

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2024.01.011

# 分类运行的制度设计： 使农村基层协商民主运转起来

韩玉祥

(西北农林科技大学 人文社会发展学院/黄河流域乡村振兴研究与评估中心, 陕西 咸阳 712100)

**[摘要]**完善的协商民主制度是农村基层协商民主运转起来的关键。民主工具论认为,根据具体目标的不同,协商民主分化为不同类型的协商民主实践,而不同类型的基层协商民主实践的制度设计也不同。因此,分类运行的制度设计是农村基层协商民主有效运转的基础条件。从目标和功能视角出发,农村基层协商民主可划分为公共决策类协商民主、决策执行类协商民主、权力监督类协商民主和合法性建构类协商民主。山东单县的乡村夜话对合法性建构类协商民主和决策执行类协商民主进行分类化的制度设计,是对分类运行的制度设计的初步探索。合法性建构类协商民主的制度设计和决策执行类协商民主的制度设计在“协商什么”“谁来协商”“如何协商”“协商结果”四个方面存在较大差异,具体体现在协商目标、协商议题、协商主体、协商流程、协商方式、协商机制和协商效能等方面。

**[关键词]**基层协商民主;协商民主制度;民主工具论;协商治理

**[中图分类号]**D422.6 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5281(2024)01-0084-08

## 一、问题的提出与研究脉络

农村基层协商民主既是基层民主的重要内容,又是基层社会治理的重要形式。党的十八大以来,我国高度重视并积极推进农村基层协商民主建设。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要开展形式多样的基层民主协商,推进基层协商制度化。<sup>[1]</sup>2015年2月,中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》要求继续加强政党协商、政府协商、政协协商,积极开展人大协商、人民团体协商、

基层协商,逐步探索社会组织协商。<sup>[2]</sup>2015年7月,中共中央办公厅和国务院办公厅印发的《关于加强城乡社区协商的意见》指出,发展基层民主,畅通民主渠道,开展形式多样的基层协商,推进城乡社区协商制度化、规范化和程序化。<sup>[3]</sup>2019年6月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》,明确提出要健全村级议事协商制度,形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。<sup>[4]</sup>然而,农村基层协商民主的发展并不理想,“内卷化”现象普遍存在。<sup>[5]</sup>如何使农村基层协商民主运转起来成为重要的时代命题。其中,完善的协商民主制度是农村基层协

**[基金项目]**国家社科基金重大项目“建设共建共治共享的社会治理制度研究”(编号:22ZDA101)。

**[收稿日期]**2023-05-12

**[作者简介]**韩玉祥,男,西北农林科技大学人文社会发展学院讲师,西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心研究员,法学博士。

商民主有效运转的关键。因此,我们需要进一步探讨农村基层协商民主制度供给的路径。笔者认为,分类运行的制度设计是农村基层协商民主有效运转的基础条件。

学界对基层协商民主制度供给路径的研究主要有三种视角。第一种是技术视角下的制度供给路径。技术主义视角认为,农村基层协商民主的制度供给不够完善,需要更加精细化、可操作化的协商民主技术。徐红、付杨(2020)主张从议题选择、参与方式、对话机制和共识达成4项规范体系上进一步构建基层协商民主的制度规范。<sup>[6]</sup>谈火生(2018)提出混合式代表机制有助于基层协商的制度创新。<sup>[7]</sup>大数据、信息技术通过全过程的技术嵌入提升了基层协商民主的整体效能。<sup>[8][9]</sup>第二种是社会基础视角下的制度供给路径。社会基础视角认为,应当根据不同区域的经济、政治、社会条件等具体情况设计和完善基层协商民主制度。朱凤霞、陈昌文(2018)认为,以县为单位对基层协商民主进行中层设计,能够有效地推动基层协商民主的制度化发展。<sup>[10]</sup>第三种是目标及功能视角下的制度供给路径。目标及功能视角认为,需要根据不同的目标及功能进行类型化的制度设计,即分类运行的制度设计。张等文、陈佳(2015)指出,从协商民主的功能和目的看,可将基层协商民主实践形态划分为决策型协商民主、咨询型协商民主、监督型协商民主和协调型协商民主,不同类型的协商民主实践的制度形式、制度流程等也有所差异。<sup>[11]</sup>

综上,学界对基层协商民主制度供给问题的探讨非常丰富,为进一步分析论证基层协商民主奠定了坚实基础,但既有研究仍然存在一定的拓展空间。其一,技术视角忽视了技术应用的场景性。实际上,在不同的实践场域,协商民主技术存在差异,因此不可能存在普遍化、一般化的协商民主技术。其二,社会基础视角考虑到基层协商民主制度供给的场景化因素,按照社会基础的外在差异完善基层协商民主的制度设计,但社会基础视角忽视了制度目标及制度功能的内在差异。其三,目标及功能视角发现了制度功能及其目标的内在差异可能会造成制度供给实践的差异性,因而隐晦地表达出“分类运行的制度设计”的观点,但学界鲜有人从目标及功能视角分析基层协商民主制度供给的路径。虽然少数学者从目标及功能视角对基层协商民主进行分析,但没有明确提出分类运行的制度设计的观点,也没有进一步回答基层协商民主功能分类的

理由是什么,更没有指出不同类型的基层协商民主的制度设计和运行机制是什么。显然,学界对目标及功能视角下的基层协商民主制度供给路径的探讨尚不够系统化,仍然存在可拓展的空间。本文从目标及功能的视角,较为系统地论述了基层协商民主功能分类的理由、按照功能及目标划分的基层协商民主的类型以及不同类型的基层协商民主的制度设计和运行机制。本文以山东单县的乡村夜话为例,对决策执行类协商民主的制度设计和合法性建构类协商民主的制度设计进行深入研究,从而对“分类运行的制度设计”进行初步探索。

## 二、基层协商民主的分类缘由和依据

我国的基层协商民主从建构之初就倾向于“民主工具论”的视角,根据不同的具体目标,协商民主分化为不同类型的协商民主实践。按照协商议题的性质及功能的标准,基层协商民主可划分为公共决策类协商民主、决策执行类协商民主、权力监督类协商民主和合法性建构类协商民主四类。

### (一)基层协商民主的分类缘由

民主价值论与民主工具论之间的争论影响着学界关于协商民主分类必要性的认识。持民主价值论的学者认为,协商民主象征着政治层面的人权、自由、平等、正义、理性等伦理价值。为了实现这些理念化的伦理价值,协商民主实践呈现出抽象化、单一化、理想化的特征,因而丧失了多元性。协商民主实践按照伦理价值进行制度实践和制度设计,拒斥分类思维。不符合理想类型的协商民主实践成为协商质量较差的“异类”,接受着伦理价值的道德审判。民主工具论认为,协商民主不仅是伦理价值的象征,而且是实践的工具和手段。协商民主服务于具体的、多元的、现实的实践目标,发挥着相应的功能。由于实践目标的多元化、复杂性、差异性,协商民主实践分化为不同的类型或模式。概言之,民主价值论拒绝对协商民主进行类型分析,民主工具论则主张按照相应的功能对协商民主进行类型分析。随着协商民主理论和实践的深化,国内外学者倾向于民主工具论的视角,由此,基层协商民主必然走向类型研究。

国外的协商民主理论与实践大致经历了三个发展阶段,从最初的民主价值论逐渐转向民主工具论。第一个阶段是协商民主规范化的奠基过程。

以罗尔斯、早期哈贝马斯、吉登斯为代表的学者对协商民主的合法性进行论证,指出协商民主象征着人权、自由、平等、正义、公共理性等规范性价值。<sup>[12]</sup>第二阶段是协商民主理论和实践对接的过程。以晚年哈贝马斯、博曼为代表的学者发现“公共理性”的规范性价值难以实现,因而逐渐改变规范性目标、降低规范性目标的层次,甚至将其拆分为具体化、实然化的实践目标。晚年哈贝马斯提出双轨模式的协商民主理论,将协商民主的规范性目标拆分为公共决策和公共舆论两个实践目标,区分为公共决策层次的协商民主和公共舆论层次的协商民主。<sup>[13](PP.377~381)</sup>博曼提出多元协商民主理论,认为公共理性的规范性预设使协商民主的条件过高,忽视了现实社会的复杂性,指出多元共识范畴下具有多元类型或样态的公共协商形式。<sup>[14]</sup>第三阶段是协商民主理论和实践的实证化发展阶段。以曼斯布里奇为代表的学者提出协商系统理论,认为协商系统包括一组可区分又在一定程度上相互依赖的子系统,它们共同构成了一个复杂的整体。<sup>[15](PP.4~5)</sup>协商系统理论分化出不同功能类型的协商子系统。总体而言,由于国外协商民主理论和实践从抽象目标逐渐转变为具体目标、从民主价值论逐渐转向民主工具论,协商民主实践逐渐分化出不同的类型。

实际上,中国的协商民主从建构初期就走向民主工具论。中国的协商民主是“治理驱动的民主化”<sup>[16]</sup>。提高政府治理能力、解决社会矛盾是中国协商民主制度化的重要动力。<sup>[17]</sup>在此背景下,协商民主作为治理资源而存在,发挥着搭建公共通道、参与公共决策和监督公权力等治理功能。<sup>[18]</sup>因此,一些学者将中国的协商民主模式概括为“协商治理”<sup>[19]</sup>。基层协商民主则更加强调其工具性意涵。以浙江省温岭市的民主恳谈会为例,松门镇为解决思想政治工作最先开展需求—回应模式的民主恳谈会活动。后来,为了解决不同的治理事务,泽国镇、新河镇等地逐渐发展出参与式预算、决策—协商模式的民主恳谈会活动。<sup>[20]</sup>显然,在“民主工具论”的思维逻辑下,我国的基层协商民主实践分化为不同的类型。

## (二)基层协商民主的分类依据

学界对基层协商民主类型的讨论颇为丰富。总体看来,基层协商民主的分类标准主要包括协商主体及其相互关系、权力结构、协商特征、协商议题的性质及功能四种。根据协商主体的组合方式不

同,任克强、胡鹏辉、聂伟(2018)将社区协商分为四方平台模式、多方整合模式和精英介入模式。<sup>[21]</sup>根据权力结构的不同,方雷、孟燕(2019)将其划分为信息沟通型基层协商、决策制定型基层协商、嵌入发展型基层协商<sup>[22]</sup>;张露露(2019)将其划分为维持型、融合型、嵌入型和下沉型四类基层协商民主<sup>[23]</sup>;林雪霏、韩可心将其划分为“倒T型”“L型”和“I型”三种类型<sup>[24]</sup>。根据协商特征的不同,张大维(2020)将其划分为强制性协商、动员式协商和自主性协商三种类型。<sup>[25]</sup>根据协商议题的性质及功能的不同,李祖佩、杜姣、刘雪姣(2021)提出分配型协商民主的概念<sup>[26][27]</sup>;郎友兴(2016)将其划分为决策性协商、执行性协商、监管性协商和调处性协商四种类型<sup>[28]</sup>;徐明强将其划分为自治式协商、咨询式协商、共治式协商三种类型<sup>[29]</sup>。

在上述分类标准中,协商主体及其相互关系、权力结构、协商特征等属于微观层次的分类标准,而协商议题的性质及功能属于中观层面的分类标准。其中,协商议题的性质及功能的分类标准能够统摄其他三类分类标准。协商主体及其相互关系、权力结构和协商特征都或多或少地与协商议题的性质及功能直接相关。不同的协商议题的功能定位不同,必然会导致协商主体、协商方式、权力结构的不同。因此,笔者认为,以协商议题的性质及功能为分类标准更为合适。

以协商议题的性质及功能为标准,可将基层协商民主划分为公共决策类协商民主、决策执行类协商民主、权力监督类协商民主和合法性建构类协商民主。其一,公共决策类协商民主是指针对以公共决策为主要目标的治理事务开展交流、沟通、对话、讨论、审议等各种民主协商活动。这类治理事务包括行政事务和自治事务。由于基层组织处于政策执行的末端,行政事务的公共决策空间较小,因此,行政事务占比较小,自治事务占比较大。其二,决策执行类协商民主是指针对以公共决策贯彻执行为主要目标的治理事务开展交流、沟通、对话、讨论、审议等各种民主协商活动。这类事务主要包括人居环境整治、精准扶贫等行政事务。其三,权力监督类协商民主是指针对以公共权力监督为主要目标的治理事务开展交流、沟通、对话、讨论、审议等各种民主协商活动。其四,合法性建构类协商民主是指针对以政权合法性建构为主要目标的治理事务开展交流、沟通、对话、讨论、审议等各种民主协商活动。这类治理事务主要以自治事务为主。

### 三、农村基层协商民主制度的分类运行机制

2018年,山东省单县县委宣传部组织村干部和群众前往四川绵阳学习,其后在全县各村推广乡村夜话协商平台。乡村夜话活动是镇村干部利用晚饭后的时间组织村民围绕村内具体事务共同商量解决办法的协商活动。乡村夜话讨论的议题涉及环境卫生、基础设施建设(包括道路、水渠等)、产业发展等。除了公共事务外,村民还可以提议邻里矛盾、孩子上学、居民户口等村民个人问题。

概括而言,山东单县的乡村夜话主要涉及合法性建构类治理事务与决策执行类治理事务。由于两类治理事务具有差异性,乡村夜话采取两套迥然不同的制度设计。两种不同类型的乡村夜话在“协商什么”“谁来协商”“如何协商”“协商结果”四个方面差异较大,具体体现在协商目标、协商议题、协商主体、协商流程、协商方式、协商机制和协商效能等方面(见表1)。本部分以乡村夜话为例呈现合法性建构类协商民主的制度设计和决策执行类协商民主的制度设计,对“分类运行的制度设计”进行初步探索。

表1 合法性建构类协商民主和决策执行类协商民主的制度设计对比

类型	协商什么		协商主体	如何协商			协商结果
	协商目标	协商议题	协商主体	协商流程	协商方式	协商机制	协商效能
合法性建构类协商民主	政权合法性建设	自治事务	领导干部与普通群众(参与意愿较强)	村干部主持、群众提议、村干部解释或回应、记录员记录	需求—回应式协商	需求表达机制、需求回应机制	实现政权合法性建设、保障人民当家作主的政治权利
决策执行类协商民主	国家政策的贯彻执行	行政事务	领导干部与普通群众(参与意愿较弱)	村干部主持会议、村干部介绍议题、群众议事、记录员记录	思想动员式协商	思想教育机制、思想交流机制、思想引领机制	国家政策的贯彻执行和保障人民当家作主的政治权利

#### (一)合法性建构类协商民主的制度设计

1.协商什么 协商什么,即协商的目标及议题。合法性建构类协商民主的协商目标主要是政权的合法性建设。自改革开放以来,经济社会剧烈转型,干群之间积累了大量矛盾。为了缓和干群矛盾,山东单县试图通过乡村夜话开通社情民意的“直通车”,架起党群干群的“连心桥”,有效地提高群众的满意度和获得感,提升基层党组织的组织力、凝聚力、向心力。

合法性建构类协商民主的协商议题主要是自治事务,包括修路、修桥、修渠的基础设施建设及村庄产业发展。以山东单县刘村的某次乡村夜话为例,村民提议的主要事件有三个。一是田间的生产路年久失修,村民提议修生产路;二是刘村种植西瓜产业,村民需要到城里售卖西瓜,但县城限制三轮车进城,村民提议办理通行证;三是在厕所改造及污水管网改造后,地下水道的水全部流到村内的一个大坑里,生活污水与厕所污水全部汇到一起,气味难闻,村民提议修建净化池。

2.谁来协商 谁来协商,即协商主体是谁的问题,其核心在于协商代表的选择。合法性建构类协商民主的协商主体包括领导干部与普通群众两类群体。其一,领导干部一般为村干部,特殊情况下会邀请县乡干部参与。合法性建构类协商民主强调对村民利益诉求的回应。通过邀请县乡干部,借助其身份、权力可以更好地满足村民的需求,激发村民参与的积极性。其二,普通群众包括固定代表和自由代表两类群体。固定代表为村民小组组长、村民代表等,一般由村干部指定。固定代表大多具有半正式身份,属于乡贤群体,他们非常关心村庄的公共事务。除了固定代表外,在每次乡村夜话前,村干部会通过广播广泛宣传邀请村民自由参与。对于协商主体的筛选标准,山东单县并无具体规定,只要是有意愿参加乡村夜话的村民,就可以参与,对参与人数没有具体限定。山东省单县的经验表明,合法性建构类协商民主能够有效地回应村民需求、形成利益增量,村民有较强的参与动力,每次乡村夜话的参会人员一般在80~150人之间。

3.如何协商 如何协商,即协商流程、协商方式及协商机制具体设置的问题。合法性建构类的乡村夜话流程大致包括四项:(1)由村干部领唱、群众合唱《没有共产党就没有新中国》;(2)村干部介绍上次乡村夜话反映问题的落实情况,由群众进行满意度评价;(3)村干部主持,群众提议,村干部对提议进行解释或回应,记录员记录;(4)村干部总结,并通过村级新时代文明实践站或拨打志愿热线的方式向相关单位转交需要解决的问题。

合法性建构类协商民主的协商方式为需求一回应式协商。以政权合法性建构为目标的协商民主为了缓和干群矛盾,倾向于通过“民有所呼,我有所应”的方式直接塑造村民的政治认同。在此背景下,需求一回应式的协商方式高度匹配政权合法性建设的协商目标,成为一种必然选择。一方面,需求一回应式协商强调村民诉求的自由表达;另一方面,需求一回应式协商强调领导干部的现场解释、迅速反馈和及时办理。

与需求一回应式协商相对应,合法性建构类协商民主的协商机制包括需求表达机制和需求回应机制。需求表达机制是指村民在乡村夜话中扮演着提案人的角色,掌握议题设置的权力,自由表达公共诉求。需求回应机制是指村民在乡村夜话现场解释、迅速反馈、及时办理。对于无法解决的问题,领导干部进行现场解释并迅速反馈给上级政府。例如,刘村将公路旁的绿化带占用的村民的土地承包给外来资本育苗栽树,前三年由县里支付土地租金,三年之后由外来资本支付土地租金,但是到了第三年,村委会迟迟没有给付租金。刘村村民在乡村夜话上提出村委会没有支付土地流转租金的问题。村干部向村民解释:“土地租金先由县里拨付给乡镇,乡镇再拨付给村委会。但因为今年上级政府还没有拨付,所以村里暂时没办法支付村民的土地租金。”在会议结束后,村干部马上向上级反馈了土地租金问题。对于可以解决的问题,领导干部会当场敲定方案,并及时办理相关事务。2020年县委书记参加了刘村乡村夜话,解决了刘村的实际问题。例如,刘村发展西瓜种植产业,村民需要到城里售卖西瓜,但县城对三轮车进城有限制,村民提议是否可以办理通行证,县委书记当场向村民答复可以办理,但是需要经过相关程序,半个月后村民就拿到了通行证。再如,刘村辖3个自然村,各个自然村的道路、文化广场等基础设施建设不均衡,2019年黄庄自然村村民以此为由在乡村夜话

上提议拓宽本庄的主干道,村干部当场表示会尽快协调此事,会后村干部向城建局争取大部分项目资金,又向村民收取了少部分资金,主干道得以顺利修建。

4.协商结果 协商结果,即协商效能的问题。合法性建构类协商民主的协商效能包括实现政权合法性建设和保障人民当家作主的政治权利两个方面。首先,实现政权合法性建设。在乡村夜话活动中,村民当面提出疑问或建议,基层组织当场进行解释或办理。在交流互动中,村民理解并认同法律法规及国家政策,不再站在基层组织的对立面。在基层组织办理与解释以及村民认同与理解的过程中,村民能够感觉到基层组织对其人格与权利的尊重,干群关系变得融洽。由此,村民会认同、支持、尊重基层组织,从而巩固基层政权,实现政权合法性建设。其次,保障了人民当家作主的政治权利。合法性建构类协商民主能够保障村民的参与权、决策权、表达权、建议权和监督权。因此,乡村夜话活动拓宽了村民的参与渠道,保障了村民的参与权;村民拥有议题设置的权力,针对自治类公共事务建言献策,保障村民的决策权、表达权与建议权;村民针对村级事务中的资源分配问题自由表达,从而保障了村民对村级治理事务的监督权。

## (二)决策执行类协商民主的制度设计

1.协商什么 协商什么,即协商的目标及议题。决策执行类协商民主的协商目标主要是对国家政策的贯彻执行。基层协商民主与基层社会治理密切关联。在基层社会治理过程中,大量自上而下的国家政策都需要通过协商治理的方式贯彻落实。党的十八大以来,尤其是自乡村振兴战略实施以来,基层治理面临转型,繁杂密集的行政任务输入成为常态。在此背景下,山东单县通过乡村夜话活动协商于民,提高了村民参与治理事务的积极性,保证了国家政策的贯彻执行。

决策执行类协商民主的协商议题主要是自上而下的行政事务。当前的行政事务一般为村容村貌、庭院整治、垃圾分类、乡村旅游和基础设施建设等治理事务。以山东省单县刘村的三次乡村夜话为例,讨论的议题主要包括:刘村是增减挂钩试点村,一部分村民需要搬迁、安置,村干部针对此事与民协商;刘村开展垃圾分类工作,需要广泛发动村民,村干部针对此事与民协商;刘村建设乡村文化公园、大礼堂,需要占用村民的土地或宅基地,村干部针对此事与民协商。

2.谁来协商 谁来协商,即协商主体是谁的问题,其核心在于协商代表的选择。决策执行类协商民主的协商主体包括领导干部与普通群众两类群体。领导干部一般为村干部和驻村干部,普通群众包括固定代表和自由代表两类群体。固定代表为党员、村民代表,他们有一定的社会影响力,属于村庄社会的热心人士。自由代表为自愿参加的普通村民。由于决策执行类协商民主不仅没有利益增量,反而有可能会损害村民的利益,因此村民参与的积极性不高。为了调动村民参与的积极性,山东单县的乡村夜话采取积分兑奖的方式激发村民参与的积极性。在每次活动中,组织者都会向参加乡村夜话的村民发放文明钞票,文明钞票可以用来兑换大米、食用油、盐、洗衣粉和肥皂等日常生活用品。在文明钞票的激励下,每次的参会人员都能达到80~130人。

3.如何协商 如何协商,即协商流程、协商方式及协商机制的具体设置。决策执行类的乡村夜话流程大致有四项:(1)由村干部领唱、群众合唱《没有共产党就没有新中国》;(2)村干部介绍上次乡村夜话议题的落实情况和本次乡村夜话的议题,并由群众进行满意度评价;(3)村干部主持会议,村干部介绍议题,群众议事,记录员记录;(4)村干部总结,通过村级新时代文明实践站或拨打志愿热线向相关单位转交需要解决的问题。

决策执行类协商民主的协商方式为思想动员式协商。决策执行类协商民主的协商目标是保证国家政策的贯彻执行。国家政策一般具有较为详细的条例规定,与民协商的空间较小。在此背景下,将国家意志转变为村民意志成为决策执行类协商民主的主要协商内容,决策执行类协商民主的协商方式倾向于对村民进行思想动员。

与思想动员式协商相对应,决策执行类协商民主的协商机制包括领导干部的思想教育机制、干群双方的思想交流机制和乡贤群体的思想引领机制。其一,领导干部的思想教育机制是指乡村干部向村民宣传国家政策的重要意义。以垃圾分类为例,乡村干部的思想教育话语包括三类。首先,垃圾分类工作是党和国家的好政策,党员、群众要跟党和政府走。其次,通过垃圾分类工作收集可沤垃圾对农业生产有好处。通过把可沤垃圾堆肥,村民们可自取农家肥。化肥见效快,但对土壤有害;农家肥见效慢,但长期使用有利于增加土地肥力。最后,垃圾分类有利于改善农村的环境卫生。村里垃圾减

少了,苍蝇蚊子也就变少了。其二,干群双方的思想交流机制是指双方对相关议题交流意见,促进相互之间的沟通 and 理解。在决策执行类的乡村夜话活动中,村民针对协商议题有发表意见的权利,干部群体能够了解村民的顾虑、困难等真实想法。例如,村干部在乡村夜话活动中商议建立互助养老合作社相关事宜。互助养老合作社的启动资金由乡贤集资,然后逐步带动老人群体入股,而村委会在集资后进行放贷,年底分红给老年人。在乡村夜话活动中,村民很困惑,质疑入股到底能否放贷、能否分红。对此,村干部向村民解释老年互助合作社的放贷计划以打消村民的疑惑。通过互动交流,干群之间进行思想上的交流碰撞,有利于国家政策的贯彻执行。其三,乡贤群体的思想引领机制是指乡贤群体在台前幕后对村民进行思想引导。在乡村夜话活动中,以党员、村民代表为核心的乡贤群体敢于公开表态,形成了村庄协商讨论、达成共识的良好舆论氛围。除了在乡村夜话的公共平台上支持国家政策外,乡贤群体还利用自身的社会威望、社会关系网络帮助村干部做群众的思想工作。

4.协商结果 协商结果,即协商效能的问题。决策执行类协商民主的协商效能包括保证国家政策的贯彻执行和保障人民当家作主的政治权利两个方面。一方面,保证国家政策的贯彻执行。在乡村夜话活动中,思想动员式的协商方式使村民转变了思想,村民与干部之间达成共识。通过共识的达成,村庄社会增加了基层组织的治理资源,国家政策得以贯彻执行。另一方面,保障人民当家作主的政治权利。决策执行类协商民主保障了村民的参与权、知情权、表达权和监督权。乡村夜话活动拓宽了村民的参与渠道,保障了村民的参与权。在乡村夜话活动中,虽然村民没有议题设置的权力,但是村民可以对村庄事务提出质疑,村干部对其进行解释,从而保障了村民的知情权、表达权和监督权。

#### 四、结论与讨论

农村基层协商民主既是基层民主的重要内容,又是基层社会治理的重要形式。如何使农村基层协商民主运转起来,是基层治理现代化的重要命题。完善的协商民主制度是农村基层协商民主有效运转的关键,因此,需要进一步探讨农村基层协商民主制度供给的路径。

民主工具论认为,根据具体目标不同,协商民

主分化为不同类型的协商民主实践,而不同类型的基层协商民主的制度设计也不同。在此背景下,“分类运行的制度设计”是农村基层协商民主有效运转的基础条件。按照协商议题的性质及功能的标准,可将基层协商民主划分为公共决策类协商民主、决策执行类协商民主、权力监督类协商民主和合法性建构类协商民主。山东单县的乡村夜话对合法性建构类协商民主和决策执行类协商民主进行分类化的制度设计,是对“分类运行的制度设计”的初步探索。合法性建构类协商民主的制度设计和决策执行类协商民主的制度设计在“协商什么”“谁来协商”“如何协商”“协商结果”四个方面存在较大差异,具体体现在协商目标、协商议题、协商主体、协商流程、协商方式、协商机制和协商效能等方面。

合法性建构类协商民主的协商目标主要在于政权的合法性建设。合法性建构类协商民主的协商议题主要为自治事务。合法性建构类协商民主的协商主体包括领导干部与普通群众两类群体。其中,在利益增量背景下普通群众的参与意愿较高。合法性建构类乡村夜话的关键流程为:村干部主持,群众提议,村干部解释或回应,记录员记录。合法性建构类协商民主的协商方式为“需求—一回应式协商”。合法性建构类协商民主的协商机制包括需求表达机制和需求回应机制。合法性建构类协商民主的协商效能包括实现政权的合法性建设和保障人民当家作主的政治权利两个方面。

决策执行类协商民主的协商目标主要在于国家政策的贯彻执行。决策执行类协商民主的协商议题主要为自上而下的行政事务。决策执行类协商民主的协商主体也包括领导干部与普通群众两类群体。其中,普通群众的参与意愿较低,需要通过积分兑奖进行激励。决策执行类乡村夜话的关键流程为:村干部主持会议,村干部介绍议题,群众议事,记录员记录。决策执行类协商民主的协商方式为“思想动员式协商”。决策执行类协商民主的协商机制包括领导干部的思想教育机制、干群双方的思想交流机制和乡贤群体的思想引领机制。决策执行类协商民主的协商效能包括保证国家政策的贯彻执行和保障人民当家作主的政治权利两个方面。

总之,分类运行的制度设计是使农村基层协商民主运转起来的基础条件,需要分类探讨公共决策类协商民主、决策执行类协商民主、权力监督类协

商民主和合法性建构类协商民主的制度设计。本文对决策执行类协商民主和合法性建构类协商民主的制度设计进行分类探讨,仅仅是对“分类运行的制度设计”的初步探索,未来,笔者将继续探索其他两类协商民主的制度设计。

#### [参考文献]

- [1]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N].人民日报,2013-11-16.
- [2]中共中央印发《关于加强社会主义协商民主建设的意见》[N].人民日报,2015-02-10.
- [3]中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强城乡社区协商的意见》[N].人民日报,2015-07-23.
- [4]中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于加强和改进乡村治理的指导意见》[J].农村工作通讯,2019,(14).
- [5]方卫华,绪宗刚.基层协商民主“内卷化”的生成机制——基于扎根理论的探索性研究[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2021,(2).
- [6]徐红,付杨.对话与共识:基层协商民主的制度规范探析[J].广西社会科学,2020,(3).
- [7]谈火生.混合式代表机制:中国基层协商的制度创新[J].浙江社会科学,2018,(12).
- [8]袁方成,刘恒宁.大数据时代基层协商民主的机制创新与推进路径[J].新视野,2022,(2).
- [9]陈家刚.数字协商民主:认知边界、行政价值与实践空间[J].中国行政管理,2022,(1).
- [10]朱凤霞,陈昌文.中层设计:基层协商民主的制度化探索——对成都彭州市社会协商对话的考察[J].行政论坛,2018,(5).
- [11]张等文,陈佳.中国基层协商民主的实践困境与化解策略[J].理论与现代化,2015,(4).
- [12]王新生,齐艳红.西方协商民主理论的内在演进[J].中国高校社会科学,2015,(6).
- [13]哈贝马斯.在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论[M].童世骏,译.北京:三联书店出版社,2003.
- [14]刘宏斌.詹姆斯·博曼的多元协商民主理论及其启示[J].求索,2016,(7).
- [15]John Parkinson, Jane Mansbridge. Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale[M]. New York: Cambridge University Press, 2012.
- [16]郎友兴,张品.中国协商民主的新进展及对西方经验的超越——北京市朝阳区协商民主实践之分析[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2017,(6).
- [17]何包钢,吴进进.社会矛盾与中国城市协商民主制度化的兴起[J].开放时代,2017,(3).
- [18]林雪霏,傅佳莎.作为治理资源的协商民主——地方官员协商式决策的功能偏好及其影响因素[J].治理研

- 究,2018,(1).
- [19]唐皇凤.协商治理的中国实践:经验、问题与展望[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2020,(1).
- [20]林雪霏.当地方治理体制遇到协商民主——基于温岭“民主恳谈”制度的长时段演化研究[J].公共管理学报,2017,(1).
- [21]任克强,等.社区协商民主的基本模式及其治理成效——以南京市社区协商民主建设为例[J].南京政治学院学报,2018,(1).
- [22]方雷,孟燕.新中国成立70年来基层协商民主发展的历史逻辑[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019,(5).
- [23]张露露.乡村治理中协商民主的实践形式:比较、问题与对策——基于我国东中西部地区四个典型案例的分析[J].中州学刊,2019,(4).
- [24]林雪霏,韩可心.村庄治理场域与基层协商民主效能——基于福建D市的案例研究[J].中共天津市委党校学报,2021,(6).
- [25]张大维.社区治理中协商系统的条件、类型与质量辨识——基于6个社区协商实验案例的比较[J].探索,2020,(6).
- [26]李祖佩,杜姣.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[J].中国行政管理,2018,(3).
- [27]刘雪姣.分配型协商民主的现实基础与运行逻辑——基于鄂中W村的实证调研[J].求实,2021,(2).
- [28]郎友兴.让农民的协商民主有效地运行起来:浙江省临海基层协商民主研究[J].中共浙江省委党校学报,2016,(5).
- [29]徐明强.基层协商治理的问题维度与制度供给——基于多案例的类型比较分析[J].理论月刊,2018,(5).
- (责任编辑 屈虹)

## System Design for Classified Operation: Make Rural Grassroots Consultative Democracy Work

HAN Yu-xiang

(School of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Xi'an Shaanxi 712100, China)

**[Abstract]** A sound consultative democracy system is the key to the operation of rural grassroots consultative democracy. According to the tool theory of democracy, consultative democracy is divided into different types of consultative democracy practices according to different specific goals. The system design of different types of grassroots consultative democracy practice is also different. Therefore, system design of classified operation is the basic condition for the effective operation of consultative democracy at the rural grassroots level. From the perspective of objectives and functions, rural grassroots consultative democracy can be divided into public decision-making consultative democracy, decision-making implementation consultative democracy, power supervision consultative democracy, and legitimacy construction consultative democracy. The rural night talk of Shanxian County, Shandong Province, designed the system of consultative democracy of legitimacy construction and consultative democracy of decision execution, which is a preliminary exploration of system design of classified operation. The institutional design of deliberative democracy in the category of legitimacy construction and that of consultative democracy in the category of decision execution have great differences in the four aspects of what to negotiate, who to negotiate, how to negotiate and negotiation result, which are specifically reflected in the negotiation objective, negotiation topic, negotiation subject, negotiation process, negotiation method, negotiation mechanism and negotiation efficiency.

**[Key words]** Consultative Democracy at the Grassroots Level; Consultative Democracy System; Instrumentalism of Democracy; Consultative Governance