华南农业大学学报(社会科学版)
2020年第6期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第19卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

村级协商结构的变迁与治理绩效

魏 晨[1], 李华胤[2]

(1.西安电子科技大学 马克思主义学院,陕西 西安 710126;2.华中师范大学 中国农村研究院,湖北 武汉 430079)

摘 要: "威权式协商结构"既推动了村级协商的开展,又限制了村级协商的持续发展。以恩施州将律师顾问团纳入村级协商治理的实践为研究对象,发现"专家调和式协商结构"可以显著提升治理绩效。协商结构的变迁,一方面促进了协商行动策略的制度化,从而提升结构的稳定水平;另一方面实现了主体间关系的有序调整,从而提升结构的统合水平。因此,"专家调和式协商结构"较"威权式协商结构"更易提升治理绩效。对比两种协商结构可知,两者的规范设定和资源调节方式不同,权力关系配置的差异是造成此现象的根本原因。构建"专家调和式协商结构"要在尊重村民的主体地位、引入"独立第三方"、重新配置权力关系以及运用法治手段四个方面不断发力。

关键词: 乡村治理;协商治理;结构变迁;专家参与;法治

中图分类号: C916;D0 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2020)06-0127-12

一、村级协商的研究现状

发展村级协商是推进基层治理体系和治理能力现代化的重要一环。然而,现实中村级协商却存在着诸多发展难题,"被协商"、"假协商"、"难协商"在地方的实践中成为常态,导致协商这一关键要素在乡村治理中缺位,种种乱象已经严重影响村级协商的合法性与有效性,致使协商在内涵和形式上出现割裂。面对上述困境,学者们纷纷开展研究,基本形成了以下三种研究路径:

第一,研究村级协商的制度局限。这一路径试图解析现行协商制度的不足,并从制度创新的角度指出村级协商的发展方向。如何包钢和王春光认为,村级协商存在固有缺陷,推动村级协商的发展必须构建无涉的会议主持人制度、代表的随机抽样制度、信息的先行公开制度和问卷调查表决的决策制度[1]。第二,研究村级协商的主体困境。这一路径旨在找出村民参与协商动力不足的内在原因,并从行为主义的视角探寻村级协商发展的着力点。如李强彬和李佳桧依据数据分析得出结论,村民协商机会的均等性、可获得性和协商结果的可约束性会直接影响协商的成效[2]。第三,研究村级协商的文化陷阱。这一种路径主要是从协商文化的角度解释了村级协商异化背后的原因。如赵秀玲提出,随着精英流失等问题的出现,乡村社会面临着传统村庄协商文化和西方协商民主精神内涵双重缺位的困境,导致村级协商举步维艰[3]。

然而,面对异质性较强的中国乡村社会,单一分析路径往往难以概括村级协商困局背后的复杂原因,因此学者们常常综合多种分析路径,以求提出更具解释力的理论。陈家刚认为,制度构建

收稿日期: 2020-07-13 **DOI:** 10.7671/j.issn.1672-0202.2020.06.011

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目(16YJC810011);广东省哲学社会科学规划项目(GD19YZZ02)

作者简介: 魏 晨(1989—),男,河南驻马店人,西安电子科技大学马克思主义学院讲师,主要研究方向为基层民主与乡村治理。E-mail:519836769@qq.com

不均衡、协商主体认知偏差、协商形式化等问题严重影响着村级协商的绩效[4]。李祖佩和杜姣认为，村级组织弱化、集体决策的协商形式、社会结构分化造成的参与壁垒是发展村级协商的主要障碍[5]。朱哲、史博、包阿古达木认为，群众参与程度、政府引导环境、实践方式的契合程度、法治建设等方面的问题正在制约着村级协商的发展[6]。不难发现，学界对于村级协商的研究更多基于制度主义、行为主义、文化主义等分析框架，学者们对村级协商实践创新的研究同样反映出了类似特征。如崔凤军和姜亦炜在对德清县乡贤参事会的解读中列出了民权与政权、传统与现代、精英与大众三组关系[7]，从协商制度创新、协商文化培育、协商主体约束三方面阐释了乡贤参事会实现“开放性协商”的逻辑。

既有研究结合不同路径解读了村级协商的困境，并提出了针对性的解决方案，但仍存在探讨的空间：其一，发现了正式制度存在的短板和漏洞，但没有充分关注制度建构和供给所依赖的治理结构；其二，探讨了协商主体的行为模式，但没有挖掘能动与结构之间的辩证逻辑；其三，分析了协商制度与协商行为之间的互动关系，但没有将两者统合在一个分析框架之内；其四，阐明了协商文化对于促进协商发展的特殊作用，但没有将文化嵌入到治理环境中进一步分析。整体而言，学界还没有将村级协商视为一种治理结构，存在从结构主义视角分析村级协商的理论空白。结构主义作为方法论，可避免研究的表面化和碎片化，并能为研究者提供一个整体性和系统性的研究框架。正如政治结构分析的代表人物戴维·伊斯顿所言：“过分专注于研究任何单独的一系列社会变量，其所得到的看法并不如系统分析具有的眼光周全成熟。”[8]笔者及所在团队曾多次在湖北省恩施州围绕“律师进村”项目进行深度调查。“律师进村”项目将律师顾问团纳入到了协商治理体系之中，促使村级协商结构发生了变迁，并保障了村级协商治理的有效开展，但是，恩施的实践却无法从已有的研究路径中得到充分解释。

基于以上论述，本文使用“协商结构”这一核心概念进行分析。目前学界对于协商结构的界定还较为模糊，需要对其进行重新界定。如前所述，协商结构可以理解成一种治理结构。随着结构主义研究从实体性结构向关系性结构研究的转变，不少学者将结构视为行动者关系的集合，代表着行动者之间的互动模式。如郑杭生等学者就将社会结构定义为一个社会中社会地位及其相互关系制度化和模式化了的体系[9]。同时，结构又能看作是一种规范，意味着对于角色行为的约束[10]。此外，结构还能被看作是稳定而持久的系统[11]。因此，协商结构并不是指协商主体的简单相加，而是指协商主体围绕协商而形成的制度化和系统化的关系组合，结构一旦形成便会衍生出相应的协商规范，生成特定的协商秩序。从权力配置的角度来看，协商结构也是协商主体围绕治理目标而形成的一组权力配置关系。权力配置关系的形成，不仅巩固着特定的治理结构，还会创造出特定的治理形式。

恩施州律师顾问团的介入改变了村级协商结构，从而使协商结构由“威权式”变成了“专家调和式”。协商结构的变迁点燃了村民参与协商的热情，这既强化了村级协商的合法性，又凸显了协商的有效性，进而大幅提升了治理绩效。因此，本文将围绕恩施村级协商变迁的历程进行描述，并从结构主义视角对此加以分析。

二、威权式协商结构下的协商治理

学界一般认为，以往我国的协商呈现出了威权式的特征，村级协商则更是如此。威权式协商作为一种过渡性的协商形式，其价值、作用和存在的问题一直是研究的热点，但学者们对于村级威权式协商的研究还缺乏结构主义的分析视角。因此，有必要从结构主义出发重新审视村级威权式

协商,并对其运作机理和自身局限进行探讨。

(一)民主与治理:理解村级威权式协商的双重维度

在我国的政治生态中,协商既是一种民主形式,又是一种治理工具。但早期的研究更侧重于协商所体现的民主价值,由此产生了“威权式协商”这一概念。威权式协商最早由何包钢和马克·华伦两位学者共同提出。两位学者认为,中国作为威权制国家,治理层次的参与是在缺乏政体层次民主化的情况下发展起来的,所以威权式协商是受限的民主形式[12]。也有学者认为,威权式协商就是一种政府主导下的支配性和可控性的协商[13]。不过,威权式协商并不会破坏协商民主的基本价值,党的领导反而对协商的开展具有促进效益。一方面,协商被纳入全面深化改革的总体布局,借助党的力量获得了巨大的发展空间和发展动力;另一方面,党的领导有助于聚合多方资源,为协商的开展创造了条件[14]。可以说,威权式协商作为一种民主形式无疑具有中国特色,它是不同于西方协商民主的全新路径,有助于“商议 - 合作型治理”的进一步发展[15]。以此为背景,乡村社会在党的领导和政府的主导下形成了威权式的协商结构,并且不断丰富着协商民主的实践。

然而,如果将威权式协商视为一种治理工具,其在乡村治理中的表现却并非如此优异。随着乡村社会结构的日益分化、乡村精英的日益外流、村民利益关切点的日益多元,威权式协商治理也面临着全新的挑战。著名政治学家王浦劬认为,“协商治理,是政治主体基于政治组织和公民的政治权利,以协商和对话的程序和形式达成共识或者协调分歧,以实现国家和公共治理利益目标的特定政治机制。”[16]同时,协商又涉及协商参与者、偏好、协商、公共利益、共识五个基本要素[17]。因此,村级协商治理就是以村民为主,囊括党组织、政府、村干部等协商主体,依托于村委会和其他平台,围绕与村民切身利益相关的公共事务,通过程序性的协商和对话转化偏好并达成共识的治理机制。实际上,强化权威和改善治理是威权式协商与西方协商民主的又一不同之处。就农村基层而言,实现善治则更应是协商需要实现的优先目标[18],但是除了温岭“民主恳谈会”等少数成功案例,大多数实践创新并没有取得良好的治理绩效。这反映出作为一种过渡性的协商形式,威权式协商治理无可避免地带有自身的局限。

(二)村级威权式协商治理的局限

一般而言,威权式的秩序生成是在命令、控制、强制等要素的基础上,平等、参与、博弈等要素在遵守这一前提的情况下才能发挥相应的功能。因此,威权在推动经济发展、法治落地、权利保障等方面功不可没,但其也带有自身的局限,尤其是在协商治理这一领域中。

从协商的角度来看,威权式协商存在较易忽视现代协商一些特定原则的问题。为了实现高效的公共决策,政府深度参与和强硬决策成为威权式协商的基本模式[19]。政府的深度参与和强硬决策带来了高效的决策,却构筑了纵向的权力关系配置模式,从而挤压了协商主体平等对话的空间。具体到村级协商中,除了政府之外,其他“强势”①主体同样会扮演类似角色。如村干部便因“当家人”和“代理人”的双重身份而在协商中具有特殊地位,一些具有社会威望、经济优势或者其他资源的村民也会对协商产生正面或负面的影响。在这种背景下,村民如若无法通过相应的机制保障平等的对话权或无法满足自身的诉求,便可能会对协商的合法性和有效性产生质疑。从治理的角度来看,村级协商治理也可以理解为在特定的权力关系配置下,村民通过协商共同参与自身事务治理的有序过程。我国的乡村治理模式虽然不完全等同于西方的“多中心治理”,但依旧需要在党的领导下促进多元主体的有效参与,并在治理的过程中凝聚成善治合力。然而,威权式协商中的权

① 本文所提的“强势”和“弱势”主体分别是指在协商结构初始权力配置中的相对优势者和处于劣势者。

力关系配置模式同样会对“弱势”主体的参与和主观能动性的发挥制造障碍。

无论是从协商的角度,还是从治理的角度,威权式协商均会因为自身的局限而对实践产生限制。所以,威权式协商的权力关系配置模式降低了协商作为治理工具的价值。在乡村社会中,既有的社会关系和利益关系更加会影响协商前的权力配置关系,并最终影响协商的开展与运作。

(三)结构主义视角下的村级威权式协商治理

传统结构主义强调结构的平衡性,行动者则被置于结构体系之下,致使行动者的能动性未能得到重视。随着结构主义的发展,学者们开始反思结构与能动之间的辩证关系。结构决定了行动者之间的互动模式,并通过制度对行动者的具体行为加以约束。但是,“非制度行为”和“非结构行为”的增多仍然会对结构的稳定性造成冲击,并诱发结构变迁。所谓“非结构行为”和“非制度行为”就是行动者围绕权力获取、资源配置、权力行使的博弈而产生的超纲行为[20]。在协商中,超纲行为则可视为协商主体因诉求无法充分表达或偏好无法有效聚合而产生的规避结构约束,并利用结构外制度和资源实现自身利益需求的行为。同时,结构也会因为内部矛盾的不断变化而表现出动态性的特征[21]。因此,结构的存续和功能的发挥有赖于结构对行动者关系的不断调整,而实现这一目标又需要合理的权力关系配置作为前置条件。威权式协商结构的权力关系配置呈现为垂直化和层级化的特征,造成的结果是协商主体不一定能在协商中进行充分博弈。因此,“弱势”协商主体往往无法充分表达诉求或有效聚合偏好,这又将导致协商行动策略的无法预测。

如图1和表1所示,协商结构的作用为设定协商规范和调节系统资源①,以此来抑制超纲行为的出现。但是,权力关系配置却决定着规范的具体设定和系统资源的调节方式。在威权式协商结构中,规范并不完全是为了促进充分博弈,博弈也不是系统资源调节的核心方式,这必然会对协商的过程和结果产生显著影响。简而言之,在缺乏结构外制度或“强势”主体约束的情况下,协商博弈中能否充分表达自身诉求和有效聚合偏好将决定村民的策略选择。当博弈无法实现诉求充分表达和偏好有效聚合时,村民就会试图规避结构的约束,并选择消极协商或者拒绝协商的策略。这种策略开始只是部分村民的行为选择,而一旦有人企图破坏结构所设定的共享规范,就有可能促使其他村民采取权变策略。随着采取超纲行为村民的增加,主导者同样会产生放弃使用协商的方式治理公共事务的倾向。可见,威权式协商结构并不一定能避免超纲行为的产生,这增加了村民选择其他方式满足自身诉求的可能性。与此相对,当博弈无法实现村民充分的诉求表达,却能够实现偏好有效聚合时,村民则更乐意于采取符合结构规范的行为。只有博弈能够同时满足村民诉求表达和偏好聚合两个条件,村民才会积极地参与到协商中。著名学者张静认为,某些策略之所以被选择就说明了其在特定的正式和非正式结构关系中的行之有效[22]。不过,村民的行动策略也会随着协商结构的变迁而变化,而在结构变迁过程中起到基础性作用的便是权力关系配置的变化。

表1 威权式协商结构的协商结果、协商行为与协商行动策略选择

协商结果	协商行为	协商行动策略选择
诉求无法充分表达/偏好无法聚合	挑战结构	消极协商/拒绝协商
诉求无法充分表达/偏好有效聚合	按规行事	有限协商
诉求充分表达/偏好有效聚合	积极合作	有序协商

① 在协商结构中,系统资源主要包括但不仅限于物质资源和权力资源。

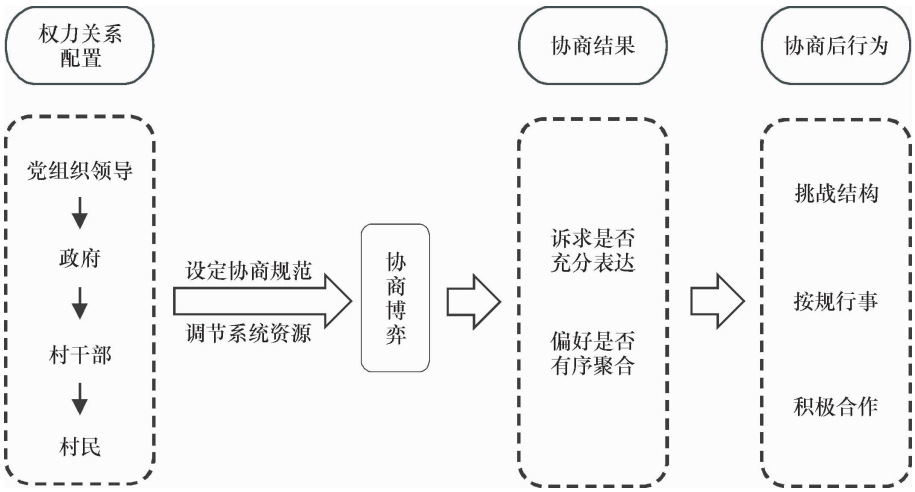


图 1　威权式协商结构中的协商主体行动逻辑①

综合而言,因为威权式协商结构内权力关系的非均衡配置,所以协商治理绩效更依赖“强势”主体对于平等原则的严格遵守,以及他们对于系统资源的不断调节。因此,威权式协商更需要通过结构外制度加以严格规范。就各地的实践来看,目前大多数的村级协商治理创新均是在不改变协商结构的前提下,依靠外部约束实现系统资源在协商中的重新配置,进而促进协商决策的达成与执行。这在现有协商结构中是比较行之有效的办法,但协商结构的变迁则可以提供另一种路径选择。具有广泛的包容性是我国协商治理制度的基本特征,意味着在党的领导下村级协商治理的具体形式可以是“一体多元”的。同时,专家参与协商治理不仅是世界范围内的通例,在我国协商治理的发展历程中也是常见现象。谈火生等学者还专门围绕专家审议、专家方案、专家咨询的意义、作用与具体操作方式进行过探讨[23]。可见,协商治理并不排斥专家的参与,而恩施州的实践同样证明专家参与是一种改变威权式协商结构的重要方式。

三、专家调和式结构下的协商治理

“律师进村”项目的要务是为村民提供优质和免费的法律服务,但将律师纳入乡村治理体系也是恩施州制度创新的一个重点,而这又带来了村级协商结构的变迁。

(一)威权式协商结构下的村级协商困境

恩施州地处山区,人口结构复杂,少数民族占比超过了 50%。由于文化氛围特殊、服务成本较高、经济发展滞后等原因,造成了村民“信力不信法”的社会现象。这种现象的存在不仅影响着当地乡村社会的长治久安,更影响着地方政府和村两委的权威,使得当地大多数村庄的公共事务难以有效治理。同时,这一问题也传导至村级协商治理中,让村民对协商能否实现自身的诉求产生了严重怀疑。因此,围绕公共利益所产生的村民之间的协商,以及村民与政府之间的协商常常无法正常开展。其又表现为以下几个方面:其一,村民不愿意通过正常渠道与当地政府进行协商,而试图采取“越级上访”“闹访”“围堵政府”等方式实现利益诉求;其二,村民对于参与村民代表大会

① 在协商结构的权力关系配置中,具有特定优势的村民也可能与其他村民形成权力上的区分。此处为了清晰表达不同主体的权力关系,所以不对他们进行单独说明。

等常规性村级协商的态度消极，致使常规性协商沦为“走过场”；其三，村民之间的纠纷冲突无法通过协商解决，并极易演化为双方的长期矛盾；其四，由于协商无法正常开展，导致村干部在处理公共事务时常常有意回避协商这一治理形式。可以说，在普遍缺乏法治意识且对政府和村两委不信任的情况下，村民不愿意通过协商实现自身诉求，而这种社会现状也激发了当地政府改革的动力。

（二）专家调和式协商结构的构建与运作

为了突破治理困境，恩施州政府将律师顾问团纳入村级治理体系，并积极将其转化成村级协商的重要主体，由此构建了专家调和式的协商结构。从制度创新的方面来看，恩施所采取的措施主要围绕律师的有效参与和作用发挥而展开，从而有力地促进了结构变迁，并进一步融合成结构内规范。具体而言，当地政府所采取的措施包括以下几个方面：

第一，建立律师顾问团介入村级协商的参与机制。在搭建律师顾问制度的基础上，恩施要求律师顾问团必须参与到境内各行政村的村民代表大会、党员代表大会、小组长会议等常规性协商中。同时，律师顾问团也有义务参与行政村、村民小组、屋场等治理单元内围绕公共利益而开展的协商。此外，恩施还构筑了律师直接参与村民之间和村民与政府之间纠纷调处等非常规协商的“绿色通道”。通过以上措施，律师顾问团能够参与的场合基本覆盖了常规性和非常规性的村级协商，大大扩展了律师发挥作用的空间。着眼于以上目标的实现，恩施州专列了5000万财政预算，使得全州88个乡镇都能够逐步聘请足够数量的律师。

第二，建立律师顾问团对政府和村委工作流程的审查机制。这一机制既包含了对当地政府过度干涉村民自治事务行为的审查，也包含了对村干部不按照《中华人民共和国村民委员会组织法》《中国共产党支部工作条例》等相关法律法规开展自治活动的审查。当然，律师还会针对村干部其他违法违规行为进行审查，而此举的目的则是要保证协商能够依法合规地开展。通过这一举措，恩施重新建立了村民对于政府和村委的信任感，进而恢复了村民对于协商合法性地位的认可。

第三，建立律师顾问团在协商中的意见表达机制。为了充分发挥律师的专业技能，恩施将律师顾问团视为村级协商中的一员，使律师顾问团的作用不仅局限于提案、解释、审议等方面。因此，律师顾问团能在协商的过程中自由地表达意见，让他们既能对“强势”协商主体引导协商流程的行为进行限制，又能对村民诉求表达中不合法的内容提出修改建议。由此一来，律师顾问团可作为相对独立的第三方对协商中不同利益诉求的主体形成相同的限制和约束。

表2 恩施州引导村级协商结构变迁所采取的措施及作用

协商阶段	主要措施	律师职责	对村级协商的作用
律师介入阶段	单列预算 开放参与		引入专业性协商主体
协商前阶段	审查政府工作 审查自治流程	纠正政府工作人员和村干部的越轨或不合法行为	创造良好协商环境
协商中阶段	列席监督 专业建议	避免“强势”协商主体引导协商流程 对不合法的诉求表达提出修改意见 为协商提供法律方面的专业建议	促进协商过程的规范化和程序化
协商后阶段	联合办公 联合研判	促使决策严格执行 纠正不按决策执行的行为	保障协商决策执行效力

第四,建立律师顾问团在决策执行阶段的监督机制。为保障协商决策能够按照相关要求严格执行,恩施实施了律师与村干部联合办公与联合研判的工作制度。律师既可以全程监督决策的执行情况,又可以及时纠正决策执行者在执行阶段的违规行为。就调查的情况来看,协商决策由村干部执行依旧是当地的常态,而联合办公与研判机制的加入显然有助于增强决策执行的公信力。

(三)协商结构变迁与治理绩效提升

通过以上措施,恩施州实现了村级协商结构的变迁,使得村级协商治理绩效得以大幅提升,而这又可以通过以下几个方面得以展现:

首先,协商成为一种村民乐于使用的治理形式。如前所述,“闹访”等方式是当地村民常用的利益诉求表达方式,这无疑压缩了开展协商治理的空间。但在“律师进村”项目实施的第二年,恩施赴省和进京的上访比例就分别下降了 52% 和 39.7%,上访纠纷案例中有相当一部分便是通过协商方式得以解决。宣恩县伍家台村 1 组一村民于 1985 年与乡政府签订了村集体林场的承包协议,并约定承包期为 30 至 50 年。由于承包期具有模糊性,该村民认为自己受到了不公平待遇,并引发了干群纠纷。律师针对协议内容,建议进行司法认定,促进了双方重新开展协商,达成共识。可以说,律师的介入使得村民相信协商可以维护自身利益,从而更乐意采取协商方式解决问题。

其次,协商成为一种常态化的治理方式。以往,恩施州各村村民不相信协商能够解决问题,一些村干部不按照协商决策执行的行为更是加固了村民的这种观念。恩施州利川市理智村村干部和村民代表曾商议,将 150 万征地费用中的 30 万用于补偿村民,剩下的 120 万用于村庄道路、运动场等基础设施建设。但是,村委会并没有在分配方案确定后及时公开信息,导致村民误认为村干部私吞了补贴款,并演变为集体上访。以往类似情况在当地可谓比比皆是,而在“律师进村”项目实施以后,这一局面却出现了大幅度地扭转。律师的介入既让村民恢复了对协商的信心,又让村干部必须按照规定开展协商。调查发现,常规性与非常规性协商的有序开展不仅在行政村层面成为普遍现象,在村民小组、院落、屋场等次级治理单元内公共事务也可以通过协商得到妥善安排。与之类似,村民间的矛盾调处同样被纳入到协商的轨道中,有力地降低了矛盾冲突升级的可能性。

最后,协商成为一种行之有效的治理方式。以往恩施州大多数村民不愿意参与协商,最为核心的原因便是协商无法充分表达自身的利益诉求,协商决策的结果也常常无法得到有效贯彻。在律师顾问团介入之后,协商主体之间的实际需求得以充分且合理地表达,律师在决策执行过程中的监督也保障了决策执行的效力。因此,协商逐渐成为恩施乡村社会一种有效的治理方式。如恩施农村流行的“整无事酒”之风严重影响着村民的生产和生活,当地政府多次采取行动制止却未起作用。于是,政府便提议各村委组织村民协商,将禁止“整无事酒”等相关内容写入村规民约,但村民对于“整无事酒”的处罚措施存在巨大分歧。在律师协助下,村民们逐步舍弃不合理、不合法的主张,使规约的具体内容满足大多数村民的心理预期。因此,村民不仅乐于遵守相关规定,还有部分村民主动承担起了监督和纠正违规行为的职责。

四、协商结构变迁提升治理绩效的内在逻辑

(一)行动策略制度化与协商结构的稳定水平

协商结构的稳定性是协商治理产出良好绩效的前提。安东尼·吉登斯认为,结构限定了行动,而行动者阐释结构的行为也在不断地改变结构[24]。与之略有不同的是,大卫·马什和格里·斯托克则强调了结构与行动的相互构成[25]。通过以上论述可以发现,结构虽会限制行动者的行

动，但结构的稳定性却有赖于行动者行为的可预期性。这就需要协商主体减少挑战协商结构的行为，并不断增加符合结构规范的行为，进而实现协商中主体行动策略的制度化。

一般而言，制度化既代表着有方向的制度变迁，又代表着稳定有序的属性和状态。因此，制度化往往规约着行动者的行动方向，并形塑着行动者的偏好。正如威廉·赖克所言，制度就是一种凝固的偏好[26]。但制度化又依托于特定的结构性环境，受到结构本身的严格限制。换言之，结构环境决定了制度约束的范围与强度，进而决定着行动者在制度选项前的自由程度，即结构决定了行动者策略选择的空间[27]。因此，结构为制度化设定了前提条件，但不合理的结构依旧会迫使行动者选择制度选项之外的行动策略，三者构成了环环嵌套的关系。

如图2所示，恩施州通过制度创新主导了协商结构的变迁，外部规则导入结构内部的举措则为协商主体行动策略的制度化奠定了基础。在具体的实践中，律师顾问团的介入形成了对于所有协商主体的约束，不同的协商主体必须通过流程规范的协商展开充分的博弈，进而为协商带来新的博弈规则。由此一来，行动策略的制度化便提升了协商结构的稳定水平。

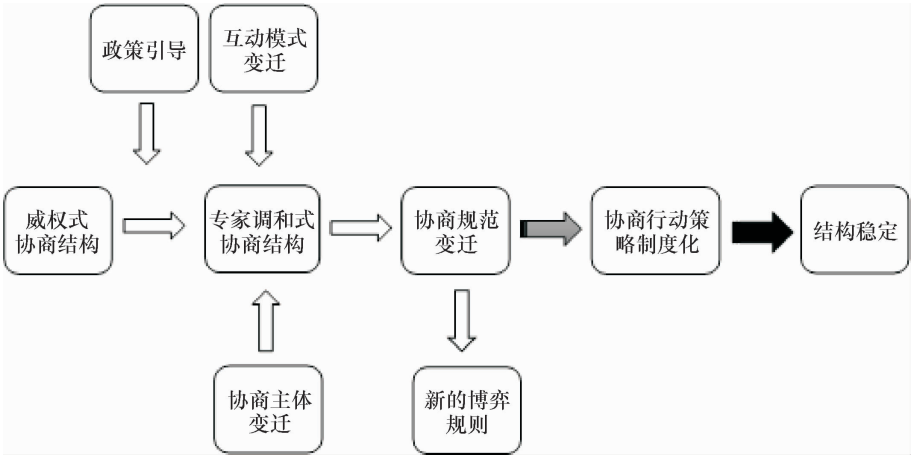


图2 行动策略制度化提升协商结构稳定性的逻辑

（二）权力关系重构与协商结构的统合水平

协商结构的稳定有利于其对协商主体行为的规约，但协商结构稳定并不必然导向良好的治理绩效。可以说，结构不仅包含着稳定的一面，还存在着冲突的一面。因为结构是地位差异化行动者的关系组合，所以结构与行动者的关系不仅会涉及结构整体的稳定性，还会涉及结构内行动者之间关系的协调与整合[28]。而协商结构作为协商主体之间的互动模式，能多大程度上统合主体间的关系将决定结构自身功能发挥的程度。从这一逻辑来看，协商结构的有效性基于其统合能力，意味着在调节系统资源时要尽可能找到符合所有协商主体意愿和要求的“最大公约数”。要做到这一点又需要实现协商主体间权力关系的均衡配置，并以充分的协商博弈促进主体在博弈中自主调节系统资源。从治理的视域来看，统合是治理主体围绕治理目标进行关系的整合、资源的聚集以及功能的重组。而就协商结构而言，统合水平则反映为在特定的权力关系配置前提下，协商主体通过博弈达成共识的概率。

在专家调和式的协商结构中，结构变迁不仅改变了既有权力关系的配置，还实现了协商主体

对于系统资源的自主调节。如图 3 所示,在党组织的领导下,律师顾问团对不同的协商主体形成了相同的约束力。首先,律师顾问团依据法律法规开展对协商流程的审查本身就有助于平等协商氛围的营造。其次,律师顾问团的全程参与使得“强势”协商主体不能再主导协商走向,也有利于村民放弃不合理的偏好。最后,律师顾问团针对协商执行情况的监督和修正让决策可以按照协商主体的共识严格执行。基于此,纵向的权力关系配置模式变成了党领导下的多中心的权力关系配置模式。这种权力配置模式有利于协商前、协商中、协商后权力的多元分配、合理聚集与授权使用,无疑能够促进协商主体围绕治理目标展开充分博弈,并动态化地调整主体间的关系。正因为如此,协商博弈变成了新的资源调节方式,充分的博弈则可以在最大程度上统合主体间的关系。

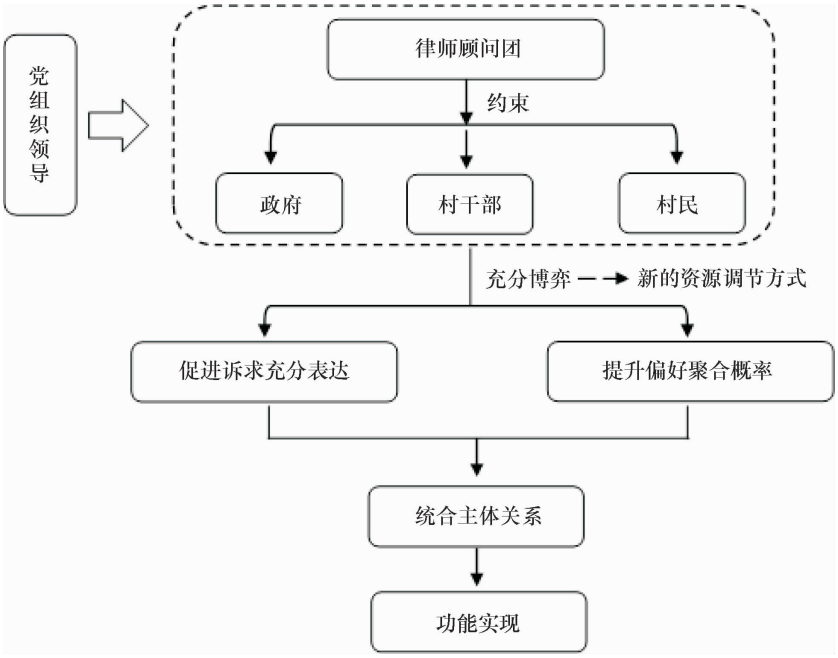


图 3　权力关系重构提升协商结构统合水平的逻辑①

(三)稳定与统合双重标准下的协商治理绩效

如前所分析,协商结构是否有效可以从结构的稳定水平和统合水平加以判断。稳定水平决定着协商主体愿意参与协商和按照协商规范表达自身诉求的概率,而统合水平则决定着协商主体能够通过博弈协调彼此关系并达成共识的概率。稳定水平和统合水平互为表里,共同塑造着协商结构,稳定水平是侧重于结构整体性的指标,统合水平则侧重于反映结构内部关系的协调程度。

如表 3 所示,在威权式协商结构中,协商规范设定的主要目标为推动协商开展和高效决策。协商主体较难在缺乏外部约束的情况下实现充分博弈,致使主体行动策略难以预测,结构的稳定性水平自然相对较低。受限于垂直化、层级化的权力关系配置,威权式协商结构资源调节模式倾向于权威分配,博弈只是权威分配的补充形式,所以结构的统合水平也难以有效提高。与之相对,由于权力关系配置的不同,专家调和式协商结构的协商规范主要是为了实现充分博弈和共识达

① 村民中依旧存在权力关系的分化,由于律师顾问团的介入使得他们同样受到约束,此处不再单独说明。

成。在这种背景下，协商主体的行动策略更易被预测，充分博弈则有利于系统资源按照协商主体意愿进行调节，因此结构稳定性水平和统合水平均较威权式协商结构有大幅度的提升。

表3 威权式协商结构与专家调和式协商结构的对比

协商结构	权力关系配置	协商规范设定	协商行动策略	结构稳定水平	资源调节方式	结构统合水平
威权式	垂直化、层级化模式	协商开展与高效决策	难以预测	较低	权威分配为主，博弈为辅	较低
专家调和式	党领导下的多中心模式	充分博弈与共识达成	可以预测	高	充分博弈	高

在协商结构具有较高稳定水平和统合水平的情况下，村民等协商主体可以依据结构规范预测其他协商主体的行为，进而采取符合结构设定规范的行动策略，这明显有利于协商的开展和运行。在此基础上，充分博弈下的协商也可以促进协商主体之间关系的统合，并导向共识性决策和决策的严格执行。由此一来，专家调和式的协商结构便能够有效地提升协商治理的绩效。

五、基本结论与政策建议

基于结构主义视角，本文通过对恩施州村级协商结构的变迁过程和相关制度的描述，分析了专家调和式的协商结构提升治理绩效的内在逻辑。在重新阐释“协商结构”这一概念的基础上，本文探讨了结构所蕴含的整合与冲突两个方面对于协商行为的影响。在恩施州的实践中，村级协商结构的变迁基于权力关系的重新配置，进而实现了协商策略的制度化以及协商主体间关系的统合。因此，专家调和式的协商结构能够避免威权式协商结构的弊端，并最终导向良好的治理绩效。

村级协商治理一直是地方政府推动基层治理创新的重点，那么恩施州的实践对于村级协商治理创新又具有哪些价值？首先，专家调和式的协商并不是对威权式协商的否定，而是对威权式协商已取得经验和成效的继承和发展。党领导一切是我国最高的政治原则，现代化的政党网络也有助于协调乡村社会关系、整合利益诉求以及监督各方行为，这无疑对村级协商的发展能够起到巨大的推动作用。其次，专家调和式协商结构是对治理结构合理化这一战略的具体践行。治理结构的合理化是推动基层治理体系和治理能力现代化的重要目标，而专家调和式协商结构有利于理顺协商主体之间的关系，能为发展村级协商提供全新思路。最后，恩施的实践做到了将制度创新与协商结构变迁的有机结合。通过制度创新，恩施将相关制度内化为结构所设定的规范，不仅强化了制度供给和落地的效能，还为协商结构变迁提供了契机。

作为一种有价值的地方创新，恩施的实践应该如何推广？在推广恩施经验时又需要注重哪些问题？基于以上问题，本文提出以下建议：第一，以尊重村民的主体地位为核心，重塑村级协商的结构关系。村级协商治理是村民通过协商治理公共事务的机制，必须尊重村民在协商中的地位，注重发挥他们的主观能动性。当然，这并不是要抹杀其他协商主体的作用，而是要建立新型的协商结构关系。通过结构关系的变迁，将政府、村干部、村民等多元协商主体纳入到良性的互动模式中，并在党组织的领导下促进各主体充分博弈，从而形成更能代表村民意愿的决策。第二，以引入“独立第三方”为切入口，推动协商结构的变迁。在恩施的案例中，律师顾问团既是专家，又是相对独立于其他主体的协商参与者，所以他们能够对所有的协商主体产生相同的约束力。作为具备特定技能的律师顾问团自然适合扮演“独立第三方”的角色，但除了专家之外，其他能够承担类似责

任的主体也可被引入到村级协商中,由此便能扩大专家调和式协商的适用范围。第三,以重塑权力关系为重点,打造更具治理绩效的协商结构。从恩施的实践来看,律师顾问团的加入并不等同于治理绩效的提升,治理绩效提升的内在逻辑在于权力关系的重新配置。党领导下的多中心的权力关系配置,不仅有利于协商原则的贯彻,还有利于协商共识的达成与决策执行。第四,以法治理念和手段为保障,激发制度创新的正向效应。专家调和式协商结构的顺利建立依托于恩施州对于法治理念和手段的运用,这使得恩施优化协商结构的举措变得更具公信力,又促成了法治与协商结构内规范的深度融合,进而达成了让法治为村级协商保驾护航的目标。

参考文献:

[1]何包钢,王春光. 中国乡村协商民主:个案研究[J]. 社会学研究,2007(3):56 - 73.
[2]李强彬,李佳桧. 村庄异质性、村民协商获得感与村委会工作满意度——基于 10 个乡镇 1987 个样本的实证分析[J]. 经济社会体制比较,2018(4):81 - 90.
[3]赵秀玲. 论基层协商文化的培育和成长[J]. 东吴学术,2017(5):7 - 13.
[4]陈家刚. 基层协商民主的实践路径与前景[J]. 河南社会科学,2017(8):2 - 8.
[5]李祖佩,杜姣. 分配型协商民主:"项目进村"中村级民主的实践逻辑及其解释[J]. 中国行政管理, 2018(3):78 - 86.
[6]朱哲,史博,包阿古达木. 农村基层协商民主制度建设面临问题及对策[J]. 理论探讨,2016(6):16 - 21.
[7]崔凤军,姜亦炜. 农村社区开放式协商机制研究——基于德清县乡贤参事会的调查[J]. 浙江社会科学, 2018(6):96 - 107.
[8]戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬,译. 北京: 华夏出版社,1999:8.
[9]郑杭生,李强,李路路,等. 当代中国社会结构和社会关系研究[M]. 北京:首都师范大学出版社,1997:22.
[10]周怡. 社会结构:由"形构"到"解构"——结构功能主义、结构主义和后结构主义理论之走向[J]. 社会学研究,2000(3):57 - 68.
[11]黄晓京. 默顿及其结构功能主义理论[J]. 国外社会科学,1982(8):60 - 63.
[12]HE B, WARREN M E. Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development[J]. Perspectives on Politics,2011(2):269 - 289.
[13]郎友兴. 商议式民主与中国的地方经验:浙江省温岭市的"民主恳谈会"[J]. 浙江社会科学,2005(1):33 - 38.
[14]谈火生. 协商治理的当代发展[M]. 广州:广东人民出版社,2018:324 - 325.
[15]景跃进,张小劲,余逊达. 理解中国政治:关键词的用法[M]. 北京:中国社会科学出版社,2012:99 - 100.
[16]王浦劬. 中国协商治理的基本特点[J]. 求是,2013(10):38 - 40.
[17]陈家刚. 协商民主:概念、要素与价值[J]. 中共天津市委党校学报,2005(3):56 - 62.
[18]李华胤,张海超. 权威引导式协商:新时代乡村善治的有效形式及运行机制——以天长市"7 + X"协商委员会为例[J]. 广西大学学报(哲学社会科学版),2020(1):124 - 130.
[19]何包钢,黄徐强. 儒式协商:中国威权性协商的源与流[J]. 政治思想史,2013(4):1 - 21.
[20]吴晓林. 结构依然有效:迈向政治社会研究的"结构 - 过程"分析范式[J]. 政治学研究,2017(2):98 - 110.
[21]杜玉华. 超越"二元困境"——马克思的社会结构分析及其方法论特征[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版),2013(4):95 - 101.
[22]张静. 基层政权:乡村制度诸问题[M]. 上海:上海人民出版社, 2000:12.
[23]谈火生,霍伟岸,何包刚. 协商民主的技术[M]. 北京:中国社会科学文献出版社,2014:67 - 69.
[24]安东尼·吉登斯. 社会的构成:结构化理论大纲[M]. 李康,李猛,译. 北京:生活·读书·新知三联书店,1998:79 - 80.

[25]大卫·马什,格里·斯托克.政治科学的理论与方法(第三版)[M].景跃进,张小劲,欧阳景根,译.北京:中国人民大学出版社,2013:177-178.
[26]RIKER W. Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions[J]. American Political Science Review,1980(2):432-446.
[27]戴维·瓦尔德纳.国家构建与后发展[M].刘娟凤,包刚生,译.长春:吉林出版集团有限责任公司,2011:3-5.
[28]李威利.从制度化到结构化:现代国家转型的新结构政治理论[J].甘肃行政学院学报,2019(4):105-114.

Changes of Village-level Consultation Structure and Governance Performance

WEI Chen[1], LI Hua-yin[2]
(1. *School of Marxism, Xidian University, Xi'an* 710126, *China*;
2. *Institute for China Rural Studies, Central China Normal University, Wuhan* 430079, *China*)

Abstract: "Authoritarian negotiation structure" not only promotes the development of village level consultation, but also restricts the sustainable development of village level consultation. Taking Enshi Prefecture's practice of bringing the lawyer advisory group into the village level negotiation governance as the research object, it is found that the "expert mediated negotiation structure" can significantly improve the governance performance. The change of negotiation structure, on the one hand, promotes the institutionalization of negotiation action strategy, thus enhancing the stability level of the structure; on the other hand, it realizes the orderly adjustment of the relationship between the main bodies, so as to enhance the integration level of the structure. Therefore, expert reconciliation negotiation structure is easier to improve governance performance than authoritarian negotiation structure. Compared with the two negotiation structures, we can see that there are differences in the standard setting and resource regulation modes between the two negotiation structures, and the difference in the allocation of power relations is the root cause of this phenomenon. In order to construct the consultation structure of expert reconciliation, we should pay more attention to the villagers´ dominant position, introduce the "independent third party", reconfigure the power relationship and use the means of rule of law.

Key Words: rural governance; consultation management; structural change; expert reconciliation; rule of law