

我国基层协商民主新动向及其瞻望

赵秀玲¹

【摘要】近几年，政协委员下基层成为我国基层协商民主的一种新动向。这表现在：向乡镇（街道）村（社区）基层扎根下沉、联动式协商、小微协商等。中国式基层协商民主有不少创新性探索，包括协商入“云”、协商到“家”、协商进“舞”、协商“亭”好。中国式基层协商民主的最大价值是制度机制建立、精准协商、专业协商、“草根”协商。为解决目前存在的瓶颈问题，今后我国基层协商民主应着眼未来进一步做好如下工作：政协协商与原基层协商组织有效衔接、根据实际情况构建中国式基层协商民主创新模式、下大气力推进中国式基层协商民主的人才队伍建设。

【关键词】政协委员 下沉基层 新动向 中国式基层协商 有效衔接

党的十九大报告明确指出：“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。”¹因此，我国协商民主不仅在国家治理而且在基层治理中的作用不可小觑。随着国家协商民主的快速推进发展，基层协商民主在近几年也有不少新变化，这是我国政治生活中的大事。及时把握、总结研讨我国基层协商民主发展的新动向，将有助于基层治理与乡村振兴，对于国家治理体系和治理能力现代化也有着十分重要的意义。

一、推进协商民主下基层落地生根

党的十八大以来，我国基层协商民主不断取得新进展，其突出特点是为解决当地出现的各种矛盾问题所进行的协商。但是，这种协商一直存在孤立、困惑和不接地气的局限，难以适应国家战略发展和协商民主的高质量要求。近几年，这一情况有所好转，开始出现政协委员下基层、落地生根的巨大变化。

政协委员向基层特别是乡村基层下沉。众所周知，以往我国基层协商民主主要有三个来源：一是基层社会的自发性。受传统因素影响，有事好商量，遇到矛盾找调解，再大的事情也越不过“讲理”二字，于是老年协会、调解委员会、说事智囊、议事团体等多有这方面的特点。这一方面显示了中国传统文化的优势，也带来不少封闭性、滞后性和保守性，有时与法制形成某种矛盾、冲突甚至相左。二是受西方观念的影响。在较长一段时间内，西方协商民主理论与方法成为中国基层的重要标准尺度，导致某些不切实际的西化倾向。三是中国化的过程。一些基层能将古今中外的协商民主进行融通，并结合本地实情探索创新属于自己的协商民主，如浙江温岭的民主恳谈就较有代表性。不过，能做到这一点是相当困难的，因为长期以来有这样一个局限，政协主要停留在县以上层面，真正下到基层并不多，导致“政协”与“基层”之间的“隔”。习近平总书记曾说：“中国特色社会主义制度的生命力，就在于这一制度是在中国的社会土壤中生长起来的，人民政协就是适合中国国情、具有鲜明中国特色的制度安排。”“要坚持工作重心下移，深入实际、深入基层、深入群众，做到知民情、解民忧、纾民怨、暖民心，多干让人民满意的好事实事。”²基于此，党和国家及各级政府出台了一系列政协委员下基层的制度规定，如上海市于2021年4月22日召开政协委员参与基层社会治理工作推进会，下发《关于推动政协协商与基层协商有效衔接，更好发挥政协制度优势和治理效能的指导意见》和《推进政协委员参与基层社会治理实施办法》。与此相关的是在全国范围内形成一种政协委员下基层的趋势。如上海有越来越多的政协委员下沉到基层，除了在街镇设联络组站，还将工作室延伸到田间地头、村居门口，打通“最后一公里”。仅2021年上半年就有政协委员232场次与基层进行协商活动。³另据统计，目前甘肃省98%以上的乡镇、街道和半数以上的村、社区建立了协商议事会和议事室，95%以上的省市县政协委员下沉到乡镇、街道。⁴这样，就突破了政协委员止于县一级的局限，打破了

¹作者简介：赵秀玲，中国社会科学院大学政府管理学院教授、中国社会科学院政治学研究所研究员（北京100732）

基金项目：中国社会科学院重大项目“全过程人民民主研究”（2022YZD008）

自上而下政协委员与基层的“肠梗阻”问题。

联动式协商在基层愈加突显。一般说来,协商就不是单一的,它需要双方甚至多方进行协商;不过,政协深入基层协商强化了联动性,也增加了协商的难度。一是跨行政区域的联动协商。这既具有地域的联动也包括协商主体的联动,从而形成极具复杂性和难度的协商。如云南省临沧市镇康县红岩自然村的“一寨三县三乡六村”联合协商,这是一个以“组建联合党支部、制定联合村规民约”的协商,破解了边疆跨行政区域交叉居住、多民族散杂居住村寨治理难题,打造了“边寨协商”新型协商模式。⁵二是政府搭台、党政群参与协商。如山东省德州市德城区政协修订《搭建“协商面对面”平台充分发挥政协专门协商机构作用的实施办法》,横向规范协商形式、制订计划、参加范围、协商程序、工作机制等五个方面,纵向规范专题协商、对口协商、界别协商、邀请协商、重点提案办理协商、住地委员联合协商等六种方式,形成涵盖协商“前一中一后”的一整套工作机制。还有,德城区延伸协商触角,探索政协搭台、委员“唱戏”、群众受益的协商治理模式,并注重党政点评、委员评议、群众评价和组织者评析,年末对各基层平台协商成效进行评估。⁶三是线上线下联动协商。有代表性的是杭州上城区清波街道信託统战力量,打造“一坊一网一库”基层协商民主新模式。所谓“一坊”,是“清波话坊”,在辖区五大社区建立基层民主协商分阵地,包括清波门社区的“柳浪闻音”、安定路社区的“早茶读报会”、清河坊社区的“清风坊”、柳翠井巷社区的“睦邻自治会”、劳动路社区的“人和议事会”。所谓“一网”,是指依托统战大数据平台、“幸福清波”官方微信公众号、“民情E点通”三大网络平台。所谓“一库”,是指依托上城辖区“校街社企”一体化共建圈,借助结对党派的力量资源,打造“同心文化智库”⁷。很显然,这是更具多元复杂联动的一种协商模式。在纵横交错、盘根错节、错综复杂的矛盾纠葛中,通过协商达成共识,必然离不开联动共治。

“微协商”成为基层协商的鲜明特色。协商内容更多的是民生问题,协商方式也要暖心有效,因此,“小微协商”或“微协商”成为近年来基层协商的最大亮点。首先,“微协商”注重一个“微”和“小”字,是围绕老百姓身边的民生细事。以往,基层协商比较注重治理中的大事、要事,如浙江省温岭市民主恳谈主要涉及的是群众利益的公共事务和公益事业,这主要包括城镇建设、重要工程项目、当地经济社会发展政策、村务财务收支、学校教育等;“微协商”则从百姓身边的“微”“小”“细”“琐”“碎”事上下功夫。如湖北省竹溪县政协“双月民意恳谈会”关心和选择的是那些“麻烦事”“琐碎事”“烦心事”“阻梗事”,即事情不大甚至小而又小,但却让老百姓烦心挠头。⁸其次,“微协商”强调针对人民群众普遍关心的“关键小事”展开协商。在微小事情中,也不是没有重点的“胡子眉毛一把抓”,而是着眼于“关键”,这样就会收到更好的效果。云南省大姚县政协针对金碧镇卫生院与县中医院合并后就诊难的问题,通过相关方协调推动就诊公车,群众一次就诊费用由原来的40元降到4元。⁹这虽是件不能再小的事情,但涉及面广,又与基层群众切身利益息息相关,还是便民之事,所以牵一发而动全身。再次,“微协商”也有相关性,需有制度机制作保障。以湖北省恩施土家族苗族自治州州县两级政协为例,为更好推进政协委员下基层活动,他们采取“微调研”“微监督”“微视察”“微建议”等方式保证“微协商”工作顺利开展。¹⁰山东省郯城县还推出《郯城县政协“微协商”活动实施方案(试行)》,开设“微协商议事会”,在全县13个乡镇(街道)、39个村、18个社区和企事业单位逐步铺开。¹¹如果只注重重大问题协商,不关心“微协商”,容易挫伤人民群众积极性;但是从“微协商”入手,解决人民群众切身利益,既能达到暖心作用,又能充分调动其参与热情,还会促使协商能力水平的提高。因此,“微协商”有大功能和大量能,可起到事半功倍、内化于心的作用。

“微协商”归根结底是一种人民群众协商。长期以来,基层协商虽然不断提升人民群众的参与度,但有限参与、被参与的情况较为突出。换言之,许多基层协商民主还没达到真正的民主程度,因为民主参与的广度和深度远远不够。许多协商主要是领导协商,是由领导决定的协商。“微协商”则不同,它实现了一个重要转换,即由领导决定向广大人民群众全过程参与转变的协商民主形式。一是协商问题由群众提,众人的事情由众人商量。在此,具有本质的变化,是协商主体性的巨大转换。如浙江省宁波市鄞州区“微协商”实行居民群众“出题”、政协委组“审题”、委员和部门等多主体“解题”,从而构建了从选题、调研、协商到落实、评价的闭环运行机制。自2019年以来,区政协组织开展小微协商130余场次,群众提出意见、建议890条,主要集中在山区群众出行、乡村幼儿教育、农村安全饮水等群众急难愁盼问题。群众反映说,他们由原来的“要我协商”,变成现在的“我要协商”¹²。二是政协委员提议,最后群众说了算。尽管政协委员有调研,有设计,但不一定真正了解实情,更不一定知道百姓所急需,所以再好的提议都要经过群众同意,以群众的满意度为准。像甘肃省定西市安定区的老旧小区旧貌换新颜就是一

例，先由政协委员提议，再由业主商量确立可行性，才让天嘉物业公司进驻，达到了很好的治理效果。¹³三是将协商地点设在基层第一线。以往，即使有人民群众参与的协商，也多是被动到领导确定的地点，一般也是参会式的发言；政协委员下基层进行的“微协商”则向下延伸，直接到基层一线，有的在田间地头、小区、村庄、厂矿、工地，有的就在事情发生现场，这是接地气、关心百姓、到人民群众中间的协商氛围，深得百姓拥护。如上海 5000 多名政协委员深入基层，凝心聚力第一线、决策咨询第一线、协商民主第一线、国家治理第一线，成为群众知心人。¹⁴湖北省襄阳市襄州区打造“乡村月月谈”“社区协商议事厅”“企业发展恳谈会”三个示范点，统一悬挂了“协商在一线”的标识。¹⁵四是轻松、快乐、平等、自由的协商。“微协商”没有严格的规定，不设制度、只重成果，还是随意自由和无拘无束的活动，所以往往气氛热烈，大家畅所欲言，是一种平等交流对话，深受群众喜爱。如 2019 年以来，湖北省恩施一场场有说有笑、有问有答的“院坝协商”座谈会，开到田野、工厂、小区、工地，也开到群众的心坎上，于是群众的操心事、烦心事、揪心事在协商中变成大伙的自家事、开心事。¹⁶还有甘肃省政协委员下沉到乡镇，他们与群众坐在一个板凳上，成为界别群众的贴心人。¹⁷这种人民群众作为协商主体的自豪感、自信心、自主性可能只有在“微协商”语境下才能生成。

政协委员一竿子插到底，深入基层，到人民群众中间，从“微协商”角度，以平等方式进行交流对话协商，这是将协商民主精神落到实处，富有成效的关键一招。这对于加强政协与基层联系，达到上下沟通贯通融通，实现真正的基层协商具有十分重要的意义。

二、中国式基层协商民主的探索创新

邓小平早在 1979 年就提出“中国式的现代化”¹⁸，习近平总书记也多次强调“中国式现代化”，并用“中国式现代化新道路”等进行表述。¹⁹其实，中国基层治理特别是协商民主更需要走中国式现代化之路，从而突破西化或固守传统的单一思维模式。自政协委员下基层以来，中国式基层协商民主有一些新的突破创新，值得认真梳理和总结。

关于中国化基层协商民主创新模式。从整体而言，多年来的基层协商民主成就斐然，但真正有中国特色并能做到中国化的并不多。这既与其初创期有关，更与价值理念和思维定式有关，还与难以将基层实践上升到理论有关。近几年，通过政协委员下基层，摸索出一些既符合中国国情特别是基层实际，又有一定现代思想意识的创新方式。

其一，协商入“云”。这是将基层协商民主与新科技特别是互联网、大数据、“微信群”等融合起来的一种方式。一方面，中国基层特别是广大乡村是熟人社会，这就决定了邻里亲情、互帮互助、彼此关爱、相知相守，有助于通过协商交流沟通对话达到和谐共处；另一方面，高科技特别是手机“微信群”可以将人们更方便、快捷、有效地集聚于一起，形成一种关系共同体。这也是为什么互联网与“微信群”在中国快速发展，在广大基层更是起到越来越大的作用的原因所在。具体到基层协商民主也是如此，它仿佛让中国基层协商民主插上翅膀，直入云霄。以浙江的“云协商”为例：早在 2003 年，浙江政协门户网站建立；2006 年，浙江政协开始探索网络直播提案办理工作；后来，又在 QQ 和微博上建立委员工作室；今天，又推行“智慧政协”“政协云”“微信议政”“云协商”等。由此，政协协商民主在浙江逐渐从线下向“线上”与“线下”整合发展的转变。尤其是浙江用各类移动互联网平台在基层开展多种多样的远程协商、微协商等“云协商”活动，在全国具有引领性。²⁰浙江还通过“请你来协商”“邻礼通”平台，采取“固定+移动”“集中+分散”“云协商+微协商”，嵌入“三通一智”中的“村情通”“政企通”，画好同心圆，群众来点单，实现市、县政协与乡镇资源信息共享。有的政协委员甚至说，直接拉个“微信群”，就能使基层协商民主转起来。²¹可以说，协商入“云”使中国基层协商民主进入快车道，也获得了巨大发展空间和无限动能，这是借用先进技术成功尝试。

其二，协商到“家”。以往，政协主要设置在县级以上，所以它无法在基层安“家”，在基层也没有自己的“腿”，即使下基层往往也是名不正、言不顺的。政协向基层下沉以来，它逐渐有了自己的“家”，也使基层协商生根、发芽、开花和结果。一是让基层政协有了“家”。严格说来，各级政协是离不开基层这一厚土的，它必须将根深深扎入基层，这是焕发生命活力的关键，也是基层协商立足高远的前提。基于此，全国各级政协特别是县级政协全面在基层安“家”。如 2020 年，河南省襄城县成

立5个“委员之家”、16个乡镇政协委员联络室，建立驻乡镇政协委员活动召集人制度，16名乡镇党委专职副书记提名推荐为县政协委员，兼任政协委员会联络室主任和政协工作召集人，让基层协商有了“家”。²²充分发挥乡镇政协委员联络室作用，打通县政协“委员之家”与村庄人民群众的联系，基层协商民主也就有了坚实可靠基础。二是以群众为协商之“家”。基层协商不仅从高堂会所转身“一线”，还进一步走进或飞入百姓之家，形成一种极具家庭氛围的温馨协商。如山西省阳曲县泥屯镇政协联络组把协商“搬”到百姓家门口，并打造“有事来商量·阳光协商”议事室，²³令基层协商变得可敬可亲可爱。又如，2020年11月，在湖北省恩施州巴东县水布垭镇南潭村十二组村民彭涛家的院坝内，数十人围坐在一起，热火朝天“拉家常”，协商美丽家园建设。²⁴在家中“拉家常”，谈的又是美丽家园，这样的协商就有了温度，也会注入美好的憧憬。三是使基层协商充满“家”的文化氛围。众所周知，中国人的家庭观念非常浓郁，一个人无论走到天涯海角，都离不开“家”的牵挂，这是温暖、安定、幸福的源泉。基层协商民主的关键是“协商”，有了“家人”的感觉，就一定会“有事好商量”，所以，使整个基层协商有浓浓的“家”味儿，就变得特别重要。如南京市于2019年出台《政协南京市委员会关于加强“委员之家”建设的意见（试行）》，除了“委员之家”外，还有“家站室”“盟员之家”“信仰之家”“参政之家”“民主之家”“团结之家”²⁵，从而形成一个关于“家”的联合体。此时，基层协商变成一个“家”中充满和谐爱意的行为，这自然将陌生、僵硬、对抗、敌意、仇恨自觉不自觉地排除在外。

其三，协商进“舞”。如何让基层协商有效，且富有中国特色，这是需要认真思考的重要课题。因为一些协商不是过于西化，就是过于传统，或者流于形式，很难在基层茁壮成长，也不容易走进人民群众生活中来。基于此，有的地方探索将协商融入舞蹈，以便更接近民间，也更有旺盛的生命力。如四川省峨眉山市罗目镇工作联络站组织青龙社区居民编制了一套《有事好商量》广场舞，他们将协商规则、议事要点编入广场舞，目的是能潜移默化地增强群众的协商意识，让政协“飞”入百姓家。²⁶因为乡镇层面的协商多与群众切身利益有关，如果不将它们融入日常生活，就会陷入繁琐复杂的规则形式中。而通过广场舞，将协商制度编成顺口溜，唱几次就记住了，再把相关的协商议事规则给大家解释一下，就容易理解了。其实，有不少人将太极拳、剑术等中国传统文化融入广场舞，既健身又练武还弘扬了中国传统文化，当然还有一种优雅飒爽之美。因此，四川省峨眉山市罗目镇将协商进“舞”，就具有重要意义，也是一项值得推广的工作方式。

其四，协商“亭”好。作为基层协商，如果只照搬西方的理论模式，没有中国传统文化滋养，特别是不能通俗易懂和朗朗上口，就很难有文化品质，也不能被人们记住。安徽省滁州市因为有醉翁亭，又有欧阳修的《醉翁亭记》，所以试图将“醉翁亭文化”融入基层协商民主中来，这是用“亭”与“挺”谐音，以获得机智妙趣和易懂好记的效果。为此，滁州市于2021年4月出台《打造“协商亭好”品牌，进一步推进全市基层协调民主建设的意见》，于是，“协商亭好”正式成为滁州政协工作的品牌形象。在滁州市老百姓看来，协商文化就在全市城乡开展的“协商亭好”里，流传千年的“醉翁亭文化”被赋予现代政协精神新内涵。基于此，滁州市在全省率先于所辖的8个县（市、区）建立乡镇（街道）政协委员召集人制度，113名乡镇（街道）政协召集人到基层一线，中心区街道每月召开一次“微协商”，其他的每季度召开一次，仅2020年一年全市就召开700多场。滁州市半功能型党支部作为“协商亭好”品牌的关键，通过“醉翁亭文化”，用“协商于民，协商为民”理念，不断擦亮品牌底色。与此同时，滁州政协工作也不断推进“协商亭好”品牌建设，由协商规范化向协商品牌化跨越，并使协商民主更加深入人心。²⁷这是一个将地域文化、传统文化、品牌文化、精神文化融入基层协商的创新案例，很有启发性。

总之，政协全面下基层进行民主协商的时间虽然不长，也还显得比较稚嫩；但一些探索颇具中国特色，是基于中国传统文化的创新，让人眼前一亮。基层协商民主当然还有很长的路要走，正因如此，这些探索创新脚步才弥足珍贵。

三、中国式基层协商民主的价值

政协委员向基层下沉，全面推进基层协商民主向纵深发展，有不可忽略的价值。它能整体撬动长期以来形成的板结固化状态，使基层协商民主进入不断提升、焕发生机活力、现代化的快速通道，政协委员也会得到锻炼，加强了与基层群众的密切联系。概括地说，中国式基层协商民主有以下重要价值：

建立协商制度机制。有学者指出：“在现代社会建设和社会治理中，协商民主的一个中轴性问题就是如何‘形成完整的制度程序和参与实践’，一旦离开可操作化的程序，就没有真正的治理效率。”²⁸基层协商民主也是这样，“不建机构建机制”是对它的基本概括，也是对于制度机制的重要性的高度重视与强调。一是全过程基层协商。从某方面说，基层协商是局部协商，主要是“微协商”；不过，站在基层社会角度看，它又是一个整体系统，是全过程协商。如云南省大理白族自治州从选择乡镇试点到全县全面启动，采取的就是有序推进、环环相扣，将“搭建平台、制度保障、精准选题、协商为民、推动协商成果采纳和转化落实”作为工作准则和关键核心，将“不断丰富拓展协商形式、加大协商成果跟踪上督办力度”贯穿协商议政全过程。²⁹当基层协商有了通盘考量，民主就会得到最大优化。二是制度建设比较完备。在基层协商制度建设中，党和国家以及各级政府建立了各种制度，从各方面建章立制，用来指导规范基层协商。以甘肃省敦煌市为例，市政协高度重视制度机制建设，认为这是政协协商向基层延伸的规范保障。因此，先后出台制定《基层政协协商议事工作规则》《镇委员工作站职责》《年度协商计划制定办法》等7项规章制度，与此同时，还编印文件指导、报告讲话、规章制度、组织构成、工作指南于一体的《敦煌市推进政协协商向基层延伸工作手册》，统一设计“基层政协协商议题征求意见表”等10种表、单、册。还有，将“七步”协商程序进一步细化为14个推进步骤，从收集议题到成效评估，再到结果反馈形成环环相扣的协商链，落实闭环管理，形成高效便捷的协商体系。³⁰又如，2019年1月，浙江省湖州市安吉县政协发布全国首个基层政协《政协协商工作规范》，这个文件有16页，分9大条40多小条，对安吉县政协的主体、内容、机制、场所、形式、评价体系等都进行了分门别类的归纳规范，并配有各类协商形式的详细工作流程图。它既有协商共性，又有基层政协个性，是迄今为止全国最完整的基层政协工作规范“流程再造书”³¹。重视基层协商制度的建立，且条分缕析和极其缜密，制度化、规范化、科学化程度比较高。三是制度机制系统顺畅。事实上，只有制度是远远不够的，有序高效运行更为重要，否则繁琐的制度反倒会影响基层协商效能。在这方面，不少地方都有探索创新，像安徽省滁州市一面注重“立制度”，另一面又强调“建机制”，以便让基层协商“活起来”。这主要包括：动态管理机制、上传备案机制、表彰通报机制，³²从中可见制度机制的结构性特点。还有四川省攀枝花市米易县政协建构的“学习+制度+协商”工作机制，以及“七步议事法”；江苏省睢宁县建立的县镇村三级基层协商民主工作网络，通过“协商前开展调研、协商中积极互动、协商后跟踪落实”程序设计，可达到协商的科学、管用、有效。³³江苏省南京市六合区严格遵守“议题于调研之前、调研于协商之前、协商于决策之前”的“三在前”原则，以及“提出议题、前期准备、组织协商、监督反馈”的“四步走”议事流程，确保协商过程能“议得透”³⁴。有效的制度机制是打开基层协商的“金钥匙”。

强化专业化协商。基层协商缺乏专业人才，是长期难以补齐的短板，也限制了协商水平提高。政协委员下基层大大克服了这一局限，使基层协商专业化能力水平明显改善。政协委员分布于各行各业，他们的专业化程度和理论水平高，加之有强烈的责任心和很好的政治素质，是基层协商最宝贵的财富。因此，政协委员融入基层协商，可从专业化上快速、全面、有力提高基层协商民主层次，实现质的飞跃。如上海市街镇联络组站充分发挥辖区政协委员专业特长和职业特点，推进基层协商民主进程。2017年，由奉贤区政协委员、区法院审判监督庭长江敏超牵头，依托奉城镇联络组牵头组建，成立“奉法崇贤”委员工作室，并将工作室延伸到田间地头、村居门口，打通委员履职“最后一公里”，让基层群众看到法官调解，得到法律支持。³⁵又如，浙江省宁波市鄞州区以专有所长的协商平台参与基层治理，坚持“宜小不宜大”“宜专不宜广”，集聚更多专业资源和社会力量下沉基层。³⁶这是一种以内行专家有专长的基层协商治理方式。再如，2020年5月，甘肃省金昌市永昌县河西堡镇就政协委员提交的《关于助推“地摊经济”健康发展》的议题，召开协商议事会议，会上政协委员、个体工商户代表、相关部门负责人就“到什么地方摆地摊”“在什么时间摆地摊”“怎样规范服务管理”等进行协商，因为有专业人才，很快达成共识。一些基层干部感慨良多：“基层协商民主的开展改变了我们过去固有的工作方法和思维方式。”³⁷还有，河南省商城县某村通过“有事好商量”平台，针对土地流转、种植技术、市场销售、发展前景等展开协商讨论，最终促成集体经济“黄蜀葵种植业”的落实。³⁸基层乡贤在协商民主中可发挥专业人才作用，但毕竟是本土专家，远不能与政协委员专家相提并论。

高度重视精准化协商。缺乏科学性、知识性、专业性、理论性，势必导致基层协商更多停留在一般化程度，有时更多是感性的。有高水平的政协委员指导和全力推动，基层协商不论是内容还是形式都大为不同，最突出表现在“精准”二字。一是在“真实”上下功夫。基层协商常被虚假信息、伪问题干扰左右，导致协商失真、失准、失信。政协委员下基层从实地调研入手，解决“真”问题。云南省红河州金平苗族瑶族傣族自治县政协始终坚持这一原则：“不调研不协商”。围绕协商议题，实地走访调研，深入一线察实情、听民声，真正找“病根”，以获得治病良方。³⁹二是人与事对标对准。为避免“一切都差不多”“正确而

不准确”的局限，政协委员下基层协商旨在对准星。如甘肃省定西市漳县强化“精准下沉”，让政协委员按照“联系乡镇、籍贯回乡、住所就近、工作方便、广泛协商”原则，将91个委员全部下沉乡镇。委员在议题时，还承担议题“推荐人”、会议“主持人”、共识“撮合人”、成效“监督人”⁴⁰的职责，可谓隼铆接合，人事对号，精准无比。上海政协有越来越多的委员下沉基层进行详细调研，发现“真问题”，找到“金点子”，提出“好举措”。这是精准化协商的前提和基础。三是分餐式议事协商。为避免下沉政协委员赶集式的一窝蜂协商，实行有针对性精准安排、施策、分工协商。如甘肃省敦煌市政协根据突出特长、方便协商原则，重新将政协委员编组，列入镇域发展、医卫文体、教育科技、社会治理4个协商小组，推行“分餐式”协商议事，以达到更精准、更集中、更科学的目的。³⁴四是以具体细则进行规约。没有规矩就没有方圆，基层协商有一定标准规定，才能做到有章法和准确无误。在此，上海市吴泾镇的做法值得借鉴。通过设立需求清单、资源清单、项目清单“三张清单”制度，联络组根据征集的15项需求清单与19项资源清单，最终形成9项项目清单，这主要涉及青少年科教课程和社会实践、社会主义新农村建设等，取得良好效果。⁴¹江苏省南通市海门全区共建各类协商议事室312个，创新培育36个协商议事室示范样本，还率先制定“每月一自查、每季一点评、半年一总结、全年一考核”的规则，加强考评监督环节。⁴²浙江省政协明确要求做足“专”的文章，突出“专”的规范。⁴³习近平总书记一直强调精准扶贫，也强调精准思维，以此为标准，政协下基层进行协商是精准化、有力和高效的。

探索“草根”式协商。中国基层社会博大复杂，加之传统优秀文化源远流长，地域文化、民间文化、乡土文化以及农民智慧都在不断滋长。在某些方面，中国广大基层不能与精英文化比，但在草根智慧上却是相当高明的。特别是当不同层级的政协委员与广大基层干群进行融通和互相生发，其智慧更值得给予高度重视。如山东省日照市岚山区将在基层、为基层、惠基层的“草根协商”，作为做实、做专、做活协商民主的着眼点和发力点，全力向下扎根。一是解决“在哪里协商”的问题，即依托8个乡镇街道活动组和9个界别活动组，创建条块互补的“委员之家”17个，加挂“协商议事室”牌子，并成立功能型党支部，做实协商平台。二是解决“由谁来协商”的难题，即邀请政协委员、利益相关方代表、党代表、人大代表、群众代表、相关党政领导和部门负责人、社会贤达、专家学者参与，这是一个真民主和真协商的多维嵌入。三是解决“怎么组织协商”的难题，即建立“主席会议成员—专委会—界别活动组—委员—群众”纵向联系、面上拓展、系统指导的网络，点将“责任人”、拉起“责任链”。这样，每年组织开展各类“草根协商”30多次。⁴⁴显然，这种注重“链”接的多元主体协商有草根智慧，它像一张环环相扣、彼此包含、内外相合的大网，也与现代互联网及其“链”接有机衔接，具有巨大容量、力量、能量。又如，甘肃省定西市漳县开展丰富多彩的基层协商活动，注重打造“民事直说”“红娘团”“小食堂”等协商议事品牌，实现“一乡一特色，一站一品牌”，取得良好社会效果。⁴⁵用“红娘团”“小食堂”等作为基层协商议事品牌，也是草根智慧的突出特色。再如，四川省乐山市沙湾区政协大力弘扬协商文化，政协牛石镇工作联络站打造“民主协商”文化墙，政协太平镇工作联络站制作“老乡见老乡、有事好商量”等宣传画，政协铜河街道工作联络站在小区悬挂协商标语，⁴⁶这些都有着草根文化精神的。

中国式基层协商民主不是西方式民主能够解释的，用中国传统也不能加以简单概括，而是古今中外的融通再造。在此，中国化与中国特色最为鲜明，是根植于我国基层丰富多彩的协商民主实践的智慧生成。

四、基层协商民主面临瓶颈及其突破

近年来，中国基层协商民主发展确有新动向，其成就可圈可点。不过，政协委员大规模下基层进行民主协商还只是开端，其间存在各式各样的问题需要多加注意，并不断实现突破与超越。

进一步做好政协委员与基层协商组织的有效衔接。目前，让政协委员下沉基层，通过县、镇街、村建立具有协同性的协商组织，结合界别协商实现横向联动，打破长期以来政协委员与基层协商的隔膜甚至“肠梗阻”。不过，政协委员人数毕竟有限，要真正带动和推进广大基层协商民主快速高质量发展并非易事。这就需要在充分调动政协委员下基层的积极性、创造性和引领性时，还要有其他改进措施。在此，有三点值得高度重视：一是在市、县、镇街、村建立政协委员协助人制度。自上而下的政协委员数量有限，在与广大基层对接时难以面面俱到，更不易做到有针对性的精准协商，需要建立政协委员下基层的协助制度，作为政协委员向下延伸的“腿”和“神经末梢”，让政策、计划、精神、主旨有效渗透。目前，在政协委员与协商干群之间还缺乏中

间人作为“桥梁”和“黏合剂”，辅助人员会使对接更畅通、工作效率更高，还会提升基层干群的协商能力水平。当然，这些协商辅助人员可根据具体情况进行选拔。二是充分发挥原基层协商组织作用。事实上，中国广大基层已拥有一支协商队伍，以村委会、老年协会、议事会、说事评理会、金牌调解等组织开展工作。现在，政协委员下基层开展协商不能单兵单线“作战”，这样会与原自治协商组织脱节，甚至产生误会、隔膜、冲突。换言之，政协委员下基层并不是代替原基层协商组织，其目的是一致的，只是对原形式的丰富、补充和发展。因此，避免政协委员下基层打乱原基层协商组织工作秩序，很重要的路径是协同共赢，充分借助彼此优势达到最大优化协商民主效果。在此，目前还缺乏有效探索创新研究。三是调动广大基层精英的能动性、积极性。在基层社会中，精英特别是文化精英作用甚大，许多社会矛盾和重要决定都离不开其积极参与。政协委员下基层协商要借助这一力量发挥作用。

根据实际情况构建中国式基层协商民主创新模式。原来政协委员难以下沉，本土协商不易上达，导致我国基层协商民主处于尴尬窘境。一方面，有人试图以西方协商民主标准推进基层协商，有过于重视程序规则，致使协商不接地气；另一方面，长期形成的中国传统协商又比较保守，导致协商易陷入协而不商、议而不决、决而不断，难有更开阔的发展前景。其实，政协委员下基层后，能与原基层协商组织及其精英实现有效对接，并进行互通有无、共同探索创新，是可以构建中国式基层协商民主的。基于此，应注意如下方面：第一，确立中国式协商民主新理念，避免唯西方是从，也不要走传统的老路。习近平总书记强调，我们要走“中国式现代化新道路”，因此，中国基层协商民主也应是“中国式”的。这就要摆脱西式协商民主的路径依赖，进行自我探索创新发展。当然，这不等于说不向西方协商民主学习，而是要更好地借鉴西方经验，特别是吸取其精华，更要解决“化西方”问题。另一方面，对中国传统协商民主资源要进行创新性转换和创造性发展，避免传统协商方式堵塞开放发展的气孔，变得墨守成规。实际上，原基层协商组织的一些做法往往更重和解，有时易忽略法治精神，有地方提出“无讼社区”较有代表性。第二，根据中国基层实际，以问题为导向，从问题中提炼协商理论。马克思主义理论不是凭空而来的，其最大魅力是根据时代现实特别是资本主义提出的实践化理论，没有实践就不可能产生伟大的理论。中国式基层协商民主也是如此，不论是政协下基层还是基层协商组织都应将深入调研放在首位，真正做到不调研不协商，不深入调研就不协商。与此同时，将基层调研与基层协商从经验上升到理论，提出具有普遍意义的中国式基层协商民主概念、范畴、理论、方法、路径。在此，还有较大的提升空间。第三，与其他层级的协商民主区别开来，以显示中国式基层协商民主的独特价值。政协委员下基层有助于中国基层协商民主发展，但是，基层毕竟有特殊性，它与国家乃至省、市、县政协有很大不同。其最显著特点是更贴近百姓、与日常生活小事直接相关、还牵扯“清官难断家务事”式的问题，与国之大多者的参政议政有明显差异。政协委员如用习惯工作法在基层很难获得实效，需要好好研究中国式基层协商民主的独特性与内在秘密。以心理学为例，政协委员下基层协商需要了解广大干群的隐微妙心理，遇到一些琐屑之事，要有耐心、知心、暖心，否则很难创造性地开展工作，中国式基层协商民主也不可能建立起来。这也是为什么不少基层干部一直苦恼：明明全力以赴为百姓办事，就是得不到群众拥护认可，反被绕道走和产生逆反心理，根源就在于不懂得如何与百姓打交道。

大力推进中国基层协商民主的人才队伍建设。众所周知，在所有工作中，人才是最根本要素，没有人才特别是现代化人才不可建成中国特色社会主义现代化。基层协商民主也是如此，目前最缺乏的是协商人才，是具有现代素质的专门协商人才。在此，以下工作必须快速推进：其一，政协委员自身素质特别是专业能力亟需得到提高。整体而言，我国政协委员是一支具有政治性、专业化、良好品质的优秀队伍，但不可否认，他们离现代化高标准严要求还有较大距离。这是因为，有的政协委员学历并不高，有的不是协商专业，还有的缺乏与群众打交道的经验，特别是在现代高科技面前还做不到应用自如，这为其下基层开展协商带来困难。习近平总书记对政协委员提出很高要求，这对他们刀刃向内进行自我学习教育和自我革命具有指导作用。其二，加大力度引进协商人才以提升基层协商民主工作再上台阶。广大基层特别是乡村基层最缺的是年轻干部、专业干部、现代管理干部，也非常缺乏协商专门人才，这不利于协商民主现代化。应立足于长远战略发展目标，除了让更多政协委员下基层，还要鼓励和引导一些协商人才到基层，这是增强基层协商底气快捷有效的途径，只有当越来越多的协商专门人才充实到基层，才能避免基层协商民主的简单化、随意性、无序化、碎片化，进入一个科学规范高效的发展轨道。其三，努力发掘培养培训本土协商人才成长。对于基层社会来说，外援式协商毕竟有限，很难解决广大基层协商人才荒，需要立足本土发掘培养培训自己的人才，做到一劳永逸。所谓发掘，就是发现，从人才中选用那些有协商能力的人；所谓培养，即育苗，对有发展潜力者施以培育；所谓培训，即增进，通过再学习快速提高能力水平。为此，可请进来和送出去，也要自办协商人才学校，全面进行培训。只有当基层协商人才济济，

中国式基层协商民主才能获得突飞猛进发展。

政协委员大规模下基层，实现政协协商与基层协商有效对接，“微协商”在各地开花结果，特别是一些创新性探索很有中国特色，给以往的基层协商民主注入新鲜活力与强大动能，值得高度重视和进一步推广。

注释：

1 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》（2017年10月18日），北京：人民出版社，2017年，第38页。

2(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》，《人民日报》2014年9月22日，第2版。

3(2) 顾杰、张骏：《“协商于民”政协委员工作站遍布基层》，《解放日报》2021年7月30日，第001版。

4(3) 张柳：《让协商春风温暖百姓心扉——省政协推进政协协商向基层延伸工作综述》，《民主协商报》2022年1月10日，第001版。

5(4) 字强、浦超、严勇：《云南：“协商在基层”协助解决民生大小事》，新华网，2021年9月2日。

6(5) 徐世勇：《基层政协协商活力迸发》，《人民政协报》2021年6月30日，第008版。

7(1) 《凝聚统战力量打造“一坊一网一库”基层协商民主新模式》，杭州市上城区人民政府网，2019年8月27日，http://www.hzsc.gov.cn/art/2019/8/27/art_1268024_37281096.html。

8(2) 陈家刚：《持续推动政协协商向基层延伸》，《人民政协报》2021年4月14日，第008版。

9(3) 吕金平、李茜茜：《云南省政协：协商之花开遍云岭大地》，《中国政协》2021年第7期，第67—68页。

10(4) 岳光辉：《有事好商量架起“连心桥”——恩施州政协搭建“院坝协商”平台激活基层共治活力》，《湖北政协》2021年第2期，第16—17页。

11(5) 宋玉智：《“小快灵”搭起连心桥“微协商”绘出“大写意”郾城县政协“微协商”推动政协协商与基层协商有效衔接》，《联合日报》2020年11月30日，第01版。

12(6) 何峰：《政协“微协商”深入镇村服务基层治理》，《宁波日报》2020年10月15日，第3版。

13(1) 师向东、崔莹：《从上浮到下沉：委员履职深入一线协商触角伸向基层》，《民主协商报》2020年11月25日，第004版。

14(2) 周渊：《五千余名三级政协委员“协商第一线”履职尽责》，新浪网，2022年1月17日，https://k.sina.com.cn/article_2810373291_a782e4ab020029fyc.html。

15(3) 姜鑫、田静、熊丹青：《下沉一线察民情真情协商解民难——襄州区政协“协商在一线”工作综述》，《襄阳日报》2021

年 10 月 20 日，第 004 版。

16(4)何雨洋、岳光辉：《架起协商“连心桥”——州政协搭建“院坝协商”平台激活基层共治》，《恩施日报》2021 年 1 月 9 日，第 A01 版。

17(5)张柳：《让协商春风温暖百姓心扉——省政协推进政协协商向基层延伸工作综述》，《民主协商报》2022 年 1 月 10 日，第 001 版。

18(6)邓小平：《坚持四项基本原则（一九七九年三月三十日）》，《邓小平文选》第 2 卷，北京：人民出版社，1994 年，第 163 页。

19(7)习近平：《在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话》（2021 年 7 月 1 日），北京：人民出版社，2021 年，第 14 页。

20(1)曹伟：《“互联网+政协协商”的实践及发展前瞻——以浙江政协“云协商”为例》，《中国政协理论研究》2021 年第 2 期，第 58 页。

21(2)《倾听来自基层的声音，政协“请你来协商”入驻“邻礼通”》，大律师网，2020 年 8 月 31 日，<https://www.maxlaw.cn/quzhou/news/987508306593.shtml>。

22(3)王有强、姚森、孙德伟：《基层政协协商有了“家”——访河南省襄城县政协主席韩培鑫》，人民政协网，2022 年 2 月 21 日，<http://www.rmzxb.com.cn/c/2022-02-21/3052860.shtml>。

23(4)宋沁飞、孙雨晨：《协商于民协商为民——太原市政协打造“有事来商量”协商平台建设综述》，《山西政协报》2021 年 8 月 13 日，第 01 版。

24(5)岳光辉：《有事好商量架起“连心桥”——恩施州政协搭建“院坝协商”平台激活基层共治活力》，《湖北政协》2021 年第 2 期，第 16—17 页。

25(6)《推动政协协商与基层协商有效衔接》，南报网，2020 年 4 月 9 日，<http://www.njdaily.cn/2020/0409/1836271.shtml>。

26(1)何治江、刘奕锋：《峨眉山市政协推动政协协商与基层协商有效衔接——协商“飞”入百姓家》，《四川政协报》2021 年 8 月 17 日，第 001 版。

27(2)胡方玉：《协商“亨”好——安徽省滁州市政协协商民主的探索实践》，《人民政协报》2022 年 2 月 19 日，第 01 版。

28(3)韩福国：《复式协商民主实操手册——民主程序与科学环节》，上海：上海人民出版社，2021 年，第 119 页。

29(1)《协商延伸到基层治理焕发新活力——大理州政协“协商在基层”助力基层社会治理现代化取得明显成效》，《云南政协报》2021 年 9 月 15 日，第 4b 版。

30(2)夏春亮、刘富金：《搭建协商议事平台提升基层治理效能——敦煌市推进政协协商向基层延伸工作综述》，《民主协商报》2021 年 9 月 13 日，第 001 版。

31(3)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，第74页。

32(4)汪建中：《机制创新助协商——市县政协协商向基层延伸的探索实践》，《中国政协》2021年第16期，第55页。

33(5)陈家刚：《持续推动政协协商向基层延伸》，《人民政协报》2021年4月14日，第08版。

34(6)《推动政协协商与基层协商有效衔接》，南报网，2020年4月9日，<http://www.njdaily.cn/2020/0409/1836271.shtml>。

35(7)顾杰、张骏：《“协商于民”政协委员工作站遍布基层》，《解放日报》2021年7月30日，第01版。

36(1)何峰、杨磊、鲍超波：《鄞州“请你来协商”平台向基层延伸政协“微协商”深入镇村服务基层治理》，《宁波日报》2020年10月15日，第A3版。

37(2)耿淑霞：《走出协商民主新路子——市政协创新开展基层协商民主工作纪实》，《金昌日报》2021年12月2日，第01版。

38(3)王凌云：《政协搭台助协商大家有事好商量——商城县“有事好商量”协商议事平台探索基层民主协商新路径》，《信阳日报》2021年12月16日，第02版。

39(4)李芳、刘光亮、赵钊等：《把民生“小事”办出“大效果”——红河州政协“协商在基层”工作综述》，《云南政协报》2021年11月15日，第1b版。

40(5)张勇强：《通过“三个下沉”谋发展助力乡村振兴“加速度”——漳县推进政协协商向基层延伸工作记事》，《民主协商报》2022年1月28日，第01版。

41(6)夏春亮、刘富金：《搭建协商议事平台提升基层治理效能——敦煌市推进政协协商向基层延伸工作综述》，《民主协商报》2021年9月13日，第01版。

42(7)顾杰、张骏：《“协商于民”政协委员工作站遍布基层》，《解放日报》2021年7月30日，第01版。

43(1)倪永平：《政协协商与基层协商的有效衔接》，《唯实》2022年第1期，第74—76页。

44(2)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，第74页。

45(3)费洪芹：《探索“草根协商”做实为民政协——岚山区政协“有事多商量”协商工作纪实》，《日照日报》2022年1月5日，第B1版。

46(4)张勇强：《通过“三个下沉”谋发展助力乡村振兴“加速度”——漳县推进政协协商向基层延伸工作记事》，《民主协商报》2022年1月28日，第01版。

47(5)叶启云、刘奕锋：《乐山市沙湾区政协通过协商将政协制度优势转化为社会治理效能——“小微协商，很管用！”》《四

川政协报》2021 年 10 月 22 日，第 1 版。