

分配型协商民主：“项目进村”中村级民主的实践逻辑及其解释*

李祖佩 杜 姣

【摘要】规范意义上的协商民主难以实现对村级政治社会现实问题的有效克服。这需要在协商民主理念要求的基础上,结合项目进村和村庄政治社会实际,作出推进当下村级协商民主的阶段性设计方案。而分配型协商民主正是作为协商民主一个阶段性方案而被提出。结合成都市村级公共服务项目实践经验,从组织设置、规则创制和机制运行三个层面呈现分配型协商民主的基本面向。研究表明,实现公共财政资源的有效承接、提升农民在项目承接中的主体地位,是分配型协商民主中组织和规则设置的基本要求;以需求为导向的项目供给与农民参与积极性的调动机制、有组织分层级的协商机制、协商中的村庄内生资源调动与整合机制和多元参与主体权利与义务平衡机制,构成分配型协商民主运行机制的主要方面。分配型协商民主契合当前项目进村和村庄政治社会实际,应成为当前和未来一个阶段推进村级协商民主的着力点。

【关键词】项目进村;分配型协商民主;协商民主

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-0863(2018)03-0076-09

一、问题提出

基层民主建设是社会主义民主建设的基础性环节和内容。基层民主的发展状况,直接体现和影响着社会主义民主的实现程度和发展水平。^[1]正因为此,在村级民主领域,国内学术界投入巨大的研究热情并产生了丰硕的研究成果。从研究视角的简单梳理来看,既有研究主要从以下两种视角展开:

第一,从村民自治制度安排和制度实践层面入手,探讨村级民主的基本要求、价值理念和制度建构,审视村民自治中的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督在推行和实施中的成效与遭遇,进而为村民自治制度更好落地提出可行路径。^[2]这一种研究视角多属于回答国家村级民主制度“应该是什么”的规范性讨论。

第二,从村级治理入手,探讨村级民主在特定农村社区中的具体过程、运作基础及其主要特征,是基层民主研究由政策解释性学术研究向政策基础性学术研究过渡的重要标志,并受到学界越来越多的重视。^[3]这一研究视角强调从村庄社会场域中的主体互动角度展

开分析,呈现各主体互动的的基本样态、现实后果及其对村级民主政治的影响。^[4]这一种研究视角多属于以回答“是什么”为旨趣的实证性分析。

然而,理论和现实两个方面对于弥合两者之间的张力提出了新的要求。在理论层面,从以上两种研究视角看,前者从宏观层面论证了以村级民主政治建设的学理认识和走向,且不乏给人以理论启迪,但也限制了在村级政治现实特点和民主制度实际遭遇方面的解释力度。后者试图在中观和微观层面透视中国乡村社会的社会结构、历史脉络和政治文化,并对基层民主建设遭遇到的问题给予深刻剖析,但也在客观上带来对民主理念和制度设置方面的回应不足问题。

在现实层面:其一,党的十八大报告中正式将“协商民主”列入社会主义民主政治建设范畴。作为一种外部制度供给,协商民主的价值理念和制度安排如何与村庄社会现实相契合,进而最大化发挥其制度收益?其二,税费改革之后,国家通过项目制形式实现公共财政反哺农村。作为一种新的国家治理体制,项

* 基金项目:国家社科基金青年项目“项目制实践对农村基层治理的影响研究”(编号:15CSH023)

作者:李祖佩,华中农业大学社会学系、农村社会建设与管理研究中心副教授,武汉,430070;杜姣,华中科技大学公共管理学院博士研究生,武汉 430070

目制实践对基层政府运行机制、基层政权性质以及基层治理体制机制产生不可忽视的影响。然而,以项目制为主导形式的公共财政资源输入至村庄能否对于村级民主政治建设尤其是村级协商民主建设提供实质助力?

这需要研究者村庄政治社会现实的深刻把握基础上,提出既满足国家制度供给和资源供给的需要,又能够回应村庄社会需求的可行方案。基于此,本研究试图达到以下三方面目标:第一,村级民主发展呈现出渐进性特点,^[5]协商民主推进亦是渐进性的,需要分阶段实施。在对协商民主的理论意义与实践边界进行讨论基础上,提出分配型协商民主作为村级协商民主的当下阶段。第二,结合地方实践经验,从组织架构、运作规则和运作机制三个方面呈现分配型协商民主的基本内容。第三,结合当下项目进村和村庄政治社会实际,分析分配型协商民主在克服村庄社会现实问题、提升项目进村的政治效益以及落实协商民主价值理念等方面的价值,以凸显其一般意义。

近年来,笔者及笔者所在的研究团队在全国十余省(直辖市)展开长期田野调查,这构成本研究的经验基础。2011年7月至8月、2015年9月至10月,笔者及笔者所在的研究团队围绕成都市村级公共服务工作开展了40余天的驻点调查。因此,为分析之便,本研究选取成都市村级公共服务经验作为实证分析的立足点。

二、分配型协商民主:理论基础与概念界定

“民主”概念是抽象的,但民主政体和民主制度却是具体的,不可能与特定的经济社会体制相分离。^[6]协商民主亦是如此。农村基层特定经济社会现实,又决定了村级协商民主推进的渐进性、阶段性。正是规范层面的协商民主与实证层面的农村社会现实之间的张力存在,凸显作为基层协商民主必经阶段的分配型协商民主的意义。

(一)协商民主:理论意义与实践边界

协商民主是基于人民主权原则和多数原则的现代民主体制。其中,自由平等的公民,以公共利益为共同的价值诉求,通过理性地公共协商,在达成共识的基础上赋予立法和决策的合法性。^[7]协商民主以自由、民主、平等、正义、公正为基本理念,以多元性、理性、包容性、程序性、公共性、共识性为基本特征。^[8]“协商民主”概念最早由约瑟夫·毕塞特提出,用以指涉一种既受人民主权控制同时又能够保证公共决策相对自主性的民主政治体制。^[9]二十世纪八十年代以降,受到当时西方社会代议制民主在实质运行中“反民主”的趋势,以及经济停滞、政治决策低效等因素影响,倡导民众广泛参与的协商民主理论应运而生并不断发展壮大。

协商民主理论以对西方自由主义民主政治批判为基本背景,但从哲学基础上看,仍然归属于自由主义旗帜下。只是相对于传统推崇“消极自由”的自由主义

民主政治,协商民主以“积极自由”为其哲学基础。相对于以个人自由至上的“消极自由”,“积极自由”一方面强调个人自由的重要性,一方面又认为个人的自由应该对社会福祉有利,符合于己于他都有利的道德原则^[10]。而也正因为此,协商民主并不是对既有代议制民主的彻底否定,而是主张在既有的民主制度框架内,通过公民的广泛参与和充分互动,使公民协商的意见构成治国精英制定公共政策的基础。^[11]

围绕作为舶来品的协商民主理论在多大程度上适用于中国问题,国内学界在以下三个方面展开有益探索:首先,结合协商民主的基本理念和制度内容,透视中国政治体制中存在的协商民主实践,以期论证协商民主理论在中国的适用性及其制度优势;^[12]其次,从协商民主要求和中国实际国情出发,论证协商民主对于中国的意义,进而为在既有制度环境中更好发挥协商民主提出可行路径;^[13]第三,探索中国城市社区和乡村社会中存在的实际经验与协商民主要求之间的契合点,进而分析协商民主在实现中国基层治理良性运行中的功能与价值。^[14]以上研究在协商民主相关层面作了深入探究,并结合中国当下乡村社会实际提出如“有限协商民主论”^[15]等富有启发意义的修正性概念。但总的看来,研究重心较多地置于对理论层面和政策层面的合理性和适用性论证,在此基础上如何将协商民主理念和制度内容付诸实施层面上,学界关注度不足。

一方面,改革开放以来自由、平等理念的深入、经济水平的提升以及农村社会分层、利益多元化为协商民主构建提供了必要的社会基础;但另一方面,当下乡村政治社会现实问题,又启示我们将研究重点转移到对于协商民主的阶段性的探究上来。

归纳来看,当前村庄社会中存在的制约协商民主推进的核心问题有三个方面:第一,村级组织行动能力弱化,协商民主推进的动力不足。作为一种外部供给的制度理念,协商民主在乡村社会得以推行的动力来源包括治理组织和民众两个方面,但在治理组织行动能力弱化基本现实下,普通民众又多属于参与不足的“无政治阶层”,^[16]村级协商民主的推进极易回到村庄精英主导的老路上;

第二,协商民主以建立在个体理性基础上的集体决策为主要形式,而“集体决策是作为某些决策规则的结果而产生的”。^[17]在村庄社会中,有效的决策规则以决策过程中各参与主体之间权利与义务相互制衡为基础确立。而村庄社会中各参与主体之间权利与义务关系的失衡,极大提高了集体决策的组织成本和决策难度。税费改革之后,无论是治理组织还是普通民众,普遍存在着义务的无原则规避和权利的无序彰显困境。对于治理组织而言,权力无规则的运作以及服务民众的治理责任的丧失是基本体现^[18];对于农民而言,围绕农村公共品供给的村集体自组织能力剧减以及机

会主义行动逻辑带来的公共生活的无序化是具体表现。^[19]

第三,平等是协商民主的基本理念之一,参与主体的平等关系也是协商民主得以推进的前提。但在村庄社会中,社会分化带来高强度的政治参与壁垒。既有研究表明,在村庄选举、公共资源享有等方面,逐渐形成由经济和社会精英形成的强势利益主体和以普通村民为主的弱势利益主体,前者依托自身经济实力和社会资本活跃于村庄政治舞台,村级权力结构呈固化态势,而后者被排斥在村庄公共政治生活之外。^[20]村庄社会中各主体之间实际表现出的不平等关系进一步限制了协商民主的实质推进。

(二) 分配型协商民主的提出

进入新世纪以来,中国已出现了蓬勃的反向运动。^[21]在农村,这种反向运动表现为大量涉农资金输入到村庄中。无论是中央财政中的专项转移支付,还是各级政府的富农惠农资金,大都采用项目制形式输入到村庄。项目进村加剧了农村政治社会问题的进一步展演,但也为推进村级民主政治建设提供可能空间。具体而言,项目资金属国家和各级政府的财政资源,具有高度的公共性。财政资源公共性的性质和实践要求与村级民主政治秉持的实现基层社会公共意志要求相一致。^[22]且在实践层面,国家资源公共性其实构成一种制度约束,为推进村级民主政治建设提供助推力。

具体而言,所谓分配型协商民主是指以项目进村为突破点,通过项目资金在基层社会中的分配激活村民自治组织,撬动村民广泛参与的积极性,以契合项目意志要求和农民需求偏好表达两方面的组织和规则设置为基础,借助有针对性地克服当前村庄政治社会问题的运行机制,实现农村社会中各参与主体的充分、有序协商的村级民主形式。从以上界定中可以看出,项目进村与分配型协商民主之间并非必然的因果关系,项目进村过程中的利益分配为实现分配型协商民主提供现实立足点和可行契机,而后者需要相应的组织和规则设置,并表现出不同于其他村级民主形式的运行机制。再者,分配型协商民主以实现自下而上的项目供给与自下而上的农民需求偏好两方面的有机结合为运行基础,以有针对性的解决当前村庄政治社会中存在的诸问题为现实指向,以实现农村社会中各参与主体充分、有序协商为运行目标。

进一步看,正如有学者指出的,为解决代议制民主面临的困境,参与式民主提出了要加强政治过程中的参与,强调公民对于公共事务的责任,强调公民在决策过程中的关键作用;而协商民主则进一步主张通过共同协商讨论的形式来形成决策。也就是说,协商民主是参与式民主的具体形式。^[23]而分配型协商民主则是项目进村与村庄政治社会生态等客观条件下,协商民主的一个阶段性的实施方案。换言之,分配型协商民主秉持了参与式民主和协商民主的理念要求,同时

更加关注村级民主实施的现实性与可行性。

结合成都市村级公共服务项目实践经验,后文从组织、规则和运行机制三个方面具体呈现分配型协商民主的基本面向,并以此为基础,论证分配型协商民主的现实意义和可行路径。2007年6月,成都市正式获批“全国统筹城乡综合配套改革试验区”。成都市每年从政府财政中拿出部分资金作为公共服务项目资金,资金按照行政村人口和地域规模分配,每个行政村每年公共服务资金有几十万元。公共服务项目资金主要用于村庄道路、水利、文化设施和党建等公共事业发展。

三、组织设置、规则创制与分配型协商民主

分配型协商民主包括系列组织和规则设置及其基础上的运行机制。其中,分配型协商民主中的组织和规则设置强调在村民自治制度框架内,围绕村庄社会对项目资金的有效承接,以农民在村庄公共品供给中需求偏好有序表达为中心,为农民充分互动、协商搭建组织平台。

(一) 组织设置

分配型协商民主的组织设置注重在既有村民自治组织框架内,通过契合村庄社会实际的层级性协商体系建构,以最大化发挥村庄内部充分协商在项目资金使用中的作用。围绕村级公共服务项目资金的分配和使用,成都市设置村级议事会和村民组议事会。以成都市兴村为例,该村共有26个村民小组,每个小组经农户投票产生3-5人组成组议事会,负责本组内村民就公共服务方面相关事务协商的召集和组织。每个小组票数靠前(一至两名)的村民自动成为村议事会成员,村级议事会负责全村公共服务事务的协商和项目建设事项的确定。村议事会和村民组议事会共同构成村、组两级的双层议事结构,具体如下图示。

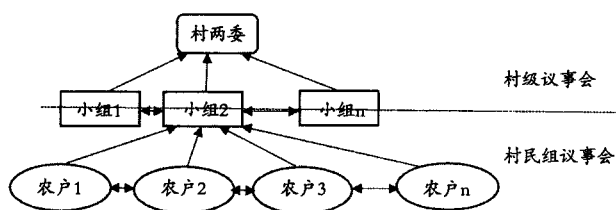


图1 双层议事结构图

结合图1所示,双层议事会结构反映四个方面的内容:其一,农户、村民小组和村级组织三方是其参与主体,通过农户协商、组内协调和村内统筹的方式,逐级反映农户的公共品供给诉求;其二,村民组议事会是这一组织架构的基础。行政村是国家行政规划的产物,在行政村内部,村民之间相互认识而不熟悉,共享一些公众人物,但缺乏共同生活的空间,由此构成“半熟人社会”。^[24]但村民小组一般是以地缘关系作为分组依据,同一小组内部基于地缘关系的长期人际互动和以土地调整、分配为基础的生产资料调配,形成理想意义上的“熟人社会”;其三,双层议事会结构是在既有村

民自治组织框架内作出的组织创新,并没有突破村民自治的组织要求。例如,双层议事会结构在村党支部的领导和监督下开展工作,议事会内容不能超越国家村民自治制度中设定的范围,等等;其四,“有事可议”是村民议事会得以运作的前提,这里的“事”具体指村内公共事务。〔25〕

(二)规则创制

分配型协商民主的规则设置以保障农民公共品需求偏好的有序表达和协商为主旨。围绕公共财政资源输入和使用,成都市出台系列制度规则,其中比较重要的是“六步工作法”和村民议事会议事规则两大方面。“六步工作法”包括以下内容:第一步,宣传动员。国家项目政策、地方各级政府制定的政策通过乡村组三级干部和村组议事会向农户宣传,农户知晓率不低于90%;第二步,收集民意,制作并回收《公共服务和社会管理项目民主提议表》,一户一表,提议总户数达到整村农户数90%以上;第三步,梳理讨论。以组为单位召开村民组议事会,就民主提议表回收内容展开讨论并进行排序;第四步,议决公示。就各村民小组提出的项目实施内容在村级议事会中进行协商、讨论,确定村级年度项目实施内容并上报政府备案;第五步,实施监督。项目实施进度及时公布,村组议事会和监事会成员有权对公布的内容进行监督;第六步,评议整改。召开村组议事会,就本年度项目实施质量进行评议,并提出整改措施。

“六步工作法”的上述规则要求至少反映了三方面内容:首先,项目资金的分配和使用贯穿其中全过程。换言之,“六步工作法”的规则执行过程实质为自上而下的资源输入与自下而上的农民诉求表达相结合的过程;其次,村组议事会构成农民诉求表达的组织载体,且在上述过程中,村组议事会构成其中重要的组织力量;再次,信息的公开、透明,程序执行中的农民广泛参与协商和民主决策,是“六步工作法”的基本特征。

村组议事会的规则包括议事会组织要求、议题提出和审查要求以及议事会程序要求三个方面。从组织要求上看,包括村委会成员列席、议事会成员享有不受干涉的充分表达意见权利,等等。从议题提出和审查要求方面,包括村小组农户协商后确定各项议题并排序,村级议事会议题从各村民小组确定的议题中产生,以及未通过议题的回馈及情况说明,等等。从议事会会议程序要求方面,包括到会人数清点、村民委员会或村小组长报告议事会议决事项执行情况并通报议题提出和审查情况、通报本次会议审议的议题内容、提议人对议题进行说明、议题联名发言、议事会其他成员就讨论议题依次发言、征求列席人员意见、议事会成员就议题进行自由讨论、对议题进行表决等十个程序。

按照上述组织和规则要求,成都市村级公共服务项目内容和资金使用过程中,先由小组内农户协商确定本组内哪些项目需要实施并按照投票结果进行排

序。以兴村为例,表1是2014年该村各村民组公共服务项目协商投票情况汇总表。

表1 2014年兴村公共服务项目各村民组协商情况汇总表

	道路	水利	打井	修沟	田园绿化	垃圾环卫	治安巡逻	代办村民事务	文化活动	健身设施	触摸查询机	农业科技推广	村组议事经费	监督项目
1		8				12	6	13		21				
2		22				8	14	10	18	10				
3			21	15		17	18	13	24			3	17	
4				11			11	14	5	1			10	
5			22		13	40	17			24		18	22	
6	20	8	1			8	16	8	25			20		11
7			20	20	20	17	23		15	15		10	15	
8			6	5	4	20	18	5	16	12			15	
9			26			22	31	6		28	1		5	
10			25			25	29	21	6				4	2
11	2				29	22	26	1	20			16		
12	6	7			14	24	17	3	10	5	4	3	3	4
13		4				23	12	13	14		2	2	7	4
14					3	11	7	3	8			2		
15			15			18	9	2	12			3	6	
16	8	7			22	12	4	4	15			10		
17					9	9	16		15	8			7	
18			10			20	13	15	14	8		7	12	
19	11		12	6	5	2	1	2						
20	1	19			12	12	7	6	18	5		4	3	
21	4			16		17	16		6					
22				1	2	9	3	4	3	4		3	2	2
23					17	13	4	13	3	2		2	3	
24					8	11	8	5		14	1	3	2	2
25				1	2	9	13	1	8	3		3	8	
26		11		3	8	12	19	9	6	4		7		
合计	52	86	158	78	168	393	358	171	261	164	8	116	141	25

结合表1,兴村首先通过村组干部宣传项目资金政策要求以及基本设施类别并进行公布,然后通过村民组议事会以农户协商的方式确定需求分布。每个村民小组农户协商并不是一次完成,而是至少3次议事会协商才能确定。如兴村3组,当年就召开了4次议事会才得以明确项目实施具体内容。2014年兴村经过村民组议事会协商,最终提出涉及表1中道路建设、水利设施等14项议题。但从最终投票数来看,14项中需求分布并不相同,垃圾环卫、治安巡逻和文化活动为投票排名前三的项目,而道路建设、触摸查询机和村级监督项目等三项内容虽有部分小组中的农户提出,但并不属于全村多数农户的主要需求偏好。从与该村村主任访谈获悉,兴村为新建社区,因原有生活习惯得以保留以及居住格局发生变化等方面原因,环境卫生和社会治安等方面问题成为广大农民迫切想解决的问题,因此表1中的最终投票结果能够反映该村多数农民的需求。而基于各个小组村民需求分布,如何在全村范围内分配项目资金,则需要村级议事会协商确定。

村级议事会的主要工作是将各组村民反映的项目需求合并同类型,如表2中将14项项目需求合并为基

表2 2014年兴村公共服务项目村级协商情况及资金安排情况汇总表

项目类别	项目名称	项目实施内容	票数	得票率排名	决议是否通过	资金预算(万元)	实施方式	
基础设施与环境建设类	村组道路	道路新建	33	13	未通过	0		
	水利设施	修沟、打机井	50	8	通过	19	自主	
	园林绿化	主要道路两侧绿植灌木栽植	50	9	通过	1	自主	
	垃圾处理	修建垃圾房		63	1	通过	9	自主
		垃圾中转站新建						自主
公厕新建			自主					
社会管理类	治安巡逻	巡逻人员新聘、续聘	63	2	通过	1	自主	
	代办村民事务	便民服务站设施配置和耗材购置	60	7	通过	1	自主	
		便民服务员招聘				3.6	自主	
	卫生管理和保洁	保洁人员新聘、续聘	61	5	通过	10	自主	
		保洁员器材购置					自主	
文体类	文化室建设和管理维护	综合文化活动室设施购置	62	4	通过	0.12	自主	
	文体活动开展	对群众性文体组织进行补贴、购置资料及报刊				1.9	自主	
	健身设施	文体活动广场建设及健身器材购置	63	3	通过	4	自主	
农业生产服务	农业科技推广	农业技术推广专员聘请	49	10	通过	0.48	自主	
		动物防疫员聘请				1	自主	
其他	村组议事经费	议事员议事补贴	61	6	通过	1.2	自主	
	村级项目监督	基础设施项目监督经费	47	11	未通过	0		
	信息查询	触摸查询机购置	38	12	未通过	0		

基础设施与环境建设类、社会管理类、文体类、农业生产服务类以及其他等五大类别,又将内容相同的项目合并后确定项目名称。以各组农民协商后每一项目的投票数为基础,在村一级展开讨论,讨论一般由相应项目中投票排名靠前的小组推荐的议事员发起。如在表1治安巡逻一项中,9组、10组和17组投票数分别为31票、29票和16票,均属各小组需求项目总票数最多的,因此在讨论中由三组中的村级议事员首先提出。全村49名村级议事员投票后确定最终实施内容,最终决议结果能够按照表1反映出的各小组村民总的项目需求序列确定,如道路新建、村级监督项目和触摸查询机等项目没有得到通过。然后商议各项目实施的具体内容、方式以及资金分配情况。资金分配情况经过村议事会针对确定的实施内容、各个村民组需求分布情况进行分配。比如表1中垃圾环卫项目中,5组村民投票数为40票,在该组项目需求中的投票数中排第一位。这样,最终的项目资金分配向5组倾斜。

从内容上看,以上两个方面均是地方政府的系列制度安排,对于村庄社会而言,均属外部制度供给。外部制度供给为分配型协商民主构建提供了形式上的可能性,更重要的在于外部制度供给在村庄社会内部运行过程中实质的有效性,而这就涉及到上述组织设置和规则创制在村庄社会实际运行过程中如何能够克服既有村庄政治社会诸多困境并彰显其村级协商民主建设中的意义。

四、项目动用、机制运行与分配型协商民主

分配型协商民主的运行机制既是对上述地方性组织和规则设置在村庄社会实践逻辑的一般化概括与提炼,又能够进一步回应分配型协商民主对既有村级政治社会诸问题的克服以及使协商民主在村庄中获得实

质性推进的主旨。总的来看,分配型协商民主的运行机制包括以下方面内容。

(一)以农民需求为导向的项目供给方式与农民参与积极性的调动机制

税费改革后,随着农业税费被取消,基层政府、村级组织和农民之间的利益关联机制被打破,基层政府和村级组织丧失了主动回应农民需求的治理责任,而农民亦丧失主动参与村级公共事务的积极性和主动性。^[26]项目制秉持“以县为主”的供给模式,且通过自上而下的资源供给与自下而上的竞争获得。^[27]但在项目制实践过程中,县乡基层政府通过对项目资金的整合使用克服税费改革之后财政资源不足的困境。由此而来的是项目制实践中的行政主导。项目资金使用服务于县乡政府的自利性需求,而县乡政府的需求偏好与广大村民实际公共品供给偏好并不一致,导致项目资金使用成了“国家的事”、“政府的事”,而非“农民自己的事”,农民积极性和主动性难以获得发挥。

民主政治的微观基础是个体居民广泛的政治参与。^[28]分配型协商民主强调通过建立以需求为导向的项目供给方式实现对农民积极性的调动。成都市在村级公共服务中通过改变资源供给方式,极大调动农民参与的积极性和主动性。该市规定项目资金投放以村组议事会获得的民主提议为基本标准,若村民协商无法获得多数意见时,村级公共服务项目资金不得使用,其他竞争性项目指标亦无法获得。以兴村为例,表1、表2反映的2014年村级公共服务资金就是以村、组议事会形成的多数村民需求为分配基础的。而在竞争性项目中,多数同意仍是项目申报、争取的基本原则。如兴村一组共27户,2015年村民通过村小组议事会,经过反复协商,最后按照一户一票原则投票产生文化建

设硬件设施项目(21票)、公交站点便民服务项目(13票)、环境卫生治理项目(12票)、水利设施项目(8票)、治安巡逻(6票)等5大项目。该组议事会召集人在村级议事会上提交上述提议结果,通过村级议事会协商,选择其中投票最多的文化建设硬件设施项目作为该年度一组建设项目提交至乡镇政府备案,乡镇政府通过各村提交的提议项目安排项目资金。同时还规定,对于专业技术含量不高、村民完全有能力完成的项目,如表2“实施方式”一栏中反映的,项目工程建设并不采用公开招投标形式,而是由村级组织和村组议事会组织村民完成,村监事会负责监督。

上述做法一方面将项目指标自上而下投放与依托村组议事会组织设置而产生的农民需求结合起来,农民享有通过村组议事会表达自身实际诉求的权利,而县乡政府又能够及时回应农民最迫切的需求。这种做法让农民认识到通过积极参与能够解决自身最为关切的问题。另一方面项目工程实施权的部分下放,进一步赋予村级组织和农民主动参与项目实施的权力。由此,项目资金争取和使用由“国家的事”、“政府的事”转变为“农民自己的事”。而围绕项目进村而来广大农民政治效能感的提升,构成分配型协商民主形塑的基本要件。

(二)有组织、分层级的协商机制

协商民主的核心理念是普通公民参与公共事务的自由平等的讨论、审议、协商,以此形成共识,实现民主。^[29]但协商民主理念并没有回答如何针对村庄社会现实克服农民广泛参与与决策效率之间的矛盾问题。换言之,受制于血缘关系、地缘关系等因素导致的农村社会内部关系的复杂性,倡导农民广泛参与与公共决策的针对性低下和决策成本的攀高呈正相关关系。为克服这一难题,有组织、分层级的协商体系成为分配型协商民主的基本运行机制。

结合成都市村级公共服务实践经验,协商体系的组织性表现在以下三个方面:第一,包括村民委员会和村民小组在内的村民自治组织是村民协商的基本组织架构,村组议事会在村民自治相关法律、政策规定的范围内运作;第二,为农民参与、协商、决定村组公共事务搭建了组织平台,村级掌握的公共服务资金如何使用、村组需要何种公共品供给项目等公共事务都要在这一平台上讨论通过才能生效;第三,协商组织的运作增强而非削弱正式村民自治组织(村民委员会和村民小组)的治理能力。政府每年拨付的公共服务资金由村级组织掌握,村级组织通过资金分配调动和组织农民。村庄公共品供给水平借助项目进村获得实质性改善,由此带来村民自治组织在广大村民中合法性和威信力的提升。

协商体系的层级性主要表现农民围绕项目资金使用形成“层层协商”、“统分结合”的需求表达与确定模式。如图1所示,以农户为基本单位的村民小组议事

会和以村民小组为单位的村级议事会形塑双层议事结构。而在其运作中,先由农户之间的日常互动、协商获得项目提议内容,然后通过村民小组议事会讨论确定项目偏好顺序,最后由村级议事会协商确定全村所属各个小组项目实施内容。通过层层协商和筛选,使得多数农民最为关切的项目需求偏好得以确定下来。在村民小组“熟人社会”内部,通过每户充分协商提出议题,而在村级“半数人社会”内部,通过各村民小组投票选举的议事会成员代表充分协商确定议题。这样,层级性的协商体系实现与村庄社会结构的契合,有效提高决策效率并降低决策中的组织成本。再者,层级性的协商体系作出的决策大都属农民最为关切的议题,这与因“项目资金总量大但相对数额小”导致的项目实施渐进性、阶段性特点相契合。^[30]

质言之,分配型协商民主内涵的有组织、分层级的协商体系是协商民主理念与项目进村过程中的村庄政治社会实际相结合的产物。协商体系中的组织性和层级性能够在调和村庄体制内精英与民主决策、民主决策中参与广度与决策效率等方面的矛盾中发挥作用。

(三)协商过程中村庄社会内生资源调动与整合机制

政治民主是现代化理论和实践的必然要求。正因为此,作为政治民主表现形式之一的协商民主被学者认定为国家治理现代化的重要内容和具体体现。^[31]但同时,村庄社会尽管在遭遇到现代国家政权和市场经济的洗礼后,自身发生巨大变化,但村落生活共同体依然存续的情况下,基于地缘和血缘而形成的熟悉社会关系的特征也继续留存。^[32]当现代民主理念和制度安排难以与村庄社会相容时,前者亦会陷入社会基础缺失的“水土不服”境地。正因此,分配型协商民主将村庄社会内生资源调动与整合纳入到协商过程中,构成其重要运作机制。

村庄内生资源包括权威和规则两大资源。权威资源主要表现为聚焦到某些村民个体身上的权威认定,是广大村民在长期的社会互动中赋予并承认的资源,包括政治权威、社会权威和经济权威三种类型。在农村社会内部,掌握政治权威的农民包括与政府人员保持良好个人关系和前任体制内精英。掌握社会权威的农民包括村内宗族领袖、受到较好教育的中心小学教师等。掌握经济权威的农民主要是拥有一定技术的技术工人和经济实力的私营业主。在成都市村级公共服务实践中,村庄中的权威资源得以调动,其主要方式有二:一是上述三类村民通过投票选举成为村组议事会成员,如在兴村,村级议事会成员共49人,其中掌握政治权威、社会权威和经济权威的村民人数分别为6人、7人和4人,共17人,占总议事会成员数的34.7%;二是通过村议事会确定的项目实施过程中,工程成本计算、组织村民具体实施等方面多由村庄内部的经济精英和社会精英负责。通过以上方法,村庄中掌握权威

资源的村民被调动起来,进而在民主议事和项目建设中发挥应有作用。

需要强调的是,村庄社会权威资源的调动并不意味着村庄精英对广大村民诉求的干涉甚至垄断。如兴村所示,掌握三类权威资源的村庄精英总人数仍占全村议事成员人数的少部分。再者,上述农民的广泛调动与有组织、分层级的协商机制的存在,又能够进一步遏制村庄精英权力和影响力的过度彰显。

规则资源是契合于村庄社会结构和社会性质、经由长期村庄生活实践形成并能够在村庄社会秩序维系中发挥作用的地方性知识^[33]。分配型协商民主并不视其为“传统”甚至“落后”,而是承认并尊重村庄规则资源的客观存在,并通过规则资源的有效整合发挥其在村庄公共事务中的作用。如在成都市村级公共服务实践中,尽管对村组议事会组织和运行规则做了明确的规定,但这些规定只是作为制度边界而存在,留给村组议事会成员在村庄社会规则中展开充分协商的足够空间。

农业税费征收时期,村庄内生资源得以被调动起来,用于完成各项村级治理任务。但相比较于这一时期乡、村两级政府(组织)因完成税费征收等治理任务而对村庄内生资源的策略性调用不同,分配型协商民主强调的是在国家和政府公共财政资源输入过程中,对村庄内生资源的承认与尊重,并实现其在特定制度平台中功能和价值的主动表达和有序展演。

(四)协商过程中权利与义务关系的平衡机制

权利与义务平衡关系对于国家政权建设和社会秩序维系至关重要。对于国家政权建设而言,正如政治学者查尔斯·蒂利所言,“公民权”包括由统治者和被统治者在他们关于国家行为手段特别是交战手段的斗争过程中推敲出的多重契约。^[34]这里的“契约”正是对权利义务平衡关系的认定。而国家政权建设的推进正是权利与义务关系的建构与平衡过程。^[35]对于社会秩序维系而言,若一个社会中,人人都只讲权利,则必然导致公共性的丧失。^[36]具体到村庄社会中,各参与主体之间权利与义务关系能否实现平衡,成为公共决策达成和公共事务得以顺利展开的前提,同时也是分配型协商民主需要解决的核心问题。

农业税费征收时期,村干部与村民之间基于税费征收形成权利与义务平衡关系。需要指出的是,因税费征收过程更多的是乡镇政府和村级自治组织主导,农民主体性并没有得到有序表达,以农业税费征收建构的权利与义务平衡机制缺少价值再生产功能。当农业税费负担日益沉重以及农业税费在国家层面被取消后,这一平衡关系亦随之消失。

分配型协商民主注重调动村庄社会内各个参与主体的积极性和主动性,赋予各个参与主体尤其是广大农民在资源使用中的主体地位,进而通过村庄内部各个主体充分互动、协商实现权利与义务平衡机制的塑

造。在成都市村级公共服务项目实践过程中,乡镇政府和村级自治组织并不据主导地位,而是在项目政策宣传、提议项目申报和村组议事会召开中承担服务者和监管者的角色。而经过农民积极参与表达需求偏好,需求偏好又经过有组织、分层级的协商体系确定后,所获得的项目决策也就体现多数农民的需求偏好而具备广泛的民意基础。相对于个别或部分农民的需求表达,这些具备广泛民意基础的项目需求无疑更能够促使乡镇政府和村级组织充分正视和及时回应。由此,乡镇政府和村级自治组织享有让农民需求在特定的组织和规则框架内表达的权利,但也必须承担及时回应多数农民反映的项目需求的义务。而农民享有获得乡镇政府和村级自治组织项目回应的权利,但也必须履行在设定的组织和规则框架内表达项目需求的义务。

以需求为导向的资源供给方式在调动农民参与积极性和主动性的同时,也在对村组“公意”达成和维护提供有力激励。项目供给以村组内部多数农民需求偏好为基础,而如果村组内部难以达成共识,或是达成的共识被随意更改,项目进村也就难以实现。在成都市村级公共服务项目实践中,无论是公共品供给的受益者还是利益受损者(即项目实施中因占用土地等问题带来的利益受损),均有通过村组议事会充分表达诉求的权利,而每项决议形成后需要农户(村民组议事会议事)和小组议事会成员代表(村级议事会中)签字并盖手印。而“公意”一旦达成,农民必须承担维护“公意”并按其行事的义务。也就是说围绕项目承接而形成的“公意”及其维系实现了农民内部权利与义务关系的平衡。

当然,多数农民形成的“公意”并不意味着“多数人暴政”。因为首先村庄公共品的正外部性使得任何村庄社会中的任何一份子都能从中长期获益,这样就能够一定程度上弥补少数农民的短期利益损失;其次,村庄公共品需求的长期性使得“多数”与“少数”只是相对的概念。一次项目实施中的“多数”可能是下一次项目实施中的“少数”,反之亦然;再次,长期的村庄生活实践和生活预期实现农民村庄生活中“正义平衡感”的不断塑造,其本身也是作为平衡村庄社会中利益关系的重要机制而存在。^[37]

综合上述分析,笔者从以需求为导向的资源供给方式对农民参与积极性的提升机制、有组织且分层级的协商机制、村庄内部资源的调动与整合机制以及权利与义务关系的平衡机制等方面,系统阐释了分配型协商民主涵盖的运行机制。四大运行机制缺一不可,共同塑造分配型协商民主内在机制的完整面向。

五、总结与讨论

本研究结合当前项目进村实际和协商民主推进的内在要求,提出以分配型协商民主作为当下和未来一段时间内村级民主建设的核心议题。并以成都市村级公共服务实践为经验立足点,从组织设置、规则创制和

机制运行等方面呈现分配型协商民主的基本面向。当然,成都市村级公共服务项目实践服务于对分配型协商民主诸面向的理解,并不否认分配型协商民主外在表现形式的多样性。

分配型协商民主相较于既有民主形式而言并非是毫无关联的新形式,而是作为协商民主的一个阶段,是民主发展渐进性、阶段性特点的当下体现。具体而言,分配型协商民主在秉持决策中的平等、协商等协商民主的核心理念的基础上,着重强调以下两点:一是决策的范围并不涵盖村庄事务的各个方面,而是侧重于村级公共品供给中的决策,即农民的公共品需求偏好的表达与实践;二是强调项目进村的资源调动作用,即侧重公共财政资源在村庄中的分配和使用对村级民主实践的形塑作用。第三,分配型协商民主聚焦于对村级政治社会中存在的诸种具体问题的克服,有效解决了协商民主在村庄社会中面临的决策民主化水平与决策成本、决策中精英主导与普通民众参与等方面的张力。

如果放开分析视域,分配型协商民主对于理顺当下国家与农村社会关系无不具有重要意义。一直以来,项目制运作因其秉持的单向度的技术治理逻辑而难以实现与农村社会的有效对接,^[38]反而催生出灰黑势力、乡村两级干部等基层强势利益主体围绕项目资金而产生的相对固定的利益分配格局,有学者曾以“分利秩序”概括当前项目资金使用的现实。^[39]作为主要项目发包方的中央政府难以克服基层“分利秩序”的羁绊而导致自主性能力的丧失,^[40]作为项目资金实际受益方的农民难以获得真正需要的项目回应,反而造成项目进村过程中国家与农民关系的隔阂。通过构建分配型协商民主实现农民的再组织化,最大化压缩基层强势利益主体力量彰显的空间。分配型协商民主并不试图改变项目制运行的基本逻辑,而只是改变其在村庄层面的资金供给方式,搭建满足农民需求表达和主体地位提升的制度平台和运行机制,实现项目进村与农民需求相结合、项目进村与村级民主政治建设相结合。因此,分配型协商民主以项目进村为契机,而分配型协商民主构建又为后续项目进村提供必要的组织载体和村级政治基础,进而为项目进村中国家与农村社会利益的最大化实现提供必要助力。

当前,实现分配型协商民主的有效构建和良性运行,两个方面应首先予以重视:第一,应将普及式项目供给与竞争性项目供给区分开来,适度增加普及式项目供给的幅度与力度。普及式资源供给可以效仿成都市经验,通过村级公共服务资金的形式下达,同时赋予村级组织和农民在普及式项目使用中的主导地位。而在竞争性项目供给中,应改变基层政府在项目投放和项目实施中的主导地位,基层政府只是农民需求偏好的回应者而非项目资金使用的主导者,构建以农民需求为导向的项目输入方式,发挥涉农项目在实现村级民主发展中的政治效能;第二,在村民自治制度范围

内,结合各地村庄实际,增加以契合当前项目进村实际为基础、以农民主体地位提升为核心的制度供给,以项目进村为契机调动农民参与协商的积极性,赋予农民在村庄公共品供给中足够的自主决策空间,尊重并有效利用村庄内生资源。如此,方能为实现以分配型协商民主为基本形式的村级协商民主政治建设提供可能。①

[参考文献]

- [1] 王一程, 负杰. 改革开放以来的中国基层民主建设[J]. 政治学研究, 2004(2).
- [2] 徐勇. 现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生于发展的一种阐释[J]. 学习与探索, 2006(6).
- [3] 贺雪峰. 民主化村级治理的两种类型[J]. 中国农村观察, 2002(6).
- [4] 董磊明, 陈柏峰, 聂良波. 结构混乱与迎法下乡——河南宋村法律实践的解读[J]. 中国社会科学, 2008(5).
- [5] 徐勇, 刘义强. 我国基层民主政治建设的历史进程与基本特点探讨[J]. 政治学研究, 2006(4).
- [6] 王绍光. 民主四讲[M]. 生活·读书·新知三联书店, 2014.2.
- [7] 陈家刚. 协商民主与当代中国政治[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.24.
- [8] 韩冬梅. 西方协商民主理念研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008.40-54.
- [9] Bessette J. *Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government* // GOLDWIN R, HAMBRA W. *How Democratic is the Constitution?* American Enterprise Institute, 1981.
- [10] 李良栋. 自由主义旗帜下两种不同民主理论的分野——当代西方主要民主理论评述[J]. 政治学研究, 2011(2).
- [11] 陈炳辉. 国家治理复杂性视野下的协商民主[J]. 中国社会科学, 2016(5).
- [12] 林尚立. 协商政治: 对中国民主政治发展的一种思考[J]. 学术研究, 2003(4).
- [13] 赵秀玲. 协商民主与中国农村治理现代化[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2016(1).
- [14] 吴兴智. 从选举民主到协商民主: 近年来乡村民主建设的新发展——以浙江为个案的思考[J]. 社会科学战线, 2008(4).
- [15] 何宝钢, 王春光. 中国乡村协商民主: 个案研究[J]. 社会学研究, 2007(3).
- [16] 吴毅. 村治中的政治人——一个村庄村民公共参与和公共意识的分析[J]. 战略与管理, 1998(1).
- [17] 詹姆斯·M. 布坎南, 戈登·图洛克. 同意的计算:

- 立宪民主的逻辑基础[M].上海人民出版社, 2014.35.
- [18] 杨华、王会. 重塑农村基层组织的治理责任——理解税费改革后乡村治理困境的一个框架[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2011(2).
- [19] 陈锋. 乡村治理的术与道——北镇的田野叙事与阐释[M]. 社会科学文献出版社, 2016.189.
- [20] 李祖佩. 项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J]. 政治学研究, 2015(5).
- [21] 王绍光. 大转型: 1980年代以来中国的双向运动[J]. 中国社会科学, 2008(1).
- [22] 李祖佩. 项目制的基层解构及其研究拓展——基于某县涉农项目运作的实证分析[J]. 开放时代, 2015(2).
- [23] 陈尧. 从参与到协商: 协商民主对参与式民主的批判与深化[J]. 社会科学, 2013(12).
- [24] 贺雪峰. 论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角[J]. 政治学研究, 2000(3).
- [25] 徐勇、沈乾飞. 村民议事会: 破解“形式有权, 实际无权”的基层民主难题[J]. 探索, 2015(1).
- [26] 赵晓峰. 重读税费改革: 国家、集体与农民关系的视角[J]. 人文杂志, 2010(3).
- [27] 折晓叶、陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011(4).
- [28] Verba, S., K. L. Schlozman, H. Brady and N. H. Nie. *Race, Ethnicity and Political Resources: Participation in the United States*. British Journal of Political Science. 1993(23).
- [29] 陈炳辉. 国家治理复杂性视野下的协商民主[J]. 中国社会科学, 2016(5).
- [30] 李祖佩. 项目下乡、乡镇政府“自利”与基层治理困境——基于某国家级贫困县的涉农项目运作的实证分析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2014(5).
- [31] 包心鉴. 协商民主制度化与国家治理现代化[J]. 学习与实践, 2014(3).
- [32] 陆益龙. 后乡土性: 理解乡村社会变迁的一个理论框架[J]. 人文杂志, 2016(11).
- [33] 狄金华. 被困的治理——河镇的复合治理与农户策略(1980-2009)[M]. 生活·读书·新知三联书店, 2015.181.
- [34] 查尔斯·蒂利. 强制、资本和欧洲国家: 公元990-1992[M]. 魏洪钟译. 上海人民出版社, 2007.112.
- [35] 田先红. 乡村治理中的权利与义务平衡——以鄂中南部村庄为个案[J]. 社会发展研究, 2014(1).
- [36] 李友梅、肖瑛、黄晓春. 当代中国社会建设的公共性困境及其超越[J]. 中国社会科学, 2012(4).
- [37] 陈柏峰. “气”与村庄生活的互动——皖北李圩村调查[J]. 开放时代, 2007(6).
- [38] 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”[J]. 社会, 2012(1).
- [39] 王海娟、贺雪峰. 资源下乡与分利秩序的形成[J]. 学习与探索, 2015(2).
- [40] 李祖佩. 项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J]. 政治学研究, 2015(5).

(责任编辑 王跃然)

Distributive Consultative Democracy: Practical Logic of Village-level Democracy during Project Entering Village

Li Zupei Du Jiao

[Abstract] It is difficult for the consultative democracy in the normative sense to effectively overcome the political society problems at the village level effectively. Based on the requirements of the concept of the consultative democracy, the paper combines the project into village and the realities of the the village political society, and then makes a periodical design scheme to promote the village-level consultative democracy. The distributive consultative democracy is proposed as a periodical scheme. Combining the practical experience of village-level public service projects in Chengdu city, this paper presents the basic orientation of distributive consultative democracy from three aspects, and they are the organizational setting、the rule creation and the mechanism operation. The distributive consultative democracy conforms to the project into the village and the village political society realities at present, and it should become a current and future focus of the government to periodically promote the village-level consultative democracy.

[Keywords] project entering village, distributive consultative democracy, consultative democracy

[Authors] Li Zupei is Associate Professor at Department of Sociology, Huazhong Agricultural University, Wuhan 430070; Du Jiao is Ph.D. of School of Public Administration, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074.