

# 基层协商式民主自治的实践方式及 形成机制实证研究

孙 冲

(吉林大学 司法文明协同创新中心,吉林 长春 130012)



**摘 要** 基于对苏南 Q 村基层民主自治实践情况的实证研究,通过访谈、观察和对相关制度性文件的整理,发现 Q 村在村级治理行政化的背景下,自治与行政之间并未产生冲突,行政也未消解自治。其民主自治实践具有运行实体化、参与平等化、决策协商化的特征。Q 村的协商式民主自治实践能够有效促进民主参与,促进意见协商。通过研究表明,协商式民主自治的萌发源于行政治理的瓶颈与集体土地经济的发展。协商式民主自治的制度化经过了行政发现和培育的过程。Q 村的经验不止具有个案意义,随着行政治理手段瓶颈的加深和新《土地管理法》对集体土地经济的激活,村民和国家将从内外两方面对民主自治产生需求。村级治理需要回归自治,发挥协商民主自治的功能。

**关键词** 村级治理行政化;协商民主;基层自治;集体经济;行政培育自治

**中图分类号:**C 919 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2020)04-0127-10

**DOI 编码:**10.13300/j.cnki.hnwkxb.2020.04.014

村级组织行政化是我国实行税费改革之后农村治理中普遍存在的一种状况。“在自上而下的制度设计中,国家希望通过基层民主自治填补国家权力撤离后留下的制度空间”<sup>[1]</sup>。即“国家权力不下村,村庄之下行自治的所谓‘双轨政治’”<sup>[2]</sup>。但基层民主自治由于种种外部因素的影响,无法真正在基层治理中发挥作用,基层治理的有效实现需要依靠行政权力的不断介入。吉登斯认为,现代民族国家的形成基础在于其对主权范围内领土的行政控制<sup>[3]</sup>。

由此,国家为了能够实现基层社会的有效治理,不断将行政治理手段下移,村级组织在基层治理中扮演的角色也随之发生着变化。从众多研究经验可以看出,受行政治理手段下移的影响,村级组织的自治功能被限制。村级组织行政化导致村级组织构成人员职业化<sup>[1,4-6]</sup>。“村委会干部化身为科层体制中的一员,归属于科层制正式权力系统”<sup>[7]</sup>。“由于村委会承担了处理政务和处理村务的双重任务,政务要求必须贯彻,而村务则无暇顾及被放置一边”<sup>[8]</sup>。除此以外,村级组织受限于匮乏的村级财政,因而,缺乏在农民生产生活上独立发挥作用的能力。“而政府的转移支付有相当一部分被指定了专门用途,以期严格体现拨付部门的意志<sup>[9]</sup>。”上级政府的治理意志通过资源的输入得到实现,但这一过程往往过于刚性,导致村民的意志无法得到充分和全面的表达<sup>[10]</sup>。“由于村级组织行政化日益严重,村民参与公共事务的途径和渠道变少,甚至出现‘断层’,造成民意吸纳的制度性断裂”<sup>[11]</sup>。村庄面临着悬浮型治理的危机和困境。因此,大部分学者对基层自治保持着相对消极的态度。学界主流观点认为,村级组织行政化与基层民主自治之间并不能相互兼容。“村级治理行政化与村民自治的衰弱是同一事物的两个侧面。两者之间虽然不具因果关系,但通常是前者进一步,后者可能就要退一步”<sup>[1]</sup>。

正如很多学者所分析的那样,村级组织行政化的确使行政治理意志在更广泛的领域上向基层治

收稿日期:2019-11-05

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“文化传统在法治中国建设中的创造性转化研究”(17JJD820004)。

作者简介:孙 冲(1992-),男,博士研究生;研究方向:法律社会学、基层治理。

理渗透。但是,这并不意味着民主自治就失去了发展空间。社会主义民主有两种重要形式,即民主和协商<sup>[12]</sup>。诸多实践经验表明,基层民主自治有诸多形式,协商式民主自治正是其中的一种形式。村级组织行政化并不一定会削弱自治,协商式民主自治使自治与行政有效地对接到一起,而且还弥补了行政治理手段的诸多不足,构成了对行政治理手段的补充。中国江苏省南部 Q 村是该地区民主自治的示范村,具有典型性和代表性。笔者在团队老师的指导下,于 2018 年 7 月到 8 月间在苏南 Q 村进行了为期 1 个多月的调研,通过对村干部、村民代表、普通村民进行访谈,查阅村民代表会议记录和决议,旁观村委例会与村民代表会议的方式对 Q 村协商式民主自治的运行进行了深入了解,并获得了一手的经验材料。本文将 Q 村为例,重点研究协商式民主自治如何运行,以及协商式民主自治在行政治理不断加强背景下的形成过程。

## 一、Q 村的基本情况及其研究方法

Q 村是中国江苏省南部发达地区的城市近郊村,该村在二十世纪八九十年代就产生了很多村办企业,村办企业倒闭后,村集体将土地和厂房租给投资办厂的大型企业,并逐渐形成了一定的规模,租金成为村级财政的重要来源。此外,本地打工经济发达,农田被农民私下流转给了个人。村级组织为了规范私下流转行为,减少潜在的纠纷和治理风险,通过“反租倒包”的形式将村民的土地进行集中,再统一流转给企业和种植大户,逐渐形成了农业产业化和规模经营。受益于相对宽松的土地制度,该村的集体土地经济发展超前于我国很多地区的农村。依靠集体土地经济的发展,村级组织获得了一定的集体收入。因此,Q 村成为为数不多的具有一定可支配收入的村庄。Q 村为杂姓村,村庄原子化结构明显,村民大多选择就近务工,逐渐形成了“离土不离乡”的生活模式。尽管受到城镇化的冲击,但是,组内村民之间仍然保持着较好的关联性,特别是村组内部仍然保持着传统的人情往来和互帮互助。在村庄治理上,Q 村村级组织行政化的精细程度非常高,具有很好的典型性。首先,从 Q 村村级组织的组成情况来看,Q 村的村干部分为镇管干部和镇聘干部两部分。镇管干部纳入乡镇党委组织部门管理,村级组织的书记、主任都属于镇管干部。其通过村民选举产生,但乡镇一级的意志在选举中发挥了重要作用。镇聘干部则是在乡镇一级的统一组织下,通过类似于事业单位考试的形式选聘,岗位统一由乡镇安排。这部分人员享有明确的晋升的通道。其次,从村级组织平时的工作内容来看,村委会一直以来就被视作乡镇政府的下设机构,负责执行乡镇下派的任务和政策。最后,从村级组织的内部管理来看,村级组织内的干部间有明确的分工,按照职级和分工的不同,实行差异化的工资制度。可以说 Q 村的村级组织呈现出高度的行政化色彩。按照以往研究中的理论推导,如此精细的行政化程度一定会将村庄自治消解掉。然而事实上,Q 村在自治方面形成了以协商式民主为特征的自治形式,并与行政治理手段间呈现出融洽的关系。

## 二、协商式民主自治的实践样态、特征及功能

### 1. 协商式民主自治的实践样态

Q 村民主化治理以基层民主自治为基础,基层民主自治又以协商式民主自治为主要实现方式。Q 村协商式民主自治实践的主要内容涉及分利、清障、动员和公示监督<sup>[13]</sup>。分利主要是指对村庄每年集体土地收益进行分红,对剩余收益部分的使用进行分配。清障则是指在对村庄建设和管理过程中出现的一些异议和阻碍进行商讨,寻求解决方案,避免矛盾激化。动员则是指动员村民参与村级治理,特别是动员群众做群众工作。公示监督则是指村级组织主动对村务情况进行公开,并接受村民的问询,做好相关的解释工作。

Q 村的基层民主自治主要依托于村委例会、村民代表会议和村民小组协商三个基本制度。村委例会由村两委成员组成,村书记负责主持工作。会议主要讨论村民意见,布置落实上级的工作精神,负责提出需要在村民代表会议上进行讨论的议题。村民代表会议每月定期召开,由村民委员会负责

召集,由村书记担任主持人,按照固定的会议议程讨论村庄治理的相关事项。担任村民代表的人基本上与担任村民小组长的人一致,每个村民小组有一名村民代表,但在一些意见分歧较大的村民小组,也可以产生多名村民代表分别代表不同的意见团体。村民小组协商则比较随意和灵活,一般是在针对特定的、具体的事项时,由村民小组内部集体表决,采取一致通过的原则。

Q村基层民主自治实践的过程相对复杂,按照自治所涉及的内容,实践方式可以分为不同的路径形式。当待议事项涉及全村利益、上级政府的政策落地时,村民自治以村委例会提议,村民代表会议商议表决为实践方式。当待议事项只涉及部分村民或村民小组时,村民自治的形式以小组协商为主,村民代表会议为辅。具体而言:

首先,当村民代表提出的待议事项是有关整个行政村的事项,特别是涉及上级的行政意志时,或者当议题与上级布置的任务相关时,相关议题的设置、讨论焦点的设定、实施办法的确定都是先由村委例会提出,而后,待议事项需要通过村民代表会议民主协商、表决而定,这一过程可以概括为“协商—表决”过程。其中,协商是关键,协商过程是村委会与村民之间,村民与村民之间进行意见沟通、互相说服、消除异议的过程。当村民代表之间存在分歧时,持多数人意见的村民代表会尽力说服持少数人意见的村民代表。当村民代表与村委会之间存在分歧时,村委会会努力进行协商和沟通,调整自己的意见,最终将村委会的意见转化成为大部分村民代表的意见。决策则通过投票表决的方式,遵循绝对多数同意原则。例如,Q村所在E镇因新农村建设整体规划的原因,在9年前就暂停了新建和翻建房屋的审批工作。但村民由于特殊原因,不得不新建或翻建房屋。另外,乡镇城管执法中队由于资源有限,无法对违建实现有效治理。于是有人在村民代表会议上提出,能否在一定程度上放开房屋翻建限制政策,满足确实有翻建房屋需要的村民的请求。会后,村干部召开了村委例会进行讨论。村干部认为,尽管地方政策禁止翻建房屋,但有翻建房屋需求的群众不在少数。与其任凭违建肆意滋长,不如将翻建房屋的行为规范起来,做到可控。村干部反复讨论,最终拿出了一套方案:由村民代表会议对房屋翻建的资格条件进行严格限定和审查,为了防止翻建行为引发邻里矛盾,翻建人必须提供图纸和保证金。方案规定所有房屋翻建的申请和规划必须经过村民小组内村民的一致同意。在村民小组一致同意后,村民代表会议还要再次进行审议,否则不予修建。对于未经村民代表会议审议通过或未按申请规模修建的行为,村民代表会议和村委会会将情况上报给城管执法中队,再由城管执法中队拆除。这一方案被拿到村民代表会议上进行讨论,村民代表一致认为可行,并在村民代表会议上表决通过。这一方案也得到了城管执法中队和乡镇政府的默许。

当事项不涉及上级的行政意志,而只涉及村民自身的诉求,或是事项内容是关于部分村民的利益时,决策则经历“利益相关村民协商自决—村民代表会议表决”的过程。村民代表会议的讨论和表决,一方面是对事项进行形式上的审查,另一方面是便于村干部及时了解村组动向,把握村民自治的议题设置和决策结果,避免议题设置和决策结果超越自治范围,甚至与政策法律形成对抗。决策团体由与决策事项具有直接利害关系且持不同观点和意见的村民组成。村民之间就不同的观点意见进行协商。此时,决策对一致性的要求往往更高,协商后的结果必须得到协商小团体的一致通过。这些决策的日后执行,以及具体管理等微观层面上的事情也在小团体内部落实。例如,Q村中张某因儿子结婚需要翻建房屋,提出了申请。张某需要提供房屋翻建图纸方案,图纸方案的具体内容先由村民小组内商议决定是否通过,需要有全组人员的签字。随后,其图纸方案和申请才能被村民代表会议商议。在修建过程中,除了村委会日常的巡查外,主要依靠同组村民的管理和监督。如果这一户未按图纸施工,就可能因为违反了之前与其他村民签署的协定而招致其他村民的不满,最终遭到村民小组其他成员的举报。村民代表会议会按照之前通过的管理规定,撤销对该户村民修建房屋申请的审批,并将其违建情况通报给城管执法队,进行强制拆除。

综上所述,为了更好地理解Q村基层民主自治的实践过程,笔者将其实践流程总结为图1:

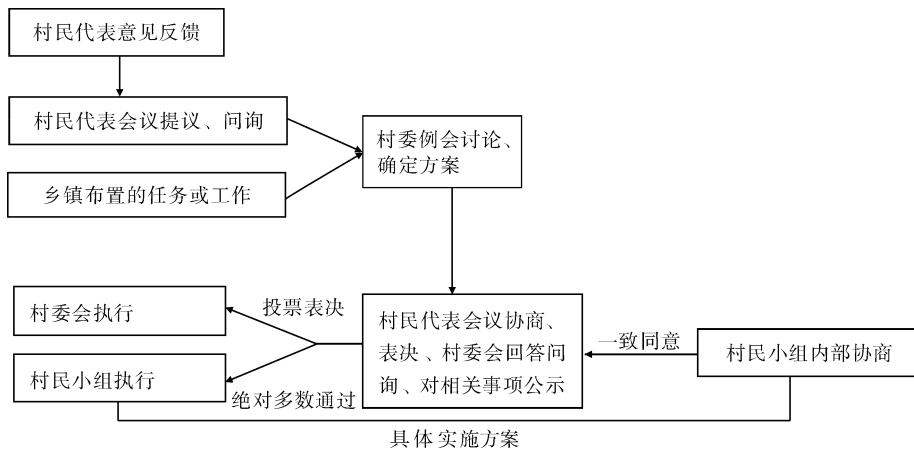


图 1 Q 村民民主自治实践流程

## 2. 协商式民主自治实践的主要特征

(1) 运行模式: 制度化和实体化。Q 村的协商式民主自治具有制度化和实体化运作的特点。尽管《村民委员会组织法》第二十一条到第二十六条规定了村民代表会议的组织形式、召开程序以及会议需要讨论的内容<sup>①</sup>。但实践中, 能够按照《村民委员会组织法》的规定召开村民代表会议的例子并不多。Q 村不但切实按照《村民委员会组织法》的规定召开村民代表会议, 同时将相关规定进一步细化, 制定了符合 Q 村实际的实施方案<sup>②</sup>。特别是在 2015 年, Q 村通过了《关于村民代表会议制度的决议》, 这一制度被以规范性文件的形式确定下来。此外, Q 村的协商式民主自治实践形成了系统的、固定的运行模式。自治被划分为两个层级: 第一层级是村民小组层级, 第二层级是行政村层级, 不同议题归属不同的层级自治, 不同层级遵循不同的协商方式。这些都已经形成了完备的制度化运作模式。Q 村的村委例会和村民代表会议每月定期召开, 有固定的人员负责组织、召开, 同时也有固定的人员参与。村民代表会议确实在村庄管理、村务决策、信息公开等方面起到了实质化的作用。因此, 可以说 Q 村的协商式民主自治具有实体化运作的特点。

(2) 参与主体: 普遍性和平等性。通过上述对基层民主自治实践形态的呈现, 不难发现, 在小组内的协商式民主自治实践的过程中, 团体是其决策的基本单位, 最终的决策必须是所有人共同参与的结果。在 Q 村的基层民主实践中, 这个团体是与待议事项相关的人, 一般是村民小组的成员。Q 村的基层民主自治实践坚持了这样一种观点, 即村民小组内部应当形成统一的决策意见, 以集体名义作出决定。此外, 在行政村一级, 还存在村民代表会议协商的形式。在村民代表会议中, 协商存在两种情形: 第一种情形, 村民代表间通过互相说服来形成统一意见, 以期消除村民小组之间的差异观点, 避免村民小组间形成对立和冲突。第二种情形, 村民代表与村干部间相互说服, 消除行政意志与村民意志之间的分歧。因此, 可以看到, 参与协商式民主的主体除了全体村民外, 村民代表和村干部也必须参与其中。这即是参与主体的普遍性。

在协商的过程中, 各个村民都有表达自己意见的权利, 特别是在小组内部的协商中, 少数派的声音不能够被忽视, 少数人的利益不能被损害。所有村民参与协商自治的地位是平等的。在村民代表会议上, 即便是代表行政意志的村干部, 也不能以其意志而否决大部分村民代表的意志。他们都是平等地参与, 不存在谁领导谁, 谁服从谁。这即是参与主体的平等性。

<sup>①</sup> 《村民委员会组织法》第二十四条规定了村民代表会议讨论的事项, 第二十五条规定了村民代表会议的人员构成, 第二十六条规定了召开时间间隔。

<sup>②</sup> Q 村村民代表会议所讨论的事项多于《村民委员会组织法》第二十五条规定的事项; Q 村村民代表会议召开的频次多于《村民委员会组织法》第二十六条规定的一个季度一次的频次; Q 村村民委员会的决议以绝对多数通过, 要比《村民委员会组织法》第二十六条规定的半数通过更严格; 《村民委员会组织法》虽然规定了小组会议和村民代表会议的形式, 但却没有规定其内在关联, Q 村丰富了小组会议与村民代表会议的功能及内在关联。

(3)决策方式:协商一致和投票多数相结合。协商一致原则是小组内部协商式民主自治实践的明显特征。村民小组内部形成的决定要具有一致性和统一性,即这一决定是小组成员一致同意的结果。这种民主自治模式的重要内涵就是“协商”,这要求小组内部成员充分交流、表达异议,然后相互理解、消除异议,最终达成统一的意见。这样的协商模式会让每一种不同的观点都会在最终决定之前得到统一。实际上,这就将潜在的治理风险放在小组内部解决。

村民代表会议遵循的民主模式在本质上是更倾向于尊重个体意见的民主模式。其表决过程通常是村民代表分别代表自己所属群体的主张参与投票。这样做的目的是通过投票呈现出最大多数人的观点,以期实现最大多数人的利益。代表之间只需要表达分歧,但并不必须将分歧彻底消灭。实际上,想要在全村范围内让所有意见统一几乎是不可能的事情,这会严重影响决策和办事效率。尽管承认观点的差异化和多元化,但Q村村民代表会议仍然致力于消除观点上的差异性,在决策上坚持绝对多数同意原则,以避免意见的过度分裂。

### 3.协商式民主自治实践的功能

(1)完善动员机制:民主参与平稳有序,动员群众消除矛盾。这种协商式民主模式促进了村民有序参与基层民主自治。首先,它将民主待议事项进行了分类处理,使各个主体参与民主自治有章可循,形成了特定的秩序。它将村民、村民代表、村级组织在基层民主实践中所处的位置和所具有的功能确定下来。村庄中的每一个人都有机会参与到村庄事务的决策和管理中。这符合村民民主自治的要求。它避免了在很多其他地区的民主自治实践中出现的混乱,特别是由于民主自治造成村庄治理失序。

其次,这种基层民主自治的秩序并不是对少数意见的压制,反而是尊重,这使得很多矛盾在具体事项实施之前就暴露出来,并且得到及时解决。具体而言,当待议事项关乎部分村民时,按照协商式民主模式的要求,讨论要尊重每一位村民的意见。当讨论关乎更宏观并涉及范围更广泛的事项时,协商式民主自治力求消除异议,达成共识。这种民主模式充分调动小组内部成员的参与积极性,通过群众做群众工作的方法,发动群众自身的力量解决问题。这加强了村民之间的团结,也有利于村庄的稳定,为未来决定的顺利实施奠定了充分的群众基础,在很大程度上降低了村庄治理的风险,避免了在其他村庄治理实践中所出现的矛盾激化甚至是村庄分裂和对立。

(2)完善沟通机制:构建民意协商渠道,促进意见协调统一。在村级组织行政化的大背景之下,行政的力量渗透在村庄治理的方方面面。民主自治的形成与发展建立在行政引导之下,被有些学者称为“控制之下的自治”<sup>[7]</sup>。本文认为,Q村的民主自治实践体现出的是一种“协商之下的自治”。从上文中可以看出,自治意志的形成、自治话题的设置、自治程序的保障虽然都与行政之间产生千丝万缕的联系,但是,这并不意味着行政意志完全压制和控制了自治意志,而是意味着行政与自治之间建立了常效的沟通与协商渠道。在上文中的房屋翻建案例中,自治意志明显与行政意志相反,但是,自治意志并没有被压制,而是通过基层民主自治的方式表达出来。

协商式民主自治不仅构建了这样一种民意表达渠道,弥补民意与行政之间的断裂。更重要的是,它还促进了民意与行政治理意志间的协调和融合,让民意调整行政治理意图,让行政治理意图逐渐内化为民意,使村民意志与行政意志之间达成某种共识。Q村基层民主自治实践中的协商式民主理念调和了二者之间可能存在的矛盾与冲突,将村民的意见与行政意志进行协商对话,消弭行政意志与村民意见之间的张力,解决了“现行体制中缺乏结构化的自下而上的表达机制的‘最后一公里’困境”<sup>[14]</sup>。特别是行政治理手段在资源配置、灵活应用方面仍然有所欠缺,这些不足之处为民主自治留下了空间。民主自治恰恰弥补了这种不足,民主自治成为行政治理的延伸。自治与行政形成了某种程度上的融洽关系。

(3)完善决策机制:实现平等的参与机会,避免精英式治理的弊端。首先,小组内的协商式民主模式,克服了过去在基层治理事务决策和管理过程中的精英化倾向。即每一名小组成员都有权参与,并且必须参与到协商式民主自治的过程中来。斯托克认为:“协商的平等还是‘机会平等’的一种理解。那些可能要被一项决策影响的人应该有一个平等的参与决策的机会”<sup>[15]</sup>。

协商式民主自治强调利益相关人的参与,并且强调平等的参与机会。在协商式民主理念当中,每一位利益相关的人都有表达和被听到的权利。在Q村的基层民主实践中,也通过制度化的方式保证了每一位村民参与民主自治的权利。上述权力打破了村庄精英对村级治理的垄断,增强了村级治理的公开性、透明性,强化了村民意愿对村级治理的影响。使“治村”成为国家与村民共同的事务,而不是少数村庄精英的事务。

### 三、协商式民主自治萌发的社会条件

协商式民主自治的形成并非是偶然的,相反,其萌发具有一定的必然性,需要依赖一定外在的社会条件。协商式民主自治萌发的社会条件可以从两方面分析,一方面来自政治层面,另一方面则来自经济层面。

#### 1. 行政治理遭遇瓶颈

在村级组织行政化的大背景之下,国家希望行政治理意志经由行政治理手段贯彻落实到村级治理之中。但实际上,基层治理全面依赖行政手段的社会成本巨大。如果单纯以行政治理手段应对村级治理中出现的各类问题,那显然会因行政资源的有限导致治理效果不佳。行政治理手段有其自身的局限性,这种局限性体现在以下两个方面:

首先,行政的单向度性导致其回应基层需要的能力减弱,削弱了行政解决村庄公共事务的能力。“村级治理被牢牢地控制在地方政府手中,乡村治理无弹性可言”<sup>[16]</sup>。而国家能力能否实现对基层社会的有效治理,这依赖于行政对农民需求的回应能力,否则再多的资源输入也无法提升基层的治理能力。特别是在项目制之下,“项目资金集中整合多用于打造示范工程,甚至表现出强烈的政绩冲动”<sup>[17]</sup>。因此,在项目制的实践中,为了完成上级的项目和实行各类行政任务,村级组织行政化和乡镇目标责任制考核影响了村级组织对村民实际需要的考量。村级组织的行为从本应满足村庄的内生性需求转向完成外生性的治理任务。这样的内在转变导致村庄治理彻底以外部行政意志为主导、以外部行政手段为依托。与此同时,由于缺乏相应的村民意见表达与反馈机制,导致村民对基层治理的需求偏好难以通过畅通的渠道被村级组织、乡镇甚至是更高层级的行政单位所了解,因此,行政治理手段也就难以及时做出调整。总而言之,外生性的治理任务无法准确覆盖村庄内生性需求,而村庄的内生性需求缺乏被治理者所了解的畅通渠道,因此,行政治理手段对基层需求的回应能力越来越弱,实际的治理效果也就越来越差。

其次,行政治理手段的统一化和常规化,与村庄日常事务的琐碎性与灵活性不相适应。村民日常关心的那些细小、琐碎、偶然、非常规的事务,都无法通过行政治理手段加以解决<sup>[6]</sup>。例如,一户村民基于邻家的树生虫影响自家晾晒衣物的原因,希望在自家院子里盖一个阳光房。但政策不允许超出房屋用地范围进行建设。政策的初衷是为了防止日益泛滥的私搭乱建行为。但是,上述情况显然与政策制定的目的不同。这样的需求很特殊,具有偶然性和非常规性,类似的村民诉求还有很多。在公共品供给问题上,“农村公共品需求的特点是差异性、多样性巨大,无法标准化。因此,供给越是正规化,就越是难以灵活地满足地方实际需要”<sup>[18]</sup>。这些村民诉求都无法用行政治理手段的规范化、统一化的方式解决,必须具体问题具体分析,给出相应的具体对策。所以说,行政治理手段在这种情况下是无法满足基层治理需要的。

综上所述,村级治理往往需要依靠行政治理手段作为主要依托,行政治理能力主要体现在行政资源在村级治理中的供给能力,以及行政治理手段对村庄内生性需求的涵盖能力等方面。但是,“这些纷繁复杂的治理事务、千变万化的治理诉求以及千差万别的实际状况,使国家根本就不可能采用自上而下一刀切的行政手段来解决所有问题,国家又无力与众多农民直接打交道,剩下的唯一办法,就是在基层将农民组织起来,让农民参与到基层治理的需求偏好的表达之中”<sup>[18]</sup>。

#### 2. 集体土地经济发展

集体土地经济的发展在基层民主自治的唤醒中亦发挥了重要作用,它在客观上为基层民主自治的唤醒提供了物质条件,为基层民主自治的发挥创造了社会基础,从而便利了村庄的民主化治理。

Q村土地经济发达,农民都希望将自己的土地流转出去。但是,每家的土地面积稀少且位置零碎。资本大面积流转土地需要与分散的小农分别对接,这增加了企业的交易成本。同时分散的小农对收益持有不同的预期,易导致谈判破裂,影响其他小农的土地流转。这些现实情况阻碍了Q村土地经济的发展。为此,Q村村委会通过“反租倒包”的形式统一将土地有规划地对外流转,每户按人头在年底进行分红,多余的收益归为村级财政,具体用途由村民协商而定。集体土地经济的发展丰富了村级财政,同时也丰富了可供村民间讨论的公共议题,具体而言:

首先,集体土地经济的发展打破了村庄对上级财政的依赖,使村民意志的实现成为可能。在行政治理手段下移的背景下,大多村庄获取资源的方式较为单一,几乎都是从上级项目等财政转移支付手段中获得资源。“项目制”是一种国家资源的输入方式,但是,这种资源输入往往伴随着上级对村级组织的目标任务考核,或是伴随着特定的任务性。换言之,“‘做点’的政治逻辑取代了项目回应乡村需要的治理逻辑”<sup>[19]</sup>。伴随着国家资源的输入,上级的行政意志也被一并转移到基层。“由于上级政府的政策过于刚性,干扰了基层自治的社会实践,压缩了自治的社会空间”<sup>[10]</sup>。村民的意志自然也就无法参与到基层治理的过程中。但是,当村级财政有了相对独立的来源时,村庄对资源的使用拥有了相对的自主权,村级财产的使用和支配成为首先需要被解决的问题。可以说,这些资源为基层民主自治奠定了物质基础。

其次,集体土地经济的发展丰富了村庄的公共议题,为民主自治提供了新的可供商议的事项。第一,集体土地的经营事项成为村庄中需要协商讨论的公共议题。如土地流转价格的确定,流转年限的确定。需要由村干部在村民代表会议上提出,由村民代表共同协商。第二,“当村集体占有的资产十分丰富时,村民会更加关注如何合法合理地使用财产”<sup>[20]</sup>。从村民角度而言,村级财产的增多意味着村级组织能够提供更多的公共品和福利,村级财产的具体使用和分配,以及由此产生的村庄建设的具体方案等都成为村庄公共议题。村民更愿意参与到确定分利秩序的过程当中。因此,可支配的村级财产越多,村民参与基层民主自治的积极性就越高<sup>[21]</sup>。

## 四、协商式民主自治制度化的过程

哈贝马斯认为,“商议性政治的成功取决于相应的交往程序和交往预设的建制化”<sup>[22]</sup>。因此,探究协商式民主自治的形成机制就离不开对协商式民主自治制度化过程的探讨。如果说协商式民主自治的萌发是客观社会条件下的必然产物,那么,基层协商式民主自治能够形成制度化、规范化的运转模式并在基层治理中发挥实际作用,则是融入了行政意志的因素。协商式民主自治制度化的过程经历了被行政“发现—培育”的过程。

### 1. 行政发现自治

行政发现自治有两层含义,第一层含义是指村级组织发现了村民有关自治的需要,第二层含义是指村级组织发现了自治的积极功能和作用。行政发现自治是行政培育自治的前提。

首先,村民产生了参与村庄事务的内生性需求,行政发现了这种需求并加以正确的引导。正如上文中所论述的,村民们本身具有参与民主讨论的热情。但是,人们的非正式意见无法通过规范化和制度化的自治程序形成正式的意见。村民对村级治理事务的关心仅仅停留在个人层面,尚未形成完善的集体意识,更缺乏集体行动能力。特别是缺乏一个强有力的组织者来引导自治组织的形成、引导自治议题的设立、引导自治程序的确立。行政则发现了人们参与公共事务的热情,村级组织在治理过程中首先发现了村民们的自治意愿。

其次,行政发现自治的积极作用和自治可以作为行政治理不足之补充的功能,因此,产生了帮助自治制度化的意愿。正如上文所述,行政治理手段并非能够包打天下,行政治理力量无法事无巨细的解决村级治理中的繁杂问题。村级组织发现,村民自我管理、自我决策的愿望以及村民对基层治理事务的关心恰好都可以成为促成基层自治的动力。以基层自治为基础的民主化治理可以作为一种相对低成本但却有效的治理手段。

综上所述,作为行政力量延伸的村级组织,在基层治理的实践过程中首先发现了村民对自治的需要,进而通过民主自治的实践发现了自治在基层治理中的积极作用和功能。从而激发了村级组织主动培育自治的意愿。行政有意识地通过建立一个联合体的方式把村民杂乱的诉求表达转化为制度化的协商民主程序,并使这一联合体具有特定的形式和运转模式。

## 2.行政培育自治

行政培育自治是协商式民主自治制度化的重要手段和方式。自治的实现必然要有一定的形式,一定的程序规则,一定的议题内容。这需要一定的外力来帮助自治找到合适的存在形式,制定正当的程序规则,明确自治的议题内容,这便是培育的过程。

(1)行政培育自治形式。从基层民主自治的组织和实践形式来看,Q村的基层协商式民主自治形式可以分为三部分。一是组织形式,二是决策形式,三是自治的相关程序。组织形式是以村民代表会议和村民小组会议为基本形式,决策形式则以协商式为基本形式。换言之,村民代表会议和村民小组会议独立承担民主自治的功能,会议决策则遵循协商的方式。上述自治形式的建立离不开行政力量的培育。

首先,村级组织主动将行政与自治的功能进行分离,自治事务则由村民代表会议和村民小组会议承接。村民代表会议与村民小组会议并不是常设的办事机关,而是针对自治议题召开的议事会议。村级组织与村民自治之间逐渐形成了“参与不干预、指导不领导”的关系模式。这避免“行政吸纳自治”的可能,也避免了行政与自治纠缠混乱不清<sup>[6]</sup>。其次,在村级组织的培育之下,民主自治最终确立为“协商会议”的形式。“协商”最直接的体现是Q村小组内部的一致通过原则以及行政村范围内的绝对多数通过原则。协商原则也是在村组干部引导下经村民反复讨论并最终确定的。除此以外,程序设置也是在村级组织的培育之下建立起来的。例如,召开会议的具体时间、地点、参与人员以及不同议题对应的不同商议路径、表决程序均由村级组织规划设定。村民代表会议日常召开的组织工作也由村级组织负责。

(2)行政培育自治议题。从基层民主自治的实践内容上看,具体的自治事务类别及其决策方式是在村委会的指导之下形成的,具体到村民代表会议的议题设置也是先由村委例会决定的。Q村民自治的议题涉及村级财产的使用分配,房屋建设许可,公共基础设施建设,上级政策落实等内容。这些议题固然来源于村庄治理事务之中,但议题的设置离不开村级组织主动规划。每一次召开村民代表会议之前,村委会都会召开村委例会,通过村委例会确定村民代表会议需要讨论的议题、表决的事项等内容。村级组织作为行政力量的代表,培育了基层民主自治的议题,让民主自治的议题逐渐丰富起来。这使得民主自治既不是空洞洞的形式主义,也不是对鸡毛蒜皮等琐事的斤斤计较。在这种培育过程中,村级组织将行政意志与自治意志进行了对话和融合,形成了民主自治的内容。

(3)行政培育自治习惯。从基层民主自治的习惯来看,首先,村民已经习惯了以村民代表会议的形式参与村民自治。显然,在基层民主自治的长期实践过程中,由于其具有实质性的效果,村民越来越相信基层民主自治的作用和功能。这种信任一方面是基于村级组织能及时吸纳民意形成解决问题的良好对策,切实回应村民的需要。另一方面是基于村级组织能够实际履行和保护村民代表会议通过的决议,从而使村民代表会议产生了良好的实践效果,久而久之形成了良性循环。其次,村民习惯了通过协商的方式解决日常生活中的各类问题。村委会有意识地通过村民代表会议发布信息,商议村务。凡是事关村民利益的事情,都通过村民代表会议“通一通,议一议”的协商方式解决。可以说,这种以协商为主要模式的民主自治并非完全是一种自生自发的秩序,而是具有明显的行政培育的色彩。

综上所述,行政培育自治并不意味着行政以强制力的方式介入了自治的产生和发展,培育并不意味着强制更非建构。基层自治恰恰是基于当前村庄的实际情况自然而然产生,在行政的引导下,不断明确其功能、地位和运转模式,最终形成制度化、系统化的村民自治形式。这对于理解行政与自治的关系十分重要。因此,村民自治并没有与行政产生冲突,也没有被行政消解。将行政培育自治理解为行政消解自治是极为不妥的。



## 五、结语:地方经验如何具有普遍意义

Q村的基层民主自治实践仅仅是一个地方的个案性经验,在很多学者看来,这样的个案成功具有很多偶然因素,其普遍意义并不明显,个案中所体现出的治理模式无法复制。这样的观点忽视了个案经验背后所反映出来的普遍性问题。任何具有普遍意义的问题都是由具有不同表现形式的个案所体现出来的。Q村的协商式民主自治确实比较超前和特殊,但是,深究其形成机制时会发现,其形成的社会基础已经开始具有普遍性。首先,在行政化治理手段瓶颈方面,由于村级组织行政化带来的各类深层次村庄问题已经有广泛的研究。村级组织行政化进一步引发的村庄治理危机已经成为学界的共识。特别是“由于村级组织行政化带来治理的悬浮性危机,行政权威也已经意识到仅仅依靠行政体制实现基层社会的有效治理亦不可能,社区力量的参与程度和效度从根本上决定了乡土社会获得治理的限度”<sup>[19]</sup>。可见,如何通过自治的方式弥补行政治理之不足,已经成为具有普遍性的问题。其次,在集体土地经济发展层面,由于地区经济发展差异以及法规政策的影响,不同地区在集体土地经济发展上的差异十分明显,换言之,这种集体经济发展的差异可能会导致民主自治实践的差异,可能会影响个案研究的普遍性问题。但是,随着最新的《土地管理法》的实施<sup>①</sup>,这种由集体土地经济发展带来的差异性可能缩小。最新的《土地管理法》正式破除了农村集体经营性建设用地入市的法律障碍,这将促进全国更多农村地区的集体土地经济的发展,使村庄内部可供讨论的议题丰富起来。

基层协商民主自治的内生性需求源自村民本身,随着村庄集体经济发展,公共议题不断增多,村民参与公共决策和公共管理的意愿不断增强,村民在自治上体现出越来越强烈的意志。基层协商民主自治的外生性需求源自国家,国家强调“自治、法治、德治”的“三治合一”,从现实方面看就是希望通过自治的内生约束性来消除基层矛盾,激发基层的活力,能够重新组织起农民,动员起农民共同解决基层的治理问题。特别是在基层治理的最一线,单单依靠国家的行政力量无法实现对村庄琐碎化、差异化事务的治理,更无法对接小农的差异化需求。因此,需要通过自治的方式创造行政与小农对接的弹性空间,实现对琐碎与差异的治理。从政治方面看,村级民主自治源自国家对人民当家作主的政治许诺,加强村级民主自治不仅仅是具体治理技术的提升,更是在维护国家在基层治理中的合法性。从法律方面看,基层群众性自治制度是《中华人民共和国宪法》的重要内容,在基层治理第一线实行民主自治是实现自治与法治统一的需要,也是实现“三治合一”的重要形式。在内外两方面的共同需求下,国家主动寻求更为有效的治理手段来实现对村庄的治理,通过一定的手段对村民的自治意愿加以引导,培育村民将村庄内部事务通过协商民主自治的方式进行解决,形成了规范化和制度化的协商式民主模式。在实现基层的有效治理的同时,节约行政治理成本,减轻行政治理压力,降低行政治理风险。

如何在村级组织行政化的大背景下更广泛地推广协商式民主自治,或许需要从以下几个方面来努力。首先,从行政治理回归村民自治。随着行政治理手段的不断加强,越来越多的学者注意到行政治理手段的不足,并且也有学者提出要解决行政治理“最后一公里”的问题。实际上,在面对行政治理手段瓶颈时,通常有两条可供选择的道路。其一,就是沿着行政治理的思维继续深入下去,但是,这可能增加大量治理成本,浪费治理资源甚至走向治理僵化。其二,则是回归自治,敢于通过自治的方式实现对“最后一公里”问题的解决。这需要行政主动作出让步,为自治的发展留有足够的空间。其次,回归自治并不意味着将基层治理事务放任自由,自治制度的建立离不开行政的帮助,特别是不同的地区的经济发展水平、历史文化习俗和治理情况差异巨大。因此,在自治制度的选择上并不是唯一的,需要因地制宜选择自治制度,拓宽自治的形式和思路。这种选择并建立制度的过程需要行政的积极参与。最后,维护自治意志的合法化地位,合法化的自治意志必须得到尊重。在过去,村民自治常常被形式化和虚无化,自治停留在表面或者仅仅是为了走过场。这造成了村民参与基层民主热情的降低,也造成了自治制度的合法性危机。行政需要尊重自治意志的合法性地位,使自治意志真正能够对

<sup>①</sup> 参见《中华人民共和国土地管理法》第六十三条。

基层治理产生实质性的作用。只有这样,才能使村民相信自治制度,愿意参与自治制度,从而形成良性循环。

### 参 考 文 献

- [1] 朱政,徐铜柱.村级治理的“行政化”与村级治理体系的重建[J].社会主义研究,2018(1):121-130.
- [2] 郑卫东.“双轨政治”转型与村治结构创新[J].复旦学报(社会科学版),2013,55(1):146-153,159-160.
- [3] 安东尼·吉登斯.民族、国家与暴力[M].胡宗泽,译.北京:读书·生活·新知三联书店,1998:146-147.
- [4] 王惠林,杨华.村干部职业化的生成机制及路径创新[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2018,18(4):54-62.
- [5] 胡业方.村干部“名”与“实”的历时性嬗变——基于浙江赵村的实地调查[J].华中农业大学学报(社会科学版),2018(1):99-105.
- [6] 冷波.村庄“双轨治理”的特征与效果分析——基于秭归县C村的考察[J].湖南农业大学学报(社会科学版),2017,18(3):50-55.
- [7] 王丽惠.控制的自治:村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论[J].中国农村观察,2015(2):57-68,96.
- [8] 徐勇.政务与村务的合理划分和有效处理[J].中国民政,1997(5):15-16.
- [9] 周飞舟.财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”[J].社会,2012,32(1):1-37.
- [10] 赵晓峰.“行政消解自治”:理解税改前后乡村治理性危机的一个视角[J].长白学刊,2011(1):73-78.
- [11] 郎友兴.基层协商民主的系统构建与有效运行——小古城村“众人的事由众人商量”的经验与扩散[J].探索,2019(4):98-109.
- [12] 全国政协办公厅,中共中央文献研究室.人民政协重要文献选编(中)[G].北京:中央文献出版社,中国文史出版社,2009.
- [13] 陈柏峰.村务民主治理的类型与机制[J].学术月刊,2018(8):93-103.
- [14] 舒丽瑰.村干部角色流变的公共品供给效率分析——以鄂东M村的一事一议项目实践状况为例[J].关东学刊,2017(8):136-144.
- [15] 陈剩勇,何包刚.协商民主的发展[M].北京:中国社会科学出版社,2006:4.
- [16] 印子.职业村干部群体与基层治理程式化——来自上海远郊农村的田野经验[J].南京农业大学学报(社会科学版),2017,17(2):42-49.
- [17] 李祖佩.项目制基层实践困境及其解释——国家自主性的视角[J].政治学研究,2015(5):111-122.
- [18] 贺雪峰.治村[M].北京:北京大学出版社,2017:132.
- [19] 印子.乡村基本治理单元及其治理能力建构[J].华南农业大学学报(社会科学版),2018(3):107-114.
- [20] 贺雪峰,何包钢.民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响[J].中国农村观察,2002(6):46-52,81.
- [21] 张睿莲.基层治理视角下村级监督制度创新的机理研究[J].湖北民族学院学报(哲学社会科学版),2018,36(4):94-99.
- [22] 哈贝马斯.在事实与规范之间——关于法律和民主法治国的商谈理论[M].童世骏,译.北京:读书·生活·新知三联书店,2014:370.

(责任编辑:陈万红)