

乡村协商式治理模式：民主意涵、生发机制及路径选择——以浙江为个案的思考

吴兴智

（中共浙江省委党校 公共管理教研部，杭州 311121）

【摘要】近年来，协商式治理模式在我国乡村治理实践中受到越来越多的关注，各地乡村侧重从决策、管理与监督等不同层面积极探索乡村协商式治理新形式。社会经济发展的客观需求、乡村治理的现实困境是当前乡村治理变革得以产生的根本动因，而基层政府的适时推动则决定着乡村协商式治理模式的制度绩效，这也决定了当前乡村协商式治理创新机制所具有的内在限度。在此基础上，本文指出了乡村协商式治理模式进一步发展的路径选择。

【关键词】协商式治理模式；浙江；民主；生发机制；路径选择

【中图分类号】F325

【文献标识码】A

【文章编号】1002-7408（2009）02-0014-04

一、问题的缘起：乡村民主选举的困境

选举是民主政治的核心环节，这已是学界共识。一些西方学者甚至将民主等同于选举，认为当代民主的真谛就在于对政府领导职位的竞争性选举之中。^{[1]269}在我国，自上个世纪90年代以来，以乡村民主选举为主要内容的基层民主政治建设得到了长足的发展。到目前为止，全国已经基本实现了在村庄自治基础上的村委会直接选举，部分地区还出现了候选人竞选演说、预选确定候选人等制度创新形式，乡镇领导人的“海推直选”、“公推公选”等创新模式也不时涌现。

但是，随着基层民主选举的全面展开，民主选举所遭遇的困境和危机也日益显露。这一方面是因为我国基层民主选举制度的不完善，另一方面也与各地基层民主政治发展所特有的复杂性和多样性紧密相关。主要表现为：①贿选现象日趋严重。在基层民主选举政治实践中，资本和权力的交错关系也常常伴随着暴力、黑金政治，部分乡村新富利用手中的金钱左右民主选举过程。而贿选者一旦上任之后，常常会采用各种手段获取比参选成本高得多的回报，因此贿选总是与腐败有着内在的关联。②即使部分通过公正选举而上台的基层领导人员，在公共事务的管理当中如果缺乏有效的民主监督和制约措施，同样难以避免贪污腐败现象的发生。③基层政府与公民缺乏有效互动机制，导致对立情绪加深、矛盾冲突愈演愈烈，有些甚至演变成大规模的群体性事件。④我国目前选举法规的不完善致使乡村选举中的很多贿选问题因为无相关法律法规的明确规定而不能得到有效的处理，从而影响到农村的稳定与发展。

这些问题的存在表明，仅仅依靠民主选举制度并不能有效保障乡村社会的良性治理。面对基层政治生活中所出现的这些问题，基层政府不得不思索完善基层民主政治的新路径，其中最核心的问题就是：在民主选举之后，乡村如何治理？近些年来，在全国各地的乡村民主政治建设中，基层实践者们在基层民主选举的基础上，积极实践乡村协商式治理的新模式，为实现乡村

作者简介：吴兴智（1976-），男，四川南充人，政治学博士，浙江省委党校公共管理教研部教师。研究方向：政府管理、乡村治理。

的良好治理做出了有意义的探索。那么，这些在乡村政治实践中产生的治理创新模式有何民主意涵？它们得以产生和发展的深层动力机制何在？这些创新实践又对我国基层乡村民主政治发展的路径选择带来了怎样的思考？对此，笔者拟结合近年来浙江乡村协商式治理实践作一探讨。

二、乡村协商式治理创新实践及其民主意涵

（一）浙江乡村协商式治理模式概况

协商式治理模式是一种强调在政府、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到共识的治理形式。近些年来，浙江乡村协商式治理的实践创新活动主要有：

民主恳谈会。诞生于浙江省温岭市的民主恳谈会曾经荣获 2004 年“中国地方政府创新奖”。其原型是“农业农村现代教育论坛”，是一种干部与群众双向的对话、交流并最终解决问题的商议过程。从 2000 年开始，温岭市将民主恳谈制逐渐引入基层重大事项的决策过程。目前，温岭民主恳谈已经在镇级、村级和企业三个层面广泛推开，并被引入到镇级公共财政预算与审查之中。

民主决策流程。主要是将乡村公共事务的决策程序进行规范化：村干部报酬和村级招待费全部逐笔公开，实行村干部的报酬与民众评议直接挂钩；由村民选举产生村民民主理财监督小组，代表村民行使村财务的管理和监督工作；每个季度至少召开一次民情恳谈活动等。

村级民主听证会。目前，村级民主听证会在浙江得以较为普遍的实施，其主要做法为：实施民主评议监督村干部，评议结果与村干部的薪酬、职务升迁相结合；采用“双向听证”原则；听证会后，村两委会必须在规定期限内予以反馈和公示，并在下次听证会上对提案、意见和建议的答复落实情况进行通报。宁波市还在明确民主听证会的议题范围的基础上，采用“村民代表议事制度”以强化村民对村务的经常性参与。

村务监督委员会。全国首个村务监督委员会就诞生在浙江省武义县后陈村。主要做法为：在村民代表内部推荐 4 名候选人，以差额直选的方式产生 3 名村务监督委员会成员，得票最多者即为村务监督委员会主任；制定《村务监督制度》，赋予“村务监督委员会”9 项具体监督职责；村务监督委员会独立开展村务监督工作，对村民代表会议负责；村民代表有权提请罢免村务监督委员会成员，由全体代表进行表决，多数通过即生效。“民情沟通日”活动。

“民情沟通日”活动是在农村干部平时深入农户调查研究、了解民情的基础上，通过每月 10 日左右在相对固定的场所接待村民，开展干部与群众之间的面对面沟通，解决群众在生产生活中遇到的困难和问题，共商农村发展稳定大计。

另外，广受社会关注的还有以“廉洁指数”为核心的“廉洁工程”建设（宁波市镇海区），“便民联系卡”活动（台州市椒江区）以及“民情夜谈会”（台州市路桥区）等等。

（二）协商式治理：民主如何在公民参与中成为可能

尽管浙江各地的协商式治理创新实践的形式多样，但在乡村公共事务的治理中广泛引入公民参与和理性商谈却是其共同的特点。在这些乡村治理创新中，公共部门与社会力量通过面对面合作方式组成网状管理系统，它主要通过广泛的公民参与和制度建设，来实现乡村公共事务管理中各权力主体间的合作与制衡。浙江乡村协商式治理创新实践从决策、管理、监督等不同层面展示了其所具有的民主意涵。

1. 民意表达与聚合基础之上的决策民主。完善意义上的民意表达不是一个单向度的由公民向政府进行信息传输的过程，而应是公民与政府间双向的信息交流过程。民意的表达与聚合关键是要保证民众参与的客观性、公平性与意见表达的真实性。通过民主恳谈会、村务听证会等多种形式的沟通渠道，村民的意见和建议不仅能得以表达，而且反映的问题能得到及时的落实或引起政府的关注。通过这些民意表达渠道，村民可以参与到大多数的公共事务决策中，通过多渠道的、不同程度的参与来实现自己的需求。

从政治学的角度来看，公共政策就是对全社会的价值作权威性的分配。^{[2]129}由直接面对社会问题的民众参与公共政策过程，通过各种方式直接与决策者进行交流与沟通，无疑将有助于公共管理者了解村民的意愿倾向，并引导和鼓励村民参与基层公共决策的制定和对决策执行的监督。^{[3]122}与此同时，广大村民通过与公共管理者的直接接触和互动式沟通，表达自身的利益诉求并对政府决策施加影响，或在公共讨论的基础上寻求多元利益主体的共识与平衡，从而共同做出决策。这些村级治理实践过程中的制度创新，标志着乡村民主已从单一的民主选举向更为实质的民主决策扩展。

2. 民主管理：乡村公共事务中的话语民主。在浙江乡村治理变革理念中，把良好的社会治理过程看作是政府与社会多方力量的合作过程，力图构建起一套管理公共事务的民主程序，通过一个平等、自由的辩论和商谈过程，形成社会多元主体对乡村公共事务的理性共识。人民主权就体现于通过社会活动中的对话商谈而形成共识的过程中，体现于人们作为参与者在对话、讨论中的自我理解的过程。在 2003 年，曾有一位外商打算在宁波市下属的奉化市滕头村投资办造纸厂，建成投产后每年至少可为村里上缴利润 300 万元。村党委和村委会按照民主决策的党员首议制度和村民代表议事制度，分别召开会议讨论该项投资活动对滕头村的可能效益和后果。经过多次讨论，村民代表基本达成一致，认为这个造纸项目虽然利润可观，但会对村里的环境造成严重污染，将不利于村庄的长期发展。最后，依据“重大村务公决制”，全体村民投票否决了这个项目。

按照公共权力的委托——代理理论，人民拥有的只是对代议人员的选举权，代表选出之后，一切由代表来行使对公共事务的管理权力。这种委托——代理关系极有可能形成人民徒有国家主人之名、无国家主人之实的状况。而由村民通过集体讨论来对地方公共事务进行管理，在理性话语商谈的基础上实现个体利益与公共利益的结合，这是政府与公民对乡村公共事务进行“共治”的一种重要形式。

3. 民主监督：实现公民对公共权力的有效制约。在以往的村级治理制度安排当中，民主监督主要由村民会议来行使。但是按照村民自治规章的规定，村民会议又是由村委会召集和主持召开。这种监督者的会议由被监督者召集和主持的制度安排形式，其结果必然是对村级权力监督的乏力，容易造成村级权力的违规和失范。武义县“村务监督委员会”最核心的意义在于由村民直选产生的监委会具有独立性和超脱性，它直接对村民大会负责，是在传统的村党支部、村民委员会之外而产生的“第三权力机构”，它可以对村两委不按村务制度作出的决定或决策提出废止建议，从而与村党支部、村民委员会共同构成了决策、执行、监督相互制衡的村民自治权力框架。在后陈村村务监督委员会成立后，通过对重大村务实行全程监督，效果相当显著。在监委会的监督下，村里清理卫生管理费经公开招标，由以前的每年 6000 元降至每年 3900 元；村里水塘的承包款原先是 3 年 4 万元，村务监督委员会介入后进行了公开招标，承包款增加到 3 年 8 万元。^[4]

要实现公民对政府的有效制约就必须加强民主监督制度建设，需要把有关民主监督方面的制度和措施贯彻到权力运行的全过程，建立民主监督和其他决策形式的协调互动机制，发挥监督体系的整体功能。在民主恳谈会、民主听证会、民情沟通日活动的过程中，确保村民参与权和知情权的实现，实质上也是实现村民对政府的有效监督和制约的必要保障。总的说来，民主监督可以保障权力按人民的意志有效行使，防止权力腐败，但民主监督顺利实行却并非易事，它涉及到国家政治体制、地方政府的运行机制、社会的组织程度等多样因素。浙江的乡村治理实践表明，要实行有效的民主监督，在不断完善我国现有的人大监督、司法监督和行政监督，加强以权力制约权力的基础上，还必须加强人民群众对权力的制约，使人民群众对政府的经常性民主监督走向科学化、制度化。

三、制度变迁的动力与方向：对乡村协商式治理生发机制的探析

所谓制度变迁，是指制度创立、变更及随着时间变化而被打破的方式。制度变迁过程既可以由政府引入法律、政策和命令强制进行，即国家在追求租金最大化目标下通过政策法令实施的强制性制度变迁；也可以由个人或自愿团体为响应获利机会自发倡导、组织和实行，即人们在制度不均衡时追求潜在获利机会的诱致性制度变迁。^{[5]384}

（一）社会经济发展的客观需求为乡村治理制度变迁提供了深层诱因

浙江省的陆域面积 10.18 万平方公里，为全国的 1.06%，是中国面积最小的省份之一。资源贫乏和人多地少的矛盾促使了浙江人必须在现实中寻找其它的出路。早在改革开放以前，远赴内陆、南下北上甚至出海渡洋都成了浙江人寻求生路的无奈选择。在 30 年的改革开放大潮中，浙江人抓住机会迅速发展起来，从而使以民营经济为主体的浙江经济走在了全国的发展前列。

经济的发展对传统的政府过程和社会结构提出了挑战。市场经济的繁荣使得一个相对独立的社会结构体系在传统的体制外迅速形成，对市场机会的把握和对经济资本占有的多寡逐渐在社会经济活动中成为决定性的要素。这一变迁的结果是，建立在平等地位基础之上的契约关系逐渐取代了传统的、僵化的身份制关系。社会经济方面的快速变迁要求社会的政治结构也作出调整，并不断把这些新的社会诉求纳入自己的话语体系之中，形成各行为主体对既定的制度安排及制度结构的一种适意状态。

除了经济的快速发展，国家政治体制的转变也是促使乡村民主制度变迁的重要诱因。在广大的农村地区，随着村民自治的不断发展深化，村民们的民主意识、权利意识等也不断得以培育和发展起来。而当他们由这种意识而萌发出来的政治参与和经济利益诉求在传统的体制环境中不能得到满足时，就产生了对新的制度安排的潜在需求，从而促使旧有的制度安排呈现一种不均衡状态。在这个过程中，政府会与农民形成一种双向的互动博弈关系。最终，当政府在综合权衡之下去主动迎合或导引这种社会需求时，新的制度安排就有可能得以实施。而村民则认可新制度方案，获得共同增加的利益，从而共同推进新制度的形成。

（二）乡村治理的现实困境直接推动了乡村协商式治理的制度变迁

如果说社会发展的客观需求为浙江基层民主制度的变迁提供了间接动力的话，各地在乡村政治发展中遭遇的现实困境则是浙江基层民主制度变迁的直接诱因。例如，村务监督委员会的成立的直接诱因就是 2004 年初武义县白洋街道下辖村庄发生的“村官”信任危机：5 名村“两委会”一把手被查处或罢免，其中一人还被判刑。这次“村官”信任危机充分暴露了当前村级治理中民主监督机制的缺失。当地政府迫切感觉到，村务监督的关键是把村民诉求民主权利的热情引导到村民自治的法律框架中来，成立经常性的村民监督机构。这样，建立一个村务监督组织提到了议事日程。

作为一个经济较为发达的地区，浙江省杭州市余杭区也同样面临着在村级政治建设中如何监督、制约村庄公共权力的现实压力。2002 年，余杭区全区受理反映村级管理问题的信访件达 129 件次，占纪检监察举报总量的 36.7%，涉及 80 余人，最后移送司法机关查处的有 12 人。如此高的基层民众上访率不能不让余杭区相关部门重新思索村级民主政治建设的可行路径。区纪委经过调研发现，村财务管理不规范、执行财经纪律不严格、村干部腐败等问题是造成村民上访的直接原因。问题的根源在于与经济快速发展相比，农村基层民主政治建设相对滞后，村民渴望参加村务管理的愿望得不到满足、他们的民主权益得不到有效保障。由此，强化村民的参与和村务的公开透明成为余杭区民主决策流程再造的重要内容。

民主恳谈的出现一定程度上也是现实压力作用的结果。民主恳谈的前身是在农村已经连续进行了 12 年的“农业农村现代化教育”活动。这种教育活动的主要方式是由政府召开动员大会后，相关技术人员或聘请的专家给村民进行宣讲。村民常常对这些教育内容缺乏兴趣，也对这种单向式的宣讲方式表示深深的厌烦，致使现代化教育活动常常收效甚微，相关政府部门也为此深感头疼。与此同时，村民则为难以找到较好的利益表达渠道而有所怨言。民主恳谈的创新之处就在于将传统的单向度的“干部宣教”变为双向式“干部与村民的对话”，让村民由传统的“受动者”转变为积极的“行动者”。对于政府来说，由于较好地调动了村民的积极性，从而提高了教育效果，圆满完成上级安排的任务，同时还有利于树立一个开放式的亲民政府形象。而对于村民来说，民主恳谈则成为他们通过实质性的参与以实现自身利益诉求的又一重要体制内途径。

(三)政府的创新动力和及时的制度供给对乡村治理制度变迁的决定性作用

改革开放以来,随着我国权力体系和意识形态环境等制度环境的不断调适,地方政府获得了较大的独立处理地方范围内公共事务的权力,同时,地方经济的发展也使地方政府能够承担起制度创新所需成本。因而,地方政府逐渐具备了发动制度创新的主观动力和客观条件,它们在国家制度创新与发展中的重要地位也日益得以凸显。从浙江乡村协商式治理实践案例可以看出,作为乡村民主治理变迁的制度供给者,我国的基层政府的制度创新动力主要来自于以下几个方面:

1. 顺应村民民主意识发展的客观要求,缓解政府与村民间的紧张关系,从而优化政府行政环境。通过民情沟通、民主恳谈等载体形式,为村民提供利益表达和参与乡村公共事务的渠道,乡镇政府期望从中能够赢得本地居民的政治支持。

2. 政府组织内部的利益追求的需要。目前,各个地方政府已逐渐成为一个具有相对独立经济利益目标的经济组织,具有了追求本地经济快速增长的动机。一些地方政府希望借助民主听证、村务监督等制度创新形式,防止腐败现象的发生,促进本地的经济健康发展并提高政府财政收入。

3. 政府官员个人也可从制度安排中获得可观的政治效益,积淀进一步升迁的资本。经过二十多年的改革开放,制度创新竞争已经成为我国地方政府之间新的竞争形式。这些各地自主实施的制度创新形式一旦能够产生良好的社会效应并得到上级政府的肯定,其推行者多半会因此而得到褒奖或职务的升迁。

可见,尽管我国政治改革的实质是在中央政府主导下的、以供给型制度创新为主要模式的制度变迁过程,但社会民众的民主意识和利益诉求、地方政府的创新动力等都是推动我国乡村民主治理制度变迁的重要因素。特别是在浙江这些经济发展较为迅速的地区,经济发展在带来社会进步的同时,也诱发了许多矛盾冲突,而村民的民主意识也随着社会流动和社会交往的频繁有所增强,这成为浙江乡村治理过程中政府不断推动制度创新的外在压力。

四、结语:乡村协商式治理模式的路径选择

仔细观察全国其它地区的乡村抑或社区政治建设,不难发现,以公民协商式参与为主要形式的治理变革实践活动正方兴未艾。这些多样化的治理创新为实现乡村善治所具有的积极意义是毋庸置疑的,但另一方面我们也注意到,在协商式治理模式的萌芽和不断发展的过程中,仍然存在许多不容忽视的问题,诸如公民或公民组织的协商意识和协商伦理的缺失或沦丧所导致的低质量协商、多元冲突中协商的共同价值原则缺乏和共同利益基础薄弱所导致的低效率协商、强势力量对协商的掌控和派系力量对社会共识的漠视所导致的非均衡协商等等。

特别值得指出的是,几乎所有的这些民主创新实践活动都是在政府主导下产生并推行的。诸如村民参与制度的制定、贯彻与落实;对公民协商议题的确定;村两委会换届选举中进行的宣传发动;在村民参与上的大量资金的投入等等,每一项都离不开政府的积极作为。这种政府主导型的制度变迁,是中国“强政府、弱社会”的国家社会关系的产物。就当前来说,政府垄断着各种行政资源,其在制度推行过程中可以避免众多阻力,提高制度产生绩效的速度,因此政府主导模式成为了制度变迁在中国最重要的模式之一。

然而,正如诺斯所指出的政府在经济发展中的悖论作用——“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为经济衰退的根源”^{[6]20}一样,政府在民主政治中具有同样的悖论作用。尽管在基层民主政治建设中政府与公民有着某种程度上的共同目标取向,但对于政府来说,仍然有着其它许多需要获取的、有可能与基层民主发展相背离的利益考虑。在这种目标的冲突中,基层民主有可能成为牺牲品,这是当前包括浙江在内全国各地协商式治理模式发展极不平衡的一个主要缘由,也是政府主导下的民主改革难以避免的结果。

因此，乡村协商式治理模式进一步发展的路径选择中，确保协商制度的可持续性为首要所在，其中涉及到既要适应当地政治、经济等的客观发展要求，也要注意降低协商式治理的制度成本以及推进为确保协商制度的有效性而进行的配套改革等。其次，培育村民的民主技能，彰显村民在乡村民主治理中的主体地位和作用应当成为协商式治理模式进一步发展的重点任务。近年来，村民的参政意识有一定程度的增强，表达了对村务公开、村民自治、知情权、决策权等的参与愿望。政府应该充分回应村民的民主参与意愿，为村民依法参与政治生活提供良好的条件，通过有效参与政治生活，逐步培养公民政治参与的技巧和能力，提高村民的责任感以及理智的政治判断能力，从而实现村民权利与义务的协调发展。再次，协商民主自身的非体制性决定了协商民主的发展离不开竞争性民主的同步发展和进步。与竞争性民主相比，协商民主主要依靠合作和进一步合作的可能来达到公民间的平等交流与合作并形成对政府一种软约束，但我国乡村民主的进一步发展深化的关键也是看是否能够超越协商民主，在民主选举、民主管理、民主决策和民主监督方面取得全面突破。最后，也是当前最为根本性的是，需要借助现有制度资源，将协商民主在乡村治理中的创新形式纳入国家权力结构体系。目前乡村协商式治理模式大多仅仅依赖基层民主实践中的创新之举的途径有其内在的局限性，如果这一制度要在更大的范围内得以推广，始终在国家权力结构边缘而没有法律依据作为保障是难以想象的。协商式治理模式的根本目的在于优化权力资源配置，以此实现农村基层各群体利益的最大均衡化，在利益均衡中实现农村社会的和谐，这种治理模式在最本质的意义上与现有的国家制度体系的价值取向是一致的。因此，协商式治理模式进一步发展则应该在某种程度上与现有制度资源相结合，并在此基础上进入国家权力结构体系，实现由体制外向体制内的转移。

参考文献：

[1]J. A. Schumpeter. Capitalism, Socialism and Democracy[M]. New York: Harper, 1942.

[2]D. Easton: The Political System[M]. New York: Knopf, 1953.

[3]Ham, C. Hill. The Process in the Modern Capitalist State[M]. London: Wheatsheat, 1984.

[4]刘斌靖. 第三种权力：村务监事会[J]. 观察与思考, 2004, (08).

[5]林毅夫. 关于制度变迁的经济学理论：诱致性变迁与强制性变迁[A]. 财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集[C]. 上海：三联书店，2003.

[6]诺斯. 经济史中的结构与变迁[M]. 上海：三联书店，1991.