

# 基层民主促进乡村社会有效治理的路径探析

任中平

**摘要:** 基层民主是提升基层社会治理效能的重要手段,基层治理离不开基层民主的发展完善。全面实施乡村振兴就是通过积极发展基层民主同时实现乡村有效治理的统一实践过程。基层民主的广泛性、真实性、管用性,具有转化为基层治理效能的制度优势。从运行过程和机制来看,基层民主运行中的民主征询、协商、决策、管理与监督等各个环节,基层民主实践中以动员、回应、协商与责任为核心的运行机制,有助于打造多元共治格局,从而提升基层治理绩效。近些年来各地围绕通过发展基层民主促进乡村有效治理进行了大量实践探索,逐步形成了一些具有代表性和可资借鉴的实践路径。当然,在推进乡村振兴实践中,基层民主促进治理效能的提升必然受到一些现实条件的约束,对于乡镇振兴过程中存在的这些问题,亟待进一步改革乡村治理结构,重构基层治理双轨,深入发展基层民主,从而有力促进基层有效治理的实现。

**关键词:** 乡村振兴;基层民主;有效治理

**中图分类号:** D62      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1003-0751(2023)04-0028-09

民主是一种理论、一种制度,更是一种治理之道。改革开放以来,作为广大农民实现当家做主有效途径的农村村民自治制度,充分发挥了基层民主的制度优势,有效推动了农村经济社会的发展进步。在总结 40 多年来农村基层民主和乡村治理成功经验的基础上,党的十九大在乡村振兴发展战略中明确提出了有效治理的目标。党的二十大继续强调指出,积极发展基层民主,健全基层党组织领导的基层群众自治机制,完善基层直接民主制度体系和工作体系,这为新时代发展农村基层民主促进基层有效治理提供了方向引领和价值导向。根据中央的这项重大战略决策,在当前实施乡村振兴战略背景下,健全基层党组织领导下的基层群众自治机制,从而实现乡村社会的有效治理,是当前农村工作的重要任务。基层民主是提升基层社会治理效能的重要手段,基层治理离不开基层民主的发展和完善。当前,基层民主与基层治理之间的相互融合和互动共进,

成为乡村振兴背景下农村基层社会推进和发展全过程人民民主新的实践方式。那么,民主与治理之间的相关性究竟如何?应当如何具体把握民主与治理之间的互动关系?这是我们正确认识和处理基层民主与有效治理相互关系之前必须弄清楚的基本问题。弄清这些问题,不仅有着重要的理论意义,而且也有重要的实践意义。

## 一、民主与治理及其在我国村民自治实践中的互动关系

### 1. 从理论和实践看民主与治理的相关性

治理概念大致从 20 世纪 90 年代末经俞可平等学者引入中国,随即在国内学术界引起广泛关注和研究。在这一过程中,学术界围绕民主与治理的相关性问题展开了广泛研讨,有两种代表性的观点:一种观点认为民主与治理具有相关性,民主与社会经

收稿日期:2022-12-01

基金项目:国家社会科学基金重大委托项目“全过程民主与基层社会治理研究”(21@ZH032)。

作者简介:任中平,男,西华师范大学政治学研究所教授(四川南充 637002)。

济发展相伴而行;另一种观点认为民主并不必然导致善治,民主与社会经济发展之间的相关性并不明显。这两种观点的理论分歧主要集中于民主和治理之间是否具有相关性问题:前者认为相关性密切,后者则认为相关性不明显或不相关。不过,在笔者看来,这两种观点也有其共同之处,就是都承认民主并不等于治理,至于两者是否具有相关性,则需要依据一定的具体条件进行分析。只有从具体的社会条件出发来讨论民主与治理的关系,才有可能得到一些较为切合实际和具有实践价值的认识。实践表明,在治理过程中引入民主,既有利于实现可持续发展,又能使社会和平稳定得到有效保障。同时,民主也必须结合有效治理,才能得到维护巩固<sup>[1]</sup>。所以说,所谓治理民主,是民主与治理相融合的产物,是实现民主价值理念的实践模式。脱离治理的民主和脱离民主的治理,都是难以持续的<sup>[1]</sup>。

在我国,学界对基层公共事务治理先后提出了三种治理模式:政府管理模式,公共事务自治模式,政府、市场、社会合作协同模式。这三种治理模式都在实践中发挥过重要作用,但也分别面临着政府失灵、社会失灵与合作失灵三种治理困境。面对这种困局,治理民主的异军突起可谓提供了一个解决问题的全新视角。作为政体的民主,不仅要在程序上符合公正,更要在实质上符合公正,从而使其治下的人民能够从其中切实获得所需的公共服务。为此,民主必须与有效的治理联系在一起,让民主能为群众提供有效的公共服务<sup>[2]</sup>。在治理内容上,治理民主强调国家与社会、民主与治理、公平与效率的有机统一,既注重发扬多元自主治理的民主活力,又主张汲取政府行政治理的高效和秩序,使公共事务治理呈现充满活力而有序的均衡状态<sup>[3]</sup>。民主治理之所以可能,是因为民主与治理两大潮流共享了相同或相近的价值并落实在体制、机制的设计当中,形成了复合性的结构。要想更好地实现民主治理,必须找到政府绩效这种民主与治理的共识,发挥民主治理的合力效应<sup>[4]</sup>。

从实践来看,治理与民主总体上有着内在的不可分割的联系。成功的治理往往是体现平等、参与、审议等民主精神的治理。作为民主实践创新的集中体现,以民主理念为基础的民主治理已成为当今全球性的发展趋势。同时,民主治理作为一种积极的民主实践探索,通过社会成员的广泛民主参与,有助于扩大社会共识,增强决策的透明度,增进决策的民主化和科学化,显然有利于促进治理绩效的提升。

## 2. 民主与治理相融合体现了合法性与有效性的统一

民主与治理相互融合为民主治理,理论根据在于二者相结合体现了合法性与有效性的统一,而这恰恰是现代国家治理和社会治理的内在需要。“合法性是指政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信仰的能力;有效性是指政治系统满足大多数居民基本需求的程度。”<sup>[5]</sup>从辩证的观点来看,民主与治理是相互依存、相互转化的。合法性是有效性的前提和基础,有效性是合法性的支撑和保障。民主有利于增进合法性,从而为有效治理提供有利条件;有效治理有助于积累和提升合法性,进一步强化合法性基础。同时,合法性与有效性在一定条件下可以相互转化、相互促进。从这个意义上可以说,民主与治理相互依存,互为对方存在的条件,两者之间存在着由此及彼、相互融合的桥梁和纽带。同时,两者之间也存在着一定的矛盾和冲突。由于民主与治理在价值取向、主体结构和目标体系等方面各有侧重,所以尽管民主治理推进了二者的有效融合,但民主与治理之间依然存在一定的张力。由于合法性通常诉诸公平,而有效性总是诉诸效率,于是两者之间存在着内在的张力。所以,无论是片面追求合法性还是有效性,最终都会影响政治体系的稳定性,从而不符合国家治理和社会治理的实际需要。因此,要实现基层治理的良性运转,就必须将合法性与有效性有机统一起来,即以合法性基础的夯实为有效性提升进一步开辟空间,又以有效性的提升为合法性巩固不断积累资源,如此相互促进、良性互动,才有利于促进国家和社会的有效治理,从而实现政治体系的稳定运行和国家政权的长治久安。

改革以来我国乡村治理的实践历程生动地体现了合法性和有效性之间的矛盾运动过程。改革初期我国农村蓬勃兴起的村民自治,从一开始就肩负了合法性与有效性即发展基层民主与实现有效治理的双重使命。自1987年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》颁布以来,广大农村开始普遍推行村民自治制度,村委会选举逐渐在各地开展起来并得到快速发展。但在发展初期,由于民主选举单兵突进,而有效治理跟进缓慢,造成民主与治理的绩效脱节,使村民自治发展进程受到影响和制约。在这种情况下,许多涉及农民利益的农村社会公共事务迟迟得不到有效解决,因而村民自治的成效问题便受到一定的质疑。党的十八届三中全会正是在这样

的背景下,为切实推动农村公共事业健康发展,及时提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的目标,治理由此成为国家和基层社会的重要目标导向。接着,党的十九大报告正式提出乡村振兴战略,对优先发展农业农村、全面推进乡村振兴作出总体部署,由此,村民自治的实践进程进入了有效治理阶段。我国村民自治发展历程表明,村民自治最初更多关注的是民主诉求的实现,初期的民主导向为村民自治奠定了合法性基础。而党的十八大以来,村民自治开始被置于治理的框架下,成为“治理有效”的重要条件,于是,治理导向又为村民自治奠定了有效性基础<sup>[6]</sup>。这意味着村民自治发展到今天,应当把村民自治肩负的民主与治理两大使命有机联结起来,实现合法性与有效性的有机统一,如此才能实现乡村社会的有效治理。

### 3. 村民自治进程中基层民主与有效治理的互动共进

在村民自治刚刚兴起的一段时期,民主选举在民主决策、民主管理、民主监督等后续环节跟进较慢的情况下快速发展,从而使“四个民主”之间的关系失衡,造成了民主与治理之间的绩效脱节,村民自治实践因遭遇到一系列难题而陷入治理性困境。党的十八大以来,尤其是党的十八届三中全会后,随着国家治理体系和治理能力现代化战略目标的确立,村民自治被置于农村有效治理的框架内,基层治理成为重要的国家治理基础。从发展的角度来看,在村民自治实践中,民主与治理并不是分离和对立的。无论是基层民主,还是有效治理,最终都要体现为广大村民根本利益的实现,都要求作为政治主体的广大村民的积极参与<sup>[7]</sup>。正是在有效治理的指引下,我国村民自治的侧重点便从民主选举向民主治理转换,各地相继开展了民主治理实践探索,其内容不断充实,形式多种多样,从而使村民自治日益深化。

然而,近几年来,伴随国家取消农业税和城乡一体化建设的推进,乡村治理进入“工业反哺农业,城市支持农村”的新时期,伴随国家资源下乡而来的便是国家权力下乡,因此,上级部门不断强化对基层的检查监督,各种手段和方法层出不穷。基层治理的日常事务变成主要是迎接上级领导的各种督导检查,基层工作开始一味地追求所谓的治理效率,导致官僚主义和形式主义普遍盛行。与之相应,由村民民主选举产生的村委会逐渐蜕变为实施公共服务的附属机构,村治“行政化”趋势愈演愈烈。政府对乡村公共服务的投入越大,这种行政化趋势就越强,从

而也就越会压缩村民的民主参与和表达空间,公共服务的生产和供给就越有可能与村民的需求对接不上,于是,“治理有效”问题又开始日渐突出<sup>[8]</sup>。其集中表现为当前基层治理中的单向治理倾向,于是基层治理又陷入了“政府干,农民看”的新的治理困境。这一难题的成因虽然复杂多样,但其病根却是共性的,那就是“行政吸纳自治,管理替代治理”而导致的基层治理中民主因素的弱化和不足,使基层民主与有效治理之间出现了新的失衡。

在这种新形势下,党的十九届四中全会及时提出了健全基层党组织领导的基层群众自治机制,着眼于推进基层直接民主的制度化、规范化、程序化,拓宽人民群众反映意见建议的渠道。此后,中共中央连续印发了《中国共产党农村基层组织工作条例》《中国共产党农村工作条例》,中办、国办印发了《关于加强和改进乡村治理的指导意见》等一系列重要文件,确立了新时期党全面领导实施乡村振兴战略,为补齐国家治理体系和治理能力现代化建设中的乡村短板,为全面实现乡村振兴战略目标进一步指明了方向。2021年7月,中共中央、国务院又印发了《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,再次强调要健全基层群众自治制度,其目标指向都是为了补齐国家治理体系和治理能力现代化建设中的乡村短板,实现乡村有效治理,全面推进乡村振兴。

## 二、基层民主促进基层有效治理的制度优势、过程机制和实践探索

### 1. 基层民主转化为治理效能的制度优势

基层治理是指一个政治制度框架或政治结构之中最基层的权力运作过程。基于不同的视角,可以将其理解作为一种政策过程,或者一种民主发展形式,或者一系列现代国家建构的方式与手段。但无论基于哪种视角,基层治理的核心是基层民主<sup>[9]</sup>。党的二十大报告强调指出,全过程的人民民主是社会主义民主政治的本质属性,是最广泛、最真实、最管用的民主。实现基层有效治理,就是在基层治理过程中,不仅要在各个基本环节上促进民主治理,还要在这些环节之间建立有机联系,构建一套完整的民主运行机制。改革以来我国的基层民主从最初提出的“四个民主”(选举、决策、管理和监督的民主),到党的十八大之后发展为“五个民主”(选举、协商、决策、管理和监督的民主),再到目前进一步发展为



“全过程人民民主”,充分体现了基层民主促进基层有效治理的突出地位和重要作用。因此,只有积极发展基层民主,健全基层党组织领导的基层群众自治机制,才能使全过程人民民主的广泛性、真实性和管用性得到充分显现,才能在基层治理实践中将基层民主的制度优势转化为基层治理效能。

第一,基层民主的广泛性有利于凝聚共识形成合力,为基层社会有效治理提供广泛的社会基础。全过程人民民主,是广泛凝聚力量形成最大公约数的最广泛民主。基层民主要求基层群众的广泛参与,通过各自表达多元化的利益诉求,然后通过各方的民主协商和沟通,最终达成一定的共识。正是基于广大群众广泛参与而形成的这种共识,为实现各方群众共同利益而形成治理合力,从而为乡村社会有效治理提供了坚实基础。在各地的乡村振兴实践中,从许多村庄的村民议事会到民主监督会,从线下“坝坝会”到线上“议事群”,基层群众通过亲身参与的民主实践,利益得到协调,矛盾得到有效化解,为基层有效治理注入了源源不断的动力。

第二,基层民主的真实性有助于及时回应基层群众的呼声,为广大群众的需求表达提供制度化途径。在社会成员快速分化和个体利益多样化的当今,基层群众的需求不仅是具体的,而且呈现多样化的特征。全过程人民民主为基层群众提供了一系列制度化的诉求表达方式,能够及时进入基层党政部门的政治议程并迅速得到回应,真正做到了“民有所呼,我有所应”,百姓的身边事能够及时得到解决。近年来,各地因地制宜开展诸如“村民说事”等基层民主创新实践活动,使以往村民代表大会等既有制度载体的不足得到有效补充,人民群众参与基层常规决策和公共事务的积极性有了明显提升,基层直接民主的制度化、规范化、程序化也得到了有效推进。

第三,基层民主的管用性,有助于切实解决基层群众的实际困难,有效提升人民群众的安全感、获得感和幸福感。全过程人民民主这一源于基层群众实践的制度,在生动鲜活的基层实践中充分显示其制度优势,切实解决了基层群众的许多急难愁盼问题。近年来,各地结合本地实际和文化传统,通过各种渠道、平台、载体,以民主理财会、民情直通车、便民服务窗、民主听证会等丰富多样的形式,让百姓能够及时反映日常生活中遇到的各种困难和问题,表达自己的迫切愿望和诉求。河南邓州市农民群众在村民自治实践中创造的“四议两公开”工作法,就是通过

提供一套程序化的平台让村民真正参与到村务决策、管理和监督的全过程,从而保障了村民在民主选举村两委之后,还能依法参与民主决策、民主管理和民主监督,真正体现了人民群众在实际生活中的主人翁地位,切身体验到了当家做主的真实感受。

## 2. 基层民主促进有效治理的过程与机制

习近平总书记多次指出:“一个国家民主不民主,关键在于是不是真正做到了人民当家做主,要看人民有没有投票权,更要看人民有没有广泛参与权;要看人民在选举过程中得到了什么口头许诺,更要看选举后这些承诺实现了多少。”<sup>[10]</sup>全过程人民民主要求以人民至上的价值立场为核心,以系统完整的制度程序为支撑,以便于操作的运行机制为保证,这些要素全面嵌入乡村振兴背景下的农村基层建设实践,为促进基层有效治理提供了坚实基础和可靠保障,从而将全过程人民民主落到实处。

第一,从运行过程看,基层民主运行中的每个基本环节对于提升基层治理绩效都有着不可替代的作用。就基层治理实践而言,一个民主过程通常包括了民主征询、协商、决策、管理与监督等各个环节,是一个连续统一的完整过程<sup>[11]</sup>。一是民主征询,广泛听取各方意见。在民主选举时需要广泛征询和听取广大选民的意见和反映,选举之后整个治理过程的每一个具体环节也需要认真听取和吸纳来自群众的诉求与呼声。基层群众可以围绕乡村社会的各种大事小情,通过各种渠道、各个平台提出、表达,反映真切愿望和各种呼声。二是民主协商,努力寻求广泛共识。全过程人民民主不仅尊重人民群众在选举过程中行使投票的权利,而且强调人民群众在基层治理过程中进行充分协商,尽可能就基层社会公共事务寻求最大公约数,达成最大共识。“有事好商量,众人的事情由众人商量”是基层协商民主的真谛。基层协商民主的具体形式可以因地制宜、多种多样,只要能够促进不同意见的充分表达和深入交流、协调基层群众的多方利益和各种诉求,从而使大家心往一处想、劲儿往一处使,振兴乡村便有了活力,基层治理绩效便得以彰显。三是民主决策,实现资源供需均衡。改革以来农村基层民主的观念和实践早已深入人心,因而农村基层治理尤其关注和强调下乡资源的优化分配,只要有利于实现农村公共服务供给与需求的平衡,有助于推动农村社会的有效治理,就应当引导和鼓励广大村民积极参与村庄公共议题的讨论,增强村庄公共事务决策的民主化科学化,从而促进乡村社会的有效治理。四是民主

管理,降低资源使用成本。国家资源的有效使用客观上要求建立与农村社会相适配的管理机制,而农村社会具有非程式化和不规则性特点,如果在缺少农民参与的情况下,基层政府直接与单个农民对接的协调成本很高且效果很有限,在公共服务和乡村建设中往往面临农民扯皮、不合作等难题。通过实行民主管理,有助于农民自主协商利益分配方案,按照农村实际情况从而低成本、有效率地协调利益关系,有助于避免村级公共资金的浪费<sup>[12]</sup>。五是民主监督,强化基层监督成效。要不断完善村级权力运行清单和村级管理事务清单,推行村级事务流程化管理,确保基层权力在阳光下运行,积极推进监督下乡与基层民主有机结合。还要注意把财政资金的使用从“国家的事”变成“农民的事”,通过基层民主监督,建立资源使用与农民利益的关联,激发农民参与民主监督的积极性主动性。广大村民的监督是最有效的监督,也最能体现民主监督的政治效能感。

第二,从运行机制看,基层民主在基层治理实践中主要体现为以动员、回应、协商与责任为核心的可操作的民主行为机制。通过健全和完善基层民主运行机制,有助于打造多元共治格局,从而提升基层治理绩效。一是动员机制与民主参与。基层群众是基层社会治理的主体力量,广泛动员引导群众参与基层治理是实现基层有效治理的重要条件。动员机制一定要与普通村民的个人权益有机结合起来,这样才能有效激发和调动广大村民民主参与的积极性和主动性。凡是涉及村内的重大事项,都要通过集体讨论,也要对村民进行广泛动员,提高村民的民主参与的意识。此外,社会动员也是人民群众对基层政权进行监督的有效方式,通过动员让基层群众积极参与民主监督,保障人民群众的监督权真正落到实处。二是回应机制与民主决策。从人民实际需求出发,建立对人民诉求的回应机制,是全过程人民民主将价值理念转向操作层面的关键环节,是民主决策的前提与保障<sup>[13]</sup>。真实的民主一定是积极回应民意的民主,一定会在进行重要决策时主动征求和听取民意。尊重民意是实现科学决策的重要保障。在村庄公共事务决策过程中,要充分体察民情,倾听民意,吸纳民智,使重要决策走向民主化和科学性。在实现民主决策过程中,民意回应机制的构建十分重要,包括建立决策公示制度、决策承诺和应急跟踪机制以及公共决策再回应机制。只有实现了决策的民主化,才能为决策科学化奠定基础 and 提供保障。三是协商机制与民主协商。早在20世纪60年代初,

浙江省绍兴市枫桥镇就创造了干部群众共同参与社会治理的“枫桥经验”。20世纪90年代末,浙江省温岭市又开始探索以基层民主协商为主要形式的民主恳谈会。其最初动因就是由于普通群众很少有机会参与公共决策,不仅造成了广大群众与领导干部的隔阂,而且常常导致大量的基层群众上访。为了减少上访,温岭各地积极开展基层民主协商,有效化解了许多基层社会矛盾,极大促进了基层有效治理。党的十八大以来,全国各地积极开展基层民主协商的实践创新,探索构建多元主体参与的治理格局和互动共享的制度机制,极大地激发了全社会各个方面的积极性和创造性,从而汇成了促进经济社会发展的强大动力。四是责任机制与民主管理。责任机制是指通过一定的途径和方法使得管理主体真正承担起应当承担的责任,其核心就是对管理主体进行监督和制约。我国基层治理过程中的问责机制呈现出现代民主政治的广泛性,体现在民主舆论对官员失职行为的有效批评、政治权力对社会问责的及时回应,以及调查处理中的民主诉求、责任承担的民主决策等方面,从而展现了基层治理中责任机制的真实性,为实现基层有效治理提供了责任理念。五是问责机制与民主监督。从民主监督的问责机制来看,全过程人民民主强调多元主体既要监督决策前的协商过程,也要监督决策后的执行过程及效果。我国不少地方在社区治理中广泛采用评议会、监督委员会等形式,对涉及社区公共利益的事项,不仅鼓励和发动居民群众进行全程监督,而且通过建立第三方专业监督体系与居民群众民主监督相结合的综合评价体系进行全方位监督,从而实现居民对提供公共服务的各行为主体进行系统完整的监督。在这种全方位、全过程监督的基础上,启动科学精准的问责机制。这种基于民主监督基础之上的有效的问责机制,为实现基层有效治理提供了可靠保障。

### 3. 基层民主促进乡村社会有效治理的实践探索

我国全过程人民民主不仅有着完整的制度机制,而且还有着鲜活的社会实践。新时代发展农村基层民主,是实现基层社会有效治理的必然选择<sup>[14]</sup>。近些年来各地通过发展基层民主而促进基层社会有效治理,进行了大量的探索,积累了丰富经验,逐步形成了具有代表性和可资借鉴的实践路径。

第一,构建“为民办实事”长效机制,探索“以民主促民生、以民生建民主”的民主与民生互动路径。浙江省创建的“为民办实事”长效机制作为一种全过程民主的实践形态,在覆盖面、长效性、满意度等



方面取得显著成效,探索出一条“以民主促民生、以民生建民主”的民主与民生互动路径。早在2004年,浙江就在全国率先探索建立健全为民办实事长效机制,围绕社会保障等十大领域,每年办好十方面民生实事。浙江省的经验是:民生实事都从“民声”中来,由群众“点单”,政府部门负责“配餐”,结果交由群众“打分”。一系列具体扎实的举措,生动体现了民主与民生之间的互动共进。杭州市为了让为民办实事的靶向更精准,整合人民代表联络站、“请你来协商”等基层民意征集平台,广泛听取民意、吸纳民智,构建了一整套“党领导、群众提、政协议、人大定、政府办”的民主促民生机制。从2003年起,杭州连续10多年发布《杭州市直单位综合考评社会评价意见报告》,持续破解就业难、上学难、看病难、住房难、行路停车难、办事难、清洁保洁难等难题,并纳入政府绩效管理,考评的“打分权”则交给群众。经过多年的持之以恒,人民群众切身体会到了实实在在的获得感、幸福感、安全感。

第二,以“民主议事”为载体,搭建民主与治理有效连接的基层协商治理路径。长期以来,深陷派别之争的广州增城下围村,以“民主议事”为载体,将共享、公议、公平、公开、监督与问责六个元素进行有机整合,探索构建了一套逻辑架构完整、权力运行有序、民主与治理衔接的村民代表议事制度,逐渐探索出了一条“民主商议,一事一议”基层协商治理道路。自从推行“民主商议,一事一议”的新模式后,该村财务都摆上了议事平台,相互信任、共同担当的干群关系逐渐形成。村民议事厅的建立是下围村推行民主议事制度改革的标志。通过设立具有严格功能分区的村民议事厅,六大功能区明确了参会人员的权利与义务,促使村民代表认真履职。2014年以来,该村通过优化完善基层群众自治制度,很好地消解了乡村派别之争,将有名的“老大难问题村”改造为“民主模范村”,有力地推动了乡村振兴的全过程,充分展示了基层民主协商作为村民议事机制的独特作用。

第三,探索基层治理协同创新路径,增强农村公共事务民主治理的有效性。广东省横沥镇通过一系列基层治理协同创新的探索,在农村基层公共事务的民主治理中发挥了巨大功用。一是建立基层公共能量场,在为外部力量参与治理提供现实载体的同时,从体制机制层面打破了部门各自为政的局面,提升了基层公共事务协同共治的合力。二是基层公共事务治理中传统对话模式实现转型,话语权下放使

得资源被有效激活,借助“平台+项目”的治理形式,一切可资利用的资源被有效调动起来,并实现了精准对接,极大提升了治理资源的利用率,增强了基层公共事务治理的有效性。三是基层公共事务治理的正当性得到充分肯定,群众参与热情得到充分调动,制度更加健全,逐步形成了安全稳定、公平民主、法治优良的社会环境,群众的获得感、幸福感、安全感得到极大提升<sup>[15]</sup>。

第四,利用“财政下乡”激活村务民主管理,创建公共资源与农民意愿对接路径。2008年以来,成都市为推进城乡一体化建设,着力破除城乡二元体制,率先将“村”纳入财政预算,由此掀开了村级公共服务与基层治理改革的序幕:以经费为保障实现“财政下乡”,又以民主管理推动农民做主,构建了二者相互促进、良性互动的格局。这项改革通过财政资金输入和制度政策供给,激活了村民代表制度尤其是催生了“村民议事会”制度,优化了村庄民主治理结构,增强了农民在项目承接中的主体地位,激发了村民参与村庄公共事务的积极性,极大提升了村民的民主治理能力。由于财政下乡的经费开支必须经过议事会讨论,而经过讨论达成的方案便成了村庄的公共决议,从而使“少数服从多数”原则在村庄内部得以贯彻落实,有效破解了财政资金下乡后公共资源与农民意愿难以精准对接这一治理难题。这项改革对于增强村民自治意识,改善村庄民主治理结构,提高农村公共产品使用效益,促进基层有效治理,具有十分重要的意义。

第五,创新村民自治有效形式,实现从“选举式”到“参与式”的治理路径转换。广西宜州市(2016年年底改为河池市宜州区)在探索村民自治有效实现形式中,创造了“社区理事会”“农民议会”“党群理事会”等一系列因地制宜的有效形式,推动了农村治理方式从“选举式”治理到“参与式”治理的转变。通过这些有益的实践探索,把分散的村民重新组织起来,构建了农村社区建设的新型组织载体,增强了村民对社区的归属感和认同感,解决了过去长期以来无法解决的一些公共服务难题。这种“参与式”治理与“选举式”治理不同,它倡导的是每一个受公共决策影响的人都有机会参与政策的讨论和制定,这种使村民自治制度延伸到农村最基层的村治模式,使村民自治不再停留于村委会层面上的“村干部自治”,而是真正落实了村民自治的核心要义——“农民自己的事自己说了算”,从而把村庄治理从过去的“选举式”治理进一步推进到了新时代

的“参与式”治理。

### 三、基层民主提升乡村社会治理效能的约束条件

#### 1. 乡村治理结构不合理,乡村治理体系有待完善

乡村治理结构不合理导致乡村治理能力不足,并由此产生一系列问题,主要有以下表现:一是农村基层党组织的政治领导功能弱化,政治引领力不足。一段时期以来,由于一些农村基层党组织以及党员干部的脱离群众和组织纪律松弛问题,导致乡村治理结构中党的领导权威有所下降,基层党组织的核心地位未能充分体现。二是村民自治组织软弱涣散,难以有效组织和发动群众。乡村治理中的行政化趋势不断加强,使村委会的自治功能异化和消解,难以为农民代言,从而导致基层治理原子化。三是乡村治理格局中的“权力过密化”,自上而下、数目繁多的乡村治理组织造成了多重权力的叠加覆盖、边界不清和定位不明,导致乡村治理的“权力过密化”以及“权力内卷化”,权力的边际效用出现递减<sup>[16]</sup>。总之,由于乡村治理结构中存在的诸多问题,使得基层党组织统一领导下协调共治的治理格局难以形成,影响了乡镇乡村振兴战略的推进和乡村有效治理的提升。

#### 2. 乡村治理路径单向化,双轨治理难以有效对接

进入21世纪以来,在国家力量加强对乡村社会直接治理的过程中,一些地方农村又出现了新的治理难题:一是村干部被行政化之后,村干部与村民之间的关系极易形成紧张态势;二是单向治理所采用的规范化治理方式,虽然规避了一些治理风险,但却消解了乡村社会的人际关系网络,村内公共事务的处理环节越发增多,乡村治理的成本也就随之增加<sup>[17]</sup>;三是由于国家自上而下的资源转移与农民自下而上的需求偏好缺乏适当的对接机制,农民的公共品需求偏好难以表达,从而可能导致国家资源转移的低效甚至无效。由于自上而下的资源转移无法转变为农民的组织性,没有组织起来的农民便采用机会主义态度对待国家资源,以至于一些农户变身“钉子户”,出现了过度索要国家资源以肥己的自私现象。

#### 3. 乡村治理中农民客体化,村民参与机制亟待更新

伴随着国家资源下乡为农民提供公共产品,有些地方的农村基层干部的工作重心便转为让国家资

源安全落地,于是造成基层治理中农民的客体化,农民逐渐成为被服务的对象,其主体地位被弱化或者虚化。一段时期以来,农村工作中习以为常的“管控”和“维稳”观念在很大程度上抑制了农民的积极参与,基层政府往往通过刚性行政权力的逐步渗透和行政指派任务的量化考核来维系基层社会的管理控制。这种以“管控”和“维稳”为中心的管控活动不仅带来了行政层级增多、管控成本增加,更压缩了基层社会的自治空间以及公众的参与热情。利益表达渠道的不畅与政府回应机制的匮乏,使得公众参与社会治理过程更多是一种被动参与,并未达到公众参与应有的广度和深度<sup>[18]</sup>。

#### 4. 乡村权力运行不规范,行政管理替代村民自治

在乡村治理过程中,权力运行的不规范使农民在乡村治理中的主体地位常受到挤占,主体权益受到损害,农民在乡村治理中的自主性、自觉性必然下降。究其根源,在于乡村权力运行中行政替代自治,包括行政包办取代社会动员、行政本位虚化农民参与,并由此造成了社会责任缺失、治理成本增加以及治理能力弱化等后果<sup>[19]</sup>。对于乡村治理的这些重要问题,至今仍有不少乡村干部认识不清,所以必须加强理论学习和宣传教育:一是村级组织的核心功能是群众工作而不是行政工作,村干部应该花更多的时间跟农民打交道,了解农民的实际情况和真实需求,并且把这些需求反映上去从而使下情上达,而不是为了应付上级而陷入大量烦琐的行政事务;二是村级治理的主体是农民而不是基层政府和村干部。村庄的很多公共事务,如环境整治和小型公共品供给,应该让农民充分参与进来,而不是完全由基层政府和村干部来包办代替。村干部整天忙于应付各种检查监督,就不可能实现乡村社会的有效治理。

### 四、通过发展基层民主促进乡村社会有效治理的路径

基层有效治理即善治,本身内在地包含着民主需求即民主治理。对于目前乡村振兴过程中出现的诸多问题,亟须进一步改革乡村治理结构,重构基层双轨治理,深入发展基层民主,由此推动基层有效治理的实现。

#### 1. 重建乡村治理结构,创新乡村治理体系

如上所述,目前乡村治理既有体制机制不健全、不同治理主体利益冲突加剧、普通村民参与度不够、体制机制亟待完善等问题,都对乡村振兴战略的整



体推进产生了严重影响和制约,迫切要求对乡村治理体系进行制度机制的创新和完善。一是加强党对农村基层民主和基层治理的领导。只有强化基层党组织在乡村治理中的领导核心作用,才能确保基层民主发展的正确方向,确保乡村治理不同主体间的协同共治。要通过组织农民、发动农民,夯实党在农村的执政基础,重塑村级党组织的领导力、引领力和号召力<sup>[20]</sup>。二是回归村自治组织“党领导下的村民自治”的法律定位。在加强基层党组织领导的同时,又要注意减少对村民自治组织的“党政干预”,回归村民自治组织的民主功能。决不应把村当作一级政府来建设,而要积极推进村民自治机制的制度化、规范化、程序化,巩固和完善村民自治的制度和机制,拓宽农民群众民主参与的渠道和路径,保障村民自治的作用得到充分发挥。三是通过深化乡村治理体制改革,厘清县、乡(镇)和村等各级行政以及自治组织的职责权限,制定各自的权力清单和责任清单,夯实村民自治的社会基础,培育壮大乡村社会力量,使新时代的乡村治理逐步走向多元协同治理。

## 2. 重构基层治理双轨,实现行政与自治之间的良性互动

要推进和落实全过程人民民主,务必下大力气破解基层治理中的单向治理困境,在基层治理实践中重构自上而下和自下而上的双向治理轨道,形成基层政治系统的良性循环,营造良好的基层社会生态。湖北省秭归县的“幸福村落建设”实践为我们提供了很有价值的参考借鉴。2012年以来,秭归县开始探索“幸福村落”建设,将行政村按照“地域相近、产业趋同、群众自愿”的原则划分“村落”作为新的自治单元,每个村落内都设立了村落理事会。同时,以资源输入为契机,推动村民自治转型,进而激活村民自治的治理活力和治理能力。通过“幸福村落”的建设实践,极大地增加了乡村治理的抓手,组织人员成倍增长;村落重大事务由理事会召集村民协商解决,群众参与的积极性主动性也充分调动起来。秭归县通过转变政府治理逻辑,培育社区自治组织,激活村庄社会资本,重视乡土社会的治理资源,为基层半正式治理方式让渡空间,进而提升国家与社会的协调能力,实现国家治理与社会治理的有效对接<sup>[21]</sup>,为推动行政与自治之间的良性互动提供了一种新的路径。

## 3. 健全村民自治制度机制,扩大农民群众有效参与

在目前实施乡村振兴战略的背景下,村自治组

织的主要功能是把分散的农民组织起来,将国家资源与农民需求有效对接起来,让农民参与基层治理事务,分享权力,分担责任。只有把农民组织起来成为基层治理的主体,基层治理才能真正有效<sup>[22]</sup>。因此,在乡村振兴过程中,要更加注重发展农村基层民主,尤其是要建立健全和完善村民参与民主决策与民主监督的制度体系。一是保证村民对重大村务事项的参与和决策权利。凡是涉及村民公共利益的重要事务,必须提交村党支部委员会、村委会讨论,形成支部引领、党员带头、群众参与、公开透明的基层民主氛围,凝聚为乡村治理的强大合力。二是建章立制和规范落实各项基层民主制度与程序。村两委要在充分征求广大党员、村民意见的基础上,健全和完善村务管理和民主决策的制度规范与民主程序,保证基层民主真正落实到位。三是强化农村基层民主监督机制。农民群众是乡村治理实践的主体力量,是基层治理绩效的直接感受者,也是长期有效的低成本监督力量。必须切实保障村民的知情权、参与权和监督权,只有加强广大村民进行民主评议和考核乡村干部的力度和权重,让基层政府和基层干部真正对农民群众负起责任<sup>[23]</sup>,才能保障各种乡村治理权力的服务到位和规范运行。

## 4. 让农民真正成为乡村治理主体,充分发挥乡村振兴的主体作用

农民是全面实施乡村振兴战略的主力军,乡村振兴的关键是让农民发挥主体作用。当前,应当加大以下几个方面的工作力度:一是始终把农民的切身利益摆在首位,要把农村经济社会发展与提高农民群众生活水平有机结合起来,解决广大农民最关心、最直接、最现实的利益问题,把维护农民群众根本利益、促进农民共同富裕作为出发点和落脚点。因此,必须充分尊重农民群众自身的意愿和需求,全面推行“农民事农民议农民定、农民事农民办农民评”,不断拓宽和扩大村民有效参与的渠道和载体。二是除要健全党领导的村民自治制度机制之外,还要建立和完善广大农民投身乡村振兴的政策体系、工作体系、制度体系,引导农民积极参与农村公共事务。要通过规划引导、政策指导、典型示范等方式,激发农民投身乡村振兴的自主性。充分发挥农民群众的首创精神,及时发现和总结推广农民群众在实践中创造的成功经验。三是加快基层社会治理体制改革,根据基层群众需求合理设置基层政权机构、调配人力资源,推动乡村治理重心下移,尽可能把资源、服务、管理下放到基层,充分动员一切社会力量,



为切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用创造有利条件。四是继续深化改革行政管理体系,进一步向乡镇政府“赋权赋能”,扩大乡镇政府的自治基础;同时,应当继续试点探索乡镇政府由当地民众授权和监督的体制机制改革,加强乡镇政府和基层干部对农民群众负责的“利益关联”和“责任向下机制”<sup>[16]</sup>。只有这样,才能真正落实农民的乡村治理主体地位,充分发挥他们在乡村振兴实践中的主体作用。

#### 参考文献

[1] 佟德志.治理吸纳民主:当代世界民主治理的困境、逻辑与趋势[J].政治学研究,2019(2):39-48.

[2] 杨光斌.超越自由民主:“治理民主”通论[J].国外社会科学,2013(2):9-18.

[3] 唐兴霖,马亭亭.效率与公共性的平衡:治理民主的视角[J].理论探讨,2014(5):154-159.

[4] 佟德志,王毅刚.民主治理何以可能:民主与治理融合的理论分析与实践趋势[J].吉林大学社会科学学报,2022(4):71-80.

[5] 李普塞特.政治人:政治的社会基础[M].上海:上海人民出版社,2011:47.

[6] 魏晨,李华胤.基层党建引领民主与治理有效互联的创新机制研究[J].中共天津市委党校学报,2020(6):27-36.

[7] 徐勇.民主与治理:村民自治的伟大创造与深化探索[J].当代世界与社会主义,2018(4):28-32.

[8] 王春光.乡村振兴背景下农村“民主”与“有效”治理的匹配问题[J].社会学评论,2020(6):34-45.

[9] 陈家刚.基层治理:转型发展的逻辑与路径[J].学习与探索,2015(1):47-55.

[10] 习近平.坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主[N].人民日报,2021-10-15(1).

[11] 张公望.践行“全过程人民民主”理念的杭州基层实践[N].杭州日报,2022-01-18(4).

[12] 王海娟.乡村振兴背景下农村基层民主治理转型:制度空间、实现路径与当代价值[J].求实,2021(5):85-96.

[13] 李小雨.全过程人民民主在城市社区治理中的探索:以上海社区基金会为例[J].党政研究,2022(3):47-58.

[14] 卢建华.推进乡村振兴应重视农村基层民主建设[N].中国社会科学报,2022-01-04(8).

[15] 高新宇,武永超.“可治理的民主”何以兑现:基层公共事务治理民主的实现路径:以广东省横沥镇为例[J].中国农村观察,2022(2):117-129.

[16] 周少来.“权力过密化”:乡村治理结构性问题及其转型[J].探索,2020(3):118-126.

[17] 张贯磊.重构“双轨”:乡村治理的结构调适与运作逻辑:基于上海市秦镇华村的实证分析[J].天津行政学院学报,2022(2):55-64.

[18] 吴晓燕.从管理到治理:基层社会网格化管理的挑战与变革[J].理论探讨,2016(2):147-152.

[19] 卢丛丛.行政替代自治:乡村振兴背景下乡村建设的实践困境[J].地方治理研究,2022(2):41-52.

[20] 唐仁健.以务实管用的方法加强和改进乡村治理[N].农民日报,2021-12-09(1).

[21] 冷波.“双轨政治”重构与村治结构创新:以湖北省秭归县“幸福村落建设”为例[J].中共宁波市委党校学报,2018(3):96-103.

[22] 贺雪峰,桂华.行政激励与乡村治理的逻辑[J].学术月刊,2022(4):126-137.

[23] 周少来.基层“问责泛化”现象的制度审视[J].国家治理,2022(8月下):44-48.

## An Analysis of the Ways of Grassroots Democracy to Promote Effective Governance of Rural Society

Ren Zhongping

**Abstract:** Grassroots democracy is an important means to improve the effectiveness of grassroots social governance, and grassroots governance cannot be separated from the development and improvement of grassroots democracy. The comprehensive implementation of rural revitalization is a unified practice process of actively developing grassroots democracy while achieving effective rural governance. The universality, authenticity and effectiveness of grassroots democracy have institutional advantages that transform into the effectiveness of grassroots governance. From the perspective of operation process and mechanism, the various links of democratic consultation, negotiation, decision-making, management and supervision in the operation of grassroots democracy, as well as the operation mechanism with mobilization, response, consultation and responsibility as the core in the practice of grassroots democracy, help to build a pluralistic co-governance pattern, thus improving the performance of grassroots governance. In recent years, various localities have conducted a lot of practical exploration around promoting effective rural governance through the development of grassroots democracy, gradually forming some representative and referential practical paths. Of course, in the practice of promoting rural revitalization, the improvement of the effectiveness of grassroots democracy in promoting governance is bound to be constrained by some realistic conditions. For these problems in the process of township revitalization, it is urgent to further reform the rural governance structure, reconstruct the dual track of grassroots governance, and further develop grassroots democracy, so as to effectively promote the realization of effective grassroots governance.

**Key words:** rural revitalization; grassroots democracy; effective governance

责任编辑:思 齐