

协商民主的生长逻辑

——中国经验的整体性视角和理论研究的整合性表述

唐 鸣 魏 来

内容提要 基于对中国经验的整体观察和理论研究的系统梳理,可以发现中国协商民主具有独特的生长逻辑:其一是“历史基础”,协商民主得以出现与中国作为后发现代化国家的传统约束与资源密切相关;其二是“空间转换”,协商民主是中国步入后选举治理时代的民主策略选择。在这种策略下,中国从选举民主转向协商民主,从纵向民主结构转入纵横民主体系,在协商制度体系中侧重于基层协商;其三是“再制度化”,协商民主的发展契合于社会转型背景下的政治参与整合。通过协商民主整合政治参与,能够处理社会转型时期的聚集性矛盾,解决民主政治发展的深层次问题,化解公共政策议程的隐蔽化风险;其四是“边界流动”,协商民主的发展得益于多元参与新常态下的吸纳与激活。最后是“体制压力”,在治理体制和晋升考核的双重作用下,地方的“变通”执行和创新行动推动了协商民主的多元化发展,政治精英的晋升需求仍然是协商民主发展的直接动力。

关键词 协商民主 生长逻辑 中国经验

唐 鸣,华中师范大学政治学研究院教授 430079

魏 来,华中师范大学政治学研究院博士研究生 430079

引 言

协商民主(Deliberative Democracy)是指公民通过自由平等的协商、对话等方式参与公共决策和政治生活^[1],它既是一种可形塑的价值,也是一种可经验的事实,同时也作为可对话的理论长期吸引着学界的眼光。20世纪80年代,美国学者毕塞特首先提出“协商民主”一词,至90年代前后,西方民主理

本文为教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“新时期我国农村综合改革研究”(12JZD023)、民政部“中国农村基层治理创新理论研究”课题“农地产权改革背景下的农村社区治理研究”阶段性成果。

[1]约翰·S.德雷泽克:《协商民主及其超越:自由与批判的视角》,〔北京〕中央编译出版社2006年版,总序第1页

论呈现出明显的协商转向^[1],因为协商在西方有着悠久的实践传统和丰厚的理论资源,因此这种转向也被认定为一种对古典协商民主传统的复兴:“它代表了一种复苏,而不是一种创新”^[2]。从国内的研究来看,2001年哈贝马斯访华,在国内进行了七场演讲,其中在“民主的三种规范模式”演讲中,哈贝马斯介绍了“程序主义政治”、“话语民主”和“主体间性”等概念,引发了中国的协商民主研究热潮。国内学者围绕协商民主的理论渊源、基本内涵、提出背景、现实定位、形式特征、功能价值、发展演变、中国特色与独特优势、制约因素与推进路径等问题展开了一系列探讨^[3],有学者对这一“学术现象”进行了专门探讨后指出,在协商民主理论引入中国后的短时间内,“相关研究不仅数量巨大,而且发表集中,这一理论在中国的实验也引发了国际学界的兴趣”^[4]。

概念界定是理论研究的逻辑起点,在协商民主理论本土化的过程中,诸多国内学者首先对概念进行了阐述和解读。如陈家刚认为,“协商民主可以理解为决策形式,组织形态,或者是治理形式。协商民主中的参与者是平等的、自由的,他们提出各种相关的理由,说服他人或者转换偏好,最终达成共识,赋予立法和决策以合法性”^[5]。陈剩勇认为协商民主或协商政治与选举民主、选举政治相对,所指称的是一种民主政治形态,即公民通过广泛的公共讨论,使各方了解彼此的立场和观点,在追求公共利益的前提下寻求并达成各方接受的可行方案^[6]。各种解读表明,协商民主具有鲜明的理论特质:从“协商”角度看,强调说理和论辩,要求参与者忠于理性和公正的价值观,主张政治活动的公共性;从“民主”角度看,强调主体利益多元性、公众期望的回应性、参与主体平等性、协商原则的一致性和决策达成的共识性^[7]。

协商民主的理论特质与其实践品质相互影响,一项真正的、有效的协商民主实践应与其理论特质保持一致^[8]。这种理论与实践之间的关联在中国有着独特的生存土壤和生长空间,在近现代中国的框架下,中国共产党协商政治理论与实践经历了长期的发展轨迹,中西协商政治存在历史与文化差异、制度与逻辑分殊^[9],中国的协商民主在语意背景、理论性质和实现条件等方面与西方的协商民主绝非完全耦合^[10],因而国内很多学者对于协商民主在中国的生长逻辑进行了阐述:作为民主政治意义上的中国协商政治,是中国文化传统、政治传统与近代西方政治思想和政治制度等交互作用的结果。中国协商政治形态的产生和演变,受制于中国的历史文化传统、经济社会结构状况和不同发展阶段统治阶

[1]有学者对国外协商民主理论进行了系统的梳理,参见卢瑾:《当代西方协商民主理论研究:现状与启示》,〔北京〕《政治学研究》2008年第5期;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述评》,〔北京〕《政治学研究》2011年第2期;李强彬:《国外协商民主研究30年:路线、视角与议题》,〔北京〕《教学与研究》2012年第2期。

[2]叶娟丽:《协商民主在中国:从理论走向实践》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2013年第2期。

[3]参见朱益飞:《近年来国内协商民主研究综述》,〔武汉〕《社会主义研究》2008年第2期;孙照红:《国内协商民主理论研究综述》,〔广州〕《岭南学刊》2008年第6期;蒙慧、陈嘉丽:《十八大以来社会主义协商民主研究综述》,《天津行政学院学报》2015年第4期。

[4]谈火生:《协商民主》,载韩福国编:《基层协商民主》,〔北京〕中央文献出版社2015年版,第39页。

[5]陈家刚:《协商民主》,〔北京〕生活·读书·新知三联书店2004年版。

[6]陈剩勇:《协商民主理论与中国》,〔杭州〕《浙江社会科学》2005年第1期。

[7]John Elster. Deliberative Democracy. New York: Cambridge University Press, 1998, pp.8; John Parkinson. Legitimacy Problems in Deliberative Democracy. Political Studies. Vol.51. No.1, pp.180-196.

[8]李强彬:《协商民主的实践品质:审视维度与基层观察——以彭州市社会协商对话会议制度为例》,〔北京〕《国外理论动态》2015年第6期。

[9]王智:《90年来的中国协商政治:缘起、线索与逻辑》,〔武汉〕《学习与实践》2011年第1期。

[10]齐卫平、陈朋:《协商民主研究在中国:现实景观与理论拓展》,〔上海〕《学术月刊》2008年第5期。

级的政治需要^[1]；作为近代中国内生的民主形式，协商民主具有鲜明的历史线索和发展逻辑^[2]，是在救亡与启蒙的实践中应对和创造出来的^[3]，在实践中又获取了马克思主义民主理论的动力源泉和社会实践创新的有效检视^[4]；作为中国政治现代化发展的逻辑指向，协商民主具备多个面向的现实可行性^[5]，协商民主所具有的民主和参与特性为民主在国家治理现代化中的有效实现提供了合理的途径，对于十八大以来“党领导人民有效治理国家”的政治体制改革具有重要价值^[6]；此外，协商民主的当代成长不仅基于其本身内蕴着良善政治的发展要求，还在于其遵循了制度成长的一般规律，顺应了中国特色社会主义民主演变的历史趋势并回应了政治生活的现实诉求，这也是社会主义协商民主成长的深层逻辑^[7]。总而言之，我国协商民主的发展，既是协商民主理论自洽的实践检验过程，也是协商民主模式与既有治理格局调适的过程^[8]，协商政治是中国国家建设中一元领导与多元社会之间的协调和整合之路，是具有中国特色的社会建设和政治建设之路^[9]。

由以上分析可见，已有研究对协商民主的发生逻辑进行了深入的探讨，概言之，分析视角主要聚焦于协商民主的中国内生性、传统契合性、现实可行性、诉求回应性、制度合理性与发展实效性等方面，这些成果对于后续研究极具启发意义。与此同时，既有研究在分析维度的系统性和理论文献的整合性等方面仍存在提升空间。基于此，本文试图基于整体性的经验把握与整合性的文献爬梳，从协商嵌入的历史基础、民主发展的空间转换、政治参与的再制度化、边界流动与吸纳整合以及地方官员的晋升动机等方面再探中国协商民主的生长逻辑。

一、历史基础：后现代化国家的传统约束与资源

传统政治体系和社会结构限制了民主和政治参与的发展。黄仁宇曾提出“间架性设计”(schematic design)和“潜水艇夹心面包”(submarine sandwich)的概念，用以描述中国的政治制度和社会结构。间架性设计发轫于标准化的要求，导致了重视上层设计形式而忽视下层运作实质的统治习惯，在国家机构日臻成熟规整的同时，其下端却粗率而无从生长发展^[10]，因而传统中国政治注重形式、脱离实际的制度建构致使权力向上凝聚，缺乏上下间必要的结构基础和组织技术。潜水艇夹心面包式的社会结构与此密切相关，是指中国的社会结构具有紧密结合的上层官僚和自成一体的底层农民，但处于中间的管理层却是羸弱松散的。据此，黄仁宇指出中国缺乏成为现代国家的结构性实力^[11]。在此历史语境下，民主自然无从生长，这是在中国发展基层民主和政治参与无法脱离的传统约束之一。

传统的权力主导型社会和民主基础缺乏使协商成为首选。一方面，完成现代民族国家建构的中国社会具有政府主导的特点，民主国家建构仍在进行。经验表明，国家和社会关系的变奏贯穿于民主发展的全过程，而在中国，国家的恒强和社会的偏弱仍然是现实政治图景的生动写照。即使在“治理体系和治理能力现代化”的时代语境下，政府仍被视为治理的“元主体”，由此不难想见，现代政治发展

[1]黄福寿：《中国协商政治发生与演变逻辑》，《上海市社会主义学院学报》2010年第2期。

[2]王智：《90年来的中国协商政治：缘起、线索与逻辑》，〔武汉〕《学习与实践》2011年第1期。

[3]刘永春、刘世华：《论中国协商民主选择与建构的历史逻辑》，〔哈尔滨〕《理论探讨》2013年第6期。

[4]方刘松、张立：《中国协商民主的生成逻辑与现实定位》，〔南昌〕《求实》2013年第2期。

[5]朱勤军：《中国政治文明建设中的协商民主探析》，〔北京〕《政治学研究》2004年第3期。

[6]宋连胜、李建：《民主与参与：协商民主推进国家治理现代化的政治逻辑》，〔武汉〕《社会主义研究》2015年第5期。

[7]张光辉：《社会主义协商民主成长的深层逻辑》，〔郑州〕《学习论坛》2014年第1期。

[8]吴兴智：《理性、权威与制度变迁——中国协商民主发展逻辑再思考》，《南京社会科学》2011年第2期。

[9]林尚立：《协商政治与和谐社会：中国的国家建设之路》，《天津社会科学》2008年第3期。

[10][11]黄仁宇：《中国大历史》，〔北京〕生活·读书·新知三联书店2007年版，第16、18、37页，第127、255页。

的强烈需求和强势权力调控的制度刚性之间存在着持续性的张力。在这样的政治生态下,“建构公共协商机制,协调两者的价值偏好,使社会的多元利益群体以公共利益为目标,通过各方平等、自由的对话、讨论、辩论和协商的过程,达致利益表达、利益协调与利益实现,应是当前中国民主政治发展的首选价值”^[1]。另一方面,中国历来缺乏民主传统,在短期内难以实现竞争性选举制的聚合性民主。达尔认为民主需要理性前提和法制、智力、心理等一系列条件^[2],而传统中国并未形成使民主得以孕育的公民人格和参与型文化,民主意识的缺失和政治冷漠主义使民主的生发极其艰难。即使在当代中国,相当多数的政治参与都具有动员性和组织性的被动式色彩,由此可能引致的后果是“多数人暴政”或“民粹化上扬”。而推进协商民主则可以避免动员型被动式政治参与的弊端,公民基于公共利益,经由平等、自由的对话、讨论和协商,缩小社会利益群体因不同诉求而产生的偏见,这一理念可以激发良好的意见表述,提升法律、制度和公共政策的政治合法性,改善民主治理的质量^[3],并在此进程中推进动员型政治向回应型政治的转型。

传统的政治社会中蕴含着协商思想资源和协商实践探索。在古代中国,从文化传统看,儒家所倡导的“和”是传统文化的核心之一,对“君子和而不同”的强调内蕴着对多样化的肯认和对多元共生的强调,与现代民主精神具有一定的契合性,为协商政治的确立提供了良好的精神资源^[4]。从政治传统看,商议、讨论和咨询等传统由来已久,开明官员问计于民的故事屡见不鲜^[5],对“民本”思想的强调、对推行“仁政”的追求以及历代皇朝所沿袭的言官、谏官设置,都为议政、辩论和协商提供了丰厚的本土资源;在近代中国,民主共和是时代主题,从清末新政到辛亥革命,以自由、民主为基本特征的现代化进程一直贯穿着中国近代政治史,中华民国时期曾开展“重庆政治协商会议”,中国共产党在建国前也一直在探索适合中国的民主形式^[6],抗日根据地的“三三制”是基层政权协商的典范;在当代中国,协商是中国民主成长的内生要素,并成为中国民主建设和发展的战略性基础平台^[7]。协商民主是新中国与生俱来的民主性实践(第一届全国政协会议即是“协商建国”的过程),并以此建构了政权合法性和国家有效性。改革开放后的中国政治建设和发展也一直将协商制度作为重要战略,选举民主与协商民主相结合的学理建构和实践探索不断深入,直至党的十八大在以往理论、制度和实践的基础上凝练出“社会主义协商民主”概念,将其上升为国家制度。通过历史的审视可以发现,协商在中国是一项持续的社会传统,开展协商民主具有“历史和语言上的认同基础”,不存在“情感上的陌生”^[8]。

二、空间转换:后选举治理时代的民主策略选择

与中国的历史发展形成鲜明对照的是西方的民主自由传统,从古希腊城邦小国寡民式的直接民主和参与式民主,到近现代民族国家广土众民式的代议制民主,民主的生命力不断延伸,人们对民主的理解和阐释也不断变化,自由主义民主观、古典民主主义观、精英民主主义观、参与型民主主义理论、多元民主理论和社会主义民主理论林立争锋。而实践的发展所呈现的趋势是由公民大会协商议

[1][3]陈剩勇:《协商民主理论与中国》,〔杭州〕《浙江社会科学》2015年第1期。

[2]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,〔北京〕商务印书馆2007年版,第59、106页。

[4]林尚立:《协商政治:对中国民主政治发展的一种思考》,〔上海〕《学术月刊》2003年第4期。

[5]俞可平:《中国特色协商民主的几个问题》,〔北京〕《学习时报》2013年12月23日。

[6]陈家刚:《当代中国的协商民主:实践探索与理论思考》,〔北京〕《马克思主义与现实》2014年第4期。

[7]林尚立:《协商民主:中国的创造与实践》,重庆出版社2014年版,“前言”第4-5页。

[8]韩福国、张开平:《社会治理的“协商”领域与“民主机制”——当下中国基层协商民主的制度特征、实践结构和理论批判》,〔杭州〕《浙江社会科学》2015年第10期。

事发展到将选举作为民主的基本标志^[1]。但代议制民主在此后的发展中又陷入了原则上的“人民统治”和事实上“少数人统治”的矛盾,理论家对民主政治合法性危机所表现的公民参与效能下降、公民精神衰落和民主缩水等现状作出了敏锐的反应^[2]。正如米尔斯在《权力精英》中所言:“普通人的权利被其所依存的生活世界所限制……他们感到自己在一个毫无权力的时代茫然失措。随着信息和权力手段的集中,有些人在美国社会占据了高高在上的位置,他们的决策可能影响普通人的日常生活世界。”^[3]针对现代社会的多元分化、非中心化和现代性的扩张带来的自由民主制度的困境,罗尔斯提出了“理性多元论”,哈贝马斯概括了“三种规范性民主模型”,吉登斯则开出摆脱现代性危机的“对话民主”的良方^[4]。赫尔德将八种不同的民主模式划分为两大形式:直接的或参与的民主和自由的或代议的民主,并指出协商民主(第九种)在批判这两种民主形式的基础上力求改善政治参与的性质和形式,而不只是增加政治参与的机会,以期实现有见地的辩论、理性的公用运用和对真理的执着追求^[5]。由此可见,竞争性民主理论和实践已经与现代公民的要求和社会发展不相适应,因此不同的学者从不同的角度对协商民主进行了解读和倡导,使协商民主自20世纪80年代后成为西方世界的热点话题乃至政治实践。协商民主在西方的兴起,与现代民主以及现代政治面临和合法性与有效性危机的挑战直接相关,是解决西方现代民主危机的一种机制和手段^[6]。

西方民主的现代境遇引发了主题的变迁,公共参与的空间由选举向协商转换。在应对民主危机的过程中,西方的空间转换在理论上进行了充分的推阐和论证,但在实践中却尚未取得普遍的进展。相较而言,在遥远的中国,协商政治研究由最初的诠释经典、注解现实迅速发展 to 倡导理想、设计蓝图的新阶段,协商民主的实践品格更加鲜明,从学术概念到制度选项的时间跨度相对较小,甚至是学术研究和实践进展同步推进。在后选举治理时代,由于面临着执政党转型的现实困境、国家政权合法性的建构压力和选举民主自身限度的瓶颈掣肘^[7],中国的协商政治成为民主发展的策略选择,并在此过程中完成了民主发展的三重空间转换。

从选举民主到协商民主的实践转换。这种转向主要基于以下几点原因。一是选举民主的发展限度逐渐显露。民主选举具有间断性、阶段性、单一性和规范性等特点,与之相对应,民主协商具有常态性、全程性、灵活性、多样性的优势,因此在坚持民主选举的基础上加快协商制度化建设,探索协商实现形式与程序设计,推进民主政治的持续发展良性运行已逐渐成为共识^[8]。由于选举民主在实践中面临的压力和阻力,协商民主显然在现阶段更受重视,也更容易推广^[9]。以农村治理为例,近年来农村民主选举参选率走低,户代表选举普遍,多地出现贿选情况。随着现代化的推进、农村经济社会结构的变迁和大规模持续性的人口流动,中国乡村由传统的熟人社会向“半熟人社会”转变^[10],乡村发展“空心化”大量出现^[11],农村税费改革后基层组织与普通群众之间的联系纽带断裂,国家在乡村社会

[1] 燕继荣:《协商民主的价值和意义》,〔北京〕《科学社会主义》2006年第6期。

[2] 王志强:《公民政治参与的空间转换与协商民主》,〔广州〕《华南师范大学学报》(社会科学版)2011年第2期。

[3] 查尔斯·赖特·米尔斯:《权力精英》,王昆、许荣译,南京大学出版社2004年版,第3页。

[4] 叶娟丽:《协商民主在中国:从理论走向实践》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2013年第2期。

[5] 赫尔德:《民主的模式》,燕继荣等译,〔北京〕中央编译出版社2008年版,第5、266页。

[6] 林尚立:《协商民主:中国的创造与实践》,重庆出版社2014年版,第19页。

[7] 肖唐镖:《乡村和地方治理实践中的若干理论问题》,〔南昌〕《江西师范大学学报》(哲学社会科学版)2015年第3期。

[8] 袁方成、罗家为:《选举与协商:村民自治的双轮驱动》,《吉首大学学报》(社会科学版)2016年第2期。

[9] 陈家刚:《当代中国的协商民主:实践探索与理论思考》,〔北京〕《马克思主义与现实》2014年第4期。

[10] 贺雪峰:《论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角》,〔北京〕《政治学研究》2000年第3期。

[11] 徐勇:《挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对——农村人口流动与乡村治理的一项相关性分析》,〔武汉〕《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2000年第2期。

的退场和市场经济的发展使得农村的公共性不断消解,个体化趋势上扬^[1],种种情况引致农村民主选举出现“有增长无发展”的内卷化困境,具体表现为基层民主的“形式化”问题突出,缺乏实质性发展;基层民主的主体严重缺位,群众对公共事务的参与不充分。基于此,社区协商成为基层民主自治的生长点^[2]。二是社会问题和治理困境不断凸显。在城乡发展失衡、社会分配不公、贪污腐败滋生、人口流动加速和犯罪率上升等背景下,中国亟需引入新的治理技术,因此协商制度被视为地方秩序的稳定器,被当作解决由于市场和社会关系紧张所带来问题的一种方法,同时通过整合行政命令和民主咨询机制,使政府和人民一起致力于良好地方治理的实现^[3]。无论是出于基层秩序、地方治理的考量,还是对民主发展的关注,协商要素的引入都具有重要的现实意义。2015年2月,中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》,标志着我国民主建设从选举向协商的空间转换,实践中的协商民主在参与主体、协商议题、协商程序和协商效果等方面均有所进展。

从纵向民主结构转入纵横民主体系。萨托利认为政治可分为纵向和横向两种性质,政治学研究在大多数时候较关注服从、支配与协调,侧重于群体中的等级结构,这是一种纵向性政治,权力、统治、命令、强制和国家等术语都是其具体体现,代议制是民主的纵向随动装置。横向性政治在民主制度中突出协商,公众舆论、选举式民主、参与式民主、公民表决式民主都是横向民主的实施与普及^[4]。林尚立据此指出,传统的中国政治形态体现为单一的纵向结构,即将政治要素统合在党的领导体系与组织体系之中。但在转变后的政治形态中,参与、自治、协商以及合作等政治中的横向因素不断增长,这必将推动中国的政治结构实现从纵向结构向纵横结构的空间转换。横向政治是推动全能政治向有限政治发展,形成权力约束力量的重要资源,协商政治的发展所培育和推动的正是政治结构中的横向性政治^[5]。从民主结构来看,人民代表大会制度属于代议制民主,是纵向民主体系的组成部分,而协商民主显然是横向民主的形变。无论是十八届三中全会提出的立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商等交叉性概念,还是《关于加强社会主义协商民主建设的意见》中明确界定的政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、基层协商等,其背后的政策指向都是由间接民主向直接民主与间接民主相结合转变,由纵向民主结构向纵横民主体系转变。

在协商制度体系中侧重于基层协商。十八届三中全会提出构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。作为协商民主的微观体现,基层协商民主是全体公民政治参与的重要渠道,是社会主义协商民主最广泛的实践^[6]。俞可平认为,中国协商民主的重点是人民政协与基层协商,人民政协是实现协商民主的主要场所,但存在协商范围、职能设置和法律授权方面的不足^[7],而现有体制对基层民主释放了较大空间。我国基层民主生长的逻辑起点来自国家的民主需求,在改革开放后经历了一个持续性的历史演进过程。从1981年到2002年,党和国家就基层民主进行了一系列制度供给和法律建构,此后十七大报告对健全基层民主和城乡社区建设进行统筹部署,十七届三中全会首次将乡村议事协商正式写入党的文献,十八大也明确提出“积极开展基层民主协商”。我们认为,历史传统、风险规避和共同需求是在协商体系中侧

[1]吴理财:《公共性的消解与重建》,〔北京〕知识产权出版社2013年版,“前言”第1页。

[2]肖林:《城乡社区协商:基层民主自治的生长点》,〔北京〕《中国发展观察》,2015年第10期。

[3]何包钢:《中国协商民主制度》,〔杭州〕《浙江大学学报》(人文社会科学版)2005年第3期。

[4]萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,〔北京〕东方出版社1998年版,第147-149页。

[5]林尚立:《协商民主:中国的创造与实践》,重庆出版社2014年版,第39页。

[6]陈丽:《基层协商民主:概念的界定及其解读》,〔北京〕《科学社会主义》2014年第5期。

[7]俞可平:《中国特色协商民主的几个问题》,〔北京〕《学习时报》2013年12月23日。

重于基层协商的动因。首先,中国共产党长期坚持的群众路线、人民民主等理论资源和实践特点都指向基层民众;其次,基层协商的稳定有序发展为中国民主成长提供了坚实的政治基础和广阔的战略空间,既有利于规避风险,又符合中国特色的民主发展路径;最后,基层民主和协商的制度化运行,使国家吸纳政治参与、化解利益紧张和协调社会关系的需求得以满足,渐进式的民主发展道路得以实施,权力退场后基层社会治理的真空得以弥补。对于社会来说,基层协商有利于维护个体权益、实现政治参与和运行民主权利。因此,基层协商是国家和社会的共同需求,在实践上更受重视,更加可行。

三、再制度化:社会转型背景下的政治参与整合

“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱”^[1],在讨论后发国家政治秩序问题时,亨廷顿认为政治上的首要问题就是政治制度化的发展落后于经济社会变革,政治衰朽在很大程度上是社会急剧变革、新的社会集团被迅速动员卷入政治,而同时政治体制的发展却步伐缓慢造成的。据此,亨廷顿将政治发展中的参与和制度化概念抽离出来,提出了著名的“稳定公式”:政治参与/政治制度化=政治动乱,并指出政治制度化的衡量标准是政治体系的适应性、复杂性、自治性和内部协调性。事实上,人们对于政治参与的积极作用关注较多^[2],而对其消极作用却有所忽视^[3],亨廷顿公式的启发性意义就在于其对爆炸式政治参与的戒心,同时关注到提升制度化水平对于确保政治秩序的重要性。当前我国正处于经济社会和政治发展的深刻转型期,这意味着我们在维持政治稳定,实现政治发展的过程中必须清醒认识和认真面对社会转型期的聚集性矛盾、民主政治发展的深层次问题以及公共政策议程的隐蔽化风险。在此过程中对政治参与进行整合必须辅之以新的治理技术进行“再制度化”,激活和完善既有制度,使制度由束之高阁的静默文本转换成实际运转的行为实践^[4]。研究表明,相对于自由民主政治,协商民主政治更加适宜于风险社会^[5],协商作为达成共识的方式对中国政治系统更具重要性^[6]。

通过协商民主制度整合政治参与,处理社会转型时期的聚集性矛盾。从基层治理中存在的矛盾来看,当前尚未建构起多元社会群体表达权利要求的制度化协商和参与机制,社会矛盾和冲突直接指向基层政府^[7]。当前基层治理场域中存在服务行政理念与“不出事”逻辑的张力、公众参与治理的意识与服从型政治文化的张力、公共精神与宗族观念的张力,这在客观上奠定了多元价值冲突和文化颓废的基层治理生态。与此相适应,基层协商治理中的民主追求、合作内涵和公共利益诉求等价值旨归和伦理意蕴与上述三大张力之间存在耦合或冲突的关系,由此可见,将协商民主引入基层,以协商整合政治参与,将以渐进、内生的方式深刻影响基层公共治理制度创新的最终走向^[8]。从政治发展中存在

[1]萨缪尔·P.亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社2008年版,第31、4、42、10页。

[2]蒲岛郁夫:《政治参与》,〔北京〕经济日报出版社1989年版,第14页。

[3]参见约翰·克莱顿·托马斯:《公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略》,〔北京〕中国人民大学出版社2005年版;束顺民:《西方政治参与研究述要》,〔北京〕《国家行政学院学报》2005年第5期。

[4]根据已有的研究,“再制度化”是对亨廷顿“制度化”概念的批判和提升,后者只注意到了规范强制性和制度创设阶段,而前者则是对政治体系的全面观照,包括制度的有效落实及改进,并将政治发展界定为“公民参与和政府应对的双重影响经由‘再制度化’而达成的状态”。参见王蒙、王明生:《当前中国的政治参与:再制度化视角》,〔合肥〕《学术界》2012年第2期。

[5]沃特·阿赫特贝格、周战超:《民主、正义与风险社会:生态民主政治的形态与意义》,〔北京〕《马克思主义与现实》2003年第3期。

[6]Suzanne Ogden. *Inklings of Democracy in China*. MA(Massachusetts): Harvard University Press, 2002, pp.257.

[7]周庆智:《乡村治理转型:问题及其他》,〔南昌〕《江西师范大学学报》(哲学社科版)2015年第6期。

[8]蔡林慧:《论正式规则与非正式规则对基层协商治理制度变迁的影响》,〔北京〕《中国行政管理》2015年第12期。

的矛盾来看,后发国家采用激进手段实现政治民主化和现代化往往与政治稳定存在矛盾,可能引致以下风险:一是无力应对现代化挑战而弱化政府权威,二是政治参与突然扩大而引发社会失序,三是激进转轨后出现的制度真空危险,四是专制与民主恶性循环,五是主权和国家利益受到损害的风险。同样,协商民主在后发国家的政治发展中能够发挥重要作用,这是因为协商民主本身就是政治合法性的有效来源,协商民主能够提高政府决策实施的质量,协商民主可以有效制约权力,提供了和平解决冲突的空间和方法,同时具有公民教育的功能^[1]。因此,协商民主的引入对于力图实现政治发展的转型期后发国家意义巨大。

通过协商民主制度整合政治参与,解决民主政治发展的深层次问题。改革开放以来中国民主和政治发展取得了一系列积极成就^[2],但也必须认识到当前政治发展面临的深层次问题。根据已有的总结,这些问题主要表现为以下几点:一是弥散性腐败导致的政权软化和政令贯彻危机,二是分利集团化趋势出现,利用垄断地位和资源优势攫取利益,以上问题又导致第三个问题,即政治保守势力抬头,改革阻力重重,四是由发展失衡和分配不公引致的剥夺感和挫折感诱发政治上的激进行为^[3]。在此背景下,协商民主所具有的言语、行动与共识的三重面向可以有效规范行政过程,整合政治参与^[4]。具体而言,“以言行事”而非“以力行事”对培养执政者和群众的理性精神,规避激进行为具有正面作用;在交往政治中的参与行为、说理论证和相互理解有助于构筑公共协商机制,营造平和的氛围,推动问题的解决;共识政治观的引入则有利于面对社会分化和利益多元的现实,实现政策正当性;将协商的三重特质贯穿于决策和实施的全过程必将强化民主评议和监督,有效降低寻租行为。

通过协商民主制度整合政治参与,化解公共政策议程的隐蔽化风险。公共政策是解决公共问题的必经之途,而政策议程是公共问题解决和政策诉求回应的前置条件。“隐蔽议程设定”是指政治精英和利益集团等强势群体对公共问题的“选择性失明”,导致理应进入议程的公共问题因个人利益而被屏蔽。公共政策议程的隐蔽化风险主要由以下原因造成:一是排斥外部参与的制度封闭性,二是作为“理性人”的政策主体自利性驱动,三是私利集团与政治精英的合谋,四是舆论监督的缺失。显而易见,公共政策议程的隐蔽腐蚀了公共政策的公共性,弱化了公共政策的合法性,也必将降低公共政策的有效性。通过激活和完善协商治理,实现协商民主的“再制度化”,对于公共政策议程的隐蔽具有积极的治理功能。第一,协商民主是利用公共理性寻求公共利益,有助于破除外部参与的封闭性,强化政策的公共性;第二,协商民主内在要求的主体平等和广泛参与有助于在多元利益诉求中达成理解,凝聚认同,赋予公共政策程序和实质上的合法性;第三,协商民主强调决策过程的公开性,有助于减少密谋操纵,增强多元监督,破除政策制定的封闭性。此外,协商民主过程本身即为培育公民精神、提升民主能力的有效途径,既是一种程序性设置,也是一种教育性训练,更是一种制约性制度。由此,协商民主能够有效化解公共政策议程的隐蔽化风险^[5]。

[1]叶长茂:《协商民主:后发国家政治可持续发展的优选路径》,载陈家刚主编:《协商与协商民主》,〔北京〕中央文献出版社2015年版,第73-79页。

[2]参见周光辉:《当代中国政治发展的十大优势》,〔北京〕《政治学研究》1998年第1期;俞可平:《积极实行增量政治改革,加快建设社会主义政治文明》,〔北京〕《理论动态》2003年第1595期;桑玉成,袁锋:《世纪之交的中国政治发展》,〔北京〕《政治学研究》1998年第3期。

[3]何增科:《民主化:政治发展的中国模式与道路》,载陈家刚主编:《协商与协商民主》,〔北京〕中央文献出版社2015年版,第96-98页。

[4]邢玲、高信奇:《言语、行动与共识:协商民主的三重面向》,〔南京〕《学海》2013年第5期。

[5]宁有才:《协商民主与公共政策隐蔽议程治理》,载韩福国主编:《基层协商民主》,〔北京〕中央文献出版社2015年版,第358-363页。

四、边界流动：多元参与新常态下的吸纳与激活

尽管学界对“中国式民主”的研究存在分歧^[1]，但中国的民主政治建设和发展具有中国特色和普世贡献确是不争的事实。经过多年的理论阐发和实践探索，中国的协商民主也形成了独特的生长逻辑，其中尤为显著的就是在边界流动中“吸纳”与“激活”的互动。

在参与性质、政治形态、治理结构等边界流动中的协商发轫。第一，依据政治参与的性质，可做动员式参与和自主式参与的二分^[2]，何包钢基于温岭的研究认为协商政治可被视为政治动员的一种复兴形式，由于传统意识形态动员作用的弱化，人们迫切需要一种现代的参与形式和新的意识形态工具，以此吸引商业化背景下崇尚物质利益的村民，“协商会”是把干部和群众召集起来并解决问题的有效形式^[3]，此后何基于“嵌入中国社会现实”这一考量又提出了“有限协商民主”的概念^[4]。事实上，将政治参与划分为动员式与自主式往往会遮蔽我们观察经验的视野，协商民主的在实践场域中是多样的、鲜活的，韦伯话语中的“理想类型”固然有助于对经验现象进行抽象和提炼，但在发生逻辑的叙事中如果过于强调类型的划分往往会切割现实的细节，甚至陷入“用先验的概念去发现或建构经验的盆景主义”^[5]。多数学者认为，动员和自主往往同时存在于协商民主的发生过程之中，二者并存和相互作用是更加客观的描述^[6]，也正是在两种不同参与性质的边界渗透中，协商民主才得以长效发展。第二，从政治形态上看，从权利政治向公益政治的流变是协商民主的重要价值^[7]，也是协商过程的内在要求。正是对公共利益的强调，对个人主义和自利道德的矫正，对代议制民主缺陷的弥合，才促进了公民参与和协商对话制度的生发。第三，从治理结构上看，对封闭性治理边界的突破和对开放性治理结构的重塑提升了政策的正当性和科学性，为治理提供了更多的合法性资源。囿于传统治理结构的束缚，政府间权责分配不清、乡村自治和自主的空间被极力压缩，而开放性治理结构的建设有效保障了决策和实施符合法律程序，促进了议事协商的发展、民意的吸纳和决策质量的提高^[8]。以上三点实质上是借助协商技术吸纳政治参与、公益因子和社情民意的过程，此外，在地方实践中也存在条块边界的互动，有效吸纳了协商本身。总体上看，我国在不同类型的边界流动中促推了吸纳的顺利进行和协商的高效开展。

多元主体对理论、制度和实践传统的“激活”促进了协商发展。在以往实践中，不同形式的“激活”使协商民主获得了生长和完善的空间，激活方式主要有以下几种：第一，嵌入性激活与制度化扩散。温岭的民主恳谈是理论嵌入实践的典型案例。在“嵌入式发展”中，温岭将协商理论这一“异质性成分”融入到原有的社会政治结构和基层民主探索中，实现了激活和改造原有结构功能的目的，此后通

[1]参见孙关宏：《慎提“中国式民主”》，〔上海〕《探索与争鸣》2014年第12期；李冉：《“中国式民主”的形态勘定》，〔上海〕《探索与争鸣》2014年第7期；李涛、侯德泉：《十年来中国式民主研究述评》，〔沈阳〕《党政干部学刊》2016年第3期等论述。

[2]周晓虹：《中国农民的政治参与：毛泽东和后毛泽东时代的比较》，《香港社会科学学报》2000年（秋季）。

[3]何包钢：《中国协商民主制度》，〔杭州〕《浙江大学学报》（人文社会科学版）2005年第3期。

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

[5]刘成斌：《盆景主义及其超越——论田野调研中理论与经验的关系问题》，〔武汉〕《华中科技大学学报》（社会科学版）2014年第3期。

[6]贺东航：《中国公民政治参与的特点》，〔石家庄〕《河北学刊》2006年第2期。

[7]俞可平：《权利政治与公益政治》，〔北京〕社会科学文献出版社2005年版；陈家刚：《协商民主：概念、特征与价值》，《中共天津市委党校学报》2005年第3期。

[8]郎友兴：《议事协商与乡镇治理机制的创新》，〔北京〕《学习时报》2009年8月10日。

过完善和拓展实现了整个结构的更新。这种主动选择的发展方式使协商民主获得了发展空间和资源,唤醒了原有结构中处于沉睡状态的某些功能(群众路线,人大制度等),同时寻找到了理论楔入现实的切口。此后,温岭通过制度化方式对原有的功能进行了重新阐释,对异质成分进行了本土化改造,并使得自身的创新在不同层级、机构和领域之间扩散,诱发了更多的创新性做法^[1]。

第二,制度性激活与复合式路径。社会力量通过国家提供的政治参与的法理基础和制度空间,使既有制度发挥更大活力。如人民民主、政治协商和群众路线等制度为社会力量参与治理、发展协商提供了丰富的法理基础。在实践中,公共社会激活制度设计已经形成了复合式路径,包括网络问政机制、政协提案机制、舆论监督机制、内参机制等。这些激活因为同政府获取民意的渠道相符,与国家制度规定吻合,从而获得了国家的尊重和支持^[2]。

上述两种“激活”方式的主体分别是地方政府和公共社会,在实践中都实现了对地方政府创新边界的触碰,在此过程中促推了协商民主的发展,而相对于前两者,第三种激活方式则更加宏观。

第三,资源型激活与特色化形态。有学者指出,作为程序因素的协商如果能够上升为政治原则,作用于政治生活的组织形态、价值取向和制度安排,那么协商民主将会优化中国政治形态,协商政治就此形成^[3]。协商在中国不仅是民主政治建设的途径和手段,也可以作为一种政治资源和内在机制使中国特色民主获得合法性与现实性。但也要认识到,协商的内生特性并不意味着其本身已经是成熟的民主要素,在实践中,资源性激活对于协商民主本身的发展、中国政治形态的优化发挥了重要作用。协商资源体现为民众的有序参与、利益的多元沟通、党派的团结合作、政协的民主协商以及政党的群众工作^[4]。如果从上述五个维度来检视中国的治理实践,相信大多数人能够得出这样的结论:“增量民主”的政治实践强调在不损害人民群众原有政治利益的前提下,最大限度地增加政治利益^[5],由此前两项协商资源,即民众的有序参与和利益的多元沟通受到了执政者和研究者的重视;“存量民主”的政治实践使中国激活了“文本的”制度规范,唤醒了“沉淀的”协商传统^[6],从而使后三项协商资源,即党派的团结合作、政协的民主协商以及政党的群众工作得到深入发展;“正因为全方位的资源性激活,使协商民主在中国获得了生长空间,实现了快速发展,而协商民主的发展同时形塑了中国协商政治的特色化形态”^[7]。

五、体制压力:政治精英的自利特性和创新行动

中国协商政治的特色化形态有一项突出的表现,即一元领导与多元结构相统一,实际上这种特点也暗含了协商民主的另一条发展逻辑:地方党委和政府公共政策执行过程中的主动地位。中国的现代化发展面临着两个必然要求:社会的多元化发展和坚持党的一元领导,发展协商政治使中国在国家建设中实现了对两个要求的协调与整合,使其在各自的逻辑中发挥作用^[8]。因此,协商政治得到了

[1]谈火生:《协商民主》,载韩福国主编:《基层协商民主》,〔北京〕中央文献出版社2015年版,第47-57页。

[2]姚远、任羽中:《“激活”与“吸纳”的互动——走向协商民主的中国社会治理模式》,《北京大学学报》(哲学社会科学版)2013年第2期;

[3]林尚立:《协商政治:对中国民主政治发展的一种思考》,〔上海〕《学术月刊》年2003第4期。

[4]林尚立:《协商民主:中国的创造与实践》,重庆出版社2014年版,“前言”第58页。

[5]俞可平:《增量政治改革与社会主义政治文明建设》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2014年第1期。

[6]陈家刚:《当代中国的协商民主》,载陈家刚主编:《协商与协商民主》,〔北京〕中央文献出版社2015年版,导言第21页。

[7]林尚立:《协商民主:中国的创造与实践》,重庆出版社2014年版,“前言”第59-63页。

[8]林尚立:《协商政治与和谐社会:中国的国家建设之路》,《天津社会科学》2008年第3期。

国家层面的高度重视,发展协商民主成为国家治理体系和治理能力建设改革布局中的重要一环。而在具体的政策落实过程中,中国公共政策过程的特点(政策目标追求“模糊共识”、政策执行呈现出显著的差异性和多样性等^[1])为地方的“变通”执行和创新行动提供了空间,而这种变通式执行和创新冲动则是源于地方政治精英的自利特性和晋升需求。

协商政策的特点为地方的“变通”执行和创新行动提供了空间,推动了协商民主的多元化发展。在分析中国土地政策时,曾有学者提出“有意的制度模糊”这一解释概念:“中国的农村改革之所以会取得成功,关键在于中央政府经过审慎的考虑之后,决定将本该成纲成条、没有任何歧义的农村土地产权制度隐藏在模棱两可的迷雾之中”^[2]。“有意的制度模糊”与上文中的“模糊共识”都是扩展性较强的概念,发展社会主义协商民主的政策同样存在类似的特点。与这种特点直接相衔接的就是地方在政策执行中的策略选择^[3]。调研发现^[4],单就某一项政策的执行进行分析(如选择性执行、“变通”执行及其具体形式、地方政府在具体政策落实中的先锋型、观望型、随大流等不同角色)存在一定的限度,各地在推进协商政策落地的过程中,采取了一种“捆绑式执行”的策略。如湖南省为推进政府职能转变和政府机构改革,于2015年下半年出台《湖南省乡镇区划调整改革工作方案》,明确提出合并500个以上乡镇、1.5万个以上建制村的目标(减幅分别约为25%和39%),并要求于2016年春节前和2016年底完成并乡、合村工作。改革任务分解到民政厅等职能部门后,完成期限进一步提前至2015年6月。当前该地的核心工作是合乡并村,而推进协商民主同样是需要落实的工作。在此背景下,“捆绑式执行”成为现实选择:在合村并点重大改革任务中,充分发挥民主协商的作用,就并村的基本思路、新村布局、资产处置等群众关心的问题广泛听取各方面的意见,确保了全省重点改革任务的顺利推进和协商民主工作的特色化落实。与此类似,浙江省近期在全省范围内推行“三改一拆”、“五水共治”、村庄规模调整和村规民约制定等中心工作。在此过程中浙江坚持民主决策、广泛协商,将协商民主的落实融入到工作中心之中。再如,筹办G20峰会是杭州市当时工作的重中之重,杭州同样采取了将社区协商嵌入环境整治,积极鼓励和引导市民群众加入峰会服务保障工作的执行策略。

地方政治精英的自利特性和晋升需求仍然是协商民主发展和创新的直接动力。正如亨廷顿的“领袖推动民主”观点所昭示的,政治精英的信仰和行为可能是民主创造最为直接和重要的解释变量^[5]。在中国,“几乎所有的协商民主创新实践都是在政府主导下产生并推进的”^[6]，“基层政府及其领导的意志和决心是决定协商民主能否生存和发展的关键因素”^[7]，“在协商民主兴起的进程中,以地方政府官员为主要代表的乡村精英的推动是其首要动力”^[8]。这其中自然有地方官员追求公共利益的责任感,但更客观的原因应该来自于外部和内部两个方面,一般情况下,“政府创新的动因既存在于客观的制度环境之内,也存在于主观的内在需求之中”^[9],当前这两个方面背后的深层原因主要是治理体制

[1]薛澜、陈玲:《中国公共政策过程的研究:西方学者的视角及其启示》,〔北京〕《中国行政管理》2005年第7期。

[2]何·皮特:《谁是中国土地的所有者—制度变迁、产权和社会冲突》,林韵然译,〔北京〕社会科学文献出版社2008年版,第5页。

[3]关于中国的公共政策执行,国内外学界已经形成了诸多共识性研究框架,参见贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,〔北京〕《中国社会科学》2011年第5期。

[4]笔者曾于2016年4月13日—4月21日赴湖南、浙江两地参与民政部城乡社区协商工作督查工作。

[5]萨缪尔·P·亨廷顿:《第三波:20世纪后期的民主化浪潮》,欧阳景根译,〔北京〕中国人民大学出版社2013年版,第33页。

[6]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》,〔长春〕《社会科学战线》2008年第4期。

[7]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年版,第163页。

[8]曲延春:《中国乡村治理中的协商民主:发展逻辑与推进对策》,〔成都〕《农村经济》2011年第11期。

[9]张玉:《地方政府创新的基本动因及其角色定位》,〔昆明〕《云南社会科学》2004年第3期。

和晋升考核体制,而这二者间又是相互渗透和作用的。

从治理体制上分析,“压力型体制”依然具有较强理论解释力^[1],这一概念是对基层政权和地方政府运行的形象描述,强调地方政府运行的策略性逻辑,对不同来源的发展压力的分解和应对^[2],在“高位推动”的重压之下,地方政府必须对上级政策做出部署,推动落实。压力型体制的有效性既表现在经济领域,也表现在社会领域,既是一种由外部力量塑造的地方政府行为逻辑,又是一种能够强化地方政府内部动力的激励机制,由此地方政治精英围绕着政绩和升迁形成了一整套类似于公司制的官场规则体系^[3]。在这套规则体系之下,各地必然会结合自身资源禀赋和区域特征推进协商民主的层层落实。从晋升考核体制上看,官员考核侧重逐步由“GDP至上”转向社会治理领域,在经济“新常态”下,社会领域的治理创新必将成为越来越多政治精英的晋升策略。有学者曾对“中国地方政府创新奖”的多个案例进行文本分析,发现“不少政府官员确实有为地方做出贡献的冲动,……另一些则希望通过创新获得晋升、声誉、名利等”^[4]。由此观之,“政绩是获得权力、晋升和名誉的合法理据,提升政绩是基层官员推进协商民主的重要动机。处在改革开放和转轨变革时代的中国,改革创新是反映政绩的重要标签之一。近些年来,一些基层政府及其领导因其原创性的协商民主改革而得表彰、奖励或职务晋升”^[5]。也正因为如此,近期各地涌现出大量协商模式和创新做法,根据2015年8月出版的《基层协商民主典型案例选编》的整理,目前全国30个省已经形成了77种典型模式^[6]。

六、结 语

以上分别从从协商嵌入的历史基础、民主发展的空间转换、政治参与的再制度化、边界流动与吸纳整合以及地方官员的晋升动机分析了中国协商民主的生长逻辑。质言之,本文试图从历史影响、民主策略、参与整合、社会治理和精英行动等方面对协商民主的生长进行初步的机理写意和逻辑刻画(见图1)。

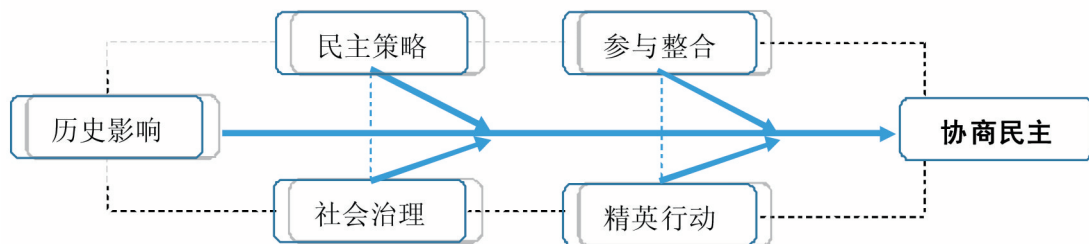


图1 协商民主的生长逻辑

从历史影响上看,传统政治体系和社会结构限制了民主和政治参与的发展,但权力主导型社会和选举民主基础薄弱却使协商成为可能的选择:前者使公共协商成为连接现代政治发展和强势权力调

[1]县乡人大运行机制研究课题组:《县乡两级的政治体制改革如何建立民主的合作新体制》,〔北京〕《经济社会体制比较》1997年第4期。

[2]杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,〔上海〕《社会科学》2012年第11期。

[3]宫希魁:《地方政府公司化倾向及其治理》,〔大连〕《财经问题研究》2011年第4期。

[4]吴建南、马亮、杨宇谦:《中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析》,〔北京〕《管理世界》2007年第8期。

[5]宁有才、王彩云:《推进基层协商民主的动力分析》,〔济南〕《山东社会科学》2013年第10期。

[6]本书编写组:《基层协商民主典型案例选编》,〔北京〕人民出版社2015年版。当然,这些模式中的某些做法在一定程度上存在一些同质性,但名称全部不同,这也从侧面说明了地方官员在总结提炼的过程中注重以显示度较高的叫法来体现当地的创新成绩。

控的有效构件,后者使协商民主实现了对发展竞争性民主存在桎梏的巧妙突破。此外,中国传统政治社会中蕴含着协商的思想资源和实践探索,这使得现代协商民主的发轫和成长具备了历史和情感上的认同基础;从民主策略上来看,步入后选举治理时代的中国既同西方一样遭遇了代议制民主的发展困境,也面临着执政党转型的现实困境、国家政权合法性的建构压力和选举民主自身限度的羁绊。由此,从选举民主到协商民主的实践转换、从纵向民主结构转入纵横民主体系、在协商制度体系中侧重于基层协商成为黏合困境与出路,兼顾路径依赖与时代挑战的重要策略;从参与整合的角度看,经济社会急剧转轨的政治生态使中国面临着社会稳定和有序参与的严峻挑战。在此过程中,作为实现“再制度化”的有效治理方式,协商民主制度能够通过整合政治参与来解决社会转型期的聚集性矛盾、处理民主政治发展的深层次问题、规避公共政策议程的隐蔽化风险;从社会治理的角度来看,动员参与和自主参与的交融、权利政治到公益政治的流变、封闭治理向开放结构的演化促进了协商民主的发展,而多元主体对相关理论、既有制度和实践传统的“激活”也使协商民主获得了更广阔的生长空间;从精英行动的角度看,协商政策本身和政策过程的特点为地方的“捆绑式执行”和差异化创新提供了空间,由此也推动了协商民主的多元化发展。在治理体制和考核压力的作用下,地方政治精英的自利特性和晋升需求仍然是协商民主发展和创新的直接动力。至此,本文完成了对协商民主生长逻辑的初步讨论,并对其背景因素、现实表征和作用机制进行了梳理(见表1)。

表1 协商民主生长逻辑的背景、表征和作用机制

生长逻辑	协商嵌入的历史基础	民主发展的空间转换	政治参与的再制度化	边界流动与吸纳整合	地方官员的晋升动机
背景因素	后发现代化国家	后选举治理时代	经济社会的转型	多元参与新常态	压力体制与考核
现实表征	传统约束与资源	民主策略选择	政治参与整合	吸纳与激活	变通执行和创新行动
作用机制	1. 政治体系和社会结构限制民主和参与发展; 2. 权力主导和选举民主基础缺乏使协商成为首选; 3. 传统政治社会中蕴含协商思想和协商实践探索。	1. 从选举民主到协商民主的实践转换; 2. 从纵向民主结构转入纵横民主体系; 3. 在协商制度体系中侧重于基层协商。	通过协商民主整合政治参与: 1. 处理社会转型期聚集性矛盾; 2. 解决民主政治发展深层问题; 3. 化解公共政策议程隐蔽风险。	1. 在参与性质、政治形态、治理结构等边界流动中的协商发轫; 2. 多元主体对理论、制度和实践传统的“激活”促进了协商。	1. 协商政策的特点为地方的“变通”执行和创新行动提供了空间,推动了协商民主的多元化发展; 2. 地方政治精英的自利特性和晋升需求仍然是协商民主发展和创新的直接动力。

需要说明的是,五个逻辑面向的作用强度在现实中可能不尽相同,但它们之间并非孤立发挥作用,而是在具体的场域中交叠嵌套,各要素之间往往是经由复杂的相互作用而影响协商民主的实践。当然,尽管本文力图对这种逻辑进行全景展现,但限于篇幅,不得不舍弃一些同样具有解释力的内容,如马克思主义民主理论和协商民主理论本土化的现实作用、党的领导在协商中的坚固地位^[1]、社会转轨和变革时期的治理压力迫使地方政府引入新的民主工具和治理技术^[2]、学术界和媒体对地方创新的指导和推动、民主发展中开放性和理性化权威的作用^[3]等等。

[责任编辑:史拴拴]

[1]方刘松、张立:《中国协商民主的生成逻辑与现实定位》,〔南昌〕《求实》2013年第2期。
[2]何俊志:《民主工具的开发与执政能力的提升——解读温岭“民主恳谈会”的一种新视角》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2007年第3期。
[3]吴兴智:《理性、权威与制度变迁——中国协商民主发展逻辑再思考》,《南京社会科学》2011年第2期。