

乡村治理现代化进程中议事协商制度的变迁与建构

刘亚楠,陈荣卓

(湖北大学公共管理学院,湖北武汉430062)



摘要 乡村治理体系现代化的基础任务是乡村治理制度、执行机制的建设和完善。乡村议事协商制度是乡村治理体系的重要构成,以中国共产党建党百年作为历史范畴观察,我国乡村议事协商经历了制度更替、渐进转型和适应再生三个重要的制度变迁阶段;伴随着乡村议事协商主体关系的变化出现了传统精英主导型协商、民主动员型协商、公社集权型协商、村民自治型协商和多方共治型协商不同制度类型。虽然西方协商民主理论的兴起带动了国内相关话语转变,但我国乡村议事协商制度有其内在的变迁主线。国家与农民共同构成乡村议事协商制度形式与结果变迁的行动主体,农民和土地的关系则影响着我国乡村议事协商制度变迁的秩序基础,制度摩擦出现与制度自身模糊性凸显是乡村议事协商制度变迁的结构动因。进而,结合乡村振兴战略背景,可从加强乡村议事协商制度建设的体系性、提高乡村议事协商制度实践的适配性、明确乡村议事协商制度功能的边界性、坚持乡村议事协商制度创新的灵活性等方面,进一步思考新时代乡村议事协商制度建构。

关键词 乡村治理; 议事协商; 基层民主; 治理现代化

中图分类号:D638 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2023)01-0155-10

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2023.01.014

20世纪90年代至今,基层民主、乡村治理问题得到学界持续关注,民主选举等问题激发了学者的研究热情,形成了系列研究成果。其中,热点研究对象经历了从民主选举到民主治理的转变。在民主治理中普通人因获得公民权而成为最本原也是最基础的主体^[1],因此现代乡村议事协商,强调基于政治组织和公民政治权利,不断畅通多维参与渠道,以协商对话的程序和形式消解分歧,实现公共治理利益目标^[2]。

在乡村议事协商的历时研究中,多数研究聚焦改革开放以来,并将其放入基层民主或基层治理的视角进行整体考察。一方面,基层民主视角下的分析注重将民主协商作为基层民主功能的拓展。围绕选举或协商这一基层民主政治研究中的“原问题”,分析选举到协商的基层民主功能渐进拓展过程,从观念、结构与情境出发解释基层协商民主何以变迁^[3],也有研究在强调观念更新的同时,突出了利益兼容、治理绩效累积等结构性原因^[4]。有研究分析从协商民主实践到协商民主制度化的演进历程,并从社会现实基础出发(党和政府、社会资本、民主选举困局)解释农村基层协商民主制度何以诞生与变迁^[5]。另一方面,基层治理视角下的分析侧重将协商作为破解基层治理困局的有效技术,认为其是回应基层治理困境、提升基层治理效能的有效方式^[6]。围绕技术嵌入研究我国基层治理向协商治理的演化,认为在这一过程中中央政策支持、基层政权和自治组织接受、民众认可构成了基层协商治理形成的复合动力^[7]。也有研究认为基层治理的制度性变迁是驱动协商治理等多元治理模式创新的基石,变迁过程中基于正式规则、非正式规则、基层政权等因素综合作用所导致的路径依赖对基层

收稿日期:2022-05-17

基金项目:国家社会科学基金项目“新发展阶段构建乡村治理共同体机制研究”(21BKS129)。

协商治理的生发具有直接影响^[8]。

概言之,既有研究解释了我国基层协商的成长过程和动因,为理解乡村议事协商制度变迁供给了理论资源和知识借鉴。一是既有研究对基层协商历史脉络的分析,聚焦改革开放以来这一社会稳定期,强调民主制度渐进的变迁逻辑,既展现了基层民主功能从选举向协商拓展和基层治理中协商民主资源载体的历史过程,也体现了基层协商在时间序列下的不同发展阶段。但对协商制度自身的历时演变,对不同阶段制度变迁内容和方式缺乏足够关注。二是既有研究围绕观念、权力、环境等外部通用因素解释了基层协商制度变迁的结构动因,分析了以国家与社会为行动者的变迁机制。但将非制度主义所特有的外部结构因素用来以不明晰的方式解释变迁,在一定程度上忽视了内生性要素的影响,需要将具体制度的内部结构特性与从其他领域抽象出的各种结构动因关联考虑。

党的二十大报告强调,协商民主是实践全过程人民民主的重要形式,要全面发展协商民主,进一步推进协商民主广泛多层制度化发展。中国协商民主实践虽与西方协商民主理论几乎同期发生,但这只是一种历史的偶然,并非具有必然联系^[9]。有研究指出仅透过西方协商民主和自由民主的理论透镜来理解中国协商实践的努力会误读实际展开的协商实践,更是对“新经验”的消解,据此提出了协商文化重构的解释概念,认为应从分析传统权威协商历史和问题出发理解中国协商实践^[10]。乡村治理现代化的过程是乡村治理体系和治理能力现代化的过程。近年来我国中微观民主治理制度建设与实践朝着“以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点,拓宽范围和途径,丰富内容与形式”^[11]的发展格局演进。乡村议事协商不仅是乡村治理的重要形式,也是乡村治理体系的重要制度构成。中国共产党团结带领人民革命、建设、改革的历史,对应了乡村治理现代化开启、准备和推进的不同阶段,乡村治理现代化进程中国家治理的总体战略、乡村治理的历史发展和实践逻辑共同决定了我国乡村治理现代化建构的取向^[12]。基于此,我国乡村议事协商制度变迁作为一个连续的历史演化过程,有必要将其置于乡村治理现代化进程之中,结合乡村议事协商制度外部环境与自身特性把握其制度变迁的过程与机理,以窥未来制度建构取向。

一、乡村议事协商制度变迁的内容与分析思路

制度变迁是政治发展进程中的关键议题,因立足单一分析视角或固定因素的研究无法有效解释复杂因果关联,越来越多的研究倾向于采用多重制度分析路径,凸显综合性分析的解释逻辑与理论效力。新制度主义分析范式中的历史制度主义是其中的典型代表之一。

1. 乡村议事协商制度变迁内容

如何理解制度是分析制度变迁的一个重要前提。历史制度主义作为一种整合性的折中范式,往往倾向于秉持规范性制度观,从广义上将制度界定为嵌入政体或政治经济组织结构中的正式或非正式的程序、规则、规范和惯例^[13],处于外在结构与内在建构的过渡状态,且偏向外在结构,并遵循适当性的逻辑,会考虑特定的制度情境对于自身的规范性要求。根据历史制度主义分析范式对于制度的界定,乡村议事协商制度为嵌入在乡村合法性政治经济组织结构中正式或非正式的议事协商程序、规则、规范和惯例,具体包括政治纪律、法律法规、乡规民约等。其中,乡规民约作为人们为了更好地生活而创造的民间法,自古以来就在乡村治理中发挥重要作用。与此同时,识别制度变迁的关键要件也是区别新旧制度,进而发现制度变迁关键历史节点的基础,因为在制度变迁的关键节点上,旧制度不一定被废除和被取代,而经常部分地或整体地被重新校准,或者是进行功能改宗。更现实更精炼的分析旨在寻求区分特定制度构造的哪些部分是可重新修改的,在什么条件下会重新修改。根据乡村议事协商制度的内涵,从实践结构而言可以将其分解为包含单元、主体、议题、功能等在内的要素综合体,其中谁来协商和协商范围是关乎制度实践性质的两个关键命题^[14]。

2. 乡村议事协商制度变迁的分析思路

制度自身作为一个复合体,制度结构、个体行动、政策观念与制度环境等存在复杂交互作用,其

变迁过程通常涉及多重动力机制^[15]。鉴于此,本文以历史制度主义分析范式中的“制度—行动者”为基础,确立包含制度变迁方式、变迁机理的分析思路,将众多潜在影响因素以结构化组合方式置于乡村议事协商制度变迁的时间脉络与历史序列中进行分析。

首先,相比于对制度阶段的静态划分,在历史过程分析中制度变迁方式既能解释制度发展阶段特征,也能解释制度变迁过程。社会稳定期内制度形式或结果一方发生变化即代表制度变迁发生,如正式制度变化而制度功能和效果未变、正式制度未变而制度功能和效果发生改变都属于制度变迁。西伦等认为理解制度变迁的关键在于能够洞察具体制度的制度再生和反馈过程中的作用机制,并从制度变迁的过程和结果两个维度,划分了四种制度变迁类型:适应性制度再生(变迁过程累积式—变迁结果连续性)、渐进性制度转型(变迁过程累积式—变迁结果非连续性)、制度存活并回归(变迁过程突变式—变迁结果连续性)、制度崩溃或更替(变迁过程突变式—变迁结果非连续性)^[16]。对中国共产党成立以来这一历史时间段内我国乡村议事协商制度变迁进行历史过程分析将据此展开。

其次,确认制度变迁中的行动者。当代中国共产党领导下的政治制度变迁具有较强的外部性和自上而下的演变特征,国家与社会、中央与地方往往成为制度变迁分析中的主要行动主体。其中,国家与农民的二元关系是检视我国农村基层政治发展的重要窗口^[17]。因此,在分析中将“国家与农民”作为主要行动者,并将一般抽象的观念、利益、立场等看作行动者的一部分,重点不在区分行动者主观认知的理性或非理性的属性,而是透过结构关系,分析什么样的组合序列影响了行动者作出不同程度的制度改变。

最后,影响行动者作出制度改变的结构性动因主要包括:一是制度模糊。制度模糊既是政治制度的基本属性,也是历史制度主义解释制度变迁的重要角度。掌权者可能利用制度内在的模糊性,微调制度的解释方式与执行机制,使其在维持现有形式的前提下产生对自身更有利的制度功能或结果^[18]。二是制度摩擦。制度摩擦主要是对决定政策变化的权力集中度或障碍的描述^[19]。因制度的规范导向可能同日益变化的外部环境不再匹配产生发展障碍,进而制度的稳定性由此受到威胁而产生变迁。总之,制度变迁过程中制度摩擦出现或制度模糊性凸显,导致制度出现不适或裂隙,而这些不适或裂隙又会变成行动者关于具体制度形式、功能等如何变更的争议关键点。

二、乡村议事协商制度变迁的方式与历史过程

回首中国共产党成立百年以来的历史,现代化发展的进程也是乡村社会逐步融入国家治理一体化的过程^[20],此间我国乡村议事协商经历了从传统乡土议事规则向民主治理制度的演进(见图1)。乡村作为广大农民生产生活的核心区域,乡村议事协商在基层协商中拥有独特的公共域,结合实践主体变化来看,更是呈现出不同的制度形态。因此,分析乡村治理现代化进程中议事协商制度变迁,一方面要考察制度变迁过程和结果变化;另一方面也要关注制度内部关键实践要件的变化。

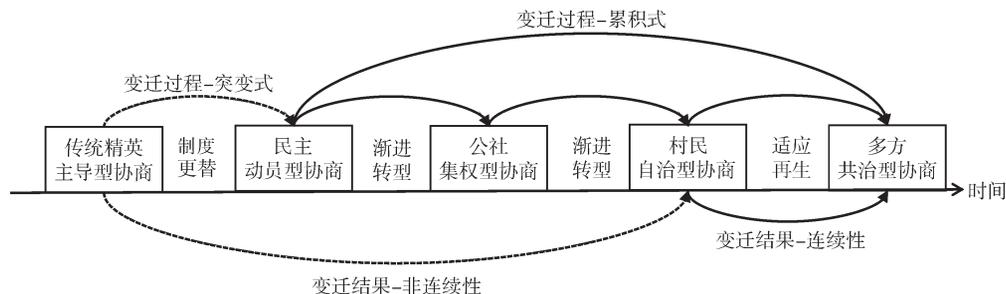


图1 乡村议事协商制度变迁

1. 制度更替:从传统精英主导型协商迈向民主动员型协商

制度更替发生在突变式的变迁过程中,通常伴随着政变或革命发生,且制度变迁结果前后体现

为非连续的关系。在1921年中国共产党成立至1949年新中国成立前的历史中,代表制度变迁过程突变的关键历史事件为:中国共产党政权下乡,通过推动土地革命和土地改革,重塑了乡村政治社会基础。从制度变迁结果非连续特征来看,乡村议事协商经历了从传统精英主导型协商到民主动员型协商的制度更替。

传统社会中存在议事会等具体协商实践^①,制度属性通常表现为传统精英主导型协商。因为国民党未完成对乡村社会的有效整合,所以乡村以土地私有制为基础,大都保持着“保甲为经,宗法为纬”的社会控制和运作体系。基于血缘、权力、声誉和物质财富的可转换性,宗族长老、乡绅等有身份、有地位的传统乡土精英构成了乡村议事协商主体。据有关调查显示,在许多地方宗族不仅拥有社会政治权利也占有土地^[21]。传统徽州社会遵循“礼法兼治”的原则,面对乡村中的矛盾纠纷形成了一套自有的协商调解程序,宗族内矛盾交由族长和族老解决处理,非同族之间的矛盾,则诉诸文会,文会的参加成员为当地口碑好的举人、秀才、未得功名的读书人及致仕之人^[22]。宗族乡绅主导的乡村议事协商围绕乡村公共事务,如村内的生产、生活、教育、文化、公共建设、民间纠纷等,以“礼法”为内核,以一种非正式规则和一套非正式的“正义体系”为运作准则^[23],在外延上多表现为乡规民约、道德礼俗等非正式制度。在乡村熟人社会中,以儒式文化为根基,以宗族共同体为基本单位,乡村议事协商作为治理手段及内在规范存在,具有一定的封闭和稳定性,起到不断巩固乡村传统权威的作用。

新民主主义革命时期,在中国共产党领导的乡村区域,乡村议事协商的综合制度属性为一种全新的民主动员型协商。由于农民生存现状十分恶劣,广大贫下中农对土地的诉求十分强烈。中国共产党通过政权下乡,在部分乡村建立了人民性质的政权,开启了国家政权下沉到乡的历史,并开始着手解决“土地与民主”问题。随着土地革命与土地改革相继开启,中国共产党通过土地再分配、政权建设和促进农业生产等措施重塑了乡村秩序。广大贫苦农民、女性被吸纳为议事协商主体。据长岗乡调查显示,某年选举代表七十多人,其中女性代表十六人,男性代表六十多人^[24],女性作为代表平等参与乡村公共事务讨论,这在以往传统社会是完全不具可能性的,而且乡村群众大会还强调男女老幼平等参与、积极有序发言。但在苏区或解放区的政权机构中,因为这些局部性政权直接服务于军事目标,乡村社会还不具备治理体系的整体性,更多体现为一种革命动员式治理体系^[25]。因而乡村议事协商多是作为民主动员的实践机制存在,在外延上包括各种乡代表大会、农救会、村代表会议、群众大会、农民大会,以及各类群团组织会议等^②。这一时期中国共产党领导下的乡村民主动员型协商与党的群众路线密切相关,服务于革命任务进行乡土动员,唤醒了“沉睡的农民”,挖掘出农民身上巨大的革命潜能。

2. 渐进转型:公社集权型协商与村民自治型协商依次进阶

制度渐进转型的变迁过程体现了累积式特征,通常发生在相对稳定的政权周期之内,但制度变迁的结果则表现为非连续性。因中国共产党坚持将马克思主义基本原理与中国乡村实际相结合,不断动态调整领导乡村治理的理念、政策与方式,所以从革命到建设时期的乡村实践探索具有一以贯之的特征。典型表现为新中国成立后,革命时期探索的一些实践经验类似乡村代表会议、农民大会等依旧发挥重要作用。沿此来看,这一历史时段内的制度变迁过程并不具备突变的特征。从制度变迁结果的非连续性来看,乡村议事协商制度经历了从民主动员型协商到公社集权型协商到村民自治型协商的依次演进,制度形式和功能等都发生了不同程度的变化。

新中国成立至改革开放前的历史阶段,具有代表意义的乡村议事协商主要表现为公社集权型协商。由于种种原因在土地改革之后,农村又出现了土地买卖和两极分化的现象,对土改的再分配

① 现代民主治理范畴内的乡村议事协商除了词源义,还加入了诸多现代价值和目标,如促进群众参与、畅通参与渠道、实现决策科学化等。

② 散见在不同时期地方性材料中。如,长兴县政府志编纂委员会编。

辑和社会主义意识形态构成巨大冲击^[26]。因此,农村土地在经历了短暂的私有之后,土地集体所有制代替了土地私有制。同时乡村社会逐步确立起“三级所有、队为基础”的人民公社体制,自此整体完成重构。在人民公社体制下农民变社员,各级党组织依旧强调坚持群众路线。在人民公社中,中国共产党的各级组织,必须同群众密切联系,有事同群众商量,倾听群众意见,在人民公社各级组织中起领导作用和核心作用;全公社范围内的重大事情,规定都应由社员代表大会决定,不能由管理委员会少数人决定,社员代表大会要定期开会,每年至少开两次会,还可制定公约^①。作为公社社员的广大农民群众,政治参与和社会活动被严密地编织与管控于纵横交错的组织体系之中,很多地方实践急剧推进,使得人民公社体制内涵的议事协商要求和规范在地方实践中出现异化,多“有名无实”^[27]。

20世纪80年代至党的十八大前的历史阶段,乡村议事协商主要表现为村民自治型协商。为了进一步解放和发展农村生产力,我国农村土地制度被调整为“土地集体所有,家庭承包经营”,农村社会发展的经济活力得到一定程度地重新释放。同时,为适应新经济制度之下乡村社会有序发展需求,保护村庄集体和个人财产,加强农村自我管理,农村开始实行村民自治制度并逐步完善。法定层面规定村民会议由本村十八周岁以上的村民组成,涉及全村村民利益的问题,村民委员会必须提请村民会议讨论决定。人数较多或者居住分散的村,可以设立村民代表会议,由村民委员会成员和村民代表组成。围绕村庄内涉及村民利益的公共事项,村民会议、村民代表会议逐渐成为村民自治型协商的重要制度形式,随后“一事一议”“四议两公开”等议事协商规则不断充实村民自治型协商制度内容。但在全国范围内,具体、细化的议事协商规范程序还处于地方自发探索阶段,在实际的村民自治进程中,议事协商的实际效能还未受到足够重视。2009年官方数据显示,全国只有35%的村每年召开村民会议,57%的村每年召开1次以上村民代表会议^[28]。而且以村干部为主导的村级议事协商依然具有较强的封闭性,有效吸纳群众意见的能力还较弱,村民会议和村民代表会议经常无法按时有效召开,村民往往形式上有权而实质上无权^[29]。

3. 适应再生:制度形式与结果共同演化的多方共治型协商

制度适应再生的变迁过程依然是累积式的,但制度变迁的结果体现了连续性特征。十八大以来,制度累积式变迁过程中的关键历史事件包括:推进乡村治理现代化、农村集体产权改革等。制度变迁结果的连续性,既表现在制度形式上也表现在制度功能上,新的议事协商规则附加于旧规则之上,乡村议事协商制度形式创新与旧制度功能激活并存。

新时代乡村议事协商涉及方方面面利益关系,承载的功能越来越多,表现为多方共治型协商。随着“新四化”的深入推进,我国农村经济社会发生深刻变化,利益主体日益多元,利益诉求更加多样。国家为适应发展变化,以“三权分置”推进农村集体产权改革,以“自治法治德治相结合”构建和完善乡村治理体系。在此背景下,乡村议事协商进一步突破了行政村范围内村干部、村民、村民代表等主体范畴,更加强调党委、政府、村民、社会多方协商治理。而以“协商”为关键词的创新和实践,逐步融入乡村治理话语和实践体系之中,并辅之以新的治理技术进行制度化尝试。近年来,全国各地围绕涉及村民利益的公共事务、群众实际困难和矛盾纠纷、党委政府政策工作落实等,一方面“坚持村民会议、村民代表会议制度”推进议事协商规则流程完善,推进民主协商与民主决策融合发展;另一方面不断拓展协商形式和功能,不少地方创立了村民监事会、“民评官”以及民主评议日等议事协商形式,以深化民主监督的体制机制建设。此外,还有“云协商”等运用信息技术、互联网平台开展的多样化协商活动。这一时期村民(代表)会议制度作为法定制度进一步制度化、规范化、程序化,并得到村干部和农民认同。同时,新型的乡村议事协商形式多样,但当前主要以政府主导试点试验、治理创新的方式在推进,实践效果区域差异较大,制度功能主要集中在议事、咨询、决策、纠纷调解等不同方面。

① 《中共中央办公厅农村人民公社工作条例(草案)》(1961年),<http://www.reformdata.org/1961/0320/8126.shtml>.

三、乡村议事协商制度变迁的机制与内在逻辑

强调乡村议事协商的历时演进意义,并不是为了历史而历史,将时间融入制度分析中,历史地进行观察,意味着对历史情境的具体性、偶然性和变异性的正视。不可否认的是在20世纪后期西方协商民主理论的兴起,带动了我国政策、研究和实践表达不同程度上的话语转变,协商成为“对话、磋商、讨论、听证、交流、沟通、审议、辩论、争论”、议事等各种形式的统称^[30]。但从长时段的历时演进来看,建党百年来我国乡村议事协商制度变迁有其内在逻辑机理。

1. 国家与农民构成乡村议事协商制度变迁的行动主体

国家决定制度的合法性存在方式,主导正式制度外在结构的变迁方向和速度。乡村议事协商制度变迁往往是在国家宏观发展任务与农民民主民生需求的平衡中^[31],以国家政策理念动态调整推动制度形式变革,为农民铺设参与乡村公共事务的制度渠道。中国地域范围广大、农情复杂,从点上来看乡村议事协商可能来自某处基层的自主生发,但是从乡村议事协商作为一项民主治理制度在全国范围内推行来讲,其必然无法摆脱国家力量的统筹规划推进,呈现出一种国家主导倾向。国家虽然在每一个转型期主导了乡村议事协商正式制度的变迁,但是制度结果却受农民实践的影响。农民会基于对自身利益的考量参与政治生活,农民的主体性影响着制度内在建构的方向和速度。因为从根本力量上看,没有农民群众参与的内生动力,乡村议事协商作为以农民群众为参与主体的民主治理制度,无法实质展开并走向深远。

回望历史进程,传统中国因奉行“无为而治”的消极行政和缺乏民权基础,国家与农民之间并不存在直接的互动关系,处于疏离状态。基层政权往往被地方乡绅垄断,民权被肆意践踏,国家及其体制内代表与普通民众的对话管道是断裂的,传统乡土精英垄断了乡村议事协商制度建构。到中国共产党领导下的民主动员型协商阶段,虽然当时未建立完整的国家政权,但中国共产党在局部地区的领导机构已经与农民形成了直接的互动关系,以群众路线为基础,中国共产党与农民处于动员与被动员的密切互动状态,乡村议事协商制度开始具备外在引导性建构和内部实践建构的双重性。公社集权型协商所在的历史时期,虽然生产大队的一切重大事情名义上都要由社员代表大会决定,但由于一切事务都由当时的基层党支部决定,社员代表大会并没有起到决定作用,所以农民在大队一级政治参与程度较低,也就使得社员议事制度未获得有效践行^[32]。随后到村民自治型协商、多方共治型协商发展阶段,制度同样具备国家外部引导性建构和农民内部实践建构的双重性。如村民大会推行初期在实践中存在人员召集难,参会人员数量多难以确保每位参会村民充分发表意见等困难^[33],以致制度实践效果并不理想,但这种来自农民实践的反馈进一步推动了村民代表议事制度发展。相较而言,村民代表会议在实践中比村民会议实际影响更大。但值得关注的是,农民与国家的关系并非铁板一块,中间还存在很多分化的利益和行动主体,如国家的地方代理各级政府、“双重角色”的村干部等,形成了国家—中间行动主体—农民的复杂互动体系,加剧了乡村议事协商制度变迁时空维度内主体互动的复杂性,以及制度结果演化的差异性。

2. 农民与土地关系影响乡村议事制度变迁的秩序基础

乡村议事协商表现为相关主体在一定制度基础上互动体现出来的秩序与格局,而主体的行动是资源和制度安排的映射。中国的乡村共同体是一个以农业生产和生活方式为基础的地域共同体,农村首先表现为行政村辖下的社区、人口和土地等。其中,农民与土地的关系不仅关乎农民财产权益的有无和多寡,更影响农民政治参与权和参与的主动性,包含了解决农民生存、保障和发展问题的必然逻辑。而且不同于基层其他单位,农村土地是农民最为重要的生产资料,以地权制度为主线,我国乡村治理形成了“因地而治”“因治而序”的模式^[34],土地产权结构直接影响乡村治理结构与秩序基础。作为乡村治理变迁的核心线索和理解乡村制度结构的基石,农地产权的调整代表着乡村议事协商主体本源权利的调整,不仅直接带动乡村议事协商制度理念的转变,而且也使乡村议事协商主体及关系发生重大变化。

农村土地私有制之下的地主与普通小农形成权力非对等的剥削与被剥削关系,这种关系不仅体现在经济领域也体现在政治社会领域,由此产生的是乡绅地主等精英主导的协商。而中国共产党领导土地革命和土地改革之后,农民不仅获得土地,同时也在政治上彻底翻身做主人,成为乡村议事协商的重要主体,乡村议事协商开始具备民主属性。新中国成立之后一段时间,国家不仅取消了土地私有制和家庭经营,而且突破了传统社区血缘关系的土地产权边界,农民以集体的方式共享土地所有权,进而形成了公社集权型协商制度。改革开放之后的村民自治型协商阶段,以农村土地集体所有为基础实施“两权分离”,与之相配套的是村民(代表)议事制度。在经过国家对农村近30年的组织化梳理后,行政村实质形成一个以农村土地集体所有制为基础的经济、政治和文化意义的共同体单元,村民作为议事协商主体,议事协商范围围绕农村集体土地管理和公共生产生活展开。进入新时代,农民与土地的关系进一步调整为“三权分置”,附着于农村土地产权基础之上的乡村公共关系进一步复杂化,乡村议事协商所容纳的主体、议题等逐步溢出村庄边界。通过进一步理顺“公”“私”关系后,以往乡村议事协商的秩序基础也发生改变。亲缘地缘所维系的传统关系型秩序正在逐步撕裂,新的乡村议事协商制度需要适应以正式化、法制化、现代化方式为支撑的契约化秩序的生成。

3. 制度摩擦与模糊是乡村议事协商制度变迁的结构动因

制度变迁中行动者对于制度是否改变的认知形成或行为输出,是在以制度为中心的比较中产生的。在不同的历史阶段,制度摩擦和制度模糊是乡村议事协商制度变迁的两个重要动因。其中,制度摩擦主要表现为制度与外部环境不适应而衍生的制度障碍,一是既有的议事协商制度已不能有效容纳农民群众的参与和表达诉求,更不利于农民生存发展;二是与国家制度环境的演进方向不匹配。而制度“模糊”不同于制度“缺失”,是指“已界定”但“未清楚界定”的状态,既可指未清楚界定的制度,也可指制度中未清楚界定的部分。不同历史阶段我国乡村议事协商制度并未缺失,而是存在不同程度的模糊,一是制度本身未被清楚界定和设立;二是制度在设立之初存在诸多可解释空间和模糊表述;三是制度执行和实施过程采取非正式、渐进的方式。

制度更替阶段,以土地私有制为基础,以统治与被统治、剥削与被剥削为意识形态支撑而产生的传统乡村精英主导的协商,作为未被国家清楚界定的非正式规范,与外部环境摩擦产生的障碍体现在不利于改善农民积贫积弱的状况。正如党的二大报告所指“如果贫苦农民要除去穷困和痛苦的环境,那就非起来革命不可。”从民主动员型协商到公社集权型协商的制度渐进演进阶段,与外部环境摩擦产生的最大发展障碍是农村再次陷入阶级贫富分化,而民主动员型协商制度本身无论是形式还是功能设置都是非正式和临时性的,在执行上带有很大的不确定性。从公社集权型协商到村民自治型协商阶段,虽然此阶段也属于渐进制度演进,但与外在环境最大的不适在于因国家宏观制度环境、发展任务的调整而产生的制度系统内部的摩擦以及公社集权型协商本身并未有明确的规则流程设置,在实践中多名实分离,未发挥实质功效。从村民自治型协商到多方共治型协商的制度适应再生阶段,前者与后者在制度功能上存在叠层,同时在议事协商主体、范围和方式上,后者要比前者更丰富。改革开放四十年来我国农村在总体上是发展了,这种发展来自市场化改革催促的分化,但是这种分化所导致的发展并非整体性的,而是不平衡的。因此虽然村民自治型协商的基层群众自治制度基础依然存在并强有力,但从全国范围的实践来看,正式制度存在制度流程不清、渐进式实施和选择性实施等方面的模糊性,导致制度发展存在不平衡、不充分。

四、新时代乡村议事协商制度的建构与路径选择

以农民为参与主体的乡村议事协商制度,其不断推进不仅体现了我国基层民主的发展,同时,乡村议事协商制度自身结构的演进与乡村治理现代化发展也有高度的内在契合性,指向现代多方共治秩序的建构。因而,我国乡村议事协商逐渐成为一个国家在场与社会增能、民主赋权与技术共治的过程,体现了民主制度与技术治理变革的双重合奏。基于此,新时代乡村振兴背景下推进乡村议事

协商制度建构,可进一步考虑以下内容。

1. 加强乡村议事协商制度建设的体系性

现代乡村议事协商以基层民主为基础,是现代民主治权和民主实践的重要体现。在“自治法治德治相结合”的乡村治理体系之中,自治成为新时代乡村治理体系建设的重要基础。随着公共服务资源下沉、治理重心下移以及城乡社会流动性增强,乡村逐渐打破旧的集体生产边界,成为包容党委、政府、社会组织、新型经营主体等多方力量的新型场域。因而,应将当下乡村议事协商放入乡村治理现代化乃至国家治理现代化的大局,强化制度体系建设。一是完善党建引领的议事协商制度。将乡村议事协商与新历史时期党的群众路线相结合,推动全域党建平台建设,充分发挥党建引领议事协商的协调、整合、共建功能。二是激活基层群众自治制度。结合新时代自治、法治、德治要求,推进乡村协商制度规范化、程序化发展,激活村民自治中的协商制度资源,突出议事协商主体的包容性和利益相关性,再造乡村公共性,实现作为民主治理制度的乡村议事协商延展性发展。三是健全基层政府议事协商制度。突出基层政府与乡村社会的互动性,县级党委和政府能够围绕涉及群众切身利益的事项确定乡镇(街道)协商重点,由乡镇(街道)党(工)委主导开展议事协商,完善座谈会、听证会等协商方式,注重发挥人大代表、政协委员作用,探索建立社会公众列席乡镇(街道)有关会议制度。

2. 提高乡村议事协商制度实践的适配性

中国正处在快速的转型变化期,乡村也已进入“除旧布新”的新发展阶段,不同地区乡村治理模式呈现多元样态。原因在于:一方面,随着农村经济结构、人口结构、城乡关系变化,乡村治理的基础发生深刻变化,乡村社会结构出现分化,乡村社会事务的外部性逐渐彰显。另一方面,不同区域改革重点和时序存在“中心与边陲”“试点与非试点”的发展差异,存在政策改革和制度变革的累积效应差异。相对来讲,乡村本身类型是复杂要素的历史性型塑,体现为存在的客观性,而乡村实行何种治理体制或制度则有相当大的选择性。从更大范围的制度实践来看,当前中国不同地区存在着不同的管理体制或制度的选择,并且这种选择仍在进行中。鉴于基层议事协商制度的高度情境敏感性,推进新时代乡村议事协商制度发展需要尊重发展的客观条件。特别是当下乡村议事协商机制层面的创新应当在与制度场域的良性互动中遵循一定的适配逻辑和适配规则。在乡村规范逻辑、事实逻辑与非规范逻辑中,建构起既体现国家治理现代化规划,也符合具体乡村社会客观现实和基层群众发展需求的乡村议事协商制度。进一步而言,乡村议事协商制度化并不是单纯通过政府制度设定和政策推动来实现,而是通过一系列反复的对话协商程序和实践,在利益相关者的共同决策和行动过程中实现。

3. 明确乡村议事协商制度功能的边界性

协商民主赋予中国特色民主政治具体的形态:即共生政治和共治结构^[35]。乡村议事协商制度在民主治理范畴中,也在寻求符合现代化的共治秩序。但显然这种“共”治并非一种静态结构,而是动态流动的,体现在当下的治理主体维度为党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的共治关系形态。新时代乡村议事协商需有利于实现公共利益、集体利益、个人利益的动态均衡,这也就意味着,乡村议事协商的制度功能存在时代发展的边界性。首先,乡村议事协商必须有利于维护中国共产党的领导。不能以议事协商之名,利用座谈会、听证会等形式在公共场合“妄议中央大政方针,破坏党的集中统一”。其次,乡村议事协商作为正式制度必须能够保障国家规范。法律法规明确规定需要议事协商的内容按程序进行议事协商,同样法律法规明确规定不需要协商的事项不议,如明确规定由政府等组织办理的公共服务事项,不能以协商之名,行推责之实。再次,乡村议事协商必须有利于社会有序发展。对于协商复杂、利益分歧严重的事项,尤其通过乡村议事协商暂时还无法解决或存在较大争议的问题,应该先避免纳入议事协商范畴,寻找其他解决途径或随着社会各方条件的成熟逐步纳入议事协商范畴,但同时应做好群众解释工作。最后,乡村议事协商应有利于维护、增进广大群众

利益。在乡村议事协商中应设置相对开放的边界,遵循社会发展规律,保证当地群众反映强烈、迫切要求解决的实际困难问题和矛盾纠纷,各类协商主体提出的协商需求事项能够进行协商讨论,为乡村振兴凝心聚力。

4. 坚持乡村议事协商制度创新的灵活性

历史地看,乡村议事协商的制度成长韧性源自中国共产党领导下国家弹性治理结构的基本支撑作用,同时也离不开特色的试验试点机制创新推动。传统决策模式主要是以政治精英、技术专家为主导,虽然可以极大保证政策制定的技术科学性,但无法保证政策在社会中的可接受性。当前的乡村议事协商制度发展与以往村民议事制度建立稍有不同,利益关系牵扯更加复杂,是在一定的制度延续和共同体基础上进行的,但同时又面临着农村新集体的再造和生成。因而部分改革创新措施不可避免地会触动某些既得利益,不仅增量利益需要公平分配,同时存量利益分配也要进一步优化。而试验试点机制的有效实施,可将群众现实需求和制度创新相连,在面对不确定性时,能够为地方提供相对灵活的选择空间,从而使得乡村议事协商制度的发展在一定程度上既可重视技术性和科学性,同时也可以兼顾社会可接受性。特别是不对乡村议事协商制度的具体实践形态进行行政命令式的强制规范,强调制度效力的保障性但不过分强调制度的同构性。通过政策引导推进乡村议事协商逐步制度化,通过制度适当供给推进乡村议事协商制度规范化,通过方法激励实现不同层次乡村议事协商制度发展目标的相容,以及能够基于实践经验调整目标,达成制度化发展的可行解。

参 考 文 献

- [1] 佟德志.当代世界民主治理的主体复合体系[J].政治学研究,2020(6):14-23,125.
- [2] 王浦劬.中国协商治理的基本特点[J].求是,2013(10):36-38.
- [3] 张佳威.走向选举与协商的复合:改革开放以来基层民主的变迁——以历史制度主义为分析视角[J].社会主义研究,2020(4):86-94.
- [4] 毛光霞.使基层协商民主更好的运转起来——观念更新、利益兼容与治理绩效累积的三位一体[J].社会主义研究,2021(1):108-114.
- [5] 郭雨佳,张等文.改革开放以来农村基层协商民主制度化:驱动因素、嬗变历程与基本经验[J].理论月刊,2020(8):31-40.
- [6] 元子龙,孟燕,方雷.基层协商治理的实践逻辑与制度优化[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2021,25(3):95-104.
- [7] 汪仕凯,陈沿潮.乡村基层协商治理:基础和形态[J].公共治理研究,2021,33(5):30-36.
- [8] 李辉,蔡林慧.论基层治理的制度变迁与基层协商治理[J].社会主义研究,2015(4):23-31.
- [9] 林尚立,赵宇峰.中国协商民主的逻辑[M].上海:上海人民出版社,2015.
- [10] 何包钢,黄徐强.儒式协商:中国权威性协商的源与流[J].政治思想史,2013,4(4):1-21.
- [11] 桑玉成,邓峰,鄢波.制度优化与制度创新[M].上海:上海人民出版社,2014.
- [12] 王浦劬.新时代乡村治理现代化的根本取向、核心议题和基本路径[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2022,61(1):18-24.
- [13] 彼得·豪尔,罗斯玛丽·泰勒,何俊智.政治科学与三个新制度主义[J].经济社会体制比较,2003(5):20-29.
- [14] 陈怀平.内涵、主体与范围:梳理中国协商民主的理论与实践[J].湖南师范大学社会科学学报,2014,43(2):60-65.
- [15] RHODES R A W, SARAH A B, BERT A R. The oxford handbook of political institutions[M]. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- [16] 马得勇.历史制度主义的渐进性制度变迁理论——兼论其在中国的适用性[J].经济社会体制比较,2018(5):158-170.
- [17] 万海玲,杨源.国家-农民关系的调整与农民政治认同的互动关系[J].社会科学家,2018(7):128-132.
- [18] WOLFGANG S, KATHLEEN T. Beyond continuity: institutional change in advanced political economies[M]. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- [19] CARLA M F. Rethinking punctuated equilibrium theory: a public administration approach to budgetary changes[J]. Policy studies journal, 2017, 45(1):101-120.
- [20] 孙德超,钟莉莉.中国共产党领导百年乡村治理的演进脉络、逻辑理路与价值意蕴[J].学习与探索,2021(9):61-69.
- [21] 王建朗,黄克武.两岸新编中国近代史·民国卷(上)[M].北京:社会科学文献出版社,2016.

- [22] 刘伯山,叶成霞.礼与法——传统徽州乡村社会的治理[N].光明日报,2020-3-9(16).
- [23] 费孝通.乡土中国生育制度乡土重建[M].北京:商务印书馆,2014.
- [24] 中央文献研究室,中国井冈山干部学院.毛泽东在中央革命根据地斗争时期的调查文集[M].北京:中央文献出版社,2010.
- [25] 赵树凯.乡村治理的百年探索:理念与体系[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2021(4):11-28.
- [26] 李里峰.土改结束后的乡村社会变动——兼论从土地改革到集体化的转化机制[J].江海学刊,2009(2):159-166,239.
- [27] 吴理财.中国农村治理变迁及其逻辑:1949—2019[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2019,37(3):1-10,177.
- [28] 李学举.我国民主政治建设的重大进步[J].求是,2009(2):30-32.
- [29] 焦克义.村民“议事会”不能虚设[J].党的建设,2005(1):33.
- [30] 俞可平.中国特色协商民主的几个问题[J].理论学习,2014(2):28.
- [31] 孙冲.基层协商式民主自治的实践方式及形成机制实证研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2020(4):127-136,180.
- [32] 邓利群.当代中国的民政(上)[M].北京:当代中国出版社,2009.
- [33] 居玉清.联户代表——建立村民会议制度的探索[J].乡镇论坛,1989(11):5.
- [34] 罗必良,耿鹏鹏.乡村治理及其转型的产权逻辑[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2022,37(3):188-204,219-220.
- [35] 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.

The Change and Construction of Deliberative System in the Process of Rural Governance Modernization

LIU Yanan, CHEN Rongzhuo

Abstract The fundamental task of the modernization of rural governance system is to construct and perfect the rural governance system and implementation mechanism. As an important component of the rural governance system, China's rural deliberative system has gone through three important stages of institutional change: system replacement, system gradual transformation and system adaptive regeneration in the past hundred years. With the change of the subject relationship, there have been at least five different system forms, namely, traditional elite-dominated consultation, democratic mobilization consultation, communal centralized consultation, villager autonomy consultation and multiparty governance consultation. Although the rise of Western consultative democracy theory has led to a shift in the domestic discourse, the change of China's rural deliberative system has its intrinsic trajectory. The state and farmers constitute agents of the rural deliberative system change. The relationship between farmers and land affects the order foundation of the rural deliberative system change. System ambiguity and system friction are structural motives of the institution change. Furthermore, combined with the strategy of rural vitalization, the rural deliberative system can be improved from systematization of system construction, the adaptability of system practice, the clear boundary of system function and the flexibility of system innovation, etc.

Key words rural governance; deliberation; grassroots democracy; modernization governance

(责任编辑:金会平)