

统一战线推进基层协商民主建设的地方实践研究

——以浙江为例

蒋学基 曹伟

【摘要】近年来，浙江在统一战线推进基层协商民主建设方面形成了丰富的地方实践。本文首先从理论上探讨了统一战线推进基层协商民主建设的独特优势，进而以浙江的地方实践为例，对统一战线推进基层协商民主建设的几种主要途径进行梳理，对其在职能定位、方式方法、空间范围、制度化程度、社会氛围等方面存在的制约因素进行分析，在此基础上提出针对性的对策思考。

【关键词】统一战线；基层；协商民主；浙江

【中图分类号】D613

【文献标志码】A

【文章编号】1672-3562（2015）03-0026-05

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要“发挥统一战线在协商民主中的重要作用”。从基层的情况看，统一战线在推进协商民主建设方面有哪些优势，主要途径是什么，存在哪些制约因素，如何进行完善？这一系列问题的答案都需要从基层的实践中去寻找。浙江省近年来在推进基层协商民主建设方面作了许多有益的探索，统一战线在其中也发挥了积极的作用，取得了一些经验。

一、统一战线推进基层协商民主建设的优势

（一）统一战线与协商民主的价值取向十分契合。从价值取向上分析，统一战线是多样性与一致性的辩证统一，在多样的社会群体和多元的价值诉求中寻求共识，力求达到不同党派、民族、阶层、信仰的社会各界人士的大团结，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐。而协商民主的价值取向与统一战线所追求的多样性与一致性的辩证统一高度契合。不论是作为“我国社会主义民主政治的特有形式”意义上的“协商民主”，还是从西方学界舶来的“协商民主”，虽然在理论渊源和具体操作上有所差异，但其基本精神都是致力于通过平等的对话、沟通、协商以取得共识。特别是中共长期探索进行的协商民主实践，历史上一直与统一战线紧密联系。从某种程度上可以说，统一战线为协商民主的实践提供了理论支持和组织保障，而开展协商民主则是形成和巩固统一战线的重要方式。

（二）统一战线成员是基层协商民主的重要参与主体。随着时代的发展，统一战线成员的范围不断扩大。从浙江的情况看，由于民营经济和县域经济的快速发展，工业化、城镇化的迅速推进，大量农业人口转化为私营企业主、个体工商户等新的社会阶层人士。同时，各民主党派组织在基层县（市、区）比较健全，大量非公企业和宗教场所也多分布在乡镇、街道。这就使得基层统战成员的数量大幅增加，基层统战工作也随之愈显重要。从统战成员自身的角度来看，他们为了维护和实现自身利益或是所代表的团体、群体的利益，普遍具有较高的政治参与热情，能够积极地参与到各类协商民主活动之中。从中共治国理政的基本经验出发，统一战线因其具有的资源优势、网络优势、制度优势和功能优势，往往成为基层党政部门开展协商民主所依赖的组织资源，统战成员顺理成章地被邀请参加各种民主协商活动，成为基层协商民主的重要参与主体。

收稿日期：2014-09-02

作者简介：蒋学基，男，浙江省委统战部副部长，浙江省社会主义学院党组书记、常务副院长；曹伟，男，博士，浙江省社会主义学院科研处讲师。浙江 杭州，310000。

（三）统一战线有助于基层协商民主的组织实施。“民主是个好东西”，但历史经验同样表明，政治民主化的过程常常伴随着社会失序和动荡。因此，建设和发展社会主义民主政治，其基本前提是保持社会的有序和稳定。基层协商民主的组织实施必须以此为前提。统一战线广泛团结了社会各界的党外代表人士，而这些党外代表人士又广泛联系着社会各个群体，具有较大的影响力和号召力。在当前社会利益结构深刻调整、利益冲突多发频发的转型时期，统一战线所具有的协调关系、化解矛盾的制度功能可以为基层协商民主的顺利实施提供强有力的保障。一方面，统战成员能够将不同群众、群体的利益诉求在协商民主的实践中有序地予以表达，防止出现非理性的利益表达和无序的政治参与。另一方面，统战成员也能够将党和政府的政策、决策、意见带到他们所代表的群众和群体中去，成为协商民主实施过程中“下情上达”和“上情下达”的有效沟通载体。

（四）统一战线有助于提升基层协商民主的效能。协商民主的效能取决于多种因素，比如协商主体的代表性、协商过程的科学性、协商结果的有效性，等等。在这些方面，统一战线都能发挥其优势。从协商主体的代表性来看，统一战线涵盖了社会各界方方面面的代表人士，他们普遍具有较好的专业素养、社会责任感以及参政议政能力，能够很好地将相关利益诉求引导到协商民主的进程中来。从协商过程的科学性来看，理性的表达、平等的对话需要科学的程序设计和制度保障。统一战线在这方面积累了丰富的经验，有深厚的制度和文化资源可供基层协商民主借鉴、使用。从协商结果的有效性来看，一方面要求协商过程本身是有质量的，进而其成果也是有质量的，另一方面要求这些成果能够有效地被党政部门所吸收、采纳和应用。统一战线有许多制度化的渠道，能够将协商民主的成果输送到党政部门的决策之中，从而显著提升基层协商民主的效能。

二、统一战线推进基层协商民主建设的主要途径

（一）畅通基层民主党派组织和无党派人士参与政治协商的渠道。在统一战线推进基层协商民主建设的过程中，基层民主党派组织和无党派人士是重要的参与主体。比如：台州市黄岩区的专题协商会，宁波市北仑区的党派基层组织与中共支部共建，仙居县的乡镇重大决策党外人士咨询顾问制度，临海市的党外人士乡村“同心会客室”等。人民政协是民主党派和无党派人士参与基层协商民主建设的重要渠道。除了通过专题协商、对口协商、界别协商和提案（办理）协商等形式进行参政议政外，各地还进行了大量创新探索。比如：安吉县成立“政协委员工作室”，为担任政协委员的民主党派和无党派人士了解民情、传递民意、更好地参与政治协商提供了组织保障。民盟海盐县总支开展“委员带盟员”式调研协商，共建设 12 支政协委员领衔工作组，每个组由担任市、县政协委员的 1 位盟员任组长，2 至 3 名普通盟员为组员，共同承担民主党派的提案撰写、社情民意反映和日常的调查研究工作。此举扩大了政协委员知情参政的视野，调动广大党派成员参政议政的积极性，带动了党派全员参政，为党派成员发挥作用、参政议政提供更多渠道。

（二）发挥基层统战部门在基层协商民主建设中的牵头协调作用。在浙江，基层统战部门不仅牵头开展了大量专题性的协商民主活动，还推出了系统化、制度化推进基层协商民主建设的举措。例如，余姚市探索了“党委统一领导、统战部门牵头、有关部门共同参与”的模式，专门成立了由市委副书记任组长的领导小组及办公室，赋予市委统战部牵头协调职能，负责基层协商民主建设的统筹协调和检查指导。将基层协商民主建设列入乡镇（街道）党建工作考核内容，由统战部组织督查和考核。慈溪市委统战部则推出了“三定五步”法稳步推进村级协商民主：一是敲定协商对象，明确与谁协商。二是拟定协商内容，明确协商什么。三是设定协商程序，明确怎么协商。通过“意见征询、民主协商、纳入决策、决议反馈、过程监督”等五步程序，走出了一条以“提议、对话、协商、决策、监督”为特征的农村协同治理之路。

（三）借助基层统战团体和社会组织推动开展基层协商民主活动。基层统战团体和社会组织往往具有一定的专业性，覆盖和联系一定的社会人士，在某一领域具备一定的权威性。由这些团体和组织来推动相应领域的协商民主建设，往往能取得较好的成效。比如：乐清市、温岭市的许多非公有制企业在当地工商联和商会组织的引导下，实行了工资集体协商制度。通过建立企业主与职工平等协商的平台，赋予职工争取合理利益的话语权，彻底改变了工资福利都由老板说了算的局面，大幅度降低了行业劳资纠纷上访。绍兴县安昌镇积极开展社团统战工作，在镇级层面建立了 21 个统战社团和联谊性社会组织，镇财政每年划拨专门的经费补贴，支持这些社团和组织开展各类基层协商民主活动，能有效地化解了社会矛盾。许多地区伴随着经济发展，社会外来人口不断增加，民族、宗教等成分也更加多样，基层统战团体和社会组织通过发挥其协商、沟通的纽带作用，化解社

会矛盾。以义乌市江东街道鸡鸣社区为例，该社区因外来人员中穆斯林较多，社区中设有 1 个伊斯兰教礼拜点。当地成立了鸡鸣山社区各界人士联谊会，对基层矛盾纠纷的调解发挥了重大作用。

（四）推动基层统一战线成员广泛参与各类基层协商民主实践。统一战线成员往往都是某一方面的代表人士，因而在基层开展的各类协商民主实践中经常能够看到他们的积极参与。比如：杭州市上城区的“基层各界人士协商会”、下城区的“社区统一战线成员议事会”，社区各方面的代表人士都有广泛参与。宁波市北仑区建立“区域协商议事会”，共吸纳各群体代表 1800 多人，其中统战成员就有 1400 多人。象山县在各乡镇（街道）辖区内统一战线成员直接参与协商的基础上，在象山港网站和象山统战网公布党外代表人士信息，提供给有重大决策事项的行政村进行选择，邀请适合的统战成员以第三方成员的身份参与协商。鄞州区首南街道与浙江万里学院法学院合作，建立统一战线成员“专家团”，搭建由独立第三方主持，“专家团”参与观察、监督评估，弱势群体与政府、弱势群体与强势群体进行平等对话与协商的“共识论坛”。温岭市的“民主恳谈”作为基层协商民主的一种典型形式，起步较早、影响力大，在其十多年的发展过程中基层统一战线成员一直发挥着重要的参与和推动作用。为了更好地衡量民主恳谈的效果，温岭市还特别组建了统一战线评议团，下设 4 个专家顾问组，就各自领域议题开展民主评议，评议结果成为衡量民主恳谈成效的重要依据。

三、统一战线推进基层协商民主建设的制约因素分析

（一）统一战线推进基层协商民主建设的职能定位不明确。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要“发挥统一战线在协商民主中的重要作用”，但其重点是在“完善中国共产党同各民主党派的政治协商”，对于统一战线在“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”，“推进协商民主广泛多层制度化发展”方面的职能定位并不明确。从基层实践来看，各地普遍认为统一战线在推进基层协商民主建设中大有可为，但是究竟如何发挥作用，发挥到什么程度等，思想认识上仍然存在着一些分歧，其根源则在于目前对于统一战线推进基层协商民主建设中的职能定位不明确。有人认为，统一战线与基层协商民主高度契合，统一战线应当也有能力在推进基层协商民主建设中发挥主导性作用，因而推进协商民主建设应当成为基层统战部门的重要职能。也有人认为，基层协商民主建设是一项涉及到方方面面的系统工程，统一战线主要发挥辅助性的推动作用，基层统战部门只需把已有的职能履行好即可，重点在于促进统战成员广泛参与。

（二）统一战线推进基层协商民主建设的方式方法需完善。统一战线怎样推进基层协商民主建设，这既是一个战略性问题，也是一个操作性问题。从基层实践来看，方式方法仍然存在许多问题：有些地方的统战部门推进基层协商民主建设心切，力图在短期内实现县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）全覆盖，搭建了很多平台，出台了一系列制度。但是基层协商民主建设是一项长期工程，需要“文火慢炖”，步子走得太快、迈得太大往往容易带来“形象工程”的弊病。有些地方特别注重协商的“仪式感”，花费大量人力、财力、物力，看上去热热闹闹地协商了一场，实际上该参加的没参加，该说的没有说，最终协商出一个似是而非的结果就束之高阁。这种行为不但浪费了大量资源，也损耗了参与者对这类协商民主活动的信任。也有些地方注重借助基层统战团体和社会组织来推动协商民主建设，这是非常值得肯定的。但在具体把握操作中，常常出现越俎代庖、包办代替的情况。还有些地方注重发动已有统战成员的参与，而对协商过程中涌现出来的“草根精英”的统战意识不强，不能及时有效地将他们纳入到统一战线的阵营中来。

（三）统一战线推进基层协商民主建设的空间范围要拓展。协商民主广泛、多层、制度化发展，意味着统一战线推动基层协商民主建设的空间范围也要不断拓展。目前，统一战线推进基层协商民主建设空间范围的局限性主要体现在以下几个方面：从协商议题的选择来看，当前涉及经济、社会领域的议题相对较多，政治领域的较少。从协商成员的构成来看，许多游离于体制外的社会精英人士未被纳入，社会弱势群体也往往很少参与进来。从实施范围来看，目前统一战线更多集中在党政机关、党派团体、基层自治组织中发挥推进基层协商民主建设的作用，在新兴社会组织、非公企业中推动协商民主建设还比较薄弱。从物理空间来看，统一战线大多是在实体空间发挥推进基层协商民主建设的作用，而对网络虚拟空间中的协商民主建设探索较少。

（四）统一战线推进基层协商民主建设的制度化程度不高。统一战线推进基层协商民主建设，最终要落实到制度化这一要

求上来。人民政协作为开展协商民主的重要渠道，其制度化程度也最高，不但有完备的制度保障，也有完善的组织网络和成熟的工作方法。但是，对于由基层统战部门牵头组织开展的协商民主实践，包括由基层统战团体和社会组织开展的协商民主实践，大多处于初步探索阶段，其制度化程度普遍不高。虽然也有部分地方在村（社区）、乡镇（街道）乃至县（市、区）层面制定出台了一些统一战线推进基层协商民主建设的文件，但大多停留在原则性的规定，制度的可操作性和持续性不强。缺乏制度保障，统一战线推进基层协商民主建设的作用发挥无疑会受到很大的影响，有些很好的创新或者成熟的经验在本地很难长期坚持下来，也不利于其他地方的学习和推广。

（五）统一战线推进基层协商民主建设的社会氛围不浓。虽然统一战线与协商民主在我国都有着深厚的历史积淀，但对于统一战线推进基层协商民主建设社会各界的认识不深、氛围不浓。有些基层党政领导干部虽然非常重视协商民主建设，但对统一战线工作重视不够，对统一战线推进基层协商民主建设的地位和作用有疑虑。部分基层自治组织、社会组织虽然也在积极推动协商民主建设，但对统一战线的介入不认可、不欢迎。一些社会群体、个人，甚至统战成员，参与基层协商民主的积极性很高，但对通过统一战线的渠道参与感觉兴趣不大、可有可无。统一战线推进基层协商民主建设需要各个层面的认同与支持，形成有利的社会氛围，否则就成了基层统战部门的“自弹自唱”，失去了本来的意义。

四、统一战线推进基层协商民主建设的对策思考

（一）进一步明确统一战线推进基层协商民主建设的职能定位。在党的十八大报告以及《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》相关精神的指导下，进一步明确统一战线在推进基层协商民主建设中的职能定位。根据基层统战工作和基层协商民主建设的需要，将统一战线推进基层协商民主建设列入基层统战部门的重要职能。同时，需要明确基层统战部门与其他相关部门和组织在协商民主建设中的职能分工，避免出现重复协商的现象。各地统战部门在党委领导下，可根据当地的实际情况，进一步将此项职能细化。在组织推动方面，还可探索建立由统战部牵头协调、党政相关部门、政协组织、党派团体和社会各界人士共同参与的工作机制，协同做好统一战线推进基层协商民主建设的相关工作。

（二）进一步创新统一战线推进基层协商民主建设的方式方法。在统一战线推进基层协商民主建设的方式方法上，首先需要明确任何方式方法都要为协商民主建设的质量服务。基层统战部门需要统筹谋划、渐次推进，根据各地统战工作的已有基础和开展协商民主的条件，探索出一些好的做法和模式，成熟后再逐步推开。要特别重视协商质量，做出品牌，真正让参与协商的人认可，协商的成果能为党政部门认同和采纳。只有这样，协商民主的建设才真正具有生命力，统一战线的优势才能真正得到体现。在具体实施过程中，要少一些“统治”的思维，多一些“治理”的理念，让协商的参与者获得平等感、责任感和效能感。注重发挥各类社会组织、行业协会、商会等在推进基层协商民主中的作用，有针对性地把统战成员培养为各类社会组织中的领军人物，同时也要积极争取将游离于体制外的“草根精英”吸收培养为与党同心同行的代表人士，通过发挥这些社会组织的积极作用，促进基层协商民主建设的有序发展。

（三）进一步拓展统一战线推进基层协商民主建设的空间范围。就空间范围而言，统一战线推进基层协商民主建设需要着重在以下几个方面进行拓展：一是协商议题的选择，真正将“经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题”纳入进来，既让参与者有协商的兴趣，也让他们感受到参与协商所肩负的责任。二是协商成员的构成，要尽可能地将协商议题的利益相关者参与进来，保证协商成员构成的代表性，保障协商成员平等对话的权利。三是协商实施的范围，要进一步拓展到新兴社会组织和非公企业，探索通过基层商会、新生代企业家联谊会、新联会等纽带，推动协商民主在非公企业民主管理中的运用和发展。四是物理空间的拓展，顺应当前互联网时代的趋势，加强网络统战工作，探索搭建和利用网络平台开展协商民主建设。

（四）进一步提升统一战线推进基层协商民主建设的制度化水平。基层协商民主的广泛、多层发展，最终需要通过制度化加以规范和巩固。近年来，各地在统一战线推进基层协商民主建设方面进行了很多有益探索，形成了一些好的做法和模式，未来需要进一步总结和提炼相关实践经验并将其制度化。在此过程中，重点需要对“协商什么、与谁协商、怎样协商、协商结果如何落实”等问题进行明确和规范，逐步形成“程序合理、环节完整的协商民主体系”。特别值得指出的是，统一战线推进基层

协商民主建设的相关制度需要注意与党政机关、基层自治组织等的制度规范有效兼容、衔接，避免出现因制度“打架”而对基层协商民主建设产生不利影响。

（五）进一步营造统一战线推进基层协商民主建设的社会氛围。统一战线推进基层协商民主建设需要一个良好的社会氛围，需要获得社会各界的认同和支持。基层党政领导干部要深刻认识统一战线在推进基层协商民主建设中的重要作用，善于利用统一战线的理念、资源和渠道开展基层协商民主建设，善于将统一战线工作与基层协商民主建设有机结合起来。基层统战部门要做好统一战线的宣传、引导和服务工作，让基层群众自治组织以及其他社会组织切实感受到统一战线对基层协商民主建设的推动作用，从而使他们乐于接受、支持统一战线介入基层协商民主建设。统战成员要在基层协商民主建设中发挥骨干和模范作用，引导其他参与者理性表达、平等对话，促进基层协商民主健康有序发展。只有在统一战线自身与社会各界的不断良性互动中，才能营造出认同、支持统一战线推进基层协商民主建设的良好氛围，从而使得统一战线的优势发挥更加充分，对基层协商民主建设的推进作用更加有力。