华南农业大学学报(社会科学版)
2013年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2013
(第12卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 12)

论农村基层民主建设中的"小制度"

余 涛

(西北政法大学 高等教育研究所,陕西 西安 710122)

摘 要: 当下中国农村的基层民主建设中,除了通常意义上国家层面的正式制度,还存在着大量地方法制理论所关注的"小制度"。这些"小制度"有多种存在形式,包括民主恳谈、阳光村务、"一事一议"制度等。它们很大程度上并非出自政府的理性设计,而是在不同时间和领域中,互相独立的多重过程互动作用下自生自发的。农村基层"小制度"的存在有其合法性与合理性,培育、推进"小制度"的成长,分析研究这些制度如何在基层发挥作用,有助于推进农村基层民主的完善与发展。

关键词: 农村基层;民主建设;"小制度"

中图分类号: D927 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2013)03-0128-07

一、引 言

从正式制度上看,农村基层民主建设,始于1987年实施的《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)中规定的村民选举制度,此法在1998年修订后得以进一步推行,以法律形式明确了农村村民委员会的"三自"(自我管理、自我教育、自我服务)、"四民主"(民主选举、民主决策、民主管理、民主监督)的基层民主自治制度,也使得基层民主建设中的基层民主自治制度成为党的四种民主治理制度形式之一。2010年全国人大常委会表决、通过了修改后的《村民委员会组织法》,标志着农村基层民主进入新的发展阶段。修改后的村委会组织法更强调程序规范和制度完善,突出村民委员会成员的选举和罢免程序、民主议事制度、民主管理与监督制度等方面的内容,这些法律的颁布可以说是国家在正式制度层面推进农村基层民主建设的重要举措,也使得村民选举、农村治理等问题成为中外学者观察中国基层民主发展的重要窗口,影响深远。

由于长期以来各种因素的影响与我国各地方基层发展存在的差异,比如历史传统、经济发展、地理环境等,在农村基层这个集中诸多问题的场域中,农村基层民主的发展体现出千差万别的情况。到目前为止,我国各地尤其是偏远农村仍然较为普遍地存在着村民政治冷漠、村民自治章程制定失范、党政关系上党弱村强、非制度性监督无力等问题。这使得《村民委员会组织法》这一正式法律制度的实施面临着窘境,无形中也削弱了其制定的目的。

自上而下的正式制度的构建当然是推行法治理念与社会治理所必不可少的,但是若能够改换视角,从正式制度之外进行考量,可以看到我们长期以来所忽视的在农村基层民主建设中存在的事物。它们就是在我国的地方层面,存在的大量"制度化"了的与国家正式制度(或者说"大权

收稿日期: 2013-03-16

基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(08JZD0010)

作者简介: 余 涛(1979—),男,河南叶县人,西北政法大学高等教育研究所助理研究员,主要研究方向为地方法制理论,法律教育.

力”)并行的“小制度”。这些“小制度”是基层政治智慧的体现,是对实际产生问题的积极应对,能够在正式制度滞后或失灵的情况下,更为灵活地解决具体问题;“小制度”并非与正式制度相互对立,在一定程度上,二者之间存在互补关系,在一定发展阶段,“小制度”对正式制度有约束作用,更会面临着向正式制度的转化,从而赋予正式制度更强的生命力。因此,发掘和借鉴这些“小制度”所能带来的积极因素,或许是推进农村基层民主建设的另外一种思路。

需要指出的是,“地方法制”是地方在解决具体问题的过程中,所涉及到的由“自下而上”因素推动的地方实施法律的规则与制度的总称,是“各级地方国家机关和社会公众及其组织,根据本地实际情况的需要,在应对地方实施宪法法律所产生的各种具体法律问题的过程中,自下而上所做出的制度性反应或者形成的规则与制度的总和”①。本文所使用的“小制度”这一概念,也是在地方法制基本理论框架下,基于公正性程序和开放性规则层面上使用的。所以,地方法制理论视野中的“小制度”,是相对于被国家所正式认可的,体现为正式的法规、政策的各种正式的国家层面的政治制度、法律制度和经济制度而言的,后者是人们有意识创造的一系列正式的政策法则,如法律、政治规则、经济制度等。但“小制度”作为“地方国家机关和组织为了实施国家法律以及本地方的有关地方立法的过程中,所创设和生成的各种工作制度”[1]②。从这一定义可以看出,“小制度”的产生有两种方式:一是在国家层面,出自上级机关实施法律的压力,基于“自上而下”推行法律等的需要而产生的,从这个角度来说,“小制度”是大权力的补充、细化和制约;第二则是在社会层面,面对公众的直接制度需求和社会治理压力,基于法律制度“自下而上”形成的过程而产生。“小制度”是基层智慧的体现,是制度化了的,作为大权力有益补充、必要约束乃至直接来源而存在的,有时甚至是大权力的前提和实现方式。“小制度”都有其独立存在的意义和价值,而不仅仅是大权力的附属物。小制度的产生,除了国家层面的制度化因素,往往源于特定的组织行为或组织结构被社会或组织环境中有关各方所广泛接受,是不同领域中互为独立的多重过程的互动作用导致的,不完全是国家层面的理性设计,而组织环境中的制度化机制则进一步促进小制度的稳定存在和重复再生,因此使其具有合法性或合理性。

因此,地方层面尤其是在农村基层存在问题有着地方性和具体性,是小制度存在的大前提,毕竟国家所颁布的各项法律在地方的实施离不开各种各样的具体制度,以保证正式法律及制度充分地贯彻实施,而正是这些在地方层面产生的具体制度,使“大权力”具有了鲜活的生命力,避免其被规避或无法实行,也可以对大权力中的负面因素进行约束和控制。这些制度和规则,不像国家的法律那样被庄重而广泛地被宣示,不少只是基层组织或单位自己内部建立的,比如某基层人民法院创立的作为便民措施的立案交费办法、某行政机关为方便群众监督而制定的公开办法,某村庄实施的村内筹资筹劳“一事一议”,以及“说事”、“民主恳谈”等制度,这些“小制度”使人民群众与法律建立了直接而密切的联系,也使法律走进了大众的生活。如果没有这些具体的、烦琐的小制度,国家层面的正式法律是无法最终得以实现的。所以在一定程度上,“小制度”是地方层面正式制度和部分非正式制度的综合,凭借着权威性、强制性、整体性、稳定性以及自发性、针对性延续性、博弈性等特征,延续并刺激着正式制度的生命力,发挥着对正式制度的补充甚至源头性作用。

---

① 本文对葛洪义教授所做的“小制度”定义稍有调整,以期更符合地方法制理论框架的要求和论证的需要。

② 在某种意义上,小制度也包含着隐藏在具体办事程序、工作流程之后所代表的价值取向、风俗习惯甚至意识形态等,但由于这些因素不易于考察,也有些偏离本文的主旨,因此本文不具体关注这些问题,只是需特别指出,小制度不完全是正式的制度,其本身蕴含着非正式制度的一些属性,而恰恰是这些属性将其和大权力区分开来。

二、农村基层民主建设中“小制度”的特征与类型

(一)农村基层民主建设中“小制度”的特征

作为一种制度化的规则,“小制度”有着正式制度的一般特征:1. 明确性、可查阅性,“小制度”往往以法律、规章、条例、条约等文字形式存在。2. 权威性、强制性,即以整体权力,整体对个体的强制力、约束力为实现基础,往往以国家政权为最终保障。3. 整体性,以维护整体存在及其根本利益为目的[2]77。4. 稳定性,制度一旦形成,在一定时期内会保持相对稳定的状态。但和国家层面的正式制度有所不同的是,“小制度”又有着某些非正式制度的特征。非正式制度包括价值信念、伦理道德、文化传统、风俗习惯、意识形态等。按照诺斯的说法,“(非正式制度)来自社会所传达的信息,就是我们称之为文化的遗产的一部分。”[3]非正式制度的建立一般是早于正式制度的,某些正式制度正是对非正式制度的逐渐替代,当然,不排除部分不是经由非正式制度转化而来的正式制度的存在,但这种替代可能只是非正式制度中的一小部分。强调“小制度”中的非正式制度因素,有助于我们纠正以往的那种“自上而下”的治理模式和思维习惯,破除把围绕法律展开的活动截然分为法律制定和法律实施两个阶段的虚幻故事[4],确立法律是可以逐渐生成而非仅由国家制定的观念,同时也可以充分认识制度的形成过程。因此,小制度的特征还包括:

1. 针对性,“小制度”一定程度上是和活生生的社会现实结合起来的,其形成往往应对于某些现实生活的直接需要并与之相联系,相对于大权力而言,会具有更强的针对性。

2. 自发性,“小制度”的形成,是地方的各种单位、机构、团体、组织对社会中普遍存在而又不一定能为正式制度及时反映的文化传统、风俗习惯等的制度化,同时和自上而下所创设的制度不同,“小制度”有着一定的开放性,是在地方层面所自生自发而形成的。

3. 延续性,非正式制度的变迁是相对缓慢的,由于其自生自发的性质,其改变和演进不是瞬间完成的,而是有一定的延续过程,同时即使发生改变,在变迁中先前非正式制度的许多因素也将在新规则中被加以传承[2]19。

4. 非强制性,“小制度”的实施不完全依靠强制性的实施机制,或者说其强制力有别于大权力。虽然“小制度”也是人们在面对实际问题时的理性设计,但很多时候这种非正式制度安排是出于习惯而非理性,主体内在的自觉或良心反而能够更好地维持“小制度”的运作。

5. 博弈性,“小制度”的形成是地方层面各方利益相互博弈的结果,建立在具有开放性的法律规则概念之上,而不是单方面“自上而下”的强加,同时也是参与各方通过相互博弈而促成的,制度形成的重要动力是民众为保护权利而进行的斗争,斗争的压力促使各方之间的互动与改进,最终导致“小制度”的形成。

(二)农村基层民主建设中“小制度”的类型①

农村基层民主建设中的“小制度”,因其种类繁多,涉及内容复杂,无法通过类型化的方法将其归类。因此在这里仅以列举式的方法,对在农村基层民主建设中产生的“小制度”做一大致的描述与分析。

1. “民主恳谈”

“民主恳谈”,实际是协商式民主(Deliberative Democracy)的一种表现形式,而协商式民主在我

① 这些类型的划分与表述,是在广州召开的“我国地方法制建设理论与实践研究”项目结项会议上,由葛洪义教授及各位项目参与人共同商讨提出的,同时也参考了华南理工大学王文琦博士的研究成果。

国有着深厚的历史传统和现实依据,作为一种政治决策形式,从宏观层面看,无论是在我国封建时期存在的精英合意制度(如明朝的内阁大学士、清朝的军机处等),还是革命时期的军事三人小组,乃至建国后的政治协商制度等,均能够从中看到协商的影子,尤其是建国初期设立的政治协商制度,更是当时中国的基本政治制度。从微观层面看,地方各级机关在处理一些内部事务时,也往往会运用正式制度之外的“协商”,以方便工作的开展,避免集权的出现。比如法院为规范提交审委会讨论的法律无明确规定的案件、新出现的案件、合议庭意见有重大分歧的案件等,此时在审委会内部所进行的操作可能就是一种协商过程。

协商机制因其灵活性、针对性等特征,能够针对特殊情形做出迅速而有效的决断,因此在正式制度之外,协商机制也是地方各种权力运作和发挥实际作用的一种重要制度,它可以通过多种方式听取各方面的意见,然后根据实际需要做出恰当的决策,是我国各级党政机关历来所坚持的重要工作方法。比如,一直都被我党所重视的“会议”制度,除了有单纯地传达精神、部署任务的职能之外,实际上在集中研讨、讨论的过程之中,还负有“协商”的功能,会议召开的过程有时其实就是一个协商的过程。因此,协商机制虽然不曾见诸于正式的法律及制度中,却一直在实际的决策和各种决定做出的过程中起着不可替代的重要作用,协商作为一种工作方法,也普遍存在于当前包括党政机关和公检法司在内的各种组织机构的日常工作中,而在农村基层中这一机制表现的尤为明显。

作为协商式民主的“民主恳谈”,其实是新时期传统工作方式在基层的一种新尝试。它使群众和干部通过面对面的交流与沟通,达到破除政府与群众之间存在的隔阂之目的。在这一方面,浙江台州的温岭,从 20 世纪 90 年代末开始,就有相关的探索,发展出了以“民主恳谈”为载体的制度外民主创新模式。1999 年 8 月,浙江省在推行农村、农业现代化教育过程中,台州市委在温岭松门镇连续举办了四期以干群面对面为沟通教育形式的“农业农村现代化建设论坛”。随后在此基础上,在温岭出现了形式多样的以“民主沟通”、“民主对话”、“村民民主日”、“民情恳谈”、“农民讲台”、“民情直通车”等为主题的民主协商形式。至 2000 年,温岭市委将这种方式统一称为“民主恳谈”,将活动范围由镇村两级向非公有制企业和其他政府部门推广,成为农村基层民主建设中正式制度之外草根式民主的一个发展典型。温岭的“民主恳谈”作为一种原创性的基层协商民主,获得了第二届“中国地方政府创新奖”,被誉为“中国 21 世纪基层民主政治建设的一道新曙光”[5],这种以“协商”为主要内容的“小制度”,是我国农村基层民主发展过程中产生的特殊类型,特色鲜明。它不仅符合《村民委员会组织法》中的“三自”、“四民主”基本原则,更促进了地方基层政府在社会治理进程中观念和方式上的转变。

2.“阳光村务”

“阳光村务”是农村基层民主建设所形成的“小制度”类型中比较重要的一种,其实就其本质而言它是一种“公开制度”。当前,从国家机关到社会团体、基层组织,都有相应的各种形式的公开制度,公开制度的主体包括国家机关及负有相关公共管理职能的事业单位、财政拨款的社会组织和团体等。公开制度的理论基础建立在人民主权、人民的知情权以及正当程序或程序公正理念之上。而通过“村务公开”,可以使信息的传播与交流变得相对通畅,避免因信息封闭、不对等而造成各种不利后果,如信息获得渠道双方地位的不对等、虚假信息引发恐慌、暗箱操作影响公民权利行使等等。事实上,当下经常发生的各类“谣言”流传的事件,大多是因为信息公开不够充分的结果。

近年来,随着“依法治国”方略的逐步深入,我国在公开制度建设方面已经取得一系列的成果,尤其是在农村基层的民主建设中,由于地方基层组织需要更加直接地面对人民群众,对民众的各

项权利主张和各种实际问题做出处理与回应。所以在改革开放以来,关于“公开”方面的尝试更多地都是从地方开始的,并逐渐得到正式制度的回应。因为地方对群众的呼声和压力感受最为直接,最为敏感,也最为深刻。这其中,“阳光村务”作为村务公开和民主管理发展的新阶段,在近年来的农村基层中发展迅速。农村基层组织通过深化公开内容、丰富公开形式,推动着农村基层民主建设的发展。众所周知的是,近年来在农村经常发生的“上访”和“越级上访”事件,往往都是由于在涉及土地征用补偿、惠农支农政策落实、土地承包、村内筹劳筹资、农村合作医疗、集体公益事业、计划生育、享受低保等事项时,村务不够公开,干部个人独断决定所导致。城市周边的农村也经常会为城中村改造安置、城郊村征地拆迁、边远乡村土地承包流转等热点问题出现影响社会稳定、制约农村基层民主发展的情况。因此在农村基层,村务公开是关乎基层稳定的重要举措。

村务公开的方式非常多样,比如在相对集中和便于观看的地方普遍设立固定公开栏,或者通过有线电视、广播、手机短信、微博、“明白卡”、乡镇便民服务中心等,来对涉及村民权利的重要事项进行公开。它能够提高村务处理的透明度,减少信息双方的不对等局面。这种非正式化的公开形式,构成了“阳光村务”的重要内容,拓宽了信息的流通渠道,减少了暗箱操作等不利于干群沟通的因素。甚至在有些地方的农村基层,会将和村民利益相关重要事项作为“强制公开事项”纳入到了村务管理过程中,并通过明确村民会议、村民代表会议、村民监督委员会(村民理财小组、村务监督小组)各自的监督职能等方式,保障“村务公开”的制度化以及有效实施。当然,在农村基层探索实施“村务公开”的基础上,有些地方已经逐渐将这种“小制度”正式制度化,比如西安市的民政、组织、纪检、农业等部门就联合制定了《西安市村务公开民主管理实施办法》,该办法规定农村基层通过采取设公开栏、发明白卡、开汇报会等方式及时将村内财务问题向群众公布并接受群众监督。而自2009年开始,在陕西省委、省纪委的要求下,西安市又在农村普遍建立了村民监督委员会,在一定程度上弥补了农村基层的村民自治组织由于缺乏有效监督而造成的制度性缺陷,这些措施也使得“村务公开”的制度与正式制度实现了有效的接轨[6]。

3.“说事”与“一事一议”制度

“说事”制度与“一事一议”制度是农村基层“小制度”中“议事性工作程序”的一种典型形式,同时也兼有前述“协商机制”、“公开制度”的部分性质,主要是由村委会、村干部针对单个群众有所怀疑和困难的具体事务,通过程序化的规定,来解决问题。众所周知,权力通常并不是以实体化状态独立存在的,在其运行过程中必须由各级各类机关进行分工,以一定的方式和过程加以行使。而被分割后的次级权力同样面临再次分割,一直分割到末端的具体权力,都同样受到程序的控制而受制约。而在近代以来韦伯所说的“形式合理性”标准之下,公权力的行使主要强调程序性因素的增强。所以,所谓的“工作程序”,其实是地方层面通过将各种形式的办事流程、接待程序等制度化,它使得具体权力的行使因程序的控制而受到一定的制约,从而避免权力的异化与过度集中。通过工作程序,公权力成为各个条、块合法的操作与控制对象,而这种操作与控制的体系,就形成了通常意义上的“制度”[7]。工作程序之所以存在于正式制度之外,主要因为从实际操作角度来看,程序性权力不可能精细得如同操作手册或流程图,那样会为立法带来庞大的负担,也会抹煞法律制度的灵活性。因此具体操作层面的工作程序通常并不由法律明确规定(或只做原则性规定),而需要由具体实施的部门来加以界定,这其实就是“工作程序”的实际内容。

以“说事”和“一事一议”为名的工作程序,在农村基层是较为普遍的事物。从影响范围和代表性角度来看,见诸文字的“说事”制度的典型事例出自湖北襄樊南漳县的界牌头村,当地村委会针对群众反映的具体困难,通过工作程序的形式规定每月的5日、15日和25日为“说事”日,让有问

题和困难的群众到村委会“说事”,由村干部负责专人接待,并做好处理和答复工作。后来该工作程序以村级为基础,逐渐向上延伸,实行县(市、区)、乡(镇)、村三级联动,最终其经验得以在全市推广,使得当地的群众集体上访总量同比下降了 46.6%,效果明显。“一事一议”制度也是类似的地方基层对具体工作程序的规定。比如在林业改革的发源地——永安,如同安徽小岗村一样,永安市洪田村在全国范围内率先由农民为主导,自发进行了林业改革,所形成的一些“小制度”都体现出了村民的集体智慧。在 1998 年前后,由于当时的山林产权不够清晰,导致村民中存在为数不少的乱砍滥伐现象,在村干部想方设法进行阻止失败的情况下,村支书和村主任代表的两委开始思考新的思路,虽然“分山到户”是最根本的解决办法,但当时国家和地方政府都并无相关的法律规定和文件指示。于是在林业局的暗中支持下,洪田村召开了有 27 名村民代表参加的会议,讨论并通过了分山到户的决议,并结合农村的具体情况,以各种“一事一议”的形式,对后来实施分山到户政策过程中出现的具体操作问题进行了讨论和决议,比如分山人员范围问题(如是否包括出嫁妇女)、毛竹产权归属问题(毛竹林繁衍范围的确定,以根系还是叶片作为判断标准)等等[8]。这些问题具有鲜明的“地方性”特色,是无法在国家的正式法律文件中出现的,但若无制度化的规定则易引发纠纷,必须有细化的操作规定。而永安地方政府在林改过程中充分尊重了农民的一些创造性措施和其主体地位,通过农村基层确立的相应的工作程序和具体的规定,在正式制度无法涉及的领域内,以“小制度”化解了在农村基层可能出现的纠纷和问题。

三、结　语

1997 年 9 月,党的十五大就明确提出,到 2010 年形成有中国特色社会主义法律体系的立法工作目标,并在 2007 年的十七大补充要逐渐确立并完善中国特色社会主义法律体系。经过多年的不懈立法,官方在 2011 年宣布中国特色社会主义法律体系已经基本建成,但这并不意味着我国的法治建设已经达到相当高的水平。可以看到的是,我国的法治建设仍然存在许多问题,法治发展道路仍然任重而道远。尤其是近些年在农村基层出现的诸多问题,向我们揭示着,地方更能充分反映现实的需求,也更易于生发出体现基层智慧的制度化手段,而单纯的自上而下的立法并不能一劳永逸地解决各种实际问题。基于这种局面,在地方法制理论的视野下探讨农村基层民主建设中的“小制度”,充分认识“小制度”在农村基层所能发挥的重要作用,或许能够为我们展示与法治建设相关的图景与面向,不断推进农村政治体制改革,规范民主决策和民主监督的力度,从而理顺农村基层民主政权的工作职能,提高农村基层的工作效率,使得农村基层民主建设能够走出“黄宗羲怪圈”。当然,以推动农村基层的民主建设为切入点,更为重要的,还是为进一步推动我国的法治进程提供一种新的思路。

在确立对“小制度”概念正确理解的前提下,我们还需要认识到的是,农村基层民主建设中的“小制度”和大权力其实都是一种制度化的力量,只是大权力制度化的程度相比,后者可能适用范围更广,或者说其背后的力量来源比“小制度”更强。但这并不意味着大权力比“小制度”更为高级。需要注意的反而是,“小制度”的出现对于大权力而言,表现为一种特殊的存在,作为一种“地方性知识”[9],它或者是大权力的前提,或者是对其功能不足的补充,或者是对其实施的具体化操作,或者是对其运行的制约,甚至可能是大权力形成的先声——“小制度”在很多时候正是大权力的真正来源,比如前述“民主恳谈”从农村小镇走向县、市机关以及企业、事业单位并正式制度化的事例。本文的重要意图之一在于阐述农村基层各种“小制度”所具有的力量,因此突出了相关“小制度”的内容、功能及积极作用,但这并不意味着我们要否定或抛弃大权力本身所具有的功能,也

不意味着“小制度”就是万能的、毫无瑕疵的,对这一点我们要有清醒的认识。从这个意义上说,大权力与“小制度”不是简单的决定与被决定关系,也不能单纯把某一方视为另一方的前提,相反要从两者的良性互动中对其进行充分的考察。

参考文献:

[1] 葛洪义. 我国地方法制研究中的若干问题[J]. 法律科学. 2011, (1):120.
[2] 唐绍欣. 非正式制度经济学[M]. 济南:山东大学出版社,2010.
[3] 诺 斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 刘守英,译. 上海:上海三联书店,1994:3.
[4] 葛洪义. 中心与边缘:“地方法制”及其意义[J]. 学术研究. 2011,(4):32.
[5] 张滨辉,李 坚. 基层民主制度创新比较研究[J]. 云南行政学院学报,2011,(1):66.
[6] 王 刚,尹 洁. 论农村基层民主政治建设——以西安市农村基层民主建设为例[J]. 新西部,2009,(4).
[7] 葛洪义. 我国地方法制建设理论与实践研究[M]. 北京:经济科学出版社,2012:221 - 222.
[8] 朱春燕,董 晶. 基于地方性知识视角的农村基层民主管理创新研究[J]. 东南学术,2011,(5).
[9] 吉尔兹. 地方性知识——阐释人类学论文集[M]. 王海龙,张家瑄,译. 北京:中央编译出版社,2000:232 - 236.

On Quasi Institution in the Rural Grassroots Democracy Construction

YU Tao

(*Institute of Higher Education Research*, *Northwest University of Politics and Law*, *Xi'an* 710122, *China*)

Abstract: In local legal system theory, there are plenty of so-called quasi institutions including democratic talkfest, sunny affairs of the village, one case one meeting and so on, which paralleled with formal institution in current China's rural grassroots democracy construction. These quasi institutions don't derive from the rational design of the state, but from the separate interactive function of multiple processes in different time and sphere. The quasi institution in rural grassroots has its legitimacy and rationality. To cultivate and urge the development of quasi institution, to analyze and research the function of these institutions will help us to complete and develop the construction of rural grassroots democracy.

Key Words: rural grassroots; democracy construction; quasi institution