

乡村振兴进程中协商民主 嵌入乡村治理的内在机理与路径选择*

张等文 郭雨佳

内容提要:协商民主作为重要的民主制度设计和治理形式,对于优化乡村治理具有极为重要的意义与价值。将协商民主嵌入乡村治理,实现协商民主与乡村治理的有效融合,契合党和政府推动乡村振兴战略顺利实施的迫切需要。协商民主嵌入乡村治理体系和治理过程,不是单纯的制度吸纳和整合,而是包括制度嵌入、行动嵌入和认知嵌入在内的多维嵌入结构和过程。从全国各地的治理实践来看,民主协商机制尚未真正嵌入乡村治理的各个环节和各个领域,协商民主的制度优势和治理功能未得到充分发挥。为此,必须加快协商民主嵌入乡村治理的进程,将协商民主理念嵌入到广大农村基层干部和群众的认知之中,形成有事好商量的思维方式和行为习惯;不断健全与完善协商民主的各种体制机制,促进协商民主制度优势转化为乡村治理效能。

关键词:乡村振兴 协商民主 乡村治理 嵌入

实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大部署,是一项涉及农村“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的全方位、复杂的系统工程。乡村振兴战略的实施为协商民主嵌入乡村治理带来机遇和挑战,既极大地拓展了乡村治理和民主协商的范围,也对乡村治理和民主协商提出了更高的要求。乡村振兴关乎亿万村民的切身利益,是广大村民自己的事,需要村民们在农村基层党组织的领导下一起商量着办,需要发挥出协商民主在乡村治理和乡村振兴进程中的独特优势。过去在以村民自治为导向的农村治理过程中已经蕴含着民主协商的因素,诸如村民会议、村民代表会议等民主活动中都有协商、议事的形式与环节,但这种协商或议事活动并没有制度化。很多乡村在自治过程中较为注重民主选举,在一定程度上对民主协商重视不够,协商民主与乡村治理的融合不到位,协商民主仅仅作为弥补农村选举民主弊端的一种补充性治理手段而存在。此外,虽然一些地区在乡村治理中探索和创造出一些成功的协商民主实践,诸如温岭市民主恳谈会、象山县村民说事、成都市村民议事会、安图县群众诉求服务中心等协商模式,但在党的十八大之前,这些协商实践还不是乡村治理的普遍形式,只是在全国少数地区零星式的发展。自从党的十八大报告明确提出“积极开展基层民主协商”以来,在各级党委和政府自上而下的推动下,协商民主实践开始在全国各个地区、各个行业、各个领域全面展开,成为“中国

* 本文为国家社会科学基金项目“中国基层协商民主的成长机理与可持续发展路径研究”(15CZZ011)的研究成果;中央高校基本科研业务费专项资助项目“中国基层协商民主制度化研究”(17QT013)的研究成果。

共产党以协商对话方式领导和支持人民当家作主的理政机制”^①,以及促进国家治理体系和治理能力现代化的重要途径。但由于不同地区的农村基层政府对落实中央关于基层协商民主文件的态度不同,所以不同农村地区的协商民主发展状况参差不齐,协商民主嵌入乡村治理体系和治理过程的情况仍不尽如人意,在一定程度上影响到乡村治理效率。然而乡村振兴是以治理有效为基础的,乡村有效治理离不开协商民主这一重要的治理机制。因村制宜、因民施政地制定和找到适合本村的乡村振兴方案和产业发展思路,需要广大农村基层干部^②和群众在乡村治理中共同协商、集体谋划、群策群力。只有充分实现协商民主机制与乡村治理体系的嵌入与融合,才能更好地促进乡村有效治理,进而为乡村振兴提供强有力的保障和坚实的基础。

一、研究综述与问题提出

“嵌入性”(embeddedness),也译作“镶嵌”,由人类学家卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)1944年在《大转型:我们时代的政治与经济起源》一书中首次提出,他将这一概念用来分析经济与社会的关系,认为经济不是独立存在和产生的,而是牢牢地嵌入到整个社会各项制度、宗教和文化之中,他指出:“经济体系,从原则上说,是嵌入在社会关系之中的”^③。波兰尼的嵌入性理论为研究事物之间的关联拓展了新视角,但波兰尼主要从宏观角度探讨两个系统之间彼此联结的结构,还没有深入细致地探究两个系统是如何嵌入的。此后很长一段时间,嵌入性理论没有引起学界足够的重视。直到1985年,美国社会学家马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)在《经济行动与社会结构:嵌入性问题》一文中重提“嵌入性”概念,并对其重新阐释,创造性地发展了嵌入性理论^④。格兰诺维特认为要把人类行为放到其所处的社会网络中进行考虑,人们的“行动企图实际上是嵌在真实的、正在运作的社会关系系统之中的”^⑤。格兰诺维特的嵌入性理论将经济行动者与政治、经济、社会各个模块视为一个相互联系、相互影响的系统,弥补了“社会学与经济学内的过度社会化与低度社会化”^⑥的缺陷。

随后一些学者在波兰尼和格兰诺维特的研究基础之上,对嵌入性理论进行更加深入的研究,并运用嵌入性理论分析不同领域的具体问题,搭建了不同的嵌入理论分析框架,用以呈现事物之间的关联性。布莱恩·乌兹(Brian Uzzi)试图建构一个理解嵌入性和组织网络关系的系统分析框架,他从企业系统的竞争与社会结构的关系角度探讨嵌入性悖论的问题,即嵌入性能使企业在分配效率和适应复杂环境方面节约时间和实现帕累托最优,但当嵌入性程度过强时,它容易导致企业遭受外部冲击,从而影响企业绩效^⑦。艾诺·哈林(Aino Halinen)和简克·特恩罗斯(Jan-

① 王浦劬:《中国协商治理的基本特点》,《求是》,2013年第10期。

② 农村基层干部是乡村治理的重要主体,也是农村基层协商民主的重要参加者,主要包括乡镇党委和政府领导班子成员、乡镇人大主席团负责人、基层站所负责人、乡镇其他干部、基层站所其他工作人员、村党组织领导班子成员、村民委员会成员、农村集体经济组织中的党组织领导班子成员、农村集体经济组织负责人以及村民小组负责人。参见中共中央办公厅、国务院办公厅:《农村基层干部廉洁履行职责若干规定(试行)》,《人民日报》,2011年7月14日。

③ 卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,第232页,浙江人民出版社,2007年版。

④ Mark Granovetter, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness", *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3, 1985.

⑤⑥ 马克·格兰诺维特:《镶嵌:社会网与经济行动》,第8页,第3页,社会科学文献出版社,2007年版。

⑦ Brian Uzzi, "Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 42, No. 1, 1997.

Åke Törnroos)认为,嵌入性概念可以用来分析不同类型的关系网之间的合作关系和依赖关系。^①随着嵌入性理论不断发展,越来越多来自社会学、管理学、政治学的研究者将其运用到分析不同事物之间的相互影响和关联问题之中。

随着我国协商民主实践的发展,国内一些学者开始运用嵌入性理论分析协商民主与国家治理、城乡社区治理的关系。有学者在总结协商民主与国家治理相互契合的历史经验的基础上,论述协商民主嵌入国家治理符合国家治理现代化的需要^②。闾为和洪波从公民参与的视角,分析了协商民主嵌入中国民主治理场域的条件和路径依赖问题^③。韩福国从嵌入性治理资源的角度,探讨了协商民主与城市治理的关系,认为“协商民主作为一种资源嵌入到发展当中,为城市治理提供了可持续性和信心”^④。吴晓霞从国家与社会关系范式视角,论述了协商民主在中国基层社会的“嵌入式发展”问题,认为“在中国特有的国家与社会关系下,协商民主的功能优势主要体现在为作为治理资源来整合社会多元主体”^⑤。

有些学者通过对城乡社区治理和协商民主实践典型案例的考察,探讨了协商民主嵌入基层治理的现实基础和途径问题。张汉基于对北京市城市社区治理创新的考察,指出协商民主与社区治理的“嵌入与联动”是城市社区协商的提升路径^⑥。闵学勤运用社会实验的方法梳理了南京市鼓楼区社区协商实验的做法和经验,探讨了在城市社区中嵌入协商治理的可能性和可行性路径^⑦。徐珣通过观察杭州市上城区社区“金点子”行动,探究了社会组织嵌入社区治理的协商联动机制,认为“从社会组织嵌入式发展走向社区治理体系化制度变迁”是社会组织与社区走向协商联动治理的发展策略^⑧。张善柱和程同顺以河南省邓州市“四议两公开”工作法为例,探讨了协商民主嵌入村民自治的条件和现实路径,认为将协商民主有效“嵌入土生土长的村民自治制度中,有助于陷入困境的村民自治重新焕发生机与活力”^⑨。

从协商民主的治理功能和作用视角探析协商民主与乡村振兴的关系,是国内政治学界关注和研究的一个重要问题。有学者以M县“群众会+”模式为例,从乡村振兴战略语境分析协商民主实践对提高乡村治理能力和效率以及实现乡村振兴的重要作用^⑩。马华和马池春认为,乡村治理体系对乡村振兴具有保障性作用,“充分运用协商治理的手段,减少乡村社会内部矛盾,寻求以共识代替分歧”,可以减少乡村振兴实施过程中的阻力^⑪。张师伟认为,乡村治理体系与治

① Aino Halinen, Jan-Åke Törnroos, "The Role of Embeddedness in the Evolution of Business Networks", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 14, No. 3, 1998.

② 李志跃、陈松友、许志明:《协商民主嵌入国家治理的内在机理研究》,《延边大学学报》(社会科学版),2019年第3期。

③ 闾为、洪波:《协商民主如何嵌入中国民主治理场域——公民参与的视角》,《浙江学刊》,2015年第1期。

④ 韩福国:《作为嵌入性治理资源的协商民主——现代城市治理中的政府与社会互动规则》,《复旦学报》(社会科学版),2013年第3期。

⑤ 吴晓霞:《论基层协商民主的“嵌入式发展”——基于国家与社会关系范式的本土分析框架》,《社会科学家》,2018年第2期。

⑥ 张汉:《嵌入与联动:城市社区协商的提升路径——以北京市社区治理机制创新为例》,《社会治理》,2019年第8期。

⑦ 闵学勤:《社会实验:嵌入协商治理的可能及可为——以南京市鼓楼区社区协商实验为例》,《人文杂志》,2017年第3期。

⑧ 徐珣:《社会组织嵌入社区治理的协商联动机制研究——以杭州市上城区社区“金点子”行动为契机的观察》,《公共管理学报》,2018年第1期。

⑨ 张善柱、程同顺:《协商民主嵌入村民自治的路径研究——以河南省邓州市“四议两公开”工作法为例》,《学习论坛》,2016年第7期。

⑩ 杨守涛:《乡村振兴战略语境下的基层协商与农村社会治理创新——M县“群众会+”模式研究》,《领导科学》,2019年第2期。

⑪ 马华、马池春:《乡村振兴战略与国家治理能力现代化的耦合机理》,《江苏行政学院学报》,2018年第6期。

理能力的现代化是实施乡村振兴战略的根本出路,而作为乡村治理重要构成部分的民主协商逻辑和规范相对缺失,因而要“实现乡村治理体系现代化所要求的整体协调性,落实中国乡村现代治理的协商民主政治逻辑,为实现新时代的乡村振兴伟大战略提供重要的政治基础保障”^①。

综上所述,国内学者较为系统地探讨了协商民主、乡村治理与乡村振兴的关系,既从宏观视角对协商民主嵌入国家治理进行了深入的理论解读,又从微观层面分析了协商民主嵌入城乡社区治理的成功案例。但这些研究成果大多集中于对协商民主嵌入国家治理或者城市社区治理方面的分析,而对协商民主嵌入乡村治理的可能性和可行性路径的分析和研究成果较少,鲜见对下述问题的分析和探讨:协商民主与乡村治理嵌入和融合的价值契合点与内在关联体现在哪些方面?协商民主与乡村治理的有效融合,对乡村振兴具有什么样的作用?协商民主嵌入乡村治理的内在机理是什么?协商民主如何有效嵌入到乡村治理之中?基于对这些问题的思考,本文主要从嵌入的视角研究农村协商民主制度设计如何在实践的过程中嵌入到原有的村民自治体系之中,并与原有的政治组织结构相互衔接,以及如何通过激活原有制度中与协商民主机制相契合的因素,充分发挥协商民主在乡村振兴中的治理功能。

二、嵌入与需要:协商民主与乡村治理的内在关联

协商民主与乡村治理具有内在的价值耦合性,两者都强调多元主体的平等参与,注重激发村民作为村庄建设主体的积极性,都是以实现乡村善治和乡村振兴为共同目标。将协商民主嵌入乡村治理,主要是将协商民主机制嵌入既有的农村治理体系之中,使原有村民自治框架与协商民主制度相融合,充分发挥民主协商机制的优势,提升乡村治理效能。协商民主作为一种新兴的民主方式,之所以能够在我国农村社会蓬勃发展起来,主要是由于其所倡导的理念与程序能够与乡村治理相契合,既符合党和政府推动乡村治理体系和治理能力现代化的现实需要,又能够满足乡村振兴进程中公共决策科学化的需要。

(一) 将协商民主嵌入乡村治理,契合党和政府推进乡村治理模式转型的迫切需要

“中国的乡村治理体系仍是行政主导治理模式,是原有的动员型体制的延续,与当前中国乡村社会的深度转型不相适应”^②。随着市场经济在农村的深入发展,村民的主体意识、民主意识、法治意识和权利保障意识逐渐增强,群众之间因利益分配造成的矛盾日益增加,村民矛盾如果不能妥善解决,就容易酿成群体性事件,严重影响农村社会的稳定与和谐。要解决这些问题,党和政府必须转变管理方式和治理手段。农村作为典型的熟人社会,自古以来就有以和为贵的优良传统,很多矛盾和隔阂都可以通过农民之间互相的沟通和交流来消融和化解。农村基层党组织和政府无须大包大揽,只要能够为民众提供一个规范有序、公正透明、规则合理的协商程序,通过协商民主引导村民自我管理,就可以大大缓解党和政府的治理压力。协商民主以其特有的沟通、对话方式为更好地解决农村治理中的种种问题提供新的治理范式。

由政府主导的传统的管制型乡村治理模式,无法适应农村多主体参与、互动合作型的协商治理要求。乡村治理环境的变化和多元主体协商治理的诉求,倒逼乡村治理模式由管理向服务、从“为民做主”向“由民做主”转变。与此同时,为农村提供优质、均等的公共服务,是农村基层政府治理转型的重要目标。当前农村公共服务供给过程中普遍存在供需脱节现象,即政府对农村的

① 张师伟:《中国乡村社会多元治理的民主协商逻辑及其法律建构》,《法学杂志》,2018年第6期。

② 朱新山:《中国乡村治理体系现代化研究》,《毛泽东邓小平理论研究》,2018年第4期。

公共服务供给与农民的实际需求不一致。造成这一现象的主要原因是政府对农民的公共服务需求了解程度不够深入,而在公共服务供给过程中引入协商民主机制,可以促使农村基层干部在与群众进行民主协商活动中更好地了解农民对公共物品的真实需求。农村基层政府与民众就农村水利工程、道路维修、植树造林等公共建设项目进行充分的协商、讨论,便可在一定程度上避免公共产品供给错位、越位和缺位的现象产生。因此,无论在处理农村复杂矛盾方面,还是在改善农村公共服务供给状况方面,协商民主都发挥了不可替代的作用。

(二) 将协商民主嵌入乡村治理,符合乡村治理体系和治理能力现代化的现实需要

作为国家治理现代化的重要组成部分,乡村治理现代化对推进乡村振兴具有重要的作用。乡村治理体系和治理能力现代化是指在农村决策、管理、行政等方面引入先进的治理理念,依靠现代科学知识,借鉴成功治理经验,通过改革、创新,构建一套合理化、规范化、系统化的乡村治理体系和治理机制,并通过提升农村基层干部的制度执行能力,促进农村治理民主化、法治化和高效化。将协商民主制度嵌入乡村治理,使其成为乡村治理体系不可或缺的组成部分,不仅是乡村治理体系现代化的题中应有之义,而且能够为乡村治理提供重要的民主制度支撑。通过构建形式多样、环节完整、程序合理的协商民主制度,可以促进农村治理结构日益合理化,治理规章日益具体化,治理行为日益规范化。

乡村治理能力现代化要求农村基层党组织、政府、村民自治组织、社会组织等治理主体要采用民主的、科学的方式来构建乡村治理体系,“通过协商、对话和互动,达成管理日常事务、调控资源、履行权利的行动共识以缓解冲突或整合利益”^①。而协商民主恰好为村民提供了常态化的有序政治参与平台,有助于推进乡村治理民主化。协商民主具有灵活性、适应性、多样性的特点,能够以其特有的多元、平等、理性、参与等现代民主价值理念弥补农村治理中群众参与不充分的局限。协商议题涵盖村民生活中纷繁复杂的公共事务,无论是农村经济发展问题,还是文化教育、公共设施建设领域的话题,只要和村民的切身利益息息相关,都可以纳入到协商中来并得到有效解决。协商民主赋予村民平等的民主协商机会,不仅能够调动村民参与村庄公共事务的积极性,而且提高了乡村治理的民主性,使乡村治理能够获得广大村民的理解、认可和支持。

(三) 将协商民主嵌入乡村治理,适应乡村振兴进程中公共决策科学化的需要

“协商民主有利于提升决策效率,推进决策科学化、民主化。”^②科学决策是农村治理的重要内容,公共决策科学化既是衡量农村治理能力现代化的重要标准之一,也是乡村振兴方案落实的关键环节。如果推动乡村振兴的具体决策不科学甚至出现决策失误,会严重损害村民的利益。由于以村干部为代表的村庄精英群体和普通村民在民主素质和政治参与能力方面存在较大差距,很多地区的农村公共决策通常受到村庄精英群体的左右,甚至村干部一手包办、单方面拍板决策的情况时有发生。如果在乡村公共事务决策之前没有经过村民的充分协商,未将普通村民纳入到与其利益相关的公共决策过程中,那么决策结果很容易引起村民的怀疑和不满,在执行过程中可能会遭到村民冷漠对待甚至抵制。因而,只有将协商民主嵌入到决策程序之中,让所有与公共决策利益相关的村民的利益诉求和观点都能在决策制定过程中得以表达,才能使决策获得绝大多数村民的认可,才有助于决策的顺利执行。

协商民主实践重视公共理性在公共决策中的作用,强调公众之间通过理性的协商尽可能达成决策的共识,尽量避免因村干部等精英群体的理性不足和信息有限而导致决策失误。协商民

① 陈进华:《治理体系现代化的国家逻辑》,《中国社会科学》,2019年第5期。

② 房宁:《我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势》,《人民日报》,2018年11月25日。

主要求村民在参与公共协商活动中,正确对待自己和他人的意见和看法,在表达自己诉求的同时要倾听他人的心声,学会换位思考和理解包容,通过充分的理性对话和交流不断修正自己对决策的看法,尽可能使政府决策不偏离公共理性的轨道。经过协商程序的决策能够汇聚和整合不同的意见和诉求,做到下情上达、上情下达,从而确保决策结果不脱离实际情况;经过众人集思广益达成的协商结果,能够帮助政府在做出决策之前充分了解群众所思所想,最终在求得民意最大公约数的基础上形成决策,避免决策违背村民公共利益的情况发生;协商民主注重程序公开,协商事项和决策信息对参与协商活动的村民公开,村民参与村庄事务决策过程和决策结果公开,在一定程度上规避了农村基层干部“暗箱操作”的可能,大大提升了决策过程的透明性和决策结果的科学性,从而为实现乡村有效治理和乡村振兴提供科学的决策保障。

三、协商民主嵌入乡村治理的逻辑前提与多维结构

根据新事物或新制度嵌入既有系统或原有制度的环境、内容、方式等方面的不同,不同学者对嵌入性进行了迥异的分类研究,形成了一些典型的嵌入性分析框架。莎伦·祖金(Sharon Zukin)和保罗·迪马吉奥(Paul DiMaggio)将嵌入分为四种类型,分别是结构嵌入、政治嵌入、认知嵌入和文化嵌入^①;哈林和特恩罗斯在分析嵌入对业务网络变迁的作用时,将嵌入分为水平嵌入和垂直嵌入^②;乌尔夫·安德逊(Ulf Andersson)、马茨·福格伦(Mats Forsgren)和乌尔夫·霍尔姆(Ulf Holm)在探讨外部网络对跨国公司绩效和能力发展的影响时,将嵌入分为技术嵌入和业务嵌入两种类型^③;约翰·哈哥多(John Hagedoorn)在研究企业伙伴关系的多层次嵌入时,将嵌入分为环境嵌入、组织间嵌入与双边嵌入三种类型,并强调了这些不同层次的嵌入之间相互作用的重要性^④。尽管不同学者对嵌入的类型划分不同,但这些嵌入性理论分析框架反映了不同事物、不同系统之间存在客观关联性,为分析新事物或者新制度嵌入既有系统或制度提供了理论依据。

在借鉴上述学者有关嵌入类型划分的基础上,本文试图建构关于农村协商民主嵌入乡村治理的分析框架(如图1),并以此来探讨协商民主嵌入乡村治理的内在逻辑。这一分析框架将协商民主嵌入乡村治理过程作为动态的、全面的、多层次的有机整体来进行分析和研究,能够更好地呈现农村协商主体、协商实践、制度认同、制度建构、制度实施之间的关系,为进一步探究这些因素互相之间的关联和影响机制,以及剖析协商民主制度嵌入农村治理和村民自治的内在机理提供了一个研究视角。

协商民主制度体系的生成是协商民主嵌入乡村治理的逻辑前提。协商民主制度生成主要有两条渠道,一条是底层试点,一条是顶层设计,两者相互促进、相互影响,共同催生了协商民主制度体系。底层试点主要是一些农村地区在治理中先行探索的协商实践,温岭市民主恳谈会、云浮

① Sharon Zukin, Paul DiMaggio Edited, *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 15.

② Aino Halinen, Jan-Åke Törnroos, "The Role of Embeddedness in the Evolution of Business Networks", *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 14, No. 3, 1998.

③ Ulf Andersson, Mats Forsgren, Ulf Holm, "The Strategic Impact of External Networks: Subsidiary Performance and Competence Development in the Multinational Corporation", *Strategic Management Journal*, Vol. 23, No. 11, 2002.

④ John Hagedoorn, "Understanding the Cross-level Embeddedness of Interfirm Partnership Formation", *The Academy of Management Review*, Vol. 31, No. 3, 2006.

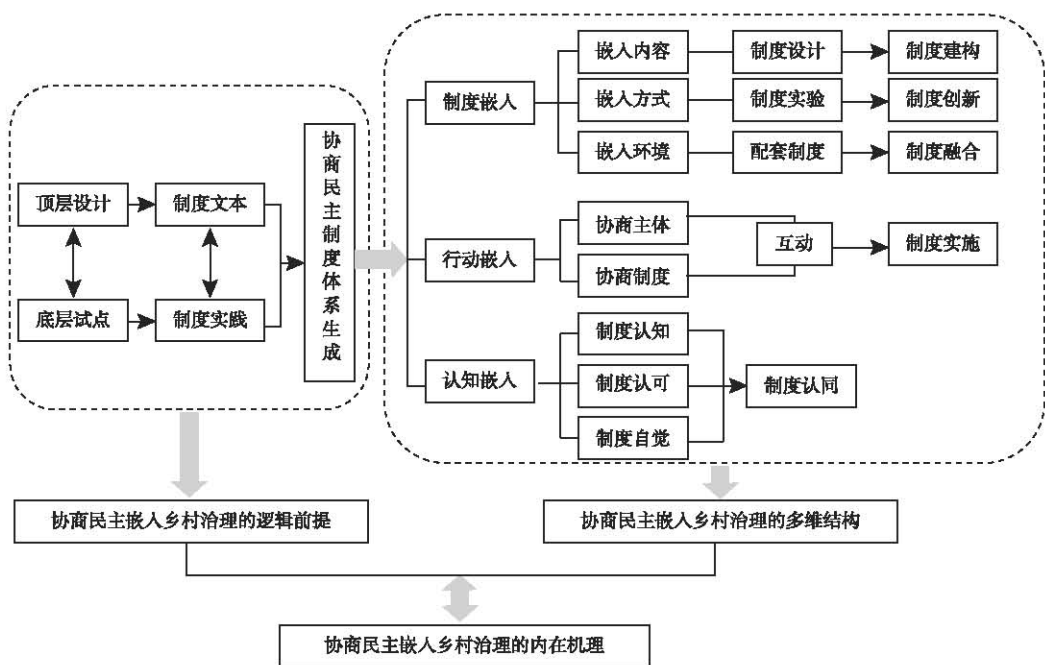


图1 协商民主嵌入乡村治理的分析框架

市乡贤理事会、秭归县“村落自治”、贵港市“一组两会”协商自治、溧阳市“百姓议事堂”等实践就是在没有中央顶层设计的情况下，由农村基层干部和群众进行的协商实践探索。这些来自底层的协商试点和实践为协商民主顶层设计积累了经验。党的十八大之前，底层协商试点和实践是在一些农村地区零星出现的，这些地区党委或政府制定的指导协商实践的文件和政策都是区域性的，只对本辖区有约束效力，而且对协商运行程序等方面的规定略显粗糙。随着农村基层干部和群众在治理中对协商的需求日益增加，越来越多的地方开展协商活动，这就迫切需要由中央制定能够指导全国各地协商实践的统一性的协商民主文件和政策。在这一背景下，党的十八大报告从顶层设计的角度明确提出要“积极开展基层民主协商”，随后党中央和国务院先后制定和出台了《关于加强社会主义协商民主建设的意见》《关于加强城乡社区协商的意见》等文件。这些文件为在全国各地推广和发展协商民主提供了政策支撑，为协商民主制度嵌入到既有的村民自治制度和农村治理环境之中奠定了制度基础。

在农村基层协商民主制度生成以后，面临着协商民主制度落实和推广问题，即要“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”^①。协商民主嵌入农村治理体系和治理过程，主要包括三个层面的嵌入，即制度嵌入、行动嵌入和认知嵌入，这三种嵌入类型之间相辅相成，共同推动着协商民主与乡村治理的有机融合。

制度嵌入是指协商民主制度嵌入到乡村治理体系之中，可以从嵌入内容、嵌入方式和嵌入环境三个方面来理解。嵌入内容是指在乡村治理中逐渐健全和完善协商民主制度设计，从中央关于协商民主制度的顶层设计到省、市党委和政府关于协商民主的中观规划，再到县、乡党组织和

^① 李德虎：《基层协商民主的制度性追求与制度化路径》，《探索》，2019年第4期。

政府从微观角度制定的农村协商民主实施细则,都是协商民主嵌入乡村治理体系不可或缺的内容。嵌入方式就是通过农村治理中进行协商制度实验的方法,不断总结协商民主实践经验,并根据治理环境的变化进行制度创新,将协商制度中不合时宜、不合环境的因素及时剔除,不断完善协商民主制度体系和内容,避免在制度运行过程中出现协商程序僵化等现象,使协商民主制度适应乡村治理现代化面临的新挑战、新要求和新任务。嵌入环境是农村协商主体将协商民主嵌入既有的制度环境,使协商制度能够适应治理环境。“在现代民主框架下,协商民主只是现代民主制度的一个应有程序”^①,只有与原有村民自治制度等配套制度互相嵌入,才能在制度融合的基础上发挥更大的治理功能。

行动嵌入是指农村协商主体在乡村治理中落实和实施协商民主制度,通过制度实践对协商民主更加了解,充分熟悉协商规则,在协商的过程中不断锻炼个人的表达能力、思维能力和理解能力,促进协商民主在乡村治理中被广泛应用,使协商民主制度在农村落地生根。在协商民主制度实施过程中,如果农村基层干部和群众认为协商民主能给他们带来的收益低于他们付出的物质成本和时间成本,便不会积极推动协商民主制度实施和扩散,这就成为制约协商民主嵌入乡村治理的阻力来源;如果农村基层干部和群众意识到协商制度的实施或者采取协商的方法进行治理,给他们带来的收益高于他们付出的物质成本和时间成本,就会积极推动协商制度的实施和扩散,这就成为促进协商民主嵌入乡村治理的动力来源。

认知嵌入是协商民主的价值、规范、理念逐渐嵌入到协商主体的认知中,使协商民主制度在治理实践中逐渐获得农村基层干部和群众的认可,并逐渐内化为他们的行为自觉。认知嵌入主要分为制度认识、制度认可和制度自觉三个方面。制度认识是农村基层干部和民众在乡村治理过程中从不了解协商民主到逐渐了解协商制度的内容、程序和规则。通过大众媒体宣传、学习培训、实践锻炼等渠道“培育和提升广大农村基层干部和农民群众的平等、包容、互惠、责任、规范等意识和公共观念”^②,有助于不断加深协商主体对协商民主制度的认识和了解。制度认可是村民在不断进行协商实践的过程中,逐渐接受和认可协商民主制度,并主动学习如何利用协商制度解决治理难题。制度自觉是农村基层干部和村民在治理过程中自觉遵守协商制度规定,在遇到矛盾纠纷时会自觉采用协商方法,在日常政治生活中将协商民主制度具有的理解、包容、平等、和谐精神内化为行动准则。协商民主嵌入协商主体认知的过程,既是协商主体对协商民主制度认同日益深化的过程,也是协商民主有效融入乡村治理的过程。

协商民主嵌入农村治理体系和治理过程,主要遵循着从协商实践先行、到制度设计跟进、再到顶层设计引领协商治理实践的逻辑。从全国各地乡村治理实践来看,协商民主在乡村治理中的重要地位尚未真正确立,作用仍未充分彰显,协商民主制度与既有的村民自治制度的有效融合和衔接程度还有待进一步加强,协商民主制度的治理效能亟待充分激发。

四、乡村振兴进程中推进协商民主有效嵌入乡村治理的路径选择

党的十八大以来,在党中央和国务院顶层设计的规划和指引下,农村基层党组织和政府出于政绩考虑和缓解治理压力的考量,纷纷探索和推行了多种多样的协商活动,农村协商民主实践在

① 陈炳辉:《国家治理复杂性视野下的协商民主》,《中国社会科学》,2016年第5期。

② 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》,《政治学研究》,2015年第6期。

全国各地如雨后春笋般发展起来,为我国基层民主建设和乡村治理带来了生机和活力。但是多数地区的协商实践仍处于起步阶段,农村基层干部和群众对协商民主认同程度还有待提高。“乡村振兴战略国策的提出,要求我们必须加强系统谋划,同时也为我们开展顶层设计、全面打造基层协商升级版提供了重要契机。”^①为了助推乡村振兴战略实施,需要进一步推动协商民主嵌入乡村治理,实现协商民主与乡村治理的融合。

(一) 培育协商主体的制度认同,为协商民主嵌入乡村治理夯实社会心理基础

制度认同是人们的一种心理稳定倾向与状态,指人们在内心深处对于一项制度及其运作模式与过程的认可,在行为上表现为主动接受并自觉遵守该制度要求。协商民主有效嵌入乡村治理的程度不仅取决于协商制度设计科学合理与否,还取决于农村基层干部和群众在乡村治理中对协商民主制度的认同程度。“一项制度设计即使很精良,可如果不能得到政治上的支持,不能赢得公众理解和支持,也是不可能得以有效运行并实现其价值的。”^②农村协商主体对协商民主的制度认同,主要是指农村基层干部和群众对协商民主嵌入乡村治理的认可度与支持度,对协商民主的价值和治理功能的了解、熟悉程度,按照协商民主的价值理念和要求进行治理的广度,以及能否在治理实践中自觉遵守协商民主的制度要求,并逐渐将协商民主转化为具体的治理行为。制度认同是协商民主融入乡村治理的加速器,高度的制度认同不仅会带来协商民主制度的有效落实,而且会在治理中充分彰显协商制度的优势。农村基层干部和村民对协商民主制度的认同程度越高,意味着他们在乡村治理中越能接受并自觉遵从协商民主制度的具体规定;如果农村基层干部和群众不能全面了解协商民主制度,没有充分认识到协商民主的优越性,那么他们在社会治理中采用民主协商方式的可能性就不大,在这种情况下,协商民主嵌入乡村治理也将成为一纸空谈。

在乡村治理实践中,很多地区的农村基层干部和村民对协商民主一知半解,没有真正理解协商民主的价值,没有真正认识到协商民主与自身利益息息相关,参与民主协商活动的积极性不强,往往以旁观者心态、搭便车心态参与协商。诸如此类的协商民主实践现象的出现,在很大程度上源于农村协商主体对协商民主制度的认同程度不高。而要想使协商民主制度有效嵌入到乡村治理体系之中,就必须加强农村基层干部和村民对协商民主制度的认同。认同感会带来凝聚力,这种凝聚力能将村民们聚合在一起,使他们自愿付出时间和精力积极参与协商民主实践,发自内心地去遵守和维护协商民主制度。提升农村协商主体对协商民主嵌入乡村治理的认同感,需要党和政府加大对农村协商民主的宣传力度,引导大众媒体“在群众内部发挥沟通、协调和经验推广等正面引导作用,打造全社会协商共赢的正能量”^③,让农村基层干部和群众全面认识协商民主,充分了解协商民主制度嵌入乡村治理的重要性和必要性,切实体会到协商民主对维护公共利益的益处,从而为协商民主嵌入乡村治理奠定良好的社会心理基础和文化氛围。

(二) 促进协商与选举有效衔接,为协商民主嵌入乡村治理营造良好的民主环境

民主协商和民主选举,是乡村治理的两种重要机制。两者相互促进、共同发展。农村协商民主与选举民主有着共同的价值目标,即实现人民当家作主。尽管其制度模式与运作机制不尽相同,但都是为了让村民过上美好的生活。在推进协商民主嵌入乡村治理过程中,既不能因为选举

① 杨卫敏:《乡村振兴视阈下基层协商的嬗变与提升——基于浙江省村级治理集成创新的考察》,《江苏省社会主义学院学报》,2019年第3期。

② 郎友兴、万苑:《基层协商民主的系统构建与有效运行——小古村村“众人的事由众人商量”的经验与扩散》,《探索》,2019年第4期。

③ 胡雪莲:《我国主流媒体对社会主义协商民主的促进作用》,《马克思主义研究》,2018年第5期。

民主暴露出的弊端而削弱其在乡村治理中的地位与作用,也不能因为协商民主所具备的优势而过分夸大协商民主在乡村治理中的作用。因此,我们在充分发挥协商民主在乡村治理中的独特功能的同时,不能否认选举民主在乡村治理中的基础性地位。农村选举民主是开展协商民主的前提条件,协商民主实践离不开选举民主为其保驾护航。选举民主是一种存量民主,在农村自治实践中已形成比较完备的制度体系,而农村协商民主作为一种增量民主,则需要嵌入到选举民主制度体系,方能顺利开展。尽管协商民主追求在协商过程中达成共识,但如果参与协商的村民个体始终坚持自己观点、拒绝倾听或认可他人观点的合理之处,最终导致协商效率低下、“议而不决”的局面,那就需要通过选举民主的票决机制来达成决策共识。

为了促使协商民主更好地融入乡村治理之中,需要推进协商与选举的互动,用协商民主的共识性弥补选举民主偏重聚合性的不足。选举民主是伴随着村民自治的不断完善逐渐发展起来的,但随着农村社会结构和治理问题日益复杂,选举民主选人不干事的缺陷逐渐暴露出来,协商民主以其协商手段的多样性、协商实践的灵活性弥补了选举民主的间歇性、手段单一性的缺陷。农村选举民主采取投票的方式,遵循多数决定的原则,只能聚合多数人的意见和偏好,使少数人利益诉求和权利被忽视。而协商民主则通过协商渠道广泛地吸纳不同利益相关者的诉求,要求村民在协商过程中理性表达自己的观点,在讨论和对话过程中消除个人的非理性情绪,通过理性的说服使其他村民转换偏好或者通过倾听转变自己的看法,最终达成一致意见。协商民主在理性对话的基础上,既包容多数人的意见,也尊重少数人的意愿,给予弱势群体平等地发表意见的机会。这不仅弥补了选举民主无法兼顾少数人的利益诉求的弊端,避免了多数人暴政的情况发生,而且避免了普通村民在处于弱势的情况下采取非理性的暴力行为表达利益诉求,有助于增强乡村治理的和谐性、合理性和稳定性。使协商民主与选举民主并驾齐驱、协同发展,在大力发展选举民主的同时带动协商民主实践,能够为协商民主嵌入乡村治理体系积淀适宜的民主氛围。

(三)健全协商民主运行机制,为协商民主嵌入乡村治理提供坚实的制度支撑

“协商的制度化直接影响到协商的可行性与功能实现。”^①完善的协商民主制度系统可以保障协商民主能够规范有效地嵌入乡村治理体系之中,避免协商民主嵌入乡村治理过程中出现随意化和形式化现象。党中央和国务院对基层协商民主建设的顶层设计为协商民主嵌入乡村治理指明了方向;省、市党委和政府关于基层协商民主建设的中层设计为推动协商民主嵌入乡村治理提供了可行方案和实施办法;县、乡政府落实协商民主文件的底层设计为协商民主嵌入乡村治理提供了具体规范。尽管从中央到地方的各级党组织和政府都在积极发展协商民主实践和精心建构协商民主制度体系,但随着全国各地的协商治理实践蓬勃发展,关于协商民主制度供给和制度设计难以跟上协商实践的步伐,尤其是作为协商民主制度体系核心部分的民主协商运行机制尚不健全,这对协商民主可持续发展以及协商民主有效融入到乡村治理中是极为不利的。为此,就需要不断健全和完善农村基层协商民主的可操作性程序和运行机制,为协商民主嵌入乡村治理夯实制度基石。

第一,建立协商参加者的遴选机制,解决好“谁来协商”的问题,为协商民主嵌入乡村治理做好主体准备。从理论上来说每一位村民都有权利参与协商会议,但受协商成本及效率等因素的影响,通常只能从村民中筛选一定比例的议事代表来参与协商活动。为了确保协商参加者的广泛性和代表性,遴选协商参加者时需要将民主推荐、特别邀请、自愿参加、随机抽样等方式结合起来,既要通过民主推荐、特别邀请方式把那些具备较强的协商能力、在人民群众中拥有良好的形

^① 马一德:《宪法框架下的协商民主及其法治化路径》,《中国社会科学》,2016年第9期。

象、具有较高的社会声望和影响力、处事公道的村民吸纳到协商代表中来,还要通过从自愿报名者中采用分层(群)随机抽样^①的方式将普通村民吸纳到协商队伍中来,从而保证素质不同、能力不同、背景不同的村民都有平等的机会参与协商活动。

第二,完善协商议题确立机制,解决好“协商什么”的问题,为协商民主嵌入乡村治理做好内容准备。健全和完善协商议题确定机制的关键点在于如何发现议题、征集议题以及如何遴选议题等几个方面。作为协商组织者和发起者的农村基层党组织、基层政府或群众自治组织需适应时代特点和形势变化,积极拓宽协商议题发现和收集渠道。农村基层干部要充分发挥自身联系群众的优势,通过“民情家访”活动、分片包区等工作方法深入基层,近距离了解民众的真实协商需求,汇集群众反映频次较高、涉及民众切身利益、影响乡村治理的议题。协商议题的筛选要符合三个标准:一是公共性,即选择那些属于农村公共生活领域且村民普遍关心的议题,只有协商内容与大多数村民的生活息息相关,才能调动他们参与协商的积极性;二是差异性,即不同的村民对协商议题持有不同的观点和利益诉求,如果观点趋于一致或是没有差异,那么就没有协商的必要;三是妥协性,即不同协商主体虽然对协商议题具有观点分歧,但这种分歧能够通过协商、沟通达成妥协让步的可能。

第三,健全协商会议议事机制,解决好“如何协商”的问题,为协商民主嵌入乡村治理提供必要的载体准备。为了保证协商活动有序开展,需要建构一整套相互关联、相辅相成的协商规则,具体包括协商程序、协商时限、发言顺序以及如何达成协商决议等方面的规则,当前最需要健全和完善的制度有三个。一是建立健全协商会议主持人制度。为了避免协商过程中群龙无首,出现混乱现象,选择、确定会议主持人极其重要。主持人应当具有一定的权威,这种权威性来自于群众公认的素质和能力,即具备过硬的政治素质、具有公道正派的品德、具有一定政策水平、工作经验和工作能力。遴选协商会议主持人时要“避亲避嫌”,所选主持人不能与所主持的协商会议有利益瓜葛,不能是协商参加者的亲属或举荐的人员。只有主持人与协商各方都没有利益关联,才能使其在主持协商会议时持中立态度,不偏不倚,并坚持客观公正原则公平分配发言权,做到跑题时加以提醒,秩序混乱时予以维持,从而确保议事过程的公平公正,推动协商活动有条不紊地进行。为了方便遴选出合适的会议主持人,在条件成熟的农村地区,可以组建协商会议主持人成员库,从教师、乡贤、律师、人大代表、政协委员、退休干部等群体中选择一部分人士组成主持人成员库,并对其进行会议主持技巧和主持艺术方面的培训,使其能够胜任主持工作。当协商会议召开时,由协商会议组织者或发起者从主持人成员库中选择合适的主持人选。二是建立健全平等、文明的协商制度。协商是协商会议的核心环节,协商会议设置辩论的初衷是让具有不同利益诉求的协商参与者在平等、文明的对话和争论过程中转换自己的意见和偏好,最终达到消除分歧、增进共识的协商效果。要想让协商参与者在协商会议中平等、文明地展开辩论,就需要制定出可操作的协商议事规则,比如任何协商参与者的发言都需要得到主持人的许可;有协商参与者发言时,其他人员不能随意插话;发言应当围绕一个议题进行,不能跑题,不能各说各话;发言人应当做好充分准备,发言要有理有据;所有协商参与者都需要尊重辩论规则,要尊重他人发言的权利,即使辩论再激烈,也不可丧失理性和文明风度去搞“人身攻击”,“而且无论如何都严禁攻击或质疑其他成员的动机”^②。三是建立健全民主协商的妥协机制。协商过程就是参与协商的各主体间平等对话、各自妥协让步后达成共识的过程。协商共识是协商民主希望达到的理想

① 参见韩福国:《我们如何具体操作协商民主:复式协商民主决策程序手册》,第64页,复旦大学出版社,2017年版。

② 亨利·罗伯特:《罗伯特议事规则(第10版)》,第276页,格致出版社、上海人民出版社,2008年版。

目标,但若协商参加者对某项协商议题存在较大分歧,没有妥协和达成共识的可能,那么就需要通过一定的机制,特别是协商前制定的规则和程序予以解决,避免协商会议陷入“议而不决”的困局。

第四,完善协商结果落实和反馈机制,解决“如何执行协商决策”的问题,为协商民主嵌入乡村治理铺平道路。作为协商过程的最后一个环节,协商结果的执行和落实情况,直接影响着协商民主活动的成效和民众在协商中的获得感。协商组织者和参与者投入大量时间和精力进行协商,目的就是要解决关系民众切身利益的公共事务治理难题。如果协商结果没有被采纳,没有对党和政府决策产生实际影响,或者经协商达成的决策没有得到有效落实和执行,那么协商民主就会流于形式,就会失去民众的信任和认可。“如果协商结果的落实与否没有相应的监督,那么其在现实运作中就容易被人为地操控”^①。为了避免协商结果与决策脱节现象以及解决协商成果执行不到位的问题,就需要建立和完善协商成果落实反馈和监督机制,要使协商组织者、协商参与者、媒体等多元监督主体实时对协商成果执行情况进行全方位、跟踪式监督。只有不断健全协商民主运行机制,才能为协商民主嵌入乡村治理提供制度保障。

五、结论

习近平总书记指出,“治理有效,是乡村振兴的重要保障,从‘管理民主’到‘治理有效’,是要推进乡村治理能力和治理水平现代化,让农村既充满活力又和谐有序。”^②乡村振兴战略的顺利实施,离不开乡村治理的现代化,离不开协商民主在农村的有效运转。将协商民主嵌入乡村治理,实现协商民主与乡村治理有效融合,是推进乡村振兴战略实施与推动农村治理体系和治理能力现代化的重大举措。只有不断健全和“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”^③,才能实现乡村治理有效;只有将协商民主嵌入农村治理之中,才能发挥协商民主的制度优势;只有在乡村治理中融入民主协商机制,才能提高治理效能,进而为乡村振兴扫清障碍。

在乡村治理过程中,逐步建立健全农村基层协商民主制度体系,充分发挥协商民主的独特功能,并让其嵌入到乡村公共事务管理、乡村重大事项决策与乡村民主监督的各个环节,使之成为乡村治理的必经环节,使农村基层干部与村民在乡村治理中自觉地采用协商民主手段,自觉地遵守协商治理的制度要求。推动乡村振兴战略实施,应当以乡村治理有效为基础,以协商民主作为重要手段,加快协商民主嵌入乡村治理的进程,在发展协商民主中提高乡村治理能力,在协商民主与乡村治理相得益彰中实现乡村善治和乡村振兴的战略目标。

作者:张等文,郭雨佳,东北师范大学政法学院(吉林省长春市,130117)

(责任编辑:刘杰)

① 许开轶、朱晨晨:《基层协商民主的制度认同论析》,《政治学研究》,2018年第4期。

② 习近平:《把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作总抓手》,《求是》,2019年第11期。

③ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日。