

台州政治建设的精髓和制度冲突分析*

初 阳

提要：本文认为，台州政治建设的最根本经验是充分挖掘、利用和把握好了组织、制度、人力三种资源。其精髓可以概括为“发挥执政党的组织优势和先进引领作用，激活政治制度的闲置资源并拓展制度包容空间，实现人民自主走向自治的统一。”本文还着重对台州政治建设中的党代会常任制、民主恳谈、村民自治制度创新的定位、功能和可持续发展等问题进行了较为深入的制度分析。

关键词： 台州 政治建设 精髓 制度分析

作者初阳，男，中国社会科学院政治学研究所教授、博士生导师。（北京 100732）

一、台州政治建设的精髓

台州之所以在经济建设方面取得如此巨大的成就，最根本的经验是在政治上充分挖掘、利用和把握好了三种资源：一是组织资源，一是制度资源，一是人力资源。其精髓可以概括为三句话：“组织先进引领”，“制度激活拓展”，“人民自主自治”。如果用一句话概括：“发挥执政党的组织优势和先进引领作用，激活政治制度的闲置资源并拓展制度包容空间，实现人民自主走向自治的统一。”

所谓“组织先进引领”的要义是指，中国民主政治与其它类型的民主政治最大的不同、也是最大的优势，就是有中国共产党这样一个有着几十年执政经验和光荣传统的领导力量的存在，这是我国社会主义民主政治最大的一笔组织资源。能否充分发挥这一巨大的组织资源优势，使之成为中国民主政治建设的主要动力源泉和不断进取的领导力量，是我国包括各地方政治建设兴衰成败的关键。台州政治建设的成功经验证明，充分发挥执政党的组织优势和党内优秀领导干部的先进性和执政能力，使执政党在政治建设中起到先进引领作用，充分体现科学民主执政，某一个地方的政治建设就一定能够有所成就、有所创新，与当地的经济社会发展和人民的政治参与诉求与权利保障需要相适应。台州的民主恳谈、非公企业党的建设、民主决策五步法、村民监督委员会、重大事务群众全程参与、民情夜谈、股份合作制、全程办事代理制^①等等制度创新，都是一些党的优秀干部在所负责的地方积极作为，不断探索和进取的结果。

台州的领导干部之所以能够在政治建设的组织领导工作中取得成就，一方面与他们的党性自觉和职业品德有关，另一方面也与群众不断提高的政治参与的觉悟、需求有关。这是台州之所以在政治建设方面取得较大成就的干部因素。另一方面，台州之所以能把一些制度创新坚持下去，并不断取得新成就，还有一个很重要的制度环境，就是民主文化。比如党代会常任制，为什么在其他地方没有坚持20年，而在台州椒江区等地就坚持下来了呢？一个重要的原因是台州椒江等地的党代会常任制成为了一种民主制度文化，无论哪一任领导，不实行党代会常任制，人们就会产生非议，工作就会遇到阻力。温岭的“民主恳谈”、天台的“民主决策五步法”、仙居的“村务大事民决”，也有这样的制度环境。所以，一旦一个地方形成了民主的制度文化和环境，就会对领导干部形成一种外在的压力和约束，就会从不自觉到自觉地遵守已经被广大民众普遍接受的民主规则和程序。这是台州领导干部能够不断保持政治建设创新的外在动力。

执政党的自身建设和管理、执政党的科学民主依法执政，这些本身也是政治建设的内容。但党的各职能部门的作用是否充分正确发挥，是否充分调动了党组织各个方面的存量资源，也是执政党能否保持和发挥先进性的重要方面。比如椒江实行党代会常

*本文摘发的是《台州市政治建设的典型案例调研及其分析》调研报告的其中两部分。

^①相关创新案例的详细情况参见房宁主编《草根经济与民主政治》（社会科学文献出版社2008年版）的相关内容

任制,一方面是为了落实党内民主决策管理制度、规范党内权力关系,另一方面更重要的是为了发挥党代表这一特殊群体的身份作用并更好的落实对党的权力机关的监督。不实行党代表任期制,党代表这样一笔丰厚的组织资源只会在党代会期间发挥作用,其它时间就会被白白的浪费掉。又如非公企业党建,就是要发挥非公企业党员企业家和党员职工的先进引领作用,保障和促进企业的快速、稳定和可持续发展。“村民监督委员会”正是发挥了党委纪委和监察局在纪检和监察方面的领导功能,从而保障群众自治真正实现人民当家作主,而不是选举完事就只能眼看着村官当家作主。

所谓“制度激活拓展”的要义是指,我国的社会主义民主政治建设,是社会主义政治制度的自我完善和发展,不是在现有制度体系外另搞一套。我国的政治制度是民主和党的领导、民主和集中、民主和效率、民主和公平、民主和法制的统一。有自身独特的制度优势和运作机制。目前的问题是我们的制度还很不完善,实现形式不够丰富,不能够把我国政治制度的特点和优势充分的发挥出来。我国的政治建设,就是要通过制度完善和创新,使我国的政治制度真正能够满足经济社会发展和人的政治参与和权利保障诉求的需要,实现政治制度的良性运作。我国现有的政治制度是我国政治建设最现实的存量资源。这笔资源有的已经被利用,有的利用的不充分,有的尚处于休眠状态。对于处于休眠状态的制度资源,需要一种新的力量去激活它,使之成为一种活的运作中的制度,在发展社会主义民主政治中发挥应有作用。台州政治建设的成功经验证明,蕴涵在广大干部和人民群众中的“制度激活和拓展”的积极性和创造力是无穷的,关键是把这样的一种积极性和创造力充分的发挥出来,就能够把我国政治制度的优势资源有效激活并充分的利用起来。比如“参与式预算”就是通过民主恳谈这样一种机制,把人民代表大会的财政预算职能激活,让人大代表甚至民意代表参与到人大预算的决策前置程序,使人民财政真正体现人民的意志。又如“民主决策五步法”“村务大事民决”“村民监督委员会”等都是在“基层群众自治制度”的框架内,对如何实现民主决策、民主监督的制度化和程序化等《村民委员会组织法》尚不完备的方面进行的制度拓展和创新,使原有的村民自治制度更加完善。“行业工资集体协商”建立的行业公会,是我国社会主义经济民主制度的必然要求,在新的市场经济条件下,谁来组织和代表职工行使与企业主协商谈判等民主参与和监督职能,旧有的工会组织满足不了这样的需要,所以就要根据我国的社会主义制度性质和保障职工权利的需要,创建这样一种新的组织形式,以保障职工利益和满足职工参与和监督企业与自身利益相关的决策和管理的需要。

制度拓展还有另一方面的含义,在制度规范与经济社会发展需要和政治发展需要相冲突、相矛盾的情况下,对待现有制度规范的态度和立场往往决定经济社会发展和政治建设的速度和成败。台州的成功经验是在政策和制度需要变革但尚未变革的缺位情形下,既不消极等待上级制定新制度、新政策,也不硬性闯关、碰撞红线,而是采取“变通”^②、“用立法的精神解决规范冲突”^③和“探索创新制度”的立场和态度,来解决制度冲突和衔接问题。紧紧围绕经济建设这个中心,彻底贯彻“发展是硬道理”的原则,从当地实际情况出发,从有利于本地区经济和社会发展、有利于政治稳定和人民政治参与和权利保障的需要出发,创新性的利用制度和贯彻政策,实现制度和政策所能包容的作为空间最大化,即使无法在现有制度或政策框架内实现拓展和变通,只要实践证明有利于经济社会发展和人民权益的保障和维护,也要采取“深入调查研究”的态度,通过实践检验真理,而不是教条式的一刀切的封杀。这就是在制度冲突和缺位情况下,台州政治建设成功经验证明的“制度拓展”的另一方面的含义。台州股份合作制的创造、推行和到党的十五大被中央认可^④在全国推广就是最有说服力的个案。如何在制度冲突或缺位的情况下,处理好发展和规范之间的矛盾,在现有的制度和政策框架下,最大限度的利用和拓展制度空间和政策空间,用足制度优势和政策优势,这既是一种政治智慧、政治胆略和勇气,也是一种为人民服务、大公无私的政治境界和极高的党性责任感。

所谓“人民自主自治”的要义是指自主自立、敢于为天下先,是台州人的人文传统和品格。从改革开放初的走遍千山万水、吃过千辛万苦、想出千方百计、说尽千言万语的跑买卖、做生意,到现在已经形成的块状现代化企业集群,无论在外的台州人还是在内地的台州人,基本做的都不是给人务工的生意,而是雇人做工的产业。作老板而不做劳工,成为台州人改革开放大潮中的主流意识。东部沿海区县的台州人还具有敢于冒险、善于合作的“渔民精神”。因为出海作业危险发生的不确定性和需要多人互助合作作业的习惯,台州人形成了敢于冒险、善于合作和注重诚信的优良品格。台州民间的“打硬股”、“地下金融经济”之所以能

^② 《2008年7月10日天台县“四通工作法”试点交流恳谈会》,台州调研资料: ZTT-8号。“解放思想善变通”是“四通法”之鼓励“大胆地去试,创造性去办”,坚持“非禁即可”的办事原则。

^③ 《2008年7月15日黄志平专访》,台州调研资料: ZTH-3号。

^④ 江泽民在十五大报告中指出:“目前城乡大量出现的多种多样的股份合作制经济,是改革中的新事物,要支持和引导,不断总结经验,使之逐步完善。劳动者的劳动联合和劳动者的资本联合为主的集体经济,尤其要提倡和鼓励。”《江泽民文选》第二卷,北京:人民出版社,2006年,第20页。

够成为台州经济建设发展的输血机制,台州之所以能够创造出“股份合作制”的经济形式,都是台州人特有的诚信社会和敢于冒险、互助合作精神的结晶。这种自主自治的经济权利意识和互信互助善于合作的人际关系体现在政治建设领域,就使台州人具有了敢于承担公共事务的管理责任、具有强烈的参与精神和诉求愿望、尊重党的领导和团队规则的现代公民品格。

二、台州政治建设的制度冲突和可持续分析

制度创新以致制度文化的形成,是政治建设成就和可持续发展的本质标志。一种新的制度创新及其带来的制度文化的变迁必然与原有的制度规范和制度文化发生同质性或非同质性的关系。制度创新的可持续一般主要取决于经济社会发展的需要、民众的政治参与和保障权利的需要以及制度完善和发展的需要等三个因素。经济社会发展的需要是制度创新发生和发展完善的原动力。在以经济建设为中心的社会主义初级阶段,政治建设从根本上说是围绕满足经济和社会发展的需要进行的。经济社会发展对政治建设提出什么变革要求,政治体制就要通过改革和制度创新满足这些要求。同时,随着民众政治参与和权利保障需求的不断增长,满足民众日益增长的政治参与和权利保障的需要,也成为政治体制改革和制度创新的重要动力。但无论满足经济社会发展需要,还是与民众的政治参与和权利保障不断增长的积极性相适应,归根到底,我们的体制改革和制度创新都属于社会主义政治制度的自我完善和发展,都是在社会主义宏观政治制度框架内的制度创新和政治发展,任何制度创新和政治发展都不能从根本上与社会主义政治制度的性质相冲突。这是制度创新可持续的根本制度保障和制度文化前提。台州政治建设的制度创新是全方位的,涉及的方面和案例较多。本节的分析主要限于最具有典型意义的党代会常任制、民主恳谈、村务大事民决、民主决策五步法、村民监督委员会等若干内容。

(一) 党代会常任制

“党代会常任制”与现行的“党代会非常任制”的主要区别是党代会作为党的权力机关的实际地位和权力关系不同。党代会常任制从制度规范上说,一是要实行年会制,即党代会作为党的决策机关和对党委以及纪委的监督机关,每年召开一次会议来履行党代会的决策和监督职能。党内重大事务的决策要通过党代会作出,党委和纪委要每年向党代会汇报工作并接受党代会的监督和测评。而实行五年一届的“党代会非常任制”,党代会开完后,由党的委员会执行党代会的决议,“领导党的全部工作”;党的中央委员会一般每年召开一次全体会议,闭会期间则由党的中央政治局行使中央委员会的职权。^⑤所以,实行党代会非常任制,除了一周左右的代表大会和每年一次几天的中央委员会全体会议外,其他时间,党的领导权集中到党的中央政治局,在地方集中到各级常委会。一是实行党代表任期制。党代表任期制与非任期制的不同是:不实行任期制,党代表大会一闭幕,党代表的权利也就终止了。党代表的作用仅限于五年一次的党的代表大会开会期间。如果需要召开党的代表会议决策重大问题,需要重新选举党代表,这无疑增大了党代表选举的成本。由于党代表的权利仅仅限于党代会会议期间,所以在党代会闭会期间,没有党代表发挥作用的制度机制。

党的十六大提出“扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点。积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式。”党的十七大提出“完善党的代表大会制度,实行党的代表大会代表任期制,选择一些县(市、区)试行党代表大会常任制。”“党代表任期制”的实行,标志着党代会常任制已经迈出了实质性的一步,为党代会常任制的全面实行作了重要的准备。党代表可以在党代会闭会期间发挥应有的决策参与、知情、沟通、监督等作用,使党代表这笔体制内重要资源得以充分发掘和利用。台州试点的经验和绩效证明,党代表不仅通过民主测评对领导干部的政绩和作风进行监督,通过党代会年会制的提案表达广大党员的意见和建议,而且通过代表团活动和年会活动,与党员群众的密切联系,使党代表的主体意识、责任感、荣誉感,党代表的政治地位和作用得到大大提高和加强。^⑥没有实行党代会年会制试点的地方,随着党代表任期制的实行,党内民主生态的改善和民主生活活跃,通过党代表会议决定党内重大事务、加强党内民主监督必然成为一种趋势。

能否实行党代会常任制的根本问题,并不在于开年会的成本和党代会决策职能是否每年需要等方面的问题,^⑦而在于党的权

^⑤《中国共产党章程》(第十七次全国代表大会部分修改,2007年10月21日通过),第21、22条。

^⑥《2008年5月28日椒江区座谈》,台州调研资料:ZTJ-1号。

^⑦参见高放:《中国政治体制改革的心声》,重庆:重庆出版社,2006年,第189页。

力中心的转移,是突出党代表的主体地位(本质上是党员的主体地位),还是党的各级委员会的主体地位(本质上是常委会的主体地位),是党的民主和集中“二元统一”关系的处理问题。党代会常任制就是要把体现党的宗旨和党的利益的“集中”,从过去事实上的“常委会”转移到代表党员集体意志的党代会这种组织形式上来。淡化或削弱党的常委会的职能,强化党的多数领导而不是少数领导,避免个人或少数人专断以及家长制的现象发生,真正实现党的民主和党的集中的统一。

这里关键是党代表要民主选举,要议政,参与党内决策,要对党委的科学、民主和依法执政进行监督。所以,能否全面实行党代会常任制,根本症结在改变党的委员会或常委会对党的领导权和执政权的实际上的集中垄断问题。椒江的试点经验为如何正确构建党代会和党委职能关系提供了经验。实行党代会年会制,发挥党代会的决策权和监督权,淡化或取消党的常委会,实行全委会对“三重一大”^⑩的票决制、党委职能部门向全委会报告工作等项制度,加强和优化“党委集体领导制”和“党委负责制”,会大大的淡化权力过于集中问题,党内民主和监督都会得到更大程度的实现。这样制度规范,虽然还不能替代党代会年会制的一些功能,但集体领导和决策的科学化、民主化和法制化的加强,党代会在全委会之上发挥更高的决策和监督作用的实践,必将强化全面实行党代会常任制的历史趋势。

(二) 民主恳谈

民主恳谈无疑是政治建设领域的一种制度创新,但这种制度创新属于什么性质、应发挥的功能和时限如何认定,有没有可持续性,不仅学术界,包括具体从事这项工作的专职干部也有不同认识。在实地调研中,我们至少听到四种意见。

一种是市委文件的意见。把民主恳谈定位为温岭市“原创性的基层民主形式,是扩大基层民主,推进民主决策、民主管理、民主监督的重要载体”。^⑪作为基层民主形式,民主恳谈可以运用到基层民主制度的各个领域,如乡镇人大制度,乡镇党内民主,乡村和城市社区自治,市政府各职能部门,以及社会团体、行业协会和企事业单位等。这种意见倾向于把民主恳谈定位在基层民主的形式和扩大推进基层民主的载体。虽然说清了与其他基层民主形式的有益关系,是一种“同质性”的制度形式创新,但没有说明与其它基层民主形式有什么本质的不同,究竟是一种独立的基层民主制度形式还是基层民主其他制度形式的一种辅助或补充形式。

一种意见认为,民主恳谈是台州市党在农村开展思想政治教育过程中形成的各种基层民主制度的统称。主要包括民主恳谈、民主听证、村务大事公决、民情恳谈、功过簿、民主评议制度、便民联系卡等。“这些具体不同的基层民主制度,有的侧重民主管理,有的侧重民主决策和监督,形成较为完善的直接民主体系。其实质是基层政府在党组织的领导下,开放政府、拓展参与,实施制度化协商、对话式民主的一种民主制度安排。”^⑫这种意见坚持民主恳谈的思想政治教育功能和初衷,把民主恳谈定位在思想政治工作制度和基层民主制度的结合,是一种新的直接民主体系。它的最直观的功能,就是“切实构建了民意表达及输入平台,集中体现其了解民情、化解民怨、集中民智、体现民意的作用”。^⑬民主恳谈提升和加强党对基层社会的领导,与国家层面的民主和农村自治有机结合,体现了社会主义民主的广泛性和真实性。^⑭这种意见已经基本揭示了民主恳谈作为一项创新性制度的实质,只是还没有把它更集中的概括出来。温岭市委2001年发布的《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》也基本是这样一个定位。这个《意见》把“民主恳谈”规定为“民主、服务、教育”三个功能,认为这是民主恳谈活动的生命力所在。^⑮

一种意见认为,民主恳谈单独称作一种制度,缺乏完备性,不如定位为一种平台。干群关系沟通平台,群众利益诉求表达平台,

^⑩ “三重一大”:重大决策、重要项目安排、重要干部任免、大额度资金使用。

^⑪《中共温岭市委关于“民主恳谈”的若干规定》(2004年),慕毅飞主编:《民主恳谈:温岭人的创造》,北京:中央编译出版社,2005年,第220页。

^⑫中共台州市委宣传部编:《基层民主政治建设》,北京:中国社会科学出版社,2003年,第2页。又见《2008年7月19日黄小本专访》,台州调研资料:ZTW-3号。

^⑬中共台州市委宣传部编:《基层民主政治建设》,第23、23页。

^⑭中共台州市委宣传部编:《基层民主政治建设》,第23、23页。

^⑮慕毅飞主编:《民主恳谈:温岭人的创造》,第203页。

法制政策教育平台,搜集聚合民意平台等等。是我国原有基本政治制度的补充形式。可以到各种基本政治制度中去运用,拓展、丰富和完善各种制度。“实质是一种激活机制。现行的许多制度,原来程序是有的,人大的讨论、基层自治听取群众意见、社团平等表达,都是制度本该有的。这些应有的程序长期处于‘死机’状态。民主恳谈进去把处于死机状态的制度激活。”¹⁴这种意见认为,民主恳谈从表及里体现如下功能:“最表层的功能就是沟通,坐在一起知道彼此想什么。对群众来说,是民情的表达渠道,表达功能。对政府近似于听证的功能,宣传教育功能。不过,传达的效果比单纯的开大会作报告要好。还有一种转换政府角色的功能,政府从置身矛盾中心转化为置身矛盾之外。转移公私矛盾于社会自治。成为政府处理公私矛盾的一种转化机制。”¹⁵总之,“民主恳谈是现有制度没有充分发挥作用之前的过渡机制。现存的制度缺乏一种足够的外部压力和内部压力,制度运行不充分的很多,可不运行的不运行,自由裁量空间很大”。¹⁶需要民主恳谈这样一种激活机制和补充形式。现实还具有相对独立价值,待我国的基本政治制度得到完善和充分运作,民主恳谈也就完成了它的历史使命。

另一种意见认为,“民主恳谈是协商民主,它的突出特点是公民参与,本质是直接民主”。¹⁷有四种类型,沟通对话型、决策型、参与预算型、行业工资集体协商型。沟通对话型民主恳谈,是民主恳谈的初始形态。它的最大特点是对话,通过对话,化解矛盾,拉近干群距离。本质上是党和政府的一种思想政治工作制度,可以归于党的民主执政实现形式的制度创新。决策型民主恳谈的主要功能定位是影响政府决策。还有公民参与的功能,与对话型民主恳谈相比,公民参与的目的更加明确。属于政府决策民主的实现形式创新,与政府听证制度有异曲同工之处。参与预算型民主恳谈功能有两个:一是公共预算的改革,公平合理分配公共资源;二是起到激活人大的作用。使人大在财政预算事实上的不作为变为有作为。在这方面,温岭新河镇人大的参政预算最典型。行业工资集体协商型民主恳谈主要解决职工维权问题,并对行业或企业生产经营管理提供建议和监督。¹⁸这种意见认为,民主恳谈不会因为我国基本制度的完善而丧失应有的职能和作用。会长久的存在下去。因为公民对人大、政府以及村委会授权后,还有一个参与的问题。不是像西方那样,授权后就没事了。要在决策、管理、监督层面进行参与。所以四种形式的民主恳谈实质就是公民参与。作为公民参与制度具有长久的价值。¹⁹

以上讨论的共识性意见是,民主恳谈无论作为不同于原有基本制度的一种新的制度还是作为原有基本制度的实现形式或补充形式,都与原有的基本制度具有“同质性”和“有益性”,对原有基本制度具有“激活”、“拓展”、“补充”、“实现”等方面的功能。因此不会受到我国基本政治制度性质和框架的制约和限制。民主恳谈能够在市场经济条件下,与人民日益增长的政治参与的积极性相适应,满足公民利益表达、对话沟通、权利保障等权益诉求,同时也对党的执政、政府行政提出新的更高的要求,是实现党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的有效形式。因而民主恳谈不仅具有生命力和现实可行性,而且具有可持续发展的趋势。对民主恳谈的可持续的挑战主要来自两个方面:一是公民参与的“广泛性”和“有效性”的矛盾。即如果追求公民参与的广泛性,如采用抽签摇号等方式产生恳谈代表,参与的有效性就成为问题,因为参与的公民对参与的主题不一定熟悉或没有利益关系缺乏参与动力。如追求参与的有效性,参加恳谈的代表是利益相关人或熟知相关主题的社会精英,那参与的广泛性又受到了限制。二是民主恳谈的能否真正实施和产生应有的效用,往往取决于当地党委和政府的主要领导的重视和支持。说到底还是一个“制度化”的问题,形成制度文化,无论谁在这个地方任职,都不能不开展民主恳谈。²⁰这样的制度化在温岭的一些乡镇还是存在的,对于整个台州,就是问题。因此,民主恳谈的制度化建设,包括设计出能够兼顾参与的广泛和效用两方面都适宜的规范和程序,是民主恳谈能否可持续的重要条件。

从以上不同观点的介绍中,我们发现民主恳谈具有以下一些特点:其一,党对民主恳谈的领导。民主恳谈最初的发起、组织,以及后来的规范、推广和在更多领域的运用,都是在党组织的领导下进行的。可以说,没有党的领导和支持,也不可能产生民主恳谈这种民主参与的制度形式。其二,公民参与的有序性。民主的制度化和法律化建设,自邓小平1978年底提出,到1982年党的十二大报告作了重点阐述,再到2002年党的十六大报告提出:“扩大公民有序的政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主决策、

¹⁴ 《2008年7月20日慕毅飞专访》,台州调研资料:ZTW-2号。

¹⁵ 《2008年7月20日慕毅飞专访》,台州调研资料:ZTW-2号。

¹⁶ 《2008年7月20日慕毅飞专访》,台州调研资料:ZTW-2号。

¹⁷ 《2008年7月20日温岭市陈奕敏专访》,台州调研资料:ZTW-4号。

¹⁸ 以上四种民主恳谈的讨论,均见《2008年7月20日温岭市陈奕敏专访》,台州调研资料:ZTW-4号。

¹⁹ 《2008年7月20日温岭市陈奕敏专访》,台州调研资料:ZTW-4号。

²⁰ 以上讨论依据《2008年7月20日温岭市陈奕敏专访》,台州调研资料:ZTW-4号。

民主管理和民主监督,享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”2007年党的十七大报告进一步指出:“坚持国家一切权力属于人民,从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与,最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业。”都强调公民参与的有序性。民主恳谈是在党和政府领导和组织下,按照党委相关文件规定有序进行的。公民参与是制度化参与,不是非制度化参与。其三,公民参与的直接性。民主恳谈主要解决决策、管理和监督环节中的问题,不像代议制下选举过程中的授权性参与,只选人不对事,事务的决策、管理和监督有专职人员负责,公民通过选举授权后,其权力也就转给了任职者,任职者作为公民授权的代理人通过正式机构行使民主权利。民主恳谈的公民参与不是授权性参与,而是对决策、管理和监督环节的相关问题,进行直接参与。尽管这种参与不等于决策、管理和监督,具有沟通对话、咨议和听证性质,但凡是在民主恳谈中形成的共识性意见,无论决策者还是管理者,都原则上不得违反。台州温岭市委关于深化民主恳谈的意见中,就明确规定了“建立健全承诺交办制度、限时反馈制度、跟踪督查制度”。采取现场办公,切实解决实际问题。并把群众提出的建设性意见,在做好论证的基础上,通过规定程序,“形成村民代表会议、乡镇人民代表大会、乡镇政府的决议、决定和决策”。²¹同时还规定了“全市各地各部门都要把民主恳谈作为重大决策的必经程序”。“对恳谈会上多数群众反对或不同意见较多、较集中的事项,应重新论证或暂缓决策”。其四,公民参与的协商性。民主恳谈是一种非竞争性的协商参与。公民参与民主恳谈不是为了要做出非此即彼的选择,也不是为了竞争国家或社会权力,而是为了保障和落实自身的权益,为了维护公众利益和社会的公平正义,同时也满足了公民不断增长的政治参与的愿望和需求。参与的形态体现各种政治主体的相互协商,以求在共识的基础上解决群众最直接、最关心和最现实的权益和重大公共事务问题。其五,与我国基本政治制度的适应性。党和政府正式文件中提到的我国基本政治制度包括:人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度。实际上还包括党的领导和执政制度。民主恳谈可以运用到上述各种基本制度中去,与各种基本政治制度相结合,对这些基本的政治制度起到补充、丰富、完善以及激活的作用。其六,非时限的可持续性。民主恳谈不受经济社会和政治发展的主题限制,无论发展经济,还是社会建设,或是解决有关政治方面的议题,民主恳谈都可以满足民主决策、民主管理和民主监督的需求,不具有时限性和阶段性。民主恳谈无论对于党内民主、国家民主还是社会民主的制度程序,只要扩大参与主体或需要通过正式程序的前置程序或嵌入程序进行化解、沟通、求证和集中民智,都可以采用民主恳谈的形式达到目的。

从以上对民主恳谈的特点分析可得出这样的结论:民主恳谈实质是在我国现有政治制度框架内的一种参与民主制度。它的突出特征是党的领导、公民参与、对话协商的有机统一。党的领导体现在“为人民执政和依靠人民执政”的民主执政形式,即组织、支持人民有效参与和实现、维护人民权益,是这种制度的政治保障;公民参与是这种制度的本质和核心,体现为以有序、协商、直接的方式参与到满足自身的利益诉求、权利保障和实现公共利益最大化以及化解各种人民内部矛盾,把公民参与扩大到民主选举之外的各个层面,尤其是对民主决策的参与。对话协商是这种制度的实现形式,指党和政府以及各种社会和经济组织与公民以及利益相关人通过直接对话、沟通协商的方式,解决相关的权益问题和公共事务问题。这样定位民主恳谈,民主恳谈就有别于我国现存的几种基本政治制度。不仅可以作为基层民主制度体系中的一种独立的基本制度进行建设和推广,而且作为民主政治的一种形态,可以在更高层次和更广泛的领域推广和试用。可以预见,随着我国民众政治参与意识的不断提高和参与诉求的不断增强,作为一种原发性的独立形态的民主制度,在解决了一些制度设计环节上和领导者认识程度上存在的一些问题后,会得到更加广泛的运用和推广。

(三) 村务大事民决、民主决策五步法、村民监督委员会

之所以把这三项放在一起,是因为这三项制度创新都可以放在我国村民自治的制度框架内进行讨论分析。1998年11月,我国正式颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法》。这部法律在实行中,人们发现以下方面具有很大的完善空间:(1)在实际村务管理中,如何正确处理村党组织和村委会两委关系?村委会组织法规定的村党组织“发挥领导核心作用;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”如何具体操作?村中日常的管理是村党组织说了算,还是村委会说了算?(2)村民会议或村民代表会议是村民自治的权力机关,有权决定村委会组织法规范的涉及村民重大利益的各项事项。但实际操作中,如果按照村委会组织法规定由过半数村民参加的过半数通过,也就是说有村民26%同意就有可能通过村委会提交的一项决定。如果这样的情形发生,那么大多数村民的意志和利益如何体现?并且在由多数村民反对或不同意的情况下,村民会议或村民代表会议

²¹慕毅飞主编:《民主恳谈:温岭人的创造》,中央编译出版社2005年版,第205、213页。

作出的决定能否实际执行会遇到相当大的问题。为了保障村民会议或村民代表会议决策的科学性民主性,需要在决策程序和决策环节上进行制度创新。(3)村委会自治权的监督。按现行村委会组织法规定,村民选出村委会后,能够监督村委会的一是罢免权、二是村务公开的知情权以及一年一次的村务工作的知情权和评议权。而实际操作中,对村委会日常履行管理权的监督实际处于主体缺位和程序缺位状态。“村民自治”往往蜕变为“村委会干部自治”。(4)村委会选举程序的细节也需要加强和完善。比如村委会组织法只规定了年满18岁村民,依照法律被剥夺政治权利的人除外,均有被选举权和选举权。实际上村委会的选举往往受宗族、资本、黑恶势力等因素影响,需要通过一定的程序设计对候选人的资格进行限定和审查以消除上述因素的影响。又如为争取选票,竞选者在竞选时许下诸多空投支票,当选后对此不承担任何履行义务的责任。如何使竞选者与当选后的任职行为挂钩,实现对当选者的承诺进行履约规制等,都需要进行制度创新。(5)超过村治范围的公共事务和公益事业的决策、实施和监督,在现行村委会组织法的制度框架内无法得到解决,必须有新的制度框架加以设定和规范。

台州村民自治中创造的“村务大事民决”、“民主决策五步法”、“村民监督委员会”等项制度,基本可以填补村委会组织法留下的上述制度空间。“村务大事民决”是以直接民主的形式填补了村务决策中对“项目投资数额巨大、与村民利益特别密切的事项”的决策程序和细节问题。比如什么村务大事需要村民公决?在民决范围及出资数量上如何设定?村党组织和村委会的职责定位和在民决议题的提出和会议组织过程中责任设定?村务大事民决的主体和程序?参加会议的村民或代表和通过赞成票的人数设定等问题,在以仙居县为代表的“村务大事民决”制度中,都得到了顺乎民意的解决。《埠头镇“重大事务群众全程参与制”实施意见》²²的具体制度设计,弥补了村委会组织法超越村级事务的决策、管理和监督等各个环节的制度缺位问题。²³“民主决策五步法”实质就是以民主决策为关键完善村民自治制度的一个综合创新。所谓“民主提案”、“民主议案”、“民主表决”、“创业承诺”、“监督实施”,主要解决了决策议题的提出程序、议题的协商和听证程序、议题的表决程序、表决事项的实施程序、实施过程的监督程序。“民主决策五步法”不仅弥补了村委会组织法中决策、管理、监督环节的程序缺位问题,²⁴而且使党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一成为了切实可操作的制度规范,把“三统一”这一社会主义民主政治的本质落到了基层实处。“村民监督委员会”原名为“村级廉情监督站”,是天台县纪委为了解决“村民自治”往往蜕变为“村委会干部自治”问题而专门设置的一项制度。“村级廉情监督站”由村民会议或村民代表会议选举授权,设立专门监督员,主要职责是对村干部公、勤、廉等情况进行多渠道、全方位的监督。从而弥补村委会组织法中监督主体实际虚化,对村干部监督乏力、特别是非党村干部监督缺位问题。台州三门县还创设了一项“村干部任职认证”制度。目的是加强党对村干部的组织领导,加强农村基层组织建设,解决村级干部后备力量不足问题。²⁵该项制度主要对村干部的任职资格的设定和取得程序作了制度设计和探讨。

台州村民自治的制度创新有以下内容需要在实践中进一步探索。(1)仙居“村务大事民决”通过的法定人数问题。村委会组织法规定:“召开村民会议,应当有本村十八周岁以上村民的过半数参加,或者有本村三分之二以上的户的代表参加,所作决定应当经到会人员的过半数通过。”台州仙居县把村务大事公决的参加人数和通过人数提高到80%。比村委会组织法的法定人数高出30%。我国其他省份通过民决的人数还有的提高到85%。²⁶调查中我们发现,村民之所以把通过人数规定为80%,用老乡的话说:“50%同意不足以搞得好,20%不同意也阻挡不了。”²⁷当地主要认为这样的限定才能体现村民的大多数,执行起来容易。如果按最低参会人数和最低通过数计算,也没有超过70%。是修改村委会组织法还是修改民决的通过人数,需要在实践中进一步探索。(2)天台“村民监督委员会”的法定地位问题。我国现行村委会组织法规定的村委会的监督主体是村民会议或村民代表会议,没有规定设立专门的村民监督机构。是充分发挥体制内的法定的村民大会或村委会实现对村委会执行权的监督,还是为了加强监督在村民会议授权下另设组织专门履行监督职能?从实践效果看,另设专门组织监督成本加大,当然监督效果更明显和有效。如何选择有待于进一步实践检验。(3)三门探索的“村干部任职认证”问题。村委会组织法规定的村委会干部任职资格仅两条限制:“年满十八周岁的村民”和“依照法律被剥夺政治权利的人除外”。三门县的做法是:对“违反国家法律、法规,正在被立案侦查、关

²²台州调研资料:ZTX-4号。

²³详细内容参见中共天台县委组织部编印,杨胜杰主编:《村级民主决策五步法》。台州调研资料:ZTT-1号。

²⁴《浙江天台县创建“村级廉情监督站”》《国内动态清样》2007年第1948期。天台纪委监委编《天台县村级廉情监督站资汇编》,台州调研资料:ZTT-2号。

²⁵中共三门县委组织部《关于开展农村干部任职认证的实施意见》(2004),《关于做好第二次村干部任职认证工作的通知》(2007)。台州调研资料:ZTS-1号。

²⁶如重庆万县麻柳的“八步工作法”,其中关键的一步是村民公决,通过人数规定85%,并且要人人签字。

²⁷《2008年7月10日白塔镇座谈》,台州调研资料:ZTX-3号。

押或刑满释放的”；“违反党的纪律，受到留党察看或撤销党内职务处分两年以内的”；“上年或当年被评为不合格党员的”；“有聚众赌博、斗殴、从事色情行业或参与色情活动，被公安机关查处的”；不列为考试任职认证对象。“55周岁以上的原则上不列为村干部任职认证对象”。²⁸为什么要对村干部的任职资格进行限定，我们在调研中一些村镇干部反映，村两委选举中，存在暴力和贿选影响的问题，而这些问题又难于发现和查处，所以确有一些不三不四的人当选两委班子成员。²⁹这项制度的创始地三门的相关负责人讲，实行村干部认证制度，最主要的目的是解决一些村干部依靠宗族和派性势力长期把持村两委权力的问题，使村里的新生势力能有入党和发展在村干部岗位上施展能力的机会。³⁰对村干部任职资格做出合理规定是必要的，但对于村干部做出年龄上的限制，明显具有局限性。³¹

以天台、仙居等地为代表的台州村民自治制度的创新，是系统的全方位的。这些制度创新，大大充实、丰富和完善了村民自治制度的运作程序和实践环节，对我国进一步发展和推进村民自治制度起到很好的探索和示范作用。这些制度创新的综合，比较完整的体现了我国村治领域的社会主义民主的性质和特色，民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，不仅仅是一种基层民主的理想和原则，更是一种民主实践和制度机制，在一些地方甚至成为一种制度文化。在这些地方，已经初步形成我国基层民主的制度体系和制度文化，人民当家作主，已经不仅仅限于被动式的参与，尤其不是仅仅限于选举的参与，而是选举、决策、管理和监督的全程参与。是直接民主、协商民主、参与民主和竞争民主有机统一。在形成这种“全程参与”民主的过程中，党的领导和政府作为的积极有效，发挥了保证、引导和组织的作用，“有效政府”体现的也淋漓尽致。台州基层民主体现的这些特性，必将为中国基层村民自治制度的完善和发展起到应有的示范效应和作用。

²⁸ 《中共三门县委组织部关于开展农村干部任职认证的实施意见》（2004），中共三门县委组织部《关于做好第二次村干部任职认证工作的通知》（2007）。台州调研资料：ZTS-1号。

²⁹ 《2008年7月11日杨国华专访》，台州调研资料：ZTX-6号。

³⁰ 《2008年6月6日三门县座谈》，台州调研资料：ZTS-1号。

³¹ 这在宗法和派性势力不太严重的地区、尤其在一些落后地区，青壮年多在外打工，村干部主要是年岁稍大一些的担任的地方，限制村干部年龄明显不合实际。