



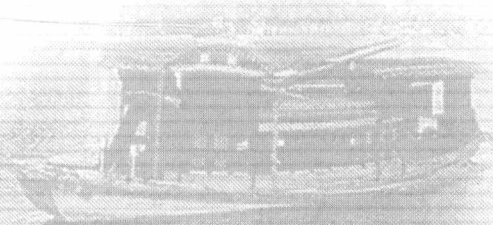
政治社会学视野下的先富参政与 民主恳谈现象研究

ZHENGZHI SHEHUIXUE SHIYE XIA DE
XIANFU CANZHENG YU MINZHU KENTAN
XIANXIANG YANJIU

方柏华 董明 等著



人民出版社



政治社会学视野下的先富参政与 民主恳谈现象研究

ZHENGZHI SHEHUIXUE SHIYE XIA DE

XIANFU CANZHENG YU MINZHU KENTAN

XIANXIANG YANJIU

方柏华 董明 等著



人民教育出版社

责任编辑:李椒元

装帧设计:肖 辉

责任校对:高 敏

图书在版编目(CIP)数据

政治社会学视野下的先富参政与民主恳谈现象研究/方柏华,董明著.

—北京:人民出版社,2009.12

ISBN 978-7-01-008374-2

I. 政… II. ①方… ②董… III. 农村-群众自治-研究-浙江省 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 184198 号

政治社会学视野下的先富参政与民主恳谈现象研究

ZHENGZH SHEHUIXUE SHIYE XIA DE XIANFU CANZHENG YU

MINZHU KENTAN XIANXIANG YANJIU

方柏华 董 明 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:700 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.25

字数:269 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-008374-2 定价:32.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

导 论	(1)
第一节 问题意识	(1)
第二节 文献综述	(2)
第三节 创新与价值	(10)
第四节 分析框架与研究方法	(12)
第五节 章节安排	(15)
第一章 浙江乡村治理方式的嬗变	(17)
第一节 中国乡村社区治理方式变迁的基本脉络	(18)
第二节 近现代以来浙江乡村治理的主要特征	(24)
第三节 市场化转型以来浙江乡村治理方式的新变化	(30)
第二章 先富参政分析(上):现象与功能	(35)
第一节 促成先富参政现象的制度环境分析	(35)
第二节 先富参政的类型学简析	(46)
第三节 先富参政对乡村治理的功能分析	(50)
第四节 先富参政:地方权威的再造?	(59)
第三章 先富参政分析(下):困境与对策	(72)
第一节 先富参政的制度困境	(73)
第二节 先富参政的行动者困境	(80)
第三节 走向善治的先富参政:对策分析	(93)
第四章 民主恳谈分析(上):现象与功能	(102)
第一节 民主恳谈的制度环境分析	(103)
第二节 民主恳谈的主要制度安排与实践	(107)
第三节 民主恳谈的价值分析及乡村治理功能	(111)

第四节 协商民主视角下的民主恳谈	(119)
第五章 民主恳谈分析(下):困境与对策	(128)
第一节 民主恳谈的制度困境	(128)
第二节 民主恳谈的行为困境	(137)
第三节 走向善治的民主恳谈:对策分析	(147)
第六章 民主恳谈中的公共决策与公民参与	(157)
第一节 问题与类型	(158)
第二节 案例分析	(162)
第三节 小结	(175)
第七章 先富参政与民主恳谈:浙江乡村治理的再调适	(189)
第一节 村民自治后的乡村政治格局	(190)
第二节 乡村政治格局中的不确定因素:集体经济转型及其 影响	(196)
第三节 先富参政、民主恳谈与乡村政治格局的调整	(206)
第八章 先富参政与民主恳谈的治理逻辑	(219)
第一节 相关概念说明	(220)
第二节 命题阐释	(228)
第三节 小结	(242)
第九章 结语:浙江乡村治理的现代化转型	(247)
第一节 分析框架与方法	(248)
第二节 治理模式的“公共性”分析	(250)
第三节 小结	(261)
参考文献	(265)
后 记	(271)

导 论

改革开放 30 年来,尤其是近些年,浙江省乡村社会治理制度改革取得了巨大的成就,新的乡村治理模式不断涌现。当前,这些新的改革经验,除了在省内各地市普遍出现的“先富参政”现象外,具有地域特征的、有代表性的还有“民主恳谈”制度、村委会“自荐海选”制度、村务决策“五步工作法”、“乡村典章”制度、“村务监督委员会”制度等。其中,“先富参政”现象以其普遍性和显著的社会影响以及“民主恳谈”现象以其变革深刻性和广泛的社会反响,使它们成为学界关注最多的乡村治理变革模式。本研究即是采用政治社会学的视角,以“先富参政”和“民主恳谈”现象为研究对象的一项比较研究。

第一节 问题意识

本研究所指的先富人,特指自我国改革开放以来,在广大农村社区范围内,率先富裕起来的农村私营企业主、个体工商户以及种植业大户、养殖业大户等,他们以其快速积累的物质财富,而成为乡村社区影响日趋增强的一个群体。近年来,浙江、广东等沿海发达地区的先富能人大规模当选村官现象引起了社会的关注和热议。早在 2002 年,先富群体占浙江全省新当选村委会委员的比例就达到 30%,而在浙江的义乌、永康、瑞安、乐清等地这一比例高达 60%。^① 2005 年、2008 年的两届村级选举过后,先富群体当选村官的比例在浙江发达地区依然居高不下。在某种意义上,“先富参政”是精英政治在社会微观层次上的一种表现方式,它可能成为有利社区发展的积极因素;而该现象

^① 肖菁、岳海智:《先富群体竞选村官调查报告 浙江富人治村占 30%》,《都市快报》2003 年 9 月 20 日。

又出现在村民自治的背景下,由此也可能引发民主治理与精英治理两种模式间的紧张关系。就先富参政现象而言,本项研究所关注的问题主要有:它对于基层民主和乡村社会治理意味着什么?它作为一个内生变量,给基层治理带来了什么样的变化?能否把“先富群体”的角色纳入到基层民主的轨道上来?怎样在社区治理过程中引导先富村官发挥建设性的作用?怎样解决“先富参政”所带来的基层治理精英化的问题?

在浙江的基层民主发展进程中,与“先富参政”并列的引人关注的现象是“民主恳谈”。如果说“先富参政”是浙江基层民主进程中的一大特点,那么“民主恳谈”可以说基层民主发展的一个亮点。1999年6月25日,温岭市松门镇党委举办了第一次“农业农村现代化建设论坛”。论坛在群众的积极参与下转变成“民主恳谈会”的形式,并走向制度化和规范化,在温岭全市推广开来。如果说“先富能人参政”是精英治理趋势的典型反映的话,“民主恳谈会”则是一种民主治理的创新形式,学术界从协商民主、参与式民主等角度对它进行了多维的解读。就民主恳谈而言,本研究关注的问题是,“民主恳谈”在基层的制度结构中应当如何定位?它对于基层民主的发展起到什么作用?恳谈中的公共决策与公民参与具有什么样的特点?它在实践中遇到了哪些困境,应当采用哪些对策?它的运行机制和未来发展方向又是怎样的?

本研究的另一个重要目标是将“先富参政”与“民主恳谈”问题联系起来置于浙江乡村治理的背景下进行考察。因为,一方面,“先富参政”和“民主恳谈”都属于浙江乡村社会政治生活中的内生性因素,都在实践中产生了较大影响,进而有可能成为基层社会和政治发展的结构性因素;另一方面,本文认为这两种现象之间存在着某种内在关联。本项研究的考察要点在于,既然“先富参政”与“民主恳谈”有着迥然不同的发展逻辑,它们为何会同时出现在浙江经济与社会发展水平较高的地区?它们又有着怎样的内在关联?“先富参政”与“民主恳谈”的结合能否部分化解它们各自所面临的困境和挑战?能否为基层治理提供一种新的模式?等等。

第二节 文献综述

对于“先富参政”和“民主恳谈”而言,目前很少有将二者结合起来进行系

统研究的文献,更多的是对它们分别所做的研究。

一、“先富参政”研究

很长的时期内,与之相关研究较多地关注私营企业主阶层对党政系统的参与,而从乡村社会治理的角度研究“先富参政”现象的相对较少。笔者近期对“中国知网”www.cnki.net 的收录文献进行了检索,发现使用“先富参政”或“富人参政”、“富人治村”这类术语的研究性文献非常少。“先富参政”可能还没有成为一个被广泛接受和应用的学术概念,或者因为“先富参政”现象相对集中在沿海发达省份,还没有成为学界普遍关注的重点。就现有研究而言,关注点主要在以下几个方面:

第一,概念界定。学术界较多使用“经济精英”的概念来指代先富能人。例如项辉、周威锋对乡村的经济精英做了概念界定,并发现经济精英的参与会带来“两委关系”的紧张。^① 郎友兴、郎友根讨论了导致经济精英在村庄权力结构中地位上升的因素和富人从政的原因。^② 从他们的关注对象和论述逻辑来看,经济精英与本文研究的“先富能人”在内涵上基本相同。而“先富参政”概念则指涉的是一类社会现象,是乡村经济精英的特定行动。本文旨在探讨“参政”行动而不是经济精英本身对于基层民主治理和社区建设的影响,故而提出和使用“先富参政”概念。

具体而言,“先富参政”这一表述中包含着“先富群体”与“政治参与”两个概念。所谓“先富群体”,主要指企业主、工商户或种养殖大户等农村相对富裕阶层。该提法最早由义乌市有关领导提出。^③ “先富”其实是一个相对的概念,并没有统一的测定标准。例如卢福营等人在一项关于浙江农村的调查研究中提出家庭总收入5万元以上的为上层水平。^④ 但在浙江经济发达地区,许多村民认为先富家庭的年纯收入应在10万元以上。先富群体的崛起是

① 项辉、周威锋:《农村经济精英与村民自治》,《社会》2001年第12期。

② 郎友兴、郎友根:《从经济精英到村主任:中国村民选举与村级领导的继替》,《浙江社会科学》2003年第1期。

③ 肖菁、岳海智:《先富群体竞选村官调查报告 浙江富人治村占30%》,《都市快报》2003年9月20日。

④ 卢福营、刘成斌:《非农化与农村社会分层:十个村庄的实证研究》,中国经济出版社2005年版,第17—18页。

经济发展及社会阶层分化的产物。帕森斯认为,社会分层是“某一社会系统中对构成该系统个人的一种差别性的等级分类,个人相比较而言的等级高下的确定所依据的是社会主要价值标准”。^①而参照韦伯提出的三维研究模式,可从经济、声望、权力等维度的资源分布来考察农村社会分层。社会分层体现了不同人群在资源占有的差异性基础上的分化。随着农民就业选择和占有社会资源情况的变化,一些村庄已经出现较为明显的垂直分层,而掌握优势经济资源的人群通常被视为“先富群体”。

第二,关于“先富参政”对基层民主和治理的影响。郎友兴等人关注的问题是,经济精英转为政治管理者这种现象会对地方治理有怎样的影响,如何才能将其纳入制度化的轨道。吴素雄、陈洪江认为,村庄内经济精英和政治精英的水平结盟以及基层政府成员和村治机构人员的垂直结盟解决了农村社区和基层政府之间自治与控制的悖论。但这种结构具有愈益封闭的特征,会排斥群众的政治参与。^②而任强认为先富能人的当选是由于各种主、客观因素的复合而促成的,经济手段的运用在实质上并没有对村民自治的民主性构成挑战。^③

毛丹、任强还从社区建设角度来看待“先富参政”,认为在苏南模式的集体经济组织衰落以后,先富群体成为政府和农民所选择的、村民进入市场的另外一个组织化“中介”。先富参政对乡村社区而言意味着一种面向未来的组织方式。^④任强的另一篇文章指出,先富参政还只是一种现象,没有从制度上带来绩效。他探讨了“先富参政”的三种动机,即自我服务的需要、谋求政治社会地位、社区主义取向。先富群体的当选主要是在于政府和农民对“共同富裕”的双重诉求与先富群体自我服务、寻求确定性的意愿相吻合而致。^⑤

① [法]让·卡泽纳弗:《社会学十大概念》,上海人民出版社2003年版,第122页。

② 吴素雄、陈洪江:《从精英治理到民主治理:村民自治制度演进分析》,《江苏社会科学》2004年第1期。

③ 任强:《“苏南模式”的转型与乡村先富参政——兼论农村社区整合手段的变化》,《浙江社会科学》2005年第3期。

④ 毛丹、任强:《中国农村公共领域的成长——政治社会学视野里的村民自治诸问题》,中国社会科学出版社2005年版,第107—109页。

⑤ 任强:《“苏南模式”的转型与乡村先富参政——兼论农村社区整合手段的变化》,《浙江社会科学》2005年第3期。

第三,关于“先富参政”和基层党建。万慧进从基层党建的角度分析“先富参政”现象。她通过访谈和问卷调查,认为人们对“先富能人”担任村党组织书记的肯定评价要超过否定评价,还提出了权力异化、乡镇调控能力减弱、村党组织的凝聚力下降等可能存在的问题,同时给出了对策。^① 胡序杭也讨论了这类问题,例如,如何对先富能人村官进行有效的监督和制约,如何与培养、选拔村级后备干部结合起来,如何发挥村党组织的整体作用等等。^②

二、“民主恳谈”研究

(一)概念界定

“民主恳谈”模式已经成为近十年来研究基层民主的一个热点,它发端于浙江温岭的松门镇,并且在实践中不断有新的内容充实进来。1999年6月25日,在浙江全省开展农业农村现代化教育活动的背景下,温岭市松门镇党委举办了第一次“农业农村现代化建设论坛”。有100多名群众自发前来参加会议,并且和镇领导面对面进行交流。这种公民论坛形式是“民主恳谈会”的雏形,得到当地干部群众的认可和欢迎。温岭市委随后积极推广了松门镇的恳谈经验。自2000年8月以后,温岭各地的“民主恳谈”走向了制度化和规范化,已经形成了多种层次与形式的制度体系,其重点是镇民主听证制度和村民议事制度。随后,“民主恳谈”开始与协商民主理论相结合。协商民主的原则和方法为恳谈机制注入了新的动力。这也是在当地政府与学术界的良好互动过程中实现的,目的是让“民主恳谈”不要停留在座谈会的形式上,并且更加科学化。在引入协商民主方法的同时,民主恳谈也进入到预算改革的实验阶段,尝试与温岭镇一级人大的预算过程结合起来,逐步实现参与式预算。陈家刚认为,参与式预算是一种创新性的政策制定过程,公民能够直接参与影响自身利益的政策过程。公民可以借助各种论坛、会议等平台,确定资源分配、社会政策优先性以及监督政府的公共支出等行为。在这种直接的、自愿和普遍参与的民主过程中,人们能够平等讨论和决定公共预算、各项政策,以及政

① 万慧进:《“先富能人”担任村书记的绩效、存在问题及其对策——以多省市的乡村调查为例》,《中州学刊》2007年第5期。

② 胡序杭:《“先富能人治村”对农村基层党组织建设的影响》,《四川行政学院学报》2007年第1期。

府管理。^①

纵观民主恳谈的演变过程,“民主恳谈”的核心意涵可以概括为“基层党委、政府或农村自治组织在就公共事务做出决策前,先在干部和群众或群众代表之间,决策者和决策实施后将影响到的各利益相关者之间,对公共事务了解不多、知识不多的人与具有处理相关问题的经验和相关知识的人之间,开展完全自由、平等、公开、坦诚、双向和深入的讨论,交流思想,分析利弊,论证观点,辩明事理,相互说服,在形成基本共识后,再通过一定程序,由基层党组织、政府、基层人大或人民群众自己做出决定”。^②

目前针对“民主恳谈”的研究主要有三种理论视角,即民主治理的视角、民主协商或参与视角、民主的制度视角。^③

第一,民主治理的视角。这一视角把民主恳谈与基层民主建设联系起来。李景鹏讨论了党、人大、政府在民主恳谈中的角色和关系。认为应由乡镇人大出面主持这种活动,乡镇行政领导作为听取意见一方,解释或答辩问题,党组织则作为指导者和协调者参加会议。^④ 张小劲指出,基层改革和制度变迁的重要方式是在既有的制度框架下改进和创新,为民主政治寻找和确定新的生长空间。基层民主建设绝非仅仅实行选举或扩大选举范围之一途,而“温岭模式”正是以行政民主为特色的民主建设途径。^⑤ 邓聿文也认为,民主恳谈是基层民主的一种实现形式,必须使民主参与能够制度化。^⑥ 董雪兵、史晋川则依据制度变迁的线索对“民主恳谈”的制度环境、产生机理、变迁路径及绩效

① 陈家刚:《地方治理中的参与式预算——关于浙江温岭市新河镇改革的案例研究》,《公共管理学报》2007年第3期。

② 余逊达:《浙江在村民自治中创造的几种模式》,光明网:http://www.gmw.cn/content/2008-11/23/content_8569777.htm。

③ 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》,《公共管理学报》2007年第3期。

④ 李景鹏:《建立民主恳谈和民主决策的新机制》,载慕毅飞等编:《民主恳谈:温岭人的创造》,中央编译出版社2005年版,第16页。

⑤ 张小劲:《民主建设发展的重要尝试:温岭“民主恳谈会”所引发的思考》,《浙江社会科学》2003年第1期。

⑥ 邓聿文:《以制度避免“预算民主恳谈”人走政息》,《中国青年报》2007年4月13日。

进行了分析。^①

也有研究者讨论了当前民主恳谈的一些缺陷。例如,陈鼎指出,民主恳谈至今还缺乏较有效的刚性机制来使其纳入到法制化轨道和以此确保农民政治参与的正常化和规范化。而它存在的具体问题是主题范围狭窄、代表性不够强、政务信息欠透明、制度的保障性较差等。由此,他主张延伸恳谈会的主题范围、扩大参与的代表性、实施阳光行政和“激活”基层人大等。^②

第二,协商民主的视角。郎友兴较早地从协商民主理论出发对“民主恳谈”做了深入的案例解析。他针对当时“民主恳谈”的发展情况提出了三个问题,即商议的可能性与可持续性、谁参与商议、商议还是支配等。^③ 这些是关系到基层协商政治生命力的根本性问题。何包钢发现,民主恳谈转变为体制内要素取决于三个因素:上层的认可态度、基层对协商民主的态度、民众对协商民主制度的要求程度。而协商民主的持续性发展有四种途径,即制度化途径、民主习惯化途径、政治竞争途径和学者推动的途径。^④

关于协商民主方法的运用,蒋招华与何包钢认为,协商民主恳谈的方法能够反映出每个人经过思考之后的判断意见,为科学民主的政策制定和决策提供了一套可信赖的程序。它目前的发展障碍,除了经费问题外,还有对于规范的、程序化的恳谈方法缺乏实践经验,权力结构的差异也阻碍了协商民主恳谈方法的推广。^⑤

就协商民主恳谈的绩效问题,何包钢、郎友兴在2005年、2006年、2008年对温岭泽国镇的民主恳谈会及协商民意测验做了三次追踪研究,并认为民主恳谈体现了中国式协商民主在基层的深化。首先是恳谈内容的拓展和深化,

① 董雪兵、史晋川:《制度、博弈与权力重构——温岭市民主恳谈案例研究》2004年“协商民主理论与中国地方民主的实践”国际学术研讨会交流论文。

② 陈鼎:《民主恳谈:生成于参与困境下的协商民主——基于温岭市农村基层民主的个案调查》,《重庆交通大学学报(社科版)》2008年第1期。

③ 郎友兴:《商议式民主与中国的地方经验:浙江温岭市的“民主恳谈会”》,《浙江社会科学》2005年第1期。

④ 何包钢:《地方协商民主制度会持续发展吗?》,中国人民大学政治学双周论坛第6期演讲稿(2007年1月16日)。

⑤ 蒋招华、何包钢:《协商民主恳谈:参与式重大公众事项的决策机制——温岭市泽国镇公众参与2005年城镇建设基金使用安排决策过程的个案报告》,《学习时报》2005年10月24日。

从城建到拆迁再到财政预算,说明民主恳谈已经逐渐进入现代政府的核心议题;第二,民意代表产生的随机性保证其代表性和公正性;第三,同一问卷两次填写以检验协商机制存在的价值;第四,民意代表与人大代表互动表明,人大决策的合法性正朝着拓展民意基础方向发展,而民意正不断地化为合法性的决策。泽国实验成功的经验,主要是领导重视、恪守民主与法治的原则、重视程序、地方政府与学者的合作等。^①

第三,民主的制度视角。该视角主要探讨了参与式预算和基层民主、人大建设等关系问题。陈奕敏认为,温岭的参与式预算体现了预算民主的要求和公共预算的特性,真正落实了乡镇人大审查和监督预算的权力。而且它将民主恳谈这一体制外的制度创新与现行制度相融合,把民主恳谈引入乡镇人代会的预算审查、监督过程,以民主恳谈“激活”基层人大,使人民代表大会制度回归人民民主的本来意义。^②何俊志、周梅燕指出,温岭“预算民主恳谈”的做法,通过增加会期和会议次数的方式,解决了没有常设机构的乡镇人大一年一次的会议之外的履职问题。这种做法使乡镇人大不必在闭会期间设立常委会,而且还细化了乡镇人大审议财政预算的程序,是乡镇人大职权由虚转实的有效途径。^③朱圣明认为参与式预算的典型性与生命力正在放大,这不仅进一步推动了地方政府的制度创新,而且在事实上启动了一个非常重要的阶段性改革——公共预算改革。下一步需要做的工作是预算的进一步细化、部门预算民主恳谈结果的使用、人大代表素质的提高等。^④

(二)评论

“先富群体”原本是外在于基层民主的一个社会变量,“先富参政”现象及

① 何包钢、郎友兴:《协商民主在中国基层的深化——泽国镇的2008年财政预算民主恳谈会》,《学习时报》2008年3月10日。

② 陈奕敏:《从“民主恳谈”到“参与式预算”——基层民主的温岭模式》,复旦大学中国政治与政治研究中心主办“中国民主政治的发展路径:选举与协商”学术研讨会会议论文。

③ 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》,《公共管理学报》2007年第3期;周梅燕:《新河改革对乡镇人大制度建设的重要启示》,《人大研究》2006年第8期。

④ 朱圣明:《温岭参与式预算的衍进和深化——基于民主恳谈“实验场景的解读”》,《湖南农业大学学报(社会科学版)》2008年第3期。

其影响促使学术界思考基层民主的发展趋向、社会结构对村庄治理的影响等问题。目前的理论和现实挑战是,怎样把“先富参政”纳入到基层民主的发展逻辑中来,既发挥其对社区建设的积极作用,又能抑制其对民主治理的干扰?

如前文所述,先富参政对于社区建设的积极作用比较容易得到肯定,而它带来的困扰主要是在治村模式方面,即“权威型”治理对“民主型”治理的干扰。客观来看,精英理论家对民主政治实现可能性的担忧不无道理,但是在社会微观层次,阻碍民主和自治的相关不利因素会达到最小化。例如在基层,社会多数成员间的异质性并不大,利益和思想情感也更为趋同,跟群众利益有关的事件更为集中,群众自主治理意愿和能力也较强烈些,而规模和范围问题对于参与绩效的影响也较小,因此更有可能通过群众的民主参与来摆脱精英统治的“寡白”。

但基层民主在实践过程中难免会有一些瑕疵,表现为结果与目标的背离。例如达尔曾为民主设定过一些重要标准,包括“平等的投票权、有效的参与、明智的理解、对议程的最终控制”等。^①与村民自治的现实相对比不难发现差距。例如,平等的投票权并不能掩盖精英阶层与普通村民对于公共事务影响力的失衡,这种失衡关系还被制度性障碍所强化。

对于“先富参政”及相关的精英治理现象,不能当作孤立个案做表面化处理,而要争取通过民主制度建设实现突破。制度建设之所以重要,正如张静教授所说,权威性“自治”向代表性自治转化的关键,不仅仅在于权威如何产生,更重要的是权利平衡配置的制度化发展。^②“先富参政”现象本质上是先富群体在现有制度结构内寻求扩大自身的影响力,本身并不具有制度建设的内涵,还有可能使平衡配置权利的民主制度被架空。对这类现象的矫正也必须通过制度化的方式,即在村民自治的框架内探索对策,依托以民主为取向的制度和实践来对它进行平衡和制约,首要的是积极建设有助于群众民主参与的载体,使参与村务的权利得以均衡配置而不是被少数精英垄断。换句话说,针对“先富参政”问题,需要在村民自治的框架中发掘创新型的民主制度。也正因为如此,尽管“民主恳谈”并非一项针对“先富参政”问题的制度设计,但是它

① [美]罗伯特·达尔:《多元主义民主的困境》,吉林人民出版社2006年版,第6页。

② 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,上海世纪出版集团2007年版,第199页。

却有可能部分化解后者带来的负面影响。

“民主恳谈”与“先富参政”折射出民主治理与精英治理两种取向间的互动关系。与“先富参政”不同,“民主恳谈”富有制度创新的意味,它蕴涵着丰富的民主因素,它从制度建设和实践过程两方面能够对基层治理的精英化趋势做出矫正。萨托利认为,存在着两种类型的民主制度,一种基于直接行使政治权力,一种基于对权力的监督与限制。^①他揭示的是直接民主与间接民主的区别。而在村民自治的进程中,群众的直接参与决策和通过监督村官方式的间接参与都是不可或缺的。“民主恳谈”正好为群众的直接与间接参与提供了可能。“民主恳谈”以恳谈机制来保障群众的参与权,放在村庄的场域里就是要保障村民们的自治权利,其中不仅有选举权,还包括参与决策、管理、监督的权利。民主选举解决的是自治机构的权力来源、更替和合法性问题。但由于权力的运行方式还具有相对的独立性,权力来源问题的解决并不能消解或替代权力运行的问题。^②对于先富村官来说,他们固然是通过选举程序当选村官的,但选举的民主化并不能替代行政的民主化,群众必须保留参与和监督权力行使过程的权利,以防止权力的滥用。因此必须将民主参与贯彻在选举和治理两个密切联系的阶段,贯穿于决策、管理、监督的过程中。民主恳谈活动有助于上述内容的落实,从而使群众真正达到“有效的参与”。同时,恳谈机制还因具备沟通和协商的功能,而能帮助群众了解有关信息,促进“明智的理解”。

第三节 创新与价值

本研究,以“先富参政”与“民主恳谈”为研究对象,其主要意义在于,第一,浙江作为经济发达地区,它遇到的问题对于其他地区来说可能具有前瞻性,就此进行研究有一定的对策价值;第二,从学术本身的发展来看,这些现象本身包含了丰富的信息,而关于它们的研究有可能为政治社会学中的一些重

① [美]乔·萨托利:《民主新论》,东方出版社1998年版,第318页。

② 景跃进:《行政民主:意义与局限——温岭“民主恳谈会”的启示》,《浙江社会科学》2003年第1期。

要理论——例如精英民主、协商民主、参与式民主等范式——贡献来自中国的经验,甚至提出质疑或修正原有假设与结论。本文一方面吸收了前人已有的部分研究成果;另一方面也尝试在观点、材料、方法上做出相应的知识贡献。

大致上,本项研究创新之处有如下几个方面:

一、比较方法的运用

本研究从浙江乡村治理与善治的整体背景下来把握“先富参政”和“民主恳谈”问题,并且把二者结合起来进行系统比较、观察和论述,这在以往的研究中并不多见。本研究从制度和行动者的角度分别剖析了“先富参政”和“民主恳谈”的制度环境、制度困境、行动者困境,进而提出了相关对策。“制度与能动”是政治科学中的一个重要研究取向,本研究以此来增强分析的力度和系统性。

二、提供新发现、新命题

第一,在实地调查的基础上分析了“先富参政”的生成背景,深入探讨了执政党政策和观念变化给先富参政带来的激励因素、先富参政现象与执政者“行政吸纳精英”策略的联系、村民自治对“先富参政”的约束力、先富参政的价值限度、先富群体是否会成为现代乡绅阶层等问题。

第二,对“民主恳谈”兴起的原因提出了一些新见解。例如浙江发达的个体私营经济对自主、平等和自由意识的影响;浙江农村社会权力影响力的重构促进了恳谈制度的形成;为了维护地方特别是农村社会的稳定,解决由于市场和社会关系紧张带来的问题,实现经济和社会协调发展;地方干部为了获得政治业绩、取得仕途上的进步等等。

第三,本文在案例研究方面的贡献在于:提供了以参与目标为区分依据的三个民主恳谈会的详细案例,具体而细致地展示了中国基层公共管理者在解决“公共参与的难题”方面所做的努力,包括具体的技术、成就和不足。这项研究立足中国的语境试图去回应一个众多国家在基层治理中普遍面临的问题,这在当前国内关于民主恳谈或公共决策的研究中并不多见。

第四,本项研究提出一个涵盖“先富参政”与“民主恳谈”两种现象的、阐明农村治理结构与治理绩效之间“因果式”关系的经验性命题,即:

核心命题：乡村治理结构越具有包容性或开放性，乡村治理的绩效就越高；而乡村治理结构越具有排他性或封闭性，乡村治理的绩效就越低。

鉴于乡村治理结构的两个重要维度，即权威组织的构成和决策或商议参与者的范围，其包容性的衡量指标也相应地沿着这两个维度展开。因此，这个核心命题又可以分解为以下两个命题。

命题一：乡村治理结构中，权威组织的构成越具有包容性或开放性，乡村治理的绩效越高，而权威组织的构成越具有排他性或封闭性，乡村治理的绩效就越低。

命题二：乡村治理结构中，决策或商议参与者的范围越具有包容性或开放性，乡村治理的绩效越高，而决策或商议参与者的范围越具有排他性或封闭性，乡村治理的绩效就越低。

这些命题较有效地解释了在浙江省“先富参政”广为推行而“民主恳谈”有限推广的原因，同时，它们对浙江乡村社会治理制度改革的路径选择问题也具有重要的指导意义。

第五，对“先富参政”和“民主恳谈”的困境与对策等问题提出新颖见解。例如，把“先富参政”与“民主恳谈”置于中国传统政治文化的背景下来考察，认为“民主恳谈”遇到的困境包括进一步制度化问题、理性化参与问题、由利益驱动向责任驱动转化问题、组织化参与问题、评价标准的设定问题、弱势群体的排斥问题等；“先富参政”的困境包括与宗族派系纷争的关系、与制度安排之间的困境等等。同时，以“善治”为目标，提出了一系列应对这些困境的有效对策。

第四节 分析框架与研究方法

治理和善治理论是本项研究的主要分析路径。“先富参政”与“民主恳谈”均被置于治理变迁的背景下加以讨论。与统治不同，治理指的是一种由共同目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现。^① 治理涉及政治秩序的基本问题，也是一套运行于国家与社

^① 参见俞可平：《引论：治理与善治》，载俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第2页。