

提升基层协商民主的治理效能

——以内蒙古呼和浩特等地协商民主实践为例

石志刚*

【摘要】进入新时代，社会主义协商民主在全国各地有了生动丰富的实践。地处祖国北疆的内蒙古自治区响应党中央的号召，坚决贯彻党中央的方针政策，在推动基层协商方面持续发力。本文依托内蒙古呼和浩特、包头、鄂尔多斯、乌兰察布、巴彦淖尔、乌海等地区在协商民主方面的探索，总结基层协商民主推进中遇到的难题和对策，试图为提升基层协商民主的治理效能提供参考。

【关键词】基层 协商民主 优势 效能

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.01.014

引言

党的十八大正式提出了“社会主义协商民主”，从此，协商民主在中国大地上获得了蓬勃发展。党的十八届三中全会，党的十九大，党的十九届四中全会、五中全会、六中全会都对协商民主有重要的论述。党的十八大以来，习近平总书记多次谈到和论述了社会主义协商民主，成为推进社会主义协商民主建设的根本遵循。在社会主义协商民主中，基层协商是一个十分重要的内容。以内蒙古基层协商民主为研究对象，主要依托内蒙古呼和浩特、包头、鄂尔多斯、乌兰察布、巴彦淖尔、乌海等地区在协商民主方面的进展和探索，试图呈现内蒙古基层协商民主的显著优势与治理效能。

一、内蒙古基层协商民主的显著优势

内蒙古自治区地处祖国北疆，其战略地位十分重要。在历届内蒙古自治区党委、政府领导下，全区上下坚决贯彻党中央一系列方针政策路线，在基层协商方面取得了重要进展，在基层协商建设领域呈现出显著优势。

（一）有利于完善人民有序政治参与

如何更好地了解基层群众事务，进而打通一条渠道，让基层群众更有效便捷地参与到政策制定、矛盾解决、纠纷化解当中？“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

* 石志刚，中共内蒙古包头市委党校民族统战理论教研室讲师。本文系内蒙古社会主义学院课题（项目编号：ZK202003）研究成果。

程就有可能退化为统治者的独角戏。”^①

畅通各种协商通道,让基层群众得以顺利地进行政治参与,更好地保障基层群众的政治、经济、文化、社会等权利和权益,进而满足人民群众对美好生活的期待和需求。对人民的政治权利、经济权利、社会权利等权利的行使和满足,对人民更好地实现政治生活、经济生活、文化生活等方面的需要,都能够通过积极地政治参与行为,通过平等公平的主体协商过程,来实现民主政治可配置资源的整合,以有效防止和克服不同主体之间的冲突,从而对人民整体美好生活需要的最大满足和实现^②。

包头市昆都仑区黄河西路街道黄河社区在推进基层协商方面摸索出了“四有”机制。“四有”协商机制内容是有机机构议事、有人议事、有场所议事、有钱办事。“四有”协商机制的确立,为辖区居民实现有序政治参与、解决实际难题提供了机构、场所、人员、财政等支持,最大限度保证了群众的参与度。乌兰察布市集宁区在推进基层协商方面的显著特点和优势在于建立了“4+N”协商议事机制。所谓的“4”是指社区居委、小区党支部、业委会、物业公司;所谓的“+N”是指除了物业问题所关联的四方力量之外,老百姓在社区遇到了难题所涉及的其他单位、行业、组织。“4+N”协商议事机制为基层群众参与公共事务、解决小区难题、维护合法权益提供了平台。

(二) 有利于密切党同人民群众的血肉联系

党的群众路线在革命、建设、改革时期,发挥了十分重要的作用。党的十八届三中全会指出,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。一切为了群众,一切依靠群众,从群众中来,到群众中去,在这个过程中,群众路线与协商民主的匹配度很高很契合。协商民主在中国推进,根本目标是为了人民的合法权益和根本利益;在推进中要依靠群

众,群策群力,完成协商、达成共识,在实践中进一步践行共识内容,用到群众中去。一方面,通过协商民主,让党的方针政策可以更好地被群众知晓、熟悉、应用,做到服务于民;另一方面,通过协商民主,让群众的意见建议被党和政府了解掌握,进一步密切干群关系,更精准地解决群众遇到的难题。大力发展基层协商民主,与基层群众利益密切相关的大量决策和工作协商于民、协商为民,不仅使得相关政策有着广泛的民意基础,也有利于提升政府公信力和党的形象^③。

在基层协商这个环境中,将群众路线与协商民主结合起来,可以更直接地为民服务。在基层协商层面,分工细化和深化改革使普通公民的利益意识、维权意识和公共参与意识日趋强化,基于权益维护的基层民众公共参与与激增,因而协商民主的重要意义不言而喻。多维的基层协商民主的探索,事实上既推动了党的领导的时代性调试,改进了党联系群众、团结社会各界和制定公共政策的方式方法,强化了基层党组织的领导,又在党的领导下广泛高效地民主吸纳基层民众的公共参与需求、治理诉求和利益主张,丰富了基层民主自治的方式方法,推动了基层善治和社会稳定。^④

鄂尔多斯市康巴什区青春山街道在探索基层协商方面取得了新成效,围绕居民群众关心的话题、讨论的问题、遇到的难题,探索建立了协商民主三级议事会体系,密切干群关系,分别在网格、社区、街道三个层面召开协商议事会。辖区居民群众遇到的纠纷难题分别在网格、社区、街道三个层面进行协商,按照难易程度,逐步逐级协商解决。这对于践行群众路线,维护群众合法权益,改变干部工作作风,产生了积极的作用。

(三) 有利于克服决策不明形成科学决策

对于决策者来说,最难的环节在于决策。如果决策失误,会造成严重的后果,会给与决

策有关的各方主体利益带来损害。通过优化协商过程、提升协商质量、运用协商结果,助推决策科学化和民主化。在协商的过程中,可以杜绝“暗箱操作”“少数人民主”“走过场”等现象,最大程度地做到决策透明。“这种透明的过程,真正实现了协商主体与决策主体的有机统一性,有效解决了权力委托人与代理人的不一致,使有权决策的不协商而有权协商的却不决策的不合理情况遁迹。它既收集、整理和综合了各个方面的意见、建议,又提供了各个主体进行对话、沟通的平台和机会,为决策的形成奠定了前提和基础。”^⑤

在协商的过程中,会很快达成共识或者产生较大分歧。前一种情况是建立在掌握信息较多、论证方式相同、说服结果一致的基础上;后一种情况则是因各自利益、站位、观念及掌握信息的程度不同,在为各自观点陈词过程中,出现了“各为其论”的局面,这种情况不能成为拒绝协商的理由,恰是需要协商、推动协商的最佳时机。因为在出现分歧的时刻,协商为不同论者提供公开的场合、平等的机会、自由的平台,让他们的不同观点得以碰撞交锋。其中,能够说服大部分人朝着一个方向看齐的时候,标志着协商共识的达成,艰辛的协商过程才会有意义。个人偏好的转换,最终变成集体的意志,这是协商对决策的重大贡献。

作为参与基层协商的主体之一,基层群众因其“草根”身份和意识,处于接受信息的同一位势,为协商增添了意义。通过协商,修正、改变个体偏好,形成一个符合大多数人利益的价值判断,这是协商的巨大优势所在。偏好不是简单固化的,公共政策也不是偏好的简单汇总,而是有能力、有思想的个体在协商过程中不断修正自己原有观点最终形成各方都普遍接受的价值和利益的总和——符合各方关切,合乎参与主体参与协商的原动力,具有科学性、合法性、现实中的可操作性^⑥。

巴彦淖尔市五原县地处河套平原腹地,有

20多万农业人口,分为117个行政村782个村民小组。村里干部少、困难多,基层治理呈现服务力量薄弱的特征。为了改变这种局面,强化基层服务力量,更好地做出符合村民合法权益的决策,五原县进行了“微治理”,以村民小组为“微组织”,成立村民理事会,由村两委及村民小组长提出建议名单,村民小组长兼任理事会理事长,成立党员先锋队、青年志愿者协会、巾帼服务队等组织,接受村民小组的领导。以村民小组为单元,推进“微治理”,开展“微服务”,每一次治理服务背后,实际上都是村民小组理事会成员及关联群众代表进行协商的过程,居民群众的意见被重视、主张被采纳,成为科学决策、民主决策的见证,有力地推动了问题的解决。

二、内蒙古基层协商民主建设中遇到的问题

(一) 协商环境有待改善。协商环境从国家推动和个人参与等角度去划分,可以归纳为大环境和小环境。所谓大环境是指由于国家推动,协商实践自上而下地进行推进而形成的协商环境。以习近平同志为核心的党中央高度重视协商民主,出台了许多重要规定,在一些地方也获得了蓬勃发展。然而,自上而下推进中,越到基层越会发现,协商的要素出现残缺,协商的意识不浓厚,协商的能力有待提升,协商环境亟待优化。所谓小环境是指具体一个地方,根据党中央的政策精神,结合实际情况,围绕协商所进行的探索,探索后所形成的协商环境。基层群众的弱参与,进一步恶化了协商小环境。“在基层协商中,参加议事的往往是一些退休老人和妇女,中青年群体基本‘不在场’,他们认为自己的事更为重要,集体的事就让别人去操心吧,‘社区共同体’意识缺乏。”^⑦

(二) 协商差距逐渐拉大。由于东西部经济

发展的差距,导致对协商民主的认识、重视、运用程度不一。特别是对于基层协商这种新型的民主形式,各地的认识水平、重视程度还不一致,很多地区的基层民主协商大多处在自发探索阶段,往往形式大于内容,处于无序状态,没有形成相关的制度化安排^⑧。在浙江等发达地区,经济的蓬勃发展助推了人们民主意识的提高、探索意识的提高,在推动基层协商方面,产生了许多典型经验和案例。比如浙江温岭市先后经历了“对话性民主恳谈”“决策性民主恳谈”“参与式预算”等阶段,在这个过程中,干部和群众不断提高协商精神和探索意识,凝聚成品牌效应,形成良好的示范效应。从区域来看,内蒙古呼包鄂城市群的发展和建设基本代表了内蒙古的整体发展水平,其中,内蒙古包头市基层协商在全国来说有一定的知名度和影响力,但是仍然缺乏进一步探索和深入实践的精神,影响了协商质量的进一步提升。例如包头市九原区的很多社区都有居民议事会,但是仍然停留在完成任务、应对检查阶段,而没有去大胆创新、形成协商品牌。

(三) 协商文化需要塑造。在基层协商实践中,协商民主建设推动有序、发展健康,得益于协商文化的滋养和培育。中国社会中的“依附性”因子和“熟人社会”中的“关系网”因子,从文化角度上来看对于基层协商的开展起到了一定程度的阻碍作用。内蒙古自治区地处祖国北疆地区,属于祖国内陆,思想文化趋于传统和保守。在协商文化营造方面,仍然存在缺乏动力和创新不足的弱点,加之传统社会中不利于协商文化形成的历史传统因素,致使协商文化需要再塑造。

三、提高内蒙古基层协商民主建设治理效能的对策

为了更好地解决在基层协商民主推进中遇到的难题,有效地释放内蒙古基层协商民主建

设的治理效能,要着力推进协商制度建设、提高协商主体意识、丰富协商活动,不断提高基层协商的质量和实效。

(一) 不断推进协商制度建设。首先,将协商原则纳入制度化建设中。自愿、平等、公平是协商民主的基本原则。亟须将这些有关协商民主的基本原则纳入到制度设计中,形成法律法规、制度规章,用以引导和推动基层协商有序健康开展。在协商实践中,自愿是参与协商的基础,自愿是在协商主体较高的思想认识条件下,本着对个人合法权益和公共利益的关注与维护,主动地参与协商交流讨论,试图达成某项意愿或共识;平等是协商民主的前提条件,围绕某个纳入到协商议程中的协商主题,参与协商的协商主体都是平等的,平等地发言、交流、论辩;公平是协商民主的保障,消除人为的给协商活动制造的各种不公平障碍,让关联群体能够有机会进入到协商实践中。对这些协商民主的原则要高度重视,不能以简单的伦理准则加以对待,而要从制度层面加以确认。“协商民主要得到落实,包容、平等、明理以及公开等原则就不能仅仅停留在主观应当的伦理道德层面,还要求将这些主观应当的伦理道德置入制度设计当中,使之对人们的交往行为具有强制性的约束力。”^⑨

其次,将协商过程纳入制度化建设中。从协商主题的确立,到协商规则的运用,再到协商会议的推进、协商共识的达成,这些有关协商过程的要素都应纳入制度化建设之中。社会主义协商民主是一个包括政协协商在内的系统协商体系,只有系统完备的协商民主制度体系,才能使各种形式的协商民主相互协调与配合而形成一种合力,以切实发挥协商民主的整体作用^⑩。一方面,要从制度设计层面,出台相关制度,健全社会主义协商民主程序和运行规则,通过制度建设为社会主义协商民主保驾护航。宏观的制度设计能够指引方向、明确目标,固然十分重要,但也要根据各地的实际情

况,制定出符合基层实际且能推动基层协商发展的各项制度规定。在协商过程中,通过制度设计创造条件,让基层群众能够有机会接触到所要协商内容的相关政策和信息,让基层群众能够有均等的机会参与到协商过程中,最大限度地表达各自的想法和建议,消除基层群众参与协商的各种障碍。制度设计还要做到公开透明,便于关联群体更及时地了解把握协商进度和对协商过程及时监督。另一方面,不断健全和完善与社会主义协商民主有关的法律体系,促发公民法治思维和法治方式推进协商民主建设。通过试点的方式,将一些地方在社会主义协商民主在基层实践中获得的经验以地方法规的形式固定下来,待成熟后,上升为国家正式法律,在全国推广。

第三,将协商成果考核纳入制度化建设中。不能单纯地看重协商过程而不关注协商结果。如果能够最终达成共识,说明已经取得协商成果,把协商成果纳入制度化建设,通过专门的部门督办加以落实和执行,让协商成果惠及基层群众,才能真正达到协商效果。协商结果如果没有达成一致,说明协商失败,则应该及时总结经验,争取早日开启再次协商议程,期待取得协商成果。协商成果纳入制度化建设,标志着协商质量的真正提升。当然,在此基础上还要细化标准,把纳入制度化建设中的协商成果按照一定的标准细化为不同的赋分类型,为精细化考核、过程监督、协商民主建设提供科学依据。

(二)着力提高协商主体意识。协商主体的意识十分重要,影响着协商质量的提升和协商活动的推进。“协商民主的实践,不仅需要相关制度的保驾护航,而且需要协商民主主体意识的内驱力。”^⑩外在的制度建设可以规范协商活动,让协商得以迈入正轨;而内在的协商意识的提高才是促使协商活动推进得更持久更深入更有效的内驱力。

首先,提高协商主体共同体意识。推进基

层协商,不能简单地理解为基层协商就是为了维护参与协商的每个关联主体各自的私利。当然,维护个体的合法权益,也是协商民主的题中之义。但是,协商民主的贡献不仅在于此,更多的是在于参与协商的各方主体跳出自己的视野,站在维护公共利益的角度上,提出能够解决多数人问题的主张和建议。实际上,参与协商的大多数人的合法权益被维护,个人的合法权益也会在一定程度上被关照甚至维护。例如上海市长宁区坚持问题导向,在推动基层协商方面,积累了许多宝贵经验,取得了显著成效:在围绕垃圾分类减量、违法建筑拆除、老旧小区综合改造、文明养宠、加装电梯等方面,从意见建议征集,到如何决策,再到如何实施,最后到实施后效果评价,在社区组织下社区居民全程参与协商,有效提升了辖区居民“社区共同体意识”,更有力地推动了社区工作的开展和为民项目的落地。包头市九原区沙河街道恒大社区在推进基层协商方面,建立了“社区事务大家评、社区管理大家议、社区决策大家定”机制,通过引导社区居民参与居民议事会,群策群力,通过“大家评”“大家议”“大家定”,不断提高“社区共同体意识”,助力高质量协商建设有序推进。

其次,培育协商主体理性的精神。参与协商的过程中,协商主体不能感情用事,也不能带着有色眼镜去评判事务,而是要发挥理性思维的作用,让理性客观的精神主导协商过程。主张参与主体不盲信、不盲从,理性审慎地换位思考问题,而不是盲目草率地片面思考问题^⑪。举办各种协商民主讲座,开设各类协商民主班次,着力提升干部与群众协商意识,尤其是对协商中需要的理性精神要加大力度进行宣传 and 普及。为基层群众搭建协商平台,在党组织的领导下召开协商议事会,让协商主体践行理性精神。要善于总结归纳,把在协商中发挥理性精神的价值和作用记录下来,提炼成新的理论,对下一轮的协商活动予以指导,形成良

性循环。包头市青山区自由路街道将居民理事会建在居民小区,采取居委会推荐、居民自荐结合的方式,由居民代表共同选出理事会,每个理事会设立主任、委员,总人数为3-7名,每届任期三年。在街道、社区统筹之下,居民理事会围绕社区居民的烦心事、忧愁事、关心事提意见、议方案、决事项,在这个过程中,不仅提高了居民参与的热度,而且培养出居民较高的理性参与能力,为和谐社区建设和发展发光发热。

第三,强化协商主体说服的能力。参与协商的主体,通过对协商议题信息的掌握、知识的积累,来提出支撑自己观点的想法,并且能够说服其他协商参与者,这就是说服能力的体现。有的协商活动归于失败或者没有成效,很重要的一个原因在于参与协商的主体中没有一个意识高、能力强的个体具有足够说服大家朝着某个方向努力的理由或建议。当然,通过学习、实践,协商主体完全可以提高这种说服能力。每一次高质量的协商实践,都会为协商主体协商能力的提升尤其是说服能力的提升提供机会。在协商实践中,不仅会培养出一批懂得基层民情、能够解决问题、具有公共情怀且有较好的语言表达能力的人才;而且这些人才会产生较大的辐射、带动作用。包头市青山区科学路街道将纺织社区打造成基层协商的重点场域。从街道到社区再到居民代表,在长期的协商实践中,培养和锻炼出较好的说服其他成员的协商口才,为解决基层纠纷和难题,奠定了扎实基础。

(三) 开展丰富多彩的协商活动。随着基层协商的深入展开,多种类型和形式的协商也获得了蓬勃发展。协商类型的增多、协商形式的多样,对于提高协商的实效性具有重要意义。随着社会结构的演变和城市化的发展,诸如民主恳谈会制度等基层协商的实践已经取得了很大成就,基层民主政治要进一步发展,应积极开展基层民主听证会、民主议事会等形式多样

的基层民主治理活动,充分发挥新闻媒体的作用,并逐步实现电子治理^⑩。例如内蒙古乌海市在推进基层协商方面出实招,不断拓宽协商内容、丰富协商活动。乌海市的部分街道和社区积极利用民情恳谈日、警务室开放日、居民论坛、妇女之家等平台,与群众进行深入协商、谈心、交流,极大地丰富了协商内容和形式,有力地调动了居民群众参与协商的积极性,取得了显著成效。接下来应聚焦“有事会商量”,动员社区居民、社区单位广泛开展社区协商,建立自治载体,健全听证会、议事会制度,推进网络协商,增强“有事会商量”能力。

首先,健全听证会。听证会最早是法院审判时,公开听取当事人和证人的意见,确保审判公平的一种方式。后来应用到公共决策领域。举行听证会的过程就是协商的过程,听证会其本质是不同社会成员就共同关心的事务交换信息、碰撞理性、整合意见的协商过程,是协商民主在政治实践中的重要体现^⑪。确立听证议题,健全听证程序,在听证过程中,充分地保障关联群众自由表达意见建议的权利,让关联群体的合法权益能够得到保障。当然,还要形成一个听证会决议,并使决议得以强有力的执行。


例如包头市北梁棚改之所以能够顺利推进和完成,一个重要原因就在于听取征拆群众的意见和想法,在政策制定和实施方面更具有群众基础和民意支持,也更符合实际情况。当时围绕北梁群众所关心的国有土地上房屋征收和补偿标准,政府部门专门组织有北梁居民代表参加的听证会,有力地推动了相关法规的颁布和实施,助推北梁顺利拆迁。

其次,完善议事会。在基层社区,采取的较为普遍的协商方式是成立居民议事会。居民在遇到难题后,在社区统筹之下,召集居民代表和关联单位以及第三方平台召开居民议事会,通过平等交流、讨论、论辩,最终达成解决问题的共识。在此基础上,要深化认识,提

高居民议事会的使用率，让基层协商的理念真正地贯彻到基层干部和群众中去。同时，要创新居民议事会模式，与区域化党建、居民自治等联系起来，共同开创基层协商新模式。区域化党建强调社区内所有包联单位群策群力，发挥各自单位资源优势，主动深入群众，召开居民议事会，集中力量、整合资源，全力做好群众工作。居民自治强调居民群众的自我管理、自我服务、自我教育和自我监督。提高辖区居民协商意识，调动居民群众参与社区协商积极性，为切实解决群众遇到的险重急难问题提供平台，着力发挥居民的主体作用。

呼和浩特市赛罕区敕勒川路街道创新议事会模式，将协商机制与居民自治结合起来，建立社区党组织、网格党支部、小区业委会、物业公司四方交叉任职和四方议事协调机制，既能将换位思考理念贯彻到实处，又能设身处地为不同身份角色扮演提供平台，在融合协商中，促进共识的达成和问题的解决。其中小区业委会代表了业主居民的利益，业委会成员流动到“四方”中其他“三方”，可以更好地发挥居民的作用；其他“三方”成员流动到业委会，更能理解居民的实际困难。

第三，推进网络协商。互联网、大数据的迅速发展，给人类社会带来了前所未有的发展机遇，也为协商民主推进提供了前所未有的科技支撑。在基层协商民主推进中，协商的成本越来越高，协商质量的提升越来越难，进一步恶化了协商环境、弱化了协商意识和能力。面对这样的情况和问题，利用互联网和大数据，针对某个协商主题，进行意见、建议、主张的征集。在征集任务完成后，进一步利用互联网和大数据对这些搜集到的意见、建议、主张进行定性、定量分析，揭示最真实的民意。接下来通过互联网和大数据，找到解决这些问题的路径和方法。当然，协商智能化，需要由人来安排、主导、推进，最终也要由人来定夺，得出科学结论，用到实践当中。另外，参与协商

的人不能同时集中到一个地方召开议事会，可能会影响协商推进，这时要运用先进的互联网技术，通过在线视频的形式，将在不同地方的协商主体同一时间纳入到协商会上，为达成协商共识奠定基础。如果想让互联网技术更好地服务基层协商，就需要基层对互联网技术熟练应用、增强科技意识并经常对群众进行演练。例如呼和浩特市赛罕区在推进基层协商过程中，依托“智慧互联”平台，形成“区—街道—社区”三级党群服务中心共用互联网平台的联盟体系，更精准地了解群众需求，进而制定出更为精细化、以人为本的政策。

- ① 陈剑：《北京协商民主的理论与实践》，中国文史出版社，2016年版，第232页。
- ② 杨亮：《浅析协商民主对新时代社会主要矛盾化解的作用》，《四川省社会主义学院学报》2019年第3期。
- ③ 乔贵平：《新时代发挥社会主义协商民主优势的路径探析》，《马克思主义研究》2019年第9期。
- ④ 王洪树、张茂一：《协商民主是实现党的领导的重要方式：理论基础与实践逻辑》，《探索》2019年第5期。
- ⑤ 陈朋：《国家与社会合力互动下的乡村协商民主的实践：温岭案例分析》，上海人民出版社，2012年版，第322页。
- ⑥ 杨雪、苏晓伟：《社区治理中的基层协商民主：价值、困境和出路》，《大理大学学报》2021年第1期。
- ⑦ 李荣梅：《社会主义协商民主实践中的不足及对策浅析》，《山西社会主义学院学报》2020年第4期。
- ⑧ 孙德海：《中国特色社会主义协商民主发展研究》，人民出版社，2018年版，第175页。
- ⑨ 邹平林：《论协商民主的价值理念与社会文化条件》，《宜宾学院学报》2021年第1期。
- ⑩ 周青山、张秋梦：《关于加强社会主义协商民主环境建设的思考》，《湖北师范大学学报》2019年第5期。
- ⑪ 陈家刚：《社会主义协商民主：制度与实践》，社会科学文献出版社，2019年版，第209页。
- ⑫ 崔洁、张博颖：《基层协商民主有序运转的逻辑》，《天津行政学院学报》2019年第4期。
- ⑬ 张梦涛：《中国特色协商民主发展研究》，人民出版社，2016年版，第170页。
- ⑭ 同⑫，171页。

（责任编辑：葛云）