



彭州群众在田间舞龙

民主是一个国家现代化的重要标志之一。目前世界上民主的实现形式主要有竞争性民主和协商民主两种形式。党的十八大对社会主义协商民主作出了新的全面部署，倡导在党的领导下广泛多层次制度化开展全社会的协商，强调不断完善政治协商制度，开展基层民主协商。本文以彭州市探索构建社会协商对话制度为例，研究基层推进协商民主广泛多层次制度化的模式。

收集民意化解民怨

构建社会协商对话制度意义重大。首先，是健全社会主义协商民主制度的需要。要实现“协商民主广泛多层次制度化发展”，则必须进一步在基层构建以广大群众为主体的基层协商民主体系，其中最重要的就是社会协商对话制度。其次，是推进基层治理能力与治理体系现代化的需要。通过搭建基层协商对话平台，能进一步满足基层群众和各利益群体就社会决策、社会管理以及事关广大群众切身利益问题与党委政府对话协商的强烈期盼与要求，增进社会共识，从而形成群策群力、共建共治、依法治理的局面。再次，是探索基层信访维稳新机制的需要。以基层协商对话平台为载体，组织各利益主体真诚平等地开展协商对话，能将“明显增多”的社会矛盾有效地化解在基层。最后，通过开展社会协商对话，可以搭建起基层党委政府与各级组织联系服务群众的平台，构建长效机制，收集民意、汇聚民智、化解民怨、凝聚民心，实现联系服务群众的常态化。

建立协商平台和机制

2013年4月以来，彭州市成立以市委书记为组长，市政协主席、市委副书记和统战部部长为副组长的彭州市构建和完善基层协商民主制度工作领导小组。领导小组下设社会协商对话联席会议，负责研究提出社会协商对话指导原则和总体部署，指导相关工作，定期进行督促检查，联席会议由市委统战部部长担任召集人。

联席会议为社会协商对话工作的顺利开展进行了完整的制度设计，包括搭建协商平台，建立协商机制，注重协商实效。通过搭建乡镇（街道）、村（社区）、企（事）业单位“三级”协商对话平台实现了协商对话的多层多级覆盖。同时，在试点探索基础上，先后构建起六大协商机制：一是议题征集机制，二是定期协商机制，三是成果运用机制，四是利益协调机制，五是信息交流机制，六是考核评价机制。

截至目前，20个乡镇（街道）均成立了乡镇（街道）社会协商会，356个村（社区）成立了村（居）民议事（协商）会。企（事）业单位在增加职代会协商职能、规范职工代表大会制度同时，还建立了学校家长委员会、学生会、医院协商会。初步实现了习近平总书记所指出的“涉及一个地方人民群众利益的事情，要在这个地方的人民群众中广泛商量；涉及一部分群众利益、特定群众利益的事情，要在这部分群众中广泛商量；涉及基层群众利益的事情，要在基层群众中广泛商量”的目标。

勇于探索敢为全国之先

彭州勇于探索实践，在全国率先构建基层社会全覆盖的三级协商对话平台与制度，正确引导群众有序政治参与，增加决策和实施的公开透明度，协调各利益群体间的利益关系。各级协商会的参与主体是基层群众，还兼顾统一战线各方面的人士。村（居）民议事会、企（事）业单位职代会增加了社会协商对话功能，既增加了企（事）业单位、村（居）民议事会协商对话的职责，又实现了村（居）民议事会与新建的乡镇（街道）协商会的衔接，满足了基层民众和各利益群体与各级政权机关就各项社会决策、社会管理与事关广大群众切身利益问题对话协商的强烈期盼与要求。

在全国率先加强制度的顶层设计，构建了基层完整的层层制度设计。借鉴村（居）民议事会的实践，着力构建上下衔接、科学规范、运行有效的基层协商民主体系，加强顶层制度设计研究，强调上下结合层层设计的理念，探索建立了社会协商对话的乡镇（街道）、村（社区）、企（事）业单位协商工作平台与渠道，促进了协商民主广泛、多层、制度化发展。

充分发挥统一战线在基层协商民主中的重要作用。围绕基层社会统战工作抓什么、怎么抓这一思路，彭州市初步探索出了基层社会统战工作的抓手是传统统战对象、协商会成员、农村新型职业农民、农村乡土人才等，通过搭建社会协商对话平台、细化社会协商对话职能、制定社会协商对话规则、程序、考评等，凝聚基层社会统战工作的对象，发挥他们在统战与协商各方面的作用。

完善了基层社会治理格局。在基层群众自治制度框架下，倡导在自治中协商，在协商中自治的基层社会治理理念，初步形成了基层社会的治理格局，既从制度上保障了从群众中来，到群众中去的党的群众路线在基层社会治理格局中的落实，又解决了统一战线接地气不足的问题，促进了基层党委政府民主决策的制度化建设进程。

（作者系中共彭州市委常委、统战部部长、总工会主席）



推进协商民主广泛多层次制度化

尧敏双

基层协商民主在彭州

本报记者 罗兰 王俊岭

4

理论与实践互动

基层民主协商，让当地群众对民主有了直观认识，干群关系产生了新变化。通济镇党委书记曾正泽对本报记者说：“通过协商对话，政府意愿变成群众自愿，政府强制变成群众自治，政府号召变成群众倡导，政策宣传变成群众口碑，很多复杂矛盾得到妥善解决，群众对党和政府的满意度增强了，我们的工作也好做了。”

四川省中共党史学会副会长、成都市社会主义学院统战理论教研部主任黄国华说：“民众之间、民众与政府之间有了矛盾，遵循什么样的解决标准呢？在长期的基层治理实践中，我们的干部逐渐发现了基层协商制度的重要性。近年来，虽然基层民主形式在各地也有探索，但像彭州这样多层次、整体性的基层协商民主制度设计还是非常难得的。”

“在中国社会主义制度下有事好商量，众人的事情由众人商量，找到全社会意愿和要求的最大公约数，是人民民主的真谛。涉及人民利益的事情，要在人民内部商量好怎么办，不商量或者商量不够，要想把事情办成办好是很难的。我们要坚持有事多商量，遇事多商量，做

彭州，位于四川省成都市区北郊，距离成都市区25公里，4000多米的海拔落差和集高山、峡谷、丘陵、平原于一体的独特地貌，使彭州拥有丰富的矿藏、森林、药材和旅游资源，素来享

有“天府金彭”的美誉。彭州旖旎的风光、丰富的物产、悠闲的生活环境，让初来此地的人赞美造物者慷慨的同时，很难想到居住在此的人们会有什么烦恼。

1

天府金彭的烦恼

“最让人头疼的就是做村民土地流转的思想工作喽！”彭州市葛仙山镇负责征地的干部刘光斌一脸无奈地说，“‘天彭牡丹’中外闻名，牡丹园这个项目既能帮助村民集约利用土地，又能解决就业、增加收入，明明是好事，村民们为啥子不理解我们的工作呢？”

据刘光斌介绍，彭州葛仙山镇仙林奇景牡丹园项目于2013年7月开始实施，该项目流转土地超过3000亩，现已种植牡丹2000亩，涉及土地流转的农户达500户1600多人，是近年来该镇少有的重大发展建设项目。

然而，部分村民在土地流转问题上犹豫不

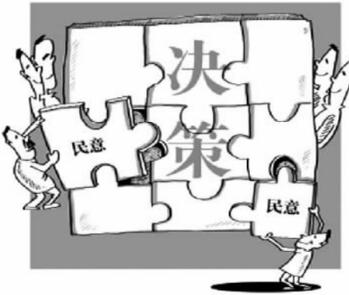
决，使牡丹园项目一度停滞。肖纪英今年62岁，她家的十几亩地也在这次牡丹园项目的流转范围之内。“我就不流转嘛！尽管有还迁楼房，可是说实话补偿金额少了些。我家两个娃儿都在外地打工，将来如果他们回来的话就没人种了，到时我家的生活咋个办？”当谈及土地流转时，肖纪英不免忧虑重重。

肖纪英的邻居胡志宏也凑了过来，立即声援起自己的钉子户“战友”：“现在说成立一个公司来运营牡丹园，我们可以去务工，但将来万一经营不善倒闭了咋办呢？”

胡志宏接着说：“还有个问题，流转基本上是按面积补偿，可是地里的庄稼不一样啊，比如今年豇豆比黄瓜卖得好，每亩地的收入也就更高，那我们种豇豆的跟种黄瓜的拿同样的补偿岂不是亏了？这也不公平嘛！我的地啊，金不银不换！”

土地流转遇阻，让彭州市葛仙山镇镇长余先平急得像热锅上的蚂蚁，他激动地说：“我们彭州交通本就不如洛阳、曹州便利，底子薄，现在好不容易谈妥一个市场前景非常好的引资项目，如果在土地流转上再这么耽搁时间，怎么向已经交完地等着上班的村民们交代？我们还怎么致富、赶上人家？”

村民怕吃亏、资方怕亏本、项目进展慢、政府干着急，仅葛仙山镇的一个牡丹园项目，就让彭州人“恼透了”。各方之间的沟通，似乎隔着一道难以逾越的厚墙。



2

十八大的启示

“很多事啊，就是小算盘压倒大算盘”，一位分管领导苦笑道，“所以我们才要在基层政治制度上下功夫。在这个问题上，党的十八大给了我们关键的启示。”

党的十八大报告提到，“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。”

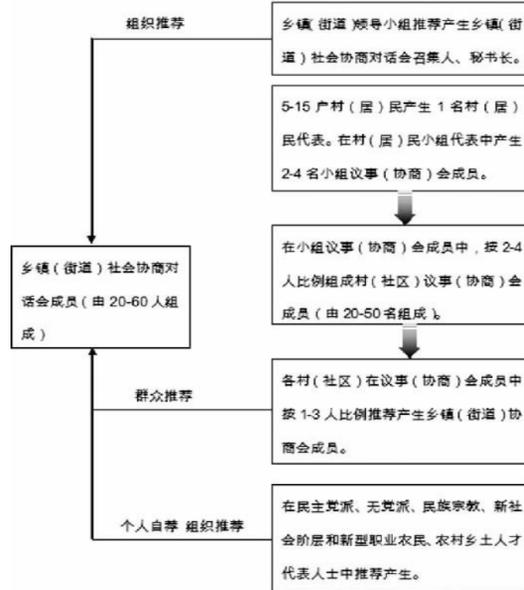
“我们很多干部在帮群众协调利益、化解矛盾的过程中常有望洋兴叹之感，为什么呢？这说明我们基层治理体系还有巨大的改善空间。”中共彭州市委常委、统战部部长尧敏双对本报记者说，“一方面，传统政治协商制度只设计到县；另一方面，基层群众自治制度也没有与县以上制度相对接的一套体系，因此应该推进协商民主广泛、多层、制度化发展，弥补这一空白。”

弥补空白的具体措施，便是彭州“党领导下的广泛多层次制度化开展全社会协商体系”，简称“基层协商民主”。尧敏双介绍，这一制度设计的核心就是将协商民主引入县以下，由党委牵头，构建代表性广泛、沟通便利的乡镇（街道）、村（社区）、企（事）业单位三级协商对话平台，从而实现了与传统县以上政治协商制度和县以下基层群众自治制度的无缝对接。

对于企（事）业单位，彭州市以职工代表大会作为协商对话平台，在原职

代会职能职责基础上增加协商职能，强调会前协商、会中协商、会后监督。在学校构建学校学生会、家长委员会，就涉及学校、学生及家长关心的重大事项进行沟通协商，校级家委会、学生会人数不得超过40人。在医院构建协商会，就涉及医院、患者及家属关心的重大事项进行沟通协商。医院协商会以医院所在地周边社区、行风监督员、医院相关人员各占1/3组成的医院协商会，总人数不超过40人，患者及家属可视情况列席协商会。

对于乡镇（街道）层级，彭州市也建立了协商对话机制。（见下图）



3

矛盾迎刃而解

肖纪英等几个“钉子户”最终在土地流转协议上签了字，这让刘光斌紧绷的神经松了下来。“肖大娘这几位村民一点头，牡丹园项目动工也就胜利在望了！”刘光斌疲惫的声音中难掩兴奋，“我们常说人民做主，基层协商民主这次就让人民在重要问题上尽快做了主，我们这个公仆的活儿也就好干喽！”

曾经坚决不搬迁的肖纪英和胡志宏等村民，为何来了个180度大转弯呢？这还要从2014年6月的那次葛仙山镇社会协商对话会说起。在那次会议上，肖纪英、胡志宏等钉子户代表与已搬迁农户代表、投资方代表、镇协商会成员、市镇相关负责人、德高望重的村中长者以及外出务工人员代表一起座谈，协商搬迁事宜。

在会上，肖纪英、胡志宏等人重申了自己的核心关切依然是补偿款过低，担心土地流转后生活没有保障。当时，一位已搬迁农户说道：“肖大娘，我总在想，我们的孩子们为什么都往城里跑？还不是因为城里富裕嘛！我听说，现在牡丹油这种新奇的东西在城里很好卖，很赚钱，如果牡丹园能尽快投产，我们不种地也能富裕起来，那孩子们们就不愿意回家了吗？”

“那万一富不了呢？或者过很长时间才能富，那又有啥子意义嘛！”胡志宏反驳道。

听到这里，常年在外交商的个体户刘福才说道：“其实，各位说的都有道理。在我看来，现在城里人的消费能力越来越强，人们对牡丹油这种高品质保健食品的需求增长很快。如果说

事多商量，商量得越多越深入越好。”习近平总书记在全国政协成立65周年大会上的讲话无疑为协商民主指明了未来的航向。



群众享受悠闲幸福的生活