

引文格式: 周申倡, 戴玉琴. 从“管理民主”到“治理有效”: 新时代农村民主治理的继承、调适与超越 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2020, 21 (2): 1-10.

从“管理民主”到“治理有效”: 新时代农村民主治理的继承、调适与超越

周申倡, 戴玉琴

摘 要: 社会主义新农村对农村治理的要求是“管理民主”, 新时代乡村振兴战略对农村治理的要求是“治理有效”。“管理民主”是指向“程序正义”, 强调农村民主治理朝着规范化、制度化方向发展的要求; “治理有效”是指向实现农村善治, 强调将“乡村治理依靠农民”的民主与“乡村治理为了农民”的民主结合起来。“治理有效”继承了“管理民主”的“程序正义”理念, 并在此基础上对农村民主治理的实践之策做了理性调适。当然, “治理有效”对“管理民主”不仅是一次理想的继承、一次理性的调适, 更是一次积极的超越。

关键词: 农村民主治理; “管理民主”; “治理有效”; 继承; 调适; 超越

作者简介: 周申倡, 扬州大学马克思主义学院博士研究生, 江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心扬州大学基地特聘研究员; 戴玉琴, 扬州大学学科建设办公室教授。

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“农村民主治理路径研究”(17BKS064); 江苏省研究生科研创新计划项目“提升乡村德治水平的内生性制度供给研究”(KYCX19 _ 2090)。

中图分类号: D638 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2020.02.001

“党管农村工作”是我们党在革命战争年代就已形成的基本经验, 解决好“农业农村农民”问题也是在现代化建设过程中, 中国共产党始终关注的话题。2006年, 我们党以中国化马克思主义理论为指导, 以改革开放以来农业农村的发展成果为基础, 以在发展中需要始终攻克的难题为靶标, 提出了社会主义新农村的建设目标; 党的十九大以来, 党中央以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 以建设社会主义新农村以来农业农村取得的发展成果为基础, 提出了实施乡村振兴的重大战略。无论是在社会主义新农村建设中, 还是在乡村振兴战略的实施中, 党和国家都将乡村治理问题放在了重要的位置上。在建设社会主义新农村的语境下, 乡村治理的要求是“管理民主”; 在实施乡村振兴战略的语境下, 乡村治理的要求是“治理有效”。

20世纪80年代末, 农村改革的积极效应基本释放完毕, 农业和农村工作在此时也开始出现了徘徊不前的局面: 农民增收困难, 城乡差距扩大, 农业生产效益低下, 大量资源流向工业^[1]。从20世纪90年代开始, 我们党积极探索农业农村工作的新路: 一是积极推进农业产业化经营, 推动农业农村经济结构调整; 二是从农业农村外部着手, 不断减轻农民负担, 积极推动农村税费改革, 加大扶贫工作和农业投入力度。进入21世纪, 在我国经济实力不断增强、农村生产力持续发展、农村经营体制日趋完善的背景下, 党中央于2006年提出要建设社会主义新农村。社会主义新农村建设的 requirements 是“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”, 其中, “管

理民主”是党中央对乡村治理的基本要求,其目标是“加强民主法制建设,保障农民民主权利”。胡锦涛同志对此曾强调,“建设社会主义新农村,必须继续扩大农村基层民主,确保广大农民群众依法行使当家作主的权利,充分调动和发挥广大农民群众的积极性、主动性、创造性”^[2]。按照“管理民主”的要求,建设社会主义新农村语境下的乡村治理必须将“落实各项民主制度”“搞好村民自治”“健全村务公开制度”“开展普法教育”四个方面结合起来。所以,“管理民主”表达的是党和国家不断追求规范化的、制度化的农村民主治理方式的心愿,而只有追求规范化的、制度化的农村民主治理,只有赋予农民群众广泛而真实的民主权利,农村才会进入善治的境界。

党和国家推动社会主义新农村建设时,我国农村正经历着社会经济文化的变化,很多新变量的出现在一定程度上也影响着农村社会治理的绩效。首先,为了祛除农民负担过重的痼疾,也为了彻底解决“三农”问题,党和国家自2001年开始就在全中国试行农村税费改革,最终决定从2006年1月1日起全面取消农业税。尽管全面取消农业税确实减轻了农民负担,使得国家与农民间的关系发生了巨大变化,但取消农业税后,农村基层政权行为逻辑也发生了变化:一是由于国家不再向农民征税,基层政权将工作重心放在了向上级争取资源上,而不是放在处理与农民生产生活息息相关的公共事务上;二是农业税取消以后,干群格局发生逆转,有些地区甚至出现了农民故意刁难村干部,致使村务工作无法正常开展^[3]。其次,自20世纪80年代末开始,农民流动规模不断增大,农村基层社会治理格局、权威等也随之改变。传统中国农民秉持着“安土重迁”的小农生产生活理念,视“不流动”为常态、迁徙为变态。20世纪80年代末,出现了中西部农村人口大规模向城市和东部沿海地区流动的现象。农村人口的大规模流动,一方面使流出地乡土秩序发生激变,且使农民一旦流动出去后“就会脱离由家庭、乡邻、政权组织等构成的控制网络而处于脱序状态”^[4];另一方面也会改变流入地的社会结构和治理格局。再次,21世纪社会主义新农村建设的“新”很大程度上是通过“工业反哺农业、城市支持农村”的逻辑表现出来的,不过随着市场经济的深化和城市化的加速,农村反倒出现了人财物的绝对流出,这一现象不仅使农村社会无序化加剧,也造成了一些地区(特别是中西部地区)农村因人力资本绝对流出而出现空心化问题,其最终结果往往是村庄空间逐渐坍塌到难以支撑起实行村民自治的地步。最后,在多种客观变量的共同影响下,以规范化和制度化为核心,以“程序正义”为基本价值取向的农村民主管理并没有因程序上的民主而变得更加高效;相反,对“程序正义”的坚持却异化出民主政治机器空转的问题,即符合规范化、制度化要求的农村治理,在实践中却还是出现了“解题低效”的问题。因此,新时代乡村治理的目标已不仅是追求治理程序的正义,更是追求治理绩效的正义,追求有效的治理。而“治理有效”,也是乡村振兴的基础。

尽管“治理有效”以“绩效正义”为价值取向,但它与强调“程序正义”的“管理民主”之间却有着紧密的关联。首先,从现代治理理论角度说,走向善治的关键是善政,而没有民主就没有善政。由此我们可以推导出,民主是“治理有效”的政治基础。其次,尽管民主是“治理有效”的基础,但这也不是必然意味着民主政治的发展和民主程序的完善就一定能带来有效的治理。“治理有效”在结合农村政治实然环境的基础上,强调从健全农村治理体系,提升农村基层治理能力,完善相关民主制度,推动形成农民安居乐业、农村安定有序等维度,对农村治理体制机制做出理性调适。最后,“治理有效”是站位更高、视野更开阔的治理要求,是对“管理民主”要求的积极超越。从这个意义上说,“治理有效”要求下的乡村治理与“管理民主”要求下的乡村治理都属于民主治理,只是“治理有效”要求下的民主治理更加强调“乡村治理依靠农民”与“乡村治理为了农民”的结合。

一、“治理有效”对“管理民主”的理想继承

我国农村民主治理之路起始于村民自治制度的启动。包产到户以后,农村生产经营单位从集体变为到家庭,这也间接使原本高度集中的社队管理体制出现松动,农村陷入“治理真空”的窘境。在这一背景下,广西宜山县(现河池市宜州区)于1980年出现了最早一批由村民自发选举产生的村民委员会,这一创举也迅速得到了党和国家的高度重视。就是说,解决“后社队”时代可能出现的农村治理“无序”问题,是农村基层发挥主观能动性以创新基层治理的重要动因,村民自治的基层实践“原版”其本质就是为了解决农村治理问题。当然,党和国家之所以高度重视村民自治制度,除了要应对“治理真空”的状况之外,更是因为没有群众自治,没有基层民主,“我们的社会主义民主就还缺乏一个侧面,还缺乏全面的巩固的群众基础”。而办好村民委员会,实施好村民自治制度,是国家政治体制改革的一项重大成就,“对于扫除封建残余的影响,改变旧的传统习惯,实现人民当家作主,具有重大的、深远的意义”^[5]。也就是说,在党和国家看来,村民自治不应仅具有治理职能,而更应该是一项具有在农村基层发展社会主义民主政治功能的政治制度。

在农村基层推动自治有绝对的好处,不过我们也不能忽视一些危险性和破坏性因素对村民自治实践的破坏。村民自治制度启动时,国家政权正有步骤地撤出农村;与此同时,农村自治力量还处于发育阶段,相关配套制度要么尚未出台,要么运行低效,为诸如家族宗法集团甚至农村黑恶势力掌管村务留下了空间,农村治理出现了严重的问题。于是,出于促进村民自治制度程序化与规范化运行的考虑,1994年民政部以在各地村民自治示范活动中提炼出来的经验为依据,第一次以制度化的方式将“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”作为村民自治有效实施的四个环节。与此同时,党和国家也出台了許多推动农村民主治理发展的配套性政策文件,比如1998年的《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》要求,实行村务公开“要从农村群众普遍关心的和涉及群众切身利益的实际问题入手,凡属群众关心的热点问题,以及村里的重大问题都应向村民公开”^[6];实行民主管理,“要坚持和完善村民会议或村民代表会议制度”,“要按照国家法律、法规和政策,结合本地实际,明确规定民主议事的内容”,“要切实加强群众对村干部的民主监督”,“按期实行民主选举”。又如2002年《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》要求,在村民委员会选举中,必须保证村民的“推选权”“选举权”“直接提名权”“投票权”“罢免权”。当然,为了约束村民自治的“野性”,为村民自治的规范运行提供法制化的保障和约束也是必不可少的。这里的法制化保障和约束的具体内容既包括国家法律制度,也包括党内条例。比如,村民委员会组织法为村民自治依法运行提供了法制保障;再如,为了改进和加强党的农村基层组织建设,加强和完善党对农村工作的领导,推动农村经济发展和社会进步,保证党在农村改革和发展目标的实现,党中央自1999年2月13日起实施了《中国共产党农村基层组织工作条例》。

所以,按照社会主义新农村建设中“管理民主”的要求,将“落实各项民主制度”“搞好村民自治”“健全村务公开制度”“开展普法教育”四个方面结合起来,实际上就是对党和国家探索农村民主治理实现路径的延续和深化。首先,落实各项民主治理就是要健全农村民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等制度,其核心是确保农民真正享有法律赋予的各项权利;其次,搞好村民自治的核心是加强和改善农村基层党组织对农村基层民主选举的领导,即健全村级党组织领导的充满活力的村民自治机制;再次,健全村务公开制度,就是要不断丰富和拓展村务公开的

内容,保障农民群众的知情权,这也是农民群众依法当家作主的起码条件;最后,开展普法教育是加强同保障农民群众切身利益紧密相关的法律法规宣传教育,增强农民群众的法制观念,增强农民群众依法行使权利的能力和履行义务的自觉性,同时,开展普法教育也提高了农村基层干部运用法律手段管理基层事务、处理矛盾纠纷的能力。

从社会主义新农村建设提出“管理民主”的要求以来,农村基层组织建设和以“程序正义”为价值取向的农村民主治理已经走过了十余年的历程。需要承认的是,规范化的、制度化的农村民主治理实践已相当成熟:首先,农村民主选举基本上沿着中央的制度设计精神前进,相关法规日益完善,民主选举程序的可操作性使选举更加规范,参与选举也成为农村日常政治生活的重要部分;其次,基层党组织和村民委员会形成了主动公开村务的意识,村民会议、村民代表会议等议事平台运转状况总体良好;再次,农村基层党组织的领导作用逐步加强,特别是党的十九大以来,农村基层党组织的战斗堡垒作用更加突出;最后,农民群众运用法治化手段处理纠纷的理念得到了强化,农村基层组织运用法治化方式协调矛盾、解决问题的能力也得到了提升。尤为关键的是“管理民主”能够适应农村治理单元变化的现实。

1998年正式颁行的《村民委员会组织法》规定的“村”指的是“建制村”,也称“行政村”。相较于自然村,行政村管辖区域内人口更多,其规模一般可达2000人左右。也就是说,《村民委员会组织法》正式实行后我国农村治理单元已不再是传统的自然村(与现村民小组规模类似),而是建制村。当然,党和国家通过立法形式将“村”规定为建制村基本出于两个因素的考量:其一,中国历史上长期形成的自然村规模不一,这给在自然村基础上建立村民委员会带来了实际困难;而建制村规模更大,可以作为国家基层组织单位,有利于国家统一管理需要^[7]。其二,建制村在作为国家基层组织单位存在时,不仅需要完成国家法定的一百多项行政事务,同时还需要将推动本村发展作为要额外注意的工作。特别是在农业税费取消以后,农村由为国家现代化发展提供原始积累的“资源汲取地”转变为国家统筹“城市支持农村、工业反哺农业”的“发展资源输入地”,治理单元有助于村集体更多更好地吸收资源,推动农村基层建设与发展。不过,建制村在本质上还是“村”,《村民委员会组织法》依旧适用于村庄治理,建制村依旧要在村民自治制度框架内运转政治机器。如果没有规范化、制度化的治理方式,不对农村政治场域中的行政权力、政治权力和自治权力进行科学规制,那么政治机器就会转向利益角逐和政治角力的方向,就会造成农村政治秩序的失衡。这不仅无法理想化地推出“民主可以带来善治”的理想结论,相反还会导致政权根基的松动。从这个意义上看,“管理民主”实际上也是实现乡村“治理有效”的政治前提。而“治理有效”也很好地继承了“管理民主”的基本精神,继承了将在农村建立民主治理制度、保障农民民主政治权利的政治理想,并充分保障广大农民群众的民主权利作为通向农村善治的政治通途的理想。这一点可以从党中央对新时代深化村民自治实践的要求中推导出来。比如,新时代深化村民自治必须不断完善农村民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督制度,从善治理论来说,善治要求善政,而善政就要解决好“权力获得”“权力行使”“权力监督”的问题,所以不断完善农村相关民主制度是从确保善政的角度来保证善治的实现;又如,新时代深化村民自治实践还要求农村基层要形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次协商格局,并充分落实农民群众的知情权和决策权,全面建立健全村务监督委员会,推进村级事务阳光工程。我们需要认识到,发展农村民主政治“不是强求人人参与的绝对民主,所以村民自治的实质就在于村民永远是村治活动的主体”^[8],只有确保农民享有充分的知情权、决策权,持续完善村务监督和村务公开,才能确保农民群众始终是农村治理活动的主体,也才能服务于我国社会治理的现代化。

总结来说,“治理有效”和“管理民主”之间确实存在着差异:“治理”和“管理”尽管相似,但二者也是不同的社会管理理念;“有效”站在了效果、结果或者绩效的立场上,而“民主”则是站在了程序、规范或制度的立场上。不过笔者在上文也已表明,新时代乡村治理仍然需要坚持完善和发展农村基层民主制度,仍然需要将权力下放给农村基层,仍然需要调动农民群众有序政治参与的积极性,这不仅契合现代国家治理的基本理念,也符合国家政权根基稳定和推动农村发展的要求。所以,“治理有效”不是否定“管理民主”,而是继承了“管理民主”。

二、“治理有效”对“管理民主”的理性调适

“治理有效”的对立面不是治理无效,而是“治理低效”。我国社会治理薄弱环节在农村,很大程度上也是因为存在治理低效的问题。“管理民主”的出场有其特定的历史任务,“管理民主”很大程度上是政治民主化进程启动之后规范农村基层政治权力、稳定农村基层社会的要求。

不过,农村基层政治民主化是否就可以实现善治呢?对这个问题的回答我们要十分审慎,因为政治民主化进程确实给一些地区的农村带来了社会和谐的因素,但在另外一些地区的农村,政治民主化进程却并没有消除社会不和谐因素。政治民主化进程未消除社会不稳定因素的表现有三个方面:一是“民主之事的虚假导致民主之实的虚假”,即一个村庄的政治民主化状况很大程度上可以通过村务公开和民主选举等环节来检验,尤其是这个村的台账;而在一些民主政治发展极差或根本未发展的农村地区,村干部通过作假来蒙骗应付上级部门的现象也是屡见不鲜。二是“即使有民主其实,却缺少民主其事”,这种现象往往发生在人口净流出量庞大的中西部地区。因为人口大量流出,这类农村的法定自治空间已经严重坍塌,所以即便农村治理再规范,农民民主参与的频次、质量和效益也都难以得到保证。三是“民主的高涨”,也就是农民的民主意识极为强烈,民主参与频率极高,当然这也间接地使得村庄内难以形成统一意见。尽管从民主表现来说,这三类农村是相异的,但从社会治理的角度说,这三类农村是相似的,都面临着“治理低效”的困扰,尤其是面临着农村政治机器空转的问题。“民主是个好东西”是当今社会的共识,通过善治理论我们可以推论出农村基层社会治理的有效性,很大程度上也依赖政治生活的民主化和民主程序的规范性。那么这是否意味着,只要通过不断优化民主政治就可以实现农村善治呢?或者说,“治理低效”很大程度上是政治机器空转的结果,只要我们让农村基层政治机器运转正常,就可以避免“治理低效”情况的发生呢?

答案自然是否定的!我们可以从两个方面来理解。第一,“政治机器运转正常可以带来农村善治”的逻辑不过只是一个缩略式的结论,且二者本身就不构成充要关系。在现实的政治发展中,公共权力主体仍然是推动社会发展的“火车头”,这就意味着大到政府小到自治组织仍然对人类追求善治起着决定性的作用,所以强调民主程序的规范性、民主过程的制度化、崇尚法治等,指向的仍然是公共权力“获权”“用权”的正义性。按照美国政治学者罗伯特·达尔的观点,对民主过程的评价至少可依据五个标准,即有效的参与(effective participation)、选票的平等(equality in voting)、充分知情权(gaining enlightened understanding)、对议程的最终控制(exercising final control over the agenda)、成年人的公民权(inclusion of adults)^[9]。我国农村治理的民主特征基本上也是对这五个标准的反映,由此我们也不难发现,农村基层政治机器的运转并不能只依靠公共权力的驱动,它还需要社会主体有效的参与,而这无法仅依靠完善和规范民主程序就能实现。第二,政治机器空转导致“治理低效”仅仅是我们在民主表现层面得出的结论,而农村社会“治理低效”的诱因却又不仅仅只包含政治因素。上文已经表明,在党和国家的高度关

注下,在地方政府的积极介入和引导下,除了那些民主状况发展极差或者根本没发展民主的极个别案例以外,我国农村治理总体上能够达到“程序正义”的要求;即使是那些“有民主其事,却缺少民主其实”的村,“程序正义”的要求基本上还是可以得到满足的,它们的问题是法定治理空间坍塌带来的民主运行效益低下,而那些“民主意识高涨”的村的民主规范化水平就更不用说了。所以,当前优化农村治理的核心问题不应该只是聚焦于发展民主政治这一点,而更应该对准治理本身,即应该精准聚焦到治理问题能力、治理判断能力、治理选择能力及治理行动能力等^[10]。从2018年中央一号文件、《乡村振兴战略规划(2018—2022年)》(以下简称《规划》)到《关于加强和改进乡村治理的指导意见》(以下简称《意见》),党中央主要从四个方面入手来优化新时代农村治理。

第一方面,通过搬迁撤并举措,将法定治理空间坍塌严重的村庄“化零为整”。《规划》第九章提到,人口流失特别严重的村庄,可以通过农村集聚发展搬迁等方式,实施村庄搬迁撤并。从社会治理的角度看,搬迁撤并人口流失严重的村庄实际上是调整治理单元的尝试,这一实践有利于增加农民群众政治参与的有效性,同时也便于村级组织的公共管理。

第二方面,强化农村基层党组织建设,突出政治功能,提升组织力,以强大的政治力量整合利益分散的村庄。利益决定政治,那些民主参与度极高、农民群众民主参与和民主权利意识极为高涨的村庄,也是利益诉求多元化和利益自主协调难以有效进行的村庄,所以在这类村庄,民主往往不是通向善治的通途,而是利益博弈的政治工具。农村基层党组织是党执政的“神经末梢”和“毛细血管”,作为一个政治组织,其根本属性就是政治属性,基本功能就是政治功能。突出农村基层党组织的政治功能,提升其组织力,不仅是党始终领导乡村振兴的根本保证,而且是整合农村基层松散的利益格局,避免民主沦为不同利益诉求者政治角力工具的必然选择。

第三方面,促进自治、法治、德治有机结合,坚持自治为基、法治为本、德治为先,健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制,强化法律权威地位,让德治贯穿乡村治理全过程。习近平总书记在党的十九大上就已经提出,实施乡村振兴战略,要“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”^[11]。根据《意见》,深化村民自治需要“规范村级组织工作事务”“增强村民自治组织能力”“丰富村民议事协商形式”“全面实施村级事务阳光工程”等,这不仅是在制度完善层面继承了“管理民主”的要求,而且是在调动、保障和规范农民政治参与层面,进一步确保农村基层政治机器的良性运转;提升乡村德治水平需要“积极培育和践行社会主义核心价值观”“实施乡风文明培育行动”“发挥道德模范引领作用”“加强农村文化引领”等^[12],通过强化道德教化作用、建立道德激励约束机制等方式,引导农民群众形成向上向善、敬老爱亲、重义守信的道德风貌,并通过培育新乡贤文化,发挥其在乡村治理中的积极作用;建设法治乡村要规范农村基层行政执法程序,加强农村法律服务供给,推进农村社会治安防控体系建设,同时还要加大基层小微权力腐败惩治力度,也就是说,法治不仅是要让农民学会使用法律的武器,让农民懂法知法守法,更是要让权力受到监督,并让行政事项受到法律监管。相比于“程序正义”的“管理民主”要求,“治理有效”的要求调适了农村基层治理体系,将一元的以“程序正义”或公平、公开、公正为导向的村民自治,扩充为融合了三个要素的治理体系。这不仅有效解决了自治体制失灵的问题,同时,将德治引入乡村,能最大限度地控制乡村社会的治理成本,也有利于加强农村基层文化道德建设,提高农村道德水准。

第四方面,支持多方主体参与乡村治理,健全农村基层服务体系,深入推进基层服务改革。随着农村社会开放化程度提高,以及国家输入农村发展资源的增加,农村治理的公共性日益突出。农村治理公共性突出可以表现在两个方面:其一,农业税收制度改革。国家在2006年取消

农业税后,农村已不再是后发现代化国家的资源汲取地,相反,每年国家都会有大量的发展资源注入农村社会。从这时起,农村治理已不再是调节居民纠纷、维持社会基本稳定那么简单了,农村治理需要更加关注的是发展议题。其二,社会主义新农村建设的“新”很大程度上体现在“城市支持农村”的逻辑上,城市支持农村不仅要逐步提高国债和预算内资金用于农村建设的比重,不仅要把基础设施建设投入的重点转向农村,不仅要加大支农资金整合力度,不仅要实行城乡劳动者就业平等制度,更要让城市服务能够更好地与农村对接,将社会公共服务理念与行动引入农村基层。党的十八届三中全会指出:“适合由社会组织提供服务的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。”^[13]而实现“治理有效”也要求社会公共服务提供主体的多元化、专业化、规范化,所以《意见》也承袭了十八届三中全会的相关精神,将推动多元主体,尤其是社会主体,参与到公共服务之中。当然,农民群众对公共服务需求的增加相应地增加了他们与基层政府对话的频率,如果基层政府办事效率低下、手续烦琐、渠道不通畅,那么这也不符合农民群众的期望,因此必然要将“放管服”改革和“最多跑一次”改革延伸到农村基层,整合乡镇和县级部门机构的职责交叉事项。

总之,“管理民主”强调的是“程序正义”,它的重点还是完善农村民主管理制度;但这一举措已经不再适合农村基层治理的现实,也无法完全满足农村居民对现代治理的吁求。如果说“管理民主”是沿着政治民主化铺陈开来的治理要求,那么“治理有效”就是基于“政治民主化+服务公共化+治理面向多元化+治理体系现代化+治理格局高效化”这个面上的要求。相较而言,“治理有效”不仅覆盖了更广的治理范围,也契合了治理现代化的要求,而这正是党和国家通过对农村治理格局、治理体制机制、治理体系进行调适而获得的成果。

三、“治理有效”对“管理民主”的积极超越

进入21世纪以来,从社会主义新农村建设到乡村振兴,乡村治理的要求发生了从“管理民主”到“治理有效”的转变。从关系上说,“治理有效”继承了“管理民主”中民主程序必须“正义”,农村居民必须享有民主权利的理想;同时,“治理有效”也从“绩效正义”的角度,从追求乡村善治的角度,直面“治理”本身,理性地调适了农村基层治理格局、治理体制机制、治理体系等。这种既有继承又有调适的转变,也反映出“治理有效”积极超越了“管理民主”。

第一,从“管理民主”到“治理有效”,是“治理”理念对“管理”理念的超越,这不仅表现为农村治理体系的调整,而且表现为农村治理多元主体的活力被激发。“治理”一词是舶来品,它和“管理”均是社会管理的一种理念,只不过治理理念更加契合现代社会管理的要求^[14]。俞可平指出,治理有四个基本特征:治理不是一整套规则和活动,而是一种过程;治理的基础不是控制而是协调;治理既涉及公共部门,也涉及私人部门;治理不是一种正式制度而是持续的互动^[15]。从治理理念的四大特征我们可以推导出治理与管理的区别:首先,管理的权威和主体是政府,而治理的权威和主体是多元化的;其次,管理很容易形成政府凌驾于社会之上的局面,而治理则要求行为主体之间形成关系密切、相互合作的关系网;再次,管理中的权力运行向度是自上而下的,治理中的权力运行向度可以是双向的^[16];最后,管理的权威基础是公共机关的法令或规章制度,而治理的权威基础则主要是社会成员的认同和共识。尽管党和国家对农村治理提出了诸多规范化和制度化的建设要求,也十分重视农民群众的民主参与;但在很长一段时间内,农村治理实际上仍然受到传统管理思路的影响,致使乡镇一级行政单位直接干预村务、农民政治参与质量较低等现象仍有出现。尽管“管理民主”的要求对进一步规范农村治理和在农村基层发展

社会主义民主政治提出了要求,但如果只是对农村治理做程序上的要求,农村社会治理就不可能真正摆脱“公共权力本位”思维的影响,同时也因管理体系的一元化而造成社会治理成本抬升、社会自组织活力不足等一系列问题。当现代治理理念引入农村社会治理后,农村社会治理体系的构成要素不断多元化,不仅社会组织嵌入农村治理具有了可靠的保障,农村社会内部的自组织或内生力量的活力也由此被激发。

第二,从“管理民主”到“治理有效”,是“绩效正义”对“程序正义”的超越,这不仅意味着农村民主治理需要坚守“程序正义”原则,更意味着农村民主治理最终目标是实现农村善治。“管理民主”是以“程序正义”为价值导向的治理要求,其主要目的之一,或者说最重要的一个目的,是要通过推动农村民主治理的规范化和制度化,在农村基层发展社会主义民主政治,让广大农民群众真正享有民主权利。尽管发展民主并非“管理民主”的唯一目标和最终目标,但在农村基层的实践演绎中,发展民主变成了“管理民主”的唯一追求。无论是民主表现良好的村庄,还是民主表现不好的村庄,它们想过民主程序检验关并非难事,只要把台账做好、把村民会议开好、把村民的嘴管好,那么它们就一定是民主表现合格的村子。所以,通过“追求民主程序的正义以实现善治”异化为“只需要追求民主程序就可以了”,恰恰反映出“程序正义”导向的脆弱性。事实上,“东亚社会公民所理解的民主往往是实质民主而非程序民主。也就是说,他们看重民主是因为其产生的积极后果而非民主程序本身”^[17]。所以,只有跳出民主程序来看待农村民主以及农村治理,我们才能做到聚焦。“治理有效”是对“管理民主”的继承,但它又不是拘泥于追求程序正义的要求。“有效”二字恰恰表明,党和国家已深刻认识到,当前农村治理最大的问题不是“民主不民主”,而是治理的低效,所以新时代中国农村治理真正追求的目标就是治理必须要有效益,或者说追求的真正目标就是治理本身,是实现农村的善治。

第三,从“管理民主”到“治理有效”,是“服务理念”对“维稳理念”的超越,这不仅顺应了农村社会治理公共性增强的客观事实,也适应了农村社会现代化发展的趋势。对于像中国这类发展中国家来说,农村基层是社会的稳定器。农业税收制度改革以后,农村基层的治理逻辑发生了巨大的变化。在农业税费取消前,村干部因为征税而必须要和农民打交道;但税费取消以后,村干部也就不再管农民的生产生活,即农村基层的治理能力开始大大下降。更为重要的是,在相关考评的压力下,农村基层组织陷入只寻求村庄“不出事”的错误逻辑中,村干部也只是抱着“维持稳定”的被动心理。当然,在“维稳理念”的影响下,农村居民接受的公共服务在质上总体不高,农民群众的幸福感由此也在降低,这当然也会造成农村基层不和谐因素的增加,农民群众的不满情绪也随之增加。所以,从善治的角度看,“维稳理念”最终让农村基层管理恶性循环。以追求“治理绩效”为导向的“治理有效”要求,关注到了农村社会公共安全和公共服务等方面。“治理有效”很大程度上要靠农民群众是否安居乐业、农村社会是否安定有序来衡量。而笔者在上文提到,当前我国农民对社会公共服务的需求在不断增长,“维稳理念”显然也无法满足农民群众这一不断增长的需求。一个时期以来,我国不少地方开始对村级组织进行了综合服务建设引导,将村民委员会“改换门庭”建成农村便民服务中心,将管理服务逐步向农村基层延伸,同时加大了乡镇基本公共服务投入,将综合治理、市场监管、综合执法、公共服务等整合于一个平台,大大增加了基层公共服务的效益。这些改变深刻反映出了党和国家对改变农村基层组织和乡镇一级行政单位角色的要求,即从符合现代社会治理要求的角度出发,推动农村基层组织和乡镇从“管理者”向“服务者”转变,增强基层公共权力的“服务理念”并将其落实到社会治理实践中。“服务理念”对“维稳理念”的超越不仅让农民群众对公共服务的需求得到满足,也减少了社会不和谐因素,有助于基层政权的巩固。

第四,从“管理民主”到“治理有效”,是广义“民主”对狭义“民主”的超越,这不仅意味着农村民主治理要充分保障农民民主政治权利,而且意味着农村民主治理要充分保障农民能够安居乐业、农村能够安定有序。“治理有效”和“管理民主”除了有“治理”和“管理”的区别,也有“民主”和“有效”的区别。本文所说的狭义“民主”特指政治民主,是形式上的民主;广义“民主”是指民本主义的“民主”,是以民生为导向的民主,它已经超越了政治民主的概念。在西方政治话语里,民主政治建立在人们的理性行动基础上,即民主的重要前提是理性^[18]。这也就意味着民主要有相应的知识支撑和技能支撑,所以民主的不完善很大程度上是相关主体缺乏民主知识和技能造成的后果。在给定作为民主主体之一的权力主体受到相关法律法规制约的条件时,缺乏民主知识和技能的主体就变成了农民,所以要完善农村基层民主就要对农民做相关知识的普及和技能的训练。这种理解显然是有失偏颇的。我们姑且不说农民群众是否有时间、有动力来接受相关知识的普及和技能的培训,就是西方民主认知中的理性前提本身也是一个值得讨论的概论;而中国农村的现实是,民主真正的挑战并不是农民缺乏相关知识和技能,而是利益格局的分散以及“唯政治”民主观带来的逻辑混乱。我们在农村基层推进的民主是社会主义民主,是应该要超越“程序正义”的实质民主。如果不对分散的利益进行整合,那么一些主体必然会借“民主”的幌子,围绕利益归属展开政治角力,其结果就是政权根基的松动与农村社会纠纷不断;如果不纠正“唯政治”的民主观,农村基层民主就成了一个政治化的议题,那么农民群众的经济民主、社会民主、文化民主等就会被刻意回避,即农民群众不可能在单纯的政治民主化进程中获得任何实质性发展。社会主义民主应该是广义的民主,是以民生为导向,以满足最广大人民群众根本利益为价值观的民主。如果把“治理有效”放置于整个乡村振兴的实施过程,“治理有效”必然要在党的领导下才能实现,因为只有中国共产党和党的基层组织才能有强大的政治力量整合农村分散的利益,并在农村基层树立起“执政为民”的理念,从而扭转“唯政治”的错误民主观。而加强农村基层党组织建设,突出政治功能,提升组织力,也是新时代加强和改进农村治理的一大政治特色。更为重要的是,将农村治理的追求从发展社会主义民主政治转移到包括发展民主、培育文明乡风、推进法治、健全农村治理体制机制、提升乡镇和农村为农民服务的能力等综合方面的追求,也是中国共产党始终关注民生福祉的体现,而从农民群众自身的获得感和幸福感来说,对综合治理目标的追求远比单一地追求民主政治发展要更有意义。当然,对综合治理目标的追求在本质上属于民主治理的范畴,这个民主是中国共产党人始终坚持的实质民主,无论在理论上还是在实践上,这种民主均超越了西方的政治民主理念。

参考文献:

- [1] 曹利群,高峰.社会主义新农村建设:从奋斗目标到行动纲领[J].探索,2005(6):4-7.
- [2] 胡锦涛.胡锦涛文选:第2卷[M].北京:人民出版社,2016:416.
- [3] 贺雪峰.组织起来:取消农业税后农村基层组织建设研究[M].济南:山东人民出版社,2012:230.
- [4] 徐勇,徐增阳.流动中的乡村治理——对农民流动的政治社会学分析[M].北京:中国社会科学出版社,2003:51.
- [5] 彭真.彭真文选(1941—1990年)[M].北京:人民出版社,1991:608.
- [6] 中共中央文献研究室.十五大以来重要文献选编:上[G].北京:人民出版社,2000.
- [7] 徐勇,赵德健.找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014,53(4):1-8.
- [8] 戴玉琴.村民自治的政治文化基础——苏北农村个案分析[M].北京:社会科学文献出版社,2007:39.
- [9] 达尔.论民主[M].李风华,译.北京:中国人民大学出版社,2012:33.
- [10] 胡红霞,包雯娟.乡村振兴战略中的治理有效[J].重庆社会科学,2018(10):24-32.
- [11] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报

- 告 [M]. 北京: 人民出版社, 2017: 32.
- [12] 关于加强和改进乡村治理的指导意见 [M]. 北京: 人民出版社, 2019.
- [13] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编: 上 [G]. 北京: 中央文献出版社, 2014.
- [14] 俞可平, 托马斯·海贝勒, 安晓波. 中共的治理与适应: 比较的视野 [M]. 吕增奎, 韩冬临, 何哲, 校. 北京: 中央编译出版社, 2015: 253.
- [15] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [16] 周申倡, 戴玉琴. 论新时代深化村民自治的“双向制度”供给——基于村民自治制度与乡村非正式制度融合的视角 [J]. 学海, 2019 (3): 139-145.
- [17] 贝淡宁. 贤能政治: 为什么尚贤制比选举民主制更适合中国 [M]. 吴万伟, 译. 宋冰, 校. 北京: 中信出版社, 2016: 7.
- [18] 科恩. 论民主 [M]. 聂崇信, 朱秀贤, 译. 北京: 商务印书馆, 1988: 59.

From “Democratic Management” to “Effective Governance”: The Inheritance, Adjustment and Transcendence of Rural Democratic Governance in the New Era

Zhou Shenchang, Dai Yuqin

Abstract: The requirement of new socialist countryside for rural governance is “democratic management” and the requirement of rural revitalization strategy in the new era for rural governance is “effective governance”. “Democratic management” is “procedural justice” oriented, emphasizing the standardized and institutionalized development of rural democratic governance; “effective governance” orients to good rural governance, emphasizing the combination of democracy of “rural governance depending on peasants” and democracy of “rural governance for peasants”. “Effective governance” inherits the concepts of “democratic management” and “procedural justice”, based on which rationally adjusts the practice of rural democratic governance. Of course, “effective governance” is not only an ideal inheritance, a rational adjustment, but also the positive transcendence of “democratic management”.

Keywords: rural democratic governance; “democratic management”; “effective governance”; inheritance; adjustment; transcendence

(收稿日期: 2019-10-31; 责任编辑: 晏小敏)