

# 推进基层协商民主的动力分析

宁有才 王彩云

( 济南大学 政治与公共管理学院, 山东 济南 250022)

**【摘要】** 动力问题至关重要,有效的动力支撑是推动基层协商民主可持续发展的保障。治理动力、利益动力和理论动力是推进基层协商民主实践的三大动力形态。为此,可通过培育民主政治文化,提升协商民主意识、建立健全法规制度与工作机制、深化理论研究等有效路径,来促使基层协商民主内化于心、固化于制、外化于行,进而推动基层协商民主实践的有序健康发展。

**【关键词】** 基层协商民主; 治理动力; 利益动力; 理论动力

**【中图分类号】**D262.11 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1003-4145 [2013]10-0116-06

自 1980 年美国学者约瑟夫·毕塞特在《协商民主: 共和政府的多数原则》一文中首次从学术意义上使用“协商民主( deliberative democracy)”一词以来,协商民主已经成为当代西方政治学理论研究的一股强流,势不可挡。而从国内来看,理论层面的协商民主研究是在 2003 年以后,但来势凶猛,协商民主俨然成为诸如政治学、公共管理学等众多学科的热门研究领域。这对早于理论层面协商民主的中国基层协商民主实践来说无疑是如虎添翼,因而各种探讨和总结基层协商民主实践的研究也接踵而至,但具体到推进基层协商民主的动力研究相对较少或不系统。动力问题至关重要,缺乏有效动力的支撑,推进基层协商民主就成为无根之木,难以可持续,这从某些基层协商民主实践的举步维艰可窥一斑。因此,探讨基层协商民主推进过程的动力要素以及分析其可持续发展的路径就成为研究协商民主的题中之义。

## 一、我国基层协商民主实践及其动力诉求

自 20 世纪 90 年代以来,中国城乡基层社会开展了丰富多彩的协商民主实践活动。主要包括以下几种形式:一是以浙江温岭市为代表的民主恳谈会<sup>①</sup>;二是以各种议事会为代表的民主议事会,如安徽桐城的“党员代表议事会”<sup>②</sup>、吉林辉南的“党群议事会”<sup>③</sup>、辽宁大连的“政协社区议事会”<sup>④</sup>、四川邛崃的“新村发展议事会”<sup>⑤</sup>;三是以各种论坛为代表的社区论坛、村民论坛,如南京的社区论坛<sup>⑥</sup>、广州羊城论坛<sup>⑦</sup>等;四是听证

收稿日期: 2013-07-15

作者简介: 宁有才, 济南大学政治与公共管理学院讲师, 研究方向为协商民主与公共治理; 王彩云, 济南大学政治与公共管理学院教授, 研究方向为政治哲学。

基金项目: 本文系国家社会科学基金一般项目“我国民主建设中的价值理性和工具理性研究”(项目编号: 11BZZ001)、教育部人文社会科学研究课题“政府购买服务视角下的社会组织发展研究”(项目编号: 13YJC810005)的阶段性成果。

<sup>①</sup>参见邵友兴《商议式民主与中国的地方经验: 浙江省温岭市的“民主恳谈会”》,《浙江社会科学》2005 年第 1 期; 蒋招华、何包钢《协商民主恳谈: 参与式重大公共事项的决策机制》,《学习时报》2005 年 10 月 24 日; 陈剩勇、吴兴智《公民参与与地方公共政策的制定——以浙江省温岭市市民恳谈会为例》,《学术界》2007 年第 5 期; 胡家勇等《乡镇财政与财力分析——浙江省温岭市泽国镇财政运行状况调查》,《中国社会科学院研究生院学报》2008 年第 2 期; 吴太胜《话语民主理论与我国基层民主理论实践探索——以浙江基层民主创新为例》,《长江论坛》2010 年第 5 期等。

<sup>②</sup>参见吴茂松、开五四《桐城推行党员代表议事会制度》,载《安庆日报》2008 年 9 月 2 日。

<sup>③</sup>参见张玉成、王连生《辉南建立“党群议事会”制度》,载《吉林日报》2008 年 8 月 16 日。

<sup>④</sup>参见杨丽娟《大连“政协社区议事会”畅通民意诉求》,载《辽宁日报》2008 年 10 月 27 日。

<sup>⑤</sup>彭大鹏《让基层民主运转起来——对成都新村发展议事会的考察》,中国政府创新网: <http://www.chinainnovations.org/Item.aspx?id=32961>。

<sup>⑥</sup>参阅梁莹《市民论坛: 离协商民主还有多远? ——以南京市的“市民论坛”活动为研究个案》,《求实》2008 年第 3 期; 梁莹《“公民论坛”中的地方政府回应——以南京市“市民论坛”为例》,《中国行政管理》2010 年第 6 期。

<sup>⑦</sup>参见李萍《羊城论坛: 推进广州公民参与民主管理的有效途径》,《求索》2006 年第 2 期; 黄振辉、王金红《协商民主与中国地方治理创新》,《经济社会体制比较》2009 年第 5 期。

会,如基层立法听证会、行政决策听证会等;五是工资集体协商制度<sup>①</sup>;六是互联网公共论坛<sup>②</sup>,如“肝胆相照”论坛<sup>③</sup>。

在这些基层协商民主实践中,尤以浙江温岭市的民主恳谈会最为出名、典型。浙江省温岭市的民主恳谈会肇始于1999年温岭市松门镇的“农业农村现代化教育论坛”,其初衷是尝试采用一种干部和民众面对面对话的教育形式,后来陆续发展出民情恳谈、村民民主日、农民讲台、民情直通车等形式,直到2000年8月统一更名为民主恳谈会。后来经过若干改进和创新,又发展了包括“民主沟通会、决策听证会、决策议事会、村民议事会、乡镇人大表决会、党代表建议回复会、重要会议论证会和村民监督管理委员会”<sup>④</sup>等新的形势。民主恳谈会实际上是“政府决策的公开听证会,官员和公民的平等对话会,也是不同利益群体之间的协调沟通会”<sup>⑤</sup>,被誉为“中国基层民主政治新曙光”<sup>⑥</sup>,必将成为我国基层协商民主未来发展之典范。美国学者费什金教授曾对浙江省温岭市泽国镇的民主恳谈实验评论说“这比美国的实践还好”<sup>⑦</sup>。

我国基层协商民主的蓬勃发展,推动了基层政治道变革,扩大和保障了公民权益,提高了基层政策和政府的合法性,促进了社会的稳定和谐。这些原创性中国基层协商民主实践不但成为推进中国政治文明的鲜活力量,而且成为各地一道十分靓丽的风景线。随着理论的创新和拓展,部分基层协商民主实践还在不断改革探索并逐步完善和深化。然而,遗憾的是,有的则已经停止改革试验并恢复原状,例如,浙江温岭市松门镇——作为民主恳谈的发源地就是这样一个典型案例。“镇党委书记一换,原有的关于渔业恳谈的结果就束之高阁。市委书记一换,推动民主协商制度的动力就减小。”<sup>⑧</sup>另外,部分协商民主由于形式主义明显、实质价值缺失,造成公众参与的冷淡,例如,“价格听证会”频频遭遇信任危机。这些事例生动地说明基层协商民主发展存在动力缺失问题。所以,一方面要看到我国基层协商民主发展所取得的成就,同时要看到我国基层协商民主发展存在的问题,其中,民主动力机制不足已成为突出问题,若不改善,将成为制约我国基层协商民主进一步发展的瓶颈。

从目前协商民主实践的创立、发展、中止、变革等实际情况来看,可以将推进我国基层协商民主的动力概括为三个方面:治理动力、利益动力和理论动力。治理动力也是治理压力,是因为基层公共事务的治理困境所带来的压力或动力,传统的公共行政方式已经无法解决现实问题和矛盾,需要新的路径和手段来替代;利益动力就是指协商民主实践过程的各参与主体的利益需求,不同参与主体的不同利益倾向和利益诉求影响基层协商民主进程;理论动力是指理论的突破和重新定位,它已成为我国基层民主实践的重要助推力量,降低了基层政府民主创新的政治风险。

## 二、推进基层协商民主的治理动力

治理动力其实也是治理压力。治理压力就是指解决当前我国基层政府面临的矛盾和问题,提高公共事务治理效率,维护一方和谐稳定,促进全面发展的压力。改革开放以来,社会政治、经济、文化等方面发生深刻变革和巨大调整,基层公共事务治理矛盾和问题倒逼基层政府必须采取合适手段或工具来提高治理的有效性,其中,协商民主就是一种可行的有效选择。“治理是所有地方政府推动协商机制动机的核心。所有的动机和理由可以提炼为治理驱动的协商过程。”<sup>⑨</sup>治理动力主要来自于三个方面:

(一)基层社会问题和矛盾的压力。我国的现代化改革是一种“压缩式”改革。一方面,社会经济生活在短期内取得举世瞩目的成就;另一方面,社会问题和矛盾长期积累积压,得不到有效的消化。经过三十多年

<sup>①</sup>参见《工资集体协商试行办法》,中华人民共和国劳动和社会保障部第九号令,2000年10月10日;关明鑫《新时期中国工资集体协商制度研究》,载《中国工运》2008年第4期。

<sup>②</sup>参见陈剩勇、杜洁《互联网公共论坛与协商民主:现状、问题和对策》,《学术界》2005年第5期;何国平、蓝翰祥《基于互联网的协商民主实践——以“五一”黄金周存废中的网络舆论为例》,《山东社会科学》2010年第3期。

<sup>③</sup>参见朱亚鹏《网络社会下中国公共政策议程设定模式的转型——基于“肝胆相照”论坛的分析》,《中山大学学报(社会科学版)》2010年第5期。

<sup>④</sup>陈家刚《协商民主与当代中国政治》,中国人民大学出版社2009年版,第221页。

<sup>⑤</sup>郭宇宽《聚焦浙江县级市温岭的“民主恳谈会”》,《南风窗》2004年2月18日。

<sup>⑥</sup>陈家刚《温岭改革:开启基层协商民主新路径》,《学习时报》2012年11月26日,第005版。

<sup>⑦</sup>[澳]何包钢《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第268页。

<sup>⑧</sup>[澳]何包钢《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第163页。

<sup>⑨</sup>[澳]何包钢《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第146-147页。

的改革开放,这种问题和矛盾更加突出。从整个国家层面来看,地区发展不平衡问题、贫富差距问题、环境污染问题、腐败问题等引起人们的普遍关注和强烈不满;从基层的微观层面来看,土地征用、房屋拆迁、暴力执法、劳资关系、村集体资产流失等引发的问题和矛盾正在不断地加剧和恶化,在一些地方甚至演化为暴力冲突,群体性事件发生率逐年增加。这些问题和矛盾直接关系到老百姓的切身利益,若处理不当必然引起社会动荡,直至影响政府合法性,动摇政治统治。因此,基层社会问题和矛盾呼吁基层政府必须作出及时回应,采取切实可行措施和有效手段来解决分歧,化解矛盾。协商民主以其固有优势就应运而生。比如,协商民主作为一种有效治理形式,其价值和功能在处置群体性事件中得到充分体现。重庆出租车事件、厦门PX项目事件、广东番禺垃圾焚烧事件的妥善解决就是典型的案例。<sup>①</sup>在巨大的压力下,引入协商制度可以缓解紧张的干群关系,提升基层公共决策的合法性。用基层官员话来说:“搞村级民主恳谈,我可以放心睡大觉”<sup>②</sup>。形象生动地说明基层协商民主实践的价值与贡献。

(二) 公民民主诉求不断增强的压力。随着社会主义市场经济体制的不断发展和完善,改革开放所带来的巨大红利促进整个国家物质财富的巨大增长,人民生活水平不断提高,公民民主意识与诉求不断增强。近年来,公民对国家政治经济生活的关注和参与空前高涨,比如对“延长退休年龄”、“个人所得税法修改”、“收入分配制度改革”、“网络反腐”、“个人养老金双轨制”等的广泛参与和持续关注就是其典型体现。经济繁荣促进政治民主,“市场经济激发了人们的参与意识、民主意识和公共意识,并反过来产生对于民主程序和民主机制的需求。”<sup>③</sup>公民强大的民主诉求迫使基层政府采取民主的制度、形式和方法来作出回应,而协商民主正以其参与性、包容性、平等性、公开性等特性和优势成为回应公民民主诉求的有效路径之一。

(三) 基层传统工作方式、方法的改革压力。由于长期文化、制度以及历史传统等因素,时至今日,我国仍然存在着强大的官本位、政府本位和人治意识,民本位、社会本位和法治意识相对缺失,公民参与渠道和手段较为狭窄薄弱,行政强制、指令性安排长期占据主导,工作手段简单生硬,工作作风傲慢粗暴。这些以垄断性、封闭性、等级化、强制性等为特征的决策体制、工作方式和方法与整个国家的现代化进程和文明社会建设相背离,与老百姓的期待和诉求相去甚远,造成了群众极大的抵制情绪和反感心理。而集决策体制、决策方式和治理形式于一身的协商民主,以其包容性、公开性、参与性、平等性、公共理性等特征对传统官僚制行政无疑是一种改进和突破。正如有学者所言,协商民主的动力“来源于现代社会矛盾的冲突需要一个文明、透明、公平的解决方案”<sup>④</sup>。

### 三、推进基层协商民主的利益动力

协商民主的参与主体是协商过程的基本要素,而“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”<sup>⑤</sup>,因此,参与主体的利益诉求是推进基层协商民主的关键动力之一。基层协商民主参与主体是多元的,包括基层政府及其官员、公民个体、利益群体、新闻媒体及专家学者等。不同的参与主体的利益倾向、价值取向的差异性也是非常明显的,也就是说,这里的利益诉求具有多样性,既可以是经济利益,也可以是政治利益,还可以是政治权益。例如,作为基层政府及其官员,可能考虑的更多的是政治责任和政治利益,而作为个体的公民,其考虑的重点可能就是其经济利益和政治权益。

(一) 基层政府及其官员的利益驱动。正如亨廷顿的“政治领袖推动民主”<sup>⑥</sup>观点所昭示的,我国基层协商民主也是由基层政府及其政治精英所推动的,基层政府及其领导的意志和决心是决定协商民主能否生存和发展的关键因素<sup>⑦</sup>。没有基层政府及其官员的支持就不可能发展任何形式的协商民主,更不可能实现其可持续发展,这是由官本位、政府本位下的行政强权政治决定的。基层政府及其官员的利益诉求主要体现在:一是公共利益。首先是区域性公共利益。作为区域性社会经济的发展主体、管理主体及公共服务主体,区域性公共利益追求是其责任所驱、义务所在。协商民主作为一种新的治理手段和决策体制能为区域性公

① 昌业云、马晓黎《协商民主在预防和处置群体性事件中的功能》,《山东社会科学》2011年第9期。

② [澳]何包钢《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第146-147页。

③ 陈家刚《温岭改革:开启基层协商民主新路径》,《学习时报》2012年11月26日第005版。

④ [澳]何包钢《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第163页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1956年版,第82页。

⑥ [美]亨廷顿《第三波——20世纪后期民主化浪潮》,三联书店上海分店1998年版,第120-121页。

⑦ [澳]何包钢《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第163页。

共利益发展提供工具价值和实质意义。区域性公共利益是推动基层协商民主发展的强大动力之一。其次,基层政府官员的强烈的责任感、使命感。公职人员的责任感、使命感其实也是一种公共利益、政治利益,因为它有示范效价。从浙江省温岭市民主恳谈的推进过程来看,当地基层官员的强烈责任意识、创新意识起到了重要的推动作用。“从浙江省的领导,台州市、温岭市领导的高度重视,到具体操作协商民主机制的温岭市委宣传部、市人大的有力推动,他们肩负使命和责任,勇于探索、勇于创新,为协商民主的发展提供了坚强的保证”。<sup>①</sup>二是私人利益。根据公共选择理论的假设,基层官员也是理性经济人,也追求个体利益的最大化。在实践中,基层官员的个体利益最大化更多表现在名誉、权力、奖励以及职务晋升上。政绩是获取这些利益的合法理据,因此,提升政绩是基层官员推进协商民主的重要动机。而处在改革开放和转轨变革时代的中国,改革创新是反映政绩的重要标签之一。近些年来,一些基层政府及其领导因其原创性的协商民主改革而得表彰、奖励或职务晋升。相反,那些来自上级政府压力,不是原创性的基层协商民主推动因感觉难有新意就缺乏动力。

(二) 公民个体的利益驱动。作为个体的公民,其参与协商民主的意愿是随着利益诉求的不断实现而逐步增强的。公民个体的利益动机主要体现在:一是经济利益。生计大于民主。“在公民权利、政治责任和利益关怀等各种驱动政治参与的因素之中,在当前的中国基层政治活动中,对利益的关怀是公民参与政治生活的主要动力”,<sup>②</sup>这在基层协商民主实践中得到充分体现。凡是涉及公民切身的、眼前的利益的协商民主活动,公民就给予充分关注,积极争取参加并表达自己观点和意见;而凡是跟自己利益相去甚远或者是对未来的一种规划,公民参与的积极性就明显下降。二是政治权益。随着物质文化生活水平的提高,公民的权利意识不断提升,政治主人翁意识不断增强,更多的公民意识到公民的知情权、参与权、表达权和监督权是其应有的政治权利。在某些地方已经形成了一种“不通过协商,老百姓就抱怨”的局面,“要我参加”变成“我要参加”,这是公民权利意识的彰显,也是政治责任感的增强,无疑成为推动基层协商民主的重要力量。

(三) 利益群体、专家学者、新闻媒体等参与主体的利益驱动。在基层协商民主实践中,各种非营利组织、利益群体、专家学者群体、新闻媒体是重要的参与主体。这些参与主体的利益诉求主要表现在:一是利益群体的利益诉求。“在浙江某些县市,私人部门的税收占了地方预算的70%。这些民营企业和利益集团对影响它们的经济生活的公共政策有着强烈的参与要求,咨询会等各种形式的协商制度在某种程度上也满足了他们这些方面的要求。”<sup>③</sup>利益群体的利益诉求推动了基层协商民主的发展。二是专家学者的利益诉求。中国地方政府改革创新和基层民主政治建设离不开大批专家学者积极参与和广泛推动,他们成为推进基层协商民主的重要力量。正如何包钢教授所总结的,中国专家学者对基层协商民主的参与动力是多元的,“有理想型的,他们对中国民主化发展有着强烈的渴望,希望通过协商民主来推动中国的民主政治的发展;有实用型的,这些学者是以协商民主来申请研究项目,或可有利于发表文章,有利于职务提升。因为协商民主是热门的话题,以此作为研究对象,便于出成果;还有纯兴趣性的,他们作为纯学者,本身就是对协商民主感兴趣”<sup>④</sup>。不管出于何种利益诉求,但都以积极姿态参与基层协商民主的推进,承担着诸如制度制定、程序设计和技能培训等动作。三是新闻媒体的利益驱动。新闻媒体以“公共新闻”价值取向,参与公共生活,促进公民参与,培育和营造公民社会,监督和构建公共领域,报道和指导公共事务,交流和引导公共意见,<sup>⑤</sup>促成协商民主的要件生成,营造协商民主发展的良好环境与氛围。可以说,利益群体、专家学者和新闻媒体的参与是推进、保证基层协商民主制度可持续发展的重要资源和动力。

#### 四、推进基层协商民主的理论动力

理论是实践的先导。理论的创新和突破为基层协商民主实践提供强大的理论指导和动力支持。

(一) 西方协商民主思潮的波及。协商民主(deliberative democracy)(又被称为审议性民主、商议性民主、商谈民主)被认为是20世纪后期在西方兴起的一种新的民主理论范式。作为自由主义、共和主义和精英多元主义理论的一种可能替代,它是对“当代文化多元性、社会复杂性和大规模的不平等对代议民主制的挑战

①陈家刚《温岭改革:开启基层协商民主新路径》,《学习时报》2012年11月26日第005版。

②陈家刚《协商民主与当代中国政治》,中国人民大学出版社2009年版,第242页。

③[澳]何包钢《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第146-147页。

④[澳]何包钢《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第262-266页。

⑤贺建平、于志平《从理论到实践:协商民主理论与公共新闻学》,《西南政法大学学报》2006年第1期。

和人类由主体性思维向主体间性思维转变的实践和认识发展的产物”<sup>①</sup>。自复兴以来,不同领域的学者对协商民主的论争从未停止。赞誉者、批评者、观望者皆而有之。但从目前相关研究的从题来看,对协商民主的褒奖多余贬斥,“甚至批评者也倾向于承认民主协商的自然魅力”<sup>②</sup>。

简单地说,协商民主就是公民通过自由而平等的对话、讨论、审议等方式,参与公共决策和政治生活。<sup>③</sup>它以包容性、理性和合法性作为理想协商民主的三个要件,以多元性、包容性、理性、程序性、公共性、共识性等作为其核心特征和价值追寻。被称为“具有世界主义雄心的协商民主”<sup>④</sup>是全球化、全球民主浪潮的重要组成部分,这股思潮势不可挡,我们无法拒之于门外。而且,协商民主,无论从其产生的背景、条件,还是其内在属性、价值,都与中国现代化进程具有一定程度的内在契合性,因此,重视、引进和借鉴西方协商民主理论指导实践也就顺理成章。

(二) 党内协商民主的科学、战略定位。中国民主化实践(包括基层协商民主)是一个渐进过程;中国民主理论也是一个不断深化、发展的理论。2006年2月8日,《中共中央关于加强人民政协工作的意见》中明确指出,“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式”<sup>⑤</sup>,首次承认“重大决策前的公开讨论、协商”是我国社会主义民主的重要形式。党的十八大报告第一次正式提出“社会主义协商民主”概念,并明确指出,“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制,推进协商民主广泛、多层、制度化发展。……积极开展基层民主协商。”<sup>⑥</sup>这既是对过去我国基层协商民主创新实践的充分肯定,又为基层民主协商实践指明了方向。更为关键的是,在早期,作为体制外的“草根民主”的基层协商民主实践终于找到了“组织”,降低基层政治创新风险,犹如一剂“强心针”必将推动基层协商民主的更大发展。

#### 五、推进基层协商民主可持续发展的路径依赖

在梳理完推进基层协商民主的三大动力后,我们就会发现:治理动力和理论动力都是外在压力或引导力量,而利益动力尽管有内在责任感、使命感的驱动,但更多是一种利益诱导,因此,都难以构建推进基层协商民主的恒久动力。如果这种动力一旦缺失,基层协商民主就会因非理性因素导致流产、中断或消失,造成公共事务治理效率受损,公民权利受限,政策及政府合法性受害。因此,有针对性地构建推进基层协商民主的长效机制以促进其可持续发展。

(一) 培育民主政治文化,提升协商民主意识。民主政治是现代政治的核心要素之一,民主政治是一种平等政治、公益政治、法治政治和责任政治。<sup>⑦</sup>民主政治文化就是以平等、参与、公益、法治、责任等价值理念为核心的政治文化。从总体来说,中国是一个民主政治传统缺乏和民主政治文化缺失的国家。没有民主的政治文化就难以构建民主政治制度,更难以构建以“参与、公开、表达、倾听、辩论、理性”等为要素和特征因而对民主素养和民主能力要求更高的协商民主制度。为此,必须培育民主政治文化,提升协商民主意识,形成促进基层协商民主可持续发展的原动力。协商民主是一种行之有效的民主训练、民主宣传、民主教育,<sup>⑧</sup>反过来,通过基层协商民主实践来促进公民的民主素养和民主能力的逐渐形成和不断提高,从而形成良性循环。提升协商民主意识体现在两个方面:一是对基层政府及其官员来说,要使协商民主成为一种职业素养和行政责任,成为一种常态化工作方式和方法;二是对社会公众来说,要使协商民主成为一种生活方式,参与协商成为习惯,不参与协商是偶然。只有促成协商民主的生活化和习惯化<sup>⑨</sup>,基层协商民主制度与实践才能枝繁叶茂。

(二) 建立健全基层协商民主法规制度与工作机制。制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性。应尽

①韩冬梅《西方协商民主理论研究》,中国社会科学文献出版社2008年版,第21页。

②[爱尔兰]梅维·库克《协商民主的五个观点》,王文玉译,《协商民主》陈家刚选编,上海三联书店2004年版,第43页。

③俞可平《协商民主:当代西方民主理论和实践的最新发展》,《学习时报》2006年11月6日。

④[美]帕布罗德格雷夫《协商民主与惩罚》,郝文杰、许星剑译,《协商民主》陈家刚选编,上海三联书店2004年版,第286页。

⑤本书编写组《十六大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2008年版,第260页。

⑥本书编写组《十八大报告辅导读本》,人民出版社2012年版,第27页。

⑦何长青《选举与协商:和谐社会的民主政治建设》,《山东社会科学》2006年第10期。

⑧杨炳超《论协商民主的政治意义及其局限》,《山东社会科学》2010年第4期。

⑨参见邓聿文《当民主成文生活习惯》,《学习时报》2006年5月9日。

快出台配套的法律法规、制度和工作机制来规范推进基层协商民主。通过建立健全法律法规和制度建设,使基层政府及其公职人员、新闻媒体、社会公众和利益组织等主体的权利、义务以及参与的程序公开化、透明化,从而保证基层协商民主的有序推进。这主要体现在:首先,从宏观层面上,应在相关法律尤其是宪法中确定协商民主的法律地位;其次,颁布《基层协商民主推进法》,促进操作流程的法制化建设,主要包括“协商主体的确定,协商内容的法定,协商题目的选定,协商程序的法定,协商对象的遴选,协商频度”<sup>①</sup>等;再次,促进基层协商民主实践成果的法制化建设。要总结、推广成功的协商民主经验,使之上升为理论和法规条文。如浙江温岭连续颁布的《中共温岭市委关于进一步深化“民主恳谈”推进基层民主政治建设的意见》、《中共温岭市委关于“民主恳谈”的若干规定》,不仅规定了民主恳谈的法律地位,而且规范了民主恳谈会的基本要素和操作流程,为民主恳谈会的有效持续推进提供了法规保障。最后,建立协商民主的促进和保障工作机制,主要包括把协商民主纳入政府和官员政绩体系的绩效考核机制、公民参与协商的权利保护机制、舆论导向机制、利益诱导机制等。通过协商民主制度化、法律化,可以避免人走政息的运动式推进协商民主,也可以避免协商民主操作过程的随意性、形式主义。

(三) 深化理论研究,夯实协商民主实践的理论基础。首先,加大对西方协商民主理论研究。协商民主是“对西方代议民主、多数民主和远程民主的一种完善和超越。离开这样一个前提去看待协商民主,就可能偏离历史的真相。换言之,协商民主不是一种孤立的理论或实践,它深深植根于当代西方发达资本主义国家的政治现实”<sup>②</sup>。因此,加大对西方协商民主复兴的特定历史条件、理论基础、特定的政治经济文化背景的研究,既要充分认识西方协商民主的科学性、实用性和历史必然性的一面,又要深邃其局限性。其次,加大对中国特色协商民主理论研究。尽管西方协商民主理论与我国民主政治发展具有一定的契合性,但是,从其产生的背景、政治经济文化体制基础以及实现条件等方面来看,二者绝非完全耦合。民主化需要全球眼光,但更需要本土化行动,“简单搬用西方协商民主理论绝不可创造一个协商民主”<sup>③</sup>。我国的基层协商民主是在选举和竞争性民主不充分、市场经济不完善、法制建设不健全、公民民主意识不强、公民社会不发达等条件和背景下产生的,具有明显的中国特色。因此,需要进一步加大协商民主理论与中国实践的契合性研究,提高其实用性、针对性,从而进一步推动基层协商民主实践和制度的发展。

总之,“协商民主是中国发展的动力”。<sup>④</sup>对于进入改革深水区的我国来说,应该从战略高度去认识、重视和推进协商民主的建设与发展,发挥其特定的历史价值和正能量。不可否认,我国基层协商民主在推进过程中,还是面临很多阻力和障碍的。例如,官本位和政府本位意识的长期存在、公民的权利争取和权益保护意识比较淡薄、公民民主素质能力较低、社会科学方法缺失等。但实践证明,中国基层协商民主正冲破阻力,不断生根、发芽和壮大。为此,要抓住有利形势和条件,促进基层协商民主的可持续发展:积极培育民主政治文化,提升协商民主意识,营造协商民主的良好环境和氛围,使协商民主内化于心;建立健全推进协商民主的法律法规和制度规范,把实践中真实有效的协商民主形式上升为法律制度,使协商民主固化于制。归根到底,就是把意识践约在行动上,把制度贯彻在工作中,把理论体现在指导实践上,让推进和发展基层协商民主成为一种责任、一种义务、一种习惯,从而使协商民主真正成为化解基层矛盾纠纷、改善干群关系、切实尊重公民权利、提高公共事务治理效率、提升政策和政府合法性、巩固政治统治的一剂良药。

(责任编辑:周文升 wszhou66@126.com)

①贺善侃、邓志锋《推进基层政府公共决策中的协商民主》,《理论探索》2011年第2期。

②[澳]约翰·德雷泽克《协商民主及其超越:自由与批判的视角》,丁开杰译,中央编译出版社2006年版,总序。

③[澳]何包钢《协商民主:理论、方法和实践》,中国社会科学出版社2008年版,第267-268页。

④林尚立《协商民主是中国发展的动力》,《联合时报》2013年8月5日,第006版。