

# 农村协商民主： 乡村场域中群众路线实现的政治路径

戴玉琴

**内容提要** 在农村,协商民主的产生不是偶然的,有其自身的生长逻辑和社会背景,市场经济发展带来的利益格局的变化、乡政村治带来的社会结构的变化以及“和而不同”的政治文化传统一定意义上催生了协商民主的生长。这一新型民主形式与民主方式和群众路线有着较大的耦合性和亲缘性,它把自上而下的群众路线和自下而上的农民参与有机地结合起来,有效构建了群众路线在乡村政治领域实现的新路径。为了更好地以协商民主的发展来推进群众路线的实现,需要设计完整的发展路径,包括顶层设计协商民主制度,确保村民参与机会平等;全面提升协商民主技能,确保村民参与能力平等;精心培育公共理性精神,确保村民协商共识达成;补位拓展协商组织资源,确保协商民主平台提供。

**关键词** 农村 协商民主 群众路线

戴玉琴,扬州大学马克思主义学院教授 225002/225009

随着改革开放深入,尤其是市场经济体制目标的确定,我们国家的经济成分和经济利益呈现出多样化趋势,利益主体日益分化、社会生态日益复杂,“来自人民、根植人民、服务人民”的传统执政理念不断受到冲击。正是出于这一忧患意识,中共十八大报告重新强调群众路线教育的重要性,并突出“为民务实清廉”的主题内容,十八届三中全会又进一步提出着眼于维护最广大人民根本利益和社会治理水平提高,去创新社会治理。而农村协商民主正是这一创新的重要体现。农村协商民主发展使群众路线在新的政治实践中得到了新的拓展。这种新拓展一方面为党员干部践行群众路线提供了新的载体,另一方面又赋予群众路线崭新的时代特征意义。所以研究群众路线与农村协商民主政治的对接对未来中国政治发展具有重要的学理价值和制度价值。而当下各地农村创造的协商民主形式既是群众路线实现的政治途径,也是乡村民主政治建设的重要内容,它有效构建了群众路线在乡村政治领域实现的新路径。

## 一、农村协商民主生长的现实逻辑

协商民主是对选举民主的补充,它强调所有与公共事务相关的主体应该并且能够共同参与讨论、

本文为江苏省社会科学基金课题“群众路线与农村基层民主政治研究”(项目号13DS009)系列论文之一。

交换意见,通过碰撞、认识的提高逐步转换个人原有的意向、偏好,建立新的认识关系,最终达成共识,并在此基础上作出符合全体或多数公民利益和诉求的决策。所以,协商民主既是一种程序和机制,又是一种民主观念。其中协商、合作、共识是协商民主的核心要素。从这个意义上讲,中国基层民主政治实践中涌现出的各种民主形式,如民主恳谈会、民情恳谈会、村民公共协商会议、民主理财会、乡村论坛、村民议事会议等,都属于协商民主的范畴,是协商民主在微观层面的体现,其突出表现就是农村相关个体和组织都可以直接参与到公共事务和公益事业的讨论中,进行政治对话、意见交换,并对最终决策方案产生一定的影响力,具有民主实现的直接性、开放性、大众性、参与性等特征。在农村,协商民主的产生不是偶然的,有其自身的生长逻辑和社会背景。

### 第一,利益格局分化、利益主体多元化是协商民主孕育的社会土壤。

随着改革开放和市场经济体制改革的深层推进,中国农村已经从单一的均质社会转化为多元的异质社会,形成了利益结构多元化和利益需求多样化的社会。这就决定了以往的竞争性选举民主机制在利益多元、阶层分化、矛盾凸显、风险不确定的农村社会,已经难以满足村民利益表达和政治参与的强烈诉求,这就需要不断探索各种新的民主形式来实现更广泛的民主参与,拓展民主的真实性。同时,经济领域变革带来的农村治理结构的变化,也需要农村相关利益主体的行事方式从你多我少的零和博弈转变为合作发展的共治共赢,这又需要拓展民主实现的协商性。协商民主的特征正契合了当前农村社会的这种多元需要,它是一种以公众参与、理性探讨、集体协商、共识达成为主要特征的治理形式,其实质就是不同层面的社会力量通过合作、协商、建立伙伴关系来实现多元利益的统一性和公民政治参与的有序性、社会治理的共同负责性。在民主协商的过程中,它突破了选举民主只关注决策结果和多数人意见的缺陷,在民主的深度和广度上都有所突破。所以,协商民主一定程度上能够回应当下中国农村多元群众的多样利益诉求,从而更有利于协调利益关系、化解矛盾冲突,实现社会稳定与和谐。

### 第二,乡政村治的基层政治社会格局是协商民主生成的政治底盘。

1998年11月4日全国人大常委会通过的《村民委员会组织法》规定:生活在一定区域中并获得这一区域相应身份的村民,要以村民委员会为依托组织,通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的渠道和形式,对本区域的村庄社区的公共事务、公益事业依法进行管理、参与。这一制度规定塑造了农村“乡政村治”的政治社会结构。所谓“乡政”,是指国家的行政管理权下达到乡镇一级,国家在农村的基层政权管理组织是乡镇政府,这一组织具有强制性、行政性和集权性特征;所谓“村治”是指在乡镇以下的行政村实行村民自治,选举产生的村民委员会是基层群众性自治组织,这一组织具有民主性、自治性、分权性特征。这种政治社会结构就决定了,一方面乡镇政府与村委会之间不是纵向的隶属关系,而是横向的合作与协商关系,尤其是在涉及村级事务管理时,两者之间的合作、协商尤为必要。即使在必要的时候需要乡镇政府的介入,这种介入也必须是适度的,而且介入的目的只能局限于规范村民自治和引导村庄各类主体正确有效地行使权利。另一方面村民与村民、村民与村委会之间也是一种协商、合作、共同治理的关系,而《村民委员会组织法》规定的农村村委会会议(例行会议、临时会议、年度会议)、村民会议、村民代表会议正是这两方面合作协商的公共机制与平台。例如,《村民委员会组织法》规定,村民委员会要坚持民主选举、民主决策、民主管理、民主监督;村民会议每年负责审议村民委员会的工作报告,并评议村民委员会成员的工作,村民委员会向村民会议负责并报告工作;在人数较多或者居住分散的村,可以由村民代表会议来代替村民会议行使部分权力。正是这些会议机制搭建了村干部与村民代表之间,村干部与村民之间,村民代表与村民之间、村民和村民之间在村民自治进程中的交流合作、协商决策的平台作用,发挥着提升村庄合作能力和提高村民一致行动能力的作用。正是从两方面意义来讲,村民自治制度托起了农村协商民主生成的政治底盘。

### 第三,乡村政治文化传统是协商民主发展的思想文化基础。

主张“以和为贵”、“和而不同”,建设和谐而平等的社会,是中国人民自古以来就提倡的价值取向。其中对和谐的价值诉求表现在村民与村民之间、家庭与家庭之间处理问题的方式上,就是在追求集体价值、家族价值取向向下倾向于家和人和的理想追求;体现在政治领域就是要求不同政治力量之间在遇到意见分歧、价值共识冲突时要先从整体上去考虑,在相互尊重、协商对话的基础上,通过交流碰撞来寻求各种政治力量都能接受的适中的办法解决,从而达到某种程度上的求同存异、和平共处的局面,这些显然与协商民主合作、包容、多元和共识的价值诉求是相契合的。而“平等”作为中国传统乡村文化中的另一种重要价值追求,反映在政治领域就是要求参与权利的平等性、决策结果的公平性,这与协商民主追求的政治参与的平等性、有序性和直接性的价值诉求相吻合。这些都为农村协商民主的发展提供了良好的思想文化基础。同时由于中国实行的不是竞争性而是友好合作性的政党制度,所以,参与基层民主的人民群众不会遭遇像西方那样的不同的党派之争和政治偏见,这一政治现实也便于村民以个体身份和独立的政治意识直接参与基层民主政治生活并在共同的政治取向下达成共识。

## 二、农村协商民主与群众路线的耦合性

关于协商民主与群众路线的耦合性和亲缘性,党的十八届三中全会《决定》中明确指出,“协商民主是党的群众路线在政治领域的重要体现”<sup>[1]</sup>。因为如果说民主选举的逻辑为党员干部联系民众、推行群众路线提供了一种根本性动力机制,将人民主权原则从理念走向了选举的现实,并在村庄层次真正承认了村民对干部的任命权,那么在决策层面发挥作用的协商民主则更使党的领导干部的能动性与群众参与的积极性、政治决策的合法性与人民群众利益的代表性、决策来源的工具性和人民群众利益实现的目的性之间得到了较好的平衡。协商民主把群众路线和农民参与有机地结合起来,在自上而下的群众路线和自下而上的农民参与之间良性互动的基础上,有效地将社会上各种异质的利益诉求和利益表达转化为具有政治合法性的公共政策。

第一,群众路线的“民主”品质决定了群众路线与农村基层协商民主实现的正相关性。群众路线与民主虽不是一个层面的东西,但不论是从群众路线的本质要求、实践主体来看,还是从其运行路径和价值取向来看,群众路线无疑都是民主价值和理念的重要体现和实践形式。群众路线从民主价值和理念看,体现着民主的精神,强调了人的最终目的性和人民群众至高无上的地位,而这一切实现显然离不开人民群众自主地参与政治与社会生活、自主地表达相关诉求。这就需要相关民主制度以及支撑民主制度运行的民主政治体制和民主的微观机制来保障。而以现有的村民小组、村民代表会议和村民大会为基础来构建的农村村民协商民主机制,正是力求将协商因素和更多的“大众”因素注入民主政治,以使更多的村民能够参与政治讨论与民主决策。由此可见,协商民主政治构建和推进的过程,也是群众路线的实现过程,它们之间存在着一种正相关关系:协商民主政治发展得越好,群众路线就越成功;反之亦然。由此,我们可以得出结论:协商民主政治发展的过程,也是群众路线提升的过程;透视协商民主政治的推进,可以认识群众路线的鼎新。正是这一“民主”品质为群众路线与基层协商民主政治的对接提供了可能性。

第二,群众路线本身的内涵与结构决定了其在民情采集、民智集中、民生实现、民意反馈方面与农村基层民主政治中民主选举、民主决策、民主管理、民主监督方面的逻辑契合性。群众路线包括两方面的内涵与结构,一方面是指“一切为了群众,一切依靠群众”的群众观点与价值取向,另一方面是指“从群众中来,到群众中去”的领导方法和工作方法,这两方面内容融合到具体工作中就是毛泽东所阐

[1]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c\_118166672.htm。

述的“将群众的意见(分散的无系统的意见)集中起来(经过研究,化为集中的系统的意见),又到群众中去作宣传解释,化为群众的意见,使群众坚持下去,见之于行动,并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来,再到群众中坚持下去。”<sup>[1]</sup>由此可见,群众路线的贯彻过程就是领导干部深入群众自上而下获取利益诉求信息的过程,或者说只有坚持“从群众中来,到群众中去”的领导方法与工作方法,中国共产党的决策才能更好地体现“一切为了群众,一切依靠群众”。但不论是“从群众中来”,还是“到群众中去”,每一过程都有可能面临因现实条件、政治成本、个人精力、干群政治素质等因素影响而致信息失真的风险,那么在此信息基础上进行的决策就难以充分反映社情民意。所以,为了降低这一风险,我们就需要拓展民主的广度、深度、质度,给老百姓话语权,让所有的决策变成人民的事情,让人民在实际参与中不断发挥其创造性和自主性作用。而协商民主正是降低“民意失真”风险的重要机制,其对民主决策过程中利益表达渠道的探索、民主管理过程中公民自我管理能力的强调、民主参与过程中公民个体、社会组织和公共部门之间对话和交往的推动,不仅可以为政府决策提供更加全面的信息,同时也可为领导干部深入群众进行调查研究提供方向、明确重点,提高政府信息获取的针对性和有效性,提高政府决策的质量与可接受性。所以,一定意义上来看,是协商民主成功地实现了党的引领和群众主体作用的有机结合,群众路线也在这一基层民主制度中获得了更加直接的现实性。这两者之间“构成了有力的相互补充并形成完美的权力运行回路,从而也塑造出中国特色社会主义民主政治的优势”<sup>[2]</sup>。

第三,群众路线和协商民主在群众性、有序性、自治性与参与性四个方面形成了有机统一性。群众路线是政党对基层民主的期待,是政党与群众的互动,在这一互动过程中需要通过群众有序、自主的参与,为党和国家决策提供充分的信息来源,为决策后的实行提供广博的民意基础,是一种自上而下的国家层面的政治诉求路径。而协商民主的实现是农村社会对基层民主的期待,是村委会与乡镇基层政府的互动,村民和村民之间的互动,村民与村委会之间的互动,在这一互动中置身于其中的人民群众希望通过协商民主机制自主地参与政治利益的表达、传递。所以,民主的群众性、有序性、自治性和参与性是群众路线和协商民主发展共同追求的综合性效应。例如,乡村实践中出现的民主恳谈会、村民公共协商会议等,既具备了协商民主的价值意蕴,又实现了党员干部与群众之间的良好互动;既是政党采集民意、聚合民智民心的重要平台,又是村民表达利益诉求、实现自治参与的重要平台。所以,这种形式有效地嫁接了协商民主与群众路线,使两者在民主性、自治性与参与性等方面实现了统一。

### 三、建设农村协商民主,践行党的群众路线

“任何一种形式的民主运行都只有在与整个政治体系、经济体系、社会体系和文化体系形成合理的契合性的条件下,才能产生预期的效应,否则,很容易出现这样的情况:运行了民主,而民主不但没有增长,反而出现困难或危机。”<sup>[3]</sup>同样道理体现在本文中,虽然我们前文分析了农村协商民主有自身产生的现实逻辑和内在机理,有与其契合的政治、经济、社会、文化体系,但它毕竟是一种发展中的政治,有一个成长的过程。所以,为了同时推进基层民主和群众路线在乡村的深层次推进,我们要从理论和实践的相结合上不断探索协商民主在农村基层的实现形式,包括协商民主制度的建构、协商民主能力的提升、协商民主观念的达成、协商民主空间的生长。

[1]《毛泽东选集》(第3卷),[北京]人民出版社1991年版,第899页。

[2]张光辉、虞崇胜:《群众路线:协商民主的生动实践》,[上海]社会科学报2014-01-09。

[3]林尚立:《公民协商与中国基层民主发展》,[上海]《学术月刊》2007年第9期。

第一,顶层设计协商民主制度,确保村民参与机会平等。关于民主的制度化,邓小平早就指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化”<sup>[1]</sup>。真正的协商民主制度应该是所有利益相关者共同协商,并作出决定的民主形式。这一民主形式在当下中国农村有着实现的可能性,因为农村民主协商所包含的利益主体相对较少,利益诉求相对固定,而且利益主体生活在同一区域内,在对话与协商的方式上有更多的方式可以采用,相互间也更容易进行平等的对话与协商。但是,实际推行中情况并不乐观,因为中国农村协商民主运行的制度大多仅是原则性的规定,而在农村什么样的问题必须经过村民协商、需经什么程序、相关负责人对村民协商结果的处理程序和时限等,都没有相关的法律制度规定,这就导致当前农村的诸多协商民主形式具有形成上的随意性、形式上的多样性和效力上的不确定性,基本处于体制边缘地位。所以,在农村协商民主制度的构建中,政府要主动作为,基于农民群众的生存逻辑,结合乡村的自治协商传统,顶层设计比较合理和科学的协商民主程序和制度。农村基层协商民主制度构建,至少应该进行以下几个方面的内容安排:村民协商事务范围的确定,协商主体范围的确定、协商内容的确定,协商程序的确定、协商形式的确定、协商结果的处理等。“基层民主中的公民协商能否得到有效的发育和成长,除了取决于公民以及公民社会的发育和成长之外,还取决于基层民主建设能在多大程度上实现这些公民协商的制度化和规范化发展。”<sup>[2]</sup>当然,不管是哪种程序,哪种制度,都要确保其具有最大包容性和整合性,要能最大程度地吸纳社会不同利益群体的参与,聚合各种不同的观点,容纳多元群体的多样利益诉求。

第二,全面提升协商民主技能,确保村民参与能力平等。协商能力的表现方式是多样的,我们这里主要指村民的政治参与效能感和政治参与能力感。所谓政治参与效能感是指“个人的政治行为对政治过程有或能有影响的感觉”<sup>[3]</sup>,例如,如果村民对自己面临的事情或从事的活动无法形成合理预期,或对自己从事某项活动的胜任能力判断总是呈低效状态,就说明他们政治参与效能感低,这种低下的效能感会进一步影响村民关心村庄政治的主动性、积极性,其表达利益、传递利益的内在动力就不足。所谓政治参与能力感是指“个人参与政治生活的频率、程度、方式;对自己在公共事务中使用政治资源的次数,对自己所具有的政治知识的评估”<sup>[4]</sup>。政治能力感既取决于政治参与前的政治效能感判断,又取决于政府提供的机会与平台,还取决于政治主体自身的政治认知、政治责任、经济能力和谈判资源的掌握程度。所以,不同主体,其参与能力不同。而如果参与协商各方因政治参与能力差异而产生不平等,就有可能导致协商中的能力弱势方不能有效运用参与机会影响协商过程,不能独立和充分地表达自我意识,从而产生政治影响失败。因为协商是需要资质和能力,需要解决问题、解决争议的,所以参与协商的主体既需要具有主动参与协商民主过程的主体精神和自觉意识,又需要具备理解和把握协商民主制度体系的能力以及形成协商共识的理性精神等。所以,培养村民的政治责任感,提升村民的政治效能感和政治能力感,是确保村民在村庄协商民主决策中影响力提升的保证,否则如果“没有成熟的自治需求和自治实践,就不可能在现有的制度空间和制度平台上自觉地发育出公民协商”<sup>[5]</sup>。

第三,精心培育公共理性精神,确保村民协商共识达成。“共识……是建筑在对个性和多元性的承认之上的。……真正的共识绝不会否定差异,取消多元性,而是要在多元的价值领域内,对话语论证的形式规则达成主体间认识的合理的一致……”<sup>[6]</sup>由此可见,共识的前提是社会本身存在多元化,并在多元化互动中形成可通约的价值认知,达成社会主义协商民主的灵魂——公共理性。而从当前中国农村来看,随着村民经济资源自主支配权的提升、政治自由活动空间的增加及传统行政控制的减弱,

[1]《邓小平文选》(第2卷),〔北京〕人民出版社1994年版,第146页。

[2][5]林尚立:《公民协商与中国基层民主发展》,〔上海〕《学术月刊》2007年第9期。

[3][4]高洪涛:《政治文化论》,〔北京〕中国广播电视出版社1990年版,第17页,第17页。

[6]章国锋:《哈贝马斯访谈录》,〔北京〕《外国文学评论》2000年第1期。

村民在传统的习惯、象征、价值和行为规范的认同方面已呈现出多样化和多元化特征,正是这一特征催生了对协商民主的需求。但有了对协商民主的需求并不必然导致协商民主的顺利运行,因为村民现有的多样化和多元化更多体现为原子化,这种原子化角色指导下的自主意识是以个人利益为行事准则和评判标准,并以牺牲公民责任与义务为代价的。正如著名学者米格代尔所言:“人们已不再考虑家庭、家族、整个村子的利益,而只考虑本人的经济利益”<sup>[1]</sup>。在原子化村民之间,有多元利益诉求却无交集,公共利益基础薄弱,缺乏一致行动的能力和空间。同时,多元的价值认知与价值选择又使有些价值具有不可通约性,在村务协商过程中难以形成共识、达成公共理性。所以,在农村需要通过各种氛围的营造,引导多元价值偏好的转换,在村民之间、村民和村官之间积极锻造社会共识,培育公共理性,通过实现个体目标策略转换和个人偏好转移,舍弃传统的非此即彼的零和博弈思维方式,树立合作共赢意识,最终为协商共识的形成打下基础。当然协商的过程可能是说服他人的过程,也可能是被他人说服的过程,但其目标都是求得私人正当利益部分满足的前提下实现公共利益的最大化。在追求基层民主协商利益最大化过程中,为了保证说服者和被说服者在一定的对话平台上形成共识,还需要有合适的引导者,这就是党的基层组织。关于这一点,党的十八大报告中曾强调:“党的基层组织应该在基层民主协商中发挥重要的引导作用。”<sup>[2]</sup>

第四,补位拓展协商组织资源,确保协商民主平台提供。协商民主组织资源主要包括如公共协商空间、公共传媒、社团组织等基本要素。从组织资源角度分析,农民需要组织资源来表达自身的需求,聚合自己的利益,并有一定的空间或组织依托来与其他组织进行平等谈判和对话,从而在社会利益博弈中有效地表达和保护自身利益;同时有了组织化的资源,农民相互之间也形成了约束和自我约束机制,从而最大可能减少了个体单向度的违法行为。这种组织资源具体来说就是:对留守村庄的村民应该搭建具体和固定的组织平台供他们讨论和协商公共事务和公益事业;对流动的农民工应该搭建流动性组织平台。组织资源的相对固定化和便利化有利于协商意见的表达和协商民主活动的开展。所以,在农村要想发展协商民主,显然需要政府赋权社会,释放尽可能大的政治空间,将已经存在的各种形式,包括村民经济合作组织、文化组织正式化、规范化,重新树立村级自治组织的主体性和村级公共事务决策中的主导性,为协商民主实现提供足够的社会场域。“要使公民协商真正成为公民手中的政治资源,就必须让公民明晰地了解基层社会有几种公民协商机制可以运用,各种公民协商机制的功能分别是什么。明晰了这些,也就明晰了公民在基层民主中的地位和拥有的政治资源,从而也就明晰了公民进行有序参与的空间、渠道和可能的影响力。”<sup>[3]</sup>

总之,制度化是农村协商民主运作的根本保障和规范性依据,它包括农村协商的客体、主体、基本方式、具体形式和协商程序等方面,是协商能力得以提升的制度基础;参与协商的能力和形成共同价值观的宽容品质与理性精神是协商主体必须具备的实质性条件,是保证协商共识达成和协商民主运行的主体保障;组织资源则是协商民主的形式条件,它是政治协商主体能够参与协商过程并对协商最终结果发挥作用和影响的载体保证。

[责任编辑:史拴拴]

[1][美]J.米格代尔:《农民、政治与革命:第三世界政治与社会变革的压力》,李玉琪、袁宁译,〔北京〕中央编译出版社1996年版,第144页。

[2]胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,〔北京〕人民日报2012-01-10。

[3]林尚立:《公民协商与中国基层民主发展》,〔上海〕《学术月刊》2007年第9期。