困境与突破：社会转型背景下农民参与式民主初探*

张有亮　赵　龙

［摘要］基于对农村特殊乡情、民情的考量，通过阐释农民民主参与的价值底线和现实进程，实现经由法律资源均衡化配置与分享，为农民运用法律资源实践参与式民主提供更多法治保障，实践良法善治，促进农民参与和政府治理之间制度化的博弈关系是一个极具智识性挑战的本土化课题。农民参与式民主实践的理念核心是参与，强调农民的民主参与和对利益和谐的维护，通过加强农民的权利认同、奠定参与的物质基础、优化参与程序、健全参与制度、完善监督程序等实践措施，减少一元化的决策程序，推动共同协商、共同决策二元化参与式民主的实践进程。

［关键词］中国特色社会主义民主　参与式民主　农民　权利认同

［中图分类号］F320.3　［文献标识码］A　［文章编号］1003－7470（2012）－02－0015（05）

［作者］张有亮　副教授　兰州理工大学人文学院　甘肃兰州　730050

赵　龙　硕士研究生　兰州理工大学人文学院　甘肃兰州　730050

中国特色社会主义民主是从中国实际出发形成的社会主义民主，是比西方资本主义民主更高类型的民主，具有自己的制度优势和鲜明特点，中国特色社会主义的民主形式是选举民主与协商民主相结合。[1]中国是个农业大国，农民是我国最大的社会群体，因此，保障农民知情权、参与权、表达权和监督权问题在中国有着特殊重要意义。研究农民参与式民主实践问题，对反映和兼顾社会多元主体不同价值需求，平衡多元利益关系，构建公民权利和国家权利和谐互动，凸显农村本土特色和谐理念及参与式民主实践具有重要理论和实践意义。

一、问题的提出

在社会转型背景下，社会转型所带来的农村社会结构变迁、农民的公民权利意识日益觉醒等，都从内而外亦或从外而内地推动农民参与式民主快速兴起和发展。农民的公共利益维护问题是与中国的政治特性和民主化进程紧密相关的重要课题，亦是我国政治学研究和法治建设应当予以科学回答的重要问题。

1.社会转型背景下农民参与式民主实践面临的问题

中国特色社会主义法治的本质是人民民主，即人民当家作主。民主是法治的前提和基础，更是法治的本质和动力，而法治亦是一个内涵民主、自由、平等、人权、文明、正义与合法性等诸社会价值的综合观念。[2]在农村，农民参与的“价值位阶”并不在传统的公民私法权和公法权之下，如何经由法律资源均衡化的配置与分享促进农民参与和政府之间制度化的博弈关系，将是一个极具智识性挑战的本土化课题，这一问题的有效解决将有助于实现并强化农民的“权利认同”。

（1）参与意识缺失。随着我国社会经济快速发展，依法治国，建设社会主义法治国家的理念在社会各领域得以贯彻，公民自身法律意识和维权认识日益加强。但相对广大农村群众而言，仍缺乏对公

*本文系兰州理工大学优秀青年教师培养计划基金资助项目（编号：Q201019）的研究成果。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

民权利和维权的基本认识。加上政府官员强烈的官本位意识，轻视与民众平等地沟通交流，在这些传统观念和“缺法”的环境下，基层农民参与意识的淡薄亦不可避免。

(2) 参与能力欠缺。在我国法治化水平及法律资源配置还不够均衡的现状下，公共参与政策的制定正处在初步完善阶段，公民参与水平较低，农民的公共参与更是定式地服务于生产生活，居于次要甚至不必要地位。这主要体现在其对村内事务参与的自觉性、积极性不高，参与模式不尽合理，公民权利意识、民主素质和参与能力尚待提高，对参与事务欠缺合理、合法的理解以及维权目标狭隘等诸方面。同时，参与方式多停留在上访、信访、投诉等低层次参与模式，对选举、听证、申诉、市长热线、领导接待日、接触人大代表、通过组织参与讨论决策等高层次参与式民主模式践行较少。

(3) 参与成本过高。随着社会经济快速发展，人民物质生活水平提高，可支配财富日益增多，但对基层农民而言，直接民主尚无论从，间接参与式民主更待加强。由此，客观情况是农民对公共事务的参与和政府相比仍处于弱势地位，时间成本和物质、精力等公共维权代价高昂，公共利益难以通过参与方式得到全方位维护，且参与结果尚不确定。

(4) 参与者不均衡。城市与农村差别且不论，在农村往往是知识分子参与积极性高，非知识分子特别是大部分靠种地为生的普通农民参与较少，甚至漠不关心；处在贫困山区的基层农民刚刚解决温饱问题，接下来还要面临子女教育、医疗压力，公共参与对他们而言亦不现实，参与式民主践行尚缺乏基本物质保障。

除此之外，参与制度不健全、参与渠道不通畅及缺乏可操作性、参与结果不能贯彻落实等诸多因素，导致基层农民参与积极性不高，参与水平和能力较低。加上大部分基层群众主观上对当地基层政府的不信任，虽有参与但参与不能取得预期效果，不能解决民众实际问题和需要，致使民众逐渐放弃合理合法的参与方式，甚至酿成群体性事件，给参与者本人和家人乃至社会带来巨大创伤。

2.社会转型背景下农民参与式民主滞后的历史成因

社会转型时期，农民参与式民主的实践和运作前提是必须正确处理好经济发展、政治稳定和公民参与三者之间的关系，维持三者的动态平衡。社会主义政治文明的核心内容是高度的民主与法治，两者不可分离；正像没有民主不可能有真正的法治一样，没有法治，也不可能有真正的民主。[3]由于几千年的封建专制基因、解放后长期实行精英式政策模式，我国农民公共参与实际上被限定在农村范围内，参与内容主要涉及农民自己的日常事务，甚至在村民自治，一些农村公共事务管理的参与也常常受到来自基层村委组织和乡镇机关的干涉，这种状况严重制约着农民民主参与的积极性。其次，改革开发以后部分文化程度相对较高的农村劳动力转向城市和较发达地区务工经商，大量文盲及文化程度较低的农民留在农村耕作，这种状况严重影响了基层农民公共事务的参与能力。最后，改革开放以来的实践经验表明，农村问题始终是关乎我国社会稳定发展的决定性问题。鉴于此，创建一个良法善治且有效的基层群众利益维护渠道和民主表达的制度性平台，扩大和发展农村基层民主，让农民充分行使自己的公民权利，是贯彻依法治国，建设社会主义法治国家的重要性、长远性和根本性课题。

总之，参与式民主强调的是农民的基层自治，而不是以农民的名义为代表的精英式治理模式。参与条件、知识储备和渠道等方面的诸多不足，客观上严重制约着农民民主参与能力，进而影响其参与权实现的范围和效果。

二、社会转型背景下农民参与式民主的构建

所谓参与式民主，是指基于共同的目的和利益，不同的组织和个人，走到一起凝结成一个团体共同民主协商、投票、决策的过程。农民参与式民主理论和实践的核心是参与，强调对村内公共事项和公共利益维护的参与，通过对村内公共事项和公共利益的维护共同探讨、共同协商、共同行动解决共同的公共问题。参与式民主是立足于群众公民身份的政治，群众不仅仅是选民，不是仅仅把自己看做是政府的管理对象，群众自身就是管理者、自治者，是自己命运的主宰者。[4]建设符合和谐社会要求的参与式民主制度和理论体系，应从改变以往轻视民众特别是基层农民参与权着手。通过完善农民公共参与制度设计，实现多元化社会主体之间利益的优化组合和公民权利与国家权力的和谐互动，保证社会运行最大限度地合乎民意。农民参与式民主的构建

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

要有针对性地解决地方特殊问题，切实与本民族、本地区的文化、经济及人口结构等客观因素结合起来，使法制和民主本土化更为顺畅。

1.社会转型背景下农民参与式民主实践资源的整合

发展中国特色社会主义民主，应切实保障人民当家作主的权利，尤其是知情权、参与权、表达权和监督权，使广大基层群众公民意识在民主实践中得以锻炼和成熟，民主和权利意识不断增强，参与水平和能力得以提高。一旦在与个体生活密切相关的领域落实了公众参与，一个“参与式社会”就可以逐渐生长，在其中，公民要求参与到与他们生活密切相关的活动过程之中就会像呼吸空气那样自然。[5]农民参与权的实现有赖本地参与式民主的践行，亦需要客观的参与主体和必要的辅助资源。

(1) 参与主体。“知悉普通人的生活是政治家知识必不可少的重要组成部分。但普通人的生活不能从外部去认识和理解，只有过这种生活的人才清楚。就像穿鞋一样，只有穿鞋的人才能讲出哪儿夹脚。最贤明的政治家也不能订立良好的法律。”[6]参与式民主的践行主体固然是占人口大多数的农民群众，他们亦是历史的推动者和权利践行者。加强民主素质意识和公民权利认识的培养，转变传统观念，巩固和扩大农民民主参与范围，是参与式民主的必要条件。民主政治强调政治参与，参与的人越多越好。凡是公民，都有政治参与权，都是国家这个政治结合体的“股东”。[7]

(2) 信息资源。要让农民更好地参与管理基层公共事务，就要切实保障农民的选举权、知情权、参与权、表达权和监督权。信息对称是知情权存在的前提，知情权是参与权的基础，参与权亦是知情权目的。由于民主权利意识、参与意识淡薄，加强基层政府政务公开、村务公开，使基层群众在充分享有知情权的基础上及时了解公共事务解决情况，践行参与权，以祈更好地维护自己的公共利益和合法权益，提高农民参与式民主实践的积极性。

(3) 知识储备。随着科技进步，现代社会运行愈发依赖科学技术的辅佐，公共参与的高效率运作需要科学技术和相关知识的充实为铺垫。农民参与式民主的实践亦需要技术和知识的充实，民众意见的收集、公共事务信息的传播、民主知识和法律资源的配置皆需要文化知识的储备为基础。知识的储备和文化素质的提高是农民参与式民主必须的客观要件之一。

(4) 制度支持。在制度层面上，党中央在新农村建设、十七大报告等文件中都明确规定了农民的参与权，农民有权参与到民主选举、决策、管理和监督的过程之中。此为完善农民参与式民主的具体制度依据。此外，除了要求政府部门主观上的配合，还需要政府和社会各届客观上给予物质和资金方面的支持。公共参与的主要目的不仅是分享政府的权力，同时也是分担政府的责任，是为了建立一个责任共享、利益共担的机制。

(5) 传媒关注。具体到农民与传播媒体之间，农民的参与权，就是传媒的参与权。大众媒体有义务和责任为农民参与新闻和信息传播、公共利益维护提供空间和技术服务。就加强农民的传媒参与而言，农民不再是信息的被动接受者，而应成为积极的信息传播者。电视台、报纸、互联网络、手机传媒等大众传媒应多关注基层民众生活疾苦，多替农民发声，构建农村与外界信息交流的重要平台。通过媒体和基层群众互动及基层群众和决策层的良性互动，决策才能更加透明、更能为基层群众接受、更好地得到贯彻和落实，农民的参与意识、能力和水平才能得以提高，参与式民主才能更好地在本地区生根发芽。

2.社会转型背景下农民参与式民主的现实构想

从理论和实践层面考察农民参与式民主，源于现代群众自发主义、主导模式的民主参与理论与实践形式，而非政府主导和组织模式的被动式参与。在探索、揭示和解决农民参与权实现途径和方式及存在问题的同时，构建我国农民参与式民主的实体与程序性权利、参与途径和方式以及作为式民主的运行机制。

(1) 奠定民主参与的物质基础。在农村公共生活中的农民参与，是现代化的基层民主实践模式，是现实行动中的民主，是农村公共生活中自治组织和民主化管理的主导型、可持续型的民主力量。通过体制、结构和物质给予方式的改革，将农民的民主参与纳入公共生活的领域，奠定充实的民主参与的物质保障，是新时期基层民主改革的一个重大命题。“社会——经济发展促进政治参与的扩大，造就参与基础的多样化，并导致自动参与代替动员参与。高

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

水平的政治参与总是与更高水平的发展相伴随，而且社会和经济更发达的社会也趋向于赋予政治参与更高的价值"。[8]因此，在充实民主参与的物质条件基础上，加强农民对公共参与和民主化管理的深刻认识和理性自觉，提升其参与能力，使参与式民主具有坚实的物质和经济资源支持，是新时期完善中国特色社会主义基层民主和公平、合理地配置经济资源的必然要求。

(2) 加强农民的权利认同。随着市场经济快速发展，依法治国理念逐渐深入人心，基层群众公民和权利意识日益增强，但我国农民民主参与权的"价值位阶"并不在传统的公民私法权利和公法权利之下。民主参与具有民主意识培养功能、教育功能和民主共同体利益整合功能。通过公平地配置与分享法律资源，促进农民参与政府与基层群众之间制度化博弈关系，实现并强化基层农民公民和民主权利的"权利认同"。

(3) 健全参与制度基础。中国特色社会主义民主和法治皆属于制度范畴。民主参与既是一种动态的参与和行动过程，亦是一种静态的参与制度运行模式，也是一种高质量、现代化、基层化的民主基因的生产过程。拓宽农民民主参与途径和范围，健全基层自治组织和民主管理制度，保障人民当家作主的民主权利，尤其是知情权、参与权、表达权和监督权。社会效果一定要通过法律来实现，一定要在法律之内来寻求社会效果的最大化。[9]通过完善基层民主参与制度，让民众更好地参与和管理基层公共事务，实现基层群众和决策层的良性互动，保证最终的决策能为民众接受而得以实践和贯彻。

(4) 优化参与程序。民主决策是基层群众自治的关键。所谓民主决策，是指涉及全体村民利益的事项，由村民群众遵照一定的程序集体讨论，按照多数人的意见作出决定。[10]建立和完善农村公共政策和村内外重大事项的提案、听证、协商、表决和旁听等制度，让农民参与成为基层群众实现、主张、确定一定利益关系的过程和公民权利和民主利益综合表达的平台，以增强民主决策的效果。民主参与途径主要包括投票、选举活动、地区活动、个别接触等。[11]在农民参与式民主实践的进程中，设立村民代表会议、加强村民代表会议职责，完善村务、重要事项村民公决程序，通过选举、协商、建议、表决和检举等一切合法途径参与村内外、乡内外公共事务，有效保障农民群众村务、重要事项决策的参与权，使其"最大限度地参与村内事务管理"。减少一元化的决策程序，推进协商式、审议式的二元化民主。[12]

(5) 完善监督程序。民主监督是加强农民群众自治的基本保证。通过村务公开，完善村民大会对村干部和村委会定期工作报告的评议程序；定期督查村委会和村干部日常工作；由村民推选出代表监督村委会和干部对村内外重大事项的处理过程。民主监督的实践核心是村务公开，凡是村内外重大事项和村民普遍关注的问题，都应向村民公开。通过村务公开的日常化，村民可以通过民主评议、任期和离任审计、公决罢免等监督和约束村干部，以祈实现有效民主化监督。

(6) 整合参与的法律资源配置。我国推行法治的重心应从创造法律资源转向公平、合理地配置法律资源，并通过调整相关的权力关系，以及为部分弱势社会成员运用法律资源提供更多的便利等措施，完善我国法律资源配置与分享机制。[13]在我国，农民的民主参与很大程度上缺乏基本法律保障。村务公开、财务公开、重大事项公开等制度化、法制化，是保障知情权的前提。对于事关群众切身利益重大事项的决策必须加强群众听证、协商和参与、表达制度，使决策公开化、透明化、多元化，依此保障基层群众更好、更有序地参与村内外公共事务，维护其公共利益。构建社会主义和谐社会是一项系统工程，需要各个方面的统一配合，其中，法律支撑——保障基层农民基本的参与权利、平衡各社会主体的各种利益关系、维护社会公平正义，实践良法善治，对构建农民参与式民主具有制度性和法治性重要意义。发展社会主义基层民主，完善依法治国基本方略、健全法制体系，把农民基层管理的民主权利制度化、法制化、具体化，是我们党和政府新时期推进中国特色社会主义民主制度的重要组成部分。可以没有完全的民主，但是不能没有宪政和法治，一个国家、一个社会可以有"民主赤字"，但不能有"宪政赤字"，不能有"法治赤字"。①

①笔者借用美国学者Alfred C·Aman，Jr·在其《民主赤字》中的说法，见 The Dem ocracy Deficit：Tam ing Globalization ThroughLaw Reform，New York and London：New York University Press，2004年。

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

三、价值与功能：构建农民参与式民主的和谐内涵

社会主义和谐社会的核心理念是社会主体之间的利益和谐，是各利益主体在平等、民主制度下相互协商和妥协，达成参与式民主共识及利益和谐。利益的和谐赖于各利益主体的利益诉求皆能通过合法、通畅的制度化渠道予以合理、合法地表达和维护。从科学内涵和对实践经验的总结中解析中国特色社会主义民主政治建设和完善，推动农民参与式民主的实践进程，具有重要理论意义和实践价值，是深入学习贯彻党的十七大报告精神、全面实施依法治国和民主政治基本方略、加快和谐社会与社会主义法治国家建设的迫切需要。

关注我国农民参与式民主实践问题，探索农民参与权实践的制度化、法制化，是一条符合我国国情、反映基层群众意愿、顺应时代潮流和具有中国特色的基层民主化、法治化道路。由此，加强民主化管理是农民自治的根本和现代政治文明的重要内容，亦是现代民主与和谐社会赖以存在的制度基础。所谓民主化管理，即依靠和动员农民群众，对村内外重大事项共同参与、共同管理、民主决策，实践参与式民主。农民民主参与程度在一定意义上直接映射出我国基层民主政治与和谐社会的建构状况。要推动农村公共事业快速发展和城乡基本公共服务均等化，创造农村和谐美好生活，首先应培养和造就亿万新型农民，充分调动其公共参与的积极性，全面参与村内外、乡内外公共事务，使其在公共事务的处理中发挥主体性、主导性作用，实现公民权利和国家权利和谐互动。新时期从中央到各级政府都在抓紧转变政府职能，朝着建设法治型、诚信型、责任型、服务型政府目标迈进，这一进程中若缺乏基层群众参与，群众没有知情权、监督权和话语权，在民主社会建设中长期存在群众缺位状态，党和政府在各自应然目标的推进过程中，就难免会有懈怠情绪，难免会发生各种忽视乃至侵害群众利益的问题，进而影响社会稳定与和谐。

总之，发展中国特色社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。阐释农民民主参与的价值底线和实践进程，从创造法律资源转向公平、合理地配置法律资源，为农民运用法律资源实践参与式民主提供更多法治保障，依此构筑和谐社会、和谐农村的人文基础和民主精神底蕴。通过构建农民参与式民主制度设计、多元主体之间利益的优化组合以及基层群众公共参与途径的拓展与完善，藉此彰显农民参与式民主的和谐内涵及法治维度。

参考文献：

〔1〕秋　石．中国特色社会主义民主政治的制度优势与基本特征——划清中国特色社会主义民主同西方资本主义民主的界限［J］．求是，2010，（18）．

〔2〕张文显．论中国特色社会主义法治道路［J］．中国法学，2009，（06）．

〔3〕俞可平．中华人民共和国六十年政治发展的逻辑［J］．马克思主义与现实，2010，（01）．

〔4〕李　林．法治蓝皮书——中国法治发展报告NO.8（2010）［M］．北京：社会科学文献出版社，2010．

〔5〕王锡锌．公众参与：参与式民主的理论想象及制度实践［J］．政治与法律，2008，（06）．

〔6〕（美）科恩著，聂崇信译．论民主［M］．北京：商务印书馆，1998．

〔7〕王振民．关于民主与宪政关系的再思考［J］．中国法学，2009，（05）．

〔8〕（美）亨廷顿，纳尔逊著，汪晓寿等译．难以抉择——发展中国家的政治参与［M］．北京：华夏出版社，1989．

〔9〕江必新．在法律之内寻求社会效果［J］．中国法学，2009，（03）．

〔10〕李学举．我国民主政治建设的重大进步［J］．求是，2009，（02）．

〔11〕（日）蒲岛郁夫著，解莉莉译．政治参与［M］．北京：经济日报出版社，1989．

〔12〕姜明安．完善软法机制，推进社会公共治理创新［J］．中国法学，2010，（05）．

〔13〕顾培东．中国法治进程中的法律资源分享问题［J］．中国法学，2008，（03）．

责任编辑：杨建伟
校　　对：

(C)1994-2022 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net