

【当代政治】

党建引领基层协商民主的政治逻辑、实现机制与实践平台*

杨莉芸

摘要:中国共产党是中国特色社会主义民主政治建设的领导核心,引领新时代基层协商民主创新发展。新时代党建引领基层协商民主的实现必须依靠四大机制,即党建理念灌输机制、基层组织嵌入机制、平台共建机制和业务对接机制。新时代党建引领基层协商民主的落地必须搭建四大实践平台,即组织动员平台、协调服务平台、听证议事平台和智慧协商平台。

关键词:基层协商民主;政治逻辑;实现机制;实践平台

中图分类号:D61

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)03-0001-05

党的十九大报告提出:“加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利。”^①作为革命、建设和改革的领导核心,中国共产党怎样使协商民主扎根基层?怎样使协商民主从理论变为现实?这些问题亟待从理论上给予回答并在实践中探索解决。

一、基层协商民主研究的理论视角

长期以来,学术界从多个理论视角研究协商民主,这为当前基层协商民主研究奠定了良好的基础。

从20世纪80年代开始,协商民主引起西方学者的关注。到20世纪末,协商民主理论成为西方学者研究民主理论的热点和核心。西方学者对协商民主理论的拓展研究大致经历了三个阶段。从20世纪80年代到90年代初为第一阶段,学者开始关注并从不同角度丰富协商民主理论,伯纳德·曼宁、罗尔斯、哈贝马斯、吉登斯从不同角度研究这一问题,协商民主理论的影响力和现实价值得以扩大。从20世纪90年代后期至21世纪初期为第二阶段,关于协商民主本质的理论研究更加深入,但制度建构

和实践中没有取得大的突破。当前,西方学者对协商民主理论的研究处于第三个阶段,侧重于研究协商民主制度化、规范化等问题。

西方学者关于协商民主理论主要有以下观点。第一,协商民主是多元文化社会中民主治理的一种方式。瓦拉德斯认为,通过对话能有效回应多元文化社会认知差异,得出普遍认同的决策。^②第二,协商民主是一种民主政府形式。库克认为,协商民主是为政治生活提供基本空间的共同体——民主政府。^③第三,协商民主是一种决策形式。米勒指出,通过公开讨论得出的决策是协商民主体制。^④第四,协商民主是程序主义商谈民主。有些学者着重于通过商谈、话语与共识等核心理性因素构建商谈民主,强调公共领域中的话语参与,要发动每一个相关者参与协商讨论,通过话语方式形成公民间的政治共识。

就国内而言,21世纪初,我国学术界开始接触协商民主理论。2003年,俞可平在其著作中介绍了西方协商民主。同时,专家学者对民主政治建设进行了本土研究。从研究的角度看,理论界主要围绕协商民主的内涵和理论、中国协商民主实践等问题

收稿日期:2021-10-18

* 基金项目:四川省科技厅软科学项目“基于文本挖掘的中国共产党作风建设规律研究”(2021JDR0212)。

作者简介:杨莉芸,女,中共成都市委党校马克思主义学院教授(成都 610110)。

展开探讨。进入新时代,学术界围绕中国特色协商民主的起源、特征、功能、制度建构、实现机制等问题展开研究。国内学者关于协商民主理论主要有以下几种观点。

一是治理理论。它强调协商民主的治理功能。在民主治理过程中,以公共利益为价值取向,所有公民以自由平等身份,通过对话协商,作出有益于所有参与者的决策。陈家刚认为,协商民主指的是平等、自由的公民采取对话、讨论、审议等协商形式,在考虑公共利益和大众利益的基础上,以尊重并理解他人的偏好为前提,利用理性引导和参与协商,最终赋予立法和决策以政治合法性的一种治理形式。^⑤林尚立论述了中国式协商民主的特殊结构、内在逻辑和实践路径。他认为,从中国民主政治的演进历史和发展特征来看,只有将社会管理体系与社会治理体系同时建构,才能形成有效的新型社会协商制度。^⑥

二是中国特色民主理论。它强调协商民主是人类社会的一种新型发展态势,中国特色协商民主是适合中国国情的民主。它认为协商民主与选举民主是中国民主政治的两个环节,协商民主与选举民主互补而不排斥。^⑦朱勤军认为,协商民主已成为中西新型的民主形态。^⑧也有学者认为,协商民主的价值追求是政治民主,公民作为政治主体,通过协商赋予决策合法性。^⑨

三是管理理论。有学者从公共管理的角度阐释协商民主的功能。朱光磊从政府管理的角度,提出了政治行为的“社会化处理”点。他认为,对政治行为进行“社会化处理”,突出政府的管理和服务职能,在理论上符合国家本质的要求,是推动协商民主的重要理论基础。^⑩

四是决策理论。协商民主要求每个受决策影响的公民自由、公开地进行信息交流,最终实现政治平等以及决策方法和议程的平等。李君如认为,要让每个公民都能平等参与政策制定,表达意见,理性讨论,所有公共问题都有协商空间,以形成公众接受的决策。^⑪

五是政治参与理论。该观点强调政治的平等参与,每一个公民都有表现的舞台和机会,由此形成最终决定。陈剩勇认为,协商民主需要公民作为参与主体,推进公民参与公共事务。^⑫

学术界关于协商民主的理论阐释为我们理解基

层协商民主建设的主体、客体、价值导向及实现路径等问题提供了帮助。近些年来,在理论指导下,全国各地探索出基层协商民主的不同形式,如浙江温岭、广东云浮、成都青白江芦稿村实践了民主恳谈会、乡贤理事会、村民议事会等典型模式。^⑬这些实践探索虽然取得一定成效,但仍存在基层协商民主参与主体不足、治理结构不合理、制度化建设滞后等问题。综观既有研究成果不难发现,基层协商民主个案研究较多,从法理上对基层协商民主的系统分析较少,缺乏从党和国家民主政治建设的全局中去考量基层协商民主。仅依靠已有的理论视角,很难理解中国共产党在基层协商民主建设中的定位和实现的实现机制与平台。加强基层协商民主建设,离不开中国共产党这一领导核心。基于此,本文以党建引领为理论视角,探讨党建引领基层协商民主的政治逻辑、规范有效的机制和落地实践的平台。

二、党建引领基层协商民主的政治逻辑

党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。就我国的政治实际而言,协商民主建设也必须坚持党的领导。实践证明,党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势。正是基于我国的政治实际,加强基层协商民主建设必须以党建为引领,这是新时代加强基层协商民主建设的政治逻辑。

1. 中国共产党引领社会主义民主政治建设

其一,无产阶级政党是领导社会主义政治建设和民主实践的根本力量。发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,必须坚持无产阶级政党的领导。在中国特色社会主义政治理论与具体实践中,中国共产党是领导核心,是人民广泛实现民主选举、深度介入民主协商、共同作出民主决策、真正参与民主管理、严格落实民主监督的根本保证。社会主义民主建设必须依靠广大人民的努力,在共产党的领导下进行。历史经验证明,离开了中国共产党的领导,就不可能实现广泛真实的人民民主。

其二,基层协商民主是社会主义民主的重要组成部分。“协商民主是我国民主政治的特有形式”^⑭，“基层协商民主是社会主义协商民主的重要组成部分”^⑮。我国社会主义民主是绝大多数人的民主,真实反映人民的意愿。基层协商民主是基层大众磋商、探讨公共事务过程与民主决策、科学决策结果的

统一,体现了“众人的事情由众人商量”。全国各地实践的基层协商民主使民主理论得到广泛深入的落地,使社会主义协商民主更具可操作性和可评估性,使“众人的事情由众人商量”由可能变为现实。

2. 基层协商民主是实现党的领导的重要方式

其一,历史唯物主义群众观在政治领域体现为社会主义协商民主。习近平总书记强调,协商民主是“中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现”^⑩。中国共产党建党以来一直贯彻的群众路线直接影响社会主义协商民主的性质。党的群众路线倡导一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去,把党的正确路线方针政策变为群众的自觉。在历史发展进程中,人民群众是创造历史的主体。党在执政中,特别是在涉及群众根本利益时,必须始终坚持“有事多商量,遇事多商量,做事多商量”,综合社会各群体、各阶层的意见和建议,整合全社会的利益。在充分协商的基础上,形成并执行正确的决策,体现了社会主义协商民主与党的群众路线在政治领域的内在统一性。

其二,坚持党的群众路线就要在基层扎实开展协商。党的群众路线作为党的工作路线,是党领导革命、建设和改革的重要工作方式。党的群众路线是实实在在的工作路线,不是口号和形式,而是扎根群众和基层的执政实践,是为了人民利益而行动。党的群众路线如何扎根群众、扎根基层?对此,一个基本路径是围绕基层群众的切身利益进行议事、协商,制定并执行符合基层实际、维护群众利益的决策。

三、党建引领基层协商民主的实现机制

基层协商民主需要以党建工作为总引领。为此,需要构建党建引领基层协商民主的实现机制,包括党建理念灌输机制、基层组织嵌入机制、平台共建机制和业务对接机制,形成一个相互衔接、相互支持的机制体系。

1. 党建理念灌输机制

党建理念灌输机制是指通过政策制定、目标考核、党务工作、党建项目等方式,在基层民主协商的全过程中不断注入并始终强调党的集中统一领导、基层党组织的战斗堡垒作用、党员干部的政治担当、共产党人的历史使命等。在实现机制体系中,党建理念灌输机制起着根本性作用,如果脱离了这一机

制,其他机制就难以取得实效,在作用发挥中就容易偏离中国特色社会主义协商民主的基本方向和正确轨道。党是领导一切的,党的领导是我国协商民主得以实现的根本政治保障。就基层协商民主而言,基层党组织的坚强领导是基层协商民主落地生根的最根本保证。因此,必须始终坚持把马克思主义政党的党建理念灌输到基层协商民主实践的全过程之中,用正确的理念和理论为我国基层协商民主保驾护航。具体而言,可通过邀请专家授课,定期给协商各方解读党内重要文献,组织协商各方研读党的重要文献,帮助协商各方领悟党的重要会议精神;通过定期召开会议,结合党的历史使命,将党的近期目标和任务传达给协商各方;通过自由讨论,使协商各方能够将党建理论与基层民主融会贯通。

2. 基层组织嵌入机制

基层组织嵌入机制是指在承载基层协商民主的组织和机构中建立党组织,也包括将党员干部、优秀党员充实到基层协商民主实践中。在实现机制体系中,基层组织嵌入机制起着关键性作用,如果脱离了这一机制,其他机制的实现将无人员保证和组织保障。一方面,充分发挥基层组织中的党组织优势,在协商中提升基层党组织的社会整合力,将有不同利益诉求的多元主体凝聚起来,协调不同群体的利益,化解不同阶层的矛盾;另一方面,善于把党组织推荐的人选通过法定程序成为基层协商组织和机构的负责人,善于将有知识、有才干、有能力的党员充实到基层协商组织和机构中,使党员干部和优秀党员成为基层协商组织和机构的骨干。如在基层协商组织中,符合建立党组织的,按要求成立党支部,并大力吸收基层优秀党员;不符合成立党支部要求的,充分发挥基层协商组织中已有党员的带头作用,或由街道党委或社区党支部安排党员干部加入基层协商组织,充分发挥党员干部的先锋模范作用。

3. 平台共建机制

平台共建机制是指利用党统揽全局、协调各方的优势,搭建由党的组织部门、群团部门、统战部门、社区组织、“两新”组织、居民等不同主体共同参与、共同协商的平台,提升基层群众参与议事的积极性和主动性,保证基层决策程序民主和决策结果科学。在实现机制体系中,平台共建机制起着基础性作用,如果没有这一机制,基层协商民主工作将处于无序状态或无法开展。基层党委是基层领导的核心,引

领基层发展方向,直接决定基层议事、基层决策的质量。因此,搭建基层协商民主平台不能离开基层党委的引领和领导,需要基层党委通盘考虑、整体协调,整合党委、行政、社会组织等各部门、各方力量。这是政党社会整合功能的要求,更是政党社会整合功能的结果。各地组织部门牵头,统战部门策划,街道和社区具体执行和落实,群团部门配合,各部分有机协调,搭建起基层协商议事的大平台。

4. 业务对接机制

业务对接机制是指党委、行政部门以及自治组织中涉及基层群众民主权利的具体业务能够自动衔接,形成基层商事议事工作有机联系与自动运转的工作体系。在实现机制体系中,业务对接机制起着连接性作用,如果没有这一机制,基层协商民主的具体工作将不成系统,党建引领下的新时代基层协商民主体系将无法形成。对基层群众而言,群众利益不仅是方方面面的,而且是具体实在的。保障群众的具体利益,需要党委、行政、自治组织等主体之间通力合作、相互配合,实现相互之间具体业务层面的无缝衔接,最终结果是使绝大多数人的具体利益在充分协商中得到维护和实现。党委牵头、行政部门负责、自治组织配合,规划基层协商事宜流程,划分业务范围,保证基层协商事宜走好“开头一公里”和走完“最后一公里”。

四、党建引领基层协商民主的实践平台

协商民主在基层落地生根必须有相应的实践环境、实践条件等,即实践平台。党建引领下的基层协商民主实践平台是保证协商民主在基层有效实施并发挥作用的必备要素。

1. 组织动员平台

组织动员群众是党的群众路线的基本要求,是中国共产党的固有所长。动员群众是指发挥基层群众参与基层民主协商的主动性,激发其参与基层民主协商的积极性;组织群众是指把动员起来的、零散化的基层群众组织化,使基层群众有序地商事议事。在基层党建工作的引领下,组织群众和动员群众有机结合,形成组织动员平台,这是新时代基层协商民主得以实施的必要条件。建设组织动员平台,必须充分发挥基层党组织的领导核心作用,否则不会成功。首先,善于把党组织的主张转化为群众的自觉行动;其次,发挥党员干部的骨干作用,保障党员干

部在自治组织和群众组织中担任骨干成员;最后,发挥党员的先锋模范作用,使党员在组织动员中始终发挥重要作用。基层党建工作特别是基层组织工作,为基层协商民主的组织动员平台建设提供政治保障。

2. 协调服务平台

全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨,协调群众具体利益、服务群众具体事宜是全心全意为人民服务在基层的体现。从某种意义上讲,基层协商民主就是为了维护群众切身利益,协调各方力量服务于具体问题。协商民主扎根于基层,必须先有商事议事的协调服务平台。首先,坚持基层党委主导、基层政府主政,依靠基层群众组织,搭建商事议事的协调服务实体平台;其次,依托实体平台,抓住真实的民意,调解群众纠纷,提供精准的服务,给群众带来更多的实惠和利益;最后,通过实体平台,使基层党建工作与基层商事议事完美对接,实现基层党建与基层协商民主有机互动。

3. 听证议事平台

1996年制定的《中华人民共和国行政处罚法》首次从国家层面对听证制度作出规定。在几十年实践中,听证从最初确立到价格决策听证,再到立法听证,适用的范围越来越广,适用的领域越来越宽。^⑩听证是群众参与公共决策、老百姓参与议事的重要方式。基层党委领导行政部门、事业单位、社会组织等工作,需要搭建实体听证议事平台和网络听证议事平台。其一,搭建实体听证议事平台。在基层党委的领导下,由基层政府主导,相关部门为基层听证议事提供场地、聘用服务人员、制作图文资料、制定程序规则等,搭建起实体听证议事平台。其二,搭建网络听证议事平台。网络听证议事平台主要依托微信、微博、论坛、贴吧、各种APP、手机网站、电脑网站等载体,不断扩展商事议事的网络空间,是基层协商的重要工作平台。我国网民特别是手机网民数量持续增加,在网络空间中商事议事已是常态,他们更愿意在网络空间中充分表达自己的思想、观点、看法、想法等。基层党委牵头,打造为解决某议题听证和议事的工作平台,是信息时代的要求和社会发展的需要。

4. 智慧协商平台

基层党委应该充分利用信息技术,借助于人工智能,引领基层协商民主进入“智慧”时代。智慧党

建平台是在基层党建引领下,基层协商民主与人工智能深度融合的产物,对于提升基层协商民主的效能具有重要的推动作用。其一,设计“云+端”的基本架构。统一的云架构可以实现基层协商民主的相关数据集中,能够真正实现某一地区的协商民主大数据平台,为基层协商民主大数据的深度应用打下良好基础;采用端架构,能够使听证、商事、议事等协商民主的具体实践变得更智慧,真正使智慧化的基层协商民主变为现实。其二,构建多层级的智慧系统。基础数据系统是基层协商民主智慧化的基础支撑;中间交互系统是基层协商民主智慧化的关键之处;前端可视化系统是基层协商民主智慧化的功用载体。

注释

①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》,《人民日报》2017年10月28日。②Jorge M. Valadez. *Deliberative Democracy, Political Legitimacy, and Self-Democracy in Multicultural Societies*. USA West View Press, 2001, p.4. ③[南非]毛里西奥·帕瑟

林·登特里格斯:《作为公共协商的民主:新的视角》,王英津等译,中央编译出版社,2006年,第41页。④David Miller. *Principles of Social Justice*. Harvard University Press, 1999, pp.27-30. ⑤陈家刚:《生态文明与协商民主》,《当代世界与社会主义》2006年第2期。⑥林尚立:《协商政治:对中国民主政治发展的一种思考》,《学术月刊》2003年第4期。⑦俞可平:《协商民主是中国特色民主政治的重要内容》,《理论参考》2014年第4期。⑧朱勤军:《中国政治文明建设中的协商民主探析》,《政治学研究》2004年第3期。⑨马奔、周明昆:《协商政治:概念、缘起及其在中国的运用》,《中国特色社会主义研究》2006年第4期。⑩齐艳红:《协商民主的理论与实践——协商民主理论与实践国际研讨会综述》,《理论与现代化》2014年第4期。⑪李君如:《中国能够实行什么样的民主》,《北京日报》2005年9月26日。⑫陈剩勇:《协商民主理论与中国》,《浙江社会科学》2005年第1期。⑬李百超、谢秋山:《改革开放40年来我国农村基层协商民主与选举民主的协同演进及其创新发展》,《理论导刊》2019年第3期。⑭重庆行政学院课题组:《完善基层治理中的协商民主联动机制》,《中国机构改革与管理》2015年第12期。⑮赵志宇:《机制构建:发展基层协商民主的根本路径》,《广西社会主义学院学报》2018年第1期。⑯《习近平谈治国理政》第2卷,外文出版社,2017年,第291页。⑰陈华平、董娟:《基于新媒体的公共政策听证平台构建》,《中国行政管理》2015年第11期。

责任编辑:文武

The Political Logic, Implementation Mechanism and Practice Platform of Party Building Leading Grassroots Deliberative Democracy

Yang Liyun

Abstract: The Communist Party of China is the leading core of socialist democratic political construction with Chinese characteristics and leads the innovative development of grass-roots deliberative democracy in the new era. In the new era, the realization of Party building leading grass-roots deliberative democracy must rely on four mechanisms, namely, the indoctrination mechanism of Party building concept, the embedding mechanism of grass-roots organizations, the platform co-construction mechanism and the business docking mechanism. To land the implementation of grassroots deliberative democracy in the new era, we must build four practice platforms, namely, organization and mobilization platform, coordination service platform, hearing and discussion platform and intelligent negotiation platform.

Key words: grassroots deliberative democracy; political logic; implementation mechanism; practice platform