

制度—事务脱嵌： 基层协商民主困境的生成机理及其治理机制

韩玉祥，许珍珍

(西北农林科技大学 人文社会发展学院，陕西 咸阳 712100)

摘要：基层协商民主已基本实现良善之治，但亦面临着一些实践困境。基层协商民主的实践困境根源于“制度—事务脱嵌”。“制度—事务脱嵌”理论指出，治理事务是影响基层协商民主制度的关键变量，制度脱嵌于治理事务会导致基层协商民主出现实践困境。基层治理事务至少包括3类事务，即自主决策事务、动员式执行事务、依规执行事务。但是，当前的基层协商民主制度仅仅适配于某一类或两类事务，无法全部嵌入3类事务。当基层协商民主制度与部分事务脱嵌时，基层协商民主制度在脱嵌性事务中难以发挥作用，各类主体会采取相应的策略加以应付。于是，基层协商民主在脱嵌性事务中出现基层干部变通式执行、人民群众政治冷漠、政治精英过度参与、治理效果相对欠佳的实践困境。为此，基层协商民主困境的治理机制需着力于克服“制度—事务脱嵌”问题，让基层协商民主的制度设计能够嵌入治理事务之中，朝着分类运转的制度设计方向发展。

关键词：基层协商民主；协商民主困境；脱嵌；治理事务；协商治理

【中图分类号】D422.6 【文献标识码】A 【文章编号】1672-867X(2024)04-0131-13

DOI:10.13727/j.cnki.53-1191/c.20240702.010

一、问题提出与研究脉络

基层协商民主既是基层全过程人民民主的重要形式，又是基层社会治理的重要形式。一方面，基层协商民主作为一种基层全过程人民民主的形式能有效弥补选举民主或投票民主的缺憾与不足，推进民主政治建设。自20世纪80年代以来，我国开始了村民自治。村民自治起初主要以民主选举为主，民主决策、民主管理、民主监督相对滞后。这种重选举轻治理的基层民主实践造成了选举与治理绩效之间的脱节。^①在此背景下，党和政府越来越重视发展协商民主的基层民主形式。另一方面，基层协商民主作为一种基层社会治理形式，为基层治理提供治理资源，是化解社会矛盾的新思路和新方向，^②被称为“协商治理”^③。以浙江温岭的“民主恳谈会”、河南邓州的“四议两公开”、四川成都的“村民议事会”为代表的诸多基层协商民主实践正是在回应基层群众困难与需求、缓解基层社会矛盾、融洽干群关系的基层治理实践中孕育出来的。为此，我国非常重视基层协商民主的健康发展。尤其是党的十八大以来，党和政府发布了一系列关于基层协商民主的重要文件，基层协商民主实现广泛、多层、制度化发展。基层协商民主取得良好的治理绩效，基本实现良善之治，但有时亦会面临“主体非理性参与”“制度执行异化”“治理效果相对欠佳”等实践困境。何包钢认为基层协商民主制度在执行过程中面临“控制型协商”“操纵性协商”的实践困境。^④魏程琳指出，即使是在全国推广的“一事一议”制度和“四议两公开”制度，在不少农村地区也处于休眠状态。^⑤朱凤霞指出，基层协商民主成效不够

【作者简介】韩玉祥，西北农林科技大学黄河流域乡村振兴研究与评估中心特聘研究员，西北农林科技大学人文社会发展学院讲师，博士。

【基金项目】国家社会科学基金青年项目“农村基层全过程协商治理机制创新研究”(23CZZ035)阶段成果。

① 袁方成，罗家为：《选举与协商：村民自治的双轮驱动》，载《吉首大学学报(社会科学版)》2016年第2期。

② 何包钢：《协商民主和协商治理：建构一个理性且成熟的公民社会》，载《开放时代》2012年第4期。

③ 唐皇凤：《协商治理的中国实践：经验、问题与展望》，载《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第1期。

④ 何包钢，陈承新：《中国协商民主制度》，载《浙江大学学报(人文社会科学版)》2005年第3期。

⑤ 魏程琳：《双重嵌入与制度激活：第一书记推动基层协商民主的经验逻辑》，载《北京工业大学学报(社会科学版)》2021年第6期。

明显, 具有较大的提升空间。^① 那么, 基层协商民主实践困境的生成机理究竟是什么? 基层协商民主实践困境的治理机制又是什么? 回答这些问题有助于推进基层协商民主的健康发展。本文认为, 基层协商民主的实践困境根源于“制度—事务脱嵌”, 基层协商民主困境的治理机制也应着力于克服“制度—事务脱嵌”问题。

学界对基层协商民主困境及其治理机制的解释主要包括主体资源不足、制度不够精细化、制度脱嵌于治理情景3种分析视角。

首先是主体资源不足的分析视角。主体资源不足的分析视角认为, 主体的认知、能力、素养、权力、地位等的不足导致各类主体的非理性参与行为, 从而使基层协商民主陷入实践困境。陈勇军和魏崇辉认为官本位以及公民教育缺失导致基层协商民主的实践困境。^② 董红和王有强认为村民参与动力不足、主体素质较低导致村民参与不足, 协商民主中的角色和地位及其相互之间关系的不合理导致协商主体结构失衡。^③ 因此, 基层协商民主困境的治理机制侧重于提高协商主体的认知、能力、素养、权力和地位等。

其次是制度不够精细化的分析视角。制度不够精细化的分析视角认为不够系统化、细致化、完善化的制度设计导致基层协商民主陷入困境。杨弘和郭雨佳认为以一事一议为代表的基层协商民主制度缺乏议事程序性制度、监督制度、责任追究制度等, 导致农村基层协商民主陷入发展困境。^④ 亓子龙等人认为基层协商民主不够常态化及规范化导致基层协商民主的实践困境。^⑤ 因此, 基层协商民主困境的治理机制侧重于提高基层协商民主制度的精细化程度。

最后是制度脱嵌于治理情景的分析视角。制度脱嵌于治理情景的分析视角认为制度设计没有根据村庄参与主体、议题、政治、文化、社会等具体情况因地制宜建构基层协商民主制度, 从而导致基层协商民主的实践困境。张立伟指出, 没有根据本地区的经济、政治和文化实际摸索出因地制宜的协商治理的程序与形式会导致基层协商民主的实践困境。^⑥ 因此, 基层协商民主困境的治理机制侧重于根据治理情景因地制宜建构基层协商民主制度。

综上, 学界对于基层协商民主困境生成机理及其治理机制的探讨非常丰富, 为本文的分析奠定坚实的基础。然而, 学界既有研究依然存在一定的阐释空间。主体资源不足的分析视角有助于解释各类主体的非理性参与, 但是忽视了主体非理性参与和不合理的制度设计之间的内在关联。实际上, 不合理的制度设计在某种程度上导致各类主体走向非理性参与。制度不够精细化的分析视角认识到不合理制度是基层协商民主困境的根源, 但是制度不够精细化的分析视角从制度不够规范化、细致化、体系化解释基层协商民主困境, 缺乏足够的解释力。实际上, 自党的十八大以来, 我国基层协商民主实现广泛、多层、制度化、精细化发展, 尤其是“四议两公开”、民主恳谈会、“乡村夜话”、屋场会等典型案例较少存在制度不够精细化的问题。制度脱嵌于治理情景的分析视角进一步推进基层协商民主实践困境的研究, 但是治理情景究竟是什么? 是否存在最为关键的治理情景要素呢? 制度脱嵌于治理情景的分析视角没有提炼出治理情景中的关键要素。为此, 笔者沿着制度脱嵌于治理情景的分析视角, 进一步提出制度脱嵌于治理事务的分析视角, 即“制度—事务脱嵌”的分析视角。“制度—事务脱嵌”理论认为治理事务是影响基层协商民主制度的关键变量, 制度—事务脱嵌会导致基层协商民主出现一系列实践困境。因此, 基层协商民主困境的治理机制是克服“制度—事务脱嵌”问题, 发展嵌入治理事务的基层协商民主制度。

① 朱凤霞:《基层协商民主中的主体意愿与实践绩效——基于1002位乡镇干部问卷调查的分析》,载《探索》2020年第6期。

② 陈勇军,魏崇辉:《公共治理理论对破解我国协商治理困境的意义》,载《江西社会科学》2018年第10期。

③ 董红,王有强:《农村基层协商民主的困境与对策》,载《西北农林科技大学学报(社会科学版)》2021年第2期。

④ 杨弘,郭雨佳:《农村基层协商民主制度化发展的困境与对策——以农村一事一议制度完善为视角》,载《政治学研究》2015年第6期。

⑤ 亓子龙,孟燕,方雷:《基层协商治理的实践逻辑与制度优化》,载《中共中央党校(国家行政学院)学报》2021年第3期。

⑥ 张立伟:《我国农村社区协商治理的现状、困境及发展对策——基于全国7个农村社区治理实验区的分析》,载《行政论坛》2019年第3期。

二、制度—事务脱嵌理论分析框架

波兰尼在《大转型: 我们时代的政治与经济起源》中提出人类经济嵌入于经济与非经济的制度之中, 受到经济与非经济因素影响。^① 格兰诺维特 1985 年在《经济行动与社会结构: 嵌入性问题》一文中提出“一切经济行为都是嵌入社会关系之中”的观点。^② 后来, 格兰诺维特在《作为社会结构的经济制度: 分析框架》一文中提出“经济制度的社会建构”的观点, 认为组织及机构的建立与人们的社会关系网络紧密联系。^③ 至此, 格兰诺维特初步构建了“制度的嵌入性”理论。以此为基石, 学界从不同视角对“制度的嵌入方式”展开了讨论。学界在“制度的嵌入性”理论的基础上, 衍生出了制度—认知嵌入、制度—结构嵌入、制度—事务嵌入等理论。其中, 基层协商民主制度隶属基层治理和行政管理范畴, 或许与“制度—事务嵌入”理论更为契合。故而, “制度—事务嵌入”理论对本文具有关键性的指导作用。

目前学界没有明确提出“制度—事务嵌入”理论。为此, 我们需要梳理学界关于“事务与制度”的相关研究, 从而总结出“制度—事务嵌入”和“制度—事务脱嵌”理论的分析框架。在基层治理、行政管理研究中, 关于“事务与制度”的相关研究较为丰富。张康之认为, 在行政学研究中, 古德诺按照事务的功能属性划分出政治事务与行政事务, 进而提出建构分而治之的行政体制。^④ 陈伟东与张大维认为不同的事务类型需要匹配不同的社区体制。^⑤ 卢爱国、曾凡丽、郎晓波按照公共事务的竞争性、排他性、责任主体的属性划分出社区行政事务、社区公共服务、社区自治事务。由于社区行政事务不具有竞争性、排他性, 责任主体为政府, 因而适用于行政机制; 由于社区公共事务具有一定的排他性、竞争性, 因而适用于准市场机制; 由于社区自治事务不具有竞争性、排他性, 责任主体为自治组织, 因而适用于自治机制。^⑥ 贺雪峰与何包钢根据村集体经济的强弱状况, 划分出分配资源的事务和提取资源的事务。其中, 分配资源的事务应当与分配型民主自治制度相适配, 而提取资源的事务应当与动员型民主自治制度相适配。^⑦ 杨华按照关系嵌入性程度及数量的属性划分出嵌入型治理事务和脱嵌型治理事务, 两者的治理逻辑、治理手段、治理体系有很大差异。其中, 嵌入型治理事务的治理逻辑是特殊主义的, 治理手段是正式权力的非正式运作, 治理体系是群众工作体系; 脱嵌型治理事务的治理逻辑是普遍主义的, 治理手段是规则之治与技术治理, 治理体系是科层体系。^⑧ 石伟指出, 当社区治理制度无法适配社区治理事务时, 社区治理制度走向了制度悬浮, 社区治理也出现结构性困境, 并将其概括为“治理堕距”^⑨。郭圣莉、唐秀玲和王宁指出, 不同的社区事务应建立不同的社区治理机制。^⑩ 韩玉祥认为, 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。^⑪

总结来看, “制度—事务嵌入”和“制度—事务脱嵌”理论认为制度供给内嵌于事务的属性及类型

① [英] 波兰尼:《大转型: 我们时代的政治与经济起源》, 冯钢, 刘阳译, 杭州: 浙江人民出版社, 2007 年版, 第 15 ~ 50 页。

② Mark Granovetter: *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, *American Journal of Sociology*, (3), 1985.

③ Mark Granovetter, 梁玉兰:《作为社会结构的经济制度: 分析框架》, 载《广西社会科学》2001 年第 3 期。

④ 张康之:《对政治与行政二分原则的审查》, 载《国家行政学院学报》2001 年第 4 期。

⑤ 陈伟东, 张大维:《社区事务分类治理: 体制环境与流程再造》, 载《社会主义研究》2009 年第 1 期。

⑥ 卢爱国, 曾凡丽:《社区公共事务的分类与治理机制》, 载《城市问题》2009 年第 11 期; 郎晓波:《城市社区公共事务分类治理模式的实践与创新——以杭州为例》, 载《甘肃行政学院学报》2010 年第 6 期。

⑦ 贺雪峰, 何包钢:《民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响》, 载《中国农村观察》2002 年第 6 期。

⑧ 杨华:《农村基层治理事务与治理现代化: 一个分析框架》, 载《求索》2020 年第 6 期。

⑨ 石伟:《制度悬浮与行为失调: 农民集中居住区的治理堕距》, 载《中国行政管理》2023 年第 3 期。

⑩ 郭圣莉, 唐秀玲, 王宁:《分类治理: 中国社区双重属性及其实现机制研究——基于珠海市社区议事协商的案例分

析》, 载《社会科学》2023 年第 6 期。

⑪ 韩玉祥:《分类运行的制度设计: 使农村基层协商民主运转起来》, 载《内蒙古社会科学》2024 年第 1 期。

中,不同属性及类型事务的制度供给路径亦有所差异。因此,基层协商民主需要根据事务类型的不同走向多重制度设计。当基层协商民主没有根据事务类型进行多重制度设计时,基层协商民主会出现“制度—事务脱嵌”现象,基层协商民主面临制度困境,甚至走向制度失灵。笔者认为“制度—事务脱嵌”理论对于解释基层协商民主困境及其治理机制具有指导性意义。“制度—事务脱嵌”理论分析框架包括以下4个层面(如图1所示):

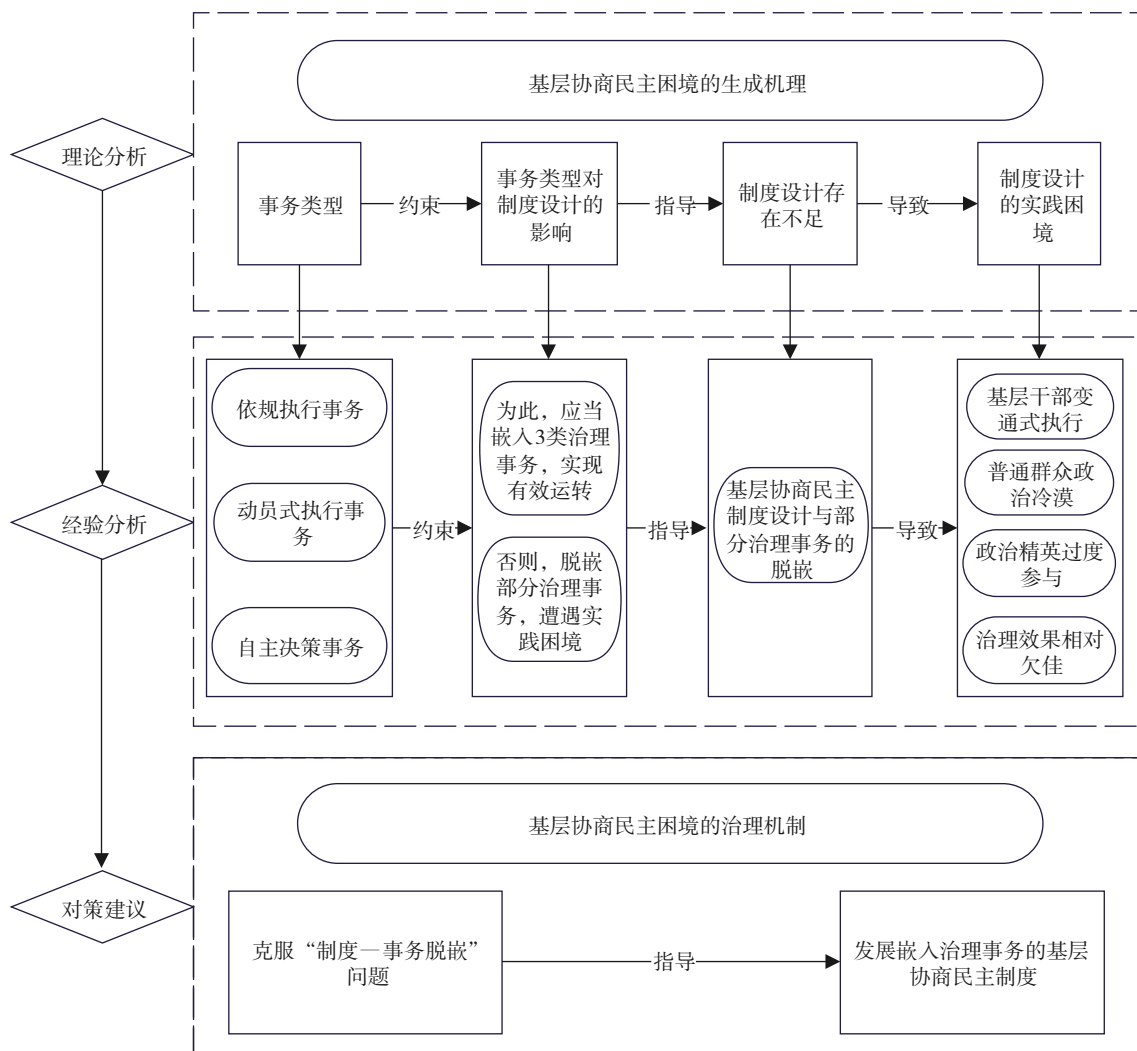


图1 基层协商民主困境的生成机理及其治理机制

一是基层治理事务的类型及其影响。根据治理目标不同,基层治理事务至少划分为3类事务:自主决策事务、动员式执行事务、依规执行事务。3类治理事务的治理方式具有内在差异性。为此,基层协商民主制度设计应当嵌入3类治理事务。否则,基层协商民主制度设计脱嵌于部分治理事务,遭遇实践困境。

二是基层协商民主制度设计与部分事务的脱嵌。当基层协商民主制度仅仅适配于某一类或两类事务,没有全部嵌入3类事务时,则会出现制度设计与部分事务的脱嵌。

三是基层协商民主制度设计在脱嵌性事务中的实践困境。当基层协商民主制度与部分事务脱嵌时,基层协商民主在脱嵌性事务中会遭遇实践困境。基层协商民主的实践困境具体表现为基层干部变通式执行、普通群众政治冷漠、政治精英过度参与、治理效果相对欠佳。

四是基层协商民主困境的治理机制。因为基层协商民主的实践困境根源于“制度—事务脱嵌”,所以基层协商民主困境的治理机制也要着力于克服“制度—事务脱嵌”问题。为此,基层协商民主制度必须嵌入治理事务之中,根据事务的类型迈向分类运行的制度设计,如此方能使基层协商民主有效运转起来。

三、三类基层治理事务及其影响

根据治理目标的不同, 基层治理事务至少包括3类事务: 依规执行事务、动员式执行事务、自主决策事务。^① 这3类事务的治理目标、治理机制、治理流程、治理主体均有较大差异(见表1)。

表1 3类基层治理事务的差异对比

三类事务	治理目标	治理机制	治理流程	治理主体
依规执行事务	按照规定执行	上级监督 同级监督 群众监督	村民小组组长及党员的联席会议(群众监督流程)	村干部、村民小组组长、党员(群众监督主体)
动员式执行事务	做通群众思想工作	利益协调 社会关系 社会舆论 社会权威 行政权威	村两委商讨动员方案→村民小组组长会议解释及布置工作→召开利益相关者会议→针对有意见的农户入户协商	村干部、村民小组组长、利益相关者
自主决策事务	理性决策	商议—审议	村两委提议并商议初步方案→村民小组组长及党员的联席会议审议	村干部、村民小组组长、党员

(一) 依规执行事务

依规执行事务指自上而下发布的具有明确规章制度的治理事务, 例如精准扶贫、疫情防控、两癌筛查、“三会一课”、秸秆禁烧、财务报账等。为了更深入地了解这类事务, 本文选取如下案例加以说明: 1. 疫情防控。疫情防控工作主要包括卡口值班、核酸检测、返乡人员排查。卡口值班是由村干部在村庄交界地带值班; 核酸检测是按照规规定定期检测; 返乡人员排查是对返乡人员回乡后的流动信息、身份信息进行核实并上报。2. 党建。党建主要是定期召开党员大会和主题党日活动等“三会一课”活动。3. 国家基础设施项目。国家基础设施项目需要按照相关规定招投标、施工、监工、验收、拨款等。4. 国家反诈中心 app 推广。国家反诈中心 app 的推广工作是由村干部挨家挨户协助完成注册的。5. 宗教管理。宗教管理工作是对佛教、基督教, 尤其是邪教徒进行排查和定期巡视。6. 两癌筛查和优生优育检查。两癌筛查以及优生优育检查是针对符合相应年龄的人员所开展的定期体检筛查项目。7. 残联工作。残联工作是对残疾人进行定期慰问、开残疾人证明。8. 财务报账。财务报账是按照规规定找村监督委员会、包村干部、乡村领导签字。9. 秸秆禁烧。秸秆禁烧工作是定期巡逻、宣传, 防止失火事件。

依规执行事务的治理目标在于“按规定执行”。为防止违规行为, 村干部必须接受监督和检查。因此, 依规执行事务的治理机制主要是监督检查, 包括上级、同级和群众的监督检查。其中, 唯有群众监督检查可与基层协商民主实践相结合, 如在国家基础设施建设、低保户和五保户评定、财务报账等“资金使用”“政策优惠”类治理事务中, 群众监督检查的治理流程通常是先召开村民小组组长会议, 再召开村民小组组长和党员联席会议。依规执行事务的治理主体是村干部、村民小组组长和党员。

(二) 动员式执行事务

动员式执行事务指自上而下发布的需要村民出钱、出力、出物的治理事务, 即需要对村民自身利益进行调整的自上而下的治理事务。例如土地流转、征地拆迁、国家基础设施建设配套工作、人居环境整治等。为了更深入地了解这类事务, 本文选取如下案例加以说明:

1. 国家储备林流转工作。2019年, 为植树造林, 马村流转国储林1200亩。该项目补助标准为: 生态林每亩400元、经济林每亩200元, 须签25年合同。第1年到第8年可以无息贷款1万元, 但必须保

^① 本文勾勒出基层治理事务的3种类型, 并对各类治理事务所包含的具体内容做出大致的归类及边界划分。然而, 需要指出的是, 这3类基层治理事务的划分属于“理想类型”。事实上, 基层治理事务总是具有多重性质, 相互交织缠绕, 3类基层治理事务的边界并非绝对清晰。

证8年内不能砍伐国储林,8年以后才可以砍伐和买卖国储林。1200亩国储林流转工作涉及14个村民小组。村两委干部共同商议方案。村干部们认为,普通农户种植生态林每亩可获补偿400元,还可以出售木材,无需田间管理,而且国储林对具体地点没有要求,对土地连片的要求也不高,因此对普通农户来说较为合算。这项工作面临的主要问题是种粮大户只有200~400元的补贴,导致他们的生计受损,可能会出现种粮大户不同意的情况。对此,村干部们商量后建议他们种植经济价值较高的经济林,并发展林下经济,这样收益也还不错。村两委确定动员方案后,邀请村民小组组长和10多位种粮大户到外地考察国储林种植情况。回来后,村民小组组长再逐一通知农户,并与各小组组员开会。最终,经过宣传动员,90%的村民表示同意,只有10%农户的工作难做。这10%农户的土地离机井较近,灌溉方便,不愿意流转。后来,村干部们又通过讲解政策、人情沟通、调整土地等方式来做这些农户的思想工作。^①

2. 闲置宅基地腾退及拆迁工作。2017年,国土资源局下令拆除破旧、空闲、一户多宅的宅基地。由于地方财政紧张,当时的补偿标准为瓦房300~500元/栋,楼房2000~4000元/栋。国土资源局要求腾出330亩土地指标,涉及全村200多家农户。显然,由于补偿款过低,这项工作难度极大,村支书从2017年到2020年一直在做这项工作。起初,因补偿款太低,村民都不同意,即便开会也无济于事。于是,村支书只能挨家挨户协商。先从破旧房屋入手,再从路边一户多宅的农户入手,推动拆迁工作。村干部做工作的具体过程如下:A农户人品好,事业发展顺利,在城里有房。但他不愿拆老家房子,认为拆了就没了乡愁和“根”,清明回去祭祖也没地方落脚。为做通A农户的思想工作,村干部想办法号召大家捐款修建祠堂及民俗文化中心,并告诉该农户,这3间小房子及小院子就是“周家祠堂”。最终,该农户才同意拆迁。B农户路边有房子,养了20头羊,90只鸡。如果房子拆迁,他住到不靠路边的地方,养鸡鸭牛羊就不方便。B农户觉得房子没了,还少了一笔收入,不同意这件事情。村支书发现有一家靠路边的农户不可能拆迁,而且平时不住。于是,村干部找其协商,留出空房给B农户养鸡鸭牛羊。这样,B农户才同意拆自家房子。^②

3. 扶贫车间征地工作。2018年,扶贫车间征地30多亩,涉及2个村民小组,100多户。由于村里土地一直进行生增死减的调地工作,所以村民有“土地公有”的意识。因此,村干部同两个村民小组的组员开会商量这件事情。由于许多农户不常种地,且土地租金较高,60%的农户在开会解释后便同意了。30%的农户担心资金不能到位,存在一些顾虑。不过,这30%的农户在私下入户协商一两次后也表示同意。剩下的10%农户工作难做。这10%的农户通常与村干部有矛盾,或者性格比较固执。这部分农户需要发动他们的亲朋好友协助做思想工作,并且需要3次以上入户协商。^③

4. 通过收取土地流转服务费来发展壮大村集体经济。乡镇倡导通过收取土地流转服务费的方式来增强村集体经济实力。2016年至2021年间,村集体并未向种粮大户收取服务费。然而,村集体经常协助种粮大户协调水利、排水沟等问题,为他们提供了公共服务。例如,当河道上游堵塞时,3个村子的种粮大户无法灌溉田地,村委会便安排挖机疏通水道,并就谁先用水的问题在3个村子的村干部之间达成了协议。因此,村集体有充分的理由向种粮大户收取土地流转服务费,以壮大村集体经济。对于此事,村两委首先开会商讨组织动员的方案,共同研究向种粮大户解释的措辞。方案确定后,村两委召开村民小组组长会议,向村民小组组长解释说明,并布置任务。然后,各个村民小组组长私下通知种粮大户,逐户沟通做思想工作。^④

这类治理事务必须重视群众的个人意愿和利益诉求,因此要做好群众的思想工作。显然,动员式执行

① 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者:韩玉祥;调查对象:LCX;调查时间:2022年9月1日;调查地点:河南省南阳市马村。

② 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者:韩玉祥;调查对象:村支书ZYQ;调查时间:2022年8月19日;调查地点:河南省南阳市耿村。

③ 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者:韩玉祥;调查对象:村支书LZX;调查时间:2022年8月31日;调查地点:河南省南阳市马村。

④ 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者:韩玉祥;调查对象:村支书ZYJ;调查时间:2022年8月26日;调查地点:河南省南阳市M村。

事务的治理目标是“组织动员”和“做群众思想工作”。为了实现组织动员并做好群众思想工作,村干部通常采用利益协调、社会关系、社会舆论、社会权威、行政权威这5种方式,即动员式执行事务的治理机制。动员式执行事务的治理流程一般是:村两委商议动员方案→村民小组组长会议解释并布置工作→召开利益相关者会议→针对有意见的农户进行入户协商。动员式执行事务的治理主体包括村干部、村民小组组长和利益相关者。需要特别说明的是,动员式执行事务的治理流程和治理主体会根据治理事务的规模大小进行一定程度的简化,但这并不影响其整体逻辑。

(三) 自主决策事务

自主决策事务指自下而上的需要基层组织自主裁决的治理事务,主要涉及“三资使用”^①类的治理事务。为了更深入地了解这类事务,本文选取如下案例加以说明:

1. 河道出租。村里的河道荒废许久。某农户想用废旧的河道养鱼,但是又不想出钱整治河道。该农户向村干部反映此事。村干部认为,农户整治河道,可以修缮废旧的水利设施,农户也可以养鱼,属于双赢。于是,村干部提出“谁出资、谁受益”的原则,建议农户自己出资整治河道,同时减免几年租金,等农户有一定效益之后再向村集体支付租金。但是,这属于村集体资产出租事宜,担心村民误解。于是,村里召开了村民小组组长及党员联席会议告知村民,村民表示同意。^②

2. 大学生助学贷款发放。2019年,村支书想要每年在高考后给考上大学的学生发放助学奖励基金,鼓励大家重视教育。村支书跟村两委商议后,村干部们都赞同这件事情。后来,在党员和村民小组组长联席会议上通过了这件事情。^③

3. 村委会办公大楼建设的选址。村里恰好遇上组织部的拨款项目,该项目资金可用于村委会的基础设施建设。为此,村干部们需要共同商议村委会大楼的选址问题。经过一番讨论,最终确定了选址地点。随后,村干部们又与村民小组组长们商讨该方案的可行性,村民小组组长们表示赞同。至此,这件事情就算是确定下来了。^④

4. 下水道修建的先后次序。村里每年都有一事一议的项目,2022年成功争取到了20万元的项目资金。村两委经过商议,决定首先修建古镇路的下水道。古镇路是主干道,其沿线居民众多,而且之前已经修建得差不多了,现在只剩下大约500米的距离。因此,村两委商议决定先完成古镇路的下水道修建工程,等以后有资金了再去修建其他次干道的下水道。后来,村两委在党员大会和村民小组组长会议上进行了告知和解释,虽然有个别不属于主干道的人提出了一些意见,但大多数人都表示同意。^⑤

自主决策事务的治理目标是“理性决策”,也就是筛选出“花钱”和“省钱”的最佳方案。自主决策事务的治理机制包含集体商议和集体审议2个部分。自主决策事务的治理流程通常为:村两委提出并商议初步方案→村民小组组长与党员联席会议审议。自主决策事务的治理主体有村干部、村民小组组长和党员。需要特别说明的是,自主决策事务的治理流程和治理主体会根据治理事务规模的不同而进行一定程度的简化,但这并不影响其整体逻辑。

(四) 三类基层治理事务对制度设计的影响

由于3类事务的治理方式存在差异,基层协商民主制度的设计需嵌入3类治理事务,走向三重制度设计。同时,应依据各类事务的治理目标、机制、流程和主体,构建不同类型基层协商民主制度的协商内容、目标、机制、流程和主体。否则,若基层协商民主制度与部分治理事务脱嵌,将面临实践困境。基层

① “三资”通常是指农村集体资金、农村集体资产和农村集体资源。

② 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者:韩玉祥;调查对象:村委会副支书ZHW;调查时间:2022年8月20日;调查地点:河南省南阳市耿村。

③ 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者:韩玉祥;调查对象:村委会副支书YHJ;调查时间:2022年8月28日;调查地点:河南省南阳市M村。

④ 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者:韩玉祥;调查对象:村委会治保主任AGX;调查时间:2022年8月21日;调查地点:河南省南阳市耿村。

⑤ 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者:韩玉祥;调查对象:村支书ZYJ;调查时间:2022年8月26日;调查地点:河南省南阳市M村。

协商民主的实践困境具体表现为基层干部变通式执行、普通群众政治冷漠、政治精英过度参与、治理效果相对欠佳等。

四、基层协商民主制度与部分事务的脱嵌

“四议两公开”和“乡村夜话”是基层协商民主制度的2类典型代表。“四议两公开”，“四议”指村党支部会提议、村“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议，“两公开”指决议公开、实施结果公开。“四议两公开”2004年起源于河南省南阳市邓州市。2004年，河南省南阳市邓州市率先提出“4+2”工作法。^①2006年，南阳市委在全市推广运用这一工作法。^②2009年4月，习近平到河南调研时，在听取“4+2”工作法的汇报后指出，“4+2”工作法是党的基层组织建设的好办法，可以完善并在更大范围内推广。^③2009年9月，河南省委、省政府在全省村级组织全面推广“4+2”工作法。中共中央组织部将这一工作法规定名为“四议两公开”工作法。2010年、2013年、2019年，该工作法先后3次被写入中央一号文件，明确提出要在全中国推广落实。2019年1月，“四议两公开”又被写入新修订的《中国共产党农村基层组织工作条例》第十九条中。^④

“乡村夜话”，起源于40多年前鲁西南地区农村群众“拉呱说事”的习惯。村子里面有牛屋说话的、拉呱的，有威望的人都会谈论矛盾和家务事，村里有10个人或8个人，能解决一些问题，后来就叫作“乡村夜话”。2018年7月28日，山东菏泽单县张武楼村朱庄自然村举办第一次“乡村夜话”，后来逐渐在山东菏泽地区推广。山东菏泽的“乡村夜话”分别于2018年9月17日、2020年5月24日被《人民日报》、^⑤新华网^⑥等报道。此外，全国很多地区亦有“乡村夜话”的基层协商民主实践。^⑦在组织上，由镇村干部组织村民利用晚饭后的时间，围绕村内具体事务，共同商量解决办法。在议题选定方面，由党员、干部、街长面向村民征求意见，整理后报村党支部讨论确定主要议题和时间并下发通知，村民也可以现场提交议题，共同讨论。“乡村夜话”流程大致有4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)村干部介绍本次“乡村夜话”的议题、群众议事、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，向相关单位转交所涉及需要解决的问题。

为此，本文选取“四议两公开”和“乡村夜话”进行双案例研究。自2020年以来，笔者实地调查河南安阳及南阳的“四议两公开”和山东菏泽的“乡村夜话”，累计调查75天。每次田野调查通过访谈、参与观察、档案记录的方式收集资料。

调研发现，当前的基层协商民主制度仅适用于某1类或2类事务，无法全部嵌入到3类事务中，因此常常出现基层协商民主制度与部分事务的脱嵌。以“四议两公开”为代表的基层协商民主制度适用于自主决策事务，但与依规执行事务和动员式执行事务脱嵌；以“乡村夜话”为代表的基层协商民主制度适用于自主决策事务和动员式执行事务，但与依规执行事务脱嵌。

(一)“四议两公开”与依规执行事务、动员式执行事务的脱嵌

“四议两公开”工作法主要包括党支部会提议、村“两委”会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议、决议公开、实施结果公开等流程。显然，从治理流程上看，“四议两公开”的治理机制是

① 张文深：《“四议两公开”工作法读本》，郑州：河南人民出版社，2019年版，“前言”第2页。

② 张文深：《“四议两公开”工作法读本》，“前言”第2页。

③ 张文深：《“四议两公开”工作法读本》，“前言”第2页。

④ 中华人民共和国中央人民政府网：《中共中央印发〈中国共产党农村基层组织工作条例〉》，(2019-01-10)[2024-06-24]. https://www.gov.cn/zhengce/2019-01/10/content_5356764.htm.

⑤ 肖家鑫，张雅雯：《“乡村夜话”听民声（民生一线）》，载《人民日报》2018年9月17日第13版。

⑥ 新华网：《山东单县：“乡村夜话”里的民生期盼》，(2020-05-24)[2024-05-26]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1667567711766626770&wfr=spider&for=pc>.

⑦ 新华网：《夜访“乡村夜话”》，(2021-09-04)[2024-05-26]. http://www.xinhuanet.com/politics/2021-09/04/c_1127827889.htm.

“商议—审议”, 治理目标是“理性决策”。因此, “四议两公开”工作法与自主决策事务更为契合。同时, “四议两公开”与依规执行事务和动员式执行事务并不匹配。

其一, “四议两公开”与依规执行事务的脱嵌。依规执行事务的治理目标是“按照规定执行”, 治理机制是群众监督机制。显然, “四议两公开”无法适配依规执行事务, 无法实现“按照规定执行”的治理目标。

YHJ、ZYJ等访谈对象对此均有相关表述。ZYJ表示: “政府出钱的事情, ‘四议两公开’用处不大。因为这些事务都是有条条框框的, 是国家定好的政策, ‘四议两公开’没有用, 不需要讨论, 也没有什么好讨论的。‘四议两公开’要分类。什么开会、什么不开会, 需要分类。比如, 国家的政策、有明文规定的事务不需要‘四议两公开’。国家没有明文规定的, 需要进行‘四议两公开’, 比如占用耕地、公墓征地区、修下水道、大学生教育基金发放等。”^① YHJ也认为: “需要决策的事务才需要开‘四议两公开’, 比如大学生教育基金发放。像疫情防控, 这是强制执行的事务, 不需要开‘四议两公开’。下水道整治工程属于国家项目, 是否进行‘四议两公开’没有意义, 没有必要走‘四议两公开’的程序。”^②

其二, “四议两公开”与动员式执行事务的脱嵌。动员式执行事务的治理目标是“组织动员”和“做群众思想工作”, 治理机制包括利益协调、社会关系、社会舆论、社会权威、行政权威5种治理机制, 治理流程大致为“村两委商讨动员方案→村民小组组长会议解释及布置工作→召开利益相关者会议→针对有意见的农户入户协商”, 治理主体一般为村干部、村民小组组长、利益相关者3类群体。然而, “四议两公开”工作法的治理目标在于“理性决策”, 而非发挥组织动员功能。一方面, “四议两公开”对于做少数人的思想工作无用。少数不配合群体的思想工作往往需要私下入户协商, 会议协商无法做少数人的工作, 反而会使少数人影响多数人, 导致多数人也加入“不配合”的阵营。另一方面, “四议两公开”也无法做大多数人的思想工作。“四议两公开”召集党员、村民代表开会, 但很多时候党员、村民代表并不是直接的利益相关者, 因此无法做利益无关者的思想工作。例如, 在茶村的菊花服务中心征地工作中, 村干部第一次召开党员、群众代表大会后, 便不再召开党员、村民代表大会, 而是直接针对茶村1组村民召开会议。总的来说, 动员式执行工作属于“治理人心”的工作, 需要针对具体事件中的具体群众, 即利益相关者。但是, “四议两公开”规定党员、村民代表作为固定的参与人员, 就丧失了“针对性”和“具体性”。

村干部、党员、村民代表等访谈对象对此均有相关表述。耿村副书记ZHW表示: “‘四议两公开’最大的问题是不必要、不现实、走程序, 就是个累赘。开会讲道理, 大家半听不听, 不会提建议, 不会发表意见, 开会没什么用。有什么问题, 入户协商就可以了, 打电话就可以了。不过, 村民代表大会也有好的一面, 对村民是一种信任, 村民有发言权。但总体而言, ‘四议两公开’起不到关键作用, 反而增加了工作量, 不太现实。”^③ 耿村村民代表WZL表示: “开会起点作用, 党员带头, 配合度高一点。大多数通情达理的可以开会解决。但是开会解决不了个别户的问题, 只有动员才能解决问题, 私下找他们面对面谈心。”^④ 马村村民代表GZB表示: “‘四议两公开’的问题就在于形式化, 太复杂了一些。因为基层工作不是板板正正的, 一般是有针对性地开会, 不会每次都找党员、村民代表开会。‘四议两公开’没有针对性, 要因地制宜, 有关联的几个人开会, 涉及个人利益的人开会。”^⑤

① 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者: 韩玉祥; 调查对象: 村支书ZYJ; 调查时间: 2022年8月26日; 调查地点: 河南省南阳市M村。

② 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者: 韩玉祥; 调查对象: 村委会副支书YHJ; 调查时间: 2022年8月28日; 调查地点: 河南省南阳市M村。

③ 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者: 韩玉祥; 调查对象: 村委会副支书ZHW; 调查时间: 2022年8月20日; 调查地点: 河南省南阳市耿村。

④ 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者: 韩玉祥; 调查对象: 村民代表WZL; 调查时间: 2022年8月23日; 调查地点: 河南省南阳市耿村。

⑤ 该案例来源于笔者的访谈资料。调查者: 韩玉祥; 调查对象: 村民代表GZB; 调查时间: 2022年9月3日; 调查地点: 河南省南阳市马村。

(二)“乡村夜话”与依规执行事务的脱嵌

“乡村夜话”在议题、地点、时间、参与人员等方面的选择上没有统一的规定。因此，“乡村夜话”可以根据具体事务的不同改变参会人员、变换治理流程。最终，“乡村夜话”在具体实施中分为2种形式。一种是村民现场提交议题、大家共同讨论的形式。在此过程中，群众选定议题、提出议题、干群之间讨论的流程属于“提议—商议”的治理机制，有利于实现“理性决策”的治理目标。另一种是村干部介绍议题、群众议事的形式。在此过程中，干部提议、干部讲解政策、干群之间针对政策疑难点交流。这个流程包含了各种说服机制，有利于实现“组织动员”“做群众思想工作”的治理目标。因此，“乡村夜话”适用于自主决策事务和动员式执行事务。

同时，“乡村夜话”的双重制度设计与依规执行事务脱嵌。依规执行事务的治理目标是“按照规定执行”，而非“理性决策”或“组织动员”。因此，“乡村夜话”必然无法适配依规执行事务，无法发挥“群众监督检查”的功能，无法实现“按照规定执行”的治理目标。例如，GYQ表示：“可能会有矛盾的事情适合开展‘乡村夜话’，比如农田水利、机井、修路选址这些事情。基层自治的事情适合开展‘乡村夜话’。由乡镇决定的事情没必要开展‘乡村夜话’，村里通知和执行就行了，没什么可以议论的。”^①

五、基层协商民主在脱嵌性事务中的实践困境

基层协商民主取得良好的治理绩效，但亦面临着实践困境。基层协商民主实践困境的生成机理根源于“制度—事务脱嵌”。当基层协商民主制度与部分事务脱嵌时，基层协商民主制度在脱嵌性事务中难以发挥作用。在此背景下，各类主体采取相应的策略加以应对，基层协商民主便会出现实践困境。基层协商民主的实践困境具体表现为基层干部变通式执行、人民群众政治冷漠、政治精英过度参与、治理效果相对欠佳。

(一)基层干部变通式执行

由于基层协商民主制度在脱嵌性事务中难以发挥作用，基层协商民主实践也便成为基层干部的“累赘”和“负担”。为此，基层干部通过变通式执行的方式尽量减少工作负担。变通式执行具体表现为“束之高阁”和“形式主义”两种行为逻辑。

1. 束之高阁。“束之高阁”指基层协商民主被直接“雪藏”，甚至没有走形式、走过场，陷入“悬而不用”“存而无施”的境况。“四议两公开”在依规执行事务和动员执行事务中常常出现“束之高阁”的实践困境。例如，在贫困户及脱贫户名单公示工作中，按照规定，贫困户名单的确定需要经过“四议两公开”。然而，耿村没有召开“四议两公开”，“四议两公开”的“会议记录”属于伪造。例如，调研发现，党员大会、村民代表大会中的签名笔迹与会议内容的笔迹风格一致。这表明，签名者与会议记录人员为同一人，实际上并没有召开“四议两公开”。伪造的关键是“签名”和“会议照片”。在签名方面，村干部召集固定参会人员于某个时间节点集中签名。在会议照片方面，村干部会在日常工作中多拍照片，以充当“四议两公开”的会议照片。通过对签名及会议照片的伪造，会议记录看起来非常“真实”，但实际上并未执行。

2. 形式主义。“四议两公开”在依规执行事务和动员执行事务中常常出现“形式主义”的实践困境，“乡村夜话”则在依规执行事务中常常出现“形式主义”的实践困境。“形式主义”具体表现在时间迁移、会议合并、人员残缺、内容空洞、记录省略5个方面：

其一，时间迁移。时间迁移指基层协商民主实践的时间安排不合理。按照规定，基层协商民主应该贯穿于各类事务的始终。然而，以“四议两公开”为代表的基层协商民主实践有时候会出现时间前置或时间滞后的情况。时间前置或时间滞后都表明“四议两公开”没有严格执行，出现了形式主义的问题。

其二，会议合并。会议合并指多次事件多次会议的合并或一次事件中多次会议的合并。同样，同一件事情的基层协商民主会议也会进行会议合并。在以“四议两公开”为代表的基层协商民主实践中，党支

^① 该案例来源于作者的访谈资料。调查者：韩玉祥；调查对象：GYQ；调查时间：2021年10月9日；调查地点：山东省菏泽市刘村。

部会提议和村“两委”会商议常常合并为一次会议来商议动员方案, 党员大会审议和村民代表会议亦存在会议合并现象。“四议两公开”变成了“两议两公开”。

其三, 人员“残缺”。人员“残缺”指村民代表不是全体参与, 而是部分参与。在“四议两公开”和“乡村夜话”的基层协商民主实践中, 村民小组组长作为固定的参与人员被频繁地“使用”来完成开会、签字等任务, 成为“签字代表”和“开会代表”, 逐渐被工具化。

其四, 内容空洞。内容空洞指基层协商民主以“商议”“讨论”“提出建议”“发表意见”为代表的核心内容转变为“通知”“宣传”的实质内容。“四议两公开”“乡村夜话”的基层协商民主实践都出现内容空洞化的情况。村干部常常是对每个事件“提一嘴”, 村民无法充分有效地开展协商。干群之间的互动较少, 群众成为被动接受的宣传客体。

其五, 记录省略。记录省略指基层协商民主实践出现“用而不记”的情况。例如, 茶村在菊花服务中心征地等工作中使用了“四议两公开”工作法, 但是“四议两公开”的会议记录中却没有记录。茶村一年只记录1次“四议两公开”工作法的实施情况, 很多工作都没有写入会议记录中。显然, 茶村在会议记录上也走向形式主义。

(二) 人民群众政治冷漠

政治冷漠现象普遍存在。有学者指出, 农村村民政治冷漠这一问题的解决, 需要进一步完善制度供给。^①实际上, 当前的政治冷漠现象与基层协商民主制度设计紧密关联。基层协商民主制度在脱嵌性事务中难以发挥作用, 成为“赘赘”和“负担”。于是, 在走过场、走形式的制度情景下, 人民群众认为基层协商民主制度没有什么用处, 自然走向不参会、不听会的政治冷漠之路。例如, 上镇马村村民代表 GZB 提道: “‘四议两公开’过于形式化, 没什么用。很多时候跟我们没关系, 我们还得参会, 而且也不是什么大事, 浪费我们的时间。”^②村民 HDW 表示: “头两次开‘乡村夜话’时, 我们一个小组的村民都去参会。组长通知, 家家户户都去。但是, 开了两次就没去了。参会两次后发现没有什么用, 我就再没去参加了。”^③

(三) 政治精英过度参与

学者们认为基层协商主体之间常常出现不平等参与、结构性失衡的问题。实际上, 这种不平等参与的现象是制度脱嵌背景下的必然产物。由于基层协商民主制度在脱嵌性事务中走过场、走形式, 人民群众走向了政治冷漠之路。但是, 基层协商民主有完善的监督检查制度, 人民群众必须参与。例如, “乡村夜话”通过台账检查、实地督导、行政考核的方式进行监督检查。山东菏泽宣传部门规定一个月基本上保证一次“乡村夜话”活动, 并定期进行台账的检查。实地督导指县、乡/镇干部, 尤其是包村干部以实时督导的方式进行监督检查。行政考核指“乡村夜话”纳入全县的千分制考核, 并且属于党委部门的重点工作。对于不重视“乡村夜话”的乡镇及行政村, 基层干部的千分制考核评分较低, 严重的情况下会影响政治晋升。显然, 群众的政治冷漠与群众参与的行政要求之间充满张力。

为此, 以村干部及村民小组组长为代表的政治精英不得不过度参与的方式完成行政任务。一方面, 以村干部为代表的政治精英通过变通式执行的方式伪造“签名”和“会议照片”, 操纵基层协商民主实践的时间、人员、内容等, 表现出“控制型协商”的特点。另一方面, 以村民小组组长为代表的政治精英被频繁地完成开会、签字等任务, 成为“签字代表”和“开会代表”, 逐渐被工具化。简言之, 政治精英的过度参与表面是协商主体不平等参与的逻辑, 实质上却是积极完成行政任务的逻辑。

(四) 治理效果相对欠佳

基层协商民主有效运转能够提高决策效率, 提升监督效能, 增强动员能力, 实现党的主张、国家意志

① 王海娟:《制度性自治: 面向国家治理现代化的村民自治创新》, 载《云南民族大学学报(哲学社会科学版)》2022年第6期。

② 该案例来源于作者的访谈资料。调查者: 韩玉祥; 调查对象: 村民代表 GZB; 调查时间: 2022年9月3日; 调查地点: 河南省南阳市马村。

③ 该案例来源于作者的访谈资料。调查者: 韩玉祥; 调查对象: 村民 HDW; 调查时间: 2021年10月20日; 调查地点: 山东省菏泽市刘村。

和人民意愿的统一,保障人民民主权利,实现“良善之治”。以“四议两公开”“乡村夜话”为代表的基层协商民主实践发挥诸多功能,基本上实现“良善之治”。例如,“四议两公开”适配自主决策事务,发挥出较强的决策功能,有助于实现党的主张、国家意志和人民意愿的统一,保障人民群众的决策权和建议权。例如,“乡村夜话”在动员式执行事务中发挥优化动员方案和宣传动员的作用,有助于增强基层组织的动员能力,实现国家意志的渗透与反向凝聚,保障人民群众的政治权利。

然而,以“四议两公开”“乡村夜话”为代表的基层协商民主在脱嵌性事务中难以发挥作用,这必然导致其治理效果也相对欠佳。例如,“四议两公开”与依规执行事务、动员式执行事务的脱嵌,导致其没有更好地发挥监督功能和组织动员功能,影响国家意志的渗透与聚合,没有更好地保障人民群众的监督权和参与权。又如,“乡村夜话”与依规执行事务的脱嵌,导致其没有更好地发挥监督功能,没有更好地保障人民群众的监督权。

六、基层协商民主困境的治理机制

基层协商民主的实践困境表明,基层协商民主亟须克服“制度—事务脱嵌”的问题。基于此,基层协商民主制度必须嵌入治理事务之中,根据事务的类型迈向分类运行的制度设计,如此方能使基层协商民主有效运转起来。具体而言,鉴于基层治理事务涵盖自主决策事务、动员式执行事务和依规执行事务,所以基层协商民主制度需要走向“三重制度设计”,分类发展嵌入自主决策事务的基层协商民主制度、嵌入动员式执行事务的基层协商民主制度与嵌入依规执行事务的基层协商民主制度。其中,基层协商民主制度涵盖了包括协商内容、协商目标、协商主体、协商流程、协商机制等在内的一系列规则体系。

一是发展嵌入自主决策事务的基层协商民主制度。依据自主决策事务的治理内容、治理目标、治理主体、治理流程和治理机制,基层协商民主制度的具体设计如下:协商内容为依规执行事务中有关“资金使用”“政策优惠”等方面的治理事项;协商目标为“群众有效监督”;协商主体涵盖村干部、村民小组组长和党员;协商流程为“村民小组组长及党员联席会议”;协商机制为“群众质疑→村干部答疑解惑”。

二是发展嵌入动员式执行事务的基层协商民主制度。依据动员式执行事务的治理内容、治理目标、治理主体、治理流程和治理机制,基层协商民主制度的具体设计如下:协商内容是动员式执行事务;协商目标是“做通群众思想工作”;协商主体包括村干部、村民小组组长以及利益相关者;协商流程为“村两委商讨动员方案→村民小组组长会议解释及布置工作→召开利益相关者会议→针对有意见的农户入户协商”;协商机制包括利益协调、社会关系、社会舆论、社会权威和行政权威。

三是发展嵌入依规执行事务的基层协商民主制度。依据依规执行事务的治理内容、治理目标、治理主体、治理流程和治理机制,基层协商民主制度的具体设计如下:协商内容是自主决策事务;协商目标是“理性决策”;协商主体包括村干部、村民小组组长和党员;协商流程是“村两委提议并商议初步方案→村民小组组长与党员联席会议审议”;协商机制是集体商议和集体审议。

七、总结与讨论

以“四议两公开”“乡村夜话”为代表的基层协商民主实践取得良好的治理绩效,基本实现“良善之治”。与此同时,基层协商民主亦出现基层干部变通式执行、人民群众政治冷漠、政治精英过度参与、治理效果相对欠佳4种实践困境。基层协商民主的实践困境本质上是“制度—事务脱嵌”导致的后果。“制度—事务脱嵌”理论认为治理事务是影响基层协商民主制度的关键变量,制度脱嵌于治理事务会导致基层协商民主出现实践困境。实际上,基层治理事务至少包括3类事务,即自主决策事务、动员式执行事务、依规执行事务。但是,当前的基层协商民主制度仅仅适配于某1类或2类事务,无法全部嵌入3类事务,因而会出现制度设计与部分事务的脱嵌。当基层协商民主制度与部分事务脱嵌时,基层协商民主制度在脱嵌性事务中难以发挥作用。那么,各类主体就会采取相应的策略加以应付,进而出现基层协商民主的4种实践困境。

基层协商民主的实践困境表明,基层协商民主亟须克服“制度—事务脱嵌”的问题。基于此,基层协商民主制度必须嵌入治理事务之中,根据事务的类型迈向分类运行的制度设计,如此方能使基层协商民

主有效运转起来。具体而言, 鉴于基层治理事务涵盖自主决策事务、动员式执行事务和依规执行事务, 所以基层协商民主制度需要走向“三重制度设计”, 分类发展嵌入自主决策事务的基层协商民主制度、嵌入动员式执行事务的基层协商民主制度和嵌入依规执行事务的基层协商民主制度。

全过程人民民主体现在民主运行的选举、协商、决策、管理、监督等各个环节。基层协商民主同样包含决策、管理、监督等环节。基层协商民主在决策、管理、监督等环节的制度形式并非完全相同。事实上, 决策、管理、监督这3个环节分别对应着自主决策事务、动员式执行事务、依规执行事务这3类不同的事务。在全过程人民民主视域下的基层协商民主实践, 需要分别发展决策环节的决策类协商民主、管理环节的动员类协商民主、监督环节的监督类协商民主。“三重基层协商民主制度”恰是这3类基层协商民主的具体呈现, 也是基层全过程人民民主的具体实践。

The System Decoupled from Governance Affairs: The Formation Mechanism of the Dilemmas of the Community – level Deliberative Democracy and its Governance Mechanism

HAN Yuxiang & XU Zhenzhen

(College of Humanities and Social Development, Northwest A&F University, Xianyang 712100, China)

Abstract: The community – level deliberative democracy has basically realized good governance, but it also faces some practical difficulties. The practical dilemma of the community – level deliberative democracy is rooted in the “system decoupled from governance affairs”. According to the relevant decoupling theory, governance affairs are the key variables affecting the deliberative democratic system at the community – level level, and the institutional decoupling will lead to practical difficulties in the community – level deliberative democracy. The community – level governance affairs include at least three kinds of affairs, namely, autonomous decision – making affairs, mobilization – based implementation affairs and regulation – based implementation affairs. However, the current deliberative democratic system at the community – level level is only suitable for one or two kinds of such affairs, and cannot be fully embedded in the three kinds of governance affairs. When the deliberative democratic system at the community – level level is decoupled from some governance affairs, it is difficult for the deliberative democratic system at the community – level level to play a good role, and various subjects will adopt corresponding strategies. As a result, the community – level deliberative democracy faces such practical dilemmas as the flexible implementation by the community – level officials, the political indifference of the people, the excessive participation of the political elites, and the relatively poor governance effect. Thus, the governance mechanism for solving these dilemmas needs to focus on solving the problem of the “system decoupled from governance affairs” so that the institutional design of the community – level deliberative democracy can be embedded in the governance affairs, and develop towards the institutional design of classified operation.

Key words: community – level deliberative democracy; deliberative democratic dilemmas; decoupling; governance affairs; deliberative governance

(责任编辑 沙丽娜)