

中国地方政府创新的纵向扩展路径 ——基于复式协商民主程序演化的分析

文 / 韩福国(复旦大学 国际关系与公共事务学院,上海 200433)

[摘要] 中国地方政府创新纵向扩展成为国家制度,是中国国家制度发展的重要路径。在持续时间和实践广度上,协商民主为从地方实践上升到国家民主制度,提供了一个完整的中国地方政府创新的纵向扩展路径。它不仅是中国地方政府研究的典型观察样本,还是一个切实存在的国家制度演化样本。中国协商民主演化面临着参与者选择程序的国际共性特征和中国特色问题:一是“指定代表”与“邀请代表”造成的“参与不足”;二是通过随机抽取来选择协商民主参与代表,但“随机抽样”又无法与特定的中国社会参与结构相吻合。中国复式协商民主,从单纯的理论论证转向注重可操作化的程序设计并在东西部不同地方和基层治理空间内付诸实践,创造了独特的参与者选择程序,超越了上述困境。经过横向地区间扩散和长期地方实践检验,执政党在理论上确立了协商民主是全过程人民民主的必要组成部分与实践载体,形成了中国特色的协商民主制度特征。因此,协商民主案例体现了地方政府创新的共性问题,并且实践操作化程序使其具有了纵向扩展空间,最后形成了中国民主结构的独特性,提供了一个从地方案程序创新到国家制度的政府创新的演化范式。

[关键词] 地方政府创新 纵向扩展 协商民主 共性问题 操作化程序

[基金项目] 本文为国家社会科学基金项目“我国地方政府创新扩展模式研究”(项目编号:14BZZ049)的阶段性研究成果。

[作者简介] 韩福国,博士,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,复旦大学城市治理比较研究中心主任,研究方向为政府创新、协商民主、城市治理。

[中图分类号] D628

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-7672(2023)02-0071-20

随着越来越多基层社会治理案例的出现,中国协商民主自20世纪90年代以来备受关注,学界从中国的实际情况出发,认为需要把选举民主和协商民主两种形式共同发展起来,因为“实行协商民主,能把‘民主’与‘团结’统一起来,实现党派和谐、民族和谐、界别和谐、海内外同(侨)胞和谐,日益分化

的中国社会特别需要协商式的民主”^①。

最早实践操作协商民主程序的温岭案例,被视为中国社会主义协商民主的典型案例——“中国的协商民主比很多西方国家都做得好”,它将土生土长的“民主恳谈会”升级换代,并将其打造成中国基层协商民主(deliberative democracy)的范本。^②温岭案例较早地揭示了一条地方政府创新的可持续路径:地方实践需要提供可操作化的科学程序,而非单纯依靠地方领导重视,更非依靠运动式推广。其后,执政党文件和国家政策清晰地界定了“选举民主”和“协商民主”在“社会主义民主制度”中“相互配合、密不可分”的关系^③,成为中国民主政治发展的重要路径之一。这样,选举民主实现了权力的人民认同功能,而协商民主作为选举之后的治理方法和执政党的执政方式,二者形成了社会主义政治体制中“选举—治理”的“两条腿”。

截至目前,在实现了从中国地方经验上升到国家制度的地方创新中,协商民主为“超大规模社会和国家治理现代化”提供了地方经验,深入检验其演化过程,可考察中国地方政府创新的纵向扩展空间与路径何以生成等核心议题。可以看出地方政府创新要进行纵向扩展以形成制度演化,关键在于如何从地方问题的有效解决过程中形成针对问题背后的共性结构。同时,这一案例也典型呈现了中国地方政府创新的另一个焦点:在中国特定的社会政治结构中,是否可以简单地“复制”国际上的科学程序?抑或创新自己认为合适的方法?

一、协商民主落地:从理论论证到可操作化程序

“协商民主”经历了多年地方和基层操作,虽然在概念上存在不断的理论争执和程序多元,但它已在政策文本中成为中国社会主义民主的主要构成部分——“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式”^④,并且从政治高度上看,“协商民主是实现党的领导的重要方式,是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势”^⑤。社会主义民主的两个构成部分由此清晰地呈现出来(见图1):“人民通过选举、投票行使权利以及人民内部各方面在重大决策之前进行充分协商,尽可能就共同性问题取

① 《温岭协商民主:公民有序参与社会治理的制度创新》,2006年06月4日, http://www.gov.cn/zfjs/2006-06/04/content_299668.htm。

② [美]熊玠:《把协商民主作为国家战略——〈习近平时代〉选载》,《学习时报》2016年6月30日,第3版。

③ 当然,官方翻译并不是 consultative democracy,而是 deliberative democracy。很多国内学者认为中国愿意接受协商民主上升为国家民主战略,因为它续接的是中国共产党提出的“政治协商”这一历史政治原则,同时它也是中国地方政府实践新的协商民主方法的重要历史资源和认知情感。

④ 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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2012年11月9日,第1版。

⑤ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月19日,第1版。

得一致意见,是中国社会主义民主的两种重要形式。在中国,这两种民主形式不是相互替代、相互否定的,而是相互补充、相得益彰的,共同构成了中国社会主义民主政治的制度特点和优势。”

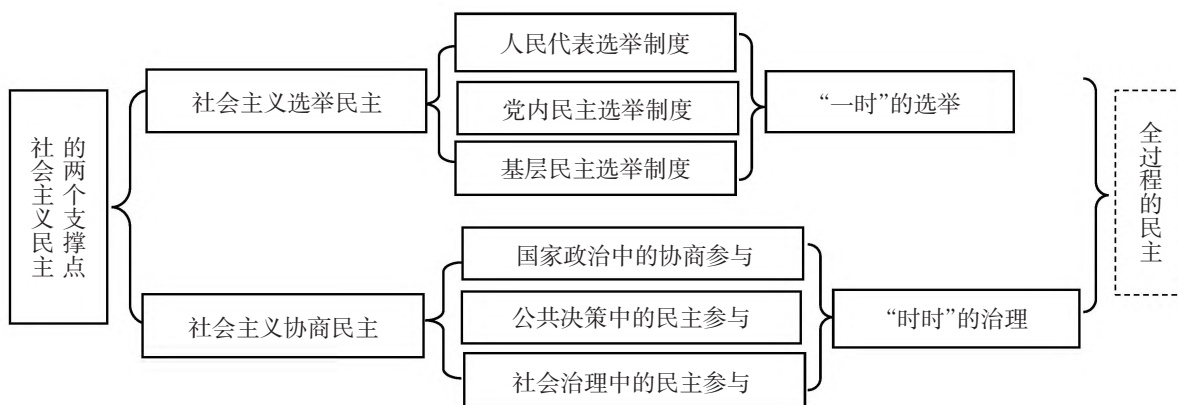


图1 选举与协商在社会主义民主制度中的结构图

作为中国共产党在特定历史时期进行政治谈判时一直倡导的理念,政治协商后来沉淀为社会主义制度框架的一部分。协商民主让参与者对公共事务及他人立场的了解在协商沟通中得以加深。大家反思自己的立场,建构审慎思考后的“最大公约数”,以激活民主活力。中国与世界的经验都表明:选举也许是民主制度的底线,但并非民主的全部内涵;现代民主不仅是“选举民主”,而且也必然包含“协商民主”。

协商民主发展至今,已成为一个独特的中国政治发展态势:从上(顶层)往下(地方)看,它是一个超越竞争性民主的政治协商制度设计;从下(社会)往上(党政)看,它是一个科学征集多元民意的民主实践程序。在现有的政治框架中,“社会主义协商民主”在中国社会治理中的功能定位是,把协商民主作为社会主义政治民主的有效资源开发出来,在操作程序创新中强调多元群体之间的协商而非群体对抗,持续推进有序的政治民主,趋向“国家治理体系和治理能力现代化”目标。

基于此,当下中国协商民主关注的核心,不能再是论证其重要意义,必须着眼于“如何实践操作社会主义协商民主”,实现党的十九大提出的如何“形成完整的制度程序和参与实践”的核心命题,以及何以“保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”,否则选举民主与协商民主构成的社会主义民主完整性就无法实现,其优越性就无法通过程序完整的“参与实践”展示出来,所谓民主制度优劣的争执也就只能停留在口号式的争论上。因此,协商民主对于中国政治发展的制度意义在于,它是按照要求完成选举程序后开展治理工作的方法载体。

很多学者认为,协商就是一种参与,协商民主只是参与式民主的继承和深化,是它的一种具体形式^①,但是费什金分析了二者的区别^②。

① 陈尧:《从参与到协商:协商民主对参与式民主的批判与深化》,《社会科学》2013年第12期。

② [美]詹姆斯·S.费什金:《倾听民意:协商民主与公众咨询》,中国社会科学出版社,2015年。

公共决策的民众参与是现代民主制度的核心,协商民主出现在民主制度发展中的本意是试图避免参与者的意见片面而导致态度极端化,防止只有民主而无协商的“不完整的民主”,防止“政治极化”或“多数人的暴政”,其经典案例就是苏格拉底的审判^①;同时,又防止只有意见协商的过程,而无民主的决策结果的“民主化协商”。

如果“审慎的多数统治”的关键诉求无法达成,那么它既不可能是社会主义的协商民主,也绝非欧美式协商民主。据此,协商民主有“审慎的意见协商”与“协商后的民主决策”两个支撑点,但它们能否实现,又依赖于参与者如何被选择。如果在协商参与者选择环节上无法实现科学性和合理性,其后的协商与民主过程就失去了价值。

因此,作为地方政府创新的中国协商民主要实现前面两个支撑点,就要消除两个程序设计困境:一是国内长期以来的民意征集一直是“指定代表”或者“邀请代表”,二是“随机抽样”的参与者选择方法。

(一) 中国协商民主困境之一:“指定代表”导致民意偏差

《关于加强社会主义协商民主建设的意见》提出了一种“理想而全面”的中国协商机制,但基层和地方如何落地创新,则构成中国式协商民主能否生成的关键。

中国各级政府和社会自治创新行动力图把多元民主参与形式与协商民主联结在一起,很多概念混合在一起的优点就是的确增加了对协商民主多样性的探讨,但除了少数案例重视操作程序外,很多案例出现了路径偏移,习惯于采用便利的具有民主性的协商方式,置换了完整程序,“以协商代替民主”来快速地解决问题,造成“形式的参与”和“参与的形式”比“实质是否参与”更为突出,导致很多创新其实就是“群众座谈会”被冠以“协商民主”的名头。

目前,基层协商民主大多是政府或者村居“指定”或者“邀请”代表——指定“可靠的人”与邀请“懂事的人”来参加,本质上依然是一种指定民众代表参加的座谈会。所以,考察中国多元协商民主形式创新性的一个重要环节,就是参与人员的选择程序如何设计。

大家所习惯的以上各种协商实践方式实际上是把协商民主看成民主参与的一种便利形式,忽略了参与代表的“最大多数人”,更缺乏协商规则的科学应用,基本上是指定代表参加的“群众座谈会”(见图2)。

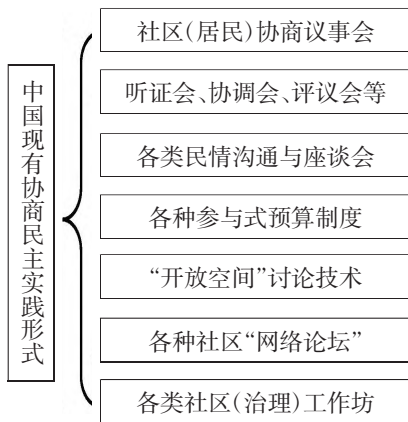


图2 中国社会主义协商民主的具体实践形式

^① 诸多对直接投票民主的批判都绕不开这一案例,而从协商民主角度观察这一案例的经典著作,可参考费什金的《倾听民意:协商民主与公众咨询》这本著作。

我们所常见的协商会议参与结构是,居民代表都是由社区干部邀请的积极分子组成,而其中并无大多数居民的代表,协商出来的结果也很难获得社会整体认同。毫无疑问,任何一个决策者都有本能(任何人站在那个位置都会):愿意选择“知根知底”的可靠人员。所以,时间一长,政府部门内定的参与者就成了“老面孔”,导致了协商民主在起始点的偏离。

因此,现实中政府部门召开的座谈会无论有多少人员参加,均存在着“指定参与代表”的内生性缺陷,导致进入决策的社会群体意见单一。“座谈会”和“听证会”是各个层面领导考察和调研活动中的重要环节,但依据用这种方式得来的信息所做的决策,往往具有片面性。同时,社会问题产生后以解决问题为目的的座谈会,即使通过利益相关者自愿报名(包括网上报名)或者推荐代表等方式,也会因为他们基本上是有着相同“行为特征”或“利益诉求”的人,而无法代表利益相关者的全部意见。

所以,提前指定或者完全自愿报名都会产生偏颇的民意,会让党政部门决策出现片面性,产生一种“民主内部化”的诡异治理现象:党政部门在决策时到处找民众,想尽办法融入社会过程中,却因为缺乏科学的程序和民主的方法,习惯依赖“指定的参与代表”征集意见,最终导致意见缺乏全面性。一个问题的解决方案可能会导致另一个问题的产生,“摠下葫芦浮起瓢”,不得不进行“运动式治理”。决策部门每进入一个社会领域,社会仿佛就从那里抽身出去,于是缺乏科学程序的协商民主,无法成为“国家治理能力现代化”的真正载体。

(二) 中国协商民主困境之二:随机抽样导致代表性偏颇

半个世纪内,世界范围内的协商民主迅速从“理论讨论”变成了“可操作的实践”,例如新英格兰镇议会厅,美国德州能源方案,日本解决能源与环境政策、食品安全以及养老金,冰岛公投修宪,韩国的公共建设选址等。基于竞争性民主的实践缺陷,国际社会强调民主的全过程程序,让审慎商议嵌入决策过程中,从而能实现“知情决策”“审慎的多数决策”的目标^①。

从欧美亚等国家协商民主的不同形式来看,它们的共同特点是强调“协商民主”的参与平等原则,多使用公开邀请或者“随机抽样”的方法选择参与者。一般而言,协商民主强调拥有充分信息且经过审慎而理性沟通后的“民众所想”,但随机抽样之下的社会民意调查,得到的信息基本上是“民众原始想法”,不是“协商后的审慎民意”。哈贝马斯清晰地指出了这一问题:“公共意见并不是某种在统计学意义上具有代表性的东西。它不是单个地被问、单个地回答的个人意见的总和;就此而言,切不可把它与民意调查的结果混为一谈。”在这里,“协商”变得重要起来,“政治民意调查如果要提供‘公共意见’的某种反应的话,在调查之前就必须有一个在动员起来的公共领域中就特定议题展开的意见

^① [美]詹姆斯·S·费什金:《倾听民意:协商民主与公众咨询》,中国社会科学出版社,2015年。

的形成过程”^①。

即使在参与公平的结构中,随机抽样方法仍然存在很多争论。无论是在西方民主政体内还是在其他体制内,费什金都坚持通过随机抽样来邀请“沉默的群体”参与政治活动。^②正是在这一点上,他与布鲁斯·凯恩(Bruce Cain)等人产生了分歧。凯恩等认为,在费什金组织的“加州政改”的“协商民意测验”中,随机抽取到了“性工作者”。因此,这些问题变得更为重要:“被随机抽出来的个体是否拥有资源、动机和能力去实践这些新的公民机会?如果没有,这对协商民主有什么意义?”^③由于“大多数公民没有时间、没有精力、没有意愿去处理复杂的公共政策议题”,因此“扩大公民参与只是简单地增加了被组织起来的积极行动者的权力而已”。福山等则呼吁重新提倡精英审慎决策观:“扩大民主参与度只会引来更多有组织的政治活动家。解决之道应该是减少某些民主化方案,但没人敢公开呼吁削弱民众参与度或降低政府透明度。”^④

一些学者支持以抽签的方式选择参与者,中国也有学者赞同“抽签民主”^⑤,但在理论上“随机抽样”比“抽签”更有公平性,因为如果民众都能平等地参与“抽签”,那么抽签过程也就是随机抽样,但事实上很多人未必愿意参与抽签,或者被限制在抽签之外。中国社会各阶层之间参与能力和决策信息不均衡,随机抽样与中国的实际参与结构不吻合,也难以在中国普遍推行。这是中国协商民主程序实践中一直面临的“随机抽样困境”。

二、复式协商民主实践:超越两个局限的中国实践

要解决中国国家与社会治理的诸多议题,协商民主就需要科学化程序的支撑,否则社会主义协商民主就会偏离原有的制度设计本意,无法有效地发挥社会治理的功能,形成持续的制度演化。

“社会主义协商民主,是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现。”^⑥既然它要成为社会主义民主政治的特有形式和独特优势,要超越国际社会其他不同社会制度下的协商民主,而非简单地追求“非科学化”的独特性,就要从参与人员选择程序这一非常重要的第一步入手,实现“在党的领导下,以经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题为内容,在全社会开展广泛协商,坚持协商于决策之前和决策实施之

① [德]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》,童世骏译,北京生活·读书·新知三联书店,2003年,第448页。

② James Fishkin, *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press, 2009.

③ Bruce E. Cain, *Democracy More or Less: America's Political Reform Quandary*. Cambridge University Press, 2015, p.7.

④ Francis Fukuyama, "America in Decay: The Sources of Political Dysfunction," *Foreign Affairs*, Vol.93, No.5, 2014, p.3.

⑤ 王绍光:《抽签与民主、共和:从雅典到威尼斯》,中信出版社,2018年。

⑥ 习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月22日,第2版。

中”^①，落实社会主义协商民主的完整制度与程序。

尽管做法值得商榷，但很多地方案例中还是包括了来自普通民众自愿报名而后经政府部门“筛选”的参与代表，比过去全部由政府邀请或指定代表参与更能体现协商民主的内涵。考察协商民主的一个重要标准，是看其在第一步的参与人员选择上是否具有科学的程序，而非单纯地套上“协商民主的帽子”，而在基层协商民主实践基础上形成的“复式协商民主方法”，包含了完整过程的“民主程序与科学环节”，解决了内生科学化不足的传统困境。本文集中解释参与人员选择程序的设计实践，以此来讨论各个案例对于地方政府创新的扩展意义，其他程序则不再赘述。^②

（一）超越“指定代表”：中国协商民主的第一次提升

改革开放以来中国协商民主的第一次真正实践操作，就是超越了“指定代表”传统参与方式的温岭市参与式预算。“协商就要真协商，真协商就要协商于决策之前和决策之中，根据各方面的意见和建议来决定和调整我们的决策和工作，从制度上保障协商成果落地，使我们的决策和工作更好顺乎民意、合乎实际。”^③经过将近 25 年的协商民主创新，中国许多案例都超越了过去一直习惯的指定代表的座谈会路径，加上前半程的协商规则与“后半程”的协商决策和成果应用等程序，初步实现了地方社会参与的公平性和决策吸纳民意的多样性。

1. 东部的决策协商：“自愿参与”与“分群选取”

2005 年，温岭市泽国案例是最早应用“随机抽样”来设计参与程序，让“国际化”的“协商民意测验”（deliberative polling）与“本土化”的“温岭民主恳谈”（heart-to-heart discussion）结合，形成了中国基层协商民主研究绕不过的“泽国模式”。此后，中国基层协商民主开启了寻求“科学化、民主化和法治化”^④的程序设计之路。

实践上，浙江省温岭市乡镇预算层面的“民主恳谈”一直有多种方式并存^⑤，只是温岭市各乡镇普遍采取自愿报名和邀请代表的方式，因为它操作起来方便，多数人又认为“随机”缺乏“可预测性”和“可操控性”。同时，当地也认为随机抽取的人，对政府预算并不了解，无法发挥基本的民主参与效能，即前面谈及的国内外参与结构不均衡问题。虽然形式上所有民众都能自愿参与，但实际上还是以人大代表为主，部分民众自愿为辅。温岭市级“部门预算”初期，也是采取“邀请代表”的方式。引起全国关注的新河镇“企业工资民主恳谈”，也是工人选派代表与企业主协商行业工资的定额，由于涉及工

① ③习近平：《在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 22 日，第 2 版。

② 具体可参考韩福国：《我们如何具体操作协商民主——复式协商民主决策程序手册》，复旦大学出版社，2017 年；韩福国：《复式协商民主实操手册——民主程序与科学环节》，上海人民出版社，2021 年。

④ 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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，《求是》，2012 年第 22 期。

⑤ 严格意义上讲，不存在一个统一的“温岭模式”，很多方法之间的差异很大。

人工工资,工人们的利益一致,推选的都是能说会道的“话事人”。当然,自愿参与模式已比人大内部讨论预算更能获取一些过去完全无法听到的不同意见。

在县级层面,温岭市应该算得上出台协商民主文件最多的点,该市不仅具体规定了整个市域范围要进行“协商民主”的全流程推进(盐津县也做到了这个程度),而且还把预算参与改革上升到推进基层民主政治进程的高度。^①

2015年,上海市浦东新区浦兴路街道分配了由街道财政预算支撑的“自治金项目”,此后按照协商之后的民意量化结果选择资助名单,预算的协商民主进入了决策阶段,它在过程上实现了“闭环运行”,从而实现了全过程的协商民主,改变了“形式上协商”。这是第一次在街镇层面改变了传统“专家+领导”的内部“评审”方式,使用了“两步随机法”抽取居民代表:首先在6.5万户居民中随机抽400个门牌号;其次根据“18岁以上,生日距离5月31日最近”的限制条件,每户由符合这个条件的一名居民参与大会,且不能代替参加;最后确认有效样本为360个,由各自居委会进行本辖区内的邀请,其中有138个代表答应参会,当天有109位参加了协商民主会议,他们的年龄、学历等各人口学数据均与街道人口样本吻合。

2. 中西部的地方创新:“推选+抽选”

云南省盐津县“群众参与预算”案例中规定,任何组织和个人不得指定“群众议事员”人选。他们设计了一套“推选+抽选”的程序:由“村两委”直接“提名推选”和按照各村(社区)人口比例“随机抽选”两种方式产生“群众议事员”,在议事员候选人库里抽取最终参与人员后必须当场公布结果。^②这一案例对“随机”的理解存在着偏差——第一步中的参与者是经过推选进入“议事员候选人库”的,后面的随机是在这一样本框内进行的,已非真正意义上的“随机抽选”。同样,四川省白庙乡的“财政预算暨民主议事会”的村民代表也是推选或者指定产生的。^③

如果与温岭泽国随机抽选程序相比较,就可发现盐津县的案例在参与人员的选择上强调了可控的推选程序,更加符合中国特定的政治制度和大部分领导干部的认知。作为全国贫困县的盐津县,乡镇公共预算大概才400万~500万元,与经济发达的温岭市泽国镇的几亿元规模不可“同日而语”,但二者在程序上却有着“异曲同工”之妙。盐津县也有省财政厅和复旦大学、中山大学的技术支持,泽国

① 这也是浙江省等地进行政府创新的一个突出特点——“注重社会基础”和“承认多元化模式”,我们可以在整个浙江省“八八战略”的各个环节找到类似的政策设计特点。

② 参见《盐津县群众参与预算改革试点方案》(盐政发〔2014〕3号)、《盐津县群众参与预算群众议事员推选办法》(盐政发〔2014〕4号)、《盐津县豆沙镇群众参与预算资料汇编》(2014年)、《中和镇群众参与预算改革试点工作资料汇编》(2014年)、《2014年豆沙镇民主议事会记录(终稿)》《2014年庙坝镇民主议事会(修订)》《2014年中和镇群众议事会会议记录》等资料。

③ 幸宇:《参与式预算的评析——以四川省巴中市白庙乡财政预算公开及民主议事会为例》,《理论与改革》2013年第3期。

镇则一直有浙江大学(早期还有斯坦福大学)的技术力量支撑,这在一定程度上帮助地方政府找到了可以摆脱传统指定代表路径依赖的技术支持。

盐津县协商民主创新的另一个重要意义还在于,它在一个经济发展相对缓慢的“全国贫困县”实践了一个科学严谨的程序。这转变了很多人所谓的只有经济发达的地方才有公共议题,居民才有参与能力,政府才有精力搞民主建设的错误认知。

(二) 超越“随机抽样”的必要性

“随机抽样”是超越“指定代表”的巨大进步,但随之出现了一个与中国政治参与结构性相关的具有中西差别的问题:随机抽样是基于欧美政治参与的“匀质化结构”,随机抽样也出现了经常被中国学者批评的“过度竞争”现象。这不涉及“政治意识形态”的好恶判断,而是欧美客观存在的参与状态。^①因此,中国协商民主实践随机抽样方法的优点是扩大了沉默的大多数的参与机会,可是对所有人一视同仁的做法,在现有社会结构下却会造成更大的参与不均衡。

完全随机抽样不适合中国现有体制的主要原因在于,长期以来中国的政治结构形成了根据工作岗位不同,不同社会群体接触决策信息的机会和多少具有明显差异的局面。很多统计和决策信息都是秘密或机密,在决策机制中,人的社会分工不同,所接触到的相关信息也自然不同,所以中国社会结构不具有决策信息获取的匀质性,这导致居民参与能力差异也很大。这一差异在费什金和凯恩等人的争论中也是如此。这样一来,随机抽样就面临一个在中国的适应性问题,即如何整合现有政治结构内不同信息获得水平和不同参与能力的多元人群的意见。

当然,协商代表最终能否达成共识,要看协商了什么议题,参与者对规则的认同程度,以及对协商议题信息的掌握度等不同因素,但相关行动者通过协商民主沟通,了解不同群体的意见所在,求同存异,达成“最大公约数”,这才是协商民主之初衷。

(三) 复式协商民主:程序科学与环节完整

在中国一系列国家政策文件规定和国内已有实践案例的基础上,经过多次实践操作的复式协商民主方法,创新了中国选择协商民主参与者的科学程序,在实践中化解了传统指定代表造成固化的困境,也避免了单纯的随机抽样的不足。

它通过科学的方法选择参与者,最终形成可以科学量化的决策结果。它所代表的科学化选择代表的社会主义协商民主程序,既较好地与中国当下的社会参与结构相吻合,又保证了基层和地方的“党政引导性”(见图3)。

该程序的核心在于,它在体制内代表的基础上选取了过去很少关注的“沉默的大多数”——传

^① 欧美国家不同社会群体间由于经济地位和社会地位的差异导致参与意愿差异显著,会产生实质上的不均衡,但群体间参与机会差异不大,并不会造成实际参与不均衡的体验。

统视角较少考虑的普通民众,超越而非抛弃“随机抽样”程序,从程序上保证了协商意见的全面性。

1. 政治分配代表:体制结构的属性要求

政治体制决定着政治行为的外在表现结构,这是一个基本原理。但长期以来,我们很少从这一角度观察协商参与代表的选择程序。在类似街道社区代表会议等可实践操作的结构内,体制内代表的优先存在是由中国

政治体制所决定的,表现为党的领导体制和政府主导机制的权力行使。

前面谈到了参与能力和信息获取机会的差异,基层党政干部拥有公共事务信息的前期获取优势。同时,区县职能部门对街镇和社区事务具有法律规定的管辖权,街镇属地内的代表委员具有为街镇争取公共资源,以及向上级部门传递区域民意的优势。中国还有一个特殊的“条块结构”问题,即几乎大多数街道辖区内,都存在着“垂直的驻区企业或者辖区单位”,它们具有较丰富的治理资源,对于区域公共决策有一定的影响能力,也受地方政策的直接影响。这都属于特定的政治体制结构形成的不均衡问题,这一点决定了体制内党政代表的份额是随机抽样所无法解决的“内生性”问题。

例如,上海市6个街道“社区代表会议”的复式协商民主实践均首先确立了体制内的代表名额,然后街道党工委按照民主协商有关程序推荐产生街道体制内代表,区职能部门派出机构推荐的代表由其组织人事部门推荐并由街道党工委最终协商决定,此外街道党工委还协商决定邀请辖区内的党代表、人大代表和政协委员参会。

2. 随机抽选的体制外参与代表

政治参与不足导致国内公共政策和社会治理的诸多问题,这在各类研究中都有大量实证案例,此处不再赘述。而复式协商民主方法最为关注的是如何设计出一种超越单一体制内分配代表的参与程序,在过去较少参与而基数巨大的社会群体中选取代表。

首先是在全体利益相关者中随机抽样。无论多大的社会样本,均可用计算机快速随机抽出想要的人群(一般是抽大数)。实践操作复式协商民主中各个街镇的样本框,基本包括辖区内户籍居民、常住居民、主要企事业单位的员工、常住外来人口等,在交由第三方技术支持团队进行随机抽样后经党政部门确认最终代表名单。上海市继浦东新区浦兴街道分配自治金项目和闵行区古美街道某小区改造项目实际操作随机选择协商参与代表之后,静安区南西街道和浦东新区洋泾街道在“社区代表会议”选择程序上,改变了过去全部政治分配和邀请代表的做法,拿出部分名额,在街道内提供的样本

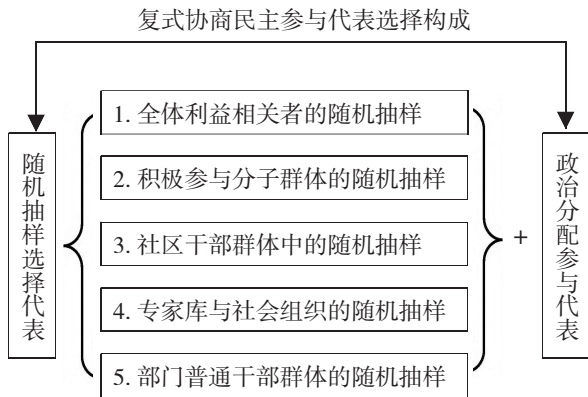


图3 中国复式协商民主选择参与代表结构图

框中随机抽选社会代表。此外,嘉定区真新街道也在党代会和社区代表会议联合召开的创新模式中实践操作了复式选取代表程序。

其次是在积极分子群体中随机抽样。许多地方都不缺少愿意参加公共事务的民众,他们往往是在区域内长期居住或者工作,或在外来人群中具有“话事权”。他们可能在一些群体性事件中承担着政府的“传声筒”功能,而且对自己所在群体的意见比较了解,具有一定的概括表达能力。自愿参与者的动机可能是个体化的,也可能是出于对公共事务的热心,还有可能他们本身就是公共事件的“发动者”。例如,温岭市新河镇通过公告征求自愿的预算参与者,上海市古美路街道和浦兴路街道等地的实践中,都有没被抽中的居民到现场表示愿意参加协商民主,等等。

最后是在社区群体(居委会干部、企事业单位工作人员、社会工作者、社会组织从业人员)中进行随机抽样,防止“居委会书记与主任”一直作为固定参与代表提供固定信息的路径依赖,以便于了解一般社区工作参与者的意见。上海几个街镇根据群体的专业性,把“企业与驻区单位”放在“专家与社会组织”、社会工作者群体中一起抽选,规定了企业、驻区单位、社会组织推选 3~5 名代表,以组织推选和组织联合推选相结合的方式产生“样本大名单”。这一做法类似云南盐津县的候选人库方法。

除了上海基层复式协商民主的程序实践外,浙江省温岭市泽国镇也从最初随机抽选所有代表,逐渐转向复式选择代表。例如,2016 年度泽国镇预算恳谈会的代表从全体人员“乒乓球摇号”改为分层(普通村民、妇代会委员、共青团员、企业员工和“新温岭人”)抽取代表。后来温岭市人民代表大会也改变了完全由人大代表参与或“邀请”特定社会代表参与的做法,建立了几类专家库和民众代表库,在其中随机抽样,既保证了人大代表法定的参与权,又实现了“分群选取参与代表”。但在温岭市协商民主 20 年的发展历程中,这一方面受到的关注及其相关研究还比较少。

3. 全链条的完整程序

除了代表选择程序以外,中国社会主义复式协商民主操作还包括一系列相互匹配的完整流程。全过程的完整程序可有效防止民意代表虽然被选择出来,但依然会出现“以意见协商代替民主决策”的现象。

本文重点在于讨论复式协商民主方法的参与者选择程序,在保证科学全面的民意代表产生的基础上,它还包括民众审慎协商、充分恳谈的规则,中立主持人的存在让干群进行平等恳谈,党代表与群众代表共商议题、分开表决,让民众参与成为党建基础等一系列的程序环节。同时,协商前后的两次测验问卷,让不善于发言的沉默民众可以表达意见,通过科学的量化手段让民意更加聚焦,为精准决策提供数据分析依据,以协商恳谈来建构民主治理的基本结构。

三、协商民主创新的普遍性特征：共同制度约束下的程序操作

通过复式协商的实践程序可以看到,中国社会主义协商民主弥补了中国传统与西方方法的两个不足,针对中国社会参与的共性问题,建构了一个科学整合各社会群体意见的民主程序。因此,超越复式协商民主个案,来观察地方政府创新的横向扩散与纵向扩展两个维度,其内在逻辑是交织在一起的^①,双方的聚焦点是如何从个性问题解决上升到共性程序设计。

虽然与地方政府的创新目标有不同的针对性,但均希望自己的创新得到上级尤其是中央政府的肯定,这是体制给予官员的除了提拔以外的最高政治激励^②;同时,地方也乐于看到自己的创新被其他地区学习。因此,中央和地方均希望地方政府的创新举措可以为国家提供问题有效解决的程序样本,能解决普遍的共性问题,使得创新最终能在纵向维度上持续扩展。^③

(一) 中国地方创新的共同制度约束条件

一定意义上,地方政府创新本质上都是问题解决的程序,只有上升到国家层面,才能称之为“制度”。作为全国贫困县的云南省盐津县与经济发达的浙江省温岭市,甚至是上海市大都市基层治理的创新,都面临着相似的制度性约束条件。基于此,各地也都设计并实践了与自己地方社会结构相适应且又有共性的参与代表选择程序。

1. “有效、有序和有机”三原则

改革开放伊始,中国共产党面临着改革、发展与稳定三者间如何平衡的问题,后来强调改革与发展都需要在社会稳定——其核心是执政党的控制体系稳定——的框架下进行,底线是绝对不能挑战执政党的权威。^④因此,地方政府创新能否持续,本质上是改革、发展与稳定三者之间的关系是否平衡的体现。

“正确处理改革发展稳定关系,实现改革发展稳定的统一,是关系我国社会主义现代化建设全局的重要指导方针。发展是硬道理,稳定是硬任务;没有稳定,什么事情也办不成,已经取得的成果也会失去。”^⑤这是对改革、发展与稳定三者关系的中国政治话语体系的最典型总结,即“坚持四项基本原

① 韩福国:《中国地方政府创新的逻辑:从技术操作、结构生成到制度演化——基于中轴性概念的分析》,《探索》,2021年第4期;韩福国:《从单点式、区域化到整体性的政府创新何以可能?——基于整体性扩散结构的分析》,《探索》2020年第1期。

② 韩福国:《“权威—分层—分权”结构何以可能?——基于中国地方政府治理创新40余年发展进程的思考》,《河南社会科学》2020年第7期。

③ 韩福国:《中国(地方)政府创新的整体性观察框架——从社会问题的对策创新走向现代化制度治理》,《党政研究》2020年第4期。

④ 1989年3月4日,邓小平在同中央负责同志谈话时指出,我们搞“四化”,搞改革开放,关键是稳定。压倒一切的是需要稳定。中国不能乱,这个道理要反复讲,放开讲。

⑤ 胡锦涛:《在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话》,2011年07月01日,http://www.gov.cn/ldhd/2011-07/01/content_1897720_2.htm。

则和坚持改革开放相统一”的中国共产党的执政原则。因此,作为改革开放一部分的中国地方政府创新,也必然在这个框架中进行,即使提出了国家治理体系和治理能力现代化的命题,也是强调党领导下的现代化。

这一框架形成了地方政府创新必须遵循的“有效、有序和有机”三原则:一是有效,即地方政府创新必须有效地解决当地发展与治理的问题,形成示范效应,在不同地区之间进行扩散。二是有序,即在地方政府自主学习其他地区的先进经验并形成有效横向扩散的基础上,中央政府可通过国家制度或政策规定进行“纵向扩展”,也可随时“叫停”,使其处于国家认可的有序扩展状态内。三是有机,执政党及其政府严格控制地方政府的创新,使其必须符合国家政治体制的要求,成为现有制度的组成部分,而非破坏现有制度的基本规定。

2. 创新扩展聚焦制度共性问题

从更宏观的制度演化视角观察,协商民主的国家顶层设计理念须有基层的操作程序来承接以确保其平稳落地。随着中国社会快速进入由多元化带来的社会需求与群体矛盾不断增加的阶段,国家治理能力面临着严峻考验,治理体系也需要更多可实践操作的民主程序。因此,理想的路径是社会主义协商民主能“切切实实”地嵌入中国社会治理结构中,以政治民主发展满足普遍的参与需求,达成问题的解决,形成一个共进态势,同时,在这一过程中必须保证社会主义民主政治的发展质量,使得创新具有稳定性和持续性。

就这一角度而言,协商民主正是由于聚焦了中国社会发展的共性问题,才得以成为地方政府创新的典型案例。这就是为什么有些地方创新上升成了国家制度,另一些却没有。地方创新纵向扩展上升到国家制度,与横向平行扩散不同,需要聚焦于一些国家和社会治理中的共性问题,而非只是解决地方的特殊性问题,进而形成可操作化的完整程序而超越领导重视导致的运动式治理。其中也有一些案例是出于执政的政治考量,比如基层政府的直接选举制度也符合有效与有序,却无法纵向扩展到国家层面,究其原因,是受到了宏观政治环境的决定性影响。

地方创新的“纵向扩展”比“横向扩散”受到更多的影响因素制约,更加困难,但也具有更大的价值。中国不像联邦制国家那样具有内生性结构的“多中心策源”和任务地方化分解的制度,我们更多地依赖纵向扩展来解决单一制国家的治理结构创新难题,即从地方启动试验然后上升到国家,形成一个有效、有序和有机的创新过程。所以,协商民主的案例之所以能顺利扩展,在于它解决了一个共性问题:如何科学与民主地梳理和整合民众意见,让可操作化的合理程序和科学方法被党政力量和社会民众接受。

(二) 协商民主创新的共性:科学程序的实践操作

社会主义协商民主在创新初期就聚焦在程序的实践操作上,形成了现在城乡社会治理中汇集民意最重要、最基本的方法。上海市、浙江省和广东省等沿海地区作出了积极探索,率先着眼于科学化

程序设计与民主化的方法供给,从一定程度上解决了“政策文件简单下发”的问题,而反观其他层出不穷的创新,多是文件简单下发后一段时间的运动式“戴帽”,不久之后便“戛然而止”。

1. 解决传统的“执行难”问题

政府发布的文件、政策和通知中,多数是全面强调,提及了几乎所有的现代社会治理策略,最后遗憾地发现:这些政策要么无法贯彻执行,要么被执行“偏了”。究其根源,就是多数政策和文件都是包罗万象、面面俱到、无所不提,但却缺乏可执行性和可操作性,就像毛泽东当年批评党内文章的“甲乙丙丁开中药铺”^①。

因此,地方政府创新也就构成了对中央政策的“自下而上”的切实回应和“自下而上”的实践补充,这才是地方政府“创造性转换”的实质所在。2014年,上海市委“1+6”的系统性文件颁布后,立足现代城市治理中的“街区”这一核心治理单元,以协商民主程序为创新点建构“社区代表会议”和“街道党代会”等载体,把党建引领作为程序建设的内在目标,实践了社会主义复式协商民主机制。前面提及的上海等地的实践案例,均是一种实际的操作创新。

从制度演化的角度观察,科学程序可让国家层面的宏大政策可操作化而非停留在文本规定上,从而摆脱对运动式治理方式的依赖,否则,创新本身缺乏真正的科学性,其他地方也难以学习,上级领导也无法“批示”,也就缺乏有机的纵向扩展过程。

2. 党建有效嵌入:超越内部党建的路径

随着改革开放以来社会治理结构日益复杂,基层党建的引领功能如何嵌入社会建设实际进程中而不是停留在政治任务的叠加上,也成为其能否发挥引领功能的关键。但是基层党建一直无法摆脱将党组织内部建设的方法简单外化到社会结构上去的传统路径,结果是自己陷入“组织简单全覆盖”“政治学习简单开会传达”和“政策文件简单送上门”的老三样。基层协商民主的实操程序创新,则让党建议题与社会议题切实结合起来,党员干部与群众通过协商,有效避免了“党建和社建两张皮”的困境。

上海市、浙江省等地案例在街区和社区层面的创新关键环节上,为了确保协商民主能操作于决策之前和决策之中,循序渐进地把一些程序设计到“社区代表会议”与“街道党代会”的大会议程和小组讨论规则中,让党政干部和居民逐步熟悉程序,而不是一下子全部改变。

3. 包容多元民意:建构多数决策的基层认同

如何实现多元参与协商民主,是公共议题形成过程中的一个关键。协商民主的全过程操作程序,在实现“求同存异”的连续性决策的前提下,让中国民众具有有序的持续参与,在对议题的有序讨论和达成基本共识的过程中培养民众对自己负责、对他人负责和对社会负责的现代公民精神。

^① 毛泽东:《反对党八股》,载《毛泽东选集》,人民出版社,1991年。

如果协商民主成为国家和社会所需的互动载体,那么党政部门提取民意的科学方法,毫无疑问,最好的路径就是把它运用起来。全国各地(尤其是浙江省、上海市等地)在创新社会主义复式协商民主程序中,优化了政治分配代表名额的固有方式,让辖区内单位代表、商圈和楼宇代表、本地居民代表(非居委会干部)、流动人口代表、外籍人士代表都有序、有效地参与到社会治理中来,为国家政策层面提出的“打造共建共治共享的社会治理格局”提供了基层程序,形成了中央和地方之间有效的创新呼应。

如果创新是中国治理现代化道路上不可避免的议题,那么社会主义的协商民主绝不能再借助指定代表的“群众座谈会”而遍地开花,而是需要科学公平地选取所有利益相关者代表,通过民主有效的协商恳谈程序,形成科学的民意,改进各级政府和基层村居的公共决策程序。从决策需要民意基础的共性角度观察,中国具体可在以下各个层面深化协商民主:在提交人大表决前,政府可根据协商民意修改或调整预算以及重大事项的规划;地方人大代表可全程观摩民众协商民主过程,或者自己组织审核和监督权限方面的协商民主,然后行使自己的法定表决权;政协部门可通过协商民主提炼民意,科学形成高质量的议案,而不是简单走访调研后提出“建议”。地方和基层党委可在吸收党代表和党员参加会议的基础上,结合全体居民的随机抽样代表,进行党委重大决策之前的民意协商整合,真正落实科学决策中的群众路线。

四、地方政府创新纵向扩展:地方经验上升国家制度的可行性

协商民主既是中国地方政府创新的典型样本,也回应了创新可持续化的挑战,为从基层治理创新上升到国家制度提供了可能性。不难发现,“细节的可操作化设计”贯彻在协商民主实际创新案例的每个环节中,它们不仅是协商民主创新得以横向平行扩散的主线,也是顺利上升为国家制度的支撑点。

协商民主不仅是一个创新案例,还是一个国家制度变迁中“已经发生纵向扩展”的实际,其演进逻辑构成了国家政治框架内多样化实践民主的合法性基础:把协商民主进展内生性地嵌入社会主义政治发展当中,以具体的民主参与程序的供给解决社会民生问题,同时,只有在这一过程中才能实现现代民主参与质量的提升。我们可以发现,其为地方经验上升到国家制度提供了以下几个普遍性导向。

(一) 历史导向:程序创新延续历史命题

客观、准确、全面地发现和反映社情民意,这在任何政治体制中都是有利于决策的,因为增加政策透明度,协商民主通过训练思维成熟的民众代表来向党政部门反馈意见,将他们真实的所想和所求告诉政府,这是提高公共决策合理性的基础。所以,很多地方政府创新都是回应了公共决策的历史命题,并不是一股脑地创造出全新的东西,毕竟公共组织创新有一些基本的脉络。

回顾历史,孙中山 100 多年前提出的《建国方略》中的《民权初步》(亦称《社会建设》)为国人开会制定了一套议事规则,并且把它比喻为“譬之兵家之操典,化学之公式,非浏览诵读之书,乃习练演试之书也。若以浏览诵读而治此书,则必味如嚼蜡,终无所得。若以习练演试而治此书,则将如嚼蔗,渐入佳境”^①。如果说,“中山先生把议事规则视为中国民主政治之初步、社会建设之要务,其振聋发聩的声音在民国初年军阀混战、风雨如晦的社会里没有多少人能理解”^②,那么如今这一历史任务已经在改革开放 40 多年的地方与基层实践中不断落地。

民主是个好东西,如无法通过实践操作落地,使之既成为治理的理念和理想,也成为民众参与的技能和习惯,那么就只是理论上的“好设想”,而非实践中可以获得和感知的“好结果”。党的十八大正式提出社会主义协商民主的观念,把推进协商民主广泛、多层、制度化发展作为中国民主政治建设重点。整体观之,中国协商民主较之选举制度,其机制结构相对薄弱,因此,在治理现代化的背景下,程序操作化对于历史上的民主尝试重新走入中国社会,无疑具有延续性的演化意义,如果真正地把历史任务转换成现实成果,其实践价值自当不言而喻。

(二) 民主导向:地方化创新的内在诉求

协商民主(以政治协商为主)在中国人民民主政治中具有悠久的传统。改革开放以来,随着社会分层和流动的增加,社会利益多元格局形成,以党组织为核心的城市居委会体制无法解决现有城市居民间的利益冲突,以“两委”为主导的乡村治理体系无法有效解决参与和决策问题。^③所以,单纯依靠基层党委政府主导的民意整合可能会回到传统管理模式,无法适应当代中国社会日益普遍的民主治理需求。

不论是票决式还是商议式,现代公共决策均需依据特定的规程,让参与者在充分知情的条件下,才能自由地表达以形成共识性意见(非多数决定的意见),因此,“无规矩不以成方圆”,现代民主的成长立足于对讨论(或辩论)、表决(或表达)的基本规则的遵守。因此,中国治理体系现代化的使命,极其需要创新协商民主形成的动力和途径,通过对协商民主操作模式的实践,用民主参与的现代科学程序把党政决策与民主自治联结起来,应对诸多显在和潜在的问题挑战,谋求问题的中国解决之道。

据此,协商民主基于时空(多元模式及阶段)的民主规则和基于结构(国家制度及其构成)的科学

① 孙中山:《建国方略》,载《孙中山选集》,北京人民出版社,1981年,第385页。

② 陈明明:《“兵家之操典,化学之公式”:中国基层民主的技术操作(序三)》,载韩福国著《我们如何具体操作协商民主:复式协商民主决策程序手册》,复旦大学出版社,2017年。

③ 如果社会组织引导社会民众进行协商的方向与政府不一致,就会引起基层政府的担忧;但如果仅仅传达政府的意见,社会组织就会失去对社会利益的代表和协调能力。这两个结果都会使协商出现偏差。很多文献研究了社会组织的困境,本文不赘述。

程序,便成为中国地方创新能否有序扩展的研究中值得回味、反思的重要议题,集中体现了中国地方政府创新中的民主与科学两个支撑点相互配合的要义。

(三) 科学导向:地方创新坚持科学方法

科学与民主是现代化治理的孪生兄弟。协商民主基于严格量化分析之上的具体化操作,是其作为地方创新案例的一个突出特征。“协商民意测验”方法的引入,开启了中国地方化创新的科学化发展和有序的民主参与之路。但这个方法引入中国后并不符合中国社会的特征,出现了选择代表的科学性不足。令人欣慰的是,地方和基层在程序创新中稳步解决了这一问题。复式协商民主决策程序的运行,既让党政部门全面准确地听取民意,又能把各级党政的决策提前与民意进行互动和融合,发挥了真正的引导性,形成中国本地化的协商民主方法。这才是真正的科学性体现,而非拘泥于某一种方法,忽略在地化的结构,“削足适履”就违背了科学的本意。

反过来讲,在繁多的地方和基层实践背后,又要有合乎民主与科学的程序来支撑,因此协商民主能否创新的重点在于,中国各级党委和政府是否形成了科学的程序而非形式化的框架。否则,即使出现了一些协商民主“新”模式,也难以形成持续的制度化,就无所谓回应“中国国家治理体系”的现代化命题。

截至目前,中国协商民主领域的许多地方实践操作案例已取得成功经验,它们为国家协商民主制度提供了具体化操作知识,也使协商民主得以科学化和技术化地落地。毋庸置疑,这种科学化、技术化的具体操作正是协商民主程序得以成功纵向扩展的保证,也是中国地方政府创新的共性所在。

(四) 多元导向:实践进展依赖于具体情况

国内的学术界一般认为“温岭民主恳谈”(起始于1999年)是我国基层协商民主发展史的一个重要节点,它是最早进入国际学术界的案例。此后,全国各地创生出多元化的协商民主实践模式。中国协商民主也从政党协商逐渐扩展到党群与政社之间,包括国家层面的“政治协商”、国家与社会之间的“决策协商”和基层自治的“民主协商”的协商体系逐步呈现。

由于协商民主可有效而方便地嵌入现有的社区自治结构且考虑的政治因素较少,因此基层和地方易于实践协商民主的具体程序,并且产生了多元的城乡基层协商民主案例,呼应了中央政府出台的系列政策文件。由此可见,协商民主对中国社会主义民主的生命力和前景的意义,都植根于基层和地方的多元实践操作结果。反过来看,协商民主得以在基层与地方获得发展,正是地方社会与经济发展的需求——解决大量涌现的民生问题,这与帕特南所言“民主的改革者必须从基层开始”^①不谋而合。

^① 罗伯特·帕特南:《使民主运转起来》,江西人民出版社,2001年,第2页。

中国社会主义协商民主的多样化地方创新样本,事实上推动了基层民主的政治进展,其多样化的实践结果通过各种方式呈现到国家层面的政治结构中,为地方和基层创新上升为国家层面制度创新提供了丰富的经验和具有实质性内容的程序设计。其中,许多协商民主的“创新”并没重视科学程序和民主规则,而是简单地“套帽子”,虽不能完全否定这些实践追求协商民主的本意,但作为国家制度规定的民主形式的创新必须具有特定的程序标准且具有科学的可操作性。

(五) 实践操作的导向:地方化创新的实践功能

“学术研究实践的目的无非有二:一是解释现象以揭示规律,满足‘知’的冲动;二是总结经验以治国理政,满足‘行’的要求。无论‘知’或‘行’,根本上都统一于‘知行合一’的实践论。”^①21世纪之中国,民主(包括协商民主)很大程度上不再是一个如何理论论证的问题,而是一个如何实际操作的问题,地方政府和基层组织要从一直执着论证“要不要做”,走向“做不做、怎样做”。

除了地方干部追求政绩而又存在“人走政策凉”的现象之外,地方政府创新的许多经验无法得到复制,成果难以持续的另一个原因,在于许多创新主要依靠领导的个人推动,缺乏科学的可操作化程序。因此,除了主政者战略决心这一主要因素外,创新还有赖于其设计的程序的科学性,而科学性表现为可操作化。因此,地方政府创新的要义在于“不积实践跬步,无以至民主千里;不积程序细流,无以成制度江河”。

要让民主运转起来,帕特南对由社会信任、互惠规则、公民参与网络和互相合作构建而成的公民共同体寄予了厚望,其潜台词是让民主落实到公民的社会生活中,化民主为社群的生活方式。^②社会主义复式协商民主程序基于中国特定的参与结构,形成了科学的可操作化程序,可被视为当代中国社会建设的一种可落地的路径。如果要用三句话来总结协商民主创新案例可纵向扩展为国家制度的核心,那就是“离开可操作化的程序,没有真正的制度”,“离开可操作化的程序,没有真正的民主”,“离开可操作化的程序,没有真正的效率”。^③

立足于中国特定社会结构和政治制度的社会主义协商民主程序已经成为当代中国民主政治的重要探索,其所欲建构起来的协商机制及其不断的制度化和规范化沉淀,表现了从地方具体问题的解决程序上升到国家民主制度的共性诉求的完整过程;它通过提取“沉默大多数群体”对公共决策的意见,规避了历史上“无序的直接民主”的缺陷,有利于体现社会主义民主的“真实性”。

论述至此,可以发现“协商民主”之所以被其他地方广泛复制并最终上升到国家民主制度,根本

① 陈明明:《民主制度化在于完善可操作化程序》,《社会科学报》2017年3月23日,第3版。

② 罗伯特·帕特南:《使民主运转起来》,江西人民出版社,2001年。

③ 陈明明:《“兵家之操典,化学之公式”:中国基层民主的技术操作(序三)》,载韩福国著《我们如何具体操作协商民主:复式协商民主决策程序手册》,复旦大学出版社,2017年。

原因在于它针对社会治理的共性问题——如何随着经济发展和社会发育有序地让群众参与公共决策或者建构公共生活,提出了一个可操作化的参与方法,而非只关注地方特殊化的问题,或者说在解决地方问题的过程中,它还提供了解决共性问题的方案,形成了操作程序合理与环节完整科学的协商民主参与制度。

五、结论:可操作化程序支撑地方创新的纵向扩展

纵观中国地方政府创新 40 多年的历程,各地经济社会发展之所以呈现出百花齐放的局面,正是因为改革开放后的国家政策允许并激励了地方社会进行创新发展。毋庸置疑,每个地方的经济发展水平不一,社会结构有很大差异,公共议题的丰富程度也就有所不同,围绕着问题的程序创新也就存在差异。所以,在地方政府创新的推进时期,不要急于对基层和地方的具体结构进行命令式规范,而要学会用政策引导它们运用科学方法进行实践操作,通过理论总结实施以解决问题为目的的政治激励方案。

根据实践样本和研究结果,中国地方协商民主创新超越了国外方法的局限,也超越了我们自身传统的路径依赖,弥补了“民意表达片面”的座谈会的不足。从浙江省温岭市启动到上海市进一步深化,协商程序的科学化设计与民主化参与方法为协商民主制度的可操作化提供了抓手,很多程序可以模块化选择使用,避免了现代社会治理的碎片化,这在一定意义上回应了“治理体系的现代化”命题。

因此,如果一直无法“做实”具体程序与操作方法,中国地方政府创新的诸多案例也无法让国家理论中的“本质优势”走下“空中楼阁”。社会主义协商民主案例的重要演化经验,正是通过现代科学操作程序的设计,从参与者选择的第一个环节开始,依据中国具体的社会结构,聚焦创新的共性问题,回应了国家制度的设计目标(见图 4)。

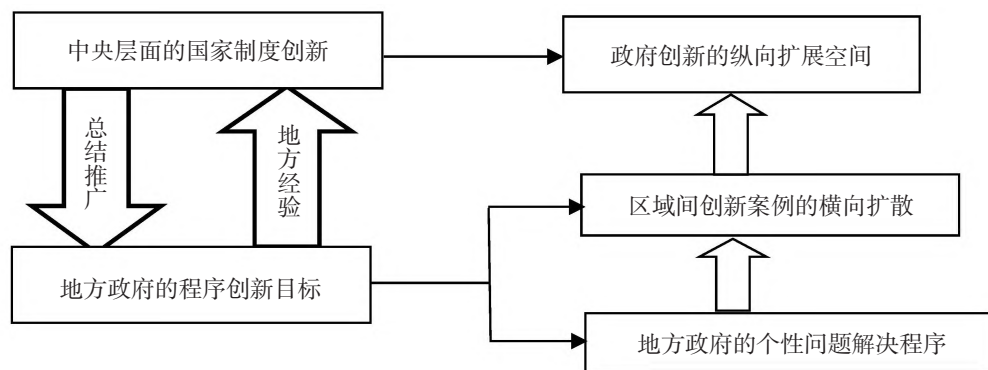


图 4 中国地方政府创新的纵向演化关系图

需要注意的是,许多地方政府创新一旦度过“初期空白期”,“内卷化”立马出现,即创新在低水平上重复,治理绩效也停步不前,程序自然无法纵向扩展为制度,即使地方政府出台了(下转第 137 页)

成果将为现实世界的法治推进和实施提供一条新的途径。

第四,为法理变革提供一个新契机。在中外法学界,有关“法理”概念的论述和观点众说纷纭、莫衷一是,由此导致作为法学共同关注的“法理”都没有共识和统一的概念。^①元宇宙作为现实宇宙在虚拟空间的映射,对其进行法律治理需要调动各个法律部门。在现有法律适配元宇宙或者单独构建元宇宙自身治理规则的同时,“法理”的重要作用将进一步凸显。这不仅在于各个部门法研究与适用过程中的法理凝练,还在于为“法理之学”学科体系的搭建和“法理”变革提供了新的契机。

(责任编辑:余风)

^① 张文显:《法理:法理学的中心主题和法学的共同关注》,《清华法学》2017年第4期。

(上接第89页)很有战略眼光的文件规定,经过十几年的发展,制度设计取向还是被忽视了。^①

我们无法为了寻求“独创”(originality)和“建构”(construction)而“闭门造车”,又不能简单“照搬”而“削足适履”。因此,寻求共性问题解决的可操作化程序,就构成中国社会主义制度发展从地方上升到国家的关键,否则理论也就失去了可检验的载体,也无法超越中西理论上哪种民主制优越的无休止的争论。

(责任编辑:余风)

^① 例如,温岭市市委2000年8月21日出台了在企业中进行协商民主的文件《中共温岭市委关于在我市非公有制企业开展“民主恳谈”活动的意见》,2002年10月9日在《中共温岭市委关于进一步深化“民主恳谈”推进基层民主政治建设的意见》中又明确提出:“要高度重视制度建设,确保基层民主政治建设的制度化、规范化、程序化。民主政治发展的关键在于制度设计、制度安排和制度建设,这也是现代政治文明的精髓所在。”但现在很多提法也消失了。