

协商民主·基层治理操作技术丛书
主编 陈明明 副主编 韩福国



Democratic Deliberation of Wenling:
One Local Deliberative Practice Case in China

民主恳谈

中国基层协商民主的温岭实践

朱圣明 著 ■

 复旦大学出版社

协商民主是当代中国政治发展的一个重要内容，也是中国治理现代化的一个重要组成部分。基层协商民主是社会主义协商民主最活跃的实践形式。温岭民主恳谈是中国基层协商民主的典范，经过十多年的艰苦探索，现已创新和发展出对话型民主恳谈、决策型民主恳谈、党内民主恳谈、参与式预算和工资集体协商五种基本类型的民主恳谈。

治理现代化建设，多元主体之间的互动，为协商民主开辟了广阔的空间。中国正处于学习贯彻“四个全面”的新的历史时期，这是一个公共利益需要协商、不同群体需要博弈、公众与政府需要沟通的时期，温岭的民主恳谈，就提供了这么一个协商、博弈和沟通的平台。民主恳谈这一基层协商民主的生动实践，见证了从管理到治理、从硬性到柔性、从强制性到合作性的转变。民主恳谈极大地丰富了基层协商民主的想象力，必将载入中国民主政治建设的发展史册。

ISBN 978-7-309-12815-4



9 787309 128154 >

定价：54.00元

www.fudanpress.com

本书由“复旦大学陈树渠比较政治研究中心”资助出版

协商民主·基层治理操作技术丛书

主 编 陈明明 副主编 韩福国

民主恳谈

中国基层协商民主的温岭实践

朱圣明 著

 復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

民主恳谈:中国基层协商民主的温岭实践/朱圣明著. —上海:复旦大学出版社,2017.4
(协商民主·基层治理操作技术丛书)
ISBN 978-7-309-12815-4

I. 民… II. 朱… III. 地方政府-民主协商-研究-温岭 IV. D625.554

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第031708号

民主恳谈:中国基层协商民主的温岭实践

朱圣明 著

责任编辑/宋启立

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845

上海春秋印刷厂

开本 787×960 1/16 印张 21.75 字数 382 千

2017年4月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-12815-4/D·873

定价: 54.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

序言一

朱圣明老师的《民主恳谈——中国基层协商民主的温岭实践》即将付梓问世，可喜可贺！

我是饶有兴味地读完《民主恳谈——中国基层协商民主的温岭实践》的。这本书让我感到亲切自然，因为内容熟悉，作者熟识。

朱圣明是温岭协商民主探索实践的亲历者、见证者。

如果说温岭协商民主探索实践是“面壁十年图破壁”的话，那么朱圣明也做到了“板凳要坐十年冷”。从普通职工到党校理论教员，朱圣明是我市刻苦自励、发奋自强而自学成才的一个典型。作为一名土生土长的草根学者，朱圣明一路走来，执着一种精神，坚守一种情怀，守望一方天地。不是浮光掠影，没有道听途说，而是沉心静气，潜心研究，经得起诱惑，耐得住寂寞。

筚路蓝缕之时，朱圣明主动跟着我们去参加一个又一个的恳谈会、听证会、征询会，这种不厌其烦的“笨功夫”，恰恰反映出他强烈的历史使命感和学术责任感，反映出他理论视野和学术眼光的前瞻性、敏锐性。

正是这第一手资料，才能使《民主恳谈——中国基层协商民主的温岭实践》用翔实的内容，勾画出温岭协商民主探索实践的清晰脉络，记录下温岭协商民主探索实践的坚实脚步，为深入总结温岭协商民主探索实践的经验教训提供了一份丰富充实、鲜活生动的卷宗。

朱圣明更是温岭协商民主探索实践的思考者、研究者。

朱老师既勤于学，也敏于思。长期的积累、积淀，使思考研究水到渠成，专业成长破土而出，学术发展拔地而起。从案例解剖到理论阐释，从调研报告、理论文章到重点课题，从单篇到专集，积沙成塔，集腋成裘，聚小流终成江海。朱圣明笔耕不辍，探索不已，这本沉甸甸的《民主恳谈——中国基层协商民主的温岭实践》，凝聚着朱老师潜心研究的点点心血，每一章节都是朱老师辛勤浇灌的学术之树上结出的累累果实。

《民主恳谈——中国基层协商民主的温岭实践》一书，是朱圣明思考研究的成果展示。探析客观背景和主观因素，探讨必然性和关联性，探究发展轨迹，探求发展走向，试图将温岭协商民主探索实践历程全面完整地总结呈现，使当今温岭人

的追求为后人留下可追溯的痕迹,朱圣明功不可没。

一个人能够走多远,取决于他能看多远,一个人能够看多远,取决于他能站多高,理论的作用常常就在于使人登高望远。书中的这些理论文字,是出自一线的真实体验感悟和理性分析思考,来自于实践,扎根于实际,也势必对今后基层协商民主探索实践的深化完善,具有很好的启迪意义和推动作用。

朱圣明也是温岭协商民主探索实践的宣传者、传播者。

随着温岭协商民主探索实践的不断推进,朱圣明的研究成果也越来越引人注目,并且因其立足温岭的地理位置优势而更为人所重。得天独厚的研究土壤,赋予其更多的真实性和权威性。他在《学习时报》《中国特色社会主义研究》《中国共产党干部论坛》《人大研究》等报刊发表文章 60 多篇,成为诸多学术研讨会的论文宣读者、主持者、点评者。朱圣明推介了温岭协商民主探索实践,吸引了更多专家学者进一步关注和互动交流,促进了研究讨论的进一步深入。同时,在国内外的众多研究中,也因朱圣明而有了来自“本土”的声音。朱圣明多了“近水楼台先得月”的优势,我们也少了“墙内开花墙外香”的遗憾。

在《民主恳谈——中国基层协商民主的温岭实践》出版之际,我很乐意表达自己的关切和共鸣,我相信,会有许多人和我一样,将从这本专著中获取有用的信息乃至教益。

本书在理论与实践、务虚和务实上都下了工夫,应该说是一本格物致知、经世致用的好书,但也只是一个阶段性成果,是朱圣明学术道路上的一个里程碑。衷心希望朱圣明不断前行,不断深入。基层协商民主发展任重道远,实践探索 and 理论创新永无止境,愿与朱圣明老师共勉。

是为序。

温岭市人大常委会主任 张学明

2016年11月2日

序言二

民主恳谈是浙江省温岭市具有原创性的基层民主形式。但是,创建民主恳谈的初衷并不是为了构建一种新型的民主形式,而是探索新形势下如何加强和改进农村基层的思想政治工作。后来,随着工作的不断推进,民主恳谈会开始深化,转到了基层民主政治建设的层面,成为中国基层协商民主的最初形态。温岭民主恳谈会不仅于2004年3月获得了“中国地方政府创新奖”,而且受到国内外媒体和学术界的广泛关注,可以说是改革开放以来受到最多关注和研究最多的案例之一。

我本人于2005年开始介入温岭民主恳谈会活动,不仅作为观察者进行观察,而且参与了该市泽国镇民主恳谈会相关制度设计、组织工作等。但是,同温岭市委党校朱圣明先生相比较,我只能算是半个亲历者。在十多年前,我结识了温岭市委党校的朱圣明先生。在我所接触到的地方党校的教员中,像朱圣明先生那样执着于学术研究,将自己的研究建立在自己家乡丰厚的地方实验基础上,并且十年来不弃不舍,着实不多见。如果不主动介绍,不听其发言,不看其论著,很容易将朱先生当作当地的一位普通农民。但是,每次参加温岭民主恳谈会活动,尤其泽国恳谈会活动后的小规模的学术研讨,朱先生都给我留下了深刻的印象:一是他的大嗓门,发言时音量大;二是他观察仔细,提出或分析问题非常到位。因此,我每次到温岭总是非常期待朱先生的出现。现在呈现在我面前的《民主恳谈:中国基层协商民主的温岭实践》,就是他十年来的观察、思考和分析的结果,可谓水到渠成,而由他对温岭实践作系统的梳理与分析是恰当的。他邀请我为他的书写个序。这个邀请为难我,因为我从没有给人写过序,也从来没有想起为某一书写序。但是,恭敬不如从命,勉强为之。

本书共六章,其结构可分为两个部分,第一部分即本书的第一章,属于概述性的文字,作者对温岭民主恳谈会的创新意义,为何能够创新,民主恳谈会的演变历程等作了概括,让读者有一个概貌性的了解。第二部分是本书的主体,即从第二章到第六章,作者将温岭民主恳谈会的内容分为五类,并且给予详细的讨论与分析,当然在这五大类型中,作者把重点放在了参与式预算上。较之其他学者,得生活和工作在温岭的便利条件,朱先生提供了更为具体、丰富的经验材料和数据。

同时,因其本地人的便利,朱先生现场经历了各种类型民主恳谈的完整过程,他的研究与仅听转述者回忆的研究不同,融入了许多现场感,这是非外人所能够了解和体会到的。

从比较的视角来看,无论较之亚洲还是北欧,中国协商民主的建构与进展可以用“神速”一词来形容,在中共十八大后短短三年多时间里,就构建出中国协商民主的体系。我们很难在西方国家中见到类似这样从立法机构到政府、到政党、再到社会的全方位、多维度的协商体系。但是,我们通过《民主恳谈:中国基层协商民主的温岭实践》发现,这种全方位、多维度的协商体系在温岭的实践已有年头了。以温岭“民主恳谈会”为代表的中国基层、地方公民协商等协商民主机制,已经构成了协商民主经验的重要来源,必将进一步丰富世界协商民主的实践,必将为世界民主政治的发展做出中国的贡献,同时也必将有助于国家治理体系和治理能力现代化建设的推进。当然,这些富有特色与成果的协商民主,需要我们从中国自己的情/语境(context)加以理解。在中国,是什么条件或因素可以进一步推进中国协商民主发展、深化,协商民主蕴涵着怎样的政治、社会意义,依然是研究中国协商民主政治的一些重要议题。我相信《民主恳谈:中国基层协商民主的温岭实践》的出版能够激发出相关的研讨。此外,我本人也期待着朱先生能够进一步提炼温岭协商民主的经验,放在比较的维度,在理论上作出同国际学术界的对话,丰富世界协商民主理论的研究。

浙江大学政治学系系主任 郎友兴
2016年10月2日

前 言

协商民主是当代中国政治发展的一个重要内容,也是中国治理现代化的一个重要组成部分。基层协商民主是社会主义协商民主最活跃的实践形式,地方党委、政府在日常公共事务决策中与社会的沟通衔接构成了基层协商民主的重要内容。温岭民主恳谈是中国基层协商民主的典范,经过十多年孜孜不倦的艰苦探索,现已创新和发展出对话型民主恳谈、决策型民主恳谈、党内民主恳谈、参与式预算、工资集体协商五种类型的民主恳谈。

对话型民主恳谈一般发生在决策之前,是民主恳谈会的组织者与参与者之间就某项社会公众广泛关注的议题进行对话、沟通、讨论、协商以求得共识,从而落实人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。“对话型民主恳谈可在市级、镇(街道)、村(社区)的党组织、人大、政府、政协、社会团体、事业企业单位、群众自治组织以及其他各社会组织中开展,起收集民意、沟通信息、协商问题、协调矛盾的作用。”^①

决策型民主恳谈更多地与公共政策制定和公共事务相联系,譬如城镇规划、村庄整治、校网调整、公共自行车站点的布局、公交车线路的安排等等。在相互联系、相互依存的社会中,人们的活动具有“公共性”,事关“公共性”的决策最容易形成聚焦,又具有争议性,因此决策型民主恳谈是重点。

在中国现有的政治生态中,中国共产党作为执政党,其组织的触角遍及社会的每一个角落。所以,通过党内民主恳谈可以把社会舆情反映上来,把党代表的智慧和积极性充分发挥出来。党内民主恳谈的实施,推进了党务公开,畅通了党内诉求渠道,保障了党员的主体地位,提高了党委决策的民主化、科学化和制度化水平。

参与式预算是民主恳谈深化和发展的产物,是指公民以民主恳谈为主要形式广泛参与政府年度预算方案协商讨论,人大代表审查政府财政预算并决定预算的修正和调整,进而实现实质性参与和监督政府预算执行的协商民主实践。参与式预算把“钱袋子”化作具体的分配、建设和民生等问题,让老百姓参与进来,使预算

^① 引自中共温岭市委《关于全面深化民主恳谈推进协商民主制度化发展的意见》(2013年4月28日)。

结构的安排更加合理。

温岭的工资集体协商同样以民主恳谈这一独特的载体为平台,2003年从新河羊毛衫行业开始,经过多年坚持不懈的推广与完善,通过企业、村(居、社区)、行业、区域性工资集体协商制度建设,形成了四轮联动,横向到边、纵向到底,“行业谈标准、区域谈底线、企业谈增幅”的工资集体协商新模式。为劳动者和企业双方提供了一种制度化、组织化的共决途径,使劳资冲突中的核心——劳动定额(工价)问题得到了较好的解决。

1999年是民主恳谈的创生之年,这一年中共温岭市委以论坛的形式为老百姓搭建了一个诉求表达的“平台”;2001年是民主恳谈正式冠名的一年,“恳谈”两字准确地表达了有意见需要沟通、有想法需要交流、有问题需要协商、有分歧需要博弈等丰富的意思;2002年是民主恳谈转型的一年,这一年恳谈的议题从一家一户的具体问题转入公共事务;2003、2004年是民主恳谈从发生到巩固的两年——2003年工资集体协商起步,2004年党内民主恳谈开局;2005年至今,以参与式预算为标志,民主恳谈进入了完善、深化和提高的新阶段——2008年的部门预算民主恳谈,2011年通过人大代表工作站的预算征询恳谈,2013年的市福利中心项目选址民主听证会和票决部门预算,2014年的选民议政会和预算绩效评价,2015年市级人代会上的预算修正议案。十多年来,践行者栉风沐雨、砥砺前行,民主恳谈精彩不断、亮点纷呈。随着议题的不断拓展,范围的不断扩大,方法的不断创新,重大公共事务决策经过民主恳谈,已成为当地的一个“规定动作”和“前置条件”。

民主恳谈寓于民主治理的形成过程中,是党的群众路线的制度和程序化,体现了社会权利或公民权利空间的扩展过程。民主恳谈极大地丰富了基层协商民主的想象力,体现了人民群众政治参与的真实性、广泛性和有效性,必将载入中国民主政治建设的发展史册。

目 录

- | | |
|---|---------|
| 1 | 序言一 张学明 |
| 3 | 序言二 郎友兴 |
-

1	前言
---	----

1	第一章 “民主恳谈”：中国基层协商民主的生动实践
---	--------------------------

- | | |
|----|------------------|
| 1 | 第一节 民主恳谈的时代价值和意义 |
| 3 | 第二节 民主恳谈何以产生 |
| 6 | 第三节 民主恳谈中的代表与均衡 |
| 11 | 第四节 民主恳谈与路径依赖 |
| 12 | 第五节 民主恳谈与制度化建设 |
-

18	第二章 对话型民主恳谈：一种“说理”机制的建立
----	-------------------------

- | | |
|----|------------------------------|
| 18 | 第一节 密切干群关系：民主恳谈的缘起 |
| 22 | 第二节 村级案例：新河镇南鉴村“新民之家”建设民主恳谈会 |
| 25 | 第三节 镇级案例：松门镇渔需品物资市场建设民主恳谈会 |
-

29	第三章 决策型民主恳谈：“众人的事情由众人商量”
----	--------------------------

- | | |
|----|----------------------|
| 29 | 第一节 民主听证会：方法、过程与步骤 |
| 46 | 第二节 选民议政会：街道治理创新的新举措 |
-

55	第四章 党内民主恳谈：实现形式与行动纲领
----	----------------------

- | | |
|----|---------------------|
| 55 | 第一节 中国特色社会主义民主的表现形式 |
|----|---------------------|
-

56	第二节	党代会常任制与党内民主恳谈
59	第三节	温岭党内民主恳谈实践纲要
65	第四节	使民主成为党的一种执政方式和执政习惯
67	第五章	参与式预算：“找到全社会意愿和要求的最大公约数”
68	第一节	参与式预算与协商民主
71	第二节	国外参与式预算的实践与探索
79	第三节	泽国模式：抽样民主与代议民主的结合
108	第四节	新河模式：政治生态环境的重构
126	第五节	部门预算民主恳谈：一种中国式的地方公共财政供给方式创新
145	第六节	票决部门预算：将人大“掌握国库的权力”演绎到位
159	第七节	预算绩效评价：第三方评价与民主恳谈的有机结合
181	第八节	预算修正议案：寻找公共利益的平衡点
196	第九节	专题询问：在参与国家事务的每一个角落打起探照灯
204	第十节	参与式预算：让根本政治制度的活力激发出来
210	第六章	工资集体协商：行业谈标准、区域谈底线、企业谈增幅
210	第一节	中国经济社会发展阶段变化的特征
218	第二节	以民主恳谈为平台解决劳资冲突与矛盾
223	第三节	行业谈标准、区域谈底线、企业谈增幅
228	第四节	温岭工资集体协商的成因、基本特征、问题与思考
231	第五节	工资集体协商的博弈论分析
239	第六节	工资集体协商与契约精神
245	第七节	劳动关系治理的新举措
247	附录1	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

- 249 附录 2 中共温岭市委关于进一步深化“民主恳谈”活动加强思想政治工作推进基层民主政治建设的意见
- 253 附录 3 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
- 258 附录 4 中共温岭市委关于“民主恳谈”的若干规定(试行)
- 262 附录 5 中共温岭市委关于全面深化民主恳谈推进协商民主制度化发展的意见
- 269 附录 6 温岭市横峰街道选民议政会暂行办法
- 272 附录 7 中共温岭市委关于党内民主恳谈的若干规定(试行)
- 274 附录 8 温岭市人民代表大会常务委员会关于预算审查监督的规定
- 280 附录 9 关于开展预算初审民主恳谈,加强镇级预算审查监督的指导意见
- 284 附录 10 温岭市市级预算审查监督办法
- 294 附录 11 温岭市街道预算监督办法
- 298 附录 12 温岭市人民代表大会票决部门预算工作规程
- 300 附录 13 温岭市第十五届人民代表大会第四次会议预算修正议案处理办法
- 302 附录 14 温岭市第十五届人民代表大会第四次会议票决预算修正议案和部门预算办法
- 304 附录 15 新河镇预算民主恳谈实施办法(试行)
- 307 附录 16 新河镇预算审查监督试行办法(草案)
- 311 附录 17 新河镇参与式预算民主恳谈工作规程(草案)
- 315 附录 18 泽国镇参与式预算民主恳谈工作规程
- 318 附录 19 泽国镇预算审查监督试行办法
- 322 附录 20 泽国镇参与式工程项目智库运作规程
- 323 附录 21 关于进一步完善和推进行业工资集体协商工作的意见
- 328 主要参考文献

第一章 “民主恳谈”：中国基层协商民主的生动实践

治理现代化建设,多元主体之间的互动,为协商民主开辟了广阔的空间。中国正处于“全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”新的历史时期,这是一个公共利益需要协商、不同群体需要博弈、公众与政府需要沟通的时期,温岭的民主恳谈,就提供了这么一个协商、博弈和沟通的平台。民主恳谈这一基层协商民主的生动实践,见证了从管理到治理、从硬性到柔性、从强制性到合作性的转变。

第一节 民主恳谈的时代价值和意义

一、民主恳谈——“让人民群众有更多获得感”

“四个全面”深刻回答了党和国家发展的深层次理论和现实问题,是推进中国特色社会主义事业的战略指引。在“四个全面”开启治国理政新未来的时代背景下,要“把改革方案的含金量充分展示出来,让人民群众有更多获得感”。^①“含金量”和“获得感”作为一个检验改革、社会福祉的关键词,具有沉甸甸的民意分量、民生价值。

民主恳谈搭建了一个多方共赢的“平台”,“让人民群众有更多获得感”。对老百姓来讲,可以将各个方面不同的诉求表达出来。所遭遇的“不公”有时候也的确能得以纠正,有时候当胸中的“怨气”宣泄出来之后,也就不至于转化为“怒气”。其实,更多的时候老百姓并不为了什么,而只是要一个“说法”,通过恳谈将“道理”讲清楚了,这个“结”也就迎刃而解了。对于干部而言,也获得了一次了解民意、熟悉民情的机会,有效地改进了工作方法和工作作风。对社会来说,在转型过程中,客观上需要有一个“说理”的机制,恳谈就是最好的“说理”机制,放到桌面上的就是

^① 习近平:《科学统筹突出重点对准焦距,让人民对改革有更多获得感》,《人民日报》,2015-02-28。

“理”，通过摆事实、讲道理，自然化解了社会矛盾，促进了社会和谐。

二、民主恳谈——“找到全社会意愿和要求的最大公约数”

《曹刿论战》一文有一段著名的对话：“肉食者谋之，又何间焉？”意思是：为官者在商议国事，与你有什么关系，你又何必参与其中？“肉食者鄙，未能远谋。”回答是：为官者孤陋寡闻，不了解实际情况，不能深谋远虑，所以我要参与。其中的道理非常简单：充分的信息是制定政策的前提。信息的公开与透明实际上有两方面的含义：一是要了解人民群众的真实需求是什么；二是要将政府要做的事情告诉人民群众。决策层如果不了解人民群众的真实需求是什么，就无法“找到全社会意愿和要求的最大公约数”，政府如果不将要做的事情告诉人民群众，人民群众就无法判断这事到底是该做还是不该做。从更深一层的含义来讲，这其实也是一种对“主人”的尊重和敬畏，是将原来看不见的权力“授受”关系变得更加清晰起来。

通过民主恳谈，一是可以从中倾听不同的声音，更加清楚不同意见的性质和原因；二是可以通过换位思考，转换偏好，找到“交集”；三是可以完善原有的方案，并从中发现更多更好的“选项”，从而“找到全社会意愿和要求的最大公约数”。

三、民主恳谈——“用来解决人民要解决的问题”

三十多年改革开放的“红利”，使中国一跃成为世界第二大经济体，成就辉煌，令世人瞩目，中国的面貌发生了历史性巨变。但与此同时，新的问题又产生了，这就是“发展起来以后的问题”。譬如：“富裕起来以后财富怎样分配”问题；长期以来的“高碳发展”，使生态环境恶化，资源能耗不堪负重，经济社会的可持续发展问题；权利与权力的冲突，多领域多层次的利益纠纷问题；政府的公信力问题；党风廉政建设问题；等等。以上这些“发展起来以后的问题”，正是人民要求解决的问题。在这样一个利益多元、利益分化而又要求深化改革的时代，面对社会转型的深层要求，传统的管治手段正日渐式微。政策的落实不能依靠“强制”，而应该通过协商，建立在“同意”的基础之上。

“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民要解决的问题的。”^①在中国地方政府制度创新的可持续发展中，温岭民主恳谈无疑是一道亮丽的风景线。人们在不断地关注和探究：温岭的制度创新为什么自始至终坚持下来？答案就在于——民主恳谈解决了人民要求解决的问题。

^① 习近平：《推进人民政协理论创新制度创新工作创新，推进社会主义协商民主广泛多层制度化发展》，《人民日报》，2014-09-22。

尊重群众首创精神,注重实践经验的提炼总结,并不断地上升为制度规范,是温岭民主恳谈可持续发展的一条基本经验。经过十多年的孜孜以求,成千上万场的民主恳谈实践,一种新的政治生态——协商民主的习惯正在温岭形成。

第二节 民主恳谈何以产生^①

“任何关于认识发展的研究,凡追溯到其根源的(暂不论它的生物前提),都会有助于对认识最初是如何发展的这个尚未解决的问题提供答案。”^②找出相关的起因,探究原始动力是什么,恰恰是理解问题的关键所在。借鉴皮亚杰发生认识论研究的两个维度——是如何发生;二是为何发生;对温岭民主恳谈进行发生学研究,同样要研究民主恳谈如何和为何在温岭发生。发生学研究不同于起源学研究的地方,就在于发生学研究并不简单满足于对事件起源的描述,而是从生成机制上重视对主客体关系的考察,重视功能研究。

一、经济社会发展的客观要求

改革开放以来,我国的经济社会发生了巨大的变化。一方面,随着人们生活水平的不断提高,公共需求呈现出多层次、多元性的特征,公众对生活环境、生活质量和福利水平的要求随之增加,迫切盼望社会能提供充分、优质、高效的公共物品;另一方面,民营经济的发展壮大使得私人部门在财政收入中的贡献不断增大,完成了阿尔蒙德和鲍威尔所说的从“非政治角色”到“政治角色”的转变。“当每个人参加政治交流,组织利益集团,参加投票或交纳捐税时,他就从非政治角色转变为政治角色。”^③尤其是进入20世纪90年代后期,民营经济在温岭几乎是一统天下,作为纳税人的公众参与政治决策的民主意识也在不断增强。“市场经济发展戏剧性地提高了商人数量和独立性,他们不仅在新投资上用否决权,而且在税收收入上也用否决权。”^④“不同社会群体和阶层的利益意识不断被唤醒和强化,对利益的追求已经成为人们社会行为的一种强大的推动力。”^⑤

除此之外,一个不争的事实是,在工业化、城市化的过程中,级差地租、土地出

① 本节部分内容得益于慕毅飞的启示,在此表示十分感谢!

② [瑞士]皮亚杰:《发生认识论原理》,王宪钊等译,北京:商务印书馆,1981年版,第21页。

③ [美]阿尔蒙德、鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖等译,北京:东方出版社,2007年版,第6页。

④ [澳]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164页。

⑤ 桑玉成:《利益分化时代的政治选择》,上海:学林出版社,2002年版,第6页。

让金成为地方政府的主要收入来源,土地成为最稀缺的资源,征地、拆迁成为基层政府最为棘手的事情。利用传统的行政命令,通过强制手段会造成很多“后遗症”,村民的不服从会导致体制外的抗争、群体性突发事件和民众的维权活动,“涉土”的上访此起彼伏,成了基层政府最为头痛的事情。上述情境意味着,新任务的完成,应尽可能运用间接的、激励性的非权力手段,征得私人的自愿配合。这就置政府于和私人协商合作的情境之中,自然而然导致行政范式的变革。

现代社会正在从传统的管制时代,进入功能分化的公共治理时代。在公共治理时代,社会由大量“子系统”构成,这些“子系统”分担了广泛的治理任务,公共治理模式下的主旨是:公私行动者应发挥各自特长,相互学习,依照合作伙伴关系来联合行动,各参与者面对面、近距离交往,通过反复比较和试错,相互尊重和帮助,分领域、分阶段、分步骤,逐步靠近目标函数。新的政治话语体系,是一个促进学习、提高素质、完善机制、创造有利环境、有效运用资源的过程,是扩大公民有序政治参与,通过推进民主来破解发展中的执政难题的过程。这就要求政府官员要不断研究新情况、解决新问题、创建新机制、增长新本领,建立深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制,推进决策的科学化与民主化。

二、文化基因的驱使

从文化底蕴来看,温岭具有鲜明的人文特点,兼有“山的硬气”和“海的灵气”,“有硬气、不张扬、敢冒险、善创造”是温岭传统人文精神的集中体现。

温岭三面环山,一面濒海,“负山枕海”的地理环境,使温岭人养成了一种“弄潮儿向涛头立”的敢为天下先精神。山的文化,磨炼了温岭人独立自主、吃苦耐劳、顽强拼搏、不屈不挠的“硬气”;海的文化,造就了温岭人开拓进取、敢冒风险、处事机警、随机应变的“灵气”。因此,山魂海魄的相互融合,构成了温岭特有的文化内涵和人文精神。

因为有了这么一种“硬气”,所以才具有自强自立,顽强拼搏的独立精神。温岭的民营经济较为发达,为培育和发展基层民主政治提供了合适的土壤,市场经济的洗礼使广大群众思想活跃,民主意识日益增强,孕育生长出竞争、平等、自主、公开、公正等符合市场经济基本规则的现代新理念,并由此逐渐渗透和延伸到政治生活领域,要求在基层公共事务的决策和管理方面有更多的发言权。换言之,这种品质体现在社会政治生活中,就表现为主人翁意识比较强,对自身物质利益、民主权利比较关注,一旦遇到事关切身利益的问题,就容易表现得比较激动。如果干部因势利导,就会充分调动群众的积极性和创造性,推进民主政治建设;相反,如果犯主观主义和官僚主义的错误,就会严重脱离群众、脱离实际,引起群众