，即民主党派发展成员应适当扩大地域范围，逐步向县域延伸。一方面，市场经济发展、经济结构调整、产业结构变化、就业方式多样化、城市化进程加快、“扩权强县”改革推进以及一些高校、科研单位下移^④，促进了人才流动，改变了过去中高级人才集中于大中城市的格局，基层空间也集聚了大量统战成员，基层统战工作的重要性日益凸显。另一方面，基层党群关系处理中存在的种种问题导致出现了部分群众对执政党失去信心和信任，甚至将认同感和归属感转移至其他体制外组织上。事实上，当前基层的体制外空间呈现日益扩大的趋势，体制内不去占领，体制外就会去占领。而面对已高度分化、多样化的社会，光靠执政党自身的力量来整合与治理已远远不够了，必须充分利用各种组织和团体的力量。推动民主党派向基层延伸，不是让其与执政党争夺社会空间，恰恰相反，是协助执政党更好团结与整合基层社会。

^③ ①关于统一战线参与推进基层协商可能导致的基层协商主体“过度精英化”问题，笔者在另一篇文章中已有专门论述。参见拙文：《统一战线参与推进基层协商的独特优势及风险防范》，《上海市社会主义学院学报》，2016年第1期。

②张瑞琨、吉秀华、程芳：《参政党组织发展趋势探析》，《天津市社会主义学院学报》，2009年第4期。