



全国社会主义学院系统科研项目优秀成果集(2013-2014)

社会主义协商民主 与统一战线问题研究

中央社会主义学院科研部 编



SHEHUIZHUYIXIESHANGMINZHU
YUTONGYIZHANXIANWENTIYANJIU

华文出版社
SINO-CULTURE PRESS

版权信息

书名：社会主义协商民主与统一战线问题研究 作者：中国社会主义学院科研部编

书号：978-7-5075-4264-6

出版社：华文出版社

开本：16开

出版日期：2015-1-1

定价：38.00元

出版说明：版权所有 侵权必究

关于社会主义协商民主的研究（代序）

袁廷华

中共十八大报告首次提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，要求“健全社会主义协商民主制度”，强调“推进协商民主广泛、多层、制度化发展”。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“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“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”。这些重要论述，体现了中国共产党在民主政治理论创新和制度创新中取得的最新成果，对于我国社会主义民主开拓与发展，具有重大而深远的意义。

十八大召开之后，对“社会主义协商民主制度”的研究掀起了一个热潮。社会主义协商民主制度，与统一战线、多党合作、人民政协的理论与实践有着紧密的内在关联性。社会主义学院作为中国共产党领导的统一战线性质的政治学院，研究社会主义协商民主制度理论是社会主义学院理论研究的题中应有之义。近年来，全国社会主义学院系统充分发挥“三个基地”的作用，对社会主义协商民主开展了广泛而深入的研究，取得了不少成果，也有不同观点的争论。我在这里就我所了解的研究情况，对学者们的研究作简要概括，供大家参考。

一、关于社会主义协商民主的重大意义

社会主义协商民主是中国共产党在新的历史条件下治国方略的重要内容。学者们认为，十八大正式确定“社会主义协商民主”的概念，从国家政治体制层面确认了社会主义协商民主制度，提出将社会主义协商民主制度化。这是对社会主义协商民主在中国数十年实践探索与理性思考的新概括，是改革开放以来我国政治体制改革

的一大探索和突破。研究社会主义协商民主制度理论，对创新发展人民民主理论、拓宽中国民主政治新路、推动中国民主政治发展，具有重大的理论和实践意义，必将有力地推进我国社会主义政治文明建设，使我国社会主义民主政治展现出更加旺盛的生命力。

发展社会主义协商民主，是中国共产党在深刻把握我国国情和社会发展趋势前提下做出的推进人民民主的重大抉择。有学者认为，中国共产党领导中国人民在长期革命、建设和改革开放的长期历史进程中，不断探索以人民当家作主为根本的人民民主的有效实现形式。在21世纪上半叶，中国正处于发展机遇期和矛盾凸显期相互交织的关键时期。随着改革开放的深入和社会主义市场经济迅速发展，社会结构深刻变革，利益关系深刻调整，各种深层次矛盾不断显现。如何面对主体多元、利益分化、竞争日益激烈的社会，化解社会矛盾，寻求社会共识，凝聚各方力量，维护社会稳定，促进社会和谐？如何满足人民日益增长的政治参与、利益表达的愿望，促进有序的政治参与？如何强化国家与社会及公民的沟通，解决社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，扩大决策的合法性基础？所有这些都涉及一个根本性要求，就是随着经济和社会的发展，需要进一步推进民主的发展。然而，中国的民主到底应该怎么发展？这是涉及中国特色社会主义发展和国家前途、民族命运的重大问题，这就是习近平总书记谈到的必须解决好的“制度模式选择问题”。习近平强调中国不能走西方多元竞争民主的路子，中国的民主政治建设必须符合中国的国情，“我们的选举制度我们自己

确定，需要直接选举就直接选举，需要间接选举就间接选举，需要改革完善的改革完善”。中国不能搞西方多元竞争民主，中国发展选举民主也必须根据国情，稳步推进。因此，中国发展民主，就必须走出一条新路，即在稳步发展中国自己的选举民主的同时，大力发展社会主义协商民主，形成人民民主的“双通道”。可以

说，这是中国共产党在经历了长期探索和深入的理性思考基础上，对中国的民主发展作出的战略抉择。协商民主在中国有着深厚的文化传统和实践优势，有着维护体制、化解张力的双重功能。社会主义协商民主一方面不触动和改变国家根本的政治制度，由中国共产党领导和主导，民主的发展能够得到有效掌控，不会给我国政治体系带来颠覆性威胁；另一方面又能有效化解中国社会深刻变动所带来的社会治理的巨大张力。这样，未来中国民主政治建设中民主程序的价值偏好就很自然地趋向于协商民主。

二、关于社会主义协商民主的形成发展过程

协商民主是从西方引进的一个概念。协商民主也称共识民主或审议民主，其内涵就是各个阶层、各个利益团体、各个文化主体、各个种族，通过民主协商，就制定公共政策和法律达成共识。协商民主的提出，主要是解决多元文化冲突问题，是对西方多元社会潜在的社会冲突、认知差异、社会共识难以形成、多数人难以参与公共决策等诸多社会问题的回应，显示了多元竞争民主的局限性。协商民主概念的提出，有其社会政治背景和文化背景。

社会主义协商民主，是在借鉴包括协商民主在内的人类政治文明有益成果基础上，中国共产党根据中国社会发展实际需要，经过长期思考与实践探索，逐步形成的内生型具有中国特色的民主理论和民主制度。有学者认为，把协商民主这一概念确立起来，作为我国人民民主的重要形式，经历了一个认识和发展过程，主要有三个阶段。

一是西方协商民主概念的引进。西方学者在上世纪八十年代提出协商民主理论后，中国理论界在本世纪初开始关注这一理论，通过翻译、解读西方协商民主的相关著作，在我国引发了研究热潮。

二是“协商民主在中国的适应性”研究。本世纪初，我国学者在对协商民主的理论基础、内涵、特征、价值进行深入研究的同时，把目光逐步转向了协商民主在中国的适应性的研究，核心问题是源于西方的协商民主理论与中国的民主协商的联系与区别，协商民主是否适合中国的民主政治环境？多数学者认为，西方协商民主与中国业已存在的政治协商有着重大差异，不应照抄照搬，但协商民主的一些内在价值能够为我所用。西方的“协商民主”与中国已经存在着的政治协商是基于不同的原则和理念的，虽然它们所要求的某些元素很相像。我们可以在一种规范理论的启示下认真研究基于中国政治实践和政治资源的民主理论和模式的创造性转化。就民主程序的价值而言，协商性民主比竞争性民主在我国更有适宜的土壤，应该成为中国民主政治发展的方向。

三是“社会主义协商民主”的提出。随着研究的深入，学者们提出，在研究协商民主时，应正确区分西方协商民主与我国协商民主的不同性质和内涵，立足总结我国协商民主的实践经验，借鉴吸收西方协商民主理论的有益成分，坚持、完善和发展具有中国特色的社会主义协商民主。由此，学术界转向对我国社会主义协商民主的研究。在学术研究的有力推动下，中共十八大和十八届三中全会报告正式提出了“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”“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。”

也有学者从实践发展层面来探讨社会主义协商民主的发展过程，认为虽然“社会主义协商民主”的概念近年来才出现，但是协商民主在中国的实践却至少具有六十年以上历程，经过五个发展阶段。第一阶段是协商民主萌芽阶段，体现在中国共产党在抗日革命根据地“三三制”政权建设中的协商民主实践。第二阶段是协商民主在全国实施阶段，体现在政协第一届全体会议及以后的协商民主

伟大实践。第三阶段是探索社会主义协商对话制度阶段。党的十三大报告在提出中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的同时，提出了建立社会主义协商对话制度的构想，标志着协商民主从党际协商向社会协商的拓展，从政治领域向社会领域拓展，从国家层面向地方和基层拓展。第四阶段是从两种民主形式意义上确立协商民主阶段。1991年，江泽民在当年“两会”中共党员负责人会上首先提出：“人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在选举和投票之前进行充分协商，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。”这一重要政治论断，为社会主义协商民主制度的确立奠定了重要的理论基础。2006年中共中央颁发《中共中央关于加强人民政协工作的意见》重申这一论断，标志着协商民主确立为社会主义民主的一种重要形式。2007年国务院新闻办发布的《中国的政党制度》白皮书，首次提出“选举民主与协商民主相结合，是社会主义民主的一大特点”。第五阶段是确认社会主义协商民主制度阶段。党的十八大从国家政治体制层面确认了社会主义协商民主制度，将协商民主从政治理念和政治实践提升为国家民主制度。报告科学地回答了社会主义协商民主人民民主的本质属性，明确指出社会主义协商民主是一个广泛、多层、制度化的制度体系和工作机制，是以国家政权机关、政协组织、党派团体、基层为主要协商渠道，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，以广纳群言、广集民智、增进共识、增强合力为目的，以“把政治协商纳入决策程序，坚持协商于决策之前和决策之中”为基本原则，同时以人民政协作为协商民主的重要渠道，这些重要论述和部署标志着社会主义协商民主理论和制度的正式确立。

三、关于社会主义协商民主的内涵

关于社会主义协商民主的内涵，理论界有一些分歧。有学者提

出，社会主义协商民主包含三个层面的协商：第一层面是政治协商，主要通过两种基本方式进行：即政党间的党际协商和人民政协的政治协商。第二层面是社会协商。社会协商是指第一层面政治协商以外国家权力中枢与社会层面的协商和对话，是在国家与社会之间构建起来的一种协商机制。主要在两个方面进行：一个方面是行政协商，发生在政府治理范围，由政府及其职能部门组织，就具体的公共政策听取社会各方面的意见；另一个方面是立法协商，发生在人大立法领域，主要体现为人大立法所涉及的相关问题在社会上公开征求意见的形式。第三层面是基层协商。基层协商指发生在基层单位、与基层群众自治制度相联系、相契合的一种协商民主议事制度，是我国基层民主建设的一个重要实践。总之，社会主义协商民主包括政治协商、社会协商和基层协商，三者有效构成了社会精英群体、社会大众和基层民众三位一体的社会主义协商民主制度化体系。在这三大协商民主制度中，政治协商是社会主义协商民主制度的中枢，具有较强的政治性和政策性，协商的问题关系到国家全局和地方全局中的一些重大问题，这种协商形式较为规范和成熟，是当前我国协商民主的最高层次和主要形式，在社会主义协商制度中具有核心地位。社会协商属于中间层次，它的协商内容更为广泛，协商形式更为多样，协商方式更为直接，更能适应多元化社会的需要。基层协商则与基层群众自治制度相伴而生，是在基层群众自治决策的过程中开展的最为基础和广泛的协商民主形式。因此，社会主义协商民主的内涵可以概括为：社会主义协商民主是同我国人民民主专政的国体相适应、与人民代表大会制度政体相并存的一项国家民主制度，是在中国共产党领导下，通过政权机关、政协组织、党派团体、基层单位等渠道，就国家重大方针政策、社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题进行广泛协商，以增进共识、增强合力、拓展公民有序政治参与、实现科学民主决策的重要民主形式和工作机制。

有学者从社会主义协商民主这一概念的演化进程来理解其内涵，提出：从党的十三大到十八大，主要有三种正式概括，即中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、社会协商对话制度、社会主义协商民主制度。其内在逻辑关系是，第一和第二个概括是并列关系，反映了中国共产党倡导探索的两种有较大不同的协商民主实现形式，区别在于多党合作和政治协商制度中的协商主要是与代表人士的协商；社会协商对话制度主要是与公民的协商。多党合作和政治协商制度中的协商制度相对于社会协商对话制度已趋于成熟，上升为基本政治制度，而社会协商对话制度还处于初步的探索阶段。第三个社会主义协商民主新概括与前两个概括是涵盖关系，是对政治协商制度与社会协商对话制度的高度的理论总结和概括。

有学者认为，社会主义协商民主作为一种制度体系，渗透到国家根本政治制度与基本政治制度运行的各个环节中，呈现广泛、多层、制度化特点。主要有四个层面的协商：一是中国共产党作为执政党，就重大问题在党内外进行广泛协商，特别是加强同民主党派的协商；二是国家政权机关立法、决策协商，主要包括人民代表大会的立法协商和政府与社会的协商对话；三是人民政协的政治协商，这是协商民主的重要渠道；四是基层民主协商，主要包括恳谈会、听证会、咨询会等多种协商形式。

四、关于社会主义协商民主制度的特点和优势

社会主义协商民主具有包容性强，社会面广，吸纳度高等特点。有学者认为，协商民主的特点是以经济社会发展中的重要问题和人民群众普遍关心的热点、难点为中心开展协商、讨论，以广开言路、广求善策、广谋善举为宗旨，使各种意见、愿望、诉求通过协商渠道得到反映，既有多数人的意愿，也有少数人的主张，不同阶层、群体可以直接介入，具有直接民主的政治形态属性，具有更灵活的公民有序政治参与进入渠道，具有更顺畅的民主过程持续方

式。因此，协商民主的生长空间很大。

有学者提出，社会主义协商民主既坚持了现代民主政治的普通特质，又坚守了中国式民主的鲜明特性，既坚持了社会主义国家的组织原则和领导制度，又体现了广大人民当家作主的地位和民主权利；既坚持了中国共产党的核心领导地位与领导作用，又发挥了各党派、各团体、各民族、各阶层、各界人士的重要作用，这样一种民主形式具有鲜明的多元性、平等性和包容性，不仅极大地丰富了中国特色社会主义民主政治理论及实践，而且也对人类政治文明发展作出了创造性的贡献。

关于社会主义协商民主的优势，学者们认为主要有：第一，有利于最广泛的发展政治参与；第二，有利于最大限度地吸纳各方面的利益诉求；第三，有利于最大限度地促进民主决策和科学决策；第四，有利于最大可能地实现和谐与团结。

五、关于社会主义协商民主的价值

社会主义协商民主能够有效应对多元文化差异与冲突，形成合法的治理和决策机制，形成符合公共利益的决策共识，也有利于弥补选举民主的缺陷。有学者认为，在全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设的关键时期，发展社会主义协商民主尤其具有特殊政治功能和政治价值，是切实推进中国特色社会主义民主政治的内在要求和紧迫任务。首先，协商民主契合了当前关键发展时期多元化政治价值需求；其次，协商民主契合了当前关键发展时期平等性政治价值期待；再次，协商民主契合了当前关键发展时期包容性政治价值趋向。

社会主义协商民主具有团结、和谐的价值。有学者认为，团结和民主是人类政治生活实践中两大不可或缺的要素。长期以来，西

方国家把竞争式的民主奉若神明。竞选的双方或多方为了争取多数选民，努力以对抗的竞选纲领为旗帜，使各自政见不可避免地体现对抗性，尽管执政后的施政方针会退回到理智和现实状态，但仍然可以彰显其竞选承诺的虚伪性。一些发展中国家盲目学习西方民主，忽视民主对团结的需求，造成推进民主进程中的团结危机。在实践中，一些国家照搬西方民主导致社会动乱和民族分裂的悲剧时有发生，中东、北非、外高加索等莫不如此。我国在建设社会主义民主政治建设中，将选举民主与协商民主这两种民主形式创造性地结合，把健全社会主义协商民主制度作为推进政治体制改革的重要选择，这是明智稳妥之举。社会主义协商民主既关注决策的结果，又关注决策的过程，从而拓宽了民主的深度。既关注多数人意见，又关注少数人意见，从而拓宽了民主的广度。协商民主不可能使多数人一方实现百分之百的追求，但也不会造成少数人一方的零收获。通过协商，达成妥协，寻求统筹兼顾的最大公约数，维护现实条件下各方利益的最大化，实现双赢多赢，促成各方和而不同，和谐相处，促成社会团结稳定。

协商民主是对选举民主的补充和完善，拓展了社会主义民主的广度和深度。以票决制为基本特征的选举民主无疑是重要的民主形式，但这种“多数统治理论”也有一定局限性。其一，多数人的智慧并非在任何时候都一定超过少数人或个人的智慧；其二，多数的交易规则对少数人具有强制作用，往往会产生忽视少数人权益的现象；其三，多数裁定规则并不能保证人民的参与能够达到满意的广度。实际上，构成民主政治的根本原则不仅仅是多数投票，而更在于大家对某些共同原则的广泛同意和认识上的一致。民主政治是在一定政治共识基础上运行的，政治共识越深，民主就越能够得到保障。我国的协商民主与选举民主相结合，有利于在尊重多数人意愿的同时尊重和照顾少数人的合理意见和要求，保障公共利益最大限度地实现；有利于对决策方案进行广泛的酝酿、磋商，进行不同意

见的比较研究，广泛吸收对国家和人民有利的意见建议，集中到决策方案中去。

协商民主能培育国家与社会之间合作型政治关系。协商民主在国家与社会之间建立起一个稳定的、具有良好控制和广泛联合能力体制，通过合法的、非竞争的渠道与国家保持紧密的联系，在中国共产党主导下，经过协商，将不同阶层和社会集团的精英和国家权威紧密地联系起来，将国家权力中枢与社会公众连接起来，广泛吸纳民意，互相支持和合作，建立起国家与社会的合作型关系。

协商民主能促进平等、合作、和谐、包容的社会主义政治文化的生成和发展。协商民主谋求互利共存，体现了宽容的人文精神，其内在精神为构建社会主义和谐社会提供了理性的政治文化氛围。

六、关于社会主义协商民主制度的健全和发展

有学者认为，当前我国协商民主发展中存在的主要问题是，协商主体的公共理性和政治能力不高；尚未形成科学的程序设计和制度安排；难以有效避免协商民主的低效率运行；一些强势利益群体的影响和干扰现象仍然存在。要推进我国协商民主的发展，就要积极稳妥地推进政治体制改革，健全政府公共决策协商机制，统筹推进选举民主和协商民主，大力推进基层协商民主，全面提升公民政治参与能力，充分发挥社会大众传媒作用。

有学者提出，发展和完善社会主义协商民主制度，就要把握协商民主的内在要求，注重协商民主的制度设计，拓展协商民主的深度广度，创新协商民主的实现形式，培育公民的协商民主意识。

有学者提出，协商民主的根本在于促进有效参与和有效治理的统一。当前要推动中国式协商民主的深入发展，就应当从更广泛、更深入的政党协商入手，着重以执政党的自身改革促进大众民主和

精英治理的有效衔接与和谐发展。

有学者从制度建设的角度提出了自己的观点，认为当前亟须进一步健全五个方面的协商民主制度及其工作机制：一是进一步完善和推进政治协商制度化建设；二是进一步完善和推进国家权力机关协商民主制度化建设；三是进一步完善与推进国家行政机关协商民主的制度化建设；四是进一步完善与推进社会基层协商民主制度化建设；五是进一步完善和推进大众网络协商民主制度化建设。

关于协商民主与选举民主的关系，学者们认为，协商民主有利于弥补选举民主的缺陷，但协商民主不能代替选举民主。两种民主形式各自发挥不同的功能，均有其合理性和必要性，不能相互取代，更不能相互对立。尤其是在我国，选举民主发展水平还不高，更需要推进选举民主和协商民主共同发展。有学者提出，两种民主形式都是以实现和保障人民民主权利为宗旨，又具有各自不同的政治功能和政治优势。选举民主以少数服从多数为原则，强调决策前各种利益的表达与整合，突出决策的民主效力；而协商民主以尊重多数、照顾少数和求同存异为原则，既强调决策前也注重执行中各种利益的博弈与融合，突出决策的民主共识。两种民主形式相互补充、有机结合、共同发挥作用，才能有效地推进我国民主政治建设，充分体现共产党领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。

七、对协商民主研究中若干观点的看法

一种观点认为，社会主义协商民主是一种与人民代表大会制度相辅相成新的政治制度，或新的基本政治制度。十八大召开，标志着这项制度的正式确立。我们认为，社会主义协商民主是我国社会主义民主的重要形式，具有政治制度特征，但不是一项独立的政治制度。协商民主既不是我国根本政治制度，也不是我国基本政治制度。而是作为一种制度化体系，融入到我国根本政治制度和基本政

治制度当中。

一种观点认为，人民政协是协商民主的主体。人民政协既然是我国协商的专门机关，那么所有的协商，包括政党协商、人大、政府协商都应纳入到政协中来。我们认为，我国协商民主是广泛、多层的，涉及政治协商、社会协商、基层协商等多个层面，无论协商内容、形式、议题，都是多样的。人民政协的协商虽然重要，但它不可能囊括所有的协商。这一点，中央的精神是很清楚的。

一种观点认为，协商民主包括政治协商，而政治协商就是人民政协的协商。我们认为，政治协商应包括中国共产党与民主党派之间的党际协商和人民政协的政治协商。只说一个方面是不完整的。

还有一种观点认为，政治协商的两种基本方式应该合并。政党协商和政协协商都是政治协商，政协协商中已经包含着民主党派及其领导人，因此应将政党协商合并到政协协商中。我们认为，两种协商方式都是政治协商，但不能互相取代。这是因为，其一，政党协商是各政党主要领导人参加的协商，而各政党主要领导人中一部分人不在政协，如中共党政一把手不在政协，民主党派领导人中一部分也不在政协，而在人大或政府，因此，政协不可能取代政党协商。其二，政党协商与政协协商既有联系，又有区别。政党协商是直接协商，具有政党性、高层次、小范围的特征，主要协商一些战略性、前瞻性、全局性的重大问题。由于协商范围小，容易举行，一些重大决策问题协商时不可能范围太大。中国共产党在人民政协同各党派和各界人士的协商，通过人民政协会议形式，着重研究解决国家和地方大政方针和重大问题及现实性问题，其优势是协商范围大，协商更广泛、更深入。两种协商各具特色、互为补充，但不能混淆，更不能相互代替。

（作者为中央社会主义学院党组成员、副院长）

中国特色政党制度与协商民主（上）

我国政治协商制度的建构与运行研究

广州市社会主义学院崔珏

政治协商制度是极具中国特色的民主建设样本。从1949年协商建国，到1989年中共领导的多党合作和政治协商制度确立为我国一项基本政治制度；从1991年提出选举和协商是我国社会主义民主的两种重要形式，到中共十八大提出“健全社会主义协商民主制度”，协商在我国政治发展中一直有着重要价值和地位。目前我国协商民主包括政治协商、社会协商、基层协商等实现形式，其中政治协商处于国家政治层面，是协商民主的最高层次，是基本政治制度——中共领导的多党合作制度的重要内容。本文试从制度设计层面认识政治协商制度的特点和价值，从制度运作层面分析政治协商的形式、内容和成效，并针对政治协商的局限性提出对策思考。

一、政治协商在我国缘起

虽然中西方都有协商民主理论，但中国现实政治中协商民主的发展具有内源性。政治协商缘于抗战时期多元政治主体寻求共识的需要，在新中国政权建设和重大决策中发挥了重要作用。政治协商作为一种民主形式，发挥着政治参与、社会整合、政治合法性功能。

（一）政治协商缘于多元主体寻求政治共识的需要

抗战时期以国共关系为主导、多个党派、多种政治力量并存的局势，以及政治转型的论争，催生了政治协商。国民参政会是国民政府回应民族危机日益严重形势下中国社会对于结束一党专制、承认各党派合法地位、集思广益、团结全国力量的要求而成立的，可以说是我国最早包容多个政党参与其中的协商政治平台。无论将其定位为“民意机关”、“准民意机关”还是“咨询机关”，重要的是它的成立，使我国各党派在一党训政体制下取得了合法地位，走到了政治的前台。

1944至1946年，战后的国共关系以及国内政治问题摆在人们面前，国家秩序、政治走向吸引着各方政治力量的关注。对于战后的建国问题，国民党决定“国民政府应于战争结束后一年内，召集国民大会，制定宪法而颁布之”。中共提出要改组政府，组织各抗日党派联合政府。中间党派再次发起民主宪政运动，要求废止一党专制，实行宪政。

“政治协商”名称的正式提出是抗战结束前后的国共和谈中。当时出现“国事会议”“党派会议”“政治咨询会议”“政治会议”等提法，最后统一于“政治协商会议”。会议名称的讨论过程体现了当时各方政治力量的政治态度和主张，国共之间的抗衡、调和，也凸显出“政治协商”的基本含义。

召开各党派参加的“国事会议”是中共代表在国民参政会首先提出的，目标是成立“联合政府”。1944年9月15日，中共参政员林伯渠在国民参政会三届三次会议上提出：“希望国民党立即结束一党统治的局面，由国民政府召集各党各派、各抗日部队、各地方政府、各人民团体的代表，召开国事会议。组织各抗日党派联合政府，一新天下耳目，振奋全国人心，鼓励前方士气，以加强全国团结，集中全国人才，集中全国力量，这样一定能够准备配合盟军反攻，将日寇打垮。”10月10日，周恩来在延安发表《如何解决》的演讲，进一步阐明了中国共产党的立即召开国事会议，取消国民党一党专政成立联合政府的具体实施。他强调指出：“只有这样的国事会议和联合政府，才是全国民主的真正起点。”

1944年9月19日，“中国民主政团同盟”改组为“中国民主同盟”，提出“立即结束一党专政，召集各党派会议，成立联合政府”的政治主张。章伯钧在重庆各界代表集会强调：“中国共产党提出举行国事会议，民主同盟各党派及一切民主人士共同主张召开各党派会议，实行联合政权这一条路，这是国内的舆论！”当时中共和中间党派所提出的，无论是国事会议还是党派会议，基本内容相近。

在国民党方面，尽管美国已直接介入国共之间的谈判并支持联合政府的主张，拒绝在现政府法统之外谈改组政府。1945年2月蒋介石在国共会谈时表示，“要联合政府就是要推翻政府，开党派会议就是分赃会议”，国民党提出了召开国民大会，实施宪政的程序，以抗衡中共的政治要求：以国大抗衡党派会议的要求；以还政于民抗衡联合政府，还政于民不是还政于各党派。也有国民党代表以“便于无党派人士参加”为由，建议将党派会议改为“政治咨询会议”。

为了协调国共关系，坚持团结抗战，并促成党派会议和联合政府，1945年6月2日，黄炎培、左舜生、章伯钧、冷通、褚辅成、王云五、傅斯年等七位参政员“发起促成继续商谈之国共问题”，得到国、共、美三方认可。在中共的党派会议和国民党的政治咨询会议均被对方否决后，作为第三方面，他们提出“政治会议”。

从7月2日到4日，六名参政员同毛泽东、朱德、周恩来、刘少奇、林祖涵、张闻天、任弼时、王若飞等连续举行了三次正式商谈。就国事问题广泛交换了意见，经过商议，双方一致同意两点：（一）停止国民大会进行。（二）从速召开政治会议。六名参政员同意中共方面的建议：（1）政治会议的组织由国、共、民（盟）三方各自推出同等数目的代表加上无党派代表组成。（2）政治会议的性质，应该是公开的、平等的、自由的、一致的，有决定权的。（3）政治会议应议的事项：民主改革之紧急措施；结束一党专政，建立举国一致的民主联合政府；制定民主的施政纲领；负责将来国民大会的召集。（4）政治会议召开之前，释放政治犯。（5）政治会议召开前，应由各方面先做预备性质的协商，以便商定上述四点及其他具体内容。关于召开“政治会议”的商谈，对政治协商会议召开是一个有益的促进。

抗战胜利后，国共重庆谈判中，中共在延安会谈的基础上，提出“在国共两党谈判有结果时，应召开有各党各派和无党派人士代表参加的政治会议”。后在张治中的建议下，政治会议改为“政治协商会议”。

从“政治协商会议”概念的提出过程看，会议内容是国事，是政治问题；参与主体是各党派和无党派代表人士；方式是协商；目标是结束一党专政，推行民主宪政。

虽然政治协商会议是特殊历史条件下的特殊事件，当时中共作过如下评价：“固然政治协商会议是党派会议的性质，其中的代表并不是由于普选而产生，但是这些代表中的一部分是由中国各政党所自行推选出来的，而另一部分无党派人士也是经过事前协商而后产生的，大体都具有代表社会某一方面的资格。所以我们不能不认为，这个政治协商会议就是‘中国各主要政治力量的代表会议’。……在中国还没有经过全民普选而产生的民主国会前，这个政治协商会议在现在是最适宜于代表全国人民来决定国家大事的。”

（二）政治协商从程序上奠定了新中国的政治合法性

1948年4月，国内政治军事格局发生了重大变化，中共再次动员各民主党派、人民团体和社会贤达召开政治协商会议，成立民主联合政府。

新政权要在心理认同和制度程序上解决合法性问题。政治学意义上的“合法性”，主要不是指合乎法律要求的状态，而是指一个统治被认可的程度。在传统社会，政治合法性来自“神”，所谓“君权神授”，或来源于世袭，实行“家天下”。而现代社会，

政治合法性本质上来自人民的同意、认可和认同，权力的合法性来自权力主体的制度化的授予。政党作为民主政治的工具，民主是动员民众的口号，执政权及其合法性也只能通过民主政治的原则、制度、程序获得。反映民众对执政党认同的最普遍形式是选举，是通过代表最广泛民众的代议机构，选举执政党和政府。同样，对于缔造国家的革命党而言，不仅是“枪杆子里面出政权”，更需要各界民众的真诚拥戴。

在转战陕北时期，毛泽东就对新政权问题进行了研究。他在为中共中央1947年12月陕北杨家沟会议起草的《关于目前党的政策中的几个重要问题》一文中，明确指出：“新民主主义的政权是工人阶级领导的人民大众的、反帝反封建的政权。所谓人民大众，是包括工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、被帝国主义和国民党反动政权及其所代表的官僚资产阶级（大资产阶级）和地主阶级所压迫和损害的民族资产阶级，而以工人、农民（兵士主要是穿军服的农民）和其他劳动人民为主体。这个人民大众组成自己的国家（中华人民共和国）并建立代表国家的政府（中华人民共和国的中央政府），工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对于人民大众的国家及其政府的领导。”“在将来，革命在全国胜利之后，中央和地方各级政府，都应当由各级人民代表大会选举。”

从“五一口号”的内容看，当时设想新政府成立分两个步骤：首先召开各政党各界参加的政治协商会议，讨论人民代表大会相关事宜；第二步召开全国人民代表大会，选举成立中央人民政府。后因形势的变化急速，进行全国范围内普选、召开人民代表大会条件不成熟，于是在各方达成共识的情况下，决定调整召集方式，扩大代表范围，以政治协商会议代行人大职权，协商建国。这种调整也是基于1946年政治协商会议经验：“在中国还没有经过全民普选而产生的民主国会前，这个政治协商会议在现在是最适宜于代表全国人民来决定国家大事的。”在讨论新政协问题的过程中，各民主党派一致认同了中共的领导地位：“中共在中国革命艰苦而长期斗争中，贡献最大而又最英勇，为全国人民起了先导和模范作用。因此，这次新政协的召开，无疑我们得承认它是领导者和召集人。”

新政治协商会议定名为“中国人民政治协商会议”，1949年9月21日，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开。会议代表共662人，其中正式代表510人，候补代表77人，特别邀请人士75人。代表分属45个单位和特别邀请人士，包括了各党派、各人民团体、各地区、人民解放军、少数民族、国外华侨和各界的代表，共产党员约占44%；非共产党员约占56%，其中各民主党派成员约占30%，工人、农民代表和无党派人士约占26%。新政协体现了广泛

的代表性，是全国一切爱国民主力量的大统一、大汇合，是“四面八方的大团结”。新政协筹备会主任、中共中央主席毛泽东在大会上指出：现在的中国人民政治协商会议是在完全新的基础之上召开的，它具有代表全国人民的性质，它获得全国人民的信任和拥护。因此，中国人民政治协商会议宣布自己执行全国人民代表大会的职权。

新政协会议履行建立新中国的历史使命，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》和《中国人民政治协商会议组织法》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》，作出了国都、纪年、国歌、国旗四个重要决议，选举产生了中华人民共和国中央人民政府委员会和中国人民政治协商会议第一届委员会，宣告了新中国的成立。随后，各民主党派正式宣布接受中国共产党的领导，并以《共同纲领》为自己的纲领。从此，坚持中国共产党在国家政权和政治生活中的领导地位成为新中国立国的基本原则之一。可以说，《共同纲领》是确立中共执政地位的法律基础。

中国共产党由革命党转变为执政党，执政地位的确立，是以掌握从地方到全国的国家权力为根本标志的，直到中华人民共和国成立，中共才基本完成这一转变。中国共产党的领导地位是历史的选择，人民的选择，而政治协商从程序上奠定了中共执政的合法性。

如果说1946年政治协商会议是特殊历史条件下的特殊事件，是为了解决当时的政治问题而召开，那么新政协是新中国成立初期重要的组织机构。周恩来总理曾指出：“中国人民政治协商会议是一个包含了工人阶级、农民阶级、城市小资产阶级、民族资产阶级和一切爱国民主人士的统一战线组织。既然是这样一个组织，就不应该开一次会议就结束，而应该长期存在。”“人民政协全国委员会，便是同中央人民政府协议事情的机构。一切大政方针，都要先经过全国委员会协议，然后建议政府施行。”人民政协在完成协商建国使命后，作为国家最高权力机关、协议机关和统一战线组织，协商国是、审议法案、提出议案，协助政府动员人民开展各项社会改革运动，巩固新生的人民政权，恢复和发展国民经济，就统一战线内部的重大问题进行协商，协调各民主阶级与阶层之间、各党派之间、政协全国委员会与地方委员会之间有关团结和工作的关系，对新中国政权建设和中央人民政府的决策起了重要作用。

二、当代中国政治协商的制度设计、主要特点和价值

（一）政治协商制度是体现人民民主的制度设计

1954年全国人民代表大会召开，人民代表大会制度是当代中国

实现人民当家作主的政治组织形式，是人民共和国的根本政治制度。但中共在推行代表选举的同时仍然重视政治协商的特殊价值，人民政协作为“团结全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、国外华侨和其他爱国民主人士的人民民主统一战线的组织”继续存在和发挥作用，协商国家建设中的重大举措，协调统一战线内部关系，根据“长期共存、互相监督”方针健全国家政治生活。毛泽东从国家制度层面论述了人大、政协的关系：“人民代表大会是权力机关，有了人大，并不妨碍我们成立政协进行政治协商。各党派、各民族、各团体的领导人物一起来协商新中国的大事非常重要。”正如李维汉在《使政协工作活跃起来》一文中所论及：“现在有三套协商系统，人大有协商，政协有协商，国务院的国务会议有协商，还有最高国务会议。”人民代表大会制度以社会的横向结构为基础，政治协商制度以广泛的界别代表为特征，使新中国的政权建立在坚实的社会基础和广泛的民意基础之上。

新中国成立前后，政治协商是民主精神的集中体现，也是人民民主的重要实现形式。周恩来总理曾强调：“新民主主义议事的特点之一，就是会前经过多方协商和酝酿，使大家都对要讨论决定的东西事先有个认识和了解，然后再拿到会上去讨论决定，达成共同的协议。”李维汉在中共八大会议上也指出：“政治协商是我国实现人民民主的重要方法。我国人民民主统一战线的内部关系是经过协商来调整的，国家事务中的重要问题是协商成熟而后决定的，国家的选举也是经过协商提名的。正是由于在协商过程中反复地交换了意见，展开了争论，从而辨明了是非，达成了协议，在选举和通过议案的时候，就自然而然地常常出现最大多数一致以至全体一致的赞同和决议。”李维汉进一步要求尊重“各民主党派、无党派人士和其他爱国人士所联系和代表的一部分人民”的民主权利。“特别在采取重大措施的时候，如果没有同有关的党外人士进行充分的协商，宁肯慢一点做决定。”凡是重大议案提出，事先都经过各方协商、讨论是新中国一系列重大问题顺利取得共识的重要原因。当时，毛泽东曾在多个场合指出，我们的政府“是跟工人、农民、资本家、民主党派商量办事的，可以叫它是个商量政府。”。当时的双周座谈会、协商座谈会、最高国务会议等，都是行之有效的协商形式。

在新中国60多年发展历程中，政治协商对政权建设和制度建设意义非凡。首先，新政协的召开宣告了新中国的诞生，协商产生的民主联合政府，获得了全中国最大多数人民的支持和拥护，在政治协商的基础上缔造政治合法性。其次，协商建国的过程确立了一党领导、多党合作的新型政党关系，中国特色的政党制度——中共领

导的多党合作和政治协商制度在我国建立起来。第三，政治协商会议的协商民主和人民代表大会的选举民主共同存在，相互补充，这种历史造就具有中国文化特质的民主形式，构成中国独特的政治发展模式。

由此，本文所探讨的“政治协商制度”是我国的基本政治制度——中共领导的多党合作和政治协商制度的重要组成部分，是规范中共与各民主党派的政治协商、中共在政协同各民主党派和各界代表人士的政治协商的制度。中共十八大提出“健全社会主义协商民主制度”，社会主义协商民主制度与中共领导的多党合作和政治协商制度是什么关系？就目前中国政治制度架构来看，“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是正式制度，而社会主义协商民主制度是非正式制度，是中国共产党倡导协商民主的价值理念。”一些学者把政治协商制度等同于人民政协，这是不够全面的。忽略了政党层面的协商，而政党协商是我国政治协商制度的起因之一，也是我国协商民主与西方协商民主发生领域不同的重要体现。

（二）我国政治协商制度的主要特点

1. 民主与集中的统一

政治协商制度作为我国基本政治制度的重要内容，必然体现“党的领导、人民当家作主、依法治国”三位一体的社会主义民主特点。多党合作和政治协商制度本身具有核心一元而结构多元的特点，它坚持中共的领导，又强调发挥各民主党派和无党派人士的作用，在发展中形成了高度的政治认同和社会整合力。在这一制度框架下，政治协商强调在发扬民主，广开言路，尊重差异的基础上增进共识、形成共识，是坚持社会主义道路和制度原则下的协商，是集中指导下的民主。正如2006年2月中共中央颁布《关于加强人民政协工作的意见》提出的：“在我们这个幅员辽阔、人口众多的社会主义国家里，关系国计民生的重大问题，在中国共产党领导下进行广泛协商，体现了民主与集中的统一。”协商主题不是泛化意义上的问题协商，而是关乎国家大政方针，关乎经济和社会发展中的重大问题。政治协商是民主与集中的统一，是参与广泛性、民意广泛性与目标一致性的统一。

2. 政治参与对公共决策的嵌入

政治协商是作为各方政治力量、各界代表人士政治参与形式而出现的。对现代社会而言，参与不仅是实现政治动员、体现政治合法性的需要，更是利益参与、公共参与以及政策参与，是公民及其代表关注自身利益进行的政治参与，是实现对国家 and 地方公共事务

的管理而进行的政治参与，二者的基本目标都在于影响政策。作为社会主义协商民主重要形式的政治协商，其主要价值取向也在于促进民主决策和科学决策。

为了提高政治协商的实效，2005年2月中共中央颁布的《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》强调把协商纳入决策过程，明确提出：协商“是实行科学民主决策的重要环节，是中国共产党提高执政能力的重要途径”，要“把政治协商纳入决策程序，就重大问题在决策前和决策执行中进行协商”。在政治参与和公共决策之间，政治协商的嵌入，一方面有助于解决有序参与的问题，是当今社会利益分化，公民参与需求急剧扩大形势下的解决方案。另一方面，把协商纳入决策过程的原则，可以使党和政府提出的重大政策建议、决策方案能充分吸收民主党派、无党派人士和各界代表人士的意见，避免协商活动成为先有意向，后通过协商这一形式赋予其民意基础的形式的参与方式，确保事关国计民生的重大问题能够充分体现民意，集中民智，增强政策的科学性，体现政策的公共性。总之，将政治协商纳入决策程序的决定，进一步推动政治协商嵌入政治过程，提升政治协商在公共领域的影响力。

3. 选举民主与协商民主的结合

2006年2月，中共中央颁布《关于加强人民政协工作的意见》明确提出：“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。”2007年11月，国务院新闻办发布的《中国的政党制度》白皮书中阐述：“选举民主和协商民主相结合，是我国社会主义民主的一大特点。在中国，人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，有着相辅相成的作用。选举民主和协商民主相结合，拓展了社会主义民主的深度和广度。经过充分的政治协商，既尊重了多数人的意愿，又照顾了少数人的合理要求，保障最大限度地实现人民民主，促进社会和谐发展。”

应当看到，上述论断是在全面总结我国多年来实行的人民代表大会制度和多党合作和政治协商制度这两种民主制度的实践经验基础上提出来的。我们的民主政治，从人民代表大会制度来讲，实行的主要是选举（票决）民主；从人民政协来讲，实行的主要是协商民主。当然人民代表大会也要协商，但主要形式是票决，政协里面也有投票，但主要形式是协商。协商这种民主形式的优点是能够在选举前和选举后保证来自各界的代表有表达自己意见的机会和空

间，能来自各方面的意见有效地输送到公共政策的制定过程，在理性的讨论和协商中做出大家都能接受的决策。目前，国内不少学者将我国的民主制度概括为“选举+协商”的民主制度，认为有了选举，再加上协商，民主会更加完善。

需要指出的是，我们重视协商民主的意义和作用，并不意味着忽视选举民主。选举是民主的本质，是民主的基本形式，没有选举就没有民主。以人民代表大会为主要标志的、人民所拥有的选举、投票权利，始终是我国人民当家作主的最根本的体现。选举民主是人民主权原则、平等原则、自由权利的实现形式，是民主秩序的构建方式，贯穿着现代民主精神。改革开放以来，我国直接选举和自治的范围在扩大，随着民主政治的发展，最终会实现人民代表普遍的直接选举。可以说，协商民主与选举民主是相辅相成、互相补充、共同发展的，从人民当家作主行使民主权利来看，选举民主与协商民主确是中国特色社会主义民主的两种重要形式。

目前世界各国政党制度的民主形式，大都是通过竞争性的普选制，通过投票、选举体现出来的。而我国的多党合作制度的主要形式是协商，就是对国家政治生活中的重大问题或国家公职人员的任免等问题，中共与各民主党派进行民主协商，在充分交换意见，基本取得共识的基础上，然后进行投票、选举、表决，这样便于照顾少数人的利益，照顾各个方面的利益。

（三）我国政治协商制度的价值

中共领导的多党合作和政治协商制度，是各政党、各团体之间进行民主合作的一种制度安排，它虽然将一批具有一定代表性的公民包容到决策的协商过程并与西方“协商民主”的某些要求相契合，但是这一民主模式是植根于中国独特的历史与现实的政治资源之上，具有扩大有序政治参与、优化公共政策、协调利益关系并以此对社会进行有效整合的价值。

1. 有序政治参与

协商性民主在中国的发展具有现实性。“西方的协商民主主要是弥补选举民主的不足，而中国则是在多元利益和观念日益分化背景下解决有序政治参与问题形成的基本制度。”

在现代社会治理中，民主化常被视为扩大参与社会事务的过程，没有一定程度的广泛的参与，即无民主可言。近几十年，各国在制度的民主化和公民权利保障方面实施了许多改革，逐步扩大政治参与。当然，政治参与的程度与政治制度化的水平有着紧密的关

联性，要在维持正常的统治秩序和扩大参与之间寻求平衡点。我国正是面对日益扩大的参与需要，适时提出了“扩大公民有序政治参与”，引导公民在政治制度的框架内，为促进政府与社会的良性互动，提高政府管理公共事务的能力与绩效而进行利益表达和利益维护。

政治参与不仅是扩大公民民主权利的需要，也是进行社会政治动员，增进政治认同的需要。多党合作制度本身是在中共统一战线理论和实践基础上发展而来，新中国成立后相当长一段时间里，民主党派的政治参与很大程度上是进行政治动员的需要。

当代中国社会正处于向市场经济社会转型过程之中，利益主体的逐渐成熟与利益群体急剧分化，带来了人们政治观念和行为特征的深刻变化，形成了新中国成立以来前所未有的政治参与新格局。在目前政治制度化整体水平还不高、还难以有效容纳公民日益增长的参政要求的情况下，积极开发和利用现有制度资源显得十分重要。中共领导的多党合作制度是我国独特的政党制度，制度设计上将有将一党领导较强的利益整合功能与多党合作较广泛的利益表达功能相结合的目标。充分发挥这一制度下各政党尤其是民主党派的政治参与功能，有助于形成有效的社会利益整合机制，促进社会和谐。

2. 优化公共政策

政治协商有助于优化政策输入模式。政策始于问题，之所以需要某项特定的公共政策，就是因为需要解决某种特定的实际问题。如何认识社会问题，如何筛选问题，谁参与筛选问题，不同的方式将导致政策方案的大相径庭。我国政策系统主要属于内部输入模式，利益要求不是由政策系统外部的社会利益群体输入到系统中去，而是主要由执政党和政府主动进行利益要求的认证和利益综合的输入，政策问题的确认和解决很大程度上取决于党和政府对问题的重视程度。在我国政策问题构建环节上公众议程尚未有效建立的情况下，各民主党派、各界代表人士通过政治协商平台，善于认识问题，适时提出问题，对突破传统政策输入模式，推动政策的发展和完善有重要价值。

其次，政治协商有助于优化决策方案。政治协商的各种制度安排使民主党派成员以及社会各界人士广泛参与政策过程，参与国家和社会事务的管理，提高了政策过程的开放程度。在政治协商活动中，各民主党派都十分重视发挥集体智慧，对协商议题反复讨论，集思广益，力求在协商中提出能代表党派声音又切实可行的政策意见。从近年民主党派参政议政的情况看，各民主党派更注重以专业

性研究成果支撑参政议政，使政策建议成为有价值的决策参考。因此，政治协商对于优化决策方案，提高执政党决策的科学化水平的作用日益凸显。

3. 协调利益关系

协商在社会治理、公共决策方面的重要价值，还突出表现为协调利益关系。利益关系是人类社会的基本关系，“在所有的推论中，把行为者的情形说明得最清楚的莫过于行为的利益。”利益矛盾也是社会的基本矛盾，要使社会稳定和谐地发展，避免利益过度分化，实现利益协调、利益整合就显得十分重要。市场经济体制带来了经济结构和利益结构的多元化，各个利益群体必然要向体制表达自己的利益愿望，并通过各种途径参与与自己利益密切相关的公共政策过程。

多党合作制度在制度设计上有将一党领导较强的利益整合功能与多党合作较广泛的利益表达功能相结合的目标。从利益代表和利益表达功能看，执政党突出体现为利益整合，主要是“把各种利益要求通过政治结构转变成为政策选择”。中共在新中国成立后就反复强调要代表全国各族人民的根本利益，因为作为执政党，只有从国家、民族根本利益的高度协调好社会各方的利益，才能取得社会认同，巩固执政地位。民主党派代表的是其所联系群众的具体利益，民主党派可以概括和整合成员及其所联系群众的利益诉求，形成参政党的利益诉求。此外，民主党派是以知识分子为主体的政党组织，知识分子的社会角色使民主党派在政治参与中不仅代表特定群体利益，还可以协助执政党维护社会公共利益。政治协商既是各政党诉求的协调，也是各界别诉求的协调。

三、政治协商制度的运行现状——中央与地方两种视角

新中国成立以来，政治协商广泛运用于政党之间、政协之中。2005年《中共中央关于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》首次明确规范了政治协商的两种基本形式：一是中国共产党同各民主党派的政治协商，主要采取民主协商会、小范围谈心会、座谈会等形式。除会议协商外，民主党派中央可向中共中央提出书面建议。协商的内容包括：中共全国代表大会、中共中央委员会的重要文件；宪法和重要法律的修改建议；国家领导人的建议人选；关于推进改革开放的重要决定；国民经济和社会发展的中长期规划；关系国家全局的一些重大问题；通报重要文件和重要情况并听取意见，以及其他需要同民主党派协商的重要问题等。二是中国共产党在人民政协同各民主党派和各界代表人士的协商，协

商主要采取政协全体会议、常务委员会会议、主席会议、常务委员专题座谈会、各专门委员会会议等形式。根据2006年颁布的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》，协商内容包括国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题；各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部的重要事务以及有关爱国统一战线的其他重要问题。政协协商体现为更大范围的协商。

（一）政党协商：高层次与合作性

新中国成立前后，中国与各民主党派之间就有广泛的政治协商，既有会议形式，也有领导人之间的书信往来；既有统一思想认识的协商，也有依据《宪法》而设定的最高国务会议中的决策协商。

改革开放以来，随着中共领导的多党合作和政治协商制度确立为我国的基本政治制度，政治协商日益规范化、制度化。中共中央与各民主党派的协商，主要体现在民主协商会、通报会，民主党派的书面建议等形式。中共中央、国务院召开的党外人士协商座谈会，主要讨论中共中央的重要文件、重要法律（草案）的修改意见、《政府工作报告》、对经济工作的意见和建议等。据统计，1979年至2009年这30年间，中共中央召开了70次党外人士协商座谈会。近十年，中共加强了与民主党派、无党派人士的政治协商：每年召开党外人士协商座谈会的次数不少于4次；每年两次就经济工作听取意见和建议；由中共中央主要领导主持会议；参与协商的人员由广泛的各界代表集中为各民主党派、全国工商联和无党派人士代表（参见表一）。协商座谈会的这些新特点，显示出政治协商是我国政党制度的重要形式，是各党派、政治性团体参与国家事务的重要途径。中共和各民主党派内部事务不属于协商范畴，但中共既是执政党，又是国家和社会的领导党，需要就党内的一些重大事项向民主党派、无党派人士通报。如2010年1月26日，中纪委监察部就召开了党外人士座谈会，通报中共党风廉政建设和反腐败工作的情况。此外，民主党派中央以书面形式向中共中央提出建议，也是政党间协商的重要形式（参见表二）。不少建议得到批示和采纳，对党和国家决策产生了重要影响。十八届三中全会提出全面深化改革意见，强调要完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度，这无疑将推动民主党派作为协商主体作用的进一步发挥。

表一

2010年中共中央与各民主党派的协商座谈会

时间	形式	主持	参加人员	内容
1月29日	座谈会	温家宝	各民主党派中央、全国工商联负责人、无党派人士代表	就《政府工作报告》征求意见
2月10日	座谈会	胡锦涛	各民主党派中央、全国工商联负责人、无党派人士代表	迎春座谈会 讨论科学发展问题
7月20日	座谈会	胡锦涛	各民主党派中央、全国工商联负责人、无党派人士代表	就当前经济形势、下半年经济工作听取意见建议
8月16日	座谈会	胡锦涛	各民主党派中央、全国工商联负责人、无党派人士代表	就国民经济和社会发展第十二个五年规划听取意见建议
11月30日	座谈会	胡锦涛	各民主党派中央、全国工商联负责人、无党派人士代表	就当前经济形势、明年经济工作征求意见建议

表二

2009年民主党派中央向中共中央提交的书面建议

党派	形式	数量	内 容
民革中央	建议	9	返乡农民工产业与就业、农村土地流转、非正常上访终结机制、基层农技推广、粮食安全、海峡经济区发展等
民盟中央	建议、建议函	9	职业教育、水资源保护、大兴安岭生态建设、农村义务教育管理体制等
民建中央	建议	10	少数民族地区经济发展、出口退税工作、全球金融危机和我国的政策、节能减排、湘江流域重金属污染治理等
民进中央	建议书	9	多党合作制度和实践宣传、国家区域发展规划、海洋权益保护、水资源可持续利用、特殊领域高层次人才政策等
农工党中央	建议	4	基层医疗服务、公立医院改革、合理开发新能源、三峡库区管理等
致公党中央	建议	5	农田水利建设、土地整治、长三角区域合作、华侨农场问题、草原保护和建设等
九三学社中央	建议、调研报告	4	绿色建筑、草原生态建设、三江源生态保护等
台盟中央	建议	1	发展信息产业，促进西部地区产业结构调整

（二）政协协商：多层次与广泛性

1954年全国人民代表大会召开后，《中国人民政治协商会议章程》的总纲指出：“中国人民政治协商会议全体会议代行全国人民代表大会职权的任务已经结束。但是中国人民政治协商会议，作为团结全国各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体、国外华侨和其他爱国民主人士的人民民主统一战线组织，仍然存在。”虽然当时毛主席指出“政协不能搞成国家机关”，但作为协商机构，政协不仅享有很高政治地位，而且在参与协商国家重大事务、重要政策方面发挥了很大作用。

改革开放后，中共领导的多党合作和政治协商制度正式载入宪法，人民政协作为多党合作和政治协商的重要机构，明确了政治协商、民主监督、参政议政职能。应当明确的是，人民政协的协商不仅仅指其三大职能之一的政治协商，政治协商、民主监督、参政议政在性质上都属于协商性民主的范畴。中共同民主党派和各界代表人士在人民政协中的协商，内容涵盖国家和地方在经济建设、精神文明建设、民主法制建设、重大方针政策、政府工作报告、国家财政预算、经济和社会发展规划、重要法律草案、领导人选等各个方面。

政协协商不仅内容广泛，还有主体多元性、形式多样性的特点。2006年颁布的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》，人民政协开展政治协商有八种形式：政协全体会议、常务委员会、主席会议、常委专题协商会、政协党组受党委委托召开的座谈会、秘书长会议、各专门委员会会议、由政协各组成单位和各界代表人士参加的内部协商会议。政协全体会议每年进行一次，围绕政府工作报告、两院工作报告、国民经济和社会发展规划、国家预决算等问题协商讨论。常务委员会会议每年召开四次，听取中共中央、国务院负责人的重要报告，讨论国家重大方针政策及国计民生问题，审议重要的建议案、提案和调研报告，研究政协工作中的重要事务等。

目前，全国政协拓展协商民主形式，更加有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商。专题协商是参加政协的各党派团体和各族各界人士围绕某一专题与党和政府领导人及有关方面负责人面对面进行的一种协商，可在例会期间、也可在闭会期间举行。对口协商是政协的相关专委会及参加政协的民主党派、工商联、人民团体等相关组织与党和国家相关部门之间进行的协商。界别协商主要是就涉及界别利益或界别相关领域的问题进行协商，

包括政协界别内协商、界别间协商以及界别与党和政府有关部门的协商。界别小组会议、界别联组会议、界别协商座谈会、界别提案、界别视察考察、代表界别的大会发言等都是界别协商的形式。提案办理协商是由政协提案的提出者、办理者和政协提案工作单位三方专就提案办理落实进行的协商。要将协商纳入提案办理前、办理中、办理后的全过程，使提案办理协商贯穿提案工作的全过程。据报道，十一届全国政协的五年间（2008-2012年），扎实推进政治协商制度建设，积极开展协商民主实践，完善全体会议、常委会议、主席会议等既有协商形式，创新专题协商、界别协商、对口协商、提案办理协商等协商平台，共开展各类协商活动420多场次。紧扣经济社会发展中的综合性、战略性、前瞻性课题，召开11次专题议政性常委会议和专题协商会议，开展509次调研视察活动，提出了一大批高质量的意见和建议。认真总结和推广各地制定政治协商规程的成功做法，科学确定协商议题，有效规范协商程序，推进成果转化运用，提高了协商质量。

2013年10月22日，全国政协还在时隔48年后，重启新中国成立初期的协商形式——双周协商座谈会。双周协商座谈会安排报请中共中央批准，主题选择紧扣党和国家的重大关键性课题、研究涉及人民群众根本利益问题，中央政治局常委、全国政协主席主持会议，相关部委与职能部门参会讨论，最终会议记录递交决策部门从这些特征来看，这不仅是日常化、规律化的政治协商形式，它将进一步推动政治协商嵌入政治过程，提升政治协商在公共领域的影响力。

（三）地方政治协商的制度建设和实践创新

在政治协商制度建设方面，广州具有作为研究样本的价值。广州向来重视以制度建设推进民主决策，中共广州市委自1990年以来，围绕政治协商制度先后颁布了8个相关文件（参见表三），其中既有对中央相关文件精神的落实，也有结合地方实践所做的探索和创新。尤其是1995年《关于把政治协商纳入党政重大决策程序的意见》，不仅规范了协商的内容、形式，还在全国较早提出了政治协商“三在前”原则，即协商在党委决定、人大通过、政府实施之前，具有创新意义。2009年，广州作为全省的试点又在全国率先试行《政治协商规程》，为规范政治协商设计了一整套程序和机制，变政策性协商为制度性协商，实现了政治协商从制度设计到制度实践的重大跨越。

表三

1990-2009年中共广州市委加强政治协商制度建设情况

时间	文件名称
1990年2月	《关于贯彻〈中共中央关于进一步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〉的意见》
1992年8月	《关于进一步加强人民政协工作的决定》
1995年6月	《关于把政治协商纳入党政重大决策程序的意见》
2001年9月	《关于加强统一战线工作的实施意见》
2001年9月	《关于进一步加强人民政协工作的意见》
2005年12月	《关于认真贯彻落实中发〔2005〕5号文件精神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实施意见》
2006年11月	《关于加强人民政协工作的实施意见》
2009年9月	《中共广州市委政治协商规程（试行）》

《政治协商规程》明确了政治协商的三项原则：执政党总揽全局、协调各方的原则；把政治协商纳入决策程序，就重大问题在决策之前和决策过程中进行协商的原则；民主协商、平等议事、求同存异、增进共识的原则。规范了政治协商程序：制定协商计划——做好协商准备——开展协商活动——汇总协商结果——协商成果的反馈和落实。细化了政治协商的主要内容：根据需要首次提出“中共广州市代表大会和委员会的重要文件”、“拟提请市人民代表大会和常务委员会审议的重要地方性法规（草案）”、“市委或市委、市政府联合作出的有关全市政治、经济、文化、社会和生态发展大局的重要决议、决定、意见”。明确了政治协商的主要形式：市委同市各民主党派政治协商的主要形式有民主协商会、谈心会、专题座谈会、通报会、书面建议5种；市委在市政协同市各民主党派和各界代表人士政治协商的主要形式有9种，包括市政协全体会议、书面协商等。《政治协商规程》的意义不仅仅在于对协商制度的落实，更提升了对程序价值的重视。

为深化具有破题意义的协商民主制度建设，2012年12月，广州市对试行3年的《政治协商规程》作了修订，彰显了制度化推进的力度：重新规范了两种政治协商的内容；细化了两种政治协商的程序，尤其是协商成果办理与反馈的程序；根据民主党派的提议增加了建立重大事项决策协商信息公开制度；提出了建立政治协商督办落实联席会议制度等，目标是推动政治协商成为一种可操作的民主

和有效的民主机制。

在实践方面，广州市政协根据中共十八大关于完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层次、制度化发展的要求，探索建立专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商等制度，规范化开展各种协商活动，切实提高政治协商的水平。

2013年4月，广州市政府发布实施《广州市建设工程项目优化审批流程试行方案》，实行“整合流程、一门受理、并联审批、信息共享、限时办结”等新的审批方式，大幅度提高了广州建设工程项目审批效率。这项行政审批改革措施，是市政协提案办理的成果。对此，中央电视台《新闻联播》连续3期对提案形成、协商办理过程及成效进行报道，在全国产生很大反响。这是广州市政协积极探索提案办理工作机制，推进协商民主发展的有益尝试。

第一，提案形成协商机制。提案提出前充分发扬协商民主。通过开展重点提案培育工作，引导提案者把政协提案产生的过程，作为广纳民意、汇集民智、参与协商的过程，把各界人士分散的、个别的意见集中起来，通过提案进行系统的表达。在市政协十二届二次会议上，曹志伟委员在大会发言中以图表形式，形象地揭示了“一个投资项目从立项到审批，要跑20个委办局，53个处室（中心、站），盖108个章，需799个审批工作日”的行政审批弊端，这张“行政审批万里长征图”引起了广泛关注。曹志伟委员提出压缩房地产项目审批时间的提案初稿，后经平欣光、简文豪两位政协副主席和提案委、城建资源环境委参与，形成了大幅缩短广州投资项目建设审批时间的主席会议建议案。

第二，提案督办协商机制。2009年《广州市办理政协提案办法》明确市委书记和市长每年牵头督办一件市政协重点提案，要求党政部门主要领导每年督办至少一件市政协提案。2013年开始，市委、市政府贯彻中共十八大精神，落实《中共广州市委关于加强人民政协工作的决定》，增加了市委常委、副市长每年督办一件市政协重点提案。市领导参与并主持协商座谈会，与提案者、相关单位面对面协商，共同探讨解决办法。

第三，提案办理协商机制。提案办理过程包含电话沟通、上门走访、实地考察、协商座谈、对口协商等形式。主席会议《关于大幅度缩短广州投资项目审批时间的建议案》提出后，与市政府十多个部门展开充分的对口协商，较快凝聚了共识，提高了协商效率。将提案办理协商作为扩大公民有序政治参与的平台，保障委员及民众充分行使知情权、参与权、表达权、监督权。市政协在市委、市政府和有关党政部门支持下，举办“知情问政”为主题的提案办理

协商活动，办理提案的30多个单位与政协委员面对面协商，接受咨询。曹志伟委员也将相关图卷带到现场，代表群众向政府部门反映希望政府提高行政效率问题，提出缩短行政审批流程的具体建议。

第四，提案落实协商机制。提案办理协商，是将协商纳入决策程序的过程。《大幅缩短广州投资项目建设审批时间的建议》确定为市政协主席会议建议案后，市委书记专门做出批示，市长亲自部署，有关部门认真研究建议内容，经过两个月反复协商、论证，模拟审批流程，最后市政府以【2013】8号文件发布实施《广州市建设工程项目优化审批流程试行方案》。这一举措对于加快转变政府职能，推进行政体制改革有重要意义。

四、政治协商的局限性及对策思考

政治协商发展至今，其存在的社会环境已经发生很大变化，过去由于政治上的差异性而追求目标上的共识性，发展为基于政治上的一致性应对利益上的多元性。因此，政治协商应由调节政治关系，向调节利益关系，实现社会治理的方向发展。政治协商应好地体现其公共性、广泛性、互动性、共识性。目前政治协商系统理论研究刚刚起步，制度运行中尚存在不少问题，突出体现为协商主体地位不够明确、协商信息不对等、协商程序不够规范、协商效果缺乏评价机制等。对目前政治协商存在的局限性提出如下思考：

（一）重视理论研究

20世纪80年代以来，协商民主理论在西方发展起来，一批著名学者罗尔斯、哈贝马斯、吉登斯等的参与，使协商民主在政治理论界俨然成为一门“显学”。中西方协商民主有契合的地方，但从理论的源流、适用的领域等方面都存在显著差异。但西方协商民主理论引入中国之后，引起理论界的广泛关注和热烈反响，某种程度上反衬出我们理论自信的不足，而这背后不仅是理论滞后于实践，而且是理论缺乏系统性、规范性，理论对实践的提炼、理论回应现实的能力、理论的创新发展能力欠缺。以至有学者感慨，西方经历了一次法国大革命，他们在理论上总结出多少东西？经历了十几年的纳粹主义，他们发展出多少深刻的理论，包括对人性的研究都进一步深化了。可是，我们经历了反右、“文革”等政治运动，经历了30年改革开放，都是世界上独一无二的，可惜的是，我们经历了却没有提升出理论。到现在为止，我们的理论创造水平还很低，在社会科学领域，基本理论的创新、方法论上的创新，对我们似乎还是未来的事情。

我国有独特的政治协商制度体系，有长期政治协商实践，为构建系统的协商民主理论提供了基础和经验。中国的协商民主理论，不仅要在中国特色、中国话语方面有建树，更应通过基本理论、基本原理、发展规律方面的深入研究，形成有解释力、说服力的系统理论。政治理论要体现对政治制度的支撑，但理论与现实政治之间也要保持一定的距离，理论与政策要体现差别，理论与实践结合推动政策更加完善，而非在政策之后做诠释。提高理论的系统性、深刻性，提升我们的理论体系、制度体系、价值体系受尊重、被认可的程度，有助于增强国家软实力。

（二）明确协商主体的定位

当今中国的政治协商制度首先体现在执政党与参政党之间，民主党派作为参政党，是政治协商的重要主体。但从协商议题的提出、协商过程的互动、协商结果的效力等情况看，民主党派的主体作用显然还没有充分发挥。明确职能是正确、有效地发挥作用的基础。关于民主党派职能定位的问题，一方面要体现多党合作制度中参政党与政府、参政党与执政党两组关系互动中参政党的职责和作用（参政议政与民主监督），还应体现民主党派发挥主体作用的另一方面，这就是协商。

政治协商到底是不是民主党派的职能，理论界一直存在不同看法。[1989]十四号文件指出，中共同民主党派进行政治协商，是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的一项重要内容。文件在总结新中国成立以来多党合作和政治协商经验的基础上进一步提出：“政治协商是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要组成部分，是实行科学民主决策的重要环节，是中国共产党提高执政能力的重要途径。”据此，有学者认为政治协商是中国共产党充分发扬社会主义民主的一种重要形式，其主导权在中共。民主党派参与政治协商，但本身不具有政治协商的职能。人民政协与民主党派不同，它作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要组织机构，本身具有政治协商的职能，这是由人政协的性质所决定的。

事实上，民主党派是在政治协商中走到了中国政治的最前台。1946年政治协商会议上，民主党派作为一方社会政治力量的代表参与讨论战后建国方案。1949年各民主党派参加新政协，参与“协商建国”，成为新中国多党合作制度中的新型政党。政治协商是我国民主政治的一大特色，也是新中国成立以来民主党派发挥作用的重要形式。目前我国政治协商主要包括两种形式：一是中共和民主党派的协商，二是中共在政协中与各界代表人士的协商（也包括民主

党派），民主党派是政治协商的重要主体，无论是党际之间还是政协之中的协商，民主党派均就国家重大方针政策、国家重要事务提出意见、建议和主张，体现参政党对国家政治的影响，既是政党的组织行为，也是参政党的职责所在。民主党派的主要职能应包含政治协商。

此外，作为政治协商的组织机构，人民政协的定位一直是人们关注和讨论较多的问题。目前作为统一战线组织，是政治体系中的协商机关，不是行政机关，但是否可以考虑定位为“国家机关”？否则难以理解它作为与执政党、人大、政府并列为“四套班子”，政治体系的良性互动也不易形成。

（三）完善协商机制

中共领导的多党合作和政治协商制度注重团结、整合功能，强调实质性民主，长期以来，制度运行中，民主党派和各界人士的参与形式是丰富的，但对参政议政、政治协商缺乏稳定的政治预期。政治协商虽然已经有相关政策文件的规定，协商主题的确定、协商人员的范围、协商程序的运作，都还存在随意性。完整的协商程序应当包括：主体：谁参加协商；客体：协商什么；方式：如何协商；效力：协商结果是否有约束力，有何种约束力。

2005年《中共中央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》针对这些协商中存在的问题，指出：“要进一步完善协商的程序。中共中央根据年度工作重点，研究提出全年政治协商规划，协商的议题提前通知各民主党派和有关无党派人士，并提供相关资料；各民主党派应对协商议题集体研究后提出意见和建议；在协商过程中充分发扬民主，广泛听取意见，求同存异，求得共识；对民主党派和无党派人士提出的意见和建议要认真研究，并及时反馈情况。”各地依据文件精神 and 原则性规定，先后制定了协商规程。要使这些程序运用于具体和微观层面，还需进一步完善机制。

中共十八大提出要丰富协商形式，要开展立法协商、行政协商、社会协商等，这些民主协商许多处于探索当中，与现有的政治协商如何衔接、互动，需要在体制和工作机制方面不断改革、完善。

（四）提高协商实效

随着我国全面深化改革的不断推进，社会各界政治参与要求日益强烈，对协商实效的期望值亦不断提升。所谓协商实效，最直接

的表现是对公共决策产生影响，具体讲就是一个意见或建议被政府部门采纳。提升这样的实效，要求把政治协商活动真正变成党和国家重大决策中不可或缺的重要环节，把政治协商成果真正转化为实现科学决策、民主决策和依法决策不可替代的重要依据，切实改变那种把政治协商活动仅仅当成一种“政治表态”和“必要形式”的倾向。

但协商的实效应不限于此。政治协商本身是一个理念，是一个过程。围绕公共问题，通过平等对话，交换意见，表达诉求，达成共识。这一过程不仅对培育公民有序表达、包容妥协的公共意识以及提高公众对公共政策的认同有积极意义，而且协商讨论中政治信息的传播，有助于公众接受、学习和内化政治信念和价值规范，增进对政治体系的认同。通过规范的程序将协商理念和形式渗透在国家政治和社会生活的各个领域，实现公民有序、有效的政治参与，才能真正体现社会主义民主的广泛性和真实性。

提高政治协商实效的目标，在民主党派中央与地方组织、基层组织等不同层面，应有所区别，避免形式主义。中央组织可以围绕大政方针，提出公共政策备选方案或意见。基层组织成员大都是兼职，知情程度和视野受到局限，能否侧重反映所联系群众的利益诉求。目前我国已经进入一个利益分化、利益多元、利益冲突频发的阶段，社会上群体性事件增多，涉及的大都是具体利益问题，民主党派可以考虑把社会服务扩展到利益综合，理性表达诉求方面。面对社会发展中的问题，不断丰富协商理念和实践方式，才能提升协商民主在我国政治和社会领域的功能和实现程度。

课题负责人：崔珏

课题组成员：徐映奇李玲张颖张海霞

结项等级：优秀

协商民主视阈下坚持和完善中国特色

政党制度研究

广西壮族自治区社会主义学院刘菊香

党的十八大报告提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”的论断，这是在中共党代会上首次确认“协商民主”概念。党的十八届三中全会进一步提出“推进协商民主广泛多层制度化发展”，强调“完善中国共产党同各民主党派的政治协商”、“发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”等，对发展中国特色

社会主义民主政治具有重要指导意义。在我国，协商民主具有多种实现形式，中国特色政党制度则是社会主义协商民主的“开路先锋”，蕴涵着协商民主的理论逻辑，体现着协商民主的原则理念，是国家层面长期实践的协商民主形式，在本质上是我国典型的一种协商民主制度。因此，不断提升中国特色政党制度蕴含的民主性价值是传承和创新这一制度的根本和关键。为了深化本课题研究，课题组在广西社会主义学院2013年举办的相关主体班次进行了小规模的问卷调查，并到政协、民主党派机关等进行了多次座谈以及个别访谈。

一、协商民主是政党政治参与的重要民主形式

在当代，政党是社会政治参与的重要力量，政党的政治参与形式体现了国家政治生活的一种民主方式。协商民主强调通过改善政治参与的性质和形式，来提升民主的品质，政党首当其冲是协商民主中的重要协商主体，协商民主也成为支撑现代政党政治体制运行的一种民主形式。

（一）政党是协商民主的重要协商主体

协商民主是指不同政治主体之间就涉及大政方针的重大理论或实践问题，或者是有关具体的政策问题，进行沟通、协商和讨论，尽可能达成共识。由定义可见，协商民主的协商主体是“各种具有不同利益倾向、不同偏好的政治主体”，包括“作为公共权威机构的政府、多元利益格局中的个体、不同文化背景中的族群，以及治理过程中的机构或团体参与者”等，小到公民个体，大到政党、政府、国家，甚至国际性组织都可成为协商民主的主体。在当代，除了实行君主制的海湾国家和梵蒂冈等少数国家没有政党外，全世界有200多个国家和地区都或多或少存在政党，政党政治已成为世界潮流。政党作为政治性组织，是社会政治参与的重要力量，而且其政治参与在国家政治生活中往往表现为一种民主方式。因此，不管是实行竞争性政党制度的国家还是实行非竞争性政党制度的国家，政党都是协商民主重要的参与主体，在协商民主中扮演着重要角色。在现代民主政治中，“协商政治的基本主体是政党或政府、利益集团”，如在我国多党合作制度中，中国共产党与各民主党派就是政治协商的协商主体。

（二）协商民主是现代政党政治体制运行的重要模式

“在现代民主中，协商是极其广泛的，从一定意义上说现代民主政治就是协商的政治”，“民主政治就是协议的政治”。协商民主强调通过改善政治参与的性质和形式，来提升民主的品质，是支

撑现代政党政治体制运行的一种重要模式。不同国家的政治制度设计出政党不同的政治参与方式，但政党之间都有不同程度的政治协商。西方资本主义国家虽普遍采用竞争性政党制度，强调政党之间的竞争，但并不是完全没有协商，特别是在实行多党制的国家中，对立的政党联盟之间或同一政党联盟内部各政党之间会按照得票多少进行谈判和协商来确定如何执掌国家政权。西方国家政党之间的协商民主，由于其政治体制和政党制度的不同特点，具体表现为不同的形式，主要有执政党同反对党和在野党之间的协商、政党联盟内部的协商、政党与各社会团体的协商、执政党内部不同派别之间的协商等。我国是非竞争型政治模式，民主的实现有选举民主和协商民主两种形式，在政党制度选择上选择了多党合作制度，将协商民主融入政党制度中，形成了中共与各民主党派的政治协商、中共在人民政协同各民主党派和各界代表人士的政治协商两种基本方式，既保证了各民主党派政治参与的民主，又避免了执政党与参政党之间的政党争斗，使其成为我国协商民主实践中最具成效、最有代表性的民主形式。

二、中国特色政党制度本质上是一种协商民主制度

中国特色政党制度是社会主义协商民主的“开路先锋”，蕴涵着协商民主的理论逻辑，体现着协商民主的原则理念，是国家层面长期实践的协商民主形式，在本质上是我国典型的一种协商民主制度。

（一）中国特色政党制度蕴涵着协商民主的理论逻辑

1. 基本原理——人民主权

在当代的民主国家中，民主的要旨就是人民主权，即主权的所有者是全体人民。协商民主作为一种现代政治文明的民主方式，其权利来源同所有民主的权利来源一样是人民，即主权在民。“作为人民权力的民主……应该被看做是政府与社会之间一种持续互动的过程，与这互动过程相伴的是人民在各种层次上最大程度地参与公共政策制定。”但实际上，全体人民只是名义的主权所有者，真正的主权者是统治阶级，在绝大多数情况下统治阶级都通过选举票决来体现人民主权，但同时又通过协商方式来整合和容纳来自各方面的不同意见来真实地行使主权。因此，协商民主是通过协商达成共识来推动选举票决产生的“名义上的人民主权”向现实意义上的“人民主权”的转化。

“人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心”，这就决定了人民民主是中国特色政党制度的根本。“民主从操作的意义

说，就是人民对政府的制约，即处于被管理地位的多数人对于处于管理者地位的少数人的制约。这种制约的实质是人民对政府的一种利益表达。”政党最基本的政治功能是利益表达功能，在中国特色政党制度中，中国共产党作为执政党代表和表达的是最广大人民群众的根本利益，各民主党派作为参政党，表达的是本党派成员和所联系群众的利益，并协助中共表达最广大人民群众的根本利益。因此，中国特色政党制度是人民向政府表达利益的民主方式之一。人民主权的实现形式在我国具体表现为选举民主和协商民主两种形式，中国特色政党制度则是以政治协商、民主监督的方式尽可能就共同性问题达成共识，让多数人的意见在决策过程中得到体现，同时也可使少数人的意见在决策过程中得到尊重，与选举民主相结合，保证人民充分地行使自己的民主权利。

2. 内在属性——政治正当性

“任何一种特定民主的稳定性取决于它的政治系统的有效性。有效性是指实际的行动，即在大多数居民、大企业或武装力量这类有力量的团体看政府的基本功能时，政治系统满足这种功能的程度。”协商民主以多方协商作为决策的基本形式，是平等的多元主体间的沟通、辩论、磋商和协商的过程，通过吸纳不同意见或相互之间的妥协来达到意见的一致，以商讨等方式来取得共识，使少数人的意见也得到尊重。可见，协商民主关注的是立法和行政过程中偏好转变和聚合。因此，协商民主是一种“治权民主”，多方面利益或价值的平等考量代替了利益或价值的多数裁决，赋予公共决策以实质意义上的政治合法性和正当性，从而推动公共决策在高度的社会认可中得到有效地实施。协商民主遵循一定的程序原则，以有效的程序来保障政治的正当性。

中国特色政党制度作为我国的一项基本政治制度，赋予了民主政治新的内涵，为国家政权和共产党执政的合法性提供了正当性资源。中国特色政党制度中的政治协商、民主监督、参政议政是我国人民民主的重要实现方式，其中，多党民主协商贯穿于民主政治实现的过程之中。《中共中央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》明确“把协商纳入决策程序，坚持协商于决策之前和决策执行的过程中”，并对协商的内容、形式、程序等作了规定，无论是党和国家领导人选的酝酿、宪法修改、法律制度、重要方针政策的出台，还是国家和地方经济社会发展中重大问题的解决等，都必须遵循民主程序，经过广泛的政治协商，最终达成共识。除政治协商外，各民主党派既可以通过“一个参加、三个参与”对执政党和政府的决策活动施加广泛的影响，也可以对执政党和政府各部门及广大中共党员领导干部进行民主监

督。因此，中国特色政党制度是多党协商议政的重要制度保障，特别是在当前我国选举民主尚不发达的情况下，能有效牵制执政党决策的自致倾向，增进政党关系的和谐发展，确保科学决策、民主决策，确保执政党主导的政策活动的政治合法性和正当性。

3. 价值取向——互惠宽容与团结和谐

协商民主作为实现民主政治的途径之一，内含着互惠宽容与团结和谐的价值取向。协商民主主张“民主精神体现在对政治行为之不确定性的认可之中”，协商主体在协商中的权利是平等的，在参与协商过程中服从理性、合法的公共权威和公正的程序，理性的妥协达成理性共识。所以，人们只能以互惠求得共赢，以宽容求得分歧的共存和持续性的合作。当代社会日趋多元化，多元利益和多元价值的和谐发展正成为多元社会发展的主流观念，因此，协商民主强调多元利益或价值的互信、互融、互助和宽容，达到多元社会和谐发展的目标取向。

中国特色政党制度中执政党与参政党的关系是团结合作、互惠共赢的关系，这既有深刻的历史渊源，又有现实的基础。政治协商是多党合作从建立一开始就坚持的原则，同时，在长期的政治协商实践中也体现着协商民主互惠宽容、团结和谐的价值取向。我国是一个多元利益和多元价值互相撞击的社会，中国共产党是代表最广大人民利益的核心主体；各民主党派代表各自所联系群众的具体利益和特殊利益，是与中国共产党在根本利益上一致的重要协商主体，在这一利益格局基础上形成的政党关系完全不同于西方执政党与在野党或反对党的关系，而是团结合作、互惠共赢的友党关系。协商民主促成了多党合作局面的形成，而多党合作又形成更加多元的利益表达渠道，通过协商更能适应社会的多元分化和多元利益。因此，多党合作中各协商主体是基于共同目标与相互合作而达成的平衡，是求同存异中的平衡，体现了和谐的本质。

（二）中国特色政党制度体现了协商民主的原则理念

1. 主体多元性与平等性

协商民主是平等的多元主体间的互动过程。多元性的社会现实是协商民主的社会基础，“就文化多元主义来说，多样性甚至促进公众利用理性，并使民主生活生气勃勃”。协商主体的多元性是对多元文化和多元利益的明确回应，是协商民主的内在规定性。协商民主的多元主体是不同的政治主体，既可以是公民个体，也可以作为公共权威机构的政府、政党、不同文化背景中的族群、社会团体等集体，可以是一般公民，也可以是社会精英。协商民主产生的

基本前提是主体平等，不存在一个事先的权威影响操纵协商各方及协商结果。“协商民主理论的真正问题在于它要求平等和自由的参与权利，意味着个人、利益团体以及历史上曾被排斥在决策之外的团体都是平等的。”协商主体的平等包括主体在政治地位上的平等、参与协商机会的平等、对协商结果的影响力平等、倾听他人意见的平等方面。

在中国特色政党制度中，协商的主体是中国共产党、八个民主党派和无党派人士，协商主体的多元性显而易见。在多方合作的多元主体中，中国共产党是协商的核心主体，其他协商主体都坚持中国共产党的领导，是领导与被领导，执政与参政的关系，但并不等于在协商合作中国共产党地位高于其他协商主体，这种领导主要是政治领导，是对政治原则、政治方向和重大方针政策的领导，各民主党派和无党派人士在政治上是自由的、在组织上是独立的、在法律地位上是平等的，如民建会章明确“享有宪法范围内的政治自由、组织独立和法律地位平等”，其他各民主党派章程都有类似的表述。各协商主体中个体也是平等

的，James Bohman. Public Deliberation JACK KNIGHT正如周恩来所指出的，“如果从工作上说，大家都是人民的勤务员，彼此平等地交换意见，决不能个人自居于领导地位”。此外，作为核心主体，中共还强调“要切实保障政协委员提出批评的自由和发表不同意见的自由”等。因此，中国特色政党制度中协商主体政治地位、协商机会等方面的平等是多方合作良性发展的前提，也是社会主义协商民主的基础。

2. 内容公共性与公开性

公共性和公开性是协商民主的一个重要特征和基本原则。协商内容指的是协商的议题，包括政治、经济、文化、社会等各个方面的公共利益事务，如枪支管制、移民政策、全球变暖、克隆等。协商内容是公共领域的公共事务，而非追求个人或个别利益的最大化。协商内容既是公共的，也是公开开放的，人人可以参与协商，每个参与主体都可以充分发表自己的意见或倾听他人的意见。协商的内容是公共公开的，协商的程序是透明公开的，协商的结果是共识公开的。所以，协商民主是通过合作创造公共空间以讨论公共问题，是对政策问题公共、公开商议。

中国特色政党制度中的协商主要是政治协商，协商的内容是“国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题；各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部的重要事务以及有关爱国统一战线的其他重要问题”，既包括政治制度

等政治领域的公共事务，也包括社会关注的热点难点问题等与老百姓切身相关的问题，具有显著的公共性。对于这些公共性议题，不管是党际协商还是在政协的政治协商，各民主党派都能公开地发表自己的意见建议，“在协商过程中充分发扬民主，广泛听取意见”，这些都体现了中国特色政党制度中政治协商内容的公共性与公开性。中国共产党历来强调“统一战线不只是共产党的工作”，“大家都为了一个共同的目标努力奋斗”。所以，中国特色政党制度中各协商主体都是围绕共同奋斗目标就共同的公共事务公开透明地开展协商。

3. 过程程序性与理性

协商过程的程序性和理性是保证协商顺利进行的基本原则。协商民主的实质是以理性为基础推进公民有序的政治参与，协商民主体现在协商的过程之中，协商的过程是否按程序进行是决策获得合法性的依据和规范性要求。“合理的多元主义会导致程序民主概念。按照这种定义，源于合法性的民主只能通过集体决策的程序以及公平过程相关的价值来体现。”协商民主的协商过程就是协商主体按照一定的运作规程，理性表达不同的意见，进行充分的理由交换、沟通和解决纠纷，最终达成合理、公平的共识的过程。同时，正是因协商主体具有公共理性和对社会的共同责任，所以协商过程是理性对话和理性交融的过程，最终在协商结果上取得共识。

中国特色政党制度是建立在社会主义共同利益基础上的协商民主，政治协商本身已“纳入决策程序”，即协商在党委政府决策之前和决策执行中。新世纪新阶段，中共中央尤其注意加强中国特色政党制度的制度化、程序化和规范化建设。2005年颁发了《中共中央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的意见》、2006年颁发了《中共中央关于加强人民政协工作的意见》，明确政治协商具体程序：党委根据年度工作重点，研究提出全年政治协商规划；协商的议题提前通知各民主党派和有关无党派代表人士，并提供相关材料；各民主党派应对协商议题集体研究后提出意见和建议；在协商过程中充分发扬民主，广泛听取意见，求同存异，求得共识；对民主党派和无党派人士提出的意见和建议要认真研究，并及时反馈情况。在政治协商中，各民主党派有强烈的责任感和使命感，能理性的表达和反映自己所联系群众的利益和诉求，开展理性的协商对话。

4. 结果共识性与公正性

协商结果的共识性与公正性是协商民主的根本目的，也是区别

于选举民主的重要特征和原则。在协商过程中，协商主体“重要的不是讨价还价的权力，而是更好论点的说服力”，即使不能达成完全的一致、共识，但也可以使彼此的立场更接近，从而达成某种妥协。因此，“在协商理论中，共识是协商的结果，是政治过程参与者在充分协商基础上形成的，对所讨论问题表现出的一致性。共识是合法决策的基础。缺少共识，没有达成一致，就无法形成合法的决策”。相对于选举民主，协商达成的共识更加客观、公正，是“普及的公正性”，能得到更大社会的认同，较好地保证决策的科学化和民主化，提升决策的合法性和公正性。

中国特色政党制度中政治协商的最大特点就是在协商的基础上，各党派的不同意见、不同观点、不同的利益诉求能取得较一致共识，评价中国特色政党制度中协商民主的重要尺度就是考察各党派对协商结果影响的有效性程度。一般情况下，执政党提出的协商议题在大的原则上都能达成一致，取得共识，对于一些具体问题的不同意见和建议，各级政府及有关部门建立了相关的协商结果“通报机制”、“反馈机制”、“责任追究机制”等具体制度，“认真研究处理，及时反馈处理情况”，无论是否接受或不接受都要求给予明确回复，对于不能吸纳的意见还要求说明具体理由。所以，中国特色政党制度中的协商结果不管是取得共识的一致意见还是存在分歧的具体问题，各党派对党委政府的决策都有直接或间接的影响，大大提升了决策的公正性和合法性。如三峡工程就是在征求各党派各界人士意见的基础上，不断完善建设方案最终达成共识、赢得广泛的认同。

（三）中国特色政党制度是国家层面长期实践的协商民主形式

1. 中国特色政党制度历来强调政党之间的协商民主价值理念

现代政党制度实质上是民主制度，民主是其基本的价值追求。多党合作制度作为有中国特色的政党制度历来追求和强调政党之间的协商民主价值理念。马克思、恩格斯虽然没有明确多个政党合作是一种民主模式，但实际已暗含此意。在《共产党宣言》中，他们强调“共产党人到处都努力争取全世界民主政党之间的团结和协调”，提出了多党合作构想，同时将民主设想为是实现共产主义的一种手段，恩格斯曾提出“如果无产阶级上升为统治阶级，能够采取的最好的政治形式就是民主”。俄国十月革命后，列宁在苏俄将多党合作作为一种斗争策略，提出在社会主义国家政权中实行多党合作的初步构想，强调坚持求同存异原则和“少数分掌政权”的民主治理理念。以毛泽东为代表的中国共产党人真正将多党合作确立为一种政党制度，尤其强调协商民主价值理念。毛泽东曾说，“国

事是国家的公事，不是一党一派的私事，要学会同党外人士民主合作的方法，善于同别人商量问题”。在1949年新中国成立前夕，周恩来也从民主的高度讲到，“新民主主义议事的特点之一，就是会前经过多方协商和酝酿，使大家都对要讨论决定的东西事先有个认识和了解，然后再拿到会议上去讨论决定，达成共同的协议”。周恩来讲的新民主实际就是协商民主，他认为其精神“不在于最后的表决”，而主要是在于事前的协商和反复的讨论，“新民主的特点就在此”。改革开放以来，中国特色政党制度中协商民主价值理念得到进一步明确。2006年中共中央在《关于加强人民政协工作的意见》中提出，“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”，正式提出协商民主的思想。2007年《中国政党制度白皮书》则正式提出协商民主的概念。2012年党的十八大进一步明确“健全社会主义协商民主制度”。协商民主价值理念已通过丰富的多党合作实践刻写到中国特色政党制度的结构机制当中。

2. 多党协商合作在我国有长期的实践

我国协商民主作为一种理论形态晚于西方，但作为一种政治实践已有50多年的历史，这就是制度化的多党协商合作，它“是中国共产党把马克思列宁主义统一战线理论、政党理论和民主政治理论同中国具体实践相结合的伟大创造”。民主革命时期，中国共产党还未取得政权时就有过两次与国民党协商合作的实践。抗战时期，中国共产党除了与国民党实行合作外，还在抗日根据地协商民主与投票选举相结合，建立“三三制”政权，从制度上探索建立协商民主政治模式，这成为多党合作制度的最初雏形。解放战争时期，1946年在重庆召开了政治协商会议，虽然多党协商达成的《五项决议》最终并未发展成现实，但开创了多党政治协商的先河。1949年新中国成立前夕，中国共产党与各民主党派、无党派人士协商建国，“凡是重大的议案提出来总是事先有协商的，协商这两个字非常好，就包括这个民主精神”。1949年中国人民政治协商会议如期召开，长期实践且有着深厚协商民主精神的中国特色政党制度正式确立。1954年全国人民代表大会建立，我国形成选举民主与协商民主相辅相成的民主模式，其中，协商民主在国家政治制度层面主要是通过中国特色政党制度来体现和实现。改革开放以来，中共中央先后颁发了1989年的14号文件、2005年的5号文件、2006年的5号文件等一系列文件，使我国多党合作领域的协商民主进一步走向制度化、规范化和程序化，进一步从国家政治体制的高度明确了协商民主是社会主义民主的重要形式。

3. 中国特色政党制度为协商民主的发展提供了广阔的平台

在我国协商民主形式中,中国特色政党制度作为制度化的协商民主显得尤为突出和明显。“共产党领导、多党派合作,共产党执政、多党派参政”的政党格局和结构模式,既避免了多党制政治目标的分散和一党专制,也使不同的利益群体的政治参与诉求得到有效、有序反映。中国特色政党制度将协商民主运用于决策产生前和决策执行过程中,贯穿于多党合作和政治协商的全过程,保证了政治体制的稳定,有利于充分调动全社会的智慧和力量。新中国成立后,中国共产党与各民主党派、无党派人士就抗美援朝、社会主义“三大改造”等重要问题进行协商,迅速巩固了新生的政权。改革开放以来,中国共产党与各民主党派、无党派人士之间的政治协商形式越来越多样,协商的频率越来越高,协商的范围越来越广,内容越来越丰富,既有一年一度的政治协商会议共商国是、各类情况通报会、重大决策制定前的征求意见会等,也体现在人大和“一府两院”的组成上,特别是民主党派通过“一个参加、三个参与”,在具体的立法和政策制定和执行中都能参与协商,并通过参政议政、民主监督随时发挥参谋、警示和纠错的功能。随着中国特色政党制度的进一步制度化、规范化和程序化,国家层面的协商民主的优势将更明显和突出,将为协商民主在我国的发展提供广阔的平台。

三、协商民主视域下中国特色政党制度存在的主要问题

世界上不存在完美无缺的政党制度,尽管中国特色政党制度是我国制度界面上的一种协商民主制度,也是目前我国协商民主实践中最具成效、最有代表性的重要形式,但在新世纪新阶段的协商民主视野中,仍存在着诸多问题。如对中国特色政党制度的协商民主价值功能认识不清晰,政治协商机制和程序不够规范,参政党协商能力和职能发挥不充分,中国特色政党制度的包容性有待提升等,需进一步优化党际协商民主价值,完善中国特色政党制度。

(一)对中国特色政党制度的协商民主价值功能认识不清晰

“如果一个国家的人民缺乏能够赋予先进制度以生命力的广泛的现代的心理基础,如果掌握和运用先进制度的人本身在心理、思想、态度和行为上还没有经历一场向现代性的转变,那么失败和畸形的发展就是不可避免的。”思想认识决定认识主体对待事物的态度,目前,中国特色政党制度的协商民主价值功能总体上在应然层面得到了强调,但在实然层面,不管是执政党还是参政党协商民主意识都不够强,还没有真正将其上升到“党委政府科学决策民主决

策的重要环节，提高执政党执政能力的重要途径”这一高度上来认识。

自中国特色政党制度确立以来，在中国共产党的党内就对其协商民主价值存在认同分歧。1949年和1956年出现两次讨论民主党派还要不要存在的问题实际就是因为党内有些同志认为“民主党派任务已尽，可有可无”，“民主党派后继无人”。这种取消民主党派、轻视民主党派作用的思想目前在党内还一定程度的存在。如有人认为新时期中国特色政党制度的协商民主是“上热、中温、下凉”，这在一定程度上也反映了党内对协商民主价值的认知度和重视度。在中央层面比较重视开展民主协商，如在十一届全国政协的5年里，每年召开一次专题协商会，进行了58次对口协商，开展了509次调研视察活动等，但到基层就呈几何递减趋势。各级地方党委虽按照中央文件精神开展协商，但在协商中主动性明显不够，存在一定程度的缺位、不到位甚至错位现象。如专题协商本应由党委出题，但实际操作中除党际协商党委每年有出题外，政协的专题协商基本都是政协自导[自演]。从2005—2012年广西区党委和区政府参加协商会议的情况可以反映出来，大部分是政府部门领导受邀参加，党委领导基本未出席过，这就导致政协替代党委政府自行确定协商议题、主动联系政府有关部门进行协商，出现错位和越位的问题。

各民主党派对中国特色政党制度的协商民主价值的认知也存在一些问题，表现为对开展协商的必要性认识不足、信心不够、协商的责任性与主动性不强等，从课题组进行的问卷调查中可反映出来。在加入民主党派问题上，79.5%的被调查对象认为是自己“理性的行为和正确的选择”，但当被问到“如果现在重新给您一次入党选择机会，您会选择什么”时，只有63.3%的人愿意“坚持原来的选择”，有多达25.4%的人选择“做无党派人士”。这说明部分民主党派成员并未完全认同自己的党派身份。在开展协商民主的意义作用的认知问题上，72.1%的被调查对象认为“协商民主在我国民主政治生活中发挥了重要作用”，11.5%人选择“作用不大”，11.4%的人选择“不太好说”，还有5%的人则选择“没有作用”。在协商参与问题上，从对“您一般愿意参与哪种形式的协商民主”的回答来看，有72.1%的表示愿意参与“被邀请的”，29.9%的表示愿意“主动参与”，没有选择“不参加”。这说明民主党派成员整体上都愿意参与协商活动，但主动参与意识不强，更多的是受邀被动参与。

（二）政治协商机制和程序不够规范

制度、机制建设是开发中国特色政党制度协商民主价值功能的

根本保障。中国特色政党制度中政治协商的实体制度规范主要包括国家法律法规、党和国家政策规范、人民政协规章制度，但这三类的制度化水平都还不够高。从法律层面上来看，作为我国一项基本政治制度，只在《中华人民共和国宪法》中指出其“将长期存在和发展”，却没有相应的基本法律加以规范。从党和国家政策规范层面来看，改革开放以来先后出台了（1989）14号、（2005）5号、（2006）5号、2007年《中国政党制度白皮书》等重要制度性文件以及专门的《人民政协章程》，但这些规范大都属于中国共产党的政策性文件或政协自我约束文件，都只是政策性规范，“从严格意义上讲，这仅仅是中国共产党的党内文件，还处于党的政策层面，不能起到法律的作用，不具有普遍的强制的约束力”。这些既然是中共的意见和文件，从逻辑上来讲对党外人士就没有强约束力，只能是比较低层次的一种规范，不能不带有一定程度的随意性和不确定性。再从这些意见和文件来看，尽管对政治协商作了较为详细的阐述，但仍过于宏观，都是综合性文件，只对政治协商作了原则性的规定，形成了一个基本的制度框架，而非专门的关于政治协商的制度性文件。这就导致在实践中政治协商的程序化、规范化、制度化工作机制不够健全，在协商程序、协商内容、协商形式、协商结果落实等方面都亟须更系统完整的机制体制。

协商程序不够规范。从党和国家相关的意见文件来看，全国没有统一明确的政治协商程序制度。中央层面的相关文件对政治协商的程序都只略有涉及，均未作出明确的阐述。地方层面大都制定了相关配套性文件，但除广州、湖南等少数省市制定了专门的《政治协商规程（试行）》外，也都未对协商程序作出明确规定。正因为如此，课题组在调研时发现，政治协商“三在前三在先”原则在实践中仅仅是一句悦耳的口号，只有34.2%的被调查对象认为地方党委政府作决策前基本贯彻了此原则。

协商内容不够具体。目前，《人民政协章程》、（2005）5号文件、（2006）5号文件等都对政治协商的内容作出了规定，但没有作出具体明确的规范和阐述。如“国家和地方的大政方针”和“政治、经济、文化和社会生活中的重要问题”具体指向内容是什么，未能予以明确列举，在实践中缺乏可操作性和随意性。即使近年来各地出台的配套文件对协商内容采用了列举式的方式，诸如“与国民经济与社会发展的规划、地方党委的重要文件、地方政府工作报告、地方社会公共事务、其他应当协商的重大事项”等，但是“重要”、“重大”等字眼仍具有一定的模糊性。

协商形式较为单一。目前，中央有关文件、政协章程和各地相关实施意见对政治协商的形式都作了规定，即各级党委在政协同各

民主党派和各界代表人士协商主要通过政协全体会议、常务委员会会议、主席会议、各专门委员会会议等形式进行，这些实际上都属于会议形式，较为单一。在实际操作过程中，会议形式的协商附和党委领导意见的多，真正通过讨论、辩论达成共识的少，大大影响了协商的实效。

协商结果落实机制不健全。这主要体现为协商结果反馈机制不健全，特别是缺乏完善的政治协商工作责任追究机制，如若不将政治协商纳入决策程序的组织和个人，该负什么责任没有明确规定；对该协商而没有协商造成决策失误的，该由谁来查处、如何处理等等。这样的制度空白，使相关文件在落实上显得苍白无力，导致协商实效性难以提高。

（三）参政党协商能力和职能发挥不充分

参政党作为政治协商主体，其协商能力的强弱直接关系到中国特色政党制度的协商民主价值功能的发挥。然而无可争辩的是，改革开放以来，参政党建设远远落后于执政党建设，民主党派在多党合作的框架中实际表现出的能力与中国特色政党制度的要求相距较大，参政党民主协商能力与政党制度不相符就是一个重要方面。

各民主党派大都是来自各个界别、各行业、各领域的高级知识分子，这既是发挥协商功能的优势，也给政治协商带来一定的负面影响。因为他们往往是各单位的工作骨干甚至领导，既要做好自己的本职工作，又要履行参政议政、政治协商、民主监督的职责。本职工作较忙，很难有较强的协商能力与中国特色政党相匹配。在回答“您认为您个人的政治协商能力如何”时，82%选择了“一般”，18%选择了“不太好”，没有人选择“非常好”和“好”，这说明民主党派成员普遍认为自身协商能力不强。在访谈中，当被问到“您是如何评价当前参政党政治协商职能发挥的情况”时，被访对象反映较为强烈，65%的人认为目前参政党政治协商职能发挥还不太理想，具体有的说“尚未真正得到有效发挥”，有的说“较难发挥”、“不理想”、“很有限”、“不尽如人意”，甚至有人认为政治协商“还停留在纸面上”，只是“表表态、发发言、不说白不说、说了也白说”等。

从协商议题的提出来看，作为协商主体，参政党有主动提出协商议题的权利和职责，但在实践中党际协商无一例外都是中共党委出题，在人民政协的协商则基本由政协提出议题，各民主党派通常都是等待被邀请协商，很少主动要求协商的，少数主动提出的议题或因对不是党委、政府和民生的中心工作，或因不是百姓关心的热

点和社会关注的焦点而被否定。从协商议题确定后开展调研来看，有55%的调查对象坦言调研就是下基层看看走走，甚至有7%的人认为是参观考察，只有31%的认为自己比较认真的调研以最大限度地反映本党派所联系对象的意见和建议。从参与协商活动的过程来看，一些在职务、知识和专业技术上占优势地位的人有更大话语权，占据较长的时间发言；而有的人认为自己对协商结果实际影响不大或担心说实话对自身发展不利，不愿积极主动表达自己的观点和主张；有的人勉强投入到协商中，说些无关痛痒、歌功颂德的套话；有的人甚至不发表个人意见，或是表态性的简略发言。

（四）中国特色政党制度的包容性有待提升

随着改革的全面深化，社会阶层和社会结构的进一步分化和复杂化，要健全和完善中国特色政党制度一个很重要的着力点就是提升中国特色政党制度的包容性，但目前中国特色政党制度的包容性正面临挑战和下降趋势。

从参政党的利益表达功能来看，已经出现逐渐弱化的趋势，这从民主党派代表人物代表性虚化可反映出来。民主党派的代表性主要是各民主党派代表其成员及其所联系的群众，向党和政府反映社情民意，成为其成员和所联系群众的政治愿望和利益诉求的代言人，民主党派的许多工作特别是政治协商都是通过代表性人物来实现的。目前，民主党派代表性人物存在“专家化”、“行政化”、“空降化”等问题，使得其代表性不强，利益表达功能有虚无化的趋势。在问卷调查中，57.5%的被调查对象认为本党派代表人物的代表性“比较弱”或“相当差”，34.1%的人选择“有一定的代表性”，只有8.4%的人认为“代表性很强”。对“您认为民主党派代表性人物应该在哪些方面有所提高”的回答中，65%的被调查对象认为应“关心、代表和维护党派成员的利益”，89%的人认为应“争取领导的重视”，45%的人认为应具备“鲜明的参政党意识”。在访谈时，有人甚至认为民主党派最不关心的就是联系他们所代表的那部分群众。由此也反映出相当多的民主党派代表人物存在代表性不强的问题，从而导致利益表达功能弱化，进而影响中国特色政党制度的包容性。

从整个协商环境来看，宽容和谐的氛围还不够浓厚。在访谈中，部分被访对象经常流露出对新中国成立初期政治协商、多党合作的怀念，认为那个时期才是真正的协商和合作。一些地方党委领导民主素养缺乏，把政治协商当讲话，不给参与者对话、讨论、交流的时间和机会，更谈不上进行激烈地辩论交锋了，不同意见得不到充分表达；或是存在在协商决策之前提前发言和定调，把自己的

意见凌驾于其他人意见之上，要求参与者“讲政治、顾大局”，自觉服从党委和政府的决策，有的地方党政领导甚至以行政命令要求参政党“配合协商”。一些参与协商的委员协商意识不强，不敢提出理性的意见建议，或只关注维护本党派、本界别等狭隘利益；一些民主党派的领导者“被领导”意识较强，很难平等理性地发表意见建议。

四、协商民主视阈下中国特色政党制度的发展路径

协商民主视阈下中国特色政党制度既闪耀着合法性价值，又体现着制度的传承与创新。针对中国特色政党制度存在的主要问题，坚持和完善中国特色政党制度的关键是不断提升其所蕴含的民主性价值，课题组认为主要发展路径有：加强中国特色政党制度理论研究，明确中国特色政党制度的协商民主价值功能；健全和完善中国特色政党制度的协商机制和模式，推进党际间的政治协商；加强参政党民主协商能力建设，充分发挥参政党的政治协商职能；借鉴西方协商民主理论价值，增强中国特色政党制度的包容性。

（一）加强中国特色政党制度理论研究，明确中国特色政党制度的协商民主价值功能

政党既是民主政治发展的产物，也是推动民主政治进一步发展的重要主体。一个国家的政党制度是否具有民主价值，就是看这一制度在实践中是否体现民主的基本价值。中国特色政党制度无论是制度设计还是政治实践都表现出强大的协商民主价值功能，已被历史和现实证明是符合我国国情的政党制度，是中国特色社会主义政治制度的重要组成部分。作为一项独具中国特色的政党制度，在运行中存在的问题都需要统战理论工作者冷静思考，不断拓展和深化政党制度理论研究，才能提升全社会对中国特色政党制度协商民主价值功能的认同度，培育人们的协商民主意识，从而推动民众在实践中按照协商民主的原则和精神有序进行政治参与。

1. 加强对中国特色政党制度的理论性研究

自1949年中国特色政党制度正式确立以来，中国共产党就对多党合作理论进行了持续不懈地探索和研究，理论研究成果也较为丰富，但长期以来，理论界和学术界对其的研究大都是政策性研究，真正进行“中国特色政党制度理论研究”的成果并不多，与生动丰富的制度运行实践和协商民主实践并不相符，没有形成独立的理论体系，更不用说打破西方政党理论体系的话语权了。当前，不断出现的新情况和新问题诸如对中国特色政党制度协商民主价值功能的认识不清晰等迫切需要从理论上予以解释，从而澄清各种错误认

识，提高认同度。因此，要尽可能广泛地引导和鼓励相关理论研究者 and 实际工作者深化对中国特色政党制度的理论研究。中国共产党和各民主党派作为中国特色政党制度的重要主体应共同努力参与理论研究，开发理论研究平台。近年来，中共中央统战部和各民主党派都开展了统战理论研究优秀成果评奖工作，如广西壮族自治区统战部和农工党广西区委每年都开展一次评奖工作，其中都有关于中国特色政党制度理论研究的论文，在很大程度上推动了中国特色政党制度理论研究的进展。同时，还要充分发动社会主义学院、党校、高校、政协及相关的科研院所等研究力量，鼓励各界学者进行中国特色政党制度理论研究。

2. 加强对协商民主与中国特色政党制度内在关系的研究

“当今时代是政党政治的时代，中国特色政党制度是世界政党制度的重要组成部分。”中国特色政党制度是为争取民主政治的目的而建立的，社会主义协商民主就体现在中国特色政党制度之中，通过政治协商、参政议政、民主监督来发挥作用。近年来，随着西方协商民主理论的引入，许多学者从不同方面论证社会主义协商民主问题，也有论及协商民主与中国特色政党制度两者关系的成果，认为两者具有内在的契合性，应该积极吸收其合理成分完善中国特色政党制度，同时也强调协商民主在中国有深厚理论、文化和实践渊源，为多党合作制度提供了合法性支撑，应立足社会主义协商民主优势，不断完善中国特色政党制度。这可以说是我国政党制度既体现中国特色又与国际话语对接的理论研究尝试，更能体现其蕴含的民主价值。因此，要让全社会明确中国特色政党制度的协商民主价值功能必须从世界政党政治全局出发，深化对协商民主与中国特色政党制度的内在关系的研究。

（二）健全和完善中国特色政党制度的协商机制和模式，推进党际间的政治协商

邓小平曾说：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”中国特色政党制度从制度设计初衷和理论上来说应该是非常民主的制度，但在现实中总是受到西方的攻击和国内一部分人的置疑，其原因就在于其民主价值未在现实中真正体现出来或体现得还不够。如中国共产党与各民主党派党际协商的结果如何进入决策层面，如何检查和监督协商结果的落实等尚欠缺有效的实践机制和模式。因此，我们要进一步推进多党合作的制度化、规范化、程序化、法制化建设，健全中国特色政党制度的协商模式，推进党际间的政治协商。

1. 推动中国特色政党制度发展的法制化建设

法制化是推动政治协商规范化、制度化和程序化的根本保证和重要体现。1982年通过的《中华人民共和国宪法》首次以国家根本大法的形式，规定了人民政协的性质及其在国家政治生活、社会生活中的地位和作用，使我国政党制度获得宪法的保障。1993年，全国人大八届一次会议通过的宪法修正案明确指出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。这些都是从国家层面对中国特色政党制度提供了法律保障，但并不能对微观层面的政治协商提供充分的法律保障。实现政治协商法制化是进一步推进政治协商制度化建设的首要问题，可考虑在条件成熟的情况下，适时将包括政治协商在内的协商民主通过人大立法的形式上升为国家法律法规，使协商民主既有政策依据又有法律依据，做到协商有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

2. 推动协商机制的规范化、制度化、程序化建设

制度化建设是保障政治协商取得实效的关键环节，这也是我国改革开放以来政党制度不断完善的重要标志。2005年、2006年中央先后出台两个5号文件，2012年又出台中央4号文件，客观上推动了协商机制的规范化、制度化、程序化发展，但随着形势的发展变化，在目前还不能通过人大立法形式对中国特色政党制度进行法制化的前提下，可以考虑将政治协商单列出来，制定更加具体、更具指导性、针对性、专业性和可操作性的政治协商制度，建议制定出台专门的《政治协商规程》，把实践证明行之有效的好经验、好做法上升为制度规范，避免和解决开展各项协商活动的随意性问题，使民主协商的发展真正有章可循，有序进行，稳步推进，不断提高协商的制度化水平。从政治协商的内容来看，应对协商的内容进行细化和完善，以制度的形式固定下来，明确列举出哪些内容属于必须协商的重要问题，哪些内容属于关系国家全局的重大问题，哪些内容属于需要通报的重要情况等，从而使地方党委政府无法规避对重要问题的协商。从协商的形式来看，除会议协商外，还应采取书面协商、面对面恳谈协商等多种形式，甚至可引入辩论和激烈讨论，使协商主体真正在协商中达成共识。如开展恳谈协商时，党委、政府领导或有关部门负责人可采取约请面谈的形式，约请政协委员中的专家学者就某些专业技术性强的重要工作沟通情况，听取意见和建议。从协商的程序来看，建议各级党委把开展协商民主纳入工作总体部署，统一政治协商的相关程序。如每年党委、政府拟出台关系国计民生重大问题的政策时，要先协商后再出台，而且党委主要领导要参加协商会，面对面进行协商互动。在《政治协商规程》中应将党委、政府、人大与政协的议事规则进行对接，明确对

接的相关程序，不太成熟的可用党委文件方式明确，成熟的可通过立法来确定。进一步完善协商民主的基本程序。应把程序设计作为推进开展协商民主的关键环节，比如协商议题的提出、协商主体的确定、协商活动的安排、协商活动的组织、协商成果的报送、协商意见的处理与反馈等环节，都应作进一步的细化、规范，从制度上保证政治协商的程序化。

（三）加强参政党民主协商能力建设，充分发挥参政党的政治协商职能

坚持和完善中国特色政党制度需要执政党与参政党共同努力，同样要充分发挥中国特色政党制度的协商民主价值功能也需要执政党与参政党共同努力。习近平同志在2013年党外人士迎春座谈会上强调：“我们的共同思想政治基础就是中国特色社会主义，中国特色社会主义事业越是向前推进，越需要凝聚最广泛的力量。要充分认识肩负的重要责任和使命，坚定政治信念，坚持前进方向，多建睿智之言，多献务实之策，共同开创中国特色社会主义事业新局面。”参政党作为协商民主的重要主体，是推动协商民主发展的重要力量，只有加强自身的民主协商能力建设，在协商实践中充分发挥政治协商职能，才能在协商中真正彰显参政党参与协商的主动性和活力，体现中国特色政党制度的优势。

1. 参政党应把握好协商民主的基本原则

“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，是党的群众路线在政治领域的重要体现。在党的领导下，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内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。”我国协商民主除了具备协商民主的基本含义——协商主体通过自由平等的公共协商参与决策外，还具有显著的自身特点，“就是在党的领导下，社会各个政党、阶层、团体、群众等，就共同关心或利益相关的问题，以适当方式进行协商，形成各方均可接受的方案，作出决策或决定，以实现整体的发展”。因此，参政党要把握住社会主义协商民主的一些基本原则，诸如坚持党的领导和四项基本原则、坚持平等协商的原则、坚持立党为公参政为民的原则、坚持法治原则等。课题组认为更应强调的是在协商实践中应坚持这些原则，不能容忍唯唯诺诺、不讲真话、不敢讲实话的现象，即非理性、不负责任的协商，应真正做到知无不言、言无不尽，并勇于提出不同的意见建议，坚持和强调“求同存异”。

2. 参政党应以提高能力建设为抓手加强自身协商能力

中国特色政党制度运行的基本内容是参政议政、政治协商和民主监督。参政议政是通过政治协商的方式表现，民主监督也是政治协商基础上的监督，因此，政治协商可以说是中国特色政党制度运行的最基本也是最主要的方式。政治协商既体现在参政议政过程中，也体现在民主监督中，提高参政党民主协商能力在本质上与提高参政党能力是一致的。要从关心国家大事、了解国家经济社会发展的基本情况、吃透国家大政方针政策的基本精神入手，增强大局意识，唯有如此才能把握议政的重点、协商的重点，才能够与中国共产党进行富有成效的协商；参政党成员大多数是本行业的业务精英和学术骨干，这是参政议政和民主协商的优势条件，但光凭业务知识还不够，还要注重提高知识修养和业务水平，有宽广的视野和知识背景，尤其是人文社会科学背景，才能在协商中充分论证，积极参与；要深入一线，深入基层、多到企业、学校、医院等涉及民生、群众反映强烈的地方去了解群众的呼声，问需于民、问计于民；要通过挂职锻炼，跨岗交流等增加实践经验和政治历练，从而提高参政议政和民主协商能力，在参与协商时才能提出具有建设性的意见和建议。

3. 加强参政党组织建设以提升参政党整体的民主协商能力

民主党派组织建设对于提高整个党派的民主协商能力和水平至关重要。民主党派领导人的人格魅力、学识修养及其影响力，党派机关建设的好坏，民主氛围的形成等，人才的吸纳能力、人才梯队建设等与参政党协商民主作用的发挥起到至关重要的作用。因此，各民主党派组织部门以及各级统战部门，要逐步建立健全发现和培养人才的机制。既要坚持原则、突出特色，又要拓宽视野，把既有专业特长又有较强参政议政能力的人士吸纳到党派组织中来。

（四）借鉴西方协商民主理论价值，增强中国特色政党制度的包容性

在西方，基于对当代代议制选举民主缺陷的反思和回应，20世纪80年代西方政治学者开始探索协商民主，以弥补选举民主的局限，提升西方民主的内在品质。中国特色政党制度中的协商民主虽已在我国有长期的实践，但它的优势和作用还没有完全体现出来，特别是随着全面深化改革的不断深入，多元、分化的社会结构要求中国特色政党制度拓展制度边界、包容多样化的利益诉求。因此，要敢于大胆借鉴和吸收西方协商民主理论的积极价值，诸如“强调社会共识和社会团结的重要性，强调公民平等的政治参与权，强调公共协商的政治合法性，强调对民意的质的提升”，强调“互惠宽容、和谐发展”等，以提升中国特色政党制度的包容力。

1. 拓展制度边界以增强中国特色政党制度的主体包容力

西方协商民主理论以承认利益多元化、社会阶层多样化等为前提，主张每个受政策影响的利益群体都应包括进协商的过程，协商结果才具有合法性。2013年党的十八届三中全会后，随着坚持和完善基本经济制度、加快完善现代市场体系、构建开放型经济新体制、加强社会主义民主政治制度建设、推进法治中国建设等改革决定的贯彻落实，国内各领域均将发生明显而深刻的变化，尤其是社会阶级阶层将产生新的变化，如随着新的农业经营模式的形成将产生享有农业经营权的专业大户、家庭农场主、农业合作社的负责人、农业企业的总经理等新社会阶层。中国特色政党制度应适新形势，在借鉴西方协商民主理论主体多元性的基础上适当扩大制度边界，采取“不变形式变内涵”的方式将这些新的利益主体整合到政治共同体中。一方面，中国共产党可吸收其中的优秀分子将其发展成中共党员；另一方面，各民主党派也应在保持传统特色的基础上根据时代和社会结构的变化发展寻找契合点，通过协商确定对新的社会阶层人员的发展重点，将新的社会阶层发展成民主党派成员。如民建在保持工商界代表特色的同时，将非公有制经济人士作为发展的重点，逐步形成新的特色。此外，随着中国特色政党制度实践空间的拓展和包容性的发展，在未来甚至有可能通过协商将台湾地区的某些政党纳入多党合作框架中。

2. 充分发挥参政党利益表达功能以增强中国特色政党制度的包容力

包容性是西方协商民主的一个重要特征，从主体利益表达来看，“所有的利益包括当代人和未来子孙后代的利益都在协商中得以体现”；从协商决策的结果来看，不仅要求平等对待他人利益，并试图包容公民的希望、计划和愿望并找到恰当的解决办法。中国特色政党制度从本质上看是一党领导、多党合作的极具包容性的合作型政党制度，通过充分发挥各政党的利益表达功能使全社会各种力量能够参与到社会主义事业建设中，形成普遍的共识和认同，从而实现中华民族伟大复兴的中国梦。因此，应借鉴西方协商民主的包容性价值，充分发挥各政党特别是参政党的利益表达功能，代表、实现和维护好成员及其所联系的群体的利益，将各社会利益群体特别是新的社会阶层的政治诉求和利益诉求纳入政治体系。参政党应增强利益表达意识的责任感，通过深入基层调查研究，积极主动地加强与广大成员及其所联系的群众沟通，多倾听他们的呼声，准确反映和表达他们的利益和诉求，切实发挥参政党利益表达功能，在承担参政党的政治责任中体现民主党派作为参政党的独特价

值。这样不仅可增强中国特色政党制度的包容力，而且也会增强协商决策的执行力。

3. 营造和谐宽容的协商环境以增强中国特色政党制度的包容力

从执政党方面来说，自1949年中国特色政党制度建立伊始，中国共产党就努力将各界进步人士纳入新政协，鼓励民主党派存在并帮助其发展壮大，表现出强大的政治包容力和宽广胸怀，从而使中国特色政党制度表现出强大的包容力。在深入改革的新形势下，中国共产党应继续以宏大的政治气度合理借鉴西方协商民主的合理内核为中国特色政党制度的运行营造和谐宽容的政治环境，增强中国特色政党制度与世界民主政治的适应度。如平等性是西方协商民主的基本理念，中国共产党对此要有高度的自觉，要在政治协商中坚决维护协商主体的平等地位，让其真正享有知情、参与、自主权，能无所顾忌地表达自己的意见建议，真正实现平等对话；重视程序性是西方协商民主一贯的主张，也是保障民主价值的重要手段，我国政治协商随意性比较大就是协商缺乏程序的显著表现，中国共产党应主动汲取这一理念，既要通过大力宣传普及协商民主所必须的包括平等、包容、合作、公共理性、共识等基本精神，更要通过加强法制化、制度化、规范化建设建立起政治协商的稳定程序；西方协商民主强调公开性，中国共产党应完善协商主体的知情渠道，加强协商的公开性，在协商之前给协商主体充分的时间、手段等进行调研。从参政党方面来讲，应借鉴西方协商民主的基本精神，提高参与协商的责任感。参加政治协商的每位委员都应严格按照协商原则和要求，坚决顶住各方压力，怀着追求真理、服从真理的动机和愿望，积极开展调查研究，提出有说服力的意见建议。

课题负责人：刘菊香

课题组成员：金荣顾榕昌杨绪强

结项等级：优秀

中国特色政党制度与社会主义

协商民主

福建省社会主义学院陈飞

中共十八大首次提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，强调要“健全社会主义协商民主制度”。十八届三中全会进一步对“推进协商民主广泛、多层、制度化发展”进行规划和部署。体现了中国共产党坚持中国特色社会主义政治发展道路、推

进政治体制改革的坚定信念，更彰显了中国共产党的坚定不移地发展社会主义民主政治的决心和信心。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度作为我国一项基本政治制度和政党制度，是社会主义协商民主的重要政治制度载体，也是实践社会主义协商民主的重要基石。新世纪新阶段，进一步加强中国特色政党制度建设，对于提高党的执政能力、建设中国特色社会主义民主政治、推进国家治理体系和治理能力现代化、建设法治中国以及健全社会主义协商民主制度，都具有重要而深远的意义。

一、中国特色政党制度是实践社会主义协商民主的重要基石

（一）中国特色政党制度是社会主义协商民主的重要制度载体

1. 社会主义协商民主的政治协商实践载体主要体现在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度及中国人民政协

我国是人民当家作主的社会主义国家，人民的民主权利通过人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度得到充分保障。中国特色协商民主制度是在中国共产党的领导下，各党派、各团体、各民族和社会各界人士，围绕改革发展过程中国家的大政方针以及政治、经济、文化、社会生活中的重要问题，在决策之前和决策执行过程中进行协商的一项国家民主制度。我国的协商民主已经有了几十年的实践进程，从基本政治制度的层面看，实践我国协商民主制度主要有两种形式：一是中国共产党与各民主党派、无党派人士之间直接进行协商的制度。这种协商形式应当遵循的协商原则、内容、形式、程序已有明确、具体的规定，这些规定主要体现在2005年《中共中央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》（以下简称[中发（2005）5号文件]）中。二是中国共产党与各民主党派、各族各界人士在人民政协进行协商的制度。这种协商的形式、性质、地位、作用、原则、主题、主要任务、职能主要体现在《中国人民政治协商会议章程》和2006年《中共中央关于加强人民政协工作意见》（以下简称[中发（2006）5号文件]）中。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是党和国家聚合社会各种进步力量、通过党际协商、合作广泛参与国家管理的基本政治制度和政党制度，理所当然的是中国发展协商民主的重要政治制度载体与实践形式。

2. 社会主义协商民主和中国政党制度赖以存在的社会基础都是基于多元化的中国社会基础

中国的政党制度确立于新中国成立之际，建国初的中国是一个

多阶级并存在社会，这种多元化的社会使协商民主在新中国的实践成为必要和可能。社会主义改造完成后，我国的社会结构趋向单一，协商民主的实践也因为缺乏多元化社会群体的互动而慢慢停滞。进入改革开放的新时期，特别是随着社会主义市场经济的发展，中国社会出现了阶层的分化和不同的利益诉求，而中国共产党制度的“一”与“多”的结合和统一的政党结构模式，有利于整合不同的利益诉求、实现政治稳定，这种特色和优势契合社会主义协商民主的平等、参与、协商、合作的民主精神，发展社会主义协商民主成为顺应时代潮流的必然选择。

3. 社会主义协商民主与中国政党制度具有共同的政治基础和奋斗目标

社会主义协商民主以马克思主义为指导，以社会主义制度为基础，以实现和维护最广大人民群众的根本利益为目标。而我国政党制度的政治基础是在坚持共产党的领导、坚持四项基本原则的基础上中共与各参政党团结合作共同致力于中国特色社会主义，二者的政治基础和目标价值是一致的。在政党体制合作协商中共产党同各党派在法律上是平等的、政治上是自由的、组织上是独立的；各党派不是在野党、也不是反对党，而是同共产党亲密合作、共同致力于中国特色社会主义的友党和参政党；多党合作的主旋律是合作而不是竞争，各参政党对执政党进行民主监督，是协同、支持和促进，而不是相互掣肘，更不是唱对台戏；各参政党参政议政的目的不是为了相互争夺执政，而是共谋国家发展，实现民族振兴，建设中国特色的社会主义。这是我国政党制度的共同的奋斗目标和共同利益所在，是最大的政治共识。正因为具有这种大目标一致基础上长期合作的特征，决定了执政的共产党与参政的各民主党派及社会各界人士，在涉及国计民生问题上，能够在充分讨论、反复协商的基础上努力达成共识。

4. 社会主义协商民主的运行模式与中国政党制度非竞争型的合作运行模式相一致

协商民主要求通过平等、对话、协商、沟通等方式及机制参与民主政治生活，这种运行模式的基本精神与多党合作通过政治协商、民主监督、参政议政的民主形式来达到团结合作的非竞争型政党制度相契合，体现了合作、参与、协商、包容的精神，能够适应当今利益多元化时代下中国社会发展对民主的要求。“参政党”作为独具中国特色的政党称谓，本身就蕴涵了参与、协助、合作等涵义。政治协商是中国多党合作政党制度的实现方式和运行机制，在坚持求同存异的原则下中共通过与民主党派平等协商，认真听取意

见，集思广益，接受监督，强调各政党之间平等协商、合作共事、肝胆相照、荣辱与共的协商民主理念，寓党的政治领导于合作协商过程中，使共产党的方针政策成为各民主党派自觉的一致行动。政党间的互相监督，也寓于党际政治协商、参政党参政议政过程中。

5. 社会主义协商民主追求实现民主的最大化的价值功能与中国政党制度实现最大限度地扩大公民的有序政治参与的价值追求相契合

中国政党制度的特色，不仅体现在以人民民主为基本价值追求上，而且体现在这一制度中中共与各参政党在共同致力于中国特色社会主义事业过程中广泛的合作和政治协商上。坚持共产党领导和发扬社会主义民主是中国政党制度的灵魂，也是坚持和完善这一制度的两条主线。各党派及无党派人士代表不同的社会阶层和群体的利益，其进步性和广泛性的内涵在新的历史条件下还不断地丰富和扩展，代表的层面也不断地扩大，在广泛的党际合作协商中通过多党合作制度实现最大限度地扩大公民的有序政治参与的价值追求，确保最广大人民群众的主权利得到最大限度地实现。中国政党制度民主价值功能与社会主义协商民主追求实现人民当家作主最大化的价值追求相契合。

6. 社会主义协商民主的“和合”政治文化渊源与多党合作政党制度的“和而不同”传统文化底蕴相符合

中国传统政治文化的精髓是“和”，总体性特点是“多元一体”、“和而不同”。注重人与人、人与社会、人与自然的统一协调，追求和谐和统一，强调统一和核心，反对分裂与冲突。这种“和为贵”的“和合”文化精神，表现为兼容并蓄、涵容异质、多元整合、求同存异却又“和而不同”。社会主义协商民主价值内涵要求在承认差异基础上尊重个体的理性地讨论、谨慎地审议、以公益为最高价值的共识达成，这种价值理念与“和合”传统政治文化的和而不同理念相契合。而我国多党合作政党制度正是在“共同的政治基础”的前提下，“长期共存，互相监督”、“肝胆相照，荣辱与共”，以共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政为显著特征，强调团结、合作、和谐。中国共产党作为执政党，代表着全体人民的根本利益和整体利益，各参政党以其特有的代表性和广泛的联系性，接受共产党政治原则、政治方向和重大方针政策的政治领导，都以建设中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的中国梦为奋斗目标。这种“同”和“异”的同一体现了我国传统政治文化中“和而不同”求同存异的“和合”思想内涵，符合中华民族历史文化传统“多元一体”和“和而不同”的文化观，

与社会主义协商民主的“和合”政治文化渊源相契合。

（二）中国特色政党制度在实践和发展社会主义协商民主过程中具有独特政治优势

中国政党制度在制度设计上以“政治协商”的民主方式处理执政党与参政党之间的党际协商关系，以协商民主的合作方式而非对抗的方式长期共存，使这种党际合作协商关系始终呈良性互动的状态。

1. 有利于落实党的群众路线，加强和改善党的领导

群众路线是毛泽东思想的活的灵魂的三个基本方面之一，是党根本的政治路线和组织路线，即：一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，把党的正确主张变为群众的自觉行动。十八届三中全会明确：“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，是党的群众路线在政治领域的重要体现。”社会主义协商民主，本身就是一个从群众中来，到群众中去的实践过程，没有广大人民群众积极参与和主流民意的表达，任何形式的协商都会显得苍白无力。中国共产党的每一项方针政策的制定和实施，既是对过去实践经验的总结，又是一个新的认识过程的开始。这些方针政策是否符合实际，是否符合群众意愿，能不能随着客观情况的变化而变化，并不断地有所创新、有所前进，都离不开人民群众的社会实践，离不开实践的检验，离不开与实践的主体——人民群众进行协商。而各参政党主体及其所代表和联系的各广大社会阶层群众是人民群众的重要组成部分，执政党与参政党的党际合作与协商过程也是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现。

2. 有利于实现社会资源的整合

建设中国特色社会主义伟大事业需要有强大的社会资源体系支撑，需要最大限度地激发社会各阶层、各群体、各组织的创造活力，使全社会形成合力。多党合作政党制度就是一个强大的政治资源体系，多党合作中的各参政党成员近90万人，通过各自的组织机构和有效载体，为各自联系的社会阶层政治参与提供畅通的利益表达渠道，最大限度地形成强大的社会合力，为构建社会主义和谐社会提供了强有力的资源保证。多党协商内容涵盖了经济、政治、文化、社会等方方面面的重大问题，各种政治资源在这一合作协商过程中协调利益关系，进行社会资源的兼容并蓄、互动整合，并贯穿于这一制度运作的全过程。人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道，不仅包括国内各党派团体和各界人士，而且还包括海外华人华侨代表人士，尽可能地扩大了人民民主的主体范围，充分

体现了社会主义协商民主的真实性和广泛性，为建设中国特色社会主义凝聚各方力量、集中各界智慧提供强大合力。

3. 有利于实现广泛的政治参与和社会多元化利益表达的最大包容性

当前我国社会正处转型期，新的社会阶层和各种利益群体的不断出现，使社会发展更加多样化，社会结构更加复杂化，利益群体更加多元化。社会主义协商民主坚持求同存异，蕴含着合作、参与、协商、包容的精神，同时又坚持民主的多数与少数相统一，既反映多数人的普遍愿望，又吸纳少数人的合理主张。而我国一党领导、多党合作、一党执政、多党参政制度结构的“多元性”具有一定的开放性和包容性，使政党制度的“参与主体多元化”，不同的利益群体通过与他们有密切联系的政党，把其利益要求、政治诉求、意见和建议反映到政党政治体系中来，为吸纳社会各阶层广泛有序的政治参与提供制度、组织、程序和途径的保障。多党合作政党制度不仅能够为原有阶层，而且能够为社会变革中出现的新社会阶层、新利益群体的政治诉求、利益表达提供畅通的渠道。

4. 有利于促进执政党科学民主执政，提高党的执政能力和水平

政治协商作为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要组成部分是这一政党制度的最大特色和优势，是实行科学民主决策的重要环节，更是中国共产党提高执政能力的重要途径。坚持协商于决策之前和决策实施之中，这是协商民主的一个重要原则。决策之前进行协商，有利于集中民智，实现决策的科学化、合理化，使决策的效益覆盖全体社会成员。决策实施之中进行协商，有利于集中民力，使决策更加完善、更有执行力，解决决策实施中的具体问题。各级党委政府的决策要尽可能地反映人民的愿望和呼声。这种民意的获取是多方面的，但协商民主是不可或缺的，而多党合作的党际高层次的对话与交流，能够为党委政府科学有效的决策提供广泛民意基础。使执政党随时听到不同的意见和批评，更好地倾听人民群众的呼声和诉求，密切党群干群关系，促进决策科学化民主化。

5. 有利于促进协调关系、化解矛盾、确保社会安定有序

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度在协调社会不同群体的利益关系，化解社会各阶层利益关系的矛盾和碰撞，及时消除影响社会安定稳定的因素具有独特的政治稳定功能。一是共产党先进性和民主党派进步性与广泛性相结合，在民众和政府之间建立起“民主通道”，使各方面的政治诉求、利益诉求都能得到充分表

达和释放，实现了最广泛的政治参与；二是执政党与参政党经常性的政治协商，使人民的利益和愿望能最大限度地体现在国家大政方针政策和经济社会发展之中，实现了国家和社会间的良性互动。

6. 有利于推进国家治理体系和治理能力现代化

协商民主以完善和发展中国特色社会主义制度为保障，以保证人民当家做主为根本，以扩大公民有序政治参与为重点，是具有巨大优势的民主，是我们实现国家治理体系和治理能力现代化的重要步骤。党的十八届三中全会的《决定》提出了全面深化改革的总目标：“完善和发展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。”完善和发展中国特色社会主义制度，最重要的是完善和发展我国的社会主义政治制度，其中包括中国共产党领导的多党合作和政治协商制度这一基本政治制度。党的十八大报告提出“健全社会主义协商民主制度”、“推进协商民主广泛多层制度化发展”，丰富和拓展了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的内涵。推进国家治理体系和治理能力的现代化，从根本上说就是坚持人民主体地位，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。其中一个重要途径，就是全面深入地推进社会主义协商民主。多党合作的党际协商民主作为一种求同存异的包容性民主，能够广泛地动员和组织各参政党及所联系的各阶层人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，共同建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。这也是十八届三中全会《决定》在“加强社会主义民主政治制度建设”部分用较大篇幅谈协商民主的重要原因。

二、中国政党制度的党际政治协商是社会主义协商民主的最初实践形式，也是促进社会主义协商民主发展的推进器

（一）正确认识和把握当代中国社会主义协商民主的内涵

协商民主（Deliberative Democracy，又称审议性民主、商谈性民主、商谈民主）理论，20世纪80年代以来在西方社会政治学界为回应多元社会及选举民主的困境而提出的一种新兴民主理论。国外对于协商民主的研究，一般认为始于20世纪80年代及以后的西方政治学。1980年，美国克莱蒙特大学政治学教授约瑟夫·毕塞特在《协商民主：共和国的多数原则》一文中，首次在学术意义上使用了“协商民主（Deliberative Democracy）”一词。1987年和1989年，伯纳德·曼宁与乔舒亚·科恩先后发表专题论文《论合法性与政治协商》、《协商与民主合法性》，真正赋予协商民主以理论内涵和发展动力。此后协商民主引起了西方学术界更多学者的关注和研

究。德国著名思想家哈贝马斯、美国著名政治哲学家罗尔斯等人分别出版了论述协商民主的著作，成为协商民主的积极倡导者。在这些政治哲学家的推动下，协商民主被当作不同于选举民主的一种相对独立的民主形式逐渐赢得了越来越多的认同，成为当代西方民主理论研究的热点问题。西方协商民主的基本内涵即“协商民主指的是自由平等的公民，基于权利和理性，在一种由民主宪法规范的权力相互制约的政治共同体中，通过对话、讨论、辩论等过程，形成合法决策的民主形式。”简而言之，协商民主就是指公民通过自由、平等的公共协商参与决策。西方协商民主理论的兴起有深层的社会多元化原因。20世纪后期，社会分化加剧，社会主体日益多元化利益追求呈现出多元的取向，这种多元政治文化社会要求政治体制、运作机制对于解决社会主体多元分歧作出明确的回应，迫切需要在政治层面加强政府与社会公民间的合作与对话，消除分歧，推进政治共识。西方协商民主理论在这种背景下应运而生，是政治学家针对代议制民主政治体制在当代发展过程中的局限，对民主本质进行了深入反思的结果，是对竞争性的选举民主的一种修正，是民主理论在当代的新发展。但西方协商民主尚未完全上升到国家民主制度的层面，更多的还停留在理论研究和技術层面。

当代中国社会主义协商民主，不直接来源于东西方历史上任何一种形式，也不完全等同于现代西方学者研究的任何一种民主理论，而是马列主义民主理论、统一战线理论、政党理论与中国国情相结合的产物，是中国共产党在领导革命和建设过程中与各民主党派无党派人士团结协作的伟大创造，是根植于中国土壤符合中国国情的民主政治模式。社会主义协商民主作为我国人民民主的一种重要形式，同中国特色社会主义道路紧密相连，体现了党的领导、人民当家作主和依法治国三者的有机统一。它既坚持了社会主义制度，又继承和发扬了中国优秀政治文化传统；既坚持了民主集中制的组织原则和领导制度，又充分肯定了广大人民群众的主体地位；既坚持了中国共产党的领导，又广泛发挥了各民主党派团体、各族各界人士的作用，具有巨大优越性和强大生命力。对当代中国社会主义协商民主内涵的界定，笔者更认同前全国政协副主席郑万通的概括：“社会主义协商民主是同我国人民民主专政的国体相联系，与人民代表大会制度政体相并存的一项国家民主制度；是在中国共产党领导下，通过政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会团体等渠道，就经济社会重大问题和涉及群众切身利益的实际问题，在全社会开展广泛多层协商的重要民主形式；是在政治领域体现党的群众路线，拓展公民有序政治参与、推进科学民主决策、实现国家政治现代化的重要工作机制。”

（二）现代中国历史发展进程为社会主义协商民主的形成和发展奠定了社会基础

中国特色社会主义协商民主是几代共产党人在领导中国人民进行革命、建设和改革的长期实践中，从中国国情出发，在吸收和借鉴人类社会民主政治发展的有益成果基础上，在探索多党合作的党际协商民主最初实践中逐步形成，并伴随着人民政协及多党合作政党制度的发展而发展起来的。

1. 民主革命时期的萌芽期、初步实践到新中国成立的正式形成期。1922年的中共二大首次提出“结成民主的联合战线”思想，并促成了第一次国共合作，这是新民主主义革命时期党际协商合作的有益尝试，也中共政治协商思想的萌芽期。抗战时期根据地“三三制”政权建设是中国共产党协商民主思想在政权建设上的初步实践。1938年10月毛泽东在《中国共产党在民族战争中的地位》一文中就指出：“在一切有愿意和我们合作的民主党派和民主人士存在的地方，共产党员必须采取和他们一道商量问题和一道工作的态度。”1941年，毛泽东在陕甘宁边区参议会开幕会议的演讲中又强调：“国事是国家的公事，不是一党一派的私事。因此，共产党员只有对党外人士实行民主合作的义务，而无排斥别人、垄断一切的权利。”协商民主遵从平等议事的原则，陕甘宁边区的“三三制”政权鼓励不同意见的表达，照顾和维护各方利益，在政权动作过程中强调磋商、协商并尊重不同的意见，这是当时民主施政、政治协商的政权形式，也是中国协商民主的最初实践。1946年1月在重庆召开的政治协商会议（又称“旧政协会议”），进一步密切了中共和民盟的协商合作，经过会前会中密切协商合作会议最后通过了有利和平建国的五项决议，这是中共与民主党派团结合作共同反对国民党一党专政的胜利，创造了多党合作、平等协商、民主建国的协商民主形式，也从政治制度上开启了协商民主的先河。1949年9月一届全国政协的召开标志着多党合作的党际协商民主正式形成，也标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的确立。新中国政权的诞生就是中国共产党和各民主党派及各界爱国人士以民主协商的方式凝聚全社会智慧共识的结晶，筹备新中国过程就是运用协商民主的充分体现。

12. 社会主义过渡时期的初步发展。这是我国多党合作和协商民主发展的黄金时期，这一时期中共十分重视各民主党派在巩固和建设新生人民政权以及社会主义改造中的作用，重视与各民主党派无党派人士协商议事，通过民主协商会、双周座谈会、最高国务会等形式为协商民主提供了形式多样的宽松发展空间；协商内容体现在国家政治生活的方方面面，在建国问题上、在土改问题上、在经

济事务中、处理国际事务上、制定宪法等问题上都体现了协商民主精神，从而推动了中国党际政治协商民主的初步发展。1956年4月毛泽东在《论十大关系》中指出：“究竟是一个党好，还是几个党好？现在看来，恐怕是几个党好。不但过去如此，而且将来也可以如此，就是长期共存，互相监督。”“长期共存，互相监督”的党际关系八字方针自然也是我国党际政治协商的基本方针。

23. 中共十一届三中全会召开后至今的恢复和发展阶段。十一届三中全会后中国进入改革开放新时代，社会主义协商民主也迎来新的发展时期。中国共产党关于社会主义协商民主的正式概括，主要有三种：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”；“社会协商对话制度”；“社会主义协商民主制度”。中国共产党领导的政治协商制度概括与社会协商对话制度的概括是并列关系，反映了中国共产党倡导的两种不同协商民主实现形式。区别在于政治协商制度主要倡导与“代表人士”的协商，社会协商对话制度主要倡导与“公民”的协商。政治协商制度相比较与社会协商对话制度已趋于成熟，上升为基本政治制度，而社会协商对话制度还处于初步的探索阶段。1987年党的十三大在报告中明确提出构建“社会协商对话制度”，并对协商民主的实现形式有了新的思考，一种是政治协商形式及其政治协商制度，一种是社会协商形式及其社会协商对话制度。1991年3月，江泽民同志在全国政协七届四次会议的党员负责人会议上第一次提出社会主义民主有两种形式：“人民通过选举投票行使权利和人民内部各方面在选举投票前进行充分协商，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形式。”1993年李瑞环在全国政协八届一次会议闭幕会上指出：政治协商“这种民主协商方式，是我国民主政治建设的一大创造，也是我国社会主义民主制度的一大特色、一大优势。”说明中国共产党已经把党际政治协商民主提升到社会主义民主政治的高度。进入新世纪后协商民主进一步从理论和实践层面逐步向国家政治制度层面发展，不断推动多党合作协商民主及人民政协的协商民主迈向制度化发展。1995年全国政协出台了《政协全国委员会关于政治协商、民主监督、参政议政的规定》；[中发（2005）5号文件]提出“把政治协商纳入决策程序，就重大问题在决策前和决策执行中进行协商，是政治协商的重要原则”，明确政治协商有两种基本形式；[中发（2006）5号文件]对人民政协政治协商的原则、形式、内容、程序、渠道都做了明确规范。2007年中共十七大“把政治协商纳入决策程序”写入报告中；2007年底国务院新闻办发布的《中国的政党制度》（以下简称“白皮书”）明确：“选举民主与协商民主相结合，是中国社会主义民主的一大特点”；2011年中央又把“协商民主”这一概念写进了《中共政协全国委员会党组关于〈

中共中央关于加强人民政协工作的意见》贯彻落实情况的报告》（中办发【2011】16号）中，明确肯定了人民政协是我国协商民主的重要形式；中共十八大首次提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，把协商民主从一种民主形式上升为国家政治制度形式，成为国家政治体制的重要组成部分；十八届三中全会更对推进协商民主广泛多层制度化发展作进一步部署，并纳入政治体制改革的重要内容。

（三）当代中国社会主义协商民主具有鲜明的中国特色

1. 坚持中国共产党的领导是发展社会主义协商民主的根本保证

中国共产党是执政党，是社会主义事业的领导核心，是中国民主政治建设的

领导力量和根本保证，也是发展社会主义协商民主的领导力量和根本保证，在社会主义协商民主中起主导地位作用，是当代中国社会主义协商民主的最根本特征。中国民主政治发展的成功之处就在于始终坚持走党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的政治发展道路。协商政治是中国共产党在多样化社会中巩固和实现党的领导的重要民主政治形式。社会主义协商民主并不是以协商作为实现民主的最终目的，而是要将党的领导贯穿于协商民主的全过程，通过协商使党更好地了解和尊重人民意愿、人民权利，从而更好地实现和维护人民当家作主的民主权利。历史和实践证明，在中国共产党的领导下发展社会主义协商民主，可以有效避免协商民主陷入无休止的协商，从而使党际协商、立法协商、行政协商、社会协商、基层协商等多样化的协商方式都实现理性化与高效化。

2. 马克思列宁主义的人民民主理论、统一战线理论及多党合作理论为社会主义协商民主奠定了理论基础

人民民主的核心是人民当家作主。中国共产党自诞生以来就主动肩负起实现人民当家作主的历史重任，新中国的建立从根本上确保了人民当家作主的权利。人民民主是中国人民反帝反封建斗争的结果，协商民主是为了落实人民主权的一种有效民主形式，体现了人民民主的本质内涵，能最大程度地实现最广大人民的民主权利。统一战线是不同的社会政治力量为了实现一定的共同目标结成的政治联盟，政治协商是不同方面的社会政治代表通过商量讨论在一些重大问题上求得一致，因而有统一战线就会有政治协商。在积贫积弱的旧中国，为实现民族独立和解放、为中国人民当家作主的历史使命，中国共产党与各民主党派携手合作，共商大事，结成巩固的统一战线。“统一战线，武装斗争，党的建设，是中国共产党在中

国革命中战胜敌人的三个法宝，三个主要的法宝。”党的十八大报告明确指出：“统一战线是凝聚各方面力量，促进政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系、海内外同胞关系的和谐，夺取中国特色社会主义新胜利的重要法宝。”新世纪新阶段要建设中国特色社会主义，实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须更好地运用好统一战线这个法宝。协商民主的本源就是凝聚人心、汇聚力量，为统一战线服务。协商民主的提出为统一战线工作的开展开辟了思路，提供了更好的平台，加强了统一战线工作的实效性。当代中国社会主义协商民主已成为与选举民主同样重要的社会主义民主形式，成为中国人民爱国统一战线组织——人民政协的主要工作渠道，成为中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要民主政治实践形式，在中国共产党领导的统一战线影响推动下中共与各民主党派及其他社会力量走过了从“联合革命”到“协商建国”再到“合作治国”的协商民主发展轨迹，在中国革命、建设和改革中都发挥了重要作用。社会主义协商民主既是开展统一战线工作的重要方式和工作渠道，又是实现祖国统一、民族团结、社会和谐的重要渠道，是统一战线多党合作民主内涵的重要体现。而西方协商民主的理论渊源是自由主义理论和共和主义理论，强调通过完善民主程序、扩大参与范围和自由平等的对话来保证公共理性和普遍利益的实现，以修正代议制民主制度的缺陷与不足。目前西方协商民主理论很大程度上还处于民主政治理论的边缘地位，并没有发展成为西方民主理论的主导范式。

3. 中国的民主政治制度为社会主义协商民主的发展提供了制度保障

以人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度构成了中国特色社会主义民主政治制度的核心内容和制度框架，这种民主政治制度为社会主义协商民主的发展提供了极为重要的政治制度保障。协商民主是我国社会主义民主政治的基本制度设计和体制安排，人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是社会主义协商民主的现实政治制度基础，特别是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度正迈向制度化、规范化和程序化的建设轨道，为健全社会主义协商民主制度奠定了坚实的基础，无疑是我国协商民主的奠基石，是健全社会主义协商民主制度的推进器。人民政协在政治协商中诞生，在政治协商中发展，是我国各党派团体、各族各界人士协商民主的重要渠道。经过六十多年的民主政治建设发展，各级政协已形成了比较完备的制度体系、工作方法、实践模式和工作网络，人民政协已成为社会主义协商民主的重要渠道。这种

民主政治制度架构既克服了西方两院制互相扯皮效率低下的弊端，又避免了一院制下缺乏监督和代表性不广泛的短处。十八大报告提出了“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，标志着协商民主已从政治理念和实践上升到国家制度层面。而在西方，协商民主是建立在三权分立、多党竞争的资本主义民主政治制度基础上，协商民主只是竞争性选举民主的补充，尚处于理论探讨和局部实践的阶段。

4. 当代中国社会主义协商民主具有深厚的中国传统政治文化底蕴

不同的文化理念孕育不同的民主形式，任何政治制度都不可避免地带有本国传统文化的印记。当代中国社会主义协商民主具有深厚的中国传统政治文化底蕴。（1）传统政治文化中“和合”的思想与协商民主多元、包容、追求共识的价值诉求相契合。源远流长的中华文化始终倡导“和为贵”的价值理念，把“和合”视为政治的最高境界，作为国泰民安的基本特征，为孕育、确立具有中国特色的协商民主提供良好的文化背景和深厚的本土资源。中国先贤们奉行的“和”“中”思想，体现在政治价值观念上是重和谐，贵合一，和为贵，体现着“和而不同”的核心价值理念。“和”的途径，是以对话求理解，和睦相处；以共识求团结，和衷共济；以包容求和谐，和谐发展。这种“和合”的思想与社会主义协商民主多元、包容、追求共识的价值诉求相契合。中国共产党批判性地继承和发扬这种“和合”的政治文化传统，并赋予这种“和合”思想以新的时代内涵，坚持求同存异使协商民主既有深厚的历史文化背景，又具有鲜明的时代特色，体现中国共产党对中国传统文化“和合”思想创造性的传承和创新。（2）中国政治文化中的“民本”思想为中国协商民主的产生发展提供了一大本土思想资源。

“民主”思想在中国源远流长，中国古代政治家、思想家从实践中认识到人民力量和作用的强大，认为人民是关系国家存亡根本因素。早在西周时期统治者就提出“敬天保民”的思想，如《尚书·五字歌》中“民为邦本、本固邦宁”思想。荀子提出的“民水君舟”为中国人所熟知，即“君者，舟也；庶人者，水也。水则载舟，水则覆舟”。“民本”思想强调人民是国家的根本，正所谓“得民心者得天下，失民心者失天下”。民本政治主张政治应该有协商，英明的君主应虚心接受人民的意见、建议和批评。秦汉后历代封建政治体制中均设有言官谏官制度，让言官“不治而议”，批评朝政得失。尽管中国古代封建专制中的“民本”思想有它的局限性，但它对民意的重视及政治需要协商的思想对中国协商民主的产生发展积淀了一大本土思想资源。而现代西方协商民主理论是批

判地吸收古希腊雅典民主和共和主义民主关于主权来自人民的普遍同意思想及自由是通过参与和创立公意而获得的人民主权和人民自治的民主理念等历史成果基础上，在新的时代背景下产生的民主理论。

综上分析，当代中国社会主义协商民主是内生于中国社会土壤之上，具有中国特色、中国风格、中国气派！

三、健全社会主义协商民主制度要不断加强和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设

程序化建设是民主政治建设的基础，是制度化的延伸、补充和具体化，是落实制度的重要保证。协商民主的一个重要特征就是按程序办事，如果没有合理完备的可操作程序，协商过程就有可能滋生随意性、流于形式而难以充分实现协商民主的价值和目标。中国共产党领导的多党合作和政治协商，既是我国协商民主的“开路先锋”，为我国协商民主形成发展积累了宝贵资源，同时，也是我国协商民主的重要推动力。党的十八届三中全会明确“发挥统一战线在协商民主中的重要作用。完善中国共产党同各民主党派的政治协商，认真听取各民主党派和无党派人士意见。中共中央根据年度工作重点提出规划，采取协商会、谈心会、座谈会等进行协商。完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度”。目前我国多党合作的党际协商存在形式主义现象，最关键问题是缺乏严格规范有序的可操作性的执行程序，没有具体的法律保障措施。部分党政机关领导在提出协商的问题时，常常让与会或座谈人员统一思想认识，从讲政治的大局思考问题，用一些“高调”的语言暗示大家尽量多发表赞同意见，少提反对意见。各参政党及无党派人士整体参与协商的能力素质有待提高。所以，健全社会主义协商民主，推进多党合作制度建设要高度重视程序建设，使多党合作中的权力运行、权利配置，合作协商的内容、方法、措施按预先设置的步骤、程序和方式进行，并通过法律和政策固定下来，使之成为具有稳定性、权威性、连续性、可操作性的运作过程。

（一）进一步加强和改善党的领导，这是健全社会主义协商民主的必然要求，也是推进国家治理体系和治理能力现代化对党的建设的新要求

我国政党制度是坚持中国共产党的领导为前提基础，中国共产党对参政党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向和重大方针政策的领导。这种政治领导的基本方式就是把党的领导寓于团结合作和民主协商之中，通过发挥党员的先锋模范作用，通过民主协商和讨论，使党的政治主张和路线方针政策变成各民主党派的政治共

识和自觉行动。党中央一再强调各级党委在多党合作中要“寓领导于协商中，充分发扬社会主义民主，支持民主党派独立自主开展工作，做好政治引导工作，同民主党派负责人和无党派人士交知心朋友”。2013年2月习近平同党外人士共迎新春座谈会上指出：“要继续加强民主监督。对中国共产党而言，要容得下尖锐批评，做到有则改之、无则加勉；对党外人士而言，要敢于讲真话，敢于讲逆耳之言，真实反映群众心声，做到知无不言、言无不尽。”当前中共各级主要领导干部要通过群众路线教育实践活动力戒主观主义、官僚主义、形式主义和家长式作风，充分发扬社会主义民主，在多党合作中营造宽松稳定、团结和谐的政治环境。同时，政党是现代国家治理的重要主体，治理主体本身的素质和能力以及现代化程度与国家治理的现代化直接相关。中国共产党是中国唯一的执政党，掌握着国家核心政治权力，实现国家治理体系和治理能力现代化，对我们党自身建设也是一个严峻的考验。一方面从治理主体看，要求执政党拥有高度的责任性、强烈的民主法治精神、丰富的专业知识和很强的管理能力；另一方面从治理体制看，要建立和健全一整套民主的和科学的现代化治理制度和机制。现代国家治理本质上就是民主治理。我国多党合作政党制度、人民政协、社会主义协商民主制度都是国家治理体系的组成部分。而健全社会主义协商民主必然要求加强和改善执政党的领导，进一步提高党的执政能力和水平，实现执政党自身的现代化转型，从而推进国家治理体系和治理能力现代化。

（二）构建在宪法法律框架内中共与各党派无党派人士的政治协商参与主体的政治平等

协商主体的自由、平等地位及权利是社会主义协商民主的前提和基础。我国宪法是国家根本大法，集中体现了全国各族人民的共同意志和根本利益。社会主义协商民主的运行规则和程序安排应当依据宪法和法律来制定。既然协商民主是一种公民通过自由而平等的对话、讨论、审议参与公共决策和政治生活的决策方式，那么首先从立法上保障参与者自由而平等的主体地位，使其各项权利得到宪法和法律的充分保障，是其在协商过程中能够真实表达自己意愿和意志的前提。我国多党合作政党制度的主体是中国共产党与八个民主党派及无党派人士，中共与各民主党派是在宪法法律框架内实现团结合作、民主协商的亲密友党，政治地位是平等的，组织上独立的，民主党派自觉接受中共的政治领导，归根到底是源于中国共产党的先进性而不是强制力，这正是多党合作制度赖以存在、发展的根基。应以宪法为根本准绳出台相关政策文件明确规范在多党合作政治协商中坚持党的政治领导与尊重参政党组织独立的关系，不

仅要保证民主党派在宪法和法律规定的权利和义务范围内的政治自由、组织独立和法律地位平等，还要保证各阶层、各利益群体在协商中的平等地位，这样才能保证政党间、利益群体间协商民主功能的有效发挥。目前由于参政党在参政能力、参政资源、参政经验等方面还比较缺乏，执政党在尊重参政党独立自主前提下进行必要的指导是应该的，但不能过多地干涉参政党的内部事务，对如何指导、指导到什么程度应通过相关政策文件加以规范，以确保参政党的政治自由、组织独立和法律地位的平等。

（三）进一步完善政治协商的机制和程序

1. 目前政治协商总体缺乏程序化的机制保障

（1）政治协商的内容缺乏可操作性。[中发（2005）5号文件]明确：“就重大问题在决策前和决策执行中进行协商，是政治协商的重要原则。”[中发（2006）5号文件]又明确了“大政方针、重要问题、重要事务、其他问题”等必须进行政治协商。具体到各个地方而言，何为地方的“大政方针”、“重要问题”、“重要事务”，“其他问题”又指什么等等这些问题，是不完全一致的，各有各的实际情况，在什么时间、以什么形式、在什么范围、放到哪个层面进行协商，也没有具体规定，由于缺乏具体的实施细则，必然造成“有制难依”的结果。（2）政治协商的主体行为缺乏明确和规范。2007年发表的政党制度“白皮书”明确：“中国共产党就国家重大方针政策和重要事务在决策前和决策执行过程中与各民主党派、无党派人士进行协商，是实行科学决策、民主决策的重要环节”，“中国共产党在人民政协同各民主党派、无党派人士和各界代表人士的协商，是政治协商的另一重要方式。”目前从政治协商主体行为来看，无论是中国共产党和政府、人大方面还是政协及各界代表人士方面，都存在行为规范问题。规范政治协商主体行为，一方面是规范和强化中国共产党在政治协商中的领导和主导行为，加大对多党合作对人民政协政治协商的重视和支持；另一方面是规范和完善多党合作中各民主党派和无党派人士及政协各界委员对参加政治协商的参与行为，以充分调动其参与政治协商的积极性和主动性。（3）政治协商的过程缺乏明确的流程设计和可操作的程序安排。如各级党委、政府、政协及各民主党派在协商中各自的职责是什么，协商主题是什么、由谁提出、解决什么问题、何时协商、由哪些单位部门参加协商，以及协商后的意见是否反馈、何时反馈、如何反馈落实等等没有总体计划要求和程序保障。（4）政治协商的影响力和实效性弱化。决策前协商是为了决策的科学化，最重要的是协商结果对党委决策的影响力。在政治协商的两种形式中，大多数情况都是由执政党提出议题希望参政党给予回答，提出

意见。而且政治协商通常要求民主党派在比较短的规定时间内给出回应，并且提供的材料是有限的。在有些地方党委、政府在作出重大决策前，不给民主党派、无党派人士充分的准备时间即召开协商会或座谈会，有的在协商前已基本形成决议，协商只是走走形式，名为协商，实质只是通报情况。而且我国各级政协和人大会议几乎同时召开，往往政治协商还在进行，人大已经投票表决了，协商民主对选举民主的影响微乎其微，协商的结果对决策的影响更微乎其微，政治协商的决策参与明显滞后。（5）政治协商缺乏权威性的权利保障。作为“亦官亦民，非官非民”的人民政协是各参政党发挥参政议政、民主监督职能的重要舞台，人民政协作为国家政治架构中的重要组成部分其法律地位不明确，缺乏参与决策的权利保障。特别是我国参政党宪法法律地位的缺失，党际协商缺乏有效的制度法规保障，势必造成很多党派的提案年年提反复提都得不到很好的答复和解决。

2. 健全和完善政治协商的机制和程序的若干思考

（1）要细化和完善协商流程。“政治协商纳入决策程序”不应该只停留在原则性的文件规定，要有明确的政治协商流程设计，而且不同的协商内容要有不同的协商流程，具体包括：确定协商议题、确定协商主体、确定协商时间、召集协商主体通报协商议题、确定协商之前的准备时限、进行协商准备、确定协商形式、进行协商、协商意见办理和反馈、明确违反协商规范的惩处措施等等若干环节，并明确每个环节的具体细节。健全和完善政治协商的机制和程序，使政治协商落实的过程可规范操作、可监督，避免了随意性，这是增强政治协商实效性的重要手段和基本保证。（2）要规范和完善政治协商的信息沟通机制。建立健全参政党知情参政机制、信息交流机制及反馈机制，进一步扩大各民主党派和无党

派人士知情的范围、渠道、广度和深度，增强沟通通报的信息时效性，包括规范对口联系单位部门的信息通报沟通中的职责和权利。建议各级参政党组织可安排一名专职的信息联络员，专门负责与党委政府及相关部门的信息沟通与联系。

2要增强政治协商的影响力和实效性。建议建立政治协商的检查和考核的机制，由党委牵头、各党派和政协参加，定时组织对协商制度落实情况进行全面检查和督查，为了保障多党合作的党际协商和人民政协政治协商职能的充分发挥而不流于形式，切实要求各级党委、政府要把政治协商纳入决策程序，并做到“三在前”、“三在先”。即重大决策要协商在党委决策之前，人大通过之前，政府实施之前；制订经济和社会发展中长期规划要先协商后决策，对重

大人事安排和关于人民群众切身利益的重大问题要先协商后决定，制定重要地方性法规要先协商后通过。把检查考核情况作为考核党政主要领导和分管领导政绩的一项重要内容。（4）建议探索建立一套政治协商民主评议机制。可选择在一些相关单位试点开展政治协商民主评议制度，把党际政治协商和人民政协政治协商通过媒体及网络平台置于社会公众的监督之下，从而提高政治协商的质量和效益。

（四）丰富和创新多党合作的党际协商民主的形式和渠道——网络协商参政问政将是多党合作以民主促民生的工作新领域

随着高科技的迅猛发展，互联网已成为各种信息资源获取的重要渠道和人际交往的主要平台，具有开放性、互动性、多样性、及时性等特点，这些特点与协商民主理论有着天然的耦合之处，对协商民主的发展也产生了重大影响。广大民众通过网络参政议政的政治功能正逐渐引起政府、政治家以及普通民众的注目。多党合作政党制度作为社会主义协商民主的重要实现形式和制度载体，要与时俱进地适应网络时代参政议政的新要求，积极推进党际协商民主向网络延伸，网络协商问政将是多党合作以民主促民生的工作新领域。在多党合作中网络参政问政正在成为民主党派参政新途径，使参政议政的渠道有了更为广阔的现实空间，促使民主党派工作由传统的“传达”向“对话”转变，也促使多党合作的党际协商民主的形式更加丰富，渠道更加便捷。民主党派可以利用网络参政议政，了解网上舆情、开展社情民意信息的征集工作，围绕党和政府决策的难点、人民群众关注的热点、社会矛盾的焦点等问题，进行深入的调查和研究，建言献策。同时由于网络本身虚拟性等特点，网络民主也存在着诸如虚假信息扩散和网民过激言论等非理性的消极作用。如何引导多党合作的党际协商民主网络平台朝着更理性的方向发展也将成为新课题。笔者以为，一方面要加强统一战线多党合作的主流媒体建设，发挥主流媒体的主导引导作用；另一方面要加强网络的监督管理，各党派要主动积极倡导文明参与网络问政的风气；最后还要通过加强网络立法加以规范网络信息传递的无序性和网民政治参与的非规范性。

（五）加强参政党建设，不断提高党际协商民主的质量和水平，这是建设合格的“中国特色社会主义参政党”的必然要求

我国多党合作的党际协商是“高层政治协商”，需要的是真知灼见，而不是随声附和，这需要参与协商的各参政党要言之有物。因此，加强参政党自身建设，提高参政党的整体素质和参政议政能力是提高协商水平和质量的保障。2013年2月习近平同党外人士共

迎新春座谈会上指出：“各民主党派是同中国共产党通力合作的中国特色社会主义参政党。无党派人士是我国政治生活中的一支重要力量。各民主党派和无党派人士一定要把坚持中国特色社会主义政治发展道路作为根本方向，提高参政议政、民主监督的水平，提高政治把握能力、组织领导能力、合作共事能力。”“中国特色社会主义参政党”的提出是对民主党派政党性质和政治地位的科学论断，为中国特色社会主义理论增添了新内容，明确了参政党在中国特色社会主义中的政治责任，也对参政党建设也提出了更高要求。民进中央主席严隽琪代表各民主党派、全国工商联和无党派人士致辞中明确表态：要“从执政党助力、为国家尽责、为人民服务出发，凝心聚力，加强自身建设，切实履行职能，为实现中国梦贡献才智。”进入新世纪各参政党经过三次换届已顺利完成了领导班子新老交替和组织交接任务。然而，政治交接是一条始终贯穿于参政党建设的整个过程的主线。参政党各级组织新一代领导人年轻有为，有较强的开拓进取精神，但与老一辈民主党派领导人相比，社会阅历还不够丰富、党派工作经验欠缺、政治把握能力还有待历练。近年来党派成员的结构也发生了较大变化，年轻的党派新成员带有社会转型期知识分子的特点，如文化层次高、政治经验少；个人见识多、集体意识少；精英人士多、旗帜人物少。因此，进一步搞好政治交接是当前参政党自身建设的首要任务。在搞好政治交接中还要努力加强参政党参政能力建设，这不仅是各参政党思想建设、组织建设、制度建设、作风建设、机关建设等各项工作水平的综合体现，对参政党的各方面建设起牵头管总的作用，贯穿于参政党各个方面建设之中。加强参政党参政能力建设，既不能忽视个体能力的培养，更要着重于整体能力的提高。要通过提高各级党派组织和领导班子的政治把握能力、参政议政能力、组织领导能力、合作共事能力这“四种能力”，使参政党的整体参政协商素质水平提升到一个新的层次。

（六）推进法治中国建设要积极稳妥地推进多党合作政党制度法治化进程

党的十五大提出“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”。党的十六大强调：“推进政治体制改革，发展民主，健全法制，依法治国，建设社会主义法治国家，保证人民行使当家作主的权利。”党的十七大明确“坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治观念，实现国家各项工作法治化”。党的十八大进一步强调“法治是治国理政的基本方式。”要“加快建设社会主义法治国家，发展社会主义政治文明”。十八届三中全会进一步明确“建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚

持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。”在党号召大力推进依法治国的今天，建设法治中国的目标对我国政党制度和政党政治运作规范提出了更高的要求。法治国家首先是政治生活的规范化，政党是政治生活的核心，建设法治国家应该把政党制度和政党活动纳入法治轨道成为法律监督和保障的对象。推进我国多党合作制度法律化进程是建设法治中国的必然要求，是建设社会主义法治国家、发展社会主义政治文明的重要体现，也是实现党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的体现。尽管在我国宪法序言中已写入“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”，但多党合作政党制度在我国宪法中并无进一步的具体规定表述。在我国政治制度框架中除中国共产党领导的多党合作和政治协商制度外，人民代表大会制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度这三项制度在宪法总纲和国家机构中都分别作了规定性表述，而且还都有相关的单行法律作为补充和支撑。[中发（2005）5号文件]进一步丰富了[中发（1989）14号文件]参政党的性质和内涵，中国政党制度“白皮书”又强调“参政党的地位和参政权利受到宪法和法律的保护”，这实质上直接提出了我国参政党参政及各项权利法律层面规范问题，我们至少应该在宪法层面对参政党的法律地位及其参政权利作出相应的界定和规范。而我宪法中对参政党的提法仍是“民主党派”这一历史称谓，说明我国参政党宪法法律地位是有待完善的。笔者认为当前可探索制定一部关于多党合作的专门性法律，取名《中华人民共和国政党法》，对我国宪法序言中“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”的总原则总规定予以具体化，对中国各政党的性质、权利、义务、职能、职权以及组织构成、活动方式、运行机制等方面内容作进一步规范，把实行多年且行之有效的“宪法惯例”上升为法律制度，从而更好地巩固和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，推动多党合作制度的可持续发展。

结论：中国特色政党制度是社会主义协商民主的重要政治制度载体，是实践社会主义协商民主的重要基石，在发展社会主义协商民主进程中具有独特的政治优势。当前健全社会主义协商民主，要大力加强中国共产党领导的多党合作和政治协商制度建设，特别是程序化建设。要从加强和改善党的领导、推进国家治理体系和治理能力现代化、建设法治中国的战略高度不断健全社会主义协商民主制度，加强中国政党制度建设，推进中国特色社会主义民主政治建设的发展。

课题负责人：陈飞

课题组成员：许通陈裔金杨雪燕叶元俭

结项等级：良好

中国特色政党制度与协商民主（下）

完善和发展人民政协协商

民主制度研究

甘肃省社会主义学院满瑛

人民政协从建国之初所发挥的功能到后来三大职能的确立，至新世纪将政治协商纳入决策体系及治理体系下“社会主义协商民主”概念的提出，尽显了人民政协作为社会主义协商民主的重要载体的制度建设进程。在这一进程中，人民政协协商民主制度建设的方向、重点和趋势也是围绕整合人民意愿、提高决策科学性和加强执政党执政能力建设、推进国家治理现代化三方面进行。完全可以说，人民政协协商民主已成为中国民主政治生活的基本形态之一，成为政府决策的必经程序，成为加强执政党执政能力建设、推进国家治理现代化的重要途径。基于以上理解，可抽象和概括出完善和发展人民政协协商民主的三个价值维度，即“人民民主”新形态的协商民主、“纳入政治过程”的协商民主、“提高执政党执政能力的重要途径”的协商民主。从以上三个层面完善和发展协商民主，可使人民政协的协商民主获得程序化制度化理性化的发展。

一、人民政协协商民主制度建构的三个维度及其规范性要求

（一）作为“人民民主”新形态的协商民主

作为“人民民主”新形态的协商民主，其实质是人民当家作主，主要体现为人民内部各方面，把握人民意愿，反映民情民意，表达政治意愿，并对政府施政提出监督意见。这尤其体现在备受各方关注的两会期间：审议政协常委会工作报告，开展讨论和发表意见；听取并讨论“一府两院”的工作报告；提出提案表达反映社情民意；人民内部各方面以党派、团体或委员名义进行大会发言，顺畅表达对有关社会公共问题的意见和主张（这是全国人大所没有的特色），比如2013年“两会”上，迟福林委员建议实施大规模国家减税计划；刘延云委员建议制定《从政道德法》，对那些介于罪与非罪、违纪不违法的腐败行为进行处罚；苑春鸣委员建议禁止烟酒纳入公款消费；周汉民委员呼吁“把收费的权力关进制度的笼子”；赖明委员呼吁推行行政审批全程公开，减少公职人员裁量权；吴以岭委员呼吁建立重大疾病防治体系，等等。人民内部各方面通过这种民主渠道和形式，在重大决策之前公开协商讨论社会热点、难点和焦点问题，但其侧重点并非是“取得一致意见”，而是人民内部各方面通过民主协商尽可能为后续的决策出台聚合民意，

为公共性问题取得一致意见，为公共决策机构提供社会对公共问题的初步整体性认知和参考意见，重在发现民意、聚合公共利益、酝酿政策意向，更强调人民内部各方面参政议政的民主权利、主体地位和参与国家政治生活的“民主协商性”。因此，作为“人民民主”新形态的协商民主，人民政协为社会各界代表人士广泛参与国家政治生活提供新的参与渠道，以“民主协商”的新形态赋予中国民主政治生活新的活力。其中，提案是其最基本的形式和载体。

（二）作为“纳入政治过程”的协商民主

将政治协商纳入决策程序，“就国家和地方的重要问题在决策之前和决策执行过程中进行协商”，是公共决策的必经程序。因此，处于公共决策程序中的人民政协政治协商，是政治过程的必经程序，是推进人民政协协商民主发展的另一个维度——作为“纳入政治过程”的协商民主。作为“纳入政治过程”的协商民主，是一种决策性协商民主，其制度的完善和发展涉及协商内容、协商程序、协商主体等的明确。

纳入政治过程的协商内容，根据严肃性和重要性原则和经济社会发展的需要，主要有两大类，一类是关乎社会可持续发展规划的直接决定社会发展的节奏、步幅和结果的引导性决策，因此，凡是涉及经济社会发展全局的重大事项、重大战略部署和措施，包括区域发展的规划与定位、治国理政基本方略的调整、重大经济、政治、文化及社会制度的改革决策，均是政治协商的重要内容。另一类是致力于解决社会经济发展中出现的难点热点问题的应对性决策，比如，近年来基于和谐社会的建设，一些地方政府把涉及广大群众切身利益的重大民生问题及涉及面广需要多方推动才能解决问题的公共政策列为政治协商的重点议题和重要内容，在决策前进行广泛的协商，以形成社会共识凝聚社会合力，推动相关问题的有效解决。因此，那些关乎社会经济发展规划、涉及民众切身利益的重大民生问题、需要各方助力才能解决问题的重大公共决策均是作为“纳入政治过程”的协商民主的主要内容。

为使出台的发展规划、重大社会政治经济改革措施等公共决策能够与社会发展、人民安康幸福的方方面面做到统筹兼顾，使决策既有科学性还有可行性，需要在决策前和决策执行过程中进行专业分析及多方论证协商，得出专业化的决策参考依据；同时，决策还必须克服独断性，必须是各方达成共识的民主化方案，必须兼顾多方社会利益，具有公正性。因此，在决策前和决策执行过程中，就要充分考虑社会各个阶层、团体和领域的利益需求和偏好，寻求广泛的民意支持和认可，展开多方商议和辩论，从而达到多方商讨认

可后的合法性决策。此外，实际情况表明，一项决策在执行后，仍然存在需要继续完善的可能性。因此，事实上，作为“纳入政治过程”的协商民主，其程序包括决策“之前”、“之中”、“之后”三个环节的协商。

由于政治协商遵循政党领导——政协协商——人大决策——政府执行的政治运行模式，党委、政府、人大、民主党派和人民团体均是政治协商的主体，这几个协商主体协调配合、同向联动，才能真正把政治协商纳入决策程序。从各地的实践看，党委在政治协商中起着重要的决定性作用，党委既是政治协商的领导者，也是最重要的协商主体，在确定协商议题、把握协商原则、增强协商的民主性，落实协商成果等方面起着统揽全局、协调各方的作用。人大尽管作为权力机关，与非权力机关的政协是否存在协商关系尚有争议，但在制定法律及重要人事任免方面确实需要与政协进行充分的协商，广泛听取各方面的意见。政府作为执行机关，既负责重要决策的执行实施，还需要对重要决策的科学性可行性进行必要的调研、论证，仍然需要与政协开展民主协商。因此，在政治过程中，党委、人大、政府都是人民政协开展政治协商活动的主要参加者（民主党派和人民团体尽管是协商主体，但大多以政协委员的身份参与协商，尚未在其特色领域内主动就某一议题向其他协商主体发起协商。而这一点正是多党合作与政治协商制度中需要加强的地方）。

总之，作为纳入政治过程的协商民主，需要经过一个完整的政府过程才能实现，既需要在决策之前进行深入的调研、论证、协商，在深思熟虑的判断基础上咨政建言，还需要决策执行“之中”和“之后”开展监督性的政治协商，以优化正在实施的公共政策，保障政协成果的落实；也即协商建构共识，共识产生合作、合作助力后续决策的落实。

（三）作为“提高执政党执政能力的重要途径”的协商民主

从总体上看，从人民政协建立起，其制度的完善和发展始终以“坚持中国共产党的领导”为原则。新世纪以来，“改革和完善党的领导方式和执政方式”，“创新社会管理”、“加强党的执政能力建设”等政治任务的提出，使执政党执政能力建设成为政治体制改革的着眼点，人民政协的协商民主制度建设也更深层次地嵌入到“提高党的执政能力建设”的政治使命中。党的执政能力在不同的历史背景和不同的视角下具有不同的内容，总的看来，主要包括民主执政、科学执政、依法执政。事实上，近年来人民政协以高度的政治自觉，围绕人民政协三大职能的履职将协商、监督、合作、

参与融入一体，探索出了许多有助于协商民主发展的制度，从不同侧重点巩固了执政党的社会基础，推进了党的民主执政，提升了执政党科学执政能力。因此，人民政协协商民主事实上已经构成了党的执政体系中科学民主决策的重要工作机制。随着社会政治经济的发展，“推进国家治理体系和能力现代化”成为社会政治发展的价值诉求。如何从治理视角提升执政党的执政能力，又成为推进人民政协协商民主发展的一个新境界。在治理视角下，党的执政能力主要关涉政治权威的规范性、公共资源的管理方式、处理政治事务的方式等方面的改善和提升。从这个角度讲，人民政协作为“提升执政党执政能力的重要途径”的协商民主，应该从以上层面角度嵌入到党政部门的行政议事规程中，完善政治权威的规范基础及其对公共资源的管理方式，并修正其处理政治事务的方式等，全面提升执政党的执政能力。

人民政协协商民主从治理视角推进执政能力建设，关键取决于作为主导政治协商的党委政府以高度的政治自觉将协商民主的理念贯穿于其决策过程中的制度建设之中，从小的议事规则、工作机制到大的制度建设上，把政治协商的民主程序纳入到决策程序的相关机制建设中，使协商民主内化为一种政治行为，成为党委和政府开展工作的一项基本工作方法。即如何找到协商民主切入党政决策部门的民主决策机制，增强党政部门重视协商民主精神的政治自觉，使其认识到协商民主制度建构对于执政党执政能力提升的意义并做到知行合一，这才是问题的关键。

这就意味着，作为“提高执政党执政能力的重要途径”的协商民主，其完善和发展要着眼于将协商民主纳入党政民主决策机制的制度建构，通过这种建构，可使人民政协的政治协商纳入到党委、政府具体的办公办事机制的必经程序和重要内容，这即是新的历史起点下“推进国家治理体系和治理能力现代化”的要求。

二、三维度视角下的人民政协协商民主重要（机制）制度及适用性分析

在长期的履职实践和制度创新中，人民政协形成了一些与协商民主相协调相衔接的重要的会议协商制度，如定期的全体会议、议政性常委会议、主席会议和不定期的专委会协商会议、各种专题协商会、专题议政会等等，形成了一些支撑人民政协履职的基本的民主协商制度——提案办理协商、专题协商、对口协商、界别协商等，这些协商制度的基本运行逻辑和适应范围均具有自身的规定性，不同情况可采取不同的协商形式。这些重要协商制度中存在的有助于推动人民政协协商民主发展的潜在的制度建设因素。完善和

发展这些协商制度，有利于促进人民政协协商民主的“三维价值”的实现，推动人民政协协商民主全方位发展。

（一）提案办理协商

提案是人民政协协商制度中最基本的、较为成熟一种民主协商制度，是人民政协经常性的协商民主。从每年一度的“两会”盛况看，人民政协提案具有广泛的社会影响力，是人民积极参与社会治理、表达人民民主权益的最基本的方式。实践中，提案追求意见建议被采纳、被真正办理落实为归宿。各地政协将提案工作的主要精力置于提案办理中，比如加强提案办理的互动协商机制、明确提案的相关责任主体、强化党委政府对提案的督办力度等，通过种种措施提升提案办理效果，力图将提案意见和建议纳入到相关决策中。然而，事实上，除了重点提案外，能直接被政府决策采纳意见和建议的提案是较少的。此外，许多提案办理的高满意率是“协商”的结果，其中掺杂了很多主观因素，办理协商沟通并未真正求得问题的解决。由主席会议重点协商办理的提案及由此形成的建议案，也多是作为提案办理（或决策执行）的重要参考意见予以处理，并非能真正纳入政府决策过程。类似于全国政协每年的重量级1号提案是较少的。从全国各地政协提案看，很多提案内容除旧，都是政府已经着手进行的事，提案质量并没有多大改观。特别是前瞻性、宏观性的提案，其办理可能要涉及多个部门，时间跨度长，求得真正的办理，是较难的。种种症结问题表明，提案所反映的意见建议及各种社情民意均需要进一步加以整合，才有可能影响政府决策。可以肯定的是，从近年来提案效应看，提案办理协商创造了在公共领域中成为论题的问题的情形，提案提出和办理更多是广开言路、发扬协商民主、汇集民意、酝酿政策意向的一种民主形式。

由此，换一种思路，将提案视作发扬社会主义民主的重要形式，从“人民民主”新形态的视角来看待，则提案种种问题将不再困扰人们的思维。可以想象，在最受关注的两会期间，人民内部各方面通过提案表达政治意愿，反映人民心声，行使监督权利，充分调动了社会舆论，把一些尚未引起社会普遍关注的重要问题、或处于决策真空地带和政策法律尚未顾及的问题聚焦放大为公共问题公共事件，引起广泛的社会讨论，调动社会公众参与公共协商，是人民民主的充分体现，“在参与过程中公开自己的偏好和理由并尊重他人的意见，协商和参与意味着公民以及公民与相关政策问题、制度和政治体系之间的联系，它能够在公民与公民、公民与当局、公民与政策问题、公民与决策乃至公民与整个政治共同体之间建立密切的联系，从而有效维护公民个人和共同体的利益”。这一过程既实现了权利的表达和平衡，又体现了利益的兼容和并蓄，是人民行

使权利，表达自身利益的重要途径。而且，提案问题在办理协商过程中，经过多方讨论报道后，在社会层面进行广泛的讨论、协商、思考后，可形成一种政策意向，据此可判定是否是一个可以提上议事日程的公共政策“问题”。特别将难以落实办理的前瞻性、宏观性的提案，置于公开的讨论和对话之中，在协商互动中或能启发各方思维，既能令提案者跳出一格全面看问题，也能以此发现民意，开启决策者思路。所以，与其纠结于提案的质量及其办理效果，不如将提案协商作为发现民意、聚合公共利益、酝酿政策意向的一种制度来加以完善。

换言之，提案协商的重要意义并不在于“取得一致意见”，而是广开言路，发扬社会主义民主，创造公民政治参与的合理秩序，满足公民有序政治参与所必需知情权、参与权、表达权、监督权，调动公众积极参与社会治理，塑造民主氛围，有助于在政府和公民之间建立更具回应性的共鸣情感，并在此基础上发现民意，聚合公共利益，这才是提案协商的深远意义之一。此外，提案将政协的政治协商与民众的社会协商对接起来，为各级政协的政治协商、民主监督、参政议政，从题目选择、信息收集、材料积累、人员组织及社会舆论的调动等方面创造了良好的条件，有助于政府选择、确定议题，并为后续的决策科学化需求提供了前期的充分协商，是酝酿政策意向的直接途径。鉴于以上因素，笔者认为，应该将每年“两会”制度中的提案协商作为一种人民行使民主权力方式来加以完善和建设，而将“两会”提案中提出的需要深入研究和探讨的重要问题放到协商民主发展的第二个维度上，既作为“纳入政治过程”的协商民主加以建设。

（二）界别协商

按界别划分是人民政协最具特色的结构优势；界别设置的初衷在于汇集各行业各领域的利益诉求、意见建议，使利益诉求兼容并蓄，而在此基础上的界别协商则能减少界别分歧，增进共识，加强界别合作，推动社会力量贯彻国家方针政策的实施。因此，在决策之前汇集各界别的智力资源，对一些领域行业当中最基本的、宏观和长远的问题进行协商，促进界别利益整合，可聚合公共利益，酝酿政策意向，形成专业性、全局性的决策参考意见。现实中界别协商突出体现在政协全体会议中的联组协商会中。比如，2012年云南省政协举行科协、科技、经济、农业、特邀界别联组会，围绕“建设面向西南开放重要桥头堡”主题建言献策，充分汇集各方意见和建议，体现了人民政协民主协商性；而且，越是在开放、公开、透明的环境下进行界别协商，越能做到民意汇集的全面性和广泛性，凸显政协界别设置的初衷和意愿。近年来有关人士呼吁合理增设界

别的初衷和意愿也在于将界别作为扩大公民有序政治参与的一种渠道和方法，通过合理安排各个界别来实现社会组织或社会主体的有序政治参与，全面汇集各方利益。因此，笔者认为，应将界别协商作为人民民主的一种载体，归于“作为人民民主”新形态的协商民主维度中加以完善和建设。

（三）专题协商

专题协商是通过政协组织提供的平台，以会议为主要形式，让政协或政协委员就国家发展中的某一战略问题在深入调研的基础上，与党委、政府领导及相关部门负责人直接进行议政协商的政治协商，是全国政协开创的实践协商民主的新形式。全国政协自十届以来，共召开11次专题议政会，从其过程看，基本形成了国务院有关部门负责人讲情况，地方政府负责人谈进展，政协委员和民主党派提意见和建议的格局。这种协商风格也为其他省级政协带来了示范效应，各地政协开展的高层次的专题议政会，从规范协商内容，明确协商程序、强化党委政府负责人的协商主体地位，统筹安排各方协商力量合力攻关及建言立论的追踪问政效果等方面，加强了政治协商制度建设（见表一）。

表一

全国及部分省政协专题协商会

全国及部分省政协专题协商会	时间	协商主题	建言立论	建言立论的追踪问政	协商主体
全国政协	2005年7月11-12日	“十一五”规划和2020年远景目标纲要编制的若干问题	“转变经济增长方式”、“提高科技自主创新能力”、“推进中国特色的城镇化建设”、“促进区域经济协调发展”、“理顺分配关系”、“进一步深化体制改革”	委员们提出的许多建议和意见被吸纳到“十一五”规划的相关文件中	中央政治局委员、国务院副总理曾培炎，中央政治局委员、国务院副总理回良玉，有关部门负责人和政协委员
	2011年8月26日	深化文化体制改革，繁荣发展文化事业和文化产业	“建设社会主义核心价值体系”、“促进文化事业和文化产业发展”、“推进基层公共文化服务体系建设”	达成共识，为中共十七届全会通过的《中共中央关于深化文化体制改革、推动社会主义文化大繁荣若干重大问题的决定》提供了决策参考 ^①	中央政治局委员、国务委员刘延东和中宣部、文化部等部门负责人及全国政协系统内其他政协委员

续表

全国及部分省政协专题协商会	时间	协商主题	建言立论	建言立论的追踪问政	协商主体
山西省政协	2008年12月3日	加强职业教育和推进义务教育均衡发展	“加大对义务教育和职业教育的投入,加强对薄弱学校的改造,均衡配置教师资源”、“加大对贫困地区的支持力度,对贫困偏远山区教师要给予相应待遇”、“引导高校毕业生到农村任教,以提高农村教师整体水平”等	省政协形成专题报告供省委、省政府作决策参考	副省长张平,省教育厅、省劳动和社会保障厅的负责人及政协系统内相关委员代表
浙江省政协	2010年6月	推进生态文明建设	“进行体制机制创新,要充分发挥市场机制作用,优化资源配置,缓解生态环境压力”、“完善法律制度,强化生态环境法治建设”、“扶持和开发浙江生态农业和生态产品”、“加强区域合作,促进流域水环境质量的提高”等	其中的“加强新能源建设”、“落实生态环境保护责任”“开发生态农业和生态产品”等被吸收到《中共浙江省委关于推进生态文明建设的决定》中	浙江省副省长陈加元和浙江有关部门及民主党派代表和政协委员
甘肃省政协	2011年6月16日	建设节水性社会	“以水资源的承载能力为基础,推动经济结构调整、发展方式转变和经济社会发展布局优化”、“以农业节水为重点,全面推进生产生活各领域节水”、“加强制度法制体系建设和体制机制改革,为节水型社会建设提供保障和动力”等	形成建议案,提出华省共谋8条对策措施,得到省政府领导重视和批转,为研究制定《甘肃省加快节水型社会建设的指导意见》提供了重要依据	省委领导、省政府各相关部门及市州地方政协代表

全国及部分省政协专题协商会	时间	协商主题	建言立论	建言立论的追踪问政	协商主体
广东省政协	2013年6月26日	发展创新型经济	“强化企业的创新主体地位, 增强发展创新型经济的内生动力”、“从产业、区域、大企业三个层面培育创新载体, 提高创新型经济的辐射力”、“完善法制政务环境, 巩固提升发展创新型经济的竞争优势”	省政协形成专题报告供省委、省政府作决策参考	省委副书记朱明国、副省长陈云贤、省直有关单位负责人及省政协专题调研组相关委员

以上人民政协专题协商, 均显示出专题协商是真正“纳入决策程序”的协商民主。从协商内容看, 既有关经济社会发展的需要、长远性、规划性问题, 也有针对政府正在实施的政策、项目进行的监督性协商。特别是对事关全国(省)经济、政治、文化、社会建设和生态文明发展的综合性、全局性、前瞻性课题和形势性问题, 组织相关领域的政协委员和专家学者, 展开充分协商、探讨, 听取各方意见和建议。协商过程突出了“精”、“专”。其中有争锋的意见和建议, 均能以公共利益为导向在协商过程中求同存异, 达成共识。由此, 也形成了专题协商与其他协商不同的风格和特色, 即专题协商“抓战略性问题; 党政高层领导出席; 形成对话和互动的机制; 提出比较成熟的意见建议”。由于党政高层领导亲自参与协商, 意见建议能直接得到决策部门的重视, 追踪问政效果明显。可以说, 专题协商坚持“在决策前协商和决策执行过程中协商”, 推进了国家可持续发展的各种计划和规划的实施。因此, 应该将专题协商制度建设作为“纳入政治过程”的协商民主建设的切入点。

从专题协商的情况看, 各种事关社会可持续性发展的五年计划、十年规划及现代化建设的重大战略的制定和部署和落实只有经过中国式“官僚制-协商民主”体系中的专题协商达成共识后才能在后续的落实和执行中达成行动共识。“在有关国家重大方针政策问题上通过协商达到高度共识是中国共产党对执政合法性和民主性的重要和独特的解读。”这种决策机制的特点也凸显了一些民主制国家制度的不足: “对于民主政治而言, 调整大企业的细节、决定某些计划, 以及尽管存在阻碍也决心贯彻计划是很困难的, 它几乎没有能力结合各种措施并耐心地等待结果。”

将专题协商作为建设和完善人民政协的“纳入政治过程”的协商民主制度，则有两个问题需要在后续的制度建设中明确，一是专题协商的重大内容。二是专题协商结果的采纳和落实机制。

（四）对口协商

对口协商制度最初是人民政协在拓展自身职能的过程中，创造的参政议政民主监督方式。随着人民政协履职实践与探索创新的不断推进，对口协商逐渐成为人民政协与党政部门良性互动的方式，成为提升政府能力、塑造新型政治文化的一个不可或缺的机制，也成为推进人民政协协商民主制度全方位发展的一个节点。

所谓对口协商，是政协各专委会与同级党委政府就同领域内的相关事宜之间开展的协商，它以会议为主要形式，开展专题议政、建议案协商、情况通报（或信息交流）和立法协商等对口协商活动。

相比界别协商，对口协商的专业性要求很高，同时，基于委员知情明政的需要，对口协商应该是常态化、制度化的民主协商。为此，凡是两者之间有交集的或共同关注的部分，如通报工作情况（及交流信息）以及政府工作计划和规划等都是对口协商的内容。此外，一些政协将党风廉政建设中的专项检查活动也视为对口协商的重要内容。通过形形色色的对口协商活动，可实现政协与党委、人大、政府工作的对接和协调，党委、人大、政府和政协等协商主体可围绕双方共同关注的问题进行协商而形成一致性意见，特别是就政府工作和人民群众关注的重要问题进行协商、讨论、征询，提出改进和推动党政部门工作的意见和建议，可为政府决策的出台和执行创造条件。

为充分认识对口协商的特定效用，需要将对口协商的联系形式及开展对口协商的活动及其效用拥有一个清晰的认识。为此，笔者将对口协商制度的相关制度做了一个归纳性统计（见表二）。

表二

对口协商的机制和效用

对口协商的形式	对口协商的内容	对口协商的效用
党政部门主要领导参与政协各专委会重要会议	1. 通报情况（及信息交流） 2. 专题协商议政 3. 建议案	向下传达政情，部署党委决策，将党的主张落实到社会各界的共同行动中；就双方共同关注的问题形成共识性意见；提出改进和推动政府工作的意见和建议
政协专委会领导参加党委政府常务会议和有关重要会议	1、听取情况通报 2、专题协商议政 3、建议案	向上沟通反映社情民意；了解政情；就双方共同关注的问题形成一致性意见；提出改进和推动政府工作的意见和建议
政协各专委会与政府各部门的对口协商	1. 通报工作情况（及交流信息） 2. 政府工作计划和规划 3. 党政廉政建设的专项检查活动 4. 专题协商议政 5. 建议案或提案办理 6. 政府立法协商。	就双方共同关注的问题达成共识；提出改进和推动政府工作的建设性意见；参与立法协商，影响人大的立法过程
政协与人大对口联系	立法协商（政府法制办把法律草案交由人大之后，人大再把草案提交给人民政协进行政治协商）	通过立法协商，参与并影响了人大的立法过程

注：为便于分析，将专题议政协商专门归入后面的专题协商中论述

从表（二）中反映的情况可以表明，无论是党政廉政建设的专项检查活动、还是视察和调研之后的对口协商，完全是针对政府部门的具体工作而开展的，这也形成了与专题协商不同的特色，即对口协商关注于党政部门的具体事务的执行情况，重点提出改进政府工作的意见和建议。而专题协商更多侧重于对事关社会可持续发展的前瞻性、宏观性重大决策进行合理合法性论证。

制度等待利益，当撇开政协自身履职的原因，而从对政府执政能力提升的角度去考察对口协商，就可以得出，开展对口协商的动力和意义，在于优化政府决策，创新推动政府决策贯彻、落实和执行的条件，提升政府工作效能和质量——而不是发现和聚合公共利益。这正是提升政府科学执政能力的重要途径。同时，对口协商与政府政治观的更新有着明显的内在关联性，对口协商强调协商双方的主体性和平等性；强调政府部门在行政过程中与政协专委会的对话、协商、互动，是塑造政府民主行政风格的突破口和切入点——这正是当前执政体系所缺乏而迫切需要改进和提升的，是社会对执政党民主执政能力提升的要求，也是当下治理体系现代化需求中推进中国政府职能转变的必要措施。

因此，从对口协商对政府部门的特定价值效应看，对口协商更多是从“治道”的角度发挥协商民主的治理作用，而非从“政

道”的角度探索社会有关问题的解决方式。即通过对口协商，规范政治权威、修正和改善行政部门处理政治事务、管理公共资源的方式，激活既有制度中的有效政治资源，最大限度地发挥现有制度的潜力。

从当下看，“民主执政能力的提升”需求远远急切于“改进政府决策质量”的需求。而且“改进政府决策质量”这一目标的达成关键还需要归源于“民主执政能力的提升”。换言之，对口协商针对行政领域，能够使行政机构更具有反思性和民主性，并为公共理性所主导。只有政府部门认识到对口协商对执政党执政能力建设的重要性，并将其嵌入到其工作作风来遵守，寓民主协商于政治文化转型之中，有关对口协商的一系列优势，诸如优化政府决策，创新推动政府决策贯彻、落实和执行的条件等才可能在更大范围内得到进一步的展示和发挥。

因此，应该将对口协商作为“提高执政党执政能力的重要途径”的协商民主，并从提升执政党治理能力现代化的角度来加强制度建设。为此，可将政治协商更深层次地嵌入到党委、人大、政府的工作机制中，进一步推动人民政协协商制度与党委、政府机关相关制度的相互贯通和衔接，使协商民主在行政决策中获得稳定性并持续发展，以推动治理体系现代化。

就以上几种协商制度的实践形式而言，目前各地在实践探索中普遍形成了一种基本的协商议政格局，即全体会议整体协商、常委会议专题协商、主席会议重点协商、专委会会议对口协商。全体会议整体协商以提案为载体，借助于“两会”所广泛调动的舆情舆论，将政治协商与社会协商对接起来，充分激活界别协商，发现和聚合社情民意，是人民民主的充分体现。其中，围绕决策执政情况进行的主席会议重点协商，其意见和建议是决策执行的重要参考依据。常委会议专题协商作为政协与党委、政府开展协商活动的一个制度，在决策之前对决策意向进行征集讨论，有助于决策的科学化和民主化；在决策执行“之中”和“之后”环节介入，可起到参谋、警示和纠正作用，是推进“政治协商纳入决策程序”制度建设的重要制度。专委会对口协商寓民主协商风格于政治文化的转型和塑造之中，是提高执政党执政能力的切入点。换言之，人民政协作为“人民民主”新形态的协商民主，其完善和发展应该从提案协商制度和界别协商制度的完善和发展做起；作为“纳入政治过程”的协商民主，其制度建设应该从完善和发展专题协商制度做起；作为“提高执政党执政能力的重要途径”的协商民主，其完善和发展应当从建立和完善对口协商制度做起。

三、三维度视角中甘肃省政协制度建设的实证分析

（一）甘肃省政协提案协商制度和界别协商制度建设情况及问题分析

1. 甘肃省政协提案协商制度和界别协商制度建设情况

提案制度是发现民意、聚合公共利益、酝酿政策意向的一种渠道。相比于九届政协提案工作，十届政协提案一个明显的变化是，向省上要项目要资金的提案明显减少，关注社会民生问题及社会可持续性发展问题的提案日益增多。针对以往政协提案办理存在的“重答复轻落实”现象，甘肃省十届政协重点从建立和完善提案办理机制开始进行制度建树，制定了《关于进一步创新提案工作机制提高提案工作实效的意见》，遵照此《意见》精神，在提案办理机制中，主要有以下几个方面建树：一是创新提案形成机制，督促委员重点围绕经济、政治、文化、社会、生态建设的重要问题提出提案，并组织各专委会对提交的提案进行联合预审，提高提案质量。二是创新提案办理机制，建立了重点提案报送省委省政府领导阅批、主席会议成员领衔督办、主席会议成员和专委会分别联系重点厅局等相关制度，加大提案办理前和办理过程中的协商力度，把督办提案与调查研究相结合，推动了提案的有效办理。三是建立提案网络管理系统，向社会发布提案情况及提案办理信息，搭建提案与社会的互动的平台，提高提案征集社情民意的效率。四是完善了提案办理评价体系，将四类办理类型（A、B、C、D）精简为三类（A、B、C），有效提升了提案的办理质量。

以上机制在促进提案办理和落实的同时，也使提案真正成为酝酿政策意向的重要途径。在提案办理协商的良性互动中，“提”、“办”双方的意见和要求互相沟通、融会、聚合，在协商中提升了提案意见和建议的整合效力，使一个个徘徊于“政策之窗”外的意见建议得以整合、酝酿，最终开启了政策思路，打开“政策之窗”。因此，提案办理协商是酝酿政策意向的一个重要方面。比如，在甘肃十届政协期间，政协委员提出的有关转变发展方式、建立中小企业金融超市、设立专项资金等提案，在“提”、“办”双方的协商沟通和协调中，最终促使承办单位及时出台《关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》、《甘肃省促进中小企业发展条例》和《关于促进小微企业发展的指导意见》的文件；关于社会公共服务、城乡居民生活保障、社会福利事业、司法队伍建设和法制服务、安全生产、建立健全食品安全体系等提案，其意见建议经过整合后，已经体现在《省委省政府关于加强和创新社会管理的实施意见》中。

界别协商制度建设中最为突出的是全会期间由不同界别组成的界别联组协商会。在界别联组协商会上，不同界别的委员围绕一定时期事关全局的重大事项进行整体协商，作为政治协商主体的党委、政府的主要领导均参加政协委员专题联组座谈会，听取意见，参与协商讨论；不同界别意见在这里自由表达、阐述理由，其中也不乏观点的分歧和交锋，但在了解沟通协商中达成对不同意见的包容和整合，这最显然是寻求社会发展共识的一种有效渠道。从近年来甘肃省的情况看，界别联组协商会已成为党政领导发现收集民意、吸取专家意见和协调意见的一种成熟稳定的制度。

2. 问题分析

从发现民意、聚合公共利益的层面讲，政协现有的机制还不足以在预防和协调社会政治生活中的问题。首先，以提案为载体的民主协商机制还未能突破到协调社会问题的层面；其次，多年来有关人士呼吁建立健全政协委员联系社会的机制，但实践中制度建设尚未全面启动。当前一些涉及群众切身利益的问题，很大一部分并不是通过距“输入”端口较近的政协提案（或人大议案）发现和聚合的，而是以非正常的公众参与如群体性的上街“散步”、“喝茶”事件改变和影响正在执行或将要出台的政策。这固然与政策制定不科学有关系，但有相当一部分也是群众利益无法合法诉求而发生的，这类事件尽管改变了原先损害公民权益的政府决策，但也间接地损害了政府权威和公信力。

再次，界别协商的经常性不足，刚性制度还未能真正建立，除了全会期间的界别联组协商较为制度化外，平常政协工作中的界别小组协商会，其机制尚处于随机状态，界别协商的基础性作用远远缺位。此外，作为反映社会各界的界别其设置还未能全面涵盖所有的社会群体。这将影响全面及时发现民意、聚合公共利益的效应。

将人民政协的提案及界别设置作为发现民意、聚合公共利益、酝酿政策意向一种渠道，首先需要从扩大公民有序政治参与渠道的角度进行制度建设，一是完善提案及界别设置的民意表达制度，加强提案的民意汇集协商沟通渠道建设，把民意表达和处理纳入制度化的轨道，让公民通过合法的渠道表达其诉求，化解矛盾，从而可有效防止和克服民意政治畸变为民粹主义、网络暴力和暴民政治。其次，加强提案办理协商的机制建设，通过提办互动，增进双方对提案问题意图的理解和共识，对提案中涉及公共政策制定的建议（包括经济社会发展、民主法治建设、民生保障改善）的采纳情况及采纳与否原因公布于众，在社会层面进行探讨，进而聚合公共利益、完善观点，酝酿新的政策意向。

（二）专题协商制度建设情况

甘肃省践行“政治协商纳入决策程序”的制度建设主要体现在以专题协商为载体，坚持在决策前协商和决策执行过程中协商的原则，并形成日益成熟的机制。

专题协商形成于政协全会期间的界别联组协商会，并脱胎于界别联组协商会而发展成为践行“将政治协商纳入决策程序”的专题协商。从协商什么（规范协商内容，）、与谁协商（统筹安排协商主体，强化党委政府负责人的参与）、怎样协商（规范协商程序）、协商成果如何运用等具体要求方面，均进行了规范性和程序化建设，形成了一种成熟稳定的机制，即提出和确定议题——准备协商活动（加强调研）——组织开展协商活动——形成并报送协商意见——处理协商意见。其过程基本与全国政协专题议政类同，就是省委主要负责人讲情况，省政府负责人谈进展，政协委员和民主党派提意见和建议，各方畅所欲言，在面对面的交流协商中，促进相互之间对政策的理解，最终以公共利益为导向达成对某一专题或项目的共识。主要协商形式有常委会专题协商、政协专题议政会和主席会重点协商（见表三）。

其中：常委会专题协商和政协专题议政会是“决策前协商”的主要形式，党委、政府及政协委员等协商主体主要围绕年度内或近期经济和社会发展中的重大问题进行专题协商讨论，形成政府决策参考的重要意见。主席会议专题协商将调研视察与协商议政民主监督相结合，坚持在决策执行过程中协商与监督，是“决策执行过程中协商”的重要形式，重点围绕党委、政府正在组织或即将组织开展重点工作进行协商，由政协主席、副主席与党委和政府主管领导同志参与座谈讨论，沟通情况，交换意见，形成主席协商会议建议案，或形成促进提案办理的措

施，成为政府部门决策执行的重要参考。

表三

甘肃省政协近年来专题协商会议情况

时间	专题协商	主题	协商时段	建言立论	追踪问政
2009年	常委会专题协商	兰州、嘉峪关、金昌三市率先推进城乡经济社会发展一体化	决策前协商	科学制定发展规划、建设兰白都市经济圈、促进酒嘉两市经济一体化发展、强化农村基础设施建设、实现公共服务均等化、提高城市对农村的辐射带动能力、构建城乡一体化发展的体制机制等	形成《关于兰州、嘉峪关、金昌三市率先形成城乡一体化发展新格局有关问题的建议案》，得到省委、省政府领导重视和批示，许多意见建议在省、省政府制定区域发展战略、加快推进兰州白银和酒泉嘉峪关区域经济一体化发展工作的意见等决策部署中吸收采纳
	主席会议重点协商	重大民生项目建设、引洮供水一期工程进展情况	决策执行过程中协商	加快工程建设进度和确保工程质量，解决好存在的困难问题，进一步做好灾后重建工作	形成《关于引洮供水一期工程情况的视察报告》、《关于陇南市武都区文县康县和天水市灾后恢复重建情况的视察报告》，供省委省政府决策参考
2010年	常委会专题协商	甘肃省“十二五”规划编制	决策前协商	从兰白经济区率先发展、突出扶贫开发重点、转变扶贫开发方式、明确新材料新医药产业定位、把旅游定作为战略性支柱产业培育、建立产学研相结合的科技创新体系等11个方面，提出了48条建议。形成了《关于编制我省“十二五”规划有关问题的建议案》	省委省政府和有关方面对政协提出的意见充分肯定，4位领导6次对《建议案》和专题报告作出批示，许多意见和建议吸纳到省委关于制定“十二五”规划的建议和政府关于“十二五”规划草案中。其中提出的建设兰州秦王川新区为切入点，拓展兰白核心经济区发展空间，增强中心城市聚焦和辐射带动能力的意见，引起省市有关方面的重视，目前新区开发已经起步，一些重大基础设施项目开始布局建设

续表

时间	专题协商	主题	协商时段	建言立论	追踪问政
2010年	主席会议重点协商	《关于农村惠民政策落实情况的视察报告》	决策执行过程中协商	就农村低保、粮食四项补贴、退耕还林三项惠民政策落实情况与省直有关部门多次协商沟通,征求《关于农村惠民政策落实情况的视察报告》的修改意见,形成《关于进一步落实好党的惠民政策有关问题的建议案》	省直有关部门认真采纳了省政协建议,其中改进和完善农村低保工作的主要建议和意见,吸收在省政府出台的《甘肃省农村居民最低生活保障管理办法》等政策规定中
2011年	常委会专题协商	“两州两市”攻坚扶贫,推动贫困地区跨越式发展	决策前协商	“走好产业扶贫、移民扶贫、重点区域集中突破、集中推进与整流域整区域开发相结合”四条路子,着力强化资金投入、重视项目建设、抓好基础设施建设、开展智力扶贫、提高社会帮扶实效“等八项措施	形成《关于打好“两州两市”扶贫攻坚战,推动贫困地区跨越式发展的建议案》,为打好新一轮扶贫攻坚提供了智力支持和决策参考
	专题议政	加强和创新社会管理	决策前协商	“完善体制机制,提高社会管理科学化水平”、“强化基础组织和社会组织建设,夯实加强和创新社会管理的基础”、“加强网络管理,构建和谐虚拟社会”等30条建议	形成建议案,报送省委省政府,为出台《省委省政府关于加强和创新社会管理的实施意见》提供了参考
	主席会议重点协商	甘肃省中小学校舍安全工程实施情况	决策执行过程中协商	“提高认识,切实加强组织领导、因地制宜,统筹推进校舍安全工程项目、创新思路,多方筹措校舍工程建设资金、理清学校债务,解除学校办学的后顾之忧”等10条建议	为省政府下一步的校舍工程项目建设开启思路,提供决策参考
2012年	常委会专题协商	推动文化旅游产业深度融合发展的有关问题	决策执行过程中协商	抓好开发谋划、打造文化航母、建立健全投融资机制、改善基础条件,创造文化旅游良好环境等	形成《关于推动文化旅游产业深度融合发展的有关问题的建议案》,向省委省政府提供决策执行的参考意见

时间	专题协商	主题	协商时段	建言立论	追踪问政
2012年	常委会专题协商 (9月13-14日)	甘肃省加强和创新社会管理情况	决策执行过程中协商	加强社区管理服务、培育发展社区社会组织、加强流动人口服务管理、推动社区立法建设、数字社区建设、完善社区矫正工作等建议	通过视察提出对策建议,为省委省政府决策部署提供了智力支持
2013年	主席会议重点协商	加快推进甘肃省循环经济示范区建设	决策执行过程中协商	限期解决10项指标达标、狠抓薄弱环节、进一步争取国家支持、完善政策保障体系、加强宣传培训、强化目标责任考核等	形成《关于加快推进甘肃省循环经济示范区建设的建议案》,相关建议在后续的常委会中被省委、省政府接受。
	常委会专题协商	“3341”项目工程	决策前协商	打造兰州新区开发建设战略平台、华夏文明传承创新区建设文化战略平台、国家生态屏障建设保护与补偿试验区生态战略平台和推进城镇化建设、富民多元产业发展等	向省委省政府报送政协领导主旨报告,省委省政府主要领导作了批示。

从表三中可以看到,常委会专题协商,及寓协商、视察、监督于一体的主席会议重点协商,其意见和建议对党政部门决策的优化提供了合理性方案,并催生了各类决策的出台,其重要性是不言而喻的:在决策的论证环节,展开议政性专题协商,可建构协商机制并达成政策出台的共识;在决策执行过程中进行专题协商,可进一步优化决策,提高其可行性;在决策执行之后进行监督性质的协商,可促进决策更好地落实。由此看,决策“之前”、“之中”和“之后”的专题协商,对论证政府决策的合法性和合理性的作用是显而易见的。因此,专题协商是政府决策的必经环节,是推动“政治协商纳入决策程序”制度化的切入点。

从专题协商的情况看,人民政协的专题协商已经与省委省政府的重要工作紧密联系成为一个有机联动的体系,由此也形成了中国政府决策的一大特色——“共识型决策体系”,由此也凸显了推进“纳入政治过程”的协商民主制度建设的几个节点:

1. “党委主导”是将专题协商纳入决策程序的保障和关键

“主导”意味着制度建设的主动性和调适性。自2006年5号文件出台以来,“政治协商纳入决策程序”踏上理性的制度建设轨道。从甘肃省专题协商的情况看,凡是涉及到全省重大经济社会发展的

规划及在部署这一规划中出现的问题时，党委都要将其纳入到人民政协的专题协商寻求定夺，既有决策前的协商，还有就具体政策的执行问题进行协商，最终求得共识。“党委主导”形成了中国政府重大决策体系的一大特色。

“党委主导”还意味着对协商过程中不同意见建议的整合和包容。专题协商过程当中也不乏不同意见观点的交锋碰撞，但党委在决策过程中能以公共利益为导向，包容整合有分歧的各种观点，在民主协商的基础上，将各方面的偏好和意见集结起来达成共识。比如，2013年11月24日甘肃政协围绕“3341”工程项目协商议政过程中，一些委员意见针对一些职能部门的施政，提出了较为尖锐犀利的质疑，但最终都能求同存异，达成共识。因此，党委主导彰显了中国政府在重大决策协商过程中的政策统合能力，这也是中国特色社会主义协商民主区别于西方自由主义式协商民主的优势所在。

“党委主导”还意味着在党委决策执行阶段对协商意见和建议的落实和采纳起到保障作用。从甘肃省政协专题情况看，协商意见和建议通常都以建议和案信息“直通车”的渠道反映给省委省政府主要领导并得到领导批示。省委明确规定，凡党政领导同志对政协建议和案信息的批示，均由党委、政府督查部门负责督办落实，这种规定保证了协商意见和建议被真正落实和采纳。另外，一些重要的协商意见和建议以重点提案的途径得到了党委、政府领导的领衔督办。

近年来，随着协商民主的实践及其宣传效应的深入，协商民主越来越受到省委省政府领导的重视，成为推动行政文化转型的一个助推器。据报载，2013年11月27日，甘肃省委副书记、省长刘伟平27日上午专程来到甘肃省政协机关，征求甘肃省政协对《政府工作报告（征求意见稿）》的意见建议。这种良性互动将进一步提升党委政府的行政协商境界。

2. 建构产生“共识”的机制，是加强专题协商资政效应的制度保证

纳入决策过程的专题协商，是一个多方良性互动的机制，协商各方在各个议程中都能相互沟通、相互促进，协商就越充分、越主动，越具有建设性，对问题的理解越一致，越能达成共识，而共识的达成有利于建言立论向在决策议程的深层次推进，这个“共识”应该是贯穿于整个协商议程的，对所有参与到达成共识活动中的多元主体来说的都可接受的。换言之，要在专题协商的各个阶段建构良性互动有机联运的机制，通过这种机制产生整体共识，以推

进建言立论资政效应，这是作为“纳入政治过程”的协商民主制度建设的关键。对应于专题协商，理想的协商共识机制应该包括：“确定议题的协调机制”、多方参与互动的“调研协调机制”、“成果转化的协商机制”、“意见采纳与否的反馈机制”、“责任督办的跟踪机制”。这种多方互动协调机制对调研质量和协商结果的处理和落实的提升意义是不言而喻的。从甘肃省政协的情况看，专题协商偏重于“确定议题的协调机制”、多方参与互动的“调研协调机制”，每当专题协商议题被确定（由政协根据省委、省政府中心任务确立协商议题后报经省委、省政府协商同意），人民政协均能够精心组织统筹各方力量深入调研，进行分析、考察、论证，并寓协商议政、民主监督于调研视察中，在此基础上形成成熟的协商意见。而在后三个机制的建设方面用力不足。由于专题调研建议一般带有前瞻性和综合性，有的建议其实施需要创造时空条件，时间跨度长，容易忽视责任督办的跟踪机制建设。事实上，目前除了提案的跟踪办理外，省政协还没有建立起重点建议的跟踪调研机制，导致实践中出现“重答复，轻跟踪”现象。

此外，专题协商注重决策“之前”、“之中”的协商，而对决策执行之后的监督性协商则较少关注或关注不够。而正是这种带有监督性质的“之后”协商，才促成了问题的真正解决。比如2013年常委会“关于加快推进我省循环经济示范区建设”专题协商（见表三），就是在主席会议先行进行前期视察调研的基础上再提交常委会进行专题协商的，在这次专题协商中，省常委会专题听取了省政协《建议案》的汇报，审定同意省政协提出的限期解决10项指标达标、狠抓薄弱环节、进一步争取国家支持、完善政策保障体系、加强宣传培训、强化目标责任考核的建议。但类似于这种决策“之后”的监督问政式专题协商是较少的。因此，从后续的制度建设中，首先要进一步规范协商内容并拓宽协商内容，不但要对社会可持续性发展的重大决策的规划和部署进行决策前的协商，还要强化一些涉及公共利益的决策，特别是要强化决策执行“之后”的专题协商，对重大公共事务的实施和落实情况进行专题协商监督。其次，要增强协商内容的法理性，减少相关制度中的“应该或可以协商”这样的随意性表述。

3. 增强政协的协商主体地位

在政协专题协商中，党委作为重要协商主体在整个协商过程起着“主导”作用，政协作为主要的协商主体，但在多数情况下，是协商活动的组织者和召集者，与其他主体展开协商的情况并不多见，特别是在协商结果的落实阶段太看重领导批示，而忽视政协在其中的主体作用（主动权）。导致实践中出现“重领导批示、轻部

门落实”。而且，一些专题协商结果的领导“批示”较原则不具体，如“建议很好，请××（同志）部门阅”等，这实际上使专题协商成果的落实处于“高不成、低不就”的尴尬境地。此外，目前专题协商中，按“要求”进行协商的色彩较深，按“决策要求”进行协商的境界尚待提升。种种问题迹象表明，后续的制度建设要凸显政协的协商主体地位。

（三）对口协商制度建设情况

1. 对口协商的现状分析

甘肃省政协各专委会主要围绕党和政府重大方针政策的贯彻落实情况、具体决策在执行中遇到的困难和重大项目建设情况、领导关注和群众关心的热点难点问题调研、视察，就发现的具体问题进行协商沟通监督，以推动相关问题的改善和解决，提高执政者执政的科学性。如经济委员会在十届政协期间调研河西走廊发展问题中的优势资源加工和新能源产业发展，形成的《关于优势资源加工和新能源产业发展调研报告》；在“决策执行过程”中调研兰州新区建设中产业发展的有关问题，形成《关于推动中央和省属在兰工业企业出城入园的几点建议》；在“决策执行之后”视察临夏州中小学校舍安全工程和寄宿制学校建设情况，形成《必须在国家层面解决民族贫困地区教育发展问题》的报告等，在不同程度上提出了优化政策的意见和建议，有助于拓展决策者思维。视察调研活动成果多以建议案的形式向对口部门提交，一些建议案以信息方式得到了省委省政府的批示，促进了相关问题的解决。如十届政协期间社会和法制委员会委员视察监狱形成的《关于视察我省监狱工作情况的报告》，省政府领导作了批示，为社会帮教制度化、规范化和科学化起到了推动作用。

在制度衔接上，省委省政府制定了人民政协政治协商纳入决策程序的具体制度，出台了《甘肃省人民政府重大决策程序暂行规则》《甘肃省人民政府关于印发全面推进依法行政第二个五年规划（2010—2014年）的通知》等文件，其中的相关规定为人民政协政治协商纳入决策程序创造了条件。如在“完善行政决策程序”规定方面，要“成立专家决策咨询组织，涉及经济社会发展和民生的重大决策以及专业性较强的决策事项，要事先组织专业机构或专家进行必要性、可行性的论证。”、“重大行政决策要进行合法性、合理性论证，如需作出变更或撤销，必须经过集体讨论”。这为政协的专题协商介入到“专家决策咨询组织”及“对重大行政决策进行合法性、合理性论证”之中提供了制度平台。可见，人民政协的对口协商制度与党委、政府在决策的论证环节是相互贯通和衔接的。

制度的完善是一个渐近的过程，实践中对口协商尚存在着许多不足。一是现有的制度并没有明确规定政协各专委会和相关职能部门的对口协商地位，相比政协的主动性，对口的党政职能部门仍处于“要我协商”的被动状态之中，对口协商的双方在协商权力方面是不对等的，专委会主动开展对口协商更多是拓展履行其参政议政职能。二是对口协商尚处于传统的联络联谊中，容易忽视意见和建议的采纳和落实。三是对口协商存在随意性，某些制度规定过于笼统和抽象，比如“政协各专门委员会可根据工作需要，邀请对口单位以外的党政相关部门参与协商；党委政府各部门也可邀请对口单位以外的政协专门委员会参与协商”。但实际上政府业务部门主动提出对口协商的情况较少。当然，政府业务部门为什么不主动开展对口协商，一位专委会负责人的解释是“部门利益作祟作怪”，影响对口协商的开展。

实践中出现的影响执政权威和执政能力的现象表明，正是官僚行政机构与决策“智囊团”之间的互动不足压缩了执政者执政能力提升的空间。相反，加强两者之间的互动，则有助于提升其执政能力。由此，通过制度赋予政协专委会和行政部门以特定的协商地位，两者之间就会发展出一种解决问题的对口协商合作关系，信任由此也得以建立。从而使行政部门在运用权力落实政策时更具有反思性，与过去行政部门的一意孤行相比，一个具有反思性的行政部门更具开放性，更容易接受对口协商部门的意见和建议，民主执行能力的提升也就不言而喻，随之而来的决策就会更具有可修正性和公共性，换言之，民主执行能力的提升最终也改进了政府的决策质量。接下来，执政的科学性和执政的民主性之间的良性循环体系将被建立。

2. 立法协商情况

立法协商是十八届三中全会提出的。关于立法协商，在十届甘肃省政协法制专委会的工作总结中是这样表述的：一是积极配合省人大、省政府有关部门讲起做好协商工作，二是对国务院法制办拟出台的法律、法规告示意图提出具体修改意见和建议。为此，笔者走访了社会和法制委员会，就立法协商的情况进行交流。一位负责人的认识如下：“与政协法制委员会进行对口协商的部门很多”，但“重视程度不同”，“省残联主动要求政协调研残疾人政策落实情况，提出问题，进行协商”。“人大立法可能征求了其他部门的意见和建议，但没有征求政协。”“哪些需要对口协商，哪些需要政协提出意见，没有形成一种机制和规范。”对口协商中，“最重要的是人的重视，只有大家各个方面都重视了，才能开

展对口协商。”“建议成立联合委员会这样的一个组织，牵头组织开展立法协商。”这个问题的实质依然涉及政协的协商主体地位建设。从立法协商看，人大与政协尚未形成真正的协商互动。

以上对口协商中存在的各种问题，仍然需要通过制度设计加以解决。在治理视角下，正常的对口协商应该是政协专委会与人大、政府和司法机关等相关工作机构的对口联系协商。通过这种联系机制，一方面，可使人民政协成为密切联系群众、反映群众意见诉求的重要渠道，成为党和政府舆情汇集和分析机制的重要方面。另一方面，优化党政部门的决策，规范政治权威，修正和改善行政事务的处理方式和公共资源的管理方式。完善对口协商机制建设，还需要探讨人大与政协开展对口协商的切入点和时机，并从以上逻辑进行机制制度建设。

四、三维度视角中完善和发展人民政协协商民主制度建设的途径

作为“人民民主”新形态的协商民主，应该从完善人民政协“发扬民主”的形式做起，结合参政议政职能，重点加强人民政协提案协商、界别协商（包括界别内和界别间协商）等民主形式的完善。

作为“纳入政治过程”的协商民主，其完善和发展应该从专题协商制度建设着手，规范并拓宽专题协商的内容，建构产生共识的机制着手，规范各个阶段的协商议程，特别是加强公共政策执行“之中”和执行“之后”民主协商监督机制建设。同时，突出强政协的协商主体地位，使专题协商由咨询性协商民主向程序性协商民主发展。

作为“提升执政党执政能力的重要途径”的协商民主，应着眼于对口协商制度建设，突出对口协商的治理作用：加强协商民主的顶层设计，制定党政部门行政的协商民主规范，把对口协商程序纳入到党委及国家政权机关的相关制度中，由此明确政党部门的协商主体地位，形成国家政权机关主动开展对口协商的政治文化心理，健全党政民主决策制度。同时，在机制程序建设上把人民政协调研、视察等工作融合到党政部门的具体业务工作中，从调研、成果转化、意见采纳反馈等方面形成党委、国家政权机关、政协联动协商的有效工作机制。

课题负责人：满瑛

课题组成员：张凤玲（执笔）曹天玲郭巍丽温起秀

结项等级：良好

协商民主视野下参政党的协商

能力研究

宁夏回族自治区社会主义学院石媛

党的十八大第一次提出了“社会主义协商民主”的概念，标志着社会主义协商民主理论和制度的确立，十八届三中全会又进一步提出推进社会主义协商民主广泛、多层、制度化建设，并指出“深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商”。可以看出，在已经立题的社会主义协商民主中，无论是中国共产党与民主党派的直接政治协商，还是中国共产党通过人民政协与民主党派的间接政治协商，都是占据主导地位的主导型协商。能将协商纳入决策过程，这本身体现了具有制度自信的社会主义民主的优越性，然而，这些政治资源的优势能否完全发挥出来，则取决于中国共产党与参政党的协商效果，其中，中国共产党与参政党作为重要的协商主体，所具有的协商能力与水平则是关键。本课题试以这一视角，就参政党在健全与发展社会主义协商民主中应具有怎样的协商能力，以及具有这样的协商能力应如何加强自身建设，提出对策。通过研究使参政党通过加强自身建设，提高其协商民主能力，以推动政党民主实践，从而显示我国政党制度民主价值。

一、参政党协商民主主体地位的内在规定性

经过多年历史的积淀和实践，中国共产党和参政党的政治协商已经成为社会主义协商民主的重要内容和形式，参政党也已成为社会主义协商民主的重要实践主体和主要力量，在社会主义协商民主中起到重要作用。

（一）借鉴中外协商民主理论与实践，协商民主主体应具备的条件

上个世纪80年代以来，西方选举民主经过尝试发展而呈现危机和不足，为弥补选举民主的缺陷，在西方多元文化背景催生下，协商民主应运而生了。西方协商民主产生后，引起人们对中国特色社会主义协商民主的关注，在比较与借鉴中，我们发现西方协商民主和我国社会主义协商民主在基本理念、实践形式、历史背景、文化传统、政治体制等方面都有着明显的不同。但是，认识和研究西方的协商民主理论，合理借鉴其有益的经验 and 成果，是发展和完善中国协商民主的客观要求。通过比较中西协商民主实践，作为完全不同

于选举民主的协商民主，其在主体、客体及原则方面具有明显不同特征和独特条件，而其中协商民主主体应具备的条件是：

1. 平等身份

首先就本真的意义而言，协商民主中的协商是指协商主体在平等自愿的基础上，抱着公平、合理解决问题的态度和诚意，通过摆明事实，交换意见，取得沟通，从而找出解决问题，解决争议办法的一种方式。显然，平等是协商的核心和关键。而国家治理的最高原则中，平等是一切规范和制度的核心理念，因此，更是协商民主的核心价值。在中西协商民主实践中，平等是协商的前提，也是协商的灵魂。协商民主中的平等是地位的平等、机会的平等、权利的平等，然而要做到地位平等、机会平等、权利平等，首先要协商者具有平等身份。平等身份就是指协商双方以平等的主体身份协商、交流、沟通，充分表达自己的意见，不存在一方为主要主体，另一方为次要主体或从属主体；也不存在一方对另一方的通报、声明、告知，更不允许任何一方凭借某种势力，以强凌弱，以大压小，而是平等的讨论、磋商。

2. 代表资质

在协商民主中，协商的主体是否能担当其协商的重任？就要求参与协商的协商者要具备这种参与协商的代表能力或资质，即能够代表或反映某一群体的利益。也就是说能够坐到一起进行协商的各方，应当有一定资质或能力，既要有政治把握能力，有参政议政能力，还要有一定群众基础即有代表性。如果没有这种资质或能力，也就没有协商的资格。

3. 沟通与交流能力

协商民主中的协商是表述、讨论、争论等方式的交流与沟通，是要以陈述言说的方式，陈述参与者的各自认知和意见主张，使协商者各方在理性的交融下，形成对协商事务的“全景式”的认知。因此，协商主体的交流表达与沟通能力就成为是否能达成协商共识的重要的条件之一，而参与者的沟通与交流能力往往是其逻辑思维、学识水平和政治认知的综合体现。

4. 代表群体利益的N个方案

在协商民主中参与者各方不但要具有一定资质、能力和代表性，而且能实实在在的代表其群体利益。“政治社会，以及事实上每个合理和理想的行为体，不管是个人、家庭、或者社团，甚至某种政治社会的联盟，都有明确表达其计划，将其目标置于优先秩序

之中，以及相应地做出决策的方式。”其中，其计划、设想都是代表某种群体利益的方案，只有先有这些方案，才能在协商、交流中，反映群体诉求，代表群体利益，寻找到公共理性，达成决策共识。

（二）我国政治形态中参政党的性质、地位、特征

1. 在我国政治形态中，八个民主党派是中国特色社会主义参政党

从“民主党派”到“参政党”再到“中国特色社会主义参政党”是对八个民主党派为中国独立解放事业作出贡献和为社会主义建设事业作出贡献的高度概括，也是对我国参政党的性质、地位、特征的科学定位。我国的民主党派，是对1948年5月1日以前即已成立，并在反对帝国主义、官僚资本主义和国民党反动统治的共同斗争中具有民主运动历史的一些党派的统称。八个民主党派为国家的独立、民族的解放作出巨大的贡献。新中国成立后，民主党派的性质发生了根本性的变化，成为为社会主义服务的政治团体和政治力量。改革开放以后，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》强调：“各民主党派是各自所联系的一部分社会主义劳动者和一部分拥护社会主义的爱国的政治联盟，是接受中国共产党领导的，同中共通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党，是参政党。”国务院新闻办公室2007年11月15日首次发表的《中国的政党制度》白皮书也明确阐述：“各民主党派是中国的参政党。中国人民民主专政的内在要求和各民主党派在中国政治生活中的实际作用，决定了民主党派的参政党地位。各民主党派作为各自所联系的一部分社会主义劳动者、社会主义事业建设者和拥护社会主义爱国者的政治联盟，属于人民的范畴，他们在中国共产党的领导下参政，是人民民主的重要体现。民主党派参政的基本点是：参加国家政权，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针政策、法律法规的制定和执行。参政党的地位和参政权利受到宪法和法律的保障。”2013年2月6日，习近平同志在中共中央召开的“党外人士迎春座谈会”上指出，“各民主党派是同中国共产党通力合作的中国特色社会主义参政党”，把“中国特色社会主义”与“参政党”相结合，进一步突出了民主党派的性质，明确了参政党的政治地位和政治功能。

2. 我国参政党是具有代表性的政党

中国共产党作为执政党，是具有“三个代表”的政党，其代表

性显而易见，毋庸置疑。而参政党在中国政治体系中，同样也是具有代表性的政党。参政党的代表性是指参政党是其存在社会基础的利益代表，这种代表性有历史必然性和现实合理性。中国共产党代表了中国最广大人民的根本利益，执政党的这最广大人民群众中也包括参政党所代表的社会阶层和群体，这就是参政党一定程度上所具有相对独立的代表性，而执政党对这部分群众的代表性是通过参政党的代表性实现的。我国参政党的代表性表现在：其一，参政党可以成为联系执政党与少数社会阶层和群体的桥梁。其二，在最广泛地团结一些社会阶层和群体方面，参政党可以起到中国共产党不可替代的作用。其三，参政党可以成为所联系的社会阶层和群体特殊利益的代表，使这些群体的特殊利益得到兼顾和照顾，从而在一定程度上协助调节监督执政党对最广大人民的整体利益和根本利益的代表。

3. 我国政党制度的特点与参政党的独立、平等

我国政党制度最大的特点是“共产党领导、多党派合作，共产党执政、多党派参政”，最本质的关系是“执政——参政、合作——监督”的关系。参政党的参政是通过“一个参加，三个参与”的内在规定性发挥参政党作用，履行参政党职能的。参政党与执政的中国共产党是亲密友党的关系，为了共同的政治目标而合作共事。它们合作的政治基础是坚持中国共产党的领导和坚持四项基本原则，在此基础上中国共产党和各民主党派都以宪法为根本活动准则，都受到法律保护，享有宪法规定范围内的政治自由、组织独立和法律上的平等地位。无论执政党还是参政党，它们的一切正当活动和权益都受到宪法和法律的保护，同时承担维护宪法尊严、保证宪法实施的义务，这是我国一切政党的起码政治行为规范。

因此，从我国政党制度的内在规定性与参政党的性质特征中，可以看出参政党具备协商民主主体的条件。

（三）我国参政党在历史上参与协商民主的成功绩效

在革命年代，各民主党派和中国共产党一起创造了早起革命性协商民主，在协商合作中取得了新民主主义的胜利，建立了新中国，各民主党派也显示了高超的协商能力，和中国共产党一起成长为并肩战斗的亲密友党。新中国成立后特别是改革开放以来，中国共产党注重在重大决策中体现人民民主，凡关乎国计民生的重大问题，都要通过中国共产党与各民主党派进行协商，广泛听取各民主党派、各人民团体以及各族各界代表人士的意见。人民政协“不仅在重大决策之前能够进行充分协商，而且在重大决策之后还在继续

进行协商，为执政党和政府贯彻决策、完善决策作贡献”，“民主党派作为统一战线的重要成员和人民政协的重要界别，成为国家政治体制民主决策中的一个重要环节，为国家发展、社会稳定和人民福祉做出了贡献”。可见，参政党不仅具备协商民主主体的资格，而且在历史的见证下成长为社会主义协商民主的重要实践主体和主要力量，并为社会主义协商民主作出巨大贡献。

二、参政党协商能力的定义和内容

毫无疑问，参政党是社会主义协商民主的重要实践主体和主要力量。那么，参政党参与协商所表现的协商能力就成为其发挥作用的关键环节。

（一）参政党协商能力的内涵

协商能力是“民主政治主体就其关心的问题促进公共协商的社会能力”，它“不仅需要对独立权威的动议作出反应的能力，而且还需要确定某种议程内容，以及因此确保自由以免受他人支配的能力”。

参政党的协商能力是指在中国共产党的领导下，作为我国参政党的各民主党派就国家政治、经济、文化、社会生活中有重大影响的问题进行政治参与，以对话、讨论、沟通、辩论、协调和妥协等方式表达自己的立场、观点与所代表的阶层的利益诉求，最终与协商各方达成共识，影响决策的能力。

（二）参政党协商能力的多维结构

参政党是社会主义协商民主中重要主体，尽管这一主体有八个民主党派，但从发挥作用的角度看具有整体性。就整体而言，参政党协商能力具有多维结构，主要包括有：政治认知能力、沟通交流能力、团结合作能力、自我创新能力。

政治认知能力：政治知识是政治主体“对政治系统、政治结构、公共政策、政治权威、政治事件的认知。”参政党的政治认知是指参政党对我国政治制度、政党制度和坚持走中国特色社会主义政治发展道路的主观认知程度。参政党的政治认知能力则是指在这种主观认知下参与政治活动的实际效用的能力。

沟通交流能力：“政党是表达的渠道。这就是说，政党首先且最主要的是表达的手段：它们是工具，是代理机构，通过表达人民的要求而代表他们。”参政党的沟通交流能力是指参政党能有效的陈述、表达、反映群体意见主张，并与协商各方有效沟通交流的能

力。

团结合作能力：在协商民主中，协商主体在相互沟通和理性认知的基础上，不断强化相互之间的互动。这些协商互动的价值取向之一就是为了更好地团结合作。参政党的团结合作能力主要是指在多党合作中，参政党与执政党既能够坚持共同政治基础、政治原则和政治方向，又能够充分发挥自身特点和优势，同心同德、共谋发展、和衷共济、和谐相处、一道前进的能力。

自我创新能力：是指参政党适应社会主义协商民主的新要求，通过理论创新、参政议政能力创新，不断提高和匹配自己与执政党政治协商的创新能力。

（三）参政党协商能力与参政党职能的关系

我国参政党的协商能力既是指参政党履行政党职能表现出的协商能力，也是指参政党参与人民政协同执政党及其他主体的政治协商所体现的协商能力。我国参政党的职能是参政议政、民主监督、利益表达、服务社会、自我教育等五项职能，其中，参政议政、民主监督，是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要内容，是我国社会主义民主政治的重要体现形式，是民主党派最基本、最重要、最具本质性的政治职能，是参政党在国家政治生活中发挥作用的主要方式。而参政党协商能力是参政党职能的反映与体现，蕴含在参政党的职能中。参政党职能履行的好，参政党的协商能力就强，他们是相辅相成、相互促进的关系，他们统一于参政党的自身建设中。

三、参政党协商能力方面存在的问题

我国参政党在历史上与中国共产党的协商合作中，曾表现出了高超的协商能力，并一路成长为和中国共产党并肩战斗的亲密友党。现在，在人民政协，中国共产党与参政党的两大类十种形式的政治协商中，也取得了丰硕效绩。然而，参政党的协商能力现实状况中却还存在许多问题，与社会主义协商民主的要求还相差甚远。

（一）参政党作为重要协商主体协商意识不强。

一是缺乏提出协商议题的积极性。按照相关文件规定，民主党派有主动提出协商议题的职责和权利，但从实际情况来看，各民主党派很少主动提出协商议题。二是缺乏围绕协商议题展开调研的积极性。一般来说，协商议题确定之后，相关部门要通知到参与协商的共产党和民主党派成员。为了更好地进行协商，民主党派协商成

员需要围绕议题展开调研等工作，以最大限度地反映社情民意。但在实际操作中，很多人未能做到这一点。三是缺乏参与开展协商的积极性。在协商活动开展过程中，由于担心自己的观点会对自身带来不利影响，或者认为自己协商结果的的实际影响作用不大，因此，有些参与协商的民主党派成员不能积极主动地表达自己的观点和主张。四是缺乏监督协商意见办理的积极性。作为协商主体，民主党派的职责还体现在对协商意见办理的监督和追踪上，然而对于协商意见办理情况，他们大多都不甚了解。

（二）缺乏提高参政党协商能力的机制。

一是对参政党协商的主体地位重视不够。随意性大，想协商就协商，不想协商就不协商。协商本来是协商主体间双向互动的行为，现在变成了单向自动，有时候名为协商会议，实则为情况通报，决策传达。二是参政党参与协商的代表或是政协委员选拔机制存在问题。其一，由于政协委员实行的是推举制度，各界别被推举的政协委员都是各领域的优秀分子，“政协委员”的称号荣誉感多于实质感，这使得其形式意义大于实质意义。而一些委员是否有足够的建言献策能力，似乎并不是安排委员的最重要的标准。其二，一些党政部门的负责人作为安排性委员，与人民政协履行参政和监督的职能存在角色冲突，是“即当裁判员又当运动员”，从这个角度看，他们面临着要履行政协职能，就必须自己给自己提意见，或者给自己的直接领导提建议的尴尬局面。有人说，政协的中共、特邀两个界别是特权的界别，实际上，这两个界别在参政议政时，往往鸦雀无声，什么话都不敢讲。其三是与界别群众联系沟通不够。政协委员的产生方式和它的精英性特色，一定程度上有利于政协参政能力的提升。政协的各界别委员，应该成为反映界别声音的主渠道，但是在参政议政过程中，也导致各界别委员缺乏与本届别群众的沟通交流，不能及时地对本届别的社情民意加以提炼、深化的弊端。三是参政党成员参与调研和深入实际的能力有限。很多党派组织每年的调研计划屈指可数，而实际调研时，也是领导参加的多，成员参加的少，了解情况的多，探究内应的少。缺乏对问题的认真研究和调查，撰写的提案难以表达界别群众的利益诉求。

（三）在协商中“说真话”的氛围尚未形成。

一是一些党政机关领导在提出协商的问题时，常常让与会或座谈人员统一思想认识，从讲政治的大局思考问题，用一些“高调”的语言暗示大家尽量多发表赞同意见，少提反对意见。对提反对、批评意见的人，常打断他们的谈话，进一步做思想工作。这样的协商并不能真正起到集思广益的效果。二是有些协商议题，大家

都想当老好人，不愿意表达自己的真实观点。有两种情况：其一是有议题，大部分人不反对，也不支持，因为面子问题，怕得罪人，所以弃权多。其二是有人先发言，三个支持，会议表决就一边倒，顺大流，能坚持个人意见的少。三是协商会议时跑题扯远。你说东，我说西，跑得无影无踪。

四、加强参政党建设提高参政党协商能力的路径选择

提高参政党的协商能力，必须加强参政党自身建设，其路径选择是：

（一）提升参政党的政治认知能力

参政党要在协商民主中发挥更大作用，必须加强自身建设，尤其要深化认识，提升政治认知能力。

1. 强化政党意识

政党是一定阶级或阶层的积极分子基于共同意志、共同利益，为取得政权或影响政权而建立起来的政治组织。政党意识是政党的灵魂，决定政党的作为及社会影响力。参政党作为社会主义协商民主的重要主体，在推进社会主义协商民主中，首先要强化政党意识。第一，参政党不是一般的政治组织，不同于中介、社团和群众，参政党有自己的政治目标、政治纲领和政治职能，要增强履行参政党职能的使命感、责任感和自豪感。第二，参政党是以组织化的形式表达不同阶层群众利益诉求的，这是中国特色利益代表方式，具有独特的优势。要强化表达和沟通功能，把参政党及其成员所联系的群众的意见综合起来，通过参政议政渠道，反映到我国的政治体系之中，把带有特殊性的问题整合到决策程序中，促进决策的民主化、科学化。

2. 提升参政党对我国政党制度的民主价值内涵的认识

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，在其内在设计机理上，既避免了垄断型政党制度容易导致专制独裁和腐败丛生的弊端，增加了民主党派的民主监督功能；又避免了竞争型政党制度容易导致互相钳制、互相倾轧、内耗不已、难办大事的弊端，始终坚持共产党的领导。同时，又把一党领导整合功能较强、效率较高的长处与多党政治参与、利益要求表达较广泛的长处有机地结合在一起。这样的政党制度内在的设计机理是十分有利于发挥政党功能，推动社会发展的，这既是我国政党制度的政治价值，也是我国政党制度的民主价值。参政党要正确认识我国政党制度的民主价值，充分发挥自己在政党制度中的作用，使我国政党制度高效运转。

3. 准确把握参政党在公共决策中的地位与作用

参政党是社会主义协商民主的重要实践主体和主要力量，然而，在公共决策的制定过程中，参政党只是参与性决策主体。因此，参政党要准确把握：第一，参政党在公共决策中不可或缺。在我国，中国共产党作为领导党和执政党，毫无疑问在公共政策过程中扮演着主导性角色，同时也应注意到，八个民主党派作为参政党，已经深深嵌入到国家政治体系中，在整个公共政策过程中也发挥着不可或缺的作用。第二，参政党作为参与性决策主体，不同于其他社会团体。其他社会团体也会对公共政策产生影响，但他们的参与主要是在政权的外围，而参政党的参与实际上已经进入了整个政治生活的深层，或者说与社会团体相比，民主党派与决策层的距离更近。第三，决策和协商的关系。具有制度优越性的中国特色社会主义制度，在决策前，广开言路，广集民智，增加了多主体协商环节，使协商于决策前和决策执行中，这体现了社会主义民主的制度自信，参政党在决策前的协商环节中，可以充分利用政策平台，积极发挥作用，但是，协商只能影响决策，不能代替决策。

（二）培养参政党的自我提高能力

1. 加强学习提高思辨能力。

思辨是充分表达意志，有效推进决策共识的前提，是政治协商中非常重要的一个能力。而学习是提高思辨能力的最普遍、最基础的方法。早在中国共产党十六大时，中国共产党就提出建设马克思主义学习型政党，并把建设学习型政党作为执政党重大而紧迫的战略任务。同样，参政党也要与时俱进，同步学习，建设“学习型参政党”。首先，要建立一定的学习制度。尊重个体学习规律，有学习，有督促，有检查，有考核。其次，创建新的学习方式和途径。从内容上说，不但要学习业务知识，而且要学习政治理论；就学习方法而言，学习并非光读书，还要在工作中学习，在实践中学习；就学习效果而言，不但要理论联系实际，而且要活学活用。

2. 提高信息获取和分析能力

有效协商中协商主体之间的信息应该是对称的，信息不对称就不能进行真正的协商。这就要求在协商活动之前，一方面，必须由有关方面提供大量的信息材料，使信息充分公开。掌握了充分的公共信息后，各协商主体才能有的放矢的参政议政，各抒己见。另一方面，参政党作为协商民主的主体，还要不断提高信息获取和分析能力。其一，参政党需要对获得的协商事务相关的信息材料进行加

工处理，通过整理、分析、推理等方式，形成自己的观点和主张。其二，参政党必须以公共理性为基础，为自我的意见和主张具有说服力，而提供依据和推理。其三，参政党以“求同存异”的原则，对各方的意见主张进行批判和审视，摒除隐藏其中的不合理观点和主张，寻求正确的、能满足普遍愿望的主张。只有这样，基于多元特殊利益的普遍利益才能慢慢聚合。

3. 培养沟通交流能力

在社会主义协商民主中，最具中国特色的是有人民政协这样一个组织机构和协商平台。人民政协的协商民主，主要是召开会议讨论协商和报送书面材料协商两种形式，体现协商成果的表达方式也主要有两种：会议发言和书面建议。因此，就要在改进口头表达和文字表达上下工夫，也就是要培养良好的沟通交流能力。第一，对所协商主题要有全面了解和掌握，对所表达的观点和主张要表述正确，概括全面，有理有据。第二，发表意见有新意，有创意，有真知灼见，能给人以启发，让人有借鉴，不能人云亦云，陈词滥调；第三，还要注意场合，掌握分寸，注重传递正能量，弘扬正面价值。

4. 增进团结合作的能力

民主党派与共产党的合作是全方位合作共事，范围比较广泛，内容非常丰富，主要包括：政党间的合作共事能力，就是民主党派能够与中国共产党通过政治协商，在重大问题、重大原则、重大决策、重大政策等方面达成广泛共识。政权中合作共事能力，就是在县以上国家权力机关、行政机关和司法机关中担任领导职务的民主党派成员，善于与中共党员领导干部互相支持、互相配合、取长补短、协同工作，特别是担任正职的成员，还善于处理同中共党组的关系，做到有职、有权、有责、有为。政协中合作共事能力，就是民主党派作为人民政协的重要界别，能够以政党的名义和政协委员的名义，履行好政治协商、参政议政和民主监督功能，发真知灼见，建益众之言，献有用之策。

（三）不断提高参与协商的实效性

社会主义协商民主中政治协商不仅历史悠久，而且具有制度保障和组织载体，参政党要在现有制度框架下，把握好参与协商的机会，提高参与协商的实效性。

1. 改进协商方式

参政党参与政治协商，目前存在最大的问题是协商的单一性和被动性，这一点的根本改善有赖于执政党的改变。然而，参政党也可从多方面尝试努力，如变单一协商为多种方式协商，变被动协商为主动协商。针对一些社会热点问题、党和政府难点问题，群众切实关心问题，多方式建言献策，主动为党和政府排忧解难。

2. 夯实协商内容

参政党参与协商不是要“说得多”、“说得好”，而是要“言之有物”、“说得对”、“说的准”。一要讲实话，言之有物，言之有据，实事求是，减少套话、空话，假话、胡话；二要讲新话，不能敷衍塞责，人云亦云；三要讲短话，开门见山，首语入题，有话直说。即使批评的话，也要从善意出发，有凭有据。

3. 承担协商责任

参政党作为社会主义协商民主的重要实践主体，要为自己所代表的阶层群众负责，参与协商时既要敢于代表，实事求是；还要有所担当，勇于承担协商责任。既要把群体的诉求反映到党委政府，还不能制造事端，引发矛盾。

4. 培养协商自觉

提高参政党参与协商的实效性，必须强调“深入实际，调查研究”的重要性。一方面，要深入实际，积极参与。到基层、到群众中去，了解真实情况，收集社情民意，掌握第一手资料；另一方面，改变重调轻研的现象。调查研究实际上是由调查和研究两个阶段组成的，调查是基础、是方法、是过程，研究则是问题的归纳、整理、实质和目标归宿。坚持把调查和研究结合起来，透过现象看本质，把感性认识上升到理性认识，从而为民主协商更有底气和力度奠定基础。

（四）加强参政党创新能力建设

社会主义协商民主虽然已经过六十多年的历史积淀，但面对新形势、新任务，仍然要不断进行创新，参政党作为协商民主的重要主体，尤其要加强创新能力建设。

1. 理论创新

理论创新无论对参政党整体，还是对成员个体来说都是提高能力的基础。在经济全球化和我国改革开放进一步深入的历史条件下，参政党建设遇到的实践问题也发生巨大变化，对这些新情况新

问题，必须运用科学方法进行系统阐述，从而为多党合作制度发展提供理论支持，为参政党自身建设和更好地发挥参政作用提供思想指导。

2. 技术创新

所谓技术创新就是要把当代的信息、网络和传播技术手段运用于参政党的各种具体的工作中去，实现参政党作用和活力的最大发挥。第一，八个民主党派除了享受公众所有的信息网络外，还应该有关参政党局域网，并且为每位党派成员设置一个特殊身份证和密码。第二，设立网上论坛。就社会热点和党派成员及老百姓关心的重大问题展开讨论，收集社情民意，进而整理成信息建议和提案，及时向党和政府的有关部门反映。第三，利用网络进行专题的民意调查。各民主党派每年要做大量的调研课题，而问卷调查是其中的重要手段之一。

3. 履职创新

参政党履职是提高参政党协商能力的基础。参政党的履职创新包括：履职机制创新，履职方法创新，履职途径创新。如利用网络，设立论坛。举办咨询，实行旁听。专题辩论，达成共识。深入群众，收集信息等。

课题负责人：石媛

课题组成员：马艳

结项等级：良好

增强党际民主协商实效性问题研究

杭州市社会主义学院万雪芬

党的十八大报告第一次提出了“健全社会主义协商民主制度”的论断，党际协商正是社会主义协商民主的重要组成部分。十八届三中全会则进一步强调要“完善中国共产党同各民主党派的政治协商，认真听取各民主党派和无党派人士意见。中共中央根据年度工作重点提出规划，采取协商会、谈心会、座谈会等进行协商。完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度”。这对党际协商的重点和方式等作了基本的规定，体现了中共对党际民主协商的高度重视。而完善党际民主协商，最为关键的内容就是提升协商的实效性，这也是当前仍然有待进一步解决的问题。

一、增强党际民主协商实效性的政治价值

党际协商作为社会主义民主的重要组成部分，在中国长期革命、建设和改革实践中已经初步发挥出其在维护政治稳定、促进社会和谐、推动民主进程以及优化执政党领导等方面的独特功能。进一步增强中国党际民主协商的实效，具有重要的政治价值。

（一）增强党际民主协商实效性有助于充分发挥民主党派的独特视角优势

在中国共产党的领导下，实行多党派的合作，这是我国政治制度的一个特点和优势。而民主党派与中共通力合作的最重要途径就是党际协商，主要表现为各民主党派可以以政党的名义在政协或者各类协商会、座谈会等上围绕国家和地方的重大方针政策以及发展中的重要问题，与中共进行民主协商，达成共识。尽管中共党内拥有丰富的执政资源和相对完备的决策体系，但有时候难免会“身在庐山中，难识真面目”，特别是由于党内各级组织及部门是科层结构的隶属关系，往往很难独立、客观地多角度分析问题。而民主党派恰恰有其优势。一方面，民主党派作为参政党，在宪法和法律所规定的框架中，享有政治的自由、地位的平等和组织的独立，可以敏锐地发现各种问题，自由地与中共交流意见。民主党派又是典型的精英型政党，其成员都是文化教育、科技、医疗、经济等各领域的高级知识分子，知识层次高，有一定的协商能力，这都有利于构建协商民主所要求的“地位平等、理性讨论、有审议公共事务能力的协商主体”。另一方面，各民主党派都是组织严密的政党组织，从中央、地方到基层有着较为完整的组织架构，并在长期的政治生活中形成了一般社会组织或个人无法比拟的政治资本，能有效凝聚和代表它们所联系各方面群体的利益和价值主张，在党际协商中以其相对超脱的地位和独有的视角对决策事务多视角进行审视，从党和国家发展大局提出意见。可见，与我国其他社会组织或个人相比，民主党派参与协商能够发挥其独特优势，中共与民主党派之间的党际协商是社会主义协商民主体系中的重点。

周恩来早就指出：“新民主主义的议事精神不在于最后的表决，主要是在于事前的协商和反复的讨论。”邓小平也曾强调：“共产党总是从一个角度看问题，民主党派就可以从另一个角度看问题，出主意。这样，反映的问题更多，处理问题会更全面，对下决心会更有利，制定的方针政策会比较恰当，即使发生了问题也比较容易纠正。”中共和各民主党派在革命建设的实践中逐步摸索出了协商会、座谈会、谈心会等行之有效的协商模式。但同时也应该看到，当前民主党派的独特作用和优势发挥还并不充分，究其

原因，这与党际协商一定程度上仍存在协商氛围不浓、协商流于形式、协商机制不健全从而使协商的实际效果打了折扣有很大关系。因此，破解目前存在的问题，提升党际协商的质量，才能充分发挥民主党派的独特视角和组织优势，有效而及时地向中共决策系统输入一些被忽略的社会信息和政策选择方案，探索出令人耳目一新的观点或解决办法，使执政党更多地从党外汲取力量，弥补中共在决策中可能出现的“有限理性”。

（二）增强党际民主协商实效性有助于拓展利益聚合和表达的渠道

我国正进入利益分化和冲突频发的社会转型期，社会阶层构成不断发生新的变化，不同阶层和群体之间的利益需求呈现出巨大的差异性和多变性。马克思曾指出：“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关。”特别是随着人们平等意识、权利意识、民主意识不断增强，社会各利益群体为维护自己的利益，必然会希望通过某种方式介入政治决策体系。如果参与渠道不通畅，利益表达机制不健全，一些群体的利益要求长期被排斥在决策体系之外，就可能诱发出各种无序的或非法的政治参与行为，从而引发社会动荡。党际民主协商正是为社会提供了一种制度化、组织化、合法化的表达诉求、宣泄情绪的途径，通过各民主党派把各自联系的社会阶层和利益群体吸纳进来，在各党派内表达自己的要求，形成党派意志，各党派再以参政党的身份与执政党进行党际协商。这在我国政治体制内为系统反映群体利益诉求、调处利益冲突提供了更为通畅的渠道。

具体来说，增强党际民主协商实效性，首先可以有效发挥民主党派收集利益诉求的功能。各民主党派通过自身所联系的社会成员来收集各种诉求，使社会不同阶层利益的维护有合法的代表，公众意愿的上达有更多制度化、规范化的方式。其次，可以有效发挥民主党派综合利益诉求的功能。通过民主党派的力量，把社会各群体中个别分散的意见、呼声和诉求，以党派组织的力量汇集起来，综合、提炼、梳理各种复杂的利益关系，区分轻重缓急和涉及面大小，从中分析、挖掘出群众普遍关心、带有共性的问题，并为之讨论出几套可供选择的解决对策。这样，既有利于抓住群众关心的重大问题，也使执政党可以通党际协商更清晰了解社会情绪和社会动向，更准确把握所涉及问题的性质、范围和程度。再次，可以有效表达民众多样化利益诉求。党际民主协商坚持求同存异的原则，蕴含着合作、参与、协商、包容的精神，以普遍认同的程序和规则为依托，用协商的方式交流各方不同的意见和诉求，促使各方能站在对方立场看待问题，从而形成多元、畅顺的利益表达，有利于协调

各方利益，避免或减少利益差异造成的矛盾冲突，促进社会和谐。

（三）增强党际民主协商实效性有助于促进决策的科学化、民主化

德国著名社会学家乌尔里希·贝克曾在上个世纪80年代首次用“风险社会”来形容当代社会。进入21世纪以来，随着次贷危机、恐怖主义、生态问题等全球性危机的频发，风险社会日益成为人类的认知现实。在这一背景下，执政党面对的决策环境更加错综复杂，挑战前所未有。单独一个政党，无论多么优秀，都不可能掌握作出正确决策所必需的全部信息和知识，这就要求执政党进一步扩大制度的吸纳能力，扩展民意输入渠道，以准确把握实际情况形成科学决策。增强党际协商民主的实效，能够充分彰显中国特色政党制度的优势，使中共可以借助于民主党派社会基础广泛性和联系社会阶层多样性的特性，共同应对风险社会的挑战，实现决策的民主性和科学性。党际协商的核心就在于集体理性反思与充分对话。在议题确定后，民主党派围绕主体进行调研并与所联系群众进行深入的交流商谈，在此基础上提出党派的意见。然后与中共进行理性协商，可以广集众人智慧，最大限度地达成一致性意见。“广泛听取各民主党派、人民团体以及各族各界代表人士的意见，进行充分的政治协商，对于实现决策的民主化、科学化，避免或减少决策失误，保证各项方针政策的贯彻执行，具有十分重要的意义。”

如果没有外在监督，一党长期执政可能导致这样一种现象：在执政党传统的意识形态、组织体制等各方面都会附着相应的既得利益者。党和政府的某些决策可能受到一些既得利益群体的过度影响而失去公平性和合理性。发展党际民主协商，把党际民主协商作为重大决策的必要环节，使民主党派围绕重大决策从不同的角度畅所欲言、各抒己见，这一方面对中国共产党和政府避免受到既得利益的过度影响，尊重和维护同盟者利益，避免决策失误或片面起着不容低估的作用。另一方面，政党之间通过有效的协商商谈机制进行对话，在广泛参与的基础上寻求共识，能使协商的参与者在沟通中得以改变他们的偏好，增强了对决策结果的认同，从而扩大决策的民主基础，使决策能够得到更多社会力量的支持，增进政治体系的合法性基础。

（四）增强党际民主协商实效性有助于推进社会主义政治文明建设

社会主义政治文明从本质上说就是政治的稳定、有序和民主。党际协商民主是中共与民主党派共同创造的新型民主形态，它作为

我国政党制度的一大特色，是对现代政治民主形式的发展和创新。与选举民主不同，党际民主协商的着重点不在于最后的表决，而在于事前的协商和讨论，使民主过程更为理性。通过党际协商这种民主形式，在重大问题或具体的政策问题上，中共与民主党派代表进行沟通协商，并且不是简单地依靠“多数”、“少数”来决定结果，而是求同存异、集思广益，使最后的决策结果能够充分考虑和吸纳各种意见，推动公共利益得到最大限度的保障。正如《中国的政党制度》（白皮书）指出：“选举民主与协商民主相结合，是中国特色社会主义民主的一大特点。……选举民主与协商民主相结合，拓展了社会主义民主的深度和广度。”

进一步来说，增强党际民主协商实效性对于保障政治稳定、促进政治民主化、构建权力制约体系都具有重要意义，能够推动社会主义政治文明建设的进程。首先，它有利于形成和谐的政党关系。政治文明的一项重要标志就是政党关系和谐的程度，多党合作、平等协商，这为政党之间的真诚合作奠定了基础。通过不同政党的民主参与共同协商，可以促使民主党派及其联系阶层群众为共同政治目标奋进，避免政党之间的恶性竞争、政治对抗、利益冲突而导致政治不稳定。其次，它有利于推动政治的民主化。在一个国家中，能够在多个政党规模大小不一，掌握的社会政治资源多少不同，政治影响力也强弱不均的情况下，共同以公共利益为导向，通过有效的党际协商制度进行对话协商，这种党际关系无疑是民主的。而党际民主正是政治民主的重要内容。同时，党际民主协商的发展无形中也使人们受到生动的民主意识和民主习惯教育，由此就会逐渐形成一种协商文化，从而推动民主的发展进程。再次，它有利于形成对政治权力的制约。一党在没有足够监督的条件下长期执政，“必然产生腐败，执政党本身会变得目空一切，并会带来社会公共道德的崩溃”。而中共和各民主党派之间多党合作、[党际协商，凡属关系国计民生的大政方针问题，中国共产党先与各民主党派及无党派人士协商，听取意见，民主党派能及时掌握决策信息，从而可以对处于执政地位的共产党进行有效监督。

二、中国党际民主协商的基本特性

协商是不同的行为主体为协调相互间的关系，共同商量以达成协议，也是政治主体（个人或社会集团）之间寻求共识、协调行为的重要途径。协商民主（Deliberative Democracy）则是上个世纪80年代美国学者首先提出的概念，指政治共同体通过成员之间平等、自由的协商，在成员互相交流和妥协的基础上，就关系到成员共同利益的问题达成共识，形成成员共同接受的决策与管理意见的过程。协商民主具有多元性、平等性、理性、合法性、公开性、参

与性、责任性等特征。中国的党际民主协商是在特定历史背景下发展起来的，包括两个层面：一是中国共产党与各民主党派之间；二是各民主党派之间，其中重点是中共与各民主党就国家和地方的重大方针政策和重要事务，在决策前和决策执行过程中进行平等、自由的协商，以在充分交流的基础上达成共识。从目前已有的基本制度规定可以看出，中国的党际民主协商作为社会主义协商民主的重要组成部分，既具有协商民主的普遍共性，又具有鲜明的中国特色，主要表现在：

（一）协商主体的独立性

协商主体地位的独立是协商民主最基本的要求。在中国，不仅各民主党派相互独立、政治地位平等，而且它们在长期的革命和建设中与中共肝胆相照、风雨同舟，确立了其作为中共政治同盟的平等友党地位。1989年《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》更是明确规定：“民主党派享有宪法规定的权利和义务范围内的政治自由、组织独立和法律地位平等。中共支持民主党派独立自主地处理自己内部事务，帮助他们改善工作条件，支持他们开展各项活动，维护本组织成员及其所联系群众的合法利益和合理要求。”可见民主党派绝不是共产党的从属组织，而具有相对的独立性、高度的自由度，有与中共平等的法律地位和党际关系，因而能够基于公共利益进行独立地理性思考，在民主协商中自主地表达自己的意见，与中共进行公开平等的讨论与协商，从而保证了协商有效性。但同时也应该看到，中国的政党制度是以中共为领导的多党合作制度，这决定了党际协商是必须以坚持中共的政治领导为前提。他们在政治生活中的作用并不相等。中共既是协商者又是决策者还是决策的执行者，而民主党派的身份主要是作为协商者。但这与民主党派作为协商主体的独立性并不矛盾。实际上，协商民主也并不可能要求绝对平等，“强调绝对平等的协商，要求各参与主体地位完全平等、信息相互对称和利益共存共赢，实际上是反对领导、缺乏权威和核心的‘马铃薯式的协商’”。中国党际民主协商只有把以中共的政治领导作为前提，才能保证正确方向。但这种领导与被领导、执政与参政的差别并不会制约它们在协商过程中独立思考、平等商议，因为中国共产党的领导主要是指政治领导，并不会导致党际协商过程中对民主党派的强制与命令。

（二）协商内容的全局性

中共中央[2005]5号文件指出，党际协商的内容包括“中共全国代表大会、中共中央委员会的重要文件；宪法和重要法律的修改建

议；国家领导人的建议人选；关于推进改革开放的重要决定；国民经济和社会发展的中长期规划；关系国家全局的一些重大问题；通报重要文件和重要情况并听取意见，以及其他需要同民主党派协商的重要问题等”。一些中共地方党委结合各自实际，在此基础上对中共同各民主党派进行民主协商的范围作有一些规定。尽管各级党际协商的内容不完全相同，同级党际协商在不同历史时期也会有不同的重点和主题，但可以看出，党际协商主要内容并不局限于民主党派所联系的社会群体提出的利益诉求，而是非常广泛，结合某一时期国家和地区的中心任务和共同目标，围绕涉及人民公共利益的重大方针政策与重要事务来展开，涉及经济、政治、文化、社会发展等方方面面。既包括议事也包括议人；既包括决策前的协商也包括决策执行过程中的意见听取；既可以是国家或地区未来发展方向的战略选择，也可以是围绕某项群众高度关注的重要决策。这和社会协商、资本主义国家政党之间的协商都有所区别。社会协商是各级党组织和政府、社会组织与公民之间进行沟通、协商与对话，其主要关注点往往只是某项涉及面较广的具体决策，在决策前进行充分的沟通与对话。而资本主义国家的政党间尽管也会有偶发性的协商，但是他们的协商更多地是出于政党的私利而进行的利益交换、平衡与妥协。而中国党际协商在内容上无疑具有显著的广泛性、公共性、全局性等特点。

（三）协商形式的多样性

党际协商的核心在于协商，而要提高协商的质量，使民主党派能够充分发挥其作为参政党的独特优势，毫无保留地提出不同意见和观点，共同致力于共同目标的实现，就需要借助于丰富而便捷的协商形式。中国民主协商的形式从总体来说，可以分为党派之间的直接协商和双方通过政协这一平台进行协商。具体来说，从已有的实践看，党际协商也已初步形成了多样化的协商方式：一是民主协商会，中共就将要提出的大政方针、重要文件、重要人士安排等与各民主党派代表进行协商，交换意见；这种会议一般每年举行一次。如2012年在新一届市级领导班子选举前，中共杭州市委召开民主协商会，就候选人选征求民主党派意见。二是小型谈心会。根据形势需要，定期不定期举行，这类会议规格较高，常常是中共党委班子成员和民主党派主委、副主委之间进行，有时并没有特定主题，涉及面也非常广，围绕经济社会整体发展战略进行商谈，通过商谈政党之间互通信息、交流看法、增进了解。三是各类座谈会。中共及其相关部门与各民主党派交流重要情况或者就将要出台的决策，征求他们的意见或建议。建国初期，中共中央就开始通过举行双周座谈会、最高国务会议等形式和各民主党派进行协商，之

后座谈会的形式就被延续下来。如2013年11月，中共中央就召开党外人士座谈会，围绕当年经济形势和明年经济工作听取各民主党派中央等的意见和建议。又如2013年7月，中共杭州市委召开座谈会，听取市各民主党派对市委常委会班子和成员贯彻执行中央八项规定、省委“28条办法”、“六个严禁”及市委“30条意见”，反对“四风”、落实为民务实清廉要求等方面的意见建议。从各地来看，在年末或年初，中共地方党委都要召开谈心会和座谈会，通报过去的一年经济社会发展情况并就新一年的工作思路征求民主党派意见。而在每次党代会或者重要会议召开前夕，也同样会召开由各民主党派参加的座谈会，征求对党代会报告和重要决议的意见。这类座谈会具有议题集中、次数多、范围小等特点。四是民主党派就国家大政方针及其他重大问题，根据调研当中发现的问题，或者了解社情民意过程中掌握的共性意见，撰写提案、建议案、报告等，或者通过政协、统战部或者直接向中共提出，并由党委或相关部门给予回复。近年来，各民主党派中央曾就区域经济发展、经济发展方式转变、加强大气污染治理、完善计划生育政策、推进行政体制改革等问题，向中共中央及有关方面提出数量众多的提案、建议，并被给予答复和采纳。此外，一些地方也把通报会、恳谈会作为党际协商的重要形式。这些协商方式在一定程度上为党际之间沟通提供了畅通的渠道，保证了民主党派意见、建议的及时表达。

（四）协商过程的有序性

协商过程合法有序是协商结果获得认可的前提和基础。中国的党际民主协商是以中共领导的多党合作和政治协商制度作为基础和保障的，而多党合作和政治协商制度作为我国基本的政党制度，在建国初期就以《共同纲领》、《人民政协组织法》，甚至宪法的形式加以规定，已经有了较为完备的宪法和相关法律基础。而这些规定中也涉及党际协商，因此中国党际协商民主具有较为完善的法律支撑和基本制度保证。1989年中共中央出台的《意见》和2005《意见》则进一步对中共中央同各民主党派中央协商的程序作了总体的规定，即中共中央根据年度工作重点，研究提出全年政治协商规划；协商的议题提前通知各民主党派和有关无党派代表人士，并提供相关材料；各民主党派应对协商议题集体研究后提出意见和建议；在协商过程中充分发扬民主，广泛听取意见，求同存异，求得共识；对民主党派和无党派人士提出的意见和建议要认真研究，并及时反馈情况。同时十七大明确提出“把政治协商纳入决策程序”，为保证了党际协商的结果能直接进入党和政府的决策创造了条件。因此，党际协商在国家制度层面上已经初步形成了协商议题的提出与确定、协商材料的准备与共享、协商过程偏好的陈述与讨

论、协商共识的达成、协商结果影响决策、协商结果被采纳情况的反馈这一较为大体的程序规定。作为协商主体的中共和各民主党派都是依照宪法和《意见》等所给规定的程序和规则进行协商，这确保了党际协商的有序性。而与党际协商民主相比，社会协商和西方的党际协商民主都还处于探索阶段，尚未在国家政治制度层面出台规范化、制度化的规定。

（五）协商结果的共识性

协商民主的运行是以多元利益和多重政治力量存在为前提，协商民主开展的目的就在于使不同利益出发的协商政治主体通过制度化、程序化的利益表达、利益沟通与利益协调，增进相互之间的共识，最终实现公共利益的最大化。也就是说，协商民主尽管是一种话语民主，但却不是光为议论而议论，而重点在于在表达自身利益和偏好的基础上倾听他人的表达，然后基于理性审视、反思、讨论各种可能性，在获得最具说服力信息的基础上修正偏好，最终达成广泛的共识。协商民主强调参与协商的公民或组织对公共利益的责任，它不是个人利益在政治上的讨价还价或契约性市场交易模式，而是一个公共利益责任支配的程序。与个人利益相比，公共利益处于优先考虑的地位。而中国党际民主协商的这一特征尤为明显。中共 and 民主党派具有共同的基础，即没有自己的特殊利益，不是为了争夺权利，而是为了广大人民的公共利益，且双方在长期的合作中已共同确立了建设中国特色社会主义的共同目标和“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的党际相处永久方针。在此背景下，中国党际协商主体对执政的各种基本路线、方针、政策的意见是一致的，如以杭州市为例，近年来各党际协商主体都是围绕推进科学发展、打造品质之城的目标出谋划策。尽管不同政党有具体利益的差别和对具体问题的不同看法，但当冲突和矛盾只是关乎具体利益而并非根本原则时，往往能够容易通过协商交流达成共识，能够使协商兼顾各方利益，因而协商结果的共识度较高。同时，我国党际协商民主还是建立在民主集中制基础之上，既能够充分发扬民主，使各种意见得以自由表达，同时又强调一定的集中，这也可以有效避免各执一端、议而不决的局面，使协商最终达成普遍认可的理性共识，并把达成的共识应用于实际决策。

三、当前影响党际民主协商实效性的各要素分析

重视质量，追求实效是中国党际民主协商的内在要求和重要目标。近些年来，中共高度重视党际民主协商的制度化、实效化，先后出台了《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》、《中共中央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》等规范性文件，党际民主协商得到了重大发展，并逐渐成为社会利益表达的有效方式和重大决策的必要环节。但与此同时，笔者在对杭州市等地的实践调查也发现，当前还存在一些制约党际民主协商质量的环节和因素，党际协商民主的实效还没有达到制度设计和人们期望的理想状态。笔者着重对影响党际协商民主实效性的几个重点环节进行了分析：

（一）协商主体的平等度分析

主体地位平等是党际之间进行有效协商的前提和基础，没有地位的平等就不可能有真正意义上的协商。民主党派作为党际民主协商的主体之一，宪法和相关法律都规定了他们在协商过程中的平等地位。从对杭州市民主党派主委及成员的访谈来看，他们也基本认可协商过程的独立平等，认为中共领导人在协商过程中能够尊重他们的独立思考权和意见的表达权，注重协商双方的级别相当，协商参与者都有机会自由表达他们的想法和利益，发表意见时能够不受外在力量的干涉。但与此同时，协商民主的“平等”，不仅需要协商过程双方法律地位和权利的平等，也要求协商主体发起和参与协商实际能力的大致均等。从协商民主的理论和实践均可以得出，有着深厚专业知识背景、较强表达能力、丰富的协商经验的协商主体，在协商过程中，他们的观点和主张更能够获得大家的认同；相反，能力不足的协商主体，他们的观点和主张则往往很容易被忽视。从这方面进行实地调查发现，在实际的政治生活中，协商主体的平等性上还存在一些困境。作为协商主体的民主党派，其代表通常是主委或者副主委，尽管他们往往都具有很高的知识水平和专业素养，但一部分民主党派协商者的协商能力与意识还难以适应与中共领导平等协商的要求。这主要表现在：一是民主党派协商主体主动提出协商议题的能力不足，据笔者对杭州市的调研发现，列年来党际协商都是由中共提出议题，而没有民主党派主动提出协商约请；二是部分民主党派协商主体协商意识不够强，从一些民主协商会、座谈会来看，部分民主党派协商者担心否定方案会给自己惹麻烦，不敢大胆提出不同意见，而力图与领导和政府部门保持一致，避重就轻或细枝末节地谈问题；三是一些民主党派协商主体在事前缺乏对协商事项全面、深入调研与了解，因而提不出切中时弊、有见地、分量重的意见或建议，发言深度不够；四是一些协商议题，尽管民主党派协商方准备了很长时间，但协商过程只有半天，受时间局限，协商不够充分，许多参加协商者觉得还没有能够充分表达意见。五是一些民主党派协商主体认为参加协商会议结束，协商任务也就完成了，缺乏对协商意见办理的监督和追踪等。此外，目前中央对有民主党派地方组织的区县层面，是否要开展党际协商，尚

没有明确规定。而从当前区县一级的协商探索实践来看，存在着一些障碍。以杭州市为例，其下属13个县市区，仅有三个县成立了民主党派地方组织（分别为4个，2个，2个），而其他民主党派因为成员不多，仅成立了支部或总支，力量薄弱。在此背景下，民主党派与中共进行协商，无论是能力素质还是对等程度都存在困境。

（二）协商信息的对称性分析

协商各方都能获得充足的协商事项相关信息是保证协商效果的前提条件。但是从实际调研情况来看，尽管目前已经初步形成了一些通报信息的渠道，如情况通报会，党委部门的简报等信息及时送给民主党派，许多地方建立了对口联系制度，要求相关部门定期与民主党派进行情况交流和通报。但是，从整体看，执政党和参政党的信息差异仍然十分明显，民主党派很难全面掌握与协商相关信息，知情渠道偏少，信息掌握有限，核心信息知情更难，调研难以深入，即便就某一个专门的题目进行调研也往往局限于听相关单位情况介绍和收集已经向社会公布的数据资料等方式。目前尚没有形成一些重要的决策参与部门如政研室、办公厅向民主党派定期及时提供相关政策详细信息的制度，而对口联系制度从实践来看，由于缺乏必要的监督与考核制度，各单位执行情况不均衡以及各单位信息的分散性，也还不能为民主党派提供足够全面的信息来源。因此，民主党派有时候会因不能准确、深入了解政府决策的整体背景、期望目标、现有瓶颈等，而难以有的放矢对政策发表有影响力的意见和建议，尽管理论上民主党派和无党派人士可以从全局的角度提出意见、建议，但在实践调研看，民主党派由于没有足够的信息支撑，他们只能对中共的重大政策措施和重大建设表示支持或提出细小的修改意见，很难对其提出否定意见或者具有建设性的重大改进建议，大大降低了协商的实效性。

（三）协商内容的清晰度分析

协商内容是否明确清晰是影响党际协商民主效果的重要因素。毫无疑问，从总体来看，党际协商的内容要服务于国家或者地方改革发展稳定的大局。在此前提下，2005年5号文件和各地出台的实施方案均对协商内容进行了总体规定。十八大报告也明确指出，“就社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题进行协商”。但是这些规定仅仅比较笼统、原则性地指出国家和地方的大政方针政策和重要事务、重要问题需要同民主党派进行协商等，具体落实到各地，哪些属于“重要决定”、哪些属于“社会发展的重大问题”、哪些属于必须“同民主党派进行协商的重要问题”，什么情况下或者针对什么内容又该采取什么样的协商形式才能够较好

地达到协商的效果，中央的相关规定并没有详细。尽管近年来，各级党组织和统战部门在贯彻执行政治协商规定方面不断探索新举措，拓宽协商内容，如把领导干部和后备干部的选拔也作为协商的内容之一，使党际民主协商的实效性不断得到增强。但从各地出台的协商规定来看，明确细化规定协商内容的并不多，从笔者的调研看，近年来，仅有只有广东省、湖南省较为明确规定了必须协商的详细内容。而无论是中央层面还是绝大多数省市层面对协商内容都缺乏细化规定，这使得一些重要事项是否需要协商由地方党委主要领导的意愿决定，想协商就协商，不想协商就不协商。协商什么、是否需要协商容易受到领导人的重视程度而变化。

（四）协商次数的频繁性分析

协商的频率与协商的实际效果息息相关，如果协商频率过低，那么协商的实效也难以保证。在协商频率上，中共中央在长期的实践中已经为党际民主协商做出了表率。在中共中央作出重大决策之前和重要会议召开之前，中央主要领导都会邀请民主党派的主要领导参与决策协商和报告讨论，并形成民主协商纪要。同时，中共领导高度尊重和采纳民主党派和无党派人士意见，及时反映在相应的报告和决策中。1990至2006年底，中共中央、国务院及其委托有关部门召开的协商会、座谈会、情况通报会达230多次。其中，中共中央总书记主持召开的就有74次。从媒体发布的协商信息初步统计，2007年至今，年均协商也达到十次以上，次数非常频繁。而以杭州市为例的地方调研情况来看，该市中共领导比较重视党际协商工作，因此党际民主协商的正常频率也能够得到较好的保证。在重要会议或文件出台前会召集协商会或者座谈会，听取民主党派意见，每年新春也会由书记带领党委班子成员一起与民主党派就经济社会发展中的问题与下一年思路进行协商讨论。在最近3年中，从公开报道看，杭州市中共党委与本市民主党派组织举行的各类座谈会、协商会年均达到6次左右，一定的协商频率保证了党际民主协商的实效。但同时，在调研中仍然可以看出，从全国来看，并不能得出各地都有类似协商频率的结论。一些省市协商次数相对较少，部分中共党委比较关注经济工作，而对党际协商不以为然，次数明显偏少。可见，各地党际民主协商的频率与党委主要领导的意愿有直接关系。此外，从地方调研来看，一些地方高层次、小范围谈心会近年来召开频率存在下降趋势，以杭州市为例，从由党委副书记或统战部长出面邀请各民主党派负责人和无党派人士进行座谈或协商占了绝大多数，而由书记带领党委班子成员一起与民主党派面对面协商有所减少。但从效果来说，这类谈心协商，级别高，更有利于直接沟通和解决问题，效果较好。

（五）协商程序的规范化分析

协商程序是参与协商的各方必须遵循的准则和流程。科学、规范的协商程序设计是达成协商效果的重要保障。从调研看，受访者普遍认为，当前协商随意性大、缺乏程序性保证，是影响党际协商实效的一个突出问题。尽管2005年5号文件对协商的程序已经有了大致规定，但这些规定比较原则性，如何在已有的原则基础上，把比较笼统的原则规定转换为规则性和操作化程度较强的程序，如何将目前党际协商关系和相关的程序进一步优化并以固定化的做法形成规范化的制度或机制，目前仍然存在缺陷，主要表现在中央层面没有出台细化的规定，地方层面除广东省、湖南省外，各地没有对此作出具体、规范、细化的党际政治协商规程。因此在调研中可以发现，一些地方的党际民主协商在开展过程中执行弹性很大，随意性、形式化问题突出，甚至没有按照现有原则规定进行。如尽管规定协商必须在决策之前，但缺乏可操作性的程序和约束性规定，党政议事规则中并没有将重大问题决策前进行党际协商作为必要程序，一些重大问题或重要人事的协商往往发生在党委已经作出决策、方案确定，而尚未对外公布以前，使协商会变成通报会，民主党派难以真正发挥“议”的作用，而感觉只是被提前告知而已。因此，党际协商民主程序制度的制度化、规范化建设方面还存在着空白点，刚性约束和实施细则缺乏，迫切需要加强。

（六）协商结果的影响力分析

在党际协商过程中，民主党派所提出的意见建议只具有参考咨询作用，而不具有法律约束力，民主党派也不具有对协商事项的否决权。因此，党际协商的最后结果是否被采纳，一方面取决于民主党派的协商能力和所提意见、建议的质量，另一方面则主要取决于中共党委对协商的重视程度。从调研的情况来看，中共党委对协商过程和结果的采纳程度从中央到省到市层面，总体存在逐级递减的趋势。也就是说民主党派在党际协商中所提意见建议具有合理性，但由于对中共党委没有强制力和约束力，而靠中共党委自觉接纳，最终是否能够在相关的方针、政策中得以反映和体现，党委、政府及有关部门往往具有自由裁量，这难免会导致实践中一些好的协商建议得不到地方党委充分重视与采纳，直接影响协商的实际效果和质量。有学者也指出：“民主党派和人民团体的协商权力是柔性的，而共产党的协商权力是刚性的。刚性的协商权力具有主导性，柔性的协商权力则具有受动性。”同时，由于对党际协商中提出的意见、建议如何处理、反馈，没有明确的规定，民主党派对协商结果的最终了解，也取决于中共党委领导及相关权力部门对反馈的重视程度。调查显示，民主党派参与协商后，很少对协商实施后

的情况进行跟踪调研，也很少到相关部门主动了解；而一些中共党委、政府及相关部门对协商反馈不及时，甚至不反馈；或者书面答复很好，但承诺没有落实，或者落实采纳重形式轻内容，避实就虚，这都使得民主党派对协商结果缺乏有效监督，直接削弱了协商的影响力。此外，民主党派普通成员及其所联系阶层对协商结果的了解程度和满意度如何，目前也缺乏明确的评价监督制度，从调研可以看出，许多党派成员及其所联系的群体往往对党际协商难以全面了解，导致他们对党际协商态度冷漠，认为这是党派领导的事。目前党际协商的公开程度，地方层面远不及中央层面，尽管通常媒体也会报道协商会、座谈会情况，但只是对协商情况作一总体介绍，主要内容围绕协商的基本信息和中共领导讲话，至于民主党派协商主体发表了什么意见，意见分歧的焦点是哪些，协商结果如何等通常都没有详细说明，党派普通成员及党派所联系群体难以进行有效监督，甚至产生“党际协商就是过个场，民主党派无非捧个场，还是共产党说了算”的误解。可见，从协商结果来看，无论是中共的采纳程度还是民主党派整体的介入程度都有提升的空间。

四、增强党际协商实效性的路径

提高党际民主协商的实效性，既是社会主义民主政治发展的必然要求，也是民主党派实现自身使命的关键所在。通过对影响党际协商实效性主要因素的实证分析，针对当前党际协商中存在的问题，笔者认为可以从以下几个方面入手进行完善：

（一）充分发挥执政党作用，营造宽松和谐的协商环境。

中国共产党和民主党派作为党际民主协商的主体，只有在地位平等、相互尊重、组织独立的基础上，协商的功能才能发挥和体现。而中共作为执政党，无疑在营造宽松和谐的民主协商环境上起着主导性作用。因此，一是要培养平等协商的意识。通过宣传等途径，推动中共特别是各级地方党组织领导和政府领导在协商中摒弃权力中心的观念，放弃政治优越感，逐渐树立平等意识，培养广听博采的习惯；不断增强协商主动性，自觉遵循中央已有的协商原则要求并积极创新协商形式和内容，对参与协商的各方不歧视、不排斥，对协商中的不同意见，能够多一些宽容、多一些豁达，不抓辫子、不打棍子，让他们把各方面的意见、要求、批评和建议都充分表达。“凡是合理的批评意见，就要虚心接受，努力改正；一时办不到的，加以解释，取得谅解；不合理的，就去做工作，讲明道理。”二是要学习民主协商的艺术。一方面，增加与民主党派通过茶话会、联欢会或者谈心交友活动等途径进行情感沟通，增强彼此信任，促进党际成员之间的情感深厚、关系融洽。另一方面，在党

际民主协商中与民主党派有不同的利益要求时，要注重协商技巧，能够运用理性陈述、平等协商、互谅互让等方法寻求矛盾的解决、偏好的改变和共识的形成。正如毛泽东所提出“凡属于人民内部的争论问题，只能用民主的方法去解决，只能用讨论的方法、批评的方法、说服教育的方法去解决，而不能用强制的、压服的方法去解决。”从而形成民主党派愿意讲真话也敢于讲真话的氛围。三是要为民主党派行使协商权利提供多种保障。充分发挥统战部门在党际协商中的作用，建立专门的内设机构，组织和协助党际协商的议题提出、信息收集、过程协调和结果反馈等具体工作。同时，积极帮助民主党派加强自身建设，支持其改善工作条件，帮助民主党派解决信息来源、调研经费等制约问题，可以在一定条件下探索赋予民主党派在党际协商过程中的否决权，从而为他们创造良好的协商条件。

（二）加强民主党派自身建设，提高民主协商和反映利益诉求的能力。

“在协商中重要的不是讨价还价的权力，而是更好论点的说服力。”协商效果如何，协商的意见是否可以最终被采纳，关键在于所提出的意见和建议的“含金量”，是否具有针对性和可行性。所以民主党派提高自身素质，多出有见解、有说服力的论点，党际协商的实效性才能得以实现。为此，第一，民主党派要善于发挥自身的“品牌优势”。与中共相比，民主党派成员人数少，接触到的信息有限，参加协商的民主党派代表从事管理工作的经验也无法与中共党委领导相比，因此需要依托自身特色，创立品牌，突出重点，做好广和专的结合，既了解全面，又持续、长久地跟踪某一方面、某一领域，在协商中充分发挥自身在某个领域的比较优势。第二，民主党派要事先对党际协商做好充分的准备。在党际协商之前，提前一定时间（少则一两个星期，多则几个月）就以课题调研的形式，对所要协商的问题进行深入细致的调查研究，广泛采用实地考察、召开党派成员座谈会和举办网络论坛等多种方法，发挥好自身作为所联系群众利益表达者的角色，及时掌握他们的想法与意见，不打无把握之战。在准确全面掌握材料的基础上，进行科学分析和理性思考，在广泛吸纳各方面合理意见的基础上，力求提出一些建设性、针对性和可行性的意见、建议。第三，民主党派要进行协商能力的系统培养。目前尽管每年都有民主党派培训班，以杭州市为例，每年都会举办中青年干部培训、读书研讨班各一次，系列讲座若干次，但是从已有的课程安排来看，很少涉及协商能力的培养。而民主党派参与协商的能力是决定协商效果的重要方面，参与协商者不仅需要战略眼光和合作精神，更需要掌握与协商事项相关的

专业知识，一定的协商方法和有效的沟通技巧。因此可以在培训中通过专题讲座、学员论坛、现场模拟等方式，增加民主党派提出议题能力、利益综合能力、利用现代网络媒体收集信息的能力、审议能力以及理性对话能力等方面的培养，以提升党际协商的质量。

（三）出台实施细则，规范党际协商的程序。

协商民主特别强调程序性和规范性。规范的程序可以减少或避免因程序随意性而导致的协商不真实、不充分。但目前党际协商仅有原则性规定，却没有一套科学合理的操作程序，就容易陷入口惠而实不至的状况。因此，亟须由中央出台一部《党派协商办法》或《党派民主协商实施细则》之类的具体法规性文件，再由各地根据自身实际加以细化落实。党际协商办法或者细则需要包括以下内容：一是明确界定协商主体的法律资格。党际协商到哪个层面？谁能成为党际协商的主体，谁不能？哪些内容的协商必须由什么级别的协商主体参

加？二是明确规定党际协商的内容和形式。哪些议题是必须要同民主党派协商，这些协商内容又应该采取什么协商形式，哪些需要双方通过政协这一平台进行协商，哪些需要党派之间直接协商？党派之间直接协商根据具体内容又适合采取哪种协商形式？采取某一协商形式有什么具体要求和限制等，需要进一步加以明晰。特别是根据目前党际协商的实践，必须明确哪些算是重大决策或者重要问题，什么级别领导干部的推荐提名任免，必须进行党际协商等关键内容，需要中央出台统一规定，并由各地根据不同实际加以细化规定，以增强透明度，实现公开化、规范化。三是要把党际协商的流程规范化。在每年年初根据党委和政府的下一年度重点工作以及各民主党派意见，出台协商规划，初步明确年度党际协商的基本频率、主要议题和形式选择、参加范围并通知各民主党派，便于他们尽早就协商内容有所准备。具体到每次协商，在协商的提出环节，要建立严格的议题选定程序，明确议题怎么提出，什么阶段提出，经哪些组织讨论后确定为正式协商议题；在协商的准备环节，议题确定后，则要明确由哪一层次以及通过何种形式进行协商，提前多久通知协商单位，如何通报，如何开展协商相关的调研等活动，如何提供足够的协商信息；在协商环节，要明确协商过程必须包括哪几个阶段，中共、政府及其有关部门与各民主党派各自扮演角色、发挥作用、承担职责应该怎样，协商会主持人的资格是什么，如何保证辩论的正常进行，如何确保每个协商参与者充分表达自己的意见、建议，对协商结果是否需要表决，对协商结果要形成《协商纪要》等书面材料并在一定范围内公开。在协商意见反馈环节，应该由谁反馈，何时反馈等，都要有一个统一的规定。这样，政治协商

的每个环节都是有章可依的，可以使参与各方一目了然，能够按照正常的规定动作进行，不再随意自选，不会随领导人注意力或者工作人员经验变化而变化的，从而使党际民主协商的效率和效益得以保证。

（四）形成集体研究机制，使民主党派内部有效协商成为对外协商的前置程序。

各民主党派要提出有分量的意见，必须发挥组织的整体优势，在与中共党际协商前先进行党派内部协商和民主党派之间协商。如果不注重整体合力的形成，不仅无法避免协商者以个人的利益和偏好来代替党派的利益和偏好参与协商的可能，而且仅靠少数领导人的个人智慧难以反映本党派的整体意愿和水平，甚至会影响党际协商的质量。为此，一是要增强党派成员及所联系群众对协商过程的参与。在协商议题提出的过程中，可以通过多种方式听取党派成员及所联系群众的意见；在协商准备阶段，通过深入基层，开展专项调查研究，以及各类恳谈会、座谈会等方式，了解群众真实想法，掌握他们对协商议题的意见。同时充分发挥网络快捷、便利的优势，适时发布民主协商的信息，听取各方意见和建议，从而突破资源局限，最大限度地发挥好自身的利益代表功能。除个别涉及机密的除外，从提出协商到开展协商，再到协商结果采纳都可以做到面向社会进行公开，而且公开也不只是媒体进行报道，还应有民主党派作为协商参与主体的主动公布，包括协商过程中党派做了哪些准备、提了什么意见，意见的采纳情况如何等，从而吸纳党派普通成员及所联系群体的监督、参与。二是要加强党派之间的横向协商。当前社会利益关系、社会矛盾错综复杂，协商的事项往往涉及到方方面面，在这一形势下，除了执政党与参政的党际协商外，还可以拓展参政党之间的协商，把参政党之间的协商作为其与中共进行协商的前提，共同探讨深层次问题，互通信息，进行多边和双边协商，这有利于党派之间资源整合，取长补短，相互启发，从而产生复合优势，保障党派最终建言的合理性和准确性。笔者认为可以由统战部牵头，建立民主党派联席会议制度，定期研究协商相关问题，举行交流研讨活动，遵循有分有合的原则，协调各民主党派之间的行动，建立健全各党派协作调研制度和信息共享网络，特别是共享信息资源库，包括智力资源库和建议提案历史资料库，供所有民主党派成员学习参阅，使民主党派能够实现资源共享、联合发挥作用，改变各民主党派只能依靠本党派资源的现状，也避免一些调研、考察和会议等的重复与浪费。三是加强党派上下的纵向联系协作。各民主党派上下级组织之间建立纵向协作机制，上级地方组织积极加强与下级组织所在地的中共党组织联系，争取中共党组织帮

助解决下级组织专职人员配备、活动经费、场地的困难，同时以课题调研为载体，通过上下互动、定期交流、交换信息、联合调研等方式，实现协作共进。

（五）健全配套机制，保障党际民主协商稳步发展。

实践证明，系统、规范而具有约束力的保障制度直接影响着党际协商的质量和效果。中央2005年5号文件已经就民党际协商作了原则性的规定，但尚需将其构建细化的保障机制，以提升党际协商的实际效果。一是健全协商主体的信息沟通机制。列宁曾经说过“没有公开性而谈民主制是很可笑的。”同样，没有信息的公开而谈民主党派的协商也是不可能的。只有对执政党的政策有一定的了解和掌握，民主党派参与协商才有较强的针对性，才能找准协商的切入点和着重点。为此，应出台机制，解决目前协商各方信息不对称问题。如邀请民主党派列席党委全体会议、常委会议和其他党委和政府召开的重要会议，定期（如半年或每季度）向民主党派通报经济社会发展情况以及关系人民群众生活的重要问题，对重大突发事件则及时通报，明确政策研究室每月向民主党派报送经济社会发展的重要信息和数据；每次党际协商前，要把协商内容的相关信息事先全面地通报民主党派，并预先留出一定的时间，使民主党派有充分的时间调查研究；规定各单位掌握的数据和信息，民主党派如有需要都可以上门查阅；落实调查单位为民主党派调研提供及时、有效、可靠的材料的责任；进一步推进对口联系制度，特别是加强这项制度落实情况的考核等，从而不断拓宽民主党派的知情渠道。二是建立健全协商结果的追踪和反馈机制。通过政治协商督办联席会议制度等形式，建构“跟踪模式”，特别关注协商成果能否为党和政府所采纳并实际发挥作用的问题，形成民主党派协商主体主动关注、了解甚至介入协商结果处理的机制，防止搞形式、走过场。明确协商结果办理的牵头责任单位，要求中共各相关权力部门在规定的时间内对协商结果的采纳情况进行反馈，对于已经采纳的应当说明进展情况，没有采纳的应当说明理由，并与民主党派交流商议，以取得民主党派的认可。三是建立健全协商的评价考核机制。把党际协商纳入对单位、领导班子、领导干部的绩效的综合考评范围，明确评价考核的主体和客体，并围绕协商频率、信息提供、程序规范化程度、成果运用情况、结果反馈情况、协商满意度等，制定完整的评价指标体系，分出优秀、良好、合格、不合格的等级，对没有达到一定等级，在实践中应协商而不协商或对党际协商不重视的党委，严格追究其责任。

课题负责人：万雪芬

课题组成员：王韬

结项等级：优秀

社会治理与协商民主

社会主义协商民主机制研究

吉林省社会主义学院刘雪岩

从微观层面而言，运行机制是维护和推动制度有效运行的内在支撑。德国思想家哈马贝斯曾有比喻：民主就像个陀螺，重要的是旋转的过程。协商民主也是一只陀螺，重要的是要靠程序和机制使之旋转起来。这也正是党的十八大和十八届三中全会特别强调健全社会主义协商民主制度就要完善协商民主制度和工作机制的原因。并且，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，“要把推进协商民主广泛多层制度化发展作为政治体制改革的重要内容”，并进一步提出：“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“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”。这是中国共产党在社会主义民主政治的制度创新、理论创新和实践创新的最新成果。

针对不同层次、不同领域的协商，从协商客体、协商主体、协商程序及协商成果如何运用的视角，可以把社会主义协商民主的四大运行机制概括为协商主题选择机制、协商主体确定机制、协商程序运行机制和协商成果转化机制。实践证明，社会主义协商民主实践只有在一系列运行机制的有效作用下才能够得以前行。以上四者之间是内在统一，逻辑严密，紧密相连的。

一、建立社会主义协商民主运行机制应遵循的原则

社会主义协商民主运行机制需要有一定地原则指导才能有效运行。根据当前中国社会民主政治发展的现状和趋势要求，笔者认为社会主义协商民主的发展应遵循以下原则：

（一）坚持中国共产党的领导，且充分尊重协商主体

中国是一个地域辽阔、人口众多、社会多样性和差异性比较突出的发展中大国，发展社会主义协商民主，必须要有一个有足够影响力和公信力的政治权威来组织和协调参与协商的各方。在目前我国的政治生态环境中，“只有中国共产党能够引导人民群众理性地参与协商，承担起吸纳、协调、平衡、凝聚和整合民意的责任”。中国共产党作为中国社会的领导核心不仅为社会主义协商民主不断完善和发展提供组织保障，并且党的卓越领导也是发展协商民主的独特优势。同时，作为协商的各方参与者也需要地位平等。因此，党在协商民主中只发挥主导和协调作用，而非替民做主。这需要领导干部要勇于担当，放弃官本位思想，与民进行平等沟通，真正落实党的群众路线、坚持群众立场，脚踏实地的为民解忧。

（二）立足于本国国情，且积极借鉴人类政治文明的有益成果

中国的协商民主是在革命、建设和改革实践中长期探索出来的社会主义协商民主。中国人民政治协商会议的诞生和中华人民共和国的成立则是协商建国理念的伟大实践和成功典范。中国的协商民主绝不照搬西方的模式，但它完全可以顺应世界民主发展潮流趋势，借鉴西方民主制度的有益经验。社会主义协商民主对于西方协商民主的一些观点和观念，比如，以平等、对话、交流和共识为公众参与民主的主要方式等方面，在批判的基础上加以消化、吸收，创新发展了具有中国特色的社会主义协商民主形式。社会主义协商民主制度是符合中国国情和时代特征的民主制度。在中国共产党的领导下实行协商民主制度，能够在坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的中国梦的共同目标下把选举民主和协商民主有机结合起来，既符合社会主义民主政治的本质要求，又体现了中华民族兼容并蓄的优秀文化传统，彰显了协商民主的巨大优势和强大生命力。

（三）注重选举民主的“硬”权力，且兼顾协商民主的“软”约束

在我国，选举民主与协商民主都是社会主义民主的重要形式。

将两者结合起来，有利于推动中国特色民主政治的发展。“没有选举民主，人民就没有决定权；没有协商民主，人民就没有发言权。”选举民主遵循的是少数服从多数的原则，在机会平等的基础上通过投票的形式表达公民利益诉求，实现民主权利。协商民主遵循的是共识原则，公民在平等对话、讨论、协商中达成共识，并以共识为决策依据，实现政治权利保障。通过二者的结合保证了国家政策形成、实施以及监督过程的科学法治，维护了程序正义的权威。

（四）平等协作，且包容妥协

平等是协商民主的基本要素之一，这里的平等是指基于法律上对公民参与权的保障。协作是指协商参与者或利益相关方在平等自愿的基础上，抱着公平、合理解决问题的态度和诚意，平等地通过摆事实、讲道理、取得谅解和沟通，从而找到解决问题的方法。所谓的包容妥协，是指参与协商的利益相关者要有包容的心态，因为协商民主即是一个求同存异、寻求共识的民主过程，同时也是一个参与协商的各方为达成共识学会相互包容妥协的过程。协商民主的基本意图，在于提供一种制度形式，以便各种利益和意见的代言人同堂博弈，公开辩论，平等交流，在分配公平和正义的价值取向中探索各自的利益边界。

（五）在宪法和法律的准则之下进行，且体现宽和的人文精神

协商民主是一种法治性民主，契合了现代国家治理的制度化要求。习近平同志在党的十八届三中全会的讲话中指出：“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，国家治理能力是运用国家制度管理社会各方面事务的能力。”推进国家治理体系和治理能力现代化的核心问题是完善和发展中国特色社会主义制度。这些论断体现了中国共产党登高望远、把握大局、勇于开拓的卓越智慧和领导能力，正所谓“立治有体，施治有序”。而协商民主在国家政治制度中具有重要地位。在民主协商过程中，宪法和法律的基本原则是协商、交流、对话的逻辑起点，也是判断各协商主体之主张的合理性和正当性的根本标准。只有将协商民主决策的运行纳入法治的

轨道，才能真正实现利益整合、资源整合和意见整合。同时协商民主又强调求同存异，能够包容差异性，公正地对待不同利益群体的合法利益与合理要求，寻求利益最大公约数，谋求利益共存，体现了宽容的人文精神。

二、我国民主政治制度构成中的一项根本政治制度和三项基本政治制度是实践社会主义协商民主的重要载体和有效渠道

我国民主政治制度构成是一项根本政治制度即人民代表大会制度和三项基本政治制度即中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。从范围来看，社会主义协商民主制度包含了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，也融合于人民代表大会制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度。那么，反过来讲，这一项根本政治制度和三项基本政治制度也是实践社会主义协商民主的重要载体和有效渠道。

（一）推进国家政权机关协商民主运行机制建设

这里主要包括人民代表大会的立法协商机制和政府决策协商机制。

1. 建立健全协商主题选择机制

立法协商和行政协商属于社会协商范畴，是位于国家和社会中间层面的协商民主，也是社会主义协商民主的主干。立法协商发生在人大立法领域，而行政协商则发生在政府治理范围。在协商主题选择上，一要围绕国家和地方的重大方针和重大决策。涵盖政治、经济、文化、社会及生态领域；二是关于国家治理的重大问题；三是协商的主题具有宽泛性。主要内容应包括政府工作报告、国家财政预算、经济和社会发展规划，重要法律、法规的草案，中共中央提出的国家领导人选，政府及其职能部门出台的相关公共政策，及群众生活的重大问题等。四是协商的领域具有宽广性。涵盖范围涉及城市建设、公共交通、教育、医疗、公共收费等领域。就人大立法协商而言，具体包括人大代表候选人的讨论与协商，人大立法

的听证与征求意见（问卷调查、座谈会、专题讨论会、来信来访等），人大审议重大问题、作出重要决定以前的讨论、听取意见、公民旁听与听证会，人大人事任免的事前公告、公示，人大代表与公众联系、沟通、网络互动等。就政府决策协商而言，具体包括行政决策和执行前的事前公告、公示、旁听、征求意见、听证会、论证会、座谈会制度，政府工作人员任免前的事前公告、公示、征求意见制度，政府有关部门与各民主党派的对口联系、与政协的对口协商联系、与社团组织的协商座谈等。

2. 建立健全协商主体确定机制

在协商主体确定方面，首先，立法协商和行政协商的协商主体具有公众性。相对于政治协商主体的精英性而言（政治协商的主体是中国共产党与各民主党派、无党派人士、各族各界代表人士的协商。各民主党派都是干部型、精英型政党，其他协商主体也都是各族各界的政治代表人士，这些代表人士都是社会的精英，所以，政治协商的实质是一种与社会精英之间的民主协商形式），而社会协商主体强调的是各级党和政府、社会组织与公民之间的沟通与协商，所以，立法协商和行政协商的协商主体表现出更主要的是协商的公众性。其次，立法协商和行政协商的协商主体还具有层次性。既有国家权力机关，又有社会组织；既有利益群体，又有公民个人。第三，立法协商的主体还具有很强的专业性。人大立法是维护人民利益的重要政治行为，既是一项专业性、技术性很强的工作，又必须确保所立之法能够真正代表民意、维护民权。通过开展广泛的立法协商，一方面增强立法的民主性、公开性和科学性，一方面培养公民的法律意识、锻炼公民的执法守法能力，这就对协商主体的专业性提出了更高的要求。

3. 建立健全协商程序运行机制

人大立法协商和政府决策协商是国家权力机关民主协商的主要内容，是中国特色社会主义协商民主制度的重要环节。近几年，全国人大和许多地方人大实行开门立法，建立立法论证和听证制度，

鼓励公众参与立法调研和论证，从而使各方面的利益和要求都能得到充分的法律体现和表达。同时，在全国各地涌现出许多政府与社会协商对话的形式，比如决策听证会等，这是吸引广大公民参与政府决策的重要制度渠道。以上这些民主协商形式在实践中不断完善和创新：“各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度。”在实践中，无论人大立法协商还是政府决策协商，机制建设的着力点应体现在：一是建立协商的筹备机制。有学者建议，在协商前，应提前若干天通知参加协商者，并提供相关的资料，让他们有充足的时间调查研究和讨论，从而提高民主协商的质量；二是建立协商的联系机制，即由谁来组织和发起协商，协商时间和协商内容的确立和规范。结合社会管理创新的时代需要，以科学的管理理念、公正的行为规则，组织领导协商民主的政治实践。三是建立协商的保障机制。对参与协商的各方主体要保障交流的信息公开化，让所有参与协商的主体都能够参与达成共识的过程。公开化还能够有效阻止秘密的、幕后的政策协定，以寻求公众最大限度地支持。并且要在规定的时间内，向参加协商的各方告知协商的结果。同时，建立包括协商结果的确立、发布、具体落实责任分工以及必要的社会民意测评机构的意见反馈、奖罚体系等等。

4. 建立健全协商成果转化机制

协商民主的目的是为了取得实实在在的协商效果，最终促进决策科学化民主化程序化。人大立法中协商程序，促进了人大立法过程的民主化和公开化，提升了法规制定的正当性和可行性。开放并吸收公民参与人大立法的过程，既有序推动了公民的政治参与，又扩大了政治协商的代表性。行政听证会为不同的利益诉求提供了充分表达的平台，各利益群体在协商的基础上制定出相关政策，对“公权”过度膨胀的可能性形成有效制约，促进了决策的公开性和民主化。最近几年在立法协商和行政协商方面发生的这些变化，带来的不仅有制度化的力量，也有制度化的压力。尤其在“协商成果办理与反馈”上，有的省在协商程序上规定：协商均要形成纪要

或建议案，建立协商的督办落实机制。他们还把是否重视民主协商，同“官帽子”联系起来，成为各级党政领导政绩考察的重点内容。这些方面都是国家政权机关在协商民主运行机制建设上所取得的突破性进展。

（二）完善人民政协协商民主运行机制

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是我国协商民主的“开路先锋”。党的十八届三中全会通过的《决定》指出：“发挥统一战线在协商民主中的重要作用，发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用，完善人民政协制度体系，规范协商内容、协商程序，拓展协商民主形式，更加活跃有序地组织专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，增加协商密度，提高协商成效。”人民政协作为社会主义协商民主的重要载体，依托政协平台完善社会主义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，不仅是社会主义协商民主建设的要求，也是人民政协自身建设的基本要求。

1. 建立健全协商主题选择机制

我国多党合作制度中的政治协商形成了两种基本方式：一种是中国共产党同各民主党派的协商；一种是中国共产党在人民政协同各民主党派和各界代表人士的协商。前一种是中国共产党主要领导人与民主党派主要领导人和无党派代表人士的政治协商，是一种高层次的政党直接协商，它不存在任何中间环节，属于最高核心层的协商，代表性强。它主要研究解决一些战略性、前瞻性、全局性的重大问题，协商范围小，但能够保证协商内容的深度开展。中国共产党在人民政协同各党派和各界人士的协商，是依托人民政协开展的间接协商，着重研究解决一些策略性、现实性、具体性问题，是体现更大范围内的政治协商。两种协商各具特色、互为补充。

人民政协的政治协商的议题数量很多，任务繁重。在协商主题选择方面应遵循以下几个方面：首先，要围绕经济社会发展重大问

题而展开。人民政协要主动与党委和政府联系，实现人民政协与党委、政府工作中心的紧密结合。其次，是涉及人民群众利益的重大关切。人民政协要加强调查研究，充分把握时代脉搏，广泛征求民意，使协商主题的确定能够反映人民诉求，符合人民群众的切身利益。第三，要突出重点。突出的重点就是协商内容的策略性、现实性、具体性，即关系政治、经济、文化、环境和社会生活的重大问题，关系民生和人民群众普遍利益关切的重大事项，关系统一战线工作和人民政协工作的重要事项是人民政协确定协商主题的范围。

2. 建立健全协商主体确定机制

协商主题确定以后，协商主体的精准组织是确保协商成效的智力因素。第一，人民政协参与协商的主体具有权威性。就协商主体而言，由于政治协商遵循政党领导——政协协商——人大决策——政府执行的运行模式，所以党委、人大、政府、民主党派和人民团体均是政治协商的主体。党委主要参与专题议政，参加政协常委会通报情况或协商；人大就重要法律草案提交政协协商。政府主要就立法、专题议政、情况通报等相关协商事宜参与政协组织的协商会议。因此，从协商于决策之前还是决策执行过程中来看，党委、人大、政府都应是人民政协开展的政治协商活动的主要参加者。人民政协也可根据政协章程的规定——“亦可建议上列单位将有关重要问题提交协商”或建议案建议政治协商主体把重要事项提交到人民政协进行政治协商。从以上分析可以看出，参与人民政协政治协商的主体极具权威性。第二，人民政协参与协商的主体具有广泛性。人民政协是我国政治架构中唯一一个以界别为单位组成的政治组织。人民政协作为协商机构，汇集了各民主党派、各团体、各民族、社会各界以及海内外各个方面的代表人物和优秀人才，同时还适应经济社会发展和阶层结构变化，不断吸纳新的社会群体的代表。不同界别分组参加会议、组织讨论、开展活动，以界别的名义提出意见和建议，广泛、深入地参加国家政治生活，充分反映社会各界的政治愿望和利益诉求。第三，人民政协参与政治协商的主体具有包容性。政协委员作为政协履行职能的主体，是各个界别的代表，是该界别参与民主政治的代言人。每位政协委员的背后，都有

一个庞大的代言人。每位政协委员的背后，都有一个庞大的、具备一定影响力和贡献的社会群体。政协委员的界别代表身份，是人民政协具有广泛代表性和巨大包容性的关键所在。人民政协所代表的群体的多元性，使得党和政府在决策过程中，能够拓展协商的广度和深度，充分利用各种政治资源，调动方方面面的积极性，保障决策的民主性。

3. 建立健全协商程序运行机制

协商民主首先是程序民主，没有程序就没有民主。一般来说，人民政协政治协商的程序包括以下几个基本环节：一是协商筹备程序。包括协商主题的提出时间、内容及相关材料的送达程序等，应当有明确的规定和要求。年初要有规划，年终要有总结，防止搞形式、走过场。要准备材料，提前送交参加协商人员。除特殊情况外，一般至少应提前7—10天将有关文件资料送到政协，政协有关机构至少提前一周将会议通知及有关文件分送参加协商的委员，以便事先做好准备。必要时政协可以组织有关委员调查或者视察，为协商作充分准备；第二，协商活动的开展程序。各协商主体在协商过程中的发言应当有明确的规则，可以参照相关的议事规则，以保证所有参加协商的主体都有自由平等表达意见的机会。就是说，参与者可以自由发言，发言不受他人左右。当然，这里的自由毫无疑问的不是说置任何规则于不顾，而是说在规则的引导下，参与者可以畅所欲言。第三，联系对接程序。人民政协要加强与人大和党政部门的沟通联系和协调配合，将人民政协的政治协商纳入各级党委的议事规则和政府工作规则，纳入各级党委、政府日常办文办事程序，实现政协职能与党委政府工作规则和程序的有效衔接，切实把协商成果纳入决策程序，提高协商的实效性。

4. 建立健全协商成果转化机制

人民政协的协商民主能否取得良好的效果，关键取决于协商成果的保障和转化落实。用制度的形式确定反馈的时限和具体要求。要把政治协商纳入党政工作管理目标，制定相应的管理、考核标

准，作为考核各级党政领导的重要标准。同时，政协还要加强与人大、政府的沟通与联系，将经过协商而形成的共识，提交给人大，由人大进一步审议后决定是否需要以及是否可以将这些共识上升为国家意志，增进制度间的对接，使制度在整体上发挥有效性。同时，建立和完善协商成果的采纳和反馈机制。反映协商成果和形式的主要是《协商纪要》和《协商会议建议》，纪要和建议应发给参与协商的有关单位和人员，并送呈党政领导作决策参考。

（三）推动民族自治地区协商民主运行机制

协商民主的价值取向与民族区域自治制度的宏观结构具有内在的一致性。我国是一个多民族国家，55个少数民族在总人口的比重仅为8.49%。在处理民族关系问题上，用体现照顾少数的协商民主方式比用少数服从多数的票决方式显得更为适用。《决定》指出，“贯彻党的民族政策，保障少数民族合法权益，巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系。”

1. 建立健全协商主题选择机制

《中华人民共和国民族区域自治法》作出“民族自治地方的自治机关在处理本地方各民族的特殊问题时，必须与他们的代表充分协商，尊重他们的意见”。民族区域自治制度的主要设计者之一周恩来指出，我国的民族区域自治是“民族自治与区域自治的正确结合”。目前我国已经建立了155个民族自治地方，民族自治地方开展协商民主，在协商主题选择方面，首先，就是具有民族性。协商的内容主要涉及聚居的主体少数民族、其他少数民族、汉族等不同民族群体之间的民族利益问题，以及协商不同的民族群体与民族自治地方整体之间的利益问题。二是具有区域性。协商的范围是特定区域范围内的民族事务。如1985《国务院关于行政区划管理的规定》进一步明确了相关程序，其中第8条规定，“在承办民族自治地方的行政区划变更的工作时，应同民族自治地方的自治机关和有关民族的代表充分协商拟定”。显然，协商是民族自治地方区划调整和撤并中的必经环节。三是具有宗教性。民族问题与宗教问题经

常是错综复杂交织在一起的。比如，重建寺庙，资金的筹措，以及有关部落宗教信仰活动的管理等等，也是民族自治地区协商民主的重要议题之一。四是具有群体性。中国正处于转型期，经历着深刻的社会变革，民族关系变得更加复杂，涉及少数民族或者民族问题引发的矛盾和纠纷日益突出，社会冲突和群体性事件称上升趋势。民族群体性事件表现形式多种多样，但究其深层原因，主要是利益诉求机制失灵以及正常有效的利益协商、调整机制缺失导致孤立、个别、分散的诉求无法通过正常、有效和制度化的渠道表达和发泄，矛盾逐渐累积、叠加、放大和发酵，进而借助某个偶然性事件作为导火索，许多被压抑和遏制的利益诉求被集中释放和表达出来，有时甚至会引发大规模的暴力冲突。

2. 建立健全协商主体确定机制

在协商民主决策机制下，参加决策活动的协商主体，不仅应当包括作为政府组成部门专门负责特定事务的负责人或工作人员，与决策有直接利益关系的特定民族的人大代表或工作人员，还应当包括其他民族群体的人大代表或工作人员。民族自治地方的协商主体的产生，第一，要具有各自民族代表性。根据《民族区域自治法》的规定构建起来的协商民主决策机制，参与协商的主体是由不同的民族群体的代表构成的。而这个“代表”要以能否真正代表本民族的群体利益参与民主协商决策过程为依据，所以，这个“代表”不一定是本民族的人大代表或政府及其组成部门或工作机构中的公务人员。第二，表现出复杂化。随着草场承包、牧民定居工程、城镇化等系列政策的实施，牧民群体出现职业分化，其中部分人转型成工人、商人或自由职业者，脱离部落所在地，迁入城镇或其他地区。部落内部成员因为社会阶层的重组而形成群体多元化。面对民族地区社会群体多元、利益多元的现实状况，社会主义协商民主能够使不同阶层、不同群体通过一系列科学的制度安排和程序设计，利用宪法赋予的权利，自由、平等地参与国家管理和公共生活，促成科学决策与理性施政。第三，具有异质化。长期以来，由于各自不同的经济生活、宗教信仰、民俗文化和社会关系，各民族集团内形成了单一的均质的民族文化，而各个民族之间的环境差异非常

大，异质性强，共同的地域并没有形成共同的文化，这种由不同民族传统文化的异质性决定了各民族协商主体的异质性。

3. 建立健全协商程序运行机制

民族区域自治法作为实施民族区域自治制度的基本法典，不但在很多条款中体现了协商民主的精神，很多具体内容也契合了协商民主的制度设计。自治权是各少数民族管理本民族事务和本地方事务的重要标志。自治权行使的重要保障机制是自治机关的民族化和自治地方人大代表的民族化。将各族人民的广泛参与引入政策过程，通过协商过程与结果的公开来实现对自治权的保障、控制和监督，赋予立法和决策以合法性，是自治权得以落实的重要环节。完善民族自治地方的协商治理机制，关键在于建立民间社会自治组织。为此，政府应当通过立法赋予民族自治地方各民族建立该类组织的权利，并积极引导其规范运行。在现行体制下，这一改革既可以由中央政府通过立法推进，也可以由民族自治地方的自治机关通过立法实施。特定民族的社会自治组织的建立、完善与发展，其活动场所与经费的筹措、程序规则与主要任务的确定等都应由该民族的成员共同协商规定。首先，确立协商筹备机制。一般情况下，由当权者根据实际情况决定，自治组织成员或自治区其他成员向民间社会自治组织负责人提出建议，陈述开会理由，在自治组织负责人认为其建议理由充分，与政府部门相关负责人商议后决定开会。其次，建立协商联系机制。在协商过程中，政府人员充当的是召集人和主持人的角色，其主要职责：保证协商过程井然有序地进行，保证不同民族群体的代表或工作人员有充分表达意见的机会，保证协商过程公正、真实、客观。第三，建立协商的法治机制。协商是理性的，协商的过程应该在理性的根据的指导下进行。协商主体应该是在具备一定的价值取向，能够辨别是非观念，并且能够对自己的协商行为负责任的基础上来进行。更为重要的是，不同民族群体的代表以及政府组成部门都应将其观点或建议置于宪法和法律的基本原则与规则之下。只有将协商民主决策的运行纳入法治的轨道，才能保证公共决策和立法的合理性和有效性。

4. 建立健全协商成果转化机制

中国正处于转型期，经历着深刻的社会变革，民族关系变得更加复杂，涉及少数民族或者因民族问题引发的矛盾和纠纷日益突出。多元化与差异性少数民族和民族地区的重要特征。协商民主在协调分歧、化解矛盾方面有着对抗式政治手段所不具备的优点。将协商方式纳入矛盾纠纷处理过程中，平等对话、真诚沟通、消除群众的不满、对抗和怨恨情绪，往往会取得意想不到的效果。民族矛盾和纠纷若处置不当，必然会危及民族区域自治制度的群众基础，影响民族团结和国家的安全、稳定和统一。整合民族自治地方社会治理资源，拓宽少数民族群众的利益表达渠道，尊重和保障合理的利益诉求，真正使协商成为社会矛盾和累积冲突的减压阀。

（四）积极开展基层社会协商民主运行机制建设

基层群众自治制度是中国特色社会主义政治制度的重要组成部分。党的十八大提出：“完善协商民主制度和工作机制”，“积极开展基层民主协商”，“完善基层民主制度”的要求。党的十八届三中全会在十八大的基础上，进一步提出：“畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化，建立健全居民、村民监督机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。”加强基层民主政治建设，畅通民意表达的途径，丰富基层民主协商方式方法，成为当前解决基层协商民主问题的核心任务。

1. 建立健全协商主题选择机制

基层协商民主在协商主题选择上，首先，是具有现实性。基层协商要解决的问题往往是基层群众最现实最直接最切身的生产、生活问题。比如农村的土地、财务和换届选举等问题。其次，具有多样性。基层协商的内容十分广泛。涉及经济利益诉求与民主权力诉求并存；群众的知情权、决策权、参与权、监督权等基层群众自治

等方面的内容并重，协商内容丰富多样。在城市，主要集中在道路交通领域、劳资集体谈判制度、城市业主及社区等问题上；在农村，主要集中在农村土地征用、土地承包争议、农村财务不清、环境生态污染、政府有关部门承诺不能兑现等领域。第三，具有实践性。基层协商民主重在实际操练。社会主义协商民主的根基在基层，起点在基层。无论是浙江温岭创建的“民主恳谈会”制度，所探索出的乡镇基层政府治理模式，还是广东省蕉岭县“村务监事会”所探索出的权力制衡格局，都具有很强的实践操作性。

2. 建立健全协商主体确定机制

基层协商民主的参与主体主要是农村村民委员会、城市居民委员会、企业职工代表大会和行业协会，干部和群众等基层自治组织。在协商主体的确定方面，一是平等性。作为协商的各方参与主体地位是平等的。每个利益相关者的影响和机会都应该是均等的，所有人都能参与到影响其生活决策的协商和讨论之中。二是群众性。随着社会发展，人民群众政治参与的愿望不断增强，而协商民主就是这样的平台，草根群体参与政治和社会治理提供舞台，从而避免了无序的激进的政治参与形式。三是民间性。当前社区治理出现了多中心治理的转向。涉及相关利益群体也不再只是政府与公民之间的赤裸相见，而更多依赖于中间群体，比如非政府组织、民间团体、社团机构、居民自治组织等。社区治理的多中心转向，决定了社区居民、公共组织、行业协会等主体都成为社区协商民主的角色。四是新生代农民工将成为重要依靠力量。新生代农民工已经成为基层民主协商的重要参与力量。他们常年在外出谋生，与父辈相比见识更为广阔、对自身权益更为在意，且善于运用现代化手段记录事实、传播信息。他们将成为农村基层协商民主制度建设的重要依靠力量。

3. 建立健全协商民主程序运行机制

基层政府和人民群众为解决公共政治生活中的具体问题，积极发挥主观能动性，创造出了许多行之有效的协商机制。包括浙江省

温岭市创造了“民主恳谈”的对话机制、民主决策五步法、社区议事会或民主议事会等现象，如杭州德加社区的“居民议事制度”等参与平台，形成多样、开放的参与和协商机制，调动了人民群众政治参与的积极性、主动性。首先，搭建基层民主协商的稳定机构。要尽快搭建各乡镇（街道）基层协商工作委员会或办公室，以填补组织机构上的空白。其次，建立联系对接机制。一方面，要让广大群众在有序参与中学会协商；另一方面，要让各个基层组织的人大代表和政协委员都发挥作用，广大群众有什么问题反映给他，对一些有代表性的问题及时向党委和政府反馈，让双方及时进行对话沟通协商。第三，建立协商结果的反馈制度，需要规范政府采纳协商结果的机制，特别是采纳处理后的反馈机制。

4. 建立健全协商成果转化机制

基层协商民主运行机制的持续有效，需要以相关的制度设计为保障。因为制度具有强制性规范性的特征。一是建立基层协商民主的保障机制。制定基层民主协商规程，对基层民主协商的各个要素进行制度规范，使各地有规章可循。首先，地方党委和政府的领导干部要增强协商的意识，要主动协商并善于协商，充分调动方方面积极性，满足各方面利益诉求，只有这样才能做到科学决策和民主决策；其次，要引导参与协商的各方主体不断提高自身的素质。引导群众树立大局观念，理性表达利益诉求，不断提升广大人民群众民主参与水平、理性参与、有序参与，由此推动基层协商民主的逐步发展。二是基层协商民主运行机制中的制度认定。近几年我国基层协商民主实践可谓如火如荼，但截至目前还没有明确的法规保障，为此，需要在制度和法治的框架内下工夫，使协商议题的产生、协商过程、协商的监督、协商结果的执行都置于制度的包裹之下，确保基层协商民主运行机制的稳定性与规范性。在制定各项制度过程中，必须要以党的政策和国家的法律、法规为依据，切实维护人民群众的根本利益。这样就能够有效避免治理失灵和失控，促成公民集体行动的制度设计依赖，并保证基层协商民主长效有序运行。

综上所述，我国的人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度实践并拓宽了社会主义协商民主重要渠道。按照党的十八届三中全会“推进广泛多层制度化”发展的总体部署，这一项根本政治制度和三项基本政治制度蕴含了政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、社会组织协商和基层组织协商等多种协商形式，构成了纵向展开、横向互动的社会主义协商民主体系。以此为基础，促成了社会上各种政治主体之间广泛协商和互动治理，使广大人民群众能在现行体制内充分行使法律所赋予的权利，自由、平等地参与公共决策和国家治理，参与自身利益的维护和落实，促进党和政府的科学决策和理性施政，在确保公共利益和个人利益最大化的同时，实现各方共赢。

课题负责人：刘雪岩

课题组成员：许超宇林萍姜力李翠兰

结项等级：优秀

协商民主视域下的社会管理创新研究

——基于城市基层社区自治管理的视角

武汉市社会主义学院宋靖

随着我国政治体制改革的全面深化推进，协商民主在我国民主政治建设中的功能地位将显著提高。中共十八大报告首次确认“协商民主”概念，并在此基础上确立“社会主义协商民主制度”概念，进而对“健全社会主义协商民主制度”进行规划和部署，集中体现了中国共产党对社会主义民主政治的实践创新、理论创新和制度创新，也集中体现了中国共产党人在中国民主制度选择上的道路自信、理论自信和制度自信。中共十八届三中全会《决定》又进一步对协商民主作了科学定性，强调“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，是党的群众路线在政治领域的重要体

现”。作为中国特色社会主义民主政治制度建设的主要内容，国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手，全面深化改革的具体举措、重要领域和关键环节，推进协商民主广泛多层制度化发展必将产生深远意义。

一、协商民主视域下的社会管理

协商民主也称“协商式民主”、“结盟民主”，指在一个国家内可以有多个以种族、语言或宗教分割的政治力量并存，但同时依然保持很大程度的稳定性。这种稳定性主要是通过各个政治力量之间互相协商来取得的民主模式。

当代中国的社会主义协商民主是中国自己的民主政治模式，是中国共产党和中国人民的伟大创造，具有独特的中国属性。社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。通过政党协商、政府协商、政协协商等渠道，就政治经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力。因此，社会主义协商民主的实质就是要实现和推进公民有序的政治参与。在中国共产党的领导下，把协商民主与选举（票决）民主结合起来的过程中，始终要体现“公民有序的政治参与”这一现代民主精神，并把它作为民主和法治的重要内容，引导群众以理性合法的形式表达利益要求、解决利益矛盾，来共同构建社会主义和谐社会。

协商民主视域下的社会管理，在国家制度层面上主要体现为一种理念性“嵌入式发展”，就是说协商民主作为一种外来的、异质的民主理念和实践形式，它必须在中国现有的政治思想传统和政治权力结构中找到容易对接的嵌入点，才能较为顺利地融入中国的主流政治生活。当嵌入过程完成后，协商民主才有可能激活既有体制的某些潜在的、仍处于沉睡状态的功能，从而推动协商民主的核心理念在中国的政治实践中找到适当的实现形式，进而带动整个政治体制的民主化发展；在国家-社会互动层面上表现为协商民主的“恳谈方式”。协商民主恳谈的方法能够通过一个具有代表性的

微观世界（部分群体）而反映出每个人经过思考之后的判断意见。这些方法为科学民主的公共政策的制定和重大公共事项的决策提供了一套可信赖的程序。事实上，中国很多地方的协商民主实践都提示我们，让基层民众以民主恳谈会等方式直接参与地方重要政策的决策过程至少在治理层次上提高了民主化水平，有助于提高政策的质量、正当性和民众接受度；在基层社会层面上主要是落脚在“基层群众自治管理”。基层群众自治制度是我国的一项基本政治制度。中国基层的民主协商以村、社区和企事业单位为实施单位展开，人口规模小、分布相对集中，协商贯穿于基层选举、决策、管理和监督各方面。常用的形式主要有，村（居）民会议、村（居）民代表会议、社区论坛、民主听（议）证会、民主恳谈会等。基层群众自治管理既是我国社会管理的起点和基石，也是我国协商民主发展的社会支点和落脚点。

基于以上关于协商民主和社会管理的基本认识，本文把对民主协商视域下的社会管理创新研究定位于城市基层社区自治管理的实践视野，从实证研究出发，希望探索归纳出一些有益的认识。

二、协商民主视域下的城市基层社区自治管理实践

本研究的实证样本来自武汉市武昌、汉口、汉阳三镇共计10个社区。通过随机抽样的方法抽取1200个样本户，逐户进行入户调查。共发放问卷1200份，其中有效问卷为1108份，样本有效率92.3%。同时，召开多次社区群干座谈会，参加座谈的代表共30余人。通过运用SPSS统计软件分析，我们扫描出了协商民主视域下城市基层社区自治管理的现实图像。

（一）协商民主视域下的城市基层社区自治管理：协商民主主体认知

协商民主在基层社会层面的实现形式是基层社区自治中基层协商。基层社区自治过程中的协商民主应该是多元主体共同参与的协商民主，这些主体应该包括社区居民委员会、社区中正式和非正式的社会团体、社会组织以及社区居民等，他们通过协商决定社区重

大事项和社区公共事务，实现社区的“自我管理、自我监督、自我教育、自我服务”。对协商民主参与主体的正确认知是实现协商民主的基础。然而，居民的实际认知状况不容乐观。

根据《城市居民委员会组织法》的规定，社区居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。但表1的结果显示，超过半数的居民认为社区居委会是基层政府组织，有17.3%的居民认为社区居委会是居民群众性的自治组织，只有26.7%的居民能正确认知居委会的性质。更进一步的分析表明，一般群众、低收入群体、高中以下文化程度者更倾向于认为居委会是政府基层组织，这种认知会强化居民群体中部分人对社区居委会的“行政性依赖”，从而弱化基层社会管理中的协商民主；同时，在基层党员群干中也有相当数量的人错误认知社区居委会的性质，由此造成基层民主协商中协商主体地位的错误判断。事实也确实如此。表2的数据已经清晰地表明了对协商主体的错误认知确实造成了居民对居委会的“行政性依赖”，这种“行政性依赖”会大大降低协商民主的社会管理价值。我们通过座谈会得到的信息也说明，武汉当前基层社会中的协商民主并不是依靠居民社区自治中的平等参与，而是以社区居委会为主导，居民相对被动参与来开展协商。这种协商参与方式暴露出了民主协商主体间的地位的不平等性。

表1

居民对居委会的认知

	人数	有效百分比
基层政府	560	50.5%
名义上的自治组织实际上的政府部门	192	17.3%
居民群众性自治组织	296	26.7%
其他	22	2%
缺失值	38	3.4%
合计	1108	100%

表2

社区公共事务应该由谁来负责

	人数	百分比	个案百分比
社区居民	372	22.6%	33.6%
社区居民委员会	890	54.0%	80.5%
政府部门	358	21.7%	32.4%
不知道	28	1.7%	2.5%

（二）协商民主视域下的城市基层社区自治管理：协商民主事务认知

协商民主视域下的社会管理在基层社区主要是对社区重大问题和社区公共事务的民主协商。表3反映了社区居民对社区各类问题的关切度。这种关切度决定了居民对基层社会管理中社区公共事务的认知，决定了基层社区自治管理过程中协商民主的主要协商内容。事实也确实如此，表4就直接反映了居民对社区公共事务的理性选择。

表3

居民认为所在社区应该解决的主要问题（多选）

	人数	百分比	个案百分比
停车位及道路秩序问题	548	17.3%	51.0%
绿化、卫生、污染等环境问题	642	20.2%	59.8%
治安问题	444	14.0%	41.3%
餐饮娱乐业等社区经济发展问题	138	4.4%	12.8%
菜市场等综合配套生活设施的改善	224	7.1%	20.9%
社区就业问题	230	7.3%	21.4%

	人数	百分比	个案百分比
社区文化建设、知识培训教育等问题	264	8.3%	24.6%
社区民主决策问题	160	5.0%	14.9%
社区文化体育设施的建设	228	7.2%	21.2%
居民关系	190	6.0%	17.7%
其他	104	3.3%	9.7%

表4

居民对社区公共事务的认知

	人数	百分比	个案百分比
社区绿化	936	17.7%	85.1%
社区卫生	924	17.5%	84.0%
社区治安	890	16.8%	80.9%
社区文体	650	12.3%	59.1%
社区教育	572	10.8%	52.0%
社区管理	728	13.8%	66.2%
志愿者服务	546	10.3%	49.6%
其他	42	.8%	3.8%
总计	1108	100.0%	480.7%

从表4我们可以看出来，居民对公共事务的认知的排列顺序为：社区绿化、社区卫生、社区治安、社区管理、社区文体、社区教育、社区志愿服务等。其中对于社区绿化、社区卫生、社区治安群众的整体认知均达到了80%以上，而社区绿化、社区卫生和社区治安是同社区居民生活非常密切的，可以说社区居民在社区中是非常关注与自身密切联系的事务。

社区文体事务作为社区活动的主要表现方式，理应被更多人认同为社区公共事务，但实际调查中的选择度只占59.1%。在社区座

谈中解开了其中之谜，原来虽然社区文体活动表面上开展得轰轰烈烈，但其实只是少数相对固定的人群参与，在社区总人口中的比重并不高，作为社区公共事务的认可度也基本有限。

社区教育和志愿者服务在社区公共事务中居民认知最低。可能的原因是，社区教育和志愿者服务看起来社会化程度更高，与社会联系更为紧密，容易让人觉得它们超越了社区公共事务而更应该是社会公共事务的组成部分。这个结果指明了协商民主视域下的城市基层社区自治管理的主要事务内容。

（三）协商民主视域下的城市基层社区自治管理：协商民主的参与程度

调查发现居民参与社区公共事务活动具有一定的广泛性（表5），但参与的主动性程度并不是很高。如果用1—5分来表示居民参与社区公共事务主动性从低到高打分的话，通过算数平均加权得到的平均分为3.36分，主动性选择分值刚刚及格；如果将高分选项4分和5分合并计算，得到的比率仅为46%，进一步证明居民参与社区公共事务的主动性并不是很高（表6）。

表5

居民参与社区公共事务的状况

		政治面貌		
		党员	一般群众	总计
参加过	人数	292	448	740
	%	76.4%	67.1%	70.5%
没参加过	人数	90	220	310
	%	23.6%	32.9%	29.5%
总计	人数	382	669	1050

表6

居民参与社区公共事务活动的主动性

分值	人数	百分比
1分	176	15.9%
2分	110	9.9%
3分	268	24.2%
4分	166	15.0%
5分	344	31.0%
总计	1064	100%

但另外的调查数据表明，居民对于参与各类社区公共事务表达了比较强烈的意愿（表7）。

表7

居民参与社区活动的意愿调查

		不愿意	一般	愿意	总计
社区公共事务决策	人数	56	288	750	1094
	%	5.1%	26%	67.7%	
社区公益志愿活动	人数	46	230	820	1096
	%	4.2%	20.8%	74%	
社区竞选	人数	112	274	710	1096
	%	10.1%	24.7%	64.1%	
社区文体活动	人数	68	266	760	1094
	%	6.2%	24.0%	68.6%	
社区联谊交流活动	人数	62	290	740	1094
	%	5.6%	26.2%	66.7%	

通过对表7的观察，社区居民愿意参与社区公益志愿活动所占百分比最高，达到74%，愿意参与公共事务决策、社区竞选、社区文体活动、社区联谊交流活动的比例分别为：67.7%，64.1%，68.6%，66.7%，都超过了总体的三分之二。这些数据表明，居民参与社区活动的意愿很高。

比较强烈的参与意愿与不尽人意的参与主动性构成了协商民主视域下的城市基层社区自治管理中的强烈反差。社区居民对此也有清楚的认识（表8），对于造成这种局面的原因，居民也有自己的解读（表9）。居民们也给出了提高居民参与社区公共事务度的建议（表10），主要是加强宣传力度提高居民的社区意识、居委会等组织应主动与居民联系、社区各项服务应充分结合居民需要、提高居民意见对决策的作用等。

表8

您认为目前社区居民对社区民主事务的参与状况如何?

	人数	百分比	有效百分比	累积百分比
很积极, 对于社区事务都会热烈讨论发表自己的意见	356	32.1%	32.1%	32.1%
一般, 但会关心一些重要事务	604	54.5%	54.5%	86.6%
较不积极, 一般由居委会直接决定	96	8.7%	8.7%	95.3%
普遍漠不关心	44	4.0%	4.0%	99.3%
其他	2	0.2%	0.2%	99.5%
缺失值	6	0.5%	0.5%	100%
合计	1108	100%	100%	

表9

如果社区居民参与度不高，您认为主要原因是：

	人数	百分比	有效百分比	累积百分比
居民忙于各自工作、家庭，无暇参与社区事务	726	65.5%	65.5%	65.5%
社区居民普遍抱有一种事不关己，高高挂起的态度	144	13%	13%	78.5%
有关部门直接做决定，居民参与的途径少	108	9.7%	9.7%	88.3%
居民意见并没有实际作用	69	8.7%	8.7%	96.9%
其他	28	2.5%	2.5%	99.5%
缺失值	6	0.5%	0.5%	100%
合计	1108	100%	100%	

表10

提高居民参与社区事务的办法（多项选择）

	频率	百分比	个案百分比
加强宣传力度提高居民的社区意识	772	27.6%	70.2%
居委会等组织应主动与居民联系	672	24%	61.1%
政府应减少干涉，让居民充分自治	316	11.3%	28.7%
社区各项服务应充分结合居民需要	550	19.6%	50%
提高居民意见对决策的作用	450	16.1%	40.9%
其他	42	1.5%	3.8%
累计	2802	100%	254.7%

（四）协商民主视域下的城市基层社区自治管理：协商民主的参与方式

协商民主的参与方式可以反映社区的组织化程度，可以透视基层社区自治管理的基本政治生态。调查数据表明，占总体样本

29.3%的居民没有参与过社区公共事务；在参与过社区公共事务的调查对象中，大多数人是以个人身份参加的，占比高达62.9%，而以组织者身份和团体成员身份参与者占比都不超过20%（表11）。这个结果表明，当前的城市基层协商民主政治生态不够健康。主要表现为

为：一是协商民主的参与主体组织化程度不高，大量的个体身份参与者不利于有序化参与和意愿表达，更不利于达成协商成果；二是社区范围内的社会团体和社会组织发育程度低，协商民主的参与主体结构失衡，不利于构建合理有效的社区自治管理组织基础；三是占总体29.3%的居民没有参与过社区公共事务，这种高比例的非参与性将使民主协商的难度更大，造成了协商民主视域下的城市基层社区自治管理的实践困境。

表11 社区居民参与社区活动的身份调查

	人数	百分比
组织者	112	14%
团体成员	126	15.8%
个人	502	62.9%
旁观者	48	6%
缺失数	10	1.3%
总计	798	100%

（五）协商民主视域下的城市基层社区自治管理：协商民主的实践方式

协商民主作为一种民主理念，要落实在基层社区自治管理之中，必然需要具体的实践方式。从我国基层协商民主实践看，现实的协商民主形式包括社区居民代表大会（会议）、社区协商议事会以及社区听证会、评议会、座谈会、调解会等。那么，居民参与运用这些形式的情况如何呢？表12反映了社区居民参与社区代表会议的情况，表13反映了居民参与社区论坛的情况。这是很有代表性的

两个居民参与社区公共事务的样本。表12代表了所谓官方正式管道的参与状况，表13代表民间管道的参与情况。

表12 您参加过社区居民代表会议吗？

	人数	百分比	有效百分比	累积百分比
参加过	510	46%	46.2%	46.2%
没有参加过	504	45.5%	45.7%	91.8%
不知道有社区居民代表会议	50	4.5%	4.5%	96.4%
社区没有社区居民代表会议	24	2.2%	2.2%	98.6%

续表

	人数	百分比	有效百分比	累积百分比
缺失值	16	1.4%	1.4%	100%
合计	1104	99.6%	100%	
系统样本缺失	4	0.4%		
合计	1108	100%		

表13 您参加过社区的“居民论坛”吗？

		人数	百分比	有效百分比	累积百分比
有效	参加过	380	34.3%	65.1%	65.1%
	没有参加过	182	16.4%	31.2%	96.2%
	缺失样本	22	2.0%	3.8%	100%
	合计	584	52.7%	100%	
缺失	系统缺失	524	47.3%		
	合计	1108	100%		

（注：“有效”表明社区有居民论坛，“缺失”说明社区没有居民论坛）

总体看来，两类管道的实际利用状况都没有超过半数。在居民看来，要么是管道缺失，要么是不知道有此管道。由此可见，管道

不明或者缺失影响了居民有效地参与基层社区自治管理活动。

（六）协商民主视域下的城市基层社区自治管理：协商民主的制度化认知

协商民主的制度化认知至少应该包括两个方面即协商问题的提出和协商程序的完备合理。那么社区生活中协商民主讨论的公共议题是怎样提出的呢？表14给出了答案：主要由居委会提出，选“居委会自行决定”的20%，选“由居委会征集民意后决定”的有55.8%。居民以各种方式提出的合计不超过20%。表15给出了社区开展协商民主的正确程序，数据表明没有一个社区在实践中完全遵循了正确的协商民主程序，差错率从20%到40%不等，由此造成了居民对社区生活中公共议题协商民主程序合理性的部分怀疑态度和保留态度（表16）。这种态度势必影响协商民主的基层参与度和协商结果的普遍接受度，从而不利于协商民主视域下的城市基层社区自治管理。

表14 您所在社区如何确定协商民主中应该讨论的问题

	人数	百分比	有效百分比	累积百分比
居委会自行决定	222	20%	20%	20%
由居委会征集民意后决定	618	55.8%	55.8%	75.8%
居民代表联名提出	180	16.2%	16.2%	92.1%
居民个人主动提出	20	1.8%	1.8%	93.9%
其他	54	4.9%	4.9%	98.7%
缺失样本	14	1.3%	1.3%	100%
合计	1108	100%	100%	

表15 对于居民参与社区公共事务程序的情况分析

		有	没有	缺失值
确定民主协商的讨论问题并向居民公布	人数 %	842 76%	206 18.6%	60 5.4%
确定参与讨论的社区居民	人数 %	774 69.9%	256 23.1%	78 7%

举行居民民主议事会	人数 %	750 67.7%	282 25.5%	76 6.9%
在会议中充分讨论，发表意见	人数 %	734 66.2%	296 26.7%	78 7%
实行表决，做出决策	人数 %	706 63.7%	302 27.3%	96 8.7%
制定措施，明确分工	人数 %	730 65.9%	278 25.1%	100 9%
在社区公开栏公布讨论或协商结果	人数 %	816 73.6%	222 20%	70 6.3%
接受居民监督并受理反馈	人数 %	784 70.8%	244 22%	76 6.9%

表16 您认为自己所在社区的居民参与社区公共事务的程序公正合理吗？

	人数	百分比	有效百分比	累积百分比
很公正	370	33.4%	33.4%	33.4%
比较公正	514	46.4%	46.4%	79.8%
比较不公正	38	3.1%	3.1%	82.9%
很不公正	14	1.3%	1.3%	84.1%
不清楚	176	15.9%	15.9%	100%
合计	1108	100%	100%	

（七）协商民主视域下的城市基层社区自治管理：协商民主的效果评价

协商民主的最终有效性取决于协商民主视域下城市基层社区自治管理过程中公共事务协商结果的有效性和居民对这种结果的评价。表17反映了居民对社区公共事务协商民主的结果认知，接近半数的人对结果持积极评价，认为“讨论结果既体现大多数人的意见和利益，也能照顾到少数人的意见和利益”，只有12.1%的人认为“一般都是走过场，讨论结果只能照顾到少数人的意见或利益”。同时，多数居民认为民主协商的决策结果的实施，明显改变了社区公共生活状态（表18），因而对于民主协商视域下的城市基层社区自治管理持肯定态度。同时，协商民主参与也对居民自身产

生积极的作用，居民对此也持肯定态度（表19）。

表17

居民对协商民主结果的看法

	讨论结果既体现大多数人的意见和利益，也能照顾到少数人的意见和利益	少数服从多数的结果，不能满足所有人的意愿	一般都是走过场，讨论结果只能照顾到少数人的意见或利益	我不太关注结果
人数	504	340	134	106
%	45.5%	30.7%	12.1%	9.6%

缺失值：24人

表18

社区公共事务决策实施之后社区状态是否得到明显改善？

	非常不明显	不明显	一般	明显	非常明显
公共卫生	20 1.8%	46 4.2%	242 22.2%	476 43.8%	294 27%
治安状况	22 2%	64 5.9%	273 25.1%	436 40%	276 25.5%
文体娱乐	28 2.6%	122 11.2%	308 28.3%	380 34.9%	234 21.5%
民主参与	34 3.1%	96 8.8%	332 30.5%	354 32.5%	248 22.8%
社区服务	22 2%	62 5.7%	292 26.8%	404 37.1%	298 27.3%
志愿者活动	26 2.4%	92 8.4%	310 28.4%	364 33.6%	276 25.3%
社区教育	34 3.1%	120 11%	310 28.4%	370 33.9%	242 22.2%

表19

居民对社区活动效果的赞同度

		非常赞同	比较赞同	一般	比较不赞同	非常不赞同
参加社区活动能扩大自己的交往范围	人数	188	230	107	15	10
	%	33.9%	41.5%	19.3%	2.7%	1.8%
参加社区活动	人数	201	224	110	11	5

能打开视野 增长见识	%	36.3%	40.4%	19.9%	2%	0.9%
参加社区活动 拉近了社区内 居民的关系	人数	245	224	67	11	5
	%	44.2%	40.4%	12.1%	2%	0.9%

协商民主视域下的城市基层社区自治管理实践表明，多数民众可以正确识别社区公共事务；在对于协商民主参与主体的认知上社区民众仍然存在模糊甚至错误认识，例如把社区居委会误认为是政府机构，导致了居民在处理社区公共事务上存在着“行政性依赖”；在公共事务参与问题上，主观意愿强烈但主动参与性不足，形成意愿与行为的背离；在实际参与行为上，主要以个体参与为主，组织化程度不高；居民不能充分利用官方正式管道和民间管道参与协商民管理；协商民主的制度化不够健全和完善，社区居委会主导协商民主的议题；居民对协商民主的各种效果均评价积极。这个结果既肯定了协商民主总体发展方向的正确性，也为我们进一步改进和完善协商民主视域下的社会管理提出了创新发展的方向。

三、协商民主视域下的社会管理创新发展对策

（一）要进一步加强协商民主在新时期的地位和作用的认知

协商民主有助于拓宽社会多主体的政治参与渠道，把有序参与、平等议事、民主监督、凝聚共识、科学决策、协调各方、和谐发展融为一体，更好地保障人民当家作主，经常讨论协商公共事务。协商民主有助于推动公民广泛参与公共事务，必将进一步拓宽人民民主的深度和广度，在维护最广大人民群众根本利益的基础上，巩固党的执政地位，促进经济社会持续健康发展。协商民主有助于推进国家治理制度化、公平化和有序化，有助于推进实现社会的法治、善治和理治，有助于实现国家和社会的长治久安。

（二）要积极培育基层社会协商民主管理的参与主体

一是既有的基层社区组织如业主委员会等要回归本位，发挥在

基层社区管理方面的联动作用和自身的居民自治管理职能；二是要大力培育一批新型社区组织和社会团体，吸引广大社区居民积极参与到各类组织中去，促进社区居民的组织化程度提升，引导广大居民发挥其专业知识、行业特点有序参与社区公共生活；三是要发动社区内党代表、人大代表、政协委员等多元主体积极参与社区服务和社区建设，真正实现共同管理、自我服务、和谐发展。此外，社区居委会还要指导、组织和监督社区内社会组织依法开展工作，维护社区居民的合法权益。

（三）要建立健全基层社会公共生活中的相关机制

建立健全社区居民监督社区居委会的工作机制，社区居委会要定期向居民代表会议、居民大会报告工作，组织居民对居委会及其工作人员的工作进行民主评议，对社区绿化、社区卫生、社区治安、社区管理、社区文体、社区教育、社区志愿服务等居民关心的问题监督。此外，还要建立健全政府决策的专家咨询和论证制度、社会公示和听证制度、群众来信来访制度等。通过制度体系的建立和完善，保障广大社区居民实现公共生活和公共事务协商中的有序参与与平等议事，从而提升协商民主的内在品质，提高广大居民参与协商议事的积极性、主动性，实现广大居民在协商中的参与意愿与参与行动的和谐一致。

（四）要重视社会组织在沟通、对话、谈判、调解中协商渠道和平台的建设

既要充分开放官方的协商议事管道和平台，进一步拓宽居民参与的渠道和范围，集中民智民力，反映社情民意，解决民生、落实民权，维护民利；又要积极鼓励和支持民间组织、民间机构开辟建立贴近民众及民众公共生活的社会化协商沟通的新的管道和平台。探索运用互联网搭建居民参与网络协商的平台，发挥互联网即时、高效、便利和低成本优势，利用微博、微信、QQ群等现代信息手段，切实推动协商民主广泛多层发展，以此保障民众畅所欲言，充分表达民意，并在此基础上凝聚共识，为协商民主决策打下良好的

基础。

（五）要积极主动地唤醒民众的公民意识

一方面，通过教育、实践培养等多种形式，树立权利义务相统一的公民意识，提升居民的公民素质和公民品格，自觉培养符合社会进步和时代发展要求的新一代公民，为协商民主视域下的社会管理创新储备充足的合格公民；另一方面，将非公经济人士等新的社会阶层人士纳入街道、社区党组织工作范围，引导他们参与到基层协商中来，在基层协商民主实践中，发挥资本、技术、知识优势，为其政治参与的热情广开渠道，真正变“为民做主”为“让民做主”。

课题负责人：宋靖

课题组成员：梅志罡李文献黎园

结项等级：优秀

协商民主视域下的社会管理

创新机制研究

湖北省社会主义学院杨建国

加强社会建设、创新社会管理，是保持社会和谐稳定的基础和前提。一个和谐的社会，应该是社会体制合理和社会规范有序的社会。我国正处在社会转型期和改革攻坚期，人们的生产方式、生活方式发生了巨大的变化，整个社会管理的体制就要相应变化，应该按照社会发展规律，建设好新的社会规范，社会管理才能和谐有序进行。中共十八大报告首次提出“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”，要求“健全社会主义协商民主制度”，强调“要完善协商民主制度和工作机制，深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商，积极开展基层民主协商，推进协商民主广泛、多层、制度化发展”。这是中共和中国人民在社会主义民主形

式方面的伟大创造，是对马克思主义民主理论的丰富和发展，充分体现了中共在社会主义民主政治建设进程中的实践创新、理论创新和制度创新。中共十八届三中全会进一步指出，推进协商民主广泛多层制度化发展。协商民主作为我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是执政党的群众路线在政治领域的重要体现。因此，在社会管理和社会建设方面，我们必须更多地引入协商民主的方法，更加积极地探索协商民主的新形式、新路径，虚心听取各方意见，平等地进行讨论，协商求同，不断地以真正的公开、真诚的协商赢得社会公众的信任、理解和支持，推动社会管理创新。

一、协商民主与社会管理的理论探讨

推进社会管理的创新，其目的是通过不断创新和健全社会管理体制，来有效协调各方面的利益关系，最终建立一个充满创造活力、稳定有序的社会。而社会主义协商民主一方面通过国家政权、政协组织、党派团体的协商渠道针对经济社会发展重大问题进行民主协商，对那些涉及全国、全社会的重大议题做出民主决策；另一方面又使得公民通过多种协商渠道和多样化的协商方式广泛参与社会主义民主政治，针对涉及自身利益的议题发表意见、传达诉求，保护每个社会主义公民的具体权益，是创新社会管理、建设和谐社会的重要制度保障。

（一）协商民主与社会主义协商民主

1. 西方协商民主理论

协商民主作为一种新的民主理论和实践形式，在西方资本主义国家大体兴起于20世纪80年代以后。1980年美国克莱蒙特大学政治学教授约瑟夫·毕塞特在《协商民主：共和政府的多数原则》一文中首次在学术意义上使用这一词。约瑟夫·毕塞特反对以熊彼特为代表的一派学者对美国宪政的精英主义解释，竭力为“美国宪法的民主特性”辩护。他认为美国制宪者建立“协商民主”明确意图是为了在限制大众的多数的同时保持多数原则有效性。在此之

后，1987年，伯纳德·曼宁发表了《论合法性与政治协商》一文，他指出社会的生存和延续需要一种确定的正义原则和稳定的制度。因此，人们必然要面对什么样的原则是合理的、怎样的制度是合法的，从而依靠怎样的路径做出决策、解决冲突、行使权力，并保存构成社会生活的各种行为和愿望的统一这样的问题。基于这些问题，曼宁提出了一系列关于政治协商的观点。1989年，乔舒亚·科恩在《协商民主与合法性》中围绕协商过程和民主合法性的问题阐述了协商民主，他认为协商民主意味着一种事务受其成员的公共协商支配的共同体，协商民主的观念来源于一种直观的共同体的理想，这种共同体的正当性是通过平等公民之间的公开争论和推理实现的。伯纳德·曼宁和乔舒亚·科恩从公民参与、合法性与决策等角度丰富和发展了协商民主概念的内涵，他们的研究作为协商民主理论在西方学界的兴起提供了动力。到了20世纪90年代后期，协商民主理论引起了更多学者的关注。在西方协商民主理论的发展过程中，一些当今西方政治思想界的领军人物，纷纷表明自己对协商民主的支持态度，如美国著名政治哲学家约翰·罗尔斯、德国思想领袖于根·哈贝马斯等。他们对协商民主的积极倡导使得协商民主研究在西方学界不断升温。罗尔斯在其代表作《正义论》和《政治自由主义》中论述了协商民主的重要基础——公共理性，并为公共理性制定了具体的规则。他认为公民和公职人员在处理宪法或基本争议问题时应遵从这些规则，从而为西方协商民主理论制订出了基于自由主义和宪政民主的框架。哈贝马斯在《在事实与规范之间》、《包容他者》、《民主的三种规范模式》等著作中论及了协商民主的内容和意义，提出了相对于共和主义民主和自由主义民主的第三种民主模式即协商政治模式。哈贝马斯从哲学的角度出发，论证了协商民主的正当性，阐述了协商主体（政党、社会组织以及公民）之间何以可能通过理解和交往达成共识，从而实现协商决策的结果。

西方协商民主理论发展至今，已经在协商民主的一些要素上达成了一定的共识：关于协商民主的前提方面，由于西方协商民主理论兴起于现代多元社会，因此学者普遍认同协商民主的前提应当是

协商主体的多元化和地位平等；关于协商民主的过程方面，科恩和哈贝马斯等认为协商民主在其运作程序中必须体现出自由、理性、参与者形式和实质上的平等性，只有这样才能实现由理性所推动的共识的达成；关于协商民主的结果方面，西方学者普遍认同协商民主追求达成共识的结果。总的来看，西方协商民主理论发展至今，已经形成了一个笼统的基于自由主义传统和宪政民主原则的理论框架，这个理论框架的立论前提、价值取向、追求目标都比较清晰，为民主过程中决策合法化、培养公民精神、制约行政权的膨胀、矫正自由民主的不足提供了理论资源。

2. 中国的社会主义协商民主

中国的社会主义协商民主则有着更早的历史，渊源于中国的传统“和合”文化，探索于中国的民主革命、社会主义革命和建设时期，是中国新民主主义政治和社会主义民主政治发展的产物，无论是内容还是形式，都有着显著不同于西方协商民主的中国特色，它已成为当代中国社会主义民主政治的重要实现形式，是中国特色社会主义政治发展道路的重要内容。

中国的社会主义协商民主产生和完善的历史阶段是从中共十三大开始的。1987年中共十三大报告在关于政治体制改革的总体思路中提出了建立社会协商对话制度的构想。报告提出，为“正确处理和协调各种不同的社会利益和矛盾”，必须使社会协商对话形成制度，“重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论”，并提出首先要制定关于社会协商对话制度的若干规定，明确哪些问题必须由哪些单位、哪些团体通过协商对话解决。对全国性的、地方性的、基层单位内部的重大问题的协商对话，应分别在国家、地方和基层三个不同的层次上展开。要求“各级领导机关必须把它作为领导工作中的一件大事去做”。这是中共关于协商民主的最直接的思想，充分体现了协商民主精神。

进入新世纪后，中共在努力探索民主政治的新形式的实践基础上，不断推进社会主义协商民主理论的探索和总结。与此同时，中

国学术界、理论界也试图通过吸收人类政治文明发展的优秀成果为中国民主政治的发展提供借鉴，在此背景下，西方协商民主理论开始进入中国人的视野。2001年哈贝马斯访华，在北京大学和中国人民大学做了协商民主相关的演讲。哈贝马斯对协商民主理论的引介迅速吸引了大批中国学者的注意力，很多学者意识到，西方协商民主理论这种新的理论范式与中国本土诞生的中共领导下的多党合作和政治协商制度有一定的相通之处，对协商民主理论的研究很可能有助于中共对新的民主实现形式的探索。此后，协商民主理论逐渐成为中国政治学研究的热点。

2007年11月15日，国务院新闻办公室发表《中国的政党制度》白皮书第一次明确提出了“协商民主”的概念，并对协商民主的内涵及其在社会主义民主政治中的地位进行了较系统的阐述：“选举民主与协商民主相结合，是中国社会主义民主的一大特点。在中国，人民代表大会制度与中共领导的多党合作和政治协商制度，有着相辅相成的作用。人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在作出重大决策之前进行充分协商，尽可能取得一致意见，是社会主义民主的两种重要形式。选举民主与协商民主相结合，拓展了社会主义民主的深度和广度。经过充分的政治协商，既尊重了多数人的意愿，又照顾了少数人的合理要求，保障最大限度地实现人民民主，促进社会和谐发展。”2012年11月，中共十八大报告明确提出“健全社会主义协商民主制度”的目标，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。通过国家政权机关、政协组织、党派团体等渠道，就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力”，要“积极开展基层民主协商”，把基层民主也纳入了社会主义协商民主实行领域。中共的十八大对社会主义协商民主概念和理论的集中阐述和部署，标志着社会主义协商民主理论的正式确立形成。2013年11月12日，中共的十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《决定》指出要“更加注重健全民主制度、丰富民主形式，从各层次各领域扩大公民有序政治

参与”，“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，是党的群众路线在政治领域的重要体现。在党的领导下，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内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中”，“推进协商民主广泛多层制度化发展”，“发展基层民主”。

中共的十八届三中全会对社会主义协商民主的阐述和部署在十八大的基础上更进一步，把社会主义协商民主与党的群众路线结合起来，使社会主义协商民主从党的群众路线中获得丰富思想和实践资源。同时，将中国社会主义协商民主的领域拓展到了社会组织层面，把社会主义协商民主和推进国家治理体系和治理能力现代化紧密联系起来，进一步推动了中国社会主义协商民主的创新、发展和完善。

（二）社会管理与社会治理

任何一个国家或社会的稳定、和谐与发展都离不开政府的有效管理。如何加强社会管理，是世界各国在迈向现代化进程中所面临的一个普遍性问题。社会管理是指以维系社会秩序为核心，通过政府主导、多方参与，规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险，为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐的活动。

1. 西方社会管理理论

西方对社会管理的理论研究通常蕴含在社会学理论当中。在西方社会学家的理论中比较典型的有：涂尔干的社会团结理论，认为欧洲工业社会的危机是由于从传统社会向工业社会急剧转型的过程中，利益和价值的分化造成了社会冲突和社会失范，传统的利益协调方式和价值体系解体，社会矛盾不断加深造成的。解决这一问题的根本出路，是在新的社会组织的基础上进行社会重组，形成“社会团结”的有机形式，防止“社会排斥”和“社会分裂”；奥古斯特·孔德的社会秩序理论，认为社会秩序以追求社会和谐、社会均

衡为目标；帕森斯的社会均衡理论强调社会的结构功能论和社会系统，认为微观层次的自我和他我互动则是社会系统的最基本和最原初的形式，从静态的角度来分析社会，认为社会结构每个组成部分都发挥着各自的作用。它假设社会制度处于均衡的状态，保持着有条不紊的秩序；以达伦多夫、科塞为代表的社会冲突理论，认为可以通过社会秩序的调整来缓解冲突，并在冲突与缓解的互动中寻求发展，保持一种动态的平衡与和谐。它在承认社会冲突的普遍性的同时，将社会和谐作为研究落脚点，并建设性地认为社会冲突具有社会整合的功能，是社会变迁的动力；罗尔斯的社会公正理论，认为一方面，社会公正是一个社会得以维系的先决条件，没有了它，社会在政治上就将趋于崩溃；另一方面，社会公正因此也涉及公民对自身所处社会环境的心理感知和判断；罗西瑙的社会治理理论将治理定义为一系列活动领域里的管理机制，是一种由共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。

2. 国内的社会管理研究

在我国，社会管理作为一个相对独立的概念，形成于20世纪80年代初期。研究者多从公共管理学和社会学的角度界定社会管理，李程伟认为，广义的社会管理是指政府及非政府公共组织对各类社会公共事务（包括政治的、经济的、文化的和社会的）所实施的管理活动，实际上与人们通常所说的公共管理是同等范畴的概念。狭义上的社会管理，一般与政治管理、经济管理相对，指的是对社会公共事务中排除掉政治统治事务和经济管理事务的那部分事务的管理与治理。狭义社会管理所涉及的范围一般也就是社会政策所作用的领域；郑杭生认为，在市场经济条件下，社会管理就是政府和社会组织为促进社会系统协调运转，对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程；俞可平认为，社会管理的概念可以界定为：政府通过制定专门的、系统的、规范的社会政策和法规，管理和规范社会组织，培育合理的现代社会结构，调整社会利益关系，回应社会

诉求，化解社会矛盾，维护社会公正、社会秩序和社会稳定，孕育理性、宽容、和谐、文明的社会氛围，建立经济、社会和自然协调发展的社会环境。

关于社会管理创新，郑杭生认为，在当前利益多元化格局的社会中，协调社会利益关系理应是加强社会建设的基本内容。他认为协调社会利益关系，就要建设各种正确反映和兼顾不同方面群众利益的长效机制，主要包括：表达与反应机制，协调与兼顾机制，共享与保障机制，共识和责任机制；丁元竹认为，针对社会发展领域存在的特殊问题和特殊规律，我们需要在科学发展观的指导下，立足于把构建和谐社会作为全民族的社会理想，完善治理体系、实行善治，完善公共治理的手段，进行理念转变；陈振明指出，政府应全面实现从“有限政府”向“有效政府”转变；从“管制政府”向“服务政府”转变；从“权力政府”向“责任政府”转变；从“细职能、大政府”向“宽职能、小政府”转变；从“强政府、大社会”向“好政府、强社会”转变；陈福今认为，社会管理体制创新当前要着重抓好以下四点：一是建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。二是建立健全协调利益、化解矛盾、排忧解难的城乡基层组织社会服务系统。三是建立健全提供服务、反映诉求和规范行为的社会监督网络。四是建立健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系。

3. 中共中央关于社会管理的论述

中共的十六届四中全会从加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会的战略高度，提出了“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”的要求，并明确提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。

中共的十七大重申这一要求，并进一步指出要加快推进以改善民生为重点的社会建设，完善社会管理，维护社会安定团结。十七大报告要求，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力

保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。完善社会管理，维护社会安定团结。社会稳定是人民群众的共同心愿，是改革发展的重要前提。要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。妥善处理人民内部矛盾，完善信访制度，健全党和政府主导的维护群众权益机制。重视社会组织建设和管理。加强流动人口服务和管理。坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，有效遏制重特大安全事故。完善突发事件应急管理机制。健全社会治安防控体系，加强社会治安综合治理，深入开展平安创建活动，改革和加强城乡社区警务工作，依法防范和打击违法犯罪活动，保障人民生命财产安全。完善国家安全战略，健全国家安全体制，高度警惕和坚决防范各种分裂、渗透、颠覆活动，切实维护国家安全。

中共十八大报告在“改善民生和创新管理中加强社会建设”这部分内容中，对社会管理的目标、定位、出发点、途径和措施作了明确而深刻的论述，这为今后社会管理创新指明了方向。十八大将社会管理与民生并列为社会建设的重要内容。关于社会建设，报告中提出两个必须：必须以保障和改善民生为重点；必须加快推进社会体制改革。提出要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，推进社会体制改革。报告中指出了社会体制改革的“四个加快”：

1. 加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制；
2. 加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系；
3. 加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制；
4. 加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。

报告提出要加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制，把“法制保障”纳入到社会管理体制中来。通过改善民生和社会管理创新，最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素，为经济社会发展创造良好的社会环境。报告提出加强三个建设。第一，加强制度建

设，例如社会管理法律、体制机制建设，例如建立健全党和政府主导的维护群众权益机制；畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障机制；建立健全重大决策社会稳定风险评估机制等等。第二，加强人才队伍和能力建设。加强社会服务管理人才队伍建设，提高社会服务管理能力，满足人民群众的新期待。第三，加强信息化建设。运用现代的信息手段进行社会服务和管理。比如，政府信息化服务平台、视频监控、网格化社会管理中的信息采集等信息建

设。报告强调要改进政府提供公共服务的方式。要求政府引导社会组织参与民生服务和管理；引进市场机制参与公共服务设施的建设，报告中明确提出鼓励引导社会力量兴办教育，鼓励社会办医，建立市场配置和政府保障相结合的住房制度等。强调了社会管理的重点工作是加强基层社会管理和 service 体系建设，增强城乡社区服务功能，充分发挥群众参与社会管理的基础作用。针对当前社会管理的突出问题，报告中提到要完善和创新流动人口和特殊人群管理服务；强化公共安全体系和企业安全生产基础建设，遏制重特大安全事故；深化平安建设，完善立体化社会治安防控体系；强化司法基本保障，依法防范和惩治违法犯罪活动，保障人民生命财产安全；完善国家安全战略和工作机制，高度警惕和坚决防范敌对势力的分裂、渗透、颠覆活动，确保国家安全。

中共十八届三中全会创新了社会管理指导思想，提出了社会治理的理念。全会提出，社会转型矛盾凸显危机四伏，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序。创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系。

（三）社会主义协商民主与社会治理具有高度的契合性

成熟的民主状态有利于社会稳定，但发展民主的过程却非常敏感和复杂。在社会主义民主建设活动中，人民内部不同的各个阶

层、各个团体和各种群体都有着自己的利益诉求和政治要求，这些诉求和要求不可避免地存在矛盾和冲突。如何化解这些矛盾和冲突、凝聚共识，如何将这些来自不同阶层、团体和群体的诉求汇聚成为社会主义现代化建设的推动力量，既是坚持和加强中共领导必须解决的问题，也正是社会主义协商民主优势之所在。中共十八大报告提出要“就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力”。大力发展社会主义协商民主，体现了执政党对人民意愿和人民权利的尊重，有利于密切中共与人民群众的联系，推动改进中共的领导方式和执政方式，保证中共领导人民有效治理国家。

任何探讨民主政治问题无不涉及到社会管理问题，而社会管理的研究都会直接或间接地围绕社会秩序进行。法国实证主义哲学家、社会学创始人奥古斯特·孔德认为，社会秩序是社会管理追求的目标。他认为社会规范的缺失可能会威胁到社会秩序，而通过社会管理，社会秩序会被重建起来；只有当社会秩序处于和谐状态时，社会才会健康，才能保障社会的稳定与有序。从社会秩序的角度讲，正是社会普遍价值的缺失导致了社会规范的缺失的出现。而我国正处于传统社会向现代社会转型期，社会结构深刻变化，引发社会失范问题不难理解。从这个意义上讲，新的社会形态要有新的社会规范来创建新的社会秩序，这就要求创新社会管理体制。创新社会管理归根到底就是要通过创建适应发展要求和被人们普遍接受的新的社会规范，形成良性的社会秩序。目前，中国正处于深刻的社会转型过程中。改革开放以来，中国的政治、经济、社会、文化等各个方面都取得了很大的发展和进步，但是改革是一场深刻的社会变革，它不可能不触及社会深层次的矛盾。在社会转型的历史背景下，中国社会各种矛盾错综复杂，社会问题突显，价值观念多元化趋向明显，传统的社会规范受到冲击，进而就会影响社会稳定。正如塞缪尔·亨廷顿所言，彼此不信任 and 人心不齐会使社会变为一盘散沙。而稳定的政治局面是中国改革、发展的保障，一旦出现不稳定局面，就会导致经济社会发展的停滞不前。稳定的社会秩序正好来自人们对社会规范大体一致的认同。新的社会核心价值观作为

一种新的社会规范成为人们行动的指南，这也是影响社会管理创新的核心所在。当前，弘扬社会主义核心价值观，引领社会思潮，是社会管理创新的思想基础。作为社会主义民主的重要实现形式，社会主义协商民主从最广大人民群众的根本利益出发，以社会主义制度为政治基础，依托相关法律和制度，形成一个现实的社会主义协商民主体系，它推进了人民民主、增强了执政党的治国理政能力、坚持和加强了执政党的领导，充分体现了社会主义民主的真实性、广泛性和包容性。社会主义协商民主的协商主体基本上覆盖了中国社会的各方面、各层次，不但实现了最广范围内的政治参与和公共协商，而且其协商主体也具有很强的代表性，能够通过制度化渠道迅速有效地将协商意见转化为公共决策，实现社会管理的创新和科学化。通过各种渠道就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的具体问题进行公开平等地协商，可以极大地促进社会共识的达成，解决根本利益一致基础上各种具体利益之间的矛盾冲突，最大程度地满足人民的价值追求和实现社会和谐。

中共十八届三中全会进一步提出我国全面深化改革的总目标是完善和发展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。同时，深刻分析了协商民主在当代中国社会主义民主政治制度建设中的重要地位和作用，强调“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，是党的群众路线在政治领域的重要体现”，要“推进协商民主广泛多层制度化发展”，“重点推进政治协商、民主监督、参政议政制度化、规范化、程序化”。将发展社会主义协商民主与全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化紧密联系起来。国家治理作为中国共产党治国理政的一个全新理念，强调多元主体管理，民主、参与式、互动式管理，强调在党和政府的领导与多元主体参与公共事务决策的统一。而协商民主的核心要素是协商与共识，强调广泛多层次的公民有序参与，就公共事务达成共识，较之于投票民主更能体现现代治理多元主体、参与式、互动式的特点，在国家治理、政府治理和社会治理中有着其独特的优势，因此，协商民主是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要制度载体，与社会治理具有高度的契合性。

二、社会主义协商民主视域下社会管理创新的实践探讨（以湖北省宜昌市西陵区为例）

湖北省宜昌市对社会管理创新进行了积极地探索，构建了以人为本的网格化管理、信息化支撑、全程化服务社会管理的“一本三化”新体系，通过“社情全掌握、矛盾全化解、服务全方位”，社会管理实现从条块分治向整体联动转变，从被动应对向主动服务转变，从传统方式向信息化手段转变。被誉为“宜昌经验”，受到了社会的广泛关注。本文以宜昌市西陵区为例，探讨在社会主义协商民主视域下社会管理创新实践。

（一）西陵区的基本情况

西陵区位于长江的西陵峡口地属宜昌市，是宜昌市的政治、文化、商贸中心和旅游服务功能区，总面积89.9平方公里，常住人口42.73万。西陵区辖6个街道、1个乡、1个经济开发区：西陵街道、学院街道、云集街道、西坝街道、葛洲坝街道、夜明珠街道、窑湾乡、湖北西陵经济开发区。在宜昌作为全国社会管理创新综合试点创建过程中，在全市率先建立“网格化”社会管理体系。

西陵区按照“街巷定界、规模适度、无缝覆盖、动态调整”的原则，以200-300户为一个网格，把辖区学院、云集、西陵3个街道所辖43个社区及窑湾乡东山、茶庵2个“城中村”进行网格化，共划分541个网格。按照“一岗一格”的标准，配备541名网格员，参与社区服务管理，网格员的主要职责是向街道报送招商引资、组织建设、人员变动、安全稳定、群众思想方面的动态。网格管理员和社区专职工作者、社区志愿者一起承担社区的服务管理工作。同时，整合原街道办事处相关科室（办、站、所）的职能和人员，打造“三个平台”，建立便民服务中心、综治信访维稳中心、网格管理中心；建立建立“三个系统”。建立国家人口基础信息系统。该系统将人口和地理两个重要基础信息与经济、社会、资源、环境等多维度信息有机集成，构建为群众提供公共服务的平台。建立社会矛盾联动化解系统。充分发挥基层综治信访维稳工作中心（站）的

作用，将社会矛盾信息收集、排查、化解的关口延伸到社区（村）、楼栋（组）。建立社区综合信息服务管理系统。整合社区现有信息网络资源，以社区网格为信息收集基本单元，以社区网格管理员和社区志愿者为信息收集主体，以“社区e通”为无线采集终端，由网格管理员实时采集相关信息，建立“一次采集，统一审核、集中交换、多方共享”的社区综合信息收集系统，实现不同业务部门、不同业务系统之间的数据共享与交换。

本文调查研究主要涉及的是西陵区西陵街道石板溪社区、乌龟碑社区。石板溪社区紧邻西陵区委、区政府驻地，辖区面积0.97平方公里，有行政企事业单位5个，辖区内多为旧城改造后形成的物业管理型小区，也有一小部分尚待改造的杂居小区，有香格里拉、金缔华城等物业小区8个，21栋杂居楼和12间平房，共划分了19个网格。目前常住居民3896户，实有人口8785人。在宜昌市推进社会管理创新工作中，石板溪社区以抓网格动态信息采集工作落实为着力点，以满足居民多样化需求为重点，夯实社会管理基础，着力建设文化型社区；乌龟碑社区，辖区总面积0.65平方公里，常住人口1833户，5212人，流动人口370余人。有物业型小区2个，杂居小区6个，大型民营企业6家，经营户370余家，划分了12个网格。辖区内老住宅区问题凸显，弱势群体增加，经营户增加，社会矛盾突出，矛盾纠纷的重点由单纯的民间、家庭纠纷向复杂的社会矛盾转移，集中体现在民政救助、房屋拆迁、城管卫生、社会保障等方面。为了有效化解社会矛盾，加强社区维稳，社区以化解社会矛盾为立足点，依靠“社会矛盾联动化解工作信息管理系统”，注重社区网格化、信息化、标准化建设，形成了一整套独特的、完整的

社会管理工作体系。

（二）西陵区社会管理创新的主要做法

西陵区社会管理创新主要体现在不断创新社会管理的工作理念、工作方式方法、工作平台和工作机制，形成了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局，建立和完善了体

现时代要求、符合西陵实际、富有西陵特色、与首善之区建设相适应的社会管理体系，通过不断提升社会管理水平和服务效能，维护辖区的社会和谐稳定。

1. 社会管理理念的创新

西陵区社会管理创新丰富了“以人为本”思想，倡导三个理念：一是“以人为本、创新为民”的理念，二是“服务为先、服管并重”的理念，三是“依靠基层、依靠群众”的理念。把保障和改善民生作为社会管理工作的出发点和落脚点，坚持把人民群众是否满意作为衡量和检验社会管理创新的根本标准，把改善民生、畅通民意、维护民权作为社会管理创新立足点。

2. 社会管理方式方法的创新

一是深入开展“和谐小区”创建活动。紧紧围绕深化和谐社区建设这一主线，按照“一小区一特色”的总体要求，根据物业型、单位型、杂居型等三种不同类型的小区，确定“和谐小区”主题创建活动的创建标准及工作重点。“物业型小区”主要通过开展丰富多彩的活动使小区居民达到“相识、相知、相助”。“单位型小区”主要通过开展特色服务、特色文化活动来建设“居民文明祥和、邻里守望互助、文化品位高雅”的和谐家园。“杂居型小区”主要进一步理顺关系，探索建立健全物业管理长效工作机制，全面改善小区环境、卫生、治安等人居环境。按照科学划分、分类创建、整体推进的原则，开展“和谐小区”创建，使广大居民对社区的认同感、归属感、安全感和自豪感不断增强。

二是深入推进流动人口服务管理创新。按照“公平对待、服务至上、合理引导、完善管理”的原则，在全区继续推广以“居民自治管理和流动人口自我管理”为核心的流动人口管理模式，完善流动人口自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的新机制。把流动人口服务管理工作纳入全区“十二五”经济社会发展规划中，着力解决流动人口培训、就业、居住、就医、子女就学、法律援助等问题，将城市的公共服务延伸到流动人口，让广大流动人口共享改

革发展的成果。不断创新流动人口维权帮扶机制，切实保护流动人口的合法权益，构建流动人口“生活上帮扶、精神上关爱、政治上关心”等全程式服务体系，使流动人口全面参与并真正融入辖区社会生活。打造流动人口服务管理工作品牌，进一步扩大“爱心小课桌”、“农民工公寓”等品牌影响力，提升服务管理工作水平。

三是深入推进特殊人群帮教管理创新。坚持“依法规范、积极稳妥”的方针，建立健全适应宽严相济刑事政策要求的社区矫正工作体系和常态化帮教管控机制，充分发挥基层组织和社会组织的积极作用，推动教育改造与安置帮教工作双延伸，帮助刑释解教人员更好地融入社会，从根本上化解社会矛盾。突出抓好涉稳、涉恐、涉毒、在逃、有犯罪前科、精神病人、重点上访人员等“七类特殊人群”的管控，做到“管理全覆盖、信息全收集、事态全掌控”。对涉稳重点人员、重点上访人员，逐人落实工作措施，防止“漏管失控”。对吸毒人员和“特殊”人员，把重点放在强戒收治和教育转化上。对社会闲散青少年，开展调查摸底，尽量解决就学、职业培训问题。

四是深入推进社会矛盾化解工作创新。建立健全社会稳定风险评估机制，从源头上预防和减少矛盾发生。通过组织干部下基层走进矛盾，扎实开展“民情大走访”、“在职党员进社区”、“党代表四进活动”、“联社联村”、“和谐小区创建”等活动，认真落实“基层工作日志”制度。认真开展“社会矛盾化解集中行动”，努力化解老矛盾和信访积案。构建人民调解、行政调解、司法调解相互衔接“大调解”工作体系，建立健全行业性、专业性调解组织。建立健全街道、社区综治维稳信访“三级中心五级网络”，依托《宜昌市社会矛盾联动化解工作信息管理系统》，做到关口前移、上下联动，深入推进社会矛盾联动高效化解。大力发展楼栋信息员、综治协管员、安保员、巡逻队等多种形式的群防群治力量，健全信息员队伍工作考核机制、经费保障机制，努力在第一时间、第一地点低成本、高效率地减少矛盾、掌控矛盾、化解矛盾，分类分层按职能限时化解社会矛盾。

五是深入推进社会治安重点地区综合治理创新。在加强对街面、社区、单位内部进行防控的同时，按照“政府引导、村社共建、城乡一体、资源共享、服务居民”的总体要求，以深入开展“农村社区建设”为抓手，以城中村、城乡结合部为重点，加大投入，做到整治先行、服务到位、管理落实，不断完善基础设施，改善生活环境，延伸公共服务，切实处理好整治、服务、管理和发展的相互关系。针对容易发生治安问题的重点地区、新兴服务娱乐业、校园周边环境和复杂场所，开展经常性专项整治行动，实行全程指导、重点防控、过程监管，不断完善日常管控长效机制。

3. 社会管理工作平台的创新

一是建立健全各社区“三个一”的“孙万清平台”（宜昌市西陵区原肢残协会主席、中共党员孙万清创办的社区心理咨询工作室，以净化心灵，强化预防，化解矛盾，理顺情绪为重点开展心理咨询服务，化解矛盾，理顺情绪为重点开展心理咨询服务，宜昌市的社区建设未成年人思想道德建设品牌项目）运作模式，充分发挥“孙万清平台”在心理咨询、青少年心理辅导、未成年人思想道德教育、邻里纠纷调处和和谐家庭教育等方面的作用，给社区中遇到困难的人更多关爱、给性格偏执的人员更多疏导，给精神疾病患者必要的就治和管理，防止因矛盾积累激化酿成极端事件；二是建立健全“社区党员工作室”和“社区居民聊天室”工作平台。通过“社区党员工作室”等社区活动阵地建设，以“党员群众服务中心”、“社区党员工作室”依托，整合资源和力量，为社区居民提供反映问题、咨询政策、调解矛盾及交流思想等提供帮助，让居民话有处说、理有处讲、事有人管、矛盾纠纷有人调解，将问题和矛盾解决在萌芽状态；三是创新“网络虚拟社会”管理工作。建立健全网络信息管理工作机制，加强对网络的日常巡查，提高网络监测、预警、侦查、控制、处置能力，建立对网络有害信息的发现、封堵、删除机制。在党委宣传部主导下，建立专兼职结合的网络评论员队伍，加强对网络舆论的引导；四是加强社会综合管理信息化建设。通过建立全面覆盖、联通共享、功能齐全的社会管理综合信

息平台，不断提升管理效能、服务质量。结合城市网格化管理试点工作，实现信息化管理和实时动态管理。重点把“七类特殊人群”纳入社会管理综合信息系统，进一步提升社会管理信息化水平、社会管理效能和质量；五是完善“三级便民服务体系”建设。以便民、惠民、利民为宗旨，建设区、街道（乡、开发区）、社区（村）三级便民服务平台建设，推行网上受理、网上审批，整合和规范各行政部门和公共企事业单位的服务资源，形成公共服务体系建设，构建便民服务网络和公共服务平台。

4. 社会管理机制的创新

一是创新社区自治工作机制。积极完善社区党组织领导下的社区居民自治制度，按照德才兼备、群众公认的原则，普遍推进“三推一选”、社区直选，将政治坚定、热心为居民服务、熟悉现代城市管理的人员选进社区党组织、居民委员会领导班子。面向辖区全体居民和单位，将具有较高政策水平、一定协调能力和较强奉献精神的人才选进社区党组织和居民委员会。不断创新健全社区居民委员会组织体系，设立“社区服务站”，服务站接受社区党组织的领导和社区居委会的监督，与社区党组织、居委会形成“三位一体”、交叉任职、合署办公的社区管理体制。理顺社区居民委员会与相关组织的工作关系，支持社会组织和社会志愿者参与社区管理和服务，充分业主大会和业主委员会在社区管理和服务中的积极作用，建立健全社区党组织、社区居民委员会、业主委员会和物业服务企业协调机制，及时协调解决物业服务纠纷，维护各方合法权益。

二是创新社会组织管理服务工作机制。积极扶持协会商会、公益慈善类和经济类社会组织以及社区类社会组织，鼓励和支持社会组织、行业协会参与提供公共服务，充分发挥社会组织在社会自治管理中提供服务、反映诉求、规范行为和促进社会公益等方面的作用，构建政府与社会组织、与居民群众共同管理的社会治理模式。

三是建立健全政府统筹综合治理工作机制。以“服从服务，积

极争取，主动推进，紧密联系”的工作方法，将辖区资源和优势整合转化为共驻共建、共建共管、共保安宁的优势，实现社会管理由政府职能部门管理为主向政府依法行政、社区依法自治、基层组织广泛参与的社会化服务和管理的转变。通过部门联动，形成司法、综治、民政、劳动保障、城建、计生和街道（乡、开发区）、社区（村）等相关部门齐抓共管的联动机制。

（三）西陵区社会管理创新的协商民主因素分析

宜昌市西陵区通过社会管理理念观念、体制机制、方法手段的创新，实行了社区网格化、管理信息化、服务扁平化、部门联动化，做到了“社情全掌握、矛盾全化解、服务全方位”，社会管理实现从条块分治向整体联动转变，从被动应对向主动服务转变，从传统方式向信息化手段转变，其中体现了协商民主的精神。

1. 以人为本的协商管理理念

协商民主强调公共利益原则和主体平等原则。西陵区社会管理创新充分体现了以人为本的协商管理理念，首先社区自治的工作机制就是以人为本理念的集中体现；其次，在社会管理过程中，着力解决辖区内教育、就业、医疗卫生、社会保障等突出民生问题，努力让城乡广大群众共享改革发展成果，体现了公共利益共享的原则；把管理融入对社区群众的服务之中，实现由防范、控制型管理向人性化、服务型管理转变，充分尊重基层和群众的主体地位和首创精神，吸纳社区群众加入到社区工作人员和社区志愿者的队伍中来，参与社区管理，激发基层群众的创造热情和自我管理能力，让群众在社会管理创新中感到更快捷、更便利、更文明、更和谐，体现尊重主体的精神；在管理中坚持平等对待的原则，固定人口和流动人口共享就业、就医、子女就学、社会保障等公共服务，体现了主体平等原则。

2. 参与主体的多元化

协商民主强调多元主体，是参与式、互动式民主形式。西陵区

的“网格化”社会管理体系主要依托“三支队伍”，即社区专职工作者、网格管理员和社区志愿者。社区专职工作者队伍通过“三推一选”、“三制一评”、面向社会公开招考等形式，按照每个居委会5—9人的标准配备；网格管理员队伍按照“街巷定界、规模适度、无缝覆盖、动态调整”的原则，以200—300户为一个网格，每个网格选配1名网格管理员；社区志愿者主要鼓励引导机关、企事业单位工作人员和居民群众积极加入，吸收社区退休老党员、入党积极分子、楼栋长、居民小组长参加；这三支队伍本身就代表了社区社会管理的多种层次。以石板溪社区为例，社区专职工作者队伍，共有6人，负责劳动、计生、民政、城管等相对专业的“线上”管理；网格员19人，负责所在网格的“面上”协管和信息采集；社区志愿者队伍，共有八大类（综合信息员、环卫监督员、治安巡逻员、民间调解员、劳动保障服务员、社会养老服务员、计生服务员、心理咨询员），成为社区管理的重要的、多元化的力量。

同时，社会管理中社会矛盾的联动化解机制也体现了管理主体的多元化。社会矛盾的联动化解机制改变了过去社会矛盾纠纷处理从社区、街办、区、市多层次逐级上报转变为“扁平化”联动操作，将社区矛盾信息收集、排查、化解的关口延伸到社区（村）、楼栋（组），对社区无法解决的矛盾，实行“扁平操作”，直接分流送达到街道、区直或市直部门解决，做到社区、街道、部门三级“关口前移、上下联动、共同化解”。群众通过登录“宜昌市社会矛盾联动化解工作信息管理系统”，反映问题或诉求，系统通过“签收必须办理、首办必须负责、转办必须阐明理由、社区直接与市区直部门联动”的工作机制直达相关部门，而相关部门在规定时间内未签收、办结系统就会亮红灯。这套矛盾联动化解信息管理系统使让群众上访转为了领导下访，多渠道收集社会矛盾信息，及时掌控矛盾，而且能够最大限度的把矛盾化解在基层和源头。以乌龟碑社区为例，2010年社区在没建维稳站时，社区全年收集的矛盾信息是48条，2011年建立了信访维稳工作站后，通过系统全年收集的矛盾是312条，同比增长6.5倍，充分说明，矛盾化解系统不但提高了社区化解社会矛盾的效率和质量，更实现了对社会矛

盾的预判和预防。这是参与式、互动式管理生动的展现。

3. 协商管理的程序化

协商民主强调协商过程的程序化，而民主程序的本体价值就是程序带来的正义或合法性。西陵区“网格化”社会管理组织体系中形成了“三种机制”，即，纵向机制，明确街道“三个中心”（便民服务中心、综治信访维稳中心、网格管理中心）与社区“三个站”（社区便民服务站、社区综治信访维稳站、社区网格管理站）的关系，强化市、区、街道、社区四级部门的职能对接和信息双向反馈，确保沟通上下顺畅、联动共享；横向机制，明确街道“三个中心”间关系、社区“三个站”间关系，实现相互协作，信息共享；内部机制，通过网格综合化管理，强化分工明确、信息互通、合作共享。通过三种机制保障了社会管理过程中协商处理问题和矛盾的程序化，形成了良好的管理效应。以石板溪社区为例，社区活动中心有320平米，在活动中心设有一楼服务大厅，设立了社区综治信访维稳站，具体负责社区内的社会治安综合治理，维护稳定，接待来信来访，还设有谈心室、调解室和心理咨询室；设立了社区便民服务站，是政府延伸到社区的服务平台和窗口，为居民提供一站式服务，社区活动中心二楼还设立了市民学校、图书馆，电子阅览室和文化活动中心，方便群众需要；设立了社区网格管理站，负责统一组织管理网格管理员和日常工作。“三站”组织机构、工作职责在社区公示，接受群众监督。2010年时任中央政治局常委的李长春同志亲临石板溪社区视察工作，对社区的创建给予了充分肯定。

4. 协商管理的信息化

协商民主强调公民彼此之间自由而公开的信息交流，从而形成民主决策的合法性。这种信息交流不仅反映了参与者自身的利益与要求，还反映了参与者在协商过程中接收并考虑了其他人的观点和意见，而且是通过理性来给出判断和解决实际问题。西陵区以全市社会管理综合信息平台为依托，全面推进以网格为基础的整个社会

管理服务信息数字化，构建全市统一、动态更新、联通共享、功能齐全的信息平台。建立人口、房屋两大基础信息库：以实有人口和实有房屋的常态服务管理为基础，以社区网格为基本单元，分别建立了涵盖自然人和法人、包括公安、民政、计生、医疗、社保等各个方面内容的人口基础信息库，涵盖产权房、非产权房和城市部件、统一地址信息的房屋基础信息库。依托人口基础信息库和房屋基础信息库，通过网格采集和部门采集的互补互动、关联比对，有效融合和集成了以身份证号为唯一代码、包含13大类119个子项的综合服务管理系统。各职能部门依托综合服务管理系统，结合工作实际衍生建立了人口信息对接管理、食品生产销售网格化、城市管理、社会矛盾化解、家政服务、消防应急等专业服务管理信息应用系统。从而充分发挥信息在社会管理创新中的基础性、关键性作用。以乌龟碑社区为例，社区有12个网格，每个网格配备一名网格员，定向服务管理指定网格区域。社区网格员每天深入居民楼栋和辖区单位，了解社情民意，收集群众意见、反馈居民诉求，并及时处理突发事件、解决矛盾纠纷。另外，网格员还可以利用社区e通直接上传信息，为社区居民反映问题开辟了新途径，让居民足不出户就可以将矛盾反映到社区。同时，充分发挥楼栋信息员和调解员与居民接触多的优势，及时掌握每栋楼的情况，全面收集上报社会矛盾信息。通过互通情况、交流信息、排查隐患、研究问题、化解矛盾。仅2011年到2012年，社区就收集各种矛盾信息468条，并进行了分类处置和化解。

5. 协商管理的社会组织化

科恩认为，“协商民主是一种事务受其成员的公共协商所支配的社团”。社会组织作为“公民参与”社会管理的主要表现形式，社会价值在于：不是关注利益冲突、权力抗衡，而是关注人们本原的生活，关注社会纽带的建设、信任与互惠基础的产生。西陵区在社会管理创新过程中十分关注社会组织作用的发挥，在创新社会组织管理服务工作机制中强调积极扶持协会商会、公益慈善类和经济类社会组织以及社区类社会组织，鼓励和支持社会组织、行业协会参与提供公共服务，充分发挥社会组织在社会自治管理中提供服

务、反映诉求、规范行为和促进社会公益等方面的作用。以石板溪社区的文化创建为例，社区成立了书画、摄影、奇石、花卉等六个协会，舞蹈、合唱、太极剑等五个文化活动团体。这些文化协会和团体争取和吸引了更多的社会资源关注社区、关注社区网格。通过这些文化类的社会组织，社区辖区文化名人作家甘茂华、书法家陈永贵、作曲家陈景杰明等在社区建立了工作室，为社区创作谱写了社区之歌《我家住在石板溪》，推动社区开展了市民讲坛、文化大讲堂、道德讲堂等系列活动；将居民小区引进文化元素，策划并建成了生育文化园、清风文化园、科普文化园、环保文化园等等，成为凝聚居民、和谐邻里、群众喜爱的公共载体，石板溪社区逐步建成了远近闻名的文化型社区。

（四）西陵区的社会管理创新的局限性

尽管从目前宜昌市西陵区社会管理创新的实践来看，还存在一些不足和缺陷，如协商管理的决策问题，在社会管理的协商沟通过程中，依然是干部或网格员起着主导作用，群众没有主动、全面地参与到管理决策的过程，群众的参与主体意识尚不强烈，被动参与的特征明显；社会管理的群众监督力度显得薄弱，行政监督的成分居多，群众监督的色彩少，解决矛盾和问题的落实措施不能保证到位，监督机制制度化还有待发展等等，但西陵区对社会管理创新的探索已经展现出了协商民主的因素。

三、社会治理是协商民主视域下社会管理创新的新发展

协商民主应当作为一种社会治理模式而存在，即协商民主是自由平等的公民基于理性进行民主治理的新模式。瓦拉德兹认为，协商民主是一种具有巨大潜能的民主治理形式，它能够有效回应文化间对话和多元文化社会认知的某些核心问题。通过协商和对话，文化团体间可以达成比较深层的相互理解，从而使得不同的社会群体之间可以进行继续的合作。它尤其强调协商民主必须承担起促进公共利益的责任，制定出那些重视所有人需求与利益的具有集体约束力的政策。

2013年11月，中共十八届三中全会公报首次提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”。这一全新提法强调“国家治理”是与社会转型相匹配的。“治理”一词，相比“管理”，更强调平等、互动、协商和博弈，超越了原有管理体制下的对立格局，更具有时代精神。社会治理是国家治理体系的重要组成部分，同样强调多元主体，社会管理者是主体，民众也是主体。可见，社会治理是社会主义协商民主与社会管理创新的契合点。

（一）党的领导是社会治理的核心

随着我国政治、经济体制改革的不断深入，社会关系发生重大调整，社会的利益格局、社会舆论、价值观念、社会生活、社会组织、思想与政治倾向呈现多元化态势。人们的民主和社会政治参与意识得以增加，特别是随着现代传媒的发展，人们对政治文化、政治价值、政治文明有了不同的审视视角。一些新兴的社会阶层也随着经济地位的上升，不断提出与之相适应的政治参与要求，这无疑对坚持和完善我国民主政治制度产生深刻影响和严峻挑战。必须清醒地认识到，在我国，中国共产党始终是中国特色社会主义建设事业的领导核心。坚持中国共产党的领导，是发展和完善我国国家治理体系的首要前提，是社会主义民主制度建设和社会管理创新的政治保障。社会主义协商民主作为中国民主政治的一种重要形式，其本质与社会主义选举民主一样，都是人民当家作主。在实践中，社会主义协商民主要坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机结合。中国共产党是社会主义协商民主和社会治理的核心主体。中共各级党委既是社会治理的领导者 and 主体，也是社会主义协商民主的领导者 and 协商主体。社会主义协商民主和社会治理是以中国共产党为领导核心的，不能偏离、更不能脱离这个领导核心，否则就会形成多个核心并由多个核心之间互相博弈的“多头治理”，影响社会稳定。

（二）坚持以人为本是社会治理的主旨

人民是社会主义协商民主的根本主体。中国社会主义民主的本

质是人民当家作主，作为社会主义民主的一种重要形式，社会主义协商民主的根本主体理所当然是最广大人民群众。社会主义协商民主作为我国社会治理的一种重要实践形式和途径，本质上也体现了人民当家作主，要求社会治理坚持以人为本。社会治理中协商民主的精神符合当前关键发展时期民众对平等性的价值追求。平等是中国社会思想文化中一种极为重要的价值追求，更是现代民主政治建设的前提条件。在当前关键发展时期，社会结构分化，贫富差距增大，对平等性的追求在中国社会成员的价值期待中表现得格外突出。一方面人们期待规则的平等性，公民可以通过各种制度化渠道合法、平等、有序、有效地参与国家和社会公共生活；另一方面，人们也期待结果的平等性，希望从国家和社会的经济、政治和社会发展中共享改革开放红利，使经济社会发展产生的物质利益得到合理分配，使政治发展带来的民主权利平等享有。社会治理要求社会各界力量通过各种合理的渠道就社会事务和涉及群众切身利益的的具体问题进行公开平等地协商，无疑可以极大地促进社会共识的达成，解决根本利益一致基础上各种具体利益矛盾冲突，最大限度地满足人民对平等性的价值追求。

（三）构建理性共识是社会治理的基础

协商民主理论家都普遍强调协商主体的理性对于协商的价值，乔治·M. 瓦拉德兹认为，协商民主是一种具有巨大潜能的民主治理形式，它能有效地回应文化间对话和多元文化社会认知的某些核心问题。它尤其强调对于公共利益的责任、促进政治话语的相互理解、辨别所有政治意愿，以及支持那些重视所有人需求与利益的具有集体约束力的政策。理性有公共理性与个人理性之分。个人理性是私人生活领域里关于私人生活的价值以及这些价值如何实现的理性，公共理性则是一组通过文化多元论前提下合乎理性的“重叠共识”所达成的基本政治原则，是公共领域中关于公共善及其实现的制度创设的理性。

理性的社会共识源于社会自己的核心价值，它体现社会主体成员的根本利益、反映社会主体成员的价值诉求，对社会变革与进步

起维系和推动作用。在我国，社会主义核心价值是社会主义社会的核心与灵魂所在，在我国整体社会价值体系中居于核心地位，发挥着主导作用，其价值追求代表着社会发展的方向和未来，是社会共识的最高体现。中共十八大提出，倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观。这与中国特色社会主义发展要求相契合，与中华优秀传统文化和人类文明优秀成果相承接，是我们党凝聚全党全社会价值共识作出的重要论断。中共中央办公厅

《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》指出：要把践行社会主义核心价值观作为社会治理的重要内容，融入制度建设和治理工作中，形成科学有效的诉求表达机制、利益协调机制、矛盾调处机制、权益保障机制，最大限度增进社会和谐。创新社会治理，完善激励机制，褒奖善行义举，实现治理效能与道德提升相互促进，形成好人好报、恩将德报的正向效应。完善市民公约、村规民约、学生守则、行业规范，强化规章制度实施力度，在日常治理中鲜明彰显社会主流价值，使正确行为得到鼓励、错误行为受到谴责。作为全社会最广泛认同的主流价值，社会主义核心价值观是社会治理的精神导航，是实现中华民族伟大复兴梦的思想源泉。

（四）规范协商机制是社会治理的保障

中国基层社会治理中的协商一般以村、社区和企业为实施单位展开，每一单位所占地域面积不大、所辖人口不多，因此最能体现协商民主的包容性、平等性、公开性，是人民当家作主最有效、最广泛的途径。当前，基层社会治理的各种协商会议比较多见，但一些协商会议流于形式，协商结果信息反馈不足，质量还有待提高。要进一步提高广大基层领导干部对社会治理中协商民主地位作用的认识，使他们明确重大公共事务的行政行为要取得群众的理解和支持，就必须疏通与群众协商沟通的渠道，形成由群众参与社会治理决策的规范程序，构建党委领导下的专家论证、群众参与的有效机制。明确规定基层协商会议的相关办法、条例，扩大群众参与范围，明确各类参与主体的权利与义务，全面规范协商结果的表决及

其实施情况，使社会治理的协商、决策、实施的各个阶段都尽可能处于公开、公平、公正状态。通过增创新社会治理的协商形式，拓展协商渠道，从而在社会治理领域形成各种协商形式各有侧重、相互配合的多领域的协商格局；通过相关的制度化建设，明确规定哪种协商内容使用哪种协商形式，使协商形式和协商内容相匹配，形成统一、规范、有序的社会治理协商机制。

（五）培育社会组织丰富社会治理的载体

对于社会组织而言，组织化程度越高，人们就越有可能进行了共同利益的合作。这种社会参与具有开放性、互动性和自主性，鼓励人们进行跨种族、跨文化、跨地区的合作，强调社会组织成员的地位及权利义务的平等。通过社会组织，公众可以参与到社会治理的运行中，促使管理者在行使公共权力时能尊重民意，保证政策或措施的公共利益性，并增强其合法性和有效性。

中国过去在社会组织层面的协商性社会治理显得相对薄弱，主要是因为政府在政府职能没有完全转变，政府承担了过多的社会管理工作，社会组织发育缓慢，活力不高，导致社会组织层面参与社会治理缺乏实践经验。中共十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“构建程序合理、环节完整的协商民主体系，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”，把社会组织层面的协商民主纳入了社会主义协商民主体系范围。同时，鼓励社会组织发展——“正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”、“限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩”、“推进有条件的事业单位转为企业或社会组织”、“加大政府购买公共服务力度”；“激发社会组织活力”，发挥社会组织的作用，“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记”；这为中国的社会组织通过协商民主参与社会治理指明了正确方向。

（六）追求科学决策是社会治理的途径

坚持协商于决策之前和决策执行过程中，是中国共产党治国理政的重要经验，也是重大决策必须坚持的重要原则。社会主义协商民主承认在社会新阶层不断出现的当代中国，既有一个广大人民群众的根本利益，也存在多元的利益。协商民主在平等、宽松的氛围中，对经济社会发展中的重要问题和人民群众关心的热点难点问题协商讨论，在协商中深化认识、消除误解、增进理解、达成共识。通过协商，使决策更加科学合理、顺应民意。

社会治理的决策过程实际上就是将社会上的各种利益和要求输入治理系统之中并转化为政策输出的过程。而对政策问题的有效分析和界定是政策制定的起点。有效的决策咨询、决策分析、决策检验，是实现决策科学化、民主化的重要手段。社会治理中的民主协商可以为决策提供了制度化的决策信息与咨询途径。社会治理过程中要及时的了解和掌握国家现代化过程中不同阶层人员的利益诉求和社会管理中存在的问题，为决策的科学化提供支撑。在协商民主视域下，多元化的参与主体、规范的协商程序、合理的协商机制是社会治理科学、民主决策的重要依托，是中国共产党提高执政能力的重要途径，也是发扬社会主义民主的重要形式。

和谐的社会秩序要求社会治理的各个要素在结构上稳定有序，在运行中相互协调。协商民主符合当前中国转型期间多样化的利益诉求和多元化的价值诉求，满足社会成员对社会公共事务保障和行使自己的民主权利，从而更广泛、更深入地参与到社会生活中去。社会治理的理念体现了协商民主的精神，因此，应该把协商民主更深入地融进社会管理创新之中去，实现社会治理的和谐局面。

四、研究不足和研究展望

在研究对象方面，由于时间、经费、选题等方面的原因，本次研究仅针对湖北省宜昌市西陵区的局部，而尚未涉及对省市党委主管部门、相关职能部门和社区群众的调查研究。如果条件允许，能

设计两个调查样本，走访主管部门和社区群众等方面结合起来，对有关问题进行比较性的研究及论述，则很可能会深化对相关问题的认识，得出更具说服力的研究成果或更具可行性的建议，可能会取得更多有益的发现。

课题负责人：杨建国

课题组成员：杨选锋胡小燕

结项等级：良好

西方协商民主理论对健全我国社会

主义协商民主制度的借鉴意义

安徽省社会主义学院郭敏

当前，随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步完善，我国的经济和社会结构发生了深刻变化，社会各阶层的流动、分化和组合日益加快，新的经济成分、利益群体和社会组织不断产生，利益关系和社会矛盾日益复杂，社会各阶层特别是新的社会群体的物质利益要求和政治利益诉求日益增强，对我国社会主义民主政治建设带来了挑战。在这种新形势下发展人民民主，既需要选举民主，也需要协商民主。作为20世纪八九十年代以来西方政治学界最重要的成果之一，协商民主理论具有一定的积极价值，对于完善我国社会主义协商民主制度有重要启示。

一、西方协商民主理论的价值评说

协商民主（Deliberative Democracy，又称审议式民主、商议式民主、商谈民主）理论研究的兴起，源于约瑟夫·毕塞特

（Joseph M. Bessette）在1980年所著的《协商民主：共和政府的多数原则》中对美国宪政设计的反思与剖析以及对既有体制所面临的多元文化现实挑战的思考。20世纪80年代以来，一些著名的学者，如哈贝马斯、罗尔斯、吉登斯、詹姆斯·博曼、乔恩·埃尔斯特、约

翰·德雷泽克等分别从不同的研究视角对协商民主进行了深刻阐释，形成了不同的理论分析框架。2010年斯蒂芬·艾斯特在英刊《政治研究评论》2010年第8期发表了题为《第三代协商民主》的文章，文章对以哈贝马斯和罗尔斯为代表的第一代协商民主理论、以博曼、古特曼为代表的第二代协商民主理论进行分析探讨的基础上，提出协商民主理论已经“发展成熟”，经历了一种“经验转向”，暗示着以瓦尔特·巴伯、罗伯特·巴特莱特、艾温·欧弗林、约翰·帕金森等为代表的第三代协商民主正在形成。从研究动态来看，国外学者的研究主要集中在从政治合法性的角度论证协商民主的重要性、协商民主的规范性理想、作为制度结构和决策机制的协商、协商民主试验、全球政治中的协商民主、协商民主的挑战与前景等问题；从具体实践来看，协商民主理论研究已经由纯理论的探讨进入了政治实验阶段，“我们可以在各国的基层治理实践、全球性的多边组织和区域性组织以及国际事务中发现协商民主的影响和实践”。

（一）西方协商民主理论的积极价值

作为对自由主义、共和主义、多元主义和精英主义理论的反思或者说超越，协商民主理论所强调的人民主权、公共利益、平等参与、理性表达、协商对话及相应的程序机制等内容，对于完善我国社会主义协商民主制度的积极价值主要表现为：

1. 协商民主强调公民的参与，能够扩大政治参与渠道

参与是协商民主理论的基础，没有参与，所有的协商就无从谈起。政治参与“是普通公民通过一定的方式去直接或间接地影响政府的决定或与政府活动相关的公共政治生活的政治行为”。随着世界范围内公民权利意识的觉醒和增强，政治参与的领域已经从传统意义上的政治领域逐渐扩展到经济、社会、文化、生态等生活领域，人们更加关注自身权益，关心公共利益，政治参与的愿望越来越强烈。在这种大背景下，如果缺乏有效的、规范的利益表达渠道，缺乏构建共识的机制，那么，这种不断扩大的政治参与就会对

现有体制造成巨大的冲击。而协商民主具有参与性、平等性、包容性等特征，强调公民通过政治参与，平等协商，化解矛盾，达成共识，构建起促进公民有序政治参与的制度化渠道，最大限度地包容、吸纳各种利益诉求，既反映多数人的普遍愿望，有关注少数人的合理诉求，使零碎的、分散的意见建议通过协商对话的渠道得到反映和解决，起到了“社会安全阀”的作用。

2. 协商民主寻求的是决策的合法性

协商民主的最基本价值就是赋予决策合法性。从协商民主的过程来看，合法决策是协商民主关键诉求。“在协商民主看来，政治决策的合法性在于普遍参与以及基于参与的利益相关者之间形成的共识。”政治决策合法性就是通过讨论、审议、对话、说服等过程获得的，“赋予政治决策以合法性是协商民主追求的目的”。由于受到经济发展和社会变革的影响，世界各国普遍面临着利益结构调整、行政权力膨胀、生态环境恶化、贫富分化加剧等严峻挑战，也给政治决策带来了前所未有的考验。协商民主有助于提高政治决策的合法性基础，增强公众对政治决策的认同和支持。一方面，协商民主广泛吸纳社会各方面的意见建议，在协商的过程中通过充分的讨论、论证，达成普遍的共识，使决策的程序更加规范，决策的过程更加民主，决策的结果更加科学，从而有效防止或消除了决策的随意性、盲目性。另一方面，公民通过参与协商，满足了其政治参与的心理需求，增强了政治责任感和尊严感，使政策更易于被公民接受和认同，使公民对政策的合法性确认不疑，提高了对政府的信任感，增强了对政策体系的认同，从而保证决策实施更加顺利。

3. 协商民主能够有效化解社会矛盾

随着现代经济社会的发展，不同国家、地区以及同一国家、地区内的不同社会群体、种族、社会团体，由于自然条件、个体差异、社会环境等因素的影响，呈现出多元化趋势，并由此形成了多元化的利益格局，产生了多样化的利益诉求。人们在利益分化、重组的过程中不可避免地会产生矛盾和分歧。协商民主承认多元社会

的多元利益冲突，尊重不同社会主体的利益诉求，强调在多元社会现实的背景下，通过扩大政治参与，使不同的社会主体在自由、平等的基础上通过协商对话达成共识，从而使公共政策不仅仅在形式上，而且在实质内容上能够符合不同社会主体的利益，平衡各方面的利益关系，从而化解社会矛盾，消除社会冲突。

4. 协商民主能够培养公民参与意识

公民的政治参与是民主政治的核心问题之一，“所有民主的价值和意义，只有通过公民参与才能真正实现，换言之，只有通过公民的参与，民主政治才能执政运转起来，可以说，没有公民参与，就没有民主政治”。然而，公民政治参与意识不是与生俱来的，需要在实践中进行培养和锻炼。与强调少数服从多数的选举民主相比，协商民主积极倡导公民政治参与，旨在推动公民个体、公民组织和公共部门之间的交流，培养公民通过制度化的方式解决权益争端，提升公民政治参与意识与能力水平，进而形成有利于民主发展的政治环境。

（二）西方协商民主理论的局限性

用发展的眼光来审视政治理论和政治实践，世界上没有一种政治理论是至善至美的，也没有一种政治形式是普世全能的。协商民主理论亦是如此。由于协商民主理论有特定的理论前提和假设基础，而且它的实际运作也需要一系列现实条件做保障，因此，协商民主理论也有缺陷或局限性。瓦拉德兹将这种问题归纳为三个方面：一是统一或共同的政治共同体缺位。由于协商过程的参与组合要承担公共利益的责任，比如，为了政治共同体的更大利益而节制、妥协、超越甚至牺牲个人利益，但是在认同缺失的情况下，协商民主要求的文化宽容和公共利益责任就难以实现。二是认知和道德不可通约性。由于社会团体在认知价值和信念上的差异，可能会制约或削弱协商对话的可能性。三是不同团体之间存在的的不平等。社会经济上的差异必然带来认识资源上的不平等，如教育水平、科技水平等等，协商民主的核心内容是公共协商，不同团体在认识资

源上的差异会严重阻碍某些团体有效参与协商过程和平等维护自身利益的能力。

协商民主在实行过程中还存在以下缺陷和不足：

1. 协商民主制度化和程序化规范缺失

协商民主理论渊源虽然可以追溯到古希腊的民主政治实践，但是与当代自由民主相比，在实践上和应用上十分有限，缺少可以借鉴的经验和制度方面实施的措施。另一方面，由于协商民主包含的主要是平等、责任、理性等价值理念，这些价值理念很难进行规定和限定，需要大量的理论探索和实践检验。因此，协商民主在制度和程序规范上的缺失，不仅将直接影响协商民主的参与程度，难以把那些与公共利益密切相关的公众吸纳到协商过程中，更无法形成具有广泛代表性和高度认可性的理性共识，而且还有可能影响公众对协商民主的信任，加剧政治冷漠心理，制约了协商民主政治实践的发展和协商民主政治功能的发挥。

2. 公共利益难以确定

协商民主的核心内容是公共利益，但是在何谓公共利益这个问题上难以达成一致的共识，正如学者DeborahStone和PolicyParadox所言：“公共利益如同一个空盒，每个人都可以将自己的理解装入其中。”所以，以这样一个没有公论的“公共利益”为核心内容的协商民主，会直接影响公众对公共利益的认识，特别是在当代社会利益多元化的情况下。正是由于“公共利益”一词本身的难以确定和社会公众认知上的偏差，增加了公众参与协商民主的难度，即使形成了所谓的“理性共识”，也难以获得整个社会的认同或包容，不仅执行效率低下，成本高昂，而且还可能使冲突潜在积累或显在爆发。

3. 协商民主向精英民主蜕变

协商民主主张更广泛的政治参与，然而在实际政治生活中，政

治日趋复杂，公共事务的领域也逐渐扩展，从而导致公共事务领域的广泛化和专业化。协商民主要求参与者具有较高的知识和能力，将普通的公民排斥在外，即使参与也难以达到协商民主所要求的深度。同时，协商民主以理性为协商工具，要求参与者理性地表达意见，以理服人或被他人说服，实现理性的交融并存。这就可能使那些知识渊博、能力突出的社会精英在协商过程中掌控话语权，从而导致协商民主蜕变为精英民主。

二、中西方协商民主的差异性

协商民主理论是20世纪后期以来西方民主理论的重要发展成果之一。针对西方国家选举民主发展到成熟阶段后出现的一些弊端，一些学者主张从“以投票为中心”的选举民主走向“以对话为中心”的协商民主，使普通民众和各界精英都能通过自由而平等的对话、讨论、协调等方式参与公共决策和政治生活，为决策和立法赋予更大的合理性与合法性。目前，我国学者热切关注我国现实政治实践和发展，并积极与西方学术前沿保持良性互动，在协商民主理论研究方面取得了一定的成果，但同时也存在不少问题，其中最突出的就是机械地把西方协商民主理论与我国多党合作和政治协商制度等同起来，“或者将协商民主等同于政治协商，从而有意无意地忽视丰富的协商民主实践和形式，忽视对政治协商制度在我国社会主义民主政治中的作用的科学认识；或者将政治协商等同于协商民主，进而回避对国外协商民主理论的分析 and 批判，回避对人类政治文明友谊成果的学习和借鉴”。这些错误倾向会带来实践上的混乱，从根本上不利于完善和发展我国社会主义协商民主制度，不利于中国特色的社会主义民主政治建设。西方语境中的“协商民主”与我国政治实践中的“社会主义协商民主”，从词源上看虽然都有“协商民主”之意，但却是两种不同类型、不同性质的民主形式。因此，正确区分中西方协商民主之间的差异，是科学把握借鉴西方协商民主与发展完善我国社会主义协商民主制度之间关系的重要前提。

（一）中西方协商民主的差异性

1. 历史基础的差异

西方协商民主理论是建立在自由民主政治理论传统基础之上的，以个人主义的自由权利为核心内容，在协商过程中，参与者自由、公开地表达或倾听各种理由，通过理性地认真思考，审视各种理由，或者改变自身偏好，或者说服他人，进而做出合理的选择，从而赋予立法和决策以政治合法性。

我国社会主义协商民主是在中国革命、建设和改革开放的实践过程中逐步形成的，立足于中华优秀传统文化，崇尚兼容并蓄、和而不同。早在西方政治学界提出协商民主理论之前，我们就已经意识到选举民主与协商民主各自的重要性，根据自身的历史、传统、文化和基本国情，开创了选举民主与协商民主相辅相成的社会主义民主的两种重要形式。中国共产党与各民主党派、人民团体和各族各界人士的政治协商，实际上是一个扩大参与、兼容并蓄、集思广益的过程，是让各种利益诉求都充分表达出来，使各种意见建议都充分集中起来，把各方面智慧力量都充分吸收进来，在不同中寻求相同之处，在多样中实现最优选择，以实现科学执政、民主执政、依法执政。

2. 理论渊源的差异

协商民主是建立在发达和完善的代议制民主基础之上的，代议制民主是协商民主的前提和基础，没有发达和完善的代议制民主，就不会有真正的协商民主。协商民主强调以协商、合作代替竞争、冲突，它不是对代议制民主的“否定”，而是对代议制民主的补充和完善；它不是一种孤立的理论，而是深深植根于当代西方发达资本主义国家的政治现实。而我国的社会主义协商民主制度，是在共产党的领导下，以马克思主义为指导，坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，在建设社会主义民主政治过程中开创了与选举民主相辅相成的新型民主形式，在保障人民行使投票权利的同时，运用协商民主，坚持求同存异，追求和谐相处，经过充分的协商，既尊重了多数人的意愿，又照顾了少数人的合理要求，最大限

度地实现人民民主，促进社会和谐稳定。

3. 基本内容的差异

西方协商民主理论从西方的民主、自由、平等观念出发，强调参与者是全体所协商的决策或政策影响的政治共同体成员及其代表，协商的内容是公共政策或公共决策，要求各参与主体地位完全平等、信息相互对称和利益共存共赢，实际上是缺乏权威和核心的“马铃薯式的协商”。

我国社会主义协商民主制度以坚持中国共产党的领导为重要前提和根本保证，政治协商的参与者既有中国共产党，也有各民主党派、各阶层、各民族、各团体、各宗教以及港澳台同胞等，享有宪法规定的权利平等。政治协商的参与者不是通过投票选举产生的，而是通过提名推荐的方式产生的。政治协商的内容涉及国家大政方针和有关国计民生的重大问题，在协商过程中，中国共产党是政策的制定者和决策者，政治协商的其他参与者更多的是提供咨询、意见和建议，进一步完善政策和决策，实现决策的科学化、民主化。

4. 实践基础的差异

西方国家的三权分立、权力制衡等政治实践比较成熟，协商民主虽然强调以协商、合作代替竞争、冲突，但这并不会改变西方国家三权分立、权力制衡、多党竞争的社会政治实践基础。

在我国社会主义协商民主制度的实践基础是民主集中制。实行民主集中制，不搞三权分立和权力制衡是我国政权建设和民主政治运行的根本原则。国家机关的目标是一致的，只是在具体分工和职能上存在差异。人民代表大会对政府和法院、检察院的监督既是一种制约，又是支持和促进，而不是互相掣肘、唱对台戏。这就决定了中国共产党作为执政党与各民主党派和各族各界人士能够就涉及国计民生的重大问题，在充分讨论和反复协商的基础上，尽可能达成一致意见，在服从多数的基础上尊重和照顾少数人的利益。

5. 协商载体的差异

目前，西方协商民主逐步进入实践领域，许多学者在不同领域开展了相关的试验。但是总体来说，协商民主还是一种理想化的理性诉求，更多的是被当作一种政治构想，而且大多数学者是从规范层面而非现实状况来研究的。也就是说，西方协商民主的探讨大多限于学术界，并没有波及到社会实践层面。目前，在一些区域性政治和多边组织中有了实践的尝试，例如在欧盟，一些被欧洲民众普遍认同和接受的价值标准和价值规范，是通过公共领域中的交流探讨、在公共舆论中反复论证中得以确立的。

我国社会主义协商民主已经广泛渗透到国家政治社会生活中，并呈现广泛、多层、制度化特点，并且在不断丰富和发展，主要体现在四个层面上：一是国家政权机关的立法、决策协商；二是人民政协的政治协商；三是中国共产党作为执政党，就事关国计民生的重大问题在党内外，尤其是充分征求各民主党派、无党派人士的意见建议，同他们进行协商；四是基层民主协商（主要包括恳谈会、听证会、咨询会等多种形式）。此外，随着社会管理体制改革和基层民主政治建设的发展，社区成为基层民主政治实践中的一个重要平台。

6. 传统理念的差异

西方协商民主理论建立在自由民主政治理论传统基础之上的，以个人主义的自由权利为核心内容，在协商过程中，参与者自由、公开地表达或倾听各种理由，通过理性地、认真思考，审视各种理由，或者改变自身偏好，或者说服他人，进而做出合理的选择，从而赋予立法和决策以政治合法性。

我国社会主义协商民主是以马克思主义理论为指导，建立在集体主义的信念基础上，立足于中华优秀传统文化，崇尚兼容并蓄、和而不同。中国共产党与各民主党派、人民团体和各族各界人士的政治协商，实际上是一个扩大参与、兼容并蓄、集思广益的过程，是让各种利益诉求都充分表达出来，使各种意见建议都充分集中起来，

把各方面智慧力量都充分吸收进来，在不同中寻求相同之处，在多样中实现最优选择，以实现科学执政、民主执政、依法执政。

通过以上分析可以看出，西方的协商民主与我国社会主义协商民主是两种不同性质、不同类型的民主形式。协商民主作为西方民主理论的新发展，体现了世界政治发展的一般规律和特点，可以作为发展社会主义民主政治的借鉴，但不能不顾国情照搬照套，更不能以西方协商民主为基本模式来改造或改革我国社会主义协商民主制度。我们可以从西方协商民主理论中借鉴和汲取反映人类社会政治发展一般规律的、符合我国基本国情的、对社会主义政治文明建设有益的成果，健全和完善我国社会主义协商民主制度。正如十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》所强调的：要“坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，一切从实际出发，总结国内成功做法，借鉴国外有益经验，勇于推进理论和实践创新”。

（二）社会主义协商民主的特征

我国社会主义协商民主是中国共产党领导全国人民在长期的革命、建设和改革开放的伟大实践中创立，它既符合中国的历史和现实国情，也遵循着社会主义民主政治的发展方向，并且在丰富的政治实践中突显独特而鲜明的特征。

1. 主体的广泛性

从我国社会主义协商民主的政治实践来看，它具有广泛的代表性和包容性，协商主体不再局限于政党、利益集团、政治精英，而是扩展到整个社会，使社会各利益群体（包括弱势群体）通过有序的政治参与，在利益协调的平台上获得了平等的话语权，为他们诉求利益提供了制度保证，避免了只有政党集团、政府部门、工商阶层、知识精英等能影响、主导国家政策和其他社会事务的现象，有利于消除疑虑、减少分歧、化解矛盾，能够把社会各阶层群众的民主意识、民主行为纳入制度化的轨道，使群众不必以极端的方式表

达自己的政治意愿或要求，有助于重构中国共产党、政府与群众的信任关系，改善民主治理的质量，提升法律、制度和公共政策的政治合法性，从而有利于社会的稳定、和谐。

2. 形式的多样性

社会主义协商民主已经广泛渗透到国家政治社会生活中，并且在不断丰富和发展。具体表现为：一是在国家政权机关的层面上，有立法协商、决策协商；二是中国共产党在人民政协同各民主党派和各界代表人士的协商，主要形式有：政协全体会议、常务委员会会议、主席会议、常务委员专题协商会、政协党组受党委委托召开的座谈会、秘书长会议、各专门委员会会议，根据需要召开由政协各组成单位和各界代表人士参加的内部协商会议；三是中国共产党作为执政党，就事关国计民生的重大问题同党外人士的民主协商会、高层次小范围的谈心活动、情况通报会，除会议协商以外，民主党派中央可向中共中央提出书面建议，也可约请中共中央负责人交谈；四是基层民主协商的形式主要有：民主恳谈会、社区议事会、公民评议会、民主听证会等。这些不同层次、不同领域的协商民主形式，丰富和发展了我国社会主义协商民主的多样性。

3. 目标的公共性

我国社会主义民主政治的本质是人民当家作主，作为我国社会主义民主的两种形式之一的协商民主，始终坚持从人民的根本利益出发，充分调动和发挥各个方面积极性，围绕国计民生的重大问题以及人民群众关注的热点难点问题进行广泛协商，广开言路、广求良策、广谋善举，最大限度地兼容各方面的利益，最大限度地包容各方面的诉求，最大限度地吸纳各方面的建议，形成成为社会各方面均可接受与采纳的公共政策与公共措施，共同推进民主政治和社会和谐。

4. 制度的规范性

改革开放以来，中国共产党把协商民主作为我国社会主义民主

的重要形式，广泛运用到国家政治社会生活中，不断推动协商民主的制度化、规范化、程序化。“中国协商民主是制度化的协商民主，是通过具体的制度设计、体制机制建设和程序设计，将协商民主以法律、规章和制度等形式确立下来，并在实践中得到稳定持续实施的民主形式。”作为国家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，在国家层面上为开展协商民主提供了制度保证；全国人民代表大会常务委员会先后制定了《立法法》、《全国人民代表大会议事规则》，一些地方政府在社会主义协商民主的制度建设方面已经有了创造性的发展，等等。社会主义协商民主在不同层面逐步形成了一些的制度，完善了一些体制机制，保证了协商民主的持续性和稳定性。

（三）中西方协商民主的共性

通过前面的比较和分析，我们不难发现，中西方协商民主在诸多方面确实存在差异，但这并不排斥它们之间仍具有共性。

1. 承认多元性

协商民主理论兴起的深刻原因在于世界各国都面临着多样性的国情，即文化、种族、民族、社会群体的多样性，利益的多元性，分歧的多重性等。就我国而言，多元性就更为明显和突出。从民族构成看，我国有56个民族；从文化特征看，博大精深的中华文化虽然也是一个统一体，但是由于地域广大，民族众多，承载着各具特色、丰富多彩的区域文化和民族文化；从区域性看，各地区由于经济社会发展程度不同，存在着较大的区域差别，既有发达的东南沿海地区，也有欠发达的中西部地区，还有不发达少数民族地区。在这种多元的国情背景下，解决多样性条件下的共同问题或者公共利益，需要发挥协商民主的优势。

2. 注重对话协商

协商民主无论是西方的协商民主，还是我国社会主义协商民主，都强调通过对话、讨论等方式达成共识是解决多元化社会公共

利益的最好的方式。西方协商民主讲求通过参与、讨论、对话之后，实现分歧、差异性偏好的转换，最终达成共识。我国社会主义协商民主强调在决策之前，通过讨论、对话，对共同性问题达成一致。两者都注重对话、协商，希望通过对话、讨论等方式形成共识，达成一致。

3. 强调决策的合法性

协商民主的目的是寻求政治决策的合法性，在这一点上，我国社会主义协商民主与西方协商民主是相似的。美国学者詹姆斯·博曼、威廉·雷吉在《协商民主：论理性与政治》中这样论述：“从广义上讲，协商民主是指这样一种观念：合法的立法必须源自公民的公共协商。”通过参与、讨论、对话，达成共同的公共决策，从而赋予决策以合法性。我国社会主义协商民主强调通过协商对重大问题取得一致意见，从而为决策提供了重要的合法性资源。

三、协商民主对健全社会主义协商民主制度的借鉴意义

纵观半个世纪以来世界民主政治的发展历程，不难看出，作为一种新兴的民主理论，协商民主理论尽管具有不可避免的缺陷或局限性，与我国社会主义协商民主也有着本质差异，但是从某种意义上说，协商民主理论还是包含了一些反映人类社会政治发展一般规律的、符合我国基本国情的、对社会主义民主政治建设有益的成果，为完善社会主义协商民主制度提供了一些理念和实践层面上的支撑。具体而言，协商民主理论的借鉴意义主要体现在以下几个方面：

（一）加强协商民主程序性建设

十八大报告强调“把政治协商纳入决策程序，坚持协商于决策之前和决策之中，增强民主协商时效性”。加强协商民主的程序性建设，要按照十八大和十八届三中全会的要求，在党的领导下，就经济社会发展重大问题和涉及人民群众切身利益的实际问题，通过国家政权机关、人民政协、党派团体、基层组织、社会组织等渠

道，开展广泛协商，增进理解，形成共识。要针对不同层次、不同领域的协商，在协商内容、协商时间、协商主体、协商方式和协商结果处理等基本问题上做出相应的制度性安排，克服协商的随意性、盲目性，要更充分地体现和反映社会各界的愿望诉求，形成最大程度上的社会共识，不断提高协商民主的制度化水平。

（二）加强人民政协制度建设

人民政协是社会主义协商民主的重要渠道，经过60多年的探索与发展，积累了丰富的协商经验，形成了较为完善的协商制度，在推进协商民主中具有不可替代的优势。十八大报告和十八届三中全会强调，要“坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道作用”。加强人民政协制度建设应当围绕如何充分发挥人民政协政治协商、民主监督、参政议政的职能这个重点。

1. 完善政治协商的具体制度

根据人民政协章程的规定，政协可以“根据中国共产党、人民代表大会常委会、人民政府、民主党派、人民团体的提议，举行有各党派、团体的负责人和各族各界人士代表参加的会议，对国家和地方的大政方针和有关重要问题进行协商，亦可建议上列单位将有关重要问题提交协商”。在这些协商里，人民政协既是协商的组织者，同时又是协商的重要平台，发挥了重要作用。但是在实际运作过程中，难免还存在一些问题，其中比较突出的是随意性较大，主要表现为：协商的内容太笼统，不明确；协商的前期准备工作不充分；在实际工作中，协商与通报有时混为一谈，还存在以通报代替协商的做法，等等。要完善人民政协政治协商的程序，明确参与政治协商的主体、内容、形式、程序以及协商成果如何运用等事项。要完善政治协商的方式，确保参与政治协商的主体地位平等，信息对称，表达充分。

2. 科学设置人民政协界别

人民政协的界别集中体现了人民政协的性质，也是政协发挥职能作用的重要渠道。目前，全国政协、省市级政协一般设有34个界别，基本涵盖了社会各个阶层、各个方面，体现了人民政协团结、包容的特点。但随着我国社会结构的变化、利益格局的调整，政协现行界别设置已不能全面包容社会各阶层，需要着眼于增强界别的代表性，科学设置界别，可根据需要对现有界别进行调整或增设界别，增强参与协商主体的代表性、包容性，使界别设置与形势发展的需要和民主政治建设的进程相协调、相适应。

3. 健全地方政协委员会工作制度

将党委领导、政协协商、人大决定、政府执行的工作格局，通过工作制度加以体现，使人民政协在发扬社会主义民主、巩固人民当家作主的地位方面，更好地担负其政治历史使命。

4. 建立政协委员联系制度

委员们通过各自的界别、专委会等组织载体，了解民情民意，对分散的、无序的意见建议进行整合，及时反映，防止党委、政府的决策偏离现实。

5. 完善政协委员权利保障制度

一是建议权，鼓励和引导政协委员更加关注社会，更加贴近实际，真实地反映人民群众的愿望和要求，勇于提出批评意见。二是知情权，除了法律规定应当保密的以外，政协委员对涉及国计民生、重要事务、公共利益等重要信息，有了解和知悉的权利。三是发言权，依法保障政协委员在会议上的发言不受追究，保障他们围绕党委、政府的中心任务，按照政协的工作安排，自主开展视察、调研等活动不受干扰。

（三）推进党际协商民主制度建设

中国共产党与各民主党派之间的政治协商是社会主义协商民主的重要内容和组成部分，随着形势和任务的变化，仍需要不断完

善。要细化和完善政治协商的内容，进一步完善协商民主的规程，对协商民主的各个环节作出明确规定，使协商民主制度逐步走向规范化、制度化和程序化；要健全反馈机制，运用通报会、新闻发布会、提案建议办理回复等方式及时地进行反馈。

（四）积极开展基层协商民主

当前，我国基层协商民主的实践形式主要有村民和社区居民会议、民主恳谈会、社区论坛、公民评议会以及企业职工代表大会等。“基层协商民主以村庄、社区和企业为实施单位，每一单位所占地域面积不大、所辖人口不多，但是最能体现协商民主的包容性、平等性、公开性，是人民当家作主最有效、最广泛的途径”，但是也存在一些需要进一步完善的地方，一些地方民主协商流于形式、在协商过程中存在非理性参与现象、参与协商的主体不平等、协商的程序有待进一步规范、协商民主的民意代表性有待提高。要根据具体情况，探索建立适合国情的基层协商民主办法或条例，健全强基层群众利益表达机制，拓宽基层群众的参与范围，完善监督制度，切实提高基层协商民主的质量和水平。

（五）有效促进现代社会组织建设

近年来，社会组织蓬勃发展，其自下而上的“草根”本色得到政治发展理论的强力支持，逐渐成为民众有序参与社会管理的有效方式。作为公共利益或不同利益群体代表的社会组织，其在商业发展、绿色环保、慈善事业、公益事业、社会服务、社区建设等领域的独特作用发挥，有助于打造解决社会矛盾的多元力量，有助于推动社会公共管理的改革创新，有助于扩大与增强政府合法性和执政有效性，对于创建协商民主政治的制度基础，缓解社会矛盾，扩展社会信任与公平，促进社会和谐有着不可替代的重要作用。因此，加强现代社会组织建设，对于发展社会主义协商民主有着不可估量的重要意义。和谐社会需要畅通、多元的沟通渠道，要发挥现代社会组织在沟通政府与社会的渠道和纽带作用，建立政府与社会之间的对话平台，以现代社会组织为单元，通过有序的政治参与，逐步

培养公民的政治参与意识和理性协商意识，提高政治参与的能力。要努力构建政府主导、多元参与的“合作共强”的社会管理模式，拓展社会组织发展的法治化、制度化渠道，推动实现以“政社分开”、政府与中介分开为重点社会体制改革，规范和引导社会组织成为发展社会主义协商民主的建设性力量。

（六）探索互联网公共论坛协商民主

随着信息网络时代的来临，互联网公共论坛等诸如此类的信息交流媒介崛起，所谓的意见领袖、网络大V、人气论坛、QQ群、微博微信群等大量出现，网络舆论效力日益凸显，影响着公共决策、社会舆情和公众感知，其地位和作用亦获得政府、社会、公众的广泛认可。互联网公共论坛作为一种全新的政治参与方式，在网络时代的背景下，“打破了空间、时间的限制，增加了公民之间以及公民与政府之间直接的、全面的参与和沟通的可能性。公共论坛提供的多元化的开放空间，刺激了公共议题的辩论和对话，对中国的民主进程产生了不可小觑的影响。互联网公共论坛政治参与为中国政治发展提供了体制外的动力，极大地消解了现代化过程中的不稳定因素，还在很大程度上激发了公民的民主意识”。互联网公共论坛在协商民主方面的积极作用日益凸显，独特性也更加突出，比如使用上较为便利，具有开放性；探讨的议题包容、多元，具有广泛性；通过电讯的传送，特别是无线技术以及移动终端的普及，可以随传随贴，具有即时性，等等。这一全新的政治参与方式和载体促进了社会进步，同时也还存在一系列问题，比如，受制于网络技术的掌握程度，参与公共论坛的主体不广泛；由于网民身份被数字化、虚拟化，存在非理性的政治参与，等等，需要进行有效合理的规范和疏导。要制定和完善有关互联网公共论坛的法律法规，为互联网公共论坛的政治参与提供法律和制度保障，填补相关的法律空白。要注重对网民加强网络道德教育，自觉规范在互联网公共论坛方面的行为。与此同时，还要加强互联网建设，普及网络知识，让更多的公民理性加入到互联网公共论坛政治参与中来，从而使互联网公共论坛的政治参与方式不断发展完善。

总之，协商民主理论是“建立在发达的自由民主之上的，它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”，而我国社会主义协商民主制度“植根于中国独特的历史与现实的资源之上”，尽管两者存在着明显的差异，但不能据此否定协商民主理论对我国社会主义协商民主制度应有的借鉴意义。如何借鉴协商民主理论的合理成分，结合当前我国社会主义民主政治发展道路上所面临的各种新问题、新情况、新矛盾，推动中国特色社会主义民主政治健康稳步的发展，是中国特色社会主义民主政治建设的题中应有之义。

课题负责人：郭敏

课题组成员：张文举唐星梅陈茜茜

结项等级：良好

西方“协商民主”理论的借鉴

意义研究

北京市社会主义学院常婧

“协商民主”（Deliberative Democracy）理论特指20世纪后期西方民主理论研究的新转向。近年来中国学术界开展了大量有关协商民主的译介和研究。尤其是，党的十八大和十八届三中全会明确提出健全社会主义协商民主制度，推进协商民主广泛多层制度化发展，掀起了国内学者研究协商民主的热潮。然而，需要明确的是，虽然都称为协商民主，但西方协商民主理论与中国特色社会主义协商民主制度并非同一概念。只有厘清西方协商民主理论与社会主义协商民主制度之间的区别与联系，才能从根本上针对如何健全社会主义协商民主制度提出兼具学理性和政策性的建议，而不是拿来主义、经验主义、教条主义。

一、协商民主的问题缘起

这里的协商民主是广义的概念，包括中西方的理论和实践。西方协商民主理论的兴起是弥补和回应选举民主的不足而出现的。选举民主与协商民主的关系问题是重点的理论问题。协商民主的理论内涵在西方话语体系中有不同类型的界定。而中国的社会主义协商民主是在中国特色社会主义理论体系和话语体系下的民主政治实现形式，具有鲜明的中国特色、文化背景和时代特征。中西方协商民主的内涵、产生背景、理论指向和实现形式均有明显的区别，当然，也存在一定的联系和借鉴之处。

（一）西方“协商民主”理论的兴起

自20世纪后期协商民主理论复兴以来，许多学者从不同角度对协商民主给出了不同定义，但至今仍有很大分歧。概括来说，西方学界有代表性的协商民主概念可归为以下三种类型：一是将协商民主看作是一种民主治理形式。例如，古特曼和汤普森提出，可以把协商民定义作为一种治理形式，这种形式可促使自由而平等的公民，提出互相能够接受且普遍可以相信的理由，来为各种决定辩护，其目的在于达成对当前全体公民具有约束力，但未来仍可接受挑战的各种结论。瓦拉德兹认为，协商民主作为一种具有巨大潜能的民主治理形式，它能够有效回应文化间对话和多元文化社会认知的某些核心问题。二是将协商民主看作是一种社团或组织形式。这种观点将协商民主看做是静态的。库克提出，协商民主指的是为政治生活中的理性讨论提供基本空间的民主政府。科恩认为协商民主意味着一种事务受其成员的公共协商所支配的社团。这种社团的价值将民主本身视为一种基本的政治理想，而不仅仅是可以根据某方面的平等或公正价值来解释的衍生性理想。同时，科恩提出协商民主的形式概念有五个特征：1. 协商民主是一个正在形成的、独立的社团；2. 协商民主是一种多元联合；3. 成员们共享这样的观念：恰当的联合条件为他们的协商提供基本框架，同时，这些联合条款也是这种协商的结果；4. 成员将协商程序看成是合法性的来源；5. 社团成员承认其他人的协商能力。三是将协商民主看作是一种决策方式。例如，米勒提出，当决策是通过公开讨论过程而达

成，其中所有参与者都能自由发表意见并且愿意平等的听取和考虑不同的意见，这个民主体制就是协商性质的。

很大程度上，协商民主的兴起，是为了回应多元社会潜藏的道德冲突和政治矛盾，以及种族文化团体之间认知资源不平等而造成的多数人难以有效参与公共决策等方面的问题，是对民主本质进行深刻反思的结果。协商民主是破解选举民主的困境，弥补选举民主缺陷的民主形式。选举民主是协商民主的前提和基础，协商民主是选举民主的补充和发展。

选举民主有何缺陷与不足呢？首先，选举民主容易产生周期性风险。选举民主（票决民主、聚合民主、多数民主、自由民主）倾向于票决和多数，只关注权力行使的起点，关注权力代理人产生的过程。选举民主的模式下，公民行动的意义仅仅在于“选择”，具有选举权力的公民投出自己神圣的一票，多数的胜利就是政治合法性的依据。选择而产生的代理人，其实际行为或者决策的执行过程，在选举结果揭晓的那一刻开始，选民就基本无缘参与。即使选民对于代理人的行为不满意，也不得不等到下次选举周期的到来，才可以改变选择的偏好。那么代理人在这一选举周期内的活动就缺乏对选民直接负责的机制，也不能照顾到利益相关者的合理诉求，选民对于代理人的行为可谓无能为力。因此，选举民主也被称为起点民主、断点民主。其次，选举民主沦为精英游戏。西方国家的竞争型选举，在实际操作中，候选人背后存在庞大的利益链条，候选人不再代表选民的利益，而是代表财团财阀和少数社会资源垄断者的利益。发达国家的选举成为精英的游戏，由候选人台前的激辩和支持者幕后的博弈共同构成，上演了一出好戏。选举越来越演化成了拼口才、拼形象、拼资源、拼演技、拼财富的精英游戏，其公信力和合法性受到质疑，选民的投票率随之不断下降，公民的政治参与热情锐减。最后，选举民主的多数逻辑有失偏颇。少数服从多数，在政治上是一种天然的逻辑，然而这种多数思维只依存于竞争型的选择当中。在现代多元利益格局之下，国家与社会的治理是一个综合的指标体系，单纯的多数思维解决不了诸多利益分化的矛盾和纷争，多数逻辑已经开始出现裂缝。多数的原则，在选择机制

下奏效，是因为必须依靠多数来赋予一个合法性的结果，以此力证选举的公平性。然而，公平和正义不仅存在于选举之中，还存在于后续的施政决策的每一个环节。多数逻辑照顾的只是多数的利益，多数人产生的代理人又会强化这种多数的利益。而另一部分少数人的利益就被理所应当、制度性地忽略了。而在多元社会的利益格局之下，任何人的利益诉求都应当受到公平的对待，多数只能代表势力，而非正义。选举的相对公平，因照顾了这一部分的利益而制度性忽略了另一部分的利益，容易带来“多数的暴政”。票数决定一切，容易导致强势的胜利，强者愈强，弱者愈弱。多数的逻辑是一种优势资源的反复强化，少数人的声音长期缺乏合理的通道而日渐消沉。国家和社会的善治，不是顾此失彼，也不是厚此薄彼，应当照顾到每个利益相关者的诉求，在一个合理化组织化的平台上得以实现。多数不等于正义。

协商民主如何弥补选举民主的这些不足与缺陷？协商民主是“冷静的，审慎的”，而非即兴的未经反思的多数统治，是建立在多数统治之上的至善修补。首先，协商民主桥接选举民主的断点，兼顾自由与平等。协商民主在选举民主的基础上存在，认同公民的选择自由。在选择之上，不仅关注代理人或决策形成的起点，还关注过程和结果。选择谁来行使权利，满足的是自由的需要；怎样更好地

实现权利，满足的是平等的需要。协商民主关注政治运作的全过程，并且参与其中。解决了选民投票结束之后无法监督代理人的弊病，通过协商的形式关注政策的制定和实行，紧紧围绕在政治权力的周围，伴随着政治权力的始终。公民不仅知道自己“如何选择”，还能明白“为什么选择”以及“怎样调整选择”。就像埃尔斯特指出，“由于哈贝马斯的影响，围绕偏好转换而不仅仅是偏好聚合的民主观念已经成为民主理论的主要观点。这种发展意味着一种复兴而不是创新。协商民主观念及其实践像民主本身一样古老。”选举民主首先满足个体获得自主权利的要求，是某种偏好的聚合效应；协商民主才能满足个体在国家与社会事务中实现该权利的要

求，实现偏好的调整和转换。前者体现自由，后者体现平等，选举民主与协商民主的结合兼顾自由与平等。其次，协商民主弥合选举民主的疏漏，兼顾多数与少数。一元统治带来独裁专政，二元分立产生多数制衡，而多元社会则呼唤包容共生。协商民主理论兴起的社會基础是多元社会，包含不同阶层、不同利益群体的诉求和期望。在选举民主之下被制度性忽略的少数人的声音，通过协商民主得到被倾听的机会。协商民主搭建一个公平公开的利益表达平台，通过每个人的合理表达，理性讨论和相互倾听，让公民在有效的政治参与中，学会运用公共理性来解决公共利益的问题。多数人的权利得到有效保障的同时，少数人的声音前所未有地登上了政治的舞台，有机会得到讨论，无论结果如何，在辩论和审议的过程中，利益相关方理性地分析了每一种诉求的合理性和实现的可能，兼顾了多数和少数的声音，更接近于实质民主。

协商民主有效矫正了选举民主的不足，解决了自由与平等、多数与少数的矛盾关系，更接近民主的实质和追求。值得注意的是，协商民主是对选举民主的补充和完善，并非自成一体，而是建立在选举民主的基础上才有实现的空间和价值。协商民主的研究日渐兴盛，我们在肯定其政治价值功能的同时，也不能脱离选举民主而空谈协商。“协商民主是建立在发达的代议民主和多数民主之上的，离开这样的前提去看待协商民主，可能会偏离历史的真实。”

（二）中国特色社会主义语境下的协商民主

党的十八大报告提出“健全社会主义协商民主制度”这一重要命题，把协商

JonElster.DeliberativeDemocracy[M].CambridgeUniversityPress
民主从一种民主形式上升为一种制度形式，成为国家政治体制的重要组成部分，是中国特色社会主义民主政治理论的重大创新。在十八大精神的基础上，十八届三中全会《决定》又对协商民主的广泛、多层、制度化发展做出了具体的阐释和部署，确立了协商民主在社会主义民主政治制度建设中的重要定位。社会主义协商民主，作为中国特色社会主义民主的重要实现形式，是社会主义民主制度

实践的重大创新。它必将在民主政治基本理论与中国民主政治实践相结合的过程中，不断丰富、发展和趋于成熟。选举民主与协商民主是中国特色社会主义民主的两种重要形式，这是中国特色社会主义民主的一大特征。基于对中国特色社会主义民主制度与形式的分析，将社会主义协商民主提到制度建设层面，具有重要的里程碑意义。健全完善社会主义协商民主制度，有利于坚定中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信。

社会主义协商民主是一个复合概念，具有多重而深刻的理论内涵，特指中国共产党领导的，以社会主义民主为基础的，与社会主义选举民主相对的一种民主实现形式。即，在中国共产党的领导下，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的民主形式。从协商的过程来看，社会各政党、阶层、团体、群众等主体，就国家政策、法律、经济社会发展中的重大问题，以及共同关心或者利益相关的问题，以适当的方式进行深入讨论和沟通，使各个协商主体了解彼此的立场和观点，在共同利益最大化的前提下，为实现共同的目标达成共识，作出决策，以实现整体的发展和多方共赢。

协商民主有多种载体和组织形式，最重要的是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，还有社会对话协商、基层民主协商等形式。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是我国的基本政治制度，确保了国家重大问题的决策经过执政党与参政党进行协商，作为重要的决策参考依据。正如人民代表大会是票决民主的重要平台一样，中国人民政治协商会议是政治协商最重要的平台和组织形式。人民代表大会主要通过投票实行选举民主，人民政协主要通过多种渠道实行协商民主。民主形式基于民主制度，选举与协商并存，正是中国两大政治制度（人民代表大会制度和多党合作制度）并存的发展结果。十八大凝练出“社会主义协商民主制度”这个概念，实际上涵盖了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、党和政府与社会以及广大民众之间形成的协商对话制度以及基层民主协商制度。在此基础上，十八届三中全会《决定》具体阐述

了协商民主的实现渠道和具体内容：构建程序合理、环节完整的协商民主体系，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。党的十八大和十八届三中全会的精神和决定，将健全社会主义协商民主制度作为未来中国特色社会主义政治发展和政治体制改革的重要内容的政治部署，将大大拓展中国未来政治建设和政治发展的空间，对推进国家治理体系和治理能力的现代化具有重大意义。

民主，是一种宏观的国家形态，更是一种微观的治理形式。在最朴素的意义上，民主总是与公民参与紧密相关。没有公民广泛参与的民主，是虚假的民主。古希腊的城邦制，就是公民直接参与公共生活的范例。民众的参与能够有效地促使共同体良性运作和循环，维持一种自我调节和运转的状态。古典民主理论家卢梭曾经强调：“参与公共事务对于民众而言，具有教育功能、民主训练功能、正当化功能和共同整合的功能。”因此，卢梭主张的民主，就是个体直接参与公共事务的治理形式。

中共十八届三中全会提出的“全面深化改革的总目标是完善和发展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”。民主治理有助于推进治理体系和治理能力的现代化。更好地实现民主治理，就需要同时关注民主治理的实质和程序。每个人平等参与公共事务治理的理念是现代公民社会的价值追求，然而民主治理的程序是否能保障，是需要探讨的问题。在一个共同体内，能够实际从事治理、做出决策的毕竟是少数，有效的社会治理也只需要少数人的操作。所以，要实现真正意义上民主的治理，不仅是民主地选举代表人，还要每个人参与到治理的程序中。这就需要实行参与式的民主治理，将公众纳入公共生活的领域。在公共生活中的公共参与，是动态的民主，是实质的民主，是公共生活的重要建设力量。

（三）社会主义协商民主的独特优势

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民在社会主义民主形式方面的伟大创造，是对马克思主义民主理论的丰富和发展，也是确保人民当家作主的重要形式之一。中西方协商民主理论具有诸多共同关联之处，如均以多元社会结构为基础、拓展政治参与为目标、促进科学民主决策为追求、制约公共权力为保障等。然而，社会主义协商民主与西方协商民主理论相比，具有巨大的优越性，体现在协商民主的进程、实质和机制等方面。

1. 与西方协商民主产生的进程不同

西方协商民主理论的产生是在20世纪80年代以后，为了弥补选举民主的缺陷而被动产生的。西方协商民主理论的出现是基于实行选举民主多年来暴露的弊端，而不得不进行理论的反思和补充。西方选举民主的弊端体现在：一方面，选举民主在西方演变为拼口才、拼资源、拼形象的选举大戏，不完全能够真正选贤用能；另一方面，选举周期内，选民除了投票以外很少真正参与政治事务的决策，对选举产生的代表是否尽职尽责完全无能为力。很大程度上，协商民主的兴起是为了回应多元文化社会潜藏的深刻持久的道德冲突和政治矛盾，以及种族文化团体之间认知资源不平等而造成的多数人难以有效参与公共决策等方面的问题，是对民主本质进行深刻反思的结果。反观我国社会主义民主政治的发展历程，不难看出，社会主义协商民主并不是凭空产生的，我国协商民主是从我国政治生活的逻辑中发展起来的，它与中国共产党领导的多党合作和政治协商制度紧密联系，统一战线、人民政协和协商民主是相继而生的。这是我国不同于其他任何国家而独有的政治生态。历史如此，现实亦如此。我国的协商制度体系当中，人大的立法协商、政府的决策听证、党际协商、人民政协的政治协商、基层民主协商等渠道和形式，无一例外地渗透和体现着协商民主的政治理念。寓协商于决策之中，是中国特色社会主义民主政治的一大特点。选举民主与协商民主同为社会主义民主的两种实现形式，相伴相生，相得益彰。我国协商实践从政党之间、政府与社会之间逐渐扩展到社会团体、公民之间，形成了国家层面的政治协商、国家与社会之间的社会协商和社会层面公民协商的中国特色的协商民主体系。社会主义

协商民主不是为弥补选举民主局限和弊端而被动产生的，而是一种内生性的民主，是以统一战线和人民政协为政治形式和组织形式而产生的一种主动的民主选择。

2. 社会主义协商民主的实质是确保人民民主的广泛性和真实性

我国的协商民主既关注决策的结果，又关注决策的过程，从而拓宽了民主的深度；既关注多数人的意见，又关注少数人的意见，从而拓宽了民主的广度。因此，无论是协商的深度还是广度，社会主义协商民主都有着西方协商民主无法比拟的制度优越性。从参与主体来说，西方协商民主的主要实现平台集中于社会事务的对话协商，参与主体也就自然集中在基层、社区、非政府组织当中。而社会主义协商民主有利于实现最广泛的政治参与，其主体涵盖了各党派、各阶层、各团体、基层群众等社会各界各层次人士，能够广开言路，使分散的社会意见和利益诉求通过协商的渠道进行反映，确保广大人民群众的主权利得到实现。现代政治与传统政治的重要区别就在于民众政治意识和政治参与的广度不同，传统政体的制度只需要组织少数社会团体的参与，而现代政体则必须组织广大民众的参与。社会主义协商民主就是拓宽了政治参与的渠道，保障最大限度地实现人民的有序利益诉求。从协商内容来说，西方协商民主很少能够在国家大政方针等问题上留有空间，只能在社会事务和公共诉求上进行协商。而我国社会主义协商民主的内容是极其多元的，包括政治协商和社会协商两大部分，协商的空间扩展到立法、司法、行政等公共权力的各个方面和维度。总体来说，社会主义协商民主以社会主义制度为基础，从领导力量、经济制度、政治制度等方面确保协商决策指向最广大人民群众的根本利益；以马克思主义为指导，协商民主实践同生产力发展状况相适应，随着生产力和生产关系的发展而发展，是与时俱进的理论体系和制度体系。

3. 与西方协商民主的运行机制不同

社会主义协商民主是一整套的制度设计，能够保障协商民主的主体、内容、形式、效果的实现。西方协商民主理论多从学术研究

的视角阐述并规定了协商民主的实现要素和细则，鲜有结构性的制度突破。因为竞争型政党制度和选举体制与协商民主并不相适应，因此，在制度上很难与协商民主理论实现对接。社会主义民主政治是完整的理论与制度体系，与协商民主之间具有价值和功能上的内在一致性。十八大报告要求推进协商民主广泛、多层、制度化发展。在已有制度的基础上，准确划分全国、地方、基层的民主协商，协调国家机关、政协组织、党派团体的民主协商，明确协商内容、形式、成效、成果运用等等。我国长期以来重视推进人民政协的制度建设，十八大提出新的着力点：加强人民政协履行政治协商、民主监督、参政议政职能的研究；与党委、人大、政府办文办事规则相衔接；注重将协商成果纳入决策程序，提高政治协商的实效性；拓展渠道，更加有效地开展专题、对口、界别、提案办理协商；充分协商于“选举投票之前”、“人大决策之前”、“政府执行之前”。坚持中国共产党领导下的民主集中制原则，与选举民主共同构成社会主义民主的两种重要形式，互相促进、共同发展。选举之前充分协商，以达到集中的效果；之后，又在集中指导下进行新的民主协商，讨论和决定决策的落实。这是一个协商民主与选举民主相统一的过程，是从群众中来、到群众中去的党的群众路线在民主决策中的具体运用。

总之，选举民主与协商民主相结合是中国社会主义民主的一大特点，社会主义协商民主深深根植于中国的政治土壤之中，符合社会主义民主政治的本质要求，反映了社会主义政治制度和政党制度的特点和优势，显示出巨大的优越性和强大的生命力。因此，社会主义协商民主的理论内涵，是民主理论与中国政治实践相结合的产物，在不断的丰富、发展和完善中趋于成熟。社会主义协商民主的源起，就是从民主和社会主义民主政治的理论与实践发展中演变而来。社会主义协商民主，既在民主和社会主义民主的理论与实践发展中演变，又与它们内在统一。社会主义协商民主制度，是保障和实现社会主义民主的重要民主形式。它保障公民的参与性，保障机会平等和规则公平，在政策制定的过程和结果上充分协商。协商民主的价值追求与社会主义民主高度契合，具有内在一致性。

二、西方“协商民主”理论的结构要素

20世纪下半叶以来，西方民主政治理论的一个重要发展就是协商民主（Deliberative Democracy）理论的兴起。西方协商民主始于对自由民主规范实践的批评，是公共协商过程中自由、平等的公民通过对话，讨论、审视各种相关理由而赋予立法和决策合法性的一种治理形式。从目标上看，该理论旨在促进决策合法化，培育公民美德，增加政治认同，平衡自由主义的局限，以及控制官僚的自由裁量权等；在具体手段上，该理论提倡在作出任何决策或决定前须经过全体相关者的讨论，以达成或接近于达成共识，从而克服选举（简单投票）民主的弊端。关于协商民主的特征及原则，西方学者主张要实现参与主体的平等、自由开放的讨论、批判性的审议、理性的思考、通过协商达成共识等。协商民主的理论内涵有诸多方面的因素交织而成，结合协商民主理论，笔者提炼出其结构中最重要三点结构要素。

（一）公共理性为核心

协商民主的概念是基于政治正当性（justification）理想而形成的，而“公共理性”又居于政治正当性的核心。公共协商促进了人们信息的交流和综合，解决了个人视角无法涵盖复杂社会问题所带来的处理能力不足（即“有限理性”）的问题。公共理性实际上也就是一种集体理性，超越于基于个体理性、以选举为主要形式的自由主义民主。这种公共理性和公共精神构成了协商民主的核心，也使得协商成为可能。

审视西方协商民主的目标、手段、原则及其具体特征可以发现，西方协商民主的首要前提是公共理性。公共理性为协商民主提供了合法性基础，它不仅表现为协商主体的理性能力，还表现为协商主体的道德能力。具备公共理性的协商主体既能针对公共利益提出自己的见解，又随时准备倾听和接受他人的观点，与他人合作。

协商民主理论的深刻内涵就是以公共理性限制个体理性，使社

会秩序免于失范的恶果。在西方，公共理性最著名的提倡者是罗尔斯。罗尔斯所珍视的民主是参与民主。在他看来，协商民主不仅属于参与民主，而且是参与民主的前提，而协商民主的前提就是公共理性的具备。这就是罗尔斯式的自由主义，同时也是西方主流协商民主理论的逻辑构建。

但在协商民主的实践中，公共理性的建构非常困难，因为涉及到公共利益和公共问题的时候，即使以公共视角，也难免会涉及到个人利益的损耗，道德逻辑在现实面前面临挑战。第一，西方式的协商民主和公共理性都将政治伦理放在应当的层次，这就容易导致价值相对主义。正如毕生致力于批判自由主义和现代性的施特劳斯所说，现代文化是特别理性主义的，相信理性的权力，这样的文化一旦不相信理性有能力赋予自己的最高目的以效力，那么这个文化无疑就处于危机之中。第二，在资源不平等的情况下，如何建立公共理性，使得协商不但不会导致政治的动荡，反而会规范政治的运作，西方协商民主理论也一直没能很好地解决这个难题。事实上，在民主协商过程中，享有权利或物质资源优势的公民通常以承诺或威胁的方式来扭曲公民之间的协商。一般的公民在利益或压力的条件下，通常会进行虚假的协商，来获得好处或避免不必要的麻烦。另外，物质条件差的公民可能因为忙于生计而无暇参与公共讨论，他们的利益也容易遭到忽视。对此，西方协商民主理论虽然也提出了一些补救措施，但往往也是治标不治本。因为面对个体利益与公共利益的冲突，人们很难舍弃个人利益而选择公共理性。第三，在信息和名誉的压力下，个体很难产生独立的和理性的判断，不仅不容易达致公共理性，反而容易导致群体的两极分化。进一步讲，在某些情况下，公共意见即使达成，也不见得就表示公共理性的获得。比如，当公民们聚在一起就某个公共议题协商后，有时并不会产生民主决策的结果，尤其是相同观点的人在协商之后，在没有得到不同观点的质疑时，更容易采取极端的行动。

（二）程序正义为轨迹

协商民主是协商与民主的融合：在民主的一面，协商民主的概

念包含集体的决策制定，其中所有受决策影响的人或代表都参与其中；在协商的一面，通过参与者的论辩和审议来进行决策制定，参与者忠于公共理性和正义的集体价值观。决策制定的主体是决策者，而决策制定的过程由所有利益相关者共同参与，这就是协商民主的轨迹，也是公共政策制定的合法性来源。在协商程序的设计上，必须避免程序性的制度性的缺失导致协商失效。在程序正义的基础上，保障参与协商的主体均能获得平等的参与讨论的话语权利，并且平等地交互式探讨，平等地倾听，平等地面对协商结果。

协商民主提供解决公共事务的平台：哈贝马斯认为现代社会已经是一个非中心化的社会。“政治公共领域已经作为一个感受、辨认和处理影响全社会的那些问题的论坛而分化开来。”现代社会呈现多中心、多问题、多诉求的复杂状态，而这些影响全社会的问题又需要借助一个公共理性的平台得以审慎地解决。竞争性民主理论无法为公共事务的解决提供平台，而仅仅关注权力的让渡和代表人的产生过程，实质性的多中心诉求不能拿到投票箱里解决。而协商民主在竞争性民主发展的基础上，正是提供了这样一个感知和处理公共问题的平台，更接近实质民主的追求。

协商本质上就是一种决策前的讨论，促使决策者减少或克服有限理性，赋予决策以审慎讨论的合法性过程，协商是在集体决策之前个人充分表达并倾听各种观点的对话和交流。协商就是各种观点不受限制地交流，这些观点涉及到具体的实践问题并潜在地促进偏好的转变。作为特定社会政治过程的参与者，他们能够在互动过程中根据他人的立场而改变自己的判断、偏好和观点，这种互动依据的是说服而不是强制、控制和欺骗。这就是公共理性的优势所在。因而，协商是一种政治过程，其中，参与者自由、公开地表达或倾听各种不同的理由，通过理性、认真地思考，审视各种理由，或者改变自身偏好，或者说服他人，进而做出合理的选择。

（三）共识偏好为导向

协商民主不以简单的投票和多数偏好为导向，而是以最优结果

为导向，尽量照顾更多人的公共利益，避免了集权主义制定不公正政策的弊病。最优观点的驱使是协商民主过程与制度最重要的内在要求，这成为协商民主受到赞誉的优越性所在。

哈贝马斯是协商民主的拥护者，他首次将“协商政治”这个词带到中国。哈贝马斯认为，协商民主更接近实质民主的形态，因为协商民主有效连结了公共权力领域与公民社会领域，赋予决策以公民合法性基础。“所谓政治，就是意见和意志的形成过程，在这一过程中，既存在议会中利益的妥协，也包括政治公共领域的公民自由协商。”这里，哈贝马斯已经将协商民主进行了两种类别划分，那就是议会的精英协商和公民的社会协商。在我国，这种分类方式得以借鉴，那就是将社会主义协商民主划分为国家层面的政治协商和公民层面的社会基层协商。政治协商是在中国共产党领导的多党合作和政治协商制度框架下进行的高层次、成体系的协商过程，社会协商和基层协商则涉及到接下来哈贝马斯所论证的，公共权力领域和公民社会领域的关系问题，也就是公权力如何具备实施效力的问题。非正式的个人意见是通过何种形式，转化为公民必须信服和遵守的社会约定，即如何让个人意见达成协商共识。

“通过公民的自由协商，非正式的意见可以转化为制度化的选举抉择和决策，公民因此可以通过话语交往参与社会意见以及国家意志的形成过程。就这样，交往权力就转换成了行政权力。据此，公共权威也就获得了坚实的合法性基础，公共权力领域就与公民社会领域有机地联系在了一起。”哈贝马斯对公共权力领域和公民社会领域关系的论证，有力地阐述了协商民主的社会价值，那就是通过公民之间的话语交往和参与式的实质民主，有效地完成了公共权力到公民社会的下沉。在公共事务的治理中，是协商民主赋予公权力以有效的合法性，因为公民通过话语协商完成了利益的表达和交换，经过协商后的非正式意见就理所应当具备制度化的特征得以实行。协商民主不仅具有实质民主的特征，也通过话语协商实现了实质民主的过程。哈贝马斯在晚年的回忆中特别指出，“公共领域、话语和理性这三个概念，在我的学术研究和政治生活中事实上占据着主导地位。”公共领域作为相互之间理性交往的空间，是他

终其一生都在研究的主题。从他的学生为他整理出版的纪念文集的书名可见一斑——《理性的公共领域与公共领域的理性》。

在公共领域之中，话语表达起到了交互式影响的作用，人与人的意见表述和倾听带来了意见偏好的转移，而基于公共理性的偏好转移构成了最终决议共识的形成。这就是协商民主的政治魅力，他使得多方向的分歧回到谈判桌上达成众所臣服的团结一致。当然，共识的形成是一种程序设计，更是一种民主意识和民主能力。向善的追求，理性的话语交往，正义的程序体系，是达成共识的必要条件。

社会在多中心分化的条件下，除了行政权力的运行和私人利益的保障之外，多中心公共利益的诉求又催生了一种新的渴望，那就是“团结和对公共的善的向往成为了社会整合的第三种来源”。社会的整合与凝聚，不仅依靠竞争性民主理论下的——权力体系和财富资源的占有状况。而是在此基础上，增加了一种社会整合的有效力量，那就是多数意见聚合下的团结和公共的善。这种善治的形成需要公共意志的输入，随着民主理论的演进，人们不再仅仅需要看到权力行使者的产生过程，而更关注了解和参与权力运行的过程。公共意志和公共理性在协商民主的平台上充分发挥，人们学会倾听和接受他人的意见，多元分化的利益诉求在经过论辩和审议的方式得以形成多方接受的共识。人们从自己亲身参与的审议过程中分享了问题也分享了答案，因而赋予公共决策以一定程度的合法性，哈贝马斯强调的协商民主的目标，就是在多元分化的背景下构建一个共享世界。

三、理论借鉴：当代中国协商民主的功能价值

社会主义协商民主是中国特色社会主义民主的重要实现形式，中国共产党革命、建设和改革经验总结的重要成果，是进行政治体制改革的重要推动力量。进一步健全和完善社会主义协商民主制度，要全面借鉴世界政治文明的有益成果，集合中国国情，提出更具学理性、操作性、建设性的完善路径。这就需要拓宽思路，了解

和运用西方协商民主理论的原则和方法，深化认识，提升社会主义协商民主建设的理论水平。

（一）保障和实现社会主义民主

社会主义民主是人民当家作主，实现人的自由全面发展。健全完善社会主义协商民主制度，正是保障和实现人民民主的重要形式。它扩大公民有序政治参与，注重机会平等和规则公平，在政策制定的过程和结果上充分协商，协商民主的价值追求与社会主义民主高度契合，具有内在一致性。选举民主与协商民主相结合的社会主义民主政治形式，具有显著的优越性。

1. 从政治哲学意义上讲，社会主义协商民主兼顾自由和平等

自由和平等是民主蕴含的主要价值，二者相互依存，不可或缺。现代民主的逻辑是，民主首先满足个体获得自主权利的要求，然后再满足个体在国家与社会事务中实现该权利的要求。前者体现自由，后者体现平等。选举民主侧重的是自由，协商民主则侧重平等。所以，协商民主的民主形式，不仅重视结果更注重过程，不仅在意个体利益，更在意公共利益，代表了从自由走向平等的民主轨迹。

2. 民主是一种制度，更是一种意识

尤其是中国这样的外源性民主化国家，应当以民主制度为导向，引导公民树立成熟的独立自主意识，由国家主导，弘扬平等价值。以包容、平等、明理、公开的素质条件，进行民主协商。培养完善的公民意识，进而塑造公民社会。社会和基层层面的协商民主，着力通过操练民主，形成协商民主所需要的观念、文化与意识。协商民主提升公民的公共精神，然而，在我国传统文化公共精神孱弱的背景下，需要政府引导和唤醒公民的参政意识，从解决身边的利益难题开始起步。协商民主作为一种民主治理形式，只有在以协商为魂的制度文化、行为文化、精神文化的润化下才能实际发挥效用。应当培育“真协商”的制度文化，“善协商”的行为文

化、“乐协商”的精神文化。以此强化协商民主的价值认同，激发社会成员参与协商的积极性，提高协商的绩效，使协商成为公民生活的一部分，一种习惯，一种思维方式，一种价值追求。

3. 协商民主有效地促进政府公共政策制定的科学化、民主化

协商民主在每一项公共政策的制定之前进行公共利益最大化的协商，虽然比起拍脑袋的决策、朝令夕改的“一言堂”，多了协商的议程和程序，可能会延长政策制定周期，但是却相对减少了在决策确定之后的“回火”和无效。协商民主能够充分改善决策质量。经由协商的决策过程能够包容所有受决策影响的利益相关者，能够平等地参与政治讨论，没有人具有超越任何其他人的优先性。讨论和协商有助于更好地理解社会成员的利益，以及群体的共同特性如何与这些利益相关联。通过这种方式，决策者能够获得真实而全面的信息，通常有利于做出更科学民主的决策。在制定发展决策时不将公民隔离在外，而是开门搞建设，广纳良言，群策群力，共谋发展，善言善治。

协商民主理论研究如何落地，是一个理论和制度建设重点难点问题。协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现，正确处理与群众切身利益相关的实际问题是影响党群关系的生命线。可以看出，协商民主既是社会主义民主政治的制度内容，也解决群众实际问题的工作方法，能够有效保障社会主义民主的实现。

（二）为政治体制改革提供外生动力

当前，政治权威层主导的各项政治体制改革为政治发展提供了制度内动力，但仍需要体制外的动力推波助澜，协商民主的协商实践在政治参与、利益表达中发挥的实质性作用，极大地弥补了体制外动力不足的缺陷，有利于推动政治改革的进程。

1. 柔性民主克服体制僵化

基层是社会矛盾的突发地带，群众事务无小事，桩桩件件都事

关老百姓切身利益，解决不好，不仅影响政府的公信力，且容易引发社会矛盾，甚至酿成群体性事件。在多数决策的决策体制下，少数人和弱势群体的利益很难得到兼顾和平衡，形成刚性的利益决策机制。而协商民主正是弥补了这一刚性决策机制的不足，通过柔性的协商方式照顾多元利益群体诉求。刚柔并济，有利于缓和社会矛盾。特别是近些年僵性的体制结构带来高昂的维稳成本令人唏嘘，而实现政治稳定和民主善治，不能仅仅依靠阳刚之气，更应当刚柔并济，充分利用社会交往产生的协商权力来增强国家治理能力。

2. 协调式民主提升体制公信力

协商治理是一种政治艺术，用协商民主来解决棘手问题是一种创新，也是基层社会治理的新思路 and 方向。政府不再是对立的利益集团，而只是搭建协商民主的平台，扮演了中立、公正的角色。对于地方政府而言，协商不是失权，恰恰解放了政府的手脚，从众多群众不满意的事后上访，转而变被动为主动，提前协商，减轻无限责任，减少决策失误，得到群众支持和理解，提升公权力的合法性。未经协商的政府往往陷入利益协调的泥潭，而招致利益主体的集体抗议。在这样的情况下，政府将利益平衡的过程通过协商民主的方式让相关利益主体自行在维护公共利益的基础上公开进行博弈与协调，政府作为仲裁人，最终选定或者只是确认通过协商民主取得的最终共识而形成的方案，通过给公众部分让渡的权力重新回归实现真正的善治。

3. 参与式民主充实体制软实力

公民参与是协商民主的基础，协商就是要求利益相关者能够参与到政策过程中，共同讨论、共同协商。没有公民参与，也就谈不上协商，民主过程充其量就退化为统治者的独角戏。现代政治与传统政治的重要区别就在于民众政治意识和政治参与的广度不同，传统政体的制度只需要组织少数社会团体的参与，而现代政体则必须组织广大民众的参与。政府应当转变施政理念，不再是一味地一厢情愿地认为群众需要什么，而是通过对话，真正了解社情民意，

从“为民做主”到“以民为主”。“知屋漏者在宇下，知政失者在草野”，社会公众对公共事务治理有最真切的感受，虽然在长期的惯性被动中保持着沉默或者声音微弱，但并不代表没有思考。相反，随着社会发展，公民政治参与的愿望增强。而协商民主就是这样的平台，给草根群体参与社会治理提供舞台，避免无序激进的参与形式，提高微观善治的民主程度，充实了社会主义民主制度的软实力。

（三）有效推进社会治理创新

协商民主不仅是民主理论，也是治理理论。协商民主制度是各种公共的或私人的机构管理公共事务的方式综合。有组织的公民团体通过沟通协商协调利益，形成科学民主决策，是一种新型的社会治理模式的探索。

完善的社会治理结构需要有力有效的民主形式来缓冲社会矛盾，因此，社会层面对话协商形式的建构，正是自下而上缓解社会矛盾的必然要求。改革开放以来，我国社会格局经历了巨大变化，不断分化的利益群体和利益诉求呈现出极端复杂的局面。十八大报告提出“社会矛盾明显增多”的论断，这里的社会矛盾主要出现在哪里？从屡见报端的社会事件不难看出，问题和矛盾往往出现在基层领域，而非精英协商的领域。广大基层群众的政治参与诉求在提升，政治觉悟和能力在提高，围绕其自身利益的对话与决策的渴望也在增强，社会治理形势日益严峻，公民对官方的善治期待日益突出。尤其是近年来在农村，人口与土地的矛盾、经济建设与生态保护的矛盾、行政权力与群众自治等矛盾愈发突出。城市社区也面临着旧城改造、公共基础设施建设、公共服务体系完善等等突出问题。基层社会矛盾不断上升，甚至在个别地区多次出现群体性事件，危及社会稳定和党的执政根基。2014年3月，山东平度纵火案酿成惨剧，再次将基层社会矛盾引入公众视野。基层政权的边界在哪里？征地拆迁矛盾何时能休？如何才能以和缓的方式处理类似事件？如何达成政府、开发商、百姓之间利益的均衡和妥协？无数的追问仍在继续。这样的事件虽然是少数，但极具典型性，集中反映

了基层社会矛盾处理不当的诸多深层原因，其中，协商不到位，利益相关方缺乏沟通和调解的平台，成为问题的根源所在。当前，基层民主协商程序和制度的设计是自下而上的缓解社会矛盾的客观要求，既然矛盾无法避免，那么有序、理性、可控地协商解决纷争，就是已有制度框架内的最佳和必然选择。

在中国的政治实践中，从国家制度层面到基层治理领域，存在着丰富的协商政治实践，但是协商民主的作用和效果发挥有限，以至于制约了社会主义协商民主的理论和实践价值的实现。基于西方协商民主理论，深化对社会主义协商民主的认识，用可操作性的实验和方法进行协商民主内容和形式的探索创新，有助于健全社会主义协商民主制度，推进社会治理方式创新，加快中国特色社会主义民主政治建设的进程。

四、制度借鉴：健全社会主义协商民主制度的路径探索

从“协商民主”的结构要素可以提炼出我国协商民主制度建设的突破口。理论借鉴之余，更重要的是让协商民主落到实处，真正在我国社会主义民主制度中生根发芽。在未来相当长的时期内，健全协商民主应当从参与度、实效性、融合性等方面进行新的理论建构和制度设计，从而发挥协商民主的最大效能。

（一）创新实体性制度，丰富协商形式

现阶段，我国协商民主的主要制度框架已经确立，而且比较科学合理，但在具体制度机制方面还存在着一定的欠缺，具体表现为过于笼统，过于宽泛，协商形式单一，协商平台老化陈旧，影响了协商的效果。当前我国协商民主实践，多集中在民主发展程度比较高的地区，在杰出的地方领导倡导的制度安排之下。民主政治不是强人推动，也不是能人政治，应当在制度和法治的框架内下工夫，保障协商程序和规则，万变不离其宗。制度供给是民主协商基本保证，各地应当协商民主的总框架内进一步因地制宜，进行本土化结合。这样能够避免集体行动的逻辑所导致的局部治理失效，摆脱“人走政息”的局面，并保证基层协商民主长效有序运行。

政府理应主动作为，撬动社会力量形成公共事务合力。政府充当协商民主的主持人或推动者的角色是最合适的，也符合社区善治的目标。社会治理的多中心转向，决定了公民个人、公共组织、行业协会等主体都成为协商民主的角色。小政府、大社会的培育和尝试，形成公共事务合力。但这其中政府或“准政府”的角色是不能忽略的，政府承担着“元治理”的协调整合角色，立于各组织之上，与其他组织不同的是，其作为多中心秩序的构建者和责任承担者，是社会的自然选择，也是转变政府职能的必由之路。要充分利用民主协商会、网络议事会等作为协商平台，通过实地参与、论辩交锋、网络论坛、微博议政等形式，让协商充分到时时事事中去。政府应当建立多层次、多形式、生动鲜活的协商能量场，打破时间、空间、层级的限制，反应公众的要求，提高社会治理的反应能力和回应能力。

值得强调的是，在制度设计上，要特别注重协商民主与已有政治制度的融合。尤其是在基层协商的领域，已经存在着基层群众自治制度、社会管理创新制度、基层民主制度等方面的制度积累。应当着重注意协商民主制度与现有政治制度规章的连续性和衔接性，避免朝令夕改导致的无措局面。各地应当将近年来基层民主实践的规章制度进行梳理和统筹，在已有制度的基础上进行调整和重构，而不是抛弃既有规定而自立门户，另起炉灶。制度设计要兼备必要性、有效性、可行性和长效性。既不能出现制度缺失，也不能为了设计制度而重复颠倒，增加行政成本和机构负担。

（二）完善程序性制度，提供细节供给

目前我国协商民主的社会实践普遍缺乏制度设计，只停留在“商量”的层面，而非“协商”，甚至有些流于形式、走过场的畏难现象存在。好的民主形式需要配以好的民主制度，协商民主如果仅仅停留在口头上、文件里，不能落实到制度上，容易出现“一阵风”现象和“人走政息”的危险。《决定》强调推进基层协商制度化，完善的制度机制设计是影响协商民主生命力的关键环

节。

在制度设计上，程序性制度与实体性制度一样重要，这一点在基层民主协商实践中尤为突出。中国传统政治文化重道轻术，对器物之用和方法程序的忽视是一个明显的弊端。这种影响至今依然存在，我国政治文化中对实体性制度和理论的论证从不缺乏，但程序和规则意识依然有待加强。协商民主建设亦如此，十八大之后对协商民主的理论研究掀起一阵热潮，但是对于基层民主协商程序的制度设计依然滞后于理论的发展，呈现出基层民主协商建设迟迟未能落地的尴尬局面。进一步完善协商民主的程序性设计，需要关注协商民主的每一个环节，如在协商主体成员的产生和培训、协商议题的确定、协商会议程序的规范等等层面巨细靡遗地进行考察和建构。协商民主重在制度，成在规则，程序性制度的健全和完善对于进一步在全国范围内推进民主协商形式具有深远的意义。

总之，在协商民主的制度设计层面，需要强化制度设计，使之具有操作性和推广性。制度设计不是一蹴而就，闭门造车，而要开门定制度，在民主协商的实践中不断进行发展健全和完善，这样，基层民主协商的制度体系才能不断臻于合理健全。当然，在已有制度设计和探索的基础上，各地基层民主协商要因地制宜，在制度框架下结合本地的基层民主状况和自治程度进行本土化处理和反思，才能真正发挥统一战线在基层民主协商中的重要作用。

五、反思与展望：协商民主与现代国家治理

协商民主是我国社会主义民主的重要实现形式，统一战线在协商民主中发挥作用，尤其在基层社会治理中拓宽了协商民主的操作空间，这对统一战线和协商民主的互动发展找到了新的着力点和突破口。协商民主的广泛、多层、制度化发展，促使协商的理念深入人心，既丰富了公民政治参与的有效形式，又拓展了统一战线工作的手脚，更加提升了基层社会治理的程序化、科学化水平。十八届三中全会《决定》的最大亮点就是提出了全面深化改革的总目标，即“推进国家治理体系和治理能力现代化”。协商民主的价值功能

可以概括为，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。通过协商的方式有效治理国家，处理现代多元化格局中的利益矛盾，有效促进社会善治。通过协商体系和制度建设，推进政治体制改革和民主政治建设，实现国家治理体系和治理能力现代化的本质要求。

国家治理体系和治理能力的现代化，对党的执政能力建设提出了更高的要求，要依法运用国家治理管理社会各方面事务，不断提高治理能力和水平。那么，治理能力和水平的高度应该如何衡量和评价？现代国家治理要实现“三化”，即制度化、公平化和有序化。而这样的评价体系，恰与协商民主的“三治”，即法治、善治、理治的性质高度契合。协商民主是现阶段执政党治理国家的重要政治优势，集中体现在提升现代治理能力，着重体现在党的领导方式和执政方式能否以及如何适应急剧变化的社会利益格局。现代社会治理是庞大复杂的系统工程，“治大国如烹小鲜”。基层社会治理形式和效果是检验政府社会治理职能的晴雨表，社会矛盾的数量多少和解决方式，是检验国家治理能力最有效的试金石。随着现代治理理念在城市的发展和城市管理领域的渗透，基层社会治理成为创新社会管理的重点课题，同时也是考量现代国家治理效度的单位指标。社会治理成效是检验民主形式的最佳参照物。基层民主协商是在最现实的生活层面上国家与社会的相遇，治理活动极具现实性和实践性。通过民主协商的方式，引导基层群众平等对话、理性有序地解决矛盾，是现代国家基层社会治理的有效手段。

应当清醒地认识到，协商民主的建设和发展不是一日之功，也不能一蹴而就。民主是一种治理形式，更是一种思维习惯，一种文化形态。以协商民主的制度和形式，激发社会成员参与协商的积极性，提高协商的绩效，使协商成为公民生活的一部分，一种习惯，一种思维方式，一种价值追求。这种民主文化的渗透并非易事，无论是党政干部还是普通群众，都经历着一场民主化变革的浪潮。我国强权政治的文化传统影响深远，基层社会更是缺乏民主土壤。基层群众在一定程度上缺乏民主意识，甚至缺乏民主能力，这很正常。基层领导干部更是如此，长期以来的组织行为和习惯都是为人

民服务，那么，从“为民做主”到“以民为主”的转变，是一种政治文化传统的颠覆与重构。民主建设的进程不能急功近利，文化传统的转变需要长久的熏陶与实践，也需要规则意识和能力训练。

现代化的国家治理，应当逐步完成从统治、管理、治理到自治的转型。协商民主作为一种民主治理形式，承担着国家治理结构转型过程中民主启蒙的重要作用。民主的启蒙，意味着自治的觉醒。当公民具备了自觉利用民主权力协调和解决社会矛盾的能力，那就真正实现了人的现代性，也便实现了国家治理的现代化。

课题负责人：常婧

课题组成员：陈剑孙宝林

结项等级：良好

合作博弈视角下社会主义协商民主制

度的发展与完善

山东省社会主义学院林国华

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。”强调“健全社会主义协商民主制度”，这是我们党首次将“协商民主”写入党代会报告，标志着社会主义协商民主作为一种民主形式、政治制度在理论上得到正式确立，是重大的理论创新和制度创新。党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化的目标，为全面深化改革明了方向。发展社会主义协商民主应视为国家治理体系的一部分，因此推进协商民主广泛制度化发展具有重要的现实意义。

虽然协商民主概念最早由西方提出，是为弥补选举民主的局限和弊端产生的民主理论，但是作为实践形式的协商民主却是中国

的“政治创造”。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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，是党的群众路线在政治领域的重要体现。”说明社会主义协商民主是中国共产党和中国人民在长期革命、建设和改革过程中创造的人民民主重要形式。社会主义协商民主制度是指以中国共产党为主体与民主党派和无党派人士一起，在长期的革命、建设与改革开放历史进程中共同创立的，关于国是问题和社会重大问题，在决策前与实施中，须与各民主党派、社会各界的代表人士，以及广大人民群众分别进行政治协商与社会协商的民主制度。中国特色协商民主既是中国特色社会主义民主两种重要形式之一，也是中国特色社会主义政党制度的重要组成部分。从结构看，其主要由政治协商与社会协商两部分构成。它是统一战线和人民政协为政治形式和组织形式的新型民主政治。社会主义协商民主不仅具有包容性、平等性、程序性等协商民主的一般特征，而且能够实现人民最广泛、最有效的政治参与，体现社会主义民主的实质——人民当家作主。经过60多年的实践，社会主义协商民主取得了一系列伟大成就，但是随着改革的深入和社会主义民主政治的发展，社会主义协商民主制度面临诸多问题和挑战，还需要进一步发展完善。现代合作博弈理论与协商民主思想具有内在的一致性和契合性，可以为理解分析社会主义协商民主的基本思想、进行一系列制度化构建提供有力的分析工具。

一、中国社会主义协商民主制度的历史演进——合作博弈的体现

（一）合作博弈的基本思想与基本概念

博弈论是研究决策主体的行为发生直接相互作用时的决策以及这种决策的均衡问题。博弈根据是否可以达成具有约束力的协议分为合作博弈和非合作博弈。

1. 合作博弈的基本思想

合作博弈是指参与人之间有着一个对各方具有约束力的协议，

参与人在协议范围内进行的博弈。反之，就是非合作博弈。合作博弈主要强调的是集体理性；非合作博弈主要研究人们在利益相互影响的局势中如何选择策略使得自己的收益最大，即策略选择问题，强调的是个人理性。合作博弈中博弈双方的利益都有所增加，或者至少是一方的利益增加，而另一方的利益不受损害，因而整个社会的利益有所增加。合作博弈研究人们达成合作时如何分配合作得到的收益，即收益分配问题。合作博弈采取的是一种合作的方式，或者说是一种妥协。妥协其所以能够增进妥协双方的利益以及整个社会的利益，妥协必须经过博弈各方的讨价还价，达成共识，进行合作。例如在博弈论经典案例“囚徒困境”中，两个嫌疑犯（A和B）作案后被警察抓住，隔离审讯；警方的政策是“坦白从宽，抗拒从严”，如果两人都坦白则各判8年；如果一人坦白另一人不坦白，坦白的放出去，不坦白的判10年；如果都不坦白则因证据不足各判1年（见表1）。另一个参与者A和B，他们每个人都有两个策略即坦白和不坦白，判刑的年数就是他们的支付。可能出现的四种情况：A和B均坦白或均不坦白、A坦白B不坦白或者B坦白A不坦白，是博弈的结果。A和B均坦白是这个博弈的纳什均衡。这是因为，假定A选择坦白的話，B最好是选择坦白，因为B坦白判8年而抵赖却要判10年；假定A选择抵赖的话，B最好还是选择坦白，因为B坦白判不被判刑而抵赖确要被判刑1年。即是说，不管A坦白或抵赖，B的最佳选择都是坦白。反过来，同样地，不管B是坦白还是抵赖，A的最佳选择也是坦白。结果，两个人都选择了坦白，各判刑8年（-8，-8）。在（坦白、坦白）这个组合中，A和B都不能通过单方面的改变行动增加自己的收益。囚徒困境反映了个人理性和集体理性的矛盾。如果A和B都选择抵赖，各判刑1年（-1，-1），显然比都选择坦白各判刑8年好得多。如果A和B在被警察抓到之前订立一个“攻守同盟”，这就是合作博弈，博弈的结果是双方均抵赖，取得最优收益。由此我们可以得出结论：从利己目的出发，结果损人不利己，两个囚徒的命运就是如此。而合作恰恰是最有利的利己策略。

表1

		囚徒B	
		坦白	抵赖
囚徒A	坦白	-8, -8	-1, -10
	抵赖	-10, -1	-1, -1

2. 合作博弈的几个关键概念

(1) 联盟，是指能够达成协议按照某种方式行事的全部或部分参与人的集合。用 I 表示，参与人的全体或部分可能结成一个联盟，用 S 表示。任何一个联盟，存在一个能实现的总价值，这个价值即这个联盟的值。可用 $V(S)$ 表示联盟 S 在博弈中能实现的总价值， $V(I)$ 表示所有参与人结成统一联盟能实现的总价值。(2) 分配集和旁支付系统。联盟的值决定了一个联盟能取得的总价值，这个总价值分类给每一位参与者的所有可行分配方案称为分配集。合作博弈理论认为，可行的分配方案至少有两个特征，一是个体合理性，即每一个个体所得应该大于他不参与联盟的所得；二是群体合理性，即对于一个联盟而言，所有个体所得的总和不能少于联盟的值，也就是说，联盟所取得的总值一定要全部分配殆尽，否则不能被群体所接受。可行分配集的范围和旁支付成本有关。旁支付是指价值在个体之间的转移。如果旁支付的成本为零，则分配可以再个体之间无成本的调整，只要满足个体合理性和群体合理性即可成为一个可行的分配。在联盟实现的总价值既定的情况下，总价值在联盟内各成员之间分配的可行方案的范围取决于旁支付的成本。旁支付成本越低，可行方案的范围就越大；旁支付成本越高，可行方案的范围就越小。(3) 合作博弈的核心(core)：包含所有使团体中的任何成员都不能从联盟重组中获益的配置方案处于核心中的分配方案能被任何联盟所接受，因为没有有一个联盟能提出更有利于自身的方案。

(二) 由合作博弈理解中国社会主义协商民主制度的历史演进

从合作博弈的视角看，民主可以被理解为对人类社会集体协调和联合行动的一种制度安排，它通过一定的规则将分散的个体意志汇总为集体意志。作为一种集体选择的制度安排，民主具有两种功能：一是如何让公权力更好的为人民服务，实现集体理性，这是民主的实质内容；二是当人民内部存在不同的偏好时，如何将个体的不同偏好整合为统一的集体意志。民主的前一功能是衡量民主质量的关键，后一功能服务于前一功能。社会主义协商民主正是着眼于实质民主也就是集体理性的实现。从社会主义协商民主制度的形成发展过程来看，中国共产党与各民主党派和人民群众构成一个联盟，具有共同理想、目标、价值、利益，合作博弈的约束条件是坚持中国共产党的领导，博弈的结果是实现集体理性。

1. 政治协商制度的形成和发展

中国共产党一成立，就肩负着实现民族独立、国家富强的历史使命。中国共产党认识到，要战胜强大的敌人，为了反对主要敌人和为了实现主要战略目标，就必须同其他阶级、政党、团体以及一切可以团结的力量结成联盟。中国共产党在长期的革命实践中，以统一战线为理论基础，逐渐探索建立了中国共产党领导下的多党合作和政治协商制度。

早在1922年，中共二大《关于“民主的联合战线”的议决案》提出：“联合全国一切革命党派、联合资产阶级民主派，组织民主的联合战线，并决定邀请国民党等革命团体举行联席会议，共商具体办法。”首次提出共同协商的思想。在此背景下国共两党进行了第一次合作，这是两党以政治协商的方式解决国事问题的积极探索，有力地推进了国民革命的迅速发展。

抗日战争时期，形成了政治协商制度的雏形。这一时期的政治协商的实践表现为两种主要路径和方式1941年5月1日中共中央政治局批准的《陕甘宁边区施政纲领》规定，在边区民意机关和政府中，共产党员、非党左派进步分子、中间派各占1/3。在政权工作中，党员必须与党外人士实行民主合作，倾听他们的意见，遇事共

同商量，不得一意孤行，把持包办。“三三制”政权坚持中共的领导，非党派人员等多方参与。“三三制”原则得到认可，在许多抗日根据地进行实施，这种新型政权模式所体现的是以普遍的、平等的选举制度为基础，以实行民主集中制为组织原则，充分保障各抗日阶级、阶层的广泛民主权利，实现中共与其他抗日党派真诚合作与协商的民主制度。“三三制”政权成为新中国政党协商民主的一次试验。周恩来总结“三三制”政权时，指出它有两个特点，“一个就是共产党不一定要在数量上占多数，而争取其他民主人士与我们合作。任何一个大党不应以绝对多数去压倒人家，而要容纳各方，以自己的主张取得胜利。第二个特点就是各方协商，一致协议，取得共同纲领，以作为施政的方针。”二是国民参政会。国民参政会是国民政府的咨询机构，成立于抗战初期，由各抗日党派和无党派人士代表组成，其前身是1937年8月国民政府设立的国防参议会。从1938年5月19日到7月5日，在第一届参政会召开前一个多月里，中共和民主党派就举行聚餐会和茶话会达9次之多，讨论议题皆为抗战及“参政会提案问题”，并取得很大的成果。此后中共和各民主党派在国民参政会中的协商合作一直广泛存在。国民参政会给了各党派一个公开发表政见的场所，为政党协商提供了重要的平台。

新中国成立前夕，中国人民政治协商会议第一届全体会议于1949年9月21日至9月30日在北京举行。中国共产党及各民主党派、人民团体和无党派民主人士等政治组织的代表（含候补代表）共662人参加了会议。这次会议标志着中国共产党领导的多党合作政治协商制度在全国范围正式确立。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度确立后，为进一步发挥民主党派在社会主义社会中的作用，毛泽东发表了《论十大关系》的著名讲话，讲到党与非党的关系时，提出“两个万岁”的思想。刘少奇在中共八大报告中正式宣布以“长期共存、互相监督”作为共产党同民主党派关系的基本方针。这样，在社会主义条件下，中国共产党和民主党派合作方针正式确立起来。中共十二大、十三大及中共中央颁布的《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》指出，“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的十六字方针，从八字方针到十六字方针，标志着我国政治协商制度的发展与完善。

2. 社会协商制度的发展演进

党的群众路线是社会协商民主制度的重要资源。1987年党的十三大指出：“建立协商对话制度的基本原则是发扬‘从群众中来，到群众中去’的优良传统，提高领导机关活动的开放程度，重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论。当前首先要制定关于社会协商对话制度的若干规定，明确哪些问题必须由哪些单位、哪些团体通过协商对话解决，对全国性的、地方性的、基层单位内部的重大问题的协商对话，应分别在国家、地方和基层三个不同的层次展开。各级领导机关必须把它作为领导工作中的一件大事去做。要进一步发挥现有协商对话渠道的作用，注意开辟新的渠道。”由此，与“政治协商”相区别的“社会协商”概念在我国政治生活中正式出现，系统建立社会协商制度的任务被正式提上党和各级政府的议事日程。

1992年党的十四大再次强调了建立社会协商制度的任务，“领导机关和领导干部要认真听取群众意见、充分发挥各类专家和研究咨询机构的作用，加速建立一套民主的科学的决策制度”。1997年党的十五大第一次系统提出了社会协商制度应包含的主要内容，“各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，完善专家咨询制度，实行决策的论证制度和责任制度，防止决策的随意性”。2002年党的十六大指出建设社会协商制度的总体要求是：“扩大公民有序的政治参与”，切实做到“深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力”。此后党的十六届三中全会明确提出要将社会协商决策机制建设，实现决策的科学化、民主化和规范化作为转变政府职能、建设服务型政府的重要内容。2007年党的十七大更是把建设社会协商制度提升到发

展社会主义民主政治的基础性工程的高度来加以阐述：“推进决策科学化、民主化，完善决策信息和智力支持系统，增强决策透明度和公众参与度，制定与群众利益密切相关的法律法规和公共政策原则上要公开听取意见。”“人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，对干部实行民主监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径，必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。

”2013年十八届三中全会再次强调“推进协商民主广泛、多层、制度化发展”。“深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商”。

二、合作博弈与社会主义协商民主制度设计的逻辑及价值

（一）选举民主的困境与合作博弈的实现

民主作为一种实现社会合作的方式，其实际的运行效果取决于具体的制度安排。现代西方的民主制度是通过自由竞争的选举投票民主实现社会合作，他们假定人都是理性的，知道自己的利益所在，根据自身利益的分析确定自己的偏好。政治活动是以个人为基础的一种集体选择行为，虽然个人的决定不一定代表集体的决定，但是个人的决定却是集体决定的基础。现代西方民主理论家们普遍认为，人们无法直接参与国家事务的管理，必须通过代理人来实现管理，于是形成了精英通过竞选获取人民的选票来获得领导权的制度安排。民主观念经常被简单化地理解为票选民主，从而追求竞争式的单一民主形式，忽略了团结协作的价值。根据阿罗不可能定理，投票制度采用不同的方法会得到不同结论，投票制度本身就充斥着内在的矛盾。例如，假设某国总统候选人有三位，分别是A、B、C。A、C分别是两种持极端观点的党派或者团体推举的候选人，B为中间立场的候选人。采取多轮投票，末位淘汰的原则。有3000个投票人，其中三派的力量对比是13：9：8，其真实的态度是：1300人（A>B>C）；900人（B>A>C）；800人（C>B>A）。第一轮淘汰C，只剩下A，B，那么第二轮的时候，支持C的800人会支持B，从而支持B的人数达到1700人多于支持A的人数，则B当选。但

是，如果A事先就知道这些选民的意愿，那么就可以通过调整策略来获取胜利。在第一轮让200个A的支持者去投C的票，即 $1300-200=1100$ （ $A>B>C$ ）； 900 （ $B>A>C$ ）； $800+200=1000$ （ $C>B>A$ ）。结果会是第一轮淘汰B，只剩下A和C，那么第二轮的时候支持B的人会选A，A获得人数优势当选。由此看来，民主投票不能得出唯一的结果，其选举结果取决于民主投票的程序安排以及每次确定的候选人数量，即投票规则。不同的投票规则将得出不同的选举结果。也就是说，选举民主具有内在的缺陷。阿罗不可能定理认为，社会没有一种“客观的”反映群体偏好的方法。某种偏好得以反映出来，完全取决于所运用的“民主”选举规则。在选举民主制度下，人们更多考虑的是如何取得绝对的多数直接获胜，却往往忽略相对多数或间接方式，忽略对投票规则的思考研究，忽略投票规则对结果的影响。更何况，少数服从多数不一定能真正地体现合理的民主。从公共选择理论和博弈论的角度来分析，少数服从多数的民主规则，也有可能导致“多数人的暴政”。竞争式的选举民主是各种偏好的聚合，协商民主则强调偏好的改变与妥协，它为每一个人表达自己诉求和诉求所依据的理由提供了平等的机会，使每一个人在表达自身利益诉求的同时能够理解别人的诉求，基于公共理性和公共利益而改变自己的立场和观点，从而就公共决策达成一致意见。这有助于避免因表决民主崇尚多数原则而忽视少数人利益的弊端。

尽管选举民主存在一些难以克服的弊病，但是在一定程度上实现了政治平等和大众参与。选举民主注重以选票方式把选民亲自治理的权力委托给代理人，是一种间接民主的方式；而协商民主则强调公民直接参与公共事务的协商。无论是协商民主还是选举民主，根本目的都是为了实现人民主权。因此，二者不应该相互排斥或相互取代，它们在作用上是相互补充、相辅相成的。

（二）社会主义协商民主制度设计的逻辑与价值契合了合作博弈

协商民主是各方参与的政治博弈。传统政治博弈，即双方利益完全冲突，一方之所得意味着另一方之所失。而协商博弈则以合作

的方式解决了不同利益主体之间的分歧。尽管政治协商的难度比过去大，但能够反映代表各自利益的参与者的真实意图。不同层次和更大范围的协商民主不仅产生相互制衡的作用，而且更有利于党和国家正确决策。

2006年中共中央《关于加强人民政协工作的意见》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。”这是我国第一次在文件中提出协商民主思想。2007年《中国的政党制度》白皮书明确指出：“选举民主与协商民主相结合，是中国社会主义民主的一大特点。”2012年党的十八大报告明确提出：“健全社会主义协商民主制度”确立了社会主义协商民主概念。社会主义协商民主制度包括两部分：

1. 政治协商

政治协商主要是指围绕政治事务进行的协商，主要是通过人民政协来实现。十八届三中全会通过的《决定》指出：“发挥人民政协作为协商民主的重要渠道作用。”按照中国人民政治协商会议章程规定，人民政协是中国人民爱国统一战线组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构。人民政协基本职能是政治协商、民主监督、参政议政。在国家社会生活中发挥着重要作用。人民政协设全国委员会和地方委员会，每届任期5年。政治协商是人民政协的主要任务，它主要是对国家和社会的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题在决策之前进行协商和就决策执行过程中的重要问题进行协商。也可以根据中国共产党、人民代表大会、政府、民主党派以及人民团体的提议，举行由各界参加的会议进行政治协商。它可以划分为专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商这四种形式。专题协商是指人民政协围绕某一社会专题进行的协商。对口协商是指人民政协的专门委员会与相对应的政府部门围绕相关公共事务进行的协商。界别协商是指人民政协的不同界别围绕共同关心的问题进行的协商。提案办理协商是指提案办理部门在提案办理过程中与提案部门进行的协商。立法协商也

属政治协商范畴。立法协商是指围绕制定法律法规或行政条例规章而进行的协商，可以分为人大立法协商和行政立法协商两种形式。人大立法协商是指全国人大或者地方人大在制定法律法规之前通过召开座谈会、听证会、向社会公布法律法规草案等方式，围绕法律法规的具体内容进行的协商。行政立法协商是指中央政府或地方政府在制定行政规章条例之前，通过召开座谈会、听证会、向社会公布条例规章草案等方式，围绕条例规章的具体内容进行的协商。

2. 社会协商

社会协商是指围绕社会公共事务进行的协商。它主要包括民主恳谈会、听证会、村民会议、网络协商、劳资协商等。民主恳谈会是指政府在做公共决策时，邀请利益相关方和广大群众参加恳谈会，根据协商的结果做决策。听证会是指政府在做公共决策时，邀请利益相关方或公民代表参与会议，共同讨论协商公共政策的具体内容。村民会议是指村民委员会通过召开由全体村民或村民代表参加的会议来讨论协商村里的事务。网络协商是指广大网民通过网络论坛、微博等网络工具围绕公共事务进行的协商。劳资协商是指劳资双方围绕工资待遇等问题进行的协商。

社会协商在发展社会主义民主政治，构建社会主义和谐社会中具有十分重要的地位和作用。具体表现在以下几个方面：

第一，社会主义协商民主具有广泛的代表性和巨大的包容性，能够反映社会各方面的利益诉求。作为社会主义协商民主的重要渠道和主要载体的人民政协是按界别组成。参加人民政协的，既有各党派和各社会团体的代表，又有社会各界别人士，还有港澳同胞以及特别邀请人士，共计34个界别，具有广泛的代表性，而且各个界别在政治上一律平等，都可以通过政协例会、提案、调研视察报告等途径，就国家大政方针和政治、经济、文化和社会生活中的重要问题进行讨论和协商，既可以发表个人的意见，也可以提出界别团体的主张，甚至跨界别的共同建议。以政协第十二届全国委员会组成情况为例，其中中国共产党99人；中国国民党革命委员会65人；

中国民主同盟65人；中国民主建国会65人；中国民主促进会45人；中国农工民主党45人；中国致公党30人；九三学社45人；台湾民主自治同盟20人；无党派人士65人；中国共产主义青年团9人；中华全国总工会63人；中华全国妇女联合会67人；中华全国青年联合会30人；中华全国工商业联合会65人；中国科学技术协会43人；中华全国台湾同胞联谊会15人；中华全国归国华侨联合会28人；文化艺术界145人；科学技术界112人；社会科学界69人；经济界151人；农业界67人；教育界108人；体育界21人；新闻出版界44人；医药卫生界90人；对外友好界41人；社会福利和社会保障界36人；少数民族界103人；宗教界67人；特邀香港人士124人；特邀澳门人士29人；特别邀请人士166人。协商主体所具有的这种地位的平等性，可以更广泛地反映社会各阶层，各群体的愿望和要求。

第二，社会主义协商民主有助于形成社会共识。共识是合作博弈的前提条件，是合法决策的基础，缺少共识，没有达成一致，就无法形成合法的决策。中国特色协商民主的协商主体尽管来自不同界别，代表不同群体的利益，但他们有一点是相同的，即他们都是社会主义事业的建设者，有着共同的奋斗目标，爱国主义和中国特色社会主义道路是共同思想政治基础。人民当家作主是共同的价值目标。协商主体所具有的这种目标一致性的特点，使他们在协商的过程中更强调合作，在协商主体所联系的不同社会阶层、不同社会群体的利益发生冲突时，更易达成妥协。

第三，社会主义协商民主密切了党群和干群关系。十八届三中全会《决定》指出：“协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现。”由此可见，党的群众路线是社会协商民主制度的重要资源。由合作博弈理论可知，一种民主的制度形式能否稳定有序的关键在于各利益群体展望未来时是否有相对平等的获胜或者获利预期。协商民主强调互相理解和互相尊重，通过协商、交流和对话，建立和巩固团结合作互信；强调求同存异和包容差异性，平等公正地对待不同利益群体的合法利益与合理要求。它不仅强调广大群众主动的政治参与，而且要求领导干部主动深入群众，查民情、听民意、解民忧，与群众打成一片。协商民主使党和政府与群众之间在

利益表达诉求和动员社会资源等方面，形成一种平等、建设性的合作互补关系，体现了干群关系是一种平等的、良性互动的、合作互补的关系，也为干部群众互动提供了重要平台，实现干部群众相互多领域、多层面接触，形成通畅的沟通渠道，使群众的主体地位得到尊重，进而从机制上保证党同人民群众血肉联系的持久性。

第四，社会主义协商民主能够提升决策合法性，促进社会和谐。公共政策的制定，通过交流、讨论和协商，最后达成妥协或共识，能够获得更广泛的社会支持。民主协商的过程也就是加强沟通、增进理解、扩大共识的过程，从而可以有效地化解政治发展过程中的矛盾，避免不同政治价值取向的冲突，形成生动活泼而又和谐团结的政治局面。

三、合作博弈与中国社会主义协商民主制度运行

社会主义协商民主制度这种合作博弈，要优于非合作博弈。如果进行非合作博弈，各个社会团体根据“个人理性”进行决策，就会造成“囚徒困境”，出现集体无理性，社会处于无序状态，结果必然是决策质量和效率低下。而在合作博弈条件下，采取民主协商的方式进行决策，社会团体根据各自的贡献进行利益分配，能够产生一种合作剩余，既有效率又体现公平。合作剩余是指不同利益集团通过某种方式进行合作实现的总价值大于各自分别行动实现的价值之和。如果全体参与人的集合 I 可以分成 S_1 和 S_2 两部分，则应有 $V(I) \geq V(S_1) + V(S_2)$ ，否则大联盟合作将失去存在的基础。 $V(I) - [V(S_1) + V(S_2)]$ 便是 S_1 和 S_2 通过合作能获得的额外部分，即合作剩余。协商民主制度是大联盟实现合作的一种方式。

社会主义协商民主制度可以做到通过合作博弈的制度设计来整合利益、化解矛盾，达到合作共赢与和谐的社会主义民主政治局面。在合作博弈中，中国共产党和各民主党派、各界代表人士及广大民众均实现了各自的利益，并实现了集体利益最大化。由于合作双方的根本利益一致，社会主义协商民主制度运行产生的合作剩余由全国人民所共享。

（一）以人民政协为重要渠道和载体的政治协商制度运行

人民政协以政治协商为基本任务，层次高、覆盖面广、规范性强，是多党合作和政治协商最重要的制度平台。十八届三中全会《决定》提到的立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商都可以在政协这个载体上进行。

1. 人民政协的运行方式和主要职能

2006年，《中共中央关于加强人民政协工作的意见》规范了政治协商的内容和形式。内容主要包括：国家和地方的大政方针以及政治、经济、文化和社会生活中的重要问题；各党派参加人民政协工作的共同性事务，政协内部的重要事务以及有关爱国统一战线的其他重要问题。主会议是中国政协履行职能和政协委员参政议政的主要形式之一。全国政协的主要会议制度有：全体会议制度、常务委员会会议制度、主席会议制度以及秘书长会议制度、专门委员会会议制度等。此外，还有根据需要召开的专题座谈会、专题协商会、情况通报会、论证会、意见听取会、研讨会等。全体会议是中国政协最高层次的协商形式，每年举行一次。常务委员会会议是全体会议闭会期间履职的主要形式，一般每季度举行一次。主席会议是常委会议闭会期间的重要协商形式，一般每月举行一次。提案是政协委员和参加政协的各党派、各人民团体以及政协各专门委员会，向政协全体会议或者常务委员会提出的、经提案审查委员会或提案委员会审查立案后，交承办单位办理的书面意见和建议。提案工作的基本程序为：提出——交办——承办——答复。政治协商的主要程序可以概括为：协商议题的提出和确定；协商活动的安排；协商活动的进行；协商意见的整理和报送；协商意见的处理和反馈。

政治协商内容具有全局性、方向性的特点，其形式具有规范性、严谨性的特点，因此，它是最直接体现我国基本政治制度的职能，也是最直接体现人民政协的协商民主的职能。长期以来，人民政协在实践中形成了“全体会议集中协商、常务委员会会议专题协

商、主席会议重点协商、专门委员会对口协商以及其他形式的经常协商”的协商格局。

关于人民政协的基本职能,《政协章程》规定“中国人民政治协商会议全国委员会和地方委员会的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。”2006年2月,中共中央颁发的《中共中央关于加强人民政协工作的意见》再次重申:“人民政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。要支持政协围绕团结和民主两大主题履行职能,把加强团结和发扬民主贯穿于政协工作的各个方面,推进政治协商、民主监督、参政议政的制度化、规范化和程序化。”

2. 民主党派在人民政协协商民主中的地位和参与协商的方式

人民政协虽然是各民主党派、人民团体、社会各界代表等组成的联合体,但民主党派则是它的基本力量,在人民政协协商民主中处于主体地位。民主党派通过会议形式和提案形式参与人民政协协商民主。

(1) 民主党派在人民政协协商民主中的职能作用

人民政协的主要职能是政治协商、民主监督、参政议政。民主党派围绕这三项职能发挥的作用不断加强,但是,由于受到主客观诸种因素的影响,参政党在人民政协协商民主中的地位作用发挥还不够理想,还需进一步强化。2013年我们在对山东省社会主义学院十八期全省党外领导干部进修班问卷调查中发现,多数认为民主党派在协商民主中发挥一定作用,但作用有限。见表2。

在2013年第十三期山东省民主党派领导干部进修班进行的关于协商民主的调查问卷中,在“你认为,民主党派作为参政党在人民政协协商民主中的地位作用需要”选项下,选择“加强”、“削弱”、“没有任何关系”、“说不清”的,分别占91.70%、0、2.8%、5.6%,显示民主党派成员认为必须进一步加强参政党在人民政协协商民主中的地位作用。见图1。

发挥作用情况	发挥了重要作用	有一定作用，但有限	只起到“花瓶”的摆设作用	说不清	其他
数量（人）	11	25	3	1	1
比重（%）	26.82%	60.98%	7.32%	2.44%	2.44%

民主党派民主协商的一个重要方面就是民主党派成员参与国家法律、法规的制定。各民主党派成员在国家宪法制定和国家重大法律、法规的酝酿、制定过程中都发挥了重要作用。在全省民主党派领导干部进修班所作的协商民主调研问卷中，围绕“你认为人大在立法、审议国民经济和社会发展规划等履行职能过程中，是否需要同政协进行协商”，认为“有必要的”占94.4%，回答“说不清”的，占5.6%。说明民主党派成员绝大多数认为经济和社会发展规划等涉及经济社会发展的重大事项，需要在政协进行协商，侧面反映了目前人大立法、决定重大事项同民主党派和政协进行政治协商需要进一步改进和完善。见图2：

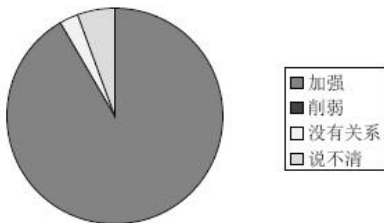
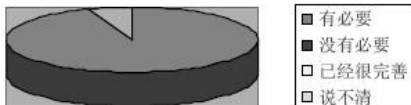


图1:



（2）民主党派通过会议参与协商情况

在人民政协全体会议、常委会会议、主席会议、专门委员会会议上，民主党派的政协委员既可以以组织名义也可以以个人名义发言。一般说来，参加主席会议、常委会议的民主党派成员，以党派名义履行职能为主，但要真正代表本党派意志，则会受到与其所代表的群众是否保持畅通的信息联系等诸多因素制约。在专门委员会会议上，则往往组织名义个人名义并用。以大会发言为例，表3是致公党山东省委2007-2013年的大会发言目录：

从发言内容看，大多是围绕本地区经济社会发展的重大问题提出意见和建议民生、经济、环保等非常具体的问题，所关注的问题、提出的建议与各党派人员所从事的工作、专业背景以及本党派的传统优势有关。

（3）民主党派通过提案参与协商情况各民主党派既以委员个人

名义参与协商，又以党派名义提出建议、提案。从协商的实际效果来看，一般以党派名义提出的提案质量较好，被采纳率较高，以委员个人名义提出的提案也不乏真知灼见，产生良好的社会效用。例如民建山东省委2009年向省政协十届二次会议提交集体提案9件，其中来源于市委会的1件，专委会的7件，会员个人的1件。见图3、表4、表5：

表3

2007-2013年致公党山东省委在省政协大会的发言目录

届次（时间）	大会发言主题
九届五次（2007）	加强文化遗址保护 推进文化强省建设
十届一次（2008）	抓住中华文化标志城建设机遇，努力打造齐鲁文化品牌
十届二次（2009）	提升我省对外开放水平 营造经济发展新优势
十届三次（2010）	激活“夜经济”，增强消费新动力
十届四次（2011）	关于促进我省城乡基本公共服务均等化的建议
十届五次（2012）	关于推进“蓝黄”区域经济一体化发展的建议
十一届一次（2013）	关于进一步优化归国留学人员创业环境，加速我省高端人才聚集地建设的建议

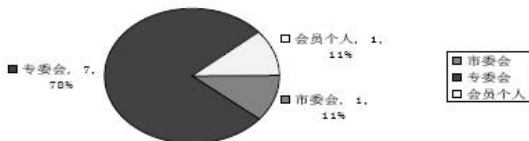


图3 采用情况统计

表4

2000年-2009年历次政协会议上的集体提案数

年份	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
数量	5	5	3	8	6	6	4	4	15	9

表5

参政议政材料来源分类统计表

类别	材料数目	所占比例
市委会提供	20	23.53%
专委会提供	49	57.65%
会员个人提供	16	18.82%
合计	85	100%

本课题组通过向山东省各民主党派机关调研，了解到当前提案

协商存在提案针对性不强，不能够全面了解相关情况的困难；以及提案成效需要进一步加强的问题。协商议题中有关社会、经济、文化、卫生、教育的问题很多，且比较细小，而关系到国家发展的重点难点问题，诸如政策修改、立法、与改革有关的措施问题较少。强化实地考察调研，加强与政府部门的联系，充分发挥科研院校专家学者和党派机关工作人员的作用是提升提案质量的有效途径。

通过既定的政治协商制度的运行，中国共产党与民主党派在共同的理想和价值目标下，进行长期的合作博弈，形成了和谐的党际关系，有利于充分发挥政治参与、利益表达、社会整合、民主监督、维护稳定的功能，产生的合作剩余即合作博弈总收益是实现公民有序政治参与，以及政治稳定与社会和谐。

（二）社会协商的制度运行——以温岭民主恳谈会为例

温岭民主恳谈会发端于1999年温岭松门镇“农业农村现代化教育论坛”，论坛首次围绕一个主题面对面进行沟通和交流和协商，最终采纳多数人的意见，当场或会后作出决策，随后接受监督。经过十多年发展创新，民主恳谈会已经成为我国基层协商民主的样板，将对我国民主政治的发展和政治体制改革，产生重要的指导和促进作用。

1. 民主恳谈会的原则

温岭的民主恳谈会是在党的领导下的一种公众参与模式。因此，他们自始至终坚持了四个原则，即坚持党的领导的原则、依法办事的原则、民主集中制原则和注重实效的原则，其中，首要的是坚持党的领导的原则。那么，既然民主恳谈实际上是吸收民间意见，坚持党的领导则要坚持党的意见，当这两种意见发生冲突时，党委始终要起主导作用。议题的提出、恳谈会的组织、恳谈会决策的落实，整个过程基本上由党委主导。村级议题的提出，实际上也是由党支部最终拍板。

2. 民主恳谈会的程序

以乡镇为例，民主恳谈会一般由镇党委书记召集、主持，镇长介绍恳谈会的议题、基本情况及镇里的初步方案。群众充分讨论后，恳谈会暂时休会由镇领导根据群众意见进行讨论，修改原方案。然后会议重新开始，由镇党委书记或镇长宣布镇里的最终决定。当恳谈会意见不统一不能达成共识时，由镇人大代表按法定程序进行表决产生最后决策。

3. 基本特征

协商民主强调多元性、平等性、参与性、公开性、程序性和理性。温岭民主恳谈的理念、方式和程序恰恰契合了协商民主制度的这些核心理念和特征。

1参与的有效性和广泛性。温岭民主恳谈的公众参与主要有三个途径，一是自主选择、自愿参加，二是邀请利益相关者，三是在相关行政区的全体公众中随机抽样产生参与者。三种方式按照恳谈会的不同议题综合运用，既保证了参与的有效性，又做到了参与的广泛性，使社会各界、各个群体都有机会和渠道发表意见、提出建议。

2公开性。公开性所体现的是社会公众的知情权，温岭民主恳谈会是按照公开、透明的原则操作的。一是民主恳谈会的信息公开，要求会前五天在各村、社区张贴通告，在什么时间、什么地点、讨论什么事项都要写清楚，广而告之，让群众都能够知道召开民主恳谈会的相关信息；二是讨论的内容公开，清楚地告诉参与者政府在事前做了什么，政府对决策事项的意图和倾向是什么，有什么具体的初步意见或者方案；三是讨论、协商和决策的过程公开，每个参与者只要有兴趣、有时间，都可以全程参与。

3平等性。民主恳谈的公众参与，内含了社会公众有平等参与重大公共事务决策的权利。一方面，无论何种类型的民主恳谈会，参与者没有身份限制，也就是说任何人只要有时间有兴趣都可以参

加；另一方面，在参与的过程中，所有的参与者有平等的发言权，没有身份、性别、职务、社会地位、受教育程度等的限制和歧视，所有社会公众都具有均等的参与通道、参与机会和参与程度。

4多元性。温岭市在改革发展的进程中，较早地较明显地呈现出社会阶层的分化和利益的多元化，各个利益群体希望将自己的利益诉求和意愿输入进政府的决策系统，而民主恳谈正是为各社会利益群体搭建了反映其多元利益诉求的平台，民主恳谈最终达成的结果也是多元利益主体的博弈、妥协、包容和综合。

5协商性。协商正是民主恳谈的内核和精髓。利益的多元性是需要社会协商的，民主恳谈会实际上就是参与各方的意愿和利益达成妥协的过程，各利益群体或者个体在民主恳谈会上参与讨论或辩论，是一个参与者之间以及参与者与政府之间利益博弈的过程，这种利益博弈需要通过协商逐渐达成共识，从而形成政府的决策结果。

民主恳谈制度在温岭各地不间断地运行了十多年，解决了温岭市经济社会发展中的许多重大事项和事关民生的具体问题，得到了社会各界的广泛认同。温岭民主恳谈开辟了社会公众有序政治参与的新途径，改进和完善了地方党和政府的执政方式、社会治理方式和决策方式，提高了当地政府的决策能力和决策水平，提高了当地群众对政府的信任感和认同度，营造了公开、透明、开放、民主的社会环境，增进了社会共识，增强了社会凝聚力，有力地促进了温岭市经济社会的平稳良性发展和社会和谐稳定。

四、提升博弈能力：政治协商与社会协商的互动——健全社会主义协商民主制度的途径

根据合作博弈的讨价还价理论，制度是博弈的结果。协商民主制度的健全和发展，关键在于制度设计是否科学。协商民主能否健康运行还与替代性的集体意志表达方式的对比密切相关。即取决于参与者在民主体系之外，采取其他方式表达各自意志所获得的收益。通过民主体系进行合作获得的剩余越多，替代方式的有效性就

越低，反之，替代方式就可能成为集体意志表达的主渠道。因此，如果希望协商民主制度设计能够真正实现合作博弈，真正实现实质民主，就必须在党的领导下推动和加强社会主义协商民主制度的规范化、制度化、程序化建设，提升参与者的博弈能力，实现政治协商与社会协商的互动。

（一）完善社会主义协商民主制度应遵循的原则

1. 坚持党的领导

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，也是社会主义协商民主过程中的领导力量。在人民民主专政的社会主义国家的政治架构下，现代民主政治的基本原理、当代中国的政治形态、党的领导、人民民主和依法治国三者有机统一的社会主义民主政治建设方向决定了当代中国社会主义协商民主的形态。党的领导确保了协商的社会主义性质，保证了协商的社会主义方向，因此健全社会主义协商民主制度必须坚持党的领导。

2. 人民民主原则

人民民主原则的内容体现为源于人民、服务人民、为了人民。虽然协商民主制度有别于传统代议制民主，形式上并没有通过人民的选票选举而来，但是作为一种以利益群体和社会阶层划分选取代表的民主形式，协商民主依然是行使公民权利、体现公民意志、捍卫公民利益的一种重要方式。协商民主制度中，参与协商的代表不由选举产生，但是代表的权利依然源于各自所代表的阶层或群体的利益。进行协商的权利来源于人民，协商的目的是为了人民。

3. 平等包容的原则

平等指的是各群体或阶层，及其相应的代表在协商民主制度中享有平等一致的地位、平等相近的权利，并按照平等互惠的原则进行民主协商；包容则着重强调各社会阶层或社会群体应该本着求同存异、和而不同的出发点和立足点，广泛吸纳群体内部意见，理性

认真地对待其他群体的意见。在社会结构日趋多元，利益关系日趋复杂的社会转型期，协商民主制度必须保持平等包容的原则，才能突出优势，最大限度地汇集各方意见，广泛交流思想，增进各方了解，化解利益冲突，理顺社会关系，凝聚民心民力，实现各种社会力量的有机整合，为中华民族的伟大复兴提供有力保障。

4. 多层互动，推进国家治理体系和治理能力现代化

十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标是“完善和发展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”。社会主义协商民主制度则是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，必须坚持推进协商民主广泛、多层、制度化发展。我国的协商民主是多层次的，有国家层面的协商，省市区县、各区域的协商，和基层的协商，要深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商实现多层次互动。

5. 和而不同原则

和而不同原则继承和发扬了我国优秀传统文化，在我国经济政策、环境政策、社会分配政策、统一战线政策、外交政策等执行政策中都贯穿着和而不同的理念，这些政策和理念为协商民主制度和而不同的原则打下了坚实的思想理论基，对我国政治进步、社会发展和协商民主建设都具有重要的意义。坚持和而不同原则能够促使协商民主兼收并蓄和科学有效；有利于实现协商民主的长久发展和持续进步；能够提高公民参与意识与政治素养，保证协商民主的合法性；有利于促进我国的政治文明建设，化解社会矛盾，缓和社会冲突；维护社会稳定。

6. 依法有序原则

我国社会主义协商民主制度的设计和运行都要依照科学合法的程序。坚持依法有序原则，就是要实现我国协商民主的法制化、规范化和程序化，本质上是对我国依法治国原则的遵循和具体化。首先，要加强社会主义协商民主制度保障建设，从法律上规定人民政

治参与的权利并保障其实现。其次，要规范协商民主参与程序，实现协商民主政治参与主体的理性和参与过程的规范秩序。坚持依法有序原则有利于扩大公民有序政治参与，解决和改善当前我国社会主义民主发展中存在的公民参与公共事务范围比较窄、参与次数少、频率低，以及公民政治参与不规范、不理性的问题；坚持依法有序原则有利于保证协商民主过程的公正和结果的合法、有效；有利于促进和谐社会建设，为协商民主发展创造有益的政治和社会环境。

（二）实现合作博弈，完善社会主义协商民主制度的对策建议

1. 完善人民政协制度，发挥人民政协协商民主重要渠道作用

虽然人民政协地位重要，但与社会主义民主政治发展和协商民主运行的要求，以及整个社会的期待，还有较大的距离和继续健全完善的空间。当前人民政协制度在实际运行中存在法律地位模糊、界别设置不合理、协商程序不规范等问题。针对这些问题，提出以下建议：

1建立健全规章制度，明确人民政协的法律地位。建议将人民政协的性质和地位、职能和任务以及产生办法以法律的形式固定下来，明确人民政协的国家和地方最高协商机关的功能定位和组织机构，要建立健全人民政协履行职能的相关制度，使政协履行职能的范围、时间、形式、程序都通过法律、规章、文件、决议等形式作出明确的规定，以解决人民政协履行职能过程中的片面性、随意性的问题。

（2）健全人民政协机构。一是调整人民政协的界别设置。可考虑把文化艺术界和体育界、教育界、医药卫生界和宗教界进行综合归类，最好合并为一个界别；合并中国科学技术协会、科学技术界和社会科学界；应扩大政治协商的范围，增加非政府组织和基层社区的力量，将外资企业、民营企业的高层管理者和技术人员、农民工群体、法律界代表人士等作为界别参与政协协商，力求使每一个界别都能够有效地整合、概括和表达本届别社会公众的利益诉求，

作为利益主体在协商中形成应有的“博弈能力”。二是健全人民政协对口联系制度。加强上

下级政协之间的联系，沟通信息，总结推广经验，上级政协对下级政协端正工作方向，提高政协工作干部素质，需要上级政协对下级政协的支持、帮助、引导与协作。

2推进人民政协政治协商的程序化。就是对政治协商的工作步骤、顺序、方式、操作规程作出明确规定，形成一定的运作规范，并确保每个环节都严格按照既定的程序办，以保证制度的严肃性、规范的有效性。要积极探索界别、社会团体推选委员机制，扩大人民政协推举委员的权重；及时公布政协委员的联系方式和履职情况，建立政协委员述职、考核与退出机制，试行部分常务委员、专门委员会委员专职化并设置工作室。

2. 完善党际协商，扩大有序政治参与，促进决策科学化和民主化

目前，由于各种条件的限制，社会主义协商民主在发展和完善过程中还面临着种种困境：对协商民主认识不足，特别是基层单位，协商民主流于形式；协商主体地位失衡，难以发挥协商民主的实质作用；法律法规程序保障缺失，协商民主的运行机制、协商工作程序、协商结果的落实、反馈和监督都不完善，使协商民主面临制度和操作困境，存在着相当大的随意性。为促进我国协商民主广泛深入、多层次的规范化发展建议：

1加强制度建设，完善协商民主高效有序运行的体制机制。完善协商民主的顶层制度设计：建立协商实体制度，出台标准，明确哪些内容应进入协商民主的程序，将协商内容进一步细化；建立协商程序制度，对协商程序作出概括和总结，出台统一标准的协商程序。完善协商主体的知情制度，扩大知情渠道，为协商主体参与协商创造条件；建立协商过程公开和协商结果公示制度；建立协商评价家督制度，并不断增强评价监督的约束力。

2发挥民主党派在协商民主中的党际协商作用。中共各级组织和各级政府要重视加强与民主党派的联系，为民主党派参政议政开辟渠道，提供便利。相关部门要支持各民主党派发展具有崇高爱国情怀、热心服务社会、富有真才实学的青年才俊，提高民主党派成员素质，引导他们成为协商民主的重要力量。

3增强协商意识，营造浓厚的协商民主社会氛围。深化协商民主理论研究特别是党际协商民主理论研究，把协商民主理论特别是党际协商民主理论列各级党校、行政学院、干部学院、社会主义学院的教学计划，组织协商人员参加协商民主理论相关知识的培训和学习。破除反对或轻视协商民主的错误思想，着力培育公民意识、大局意识、责任意识、法制意识，使各级干部特别是领导干部牢

固树立支持协商民主的观念，使全国各族人民都理解和参与协商民主的实践。

3. 提高民主党派的参政议政能力

调研发现，新时期民主党派参政议政面临许多新情况新问题：一是知情不足，制约了参政议政作用的发挥。由于对党委、政府的有关工作知情不足，了解不深，相关文件见得少，掌握的信息少，不能及时、准确地了解政府的工作情况，因此也就不可能准确、合理、及时地提出相关建议。二是网络政治对社会政治生活的影响日益深入，在一定程度上弱化了民主党派参政议政职能，给民主党派参政议政带来新的挑战，提出了更高的邀请。如果民主党派提出更具实效性和前瞻性的意见建议，提高参政议政质量，民主党派的作用和价值就很难得到充分体现。三是专职干部少，弱化服务参政议政工作的能力。四是对口联系工作不深入、不规范，制约了民主党派发挥参政议政作用。我们在对山东省社院第十八期党外领导干部进修班的问卷调查中也发现类似问题。见表6：

表6

民主党派参政议政存在的主要问题

存在的问题	调研经费不足	党政领导重视不够	机制不健全	知情不足	其他	没填
数量(人)	17	20	20	22	2	1
比重(%)	41.46%	48.78%	48.78%	53.66%	4.88%	2.44%

针对以上问题，对提升民主党派参政议政工作能力提出以下建议：

(1) 提高参政议政工作系统的开放性。加强党派间的联合调研，促进省级组织间的合作和调研；加强中央和省级组织的联合调研。让省级组织更多参与中央的调研课题；在党派成员的政协委员等政治安排上，更重视其参政议政能力和责任感，让党派领导在本党党员的政治安排上有更多的话语权；加强参政议政和网络参政的结合。加强对网络舆情的研究和分析，整合网络资源，转化为参政议政成果。

(2) 鼓励党派开展参政议政骨干党员、机关专职干部等多层次的培训工作。既要参政议政技能培训也要加强对形势政策把握能力。例如，在党内培训中，邀请专家学者讲学交流、邀请部委领导开展形势政策讲座，创造条件，拓宽知情渠道。

(3) 在政策层面进一步推动对口交流工作的深化。在参政议政工作实践中，特别是在基层，对口联系工作流于形式的情况比较普遍。由于对口联系单位

对参政议政认识不到位，积极主动性不高，不能给民主党派提供翔实、具体的调研材料，甚至有些对口联系单位甚至不想让你了解本单位内情或者不想让你知道的太多。使对口联系工作，走过场，制约了参政议政作用的发挥。希望中共党委，在政策层面进一步深化对口联系工作，使得民主党派通过对口联系能真正掌握数据、了解实情。

(4) 建立健全参政议政激励机制。提高各级组织和广大党员参政议政的积极性。在党内建立和完善有效的评价机制和激励机制，将参政议政列入各级组织的考核目标，通过设立专项奖励基金、定期评选等办法，对做出贡献的个人和集体给予奖励等，对于参政议政工作将形成有效的推动力。

(5) 健全民主监督的工作机制。进一步发挥民主党派的民主监督作用，是社会主义民主政治建设的一大课题。为使民主党派的民主监督作用更加富有成效。希望高层进一步健全民主监督的工作机制和形式，进一步提升民主监督的刚性和覆盖面，使民主党派的民主监督发挥更大作用。

4. 完善社会协商制度建设

社会协商的实际运行面临协商程度、协商效果因人因地差别较大；协商过程的真实性有待提高；制度供给不足；监督和问责机制缺位等问题。要有效解决这些问题，应推进社会主义协商民主广泛多层发展。一方面是要推进协商主体的广泛发展，不仅让社会精英有机会通过人民政协等渠道参与协商，而且要让普通公民特别是弱势群体通过基层协商民主渠道参与协商；另一方面要推进协商内容的广泛发展，大到国家大政方针，小到人民群众日常生活都应该建立协商制度和机制。要大力发展基层协商民主制度和新兴的协商民主制度。出台相关制度措施，规范协商代表的产生方式，提高代表意见的科学性和代表性。要建立社会协商的审议制度，强化协商民主的监督功能。

课题负责人：林国华

课题组成员：孙运军

结项等级：良好

基层协商民主运行机制探究

党的十八大报告在论述健全社会主义协商民主制度时，提出社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式，健全社会主义协商民主制度是推进政治体制改革，加强社会主义民主政治建设的一项重要措施。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，是党的群众路线在政治领域的重要体现。强调要完善协商民主制度和机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。在党的领导下，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内容，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中。构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、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。

新形势下基层社会利益多元分化，群众参与公共事务管理的诉求需要得到全面兼顾，基层协商民主建设状况直接影响到基层政权的公信力和向心力，探索协商民主制度在基层的具体实现形式，搭建三级联动的基层协商民主工作平台，即村（居）民议事协商会、乡镇（街道）社会协商会以及市（县）社会协商会制度联席会议，健全基层协商民主运行机制，创新基层统战工作新模式，成为当前协商民主政治领域需要探索研究的一个重要课题。

一、基层协商民主因应了基层社会多元利益协调发展的客观要求

基层组织是民主治理的基本单元，基层善治是社会和谐的基础。深化基层民主治理改革过程中要充分发挥群众的主体作用，实现“还权于民、让民作主”，而不是由政府出面单向性至上而下代民做主解决问题，导致群众担心有失偏颇出现为民办实事反而不被认可，甚至部分群众对一些干部呈现负面观感和信任度降低。在基层开展广泛的社会协商民主义事，让群众自觉、自发、自愿参与公共事务管理，真正落实对农民“还权赋能”（周其仁），推动各利益相关者回归到理性的对话平台，形成稳定的问题解决机制，使基

层民主治理焕发发生机。

1. 基层协商民主是开辟协商共治的基层治理新方式的要求。

拆迁、集中居住、利益分配等问题，处理不当则会上升为社会问题或政治问题。基层干部经手的征地补偿款、各类政策补助越来越多，党员群众参与经济社会事务管理愿望日益强烈。依靠政府进行利益平衡的结果有时遭到部分群众质疑，群众有怨言，干部有苦衷，出力不讨好的事情常有发生，地方改革发展动力难以激发和凝聚。探索建立有广泛群众参与基础的基层社会协商会议制度，鼓励利益相关群众积极参与协商议事，构建常态化、规范化、高效化的基层协商民主运行机制，推动基层协商共治规范有序合法运行。

2. 基层协商民主是创新基层统战工作新模式的要求

城乡一体化发展的深入推进，使得传统的乡村社会加速分化而趋同于城市化的生产生活方式，对基层统战工作提出了新要求。广大党员群众民主参与意识不断增强，急需探索群众维权与政府沟通的平台，凝聚广大农民的集体智慧，创新统战工作在县以下农村开展工作的重要抓手，推动统一战线工作为农村发展服好务。当前农村统战工作的统战对象集中为村（居）民议事协商会成员、新型职业农民、农村乡土人才以及分布在农村的传统统战对象，农村统战工作的平台是村（居）民议事协商会和乡镇社会协商会。按照政府引导、群众自愿的原则建立村（居）民议事协商会和乡镇社会协商会为主的协商议事平台，破解农村统战工作推动力和抓手欠缺的问题，调动群众参与解决涉及自身利益的社会问题和矛盾，切实保障基层群众民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的权利。

3. 基层协商民主是开启倾听民意、科学决策新渠道的要求

在基层民主治理组织结构中，基层党委政府是各类经济社会组织和各项工作的领导核心。传统依靠权力权威推进工作的方式是由上而下单向性的，政府主导，群众接受，缺乏基层群众积极主动参与，最终出现外在推动力和内在能动性下降的趋势。基层群众工作

千头万绪，由于信息来源纷杂、信息传递失真或歪曲会使群众认识发生偏差，干群之间沟通不畅从而群众不理解的情况时有发生。迫切需要搭建基层政府与群众、群众相互之间沟通协商的平台，通过广泛的理性协商、平等讨论，加强政策引导、说服教育，通过典型示范、照顾利益，赢得群众的自发自愿参加，增进公共决策与治理的合理性与合法性，体现民主协商与科学决策相统一的关系。

4. 基层协商民主是改进基层权力监督新途径的要求

原有基层权力构架和群众自治体系的内在缺陷使得对基层权力的监督仍然缺位。由于乡镇党委对村（社区）党组织和党员干部的监督和管理较为松散，加之村（社区）党组织内部缺乏专职的监督力量，容易造成村（社区）党组织“领导核心”的膨胀异化；另外由于人口流动的频繁化和群众利益诉求的多元化，村（居）民会议很难召集，基层民主监督缺乏途径，群众监督在一定程度上流于形式，村（居）民自治容易异化为村（居）委会自治甚至村（居）委员会主任自治。通过搭建协商会的民主监督平台，保证基层组织权力运行规范化，有利于在基层加快形成决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。

二、基层协商民主拓展了基层民主治理方式

探索协商民主制度在基层的具体实现形式，建立基层协商民主工作平台，不断拓宽协商民主的范围，丰富协商民主的形式和内容，健全基层选举、协商议事、政务公开、述职评议、问责追究等制度。对涉及基层群众的地方经济社会发展重大事项进行广泛协商，在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，这是人民群众依法直接行使民主权利的重要方式。

（一）基层协商民主的具体实现形式

1. 三级联动的基层协商民主工作平台

基层协商民主是属于基层政权施行的协商民主形式，协商的主体是指乡镇（街道）及村（社区）村（居）民，协商主题是涉及乡镇（街道）及村（社区）村（居）民切身利益的公共事务，协商方式是通过搭建三级工作平台，即村（居）民议事协商会、乡镇（街道）社会协商会以及市（县）社会协商会制度联席会议。市（县）社会协商会制度联席会议指导镇、村（社区）及市级部门做好社会协商对话工作，定期对工作开展情况进行督促检查，推动工作落实，协调解决工作推进中存在的问题，做好经验总结，联席会议办公室设在市委统战部。

2. 协商会成员产生办法

乡镇社会协商会成员产生采取群众自荐、个人自荐和组织推荐三种方式，从乡镇干部、村（居）民议事协商会成员、民主党派、无党派、民主宗教、新社会阶层、新型职业农民和农村乡土人才中协商产生乡镇社会协商会成员。乡镇社会协商会由分管统战工作的乡镇党委副书记牵头负责，乡镇党政办负责日常工作，乡镇社会协商会成员总数为40—60人。

根据扩大基层群众有序政治参与及社会协商对话性质、职能和任务要求，兼顾党内外比例，兼顾各党派、团体、界别和民族的比例，兼顾企事业单位和社会各界代表人士，兼顾性别、年龄的比例等，按照统筹兼顾、全面安排的原则确定乡镇社会协商会成员。乡镇社会协商会成员构成比例中，主要由村（社区）议事协商会成员以民主表决的方式按照每村（社区）产生2—4名乡镇社会协商会成员，乡镇机关、村（社区）干部人数不超过乡镇社会协商会成员总数的30%，村（社区）支部书记、乡镇党委书记、乡镇长作为特邀人员参加。

村（居）民议事协商会成员以村（居）民小组为单位，每5-15户产生1名村（居）民代表；按每个村（居）民小组2-4名的名额，在村（居）民代表中产生村（社区）议事协商会成员，成员总数20-50人，其中村（社区）、组干部不超过50%。村（居）民议事协

商会受村（居）民会议委托，接受村（居）民会议监督，在其授权范围内行使村（社区）自治事务议事权、决策权、监督权，协商讨论决定村（社区）日常事务。

3. 协商会的工作流程

乡镇社会协商会议和村（居）民议事协商会实行定期召开制度，乡镇每半年至少召开一次社会协商会议，村（社区）每月至少召开一次议事协商会。通过广泛收集信息，对涉及村（社区）和乡镇范围内群众切身利益的事项，经由党委政府、村（社区）党组织、村（居）委会、协商会成员提出议题，议题审查小组审查后并于会议召开前6天公布需要协商的会议议题。议题范围包括群众普遍关系的经济发展、社会民生、基础设施建设、生态文明、医疗卫生、拆迁安置、居住环境改善等关系群众切身利益的事务。

召开协商会的议事程序是先由议题提出人陈述议题，参会人员充分讨论发表意见，记录人员作好发言记录，并由主持人总结梳理发言，然后采取无记名投票方式进行表决，最后宣布表决结果（议题获得应到会成员三分之二以上赞成票即可通过）。协商会议议题除了确定的议题之外，还固定呈列三个方面的议题，包括传达上级党委政府的决策部署和工作安排、通报乡镇近期工作重点、通报上次协商议事事项的办理情况。

4. 协商会议事成果的运用

协商议题经协商会讨论协商，形成的共识要在会议结束后立即以书面形式在乡镇和村（社区）公开栏中同时张贴发布。乡镇社会协商会只有协商职能，其成员具有建议权，可自由发表意见建议。乡镇社会协商会议的意见建议经归纳、梳理、总结后作为镇党委、政府决策参考。其中涉及面较广、反响较大的重点意见建议可报市委、市政府；对未被采纳的意见建议，可在下一次会议上陈述理由，做好解释工作；对意见分歧较大的议题，会议召集人提示搁置议题，经实到会半数以上人员同意，交由下次会议协商，避免因为分歧较大，协商会变成吵架会。

如涉及场镇治理的问题被提到了社会协商会议上，群众反映街道间距窄、商铺密集、赶集日群众聚集等原因，导致车辆乱停乱放、占道摆摊设点、红绿灯形同虚设、交通拥堵。经过群众与政府、政府与交管城管部门、群众与群众的充分协商，形成共识和建议，由交管城管抽调警力、政府配备协管、群众支持工作，最终使场镇面貌得到了极大改善。

村（居）民议事协商会有决策职能，其成员具有表决权，会议表决事项获得应到会成员三分之二以上同意即可通过，村（社区）议事协商会形成的决议，由村（居）民委员会负责执行。如某老旧小区拆迁、安置房建设等问题，在议事协商会议召开之前，工作开展艰难。通过群众协商议事，群众知晓政府工作计划，了解政府工作目标，理解政府工作的难处，最终群众不但对拆迁工作大力支持，而且还有许多群众自发帮助宣传。最后拆迁工作达到了三个百分之百：申请拆迁百分之百、签定征地协议百分之百、签定拆迁安置补偿百分之百。基层民主协商议事坚持了党的群众路线，解决了大量的群众矛盾，找到了做好群众工作、协同共谋发展的新方法。

（二）基层协商民主的主要特征

基层协商民主工作开展尚处于探索和破题阶段，需要不断改进和完善基层协商民主实施方案，避免基层协商民主流于形式，防止其演变成少数村（社区）“能人”掌控和谋利的工具。按照鼓励探索、支持攻坚、宽容失败的要求，加强实践探索和问题研究，加大试点工作力度，注意总结提炼，注重制度化建设，寻求新突破。要在抓好试点的基础上，选择不同类型的乡镇、村（社区）逐步扩大试点，跟踪研究不同镇情、村（社区）情下出现的问题，力求摸索出一套具有规律性和普遍性并行之有效的办法。

1. 基层协商民主议事的针对性

基层群众“当家作主”很大程度上体现在对资金安排使用的议决、审查、监督权上。对于村集体经济收益和上级财政每年安排专

门用于当地基层村（社区）公共服务和社会管理的专项资金40万元（2013年前是每村不低于20万元），每笔钱怎么花必须由村（居）民议事协商会民主议决，经过村（居）民议事协商会讨论、村委会申请、乡镇负责对项目审查和监督，资金完全由村（居）民自主决定，乡镇不再像过去那样完全包办，让村（居）民在参与发展和管理中发挥作用，维护和保障群众的各项民主权利，使村（社区）不但“有钱办事”，而且要“民主议事”。

2. 基层协商民主监督的实效性

协商会对涉及村（居）民重大事项和建议方案进行议定后由村（居）委会执行，对村干部和重大事项进行日常监督，有效解决了村（居）民会议按法定要求召开存在诸多困难和“独立监督缺失”等问题。议事协商会有权对村（居）居委的财务收支情况进行定期审查、质询或向有关部门反映，对监督检查情况进行全面公开。对不按村（居）务管理制度做出的决定或决策提出废止建议，对固定资产出租、出售等涉及群众重大利益的事项进行审核并提出监督意见。

3. 基层协商民主评议的公开性

协商会成员对村（社区）党组织和党员干部开展民主评议，负责对基层党组织议事决策行为和党员干部廉洁自律和勤政为民情况进行公开测评，收集党员群众意见建议，并直接向村民大会和镇街纪委报告有关情况。在对村（社区）党员干部工作进行测评时，党员干部同时主动向群众述职“晒成绩”，通过开展“双述双评”活动，体现群众民主监督的主体地位。在开展“双述双评”的基础上，开展“民意大恳谈，民情大走访”活动，通过走访农户，村（社区）党员干部与群众进行面对面的交流，把群众满意度测评工作作为提高共产党员先进性、纯洁性和坚持党的群众路线教育实践活动成果的重要举措。

4. 基层协商民主操作的务实性

协商会制定协商调解工作的五条原则：一是“要公道，打颠倒”（相对公平）；二是“多比少好，有总比没有好”（先来后到）；三是“吃笋子要一层一层地剥”（循序渐进）；四是“说话要算数”（诚信）；五是“大家同坐一条船，要同舟共济”（友爱互助）。协商会关注地方经济社会发展，协助解决政府部门延伸的行政性工作，如协商调解劳动社保、计划生育、公共卫生、环境保护、产业发展和征地拆迁等事务。以协商会为载体，推动区级部门和镇（街道）更多的公共管理事务都邀请协商会成员参与讨论达成共识，合力打造基层组织为民服务工作体系，提升公共服务城乡共享度，搭建起政府行政管理和基层群众自治有机衔接和良性互动的平台，解决农村税费改革后基层公共服务和社会管理薄弱等现实问题。

5. 基层协商民主成果的激励性

对协商会议事协商成果建立考评机制，包括上级考评、群众自评与互评，以及评议后对社会协商会成员的诫勉、罢免等管理制度，辅之以误餐补贴、绩效奖励、社会保障相结合的激励机制激发协商会成员热心公益事业的内动力。通过考评机制促使协商会成员进一步了解基层群众的所思、所想、所盼，进一步查找基层民众关注的突出问题，进一步理清解决问题的思路，提出整改提高的措施直至群众满意通过为止。协商会制度在一定程度上对基层组织权力的行使形成约束和压力，提高党员干部为民勤政的意识，拉近党员干部和群众之间的距离，促使基层干部牢固树立敬民、爱民、亲民意识，形成互信融洽的新型干群关系。

当前基层协商民主在运行过程中还存在一些不足，如在基层群众中的认知度还不够高，加之宣传方面的不到位，导致基层群众参与协商民主积极主动性缺乏；基层协商民主参与主体关注自身利益或本群体利益为主，对不涉及自身利益的事项意识淡薄，难以转化为对地方发展的更大的责任意识和荣誉感；通过组织推荐、个人自荐产生的协商会成员代表性不足的问题也容易减低在群众中的受信任度；协商会成员年龄偏大、文化程度偏低导致基层协商议事的质

量不高；基层协商民主运行缺乏相应工作培训和激励手段，相关工作经费支持有待进一步加强。

（三）基层协商民主的价值

通过常设化的乡镇社会协商会和村（居）民议事协商会，在党委政府与群众之间、不同利益群体之间构建平等的直接沟通协商渠道，形成相对完整的多层次基层协商对话制度，有利于达成广泛的社会共识，引导群众有序参与政治生活，增加执政的公开透明度，搭建起基层群众行使民主权利、协商议事的平台。

1. 拓展社会主义协商民主的深度和广度

建立基层协商会议制度，解决当前国家政治协商制度设计到县为止、县以下基层群众缺乏协商对话平台的制度短板，推动农村基层统战工作有效开展。与政协制度精英政治协商的政治议题不同，基层协商会主要协商讨论当地事关群众切身利益的实际问题，是基于社会层面的协商对话，参与主体是当地群众，还兼顾统一战线各方面人士，目的是拓宽基层群众利益表达渠道，广纳群言、广集民智、增进共识、增强合力，推进基层政权信息公开，加强基层群众议事协商能力，丰富协商民主的内容和形式，拓展社会主义民主的深度和广度。

2. 创新社会治理维护地区和谐与稳定

作为基层协商民主表现形式的协商会制度可以有效调动基层群众参与公共事务的积极性，共同协商涉及基层群众切身利益的具体事项，解决基层在经济发展、基层治理、社区管理、群众利益、矛盾纠纷等方面的问题。通过协商会平台，宣传党委政府的决策部署和方针政策，并把政策宣传化为群众共识，通过讲政策、摆道理、讲事实，由协商会成员收集涉及群众自身利益的议题，了解群众诉求愿望，专访调解，交换意见，共同协商，有效排查化解矛盾，增进群众与基层政权相互之间的理解和包容，增加和解与合作的机会，降低对抗与冲突的可能，使尊重多数和保护少数相统一。社会

协商会平台对于下层情绪及能量来说是一种必要的泄洪装置，可让提建议的人把想法提出，让有怨气的人把气发泄出，通过及时给予答复、解决，使群众明晰事理真相，达到心气平和舒畅，这是实现社会和谐稳定的重要途径。

3. 密切党同人民群众的血肉联系

协商会可以是群众之间的协商、群众与党委政府的协商、群众与市级部门的协商。通过协商会成员参与工作，耐心讲解、主动引导、外围劝解，让群众有机会公开、平等、直接地进行意见表达，群众建议有地方提，群众委屈有地方诉，政府有关部门面对面听取群众意见，回答群众疑问，对话协商达成利益妥协方案，社会各方面的意见、愿望和要求在进行系统分析后，形成共同遵行的决议。协商会作为基层协商民主的一种实现方式，能够促进决策的科学化、民主化，变政府意志决策为群众民主决策，变政府声音为群众声音，党委政府决策变得更加符合实际、顺应民意，从而增进政府和相关利益群体的信任和理解，密切党同人民群众的血肉联系。

4. 充分体现基层群众当家作主权利地位

协商会制度能够使基层群众有机会直接参与公共管理，群众对公共事务的态度变得热心积极，政府强制为变群众自治，群众自主进行管理和监督。基层协商对话过程倡导开放式交流和探讨，能促使参与者理性思考，增进共识，增强合力，学会理性表达诉求，平等对待不同利益群体，在陈述自身利益诉求的同时学会尊重他人，体会到当家作主的自豪感和承担责任的荣誉感。政府在决策的过程中同利益相关者进行广泛协商，在协商的过程中所有的参与者都是平等的理性主体，就避免了只有政府一方唱主角而公民被动回应的现象。整个决策的形成是靠相互说服而非强制，能够获得广大政策对象的认同和支持，得到参与者的普遍遵守，从而有利于推动政府工作，变政府意愿为群众自愿，变政府行为为群众自觉行为。社会协商会成员涵盖各方面人士，既反映多数人的普遍愿望，又吸纳少数人的合理主张，是体现和确立基层群众当家作主权利地位的有效

民主形式。

基层协商民主是基层民主治理的重要组成部分，有利于建立畅通的利益表达和民主监督渠道，拓展基层民主治理方式，体现协商民主广泛、多层、制度化发展的要求，满足了基层群众和各利益群体与基层政权机关就各项社会决策、社会管理事项对话协商的期盼，客观上也达成了与政治协商制度设计到县为止的协商民主制度的衔接，使统战工作触角延伸到基层乡镇和村社区。通过社会协商议事，达到收集民意、汇集民智、化解民怨的目的，为农村经济发展凝聚强大动力，为农村社会稳定输入强大正能量。

三、构建基层协商民主运行机制实现让民作主

协商程序的不严谨、协商制度的不完善等问题将影响基层协商民主参与的力度，普通群众会因此而对协商民主形式产生怀疑，纵然与公共事务具有利益关系，他们也不愿意进入到体制化的协商渠道中来；即便是参与其中的群众，也会因为协商民主运行中的缺陷，而无法开展真实有效的协商活动，无法形成具有广泛代表性和高度认可性的理性共识；协商制度与程序的匮乏会严重制约协商民主实践的发展和协商民主功能的发挥。构建基层协商民主运行机制，逐步消除基层群众的冷漠、抱怨和抗拒态度，引导群众重视和积极参与社会协商，使基层协商民主运行走上规范化轨道。

1. 健全基层协商民主运行的程序化议事机制

基层协商民主运行按照详细的协商民主操作规范和预定协商议事程序作出决策，保证每个个体都有平等的参与讨论机会而不是被少数精英群体掌控话语权，协商议事过程信息须及时公开并为群众所了解熟悉，对协商议题提出的准备阶段、会议协商阶段和后续意见反馈阶段进行详细规定，协商民主决定的事项必须得到利益相关主体的认可和施行。

协商会工作流程严格遵循三个步骤，即会前准备、召开会议协商议事、协商议事成果运用，整个议程打印成册发给每个协商会成

员。提前对协商会成员进行相应培训使每个人都能熟悉和了解协商议事程序，整个过程由专人记录、整理在册并进行公告。经过议题收集和议题初审，参加协商会成员会议签到，清点人数，讨论协商，总结梳理，会议表决，最后宣布结果。议题准备阶段向群众发放《议题征求表》，召开村民（居民）代表座谈协商，村（居）民全体会议讨论；或由村委会（居委会）、部分村民（居）民代表、村党组织联名提出议题，然后公告议题，推选参加讨论的协商会成员进行协商讨论，形成协商结果。

2. 构建基层协商民主运行的高效化合作机制

基层协商民主运行的工作机制是全新的探索过程，在加强实践探索和问题研究时，建立党组织领导下，以村民自治为核心，在基层政府与农村自治组织以及村（居）民之间进行协商合作的平台。乡镇社会协商会和村（居）民议事协商会做到了基层协商民主的全覆盖，解决了基层协商民主的断层问题，整合了各类社会资源，其成员不仅有党政干部、统一战线各方面人士，还有普通群众，促进了群策群力、共建共治、依法治理局面的形成，营造了合作共事的良好氛围。

通过协商对话，进一步促进基层政权在制定实施各项政策措施的过程中更加贴近民意，更加贴近基层群众生产生活实际状况，从而使工作更具有实效性、针对性。通过协商对话，也使广大基层群众参与到基层政治生活的实践中来，使群众了解国家的大政方针和政府决策的基本信息，群众可就重大事项或公共决策表达自己的意见看法，使社会的不同利益在这个平台上进行表达和积聚，并在博弈、妥协和融汇中实现各方的利益均衡。在群众与基层政权的互动过程中，形成上情下达、下情上报的信息交流机制，加强群众对党委政府施政的认同理解与合作，从而夯实基层政权的执政基础，提高基层政权在群众心里的公信力。

3. 建立基层协商民主运行的常态化监督机制

协商会制度强化了群众监督，促使基层组织权力规范运行，进

进一步完善新型基层民主治理形式。协商会对党员干部议事决策、勤政为民情况进行事前、事中和事后的全方位监督，在一定程度上对党员干部权力的行使构成约束和监管，提高了党员干部廉洁自律的意识，形成了决策、执行、监督“三权”相互制约、相互协调的运行机制，切实保障了群众的民主权利，推动基层民主治理的善治良治。

涉及村民切身利益的重大事项、公益事业建设的重大开支，由村民议事协商会讨论决定，提交村（居）民会议表决，向村民公示，由村委会负责执行。对村（社区）的大额经费开支、重大集体资产处置和集体经济组织年度利润分配等，村（居）民委员会或村级集体经济组织应在提交村（居）民大会表决前，接受村（居）民议事协商会的监督。

4. 完善基层协商民主运行的制度化保障机制。

及时出台社会协商会相关制度文件及实施方案。包括《构建社会协商会制度的意见》、《构建社会协商会制度的实施方案》、《干部述职评议和罢免制度》、班子成员公推直选制度以及政务公开制度等，使党的干部既对上又对下负责，而不是仅为上级、部门及个人利益服务，干部权力的合法性来源于民，干部的威信大大提高，群众基础更加牢固，达到了法律性、合道德性、合公益性的统一。

基层协商民主运行的关键在于建立一整套工作制度和规则，落实协商会成员协商议事、民主监督的权利，防止基层政务不公开和侵害群众利益的政策产生，使基层政府在行政过程中重视协商、讨论的作用，在讨论和决策中把公开性、平等性和包容性最大化，协商过程尽可能包容各种不同的利益、立场和价值，通过发扬民主、友好协商最终确定的政策措施更倾向合理化，营造了解民情、反映民意、集中民智的氛围，建立基层政权与群众之间的沟通、互动和互信。

建立乡镇社会协商会及村（社区）议事协商会议制度是探索协商民主在基层的具体实现形式，贯彻党的群众路线，加强与人民群众沟通联系的一个重要方式。推动协商民主运行机制的程序化、规范化，使基层民主治理的组织体系逐步健全，民主协商的流程逐渐完善，民主权利的实现形式愈发丰富，群众参与民主协商和民主监督的渠道愈加宽广，构建起上下衔接、科学规范、有效运行的基层协商民主制度，实现党组织领导、依法办事、人民当家作主的有机结合，达成协商民主制度由县向乡镇及村社一级的衔接直通，有力助推统筹城乡一体化发展。

课题负责人：程林顺

课题组成员：张有恒董小琴

结项等级：良好

基层协商民主制度在

民族地区的实践路径研究

青海省社会主义学院赵青娟

随着社会经济的发展，中国社会利益主体日益多元化，不同利益主体和社会成员为实现自己的利益要求，迫切希望将自己的意志输入政治系统。协商民主所涵盖的是多元的社会现实及其利益主体的多元性，同时它还能够有效地消除分歧和差异，形成共识。协商民主在中国基层具有广阔的发展空间，符合中国渐进发展的民主政治改革，因此有必要积极探索协商民主在基层民主的发展路径，构建社会主义和谐社会。

一、中国民主协商制度的理论概述

（一）民主协商制度的概念及其特征

1. 民主协商制度的概念

协商民主指的是自由平等的公民基于权利和理性，在一种由民主宪法规范的权力相互制约的政治共同体中，通过集体与个体的反思、对话、讨论、辩论等过程，形成合法决策的民主体制、治理形式。在一个强调多元、尊重差异和多样的时代，在一个既有体制面临重重危机和挑战的时代，协商民主开启了人类探索民主理想的新历程。协商民主具有多维度的含义，如果只把协商民主当成是一种手段、一种策略，这就贬低了协商民主自身的独立价值——追求政治平等和决策中的审议性。

第一，协商民主是一种决策的机制。米勒认为，当一种民主体制的决策是通过公开讨论，即每个参与者能够自由表达，同样愿意倾听并考虑相反的观点而做出的，那么，这种民主体制就是协商的。他所强调的是一种有关公共的议题需要通过大家一起的讨论、面对面的交流和审议等方式做出最终的决定。协商民主其实体现的是公共决策的“三公”原则，即知情权的公开、参与权的享有和表达权与监督权的使用。这在很大程度上可以防止决策的肆意妄为。

第二，协商民主是一种治理的机制。在社会治理过程中，我们会采用很多不同的手段，有强制的，有民主的。但是在今天的发展中多元的社会如何以大多数人的利益为主题，利益共享，权责明确，采用一种更为科学的手段十分重要。所以在采用民主治理过程中的协商机制在很大程度上就是保障这些目的的实现，所以说它是“一种具有巨大潜能的民主治理形式，能够有效回应文化间对话和多元文化社会认知的某些核心问题”。

第三，协商民主是一种公共参与的机制。协商民主是实践检验的结果，在社会的不断发展中壮大。我们党历来强调要“密切联系群众、紧紧依靠群众”，这种协商制度就是很好的智慧结晶，通过协商使民众参与政策决策的过程，明晰政策的深层次内涵，也使得政策的执行得到大多数人的拥护和支持，这是非常重要的。公众参与与民主也进一步强调了公民身份的平等性和政策制定的理性化。

2. 民主协商制度的特征

(1) 民主协商的一般特征：第一，平等性。民主协商的平等性并不是简单指每一个参与个体形式上的平等，不仅仅是指个体不受年龄、性别、种族、经济状况、受教育程度、家庭组成等条件限制的平等地位。民主协商强调的是实质上的平等，每一个个体都有平等的机会参与协商，在协商活动中的地位也是平等的，没有人可以利用自己的经济条件或政治条件取代别人的机会。在实际的社会政治生活中，个体之间由于性别、工作条件、教育程度等不同，在讨论公共事务中的表达能力和表达方式是不同的，民主协商的平等性保障了每一个个体的表达机会，让每一种意见都得到表达的机会。同时，参与协商的个体在获取公共政策和政治信息方面的机会也是平等的。

第二，包容性。随着社会经济、政治、文化的飞速发展，社会结构发生深刻变化，利益格局在不断调整，社会分化进一步加剧，不同民族、种族、宗教和社会团体逐渐呈现出多元化发展的趋势，社会主体日益多元化，利益追求呈现出多元的取向。多元化的社会需要一种极具包容性的民主形式，没有包容性也就无所谓协商，协商民主以包容协商主体的多元化构成为前提。正如詹姆斯·博曼所说：“就文化多元主义来说，多样性甚至促进公开利用理性，并使民主生活生气勃勃。”社会构成多元化为协商民主的发展提供了基础和动力。协商的目的是达成共识形成公共决策，受到公共决策影响的每一个个体都有权力表达自身的利益诉求，无论他的年龄、性别、种族、经济状况、受教育程度等，尊重每一个个体，不排除或边缘化任何一个个体，正是民主协商的包容性所在。

第三，公开性。公开性是协商民主的一个重要特征，协商程序是公开透明的，协商过程是公开透明的，协商的决策也是公开透明的，民众可以了解协商的全过程，对民主协商的实践是信任和支持的。美国学者卡尔·科恩指出，“任何社会成员如果要进行有效的自治，对面临的问题作出明智的决定，就必须容易地看到必要的陈述事实的材料，而且这些材料还应该具有适当的准确性与完整性”。“如果在民主国家中，不论间接或直接民主，有治理权的公

民处于一无所知的状态，要想治理好这个国家是不可能的。”在信息公开的前提下，协商参与者畅所欲言，公开表达对公共事务管理的见解与喜好，在公开场合进行讨论，说服他人。在决策制定时，参与者提出的各种理由或建议都将得到充分考虑，才能制定出科学合理易于接受的决策。

第四，参与性。民众参与的广泛性是协商民主的重要体现，参与性也是实现协商民主的一个前提条件。协商民主强调参与者面对面的进行讨论和交流，在协商过程中表达自己的意愿，并尊重他人的意见。科恩认为政治参与的广度与深度是衡量民主的尺度。他说：“民主是一种社会管理体制，在该体制上社会成员大体上能直接或间接地参与或者可以参与影响全体成员的决策。”公民只有参与到协商过程中，才能针对议题进行自由而平等的理性对话、辩论、审议和推理，参与是公民表达意愿的前提，参与是公民和公共事务管理之间建立联系的桥梁，民众的参与是基层民主自治的先决条件。

总之，作为一般特征的，都是西方民主协商实践的结果，虽历史背景不同，但是其先进性也有利于我国协商民主制度的发展。

（2）中国民主协商制的特征：第一，必须坚持共产党领导下的多党合作。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是无产阶级执掌政权条件下的一种新型的政党制度和与各民主阶级、阶层进行高层次民主协商的组织形式，它最初是中国共产党和各民主党派在共同反对国民党一党独裁政治的过程中逐步形成的，是中国具体历史条件下的产物。

第二，我国已经形成了具有中国特色的社会主义协商制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度也早已被写入宪法，具有不可动摇的地位。作为重要的国家机构的中国人民政治协商会议也早已发挥重要作用，在政协一届二次会议上，毛泽东指出：“我们

必须团结各民族、各民主阶级、各民主党派、各人民团体及一切爱国民主人士，必须巩固我们这个已经建立的伟大的有威信的革命统一战线。”当前在我国基层也已出台了一些相关的法律法规以支持和保障协商民主的建设和发展。

第三，协商制度对选举制度有辅助作用。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度。我国的选举制度是人民代表大会制度的组织基础，是人民代表大会制度的重要组成部分，它是在我国革命、建设和改革的长期实践中逐步形成和发展起来的。我国选举法经过了五次修正，选举制度日趋完善，但是不容否认，选举制度仍然存在很多问题。我国的协商制度充分发挥其特点，为人民群众合理表达其政治意愿提供了合法的平台，不仅仅是选举制度的补充形式，同时也促进公民选举和国家决策更加理性。

第四，协商民主理论是群众观点和群众路线的深化。《中国共产党第十三次全国代表大会文件选编》提出：“各级领导机关的工作，只有建立在倾听群众意见的基础上，才能切合实际，避免失误。领导机关的活动和面临的困难，也只有为群众所了解，才能被群众所理解。群众的要求和呼声，必须有渠道经常地顺畅地反映上来，建议有地方提，委屈有地方说。这部分群众同那部分群众之间，具体利益和具体意见不尽相同，也需要有互相沟通的机会和渠道”。胡锦涛也提出：“高度重视群众工作，坚持人民主体地位，发挥人民首创精神，是由我们党的性质决定的，也是由我们党的根本宗旨决定的。群众是真正的英雄，是我们党的力量源泉和胜利之本。党和人民事业能不能顺利发展，关键在我们党能不能始终保持同人民群众的血肉联系，能不能充分调动人民群众的积极性、主动性、创造性”。现代社会机构呈现多元化局面，各种利益矛盾冲突日趋激烈，人民群众对自身利益的表达愿望越来越强烈，协商民主为群众的利益表达提供了合法渠道，是中国共产党群众观点和群众路线的继续深化。协商民主包括了党同群众、群众之间以及干部同群众的对话。

（二）基层民主协商的功能

1. 基层协商民主是基础民主实现的路径

在基层的权力运行中，公民主要的权利行使表现在选举之中，选举之时运用权力，但是选举过后权利似乎离得很远。在民众的生活中其实有很多事情是可以通过民主协商来完成的，不同的发展时期，民众有不同的诉求。今天我们可以看到，基层的矛盾不再是一些传统型的邻里及其婚姻的，更多的聚集在了土地拆迁、环境保护和共同利益分配的方面，这对今天的基层执政是一个新的考验。随着法治意识的不断增强，一味的使用强制的公权力去解决这些问题只能使矛盾越发的激化，所以采用民主协商制度是最为稳妥的一种方式。协商本质上就是给予民众知情权和参与权，这在很大程度上给予了各方平等表达和博弈的机会，在相互的激烈冲突中选择一种最佳的方案，使各方利益最大化，在协商中实现基层基础的民主，也会很大程度上促进基层的稳定。这些年，青海的一些民族地区存在一些不稳定的因素，这和我们的有些政策不够透明，利益双方沟通渠道不够畅通是有很大的关系的，所以协商民主也是解决更多深层次矛盾的一把利器。

2. 基层协商民主在很大程度上扩大了公众参政的渠道

亨廷顿认为，现代整体与传统整体的区别在于民众政治意识和政治参与广度的不同，传统政体的制度只需要组织少数社会集团的参与，而现代政体则必须组织广大民众的参与。政府在制定政策的时候，本来的出发点是很好的，出台的政策以期能够给民众带来实惠，但是脱离基层调研的政策会最大程度的背离原来的出发点，使政府陷入单方治理的危机之中。现在很多的公共权力部门都是经过选举等方式选拔出一些精英治理国家，他在自己的专业上或者科学性上有无法替代的优势，但是当他们的政策脱离利益的直接关联者，那么任何的决策都是水土不服的，今天的基层之所以有诸多矛盾，和决策失当、脱离实际是有很大大关系的。所以民主协商，让民众参与其中，可以防止这些问题产生，基层民众对实际问题最有发

言权，因为“知屋漏者在宇下，知政失者在草野”。民众有更多的政治参与权利就不会猜忌政策制出发点，也会最切身的体会到政策带来的利益。

3. 基层民主协商是平衡利益的最佳手段

协商民主的过程也是一个规范行为的过程，最终产生的决策是否完全正确有待考证，但是这种过程虽然不一定产生正确的决策，但是可以得到大部分参与者的支理解和支持，这是非常重要的，这个利益各方达到平衡的最佳手段。在过去更多的政策制定和决策权力都掌握在精英的手里，即便他们制定决策的出发点是好的，但是放置到实践中却会出现水土不服的现状甚至于会引起公众的质疑，质疑存在暗箱操作的行为，这就会产生一些不必要的矛盾和纠纷。所以采用民主协商的方式，使利益各方充分表达自己的利益诉求，达到各方利益的最优化。民主协商是理性的，因为参与各方在提出、反对或支持其观点时都需要陈述他们的理由。他们在给出理由的同时，希望那些理由（而不是权力）将决定其观点的命运。这种方式在基层尤为重要，现在基层面临很多社会治理的困境，政府也在利益分配的过程中吃力不讨好，比如在青海的藏区，政府对于牧民的生活补助几乎是无微不至的，一些家庭必需品都是政府发放的，但是当没有了相关的项目支持，一年中没有发放任何补给品的时候，老百姓就开始猜忌、不满，政府单方面的为了民众利益的做法也带来了一些负面的影响，养出了一群懒汉。所以在基层采用这种方式非常有必要，权力的公开和利益的决策明了化，就会使单一的治理真正走向善治。

4. 基层协商民主可以减少很多激进的利益表达

民主协商形式也是一种利益沟通渠道，以前的治理让民众感觉政府高高在上，制定的政策只有无条件的去执行，所以实践中问题较多。今天所提倡的民主协商启示是最简单也是最直接的沟通渠道，使民众与政府真正去面对面的协商与对话。也使民众心中的不满有发泄的渠道，形成相对稳定的矛盾排解机制。进一步实现民主

协商机制，各方在沟通中了解政策制定的目的，了解民众真正的需求，就可以建立比较稳定的对话平台，建立相互的信任和理解，减少一些激进的行为。自新中国成立后设立信访制度，每年的信访比例也在上升，除了一些缠访、闹访的行为外，有一大部分的问题本应该在基层就能解决，但是由于缺乏基本的沟通，问题越闹越大，出现干群关系紧张，民众和政府似乎永远都站在对立面，互相憎恨、互相猜忌。所以协商制度在很大程度上能够弥补这一缺憾，平等对话，民主协商，决策公开，相互的妥协与退让，解决各方的矛盾。

二、青海省基层协商民主在实践中取得的成绩及存在的问题

（一）青海省基层协商民主在实践中取得的成绩

全省政协工作会议召开以来，全省各级政协特别是县级政协在当地党委的领导下，牢牢把握团结和民主两大主题，切实履行政治协商职能，广泛团结各党派团体、各族各界代表人士，为加快富裕文明和谐新青海建设，为推动地方经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设，为促进地方和谐社会建设和民族团结进步积极建言献策，发挥重要作用。现阶段，基层人民政协政治协商工作已呈现出扎实推进、生动活泼的新局面。以乐都、海晏县政协为例，其开展的主要工作概括如下：

1. 在工作机制上建立和完善了各种制度

自2011年中共青海省委出台《关于加强人民政协政治协商的意见》等三个制度性文件后，各县委结合各自实际，召开政协工作会议，制定出台了进一步加强政协工作的实施意见和规章制度，对政治协商的内容、形式、程序作出明确规定，提出政治协商要坚持做到重大问题协商在党委决策之前、人大通过之前、政府实施之前，广泛征求和听取政协意见，采纳合理化建议，切实增强政治协商的自觉性、主动性和计划性。同时健全了党委、政府加强人民政协工作的工作制度、协调制度、通报制度和联系制度。如，海晏县出台了《中共海晏县委关于进一步加强和改进人民政协工作的意见》和

《海晏县人民政府关于加强政府与政协工作联系的意见》，规定了加强人民政协政治协商、民主监督的主要内容、形式、程序及保障措施28条。各县在重大问题决策的谋划、调研、咨询论证阶段，把听取政协的意见和建议作为重要环节；在县委常委会议和县政府全体会议、常务会议讨论、研究、决定阶段，把政协的意见和建议作为重要参考；在贯彻实施阶段，把政协的意见和建议作为完善决策的重要依据，做到决策前让政协了解情况，决策中让政协参与意见，决策后让政协协助落实，实现了政协工作与党委、政府工作在工作目标上同向、认识上同心、行动上同步。

2. 运行环节上形成了相对完整的工作程序

各县注重抓计划、准备、会议、反馈等环节，形成了协商议题的提出和确定——协商计划方案的制定——选题调研的组织——协商议政的进行——协商成果报送——协商意见的处理反馈的工作运行程序。在此程序中，各地注重抓好一下环节：一是周密制定协商计划。在每年年初的全体会议后，根据群众普遍关注、委员反映强烈的问题，加强与党委、政府的沟通衔接，组织有关部门和政协委员进行充分讨论后，及时向党委、政府提出协商议题建议。政协党组研究协商计划方案，对协商的内容、层次、方式和参加对象作统一安排部署，分阶段有步骤组织实施。二是认真做好协商准备。根据协商计划，组织委员围绕协商内容开展调研视察，撰写调研报告或协商材料，提出具体的意见建议。同时，注重与党政相关部门的沟通联系，利用座谈会、政情通报会和派送协商资料，帮助参加协商的委员多知情、知实情。三是精心开好专题协商议政的常委会。按照“民主协商、求同存异”的工作原则，通常在会议上作口头发言和分组讨论，营造宽松和谐的议政氛围，让委员坦诚直言，提出意见建议。四是高度重视协商成果转化。每次协商议政会议后，政协办公室及时整理委员意见，形成专题报告报送党委、政府。党政领导大都批示要求各有关部门对照意见建议进行采纳落实，有关部门及时反馈意见建议的落实情况。

3. 实现形式上构建了比较完善的协商格局

从规范政协例会入手，各县政协基本上都修订了全体会议、常委会议、主席会议工作规则等政协工作制度，不断规范政治协商的各项活动。在履行职能的过程中，根据协商内容采取大范围讨论与小范围座谈、内部沟通与公开协商等灵活多样的方式，多层次、多领域、多形式地开展政治协商，并在实践中不断加以完善和改进，使民众不断地关注协商民主，提高了其参政议政的积极性。

（二）青海省基层协商民主在实践中存在的问题

1. 协商民主范围有限

在现实生活中，由于资源分配等种种条件的限制和民主程序本身有待完善，在青海的基层农牧地区，民主协商的概念还没有深入人心，也没有得到大范围的践行。一是与农牧民自身的文化素质有很大的关联；二是村委会、牧委会自身能力低下，没有民主意识，缺乏管理者应当具备的基本素质。所以实际参与协商的公民并未达到能力平等，形成了事实上的弱势群体，无法参与到协商过程中，形成“政治贫困”。

2. 协商流于形式的现象多有发生

有些地方的领导是迫于上级的压力推行协商制度，他们感觉到他们不可能取得新的发展，因此，他们缺乏强的激励，那里的协商制度也就流于形式。地方领导的变动也会对协商制度产生影响，由于新领导不热心，而使协商制度不能持续下去。还有一种情况是协商是在强势力量的主导下进行的，主导方维护其权威性与谋求协商过程的可控性的动机与行为不可避免的危及了协商的真实性，而使协商流于形式。协商过程中，刻意将领导与群众的距离拉开，或安排领导的座位高高在上，这就造成一种不平等的形势，群众因为害怕报复或害怕得罪领导，而不敢讲真话，使协商失去其真正意义。另一方面，主导方在协商过程中，避重就轻，协商小问题，回避大问题。还有些协商过程的操纵痕迹明显，具体表现是内定议题或方案，事先安排好协商过程中提问题的人，暗箱操作，压缩群众消化

信息和参与讨论的时间等。这些都造成协商流于形式，其实也就根本不符合协商的要求。

3. 儒家文化的传统影响协商者的真实意思表达

中国人在几千年的传统影响之下都是比较内敛的性格，为了彼此的关系融洽，不会提出很多尖锐的意见，所以在协商的过程中如果迫于政府的压力，也因为素质本身的影响，不会明确的表达出自己的想法和意愿，心里想的和嘴上说的似乎都是不一样的，当最终结果出来的时候又会去抱怨决策的内容。这也是协商民主可能存在的问题。就如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商沟通会。但能不能真正的表达民意，民众和官员是否处在平等的地位上也是值得考证的。

4. 协商过程的协商与监督存在问题

基层协商民主是一种很好的制度设计，但是实践中如何发挥实效，避免流于形式是非常重要的，这就需要一个体制外的监督和相应的问责机制。在很多地方协商民主只是纸面上的冠冕堂皇的制度，在实践中应用很少，主要有以下几个方面的原因。其一，我国法律并没有明确规定民主协商的相关内容。没有法律的定就没有强制力的效果，至于如何去执行这个制度、执行的效果如何、有谁去监督，在法律上都是空白的，所以容易流于形式。其二，群众对民主协商制度没有明确的概念，这一制度的普及及其完善还有待时间的磨砺，在民主协商中民众有哪些权利，如何去监督决策的过程，都是没有细则的规定，为了避免争论和矛盾，协商过程有可能会被消解，而民众知道的也只是一个结果。

5. 协商的形式和内容存在欠缺

(1) 协商的内容和形式有待进一步丰富

近两年来，两县对政治协商的内容、形式、程序都做了明确规

定，但是在实施过程中还存在一些形式化的问题。对于哪些是应该协商的“重大问题”、“重大事项”无法把握操作，对于如何进行协商各地的理解也有所不同。专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商等协商活动的安排和实施力度相对较弱。有时候把政协领导列席、出席有关会议和文件通报、会议通报等当作是政治协商，有的甚至以通报代替协商，有的以个别问题的交流代替重大问题的协商。

（2）协商的程序有待进一步规范

从目前看，在政治协商的过程中，缺乏一些具体的操作规程。表现在：政治协商临时性议题较多，随意性较大；一些协商准备时间不足，从发出通知到协商会议召开时间仓促，参会人员只能发表个人意见，难以全面反映党派、界别群众的意见和呼声。

（3）政治协商的成效有待进一步提高

工作中存在协商反馈机制不健全和督促检查机制缺失现象，尤其是协商意见如何反馈、何时反馈没有统一规范。有的协商意见只见领导批示、不见办理结果，难以对决策的执行起到有效的促进作用；有些反馈流于形式，停留在文件答复上，导致协商活动中的意见建议得不到很好的采纳落实。

（4）政治协商的环境条件有待进一步优化

一是政协内设机构不健全。两县政协的专门委员会均为虚设机构，没有安排专职主任和工作人员，通常是由政协副主席兼任专委会主任、常委或委员中的党政部门负责人兼任副主任，专委会的基础作用难以发挥；二是政协委员数量少。如，乐都县政协有委员109名，远远少于县人大代表（180名）人数，海晏县政协有委员81名，也比县人大代表（127名）要少。所以尽管现有委员都是各个界别的代表人士，但由于人数太少，在政治协商活动中不利于发挥界别整体优势。三是政协委员的整体素质和参政议政水平有待进一步提高，委员履行职责的激励、考核机制和动态管理机制不够健

全，一些委员因业务繁重很少参加政协的会议和活动，影响了协商活动的开展和协商质量的提升。四是政协办公室编制紧张，工作人员偏少，开展政治协商活动的能力较弱。

三、青海省基层协商民主在实践中存在问题的原因分析

在青海这样民族地区，要做到全面的协商民主是比较困难的，原因主要有以下几点：

1. 基层经济发展相对滞后，仍然是制约基层民主发展的重要原因

不可否认，“三农”问题的根本仍是经济问题，关键的是农牧民的增收问题。经济发展程度直接影响着基层民主政治进程，有研究资料也表明，“在实施村级选举的过程中，经济发展水平较高的地方，由于村委会有较高的集体收入，村民参与的程度较高，选举竞争也较为激烈”，农村民主活动的开展需要一定的经济条件作后盾，提供各种帮助和支持，如民主选举活动，需要一定的人力、物力和财力的支持才能有效地开展。从深层次来看，乡村“当前最大的困局是：以‘统分结合、双层经营’为内涵的基本经营制度因普遍存在‘分’有余而‘统’不足的缺陷，正显露出一系列严重的负面效应，亟待修补和完善。”这种经营方式仍旧沿袭了小农经济的生产方式，过分迁就农民群众“宜分不宜合”的落后性，“分田到户之后，农民的组织体系和集体观念也随之分崩离析，团结奋斗、共同富裕的体制机制在‘各人自扫门前雪，莫管他人瓦上霜’的极端自由主义思想与行为的日益破坏下被不断瓦解”。经济发展落后，农民收入增长缓慢，很难促进乡村民主事业的蓬勃发展。

2. 城乡二元的体制结构，严重阻碍乡村民主的发展

城乡二元是过去只重城市或城市偏向的发展战略的产物，至今成为一个体制性问题，随着经济社会的不断进步，已经成为束缚乡村发展的重要瓶颈。这种体制下，“城乡收入差距明显扩大，资源流动的不对等和公共服务的的不平等现象仍然得以保持，在某些方面

甚至有所扩大”。虽然，村民自治制度得以确立，村民有了一定的自主决策和支配资源的权力，但是仍然大量存在乡镇政府行政化的控制与干预的情况，公共资源和财富仍流向城市及富裕地区。城乡二元结构的现状，削弱了乡村自身的“造血”的能力，使得乡村长期处于贫困化、边缘化的状态，从而造成乡村治理陷入困境。

3. 基层权力运行机制不顺畅，引发乡村治理危机

权力的顺畅、透明和高效的运行是整个社会稳定发展与进步的内在要求，基层权力顺畅的运行对于乡村社会的善治则有着更为重要的意义。然而，就现在的乡村权力运行的状态来看，存在着许多的不顺畅、不透明的地方，如村民自治权与乡镇行政权之间长期存在矛盾冲突，二者的角色、权限和职能定位等没有明确的厘清，使得乡村权力运行机制出现异化和变质，具体的表现就是村委会“过度自治化”或“附庸行政化”。另外，村委会与村党支部之间也存在矛盾，其主要表现在就处理乡村公共事务、处置公共资源的决定权上相互争夺，其根本在于坚持党的领导下如何实现村民自治的运行机制没有明确理顺，此外，乡镇政府的角色转换欠缺，即由政治管理职能向公共服务职能转变缺失。总之，基层权力运行机制的效能发挥，关系到乡村治理的未来。

4. 相关法律制度缺失或失效，带来乡村治理危机。

陈剩勇：《村民自治何去何从》，《学术界》2009年第1期。

乡村社会的良善治理离不开相关法律制度体系的建立健全，以保证乡村治理成为法治治理、制度治理的典范，也正是“由于制度缺陷和制度无效的双重制约导致了村民自治制度失灵和乡村治理的失序，从而造成了目前农村地区严重的治理危机”。法治是治理的良善状态，目前乡村治理中相关的法律制度仍不健全、不完善，存在很多乱治理、无效治理的行为和现象，这都与法律制度缺失或失效密切相关，往往直接损害的是广大村民的利益，导致群众性事件数量增加。另外，基层党员干部无视法律制度的权威，随意更改章程程序、践踏法律法规致使法律制度“被无效”，造成乡村党政冲

突、干群关系紧张，进而乡村治理危机加剧。

四、青海省促进基层协商民主在民族地区建设的路径选择

（一）巩固基层协商民主进一步发展的社会基础

1. 促进群众对协商民主认识的转变

协商民主在我国基层已经具有初步社会基础，即有相当一部分基层群众对协商民主的认识已经基本完成了从政治认知到政治动机再到政治情感的发展过程。这个过程既是社会基础不断巩固和加强的过程，也是基层协商民主进一步发展所必须具有的基本素质。政治认知是关于政治制度、政治制度的作用以及这些作用的执行者以及政治制度的输入和输出的知识和信仰。政治动机是激励并维持政治主体的政治活动以及达到一定政治目的的内在动力，是政治行为的内驱力。^②政治情感是政治主体在政治生活中对政治体系、政治活动、政治事件、政治人物等方面的内心体验和感受。

在一些基层协商民主进行较好的地方，大部分民众对协商民主有较强的政治认知，也都希望在民主政治发展中有所作为，对协商民主认同感和评价较高。但在基层协商民主进行较差的基层，情况却相反。任何政治现象的发展与壮大没有一定的社会基础，其最终会成为无本之木。因此，要加快促进群众对协商民主逐步由政治认知转变为政治动机进而最终转变为政治情感。首先，要大力宣传基层协商民主的意义、作用、程序等基本知识，使群众能比较清醒的认识到协商民主与自身利益的相互关系，并能充分认识到协商民主作为政治参与方式的意义和作用。其次，要大力发展农村经济。只有经济发展了，人民的生活水平达到了一定高度，他们的精神面貌才能有所改变，政治参与的内驱力才有可能从利益转变为责任，群众也才能真心拥护党和国家的方针政策，关心社会主义新农村建设，关心自身利益，在自身走上富裕道路的同时，也对民主政治建设作出贡献。最后，正确引导群众的政治情感倾向。政治主体对认知对象的心理体验和感受的内容及政治情感倾向，能直接影响政治

参与方式与强弱程度。群众对协商民主有深厚的政治情感，认为它能解决公共事务，有助于实现政治民主，就会对它有较强的认同感和满意度。

2. 促进民主管理由精英决策到公众参与的转变

精英可以理解为社会中拥有权力的少数人，他们享有领导社会的权力，由他们做出的公共决策所反映的不是公众的需求，而是精英阶层的普遍性价值。那些不拥有权力的大多数公众对关乎公共利益及其自身利益的公共决策影响很小，国家的公共决策仍然很难充分反映广大民众的利益，如，在我国的改革过程中存在的民众利益受损的现象就是精英决策弊端的直接体现。可见，利益分配如果没有大众的参与，把普通群众的利益保障寄托在少数精英身上，是难以保证民众利益不受侵害的。因此，普通公众的政治决策参与权利是不可缺少的，精英决策和公众参与的相互调和才能真正实现民主管理。目前，基层协商民主各种实践形式的出现有力地推动了精英决策模式到公众参与模式的转变。但是，这种转变不是一蹴而就的，而是一个长期的过程。因此，就需要不断实现协商民主形式，创新协商模式。首先，可以继续发展类似于“民主恳谈会”和“社区论坛”一类的形式，加强公民与行政人员间的对话与协商，逐渐形成民众参与的机制和环境。其次，充分利用现代技术手段打通政府与群众的沟通渠道，打破时空、层次地位的限制。

（二）基层选举民主与协商民主并举的制度路径

乡村治理离不开民主选举，民主选举作为人民当家作主，实现人民主权的根本方式一直是我国民主政治理论和实践的重要实现形式。“选举为政府提供一个政绩以外的资格支撑，就像大地为吊机提供一个横梁以外的立足基础”，因此，基层选举民主仍然是村民实现自治和赋予政治合法性的重要民主形式，虽然选举民主存在缺陷，但不可否认它的巨大民主效能，由此，需要我们探索与选举民主相并举的，促进选举民主进一步完善和发展的民主形式。“如果将村民自治制度比喻成一辆汽车的话，表决民主和协商民主便是其

中两个车轮。”因此，探索基层选举民主与协商民主并举的制度路径成为实现乡村治理善治愿景的一个重要认识。这需要选举民主实施前，进行广泛的政治动员和宣传，在提出和酝酿候选人时，需要进行充分合理的协商、讨论，尊重民众的政治诉求和自由意愿，征求多方意见和理性沟通后正式确立候选人，为下一步的正式选举打下根基。正式选举过程中，严格按照选举的程序规则和要求进行，需要通过协商民主必要的组织理念和操作规范引导村民更好的参与选举，训练村民的民主意识和理性能力，并且化解选举民主带来的冲突和矛盾，最终使村民在直选的过程中学会谈判、沟通、协调、互解和妥协。选举后期，新一届的村委班子产生，赋予其决策和执政的合法性，但不能就此了事，需要一定民主监督和约束村委会的职权活动，这就需要协商民主发挥效力，适时地促进村委与村民代表乃至全体村民的沟通和交流，使得重大的村务决策交由全体村民来决定，既保证了最终决策实施的合法性来源，也有力杜绝了村委的“不作为”。

（三）营造良好的政治文化环境，提高民众的协商参与能力

1. 营造良好的政治文化环境

近年来，社会主义市场经济的发展、我国民主政治的建设、我国人民私权的确立和法制教育的推广、互联网的广泛运用等条件为我国人民民主意识的提高提供了诸多有利因素，取得了明显效果，但我国人民的民主意识的现状与民主发展的要求仍不相适应。上至政府部门领导，下至基层民众，对群众的民主权利和协商民主仍然没有形成相对正确的认识，协商民主最大的特点就是在自由、平等的基础上达成共识，这就要求有一种宽容、理解、对话、倾听和理性的民主氛围。要形成这样一种氛围，在实践中，我们需要从以下几个方面着手。

第一，要加强对普通大众的公民意识的培养。一般来说，现代公民意识主要包括：权利和责任意识、自主意识、契约精神、平等意识、自律意识、宽容意识、竞争意识等诸多方面。“公民意识的

强弱，标志着公民作为国家主体的自我觉醒和觉悟的程度，是公民对自己在国家中的政治地位和法律地位的自我认识。”首先、要增强公民的法制意识。我国现在的法治建设逐渐完备，接下来的事情就是法制的不断普及，让每一个民众熟知法律赋予的权利和义务，维护法制的权威，用法律的意识维护自己的利益。其次、培育民众的民族意识和公德意识。“良好的行为方式、自觉的公德意识不仅仅是个人优良素质的体现，而且对维护公共利益、公共秩序，建立良好的人际关系，保持社会的健康与稳定发展都有着重要的意义。”社会公德的建设在很大程度上使社会发展更为有序。最后、营造公平的社会环境。社会公平公正十分重要，社会要赋予民众的是机会的均等，一个健康的社会这是必不可少的，这在很大程度上会扭转社会风气。“公民权利从法制规定向着普遍意识的过渡，既取决于具体的社会—政治环境的民主化程度的发展，同时又取决于每一个社会成员在具体实践中的推动。”

第二，加强党政领导干部民主意识的培养。党和政府在民主政治发展中起主导作用，领导干部对民主的看法影响着他们在实践中的行为方式。民主是最好的防腐剂。权力只有与民主结合，才是安全的；脱离民主，权力必然失去监督。民主是我们党一直坚持的原则，民主不是写在纸面上的，是要放置到实践中让民众去感知的，民主其实是一个集思广益的过程，作为领导干部都存在学识缺陷和精力不足，要想在工作中有所成绩必须要集思广益，采用民主的手段科学决策，广泛的听取各方的意见，提高事物的辨别能力，决策接地气，真正了解民众的需求，防止一言堂的形成。因此，在基层民主中，领导干部要充分吸取中国人民政治协商会议的经验，虚心接受来自普通民众的各种意见和建议，抛弃那种认为普通民众没有资格也没有能力提供有建设性意见的错误观点。提高领导干部的民主意识，既需要更新领导干部自身的认知系统，也需要优化外在的政治环境。

第三，要充分利用大众媒体传播公民文化。公民文化是公民对于共同体的态度取向，包括公民的价值、信仰和态度等。一方面，民众参与民主协商有利于公民文化的形成；另一方面，民主协商也

需要良好的公民文化。公民文化的传播离不开现代的信息传媒系统、现代化的运输手段，这些能使公民文化在深度和广度上深入群众心中。在这个信息爆炸的时代，我们每天的生活中都充满着网络、电视、电影、报纸杂志等各种新闻媒介，它们构成了人们接收信息的重要途径，是现代社会传播政治知识、培育公民文化的重要社会力量。

要充分发挥大众媒体传播公民文化的功能，首先要为舆论监督立法。制定相关的法律来规范大众传媒的行为是当务之急，尽管我国宪法有公民言论自由的规定，但大都是禁止类的义务规范，缺乏授权型的权利规范。因此，应当通过立法增强和保障媒体的自主性。其次要保证大众传播媒体的社会责任感。在私人资本进入大众媒体的情况下，如何坚持媒体的社会责任，保持媒体对国家权力的制约作用和对民众舆论的导向作用以促进社会主义民主政治的发展，显得非常重要。私人媒体的出现是不可避免的，但私人媒体要以国家大局为重，主要是国家利益和社会责任方面的自觉意识不能消失，不能违背社会主义国家利益。一方面，领导干部要真诚欢迎和接受大众媒体等舆论监督，鼓励和支持新闻媒体，同时要加强与新闻媒体的沟通，及时通报情况和交换意见，引导它们向民众传递正确的、科学的公民文化，并提供正确的舆论导向。另一方面，新闻媒体要向人民群众提供必要的条件，不仅要为公民进行民主协商、政治参与提供及时便利的信息支持，还要为公民发表意见提供一个便捷的窗口，使他们能利用新闻传媒发表对时局以及社会事务的看法，对政府实施有效地监督，行使政治参与权利。

第四，培育协商文化，构建民主氛围。协商民主是一种民主决策，在传统中我们已经形成了“畏官”的心态，在协商过程中会附和领导、为领导的意见马首是瞻；另一方面很多的官员存在浓厚的官本位思想，不喜欢听与自己意见相左的声音，在协商时喜欢搞一言堂。所以培育一种文化需要时间的磨砺，真正把协商最为政策制定的准则，认认真真的听取民意，深入到实际中、群众中，真正做到“从群众中来，到群众中去”。

2. 提高民众的协商参与能力

协商民主有效运作的动力来自不断扩大、不断制度化的多元、多向的参与，否则就无法实现有效地互动和交流。基层社会的民主协商针对的主体是基层民众，因此，它对普通民众的协商参与能力和素质有较高的要求。

第一，加强学校教育。协商参与能力包括明确表达真实偏好、有效利用文化资源、基本的认知能力和技能三方面，而这三方面的能力都需要通过教育获得。教育与政治参与是正相关关系，学历越高对政治的关心程度越高，有良好教育背景的公民才有能力参与政治。人的世界观和价值观正是在学生时期形成的，因此，要提高群众协商参与能力受限要从学校教育做起。

第二，加强社会教育。对于已经脱离学校，完全融入社会的一些基层群众来说，学校教育显然已不能解决他们的问题，这时，就要靠社会教育来提升知识和能力水平。从政府层面来看，要为基层群众尤其是弱势参与群体提供受教育的机会，建立各种培育民主协商能力的次级组织。作为协商的主要参与者，公民也要珍惜受教育的机会，转变思想，积极参加政府组织的学习班，自觉涉猎各种书籍，努力提高自己的文化水平，文化水平的提高自然会在一定程度上带来逻辑思维能力和语言表达能力的提高。

第三，通过广泛的政治实践锻炼和提高基层民众的民主协商能力。在基层群众自治过程中，只有通过扎扎实实的、生动具体的协商民主实践活动，让广大群众在实践中学习和运用协商民主的方法，处理基层公共事务，掌握相关的法律制度和民主程序，才能形成和强化其参与意识和参与理念，进而外化为其参与能力。因此，这无疑是将社会主义民主深深扎根于基层社会和基层群众中的有效途径。

（四）探索建立适合国情的基层协商民主机制，实现基层协商民主的制度化

1. 完善协商评价体系，厘定评价标准

评价体系是制度化体系的一个重要环节，如果没有完善的评价体系，那么制度化体系也将是不完善的制度体系。因此，基层协商民主的制度化体系必然要在完善评价标准的基础上建立评价体系，为协商民主的进一步发展提供规范性支撑。对一种事物的评价一般包括事前、事中、事后三种。民主协商作为一种政治现象，一般来说要进行事后评价，包括总体性评价和阶段性评价两项，前者指自民主协商等诸实践形式产生以来为整个社会带来的效益，后者指民主协商运行一段时间后所产生的社会效果。评价的结果可以为后人或者利益相关者提供考察的依据，也为他们决定今后的取舍提供参考。总体性评价所产生的各评价指标数据能体现民主协商的发展前景，阶段性评价通过对具体的一次民主协商过程所能解决的问题以及带来的社会效应的考量来体现其功效。目前，我国的协商民主发展还处于上升时期，因此对它的总体性评价尚不科学。对于民主协商具体事件的阶段性评价作为民主协商过程的一个重要环节，一方面可以检验民主协商的成果，另一方面可以鞭策协商参与者切实遵守公平、公开、公正的原则，认真履行民主协商达成的共识，真正使民主协商解决实际中的问题。

在一个完整的评价体系中，除了要准确界定评价的主体及对象，还要制定具体的评价活动规则及其运行原则。在评价主体的界定问题上，要坚持以人为本的原则，切实保护普通群众利益，主要面向村民和城市基层民众，同时也要选取一定数额的专家和政府官员，此外，还要注重女性群体的权力，保证一定数量的女性公民。通过群众评价，体现民主协商的民情导向；通过专家评价，体现民主恳谈的价值取向；通过官员评价，了解治理成果，获得决策依据。在评价对象的确立上，主要是针对一次具体的民主协商，通过监控和评价民主协商的整个过程，可以体现出每一次协商的具体效果，真正发挥民主协商的民情民意回馈渠道的功能。在评价运行原则的制定的问题上，一个规范的标准要确定民主协商的预期目标及要产生的效果，避免不解决实际问题的形式协商的出现。

2. 健全群众表达机制，拓宽参与渠道

为了推进政府决策的科学化、民主化，就必须不断健全群众表达机制，拓宽参与渠道，加强政府与公众的互动交流，在政府与公众之间形成一种良好的协商关系，把协商真正纳入决策的程序。在相当长的一段时间内，我国的基层群众的问题只有在影响了一些利益团体的利益并且涉及到全局时才被重视起来。尤其在改革开放以来，当基层群众问题严重到不可承受，决策层中的有识之士认识到了问题的严重性时，那些问题才会被提起来加以解决。为了有效避免这种现象的发生，应从以下三个方面着手。

第一，着力发挥民间机构和社会组织的协商作用。从基层群众自治实践来看，当前应该充分重视民间机构、社会组织等在群众利益诉求、利益表达方面的独特地位，增强村委会、居委会、职代会等社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，进一步增强其社会自治作用。首先，在农村要建立一套协商民主规则、制定统一的协商民主程序。广大农村地区的基层群众积极有序的政治参与，是基层协商民主得以不断发展的基础。其次，在城市要充分发挥居民、业主委员会的作用。在基层社区自治制度中赋予群众民主参与的正当权利，使人民群众能够按照公共生活的共同需求和意愿，运用合法手段为自己谋取合法利益，实现自我管理和自我服务。在现代化进程日益加快的背景下，城市作为公共政治生活的中心的地位更加突出。城市管理中存在有许多与人民群众切身利益息息相关的问题，包括公共交通、房屋拆迁安置、环境保护、城管执法等方面。这些问题的解决要充分发挥决策咨询、听证问询、社区论坛等基层协商民主形式的作用，因此，建立市政决策与治理的协商民主机制也十分必要。最后，在企事业单位要不断完善工资协商制度。加强基层工会的作用，积极推进企事业单位的民主决策、民主管理和民主监督。

第二，深化决策听证会制度，更加广泛地听取群众意见。首先，加强听证前置，做好工程前期评估。主动配合职能部门做好重点建设项目前期评估工作，探索建立配套工作机制，包括组织领

导、目标原则、实施流程、应急处置和各项保障等方面，并细化相关工作条件。其次，完善听证制度，引入“两次征询”机制。基层党组织和政府要把民生事务纳入听证范围，在项目实施前，征询群众意见。对于群众的意见，借鉴一些地区“两次征询”方法，探索实施多轮听证。

第三，健全专家咨询制度，尽可能地提高决策的科学化、民主化。通过建立协商的渠道，使得决策者和利益相关者之间，对公共事务了解不多、知识不多的人与具有处理相关问题经验和相关知识的人之间开展平等、自由、坦诚、双向的深入讨论，交流思想，分析利弊，论证观点，辩明事理。形成一定共识后再通过一定程序，由基层党组织、人大、政府或人民群众自己做出决定。

第四，深化“矛盾协调会”制度，更加有效地落实化解责任。首先，协调过程抓细，帮助解决“政策外、情理内”诉求。在工作实践中时常有这样的情况，一些群众诉求按照现有政策难以解决，但又有一定的合理性。针对这些“两难”问题，要因地制宜、结合实际，想方设法给予群众帮助。例如，城市的一些小区部分居民投诉流动摊贩较多，环境脏乱差，另一部分居民则反映买菜不方便。这时，相关街道和有关部门了解情况后要迅速召开现场协调会，既要满足居民的实际需要，又要改善小区环境。其次，协调责任抓实，着力化解“三不管、难落实”矛盾。为加快解决一些存在时间久、涉及部门多、情况较复杂的问题，要把压实责任作为突破口，探索实行契约化管理，从而使矛盾化解真正由治标变为治本。

3. 完善监督制度，保障协商充分发挥作用

在基层协商民主具体的运行过程中，常常会出现这样的情况，即参加者人数繁多、协商运行秩序混乱、关注协商过程的人多、对协商过程和结果的实施进行监督的人少。这种情况的出现，需要我们建立一种协商实施机制来保证协商的正常运行，因此，还要建立健全对协商的监督体系，提高对协商参与主体的监督和制约力度以及对协商结果实施的监督力度，尽量避免并严厉惩治各种以权谋私

的不良现象。监督体系的作用在于保障和实现公民的有序政治参与，应包括公民的评议制度、问责制度、公示制度、检举制度、信访制度等各种机制及对具体实施的主体的规定。人民群众对协商的过程和结果实施进行监督，也就是协商民主对政治运行进行的监督，这样才能真正发挥基层协商民主的作用。

第一，深化工作评议会制度，更加有力地开展群众监督。首先，改进评议方式，组建社会化工作队伍。一方面做好劝导工作，增强群众文明意识，另一方面进行考核评定，督促相关部门改进工作。其次，扩大评议范围，全面覆盖各条线工作。评议形式做到常态长效，由一年一评改为一年多评，既有综合评议，也有专项评议，既有集中座谈，也有实地勘查等，不断提升居民的参与度。最后，注重评议效果，将整改承诺落实到位。建立“发现一评议一承诺一反馈”机制，做到“评出实绩，评出效率，评出满意”，进一步有效地提升基层民主管理和服务工作的水平和实效。

第二，严格问责制度。任何形式的监督，只有与责任追究结合起来，才能取得实效。2009年7月中央在总结近年来问责实践基础上，制定了《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》。越来越多的地方政府开始自觉而主动地在中央这一文件精神指导下，结合当地实际，制定出自己的问责办法，并陆续出台了相应的规章制度，有关官员被问责的新闻也频频见诸报端。但作为“新生事物”，问责制目前还局限在政治经济生活中的一些大的领域，比如，重大事故、城市建设、招商引资等等，而对于诸如便民服务、公共设施、交通拥堵、噪音污染等事关老百姓衣食住行、吃喝拉撒等等民生层面却很少引入“问责制”。因此，当前必须要对问责制度有更细化的规定，把基层社会群众反映强烈、普遍关心的问题作为问责的内容之一，作为评价官员的标准之一。同时，建设配套的奖惩机制，真正发挥问责的作用。

第三，健全公示制度。这里的公示制度与民法意义上的公示制度不同，它是指党政机关和国有企事业单位，将不涉及国家秘密的、与群众利益息息相关的各种事项和信息进行公开、并广泛收集

群众的意见和建议，从而做出及时处理的制度。公示的事项包括许多内容：如机构设置及其职责、人员职责、法律法规的规定、办事程序等。公示制度有利于扩大群众的知情权和监督权等权利，有利于实现决策科学化、民主化。因此，要继续大力推进政务公开，充分利用现代科技手段将信息告知。此外，还要健全检举、上访等其他监督制度，切实发挥群众、新闻媒体、机检机构等对协商民主的监督作用。

（五）加快法制建设，改进协商民主争端的法律规范

因为没有完备的相关法律制度，所以民主协商在其践行过程中会发生诸多的矛盾和冲突，这种冲突的解决需要一个机构进行协调，关乎法律的放置到司法机关予以裁决，关乎具体利益分配的，可以放置到人大机构予以协调。第一，在民众的参与协商和言论自由方面存在争议的。我国宪法明确规定，公民拥有言论、出版、集会、结社的自由，所以最基本的就是公民的言论自由，言论自由如果被压制，民众就无法表达自己的利益诉求和对政策的意见建议，也无所谓什么协商，协商之路只能是一种形式。所以必须将这一权利的侵害放置到法律保障中。在协商中明确规定应当采用座谈会、论证会和听证会等多种公开的形式，会议记录既要记载多数人的意见，也要记载少数反对者的意见；具体的程序要详尽的规定在法律中，一旦违反既可以诉讼也可以进行复议。

第二，对协商结果存在争议的。协商的结果就是对某一具体事件讨论的结果，这种结果本应该是大多数人已经达成共识的东西，有可能是具有法律效力的协议、会议纪要、联合声明等。对于具有法律效力的产生纠纷可以放置到司法程序中，但对于一些利益分配的协议如果存在争议就可以进一步反映到人大机构进行解决。在中国，老百姓普遍存在一种厌诉现象，所以各级人大应该设立一个机构专门调解协商民主中产生的各种问题，尤其在民族地方，也要发挥地方宗教领袖的作用，在纠纷发生时第一时间介入，可以在很大程度上避免更大的非稳定事件发生。

综上所述，通过制定一系列法律法规等制度性文件，将基层协商民主所有要素纳入制度规约范围内，再加上相应的机构设置，我国的基层协商民主才会真正实现制度化，为推进我国的政治文明建设注入力量。值得注意的是，我国是一个民族众多、地域庞大的国家，对民主协商实践的推广，不能依靠简单的形式化模仿，而是要在学习借鉴成功经验的基础上，根据各地实际情况建立适合的基层协商民主形式，要防止“人存政存、人走政息”的情况出现。制度的生命力仅仅靠及时的总结和实施是不能持续下去的，而是需要在前人基础上进一步强化。因此，建立制度化的协商运行渠道，推动民主协商健康发展是实现基层自治的必由之路。

课题负责人：赵青娟

课题组成员：来君薛成有管仲

结项等级：良好

社会主义核心价值观与文化建设

社会主义核心价值观融入

文化统战问题研究

南京市社会主义学院李跃芝

随着时代的发展，文化的地位和作用日益凸显，文化统战在整个统战工作中的分量越来越重。文化统战不仅是政治建设的一部分，也是文化建设的一部分，而社会主义核心价值观是文化建设之魂，因此，深入研究社会主义核心价值观与文化统战的关系，积极探索将社会主义核心价值观融入文化统战的有效途径，无论是对于统战工作，还是文化建设工作，都具有十分重要的意义。

一、关于文化统战内涵的探讨

中国共产党的文化统战实践和思想渊源，可以追溯到新民主主义革命时期，但对文化统战的理论研究相对较晚，直到上个世纪90年代末期才开始起步。1999年，林卓才在《黑龙江省社会主义学院学报》上发表了一篇题为《新时期文化统战简论》的论文起到了抛砖引玉的作用。自此之后，报刊上每年都可以见到几篇讨论文化统战的文章。随着文化地位的日益凸显和文化统战工作的不断推进，理论界对文化统战的兴趣越来越浓，相关成果大量涌现。特别是2008年以来，每年都有数十篇相关论文发表，还有一些著作先后出版（如叶文龙著：《文化统战概论》，华文出版社2007年10月出版；伏来旺著：《漫谈文化统战》，华文出版社2010年3月出版）。此外，广西自治区（2009年）、重庆市（2012年）、宁波市（2013年）等地先后召开了文化统战理论研讨会，并出版了论文集。不少学者对“文化统战”提出了自己的界定和理解，其中主要

有以下几种不同的观点。

第一种是“理念论”。如杨竞业从哲学层面对文化统战作出解释，将文化统战视为一个内含着创新的文化发展观、意识形态发展观和真理发展观的与时俱进的发展战略理念。陈伟群教授认为，文化统战的涵义之一就是“建立在文化自觉基础上的统战理念和统战战略”。

第二种是“手段论”或“战略论”。即把文化统战视为统战的一种手段。如韦丽萍认为，文化统战是借助文化自身所具有的功能作用，为实现一定的目标诉求而促成一定的社会力量组成形式上的联盟的一种统战工作手段。熊必军认为，文化统战是基于相同或相似的文化理念，通过促成一定的社会力量组成形式上的有机联盟的一种统战工作手段。阳沐乎初认为，文化统战是以文化为手段来开展统战工作的一种策略，是具有战略性意义的统战工作方法。

第三种是“领域论”或“对象论”。如陈伟群认为，文化统战有三个方面的涵义，而第一个方面的涵义就是“文化领域的统战工作和对文化人士的统战工作”。其他学者在界定文化统战时很多都会强调这一点。如周建华、刘中正认为，文化统一战线是中国共产党团结包括文艺界统战人士在内的各界统一战线成员结成的旨在发展社会主义先进文化、完成统战任务的广泛联盟。

第四种是“综合论”。即从理念、领域（或对象）、手段、目标等多个角度综合界定文化统战。如前面所提到的陈伟群教授的观点也是一种综合论。当然，最具代表性的是林卓才，他认为，文化统战“是指以中华优秀传统文化精神为共同的思想基础；以实现共同的文化理想和整个统一战线的任务为目标；通过调整知识分子政策、文化政策，发展文化事业，寻求对中华文化的认同，因而实现中国共产党同党外文化界人士的最广泛团结、中华优秀传统文化的和合乃至

全中国的牢固团结的完全统一”。

以上界定，有的将文化统战仅仅视为一种手段，或将文化统战领域或对象仅仅局限于文艺界，显得过于狭窄。相比之下，“综合论”更能揭示“文化统战”的丰富内涵。但是，我们并不能简单用“综合论”取代其他的界定。综合论虽然可以揭示“文化统战”的广度，但从某一视角所做的界定可以揭示文化统战的深度。为此，我们拟从一个新的视角——“双重论”、“互动论”，对文化统战提出一种新的界定。我们认为，文化统战是以中华优秀传统文化为共同思想基础，通过积极参与先进文化建设，促进一定社会成员结成旨在繁荣社会主义文化、形成最大程度文化认同、实现中华民族伟大复兴的广泛联盟。简言之，文化统战就是要以文化促统战，以统战促文化，实现文化与统战的互动与发展。相对于理论界的现有界定，这一界定具有如下三个特点：

第一，在这一界定中，文化既是手段，又是目的。我们承认，文化统战与政治统战、经济统战等有类似的一面，即相对于统战而言，政治、经济和文化等都是一种手段。但对于一个社会的长远发展，相对于经济、政治等价值来说，文化价值是上位性价值，处于人类价值的更高层次。早在1998年，联合国教科文组织就在《文化政策促进发展行动计划》中指出，“发展可以最终以文化概念来定义，文化的繁荣是发展的最高目标。”因此，对于统战工作，我们决不能将其最终目标定位为政治目标或经济目标，但我们却可以说，统战的最终目标是文化认同、文化和合与文化繁荣。

第二，在文化统战中，统战既要以文化为基础，又可以成为文化繁荣的推动力。一方面，文化统战的基础主要是文化，而不是经济和政治。在文化统战中，虽然离不开经济和政治，但它们所起的只是保障性作用。在统战工作中，如果不是以文化为基础，那就不是文化统战，而是别的统战。如果没有共同的文化为基础，文化统

战只能是空中楼阁。另一方面，文化统战可以动员各种文化力量，挖掘更多文化资源，在推动文化统战的过程中，文化可以得到进一步发展与繁荣。因此，文化统战最终可以起到“一箭双雕”的作用和效果。

第三，文化统战既是一种过程，又是一种状态。文化统战首先是一个不断动员文化力量，不断挖掘文化资源，不断积累先进文化，不断扩大统战联盟的过程。但是，文化统战又是一种状态和结果，当我们通过文化建设达到了基本的文化认同、文化和合，我们就可以说文化统战已经形成。之所以说它首先是一个过程，是说在一个越来越多元化的社会中，文化统战是没有终点的。但我们承认它同时又是一种状态，这意味着，只要通过一定的努力，文化统战是完全可以实现其目标的。

二、将社会主义核心价值观融入文化统战中的必要性

我们党一向注重社会主义核心价值体系的建设，但明确提出社会主义核心价值体系是党的十六届六中全会。这次会议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》深刻揭示了社会主义核心价值体系的内涵，明确提出了社会主义核心价值体系的内容，即“坚持马克思主义指导思想，坚持中国特色社会主义共同理想，坚持以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神和坚持社会主义荣辱观”，并且强调：“社会主义核心价值体系是建设和谐文化的根本。”2011年党的十七大报告指出：“社会主义核心价值体系是社会主义意识形态的本质体现。”党的十七届六中全会对社会主义核心价值体系做了更高更明确的定位：“社会主义核心价值体系是兴国之魂，是社会主义先进文化的精髓，决定着中国特色社会主义发展方向。”这个论断深刻地阐述了社会主义核心价值体系在当代中国文化建设，乃至整个中国特色社会主义建设中的历史地位。

“社会主义核心价值体系”提出之后，学界对社会主义核心价值观的概括展开深入探讨。2012年11月8日中共十八大报告，充分吸收理论界的研究成果，明确提出“三个倡导”，即“倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观”。社会主义核心价值观是社会主义核心价值体系的内核最高抽象，社会主义核心价值体系的地位决定了社会主义核心价值观的地位。习近平总书记反复强调，社会主义核心价值观是文化软实力的灵魂、文化软实力建设的重点。一个国家的文化软实力，从根本上说，取决于其核心价值观的生命力、凝聚力、感召力。要把培育和弘扬社会主义核心价值观作为凝魂聚气、强基固本的基础工程，要切实把社会主义核心价值观贯穿于社会生活方方面面。统战工作特别是文化统战工作，更需要社会主义核心价值体系的支配和指导，更需要社会主义核心价值观的贯穿与融入。这主要是由文化统战的三大要素决定的：

首先是由文化统战的双重性质决定的。文化统战既是一项政治建设工作，同时又是一项文化建设工作。统一战线是中国共产党领导革命、建设和改革开放胜利的三大法宝之一。从本质上讲，统一战线是政治性的。统一战线理论起源于列宁，其核心是在政治斗争中掌握“联合次要敌人，打击主要敌人”的原则。毛泽东同志曾经这样形象地说过：“什么叫统一战线，统一战线就是把我们的敌人搞得更多的，把敌人搞得少少的。”历史上，中国共产党在不同时期，为完成不同的历史任务，倡议和建立了革命统一战线、抗日民族统一战线、人民民主统一战线和爱国统一战线，但统一战线的本质并没有发生变化，它仍指不同的社会政治力量（包括阶级、阶层、政党、集团乃至民族、国家等）在一定的历史条件下，为了实现一定的共同目标，在某些共同利益的基础上组成的政治联盟。文化统战是统战工作的一个重要组成部分，因而我们决不能因为文化

统战的特殊之处，而否认它的政治性。但是，在文化统战中，文化是手段，是载体，又是目标，它与文化建设工作存在着一定的交集，是文化建设工作的一个重要组成部分。而一谈到文化建设，社会主义核心价值观体系建设，社会主义核心价值观的培育与践行则是其首要任务和核心内容。作为文化建设的一个重要组成部分的文化统战工作，同样要围绕社会主义核心价值观体系建设，围绕社会主义核心价值观的培育与践行。此外，我们还必须认识到，文化统战的政治性与文化性之间的关系，服从于一般性的政治与文化之间的关系，即统战工作的政治性，包括党的领导、广泛的群众基础，以及它的规范化、法制化和程序化等，是文化统战的组织保障和制度保障；但另一方面，文化统战的文化性，特别是将社会主义核心价值观贯穿其中，可以为作为政治建设重要组成部分的统战工作提供思想保证、精神动力和智力支持。

其次是由文化统战主体、载体和形式的多样性决定的。对于文化统战的主体、载体和形式，理论界并没有做过系统研究。但是，我们从2012年浙江省委统战部开展的文化统战十大品牌创建活动，可以看出文化统战工作的丰富性。从文化统战的主体来看，有统战部、各民主党派、非公有制企业、无党派人士、党外知识分子、港澳台海外人士、香港青少年、台湾大学生，等等；从文化统战的载体来看，有文艺舞台、报刊杂志、电视专栏、书画展览馆（室）、文化讲堂，等等；从文化统战的具体形式来看，有文艺演出、节庆文化活动、论坛、考察、夏令营活动，公祭黄帝活动、座谈会、书画摄影作品展、征文活动、理论研讨会、文化讲堂，等等。文化统战的主体是多元的，但决不能是混乱的，因而首先需要组织上的领导和协调，承担此职能的机构就是各级统战部。但是，统战部的领导和协调并不能仅仅依靠政治或法律上的授权，同时还需要依靠先进的理念。因为任何组织的权威都应当是权与威的统一，是硬权力和软权力的结合，后者实际上就是依靠思想、道德等因素形成的权

力。在当代中国，统战部也好，其他部门也好，软权力最根本的来源就是社会主义核心价值体系和社会主义核心价值观。文化统战的载体和形式更是丰富多彩、百花齐放，但是它们应当是多中有一，应当形散而神不散。在当代中国，在丰富多样的载体与形式当中，应当有一个统摄一切的灵魂和一根贯穿始终的红线，而能够担当此任的，能够统率一切载体和形式的，只能是社会主义核心价值体系和社会主义核心价值观。

再次是由文化统战的直接目标决定的。文化统战的直接目标是文化认同、文化和合。从理论上讲，文化统战需要在文化认同的前提下形成文化和合。文化认同与文化和合既相互区别，又相互联系。它们的区别主要在于，“文化认同”是人们在一个民族共同体中长期共同生活所形成的对本民族最有意义的事物的肯定性体认，其核心是对一个民族的基本价值的认同；文化和合是尊重差异基础上的文化和谐，其关键是不同文化之间的求同存异、互相包容。它们的联系主要体现在：一方面，文化认同绝不是唯我独尊的文化强制和文化垄断，孔子曾说：“君子和而不同”，文化认同并不排斥与其他文化的和平共处；另一方面，文化和合也不是无原则的，它必须以文化认同为前提，因为没有自己的文化认同，凝聚民族共同体的精神纽带就会断裂，维持民族生命的精神基础就会瓦解。而在文化认同中，价值观认同是最核心的和最稳定的部分。以上实际上是文化统战必须贯穿社会主义核心价值观的一个重要理论依据。从实践上看，当代中国需要在多元多样的文化基础上形成文化和合，进而形成文化认同。改革开放30多年，我国的经济体制、社会结构、利益格局大调整大变革，人们的价值观念呈现多元、多样、多变的复杂局面。这一局面是解放思想、改革开放的结果，反过来又可以推动思想的进一步解放，推动改革开放的进一步深化，但是也有可能形成文化冲突，消解我们共同的价值观，这就使得文化统战工作变得更为迫切。面临文化多元、多样、多变的复杂局面，文化

统战的目标就是要在多元思想观念中寻找价值“最大公约数”、最大限度地凝聚价值共识，在博采众长中凝聚起社会的最大合力，推动中国巨轮滚滚向前。而在当代中国，最大的价值共识、“最大的价值公约数”就是社会主义核心价值体系和核心价值观。因此，从根本上说，文化统战就是要增进广大统战成员对以社会主义核心价值体系为主要内容的中华文化的认同，在文化认同的基础上推进民族认同、国家认同、政治认同。

三、将社会主义核心价值观融入文化统战的可能性

从文化统战本身的很多要素来看，将社会主义核心价值观融入其中均有很强的必要性，但文化统战的适用范围和对象毕竟要广于社会主义核心价值体系和社会主义核心价值观的适用范围和对象。在两者的重合交叉处，社会主义核心价值观的融入肯定是没有问题的，但当两者涉及的范围和对象不一致时，社会主义核心价值观的融入是否可能呢？答案是肯定，这是因为：

第一，中华民族崇尚“和合”的传统为社会主义核心价值观融入文化统战奠定了历史文化基础。“和合文化”是中国人民大学教授张立文提出的。“和”是中国哲学中一个很重要的概念，用现在的话来讲就是“和谐”的意思。但“和”还不能完全概括中国传统文化的精神，因为不同文化不仅能和谐共处，而且能相互融合并产生新的文化，这就是“合”。故此，张立文教授特地在“和”后面加上了“合”，称之为“和合文化”，对中国哲学尤其是儒家精神做了更为准确的总结与提炼。纵观中国五千多年的悠久历史，中华民族早已形成了“和为贵”的处世哲学、“和而不同”的文化理念、“天人合一”的自然意识、“协和万邦”的国家观念等传统的和合思想。正是因为这种源远流长的和谐文化，使得中华民族历经战乱但最终并没有走向分裂。而从狭义的文化来看，不同文化和谐共处，互相包容，最终才能共生共长。最典型的就是中国历史上的

儒释道三者之间的关系。儒是孔子开创的学派，曾长期作为中国官方意识形态存在；释是印度净饭王儿子乔达摩悉达多创立的宗教，因悉达多为释迦牟尼佛，故又称释教；道指的是东汉末年张道陵依据《道德经》（即《老子》）《南华经》（即《庄子》）创立的宗教，是中国本土宗教。三者虽然有过冲突，但总体上是能够求同存异、相安无事，而且彼此相互吸收、相互借鉴，到了晚明最终在儒学的基础上形成了三教合一的文化格局。中华民族的这种“和合文化”对我们今天的文化建设影响至深。党的十七大提出，对多样化的社会思潮要“尊重差异、包容多样”，强调的是“和”，同时提出“以社会主义核心价值体系引领社会思潮”，强调的是“合”。在文化统战中，“和合文化”同样发挥着十分重要的作用。统一战线是同与异的统一体，将社会主义核心价值观融入文化统战，则是在异的基础上求同，在“和”的基础上达至“合”。这与中华民族的“和合文化”是完全吻合的。

第二，中国共产党文化统战的成功实践为社会主义核心价值观融入文化统战积累了十分丰富的历史经验。如前所述，文化统战的概念出现虽然比较迟，但中国共产党的文化统战思想和实践早已有之。毛泽东同志在1942年5月《在延安文艺座谈会上的讲话》中指出：“在我们为中国人民解放的斗争中有各种的战线，就中也可以说有文武两个战线，这就是文化战线和军事战线。”中国共产党在重视武装斗争的统一战线的同时，历来都十分重视文化斗争的统一战线。在蒋介石“四一二”叛变后，一大批革命的文化工作者陆续聚集到上海，使上海成为这个时期的革命文化中心。为了加强党对国民党统治区文化战线的统一领导，团结和组织广大的进步文化工作者反对国民党的文化“围剿”，1929年下半年，中共江苏省委根据中共中央关于成立一个统一的文化界组织的指示精神，在上海组成文化工作委员会（简称“文委”）。1930年初，我党根据进步作家统一自己组织的要求，在“文委”的直接领导和支持下，经过多

次酝酿和讨论，于3月2日在上海召开大会，正式成立了中国左翼作家联盟（简称“左联”）。在“文委”的领导下，又相继成立了中国社会科学家联盟、中国左翼戏剧家联盟、中国左翼新闻记者联盟和电影、音乐小组等左翼文化团体。为便于统一领导这些组织和团体，“文委”于1930年10月，在上海成立“中国左翼文化总同盟”（简称“文总”）。这支左翼文化新军在党的领导下，积极从事马克思主义宣传和革命文艺创作等活动，兴起了一个很有声势和实力的左翼文化运动。特别是1933年初临时中央迁往中央根据地之后，注意利用合法形式，采取多数群众能够接受的方式，通过党外多种渠道进行活动，逐步打入国民党当局办的各种报刊或中间性报刊中，打入电影公司、唱片公司和出版发行机构中，占领和扩大宣传阵地。左翼文化的这种发展势头，连国民党的舆论也惊呼为“似水银之泻地，无孔而不入”。当年，在十分残酷的白色恐怖中，中国共产党通过“左翼”这样的组织形式，大力开拓党外多种渠道，采取多数群众能够接受的各种文艺形式，将马克思主义融入到当时的文化统战工作中取得了巨大成绩，为我们今天将社会主义核心价值观融入文化统战积极了丰富的历史经验。

第三，社会主义核心价值观的层次性为其融入文化统战创造了前提。社会主义核心价值观融入文化统战并不是自然而然的事情。我们知道，社会主义核心价值观体系或核心价值观的性质是十分明确的，即它是社会主义的，而不是资本主义或其他什么主义的。这不仅是由社会主义的经济基础决定的，而且也是由建立在社会主义经济基础之上的上层建筑规定的。然而，统一战线包含两个不同的联盟：一是大陆范围内社会主义劳动者的联盟，二是大陆范围外拥护祖国统一的爱国者的联盟。对于前者，接受社会主义核心价值观体系 and 社会主义核心价值观既是一种权利又是一种义务；对于后者则是一种权利而不是义务，也就是说，如果他们不认同社会主义的一些价值理念是完全可以的。这就意味着，对于后一个联盟，将社会主

义核心价值体系或核心价值观融入文化统战存在着一个“天然的屏障”。但是，这种屏障并非无法消解，这是因为社会主义核心价值体系和核心价值观都具有层次性，这就大大拓展了其适用范围。社会主义核心价值体系分为四个层次，对于前一个联盟，社会主义核心价值体系的四个层次都可以直接适用；而对于后一个联盟，社会主义核心价值体系第三、四层次可以直接适用。社会主义核心价值观分国家、社会、个人三个层面。其中社会和个人层面的价值观对整个统一战线的两个联盟都是适用的。不仅如此，社会主义核心价值体系和核心价值观的传播方式既可以是显性的、灌输式的，也可以是隐性的、渗透式的。如果是采取后一种传播方式，无论是哪一个层次的价值体系或价值观，一切屏障均可以消解。

第四，文化统战的包容性为社会主义核心价值体系的融入提供了广阔空间。包容性是统一战线的鲜明特色，也是统一战线的巨大力量所在。关于包容的重要性，古代哲人有很多十分精辟的观点，比如：“海纳百川，有容乃大”、“惟容可以容人，惟厚可以载物”，等等。统一战线的包容性的必要性和重要性，已经为中国共产党在革命时期、建设时期和改革开放新时期的实践所证明。正因为此，胡锦涛同志在2006年7月10日至12日举行的全国统战工作会议上的重要讲话中要求“把统一战线建设成为坚持以人为本，具有强大凝聚力的统一战线，建设成为具有空前广泛性和巨大包容性的统一战线”。统一战线的包容，可以指不同领域、不同方面的包容，如经济包容、政治包容，等等。毫无疑问，文化统战的包容性主要指不同文化之间的相互包容，特别是作为文化核心的价值体系之间的相互包容。“求同存异”是统一战线的基本原则，也是文化统战的基本原则，由此决定了文化统战必然具有广泛的包容性，不同的核心价值体系可以共存于统一战线之中。在不同的核心价值体系之间，除了反社会主义的核心价值体系不能与社会主义核心价值体系相融外，其他各种非社会主义核心价值体系与社会主义核心价

值体系之间虽有矛盾和冲突的一面，但也有同一和相通的一面。正是这种同一性和相通性，为社会主义核心价值体系融入文化统战提供了广阔空间和良好渠道。最为典型的就是在当代中国宗教与社会主义之间的关系，虽然各种宗教信仰与社会主义的信仰不同，但由于社会主义核心价值观与宗教的某些价值观是相通的，因此社会主义也能为宗教界所接受，使“宗教与社会主义社会相适应”成为可能。

四、将社会主义核心价值观融入文化统战的思路与对策

社会主义核心价值体系是社会主义意识形态的本质体现，社会主义核心价值观是社会主义核心价值体系的凝练化表达。社会主义核心价值观是文化统战之魂，文化统战是社会主义核心价值观培育践行的一个重要支撑。促进社会主义核心价值观融入文化统战，就是要根据现实要求，创造更多的平台与载体，在结合渗透上下工夫，在贯穿融合中花力气，引导统战对象自觉认同并践行社会主义核心价值观的内在要求，使社会主义核心价值观拥有更广泛的社会基础。

一是大力培养文化统战的中坚力量，不断提高将社会主义核心价值观融入文化统战的能力。首先，文化统战不同于政治统战和经济统战，最主要的力量应当是在文化界、教育界，因此文化统战的中坚力量应当从文化界、教育界去发现、去培养，当然也要从其他领域去发现具有文化统战能力的有生力量。其次，考虑到统一战线两个联盟的标准与对象不同，我们在选择和培养文化统战队伍时应当有所区别。对于大陆范围内社会主义劳动者的联盟，我们应当从中挑选一些既坚信社会主义核心价值观，同时又非常善于传播社会主义核心价值观的积极分子；而对于大陆范围外拥护祖国统一的爱国者的联盟，由于人数相对较少，我们应当将那些对社会主义核心价值观有一定认同的人挑选出来，作为文化统战的积极分子。再

次，对于经过挑选的文化统战积极分子，要进行定期培训，不仅要组织其系统学习社会主义核心价值体系与核心价值观的内容，更好系统学习各种传播技巧与方法；定期举行座谈会、讨论会，相互交流信息和经验，不断提高将社会主义核心价值观融入文化统战的能力水平。

二、不断创新统战文化产品的生产方式，大力增强将社会主义核心价值观融入文化统战的实效性。社会主义核心价值观的传播有两种不同的方式，一种是显性的灌输，另一种是隐性的渗透。“灌输”有其独特的优势，如高度的组织性、内容的系统性和导向的明确性，等等。但是，一味地灌输，往往会导致逆反心理。而渗透的方式具有内容的隐含性、方式的多样性、效果的无意识性，等等，正好可以弥补灌输方式的不足。加之统战对象的广泛性和复杂性，并不要求所有统战对象都必须接受社会主义意识形态，因而社会主义核心价值观的融入方式应当以渗透为主。与此相适应，就必须不断创新统战文化产品的生产方式。第一，统战文化产品应当注意与中华优秀传统文化相承接，尽可能地从中华优秀传统文化中挖掘与社会主义核心价值观相适应的思想文化内容。换言之，就是应当以中华优秀传统文化为中介去接触社会主义核心价值观，以中华优秀传统文化去解读社会主义核心价值观，而不是相反。如此，社会主义核心价值观才能有机融入中华优秀传统文化之中，为统战对象所接受和认同。第二，统战文化产品还应当注意采用统一战线两个联盟都能接受的表达方式。在大陆，由于独特的政治环境，主流意识形态通常会采用政治化的表达方式。但是，文化统战所需要的可能是一种相反的表达，即哪怕是政治性的内容，也要转换为一种文化表达，如此才容易为持不同意识形态的人所理解和接受。第三，统战文化产品应当以各种文艺作品和文艺活动为主，而尽量不要以思想政治教育教材和党政干部培训活动之类的形式出现。统战部门应当加强与文化部门合作，通过策划、政策、资金等的引导，鼓励创作丰富多彩的，融社

会主义核心价值观为一体的优秀文化统战产品。

三是着力建设一批富有特色的文化统战基地，逐步形成将社会主义核心价值观融入文化统战的完善网络。对于文化统战工作，基地建设具有探索性、示范性和带动性等作用。根据实际情况，重点应建设如下四类基地：第一类是统战部门与宣传文化部门合作共建一批文化统战基地。我们之所以强调与宣传部门的合作，主要是加强社会主义核心价值观的引导；强调与文化部门的合作，主要是为了广开文化统战渠道与丰富统战文化产品。第二类是统战部门与教育部门合作共建一批教育统战基地。不管是海内外还是国内外，国民教育具有更多的共性，也具有更多的共同语言，各种教育文化交流也很频繁。海外虽然没有像大陆这样的思想政治教育，但有各种形式的价值观教育，建立并充分发挥教育统战基地的作用，无疑是将社会主义核心价值观融入文化统战的一个重要渠道。第三类是统战部门与宗教管理部门合作共建一批宗教文化统战基地。在当代中国，各种宗教，特别是佛教文化中的许多理念与社会主义核心价值观所倡导的精神完全一致。佛教文化所包含的慈爱感恩的处世方式、崇俭抑奢的生活信条、清净恬淡的精神境界、和合共生的生态智慧等，对于提升公民的道德水平、弘扬积极向上的时代精神、促进社会主义和谐社会建设有着积极而深远的影响。因此，建立并充分发挥宗教文化统战基地的作用，是将社会主义核心价值观融入文化统战的又一个重要渠道。第四类是以中华文化学院为核心的文化统战基地。中华文化学院拥有专门人才、专门设施和专门的组织，应当将自身建设成为文化统战最重要的培训、研究和交流基地。不仅如此，中华文化学院还要努力走出去，拓建一批教学研究和交流基地，如参与一些语言培训机构的运作，通过语言培训来传播中华文化；与一些文化创意产业园合作，建立海外文化创意产业人才的交流平台；等等。

四是精心策划丰富多彩的专题文化统战活动，努力增强将社会主义核心价值观融入文化统战的感召力。社会主义核心价值观融入文化统战有一个从认知、认同再到践行的过程。在从认知到认同，特别是从认知、认同到践行的过程中，活动体验起着十分重要的作用。文化统战活动的目的就是强化人们的价值体验，以实践参与的方式将社会主义核心价值观由概念形态向实践形态转化。应当说，举办文化活动促进社会主义核心价值观的融入，已是一种十分常见的工作方式。但是，要提高文化统战活动的效果，其一，要契合统战对象的需求，主要包括提高生活质量的需求，即希望拥有轻松安逸的生活状态、文明健康的生活方式和富足满意的生活水平；提升精神境界的需求，即希望不断提升文化素质，希望拥有充实愉悦的精神生活以及融洽和谐的人际关系；还有满足参与的需求，即希望维护自身的社会权益、文化权益，希望与全社会其他成员公平公正地享有国家经济、社会、文化发展的成果。其二，要打造文化统战活动品牌。现在全国各地的文化统战活动很多，但不少活动都是临时起意，或者是为了完成任务，主题变动无常，无法形成品牌；有的活动虽然有比较固定的主题，但一般是按照时令节气以及纪念日，配合当时的某一宣教主题来进行，缺乏创意。真正的品牌活动，必须注意统战对象的地域特色、行业特色、年龄特色，按照相对固定的主题，或者密切联系的系列主题，定期策划（比如一个季度一次，或一年一次）系列活动，且每次活动后要注意总结经验教训，力争每一次活动都要好于上一次活动。久而久之，就会形成文化统战活动品牌，不断扩大活动影响和效果。其三，文化统战活动要丰富多彩。作为统战对象的个体，由于家庭背景、教育背景和工作岗位等的不同，必然有不同的“关注点”、“共鸣点”和“兴趣点”，必然会有不同的文化爱好。为了尽可能地将统战对象吸引到各种文化活动之中，提高统战对象参与活动的积极性，应当策划多种形式的融社会主义核心价值观于一体的文化活动，如不同载体的活动，包括征文、竞赛、演讲、歌咏、故事会、辩论研讨、读书、

演出、展览、放映等；不同文化艺术门类的文学活动、戏剧活动、曲艺活动、音乐活动、舞蹈活动、书画活动、体育活动、游艺活动等。

五是积极探索网上文化统战，不断开拓将社会主义核心价值观融入文化统战的新渠道。随着信息化的迅猛发展，网络已成为人们把握时事动态、了解舆情信息、表达各种诉求的新渠道和重要的舆论阵地。在当今的信息社会中，互联网络作为一种新的载体、平台或手段已被广泛运用于统战工作中。将社会主义核心价值观融入文化统战同样必须充分利用网络这一新的阵地。第一，应不断完善政协、统战部门、社会主义学院、民主党派、工商联等在内的统战系统门户网站；开通统战工作QQ群、开辟统战论坛、开通统战工作博客、建立统战工作短信平台等，形成网络统战联盟。第二，应由统战部牵头，联合宣传、新闻、公安、电信以及当地知名网络社区等，共同举办活动和设置重大活动议程，不断增强网络统战工作的感染力和吸引力，使文化统战网络平台成为宣传传统文化价值观和社会主义核心价值观的平台；成为宣传党和国家涉及文化统战的方针政策的平台；成为宣传统战领域中能够体现正能量的典型人或事的平台。第三，在网络统战中，应积极整合和培育网络社区、社团组织，将网络虚拟平台与社区、楼宇、园区、社团等现实统战工作载体相结合，与各界别部分代表人士和意见领袖相联系，与教育引导、交友联谊、团结凝聚等统战工作理念相融合，探索虚实结合的网络统战工作方式。第四，应充分运用网络内容丰富的优势，延伸统战工作手臂，将内网运用与外网运用相结合，社区统战与海外统战相结合，在充分整合内网资源、开辟学习论坛、转化纸质媒体、传递信息资讯的同时，着力拓展宣传引导功能，凝聚海内外人士。

课题负责人：李跃芝

课题组成员：彭虎王春雷郭榛树孔祥林

结项等级：优秀

中华优秀传统文化中的和谐观与

生态文明建设研究

山东省社会主义学院冯永昌

2012年11月，党的十八大从新的历史起点出发，做出“大力推进生态文明建设”的战略决策，从十个方面描绘出生态文明建设的宏伟蓝图。将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设并列，融入国家建设的各方面和全过程，形成建设中国特色社会主义五位一体的国家建设总布局。这是党的十七大将建设生态文明作为贯彻落实科学发展观的必然要求和全面建设小康社会的重大任务之后，进一步的理论创新和发展。中华优秀传统文化中蕴含着丰富的和谐观思想、蕴藏着深厚的民族生态智慧、孕育着独具特色的“天人合一”生态文明范式，可以为大力推进生态文明建设提供传统文化的哲学基础与思想源泉。

中华优秀传统文化儒释道三足鼎立，互补共生，共同构成了中华文明的思想基础，三种文化形态都蕴含了丰富的生态智慧，共同建构起“天人合一”的民族生态文化范式。这一范式包括了“无情有性”、“道法自然”、“天人合一”等核心理念，深刻地影响了国人对待天地自然的方式，树立起了敬畏自然、顺应自然、保护自然的生态理念，为中华民族的繁衍生息、永续发展奠定了生态基础。

一、中华优秀传统文化中的和谐观与生态智慧

中华文化作为世界上影响最大的文化形态之一，数千年来延绵

不绝、薪火相传，同时又兼收并蓄、有容乃大，不断吸收外来文化营养的同时向外辐射传播，最终形成了以儒释道三种文化为基础的中华文明思想体系。在中华优秀传统文化体系中蕴含着丰富的和谐观思想与生态智慧，倡导人与人、人与社会、人与自然和谐相处，强调尊重自然、顺应自然、保护自然，对于生态文明建设具有重要意义。

（一）儒家文化中的和谐观与生态智慧

儒家文化是中华优秀传统文化的核心主体，也是两千多年封建社会中的正统思想，在“罢黜百家，独尊儒术”之后长期占有大一统的官方思想地位，对国人的思想和意识具有深远的影响。儒家文化在历史上曾经呈现过多种形态，出现过多期发展，其中蕴含的和谐自然观与生态智慧不断丰富，主要可以概括为“仁民爱物”的仁爱观、“天人明分”的规律观、“天人合一”的整体观、“天理人欲”的节制观。

儒家文化溯至孔孟时期的先秦儒学、董仲舒为代表的汉代儒学、程朱为高潮的宋明理学，直至西方文化冲击下的现代新儒学，“仁”作为其核心思想贯穿始终，形成了“仁民爱物”的仁爱生态观。孔子把“仁”作为最高的道德原则、道德标准和道德境界，形成了以“仁”为核心的伦理思想结构。《礼记》中将仁与五常相配，认为仁不仅仅是人与人之间相亲相爱的关系，恩养万物也是仁，“养之，长之，假之，仁也。”孟子进一步完善了这一伦理结构，不仅主张“仁者爱人”，而且要爱物，“君子之于物也，爱人而弗仁；于民也，仁之而弗亲，亲亲而仁民，仁民而爱物”，将爱分为三个层次，爱护自然、仁爱百姓、亲近亲人，其中对自然的爱是“仁”的前提和基础，君子对人要亲善，进而对物、对生命要爱护。“成己，仁也；成物，知也”，在追求自身成就和道德境界的同时，不能忘记对他人、对外物、对环境的爱护与成全。

在早期儒学中，天更多地体现为道德之天、主宰之天，荀子则提出了“明于天人之分”的观点，认为天是更多的是自然之天，“天行有常，不为尧存，不为桀亡”，自然的运行是有规律的，人可以认识自然规律、掌握自然规律并为自己服务。荀子的“天人明分”具有双层的意蕴：在道德层面天德即人德，是天人合一的；在治理层面，治乱根本在人不在天，是天人相分的。荀子的天人观已经摆脱了“天尊人卑”的传统观念，建立了天人相分的自然天人观。天人相分使天失去了赏善罚恶的决定权，天有天职，人有人责。荀子把“天命”理解为具有必然性的自然法则，认为“从天而颂之，孰与制天命而用之”，即不能消极地顺从自然，而要主动地认识和利用自然。

儒家文化中的“天人合一”包含两方面的含义：一是天人本来合一，二是天人应归合一，其中前者是后者的基础。天人本来合一又包括两种不同的学说，一是天人相通，二是天人相类。天人合一思想在《诗经·大雅》中就已经初见端倪，如《烝民》诗云：“天生烝民，有物有则。民之秉彝，好是懿德。”诗中认为“天”是有物有则的，人民秉承、爱慕“天”的美德。最早系统提出“天人合一”思想学说的则是孟子，“仁民爱物”、“性善论”、“万物皆备于我”等观点中贯穿了“天人相通”的思想主线。孟子认为“天”和人是相通的，“尽其心者，知其性也。知其性，则知天矣”。人的“心”、“性”受之于“天”，具有相通之处，人经过后天努力，不断完善心性，最终可以达到天人相参、天人合一的道德境界。天人相类思想主要体现在董仲舒的“天人感应”说，他继承和发扬了《周易》天地人“三才之道”的思想，提出了“天人合一”的整体观。将人与天地三才并立，兼以“天人相参”、“天人感应”，明确提出：“天人之际，合而为一”。董仲舒的天人合一理论实际上包含天人相类、天人同德、天人相感三个不同的层次。

董仲舒提出的“天人合一”虽然有天人形体相类的简单比附因素存在，却为中国哲学的天人关系转向提供了重要的思路，其后中华文化中“天人合一”重点强调“天人相通”，认为天和人不是相互对立的二元，而是息息相通的整体。

“存天理，灭人欲”，作为宋明理学的代表性观点，曾经长期受到批判，认为是为封建道德辩护而扼杀了人类正常的欲望与理想，其实这中间存在着很大的误读。“天理人欲”这一概念在《礼记·乐记》中已经出现，“人化物也者，灭天理而穷人欲者也。于是有悖逆诈伪之心，有淫泆作乱之事”。这里所谓“灭天理而穷人欲者”就是指泯灭天理而为所欲为者。后来，朱熹把“存天理、灭人欲”作为儒家文化的思想精髓所在：“孔子所谓‘克己复礼’，《中庸》所谓‘致中和’，‘尊德性’，‘道问学’，《大学》所谓‘明明德’，《书》曰‘人心惟危，道心惟微，惟精惟一，允执厥中’，圣贤千言万语，只是教人明天理、灭人欲”。但是，在朱熹的语言环境中“人欲”，指的是“人的私欲”，不能等同于人的正当欲望。“饮食，天理也；山珍海味，人欲也。夫妻，天理也；三妻四妾，人欲也。”在朱熹看来，自然健康合乎道德的生活，是天之理，吃饭饮食、夫妻家庭都是天理；超出正常需求，贪求山珍海味、三妻四妾，则是人的内心贪欲。面对禽兽草木等自然外物要做到“取之有时，用之有节”，在人与自然之间，可以满足正常的生活需要，但不能过分地贪欲索取，面对自然时要有“天理人欲”的节制观，从而保护自然生态与环境。

（二）道家道教文化中的和谐观与生态智慧

道家作为先秦诸子百家中的重要思想流派，主张清静无为、崇尚道法自然，“清虚以自守，卑弱以自持”。以道家思想为主要源流的道教继承了尊重自然、顺应自然的思想，人与自然和谐相处的和谐观与生态智慧成为道家道教文化中的重要内容和文化特色。道

家道教以“道”为最高信仰，追求“道法自然”、“齐物逍遥”的境界，主张“以道观之”平等地对待万物及自然，认为人与自然天人相感、同质同构、生生相息，如果违背自然规律则会受到因果报应，从而形成了自然平等尊重的和谐生态观。道家道教文化的和谐生态观集中体现为“物无贵贱”的平等观、“天地父母”的尊重观、“道法自然”的顺应观、“天人一体”的和谐观。

人类对于自然万物与外界环境的态度是人与自然相处的出发点，道家思想中对于不同态度有着深入思考，庄子精辟总结为“以道观之，物无贵贱；以物观之，自贵而相贱；以俗观之，贵贱不在己”。“道”是道家道教文化的最高范畴，道家认为“道”是世间天地万物的本源，所以“一切有形，皆含道性”，世间万物都含有道性。《西升经》上也说：“道非独在我，万物皆有。”“道”并不是人类独有的特征，所以从符合“道”的角度来出发，世间万物是平等的。人与万物同源同构，没有高下贵贱之分，应当和谐相处、共荣共生。万物都有按照道所赋予的本性自然发展的权利，人类应当尊重万物、平等相待，对自然“利而不害，为而不争”。老子说：“圣人无常心，以百姓心为心”，又说：“天道无亲，常与善人。”在世俗看来，人与人之间，物与物之间，都是有差异的。“物无贵贱”思想的根本要义就是要实现“物我无别、天下一家”的大同世界，对于世间万物，不起分别之心，不生差别之念，皆给与相同之爱，践行“齐同慈爱”的平等仁爱观。

在“物无贵贱”的平等观基础上，道家文化甚至将天地自然的地位进一步提高，以家庭人伦的方式比拟人与自然关系，衍生出了“天地父母”的尊重观，要求人们像子女尊重父母一样尊重自然。庄子主张“天地者，万物之父母也”，通过“天地父母”的方式对自然进行了人格化的描述，“吾在于天地之间，犹小石小木之在大山也”，在道家思想中，人不是高高在上的万物之主，不是大

自然的征服者，而是犹如依偎在大山之间的小石小木。这些思想形象地表述了人与自然和谐的基本方式，甚至以家庭伦理中的父母与子女的和谐关系为喻，表达了人与自然应当达到和谐境界的主张，以父慈子孝的传统伦理观念来引导人们善待自然、尊重自然、敬畏自然。

如何利用自然、开发自然，是人类生态文明理念的关键与核心，道家道教在对自然的平等与尊重基础上，强调人对自然规律的顺应，构建了“道法自然”的顺应观。老子说：“人法地，地法天，天法道，道法自然”，道家以“道”为最高追求，人与自然相处时，应当效法天地，与万物相处以合乎“道”为最高标准，老子以水为喻说明了人与自然相处的原则，“上善若水，水利万物而不争，故几于道”。说明人类利用自然时应当尊重自然规律，“利而不害，为而不争”，多做有利于生态环境的事。“我有三宝，持而保之；一曰慈；二曰俭；三曰不敢为天下先。”对于人类的欲望要进行适当控制，追求一种清静无为、慈爱节俭的生活方式。当然道家的“无为”，并不是无所作为，而是要有所为有所不为，强调了解规律、顺应自然而为，“知和曰常，知常曰明”，因为“不知常，妄作，凶”，违背自然规律是要受到因果报应的自然惩罚的。所以要“辅万物之自然而不敢为”，尊重顺应自然规律而不敢任意妄为。

“天人一体”的和谐观是道家道教生态文明智慧最终追求，也是中华文化“天人合一”生态文明范式的重要组成部分。“天地与我并生，而万物与我为一”，道家道教追求人与自然相处的最高境界就是人与自然合为一体。实现“天人一体”的和谐路径，自然是“以道观之，物无贵贱”的平等相待、“天地父母”、“道法自然”的尊重顺应，“利而不害，为而不争”的保护与改善环境，其中一以贯之的精神主线就是对“道”的规律、对自然万物的热

爱，“泛爱万物，天地一体也”。

道教作为我国唯一土生土长的大型宗教，继承了道家文化的和谐自然观与生态文明智慧，并与儒家文化、佛教文化等相互借鉴，形成了别具一格的民族化的和谐理念，其中也蕴含着丰富的生态文明智慧。尊道贵德，天人合一——道教的最高信仰，要求我们尊重自然顺应自然规律，追求天人合一、共荣共生的和谐境界；清心寡欲，自然无为——道教的生活态度，要求人们合理控制自身欲望，对自然环境有所为有所不为，多做有利于生态环境的事；上善若水，柔弱不争——道教的处世精神，要求对社会、对自然要利于万物而不争；天人感应，天道承负——道教的善恶报应，以朴素的警告说明人与环境祸福相依，不能破坏生态，否则会受到惩罚。

（三）佛教文化中的和谐观与生态智慧

佛教自两汉之际、公元前后传入中国，距今已有两千年的历史，逐渐由初期依附本土文化的“黄老浮屠”之辞，到魏晋借助玄学“格义”与“得意”，最终在隋唐达到鼎盛，并产生了中国化的佛教宗派，中国成为佛教的第二故乡，佛教文化也成为中华优秀传统文化的有机组成部分。实际上，作为儒家文化重要阶段的宋明理学和道教文化都深深受到了佛教的影响，儒释道作为中华优秀传统文化三足鼎立的思想基础，本身就是和合共生、融合并蓄的。佛教作为一种外来的文化形态为我们带来意旨迥异的思维方式，同时也丰富了人们对和谐观与生态观的认识。佛教文化中的和谐观与生态文明智慧可以概括为以“众生平等”为原则的佛性观、以“依正不二”为核心的自然观、以“因果报应”为基础的善恶观、以“戒杀护生”为原则的慈悲观、以“共生共荣”为追求的和谐观。

佛教最根本的生态理念就是主张“众生平等”，对一切生命价值平等地承认。只有公平地对待所有的生命，承认他们所拥有的权

利与价值，才能建立起真正合理的生态平衡观。佛教“众生平等”理念的理论基础是“缘起论”，与其他一些宗教的创世说不同，佛教中并不存在生命的创造者和主宰者，也没有按照高低贵贱或创造时间等来排序的生命等级观念。在佛教看来，一切众生都是因缘和合而生，都是各种条件聚合而产生。既然都是“缘聚则生、缘散则灭”，没有创造者和受造物，各种生命形式和生命个体都应当是生而平等的。佛教修行的最高追求就是成佛，众生有没有“佛性”即成佛的可能性便成为检验生命等级的标准，在佛教看来“一切众生，皆有佛性”，甚至连没有生命的自然万物也都具有佛性，这就是所谓的“无情有性”，从而真正实现了人与其他生命、人与自然环境的价值平等。

依正不二，是佛教的重要思想。“依正”是“依报”、“正报”的合称。正报，指众生的生命主体；依报，指生命主体所依止的国土，即生存环境。佛教认为人的身心及外部世界都是业力的果报，所以合称依正二报。“不二”，简单地说就是没有根本差异、对立和矛盾，不是截然不同。《大乘义章》卷一解释说：“言不二者，无异之谓也，即是经中一实义也。一实之理，妙理寂相，如如平等，亡于彼此，故云不二”。认为一切现象没有彼此之分，没有主体、客体的二元对立。“依正不二”在生态文明意义上，包含两层含义，一是人与外部世界、生存环境之间不是截然不同、绝对矛盾的对立关系，而是相互依存、相互影响、相互联系、不可分割的统一体；二是人与外部世界、生存环境在终极本质上是一致的，本无矛盾对立，本无差别。依正不二，是佛教修行中特别重要的法门，《华严经·光明觉品》偈云：“众生及国土，一异不可得，如是善观察，名知佛法义”，认为善于观察依正二报非一非异，非二非不二，是了知佛法义理的途径。这是佛教处理主观世界与客观世界关系、人与自然关系的基本立场。

“因果报应”是佛教对中国文化和国人精神影响最大的部分，在生态学意义上就是人与自然相互影响，人类对待自然的行为方式都会受到自然环境的反作用，所以要求人们要戒除贪欲、善待自然，否则就会受到自然的惩罚。众生修行的最大障碍就是贪欲，佛教把“贪嗔痴”作为阻碍人们前进的“三毒”，贪，是对欲望的执着，天上地下，唯我独尊；嗔，是对于喜怒的偏执；痴，是对于喜好的痴迷。所以要求人们常修戒定慧、戒除贪嗔痴，合理控制自己的欲望，戒除人类唯我独尊、高高在上的优越心理。西方工业文明为我们带来的是“主客二分”的思维方式，人类往往站在自然的对立面，以征服者、改造者和胜利者的姿态来面对自然，但是却忽视了恩格斯的警告：“我们不要过分陶醉于我们对自然界的胜利，对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们。”

正是基于对“众生平等”的尊重、“因果相依”的敬畏，佛教确立了以“戒禁杀戮”、“慈悲护生”为原则的慈悲观，强调对生命和环境的保护。无论是最基本要求的“五戒”、“八戒”，还是对比丘比丘尼的具足戒，第一条就是不杀生，“戒禁杀戮”成为佛教戒律的最基本要求。佛教修行的“戒定慧”三学，是次第修学也就是循序渐进的关系，遵守戒律是第一步也是最根本的要求。只有常修戒定慧才能熄灭贪嗔痴，消除人们不合理的欲望。近代高僧弘一法师一生严守戒律，悲天悯人，每次在坐藤椅之前总是先摇一下，以免藏身其中的小虫被压死，由他创作、丰子恺配画的《护生画集》在民间影响广泛，深入浅出地诠释了保护生命的慈悲之心，“扫地不伤蝼蚁命，爱惜飞蛾纱罩灯”，成为妇孺皆知的爱护生命的理念。

佛教基于“缘起论”认为，大千世界一切众生之间因果相依，所有生命体之间、生命体与生存环境之间互为因果、互相依存，共同构成一个充满生机的网络。在这个网络之中，任何生命形式都不

能独自存在，而是与其他生命和环境息息相通，人类与自然万物之间也应当是“共生共荣”，相互依存，共同繁荣、共同发展的。佛教经典中经常为我们描绘极乐世界的景象，如《佛说阿弥陀经》说，“其国众生，无有众苦，但受诸乐，……彼国常有种种奇妙杂色之鸟，是诸众鸟，昼夜六时，出和雅音，……彼佛国土，微风吹动，诸宝行树，及宝罗网，出微妙音”，我们可以看到佛教追求的极乐世界不单单是人类的欢乐，同时也包括花鸟树木，是所有生命体和生存环境的欢乐和谐。

佛教文化首先从“缘起论”出发，一切众生都是“因缘和合”，树立了“众生平等”的理念；由“无情有性”、“依正不二”来认识人与环境关系，把人与自然看做一个整体；从“因果相依”来体会人与自然相互影响，以“因果报应”告诫人们要去除贪欲、放下执著；由“戒禁杀戮”、“慈悲护生”来感悟对生态的保护，最终达到众生与大千世界“共生共荣”的和谐境界，构成了一个完整的生态文明智慧体系。

二、中华传统文化中的生态文化范式

中华传统文化中的儒释道三种文化形态，在长时间的发展中成了各具特色的生态文化体系，但它们之间并不是孤立的、静止的，而是相互联系、相互影响、冲突融合、共同发展。在中国人的精神世界中，三种文化基因同时发挥作用，“以佛为心、以道为骨、以儒为表”，儒家治世、道家治身、佛家治心，但三者的最终趋向是一致的。尤其是自隋唐以降，三教合流，三种文化融合的趋势愈发明显，你中有我、我中有你，共同构建了中华文化体系。三种文化形态的生态文明体系共同构筑了中华传统文化的生态文化范式。

（一）无情有性——对待自然平等与尊重

区别于工业文明的征服自然、改造自然、人定胜天的思维模式，尊重自然、敬畏自然是民族生态文化范式的基础。这种尊重与敬畏，不是仅仅体现在对“天”的人格化、道德化和崇拜，更主要体现在承认自然万物的生命性，万物与人生而平等。儒释道文化中，都富含这一思想，其中尤以佛教文化倡导的“无情有性”最具代表性。

在儒家思想中，无论是先秦儒家还是宋明理学、明清实学，都始终贯彻了尊重自然的思想。孔子的核心思想“仁”中，除了“爱人”，还要求爱物。《论语·阳货》中曾有孔子与子贡对话，子曰：“予欲无言。”子贡曰：“子如不言，则小子何述焉？”子曰：“天何言哉？四时行焉，百物生焉，天何言哉？”“天”作为最高的主宰者和道德范畴，也具有爱护自然、呵护万物的品质，天虽然不说话，但是春夏秋冬四季照样更替，自然万物照样生长，夫子即使不说话，弟子们也应当尊重自然、向自然学习。孔子正是基于对天地之道——“生长万物”做出深刻的思考和感悟之后，才推导出了人道主义思想“仁”。孟子进一步提出了“仁民爱物”的思想，“亲亲而仁民，仁民而爱物”，将爱分为三个层次，爱护自然、仁爱百姓、亲爱亲人，其中对自然的爱是“仁”的前提和基础。朱熹对孟子思想进行了诠释，物是禽兽草木，主要是爱惜。爱惜的具体表现，按照朱熹的说法，就是要“取之有时，用之有节”。这种思想，已经有我们今天保护环境，珍惜自然资源的意识了。

在道家看来，“以道观之，物无贵贱”，人与自然是平等的，甚至采取了“天地父母”的家庭伦理方式表达尊重自然、敬畏自然。在道家看来，“道”作为最高的道德范畴和最初的哲学本体，化生出天地自然，“道大，天大，地大，人亦大。域中四大，而人居其一焉”，人只是这个宇宙中的一个组成部分。至于天地与人类

的关系，道家比喻为父母和子女的关系，讲求“天地父母”，要求人们像尊重父母那样尊重天地自然，与自然和谐相处。《庄子·达生》云：“天地者，万物之父母也。和则成体，散则成始”，这充分表达了道家对天地自然的尊重。

把尊重自然、敬畏自然发挥到极致的，应当是佛教文化中的“无情有性”。佛学思想基本上可以概括为人生论和宇宙论两大部分，其中宇宙生成论的基础是“缘起论”，认为世间万物都是因缘和合、诸法无我、诸行无常，所以印度佛教中对自然万物并不十分看重，但是这一倾向到了中国却有一个非常明显的理论转向。佛教最高的理想和修行境界就是成佛，印度佛教中能成佛的只能是有生命的个体，甚至局限为一部分人。佛教中国化后却突破了这一局限，在天台宗、华严宗、禅宗看来，既然世间万物都是“缘起则生、缘尽则灭”，万物都应该是平等的，都应当具备成佛潜质，甚至没有生命的万物也同样具有佛性。《华严经探玄记》卷十六论性起之通局云：“若三乘教，真如之性通情、非情，开觉佛性唯局有情。……若圆教中，佛性及性起皆通依正，……是故成佛具三世间，国土身等皆是佛身，是故局唯佛果，通遍非情。”认为成佛具三世间，佛果遍通非情，无情之物也具佛性，草木也可成佛。自然之物既然可以成佛，当然需要加以尊重。唐宋以降，华严宗、禅宗这一思想为宋明理学所吸收，儒释道三教合流，“无情有性”与“众生平等”、“因果相依”结合起来，对传统的人与自然关系产生了重大影响。

（二）道法自然——对自然规律的认识与顺应

建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复

为主的方针。这就要求我们认识自然、顺应自然、利用自然规律服务生态文明建设。在民族生态文化范式中，这种认识与顺应表现为“道法自然”的文明自觉。

在中华文化的道家思想中，“道法自然”是一种基本的行为准则，应用于人与自然关系时，成为追求人与自然和谐的原则。“道法自然”要求在处理人与自然关系的时候，认识并顺应自然界自身的规律。老子说：“人法地，地法天，天法道，道法自然”。王弼注为：“法自然者，在方而法方，在圆而法圆，于自然无所违也。”这里的自然指的是不加以人为的强制力量而顺应其自身的规律。庄子继承了老子“道法自然”的思想，并且做了进一步的阐述：“夫至乐者，先应之以人事，顺之以天理，行之以五德，应之以自然。然后调理四时，太和万物。”只有顺应天理自然，适应自然规律，才能够做到使万物和谐。可见庄子同样强调人应当顺应自然，其精神实质就是尊重自然规律，依自然而为，不做违反自然的活動。

认识自然、顺应自然同样体现在儒家思想中，代表性观念则是荀子的“天人明分”思想。荀子一改孔孟“天”为主宰之天、义理之天的传统脉络，认为“天”为自然之天，提出“制天命而用之”。荀子把“天命”理解为具有必然性的自然法则，认为“从天而颂之，孰与制天命而用之”，即不能消极地顺从自然，而要主动地认识和利用自然。荀子认为：“天有其时，地有其财，人有其治”，主张人类能够根据对于天时、地利的认识来利用自然、役使万物，强调了人在认识自然利用自然中的主观能动作用。荀子主张人们在“制天命而用之”的过程中，必须顺应自然发展规律，做到“斩伐养长不失其时”，并且提出具体措施“草木荣华滋硕之时，则斧斤不入山林，不夭其生，不绝其长也；黿鼉鱼鳖鰕鳢孕别之时，罔罟毒药不入泽，不夭其生，不绝其长也；春耕、夏耘、秋

收、冬藏，四者不失时，故五谷不绝，而百姓有余食也；污池渊沼川泽，谨其时禁，故鱼鳖犹多，而百姓有余用也；斩伐养长不失其时，故山林不童，而百姓有余材也。”实际上就是在认识自然、保护自然的基础上使生态环境得到休养生息，从而实现可持续发展。

佛教的宇宙生成论——“缘起论”认为自然万物按照自身的规律发生、发展以至消亡，是“缘起则生，缘尽则灭”，否定万物背后有神灵主宰的同时充分体现了对自然规律的认识。世间万物都是“和合共生”，“此有故彼有，此生故彼生，此无故彼无，此灭故彼灭”，人类只有爱护环境，才能保证自身不会重蹈物种灭绝的覆辙。另一重要理论“十二因缘”，则说明了人产生烦恼的原因在于违背自然规律，存在过多的欲望与追求，若想脱离烦恼就要认识自然、顺应自然。佛教对于自然规律的认识与顺应不仅表现在理论上，更融会于实践中，佛教戒律中很重要的一条就是“不杀生”，戒杀护生充分体现了对生命与自然的尊重和热爱。古代僧人为了保护嫩芽不受伤害、生命可以自然生长，特意制定了雨季安居制度，历代高僧结庐于名山大川之中，所在之处都是林木葱郁、鸟语花香，这些都是对顺应自然的回报。

（三）天人合一——对人与自然和谐发展的追求

“天人合一”是民族生态文化范式的核心理念和基本精神，是区别于西方工业文明“天人对立”生态范式的根本特征。从现代自然生态学的角度来讲就是人与自然万物具有一致性，所以，人应当与自然和谐相处，成为一个和谐的整体。

老子首先从本体论的角度对“天人合一”进行了这样阐述：“道生一，一生二，二生三，三生万物。”这是说，人与天地自然同源同构，同具有“道”性。庄子则指出“通天下一气耳”，人与天地自然都是由“气”构成的，所以“天地与我并生，而万物

与我为一”，第一次提出了“天人合一”的概念。天地万物与“我”是并生、为一的关系，所以人应当追求与自然的和谐相处，不应该破坏自然：“无以人灭天，无以故灭命，无以得殉名。谨守而勿失，是谓返其真。”概而言之，道家思想认为人与自然是具有同一性，强调对自然价值特别是生命价值的尊重，倡导人们努力追求“天人合一”的和谐境界。

佛教基于“缘起论”，认为世间万法同质同构，同类同向，人与自然万物之间本身并无本质区别，在这个意义上已经是“天人本一”，与“天人合一”不谋而合。“天人合一”思想在佛教中具体表述为“依正不二”，佛教认为自然界本身是维系独立生存的生命的一个存在，人类只有和自然——即环境融合，才能共存和获益。此外，再没有创造性地发挥自己的生存的途径。佛教的“依正不二”的原理正是立足于这种自然观，明确主张人和自然不是对立的关系，而是相互依存的。在佛教禅宗看来，修行之前山是山、水是水，顿悟之后，山仍是山，水仍是水，只是山河大地与我一体，任我取用。所谓“青青翠竹无非般若，郁郁黄花皆是妙谛。”外在的大千世界、三世众生，其实就是心内的大千世界、三世众生。因此，自然也好，生命也好，其实都是一体。

汉儒董仲舒继承和发扬了《周易》天地人“三才之道”的思想，同时吸收庄子思想，将“天人合一”思想推到另一个高峰。他将人与天地三才并立，兼以“天人相参”，明确提出：“天人之际，合而为一”。“天人合一”历经丰富与发展构建起了儒家的生态哲学体系。这一体系既反对“人定胜天”的盲目人类中心主义，也反对“天定胜人”的非人类中心主义思想，而是创立了天人和諧、天人相依、天人合一、人与自然是和谐发展的生态文化范式。在中华传统文化中，人与自然是关系不是征服与被征服、改造与被改造，而是人与自然合一而居、和睦共处；不是掠夺与被掠夺、伤害

与被伤害，而是人与环境和合共生、和谐发展；不是制约与反制约、限制与反限制，而是人与生态合力前行、和美与共。天人合一，是人自觉地追求与自然同一，是对与自然和谐的追求。人类文化价值应与自然价值相统一，号召摒弃过度追求物质财富数量的文化价值观，建立注重改善人类生活环境质量的生态价值观；社会经济发展应与生态文明建设协调一致，倡导建设可持续发展的社会。

无情有性、道法自然、天人合一等中华文化的核心理念共同构成了中华文明的生态文化范式，这一范式深刻体现出了东方文明将人与自然视为一个整体的思维特征，从根本上区别于西方文明主客二分的思维方式。在人与自然矛盾加剧，对立式、征服式自然观已经面临无法克服困难的今天，发挥中华民族生态文化范式的独特优势必将为生态文明建设、为人类文明的发展作出巨大贡献。

三、民族生态文化与生态文明建设

生态文明是工业文明发展到一定阶段的产物，是超越工业文明的新型文明境界，树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，是推进生态文明建设的重要思想基础。我们必须充分发掘中华优秀传统文化中的生态智慧，弘扬民族生态文明，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展，为中华民族的伟大复兴作出贡献。

（一）民族生态文化与西方生态文明

自人类进入文明社会以来，人与自然如何和睦相处一直是人类思考的重要问题。在农业文明时代，人类文明的发展是建立在对自然尤其是土地的依赖之上的。但是人类社会进入工业文明之后，尤其是二战之后，随着第三次科技革命浪潮的到来，经济上取得了突飞猛进的发展，人类在享受经济发展和科技进步带来的现代文明成

果的同时，也面临着生态失衡和环境污染加剧的局面。沉重的环境代价——大气污染、水源短缺、土地荒漠化、重金属超标等等，已经成为阻碍人类社会发展的瓶颈。尤其是我国自改革开放以来迅速成为“世界工厂”，高污染、高能耗、粗放型经济发展方式让我们付出了前所未有的环境代价：全国绝大多数河流水质为劣五类以下、京津冀地区成为全球雾霾最严重的地区、肺癌发病率和死亡人数居世界首位……着力推进生态文明建设，建设资源节约型、环境友好型社会，实现经济社会生态的协调可持续发展，成为当前我国面临的一项重大历史任务。民族生态文化成为我们反思工业文明发展方式的重要武器，充分发掘中华优秀传统文化中的和谐观与生态智慧，同时借鉴西方生态文明理论，构建民族化的生态文明理论是我国生态文明建设的一个重要方面。

自上个世纪60年代以来，最先享受工业革命文明成果的西方民众和政府开始对人与环境的关系进行深刻反思，试图选择一条与以往不同的发展道路，开始了追求生态文明的历程，经过几十年努力已经初见成效。西方生态文明的实践是与绿色理论的发展相互促进、共同发展的，具体表现为大规模生态运动的兴起和民众、政府、政党、社会、学界等社会各方面的全方位参与。继1970年4月22日美国爆发2000多万人参与的环保运动，催生“世界地球日”之后，1972年的瑞典“人类环境大会”将生态保护问题上升为全球性重要议题。其后，生态运动与环保运动、女权运动、和平主义交织在一起，虽然主题随时代不断发生变化，但对整个社会环保意识的提高、政府生态政策的制定产生了重要的推动作用。近20年来，生态运动的关注重点逐渐由具体的环境保护问题转变为“可持续发展”问题，催生了西方生态文明理论不断发展。

在西方发达国家，生态文明理论的探索在经历了“生存主义理论”和“可持续发展理论”两个阶段之后，逐渐向“生态现代化理

论”发展。1985年，德国学者胡伯在“现代化”的传统意义基础上，正式提出了生态现代化理论。这一理论认为，从农业社会向工业社会的转变是现代化，从工业社会向生态社会的转变是“生态现代化”。生态现代化理论的关注重点不再是环境问题的事后处理和法律监管，而是转向环境问题的预防和通过市场手段克服环境问题。实际上是由应对生态灾难式的“生存危机论”转向预防与相容，从而重新界定和解决生态环境压力与经济繁荣目标之间的矛盾，积极寻求二者结合的可能性路径，体现出了经济发展政策和社会意识形态的生态文明主义转向。

西方强调生态灾难式的悲观主义生态文明理论采取的是关于环境保护与现代经济生产生活方式存在内在矛盾或不相容性的生态主义思维范式，生态现代化理论则致力于减少政府与工业企业的对抗关系，促进二者的合作，并通过环境的改善为政府带来环境收益，这也为西方政府国家治理和工业发展提供了一条缓和环境运动的途径。在这种背景下，西方发达国家建设生态文明的实践也取得了一定的成果，但是由于资本的逐利性，发达国家近年来“环境殖民主义”的倾向值得注意和警惕。

如何在保持经济社会又好又快发展的同时，实现生态环境的保护、恢复与发展，这是生态现代化理论所试图解决的核心议题，也正是我国当前生态文明建设中迫切需要回答的根本性问题。中华优秀传统文化的民族生态文化范式恰恰可以很好地解决这一矛盾。首先，民族生态文化中的无情有性观念来源于众生平等、民胞物与、天地父母等理念，强调平等时的价值标准就是人。民族生态观是民本主义生态观，其根本理论价值在于“以人为本”的价值导向，发展的成果由全体人民共享，这是我国的社会主义属性所决定的。这就决定了我们的经济发展与社会发展、环境保护没有利益上的根本冲突，可以在实现环境保护的同时促进社会公平正义。其次，民族生

态文化范式中的道法自然理念强调的是对自然规律的尊重与顺应，人类可以认识自然，从而推动技术革新作为生态经济发展的核心要素，对现代工业文明发展进行积极的生态化改造。当然，最重要也是最根本的是“天人一体”的民族生态文化范式将人与自然视为一个整体，相依相生、相辅相成，一荣俱荣、一损俱损，人与自然相处追求的是共生共荣的境界，是人与自然和谐发展。这就决定了我们看待环境保护问题绝不会只重事后惩罚与监管，而是着眼保护与预防。从这些方面来看，民族生态文化与西方现代生态文明理论既具有精神上的契合，又在实践上更具备可操作性，更能够使生态文明建设的理念深入人心。

（二）民族生态文化与国家建设

党的十八大提出要大力推进生态文明建设，“建设生态文明，是关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计。面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻形势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”。文化是民族的血脉，是人民的精神家园。建设生态文明就要倡导生态文化，其核心任务是通过各种途径和方法，潜移默化地影响人们的精神思想，使民族生态文化深入人心，从而提高全民的生态文化素养。挖掘中华优秀传统文化中的和谐观念，弘扬民族生态文化，使生态文明建设全方位、全过程地融入经济社会发展进程，助推中国特色社会主义国家建设。

民族生态文化建设可以助力经济建设。现代生态文明理论面临的最重要课题就是如何在保证经济社会发展的同时保护生态环境、促进生态文明。在西方传统的“人类中心主义”看来，经济建设与环境保护是一对不可调和的矛盾，经济发展必然要以环境破坏为代

价。“生存主义”的生态灾难论者则悲观地认为生态保护必然以牺牲经济发展为前提。二者都是把人与自然看成对立的二元，是必然产生矛盾的双方。民族生态文化“天人合一”的思维范式则将人与自然、经济发展与环境保护视为一个整体，把经济看作是环境的一个子系统，使经济社会发展建立在环境可承载和资源可持续的基础上。经济发展、技术进步可以助推环境保护，良好的生态反过来又可以促进经济发展；生态文明的理念要求人类采取经济杠杆调节发展的生态成本，生态保护的生态成本意识可以促进人们改变经济发展方式、降低资源代价，资源节约型、环境友好型经济发展方式可以保证人与自然和谐发展的实现。

民族生态文化建设可以丰富政治建设。生态文明建设不仅需要生态观念的转变，更需要制度的建设，用制度来保证生态文明建设的实现。建设生态文明重要的是改变我们高污染、高能耗的不可持续生产方式和消费模式，转变观念无疑极为重要。但在现实环境下，由于企业追求利润的先天特性和人类的生活惯性，推动人们行动的不仅仅是理念和认识，很大程度上需要依靠利益驱使和外部环境的压力，这就需要有制度的安排。一个合理、公平、有效的制度，才可能形成有利于生态环境保护和维护社会公共权益的利益导向。保护生态环境必须依靠制度，要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。制度的建设离不开政府的主导，绿色思想、环保理念也是政治建设的一个重要内容。

民族生态文化建设可以加速文化建设。全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴，必须推动社会主义文化大发展大繁荣，提高国家文化软实力，发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用。民族生态文化建设可以弘扬中华优秀传统文化，以一种异于西方的思维方式和话语范式构建独具特色的生态文明发展模式，

增强中华文化的软实力和话语权。生态文明建设的目标就是要对以西方文化为基础建立的工业文明发展模式进行纠偏，转变人类生活的价值目标，树立利而不害、为而不争的环境观，推广克勤克俭、清静自然的消费观，构筑崇尚自然和保护生态的生活理念。重视发掘和发挥我国传统文化中的优秀思想，用于生态文化价值观的教育，可以提高公民环保素质、提升社会环保理念、树立生态价值观念，最终教育引领人民自觉参与到环境保护和生态文明建设之中，也是我们的特色和优势所在。

民族生态文化建设可以完善社会建设。加强社会建设，是社会和谐稳定的重要保证，必须从维护最广大人民根本利益的高度，在改善民生和创新管理中加强社会建设。加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点。随着经济快速发展，人民的物质生活水平不断提高，与此同时环境污染的问题却愈发凸显，环境问题已经日益成为最重要的民生问题。成为人民最关心最直接最现实的利益问题。在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居持续取得新进展基础上，如何让人民呼吸更洁净的空气、畅饮更安心的水源、吃到更可靠的食物，这些都需要进一步推进生态文明建设。以民族生态文化为抓手，引领社会环保风尚，保护生态环境，可以更好地完善社会主义社会建设。

（三）生态文明建设是马克思主义中国化的最新成果

二十世纪60年代以来，生态危机的频频爆发迫使人们反思工业革命以来对待自然的方式，重新审视人与自然的关系，重新选择和建设人与自然相处的文化体系。2007年10月，党的十七大报告在全面建设小康社会奋斗目标的新要求中，第一次明确提出了建设生态文明的目标：“建设生态文明，基本形成节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式。循环经济形成较大规模，可再生能源比重显著上升。主要污染物排放得到有效控制，生态环

境质量明显改善。生态文明观念在全社会牢固树立。”十八大报告中更是将生态文明建设独立成篇，把生态文明建设放在突出地位，作为“五位一体”国家建设格局的重要方面，充分体现了我们党对于生态文明建设的高度自觉。

生态文明作为对农业文明和工业文明的全面超越，代表了一种更为高级的人类文明形态；十八大报告提出“大力推进生态文明建设”，将生态文明建设纳入国家建设的总布局，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。这既是我国多年来在环境保护与可持续发展方面所取得成果的总结和提高，也是对世界范围内人与自然关系所取得的认识成果的继承和发展。生态文明建设将发展着的马克思主义生态观与中国的现实结合起来，成为马克思主义中国化的最新成果。而中国的实际情况既包括生态环境面临的危机与挑战，也包括中华文化中民族生态文化深入人心的有利条件。

生态文明建设是党领导人民实现中华民族伟大复兴的有力保障，是实现中华民族永续发展的前提条件，也是建设和谐社会的基础和保障。在构建社会主义和谐社会的过程中，我们要以生态文明来指导生态实践，加强生态文明宣传教育，增强全民节约意识、环保意识、生态意识，形成合理消费的社会风尚，营造爱护生态环境的良好风气，实现人与自然的真正和谐。

中华传统文化中的和谐观与生态智慧融容和合，意旨归一，共同构成了民族生态文化范式。民族生态文化是以“天人合一”整体论思想为基础，以生态价值观为取向，以非线性思维网络为方法，以谋求人与自然的和谐发展为宗旨的文化。相对于西方生态文化和传统工业文化观，它是一种哲学思维范式的全面转向，是我国先进文化的前进方向，以及建设美丽中国所必需的文化支撑，我们有理

由相信中华民族的生态文明范式必将开启人类生态文明的新时代。

课题负责人：冯永昌

课题组成员：陈立明肖太国

结项等级：优秀

中华文化多元一体问题研究

宁夏自治区社会主义学院陈凤林

当今世界正处在大发展大变革大调整时期，经济全球化深入发展，科学技术日新月异，各种思想文化交流交融交锋更加频繁，文化在综合国力中的地位更加凸显，维护国家文化安全的任务更加艰巨，增强国家文化软实力、中华文化国际影响力要求更加紧迫。苏东解体后，民族分离主义呈蔓延之势，全球范围内族性的张扬和民族意识的增强、民族分离主义的活跃、对主导意识形态的认同分歧等问题的出现，使得多民族国家的文化软实力建设，已不仅仅是一个纯粹的文化问题。我国是多民族国家，如何整合内部多元文化，建构不同文化主体对中华文化的认同和各民族文化向心力和凝聚力，是中国文化建设不能忽视的重大问题。

一、“多元一体”是中国文化结构的基本特征

二十世纪80年代，费孝通提出了中华民族“多元一体格局”理论，该理论客观总结和概括了从古至今中国多民族国家的民族构成及各民族间的关系的基本面貌。“多元一体格局”理论也为我们认识中国文化的历史与现实提供了一把钥匙。

什么是中国文化？中国文化的内部构成是怎样的？这是首先要

搞清楚的问题。中国文化，简言之就是中国各民族人民创造的文化的总称，但它绝不是各民族文化的简单相加，而是一个由不同民族文化相互作用形成的有机整体。由于中国各民族在漫长的历史发展中成为一个相互紧密联系的有机整体——中华民族，我们一般习惯称中国文化为中华文化。“多元一体”是中国文化结构的基本特征，“多元一体”在内涵上包括两个向度：“多元”和“一体”。

（一）中华文化的多元性

纵观自古至今中国文化的全貌，不难看出，中国文化是一个复杂的整体。从中国文化的创造主体的民族属性看，中国文化是由不同民族文化构成的。也就是说，中国文化是自古至今生活在中国这个国家和这片土地上的不同民族所创造出的文化的总称。中国文化有多元的创造主体，有多样的民族文化构成，文化的多样性、多元性是中国文化的基本内涵。

中国自古就是多民族国家，几千年来，在中国这块地理单元内繁衍生息过众多的民族，这些民族集团的社会生产力水平或高或低，实力有强有弱，文化各不相同，在不同的历史时期，不同的民族集团为开发、建设共同的国家发挥了不同的作用。几千年来，这个独立的地理单元内的不同民族之间发生过彼此间的交流交往、迁徙渗透、相互征伐、相互融合，在这个过程中，有的民族消亡了，也有新的民族出现，直到今天，中华大地上的民族仍有56个。现代中国各民族，大都是中国古代民族的后裔，大都是中国古代民族血缘和文化的传承者。我们今天这个统一多民族国家的局面，是经过了一个漫长的历史过程、由在这片土地上繁衍生息的许多民族共同缔造的，国家的辽阔疆域和富饶土地，也是各民族共同开拓和开发的。中国各民族在开发和建设国家的过程中，创造出了绚丽多彩的民族文化，汇聚成中华民族千姿百态的文化大花园。

我国各民族文化在语言、风俗习惯、宗教信仰、民情、生计方式等方面，具有很大的差异性。多民族、多元文化共存是中国文化的基本特点。人类文化的发展是以自然为基础的，自然地理环境是一个民族文化成为某种类型的前提性因素。中国地域广阔，各地区自然地理条件差异巨大，经济文化类型多样，造就了不同民族文化的差异性、多样性，造就了中国文化的多元构成。在中国古代北方，阴山以北、大兴安岭以西的广大地区（俗称漠北），阴山以南，燕山、祁连山以北地区（俗称漠南），气候寒冷，不适宜农作物生长，繁衍生息于这些地方的古代民族，形成了游牧生活方式及草原游牧文化。与漠北、漠南草原游牧民族文化截然不同的是黄河流域、长江流域等地，有灌溉之利，便于农耕业的发展，在这些地区生活的古代民族则创早出了灿烂的农业文明。人类考古发现，远古时期的部落先民就沿河而居，以种植业为主要生活方式。进入文明社会以后，在黄河中游地区的生活的“华夏”，得灌溉之利，形成了农业经济和生产方式，后来以华夏为核心建立起早起的国家，春秋时期铁器和牛耕得到推广使用，原始的粗耕农业逐渐转变为精耕农业，以农业为主的经济体系最终确立，并逐渐形成了黄河流域的农业经济区。秦、汉时期，华夏势力依托国家力量扩展到长江中下游的广大地域后，汉族形成。汉族就是以农业为主要经济和生活方式的民族。

中国文化的民族支系众多。有学者从各民族生活的生态环境、政治经济等人文环境的特点出发，将中国不同民族文化划分为七个大的系统：北方草原民族文化系统、东北松辽平原文化系统、西域民族文化系统、黄河上游民族文化系统、南方丘陵红土地带民族文化系统、青藏高原民族文化系统、中原汉族文化系统。

中国各民族的发展具有不平衡性。在古代，中原汉族文化处于领先和主导地位。汉族在经济生活方式上以农业为主，与周围狩

猎、游牧、渔猎等民族经济形式相比，具有明显的优势和先进性。汉族文化在思想意识层面以儒家思想及其价值观为核心，儒家思想严密切合古代农业社会生产方式的现实需要，它的价值体系与自给自足的经济形态高度吻合。秦汉以后，儒家思想成为中国大多数王朝政权，包括许多以少数民族为主建立起来的中国政权的指导思想和主导文化。汉文化以先进文化、强势文化和主流文化的地位，主导了中国古代政治、经济、文化和社会的内在结构和发展趋势。中原汉文化借助王朝强大的政治体系，不断地向其他民族区域扩散、扩张其文化影响，周围民族集团则不同程度吸收、接受中原先进汉文化的有益因素。

（二）中华文化的“一体性”

中国各民族文化是相对独立的、有差别的；但不同民族文化绝不是孤立的，各民族文化间、特别是各民族文化与汉文化之间在不同层面（物质文化、制度文化、精神文化）都发生了广泛而深刻的交往、交流、交融。各民族文化相互影响、相互渗透，你中有我、我中有你，形成一个有机整体，这就是中国文化的“一体性”。应该在两个层面上来理解中华文化的“一体性”：

1. 中华文化的整体性、不可分割性

中国文化的整体性、不可分割性是指各民族文化之间建立起来的密不可分的联系。“一体”不是各民族文化的简单相加，而是不同民族文化由于互相渗透、互相借鉴而形成的不可分割性。正是由于这种整体性、不可分割性，我们才说生活在我们民族大花园里的任何一种民族文化都是中国文化，我们又可以称这个文化统一体为中华文化。历史上的中华文化也好，当代中华文化也罢，都是一个不可分割的整体。

2. 各民族文化间逐渐形成的同一性

同一性和一体性还是有很大差别的。同一性是更高层次的联系，是在普遍联系的基础上形成的共同性。在长期的交流、交往、融合中，中国各民族文化中形成了为各民族普遍认同、共同创建、共同享受的文化因素。

中华文化的同一性是在各民族相互交往、交流、共生、共处的历史环境中产生的。古代各民族文化的同一性虽然在形式、内容上都与当代中华文化有很大不同，但却是当代中华文化的渊源和基础。

中国古代各民族文化的同一性、共同性在许多方面都有所体现。从政治方面看，各民族社会发展水平有很大差异，但大体上都以集权制作为民族集团政治统治和社会治理的思想基础和政治制度。政治一体化、专制集权、君权神授、家族世袭、君臣有序等思想观念和价值取向，是各民族政权普遍认同和共同遵循的。从经济和生活方式看，汉民族、其他民族之间虽然有显著差异，但农业经济和游牧经济互相依赖、互为补充，都以自给自足的自然经济思想为基础，重农牧、轻商贾，重土地、轻流动等，构成各民族经济思想和价值理念的基本信条和准则。从社会生活领域看，普遍遵循宗法制度，重视和维护家庭、家族、氏族、部落的血缘关系，以家族、氏族、部落和宗法伦理组织和治理社会，重血亲、门阀、长幼尊卑，轻个体；重义轻利、重男轻女，重天地神灵、重祖先，这些都是中华各民族普遍奉行的社会关系的基本准则。

从各民族文化之间的相互联系和影响看，各民族文化都普遍地受到主流文化汉文化的影响。中国历史上许多割据地方的少数民族政权，有效仿、适用中原汉族王朝的政治、经济、文教制度的传统。《续资治通鉴长编》有关西夏的记载：“得中国土地，役中国

人力，称中国号位，仿中国官属，任中国贤才，读中国书籍，用中国车服，行中国法令。”其他少数民族政权如辽、金都有这种情况。正是由于中华各民族文化有着极强的同质性，建构起了不同民族之间难以分割的联系，形成了中华民族强大的文化凝聚力。

（三）“多元一体”中华文化的历史演变

总体看，“多元一体”中华文化经历了三个不同的发展时期。

1. 上古时期至近代鸦片战争，是中华文化“多元一体”格局的形成和发展时期

中华文化“多元一体”格局的形成，是在中华民族5000多年的历史进程中，随着统一多民族国家的形成和发展逐步形成的。中国统一多民族国家有一个形成与发展的过程，这个过程为中华文化“多元一体”格局的形成创造了条件，中华文化“多元一体”的局面，又为巩固和发展统一多民族国家提供了保障，二者相辅相成、相互促进、互为条件和保障。中国统一多民族国家的形成和发展经历了不同时期，“多元一体”文化局面随着这过程一步步酝酿、发展、形成。

1先秦酝酿。远古时期，黄河中游地区的炎帝、黄帝部落合并，形成华夏。后来以华夏为中心，建立了早期的国家。史料记载，夏、商、周国土上除华夏外，还居住有其他古代民族。殷周两朝是中国大统一的孕育时期，殷朝的天子是当时所谓天下的共主。殷周所统辖的诸侯，包括周边少数民族的诸侯。如殷伐纣的诸侯中，就有庸、蜀、羌、髳、微、卢、彭、濮等少数民族诸侯。《诗经·小雅·北山》有：“溥（普）天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣。”这是最早有关大统一思想的记载，也说明远在殷周时期追求大统一的思想就已经产生。春秋战国时期，华夏族与其他民族迁

徙、交往，民族交错杂居明显。华夏核心区域扩大到长江流域，以黄河、长江中下游为中心，形成了“华夷五方格局”（华夏居中，称为中国），奠定了以黄河、长江流域农业区域为核心、向周边民族区域扩展的民族格局的基本走向。

2秦汉奠基时期。公元前221年，秦始皇结束战国纷乱局面，建立中央集权制国家，创立了中央集权制国家政治制度体系，奠定了我国统一多民族国家的基础。汉代承袭秦制，中央集权政治体系得到进一步巩固，在政治上实现了王朝范围内众多民族的大统一，思想意识层面确立了儒家思想的国家意识形态地位。秦汉时期，华夏在大一统的历史条件下成为汉族，实现中国历史上第一次南北农牧民族大统一。其后的中国历史都是在秦汉奠定的这个历史格局中运行的。

（3）三国、魏晋、南北朝民族大融合时期。国家陷入分裂，民族间的战争催生了中国历史上自春秋战国以来最大规模的民族大迁徙和民族大融合，少数民族汉化、汉族胡化在这一时期最为突出，各民族文化在这一时期得到充分的渗透

和融合。

3隋、唐、宋、元、明、清发展形成时期。隋、唐对巩固大统一局面作出了伟大的贡献，宋辽金夏时期南北民族得以进一步融合。唐以后中国再度进入分裂和南北对峙，南方是汉族政权，北方是少数民族政权，虽然政治上陷于分裂，但又一次实现了民族间的大融合。中国疆域在隋唐基础上实现了新的拓展，一些少数民族政权完成了对中国边疆的局部统一和开发。如辽（契丹）、金（女真）把王朝管辖的州县推广到整个中国东北，在牧区推行部族节度使制度，使中国东北和北方草原的地方行政制度得到发展。其他地区性少数民族政权如渤海、南诏、西夏、大理、西辽等，虽割据一方，

但其政治、文化深受汉文化影响。元、明、清三朝六百多年对大一统一局面的发展作出了伟大的贡献。尤其是由少数民族建立的元、清两朝：建立了对西藏、新疆的有效统治，中央政权管辖范围空前扩大，形成中央政府直接管辖下的行省与特别行政区并存的地方行政制度，即在统一国家内，根据不同民族文化特点，以不同政策、法令进行管辖的地方行政制度。如土司制度、旗盟制度、伯克制度等。

中国的缔造是由各民族人民共同完成的，汉族在这个过程中起了主导作用，蒙古族、满族起了重要作用，其他少数民族如匈奴、契丹、女真、藏、维吾尔、彝、白等，即使他们曾经建立的政权处于割据状态，其在局部地区的统一也为全国的统一准备了必要条件。

在几千年共同缔造统一多民族国家的过程中，政治上的大统一对中国各民族文化的联系起到了巨大的推动作用，借助统一的国家力量的整合，各民族间建立了相互依存、相互促进的经济文化联系。可以讲，没有历史悠久的国家大统一，就无法形成各民族文化间不可分割的联系，也就没有绵延至今的“多元一体”的中华文化。

2. 鸦片战争以后“多元一体”中华文化的危机时期

这个阶段大体是自鸦片战争到新中国成立前的一百年。鸦片战争后，西方帝国主义势力入侵中国，西方文明也借着洋枪洋炮进入中国。西方文明在很多方面明显先进于中华文化，受此强势文化的冲击，中国自此开始了“三千年未有之变局”，中华文化面临深刻的危机。

危机主要来自外力作用。由于清政府政治上的衰败和军事上的

一再失败，国家被瓜分，一再割让领土、放弃主权，以至于部分少数民族脱离了祖国。社会经济和生活方式上，受到西方先进生产方式和商品的冲击，传统的生产组织和经济活动遭受沉重打击。思想意识和价值观层面，西方价值观和基督教伴随着商品进入中国，中国传统生活方式、价值观念、道德体系遭受严峻冲击。辛亥革命后，长达几千年的封建帝制结束了，但国家陷于军阀割据混战的分裂状态，统一多民族国家面临解体的危险。

“多元一体”中华文化面临危机还来源于国人对中国传统文化的自我否定和自我解构。面临西方文化的冲击，国内出现了一些否定传统文化的激进思潮，发生了近代以来三次著名的“文化革命”运动（戊戌变法、辛亥革命、“五四”新文化运动），反传统运动对传统文化的过度批判和否定，伤害到中华文化的根基，客观上形成对中华民族社会价值体系、伦理道德体系及人文精神的自我解构，造成中华文化传统的人为断裂和流失，其危害流存至当代。

3. 新中国成立以来“多元一体”中华文化的重建时期

新中国成立，结束了国家四分五裂局面，开启了重新建构统一多民族国家和“一体多元”文化的新时代。国家实行了民族平等、民族团结、各民族共同繁荣进步、民族区域自治制度等政策，各民族真正平等地成为社会主义国家主人。为彻底消弭历史上遗留下来的各民族发展的不平衡状态和事实上的不平等，国家实施了扶持少数民族和民族地区发展的经济文化和社会政策，各民族经济文化社会各领域得到了长足发展，各民族文化共生共荣。新中国的统一与历史上封建王朝的统一有质的不同，是在各民族平等基础上和社会主义制度下的统一。旧中国的统一则伴随着民族压迫和民族歧视。

社会主义制度下，“多元一体”中华文化在内涵上与古代传统的中华文化有很大不同。中国特色社会主义为当代中华文化注入了

新的活力因素，当代中华文化的主导文化的内容发生了变化，共产党领导核心和社会主义原则是“多元一体”中华文化中的主导力量。社会主义文化取代儒家文化成为中国多元一体文化中的主导文化、主流文化。社会主义主流文化并不排斥以儒家为核心传统文化，它仍然是当代中华文化文化的底色，是当代中华文化迈向现代化的起点和基础，各民族文化构成社会主义文化大花园的多样性。

二、中华文化“多元一体”结构的形成机制

中华文化在发展演进中何以能够形成“多元一体”局面？问题的主要方面不

是“多元”的形成与发展，而是“一体”的形成与发展。各民族文化统一性形成，取决于以下几个因素和条件：

（一）历代封建王朝政治体系的政治整合是建构“多元一体”中华文化的主导力量

封建集权制王朝国家的政治体系是建构中华文化“一体性”的主导力量。中央王朝的权威及其集权体制是中华民族国家体系之能维系的核心因素，也是塑造和建构一体多元文化关系的核心力量。封建王朝政权体系，有效整合了汉族与各民族的关系，确立了以儒家思想为核心的中原汉文化的主导地位，对中华各民族文化共同性因素的形成和建立，建构多元民族文化的一体化局面，起到了巨大的推动作用。

中国封建王朝政治体系以秦中央集权制为起点。秦结束国家分裂局面，在全国统一法律、货币、文字、度量衡，建立郡县制。汉武帝“罢黜百家、独尊儒术”，完成了封建中央集权制度体系和价值体系的有机统一。中华封建王朝政治体系在政治上以皇权和官僚统治为核心、以大统一为目标，经济上是以自耕农为主体的农业经

济，文化上以儒家思想为主导意识形态、实行包容开放多元共存的文化政策，社会基础是以家族单位为主体的宗法社会。这套以中央集权为特征、以大一统为政治目标的制度体系由后续的王朝不断完善，一直延续清末。

历代封建王朝借助强大的国家政治体系，将国家治理和组织社会的核心价值理念、中原汉族先进的农业生产、生活方式等，有效推广到边远的民族集团和地区，对周边民族集团实行了不同程度管辖和控制，使各少数民族集团成为王朝的臣民和附庸。这也使得中华文化“多元一体”格局的形成有这样的特点：周边少数民族文化向中原汉文化区的汇集、中原汉文化向周边少数民族文化的渗透和放射，一直是中华文化演进的基调。

（二）各少数民族的贡献是“多元一体”中华文化格局形成的基础条件

各民族文化的多样性是中华文化“多元一体”结构的基础方面。中华文化“多元一体”的形成，一方面强调汉族文化的主导作用，另一方面也要强调各民族文化的贡献。各民族共同开发、捍卫祖国的疆土，在这个过程中，创造出了具有本地区、本民族特色的文化，构成了中华文化的多样性。汉族最早开发了黄河流域和长江流域，以此为中心，创造了中原农业文化。以蒙古高原为中心，东到兴安岭、西至阿尔泰山脉，北到西伯利亚，匈奴、蒙古族等许多古代民族发祥和活动于此，创造了北方游牧民族独有的草原游牧文化。青藏高原高寒区，早在公元7世纪，吐蕃就开发和统一了西藏，佛教传入西藏后，与当地本土宗教苯教相结合，形成了以藏传佛教为文化特色的文化体系。

（三）各民族经济类型间的相互依赖关系是“一体多元”中华文化形成的经济基础

各民族文化上的联系必然是起源于彼此的经济联系之上的。中国古代的许多民族，都是在相对独立的自然地理单元内、在具有独特区域特色的经济生活方式的基础上发展起来的。中国多样化的气候类型和自然地理条件，造就了多样化的民族经济类型。各民族间一开始就形成了经济上的互补互济和相互依赖关系。这种不同民族间经济上的互补、依赖关系，是中华“一体”文化形成的经济基础。无论统一还是分裂，经济上的联系从未中断。历史上不同民族间经济联系，在和平时期主要形式有互市贸易、通贡、和约会盟及和亲等。非和平时期的联系方式就是战争征服、战争掠夺。

（四）历史上的民族迁徙为民族间的文化交流融合创造了条件

中国民族大杂居、小聚居基本格局是在历史上民族大迁徙的作用下形成的，历史上的民族迁徙奠定的各民族杂居的局面为不同民族间的文化交流、交往、融合创造了条件。古代中国的民族迁徙早在先秦就已开始，后来大规模的民族迁徙的出现，主要是战争所致。中国历史上曾发生过三次比较大的由于战争造成的民族大迁徙。第一次是永嘉之乱（公元307-313年）和晋室南迁。北方少数民族南下，中原大批汉族人口为躲避战乱向南方迁徙，汉族和中原地区先进的农业生产技术渗透和融入长江流域及岭南地区。第二次是安史之乱（公元755-763年），北方人口再次大批南迁，盛唐时期中原先进生产技术和文化又一次向南方扩散。第三次是靖康之难（1126年），女真南下，北宋灭亡，大批人口随着北宋王室再次大规模南迁，大批汉族知识分子也随王室南迁。汉文化虽然最早起源于黄河流域，但由于历次大规模的民族迁徙，汉文化的中心逐渐南移到长江流域。

从史料记载看，战争因素之外的民族迁徙是双向的，汉族向边疆地区的迁徙和少数民族向中原的迁徙数量都很大。汉族向边疆地

区的迁徙主要是历代屯田的军民和从事贸易的商人。秦始皇曾迁内地50万人到岭南戍边；汉武帝迁百万人到西域屯田；明代在全国设立卫所，垦荒戍边。少数民族内迁史料也有记载。西汉元狩二年（前121年），匈奴浑邪王率4万人归附汉朝；西晋末年关中百万人内迁，“戎狄居半”；北魏孝文帝迁都洛阳，随行鲜卑人几十万。这种民族迁徙使许多边疆少数民族人口融入汉族之中。民族迁徙自然地建立了不同民族间的经济文化联系，形成了你中有我、我中有你、唇齿相依、荣辱与共的不可分割的关系。

（五）独特的自然地理条件为民族间文化交流融合提供了空间

中国东面、南面是海洋，西面是世界屋脊帕米尔高原，西南是高山深谷，西北有阿尔泰山，北边是蒙古高原，四周皆有天然屏障，构成亚欧大陆上一个相对独立的地理单元。这块地理单元地域广阔，地形、气候多样，形成多种区域经济类型。如青藏高原高寒游牧民族经济区，西北、北方草原游牧民族经济区，东北渔猎和采集民族经济区，黄河和长江流域汉族农业经济区。这种自然地理格局使得不同区域经济类型间能够实现彼此的互补从而建立经济上的相互依赖。从远古时代，这个地理单元内，以中原地区汉族农业地区为中心，形成了中原农业区与周边游牧民族经济区的互补和相互依赖关系。在长期的交往中，经济上的相互依赖关系又拓展、发展为政治上、文化上的密切联系。无论是国家统一时期，还是短暂分裂时期，各民族间经济、政治、文化上的联系，从未中断。

相对独立完整而又广阔的地理环境，不但为多元文化的生成和不同文化类型间的交流与互补提供了得天独厚的生存空间，也为不同文化类型间的相互渗透、扩张和延续提供了回旋余地。中国与古埃及、古巴比伦、古印度同为四大文明古国，但不同的是，中华文化的发展从一开始便依托黄河、长江流域，内部有广阔的回旋余地。当北方游牧民族南下时，中原王朝在失去黄河流域后，还可以

在长江流域和珠江流域站稳脚跟，继续延续中原文化。历史上，西晋、北宋灭亡后，东晋、南宋王朝政权还能在江南偏安，这得益于广阔地域提供的回旋。中华文化几千年绵延不断，日本侵华8年妄图吞并阴谋不能得逞，很大程度归功于这广阔的土地提供的回旋空间。

（六）汉文化主导作用和凝聚作用

在“一体”即中华文化共同体的形成过程中，中原汉文化发挥了主导和凝聚作用。中国的历代封建王朝，是以汉族为核心建立起来的。在中国古代社会，汉族是以黄河流域和长江流域农业经济为主要生计方式发展起来的民族，鸦片战争以前，汉族在社会组织、经济活动、生产技术、文化教育等各方面，发展水平都高于其他少数民族。元朝、清朝虽然是由蒙古族和满族建立，但基本上保持了汉文化传统，儒家思想仍然占统治地位。这种情况使得少数民族主观上存在着仰慕汉族的向心力。经济上，各少数民族集团不同程度依赖于中原汉族农业地区的农业产品，历史上的“茶马互市”是北方游牧民族经济生活的必需。中原汉族在医学、文学、教育、冶金、陶瓷、建筑、种植技术、绘画等诸多文化领域都十分繁荣，长期被其他民族视为文化中心。在古代，不但中国各少数民族仰慕中原王朝，周边的日本、朝鲜、越南等都视其为文化中心。长期以来，正是由于汉文化的先进性而由此产生的对周边民族文化的凝聚力和向心力，汉文化因此成为中华文化“多元一体”结构体系中的主流文化、主导文化。

三、当代重新建构“多元一体”中华文化面临的挑战

鸦片战争以后，中国开始了由传统农业社会向现代社会的转型，这种转型是在西方列强向外推行殖民主义这个外力的作用下发生的。从鸦片战争到新中国成立前的一百年间，是中华民族全面危

机的一百年，以传统农业生产方式为主体的中华文化在西方先进的工业生产方式和科学文化技术面前，已经显得无生机。中国社会起步进入现代社会的过程，从一开始就面临如何坚守和重构中华文化的艰巨使命。一百年过去了，我们所处的外部环境发生了很大变化，当代重建中华民族多元一体文化面临许多新的社会历史条件。

（一）全球化给中华多元一体文化带来一系列新的危机

全球化是当代中华文化面临的新外部环境。新中国成立后，中国进入了在社会主义制度下建设当代中华文化的新的历史时期。随着我国社会主义现代化各项事业的推进，中华文化也加速了向现代化转型的进程。前三十年，我们是在相对封闭的、计划经济条件下发展当代中华文化的，我们几乎规避了那个时代就已经成为潮流的全球化的冲击。改革开放后，随着现代市场经济的发展和国际交往的全面发展，全球化的冲击直面而来已经成为必然。在此条件下，中华文化又一次面临危机，而且是近代以来危机的继续，只不过，全球化浪潮的时代特点和中国市场化进程的推进，为文化危机增加了新的内容。

市场经济的全球性扩张、信息技术的飞速发展和信息的全球性传播、现代消费文化的全球性弥散是全球化的最主要标志。市场经济是加速全球化的最大推动力，它已经冲破了许多部落的、民族的、国家的、宗教的、文化的界限。就其积极面来说，其伟大的作用在于解放了个人的主动性和创造性，能有效促进财富的增殖。就其消极面来讲，它利用的是人类的利己心，会激发人对物质的贪欲。正因如此，它提高了人的生活水平，增加了个人可能得到的自由度，也打破了人们的传统生活方式，却无法为变化了的社会提供有效的秩序。我们看到，市场经济在有效增加社会的财富并带给人们普遍的自由、科学技术在全面地提供人们自由生活的便利和物质条件的同时，却异化、造就了物质文化和精神文化的鸿沟。今天的

世界正在陷入价值观空前的大失落和大混乱之中，一方面是物质的高度发展，另一方面，是人类精神生活与物质生活的严重失衡，传统的生活方式、价值系统和道德系统在现代生活方式的冲击下分崩离析，文化堕落、道德败坏、贫富分化、社会涣散、家庭破裂、儿童失教、青年放纵、犯罪猖獗，人们丧失信仰（尤其是青年），对前途失去信心。这种价值观和道德的混乱是全球性的，从发达国家到发展中国家成弥散之势。

我们不赞同文化全球化的提法，但目前全球范围内不同文化系统间日益频繁的接触、碰撞，日益复杂的联系和相互影响、相互渗透已是事实。像经济全球化是以西方为主导一样，这场全球性的文化大交流、大碰撞、大较量，西方文化也处于主导和强势地位。西方个别发达国家，凭借其强大的经济、政治、军事、科技、信息等实力，企图以自己的经济、文化价值观去统摄全球。媒介扩张与对话语体系的支配权是西方发达国家文化扩张最集中的体现。西方发达国家在文化传播媒介方面拥有绝对优势，为他们实施文化扩张提供了技术上的支持。在媒介扩张和话语控制的基础上，西方的文化产品携带着他们的文化价值观和意识形态，向世界各地传播和渗透。

改革开放后，大量外国文化涌入，特别是西方文化以强势文化的姿态对中国本土文化构成强大的冲击。中华传统文化在其“逼迫”下步步退却，各民族文化传统的断裂、流失在不同程度发生。少数民族文化受到的冲击更大，现代科学技术裹挟着少数民族青年一代进入“现代”生活方式，吞噬着少数民族的语言文字、风俗习惯、技艺、生活方式，甚至是宗教生活方式。许多民族传统的生计方式正在濒临灭绝。一些地方在经济利益驱动下，对民族文化古迹、遗址滥开发、滥设旅游景点，这些单纯追求经济利益的短期行为造成了对民族文化资源和民族文化生态的破坏。原生态的民间手

工艺处于弱势，传统的历史文化内涵“被现代化”，民族手工业逐渐被现代工业品替代。在文化的核心领域——伦理和思想道德层面，情况令人担忧：拜金主义、享乐主义、极端个人主义、自由主义等思潮泛滥，金钱崇拜、钱权交易、贪污腐败大行其道，奢靡成风、坑蒙拐骗、假冒伪劣、走私贩毒、损人利己等不良风气严重侵蚀着社会肌体。对物质财富的贪婪导致无节制开发、掠夺自然资源，造成人与自然环境的紧张关系。物质的创造与道德约束之间的失衡成为中华文化从历史步入现代后表现出的最为显著的特征，这正是我们这个礼仪之邦迈出与现代化接轨的一大步后直面的尴尬。

（二）各民族发展不平衡，少数民族文化活力和竞争力不足

中国国内各民族发展的不平衡性是一个历史问题。历史上，汉族居住在有灌溉之利的黄河流域和长江流域，农业生产方式一直处于领先地位；其他民族囿于自然地理条件，经济社会发展水平始终落后于汉族。另外，历史上的民族关系的局限性也制约了各少数民族的发展进程。历代王朝国家是以汉族为主体建立的，保持汉族和中原汉文化的主体地位，对王朝多元一体政治格局的稳固是有益的。因此，历代王朝在政治上都要强化汉族和中原地区在社会、经济、文化教育等方面的优越地位，使汉族和中原社会对其他民族具有一种向心力，这人为导致了汉族社会与其他民族集团之间的差距。新中国成立后，实行了民族平等和“各民族共同繁荣”政策，民族发展差距一度缩小。改革开放后，国家梯度发展战略的实施和市场机制的作用，少数民族和民族地区与东中部地区之间的差距呈逐步扩大之势。当前，民族地区经济发展方式粗放，科技支撑能力薄弱，公共服务体系不健全，教育、医疗、就业、社会保障滞后，城乡、区域、经济社会发展失衡，文化基础设施建设滞后，无法为民族文化的传承和发展提供空间。现阶段，少数民族利益诉求呈现多元和分层特点，由收入分配差异引发的社会矛盾增多，协调不同

群体利益格局的难度增大，生态环境保护建设面临的压力日益严重。在以市场机制为主要调节方式的条件下，各少数民族文化的活力和市场竞争力显然处于弱势。如果任由这种局面发展下去，不但不能巩固民族向心力和稳固“多元一体”的文化格局，反而会增强各民族的离心力，造成这一格局的解体。必须高度重视少数民族的社会、经济、文化发展和如何使它们现代化的问题，如何在高度竞争的现代世界经济体系下使中华民族大家庭中的每一个成员都能走上现代化之路，这是新的历史课题，可供借鉴的经验有限，只能在实践中摸索前进。

（三）对主导意识形态的认同分歧在一定范围内存在

文化是一种历史现象，每一社会，每一时代都有与之相适应的文化，并随着社会物质生产的发展而发展。每一个时代，不但生产出适应该时代社会发展和进步需求的器物、生计方式和制度，而且必然地要生产和树立一个思想观念体系以统摄整个社会思想，为社会提供目标、动机和行为规范，为社会建构秩序，这就是我们今天讲的主导意识形态。在欧洲中世纪，主导意识形态是基督教。马丁·路德宗教改革运动，打破了罗马基督教主导意识形态和价值系统的绝对垄断地位。随着资本主义生产方式发展和人本主义理念和民权运动的兴起，在资产阶级为主导的剧烈社会变革后，自由、民主、平等、博爱等思想观念被确立为与现代资本主义生产方式相匹配的主导价值体系。欧洲资产阶级树立起来的价值系统与传统社会彻底划清了界限，与作为这个思想和价值体系支撑的资本主义生产方式及其先进的生产技术、管理制度和理念，开启了欧洲的现代化进程。在资本主义生产方式上升时期，马克思、恩格斯提出了新的思想和价值体系——社会主义，按照马克思主义的说法，社会主义是在资本主义高度发展之后的、比资本主义更优越、更先进的制度和价值系统，但是，继前苏联后成功建立社会主义制度的国家无一

是在“资本主义高度发展后”建立起来的。随着上世纪80年代末苏东社会主义阵营的解体，有人鼓噪“可以替代西方自由主义的可行系统方案”“已经彻底穷尽了”，社会主义被认定是浪漫动人的理想。

中国近代以前的主导意识形态是儒家思想，儒家思想具有强大的涵盖性和包容性，它成功地为几千年之中华文明塑造了秩序。新中国确立了社会主义原则和马克思主义的意识形态领导地位。二十世纪80年代，中国开启了新的社会改革，探索走上了中国特色社会主义的现代化之路。改革开放之路，以追随工业化、信息化和一切先进的技术手段的发展潮流为宗旨，以中华民族复兴为目标，这个过程极大地加速了中华现代化的进程。在中国特色社会主义现代化的推进中，当代中国文化已经发展成为一个开放的文化系统：现代生产方式、生活方式和价值理念（我们称之为现代文化）有了长足发展，各民族传统文化固守着文化传统，国外文化样式的大量涌入。内部的社会变革和外部力量的共同作用下，中国社会阶层分化加剧、社会结构日益复杂，社会主体和利益诉求多元化，贫富分化严重，不同利益群体之间的矛盾日益复杂。中国特色社会主义道路在物质和技术层面取得的成功，使它被当代社会各阶层广泛认同。但是，在文化的核心层面——思想意识层面，中国共产党千方百计要树立的社会主义核心价值体系的主导和领导地位还很难说稳固树立起来。当前，各种社会思潮不断涌现，民族分离主义、宗教极端主义、暴力恐怖主义、民族主义、民粹主义、自由主义、保守主义、新儒家思想等，这些不同思想和声音的存在，意味着当代中华文化主导意识形态的分歧仍然存在，社会主义核心价值体系的主导意识形态地位还有待进一步巩固。

（四）民族意识增长、民族分离主义活跃，对中华民族认同造成影响

二十世纪90年代以来，苏联解体为15个独立国家，捷克斯洛伐克一分为二，南斯拉夫分裂为6个独立国家。这股以民族分离为突出特征的世界性民族运动浪潮，自东欧向世界各地蔓延，加剧了世界各地早已存在的民族矛盾和纷争。整个世界都受着民族问题的困扰，民族分离主义挑战国际政治格局和民族国家统一是当今世界民族问题的突出特点。最近，乌克兰突发政治地震，继克里米亚脱乌入俄公投后，其东部多个地区也提出脱离乌克兰的分离要求。世界范围内的民族问题，对我国造成很大影响：客观上刺激着我国各民族民族意识的自觉。民族权利的诉求日益普遍和不断上升是我国民族意识自觉的主要表现。苏东剧变后，国际上的反华势力把中国作为下一个“西化”、“分化”的目标，民族宗教问题成为其分化战略的重要抓手，境外敌对势力利用民族宗教问题对我进行遏制、分化的图谋加剧，在他们的支持下，“东突”民族分裂势力、达赖集团活动猖獗。民族地区的社会热点和群体性事件，也成为他们蓄意插手的借口，并企图将个别问题扩大化、复杂化、政治化、国际化。民族分离主义及其活动对中华民族认同、国家认同、中华文化认同都造成了恶劣的影响。

四、当代中华“多元一体”文化的重建

“多元一体”，既是中华文化历史的基本面貌，也是当代中华文化格局的基本发展方向，只要中国统一多民族国家的面貌不发生变化，“多元一体”的文化格局也就不能发生丝毫的改变。几千年来，正是在各民族认同基础上有对“一体”文化的高度认同这个精神纽带，才能把各民族紧密连结在一起。文化纽带的外在力量，比国家机器的政治强制、武力征服这些外在力量要柔弱很多，但它如滴水穿石、和风细雨般内化出的渗透力、维系力却更为深刻、更为持久，正是在这个意义上，我们说文化是民族的血脉、国性。全球化的背景下，“多元一体”的重建应当被提升到国家文化发展战略

这个高度。

重建当代中国“多元一体”文化，是一项复杂的系统工程，不但涉及物质技术层面，更主要的在于思想价值系统层面；不仅涉及现代文化的发展繁荣，更主要在于如何对待传统文化；不仅涉及“多元”，更主要在于如何建构“一体”。时代为当代中华文化预设了各种挑战和危机，需要我们把握好几个重大关系：文化的多样性与同一性关系、传统与现代关系、中华文化与外来文化的关系。这要求我们必须做出正确的目标和具体政策抉择。

（一）建构当代“多元一体”文化应坚持的原则

所谓原则，即是我们“多元一体”文化建构上，一些基本方向的把握。

1. 社会主义核心价值体系主导原则

当代中华文化“多元一体”的建构，包含两个向度：“多元”和“一体”。“多元”，就是保持当代中华文化的多样性，多样性是当代中华文化的活力源泉。重点和难点就在“一体”。当代中华文化的“一体”，与古代中华文化的“一体”内涵上有相同也有不同。相同之处在于“一体”：一是指不同文化系统之间相互影响、相互作用、相互渗透而形成的紧密联系；二是各种文化系统形成“交集”，不同文化系统在长期的密切联系基础上形成共同认同、共同遵循的文化因素（同一性），同一性就是多元文化的“体”。“体”的地位和作用在于：它在各文化系统中居于主导和核心地位，对多样文化就有整合和统摄作用。不同之处：古代多元文化的“体”是中原汉文化系统中的儒家思想，当代多元文化的“体”是“中国特色社会主义先进文化”，其核心是社会主义核心价值体系。中国特色社会主义先进文化是一个开放的体系，它是

以马克思主义为指导的、以中国特色社会主义理论体系和制度体系为支撑的、适应工业化、信息化及现代科学技术发展需要而生成的最新文化成果。只要坚持这个“体”，多元一体的文化格局就会沿着正确方向发展。

当代“多元一体”文化体系建构，必须树立社会主义核心价值观体系的主导地位。当代中国有这样的一种思潮，认为只有百花齐放、百家争鸣，思想文化才能繁荣，不主张将“核心价值”定于一尊，还以中国历史引证，凡定于一尊，文化就衰落，凡百家争鸣，文化就繁荣。这种认识无视一种客观事实：中国历史上凡是没有定于一尊的时候，必定是国家四分五裂、生灵涂炭之时。诚然，百家争鸣成就了春秋战国辉煌的文化，然而，成就于乱世的诸子百家学说，无不以天下太平、社会和谐统一为理想。没有大汉王朝独尊儒术的远见卓识，就没有多民族国家的血脉相续，也就没有我们今天的民族大家庭。即使今天“社会主义核心价值观体系”依然是借助国家行政力量确立的，那也是必须的，因为越是多样化的社会，越需要一种力量去引领、统摄，否则社会将陷于混乱，思想意识领域更需要如此。

2. 多元共生原则

建设有中国特色的社会主义文化，必须坚持多元共生的原则。如同生物的多样性一样，人类文化也呈现出多样性的特点。文化是人类适应自然环境和自身社会环境而创造出来的非自然物。地球上的自然环境千差万别，这导致了人类面对不同自然地理环境，必然形成不同的谋生方式，并导致不同的人群组合方式，从而形成不同的民族、区域文化。正是从人类文化多样性意义上，斯宾格勒、汤因比、亨廷顿们才把它们区分为不同的文化或文明。不同民族文化之间有巨大的差异性，但是，差异性不是人类文化发展的障碍，相反，差异性能够在客观上成就不同文化类型间的相互借鉴。如同生

物的多样性是自然界演进的动力一样，文化的多样性则是人类文明繁荣的活力。一生二，二生三，三生万物。“和实生物，同则不继。”中国古代是多元共存的文化大局面，“和而不同”、“多元共生”是古代各民族文化繁衍生息的生存哲学。当代，“和而不同”、多元共生仍然应该是中华文化繁荣发展的不二法门。在全球化背景下，坚持文化发展的多元共生原则，不但是我们对待中国不同民族文化类型的态度和取向，也是我们对待外来文化的态度和取向。

3. 继承和弘扬民族传统文化原则

这是一个根本性问题，它关乎未来中国文化有没有民族性、国性的问题。民族传统文化是一个民族文化系统中时代延续和传承下来的、能够体现本民族特征、反映民族核心价值理念的文化符号，是民族认同的核心要素。一个民族如果不能传承自己的文化传统，就会慢慢丧失自己的民族性而为其他文化系统同化。古今中外，有许多民族由于没有很好的延续和传承本民族的文化传统，最终被同化融入其他民族，淹没在历史的长河中。

中国传统文化博大精深、源远流长，是中华民族屹立于世界民族之林的牢固根基，是当代中华文化保持民族性的源泉，也是发展现代中华文化的基础和起点，必须很好地继承、发展。当代中华文化，一定要植根于中华民族文化的深厚土壤，弘扬中华民族文化的优良传统，珍惜、保护和发掘中华民族的优秀文化遗产，古为今用，推陈出新，自觉地汲取历史传统遗留下来的精神养料，用以丰富中国特色社会主义文化的内涵。各民族文化系统中的优秀文化传统都要继承和弘扬，包括汉族儒家文化和各少数民族文化传统。

4. 坚持民族平等、团结原则

社会主义新中国与中国古代王朝政权的重大区别在于：它终结了历史上普遍存在的民族压迫，实行了各民族平等的政策。古代中华“多元一体”文化，是在不平等的民族关系条件下建构起来的，中原汉族文化是主流文化，儒家思想在文化体系中居于主导地位，汉族文化始终保持着强势和优势地位。在社会主义条件下，各民族享有平等的地位，各民族之间本质上是平等、团结、互助、和谐的民族关系，没有任何民族享有特殊的权利、拥有特殊的地位。我国各民族不论人口多少，社会发展程度高低，都对缔造统一多民族国家作出了宝贵贡献，各民族在政治、经济、文化和社会生活各方面享有平等的权利、承担相同的义务。在文化发展的政策取向上，必须坚持各民族文化的平等地位。当代中国文化体系，强调各民族文化的平等地位，不是说就否定主导、主流文化的存在。经过长期的发展，中国特色的社会主义文化已经融入各民族生活之中，成为当代的主流文化。中国特色的社会主义文化的核心——社会主义核心价值体系，在社会生活中发挥着主导、引导作用。

（二）建构当代“多元一体”中华文化的具体措施、途径

1. 培育和践行社会主义核心价值观，发挥先进文化的引领作用

这是建构中华文化“一体”向度的基础性工作。社会主义核心价值观是社会主义核心价值体系的内核，是其高度凝练。党的十八大提出，倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善，积极培育和践行社会主义核心价值观，这与中国特色社会主义发展要求相契合，与中华优秀传统文化和人类文明优秀成果相承接，是我们党凝聚全党全社会价值共识作出的重大抉择。

要在各民族公民中培育和践行社会主义核心价值观。要把社会主义核心价值观纳入国民教育和民族教育总体规划，贯穿于基础教

育、高等教育、职业技术教育、成人教育各领域，覆盖到所有学校和受教育者。要把培育和践行社会主义核心价值观落实到经济发展实践和社会治理中，建立和完善社会主义核心价值观实践和保障机制，建立科学的政策导向和利益机制，引导生产经营单位和社会组织遵循社会主义核心价值观要求，营造讲社会责任、讲社会效益，讲守法经营、讲公平竞争、讲诚信守约的社会环境。

加强社会主义核心价值观宣传教育，用社会主义核心价值观引领社会思潮、凝聚社会共识。深入开展中国特色社会主义和中国梦宣传教育，不断增强人们的道路自信、理论自信、制度自信。强化社会热点难点问题的正面引导，在尊重差异中扩大社会认同，在包容多样中形成思想共识。

发挥新闻媒体报道社会主流价值的主渠道作用。坚持团结稳定鼓劲、正面宣传为主，牢牢把握正确舆论导向，弘扬主旋律，传播正能量，不断巩固壮大积极健康向上的主流思想舆论。建设社会主义核心价值观的网上传播阵地，推动中华优秀传统文化和当代文化精品网络化传播，创作适于新兴媒体传播、格调健康的网络文化作品。

发挥优秀传统文化涵养人性的重要作用。中华优秀传统文化积淀着中华民族最深沉的精神追求，包含着中华民族最根本的精神基因，是中华民族生生不息、发展壮大的丰厚滋养。建设优秀传统文化传承体系，加大文物保护和非物质文化遗产保护力度，加强对优秀传统文化思想价值的挖掘，梳理和萃取中华文化中的思想精华，作出通俗易懂的当代表达，赋予新的时代内涵，使之与中国特色社会主义相适应，让优秀传统文化在新的时代条件下不断发扬光大。重视民族传统节日的思想熏陶和文化教育功能，丰富民族传统节日的文化内涵，开展优秀传统文化教育普及活动，培育特色鲜明、气氛浓郁的节日文化。增加国民教育中优秀传统文化课程内容，分阶

段有序推进学校优秀传统文化教育。开展移风易俗，创新民俗文化样式，形成与历史文化传统相承接、与时代发展相一致的新民俗。

2. 保护和发展少数民族文化，构建文化多样性

繁荣发展少数民族文化，要以社会主义先进文化为引领，充分发挥现代文化的先导作用，把先进的文化理念传播到各民族群众中去，推动少数民族传统文化向现代的转型，打造民族现代文化。少数民族现代文化的繁荣和发展，必须以中国特色社会主义先进文化为支撑，使其成为各民族文化密切联系的精神纽带。

繁荣发展少数民族文化，首先要从改善少数民族和民族地区经济社会发展的落后面貌入手。从经济基础与文化的关系看，尽管思想意识形态的文化具有相对独立性，但一定的文化系统是建立与之相匹配的经济基础之上这一点是恒定的。在少数民族的发展问题上，必须发挥中央政府的主导作用。国家必须切实站在国家统一、民族团结的高度来看待民族地区的发展问题，在发展战略和总体布局中，把民族地区的发展摆到更加突出、更加紧迫的位置上来，切实加大感情投入、政策投入、人才投入、资金投入和科技投入；同时继续抓好发达地区的对口支援。

繁荣发展少数民族文化，要着力提高少数民族人口素质、加强民族地区文化基础设施建设。一个民族的人口文化素质的高低，决定着这个民族的发展水平和发展能力。民族人口的文化素质，主要是靠前人传授，靠后天学习获得的。因此，教育是提高一个民族人口文化科学素质的主要途径。当前，从整体看，国内少数民族受教育水平与全国平均水平还有一定差距，一些少数民族离普及9年制义务教育目标尚有较大差距，民族地区基础教育还比较薄弱。大力发展教育、科技、文化基础设施，提高各族群众的思想道德、科学文化素质。

加强少数民族传统文化的研究和保护工作。政府要发挥主导作用。一是改革和完善政府保护方式，完善传统文化保护制度。探索多渠道保护方式，如博物馆保护、原生态保护、教育保护、专业性保护、生产性保护等；二是建立健全民族传统文化的法律制度。国家层面的保护制度难以出台的情况下，个地方应建立和完善民族文化资源和文化生态保护的地方性法规，以法制强化公众的文化保护意识和社会责任；三是完善市场保护体制。四是争取广泛的社会支持。

重视少数民族文化产业发展。当代少数民族文化的发展繁荣，离不开文化产业的支撑和推动，要培育民族文化产品市场、打造民族文化品牌；同时，大力推进文化体制改革创新，建立适应市场经济体制、符合少数民族文化发展规律的文化体制、经营机制，为少数民族文化产业发展提供体制机制保障。

3. 继承中华民族传统文化，推进传统文化的创新

中国特色社会主义文化要发展，必须植根于传统文化的丰沃土壤，从传统文化中汲取营养。对待传统文化，要防止两种倾向：一是历史虚无主义，完全丧失传统文化自信，彻底否定中国传统文化；一是盲目的传统文化自大、自信，不作适应性分析，全盘照搬。对传统文化的继承和弘扬，应坚持“批判地继承”，继承、吸收其精华，剔除其与现代社会不相宜的成分。在世界文化多元交融的新形势下，要顺应时代发展进步的要求，寻找传统文化、尤其是传统价值观与现代生活方式、生产经营方式、多元化社会主体的最佳切合点，发挥传统文化在解决人与人、人与社会、人与自然关系等人生重大问题上的涵养心灵和精神引导作用，唯此，才能使它随着时代的发展而不断进步。

儒学作为中华优秀传统文化的基础和主流，是一种有极大包容性、开放性的人文思潮，其“和而不同”的思想方法，为不同文明的共生提供了可行之路。杜维明指出：“在文明对话的过程之中，现阶段很难想像有信奉基督教的回教徒，信奉回教或犹太教的基督徒，信奉犹太教的回教徒，但却有基督教徒的儒家、回教徒的儒家，佛教徒的儒家。那么，所谓‘儒家的回教徒、基督教徒、佛教徒，这个词的意义是什么？我认为，它一定是入世的，一定是关切政治的，一定是参与社会的，一定是能够考虑多元文化，考虑当今人类的生态环境、社群解体、贫富不均等社会问题的。其所以如此，与儒家的人文精神有密切关系。”儒学所独有的开放性及其能够贯通各文明的包容性，使得它在2500年后仍具有强大的生命力和价值，有成为人类共享的文明财富和人类道德的基础之可能。弘扬中华文化，应将儒学人文精神作为重点，通过各种形式的推广、教育和传播，使之发挥出更大的理论价值与实践价值。普及儒学教育，应当在国家宏观教育战略层面得到高度重视。

4. 实施对外开放文化战略，吸纳各国文化精华

世界文化多元并存的必然性，是我国文化对外开放的客观依据。不同文化的相互激荡、相互取舍、相互融汇是文化向前发展的内在动力。文化只有置于开放的环境下，通过与异质文化的交流碰撞，才能自我检视，才能有理性的文化自觉，才能取长补短，实现创新发展。建设和发展中国特色社会主义文化，就要善于吸收和借鉴人类创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界包括资本主义国家一切反映现代化生产规律的先进经营方式、管理方法。闭关自守、拒绝排斥西方文化，或不加分析全盘西化，都是缺乏理性和丧失民族文化独立性的表现。要吸取外来文化中有益的成分，要分析比较、消化吸收。“中体西用”是我们应坚持的态度，要坚持中华文化的主体性，通过中西文化交流会通，提升本土文化的品质，

使其能够为人类提供具有普遍指导意义的知识和价值。

我们提出对外开放，学习吸纳异域文化，特别是学习西方现代文明成果，并非要把西方现代文化全盘照抄过来。特别需要指出的是，近代西方文化基本是一种以个体为本位的文化，它所宣扬的自由、平等、竞争等文化精神，虽然解放了人类个性和社会生产力，却也生成了极端个人主义、拜金主义、享乐主义，导致私欲膨胀、物欲横流、唯利是图、及时行乐种种丑恶现象。因此，对外国文化必须进行分析、鉴别，批判地吸收。如何面对外来文化，历史给我们提供了成功的经验，唐宋时期儒学对佛学的吸纳，发展出更富理性思辨的宋明理学，20世纪中国共产党人将马克思主义与中国实际相结合，形成毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系，都可以启迪我们。

5. 推进发展文化产业，繁荣现代文化（新时代文化）

当今世界，文化产业在各经济体中所占的份额越来越大。由于西方掌控现代传媒技术的制高点，又有着成熟完备的文化产业的竞争保障机制，西方国家的文化产业发展可谓占尽先机。中国虽然是一个文化资源大国，却还是一个文化产业小国，如何充分利用我们丰富的文化资源和市场广大的优势，发展和壮大我们的文化产业，使之在国际竞争中有一席之地，是我国文化建设面临的重要课题。

一手抓公益性文化事业，一手抓经营性文化产业，是十六大以来在文化建设方面的一个巨大突破，也是我国文化体制改革与发展实践上的一个巨大的创新。文化事业的发展，应坚持政府扶持、社会赞助、逐步建立壮大文化出版发行支助基金及优秀文化成果奖励基金等战略举措；文化产业的发展，则应当走政府引导、制定政策、社会发展、依法管理的路子。

当前，要加强文化产业政策创新系统的研究，尽快完成我国文化产业政策的科学决策机制，理顺各种文化权利关系和文化政策关系，改善和优化我国文化产业发展的政策生态环境，制定符合我国文化发展国情的积极的文化产业政策。按照科学化、现代化、产业化、规范化和国际化的原则，尽快形成一批大型综合性文化产业集团，全面提高文化产业的整体素质。扩大市场准入，启动多元文化资本，努力构筑多元化文化产业发展格局。面对文化全球化的历史进程与挑战，仅靠国有文化产业这个主渠道、主阵地是远远不够的，必须充分整合社会资源，启动多元文化资本，实施以文化投资主体多元化、社会化、公共化为核心的文化产业政策以及相应的文化投资体制改革，强化对民营文化经济发展的支持力度，构筑多元文化产业发展格局，共同应对国际文化资本对我国文化产业的冲击。

6. 抵制文化霸权主义，坚持世界多元文化的互补共荣

当今世界存在着经济、科技发展的不平衡。经济、科技发展的不平衡和文明的差异相互交织，表现为强势的西方发达国家和西方文明对弱势的发展中国家和非西方文明的冲击。经济全球化过程是以西方发达国家为主导的，他们为全球化进程制定规则和秩序，向世界施加影响，以建构有利于西方的国际经济秩序和政治秩序。经济上的强势衍生出文化强势，美国强势文化利用其资本、科技和市场优势对其他弱势文化进行渗透、控制和强行“市场准入”。为了在国际竞争中保护本国文化遗产和资源，必须对美国的文化霸权主义予以坚决抵制。抵制文化霸权主义，要坚持民族文化的独立性和主体性，坚决摒弃“西方的月亮就是圆”的盲目媚外思想，大力发展以社会主义核心价值观体系为引领，以传统民族文化为本色，以现代文化为基础的中国特色社会主义文化。历史已经雄辩地证明，任何一个有影响的民族，如果抛弃自己的文明传统，不在发扬自己民

族优秀传统文化的基础上去学习、吸收和借鉴其他民族文化的优点和长处，而是盲目地“一切照搬”外来文化，其结果只能是本民族文化的衰落、灭亡，以致整个民族的衰亡。

7. 普及中华民族优秀传统文化教育

中国的现代教育体系是在近代化的过程中，以西式教育为范本建立起来的。现代科学文化知识在国民教育体系中所占的比重很大，传统文化的教育和传播被边缘化，造成了我国公民民族传统文化知识和观念体系的缺失。当代中国社会对民族传统文化的漠视、民族传统文化知识的断层现象很令人担忧。中华民族凝聚力的培养必须从弘扬优秀民族文化、加强中华民族优秀传统文化教育抓起，使民族文化、民族精神普及大众，深入人心。要树立对中华文化的民族自信心，有计划地加强中华民族优秀传统文化的教育，把它贯穿于大、中、小学教材中。从娃娃抓起，从小进行系统的国学、历史、爱国主义的教育，树立共同的价值观。中华传统文化能否普及大众、深入人心，关系到民族文化的兴衰和中华文化的未来发展前途，乃至整个国家的命运。

中华“多元一体”文化结构，在中国各民族间构建了相互依存、互不分离、共命运的关系，形成了强大的民族凝聚力。中华民族五千年绵延不绝，核心的因素就是文化因素，即“多元一体”文化结构，它塑造了不同民族文化主体对中华文化的认同，也升华了各民族对国家的认同，有力保证了统一多民族国家的稳定与统一，必将在中华民族伟大复兴中发挥新的时代价值。

课题负责人：陈凤林

课题组成员：周晓燕陆志东

结项等级：优秀

学科建设与党外代表人士教育培训

社会主义学院科研能力建设研究

浙江省社会主义学院赵蕙兰

社会主义学院是中国共产党领导的统一战线性质的政治学院，是民主党派和无党派人士的联合党校，是党和国家干部教育体系的重要组成部分。2010年中共中央颁发了《2010—2020年党外代表人士教育培训改革和发展纲要》（以下简称《纲要》），提出：“切实发挥科研的支撑作用，为提高教学水平、推动统一战线理论政策创新服务。”尤其是近年“中国特色社会主义参政党”、“发展社会主义协商民主”等一系列理论观点的提出，对社会主义学院统一战线学科的理论研究提出了更高的要求。如何抓住机遇，乘势而为，加强社会主义学院科研能力建设，是社会主义学院正规化建设中亟待解决的问题。

一、社会主义学院科研的特殊性与科研能力建设的必要性

社会主义学院不同于学历教育的高等院校，也有别于中共各级党校、行政学院和一般干部学院；其鲜明的统战性，使其科学研究主要集中于统一战线学科领域。社会主义学院科研的特殊性，决定了其科研能力建设的必要性。

（一）社会主义学院科研的边缘化决定其科研能力建设的必要性

社会主义学院大多创办于二十世纪50年代。在社会主义对资本主义工商业进行改造的时代背景下，民主党派知名人士纷纷要求建立自己的党校，参加政治学习。1956年，中共中央批准创办“北京社会主义学院”，之后改名为“中央社会主义学院”。随后，全国各省（直辖市、自治区）社会主义政治学校纷纷创办。“文革”期间，各地社会主义政治学校停办。改革开放后，各地逐步恢复办

学，并将“政治学校”改名为“社会主义学院”。至90年代以来，副省级、地市级社会主义学院亦先后挂牌建立，但绝大部分与中共各级党校、行政学院合办。目前，除港澳台外，从中央到地方（至地市级）均有社会主义学院。社会主义学院虽然分布面很广，但规模普遍较小，往往定位于地方统战部的一个培训基地，属于非学历教育，教育经历可作为干部提任考察的依据。其发展过程中，主要任务在于教育培训和基本设施建设，统一战线学科领域的理论研究往往被边缘化，社会影响力极其有限。因此，要改变社会主义学院科研边缘化局面，提高科研影响力，必须加强社会主义学院科研能力建设。

（二）社会主义学院研究主体的精英化决定其科研能力建设的必要性

作为统一战线性质的政治学院，社会主义学院是党外代表人士教育培训的主阵地。其教育培训和科学研究的主体是统一战线各方面的成员，主要是民主党派、无党派、少数民族、宗教界、非公经济、港澳台海外等党外代表人士。党外代表人士大多是技术科技型、专家学者型、经营管理型等知识分子精英，是从事精神文化生产的脑力劳动者，是本领域的骨干和带头人；尤其是改革开放以后成长起来的新一代党外代表人士，其成长的社会环境、实践基础和自身状况已发生了深刻变化，呈现出鲜明的时代特征。科研主体的“精英”化，无疑对社会主义学院的科研能力建设提出了更高的要求。

（三）社会主义学院科研的高端化要求决定其科研能力建设的必要性

1992年，江泽民总书记在中央社会主义学院建院36周年的贺信中指出：要“把社会主义学院建设成为更富有自己特色的名副其实的党外代表人士和党的统一战线干部的学习培训基地，使它在社会上享有更良好的声誉，在党外各界代表人士中更具有吸引力，在统一战线的学术研究方面达到更高的水平和应有的权威性”。2003年

中央统战部印发的《社会主义学院工作暂行条例》（以下简称《条例》），进一步要求社会主义学院“在统一战线理论研究和学科建设方面达到更高的水平和应有的权威性”。统一战线的学术研究涉及政治学、历史学、社会学、管理学、法学等多学科的研究领域，体现了多学科的交叉与融合；社会主义学院要实现学术研究应有的权威性还存在较大的差距。据统计，国家社会科学基金项目实施以来，统一战线、多党合作、参政党建设研究方面的课题立项，社会主义学院所占还不到一半，另外一半以上却被高校申报拿走了。学术研究上的高端化要求，决定了社会主义学院科研能力建设的必要性。

（四）社会主义学院建设的正规化决定科研能力建设的必要性

《社会主义学院工作暂行条例》标志着社会主义学院开始步入正规化建设轨道。2010年中共中央颁发的《纲要》进一步表明，正规化建设是近十年社会主义学院工作的中心任务，也是社会主义学院发展的必然趋势。科研是社会主义学院正规化建设不可或缺的重要组成部分，科研工作水平、优势学科建设都是衡量社会主义学院正规化建设水平的重要标志之一，科研工作水平如何、优势学科建设如何都直接关系到正规化建设目标的实现。加强科研能力建设，推进统一战线特色理论研究，创出统一战线理论研究的特色品牌，是社会主义学院职责所定、价值所在。

二、社会主义学院科研能力的内涵及其主要范畴

科学研究是运用严密的科学方法，从事有目的、有计划、有系统地认识客观世界，探索客观真理的活动过程。“能力”即本领。社会主义学院的科研能力是社会主义学院有目标、有规划、有系统地完成本学科领域学术研究活动的的能力。要有目标、有规划、有系统地完成学术研究活动，社会主义学院的科研能力就必须具备完成学术研究活动的政治引导能力、队伍建设能力、资源整合能力、咨政促教能力和管理服务能力；这五个方面的能力，是社会主义学院科研能力建设的主要范畴。

（一）政治引导能力

科研的政治引导能力包括对政治原则、政治方向、政治规则和政治行为的引导能力。社会主义学院的科研工作承担着为统一战线的理论政策创新服务的任

务，统一战线理论是政治性和政策性很强的理论，要求科研领导者具有强烈的政治意识，能正确把握研究方向，毫不动摇地坚持和维护中国共产党的领导，以马克思主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系为指导，自觉抵制和反对任何形式的否定和偏离指导思想错误倾向，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路；积极借鉴人类政治文明的有益成果，面向世界看中国，面向未来看现在。在理论研究中，要善于从政治上观察问题、分析问题和解决问题，正确认识和把握时代发展的方向，充分认识科研的地位与作用，立足全局谋求学术研究活动的与时俱进、永续发展。

（二）队伍建设能力

科研的队伍建设能力包括科研人才队伍建设能力和学科带头人培养能力。科研人才是科技发展最宝贵的资源，是科研创新的决定性因素；科研人才队伍建设是科研工作的基础和支撑。《纲要》明确提出：“坚持出成果与出人才相结合，建立科研创新激励机制”，鼓励“积极引进优秀人才”，“采取切实措施，加强师资培养，大力培养学科带头人”。专职教师、特别是中青年教师是社会主义学院科研的主要力量，也是培育学科带头人的重点对象。提高科研队伍的建设能力，就是需要建设一支规模适当、结构合理、素质优良的科研队伍，充分发挥他们在理论研究中的主体和骨干作用。

（三）资源整合能力

科研资源整合包括人才、成果、载体和财力等资源的整合。社会主义学院自身科研人才资源、科研成果非常有限，既需要通过各

种载体整合系统之间的人才资源、成果资源和财力资源，也需要通过各种载体整合社会各方面的人才和成果资源；社会主义学院既需要建立自身的载体和财力整合，还需要通过建立协作机制来整合，也可以通过社会的载体和财力来实现自身资源的交流与融入，实现资源的整合。提高资源整合能力可以有效弥补自身资源的不足或缺陷。

（四）咨政促教能力

科研的咨政促教能力包括对决策的咨政能力和对教学的促进能力。科研的咨政能力要求研究者坚持理论与对策研究并举，综合研究与专题研究并重，关注现实问题的研究，注重对策的应用价值和政策效应，发挥思想库、智囊团的作用。“科研是教学工作的基础。科研要与教学相结合。”统一战线理论教学的系统性要求，需要通过加强科研来促进教学，使教学内容更有深度和力度，更有针对性和实效性。提高科研对教学的促进能力，可以推动马克思主义理论教学的深化，对学员提出的理论困惑和深层次的理论、思想和认识问题进行深入、系统的研究，从理论和实践相结合的高度给予科学的、令人信服的解答，增强理论的说服力。

（五）管理服务能力

科研的管理服务能力包括科研活动的决策能力、科研规划能力、沟通协调能力和调动积极性能力。社会主义学院的学术研究活动要实现目标与规划的协调统一，实现系统研究与特色重点研究的有机结合，离不开科研管理与服务能力建设。中央社会主义学院叶小文书记曾说过：“管理出效率，管理也是生产力。改进管理工作、提高管理水平，是社会主义学院正规化建设的重要任务之一。”提高科研管理水平，要求科研管理者具有着眼全局的科研决策水平和组织能力，善于谋划科研的长远规划与近期目标，有序推进统一战线学科重点领域研究；要求科研管理者通过科学规范的制度建设，充分调动科研人员的积极性和主动性，做好引导、协调和服务

工作，提高解决问题的能力，实现“管理出效率”。

三、社会主义学院科研能力建设的基本现状与现实困境分析

近年来，全国社会主义学院加强科研队伍建设，突出统一战线学科建设，建立各研究领域的学术研究机构，研究成果逐步从数量型向注重层次质量和影响力阶段转变。但是，社会主义学院科研能力建设依然面临着诸多现实困境，制约着科研的创新与发展。

（一）科研队伍规模小，队伍建设与学科建设仍处于起步阶段

《条例》指出：“社会主义学院的办学规模及人员编制，由党委和政府根据培训任务的需要及正规化办学的要求确定”；“社会主义学院队伍建设的重点是教师队伍。教师队伍实行专兼结合。教研人员一般不少于职工总数的三分之一。”现实中，大多数社会主义学院教师队伍是“以兼为主，专兼结合”。“以兼为主”决定了科研队伍的有限规模。受社会主义学院教学课程体系局限，专职教师大多只承担四大课程板块（基本政治理论、统一战线理论、国情省情介绍、能力素养讲座）中“统一战线理论”板块的教学，其余课程基本由兼职师资承担。因此，绝大多数学院的专职教师数只占四分之一。“中央社院三个教研部的专职教师也不到40人，还不及中央党校一个哲学教研部。整个社院系统专职教师规模跟中央党校教师数量差不多”。据本课题组调查，参与调查的全国27所独立建制的社会主义学院中，多数省级学院专职教师在5-10人之间，2家社会主义学院暂缺专职教师，5家社会主义学院专职教师数少于4人，13家社会主义学院专职教师数在5-10人，7家社会主义学院专职教师数在10人以上，最多为17人。与各级党校、行政学院合办的社会主义学院，专职教师人数虽然有30至70人不等，但其中从事社会主义学院所需的统一战线学科教学和研究的专职教师并不多于独立建制的社会主义学院。从年龄结构看，40岁以下的专职教师占60%，大部分专职教师为近年引进，科研队伍呈年轻化态势。总体看，科研队伍建设仍处于起步阶段，与正规化办学要求相距甚远。虽然过半数学院近三年有引进专职教师的计划，但受调查者普遍认

为“师资不足，科研力量单薄”是影响社会主义学院科研能力建设的首要因素。

学科建设是科研能力建设的重要内容。统一战线学是一门系统科学，“政党关系、民族关系、宗教关系、阶层关系和海内外同胞关系是统一战线学的五个重点研究领域”，这五大关系也是社会主义学院学科建设的重点领域。当前，中央社会主义学院正积极争取将统一战线学纳入国家哲学社会科学规划的学科之一。一些地方社会主义学院也结合自身特点确立特色或重点研究领域。据调查，接受问卷调查的35家社会主义学院中，已确定特色和重点研究领域的学院占74.3%，已制定或正在准备制定学科建设规划或办法的占45.7%。总体看，统一战线学科体系尚处在逐步构架中，普通高等院校（极个别有）大多没有设置专门的研究方向，社会上包括学术界对其知之甚少，统一战线学科建设仍处起步阶段。受调查者普遍认为，影响社会主义学院科研能力建设的第二大因素是“尚未形成完整的学科体系”。

受学科建设滞后的影响，学科带头人的培养亦非常困难。调查显示，全国26家独立建制社会主义学院200名专职教师中，副高以上占52.5%，副高以下占

47.5%，其中，有5家学院尚无教授，1家学院仅有2名讲师。虽然职称结构显示较为合理，但正高职称只占18.5%，且具备统一战线学科带头人条件的亦很少，在全国统一战线学科重点领域具有一定知名度的就更少了。

（二）科研平台、协作体系逐步建立，资源整合能力依然有限

目前，全国近半数（占54%）的省级社会主义学院都已设立各具特色的科研平台，以推动统一战线学各重点领域的研究。如，中央社会主义学院中国政党制度研究中心已运行十多年，《中央社会主义学院学报》被国家哲学社会科学学术期刊数据库收录，成为该国家级哲学社会科学权威数据库源刊。浙江省社会主义学院参政党建

设研究中心亦运行了九年，每年开展课题招标，每年申报省部级课题，每年主办或联办学术研讨会，每年出版“参政党建设研究”丛书文集或专著，形成了以本院科研资源为主体、以社会力量为依托、以组织推动为手段的开放式、社会化的科研工作机制。据问卷调查，被调查者普遍认为建立科研平台，能加强本系统和统战系统之间的合作（占88.6%），能扩大学院的社会影响力（占77.1%），能促进人才成长（占71.4%），有利于与系统外的学术平台合作（占60%）。

从现实情况看，虽然有一些科研平台在本系统、本领域具有一定知名度，但社会资源的整合能力还很薄弱。统一战线学科领域的研究尚未引起社会科学界、地方社科规划部门的有效关注，即便如浙江省社会主义学院参政党建设研究中心，当地社科界依然对其不甚了解，省社科规划的常设课题中亦鲜见统一战线学科领域的研究内容。从全国社会主义学院系统看，大多数科研平台的活动仅限于本系统和统战部门系统，有的还只局限在本省（市）的系统范围内，有的科研平台已名存实亡。以获准公开发行刊号的“社会主义学院学报”来说，全国400所社会主义学院中，获得公开刊号的学报只有20余个，仍有8所省级学院未能获批公开刊号。在已有的学报中，除中央社会主义学院学报外，其他社会主义学院的学报具备学术性强、有影响力的也并不多。社会主义学院系统科研成果转化载体少的现状，极大地制约了专职教师从事统一战线学科研究的积极性。

科研协作是产出高质量科研成果的加推器，是促进社会主义学院学科领域研究融入社会科学主流的重要方式。近年来，大部分社会主义学院都在构建多元化科研协作体系上下工夫，逐步拓宽科研协作领域，通过多年来的招标课题、系统课题、委托课题、举办年会、教材编写、专家指导、科研考核评奖等实践，中央社会主义学院与地方社会主义学院间的科研协作机制已逐步建立，省级社会主义学院之间、省级与地市级社会主义学院之间的协作机制也在逐步建设中。据调查，35所省级社会主义学院中，40%已经与地市级社

会主义学院建立科研工作定期联系协作机制，还有54.3%尚未建立。科研协作的主要形式有召开全省系统科研工作会议、设立全省系统课题、出台全省系统科研评奖办法、举办全省系统科研能力培训等。从横向看，通过课题招标与委托、学术交流活动、成果出版等载体，地方社会主义学院与当地统战部门、民主党派组织的科研合作逐步加强，与高校、党校、社科院、社科联等主流学术机构的合作与交流也有所拓展。总体看，社会主义学院科研资源的整合能力依然非常有限，其有限的科研影响力削弱了对主流学术界的吸引力。

（三）科研成果质量逐步提高，咨政促教功能尚待有效发挥

近些年，全国社会主义学院系统科研人员的总体科研水平逐步提升。据不完全统计，2004年至2012年，全国副省级城市以上社会主义学院共获准立项各类课题近600项，出版专著260余部，发表论文4000余篇，从不同角度丰富了我国理论研究的阵营，也体现了社会主义学院科研人员的理论水平和素质。如，浙江省社会主义学院，实施科研精品战略，已成功申报国家社科基金项目和省部级科研项目25项；18项研究成果获得省部级以上嘉奖；学术专著和研究成果已3次得到国家领导人亲笔批示。但是，如何实现科研成果的转化，有效发挥咨政促教功能，依然是社会主义学院科研能力建设有待破解的困境之一。

全国社会主义学院系统科研工作的广泛开展还只是近十年时间，科研的基础性地位与咨政促教功能并不被本系统决策层普遍认同，尤其是对科研咨政功能，意识较为淡薄。大多数省级社会主义学院没有建立成果转化机制，更缺乏成果转化的有效载体；即便产生有价值的研究成果，也因此未能及时转化为咨政成果。比如，在省级社会主义学院中，设立“内参”载体的学院不多，全省系统内的咨政研究资源缺乏整合的载体。调研发现，“一校两院”体制内的专职教师，大多不愿意从事统一战线学科领域研究，原因就在于研究成果转化的载体太少；即使有一些研究成果得以转化，也不被

主流学术界认同，对专职教师的职称评定造成一定影响。

科研是提高教学水平的推进器，大多数社会主义学院对科研促教比较重视，有些社会主义学院还将科研促教纳入绩效考核的重要内容。但社会主义学院数量有限的专职师资队伍，大多缺乏统一战线学科各重点领域研究方向的培养，如果没有持续的、长期的研究积淀和实践探索，没有一定质量和数量的科研成果支撑，难以发挥科研促教功能。社会主义学院的优势在于理论与实际的结合之上。从统战工作的现实需要看，特别需要有较强学理性的研究成果，以强化理论指导作用和思想引导作用。但教研人员由于缺乏实践的历练，理论研究与具体实践相结合的成果偏少，尤其是可操作性的对策研究更少，因此，要为决策层提供有效的决策参考，发挥科研咨政功能依然任重道远。

（四）科研管理机构逐步健全，管理与服务能力尚待提升

科研管理部门是负责学院科研管理、组织理论研究与学术交流工作的职能部门。科研管理机构是科研工作正规化的重要标志，科研管理机构的建立健全离不开健全的组织体系、高素质的专业管理人员和完善的科研制度。有效的科研管理与专业化服务，不仅有利于及时总结和探索科研规律，制定科学的科研发展规划和政策制度，推动科研工作健康有序可持续发展；还可以为科研人员提供专业的信息和指导服务，使科研人员摆脱繁杂的事务性工作，集中精力开展教学与科研。特别是在申报高层次课题方面，科研管理部门能发挥组织、引导和参谋作用。近年来，全国各级社会主义学院在科研管理工作和制度建设方面都迈出了坚实步伐，科研管理与服务能力逐步提升。据调查，各省、副省级城市和地级市，凡与党校、行政学院合办的社会主义学院都设有科研管理机构，科研管理人员大多有4-7人。接受问卷调查的35家社会主义学院中，已设立科研管理部门的有26家，尚未设立独立部门的一般由教研室或培训处履行科研管理职能；科研管理人员大多为2-3人，少数有5人，如北京市社会主义学院。超过60%的受访者认为，其学院的科研管理制度

处于“健全”或“基本健全”状态。

一般而言，设有独立科研管理部门的学院，科研管理制度都比较健全，科研活动的组织亦比较常态化、规范化，科研成果也相对较多，质量较高。而没有设立科研管理部门或由其他部门履行科研管理职能的学院，科研管理与服务的职能往往被边缘化，即便有学术研究机构，活动亦不正常，科研管理制度也不健全，课题申报得不到组织和引导，科研经费也得不到有效保障。据调查，全国35所社会主义学院科研经费“能够保障”的占34.3%，“基本保障”的占48.6%，“不能够保障”的占17.1%。也有些社会主义学院的科研管理制度，没有根据时代发展变化及时进行修订，存在着激励机制不够完备，学术成果评价标准不够完善等问题，不能充分调动科研人员的积极性和创造性。因此，要实现教学与科研两翼齐飞，实现社会主义学院的正规化，必须健全科研职能机构，健全科研管理制度，切实保障科研经费。

四、推动社会主义学院科研能力建设的实现路径

在社会主义学院正规化建设不断向前推进的新形势下，如何突破社会主义学院科研能力建设面临的困境，推进社会主义学院科研能力建设？本文试从社会主义学院科研的政治引导能力、队伍建设能力、资源整合能力、咨政促教能力和管理服务能力等五个方面的能力建设去构建实现路径。

（一）提高领导者的政治引导能力是科研能力建设的关键

推进社会主义学院科研能力建设，关键是提高领导者对科研的政治引导能力，这个关键能力不提高，社会主义学院科研能力建设面临的诸多困境也将难以突破。

一要提高领导者对理论研究的政治把握能力。增进自身政治理论素养，身体力行参与理论研究；能正确处理学术与政治的关系、理论创新与坚持正确的政治方向的关系、理论与课堂教学的关

系，能对科研人员的理论研究进行有效的政治引导，确保社会主义学院的理论研究沿着正确的政治方向发展。

二要提高领导者对科研工作的认识能力。能着眼全局看问题，深刻认识科研在学院全面发展中的基础性地位，重视科研、了解科研、参与科研，鼓励科研，营造科研活动的良好氛围；形成科研发展与教学工作紧密结合、“比翼齐飞”的均衡发展局面；健全科研管理职能部门，配备必要的科研管理人员，确保科研活动经费；健全学术委员会机构，实行学术管理的规范化。

三要提高领导者对科研发展的决策能力。能充分认识科研工作的特殊性，把握科研活动的规律性，按照科研规律进行科研布局；组织制定科研目标、科研发展规划与政策制度，明确学院理论研究的重点领域和主攻方向；组织重大项目的集体攻关，实施科研精品发展战略，推进学院科研发展的正规化建设。

（二）提高队伍建设能力是科研能力建设的重要基础

提高科研人才和科研队伍建设能力是社会主义学院科研能力建设的重要基础。按照科研队伍建设的目标，做到规模适度、结构合理、素质优良。

一要规模适度。按照《条例》规定的师资比例，进一步充实专职教师队伍，省级社会主义学院要保证专职师资常数在7-10左右，使之成为学院科研活动的主力军；制定有效激励机制，积极鼓励有科研能力的行政人员积极参与科研活动，实现科研人才队伍的适度规模；建立一支兼职研究员队伍，按照学院重点研究领域的布局，有计划、有目标的从高等院校、党校、科研院所聘请一批具有较高研究能力的学者担任兼职研究员。

二要结构合理。在科研人才的引进和培养中，既要注意学科建设各重点领域人才的引进与合理布局，也要考虑科研人才成长的梯度结构，注意年龄层次与职称层次，打造特色学科带头人、学术骨

干、青年教师三个梯队。根据统一战线学科的交叉性特点，重点引进政治学、社会学、历史学、宗教学等相关学科研究方向的博士研究生，也可招聘少量硕士研究生，形成人才培养的梯度。

三要素质优良。按照“政治坚定、师德高尚、业务精湛”的要求，既要以为学科为导向，重点培育学科带头人，也要注意科研队伍整体素质的培养。一是制定科学的培养计划，按照学科建设各重点研究领域布局、科研队伍结构，分层次、分类别，统筹制定培养计划；突出高层次、高素质人才培养，发挥学科带头人的“传、帮、带”作用，培养科研后续力量。二是鼓励教研人员在职进修，积极创造条件，为教研人员提供学术交流、外出访学、脱产培训的机会，提高专业素养。三是鼓励教研人员深入实践、研究实践，为他们提供挂职锻炼的机会，在社会实践中增长能力和素养，在实践中获得有价值的研究成果。

（三）提升资源整合能力是科研能力建设的重要手段

一要提升科研平台的建设能力。科研平台集中代表着学院的研究特色和研究优势。既要大力建设具有自身特色的科研平台，以实现社会主义学院系统内联动、系统外联合、学科间联手，“汇聚”科研成果为我所用，共同推动学院优势研究领域建设；也要有效发挥现有的科研平台的作用，或聘请系统外专家学者为学术顾问、兼职研究员，或定期开展学术研究活动，或搭建成果转化载体，尤其要发挥好《学报》的载体，充分发挥科研平台的凝聚功能、交流功能与合作功能，实现多层次、全方位的联合，推进统一战线各重点研究领域多学科、多视角的深度研究，扩大学术研究的社会影响力。

二要提升科研协作体系的构建能力。遵循开放、交流、合作的科研发展规律，突破本系统的局限，“聚焦”主流研究机构的人才资源，与知名学术研究机构建立长效协作机制。中央社会主义学院作为全国社会主义学院系统的“领头羊”，要进一步完善系统内各级社会主义学院之间的科研协作机制，加强对地方社会主义学院的

业务指导。地方社会主义学院可以设立全省系统优秀调研成果考核评选、系统课题招标、举办学术活动等方式（浙江已出台实施意见）实现科研协作；除系统间协作外，地方社会主义学院还要进一步加强与当地人民政协、统战部门的科研交流与合作，加强与当地社科界的沟通联系，争取将学院的特色研究方向列入当地社科规划课题的招标方向。

三要提升发挥专职教师主体作用的创新能力。鼓励专职教师挖掘“母校”学科资源，与著名高等院校、科研院所等主流学术界建立学术联系，探索建立合作机制。目前，部分省级社会主义学院（如，浙江、湖北等）在这方面已有许多成功的经验，值得借鉴和推广。建立科研调研基地，鼓励专职教师与调研基地开展科研合作。如，浙江省社会主义学院在全省部分社会主义学院（校）和统一战线重点工作部门，设立数个“统一战线理论与实践调研点”，以课题为纽带，上下联动，开展合作交流，实现学院“理论优势”与基础“实践优势”的互补。

（四）提高咨政促教能力是科研能力建设的主要目标

一要提高科研促教的建设能力。坚持科研服务教学，建立教学、科研联动机制，“教学出题目、科研来破题、成果进课堂”，打破教学、科研“各自为政”的局面。充分发挥社会主义学院在统一战线基础理论研究、学理性研究和系统性研究方面的优势，以科研项目研究推动课程开发，围绕统一战线学科重点研究领域设立科研项目，将科研成果转化为教学内容，形成特色课程；以学员需求研究促进教学内容深化，引导专职教师围绕学员关注和迫切需要解决的问题开展理论研究，将研究成果补充于教学内容，提高教学的针对性；以编著出版教材拓展教学内容，围绕学科建设的重点研究领域，或组织教研人员编著教材，或将学术研讨论文集转化为辅助教材，提高教学的实效性。

二要提高科研咨政的建设能力。一是提高对策研究的能力。围绕党委政府的中心工作、围绕统一战线工作大局，确定研究主题，

或主动承接党委政府、统战部门委托的研究课题，有组织、有计划地开展调查研究，注重对策研究的应用价值和政策效应，形成具有咨政功能的调研报告。如，浙江省社会主义学院近年有六项调研成果荣获全省党政系统优秀调研成果奖。二是提高咨政素材的挖掘能力。一方面从学员提出的问题、提交的论文中挖掘素材，从课题研究成果、学术研讨会、学术论坛、研讨沙龙等载体中挖掘素材；如，提炼研讨沙龙中高层次专家学者的观点，形成观点综述，提供决策参考，提炼研讨会论文集中有价值的对策研究，形成咨政材料。另一方面，围绕社会热点问题、党委政府关注的重点问题，设计问卷调查表，在党外代表人士各种类型的培训班次进行问卷调查，汇集党外代表人士对社会热点问题、重点问题的思想动态、主要观点和意见建议，形成咨政材料。

三要提高咨政载体的建设能力。加强社会主义学院系统内部刊物建设，有效发挥内部刊物的成果整合功能，并将本系统内部刊物咨政成果纳入科研绩效考核范围。中央社会主义学院在科研评奖实施办法中已将咨政内参列入考核范围，部分地方社会主义学院也在逐步建立类似的内部刊物，如，浙江省社会主义学院有《决策内参》，天津市社会主义学院有《理论研究专报》等。

（五）提升管理服务能力是科研能力建设的主要保障

一要提升科研管理的履职能力。一是加强系统内的联系与指导。因地制宜地开展科研工作考核和优秀成果评奖，定期组织全国社会主义学院系统、全省（市）系统的科研管理业务培训，提高科研管理者的专业素养，提高科研活动的组织与运作效率，增强科研工作的整体效能。二是创新管理思维，突出科研工作的重点、亮点与创新点，统筹安排、有序实施各阶段重点科研活动；科学预算年度科研经费安排，合理、规范使用各类课题经费。三是及时准确地做好科研成果鉴定、奖励、科研课题资助等常规性工作，建立健全科研档案，管理科研成果。

二要提升科研管理制度的建设能力。科研管理制度是科研活动的组织运行程序。科研制度的建设过程，也是科研管理者能力提升的过程。作为管理者首先要熟悉制度、研究制度，才能修订和完善制度。要根据学院学科建设发展、上级相关政策的变动情况，及时修订、完善课题管理制度和科研激励机制，建立科学合理的科研绩效考核评价体系；明确科研成果转化和利用的有关规定。

三要提升科研活动的组织与服务能力。一是提升理论研究的组织与服务能力。加强系统纵向与横向部门、科研院所之间的联系，积极发动和组织省部级以上科研课题的申报，尤其是国家社科基金项目的申报，定期组织开展院设课题招标活动，做好课题申报的引导服务。二是提升学术交流活动的组织与服务能力。依托科研平台，定期组织全院性、全省性、全国性或国际性的学术交流活动，做好联系沟通、统筹协调服务，提高学术活动的社会影响力。三是提高管理者的干事本领。注重自身理论素养的修炼，积极参与理论研究，使科研管理服务更具针对性，保障科研活动的有序运行。

课题负责人：赵蕙兰

课题组成员：许婷

结项等级：优秀

党外代表人士成长规律研究

吉林省社会主义学院姜力

党外代表人士作为与中国共产党团结合作、作出较大贡献、有一定社会影响的非中共人士，其成长过程如同其他方面人才一样，是诸多内外因素共同作用的过程，具有一定的内在生成机理，并表现出某些时代特征。深入研究其成长规律，无论是对党外人士个人发展，还是党外代表人士队伍建设都具有重要意义。既可以指导党外人士保持理性健康的成长心态和成长预期，不断加强自身建设，提高参政议政能力，把握在更广阔领域发挥代表性作用的机会，也

可以为统战部门和其他干部管理部门提供参考，在立足于党外代表人士的专业性、政治性和群众性的基础上，顺应时代发展要求，不断改进完善党外代表人士的培养选拔工作。正是基于这样的认识，这些年来，有人对党外代表人士成长规律做了一些研究，但研究方法往往比较单一，研究样本也有局限，因而研究内容不够系统全面和具体深入。为此，本课题综合运用多种研究方法，在大量研究样本基础上观察实证和系统地归纳分析，从成长因素视角、职业视角、职务视角等方面揭示当代党外代表人士成长的一系列内在因素规律和外在联系规律。

一、研究设计

1. 研究对象

本课题的研究主体没有涵盖中共中央界定的所有类别党外代表人士，只包括民主党派代表人士、无党派代表人士、少数民族代表人士、非公有制经济代表人士、台湾代表人士，没有包括宗教界代表人士、港澳代表人士。因为港澳代表人士和宗教界代表人士的成长环境和成长过程比较特殊，有别于其他类别的代表人士，而且其人数也不多，成长规律不具有普遍意义。

2. 研究方法

目前多数研究都采用主观经验描述和问卷调查的方法，而本课题综合运用SPSS统计分析、访谈调查、文献资料研究等方法。在将SPSS统计分析作为主要研究方法的同时，还运用访谈调查和文献资料研究法，来确立课题逻辑架构和SPSS统计分析法的变量指标，以弥补SPSS统计分析法的不足和既有统计样本的局限，从而揭示更多难以量化统计的党外代表人士成长规律。

3. 研究样本和样本统计模块

以往的实证研究中，研究样本往往局限在某个地方的党外代表人士或党外干部，而本课题为了保证党外代表人士研究样本的广泛

性和代表性，除了访谈调查对象为本省党外代表人士外，在以SPSS统计分析为主的其它研究方法中，还以全国多个地区、多个领域的众多党外代表人士为研究样本。SPSS统计分析样本来自于十二届全国人大代表、十二届全国政协常委、各省（自治区、直辖市）政府、人大、政协中的副省级领导（不包括宗教人士），而且这些人士的有关信息以2013年3月初全国“两会”时为截止点。他们是我国党外代表人士群体的典型代表，包括多个领域的领导和专业人士，对他们的成长历程进行统计分析，能比较全面地反映党外代表人士成长规律。其中，有95人既是各省（自治区、直辖市）政府、人大、政协中的副省级领导，也是十二届全国人大代表或十二届全国政协常委，但这不影响统计分析结果，因为本课题将十二届全国人大代表和十二届全国政协常委共782人作为一个独立的样本统计模块（简称全国人大政协统计模块），而各省（自治区、直辖市）政府、人大、政协中的副省级领导181人作为另一个独立的样本统计模块（简称地方副省级领导统计模块）。之所以另建地方副省级领导统计模块，是因为这个群体的成长历程更丰富、更全面，而且还具备群体的完整性，以这个群体的统计结果与全国人大政协统计模块的统计结果进行比较验证，剔除相悖的统计结论，保留接受一致性的统计结论，从而能保证统计结果的可靠性。另外，在全国人大政协模块中，由于部分样本涉及的数据指标不够完整，因此，有的统计指标涉及的样本要少于782人，但这并不影响对党外代表人士成长规律的分析描述。

4. SPSS统计分析法涉及的变量指标

共涉及21个变量指标，分为因素变量指标和成长变量指标两类。因素变量指标包括学历学位、是否经历全日制专业教育、专业教育类别、政治面貌、初始工作领域。成长变量指标包括：本职工作领域、本单位内职位；体制内人士本职工作领域、体制内人士本单位内职务；体制内人士最高职务级别、体制内人士最高职务级别的领域；是否有社会兼职经历（指政协、人大、党派及主要社会团体）、是否任过单位正职领导、是否任过政府或司法部门实

职；体制内人士职务升迁模式、体制内人士正式职务升迁模式；职业发展模式；经历的本兼职工作领域数、经历的本职工作单位数；初任各职务级别的领域、初任各正式职务级别的领域；正式职务级别晋升中越级个数。

5. 部分变量指标的说明

（1）关于职务及其级别。研究党外代表人士政治成长，必然要涉及职务级别问题，然而，很多政治安排性的兼职职务，往往没有明确的职务级别。民主党派（工商联）和人民团体中的兼职，中央没有明确规定职务级别；地市、县级政协和人大领导班子中的兼职，中央也没有明确规定职务级别。中央仅是通过文件规定了民主党派干部和政协领导班子中党外人士的职级待遇问题：一是《中共中央办公厅、国务院办公厅转发中央统战部〈关于帮助民主党派解决工作条件和干部待遇若干问题的意见〉》（中办发〔1983〕4号）规定：“民主党派的负责人和机关干部同属国家干部，享受国家干部应有的政治、生活待遇。”二是中发〔2000〕19号文件明确规定担任政协领导职务的党外人士，应与担任同级职务的党内干部享受同等待遇。为此，本课题将职务级别分为正式职务级别和参照职务级别两类。正式职务级别是指被干部管理部门明确认定的个人职务级别，参照职务级别是指有明显政治安排色彩的没有被干部管理部门明确认定的个人兼职职务级别，但可以参照对应的专职职务级别。本课题中，凡是涉及职务及其级别时，如果没有明确“正式或参照”时，都包括正式和参照这两类职务及级别。（2）关于“本职”的含义。很多党外代表人士都有兼职职务，因此变量指标的設置特别突出了本职类变量指标，如本职工作领域、本职单位等，它们是指党外代表人士非兼职的主要工作领域、主要工作单位。

（3）关于工作领域。涉及政协、人大、政府、司法、事业单位、企业、党派人民团体。其中：政府领域包括政府领导班子领域和政府职能部门领域；事业单位包括已经转制为企业化经营的原体制下事业单位，如专业技术人员集中的一些科研院所、文化艺术单位等，与此相对应，企业单位不包括上述转制为企业化管理的事业单

位。

二、内外因素影响视角下成长规律

党外代表人士成长规律既是个体因素的内化过程，也是环境因素的外塑过程。这些成长因素相互联系，错综复杂，仅靠单纯的抽象逻辑分析难以把握其对成长规律的影响。为此，通过访谈和问卷调查，进一步把握党外代表人士成长的影响因素。调查对象普遍认为教育背景、情商、社会活动能力、政治生态、组织培养、工作环境是重要因素。其实，情商、社会活动能力、工作环境也是党内干部成长的重要因素，是多方面人才成长的共性因素，关于这方面的研究比较多，也比较透彻，因此，本课题不再对其进行探讨，而将教育背景因素、政治生态因素、组织培养因素作为研究重点。因为教育背景与专业性紧密相关，政治生态因素、组织培养因素与政治性密切相关，而专业性、政治性既是党外代表人士的内涵规定，也是党外代表人士成长的两个层面。

（一）教育背景因素视角下成长规律

1. 学历学位与成长层次正相关

调查发现，进入省级、国家级视野的党外代表人士的学历学位整体层次要比市县级的高。在全国人大政协统计模块中，大多数人士有良好的教育背景和较高学历，经历全日制专业教育的为82.4%，最高学历或学位为博士的占36.6%，硕士占23.9%，32%有国外学习或研究经历。在地方副省级领导统计模块中，经过全日制教育的为95.6%，博士为53%，硕士为20.4%，合计为73.4%。而且学历学位与任职职位的重要性有相关性，在事业单位、政府领域担任实职的人士，博士学位比例比较大，分别占各自工作领域的76.5%、67.4%，而且博士与硕士研究生学历合计的比例，也是最大的，都占各工作领域的85%以上。而在政协、人大、党派人民团体、企业等领域，博士比例都在33.3%以下。

2. 专业类别影响成长方向

绝大多数党外代表人士都有一定的专业教育经历，但其专业领域千差万别，有文、史、哲、理、工、农、医等等。这些不同种类的专业教育背景对党外代表人士成长是否有影响，是怎样的影响，仅靠问卷调查是不够的，需要大量样本的统计分析。为了便于统计分析，本课题将各种专业归纳为人文社会科学类专业和自然科学类专业。现实中，有的人士可能既经历了人文社会科学又经历了自然科学中某种专业的系统学习教育，可以将其专业教育背景定义为交叉学科。

首先，专业类别与成长领域相关。在全国人大政协统计模块中，人文社会科学专业的人士为44.4%，自然科学为46.6%、交叉学科为6.6%、无专业为2.3%。可见，人文社会科学与自然科学的比例大致相当。然而，这些人士主要工作领域却表现出明显的专业倾向性：在人大、各级政府领导班子这些综合管理领域，人文社会科学的比例偏高；在政府职能部门、事业单位这些专业性强的领域，自然科学比例明显高于人文社会科学；在企业领域，人文社会科学比例明显高于自然科学，这是因为企业界代表人士中非公有制经济人士较多，他们大多没有经过全日制专业教育，是进入社会后通过在职进修工商管理等人文学科专业取得学历学位的（见表1）。

表1

本职工作领域*专业类别 交叉制表

本职工作领域		专业类别				合计
		人文社会科学	自然科学	交叉学科	无专业	
政协	计数	14	12	4	0	30
	本职工作领域中的%	46.7%	40%	13.3%	0%	100%
人大	计数	9	7	1	1	18
	本职工作领域中的%	50%	38.9%	5.6%	5.6%	100%
党派人民团体	计数	41	36	9	0	86
	本职工作领域中的%	47.7%	41.9%	10.5%	0%	100%
政府机关	计数	22	16	4	0	42
	本职工作领域中的%	52.4%	38.1%	9.5%	0%	100%
政府职能部门	计数	26	38	6	0	70
	本职工作领域中的%	37.1%	54.3%	8.6%	0%	100%
司法	计数	4	0	0	0	4
	本职工作领域中的%	100%	0%	0%	0%	100%
事业单位	计数	114	200	13	0	327
	本职工作领域中的%	34.9%	61.2%	4%	0%	100%

续表

本职工作领域		专业类别				合计
		人文社会科学	自然科学	交叉学科	无专业	
企业	计数	113	51	14	17	195
	本职工作领域中的%	57.9%	26.2%	7.2%	8.7%	100%
合计	计数	343	360	51	18	772
	本职工作领域中的%	44.4%	46.6%	6.6%	2.3%	100%

第二，专业类别影响在本职工作岗位上的职位。在全国人大政协统计模块中，交叉学科的人士更容易成长为单位领导，担任正、副职的比例分别为51%、

45.1%；人文社会科学人士担任正职的比例明显高于副职，而自然科学人士担任副职的多于正职。无专业人士大多数是单位正职领导，但这并不意味着没有专业、没有经过良好教育的人更容易成长为正职领导，统计数据表明党外代表人士中无专业教育背景的人士极少，只有成为单位正职领导后才可能成为代表人士，这些人几乎都是非公有制经济人士（见表2）。

表2

专业类别*本单位内的职务 交叉制表

专业类别		本单位内职位				合计
		领导正职	领导副职	中层领导	专业技术职位	
人文社会科学	计数	171	118	33	20	342
	专业类别中的%	50%	34.5%	9.6%	5.8%	100%
自然科学	计数	114	141	85	17	357
	专业类别中的%	31.9%	39.5%	23.8%	4.8%	100%
交叉学科	计数	26	23	2	0	51
	专业类别中的%	51.0%	45.1%	3.9%	0%	100%
无专业	计数	17	1	0	0	18
	专业类别中的%	94.4%	5.6%	0%	0%	100%
合计	计数	328	283	120	37	768
	专业类别中的%	42.7%	36.8%	15.6%	4.8%	100%

第三，在副省部级及其以上级别的人士中，人文社会科学人士偏少，自然科学人士偏多。在全国人大政协统计模块中，人文社会科学与自然科学的比例大致相当，但是，副省部级以上的人士中，人文社会科学人士只为37.2%，自然科学人士为55.9%。另外，在地方副省级领导统计模块中，人文社会科学为28.2%，自然科学为58%。可见，有自然科学背景的人士更容易向高层次发展，这可能因为自然科学领域专业成就的社会影响力更大，这类人士更容易被社会和组织认可。

（二）政治生态因素视角下成长规律

党外代表人士成长与政治、经济、文化等社会环境条件紧密联系。新中国成立以来，党外代表人士的安排政策因社会环境的变化而在调整，从而影响着党外代表人士在不同时期成长的规模和结

构。

建国初期，党的工作重心由乡村转移到城市、由军事斗争转向经济建设，需要那些长期生活工作在城市、与经济领域有较多联系的党外民主人士发挥作用。而且，当时联合政府性质的国家政权决定了必须包容各阶级、各阶层、各方面的代表人物，按照“有帮助、无妨碍”的标准，保证党外人士、特别是在长期斗争中与中共形成亲密合作关系的党外人士在政府中占有较大的任职比例，而且要担任一些重要领导职务。在这样的政治生态环境下，1954年第一届全国人大召开后，国务院先后有17名党外人士担任部门正职，43名担任副职；省级政府中有71名党外人士担任正副领导职务。

随着1956年生产资料私有制的社会主义改造基本完成，作为过渡政权形式的联合政府也基本完成使命，紧接着1957年开始反右斗争，对党外人士的安排使用产生了不利影响。特别是“文革”期间，多党合作和政治协商制度遭到极大破坏，政府和司法机关没有了党外人士比例要求，原来安排的党外人士除个别保留了职务，都没有继续任职。

文革结束后，纠正了“左”的错误，开始了以经济建设为中心的社会主义现代化建设新时期，大力提倡尊重知识、尊重人才，恢复了党外人士参政的优良传统，中共中央陆续出台了一系列关于党外人士安排的政策。1979年，中共中央批转《中央组织部、统战部关于在国务院各部委和地方各级人民政府中安排党外人士担任领导职务的请示报告》规定：国务院各部委和地方各级人民政府，要考虑安排一些党外人士担任副职，国务院部长，司、局长以及地方厅、局长中也可安排条件合适的党外人士。1989年2月，中央组织部、中央统战部《关于选配党外人士担任政府领导职务的通知》，要求各省、自治区、直辖市和地（市、州）、县（市）政府领导班子中都要配备党外干部，配备党外人士的地方和部门可增加一名职数。1989年12月《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》提出：要保证民主党派成员、无党派人士

在各级人大占有适当比例，在各级政协常委和政协领导成员中占有一定比例，政协各专门委员会要有民主党派和无党派人士参加，政协机关中应有一定数量的民主党派和无党派人士担任专职领导干部。推举符合条件的民主党派成员和无党派人士担任检察、审判机关的领导职务。考虑到目前的实际情况，对民主党派成员、无党派人士的年龄要求和任职资历可适当放宽。1992年，中央组织部和中央统战部联合下发了《关于加强和改善各级人民政府及司法机关中同党外人士合作共事的意见》。1995年，中央组织部和中央统战部联合下发《关于进一步做好培养选拔党外干部担任政府和司法机关领导职务工作的意见》。在这样的政治生态环境下，1993年第八届全国人大期间，国务院部委办局和直属单位安排党外副职达到22人，26个省区市政府安排了党外副省长、市长、主席或助理。1998年第九届全国人大常委中，党外人士占

30.6%；全国人大代表中，民主党派和无党派人士占15.4%。第九届全国政协常委中，党外常委占65.2%；政协委员中，党外人士占60.1%。截至1998年6月，在地方政府和司法机关担任县(处)级以上领导职务的党外干部有7340名，比1993年增加了1206名。其中，担任县以上人民政府及司法机关领导职务的党外干部2149名，比1993年增加了13.2%；在省级政府的直属厅和地级政府直属机关担任正副处长的党外干部共5191人。

新世纪以来，党中央更加重视党外代表人士的选拔任用工作。2000年，《中共中央关于加强统一战线工作的决定》指出：市、县级呈报的政府换届人事安排方案，没有党外干部人选的，原则上不予审批；县级以上政府职能部门的领导班子要适当增加配备党外干部的数量。符合条件的党外人士可以担任正职。逐步增加司法机关党外干部的数量。党外人士在人大代表、人大常委和人大专门委员会中应占有适当比例，人大领导班子成员中应有适当数量的党外干部。工商联会长一般要由党外人士担任。2005年《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》要求：高等院校领导班子中一般应有民主党派成员和无党派人士担任领导职

务；注意在人民团体、科研院所和国有企业领导班子中配备民主党派成员和无党派人士担任领导职务。要保证民主党派成员和无党派人士等在各级政协中占有较大比例。其中，在换届时，政协委员不少于60%，政协常委不少于65%，政协副主席不少于50%（此项要求不包括民族自治地方）。近些年来，各级政府和司法机关中安排党外干部担任领导职务，已不再是原来意义上的安排，而是按照《国家公务员法》和《党政领导干部选拔任用工作条例》的要求以及政治性、专业性和群众性的评价标准进行“选拔”。特别是领导干部公开选拔方式的推行，为党外干部提供了与党内干部同台竞争的机会，克服了党外干部选拔任用中满足于政策规定的比例指标的弊端，一些年富力强的党外优秀人士走上领导岗位。在这样的政策背景下，截至2010年底，全国担任县以上领导职务的非中共人士有3.2万人。30个省、自治区、直辖市配备了非中共的副省长（副主席、副市长）。省级单位中，政府工作部门党外正职安排49人。党外人士在省、地、县三级人大担任副主任2662人，在省、地、县三级政协担任副主席6609人。

总之，改革开放以来，在党中央的高度重视下，党外代表人士安排力度不断加大，党外代表人士成长空间不断扩大，安排人数不断增加，安排领域不断拓宽，各级政府、人大、政协、司法中党外人士比例处于上升趋势，由集中任职在教科文卫等与知识分子联系密切的政府职能部门，向关系国计民生的经济领域和关系群众切身利益的执法监督领域拓展，在实职安排中担任正职职位的人士明显增多。

（三）组织因素视角下成长规律

1. 成长程度基于组织给予的机会

改革开放后成长起来的党外代表人士与老一辈党外代表人士的成长路径有所不同，缺少老一辈党外代表人士那种自然形成的政治磨练历程，其政治成长离不开组织的培养，离不开组织提供的机会。无论是成为人大代表、政协委员，还是在政协、人大、党派或

主要社会团体中兼职，乃至走上实职领导岗位，都是由组织酝酿提名和讨论决定的，其成长过程中获取的学习交流机会，如参加各种协商会、座谈会、有关重点工程的论证会、考察、调研等活动，也是组织安排的。调查显示，92.6%的党外代表人士认为得益于组织培养，

58.3%的人士认为个人没有尽快成长的原因是组织关心培养不够。统计结果也显示，有政府或司法部门任职经历、单位正职领导经历、兼职经历的人士，更容易成长。

第一，职务级别（含参照职务级别）与是否任过政府或司法部门实职正相关。在全国人大政协统计模块体制内人士的样本中，副省部级及其以上级别的人士任过政府或司法部门实职的比例为60.4%，而正处及其以下级别的是10.3%（见表3）。在地方副省级领导统计模块中，任过政府或司法部门实职的为65.6%

表3 体制内人士最高职务级别*是否任过政府或司法部门实职 交叉制表

职务级别（含参照职务级别）		是否任过政府或司法部门实职		合计
		是	否	
副省部级以上	计数	105	69	174
	职务级别中的%	60.4%	39.6%	100%
厅级	计数	31	22	53
	职务级别中的%	58.5%	41.5%	100%
副厅级	计数	61	99	160
	职务级别中的%	38.1%	61.9%	100%
处级以下	计数	13	113	126
	职务级别中的%	10.3%	89.7%	100%
合计	计数	210	303	513
	职务级别中的%	40.9%	59.1%	100%

第二，职务级别与是否任过单位正职领导正相关。如果将正式职务级别与参照职务级别综合考虑，在全国人大政协统计模块体制内人士的样本中，绝大多数正厅及其以上级别的人士都担任过单位正职领导，而正处及其以下级别的人士中只有26.2%任过单位正职领导。如果仅从正式职务级别考虑，在全国人大政协统计模块体制内人士的样本中，统计结论依然如此（见表4）。

表4 体制内人士最高职务级别*是否任过单位正职领导 交叉制表

体制内人士最高职务级别			是否任过单位正职领导		合计
			是	否	
正式职务级别 与参照职务级别	副省部级以上	计数	152	22	174
		职务级别中的%	87.4%	12.6%	100%
	厅级	计数	51	5	56
		职务级别中的%	91.1%	8.9%	100%
	副厅级	计数	98	66	164
		职务级别中的%	59.8%	40.2%	100%
	处级以下	计数	33	93	126
		职务级别中的%	26.2%	73.8%	100%
	合计	计数	334	186	520
		职务级别中的%	64.2%	35.8%	100%
正式职务级别	副省部级以上	计数	139	17	156
		职务级别中的%	89.1%	10.9%	100%
	厅级	计数	41	5	46
		职务级别中的%	89.1%	10.9%	100%
	副厅级	计数	66	45	111
		职务级别中的%	59.5%	40.5%	100.0%
	处级以下	计数	40	71	111
		职务级别中的%	36%	64%	100.0%
	合计	计数	286	138	424
		职务级别中的%	67.5%	32.5%	100%

第三，职务级别与是否有社会兼职经历正相关。如果将正式职务级别与参照职务级别综合考虑，在全国人大政协统计模块体制内

人士的样本中，绝大多数副省部及其以上级别的人士都有社会兼职经历，而正处及其以下级别的人士有社会兼职经历的偏少。如果仅从正式职务级别考虑，在全国人大政协统计模块体制内人士的样本中，统计结论依然如此（见表5）。

表5 体制内人士最高职务级别* 是否有社会兼职经历 交叉制表

职务级别			是否有社会兼职经历		合计
			有	无	
正式职务级别 与参照 职务级别	副省部级以上	计数	167	7	174
		职务级别中的%	96%	4%	100%
	厅级	计数	35	20	55
		职务级别中的%	63.6%	36.4%	100%
	副厅级	计数	128	40	168
		职务级别中的%	76.2%	23.8%	100%
	处级以下	计数	21	65	86
		职务级别中的%	24.4%	75.6%	100%
	合计	计数	351	132	483
		职务级别中的%	69.9%	30.1%	100%

职务级别			是否有社会兼职经历		合计
			有	无	
正式职务级别	副省部级以上	计数	150	6	156
		职务级别中的%	96.3%	3.8%	100%
	厅级	计数	29	17	46
		职务级别中的%	63%	37%	100%
	副厅级	计数	73	37	110
		职务级别中的%	66.4%	33.6%	100%
	处级以下	计数	51	59	110
		职务级别中的%	46.4%	53.6%	100%
	合计	计数	303	119	422
		职务级别中的%	71.8%	28.2%	100%

2. 成长机会基于同组织的联系程度

第一，与工作单位有密切联系，并且工作单位与党委统战部门联系密切的党外人士，容易获得政治发展机会。工作在高等院校、科研机构、医院、文化艺术单位等体制内企事业单位的党外人士，因职业稳定而与工作单位保持密切联系，而这些单位又是各级党委统战部门关注和联系的重点单位；体制外民营企业家和律师事务所合伙人也因职业相对稳定、社会影响力大而得到工商联和党委统战部门的重点关注。而那些民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户和自由职业者则与有关组织

联系松弛，很难得到统战部门的关注，这些党外人士也难以在政治上成长。

第二，参加民主党派组织的人士，容易获得组织的帮助和发展机会，特别是有机会成为各级党派组织领导班子成员，为实职安排提供了展示个人能力的机会。而无党派人士缺乏有凝聚力的组织载体，虽然有党外知识分子联谊会，但地位和作用相对有限。因此，无党派人士发展晋升渠道较之中共党员和民主党派人士单一，成长路子比较狭窄，尤其是体制外的无党派人士主要为自然成长。从统计数据看，党外代表人士主要来源于民主党派。在全国人大政协统计模块中，民主党派人士为59.6%，具有民主党派与中共双重身份的跨党派人士为3.6%，无党派人士为36.8%。应该说，民主党派与无党派的比例是有差距的，但差距并不悬殊。然而，在任职上则有明显差距。有兼职经历的人士中，民主党派人士为71.5%，跨党派人士为5%，无党派人士仅为

23.5%。在担任政府或司法部门实职方面，民主党派与无党派的差距也非常明显，40.5%民主党派人士任过政府或司法部门实职，占任过政府或司法部门实职的党外人士的78.3%；无党派人士仅有13.8%任过政府或司法部门实职，只占任过政府或司法部门实职的党外人士的16.5%（见表6）。另外，在地方副省级领导统计模块中，民主党派人士为84.5%，跨党派人士为5.5%，无党派人士仅为9.9%。

表6

政治面貌*是否任过政府或司法部门实职 交叉制表

政治面貌		是否任过政府及司法部门实职		合计
		是	否	
民主党派	计数	166	244	410
	政治面貌中的%	40.5%	59.5%	100%
	是否任过政府或司法部门实职中的%	78.3%	51.3%	59.6%
无党派	计数	35	218	253
	政治面貌中的%	13.8%	86.2%	100%
	是否任过政府或司法部门实职中的%	16.5%	45.8%	36.8%
跨党派	计数	11	14	25
	政治面貌中的%	44%	56%	100%
	是否任过政府或司法部门实职中的%	5.2%	2.9%	3.6%

续表

政治面貌		是否任过政府及司法部门实职		合计
		是	否	
合计	计数	212	476	688
	政治面貌中的%	30.8%	69.2%	100.0%
	是否任过政府或司法部门实职中的%	100.0%	100.0%	100.0%

3. 实职安排机会与党委统战部部长的职权有关

党外人士的实职安排不是统战部门独自决定，要经过党委常委和同级组织部门的认可。没有进入党委常委的统战部长，没有机会进入党委决策层研究讨论人士安排，也不方便与同级组织部门沟通，安排党外人士的话语权明显不够。而进入党委常委的统战部长，能推动党委重视党外人士的实职安排。2000年12月，第十九次全国统战工作会议提出：“为了加强党对统一战线工作的领导，省及省以下党委统战部长，由于工作需要而又具备条件的，要由党委常委担任。”中央统战部数据显示：截至2010年底，全国已基本形成党委常委担任统战部部长的格局。全国省级党委统战部部长多数由同级党委常委担任，31个省区市党委统战部和新疆生产建设兵团党委统战部中，党委常委担任统战部部长的有19个；15个副省级城市党委中，常委担任统战部部长的有9个；381个地市级党委中，常委担任统战部部长的有215个，占总数的56.4%；全国2793个县级党委中，常委担任统战部部长的有1386个，占总数的49.6%；7个省区市实现省地县三级统战部部长全部由党委常委担任。截至2012年8月，全国31个省区市中，省（区、市）委常委担任统战部长的人数高达23名，创历史新高；全国383个地级市中，常委担任统战部部长的增加到249名；2786个县中，常委担任统战部部长的增加到1685名；全国有9个省区市的省地县三级统战部长全部由党委常委担任，12个省区市的地市级统战部长、10个省区市的县级统战部长全部由党委常委担任。事实证明，统战部长由党委常委担任是加强党外人士实职安排的有力组织保证，由党委常委任统战部部长的地方，党外人士实职安排的力度和空间就大。

三、职业视角下成长规律

专业性是党外代表人士的一个重要特征，党外代表人士成长就内含着专业素养的提高，这也是多数党外人士成为代表人士的前提和基础。而党外代表人士的专业性与职业相关，要以一定的职业为依托。

（一）职业背景视角下成长规律

1. 集中来源于企事业单位

从初始的工作领域看，在全国人大政协统计模块中，事业单位为59.5%，企业为23.4%，二者合计82.9%；在地方副省级领导统计模块中，事业单位为

1.3%，企业为24.3%，二者合计92.6%，基本上都是当时的企事业单位专业技术人员。从最后的主要工作领域看，事业单位为42.1%，企业为25.4%，二者合计

2.5%，基本上都是专业技术人员和企事业单位领导。这个统计结果通过其它渠道获取的信息也得到部分验证。近几年，来自高校的党外人士，占省级领导班子中民主党派成员近一半，占中央统战部的民主党派和无党派人士重点人物库的38%。另外，进入新世纪以来，各级人大、政协、工商联等组织对非公有制经济人士政治安排力度明显加大，党外代表人士中非公有制经济人士越来越多，一些党外非公有制经济人士担任了工商联会长、同级政协副主席或同级人大副主任。2013年十二届全国人大代表中，有184名党外非公有制经济人士，在各类党外代表人士中仅少于具有公务员身份的代表人士。党外代表人士之所以集中来源于企事业单位，是因为这里集中了大部分专业技术人员，而且体制内企事业单位党外人士职业稳定，其思想状况、业务专长、行为状态易于把握，体制外非公有制经济人士和律师事务所合伙人的职业也相对稳定，情况也易于掌握。而政府、人大、政协、司法等部门的一些高素质年轻干部，几乎都加入了共产党。特别是2006年实施的公务员法，限制了企事业单位普通专业人员直接调入这些部门，从而在这些部门中产生党外代表人士更难。

2. 大多来自于专业技术领域

多数党外代表人士是各自领域的业务精英，专业能力出类拔

萃，在本领域内有较大成就和影响，是同类人群中的佼佼者。在被组织发展为代表人士后，经过培养锻炼，参政议政能力得到提升，社会影响力也从专业领域扩大到社会政治领域，有的以专业学者身份议政，有的是专业工作与领导工作兼顾，有的完全脱离专业而专职从事社会领域的领导工作。在全国人大政协统计模块中，最初职业是专业技术的占73.3%；地方副省级领导统计模块中，最初职业是专业技术的超过90%。

（二）体制内人士职业发展视角下成长规律

1. 本职职业发展模式以专业技术类转为领导类居多，有机关单位中下层岗位经历的不多

在体制内单位工作的党外代表人士，其职业发展历程多种多样，有的人一直从事着专业技术类工作，有的人经历了多个本职业类别，这些职业大致可以分为：企事业单位专业技术人员及中层管理者、机关单位中下层干部、企事业单位领导、机关单位领导等四个主要职业类别。如果不考虑兼职，仅考虑所从事的本职职业，可以归纳出以下几种职业发展模式：专业技术型（含专业技术及中层管理）、专业技术—企事业领导转换型、专业技术—机关领导转换型、专业技术—企事业领导—机关领导转换型、专业技术—机关干部—机关领导转换型、以及其它转换类型。

在全国人大政协统计模块中，专业技术型、专业技术—企事业领导转换型所占比例较大，分别为28.3%、27%，其次是专业技术—机关领导转换型、专业技术—企事业领导—机关领导转换型，分别为17.5%、12.7%。四种类型合计85.5%（见图1）。综合分析看，一直在企事业单位内部的超过55%，由专业技术转换为各类领导岗位的超过57%，有机关单位中下层岗位经历的不会高出14%。这个统计分析结果是在没有区分样本职务级别的情况下得出的。如果考虑职务级别，也会得出经历机关单位中下层岗位的人士不多的结论。以地方副省级领导统计模块为例：专业技术—机关领导转换型31.5%、专业技术—企事业领导—机关领导转换型27.1%、专业技术

一企事业领导转型型22.1%、专业技术型1.7%（见图2）。综合分析看，有机关单位中下层岗位经历的不会超过17%。

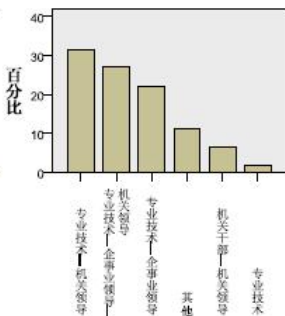
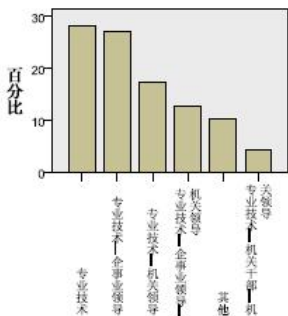


图1 全国人大政协模块人士本职职业发展模式 图2 地方副省级领导模块本职职业发展模式

2. 职业经历与职务级别正相关

在体制内单位工作的人士，职务级别（包括参照职务级别）越高，其经历的单位就越多，经历的工作领域就越丰富。在全国人大政协统计模块中，副省部及其以上级别人士中的82.6%经历了至少3个本职工作单位（不含兼职单位），其中经历了3个和4个本职工作单位的比例最大，分别为20.1%和23%，52.3%人士有6个以上工作领域经历（含兼职领域）；正副厅级人士中56.6%经历了至少3个本职工作单位，18.1%有6个以上工作领域经历；而正副处级多数人士经历简单，

53.8%人士一直在1个本职工作单位，有6个以上工作领域经历的仅为2.5%。另外，在地方副省级领导统计模块中，81.1%人士经历了至少3个本职工作单位，其中经历了3个和4个本职工作单位的比例最大，分别为25.6%和22.2%，46.7%人士有6个以上工作领域经

历，98.9%人士有4个以上工作领域经历。

四、职务视角下成长规律

虽然专业成就通常是党外代表人士成长的基础，但其政治成长和社会影响力往往通过一定职务来体现和提升，职务视角下的成长状况更能直接反映党外代表人士的成长规律。

（一）职务分布领域视角下成长规律

1. 不同职务级别的分布领域有一定倾向性

从个人最高职务级别（包括参照职务级别）分布的领域看，在全国人大政协统计模块中，副省部及其以上级别的人士在党派人民团体、政协比较多；正厅级人士在事业单位、党派人民团体、政府领域比较多；副厅级人士在党派人民团体、政府领域比较多；正处级人士主要在事业单位；副处级人士在事业单位、党派人民团体比较多。综合地看，无论在哪一组职务级别，在党派人民团体领域的人士都位居各领域的前两位，而个人最高职务级别为正厅、副处级的人士，主要在党派人民团体、事业单位领域（见表7）。

表7 最高职务级别（含参照职务级别）*最高职务级别领域交叉制表

最高职务级别		最高职务级别领域							合计
		政协	政府	人大	党派人民团体	司法	事业单位	企业	
副省部级以上	计数	60	19	28	68	1	5	1	182
	职务级别中的%	33%	10.4%	15.4%	37.4%	0.5%	2.7%	0.5%	100%
厅级	计数	1	18	1	21	0	21	0	62
	职务级别中的%	1.6%	29.1%	1.6%	33.9%	0%	33.9%	0%	100%
副厅级	计数	29	44	11	106	1	34	9	234
	职务级别中的%	12.4%	18.8%	4.7%	45.3%	4%	14.5%	3.8%	100%
处级	计数	2	5	0	10	0	53	2	72
	职务级别中的%	2.8%	7%	0%	13.9%	0%	73.6%	2.8%	100%
副处级	计数	3	5	3	24	1	24	2	62
	职务级别中的%	4.8%	8%	4.8%	38.7%	1.6%	38.7%	3.2%	100%
合计	计数	95	91	43	229	3	137	14	612
	职务级别中的%	15.5%	14.9%	7%	37.4%	0.5%	22.4%	2.3%	100%

2. 体制内人士初任各职务级别的领域有一定倾向性

综合考虑正式职务级别与参照职务级别，全国人大政协统计模块、地方副省级领导统计模块的统计结果都显示：初任正副处级的主要领域都是事业单位，初任副厅级的领域则比较均衡地分布在党派人民团体、政府、事业单位，初任厅级的领域主要在党派人民团体，初任副省级的领域以政协最多（见表8）。

表8 初任各职务级别（含参照职务级别）的领域分布表

统计模块	职务级别	职务级别所在领域							合计
		政府	政协	人大	党派人民团体	事业单位	企业	司法	
全国人大政协统计模块	副省部级以上级别中的%	18.0%	40.7%	9.9%	27.9%	1.7%	0.6%	1.2%	100%
	厅级中的%	16.2%	2.1%	1%	57.6%	22.9%	0%	1%	100%
	副厅级中的%	24.6%	10.3%	1.7%	33.0%	26.0%	3.1%	1.4%	100%
	处级中的%	11.7%	1.6%	0%	14.6%	66.3%	5.8%	0%	100%
	副处级中的%	18.3%	1.7%	1.1%	7.4%	63.9%	6.9%	0.6%	100%
地方副省级领导统计模块	副省级中的%	14.4%	70%	8.3%	6.7%	0.6%	0%	0%	100%
	厅级中的%	9.8%	2.3%	2.3%	73%	10.9%	0%	1.7%	100%
	副厅级中的%	29.9%	5.6%	1.7%	39.5%	21.5%	0%	2.3%	100%
	处级中的%	11.9%	2.4%	0%	13.5%	69.1%	3.2%	0%	100%
	副处级中的%	14.6%	2.7%	1.1%	4.6%	74.2%	3.3%	0.7%	100%

仅考虑正式职务级别，全国人大政协统计模块、地方副省级领导统计模块的统计结果都显示：初任正副处级的主要领域都是事业单位，初任副厅级的领域主要在政府和事业单位，初任厅级的领域则比较均衡地分布在党派人民团体、政府、事业单位，初任副省级的领域以政协最多（见表9）。

表9

初任各正式职务级别的领域分布表

统计模块	职务级别	正式职务级别所在领域							合计
		政府	政协	人大	党派人民团体	事业单位	企业	司法	
全国人大政协统计模块	副省部级以上级别中的%	20.4%	48.4%	11.5%	15.9%	1.9%	0.6%	1.3%	100%
	厅级中的%	28.8%	3.4%	1.7%	27.1%	37.3%	0%	1.7%	100%
	副厅级中的%	38.4%	5.4%	1.4%	10.2%	38.4%	4.1%	2%	100%
	处级中的%	13.2%	1.6%	0%	6.8%	72.3%	6.1%	0%	100%
	副处级中的%	20.6%	0.9%	0.6%	3.6%	66.3%	7.5%	0.6%	100%
地方副省级领导统计模块	副省级中的%	14.9%	74.6%	8.8%	1.1%	0.6%	0%	0%	100%
	厅级中的%	30.5%	4.2%	2.3%	32.6%	23.2%	0%	5.3%	100%
	副厅级中的%	47%	4.8%	1.2%	6.6%	21.5%	0%	3.6%	100%
	处级中的%	14%	2.2%	0%	5.9%	73.5%	3.7%	0.7%	100%
	副处级中的%	14.5%	2.6%	1.1%	4.6%	74.3%	5.3%	0.7%	100%

总之，无论基于哪类职务级别划分模式和哪个统计模块，都能得出一个共性结果：初任正副处级的主要领域都在事业单位，初任副省级的领域都以政协最多，政府和事业单位是初任副厅级的重要领域之一，党派人民团体是初任厅级的重要领域之一。

3. 领导正职安排主要在党派人民团体、事业单位领域

从正式职务级别和参照职务级别角度看，在全国人大政协统计模块体制内单位任过领导正职的样本中，在党派人民团体任过领导正职的为66.3%，在事业单位任过正职的为37.7%，在党派人民团体、事业单位都任过正职的为15.2%，

而在其它领域任正职的机率较低。在地方副省级领导统计模块任过领导正职的样本中，在党派人民团体任过领导正职的为93.7%，在事业单位任过正职的为

28.3%，在党派人民团体、事业单位都任过正职的为24.9%，在其它领域任正职的机率也比较低。这表明党派人民团体、高等院校、科研院所和国有企业是党外干部成长成熟的关键平台。

（二）职务晋升视角下成长规律

1. 逐级晋升与越级晋升并存

综合考察正式职务级别与参照职务级别的晋升，根据全国人大政协统计模块体制内人士的样本，逐级晋升的占55.1%，越级晋升的占44.9%。在地方副省级领导统计模块中，逐级晋升的占58.2%，越级晋升的占41.8%。两个模块的统计数据，都反映了逐级晋升与越级晋升并存的规律，而且逐级晋升的比例要高于越级晋升。

不考虑参照职务级别，仅就正式职务级别而言，逐级晋升与越级晋升并存的规律也没有改变，但越级晋升占多数。根据全国人大政协统计模块正处及其以上级别体制内人士样本，逐级晋升的占46.6%，越级晋升的占53.4%。在地方副省级领导统计模块中，逐级晋升的占33.7%，越级晋升的占66.3%。其中，在正副处级、正副厅级这四个职务级别序列中，跨越一个级别的人士为45.5%，跨越两个级别的人士为18.5%；跨越副处级的人士为13.6%，跨越处级的人士为22.7%，跨越副厅级的人士为8.3%，跨越厅级的人士为47.5%。明显地反映出跨越正职职务要比副职的多，而且跨越正厅级的更多。

2. 实职安排中大多是副职晋升

上面的数据已经表明，仅就正式职务级别而言，正职安排少于副职。如果剔除这些正式职务级别中的政治安排职务，那么实职安排中的正职安排就更少，晋升时往往跳过正职直接委任更高层级副职。这首先是由我国政治制度下的党政关系体制决定的，中共作为执政党不可能安排更多党外人士担任正职，而且政府部门一把手为党外人士时，还要增加专职中共党委(党组)书记，这又不符合中央长期倡导的精简机构的精神。二是现实中缺乏能够胜任“正职”的党外干部，大部分党外代表人士由于受专业思维的局限，专业情结明显，缺乏行政层级管理意识，组织能力、协调能力、指挥能力欠缺，特别是面对复杂问题和突发问题时，缺少宏观把握能力和应变能力，不能很好地找到解决问题的突破口，更难以有效地组织力量。

五、结语

党外代表人士成长规律成因复杂、表现形式多样，有如其他群体成长的共性规律，也有本群体自身成长规律；有持续稳定的规律，也有相对稳定的阶段性规律。从发展趋势上看，随着社会教育层次的普遍提高，良好的教育背景将不是影响党外代表人士成长的特有因素，但由良好教育背景决定的专业性将始终是党外代表人士成长规律的一个内在规定，只不过专业性的内涵要变得更宽泛，会由侧重知识型、技术型转变为知识型、技术型、技能型、实务型并重。如果社会政治生态环境再发生变化，尤其是党外人士安排政策的调整，党外代表人士分布领域格局将有所改变。一是随着非公有制经济人士素质的不断提高和党对非公有制经济人士的更加重视，以及民主党派接纳非公有制经济人士的力度不断加大，特别是非公有制经济人士通过日益壮大的经济实力对社会政治领域的强大影响，非公有制经济人士身份的党外代表人士会越来越多。二是随着科研院所等事业单位管理机制的进一步市场化变革带来的压力和动

力，知识分子在激烈的社会竞争中不断转变观念、注重提升自身综合能力素质，客观上为党外知识分子人士进入政府各部门、司法等广泛领域的领导岗位奠定了基础。

课题负责人：姜力

课题组成员：许超宇潘越刘雪岩李翠兰

结项等级：优秀

基于交互式网络技术的

统一战线工作方法创新研究

重庆社会主义学院邓凌

统一战线是党加强同各方面群众联系、充分反映社情民意的桥梁和纽带，在中国共产党的历史宝库中，统一战线以其独特的优势和作用，成为永恒的重要法宝。统战工作是一项具有特殊性质的党的群众工作，它具有很强政治性、浓厚人情味和超高艺术性。中国共产党在长期的统战工作实践中，始终坚持以人为本，把团结人、凝聚人作为永恒主题，形成了平等相待、民主协商、求同存异、教育引导、联谊交友、照顾利益等基本工作方法，有力地推动了各个时期统战工作的开展。实践证明，这些不仅是中国共产党的优良传统和经验总结，也是今后开展统战工作必须长期坚持的重要原则。

提高统一战线工作科学化水平，科学的工作方法是基础。国外对“统一战线工作方法”没有专门的论著，国内学者在《统一战线思想史》中也只简述了马恩列关于统一战线工作方法的一些理论原则，如列宁的原则的坚定性和策略的灵活性相结合的原则。国内学界对于“统一战线工作方法”的研究，主要在两个层面上：一是宏观角度上的理论研究，包括对统一战线工作方法的指导思想、原则、方法论等，以《统一战线工作方法论》最具代表性；二是从实际工作需要出发，具体指导统一战线工作实践的研究，其代表性著

作是《统一战线实用工作方法》、《北京统一战线工作手册》。除此之外，一些相关著述和学术论文或从五大关系的角度，或从历史发展的角度，或从社会变革的角度零散论及了统一战线工作方法，如《统一战线新论》、《统一战线工作政策须知》等。随着改革开放的不断深入，我国社会政治生态发生了深刻变化，尤其是网络政治参与日益活跃，统一战线工作机遇与挑战并存，新的形势要求统一战线工作方法与时俱进。目前，学界对于网络时代统战工作方法如何创新的研究还很少，且已有的少量研究成果大都属于定性研究的范畴，而缺乏定量研究，静态研究多，动态研究少，研究形式单一，跨学科研究少。“明者因时而变，知者随事而制。”以网络时代的统战工作为基点，针对统战工作面临的新情况、新问题，深入研究统战工作方法的创新问题，有利于提高统战工作方法的效能、更好发挥统一战线的重要作用，具有较高理论研究价值和实践意义。

一、网络政治背景下统一战线工作方法的变革

（一）网络政治已成为一种新的政治生态

1987年9月14日，北京计算机应用技术研究所发出了中国第一封电子邮件：“Across the Great Wall we can reach every corner in the world.”（越过长城，走向世界），揭开了中国人使用互联网的序幕。1994年4月20日，通过美国Sprint公司的一条64K国际专线，中关村地区教育与科研示范网络（NCFC）工程完成了与国际互联网的全功能IP连接。至此，中国打开了通向国际互联网的第一扇大门。之后互联网在中国快速发展，从最初一条只有几米长的网线，到现在深刻影响人们工作和生活的微博、微信、“云端”、大数据等，随着信息传播技术的进步，网络呈现势不可挡的发展趋势，其能量深不可测。据中国互联网络信息中心（CNNIC）2014年1月发布的第33次《中国互联网络发展状况统计报告》，截至2013年12月，中国网民规模达6.18亿，互联网普及率为45.8%，其中，手机网民规模达5亿。中国

已是名副其实的“网络大国”！这张无边无际的网，联通群众、联通世界，世界因此没了时差，也没了距离。整个世界都处在网络之中，我们不是“自投罗网”，就是被“网罗其中”。

从政治视角看，近十年来，互联网的“无形之手”已经搅动了传统的政治运作方式，牵引着整个政治发展环境悄然嬗变，为传统政治生活注入了诸多新内涵。互联网日益成为舆论生成的策源地、舆论传播的集散地和舆论交锋的主阵地，成为中国政治生活中的一个“大变量”。

网络政治悄然兴起。网络政治具有泛在化、虚拟性、平等性、直接性、开放性、互动性、便捷性以及廉价性的特点，它使公民获得了一种全新的、与传统方式完全不同的政治参与途径。近年来，越来越多的人通过互联网关注政治事件，获取政治信息，发表政治见解，表达政治诉求，参与政治生活。2008年6月20日，胡锦涛总书记通过人民网“强国论坛”与网民进行了在线交流，首开先河。2009年2月“两会”前夕，温家宝总理与网民进行视频交流。同时，地方官员开始主动借助网络征询民意，“政治博客”、“网民对话”、“网络投票”等越来越多。2010年“光明调查”数据显示，近九成网民直接或间接地参与了网络讨论。在回收的3058个有效样本中，曾以某种形式在网上发表过意见或评论的被访问对象有2740人，占样本总数的89.6%，且年轻网民以及中高学历的网民是参与讨论的主体和活跃群体，这说明网民具有强烈的表达愿望，现实社会中的各种意见和情绪在互联网上得以宣泄和体现。2013年8月19日，习近平总书记在全国宣传思想工作会议上发表讲话，强调：要把网上舆论工作作为宣传思想工作的重中之重来抓。2014年是中国接入国际互联网20周年，2月27日，习近平宣布成立中央网络安全和信息化领导小组主管网络安全和信息化建设，习总书记强调，网络安全和信息化是事关国家安全和国家发展、事关广大人民群众工作生活的重大战略问题，要从国际国内大势出发，总体布局，统筹各方，创新发展，努力把我国建设成为网络强国。中国高层政治人物对网络效用的认可以及与网民的互动，政府通过网络问

政于民……种种现象表明，互联网上的“政治互动”不仅改变着政治信息的传播方式、公众参与政治的途径，也日渐深入地改变着中国传统政治生活，形成一种新的政治生态。

（二）网络政治参与对政治稳定的影响

互联网是我们面临的“最大变量”，处置不好是“心头之患”，处置得当就是党和政府“公共治理”和基层民主的新平台。

网络政治参与就是公民以网络为途径介入政治领域，参与公共事务的议决、政府公共政策的制定，从而影响政治体系的生存方式、运行逻辑和政府决策过程的政治行为。具有平等的参与主体、自由的参与空间、低成本的参与手段、虚拟的参与身份四大特点。政治稳定是指一定社会的政治系统保持动态的有序性和连续性，其内涵主要是指没有全局性的政治动荡和社会骚乱，政权没有发生突发性质变，民众不是用非法手段来参与政治或夺取政治权力，政府也不采用暴力或强制手段压制民众的政治行为和诉求，把社会冲突控制在一定的秩序之内。

政治参与是影响政治稳定的一个核心变量。网络政治参与既可能成为政治稳定的维护力量，也可能成为社会不安定因素的制造者、催化剂和放大器。从积极方面来看：网络政治参与推动了我国民主政治的发展；拓展了政治参与的广度和深度，为公民提供了政治参与的新途径；提供了政治交流的平台和政治宣泄的渠道，起到了社会心理缓冲阀与心理调节器的作用；同时，也为党和政府提供了一个了解舆论、调控舆论、正面宣传的有效平台。如果党和政府能及时了解民情、有效疏导社会不满情绪，与网民尤其是“网络意见领袖”形成良性互动，则能将政治冲突化解在网络范围内，避免虚拟向现实的恶性转化。从消极方面来看：网络政治参与容易造成制度外参与和非制度化参与；政治信息来源有不可靠性；容易导致非理性参与行为，如网民的媒介素养不够，参与盲从，经常见风就是雨。据统计研究显示，平时有大约300名全国性的“意见领袖”影响着互联网的议程设置。这些人多具有高学历、半数以上的

人处在体制外、媒体人士众多等特点。在一些突发事件和公共议题上，网络“意见领袖”的影响力常常超过媒体和政府在微博中的传播力。某些网络“大V”粉丝数量众多，不经核实转发一些谣言，扩大了谣言的负面影响等。网络上一个小小的极端事件有可能引爆网络舆论，引发现实中的群体性事件，引起政治不稳定。可见，如何应对网络政治参与这把“双刃剑”，是当前党和政府不可忽视和亟待解决的重要问题。

（三）新形势下统战部门职能创新与统战工作方法的变革

“了解情况、掌握政策、安排人事、调整关系”是新中国成立后中共中央对统战部基本职能的界定。根据权变理论的核心思想“权衡与变通”表明，要保持组织行动的有效性，就必须使组织与内外部环境相适应，这就需要组织保持一种权变意识，随时观察环境的变化，做出相应的调整。在新世纪新阶段统一战线具有空前的广泛性、巨大的包容性、鲜明的多样性和显著的社会性，统战工作面临不少新情况、新问题：一是国际国内环境更加复杂；二是统一战线内部构成发生深刻变化，服务对象更加多元；三是统战工作范围不断扩大，任务更加繁重；四是统战工作社会化、网络化趋势明显。尤其是网络政治背景下，政治参与方式的变化促使传统的管理体制逐步向扁平化、交互式方向演进，与此同时，网络也使人们的政治视野豁然开朗，参政议政的热情空前高涨，辨真断伪的能力不断增强，这些因素都在客观上促使官方操控信息资源的理念和治国理政的方式发生巨大变化，也给统一战线工作带来了前所未有的冲击和挑战。

“流水不腐，户枢不蠹”，新的形势要求统一战线在促进和谐社会建设、巩固党的执政地位、维护社会稳定，发挥社会整合、利益协调、民主协商、凝心聚力等功能作用。因此，统战工作要适应形势发展，因势而谋、应势而动、顺势而为，及时准确地了解社会动态和统战成员的思想变化，迅速处理各种敏感问题和突发事件，必须适应社会信息化的大趋势，充分运用信息网络资源进行网络统

战，实现统战工作方式由传统到现代的转变。统战部应根据不同时期的任务要求，善于“权衡”，勇于“变通”，角色到位，在不断深化基本职能的基础上，积极进行职能创新；在技术层面上，面对信息化加速发展，统一战线工作应适应现实发展，与时俱进，不断进行工作方式方法的实践创新，坚持传统优势与现代手段的有机结合，不断拓展统战工作平台和载体，对互联网适度倾斜，建立统一战线网上网下结合的综合服务体系，并以此作为保持旺盛生命力的动力源泉，不断增强统战工作的时代性和实效性，从而推进统战工作持续深入发展。

二、现阶段统一战线工作方法评价

（一）现阶段统一战线工作的基本方法

所谓工作方法，是指行为主体为实现一定的目的对客体所采取的手段、办法和工作程序的总和。统战工作方法，则是指统战工作者在进行统战工作过程中为实现统一战线的目标、任务，对统战对象所采取的工作手段、办法和工作程序的总和。

统战工作的基本工作方法主要包括：

1政策推动法。即要求统战工作者熟练掌握国家的各项统战政策，在工作中结合实际，认真准确、不打折扣地贯彻落实政策，保证政策的严肃性、连续性和稳定性。这是一种以统战部门为主体的自上而下的工作方法。

2民主协商法。协商不是灌输，协商要讲究民主。要在协商中合作，在合作中协商。民主协商，首先是指政治协商，即在国家的大政方针和重大问题作出决定之前，与党外人士充分协商；此外，还涉及经济、文化、科技、教育等方面的重大措施，统一战线内部关系问题，群众生活中的重大问题，乃至一些具体事务问题。人民政协是民主协商的重要载体和渠道。

（3）求同存异法。求大同，存小异。有“小异”是正常的，没

有“小异”是不正常的。“大同”是解决“小异”的前提。要力避“小异”酿成“大异”。

要求统战工作者正确理解统一战线工作中的“同”与“异”，有“求同存异”的胸襟和雅量，善于把握“同”与“异”的结合点（即“度”的问题），科学把握求同存异的方法策略。这种方法主要针对具体人或事而言，依托于统战工作者个体行为，取决于个人工作能力水平的高低。

3联谊交友法。统战主体与对象之间要互动、互联，交朋友。没有朋友便没有信息，没有朋友便没有帮手。要求统战工作者广交、深交党外朋友，特别是广交挚友、诤友。这种方法要求统战干部要以诚相见、坚持原则，并为他们排忧解难，以真情实感打动人、以教育引导团结人、以共同理想激励人，通常以活动为载体，如开会座谈、小范围谈心、参观考察、社区联谊、主题活动等。

4教育引导法。要求统战工作者坚持政治引导，巩固共同的思想政治基础；掌握原则方法，平等相待，以理服人；根据不同对象，区别对待，有针对性地加强教育引导。这种方法可通过多种活动载体由统战部门实施。

5照顾利益法。即坚持以人为本，尊重、维护和照顾同盟者的利益，完善相关政策措施，照顾同盟者不同方面的利益诉求。要求统战工作者正确认识和处理三个关系——根本利益与具体利益、长远利益与现实利益、物质利益与政治利益。这种方法主要依赖于统战部门将原则性和灵活性相结合，对各项统战政策贯彻落实。

（二）现阶段统一战线工作方法效能评价及影响因素分析

从理论的角度看，评价统战工作方法实际效用发挥、价值彰显的标准即是统一战线工作方法效能（以下简称“统战工作方法效能”）。简言之，统战工作方法效能就是指在统战工作实际运行过程中统战工作方法达成预期结果或影响的程度。对于现阶段统战工

作方法效能的评价，可以从统战工作方法地位和作用的认知、统战工作方法的运行效能、统战工作载体、统战工作方法的实效等方面进行评价。

为此，本研究主要采用了访谈法、问卷调查法、文献分析法和网络调查。

主要以重庆的党外人士，以及重庆统战系统干部为调查对象，让他们对现阶段统战工作方法效能进行评价。调查发出520份，回收有效问卷432份，有效率为

83.1%。对19人进行了深度访谈。同时，还对其他省市来渝办班的党外人士进行了随机口头调查和座谈。

被调查者结构表 单位：人

身份		年龄				学历		
统战 干部	党外 人士	30岁以下	31-40 岁	41-50岁	50岁以 上	大专	本科	研究生
						及以下		及以上
268	164	107	147	114	64	41	289	102

备注：共计432人。

1. 现阶段统一战线工作方法效能的调查结果分析

调查结果显示，当前统一战线工作方法效能总体不高。总体上，被调查者普遍看重工作方法在统战工作中的作用，但认为现阶段统战工作方法的运用主要还是依靠于传统渠道和平台，正处于从“传统”到“现代”的过渡，现实统战效果较好，但对于“新对象、新方式”的虚拟社会的统战则效能不高，应根据形势发展要求在工作方法上不断创新。

1从认知而言，被调查者普遍重视统战工作方法并认同工作方法在统战工作中的基础性地位和重要作用。如有89.2%的党外人士认

为“工作方式方法问题是开展统战工作的基础性问题”；93.4%的统战干部认为“统战工作方法很重要”；67.3%的统战干部认为“知易行难”、“自己需要系统学习和掌握统战工作方法”；仅有极少数人认为“工作方法不是很重要，重要的是人脉关系”。

2从运行效能而言，统战工作方法在实际运行过程中效能不高。调查发现存在以下原因：其中，有81.3%的人认为“统战工作事在人为，随意性较大、程序不规范”，这一问题位列首位。位列第二位的是“理论上的工作方法在实际操作中不易掌握好‘度’”，占56.7%。被调查者反映“统战工作方面出现的问题，很多都是由于一些部门、领导或者工作人员对党的统一战线政策无知或少知所造成的”、“政策执行因领导不同而异”、“协商的民主度因领导重视程度和开放度而不同”、“程序规定形同虚设”、“效果好坏，在很大程度上取决于统战干部的知识水平、领导艺术、道德修养等”。甚至有党外人士尖锐指出，“有的统战干部功利性强，并不坦诚相待、真心交友”、“某些统战干部还存在官本位思想”等等，从而导致统战工作方法实施不到位，效能不高。

3从工作载体而言，目前统战工作载体主要依靠传统渠道和平台，如报纸、电视等，对新技术和新平台运用不够，尤其在基层缺乏有效的活动载体。在被调查者对“目前，开展统战工作的载体有哪些？”的回答来看，统战工作开展的主要载体仍然是社团、园区、社区、街镇、楼宇等，以集中政治学习、举办学习班、作报告、茶话会、座谈会、社会服务活动等方式传递统战信息。这种传统的工作方法具有直接性的优点，目标群体很明确，有极强的针对性，但它联系的范围有限、对象数量有限，往往每次培训学习、座谈或活动都只能涉及到某方面代表人士中的一小部分，而无力顾及更为广泛的其他党外人士；同时，它也缺乏及时性和互动性。虽然统战系统相关部门的门户网站绝大多数已经建立，但调研表明，多数网站基本上是一个面孔，基本栏目设置一致，没有个性，缺乏吸引力和感召力，缺乏点击率和参与率，逐渐成为一种统战系统展示自身形象的网络存在，社会宣传和政治引导没有达到预期理想效

果。有51.2%的统战干部认为“统战对象构成复杂、分布广，工作载体上缺乏‘抓手’，联系起来有困难”；有

57.2%的党外人士表示，“统战工作缺乏有效载体，仅少部分人能及时了解统战信息”；普遍认为“统战工作缺乏有效的互动性平台”，统战信息交流十分有

限。他们提出，“统战工作网络化不能说说而已”、“统战工作应加强信息化平台建设”等等。可见，随着统一战线更具广泛性，统战工作趋于社会化和网络化，现有载体已经不能满足统一战线发展的需要。

(4) 从实效评价而言，由于现阶段统战工作方式方法上的创新不足，导致实效受到一定程度的局限，作用发挥不够理想、满意度不高。传统的统战工作方法着眼于现实社会，针对现实中的对象群体开展工作，实践经验丰硕，效果较好，但对于虚拟社会则显得力不从心。对于“您对现阶段统战工作方法的效果是否满意？”，43.2%的人回答“一般”，21.4%的人“不太满意”，6.7%的人“不满意”，仅有28.7%的人“满意”。分析发现，这种“不满意”更多体现于对统战工作在技术手段上的创新不足，颇具代表性的意见如“网上统战声音太小”，“网络社区代表人士工作是空白点”等，仅有极个别人认为“统战工作方法没必要创新，按惯例办就行”，更多人则表现出对统战作用发挥更多的期望，觉得“网络时代，既不能唯网络统战论，也不能固步自封，一味用传统工作方法做统战工作”，“现实统战应与虚拟统战结合”，这样才能提高统战实效，切实发挥统一战线的功能作用。

2. 现阶段统一战线工作方法效能的影响因素分析

从以上调查结果来看，影响统战工作方法效能的主要因素可以归纳为三个方面：

一是工作方法创新的理念与能力不足。统战工作方法创新是统

一战线应对形势变化、提高工作效率的能动行为，其创新是建立在统战干部对我国政治生态变迁和统战形势变化的敏锐感知、统战信息网络化建设重要价值的自觉认知基础上的思想观念的创新。部分统战干部对创新的认识还很不足，存在认识浅表化、简单化和狭隘化现象。认识浅表化，即只知道信息网络是一种新型媒体形式，但对其所具有的对社会政治生活发展的作用力不了解，不清楚统战信息网络化建设的重要战略意义和作用；认识简单化，有的将统战信息网络化建设简单理解为建立网站，在网站上发布信息，对网站上的相关舆论实施监督等，对统战工作正由“单声道”传播到“多元”共识引导的发展趋势认识不清晰；认识狭隘化，即对统战工作与社会发展进步的关系认识不到位，局限在统战系统内做文章，错误地认为统战工作是“自拉自唱”、“自娱自乐”，忽视信息网络化条件下的统战工作与传统的统战工作在对象、任务、形式和手段上发生时空的演变和扩大，没有将工作的视野、思路扩充到整个社会主客体层面。再者就是统战干部适应统战工作形势发展的创新能力不足。统战工作常被形容为“上头千根线，下头一根针”，人少事多、任务具体复杂，有的统战干部忙于事务，忽略了自身能力提高，主动性和积极性不够，工作方式方法上因循守旧，凭“经验”办事，对新技术的掌握和应用尚在初级阶段，或不愿创新或不能创新。

二是统战工作体制机制不够完善。统战工作要适应形势发展，必须有一套精干、高效、统一的体制机制作保障。调研中，影响统战工作方法运行效能的最大因素就统战工作制度保障机制。从实际来看，当前不少地方还存在着对统战工作制度执行不力的问题，从某种程度上讲，统战工作领导重不重视、工作落不落实、效果好不好，原因不在制度，而在“人”，制度执行不执行、什么时候执行、执行的程度怎样，主要取决于领导的认识程度和支持力度，一个地方如果对统战工作制度没有保障机制，那从事统战工作的同志心中就很难有底，统战工作方法再好也可能付诸不了实际，当然工作实效必定大打折扣。

三是大统战格局下的统战工作网络尚未健全。健全和完善统战工作网络是保证统战工作渐进、持续、科学发展的基础条件。十六大确定了大统战格局，即坚持党总揽全局、协调各方的原则，形成党委统一领导、统战部牵头协调，各有关部门和人民团体各负其责、相互配合的统战工作体制，或者归纳为“党委领导、统战部牵头，归口管理、监督协调的统战工作体制”。大统战格局是适应全球化趋势的统一战线战略。目前，大统战格局下的现实统战网络已基本形成，网络统战建设在健全领导网络、建设服务网络和铺开宣传网络方面也取得了一定成绩，但统一战线运用现代信息化技术和新媒体还不够充分，“网络大统战”尚未健全，导致网络统战相对现实统战滞后，在一定程度上降低了现阶段统战工作的实效。

三、交互式网络技术在统战工作方法中的应用前景分析

网络统战是社会政治信息化大趋势的必然要求。在信息技术高速发展的大环境下，统战工作只有根据信息社会的特点，变革传统工作方法，采取现代化手段，将现实统战与网络统战相结合，才能把握机遇，赢得主动，开创统战工作的新局面。

那么何谓网络统战呢？网络统战，就是以网络为手段，以统一战线为实体，

以创新统战工作方式为目的的一种新兴的现代化统战工作方式，是信息化与统战工作的有机融合。从时代特征看，网络统战顺应了知识化、信息化、网络化、全球化的时代潮流，利用现代信息网络技术整合各种信息与统战资源，具有创新性、过程性、可视性、民主性、无界性和互动性的特征，是统战工作方法的重大创新。网络统战涉及的内容，包括统战工作的社会主客体和技术层面，远远超出了传统统战的外延，也突破了传统的部门边界。从统战工作来看，网络统战主要是利用网络了解国际国内形势及其对统一战线的影响，宣传党的统战政策、统一战线工作成果和统战代表人物，加强统战干部与统一战线成员的联系，促进民主决策、科学决策，了解统一战线各界人士的政治思想动态，利用网络实现对统

战干部队伍的教育、培训、管理来加强统一战线的自身建设，推进统战工作的热点、难点问题的解决，为统一战线各界人士提供信息服务，参与对国际敌对势力的舆论斗争、抢占网络舆论制高点。

近年来，各地统战部门相继尝试运用互联网等现代科技手段掌握情况、宣传政策、开展工作。如加强网络统战体系建设，建立以统战门户网站为主，各民主党派、工商联、相关社团组织网站为辅的网站系统；将网络与社区、楼宇、园区、社团等现实工作载体和资源相结合，创建博客、文化沙龙等网络子社团；运用博客、电子信箱等网络工具，开设“部长博客”、“代表委员博客”、“统战咨询信箱”等。就实际效果来看，这些工作方法的创新在收集社会各界对统一战线的意见建议、帮助统战成员了解政策和沟通信息等方面起到较好的政治宣传和政治引导效果，但在促进民主决策、科学决策的民主协商和参与对国际敌对势力的舆论斗争和抢占网络舆论制高点等方面，仍然缺乏广泛参与性、及时性、互动性。针对这一不足，已经广泛应用于社会管理、公共安全监测与预警等方面的交互式网络技术成功经验以及移动互联网的发展，无疑是给统一战线工作方法创新提供了新的思路。将这一技术应用于网络统战是一个极具创新性和挑战性的议题。

交互式网络技术，也称为互动网络技术，主要是指Web2.0技术。自2004年O'Reilly公司提出“Web2.0”的概念后，互联网革命便席卷全球。Web2.0最大的特点是强调群体智慧和用户参与。与传统统战网站相比，Web2.0技术倡导用户主导、用户参与、用户分享、用户创造，强调参与、互动和合作，其优势在于用户既是网站内容的浏览者，也是网站内容的制造者。所谓网站内容的制造者是说互联网上的每一个用户不再仅仅是互联网的读者，同时也成为互联网的作者；不再仅仅是在互联网上冲浪，同时也成为波浪制造者；在模式上由单纯的

“读”向“写”以及“共同建设”发展；由被动地接收互联网信息向主动创造互联网信息发展。Web2.0技术包括了博客

(BLOG)、维基(Wiki)、社会性网络服务(SNS)、信息聚合(RSS)、即时通讯(IM)五类典型应用模式。依次来看：(1) 博客(BLog)，是WebLog的简称，即网络日志，由个人管理并不定期更新文章的网页，网页内容以文字为主，图像和链接为辅。博客是共享精神的最佳体现，博主通过博客与更多的人互动交流，分享多种多样的信息。博客兼有新媒体和新技术的优势，可以有效地构筑网络社团，形成“圈子化”网络社区。博客让每个人都可以成为互联网中自主的主体表达者，并且与网络世界建立全面的交流。

(2) 维基(Wiki)是一种基于网络的多人协作的写作工具，常被称为“超文本系统”。Wiki站点可以有多人(甚至任何访问者)维护，每个人都可以发表自己的意见，或者对共同的主题进行扩展或者探讨。Wiki站点的内容要求具有高度相关性，任何写作者和参与者都应当遵从已经确定的主题。(3) 社会性网络服务(SNS)全称是“SocialNetworkingServices”，意为“社会性网络服务”或“社区网络”。SNS最早的理论来自于哈佛大学心理学教授StanleyMilgram的“六度分离”理论，简单地说就是你和任何一个陌生人之间所间隔的人不会超过六个。按照六度分离理论，个体的社交圈都呈不断放大的趋势，最后成为一个大型网络。根据这种理论，后期便有人创立了面向社会性网络的互联网服务，通过“熟人的熟人”来进行网络社交拓展。人人网、Facebook都是典型的SNS。SNS的发展越来越趋向于虚拟社交与真实社交的融合。(4) 简易聚合(RSS)是“ReallySimpleSyndication”的缩写，意为“简易信息聚合”。RSS是站点用来和其他站点之间共享内容的一种简易方式，可以非常方便地聚合感兴趣的内容，并进行整体阅读或者信息收集。RSS为用户提供的是一个良好的阅读环境，这里没有垃圾信息的骚扰，用户可对下载的内容离线阅读、存档、搜索排序、分类等，并建立个人资料库。(5) 即时通讯

(InstantMessenger，简称IM)，是一种基于互联网的即时交流消息的业务，包括商务即时通讯、企业即时通讯、行业即时通讯和个人即时通讯。个人级应用的IM代表有：百度Hi、歪歪语音、腾讯QQ、飞信Fetion、微信、易信、来往、新浪UC、网易CC、网易泡

泡、Skype、Lync、FastMsg、蚁微、ActiveMessenger、苏宁豆芽、云信、阿里旺旺等。Web2.0五类应用模式各有所长，及时通讯凸显实时性，BLOG展示个性化，Wiki体现共创性，SNS加强网络人脉，RSS提供信息推送服务。这些模式已广泛应用于企业营销、景区管理、社会管理等方面。例如，很多旅游业的龙头网站都使用了Web2.0

技术，诸如携程网、同程网、大众点评网、旅游景区的官方微博、博客和微信等。值得关注的是，在Web2.0技术的应用中，以微博的影响力最大，使用范围也最广。其次，由于中国手机网民规模的持续增长，微信发展也十分迅速。

从应用前景来看，将影响广泛、易于接受的交互式网络技术（即Web2.0技术）的典型应用模式——“微博”、“微信”应用于网络统战，一是可以增强统战政策的宣传力度和广度，及时反映和发布关于政治、经济、文化、社会生活方面的热点和焦点问题的有关信息，进一步做好解难释疑工作。二是可以增强统战工作的渗透力和影响力，丰富统战工作和统战理论的学习形式，进一步加强和巩固统战部门与统一战线成员之间的联系，实现现实统战与网络统战的融合。三是可以最大限度地拓宽党外人士参政议政渠道，尽可能地凝聚体制外力量。随着网络、新媒体的普及而出现的“网络意见领袖”，将他们纳入有序政治参与的轨道，减少其对体制的对抗性，起到凝心聚力、汇聚民智、服务发展的作用。从而进一步增强统一战线的社会整合、政治参与、民主协商、利益表达、教育引导、协调关系功能，进一步提高网络统战的广泛性、开放性、交互性和及时性，大大提高统战工作的实效，不断巩固壮大爱国统一战线。

从当前网络统战的发展来看，全国已经有开设统战微博、统战微信的初步尝试。2011年3月2日，江西省委统战部正式开通了全国第一个省级统战部微博，浙江省、贵州省等其他省市陆续建立省委统战部微博。目前，县市统战部微博也开始出现，如“平湖统一战

线的微博”、“佛山统一战线的微博”、“清远统一战线官方微博”等。统一战线微信公众平台则是在2013年之后陆续出现。如2013年4月，河南省鹤壁市委统战部建立了“鹤壁市统一战线‘同心·鹤壁情’”微信群和鹤壁统一战线微信公众平台；2013年5月，上海黄浦区开通“黄浦统一战线同心赞”微信群；2013年7月，重庆市渝中区委统战部正式开通“重庆渝中统战”微信公众平台（微信号：cqyztz）等。但就实际运行效果来看，存在三个主要问题：一是从全国各级党委都建立了统战部的角度而言，真正建立了统战部微博、统战微信的组织还是凤毛麟角，全国绝大部分统战组织尚未开通微博、微信平台。二是已经开通官方微博、微信的统战部门尚未有效利用新的交流平台，象征性、符号性意义大于微博、微信所具有实质性意义。三是某些地方已在运作的统战官方微博、微信中，存在着形式单调死板、内容生硬僵化、发布随心所欲、交流时有时无等问题。四是统战部门对统战干部和统战成员的积极性调动不够，尚未建立起一批具有一定影响力的统战干部和统战成员的微博、微信。

四、构建统一战线互动网络平台的探索

谁能驾驭网络，谁就能在政治上获得更多的主动权。2013年10月15日，国务院办公厅发布《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》，规定与宏观经济和民生关系密切以及社会关注事项较多的政府部门原则上每季度至少举办一次新闻发布会，主动做好重要政策法规解读，妥善回应公众质疑，并积极探索利用政务微博、微信等新媒体。目前，网络新技术在统战工作中的应用还处于“理论大于实践”的阶段。广泛运用交互式网络技术，构建具有活力的统一战线互动网络平台，对于解决当前统战工作所面临的难题无疑具有突破性意义。

（一）构建统一战线互动网络平台的原则、目标 and 意义

1. 构建统一战线互动网络平台的原则

构建统一战线互动网络平台，应在党的十八大精神和中国特色社会主义理论观的指导下，坚持六个原则。

第一，系统性原则。即统一战线互动网络平台的设计和实施必须严格按照系统工程的观点和方法进行，自始至终注意到系统的全局性、关联性、整体最优性、综合性和实践性。

第二，真实性原则。是指在统一战线互动网络平台上交流的人和事必须是真实存在的，系统可采取系统审核、身份认证和民众协作监督等措施尽可能地保证其真实性。

第三，动态性原则。交互式网络技术获取的数据具有显著的时间特性，网络信息会随着时间不断累积，系统会不断自动收集数据资料，平台管理员应及时关注、处理并反馈，使平台具有及时性、动态性。

第四，时效性原则。即互动网络平台应从紧密把握时代脉搏，围绕党和国家的中心工作，体现统战工作时代发展要求的角度，及时发布信息和引导互动交流主题。

第五，层次性原则。层次性是指在统战工作中整体和部分、系统和要素之间地位与等级的相互关系。平台设计必须坚持党在统战工作中的领导地位，同时对统一战线系统中的其他层次也应给予高度的重视，要使其各在其位，共谋其政，共同发展。

第六，开放性原则。即互动网络平台必须坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实、广开言路，鼓励党外人士畅所欲言、积极建言。

2. 构建统一战线互动网络平台的目標

构建统一战线互动网络平台的目標是：利用交互式网络技术，构建并依托于统战智库，建立起符合统一战线要求的开放式的互动网络平台——统战微博、统战微信，注重统一战线工作各主体之间

的“互动、互补、互促”，实现统战工作、科学决策、信息化建设三者的有机结合，创新统战工作方法，开拓新的工作领域，探索新的工作模式，以形成“大统战、大网络”的网络统战格局，促进现实统战与网络统战的融合发展。

3. 构建统一战线互动网络平台的意义

构建统一战线互动网络平台具有重要的理论意义和实践意义。构建统一战线互动网络平台理论构想的提出，是统战工作方法论在网络时代的新发展。有利于解决目前统战工作中深层次的一些问题，实现统战工作的动态交互功能，弥补传统统战和现有网络统战在及时性、互动性、广泛性方面的不足，更好把握统战工作的“时、度、效”，从而提高统战工作质量和水平；有利于避免网络可能造成的误导、侵害公众利益、危害国家安全等问题，在工作中增强主动性、掌握主动权、打好主动仗，实现统战部门信息及时发布、政民互动、加强共识、凝聚民智，正确引导社会舆论，畅通政治诉求的渠道，增强吸引力和感染力，真正实现“微距离”的对话沟通，充分发挥正面宣传鼓舞人、激励人的作用，激发统一战线各方面人士共同致力于全面建成小康社会。诸如统战工作意见和建议反馈，党外人士的参政议政、民主监督，引导网络意见领袖制度性政治参与，统战学习理论成果的提交及在线交流，某一主题的互动讨论，掌握党外人士思想动态等统战工作都可在这一平台上得到更好的开展。

（二）统一战线互动网络平台的构建

1. 统战智库建设

智库（TinkTank），又称思想库、智囊团、脑库、点子制造厂，是指由各学科专家组成，为决策者在处理经济、政治、文化、社会、军事、外交等各方面问题出谋划策，提供最佳思想、理论、方法和策略等的咨询研究机构。各国对智库内涵的界定存在较大差异，如美国的智库，仅仅指独立于政府、政党之外的民间智库，而

英国、德国、加拿大、中国等国的智库则大多与政党、政府关系密切。习近平总书记就中国特色新型智库建设问题指出，“智库是国家软实力的重要组成部分，随着形势的发展，智库的作用会越来越大”。统一战线具有“人才荟萃、智力密集”的突出优势，汇集了许多中高级知识分子和专家学者，他们来源于各行各业，具有不同学科知识背景和较强社会影响力，地位超脱，能够针对社会热点、难点问题以及各种政策充分发表不同观点，最能反映社情民意，是建设中国特色新型智库的重要力量。统战智库的根本职能就是聚智辅政，提高党和政府决策科学化水平，为促进经济社会又好又快发展服务。目前，各地统战智库建设还处在初步探索阶段，不少地方仅仅是简单的人才信息管理数据库，基本保持在使用Word的存储、Excel进行简单数据汇总阶段，离实现统战智库的要求还有很大差距。

本研究拟构建统战智库主要针对统一战线地方一级而言，由各地地方统战部负责建设和管理。统战智库的总体架构由纵向和横向两方面组成。纵向架构方面，按照省级、市级、县（市、区）级依次分为相应的一级库、二级库、三级库。横向架构方面，由统战成员中的代表人士构成不同特色的分智库，如民主党派及无党派人士智库、少数民族和宗教界人士智库、非公有制经济人士智库等。

智库建设，一是要加强党外代表人士队伍建设，积极团结“网络意见领袖”，并将其纳入统一战线工作范围。二是各地统战部门要加快统战智库人才库建设，完善数据，根据聚类原则和分层原则，将统战人才数据分门别类严格管理，全面掌握和及时更新统战成员的动态信息。三是聚焦重大问题，服务国家战略，统战部门要引导统战智库的研究方向，充分发挥智库专家的学科优势，深化统战工作与智库专家科研工作互动协作。坚持“研究难题、提供信息、开展活动、起草报告、拟订纲要、制定政策”的智库格局，积极搭建“研究、展示、转化、评价”的智库平台，多出具有前瞻性、战略性、针对性、可操作性的研究成果，为党和政府科学决策提供高质量的智力支持，努力做改革发展决策方案的建言者、政策

效果的评估者、社会舆论的引导者。

2. 统战微博、统战微信互动平台的建设

为适应信息社会的发展，更好宣传党的统战方针政策，及时发布统一战线的重要新闻，发挥统一战线的功能作用，统一战线应高度重视，有计划与有步骤地开通专门的微博、微信，并将两者结合起来，互为补充。

（1）以统战微博互动为导向，开创网络共识教育新阵地目前互联网舆论的力量构成，主要分为民间“意见领袖”、市场化媒体、体制内媒体和政务微博四支力量。

微博（Weibo），微型博客（MicroBlog）的简称，即一句话博客，是一种通过关注机制分享传播以及获取简短实时信息的广播式的网络平台。微博的主要特点功能是：信息获取具有很强的自主性、选择性，信息共享实效性、迅速性、公开性，微博宣传的影响力具有很大弹性，内容短小精悍、原创性强。美国Twitter是最早、最著名的微博。2009年8月中国门户网站新浪推出“新浪微博”内测版，成为门户网站中第一家提供微博服务的网站，微博正式进入中文上网主流人群视野，之后腾讯、网易、搜狐等纷纷推出了微博服务。2010年，微博迎来了发展的重要时刻，被网友冠予中国微博元年之称。据统计，截至2013年12月，我国微博用户规模为2.81亿，手机微博用户数为1.96亿。全国103家微博客网站的用户账号总数已达12亿个，其中新浪微博用户账号5.36亿个，腾讯微博用户账号5.4亿个。新浪微博、腾讯微博中，拥有10万以上粉丝

（听众）的超过1.9万个，100万以上的超过3300个，1000万以上的超过200个。随着微博在网民中的日益火热，微博效应正在逐渐形成。2009年下半年，湖南桃源县官方微博“桃源网”出炉，成为中国最早开通微博的政府部门。紧接着云南省委宣传部的官方微博“微博云南”面世。随后，以“平安肇庆”、“平安北京”为代表的全国各地的公安微博，以及各级党政领导的微博如雨后春笋般开通。2011年10月13日，国信办召开“积极运用微博客服务社会经

验交流会”，鼓励党政机关和领导干部开设微博客、用好微博客。2012年7月21日，《人民日报》开通法人微博，现已成为第一大媒体微博，带动一大批体制内媒体前进到微博舆论场域，积极引导舆论。《2013年中国政务微博客评估报告》显示，截至2013年12月31日，新浪网、腾讯网、人民网、新华网4家微博客网站共有政务微博客账号258737个，其中，党政机构微博客账号183232个，党政干部微博客账号75505，已成政府新闻发布和突发事件处置的“标配”。党政部门通过政务微博第一时间通报权威信息，成为新闻信息和事态演变重要变量。

统战微博属于政务微博类型，面向大众，其建立应遵守相关规定（如北京市2011年12月推出的《北京市微博客发展管理若干规定》），通过WEB、WAP等各种客户端组建，以140字的文字更新信息，并实现即时分享。开设微博，首先应当明确自身微博的职能属性、传播方向、目标受众等关键问题，建立自身微博的差异化特征，这样才有机会在纷繁复杂的微博海洋中确立独特的位置，获得民众认同。从定位不同的角度来看，统战微博可分为统战部门微博、统战干部微博和统战成员微博三种类型。

统战部门微博是统战系统在互联网上的一个展示窗口，其传播内容要体现部门特点，突出服务功能，主要包括：党的路线方针政策的宣传、统一战线新闻的发布、统战理论政策的宣传、统战工作动态、舆情热点的权威解析等。统战部门微博的开设和维护可以由具体业务部门负责，合理配备人手，专人管理，安排轮流值班。

统战干部微博是统战干部开设的个人微博，要兼顾“本职”与“个性”，彰显工作特色，突出个性风采。这对统战干部提高自身素质提出了更高的要求。统战干部开设微博，要提高政治把握能力，尤其要注意话语表达方式的转变，微博发言必须摒弃陈旧的话语体系，力戒空话、套话、官话，防止偏于油滑或者情绪化、偏激化表达，应该从家长里短、人情事理入手，体察老百姓的疾苦冷暖，在牢牢把握公职身份的基础上，以理服人，以情感人，更多

地学会个性化表达和人性化表达，针对网友的尖锐意见要有宽容的心态，针对网友提出的具体问题要直面评论、学会讲话。统战干部微博可成为统战部门在传统信息发布渠道之外的有益补充，有利于营造官员所在机构的良好形象和提升公信力。

统战成员微博是依托于统战智库，由具有一定社会影响力的党外代表人士开设的个人微博，可通过讲述亲身经历和切身感受，传递正能量，传导和谐理念，增强思想共识。

统战微博的互动模式有两种，即“关注模式”和“对话模式”。①关注模式，即通过“加关注”的方式来主动将某人作为自身的信息来源，两者之间并不存在实质性的对话互动，在被关注者与关注者之间实际上是“传播者”与“接受者”的角色关系。统战微博作为“传播者”，其关注者越多，那么微博的影响力就越大，就更能发挥统一战线的作用。因此，可以重点邀请相关党委和政府部门、党外人士、网络意见领袖、媒体等对统战微博加以关注，以扩大统战微博的影响。②对话模式，即互动主体间存在实质性的对话关系，包括直接通过消息对话、进行消息转发和评论行为。统战微博的互动对象既包括经认证的机构、媒体，也包括党外人士和普通群众，统战微博可针对统战方面的问题和群众关心的问题，通过微博与上述对象进行互动，以了解民意、纾解矛盾、增进共识、营造主流思想舆论。

总的来说，统战微博是以一种新的方式将统一战线的目标和要求渗透于微博的空间，通过微博与党外人士、网络意见领袖等加强联系，有效沟通，从而实现网络统战工作的深度延伸，扩大统一战线工作的宣传力度、扩展宣传教育战线、拓宽统一战线的凝聚范围，开创网络共识教育新阵地。

（2）以统战微信为媒介，构建高效的信息沟通模式

微信（WeChat）是腾讯公司推出的一个为智能终端提供即时通讯服务的免费应用程序。相较于微博，微信具有更接近普通用户生

活、更为快捷、可跨平台、支持多平台、移动即时通信、沟通无障碍、粉丝粘性更好的特点。微信支持多种语言，支持Wi-Fi无线局域网、2G、3G和4G移动数据网络，同时支持的系统可以是iOS版、Android版、WindowsPhone版、Blackberry版、诺基亚S40版、S60V3和S60V5版。微信支持跨通信运营商、跨操作系统平台，通过网络快速发送免费（需消耗少量网络流量）语音短信、视频、图片和文字；提供公众平台、朋友圈、消息推送等功能，用户可以通过“摇一摇”、“搜索号码”、“附近的人”、“漂流瓶”“扫一扫”（扫二维码方式）添加好友和关注公众平台，同时微信将内容分享给好友以及将用户看到的精彩内容分享到微信朋友圈。2011年1月21腾讯公司发布第一个微信版本；2012年3月底，微信用户突破1亿大关；2013年1月15日，腾讯微信宣布已达到3亿用户。2014年3月，人民网发布的《2013年中国互联网舆情分析报告》称，目前微信用户已达5亿，海外用户超过1亿。[6]2013年微信公众账号大量涌现。2014年4月1日中央电视台新闻频道推出认证公众账号，仅第一天订户增长22万，收到用户回复信息12万多条。在央视《新闻联播》结束前，新闻主播都会提醒大家关注其官方微博、官方微信。《2013年微信用户行为分析报告》显示，通过微信的用户调查，微信的普及量非常高，有

92.97%的用户使用过微信，只有7.03%的用户没有使用过微信。随着个人微信的普及，腾讯公司又推出了微信公众平台。微信公众平台于2012年08月23日正式上线，主要面向名人、政府、媒体、企业等机构推出的合作推广业务。微信用户对于微信公众平台的关注度也非常高。

统战微信是由统战系统各部门建立、管理和维护的面向统战成员的互动平台，可分为统战微信群和统战微信公众平台两种。

统战微信群，主要在手机端使用，可由统战部门派专人负责开通和维护，通过手机上电话号或者QQ号相互加入，可以进行一对一或者多对多的文字、语音和视频的交流。智能手机的普及为统战微

信群的建立提供了良好的硬件平台。统战微信群具有使用便捷、强关系圈和即时互动功能强的优点，群中可实现多人主题讨论，反映问题、意见、建议等活动，使统战部门与统战成员的互动沟通更为便捷、有效，拓宽了统战成员的参政渠道，同时也弥补了现实统战工作存在的时间滞后性的问题。

统战微信公众平台，主要是在电脑上操作，也支持移动互联网客户端登录，可由统战部门派专人负责开通和维护，首先是要登录微信公众平台，进行注册公众微信账号，订阅用户超过500位，就可以通过微信公众账号认证，建立成功后就获得一个微信号和一个二维码，管理人员在后台就能进行实时交流以及粉丝分组管理、回复、消息发送和素材管理。统战微信公众平台的功能主要是提供统战信息和资讯，可以群发文字、图片、语音、视频、图文消息五个类别的内容，每天只能发送一条信息，起到树立统战品牌、进行统战宣传的作用。与微信群不同，微信公众平台需要让别人关注，不能加入别人。

相较于微博，统一战线在微信的运用上经验更少，那么，如何才能最大限度的吸引关注，形成统战微信的高效互动？这需要解决三大问题。首要问题就是统战微信公众号的推送。对统战微信公众号的推送可以采用以下几种方式：一是面对面地推，即在实际统战工作中，向统战成员宣传统战微信公众号，邀请他们加入；二是账号互推，即利用其他超大账号的微信向粉丝推荐统战微信公众号；三是在统战门户网站、统战QQ群、统战类报纸及刊物等上面发布账号及二维码，进行推广；四是微博推广。第二个问题就是如何引起统战微信高效互动。这就要求网络统战干部一要不断提高自身素质和网络统战工作水平，熟练掌握信息网络技术、网民的使用习惯和网络信息传播规律；二要努力转变政治传播的话语体系，建立为人们所喜闻乐见的话语模式，以拉近距离，便于交流；三要注意角色转换，以主客体平等的心态，进行沟通交流，及时回应，做到以情动人、以理服人，从而获取统战成员的真实想法并达到有效的引导效果；四要积极跟进时政，避免缺位，讲实话、讲真话、会讲话，

从而掌握网络话语主动权、主导权。第三个问题就是如何实现互动的有效性。这就要求：一是要建立网络统战领导协调机构；二是要健全海量数据平台管理机制，如网上信息收集、分析、研究、报送和反馈机制，应对网上热点问题和处理突发事件的快速反应机制，网上宣传、新闻发布机制、网络政治参与机制等。

统战微博具有大众媒体性，统战微信具有私密性，前者受众广泛，后者可精确定位受众，有效送达率高、互动性强，“双微”联动构建现实统战引力场，从而实现现实统战与网络统战的融合发展。

3. 构建统一战线互动平台注意处理好三种关系

在构建统一战线互动网络平台过程中必须注意处理好三种关系：一是现实统战与网络统战的关系。两者是统一的，既不能孤立地看待任何一方，也不能过分依赖其中一种，要找到现实统战与网络统战的结合点和融合点。二是处理好现有统战工作手段、方式、方法与网络统战的关系。网络统战的实质是利用现代化技术对现有统战工作手段、方式、方法进行科学化的改进和提升，而不是抛弃传统的统战手段、方式和方法另搞一套。三是公开性与安全保密性的关系。严格区分哪些需要保密、哪些可以公开，确保需要保密的能保得住、不出问题，需要公开的能迅速、准确、无误地传达。

课题负责人：邓凌

课题组成员：万光碧张仁军汪守军张成明

结项等级：优秀

民族·宗教·香港问题

城镇化进程中的民族社区治理研究

新疆社会主义学院姜丽华

一、民族社区治理是我国城镇化发展的必然要求

我国自改革开放以来，社会主义现代化实现了质的飞跃与发展。特别是从20世纪80年代中期以来，我国社会发展也呈现出结构转型的特征。在社会转型加速期，城市现代化进程的步伐是明显快于农村的，处于社会发展战略的中心地位，其中一个十分重要的问题正是城镇化进程中城市基层社会结构的改革和调整，即社区建设和发展。同时，我国民族人口分布呈现大杂居小聚居的明显态势，城镇化进程中逐步形成的由多个民族构成的城市多民族社区建设，会涉及经济、政治、治安、教育、文化、卫生等社会生活的多个领域，内容丰富而广泛，对城镇化进程中民族社区治理进行研究具有重要意义和作用。

（一）民族社区的内涵

“社区”一词来源于拉丁语，原意是共同的东西和亲密的伙伴关系。1871年英国学者H. S. 梅因在其出版的《东西方村落社区》中首次使用了“社区”这个词。德国社会学家斐迪南·滕尼斯1887年在其代表作《社区与社会》（也译作《共同体与社会》）一书中，最早从社会学理论研究角度使用“社区”这个概念。滕尼斯认为社区是指在一定地域范围内有着共同价值观念、关系亲密、守望相助、疾病相抚、有人情味的社会生活共同体。这个共同体不是人们选择的结果而是自然形成的，即人们生于此长于此，人们依自然意志结合，具有共同的情感和传统价值观念，人们之间具有密切但相对狭隘的生活关系。在这个概念后来的

翻译、使用和发展过程中，逐渐增加了地域的因素。芝加哥学

派的城市生态学研究将地域维度纳入社区概念之中，社区成为一定地域范围内各部分相互联系的有机整体。此后关于社区的研究中，尽管对社区的定义有很多，但公认的构成社区的基本要素主要有地域、互动和认同。

1933年，我国著名社会学家费孝通先生和燕京大学的几个同学在翻译美国社会学家罗伯特·帕克的社会学论文时，第一次将英文“community”译为“社区”。费孝通先生在《社会学概论》一书中提出：社区是若干社会群体（家庭、民族）或社会组织（机关、团体）聚集在一地域里，形成一个在生活上相互关联的大集体。2000年12月13日，《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中认为，社区是指聚居在一定地域范围的人们所组成的社会生活共同体。在《中国大百科全书·社会学卷》中，社区被定义为：“以一定地理区域为基础的社会群体。”

结合社区的概念，本文试将民族社区界定为：集聚在某一区域范围内，由同一少数民族或者不同民族人口聚居的居住区，以特色的民族文化、社区认同感及具有代表性的社区组织为依托，是兼具社会性、民族性与文化性的社会生活共同体。少数民族社区多是新中国建立以前，因历史上各种经济、政治、文化活动等因素，如少数民族生活习俗、宗教信仰或管理者的需要，聚集于某一特定街区周围而形成的。随着现代化的不断发展，一些新的民族社区的形成就成为城市发展的必然结果。

综合来看，民族社区的主要特点包括以下四个方面。首先，从区位看，大部分的民族人口和民族社区集聚在我国的中西部，且大多属于经济欠发达地区。民族社区成员对自己生活社区的归属感较强。与此同时，民族社区经济发展落后，资源开发难度较大，生产力水平落后，市场发育程度低，社区组织发展缓慢，居民在社区经济生活和生产资料等方面还缺乏足够的发言权。第二，从人口组成看，其主要组成一种或多种少数民族的人口。民族社区的性质和结构等有其特殊性，虽然也有汉族成分，但是多民族杂居，其内在

心理可能信仰宗教，社区内部有自我约束的条约等，不论是价值伦理、认知模式、审美情趣等隐性文化要素还是饮食、服饰、建筑等显性文化要素都与汉族社区迥异。第三，从文化组成看，民族社区有属于自己的独特的物质文明和精神文明，有自己的文化和民族风情资源。在一个至多个文化要素，或一项至多项民俗事象上具有显著特色，是全面、系统、集中、原生态的民俗展示。

（二）城镇化进程中民族社区治理的缘起

城镇化是新世纪建立社会主义市场经济体制和向现代化社会进步的客观要求。城镇化是一个综合而又复杂的过程，其中核心问题是人口的城镇化，表现为人员的大量流动，其中包括少数民族人员的流动。由于血缘及文化上的天然联系，同一民族的人们往往有相对较为集中的居住区域。伴随着经济社会的发展进程，社区居民的自我意识逐渐增强，社区建设被提上议事日程。社区是城市中的基本细胞，社区工作所体现出的社会性、群众性、广泛性等等，是其他部门无法替代的。

首先，民族社区治理是社会改革深化的必然要求。自党的十一届三中全会以来，我国经济体制的全面改革必然会要求政治体制改革与之相适应，进而带动社会各个领域的改革和发展，其中也包括社会基层组织结构改革问题。伴随着经济体制改革和政治体制改革的继续深入发展，民族社区建设已逐渐成为我国城市文明发展的一个必然趋势。一方面，经济体制改革要完成计划经济向市场经济的转变。在企事业单位放下社会包袱的过程中，市民与单位原有的利益关联被大大淡化，减少了人们对单位的过分依赖，人们对自己生活的社区渐渐地会产生归属感与依赖感，由“单位人”转化为“社区人”或“社会人”。另一方面，政治体制改革为民族社区提供了新的发展机会。政治体制改革的重要内容就是使政府成为公共服务型政府，从而建立起“小政府、大社会”的运行机制，使原来较为集中的权力进行下放，使市场掌握资源配置的权力，企业掌握生产经营的权力，民间掌握社会性管理的权力。民族社区就是承接众多

社会管理权力的社会基层组织。随着政治动员型体制向社会动员型体制的转变，社会控制的重点也会随之转移到社区，民族社区组织充分发挥整合作用，让民族社区来办社会，把分散的社会人员凝聚和组织起来，承担起管理和服务功能，这种变化正是适应了政府职能转变的需要。

其次，民族社区治理是适应人民生活水平提高的需要。随着市场经济的不断建立和完善，社会的发展和进步，城市现代化步伐不断加快，人民生活水平也有了大幅度提高，进而促使人们生活需求不断高质量与多样化。在计划经济体制下，人们的经济收入不高，而且几乎是固定的。人们的生活消费需求也很简单，在柴米油盐之外少有其他更多的欲求。但是随着市场经济的发展，社会各领域均发生了巨大变化，特别是人民群众的经济收入明显提升，消费水平日益提高，消费需求呈现多样化。人们用于衣、食、住、行、用等方面的支出都明显增加，人们的消费需求多样化，不仅促进了经济社会的发展，也为民族社区服务拓展了更丰富的内容。民族社区的养老服务、家庭保姆、家庭教师、心理咨询、美容美发、法律咨询、中介机构、家庭劳动钟点工等都开始进入家政管理领域。人们生活消费需求的多样化向民族社区服务提出了新的课题。总之，人们要求住的舒适，各种生活设备齐全，活动设施先进，服务机构健全，这些都对民族社区服务提出了要求。比如为劳动力再生产服务，为后备劳动力的生长服务，为退休劳动力的生活消费需要和精神需要服务等。

第三，民族社区治理是适应城镇化发展的需要。一方面，随着我国城镇化进程的不断加快，推动了城市社区多民族化的发展。城镇化不仅仅是经济的发展，还有人口的聚集。随着我国经济社会的不断发展和“西部大开发”战略的实施，使我国城市的城市框架逐渐拉大，大量新经济组织中介机构开始在社区注册经营，大量国有企业职工脱离原工作单位向社区流动，农民流向城市，非公有制经济组织不断增加，合资、外资企业逐渐在城区落户，使得社区中的少数民族成员数量日益增多、构成逐渐复杂、影响不断扩大。另一

方面，我国社区治理的不断发展和完善也促进城镇化发展。虽然新来的人们在竞争中处于劣势，民族社区失业率较高，经济收入也低一些。但这里有多种文化的交汇与碰撞，带有多种文化的色彩，充满生机和活力。例如，新疆不少城市民族文化底蕴深厚，这其中也包含吸收和引进少数民族的思想文化。各类民族艺术表演、各样民族饮食文化等等，丰富了乌鲁木齐市的文化，同时对民族地区经济的发展起间接的带动作用。还有很多社区采取了一系列有效办法，使一部分少数民族家庭率先走出了贫困，使其在一定程度上成了展示党的民族政策的“窗口”。

（三）城镇化进程中民族社区治理的意义

首先，民族社区治理是发展社会主义民主政治建设的重要途径。在民族社区建设发展过程中，需要强化基层社区的各项功能，调动群众对社区活动的积极性、主动性，充分发挥群众自治组织的作用。这既是社区建设的内在要求，也是加强基层政权建设，推动民主政治建设的必要条件。在计划经济体制影响下，“居民委员会”不同程度地存在行政化管理的倾向，居民参与程度不高，基层民主建设存在形式化现象。随着社区职能的明确化，居民与社区的关系日益紧密，居民对社区事务日益关注，由于共同的利益与目的，居民以多种形式主动参与社区建设，使公民在民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的实践中培育公共意识、参与意识、合作意识和契约观念，提高参政议政的觉悟与水平。这样对于加强民族社区的内在动力，加快民主管理进程有重要意义。与此同时，在社区建设的推进过程中，扩大群众有序的政治参与，引导群众依法管理自己的事情，还可以及时化解社会矛盾，促进社会安定团结。

其次，民族社区治理是加强社会主义精神文明建设的有效措施。推动民族社区建设必然能够繁荣基层文化生活，促进形成文明进步的社区风气。特别是文明社区活动的创建，还会对社会的稳定和发展起到积极的促进作用。民族社区的管理者和广大社区居民都会充分发挥自己的资源特点从不同方面来改变社区的面貌，不仅使

文明社区不断增加，也会不断改善社会风气，形成良好的社会风尚，促进社会发展和稳定。社区教育也是社区文化建设的重要内容，通过社区教育不仅使各族居民增长知识和才干，也会引导人们爱祖国、爱家乡、爱社区的道德情感，形成人人关心社区、关心社会、关心国家大事的责任感，形成崇尚先进、团结互助、扶正祛邪、积极向上、无私奉献的道德风尚，有利于全面提高居民的素质。经常开展具有民族社区特色的群众性文体活动，还可以增强民族社区的凝聚力，促使人们形成健康的生活方式。所以，民族社区建设有利于人民的身心健康，会积极推动社会主义精神文明建设。

最后，民族社区治理能促进城镇管理科学化。随着我国社会改革的不断深入和城镇化进程的推进，我国城市数量不断增加，基础设施建设发展也很快。面对城镇的飞速发展，城市的管理和配套性服务相对滞后，尤其是城镇基层管理比较薄弱，包括人和物的管理，水、电、环境、道路等配套问题。市场经济在促进社会进步和发展的同时也不可避免地带来一些社会问题，例如社区成员不能充分就业，排斥社会弱者，过于强调经济效益，缺少可持续发展观念等等。这些问题都成为影响城区科学管理和城市现代化进程的重要因素。社区建设的目标之一就是重新进行社会整合，消化改革的社会成本。民族社区要承担政府向社会转移的服务职能和企事业单位剥离的办社会的职能，使社会结构合理化。社区可以使分散的成员再组织起来，以高质量的社区服务尽力消除市场经济带来的负面影响，同时，通过社区管理整合和动员社会资源，使城市管理不断科学化。

二、城镇化进程中民族社区治理的现状分析

改革开放以来，我国社会主义市场经济得到了迅速发展，城镇化进程也随之加速推进，与此进程相反，以农业为主要产业的传统少数民族聚居地区相对于第二、第三产业发达地区利润偏低，经济社会发展缓慢。这种城市与农村在经济社会发展商的巨大落差为少数民族群众外出流动积蓄了大量势能，推动了少数民族流动人口源

源不断地流向城市。但是，少数民族流动人口在少数民族地区就具有了特殊性，这一部分人要遵循自身的宗教信仰、生活习惯和风俗礼仪，甚至于自己的语言和文字。基于这样的状况，他们在进入城镇中，进入社区里，除了促进城市经济发展，丰富城市社会生活，给城市发展带来活力，同时也带来了民族之间的摩擦和矛盾的可能。这些新情况新问题，是影响民族团结、社会稳定的重点问题和难点问题，如何把矛盾化解在基层，把问题解决在萌芽状态，这给民族地区城市化进程中民族成分复杂的社区治理增加了难度，也提出了新的要求。

（一）城镇化进程中民族社区治理的积极因素

近年来，针对城镇化进程中出现的社会问题和社会矛盾多发频发的现实，政府积极致力于加强和创新社会管理。2012年底，新疆50%以上的城市社区都实行“网格化”覆盖，特别是流动人口集中、出租房屋较多、情况复杂的社区，将全面实行“单位化”管理。到2013年底，县市城镇社区全部推进“单位化管理、网格化覆盖、社会化服务”“三化”建设。在促进新疆跨越式发展和维护长治久安的过程中，民族社区的治理发挥着积极的作用。

1. 组织作用

城镇民族社区治理就是对民族社区进行社会整合，消化改革的社会成本，促进社会结构合理分化。社区可以使分散的成员再组织起来，以高质量的社区服务尽力消除市场经济带来的负面影响。比如在调研中，六道湾街道把辖区10个社区划分为近60个社会管理网格，将街道领导、城区管理科干部、社区工作人员、执法中队队员、执法协勤员、环卫工人等六方面力量统一编入网格，构建分片包干、全面覆盖、层层履责的管理体系，将涵盖公共设施、市容环境、园林绿化等城市各方面问题，达到及时管控。以前城区管理方面出现过相互塞责事件，通过网格化管理，在形成的网格单元里，将所有的城区管理力量纳入进来，共同负责本网络单元的环境卫生、拆迁、绿化等工作。就如私搭乱建，不单单是执法人员的事

情，在路上保洁的环卫工人发现后，立即将问题向自己所在范围的网格小组汇报，做到第一时间解决。通过这种管理能够整合和动员各方面的社会力量，对传统的管理体制加以重新构造，使城市民族社区的管理走向科学化。

2. 协调作用

民族社区的对象涉及社区内各单位、各种组织以及全体居民，一些很普遍的社会问题在民族地区很容易“民族化”，这就决定了民族社区工作的全面性、复杂性和综合性。把矛盾化解在基层，让矛盾解决在萌芽状态，对于民族地区社区治理来说至关重要。可以说在调研中，每个社区，每个社区书记对这点的认识都非常清楚、非常到位。在此仅举两个典型的例子。六道湾社区加强矛盾纠纷的排查力度，做到早发现、早解决。矛盾纠纷的及时排查对辖区的稳定起到了极大的促进作用，社区调解委员会的作用得到了充分发挥，基本上做到了一般民事调解不出社区。社区秩序井然，治安状况良好，未曾出现重大民事、刑事案件。天山区燕儿窝街道燕北东社区多次召开居民区物业管理工作协调会，对居民区物业管理工作的要求和社区居民反映较多的物业维修、保洁保绿和小区保安等突出问题进行研究和部署。通过由社区牵头召开居民区物业管理工作协调会，创造了一个居民、物业坐下来平等对话、友好协商的平台，充分发挥了社区作为基层党组织在协调调解群众关系、监督落实辖区单位等方面的积极作用。

3. 凝聚作用

社区治理要通过社区建设、社区教育、社区保障以及各种文化活动为载体，真正相信和依靠社区居民，为他们服务，帮助他们解决困难，使他们安居乐业。紧紧抓住群众最关心、最需要解决的实际问题，多做得人心、暖人心、稳人心的工作，这样才能凝聚人心，增强人们对社区的认同感和归宿感，使社区成为全体居民公认的利益一致、感情合一、同舟共济的和谐共同体。城镇化进程，大量少数民族走进城市，不论是集中居住还是分散居住，都已纳入了

城市这个新的环境之中，都存在于社区之中。在这个过程中，社区既要为社区居民服务，同时也强调社区成员之间的相互帮助和相互服务，使社区各民族之间的联系得到加强。

4. 稳定作用

新疆“7·5”事件反映出基层基础工作的许多薄弱环节。

“7·5”事件后，新疆加强基层警力建设，优先保障社区和农村警务需求，深入社区、深入农村，通过长期不懈努力，最大限度地减少各类案件的发生，排查化解社会矛盾，维护新疆社会大局稳定。2013年4月23日，新疆喀什巴楚县色力布亚镇3名社区工作人员到居民家中走访，结果遭遇一伙事先预谋的恐怖活动团伙。该暴力恐怖案件，造成民警、社区工作人员15人死亡（维吾尔族10人，汉族3人，蒙古族2人），受伤2人（维吾尔族）。暴力恐怖案件的发生，反映了新疆维稳任务的艰巨性和形势的严峻性，为社区维稳工作带来了难以预计的困难。对于民族地区的社区治理，维护稳定不仅仅是解决社区单位及居民生活的困难和不便，化解矛盾，还承担着艰巨的维稳、反恐的重要任务，我们一直在民族社区维稳方面进行着积极、有益的尝试和探索。赛马场东社区是全疆首推“三化”管理服务模式的社区，走进社区，入口处的治安服务岗亭格外醒目，69名社区工作人员责任明确。在流动人口管理中，赛马场东社区成立了房屋出租协会，建立了房东联系制度，免费统一提供房屋出租、调配、管理和服务，采取核实身份、签订合同、采集信息“三步法”，为流动人口提供入住服务，对搬出人员及时销户，改变了出租房屋无序管理的状况。六道湾社区成立由社区工作人员、片警、社区居民组成的帮教小组，几年来，对辖区重点人口采取“定对象、定任务、定职责”的“三定”帮教制度进行帮教，每月定时走访，及时了解他们的生活及思想情况。在春节、“7·5”、十一、库尔邦节、肉孜节等敏感节点，社区片警、联防、社区干部对辖区流动人口进行排查，对辖区内旅社、网吧、11所加工点进行多次清查，将安全隐患消灭在萌芽状态。成立了以巡逻队员为主的治安巡逻队伍，制定了巡逻路线图、巡逻时间表，“巡逻人员工作制

度”，每天填写巡逻记录，确保在辖区内24小时巡逻，保证了居民生活安全。制定了翔实的应急处突预案。建立了由社区联防队员、巷道、楼栋长、物业保安、辖区单位内保人员和职工、社区工作人员等200余人组成的社区常备和预备应急队伍。

5. 服务作用

社区服务是满足社区居民的各种需要、提高居民生活质量的关键，是社区治理的重中之重。从调研访谈中可以看出各族居民对民生问题的关注程度非常高。当问及您认为除了“三股势力”之外，影响社会稳定的主要因素还有：“民生问题”、“流动人口问题”、“腐败问题”时，大部分居民选择了“民生问题”。社区的优势就在于他们直接面对社区居民，最贴近社区群众，最了解居民的需求，站在夯实群众基础的最前沿。赛马场东社区党支部把完善服务措施、开展便民利民服务作为一项重要工作，在社区全面推行全程代办、预约服务、错时服务制度，累计预约及代办各类证件300余件；建立社区广播站，在各巷道安装22个喇叭，每天分两个时段用维吾尔语、汉语两种语言播放，及时把党和政府的声音传递到社区每个角落。同时，充分发挥社区公益电影放映队作用，每月定期播放2-3场电影，丰富居民群众文化生活；成立由9名党员、入党积极分子组成的志愿者应急便民服务队，为居民免费维修水、电、暖设备，两年来，便民服务队为群众免费服务800余次。社区党支部广泛开展“送温暖、献爱心”活动，派出社区巡逻车免费接送辖区“三老”人员、低保户、残疾人等2100人次；举办各类健康知识讲座16场次，上门为低保户、残疾人体检，对流动人口中的妇女免费开展妇科病普查，受惠人员达610余人次；开展送技能活动，针对辖区部分流动人口就业技能低、就业困难等实际，积极开展双语和实用技能培训，先后举办面点、刺绣、汽车维修等多项就业技能培训班，免费培训120余人。

（二）城镇化进程中民族社区治理面临的现实困境

同时我们也应该看到，城镇化进程给少数民族和民族社区的发

展也带来一些值得注意的问题。

1. 管理手段行政化

我国社会传统的管理方式主要靠行政手段，强调“上级集权”，是一种高度集中的管理方式。每个单位都直接或间接地隶属于上级行政主管部门，听从他们的支配和智慧，每一个单位的人都听从本单位的行政管理。这种管理方式渗透到社会政治、经济和文化生活的各个领域，而且是一种纵向的条状管理为主的方式。虽然说随着社会主义市场经济体制的不断完善，传统的以行政隶属关系为纽带，以行政命令为主要手段，以行业、单位和职能部门为主体的管理体制已经被打破，但政府仍发挥着决定性的主导作用，承担着对社区建设进行发起组织、规划指导、提供政策扶持和财力支持、推动日常工作开展等多重任务。有政府的支持在社区建设初期无疑起到了巨大的推动和促进作用。在调研中，我们发现社区书记原本应是社区内以民主投票方式选举产生的，这一职务不列入国家编制，没有行政级别。但实际上社区书记基本都是行政机关的公务员下派到社区任书记。而且社区工作做得好，就会取得政府的支持，政府就会为社区建设投入大量的人力、物力和财力，这也是社区管理机制行政化的一个重要原因。目前，社区材料多、调查报表多、会议活动多、组织牌子多、硬性指派任务多已成为普遍现象。过重的行政性负担，在很大程度上弱化了社区的自治功能。行政性工作成了社区的主题甚至接近于全部。

2. 社区格局多元化

以往计划经济体制下，同质社区比较普遍，可能大部分一个单位的人居住在一个社区。在调研中，嘉和园社区就很典型，住户一般都是汽修厂的职工，身份同质、收入同质。就算是民族不同，也因工作单位的原因，比较熟识，关系亲近融洽。而这种格局慢慢地被打破，一部分老住户随着儿女定居外地，一部分改善住房条件，迁到别的社区。这部分住户的房产或卖或租，现在嘉和园社区的居民情况有做生意的租户，有外来流动人口，由于社区内各成员间的

异质性强，情况比较复杂，存在着许多不利于稳定的因素。如下岗人员的就业和生活问题，邻里纠纷和矛盾，历史遗留下来的问题，外来人口增多导致的社区环境、治安方面的问题等，必须有效地控制和解决。还有一些社区已经成为典型的混合型社区，这种社区往往是政府主导的结果。比如以前少数民族聚居的“老城区”，因为拆迁改建等原因，新建小区既有商品房也有安置房，居民的民族比例也会发生很大的变化。

3. 民族关系复杂化

城镇化不仅表现在城镇建筑结构的重新洗牌与重组，而且在人口结构、文化特征也是一个渐成的异质化过程，出现马赛克式，“马赛克式社会就会可能变成各种族群之间的竞技场”。涉及少数民族聚居的区、片、街、村、镇的改造中，部分民族成员的利益因拆迁、安置、补偿受损，或因对新环境心理不适，民族关系问题就会出现。因此有学者把城镇化时期界定为“矛盾冲突多发期”。因为部分少数民族群众长期居住的区段经过拆迁和异地安置后，这对惯于从前空间“旧感”的民族成员而言难免产生许多心理压力，表现为：丧失传统生活中的归属感；旧社区的解体，熟人圈被破坏，原有的社会网络暂时中断；在新环境中，异质性增强，信任感降低，产生了恐惧感、无助感、孤独感；丧失历史感，而新的信任机制、心理归属机制暂时没有形成。当这些心理不适积聚到一定程度时，一旦出现诱因，就有可能引发民族关系问题。

4. 基层民主形式化

以前，在计划经济体制影响下，“居民委员会”不同程度地存在行政化管理的倾向，居民参与度不高，基层民主建设存在许多形式化的现象。社区是城市居民居住地区设立的基层群众性自治组织，既不是国家的权力机关，也不是国家的行政组织，而是由社区居民、企事业单位、社会团体共同参与的自治组织。这种基层群众性自治，是社区所有主体采用民主的方法组织起来，依靠自己的力量，管好自己的事情，它真正体现了人民群众当家作主的民主权

利。社区内各种机构、单位和所有的居民都是社区管理和服务的队形。他们既有义务接受社区的管理，是社区管理的对象，又有权利参与社区的管理，也是社区管理的主体。但现实并非如此，首先是社区民主自治的法律保障不完备。很多条款规定过于简单笼统，缺乏具体的、操作性强的规范和程序。其次是公民参与度不高。社区活动的参与者主要是“老少弱闲”。老就是老年人，少就是放寒暑假的学生和儿童，弱是定期领取最低生活保障金的对象，以及需要社区帮扶的下岗职工、失业青年、残疾人等弱势群体，闲就是闲散人员，时间充裕，一般在职人员很少参与社区活动。而在职人员受教育程度高，经济、政治影响力较强。最后是被动的多，主动的少，效果不明显。

5. 社会问题民族化

由于我国社会转型的步骤加快，近年来社会中诸多问题凸显出来，如看病难、就业难、挣钱难、住房难，等等，这些问题具有普遍性，但在民族地区此类问题很容易“民族化”。首先，在民族地区其活动的主体无疑是“少数民族群体”，在这一固定地域内所有的社会关系和社会活动都与这一“主体”有关。其次，由于当地政府对此类问题解决不够、宣传不够和认识不够，使得少数民族群体把就业难、挣钱难等普遍性问题认为是政府对自己的边缘化和汉族排挤的结果，遂对当地政府和当地汉族产生不满情绪。长期积淀的不满情绪一旦出现因治安、交通等事故的刺激，很容易使普遍的社会问题在民族地区“特殊化”，最终以民族问题表现出来，而且使民族问题大众化。这类事件的特点是参与人数众多，拟解决问题的目的明确：“故事”先以悲剧色彩为序，后出现一些破坏正常的社会秩序作为向政府施压的极端行为，产生了“泪水中重拳”效应，对国家治理和地方稳定产生的负面效应极大。

6. 发展水平非均衡化

少数民族大多生活在边远的农村、牧区和山区。新中国成立后，当时处于各种社会形态的少数民族都在民主改革后过渡到社会

主义社会，但落后的经济社会基础使相当一部分少数民族依然生活在贫困落后的状态之中，与这种贫困落后相适应的就是传统落后的生活方式和某些观念。城镇化进程中，南疆、边远、贫穷的少数民族大量的进入城市，甚至赴内地务工，走进城市的少数民族在寻求生存与发展的过程中，不断调整着自己原有的生活习惯和思想意识，以逐步适应城市的多元化和现代化。但是城乡发展不均衡，南疆和北疆发展不均衡，甚至南疆三地州之间发展都不均衡，这种贫富之间的差距在流动人口进入城市后更直观的表现出来。

“7·5”事件以前，大湾、黑甲山、赛马场、二道桥、雅山这些社区是新疆籍民语系流动人口最为密集的地方，也是事件发生的重点地区。这些流动人口主要来自和田、喀什、阿克苏、伊犁等地，从事的也多是回收、搬运、屠宰等职业，流动性大。发展不均衡直接导致不同社会阶层之间的矛盾和冲突，不利于社会的稳定，将带来一系列社会问题。

7. 工作队伍低度专业化

过去人们普遍存在着社区干部都是“居委会大妈”的想法，觉得只要性格随和，乐于助人，热心肠、心细就可以胜任社区工作。从总体上讲，社区工作者的职业化、专业化程度不高，社区工作者队伍的整体素质与社区建设形势的要求相比仍有较大差距。社区组织这种低度专业化的状态，严重影响了社区工作的效率，尽管社区整天加班加点、辛勤忙碌，但无论是社区自治性工作还是行政性工作，都处在低水平应付、低层次运作、低效率运行的“粗放式经营”的阶段。表现在社区工作者学历水平有待提高；社区工作者职业能力整体水平不高；专职工作人员少；社区工作者来源渠道有待进一步拓宽。有些民族社区的干部、群众由于不了解党的民族宗教政策和少数民族的习俗和信仰，会做出一些伤害少数民族感情的事。

三、城镇化进程中民族社区治理方案的设计

现阶段，民族社区治理方案的设计总体思路是以提高社区公共

服务水平，满足各族群众公共服务需求为出发点和落脚点，以规范社区服务站建设为重点，切实加强社区工作队伍建设、完善社区服务设施、促进社区志愿服务，健全社区运行机制、整合社区各类资源、加大社区经费投入，进一步规范和理顺社区各类主体的关系，提升社区管理以及为各族群众服务的水平。

（一）民族社区治理的政策取向

从根本上来说，城镇化进程中的民族社区治理是按照“管理有序、服务完善、文明祥和”的要求，逐步把民族社区建设成为服务功能完善、居住环境舒适、治安秩序良好、文化教育繁荣，管理手段先进、各族群众关系和谐、共同致力于社会主义现代化建设的生活共同体。

1. 规范社区工作职能，实现社区工作队伍的专业化

要按照“职责明确、分工合理、优势互补、协调联动”的原则，对民族社区目前承担的各项工作进行全面梳理，合理划分社区党组织、社区居委会和社区服务站的责任任务，进一步细化各自的具体工作或服务项目。社区党组织作为党在社区基层组织，是党在社区全部工作和战斗力的基础，是社区内各各类组织和各项工作的领导核心，主要侧重于充分发挥推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用，为服务群众为重点，加强政治、思想和组织领导，统筹协调各方利益关系，组织动员社区内各方力量共同推进社区建设，不断提高党组织在基层的执政能力。社区居委会作为社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的基层群众性自治组织，主要侧重于组织居民开展民主自治，为维护居民合法权益和社区共同利益为核心，增强社区自治功能，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动，不断提高社区居民已发直接行使民主权利、管理社区公共事务和公益事业的能力。社区服务站作为政府在社区层面设立的公益性综合服务平台，主要侧重于发挥专业化、职业化优势，推动促进就业服务、社会保障服务、劳动维权服务、文化教育服务等公共服务覆盖到社区，组织开展多种形式的

公益服务和便民利民服务，不断满足社区居民的服务需求。

社区工作者的招录和管理师建设社区复合治理模式的一项基础性工作。社区工作者的专业化水平和素质对社区建设有直接影响。一是要明确各种类型社区工作者的配备标准，而且，配备标准必须明确具体，具有可操作性和可检验性。从新疆实际情况看及我们选取的样本来看，可以结合社区党组织、社区居委会换届选举的有关要求，应该明确标准：社区党组织至少配备专职党务工作者1名，社区党组织书记、社区居委会主任“一肩挑”的社区，设1名专职副书记或专职党务工作者，同时要精通少数民族语言。二是要提高社区工作者的专业化水平。社区服务站工作人员应全部实行公开招录，招录对象年龄一般要在40岁以下，大专以上学历。社区工作者实行全员培训，并明确规定培训时间。三要落实社区额工作队伍建设“1+1”计划。通过政府购买服务的方式，逐步为每个社区至少配备1名取得国家社会工作者职业水平资格证书的人员或具有大专以上学历社会工作专业（或相关专业）学历的毕业生，开展社会工作专业服务。

2. 规范社区基础设施配置，实现社区硬件建设水平的提高

从目前实际情况来看，社区基础设施建设薄弱的问题仍很突出，社区办公和服务用房紧张，社区服务设计缺乏，社区的公共空间十分有限，这些问题制约了社区事业的发展，影响了社区服务水平的提升。因此，要进一步加大社区服务设施建设力度，把社区服务设施纳入城市基础设施建设规划，解决好“社区有地方办事”、“居民有地方活动”、“服务有地方开展”的问题。一是要重点加强社区办公和服务用房建设。要采取新建、改扩建、购买以及落配建指标、资源整合利用等多种方式。二是要明确社区办公和服务用房的基本标准。社区公办和服务用房外部环境整洁、形象良好，逐步实现统一标识，内部区域清晰、安全方便、舒适美观，具备水、电、暖、卫、通信、信息网络等正常使用功能。三是要完善社区公共服务设施，努力建设具有医疗保健、体育健身、教育培训、

为老服务等功能的其他公共服务设施和室内外文化活动场所，打造商业、生活、文体娱乐等方面的综合性服务圈，使社区居民多层次、多样化、个性化需求基本得到满足。

3. 规范社区经费投入，实现社区建设资金保障的制度化

随着政府职能的转变和社区居民群众服务需求的不断增长，加大政府投入力度，满足社区组织正常运转所需要的经费需求，加快培育发展社区社会组织、创新社区公共服务方式已成为当前推进社区复合治理的必然要求。一是要将社区服务设施配套纳入城市基础设施建设规划。按照市、区两级共同负担的原则，投入必要的资金，对符合市政府固定资产投资支持范围项目，原则上给予一定的市级资金补助，以促进实现社区办公和服务用房面积达标。二是要加大对社区举办公益事业的支持力度，适当提高社区公益事业专项补助资金拨付标准。补助资金主要用于社区通过项目购买、项目补贴、项目奖励等形式，大力开展社区困难群体帮扶、助老、助托、助残等居民急需的服务项目。三是要适当提高并合理确定社区的办公经费标准。还应研究制定合理的办公经费使用办法，明确经费使用主体，确保社区党组织、社区居委会、社区服务站的会议费、办公用品购置费、学习培训费、水电气暖费等日常经费支出费用。四要切实将社区工作者的工资，福利待遇，社区信息网络建设及管理、运营、维护等经费全部纳入政府年度财政预算管理，并足额拨付。五要加大对社区基础设施的投入，可以由政府组织提供一些公益性的基本公共服务设施，如在社区内或者附近修筑清真寺以及寺庙、提供社区就业与培训等社区基础设施等等，来满足各族群众多样化的基本文化需求。此外，充分利用社区内机关、企事业单位、学校的现有资源，这样可以避免资源浪费，实现资源共享，为社区和谐文化建设提供物质支撑。

（二）构建民族社区的服务保障体系

社区服务是改革开放之中迅速发展起来的新型社会化事业，是社会保障体系和社会服务体系中的重要行业，是社区发展的根本目

的，也是社区建设的基础性工作。它在解决民族社区中出现的社会问题、满足民族社区居民生活需求以及维护社区稳定和发展方面都起到了重要的作用。

1. 建立城市少数民族流动人口的社区建档和预警措施

少数民族流动人口进入城市后，大多散落在城市大大小小的社区里，不便于管理和提供服务。社区管理者要转变以前的工作思路，依托社区，为少数民族流动人口建立起社区档案，通过对每一个进入社区的少数民族流动人口办理暂住证和外来人口务工证，从而基本摸清少数民族流动人口的民族构成、性别年龄、子女教育、经济收入、就业情况等关键问题，这样在方便统计和管理的同时，还有利于相应职能管理部门了解少数民族流动人口存在的困难，从而为他们提供有针对性的帮助，切实维护他们的合法权益。另外，应该创造条件积极引导少数民族流动人口与城市社会相适应，努力构建少数民族流动人口问题的预警机制，寻求少数民族流动人口问题的解决对策，并要采取主动有效的措施来缓解甚至消除少数民族流动人口问题对城市和对少数民族自身的负面影响，尤其是要通过城市民族工作机能的加强来不断强化对少数民族流动人口的服务与管理，切实保障少数民族流动人口的合法权益与利益，防止这些人被边缘化，最终实现城市社会对少数民族流动人口的真正认同。对于流动人口自身来说，更要加强对于相关法律法规的学习，服从当地政府的管理和规定，依法办理执照，合法经营，把自己当做城市的一分子，这样才能使城镇社区民族工作良性循环下去。

2. 完善落实下岗失业居民再就业政策

民族社区再就业要建立服务中心，来保障下岗职工基本生活和促进再就业的有效方式，要针对本社区的下岗职工再进入劳动力市场之前进行“托管”，社区服务要通过逐一等级的形式对每个下岗职工进行调查，以便了解他们的具体情况及家庭生活情况；帮助他们通过职业和技能培训，提高再就业的素质和能力；建立各种小组，通过互相交流建立互助和自助的网络，帮助他们介绍职业，重

新上岗；还可以运用社区工作方法，协调各类组织和社会团体之间的关系，为下岗职工寻找工作岗位，或者使他们走向社会，组织劳务输出等。使下岗职工和失业人员不用出社区，就可以再社区劳动保障工作站接受培训，接受由社区就业服务部门提供的各种用工信息，充分实现再就业。社区服务机构应主动与社区内外的用人单位联系，帮助下岗职工寻找再就业工作岗位，使之尽快重新上岗。除此之外，社区服务部门应组织和引导下岗职工因地制宜，在社区内发展第三产业，建立民营企业，创造新的就业机会。要加强社区就业服务体系建设，形成以职业介绍、技能培训、失业保险，社区就业为主要内容的服务体系。调动下岗职工及少数民族外来人口的积极性、主动性，增强其自信心，减少社区管理和服务部门的负担。在下岗职工中，有一部分人文化素质较低，年龄偏大，社区服务部门一定要关注对他们的培训，对他们的培训既不能像行业培训那么又专业性、科技性，也不能像青、工、妇等社会团体组织的培训有那么大的规模。应该突出实用性，加快培训速度，如清扫工、钟点工等，让他们经过短时间的培训迅速掌握某一岗位的职业技能和规范，获得新的就业机会。

3. 实现社区志愿服务规范化、常态化

要按照“社区所需、志愿者所能”的原则，以社区老年人、未成年人、流动人口、下岗失业人员、优抚对象、残疾人和低收入家庭为重点服务对象，开发就业援助、慈善公益、优抚助残、敬老扶幼、治安巡逻、环境保护、民间调解、社区教育等项目，努力形成特色鲜明、效果明显、影响力广泛的志愿者服务品牌。鼓励和动员社区党员、身体健康的离退休人员、有一技之长的居民，积极参加社区志愿服务活动；根据在职党员、公职人员的职业特点和个人专长，适宜、适时、适度地组织他们参加社区志愿活动，协调社区内各种组织和志愿者有序开展活动，并力所能及地给予支持和帮助，为社会上的各种组织和人士到社区从事志愿服务搭建平台。志愿者人数较少的，可依托社区服务站组织管理，人数较多的，知道成立社区志愿者组织，并依法进行登记或备案。健全培训制度，对已招

募的社区志愿者，要进行服务态度、权利义务、服务技能等方面的培训，推动社区志愿者不断改进服务态度，增强服务技能，提高服务质量，促进社区志愿服务队伍向专业化方向发展。

（三）构建民族社区的文化认同机制

我国是一个多民族国家，城市多民族社区在城市化进程的不断加快中越来越多，构建一个社区的共同文化成为必要，因为使不同民族有一个共同的社区文化认同，这是建设多民族和谐社区的关键。

1. 构建求同存异、融合共生的社区文化氛围

民族社区要多开展文化活动，我国的少数民族往往具有卓越的表演艺术才能，多民族社区如果能采用恰当的方式举办跨民族的多样的社区活动，对于身在其中的社区成员来说是一种绝对的优势，应该更多地吸引少数民族流动人员参与社区活动，一方面展现少数民族的独特风采，另一方面催生社区成员“人人为我，我为人人”的意识，在丰富多彩而又有独具特色的社区活动中，人们的社区认同感、归属感、参与感以及互助性和公益精神得以提高，也促进了社区成员价值观的趋同。丰富多样的跨族际交际，是多民族社区成员之间互相了解、消除误会、增加认同、培养归属感的最好途径。文化活动是社区公共文化服务体系的灵魂，活动形式上要多样化，除了为各民族节日庆祝的大型的城市多民族社区建设研究活动外，还可以举办茶话会、健身操、志愿服务等多种活动，为社区居民提供多层次、多样化的精神文化服务，以增进社区各族居民之间的友谊。

2. 大力培养各族居民参与意识与归属意识

民族成员在进入城镇后，即使居住的时间再长，民族意识的独立性仍保持完好，只不过这种意识呈现出内在性特征。在城镇化进程中，城镇各少数民族成员开始比较强烈地感受到我族与他族的不同，有了比较鲜明的我族与他族的分别，原本内在的民族认同开始

清晰或者强烈。这种强大的凝聚力和向心力是构建政治合法性的心理基础，在城镇化的进程中要想维护边疆民族地区社会的长期稳定，就要竭力地培育有利于其统治的合法性形成的政治心理。一方面，加强思想教育，要宣传中华民族的悠久历史，光荣传统和各族人民共创中华，共建国家的丰功伟绩。增强民族自豪感，自信心，强化各民族对中华的向心力。另一方面，要培育人们的参与意识，改善民心。在政治参与中，人们通过关心政治过程实现对自身利益的影响，并能够感受到自我价值的存在，从而增强了对政治体系权威的认同。

3. 尊重少数民族风俗习惯，维护少数民族权益

风俗习惯和宗教信仰向来是少数民族最敏感的问题。尊重少数民族的风俗习惯以及宗教信仰关系到我国的民族平等团结。一些地方之所以出现一些民族矛盾纠纷，有很多是由于不尊重少数民族的风俗习惯和宗教信仰所致。因此，一定要认真做好尊重少数民族风俗习惯及宗教信仰的工作。各社区要根据方便城市少数民族群众的原则，增加供应人员和网点。针对城镇信仰伊斯兰教较多的情况，应加强对清真食品生产经营的管理。在广大干部、群众中，反复进行尊重少数民族风俗习惯和宗教信仰的宣传教育，使之制度化、经常化。使广大干部、群众在日常生活中带有歧视性的话不说，带有侮辱性的行为不做。通过对社区中广大干部、群众反复进行尊重少数民族风俗习惯和宗教信仰的宣传教育，促进各民族群众之间更进一步的了解，实现不同民族之间的和睦相处。

（四）构建社区民族关系和谐机制

长期以来，在党的正确领导下，我国形成了新型的社会主义民族关系，各民族相互学习、相互帮助，亲密感情不断深化，相互团结不断加强，在城镇化进程中各民族社区内构建民族关系和谐机制是实现各民族共同繁荣发展、保持社会长期和谐稳定提供了重要基础和有利条件。

1. 广泛进行民族宗教政策的宣传教育

深入广泛地开展民族理论、宗教政策法规的宣传教育活动，是减少城镇化进程中城镇民族矛盾纠纷的重要手段之一。坚持对城镇中各民族的干部、群众进行民族理论、宗教政策法规的宣传教育，是加强民族团结、巩固和发展社会主义民族关系的有效形式，也是防止发生涉及民族方面突发事件的重要保证。广泛地开展民族理论、宗教政策法规的宣传教育活动，主要是为了让各民族的干部以及群众充分了解我国民族方面的基本国情，了解我国的民族政策和法规，使各族干部群众对我国的民族政策和法规不再陌生，并在日常生活、工作中自觉地用民族政策法规来约束自己的行为，有效地促进城市各民族群众之间的团结。随着时代的进步，对民族理论、政策和民族知识的宣传教育的形式和手段也要与时俱进，有所创新，不能像过去一样仅通过贴几幅宣传标语，召开几场动员大会等简单的做法来宣传，可通过各族群众喜闻乐见的方式来达到宣传教育的目的。例如，借鉴富有时代气息的、各民族群众乐于接受的广播、报纸、电视、网络等大众媒体，或者通过街道宣传栏的形式来达到事半功倍的宣传效果。

2. 充分发挥宗教组织服务社会的积极作用

在社区中发挥宗教服务社会的积极作用，最重要的就是要教育、引导、鼓励、支持宗教界发扬乐善好施、扶危济困、关怀弱者、服务社会、造福大众的传统美德，在搞好自养的基础上，力所能及地为社会公益事业和福利慈善事业作贡献。为了使宗教界能积极回应，热心于兴办社会公益事业，更好地服务社会，造福百姓，从实际出发，因地制宜，探索了一些有效的方式与途径，也拓宽了宗教服务社会的领域。为实现目标应该与宗教界人士广交朋友，真心实意的与宗教团体和宗教界上层人士加强联系，培养感情，建立友谊，在政治上团结合作，在信仰上互相尊重，在工作上相互支持，从而较好地形成了良性地互动关系。对各宗教场所和宗教人士参与社会公益事业，服务社会工作，我们不是片面地追求数量，不

顾条件，不计后果，超越能力去做。而是坚持实事求是，量力而为，重在参与。

3. 深入开展民族团结进步创建活动

近些年出现的一些影响民族团结和社会稳定的事件，其主要原因就是一些人、一些部门对党的民族政策、民族知识不学习、不了解，一些领导干部对“民族宗教无小事”缺乏足够的认识，对贯彻落实党的民族政策，加强民族团结缺乏自觉性。因此，要加强对社区内各族群众进行马克思主义民族观、党的民族政策、民族团结的宣传教育，向各民族的干部群众加强民族团结的教育，使“三个离不开”的思想深入人心，在全社会造成民族团结的良好氛围。开展以宣传落实党的民族宗教政策为重点，以提高城市少数民族居民的生活质量和文明程度、营建环境优美、秩序优良、民族团结、社会和谐人民生活殷实、民族文化繁荣的现代化城镇社区为目的，开展民族团结进步进社区活动。

四、典型样本：民族社区治理的个案

样本一：乌鲁木齐市大湾片区管理委员会明华街社区

明华街社区成立于2010年3月，辖区总面积0.27平方公里，居民院落392个，出租院落有280个，出租房间3500多间。辖区共有居民3960户，总人口7651人，其中常住436户，884人；流动3524户，6767人；辖区流动人口占总人口的

88.45%；流动人口中维吾尔族承租户5274人、占77.94%，汉族承租户1221人、占18.04%。辖区有清真寺1个、驻地单位1家(新疆体育职业技术学院)、经营商业网点133家；重点人员56人，低保户23户37人，残疾人11人。辖区出租房屋多、人口流动大，稳定是压倒一切的中心任务。

1. 因地制宜，积极推行“单位化”管理

社区地处城乡结合部，辖区内巷道四通八达，出入口多，各类人员、车辆进出频繁，给不法分子提供了可趁之机，社区管理难度很大。社区党支部经多次召开巷道长、居民会议，最终在主要路口增设大门，安装宣传栏等设施，实现了全封闭式“单位化”管理，累计投入资金20余万元。通过24小时有人执守的治安岗亭，对来往、进出的人员和车辆进行严格的盘查、登记，实行“双百”登记，同时第二天将前一天岗亭登记的进出车辆、人员的情况进行汇总研判，用以分析辖区流动人口的动态变化，从而进一步加强对辖区流动人口出租房屋的管理。通过开展单位化的硬隔离管理，使社会治安环境明显好转，社区流动人口动态掌握更加准确。

2. 科学划分网格，措施到位

我们以保“稳定”促民生为工作的出发点和落脚点，通过对网格内居民居住成分的分析研判，在片区党工委、管委会领导的安排部署和指导下，我们及时成立了以社区党支部书记为组长，班子成员为副组长，各网格组长和社区民警为成员的“四化”管理体系，以网格长、网格员、信息员、保洁员、巡逻队员、房东为成员的“五级网络体系”。以包户小组的形式，将工作人员按照民汉搭配、男女搭配、职责搭配的原则配备，在网格化管理的日常工作中做到“三个一”即所有包户干部一起下网格走访入户，一起分析研判、一起写走访入户记录，对流动人口做到人来登记，人走注销。

3. 以“数字化”为支撑，全面提升综治维稳工作站管理和服务水平

搭建数字社区平台，实现科技化支撑。我们以流动人口、出租房屋、宗教寺院、商业网点、重点部位、重点人口管理等为工作重点，紧密结合社区、人、事、地、情、物等各项信息，于2013年9月全面建成适应社区管理及治安防范特点的“社区综合管理服务平台”。平台共划分为基本情况、人口信息、院落管理、巷道视频、监控探头、历史查询等九大功能模块，并利用GIS系统建立了“社区监控视频系统”，实现了以数据、图像、视频等形式对社区维稳

及服务工作的全方位展现，在此基础上，整合数字化平台资源，做到了各类信息统一采集、集中汇总、对口上报、资源共享。特别是对所有居民院落及人员信息的全覆盖，极大地提高了维稳的工作效率，发挥了社区四化建设的重要作用。

4. 始终强化民族宗教事务管理

认真贯彻落实“三管一负责”工作要求，严格落实宗教人士的各项管理规定，建立健全并落实宗教场所联系制、安全防范责任制、敏感期宗教场所驻守制等制度，加大检查管理力度，通过督促、协调清真寺增设灭火器、应急照明灯和监控摄像头等措施，不断提高安全事故的防范力和水平。紧密团结爱国宗教人士和骨干力量，充分发挥宗教教职人员讲经台的宣传阵地作用，把伊斯兰教义中含有和平、团结、爱国的思想贯穿到日常解经、讲经、学经过程之中，引导信教群众热爱伟大祖国、维护各民族团结，依法从事宗教活动。坚持开展未成年人入寺劝阻工作，持续打击、取缔非法讲经点，继续加强宗教场所安全生产和日常管理。在清真寺每周五的主麻日和重要节假日期间对宗教事务的管理尤为重要，社区为了保证主麻日的安全，由分管民宗的领导带领社区民语干部到清真寺周边进行检查。斋月期间重点加强对清真寺的管理，安排社区民宗分管领导和专干全天在清真寺办公，由管委会协调人员，在清真寺值班，对清真寺的讲经内容、进出人员检查、监控室值守、开斋饭的卫生安全等进行严格把关。

5. 加大打击“三非”的力度，严防宗教极端势力在思想意识形态领域的蔓延

严格按照上级的工作要求，结合社区实际，加强对网格长、网格员、巷道长、信息员的专项培训，将打击“三非”工作列入社区的常态化管理模式中，要求网格内所有干部在日常入户中发现出租房屋内有书籍、光碟和大量小孩衣物、鞋子时，先将出租房内的相关信息进行采集和登记，再由社区司法警务室民警、民宗干部、巡逻队员再次入户对书籍、光碟等情况进行核实。截至目前，共打掉

9个非法讲经点，解教学经儿童32个，打掉1个非法加药窝点，共收缴非法书籍83本，光碟106张。通过社区干部日常入户、信息员提供线索、集中大清查、大排查集中对出租房屋和流动人口的管理，形成一个严密的防控体系，确保打击“三非”工作的开展。

样本二：乌鲁木齐市沙依巴克区金地社区

金地社区的前身嘉和园社区位于沙依巴克区阿勒泰路，东与阿勒泰路北京路街道的蜘蛛山社区相临、南与阿勒泰路社区相接、西与平顶山相连、北至交通医院。辖区面积0.8平方公里，辖区内总户数6354户、23562人：其中少数民族318户，913人，流动人口405户，1303人，共有91栋楼，居民代表42人，楼长91人。重点工作户502户，重点管控户12户，低保户38户、42人，残疾人64人。社区办公室、活动室面积380平方米，社区现有工作人员24人。

1. “为民”——细致为民服务、真诚为民解困

落实各项社区服务优惠政策，发挥长久有效的社会捐助机制，帮助社会贫困居民解决日常生活中的实际困难。该社区党员队伍建设在党委的部署下，根据各支部的特点开展不同类型的活动，各支部分别都创建了自己的特色、亮点。社区党委根据党员的特点分别成立了“金点子”“帮扶”、“调解”三个小组，将有各种特长的党员归纳到这三个小组，如第一党支部“金点子”组就是主要针对社区的党建、民政工作等，出谋划策、提出合理化建议。同时收集辖区内党员和党外人士的意见和心声，为社区的建设出谋划策。第二党支部：调解邻里之间、家庭成员之间、物业与业主之间发生的各类矛盾，真正做到大事化小、小事化了的人民调解。第三党支部：即帮扶小组，平时帮扶辖区内有困难的商业网点和居民。

2. “便民”——贴心便民服务，全心全意为百姓

该社区在确保社区日常业务服务的同时，设立党员示范服务点、就业导航点、政策咨询服务点、婚育新风进万家自助点、便民

窗口，通过各类服务点，提高干部工作效率，拓宽服务功能，让居民能够享受到更多更全的服务项目。全年发放便民联系卡8万张，通过民情联系卡加强与居民的联系，居民通过民情联系卡有什么事第一时间找到包户的网格员，网格员就可以带领居民做到一站式服务，全程代办服务等，让居民知道遇事找谁咨询、有事找谁办理，大大加强了居民与社区的联系。针对辖区内下岗职工多的情况，社区专门提供送好政策进家门，鼓励重新就业等服务；社区为了方便辖区内的商铺，专门派人上门办理居住证、协助办理健康证；并开展社保、医保上门服务活动；联系驻区内的发源地美发店定期为部队官兵及辖区老人免费理发。针对80岁以上卧床不起、行动不便、无子女照顾且需要照身份证的老人，社区主动联系一家照相馆，为80多位老人免费照拍身份证照。

3. “富民”——增收为百姓，功夫不负有心人

老百姓富了，有事做了，才是社区工作做到位的真正体现。该社区大修厂的困难党员吐尔逊·肉孜，51岁，2000年下岗后一直没有稳定就业，了解到他因血压较高不能从事体力劳动，学历也不高，就业确实比较困难。社区了解到一家技术学校需要招聘一名门卫，就介绍他去干，现在的吐尔逊·肉孜已经通过自己的认真工作取得了学校领导的认可，同时家里的生活条件得到了很大的改善。

该社区为残疾人员维吾尔族青年库来西·阿里木解决工作问题，并将他安排到社区工作，负责有关残联的各项工作。他到社区以后，由于汉语不流利，跟同事们的沟通一度存在问题，所以社区书记经常纠正他的发音，给他认真讲解汉语中近义词，在不同环境下的不同意义，并在他的实际工作中给予认真的指导。在书记的带动下，社区其他同志也给予他更多的关心和帮助，使他更快地成长成为一名合格的社区工作人员。

4. “安民”——群防群治打基础，维稳有力守平安

目前社区以创建平安家庭3264户，入户宣传公示3264户，并张

贴到居民家属楼，先后张贴发放了宣传单4000多张，悬挂条幅3幅，群众满意度达98%以上，形成了创建平安社区人人有责，辖区居民共同参与的良好气氛。落实“四知四清四掌握”工作机制，建立群防群治群体、社区干部包户负责制，建立“一户一页”管理台账。在居民群众集中的地方设置了平安建设宣传专栏和举报电话，在社区重要地段设立永久性平安建设宣传牌。

社区发动辖区退休居民组成“银龄”志愿者队，共计人员50余人，这中间有80多岁的银发老队员。在拆除违章建筑的工作时，他们不仅利用自身的德高望重的优势，给违章建筑的人做思想工作而且亲手帮忙，拆除违章建筑。“红袖标”志愿者维稳队伍，发动辖区楼栋长、热心居民参与到宣传和维稳巡逻工作中去，维护社区治安，调节邻里矛盾，解决群众困难，使得社区工作人员能掌握辖区内更多的舆情信息，为辖区稳定添砖加瓦。设置暗的流动哨，对社区的动态进行监控，及时上报信息，平日里他们都是社区暗哨和信息员，到了维稳和亚欧博览会期间，他们佩戴红袖标义务巡逻和检查环境卫生，是社区的一道靓丽的风景线，让社区全体人员和广大居民，非常敬仰、佩服和感动。

课题负责人：姜丽华

课题组成员：周宁宁黄景睿

结项等级：优秀

宗教与中国特色社会主义社会

相适应规律性研究

吉林省社会主义学院李翠兰

宗教与社会主义社会相适应是一个重大的现实问题，也是建设中国特色社会主义的一个重要内容。解决好宗教与中国特色社会主义社会相适应的问题，就要积极研究和探索“相适应”的规律性，

这对于建立和谐的宗教关系，更好地发挥宗教在促进经济社会发展中的积极作用，具有重要的理论价值和实践指导意义。

一、与社会适应是宗教自身存在与发展的普遍规律性

宗教是一种客观存在的社会历史现象，有其产生、发展的规律性。宗教在社会中存在和发展，与社会适应是宗教自身存在与发展的普遍规律性。“通观我国和世界的宗教历史可以发现一条共同的规律，就是宗教都要适应其所处的社会和时代才能存在和延续。”宗教适应社会，是宗教发展的规律性要求，这一规律性是社会发展基本规律作用的结果，又是宗教历史演进的客观过程，同时也是由宗教自身的特质所决定的。

（一）宗教适应社会是上层建筑适合经济基础状况规律的体现

宗教存在发展的规律性是由人类社会发展的基本规律所规定。人类社会是一个极其复杂的有机体，其发展是一个客观的自然历史过程，生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾运动是社会发展的动力，又是社会发展的基本规律。

宗教是社会有机体的一个组成部分，是社会这个大系统中的一个子系统，宗教存在发展的规律性，是社会基本规律作用的结果，集中体现着上层建筑适合经济基础状况规律的要求。马克思主义唯物史观认为，经济基础决定上层建筑，上层建筑对经济基础具有能动的反作用。随着经济基础的变更，上层建筑也会或快或慢地发生变革。经济基础和上层建筑的矛盾运动，构成了上层建筑适合经济基础状况规律，亦即上层建筑的性质、水平和发展方向要适合经济基础的状况，才能存在和发展，否则就会丧失其存在的必然性。

在全部上层建筑中，政治上层建筑起着主导作用，直接制约思想上层建筑的变化。宗教是依赖于社会的经济基础而形成的一种社会意识，属于社会的思想上层建筑。在社会这个统一体中，宗教作为一种远离经济基础的意识形态，虽然具有相对的独立性，但归根结底必须依赖和适应于所处社会的经济制度和政治制度，并且伴随

着经济基础和政治上层建筑的变化，做出相应的调整 and 变化，服从或服务于一定社会的经济和政治。由此，宗教能适应不同的社会形态和政治制度（国家政权），并为其服务，这是宗教自身存在与发展内在的规律性要求。

（二）宗教适应社会是宗教历史演化的结果

宗教的发展是由社会的发展所决定。宗教是一定社会历史条件的产物，是人类文明进程中的重要现象。伴随着人类从原始社会向现代社会的演化与进步，宗教也经历了从原始宗教、氏族宗教、国家宗教、地区宗教和世界宗教的发展历程。马克思主义宗教观提出要用社会发展的具体史实来说明宗教进化。恩格斯关于从“部落宗教”——“民族宗教”——“世界宗教”的宗教发展观主张用社会的发展来解释宗教的发展，认为宗教的发展是由社会发展决定的，宗教的发展与社会的发展是同步的，这体现了马克思主义的基本思想。宗教根植于人类社会之中，社会的发展对宗教具有强大的塑造作用，综观宗教发展历史，宗教的理念都是在长期的社会实践中，在其具体所处的民族文化的土壤中发展和演进而来的。在这一过程中，宗教以集体意识的形式对社会发挥着能动的影响，融入社会、服务社会是宗教存在发展的基本前提，更是宗教适应社会的必然要求。

宗教的历史发展过程就是一个不断与社会相适应的过程。宗教的发展史从一定意义上看是宗教适应社会的历史。社会的发展变化决定宗教的发展变化，社会制度发生变革后，宗教也必然会发生相应的变化。马克思指出：“随着每一次社会制度的巨大历史变革，人们的观点和观念也发生变革，这就是说，人们的宗教观念也要发生变革。”从现实情况看，随着时代的需要和社会形态的改变，宗教处于不断的演化过程之中，主动变革自身，变幻着自己的形态，呈现出不同的特点，适应着不同的社会需要。从我国各宗教适应社会的发展史来看，不论是本土的宗教还是外来的宗教，在漫长的历史发展过程中，各主要宗教历经无数次融会和变革，在传承与流变

中，与各种社会形态和不同的社会制度以及各社会制度的不同发展阶段相适应，从而得以长久的流传和发展。宗教只有同其所处的社会相适应，才能生存与发展。在这里适者生存同样是宗教存在所遵循的客观规律。

（三）宗教适应社会是由宗教自身的特质所决定

宗教具有广泛的适应性和强大的自适应能力，这与其自身的特质密切相关。宗教的依附性、积极性、变革性、相融性使宗教与社会适应成为一种必然。深入研究宗教自身的特质，更有利于认识和把握宗教的适应性。

1. 宗教的依附性

宗教不仅是一种以信仰有神论为核心的意识形态，而且是一种由社会组织（宗教团体）、社会设施（寺观教堂）、社会活动（宗教或其他活动）等要素构成的社会实体。宗教作为社会实体，拥有大量信教群众、文化经典、教会组织和活动场所等设施，并不断开展集体活动，必然要与其他社会实体或社会整体之间发生各种联系。在一定的社会历史条件下，宗教依附于社会而存在，服务于社会而发展，依赖于社会的经济制度和政治制度的扶持，其活动根植于现实社会之中，离开具体的社会形态和信教群众，宗教就会失去其存在的依据。然而，无论依附于何种社会制度之中，宗教的本质和特性保持不变，宗教不姓“资”也不姓“社”，但是其形态和内容（教理教义教规）会因依附的社会制度不同而进行调整和做出新的阐释，以适应不同社会制度的需要。

2. 宗教的积极性

马克思主义宗教观认为，宗教的社会作用具有两重性，既有积极的一面，也有消极的一面。但积极与消极都不是宗教的本质属性。关键在于如何利用，怎样发挥其积极作用。“宗教本身既无本质也无王国”。考察宗教现象必须以社会历史条件为基础，把它放到一定的社会、一定的历史条件下去考察。宗教中蕴含的积极因

素，在一定历史条件下能起到积极作用。正是因为宗教所具有的积极性，才能被各种社会形态所容纳和接受。古往今来，世界上任何一种正信宗教，其教义的核心命题基本上都包含抑恶扬善、追求平等、利益社会、崇尚和谐这样的目标追求，而且将其崇高化神圣化，演化成为一种强大的信仰力量，塑造人们的思想体系和价值观念，规划人生的使命和意义，影响和改变着人们的思想和行为，有效地规范着社会的秩序与活动，这是千百年来宗教存在与发展的社会价值和社会意义之所在。相反，缺乏积极作用，不利于社会发展的宗教总是被历史所淘汰，这也从另一个角度揭示了邪教难以长久存在的道理。肯定宗教中的积极因素，作为执政党就要充分发挥宗教在民族团结、经济发展、社会稳定和国家统一中的积极作用。

3. 宗教的变革性

宗教自身具有变革、适应能力，这是宗教适应社会的重要前提。变革是宗教自身的发展与完善，锤炼和强化了其适应社会的能力。宗教的历史在某种程度上可以说是不断变革更新以适应新的社会的历史。宗教从产生起就处于发展变革之中，依据不同时代时期的社会需要，宗教自身的变革或裂变从未间断，每一次宗教自身的改革或调整，都促使宗教更加贴近社会，与世俗社会更加相容与合作，从而进一步增强了自身的活力和影响力。基督教的发展就是一个不断变革自身的过程，它最初是社会底层受剥削、受压迫者的宗教，遭受罗马帝国的迫害，而调整了组织、教规和教义之后，主张效忠和顺服执政者，罗马帝国也对之改迫害为利用，并升级为帝国国教；进入封建社会后，基督教成为最大的封建领主，形成与封建等级制度相适应的教阶制度；16世纪的宗教改革又使基督教成为资本主义发展的得力助手；在我国社会主义时期，基督教广大教徒适应社会变革，摆脱了国外势力的控制，实现了自治、自养、自传。

宗教自身的变革总是与外部社会的变革密切相关，外部社会制度的变更和社会环境的变化，也同样会促使宗教进行变革。每一次的社会变革，必然会引起人们的宗教观念、宗教经验、宗教行为、

宗教体制等等的变化，当今世界流行的各大宗教，其强大的生命力和影响力，均离不开其与时俱进、变革创新的适应能力。

4. 宗教的相融性

宗教经历了从氏族宗教、民族宗教到世界宗教的演化，其在世界各地的传播与发展中，与各国各历史时期的社会条件和社会制度相融合，而且被世界不同的民族所接纳弘扬，表现了宗教与不同的时代、社会制度、国家、民族的相融性。融入社会，服务世俗社会生活，促进社会的经济文化建设，将宗教信仰落实于生活，将宗教精神圆融于生活，利益社会，造福民众，是宗教适应社会的立足点和出发点，更是进步宗教追求的世俗目标。宗教的相融性在当下中国和谐适应的文化环境下表现得更为突出，中国宗教多教共存、和合共生，尤其是儒释道三教的融会，既展现了宗教间良好的相容性，又为中国宗教更好地融入社会，更好地服务社会确定了路径。

二、与中国特色社会主义社会相适应是中国宗教存在与发展的特殊规律性

宗教的普遍规律性存在于不同社会形态之中，但其实现的方式呈现具体性与多样性，也就是说各具特色。与中国特色社会主义社会相适应是现阶段中国宗教存在与发展的特殊规律性。这一特殊规律性集中体现在政教关系上，源于社会主义无神论的世界观与宗教有神论世界观的对立冲突，源于无神论的执政党与有神论的信教群众之间的矛盾，这是宗教与社会关系上面对的新情况，也是中国特色社会主义社会中面临的新问题。解决和处理好这些新情况和新问题，就需要尊重和遵循中国宗教存在与发展的特殊规律性，解决好“相适应”的问题。现阶段“相适应”的特殊规律性包含着更具中国特色的丰富内涵。

（一）和谐适应是“相适应”的核心本质

宗教与中国特色社会主义社会相适应是在对立统一中走向和谐。和谐是“相适应”内在的本质要求，是社会主义条件下社会与

宗教相互关系的共同的良性选择，是“政治上互相合作，信仰上互相尊重”变为现实的根本基础。

在社会主义制度下，“相适应”是通过和谐的方式实现的。“相适应”的内涵和领域十分宽泛，“相适应”是相互的，但主要是宗教与社会主义社会相适应，而不是相反；“相适应”是全面的，包括政治、经济、文化、伦理道德等多方面，但有轻重之别，最重要的是要求宗教在政治上与社会主义制度相适应；“相适应”有高低层次之分，最基本的就是要求宗教界和信教群众遵守我国的法律、法规及方针政策，高层次的要求则是要求宗教界能将自身的发展与中国特色社会主义事业大目标相一致。引导宗教与中国特色社会主义社会相适应，其目标是正确处理执政党同宗教界人士和信教群众的关系，巩固和扩大党的群众基础，增强党在广大信教群众中的凝聚力、吸引力，建立起具有中国特色的和谐宗教关系，维护好广大信教群众的合法利益，最大限度发挥我国宗教在中国特色社会主义建设中的积极作用。

爱国主义和社会主义为和谐适应奠定了政治基础。“我们共产党人坚持马克思主义的无神论，但不能简单地把无神论与有神论的差异等同于政治上的对立。无神论者和有神论者思想信仰虽然不同，但在爱国、维护祖国统一、拥护社会主义等涉及政治立场和政治方向的原则问题上是可以一致的。”我国信教群众和不信教群众在爱国主义和社会主义的旗帜下，在政治、经济、文化和社会生活的各个方面都享有平等的权利，履行平等的义务，没有根本的利益冲突。这就为和谐适应的实现奠定了坚实的政治基础。

宗教存在的长期性、宗教问题的群众性和特殊复杂性决定了“相适应”的本质是和谐适应。宗教在社会主义社会存在的长期性、群众性，必然要求宗教与社会相互间是和谐适应。“如果宗教与社会主义社会不相适应，就会产生冲突。”宗教唯有成为社会的和谐因素，才能建立起和谐的宗教关系，这是党的宗教政策的要求，同样是宗教自身存在与发展的需要。宗教与社会主义社会和谐

适应是以人民群众共同利益为基础的，信教群众与不信教群众在政治上、经济上根本利益上是一致的，信仰上的差异是次要的，求同存异，使宗教与中国特色社会主义相容于一个统一体中。和而不同、和谐适应，是“相适应”规律性的核心内容和目标追求。

（二）能动适应是“相适应”的必由之路

“相适应”是个能动适应的过程。遵循宗教规律性，发挥主观能动性，把积极引导与主动适应紧密结合起来，建立宗教与社会良好的“相适应”关系，是现阶段正确处理宗教问题的必由之路。

能动适应是发挥主观能动性的过程。宗教的规律性是不以人的意志为转移的。邓小平同志说：“对于宗教，不能用行政命令的办法；但宗教方面也不能搞狂热，否则同社会主义，同人民的利益相违背。”因此，既不能用行政命令去创造宗教，也不能用行政命令去消灭宗教。但这并不意味着人在宗教面前无能为力，宗教作为社会的存在物，是人类活动的产物，宗教的思想内容和宗教的活动行为，必然受人为因素的控制和影响。能动适应是一个遵循规律性的过程，同时又是一个发挥主观能动性的过程，突显的是人对宗教的影响，社会对宗教的要求，以及宗教界所做出的积极回应。

能动适应是“相适应”的理性认知与实践行动的结合。党和政府作为积极引导“相适应”的主导方面，要科学认识现阶段宗教的新特点和新功能，创新发展马克思主义的宗教观，建立和完善既符合中国国情、体现时代精神，又符合中国宗教当代走向的具有中国特色的宗教理论，进一步把握宗教工作的规律，在宗教政策的制定与执行中，在宗教事务的管理过程中，尊重、支持并积极引导宗教界贡献力量，服务社会，为宗教与社会的相适应创造良好的社会氛围。宗教界作为“相适应”的主体，更要积极发挥主观能动性，顺应社会发展的大趋势，自觉发挥积极因素，为社会和民众服务。要按照“相适应”的要求，对宗教教理教义进行符合社会进步和时代要求的新阐释，挖掘和弘扬宗教教义、宗教道德和宗教文化中有利于社会发展、时代进步和健康文明的内容，摒弃那些不利于社会和

诸的因素和现象，从而为“相适应”建立起理论上思想认识上的相容和求同，使宗教在深层次上与中国特色社会主义社会相适应。

（三）实践适应是“相适应”的内在要求

“相适应”规律的生成和发挥作用根植于人的社会实践之中。“相适应”是通过实践来实现和完成的，这种实践包括两个方面，即宗教活动的实践和政府的宗教管理实践。实践适应要求宗教实践活动最大限度地发挥出有利于社会发展的积极作用，这是判断相适应程度的一个重要尺度。

实践适应是双方的互动与协调，是一个动态的适应过程。宗教界的实践是内因，是互动的主要方面或者说是调整的主体方面。政府的宗教管理实践是外因，是引导和促进相适应的方面。宗教界要积极遵从“相适应”规律性的要求，按照时代潮流和社会主义建设事业发展的需要，在宗教实践和宗教活动中，大力发掘和发挥宗教的积极因素，逐步实现与中国特色社会主义的政治、经济、文化和社会诸方面相适应。政府的宗教管理实践要发挥引导宗教与社会主义社会相适应的作用，在服务社会的实践中，积极引导宗教主动与社会主义社会相适应，把宗教信仰极其实践关系转换为一种积极的社会资源和文化资源。认真贯彻执行党的宗教信仰自由政策和爱国统一战线政策，健全宗教立法，依法管理宗教事务，从法律和政策上切实保护宗教信仰自由的基本权利和宗教界的合法权益，开创和营造相适应、相协调的社会环境，促使宗教自觉适应时代发展要求，更好地为促进经济发展、社会和谐、文化繁荣、民族团结、祖国统一服务，使宗教的实践活动与社会主义社会相适应，从而体现“相适应”规律性的本质要求。

（四）发展适应是“相适应”的必然趋势

宗教是应社会所需而存在，在服务社会中而发展，服务信众，服务社会，是宗教存在的重要价值所在。要用发展的眼光看待宗教，发挥宗教正面的社会功能。社会是一个不断发展的历史进程，

因而宗教也必须在发展中适应社会。与时俱进，共存共荣，协调发展，是宗教与社会面临的共同任务，是“相适应”的必然趋势。

宗教与中国特色社会主义社会相适应，是一个不断发展的过程。时代在进步，社会在发展，就需要宗教按照中国特色社会主义事业发展要求，根据各宗教自身的特点，处理好传统与现代、继承与发展、教情与国情的关系，建立适应中国社会发展进步要求的宗教思想体系，引导信教群众坚持正信正行，为长远健康发展打下坚实的思想基础。从而形成宗教与社会的良性互动，努力实现宗教主动与社会主义社会相适应。

宗教界要自觉适应发展的需要，积极开辟适应社会与服务社会的途径，在社会发展中找到自身的位置，更好地适应中国特色社会主义发展的新需求，服务于和谐社会建设，努力实现自身的时代价值。引领广大信教群众积极投身社会主义现代化建设事业，爱岗敬业，诚实守信，与人为善，成为促进社会发展的积极建设力量。发扬宗教行善积德、济世利人的精神，自觉参与赈灾济贫、安老扶残、捐资助学、环境保护等社会公益慈善事业，为社会发展多作贡献，用实际行动见证宗教信仰。这是宗教与社会相适应的必然过程，更是宗教在发展适应中走向未来的必然趋势。

三、“相适应”与中国特色社会主义建设规律的一致性

我国是一个多民族多宗教的国家，信教群众一亿多人，而且信教群众人数仍在持续增长。“他们也是建设有中国特色社会主义的积极力量。”因此，团结和引导宗教界和广大信教群众自觉遵循中国特色社会主义建设规律，积极为社会发展多作贡献，这是新形势下“相适应”的出发点和落脚点。党的十八大提出的“五位一体”的建设中国特色社会主义总体布局，符合中国特色社会主义建设规律。现阶段宗教与社会主义社会相适应，就是宗教要将自身的发展进步与服务于“五位一体”的中国特色社会主义建设事业总体布局的大目标相一致，充分发挥自身优势，在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设中发挥积极作用，这既是

宗教与中国特色社会主义社会相适应的新内涵，也是宗教与中国特色社会主义社会相适应的新领域，集中体现了“相适应”与中国特色社会主义建设规律一致性的要求。

（一）政治建设方面：宗教要与中国特色社会主义制度相适应

宗教与中国特色社会主义社会相适应，在政治建设方面主要体现在宗教与中国特色社会主义制度相适应。热爱祖国、拥护中国特色社会主义制度、拥护共产党的领导，坚持政治上的团结合作，信仰上的互相尊重，积极为政治文明建设服务。

1. 发挥宗教爱国进步维护国家利益的积极作用

坚持爱国与爱教的统一，是宗教与社会主义社会相适应的基本内容和政治要求。我国各宗教都有爱国爱教、团结进步、崇尚和平的优良传统，广大爱国宗教人士，出家不忘爱国，积极维护国家和民族利益，修行不忘济世，致力于利国利民、为祖国和人民作出了重要贡献。在全球化日益加剧的发展趋势下，面对世情国情深刻变化的机遇与挑战，宗教界人士和信教群众要正确把握时代前进的主流方向，始终坚持国家利益高于一切，使宗教活动服从服务于社会主义国家的最高利益和中华民族的整体利益，有效遏制境外敌对势力利用宗教对我国进行渗透，在维护国家统一、民族团结、社会和谐稳定中发挥应有作用，为实现中华民族伟大复兴多作贡献。

2. 遵守国家法律法规，依法从事宗教活动

建设社会主义法治国家是民主政治建设的重要内容。社会主义法治是人民利益的基本保障，一方面，依法保护信教群众的权益，维护信教群众的利益是保证人民当家作主的基本要求。“在社会主义条件下，信教和不信教以及信仰不同宗教的群众，……他们在政治上、经济上的根本利益是相同的。我们党代表最广大人民群众的根本利益，当然也包括广大信教群众的合法利益。”另一方面，加强宗教法制建设，依法管理宗教事务。我国是社会主义法治国家，

法律面前人人平等。法律保障宗教信仰自由，但信仰自由不是超越一切的自由，宗教活动必须承担起相应的社会责任和法律责任。信教群众作为中国公民，必须在宪法、法律和法规规定的范围内开展正常的活动，必须维护法律权威和尊严。宗教界人士要牢固树立国家意识、法律意识和公民意识，引导信教群众自觉在法律法规和政策范围内开展宗教活动，建立积极和谐的宗教关系。

3. 积极为建设社会主义政治文明贡献力量

社会主义民主政治建设以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。宗教界人士和信教群众作为社会主义社会的公民，是国家的主人，是建设社会主义的积极力量，热爱祖国、拥护社会主义制度、拥护和坚持中国共产党的领导是最基本的政治要求，这也是实现“相适应”的首要前提。在政教分离的基础上，在宗教不干预政治的前提下，通过积极开展统战工作，通过政治协商和其他民主形式，调动和发挥宗教界和信教群众参政议政的能动性，积极为建设社会主义政治文明献计献策，建立和谐的政教关系。

（二）在经济建设方面：充分发挥宗教在促进经济发展中的积极作用

在经济建设中发挥积极作用，这是宗教与中国特色社会主义社会相适应的一个重要方面。各宗教要根据自身的优势和特点，自觉成为经济建设中的重要力量，推动社会主义物质文明建设的发展。

1. 发挥宗教在促进经济发展中的积极作用

宗教能够在发展社会主义市场经济中发挥积极作用，为建设社会主义物质文明贡献力量。“不仅宗教实体、宗教文化可以为社会主义经济基础服务，而且宗教思想体系中的积极精神也可以为社会主义经济基础服务。”发挥宗教界人士和信教群众在促进经济发展中的积极作用是宗教政策的重要内容，党和政府高度重视宗教这种

积极作用的发挥。党的十七大报告首次提出：要“发挥宗教界人士和信教群众在促进经济社会发展中的积极作用”。党的十八大再次强调重申了这一思想，新党章总纲也提出：“团结信教群众为经济社会发展作贡献。”这是对宗教积极作用的肯定。

宗教自产生以来就与人们的生产劳动和经济活动密切相关。作为意识形态，宗教通过对信仰者的生产与消费观念的影响间接地作用于经济发展。而且宗教本身也是一种重要的经济活动主体，具有相当的经济实力，在不同的历史时期直接或间接的影响着社会经济的发展。在当代中国，宗教对经济发展仍然具有重要的影响，因此，党和政府必须积极引导宗教与经济发展阶段相适应，并发挥它在经济发展中的积极作用。宗教界要认真贯彻落实党的宗教工作方针政策，依法搞好自我管理，重视研究宗教经济的发展规律，探索宗教团体与场所在社会主义市场经济条件下实现自养的途径，拓宽自养渠道，增强自养能力，减轻信教群众负担，成为自食其力的社会主义建设者，直接为社会经济建设作贡献，使宗教经济成为社会主义市场经济的健康组成部分。

2. 发挥信教群众在经济建设中的积极作用

我国信教群众是经济建设中不可或缺的一支重要力量。从历史上看，我国各宗教的信众，以不同的方式参与了社会经济活动，对农业耕种、山林畜牧、手工制造等行业产生了积极影响，促进了社会生产力的发展。在社会主义现代化建设的今天，宗教对社会生产力的发展仍然产生着影响作用，要积极引导宗教与中国先进生产力发展的要求相适应，使宗教工作符合生产力发展的规律，逐步改革与生产力发展要求不相适应的宗教传统和礼仪，使宗教成为上层建筑中促进生产力发展的积极因素。宗教界要积极引导广大信众，把智慧和力量凝聚到促进社会经济发展上来，倡导自律从善、诚实守信、公正公道、勤劳节俭的行为要求，在经济建设中践行信仰，积极发展生产、诚实劳动，勤劳致富，为经济发展贡献力量，为社会创造更多的物质财富。

3. 发挥宗教文化资源促进经济发展的独特作用

宗教文化蕴含着较高的历史、文化、艺术与科学的价值，宗教的修身养性之术，宗教建筑、音乐、书画艺术等具有巨大的开发潜力，是旅游资源的重要组成部分。要自觉地把宗教文化资源和经济效益、社会效益结合起来，利用宗教活动场所多名山大川和名胜古迹的优势，开发宗教旅游资源，促进旅游业的发展，带动相关产业发展。近些年来，宗教文化产业和旅游业的迅速发展，推动了区域经济结构优化升级，宗教对经济发展的积极作用，越来越受到社会各界的重视。

（三）在社会建设方面：发挥宗教在维护社会稳定、促进社会和谐方面的积极作用

宗教与中国特色社会主义社会相适应，在社会建设方面主要体现在要关爱社会，履行社会责任，参与社会公益事业，发挥缓解社会矛盾的功能，维护社会稳定、促进社会和谐。

1. 发挥宗教促进社会和谐的积极作用

社会和谐是人类永恒的思想主题和价值追求。党的十六届六中全会明确提出：“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性。”并强调要“积极引导宗教与社会主义社会相适应，加强信教群众同不信教群众、信仰不同宗教群众的团结，发挥宗教在促进社会和谐方面的积极作用”。宗教界在构建和谐社会中承担着重要的社会责任。我国各宗教都有丰富的和谐理念，无论是佛教，还是道教、伊斯兰教、天主教和基督教，都蕴涵着丰富的和谐思想资源。宗教的社会功能的正面发挥，在很大程度上就是在倡导和谐理念，培育和谐精神，促进社会和谐。为此要提高宗教界参与和谐社会建设的自觉性，增强社会责任感，努力发掘和发挥宗教中有益于社会和谐的积极因素，动员信教群众积极投身社会主义和谐社会建设的实践，引导宗教界人士正确对待改革发展中的利益调整，协助党和政府做好协调关系、化解矛盾的工作。同时各宗教要在社会服务上发扬宗

教救困济世的传统，积极服务社会，努力兴办各种社会公益慈善事业，为社会主义和谐社会建设作出应有的贡献。

2. 发挥宗教促进社会道德规范完善的作用

宗教中包容了许多人类社会世代相传的对人类发展、社会存在、人际关系都极有价值的普遍的道德准则，一般而言，宗教总是“劝人为善”的，宗教道德规范，对信教群众有很强的指导作用和心理自我制约作用，各种宗教不仅有它自身所提倡的道德，而且它以经典教义、教规和戒律来规范信教群众的思想和行为，可以引领信教群众的言行，对信众有极大的道德教育和约束作用。宗教道德教化功能有助于整个社会道德水准的提高，有利于把社会矛盾冲突控制在一定的程序和范围之内，有效避免矛盾的激化，客观上起到了规范社会秩序作用，而且一些宗教道德规范与社会主义道德规范并行不悖，同样是维系社会主义社会秩序不可缺少的规范。

3. 发挥宗教心理调适的功能

宗教作为一种以信仰为核心的意识形态，影响着信众的价值取向和行为方式，对人们精神生活产生一定的影响作用，具有心理调节功能。宗教虽然不能直接解决人们的现实问题，但它能够把现实的一切都纳入到宗教信仰的解释模式之中，在神圣的名义下对人的生命意义和价值做出诠释，以超越现实的方式来为人们提供一种感情上的支持和心灵上的慰藉与寄托，从而起到减轻痛苦、稳定情绪，达到内心安定的作用，在一定程度上调适了人与自然、社会和人生的矛盾，为社会消除了心理隐患，有利于培育自尊自信、理性平和、积极向上的心态，客观上能够减少社会不稳定因素，这对于稳定社会秩序具有积极意义。

（四）在文化建设方面：发挥宗教在促进文化繁荣发展中的积极作用

宗教与中国特色社会主义社会相适应，在文化建设方面主要体

现在要积极引导宗教界坚持宗教文化发展的正确方向，建设与社会
主义先进文化发展相适应的宗教文化，推动社会主义文化大发展大
繁荣。

1. 发挥宗教在促进文化繁荣发展中的积极作用

党的十七届六中全会提出了“建设社会主义文化强国”的战略
目标，强调要“发挥宗教界人士和信教群众在促进文化繁荣发展中
的积极作用”。建设社会主义文化强国，既要大力发展社会主义先
进文化，又必须大力弘扬中华优秀传统文化。宗教中积累的丰富文
化资源，是我国传统文化的重要组成部分。在我国的传统宗教文化
中，蕴含着大量的和平、自然、和谐、慈悲、平等、均衡发展等积
极有益的内容，这些与社会主义先进文化所倡导的价值和理念是相
同或契合的，都可以成为文化繁荣发展的重要元素。在当代中国的
社会体制和框架结构内，让宗教在文化建设和精神生活中发挥主要
作用是不现实的，但在主流意识形态唱好“主旋律”的前提下，中
国宗教仍可积极参与社会和谐、多元文化共存的“大合唱”，并可
扮演其较为重要或突出的“声部”“唱”出其“特色”。因此，坚
持以社会主义核心价值体系引领社会思潮，尊重差异、包容多样，
引导宗教界重视文化建设，通过对宗教文化的发掘和研究，努力阐
发和弘扬宗教优秀文化资源，促使宗教中优秀的文化成果，转化为
促进社会主义文化大发展大繁荣的积极因素，满足人们多样性的精
神文化需求，使宗教更好地为推动文化繁荣发展服务。

2. 发挥宗教保护传承有益传统文化的作用

宗教是传统文化保护和传承的重要载体，在宗教类非物质文化
遗产的保护传承中发挥着不可替代的重要作用。宗教对我国政治、
哲学、道德、文学、语言、音乐、美术、建筑、医学、科技等都产
生了深刻影响，留下了丰富的文化遗产。宗教界对传统宗教文化的
研究，对宗教典籍的整理和研究，对宗教哲学、文学、艺术、书
法、绘画、雕塑、建筑等优秀成分的保护和弘扬，都有助于大力促
进和保护宗教文化的发展。新形势下，支持宗教界重视宗教文化典

籍的整理出版，加强作为宗教活动场所的重点文物保护，抓好宗教类非物质文化遗产的保护传承，这对中华优秀传统文化传承体系的建设，促进中华文化的繁荣发展具有重要意义。

3. 发挥宗教文化对外友好交往的作用

在全球化的今天，宗教仍然是我国与世界各种文化交流与交往的一个重要渠道，要继续发挥好桥梁、纽带作用。在坚持独立自主自办原则基础上，积极开展宗教方面的对外交流与合作。要鼓励宗教界在平等友好基础上开展宗教文化的交流交往，增进同各国人民的了解和友谊，相互学习、彼此借鉴，吸收一切有利于我国宗教文化建设的有益经验，更好地凝聚海内外宗教界、文化学术界的力量，推动我国宗教文化走向世界，扩大我国宗教文化的国际影响力。支持宗教界主动参与世界不同文明、不同信仰、不同宗教之间的对话，与世界上一切热爱和平、主持正义的宗教组织和宗教人士一道，承担起历史的责任，倡导宗教和谐理念，反对一切利用宗教干涉别国内政和挑起文明冲突的行为，化解宗教纷争和冲突，维护世界和平，为中华民族伟大复兴营造良好的外部环境。

（五）在生态文明建设方面：充分发挥宗教在促进生态文明建设方面的积极作用

宗教与中国特色社会主义社会相适应，在生态文明建设方面，主要体现在积极发扬宗教思想中尊重自然的优良传统和保护生态环境的自觉意识，动员宗教界人士和信教群众开展各种形式的生态文明建设活动，为建设美丽中国，实现中华民族的永续发展作出积极贡献。

1. 发挥宗教界在生态文明建设中的宣传引导作用

建设生态文明就要调适人与自然之间的关系，使人类赖以生存与延续的自然生态环境得到全面的良好的保护。宗教一般都主张尊重自然和保护环境，提倡人与自然的和谐统一，主张对大自然的敬

畏和崇拜。宗教长期以来形成了珍惜自然的优良传统，通过自身的力量改变人类对自然的态度，大幅度提升信众的生态环保意识，使宗教界成为保护自然的一支重要的宣示力量，可以更好地发挥积极的示范引导作用。

2. 建立与生态文明建设相适应的宗教生态观

宗教思想中蕴藏着丰富的生态文明理念，主张人与自然的和谐相处。道教主张崇尚自然，保护生态，提倡人与自然和谐相处。佛教主张众生平等，大自然的一草一木都是佛性的体现，都有其存在的价值。慈悲为怀，善待生命，是佛教的基本伦理。天主教和基督教都很重视保护生态。《圣经》认为，人类可以支配利用自然，同时也要善待自然。人类有支配自然的权力，但没有破坏自然的权力。伊斯兰教认为，大自然是真主对人类的恩赐，保护环境、爱护自然、维护社会安宁，是真主赋予人类的神圣职责。这些理念的正确阐释和宣传，对于弘扬宗教思想中尊重自然的生态保护理念，形成与社会主义生态文明建设相适应的宗教生态观，树立和强化人们的生态保护意识具有积极的借鉴和启发意义。

3. 积极推动我国各宗教的自然保护实践活动

我国五大宗教提出《倡导宗教和谐共同宣言》，倡导“尊重自然，保护生态，追求健康生活方式，树立可持续发展理念，促进人与自然和谐相处”。对我国宗教界共同致力于生态保护事业起到了有力的推动作用。各宗教要积极开展环保类公益活动，把环境保护和生态文明建设作为从事公益慈善活动的重要内容。要根据自身传统和特点，深入开展和谐寺观教堂创建活动，保护自然景观和文化遗址，建设环境优美的宗教活动场所，把宗教活动场所建设成为生态保护示范基地，推动宗教界的生态文明建设，为建设美丽家园而共同努力。

四、“相适应”规律性研究的现实意义

宗教与中国特色社会主义社会相适应的规律性，揭示了宗教在

社会主义制度下存在与发展的客观必然，表明宗教与社会主义社会相适应绝非主观臆断而是规律使然，为“相适应”的实现提供了客观规律性的依据，有助于把握宗教工作规律，指导宗教工作实践。

（一）有利于深化认识“相适应”的本质和规律性

宗教同社会主义社会相适应其本质是信教群众同中国特色的社会主义社会相适应。宗教工作的根本任务是做好信教群众工作，实现宗教与社会的积极适应，就要遵循“相适应”的规律性，从客观实际出发，坚持群众路线，做好信教群众的工作，把信教群众的力量凝聚到中国特色社会主义建设上来，更好地为建设中国特色社会主义服务，这对于加强爱国统一战线、巩固和扩大党的群众基础、促进中国特色社会主义事业的发展，具有重大的现实意义。

（二）有利于丰富发展马克思主义宗教理论

“相适应”是符合社会主义建设规律的科学命题，是马克思主义宗教观的重要组成部分，在实践中开辟了社会主义国家正确处理宗教问题的有效途径。宗教与中国特色社会主义社会相适应规律性研究，有利于深刻理解马克思主义宗教理论，丰富和完善符合中国宗教实际、符合宗教发展规律、具有中国特色社会主义的宗教观，不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的认识。

（三）有利于科学理解党的宗教工作方针政策

“相适应”理论是新世纪党对宗教工作的一项基本方针。研究宗教与中国特色社会主义社会相适应规律性，为我们从执政党的角度多纬度、全方位的认识宗教的新特点新功能及其积极作用，把宗教纳入新的社会管理体系，更加客观地看待中国宗教问题，拓宽了视野，夯实了认识和实践的基础。尊重和遵循“相适应”的规律性，以科学的眼光和实事求是的态度看待宗教，就要从规律性的要求出发，正确理解和把握党的宗教工作方针政策，科学管理宗教事

务，不断探索创新引导“相适应”的途径与方法，拓展“相适应”的领域和渠道，努力保持“相适应”的良好趋势。

（四）有利于全面科学的开展宗教工作

宗教问题始终是关系社会稳定和国家长治久安的重大问题。宗教工作是党的工作的重要组成部分，也是党的群众工作的重要内容。研究“相适应”规律性，就要科学地认识宗教与中国特色社会主义社会的关系，坚持唯物主义的态度，尊重宗教存在与发展的客观规律性，全面科学地开展宗教工作，积极引导宗教与中国特色社会主义社会相适应，进一步提高管理宗教事务的科学化水平。“相适应”的规律性同样要求宗教界自觉遵循宗教发展规律，发挥主观能动性，提高适应社会的积极性和主动性，巩固发展和谐的宗教关系。

课题负责人：李翠兰

课题组成员：许超宇潘越姜力刘雪岩

结项等级：优秀

香港爱国力量发展的社会环境分析

深圳市社会主义学院谭刚

香港特别行政区回归祖国17年以来，在中央有关“一国两制”、“港人治港”、“高度自治”方针的正确指引下，香港经济社会发展总体来说取得了一定成就，不仅继续维持住了自身国际金融、贸易、航运中心的地位，也在法治保障、民主政治建设上取得了一些进步。在过去港英政府统治时代，香港经历了一百多年的快速发展阶段，并迅速崛起为一座国际瞩目的先进大都市，而其留下的却是一整套西式的政治文明和制度遗产，给我国“一国两制”伟大实践和香港实现长期持续稳定繁荣发展带来了严峻的挑战。近年来，先后受两次全球金融危机和后危机时代国际经济低迷趋势的影

响，香港的民生、经济增长、社会稳定、政制变迁等问题愈演愈烈，各种社会阶层或力量的构成情况正在发生复杂而又深刻的变化，有利于爱国爱港力量发展的社会环境性因素也日趋不稳定，这些问题的存在使得香港经济社会发展陷入到一个相对迷茫的区间内。在坚持“一国两制”和基本法的大前提下，香港爱国力量在某程度上正成为能够扭转香港复杂局面、化解社会矛盾所必须依赖的坚实后盾，因此，需切实采取措施逐步改善有利于培育和发展香港爱国力量的社会环境，对香港继续保持稳定快速发展、加速人心回归具有重要价值意义。

一、香港爱国力量的内涵及其发展现状

（一）香港爱国力量的内涵

在当代政治文明和法治社会中，爱国是公民个人与国家之间身份认同的法律前提，也是彼此有效结合在一起的道德准则，因此爱国通常成为公民最基本的政治伦理和宪法义务，不少国家的宪法中都对公民的爱国义务作出了明确的规定。从中华民族传统美德来看，爱国更是居于突出地位，构成中华民族传统美德的核心要素之一。与此相关，爱国主义是指个人或集体对自身所属国家的一种积极和认同的态度和行为，该态度主要包含对祖国的成就和文化感到自豪、强烈希望保留祖国的特色与文化基础以及对祖国其他同胞的认同感，就其本身而言，它隐含了一种道德规范，即“祖国”是道德的标准或价值。尽管目前学术界尚未对爱国力量形成统一的定论，但根据对爱国及爱国主义的认识，我们可以将爱国力量概括理解为以爱国主义作为基本价值观念并用以指导自身行为态度与活动的一切个人或团体。

进一步来看，香港爱国力量首先表现为从内心情感和外在行为上热爱、关心、保护、捍卫国家和香港一切利益，正如邓小平同志所说，香港爱国力量应当“尊重自己民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，不损害香港的繁荣和稳定”。其次，香港爱国力量与爱港力量密不可分，有机统一。一方面爱国是爱港的前提和

基础，爱港必须爱国，只有爱国才能更好地爱港护港；另一方面爱港是爱国的必然要求和具体体现，爱国必须爱港，爱港是爱国的具体化。显然，爱国、爱港共同构成“一国两制”方针下中华人民共和国香港特别行政区永久性居民的道德底线和法律义务。最后，香港爱国力量具有明确的法律规定，对此全国政协常委刘汉铨从法律的角度给出解释，认为“爱国爱港”从情感上来说可以是民族感情、振兴中华和繁荣香港的理想，在法律的角度上有明确的规范，不是一个见仁见智的概念。

总之，香港爱国力量作为一个历史的概念，在当前主要是指那些具有理性的思维、开放的心态和发展的眼光的香港市民或社会团体，只要拥护和认同“一国两制”，自觉遵守和实施《香港基本法》和其他相关法律，维护香港的繁荣稳定与长期发展，维护香港特别行政区的共同利益，都可以视为当前香港发展所需的爱国力量。只有香港爱国力量不断壮大和发展，才有可能真正推动香港走出困境，继续维持平稳快速发展势头。

（二）香港爱国力量的发展现状

在内外一系列复杂的矛盾性因素在香港这个第一个实施“一国两制”的地区内交织，香港社会各阶层力量受其影响并发生着深刻的变化，正经历着一场“民主化”的政治变革，其社会管理体系逐渐从行政主导型转向政治主导型，即当前政党政治正在成为香港地区一切经济社会问题的集中表现，越来越多的香港居民或社团变得更加关注政治议题，多种社会力量基于不同的立场开始热衷于参与到政党政治生活中来，使得香港政治生态呈现出一片浓烈的政治氛围。

伴随这一浓烈的政治氛围，近年来香港形成政党林立格局，几年间冒出了10多个政党，但规模均不大，人数最多的政党不超过2000人，最小的政党仅80人左右，各政党存在的社会基础也相对狭窄，派系纷争不断。

从当前情况来看，按照不同社会组织政治倾向差别，香港的政党组成情况可以简要地分为三个类别：一是泛民主派，或称反对派，是指主张香港推行基层民主以及普选的参政团体，主要包括民主党、公民党、新同盟、社民连、民协等近20个党派力量。二是亲建制派，或称精英派、亲中派系，其政治信条或章程比较接近社会精英主义或经济新自由主义，拥护和支持中央政府对港相关政策，主要包括新民党、民建联、工联会、经济动力等少数派系。三是中间保守派，或称中间派，一定阶段内政治投票倾向偏中立，主要包括工商联、支联会、革新会、公民协会、教育专业人员协会、保港协会等约30支团体性力量，近年来部分党派在政制改革和议会选举上变得逐渐活跃起来。

香港回归初期，因遭到亚洲金融风暴的冲击，行政区内经济形势严峻，经济矛盾上升为社会主要矛盾，港民对民主、自由等政治口号并不热衷，参加政治运动的人为数不多。2003年《香港基本法》颁布实施以后，香港社会围绕立法问题形成爱国爱港派和反对派两大阵营，争议的焦点日益增多，2003年至2004年反对派力量一度占据优势地位，2004年9月反对派夺取立法会选举过半数议席的目标失败后其气焰被打压，加上当时经济增长和改善民生工作取得了一定成效，反对派的社会地位大大降低。2008年5月“梁展文事件”风波以及全球金融海啸爆发后，两大力量之间的对比形势再次发生深刻的变化，亲中派的群众基础日渐弱化，反对派更是撕破过去“争取民主不是为夺权”的面具积极参加行政长官选委会和行政长官选举。2013年以来，堪称“亚洲首富”的李嘉诚相继从中国内地和香港撤资而转向欧洲，在内地掀起不少影响，也引起香港社会民众的普遍猜疑和恐慌，进而对香港经济未来持悲观的预期。直到现在积极筹备的“双普选”（2017年香港特首普选和2020年立法会普选），这些使得香港稳定的发展局面变得更加复杂起来，香港社会政治化已经成为一种趋势被固定下来。

二、当前香港社会的主要问题与爱国力量发展面临的严峻挑战

香港回归17年以来走过的道路并不平静，在一系列内外因素的作用下，香港社会日趋不稳，经济发展起伏不断，以金融和地产为主体的产业结构使香港出现贫富差距拉大、收入分配不均的问题。18%的人口生活在贫困线以下，60岁以上老人的贫困率则达到了三分之一，政治也陷入不稳定局面，正酝酿着一场深刻的转型。当前香港社会面临的主要问题，不但给“一国两制”框架下的香港治理带来极大挑战，客观上也使得香港爱国力量长期发展面临严峻考验。

（一）社会两极分化加剧

香港是一座典型的全球化大都市，深深受益于全球化浪潮带来的诸多利益，但也极容易受到外部影响和冲击。回归以来的香港时运不济，接连遭受两场金融危机打击，在蓬勃的东亚经济体中位列倒数。可以说，回归以来其社会和经济诸多方面出现问题，与新一轮全球化有着重要的关系，尤其是在发达国家或地区经济体，普遍造成了两极分化的结果，这使得原本作为社会中坚力量的中产阶级群体利益，也受到了严重的影响，其主要表现为以下几点：

一是在全球产业价值链分工新布局下，大量制造业岗位乃至中低级白领岗位大量流失到其他新兴国家和地区，导致香港中产阶级出现了大幅萎缩趋势，实际收入两极分化加剧。据香港特区政府统计处公布的数据，若考虑税务效应的条件下，香港基尼系数在1971年、1976年、1981年、1986年、1991年、1996年、2001年、2006年以及2011年持续增高，分别是0.43、0.43、0.451、0.453、0.476、0.518、0.525、0.533、0.537，表明在收入分配领域，香港住户贫富悬殊情况恶化，构成了最为严重的社会问题之一，这是与香港现有产业结构不合理、市场竞争力下降以及政府不愿干预等因素紧密联系在一起的。

二是全球经济的波折给香港带来的不稳定性凸显。在世界经济一体化大潮下，国际金融危机日益频发，尤其是1997年亚洲金融危机和2008年全球金融危机，格外沉重地打击了香港经济，这给香港

特区政府的治理水平带来了严峻的挑战，但政府所采取的一些关键性决策后遗症问题严重，收效甚微，特别体现在房地产政策调控问题上。香港政府为积极应对1997年亚洲金融危机，保持市场稳定，改变了先前制定的大规模公屋建造计划，收紧地产供应，这一变相支持房地产业的政策再未得到变更。

三是广大市民与大财团的矛盾加深。香港特区政府以往的政策往往向工商界倾斜，特别是大财团的倾斜，对中产阶层和低收入民众照顾较少，工商界按资分配的收入增速远远高于中下阶层的收入水平，社会财富越来越集中在少数人手中，大财团尤其是地产集团的垄断不仅加速了经济通胀，而且挤压了许多中小企业的成长空间，使广大市民面临住房等生活困难问题，造成市民与大财团的矛盾不断深化，仇富指数上升。见表1所示。

表1 香港市民“反霸权、反财团”指标

年份	和谐指数	财富与收入分配	市民与大财团关系	社会不同阶层互信	无偏帮财团
2006	5.57	4.9	4.41	5.2	5.53
2008	5.6	5.04	4.49	5.2	5.48
2010	5.35	4.57	3.93	4.97	4.51

资料来源：香港专业及资深行政人员协会网页。

社会舆论认为，近十几年来政府不卖地、不增居屋、不改良公屋标准的做法，直接导致了房地产价格暴涨，大部分居民居无定所，尤其是以1980年后出生的年轻一代为主，这一代原本可以上升为中产阶级的各类专业人士人群普遍面临上升通道受限、就业压力和置业困难等问题，正蔓延着对本地社会建制不满的情绪。政府和大地产商蓄意制造土地供应紧张局面，以维持高昂的地价，实质上是向大地产商输送利益，使得供求失衡，普通市民饱受房价高涨、住房环境恶劣之苦。与此同时，住房矛盾问题比回归前更加严重，形成与港英时代的鲜明对比，高房价也间接挫伤了中小商业群体积

极性，其因无力承担高额的商业地租而不得不缩减投入，这使得香港社会两极分化矛盾加剧。对于这些问题，社会大众普遍相信存在“地产霸权”、官商勾结现象，并成为社会大众开始激进反对时局的理由。

（二）回归后特区政府施政治理效率不高

受长达一百多年的西方殖民统治的影响，香港经济社会笃信西方资本主义自由经济模式，认为岛内的一切矛盾和问题可以通过市场来调节私人经济活动能够达到最优解决状态，这种新自由主义治理思想深深影响着多届香港政府的政策制定，形成了所谓的“积极不干预”政策传统。在20世纪90年代全球兴起的以信息技术为标志的科技革命和经济全球化趋势下，香港错失了这次产业转型升级的最佳时机，造成了目前香港经济增长乏力的局面，政府也缺乏一整套用于扭转局面的产业发展规划。

香港回归以来，政府施政效率水平下降主要表现在以下几个方面：

一是行政与立法、民间与政府的矛盾深化。回归前，港英政府领导下的立法局议员主要由选举产生，但立法局绝大部分的成员主要来自于反对派，是支持港英政府的中坚力量，而拥护支持中央政府领导的民建联或工联会的成员非常稀少，当时行政与立法之间的并不明显。回归以后的立法会中反对派至少占有1/3的席位，并拥有大份额的群众基础，从而共同结成较为强大的制衡或监督政府行政的力量，反对派议员、传媒和市民遇事则进行炒作、游行活动，给香港当局施政工作带来了较大的麻烦。

二是市民凭借司法复议挑战政府权威。根据香港司法局的统计，在过去17年的通过司法复议的案件数量一直高居不下，如表2所示，2013年香港终审法院接获113宗司法复议申请，2008年则高达161宗，每年因不服高等法院判决结果而提起司法复核的案件基本维持在两成左右，高于内地平均水平。其中不少申请复核案件是

涉及香港特区政府的政策议题，直接影响到政府的施政措施，如外佣居港权、港珠澳大桥建设、无线免费电视牌照发放等问题，尤其是2004年市民卢少兰就香港分拆房委会资产成立领汇房地产信托投资基金上市有违《房屋条例》并提起上诉，迫使房委会宣布暂停上市，对政府的施政活动开展带来较大的麻烦。

表2

香港终审法院受理案件量、司法复议情况

年 份	案件量（宗）							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
高等法院受理案件量	976	909	824	771	782	847	809	734
受理因不服高等法院判决而提起的上诉许可申请	113	139	158	136	148	122	113	113
司法复核结案数目	132	124	140	161	130	122	104	127

资料来源：香港司法机关年报（2006-2013年）。

三是行政公务系统的内部矛盾突出。由于先前港英政府留下的英式的多层次相互制衡的公务员管理体系，政府部门的权威难以确立，正因为如此，2002年香港推行高官政治委任和问责制度以后，特首与高官之间的协调基本能够解决，但新产生的委任政治官员与现有的公务员体系存在显著的矛盾。在扩大委任制官员副职或助理岗位之后，所委任高层官员与公务员系统之间的矛盾进一步深化，一旦施政决策出现失误时，现有行政公务管理体系将把所有的责任归咎在委任制高官身上，从而引发新的政府信任危机问题。

四是历届政府施政效率有待提高。香港中文大学吕大乐教授经分析认为，与港英政府相比，历届特区政府的施政效率是逐渐下滑的。董建华政府或因缺乏经验而对香港社会敏感产业升级、公屋

供应等问题持积极不干预的态度，被香港市民戏称“弱势政府”，这也恰恰成为反对派力推普选的借口。董建华中途辞职后，曾荫权接管香港政府特首职务，最初3年内经济形势好转，反对派的支持基础逐渐减少，但同样政府对社会关切的西九文化设施建设、医疗融资改革等焦点性问题未能解决，而且政策实施一致性难以得到保证。2008年5月，“政治委任风波”成为曾荫权政府施政权威大幅下降的分水岭，社会广泛质疑委任制的合理性和透明性问题，接连发生的“免除外佣税”、“梁展文事件”等相关的政府应对失误问题更是把香港民意推向了危机边缘。当前梁振英政府为提高政府施政效率也采取一些积极措施，其2013年首份施政报告涵盖八大议题，并将解决房屋问题作为各项工作的重中之重，但据民调资料显示并没有获得大部分市民认可，特区政府已经面临着严重的认同危机。

（三）香港同胞“国家认同”程度有所弱化

国家认同是一种集体行为，其与人们生活的社会环境条件和主观意愿紧密结合在一起并产生着相互催化的作用，会随着社会环境条件的改变而发生相应的动态变化。香港回归十几年时间里，广大市民对所属国家的身份认同情况也发生着细微的变化，其主要包括对“香港人”和“中国人”两种身份的认同，港英政府统治时期，英国政府并未在政治意识上刻意给香港广大民众灌输“英国认同”，20世纪中后期的香港因经济迅猛发展而一跃成为国际知名的“金融、外贸、航运”中心型先进大都市，“香港奇迹”便成为主导性的本地化集体认同心理滋生的基础，但文化与族群问题则成为了另外一种集体认同的对象，因此便产生了以经济发达和现代化为标签的“香港人”身份认同和以儒家传统文化或生活方式为标签的“中国人”身份认同现象。在绝大多数情况下，社会民众对“香港人”的身份认同通常占据着首要的位置，虽然90%以上的香港人口从血缘关系或文化上来讲都有着属于“中国人”潜意识，但因受到港英殖民统治当局有意留下的一系列“自由民主”政策的影响，以家族、乡土、宗派或血缘关系为纽带的情感认同在香港市民的日

常生活中往往占据着更为重要的位置，以致出现了许多香港同胞对中国国家认同问题采取了相对回避甚至漠视的态度。

近年来，香港本地许多高校和科研机构对香港的社情民意展开了长期的研究，所形成的多个调查报告都表明广大香港市民对香港本土的认同显著高于对中国国家认同，可以得知，香港同胞在回归前后一段时间内的国家认同状况对整个中华民族团结统一问题来说并不是非常理想。

以香港大学社会科学学院社科研究中心所长期展开的一项民意调查研究计划为例，该社科研究中心自1991年设立之日起，运用抽样设计、问卷调查、电话访问、数据复核、统计分析等相关方法，常年对香港民众的身份认同情况进行调查掌握。基于其提供的统计资料，我们抽取回归前夕（1997年12月）以及近期（2013年6月）两组数据作比对（如表3所示），虽调研样本范围不尽相同，但大都为1000人以上，大体可以反映香港民众的身份认同趋向。

对比分析两组数据可以发现：第一，香港民众认同自己是“香港人”的比例上升了2.4个百分点，认同自己是“中国的香港人”的比例上升了1.4个百分点。我们认为，这两类可视为具有狭隘民粹主义倾向的香港市民。第二，认同自己是“中国人”的比例也上升了4.8个百分点，认同自己是“香港的中国人”的比例下降了6.9个百分点，我们认为，这两类可视为具有爱国倾向的民众。第三，总体看来，香港回归以来，普通民众对国家身份不太认同的人数有所上升（增加3.8%），对国家身份认同的人数有所减少（降低2.1%），而且具有本土化倾向的力量通常是爱国爱港力量的两倍，并有增加的趋势。由此可以看到，回归后的香港人在国家身份认同上出现了一定的偏差。

表3

香港回归前后16年“国家身份认同”的变化

国家认同	身份选择	1997年 (回归前)	2013年 (回归后16年)	变动程度	综合结果
偏爱国爱港	纯粹的中国人	18.2%	23%	↑ 4.8	国民身份认同降低2.1
	香港的中国人	18.9%	12%	↓ 6.9	
偏民粹主义	中国的香港人	22.9%	24.3%	↑ 1.4	国民身份不大认同增加3.8
	纯粹的香港人	35.8%	38.2%	↑ 2.4	
其他		4.2%	2.5%	↓ 1.7	

资料来源：香港大学社会科学学院社科研究中心（1991年成立）民意研究计划。

（四）香港中产阶层不稳定性逐渐增加

中产阶层虽目前没有统一的定义，过去的十几年里这一概念在香港社会中越来越普及，但所公认的是，中产阶层人数众多，发声能力大，在维持一个社会稳定快速发展中具有举足轻重的作用，是成熟社会的稳定剂。回归以前，香港的中产阶层是殖民统治政治稳定的基石，自由放任的资本主义状态符合其既得利益，对个人发展前景充满自信。然而亚洲金融危机爆发后，香港中产阶层表现出明显的不安、缺乏安全感、不满现状、焦虑和愤世嫉俗情绪，特别是该阶层中从事专业、行政管理、教育、社会服务以及自由职业工作的人士积极参与政治，对个人发展前途没有信心，怀疑政府治理的公平性，组织抗争行动和发表反建制的言论，成为民意的主要领导者，不稳定性因素与日俱增，其政治影响力不容小觑。

根据香港特区政府统计处发布的数据表明，香港市民的受教育

程度在过去的40年内不断获得提升（图1），十五岁以上拥有大专以上学历的人数2011年比1971年上升了近25个百分点，从事专业以及行政管理工作岗位的人数在香港全部劳动人口中的比例也持续提升（图2），回归后比回归前有显著的增长，这些迹象表明香港中产阶层力量在不断发展壮大。

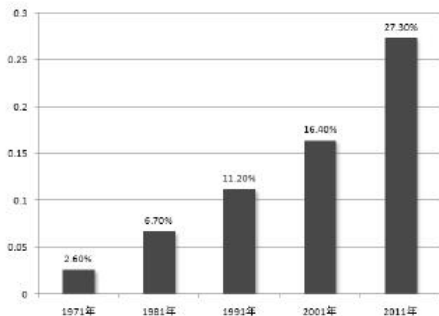


图1 港人 (≥15岁) 拥有大专以上学历人数比例变化

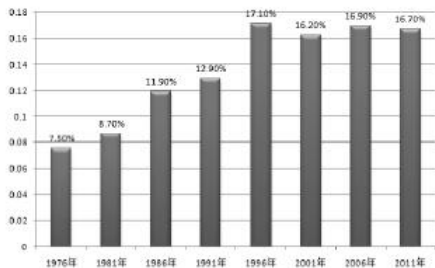


图2 从事专业、行政管理工作的港人占劳动人口比例情况

资料来源：港英政府和香港特区政府统计处数据。

20世纪90年代以来，香港市民整体收入水平对比以前只有轻微程度的增长，而且收入的增幅呈逐步放缓的态势，受历史原因和目前发展形势的影响，香港中产阶层的思想心态和行为倾向也发生了特殊的转变，即他们既吸收了一些西方的“自由”价值观，又比上一代更加注重个人的自主、自尊和自身利益，具有鲜明的务实主义和功利主义特征，但其中国传统价值观念特征也较为明显，十分尊重家庭、教育、权威和社会的稳定。虽然中产阶层在许多方面存在着共同特征，但从阶层结构上看，香港中产阶层是一个异质化程度相当高的社会群体，个人都有着各种各样的成长背景、利益或心态，其中产阶层的“群体意识”不大强烈，难以单纯依靠自身形成新兴的社会群体并推动社会变迁。

（五）爱国爱港力量的群众基础出现弱化趋向

由于香港实行的是代议民主制，在立法会选举问题上对香港岛、九龙东、九龙西、新界东和新界西五个地方选区采取直选的办法。在直选或变相的直选特别是在较大范围内的众人参与的选举过程中，往往是反对派得票获胜，如表4所示，立法会各地方区域直选反对派得票率基本维持在60%左右。在2003年11月香港各区议会选举、2006年专业界别选举和2007年12月立法会香港岛区直选上，反对派均获得了压倒性的胜利。2004年虽反对派扬言将夺取立法会50%议席的目标宣告失败，但实际上泛民主派在香港各分区的直选中总得票率高达62%。2012年第五届香港立法会选举地区直选上，各地方选区约有183万人参与投票，投票率约为53%（2008年该投票率则为45.2%），在地区直选的35个议席中，泛民主派赢得了18席，比建制派多了1席。

表4

香港立法会地方直选双方得票情况变化

得票情况	1995年	1998年	2000年	2004年	2008年	2012年
民建联得票(张)	142801	373428	391718	454827	433684	476875
民建联得票率(%)	15.7	25.22	29.68	25.5	28.45	29.9
反对派得票(张)	544311	950005	771200	1096121	899236	101125
反对派得票率(%)	60.8	63.8	58.7	62	59	57.4

资料来源：根据香港历次立法会选举得票结果计算得出。

资料来源：根据香港历次立法会选举得票结果计算得出。

在香港中产阶级以及多届专业人士阶层中，反对派的力量更为强大。从香港立法会选举各专业功能界别选举情况来看，2004年，泛民主派中法律界的吴靄仪、教育界的张文光均以绝对的优势高票当选为立法会议员，在8个专业功能界别议席选举中，泛民主派就夺得了6席。2006年，在香港选举委员会选举中，泛民主派在法律界占据了全部20席位，高等教育界所推举的15人全部获得高票当选，另外，科信界推举9人、卫生服务界推举7人、会计界推举7人和工程界推举8人均获选成功，使得当时反对派占据了选举委员会134位议席，足以提名一名香港特首成为特首正式候选人。2008年，由于亲建制派投入的大量的资源参与竞选，才使得在这8个专业功能界别选举中险胜，泛民主派仍在其他3个界别中获胜。2013年7月31日，香港中文大学亚太研究所公布了一项《市民对政党的评价仍然欠佳》的民调报告，其结果显示有近六成的香港市民对政党的整体印象对比2012年更差，并认为政党之间局限于自身利益而陷入争拗，并非真心实意为市民谋取福利。由此可以看到，香港中产阶级和一些中下阶层市民开始逐渐转向支持反对派候选人，在港爱国力量的群众基础近年来有所削弱。

三、影响香港爱国力量发展的环境性因素分析

作为世界首个践行“一国两制”的地区，受贫富差距拉大、政制混乱、增长乏力、民生恶化以及国际渗透等一系列内外复杂因素

的共同作用，香港经济社会所面临发展环境正发生着急剧而又深刻的变化，使得香港爱国爱港力量出现了相对弱化的趋势，这给香港长期维持一个相对和谐、稳定、可持续的发展环境以及继续巩固深化“一国两制”的成功治理实践提出了严峻的挑战。在社会争议日益白热化的背景下，香港爱国爱港力量成为我们应对和解决一切复杂矛盾问题所必须依赖的中坚力量，其能否获得健康的发展或壮大是与当前香港面临的一切环境性因素紧密结合在一起的。

（一）经济环境分析

经济发展的水平和质量与广大香港民众生活水平的提升息息相关，后金融危机时代以来，香港经济总体呈现稳步增长，产业转型乏力、两极分化严重的弊端逐步展现出来。主要可以分为以下几个方面：

一是经济逐步恢复，总量平稳增长。回归以来的十几年时间里，香港经济总量增长超过50%，地区GDP年均增速约4%，受2008年国际金融危机的影响，香港经济暂时出现了较大的波折，但2008至2013年本地名义生产总值保持低速增长的水平，消费、投资和出口三驾马车逐渐恢复活力，但由于其直接与国际市场接轨，经济体极易受到国际经济走势的影响。

二是产业结构畸形，经济增长过度依赖服务业。由于香港20世纪90年代未能成功把握以信息技术革新为标志的第三次产业革命带来的转型机遇，产业升级乏力，造成整体经济增速趋于缓慢。香港没有强有力的制造业基础，其发展只有转向诸如房地产、金融、外贸、物流、旅游等综合服务业，其占本地经济总量的比重已经超过90%，“产业空心化”现象较为严重。

三是房地产供给不足，价格居高不下。在政府低税收模式下，香港许多其他产业为追逐利润与房地产业紧密结合在一起，以致于无论是政府还是工商企业家都关注维持高地价，以便满足推行各项社会政策的经费需求，结果引发广大市民的不满。

四是结构性失业问题突出。随着香港经济发展转型步伐加快，一批低技能、低劳动能力的劳动力越来越不适应现代服务业发展需求，而最具有创新活力的一批优质人口急剧流失，其所带来的结构性失业问题更加加剧了对社会的不满，民生问题突出。

（二）政治环境分析

回归初期，香港沿袭了港英殖民政府流传下来的行政主导的管理体制，但十几年来的实践证明，这种行政主导的管理体制并没有达到预期的效果，多项政府改革举措均因受到各方面的反对而搁浅或改变。

第一，在行政、立法及司法“三权分立”理念的指导下，起初用于制衡行政机关权力的立法局如今超出了原来所设定的维持政制和地区稳定的目标，而成为不同政治力量赖以斗争的利器。

第二，社会政治化倾向严重，党派数量多，各党派内部群众基础狭窄，派系纷争不断。在国外力量的刺激下，一些泛民主派心存悲情和敌对意识逐渐演化成激进式民主，反对香港当局的各项政策，出现了政治争议凌驾于协调解决经济社会问题的局面。

第三，香港民众参政的积极性高涨，政治民主化要求日益强烈。在香港社会阶层两极分化日渐严重的情形下，一部分社会中下层民众的不满情绪与日有增，群众政治的出现给香港社会治理增添了新的难度。

（三）法治环境分析

香港是以《基本法》为蓝本开展法律自治的，是为国际社会所公认的、治理良好的法治社会，当官员、企业或市民遇到争议或难题时，第一反应往往是诉诸于法律，而非权力、金钱或人际关系，讲求法律被认为是一种能够促成香港发展的生产力。

一是香港不仅拥有相对完善的法律框架体系，而且法律制度经

过长期公正严格的贯彻执行，使得法制观念在香港已经深入人心，在法治的框架下进行一切活动或行为成为了社会的普遍共识。

二是香港的法治已经形成了对政府全方位、多层次的监督体系，由政府提出的各种法制草案需获得立法会审议通过后方可实施执行，在当前立法会中反对派占据主要优势的情况下，政府的法律条文往往被修改得面目全非，而加进自己的意志，给执政当局施政带来了不少阻力。

三是在立法制定、司法执行等环节上秉承人人平等的价值理念，并接受广大媒体和民众的广泛监督，法制观念深入人心，广大市民守法意识程度较高。可以说，高效、严明的法治体系不仅是促进香港经济社会有序发展的风景线，同时也是维持香港社会长期繁荣稳定发展的有力保障。

（四）文化价值环境分析

从目前来看，香港与内地不仅在社会制度模式上不同，而且在文化价值观念上存在着一定的差异。作为华人社会的香港，在有关家庭伦理、公平正义等社会哲学上，香港民众与内地其他中国人的差别不大，但港英殖民统治一百多年历史给香港留下了一套完整的政治文明和价值体系，从表面上看是恪守法治、规则与秩序，实质上则是一套西式的文明价值系统，这套价值体系较适用于当前香港社会，并已成为其社会运行的内在组成部分。绝大多数香港市民也高度认同这一价值理念，认为自由、法治、公平、和谐、稳定、竞争等观念是香港优势所在，这种完全西化的价值体系使其无法完全认同大陆。

在“一国两制”、“港人治港、高度自治”方针实施过程中，一部分香港民众在政治上只重视“两制”而忽略“一国”。在CEPA协议签订实施以后，香港与内地自由化合作水平越来越深，2012年，双边投资贸易额在短短的8年内达到了18408.62亿港元，年均增长率达到10.54%，两地经贸合作往来不断深化给香港经济带来了

蓬勃生机，但在内地迅速崛起的事实上，香港民众表现出了种种心理上的不适和矛盾，进而抵制内地服务商团赴港投资。如近年来发生的部分内地访港游客的不文明行为引发了许多香港市民的不满，虽然内地游客赴港旅游对拉升香港经济起到了较大促进作用。因此，广大香港民众需要依据形势的变化对自身的文明价值体系做出相应的调整，否则会滋生价值冲突，造成潜在的不稳定隐患。

（五）国际环境分析

从国际上来看，苏联东欧事件以来，社会主义与资本主义两大阵营之间的矛盾斗争并没有休止，而是被经济全球化和世界格局多级化的势头掩盖下去。基于香港因曾受西方受殖民统治而遗留下来的意识形态基础和中国是目前少有的社会主义大国的现实，西方资本主义国家便将香港作为世界围堵中国的桥头堡，结果使香港实际上成为了两大阵营斗争的交汇点。随着当代中国经济快速发展，2010年我国跃升为世界第二经济大国，仅次于美国，以美国为首的西方发达国家对中国的和平崛起心存疑虑，开始实施一系列围堵中国的政策措施，如2004年4月1日美国公布的《香港政策法报告》鼓吹将继续协助香港高度自治，并积极加强与香港的反恐合作力度。美国围堵中国的战略主要依靠两个基点，第一是台湾，第二便是香港。

香港成为美国选择用以和平颠覆中国现有政权的最佳阵地的缘由主要是：香港与内地的有紧密的经贸合作关系，地理位置比较优越；CEPA实施后，两地之间的人流、物流、资金流、信息流规模越来越大，能够给内地带来更深层的影响；香港作为国际金融和自由贸易港大都市，世界许多国家或地区均可以设立驻港机构，开展各类政治和情报活动比较隐蔽；香港继承有一套完整的西方资本主义制度体系，有着信奉西式自由民主价值的广泛民众基础。

四、关于改善爱国香港力量发展环境的思考

爱国爱港力量是真正站在整个中华民族大一统的立场上关心和

支持香港经济社会发展的，也是我国成功实施“一国两制”、“港人治港”、“高度自治”方针所必须依靠的先锋力量，其壮大和发展有着自身的规律。在面临香港治理局面日益复杂化的情况下，努力改善有利于爱国爱港力量发展的环境成为当前一项十分紧迫的任务，针对当前香港社会存在的各种环境问题，我们有必要从以下几个方面采取相应的举措。

（一）提高政府管治能力，探索建立管治者同盟

改善香港的政治格局，需要在爱国爱港力量中建立管治者同盟，积极开拓政府与广大中产阶层政治商议交流沟通平台，并探索具有爱国性质的政党或社团与广大民众建立民主议政长效交流机制，并逐步扩大管治者同盟的群众基础，争取将政治异议消弭于决策前阶段。建立民意咨询机制，积极拓宽与社会中产阶级沟通、协商、对话的渠道，引导其树立以“爱国爱港”为核心的价值观，培养民间先进的公众人物，使民众科学参政过程中逐渐增强爱国爱港意识。在维持中央绝对领导权威的前提下，规范立法局行政议事程序，适当减少中央对香港特区政府具体事务的干预，为特区政府实施管治提供充分的空间；紧密依靠香港亲中力量，将政党政治控制在“一国两制”的框架内。

香港行政管理体制中非常缺乏政策研究与智库储备，也需要在此领域重点加强工作。一是尽快建立行政学院，建立公务员人员定期在职学习的机制，对提高香港公职人员施政水平具有重要作用。二是香港高等院校需要在培育政府管理后备人才队伍以及政策研究方面发挥更加积极的作用，政府应该实施相应的制度倾斜与政策配套。三是要建立政策研究机构与高校、科研院所等智囊组织机构的合作互动机制，从而形成具有香港政府性质、民间性质以及高校性质的研究机构相互协调配合的局面，使政策研究真正能为政府决策所用，逐渐提升政府的决策水平，达到维护政府形象的目的。四是在研究内容上偏重于研究民生实际问题 and 政策制定问题，当务之急是提供有针对性、可供操作的政策建议。

（二）尽可能防止垄断，切实改善民生

鼓励特区政府对经济运行采取有限干预政策，不断提升香港经济活力，加快产业多元化发展，在优化现有金融、外贸、物流以及旅游四大核心产业的同时，积极培育发展医疗服务、教育服务、信息技术、低碳技术以及文化创意等现代新兴服务业，培植新的产业经济增长点。严格贯彻执行《竞争条例》，最大限度地控制垄断，使各种行业享有相对均衡的发展空间。以CEPA框架协议实施为契机，继续扩大粤港澳区域经贸合作的规模，增强珠三角地区基础设施建设，在提升区域产业分工体系的同时加深香港与内地紧密的联系，促进香港港口经济效益的顺利发挥。建立多样化、多形式的教育培训平台，提升广大香港中青年的素质与竞争能力，切实为香港青年增加向上流动的渠道和机会，改善社会中产阶层的民生水平。缓解贫富矛盾以及中下层住房问题，特别是房屋居住问题，特区政府应该充分运用好公共资源，完善相关福利政策制定，加强社会保障制度体系建设，将公共服务资源逐渐向香港弱势群体、生活困难民众倾斜。加快公屋与居屋建设力度，建立公平的轮候机制，扩大土地供给，提高中低收入人群的居住条件。努力发展社会企业解决就业，积极推行职业技能培育与再培训工程，有针对性地帮扶失业群体脱贫，按期限、分步骤地缩小收入差距水平，使民生问题逐步获得改观。

（三）完善香港法治体系，提升舆论监督效能

遵循香港社会法治规律，妥善处理好我国宪法与香港基本法之间的关系，促进基本法框架体系的修缮制定。一是在“一国两制”框架下，进一步促进香港基本法。

与我国宪法的对接，防范法律条文出现挑战国家主权的可能，以避免因立法存在盲区而出现颠覆香港主权或宪政危机，同时确保香港基本法的至高地位。二是探索立法机构、司法机构内部管理体制变革，逐步规范选举程序和选举制度，努力扩大爱国人士力量在其中的工作席位，重视社会舆论力量的监督作用的发挥。三是

运用法治思维，进一步协调立法与行政、立法与司法机构之间的权力关系，促进其相互协调配合。进一步理顺行政、立法与司法机构之间的关系，研究制定业务流转实施细则，保障全国人大常委会和司法机构的释法权，防止出现立法干政现象。三是加快制定有利于规范垄断竞争、维护社会稳定、保障国计民生的法律条文制定。完善行业竞争秩序规则制定，保障企业平等参与市场竞争的权利，加强对社会组织团体行为的监督，坚决依法取缔一切反港反社会性组织。四是加快完善社会舆论监督体系。积极开发议事会、论坛、媒体等渠道的舆论监督潜力，引导社会舆论监督进入各个领域，而不仅仅只局限于政府治理领域，从而提升舆论监督效能，为净化爱国力量发展环境提供有效保障。

（四）拓宽两地交流渠道，增强港人爱国意识

首先，要立足于区域甚至全球的角度去定位香港与内地教育合作，借助媒体、网络、民间交流等途径进行教育合作交流，加强对香港学生中国历史与文化教育，帮助广大青少年正确认识民族历史、历史渊源，培养祖国情感。其次，建立两地教育合作指导机制，探索在深港两地成立教育相互交流合作事务中心，在平等互惠原则下专职为双方教育合作活动提供指导性服务。再次，充分开发粤港民间血缘联系、商会、家庭联谊等交流平台的潜力，强化香港民众、学生、社团到内地实地考察交流，增进共同信任，强化民间友谊，深化友好往来，不失时机向香港同胞传递爱国主义价值。最后，以CEPA协议实施为契机，加强香港与内地合作的广度和深度，香港同胞的国家意识是与其享受到的国家利益息息相关的，因此，需要特别重视两地区域合作发展成果惠及民间，更加注重与香港中下阶层人士的合作，利用广东独到的区位优势，继续深化两地合作示范基地建设，在促进两地经济合作共赢的同时增进香港同胞的爱国情怀。

（五）探索新型大国外交，确保香港和谐稳定的发展环境

为化解西方国家的全力围堵，有效防范外部侵扰势力对香港内

政的干涉，需要积极探索与美国为代表大国建立新型的大国关系，开展互惠互利外交，深化磋商解决矛盾争议的机制，严厉防范香港社会矛盾上升为国际问题。努力参与国际规则制定，科学运用国际法律法规维护香港的和平稳定，将中国的内政问题控制在国内范围，争取国际社会舆论的支持。对于企图破坏香港团结稳定发展局面的外部渗透势力予以坚决打击，切实保障香港高度自治的发展环境。总之，为了保障中国主权与领土完整，维护香港经济社会和平稳定发展，需从多个方面共同努力，采取切实有力的措施从根源上改善发展环境，提升广大香港同胞生活幸福指数，这对减少盲目的激进式民主行为、分化反对派阵营以及促进香港爱国力量的壮大发展大有裨益。

课题负责人：谭刚

课题组成员：周会祥

结项等级：优秀

爱国爱港力量发展的社会环境分析

广州市社会主义学院刘强

爱国爱港力量，泛指在香港地区尊重自己的民族，拥护祖国对香港有效行使主权，支持特区政府依法施政，维护香港繁荣稳定的公众人物、社会组织和政治力量等。早在1987年，针对回归后的香港社会，邓小平同志就曾指出：“能够设想香港就没有干扰，没有破坏力量吗？我看没有这种自我安慰的根据。”正是基于这一判断，小平同志提出，必须“以爱国者为主体的港人来治理香港”，“爱国者的标准是，尊重自己民族，诚心诚意拥护祖国恢复行使对香港的主权，不损害香港的繁荣和稳定。”在香港积极推动政制改革的今天，重温邓小平关于“爱国者”的讲话具有重要的现实意义。

关于爱国主义与民主政治之间的关系，西方学者早就指出，虽然民族国家的构建并不必然导向民主政治，但是没有民族国家构建基础上的民族意识和爱国意识，则必然不会有成熟的民主政治。另有学者亦指出，“当某些特定的社会中的民族内聚力开始足以容忍政治分裂，并容忍为权力而进行的有组织的竞争制度化之时，西方政治发展的关键分野点便到来了”。也就是说，“爱国”是普遍为民族国家所信奉的首要的核心价值观，民族凝聚力为有组织的制度化的竞争提供了起码的政治共识。没有爱国意识的前提，没有民族凝聚力的形成，便不会有现代的民主政治，笔者将这种内化为国民最深层次的国族意识称为现代民主政治的“隐性共识”或“柔性共识”。

反观香港，由于特殊的历史境遇，香港民众的国族认同相对淡薄，如，2002年8月，香港青年协会进行的调查显示只有21.7%香港人认同自己是中国人。再如，香港大学民意研究计划2007年4月公布了一项“香港人身份认同”的民意调查，有61%的受访者认为自己是“香港人”，称自己为“中国人”的则有36%，意即在“我是中国人”与“我是香港人”的选择中，有接近三分之二的香港人选择“我是香港人”。在香港民众国族认同相对淡漠的情况下，快速推进香港的政制改革，必然会激发香港民众的本土意识，甚至导向分离主义意识，必然会带来中央和香港之间关系的高度紧张。另外，民主政治是由多主体参与的政治过程，不同主体之间具有一定的竞争关系。在竞争中，不同的参与主体具有广泛动员、争取政治资源的需求。在条件允许的情况下，处于竞争状态的不同主体就有可能从外部引入资源，以获得支持。在香港民众的国族意识非常淡漠的情况下，这种情况一旦发生，实际上就为外部势力干预和影响香港事务提供了机会和管道，这也就是柏拉图所说的民主政治中争取外援的现象，必然会给我国的国家安全带来严重隐患。也就是说，在目前香港的现实环境下，香港民众的国族意识所能提供的“隐性共识”根本不足以支撑香港政制改革的健康发展，因此，中央必须在香港培养出动一种组织性的主导力量，这种力量能引领香港社会的民主政制改革在“一国两制”的框架内健康发展，这种力

量就是“爱国爱港力量”，笔者将其称为确保香港民主政制改革健康发展的“显性共识”或“刚性共识”。

作为一种政治力量的爱国爱港力量，必然处于一种社会环境中。根据社会环境的来源地不同，笔者将其分为“内层环境”、“中层环境”和“外层环境”三大类。内层环境是指香港内部的社会环境，中层环境特指国家视野下的区域环境，而外层环境则指国际视野下的大环境。爱国爱港力量的发展壮大，必然受到这三大环境的影响，同时又对这种环境产生反作用。也就是说，爱国爱港力量必须想方设法克服和改造不利的社会环境，并在有利的社会环境中汲取营养，发展壮大。因此，对爱国爱港力量发展的社会环境进行辩证分析，对于爱国爱港力量改变自身的组织结构和调整自己的行动策略，对于确保爱国爱港力量在香港的长期执政，对于“一国两制”方针在香港的顺利实施均具有重要的理论和实践价值。

一、港英时期爱国爱港力量发展的社会环境分析

（一）1948—1967年爱国爱港力量发展的社会环境分析

港英时期的爱国爱港力量主要是指在中国共产党影响下的左派力量。二战之后一直到“六七抗议运动”事件之前，爱国爱港力量得到了很大的发展，主要的原因是得益于当时的社会大环境：从国际背景来看，在二战后整个世界思潮向左转的大背景下，自然有利于爱国左派力量在香港的发展壮大。从内地背景来看，国民党的节节败退以及新中国的成立，自然对香港左派力量的发展带来了正面的影响。这一时期，新华社香港分社一手组织工人阶级队伍，一手抓文化统战，香港左派的发展形势可谓欣欣向荣。左派电影公司新联、长城、凤凰等网罗了一批当时香港著名的影星，拍摄了大量反映中国历史和新中国成就、揭示阶级矛盾、民族矛盾的电影，撑起香港电影业的半壁江山。而被国民党勒令停刊的民主党派报纸《大公报》和《文汇报》转移到香港后，在新华社香港分社的领导下，办得有声有色。两大报刊还办起了《新晚报》、《香港商报》和《晶报》等中间立场的报纸。“在‘文革’之前，受新华社香港分

社领导或影响的报纸发行量占香港报纸发行量的三分之二，可以说整个香港的文化主导权掌握在左派手中。”从香港内部社会环境来看，这一时期，香港正处于第二次世界大战后的困难时期，满目疮痍，百业凋敝，民生困苦，广大工人处于失业和贫困之中。虽然到20世纪60年代，香港经济、社会迅速发展，但工人及广大基层市民的生活依然艰苦，缺乏应有的保障，没有劳工法例，没有职业保障，这些都使得各行业的爱国工会组织如雨后春笋般地恢复或诞生。这些工会成立以后，立足于关注生活，改善工人福利，团结凝聚了一批工人群众，为工联会的成立奠定了组织基础。1948年工联会顺应时代和工人群众的需要成立。“她的成立，宣告了香港爱国工会运动从此有了一个统一的领导，标志着香港爱国工运从此揭开新的篇章。”此后，工联会发展工作取得显著成绩，属会由1948年的22间增加到1959年的63间，会员由20000人增加到130000人。

（二）1967—1984年爱国爱港力量发展的社会环境

1967年，九龙新蒲岗香港人造花厂发生劳资纠纷事件，在内地“文革”极左思潮的大环境的影响下，左派阵营将事件升级为反英抗争，发动了大规模的暴力抗议运动。“六七抗议运动”成为战后香港历史发展的重要分水岭，爱国爱港力量发展的社会环境自此亦发生了重要的转变。抗议运动给爱国爱港力量带来了灾难性的影响，使香港左派的力量和影响力降到了谷底。工联会及其属下的爱国工会不仅人员流失，而且丧失了政治威信、凝聚力和动员力。香港左派不仅失去了对下层群众的影响力，也失去了对文化界的影响力。最终《商报》被收购，《晶报》等凄然停刊，而《大公报》和《文汇报》虽苦苦支撑，但在香港市民中几乎没有影响力，更谈不上统战功能。《明报》和后来的《东方日报》等中间报纸趁势而起，抢占了市场份额，开始主导香港的意识形态环境。更为深远的负面影响，是港英政府在镇压“六七抗议运动”之后开始采取系统的“洗脑赢心”工程，彻底改变了香港民众的深层意识和心理结构，形成了港人对“左派”、“共产党”、“大陆”和“社会主义”的极度恐惧心理。再加上香港人口结构中，有一半或超过一半

民众是对内地政治运动有所不满的人士，对内地的“过度政治化”运动心有余悸，使他们本能地产生“逃避政治”的心理。正如有学者指出的，“他们经过的创伤使大多数难民倾向于在政治上保持寂静”。而且，“六七抗议运动”之后，英国重新检视形势，认为旧有殖民地统治的方法已经不适用，开始使用“仁慈”的统治方法。麦理浩接任总督一职，即开始收买人心，争取群众。其首项手段，就是提出十年房屋政策，设立廉租屋制度，改善住屋困难的问题。接着是设立廉政公署和制定防止贿赂条例，从此建立了廉洁的政府。另外，在经济环境上，由于当时经济快速成长，多数居民都分享到繁荣和富裕的果实，生活水平持续地提高。虽然贫富悬殊有越来越严重的趋势，但阶级结构相当开放，社会流动性较强，多数民众都相信有能力、肯苦干就有机会出头。在这种情况下，“激进的意识形态就渐渐失去现实意义，享受闲暇生活和购买消费品成为普罗大众生活里的重要取向”。正如西方学者指出的，在经济迅速增长时期，“物质消费和机会的开放”往往导向“物质主义和个人自我追求的理想主义”，导向对私人追求的完全关注，使民众沉醉于私人领域。总之，政治领域的创伤和经济领域的开放，导致香港民众普遍产生“政治冷感”的政治心理。同时，港英政府监控、打压和边缘化爱国人士和爱国团体，千方百计阻挠爱国社团的成立和发展。因此，香港回归祖国前，特别是20世纪80年代以前，爱国团体不但数量少，人数或会员更少。在中央对港“长期打算、充分利用”的政策下，爱国爱港力量长期受到港英政府的排挤和主流社会的孤立。

（三）1984—1997年爱国爱港力量发展的社会环境

香港经过百年的港英殖民统治岁月，自从1979年港督麦理浩访问北京开始，事情就出现了转机，中英双方开始就香港前途问题进行会谈。历经22轮谈判，双方终于在1984年签署《中英联合声明》，决定中国将于1997年7月1日恢复对香港行使主权。在终将回归祖国这一有利的大环境下的影响下，爱国爱港力量无疑受到了鼓舞，长期受到港英政府排挤和主流社会孤立的气氛稍有好转，自我

封闭的心态亦得到了适当的调整。为适应过渡期新形势的发展，工联会召开第25届会员代表大会，通过将“港九工会联合会”改名为“香港工会联合会”。各属会在活动形式和组织形式上也进行了改革，纷纷建立联合会、总工会。1985年成立香港公共事业工会联合会；1986年成立香港服装业总工会、政府人员协会、香港建造业总工会、饮食业职工总会；1987年成立香港造船机械钢铁业总工会；1990年成立香港航空业总工会；1991年成立海港运输业总工会。这一时期是工联会大发展的时期，1970年，工联会有属会63间，到1997年增至132间，会员人数也从1970年的112000人增至1997年的270000人。1992年，另一大爱国爱港力量组织民建联亦宣告成立。同时，过渡期内，中央通过委任港事顾问、区事顾问、人大代表、政协委员、特区预备工作委员会委员、特区筹备委员会委员等方式培养政治人才。如此一来，原来一直蛰伏的爱国爱港力量便被释放出来，加上不少属于港英建制人士的归来，以及新兴爱国人士的出现，爱国爱港力量也在不断壮大。虽然《联合声明》签署后，爱国爱港力量发展的大环境有了一定的改观，但是这种改观并非一路平坦。特别是受1989年天安门事件的影响，香港民众“恐共拒共”的敏感神经再度被调动起来，“整个香港社会弥漫着一片悲观情绪，很多人考虑移民离港”。前港澳办主任鲁平同志亦指出，就当时的香港民意来说，“你要说绝大多数香港民众都积极拥护香港回归，这不符合事实”，“大多数的香港人那个时候还希望能够保持现状，希望英国人继续管治。他们害怕回归以后，我们在香港也会搞什么政治运动，也会把香港变成一个社会主义的地方”。与此同时，港英政府在回归前更设下百般陷阱，如在政治上，实行“香港模式非殖民化”，加速香港的“民主化”进程，偏离了原来应该是“还政于中”的承诺与政策，采取了“还政于民”的策略，香港的政治生态从此发生了翻天覆地的变化；在经济上推行高地价政策，导致金融地产模式畸形发展，为回归后香港爆发金融危机埋下了伏笔；在社会民生上，回归之前的贫富悬殊的情况已经相当突出，而且衍生出不少社会冲突，但在备受关注的“九七”问题的笼罩下却并没有在社会上得到应有的关注。这些都为爱国爱港力

量在过渡期内及回归后的发展埋设了相当不利的社会环境。

二、回归后爱国爱港力量发展的社会环境分析

从港英时期的殖民统治到特区政府的自治管理，香港社会带来内部不同政治势力的消长和他们之间关系的转变，其对香港的政治格局产生了深刻的影响，爱国爱港力量发展的社会环境有了根本的改观。1997年至2003年是传统香港爱国社团发展较快的时期，众多爱国社团如雨后春笋般出现。这一时期成立的爱国团体多是区域性的、专项性的。例如，九龙社团联会、香港青年协进会、九龙妇女联会等等。这些新成立的团体为团结凝聚市民、促进两地交流、推动爱国教育、推介宣传《基本法》等均发挥了积极而重要的作用。同时，一批旧建制派精英整体加入到爱国爱港力量中来，爱国爱港力量不断发展壮大。在整体环境改观的同时，香港各类深层次的问题也日益显现，香港的社会环境随之复杂化，对爱国爱港力量的发展壮大亦形成了很大的制约。由于篇幅所限，本课题主要侧重从“问题”的视角，着重对不利于爱国爱港力量发展的社会环境作出分析。

（一）爱国爱港力量发展的内层环境分析

1. 经济环境与爱国爱港力量

从1997年底开始，香港开始急剧地受到亚洲金融危机的冲击，资产价格大幅下降、失业率飙升、经济活动收缩，社会上弥漫着忧虑与悲观情绪。尤有甚者，接踵而来的禽流感疫情，除了造成严重的人命损失外，更加剧了人们的恐慌和彷徨。如果说在最初经济衰退中，香港民众还只是失望和怀疑，并依然对香港前景充满憧憬与希望的话，那么到了2003年前后，伴随着资产缩水、通货紧缩、高失业率等问题，香港社会已经陷入到了一种近乎绝望的气氛当中，看不到成功的曙光。经济衰退直接带来民生问题的凸显。虽然早在回归之间，香港的贫富悬殊现象已经相当突显，而且衍生出不少社会冲突，但在经济一片繁荣的景象之下，这些问题得似乎得到了不

同程度的遮掩，而且在“九七”问题的笼罩下民生问题也没有得到社会应有的关注。“九七”过后，随着经济领域的大幅波动，香港民生问题迅速尖锐化、严峻化和政治化。虽然理性分析，这些问题的出现和香港回归及特区政府的施政并无多大关联，但是，毕竟这些问题出现在回归之后，出现在特区政府的施政之下，自然导致民众将怨气和怒气发泄到特区政府及中央政府的身上，对爱国爱港力量在香港的发展造成了非常负面的影响。

正是在社会一片悲观的氛围中，中央出台了系列有利于香港经济复苏的政策和决定，如开放内地同胞到香港“个人游”或“自由行”、鼓励更多的内地企业到香港上市、在香港开辟越来越多的人民币业务、协助香港建立离岸人民币金融中心、加强粤港经济合作、扶助香港新兴产业发展、逐步为香港的产品和服务开放内地市场等，香港经济开始止跌回升。但是亚洲金融风暴触发的经济危机，暴露了香港经济体系的诸多结构性问题，包括产业结构狭窄、人才不足、创意能力不强、低学历劳动力过多、营商成本偏高、竞争力提升缓慢、周边挑战严峻等等。中央政策挺港之后，这些结构性的问题不仅没有得到有效的解决，反而进一步畸形发展，如金融地产模式的弊端日益显现，经济结构调整举步维艰；内地经济的崛起在促进香港经济增长的同时，又为香港带来新的挑战；香港部分中下阶层在两地经济合作中开始陷入职位不稳、收入减少及工作时间加长的困境；贫富差距的问题日益严重，阶级矛盾越加突出，民生问题迫在眉睫。由表一可见，回归之前，香港各阶层均分享到生产力提升的好处。而回归后十五年来，在实质收入上，最低的三组人几乎停滞，最高的三组人年增超过2%。

表一 个人受雇实质月收入中位数年均增长率（1981—2011）单位：%

十等分组别	1981—1996	1996—2011
第一组（收入最低组）	569	025
第二组	504	-020
第三组	512	037
第四组	474	070
第五组	472	108
第六组	446	134
第七组	426	150
第八组	462	199
第九组	568	210
第十组（收入最高组）	716	208

资料来源：香港政府统计处，《人口普查》及《中期人口统计》

总之，经过大约二十年的转型，除了个别高增值服务，香港已不再有制造业。但转型完成后，香港惯享的高增长亦走到了尽头。回归之后，香港长期繁荣的时代宣告结束。经济放缓以及经济结构迟迟不能转型，加深了港人对过去的缅怀和对未来的迷茫，对回归后的身份认同或国家认同产生负面影响，在整体上形成了对爱国爱港力量发展的不利的经济环境。

2. 政治环境与爱国爱港力量

经济大环境的转变，使港人最骄傲的不依赖政府、主要依赖个人经验自谋出路的光荣传统成为过去，各阶层民众纷纷“寻找政治”，对政府的依赖心态迅速滋生。回归之前，港英政府操弄的“政制改革”恰好为香港民众“寻找政治”提供了制度化的参与管道。就“表层经验”来看，香港的很多方面都适合发展民主政

治，如香港有高度发达的经济和社会发展水平、高度自由的市场经济、相对自由的传媒和公民社会等。但是，就“深层理性”来看，香港的民主政治改革唯独缺少了“爱国”这一前提。正如有学者指出的，“在国民意识仍未解决之前，在香港推行民主，必令港人萌生自外于中原的意识，达到香港全部自治”。但是反对派仍然把普选办法从“一国两制”的框架和历史背景中抽离出来，以“国际人权”和西方民主标准作为推动香港政制改革的唯一考量，至于由此而产生的各种后果和弊端则不予理会。比如说，反对派不会探究西方竞争性选举方法对“一国两制”的落实、对香港与内地和中央关系、对国家安全及对香港会否成为反共基地的影响，一味强调普选特首和立法会会增加特区政府和立法会的“认受性”、提高特区的管治效能。正是由于香港的政制改革不能在“爱国”这一“共识”范围内运行，不同政党之间的基本分歧是源于他们在政治立场上的巨大差异，尤其是对中国共产党、对中央、对“一国两制”、对政制改革和对特区政府的态度，这些差异不仅仅是认知性的，而且存有深刻的价值观和信念的鸿沟，更有深层次的情绪对立，致使香港的政制改革不可避免地陷入无尽的争拗之中。

当有限的政党政治无法为香港的政治发展提供稳定的支撑时，就需要特区政府能为香港社会发挥“主心骨”的作用。正如有学者指出的，“香港是处于夹缝的‘四战之地’（大陆、台湾地区、英国、美国），以现实政治而言，目前的香港不能民主执政，也不能独裁统治，只适宜以绝对的权威加上专业咨询和民意妥协的‘威权政治’”。但是，特区政府能否发挥这样的主导作用呢？从现实来看，答案是否定的。由于缺乏必要的“支援系统”，政府施政力不从心，屡屡犯错，民望低沉。一是由于香港法律限制行政长官属任何政党，因此，特区政府在立法机关难以获得政党力量的支援，政府推行各项政策困难重重。建制派政党为免于承担“连带责任”，对特区政府的支持是半心半意的，而反对派更是巧妙地运用立法会的议事规则所提供的空间和“灰色地带”，以“拉布”和其他干扰及阻碍议会运作的伎俩来妨碍特区政府的施政。二是由于特区政府缺乏一套完整的政治人才培养系统，致使特区政府施政缺乏政治人

才的支援，致使政策制定错漏百出，屡遭社会攻击。三是由于特区政府的公务员在港英时期没能掌握港英政府的管治精髓，致使回归“自治”后，特区政府缺乏有效的管治经验的支援。如香港学者王慧麟即指出，香港回归后所面临的诸多管治困局，正是因为是在港英政府统治下，英国人并未把所有的管治精髓传授给香港本土的华人阶层，令他们在面对危机时缺乏有效的回应。总之，由于缺乏一整套支援系统，特区政府“行政主导”的优势一直无法得到有效的发挥，反而呈现出弱势政府的态势，导致特区政府各项建设停滞不前，根本无法应对民众政治参与爆炸化的要求。

香港社会各种矛盾和冲突可以通过越来越多的选举和其它政治参与渠道在政治舞台公开与剧烈地呈现出来。政治冲突反过来又进一步扩大和激化社会矛盾，形成一个难以破解的恶性循环。而特区政府又不能有效发挥“行政主导”的优势，发挥“主心骨”的作用，致使香港的政党注重于激荡浅碟式风暴，相互恶斗，争权逐利。而各政党又对特区政府进行无尽的、不负责任的指责，使香港的政治环境呈现出“分裂的政治环境”的特征。这种政治环境对属于建制力量的爱国爱港力量来说自然是不利的。

3. 社会环境与爱国爱港力量

由于在经济上，香港贫富差距逐步扩大，经济结构调整举步维艰；在政治上，建制派和反对派之间无尽的内耗和内斗，香港的社会亦开始陷入“共识崩坏”的状态中，严重激化了香港的社会矛盾，引发了大量的冲突，催生了颇为普遍的“坐困愁城”的忧郁感、无奈感和无能感。这种社会矛盾和心理冲突在中产阶层的身上更为突出地表现出来。因为香港中产阶层的动向就如同香港社会信心的风向仪和温度计。过去快速的经济发展及其经济结构的转变为香港市民创造了大量的向上流社会流动的机会，造就了一个代表希望和稳定的中产阶级，形成了一个温和开放的社会体制，形塑了强调流动、机会和个人努力的意识形态。但是当环境有变的时候，这一份乐观便失去了它的现实基础。在回归后，随着中产阶层身边的

社会、经济秩序出现了重大变化，旧日的安乐日子大有一去不复返之势。随着私人企业、政府部门，以至志愿机构纷纷从科层组织转为弹性、平面横向的组织形态，以往沿着行政与管理的层级和阶梯所出现的升职机会，现在都变得越来越渺茫。“过去持续的、稳定的、渐进的、可预期的职业生涯路径，现在愈来愈变得飘忽和不明朗，没有保证，又或干脆全面地由市场取代取代科层化的内部安排。”更重要的是他们亦面对全球化步伐加快、香港经济急速转型、内地经济崛起、香港逐渐失去优势、香港与内地经济加速融合。这种种变迁和趋势，令他们觉得过去赖以成功发展事业的机会结构和让他们对事业发展能够寄予期望和获取回报的既有秩序，正逐渐瓦解。“游戏规则的根本改变，令支持着从前香港中产阶级那一套人生观、世界观的社会基础发生了重大转变。过去心平气和、强调稳定和渐变的中产阶级，赫然发现自己今天生活在另一个世界里。”中产阶级不再肯定自己的未来是否完全在他们控制范围之内，在这样一个充满不确定性的时代里，彷徨、迷茫、焦虑、不安、躁动和无助是他们共同的心理写照。当香港中产阶层从一个回归前志得意满、积极乐观的稳定社会群体嬗变为一个回归后愤懑不平、焦躁不安的不稳定的社会群体，香港的政治局面和社会生态也自然地出现混乱不经、冲突频繁和管治维艰的现象，衍生出大量的负面情绪与气氛，加深了各种各样的社会矛盾。

正是在这种愤懑不平、焦躁不安的心境下，很多以中产阶层为群众基础的新社会运动开始异军突起。“早在2003年起的一次大游行后，香港新生代的公民意识及对社会事务的关注就已经被唤起，结果催生了‘新社会运动’，出现了多个依靠互联网动员，关注社会、环保、保育（保护自然、文化遗产等）等议题的新压力团体。”“新社会运动”往往依靠网络取得共识，依靠网络集合力量，依靠网络采取行动。网络在新社会运动中发挥了关键性的作用。那么，是谁在操控电脑和网络呢？根据香港青年协会的调查，“在2006年，懂得使用过去个人电脑的10-14岁和15-24岁青少年的比率占98.4%和98.5%，25-34岁的比率亦上升至92.5%”，“过去十二个月内曾使用互联网的10-14岁及15-24岁青少年的比率分别占96.4%

和97.4%而25-34岁人士的比率则为87.5%。同样，比率随年龄上升而下降。”也就是说，青年人特别是80后的青年人成为各类新社会运动的主力军。回归以来，香港经济的低增长，房价的高增长，工资收入的不增长，致使年轻人置业越来越困难。同时，在职场中，高层人口众多，青年向上流动的空间狭窄，‘上位’机会相对减少。第三代年青人“感到出头无期，生活艰难。至于第四代人，他们打从开始便是输家”。不少年轻人有挫折感，感到前景暗淡，同时又感到社会对自己不公平，或埋怨特区政府没有照顾自己的利益，又或埋怨香港对内地过度开放。无论如何，部分年轻人愤世嫉俗，怨天尤人，对中央有抵触情绪，对内地同胞有鄙视心态，对殖民时代有美化和怀旧情节，部分人的不满情绪演化成激进暴力，从街头至议会，从失业青年到大学庙堂，造成社会上的动荡不安。由于物质追求的受挫，部分青年人开始向往心灵和精神方面的追求，从非物质或后物质方面的追求中得到抚慰与补偿，同时可让自己觉得因怀抱更高尚的道德情操和生活品味而恢复自豪感。保育、环保、爱护动物、节能、都市规划、绿色生活、反对地产霸权、抗拒金融霸权、社区与乡村保存、为弱势群体请命等过去较少受关注的议题都纷纷被提到公共议程上来。

总之，当一个庞大的、拥有相当的话语权、能够发挥民意舆论领袖功能的中产阶层及其准中产阶层处于焦虑、烦躁、不安和愤怒状态时，它必然带来形形色色的新社会运动，带来社会的不断内耗，遂使社会上弥漫着各种各样的愤世嫉俗、怨天尤人和民粹主义等负面情绪，构成了对爱国爱港力量发展的不利的社会环境。

（二）爱国爱港力量发展的中层环境分析

1. 中央对港政策发展与爱国爱港力量

香港回归初期，由于中央政府大体上以相对乐观和正面的态度看待香港问题，对香港事务尽量恪守“不过问”、“不出头”、“不介入”和“不干预”的原则，导致对港统战工作主动性不够。香港各股政治势力在来自“上面”的制约消失后，彼此间的关系急

速恶化，形成水火不容之势。一方面，以民主派为骨干的反对势力与爱国爱港力量的斗争越趋白热化。由于中央不加干预，反对派得到了难得的壮大和发展机会。另一方面，由于“没有中央的凝聚和推动，本来已经山头林立、利益分化和群龙无首的爱国爱港力量更陷入一盘散沙的涣散状态，严重缺乏政治话语权和战斗力”，“既不能给特区政府予大力支持，又不能建构广阔的群众基础”。更严重的，是中央主动削弱内地对香港的研究和调查能力。本已不多的一些涉及香港研究的机构和人员大幅减少或裁撤，使得中央对香港的问题和挑战难以掌握，从而难以拟定工作方向，跟不上形势发展。这样“中央把诠释何谓“一国两制”和基本法的论述权和话语权拱手让予香港的反对力量、西方势力和香港法律和司法界的主流人物，但他们的观点却往往建基于西方、反共、‘两制先于一国’、香港乃‘独立政治实体’的见解”。结果是港人对“一国两制”和基本法的理解出现偏差，对本属于中央的权力缺乏认识和尊重，这不单不利于“一国两制”的落实，也严重限制了中央权利的运用，对爱国爱港力量的发展壮大造成了政策障碍。

2003年7月1日，香港爆发了由反对派发起的，有30万香港民众参与的反对基本法二十三条立法的大游行。游行风波迫使中央开始对香港问题作出较为全面与深入的研究，重新思考对港政策，及时调整了工作思路，确立了“争取人心回归”为工作主线，从过去的“不干预”、“少管就是管好”转变为“不干预但有所作为”的对港新政策。具体表现为：中央建立了一整套由中央领导人直接过问和领导，并由相关的党政主要机构组成的专门处理港澳问题的政治行政体制，以加强对港澳工作的领导；加强与特区政府的关系，支持特首依法施政，并在适当的时候向特区政府提出意见和建议；推出大量有利于香港经济复苏的政策和决定，刺激香港经济增长，振奋香港民众信心；成立专门对港研究机构对香港事务进行全面、科学、系统地研究，使对港政策制定更具针对性；通过官员讲话、学者论述和媒体报道等不同管道表达中央对“一国两制”和基本法的立场，支持爱国爱港力量投身于与反对派的舆论战之中，大力争夺话语论述权；加大力度推动各类爱国社团的成立和发展，对

凝聚、团结和壮大爱国爱港力量起到了重要的作用；更主动地与反对派势力交锋，通过施压极端反对派，争取温和民主派，尽量减少特区政府和爱国爱港力量的压力。上述“有所作为”的政策调整，对改善爱国爱港力量发展的社会环境到了积极的作用，但是这些调整的举措大多是回应性的应对策略，目标在于解决短期性的问题和改善不理想的情况，仍缺乏全盘的和长远的战略，不能为爱国爱港力量的长远发展创造更有利的政策环境。

2. 大陆印象与爱国爱港力量

回归十年，香港人心态的最大变化，反映在对内地的重新认识上。20世纪80年代，香港经济的成功转型与腾飞，让香港迅速发展成为一座举世瞩目的国际化大都会，香港人也因此滋生出一种盲目自大的优越感，尤其是在相对贫穷落后的内地人面前，这种优越感就会成倍放大。“表叔”、“阿灿”、“灿哥”、“灿妹”等嘲笑性用语，就构成这一时期香港人对内地人的集中印象与认识，经济落后、政治专制、社会不靖成为香港民众的内地印象。回归之后，伴随着一系列经济重创，香港经济降到谷底。与此同时，内地经济水平却在高速发展之中。在巨大的反差面前，香港人不得不感慨“今时唔同往日”，多年来赖以骄傲的经济优越感再也不复存在，“表叔”、“阿灿”等文化偏见的符号也从此成为历史，一个模糊的、崛起的内地印象开始在香港民众的心目中渐趋形成。但是，由于在战后香港地区走上了一条与内地明显不同的发展道路，并形成了迥然不同的政治、经济和社会制度。罗湖桥成为两地制度、生活方式以及文化形态的分界，小到衣食住行、品味消费，大到价值取向、意识形态等，都构建成香港人相对于内地人的身份差异。这种身份的差异使香港民众在看待内地和内地民众时仍然保守高高在上的优越心态。经济优越感不复存在反而激发香港民众更紧紧抓住自己的所谓政治和价值观的优越感。正是这种“大香港主义”导致香港民众带着深深浅浅的有色眼镜俯视内地，从而形成了与真实内地有很大差异的内地印象。

首先是模糊性印象。虽然香港回归祖国已近17年之久，但是由于带着深色眼镜盲视内地，致使多数香港民众对内地的印象仍然是模糊的。比如，一位广州的教授到香港某大学做演讲，有大学生惊奇地问：“为什么你会说我们的话？”这位教授回应到：“准确地说是在讲我们的话啊。”那些香港学生忘记了，所谓的香港话其实就是广东话。笔者有次和同事一起在香港某店铺购物，服务员非常热情，听同事操持一口浓重的北方话，便问我们来自哪里？同事说自己祖籍山东，服务员摇头说不知道，同事便解释是齐鲁大地，服务员更是摇头，同事再解释是孔子的故乡，那位服务员竟然问：“孔子是谁？”虽然笔者相信，香港大多数民众不会像这个服务员一样对内地一无所知，但是他们对内地印象相当模糊却是不争的事实。其次是选择性印象。回归以来，随着时间的推移，香港报刊在对内地的报道方面也出现了一些积极的转化和变化，但部分报纸，甚至是一些发行量比较大、影响力比较强的报纸仍然是以负面宣传为主。如以《苹果日报》为代表的报刊对内地的发展进步和积极方面视而不见，却集中火力揭露黑暗面，从所谓政治权力斗争、官员贪渎到治安不靖、环境污染，统统可以将其作为头条新闻。这种长期的负面宣传，剥夺了香港民众正确全面认知内地的自由，替香港民众构建了一个想象的“黑暗的”，内地印象。如一名入读北京大学的香港学生就指出，“来北京之前，我对中国的认知，就是一个充满矛盾、不公平的社会”。最后是浅表性印象。虽然有些香港民众带着浅色的眼镜对内地也有些了解，但是这些了解和认识大多是表面化和浅层次化的，突出表现在香港民众对内地政治体制的看法和认识上。改革开放三十年来，内地在经济现代化高速发展的同时，也浮现出一些社会问题，开始进入矛盾的多发期。在这样一个矛盾多发期，如果断然引进西方的竞争性的政党制度，不仅不能解决社会矛盾，反而会强化社会分歧，加剧社会矛盾，甚至引发社会动荡。因此，在一时期，内地必须构建一个强有力的政府、大力提高政治能力，才能实现社会的和谐稳定，才能为经济现代化发展创造有力的政治保障，才能更好地推进政治的现代化。但是，大多数香港民众缺乏对中国政治发展道路的历史认知，完全按照西方选

举民主的标准来衡量大陆的政治体制，得出的印象是，“中共还是高压的一党专政，基本上未脱史达林主义”，“中共”这两个字几乎就是“恐怖政治”的同义词。于是恐共、拒共依然如故。

3. 两地互动与爱国爱港力量

香港回归以来，特别是2003年“自由行”实施以来，越来越多的内地人涌入香港，挤满铜锣湾、尖沙咀、旺角的大小商铺，给香港带来了巨大的人流、物流和资金流，为香港社会提供了大量的就业机会，促进了香港经济的回升。根据相互依赖理论，在两地民众交往密度不断增加的同时，相互之间的认同感也应对称性的逐渐深入。盖尔纳即认为，在积极的意义上，促使新的共同体成为想象，是一种生产体系和生产关系发生作用的结果，正是现代性导向了这种文化形式和认同情感。但现实却是，随着内地同胞与港人的接触和交流的迅速增加，两地民众之间人际摩擦和利益分歧也很快浮现。“反对两地融合”、“港独”、“缅怀殖民统治”、“香港城邦论”、“光复上水”、“光复旺角”、“反对深港合作”、“反对新界东北发展”、高举港英旗帜、设计寓意香港“独立”的龙狮旗、反对国民教育、高叫“中国人滚回去”等伤害内地同胞感情和刺激中央神经的口号和行动陆续出现，加深了两地民众的隔膜和摩擦。由上可见，随着两地经贸交流越来越深入，人员往来越来越繁密，香港民众对内地及内地民众的情感认同不仅没有逐步提升，反而在某种程度上呈现出内向封闭化的趋势，笔者将这一现象称为两地互动的“内卷化”现象。

这种“内卷化”现象是“利益”逻辑和“情感”逻辑共同作用的结果。从利益逻辑来看，虽然两地互动在整体上推动了香港的经济增长，但是增长的利益分配却是极不均衡的。能够从两地经济合作中受益的主要是从事金融业、高端专业服务业、批发零售业、旅游业、个别医疗专科和地产业等与内地发展和内地同胞的需求有密切关系的行业。那些主要以服务港人的行业则受惠有限，甚至出现受害的情况，当中尤以小企业和家庭式经营者受到的不利影响最

大。另外，为了逃避内地对违反“独生子女政策”的高额罚款和为孩子领取一张香港特区永久居民身份证，早从2001年开始就有不少内地孕妇陆陆续续进入香港特区。而在2006年突然激增，有2001年的622名增加至2006年的26132名。其结果直接导致香港特区公、私营医院资源紧张，人手不足，床位不够，以致本港孕妇住进医院后只能睡在走廊过道，所享受到的医疗服务也大不如前。同时，不少香港民众亦开始直接和内地来港的新移民面临激烈的职业竞争。利益受到损害，自然怨声载道。从情感逻辑开看，两地民众在交往互动过程中呈现出一系列的“情感冲突”：一是不了解与不理解带来的冲突。依据社会心理学的观点，“当一个群体拥有独特的特征而明显与其他群体区别开来的时候，由于对于其他群体的不了解，不理解和不可把握，因此就不能从感情上去接近他们”。正如香港学生对新移民同学所评价的那样，“‘假香港人’只讲普通话，根本没有心去融入我们的群体，没兴趣去了解我们的文化。那么很对不起，我们这个群体不能认同你，因为你与我们的价值观不同”。而就读香港大学的内地学生亦指出，来了香港以后，心理落差很大，再遇上各种“莫名其妙有意无意的歧视，有的时候的确是愤怒了。久而久之，对香港的期待消耗殆尽，剩下的，就是疏离”。二是彷徨与焦虑带来的冲突。“面对日益强大的内地经济，香港人迷失了。香港人渐渐失去了从前因经济领先所带来的优越感，而其他的优胜之处又不足以取而代之，弥补心理上的落差。于是有些人排斥一切有关内地的东西。”在充满竞争和风险的互动中，香港民众对未来充满了焦虑感，试图去寻求有社会保障的“乌托邦”，一种封闭主义心态开始抬头。三是傲慢与偏见带来的冲突。毋庸讳言的是，英国长期的殖民统治和香港的经济和法制环境使香港有一部分人存在着强烈的歧视内地人的“上等人”意识。以往，香港人曾经不屑内地人，担心贫穷的内地人会拖垮香港，而如今内地“阿灿”却潮水般涌入香港挥金如土。“仅仅几年前，内地游客还是乡巴佬，而如今内地人却成了大财主，这令香港人深感厌恶”。在这种“大香港心态”指引下，香港民众极易陷入认为香港是最好的盲点之中，长期累积，其结果就是香港人的价值取向越发内向封闭，

从而与内地产生分割甚至歧视。

应当指出，在两地互动的过程中，两地民众在体验“情感疏离”和“情感冲突”的同时，相互了解、“通情”意识和情感认同也处于不断增长和孕育中，香港民众对内地的正面看法也会越来越多。但是，由于两地民众长期政治社会化教育的不同，“人们对最初的假设和观念具有寻求确认的倾向”，也就是社会心理学所谓的“确认偏见”，致使大多数香港民众在两地互动早期往往会表现出“选择性”的心理体验现象，即对内地及内地民众的缺点或不足，往往会刻意寻证和无限放大，呈现出“放大镜”心态；对内地及内地民众的优点往往会无意识的忽略、无限缩小甚至是片面曲解，呈现出“缩小镜”心态，从而使不断增长的相互了解、“通情”意识和认同情感长期处于“隐性”状态。因此，在两地互动早期，随着两地民众“自我暴露”的增加，香港民众对内地及内地民众的隔阂和排斥心理不仅不会缩小，反而会逐步增强。随着两地横向交往互动的进一步开展，越来越多的香港民众将体验到两地的差异性。同时，香港民众将更深入地体验到两地制度和心理层面的差异，当这两点都达到最大化时，也就是说当两地民众的“自我暴露”呈现为最大化时，香港民众对内地及内地民众的心理隔阂也会趋于最大化。但是这种“危机”恰恰孕育着两地关系发展的“转机”，因为“自我暴露”的过程也是两地民众相互了解的过程，两地分歧呈现的最大化也会带来两地民众了解的全面化和深层次化。尽管了解并不必然消除双方之间的分歧并达至和解，但是，只有两地民众达至真实的而非想象的了解或理解，两地民众才能相互产生可把握感和可预期感，才能使两地民情逐步走向宽容，才能为日后的心理认同提供前提和基础。

（三）爱国爱港力量发展的外层环境分析

虽然在中层环境部分，笔者指出，香港与内地的关系是香港诸多深层次矛盾的背景性因素，对爱国爱港力量的发展具有重要影响。但除此之外，香港问题还有一个更广阔的背景性因素——国际

环境。可以说，香港只有在某种国际战略、政治经济环境下才是重要的，香港问题的复杂性也正来源于其国际背景，因此还有必要对爱国爱港力量发展的外层环境作出分析。

1. 英国“光荣撤退”后的社会环境

自1841年殖民香港以来，英国人的视野绝不限于小小的香港，其更大的战略目标一直是整个中国。当然由于战略任务不同，英国在香港的统治策略也曾作过重大调整。在新中国成立之前，英国占领香港的根本目的，是要以香港作为进入大陆的跳板，透过香港赚取中国人的钱。而要达到这个目的，自然不能有太多人为管卡妨碍香港与内地的交流。因此，在1949年之前，港英政府并无对华人实行过有实际意义的出入境管制，“无论在人民交往、文化交流上，香港与整个中国是一个整体”。香港民众在心态上与内地并无清楚的界线，仍未出现独立于中国的“香港人”身份。

1949年之后，随着中华人民共和国的成立，一个强有力的“政治实体”展现在英国人的面前，一扫百年中国的积贫积弱的形象。英国人开始时刻担心着中国政府会否提前收回香港，因此，这一时期，英国对中战略的首要目标亦转变为防止中国收回香港，其对港政策也开始陆续作出调整。1949年，港英政府制定了《人士登记条例1949》及《入境管治条例1949》，首次对香港民众进行全面及强制的人士登记，并发放香港居民身份证。1967年“六七抗议运动”结束后，为抵制内地的影响力，港英政府检讨香港本土的文化政策，开始培育居住在香港的中国民众的归属感，开始在全港范围内独尊广东话。自此之后，“香港成为一个与之前不同的社会，因为它已经有了明显的、区别于中国大陆的本地认同感，这种情节并成为一种潮流”。粤语在各种正式场合取得地位，而接受粤语教育成长起来的一代也已在今天的香港成为社会的中坚，迸发出一种对“香港人”的集体身份认同。1971年，即英国占领香港一百三十年之后，香港政府历史性地首次立法界定“香港居民”。当时制定这条法例的背景是需要使然，因为港英政府要规划大量的医疗、教

育及福利等项目，需要对居民的人数作出界定。而麦理浩之所以开始“仁慈”的统治，大搞福利项目，因为其最终目标要服务于大英帝国的根本利益——提高香港居民的生活水准，增强与中国政府就香港问题进行谈判的筹码。

1984年，《中英联合声明》签署之后，香港最终的归宿是回归中国。尘埃落定之后，英国政府的战略目标又调整为在撤离香港后尽最大程度保留英国在香港的影响力，最大限度地维护英国的利益，港英政府亦开始积极部署“光荣撤退战略”。于是，英国的对港政策再次作出重大调整，开始“放心地”、积极地在香港推动“政制改革”。当然这一改革与香港民众的呼声并无多大关联，因为“香港政府在1980年提出建立地方行政体制和在1984年提出‘进一步’发展代议政制时，社会上其实都不存在这方面的强烈要求，发展代议政制，明显的是与九七问题有直接关系。”英国人在香港推行“政制改革”当然有深层次的战略考量，因为当英国“安全地”控制香港时，香港的最大价值在于以香港为跳板进入整个中国，自然香港与内地之间最好是无缝连接。但是，当香港回归中国后，则香港必须紧守“边界”，才能更好地保持英国人的影响力。因此，英国人要通过发展出一种“深深地植根于香港社会，从而直接对香港人民负责”的“代议制政府体制”的方式，令香港民众按照所处的现状，萌生出新的、自外于中国的主体意识或国民意识，从而最终将香港打造成“独立”的、或“半独立”的政治实体，只有这样，才能最大化地维护英国人的利益。正是在这一思想的指导下，英国人在撤退前加快了香港政制改革的步伐，特别是彭定康上任后，在1992年公然抛出违反中英联合声明的“政改方案”，造成了一系列不可挽回的局面，从而为回归后香港的政改争议埋下了伏笔。

2. 美国“重返亚洲”背景下的香港地缘政治

如果说，英国人一直对香港念念不忘的话，那么美国人对香港的兴趣则与日俱增。当美国在1992年制定美国香港政策法时，美国

人已经把意图说的很清楚。一方面，美国希望能够在香港回归后继续保护它在香港的庞大经济利益，并期望能够让美资取代英资的地位。另一方面，美国希望香港作为中国一部分可以发挥催化剂的作用，促使中国发生政治变革，走西方民主道路，完成“和平演变”，从而不再构成对西方和其主导的国际秩序的“威胁”。

近年来，随着中国的崛起，中国的发展战略不可避免地引起了美国的猜忌和防范心理，正是在此基础上，美国提出了“重返亚洲”的战略。“善用兵者，屈人之兵而非战也。”利用中国社会内部的问题与矛盾，是外部势力遏制与影响中国的最好方式。美国的战略家们一直期待着“转型国家”发生的那种“民主改革”，不久的将来也能在中国上演。无论从历史还是现实来看，美国是最热衷于把“自由、民主和人权”的理念输出到国外的国家。为何美国如此乐善好施呢？因为西方学者发现，“由于一种非凡的甚至神授的巧合，追求这些理想（向国外输出人权的价值理念）能增强这个国家的力量、财富和安全”。布热津斯基则坦率地承认，“当对美国方式的模仿逐渐遍及全世界时，它为美国发挥行使间接的和似乎是经双方同意的霸权创造了一个更加适宜的环境”。学者科斯塔斯·杜兹纳更一针见血地指出，“美国国会与70年代中期通过立法，将对外援助同人权绩效挂钩。这个新的举措有助于接近遍及世界的反对党及其运动，从而获得以前无法获得的情报，并为美国的利益营造合适的政治氛围”。正因如此，美国人才会对香港事务越来越感兴趣，今后插手的力度也会越来越大。

3. 意识形态与后殖民化霸权

说到意识形态的控制权，我们不得不承认，经过英国的长期殖民统治，“西方作为一种价值主体，已经牢不可破地主宰了殖民地香港的文化，它成为了当地一心向往惟恐失去的理想”。尽管有学者将这种西方价值观念强调为现代性，但这种“现代性”的背后无疑具有浓厚“殖民性”。因此，长期的殖民教育使香港的部分精英以臣服的心态对西方世界全盘认同，丧失了对香港历史进程的客观

判断力、反思力和批判力，他们在自由、平等和民主这些文化价值上，认同香港属于英美西方世界的一部分，而不是中国的一部分。

英美等国际势力对香港事务高调“关心”，却并不承认干预香港事务。但是自“维基解密”公开大量有关香港的电文以及FOXY网站泄漏黎智英的政治献金之后，我们发现美国一直在插手香港事务，在香港反对派的各种活动背后总有美国驻港总领事馆的影子。

《中国评论》杂志即指出，香港近年的众多政治现象和事件，包括黎智英的政治献金、民主党的内部矛盾、公民党的兴起及其跟民主党的矛盾、陈方安生的复出、“五区公投”的缘由、泛民的分裂、社民连被收编、民主党与公民党等的选举策略和部署，以及反对派精神领袖式人物的可能人选等等，把个中脉络贯穿起来，世人就可清楚看到，自回归以来，香港政坛长期动荡不安，乱局的源头，香港反对派背后的银主和靠山，就是美国驻港总领事馆。但是，在美国干涉香港事务的行为曝光之后，这一事件并没有在香港造成强烈的反响，也没有影响到美国在舆论领域所处的“道德高地”，因为美国已经成功地将“中西之争”塑造为“民主与专制”、“传统与现代”之争，将人权与民主概念“去政治化”，让其成为国际霸权的附属品，任何国际政治的思考都不可能进入讨论的中心地带。

因此，当英国结束对香港的殖民统治之后，亦即当反对派和香港部分传媒成为英美势力的代理人走向前台之后，一种“去殖民化”的政治格局逐渐取代了殖民统治时期的政治格局，其实质也就是通过“利益交换关系”将英美国际势力和香港内部的反对派和部分传媒连接起来。因此，末代港督彭定康临走时说：“今后香港的事情就只有传媒之争了。”由此，不难理解为何英国议会在九七年后每年要对香港的新闻自由进行“检查”；不难理解为何在回归十五周年前夕，彭定康“寄语港人需要警惕，确保自由不会被慢慢侵蚀”。更不难理解，《苹果日报》为何会在社评中附和道：“还是末代港督彭定康勋爵看得透彻。不管是十五年前告别的时候或是此时此刻，他一直认为对香港市民自由权力及独有生活方式威胁最大的是那些抢着向北京献媚的港人，是那些不断揣摩北大人意旨想讨

他们欢心的港人。”可见，英美国际势力和香港内部的反对派和部分传媒的连接是以“关心香港的自由和民主”的方式进行的，霸权与政治统治的分离不但构成了后殖民化时期英美势力与香港的主要内容，也造就了英美势力“关心香港”的历史神话。由于英美势力支持的反对派尚未成为执政力量，因此，其操控香港事务的方法便是将香港社会“政治化”。政党政治、学生运动、知识分子运动、劳工运动、对抗内地运动等等，都可以概括为“政治化过程”，它们致力的基本目标便是打破“一国两制”治理的“自然状态”，将新的、霸权性的政治安排置于“去殖民化”的表象之中，将香港打造成反华的“基地”和“桥头堡”，从而在中西政治较量中夺取更大的优势。

三、改善爱国爱港力量发展的社会环境的对策建议

本着“寻找问题”的思路，上文从“内层环境”、“中层环境”和“外层环境”三大方面着重论述了不利于爱国爱港力量发展的社会环境。本部分将侧重从“解决问题”的思路，提出改善爱国爱港力量发展的社会环境的具体对策和建议。

一是采取“去港商化”的策略，推动香港经济结构转型。要改变爱国爱港力量发展的不利环境，首要的问题是促使香港经济可以出现一个新的局面。而要根本解决香港的经济问题，必须积极发展创新产业，培育新的经济增长点。但是由于香港奉行“积极不干预”政策已经大半个世纪，不可能一下子改弦易辙，作出积极的干预。而创意投资绝少立竿见影，私人力量不愿意介入。因此，仅仅依靠特区政府以及香港本地商人是难以推动香港经济转型的。为此，笔者提出要采取“去港商化”策略，积极发挥中资企业在香港转型升级中的独特优势，为香港的经济发展，乃至为整个中国的产业升级转型发挥独特的作用。有学者即指出，“香港在供应方面拥有必要的制度和基础，连接赖以持续成长的价值创意—创新—技术中枢。有关的法律制度、竞争性市场、企业及金融架构、大学的研究和培训能力、中下游应用的研发能力具备。但弱点在于市场需求

联系不足，本地市场太小，无法单靠内销以收投资于科技和研发的回报”。而中资企业恰恰可以利用香港的优势，同时又发挥自己联系内地的长处，将各种要素链接起来，推动创新科技的发展，引领香港实现经济结构的转型，才能逐步改善爱国爱港力量发展的经济环境。

二是采取“去组织化”的策略，构建爱国爱港力量的管治联盟。爱国爱港力量要有效地应对相对不利的社会环境，根本办法是“组织”起来。当前，爱国爱港力量包含传统的爱国力量、因回归在即而向中央靠拢的新兴爱国力量、原港英建制分子、公务员队伍、工商界人士、乡事势力等，是一群松散的人群，内部人士关系复杂，山头林立，利益矛盾众多，难以拧成一股有战斗力的队伍。在中央缺位的情况下，爱国爱港力量无法通过一个“组织”来反映和聚合起来。但是，如果爱国爱港力量通过一个政治实体组织起来，容易在香港造成事实上的竞争性的政党制度，也容易遭到反对派的攻击。因此，笔者提出要采取“去组织化”的方式来完成这项组织化的工作。这一组织化形式类似于刘兆佳先生所提出的“构建管治联盟”的建议：第一，它是一个政治网络，而非一个严密的政治组织；第二，他的成员来自行政机关、立法会、区议会、全国人大代表、各级政协委员、重要的咨询委员会成员、支援政府的媒体、学者和智库、工商界人士以及各个亲建制的民间组织等；第三，管治联盟需要有一个由中央人员、特区政府官员和同盟内核心成员组成的“领导小组”。第四，中央在组建管治联盟和维系其完整性和高纪律方面有不可替代的角色。

三是采取“去法律化”策略，约束反对派。中央原意是通过二十三条立法，以法的形式来约束反对派。但是在二十三条立法迟迟难以通过的情况下，必须采取“去法律化”的策略来反制反对派。如，有学者即指出英国人统治香港，显性治理体现为“自由经济、法治社会”，实则大事干预垄断，以特务和密警监控社会。港英时期是这样，当今的英美等发达国家仍然通过各种“去法律化”的手段来监控社会，来应对反体制政治力量的挑战。因此，中央政府也

有必要采取此类“去法律化”的策略对香港内部具有分离主义倾向的政治力量给予必要的约束。

四是采取“去港地化”策略，推动香港与内地的合作。“自由行”以来，中央的各种惠港经济政策所产生的正面政治和社会效用虽然不能否认，但是由于这种深入香港内部的合作模式也带来了一系列的社会问题，致使所产生的正效应正呈现边际递减态势，甚至到了“有时而穷”的地步。因此，笔者提出“去港地化”的策略，即通过与广州南沙、深圳前海和珠海横琴横向合作的方式，把香港的人流引导到相邻的内地来。历史时期，当香港和珠三角发展水平相当的时候，两地的人流量非常大，交叉就业的情况非常普遍。另外，南沙国家级开发区还承担着“推进社会管理体制改革创新”的重任，主要目的也是面向港澳居民的工作、生活和居住。因此，如果能加快广州南沙、深圳前海和珠海横琴的三大战略棋子的建设，引导一大批香港的青年人和中产专业人士到此就业，将会大大改善香港的政治生态和社会环境。

五是采取“去政治化”的策略，更有效推进国民教育。当代西方意识形态霸权不仅对本国民众推行国民教育，甚至对全世界其他国家和地区，包括我国香港地区都推行意识形态的宣传。但是，这种意识形态的传输是按照日常生活的逻辑，并以“服务于大众”的“谦卑姿态”完成的，是一种隐性的、“去政治化”的国民教育和霸权方式。反观特区政府，虽然做了大量的工作，但总的来说成效不大。因为此类国民教育仍然是传统的、生硬的、灌输式的，也就是说“面目可憎”的意识形态宣传模式。因此，要深入地研究当代西方国家的意识形态传播方式，使其为我所用，让香港同胞的人心回归工作在潜移默化中顺利推进。

课题负责人：刘强

课题组成员：庞滔李际卫陈瑞娟

结项等级：优秀

后记

秋天是收获的季节。今年是全国社会主义学院系统科研项目实施的第九年。本次全国社院系统科研项目共有53项课题结项，其中优秀15项，良好28项，合格10项。在中央社院的科学组织和地方社院的大力支持下，本轮科研项目实施更加扎实规范；各课题组深入调查研究，课题成果更加贴近实践需要，成果质量进一步提升。

2014年是中国人民政治协商会议成立六十五周年。习近平总书记在纪念人民政协成立六十五周年大会上的讲话中指出：“社会主义协商民主，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现。”为进一步学习宣传讲话精神，集中展现本次全国社院系统科研项目的成果水平，增进社院科研人员交流，我们将15项优秀成果和关于协商民主研究的9项良好成果结集成《社会主义协商民主与统一战线问题研究》公开出版。全书分为中国特色政党制度与协商民主、社会治理与协商民主、社会主义核心价值观与文化建设、学科建设与党外代表人士教育培训、民族·宗教·香港问题等五个专题。作为全国社院系统在协商民主和统一战线研究中的最新理论成果，希望本书能为推进协商民主广泛多层次制度化发展这一战略任务尽绵薄之力，为社院教学工作提供理论参考，为各级统战部门提供理论支持。

“能用众力，则无敌于天下矣；能用众智，则无畏于圣人矣。”本书的出版是在中央社院副院长袁廷华同志的直接领导与关心下完成的；科研部主任贾小明同志主持编印工作并审阅书稿；科研管理处刘英凤、李梦奇同志在本书的成果整理和资料提供方面作了大量工作；综合处于淼和杨林同志具体负责本书的编辑校对和联络出版工作。华文出版社钟卫芳女士对本书的编辑和出版给予了大力支持。在此，谨对所有参与工作和给予帮助的领导和同志们表示感

谢。

编者2014年9月