

地方政府与基层实践

——一个协商民主的理论分析框架

林雪霏 邵梓捷

内容提要: 协商民主在中国的基层实践遵循的是嵌入式的生长路径, 高度仰赖地方政府的制度性供给, 也就必然受其目标理念、组织结构以及政治环境等要素的影响。在体制性塑造下, 基层协商民主实践整体呈现出民主与治理间的徘徊与整合, 表现为当前各地以“协商民主”为名的基层实践存在回应型、自治型和咨询型协商三种不同类型; 协商制度设计和运行中更多地“利用”体制内资源和手段而非“探索”科学的协商技术; 在协商参与者的选择上沿袭着以群体为本位的代表逻辑, 在代表类型和范围上有所拓展; 推动实践的主导力量由政治精英扩展到例如人大、政协等体制内组织, 它们由此激活了原本被“虚置”的政治权力。当前的基层协商实践呈现出本土性特色, 但仍需完善与拓展才可能实现国家与社会相互依赖的“双向民主化”转型。

关键词: 基层协商民主 地方政府 嵌入式生长 体制性塑造

中图分类号: D6 文献标识码: A 文章编号: 1003-3947(2017)02-0156-11

一、问题的提出

在规范性的民主演进序列中, 协商民主作为对选举民主的修正与补充, 更可能践行于民主发育成熟的政治体制内(Parkinson&Mansbridge 2012)。比照现实则发现, 在不依照西方民主模式的当代中国, 不仅有专为协商设置的制度化平台(政治协商会议), 还持续涌现出多样化的协商民主实践或试验。本研究聚焦于基层的协商民主实践, 它在很大程度上已经超出了原有“中国特色”的政治协商范畴, 从适用范围到民主形态都更符合民主脉络下协商民主的理论意涵^①。

关于基层协商民主的主流研究存在两种截然不同的评价, 一种强调协商民主的正向功能, 将其引入公共决策, 直接提升了参与者的政策效能感并推动地方层面的政策网络构

作者简介: 林雪霏, 中国人民大学国家发展与战略研究院博士后。邵梓捷, 北京大学政府管理学院博士研究生。

基金项目: 中国博士后科学基金面上资助课题“基层协商民主的运行与制度化研究”(项目编号: 2015M580161)。

① 中国的协商民主研究存在元理论层面的争议, 即中国的协商民主是在基于国家构建的革命历史与马克思主义理论等思想渊源上的政治协商, 还是在西方批判和修正自由代议民主基础上的协商民主(Deliberative Democracy)。本文无意参与此争论, 在行文中将以协商民主理论作为理论基础, 而将“中国特色”的协商传统和制度建构作为影响基层协商实践的体制性因素。

建(Ergene 2014),能够增强政策的科学性与合法性(郎友兴 2009)。在维权抗争过程中及时开启协商对话的平台,有助于将非制度化的对立转化为体制内的有序参与(张紧跟,2011;苏鹏辉、谈火生 2015)。何包钢在农村社区的“协商民意测试”则认为基层协商对塑造理性且成熟的公民社会是有裨益的(何包钢、王春光 2007;何包刚 2012)。

另一种观点则认为基层协商民主的实践质量不高,甚至严重背离其内在的民主理念。李强彬概括了协商过程中削弱协商品质的执行“不足”(李强彬 2015);郝海波发现意在推动村民决策参与的村代会主席制度并未改变村民“被动”参与的状况(郝海波 2013)。这些“象征性协商”、“控制性协商”等异化样态被归因为基层政府在利益导向下对协商民主的工具性定位(徐敏宁等 2013)、行政干预破坏了协商民主的内在价值(吴晓林等,2016)。由于没有赋予协商结果以决策权力,参与的民众代表普遍选择“点头加挑刺”的非理性协商(Zhang 2013)。

这两种看似对立的观点背后其实分享着同一把评价标尺,即“威权协商”(Authoritarian Deliberation)理论,它提出在中国的政治体制下,尽管决策权集中,但决策集团允许或主动建构交流平台以回应参与者的诉求及缘由(He & Warren 2011)。威权协商论强调政治体制对协商实践的塑造,正向功能论看到它在弥合国家与社会沟壑、强化体制治理能力的价值,反之则用理想的理论模型对照体制内实践的“协商缺陷”。威权协商论抓住了“政治体制”这个核心变量,但是它对政治体制的具体样态以及如何施加影响则缺乏系统的梳理和阐释,而将“民主—威权”两分、“理论—实践”相对照则天然地带有价值预判,容易弱化乃至忽略对“国家治理”客观需求与基本规律的考量。

本研究尝试在经验层面进一步追问:政治体制,特别是地方政府^①如何塑造基层协商民主实践?具体而言,目前的基层协商民主呈现出哪些实践样态,哪些体制性因素对其产生了影响,它们是如何塑造基层协商民主实践的形式特征与运行逻辑?为回答这一系列问题,本文首先对目前基层协商民主实践的整体样态进行类型分析;然后提出“地方政府—基层实践”的协商民主分析框架,并以此解读基层协商民主的实践逻辑,思考协商民主的嵌入式生长路径对民主实践与地方治理的双向影响。

二、实践中的多元化: 基层协商民主的整体样态

不同于自由代议制的周期性选举与聚合式民主,协商民主主张将公民引入日常公共事务的管理决策中,倡导整合式民主,即公共偏好的形成不是个人偏好的竞争与加权,而是由经信息共享、理性谈判和偏好转换后整合出来的共同意志。协商民主被视为更高阶段的民主,由经这种民主形式的决策也具有更强的合法性,因为协商过程的规则和程序本身就赋予其形式合法性,而协商结果出自说服与自愿认同,而非强制或对少数人的专制,这从内容上进一步给予了合法性。但作为现实政治的制度方案,协商民主带有理想化的乌托邦色彩,直接参与和“全体一致”的共识是遥远的彼岸,而完全理性、平等和团结的过

^① 本文的“地方政府”是广义意义上的,以地方党政机关为主,也包括地方人大、政协以及群团组织等体制内组织本身及其制度安排,由此构成的围绕公共权力、圈层式的复杂政治系统。

程条件也近乎苛责(Rummens 2012)。

协商民主理念在中国基层的实践需要经历本土化与制度化的“双重转换”,这使得一元化的理论阐释生发出多主体、多领域、形式多样的基层实践。为了厘清在“基层协商民主”称谓之下的各种制度形式、勾勒出协商民主在基层实践中的整体样貌,本研究以议题内容与主体间关系作为划分标准^①,展示出基层协商民主实践的动态的多元样态(参见表1)。从空间分布来看主要有回应型、自治型和咨询型三种实践类型,内容功能上各有侧重,而同种类型在各地的具体制度形式也差异悬殊。就纵向维度而言,同一地区的协商民主制度在实践演化过程中会调整其协商议题或参与程度,在不同的类型间进行转换。

表1:三种协商民主类型的实践内容

协商民主类型	协商议题内容	社会参与的程度	协商的功能	协商的制度性平台
回应型协商	个体化的利益诉求	自下而上的信息传递	畅通民意表达、缓解干群矛盾	浙江温岭市的“民主恳谈会”、江苏省南京市的“市民论坛”、广东深圳市和重庆垫江县的“两代表一委员”制度等
自治型协商	社区集体事务	群体沟通与集体行动	化解社区纠纷、培养社区自治	北京市菊儿社区的开放空间会议、广东省外嫁女维权的“协商民意测验”、河南邓州市“四议两公开”社区协商制度、农村公共物品“一事一议”制度等
咨询型协商	公共决策	自上而下的信息收集	提高决策的科学性和合法性	温岭的“决策型恳谈”和“参与式预算”、广东省顺德区的决策咨询委员会制度、杭州市余杭区的街道民主协商议事会和宁波市北仑区的区域协商议事会等

其中,回应型协商侧重于搭建民众与政府发生关联的制度性平台。经由此平台,民众可以向地方执政者或相关职能部门传递个人或某一群体的切实需求或政策难题,并获得政府的现场回复或限期办结承诺。这种碎片化的个体议题与自下而上的信息传递尽管与规范性的协商民主理念有所差距,但契合于转型治理对于重构“关联通道”的需求(张静, 2015);自治型协商类型集中于社区层面,围绕城乡社区内的公共议题或集体事务展开,由于扎根社区,公共决策的行动边界或获利主体较为清晰,居民们容易形成较强的参与意愿和政治效能感。从协商场域、议题内容和参与主体等表面特征看,这一类型属于社会自治范畴而与政府无涉,但从实践层面看,地方政府无时不介入协商过程中,无论是作为协商制度的设计者、政策咨询的对象或是议程设置的管控者;咨询型协商与前两者最显著的区别就是将协商民主引入政府内部运行和公共决策制定,使得民众的民主参与由对个人或群体利益的维护转变为对公共资源配置的思考。为此,各地政府除了调动人大、政协等部门“开门”收集民众意见,还构建街道协商议事会、决策咨询委员会等制度邀请专家、学者和社会精英参与到决策咨询、调研和论证中。

^① “议题内容”主要关注协商议题的公共性,根据它所涉及的群体范畴可以区分为私人议题、集体议题以及公共议题。“主体间关系”则涉及政府、社会精英与民众的互动形式,特别是各类社会主体在协商实践中扮演何种角色,是作为诉求输入者、决策咨询者或共同治理主体,这影响到民主的实现程度。

以上各种类型中,都列举了不少地方政府尝试激活或重构的基层协商平台,大部分立足于收集或整合公众的政策偏好,作为辅助信息在政府决策中加以考虑(Tang 2014),但也有少数的地方试验由于专家学者的介入走得更远,不仅严格遵守规范的协商民主流程,而且从“为决策提供咨询建议”到“赋予协商以决策权”,但这些实践尚处于试验阶段,制度的可持续性与扩散性仍需观察。以上便是目前协商民主在基层实践的总体样态。

三、嵌入式生长与体制性塑造: 地方政府—基层实践的协商民主分析框架

不可否认,对于这些基层实践仍存在不少质疑的声音,“拉低门槛、降低标准”或“将协商民主视作一个筐,稍微贴边的都往里装”等评价表达了基于民主价值的批判性反思,但也从一个侧面展现出协商民主从规范性理论到情境性实践间的距离和多种可能。理想的基层协商民主是在地方政权与社会共同体两种力量都相对成熟情况下的均衡状态,但这是结果导向的。当这种实践正处于试验、探索阶段时,更需要追问的是“生长路径”,因为这直接影响到协商民主本土化与制度化的转换过程,而且与基层实践场域内的权力结构和现实需求密切相关。

作为新生事物,协商民主并不直接冲击国家与社会的既有权力配置格局,而是作为一种资源内生地嵌入地方政府的治理中,作为改革任务或制度创新借由体制性资源的推动而发展起来的。这种嵌入式的生长路径决定了地方政府是基层协商民主实践中最为活跃、也最具影响力的行动主体,需要将“地方政府”作为核心的分析概念,剖析哪些体制性要素塑造了协商民主的实践样态,对协商民主理念的践行产生了何种影响。

图1展示了地方政府对基层协商民主实践的体制性塑造,其中核心便是地方政府在治理中始终突显的自主性,例如它自改革开放以来始终以经济发展作为核心任务。但发展主义并非它自主意志的全部,作为地方公共权威的承载者,地方政府“首要的和根本的目的是维持政治秩序,以及保障政府能够持续地对社会价值进行权威性的分配”(徐湘林 2010)。因此除发展经济、维持秩序、积累合法性、有效的决策与执行也都是地方政府

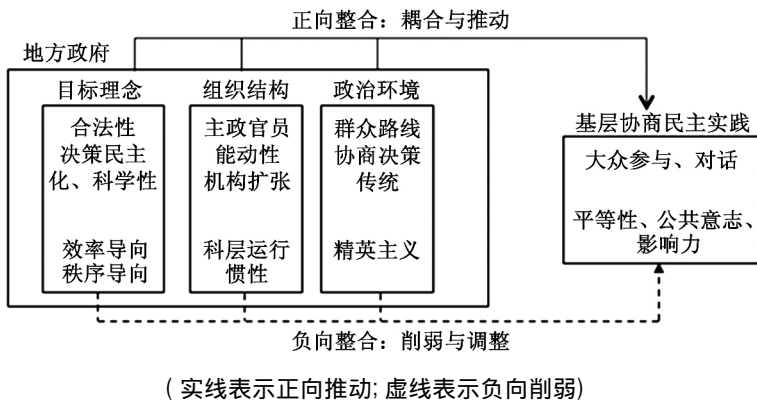


图 1: 地方政府—基层实践的协商民主分析框架

注: 笔者曾构建“地方治理体制对协商民主的整合度框架”对温岭民主恳谈制度三阶段的演变进行分析,该图是在此基础上根据多案例研究进行的修正,参见(林雪霏 2017)。

治理的目标理念。协商民主能够畅通政府与民众间的信息传递,提高公共政策的科学性与支持度,培养社会自治,这些作用与治理目标是相契合。但为追求民主的严格程序或达成协商共识而耗费过高成本、丧失决策主导权以及在协商过程中不可控的参与失序,则是地方政府所不愿的。于是在有条件开放政治空间的同时,基于效率和秩序考虑,协商民主的平等性、规范性与影响力也会部分地被弱化。

除目标理念外,地方政府的组织结构也是影响协商民主实践的重要因素。地方政府内部,在权力构成上至少包括党、政、人大、政协四套班子,仅政府系统内部就存在复杂的条块关系;组成成员可大致区分为领导干部与行政人员两个群体。其中,地方党政机构的主政者(包括党委书记、行政首长和其他主要领导干部)是地方治理较为活跃的行动主体,他们会对所接收到的信息加工处理,或调适制度以回应环境挑战,或作为“政策企业家”去倡导和推动政策创新。基层协商民主制度的创设对他们而言,不仅是对社会转型挑战的回应,更是争取晋升的政治业绩。处于地方权力金字塔顶端的他们,掌握着政治体制内的核心权力和资源,这足以支持其意志贯彻。

相对于领导干部群体,从事具体业务操作的行政人员尽管政治地位较低、权力资源有限,却能在潜移默化中修正和塑造协商民主制度的运行。该群体的组织方式更类似于理性科层制,表现出严格的等级制、清晰的专业化分工和明确的规则导向(韦伯,2010:1095~97)。也因而承袭了一系列的科层制“反功能”,例如将规则由“工具性价值转变为终极价值”(默顿,2006),导致执行过分刚性,难以有效回应外界环境的变化;再如抵制革新的保守主义,他们更倾向于制式化的常规政策工具,当新观念和新制度对现有权力平衡造成冲击时,会遭到他们的抵制,更多是采取规避、变通或形式化执行等消极方式。协商民主作为创新制度,在基层运行中也遭遇到这种强烈的制度化。

地方政治系统并非“铁板一块”,而是由拥有各自的职权划分、资源配置和行动偏好的组织机构集合而成。从表面上看,这种“碎片化”权力结构可能处于暂时的均衡状态,但始终存在着内在的张力,不但使得具体的政策制定或执行过程充满了谈判和讨价还价,而且这些组织都在伺机释放自我扩张的内在冲动。对于相对的弱势部门而言,协商民主制度的构建便是一个契机,可借此去增加本部门的职权、影响力以及相配套的预算资源,这在人大、政协系统表现尤为突出。

此外,政治环境作为隐性但不可或缺的影响因素,既包括体制内相对稳定的文化传统、制度基础与日常政治,也有即时性的政治事件或施政方案调整。中国的政治实践一直存有“协商”特征的传统。多党合作和政治协商制度就是专门为“协商”所设置的基本政治制度。群众路线作为中国共产党一贯强调的“工作作风”,包括密切联系群众,在政策过程中主动畅通和收集民意,这些都与协商民主的大众参与特征相吻合。作为国家根本政治制度的人民代表大会制度,尽管是建立在选举基础上,但在运行的整个过程中都充分发挥了协商精神。由此可见,无论是大众政治参与,还是协商、对话式的决策形式,对于地方政府都不陌生,且很容易跟主流意识形态对接。基层协商民主最直接的生长助力来自高层的政治预示及其释放出来的改革空间。十八大以来,中央政府对基层协商民主高度重视,权威性的领导讲话和高频度的官方文件不仅将中国政治话语中的“协商”与协商民

主理论部分耦合在一起,还在短时间内为其集聚了强大的合法性资源和组织执行资源。

然而,政治协商与协商民主的本质区别在于其精英主义,或集中于精英层面的协商,或是在先锋队主导和整合下的群众参与(景跃进,2004),对于普通民众民主参与的关注相当有限。在长期的政治协商影响下,基层协商民主在运行中更强调民主的“效率”和参与的“有序”,而将公民权利中的“平等”与“自由”置于目标序列的第二位。

四、在治理与民主之间:基层协商民主的实践逻辑

在地方政府理念目标、组织结构与政治环境的影响下,基层协商民主实践整体上呈现出在治理与民主之间徘徊与整合的特征,这一论断是基于内容、过程和组织三个层面的实践逻辑观察得来的。基层协商的内容与形式凸显出地方政府对协商民主寄予的功能期待以及体制塑造下的整体结果,这部分内容在上文已有论述;基层协商过程大致包括议程设置、代表选择、协商流程以及结果的应用四个方面,由经这些细致的过程变量能够展现基层实践所能达到的民主程度,以及民主理念与政府治理诉求之间的契合与张力;制度运行也依赖于有形的组织机构,由它们负责筹集资源、宣传动员和具体实施,立足于组织层面则能观察到体制内不同的结构性要素对于协商民主的认知与回应。

(一) 协商功能的定位:咨询还是决策

协商民主被引入地方治理是有明确的功能导向,即“把民主的协商精神作为社会发展的有效资源提升出来,从而实现社会更加有序的良性发展”(韩福国,2013)。但就如何开发“协商”精神,民主价值与政府治理之间是存在张力的。政府治理更强调效率和秩序,为了压缩“不必要”的成本并防控可能的治理风险,许多地方的协商制度中都设定了限制性的内容,例如协商议程由党政机构选定或审核;有限的协商对话时间而使表决匆忙;协商结果不具有实质性的影响力等等。

总体而言,地方政府是在治理危机的倒逼下,试图以协商式的政治互动对传统管理模式进行调适,以满足不同的治理需求。回应型协商定位于社会个体或群体诉求的回馈,除了作为应急手段化解“群体性事件”,地方政府还意图以此重构制度化的利益疏导机制,将潜在的体制外抗争纳入体制内渠道。尽管它的民主程度最低,却是正处在转型阶段的地方治理所亟需的。咨询型协商则是围绕着公共决策的政治参与机制。地方政府会根据民主化与科学化的不同需求导向有差别地开放决策过程,前者一般在公众利益密切相关的领域或环节,参与者是利益相关的普通民众,这能帮助决策者更真实地掌握民众偏好以修正和完善公共政策,同时又与民众预先化解分歧、达成谅解以促进政策实施;后者多发生在专业领域,借助企业家、学者以及技术专家等社会精英作为政府“外脑”,为政府决策提供专业建议、可行性论证和竞争力分析。回应型与咨询型协商都属于民众与政府间的互动,由于协商对话是以获取信息为主要目的,因而追求“公共理性”的民主价值一定程度上被回应需求、决策咨询等治理目标所取代。

相较之下,社区层面的自治型协商则被赋予了更真实的民主权力。城乡社区作为基层协商实践的重要场所,它的自我管理和良序运行将大幅减轻地方政府的治理压力。因此在风险可控的前提下,地方官员更愿意从具体事务中抽身,只扮演协商规则的制定者与

“中立”的监督者。此时影响协商制度落实和社区自治程度的关键在于村社内部的权力结构,特别是处于权力中枢的村社干部。社区内的自治型协商一般在两种情况下能够达到较高的民主程度,第一是社区内部出现了具有较强动员能力和话语权的居民代表,对村居干部的决策权威构成替代性的威胁(Tang, 2015);第二是该事务超出了村社干部自行实施的能力范围,必须动员村民共同参与、筹资筹劳。

(二) 协商制度的设计: 利用与探索

协商民主在制度设计上的主要内容是搭建协商平台和设置运行流程。在这两方面,地方政府都拥有相当大的自主空间,也显露出它们在“利用”(exploitation)与“探索”(exploration)间的选择偏好。这是基层协商民主的两种制度设计路径,“利用”是指整合体制内既有的组织资源,运用惯常的行政手段来推行基层协商制度的实施;而“探索”则是在基层协商实践中引入西方学者研发的或发展较为成熟的各种协商形式、程序和技术。^①“探索和利用对组织都是非常必要的,但是它们同时也在相互竞争着稀缺的资源”(March, 1991),在资源总量有限的条件下,地方政府更倾向于“利用”路径。

协商民主理论的发展经历了从理论向实践的演进,于是研发出一系列操作化的制度模式和技术方法,包括协商民意测验、公民陪审团、国家议题论坛与参与式预算等。在部分学者、国际组织的引介和推动下,这些协商技术开始在基层实践中被探索性地运用。例如参与式预算实践至今已经发展出全预算协商和可支配部分的预算协商两种类型,在社区层面也开始采用协商民意测验和开放空间会议技术等协商程序。这些“探索”由于设置了科学、严谨的流程技术,在协商过程中都较为完整地保留了民主的规范性价值。但它们始终带有“试验”色彩,不但很难得到横向或纵向地推广,连在发源地的可持续性都面临着威胁,原因之一就是对民主技术的运用与地方治理的效率导向发生了冲突。据调查,在温岭泽国镇组织一次全镇范围的协商民意测验,前后要花费一个月的筹备时间,仅协商当天的代表花费就高达八万,因此虽然泽国镇的民主恳谈制度以其科学性而名声在外,但始终是孤芳自赏。

相比之下,大多基层协商实践则是依托体制内既有的组织资源与行政手段。为彰显工作业绩,地方政府倾向于在现有的“两委”班子之外架设特定的协商议事平台,但实际运行仍是由村社干部组织开展,参与的代表经常与基层的网格结构高度重合,网格长、楼栋长以及村民组组长等体制化的成员,经由这一平台被重新整合。除了组织资源上的重合,协商民主的推行也高度依赖地方政府的权威与行政手段,特别是十八大以后的实践更凸显政治动员体制下的“顶层设计”特征,包括领导小组的高位推动、出台系统性制度和实施方案,以及对基层协商工作的责任目标考核。但由于考核指标对形式有明确规定,容易导致“参与的形式比实质上是否参与协商更受到重视”的问题(韩福国、张开平, 2015)。

(三) 参与者的选择: 民众还是代表

协商民主对民主真实性的追求延续着“激进”民主的传统,特别强调主体间的平等,

^① “利用”与“探索”这对分析框架借鉴了马奇对组织学习两种路径的分析。他同时也指出由于组织无法获得创新的所有知识,创新的应用具有很大的不确定性,但如果固守已有知识,组织通常会走向衰弱(March, 1991)。

“对我们来说,最具有吸引力的民主理想是,为每个作为公民而不是作为具有共同利益和思想的人提供超越不同社会背景和从属关系的连续的、结构性的机会”(McCoy & Scully, 2002)。然而现实政治中,大规模的直接民主仍旧难以实现,于是西方理论者又试图通过科学抽样等技术保障代表的公平性和覆盖面。

在中国的基层实践,特别是在公共议题协商中,地方政府在参与者的选择上基本沿着原有的“代表”逻辑,只是在代表的类型和范围上有所延展。现行的制度设计或治理惯例中既有一个圈层状的社会代表名单,从人大代表、政协委员、到村民代表、社区楼栋长等。在安排协商参与者时,地方行政官员习惯于在该名单中挑选,或在此基础上开放若干自愿参与的民众席位以示“民主”。

这种运作惯性的背后隐含着实用导向和对于秩序的考量。在基层政治场域内的“公共理性”除了践行审慎表达与意见共识外,更希望能够达成不同阶层、不同团体之间的团结与合作,这意味着这种协商并不基于个体间的平等,而是基于群体间的差异,因而参与者的选择是以群体、界别作为标准,各群体中的精英更有能力将所在群体的观点和利益理性地呈现出来;其次,在地方官员的目标序列中,达成共识倒在其次,更重要的是通过协商形式与这些代表建立合作关系,以此获取外部的资源支持;再则,这些代表相对于普通民众,拥有体制内活动的相关经验和政治荣誉,由此增添地方官员的信任感和对协商秩序的把持度。地方政府开放政治参与的最大隐忧就是可能引发的紊乱和无序,为此他们更愿意选择被体制吸纳或“知根知底”的代表。

(四) 制度运行的主导力量: 政治精英与体制内组织

要将协商民主转变为地方治理中常态化、有约束力的正式制度,需要政治精英,特别是地方执政者的强力推动,否则就很难持续发展。协商民主很难产生即时性的制度收益,因而在许多行政部门看来是在占用其有限的体制资源或者是额外的工作负担,只有依靠地方执政者的政治权威与资源才能将各行政部门动员到协商民主实践中。一旦领导人的注意力转移或岗位变动,官僚体制内在的保守就丧失了对冲力量,行政人员会在日常执行中伺机弱化、虚化或搁置该制度,使得制度创新难以持续。

与其它创新案例不同的是,基层协商民主还调动起了体制内部组织的内生性改革动力,最典型的就是人大与政协系统。它们尽管位列地方政府的“四套班子”之中,在现实政治运作中始终处于边缘地位,行使的大多是程序性或形式性的权力,被戏称道“人大是用来举手的,政协是用来鼓掌的”。组织所承载的实质性职权是它存在的合法性基础与获取资源的依据,地方人大和政协系统自身集聚着改变这种政治处境的强烈意愿,有政治抱负的领导官员总是试图创新并打造典型。

十八大以来中央以前所未有的重视程度倡导和推行协商民主,而且明确指出要“拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道”^①。地方人大、政协系统敏锐地把握住这次机遇,迅速转变其现有的“体制化”状态,激活或建构面向社会

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)

的日常协商载体,强化代表(委员)在闭会期间的履职活动。在浙江省杭州市、温岭市与安吉县涌现出一批活跃在基层的代表(委员)工作站,这些工作站就设置在村社区内,市、区县和乡镇各级人大代表定期在工作站内接待群众来访、宣传政策并调研拟定议案。还有些省市则创设了常态化的联系机制,例如重庆市垫江县的“两代表一委员”制度、宜昌市的政协“两进两问”协调联动机制,通过定期组织代表(委员)深入村社,问需、问政于民。这些制度创新将人大、政协系统内部原本“沉默”的基层资源重启或重组,还通过评选优秀、公开述职和群众测评等形式,激发代表(委员)的荣誉感和责任心。

地方人大与政协向社会回归撬动了现有地方政府的权力重构。密切与群众的联系,收集、整合民意只是第一步,要将这些社会议题转变为政策议题,就需要强化人大、政协组织对公共决策和政府运行的干预能力。少数地方(例如重庆垫江县)为这种政治输入专门构建了任务分解、落实和监督的流程,大多数则选择激活这些代表(委员)被相对虚置的提案、质询和询问等政治权力,温岭市的“参与式预算”就将人大代表的预算审查权由虚变实,还通过“预算修正案”环节的设计赋予其实质性的决策权力。总言之,地方人大与政协通过组织自身的转型打造基层协商民主的制度平台,又借此突破组织所遭遇的结构性束缚,这种双向赋权便是基层协商民主在地方政府的内在生长动力。

五、结 论

协商民主与基层治理包含两种相对独立的理念性诉求,前者是社会大众平等参与基础上的包容性对话和理性反思基础上的集体共识,它所追求的不是被代表的、多数人同意的民主,而是公众参与、消除分歧的协商式决策;后者是政治体制内自我生产的偏好,根本在于维持统治秩序和贯彻国家意志,是合法性、效率与秩序导向的综合体,主要依靠复杂且有机协调的科层机构去实现。对于任何一个有效治理的国家,两者都是不可或缺的,关键在于如何以较低的改革成本与良好的治理绩效实现两者间的整合。协商民主在中国并非国家与社会进行力量对抗的外在产物,而是作为一种资源内生地嵌入到地方治理之中,这种嵌入式的生长路径决定了它不可避免地要接受地方政府的目标理念、组织结构乃至更大时空范围内的政治环境等一系列体制性因素的影响和塑造。

必须承认,现有的基层协商实践正处于探索的初级阶段。无论从议题开放程度、协商形式的多样化、程序机制的科学性还是与既有制度的衔接或整合上,都还有继续完善和拓展的空间。然而,这种嵌入式的生长路径在现有的政治架构之下是必然的,也是相对可行且发展空间较大的,地方治理中已存有较为系统和全面的存量制度和资源,与协商民主若能有机整合不仅能够激活既有资源,还能不断增加社会政治利益总量(陈家刚,2015)。此外,在基层协商实践中强调地方政府,从一个侧面表明了社会力量的弱小和无序,即使是在现有的协商沟通平台中,民众的公共意识、民主意愿以及所表现出来的协商能力也仍需要培养和锻炼。正如赫尔德所言,民主的繁荣并不是单向度的,既需要国家权力的改造,更需要社会与民众的重构,由此才可能实现国家与社会相互依赖着的“双重民主化”转型(赫尔德,2004)。

参考文献:

- 陈家刚 2015 “城乡社区协商民主重在制度实践”,《国家治理》2015, 34: 22—28。
- 韩福国 2013 “作为嵌入性治理资源的协商民主——现代城市治理中的而政府与社会互动规则”,《复旦学报(社会科学版)》2013, 3: 156—164。
- 韩福国、张开平 2015 “社会治理的‘协商’领域与‘民主’机制——当下中国基层协商民主的制度特征、实践结构和理论批判”,《浙江社会科学》2015, 10: 48—61。
- 郝海波 2013 “我国村民决策参与的制度空间与行动逻辑——基于华北地区 20 个村的实证调研”,《社会科学研究》2013, 4: 131—139。
- 何包钢 2012 “协商民主和协商治理: 建构一个理性且成熟的公民社会”,《开放时代》2012, 4: 23—36。
- 何包钢、王春光 2007 “中国乡村协商民主: 个案研究”,《社会学研究》2007, 3: 56—73。
- 景跃进 2004 “‘群众路线’与当代中国政治发展: 内涵、结构与实践”,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2004, 6: 5—14。
- 郎友兴 2009 “中国式的公民会议: 浙江温岭民主恳谈会的过程和功能”,《公共行政评论》2009, 4: 48—70。
- 李强彬 2015 “协商民主的实践品质: 审视维度与基层观察——以彭州市社会协商对话会议制度为例”,《国外理论动态》2015, 6: 79—88。
- 林雪霏 2017 “当地方治理体制遇到协商民主——基于温岭‘民主恳谈’制度的长时段演化研究”,《公共管理学报》2017, 1: 14—26。
- 苏鹏辉、谈火生 2015 “论群体性事件治理中的协商民主取向”,《国外理论动态》2015, 6: 101—110。
- 吴晓林、邓聪慧、张翔 2016 “重合利益中的工具性: 城市基层协商民主的导向研究”,《学海》, 2016, 2: 86—93。
- 徐敏宁、陈国安、冯治 2013 “走出利益博弈误区的基层协商民主”,《中共中央党校学报》2013, 4: 46—50。
- 徐湘林 2010 “转型危机与国家治理: 中国的经验”,《经济社会体制比较》2010, 5: 1—14。
- 张紧跟 2011 “从维权抗争到协商对话: 当代中国民主建设新思路”,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2011, 2: 23—30。
- 张静 2015 “通道变迁: 个人与公共组织的关联”,《学海》2015, 1: 50—58。
- [英]戴维·赫尔德 2004 《民主的模式》,燕继荣译,北京: 中央编译出版社。
- [美]罗伯特·K. 默顿 2006 《社会理论和社会结构》,唐少杰、齐心译,南京: 译林出版社。
- [德]马克斯·韦伯 2010 《经济与社会》(上卷),阎克文译,上海: 上海人民出版社。
- Ergene, Ceren, 2014. “Political Efficacy through Deliberative Participation in Urban China: A Case Study on Public Hearings.” *Journal of Chinese Political Science*. 19(2): 191—213.
- He, Baogang, and Mark E. Warren, 2011. “Authoritarian Deliberation: the Deliberative Turn in Chinese Political Development.” *Perspectives on Politics*. 9(2): 269—89.
- March, James G., 1991. “Exploration and Exploitation in Organizational Learning.” *Organization Science*. 2(1): 71—87.
- McCoy, Matha L., and Patrick L. Scully, 2002. “Deliberative Dialogue to Expand Civic Engagement: What Kind of Talk Does Democracy Need?” *National Civic Review*. 91(91): 117—135.

Parkinson, John, Jane Mansbridge, eds., 2012. *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale*. New York: Cambridge University Press.

Rummens, Stefan, 2012. "Staging Deliberation: The Role of Representative Institutions in the Deliberative Democratic Process." *The Journal of Political Philosophy*. 20(1): 23–42.

Tang, Beibei, 2014. "Development and Prospects of Deliberative Democracy in China: The Dimensions of Deliberative Capacity Building." *Journal of Chinese Political Science*. 19(2): 115–32.

——2015. "Deliberating Governance in Chinese Urban Communities." *The China Journal*. 73(1): 84–107.

Zhang, Shanruo Ning, 2013. "Hegemonic Discourses and Their Critics in China's Authoritarian Deliberation: A study of Price Public Hearing Meetings." *Journal of Chinese Political Science*. 18(18): 139–62.

Local Governments and Community – Level Practice: A Theoretical Analysis Framework of Deliberative Democracy

Lin Xuefei¹ & Shao Zijie²

(1. Renmin University of China, Beijing; 2. Peking University, Beijing)

Abstract: The development of deliberative democracy at the community level in China is embedded in local governments, so it depends heavily on the governments' supply and is also greatly impacted by the institutional factors such as the goals of local governments, hierarchy organizations and political culture. Under the shaping of local governments, deliberative democracy at the community level is lingering between governance and democracy. The practice using the name of deliberative democracy at the community level can be divided into responsive deliberation, autonomic deliberation and consultative deliberation. In the design of the deliberative system, there are more systemic resources to be exploited than the scientific method or technology to be explored. The representative logic based on "group" is continued when choosing deliberative participators, but the types and range of representatives are expanded. Meanwhile, the main force of deliberative democracy at the community level is extended from political elites to systematic organizations such as the National People's Congress and the Chinese People's Political Consultative Conference, whose political power is synchronously activated. The present deliberative practices have showed local characteristics, but they have room for improvement and expansion.

Key words: Deliberative Democracy; Local Government; Integrated Development; Institutional Shaping

(责任编辑:熊道宏)