

“村民自治与基层治理”向何处走？ ——“中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会综述

尹利民，林芝，钟文嘉

(南昌大学 廉政研究中心、公共管理学院 江西 南昌 330031)

1998 年《中华人民共和国村民委员会组织法》正式颁布与实施以来,全国普遍推行村委会直接选举,全面推动村民自治和基层民主。这一伟大实践的成效十分显著,民主选举与村民自治已逐渐成为农村居民的日常生活,成为农村基层治理的主流。但是在推进“国家治理体系与国家治理能力现代化”背景下,如何切实推进农村村民自治与国家治理体系治理能力现代化的有效衔接,提升农村基层治理水平、夯实国家治理的基础,迫切需要开展广泛而深入的科学研究并认真解决。

基于此,2014 年 12 月 20 日至 21 日,由国家民政部基层政权和社区建设司、南京大学公共事务与地方治理研究中心、南昌大学廉政研究中心与上海社会科学联合会《探索与争鸣》杂志社联合主办的“中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会在南昌大学举行。80 多位来自国内 30 多所高校与研究机构的研究人员,其中既有一批长期从事该领域研究的著名学者,也有以优秀作品获邀的中青年学者,大家围绕“中国农村村民自治与基层治理”的核心议题进行了深入而广泛地探讨。我们从学者们讨论的议题中梳理归纳了三个主题,就教于学界同仁,并为同仁们后续的深化研究提供参考。

一、民主选举与基层治理

毋庸置疑,选举是民主的核心价值。通过提升村委会选举质量来推动基层民主的发展,进而提高基层治理绩效是中国农村村民自治发展的逻辑路径。因此,民主选举与基层治理的关系历来是中国农村村民自治研究的重要内容。

然而,从已有的经验来看,选举对治理影响似乎只停留在理论层面,在实践中两者的关系并不显著,其中主要根源之一就在于:当前中国农村村委会选举的质量普遍不高。正如华中师范大学唐鸣教授所言,目前中国农村村委会选举质量不高,已经影响到了基层治理的绩效。村委会选举质量不高主要表现在程序不规范,而选举程序不规范有三个影响要素:一是与政府的工作力度有关,政府的工作力度与政府的主观意愿有关,而政府的主观意愿与政府面临的客观压力有关;二是村委会是否执行严格的选举程序与选举的竞争强度有关,选举的竞争强度与村庄的复杂程度有关,村庄的复杂程度与村庄利益的分化大小有关;三是严格执行和不断完善村委会选举程序规范的主要动力源于村委会选举竞争性的加强。唐教授认为:在村委会选举中还存在其他一些不规范,如过度的委托投票等现象,要实现普遍而严格规范的村委会选举,还有很长的一段路要走。唐教授的判断得到了江西省委党校王江伟博士的认同,他通过对江西省 J 村第七届村委会选举的观察,认为 J 村的选举处于一种日渐式微的状态,选举近乎成为一

收稿日期:2015-02-08

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目“健全地方重大决策社会稳定风险评估机制研究”(编号:13YJA840029);江西省教育厅重点研究基地招标项目“村委会选举、农民上访与村务腐败关系研究”(编号:JD1350);江西省社会科学“十二五”规划项目“加快江西省新型城镇化建设研究”(编号:14SH01)

作者简介:尹利民(1969-),男,江西永新人,政治学博士,南昌大学教授、博士生导师。研究方向为中国基层治理与信访问题。

种形式,甚至这种形式也在失去它应有的样子,^[1](p151-159)]选举对治理的影响并不明显。

应该说,唐鸣和王江伟的观察是很敏锐的。江西农村研究课题组在江西省 C、T 两县 40 个村的跟踪研究中也曾发现类似的问题。然而,我们近期的跟踪研究却发现:村委会选举普遍受“恪守程序”和“控制结果”双重因素的约束,^[2]在恪守选举程序方面,各地已大大地改善。这或许源于选举的竞争性逐渐增加,农民选举观念的存量优势^[3](p409-432)]以及经过多次选举训练后村民的选举知识逐渐增加等因素有关,因为“每轮村民选举都是一次接受教育的机会,它告诉人们自由选举的适当方法有哪些”。^[4]

尽管如此,学者们普遍认为以民主选举为核心的村民自治的前景并不乐观。比如,江西师范大学邱新有教授依据其在江西 C、T 两县 40 个村连续 5 届村委会换届选举的观察,以及他在 L 县挂职期间对 L 县村委会选举和江苏太仓的选举观察认为,总体上,村委会选举的质量在下降,给人的印象是“兴奋没有了,担忧增多了,可以说是一届不如一届,越来越假”,这与中国的“金字塔”伦理道德系统有关。这个道德系统通过蒙学、家训、祠堂与神灵崇拜等辅助性深入百姓的日常生活,有着极强的道德整合力量,使中国传统伦理道德真正从理念转变为范畴,又进一步从范畴化为大众日常生活里实际遵行的规范。^[5]邱新有教授进而指出:中国要走好基层民主这条路,就要尊重历史与文化的传承,尊重自身国家的政治发展,尊重历史的选择和经验,以开放求实的态度来完善和推动我国民主化进程。

与此同时,华中师范大学袁方成教授通过对湖北省“难点村”的选情观察发现,开放社会和封闭治理之间是存在着一定矛盾的,并提出了一系列问题让大家去思考:应该给予农民权力自由还是行动能力,分裂、分化还是整合、融合更有利于村庄的发展?对于村委会来说,应该三权合一还是归位自治?村庄治理应该封闭、凝固还是开放、流动?村民自治应该实行竞争选举还是协商治理?^[6](p393-402)]其实,袁方成提出的问题,也正是中国农村村民自治实践中正在面临并要着手去解决的问题,但这些问题又有很强的区域差异。总体上看,农民的权利观念、农民对民主治理的渴望已在开放的社会中慢慢地成长。因此,村庄的开放性治理,村委会的竞争性选举以及干群之间的协商治理等现代民主的核心价值不应被排斥,相反,他们应该相互融合,共同成为提升基层治理水平的可用资源。

当然,关注中国的村委会选举不能忽略我国宏观的选举制度研究。中山大学何俊志教授认为,当代中国人大代表选举研究至少存在五套话语体系,即:社会主义制度的选举优于资本主义制度的选举;制度原则的优势与实践实话过程的差距;历史起源、制度变迁与国情论;从确认型选举到竞争型选举的过渡;实证研究的起步。由此,可以看出我国人大代表选举发展的三个趋势:从规范研究到经验研究;从历史研究到现实研究;从静态研究到动态研究。这种研究趋势的转变,反映了学术研究应该回应现实问题。实际上,中国学术并不缺理论,缺的是在中国的现实政治结构和制度背景下,如何来推进中国选举的发展,提升选举水平的有效策略。正因如此,在国内学界纷纷退出农村选举观察研究的时候,以肖唐镖、邱新有等负责的江西课题组仍然苦苦坚守,从 1999 年开始就一直在江西 C、T 两县 40 个村观察村委会选举,至今已连续跟踪观察 5 届,此举在中国学界已十分罕见,其价值自不待言。

了解选举经验和动态演进轨迹也包括了解国外的选举经验。中国社会科学院吴国庆教授长期致力于法国基层选举研究,对法国的基层选举有自己独到的见解。吴教授认为:法国市镇选举通过多年的发展,在选举的原则、程序和方式等方面非常规范,并已经形成了从全国到地方、从执政党到在野党、从党内外向法国民众开放的格局,法国市镇选举进一步扩大、加强和深化了法国民众的参与制。^[7](p136-142)]当然,法国的国情与中国有很大差别,其选举制度也完全不同。法国已经完成了现代民主转型,其选举制度也非常成熟。处在社会转型期的中国不可能全盘照搬法国的做法,但在一些选举的细节方面是可以学习和借鉴的。因此,加大对境外选举制度和实践的比较研究,对于提升中国基层选举的水平具有十分重要的意义。

当然,民主选举只是手段,提升村委会选举质量的目的是为了改善基层治理的效果,使村民自治真正落到实处。因此,围绕基层治理的相关议题,成为众多学者讨论的另一重点领域。国务院发展研究中心赵树凯研究员认为,在基层治理中应当厘清村民自治与国家治理现代化的关系,同时要落实国家治理

的要求,实现基层治理的现代化。基层治理现代化的实现需依赖基层民主化,而基层民主化是内在力量的博弈过程,并非设计过程。民主化有利于群众参与,有助于治理现代化。因此,治理现代化首先应该是治理的民主化。在赵树凯看来,关于民主进程的“冷热”问题,要理性看待其中出现的有冷有热(下冷上热,冷中有热)现象,即从总体上来看,基层民主化在停滞中有进步,农民在政治参与的积极性方面有了提升,但是整体没有重大突破。所有的政治都是地方的,基层治理现代化需要农民的主动参与,以此来推动国家治理体系现代化的发展。民政部政权司汤晋苏副司长认为,依靠民主选举、协商民主来推动民主政治的建设,要分清楚多元管理与多元治理之间的区别。他认为,在基层治理中,治理主体可以多元:政府、非政府组织(比如企业),同时要加强组织建设。政府要以为民服务为宗旨,建设乡镇服务型政府,政府可以与群众形成面对面的服务;企业的参与,可以提供资金服务,促进农村发展;坚持党的领导、人民当家作主和依法治国,加强农村政治建设,重视协商民主。显然,无论是赵树凯还是汤晋苏的观点,都是站在国家政权建设的高度来谈中国的基层治理问题,是立足于中国国家治理体系和治理能力现代化的视野来分析中国基层治理的前景和方向,立意深远。

那么,当前中国基层治理总体情况如何?南京大学肖唐镖教授认为,“繁荣表象下的复合性危机”是当前乡村和地方治理中存在的普遍现象。在他看来,在乡村和地方治理中存在着若干理论问题值得进一步探讨:一是民主自治应推进到乡镇、县域,而不仅仅只是制约在村居;二是对乡村和地方治理进行改革深化,首先要做到理念的转变,其次,学术界应该更为关注并提出有效的改革发展措施;三是强调选举的正向功能,它是老百姓意愿的表达,要让更多的人参与进来;四是要科学地看待地方自治;五是要科学地看待政党的角色转变,如:革命党与执政党之间的角色转变,村支书与村委会主任之间的角色转变。笔者对此非常认同,如果只停留在村级层面来讨论村民自治问题,是没有出路的。因为很多问题本身就不是村一级组织所能够解决的。如果推动乡镇一级组织或更高一级的直选,对于提高村一级选举质量或许有意想不到的效果。

中国社会科学院史卫民研究员认为,基层治理主要面临以下五个方面的挑战:自治的挑战、构建农村社区的挑战、民主治理的挑战、政府行为和政策行为的挑战以及未来政治发展方向的挑战。为此,他认为建立政府权力清单制度十分必要,且迫在眉睫。那么,如何来建立政府权力清单制度?他明确表示,最根本的是要做到理念的转型。为了使清理行政事项、公布权力清单这一步工作更为有效,应注意几个问题:一是权力清单分类指标的规范化;二是行政事项的进一步整合;三是协调横向与纵向之间的关系;四是注重权力清单的“合法化”。^{[8] (p190-223)}在笔者看来,政府的权力清单制度实际上是如何来限定政府的权力边界问题。如果公共权力没有明确的边界,那么,自治缺乏制度基础,村民自治也就无从谈起。正如四川省委党校彭大鹏所认为的那样:即使上收权力,也无法消除地方治理的乱象,因为公共权力的边界不清,公民权利的边界模糊,无法有效控制政府的权力。^{[9] (p239-242)}

江西财经大学温锐教授则另辟蹊径,从农民确权的角度来研究村民自治的问题。他认为,实行村民自治要将自治建立在农民的安居乐业之上,如要实行“长久不变”的村民自治,就要给农民确权。而当前农村确权与村民自治主要存在三个层面的博弈,即:第一,是否给农民财产确权到人还是到户?第二,给农民“确”“长久之权”还是“短期之权”?第三,能否给予农民财产足够流转权能?温锐提出的问题正是在新一轮农村综合改革中碰到的新问题,村民自治的基础是农民有多少权利,能够使用多少权利?因此,从这个意义上说,确权的改革实际上是把原本属于农民的权利还给农民,让农民真正地当家作主。

总之,中国的基层治理是一项系统工程,涉及的面非常广,受到的约束性条件也很多。提升基层治理的水平,需要从提升选举质量、限定政府的权力、制定政府权力清单以及在农村进行有效地土地、林地确权等方面入手。

二、农村社区建设与基层治理

农村社区建设是近些年农村研究关注比较多的一个领域,这或许是因为中国社会治理的基本单元

就是社区,而随着城乡一体化进程的加快、城乡二元结构逐渐融合,农村所面临的问题与城市具有同构性有关。各地如火如荼的农村社区建设实践及实践中出现的问题,也需要学界及时跟进和总结。

华南师范大学王金红教授以南海“村改居”为个案,探讨了基层治理重构的改革问题。南海“村改居”的经验是:以“政经分离”为重点突破口,以集体资产管理交易平台、集体经济财务监管平台、集体经济成员股权股份管理交易平台“三个平台”建设为保障,以镇街、村居基层组织重构为路径,以实现基本公共服务均等化为支撑,通过基层不同治理主体之间的职能关系重构和新社区平台的建立,来推动基层治理的重构。当然,南海的“村改居”的实践也遇到了一些问题,比如,地方政府在推进“村改居”与基层治理创新过程中应否突破全国性法律与政策的一般性规定?如何兼顾治理绩效与社会活力?如何处理好传统社区资源与现代社区资源的关系?等等。

南京理工大学李学斌教授通过对南京与无锡两地的实地调查认为,中国近郊农村社区乡镇村(社)在社区治理中能够发挥职能作用,但也发现近郊农村社区治理存在的问题和困境,比如,村干部队伍建设问题、群众对政府和党组织的信任度下降等等问题。为此,需要建立有效的民众参与制度和公共需求表达机制,建构以民众需求为导向的服务型政府。^{[10] (p110-119)}曲阜师范大学张晓琼教授以山东日照的新型社区建设为样本,发现其在农村社区治理机制方面取得了一些成绩,比如,所谓的“一二三四五”农村治理机制体制,但也发现农村社区新型建设面临党组织和社区体系的关系问题、支部书记和村委会办公室主任的关系等一系列组织体系问题。^{[11] (p20-23)}其实,李学斌和张晓琼教授发现的问题是当前许多地方农村社区建设面临的普遍性问题。如何处理这些问题?来自一线工作部门的与会代表,结合自己工作的经验,提出了一些措施。广西民政厅政权处蒙昭平认为,针对村委会行政化倾向严重与自治不足的问题,可以通过成立“党小组、互助会和理事会”构成的“一组两会”来化解矛盾,完善村民自治。山东日照市民政局尹秀英则认为:我国农村社区建设应遵循规划设计,制定政策打好框架结构,最后通过落实服务、民主协商、多元参与来实现预期目标。

当然,学者们普遍认为,基于我国复杂的社会结构,各地要因地制宜,采取不同的治理手段,方可实现预期的目标。

四川省社会科学院陈井安教授以一个藏区的个案为例认为,我国的藏区社会治理体系由于其特殊的地理文化历史宗教等因素,形成了独特的社会治理体系结构。完善我国藏区社会治理体系应优化藏区的治理结构,借助藏传佛教在藏区的特殊地位,向广大群众传达积极向善、和谐包容等思想,从而实现民众对社会治理的参与。^{[12] (p131-135)}杭州市委党校黄俊尧博士则认为,“农村社区化”作为新的理论和实践命题,其实是对当下农村正遭遇的社会、经济、政治等多重问题的一种回应,也标志着基层治理结构的转型。然而,新型农村社区在建设过程中又遇到了法律依据不足、社区定位模糊、村社难以融合等复杂问题,易陷入结构化的困境,因而需要通过订立规则框架、设计衔接机制、理顺政社关系等方式来做出调适。南昌大学刘圣中教授则认为:农村社区建设需要充分地利用农村已有的资源,比如依靠乡村志愿者协会来推动村落社区公益事业的建设,依托传统“五老”精神发挥村民自治能力,这样或许可以达到事半功倍的效果。^{[13] (p88-93)}

农村社区建设的目标就是推动基层治理的有序发展,提高治理的效率。正如江西省都昌县委党校副教授黄雪松所认为的:农村社区建设本身就是一种基层治理的方式。因此,关于基层治理的模式探讨,成为研讨会另一个重点讨论的主题。

中国社会科学院周庆智教授认为基层治理模式至少要满足三个标准:第一,确有独特性,与其他模式不同,且有制度性创见;第二,可复制性,亦即所谓的模式应该能够被模仿,具有稳定性和扩散性,而不仅仅是地方性的实践特点;第三,被认可的制度化,它的要素包括价值、规范、程序、结构形态以及贯穿其中的制度逻辑关系,等等。这样的模式才具有推广价值。然而,中国幅员广大,各地差异明显,寻找能够适应全国通用的治理模式是非常困难的。因此,基层治理创新最重要的是实践而不是不断推出来的所谓模式。因此,与其不断推出经不起检验的所谓模式,不如关注基层丰富多样的实践特点。这样,既可

以从经验积累当中找到不断改进治理的措施和方向,而且,也只有从经验事实中才能进行创造性的探索和富有成果的制度变革。否则,所谓的“模式”可能是为了政治权衡或政绩竞赛而设计出来的,而非从长期实践中总结出来的。^[14]周教授的观点得到了江苏省民政厅政权处仲锦的认同。仲锦认为,由于各地社会经济发展水平的差异,社会基础的不同,其治理语境也不一样,各地不应追求同一个套路,而是要鼓励各地探讨适应自我的模式。

当然,探讨基层治理的模式,首先需要了解基层治理的真问题是什么?围绕这个核心,学者们进行了广泛的讨论。

浙江大学郎友兴教授认为,之所以基层治理的问题不断,是由于我国的基层治理缺乏一个总体性治理的思路所致。因此,基层治理问题的破解,总体性治理是努力的方向。即治理需要整合政府、市场与社会等多方面力量,建立多元治理体系,以共同解决农村社会的问题,而且还应该强调政府、市场与社会的新型合作伙伴关系。^[15]其实,关于中国国家整体性治理的问题,在学界多有讨论。^[16]国家的整体性治理既是改革开放以来中国社会经济建设取得成功的关键,也是社会保持长治久安的保证。

江西师范大学尤琳教授则认为,基层治理是国家能力水平方面的体现,不同时期国家能力强弱尽管有所差别,但是事实上一直没有形成国家权力与乡村自治权力良性互动关系。其症结就在于:中国作为后发外生型现代化国家,在现代化进程中重视强化“有型”的国家能力建设,而忽视了本应与国家能力同步增长的“无形”的国家与社会合作能力建设。也就是基层治理看似是一个微观问题,但实际上却与整个国家政权建设相关,与国家能力建设相关。因此,基层治理的水平提升应该把它放到一个更大的场景去认识,应该从提升国家政权建设的水平和国家能力建设的水平入手。^[17]

很有意思的是,海南大学郑崇明博士认为研究中国的基层治理问题,首先要厘清治理的主体问题,即“谁在治理中国”的问题?根据他的研究发现,自改革开放以来,在资源集中区域,财团对基层治理的渗透严重侵蚀了基层政权的合法性基础,当传统上下分治与政府市场与社会分析框架下的基层治理发生碰撞时,演化成了财团干预基层治理的局面。官商勾结正在以更加隐蔽的形式严重侵蚀着基层政权的合法性,而作为治理主体的社会组织的作用未能得到真正的发挥。^[18]显然,郑崇明提出的问题是,在一定地域出现的新现象,或许这种现象在经济比较发达的地区普遍存在,但在经济欠发达地区是否也出现了这种现象?为什么会出现这种现象?为什么社会组织未能发挥真正的作用?等等这些问题都是值得去研究。西华师范大学任中平教授则以成都的实证调研发现,成都市以村民议事会制度为突破点进行制度创新,有效提升了农民群众的自治能力,使广大村民收回了原来赋予村委会的决策权,从而真正确立起村民在公共事务中的主体地位,优化了农村社会的多元治理格局。^[19]

然而,安徽师范大学孔卫拿博士则提供了另一个案例。在取消农业税后,农民的负担有所减轻,但随之而来的各项体制的变化,使得基层治理面临了新的压力。孔卫拿发现后农业税时代的中国村级债务主要呈现为一种“项目内卷化负债”的现象,名目繁多的建设性项目资金,在经历县级部门的配套设计、责任分解之后,以偏离农民需求的方式被大量散播到乡村,并在基层数字游戏和乡村面子竞争效应的共同作用下,造就了乡村项目依赖症,推高了村级负债规模。^[20]不过,在笔者看来,乡村的内卷化负债现象表面上是中国推行的“项目制”导致的,实际上其背后与中国公共财政转移方式有关。笔者的研究也发现,“项目进村”在某种程度上确实加剧了农民的集体负债,成为了新时期农民的负担。^[21]但项目制却在勾连中央与地方的互动关系发挥积极作用。因此,有关农村治理过程中的负债性问题的判断,还需要全盘来考虑,应该从整个国家治理体系中去把握。

总之,农村社区和基层治理的实践问题构成了中国基层治理研究的内核,学者们提出和探讨的问题都是各地在基层治理实践中遇到的、迫切需要去关注的问题。

三、治理研究范式与实践中的其他问题

《探索与争鸣》杂志社杜运泉编辑认为,当前学术界有很多人在关注“中国式民主”这个问题,归纳

起来主要有以下几种:一种认为中国式民主的价值判断标准是中国人的需求观,对民众来说就是过上丰衣足食的生活,从社会层面来讲就是守望相助,而上升到我们的国家就是祈望国泰民安。另一种观点则认为,西方有西方的民主,中国有中国的民主,没有必要用上“中国式民主”的概念。而还有一种观点则对“中国式民主”提出了质疑。在杜运泉看来,无论哪一种看法,民主的基本价值和标准是一致的。因此,中国基层民主的推进也需遵循民众公认的民主标准,在研究范式上需要做到价值中立,以客观的立场来回应现实中出现的问题。对于乡村治理问题如何实现治理现代化,中央与农村之间的层级太多,上情下达会不会走样,治理措施如何在农村得到落实这都是值得思考的问题。农村治理体系的现代化,要综合考虑从经济的、社会的、行政的、法治的路径等方面去实现。

关于中国基层治理的研究,学界普遍认同要以实证研究为基础,要带着问题意识去做研究。江西财经大学李德满博士认为,当前中国乡村治理的第一要义,是认清当前中国乡村正处于从传统到现代的转型这一最大的基本事实,从而要依据过渡阶段的思维来探讨中国的乡村治理。南京大学李里峰教授则从历史学的角度来构建乡村治理的解释框架,认为在一个特定的时期,接连不断的群众运动可以帮助党和国家在短期内有效地动员乡村民众,实现乡村治理。^[22]

当然,除了探讨基层治理的研究范式外,学者们还探讨了基层治理的其他问题,比如,农村基层组织建设、村庄公共物品以及治理过程中的社会矛盾和冲突等等。

杭州师范大学卢福营教授对浙江省江山市“村级事务准入制”的研究发现,江山市推行的村级事务准入制,精简机构牌子、减轻村级工作任务、规范村级事务准入审批等活动,重构了农村基层组织结构、减轻了农村基层组织负担,重组了农村基层组织功能。为此,他认为:农村基层社会组织重建既要遵循治理现代化的要求,又要结合农村社会实际,突出整合性与法治性,特别是要从数量增减型整治转向系统整合型创新,从行政管控型整治转向法制化创新。^{[23] (p267-273)} 华中师范大学吴理财教授通过对一项问卷调查数据的分析认为,在我国,村庄公共物品的供给质量受到乡村关系体制、村庄治理结构以及城乡二元结构的影响,但更主要受到长期形成的城乡二元结构的深刻影响作用,所以应该加快统筹经济发展、采取积极措施促进城乡公共品供给的均等化。^{[24] (p249-256)} 也就是说,长期以来形成的城乡二元结构,使得公共财政的投入机制、公共品的供给机制出现了很大的差异。湖北工程学院彭华博士认为:经历城镇化的乡村社会善治需要乡村治理制度的转型,村民自治组织应向农村居民开放,在村委会政治经济功能基础上扩展其公共服务功能,重建相扶相助的乡邻文化,构建农村社区自我整合机制。^{[25] (p170-173)}

在基层治理的实践中,因治理导致的社会矛盾和冲突是基层治理的常态,因此,有关基层治理中的社会冲突的讨论是会议的重要主题。

江西财经大学欧阳静博士的研究发现:县域频发的群体冲突事件往往源于民众在“小事”(与日常生活相关的事物)中缺失了对政府的信任。“小事”才是基层治理的目标,真正实践“群众路线”以治理民众的“小事”才是重塑县级政府公信力、提升县级治理能力的重要路径。^{[26] (p274-277)} 江西农业大学邱国良博士借用西方关于集体行动的主流理论——资源动员理论,解释我国乡村集体行动问题,认为社区(族群)互动及其信任关系是推动集体行动的重要因素,社区边界冲突是导致乡村集体行动的主因,应从政策层面上维护社区边界的相对稳定。^{[27] (p345-350)} 然而,社会资本(信任、规范、以及网络)的存量不足以及分布不平衡等制约瓶颈造成“小群体”利益聚集的安全隐患、诱发新的不稳定因素,实际上也直接削弱了公民参与社区公共安全治理的积极性。^{[28] (p125-130)} 当然,有学者从村干部角度分析基层社会冲突问题。认为情感化的治理成为干部冲突与基层治理中的特征和手段,因而可以从“为利”与“斗气”来解释干部间的冲突。^{[29] (p334-340)} 不过,南昌大学曾明教授认为,在资源丰裕的地区“利”往往成为社会冲突的原因,利益分享的失衡是“社会稳定资源诅咒”的关键变量。所以,均衡的利益分享、良好的社会治理才是解决社会稳定的钥匙。^{[30] (p257-266)} 在乡村的矛盾纠纷中,上海社会科学院刘正强博士为乡村纠纷研究提供了新的解释框架,即在纠纷治理的法治话语下导入当事人的(泛)血缘关系强度指标,强化对纠纷结构中人际关系元素的考量,将不同价值体系安顿于同一治理架构的不同纠纷类型中。^{[31] (p325-330)}

不过,上述一些研究得到了学者们的质疑。比如,在王金红看来:邱国良讲的是一个解释性问题,但是社区边界与同我、异我并无必然联系,而且用一个个案事例就想与一个学界非常成熟的理论对话,本身就需要谨慎。曾明选择的这个角度很有解释力,但是所讲到的利益分享失衡面大了点,如果研究的切入点再具体、再细化一些,或许更有解释力。刘正强的研究提供了一个新的角度,从人际关系松紧度变化来解释社会冲突,但把一个普通的事件上升到一个“定律”的高度,同样值得商榷。

当然,除了上述提及的问题外,基层治理涉及的问题还很多,比如,妇女权利问题。山西大学侯红霞博士以山西L县为例研究了农村妇女参政的问题,认为:通过配额制给农村妇女权力参与提供了一个罕见的机会,但是配额制的政策实施与政策目标尚有较大距离,发展趋向是数量参政走向质量参政,执行性参与走向决策性参与。^[32] (p243-248) 华中师范大学施远涛博士认为在推进国家治理现代化的进程中,将妇联基层组织建设成独立的社会治理主体并锻造其能力,理顺妇联组织与政府、社会、市场三者的关系,形成多元主体“共同治理”的结构,推动传统妇联基层组织向现代公共服务型组织转变,^[33] (p433-439) 使得公民参与的结构得到了进一步的完善。

江苏省委党校周忠丽博士通过观察四川省平昌县探索出的“三双向一质询”制度,认为这一制度为农民提供了一个表达自己利益的公共空间,构建了一个制度化的干群互动平台,形成了以革新社区公共产品供给动力机制为主要内容的基层治理体系。^[34] (p11-16) 南京大学吕书鹏博士探讨了基层治理中的政治信任问题,认为公民参与、互动也依赖于公民对各级政府信任。在抗争性政治参与上,反差序政府信任者最为积极,差序政府信任者次之,最没有积极性的是两类无差序政府信任者;而在选举性政治参与上,积极性最强的是无差序政府信任和反差序政府信任者,再次是差序政府信任者,最后是无差序政府信任者。^[35] (p383-392) 南京大学苗红娜博士对中国社会资本研究后,认为个体社会资本的“贫富差距”增大,社会信任呈现差序、矛盾状态,社会道德规范的约束力下降,社团参与增加,但总量仍很低。^[36] (p351-365) 南昌大学曾艳博士认为当前应该打破现有农地整理中的共同代理关系,构建完善的农民参与体系,激发农民的参与热情,并将农民的有效参与作为农地整理后评价的重要指标,同时建立健全农地整理项目的社会监督制度。^[37] (p77-87)

总之,基层治理问题牵涉到方方面面,需要学者们有敏锐的观察力,方可捕捉到。

四、小结

“中国农村村民自治与基层治理”到底向何处走?学者们的探讨或许可以提供启示。

2015年2月1日,《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》对在新的历史条件下的乡村改革作出了部署:中国农业和农村的发展,必须以创新和完善乡村治理机制为基础。为此,需要探索符合各地实际的村民自治有效实现形式,扩大以村民小组为基本单元的村民自治试点,继续搞好以社区为基本单元的村民自治试点;需要进一步规范村“两委”职责和村务决策管理程序,完善村务监督委员会的制度设计,健全村民对村务实行有效监督的机制,加强对村干部行使权力的监督制约,确保监督务实管用。同时,需要激发农村社会组织活力,重点培育和优先发展农村专业协会类、公益慈善类、社区服务类等社会组织。^[38] 这为“中国农村村民自治和基层治理”的深化研究指明了方向。具体而言:

1. 探索基层治理的有效治理单元。基层治理的有效单元仍然是农村社区或村小组,因为农村社区或村小组是熟人社会,其治理边界适中,村民之间知根知底,农村社区或村小组更有助于提高民主决策、民主选举、民主监督和民主管理的实效,从而有利于村民自治权的落实。但需要去探索农村社区或村小组在基层治理中的有效实现形式。

2. 探索村级组织的有效运行机制。基层治理仍然离不开村级组织,如何处理好村级两委关系,仍然是农村基层治理不可回避的理论与现实问题。探索富有成效的村级组织运行机制,对提高基层治理水平至关重要。因此,村级组织的运行机制的理论与实践研究,是当前中国基层治理研究的重要领域。

3. 社会组织的培育和主导作用。如何发挥社会组织在基层治理中的积极作用,是提升基层治理质

量的关键。当前,我国社会组织在基层治理中作用非常有限,迫切需要社会组织参与基层治理,并成为基层治理的主体,但面临诸多困难。因此,社会组织在基层治理中的理论与实践问题,也将成为研究的重要领域。

4. 村委会选举的质量。如何来提升村委会选举的质量,探讨村委会选举的影响变量,研究其有效实现形式,也仍然是研究的重要问题。

参考文献:

- [1] 王江伟. 农村民主选举的式微——对江西省 J 村第七届村委会选举的观察[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [2] 尹利民. 程序的恪守与结果的控制: 双重约束下的村委会选举——上付村第七届村委会选举的观察与分析[J]. 学习与实践, 2011 (12).
- [3] 肖唐镖, 余泓波. 中国农民选举观念: 进步抑或退步——基于 1999—2011 年五波村委会选举调查[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [4] Pastor Robert A., Tan. 2000. “The Meaning of China’s Village Elections” [J]. The China Quarterly(162).
- [5] 邱新有, 吴佩芝. 协商民主与“金字塔”伦理道德系统——对中国治理模式的一个原因分析[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2015 (1).
- [6] 袁方成. 村民自治向何处去? ——湖北省“难点村”选情观察[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [7] 吴国庆. 法国市镇选举的原则、程序和方式及其发展——地方行政区划中的市镇[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [8] 史卫民. 建立政府权力清单制度的初步尝试[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [9] 彭大鹏. 上收权力为何未能消除地方乱象[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [10] 李学斌. 乡镇村社在近郊农村社区治理中的职能、困境及完善对策[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [11] 张晓琼. 国家建构视角下农村新型社区建设若干问题研究[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [12] 陈井安. 我国藏区社会治理体系存在问题及创新路径[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [13] 刘圣中. 新乡绅的回归于未来? ——村落社区建设中乡村志愿者协会的功能与脆弱性[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [14] 周庆智. 基层治理创新模式辨析——基于东西部基层治理实践的比较分析[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [15] 郎友兴. 走向总体性治理: 中国乡村治理的演变、现状及走向[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [16] 周雪光. 中国国家治理及其模式: 一个整体性视角[J]. 学术月刊, 2014 (10).
- [17] 尤琳. 中国乡村治理结构的历史变迁及未来走向——基于国家治理能力的视角[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [18] 郑崇明. 谁在治理中国: 基层政权治理主体的变迁[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [19] 任中平. 成都市村民议事会的发展历程、价值评估与问题思考[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [20] 孔卫拿. 乡村建设过程中的项目内卷化负债——基于安徽 G 县的调研与思考[J]. 甘肃行政学院学报, 2014 (4).
- [21] 尹利民, 全文婷. 项目进村、集体债务与新时期的农民负担——基于赣北 D 村的个案分析[J]. 东华理工大学学报(社会科学版), 2014 (1).

- [22]李里峰. 群众运动与乡村治理——1945 – 1976 年中共基层政治的一个解释框架[J]. 江苏社会科学 2014 (1) .
- [23]卢福营. 减负导向的农村基层社会组织重建——以浙江江山市“村级事务准入机制”为例[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [24]吴理财. 财政自主性、民主治理与村庄公共品供给[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [25]彭 华. 城镇化中的乡村治理之道[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [26]欧阳静. 论县级治理能力[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [27]邱国良. 社区边界、信任与集体行动——基于羊村个案的经验研究[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [28]张 雪. 社区公共安全治理的公民参与——基于社会资本的视域[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [29]马超峰, 薛美琴. “为利”还是“斗气”: 基层干部冲突中的理性与情感[J]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [30]曾 明. 利益失衡: 社会稳定中的“资源诅咒”之源——基于 A 省矿区的调研[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [31]刘正强. 法治话语下的血“稠”定律——以缘“分”为基础的乡村纠纷类型构建[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [32]侯红霞. 配额制实施后的农村妇女全力参与困境及出路——以山西 L 县为例[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [33]汪 超, 施远涛. “一体两翼”的起飞: 湖北省妇联基层组织建设的治理现代化——基于“一型四化”视角[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [34]周忠丽. 公共空间建构与基层治理创新——对平昌县“三双向一质询”制度的考察与思考[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [35]吕书鹏. 差序政府信任、反差序政府信任与公民政治参与[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [36]苗红娜. 中国社会资本的类型及变化: 基于 2002 年和 2011 年的全国样本调查[J]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [37]曾 艳, 杨钢桥. 基于共同代理模型的农地整理委托代理关系研究[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [38]胡平江. 熟人社会: 村民自治有效实现的社会基础[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [39]李世敏. 农村土地制度与村民自治: 冲突与调适[A]. “中国农村村民自治与基层治理”学术研讨会会议论文集[C]. 2014.
- [40]关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见[N]. 人民日报 2015 – 02 – 02.

(责任编辑: 郭荣华)