

〈論說〉

统一战线在基层协商民主中的作用研究

辛 艺 萱

摘要：统一战线在社会主义协商民主制度建设中发挥着至关重要的作用。党的统一战线作为三大法宝之一贯穿于协商民主理论萌芽、实践探索和制度完善的全过程，以科学的统战理念孕育协商民主，以成熟的组织体系塑造协商民主，以丰富的政治资源发展协商民主。新时代，进一步推动协商民主广泛、多层、制度化发展，要充分发挥统一战线的独特优势和重要作用，重点抓好基层协商民主的建设工作，凭借其鲜明的历史进步性保障协商民主的稳定发展。

关键词：基层协商民主；统一战线；制度化；作用

社会主义协商民主是我国民主政治的内生形式和独特优势，纵观其发展历程，协商民主依托于统一战线在马克思主义中国化时代化的热潮中得到理论诠释、在中国共产党领导的革命、建设、改革中取得实践突破、在新时代民主政治建设中实现制度优化，成为中国共产党人在长期民主实现形式探索下的重要理论结晶和伟大制度创造。2012年，党的十八大的召开成为协商民主发展史上一座重要的里程碑，报告中首次正式提出了社会主义协商民主的科学概念，对于协商民主是我国人民民主的重要形式以及统一战线是夺取中国特色社会主义新胜利的重要法宝两大命题分别作出重点阐释。随后，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式颁布，明确要求充

分“发挥统一战线在协商民主中的重要作用”，由此进一步揭示了协商民主与统一战线的内在联系。统一战线作为开展基层工作的重要方法和策略，与协商民主具有理念上的契合性和实践中的同步性，是协商民主向基层延伸和发展的有力武器。充分发挥统一战线在基层协商民主中的重要作用，对于新形势下统战工作的发展以及基层协商民主建设具有重大的现实意义。

一、引言

协商民主是中国根生土长的民主制度形式。1949年中国人民政治协商会议第一届全体会议召开，不仅赋予了新中国成立的政治合法性，同时也验证了民主制度新形式的独特优势。人民政协在1954年前是作为国家权力机关的代行机关发挥作用，直到第一届全国人大召开，人民政协才开始独立运行在中国的政治场域，至此中国也有了专门的协商机构。在随后的70多年发展中，协商民主日益成熟并延伸至各个层面。党的十八大首次提出“社会主义协商民主”的科学概念，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”¹，同时强调要“积极开展基层民主协商”²。随后，党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，进一步指出，“开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化”³，并提出要“发挥统一战线在协商民主中的重要作用”⁴，统战工作成为基层协商民主制度建设的重要突破口。2015年，《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》出台，对于如何开展和推进协商民主的广泛、多层、制度化发展作出顶层设计和重要部署。基层协商是广泛开展协商民主实践的重要渠道，同时也是体现和检验协商民主理论与实践工作成效的典型样本。党的十八大以来，

1 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第21页。

2 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第21页。

3 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第528页。

4 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第504页。

习近平总书记多次强调基层是打通各项工作的“最后一公里”，“要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商”⁵。

加强新时代的基层协商民主建设要重点抓好基层这一特殊工作场域。协商民主和统一战线都是党长期开展政治工作下的产物，具有鲜明的目标导向，都是致力于维护人民切身利益和维持社会稳定团结的重要方式和手段。基层的特殊性就在于其联系群众的直接性和广泛性，这就要求在基层治理中要更加注重与基层群体的沟通和联结，捕捉人民的意愿和诉求，并将其纳入到实际工作中。显然，基层协商民主为各行各业的人民群众提供了表达政治诉求的重要平台，但是由于涉及主体的多元化以及空间范围的广泛性，在整个政策上传下达和人民反馈下传上达的过程中还需要配合以重要的整合机制进行辅助，统一战线正是在此过程中发挥着重要作用。

统一战线的核心理念是大团结大联合，这一特点与优势恰好符合基层协商民主的实践要求，即针对基层性协商主体开展政治活动和发展人民民主。基层协商民主是典型的民主塑造话语工具，是基层群众建言献策、意见反馈的主流渠道，若是以浙江温岭的基层协商实践算起，我国基层协商民主的发展业已历经二十余年，在长期摸着石头过河的实践探索中，我们逐渐找到了整合庞大基层群众、有效吸纳基层意见、完善民主运行机制的有效方式方法，即将统战理念和工作方式引介至基层协商民主全过程。统一战线的团结联合是以目标统一性为前提，这样在协商过程中就更加注重整合各方意见，协调相互关系，在立足多元性的基础上求同存异，促进科学决策的生成。同时，统一战线具有鲜明的制度优势，统一战线伴随着中国共产党的奋斗历程而不断发展、成熟，形成了比较完善的制度体系，有利于维护基层协商民主的稳定性以及实际操作上的可行性，保障基层协商民主的长期发展。

新时代，爱国统一战线的内涵得到了丰富和拓展，“中华民族伟大复兴”的提出使统一战线具备大团结大联合的独特优势，并将这种优势逐步向基层

5 《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版，第297页。

延伸，继续开展好基层协商也成为基层统战干部所要关注的重要方面和要把握的重要方向。通过发挥统一战线的重要作用，加强基层协商民主制度建设，无论是在理论还是实践上都具有重要意义。

一方面，在理论意义上，协商民主和统一战线都是党在长期的政治实践工作下取得的重要理论成果和形成的伟大制度结晶，党的十八大以来，党中央高度重视协商民主与统一战线的协调和发展，相继提出了一系列新的观点和论断，丰富了协商民主和统一战线的相关理论体系。对此，学术界也是展开了持续、系统的理论研究，但是焦点主要集中于上层协商民主中统战功能的开发，对于统一战线在基层协商民主建设的重要作用的持续研究相对较少。通过在已有成果的基础上进一步发掘统一战线嵌入基层协商民主实践中取得的成果和发挥的作用，有利于充实并拓展统一战线的功能内涵，丰富相关理论研究成果。

另一方面，在实践意义上，基层具有区别于其他场域的鲜明特征，既是检验工作实效的“照妖镜”，也是各种矛盾分歧产生的聚合体，这也就为开展基层治理制造了内生性的困难和挑战。协商民主和统一战线的发展，尤其是其实际工作向下层的渗透和延伸，可以有效地缓解基层治理中产生的问题。基层协商民主的出现改变了以往人民政治参与途径单一，渠道不畅通等情况，通过制度化的协商平台切实保障了人民日常诉求的合理表达。通过深入研究统一战线在基层协商民主建设中的作用，有利于进一步优化基层治理，以更加完善的体制机制保障人民的切身利益。

二、研究述评

协商民主是中国独特的民主制度形式。自中国共产党成立以来，协商民主就作为一种重要理念贯穿于党的各项工作之中，并逐渐发展为我国民主政治的一种特有形式，始终维护着最广大人民群众的根本利益，同时兼顾着少数群体的特殊利益。随着协商民主制度优势在中国政治场域的凸显，国内外学界对协商民主的研究也日益高涨。2012年，“社会主义协商民主”概念一

经提出，旋即引发了国内外学者的广泛热议和高度关注，特别是“广泛、多层、制度化发展”这一目标的提出，基层协商民主成为广大学者的研究热点，研究成果也是频繁产出（如图1）。研究视角和内容不再局限于协商民主的概念解读，具体研究方向呈现多样化趋势，极大丰富了现有理论成果。事实证明，对于协商民主的研究，离不开对统一战线作用的探索，特别是在基层协商民主制度建设中，统一战线发挥着重要作用，因此，统一战线的相关理论研究对协商民主的建设具有重要的研究意义。

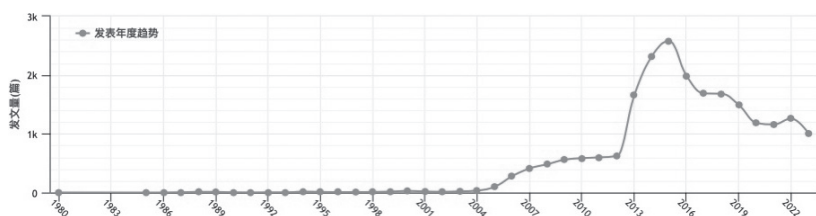


图1

（一）国外研究现状及文献综述

有学者认为，中国协商民主缘生于西方，这是从根本上产生的误区。协商民主是在中国长期的历史文化、政治实践中内生演化而成，与西方协商民主有着本质上的区别。西方对协商民主的研究以上世纪80年代为开端，因此从时间点上会使人产生西方协商民主先于中国协商民主形成，中国的协商民主是复刻西方民主的政治产物的严重误读，实则不然。西方协商民主究其本质而言，更偏向译为是审议型民主，而中国协商民主则体现为咨询型民主。1980年美国学者正式提出“deliberative democracy”的学术概念，使“协商民主”这一民主理论出现在西方学界视野。随后的几十年内，西方协商民主逐渐建立起了理论架构，1988年，乔恩·埃尔斯主编的《协商民主》以及2000年，约翰·德雷泽克的《协商民主及其超越：自由与批判的视角》相继出版，西方协商民主的相关理论研究取得了一系列重要成果，特别是在美国的罗尔斯、英国的吉登斯和德国的哈贝马斯的推动下，关于“协商民主”的

相关研究成为当时西方政治学理论的重点研究内容。

长期以来，有不少学者陷入中国协商民主是西方协商民主的舶来品的观念误区，将中国协商民主看作是西方民主演化的产物，实则不然。西方协商民主和中国协商民主在本质上即存在显著区别。首先在语义上，西方协商民主是学者音译过来的政治学概念，其本身语义理解为审议性民主更为妥帖，而中国协商民主更加注重协商、咨询过程。其次，西方协商民主是依托于以自由主义为核心的民主政治传统，主张个人的价值与私利，而中国协商民主则是以实质民主形式保障绝大多数人的意见建议得以表达，同时也照顾到少数人的利益，是真正的人民当家作主。最后，虽然西方协商民主和中国协商民主都是为了弥补选举民主不足，但是在实际演进上则是沿袭不同的生成轨道，相对于西方协商民主在选举民主发展过程中的后发性特征，中国协商民主是早于选举民主产生，并在随后的几十年中与选举民主相辅相成，共同运行于中国的民主政治轨道，成为世界政治文明中的特有形式和独特优势。

（二）国内研究现状及文献综述

1. 基层协商民主的理论与实践研究

党的十八大以来随着协商民主的纵深发展，基层协商民主的相关研究在国内学术界也得到了新的发展。一方面，是基层协商民主的理论研究。从治理角度来看，有学者指出在我国社会主义协商民主体系的制度架构中，基层协商民主处于基础地位，是实现国家和社会治理的重要环节；有学者则认为，基层协商民主不仅是基层治理的一种形式，也不仅是民主在基层的实践形态，更重要的是，它的产生、发展和变迁有其内在的逻辑，是制度化的实践形态。学者何永红则表示“基层协商民主机制作为一种机理性制度，在本质上与法的理性是一致的。”⁶在健全基层协商民主制度的同时应当引导其走向法治化。另一方面，是基层协商民主的实践研究。学者付建军表示，“协商民主主要在政治民主存量、治理转型需求和组织激励等多重逻辑的推动下

6 何永红：《论基层协商民主机制的法治化》，《浙江社会科学》2021年第3期。

进入到基层治理场域。在发展的过程中，对政治民主、治理转型和组织激励的不同回应程度塑造了基层协商民主在治理创新中的多样化类型。”⁷因此，应从类型比较中去把握基层协商民主实践。有学者则表示，基层协商民主的有效运转要建立在完整的框架下进行推进，即基于观念更新、利益兼容、治理绩效累积的三位一体模型。

2. 统一战线的功能研究

党的十八大以来，统一战线得到了新发展，同时也被赋予了新的时代使命。《中国共产党统一战线工作条例》通过，标志着统一战线有了专门的党内法规，从此，统一战线相关工作有了更加制度化、法治化的运行程序和重要保障。随着中央统战工作会议的召开，统一战线被提高到了前所未有的层面得到了高度重视，大团结大联合成为了实现“中华民族伟大复兴”“不可缺少的重大战略问题。面对前所未有的风险挑战，如何更好地发挥统一战线的功能作用，是国内学界所备受关注 and 重点研究的问题。其中，学者钱再见认为，“在国家治理现代化进程中，统一战线具有多中心治理功能、协商式治理功能和网络化治理功能。”⁸学者陈位志则认为，在社会的深层转型下要深入挖掘和调整统一战线的社会功能，特别是它的整合和管理职能。对此，学者黄象品从马克思主义的人民观、财富观、人才观等视角出发，将统一战线的功能进一步总结概括为凝聚共识、团结爱国、整合力量、创造财富、聚集人才等方面。

3. 统一战线在基层协商民主中的作用研究

党的十八届三中全会明确提出要“发挥统一战线在协商民主中的重要作用”⁹，指明了在推进基层协商民主制度建设中，统一战线具有独特优势和功能机制。对此，学者李淑萍认为统一战线本身具备的一些特点优势与协商民主实践的要求具有内在的契合性，因此在协商民主制度建设中，统一战线应

7 付建军：《作为治理创新的基层协商民主：存量、调适与内核》，《社会主义研究》2020年第6期。

8 钱再见：《论人民政协协商式监督的制度特色、功能优势与实践路径》，《学习论坛》2020年第5期。

9 《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第504页。

重点发挥其推进民主、社会整合、政治参与、平等对话等功能和作用。而当我们视角聚焦在基层的时候，有学者表示，基层协商民主是协商民主的根基和末梢，统一战线在参与和助推协商民主建设特别是基层协商民主建设方面，有着显著的资源优势、网络优势、制度优势和功能优势，统一战线是基层协商民主的催化剂，在凝心聚力、整合日益分化的社会资源方面发挥着重要作用。汤玉权、徐勇等学者认为，统一战线在参与基层协商民主中可以更好地发挥凝心聚力、矛盾协调、拓宽利益诉求渠道以及形成立同心、民主、包容、共赢的核心理念。

三、统一战线与协商民主的理论契合

所谓契合，按照《辞海》中的定义为“投合：合得来”。统一战线和协商民主具有着密切的内在联系，无论是聚焦历史、立足现实还是放眼未来，统一战线与协商民主都始终坚持在辩证发展中日臻完善。其中，协商民主作为党和国家科学决策的重要渠道，在进行协商的过程中，往往将统一战线作为联系人民，反映民意，表达民愿上通下达的重要环节，统一战线逐渐成为发展协商民主的重要手段。另一方面，协商民主所内在蕴含的平等协商、公平正义、求同存异等理念是开展统一战线的重要方式方法，以兼容互包，尊重差异的原则为党的统战工作提供思路和方向，是有效推进统一战线的重要机制。可见，统一战线与协商民主在长期发展中始终是互动互融，具有内在的辩证关系。无论是从价值取向、功能定位还是思想底蕴方面来看，二者都具有高度的契合性，为统一战线和协商民主的彼此相长和互动发展提供着重要的基础与前提。

（一）价值取向相一致

统一战线与协商民主之所以能够相辅相成，彼此促进的主要原因在于二者在诸多方面的互相投合。其中，在价值取向上，无论是统一战线还是协商民主都坚持将人民的利益诉求作为自身追求的价值目标，人民性是统一战线

与协商民主的内在属性。对此，习近平总书记强调：“做好新形势下统战工作，必须善于联谊交友，统一战线是做人的工作，搞统一战线是为了壮大共同奋斗的力量。”¹⁰同时，也表明“要按照协商于民、协商为民的要求，大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。”¹¹一方面，党的统一战线自成立之日起，就是致力于服务广大人民的统一战线，无论是追溯到马克思主义统战思想中的“全世界无产者的同盟”，还是中国共产党1922年的民主联合战线，抑或是新时代下最广泛的爱国统一战线，广大人民群众始终都是党的统战工作中最重要的核心力量和主体部分。众所周知，党的统一战线是中国共产党立足于不同历史时期的使命和任务，基于共同利益和政治基础之上，同各阶级、阶层、政党、团体等不同政治社会力量所结成的政治联盟。其中，一切可以团结的力量，一切可以调动的积极因素都是统一战线的重要组成部分，这样的特殊的构成主体，也就决定了统一战线始终是服务于人民的统一战线，党开展统战工作的落脚点和归宿都是为了维护人民的利益。另一方面，社会主义协商民主的人民性更是寓于其中，协商民主在本质规定上即是要求人民群众进行广泛而持续的政治参与，其目的和优越性皆体现在保证人民的利益得到及时反馈，将人民的合理诉求纳入决策程序是协商的关键环节和重要目的。统一战线在基层协商中的作用体现就是基于二者在价值取向上的根本一致性，这充分表明中国共产党除了人民利益之外没有任何私利，始终都是将民众的利益诉求作为自身奋斗的价值目标。党开展统战工作，借此推动协商民主制度建设，围绕着涉及人民切身利益的重要问题进行决策前和决策间广泛协商都是人民当家作主的重要体现，人民性是统一战线和协商民主相互融合的价值基准，维护人民利益是其相互促进，不断发展的恒久价值取向。

（二）功能定位相匹配

协商民主是党在民主政治实践中探索的重要民主形式，统一战线作为党

10 习近平：《习近平谈治国理政》第2卷，外文出版社2017年版，第304页。

11 《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2016年版，第78页。

长期以来开展各项工作的重要法宝，始终服务于党和国家各领域重要工作。如前所述，统一战线的人民性决定了党的统战工作是要为人民而服务的，协商民主作为党和国家科学决策的重要环节，在以协商形式就有关经济社会的重大问题和涉及群众利益的重要事务进行决策前和决策过程中的充分协商时，统一战线便充当起党和人民、国家和社会之间重要的桥梁和纽带，成为民意上传，政策下达，上下贯通的重要手段，为通过开展协商民主进行科学民主决策发挥着重要的联结作用。可以说，党的统一战线与社会主义协商民主都在党和国家决策过程中担任着重要角色，是科学民主决策的必要环节，这种特殊的功能定位也构成了二者契合发展的重要方面。一方面，党和国家科学民主决策的过程，就是发展统一战线的过程。从狭义上来看统一战线在新时代的基本内涵，它包括社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者、拥护祖国统一的爱国者和拥护中华民族伟大复兴的爱国者的联盟，除了中国共产党和各民主党派外，党外知识分子、新的社会阶层人士都是发展统一战线的重要力量，这些统战主体往往能够很快适应新形势的变化，以其广泛的覆盖性和鲜明的代表性在党和国家科学民主决策中贡献着独特的智慧和力量，保证决策结果真正做到植根于人民、体现于人民、反馈于人民。另一方面，协商民主也是党和国家科学决策的重要环节和保障。协商民主的特殊性体现在“协商”二字。协商是指通过决策前的充分讨论和交流，将协商主体的合理意见纳入到决策范围之内，以此来保证决策结果的合情合理。众所周知，人民政协既是统一战线的组织形式，也是开展协商民主的重要机构，其在实际运行中的功效发挥，充分体现了统一战线与协商民主具有密不可分的内在联系。人民政协具有鲜明的界别优势、组织优势和智力优势，为协商过程中充分汲取智慧和吸纳各方有益意见提供了特殊的联结和沟通渠道，在平等协商和团结联合的保障下推动生成科学、民主的有效决策，充分体现了统一战线和协商民主在党和国家科学民主决策过程中的特殊功能和定位，推动了二者的契合发展。

（三）文化底蕴相耦合

从文化渊源来看，统一战线与协商民主有着深厚的文化基础，其中不同阶段的文化赋予了二者丰富的文化底蕴，这不仅构成了二者耦合发展的内在因素，同时也成为统一战线在协商民主中发挥作用的重要支撑。众所周知，统一战线与协商民主都是党领导人民在中国政治文明构建和发展中所探索出的重要法宝和民主形式，其思想理念源远流长。谈起民主，不少人会认为中国的民主是完全源于西方，显然，这种说法是错误的，中国的民主并不是西方的舶来品。中国早期民主思想往往是建立于民本思想之上，自商周时期《尚书·泰誓》中就曾记载“惟天地万物之母，惟人万物之灵”，由此来肯定人的价值。随后在论述君臣之道时也提出了“民为邦本，本固邦宁”的著名言论，表明人民才是国家的基础，是保证国家长治久安的根本所在。在此基础上，儒家学派再一次将民本思想发扬光大，成为贯通儒家经典中的重要思想，进而上升为政治理念的高度，为当代民主政治发展提供着重要借鉴。除此之外，中国共产党在长期的革命实践中所形成的革命文化也为统一战线与协商民主的深度融合提供着不竭动力。无论是统一战线还是协商民主都是在中国共产党成立之后开始正式萌芽、形成和发展，1922年党开启了关于统一战线的实践，由此也产生了早期协商民主思想的萌芽，以党派间所开展的统一战线形式的合作进行友党政治协商，成为统一战线与协商民主融合发展的先河。也正是中国革命实践所锻造的革命文化的引领，统一战线与协商民主的凝聚力和契合性得以不断加强。及至今日，习近平新时代中国特色社会主义思想饱含着关于统一战线和协商民主的新观点、新论断，为二者的互动互融提供着理论指导和精神支撑。可见，党的统一战线和社会主义协商民主在文化底蕴上具有高度的契合性，无论是和合文化、人本思想还是共同体理念都为二者的发展提供着重要的文化认同。

四、统一战线与协商民主的互动发展

追溯七十年来协商民主在中国稳步发展的历史轨迹，可知其是中国根生土长的民主形式。党的统一战线作为协商民主的共生形式贯穿于协商民主理论萌芽、实践探索和制度完善的全过程，以其鲜明的政治优势和强大的号召力为协商民主制度的发展提供力量供给和支持，对协商民主的形成、发展和创新发挥着独特作用。

（一）新民主主义革命时期政治协商的初步探索

自1922年第二次全国代表大会上提出建立和发展统一战线，在新民主主义革命时期，党的统一战线先后经历了大革命时期的统一战线、土地革命战争时期的工农民主统一战线、抗日战争时期的抗日民族统一战线以及解放时期的人民民主统一战线，承担着新民主主义革命时期不同社会背景和阶段下的团结统一、联合群众的重要任务和使命。也相应地形成了阶级联合、党派合作、“三三制”政权组织等协商雏形。可见，协商民主与统一战线从革命时期就作为一种相互补充手段在实践探索中开始萌芽、发展和成熟。

当时，革命的主要目标就是反帝反封建，由于革命力量对比的悬殊，单纯依靠中国共产党的力量无法完成革命任务，要想取得革命胜利就要求联合农民、城市小资产阶级以及其他广大中间阶级，壮大革命力量，实现各阶级的团结统一。为此，1922年正式通过了《关于“民主的联合战线”的决议案》，以“民主的联合战线”形式同国民党开始进行合作探索。随后在同国民党开展党内合作还是党外合作问题上国共两党产生分歧，同年八月通过开展中国共产党中央执行委员会针对此问题进行协同商议和公开讨论，九月份中国共产党正式决定以共产党员、共青团员的个人身份加入国民党，在“党内合作”问题上达成共识，由此过程中产生的互商、共商等环节也反映出了包括中国共产党在内的不同政治力量参与国是商议的政治协商实践的肇始。

随着九一八事变的爆发，中日矛盾彻底激化，民族矛盾上升为主要矛盾。在此背景下，伴随西安事变的和平解决，中国共产党开始了同国民党的

第二次合作，并由此形成了党在抗战时期的抗日民族统一战线。期间，为了对抗日根据地的政权建设加以巩固，1940年中共中央发出《关于根据地政权问题的指示》，其中明确要求建立“三三制”政权组织，以中共党员、非党左派进步分子以及中坚分子各占三分之一的政权形成抗日战争时期统一战线在政权构成上的具体表现，也开启了中国共产党同党外人士合作共事、协商议政的先河。随后，在1946年国内战争再次爆发、第二次国共合作宣告破裂的前提下，中国共产党开始打破依靠国民党成立民主联合政府的念头，转向通过自身力量筹办政治协商会议，进而建立民主联合政府。在此过程中，人民民主统一战线发挥巨大作用，以强大号召力凝聚力将民主爱国人士团结在一起。伴随人民解放战争胜利落下帷幕，中国人民政治协商筹备会和中国人民政治协商会议也相继顺利召开，由此明确了其作为统一战线组织形式的合法地位，同时也体现政治协商思想制度化发展的方向，为协商民主的发展奠定了坚定的政治基础。

（二）新中国成立后协商民主的制度建设

1949年10月中华人民共和国宣告正式成立，由此开启了我国社会主义革命和建设的新征程，同时也标志着中国协商民主与党的统一战线工作进入了探索和发展的新阶段。

其中人民政协以统一战线组织形式作为全国最高权力机关，代行全国人民代表大会的职权，在其开展的过程中充分体现着协商的职能，推动着协商政治的制度建设。1953年全国第四次统战会议正式通过《关于人民代表大会制执行后统一战线组织问题的意见》，其中明确指出“在人民代表大会制实行后，中国人民政治协商会议不再代行全国人民代表大会的职权，在此以后它应作为独立的统一战线组织而继续存在。”¹²到了1954年，第一届全国人民代表大会正式召开，党中央针对人民政协的发展方向 and 权力职能作了相关调整，周恩来对于政协的存在必要性表达了坚决的观点，明确表示“中国

12 《历次全国统战工作会议概况和文献》，档案出版社1988年版，第158页。

人民政治协商会议是个长期性的组织。”¹³因此，即使在全国人民代表大会召开之后，人民政协依然在政府工作中起着协商、参谋和推动的重要作用。同年十二月，《中国人民政治协商会议章程》通过，对人民政协作了基本定性，规定人民政协是“人民民主统一战线的组织。”¹⁴自此，人民政协通过法律以制度化的形式被正式保留下来，成为中国协商民主形成和发展过程中的重要制度载体和平台。1949年至1966年间，党在致力发展人民政协的基础上对其它的协商形式也进行了多元化的拓展。正如李维汉所言：“凡是应当经过广泛协商的问题，都提到中国人民政治协商会议全国委员会去协商，有些还提到中国人民政治协商会议各省、市、自治区委员会去协商。”¹⁵足以见得中国共产党在此时期对于协商政治的进一步探索、发展和研究，由此形成和开展的双周座谈会、民主党派和无党派人士共同参与的最高国务会议、协商座谈会等形式都对协商民主的制度建设起着重要的推动作用，成为中国共产党与各民主党派共商国是、开展政治协商与合作的重要渠道。

（三）改革开放和社会主义现代化建设新时期协商民主的理论升华

1978年，中国迎来了改革开放的新时期。此前，由于受50年代末反右斗争扩大化的影响，中国政治体制遭受到严重破坏，政治协商实践活动也受到了严重挫折。随着党的政治路线和组织路线得以拨乱反正，统一战线作为党的重要法宝在新时期重新受到重视，加强了其对于发展民主的重要作用，纠正由于“左”倾错误所导致的种种破坏性影响，以实现党的科学决策。在此背景下，协商民主也开始得到恢复和传承。

随着中国共产党对各民主党派在新时期所发挥的重要作用的充分肯定，党对人民政治协商会议也进行了重新定位，明确指出人民政协是多党合作和政治协商的机构，为协商民主制度化发展提供了重要保障，民主党派的性质、地位及作用也因此得到了进一步的明确。对此，邓小平明确指出：“在

13 《建党以来中央文献选编》（1921-1949），中央文献出版社2011年版，第699页。

14 《建国以来重要文献选编》（第五册），中央文献出版社1993年版，第705页。

15 李维汉：《统一战线问题与民族问题》，人民出版社1982年版，第170页。

中国共产党的领导下，实行多党派的合作，这是我国具体历史和现实条件所决定的，也是我国政治制度中的一个特点和优点。”¹⁶随后，1982年中共十二大将中国共产党与民主党派的关系由之前的八字方针发展完善为“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”¹⁷的十六字方针，这一转变足以体现在新时期内中国共产党同民主党派在政治基础和根本利益基本一致基础上结成更加亲密的友党关系。与此同时党的统一战线也由之前的人民民主统一战线丰富发展为爱国统一战线。

随着新时期爱国统一战线范围的扩大我国多党合作事业进入了深度发展的新时期，此时实行中国共产党领导下的多党合作制度已经在全党形成共识，由此形成的求同存异、包容互鉴的协商思想也为中国协商民主的发展提供了理论支持和更加广阔的发展空间。及至中共十三大，党领导下的多党合作和政治协商作为一种制度同人民代表大会被并列提出，要求将其提升到政治体制的高度加以完善，充分体现我国民主政治建设中协商民主与选举民主共同发展的独具中国特色和民主文化的政治体现。随后，党的十四大、十五大相继将党领导下的多党合作和政治协商制度列入《中国共产党章程》总纲部分，并将其作为党在社会主义初级阶段的基本政治纲领加以建设，伴随协商民主的制度化发展，党在新世纪初期陆续颁布《中共中央关于加强统一战线工作的决定》《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，为协商民主发展提供了强大的制度保障、政治支持和现实空间。

（四）党的十八大以来统一战线和协商民主的契合发展

伴随中国共产党几代领导集体关于协商民主制度的探索和推进以及对党的统一战线工作的发展和扩大，中国协商民主从起初的实践摸索到制度建设再到成为一种成熟的理论被正式提出，协商民主以一种崭新的民主实现形式推动着中国特色社会主义民主政治的发展，成为中国共产党在人民民主理论

16 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第205页。

17 《十二大以来：重要文献选编》（上），人民出版社，1986年版，第36页。

和统一战线思想下的重大政治文明成果。

2012年党的十八大召开，正式提出了协商民主的重要概念，推动了全过程人民民主发展的新前景。与此同时，党高度重视统战工作，近五年来，党中央相继出台了《中国共产党统一战线工作条例（试行）》《关于加强政党协商的实施意见》《关于加强和改进新形势下民族工作的意见》《关于加强和改进新形势下宗教工作的意见》等文件，从党派关系、民族关系、宗教关系等各方面对统一战线工作进行全面部署和重点发展，对应提出“同心圆论”、“民族共同体论”、“宗教中国化方向论”等重要论断。可见，统一战线作为重要法宝在战略性发展的新阶段被提升到关键层面依然发挥着重要作用。

2013年党的十八届三中全会明确提出要“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。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。”¹⁸可见，统一战线作为发展协商民主的重要手段为协商民主提供了坚实的群众基础，人民政协作为重要渠道是协商民主制度化的重要体现，而多党合作则成为协商民主发展的重要政治资源。

新时代，“巩固和发展爱国统一战线”成为新时代党中央政治建设的中心任务，要求在把握大统战的基本格局下处理好国家治理的多元主体关系。在此前提下，“有事好商量，众人的事情由众人商量”¹⁹成为人民民主的真谛，要求发挥统一战线的强大凝聚力和号召力实现广大人民在思想上的同心同德、行动上的同行同向，将其作为加强基层协商民主建设的重要抓手和突破口。

五、充分发挥统一战线在基层协商民主中的重要作用

新时代，社会主义协商民主的目标就是要实现广泛、多层、制度化发

18 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2013年版，第30页。

19 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》，人民出版社2017年版，第37-38页。

展。充分发挥统一战线在协商民主中的重要作用就需要紧密结合协商民主的发展目标，将统一战线的优势向纵深延伸，重要发掘统一战线在促进科学决策、缓和社会矛盾、扩大基层群众政治参与等方面的独特作用，以统一战线的内生优势为协商民主发展保驾护航，积极推进新时代的基层协商民主建设。

（一）发挥群策群力的智力优势促进科学决策

基层协商民主是协商民主整个制度体系框架中最为关键和起决定性作用的一个部分。正所谓基础不牢、地动山摇，基层的重要性主要体现于它与人民群众的密切联系程度。通过发展基层协商民主可以有效地将人民的所思所想更直接、更现实地反映到基层决策过程中，并生成最终人民满意的科学决策。协商民主的价值特质在于它不仅保障了绝大多数人的根本利益，同时也能照顾到少数群体的特殊利益，这也是其成为我国民主政治特有形式的重要原因之一。在协商民主向纵深发展的过程中，要想打通这“最后一公里”就要集中更多的人心和力量，凝聚多方优势推进基层协商民主建设，让协商民主在基层的实际运用中作出符合人民切身利益、反映人民真实关切的有效决策，而这一切离不开统一战线的重要作用。

统一战线的内生优势之一就是凝心聚力，所谓的“力”不仅包括物质力量，同时还包括精神力量，可以最大范围地将不同群体汇聚在一起，围绕着涉及人民切身利益的事情进行有效讨论，在整个协商过程中是不同的思维、视角和观点的碰撞，通过群策群力从而引导出具有现实价值的科学决策。统一战线和协商民主都是在马克思主义的科学理论指导下经过中国共产党长期实践发展的产物，在推进基层协商民主发展过程中统一战线之所以发挥重要作用就在于二者都不是局限于小部分群体的特殊工作，而是致力于深入反映人民诉求，因此它们具有伟大独创性和巨大优越性。在基层党组织的领导下，统一战线的摄入可以充分实现服务基层的现实需求。由于基层群体的覆盖范围广泛性、涉及群体的多元性等方面相较其他层级更加明显，包括县级及以下的村民、居民和企事业单位员工等大量群体，因此在实际的协商民主

实践过程中，对于主体的调动问题无疑为工作的推进造成了困难和阻力，此时，统一战线则可以充分发挥其独特优势和作用，将来源广泛的主体和不同行业的人才汇聚在协商民主这一特殊渠道和政治场域，将统一战线的智力优势聚焦于各项基层问题的解决，从而使基层成为党优化决策、加强工作实施的最前端。基层协商过程中通过发挥统一战线群策群力的智慧优势，可以有效吸纳来自基层不同群众的意愿和建议，对于作出符合最广大人民根本利益的决策具有重要意义。

（二）发挥团结联合的凝聚优势缓解社会矛盾

社会主义协商民主在其运行过程中所包含的对话协商、交流探讨、达成共识等环节，寻根溯源体现的都是兼收并蓄、求同存异的和谐理念，意在通过协商的形式正确处理和协调社会关系，缓解社会矛盾，是以造福人民、服务社会为目的的社会治理过程中的重要手段。

此前，十九大报告中明确提出：“要推动协商民主广泛、多层、制度化发展，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。”²⁰其中基层协商作为贯彻和体现协商民主多层次发展的重要环节，承载着维护和促进社会稳定发展的重大责任。所谓基层协商简言之就是以基层群众为主体的协商，其开展过程中以协商的形式围绕着社会公众所关心的重大问题进行公开讨论和平等对话，达到调节和解决基层群体关于经济、政治、文化、社会等各项与人民直接相关的具体利益矛盾和意愿诉求，成为经济格局调整下巩固和发展安定团结的政治局面的重要举措和途径。目前，站位新时代，统一战线的范围也进一步延伸至实现中华民族伟大复兴的全体爱国者的联盟，艰巨的时代任务赋予党和人民史无前例的挑战，与此同时在开展党的统一战线工作过程中也呈现出明显的复杂性和特殊性，由于价值取向的多样化和利益诉求的多元化延伸出的一系列矛盾亟待解决。这就要求以开展基层协商的方式进一步整合人民的意见、听取人

20 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》，人民出版社2017年版，第38页。

民的意愿、调整人民的利益，进而缓和社会矛盾。充分发挥统一战线视阈下协商民主在社会发展中凝聚人心，汇聚人才的独特优势，统筹多元主体的根本利益，兼顾部分群体的特殊利益，以协商推动社会的和谐发展。

（三）发挥民主促进优势扩大政治参与

所谓社会主义协商民主，上至国家层面的政治协商，中至各省市区县、各区域的社会协商、下至基层协商其运行的基本原则都是“从群众中来，到群众中去”，践行的路线都是党的群众路线。无论是决策前的对话协商还是决策过程中的审慎决议，贯穿于其中的始终是以人民为中心的理念。党的十八大以来，党的统一战线日益呈现出全覆盖、深层次、多领域的发展态势，作为党开展各项工作的重要法宝和工作机制，党的统一战线同时联结着社会精英和普通公民，其工作范围由党政机关延伸至基层社会，其主体和对象都是人民，因而具备良好的群众基础。而基层作为和群众联系最为密切的阶层，是充分发挥统一战线作用的最佳场所。

基层协商民主本身就附着得天独厚的群众优势，它扎根于基层群众之中，展现出强大的活力和生命力，以直接民主的形式在一定程度上避免了间接性民主在开展过程中所衍生的繁琐程序，更有利于群众诉求的向上传达以及国家政策在基层落地，上行下效，实现协商过程中的重大情况让人民知道，重大问题经人民讨论，重大的决策由人民通过，切实履行从群众中来到群众中去的基本原则，使民主成为镶嵌于人民的民主，使协商成为扎根于群众中的协商。目前，随着基层社会治理过程中形势的愈发严峻，对于治理水平和治理能力的要求也是水涨船高。作为推动社会治理发展的重要补充手段，基层协商是联系群众、凝聚共识、聚力攻坚的关键环节，在开展过程中各基层组织单位以制度化的协商形式将群众目光聚焦于社会问题上，将汇集的群众智慧运用于社会治理过程之中，实现基层社会多元主体的协同配合，达到协商标准化、标准量化、定量考核化、考核日常化，以常态化发展的协商形式凝聚基层力量，铸成群众合力，由此推动基层民主的建设，实现人民获得感的提升。

六、结语

中国经过长期的历史发展、文化演进和政治实践，内化生成了中国协商民主的制度，目前，关于协商民主的理论研究也已取得相当丰硕的成果，具体实践工作也在不同领域和层面如火如荼开展，这种实践性在基层体现得更为突出和显著。

基层协商民主的概念并没有明确的界定，可以看作是在协商民主广泛、多层、制度化发展的要求下七大领域协商民主共同发展下的必然结果和重要组成。阶层的特殊性在于这是与人民群众联系最为密切、最直接的一个层级，是联结党、政府和社会、群众的重要渠道和纽带，承担着上传下达的关键作用，是检验党的工作实效的终端和末梢，牵扯着全局和整体。与此同时，基层协商民主在具体工作导向中也存在着各种问题和挑战，需要结合统一战线的独特优势加以改进和完善。

统一战线是中国共产党在长期实践探索下得到的重要法宝，及至今日，仍然发挥着不可替代的重要作用。围绕基层协商主体广泛、覆盖面强、涉及事务复杂广泛等问题，统一战线向基层的摄入可以充分发挥其内生优势，有效地促进科学决策生成、缓和社会矛盾、增强人民群众的政治参与，推进了基层协商民主建设。在未来发展中，也应重点发掘统一战线的独特作用，保障协商民主的稳步发展。