



民主治理如何可能

——从村民自治到社区自治的考察

袁方成

摘要: 人民公社解体后,广大农村地区的基层治理体制和治理方式亟待改变,村民自治应运而生。30 多年来,以“四大民主”为主体的村治制度日益完善,选举流程日益规范,选举范围日益扩展,民主化治理方式不断创新,对乡村及整个国家的政治民主化产生广泛而深远的积极影响。时至今日,此种建立在严格的户籍和土地边界基础之上,组织封闭、经社不分、城乡分割的基层体制,与当前快速工业化、城镇化、市场化、信息化和现代化过程中农村土地、人口和资源大规模流动日益不适应。随着农村社区建设从典型实验走向全面展开,社区自治——这一新型的基层治理形态更加具有开放性等多元特征,不仅是现实且必需的选择,也意味着基层民主治理步入新阶段。

关键词: 村民自治; 基层民主; 民主治理; 农村社区

村民自治是当前我国农村基层基本的组织和治理体制。如果以 1982 年《宪法》规定在农村设立村民委员会为起点,村民自治在农村地区扎根下来已经 34 年。与此相对应,海内外学术界与之相关的理论与实践的争论从未停止,对村民自治的实践价值与实践绩效评价迥异。有的认为“村民自治作为基层直接民主的一种有效形式”,是中国民主的“希望工程”,有的则嗤之以鼻,甚至称村民自治为“民主的怪胎”(项继权,2009:5);有的认为村民自治的实践成绩斐然,有的人则认为村民自治已经停滞不前,甚至不进反退,总之,对村民自治的发展现状深表不满。

不可否认,无论对比《村组法》的法定规范,还是比照政府、社会民众和学界的期盼,以村民自治为核心的农村基层民主实践仍存在着明显的差距。从全国层面来考察,不同地区的村庄治理绩效迥然不同,村民自治的地域非均衡发展的特征明显:一些地方“动真格的”,严格依据《村组法》开展各项民主活动,成为村民自治实践的典范;但相当一部分地区的民主选举和民主治理活动流于形式,乡村干部对待村民参与选举不支持,影响甚至干扰选举活动的违法违规行为屡屡出现;有的地方村民自治制度挂在墙上而“名存实亡”,甚至村委会的日常运作也处于“停摆”状态。基于这些问题,在对村民自治成效与前景的判断中,怀疑、担心、忧虑、悲观甚至否定成为一股“主流性”意见。

卡罗尔·佩特曼在《参与和民主理论》一书中提到:“一个民主政体如果有效存在的话,就必需相应地存在一个参与社会,即社会中所有领域的政治体系通过参与过程得到民主化和社会化。”(佩特曼,2006:39)在现代化的总体进程中,作为基层民主制度的村民自治如何被建构? 制度运作特别是村民民主参与的绩效如何? 在何种程度上解决了制度启动之初面向的问题? 其与现代化中的民主治理目标之间存在何种张力或背离? 村民自治的民主属性在现实条件下是否逐步被侵蚀? 村民自治为何以及步入何种困境? 当前在乡村

治理现代化的发展格局中,作为基层民主制度的村民自治是否以及又发生了哪些变化?从村民自治到社区自治是否在某种意义上反映出乡村治理现代化的实践逻辑?这正是本文尝试通过历时性的考察、制度与组织的梳理、分析和研判,要理解和回答的问题。

一、村民自治:民主与治理的双重目标

1970年代末农村经济改革的启动,意味着“大集体”时代的人民公社体系步入崩塌和解体的轨道之中。家庭联产承包责任制的普遍实行,将农民从人民公社时期的集中劳动、统一分配、集中经营的管理体制中解放出来,广大农民获得了前所未有的“经济自由”。与此相对应,人民公社集中统一的管理方式失去效力和效能,农民之间、农民与集体以及农民与政府之间的关系开始发生深刻的变化。

基于此,1982年,五届全国人大第五次会议通过了《中华人民共和国宪法》,其中第十五条规定:“省、直辖市、县、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”同时规定设立城市居民委员会和农村村民委员会,作为新的乡村治理体系。此后,中发[1982]36号文件要求各地“有计划地进行建立村民(乡民)委员会的试点”。1983年10月,中共中央国务院发布了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,截至1985年春,9.2万多个乡(民族乡)镇政府取代了5.6万多个人民公社成为新的基层政府组织,同时82万多个村民委员会也取代了人民公社时期的生产大队和小队。由此,“乡政村治”治理体系架构在全国普遍建立并逐步得以完善。

从组织现代化的角度看,从人民公社体制到“乡政村治”管理体制的变革,并非基层组织的名称变化或者规模增减,而意味着更为深层次的体制改革和组织创新。《村民委员会组织法(试行)》明确规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。”“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助。”“乡政村治”的基层治理体系在1998年通过的《村民委员会组织法》中被再次给予确认。

在新的制度架构中,乡镇一级是国家五级政权中最基层的一级政权,村民委员会是农村村民自治组织,乡(镇)与村之间并非是行政体系序列的上下级间的“领导”与“被领导”关系,而是政府与社会组织间的“指导”与“被指导”关系。与过去人民公社的全面控制相比较,新的乡村关系意味着乡村社会的自治空间得以拓展,在新的制度和组织框架中,农民的经济自由和政治民主权利开始伸展。

对于村民自治的内容,一般概括为“四大民主”,即民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。作为国家制度和组织建设中的一部分,村民自治不同于传统时期的乡村自治,它与近代以来的现代国家建构的方向一致。在现代国家建构的过程中,“中国的乡村治理体制也需要相应的转型,对各种权力资源和治理机制加以整合,实行国家治理与乡村自治的共同治理”(徐勇,2006:6)。

而在“四大民主”的运行过程中,最具有典型意义和价值的是村民委员会的选举。广大农民运用法律规定的民主规则和程序维护自己的合法权益,并在民主实践中创造出“海选”、“直选”、“两票制”、“一肩挑”等多种形式。此外,各地还自主性地创造出如1988年辽宁省铁岭市的候选人竞选演讲、1995年四川省乐山市的秘密划票、1995年吉林省梨树县选民个人独立提名等多种形式。

尽管参与选举的农民在制度设计层面的“话语权”极其有限,但从全国宏观层面看,以村委会选举为起点,村民参与农村政治、经济、文化、社会事务的热情被激发出来,特别是1990年代进入发展的“快车道”,村民参与的群体数量和范围领域都得到明显的扩展。其态度从开始的组织动员转变到主动参与,从过去关注自身和家庭事务,推而扩展到关注和参与与群体和集体相关的村庄公共事务,形成多领域、多层次、多形式的参与格局。

在参与主体层面,在现代化浪潮的席卷之下,村庄经济、社会及观念意识的开放性和流动性大大增强,外来务工、经商人员等“异质性”群体加入到村庄事务治理中来,大大扩展了村民的民主参与范围;村庄内部各类经济、社会、文化等不同性质的社团组织,以组织化形态聚集村庄和乡村社会的各种群体,村庄社会生活共同体的身份认同感和村庄归属感得以塑造和形成;农村地区各类个体和集体企业、驻地事业单位及其他社会力量的参与,这些社会资源得以交流和整合,并形成组织间的平等、信任和互惠氛围,

在交流互动中提高不同主体的参与能力。

在参与领域层面,当前的村民参与,从最初的村庄选举,开始向村务管理、民主监督、经济发展、社会交往层面拓展,涉及的领域和内容更加细化,特别是“关系到农村社会地域性发展相关的公共性事务,关系到与当地村民切身利益相关的生产、生活密切相关的各种事务,以及深入村庄内部更小层面的群体、组织、单元之间的群体事务”(袁方成,2010:3)。普通村民、各类协会、经济组织等多元主体积极参与村庄公共事务的民主讨论和决策,围绕着组织集体利益和村庄公共利益,在村庄规划、集体经济发展、基础设施建设等方面建言献策,通过各种形式的民主参与推动村庄经济社会的发展和人文风尚的进步。

村民自治的运作,逐渐形成多元主体参与村庄治理的基本格局。在村民自治的制度运作中,乡村基层治理的民主特性得以彰显。其中,通过村民自治的制度嵌入,村庄各类个体和群体力量被激活,治理主体开始从单一的基层政府和村委会组织向主体规模和类型日益多元化转变;民主参与的议题,从仅仅局限于村委会领导人选举的政治层面,延伸和扩展到村级集体经济组织、村庄公益事业等具体事务中,讨论范围由局部扩散到整体;村民和村庄组织“对大量公共性、集体性事务,由一般性的认知和关注向更为深层的讨论、决策及执行延伸”(袁方成,2010:3)。

尽管政府、学界和社会对村民自治“横看成岭侧成峰”,评价各异,但在各种褒奖和质疑声中,村民自治并未停止前进的步伐,在各地持续的实践探索中,其内容和形式得以不断充实完善。当前各地的创新经验,不同程度地提高了广大村民的权利主体地位,保障了村庄内不同群体的权利诉求和合法利益,民主参与的积极性大大提高,对于我国基层民主治理而言,无疑具有重要的实践价值。

村民自治产生之始就蕴含着民主与治理的双重目标。一方面,国家旨在建立村民自治组织体系取代人民公社体系,解决乡村大面积的组织瘫痪和治理失效问题,由此实现对乡村社会的“再整合”从而巩固基层政权的目标;另一方面,国家通过法定赋权的方式,力求动员村民群众通过民主的方式解决基层治理中的种种问题,稳定、有序地促进乡村经济和社会发展。事实上,村民自治从“制度”形态到“实体”形态的逐步发展过程,是村民作为民主治理主体力量不断激发的过程,是基层民主治理质量和效率不断提升的过程,展现出直接而显著的成效:在宏观层面,“村民自治的发展为广大农民提供了民主实践的练兵场,也有利于推动国家的民主政治建设”(徐勇,2000:11);“在微观层面,经过选举产生的村庄领导人更具有责任心,对推动村庄治理具有重要的作用”(袁方成、李增元,2011:1)。村民自治作为最引人瞩目的改革贡献,不仅在于赋权于民、乡村自治及基层民主建设的制度创新,也在于在现代化的进程中为基层民主治理开拓了新的发展路径。

二、“集体单位化”遗留及基层治理困境

在现代社会中,民主是一种政治制度,也是一种治理方式。但民主与治理又各自有其内在目标、活动方式及工作重点,两者在实践中仍存在一定的紧张甚至冲突。从我国实践来看,对乡村有序治理和政治稳定的追求常常导致对村民自治和乡村民主的警惕甚至压抑,并由此导致村民自治的一些初始目标和制度设计的失效。特别是20世纪90年代之后,如果说改革初期人们对“党政分工”、“政经分开”、“乡村分治”和“村民自治”等重构乡村组织体系和管理体制的改革方略有较大的认同和信心的话,时至今日,越来越多的人似乎对现实和未来充满更多的疑虑和彷徨,农村基层“党政分工或分开”已不再有多少人提起,基层“政经或政社分开”的同时面临着越来越强的“政社合一”的呼声,“重建村公所”及“乡治村政”已成为替代“乡政村治”或“乡村分治”的一种主张。

村民自治作为新生的基层民主制度,本身还处于不断完善和发展的阶段。东、中、西地区的具体实践呈现非均衡的特征,成效差异明显,也面临着各种问题和挑战,与法律的要求和人们的期望仍有相当大的距离,如村民资格认定困难;一些地方选举流于形式,压制、阻挠村民自由民主选举、贿选泛滥、“富人争权”的事件屡屡发生,各种违法行为屡禁不止(项继权,2009:5);制度实施违规、违法,具体程序不规范,“真正严格依法实行民主直选、全面落实村务公开以及民主决策、民主管理及民主监督的村数量依然有限”(项继权,2009:5);村“两委”交叉任职、党政职责不清,无法有效实现自治功能;“村账镇管”监督主体

模糊，“村企合一”加剧农村社会矛盾；有的村村务不公开，少数村干部操纵村庄公共决策，村民大会、村民代表大会、村级议事会、“一事一议”等制度“挂在墙上”，村务管理混乱等。诸多问题集中叠加共振，最终导致了“村庄政治的塌陷”（蒋永甫，2011：6）。

从笔者最近一次对 H 省 20 个重难点村的选举调查来看，也“重复性”地印证了这一点：村民选举过程乱象丛生。在选举人情况介绍、候选人提名、表达选举意见等环节，参与率都明显偏低。根据村民对村“两委”成员了解程度的统计，相当一部分村民对于村干部不了解，甚至不知其姓名，不少村民认为村干部与村民无关，自己也不关注村庄事务。具体来说，选举日关键环节程序不规范问题普遍存在，没有按照法律法规设置秘密写票处，委托程序不规范。X 村共 4 个选区，只设立了 2 个秘密写票处。Y 村 170 人参与选举，却发出 500 张选票，没有委托，村民代表的推选没有全民参与，村民代表而不是村民提名候选人，等等。此外，在选举大会现场，超过一半的选民没有领到选民证，53.3% 的村民没有委托证而领取选票。此外，乡镇政府出于各种考虑，直接或间接地干预甚至操纵村民委员会的选举。从此次调查来看，544 名受访村民中，有 177 名认为村民自治的民主选举遭到了乡镇政府的直接或者间接的干预。民主选举尚且如此，民主决策、民主管理和民主监督等则更加实践不足，尚待走上正轨。2015 年 H 省村民参与选举情况抽样情况详见表 1。

表 1 2015 年 H 省村民参与选举情况

村民参与各项选举活动	经常参与	有时参与	偶尔参与	从未参与	缺失
选举会议或候选人情况介绍会	34.2%	13.6%	16.0%	34.7%	1.5%
直接提名、推荐某人为候选人	23.3%	11.8%	12.5%	50.2%	2.2%
动员别人参加会议了解候选人	13.4%	8.8%	8.6%	66.9%	2.2%
动员别人提名获选人	7.4%	5.9%	8.1%	76.3%	2.4%
动员别人投某个候选人的票	1.8%	3.7%	6.1%	86%	2.4%
劝别人不投某个候选人的票	1.1%	3.7%	4.8%	87.7%	2.6%
对选举表示不满或提批评意见	4.2%	5.9%	9%	77.9%	2.9%
其他活动	0.2%	0.2%	0.6%	31.1%	67.1%

数据来源：根据笔者 2015 年对 H 省 20 村选举调查数据整理。

村民自治的上述困境，究其原因，在于人民公社体制的一些核心制度安排并没有完全改变，改革后的村民自治体制仍在相当程度上带有“单位制”的特点。

农村基层统合性的组织结构并没有完全改变。虽然在乡村基层组织重建过程中，中央一再要求各类组织要“政经分开”、“政社分开”、“党政分开”，但绝大部分村级经济组织与村委会是“两块牌子，一班人马，交叉任职”。特别是在一些集体经济较为发达的村，村集体企业的负责人就是村党支部、村委会的负责人。村办公司或企业越发达，村民在其中的就业率越高，村委会的“企业化”和村集体企业的“社区化”特征就越显著。村委会的职责往往被村办企业代理，而自身被架空成为空壳；而在“两委关系”层面，大多数地方实行村委会主任和村党支部书记“一肩挑”模式，村级两委关系从改革初期要求“党政分开”到现在的“两委一体”，党政关系及两委关系仍没有理顺。

村民自治及基层治理单位的封闭性依然存在。单位制最典型的特征是组织的封闭性。随着农村市场经济的发展以及农民大规模流动，农村社会和社区日益开放。但是，迄今为止，村民自治组织体系仍是在村集体土地所有基础上建立起来的。农民归属于哪个村，是由其土地属性所决定的。村委会和党支部的组织管理边界，也与这种集体土地的边界高度一致，具有强烈的封闭性和排他性。这种封闭性限制了村庄外来人员进入。因为获得“村籍”，就意味着可以在集体土地及其收益中“分一杯羹”，这是村民们普遍反对的，以至于大量在村庄长期工作和生活的“外地人”无法在工作的地区入籍、扎根。而对于村委会选举和村庄公共事务决策，这些外来人口更是旁观者的身份，无从参与。

政府对基层自治组织的行政控制依然存在。单位制是国家制度的一部分，也是对基层社会一体化控制的方式。乡镇政府与村委会之间的法定“指导关系”，在很多地方严重异化，村民委员会依然是“上

级政府的一只脚”,政府对村级事务仍然实行干预和控制。

显然,虽然人民公社的组织体制被废除了,但是,人民公社单位制的基本要素依然存在。如何理解当前村民自治运作所呈现的制度与治理绩效?利普赛特(Lipset)认为,“经济发展为稳定民主的社会生态的形成创造基础性条件,促进与民主制度安排相关的各种政治、社会要素的形成,成为民主发展的社会基础”(Lipset,1981:416-421),这对于我们理解村民自治具有启发性:经济制度、经济体制和社会基础,是民主制度变革的直接制约要因。

在市场化、工业化、城市化、信息化的快速变化过程中,农民个体的自主性、流动性日益增强,农村社会和社区不断开放、分化、异质化和多元化。农村社会已经从过去的静止和封闭转向开放和流动,村庄组织开始从生产和行政共同体向社会生活共同体转变。然而,在深刻变化的现实面前,村民自治组织及乡村社区仍在相当程度上延续了传统人民公社时期经社不分、党政不分、组织封闭和城乡二元化的特征,并在组织、管理和服务中日益失去效能和正当性。

具体而言,村级组织的封闭性及单位化的管理体制,首先与日益开放的乡村社会和大规模的人口流动不相适应,造成巨大的管理真空。村级治理中“三重叠加”的状态——村集体土地各项权利的归属边界、村民的“村籍”身份和权利边界,村级组织的组织和管理权限边界叠加在一起,导致外来人口难以进入村社区。村级组织所提供的各类服务和管理,其对象局限于具有本村村籍的农民,对于外来务农务工经商等流动人员,则在身份歧视和服务排斥的同时,形成管理上的真空。其次,村级组织的这种封闭性及公共服务的内部性,与日益均等化的社会服务体制不相适应,造成公共服务的有限性。在村级组织封闭的条件下,不仅村委会组织的管理对象限于户籍村民,村级服务的对象也限于本村村民。虽然在实践中一些地方也让外来新居民分享一些公共设施,并允许他们享有某些社区服务。但是,这些服务是有选择且非制度化的,外来居民与本村居民之间是不平等的,这就造成国家基本公共服务不能及时、平等供给。此外,村级组织的封闭性及村民选举的限制性,与基层民主自治的广泛性和普遍性不相适应。在一些外来人口较多的村社区,村民自治事实上成为少数村民的自治,甚至是“少数拥有土地的地主”的自治。

而村委会组织与集体经济组织“经社不分”,与产权的独立性和经营的自主权不相适应。村委会是群众自治组织,村集体经济组织是经济组织,两者性质、功能、目标及运行方式有很大的不同,但是,在“村社合一”、政经不分、责任不明的条件下,一方面,集体经济组织直接受制于村民自治组织,其经济决策和运营往往受到村委会选举的影响;另一方面,村社不分、政经合一,也使村民自治的选举竞争受到集体经济和利益的影响。控制村委会就意味控制集体土地、企业和资源以及由此带来的巨大的利益和机会。也正因如此,在富裕地区,一些人不惜重金收买选票,严重干扰了基层民主和选举。

从当前来看,农村基层单位制的遗留不可避免带来治理困境。特别是随着农村改革开放和农村经济社会的进一步发展,农村“单位化”治理的矛盾和问题更加突出。也正因如此,进一步深化改革,构建新型的乡村治理体系,实现乡村治理的转型和重建,已是当务之急。

三、社区制:民主自治与基层治理转型

如前所述,当前,随着以土地为核心的农村各项改革快速推进,城乡一体化日趋明显,农村基层治理面临着新的改革命题:构建适应于现代市场经济、城乡经济与社会一体化发展的新型农村社区体制,开启农村治理制度的“第三次变革”。

基于农村基层治理的现状,中共中央十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出社区建设的目标和任务:“全面开展城市社区建设,积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”党的十八大报告在此基础上进而强调社区建设的重心在于“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。

中央的政策导向使农村社区建设的总体目标得以确定。截至2008年10月底,全国已经确定了304个农村社区建设实验县(市、区),占全国2862个县级单位的10.55%。农村社区试验村达到20400个,占全国64万多个村的3.19%。此后,中办、国办印发的《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》,更将农村社区建设提升到了“社会主义新农村建设的重要内容,是推进新型城镇化的配套工程,是夯实党的执政基础、巩固基层政权的重要举措”的层次。

所谓社区自治,就是由社区居民组成的社区公共组织,通过民主协商的形式讨论并处理社区公共事务,从而实现自我管理和自我服务,并在此基础上重新构建作为“生活共同体”意义上的社区公共性和公共精神。“社区制”与过去人民公社“队社制”、村民自治的“村组制”存在较大的差异,是一种具备了现代民主治理特征的治理形态。

具体而言,一方面,社区本身是一种社会组织,也是一种社会生活共同体。高度发达的社区组织是一个社会高度成熟和发达的体现。另一方面,国家权力与社会权力、国家事务与社会事务、国家空间与社会空间适当分离,国家行使国家公共权力,承担公共责任;社区则承担社区范围内的社会事务的管理(吴晓林,2012:1)。可见,从人民公社到村民自治再到社区自治,是国家权力从社会领域收缩、社会自治空间扩大和社会自主性增强的表现。

从治理的范围边界来看,社区制是一种“有限治理”的社会性治理形态。作为一种乡村社会组织或社会生活共同体,农村社区组织与其他经济组织、政治组织以及群众团体组织在组织上和功能上适当分离,任何一类单独的社区组织都不能单独控制或垄断社区内的经济、政治和社会资源。同时,社区的权力边界明晰,社区组织仅仅承担社区内的社会性事务的管理,并提供社区公共产品,不能也不可能包揽全部事务。社区组织可能承接和承担若干政府的行政性事务,以及服务和协助社区经济和政治组织的活动,甚至承接其他类型的委托事务,但都要以承认和尊重社区组织的自主性为前提。社区的权力行使虽然依靠国家法律 and 政策的授权,并在法律和政策范围内活动,但社区本身不是国家机关,不能直接行使国家行政管理权。在社区组织内部,这种权力的运行具有共享性、自愿性和社会性,并不以国家行政权力为后盾,而主要依靠广泛的社区认同,实行社区自我组织、自我管理和自我服务。

从治理的开放程度来看,是否拥有经济组织或集体产权不再成为社区成员的基本条件。居住在社区而没有社区集体产权的成员也是社区成员。由此,社区的组织边界也不再与集体经济组织的产权边界一致。社区组织真正成为独立于其他组织的社会组织,为城乡之间以及农村不同地区和社区之间人们的自由流动创造了条件。

从治理的主体身份来看,无论是人民公社还是村民自治,政治组织、行政组织、经济组织以及社会组织的集中合一,使农民的社会身份与政治身份和经济身份交集,并在相当程度上由政治身份决定(周庆智,2015:3)。农民个体对村集体的身份依附关系始终存在,村级组织内成员的身份也有明显的层级区分。而社区制的基础,是具有独立而平等的经济社会权利的广大农民。尽管他们处在各类社区组织中的不同位置,在社会上仍然具有不同的政治、经济和社会地位,但在社区范围内,其个人的社区身份与其个人经济、社会和政治地位是分离的。换言之,他们作为社区居民与其他社区成员是平等的,并能以独立和平等的居民身份参与社区公共事务和公益事业。

总之,从村民自治向社区自治、从村组制向社区制的转变,不仅是城乡基层治理体制和治理方式的变革,也是我国国家与社会关系的重大调整,是社会组织的发育、社会公共空间成长的必然结果,也是民主治理不断成熟完善的过程。

作为社区自治的先行探索,各地区在实践中创造出了各具特色的社区治理模式及机制。以笔者从2007年以来的若干调研为例,对于“村改居”类型的社区,如宁波市江东区明楼街道林家社区,是由原东郊乡惊驾村的林家、励家、柴家漕三个自然村组成,人口以原村民为主,现有常住人口1947人,暂住人口4742人,暂住人口占了总人口的71%。为解决由外来人口进入而产生的一系列矛盾,林家社区突破了原有行政村的村籍身份界限,使外来人员也成为社区建设和民主治理的主体力量,创造了多元主体共享共治的社区治理机制,从而保障社区内所有居民的参与权、知情权、决策权与监督权,进一步扩展了民主

范围,提升了民主层次。

又如,在“村改居”的进程中,面对土地规模化流转的快速发展形势,湖北潜江市形成了诸多容纳多元户籍身份的具有城市小区特征的农村居民区,并通过市场化选聘和设立公益性岗位、配备相关人员等方式和手段,使得农村社区居民享有与城镇居民同样的现代物业服务。

而对于传统的“村落型”农村社区而言,秭归县的探索值得肯定。秭归是一个典型的农业山区县,“八山半水一分半田”,从2003年开始,该县以杨林桥镇的实验探索为开端,按照“地域相近、产业趋同、利益共享、规模适度、群众自愿”的方针,根据特定的地理环境以及农村经济社会发展现实条件,创新了“一村多社区”的社区治理模式,建立起“村委会—社区理事会—互助组—基本农户”这一新型农村社区组织体系。全镇14个村一共成立306个社区和1034个互助组,社区理事会成员达到1028人。在村党总支以及各党支部的指导下,社区理事会开展各项服务活动。

总体而言,社区制契合了当前农村社会开放性、流动性不断提高的发展动向。它“不再是一种封闭和排外的体制,而是赋予所有在乡村生产和生活的人们以公共事务的参与权和管理权,最大限度地保护农民及居民的民主权利”(项继权,2007:11)。从基层民主建设的角度看,它在丰富基层民主形式与内容、健全基层民主管理制度、提升群众民主法治素质上发挥了重要作用。通过各地政府积极引导和推动,农村社区体现出较之过去不同的新面貌,其地域开放性和组织包容性更广,居民的融合度更高,凝聚力和向心力大大增强。农村社区打破了固有的村籍限制,在新的平台上接纳和吸纳具有不同身份的外来个体和群体作为社区自治的主体,保障社区范围内不同身份的居民都具有平等的权利,这些群体参与社区公共服务和公益事业的积极性和主动性被充分调动起来。在各项民主权利不断得以实现的过程中,社区居民的归属感、认同感和凝聚力也大大增强,现代意义的新型社区价值得以彰显。

四、迈向现代化的民主治理何以可能

“民主以社会为基础,更为完善地实行民主,必须有一个范围广泛、有自觉性的、团结的社会,实行并保持民主必须满足物质的、法制的、智力的、心理的、防卫的条件。”(科恩,1988:53)“社会不同发展阶段的经济及社会特征决定了只能建立与之相适应的民主制度,而经济及社会的变迁客观上要求建立与之相适应的新型民主制度,才能促进社会的发展进步。”(袁方成、李增元,2011:1)具体到我国的农村社会来看,民主同样也是一个长时段的动态发展过程,在不同历史时期和经济社会背景下,其阶段性发展特色也迥然不同,从而在客观上也要求建立与之相适应、相匹配、相契合的民主治理制度。

考察村民自治制度产生和运行的经济及社会条件,可以发现,村民自治是以具有行政村村籍的广大农民为自治单元的主体、以土地产权集体所有制为经济基础、以明确的特定的行政村地域范围为边界、以“户籍—土地”关系为内在的维系纽带、以村集体经济组织为依托、以村庄公共事务和公益事业为主要内容的基层自治模式。作为村级政治组织的党支部、作为村级自治组织的村委会和村级集体经济组织,在实际运作中“二合一”或“三合一”的组织架构、村级组织的内在封闭性、行政村范围内特定户籍的排他性等,共同构成了当下村民自治的治理困境。

农村经济和社会结构的根本性变革,意味着村民自治的经济和社会基础的深刻变化,新的基层治理体制呼之欲出,具有现代民主治理特征的“社区制”取代行政色彩依然浓厚的“村组制”,不仅在理论上,而且在实践中成为必然选择。当前政府主推的农村社区建设,尽管形态各异,但都是以各地农村发展的现实条件和需要为导向,根据人、地、资等要素开放性和流动性的特征和要求,不断冲破旧有行政村范围内的土地关系和户籍关系等既有体制性约束,在新体制的生长中为农村发展不断注入新的动力和活力。在农村社区这一新型管理服务平台上,逐步完善多元参与的治理格局,在民主参与的过程中维护和保障广大农民的民主权利和利益。这既是对村民自治制度内核和民主精神的内在继承,又是对其制度外壳的扬弃和超越,是乡村基层治理现代化的集中体现。

以社区制为代表的乡村基层治理的现代化,不仅意味着农村组织、乡村治理、城乡关系的重大转变,农村社会和农民自身也处于被“改造”之中。这一过程是农村社会组织的发育、公共空间的成长及公共

制度的再造过程,也是农民独立化、平等化和公民化的过程,其实质是现代民主社会、民主治理及社区和社会认同的再构建。在建设“新社区”的同时,也在锻造“新居民”,培育“新组织”,建设“新农村”,不仅为“新社会”和“新国家”奠定治理基础,本身也正是治理现代化的重要部分。而这一切,不仅表明对一个旧时代和既有的社会组织形态的告别,也预示新的“平等、自由和人的解放”的“未来新社会”以及新的民主治理形态和时代的到来。

参考文献:

- [1] 蒋永甫(2011). 行政吸纳与村庄“政治”的塌陷——村民自治制度的运行困境与出路. 政治学研究, 6.
- [2] [美]卡罗尔·佩特曼(2012). 参与和民主理论. 陈尧等译. 上海:上海人民出版社.
- [3] [美]科恩(2004). 论民主. 聂崇信等译. 北京:商务印书馆.
- [4] 吴晓林(2012). 中国城市社区建设研究述评(2000—2010年)——以CSSCI检索论文为主要研究对象. 公共管理学报, 1.
- [5] 项继权(2007). 从社队到社区:我国农村基层组织与管理体制的三次变革. 理论学刊, 11.
- [6] 项继权(2009). 农村基层治理再次走到变革关口. 人民论坛, 5.
- [7] 徐勇(2000). 中国民主之路:从形式到实体——对村民自治价值的再发掘. 开放时代, 11.
- [8] 徐勇(2006). 现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释. 学习与探索, 6.
- [9] 袁方成(2010). 农村基层民主的助推器:农村社区建设中的村民参与. 当代世界与社会主义, 3.
- [10] 袁方成、李增元(2011). 农村社区自治:村治制度的继替与转型. 华中师范大学学报(社会科学版), 1.
- [11] 周庆智(2015). 基于公民权利的城市社区治理建构——对深圳市南山区“单位制”式治理的制度分析. 学习与探索, 3.
- [12] Seymour Martin Lipset(1981). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

How Can the Democratic Governance Work?:

From Villager Self-Governance to Community Self-Governance

Yuan Fangcheng (Central China Normal University)

Abstract: The villager self-governance is the transformation and innovation of grassroots governance system in rural areas after the disintegration of people's commune. Villager self-governance system and democratic electoral system have become increasingly standardized over the past three decades. Apart from that, range of competitive elections continues to be expanded and democratic governance continues to be innovated. This makes an extensive and far-reaching positive impact on the countryside and the national political democratization. However, the grassroots system that is based on a strict system of census register and land border, which has caused the isolation between urban and rural, the confusion of economy and society as well as the sealing of society, is in conflict with the large scale flow of rural land, population and resource in the process of current rapid industrialization, urbanization, marketization, informatization and modernization. Along with community construction in rural areas, community self-governance as a governance form that is more open, inclusive, integrated and cohesive than villager self-governance, is a realistic and necessary choice. Besides, it has become a new form and a new stage of grassroots democratic governance in China.

Key words: self-governance of villages; grass-roots democratic; democratic governance; rural community

■作者地址:袁方成,华中师范大学中国农村综合改革协同创新研究中心,湖北经济与社会发展研究院;湖北 武汉 430072. Email: yuanfangcheng@126.com.

■基金项目:国家社会科学基金一般项目(15BZZ045);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(12JZD023);中央高校基本科研业务费(人文社科类)重大培育项目(CCNU16Z02012)

■责任编辑:叶娟丽