

基层协商民主的制度性追求与制度化路径

李德虎

(中共成都市委党校,四川 成都 610110)

摘 要: 新时代基层协商民主是实现国家与社会良性互动的一种制度化探索,承载着新的历史条件下实现基层自治,建构现代基层治理体系以及优化公众参与机制等时代使命。在社会内部变迁和国家治理转型的双重驱动下,当前基层协商民主呈现出丰富的实践样态,体现出推进国家治理体系现代化的制度性追求。然而,实践中多重主体和多重制度逻辑的运行张力,也导致了基层协商民主共治机制乏力、可持续性发展受阻、运行目标偏离以及社会主体性力量凸显不足等问题,亟待在更高层次上加以系统谋划,实现制度化运行。这就要求进一步优化协商驱动的统合机制,完善协商运行的共治架构,革新协商实践的制度环境和社会文化基础,使基层协商民主的多重参与主体和多重制度逻辑能够协同发力,进而实现新时代基层协商民主的制度化发展。

关键词: 基层协商民主; 新时代; 制度性追求; 制度化路径

中图分类号: D621

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2019)04-0076-11

DOI:10.16501/j.cnki.50-1019/d.2019.04.008

当前,基层协商民主作为国家治理体系的重要组成部分,在国家的政策规划中具有举足轻重的战略地位。从宏观政策环境来看,十八大以来国家将发展基层协商民主纳入发展基层民主、创新社会治理的重要范畴,十八届三中全会指出“推进协商民主广泛多层制度化发展”^[1],十九大再次强调“加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”^[2]。这表明鼓励发展基层协商民主的宏观政策取向正在形成。在这一系列的政策倡导下,地方层面开始了各种形式的基层协商民主实践探索,并呈现出明显的地区差异和区域特色,基层协商民主的治理绩效也不断显现。然而,经过一段时期的实践发展,越来越多的研究发现在各种形态的基层协商民主实践中不同程度地出现了基层协商民主发展的可持续性受阻、工具主义的发展逻辑、协商形式化、群众参与乏力等突出问题^[3-6],这些问题成为基层协商民主制度化发展的瓶颈。这就促使我们思考:协商民主丰富多彩的基层实践为何在深入发展的过程中会遭遇各种发展瓶颈,哪些因素影响其制度化的发展进程,如何走出制度化发展的困境?这表明,我们还需要在宏观的政策背景之下探寻一些可能未被观察到的影响因素和运行机制。基层协商民主的制度化不仅仅是关于基层协商民主的制度性设计,还是基层协商民主制度形成、发展和运行的一系列制度要素的有效集合。因此,对新时代基层协商民主制度化的研究不仅需要从制度文本出发来理解基层协商民主发展的前景,而且还要置于更加宽广的实践背景和制度环境中加以考量,探寻基层协商民主制度化的运作机理和内生逻辑,发掘其制度化生产的多重影响要素,回应协商民主在基层深入发展的现实关切。

1 基层协商民主的实践新背景与功能期待

自进入 21 世纪以来,社会变迁和治理转型的进程加快,国家权力也实现“从总体性支配到技术

收稿日期: 2019-04-30

基金项目: 国家社会科学基金项目“城乡结合部转型社区自治能力提升路径研究”(15XZZ013),项目负责人:李德虎;全国党校(行政学院)系统重点调研课题“基层协商民主制度化发展的路径优化研究”项目负责人:李德虎。

作者简介: 李德虎(1980—),男,博士,中共成都市委党校统一战线理论教研部主任、副教授。

治理”^[7]的转变,基层协商民主发展面临新的制度背景和时代境遇。在自上而下政策指引和自下而上的实践驱动下,新时期基层协商民主着力于弥合治理体制运行的内在张力,破解基层社会再组织化的时代课题,呈现出蓬勃发展的基本态势,其在治理现代化语境下的社会聚合功能、民主治理价值以及政党与社会互动逻辑被再次凸显出来。

1.1 社会分化与再组织化

快速城市化是当代中国发展的突出特点,也是人类历史上具有革命意义的深刻变革。随着工业化和城市化进程的加快,我国基层社会发生了深刻变迁,尤其是随着单位制的解体以及社会流动性的加快,社会的多元性日益增强,社会分化加剧,呈现出局部“去组织化”和日益“原子化”的特征。社会关系离散化、治理事务复杂化、治理主体多元化、利益诉求多样化,使基层治理出现了新困境。进一步而言,快速的社会变迁意味着利益关系的重组和社会基层组织的再造,在传统同一性社会关联向现代异质型社会关联转型过程中,社会内部的自组织体系式微,其秩序维护和外部治理之间的张力愈加明显,社会如何实现有序运行的治理难题逐渐袭来。罗吉斯指出,社会变迁是一个复杂的“社会系统结构和功能的更替过程”,其理想速度“取决于社会系统本身及它的适应能力”^{[8]11-14}。当社会内部的连接机制和运行机制发生变化,自我维系、自我调节功能下降时,基层社会治理的秩序生成和事务治理能力就会受到挑战,基层组织形式、社区权力结构和组织动员结构都面临全面调整。而组织化是实现社会有序运行的关键,当社会内生性组织化生产机制相对滞后的时候,以协商民主来组织动员和整合分散化的基层社会,把多样化诉求纳入制度化的轨道,并通过社会自身力量化解社会转型的矛盾和冲突,便成为实现基层社会“善治”的内在要求。

基层协商民主有助于基层社会实现再组织化,这种再组织化功能有别于党内“再组织化”的制度化考量,也并非是对社会“全能化控制或者包办代替”的实践导向^[9],而是要通过基层协商民主的发展释放民众权利,激发社会变迁背景下“重建社会”的民众自主性。进一步而言,在基层社会快速变迁的背景下,基层协商民主的社会聚合功能需要被重新激活,通过重构相应的沟通、协商、决策以及妥协等表达机制和协调机制,以此促进社会关联机制的重塑以及转型社会的平稳、有序运行。从历史上来看,基层协商民主的社会聚合功能产生于中国实践现代化的内生需要。近代以来,面对国家和社会面临重新聚合的历史难题,中国共产党以“协商”的方式动员群众,组织社会,进而建构了现代“民族-民主”国家,这是理解中国基层协商民主发生的逻辑起点。在社会快速变迁的时代背景下,基层协商民主的社会聚合功能再次凸显,以应对社会变迁带来的“原子化”治理难题,并随着时代主题的转换将面临更深层次的现代转型,基层协商民主制度化成为彰显其聚合效能、构筑治理现代化所需的社会组织基础的内在要求。从这个意义上而言,新时期基层协商民主之所以快速生长,正是来自于应对基层社会变迁、实现社会再组织化、激发社会内生动力的时代需要,这构成了各地基层协商民主实践发展的现实诱因和功能新期待。

1.2 治理转型与共治转向

改革开放以来,为了克服“总体性社会”的治理困局,释放社会活力,中国的治理体制逐渐形成了“上下分治”^[10]的基本格局。就基层社会而言,“乡政村治”和“街道-社区”的治理体制实行的是政府社会管理和社会自我管理的“双轨”运行,国家行政权和基层自治权分设并遵循着不同的行动逻辑。但随着中国现代化进程的加快,各种发展中的经济社会问题接踵而至,社会分化加剧,民生问题和社会稳定问题进一步凸显,国家“强治理”而基层“弱治理”的运行效度^[11]在应对纷繁复杂的治理事务时日益乏力。究其原因,由于基层治理中多元主体之间的衔接机制相对匮乏,在进行公共事务治理时就容易出现离散状态,由此带来政府施政的困难和“政策指令”的阻滞^[9]。政府管理和基层自治之间的张力愈加明显,基层自治体系在承接政府工作延伸压力下也日显“行政化”,一定程度抑制了社会的自我治理空间和能动性,由此引发新的治理困境。为了应对行政权和自治权“二律背反”

问题,国家治理的应对机制也做出了相应调整。从近年来的政策取向来看,国家在治理领域的调整和加强正是希望通过自上而下的国家建设和自下而上的社会建设弥合社会发展与治理结构的张力,促进治理体制的共治转向以及基层社会的有序运行。

当前中国社会进入国家与社会新的互动模式之中,呼唤新的治理机制以建构新的权力与社会关联。基层协商民主所蕴含的民主治理功能契合了新时期基层治理共治转向的新期待,为重塑国家与社会关系以及多元治理主体关联,探索新的治理机制提供了契机。从基层协商民主的历史发生机制来看,正是通过“三三制”、参议会、“一揽子会”等协商民主方式,形塑了多元化民众的“参政议政”机制,重构了绵延千年的乡村治理体系,聚合了基层民众的革命诉求,也为革命政权施政提供了民意吸纳机制的支撑。时空转换,在当前的多元化治理格局下,协商民主的民主治理功能被再次凸显,旨在激发社会的主体能动性,打通多元治理主体之间的制度性藩篱,实现向协商共治的转向。同时通过基层协商民主也有利于政府收集民意、提升决策科学性与合理性^[12],改进基层政权的运行状态,以此回应体制内和体制外的治理张力以及社会治理的“碎片化”难题。正是在从“分治”向“共治”转型的背景下,新时代基层协商民主得以快速发展,并上升到国家治理层面加以全面布局,以促进多元治理主体的一体化进程,形塑“共建共治共享的社会治理格局”^[2]。

1.3 组织变革与政治整合

党的领导在国家治理体系和治理能力现代化进程中具有举足轻重的作用。十八大以来,由于内外部环境的变化,尤其是从管理到治理的深刻转变,迫切要求进一步优化政党和社会的互动机制,改进党连接社会各方面的实现机制。从实践来看,近年来基层党组织出现的虚化、弱化、边缘化问题制约了党组织与社会之间的良性互动,加之“四风”问题的反复以及腐败问题的存在,就有可能形成执政党与民众之间的制度性“隔离”,弱化现代国家治理的政治基础。由此,加强党对基层治理的全面领导就转换为建构党建引领经济社会发展连接机制的实践命题,其核心就在于发挥“密切联系群众”的政治优势,实现对分散化社会的政治整合,以基层党建实现对基层社会的有效引领,“一个正在进行现代化的制度必须具有将现代化造就的社会势力吸收进该体制的能力”^[13]¹²⁹。这就要求基层党组织用新的方式来组织动员社会,既要尊重社会的自主与多元,又要实现对多样性社会的整合和组织化指引。由此,中国共产党的“协商民主”传统被再次置于治理现代化探寻的制度性设计之中。

协商民主是实践党建引领中国现代化进程的逻辑延展。基层协商民主根植于一定的历史传统和现实国情之中,作为中国共产党探寻人民当家作主的最直接形式,具有政治整合、权利诉求表达、价值共识凝聚、公共权力监督等实践功能,其发生机制呈现出“政党—社会—国家”三维互动的政治逻辑,内生于中国的现代化和民主国家建构的实践进程^[14]。基层协商民主的内生性孕育了自身独特的政党和社会互动逻辑,并随着时代主题的转换,在治理现代化语境中被赋予了以党建引领政治共同体建构的价值意涵。基层协商民主处于国家治理体系的末梢,也蕴含着通过创新基层治理深化现代国家建构,再造中国共产党长期执政和完成民族复兴历史使命所需的组织化权威,以及完成社会分化背景下推进政治共同体和社会共同体建构的时代使命。基层协商民主的制度化发展就是要将政党、国家与社会的互动关系纳入制度化的轨道,进一步融入现代国家建构中,形成长期的稳定的有效互动和可持续发展,从而解决长期执政条件下可能出现的执政党与民众相脱节问题,打通政党与民众之间的制度性“隔离”。由此,协商民主也被定义为“群众路线在政治领域的重要体现”^[15],在此语境中,基层协商民主在各地的创新实践中也就具有了推进政党治理目标、完成政府治理任务的现实运行逻辑,这构成了当前启动基层协商民主的重要驱动力。

质言之,基层协商民主在新的实践背景下被赋予了新的价值内涵,回应的是推进基层治理现代化所需的制度体系完善、组织化载体再造以及实现政治整合等时代命题,探寻的是政党引领、利益驱动、大众参与、组织社会这一“社会再造”机制,从而激发社会的“自我治理”活力,推进政党与社会的

良性互动以及新时代的国家整合和政治认同,并在新的治理实践中不断发展与演进。

2 基层协商民主实践的制度化追求

在社会变迁和治理转型的双重驱动下,当前的基层协商民主实践类型多样,涉及范围较广,深入社会各个层面^[16],其发起背景与运行特征也呈现出较大的差异性,实践进程受到多重制度逻辑的深刻影响。这意味着基层协商民主发展需要调适多元的价值取向和多重功能期待,以应对社会变迁出现的新问题,回应自上而下和自下而上的不同发展诉求,由此也蕴含了其可能的内在张力。

2.1 基层协商民主的实践样态与制度化追求

从近年的实践来看,我国基层协商民主围绕着协商民主发展的制度化追求,在结构完善、功能优化和治理技术提升等方面展开了探索实践。同时,多重功能预期也赋予基层协商民主发展多重内涵和意义,呈现出较为丰富的实践样态。无论是实践时间较长的社区(村)协商议事、民主恳谈、工资集体协商和各类听证制度,还是社会协商对话会、企事业单位协商以及社会组织协商等新时期发展探索,都不同程度地体现了协商于民、协商为民的内在要旨,因其有利于拉近党群关系、着力于解决群众的现实问题、以扩大参与形塑共治格局等实践取向,正在成为走向城乡基层治理现代化的可行选择和重要途径。当前的基层协商民主实践探索主要围绕以下主题展开:

一是破解自治权“悬空”难题,探索协商自治新机制。改革开放以来的基层群众自治制度很大程度上促进了基层民主的发展,但由于行政权的挤压以及自治主体的离散化,基层自治实践中出现了自治权“悬空”的现象。为了有效应对这一问题,着力扩大民众参与程度、搭建民众参与的“组织”新载体,各地的实践纷纷引入协商民主机制,试图完善基层自治机制,激发人们参与活力,化解社会分化背景下的治理参与难题。如浙江温岭的民主恳谈(村级)实践、四川成都的“村民议事会”制度、山东济宁的“居民说事”、浙江德清县的“乡贤参事会”等,试图把协商民主元素融入基层群众自治制度的治理架构当中,以民主协商机制的嵌入优化基层群众自治制度体系的运行。

二是寻求政社合作共治,探索基层治理体制改革新路径。转型社会中的治理问题变得多样化、复杂化,各地方政府意识到单向的政府治理并不能从根本上解决社会矛盾,社会的良性运行需要充分激发社会活力,寻求政府与社会的合作共治。基层协商民主在各地的多样化探索,正是试图在基层治理体制上进行改革创新,把多元主体纳入共治轨道。如浙江温岭的镇级参与式预算实践、四川彭州的社会协商对话会制度创新,都是以地方党委政府名义发文推进,试图搭建“乡政”与“村治”的协商对话平台,以扩大群众有序政治参与、优化民主决策程序、形塑社会共治合力,克服基层政权的“悬浮型”问题^[17]。与此同时,街道层面的实践也在展开,如杭州余杭的“民主协商议事会议制度”,着力弥补街道基层党代会、人代会制度的缺失,搭建多方协商议事新平台,探索基层社会治理体制改革新路径^[18]。这些机制和技术创新路线,在一定程度上为合作共治提供了新机会结构和制度化平台,对于整合社会力量,提升政府决策的科学性具有积极作用。

三是化解发展与稳定的内在张力,拓宽民众制度化参与新形式。随着城市化进程的快速推进,我国基层社会的矛盾问题开始增多,如何在促进地方发展的同时维护稳定的社会秩序是基层政府所要面临和解决的重要课题。在此背景下,发展民主协商机制,着力增强基层治理体系的包容性和执行力,适度开放利益诉求表达渠道,提升社会共治水平的实践在全国各地不断展开,诸如各类听证会制度、工资集体协商、以职代会为基本形式的企事业单位协商以及社会组织协商等实践在基层尤其是城市社会快速发展。通过协商机制的引入,在一定程度上发挥了民众的“隐性决策权”,这些制度形式的探索试图缓解城市发展、服务供给与秩序重构之间的内在张力,为民众提供了制度化的参与渠道,使民众的利益诉求得以有序表达和释放,回应民众的民生和民主关切,同时也提升了政府的施政合法性,分散了改革发展压力。

尽管当前基层协商民主的发起背景、协商主体、协商内容与协商程序等呈现出较大的差异性,但从共性特征来看,主要表现出如下运行特点。第一,协商驱动多为自上而下的行政推动。从具体组织实施方面看,基层协商在很大程度上具有“自上而下”发动的特征。在压力型体制下,基层协商民主的功能预设更多是通过层级化的组织体系和行政体系加以传导,其运行实际上更多受到政府治理逻辑的影响,往往会由于政府工作重心的转移和领导人的更替而发生实践起伏的现象^[19]。第二,协商的“事本主义”特征突出。基层协商民主的发展机遇在于当前社会矛盾突出,基层政府有较强的动力启动基层协商以解决他们所面临的治理难题,这也使得基层协商能够在社会治理领域获得了发展空间,其发起具有较强的现实问题导向和“事务性”特征^[20-21]。新时期的基层协商民主,“在很大程度上已被理解为党委政府实现既定治理目标和维护社会稳定的一种策略,一种治理工具的创新”^[19]。第三,协商正日益成为基层治理创新的重要形式。当前的协商民主发展,同时存在制度存量的沿用和增量创新的双轨发展趋势^[3]。把基层协商引入基层治理创新,实践基层党建引领、有序扩大群众参与、促进多元主体共治是当前各地基层协商民主实践的内在特点。通过协商对话的制度设计试图使民众的利益诉求得以有序表达和释放,进而促进多元主体的衔接互动以及党组织治理能力的提升,促进基层治理模式的创新与转型。

总的来看,当前的基层协商民主实践在优化基层治理制度体系和共治结构等方面的探寻大体遵循了两种路径倾向,即制度建构主义思路和技术主义治理思路。制度建构主义思路着力于基层协商民主的制度建构,在现有法律框架内寻求制度优化与改革,因而强调基层协商制度文本的供给、协商规范化以及协商机制的建设^[22]。另一种是技术主义的治理思路。把协商作为一种治理技术,强调应对基层事务治理时的现实操作性,如在征地拆迁、产业发展、城市治理、乡村建设等突出的事务治理中引入协商程序,以形塑“技术性”的组织动员机制和矛盾调处机制^[23-24]。前者体现出一种制度价值性追求,而后者更多体现出一种制度技术性追求。

2.2 基层协商民主制度性追求中的多重逻辑

基层协商民主的运行背后涉及现代国家治理中的多重制度逻辑^[25],即多重制度逻辑参与了基层协商民主制度化的进程。国家的治理逻辑、科层制的执行逻辑、社会的参与逻辑,这三者之间的交互作用构成了理解基层协商民主现实运行的基础性语境。这个过程交织着多元主体的价值、权力、利益等结构和功能的转换甚至冲突,凸显了制度价值追求和实践运作,以及一统性要求与多主体逻辑之间的内在张力。

从国家治理逻辑来看,制度环境形塑着基层协商民主制度化生产的外部条件。国家有通过发展基层协商民主再组织社会、实践民主价值、优化基层治理体系等多重功能预期,但这些价值目标会因为具体推动主体不同的角色而发展出对基层协商民主不同的功能认知和发展策略。如党群部门可能会把基层协商民主理解为群众路线的延伸,统战部门更倾向于把发展基层协商民主作为统战工作的抓手,而民政部门可能把基层协商民主当成城乡社区自治来看,这意味着各职能主体可能会采取不同的发展策略来推进基层协商民主的展开,不同的推进策略又会演化出不同的功能指向和路径依赖,由此造成国家推动主体运行机制的分散化甚至是矛盾冲突。同时,基层协商民主作为一种推进治理体系现代化的制度预设,在很大程度上体现为党政自上而下的推动和执行,其国家运作逻辑也可能弱化基层协商扁平化的社会取向,并因此形塑出基层协商民主的发展形态、特征以及在社会政治生活中所扮演的角色定位。具体而言,党政主导的治理转型语境决定了基层协商民主制度化生长的路径,这并非是社会内部自我分化、自我组织的内生型过程,而是政治运作之下的协商过程建构,国家外部推动的强力性与社会内部建构的柔韧性之间容易产生出结构性张力和冲突。

从科层制的执行逻辑来看,基层协商民主的发展程度和模式内嵌入于地方治理转型的具体情境,并因此呈现出不同的运行特点。当前各个地方的基层协商民主呈现出不同的发展水平,一些地

区有较强的地方推动热情,而另一些地区并没较强的意愿和动力。这在很大程度上和当前的地方治理转型所面临的任务环境和压力有很大的关系。不同的地方性治理语境、国家与社会互动的具体模式和关联程度及其所形成的制度环境形塑着基层协商民主制度化的生长步伐。不同地区的政府改革和治理水平处于不同的发展阶段,不同地区领导人的民主认知和政绩观念差异都会影响基层协商民主的实际运行。其运作张力在于,一方面,当科层制的执行压力和运行条件不足时就会弱化基层政府推动基层协商民主的动力;另一方面,在“压力型”政策执行环境下,往往会使基层政府更多的遵循着以协商的方式组织动员民众以完成上级任务的科层制逻辑,而对社会主体性价值的回应和彰显不足。

从社会的参与逻辑来看,基层协商民主内嵌于地方性知识框架之中,很大程度上为正式制度与非正式制度的互动所塑造。一方面,社会民众的政治参与行为被正式制度所塑造。当基层协商这一制度渠道设计能够解决民众自身面临的问题,并且成本比其他诉求方式低时,民众就会呈现出围绕利益而进行的较强参与热情和动力;反之如果表达诉求的成本较高,或者形式化的操作导致制度效能不强,让民众看不到参与的“好处”,则会削弱制度安排的参与动能,这时民众的参与逻辑和政府的任务执行逻辑之间就会产生一定的运行张力。另一方面,社会的参与逻辑不仅被正式制度所塑造,还被社会文化资本、文化关系网络等非正式制度所影响。在传统社会资本流失而现代社会资本处于建构之中的转型期,协商的社会自组织力还相对孱弱,在正式制度和非正式制度的转换之间,形塑出国家与社会互动实践的现实图景和运行张力。

2.3 基层协商民主制度性运行中的发展困境

以上观之,在实践中基层协商民主发展受到不同方向力量的作用及其回应性目标诉求、价值观、组织形式的影响和制约。国家治理逻辑、科层制逻辑和社会逻辑等多种机制的实际运行,一方面使基层协商民主发展获得了来自不同层面的推动力,另一方面多重目标以及不同的主体运行逻辑之间存在一定的张力甚至矛盾冲突,使基层协商民主制度化发展的理想预设和现实运行出现偏差,由此导致了基层协商民主制度化发展的深层次困境。

一是国家治理转型的深层次难题。基层协商民主在运行中受到诸多因素的制约,诸如地方治理结构、基层官员的规则意识、基层群众的“公共理性”等因素,这凸显了当代中国治理转型的深层次难题。具体体现为以下几个方面:首先是统一性和灵活性的困境。基层协商民主制度化的发展意味着制度运行的规范化、程序化等要求,但由于地方任务环境、地方执行者的治理理念和经济社会条件的差别,基层协商民主的多样性会带来要素统一的难题,协商随意性的问题较为突出。其次是协商共治难。基层协商民主涉及多元主体的利益关系、权责关系,需要多主体的配合、协调,但实践运行当中会遭遇多元主体权责边界不清、治理合力不足的问题,基层治理涉及多个部门,由于不同部门的协调与制度整合机制不完善,协商治理极易“碎片化”,难以形成协商共治合力。再次是行政主导的“悖论”。政府是发展基层协商民主的现实主导力量,而行政逻辑的惯性又往往会演化为抑制基层协商民主生长的因素。如何处理好行政主导与社会自主之间的关系,是当前治理转型的难题。

二是弱激励下基层协商民主发展的可持续性困境。由于基层协商民主的行政驱动特征,地方政府和基层政府对于基层协商民主的功能认知和操作技术将很大程度上影响基层协商民主的实践样态和实践成效,其实践意向一定程度上直接影响制度的可持续性^[26]。虽然发展基层协商民主已经成为一种明确的政策导向,但在实际运行中并没有形成明确而较强的执行激励机制。在基层,协商民主并不是相对独立的任务体系,而是被纳入基层治理、社会建设等范畴,在考核上通常也被纳入社区工作中综合考评,不易被量化考核,在绩效考核中属于“软指标”。基层政府推动基层协商民主的意志和强度,由基层政府所面临的制度环境要素所构成的执行结构共同塑造,完成任务的逻辑较为明显。“上级的关注点和任务导向依然是左右基层政府组织行为选择策略的关键。”^[27]在没有强势

部门推动时,协商就不能引起足够的“注意力分配”^[28],导致基层政府不会重点攻坚,只是形式化的“策略性应对”。从目前地方的创新实践来看,基层协商民主的扩散动力,主要来源于一些地方官员的政绩驱动和创新意识,以及一些学者参与的实验性推动。由于自上而下的激励传导不足,多层次、系统性的政府推动没有完全形成,导致基层协商民主的可持续性发展受阻。

三是“工具化”运作逻辑中的“目标偏离”。当前在发展基层协商的实践倾向中,“事本主义”的现实驱动容易使基层协商民主呈现“工具化”的运作逻辑,这导致了“选择性协商”和“形式化创新”等问题,出现了与制度化发展目标相偏离的困境。具体而言,在社会诉求和矛盾凸显的时候,基层政府具有运用基层协商化解社会矛盾,解决治理难题的现实诱因,出现了一些地方性的基层协商民主探索,但这种探索实践具有很强的内在不稳定性。因为“工具主义”的逻辑倾向容易带来政府围绕当前任务目标 and 需求进行的“短期”行为和协商形式化倾向。“工具主义”的制度执行逻辑强调以行政绩效和行政原则来考虑和衡量各项工作^[29],在政策执行成本、资源约束和风险规避等因素的综合作用下,出现以政府的行政偏好为出发点的“选择性协商”^[30],由此导致“重要的事不协商,协商的事不重要”等现象,与基层协商民主制度化发展的初衷相背离。同时,这种技术主义的操作导致基层协商更多停留于形式创新和治理工具调用的考量,避免对既有体制的核心部分进行改革,而倾向于形式创新,缺乏对其深层次价值和主体性价值的指引,也缺乏对基层协商民主制度化建设的长远考虑,导致制度化改革难以实质性深入推进。

四是社会主体性力量凸显不足。基层协商民主的有效运行建立在各主体相对均衡的力量博弈基础之上,并使民众在协商治理体系中占据重要的主体性位置。但一些基层政府出于风险规避的考虑会担忧组织化的社会参与力量对地方治理造成巨大压力,因此在发展基层协商民主的时候更多是从协商民主的“社会表达机制的制度形式建设却疏于实质性的社会赋权”^[31]。这种实践逻辑导致社会力量难以在治理结构中处于重要地位,基层协商在实际运行中就变成了“议而不决”的状况,社会主体性作用难以得到实质性呈现。同时,当前社会原子化特征明显,乡村社会的“空心化”和城市社区的“陌生化”现象并存,社会面临利益分散化和重新聚合的难题,这弱化了基层协商民主制度化发展的社会基础。尽管当前的基层协商民主实践离不开行政推动,但也正因为如此,社会力量自身的生长极易受到行政体系的影响和滋扰,由此带来行政体系对社会空间的挤压,抑制了民众组织化参与基层协商的广度和范围,使多元治理格局遭遇多重挑战,基层协商民主的制度化发展容易在较低水平徘徊。

3 推进基层协商民主制度化发展的可能性路径

多重制度逻辑之间的运行张力和偏差,亟待在新的历史条件下加以系统谋划,从治理现代化所需的制度体系、组织结构和社会基础出发,把党建引领基层协商这一内生逻辑贯穿始终,进一步塑造出适宜新时代基层协商民主生长的制度和社会环境。

3.1 优化党建引领基层协商民主的统合机制

基层协商民主发展的制度精神内嵌在党领导现代国家建设的过程之中。如何保持基层协商民主统一性与灵活性的统一,使多重行动主体和多重制度逻辑能够协同发力,需要更好发挥党组织的统合优势,进一步释放基层协商民主的制度效能。首先,发挥党建引领的政治优势,优化政党与社会的互动关系。充分发挥党组织在基层协商中的权威特质和政治优势,建设群众路线的长效机制,搭建基层党组织和多元治理主体之间互动融合的制度化渠道,激活党组织更具弹性、灵活性以及覆盖面广的政治整合优势,使“从群众中来,到群众中去”变为培育社会自主性的过程,以此增进新时期基层协商民主制度化发展的政治基础。其次,发挥党建引领的组织优势,优化协商运行机制。以基层党组织的组织力建设为重点,不断提升基层党组织的自我组织力和社会组织力,打通社会公共领域

影响政治和组织系统的机制,以党建为引领优化基层协商民主的实践运作,实现对基层社会日益碎片化的组织资源和社会资源的再整合。再次,发挥党建引领的治理优势,提升多主体协同效率。党组织作为“强势委托方除了掌握人事、财政和行政等重要资源,还对潜在配合弱委托方工作的其他部门有着实质性的影响力”^[32]。基层协商民主的运行涉及多个主体的协同配合,亟待发挥党组织的权威引领优势,化解碎片化治理难题。因此,彰显协商绩效就需要进一步明晰党组织领导基层协商的具体内涵和实现机制,在资源配置、主体协同、服务供给、意见表达等方面细化措施途径,以化解基层协商面临的执行不足、共治难、资源匮乏等困境,从而提升基层协商民主的治理绩效。

3.2 完善基层协商民主的协同共治架构

首先,构建更为精细化的行政协同治理机制。基层协商民主涉及内容广、工作综合性强,在实践中由宣传部、统战部、民政部门等牵头推进都有其各自的职能局限,因此需进一步构建各部门协同配合的行政推动体系。“为防止公共政策在执行中陷入‘碎片化’,可运用中国特色制度的高位推动”^[33],建议可先在县(市)一级党委层面建立健全基层协商民主的统合性机制,以协调各部门整体推进基层协商,解决某一业务部门为牵头部门的局限性。

其次,进一步优化基层协商的运行体系,把基层协商融入现有的基层治理架构当中,减少制度叠加成本。当前的基层治理创新多遵循“增量改革”思路,导致各种制度叠加复杂,治理体制运行成本趋高。因此,整合现有基层治理结构,把协商民主的实际运作嵌入基层治理体系的存量制度之中,从而提升制度整体的运行绩效。由此,在发展基层协商民主的过程中,应充分挖掘整合现有治理架构和本土性协商资源,结合地方性知识,因地制宜,实现基层协商民主制度的“嵌入式”和“体系化”协调推进^[34],使协商机制与基层群众自治制度相互补充而不是相互抵牾。我们已经能够感知到国家在这方面的政策导向,如2017年6月中共中央、国务院印发《关于加强和完善城乡社区治理的意见》中对“构建城乡社区协商机制”做出强调和部署,使基层协商民主更好融入现有社区治理框架之中,整合发挥社区治理制度架构的综合优势。

再次,进一步建立健全基层协商的激励机制。当前基层政府推动基层协商更多遵循的是向上负责的政策执行逻辑,上级的压力和激励往往成为其推动基层协商的直接动力,而行政激励机制不完善以及对社会主体性价值关怀不够是较为突出的问题。由此,一是要设置适度的行政激励机制。激励的有效性以信息的准确获取为条件,当考核不能获取准确信息时,较强的激励制度设计反而会导致目标替代,如当前的“一票否决”的激励机制,如果运用不当反而容易造成基层政府为规避风险而采取的“策略性应对”^[35]。因此要考虑激励机制设计时的强度和条件边界,以及对基层协商灵活性的影响,增强激励目标内容的可及性和有效性。二是要构建向下负责的评价体系,把评价和激励的社会领域倾向凸显出来。增加公众话语对基层政府开展基层协商的评价权重,改变自上而下单向的评价体系,可考虑通过健全第三方评估制度来促使基层协商民主更加契合民意。

3.3 创新公众参与基层协商的制度环境

首先,加强向社会领域的制度化赋权。协商治理的深层次发展必然涉及进一步加强对社会的制度性赋权,激发社会活力的问题。当前基层协商民主虽然是在“民主”的名义下开展,但是很多时候群众只议不决,没有最后的决策权,很多事务还是体现政府意图,协商只是“合法性”证明。这种现象出现的原因很大程度上还是对于民众参与协商的相关权限没有制度化规定,既不能对基层政府进行权力约束,也不能对民众的参与行为提供制度依据,导致协商的形式化和随意性。因此,推动基层协商民主的制度化急需在社会层面实现制度化赋权,把培育社会自主性、实现民众民主权益贯穿基层协商民主发展始终,健全民主参与机制,扩大基层协商民主制度化发展的社会空间。其次,构建民众参与的制度化机制。要进一步完善基层协商民主的法律框架,研究和总结我国基层协商民主的地方实践,在相关法律法规的修订完善中及时融入成熟经验。如在《村民委员会组织法》和《城市居民委员会

组织法》中明确基层协商主体、协商范围和协商规范,把协商程序纳入基层自治制度运行体系,提升民众有序参与基层权力运作的制度化水平^[36]。再次,打造参与式的治理空间。协商在本质上是人们围绕一定的公共事务而展开的互动,因此应在进一步赋权的基础上营造参与空间。政府要进一步增加公共资源的供给,并畅通公共资源配置的公众参与,以此增强公共性事务的吸引力,引导人们从私人领域走向公共领域,形塑某种参与式认同。同时,要注重社会生活中的互动式习得和训练。制度化发生在一定的现实“场域”中,借助日常生活中的互动实践,可促使人们认知结构的改变,锻炼民主治理的公民品格。因此,对当前的村民(小组)协商自治、社区(楼栋)协商自治、业主协商自治、行业协商自治等行为都应给予足够的关注,提供必要的制度空间。

3.4 构筑基层协商民主的社会文化根基

协商是相关利益主体之间的博弈,基层协商民主的制度化就是要把相关主体行为纳入制度化、规范化、程序化的轨道。然而主要依靠行政推动的基层协商民主运行模式上更多体现了政府的意志,社会主体因为参与的分散化、碎片化,其作为博弈的主体不管是在能力上还是话语权限上都显得较为薄弱。自组织是提升社区公共性和协商参与能力的有效载体,也是基层协商民主制度化发展的根本动力所在。自组织网络为参与式合作提供了可能,“在一个共同体中,此类网络越密集,其公民就越有可能进行为了共同利益的合作”^{[37]203}。有组织的利益表达是增强利益博弈能力、实现有序参与的关键。因此,应积极发挥自组织在协商能力提升过程中的基础性作用,提升民众组织化参与协商的层次和水平。一是要健全城乡社区自治机制,进一步激活基层党组织、基层政府和社区自治组织的共治活力^[38],以去行政化和赋能增效为撬动点提升社区自治组织回应民意的愿望和能力。二是要注重培育城乡新型社会组织,发挥其联结社会、促进协商的独特优势。应特别关注草根型、公益型、枢纽型社会组织的培育和发挥作用^[39],增进社会组织的服务供给、矛盾调处和政治整合功能。三是要培育适宜的协商文化。制度变迁一般是渐进的,而非不连续的。正式制度的颁布可能一夜间发生,但其要转化为人们的日常行为逻辑,就必须与当地的非正式传统产生一定程度的扣联,“嵌入在习俗、传统和行为准则中”^{[40]7}。对于基层社会而言,诸如孝道文化、乡贤文化、邻里互助等传统元素都有待进一步激活,并实现与现代协商民主理念的融会互通,使之成为新时代基层协商民主制度化发展的“润滑剂”。

4 结语

新时代基层协商民主的发展回应了现代公共事务复杂治理的现实需要,在应对基层社会快速变迁带来的运行张力和治理困境的转型驱动下,试图把多元利益诉求纳入相对有序和制度化的沟通渠道,健全新形势下的基层民主治理过程。由此,随着现代国家建设的深入推进,基层协商民主被进一步纳入国家治理体系当中,其丰富实践背后的制度性追求就在于优化现代基层治理体系,建构推进现代化事业所需的共同体基础,形塑国家治理以及中国共产党长期执政的组织化新载体和共治新机制。制度化是基层协商民主获得稳定和可持续发展的根本要义,要求充分关注相关行为主体的行动逻辑和运行机制,平衡好制度价值追求和制度技术考量以及多重行动主体之间的内在张力,实现多主体之间稳定的互动关联。这既包括锻造引领基层协商的组织化权威,实现基层党建与基层治理的耦合问题,也包括优化社会自主自治体系,培育民众的公共精神和参与理性问题,还包括相应的顶层设计以及国家治理体系和方式的全方位、现代性变革,这意味着实现基层协商民主的制度化发展还需要置于更加开放的政治文明和治理现代化视阈中加以系统审视和推进。

参考文献:

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16.

- [2] 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[N].人民日报 2017-10-28.
- [3] 陈家刚.社会主义协商民主制度建设重点与路径[J].党政研究 2017(4):15-21.
- [4] 杨弘,郭雨佳.农村基层协商民主制度化发展的困境与对策——以农村一事一议制度完善为视角[J].政治学研究, 2015(6):20-27.
- [5] 何包钢,吴进进.社会矛盾与中国城市协商民主制度化的兴起[J].开放时代 2017(3):101-124.
- [6] 张敏,韩志明.基层协商民主的扩散瓶颈分析——基于政策执行结构的视角[J].探索 2017(3):47-59.
- [7] 渠敬东,周飞舟,应星.从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析[J].中国社会科学 2009(6):104-127.
- [8] 埃弗里特·M.罗吉斯,等.乡村社会变迁[M].王晓毅,王地宁,译.杭州:浙江人民出版社,1988.
- [9] 郭为桂.“再组织化”:全面从严治党的战略抉择及其制度化导向[J].经济社会体制比较 2019(1):11-21.
- [10] 曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究 2011(1):1-40.
- [11] 欧阳静.强治理与弱治理:基层治理中的主体、机制与资源[M].北京:社会科学文献出版社 2018.
- [12] 燕继荣,李修科.政策协商原则及实施保障[J].学海 2016(2):64-70.
- [13] 塞缪尔·P·亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].王冠华,等译.上海:上海三联书店,1989.
- [14] 林尚立.协商民主:中国特色现代政治得以成长的基础——基于中国协商民主功能的考察[J].湖北社会科学 2015(7):16-22.
- [15] 习近平.在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话[N].人民日报 2014-09-22.
- [16] 黄国华.试论中国基层协商民主实践探索的特点[J].中国政协理论研究 2017(3):54-60.
- [17] 周飞舟.从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J].社会学研究 2006(3):1-38.
- [18] 王诗宗,吴妍.城镇化背景下的基层社会治理创新——杭州市余杭区街道民主协商议事会议制度分析[J].北京行政学院学报 2017(4):35-40.
- [19] 李小园.基于制度化的基层协商民主可持续发展路径[J].理论导刊 2015(10):4-7.
- [20] 郎友兴.让农民的协商民主有效地运行起来:浙江省临海基层协商民主研究[J].中共浙江省委党校学报 2016(5):39-46.
- [21] 乔纳森·安戈,陈佩华,钟谦.中国的基层协商民主:案例研究[J].王可园,毛建平,编译.国外理论动态 2015(5):71-81.
- [22] 程同顺.温岭民主恳谈的意义及局限[J].重庆社会主义学院学报 2014(1):82-87.
- [23] 何包钢.协商民主和协商治理:建构一个理性且成熟的公民社会[J].开放时代 2012(4):23-36.
- [24] 何包钢.中国农村从村民选举到乡村协商:协商民主试验的一个案例研究[J].国外理论动态 2017(4):93-105.
- [25] 周雪光,艾云.多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架[J].中国社会科学 2010(4):132-150.
- [26] 林雪霏,周敏慧,傅佳莎.官僚体制与协商民主建设——基于中国地方官员协商民主认知的实证研究[J].公共行政评论 2019(1):109-131.
- [27] 孙柏瑛.突破“碎片化”:构建“回应性”城市政府协同治理框架——基于杭州上城区“平安 365”的案例分析[J].地方治理研究 2018(1):2-16.
- [28] 练宏.注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J].社会学研究 2015(4):215-237.
- [29] 黄晓春.中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角[J].社会学研究 2017(1):101-124.
- [30] 李传兵.“选择性协商”:村级党组织行动逻辑的组织基础分析——以安阳“思辩堂”、瓮安“5531”模式为例[J].江汉论坛 2015(4):40-46.
- [31] 黄晓春,嵇欣.技术治理的极限及其超越[J].社会科学 2016(11):72-79.
- [32] 练宏.注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J].社会学研究 2016(4):1-26.
- [33] 贺东航,孔繁斌.公共政策执行的中国经验[J].中国社会科学 2011(5):61-79.
- [34] 黄俊尧.“嵌入式”抑或“体系化”:基层协商民主的推进路径分析[J].中共浙江省委党校学报 2016(6):107-113.
- [35] 艾云.上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以 A 县“计划生育”年终考核为例[J].社会 2011(3):68-87.
- [36] 王宇环.在协商与民主之间——协商系统理论对两者张力的调和[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版) 2017(1):9-18.

- [37] 罗伯特·帕特南.使民主运转起来——现代意大利的公民传统[M].赖海榕,译.南昌:江西人民出版社,2001.
- [38] 周灵灵,刘理晖.新时代城乡社区协商若干问题的思考——理论考察与实践探索[J].重庆理工大学学报(社会科学),2018(4):1-10.
- [39] 李德虎.协商民主在乡村治理中的实现路径——基于成都社会协商对话会的考察[J].河南社会科学,2018(1):69-73.
- [40] 道格拉斯·C.诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].杭行,译.上海:上海三联书店,2014.

责任编辑:赵超

Institutional Pursuit and Institutional Path of Deliberative Democracy at the Grass-roots

LI Dehu

(Chengdu Municipal Committee Party School of CPC, Chengdu, Sichuan 610110)

Abstract: In the new era, deliberative democracy at the grass-roots is an institutionalized exploration to realize the benign interaction between the state and society. It bears the epochal mission of reorganizing society, constructing democratic governance system and optimizing political integration under the new historical conditions. Driven by both internal changes of society and transformation of state governance, deliberative democracy at the grass-roots shows abundant diversified practices, reflecting the institutional pursuit of promoting the modernization of governance system. However, due to the operational tension of multiple subjects and multiple institutional logics, it also leads to its weak co-governance mechanism, hindered sustainable development, deviated operational objectives and social subjectivity. The development constraints need to be systematically planned at a higher level to bring it into the track of institutionalized development. This requires further optimization of the unified mechanism led by Party building, improvement of the cooperative and co-governing framework of grass-roots consultation, improvement of the institutional environment and social and cultural basis of public participation, so that multiple actors and multiple institutional logic can work together to achieve the institutionalized development of grass-roots deliberative democracy in the new era.

Key words: deliberative democracy at grass-roots; new era; institutional pursuit; institutional path