
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¹

崔凤军，姜亦炜

【摘要】：建构中国乡村的治理新机制，是乡村振兴战略的重要内容，也是国家治理体系现代化的关键环节。本文通过考察德清县乡贤参事会的政治制度安排与开放式协商运作机制，还原了乡贤参事会得以存在的政治文化基因：道德文化形塑现代公民气质，文化礼堂构筑“公共领域”，游子情节力促权威回归，自治文化王权止于县政。进而分析了乡贤参事会运作中应该处理好的三对关系：乡贤治村与村民自治，传统伦理与现代治理，精英式协商与大众式协商。最后提出了加强基层党组织的核心作用，建立健全乡贤参事会的运行机制，规制乡贤参事会的行动权力边界，以乡贤参事会带动社会个体民主意识和能力提升，增强乡贤参事过程中精英与大众的互动性，通过塑造乡贤文化保育乡村精英等几点建议。

【关键词】：农村社区、开放式协商机制、乡贤参事会、德清县

作者：崔凤军，博士，台州学院党委书记；（台州 318000）通讯作者姜亦炜，湖州师范学院讲师。（湖州 313000）

建构乡村治理新机制是中国当前乡村振兴战略的重要内容，更是中国国家治理体系现代化的关键环节。习近平总书记明确指出：“大力发展基层协商民主，重点在基层群众中开展协商。”浙江省德清县具有深厚道德文化和游子情节积淀，其“乡贤参事会”已形成了自己一套独特的民主协商特色，并获得了民政部的认可，获得“中国社区治理十大创新成果”提名奖。

本文通过考察德清县乡贤参事会的政治制度安排与运作机制，具有三方面的意义：一是探寻德清乡贤参事会的政治文化基因，如当地乡贤文化之传统、乡土社会之存续、选贤与能之观念、乡绅自治之传统、济世安民之抱负等；二是通过考察德清县乡贤参事会的运作模式，分析其利害得失，以一种“滴水见沧海”的方式，从个案研究找寻出一条可供复制的农村社区开放式协商机制，真正使基层协商民主运转起来，并在技术层面提高可操作性；三是通过梳理国外政府在“基层协商民主”实践过程的具体做法和政策措施，采用比较研究法总结有效经验，以资借鉴。

一、文献回顾

自 20 世纪 80 年代以来，罗尔斯、哈贝马斯、科恩、佩特曼等人相继提出了关于协商民主的论述，倡导公共决策中的理性沟通和公民对话机制，协商民主也成为西方代议民主之后较为新兴的民主理论范式，并被寄予厚望。按照哈贝马斯双轨制商谈民主的论述，一个国家应该有正式制度的法治国民主，以及非正式的公共领域的商谈民主共同组成。而后者所形成的公共意见、公共舆论，将成为前者公共意志与决策的重要基础。他认为只要相关信息流动，没有受到阻塞，就可以得到合理或公平的商谈结果。^[1]这一观点被弗朗西斯·福山深化，在其新著《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》一书结尾部分论述道：其实无论雅典的古典民主还是美国的城镇市民大会，只要保证信息顺畅，规则透明，完全持不同意见的双方，均可在三十分

¹本文系浙江省高校重大人文社科攻关计划青年重点项目（2016QN032）“浙江省农村社区开放式协商机制研究——以德清乡贤参事会为例”的阶段性成果。

纵观中外理论界关于基层协商民主的研究主要包括以下几方面：部分西方学者认为协商民主可能是对传统代议制民主的一种超越。佩特曼曾尖锐的批判当时的代议民主，认为其只是极少数精英的参与，最大多数人的冷漠，而真正的民主应当是所有公民的直接、充分参与公共事务的决策，政策议程的设定与政策的执行。他也引领了后期的审议民主^[3]，并为我们的乡贤参事会运作提供了一个重要参考。另一些学者从交叉学科的角度对协商的路径机制开展了大量实证研究。如在英国进行的有关协商议事的问卷调查表明，协商能提高政府决策的科学性，提升参政能力的信任度；协商使人们获得更多元的信息，更容易达成理解；协商使人们在看待问题时更客观全面。所以这些学者得出结论协商能增加公民的责任感与社区意识。同时，还有一些学者对协商的可行性提出了质疑。因为每个人背景的不同，学历、职业、见闻等，决定了真正平等的商谈很难在现实生活中发生。在协商的效果上，也不尽如人意，有学者指出，小组协商会使部分人屈从于集体的压力而做出违心的决定。直接对话甚至会使原本有分歧的话题，加深争议，加剧竞争。这方面的研究，让我们认识到协商除了理论更重要的是技术层面，如何操作，以使协商开展发挥自己的效率，并取得预期的效果。国内对协商民主的研究比较多元，目前比较成熟的研究主要集中于三方面：宏观视野中协商民主的制度设计和重大意义，^[5]基于地方实践案例的分析与总结，以及基层协商民主功能、路径、程序设计方面的研究。

[6]

截止目前，对于基层协商民主的研究取得了许多实质性的发展，并为本文的研究提供了坚实的基础，但是还有些领域值得拓展：一方面近来基层协商民主的研究，比较重视解决的结果与形式的参与，而协商民主的程序和技术方法未受太多关注；另一方面，基层协商民主与基层自治制度的关系问题也值得进一步探讨。村委会与乡贤参事会本质上都是为了保障基层民众的权利，二者在职能上难免重复，在保证基层民主政治制度的良性运行的同时，如何充分发挥乡贤参事会的参与治理功能值得进一步思考，这也为本文的研究提供了进一步思考的空间。

二、传统乡村权威的构成与发展

哈贝马斯曾说，商议性政治与一个呼应这种政治的合理化生活世界情境之间存在着内在联系。依赖于生活世界的资源——依赖于自由的政治文化和开明的政治社会化、尤其依赖于形成舆论的各种联合体的——恰恰是用商议形式加以过滤的种种政治交往。^[6]用通俗的话讲就是一方水土养育一方人，一定的政治制度设计往往与扎根于此的深层政治文化有着密切的联系。

为分析以德清县乡贤参事会为代表的中国式基层协商民主的文化土壤，我们应首先梳理一下传统中国乡村治理的权威构成与发展脉络，并据此思考在我国构建乡村社区开放式协商机制的历史条件与现实可能性。

“王权止于县政”是中国传统政权建设的基本原则。秦汉时代“废封建、设郡县”之后，就在乡村社会逐渐形成了以士绅阶层为乡村社会中介与纽带，一端联结代表行政末梢的保甲制，一端联结以地主土地所有制为基础的农村社会的乡村治理秩序。^[7]大体而言，在近两千年的时间里，未有本质变动，进而形成了“族权”、“绅权”、“政权”共同参与的权力结构体系。族权一家族是乡村自治的主要组织实体。它的存在是基于血缘与亲属关系，而从社会结构的生成与发展看，它又是其它权威的基础与源泉。^[8]绅权一士绅作为传统乡村社会的中介与桥梁，是“国家整合乡村秩序的主要力量”^[9]，“功名一知识一教育”是士绅的权威基础，个人德行是士绅获得权威的核心要素，基层政权得以巩固，一般都需要与士绅分享权力。政权一保甲制度是国家行政权的末梢，在农业社会，国家未有深入乡村生活的必要，也无这样强大的力量。^[10]因此设立非正式体制的保甲制度以示政权在场即是它的主要职能。^[11]“血统”、“学统”与“政统”这对三角关系，相互制约，构成了传统中国乡村治理的底色，维持着一种超常稳定的治理秩序。

但是随着 1840 年西力东侵以来，中国面临千年未有之大变局。随着废科举、革旧制、做试验，传统稳定秩序走向破碎。科举制的废除与农业相对获利能力的持续下降，直接导致士绅阶层的急剧衰落。^[12]政权逐步下沉，但未能有效确立权威。以地方军政势力为依托的豪强地主、劣绅，逐渐侵蚀僭夺了乡村的主导权。^[13]族权在社会激变时期得到强化。民权以动员式的农会为载体初登舞台。

新中国成立之初，乡村治理秩序的剧烈变动前所未有。^[14]这一阶段的特征是，政权直接垄断乡村权威，确立一元化的治理体制，也由此引发了社会系统对政治系统积极或消极的抗争。^[15]直到 20 世纪 70 年代包产到户，1987 年《村民委员会组织法》出台^[16]，乡村的自由空间才真正得到了扩展，开始形成更多元的一种乡村治理局面。^[17]

纵观整个乡村权威的构成及发展脉络，要建立起一套稳定的乡村治理秩序，需要的是正视社会事实的“坚硬性”与“惯性”，考察历史变迁的“变”与“不变”，才能沿着既定的方向不断得以自我强化。

面对今天乡村社会呈现的多元权威并立的局面，这种以普遍、开放、公正的自治规则为准绳的村民自治平台，同时允许各权威要素按规则参与到政治协商中去，使得政权、民权、族权、教权、财权等广泛参与其中，可以说是江南各地乡贤参事会普遍出现的历史必然。它对应的是我国乡贤文化传统的回归：乡土社会的存续；选贤与能的观念；乡绅自治的传统；济世安民的抱负等。也就可以理解为何乡贤能够成为在乡村治理中重新扮演起较为基础性作用的群体，并被官方称为“智囊团、连心桥、助推器、减压阀”的缘故了。^[18]

三、德清县的尝试：乡贤参事会

浙南浙北地区具有不同的亚文化特征，促使本文没有选择浙江温岭的民主恳谈会作为案例，而是出于类型学上的考量，主要针对农村社区开放式协商机制的研究，这方面德清的乡贤参事会最具代表性。对其经验的总结将有利于我们对协商政治的文化根基，基层社会治理新模式以及基层协商民主机制的探索。

德清县取名于“人有德行，如水至清”，素被称为“德化风清”之地，自古人文荟萃，并以德行闻天下，俞樾、俞平伯，俞氏家族的学术文化；“谁言寸草心，报得三春晖”孟郊的游子文化；你依我依词下管道升的伦理文化，可以说乡贤参事会能够在德清生根发芽滋长，既有现实的需要，又有历史的影子。据不完全统计，清前期德清县每万人出举人以上人才 19 人，武康县 7 人，长兴县 6 人，安吉县 4 人，临安县 6 人，德清、武康两县人数远超其它各县。1958 年德清、武康两县合并为现今之德清县，可以说其文化渊源深厚，文脉久远。

表一 清前期杭湖两府部分县举人以上人才密度表

州县	德清	长兴	武康	安吉	余杭	临安	新城
人数/万人	19	6	7	4	6	6	4

资料来源：余新忠、惠清楼所刊《清前期乡贤的社会构成初探》，其中武康县道光十年至三十年的数字缺，由同治《湖州府志》卷 12-15《选举表》补齐。

至 2016 年，德清全县 151 个村中已发展“乡贤参事会”^[19]56 个，参事 1756 人次，服务 2338 人次，受益群众达 9 万多人。这样一个基层社区治理的创新成果，无怪乎引起民政部的重视并被提名“中国社区治理十大创新成果”。

（一）德清“乡贤参事会”的政治文化基因

现代政治文化理论研究的知名教授罗纳德·英格尔哈特曾这样概括他的政治文化理论：“经济、文化和政治转型作为有着内在联系的整体，它们相伴而来，以可以预测的方式改变着世界。”^[20]其核心意旨在于政治体系、经济体系、文化体系是一个相互支撑、相互交融的系统，如同人体行为需要肌肉系统、循环系统、神经系统等合力提供一样，任何一个系统都是无可替代的，任何一个系统的崩溃都会导致所有行为的终止。所以英格尔哈特教授认为西式民主并非现代化过程中的必然结果，虽然他也如马克思、韦伯这样相信转型是沿着可预测而不是随机的轨迹推进的，但是至少它应该是“非西方化的”、“非线性的”，更不是决定论的，在他看来无论是政治决定论、文化决定论还是经济决定论都过于简化了——因果关系趋于双向作用，他认为现代

化进程讲究匹配，一个政治体系、经济体系必须有与之配套的文化体系，才可能长久维持。既然如此，德清的乡贤参事会有着怎样的文化基因就特别值得关注。

1. 道德文化形塑现代公民气质。德清曾首创全国第一家道德主题馆，其重道德、讲德行的传统历久弥新，据官方宣传资料曾涌现出了如“2008 感动中国”候选人陆松芳、全国孝老爱亲模范候选人高艳萍等先进典范，并被广为宣传。各大报道的用语大致为：“德清的能人贤士普遍关注民生福祉、热心公益事业，以自己的高尚行为，传播正能量，感染着周围的群众。”从这一系列话语体系里，我们深切感受到的是一种因“私德”而“公德”，主动参与民生、公益福祉的褒奖，以及用道德权威感染并影响身边人的社群主义精神。同时与托克维尔描绘的美国精神不谋而合：“喜好结社、喜欢过有组织的公民生活、关注公共话题，热心公益事业”。而众所周知，关心公共领域，而不是“独自打保龄”^[21]一贯被认为是现代民主的基本精神气质。

2. 文化礼堂构筑“公共领域”。再如德清县让旧庙堂“脱胎换骨”，进而“华丽转身”为文化礼堂，看似一个普通的娱乐、休闲场所，却让人产生无限遐想，不管是雅典的古典民主，还是托克维尔赞赏的新英格兰市政厅会议，都以一个公共交往的空间著称于世。文化礼堂无形中扮演了这样一种公共交往空间的角色。普通民众因为这个文化礼堂而有了协商议事的界面，在这个界面里，国家与社会、政府与民众共享信息、交流互动，共同组成了一个“公共领域”（Public Space）^[22]，在这个空间里，一些言说者变成一群公众；而传媒则使得一部分公众没在场也能被听到。媒介将公共空间转变成具有专门功能的公共沟通系统，确保了公众沟通能够持续处理大部分可能的论题。无论热心公益群众的形成，还是公共领域的出现，都为乡贤参事会的孕育提供了群众基础和沟通平台。

3. 游子情节力促权威回归。近代以来，社会持续的急剧变革，打破了传统的心性秩序以及由此塑造的社会结构。族权、绅权、政权等传统权威或转型、或式微，使得中国乡村社会实际处在一个权力弥散的状态，没有一类群体，也没有一类社会要素，为普通民众广泛认可、尊重。这也是为何现今中国社会治理成本如此高昂的根源之一。

加之，始于 20 世纪 80 年代的城市化运动，农村大量的青壮年，或进城务工，或考试出走，或在外经商，或远走从政，农村精英大量外流，以致留在农村的人口，在数量上与素质上都存在下降的趋势，在这些“空心化”的乡村，客观上都迫切需要权威回归，为其发声争权。

而中国自古以来有“告老还乡”一说，在外为官者到了年龄要回归故里，所谓光耀门楣，这些被公认的民意领袖、享有公共话语权，作为一种民间力量适时填补了官府行政能力的不足。而如今，拥有游子情结的德清乡里们，虽因求学、致仕、经商而走人城市，获得成功，但是仍愿意以智力回乡、技术回援、信息回馈、资金回流、项目回迁、助教助学、扶贫济困等形式反哺家乡。并通过自己的方式来发挥好改良世道人心、加强文化教育、建设村容村貌、维持基层自治等方面的作用，这也是乡贤参事会得以在德清扎根的又一文化基因。^[23]

4. 自治文化王权止于县政。中国传统政权建设的基本规则是“皇权止于县政”，其主要依靠乡村中在威望、财富、能力方面表现卓越的贤达士绅来管理基层的教化、治安、税赋、户籍等事务，此即是“乡绅治村”。而江南在清代开埠之前，即表现出一种浓郁的基层自治氛围，因个人品德、功名、才能、财富而跻身精英阶层的乡贤们实际掌握着乡村的话语权。

改革开放以后，“政经社”全能式的政府管理体制由于无法与市场经济相适应开始瓦解。国家权力在基层的理性后撤，为现今乡贤文化兴起创造了条件和机会。为了适应乡村社会的实际情况和经济发展的需要，国家权力在下沉的同时，必须在充分尊重地方自主性的基础上，形成参与式的民主治理模式。乡贤文化作为“具有悠久历史底蕴的一个地域的精神文化标记，是连接故土、维系乡情的精神纽带，是探寻文化血脉，弘扬固有文化传统的一种精神原动力”^[24]，在破解乡村公共参与有限、乡村社会共识基础不够、乡村社会内生发展乏力等基层治理问题上发挥了独特的作用。这种政治基因因为基层社会治理创新提供了空间。

（二）德清“乡贤参事会”的政治逻辑

乡贤参事会得以在中国的政治体制之下生根发芽，并日益茁壮成长，得益于其符合中国特色社会主义的政治逻辑，它得以形成和发展的内在动力基于两个方面：一方面是人民民主，其本质是人民当家作主，强调政府的为人民服务；另一方面是群众路线，强调从群众中来，到群众中去，政府官员既然来自群众，必然要反映群众的呼声。^[25]

目前社会层面的协商主要有三类：党、政府与基层社会；党、政府与各类人民团体；党、政府与人民群众互动所形成的的界面。本文将要谈及的“乡贤参事会”亦或之前的“民主恳谈会”就属于党、政府与人民群众互动所形成的的界面。^[26]它是对既有社会协商的一种补足，它的基础机制是村民自治，它发端于村两委会的力量不足，发育于决策咨询功能的开发，成型于多元共治机制的出现。

德清县东衡村的新农村建设参事会可以说就是乡贤参事会的雏形。面对村委会人员的不足，以及有效建议的匮乏，参事会的出现有效的克服了当时面对的困难，变千斤重担几人担为大家挑，变少数人商议为众人决策，这种协商议事，科学决策的方式也成了乡贤参事会的实践雏形。

从理论渊源看，早在 2004 年出版的《中华人民共和国政治制度》中浦兴祖教授已有论述，有些乡村在实践中还有一种被称作“村民议事会”的非正式组织。彼时对基层协商民主学界还少有论及，浦老先生将它概述为：这是一种由村民中少数精英人物组成的咨询性组织。^[27]它与村民代表大会不同，不能从村民会议获得授权，故而不能行使村民会议的权力。从权力的来源看，村民议事会不同于村委会，它可以是选举的，也可以是指定的，亦或者可以根据实际情况结合两种方式获得权力。这也就是说村民议事会的代表不与村民形成授权和代理关系，也不对具体村民负责；从运行方式上看，村民议事会的运行规则为参与与协商，村民代表大会则表现为少数服从多数；从权力的后果来看，村民议事会的协商结果仅有参考价值，起决策咨询的作用，而不像村民会议有最终决定权。“村民议事会作为一个平台通过对社区各类精英人物的吸纳，起了利益表达与综合的作用，有利于凝聚共识、平衡利益，维护稳定，提高村务决策权威性”，^[28]详见图一。



图一 村民委员会与乡贤参事会的权力来源

但是浦老先生在 2004 年就告诫大家，要警惕少数人组成的议事会凌驾于村委会之上，或实际操作村民自治，社会精英行动可能对基层协商民主产生不利影响。

（三）德清乡贤参事会的政治制度安排

德清乡贤参事会在几个不同层次的政治制度安排：第一是其权力来源，以及它与不同机构之间的权力关系，如与村委会、村党支部、乡政府等的关系；第二是其选举推荐原则，即哪些人能够成为乡贤参事会的成员；第三是关于实际操作中政治决策与咨询的制度安排，如如何做出决策与咨询的程序、步骤、成效。

1. 权力来源与权力关系

德清乡贤参事会的功能定位是一类参与农村经济社会建设，提供决策咨询、监督评议的基层社会组织。

乡贤参事会从成立之初就是以章程为依据，在乡镇党委、村党组织的领导下开展工作，并接受乡镇政府、县民政局的监督管理和村民委员会的业务指导。它不同于村委会权力来源于村民代表大会的授权，它又不同于村党委会，是政党权力在基层的延伸。它的权力更多的来源于乡贤自身所代表的民权、族权、教权、财权等的威望。他们通过参与镇村开发建设；参与村级公益事业建设；帮扶农村弱势群体，扶危济贫；积极调处民间纠纷等手段凝聚人心，获得话语权。

在制度上，乡贤参事会必须申请法人登记或申请备案。可按社会团体登记程序向县民政局申请登记；亦可经过村党组织同意后，报乡镇政府备案。

2. 选举推荐原则：何人？为何？

由于上述乡贤参事会权力来源的特殊性，其代表产生体现了多样化的程序与方式，它既可以是选举的，也可以是指定的，亦或者两者结合。

分析德清乡贤大致可以分为：“本土”“外出”“外来”三类乡村精英，如本村的老干部、老党员、能人、道德模范、教育科研人员、“返乡走亲”干部、持证社工等；如在农村投资兴业的外来生产经营管理人才（可参考附表二德清县 XX 镇 XX 村乡贤参事会人员构成）。

在具体程序上，乡贤参事会会员人会前须经村党组织审核确认，在其会员大会上选举会长、副会长等，任期 3 年，在实际的调查中，大部分的乡贤参事会会员都在 30 名以上，故一般都成立了相应的理事会，所以一般都由会员先选举产生理事，再理事产生理事会会长、副会长、秘书长等。^[29]

2. 政治决策与咨询：竞争与合作

乡贤参事会的主要职责任务有：推进乡风文明、弘扬优秀传统文化，开展扶贫济困等活动、组织慈善公益活动，助推农村经济社会发展、提供决策咨询引智引才、参与公共事务管理，维护公序良俗、推动实施村规民约，了解民情、反馈民议，承办政府和主管部门委托的其他事项等七个方面。其在进行参事议事过程中一般以“共建、共治、共享”为标准，以“村事民议，村事民治”为宗旨，采取“二段八部法”（详见图二），分事前精心准备，事中等协商，事后成果转化三段来进行，并且其事前三定、过程监督充分显示了社会协商中的科学性与民主性。

表二 德清县 xx 镇 xx 村乡贤参事会人员构成

序号	姓名	单位职务	参事会任职
1	高*根	德清县华翔丝绸有限公司总经理	乡贤参事会会长
2	朱*祥	钱塘村老村长	乡贤参事会理事
3	沈*平	恒惠丝绸有限公司总经理	乡贤参事会理事
4	罗*根	德清广纳无纺布有限公司总经理	乡贤参事会成员
5	沈*松	县文广新局（体育局）副局长	乡贤参事会成员
6	吴*	县委组织部	乡贤参事会成员
7	沈*	县国土局	乡贤参事会成员

8	沈*龙	县司法局宣教科科长	乡贤参事会成员
9	费*金	县政协专委会主任	乡贤参事会成员
10	陆*虎	县委宣传部文明办副主任	乡贤参事会成员
11	杨*山	县老干部局局长	乡贤参事会成员
12	沈*红	县卫计局局长	乡贤参事会成员

注：为保护受访者个人隐私，姓名栏部分字隐去。



图二 乡贤参事会中广泛使用的“三段八部法”示意图

四、德清县乡贤参事会的现实思考：处理好三对关系

（一）民权与政权：乡贤治村与村民自治之间的关系

在当前体制中，乡村治理的主体是村“两委”，体制与民意的双重授权决定了其在乡村的核心地位。村委会是基层群众自治组织，其由村民选举产生，体现了民意基础，是乡村共同体的“民选权威”，但同时也接受乡镇政府的指导，体现了它的半体制内特性。村党支部则是党的权力在基层的延伸，其权威主要来自上级党委的认可与本村党员的选举。

而乡贤则是乡村中有声望、有威信、有势力、有地位的群体。随着村民选举的开展与民权的觉醒，乡贤参事会与村“两委”的关系已经成为乡村治理新秩序的一个重要变量。这其中也折射出在乡村权威多元化背景下，民权与政权关系的微妙变化。但也有研究成果表明有无乡贤参事会并不是治理有效性的根本，真正起决定作用的是有无集中的权威，村两委作为平台的整合作用才是最关键的核心变量。^[30]所以在推进乡村治理过程中，首要问题是：如何既坚持村“两委会”的主体地位，又吸收乡贤参事会作为重要补充，并在二者中间达到一种平衡。

（二）传统与现代：传统伦理与现代治理之间的关系

用乡贤参事会参与村级治理是对传统“乡绅治村”的传承、拓展与创新，但是它必然包含着传统以家庭为核心的伦理人格，代表着传统以伦理人格形成的社会行动空间。近代以来，社会持续的急剧变革，打破了传统的心性秩序以及由此塑造的社会结构。族权、绅权、政权等传统权威或转型、或式微，使得中国乡村社会实际处在一个权力弥散的状态，没有一类群体，也没有一类社会要素，为普通民众广泛认可、尊重。这也就是为何现今中国社会治理成本如此高昂的根源之一。而现今想用乡贤参事会的形式整合各类要素、资源和群体，用一种现代化的语境“多元治理”来弥合乡村“空心化”趋势，其实任务艰巨。

进而言之，一种稳定的治理秩序，体现着社会秩序与政治秩序的统一，需要一种稳定的人心秩序与之耦合，他们之间既相互支持、又相互生产。中国传统乡村社会中体现的族权、绅权与政权三足鼎立，之所以历经两千年而无大的变动，其重要原因即是它与中国传统家庭伦理人格的深度契合，而现在高度利益分化的乡村格局，与传统的人心秩序实难合一。

（三）精英与大众：精英式协商与大众式协商之间的关系

精英与大众的关系问题，历来就是一个悖论。精英的集体行动，到底是增强了基层民众的政治参与？还是弱化基层民众的政治参与？一直是困扰学术界的一个问题。一方面精英行动普遍提升了协商过程的有效性，并且加速了基层社会的民主化进程，同时还作为一个榜样的效应带动了普通民众的民主参政意识。但是另一方面精英行动也弱化了多元主体的平等性（话语权和决策权的中心化限制了协商民主的平等和自由，权力精英独有的执行选择权可能出现对公共利益的背离），甚至如奥尔森所说潜在的大集团永远无法战胜精英小集团，最终分利集团将对社会总福利产生侵蚀。^[31]

乡贤，无论怎样改变自己的称呼，始终无法摆脱精英的本质，乡贤参事会的广泛兴起，会否柔化基层政权的力量，甚至干扰基层村级组织的决策？当国家政权强大时，没有问题，但是一旦国家政权弱化或者国家能力接受考验时，是否就会请神容易，送神难了？当民权与政权交锋，这是土豪劣绅的借尸还魂，还是乡贤治村的伟大复兴？这都需要我们用政治的智慧去考量。

五、来自西方发达国家经验的批判与借鉴

乡贤参事会的有效运转，意味着必须要有一套完备的民主协商技术支撑，梳理国外政府在“基层协商民主”过程的具体做法和政策措施，美国的城镇大会，日本的市民会议值得借鉴：

（一）美国的城镇大会

美国素有乡镇自治的传统，并且地方市镇的政治生活是产生和维系一个成功的民主社会必不可少的催化剂。在《论美国的民主》中，托克维尔用大量篇幅为我们真实而生动地介绍了美国地方市镇的政治生活情况，再现了美国地方自治初期阶段的典型特征，而现如今美国的城镇大会就是一种起源于新英格兰市政会议的社会协商机制，值得我们去思考。

美国的城镇大会也称作大规模的协商大会，它的参与人数比美国公民陪审团的参与人数还要多。美国的城镇大会采用小组协商讨论与计算机联网技术相结合的办法，通过配额或简单随机的方式选择会议的参与者，划分小组，选派记录员。讨论前，参与者将观点记录在活动面板。讨论开始后，每组有 30-40 分钟的时间对议题讨论，进而提出实质解决意见，小组记录员记录主流观点与少数派意见发送给主题中心，主题中心继而把主要意见显示在大屏幕上，协商重要意见，并得出最后的协商结果，再通过讨论方式进入下一轮的协商，直至得到最后的协商结果（见图三）。



图三美国城镇大会的运作程序（参阅陈文主编《国外的协商民主》整理）

（二）日本的市民会议及研讨会式协商

研讨会(Workshop)式协商是一种起源于欧洲的常见的协商民主实践形式，在欧洲被称为共识会议(Consensus Conference)，公共论坛(Public Forum)，或公民公开研讨小组(Citizens' Panel)。日本协商民主主要由基层自治体层面的“市民会议”或“市民委员会”通过研讨会的形式来进行。所谓“市民会议”由行政部门召开，通过邀请市民参与研讨会的方式对基层自治体的基本构想、环境基本规划、健康增进计划等各种条例进行讨论。讨论形成有关政策的共识最终多半会被采用。

研讨会式协商是日本特色的协商民主实践形态，还没形成统一的规范和准则。一般来讲，研讨会式协商须具有五大条件：（1）普通市民的参与；（2）普通市民之外的人员，如行政人员、学者专家、各种团体/协会的代表者、NPO 成员的“专业市民”、相关者、或地方议员等的参与；（3）事务局的确立，“市民会议”的授权及跨部门的厅内体制的确立；（4）推进表的确定和目标设定；（5）市民会议规则的确立。

为了避免出现意见对立的情况，研讨会式协商原则上禁止批判或否认对方意见，体现了和为贵的特点。这与日本传统政治文化特色相符，同时更是日本“新政治文化”的表现。从市民“互动促进(interactive-facilitate)”和“协同(collaboration)”等曰本“新政治文化形式”到市民会议，是研讨会式协商民主的具体体现。

2010 年之后日本将研讨会式协商进一步延伸到网络，日本中央政府在互联网上推动协商民主的首次尝试是文部科学省（教育部）网站“熟议(kakeai)”，网址为 <http://jukugi.mext.go.jp>。^[32]到 6 月底为止，已经将“学校考核标准”、“导致我国研究经费难以使用的问题点”、“未来的学校”等 11 个议题上线，收到回帖数将近 8000 件。文科省的协商民主实验在探索制定政策的新形式方面进行了有益的尝试，它超越了以往的党派对立和网络民粹主义，正在向其他政府部门扩展。

纵观美国与日本的基层协商，均体现了一种对于民主技术的忠诚以及对精英参与边界的限定。对我国农村乡贤参事会如何发挥其开放协商功能提供了诸多启示：第一，协商议事主体的多元化，做到尽量广泛的代表民意；第二，协商议事之前有充分的商议与酝酿时间，有效保证协商议题的科学性与有效性；第三，对少数派意见的保护与尊重，充分发扬协商议事的开放性与包容性；第四，在协商议事中有效的运用新技术，特别是网络与电子计算机；最后，注重对决策的追踪反馈，不断提高协商议事的水平。

六、我国农村基层协商民主机制的改革与完善

新的社会创新表明，新乡贤及其组织参与农村基层社区治理，是村民自治的一种有效方式，发挥着温暖故土、反哺桑梓的重要作用。结合上述对乡贤参事会成效与问题的思考、国外经验的总结，笔者认为应从以下几方面进行改进与完善：

（一）加强基层党组织的核心作用

“党政军民学、东西南北中，党是领导一切的”。乡贤参事会作为农村社会精英的汇集之地，必须要强化党组织的领导核心作用，加强引导、培育与帮助。^[33]具体做法有：第一、村支部（党委）干部直接兼职于乡贤参事会，如村党支部（党委）副书记任职乡贤参事会副会长等，通过部分村党支部（党委）的干部直接兼职于乡贤参事会，参与乡贤参事会的议事过程，引导、协调参事会工作，并给予组织上的支持。第二，积极吸纳优秀的乡贤参事会成员进入中国共产党队伍，在村干部选拔时优先考虑。第三，正确界定乡贤参事会与村“两委”的职责范围与行动边界，明确乡贤参事会的性质与定位，防止个别乡贤错位，越位，甚至插手村级事物，以权谋私。最后，村支部（党委）要加强对本村乡贤的梳理与考察，加强对乡贤参事会核心成员的推选，合理推进乡贤参事会各项事业的发展。

（二）要建立健全乡贤参事会的运行机制

一是乡贤参事会的人员构成以“贤”字为先。严把会员质量关，不仅要看其才能与财富，更应该以德为先，逐步发展壮大。面对利益分化的农村社会，为了体现更多元的利益表达，要注意把各行各业的社会精英吸纳进来，包括本土、外出、外来三方面的精英，特别是要把一些品行好、有声望、有影响、有能力、热心社会工作，又愿意反哺乡里的老教师、老党员、老干部、老军人纳入进来，使其有序、组织化的参与农村基层社会治理。二是要完善乡贤参事会的工作机制。建立符合本村实际的乡贤参事会章程，做到因地制宜，体现特色。制度一旦开始运行，就要普遍的尊重和执行，依章程办事。明确参事会会员的入会条件、相关职责、评价机制等，并进一步完善乡贤参事会的议事规则、程序、时间、以及年度的规划等。三是要完善乡贤参事会的功能定位。作为基层社会组织，要坚持服务性、公益性、互助性，以服务农村经济社会发展、社会治理、决策咨询、民意反馈、监督评议为宗旨。

（三）规制乡贤参事会的行动权力边界

为了充分释放乡贤参事会的能量，建设农村基层社区开放式协商机制，除了加强党的领导与健全乡贤参事会的运行机制外，还应均衡乡贤参事过程中各个主体的政治知识与协商技能，对乡贤参事会内的精英行动尤其是权力边界进行有效规制。^[34]另外，通过制度体系建设，也不会因人事变动，而造成政策的不确定性，重点做好以下几方面：

第一，规制乡贤参事会召开机制。一方面规定会议召集程序，细化协商议事主题的筛选标准（可根据利益相关人数、类别、公共资金数额等做出分类分层议题表，按轻重缓急做出年度规划）；另一方面可以考虑适度放开乡贤参事会的召集（推荐）权限，比如几人以上联名，即可以召集会议等，以体现民意基础，防止权力垄断。并建立相应的监督机制，对召开会议的合理性进行核查。

第二，完善协商议题预拟定机制。防止部分乡贤精英在协商过程中独占信息资源的不对称主导地位。具体而言：一是会前预留足够时间，便于各位乡贤思考相关方案，获取相应的信息；二是设置奖励，在初期阶段，对积极参与村事村议乡贤参事会成员进行奖励；三是议题方案应该有尽可能详细的描述，包括优缺点，可能存在的风险点等，使得乡贤参事会其他成员在协商议决议案时有的放矢。

第三，完善乡贤参事会协商信息的公开与传播。建立乡贤参事会协商议题从预拟定、协商、议决的全过程信息公开，并建

立起微信平台、网络平台等信息传播渠道，使得广大村民也能切身参与其中，部分地减少信息的单向传递性，进一步实现对精英行动权力边界的有效规制。

（四）以乡贤参事会带动农村基层社区个体民主意识和能力增强

通过新乡贤组织参与这种精英式参与协商，带动整个农村社区协商民主的氛围，最终达到大众式协商民主的效果，这就要求我们通过乡贤参事会等基层协商民主的事件，从部分人开始，普及协商的知识与技巧，进而逐步缩小精英与大众在协商技能上的差距，最终实现个体间较均衡的影响力。

具体如何通过乡贤参事会的协商民主，包括以下几方面：第一，以乡贤参事会为依托，逐步扩大其成员结构及代表的面，培养个体的民主意识，公民精神，学会在制度的框架内有序、理性的表达共同体成员的偏好及利益，始终以维护公共权利最大化的方向进行。第二，增强乡贤参事会成员政治参与的知识与技能，协商民主的有效开展须要一定的政治知识与技巧、经验，只有掌握了一定的协商技术，才能使乡贤参与更有效率和效果。第三，培养个体成员的公共精神，引导其对集体利益与个人利益的认知，增强其对于公共利益与私人利益之间相关性的认知，逐步改善农村基层社区成员对公共事业冷漠的现状，实现其公民意识的转变。

（五）增强乡贤参事过程中精英与大众的互动性

在乡贤参事会的运行过程中，协商决策更多体现的是新乡贤的精英行动，在这一过程中，乡贤作为村庄的精英必然更有强势的话语权，会显著影响公共决策，那么如何实现新乡贤对于普通村民意愿与利益表达的中介作用，有效整合大众的利益诉求就显得尤为重要。因为一旦决策过程缺乏与大众的互动，就容易造成话语权的中心化，协商民主的意义也就很难实现也。从这个角度看，增强乡贤参事过程中的双向互动，具有突出的作用。具体做法如第一，新乡贤类型的多元化，以职业或片组的形式固定代表一批联系的村民，推进公共决策的话语权均衡化。第二，促使乡贤在提议案，或参与决议的过程中尽可能多的吸收非精英，普罗大众的诉求。第三，逐步缩小各主体话语权的强弱差距，通过民主理念、技能、知识、价值的习得，使普通民众不断在协商中成长，用一种形式化的民主，通过一些实现机制，最终推动实体性民主的发展。

（六）通过塑造乡贤文化保育乡村精英

注重发挥乡贤反哺作用，就要保育好本土的乡村精英，这要求我们在两方面努力，一方面要培育乡贤文化的土壤，通过一系列的文化建设，力促村庄价值生产力的回归。^[35]具体做法可以成立一些本土的乡贤研究会，挖掘本土的乡贤史料，举办一些乡贤文化的学术研究会，同时也要注意发现身边的新乡贤，加强乡贤联络走访工作，建立乡贤信息库建设，并积极宣传塑造新乡贤形象。鼓励退休的“在外精英”通过乡贤参事会等形式回乡参与新农村建设和治理，在农村基层社区营造一种和谐、宽松的文化氛围。另一方面是培育乡贤的经济与政治土壤，在经济政策上要扶持、保育本土的农村精英。在政治上，为使外出乡贤回归乡里，要探索一条新的“逆城市化”之路，应赋予回归乡贤的农村户籍，获得相应的选举与被选举权，完善乡贤监督评价机制，在制度上给予乡贤回归良好保障。同时新乡贤应参与村规民约的制定，积极引导群众参与公共事业，最终探索出一条开放式的农村社区协商之路。

[注 释]:

[1]哈贝马斯：《在事实与规范之间——关于法律与民主法治国的商谈理论》，三联书店 2014 年版，第 368 页。

[2]姜亦炜：《你幸福吗？——现代化语境中国民幸福感流逝问题的研究》，《浙江社会科学》2016 年第 4 期。

[3]在佩特曼看来，审议民主意味着，在投票前应该有一个公共审议的过程，使公民可以透过自由公开的讨论，深化他们对于共同利益的理解。

[4]林尚立：《建构民主——中国的理论、战略与议程》，复旦大学出版社 2013 年版，第 1 页。

[5]陈家刚、陈文：《国外的协商民主》，中央文献出版社 2015 年版，第 34 页。

[6]哈贝马斯：《在事实与规范之间——关于法律与民主法治国的商谈理论》，三联书店 2014 年版，第 374 页。

[7]潘建雷等：《权威的构成：乡村治理秩序的古与今？》，《社会建设》2015 年第 7 期。

[8]于建嵘：《岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁》，商务印书馆 2001 年版，第 81 页。

[9]张仲礼：《中国绅士：关于其在 19 世纪中国社会中作用的研究》，上海社会科学院出版社 1991 年版，第 3-7 页。

[10]徐勇：《岳村政治序言，岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁》，商务印书馆 2001 年版，第 8 页。

[11]瞿同祖：《清代地方政府（修订译本）》，范忠信等译，法律出版社 2011 年版，第七、八、九章。

[12]于建嵘：《岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁》，商务印书馆 2001 年版，第 133 页。

[13]于建嵘. 岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁. [M]. 北京：商务印书馆，2001P138-P141

[14]应星：《村庄审判史中的道德与政治：1951-1976 年中国西南一个山村的故事》，知识产权出版社 2009 年版，第 2 页。

[15]于建嵘：《岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁》，商务印书馆，2001 年版，第 307-308 页。

[16]于建嵘：《岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁》，商务印书馆 2001 年版，第 321 页。

[17]于建嵘：《岳村政治——转型期中国乡村政治结构的变迁》，商务印书馆 2001 年版，第 320 页。

[18]湖州日报 2016 年 05 月 22 日刊载《社区协商共建共享“乡贤参事会”乡村治理的德清样本》一文，其中德清县委某主要负责人表示，乡贤参事会已经成为德清各个村里有名的智囊团、连心桥、助推器、减压阀。不仅架起了村两委和村民之间的桥梁纽带，他们身上散发出来的文化道德力量也成了最鲜活的教材。

[19]政府考虑到乡绅、士绅、士大夫等名词有些老旧，尤其是近现代以来人们观念里所形成的对士绅、乡绅的负面印象（土地革命就是打到土豪劣绅），因而，不用这些名词表述。用乡贤这个概念予以表述既有历史根据，又能突出其特定的现实价值，同时又不至于引起人们的误解。

[20]罗纳德·英格尔哈特：《现代化与后现代化——43 个国家的文化、经济与政治变迁》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 1 页。

[21]罗伯特·帕特南在其经典著作《独自打保龄——美国社区的衰落与复兴》北京大学出版社 2011 年第一版中，记录了过

去两代人的时间里，美国人通过有组织方式相互联系和参与公共生活令人堪忧的衰退状况。美国人似乎不再愿意把闲暇时间用在与邻居一起喝咖啡，一起走进俱乐部去从事集体行动，而是宁愿一个人在家看电视，或者独自去打保龄球。

[22]德国社会学者克劳斯·埃德尔在《理解公共领域》一文表达的比较清晰：“公共领域乃是国家与社会之间的一块空间。它既不是一种政治制度，也不是一种社会制度，而是一种场合（Instance），有此观察这些制度，沟通其意义（尤其是其合法性），而其方式可以是肯定的，也可以是批判的、因此可以把公共空间描述成为国家与社会之间的第三空间”。

[23]德清有浓郁的“游子”情节，是“游子”文化的发源地，从这里走出去的贤能之士多故乡情结。官方提供的案例颇多如土生土长的禹越人沈国良。他在上海经商成功后，回到自己的家乡钱塘村创办了德清和顺拉链有限公司，为村里几十名村民解决了就业问题；又如新安镇下舍村村民沈世晨，捐资 12 万元为村里修建起一条 800 米长的乡村道路，让村民的出行更加便利……。

[24]刘伟等：《乡贤回乡，重构传统乡村文化》，《人民文摘》2014 年第 10 期。

[25]林尚立：《社会协商与社会建设：以区分社会管理与社会治理为分析视角》，《中国高校社会科学》2013 年第 4 期。

[26]林尚立：《社会协商与社会建设：以区分社会管理与社会治理为分析视角》，《中国高校社会科学》2013 年第 4 期。

[27]浦兴祖：《中华人民共和国政治制度》，上海人民出版社 2005 年版，第 503-504 页。

[28]浦兴祖：《中华人民共和国政治制度》，上海人民出版社 2005 年版，第 503-504 页。

[29]参见德清县民政局为各村制定的《乡贤参事会章程》。

[30]郎友兴等：《新乡贤与农村治理的有效性——基于浙江省德清县洛社镇东衡村的经验》，《中共浙江省委党校学报》2017 年第 4 期。

[31]曼瑟尔·奥尔森：《国家的兴衰：经济增长、滞胀和社会僵化》，李增刚译，上海人民出版社 2007 年版，第 56 页。

[32]所谓“熟议”，其运作机制如下：首先由文科省政务三役会在网站论坛上发表讨论议题，然后教育一线的相关者通过会员登录参与讨论。经过一个月的讨论，再由政务部门根据议论结果形成政策。

[33]马永定等：《乡贤及其组织在乡村治理中的作用研究——以绍兴市孙端镇村级乡贤参事会为例》，《绍兴文理学院学报》（哲学社会科学版），2015 年第 3 期。

[34]陈卫峰：《基层社会民主化进程中的精英行动》，浙江工商大学硕士论文 2014 年 12 月。

[35]贺雪峰：《保护养育乡村精英的土壤》，《光明日报》2014 年 8 月 14 日。