

【当代政治】

论激发基层协商民主有效运行的“三维”动力*

秦国民 秦舒展

摘要:我国协商民主的实践发生在基层,在相当程度上具有自发性和探索性。在实际运行过程中,从代表选择、议题设置、表达与对话、审议决策和监督等环节来看,激发基层协商民主有效运行的动力明显不足。在基层协商民主运行过程中,公平与公共理性是激发基层协商民主有效运行的价值动力,有活力的制度是基层协商民主运行机制规范性的保障动力,协商文化是公民民主协商参与意识与能力的环境动力。

关键词:协商民主;运行机制有效性;动力

中图分类号 D261

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)09-0001-05

协商民主的生命力在于有效运行。生发于我国文化土壤和实践探索的基层协商民主形成了以基层群众自治制度为实现载体的运行机制,具有鲜明的中国特色。但在实践运行中,我国基层协商民主运行的代表选择、议题设置、过程参与和决策执行等动力不足问题凸现。这不仅制约了基层协商民主参与的广度和深度,而且影响着基层协商民主运行的质量。因此,如何有效激发以群众自治制度为基本实现形式的基层协商民主的动力,使其在运行中真正“活起来”,是一个亟须研究的重要现实问题。本文立足公共理性、有活力的制度和协商文化三个方面,探讨激发我国基层协商民主有效运行的“三维”动力。

一、公平与公共理性:激发基层协商民主有效运行的价值动力

基层协商民主决策运行以公平与公共理性规范和引导着公共决策的理性和科学性,但基层协商民主运行中价值问题的影响不可回避。“理性,就其本身而言,是工具性的。它既不能代我们选择终极

目标,也不能调解我们在追求终极目标过程中的价值冲突——我们必须用其他方式来处理这些问题。”^①这里提到的其他方式就是指公平正义原则。在基层协商民主运行过程中,应将公平正义融入协商决策的全过程,并依据公平正义原则对协商过程的每一个环节进行价值判断和分析。

1. 公平正义为基层协商民主运行机制提供精神动力

从本质上看,公平正义具有包容性的特征,是影响基层协商民主的一个重要变量。在基层协商民主运行过程中,应以公平正义为价值追求,以包容和理性为方式,促使协商共识体现出公正性、理性和包容性,更好地反映基层群众的内在价值追求,为基层协商民主的有序、理性和稳定发展提供强大的精神动力。作为一种具有理性思维和价值要素的伦理道德,公平正义促使参与协商的主体以理性的心态平等地参与基层协商民主的实践,并自愿承担运行机制中的公共责任和公共义务。在协商过程中,每一个参与协商的主体都应有平等的机会参与协商过程,表达自己的利益诉求和免受他者的支配。由此,

收稿日期:2020-06-24

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“中国特色社会主义基层协商民主运行机制研究”(19BZZ0023)。

作者简介:秦国民,男,郑州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师(郑州 450001)

秦舒展,男,郑州大学招生办公室讲师,法学博士(郑州 450001)。

公平正义原则在调节协商参与的主体对各自利益的诉求和表达的同时,也调节着这些利益主体在交流、审视和偏好之间的转换,促使最终达成的协商共识蕴涵着公正的性质,进而保障协商共识的公正性。

2. 公共理性为基层协商民主运行机制提供规范引导

公共理性是现代公共生活的一种精神气质,它所具有的价值要素和理性思维逻辑对基层协商民主决策运行有着重要影响,特别是能够消除决策过程中存在的歧视、欺骗等违背社会公共道德的不良行为。在基层协商过程中,决策共识的合理性的追求和实现,离不开公共理性原则对基层参与主体协商行为的规范引导。

其一,公共理性贯穿基层协商民主决策的全过程。基层协商民主运行应秉持公平正义原则和公共理性原则,这是由基层协商民主决策运行的目标决定的。基层协商民主运行的目标是通过一系列的具体运行过程,实现意见整合和偏好转换,达成基层公共事务决策共识。它是一个多元主体协商的过程,任何一个单一主体都不能凭借自我的理性认知或权力地位,通过强迫、代替和威胁等方式将自我决策行为强加于其他参与主体。而所有参与主体都应该在坚持公共理性原则的基础上,围绕协商的议题与议程进行表达与对话,以实现意见的整合和偏好转换,最终达成决策结果。在此过程中,不仅每个参与主体的利益诉求得以体现,而且参与主体的意见也得以有效整合。可见,在公共理性的规范引导下,基层协商民主的运行不仅保障了参与主体的理性,而且增强了决策共识达成的科学性和公正性。

其二,公共理性原则要求基层协商参与主体提供全面真实客观的协商决策信息。“决策者掌握信息的多少在一定程度上影响着其决策合理性。”^②与传统的公共决策获取信息的方式不同,现在的基层协商民主采取理性协商合作方式获取决策信息并进行公共决策。在传统的公共决策获取信息方式下,公民是被动的决策客体,往往被排斥在决策过程之外,决策者获取信息的方式是自上而下、单向度地体察民意。如此,处于决策的主体地位,决策者往往习惯于根据自己的决策偏好和利益驱动择取信息,这势必影响决策的科学性和有效性。而理性协商合作形式进行的基层公共决策活动,是以解决公共问题为目标,并且参与协商的代表本身是协商过程的主

体。在公共理性的规范引导下,参与协商者都会将自我的“情境知识看成是扩大对每个人的认识和超越自身狭隘利益的资源”^③。因为在协商决策过程中,参与协商的代表如果提供的信息是虚假的,会付出诚信成本,对自己不利。这在很大程度上抑制了参与协商主体提供虚假信息或遮蔽部分真实信息的动机,并在表达与对话的协商过程中实现公共决策,从而确保决策信息获取的真实性。在基层协商过程中,参与协商的主体给出的信息是基于自我特殊的环境和看待信息的视角,这种给出的信息虽然是真实的,但是由于自我特殊的环境和看待信息的视角存在差异性,给出的信息也存在不全面的情况。不过,各种团体带给公众的特殊社会视角虽是“制定明智和更公正决策的必要资源”^④,但是,自我特殊的环境和看待信息的视角是一种认识而不是协商讨论的结果,是局部的认识而非全面认识。可见,一方面,公共理性原则规范引导下的协商过程抑制了参与协商主体提供虚假信息或遮蔽部分真实信息的动机;另一方面,通过表达与对话和理性审视,基层协商能够为公共决策过程提供比较全面的决策信息。

二、有活力的制度:协商民主运行机制规范性的保障动力

基层协商民主运行是一个复合系统。有活力的制度意味着基层协商民主运行在代表选择、议题与议程设置、表达与对话、公共决策过程和监督执行等环节都要实现有章可循。有活力的制度是基层协商民主规范运行的保障,它关系到运行制度从观念性的可能力量如何转化为一种现实的社会能力,以及在何种范围、何种程度以及通过何种程序才能使基层协商民主运行有效等问题。因此,只有融合现有制度、统筹制度安排、完善和修订基层协商民主相关法律、夯实制度责任、完善和明确协商议事规则,才能确保基层协商民主运行机制的规范性。

1. 融合现有制度资源,增强基层协商民主运行的持续推动力

我国基层协商民主源于基层群众在经济社会发展过程中的民主诉求,源于地方党政领导的推动和创造。作为一种体制外的制度创新,基层协商民主缺乏法律依据,面临合法性的拷问。假如不能较好地融入现有体制和权力结构中,基层协商民主的运行效果和可持续发展必定受到影响。因此,基层协

商民主的运行实践表明,基层协商民主的实践探索和发展创新急需现有制度资源的支持,以促进由基层自生自发的协商民主成长到逐渐与体制内的基层民主制度的有机融合。具体来说,应做好现有基层协商民主的存量改革。做大做强基层协商民主的增量,以增量激活存量,使基层协商民主的发展与现有的法律、法规和制度协调起来,借助体制内资源,将基层协商民主的创新发展纳入国家权力结构体系中,拓展体制内发展的空间,寻求发展基层协商民主的体制内路径。为此,应将基层协商民主与基层人大的相关职能联系起来,认真处理基层协商民主运行实践与依法办事的关系。从改革与完善目前的决策机制角度来看,基层协商民主主要通过引入协商机制对其决策的正当性给予证明,强化基层群众的有序参与,进一步促进决策的民主化、科学化,完善权力的运行机制。

2. 统筹制度安排,完善和修订与基层协商民主密切相关的法律制度

当前基层协商民主运行的实践探索是根据各地的政策制度安排来进行开展的,具有因地制宜的地方特色,但也形成了碎片化的现实。基层协商民主运行的有效推进,一方面应使运行机制的制度规范化,另一方面应在制度规范基础指导下体现地方特色,因地制宜。而更为重要的是,要推动地方的政策制度安排与国家的法律制度安排有效衔接,促使二者有效结合。

一是在宏观层面上要加强顶层设计。按照中央政策文件的要求,国家相关部门应根据目前基层协商民主运行实践,善于发现运行过程中存在的问题,系统梳理富有成效的做法,形成一套恰适性的且简便易行的制度规范,推动基层协商民主的发展与实践创新。

二是在具体工作中,要完善和修订与基层协商民主相关的法律法规。当前基层协商民主的运行主要是按照党的各项基层组织工作制度和农村工作条例、文件政策来进行的,法律层面的制度支持不足。例如,《村民委员会组织法》没有相关的开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作的规定,这为基层协商民主运行留下了较大的空间。那么,制度的制定者就可以把“开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作”写入新的规定中去,明确规定在自然村设置村委会,从而为基层

协商民主实践提供有效的法律支撑。

3. 强化利益相关性,完善和明确协商议事规则

无事可议反映了基层公共资源的不足,无人可商则揭示了利益动力的缺乏。利益是基层协商民主参与者参与协商的原动力,如果没有利益相关性,基层群众协商就会动力不足甚至无动力。因此,解决无事可议、无人可商的问题,须在激发利益动力上下功夫。对于基层来说,就是要壮大集体经济,增强其服务基层公共服务、公共设施的能力。通过集体经济的壮大,使外出务工人员回流,服务本地经济的发展,二者的有效结合使基层利益关系得以强化,形成紧密相连的利益关系。同时,应制定有事可议、有人可商的明晰规则,防止议事协商过程中由于规则的自由裁量权过大,引起参与代表对规则的理解产生分歧,造成议事协商过程中吵成“一锅粥”现象。

4. 夯实制度责任,强化官员责任意识,防止“人走政息”

进入 21 世纪以来,基层协商民主运行的创新活动受到各方面的关注。例如,河南郑州的“一征三议两公开”工作法、南阳的“4+2”工作法很受基层群众欢迎,这些创新经验对于基层协商民主的发展起到了很好的推动作用。我国基层协商民主在运行实践中存在的一个不容忽视的问题是,每当基层主要领导积极推动基层协商民主时,基层协商民主便迅猛发展。而当基层主要领导卸任,后继者便有可能放弃前任对基层协商民主运行的推动,造成基层协商民主发展动力不足。这就是基层协商民主存在的“人走政息”现象。为了防止这种现象的出现,保障基层协商民主运行的有效性、持续性和稳定性,必须建立健全巩固基层协商民主运行的各项机制。

一是强化基层协商民主运行机制的制度化建设。要注意发掘当前基层协商民主运行机制中的制度资源优势,使其真正运转起来,并增强运行机制针对性和可操作性的跟踪和评估,适时将一些在运行实践过程中被证明是行之有效的、基层群众容易接受的做法加以定型,经过一定的程序上升为制度和政策,并最终使基层协商民主运行机制形成系统完备、运行有效和科学规范的制度体系。

二是强化对基层群众民主意识的培训与教育。协商民主应成为一种基层生活的理念、生活方式和习惯,为此,应在经济条件许可的情况下,对基层群众进行民主意识的教育和技能培训,使他们具有民

主意识、掌握民主技能。

三、协商文化：公民民主协商参与意识与能力的环境动力

基层协商民主运行的巩固与发展,离不开与之相适应的协商文化的支撑。阿尔蒙德说:“一种参与制政治制度的民主形式同时需要一种与之相符合的政治文化。”^⑤当基层协商民主参与者具备了民主的素养,其自身具有的协商民主品质就会得到发扬。调查实践也证明,那些具有民主素养的协商参与者对自由、平等、公正等方面的要求更加强烈。因此,有关部门应强化宣传教育和技能培训,引导基层群众在协商实践中学会如何行使民主权利,并树立公平性、平等性、包容性和公共理性等理念。

1. 培养协商参与文化,拓宽基层群众参与协商民主的广度

基层协商民主运行的有效运行与广泛有序的基层群众参与是密不可分的。而村民广泛有序的参与又离不开以法治、平等、自由、权利、义务、理性等理念为标志的现代公民协商文化。因此,党和政府应大力培养基层群众的协商文化,促进基层协商民主协商理性化。

培养基层群众的协商意识,就是为基层协商民主塑造具有理性思维的合格参与主体。从理论上讲,基层协商民主是一种直接民主的形式,这种形式改变了传统基层权威的产生途径,使得基层社会一个个孤立的社区居民、村民个体凝聚为拥有利益表达机制、愿望、能力的基层社会自主性力量。当群众认识到自身成为改变基层社会治理模式的巨大力量之后,就有可能自觉地实现从社区居民、村民到公民身份的根本转换。调查研究发现,尽管广大群众表面上对参与基层协商民主也有较高的热情,但他们参与基层协商往往有很大的被动性。这说明,由于城市社区、乡村社会缺乏对居民、村民进行相关的民主素养培育,基层民众根本就不了解基层协商民主的内在要求和深远意义,当然也就不会积极参与。要改变这种状况,党和政府必须加大宣传教育力度。不仅要大量增加对基层群众进行民主意识宣传的时间,还要争取使这种宣传活动日常化,更要不断丰富公民文化宣传的内容,采取多种多样的方式,利用多种平台特别是要把电视、网络等现代媒体作为重要的宣传阵地。只有这样,才能让普通

群众真正理解公民文化对于基层协商民主的重要意义,从而积极主动而不是被动地参与基层协商,并在参与的过程中实现自身政治身份的转换。

2. 培养理性思维,增强基层协商民主参与的深度

基层协商民主运行机制的有效运行与基层群众参与的广度和深度直接相关。广度不够,基层协商民主运行机制就没有广泛的合法性基础,在管理公共事务的过程中必然会有各种各样的阻力;深度不够,基层协商民主运行机制就成了一种形式,不仅不会给乡村社会的治理格局带来变化,也会影响基层协商民主运行机制在普通村民心中的地位。应鼓励基层群众广泛参加基层协商民主的培训和教育活动。通过这种活动,不但能直接提升基层协商民主运行的绩效,而且还能让基层群众在这一实践中得到民主技能的训练,提升他们的参与技巧,增强他们的公民意识。更重要的是,还能让他们切实感受基层协商民主蕴含的改变城市社区、乡村治理格局的力量。这样,就会不断激发基层群众的参与热情,让他们逐步自愿地参与到基层公共事务的治理中来,让参与基层协商民主变成他们的一种生活方式。总之,要通过合格的基层参与主体公共理性和协商意识、一定的基层协商民主能力的养成,最终形成一个参与基层协商民主的良性循环,逐步改变基层社会治理的格局和提升基层社会生活的质量。

3. 培养协商参与能力,激发群众基层参与协商的动力

基层协商民主运行的有效性来自运行基层协商民主动力的不断扩大,基层群众的参与热情提升和协商运行的制度化。而这些因素的实现离不开基层民众协商意识和协商能力的提高。在协商参与能力培养方面,基层民众的表达能力与对话能力、信息分析能力和网络协商参与能力尤为重要。利益表达与对话能力的培养就是对基层群众通过语言、文字等方式在协商参与过程中准确地表达利益诉求、有效对话的能力的培养。这种培养能够准确表达和反映自身的利益诉求,为参与者准确传递相关信息,通过表达与对话,使得传递的民意意见体现出真实性、准确性和针对性。参与者的理性表达与对话行为控制能力是利益表达和诉求能力的关键。因此,应加强基层群众表达与对话能力的培养和行为控制能力的培养,通过专家培训、实证案例教育和实际对话教育

引导,促进基层群众提升自身表达与对话能力。同时,还应加强基层群众信息分析能力的培养。在现代社会,信息分析能力在基层协商民主运行中的作用更加突出。在基层协商民主的协商过程中,参与协商者面对的信息来源多种多样,信息渠道呈现多元化,既有传统的信息来源,也有各种电子信息来源,这些信息既有真实的,也有虚假的,如何判断取决于参与者的信息分析判断能力。

4. 利用现代数据技术,推动乡村协商民主网络化

在城镇化快速推进的进程中,农村“空心化”“空巢化”成为一个比较普遍的现象,由此造成基层协商主体代表性不足的问题。现代科技特别是互联网技术的发展为解决这一问题提供了方案。当前,农村大量外出务工人员可以通过网络空间来实现协商民主权利从缺位(“空置”)到复位(“复归”)。“在大数据时代,互联网为现有利益格局中原本处于权力远端的农民工提供了聚合行动力量的媒介、呈现利益诉求的工具和非制度化参与的可能。”^⑥网络协商可以突破时空的限制和阻隔,成为农村外出务工人员参与村中公共事务协商的一种有效方式。当然,作为一种新生事物,网络协商民主在农村推行需要具备以下条件。一是农村网络的覆盖率提升,这是增强农村网络协商民主有效性的外部条件。国

家应加大广大农村尤其是偏远农村、经济条件落后农村的网络建设力度,提高网络覆盖率,加快网络信息传输的速度,合理收取农村网络费用,提高农村网络服务水平。二是农村“两委”干部有较强的网络运用能力。为此,要加强对“两委”干部尤其是文化程度不高、年龄偏大的“两委”干部的技术培训,强化他们网络技术运用能力。三是农村流动务工人员有较强的网络技术。在务工人员返乡期间,可以邀请一些专业人员对其进行专门培训,使他们能够熟练地运用网络技术,为参与网络协商创造条件。同时,利用大数据搭建网络协商平台,营造外出人员“人不在场,实际在场”的协商局面,保障外出务工人员的民主协商权利。

注释

- ①[美]赫伯特·西蒙:《管理行为:管理组织决策过程的研究》,徐立译,北京经济学院出版社,1988年,第183页。②鲍宗豪:《决策文化论》,三联书店,1997年,第307页。③④[美]詹姆斯·博曼、威廉·雷吉:《协商民主:论理性与政治》,陈家刚等译,中央编译出版社,2006年,第299页。⑤[美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、西德尼·维巴:《公民文化——五国的政治态度和民主》,马殿君等译,浙江人民出版社,1989年,第5页。⑥张国献:《论人口流动背景下的乡村协商治理》,《中州学刊》2016年第2期。

责任编辑:文武

"Three-dimensional" Power to Stimulate the Effective Operation of Grass-roots Consultative Democracy

Qin Guomin Qin Shuzhan

Abstract: The practice of deliberative democracy in our country takes place at the grass-roots level, which is spontaneous and exploratory to a certain extent. In the actual operation process, the power to stimulate the effective operation of grass-roots consultation democracy is obviously insufficient from the aspects of representative selection, topic setting, expression and dialogue, deliberation and decision-making and supervision. In the course of the operation of grass-roots consultative democracy, fairness and public rationality are the value power to stimulate the effective operation of grass-roots consultative democracy, the dynamic system is the guarantee power for the standardization of grass-roots consultative democratic operation mechanism, and the consultation culture is the environmental power of citizen democratic consultation and participation consciousness and ability.

Key words: consultative democracy; effectiveness of operational mechanisms; motivation