

中华人民共和国成立以来 社会主义协商民主的回顾与展望

王金豹

摘要：建国70多年以来，我国社会主义协商民主理论和实践有了长足进步，并取得了重大成就。文章对中华人民共和国成立以来社会主义协商民主的理论和实践进行梳理，并在此基础上提出了几条经验：第一，坚持党的领导是前提条件；第二，坚持人民立场是核心理念；第三，坚持“共识”原则是根本方法；第四，立足中国国情是内在要求；第五，坚持实践创新是关键所在；第六，加强制度建设是重要保障。新时代要发展社会主义协商民主，必须坚持党的领导和人民性相统一；顶层设计与基层创新相一致；坚持传统协商与改革创新相结合；制度建设与政治文化构建相统一。

关键词：改革开放；协商民主；历史回顾；基本经验；未来展望

中图分类号：D621 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706(2020)03-0118-05

新中国成立以来，中国共产党坚持马克思主义民主观，继承新民主主义革命时期的有益经验，在运用协商方式建立统一战线、进行党际合作基础上，大力发展社会主义协商民主，使之成为我国社会主义民主政治的鲜明特色和独特优势。对中华人民共和国成立以来社会主义协商民主理论和实践进行回顾，梳理其历史经验，有利于发展新时代社会主义协商民主。

一、中华人民共和国成立以来社会主义协商民主的历史回顾

（一）国家政治层面协商民主的历史回顾

政治协商到协商入宪。新中国成立后，社会主义协商民主早已经通过政治协商会议这种组织形式在实施，人民政协是我国实行协商民主的主要渠道之一。1949年人民政协第一届全体会议正式确立了中国共产党领导的多党合作和政治协商

制度，协商民主在国家层面有了组织机构和制度平台。各党派、各人民团体、各界代表人物通过人民政协这一场所，对国家大政方针和群众生活的重要问题进行政治协商，为新中国建设和发展献计献策。1978年春，中国人民政治协商会议第五届全国委员会第一次会议在北京召开，从此，人民政协的协商民主事业由此进入崭新的发展阶段。1989年12月，中共中央颁布《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》，1993年3月“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”写进《宪法》。上述党内法规不仅就中国共产党就重大问题与各民主党派进行政治协商有了宪法和制度保证，也对人民政协履行职能的内容、形式、方法和步骤等作了具体规定，有力地推进了新时期人民政协工作的发展。尽管此时的政协工作强调的是“民主协商”

本文为广东省社会主义学院系统2018-2019年度立项课题“改革开放以来社会主义协商民主的回顾和展望”（2018-gdsykt-36）阶段性成果。

而不是制度层面的“协商民主”，但是，正是在改革开放以来人民政协工作的恢复和发展中，在人民政协丰富多样的民主实践中，使得“民主协商”逐步被明确为“具有中国特色的协商民主”。

从民主协商到协商民主。随着改革开放的深入，中国特色社会主义民主政治的不断完善，“协商民主”理念逐步明朗化。1991年中央提出“社会主义民主的两种重要形式”的“两种民主形式”思想，^[1]2006年，《中共中央关于加强人民政协工作的意见》这一中央文件，第一次明确把“协商民主”当作我国社会主义的两种民主形式之一。2007年《中国的政党制度》白皮书指出：“选举民主与协商民主相结合，是中国社会主义民主的一大特点。”^[2]此后，中央先后制定出台了一系列完善政治协商的重要制度，并在党的十七大代表选举中采取选举民主与协商民主相结合方式。党的十八大提出“健全社会主义协商民主制度”，明确把协商民主从一种民主形式上升为一种制度形式。从“民主协商”到“协商民主”，从首提“协商民主”到“两种民主形式”，体现了我们党在社会主义民主政治问题认识上的升华。

协商民主成熟发展。党的十八大以来，党中央高度重视社会主义协商民主。从党的十八大报告提出协商民主，到党的十八届三中全会关于协商民主的论述；从2014年明确提出“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”的重大判断，到党的十九大提出“发挥社会主义协商民主重要作用。有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛”。^[3]从部署推动协商民主广泛、多层、制度化发展的战略任务，到制定了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，随着对社会主义协商民主认识的不断深化，新时代把协商民主建设推向新阶段。

一是明确协商民主的重要价值。2015年2月，中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》，明确把社会主义协商民主定性为在党的领导下，决策之前和决策实施之中开展广泛协商形成共识的过程，充分明确协商民主的重要价值所在。二是形成更加广泛的“社会主义协商民主”的新思想。党的十八大明确提出了“推进

协商民主广泛、多层、制度化发展”的新要求，提出四个“广泛商量”和“政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商和社会组织协商”七种协商民主渠道。^[4]可见，社会主义协商民主超越传统政治协商，意在通过政治协商与社会协商的对接，延伸协商民主的宽度，拓展协商民主的渠道。三是不断实践社会主义协商民主。在政党协商方面，党的十八大到党的十九大期间，党中央、国务院或委托中央统战部召开的政党协商会议共计112场，内容涉及中共中央重要文件、国家领导人选、党和国家发展全局的重大问题等。政协协商方面，全国政协明确以专题协商、对口协商、界别协商、提案办理四种协商形式，制定了中华人民共和国成立以来第一个协商年度计划，全面铺开了协商民主实践。此外，2014年3月，全国政协就“安全生产法修正”问题座谈交流，开启了国家层面的立法协商。

（二）基层社会层面协商民主的历史回顾

新中国成立初期的初步探索。新中国成立后，党中央强化基层党组织建设的同时，对基层协商民主模式进行了探索。基层定期举行讨论交流会，民众可以充分表达意志，参与党和国家各项事业的建设。比如，私营企业召开的“劳资协商会议”，浙江省农村党员干部通过集市活动组织农民讨论宪法草案。可见，这一时期中国共产党的基层协商民主，其目的是“尽一切努力，调动全国人民积极性，为社会主义建设事业服务”。^[5]基层民主协商也成了建国以后基层地区政权建设顺利发展的重要政治基础。

改革开放后的实践探索。改革开放以后，协商民主开始由政治层面向社会层面拓展，特别是农村村民自治、城市居民自治、企业职工代表大会自发地进行形式多样的协商民主实践探索。党的十三大创造性提出建立社会协商对话机制，“重点在于强调各级党委和政府与各人民团体和广大人民间的对话协商”。^[6]1992年党的十四大报告指出，“各级党政机关不仅要听取人民群众的心声，同时也要注意吸取专家的建议，使得决策更加的民主化、科学化、高效化”。^[7]各级立法与行政机关也广泛开展各种形式的立法和行政听证会，

探索建立听证制度。随着社会协商对话实践开展,党和国家也建立各种具体制度来完善和充实社会协商对话机制。如,反映群众需求的社情民意制度,保障群众利益的听证和公示制度,推进决策科学的专家咨询制度等等。

新世纪基层协商民主的蓬勃发展。进入21世纪,在党的正确领导下,在不同社会群体和人民群众的积极参与下,逐渐探索出了社会层面协商民主的诸多有效形式。一类是议事类型,即就一件或一类重要事情进行协商,听计于民。比如“民主恳谈会、民主听证会、民主议事会、行业工资集体协商、公民接待日”等;一类是同单位类型,即在一个单位范围内进行协商,取得整个单位的共识,目前以社区最为明显。比如,社区协商论坛、“村(居)民议事”“小区协商”、“业主协商”、“村(居)民决策听证”等;一类是网络类型,利用QQ、微信等信息技术进行协商,比如网络论坛、网络社区互联网公共论坛、协商民主微平台等等。其中,比较典型、有影响力的基层协商民主有浙江温岭的民主恳谈会、河南邓州的“四议两公开”法、上海闵行的“开放式党建”等。这些基层协商民主形式名称各异、形式多样,但都是围绕涉及人民群众切身利益的重大法律法规,或是与人民群众息息相关的社会建设改革及相关政策,以及人民群众关心关注的重大决策,由普通公民参加,通过面对面平等对话交流,最终达成共识。这些协商民主形式,在化解社会利益冲突、推进公民有序政治参与、整合优化社会资源、推进社会多元治理和加强基层社区治理等方面发挥着日益重要的作用。

二、中华人民共和国成立以来社会主义协商民主的基本经验

(一) 坚持党的领导是前提条件

从政治制度的构建来看,协商民主主要坚持党的领导,是中国特色社会主义政党制度的内在要求。在国家政治生活层面,只有依靠党中央的坚强领导、为国为民的宗旨意识和国家机器的有效运行,依靠民主又集中的领导体制,中国共产党才能发挥其领导核心作用,党的职能部门才能组织团结各民主党派,并以统战工作机制和统战阵地为基础,构建协商民主运作的组织与机制;在社

会生活层面,只有中国共产党才能有效动员、联络政治力量和社会组织,广泛调动、组织和协调各种资源。改革开放以来社会主义协商民主的诸多实践,比如,民主恳谈会、社区议事会、公民评议会、价格听证会等多种协商民主实践,也是在中国共产党的正确领导之下应运而生的。因此,始终坚持党的正确领导,是协商民主建设的前提条件。

(二) 坚持人民立场是核心理念

从协商目的来看,协商民主使得人民群众广泛参与,具有广泛性;可以直接倾听群众呼声,具有群众性;可以广开言路博采众谋,具有包容性。可见,社会主义协商民主能够不断强化人民群众在协商民主中的主体地位。从协商内容来看,协商民主一直以来都以民生问题为焦点开展。从协商对象来看,协商民主涵盖各党派、各民族、各团体、各阶层等各方面人士,具有平等、民主讨论的平台和机制,既反映多数人的普遍愿望,又吸纳少数人的合理主张,既听取、支持一致性的意见,又听取不同、甚至批评的声音。可以说,社会主义协商民主统筹兼顾民主当中“多数”与“少数”的关系,从而使中国特色社会主义民主使人民真正成为主权者。牢记协商为民的核心理念,通过协商于民的广泛渠道,中国共产党的协商民主建设才出现了健康快速发展的蓬勃生机。因此,中国共产党领导的70多年社会主义协商民主是一个维护和保障人民利益的过程。

(三) 坚持“共识”原则是根本方法

与选举民主的“多数”原则不同,协商民主遵循的是“共识”原则。这种“共识”形成需要有共同的政治基础,需要人民内部有一致的根本利益,即毛泽东说过的“尽可能求得全体一致”。新民主主义革命时期,建立“新中国”的共同理想和奋斗目标,是中国共产党与各民主党派政治协商的思想基础。1970年代末期,改革开放的价值追求,富裕小康的奋斗目标,是改革开放初期中国共产党与各民主党派政治协商的思想基础。进入21世纪,所有制形式、分配方式和生活方式多样化发展,这就要求我们党在新时代社会主义协商民主实践过程中,一要以实行中国梦和“两个百年”奋斗目标作为共同价值追求;要在平等对话或商议中求同存异、统筹兼顾,特别要照顾

同盟者利益,团结最大多数人。

(四) 坚持实践创新是关键所在

新时代,实践创新是协商民主建设的关键环节。在社会主义协商民主几十年的发展过程中,实践创新起了十分关键的作用。新中国成立以来,在基本政治制度的框架下,党在完善协商民主制度、载体和平台建设方面进行了很多卓有成效的探索,稳步推进社会主义协商民主。比如,随着城乡基层自治的深入推行,基层治理不断改革创新,涌现出民主恳谈会、民主议事会、工资集体协商会、劳资恳谈会和公民评议会等行之有效的基层协商民主形式。比如,新时代的“互联网+协商民主”已成为协商民主发展的一个前沿领域。社会主义协商民主的历程告诉我们,推进社会主义协商民主,必须根据经济社会发展的实际情况,进行符合时代需要和人民需求的实践创新。当前,重点要在社会领域、基层场域和网络空间三个方面,在协商民主理念、制度和方法上不断进行创新,因把协商民主建设进一步推向深入。

(五) 加强制度建设是重要保障

协商民主制度建设是推进协商民主建设的重要保障。中国共产党在推进协商民主建设的进程中,非常重视制度建设。改革开放后先后颁布《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》《中共中央关于加强人民政协工作的意见》等文件,极大地推进了协商民主建设。党的十八大以来,为了加强新时代社会主义协商民主建设的总体部署和顶层设计,2015年中共中央印发了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》。接着相继出台了《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》《关于加强城乡社区协商的意见》《关于加强政党协商的实施意见》等文件,从政协协商到社区协商,从政党协商到社会协商;从协商形式到协商内容,从协商主体到协商渠道,都做出了具体的制度性安排。可见,只有制度化的协商民主才能真正成为选举民主的有效补充,也才能谈得上进一步推进协商民主建设。新时代只有以制度的形式推进协商民主建设,才能实现

协商民主建设的规范化、制度化和法治化,从而使协商民主沿着正确的轨道健康发展。

三、社会主义协商民主的未来展望

(一) 强化党的领导和人民性相统一

强化党的领导和坚持人民立场,是今后推进社会主义协商民主的根本遵循。在社会主义协商民主中应更好地坚持两者的统一:一是强化协商民主作为一种“党的领导的重要方式”的思维方法。协商民主实行党的领导的重要方式,本身就包含着党的领导要素,也实行了党的领导的价值目标。协商民主是一种参与式民主,自然关注和重视“人民”和“人民参与”,注重依靠人民和发挥人民群众的主体性作用。因此,新时代通过群众路线强化协商民主,“把党的群众路线贯彻到治国理政全部活动之中”。二是在协调党和社会关系中,正确把握党的角色定位。长期以来,党的基层组织主要凭借从上面而来的政治和行政资源,管理和统合社会。这种角色定位,容易使基层组织行政化,限制了基层自治和社会力量的发展,而且使社会矛盾和问题都集中在政党身上。要破除这种紧张关系,关键是政党要在基层社会真正成为领导核心,提高党的社会影响,特别在社会自治和社会团体具有绝对的领导力和影响力。^[8]为此,一方面要估好“内功”,即加强党的自身建设。发挥基层党组织的组织力,通过党员和组织作用的有效发挥,真正成为社会的核心力量;另一方面,要做好“外影”,即提升党的社会影响。积极推动协商民主和基层自治,并通过自身的政治影响力和制度性资源去参支与和主导自治,从而发挥党在社会中的应有作用。

(二) 顶层设计与基层创新相一致

推进社会主义协商民主发展是个长期过程,不是一蹴而就的。从长远而言,必须把协商民主列入社会主义政治文明建设的总体布局,搞好顶层设计,加强制度化和规范化建设。比如,社会主义协商民主应当纳入国家治理体系的顶层设计;明确规定协商的主体、内容、形式、程序、协商成果运用等,形成发展协商民主的制度体系;建立党委和政府、政协联动的工作机制。但是,顶层设计不是“一刀切”,协商民主的完善和发展依然

需要基层的试点实践和探索。比如如何推进人大立法协商；如何发挥新时代人民政协的作用；如何在换届选举中用好协商民主等，都需要从“顶层设计”到省级层面的“中层设计”，从地方试点到“全国推广”。因此，社会主义协商既需要国家层面的顶层设计，也需要地方与基层的实践和探索。

（三）坚持传统协商与改革创新相结合

建设社会主义协商民主，既要发挥传统社会主义协商的传统途径和阵地，也需要不断改革创新，拓展社会主义协商民主的新领域、新方式和新阵地。一方面，要梳理清楚哪些传统协商民主的“存量”，例如“党际协商”“政治协商”“人民调解”“村民代表会议”等制度，并在实践中进一步发展其作用。另一方面，积极推进协商民主的改革创新，完善符合本地实际的创新举措并上升为制度规范。当前协商民主协商改革创新可以从两个方面努力：一是制度创新。要根据实际需要，不断健全和适时完善已有的协商民主制度。例如，对于当前的“听证制度”“社会协商对话”“民主恳谈”和“社区议事”等协商实践，应该细化协商的每个环节，使其更具有可操作性，以此提升协商民主的实效。此外，还应根据协商民主发展的客观情况，建构与时代发展相适应的全新制度。二是方式创新，比如，网络协商民主。要适应知识时代的新要求，通过加强互联网硬件设施建设，树立互联网思维，制定和完善相关法律法规，大力推动网络协商实践。

（四）制度建设与政治文化构建相统一

改进和完善协商民主，要有制度建设作保障。要加强协商民主制度建设。要明确协商议题、规范协商程序，着力解决协商随意性问题。比如，要明确多大规模的协商民主应组织多大规模的协商会，如何产生参与主体，要有明确的制度规范。要完善知情制度，对于协商信息公开、协商过程公开、协商结果公开等要有详细规定。要加强对协商结果的督办和责任追究。特别要设立制度监督机构，对协商过程和政策执行过程实施监督。另一方面，要让协商民主的制度更加有效，必须构建社会主义协商的政治文化。缺乏文化认同、支持的制度，就没有刚性，慢慢会丧失存在的合理性、合法性。只有增加人民的政治认识，提升

社会的协商民主氛围，协商民主制度的价值和作用才能够显现出来。因此，要从多方面着手，构建社会主义协商的政治文化。比如，传播社会共同体思想，让人们意识到脱离社群关系的人是不存在的，每位公民都是社会的一员，而实现社会公共利益的目标，需要每位公民参与到社会公共事务管理中，并参与到决策协商过程中来。比如，通过媒体宣传协商民主的成功案例，让更多的公民认识到参与协商能给自己带来直接利益，从而使整个社会都意识到参与协商的重要性和实效性。

参考文献：

- [1] 政协全国委员会办公厅，中共中央文献研究室. 人民政协重要文献选编（中）[M]. 北京：中央文献出版社，2009：206.
- [2] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的政党制度[N]. 人民日报，2007-11-16（15）.
- [3] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M]. 北京：人民出版社，2017：37-38.
- [4] 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立六十五周年大会上的讲话[M]. 北京：人民出版社，2014：20.
- [5] 中共中央文献研究室编. 中华人民共和国成立以来毛泽东文稿（第6册）[M]. 北京：中央文献出版社，1992：94.
- [6] 中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编[M]. 北京：人民出版社，1987：52.
- [7] 中共中央文献研究室编. 江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）[M]. 北京：中央文献出版社，2002：347.
- [8] 林尚立. 公民协商与中国基层民主发展[J]. 学术月刊，2007，（9）.

作者：王金豹，东莞市委党校党建与统战理论教研部主任、副教授

责任编辑：钟晓媚