

# 中国协商民主为什么真？\*

——以标准、条件和效能为视角的分析

王红艳

**内容提要：**“真协商”是中国社会主义协商民主的本质特点，“真”主要表现为：协商主体多元化、协商领域和内容广泛化、协商过程深度化、协商工作常态化制度化，以及协商结果落地化。从中国共产党建党百年和中华人民共和国成立七十多年的历史和实践看，推动实现“真协商”，坚持中国共产党的领导是根本保证，坚持以人民群众为重点是关键所在，坚持协商为民、协商于民是基本原则，协商工作嵌入党的领导和国家治理的整个体系和全部过程则是不竭动力。“真协商”对于推动社会主义民主政治建设，进而促进经济社会高质量发展具有重要作用，同时对协商民主和民主政治的贡献具有世界意义。

**关键词：**中国协商民主 中国共产党 群众路线 统一战线 国家治理

## 一、引言

协商民主并非中国独有。协商是民主的最原始、最基础、最普通的要素，民主的任何形式和内容都可在其身上找到最初的根源<sup>①</sup>。中国五千年的文明底蕴，一百多年的现代民主实践探索，赋予了协商民主新的内涵、新的形式和新的功能，形成了中国式协商民主。研究发现，中国的协商民主之所以成为中国社会主义民主政治的特有形式，不仅是因为其历史渊源和理论基础与西方协商民主截然不同，而且是因为它是“真协商”；中国的协商民主之所以能够在国家治理实践中彰显独特优势，也是因为它是“真协商”。为什么说中国的协商民主是“真协商”？推动实现“真协商”需要什么条件？“真协商”带来哪些益处？回答这些问题是本文的研究旨趣所在。

文献梳理显示，进入新世纪以来，中国学界开始加大了对协商民主的研究，并在2015年前后掀起了一个“小高潮”。从研究内容看，除介绍西方协商民主理论外，主要聚焦以下四个议题。

第一，中国协商民主发展的历程。有学者对中华人民共和国成立70多年来协商民主理论发

\* 本文为国家社会科学基金重大项目“推进中国特色社会主义政治制度自我完善和发展研究”（21ZDA124）的研究成果。

① 林尚立、赵宇峰：《中国协商民主的逻辑》，第3页，上海人民出版社，2016年版。

展和制度创新进行了梳理,重点关注了作为人类政治文明史上重大创新成果的中国共产党领导的多党合作和政治协商制度<sup>①</sup>;有学者对改革开放 40 余年来协商民主的发展历程作出分析,指出中国在这一历史时期构建了比较完备的协商民主体系,形成了习近平总书记关于加强和改进人民政协工作的重要思想<sup>②</sup>;有学者从国家政治、基层社会两个层面对中国协商民主的发展历程进行了回顾,就实行和发展协商民主的基本经验展开了讨论<sup>③</sup>。

第二,具体类别协商民主的实践和理论创新。多数成果集中在基层协商民主研究领域。其中,有学者考察了浙江省温岭市的民主恳谈,发现中国基层群众在实践中创造出一种“混合式代表机制”,从而实现了将选举和选择、精英和大众、代理和委托代表模式统合起来的目标<sup>④</sup>;有学者以公民参与权利和公民参与权力为核心概念,将基层协商民主划分为四种类型,提出基层党政部门应该因应社会治理实际状况来强化“两权耦合”意识,增强公民的参与活力和参与效能<sup>⑤</sup>;有学者认为,中国农村具备发展基层协商民主的物质基础、社会发展动力等前提条件,阐释了农村协商民主的边界、范畴、价值和意义,并提出未来推进农村协商民主需在加强培养具有现代意识的乡村干部等方面下功夫<sup>⑥</sup>。此外,有学者关注了政党协商<sup>⑦</sup>,有学者聚焦人大协商和社会组织协商的研究<sup>⑧</sup>。

第三,关于协商民主的一般理论。有学者认为,协商民主具备科学性、革命性、实践性、人民性和发展性基础,呈现马克思主义理论特征,故而发展协商民主是实现“中国之治”的有效路径<sup>⑨</sup>;有学者认为,多元文化现实、社会发育良好、公开利用理性是协商民主的要素<sup>⑩</sup>,协商民主具有扩大公民参与渠道、推动利益表达沟通等多重比较优势,从代议民主到协商民主是民主自身发展的内在逻辑,以及现代民主政治发展的必然趋势<sup>⑪</sup>;有课题组尝试阐释中国特色协商文化的历史文化渊源和基本内涵,认为中国协商文化具有科学的理论指导、独特的中国精神、鲜明的实践品格等鲜明特征<sup>⑫</sup>。

第四,研究阐释习近平总书记关于社会主义协商民主的重要论述。有学者认为,习近平总书记关于社会主义协商民主的重要论述具有三个维度的特征:历史继承与时代创新的统一,全面整合与重点突破的统一,以及理论指导与实践落实的统一<sup>⑬</sup>。有学者认为,习近平总书记关于政党协商的重要论述具有三重价值:深厚的理论价值、鲜活的话语价值和强大的实践价值<sup>⑭</sup>。

上述研究成果不乏可圈可点之处,但就前文所列出的“真协商”三个重要问题而言,它们并未给出清晰、系统的回答。文献梳理还显示,国外有些学者也关注中国协商民主,并围绕协商民

① 李军鹏:《70年协商民主理论发展和制度创新》,《人民论坛》,2019年9月(下)。

② 高益言:《在探索中不断发展的社会主义协商民主》,《紫光阁》,2018年第10期。

③ 王金豹:《建国以来社会主义协商民主的回顾与展望》,《特区实践与理论》,2012年第3期。

④ 谈火生:《混合式代表机制:中国基层协商的制度创新》,《浙江社会科学》,2018年第12期。

⑤ 董石桃:《基层协商民主中公民参与模式的理论模型与实践样态》,《探索》,2019年第4期。

⑥ 赵秀玲:《协商民主与中国农村治理现代化》,《清华大学学报》(哲学社会科学版),2016年第1期。

⑦ 陈家刚:《我国的政党协商:实践、挑战与前景》,《信阳师范学院学报》(哲学社会科学版),2018年第2期。

⑧ 刘晓辉:《人大协商民主的发展历程及理论探析》,《广西社会主义学院学报》,2018年第6期;徐小明、金伊雯:《社会组织有序协商的理论阐释》,《中共天津市委党校学报》,2019年第3期。

⑨ 齐晓光:《协商民主:“中国之治”的有效路径——基于马克思主义理论特征视角》,《决策探索》,2021年8月(下)。

⑩ 陈家刚:《多元主义、公民社会与理性:协商民主要素分析》,《天津行政学院学报》,2008年第7期。

⑪ 陈家刚:《中国协商民主的比较优势》,《新视野》,2014年第1期。

⑫ 中国特色协商文化研究课题组:《中国特色协商文化研究》,《理论研究》,2021年第1期。

⑬ 王笑笑:《习近平关于社会主义协商民主重要论述的三维特征》,《中共成都市委党校学报》,2020年第6期。

⑭ 许奕锋:《习近平政党协商论述的内涵、特点及其时代价值》,《山东社会主义学院学报》,2019年第4期。

主的存在状况、兴起原因、主要特征和发展前景等问题展开讨论。值得注意的是,国外有学者认为,中国协商民主具有协商威权主义、协商工具主义、协商列宁主义色彩<sup>①</sup>。国外同类研究因为缺乏对中国国情的足够了解,加之未能摆脱西方民主政治标尺和模式的束缚,所以在客观性和科学性方面存在明显不足。国外相关研究成果也未能回答关于“真协商”的三个关键问题。

鉴于协商民主在中国共产党的领导体系和中国国家治理体系中的特殊地位及其特殊作用,弄清楚“真协商”的基本标准、实现条件和主要效能,不但对于推进协商民主理论发展、加强民主政治理论建设具有重要意义,而且对于在实践中明确协商民主的发展方向、开展民主协商活动,进而推动国家治理体系和治理能力现代化,以及全面建设社会主义现代化强国具有重要现实意义,同时,这也是在实现中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局叠加共振背景下,讲清讲好“中国民主故事”的迫切需要。

## 二、“真协商”的衡量标准

追求价值理性和工具理性的统一与融合,是中国民主的重要特征之一。一方面,中国把民主连同富强、文明、和谐共同作为社会主义核心价值观在国家层面的价值目标,并将培育和践行社会主义核心价值观作为“推进中国特色社会主义伟大事业、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略任务”<sup>②</sup>。另一方面,中国共产党强调“民主不是装饰品,不是用来做摆设的,而是要用来解决人民要解决的问题的”<sup>③</sup>,中国普通民众认为,协商优先于表决、民主的实质和内容优先于民主的形式和程序<sup>④</sup>。在此背景下,中国坚持主张协商就要真协商,习近平总书记指出:“社会主义协商民主,应该是实实在在的、而不是做样子的”<sup>⑤</sup>。综合习近平总书记的有关论述以及学界既有理论研究成果看,“真协商”的要求,或者说衡量“真协商”的标准大致包括以下五个。

### (一) 协商主体多元化

开展“真协商”的首要前提是协商主体真正具有代表性与合法性,而实现协商主体多元化是确保真正的利益攸关者以及议题的真正关心者参与到协商活动中来的必要条件。没有多元利益主体的参与,即意味着协商的人员准备不足和社会基础薄弱,协商中所形成的最大公约数的代表性以及协商所达成共识的合法性、合理性均将受到质疑,甚至可能无法启动协商。正因如此,协商主体多元化被认为是衡量“真协商”的基本指标。协商主体多元化至少包括两种情形:一是协商主体层级多元化,即协商不能局限在某一层级,而是全国上上下下都要开展协商,涵盖上层、中层和基层;二是协商主体类型多元化,即协商主体囊括个人和组织,从组织层面看涉及政治性、经济性与社会性等多种组织类型。

中国的协商民主,总体上实现了协商主体多元化。现阶段,中国共产党各级组织充分发挥中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的优势,持续加强政党协商,各级人大用足用好人民代表大会制度的优势积极开展人大协商,各级政府扎实推进与社会公众、人大代表等相关主体的沟通协商,各级人民政协充分运用政协优势不断完善政协协商,各级各类人民团体认真做好协商,乡镇(街道)、行政村(社区)、企事业单位稳步推进基层协商,各类社会组织逐步探索

① 刘俊杰:《国外学界关于中国社会主义协商民主的研究现状及启示》,《学习与探索》,2019年第6期。

② 《中共中央办公厅印发〈关于培育和践行社会主义核心价值观的意见〉》,《人民日报》,2013年12月24日。

③⑤ 习近平:《论坚持人民当家作主》,第101页,第102页,中央文献出版社,2021年版。

④ 张明澍:《中国人想要什么样民主》,第283页,第282页,社会科学文献出版社,2013年版。

协商<sup>①</sup>。中国不少渠道的民主协商符合协商主体多元化的标准。以城乡社区协商为例,其协商主体包括六类:一是基层政府及其派出机关,二是基层党组织,如村(社区)党组织,三是基层群众性自治组织,如村(居)民委员会、村(居)务监督委员会、村(居)民小组、业主委员会、社区社会组织,四是驻村(社区)单位,五是基层经济组织,如农村集体经济组织、农民合作组织、物业服务企业,六是居民代表,包括当地户籍居民、非户籍居民代表<sup>②</sup>。协商组织者根据工作需要以及具体协商内容,确定具体的协商主体,适时开展协商活动。

总体来看,中国正在形成“涉及全国各族人民利益的事情,要在全体人民和全社会中广泛商量;涉及一个地方人民群众利益的事情,要在这个地方的人民群众中广泛商量;涉及一部分群众利益、特定群众利益的事情,要在这部分群众中广泛商量;涉及基层群众利益的事情,要在基层群众中广泛商量”<sup>③</sup>的良好局面。

## (二) 协商领域和内容广泛化

协商内容关乎人民群众等各类主体需要解决的问题是开展“真协商”的必然要求。协商领域和内容的广泛化,解决了协商议题供给侧的充分性问题,确保能够满足不同主体的协商诉求,故而是衡量“真协商”的又一基本指标。这一指标可从两个维度理解:一是协商领域“全方位”,不是局限于在某个领域、某个方面开展协商,更不能设置禁商或者壁垒,而要将协商贯穿党、国家、社会及民众生活的各个领域、各个方面;二是协商内容“全方位”,不是局限于就某个问题或者某些问题开展协商,尤其是不能就无关痛痒的细枝末节问题开展协商,协商内容既包括改革发展稳定的重大问题,也涉及群众切身利益的实际问题。

中国协商民主的运行范围宽广,上至党中央、国务院,下至城乡社区;中国协商民主的协商议题丰富,既有聚焦治国理政的政治协商,又有聚焦民众具体利益的基层协商。中国人民在中国共产党领导下,依法通过各类渠道和不同方式就广泛问题开展协商,广大人民群众的生产生活以及政治、经济和社会发展需求得到最大限度的满足。

资料显示,中共中央同各民主党派中央开展政党协商的内容主要包括六种情形:一是重要文件,包括中共全国代表大会和中共中央委员会的有关文件,二是宪法和重要法律的修改建议,三是国家领导人建议人选,四是发展规划,包括国民经济和社会发展的年度和中长期规划,五是改革发展稳定重要问题,六是关于统一战线和多党合作的重大问题<sup>④</sup>。另有资料显示,城乡社区协商的内容除了法律法规和政策明确要求协商的事项以及各类协商主体提出的具体事项外,还有三种情形:一是城乡经济社会发展中涉及当地居民切身利益的公共事务、公益事业,二是当地居民反映强烈、迫切要求解决的实际困难和矛盾纠纷,三是城乡社区落实党和政府的方针政策以及重点工作部署的路径与方法<sup>⑤</sup>。

## (三) 协商过程深度化

实质性开展协商也是“真协商”的必然要求。协商过程深度化是避免形式主义和走过场的有效办法,因此被认为是衡量“真协商”不可或缺的指标。综合理论研究和实践探索看,协商过程深度化的要点有三:首先,民主协商深度嵌入工作流程,协商组织者要在决策前或决策中启动协商工作,以便决策者可以根据各方面的意见建议来作出决定、调整决策及开展工作,而不能把

① 《中共中央印发〈关于加强社会主义协商民主建设的意见〉》,《人民日报》,2015年2月10日。

②⑤ 《中办国办印发〈关于加强城乡社区协商的意见〉》,《人民日报》,2015年7月23日。

③ 习近平:《论坚持人民当家作主》,第97—98页。

④ 《中办印发〈关于加强政党协商的实施意见〉》,《人民日报》,2015年12月11日。

协商会开成通报会或总结会;其次,协商中不能各说各话,参与者要最大限度超越自身利益,在事实和理性的基础上开诚布公地对话,努力提出建设性意见;最后,协商不能流于形式或浅尝辄止,而要直视分歧、切中要害,努力从差异中找到最大公约数,画出最大同心圆。

中国在践行协商过程深度化原则方面做了很多探索。协商组织者除了要及时启动协商程序和切实提高协商程序的规范性外,还要做到以下三点:其一,建立健全事前告知机制,提前做好协商准备工作。协商组织者要在协商前向参与协商的主体通报有关情况,确保相关主体在协商中能在信息对称的基础上互动和商量。资料显示,每次政党协商会议召开之前,中共中央办公厅一般会提前10天告知民主党派中央,有关部门一般会提前5天提供文件稿以供民主党派中央负责同志集中阅读<sup>①</sup>。其二,营造宽松民主的协商环境,确保协商有序有效进行。协商组织者要鼓励各类主体深入交流讨论和充分发表意见,满腔热情地听取意见和建议,各类协商主体也应诚心诚意、认认真真地开展协商。其三,对于涉及面广、关注度高的事项,除了约谈协商、书面协商以及一般性会议协商外,有关单位、部门和组织应该举办专题协商会或民主听证会,开展更深程度的协商。

#### (四) 协商工作常态化和制度化

协商工作常态化是协商稳定性的基本表现,协商工作制度化是保证协商稳定性的有效安排,而稳定性和可持续性既是“真协商”的要求,也是“真协商”的表现,因此,协商工作常态化和制度化通常被视作衡量“真协商”的关键指标。协商工作常态化和制度化可从两个维度理解:一是作为协商组织者的党政机关和权力部门,严格遵照有关法律和制度规定,坚持有事多协商、遇事多协商、做事多协商,使协商成为一种重要的工作和决策方式;二是作为协商参与者的人民群众,要把民主协商看作一种重要的政治生活方式,依法有序参加相关协商活动。不少基层探索表明,协商工作的常态化和制度化,对于推动协商成为党政部门和人民群众内化于心、外化于行的习惯至关重要。民主协商成为一种习惯,应该是“真协商”的最高境界。

当前,民主协商在中国各个层级、各个领域得以常态化展开,具有完备的制度支撑。早在1987年10月,中国共产党第十三次全国代表大会就提出建立社会协商对话制度的目标和要求。其后,中共中央发布了两个关于加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的文件<sup>②</sup>。中国共产党第十八次全国代表大会以来,协商民主制度化建设的力度得到进一步加强。2013年11月,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议作出把推进协商民主广泛多层制度化发展作为政治体制改革重要内容的决定。2015年则堪称协商民主的“黄金年”,《关于加强社会主义协商民主建设的意见》《关于加强城乡社区协商的意见》《关于加强政党协商的实施意见》《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》均在当年发布。这些重要文件为相关协商主体开展协商工作提供了行动指南,标志着中国协商民主在制度化建设和常态化开展方面迈出新的坚实步伐。

#### (五) 协商结果落地化

协商有效是“真协商”的核心要求,协商成果是否得到运用是评价协商有效性的直观指标,因此,协商结果落地化堪称衡量“真协商”的最高标尺。协商成果落地,可以使协商参与主体获得正向激励,可以实现决策和工作更加顺乎民意、合乎实际的预期目标,可以推动协商工作本身

<sup>①</sup> 《中办印发〈关于加强政党协商的实施意见〉》,《人民日报》,2015年12月11日。

<sup>②</sup> 即1989年12月发布的《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》,以及2005年3月中共中央发布的《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》。

实现良性的可持续发展；相反，如果合法合理协商成果被弃之不用，不但会造成巨大的协商成本浪费，而且会削弱参与协商的各类主体的积极性，从而阻滞协商民主的健康、可持续发展。

中国重视协商成果的落地工作，强调对协商成果要做好吸纳、落实和反馈三个层面的工作。这也是中国能够推动实现“真协商”的秘诀之一。具体而言，协商组织者将需要办理的协商意见交付有关单位、组织和部门后，后者需在规定期限内认真研究吸纳协商意见，及时组织实施协商意见，第一时间向协商组织者反馈落实情况，并通过合适方式向各类协商主体和社会公众公开协商成果运用进展。但是，对于违反法律法规的协商结果，相关单位、组织和部门应当依法纠正，并做好法治宣传教育工作。

### 三、“真协商”的实现条件

“真协商”彰显中国特色社会主义民主的真实性，源于中国保证人民当家作主的真实性。然而，能否实现“真协商”还取决于具体条件。从中国共产党建党百年和中华人民共和国成立七十多年的历史和实践看，推动实现“真协商”，必须毫不动摇地坚持中国共产党领导，必须切实践行协商为民、协商于民的原则，并使协商工作有机嵌入党的领导体系和国家治理体系。

#### （一）坚持中国共产党的领导是推动实现“真协商”的根本保证

作为中国特色社会主义事业领导核心的中国共产党，不但有推动实现“真协商”的动机和愿望，而且有推动实现“真协商”的能力和行动，中国共产党的领导是实现“真协商”的根本保证。脱离了中国共产党的领导，协商民主建设要么事倍功半，要么难以为继，甚至可能南辕北辙。

中国共产党的性质决定了其是推动实现“真协商”的“真力量”。协商民主从根本上讲是各类利益主体通过理性对话就利益分配方案达成最大程度的共识。作为马克思主义政党的中国共产党，除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己的特殊利益，更不存在自身利益“天花板”的问题，因而应该也能够在协商中始终坚持为国家计、为最广大人民群众言，居中协调不同参与者之间的具体利益矛盾，确保协商有序有效开展。换言之，因为没有自己的特殊利益，中国共产党不但本身不会在协商中陷入纷争，而且能够在协商中发挥坚强有力的领导作用。具体说来，中国共产党能根据国家发展和社会进步需要（有助于保证常态化、制度化开展协商），动员和组织最广大的人民群众（有助于保证参与者的多元化），对政治、经济、社会、文化和生态各个领域的问题展开深入协商（有助于保证协商领域的广泛化和协商过程的深度化），及时吸纳和采用合法合理意见和建议（有助于保证协商结果的落地化），全方位推动实现“真协商”。

中国共产党在长期实践中掌握了推动实现“真协商”的“真本领”。中国共产党不但始终主张一切理论、路线、方针、政策以及一切工作安排和部署都应该为人民利益而制定和实施，而且始终主张应该尊重人民首创精神，弘扬拜人民为师的传统，广泛听取人民内部各方面的意见和建议，使人民群众的意愿体现到党和政府的决策和政策之中，把各方面提出的真知灼见都运用于治国理政，使协商民主成为其领导的重要方式。实践证明，中国共产党的主张是科学有效的。从抗日战争时期根据“三三制”原则在根据地组建抗日民主政权，到“协商建国”，再到改革开放尤其是新时代以来协商民主广泛多层制度化发展，中国共产党推动实现“真协商”的“真本领”得到不断提升。“真本领”主要包括：总揽经济社会发展和改革开放全局、把控协商民主发展之政治方向的能力；组织动员各方积极参与协商、凝聚最大共识和形成强大合力的能力；吸纳采用合法合理协商成果、不断改进党的领导方式和提高国家治理现代化水平的能力。

中国共产党不断完善协商民主工作制度体系，为推动实现“真协商”提供“真保障”。如前所

述,中国共产党重视协商民主工作制度建设,以使民主协商有制可依、有规可守、有章可循、有序可遵。中华人民共和国成立以来,尤其是进入新时代以来,中国共产党领导中国人民建立起一个比较完备的协商民主工作制度体系。截至目前,这个制度体系以《关于加强社会主义协商民主建设的意见》为管总性工作文件,以《关于加强城乡社区协商的意见》以及关于加强政党协商的若干相关文件等为重要组成部分,是中国推动实现“真协商”的坚实制度保障。

在协商民主工作制度体系中,关于政党协商的顶层设计尤其令人瞩目。1987年10月,中国共产党第十三次全国代表大会将“多党合作”和“政治协商”概括为“共产党领导下的多党合作和政治协商制度”<sup>①</sup>;1989年12月,《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》发表;1993年,“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”载入宪法;2005年3月,中共中央发布《关于进一步加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设的意见》;2015年12月,中共中央办公厅印发《关于加强政党协商的实施意见》。值得指出的是,《关于加强政党协商的实施意见》明确且系统地规定了中共中央同民主党派中央开展政党协商的主要协商内容、主要协商形式,以及不同协商形式的配套程序,提出了推进政党协商保障机制即知情明政机制、考察调研机制、工作联系机制和协商反馈机制建设的意见,强调要把政党协商列入党委重要议事日程、纳入决策规定程序以及积极营造宽松和谐氛围,堪称推动实现“真协商”的制度典范<sup>②</sup>。

中国共产党扎实开展政党协商,率先垂范为推动实现“真协商”提供“真支持”。中国共产党遵照中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,以及政党协商具体工作制度的安排,自觉担负起作为执政党应该承担的首要责任,以“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”为方针,与民主党派和党外人士开展常态化制度化政治协商,为推动实现“真协商”树立了标杆。

作为社会主义协商民主的重要渠道和专门协商机构,中国人民政治协商会议发挥了重要作用。自成立以来,人民政协充分发挥其代表性强、联系面广、包容性大的优势,不断提高政协委员的政治把握能力、调查研究能力、联系群众能力及合作共事能力,聚焦改革、发展、稳定的重大问题和群众最为关切的问题,深入进行跟踪调查研究,活跃有序组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商,为促进中国式现代化建设出实招、谋良策汇聚了强大力量。

中国共产党领导的政党协商对于协商民主发展全局的重要作用不容忽视。中国共产党对政党协商的态度及其在协商中的表现,直接影响政党协商的运行状况、效能质量和发展方向;政党协商的运行状况、效能质量和发展方向,又在很大程度上决定着协商民主的总体发展进程,这是因为,政党协商是直接进行政治协商的民主形式,是协商民主的精神源头,发挥着协商民主“运作母机”的作用<sup>③</sup>。由此可见,政党协商的质量在很大程度上决定着协商民主的质量上限,甚至是协商民主的命运。

## (二)以人民群众为重点是推动实现“真协商”的关键

人民群众是社会主义协商民主的重点,这是中国协商民主的显著特征。这一主张强调的是,要将人民立场、人民观念贯穿于协商民主的全过程,始终坚持协商为民和协商于民。其中,协商为民,指的是在协商中中国共产党要坚决践行全心全意为人民服务的宗旨意识,始终代表最广大人民的根本利益,而不是什么利益集团、权势团体或者特权阶层的利益。如前所述,这正是中国

① 中共中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选编》(上),第35页,人民出版社,1991年版。

② 《中办印发〈关于加强政党协商的实施意见〉》,《人民日报》,2015年12月11日。

③ 林尚立、赵宇峰:《中国协商民主的逻辑》,第53页。

能够推动实现“真协商”的重要原因。协商于民则有三层含义：以人民群众为协商的重要主体，以涉及群众切身利益的决策为协商重点，认真抓好和大力发展基层协商民主。

为什么要强调协商于民原则？除了人民群众是不可或缺的利益主体外，至少还有三个原因：

第一，人民群众中蕴藏着巨大的智慧和无穷的力量，人民群众是推动历史发展和社会进步的真正英雄，是理所当然的重要协商主体。正因如此，中国共产党人始终认为“在人民面前，我们永远是小学生”，要“向能者求教，向智者问策”，要“充分尊重人民所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利、所发挥的作用”<sup>①</sup>。换言之，人民群众在协商中发挥重要主体作用，也是社会主义民主的必然要求，是人民当家作主的具体体现。

第二，及时就涉及群众切身利益的问题进行协商，是党和政府的工作重点。群众利益无小事，小事也关涉民心<sup>②</sup>。如果矛盾和纠纷不能得到及时处理，人民群众的不满和抵触情绪不能得到应有关注和疏解，它们便会转入“地下”进而可能酿成危机，而面对危机时如果协商工作跟不上，危机就有可能加速蔓延扩展<sup>③</sup>。相反，如果通过协商等方式解决了人民群众需要解决的问题，不但城乡社区可以实现和谐安宁，而且可以为经济社会发展注入积极的力量。

第三，涉及人民群众利益的大量决策和工作主要发生在基层，大量直接利益冲突和人民内部矛盾也主要发生在基层，基层协商民主是民主政治不可或缺的重要板块。而且，基层协商民主是协商民主的重要基础，它对中国协商民主的整体发展具有深层次的、基础性的作用。这是因为，基层协商民主的质量，直接影响广大人民群众协商精神的培育以及健康政治文化的营造，而后者正是协商民主整体发展所需的社会和文化基础。

改革开放以来，尤其是进入新时代以来，中国按照协商于民、协商为民的要求，遵照凡是提出涉及群众切身利益的意见建议都要充分听取群众意见，以及凡是作出涉及群众切身利益的决策都要符合群众意愿的原则，大力发展基层协商民主，不但维护了广大人民群众的根本利益和基本权益，而且使得基层协商民主实现了良性运行和健康发展<sup>④</sup>。这也有力证明了“为人民而协商，由人民而协商”是推动实现“真协商”的关键密码。丢掉了这一原则，协商方式必定沦为利益集团的游说工具，协商活动必定变质为权贵之间的博弈与媾和，“真民主”和“真协商”也就无从谈起。

### （三）“深嵌其中”是推动实现“真协商”的不竭动力

中国的协商民主有根有源有生命力，“它源自中华民族长期形成的天下为公、兼容并蓄、求同存异等优秀政治文化，源自近代以后中国政治发展的现实进程，源自中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的长期实践，源自新中国成立后各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士在政治制度上共同实现的伟大创造，源自改革开放以来中国在政治体制上的不断创新”<sup>⑤</sup>。中国的协商民主有生命力，不但因为它有根有源，还因为它是在中国特色社会主义民主政治的整个体系对协商机制的内在需求的基础上形成的，这主要表现为它与群众路线、统一战线、民主集中制以及中国共产党领导的多党合作和政治协商制度“天然契合”，而且存在相辅相成的关系<sup>⑥</sup>。

作为中国共产党永葆青春活力和战斗力重要传家宝的群众路线，贯穿中国共产党的整个领

① 习近平：《在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上的讲话》，《人民日报》，2013年12月27日。

② 潘维：《小事关涉民心》，《北京日报》，2017年5月8日。

③ 奥斯卡·内格特(Oskar Negt)：《政治的人：作为生活方式的民主》，第13页，漓江出版社，2015年版。

④ 宗朋：《人民群众是社会主义协商民主的重点》，《北京观察》，2018年第11期。

⑤ 习近平：《论坚持人民当家作主》，第99页。

⑥ 林尚立、赵宇峰：《中国协商民主的逻辑》，第21页。



导体系和领导过程,中国共产党的各级组织在工作中均执行群众路线。群众路线的内涵是“一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去”,践行群众路线势必推动协商民主发展,协商民主健康发展反过来又可为践行群众路线创造更加稳定扎实的平台。

作为中国共产党的策略手段、战略原则以及夺取革命、建设、改革事业胜利重要法宝的统一战线,本质上是指在既尊重多数人的意见又照顾少数人的合理要求的基础上,构建一个兼具一致性和多样性的统一体。要实现大团结大联合这样的目标,离不开广泛、持久且有效的协商,甚至可以说,统一战线贯彻之时就是民主协商启动之时,统战工作做到哪儿民主协商就得在哪儿铺开。正因如此,有学者认为,没有协商的基础,就不会有统一战线的建立和完善;没有协商的机制,就不会有统一战线的维系和发展<sup>①</sup>;更有学者提出,统一战线堪称协商民主的直接来源<sup>②</sup>。反过来,统一战线工作的推进和深化,势必为协商民主的发展创造更大的平台和更多的机遇。

民主集中制,是中国共产党的根本组织原则和领导制度,是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。要把中国共产党这样一个大党和中国这样一个大国治理好,一方面要充分发扬党内民主,依靠各级党组织和广大党员干部广泛听取意见建议,以便全面准确掌握各方情况,另一方面要正确实行集中,有效防止和克服议而不决、决而不行的分散主义,以便统一全党思想和行动。在中国共产党领导下进行广泛协商,体现的正是民主与集中的统一;贯彻执行民主集中制,收获的必然是协商民主的健康有序发展。

作为基本政治制度的中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,“是中国共产党、中国人民和各民主党派、无党派人士的伟大政治创造,是从中国土壤中生长出来的”<sup>③</sup>新型政党制度。协商民主正是这一制度的题中应有之义。一方面,该制度形成于协商筹建新中国的伟大实践,其本身即是协商民主的产物;另一方面,该制度是协商民主的重要制度载体。具体而言,该制度“以合作、参与、协商为基本精神,以团结、民主、和谐为本质属性”,“实现了执政与参政、领导与合作、协商与监督的有机统一”<sup>④</sup>,它的实施过程在很大程度上就是协商民主的实行和发展过程。

概言之,中国的协商民主无论在内在结构上,还是在具体实践形态上,均与中国独特的政治体系高度匹配,并且深深嵌入中国民主政治乃至国家治理体系和治理过程。这种契合性、匹配性正是协商民主得以生根和发展的内生动力。如果协商民主是被生硬植入政治体系和治理过程的,轻则水土不服,重则出现“排异”现象,实现“真协商”的目标必定落空。协商民主在西方为什么成不了“重头戏”?从协商民主与西方的政治原则、政治制度的契合性,以及它与西方国家民主政治体系和国家治理过程的耦合度中可以找到一些答案。

#### 四、“真协商”推动政治经济社会高质量发展

“真协商”标志着中国协商民主实现了高质量发展。协商民主的高质量发展,展现出强大的治理效能,不但有力推动着社会主义民主的运行和实践,而且促进了党的建设与国家治理的有机衔接和统一,为全面建成社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴发挥着重要作用。反过来,国家发展、社会进步和人民幸福又为推动实现“真协商”创造了更加坚实的基础、更加广阔的舞台。

① 林尚立、赵宇峰:《中国协商民主的逻辑》,第15页。

② 房宁:《民主的中国经验》,第175页,中国社会科学出版社,2013年版。

③④ 中华人民共和国国务院办公厅:《中国新型政党制度》,第10页,第18页,人民出版社,2021年版。

### （一）“真协商”推动民主政治高质量发展

从民主政治视角看，“真协商”的价值和意义跨越了国界，为协商民主、民主政治的整体发展乃至人类政治文明的进步作出了重要贡献。

首先，“真协商”推动了协商民主高质量发展。“真协商”扩大了协商主体，使得协商民主超越了主要在公民当中展开的西方作法；“真协商”拓宽了协商层级，使得协商民主超越了主要在基层运行的西方范式；“真协商”丰富和深化了协商内容，使得协商民主超越了主要聚焦公民及社区自治的西方传统；也正因此，“真协商”成为在地位上与选举民主并列、在功能上更具全局性和根本性的民主方式和民主形态，超越了协商民主在民主政治中仅发挥补充作用的西方模式。更为重要的是，长期的“真协商”，在让广大人民群众、各类协商主体在感受到“真协商”好处的同时，提升了他们的协商意识、增强了他们的协商能力，培育了协商文化，使得协商民主进入良性循环轨道，并逐步形成了一套程序规范、环节完整、结构合理、运行通畅的协商民主体系。

这套体系以中国共产党、人民代表大会、人民政府、民主党派、人民团体、基层组织、企事业单位、社会组织、各类智库等各级各类主体为协商主体，以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为协商内容，以提案、会议、座谈、论证、听证、公示、评估、咨询、网络等为协商方式，以政治协商为重要引擎，以基层协商为重要基础，不同层级协商有序开展，各类渠道协同推进。协商民主体系的最终建成和顺畅运行，既是“真协商”的结果，也是“真协商”的表现，还是继续推动实现“真协商”的依托。

其次，“真协商”推动民主政治整体高质量发展。推动实现“真协商”，一是完善了民主链条，使得民主协商与民主选举、民主决策、民主管理、民主监督共同构成完整的民主链条；二是实现了人民群众持续参与民主政治的权利，超越了人民群众只有在投票时被唤醒、投票后即休眠的西方民主实践；三是激活了其他民主环节的功能，对提升民主政治整体质量可以起到特殊作用。具体而言，“真协商”的开展可以优化民主决策和增强民主意识、能力，还可以启动“协商式监督”。后者指的是人民群众通过协商对权力及其运行实施监督，这种监督之所以行之有效是因为：“真协商”的展开过程，正是人民对党和国家表达利益诉求的过程，正是群众诉求直接进入决策的过程，也正是人民对代表其利益的政党、人民代表、人民政府进行全面而直接监督的过程。

从更深层次看，推动实现“真协商”，有力证明了竖立在商议基础上的共识民主，与建基于票决制之上的多数民主并不相悖（而且前者对于推动民主形式与内容的有机统一更有优势），生动呈现了在三权分立、多党政治模式之外还有共治政治的风景，深刻阐释了追求个体利益与人民整体利益相辅相成的人民民主，较之强调自由之神圣性的自由主义民主更有生命力。

### （二）“真协商”推动经济社会高质量发展

“真协商”强调多元力量的参与、权力的共享、治理的共担，使得政党、政府、市场、社会、个体等各类主体成为推动经济社会发展的积极因素，在中国共产党的领导下，在国家宪法和制度框架中，共同治理国家、社会的公共事务，协力推动经济社会高质量发展。主要表现为：

其一，“真协商”有助于提高决策质量和执行质量，为经济社会发展增添强大的知识和社会支撑。“真协商”是汇集民意的过程，它的开展使得各种利益诉求都可以进入决策渠道和决策程序，从而有效防止有的政治力量为了维护和争取其自身利益，而将其他利益主体和不同意见排除在决策环节之外的情况；“真协商”是展现民声的过程，它的开展使得决策涉及的各种问题都能摆到桌面上来，有利于协商组织者在全盘考虑的基础上权衡利弊，从而有效防止因情况不明而导致的草率决策；“真协商”是吸纳民智的过程，它的开展使得相关专业知识和实践经验得以进入相关协商主体视野，有利于协商组织者对各种潜在风险进行评估和预测，从而防止因自以为是而

导致的错误;“真协商”是形成和凝聚最大共识的过程,它的开展使得决策者和执行者实现了最大限度的统一,从而防止政策执行者因为对政策的共识性不高而执行不坚决、落实不彻底情况的出现。

其二,“真协商”有助于增进社会团结,提高社会整合质量,为经济社会发展注入磅礴的积极力量。一方面,“真协商”的开展,可以形成人民群众广泛参与各层次管理和治理的机制,使得人民群众通过参与其中加强彼此之间的了解,密切人民群众同党和政府的联系,从而增进人民群众的主人翁意识、对党和政府的信任感,以及治理共同体意识。另一方面,“真协商”的开展,加强了中国共产党与各民主党派的亲密友党关系,深化了中国共产党与各民主党派之间的相互监督,有效预防了不同党派为自身利益而相互竞争乃至相互倾轧等西方政党政治的弊端,对于推动建成通力合作、团结和谐的新型政党关系具有不可或缺的作用。

## 五、结语

致力于保证协商参与者代表性与合法性的协商主体多元化,致力于保证协商议题供给充分性的协商领域和内容广泛化,致力于保证协商实质性进行的协商过程深度化,致力于保证协商稳定性的协商工作常态化和制度化,以及致力于保证协商持续发展性的协商结果落地化,共同构成了衡量“真协商”的指标体系,也是推动实现“真协商”的基本要求。这些指标缺一不可,依次递进。对照这些指标,中国的协商民主是“真协商”,是高质量发展的协商民主。能产生这样的效果,最根本的原因是中国共产党坚强有力的领导,最关键的原因是坚持以人民群众为协商重点,最深层次的原因是协商民主与中国诸多战略原则、基本制度高度匹配、深度互嵌、相辅相成。这也是中国的协商工作为什么能促进协商民主,民主政治发展以及经济社会进步的原因,更是中国协商民主可持续发展的坚实保障。

与西方的协商民主相比,中国的协商民主在形式上有其独特性,在效能上有显著优势,但这并不意味着中国的协商民主是尽善尽美的。相反,我们需要在解决“搞形式、走过场”的问题上多下功夫,同时力戒空谈之风,把提高协商主体的平等性、协商运行的依法性、协商程序的规范性、协商过程的公开性、协商结果的公正性和协商进程的开放性摆到突出位置,从而切实将“真协商”的优势充分发挥出来,并及时转化为建设社会主义现代化强国和实现中华民族伟大复兴的强大治理效能。

作者:王红艳,中国社会科学院大学政府管理学院、中国社会科学院政治学研究所(北京市,100732)

(责任编辑:林立公)