
当前基层协商民主存在的问题与对策选择

——基于临海市的调研分析

陈 斌¹

协商民主作为一种实践，来自于中国共产党和中国人民的伟大创造，是中国共产党领导广大人民在长期的革命、建设、改革历程中实践人民当家作主的产物。在当代中国，协商民主是社会主义民主的基本形式之一，是实现人民当家作主的重要制度设计。党的十八大报告指出，社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式，要求推进协商民主广泛、多层、制度化发展。党的十八届三中全会进一步指出，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，要求开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商民主制度化。2015年2月，中共中央印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，要求按照协商于民、协商为民的要求，建立健全基层协商民主建设协调联动机制，稳步开展基层协商。党中央对协商民主的高度重视和具体部署，不仅为基层协商民主的创新探索创造了氛围，也为基层协商民主的发展指明了方向。

一、基层协商民主的临海实践

（一）搭建基层协商民主实施平台，拓宽民众参与民主协商议事渠道

一是搭建基层民主协商议事会平台。为充分体现协商民主的广泛性、全面性和代表性，每月确定一日为镇（村）务民主日，实行多元主体参与协商议事方式，镇（街道）民主协商议事会由村（社区）组织代表、基层知联会、基层商会等团体组织代表、本地在外代表人士和社会各阶层、各界别代表人士以及辖区内部分党代表、人大代表、政协委员、企事业单位代表和老干部代表等组成，人数定在30至60人；村（社区）民主协商议事会由村党支部、村民委、村监会、村综治组织、村妇委会、团组织、老年协会等各组织成员以及该村在外代表人士和老干部代表20至50人组成。

二是搭建圆桌会商平台。通过圆桌会商平台，加强与协商对象沟通交流，采取节庆式聚客、民主日会客、议题式请客等形式，定期或不定期地听取诉求、疏导情绪、化解问题。

三是搭建网络互动平台。顺应互联网新媒体发展和网民参政议政趋势，积极创设网络问政、网议互动等平台 and 载体，通过网上公开征求意见、开辟建言献策专栏、开通博客空间、设立网络E政厅、建立QQ群、设置社情民意专用信箱和建立网议互动日制度等措施，拓宽广大民众参与民主政治的渠道。

（二）严格规范程序，确保基层协商民主制度有序运行

首先是提出协商议题。基层协商民主的议题范围一般为镇（街道）村（社区）涉及民生、发展、矛盾调处等公共事务。每年年初，由镇（街道）党委（工委）和村（社区）党组织根据年度工作安排，研究提出年度民主协商议事计划和重点议题。同时，通过民主协商议事会、圆桌会商、网络互动平台等收集相关协商议题，由镇（街道）党委（党工委）和村（社区）党组织审定。

其次是组织协商活动。一是商定协商议题，根据议题的大小、轻重、缓急和议题的实质，把协商分为决策性协商、执行性

¹作者单位：中共临海市委党校

协商、监管性协商和调处性协商四大类。二是拟定协商方案，根据选定议题的类型，确定协商的平台、主体和客体，再根据实际情况制定协商议事的具体方案，明确协商的时间、地点、形式、内容。三是组织协商活动，通过多种方式提前告知协商的主体客体，做足协商前的沟通工作，利用“镇（村）事务民主日”精心组织相关人员开展协商议事活动，并将协商结果形成《协商纪要》。

再次是落实协商事宜。《协商纪要》送交镇（街道）党委（工委）、政府（办事处）或村（社区），要求及时作出是否采纳的结论，对于采纳的协商结果，严格按照协商要求执行，公布执行责任人、完成时间，并以半月报的形式在网络互动平台、镇（街道）村（社区）公告栏上公布，及时通报落实进度。最后是监督执行效果。专门设立督察小组，对协商议题、协商过程、协商结果以及执行情况进行监督，及时反馈。对于执行过程中出现问题或无法执行的，监督小组要分析原因，督促进行整改或做好解释工作。

二、当前基层协商民主存在的问题分析

毋庸讳言，当前基层协商民主的具体操作存在不少问题。从协商民主的参与者角度看，一些基层的协商民主参与者不同程度地存在难以达到协商民主内在要求的问题；从协商民主的组织者角度看，一些基层的协商民主组织者或多或少地存在偏离协商民主本质属性的现象，已经成为阻碍基层协商民主深入发展的重大制约因素。

（一）不少协商民主参与者的素质难以达到协商民主的内在要求

1. 参与意愿不强。多元利益主体的参与是协商民主得以开展的前提条件，没有参与，就谈不上协商。不过，在农村实际的政治生活中，由于传统政治文化的消极影响，农村居民利益分化虽然日趋多元，但不少村民依然政治冷漠，缺少对自身利益、公共事务的关注和表达，不愿意参与政治生活。比如在召开村（社区）协商民主议事会时，一些村民就认为是搞形式、走过场，不认可、不参与协商民主，不时出现当事人不参与、议事人不齐全、协调人不情愿等现象。

2. 参与能力不足。协商民主作为一种在更好的理由和更充分的证据之上达成社会广泛共识的意愿，要求每一位参与者自由、平等地参与协商。民主协商观念意味着一种规范的政治正当性理想，为使决策合法化，每个公民的理由都必须给予同等的关注和考虑。这就对协商民主的参与者提出了较高的能力要求，不仅要有提出观点、阐述依据以及平衡各种主张合理性的能力，还要倾听、理解他人的观点和偏好，拥有相互理解、相互尊重、宽容、妥协、节制等良好的民主美德。而实际上，广大农民的日常生活往往习惯于传统的家长式、等级式的臣民方式，普通村民很少经历自由、平等的民主政治生活锻炼，既很少拥有协商的民主能力，更缺乏达成共识的民主美德，参与能力难以满足协商民主的要求。与此同时，一些农村政治精英虽然参与能力较强，但平时长期外出务工经商，很难有时间、精力参与公共事务的协商，协商民主议事会的质量也就难以保证。

3. 参与理性不够。协商民主要求参与者具备公共理性，公共理性意味着协商民主参与者之间能够有效沟通、阐明更好理由和更充分证据并达成“公共善”。罗尔斯认为，公共理性是公民的理性，是那些共享平等公民身份的人的理性。他们的理性目标是公共善，此乃政治正义观念对社会之基本制度结构的要求所在，也是这些制度所服务的目标和目的所在。正因为公共理性的存在，协商民主不仅能够反映绝大多数人的意愿，更是通过集体反思实现公共善的有效途径。但对于广大农民来说，现实的利益考量是他们参与协商民主的主要出发点，特别是随着市场经济的深入发展，广大农民的公共道德、集体意识、大局观念日渐淡薄，私人利益意识突显，对于是否参与协商民主主要看与自身利益的关联度，不涉及私人利益的协商虽请不到，而关联私人利益的协商却往往不请自到。在协商过程中，不少参与者过于强调私人利益，不愿为公共利益出谋划策，相互之间能够通过平等交流、进行集体反思并实现公共善的协商绝非易事，公共理性的缺乏已经成为制约协商民主深入发展的关键因素。

（二）一些协商民主组织者的操作偏离了协商民主的本质属性

1. 象征式协商。一些基层协商民主的组织者，在决策、政策内部大体已定的情况下，为了满足上级要求或符合政策规定，以协商民主的形式与公民、企业、社会组织等进行协商，其实这些参与的公民、企业、社会组织基本上都是与党委和政府意见大体一致的，其协商过程更多的是一种形式，并无实质内容，即使存在个别的不同意见也不会对既有决策、政策的选择产生实质性影响，协商民主仅仅是相关组织者进行决策、政策选择的合法性外衣。

2. 掌控式协商。一些基层协商民主的组织者，在与公民、企业、社会组织等开展协商的过程中，凭借对协商民主机制的主导优势，在协商议题的选择、协商主体的确定、公共协商的过程、政策选择等方面进行暗箱操作，或在信息的发布、提供过程中进行倾向性选择，或运用法律、纪律、行政、经济等手段，对公民、企业、社会组织等进行操控，违背了协商民主的多元、平等、自由、公共理性要求，使协商民主事实上成为相关组织者的独角戏。

3. 利诱式协商。一些基层协商民主的组织者，为了自身特定的目的，在与公民、企业、社会组织等开展协商的过程中，通过利益诱导、思想诱导、程序诱导等方式满足部分公民、企业、社会组织等的眼前得益、局部利益，偏离了社会的公平正义，违背了协商民主的公共理性要求，导致协商民主有其形而失其实，貌合神离，从而使以“公共善”为目的寻求共识的协商民主成为利益分赃的遮羞布。

4. 统战式协商。一些基层协商民主的组织者，无论协商议题的广泛多样，在确定协商主体时，往往注重在辖区内部分党代表、人大代表、政协委员、企事业单位负责人、村（社区）组织负责人、党外知识分子、非公经济人士、老干部代表等乡村精英中确定人选，与协商议题相关的一般民众因其参与的人数、能力等原因被基层协商民主的组织者有意或无意地忽视，导致一般民众难以进行有效的诉求表达，从而使协商民主成为组织者寻求乡村精英支持的统战工作。

三、完善基层协商民主运行机制的对策选择

协商民主是政党、政府、社会组织、企业、公民等进行交流、讨论、公共协商并进而寻求共识的过程，其最大优点是可以兼容各种不同的意见、不同的观点、不同的利益诉求，在协商的过程中可以让各方了解彼此的意见、观点、利益诉求以及相关理由，并实现认知转换，在追求公共利益的前提下，达成各方可以共同接受的共识进而实现公共善。从这一角度来看，可以从精选协商议题、斟酌协商主体、提升公共协商、完善配套制度等环节完善基层协商民主运行机制。

（一）精选协商议题

协商议题是协商民主的核心所在，议题确定得合理与否直接影响到协商民主的质量。在实践中，基层协商议题的提出者往往是执政党或政府，因为协商民主是不同利益主体之间以公共利益为导向的协商，而执政党或政府是公共权力的运行者，其合法性即来自于公共利益的实现。不过，从协商民主的发展来看，协商议题的提出者不应该局限于执政党或政府，公民、企业、社会团体也应当是协商议题的提出者，但进入协商程序的议题至少应该具备公共性、操作性、利益关联的广泛性。

（二）斟酌协商主体

任何一种民主的实现都离不开一定的主体。协商民主作为一种协调多元利益的民主机制，其主体的来源更是要求广泛多元。在实践中，协商民主的主体不仅包含拥有公共权力的执政党或政府、多元利益格局中的公民或集体代表，而且还可以是企业、社会团体以及非正式组织等各种社会群体。由于协商议题的多元，协商主体的构成也往往变动不一，这就要求慎重斟酌协商主体。一般情况下，执政党或政府是基层协商民主的当然主体，其他协商主体根据其来源方式，主要可以分为三种方式：一是自愿参与，组织者对参与者基本不设条件限制，公民、企业或社会组织可依据自身的表达愿望或利益诉求自主决定是否参与，绝大多数人只要有时间、有精力、有兴趣都可以参与；二是邀请参与，协商民主的组织者根据协商议题涉及的范围，邀请的对象主要是利益关联者、热心公共事务者以及地方的精英人物等；三是抽样选择。这三种方式各有利弊，在具体操作中，应该根据

协商民主议题的特性综合运用，既应该保证协商民主的广泛性、真实性、公正性，也应该做到协商民主的有效性。

（三）提升公共协商

公共协商是协商主体提出各自观点、理由、见解，与他人进行交流、对话、讨论、辩论、反思的过程，并对他人的观点、理由、见解作出评价，进而达到共识。通过公共协商，协商主体不仅明了自己的意见、利益，而且也知道他人的意图、利益所在，进而可以认识到实现公共善的意义所在。在协商的过程中，每个协商主体的地位和机会都应该是平等的，任何协商主体都可以显示自己的意愿，向他人表达自己的诉求和利益，而且可以对他人的观点和理由进行评论。由此可见，公共协商的有序推进依赖于自由、平等、理性的协商民主参与者，要求广大农民成为现代公民，既要有民主能力，更要有民主美德，这无疑是一项重要而长远的任务。

（四）完善配套制度

协商民主不同于选举民主，对于选举民主至关重要的多数原则并不适用于协商民主。协商民主既尊重多数人的意愿和利益，也包容少数人的意愿和利益，共识的最终达成必须是多元主体理性协商的结果，不管是政党、政府、社会组织、企业还是公民的任何主张，都不能唯我独尊，罔顾他人意愿而自认为共识。一般情况下，执政党、政府提出的协商议题大多可以达成一致的共识，但总有一些议题会存在不同的意见和要求。协商主题在协商不能达成一致意见的情况下，一般可以有两种选择：一是中止协商，待重新论证后提出新的协商方案；二是可以将协商议题提交相应的人大机关，由人大审议决定。