

【社会现象与社会问题研究】

# 农民协商能力与农村社区协商系统质量关系研究<sup>\*</sup>

——基于乡村建设行动中三个农村社区协商实验的比较

张 大 维      张   航

**摘 要:**农民协商能力的欠缺是现阶段我国农村基层协商民主发展与协商系统高质量运转的制约因素。提高农民的协商能力,有必要构建相应的分析框架。在吸纳国际已有协商能力要素标准的基础上,扎根于中国协商治理情景,可以构建包括参与意识、规则掌握、沟通互动、技术技能、包容决断等五种要素的协商能力框架,这一框架分别对应着基础性、主动性、秩序性、专业性、公共性等特点。协商能力框架构成一种阶梯模型,阶序层层递进意味着协商能力依次提高。而协商能力与协商系统质量呈正相关关系,高质量的协商系统离不开高层次的协商能力。基于协商能力框架,三个“国家级”农村社区围绕乡村建设行动开展的协商实验展现出了不同的协商能力与质量类型,三个协商案例实践各异,形成了咨询型协商、回应型协商与包容型协商三种类型。因此,应为农民协商能力的培育创造条件,并通过系统化路径提升农村社区的协商质量,进而为实现乡村振兴积蓄力量。

**关键词:**乡村建设;协商民主;协商系统;协商能力阶梯;协商质量

中图分类号:D669

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)11-0070-08

## 一、问题提出与文献综述

### 1. 问题提出

近年来,协商民主在国家治理体系和治理能力现代化中的作用不断彰显,进一步推动协商民主尤其是农村基层协商民主的发展是民主政治建设和乡村建设行动的必然要求。目前,国际上的协商民主理论经历了制度、实践和经验转向,已发展到了第四代的协商系统理论阶段。<sup>①</sup>但是,国内关于协商系统的研究还较少,基层协商实践中高质量的协商系统仍不完善,其中一大瓶颈便是各参与主体协商能力不足。较早将协商能力与协商质量关联起来进行研

究的是约翰·德雷泽克,他认为协商系统的协商能力越大,其协商质量就越高。<sup>②</sup>

在我国农村基层社区协商中,包括政府部门、社区“两委”、社会组织和各类农民等多元主体的协商能力均会对整体协商能力提升与高质量协商系统达成产生影响,如社区“两委”对协商的认知和操作能力、政府对协商的指导部署和回应能力<sup>③</sup>等都会显著影响协商绩效。其中,农民的协商能力特别值得关注:一是农村社区协商中多元参与主体中农民的协商能力相对欠缺;二是农民作为农村社区协商中涉及最广泛的要素,是乡村振兴中最重要的主体,不容忽视。<sup>④</sup>提升农民的协商能力,有利于推动人民当

收稿日期:2021-05-11

<sup>\*</sup> 基金项目:国家社会科学基金一般项目“协商系统理论下农村社区治理的参与—回应联动机制研究”(20BZZ020);华中师范大学中央高校基本科研业务费创新资助项目“协商系统理论的实践机理与内在逻辑”(2020CXZZ133);华中师范大学中央高校基本科研业务费青年学术创新团队资助项目“协商系统与社区治理”(CCNU20TD002)。

作者简介:张大维,男,华中师范大学中国农村研究院、中国城市治理研究院、政治科学高等研究院教授、博士生导师(武汉 430079)。

张航,男,华中师范大学中国农村研究院、政治科学高等研究院博士生(武汉 430079)。

家做主的落实,提升农村社区治理的能力。因此,本文探讨的协商能力主要指农民的协商能力。

在农村基层协商实践中,受社会经济、个体差异、制度保障等诸多条件影响,农民往往要么不参与协商、要么有参与无表达、要么有表达无实效。究其原因,农民的协商参与有其自身逻辑,最重要的就是受其协商能力的制约,同时这种协商能力具有内在的阶梯和阶序。那么,我国农民协商能力的内核是什么?存在哪些要素和标准?究竟何种组合与构成能够推动协商系统高质量运转以达成有效协商?针对这些问题,本文拟对协商能力要素与框架的已有研究进行梳理,从协商系统理论视角出发,根据国际惯例与本土实际,尝试提出适合中国农民协商能力的分析框架,并运用框架模型对山东省Z县、Y县和安徽省T县三个“国家级”农村社区治理实验区围绕乡村建设行动开展的协商实验进行分析,评估案例所展现的协商系统的能力与质量类型,以期对相关理论研讨和实践探索提供参考。

## 2. 文献综述

国际学界关于协商能力的研究主要集中在三个方面:第一,协商质量视角。德雷泽克开创性地从民主质量视角,建构了真实性、包容性和因应性的有效协商系统框架,以推动协商能力建设。<sup>⑤</sup>妮可·库拉托将协商能力作为分析民主质量的一个组成部分,并应用在菲律宾政党制度和政治体系研究中,建立了公共空间、授权空间、传播机制的协商能力分析框架。<sup>⑥</sup>第二,协商系统视角。塞拉纳·佩德里尼从经典的协商标准(如尊重和合理性论证)以及扩展的协商形式(如讲故事)来理解公民和政治精英两种不同政治身份的协商能力和质量。<sup>⑦</sup>唐贝贝认为,协商能力建设是一个使公民参与政治体系、积累民主经验的过程,具体可通过社会能力、制度能力和协商系统三个维度来实现,这三个维度分别侧重于公共领域、授权空间和协商行为者。<sup>⑧</sup>夏洛琳娜·米莱维茨等人则通过对国际组织案例的研究,认为协商能力有两大类相关因素:一是内含包容性、真实性、公共空间、话语纪律的“高质量协商能力”(协商输入);二是内含赋权空间、传播、反馈回路的“外部效应协商能力”(协商输出)。<sup>⑨</sup>简·苏伊特等人进一步指出,协商能力是指公民参与协商性政治决策的能力,包括一组资源和能力,协商能力可以帮助公民在做出政治决定之前与他人进行协商。协商能力集

中体现在信息资源和情感能力两方面,前者提供事实知识,后者提供必要的同理心。<sup>⑩</sup>第三,协商心理视角。较具代表性的是朱莉娅·詹斯塔尔的观点,她从心理结构视角,证明了复杂思维能力作为衡量协商能力的潜在有用性,并认为其对女性和持更开放观点者的影响更为显著。<sup>⑪</sup>

国内学者关于协商能力的研究主要有两条进路:一是组织的协商能力分析。王维研究了参政党的协商能力,认为协商能力是个体因素、组织因素、制度因素的有机结合和综合运用。<sup>⑫</sup>孙发锋认为中国社会组织协商能力是社会组织在协商活动中体现出的力量、能量和本领,由政治把握能力、内部治理能力、利益代表能力、调查研究能力、对话沟通能力五种要素构成。<sup>⑬</sup>二是个体的协商能力探讨。李笑宇将公民的协商能力界定为逻辑推理能力、言说能力、判断能力以及乐于表达的性格,他还认为协商能力受经济、教育、文化、性格等多方面的影响。<sup>⑭</sup>谈火生以浙江省温岭市的民主恳谈为例研究了代表的协商能力,认为协商能力可以通过制作议题手册和邀请专家培训等方式来提高。<sup>⑮</sup>笔者所在团队运用协商系统理论,发现设置开放协商论坛、多元化协商信息传播以及体系化协商流程可以有效提升农民的协商能力。<sup>⑯</sup>此外,笔者及其团队还探讨了社区能力与协商能力、协商质量之间的关系,认为社区能力的不同导致协商系统不同类型的形成,从而呈现不同的社区协商能力和协商质量。<sup>⑰</sup>

综上所述,国际上已有文献大多基于协商系统的分析,分别从国际事务、政党事务、政治体系、身份和性别差异等方面对协商能力进行了探讨,研究成果主要集中在概念界定与测量指标两个方面。不难发现,国际学界对协商能力的研究虽然已有突破,但相关要素框架尚未关注农民这一协商主体,更未对中国经验加以阐释。而国内关于协商能力的研究相对较少,且呈现以下特点:首先,研究对象多集中于政党、社会组织的协商能力,对农民的协商能力涉及较少,这与国际研究的进展相似;其次,研究视角缺乏对国际学术前沿的追踪,已有研究要么集中在微观的协商论坛,要么在宏观的公共领域,运用协商系统理论对协商能力进行考量尚处于起步阶段;最后,研究内容尚未系统建立探讨协商能力的分析框架与测量指标。因此,基于对国内外协商能力研究现状的把握,推动对农民协商能力分析框架的建构既具

有理论意义,也具有现实意义。

## 二、协商能力阶梯:高质量协商系统的分析框架

对国内外文献梳理可见,将协商能力置于协商系统中进行研究很有必要。早期协商民主理论的批评者们认为,多数协商民主实证研究都集中在“如一次性的小组讨论或同一小组或同一类型机构的单独讨论事件”<sup>⑮</sup>上,协商民主因其有限的适用目标、实现形式、参与主体出现了“窄化”倾向<sup>⑯</sup>,遭遇解释力不足的质疑。对此,协商民主论者提出了协商系统理论予以回应,该理论的重要优势在于运用系统性方法超越既有的对单个协商机构和协商过程的研究,从整体上考察它们在整个协商系统中的相互作用,以产生一个健康的协商系统。<sup>⑰</sup>德雷泽克等人认为,协商能力建设是由协商系统不同部分之间相互关系共同作用的结果,可以在不同制度中以不同的方式体现出来。<sup>⑱</sup>不容忽视的是,农民的组织化参与和个性化表达可谓是协商民主参与的“一币两面”,真实的协商民主并不可能只存在有序的主体参与,因为协商主体的差异化偏好必然导致不同的协商表达与诉求,统筹考虑不同形态的协商主体参与同样离不开系统视角。总的来说,在协商系统理论框架下分析协商能力,既能统筹考虑微观公众论坛和公共协商领域,又可注重对话等协商方式之外的亚协商方式,还实现了协商与决策的衔接。

在借鉴和吸纳国际已有协商能力要素标准基础上,结合笔者研究团队对本土农村基层协商民主实践的长期观察,从协商系统视角分析协商能力,笔者发现本土化的社区协商能力主要表现为参与意识、规则掌握、沟通互动、技术技能、包容决断五个方面,这五个要素的高低很大程度上决定着协商能力的强弱。同时,这五个要素构成了协商能力的阶梯:一是参与意识。参与意识可视为行动者相关行为的心理动机或状态,积极的参与意识会转化为自觉的参与行为。参与意识是农民协商能力形成的基础性条件,没有参与意识,其他能力无从谈起。因此,参与意识在能力阶梯中处于第一梯度。二是规则(程序)掌握。规则是约束行动者必须、可以或禁止采取相关行动的规定。<sup>⑳</sup>规则掌握体现着农民协商能力的主动性条件,主动了解协商规则有助于农民合理表达自己的意见,这是确保协商治理制度化的必然选择。<sup>㉑</sup>因此,规则掌握处于第二梯度。三是(真

实的)沟通互动。安德烈·巴赫泰格在《牛津协商民主手册》中将相互沟通视为协商的最低限度,具体包括权衡和思考共同关心的问题偏好、价值观和利益。<sup>㉒</sup>协商民主的过程实质上是参与者之间沟通互动的过程,这种沟通的真实性离不开秩序保障,因此沟通互动处于第三梯度。四是技术技能。技术技能指的是参与者在协商中拥有的产生话语民主的一种优势,是技术技能突出者能够借此对其他参与者的观点与协商结果产生显著影响的能力。技术技能彰显着参与者的专业性,因此技术技能是第四梯度。五是包容决断。包容决断是一个复合概念,其中包容是协商系统的最大特征<sup>㉓</sup>,决断是建立在充分协商要素基础上起关键作用的环节<sup>㉔</sup>。包容是决断的前提,决断是包容的目的。包容决断可以理解为参与者在对不同观点充分倾听的基础上做出的最优决策。这种理想状态需要以参与者的公共性为依托,所以包容决断是第五梯度。在这五大要素组成的阶梯模型中,农民协商能力就像梯子上的台阶层层递进,协商能力随着阶梯的上升也依次提高。

协商能力的五要素和阶序性,实际上形成了协商能力的分析框架,即协商能力可以从五个要素及其对应的特征加以测量。协商能力框架有以下要点:第一,协商能力是这五个要素的函数,农民在协商参与中具备的要素越全面和高级,其展现的协商能力越强,越可能达成协商系统的高质量,进而达成好的社区治理,实现社区善治。第二,当目标群体的五个要素有所缺乏时,所呈现的协商能力与协商系统质量并不能处于理想状态,比如当农民的沟通互动并不真实、流于形式时,其展现出的协商能力就不充分,协商结果也不能全面反映农民的诉求。第三,协商能力五个要素有其相对应的特点,分别是基础性、主动性、秩序性、专业性、公共性,这些特点是衡量相关要素的指标,特点的彰显程度不同会形成不同的协商组合,进而决定协商能力的高低。第四,协商能力五个要素呈现梯次推进的状态。能力次序的形成受到协商开展的逻辑顺序的影响,同时前一阶段要素的具备往往是后一阶段要素呈现的前提与基础,前者缺乏时后者也较难形成。因此,只有重视满足协商能力的要素及其顺序,才能达到较高层次的协商能力,从而达成协商系统的高质量(见图1)。当然,协商能力阶梯模型能否解释中国实践,还需从案例中加以考察。

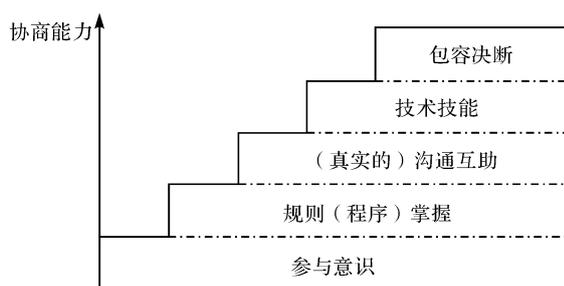


图1 协商能力阶梯模型

### 三、乡村建设行动中三个农村社区的协商实验案例

2018年1月,民政部首次在全国选取48个县市区作为农村社区治理实验区开展试点,山东省Z县、Y县和安徽省T县入选其中。2019年年底至2020年年初,笔者所在研究团队代表民政部对Z县、Y县和T县进行了中期评估,重点就每个实验区的一个协商实验案例进行现场观摩和考核。实地调查发现,三个实验区的协商主题均围绕乡村建设行动(包括村庄规划、基础设施、环境整治、公共服务、农村消费、城乡融合、投入保障、农村改革8个方面<sup>②</sup>)的相关内容展开,但具体的协商议题有差别,表现出的协商能力特征、协商系统类型、协商质量高低各有不同。从以上建构的协商能力阶梯和协商质量分析框架来看,三个农村社区协商实验案例形成了一组比较样本。基于协商系统视角,这三个案例总体呈现以下三种样态。

案例一是Z县D社区的土地流转协商。D社区二村位于镇政府东北8公里处,是社区的中心村,有185户676人,党员22名,2019年村集体经济收入约为50万元。二村自2013年开始将农户与集体的600多亩土地流转给农业产业精品园,每亩价格为800—1000元。在协商组织方面,D社区二村的协商实践依托村委会开展,并未成立专门的村级协商组织。在协商主题方面,该村由3名村民代表提出土地流转的协商主题,协商会议决定其余300多亩土地是否进行流转。在协商主体方面,共有24人参加了协商会议,包括社区“两委”成员、居民代表、驻村工作组,人员构成由村“两委”指定,并未邀请种田大户与会。在协商场所方面,协商会议在村会议室召开。在协商进程方面,首先由村党支部书记作为主持人提出议题,并对议题进行简要分析,然后参会者挨个表态,均持肯定意见,最终参会者24人举手表决一致同意。在协商结果方面,协商代表全

票通过,下一步村“两委”将入户征求意见,再召开户主会做出最终决定。

案例二是Y县K社区的大厅重建协商。K社区位于县城北10公里处,覆盖3个自然村,共有980户2450人,党员206名,2019年社区集体收入达800余万元。在协商组织方面,K社区的协商实践依托居委会开展,未成立专门的村级协商组织。在协商主题方面,社区既有的红白理事会大厅条件较差,开展相关活动多有不便,故社区一名退休老干部提出重建红白理事会大厅的协商主题。在协商主体方面,共有20人参加了协商会议,包括社区“两委”成员、居民代表、老党员、妇女代表、退休老干部、居务监督委员会成员,同时还邀请了镇政府规划办、经管站、民政办等相关人员,具体的人员构成由社区“两委”选定。在协商场所方面,协商会议在居民议事室召开。在协商进程方面,首先由党支部书记作为主持人提出议题,并对议题进行简要介绍,然后代表发言,除18人持同意观点外,还有2位代表以“可以装空调改善”“能将就”为由反对,在听取其他代表发言后,反对者立马表示了赞同。在协商结果方面,随着相关业务部门发言完毕,协商议题顺利通过,后续还需居民(代表)会议通过后组织建设,落实期限为1年。

案例三是T县X社区的农户换田协商。X社区位于镇中心,由3个行政村合并而来,辖33个居民组,总人口有5365人,党员90人,2019年社区集体经济收入为14.3万元。在协商组织方面,T县在全县174个村(社区)均成立了专门的协商组织——协商委员会,X社区也不例外。在协商主题方面,社区以农户换田为协商主题,由于两个居民小组部分土地互有交叉,相当数量农户的取水、耕种等受到影响,因此X社区围绕换地协调事宜开展协商。协商主题由居民向所在居民小组组长反映,议题符合该县民政局制订的《协商目录》对协商议题的规定,于是协商委员会按协商流程开展协商。在协商主体方面,共有20人参加了协商会议,包括社区“两委”成员、居民代表、乡贤能人、集体经济组织理事会和监事会成员、居民小组代表、普通居民与换田当事人,其构成包括协商委员会成员以及利益相关方。在协商场所方面,三轮协商分别在社区议事厅、农户家中以及田地现场召开。在协商进程方面,由于与会方利益分歧较大,协商委员会基于公共利

益至上原则做通居民小组代表的工作,又通过居民小组代表对重点农户进行情感说服。在协商结果方面,经历三轮协商后,协商双方顺利签署换田协议,协商委员会负责监督并作为见证方签字,社区集体经济股份合作社理事会和监事会成员负责土地丈量与补偿费用核算。

#### 四、案例社区协商能力和协商系统质量的比较及其类型转化

从上述比较中可知,三个社区协商案例展现出了其强弱不同的协商能力以及相对差别的协商特征,并对应着高低各异的协商系统质量。同时,在协商能力阶梯中,随着协商能力的提升,协商系统也朝着更高质量推进。

##### 1.Z 县 D 社区:土地流转的“咨询型协商”

从 Z 县 D 社区二村在土地流转协商中展现的协商能力看,其呈现“咨询型协商”的特点。第一,参与意识方面。在 D 社区二村协商实践中,协商主题与村民收益密切挂钩,已流转土地的村民尝到了甜头,其他村民也想搭上土地流转“顺风车”,所以村民对此次协商会议的参与意识较强。只有当参与者了解或愿意了解某个特定问题时,对该问题的协商才会有效。<sup>28</sup>可见,较强的参与意识显著影响协商能力,进而提升了协商系统的质量。第二,规则(程序)掌握方面。虽然县级层面制定了协商指导规程 24 条和指导目录 56 项,但各村(社区)在协商开展阶段,仍以收集意见建议为主,体现为咨询形式,相关规则(程序)实际上并未有效运转。在对 D 社区二村的协商进行观摩时,笔者也发现农民的规则(程序)掌握效果一般,主要靠主持人引导。第三,(真实的)沟通互动方面。D 社区二村在此次协商实践中,由于本次会议旨在征询村民意向,不涉及与种田大户进行价格探讨,代表在发言时,均对土地流转持肯定意见,缺乏反对意见以及代表之间的讨论,现场气氛较为沉闷,总体上参与者沟通互动情况不够理想。第四,技术技能方面。D 社区二村围绕土地流转开展协商时,主要是村民代表在场,与会的驻村工作组不具备专业性,并未邀请相关的农业经济管理部门、种田大户与会,因此协商会议技术技能含量不高。第五,包容决断方面。包容性被协商系统论者视为核心要素,只有在包容性基础上做出合理的协商决断,才能具备充分的合法性。而在 D 社区

二村协商案例中,因缺少沟通互动与反对意见,包容决断因素彰显不足。总体来看,在 Z 县协商案例中,村民协商参与意识虽然得到激发,但规则(程序)设置并不明确,沟通互动浮于表面,只是简单的问题咨询和意见收集,同时也缺乏专业人士加入,包容决断方面略有欠缺。Z 县 D 社区的农民并未在协商议事中体现出较强的协商能力,协商主要是为了听取群众意见,整体呈现应对性咨询特征,是一种“咨询型协商”。<sup>29</sup>

##### 2.Y 县 K 社区:大厅重建的“回应型协商”

从 Y 县 K 社区在协商中展现的协商能力来看,其呈现“回应型协商”的特征。第一,参与意识方面。农村社区是“熟人社会”,人情往来是关系维系的纽带,红白理事会大厅作为人情往来重要载体,与每一位村(居)民息息相关,因此 K 社区除指定的居民代表参会外,还有老党员参与,展现的参与意识较强。第二,规则掌握方面。会议大体按照“提出议题—与会人员讨论发言—专业人员发言—形成决议”的既定程序开展,当地居民对协商规则与程序的掌握情况较好。第三,(真实的)沟通互动方面。会议出现了反对者,其在听取其他意见后有所反思,由此可判定当地农民具备一定的沟通互动能力。第四,技术技能方面。4 位相关业务部门同志参会回应,从专业性上为参会者给予指导意见,极大提升了代表的协商技术技能。第五,包容决断方面。两位反对者在听取其他代表发言后改变了自己的观点,协商会议也在此基础上做出了最终决断,可以认定 K 社区农民的协商包容决断能力尚可。总体来看,在 Y 县协商案例中,居民展现出较好的协商参与意识,对于规则(程序)具有相当程度的了解和运用,形成较为良性的沟通互动,同时通过邀请业务部门与会回应,增加了协商的技术技能,初步具备了包容决断特质。尽管还存在上升空间,但 Y 县 K 社区农民已经在协商议事中显现出一定的协商能力,社区和业务部门也通过协商会议在一定程度上回应了群众需求。显然,这是一种“回应型协商”。<sup>30</sup>

##### 3.T 县 X 社区:农户换田的“包容型协商”

从 T 县 X 社区在协商中展现的协商能力来看,其呈现“包容型协商”的特征。第一,参与意识方面。有 8 位居民小组代表、普通居民作为利益相关方代表主动参加协商会议。这在三个案例中数量最多,因此判断当地农民协商参与意识较强。第二,规

则掌握方面。T县曾经通过问卷形式向全部174个农村(社区)群众调查对协商民主的知晓度,调查方式为随机抽查,问卷包括与协商规则相关的问题,X社区共有31人参与调查,其中18人得到100分,11人得分在80—99分之间,因此可以认为当地居民协商规则掌握能力较强。第三,(真实的)沟通互动方面。两个小组就换田事宜共开展三次协商,虽然X社区干部通过多种方式说服双方代表,但换田协议仍因历史遗留问题、部分农户对置换价格不满意等情况而多次搁置,最终协议在找准利益平衡点后得以顺利签署。在此期间,利益相关者表达充分,沟通互动真实性较高。第四,技术技能方面。协商系统理论认为协商还应妥善利用非协商方式。当协商民主发生在农村场域,乡土社会既有的协商资源可以在推动协商落地时发挥重要作用。X社区在协商中邀请乡贤做工作,运用乡贤“感情”“道理”“面子”等特殊的技术技能,具有较强的乡村情景适用性,因此可以认为当地农民在技术技能方面能力较强。第五,包容决断方面。协商屡次无果后,X社区反复借助公共集体利益和“情感牌”方式提升参与者的包容能力,最终做出了双方都能接受的协商决断。可以说,农民的包容决断能力随着协商进程获得了极大提升。总体来看,在T县的协商案例中,居民协商参与意识较强,对于规则(程序)掌握情况较好,具备真实的沟通互动,运用人情的技术技能推动协商,最终做出最大限度包容参与者诉求的决断。T县X社区的农民在协商议事中展现出较强的协商能力,以广泛性参与和包容性协商发挥了自身在村庄事务中的积极作用,是一种“包容型协商”。<sup>③</sup>

#### 4. 协商能力阶梯递进与协商质量形态转换

从以上对三个案例协商能力和协商质量的评估比较中可以看出,三种协商类型呈现了协商能力的阶梯递进和协商质量的形态转换逻辑。

一方面,协商能力阶梯呈现着递进的过程。整体上看,从参与意识到包容决断五大要素形成能力阶梯,如同一个个台阶,阶梯所处的高度代表协商能力的强度和协商质量的高度。如T县X社区的农户换田协商较好地具备了五大要素,协商能力自然也就较强。其中,处于能力阶梯中的相对位置越低的要素越容易实现,反之位置越高的要素越难实现。如技术技能、包容决断两大要素均属于较高阶段的协商能力,较难实现。此外,阶梯之间存在进阶关

系,只有满足位置较低的要素后才可以“向上攀升”,进阶下一个要素。如满足了参与意识这一条件后,就可以考虑规则(程序)掌握因素,若参与意识条件不具备,通常下一因素也即规则(程序)掌握因素也难以考虑。

另一方面,协商系统质量会随着协商能力的变化发生形态转换。当协商能力较强时,相应转换的协商系统质量较高,反之则较低。德雷泽克等人指出:“当平衡的信息、专家证词和由主持人监督等条件都具备时,则可认为是一种安排良好的协商过程,此时普通人也有能力进行高质量的协商。”<sup>④</sup>由于协商议题筛选、议程设置、规则执行、组织架构等环节的不同,以及农村社区历史传统、村民个体差异等因素的影响,Z县、Y县和T县三个协商案例所呈现的农民协商能力各有差异,因此形成了不同的协商系统质量(见图2)。在Z县“咨询型协商”中,虽然农民的参与意识得到激发,但协商主体未得到充分考虑,意见表达不够全面,更多的是一种意向征询或咨询,协商系统质量打了折扣。在Y县“回应型协商”中,若干反对意见被提出后,其他代表的发言引发了反对者的理性思考,最终在业务部门的介入及回应后反对者打消了疑惑,体现出一定的协商系统质量。在T县“包容型协商”中,协商双方充分沟通互动,运用多种协商手段,经过多轮协商后形成了书面协定,协商系统的质量较高。随着社区协商能力的提升,协商质量也会发生相应转换,如Z县随着社区协商能力的提升获得了协商系统质量的提升,所处位置会攀升到Y县所处的位置。

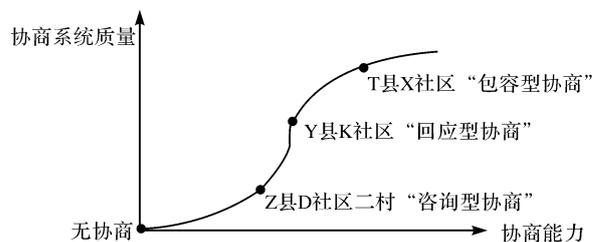


图2 三种协商类型在协商能力与协商系统质量框架中的位置

## 五、基本结论与启示

新发展阶段需要高质量发展,民主协商也需要高质量发展。<sup>⑤</sup>通过协商能力阶梯框架的建立,可以探究高质量协商系统的实践逻辑。农民协商能力的提升,一方面能推动农村基层协商系统高质量发展,

加快乡村建设行动的开展,开创乡村振兴新局面;另一方面能向世界讲好中国协商故事,推动中国协商经验“走出去”,为全球协商民主理论的发展表达“中国话语”。因此,对协商能力的研究有着实践和理论的双重意义。在借鉴国际已有要素标准及把握中国协商实践特点的基础上,笔者尝试提出包含五大要素的农民协商能力阶梯,并对在乡村建设行动中产生的三个农村社区协商实验案例进行实证分析,评估其协商能力和协商系统质量。通过上述研究,可以得出以下基本结论。

第一,协商系统理论和方法的引入能够较好地评估和发展农民协商能力。将农民置于协商系统中,从系统的整体视角出发思考农民协商能力的提升,克服了既有研究就农民谈农民的“微观倾向”。从 Y 县 K 社区和 T 县 X 社区的协商案例分析可见,它们都是站在协商系统的高度,通过专业人士、乡贤的引入,以协商系统中的技术技能增加协商的专业性,成功弥补了农民协商能力的不足。

第二,中国实践的协商能力分析框架内含五大要素并具有相应的特点。中国特色的农民协商能力框架主要包含参与意识、规则(程序)掌握、(真实的)沟通互动、技术技能、包容决断五种要素,这五种要素分别对应基础性、主动性、秩序性、专业性、公共性等特点。当相关要素具备时,意味着农民处于相对应的协商能力阶段;当要素情况较好、种类较全时,农民所对应的协商能力处于较高水准。如在 T 县 X 社区案例中,五种相关要素都已具备且比较充分,农民所展现的协商能力也较高。当然,农民协商能力分析框架虽然针对的是农民,但该框架对中国城乡基层社区和相关领域同样具有一定的借鉴性。

第三,协商能力框架内部存在着阶梯关系。五种能力构成一种阶梯模型,其中能力阶梯的最底端是参与意识,最顶端是包容决断,在框架阶序内部存在层层递进的关系。能力从低端到高端的发展既契合了协商实践逻辑顺序,其拾级而上又体现了农民在协商能力方面走向成熟。一般情况下,阶梯底端的能力得不到满足时,高端能力也无从谈起。如在 Z 县 D 社区二村的协商中,协商会议的意见表达不够全面,致使后续几项农民协商能力的培育都受到影响。

第四,协商系统质量的高低总体上可以通过协商能力来辨识。当农民有较高的参与协商的能力

时,他会在规则范围内提出自己的诉求,在与他人的交流中理性思考,并充分借鉴专业人士的意见,最终充分包容各方意见并在公共利益最大化的基础上做出最佳决断。此时,我们可以认为协商系统可能是高质量的,这种高质量源于农民协商能力的提升。

第五,高质量的协商系统有助于乡村振兴的实现。从理论上讲,协商系统高质量运转的最高目标是达成高的协商绩效,亦即治理有效,从而促进乡村振兴的实现。从实践出发,文中三个案例均属于乡村建设行动,当协商系统处于高质量运转时,其就为乡村建设行动的开展创造了条件,进而推动乡村振兴的实现。

基于以上结论,还可以得到以下启示:一方面,在乡村建设行动中要为培育农民协商能力创造条件。农民协商能力是农村基层协商能力的核心要件,农民这一协商主体的参与能力不能成为协商民主的“短板”,各级政府应当采取针对性策略有效提高农民的协商能力,为协商系统高质量运转和协商实践的高层次发展贡献力量。另一方面,在乡村振兴中要通过系统化路径提升协商质量。协商能力是协商质量提升的充分条件而非必要条件,目前还存在一些影响协商质量提升的相关因素,诸如协商议题筛选、议程设置、协商结果与执行监督等协商系统环节,因此需要借助协商系统视角,从宏观层面的协商出发提升协商质量,为农村社区有效治理贡献协商的力量,从而找准理解中国道路的基础性进口。<sup>④</sup>需要注意的是,阶梯顺序是从一般意义上提出的,在不同的地区、场景、条件、事项等的协商过程中可能会有区别,有的要素可能缺失,有的甚至可能调换顺序。因此,通过进一步理论归纳与实践探索,完善与修正协商能力框架将是未来的拓展方向。

#### 注释

- ①② John S. Dryzek, Simon Niemeyer. *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2010, pp.6-10, p.136. ③⑤ John S. Dryzek. *Democratization as Deliberative Capacity Building*. *Comparative Political Studies*, 2009, Vol.42, No.11, pp.1379-1402. ③④ 张航:《回应前置:农村基层协商走向治理有效的路径探析——以天中市“农村社区治理实验区”为例》,《农村经济》2021 年第 5 期。④ 张大维:《优势治理:政府主导、农民主体与乡村振兴路径》,《山东社会科学》2018 年第 11 期。⑥ Nicole Curato. *Deliberative Capacity as an Indicator of Democratic Quality: The Case of the Philippines*. *International Political Science Review*, 2015, Vol.36, No.1, pp.99-116. ⑦ Seraina Pedrini. *Deliberative Capacity in the Political and Civic*

Sphere. *Swiss Political Science Review*, 2014, Vol.20, No.2, pp.263-286. ⑧Beibei Tang. Development and Prospects of Deliberative Democracy in China: The Dimensions of Deliberative Capacity Building. *Journal of Chinese Political Science*, 2014, Vol.19, No.2, pp.115-132. ⑨Karolina Milewicz, Robert E. Goodin. Deliberative Capacity Building through International Organizations: The Case of the Universal Periodic Review of Human Rights. *British Journal of Political Science*, 2018, Vol.48, No.2, pp.1-21. ⑩Jane Suiter, Lala Muradova, John Gastil, David M. Farrell. Scaling up Deliberation: Testing the Potential of Mini-Publics to Enhance the Deliberative Capacity of Citizens. *Swiss Political Science Review*, 2020, Vol.26, No.3, pp.251-344. ⑪Julia Jennstål. Deliberation and Complexity of Thinking. Using the Integrative Complexity Scale to Assess the Deliberative Quality of Minipublics. *Swiss Political Science Review*, 2019, Vol.25, No.1, pp. 64-83. ⑫王维:《增强参政协商能力的路径研究》,《中共浙江省委党校学报》2016年第6期。⑬孙发锋:《当前中国社会组织协商能力的要素、特征及提升路径》,《学术研究》2019年第11期。⑭李笑宇:《协商民主与群众路线的交融:一个理论建构》,《天府新论》2016年第5期。⑮谈火生:《混合式代表机制:中国基层协商的制度创新》,《浙江社会科学》2018年第12期。⑯张航:《农民参与协商民主的困境检视及优化路径——基于协商系统理论的解释》,《中国农村研究》2021年第2期。⑰张大维、赵益晨:《社区能力视角下协商系统实践的类型特征与发展趋向——基于全国首批最具代表性优秀社区工作法的比较》,《上海城市管理》2021年第2期。⑱Dennis Thompson. Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science*, 2008, Vol.11, No.1, pp.497-520. ⑲张大维:《社区治理中协商系统

的条件、类型与质量辨识——基于6个社区协商实验案例的比较》,《探索》2020年第6期。⑳Jane Mansbridge. A Systemic Approach to Deliberative Democracy. In John Parkinson, et al. *Deliberative systems: deliberative democracy at the large scale*. New York: Cambridge University Press, 2012, pp.1-3.㉑[美]埃莉诺·奥斯特罗姆等:《规则、博弈与公共池塘资源》,王巧玲、任睿译,陕西人民出版社,2011年,第39页。㉒党亚飞、应小丽:《组织弹性与规则嵌入:农村协商治理单元的建构逻辑——基于天中市农村社区协商实验的过程分析》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2020年第1期。㉓André Bächtiger, et al. *Oxford Handbook of Deliberative Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2018, p.2, p.195. ㉔张大维:《包容性协商:中国社区的协商系统模式与有效治理趋向——以天中市“11355”社区协商共治机制为例》,《行政论坛》2021年第1期。㉕张大维:《党领群议,协商系统中社区治理的引领式协商——以天中市“1+N+X”社区协商实验为例》,《中州学刊》2020年第10期。㉖《中共中央国务院关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,《人民日报》2021年2月22日。㉗[美]詹姆斯·S.费什金:《倾听民意:协商民主与公众咨询》,孙涛、何建宇译,中国社会科学出版社,2015年,第23—24页。㉘John S. Dryzek, et al. The Crisis of Democracy and the Science of Deliberation. *Science*, 2019, Vol.363, Issue 6432, pp. 1144-1146. ㉙张大维:《高质量协商如何达成:在要素—程序—规则中发展协商系统——兼对5个农村社区协商实验的评量》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2021年第3期。㉚唐娟、谢靖阳:《城市社区协商民主的细节:结构、过程与效能——基于深圳市Y社区居民议事会的考察》,《社会政策研究》2019年第4期。

责任编辑:海玉

## Study on the Relationship Between Farmers' Negotiation Ability and the Quality of Rural Community Negotiation System

— Based on the Comparison of Three Rural Community Negotiation Experiments in Rural Construction Actions

Zhang Dawei      Zhang Hang

**Abstract:** Farmers' lack of negotiation ability is a factor restricting the development of rural grass-roots consultative democracy and the high-quality operation of the consultative system at the present stage. To improve farmers' negotiation ability, it is necessary to build a corresponding analysis framework. On the basis of absorbing the existing international standards of the elements of negotiation ability, and rooted in the situation of China's negotiation governance, we can construct a framework of negotiation ability, which includes five elements: sense of participation, mastery of rules, communication and interaction, technical skills, inclusive decision-making. This framework corresponds to the characteristics of foundation, initiative, order, professionalism, publicity. The negotiation capability framework constitutes a kind of ladder model, and the progression of the ladder means the improvement of negotiation capability in turn. The negotiation capability is positively correlated with the quality of the negotiation system, and a high-quality negotiation system is inseparable from high-level negotiation ability. Based on the framework of negotiation capacity, the negotiation experiments carried out by three "national" rural communities around rural construction actions show different negotiation capabilities and quality types. The three negotiation cases have different practices, forming three types: consultative negotiation, responsive negotiation and inclusive negotiation. Therefore, we should create conditions for the cultivation of farmers' negotiation ability, and improve the negotiation quality through a systematic path, so as to accumulate strength for the realization of Rural Revitalization.

**Key words:** rural construction; deliberative democracy; negotiation system; negotiation capacity ladder; negotiation quality