中国乡村协商治理的发展与探索^{*12}

——以浙江为例

唐玉

【提要】 随着改革的深入，中国乡村治理在经历了由人民公社制而村民自治的转型之后，逐步走向以参与、合作为特征的协商治理。这一新的发展与转变标志着中国政治发展与乡村治理的共同走向，体现了经济增长与政治发展的共进趋向、政府权能与民主政治的互动与平衡、国家与社会关系的深刻调整、以及多元力量的博弈与合作。以浙江为典型的地方探索已经表明，乡村协商治理能够有助于达成一种相对均衡和稳定的合作，对于重塑乡村秩序、实现基层善治具有重大实践意义。

【关键词】 政治发展 乡村治理 协商民主 协商治理 合作秩序

中国的乡村治理是指政府与乡村社会的互动与合作过程，乡村社会在激发民众权利意识、规范政治参与和促进实现政府与社会的沟通等方面发挥重要作用。当前，随着市场取向改革的全面深入，由人民公社制转型而来的村民自治模式重新面对新一轮的挑战与机遇，以浙江为典型代表的中国乡村逐步发展出了一种以参与、协商、合作为重要特征的治理模式，这类探索实践重在通过民权的伸张打破“强国家一弱社会”的基本格局，重新找到政府权能与民主法治之间的平衡，从而在乡村社会面临市场化、工业化和城镇化的冲击，面临结构分化、利益多元、矛盾叠加等多重困境时，发挥疏导诉求、弥合分歧、凝聚共识、激发创新的积极功能，重塑乡村秩序，实现基层善治。

一、政治发展：政府权能与民主法治

19世纪以来，中国正经历着一场历史性、综合性的现代化转型，这一过程既涉及经济和物质领域，也包括政治、社会、文化以及人的现代化。改革开放三十多年以来，中国经济取得了举世瞩目的辉煌成就，一跃而成为全球第二大经济体。然而，经济的高速发展、GDP的节节攀升与政治改革的迟滞、贫富分化、环境污染、贪腐问题、群体性事件多发等形成强烈对比，使得中国政府必须在全面深化改革的今天，加快政治体制改革、缩小贫富差距、加强社会管理、构建公民—政府的合作与信任的步伐，实现国家利益与个人权利、民生与民主、效率与平衡、稳定与自由、和谐与多元之间的均衡发展。正如福山在2009年在接受日本关西大学的“中国世纪”演讲中所指出的那样，中国已经取得了现代化的诸多成功，但依然属于较为贫弱的国家……今后十到十五年，中国若保持经济成长，随着教育水平的提高和市民社会的成熟，将会形成要求民主化的压力。为此，中国必须通过民主政治的发展，改变三十多年来以经济领域为主体的跛脚改革，必须通过民主政治的推进，实现政治发展与经济增长并重的“二元发展”^①。

¹ *本文系浙江省哲学社会科学规划重点课题、浙江省中国特色社会主义理论研究中心重点课题“协商民主与乡村治理——以浙江为个案的研究”(15JDZT01Z)阶段性研究成果。

²作者唐玉，浙江省社会科学院政治学所副研究员。杭州 310007

中国的现代化转型在经济腾飞的同时面对政治发展的重大挑战。美国政治学家阿尔蒙德(G. A. Almond)提出了政治发展的两大指标——政府权能与民主政治。“政府的权力和效能，和公众对政府影响的程度，是两个衡量政治发展的标准。政治发展指国家的发展和国家的民主化。”^①作为后发展国家的中国，政治发展同样需要实现提升政府权能与推进民主政治的双重目标。类似地，福山在《政治秩序的起源》一书中将政治发展归结为三个维度：国家建构、法治和负责制政府(国家建构与政府权能类似，法治与问责就是法治与民主)，一个成功的政治模式应该是三者之间的平衡。通过对不同国家的历史性观察，福山首先强调国家建构作为决定一个国家走向的第一推动力，于民主法治具有前提性意义。对于转型中的国家以及一些相对成熟的民主国家而言，民主化过程的缓慢与失序，甚至危及四伏，正是国家建构的薄弱使然。例如印度公共设施建设的缓慢、欧洲福利国家的滞涨、美国的赤字困境等。而那些政府权能足够强大的国家，则更需要强调民主法治的内在价值。一方面，正是因为政府权能对于公平、正义、自由、参与等价值的维护与捍卫，才体现了前者的必要与重要。另一方面，民主法治能够为制度的适应性变迁提供和平路径，例如英国的贵族、底层绅士和新兴资产阶级的团结构成了抵御王权、实现宪政的强大力量。

尽管在上述意义上，民主政治的推进与政府权能的提升二者之间存在着难以回避的吊诡——民主政治表征着力量的分化，政府权能强调权力的整合，社会的发达和民权的伸张往往以削弱政府能力和牺牲效率为代价。如果我们对政府权能进行进一步的观察，可以区分出两个层面：一是以宏观经济调控和公共财政吸取为主的经济权能，一是以政治合法化和维持政治稳定的政治权能。前者主要依赖持续的经济增长，随着科技革命和信息时代的到来，经济增长不再像农业社会时期通过占领土地和掠夺人口来完成，而是更多地依靠科技创新和资本聚集，这便需要更多的民主法治来确保科技的创新与资本的安全。后者同样需要民主法治，用以更多地满足多元社会日益增长的利益诉求和参与需求、增进党政系统与公民之间的合作与信任、

提升政治合法性、推进国家治理体系和治理能力的现代化、培育公民精神等。因而，在这个意义上，民主政治与政府权能在现代政治实践中可以是并行不悖的，政治发展的目的正是在于实现二者的相互平衡与相互提携。

二、乡村治理：国家-社会的关系变迁

新中国成立以来，乡村治理体制经历了由人民公社制度向“乡政村治”模式的转变。20世纪70年代，以国家对各种资源的控制和对农民人身自由的束缚为基本特征的人民公社制度弊端日益凸显，僵化守旧的理念与方式严重阻碍了农村治理的效率和效能。80年代初期，以“家庭联产承包责任制”为标志的农村土地制度改革，使农民获得了生产经营的自主权，激发了农村的生产活力。随着经济体制的市场化转型，农民群众创造性地探索出了一种村民直接行使民主权利、依法实现自我管理、自我服务和自我教育的治理模式，从而获得了参与公共事务的民主权利，并且这些权利还以法律形式得到了国家的认可与保护，最终形成了以民主选举、民主决策、民主管理和民主监督“四个民主”为核心的村民自治。同时，乡镇处于国家的行政机构的末梢，通过“乡政”实现政府统治，与“村治”在互动中形成有机结合。也就是说，这一制度并不是凭空产生的，而是“在改革和破除计划经济体制及打破城乡分割的过程中建立的”^②。它标志着中国乡村治理步入了民主治理的新时期，村民自治成为具有中国特色的一大草根民主治理制度。

乡村治理模式的转变表征着中国国家--社会关系的重大历史变迁。人民公社作为国家政权组织的基层单位，兼具行政管理和社会生产管理的双重职能。这种治理模式的主体是一元的，即处于绝对优势的国家党政组织，它们通过控制大量的治理资源，

³ ① 英国历史学家霍布斯鲍姆(Eric J. Hobsbawm)在《革命的年代》中将法国大革命和英国工业革命合称为“双元革命”。

② [美]阿尔蒙德：《发展中的政治经济》，载亨廷顿等著，张景明译：《现代化：理论与历史经验的再探讨》，上海译文出版社，1993年，第362页。

③ 项继权：《农村基层治理再次走到变革关口》，《人民论坛》2009年3月。

将公共权力渗透到乡村生活的方方面面。在治理方式上主要采用行政管制，是一种以权力高度集中和绝对服从为特征的科层制管理，通过意识形态、行政强制和政治运动等方式处理公共事务，并在此基础上建立起有效的政治动员，实现对农村基层社会的高度控制。这一治理模式具备典型的“强国家—弱社会”特征，即拥有超强的政府权能，但民主法治却相对缺失。

“乡政村治”模式的产生，在很大程度上是由于民众自下而上的需求压力对地方政治系统所形成的“倒逼”机制，这恰恰也说明了社会的发展不仅能够自然生成民主法治的需求，而且还能够对超强的政府权能形成要求与压力，政府权能不得不面对这一客观需求，并适时做出让步与调整，从而寻求二者之间新的平衡。在这一新型治理模式中，党政组织治理主体仍然处于优势地位，但随着改革开放的深入推进，农民合作组织、社会团体、村庄精英、农民群众等都能够参与到治理中去，并且发挥越来越重要的作用，形成了党政组织、农民（团体）、村庄精英等“多元”治理主体。同时，国家行政权力的上收使得原有行政管制方式不再是唯一的和万能的，乡村社会通过分权激活了基层，逐步开始以自己的方式进行资源整合和自我服务。也就是说，政府权能的弱化既是社会发展的客观需要，也是对日益增长的民主法治需求的不可回避的因应。国家逐步向社会让权和放权，政府权能逐步缩减其在农村基层的释放空间与力度，标志着“强国家”在农村基层社会的逐步弱化和退出，“弱社会”也由此获得了一定的成长机会与空间。

三、走向协商的乡村治理

“乡政村治”标志着中国乡村步入了民主治理的新时期，然而随着市场取向改革的深入推进，村民自治的现实经济社会环境在不断地发生着变化，乡村社会不可避免地、越来越多地受到市场化、工业化、城镇化浪潮的深刻影响。经济结构的分化带来了个体经济、私营经济、股份制经济的活跃和集体经济的弱化；社会的开放与流动打破了传统乡村的封闭状态，传统城乡的界限变得越来越模糊，农村居民的身份不再局限于本地村民，体现出了明显的异质性社会特征；利益诉求和思想观念也同步多元化，必然导致各种复杂的矛盾纷争，等等。因此，在这样的时代背景和现实条件下，折晓叶和陈婴婴将其概括为传统村庄向“超级村庄”，的一次转型，村庄既是一种工业化的社区，又保留着乡土社会的某些生活秩序与原则，表现出非城非乡又亦城亦乡的特点。企业化集团化的发展模式为乡村发挥民间自治和“准政府”治理的双重功能提供了经济基础，使其能够在国家与农民的关系中起到中介作用。^①毛丹教授也指出，村庄正经历着从农业生产共同体到城乡社区衔接带之弱质自治社区的转型，具体体现为经济共同体的转型、治理共同体的转型和农民社区的转型。^②在这一系列转型过程中，以村民自治为核心的基层民主建设也遭遇了诸多现实困境，如“两委”矛盾突出、选举“乱象”、村民代表会议难以召开、村务公开存在盲点、自治权与行政权相互冲突等，乡村治理也由此被推向了一次新的转型。

21 世纪初，浙江温岭“民主恳谈会”的形成与确立标志着中国“协商式乡村治理”的肇始，此后浙江各地纷纷兴起了形式多样的实践探索，如杭州建德的“协商选举”、金华金东区的“村民议事中心”、宁波江北区的“村民代表调查小组”、杭州余杭崇贤镇的“村民小组代表制度”、常山县的“村民代表质询制度”、温州乐清的“人民听证”等，逐步形成了一种以参与、协商、合作为重要特征的治理模式。乡村社会在面对市场化、工业化和城镇化冲击，面临结构分化、利益多元、矛盾叠加等多重困境时，协商的治理模式能够有效吸纳和整合多种治理力量，发挥疏导诉求、弥合分歧、凝聚共识、促进合作等积极功能，提升公共政策的合理性和有效性，具有重塑乡村秩序、实现基层善治的积极意义。随着 2012 年党的十八大明确将社会主义协商民主定位为“人民民主的重要形式”，浙江乡村协商治理的制度形态日益丰富，取得了良好的治理成效，具有全国性的典范意义，代表着中国乡村治理的发展方向。

第一，“协商治理”体现了经济增长与政治发展的共进趋向。根据马克思主义哲学的基本观点，经济基础决定上层建筑，

⁴⁴ ① 折晓叶、陈婴婴：《超级村庄的基本特征及“中间”形态》，《社会学研究》1997 年第 6 期。

② 毛丹：《村庄的大转型》，《浙江社会科学》2008 年第 10 期。

经济决定政治，政治又对经济产生反作用。经济基础的变化，经济水平的发展，必然从客观上形成政治发展的需求与动力。浙江省作为中国市场经济和民营经济的先驱和领跑，城市以及大多数民营经济所在的乡村地区（如上述温岭、杭州、宁波、温州等），都拥有较好的经济增长速度和发展水平，以及较高的教育水平和民众权利意识，因而社会利益诉求的多元与矛盾也体现得更为突出，这便在客观上必然形成更多的民主化压力，以实现和维护各种利益分配与力量博弈的合理化，在客观上激发了浙江省在政治发展与社会治理中的超前意识与改革精神，成为地方经济与政治“双元发展”的探路者。

第二，“协商治理”表征着政府权能与民主法治的互动与平衡。以温岭为例，“民主恳谈会”创建之初，温岭地区经济发达，地方财政每年上缴高达20多亿元。

如果按照学界将乡村关系划分为强乡弱村、弱乡强村和弱乡弱村三种基本类型^①，那么温岭的情况则体现为第四类强乡强村型。由于大量民营经济的发展，温岭地区的乡村实现了经济快速增长，乡村一级不仅能够顺利完成各项财政上缴，而且能够较好地实现各种资源的自我供给与配置，村民生活水平大大提高；较高的城乡流动（大概有四分之一的人口常年进城务工）带来了知识和观念的进步，使得村民需要并且能够积极地参与到公共决策中去，形成较高的村民监督压力。乡镇一级所面临的则不仅仅是实施政务，如计划生育、税费征收以及上级交给的提留任务等，更多的是一些相对积极的、具有实质内容的决策任务，如伴随着城市化而来的乡镇行政区划调整、乡镇整体规划的制定与修改、镇村两级道路规划的调整和道路工程的启动、中小学布局的调整、供水供电等。如何能够形成和提供更有利于地方发展、更好地满足民众诉求的公共决策，成为了基层政府必须面对的一大重要任务，这在客观上要求政府的积极回应和正面引导，因而“民主恳谈会”得到了温岭地方政府的肯定与支持，并且由政府主导性地推动了这一制度的发展和推广。在这种强乡强村的关系中，两股强力汇集在一起而形成良性互动，催生了乡村的协商治理——“强村”中较高的民主法治需求为协商治理的自然生长提供了内部动力，“强乡”的主导性作用则为其发展与推广提供了强有力的外部保障。在民主恳谈实践中，以“强乡”为载体的政府权能和以“强村”为基础的民主法治，通过紧张—协—妥协—合作的循环互动方式不断寻找彼此之间的动态平衡，从而实现“善治”。

第三，“协商治理”反映了国家—社会关系的调整。中国特色的社会主义政治制度是以共产党和政府的领导地位和主导作用为前提的，“强国家”作为“第一推动力”，对中国经济快速发展、地方公共基础设施建设高效进行、人民生活水平大力改善等方面，具有毋庸置疑的积极作用。在现有的大多数乡村的协商治理实践中，国家仍然处于主导位置，这主要是由于受历史文化、经济转型等多重因素的影响，乡村治理主体多元化（集中表现为村支两委的矛盾）、村治力量薄弱、基于熟人社会的信任资源的丧失等等，在客观上要求一个强有力的外部力量来重构乡村治理秩序。国家力量仍然表现为乡镇政权对村庄的介入、自上而下的村民自治制度的推动等等，以此构建出一种人为的外生秩序。不过，随着乡村社会的壮大，国家力量必然要继续回退和缩小，放权于社会（例如农业税费改革的推行，就大大弱化了以乡镇政府为代表的基层政权），从而不断完成国家与社会之间关系的调整。

从社会的角度来看，如果乡村的经济转型较为顺利和成功，社会在获得更多集体经济收入（包括土地收入）、集体资源收入、集体信用时仍然能够具有良好的原生秩序，能够依据自身内部的非正式组织力量来生产村庄秩序，并且形成自发性的协商驱力，如上述温岭、杭州、宁波、温州、金华等地就属此类；“协商”这一要素就能够同时进入原生秩序与次生秩序，一方面通过家族血缘关系内部或者乡规民约的非正式协商，另一方面通过“村民议事中心”、“村民代表质询制度”、“选举协商”、“人民听证”、村务监督等制度中的正式协商。如乐清“人民听证”工作中的协商民主，不仅是指会议期间的协商，还体现在会议前的各种形式的非正式协商，协商与视察、调研以及闲聊等方式有机结合起来，使社会不同利益群体的要求能在会前充分表达，促成共识，形成一种类似于哈贝马斯所提倡的“双轨协商”^②机制，从而将两种秩序相耦合，共同生产和维护村庄秩序。

^① 贺雪峰、董磊明：《中国乡村治理：结构与类型》，《经济社会体制比较》2005年第3期。

^② 哈贝马斯认为，民主并不意味着人民直接行使政治权力，也不意味着人民代表代替人民行使权力，而是要有一个原则上向全体公民开放的政治公共领域，使这个公共领域中非正式公众舆论的形成过程成为立法机构中正式的公共意志形成过程的

第四，“协商治理”彰显了多元的力量博弈和合作秩序。在浙江各地的协商治理中，乡镇干部、村干部、村民、本地精英等多方主体成为协商的主要参与力量。村镇干部通过强制性的行政命令制定和规范协商的规则与程序（如温岭的协商在很大程度上就是各级基层干部乃至学界先进的导向和创议结果）；村干部则通过主持人的身份以正式或非正式的途径影响和控制议事进程；村民及其代表则出于自身利益表达诉求，通过协商了解不同的观点及其理由，最终达成共识、形成协议；本地精英（一般是指致富能力强的“能人”）则通过其能力和威望在议事中成为主导力量。其中，多元的利益诉求是形成协商的内驱力，政府的行政权能是协商的有效外力，村干部和本地精英的控制与影响成为了协商的主导力，而村民及其代表仅仅作为协商的一般参与力量而存在。不可否认，在现有的协商实践中，

参与主体的力量大小不一，特别是村民及其代表往往容易受到其它因素的影响，如熟人社会中关系利益的紧密度，乡村精英和村干部的话语权威等，在协商中表现出较强的依附心理。基于这些原因，乡村协商更多的是一种多元力量的博弈，而真正的自由辩论、对权威权力的制约、基于公共利益的考量等还没有得到充分展现。

尽管现有的乡村协商实践还存在诸多问题，面临着各种困难，但其所能达成的一种相对均衡和稳定的合作对于重塑乡村秩序，实现基层善治具有重大积极意义。以乐清为例，自2007年开始探索实行的“人民听证”，将协商民主引入人大监督，扩大公民有序政治参与，促成社会力量共同参与讨论解决公共事务，促进人大监督的公开化、民主化，在表达公民诉求、化解社会矛盾、推进依法行政、促进科学决策等方面发挥了积极的作用。2015年以来，“人民听证”更加突出协商民主原则，更加注重代表作用发挥，更加重视落实成效评估评价机制建设。这种县域人大协商是中国基层协商民主的重要组成部分，并且能够通过乡镇干部、村干部、村民、本地精英的直接参与将协商民主的原理、机制、方法以及参与型政治文化直接传递到乡村。监督主体与监督对象双方的直接协商与互动，既能使“一府两院”了解到群众的呼声和建议，又能使广大群众体会“一府两院”工作的难处，努力使一些不合理的诉求和情绪在对话中被理顺，使一些合理的建议要求在沟通中努力达成共识。听证会议大多采取实况网络直播形式，这也有利于形成更为广泛的社会监督与社会合力。因此，从总体上看，乡村协商治理所形成的合作秩序不仅体现为微观层面基于乡村共同体中的信任、认同和归属而建立起的一种亲密无间、守望相助、服从权威且具有共同信仰和风俗习惯的人际关系^⑥，更体现为民主需求与社会成长、政府主导与干部推动的内外力量所形成的合力结果，表征着政治与经济、国家与社会、政府权能与民主法治、秩序与博弈之间的互动与平衡。

基础。因而他所提倡的协商民主就是一种兼具非正式公共领域协商和正式公共领域协商的双轨模式。具体参见[德]哈贝马斯：《在事实与规范之间》，童世骏译，三联书店出版社，2003年。对乐清人大监督权改革的双轨协商分析，可参见汪玮：《双轨协商：县级人大监督权改革研究》，《浙江社会科学》2015年第3期。

^⑥ ① [德]斐迪南·滕尼斯：《共同体与社会：纯粹社会学的基本概念》，北京大学出版社，2010年，第48-76页。