

DOI:10.13766/j.bhsk.1008-2204.2019.0270

基层协商民主“内卷化”的生成机制

——基于扎根理论的探索性研究

方卫华, 绪宗刚

(北京航空航天大学 公共管理学院, 北京 100083)

摘要:当前中国基层协商民主实践,“内卷化”现象普遍存在,其内在生成机制值得探究。运用扎根理论对W市协商民主实践进行详细研究发现,协商民主“内卷化”主要表现在“咨询式协商”模式对“决策式协商”模式的抵制,而支持开展协商民主的外部制度具有“软约束”性质、“管理官僚”在创新驱动下的“行为异化”“街头官僚”的变通执行以及群众参与者的“参与冷漠”是“内卷化”的主要原因。要化解“内卷化”问题,应从构建“硬约束”制度,强化“管理官僚”的“政绩预期”,加大“街头官僚”的效用预期,消除反向“变通执行”空间,充分培育民间组织等方面持续发力。

关键词:协商民主; 扎根理论; 公民参与; 权力配置; 治理机制

中图分类号:D63

文献标志码:A

文章编号:1008-2204(2021)02-0080-11

Generating Mechanism of “Involution” for Grass-roots Democratic Consultation: Exploratory Research Based on Grounded Theory

FANG Weihua, XU Zonggang

(School of Public Administration, Beihang University, Beijing 100083, China)

Abstract: At present, the phenomenon of “involution” is widespread in the practice of grass-roots consultative democracy in China, and its internal generating mechanism is worth exploring. Based on the grounded theory, a detailed study on the practice of deliberative democracy in W city shows that the “involution” of deliberative democracy is mainly manifested in the resistance of the “consultation” mode to the “decision-making consultation” mode. The main reasons for the “internalization” are the “soft constraint” nature of the external system supporting the development of consultative democracy, “behavior alienation” driven by innovation of management bureaucrats, “flexible implementation of street bureaucrats” and “participation indifference” of mass participants. In order to solve the problem of “involution”, we should build a “hard constraint” system, strengthen the “performance expectation” of “management bureaucrats”, increase the utility expectation of “street bureaucrats”, eliminate the space of reverse “flexible implementation”, and fully cultivate non-governmental organizations.

Keywords: deliberative democracy; grounded theory; citizen participation; power allocation; governance mechanism

一、引言

“内卷化”是社会科学领域较有影响力的分析概念,学界一般认为戈登威泽、Geertz、黄宗智和杜赞奇四位学者对该概念的推广作出过突出贡献,但

四位学者对此概念的界定又不完全相同,甚至有矛盾之处,有必要对其再做必要的厘清。在学术意义上最早使用“内卷化”概念的是戈登威泽。戈登威泽研究毛利人的装饰艺术,认为毛利人的装饰艺术作品排斥其他艺术形式,仅通过对自身现有要素的复杂化设计和多样性安排来维持艺术的延续性,造

成的结果是：渐进的复杂性、统一内部的多样性和单调下的鉴赏性。基于此，戈登威泽认为“内卷化”是指一种文化形态发展到某一阶段并形成确定模式后，难以突破自身，只能通过使内部更加复杂化和精细化来继续维持下去^[1]。Geertz 将该概念引入爪哇岛农业经济的研究，爪哇岛缺乏发展现代工业的必要资本，工作岗位稀缺，在此背景下，岛内小农通过不断变换土地关系、租佃关系来吸纳剩余劳动力，导致劳动力填充型的密集化农业得以维持。基于此，Geertz 把这种由于内部细节的精细化而使传统经济模式本身获得了刚性的现象称为“内卷化”^[2]。黄宗智在研究中国华北地区和长江三角洲农业生产方式变迁时运用了“内卷化”概念。近代以来的华北地区和长江三角洲地区，过剩的劳动力由于无业可作，源源不断地填充到传统小农经济中，使得边际劳动生产率不断降低。黄宗智认为这种边际劳动生产率不断降低的现象就是“内卷化”^[3]。杜赞奇把“内卷化”的研究推进到基层治理领域，他在研究1900—1942年中国华北地区农村社会结构时使用了这一概念。该时期，国家通过征税增强对农村的控制，但同时官僚机构之外的非正式组织在此过程中却通过贪污中饱私囊。税收的增加造成“盈利型经纪”的产生，而后者抵消和侵蚀了官僚机构的意图，造成税收增加而效益递减的局面，最终导致中国革命的爆发。基于此，杜赞奇认为国家政权“内卷化”是指国家机构不是靠提高正式机构的效益，而是靠复制旧有的落后甚至反动的国家与社会关系来扩大行政职能^[4]。

上述四位学者分别从文化艺术、农业经济、农村社会、基层治理角度使用了“内卷化”概念，表明该概念确有较为广泛的适用性。但由于研究范式存在较大差异，也给概念本身带来了很大的模糊性，导致不少文献在使用该概念时产生了一定混乱，仿佛变革之后没有达到预期效果的现象都能归结为“内卷化”^[5]。实际上这仅是“内卷化”概念的一方面，并不是该概念的本质涵义。笔者认为，“内卷化”概念可以从以下两个层面来界定：①在本质上是现有模式的内部复杂化，形成了对外部新兴模式的强大抵制。在戈登威泽那里是传统的毛利文化模式对外部文化元素的抵制，在 Geertz 和黄宗智那里是传统的小农经济模式对机械化经济模式的抵制，在杜赞奇那里是有非正式组织参与的联合治理模式对现代官

僚制治理模式的抵制。②其落脚点是效果至少没有明显改进。戈登威泽研究的毛利艺术在“内卷化”后“约束发展，至少是限制发展……艺术的基本形态达到了极限，结构特征得到了固定、创造的源泉枯竭了”^[1]；Geertz 研究的爪哇岛的小农经济在“内卷化”后迟迟未能发展到高效率、大规模、用于出口的工业阶段^[2]；黄宗智研究的中国华北地区和长江三角洲地区小农经济的“内卷化”，导致农业边际生产率持续下降^[3]；而杜赞奇研究的华北地区基层治理在“内卷化”后，有效的官僚机构无法建立，导致贪污腐败盛行^[4]。综上可知，“内卷化”是指某个经济、文化或社会现象在演变过程中，细节上越来越复杂，但本质上主导其运行的内在模式并未改变，进而导致效果没有明显改进的现象。

党的十八大报告指出，要“健全社会主义协商民主制度”，十八届三中全会又提出“推进协商民主广泛多层次制度化发展”，其中，推进基层协商民主是重要一层，因为“涉及人民群众的大量决策和工作，主要发生在基层”^[6]。尽管受到高度重视，但基层协商民主也存在“内卷化”问题。通过对既有文献的梳理发现，这种“内卷化”表现在：①政府独享决策权的“咨询式协商”这一传统模式通过内部机制的复杂化设计而不断强化，对带有变革意义的公民分享决策权的“决策式协商”模式形成抵制。当前无论哪种形式的基层协商民主，都处于政府的绝对控制之下，主要表现为政府主导协商的参与者、议题议程以及最终决定权，公民在协商过程中扮演的是一个“信息提供者”角色，所起的只是“咨询”作用。结果导致协商实质上是“精英协商”“命题式协商”和“议而不决的协商”^[7]。更为重要的是，这种“群众可以发表意见、而不能参与决策”的观念^[8]在地方官员心中根深蒂固，持认同态度的党政机关干部的比例超过60%^[9]。这说明，“咨询式协商”这一传统模式无论在现实中还是在社会心理上都在强化。但根据阿尔斯坦关于公民参与阶梯的划分^[10]，在规范意义上，协商民主应从“咨询式协商”发展向“决策式协商”。同时，《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确指出要“防止议而不决”，就是要在协商民主中，不光要有民主的讨论，也要有民主的决策。但这种符合理论和政策导向的“决策式协商”模式仍受到传统模式的抵制。②协商效果欠佳。有研究者根据12个省级政府2223名

党政干部的问卷调查发现,对基层协商民主感到满意的比例较低,大约只占三成^[11]。一份针对12个省份814名政府官员的调研发现,67%的地方政府官员认为协商民主不能改善政策实施的效果,地方政府官员认为协商程序不规范、参与者地位不平等、协商结果缺乏反馈和评估等问题最为普遍,分别占样本总体的62%,58%,57.5%。其他需要改善的方面分别是协商内容不公开、协商过程不真实、协商主题脱离实际、多元利益表达不足等,其比例都不低于40%^[12]。另一份对360名县处级、乡科级干部的调查发现,只有8.05%的受访者认为协商民主发挥了重要作用,超过一半以上的人认为不起重要作用或者根本不起作用^[13]。协商民主的先行地区浙江省,“宁波、台州两地的基层协商民主已经落地生根、开花结果;但观望者仍然很多,甚至认为是假创新,阳奉阴违,流于形式”^[14]。以上两方面表明,中国的基层协商民主近年来虽然在形式上有了很大创新,民主恳谈会、居民论坛、民主听证会等新颖的协商形式不断涌现,但本质上“咨询式协商”这一传统模式仍未被改变,协商效果也没有明显改进,符合“内卷化”的概念界定。

但基层协商民主为什么会出现“内卷化”?其生成机制是什么?既有文献并没有进行系统研究。文章将采用与经典学者对“内卷化”的研究一致的方式,通过个案研究,探索性地寻求基层协商民主“内卷化”的生成机制。

二、研究设计

由于在性质上属于探索性研究,因此文章拟采用扎根理论研究方法。作为经典的质性研究方法,扎根理论的核心在于获取丰富翔实的一手资料,经过反复思考、比较和分析,提炼出概念、一般范畴、核心范畴,进而对某现象建构一个全新的探索性的理解^[15]。扎根理论有多种流派,文章拟采用最流行的程序化扎根理论,具体包括开放性编码、主轴性编码和选择性编码三级程序。三级编码都强调尽量避免研究者的主观偏见,使得最初的问题和最终的成果能够伴随研究进程而自然产生^[16],较适合文章的研究目的。

文章选取的案例是县级市W市(基于对参与者无害原则,文中出现的地名、人名等信息均作匿名处理)的预算协商民主,其因在国内较早以预算为载

体实践协商民主而闻名。但正如后文将要揭示的,尽管W市的预算协商民主实践富有成效,对其他基层地区推进协商民主具有十分重要的示范借鉴意义,但也存在一定的“内卷化”问题。通过案例研究,笔者尝试系统性地描绘“内卷化”的生成机制。为提高收集信息的质量,扎根理论鼓励运用多种方式收集数据^[17]。文章采取两种途径收集资料:①据笔者之一统计,2016年W市召开了20场由市直部门组织的预算恳谈会。笔者收集到了恳谈会上所有的协商议题及会后政府对每一个议题的回复,经过整理,共计606条。通过这些议题及其回复,可以透视政府与群众的微观互动情境。②由于工作原因,笔者之一于2018年12月至2019年7月期间,对32位熟悉基层协商民主的政府工作人员进行了半结构化访谈或座谈。通过这种方式,可以从更广阔的视角来审视宏观、中观层面的互动过程。另外,资料按7:3的比例分成两部分,分别用于数据编码和理论饱和度检验。

三、资料分析

(一)开放性编码

开放性编码指将资料分解、比较、概念化和范畴化的过程,也就是一个将资料打散,赋予概念,然后再以新的方式重新组合起来的操作化过程^[18]。按照“多多益善”的开放性编码要求^[19],笔者详细阅读资料,对有意义的句子进行初始概念化,然后对初始概念作进一步分析,把涵义相似的初始概念合并成概括性更强的范畴。通过开放性编码,文章共得到205个初始化概念,合并后得到25个范畴,由于篇幅限制,每个范畴之下,文章只罗列2条原始语句(为使语言更为精炼,在忠实原意的前提下,对原始语句进行了适当简化)及其初始概念,如表1所示。各范畴内涵,如表2所示。

(二)主轴性编码

主轴性编码旨在建立范畴之间的联系并提炼主范畴。重新审视开放性编码得到的25个范畴,再次阅读原始资料、检查编码过程,通过进一步分析,把一些范畴合并在一个更广的主范畴下,最终提炼出软约束制度、模式创新、过程复杂化、变通执行、政府主导、参与冷漠、效果不佳7个主范畴。主范畴与范畴对应关系及主范畴内涵,如表3所示。

表 1 开放性编码(示例)

原始语句	编码过程	
	初始概念	范畴
中央历来都很重视协商民主	中央支持	上级支持
省里也很支持(协商民主)	省级支持	
斯坦福大学、清华大学等名校教授参与指导	学界支持	民间推动
一些民间组织设立了地方政府创新奖,大部分都是奖给基层民主创新的	民间组织支持	
中央提倡协商民主,基层开展协商民主容易得到上级的认可	被认可可能	个人价值
一把手大都晋升了,在继任者看来,这是一个很大的示范	成功者经验	
实施以后,财政赤字确实减少了	财政平衡	公共价值
老百姓自己决定自己的事情,对社会稳定有好处	社会稳定	
Z 省从 20 世纪 90 年代就开始有协商民主,这么多年对当地干部产生了潜移默化的影响	民主积累	民主惯性
(Z 省干部)处理事情时,更容易想到用民主的方式	民主亲近感	
群众建议:将国道清洁与城镇保洁有机整合;政府回复:急需一辆清扫车,但车辆新增被严格控制,无法添置	(车辆购置)政策控制	政策限制
群众建议:增加关爱儿童专项资金;政府回复:具有严格的条件限制和审批程序	(资金申请)条件限制	
群众建议:实现快递村村通;政府回复:将积极向上反映	向上沟通	协商成本
群众建议:某桥应安装一个红绿灯;政府回复:将向有关部门反馈	同级沟通	
W 市实施了预算协商,但上级没实施,新老机制矛盾不可避免	职能异构	机制冲突
传统上,部门向直接上级负责。但现在,部门还要向群众负责,决策更不好拿捏了	多头负责	
几任市委书记都很支持协商	一把手支持	支持协商
市委书记大力推动,市长、人大主任一般都不反对	班子支持	
部门领导一天到晚都很忙,还要回复代表的意见,他们心里也有意见	中层抵制	消极协商
协商搞得很简单,但一线工作人员要加班加点,心里也烦	职工抵制	
中国的行政体制,上下级之间是等级分明的	等级化	层级化管理
下级服从上级是基本规则	向上负责	
书记是党委的班长,他拍板的事情基本都要干	一把手决心	民主集中
书记会在常委会上统一思想,以党委、政府的名义来推动这个事	班子决定	
下级执行上级政策,但执行到什么程度,上级很难完全了解清楚	信息缺失	信息不对称
上级不可能事必躬亲了解每一个事情的来龙去脉,他们要集中精力谋划大事	机会成本	
下级和上级的情况不完全一样,上级有上级的想法,下级有下级的实际	环境差异	变通空间
下级灵活处理上级政策是一种惯例	行政惯例	
在当前行政体制下,官员做一件事情,要做出特色、引起轰动	轰动效应	创新动力
市委书记、市长做一件事情,做得普普通通,跟别人没两样,这对于他来说意义不是很大	求异心理	
企业多劳多得,机关多劳少劳一个样,大家都不愿意找事情做	弱正向激励	惯性思维
与参与式预算比起来,以前的方法(即由政府独自编写预算)省时又省力	工作量增加	
传统的预算制定,就是政府说了算	排他性决策	传统路径
协商很热烈,但最终哪些预算要修改、哪些不修改,还是政府说的算	本质未变	
预算草案在会上要分组讨论、集中讨论、再分组、再集中	多轮探讨	过程复杂化
预算草案在恳谈会后要反复修改	多轮修改	
群众只能发言,也没有投票权,决定不了什么	决策权缺失	政府主导
群众实际上起到的只是提供信息的作用,但这些信息采纳不采纳取决于政府	信息提供者	

续表		
原始语句	编码过程	
	初始概念	范畴
群众建议:产业发展引导资金应用于扶持新、小业态发展;政府回复:对于市场机制能够有效调节的事项原则上不再扶持	己见处理 (产业补贴方面的)分歧	利己性裁决
群众建议:银行手续费应不应该继续安排? 政府回复:为方便群众及时交纳罚款,银行也投入很多的财力、物力、人力,该经费应继续安排	己见处理 (是否要购买服务的)分歧	
群众建议:减少公务接待费;政府回复:将严格落实中央八项规定精神,按照省、市有关文件有关要求执行	回避本意	模糊性回应
群众建议:适当减少公务接待费;政府回复:进一步落实厉行节约、反对浪费有关规定,严控三公支出	象征性表态	
群众建议:建议增加公路路灯安装项目预算;政府回复:按相关规定普通公路不设路灯	(由于群众不了解 上级公路政策)驳回建议	驳回建议
群众建议:小型农田水利专项资金建议增加;政府回复:关于支持小型农田水利建设,除此专项之外,市财政在国土、农林等部门的有关项目中均有资金安排	(由于群众对项目资金的 统筹情况不了解)驳回建议	
老百姓(在公共事务上)有一种依赖思想	决策依赖	传统文化
政府要扮演什么角色,群众扮演什么角色,整个社会还没有形成一种共识	缺乏共识	
普通老百姓心里都会想:当官的又不是我选出来的,我又决定不了他们升官,别人凭什么听我的?	升迁规则	行政生态
一把手的权力还是太大了。协商与不协商,用处不是太大	一把手权力	
群众建议:科技成果展示厅建设经费罗列在基本建设类项目内是否合适? 政府回复:该项目属于科技大市场建设的组成部分,宜列入公共类支出项目	(预算归口相关的) 知识匮乏	知识匮乏
群众建议:根据国企分类要求,继续完善预算草案编制;政府回复:该草案是严格按照财政部相关文件要求编制的	(预算编制制度相关的) 知识匮乏	

表 2 范畴内涵	
范畴	范畴内涵
上级支持	中央、省、市等各级政府及其部门均对协商民主表示过明确支持
民间推动	高校、民间组织、传媒等非官方群体和个人通过培训、评奖、报道等方式积极推动协商民主实践
个人价值	通过推进协商民主能获得上级以及社会认可
公共价值	通过基层协商民主,可带来预算平衡、化解矛盾、维护稳定等益处
民主惯性	由于实践较早,当地官员对协商民主的偏好性强于其他地区
政策限制	预算修改经常受上级政策、办事程序等方面的制约
协商成本	与群众、上级及同级沟通,要耗费较大的人、财、物成本
机制冲突	上下级之间预算决策机制不一致
支持协商	以党委书记、行政长官为代表的“管理官僚”对协商民主持积极支持态度
消极协商	与群众直接打交道的“街头官僚”对协商民主持消极态度
层级化管理	下级服从上级的行政运行机制
民主集中	班子成员充分讨论,并以领导集体的名义作出决定的行政运行机制
信息不对称	下级掌握的政策执行信息多于上级
变通空间	下级对上级政策进行的灵活变通
创新动力	创新可引起轰动效应,在与同级竞争中体现出差别化
惯性思维	倾向于沿用原有手段开展工作的思维方式
传统路径	预算决策中沿用传统方式
过程复杂化	协商民主由多个环节组成,机制设计复杂而精巧
政府主导	政府控制整个协商过程
利己性裁决	按照己方思路处理分歧
模糊性回应	对于建议,既不赞成、也不反对,而是象征性表态
驳回建议	政府驳回群众提出的建议
传统文化	群众长期以来形成的对政府工作的认知
行政生态	行政体系的运转规则
知识匮乏	缺少协商相关知识

表 3 主范畴与范畴对应关系及主范畴内涵

主范畴	范畴	主范畴内涵
软约束制度	上级支持 民间推动	上级政府、民间组织和个人对协商民主积极支持,但与 GDP 增长、环境保护等与官员晋升直接挂钩的“硬约束”制度相比,协商民主获得的支持约束性相对较弱
模式创新	个人价值 公共价值 民主惯性 支持协商 创新动力 民主集中 层级化管理	“管理官僚”出于协商民主的公共和个人价值积极支持开展协商,但在同级竞争中体现出差别化,力图通过机制创新的方式来开展协商民主
过程复杂化	过程复杂化	由于管理官僚对模式创新的追求,导致协商程序复杂而精巧
变通执行	政策限制 协商成本 机制冲突 消极协商 信息不对称 变通空间 惯性思维 传统路径	由于政策限制、协商成本较高、机制冲突等原因,“街头官僚”对协商民主的推进相对较为消极。同时,“街头官僚”借助上下级之间的信息不对称等优势,在协商民主推进过程中进行了变通
政府主导	政府主导	政府控制整个协商过程
参与冷漠	传统文化 行政生态 知识匮乏	受传统文化、行政生态、知识匮乏等因素影响,群众对公共事务的参与意愿和能力均不强
效果不佳	利己性裁决 模糊性回应 驳回建议	协商未达到预期

(三) 选择性编码

选择性编码是指选择核心范畴并将其系统地和其他范畴予以联系,验证其间的关系,并把概念化尚未发展完备的范畴补充完整的过程^[20]。分析发现,所有主范畴共同为一个现象服务,即协商民主的“内卷化”。因此,笔者将此作为核心范畴,但要以“故事”的形式描述核心范畴与主范畴的关系,所以需要 通过编码给每一个主范畴赋予一定的角色。为

了编码便利,格拉泽提出 18 个理论代码家族系列,包括 6C(原因、语境、偶然性、协变量、结果及条件)、过程、程度、策略、类型、互动、认同、文化和共识,后来又增加了结构、功能、单元、身份等代码家族^[21]。不难发现,“内卷化”是多重因素综合作用的结果。结合格拉泽的代码系列,笔者以“语境—策略—结果”等为核心代码梳理“内卷化”的生成逻辑。如图 1 所示。

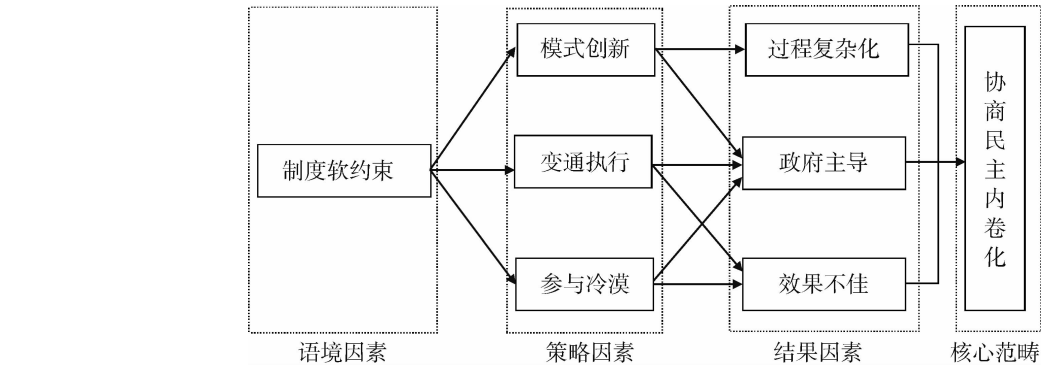


图 1 协商民主“内卷化”生成模型

(四) 理论饱和度检验

对预留样本进行理论饱和度检验,仍采用上述编码过程,主要观察是否有新的初始概念和范畴产生。限于篇幅,文章仅选择两段访谈片段作为举证。

片段1:中国的基层不是封闭的,上级今天安排个事情,明天安排个项目,干涉太多,基层没有办法自治(初始概念1:低程度自治)。中国人口太多,基层情况复杂,民主的效率很低(初始概念2:效率低下)。基层做得都是些证明题,是证明上级政策的正确性,证明就是执行,讨价还价的余地很小(初始概念3:服从型政治)。我们的体制是倒金字塔形,一个系统,省里几百人在做,市里几十个人,县里十来个,乡里两三个人,基层的事情这么多,人又那么少,基本上没有太多精力去创新(初始概念4:倒金字塔型行政体制)。在协商的时候,大家各说各的,意见统一不下去(初始概念5:意见分歧)。要花大量的人力、物力、财力去开会(初始概念6:创新成本)。群众也不懂,他们的意见参考价值不大(初始概念7:知识短缺)。现在省里、市里检查,基层都要陪同,光陪同都陪同不过来,哪有时间去做这些,能把各种表填完就不错了(初始概念8:人力紧缺)。所以,协商的导向是好的,但基层确实太复杂,现在这种情况,在基层搞协商前景不好。

片段2:我们政府的事情都是规划推动的,政府要做什么在五年规划里基本上都定好了,商量不商量意义不是很大(初始概念9:政府主导型治理)。中国的传统文化,历来都是中央集权的,在这种文化下,最合适的治理方式是家长制(初始概念10:集权型文化)。现在基层搞投资、搞民生、保工资、还要防风险,这些事情是“乌纱帽”,其他的事情要搞得扎实真的没有太多精力(初始概念11:机会成本)。

这些初始概念均在开放性编码时出现过,上述初始概念1,3,4,9,10属于“行政生态”范畴;初始概念2,5,6,8,11属于“协商成本”范畴;初始概念7属于“知识匮乏”范畴。检查所有样本,均未产生新的初始概念和范畴,模型通过理论饱和度检验。

四、模型阐释

基层协商民主“内卷化”的实质是传统的“咨询

式协商”对“决策式协商”的抵制。基于模型分析,笔者发现,以下因素是造成这种现象的主要原因。

(一) 外部制度环境的“软约束”性质

模型显示,“多方推动”是W市协商民主发生的外部推动力量即“语境”,具体来看:①从政府层面看,自改革开放至21世纪初期,GDP增长是基层政府官员晋升的主要导向,以经济增长作为政治合法性主要来源的“地方发展型政府”模式因此长期流行^[22]。但进入21世纪,政治合法性来源发生了一定的变化。从2004年党的十六届四中全会开始,历次党代会报告、综合性五年规划等均将加强和创新社会管理列为重要目标。尤其是党的十八大以来,加强和创新社会管理更加向协商民主聚焦,“社会主义协商民主”概念正式提出。这意味着协商民主已经成为经济增长之外地方政府重要的政治合法性来源^[23]。②从省、地级市的层面来看,Z省早在20世纪末就开展了轰轰烈烈的协商民主实践。③从民间和个人层面看,民间组织定期发起地方政府创新奖,斯坦福大学、清华大学等国内外知名高校的专家、学者都积极参与到协商民主的宣介和机制设计中来。可见,近年来基层协商民主得到了“多方推动”。

但如果对上述现实进行理论分析,不难发现,无论是中央、省、市层面的支持,还是民间和个人层面的支持,均属于倡导型而非压力型。所谓压力型机制,就是上一级组织为了实现目标,把目标指标化,层层量化分解,下派给下级组织和个人,责令其在规定时间内完成,并配套有严格的奖惩措施的政策落实机制^[24]。这种机制在中国行政体系中应用广泛,行政发包制^[25]、晋升锦标赛^[26]、一票否决制^[27]都属于这种压力型体制。但当前对基层协商民主的推动显然并非此类。可以看到,中央为推动基层协商民主,专门出台了《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》(以下简称《意见》)。通过对《意见》的分析可以看出,其仅仅规定了支持开展协商民主的主要形式,既未作数量化的指标分配,也未配套相应的奖惩措施,而是鼓励各地根据意见、结合实际,制定具体办法,大胆创新。这种“倡导型”机制具有显著的“软约束”特征,即对政策目标只作模糊而非量化规定,鼓励基层创新而非将任务层层分解,以鼓励为主而非奖惩分明,激励强度相对较弱。

这种“软约束”激励机制的意义在于,它较难为基层政府背离中央政策意图的“脱轨”行为提供一个规制机制。《意见》明确指出要“防止议而不决”,其中就蕴含了“决策式协商”的政策意图。但与其配套的“软约束”激励机制,为基层“管理官僚”和“街头官僚”基于自身利益采取“机会主义行为”^[28],进而在推动协商民主过程中采取“咨询式协商”模式而非“决策式协商”模式提供了制度空间和条件。

为方便后文论述,这里需要界定“街头官僚”和“管理官僚”两个概念。一般而言,在基层,大部分公职人员都是“街头官僚”,即直接与服务对象打交道的公职人员^[29],在W市,这部分人员职务在科局级及以下,在协商中要与群众直接对话。与其相对应,还有一小部分公职人员,职务相对较高,是W市领导,他们不直接与群众对话,但却起到“操盘手”的重要作用,笔者称之为“管理官僚”。

(二)“管理官僚”的“行为异化”

模型显示,W市的“管理官僚”积极推动在本地区开展协商民主,这是因为其认识到了协商民主的两点价值:一是“公共价值”,即协商民主能够平衡预算、缓和社会矛盾;二是“个人价值”,即能够对个人被上级认可有很大帮助。之所以会有这两种预期,并非必然。主要是因为W市所在的Z省开展协商民主时间较早,有较多的“民主积累”,干部有较强的“民主亲近感”。在这种“民主惯性”的基础之上,在处理公共事务时更容易想到通过协商民主的方式解决。没有这种在“民主惯性”基础上形成的“民主亲近感”,一个地方的“管理官僚”就很难形成以上两种价值预期,也就很难形成推动协商民主的欲望。这就能解释:中国的协商民主为什么只是在部分地区“星点式”开展?同时也能够解释:为什么中国的基层协商民主一直都有“人走茶凉”的危机?归根结底,就是因为推动协商民主更多是取决于党委书记、行政领导们对民主的热心程度。

模型显示,“管理官僚”支持协商民主,所采取的策略是“模式创新”。这是因为,协商民主不是经济工作,经济工作有明确的数字指标,但协商民主工作业绩很难量化。在这种情况下,只有总结出几条经验,或发展出某种创新性模式,才有可能得到上级领导的认可。在这种“创新动力”驱动下,较易出现

“行为过程”替代“行为结果”的“异化”行为逻辑,即在贯彻国家法律法规或政策意图时,为创新而创新,以求满足自身利益的最大化^[30],而创新的效果往往退居其次。从外在表现看,这种创新行为往往都有复杂精巧的“制度外衣”,但其内在机制并无太大变化。

据笔者观察,W市管理官僚积极推动的“模式创新”恰恰陷入了这种“创新悖论”。模型显示,其通过常规的“科层制”推动的协商民主创新,共分成了七个步骤:①在党委领导、人民代表大会常务委员会监督下,政府在人民代表大会召开前拿出预算草案。②民主恳谈。③政府根据恳谈反馈的意见和建议,对草案进行修改。④政府将修改后的草案提交人民代表大会。⑤在人民代表大会上,代表们针对草案进行讨论,将意见和建议再次反馈给政府。⑥政府再次修改草案并提交人民代表大会表决。⑦人民代表大会进行表决,如有意见则继续返回修改,如无意见则表决通过。这种“恳谈会+人民代表大会表决”的预算决策模式,既包容了多方协商,又不违反当前“人民代表大会通过预算”的总体框架,被官方和民间组织视为协商民主的典范性实践,获得了一些上级领导的肯定和中央级学术团体颁发的社会管理创新奖等。

但从其制度细节来看,在W市的预算协商民主中,存在两阶段权力配置不平衡:一方面,民主恳谈阶段权力配置不平衡。在民主恳谈阶段,无论是恳谈会的组织、会场的控制以及对意见的回复,都是在政府和人民代表大会的控制下进行。参与的群众仅仅是发表意见,无权决定哪一个意见被采纳。另一方面,预算通过阶段的权力配置不平衡。按当地规定,市人民代表大会对预算草案作出批准与否的表决决议,人民代表大会代表不仅享有预算草案的修正权,还享有预算的最终通过权。而参加预算恳谈的群众虽有权列席人民代表大会,但并不享有最终的表决权。由此可以看出,虽然W市的预算民主协商创造性地吸引了多方主体参与到预算制定中来,但仍然呈现出明显的“中心—边缘”结构特征。作为“边缘”的群众仅仅是提供意见和诉求,无权决定自己的意见是否采用以及如何采用,实际上仍是一种以政府为中心的“咨询式协商”。

因此,可以看到,W市“管理官僚”对“协商民主”的“模式创新”虽然取得了较大的社会影响,但

同时却为“咨询式协商”模式的稳定存在提供了强有力的制度保护和机制支持。

(三)“街头官僚”的变通执行

“街头官僚”对协商民主的认知与“管理官僚”明显不同。对他们而言,协商民主的“个人价值”较小。因为在基层,晋升机会并不公平,晋升要受任期规定、年龄限制^[31]、教育程度与晋升职位的稀缺性^[32]等因素的影响。与“管理官僚”相比,“街头官僚”任职时间都很长、年龄偏大、教育程度一般,晋升为“管理官僚”的可能性较小。一些实证调研显示,晋升可能性越低的地方官员,对协商民主的认知越倾向于“效用”导向^[33],就是从“有没有用”的角度来考量协商民主。模型显示,对“街头官僚”而言,协商民主“政策限制”多、“沟通成本”高、与上级“机制冲突”等问题,给他们带来很多障碍和工作量,对工作的推动作用不是太大。因此,协商民主对“街头官僚”而言,“个人价值”有限,效用又不是很大,他们在态度上总体上是不积极的。

模型显示,“街头官僚”尽管在形式上要严格执行“管理官僚”所设计的协商程序,但实际上却借助上下级之间的“信息不对称”获取了“灵活执行空间”,进而在与参与群众面对面协商过程中进行了“变通执行”。如前所述,协商民主实际上并没有增加“街头官僚”的利益,却增加了他们的工作负担。所以,“街头官僚”采用“路径依赖”的手段来落实“变通执行”的策略,即无论形式如何创新,在协商的实际操作过程中,都与传统决策方式一样,牢牢把决策权掌握在自己手中。主要表现在:一是产生分歧时,按照政府意志做出“利己性裁决”,而非诉诸进一步深入的辩论;二是针对群众提出的意见,既不明确同意、也不明确表示反对,而是通过象征性表态或回避建议本意的方式来应对;三是由于群众对预算本身的性质、政府运作机制、上级政策等不了解而直接驳回群众意见。这意味着,是否采纳群众建议,决定权在“街头官僚”一方,群众仅扮演信息提供者角色,协商过程仍然是一种“咨询式协商”,而非“决策式协商”。

(四)群众参与者的“参与冷漠”

模型显示,公民“参与冷漠”,是“咨询型协商”未转化为“决策型协商”的又一个重要影响因素。“参与冷漠”在基层治理中广泛存在,是指社会公众对政治缺乏责任感和兴趣,不想亲身介入政治过

程^[34]。在W市,“参与冷漠”有两方面表现:一方面是“弱协商意愿”。群众受传统的“家长制”行政文化的影响,习惯于将公共事务交由政府处理,只要不是涉及其核心利益的公共事务,参与意愿就不高。另一方面是“弱参与能力”。W市每年都会有针对性地对参与协商的群众进行培训。但从了解的情况看,培训都是针对预算流程的培训,而对于发改、农业、水利等具体部门的业务培训较少涉及。这导致参加协商的群众虽对预算流程有了面上了解,但对具体部门业务仍不熟悉,总体上协商能力较弱。实际上,“参与冷漠”意味着协商权力的失衡,即群众既不愿意也无能力参与预算决策,只能提供某些碎片化的意见或建议,这也为“咨询式协商”而非“决策式协商”提供了合适的社会文化土壤。

综上所述,外部制度的“软约束”性质、“管理官僚”的“模式创新”带来的“行为异化”、“街头官僚”的“变通执行”以及参与群众的“参与冷漠”为“咨询型协商”的稳定存在提供了条件,形成了对“决策式协商”的强大抵制。这导致的结果是协商效果不明显。从W市的情况看,根据笔者统计,协商过程中提出的问题,政府作出利己性裁决、模糊性回应和直接驳回的比例分别为13.9%、24.1%和26.4%,三者合计占比64.4%。接受的建议占全部建议的比例仅为35.6%,比例并不高。因此,协商的程序高度复杂化,但协商民主仍是“咨询式协商”,而非“决策式协商”,且协商效果没有明显改进,这形成了协商民主“内卷化”的基本内涵。

(五)“故事线”

通过模型阐释,可以简要概括基层协商民主“内卷化”的故事线及不同要素之间的逻辑联系:近年来,协商民主受到“多方支持”,但这种支持带有“软约束”性质;在这种制度背景下,“管理官僚”基于更易取得上级和外界认可的目的,采取了“模式创新”的策略,结果是“创新”的华丽外衣为“咨询式协商”提供了强有力的保护;而与此同时,“街头官僚”出于协商民主“效用”较低而“消极协商”,借助“变通执行”手段将决策权牢牢掌握在自己手中;面对这种现状,群众由于“参与冷漠”无力制约。以上四个条件共同导致协商民主仅仅是“咨询式协商”,而非“决策式协商”,且协商效果没有明显改进,协商民主“内卷化”由此形成。

五、结论及建议

扎根理论在学术界仍有一定争议,主要集中在其效度、信度、推广度和伦理道德等问题上^[35]。文章得出的结论是否具有普遍意义,仍需进一步研究。文章仅从理论上认为,因为中国各级政府是高度“同质化”的,模型中出现的这些因素在其他基层地区同样存在。只要政府官员遵从理性逻辑,协商民主“内卷化”的出现应是具有普遍性的。另外,遵从扎根理论的操作步骤,文章对造成协商民主“内卷化”的主要因素进行了厘清,这样有利于笔者提出具有针对性的建议。

一是构建“硬约束”制度,强化“管理官僚”的“政绩预期”。当前对基层协商民主的推动还属于“文件推动”,与基层党政主官的晋升没有明显挂钩。2013 年中共中央组织部印发的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》纠正了“唯 GDP”考核,提出了把有质量、有效益、可持续发展的经济发展和民生改善、社会和谐进步、文化建设、生态文明建设、党的建设作为考核的重要内容^[36]。实际上,改进的政绩考核体系内在地包含了搞好协商民主的要求,但没有明确指明。应捅破这层“窗户纸”,把协商民主作为明确内容纳入政绩考核评价体系中。通过这种“硬约束”制度,基层“管理官僚”的政绩预期才会更加明确,推动协商民主的动力才会更强。

二是加大“街头官僚”的效用预期。一方面,不仅要提高公民的科学素质和道德素质,更要通过多种宣传媒介提高公民的政策素质和议政能力。只有群众提出的建议“含金量”越来越高,“街头官僚”才会真正觉得协商“有用”。另一方面,积极推动“放管服”改革。该放的权力要坚定不移地下放到基层,扩大基层自治能力;很多权力不仅要下放到县一级,更要下放到乡镇一级,让基层政府享有越来越多的决定权,切实化解“权责倒置”问题,减少与上级、同级的沟通成本。

三是对于中央明确支持的公共事务,消除反向“变通执行”的空间。应消除上下级之间在政策执行上的信息不对称。中央可加大力度推动基层开展第三方评价,同时应大力推动公民评议政府公共政策制定过程。只有在民主协商中引入第三方和

公民评价,“管理官僚”才能获取更多政策执行信息,并采取措施遏制“街头官僚”的反向“变通执行”行为。

四是通过充分培育民间组织来提升公民参与能力。当前以政府为中心的治理体制,造成民间社会的“结构性虚化”^[37],导致公民政治参与缺乏“中间组织”的引导和带动。从国外经验看,民间组织在倡议、培训、推动公民参与决策过程中发挥着重要作用。因此,应适当加大力度支持民间组织发展。这样才能从根本上破解公民“参与冷漠”的问题,对协商中的“政府主导”实现有效制约,推动基层协商民主从“咨询式协商”向“决策式协商”转变,进而走出“内卷化”困境。

参考文献：

[1] 刘世定,邱泽奇. “内卷化”概念辨析[J]. 社会学研究,2004 (5):96—110.

[2] GEERTZ C. Agricultural involution: The process of ecological change in Indonesia [M]. Berkeley: University of California Press,1963:82.

[3] 黄宗智. 发展还是内卷? 十八世纪英国与中国——评彭慕兰《大分岔:欧洲,中国及现代世界经济的发展》[J]. 历史研究,2002(4):149—176.

[4] 杜赞奇. 文化、权力与国家——1900—1942 年的华北农村 [M]. 王福明,译. 南京:江苏人民出版社,1996:66—68.

[5] 马卫红. 内卷化省思:重解基层治理的“改而不变”现象[J]. 中国行政管理,2016(5):26—31.

[6] 习近平. 在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2014-09-22(1).

[7] 申建林,谭诗赞. 从政府主导的动员协商到公民主导的对话协商[J]. 广西社会主义学院学报,2014(3):43—47.

[8] 肖唐镖,王艳军. 地方干部的民主价值观:类型与结构特征——对 1 456 个地方干部的问卷分析[J]. 政治学研究,2017 (2):64—76.

[9] 何俊志. 何种民主? 谁更重要——基于地方官员问卷调查结果的分析[J]. 经济社会体制比较,2016(5):52—61.

[10] ARNSTEIN S R. A ladder of citizen participation [J]. Journal of the American Institute of Planners,1969(4):216—224.

[11] 聂伟. 党政干部的协商民主认知与实践——基于全国 12 省 2 223 位干部的实证分析[J]. 社会主义研究,2016(3):105—114.

[12] 吴晓林,谢伊云. 在民主与稳定之间:地方政府官员的决策性协商观——基于 814 名政府官员的问卷分析[J]. 探索,2017 (5):47—53.

- [13] 杨根乔. 关于基层协商民主建设的调查与思考[J]. 中州学刊, 2016(1): 7—12.
- [14] 杨卫敏. 从“温岭模式”到浙江特色——浙江省各地探索基层协商民主的实践及启示[J]. 观察与思考, 2016(7): 78—84.
- [15] STRAUSS A L. The discovery of grounded theory: Strategy for qualitative research [J]. Nursing Research, 1967 (4): 377—380.
- [16] 贾旭东, 谭新辉. 经典扎根理论及其精神对中国管理研究的现实价值[J]. 管理学报, 2010(5): 656—665.
- [17] SUDDABY R. From the editors: What grounded theory is not[J]. Academy of Management Journal, 2006(4): 633—642.
- [18] 陈向明. 质的研究方法与社会科学研究[M]. 北京: 教育科学出版社, 2000: 99—101.
- [19] SINGH S. Money, marriage and the computer[J]. Marriage & Family Review, 1997(3): 369—398.
- [20] 斯特劳斯. 质性研究概论[M]. 徐宗国, 译. 台北: 巨流图书公司, 1997: 132.
- [21] 郑庆杰. 解释的断桥: 从编码到理论[J]. 社会发展研究, 2015(1): 149—164.
- [22] 郁建兴, 高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2012(5): 95—112.
- [23] 何增科. 以治理和善治为方向推进社会管理体制变革[J]. 学会, 2011(12): 27.
- [24] 荣敬本. 从压力型体制向民主合作体制的转变[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 28.
- [25] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 2008: 59—60.
- [26] 周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究, 2009(3): 54—77.
- [27] 万书平. 对一票否决制的哲学省思[J]. 人民论坛, 2015(21): 114—116.
- [28] 道格拉斯·诺斯. 理解经济变迁过程[M]. 钟正生, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 62.
- [29] LIPSKY M. Street-level bureaucracy [M]. New York: Russell Sage Foundation, 1980: 5—9.
- [30] 唐丽萍. 地方政府竞争中的制度创新及异化分析[J]. 上海行政学院学报, 2011(1): 40—47.
- [31] KOU C W, TSAI W H. Sprinting with small steps towards promotion: Solutions for the age dilemma in the CCP cadre appointment system [J]. The China Journal, 2014(1): 153—171.
- [32] KOSTKA G, YU X F. Career backgrounds of municipal party secretaries in China: Why do so few municipal party secretaries rise from the county level? [J]. Modern China, 2015(5): 467—505.
- [33] 林雪霏, 周敏慧, 傅佳莎. 官僚体制与协商民主建设——基于中国地方官员协商民主认知的实证研究[J]. 公共行政评论, 2019(1): 109—131.
- [34] 刘明君. 关于比较政治学领域中的政治冷淡主义[J]. 理论与现代化, 1998(2): 33—35.
- [35] 陈向明. 社会科学中的定性研究方法[J]. 中国社会科学, 1996(6): 93—102.
- [36] 中共中央组织部. 关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知[EB/OL]. (2013-12-09) [2019-07-30]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/1209/c70731-23791740.html>.
- [37] 张翔. 城市基层治理对行政协商机制的“排斥效应”[J]. 公共管理学报, 2017(1): 49—60.