

试论我国乡村协商治理的发展与推进

胡永保, 杨弘*

(东北师范大学 政法学院, 长春 130117)

摘要: 改革开放以来,我国乡村确立起来的“乡政村治”治理格局逐渐变成了“乡政”主导“村治”的一元化治理。在探索实现“乡政”与“村治”良性互动的过程中,逐渐形成了村民自治和基层政府管理相结合的民主协商、良性互动的乡村协商治理形态,推动了乡村经济社会的发展。但是,由于固有的城乡二元体制、相关法律制度规范的失效或缺失以及民主传统相对缺乏等原因,现阶段我国乡村协商治理的发展仍然面临诸多困境。勃兴于西方社会的协商民主为我国乡村治理提供了一种新视角,并对于克服乡村协商治理的发展困境,推进并完善我国乡村多元主体协商合作、共同治理的形式具有一定启示意义。

关键词: 乡村治理;协商民主;乡村协商治理

中图分类号: F325.2, C912.82

文献标识码: A

文章编号: 1009-9107(2013)04-0121-06

改革开放以来,我国乡村治理基本遵循着“基层政治和国家政治两套治理逻辑”^[1]展开,逐步废除了原有的“政社合一”的人民公社体制,推行村民自治并恢复重建了乡镇基层政权,逐步发展并形成了基层行政管理和基层群众自治分层治理的形态,即“乡政村治”格局。然而,受现实种种因素的影响,“乡政村治”的治理格局逐渐变成“乡政”主导“村治”的一元化治理,国家权力的行政干预过多,乡村的民主自治性日益弱化。为改变这种状况,近年来,一些地方政府不断探索新的农村基层治理实践形式,试图“通过基层政权和乡村社会共同作用而形成的公共权威来实现对乡村社会公共事务或共同事务的调控、引导和规范”^[2],以寻求推动基层政权与基层群众自治组织的互动合作、共同治理,从而扭转国家单一权威主体管制的态势,向乡村多元主体协商治理、互动共治的方向转变。这种在地方民主创新实践基础上所逐渐形成的村民自治和基层政府管理相结合

的民主协商、良性互动的乡村协商治理形态,基本适应了乡村社会的实际需要,推动了乡村经济社会的发展。

一、我国乡村治理的发展及协商治理形态的初步形成

1978年,十一届三中全会召开,农村开始实行家庭联产承包责任制,原有的人民公社“政社合一”的管理体制逐步被废除,一些地方的村民自发组织起来,选举产生类似村委会的组织,负责管理本村的公共事务和公益事业。这种带有村民自治性质的组织适应了乡村社会发展的实际情况,并逐渐在乡村治理中发挥基础性的作用。在农村社会由村民进行自治的同时,代表国家政权管理的乡镇一级组织的恢复与改制也相继展开。1986年,国务院下发了

② 收稿日期:2012-05-23

基金项目: 国家社会科学基金重点课题(11AZZ002);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(09SSXT005);教育部人文社科规划基金项目(13YJA810014)

作者简介: 胡永保(1986—),男,东北师范大学政法学院博士研究生,主要从事中国政治研究、农村问题研究。

* 通讯作者

《关于实行政社分开建设乡镇政府的通知》，全国各地恢复乡镇一级建制。乡镇政权组织的恢复重建，确立了国家权力对乡村社会的行政管理和控制。由此，出现“乡镇一级设立的基层政权依法对乡镇进行行政管理与乡镇以下的村实行村民自治的‘乡政村治’的治理格局”^{[3]135}。“乡政村治”是人民公社解体后，在探索新的乡村治理形态的过程中所形成的一种治理格局，对于维护农村政治稳定发挥了重要作用。但由于其本身脱胎于“人民公社”体制，难免受到旧有的工作方式和行为习惯的影响，以至于“乡政村治”的治理格局多为“乡政”对“村治”的一元化主导，“这样一种政府主导的村治模式的必然结果是，上级对下级，‘乡政’对‘村治’构成强大的压力”^{[4]62-112}。在这种压力型体制下，政府的行政管制色彩浓厚，村民自治程度不高甚至弱化，乡村两级关系紧张、矛盾不断。

随着改革开放和市场经济的不断深化，我国乡村经济社会结构分化日益加剧，基层群众政治参与、协商议事的诉求和愿望越来越迫切，“乡政村治”的治理格局与乡村社会不断发展实际不相适的情况逐渐增多。为改变这种状况，党和政府开始逐步调整乡村治理的策略，以发挥“村治”的重要作用。为此，1998年，十五届三中全会通过《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》指出，为了更好地调动广大农民的积极性 and 主动性，促进农村各项改革和建设事业的全面发展，必须进一步扩大农村基层民主。1999年2月，为了加强和改进党的农村基层组织建设，改善党对农村工作的领导，中共中央颁发了《中国共产党农村基层组织工作条例》。2000年，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布了《关于在全国乡镇政权机关全面推行政务公开制度的通知》，以拓宽群众参政议政的渠道，加强群众对地方政府的监督。之后，党的十六大报告及十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》也都强调要扩大基层民主，完善基层政权，健全和完善民主管理制度和公开办事制度，保证基层群众依法行使选举权、知情权、参与权、监督权等民主权利。党的十七大报告又进一步明确提出，要实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动的重大方针，等等。这些中央文件及政策精神为乡村治理变革和民主实践提供了良好的政策环境

和制度保障，有力推动了地方民主实践的不断拓展和深化，全国各地涌现出多种多样的新的民主实践形式。如浙江省温岭的“民主恳谈”，即体现为一种以群众参与和民主协商为核心的农村社区议事模式；又如河南邓州推行的“四议两公开”工作法，即对村级重大事务实行党支部提议、“两委会”商议、党员大会审议、村民大会或村民代表会议决议，并对决议内容和实施结果公开，把党的领导与村民自治有机结合起来，将党员干部、普通群众作为主体纳入村级治理体系之中、共同参与村级公共事务的管理和决策；再如四川雅安民主评议会、吉林辉南县的党群议事会、山东东平县的民主听证会、江苏南京市的市民论坛以及成都市的“圆桌议事会”，等等。我国各地方出现的上述民主实践形式，尽管形式不同，但具有一定共性，即，都体现为在基层党委、政府、村（居）民委员会、普通村民等就公共事务作出决策前，开展完全平等、自由、公开、坦诚、双向和深入的交流，分析利弊，论证观点，辨明事理，达成共识后再通过一定程序作出决策。这种由基层政权组织（党委、政府）、村民自治组织（村两委、村民或村民代表大会）、乡村民间组织及公民个人等多元主体共同参与、平等协商、互动合作所形成的治理形态，即是乡村协商治理^①。这种乡村协商治理形态是在原有“乡政村治”治理格局的基础上，“乡政”与“村治”的有机耦合和互动共治，具有参与主体的多元性、主体参与的平等性、议题内容的公共性和广泛性、议题讨论的协商性和决策结果的共识性等特征。

我国乡村协商治理的初步形成和发展是基层自治组织与基层政权组织之间彼此协调、互动的结果，折射出国家与社会的博弈关系和对乡村社会民主治理的共同愿望。乡村协商治理的发展改变了乡村治理的原有格局：其一，乡村治理（管理）主体从一元走向多元，即由国家单一权威主体的一元治理转向包括基层党政机关、村两委、乡村民间组织及普通村民

^①国内一些学者直接将这种政府、公民以及社会组织在平等、自由的基础上，就共同关注的话题进行理性商谈从而达成共识的多元互动、民主协商的治理形式概括为“乡村协商式治理模式”。参见：吴兴智的《乡村协商式治理模式：民主意涵、生发机制及路径选择》，载《理论导刊》，2009年第2期；《协商民主与中国乡村治理》，载《湖北社会科学》，2010年第10期；黄建省的《乡村治理模式的探索》，复旦大学公共管理硕士学位论文2008年，等。

等在内的社会多元治理。其二,乡村治理体系和内容不断规范完善,开始从单纯以民主选举为主要内容逐步扩展为民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四位一体、兼容并重的综合治理体系,治理内容涵盖乡村政治、经济、文化和社会各个领域。其三,乡村治理机制渐趋规范,基本实现了由政府单一权威主导的权力运行机制向政府管理和群众自治的双向互动、协同治理的运行机制转轨,变自上而下的单向度治理为上下互动的双向治理。

二、我国乡村协商治理发展面临的困境

如前所述,乡村社会所初步形成和发展的乡村协商治理形态,对于优化乡村民主治理的结构,促进“乡政”与“村治”良性互动和有效衔接,从而推进乡村社会由传统逐步走向现代具有重要意义。但由于这一治理形态毕竟还刚刚形成,并且是在原有“乡政村治”治理格局的基础上形成的,而“村治”与“乡政”本身都存在诸多不规范、不完善的地方,这都直接制约着乡村协商治理的发展。

在“村治”层面,虽然村民自治制度已经在广大农村地区确立并得到很大发展,但是当前我国村民自治的总体水平还比较低,自治基础较为薄弱。这突出体现在:一是村民自治组织职能失位,治理能力不足。根据《村民自治委员会组织法》的规定,村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,但是现实自治活动中,有的村委会往往是上级行政机关在本村的“行政代理人”,成为上级政府的附庸;有的村委会、村民会议通过的决定被上级政府随意更改,甚至村委会成员也被随意撤换。二是民主选举不规范,存在潜在的治理风险。乡村民主选举过程中,一些地方的选举受到宗族势力的严重干扰,这些宗族势力为维护其家族利益,利用其势力影响积极向基层组织渗透,操纵、控制并争夺村委选举,在选举中展开不正当竞争,甚至使用暴力,引发恶性械斗;还有一些地方选举中贿选情况严重,贿选者为取得村官权力及与此相关联的经济利益,采取请客、送礼、给好处等方式拉取选票,影响村民选举,等等。这些不规范甚至违法的选举行为直接

导致民主选举很难真实体现民意而流于形式。三是基层四大民主发展不均衡,民主治理水平不高。就目前而言,虽然民主选举还存在很多问题,但总体而言发展较快,并不断规范和完善。相对而言,民主决策、民主管理和民主监督的发展相对滞后,“甚至在一些地方,民主选举同民主决策、民主管理、民主监督严重脱节”^{[5]125},不能充分满足广大村民民主协商、参与决策和治理的需求和愿望。

在“乡政”层面,乡镇基层政府对乡村治理的职能定位缺乏科学合理的认识,在职能履行中重管制、轻服务的倾向仍然明显。主要体现在,其一,乡镇基层政府及其工作人员民主管理观念滞后,服务意识薄弱。在一些乡镇政府工作人员意识中,政府的职能就是一种管理、统治而不是服务,因而,在处理各种经济、社会事务中,他们往往以一种居高临下的态度出现,所以民众有政府“门难进,脸难看”的说法。其二,乡镇基层政府的管理职能存在越位、错位和缺位的现象,行政管制的倾向比较突出。根据《村民委员会组织法》相关规定,乡镇政府指导、支持和帮助村委会的工作,但不得干预依法属于村民自治范围的事项。然而,在实际的政治活动中,一些乡镇政府直接向村委会发号施令,通过行政手段强制村委会完成上级部门下达的任务指标,有的甚至无视法律规定,随意变更任务指标,摊派截留;有的乡镇政府插手依法属于村民自治范围内的事务,任意改变村委会、村民代表大会的决定,随意指定、改派、撤换村委会成员;还有一些基层政府对基层的管理和服务工作采取完全放任的态度,致使一些乡村处于无政府状态。其三,乡镇基层政府进行管理的方式、手段较为陈旧、老套,不能适应乡村民主治理的现实需要。目前,很多乡镇政府管理的方式方法仍以强调命令、压制和服从为主,简单而粗暴。如贵州省瓮安“6·28”打砸抢事件的发生,就与地方政府及工作人员的工作作风、工作方式简单粗暴有关^[6]。其四,乡镇基层政府对自身主导职能定位的认识不足,盲目短视,急功近利。一些地方政府对农村建设的长期性和艰巨性认识不足,在工作中,“不是急功近利、强迫命令、加重农民负担,就是搞政绩工程、只选择好的‘点’搞示范不组织力量全面推进,或是认为农村建设是村里、农民的事,讲得多,做得少,无切实的计

划和行动”^[7]。

乡村协商治理在“村治”与“乡政”两个层面所面临的困境,其原因是多方面的:一是城乡二元分治的体制格局仍制约着我国乡村经济发展和社会民主治理。建国以来确立的城乡二元分治的体制,实际上是一切发展都以城市为重心,乡村服务于城市发展,乡村长期被边缘化。这是造成基层政府肆意干涉、插手村民各项事务和决策,导致“乡政”对“村治”产生巨大压力的直接原因。二是相关法律制度规范的失效或缺失。乡村社会经济的快速发展,使得部分农村基层的法律制度规范已经不能适应现阶段中国乡村发展的客观要求,有些条款在具体实践中也渐露弊端和缺陷。如《村民委员会组织法》虽然经过修订,但许多条文仍过于原则化、缺乏可操作性,特别是“对村委会直接选举中贿选的界定、关于乡一村关系的规定还不够细化”^{[5]125};对村民自治中民主选举、民主管理、民主决策和民主监督四项基本制度的衔接机制和程序缺乏具体的制度安排和法律保障,使得村民的知情权、参与决策权、监督权被削弱甚至剥夺,村民自治沦为乡村精英管制。三是民主传统的相对缺乏。在农村,由于家族势力、宗族势力影响,民主意识淡薄。我国农民对民主的认知还很初步,不仅缺乏平等意识和民主精神,而且缺乏民主经验、民主习惯,对自己的民主权利不重视、不珍惜。另外,受传统管理方式和行为习惯的影响,一些村民自治组织仍延续旧的管理方式,自主性和自治性不强,特别是部分村干部思想守旧,官本位思想严重,民主意识淡薄,民主作风欠缺。

三、推进我国乡村协商治理发展的基本路径

前述可以看出,我国初步形成和发展的乡村协商治理是一种适合我国基层社会发展的治理形态。因此,在有效解决乡村基层社会矛盾,促进乡村社会和谐发展方面取得了良好效果,从而受到国家的高度重视。由于这种民主协商治理形式体现了多元主体平等、民主协商、共同治理的特点,以民主协商为其基本运行要素,并以提高乡村基层社会决策合法性为目标,因此与西方近年兴起的协商民主理论与实践具有一定的契合性,而西方协商民主是一种较

为成熟和完善的民主协商治理形式。虽然因其是“由历史上民主的现实制度造成”^{[8]28}而具有特殊的要求和规定性,但作为一种民主理论形式,它所呈现的政治自治的理想^{[9]导言}以及民主的理想性回归,表明了协商民主是当代民主政治发展的方向。因此,可以为我国协商民主理论与实践发展提供重要的借鉴价值和实践经验。因此,借鉴西方协商民主的某些价值理念、技术方法,甚至某些制度要素,推进中国乡村协商治理的深入发展,是一条可行之路。

西方协商民主理论所倡导的协商的基本价值理念和制度要素等可以概括为多元与包容、理性参与与程序、公开与平等、互惠与责任、公共利益与共识等。基于这些基本价值理念和制度要素推进中国乡村协商治理的发展应从以下几方面展开。

1. 推进中国乡村协商治理应努力完善协商制度及其程序规则,实现乡村协商治理的制度化、规范化和程序化。林尚立指出:“对于民主政治发展来说,只有价值和制度安排,没有程序安排,其发展必然有很大缺陷”^[10]。就民主价值实现的现实状况而言,在某种程度上,民主程序具有优先意义。因为,没有具体程序和规则等技术性的安排,民主只会停留于价值层面和民众的脑海里,而根本不会扎根于现实社会实际的民主实践中,体现在民众实际的行为上。西方协商民主的程序规范性和平等性,要求乡村协商治理的推进,必须完善相应的制度和程序,为乡村各协商主体平等参与协商提供基本的制度和程序保证,即“在协商民主过程中,我们必须通过各种制度设计来限制权力和金钱对协商民主的影响,即设计堵塞机制和制度,阻隔或者尽可能减少社会不平等对协商民主的影响”^[11]。

2. 推进乡村协商治理应充分保障不同协商主体的平等性。平等是公共协商所体现的公正性的必要条件。协商民主所要求的平等不是抽象意义上的平等,而是具体的现实性的平等,包括各个协商主体参与协商的身份的平等,即参与讨论公共事务的各个利益相关者拥有平等的政治身份,并能对公共事务的决策产生同等的影响效力;各个协商主体参与协商的机会的平等,即平等获得政治影响力的机会,确保个人同意其他人的观点不是强制性的;各个协商主体参与协商的权利的平等,即各协商参与者都以平等的身份

参与公共决策的制定过程,参与者权利平等、机会平等,任何人都没有超越他人的优先性和特权,同时,所有利益相关参与者必须以公共利益为取向,通过审议、对话等方式达成共识,进而形成决策。这些都要在协商过程中,乡村基层政府的领导干部及其工作人员转变思想观念,摒弃官本位、谋私利的狭隘观念,树立民主平等、公共协商的意识,不以其所拥有的公共权力所具有政治权威为决策的基础,而是以协商过程中各种价值偏好得到有效表达和转移聚合所形成的多数共识为最终决策的基础。

3. 推进乡村协商治理应注重培养各类乡村协商主体的民主素质和协商素养,提升村民的协商意识和能力。乡村协商主体协商素质较低是制约乡村协商治理进一步发展的的重要因素,是导致乡村公共事务决策或者完全由乡村政治精英和经济精英所操纵和控制而趋向于更加封闭和简单,或者由村民非理性的、狭隘私利的思想观念所裹挟而成为“多数人的暴政”的基本原因。因此,从总体上提高各类协商主体的协商民主素质是推进乡村协商治理进一步发展的迫切要求。为此,要在加大力度切实实施基层党员和干部民主素质培训制度的同时,“借助于民主恳谈、听证会、村民代表会议等形式,以协商民主促进乡村治理,让广大农民在参与中学习参与,在民主中学习民主”^[12],在协商治理实践中培育公民的公共理性和协商精神,提升各类协商主体的协商意识和能力。

4. 推进乡村协商治理应促进选举民主与协商民主互动结合,协调发展。选举民主和协商民主是民主的两种基本实现形式。就民主理想的实现而言,都必须经过协商和选举(票决)的过程。前者体现的是“在政府过程中容纳和引入民主治理的要素和安排”^[13],即民主的本质,后者体现的是民主的最终实现。而只有两者之间相互补充,民主才能成为真正的实实在在的东西。尽管西方国家“民主”转向“协商”,是为追求更真实的民主,我国发展协商民主,是为追求更有效的民主治理^[14],但中西方协商民主都不能排斥、替代或者取消选举(票决)民主。事实上,西方协商民主是在选举民主较为充分发展基础上产生的民主转向,并且人们普遍认为,这种转向的实质也并非要取代选举民主而是要克服选举民主弊端。因此,在我国选举民主很不发达条件下发展和推进

乡村协商治理,必须以通过协商民主所蕴含的价值理念、程序原则及实施要求推进并完善选举民主(既包含具体形式的操作和实施,也包含实质意义的民主价值)为定位^[15],从而消解选举民主所带来的治理危机,真正在乡村治理中实现民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的相互促进和协调发展。

参考文献:

- [1] 刘涛. 六十年中国乡村治理逻辑的嬗变[J]. 中共贵州省委党校学报, 2010(1): 51-54.
- [2] 谭德宇. 乡村治理中农民主体意识缺失的原因及其对策探讨[J]. 社会主义研究, 2009(3): 80-83.
- [3] 袁金辉. 冲突与参与: 中国乡村治理改革 30 年[M]. 郑州: 郑州大学出版社, 2008.
- [4] 高健, 佟德志. 基层民主[M]. 天津: 天津人民出版社, 2010.
- [5] 俞可平. 中国政治发展 30 年(1978-2008)[M]. 重庆: 重庆出版社, 2009.
- [6] 李默海. 从瓮安事件看地方政府公共权力的行使方式[BE/OL]. [2008-07-10]. <http://news.xinhuanet.com/theory/2008-07/10/content-8516871.htm>.
- [7] 王德祥, 罗艺. 近 10 年中国农村建设的成就、经验及存在问题[J]. 西北农林科技大学学报: 社会科学版, 2012(2): 8-15.
- [8] 约翰·邓恩. 民主的历程[M]. 林猛, 译. 长春: 吉林人民出版社, 1999.
- [9] 詹姆斯·博曼, 威廉·雷吉. 协商民主: 论理性与政治[M]. 陈家刚, 译. 北京: 中央编译出版社, 2006.
- [10] 林尚立. 协商政治: 对中国民主政治发展的一种思考[J]. 学术月刊, 2003(10): 19-25.
- [11] 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.
- [12] 陈剩勇. 村民自治何去何从——对中国农村基层民主发展现状的观察和思考[J]. 学术界, 2009(1): 42-50.
- [13] 张小劲. 民主建设发展的重要尝试: 温岭“民主恳谈会”所引发的思考[J]. 浙江社会科学, 2003(1): 21-25.
- [14] 吴兴智. 协商民主与中国乡村治理[J]. 湖北社会科学, 2010(10): 38-41.
- [15] 张爱军, 高勇泽. 协商民主的内在关联性及其定位——基于中西方协商民主发展的环境视角分析[J]. 中央社会主义学院学报, 2008(5): 93-97.

Discussion on Development and Advancement of Rural Deliberative Governance in China

HU Yong-bao, YANG Hong*

(College of Politics and Law, Northeast Normal University, Changchun 130117, China)

Abstract: Since the implementation of reform and opening-up policy in China, the established “countryside regime and village autonomy” mode has turned into “countryside regime” dominating “village autonomy” unitary governance. In the process of exploration to realize the positive interaction of “countryside regime” and “village autonomy”, the consultation governance form of democratic consultation and cooperation co-governance, which combines the villager autonomy and the basic unit government management, gradually forms and pushes the development of rural economy and society. However, due to the urban-rural dual structure, the failure or missing in relevant legal system and standard, and lack of democratic traditions, the development of rural consultation governance in China is still facing many difficulties at present. Boomed in the western society, deliberative democracy provides a new perspective for rural governance in China. It has certain enlightenment significance to overcome the difficulties of rural consultative governance, and to promote and complete the rural governance in China in form of village multiple subjects’ consultations and cooperation and co-governance.

Key words: country governance; deliberative democracy; country deliberative governance

(上接第 109 页)

Research on Structure of Supplier Networks Dominated by Agricultural Machinery Manufacturers

LI Bo¹, WU Chun-fang^{2*}, LI Sui-cheng^{1*}, ZHANG Yan-tao¹

(1. School of Economics and Management, Xi'an University of Technology, Xi'an 710054;

2. Institute of Ideological and Political Education, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract: Taking advantages of the resources provided from the supplier for the manufacturer is influenced by their suppliers’ networks structure. Currently, some researchers have focused on the analysis of the networks structure, but there is little depiction for the structure of the supplier networks dominated by agricultural machinery manufacturers. Based on the multiple cases study, this research compared and analyzed the system arrangement, relationship hierarchy and networks levels of the two types of the structure of supplier networks dominated by agricultural machinery manufacturers. As the results, the difference between the two types of structure showed as betweenness-centrality, closeness-centrality, linking strength, linking density, networks’ internal difference and network scale. Whilst the performance of the networks structure’s difference to agricultural machinery manufacturer is also analyzed. The results of this study have a certain practical reference value to national agricultural machinery manufacturer’s purchasing and supplying management.

Key words: agricultural machinery manufacturer; supplier networks; network structure; supplier management