

基层协商民主在实现全过程人民民主中的独特作用

林 檠¹ 金叶杭²

(1. 中共浙江省委党校马克思主义研究院, 浙江杭州 311100;
2. 中共浙江省委党校政治学(科社)教研部, 浙江杭州 311100)

摘 要: 中国共产党百年来带领中国人民不断发展中国式政治民主, 创造了全过程人民民主的政治新形态。基层协商民主作为全过程人民民主的重要内容和实现渠道, 在人民民主的政治实践中不断发挥独特作用。基层协商民主在全过程人民民主的独特作用体现在: 通过制度实现全过程人民民主价值; 通过自身优势提高全过程人民民主质量; 将全过程人民民主优势转化为治理效能。新征程上发展基层协商民主, 推进全过程人民民主, 有三条优化路径: 加强党的领导, 促进其他渠道协商融合和加快数字化应用。

关 键 词: 基层; 协商民主; 全过程人民民主; 独特作用

DOI: 10.3969/ J.ISSN.1672-0911.2023.05.102

中图分类号: D621

文献标识码: A

文章编号: 1672-0911(2023)05-0102-10

一、文献回顾与问题提出

大国博弈时代, 民主不仅作为国家权力合法性来源进入国际舆论场的争夺, 也被作为手段嵌入国家治理场域。民主的目的不在自身。“民主不是装饰品, 不是用来做摆设的, 而是要用来解决人民需要解决的问题的。”^[1]新冠疫情发生以来, 西方国家其民主并未带来“善治”, 反而陷入民主的治理困境和治理的民主困境中, 资本主义民主实践走向其反面。在此背景下, 全过程人民民主以其超越西方程序主义民主和过程主义民主的“全”, 正在重塑世界对民主价值的追求。“民主是全人类的共同价值, 是中国共产党和中国人民始终不渝坚持的重要理念。”^[1]

习近平总书记 2019 年在上海考察时提出“全过程民主”, 这是全过程人民民主的最初形

收稿日期: 2023-07-14

作者简介: 林 檠 (1999—), 男, 中共浙江省委党校马克思主义理论硕士研究生。

金叶杭 (1999—), 女, 中共浙江省委党校政治学硕士研究生。

引用格式: 林檠, 金叶杭. 基层协商民主在实现全过程人民民主中的独特作用[J]. 上海市社会主义学院学报, 2023(5): 102-111.

态。在庆祝中国共产党成立 100 周年大会上的讲话中，“全过程民主”的表述演变为“全过程人民民主”，这体现了中国共产党始终坚持以人民为中心的发展思想。随后习近平总书记在中央人大工作会议上的讲话、《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》以及《中国的民主》白皮书都对“全过程人民民主”有了进一步的阐释。这为理论界、学术界提出了研究和总结全过程人民民主理论的任务。目前学界的相关研究虽处于开始阶段，但已取得一定成果。这些成果主要围绕基本内涵、理论渊源、价值意义以及制度体系展开。有学者指出，人民当家作主，用政治过程推动中国政治发展，实现民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的统一，是全过程人民民主的深刻内涵。^[2]有学者认为，全过程人民民主理论来源于马克思主义民主观、中国共产党的民主实践总结和中华优秀传统文化。^[3]对于全过程人民民主的价值意义，学者们从超越资本主义民主^[4]、政治话语构建^[2]、治理效能^[5]、文明贡献^[6]等方面进行探讨。关于全过程人民民主的制度安排，学界的研究主要集中于人民代表大会制度^[7]、政治协商制度^[8]、民族区域自治制度和基层自治制度^[9]、基层民主制度以及统一战线制度^[10]等。

为解决民主困境和治理难题，在以精英主义民主、多元主义民主、参与式民主和共识民主为主流的 20 世纪民主理论研究中，出现了协商民主的转向。^[11]最初由约瑟夫·毕塞特提出“协商民主”的概念；后由曼宁、科恩、罗尔斯、吉登斯和哈贝马斯等人不断拓展协商民主理论，将偏好聚合的民主观念（选举）转变为偏好转化的理论（协商）。国内学界从功能主义视角出发，为提升政府治理能力将西方协商民主概念引入中国。随着实践的不断推进，社会主义协商民主理论逐渐形成。基层协商民主是其重要的组成部分和内容。学者从不同角度对全国各地遍地开花的基层协商民主实践进行理论总结。部分学者侧重于对基层协商民主进行整体分类总结，按起因^[12]、功能^[13]、主体^[14]、问题^[15]以及其他维度^[16]切入研究；也有学者对个别案例进行经验总结，如浙江“温岭恳谈^[17]”“枫桥经验^[18]”和小古城村“四议法”^[19]等。在顶层设计、现实需要以及学界推广的多重因素之下^[20]，基层协商民主在国家治理能力现代化的背景下不断向纵深发展。但在解决治理难题的同时，基层协商民主的发展也遇到了问题，表现为以政府为主导的基层协商中存在形式主义，成果落实与原有体制之间的张力，在制度执行上有所欠缺^[21]等。

目前将全过程人民民主与社会主义协商民主结合的研究尚不够充分。韩国福集中讨论了中国民众在民主治理协商参与全过程的完整程序环节，指出用协商民主程序支持全过程人民民主。^[22]包心鉴提出，用社会主义协商民主的功能和制度优势发展全过程人民民主。^[23]闻丽提出，协商民主体现了全过程人民民主的全部环节，同时能够为全过程人民民主开辟更广阔的发展前景。^[24]刘晖则指出，体系化、多层次、广泛性、制度化的协商民主对构建全过程人民民主发挥独特作用。^[25]周淑真通过政协制度的特点和职能运行说明了政协内生性地具有全过程人民民主的优势。^[26]姚俭建指出，政协协商通过民主协商、汇聚民意、凝聚共识、建言资政的方式发挥对全过程人民民主的效能。^[27]商红日认为，人民政协以其独有的组织优势和政治优势，嵌入全过程人民民主中。^[28]既有研究主要将协商民主作为一个有机整体与全过程人民民主进行结合，抑或是将关注的重点放置于政协协商。学界对全过程人民民主中基层协商的维度还缺

乏关注，基层协商民主在全过程人民民主中所起的作用是一个亟须回答的问题。基层协商作为社会主义协商民主重要组成部分，是全过程人民民主的重要内容和实践样态，对发展全过程人民民主具有独特作用。

探究基层协商民主在全过程人民民主中的独特作用，一方面可以有力论证作为人类民主政治新形态的全过程人民民主的真实性和有效性；另一方面，基层协商民主的发展也需要全过程人民民主的审视，通过这种审视，让基层协商民主更好地为国家治理能力现代化服务。因此，本文从基层协商民主的历史演进出发，总结基层协商民主如何通过价值实现、提升质量和增强治理效能三个方面作用于全过程人民民主，并在此基础上探讨基层协商民主的优化路径。

二、基层协商民主发挥独特作用的历史演进

在人类的社会经济发展中，民主政治经历了漫长的历史发展过程。“从某种意义上说，民主也是‘目标政体’……因此它是一个不断发展的民主过程。”^{[29][20]}从历史唯物主义的角度看，民主的历史性很容易理解，因为马克思主义理论以及实践就着重强调经济基础和在此之上的上层建筑的社会性和历史性。民主的发展无法脱离生产力和社会条件，也受具体历史文化条件的影响。全过程人民民主顺应历史发展潮流，继承文化传统，又立足于自身发展道路，是人民民主发展的高度总结和概括，具有鲜明的中国特色。基层协商民主自革命时期就有雏形，伴随中国民主政治的发展不断推陈出新，最终成为社会主义协商民主体系中的重要组成部分。在国家治理能力现代化的背景下，基层协商民主完成了从“选举”到“治理”的转变，嵌入国家治理体系中，成为基层治理中的重要支柱。

传统社会在民本思想的指导下，宗族内部在权威之下进行协商。虽然具有浓厚的封建主义色彩，但却是基于农耕文明之上的基层协商真实样态。这是基层协商民主的传统历史基因。中国共产党成立之后，开启了对基层协商民主的探索和实践。国民革命时期，在以协商促成的国共第一次合作中，由于国民党背叛革命和党的早期领导人犯右倾错误，新生的中国共产党遭受重创。1928年，中国共产党的革命事业在毛泽东的带领下转向农村，进入赣西南开展土地革命。三湾改编时，毛泽东提出“支部建在连上”的主张，壮大基层党组织力量，并且实行军事民主。“部队内部实行民主制度，官长不准打骂士兵，士兵有开会说话的自由”。^{[30][219-220]}支部建在连上以及军事民主是革命时期我们党对基层协商民主的初步探索。到抗战时期，“三三制”的建立为基层协商民主的发展积累了经验。为团结一切可以团结的力量、建立广泛的抗日民族统一战线，中国共产党实行“三三制”原则，即要求在政权机构和民意机关中，人员占比的构成为共产党员、非党左派进步分子和不左不右的中间分子各占三分之一。这一制度有效团结了中共与非中共人士，为基层协商提供了良好的制度平台。尽管“三三制”原则在解放战争中后期被终止，但这是当时历史条件下对基层协商民主的有益探索和典型实践。

1949年召开的全国政协第一届全体会议，通过了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度确立。1954年，第一

届全国人大第一次会议召开，确立了全国人民代表大会制度，为人民当家作主提供保障，也为基层协商民主的顶层设计提供了根本制度依据。随后进入“文革”十年浩劫，这一时期社会主义民主遭受践踏，民主政治发展停滞不前甚至名存实亡，基层协商民主的发展也遭遇挫折。在革命以及社会主义建设时期积累的基层协商民主经验和成果被破坏，基层协商民主发展进入低谷。

1978年，党的十一届三中全会的召开，标志着中国进入改革开放和社会主义现代化建设的新时期，过去“以阶级斗争为纲”的指导方针被“以经济建设为中心”所取代。中国民主法治建设重回正轨，基层协商民主在这一时期获得新发展和新机遇。改革开放后中国由高度集中的计划经济体制转向以流动为特征的社会主义市场经济，人作为要素在市场流动，社会结构发生变化。加之生产力的不断发展，人民群众的利益和需求日益多元化，社会流动性和价值多元性导致基层治理陷入窘境，进而倒逼基层协商民主的发展。在经济领域，家庭联产承包责任制的提出和推广提高了广大农民生产的积极性和自主性，高度集中的人民公社无法适应经营权和所有权分离的土地制度。为维护社会秩序有效运行，基层自发地生成自治委员会。以温岭“民主恳谈”为代表的基层协商民主形式开始出现，并引起全国各地的学习和效仿。党的十三大提出要建立“社会协商对话制度”；2007年发布的《中国的政党制度》白皮书提出中国社会主义民主包含选举民主和协商民主，在一定程度上完善了基层协商民主的顶层设计。

进入新时代以来，面对新形势下出现的新情况、新问题，中央通过构建制度推动基层协商民主的发展。党的十八大报告首次明确提出“社会主义协商民主制度”的概念，报告对于社会主义协商民主的发展方向和协商渠道都提出了具体的要求，特别是对社会主义协商民主广泛化要求中，强调社会主义协商民主不仅要坚持政党协商，还要发展基层协商。2013年党的十八届三中全会在十八大的基础上进一步明确要构建程序合理、环节完整的协商民主体系，基层组织也作为一种协商渠道补充到协商民主体系中。“拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。”^[31]2015年，《关于加强社会主义协商民主建设的意见》和《关于加强城乡社区协商的意见》相继下发，标志着我国社会主义协商民主体系的初步形成。两个文件对推进基层协商民主的领导、原则和形式等进行阐释，为构建基层协商民主制度提供政策性的理念和针对性的方案，同时对基层协商的发展作出了具体要求。“涉及人民群众利益的大量决策和工作，主要发生在基层。要按照协商于民、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。”^[32]党的十九大和十九届四中全会进一步强调要加强社会主义民主的制度化建设，形成完整的制度程序和参与实践。“统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商，构建程序合理、环节完整的协商民主体系，完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制，丰富有事好商量、众人的事情由众人商量的制度化实践。”^[33]2019年，全过程人民民主的理念应运而生，基层协商民主迎来新的发展机遇。2021年“全过程民主”写入《中华人民共和国人民代表大会组织法》。同年7月庆祝中国共产党成立100周年大会上，“全过程民主”转变为“全过程人民民主”。10

月，在中央人大工作会议上，习近平总书记对全过程人民民主理念作出清晰定义。12月，由国务院新闻办发布的《中国的民主》白皮书，将基层协商定义为“是基层党组织、基层政府、基层群众性自治组织、经济社会组织和群众等，就基层社会发展及事关群众切身利益的问题开展协商”。^[34]至此，基层协商民主在全过程人民民主背景下的定义、范围和功能逐渐清晰，也为基层协商民主的未来发展明确了方向。

三、基层协商民主在实现全过程人民民主中的独特作用

作为全过程人民民主的“神经末梢”，基层协商民主担负着在基层中实现全过程人民民主的重要使命，是中国共产党百年以来探索并创造的适应中国具体国情的基层民主形式。在国家治理能力现代化背景下，基层协商民主作为基层自治的手段不断化解基层社会矛盾；通过规范的协商制度使政府决策更加合理和正确；为人民群众搭建协商平台，传民声，汇民意，凝聚基层共识。总体而言，基层民主协商是全过程人民民主的组成部分、重要内容和实现形态，集协商、决策、管理和监督于一体，对全过程人民民主具有独特作用，表现为：实现了全过程人民民主的价值，提升了全过程人民民主的质量和全过程人民民主的治理效能。

（一）基层协商民主实现了全过程人民民主的价值

民主最早可追溯至古希腊时期，其基本内涵是“人民的统治”。古希腊民主政治一方面开启了民主时代，另一方面使得民主囿于“数人头”这样简单的“票决民主”，最终导致“苏格拉底之死”的悲剧。这一标志性事件导致早期的西方政治精英对“多数人暴政”抱有强烈的警惕。这种警惕在历史中演变成为对人民民主价值的恐惧。随后在长达数个世纪的历史长河中，西方世界逐步建立民主操作和实践的规则等为其实现选举民主奠定了基础。但重投票而轻参与的选举民主具有明显的缺陷。在以资本逻辑为核心的资本主义社会中，选举民主逐渐演变成“金钱政治”，而普罗大众沦为了“投票机器”。全过程人民民主在价值取向上是以人民利益作为核心，不但重视人民参与投票的权利，更重视在投票之外是否具有广泛参与的渠道和实现。人民的逻辑超越了资本的逻辑，因此全过程人民民主在价值理念上超越了西方的代议制民主。但光有价值仅是一纸空谈，更需要有价值的实现机制。

中华人民共和国成立之后，我们具有了发展人民民主的社会土壤，并且确定了人民民主的政权的基调和底色，形成了以人民代表大会为核心的政治制度体系；但民主化的进程不是有了相应的制度体系而停止，即使有了民主的政治制度，也还需要制度的运行以及制度的自我审视与完善。改革开放之后，我们逐渐形成了中国特色社会主义民主体系，这一体系包含了选举民主和协商民主两大民主形式。有学者将二者视为全过程人民民主的“两条腿”，辅以制度支撑走完“全程”，并实现其价值。^[35]基层协商民主制度是全过程人民民主制度体系中重要的一环，如同协商民主“这只腿”的脚底，深深地扎在基层。基层协商民主的实践遍地开花，形成多个具有代表性的案例。学界在此基础上提炼并总结出基层协商民主制度的程序和环节。主要包括协商议题的选择、参与主体的产生、全过程式的协商、协商结果的形成和协商结果的实行与监督。完整的协商制度在不同事项以及不同地域又具有不同的功能，主要有

信息沟通型、决策制定型和嵌入发展型。^{[36]279-293} 信息沟通型协商旨在搭建由上至下和由下至上的双向互通渠道；决策制定型协商意在将群众的意见融入政策制定；嵌入发展型协商将基层协商与正式制度安排衔接进而激活基层自治。基层协商民主的关键就在于将全过程人民民主价值落实在完整的程序和环节之上。程序的完整性保证了过程的科学性。

西方协商民主理论强调协商的程序和制度。哈贝马斯提出了程序主义民主，即注重民主的协商、对话、辩论和审议过程，以凸显民意汇集、凝练的过程性特征^{[35]279-293}，但西方并没有相应的实践，程序主义民主依旧是抽象意义的。改革开放初，一些操作者期望获得人民民主但不重视规则程序，完整性的缺失使得基层协商民主面临更多的问题。经过改革开放四十多年的发展，完整的民主程序规则已内嵌于基层协商之中，全过程人民民主的价值得以通过制度在基层实现。

（二）基层协商民主提升了全过程人民民主质量

“我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一。”^[1] 全过程人民民主将过去经常讨论的过程和成果、程序和实质、直接与间接有机结合在一起，是一个不可分割的整体。民主质量的提升就是全过程人民民主整体性的显著表现。对民主质量的理解不仅包括了人民主体范围的扩展、参与对象的扩大，还在于民主领域和内容的深化以及方式方法的创新。

首先，基层协商民主实践上扩大了全过程人民民主的主体范围和参与对象。中国民主政治早已在理论上解决了人民民主的主体范围问题。在《论人民民主专政》一文中，毛泽东指出：“人民是什么？在中国，在现阶段，是工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。”^{[37]1475} 改革开放后，对“人民”和“敌人”的区别由宪法予以确定。人民民主之主体在抽象层面取得相应的规范，犹如民主价值一般，对“人民”的定义只是理想层面的价值规范。进入具体实践层面，人民一直都有缺场，基层协商民主弥补了实操层面上人民的失声。所谓“基层”，指的是在县级以下的乡镇、行政村和城市社区等范围内，就是广大人民的场域。基层协商民主让群众参与到政治生活中，进行民主决策、民主管理和民主监督，让全过程人民民主切实地落实到具体的人民主体、具体的公共事务上。

其次，基层协商民主深化了全过程人民民主的领域与内容。民主质量的提升不仅在于对民主主体范围的扩大，还在于参与主体的深化、民主领域和主体能力形塑等方面。第一，基层协商民主拓展了参与主体的个体、群体与组织。例如在具体的基层协商案例中，不仅有街道、居民，还有无利益的第三方，如专业技术人员、公益组织等。第三方组织的参与无疑保证了协商过程的专业性和理性。第二，基层协商民主拓宽了全过程人民民主的参与领域、事务和过程。各地实行的参与式预算（主要做法是政府把年度预算特定额度拿出来由民众协商决定用途）可称之为“经济民主”。基层治理中政治经济事务具有显著的公共性，把民主理念贯彻到具有公共性领域，这是全过程人民民主主题中应有之义。第三，基层协商民主形塑了全过程人民民主中人民的议事能力。西方协商民主中，通过协商培育公民精神被视为协商民主的优点之一。^[38] 基层协商民主的主体在参与协商实践中自身知识、能力和水平得到相应提高从而优化民主质量。

最后,基层协商民主拓宽了全过程人民民主的方式方法和路径。西方协商民主的出现是在选举民主逐步走向民主反面的背景下产生的,以期通过多种形式的协商民主唤醒人们对民主的热情。而全过程人民民主的一个重要成果就是协商民主和选举民主的协同并进。但选举民主和协商民主绝不是相互对立的,两者本来就是相互渗透和融合的。基层协商民主有力地证明了二者的辩证统一。在现实的基层协商案例中,参与协商的人如果在数量上过多也会采用选举的办法产生代表,并且当群众无法对某一协商议题达成共识,分歧和意见依然存在时,依旧采用投票的方法来解决争端。当然所投票的选项不能违背公序良俗,更不能违反法律法规。协商民主过程本身就是一种竞争——各种观点、政策之间的竞争,这与选举民主具有异曲同工之处。过去有学者认为通过“选举+协商”的形式来实现人民当家作主的民主政治^[39]152,而在基层协商民主的实践中,这一想法变成了现实。

(三) 基层协商民主增强了全过程人民民主治理效能

党的十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”。全过程人民民主作为治理的手段,其目标必然是“国家治理体系和治理能力现代化”。合法性和有效性是评价国家治理体系和治理能力的两个维度,全过程人民民主的展开既是国家治理合法性持续累积和不断巩固的过程,也是国家治理有效性充分展现和不断实现的过程。基层治理现代化是国家治理现代化的基层体现,也是国家治理现代化的重要组成部分。基层协商通过协商的理念和制度在国家治理实践中运用,使其成为基层达到善治的重要途径和手段。

首先,基层协商民主完善了基层治理体系。基层治理体系是基层治理现代化的制度载体,是有效应对基层社会各种问题的应对机制。改革开放之后,社会主义市场经济体制的建立和健全,也伴随着社会利益的多元分化以及社会的自发成长和重构。在基层治理中,主体多元化、内容深入化和范围扩大化导致基层治理体系中的各种利益冲突增多。基层协商民主所提倡的平等、理性和参与等理念给基层治理过程中的矛盾与冲突提供了新思路,为基层治理体系注入“对话”“商量”的因素。

其次,基层协商民主提升了基层治理能力。基层治理能力是评价基层治理现代化的重要指标。新中国成立模式是典型的政党主导型的国家建构模式,因此基层社会的构建也是由中国共产党主导的。但基层治理能力强调治理,治理不同于统治,从统治走向治理是政治发展的普遍趋势。^[40]“统”和“治”体现的是基层群众参与治理自主性的区别。基层协商民主的中心议题就是广大人民群众的利益问题,基层协商民主为基层治理构建和谐融洽的协商平台,参与的主体能够有序且平等地表达,最后形成共识。从提议、协商到共识的过程,能有效增强基层民众参与的主动性,从而提升基层治理能力。

最后,基层协商民主激发了基层治理活力。基层治理关键在人,只有基层群众广泛地、平等地、真实地、自主地参与基层治理中,基层治理现代化才能够取得发展,基层治理中隐藏的潜力才会被激发。在协商议事的过程中,基层群众提高了政治参与意识、增强了民主对话技能、培育了政治责任感和民主精神,人们在协商中明白权利的行使以及自我民主价值的实现。换言之,基层协商民主形塑了基层群众的民主能力。民主是通向“自由王国”的必然选择,参与民主的能力也是马克思主义所强调的“每个人的自由发展”中的重要内涵。

四、全过程人民民主视域下基层协商民主的优化路径

西方国家过于推崇选举民主，被“民主”所裹挟成为“单向度的人”，即失去对自身民主的反思。“在西方民主的制度框架与实践土壤里，已经越来越难以保障民主的自我更新与发展。”^[41]全过程人民民主不但会反思自身，同时也会随着中国式现代化而不断加以完善。中国式基层协商民主虽在不断完善，但也存在着局限，如：部分地区基层协商民主由于地方政府政绩思维与做法变为缺乏主动性的被迫协商，进而使得人民群众积极性降低；基层协商作为社会主义协商体系的重要形式与其他形式的协商衔接还不够畅通；基层协商民主的创新性匮乏成为普遍现象等。基层协商民主作为全过程人民民主的基层支柱，必须站稳人民立场，按照协商于民、协商为民的要求，继续大力发展。充分发挥基层协商民主的功能，将基层协商的治理效能不断释放，从而推动全过程人民民主的进程。从路径来说，可以从以下几个方面加以优化：

（一）加强党对基层协商民主的全面领导

中国特色社会主义事业的领导核心是中国共产党，坚持党的领导是进行一切工作的基础和前提。基层协商民主的推进也离不开党的全面领导，要发挥基层党组织在基层协商中的主导作用。基层党组织是我们党在基层的战斗堡垒，是处理基层各项矛盾冲突的关键。首先，基层党组织要以人民为中心。基层党组织必须处理好与基层协商主体的关系，与协商主体形成信任机制。基层党员干部需要在协商前做好告知工作，在协商中引导群众发言，在协商后保证结果实施。通过协商将基层各层级主体凝聚到党组织周围，化解矛盾，形成合力。其次，基层党员需要转变观念。基层党组织需要领导基层协商，但领导并不等同于统治，而是体现在对基层协商主体的“治”。必须加强基层党员的民主意识，转变过去在基层治理中强势的“官本位”思想和“管制型”思维；此外，基层政府需要转变政绩思维，基层协商的发展是为了人民。最后，要提高基层党员干部的政治素养。基层党员干部作为基层治理中的“关键少数”，其自身能力的高低就决定了基层协商民主的质量，也影响着基层党组织在基层协商中领导作用的发挥。因此，要不断加强基层党员干部的政治理论水平和实践能力，用干部自身优势保证基层协商质量的提高。

（二）促进基层协商民主与不同协商形式的融合

现有的协商形式共有七种：政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商和社会组织协商。七种协商形式构成了“程序合理，环境完整”的中国特色社会主义协商民主体系，七种形式辩证一体，相互支撑。基层协商是协商民主体系中重要的内容和部分，但基层协商没有包罗万象，同时自身也存在层级单一、制度法律支持不足和过于形式化等问题。同时，其他协商形式也存在基层下沉薄弱、专业精英与民众脱钩等困境。基层协商不但在顶层设计和理论上与其他协商形式是一个整体，在实践上也需要与其他形式协商进行互补。通过与其他协商形式有机融合，实现基层协商的“全过程”深化。例如浙江温岭首创的“参与式预算”制度，其融合了政府协商、人大协商、人民团体协商、社会组织协商和基层协商等要素，是协商民主体系内部多种要素的综合体现。还有浙江政协打造的“请你来

协商”,政协通过在基层设立平台,有效将政协与基层协商融合,把政协权威性、公共性、精英性等引入到基层协商中,并取得初步成效。^[42]因此,通过将其其他形式协商优势互补至基层协商民主,化危为机,也能够更好发挥社会主义协商民主体系在全过程人民民主中的作用。

(三) 以数字化应用推进基层协商民主创新

以大数据为代表的新一轮技术革命对当下的基层治理产生了深远的影响。现如今日常生活早已和数字应用深度融合。发展大数据时代的基层协商民主,是目前和今后一个时期的政策导向。^[43]目前各地的协商民主实践中,数字化运用明显不足。有些地方搭建了云端平台,但平台缺乏协商议事的功能。有些地方由于流出人口多,开始尝试网络协商,但网络协商的程序性不够,没有相应的协商和程序。因此,基层协商民主的数字化,需要做到以下几个方面。首先,开发具体协商数字应用。基层党组织可以通过试点进行试验,在小范围内摸清协商数字应用需要的固定功能,再通过推广,各地根据实际情况开发个性模块。其次,数字化应用要衔接其他协商渠道。在开发协商数字应用时要预留端口,使得基层群众、专业人士、人大代表和政协委员等通过端口可以与协商议事有效衔接,通过线上方式打通各个协商,加强协商的关联度。最后,以数字化促进基层协商程序规范化。从协商的全周期角度切入,通过数字化实现协商前、协商中、协商后等环节的闭环。同时,将网络协商规范化,网络协商的代表、议题和内容等接入到协商的闭环过程,提升协商的效率与效能。

[参考文献]

- [1]习近平.在中央人大工作会议上的讲话[J].求是,2022(5).
- [2]桑玉成.准确把握全过程人民民主的深刻内涵和重要意义[J].上海市社会主义学院学报,2023(1).
- [3]刘九勇.全过程人民民主的传统思想渊源[J].政治学研究,2021(4).
- [4]乔瑾,郭明月.全过程人民民主超越西方自由民主的三维审视[J].上海市社会主义学院学报,2023(1).
- [5]程同顺.全过程人民民主的制度安排、民主实践和治理效能[J].党政研究,2022(2).
- [6]蒯正明.全过程人民民主对人类政治文明的新贡献[J].马克思主义研究,2021(9).
- [7]程竹汝.人大制度内涵的充分展现构成全过程民主的实践基础[J].探索与争鸣,2020(12).
- [8]江泽林.“两会制”民主视域下的人民政协——全过程人民民主的重要政治制度[J].中国社会科学,2021(12).
- [9]赵永红.全过程人民民主:理论逻辑与制度路径[J].行政论坛,2022(1).
- [10]商红日.实现全过程人民民主的四种制度形式论要[J].上海市社会主义学院学报,2023(2).
- [11]陈家刚.协商民主与当代中国政治[M].北京:中国人民大学出版社,2009.
- [12]宁有才,王彩云.推进基层协商民主的动力分析[J].山东社会科学,2013(10).
- [13]张等文,孙泽亚,刘彤.中国城乡社区协商民主发展的现实形态与推进理路[J].理论探讨,2016(3).
- [14]卜万红.论我国基层协商式治理探索的成就与经验——基于民主恳谈会与“四议两公开”工作法的分析[J].河南大学学报(社会科学版),2015(5).
- [15]何包钢,陈承新.中国协商民主制度[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2005(3).
- [16]韩福国,张开平.社会治理的“协商”领域与“民主”机制——当下中国基层协商民主的制度特征、实践结构和理论批判[J].浙江社会科学,2015(10).
- [17]谢庆奎.基层民主政治建设的拓展——论温岭市的“民主恳谈”[J].浙江社会科学,2003(1).

- [18]吴锦良.“枫桥经验”演进与基层治理创新[J].浙江社会科学,2010(7).
- [19]郎友兴,万苑.基层协商民主的系统构建与有效运行——小古城村“众人的事由众人商量”的经验与扩散[J].探索,2019(4).
- [20]郭雨佳,张等文.中国基层协商民主可持续发展——动力来源、阻力因素与路径选择[J].社会科学研究,2022(2).
- [21]朱哲,史博,包阿古达木.农村基层协商民主制度建设面临问题及对策[J].理论探讨,2016(6).
- [22]韩福国.社会主义民主何以落地——用中国协商民主程序支撑全过程人民民主[J].中央社会主义学院学报,2022(1).
- [23]包心鉴.论协商民主在发展全过程人民民主中的特有功能和制度优势[J].社会科学研究,2022(1).
- [24]闻丽.协商民主与全过程人民民主:实践指向与发展前景[J].上海市社会主义学院学报,2023(2).
- [25]刘晖.协商民主在全过程人民民主中的独特作用及其实现机制[J].上海市社会主义学院学报,2022(4).
- [26]周淑真.人民政协:全过程人民民主重要制度载体——历史逻辑、方位体现与职能机制考察[J].当代世界与社会主义,2022(2).
- [27]姚俭建.政协协商民主在全过程人民民主中的定位[J].上海市社会主义学院学报,2022(4).
- [28]商红日.全过程人民民主实践中的人民政协优势[J].上海市社会主义学院学报,2022(4).
- [29]乔·萨托利.民主新论[M].2版.北京:东方出版社,1998.
- [30]毛泽东年谱(1893—1949)(上)[M].北京:中央文献出版社,2013.
- [31]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16(1).
- [32]中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》[N].人民日报,2015-02-10(1).
- [33]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06(1).
- [34]中华人民共和国国务院新闻办公室.中国的民主[N].人民日报,2021-12-05(5).
- [35]方雷,孟燕.新中国成立70年来基层协商民主发展的历史逻辑[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019(5).
- [36]哈贝马斯.包容他者[M].上海:上海人民出版社,2002.
- [37]毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [38]陈家刚.协商民主研究在东西方的兴起与发展[J].毛泽东邓小平理论研究,2008(7).
- [39]李君如.当代中国政治走向[M].福州:福建人民出版社,2007.
- [40]俞可平.推进国家治理体系和治理能力现代化[J].前线,2014(1).
- [41]林毅.重塑民主:全过程人民民主对西方民主的超越[J].探索,2022(2).
- [42]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[J].治理研究,2021(4).
- [43]袁方成,刘桓宁.大数据时代基层协商民主的机制创新与推进路径[J].新视野,2022(2).

(责任编辑:邹国伟)