

# 协商民主与中国农村治理现代化

赵秀玲

**摘要:** 在中国广大农村实行协商民主既有必要又是可能的,因为改革开放以来的政治、经济、社会、思想和文化都为此做好了准备。农村协商民主具有丰富性、复杂性、多样化的特点,也是一个不断演进和发展的过程,必须厘清其边界和范围,并实现不同层级的协同联动。农村协商民主的最大优势在于:有助于改变农村政治文化生态,提升广大干群的主体性与创造性。不过,目前,农村协商民主还处于起步阶段,有不少问题需要解决,其中最重要的是应注入现代思想意识,尤其是要强调法治思维。

**关键词:** 农村治理; 协商民主; 联动机制; 政治文化生态; 法治思维

**基金项目:** 中国社会科学院重大课题“科学发展观视野下的乡村治理研究”(YZD2011-16)

**作者简介:** 赵秀玲,中国社会科学院政治学研究所研究员(北京 100028)

DOI:10.13613/j.cnki.qhdz.002424

“协商民主”成为近年来中国学术的一个热门话题,其中,“农村基层协商民主”更为引人注目,成为学者云集的重要研究领域。一时间,此方面的成果以几何数增长,这对于乡村治理及其中国政治发展具有重要意义。不过,由于时间所限以及观念和视野的差异,不少研究还停留在对西方理论的阐释上,更多成果则属于一时一地的个案研究,难以全面把握和真正透视中国乡村社会的历史、政治、文化走向及其经纬,从而给人这样的感觉:协商民主之于中国乡村治理只是外加的标签,而不是水乳交融的一个整体。其实,对于广大中国农村而言,协商民主既具有外在于性又是内在化的,既是一次革命性举措又有着巨大的困惑,既显示了光明的前景又令人担忧。要处理好协商民主与乡村治理的关系,必须从乡村特性出发,了解其复杂性与矛盾性,并从现代化维度进行认真思考和深入探究。否则就难以摆脱对协商民主理解的外在化、简单化、虚化的局限。

## 一、农村基层协商民主的前提条件

作为一种外援式制度,协商民主在中国越来越受到人们的高度重视,并且有自国家层面面向全国各省市包括广大农村基层推行的趋势。这就带来一个问题,以自由、民主、平等、正义、公正为价值理念,以多元性、理性、包容性、程序性、公共性、共识性为基本特征的西方协商民主,<sup>①</sup>在多大程度上适合中国的广大农村,能成为中国乡村治理的调适器和加速器?对此,许多人抱怀疑甚至否定态度。应该看到,在缺乏现代性价值与实践的中国广大农村,要真正与西方的协商民主实行无缝对接,那是相当困难的;但是,在二者之间并非没有联系,尤其是存在着双向互动的借鉴、融通和再造的可能。从此意义上说,将西方协商民主的优长,用于中国农村治理,不是没有前提和可能的。

### (一) 政治储备及其动力

尽管协商民主是个西方概念,且在近些年受到学界的热情关注和介绍,尤其是在多数学者看来,它是始于20世纪八九十年代西方的一种理论思潮和学术流派。不过,在中国,协商民主的精神并不

<sup>①</sup> 参见韩冬梅《西方协商民主理念研究》,北京:中国社会科学出版社,2008年,第42—53页。

陌生,甚至它早已成为中国政治生活中的大事,那就是在国家政治中民主协商机构和机制的确立。就如有人所言,中国的政治协商早于西方的协商民主,也内涵西方协商民主的核心价值观,是一种具有中国特色的民主形式。<sup>①</sup>因此,在中国政治中,民主协商早已显示了协商民主的性质与精神,它最突出体现在以中国共产党为领导核心的各党派和群体共同参与的民主协商中。

在1987年召开的党的十三大报告中,“社会协商”的概念就被提出,这是对于建国以来“政治协商”的丰富和发展。报告指出“建立社会协商对话制度的基本原则”“对全国性的、地方性的、基层单位内部的重大问题的协商对话,应分别在国家、地方和基层三个不同的层次上展开”。在此,“社会协商”将政治协商的内涵、范围扩大了,也确立了多样化的协商形式。2012年,党的十八大报告则首次提出“健全社会主义协商民主制度”,这是对“社会协商”的进一步发展和超越,具有里程碑意义。报告指出“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……深入进行专题协商、对口协商、界别协商、提案办理协商。积极开展基层民主协商。”与25年前的十三大报告相比,十八大报告更强调协商民主的制度、程序建设,也指出其广泛性、多样性和高效性,尤其是提出包括农村在内的广大基层实行“民主协商”的必要性。十八届三中全会于2013年召开,在《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,第一次强调基层协商民主的“制度化”,尤其是提到“城乡社区治理”,这比十八大报告又进了一步。其中说“发展基层民主。畅通民主渠道,健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商,推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制,促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。”这一表述更接近乡村治理与协调民主的内容,是党和国家提供的最有力的政治制度支撑。

与此相关,从中央到地方对于“协商民主”的建章立制。如2006年在《中共中央关于加强人民政协工作的意见》中,就有这样的表述“在中国共产党领导下进行广泛协商,体现了民主与集中的统一。人民通过选举、投票行使权利和人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取得一致意见,是我国社会主义民主的两种重要形式。”这对于建立“协商民主”制度是有益的。又如2011年,广东省出台《中共广东省政治协商规程》。2013年,江苏省还出台《关于加强企业协商民主制度建设的指导意见》这是全国首个推进企业协商民主的指导性文件。这些规定虽不是直接为农村协商民主制定的,但其中显然包括了其有关内容和指导性意见。

虽不能将中央政策与农村协商民主等量齐观,但由于中国政治的独特性,有关协商民主尤其是基层协商民主的政治方向 and 规定,对乡村治理具有决定性意义,也是乡村协商民主生成、发展的坚实基础和动力源。离开国家和各级政府的支持,农村协商民主很难生成,更不要说发展与壮大了。

## (二) 物质基础

中国乡村的特点之一是经济落后,自古以来的许多巨变都与此相关,而其难以变革也多根源于此。因为经济既是上层建筑的基础,又为社会发展的命脉。所以,农村协商民主的物质条件无论如何也是不可忽略的。

改革开放以来,中国广大农村虽不能说都已富裕了,但30多年的经济发展成就有目共睹。据载,“从1957年到1978年,全国人口增长3亿,非农业人口增加4000万,耕地面积却由于基本建设用地等原因不但没有增加,反而减少了。因此,尽管单位面积产量和粮食总产量都有了增长,1978年全国平均每人占有的粮食大体上还只相当于1957年,全国农业人口平均每人全年的收入只有70多元,有近1/4的生产队社员收入在50元以下,平均每个生产大队的集体积累不到1万元,有的地方甚至不

<sup>①</sup> 参见虞崇胜、王洪树《政治协商:协商民主在中国的理论创新与实践探索》,《中国人民政协理论研究会会刊》2007年第2期。

能维持简单再生产”。<sup>①</sup>而2013年,全国农村人均纯收入则达到了8896元,<sup>②</sup>比35年前的1978年增长了100多倍。另以农村绝对贫困人口比例下降为例,从1978年的2.5亿下降到2006年的2.148亿,绝对贫困发生率由原来的30%下降到2.3%,<sup>③</sup>28年减少了2.2亿多人。可见,中国农村经济的巨变。科恩曾表示“社会成员如不享有最低限度水平的物质福利,任何社会也不能指望长久维持自治。”<sup>④</sup>中国乡村的协商民主也是如此,正因为大多数村民已经脱贫,经济水平逐年提高,才有可能参与包括协商民主在内的自治活动中。

商品经济的发展有助于农村协商民主的成长,因为与市场经济相适应,参与主体必须建立相应的现代价值体系,诸如自由、民主、公正、协商、谈判等,就如马克思所言“平等与自由不仅在以交换价值为基础的交换中受到尊重,而且交换价值的交换是一切平等和自由的生产的、现实的基础。”<sup>⑤</sup>他又说“交换价值制度,或者更确切地说,货币制度,事实上是自由和平等的制度。”<sup>⑥</sup>与以往不同的是,改革开放尤其是市场经济的发展,直接改变了传统农村的经济结构,也为乡村社会注入关于现代的价值理念,这直接成为协商民主产生和发展的沃土。在此,除了村民在经济活动中的价格协商外,还包括其决策、经营、管理和沟通能力,以及作为生产与经营者的主体性、人格尊严等。可以说,是商品经济催生了广大农村干群的协商民主意识。

还有一个物质条件与广大乡村干群有关。那就是经济发展所形成的利益关系,这既包括农民与农民之间,也包括农民与村干部之间,还包括村庄与村庄、村庄与乡镇之间,当然也包括乡镇与县级及其城市之间,这是一个复杂的经济利益关系链。在改革开放尤其是市场经济之前,这种经济利益划分相对较为简单,因为那时的经济结构相对稳定,收入差别也不大,而之后则变得差异巨大、复杂多样。更重要的是,由于各种原因,这种利益划分处于不断的变动中,有时甚至是牵一发而动全身。这就形成各式各样的矛盾,有的甚至是你死我活的争斗,最典型的是农村征地拆迁所形成的利益多方的矛盾。那么,如何解决这些日益激烈的矛盾和冲突呢?这不仅牵扯到农村各方利益,更关涉农村甚至整个社会的安定,处理不好甚至会出现命案,以至于影响国家稳定。也是在此基础上,除了别的解决农村利益分割方式外,协商民主变得愈加重要,也成为切实可行的方案。因此,在处理和解决因经济问题而导致的农村利益之争时,确实需要协商民主,这是既能协调各方利益,又能使乡村治理步入民主自治轨道的关键。

当然,物质条件还包括其他方面,如包括电视和电脑传播工具等基础设施有时也会直接影响协商民主的效果。不过,由物质到物质,由物质到观念,改革开放以来的经济尤其是商品经济发展,确实对于协商民主起了重要的推动作用,这是不可忽略的一个变量。

### (三) 社会发展动力

就社会结构而言,改革开放30年恐怕是中国历史上最具变动性、复杂性与微妙性的时期。此时,不论是城乡、区域、阶层、职业,还是组织、家庭等都发生了巨变。有学者概括说,以往中国在总体上仍是传统农业社会结构,而“中国社会结构真正发生历史性的变化是在1978年的改革开放以后,经济体制

① 《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(1979年9月28日中国共产党十一届三中全会第四次全体会议通过)》,见中共中央文献研究室、国务院发展研究中心编《新时期农业和农村工作重要文献选编》,北京:中央文献出版社,1992年,第26页。

② 参见《国家统计局公布2013年农村居民人均收入8896元》,《农民日报》2014年1月22日。

③ 参见王立芳《我国改革开放以来农村贫困人口数量减少2.28亿》,人民网,2007年5月27日,http://politics.people.com.cn/GB/8198/84013/84040/5856539.html。

④ 科恩《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,北京:商务印书馆,1988年,第110页。

⑤ 马克思《政治经济学批判(1857—1858年草稿)手稿前半部分》,见《马克思恩格斯全集》第46卷上,北京:人民出版社,1979年,第197页。

⑥ 《马克思恩格斯全集》第31卷,北京:人民出版社,1998年,第363页。

和社会体制改革大大加快了由农业社会向工业社会、农村社会向城市社会、传统社会向现代社会的转型,由此中国社会结构发生了深刻变动”。<sup>①</sup>而在整体的社会结构中,乡村社会结构的变化更大。这在城镇化发展过程中,表现得更加明显。而所有这些又对乡村协商民主发展起到不可低估的作用。

以农村社会的分层为例。在传统的广大农村,农民为其主体,其次是有限的村干部、乡镇干部、教师、工人、医生等;然而,改革开放后,如商人、村委会干部等新阶层崛起,而富人村官、农民企业家等也成为乡村社会的复合式人物。这在给农村带来活力时,也使他们成为不同利益集团的代言人。于是,乡村社会的各种矛盾冲突就不可避免。如在村委会选举、利益分配、职业选择上,都会出现社会阶层的深刻投影。要解决这些问题,就必须引进协商机制,在公平、合理、安全、有序的规则下进行探讨,从而避免新的社会结构出现后产生难以克服的动荡和冲突。如富人参政是社会出现新阶层后的产物,许多农村因此形成富人成为村官的普遍现象,在一段时间内这似乎是大势所趋、民意所向,但富人当政的问题逐渐暴露无遗。为解决这一问题,开始将协商民主引入选举机制,即在选举前对村官候选人进行协商,以避免让无德贪婪的富人进入村领导班子。可以说,是社会分层所产生的负面影响,推动了乡村协商民主的形成。

再以农村区域为例。因为城镇化发展道路的快速推进,许多村庄面临着拆除、搬迁、集中的情况,于是“城中村”“搬迁村”“集中居住村”等开始出现。而“城中村”在城乡的复杂关系中,面临城市和乡村利益的博弈,也要面临生人社会的挑战,因此,在这种两难选择中,村庄不可避免要通过协商民主解决公共事务及其利益诉求。而“集中居住村”更是如此,由多村组成一个村的新移民,除了利益需求,还有价值观的不同,以及陌生社会的挤压与隔膜,这都需要充分发挥“协商民主”,否则他们很难沟通与交流,更不要说和谐共处、共赢发展了。较典型的例子是吴仁宝领导的华西村,就存在新老村民之别,这在体制、收入、待遇上有明显差异,如在新旧村民之间没有协商,就很难形成融洽的局面。

总之,包括乡村在内的整个中国社会结构变化,都要求从多层面推动乡村治理走向协商民主机制,达到利益、权益、价值、尊严等的协调与平衡。否则乡村社会结构就会出现分裂甚至崩溃,危及乡村社会的稳定与发展。可以说,中国社会尤其是乡村社会结构的变化,是农村协商民主的巨大推手。

#### (四) 思想文化的制导性

与其他方面相比,思想文化具有更内在、长久、深刻的特点,尤其是深层思想文化更是如此。孙隆基曾这样概括中国文化的深层结构“这个概念的运用并非指中国历史从无出现变化,而是辨认中国历史上由古至今比较稳定的某些规律,它们是使‘中国’在历经变化后仍保持它自身特殊认同的因素。”<sup>②</sup>当然,西方现代文化尽管不像中国传统文化这样具有超稳定的深层结构,但它显然比政治、经济、社会等更具内在的统一性和持久的影响力。

改革开放尤其在20世纪80年代中后期,西方各种新的理论与方法纷沓而至,直接影响中国人的思想观念及其文化价值,于是,民主、自由、平等、科学等理念深入人心。还有,发生于中国广大农村的村民自治活动也是如此,它的发展壮大离不开改革开放,也离不开向西方学习和借鉴,也是在此过程中,广大农村干群获得了关于民主和自治的理论、实践与方法,这成为协商民主发展的制导性因素。最直接与中国农村协商民主联系在一起的是,近些年学术界直接将西方的协商民主思想与理论介绍到中国,并以之指导中国广大农村的协商民主实践。

另一方面,我们也不可否认中国传统思想文化资源的作用。比如,中国文化是“和”“合”的文化,所以有“同舟共济”“和而不同”“和平共处”“天人合一”等表述。改革开放以来的“和谐社会与发展”主题直接与中国传统文化相关,也成为协商民主的深远背景。还有,在中国,“诚信”“讲不讲理”很重

① 陆学艺主编《当代中国社会结构》北京:社会科学文献出版社,2012年,第14页。

② 孙隆基《中国文化的深层结构》“新千年版序”,南宁:广西师范大学出版社,2004年。

要,而“合情入理”往往最为重要。有学者称,“证人证言又是中国古老的证据”。<sup>①</sup>这与西方的协商民主重在“审议”与“审慎”有所不同,甚至有较大差异。从这一角度观之,中国古代的契约、听证、调解、商讨、问政、议政、协议等,都可成为当下乡村治理中协商民主的历史文化资源。

总之,农村协商民主并不是无本之木和无源之水,而是有其生成和生长的前提条件和必然性。认识了这一点,我们就确立了基本的立足点、信心和方向,也就容易理解发生在广大乡村各种各样的协商民主创新,更有助于清醒认识乡村协商民主的性质、内涵以及未来发展走向。

## 二、农村协商民主制度变迁

表面看来,协商民主对于中国广大农村具有外在性特点,其实,二者却有着相当密切、内在的关联。农村协商民主自有其内在的发展规律和创新动力,也形成了丰富多彩的模式与方法,这是研究者多有忽略的。提到中国农村协商民主,一般人自然会想到浙江温岭的“恳谈会”,从而形成这样的共识:这是中国农村协商民主的开端与源头。应该说,充分肯定浙江温岭民主恳谈会的地位和作用,无疑是正确的,但如不能从历史发展角度对中国协商民主追根溯源,就会影响其定位,也为探讨其后来发展演进带来困惑。只有历史、动态和发展地看待中国农村协商民主,才会既显示其本来面貌,又有助于考察其发展规律,还能提供有益的启示。改革开放以来,中国农村协商民主至少经过以下四个发展阶段。

### (一) 孕生期(20世纪八九十年代)

中国农村协商民主并非始于浙江温岭的“恳谈会”,而是可追溯到改革开放之前甚至更长的时期。远的不说,在人民公社时期的社员议事就有协商的性质,而改革开放以来的村民自治也是如此,许多制度和创新都是一种协商,至少充满协商精神。如村民代表会议,它除了是一个决策机构外,还有议事功能,所以它又被称为村民代表议事会,很多地方称它为“小议会”。<sup>②</sup>最有代表性的是山东烟台市牟平的“民主议事日”,这是中国第一个以“民主日”命名的议事机构,具有协商的内涵与精神。其具体做法是,1996年,牟平区委下发《关于建立农村民主议事日制度的意见》,就农村实行民主议事公开提出明确要求,确定每年一月和七月两个月,分别拿出一天时间,集中进行民主议事。这一天以村为单位,组织村两委成员、全体党员、村民代表,对全村各项工作开展情况,以及一些重大事情集中进行议事,并实行村务公开。在具体实施上,各村根据实际情况,各有侧重。强村突出议发展,乱村突出议稳定,弱村突出找路子。在议事和公开形式上,村村成立村民议事会,议事会成员以村民小组为单位推举产生。<sup>③</sup>这是典型的村民议事协商创新,只是比较而言,它更具有中国特色与内涵。总之,在20世纪相当长的时间内,中国农村一直处于协商民主的孕生期,许多具有议事和协商的制度都发挥了重要作用,这是后来协商民主得以成长的根本。

### (二) 确立期(20世纪末至21世纪)

早在1999年,浙江温岭市党群和干群关系紧张,农民对政府的政策和做法相当冷漠,有着强烈的抵触情绪。为改变这一状况,松门镇举办了“农业农村现代化建议论坛”,将以往“干部对群众的说教”变成广大人民群众参与的“干群对话”,这是“恳谈会”形成的雏形。在此基础上,温岭市推广了松门镇的做法,并在村级推广干群直接对话的“民主日”活动。到2000年,温岭市委将各地开展的各种形式的协商活动,统一命名为“民主恳谈”,这些形式包括“民主论坛”“民情恳谈”“村民民主日”“村

① 王少杰《中国古代证人制度及其特点》,中国法院网,2006-07-03,17:08:34。

② 韦民《说说村民代表会》,《乡镇论坛》1998年第9期。

③ 李春建、宋兴洲、张玉宝《村级管理的新创造——民主议事日》,《乡镇论坛》1996年第11期。

民主议事会”“农民讲台”“民情直通车”等。与此同时,温岭民主恳谈活动还由村、镇两级向非公有制企业和市级政府部门延伸。可见,与以往山东牟平等地的协商民主不同,浙江温岭的恳谈有如下特点:第一,参与者更为广泛,松门镇在首次恳谈中自发参加的群众就有200多名,远超出山东牟平的村民代表范围;第二,内容和范围得以拓展和深化,从以往的村向乡镇、企业及更高的政府部门推进,内容也由原来的对话型恳谈发展为决策型恳谈,并逐渐成为当地居民的日常生活方式;第三,专家学者尤其是他们所带来的西方协商民主理论与方法得以引进和应用,这是让人耳目一新的,有人这样概括“从温岭民主恳谈试验一开始,就有大批的学者关注并提供智力支持,有些关注全局,有些干脆对部分乡镇参与试验。”<sup>①</sup>可以说,在新世纪前后的浙江温岭民主恳谈过程中,“泥土里生长”出来的“民主载体”<sup>②</sup>与西方协商民主开始对接,这不论在广度还是深度上都是对以往的大胆超越,这是中国农村协商民主得以确立的标志。

### (三) 拓展期(2004年至2012年)

2004年3月,温岭民主恳谈会获第二届“中国地方政府创新奖”,这标志着它进入一个新的历史时期。其间,将民主恳谈制度化、规范化,将民主恳谈与人大制度相结合,将民主恳谈与党内民主建设相结合,成为温岭的努力方向。最为突出的是,西方协商民主的理念与方法在包括温岭在内的中国农村,发挥了越来越大的作用。如著名学者李凡、何包钢等就直接参与浙江温岭的协商民主建设,李凡曾为其提出这一思路“将民主体制外的恳谈搬到体制内”,这样才能保证试验的可持续性。他选择了一个大家最感兴趣的话题,这就是后来的“参与式预算改革。”<sup>③</sup>何包钢则直接深入泽国镇进行“协商民意测验”,以他的国际和政治学研究理论与方法指导扁屿村协商民主,这与以往明显不同。何包钢表示“我们在设计上试图通过一定的制度性机制去充分地体现公正、公开、公平、广泛的代表性和平等协商民主的基本要求,使民主恳谈会朝着现代协商民主的方向发展。”<sup>④</sup>基于此,温岭及其全国广大农村才有可能在这段时间内,实现协商民主的许多制度创新。

### (四) 跨越期(2012年至今)

2012年,党的十八大报告将“健全社会主义协商民主制度”提到了议事日程,尤其是指出“基层协商民主”建设的重要性。从此,在全国范围内,农村协商民主创新更是日新月异、势不可挡。与前期相比,此时的农村协商民主创新表现出如下特点:第一,更注重将西方协商民主中国化,即不是简单套用西方的理论与方法,而是根据中国各地的实际情况进行创造性运用,从而在中西融合上有所突破;第二,各省市县加大了对农村协商民主推进的支持力度,不论在制度建设还是实践创新上,都出现前所未有的重视程度和发展速度;第三,农村协商民主创新成为高密度的发展态势。

中国农村协商民主走过了一条曲折发展之路:在刚开始的二十多年里,它步履蹒跚,通过艰难的酝酿、孕育,开始破土而出;在新世纪前后,它终于长出枝芽,得以确立;在新世纪的第一个十年,它大胆吸收、借鉴异域的理论资源,开始向深度掘进,也获得了根本性突破;而今,在新世纪第二个十年开局不久,它插上翅膀,具有了超越性。这预示着未来中国农村协商民主的广阔发展之路。

① 倪志刚《温岭十年:还权于民的协商式民主试验》,《潇湘晨报》2010年6月8日。

② 《温岭民主恳谈会泥土里生长出来的“民主载体”》,浙江在线新闻网站,2012年12月11日,http://zjnews.zjol.com.cn/05zjnews/system/2012/12/11/019009163.shtml。

③ 严红枫、陆健《对话代替对抗 权利制约权力——浙江省温岭市推进城乡社区协商创新实践侧记》,《光明日报》2015年7月27日,第4版。

④ 何包钢、王春光《中国乡村协商民主:个案研究》,《社会学研究》2007年第3期。

### 三、农村协商民主的边界与范畴

中国农村协商民主呈“分层化”联动趋势。与县以上层级的协商民主不同,农村协商民主包含了多个层级,这些层次之间又具有关联性和互动性,从而形成了一个上下和左右密切相关的制度体系。

#### (一) 建立乡镇协商平台

作为乡村治理的中枢,乡镇党委和政府无疑具有相当重要的作用,因此,在乡镇建立协商民主组织载体成为不少地方努力的方向。这样,既可加强乡镇对于农村协商民主的领导,又可上下贯通,全面开展乡村协商民主工作。以贵州遵义市龙坑镇为例,早在2003年就建有龙坑镇政协联络组,2012年开始将之更名为政协联络委。联络委下设协商议政、民主评议、社情民意三个工作组,共有49名成员,其目的是更好发挥乡镇政协的作用,并使协商民主广泛化、制度化、科学化。为更好开展工作,龙坑镇政协联络委采取“三有”“四落实”“五开展”和“六服务”四大举措。所谓“三有”,是指有健全组织机构(在镇政协联络委下设协商议政、民主评议、社情民意三个工作组)、有规范的制度职责(按协商民主工作的相关要求,探索建立政协联络委的六项工作制度、七项工作职责、三个工作组的具体职责)、有详实的工作计划(围绕镇党委和政府中心工作,每年初制定工作计划,并抓好落实情况)。所谓“四落实”,是指落实经费、场地、人员和责任。所谓“五开展”,是指抓好调研视察、协商议政、民主评议、民情搜集和宣传教育五项活动。所谓“六服务”,是指服务经济建设、民主事业、科学决策、政协委员、提案办理、调研视察。<sup>①</sup>这是一种“三四五六工作法”,它使镇政协联络委的工作有了空间、作为和成效,对于包括协商民主在内的农村基层工作意义重大。浙江海宁市2009年11月,在全市12个镇、街道建立了政协联络委员会。2010年,市委还制定出台了《关于加强市政协镇街道联络委员会工作的指导意见》,从指导思想、组织建设、工作任务、考核其他事项等共4大项、15小项,对联络委工作做出明确规范。如制定实施联络委考核办法,从学习、活动、调研视察、提案、社情民意和台账资料等方面进行量化考核。<sup>②</sup>目前,浙江省通过开展政协委员“进企业、进农村、进社区”活动,在基层广泛建起政协委员联络室、社情民意联系点等新载体,有力推动了基层协商民主的发展。

#### (二) 村级协商民主

农村协商民主的主体应该在村庄,应建立村级民主协商的制度机制,从而使重大事项的决策权不是由村两委干部说了算,而是由村民说了算,由村民与村民、村民与村干部的协商说了算。这在中国农村渐成一种风气和习惯。如天津市宝坻区在700多个村推行协商民主,在关系到村务公开和民主管理的重大事务上,通过广大农村群众自由、平等的对话、讨论和磋商,以达到科学决策。这是一种由“为民做主”、“替民做主”向“由民做主”的转变。据统计,2014年1月至5月,宝坻区各村共举办民主协商议事会1118次,完成议题1833个,<sup>③</sup>彻底解决了长期以来困扰村民的基础设施、文化建设和生态问题。应该注意的是,村级协商有的并非重大事务,而是像家庭纠纷、邻里不和等日常事务,这就需要通过老年协会等组织得以协商与解决,这在当前中国村级治理中非常普遍,也很有代表性。

#### (三) 镇村联动的协商格局

将乡镇与村级分开谈协商民主,这既是为了更清晰地分析问题,也考虑二者确有自己的固定边界与范围。但在乡村治理中,并不能将二者绝对分开。相反,村与村、村与乡镇又是密切相关的,许多协商是在多元交融和联动中进行的,这可能是中国乡村协商民主最独特也是最有魅力之处。

<sup>①</sup> 参见《唱响基层协商民主的“好声音”——遵义县龙坑镇开展基层协商民主活动的实践》,《贵州政协报》2014年4月25日。

<sup>②</sup> 参见海宁市政协办公室《发挥镇街道联络委纽带作用 扎实推进政协工作向基层延伸》,《海宁日报》2010年3月30日。

<sup>③</sup> 参见杜洋洋《宝坻区推进农村基层协商民主接地气赢民心》,《天津日报》2014年7月15日。

### 1. 村与村的联动

这又主要分为两种情况: 第一 随着城镇化的推进, 由原来的两个或多个自然村, 变为一个大的农村社区, 因为牵扯到不同的风俗习惯、兴趣爱好、价值观, 因此要和谐相处和达成共识就变得相当困难, 于是发生矛盾、冲突甚至纠纷在所难免。这就需要通过协商民主来处理 and 解决问题, 包括村庄的选举、决策与管理等。如成都温江市瑞泉馨城是由上万名村民组成的一个农村社区, 由于他们原属不同的行政村, 很难沟通与合作, 于是成立瑞泉馨城联合党委, 这有助于进行民主协商。第二, 在不同村之间形成协商民主, 从而有助于解决存在的矛盾和双方共同关心的利益问题。如成都温江市永盛镇于2009年率先建立跨村联会议事工作机制。其组织构成是, 由镇政府分管领导和相关科室负责人, 以及各社区议事会召集人2名至3名议事会成员代表, 共同组成联会议事小组, 及时收集有关事项, 组织召开跨村联会议事会议, 并邀请区级相关职能部门科室负责人、村(社区)法律助理、部分社区监督委员会成员等列席参会。会议召集人将问题提交联会议事会议讨论议决, 做到统筹资源、共同推进, 实现“共商共建共管共享”。其运行方式是“八步法”, 即收集共性议题、公开征求意见、实施主体建设、联合监事会监督、最后进行满意度测评等。通过跨村联会议事, 将单个村(社区)无法独立解决的问题进行决策联议、资金联用、项目联建、效果联监, 初步实现社区从“小治理”到区域“大治理”的转变。<sup>①</sup> 因为在广大农村, 村与村之间的边界最难划分, 也常出现分离、矛盾甚至冲突的情况, 许多械斗在历史上非常突出, 在今天也时有发生, 而且在现代化进程中, 村与村的利益冲突与合作也变得越来越突出和重要。在此, 协商民主对于村级关系及其发展所起的作用不可低估。

### 2. 乡镇与村庄的联动

如今的乡镇与村庄远非以前那样紧密, 因为实行“包产到户”和村民自治尤其是免除农民税后, 广大村庄所受乡镇的制约越来越少, 也变得愈加自由和自主了。然而, 乡镇与村庄关系却并未因此割断。协商民主也是如此: 表面看来, 乡镇与村级各有其职责和边界, 并表现出自己的特点, 然而, 由于中国特有的国情, 乡村关系往往密不可分。比如, 乡镇有许多工作要靠村级来贯彻落实, 村级承担许多行政性事务, 在城乡统筹发展过程中, 乡镇还担负着农村公共产品供给的重任。因而, 在涉及乡镇和农民切身利益等重大问题时, 建立协商民主的乡村联动机制尤为重要。最有代表性的是以乡镇为主导的村级协商民主建设。如浙江嘉兴海宁市在建立镇级重大事项民主协商制度的同时, 积极推进村级民主协商工作。其具体做法是, 成立政协斜桥镇联络委员会, 通过镇村联动推进村级民主协商工作。其具体内容分为表决、恳谈和通报三类, 实施过程分为选题定事、调研明事、协商议事、研究决事和结果公示五步。至于具体工作, 斜桥镇村级民主协商则抓住“五结合”: 与规范村级组织的决策行为、提高科学决策和民主决策水平相结合; 与基层民主政治建设相结合; 与党务、政务、村务公开相结合; 与政协委员“两走进”工作相结合; 与宣传政协, 提高政协委员的履职能力和水平相结合。在组织方式上, 镇党委建立民主协商工作领导小组, 由镇党委书记任组长, 政协联络委主任为副组长, 领导小组下设办公室, 由一名政协委员任办公室主任。与此同时, 将政协斜桥镇联络委所属的政协委员编入村(社区)网格, 让委员在走访群众中, 联系和参与村级民主协商工作。各村(社区)明确由党组织书记负责此项工作。<sup>②</sup> 显然, 这种联动方式有助于快速推进和深化发展乡村协商民主。

#### (四) 多级联动的协商机制

在基层协商民主中, 还有一种情况更为宽泛, 它突破了乡村格局, 向上或向下延伸, 从而成为更大范畴、更加细致的协商。最典型的是四川彭州的社会协商对话制度, 它是以市、镇、村为基础, 搭建的

<sup>①</sup> 参见《百姓当家作主 温江打造社会管理新格局》,《成都日报》2011年3月9日。

<sup>②</sup> 参见斜桥镇联络委《海宁市斜桥镇推进基层民主协商工作的主要做法》,海宁市政协网,2013年4月8日,http://hnszx.gov.cn/Article/201304/2013-04-08/20130408144352\_1405.html。



“三级”联动平台:最基础的是以原村民议事会为平台,在原有决策权的基础上增加协商职能,强调会前协商、会中协商、会后协商和会后监督。中间是以镇协商会为主的社会协商对话平台,它主要由乡镇干部、村民议事与协商会成员、民主党派、无党派、民族宗教、新社会阶层、新型职业农民和农村乡土人才代表组成;上层是建立市社会协商对话联席会议,以指导镇、村及市级部门做好社会协商对话工作,从中协调和解决难点问题。这种着力构建上下衔接、科学规范、运行有效的基层协商民主制度体系,加强顶层制度设计研究,强调上下结合、层层设计的理念和协商平台,在全国尚属首例。<sup>①</sup>与此相关,2014年彭州市还建立镇、村(社区)、企(事)业单位三级协商对话平台,即由镇协商会、村(社区)议事(协商)会和企(事)业职代会组成。在镇协商会成员中,基层群众不低于75%。<sup>②</sup>这样,既展现协商会成员的广泛代表性,又实现协商民主广泛多层制度化发展,更克服传统政治协商制度设计到县为止的不足,使基层协商民主制度得以进一步延展与获得巨大增值。

为了更好地支持和指导农村协商民主发展,县市及以上层级纷纷开展政协委员下基层活动,这无疑从制度优势、组织优势、思想优势、文化优势及其技术优势等方面推动了农村协商民主的巨大发展。这种下基层不仅包括直接参与乡镇协商民主,有时还直接插入农村协商民主中。这是一个由多元主体构成、边界与范畴既有联系又有区别的联动机制,有利于农村协商民主的有效开展。

#### 四、农村协商民主的价值意义

应该承认,与中国城市协商民主相比,农村是缺乏坚实基础的,尤其是缺乏成熟的政治文化生态,这主要表现在:第一,从历史上看,专制主义是中国传统文化的主导线索,它成为奴役国人尤其是广大农民的政治枷锁。第二,从农村生活和生产方式上看,个体式经营、聚村而居和家族式统治造成村民的利己主义,也形成集体主义和公民意识的淡薄,于是,政治文化生活的缺席在中国农民身上表现得最为明显。第三,改革开放以来,村民自治使中国农民的政治意识和觉悟大大提高,但由于“包产到户”责任制和村民自治中的“经济至上”追求,使得农民功利主义有所增强,而政治诉求与现代公民意识却处于滞后状态,这是迄今仍困扰乡村治理的症结所在。因此,有必要在农村实行协商民主,即通过这一制度设计和建构,在发展经济、解决当前横亘于农村的社会矛盾和问题时,逐渐确立农村政治发展的维度、向度和力度,尤其是改变中国农村政治文化生态。

##### (一) 大大提升农民参与乡村民主治理的广度与深度

在以往的村民自治中,民主选举、民主决策、民主监督和民主管理对村民参与村庄事务都有明确规定,也改变了传统的农村政治文化格局,但包括村民代表大会和村民大会在内的乡村治理,往往很难落到实处,村民的知情权、参与权、决策权和监督权多被抑制和取代,即本该“由民做主”的事变成乡村干部的“代民做主”和“为民做主”。而协商民主则不同,它直接要求村民参与协商活动,就乡村重大和重要事务发言和协商,而且协商民主要求村民必须参与其中,并进行上下、左右、前后联动和反复协商,这对于参与率、积极性的提高和创造性的发挥,都具有重要意义。如浙江海宁斜桥镇确立这样的协商理念:“民主协商的过程,也是宣传沟通、理顺情绪,让群众理解和支持的过程。通过各种会议、宣传橱窗、村务公开栏、镇报村报、农村广播等,广泛宣传民主协商工作的目的意义,及时总结推广好的经验和做法。”通过邀请社区干部、群众代表、业主代表参加协商,海宁斜桥镇进一步激发群众关注经济社会发展、参与民主协商工作的热情。<sup>③</sup>又如杭州富阳的协商民主,其“协商的过程同时也是

<sup>①</sup> 参见彭州市社会协商对话制度联席会议办公室《关于2013年构建社会协商对话制度的工作总结》2014年2月19日。

<sup>②</sup> 参见韩轶《搭建社会协商对话平台 构建基层协商民主制度》,《成都日报》2014年8月27日。

<sup>③</sup> 参见斜桥镇联络委《海宁市斜桥镇推进基层民主协商工作的主要做法》。

创新的过程”规范民主协商程序是该市政协推进基层协商民主的又一项重要内容。在永昌镇职工集体协商中,规范了协商要约、工价工资确定、协商过程、协议执行等环节,实现了协商破难题的目的。在龙门镇村庄综合整治中,通过对全程信息公开、组别进村入户、科学制定政策、纠纷协商解决、全民主表决等程序的规范,使民生得到合理体现,项目得以顺利推进,群众得到有效服务。<sup>①</sup>因为只有将村民作为协商主体,充分发挥人民群众的创造性,乡村善治才能充满希望。

## (二) 推动乡村治理由行政管治向协商共治转变

中国地理、历史和政治的特点决定了其治理方式的独特性,即广大村庄作为政治的基础和细胞,长期以来处于某种松散、自为、自在状态。新中国成立后,国家虽然逐渐实现了对村庄社会的整合与控制,村庄成为国家行政体制的重要部分,乡村关系得到了一定程度的改善。但随着实行“包产到户”、村民自治和取消农业税等政策,乡村关系又出现新的矛盾和问题,导致许多地区干群关系紧张甚至对立。其主要原因是:一些地方政府领导违背国家法律和村民意愿,随意撤换和指定村干部,引起村民不满;政府仍采用行政命令式领导方式,工作方式简单粗暴;长期以来政府管理的封闭性,政务信息不公开,农民参与渠道缺失,政府决策难以满足农民需求。而协商民主的实行有利于破解这一难题。这是因为:第一,可充分发挥政协平台尤其是政协委员的协商功能。政协是一个特殊的协商平台,在此,每个利益主体都可得到尊重,都有自己的表达权,这是其他平台难以做到的。政协委员没有明显的功利目的,他们往往并不代表哪方利益,而是以平等、公正、协商方式从事工作,甚至在选举前的协商中往往也被要求不表态、不偏向。还有,他们往往了解国家政策,有问题意识、忧患意识和处理问题的能力,又了解民情、国情,并与各级政府比较熟悉,所以县以上政协委员下基层和构建的乡镇政协平台,对于乡村治理作用甚大,也容易更好发挥作用。第二,可在乡村搭建起“民主协商”平台,有利于改善各层级关系。应该说,改革开放以来,广大农村虽实现了对外开放,但在村民与村干部、村与村、村与乡镇、乡村与县市等之间的关系,不是变得简单了,而是更为复杂,分层化、竞选、利益分配、乡村干部腐败等则加剧了这一程度。于是,广大农村的矛盾、隔膜有所加重,而群体性事件更有所增加。协商民主则将不同层级,尤其是村民和村干部置于一个平台,有助于打通乡村内外关系,从而发挥桥梁、传导等功能,这是以往尤其是行政命令式管控的乡村难以达到的。这样,乡村各层级由原来的分散、等级、隔膜甚至对立变为集中、平等、沟通和协调起来。第三,建立重大事件决策前必须协商的民主机制,有助于更好、更科学解决问题,形成乡村善治的新局面。协商民主重在不能一人说了算,更不能由政府 and 干部“代民做主”,而是通过协商机制进行,这样既可限制和抑制腐败,又可调动各方面的积极性和创造性,还可避免决策错误和失败。

## (三) 培育广大农村民主、平等、合作的政治文化

中国传统社会的特点是“行政权力支配社会”,这主要体现在“权力至上”和官本位思想严重。“衙门深似海”形象地道出了在传统社会中,官民地位的悬殊与官民关系的鸿沟。新中国成立后尤其是近些年,各级领导干部虽以“全心全意为人民服务”为行为准则,并将“执政为民”和群众满意度作为政治目标,但由于各种原因,这一理念的实现并不理想,因为政治文化观念的影响根深蒂固。而协商民主的实行则有利于改变这一状况。其一,通过赋权于民,让广大农民作为协商主体直接参与乡村治理,更广泛参与乡村重大和日常事务的讨论与协商。在这一过程中,广大农民可受到民主实践的训练和教育,其民主观念和平等意识也会相应得到提升。其二,基层治理的协商实践,有利于培育广大农民的组织观念、公共意识、责任感和合作精神。梁漱溟曾指出,在中国传统社会,“中国人原来个个都是顺民,同时亦个个都是皇帝……参加团体众人之中,不卑不亢的商量,不即不离的合作,则在他生

<sup>①</sup> 参见章海锋《杭州市富阳政协试水基层协商民主》,《联谊报》2013年9月5日。

活中素少此训练(尤以士人生活及农人生活为然)”。<sup>①</sup> 这表明农民组织化程度低,合作精神缺乏,以及在团体中“善于商量”之于他们的重要性。可以说,在农村实行村民自治,特别是协商民主在乡村的兴起,使这种状况得到很大改变,农民可就共同关心的利益和问题进行讨论、协商,既体现出参与者的平等、尊严,又强调参与者对议决事项的共同责任,这极有利于培养村民的公共意识和合作精神,而这正是现代政治文化的核心和根本所在。总之,协商民主打破甚至颠覆了原来单向度的乡村权力结构,真正地“赋权于民”,让村民成为乡村治理主体,这会从根本上改变乡村政治文化生态。

## 五、农村协商民主的局限及其未来走向

虽然协商民主为中国农村带来翻天覆地的变化,但也要看到其局限,这包括:第一,真正具有理性自觉意识的乡村协商民主还刚开始,从温岭的民主恳谈开始也只有十多年,从十八大提出“基层协商民主”也只有数年时间,这在广大的中国乡村仅是燎原的星火。第二,等级观念和官本位思想在中国延续了数千年,绝非短期能改变,在中国广大农村要真正用现代观念取代官本位思想,是长期、艰苦的工作。第三,在目前中国农村的协商民主中,官本位思想在很多地方依然以显性、隐性甚至制度化的方式存在着。如有的地方甚至以协商民主之名,行长官意识和官僚主义之实,将“协商民主”变成官本位思想的通行证和护身符。更可怕的是,还有的地方将功利主义与官本位思想结合起来,再以协商民主的外衣加以掩饰。这样,协商民主就被严重异化了。要改变这一状况,必须注意以下问题。

一是优化并培养具有现代意识的乡村干部。近年来,党和政府反复强调干部队伍建设,尤其是强调政府职能转型,将原来的行政命令作风变为治理和服务,以提高政府的执政能力与水平。其实,现在的领导干部确实存在这样或那样的不足,有的很难适应中国快速发展的现代性诉求,更有的成为腐败分子。就乡村干部来说,这样的尴尬与无奈显然更是严重和突出。最典型的表现:1. 乡村干部腐败成风,且有愈演愈烈之势,有的甚至荒唐可笑。如2014年8月,湖南湘西吉首的一位村干部,因贪污公款被查。没想到,他竟理直气壮和振振有词地说“我当村干部不就是为了捞两个吗,这怎么还违法了?”<sup>②</sup>表面看来,这是一个法盲,但实际反映的则是村干部素质之低,以及利益熏心和在选举、用人方面存在的问题,这是整个村民自治和乡村治理环节的腐败问题。2. 村干部年龄结构老化,尤其是乡村精英和年轻力壮者多出门经营或打工,这就形成不少村庄的“三无”状况,即无知识、无年轻人、无精英。村干部老龄化必然带来如下问题:缺乏现代文化知识、思想观念容易保守、精力不济、难有长远发展眼光,让他们在老年协会发挥一定作用尚可,但要参与现代协商民主,共议乡村发展大计,那就勉为其难了。因此,如何培养年轻村干部,引进专业性强、有能力的村干部,就变得相当重要了。3. 乡村干部普遍存在这一偏向,即重经济发展能力,而轻治理能力尤其是现代治理水平的提高。如在公共产品供给选择中,乡村干部的协商往往较为功利,更重看得见、摸得着的基础设施建设,但对有长远发展意义的文化项目缺乏兴趣,也无选择能力。这就大大限制了乡村治理的优化和可持续发展。基于此,对于乡村干部的精选、培训和优化等就被提到议事日程,并成为一项重大而迫切的任务。如成都市新都区针对村级公共事务项目议定和实施中存在的民主性较强、科学性较弱的问题,在清流镇试点建立村级议事会咨询顾问制度,有效推动村级公共事务项目在体现群众主体作用时,科学议定和实施,实现民主性和科学性的有机结合,进一步深化完善农村新型基层治理机制。<sup>③</sup> 在此,一面是村级议事会议

① 梁漱溟《中国文化的命运》,北京:中信出版社,2010年,第36页。

② 徐娟《“村干部捞钱不违法”何以振振有词》,《嘉兴日报》2014年10月29日。

③ 参见中共成都市新都区委组织部《探索村级议事会咨询顾问制度 在充分民主中体现科学性》,中共成都市组织部《成都市基层治理机制典型案例集》(一)2012年11月,第50页。

定、协商能力的缺乏,一面用咨询顾问对之进行优化,为提升乡村干部现代治理能力提供了一种新方式。

二是加强农村协商民主制度化和法制化建设。目前,中国农村基层协商民主已有不少规章制度,尤其是在各省、市、县、镇、村都有自己的制度创新,有的还较为丰富和完整。如依法行政的浙江省是如此,广东省也出台一系列协商民主政策规则。又如江苏省沛县根据胡楼村“全民参与,全程协商”的“1+5”管理协商办法,制定了村级协商的“工作意见”和“实施细则”。不过,在中国广大乡村,以上例子只是个案,并不具有普遍性,而且即使是一些协商民主制度创新也有不尽人意处,其制度化和法制化建设还有许多工作要做,这是今后应该努力的目标和方向。第一,从国家层面对协商民主尤其是农村基层协商民主进行立法,真正确立协商民主的权威性和法制化。党的十八大明确提出“要健全社会主义协商民主制度,完善协商民主制度和工作机构,推进协商民主广泛、多层制度化发展。坚持协商于决策之前和决策之中,增强民主协商时效性。积极开展基层协商民主。”正是在此倡导下,协商民主在全国各地得到快速发展,并取得显著成绩,因此,应尽快制定有关协商民主的专门性法律法规,以有效指导农村基层协商民主实践。第二,进一步加强全国各地尤其是乡村基层协商民主的制度建设。目前,虽有一些省份和乡镇为协商民主做了不少制度规定,但全国范围内的建章立制尚未形成风气,其制度化、科学化和规范化程度普遍不高,基层协商民主的制度化建设任重道远。当前,在协商民主的制度化建设方面,最紧迫的是组织和机制创新,尤其是监督制度和实施机制创新,因为没有强有力的监督制约和责任机制,协商民主实践就会流入形式,很难真正得到落实。比如,要进一步重视和加强协商信息公开制度建设,“民主的兴旺发达倚仗其公开性——公众关心公共事务——即对一般群众公开”<sup>①</sup>将信息公开列为协商民主程序的必需环节,加强协商前、协商中和协商后信息公开力度,及时向公众公布协商的议题、时间和协商意见建议的办理情况,充分保障广大群众的知情权和监督权。第三,学术研究对于中国尤其是广大农村协商民主法制化建设必不可少。当前,专家学者介绍西方协商民主理论者多,但如何使西方理论中国化,特别是在借鉴外国法制经验时,真正建立中国特色的协商民主理论,为农村基层协商民主立法,还较少有人关注,因为中国国情和农村实际决定了在法治建设中,不能照搬西方的协商民主理论和法律。因此,如何从学术研究上为中国乡村协商民主的法制化建设做好准备,这既是个学术问题,更是个政治问题。第四,在推进包括农村在内的中国协商民主法制化建设中,要充分考虑广大人民群众的主体性。这既表现在一切为了人民群众的根本利益,又表现在充分发挥人民群众的主动性和创造性,还表现在以人民群众“满意度”作为衡量标准。此外,还要吸收和利用中国乡村社会的传统制度资源,如《村规民约》《村民自治章程》等。只有这样,才能使基层协商民主的法制化建设既具有现代民主意识,又富有科学精神,还符合中国农村的实际。值得注意的是,当前,我们既要避免当前农村基层法制化建设中存在的行政化倾向,即许多制度条文多由地方政府自上而下制定,而缺乏广大农民的参与,也就是“代民做主”,而是要充分吸纳民意,增强立法的民主性;又要避免缺乏顶层长远设计、盲目跟着“民意”走的做法。其实,在乡村民主法制化过程中,也存在一个“协商”渐进过程,即在各层级、主体之间形成科学、民主、有序进行“协商”的机制。

三是将协商能力与水平纳入基层政府绩效考评体系。整体而言,中国城市协商民主水平并不高,而广大农村的协商民主更不可高估,其原因相当复杂,但主因还是广大干群能力的缺乏。协商民主并不是个简单事情,更不是中国传统农村“和事佬”所做的调解纠纷,它是一项政治诉求与现代意识表达。然而,中国乡村干群的素质和水平整体上令人担忧,这主要包括:学历偏低、知识匮乏、年龄结构老化、私心较重、功利主义成风、地方主义和本位思想严重,这与一个现代公民、先锋模范和人民公仆相形象去甚远,很难适应协商民主的具体要求。因此,在一般意义上,在全国广大农村实行协商民主已具备政治、经济、社会、思想的条件,但从协商民主的现代性诉求讲,中国农村广大干群还处于较低的层次和水平,还

<sup>①</sup> 科恩《论民主》,第163页。

需要做更多工作。没有合格的现代公民与领导干部,所有的协商都会走样甚至变味。

第一,政协委员自身素质需要提高。不要说频频出现的全国政协委员腐败案,就是现任政协委员队伍中的不称职者也不在少数,如因富而当上政协委员者有之,因行业模范当上政协委员的亦有之,因金钱交易当上政协委员者也不乏其例。面对全国各地尤其是基层政协委员的参差不齐,甚至鱼目混珠,亟需把好政协委员当选关,并加强对在任委员的清理、调整、指导和培训。很难设想,一个靠买官贿选当上政协委员的人,能有公心、正气和能力从事协商民主。第二,包括政协委员在内的广大农村干群,对协商民主精神、程序与方法往往缺乏足够的了解,这就需要通过教育、培训等程序进行提升,因为“参与的深度主要依靠人与思想的相互作用,而这种相互作用却要求特殊的智力方面的技巧。总起来说,这些技巧就是交流的艺术……培养交流思想的技巧应永远是民主教育一项中心的目的”。<sup>①</sup>还有学者指出,在协商民主中培养正确运用交往权力的重要性“在发展协商民主中,交往权力和行政权力必须相互配合和牵制。目前交往权力处于弱式状态,要发展协商民主,行政权力的介入和支持是必要的。”“另一方面,我们必须提防协商民主被操纵。例如,有人会利用专家,刻意搞出专家的中立性和公正性,其实专家在民主协商过程中有可能只为某个利益集团说话而已。在寻找行政权力和交往权力结合中,我们必须防止行政权力对交往权力的滥用。为此,发展交往权力是对行政权力的一种牵制。”<sup>②</sup>因此,在协商民主中,对于行政权力和专家参与要保持一种理性和规约,加深对于交往权力作用的认识,并对之加以科学运用,这是相当重要的。事实上,浙江温岭恳谈之所以有一定的层次和水平,尤其在财政预算民主恳谈中能进行制度创新,与乡村培训是分不开的。在新河镇改革中,为使人大代表和广大干群在公共预算中发挥作用,当地政府专门召开预算知识培训会,人大代表、恳谈代表、政府官员及相关人员都可参加。<sup>③</sup>只有对协商主体进行充分的培训,他们才能在知识、能力和观念上有质的飞跃,以适应快速发展、复杂多变的协商民主新局面。第三,加大农村人才队伍的结构调整,尤其是注意吸收外来人才,提高协商民主治理水平。如从培训和提升当地农村广大干群的协商能力来说,这只是问题的一个方面;另一方面还要放开眼光,以更广大的视野和包容心来思考乡村协商民主主体的发展。这主要表现在:采取必要措施促使流失在外的村庄精英回流,将在外地工作的本土本籍名流吸纳进来,鼓励吸引更多社会精英尤其是志愿者参与,从而改变乡村协商主体的单一结构,赋予其多元、立体、开放性。其实,有不少地方在此做出尝试,如让外出打工的成功人士参与协商民主活动。据载,四川省达州渠县、开江、大竹等政协,纷纷成立智力支乡机构,让乡友支持家乡建设。大竹县政协专门成立办公室,确定专人负责联谊会工作,该县乡友智力支乡联谊会还在全国各地成立分会。渠县通过联谊智力支乡会,成功从在外乡友中引资46亿元,共有18个项目。<sup>④</sup>达州的作法尽管还停留在经济上,但具有启发性。

总之,中国农村协商民主必须建立现代的政治文化生态,而这又离不开两个路径:其一,从知识和理论上进行提升,让广大干群在思想意识和价值观念上确立现代性,这是协商民主的顶层设计;其二,从实践层面进行引导和推动,让广大干群在实践中掌握协商民主的理论、方式、方法,这往往是许多理论达不到的,也是最根本和可靠的路向。

(责任编辑:匡云)

① 科恩《论民主》,第168—169页。

② 何包钢《协商民主:理论、方法和实践》,北京:中国社会科学出版社,2008年,第51页。

③ 参见贾西津主编《中国公民参与:案例与模式》,北京:社会科学文献出版社,2008年,第190页。

④ 参见钟振宇《基层协商民主智力三启示》,《四川日报》2014年6月30日。

## ABSTRACTS

### **Core Journals and CSSCI at the Crossroad——A Shilly-Shally Situation in Approach Selecting** Zhu Jian

Why are there many disputes over the guides to Chinese core journals? CSSCI played a vital role in academic evaluation. All being sort of *rankings of Chinese core journals*, they differentiate each other greatly in such aspects as objectives, functions, way of use and output. While the makers of the guides just turn information searching into theory evaluation is doubtful, the makers prescribe in the guide. The exaggerated evaluative function of CSSCI is also leaving far away from its original intention, though its making is well under the guidance of information searching theory. Reform of academic evaluation is clearly in order, and in this prospective, the guides to Chinese core journals and CSSCI are seen to have a new approach, in which makers should be as wise as being back to their original intention——information searching. In their future development, there will be a conflict between the role they are expected to take as information providers and the role they are eager to take as academic evaluators.

### **Strategic Analysis and Practice Cognition for Five-year Plan of National Development——A Case of the Twelfth-five Plan**

Wu Dan, Hu Angang, Yan Yilong

The Five-year plan of national development is the magnificent blueprint of national economy and social development in the next five years, and the common program of Chinese people action, and the important means of socialist modernization construction with Chinese Characteristics. The Strategic theoretical framework of for five-year plan of national development is background analysis-theme and mainline-strategic orientation and design-strategic implementation. Firstly, according to planning appraisal and development diagnosis, on the one hand, background analysis refers to comprehensively judge international and domestic situation scientifically, based on the fundamental realities of the country. On the other hand, background analysis refers to analyze periodic characteristics of major contradiction and significant relationship of national development, and grasp the key contradictions and the focus of the conflict. Secondly, the theme and the mainline of national development in the new five-year is determined. Thirdly, specific strategic positioning and the guidelines are determined, strategic objective and quantitative indicators are designed. Finally, the major task, policy guidance and the project of strategic implementation are determined. Five-year plan of national development embodies the uniqueness of the socialist modernization development road with Chinese characteristics, which is comprehensive expression of China's scientific development direction, strategy, target and policy.

### **Deliberative Democracy and Modernization of China's Rural Governance**

Zhao Xiuling

Thought and culture have been well prepared for the rural implementation of deliberative democracy in China, which is both necessary and possible since the reform and opening of politics, economy, society. Deliberative democracy in rural areas has the characteristics of richness, complexity, and diversification, and it is also a process of constant evolution and development. The boundary and scope of deliberative democracy must be clarified, and achieve its different levels of coordination. The biggest advantages of deliberative democracy in rural area are: to help change the rural political culture ecology and improve the subjectivity and creativity of broad masses and cadres. At present, however, deliberative democracy in rural areas is still in its infancy of development and there are many problems need to be solved. Most crucial problems are injecting the modern ideology into the deliberative democracy and underscoring the rule of legal thinking.