

【乡村治理】

协商民主的地方治理模式及其内生机制

——基于村民自治地方经验的四种模式

黄君录

(西南交通大学 马克思主义学院,四川 成都 611756)

摘 要:协商民主生发的内生动力来源于村民自治制度遭遇的发展瓶颈和民意表达渠道缺失,因此,协商民主成为村民自治制度民主价值链条中的一个核心要素。各地的协商民主实践与创新是在外部制度供给和农村内部自发创造的合力推动下产生和发展的。在以浙江温岭的“民主恳谈会”、广东云浮的“自然村乡贤理事会”、湖北秭归的“村落自治”、四川成都的“村民议事会”为典型的探索模式中,协商民主良好运行的保障机制,即制度化、规范化、程序化的保障机制,在理论上得到政界和学界的认可。当然,在乡村治理实践中,协商民主虽然在激活乡村末梢治理单元、提高村民参与治理热情,以及优化乡村治理格局等方面取得了瞩目的成效,但是从总体上看,也存在着诸如如何界定基层政府与自治主体行为边界,如何促进协商民主与票决民主有机融合,以及如何进一步提升协商民主技术操作水平等方面的问题。

关键词:协商民主;村民自治;地方治理;内生机制

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2019)04-0069-09

在中国改革开放四十年的历史进程中,从 1982 年 2 月广西宜山县三岔公社合寨村第一个村委会的诞生,到 1988 年 6 月《中华人民共和国村民委员会组织法》的正式实施,农村基层自治通过不断的理论和制度创新及其实践嬗进,在很大程度上解决了国家在基层治理面临的痛点和难点,同时也给乡村民主在基层社会的生发提供了广阔空间。然而,随着城乡一体化的推进,城乡二元结构逐步消融,村民自治链条中的乡村民主遭遇的困境和面临的问题,成为新时代研究乡村治理的重要课题。在党的十九大提出乡村振兴战略背景下,通过对各地村民自治典型样本的再审视,重新定位协商民主在村民自治有效实现过程中的民主制度价值,进而对协商民主做出相应的制度设计和程序修正,具有重要的理论和实践意义。

一、协商民主治理的地方经验:典型样本的共性与个性

近些年来,全国各地都在进行一些基层民主治理的有益探索和模式创新,比较典型的如浙江温岭的“民主恳谈会”、广东云浮的“自然村乡贤理事会”、湖北秭归的“村落自治”、四川成都的“村民议事会”,等等。这些探索丰富了村民自治的内涵,从根本上激活了协商民主在村民自治制度链条上的治理意义。基于此,本文选取东、南、中、西部各区域的四个典型样本,旨在分析协商民主在基层协商治理中的内生动力机制和运行机制,并由此进一步总结与探讨协商民主在

收稿日期:2018-11-16
基金项目:江苏省第五期“333 工程”科研资助立项项目“中国特色村民自治的有效性及其实现”(BRA2016330);江苏省高校哲学社会科学基金项目“乡村振兴战略背景下乡村有效治理研究”(2018SJA1651)
作者简介:黄君录,男,西南交通大学马克思主义学院博士生,常熟理工学院马克思主义学院教授。

村民自治中已经取得的实效以及需要进一步厘清和解决的问题。

(一) 协商民主地方治理的典型样本观察

1. 浙江温岭国家与社会合力互动的民主恳谈会模式

温岭地处浙江东部沿海中段,人口约 116 万,下辖 11 个乡镇,5 个街道,830 个村庄,97 个居委会。温岭市是台州下属县级市,也是中国第一个股份制合作企业的诞生地。温岭市的民营经济高度发达,民众的生活水平日益提高,与此同时推动了民众参与社会治理的意识觉醒和民主技能的日渐提升。在国家层面上作为基层民主制度建设中心的村民自治制度,在地方政府和基层民众共同努力下,虽然温岭市在农村改革与治理方面有所突破,然而国家、地方政府与民众三者之间并没有良好且富有效率的沟通平台。为了破解基层政治生态环境中的民主困局,温岭市委市政府通过广泛调查与研究,发现长期困扰民众和政府,阻碍乡村基层治理有效实现的根本原因在于没有疏通民意表达的渠道^[1],于是,在国家与地方政府合力推动下,温岭市构建了从市级机关(部门)到企业、从乡镇(街道)至村(居)的各级民主恳谈机制(图 1),不断深化基层协商民主内涵,充分拓展协商民主的发展空间。

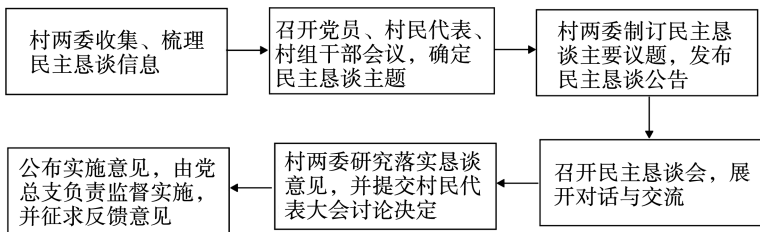


图 1 温岭民主恳谈会基本流程图

2. 广东云浮乡贤理事会协同共治的乡村治理模式

云浮是广东省的一个欠发达山区农业大市,农村人口占六成多,在工业化、城镇化发展的大背景下,大多数农村人才、资金外流,普遍呈现“空心化”。2008 年 10 月,时任中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋到云浮调研,要求“云浮要争当全省农村改革发展试验区”。2010 年 3 月,省政府正式批复同意在云浮设立全省农村改革发展试验区(粤发改农经[2010]84 号)。2011 年 11 月,云浮又被农业部批准为全国农村改革试验区(农政发[2011]4 号)。云浮试验区基于新形势下农村社会管理和社会建设的现实需要,在深入调研和思考的基础上,积极探索发挥群众主体作用,创新农村社会管理,促进协同共治的新路子,培育和发展乡贤理事会,凝聚乡贤力量,发挥其亲缘、人缘、地缘优势,凝聚社会的人力、财力、智力资源,提高农村社会组织化水平,增强农村自组织能力,推动农村“三治”发展水平,使之成为农村社会管理的基本力量和活力因子,建立以村党组织为核心、村民自治组织为基础、农村社会组织为补充、村民广泛参与,协同共治的农村社会管理新格局,解决了社会管理体制中“党委领导”“政府负责”的一些政策和工作难以全效贯彻到农村,以及“社会协同”缺乏机制、“群众参与”缺乏途径等现实问题。

3. 湖北秭归协商重心下沉的村落自治模式

秭归是湖北西部一个山区县,下辖 7 个镇,5 个乡,186 个行政村,全县总面积 2427 平方公里,总人口约 45 万。秭归地广人稀,一个行政村内自然村落之间空间距离较远,因地理条件的限制使村级民主协商陷入“对话无平台,磋商缺基础”的困境,秭归县委县政府以创建“幸福村落”为契机,将协商单位下沉至村落,按照“地域相近、产业相连、利益共享”原则,将 186 个行政村合理划分为 2035 个村落,每个村落居住 30~80 户,村地域面积 1~2 平方公里,经过村民民主推选出“二长八员”组成“村落理事会”,充分利用乡土资源,以灵活、“接地气”的协商方式解决当地农民在生产生活中遇到的实际困难,创造一套民主协商长效运行的机制,显著提高了当地政府和村民的协商水平,有效激活了当地基层民主协商,为新时期农村社会治理探索出一条可

行路径^[2]。

4.成都因事而议的村民议事会模式

2008 年以来,随着城乡一体化进程的加速推进,农地确权等重大农村公共事务成为乡村治理的棘手问题,在此背景下,成都地区多地农民自发性地创造了“村民议事会制度”。成都市政府通过对该制度在各地的实施、执行情况进行总结,形成了相应的四个配套制度,并在所辖农村全面推广。成都村民议事会模式可以概括为“一个领导、两级议事、三大组织”^[3],议事会以“事权”“产权”等经济命题为制度基础,主要负责村民自治中的事务决策与监督,将村级事务决策权与执行权分离、社会职能与经济职能分离,为村民自治过程中民主决策和民主监督提供重要的制度保障,激发民众作为基层自治主体的参与动力,提升村务决策质量,破解“形式有权,实际无权”的基层民主难题^[4]。

(二) 典型样本的异同剖析

综合村民自治若干典型样本的分析,各地的实践模式既有共性之处,也因地域不同、经济发展程度的差异而呈现出其个性特征。

1.四种模式的共通性

第一,意愿趋同。农村经济的快速发展使得绝大多数的农民先前匮乏性需求得到了满足,对于公开、公正、平等、自主等成长性需求正在不断增强。村民对民主的追求比以往任何时候都更加强烈,对公平和正义的关切比以往任何时候都更加直接,这种意愿的增强成为公众参与现代民主政治生活的直接动因,也在逐渐涵养公众的民主能力。如果说民主意识和民主观念是民主实践的本源,那么民主技能则是民主实践得以前行的拄杖(民主意愿与协商有效性的关系,如图 2 所示)。协商民主实践正是从正面呼应了民众强烈的参与意识,弥合国家、基层政府和民众之间沟通的鸿沟,成为扩大民主价值的有机载体和重要平台。

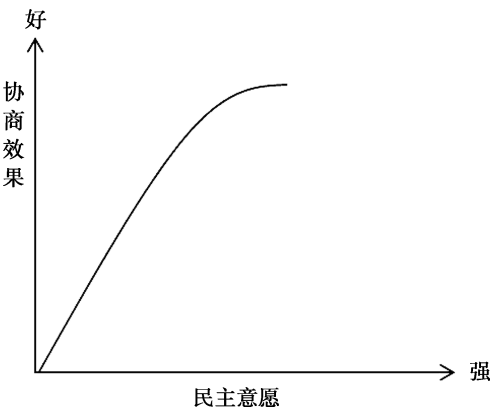


图 2 民主意愿与协商有效性的关系

第二,利益攸关。协商民主的本源就是要解决三个核心问题:议什么事?由谁来议?怎么议?这些问题都与村民利益息息相关。“议什么事”就是要明确协商议题,“由谁来议”就是要体现协商主体,“如何来议”就是要规范协商程序。首先,明确协商民主的客体。协商议题全部来自基层农村与村民生产、生活息息相关的事物。协商之前,村两委通过深度走访与沟通,获取近期群众关心、关注的重点、难点、焦点信息,并对之进行归纳分类、分析整理,确定协商的主要内容。做到议群众身边的事,议群众关心的事。其次,体现村民的主体地位和作用。从本质上说,村民是乡村公共事务的利益攸关方。通过协商民主,一方面可以确保协商议题的群众基础性;另一方面可以确保协商平台参与者的群众基础性。再次,规范协商程序。协商议事之前,必须制定合理的议事程序,对协商原则、协商流程、协商中出现突发情况的应急预案、协商失败后的补救机制等作出规定并在相应的范围内进行公示。

第三,协商自律。协商民主实践诞生的初期,许多地方的民主议事会如同“诉苦会”“抱怨会”,甚至“撒气会”。但是,通过不断的磨合以及组织者、主持人的正面引导,协商参与主体自身素养不断提高,民主品格逐步养成,不但能够自觉遵守协商规程,而且懂得理性表达自己的意见和建议,理解并包容他人的立场和观点,所有参与者基本上做到了妥协和折中,求同存异,最终达成一致。

2.四种模式的差异性

温岭民主恳谈会、云浮乡贤理事会、秭归村落自治以及成都村民议事会 4 种模式,在动力机制、运行机制及协商方式方面的差别如表 1 所示。

表 1 四种模式的比较

典型样本	动力机制	运行机制	协商方式
温岭民主恳谈会	危机治理	国家与社会的合力互动	民主合作式
云浮乡贤理事会	资源吸纳	组为基础,三级联动	上下互动式
秭归村落自治	资源吸纳	重心下沉,两级自治	协商共建式
成都村民议事会	公民维权	三级授权,多级协同	民主参与式

第一,区域经济发展水平不同而致历史成因各异。温岭民主恳谈会的诞生主要缘于当地乡村关系、村两委关系和干群之间的紧张。为了缓解政府和民众之间日趋紧张的关系,迫切需要一个围绕公共事务进行平等、自由公开讨论和对话的平台。1999 年 6 月,温岭市首期以“社会治安综合治理与现代化建设”为主题的“农业农村现代化教育”论坛在松门镇正式召开,这即是温岭民主恳谈会的前身。后期经过政府的推动、程序的规范化等自我完善,民主恳谈会在温岭市多行业全域推广。民主恳谈会增强了决策的透明度,杜绝了少数政治精英操控基层政治生活的现象,成为政治文明新理念的实践指挥棒。广东云浮市发展自然村乡贤理事会的动因,主要缘于云浮是一个山区农业大市,农村公共服务水平总体相对滞后,需要发动群众参与,凝聚各方力量,加快村级公益事业建设,共谋共建幸福家园。湖北秭归同样是一个山区大县,地广人稀,为了解决偏远山区协商无平台的困境,秭归县以建设“幸福村落”为契机,把协商重心下沉至自然村,由村民民主推选“二长八员”组成村落理事会,“二长”即党小组长和村落理事长,“八员”即经济员、宣传员、帮扶员、调解员、管护员、张罗员、环卫员、监督员等,真正让村民做到“在身边议事、议身边的事”。成都村民议事会的产生和发展主要缘于公共项目建设对基层治理带来的挑战。2008 年,成都各地农村开始实施产权制度改革以及灾后重建等重大公共事项,都涉及农民比较敏感的利益问题,面对新的形势和问题,必须有新的应对措施,以便化解可能出现的新的矛盾和治理危机,在此背景下,村民议事会在个别地方悄然兴起,并经成都市政府的推动,在全市范围内实施。村民议事会以“村民会议、村民代表大会、村民议事会”三级授权为运作机制,村民委员会负责最后决议的执行、落实。

第二,动力机制不同导致运行机制不同。温岭的民营经济比较发达,民众在享受改革开放所带来的经济成果的同时,民主意识、公民意识、权利意识被唤醒,主动参与基层治理的愿望越来越强烈,但因缺少合理的制度安排而出现干群关系紧张。温岭民主恳谈会成为疏解干群紧张关系、促进当地经济持续健康发展的一项新的制度安排,构建出新型“民主合作式”的治理模式。广东云浮是山区农业大市,农村经济发展水平相对较低,农村剩余劳动力多以外出务工为主,农村空心化严重。云浮市以建设“农村改革发展试验区”作为政策引领,凝聚乡贤,在组、村、乡(镇)三级建立乡贤理事会,把农村经济文化能人、老党员、老干部、老模范、老教师、复退军人等乡贤吸纳到理事会,协同乡(镇)、村级党组织开展农村公益事业建设,参与农村公共事务管理,“组为基础,三级联动”,突破传统“横向板块式”乡村治理格局,形成“上下互动式”的治理模式^[5]。湖北秭归是一个经济欠发达的山区农业大县,由于交通、资源、地理位置等条件的

制约,农村人才流失严重,农民居住分散且信息闭塞,协商重心下沉的“村落理事会”正是与之相适应的一种“协商共建式”村治模式。成都地处中国西部,素有“天府之国”之誉,农业资源较为丰富,是全国较早实行农村产权制度改革的地区之一,2008年以来,由农地确权、灾后重建等工作而引发的矛盾逐渐增多,因事而议、依事而定的村民议事会是一种“民主参与式”的治理模式。

通过对以上四种模式的比较分析,可以发现,每种模式都有其产生的偶然性和客观必然性,这四种模式为中国乡村基层自治提供了可资借鉴的实践样本,也拓展了协商民主在村民自治中的发展空间和制度价值。从内生机制方面来看,协商民主的内生机制可以分为内生动力机制与保障运行机制。下文分别予以论述。

二、村民自治实践中协商民主形成的内生动因及其保障机制

协商民主指的是政治共同体中的平等、自由公民,在表达自己观点并考量他人偏好的基础上,通过理性、批判地审视各种政策建议,最终达成共识并赋予立法和决策以合法性^[6]。在政治发展过程中,制度变迁是不可避免的,生发于全国各地的协商民主实践与创新正是国家不断制度供给和农民群众自发创造所形成合力的共同推动的成果^[7]。

(一) 协商民主形成的内生动因

1. 回应政治、经济社会分化后的多元利益诉求

20世纪80年代中期以后,随着改革开放的深入,中国农村经济社会快速发展,经济结构和社会群体不断分化,逐渐形成了多元利益共存的新格局。一是传统生产、经营方式的调整与改变导致乡村生产生活方式的改变。计划经济的解体和废除“人民公社—生产大队—生产队”三级治理结构,农村出现了多种经营模式和多种经济形式,三产融合发展态势正在形成,城乡交流与互动日益频繁,农村社会结构随之分化,贫富差距进一步扩大,传统乡土社会经济伦理关系呈现异质性。二是政治精英和经济能人互相争夺乡村治理权。一方面,传统治理模式下培育的老一辈村支书、生产队长,他们具有较高的政治觉悟和丰富的基层治理经验,这一批基层政治精英有着良好的群众基础,客观上在乡土社会形成的固有影响力和权威尚未消减,主观上仍然不愿放弃对乡村的治理欲望。另一方面,外出经商的个体经营者、农民企业家等经济能人通过多年的打拼,积累了一定的经济实力,增强了见识,眼界更加开阔,他们衣锦还乡,有着强烈地参与乡村政治生活的意愿,渴望在现实政治场域中一展身手。政治精英和经济能人在乡村治理中的相互博弈,在一定程度上导致乡村组织涣散,治理乏力。农村经济生活、政治生活的分化最直观的结果就是发展与治理成为新的矛盾焦点。以浙江为例,20世纪90年代以来,地处浙东沿海地带的温岭市民营经济已经发展到了一个较高水平,生活水平不断提高的村民不再满足于小富即安,处处彰显对自身权益的保护和诉求,村党组织与村委会等群众自治组织的关系处于共生与紧张之中;政治精英和经济能人对基层治理权的相互争夺转变为相互勾连,对乡村民众的政治、经济、社会生活带来了不少的伤害,“公共事务决策完全由农村政治精英和经济精英所操纵和控制而趋向于更加封闭和简单”^[8]。乡村治理面临重大挑战,民主发展陷入困境。在此背景下,在温岭地方政府推动下,以协商民主为宗旨的民主恳谈会呼之欲出。因此,作为一种协商治理形式,民主恳谈会因其具有强大平台、理性对话、价值中立、实施有效等特征,回应了基层民主的公开性和透明性诉求,在一定程度上修复和完善了基层农村政府管理体系与村民自治体系,其本身是官民双向交流的过程:一方面村民对农村治理体系的正向参与,可增强对农村自治组织的认同感;另一方面基层党组织和政府践行群众路线并提升人民满意度的反向参与,有利于村干部做出更符合村民利益的决策^[9]。

2. 破解自治制度发展过程中的效率瓶颈

村民自治制度以法律的形式确定以来,中国农村打破了以人民公社为主体的集权主义基层治理体制,村民作为自治的主体意识逐步觉醒,对自身民主权利的认识和维护越来越强烈、越来越清晰。乡村治理的关键在于经济发展和经济增长,但中国幅员辽阔,资源禀赋差异巨大,广大农村特别是山区和边远地区经济发展不平衡不充分表现突出,经济发展的非均衡性造成乡村治理处于“弱治理”状态,村民自治往往难以到达“最后一公里”,家门口的事要到十几甚至二十几公里的村委会去解决,村民自治遭遇效率瓶颈,村民没有“获得感”。以湖北秭归为例,秭归是一个山区县,全县总面积2427平方公里,而总人口只有45万,地广人稀,某些行政村之间跨度往往在二三十公里以上,不发达的山区交通条件极大地限制了人员和信息的交流与互动,村级民主协商陷入“对话无平台,磋商缺基础”的困境,村民自治变成了村民“自理”,涉及村民生产生活的重要事项难以真正与民主管理制度形成有效联结。要破解村民自治遭遇的效率瓶颈,就必须改变偏远农村治理的“弱社会”基础,改善“弱治理”现状^[10],结合当地乡情和人情,通过采取灵活、适当的协商民主方法,协商重心下沉至自然村落,打通村民自治“最后一公里”,提升政府与村民的协商水平以及乡村治理效率。

3. 疏解基层民意表达的渠道

农村经济的快速发展并不意味着基层民主化程度的同步提高,相反,经济发展使得群众与基层政府之间的矛盾愈发尖锐,干群关系愈发紧张。在政府一方看来,村民都在忙自己的农活或者自己的生意,没人关心别人和公共事务;而在村民看来,基层政府要么是不作为,要么是乱作为。基层政府和村民矛盾对立与冲突的症结究竟在哪里呢?温岭市政府通过不停的调研和分析总结,发现长期困扰民众和政府,阻碍问题解决的根本原因在于没有疏通民意表达的渠道^[1]。在推进城乡一体化过程中,农地确权等农村重大公共事项是村民最重大的利益关切,成都市政府充分了解民意,顺应民心,依据各地农村形成的村民议事会,制定与之相应的配套实施制度,包括《成都市村民议事会组织规则(试行)》《成都市村民议事会导则(试行)》《成都市村民委员会工作导则(试行)》《加强和完善村党组织对村民议事会领导的试行办法》,确保村民议事会“民事民议,民权民用”。

通过对上述多地村治模式的分析可以看出,协商民主产生的动因主要来自基层民众对乡村政治、经济、社会生活的参与诉求和对自身利益的保障与维护,是村民自治有效实现的重要保障。在广大村民利益一致的基础上,在村民自治的制度框架内,形成各具特色的村治模式,集中表达村民的利益诉求,有序参与乡村政治、经济生活。因此,对于政府和民众而言,协商民主即是畅通民意表达最好的“共同语言”。虽然如此,从上文的分析也可以看出,村民自治在新时代的发展中也遇到了新的问题和困境。

浙江温岭、湖北秭归、广东云浮、四川成都等多地村民自治创新实践表明,面对基层自治进入发展与问题同在的两难困境,协商民主成为破解乡村治理困局的强大内生动力源。乡村协商民主的内生动力是通过一系列运行机制来实现和转化的,这些运行机制既体现协商的基本内涵和自身发展特征,又遵循民主决策的一般逻辑规律。

(二) 协商民主的内生运行保障机制

1. 构建协商平台,明确协商议题

民主恳谈会、村落理事会、乡贤理事会、村民议事会等是协商民主的重要平台,承载着协商参与者的全部期望,代表所有村民的合理意愿。民主协商的首要步骤是汇聚信息资源,确定协商议题。村两委通过广泛调查走访,与村民进行各方沟通,获取与群众切身利益息息相关的诉求,了解村民对治理过程中出现的问题信息反馈及建议,整理形成民主协商的主要议题,交付协

商平台进行公共协商。为了确保公共协商的正常运转,公共协商必须具备三个最基本的基础条件:一是信息源的合理性和代表性。协商议题作为民主协商的客体,只有合理且具有广泛的代表性,才能引起协商主体的共鸣,协商的结果和作出的决策才合法有效。二是协商主体的平等性。所有协商参与者在协商平台的地位都是平等的,不应受个人所占资源或所处地位的影响而享有特别优先权和额外的优厚待遇。三是意见表达的自由性。协商过程中,参与者在尊重协商规则的前提下,有自由表达观点的权利,且所发表的意见不受他人的左右或权威的裹挟。

2. 规范协商程序,确保协商主体公共理性

规则意识是现代社会交流和沟通的前提和基础。“协商民主的成功之处不在于有集体行动能力的全体公民,而在于相应的沟通及其程序化、制度化,以及制度化的审议程序与非正式的公共舆论之间的相互作用。”^[11]协商民主中的沟通和交流并不是普通意义上的交谈和信马由缰的意见表达,而是在遵守“游戏规则”前提下,协商主体在全面理解协商客体的基础上,理性对待同伴的看法,进而对自己的观点进行反思。一方面,协商主体不屈服或盲从于参与者中的组织代表或村庄权威,而是以乡村公共利益的视角,从协商议题的客观情况出发,发表自己的意见和看法。另一方面,协商主体在参与协商过程中,应以理性的态度和方式参与其中,既要保持个人风格,又要注重个人品德。

3. 促进偏好转换,达成协商结果

“众口难调”不仅仅是一种生活现象,也是一种社会现象。在现代政治、经济、社会生活中,基于价值取向、情感和欲望等因素,每个人都会对某种价值或趋向作出倾向性的选择,个人偏好随处可见。但是,在协商民主中,这种个人偏好选择往往是公共理性难以容忍的,因此,偏好转换成为协商民主的重要运行机制。

在民主协商实践中,个人偏好主要表现在以下两个方面:一是个人价值与公共利益的冲突。农村人民公社解体后,原来的集体经济活动都变成了松散的一家一户独立生产经营模式,个体经济活动的相对独立造成了农村生活空间的相对分散,因此,在价值取向和利益诉求上根本不可能趋同,张三可能需要硬化家门口的道路,李四家承包的鱼塘需要清淤护坡,其他村民更迫切的需要可能是完善村集体的基础设施或者更加整洁的村容村貌……不一而足。故此,个体可能会从自身利益或从自己利益攸关方出发,作出与公共利益不一致的决策选择。二是个人能力和认知的局限性。面对复杂多变的社会发展形势,尤其是基层村民文化程度等综合素养参差不齐,个体很难对整个村子里的事务进行一个全面客观的了解,在协商过程中,往往只能就事论事,可能仅仅从自己的经验和立场出发,很难对协商议题作出一个全面、准确的判断,因而导致个体选择与群体预期的价值冲突。

所以,通过理性对话与沟通,促成偏好转换从而达成协商结果的趋同性和一致性,是协商民主的重要法宝。那么如何界定和实现偏好转换呢?简单地说,偏好转换就是协商主体在对话与讨论过程中,在向他人呈现自己价值取向的同时,认真聆听他人的观点和理由,综合公共利益诉求,对自身偏好和他人立场进行仔细权衡分析,通过建立互信,合理修正各自的观点立场,最终达成共识的反思过程。协商主体之间要想实现更快的偏好转换,一定是也只能是通过公开讨论、理性交流来实现。在理性沟通与协商的条件下,个体将自身意见与同伴的立场进行比较,找出差距,通过说服或被说服,各自对自身观点进行修正,或产生新的更有价值的想法和建议,从而作出符合公共利益需求的民主决策。

三、当前协商民主取得的实效与亟待解决的问题

全国各地涌现和兴起的乡村协商民主实践,以其丰富的内涵展示了民主在中国广大农村强

大的生命力,以其生动的运行机制推动乡村治理朝着民主化方向大步迈进。

(一) 协商民主取得的实效

1. 转换治理机制,激活乡村末梢治理单元

在农村发展与治理问题同时存在的境遇中,协商民主在实现乡村有效治理中起到了良好的示范作用。湖北秭归县全面推行村落自治新机制,以“幸福村落”创建为契机,将协商重心下沉,划小自治单元,解决了建制村(行政村)村民自治虚化、弱化的问题。广东云浮在大力推行农村改革试验区的战略引领下,积极探索乡村治理新路径,各地农村组建乡贤理事会作为协商民主的对话与交流平台,有效化解农村社会“神经末梢”管理缺位和失灵问题。通过治理机制的转换,党领导下的村民自治落到了实处,协商民主延伸到农村基层,夯实了基层党建工作底盘。同时更好地发挥基层党员先锋模范作用,使农村政治能人和经济强人、文化贤人的正能量得到了充分释放,农村发展的动力也更加强劲。

2. 培养公民精神,提高村民参与治理热情

民主恳谈会、村民议事会、乡贤理事会等村民自治平台,开启了村庄公共事务管理互动模式,通过协商民主,改变了传统村务会议中村民纯粹作为受众的会议场景,村民作为协商主体,不再是单一的听众或观众,在遵守协商民主的合理程序和规则下,可以自由呈现自己对公共事务的看法和建议,也可以合理表达自身的利益诉求,同时通过平等对话与理性沟通,以共生替代紧张,以合作化解冲突,最终达成合理决策。在互动与互信中,协商参与者实际享有村庄公共事务的决策权、管理权和监督权,获得了对自我价值的体验和感知,充分体现村民自治“四个民主”“三个自我”的功能特征,从而提升参与村庄公共事务管理热情,全面促进乡村有效治理。

3. 优化治理格局,构建新型乡村治理模式

市场经济体制下,中国的政治体制在乡村治理过程中仍然面临许多痛点和难点。土地实行家庭承包制以后,农村生产、生活方式发生重大转变,村民有了更加广阔的生活空间和更少的人性自由权利约束。基层政府和村民之间的关系貌似处于“井水不犯河水”的情境之中,实则关系紧张,甚至可能剑拔弩张。协商民主的基层治理实践有效缓解了基层政权与民众之间的紧张关系,开启了民主合作式的新型乡村治理模式。这种民主合作式的乡村治理模式具有以下重要价值:一是转变基层政府职能,提高政府行政效率。20世纪中期以后,乡村治理由“回归国家”转向“回归乡村”^[12],中央积极倡导政府职能由管理型向服务型转变,协商民主就是坚持民主趋向和服务导向,是基层政府化解乡村治理困局的最佳良方,协商民主机制下的多元主体参与的乡村合作式治理模式,重在村(居)民平等参与公共事务,通过理性对话与平等交流,官员和民众之间实行良性互动,既强化了民众的参与感,又为政府决策提供了详实的信息资源。二是涵养基层治理的公民精神和行为理性。客观来讲,农耕文明积淀下的中国传统乡村公民精神是严重缺失的,特别是村民之间缺乏契约精神,办事靠关系,关系靠人情,感性有余而理性不足。民主合作式体制的构建,通过磋商、探讨、交流等等,可以达成合作甚至是妥协,增进合作体成员之间的互敬互助,乃至荣辱与共的合作精神,培育开放豁达、积极向上、诚实守信、平等互信的契约精神,涵养实现乡村有效治理的伦理素养。

(二) 协商民主亟待解决的问题

在乡村治理实践中,虽然不同模式的村治实践基本上达到了外部制度设计和内部民主动因所期望的结果和目标要求,可以说,协商民主已经取得了瞩目的实效,但是从总体上看,协商民主在基层自治实践中仍有许多问题亟待厘清和化解。

1. 如何把握基层政府与自治主体行为边界

众所周知,村委会是合法性基层自治组织,村民是法律意义上理所当然的自治主体,但对于身处田野乡村之间的农民而言,他们常常难以自觉意识到自身的主体作用和地位,在一些经济

相对不发达、空心化比较严重的边远山区农村,乡镇和村级支部委员会等基层政府或党组织则会不自觉地大包大揽村民自治事务,越俎代庖为村民作主,有意或无意模糊政府与自治主体的行为边界,导致村民自治形式化、墙头化、悬浮化、干部化,自治难以下墙、难以实施,难以担当村庄治理的重任^[13]。政府应该因势利导,着力提高村民的公民意识和权利意识,培养村民学会包括妥协、宽容、谈判和交流等协商表达技能,让村民自觉展现民主、自治能力。

2. 如何促进协商民主与票决民主有机融合

熊彼特将民主分为直接民主与间接民主。直接民主即是由选民通过选票来直接选取政治权力的归属和解决政治问题的人选。间接民主即是用民主的方法作出一种制度安排,在这种制度安排中,某些人通过争取选票取得政治决定的权力^[14]。直观地看,协商民主即是一种间接民主形式。在现代政治生活框架下,票决民主是民主的核心要素,但综观现阶段中国乡村的民主实践,票决民主仅仅具有统计学意义上的代表性,协商民主不但具有政治合法性基础,其结果也可以通过票决选举合法性的民意代表或本级人大代表来作出最后的抉择。

3. 如何进一步提升协商民主技术操作水平

“民主价值的实现,不仅要借助民主制度这一载体,而且必须依靠民主技术这一工具的积极推动。民主技术作为手段为一定的民主政治目的服务,是实现特定利益的理性工具”^[15]。对于基层民主来说,民主技术的优化和改进具有更加直接的现实意义和突出价值。乡村民众对民主的认知与感悟不完全取决于民主的本身价值和自身对民主的期盼,相反,他们会非常现实地希望通过自己的亲身经历和体认来对民主作出评判。因此,要让村民能够对民主形成良好的判断,最大的可操作空间就是不断改善民主条件,让其在具有可操作性的技术条件下形成对民主的真实体悟,进一步提升他们的自身操作水平。

参考文献:

- [1] 陈朋. 国家与社会合力互动下的乡村协商民主实践: 温岭案例分析[M]. 上海: 上海世纪出版集团, 2012: 73.
- [2] 农村改革试验区办公室. 湖北秭归: “协商下沉至村落”激活农村治理[N]. 农民日报, 2017-06-05.
- [3] 曾学华. 以村民自治创新促进农村治理现代化——基于成都村民议事会创新实践的思考[J]. 河北地质大学学报, 2017(1): 115-119.
- [4] 徐勇, 沈乾飞. 村民议事会: 破解“形式有权, 实际无权”的基层民主难题[J]. 探索, 2015(1): 40-44.
- [5] 徐勇, 邓大才, 等. 中国农村村民自治有效实现形式研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015: 217.
- [6] 陈家刚. 协商民主: 概念、要素与价值[J]. 中共天津市委党校学报, 2005(3): 54-60.
- [7] 杨嵘均. 村民自治制度变迁的过程、原因以及改革的必要性[J]. 云南行政学院学报, 2009(1): 45-49.
- [8] 戴玉琴. 农村协商民主: 乡村场域中群众路线实现的政治路径[J]. 江苏社会科学, 2016(2): 83-88.
- [9] 王婷, 李景平, 方建斌. 协商民主: 村民自治过程中廉政治理的生长点[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2018(1): 99-106.
- [10] 杨嵘均, 张浩书. 农村区域发展非均衡性与乡村治理结构的改革[J]. 云南行政学院学报, 2008(5): 58-62.
- [11] 哈贝马斯. 在事实与规范之间[M]. 北京: 三联书店出版社, 2003: 51.
- [12] 韩鹏云. 国家整合乡村的运行逻辑与路径重塑[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(4): 17-26.
- [13] 邓大才. 村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察[J]. 政治学研究, 2014(6): 71-83.
- [14] 约瑟夫·熊彼特. 资本主义、社会主义与民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1999: 395.
- [15] 虞崇胜, 李永洪. 民主技术在社会主义民主政治建设中的作用[J]. 天津行政学院学报, 2009(6): 17-21.

(责任编辑: 宋雪飞)