
乡村协商民主效能

——基于荆门 M 村的案例研究

孙诗¹

（中南财经政法大学，湖北 武汉 430000）

【摘要】：协商民主制度具有独特的制度优势，在实现乡村治理上发挥了重要作用。从“五老议事”到“五员议事”，M 镇探索出一条社会基层治理新模式，形成独特的“M 样本”。在实践过程中，通过深入分析研讨 M 镇的“五员议事”工作模式与运作，可找到某些乡村协商民主机制的内在逻辑，重构村治主体、重塑公共价值、重建制度规范，构建乡村治理共同体。

【关键词】：乡村治理共同体 协商民主 基层治理

【中图分类号】D422.6 **【文献标识码】**A

1 选题背景和意义

改革开放以来，我国逐步形成人民民主的制度链条，我国协商民主制度是依靠人民的力量共同参与涉及人民群众利益问题的协商，具有广泛的社会基础。协商民主根据不同场域可分为不同议题，本研究将聚焦于乡村自治范畴内的协商民主。各省市积极创新乡村协商民主治理机制构建，以社会治理引领乡村振兴，构筑乡村治理共同体新格局。通过对湖北省荆门市 M 村的案例研究，剖析乡村协商民主治理成效实现与改进的基础，构建乡村治理共同体的经验。

乡村协商民主机制具有整合性，是现有我国治理机制的延伸和重要补充。不断发挥基层党组织的领导作用，通过与农民群众的民主对话形成乡村发展共识，维护广大农民的切身利益。季丽新透过各地典型案例分析，按照制度基础，将乡村协商机制创新分为制度改良型、制度嵌入型、制度改良和制度嵌入型三大类，揭示了机制规律，为创新实践指出基本路径^[1]。单菲菲以公共价值管理角度为指引，对改进方向和条件进行了梳理，总结出两种现代治理工具：情景化治理、多元化治理，民主治理方式的深入，推动并发展了村庄治理的社会价值^[2]。

通过文献梳理可以发现，国内对于乡村协商民主机制的研究，多以描述性分析为主，现实实践问题容易被忽略，基于此，本研究基于荆门市 M 村的实地调研及采访，深入挖掘协商民主对于构建乡村治理共同体的可借鉴性价值。

2 理论基础

2.1 协商民主

协商民主是一种新型的民主形式，陈丽将其定义为是一种促进公共利益最大化的形式，协商主体在协商过程中就涉及群众

作者简介：孙诗(1993—)，女，湖北荆州人，中南财经政法大学公共管理学院，硕士，研究方向：人力资源管理。

利益的问题进行对话、沟通与讨论，实现利益最大化及形成集体决策^[3]。协商民主的主体范围涵盖社会各阶层群众，包括：机关、政协、党派等组织的协商。只有不断扩大协商民主的范围，才能最大程度地发挥民主的力量，从而提高人民参政议政的热情。

2.2 乡村治理共同体

对国家管理的本质和重点离不开对基层的关注，当前时代背景下乡村无疑是基层社会治理的短板，提升基层治理水平的关键在于构建乡村治理共同体。乡村治理共同体的多元主体涵盖了基层政府、村级组织以及村民、村自组织等，多元主体基于共识和信任，通过分工和协商实现治理的整体协同与行动优化^[4]。乡村治理共同体的目标并不以落实政府治理任务为中心，而是更强调治理逻辑，重点关注各治理主体在乡村治理中发挥的主体性作用^[5]，更关心治理过程中民主性的实现，以及治理结果体现的公共性。因此为了推动基层乡村治理的创新，理解治理要素间的关系尤为重要。

3 案例呈现：M 村的“蝶变”

3.1 陷入“内乱”的 M 村

M 村位于湖北省 J 市 D 区 M 镇，地处江汉平原腹地的荆江南岸，2016 年以前，M 村干群关系复杂、邻里矛盾突出，上访量高居全镇第一。各大家族里都有人是村“两委”班子的成员，工作矛盾渐渐地形成了家族矛盾。内忧外患之下，村干部耗费了大量的时间、精力与财力忙于调解纠纷上，造成资源的严重浪费，村级各项工作也无法顺利地进行，村级发展严重滞后，成为了众所周知的“问题村”。

3.2 M 村党支部书记带来的转机

多年“内乱”之后，2017 年 9 月，M 镇党委当机决断，选派时任镇信访办副主任的马青担任 M 村党支部书记。马青借鉴了各地协商民主的成功经验，决定在村内试行“五老议事”模式，通过民主的方式选择民主代表，通过其构成的非正式组织，以其灵活性影响其他村民对组织目标的认识，并推动了价值观和目标的统一。凭借农村老党员、老干部、老教师、老退伍军人和老村民代表的社会威望、群众影响力以及乡村工作经验，错开矛盾对立面展开矛盾化解工作。“五老议事”模式运行一年多，M 村上访量断崖式下滑，过去多年信访积案也一一化解。

为了提高村内基层协商民主效能，2019 年开始在“五老议事”成功实践的基础上，创新升华至“五员议事”，并在全镇进行推广。“五员议事”以党支部为引领，整合乡村人才资源，吸纳本村优秀党员、退伍军人、农村老教师、村民代表和回乡能人等基层优秀代表担任村情民意信息员、政策法规宣讲员、矛盾纠纷调解员、村务工作监督员和特殊人群帮扶员，打造一支高素质的村民自治队伍，凝聚乡贤力量，引领乡村治理“新风尚”。协助村“两委”参与“村情民意收集、政策法规宣传、矛盾纠纷调解、村务工作监督、特殊人群帮扶”等工作，实现村民“议事”，充分激发基层自治活力，积极探索乡村协商民主治理机制。

3.3 M 村焕“新貌”

返乡富人及村庄精英作为“五员”参与到乡村治理的核心组织中，发挥先富带后富作用，发展村庄经济，改善日益短缺的村庄公共品。村委通过“五员议事”的村民代表议事制度，逐步兑现自己的“放权”承诺，关于村庄发展的大事上，村“两委”更多的是“出点子”，五员代表和村民们共同协商做不做、怎么做，经协商后的决议再交由村委更易执行。如果村民们不积极参会或者拒绝配合五员工作，势必也会影响到自己或自己所代表的村民的利益。“五员议事”构建了一个平等交流的平台——使体制外精英、普通民众、既得利益者等，多方采用协商、民主讨论的方式，推动问题的解决，达成目标的统一，相比与传统的“单对单”的决策方法，这种创新的“多方参与”民主协商结构更具有稳定性，从横向和纵向两个方向推动了决策更顺利的进行^[6]。

在“五员议事”模式的阶段性成功实践下，全镇的信访量显著下降。村庄内“会难开、事难办”的现象，以及干群矛盾也得到有效改善，村“两委”将更多精力投入到基层党建和产业发展中，从M村治理结果来看，有效实现了治理绩效的提升。

4 案例分析

改革开放以来乡村问题日趋复杂，随着乡村现代化进程加快，农民的政治水平、维权意识不断提高，强制性的刚性治理已无法适应乡村治理的要求，理性交流和协调下的民主协商发挥了重要作用。从“五老议事”到“五员议事”，M镇探索出了一条属于自己的社会基层治理新模式，形成了独特的“M样本”。“五员议事”工作模式获得了D区肯定，不但达到了把社会问题化解在最基层的管理目标，而且培育起多元主体共同参与乡村管理的民主意识，为形成农村管理共同体积累了可贵的经验，但该民主协商制度仍面临许多问题。

4.1 存在问题

4.1.1 治理主体缺位

中国传统的治理格局主要分为两种^[7]：一是自上而下的中央集权专制形式，依靠官僚体系来治理社会；二是基层组织自治形式，由乡村精英来进行治理，承担着维持乡村秩序的主要功能。M村的两类治理主体：一是以乡绅为代表的乡村内生治理主体，因务工或经商大量流失，村内依赖于血缘和地缘的宗族、权威结构逐渐割裂。相反，一些热心村民被贴上“逞能”“多管闲事”的标签，打击了参与治理的积极性。二是以村级组织为代表的国家主导的治理主体，疏于职守，没有履行村民自治的职责，村级组织无法成为承担村民自治功能的有效载体。一方面村级组织的自治功能弱化，另一方面内生性村治主体又无法生成，恶性循环下更多乡村精英出走，乡村治理主体的缺位，引发村庄内生性治理秩序供给不足的困境。

4.1.2 公共价值虚无

关注社会公共利益是中国公共性的核心含义，在我国社会管理体制和治理能力的现代化构建过程中，公共性作为一个致力保障社会公共利益最大化的内生性社会精神，正在逐步作为中国政府进行经济与社会管理革新的重要基石^[7]，需要政府通过与多元主体之间的协调合力，以实现对社会公共的合理公共需求，进而达到社会共同利益的最优化。

在现代“熟人社会”中青壮年外出务工，大部分村庄生活主体主要是留守儿童和老人，彼此之间交流和亲密感明显降低，“半熟人化”所带来的现象就是乡村社会网络关系的疏离。村民们心不往一处使，公共政策难以顺利开展。公共价值是村庄社区建设的内在规范，公共价值规范的缺失降低了村庄成员对村庄的认同感和公共意识。村政府忽视了基层治理背后的公共价值，导致村民的社会需求与利益诉求无法得到满足，损害了村民的应得利益，并且进一步弱化了农民的主体地位，形成恶性循环。

4.1.3 制度供给不足

制度决定人的行为，决定资源的配置，决定各种资源能否得到利用及利用的效率。对一个社会的经济发展来说，制度是重要的而且是至关重要的。M村在改革前的治理问题就在于有效制度创新不够，既“缺位”又“越位”。乡村基层协商民主的目的之一是扩大村民自主参与乡村治理，一方面，“五员议事”成员候选人由村民提名或推荐，但是村干部仍在候选人选任表决中发挥着主导性影响，村民通过村民代表间接参与村庄治理的权利有限；另一方面，“五员议事”的民主参与更多的体现在小组成员上，直接参与村庄治理的主体范围和农民参与程度有限，没有充分体现出村民民主协商的价值。

4.2 构建乡村治理共同体的路径

4.2.1 重构村治主体，整合乡村社会力量

村民自治是改革开放以来我国乡村治理的主要模式，然而不少乡村事务仍是由村委会牵头管理，村民参与流于形式，不仅是因为村民在治理过程中话语权的缺失，还因为大多村民的文化程度不高、政治素养较低，没有能力成为一个好的村庄管理者。村庄事务与村民生活息息相关，必须让村民真正参与到村庄治理过程中，于是关于“谁参与”就成了一个问题，也即村治主体重构问题。村委的单一治理与村民的形式参与治理是无效的，必须在治理过程中融入村委、村民、村组织多元力量，给予村民话语权，整合乡村社会资本，从而构建乡村治理共同体^[8]。

一方面，强调党委领导和政府引导乡村治理的重要性。乡镇政府掌握村庄正式权力资源，能对村庄内部成员甚至是社区结构产生影响，需切实做好治理体系的“吹哨人”和“组织者”的角色，积极动员、整合、引领乡村治理。当然，政府动员和引导为群众服务，并不是指政府要包办所有大小事项，而是要通过强化村民的参与权利，来保障其受益权利。

另一方面，激发村民的内生动力和创造力。新时代的乡村治理是有效治理，评价其治理成效实质上取决于是否使村民的利益与诉求得到了尊重和满足。各利益的诉求不同会导致乡村治理目标的不同，目标不同则使治理管理工作难以标准化，因而要尽可能的保障村民交流和参与的权利，扩大村民的参与范围和参与程度，避免“民主倒退”^[9]，使其在乡村治理中呈现自身价值，发挥主体性作用，提升乡村治理效能。村民在乡村治理共同体中，除了扮演治理主体的角色，承担村庄公共事务治理之外，还为构建共同体带来了他们关系网络中的社会资本。重构村治主体为乡村治理积聚了智慧、资源以及更多的物质上的力量，而这些力量正是构建乡村治理共同体的物质基础。厘清基层政府、村级组织和村民在权权力配、责任分配和利益分配之间的关系，协同参与村级治理实践。

4.2.2 重塑公共价值，凝聚多元主体共识

在现代化进程中，村民一波一波地向城市的流动，导致农村“空心化”严重，随之而来的是传统社会关系、社会结构、社会观念整体性的土崩瓦解，取而代之的是利益阶层的分化、社会关联的断裂、利益族群的差异化诉求。乡村不再是一个熟人社会，而是由利益分配关联的陌生社会网络，村民从自身利益出发考虑事情，漠视原来不成文的乡村秩序与规范，降低对村社的认同。建设乡村治理共同体就必须重塑村庄的共同价值，建立起村庄内部的信任关系网，提升村民对村庄的认同感和归属感，进而调动村民积极参与村庄事务的积极性。公共价值的重塑根源上调动了村民积极参与于村庄管理中的内生力量，让村民实际参加、实际投入于乡村事务的管理，并非基于个人利益上的要求，而是从村民整体利益入手，建立一个有效的、基于诚信的人际关系和社会价值观。公共价值相当于精神纽带，把村民、村干部、村组织汇集在一起的同时使他们在道德、目标上达成共识，形成乡村治理共同体。

4.2.3 重建制度规范，发挥基层治理效能

制度规范是构建乡村治理共同体的制度保障。构建乡村治理共同体需要重构村治主体、重塑公共价值，建立新的乡村治理秩序与结构，为此必须建立新的制度规范，以引导、约束、激励治理主体的行为。乡村治理共同体要求村民、村组织等各方力量对村庄事务的参与、协商与治理，这个过程必须是有序且有效的，而制度规范就是对村民的有序参与、有效治理的一个保障。乡村的高开放程度、高流动性以及事务的复杂性也都要求建立更加完善的制度规范。制度规范要包括乡规民约、利益分配机制、激励机制，也要包括监督机制、责任机制等，从而实现“三治”融合，保障乡村治理水平，提升乡村治理效能。

5 结语

本研究对M村的“五员议事”模式进行了案例访谈，发现在实践过程中，重构村治主体，以村支书为代表的村干部等，作为乡村基层权威人物在推行过程中发挥了关键的组织协调作用，党员、退伍军人、返乡精英等权威人物作为多元主体参与，弥补了

村治主体的缺位，重塑公共价值，顺畅了民意的上传下达，并带动了村民积极参与村庄治理。目前，M村“五员议事”模式成功之后，M村所在的荆门市的城市社区“五员议事”工作阵地建设已陆续铺展开来，结合各地实际情况建立和推行协商民主议事制度，健全基层治理体系。

参考文献:

- [1]季丽新. 中国特色农村民主协商治理机制创新的典型案例分析[J]. 中国行政管理, 2016(11):51-57.
- [2]单菲菲. 基于公共价值视角的城市社区治理绩效反思[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2016, 44(6):123-129.
- [3]陈丽. 基层协商民主: 概念的界定及其解读[J]. 科学社会主义, 2014(5):63-66.
- [4]毛一敬. 构建乡村治理共同体: 村级治理的优化路径[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2021, 35(4):56-63.
- [5]高卫星, 张慧远. 乡村治理共同体构建的理论逻辑、现实困境及策略[J]. 中州学刊, 2021(2):7-12.
- [6]林雪霏, 韩可心. 村庄治理场域与基层协商民主效能——基于福建 D 市的案例研究[J]. 中共天津市委党校学报, 2021, 23(6):49-58.
- [7]包国宪, 马翔. 基于公共价值的政府绩效评估: 概念界定与理论框架[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2022, 50(1):126-134.
- [8]刘箴. 乡村治理共同体的变迁与重塑——以 H 省 L 市“屋场会”为例[J]. 湖湘论坛, 2021, 34(3):106-119.
- [9]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):18.