

# 农村治理中的协商与票选价值

钱海婷

(西安财经学院,陕西 西安 710100)

**摘要:**农村治理事关国家稳定和经济发展,已成为农村建设和规划的核心问题,随着近几年农村事务的复杂化、治理主体的多元化和治理方向的和谐化,需要尽快摒弃传统观念的禁锢,结合协商与票选两种民主价值,通过实现农村协商治理主体的平等参与、丰富农村协商治理的内容、促进农村协商治理机制的制度化、做好农村协商治理的配套工作等途径,实现中国农村治理的规范化、法制化和科学化。

**关键词:**农村治理;协商;票选;农村;农民;新农村建设

**中图分类号:**D422

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2014)02-0052-05

农村治理是以农村为依托、以农民为对象,通过采取一系列措施和手段促进农村经济发展、实现农村和谐稳定的过程。随着近几年党和国家在农村实施的惠民政策逐步落实到位,特别是取消农业税和促进社会主义新农村建设政策的推行,农村经济得以快速发展、政治格局得以优化、民俗文化得以弘扬,整体风貌发生了巨大变化,但也暴露出干群沟通不畅、村官贿选、乡镇改革难度大、体制运行不善等问题,需要充分利用协商与票选的价值内涵,转变思路、规范机制、改革体制,才能实现农村治理目标。

## 一、农村治理过程中的困境分析

治理是描述管理形式的概念,是指调理或整治,以区别于过去的管理和统治,如今的治理已变得越来越扩散,并逐渐渗透到各领域和环境中<sup>[1]</sup>。随着中国农村改革的推进,农村经济结构、组织构成、价值观念日益多元化,农村利益关系和基层矛盾日趋复杂。在社会主义新农村建设过程中,基层农村组

织结构渐趋合理,但治理过程还存在水平低、层次浅、体制僵化等问题,影响了农村社会的稳定,具体来看,中国农村治理主要存在以下困境。

### (一)主体多元带来治理职责不清

治理主体是参与农村治理的机构和组织,主要由农村基层政府组织、农村志愿服务组织、大学生村官群体等重要力量构成,这些组织机构以各种不同的方式参与农村治理,但基本形成了以基层政府为主导、志愿服务组织为中介、大学生村官为补充的治理格局,基层政府由农村乡镇政府和村两委(农村党支部委员会和村委会)构成,农村志愿服务组织通过政策咨询、三下乡活动为农村提供医疗救助、科普宣传、文化教育及政策解读等为村民提供便利服务项目,大学生村官则为农村发展注入新的活力,成为农村治理的新主体。从运行情况来看,基层政府特别是两委之间有时存在矛盾,村党支部书记强调自身的领导权,而村委会主任强调自身民意代表性,他们各自为政、互相争权;志愿服务组织活跃于农村,也逐渐参与农村各项建设工作;大学生村官与农

收稿日期:2014-01-12

基金项目:陕西省社会科学基金项目(12Q011)

作者简介:钱海婷(1972-),女,江苏启东人,副教授。

村治理渗透融合,不断发挥作用,这种多元化的治理主体也带来权力界定和职责不清的问题<sup>[2]</sup>。

## (二) 体制僵化造成治理难度加大

治理体制是农村社会治理的规范体系,农村事务需要根据条件、环境、方向、目标和农民需求等作出灵活的调整和转变,以适应农村发展和改革的需要。过去,中国农村治理主要由乡镇政权具体实施、组织和管理,而乡镇以下则采取村民自治的方式。这种体制延续多年并一直作为中国农村治理的主要形式。这种僵化的治理体制影响着农村治理的程度和水平,其主要问题是:乡镇政府权力日益膨胀、村民自治受控于乡镇政府的治理,且在利益发生纠纷和矛盾时,乡镇与基层村民之间往往由于利益分配不均而激化关系,易造成更大的冲突。这种农村获利和维护安定的双重角色以及村民自治和受控上级的尴尬局面,很难实现治理的均衡发展,导致乡镇体制改革缺乏目标,村民自治存在体制障碍的困难<sup>[3]</sup>。

## (三) 观念滞后引发治理方式陈旧

中国封建君主专制集权历史悠久,民主法制经验不足,受“稳”、“贵”、“和”等传统价值观精髓的影响,农村治理还存在思维定势、观念滞后、创新性较差等问题,间接造成农民因循守旧、盲目顺从、目光短浅、配合力度不够等问题<sup>[4]</sup>。由于传统观念的制约,基层政府组织对于远期和近期利益、局部和整体关系的把握以及治理环节中的村务管辖权范围、农民权益保障、农村治理自主权发挥、改革及规划方向、民主政治建设等缺乏深刻认识,往往对上级指令言听计从,缺乏灵活性与创新性,自主运行缺乏后劲。在具体的村务事务实践中,上下等级严密的行政体系也在传统体制影响下发挥作用,基层政府组织习惯于按照上级指示、政策开展工作,紧密围绕上级部门的精神实施具体的村务管理。而农民在传统价值观念影响下习惯于被动接受基层政府组织的管理,为避免冲突和矛盾损害自身利益,而将自己的需求寄托于基层政府组织,农村治理方式略显陈旧。

## (四) 环境不善导致治理渠道过窄

农村社会结构的改变和新农村建设方针和政策的出台,使过去单一的治理环节显得越来越窄。农村环境包括自然环境和社会环境两个方面:自然环境方面,主要是农业安全发展的变化,随着农村经济发展速度加快,在实现农村繁荣的同时,也造成了畜禽养殖、农药化肥、生活垃圾及工业废物的污染,农村土地、水道、林区等都受到不同程度的影响;社会环境方面,主要是经济转型迫使大量农村剩余劳动

力外出打工,出现更多的留守妇女、留守儿童和空巢老人,成为农村人口格局的典型特点,农村社会资源也被重新分配。农村治理环境的变化给基层政府组织带来严峻挑战,他们既要适应农村环境变化带来的一系列调整,也要改变农村环境中的不良倾向,而环境不善带来的负面影响使农村治理工作的重心转向基层政府组织,最终由村干部落实,这种环境的变化就是各项村级事务逐渐转向农村政治稳定的过程,也使治理渠道变得日益狭窄。

## (五) 方向模糊致使治理动力不足

农村治理涉及政治、经济、文化和社会等内容,既要实现农村的和谐稳定、政治安定,又要拉动农村经济的发展和繁荣、文化教育事业的全面振兴,还要促进农村养老、就业、合作医疗的长效发展。农村治理也包含基层政府组织的改革、农民需求的满足和农村自治水平的提高等内容,因此既要改革现有基层政府组织结构,又要出台适合农民需要的法律措施。可以说,农村治理是一个覆盖庞大内容的动态过程,众多内容交织在一起构成农村治理的方向,不同时期的治理重点会不断调整,这样农村治理就变得错综复杂:农民对治理水平和方式是否考虑了自身实际需求、是否满足自身的发展加以衡量,决定是否采取支持和配合的态度;而基层政府组织在治理过程中,还存在决策监督不到位、民主管理实施不力、走过场现象严重、对治理方向认识不清等弊端,且村务工作人员任期短、人事变动频繁,使村务工作人员工作缺乏连续性,造成治理动力日渐不足。

# 二、农村治理中的协商与票选价值内涵

协商和票选是农村治理民主化建设的重要表现形式,也是农村民主治理的实施方式,二者在农村治理规范化建设中发挥着重要的作用。

## (一) 协商民主价值的内涵

协商民主治理也称慎议或直接民主治理。自1980年美国政治学教授约瑟夫首次提出协商民主概念以来,西方学者围绕协商民主开展了一系列的深入研究,推动了协商民主理论的发展,协商也逐渐成为科学的对话模式,逐渐被应用于各个领域。

美国学者罗尔斯认为“秩序良好的宪政民主应该被理解成协商民主”,哈贝马斯强调协商民主是在言语相互理解基础上构建公民充分自由的良性氛围,吉登斯把协商民主概括为“在政治舞台上取得

政策一致或试图取得政策一致的途径”,博曼则强调,要发挥公民能力实现政治对等,中国学者陈振明强调,协商民主主要符合多元、合法、程序、公开、参与、平等、责任、理性八大特征。不论学者们如何定论,协商民主即是公民交流过程中集合多方意见和观点,实现公民公共探讨的过程,最终形成可被多数人接受的行动方案<sup>[5]</sup>。

农村事务日益复杂多变,相关利益主体已呈现多元化态势,农民主体地位不断凸显,其参与农村事务的积极性普遍高涨,基层政府组织及其部门必须在强调自身权力和责任的基础上采取可行性对策,最大限度地满足农民需求和愿望,还要实现权力的规范运行、办事的公开合法、保障的平等一致,体现农民的公共利益及其平等参与。可以说,协商就是通过探讨交流,消除分歧,让更多观点和意见在不断冲击和修正中达到统一,使农村基层政府与农民在真诚沟通和协商基础上实现合法性目标的统一。

### (二) 票选民主价值的内涵

票选民主治理也称代议或间接民主治理,这种治理方式是建立在经济利益的基础上,通过制定公平的秩序和规则,由全体公民投票直接参与具体领域的事务。熊彼特等学者在对西方国家民主实施情况进行分析和研究后,认为票选民主是一种政治决定或制度安排,这一过程是公民票选后通过权力均衡实现的。

现代票选民主治理是让公民通过直接投票方式参与和决定公共事务的发展方向,当然这样的投票过程中存在悖论和小集团问题,且需要耗费较多的人力、物力和财力,因此在多数国家,票选民主治理都通过代议形式来表现,形成了多数代表、比例代表和混合代表3种不同的票选形式。美国政治学会会长阿伦特强调全体公民共同投票能够准确反映民意,是民主社会不可或缺的重要形式,强化了公民对政府行为的监控和制衡,这样,公民会积极参与选举过程,选出为自己服务的代表,在实现公正民主的目标原则下保障公民的切身利益<sup>[6]</sup>。

农村事务全面发展并积极治理的过程中产生了家庭联产承包责任制、乡镇企业模式和村民自治方式三大创举,均渗透着票选民主治理的内容,受票选代议制影响,村民可以参与村务工作投票和村务管理人员的选举考察,发挥票选民主的实质意义,使治理方向朝着符合农民需求的方向过渡。票选过程既体现了农民的主体地位,满足了农民参与农村事务

管理的需求,又实现了农民对基层政府组织权力运行的监督,保障了农村治理的合理有序。当然,票选环节要保证公开平等,避免贿选和利益偏向造成的治理扭曲,从而保证农村的和谐稳定。

## 三、协商价值框架对农村治理的规范

协商价值框架要求农村治理主体共同商议、平等交流,做到集思广益、消除分歧、达成共识,保证协商主体的广泛和过程的公开。在这一规则要求下,农民积极参与农村事务,在多元化治理主体的共同努力下追求农村治理结果的一致性。

### (一) 实现农村协商治理主体的平等参与

农村协商治理主体是农村建设和发展的重要力量,各主体以不同形式发挥其在农村治理中的作用,共同推动农村社会的和谐稳定,因此,要最大限度地扩大农村协商治理主体。在农村基层政府组织的带动下,将农村志愿服务组织、大学生村官和农民个体都纳入协商框架中,构建上级行政机关与基层政府组织、政府与中介服务机构、农村两委与大学生村官、组织机构与农民群体、农民之间的覆盖面广泛的协商主体,调动农村协商治理主体的活力,使其在平等参与农村事务中反映情况、提出建议、合作监督、参与决策。只有协商治理主体范围扩大并保证参与农村事务的地位平等,才能抑制基层政府权力的膨胀,有效监督基层政府组织行为的运作方向,推动农村治理的民主化。

### (二) 丰富农村协商治理的内容

随着新农村建设的深入推进和农村社会结构的变化,农村协商治理主体范围扩大,需求也呈现多样化趋势,农村协商治理并不是简单的政治协商,而是由丰富内容构成的治理体系,以适应农村发展的实际需要,在公平民主、求同存异的原则下,将农村协商治理落实到经济、政治、文化、科教、生活等诸多领域,以维护农村社会政治稳定和推动农村各项事业发展为目标,由各治理主体协商交流,拟定各领域发展的政策并具体贯彻实施,不仅要注意社会领域和农村事务的常规治理,还要注意自然环境的治理、矛盾风险的治理,丰富农村协商治理内容,才能最大程度地满足农村利益主体的多元诉求,有效实现农村协商治理的目标。

### (三) 促进农村协商治理机制的制度化

农村协商治理应形成常态化和程序化机制,避免党政协商和农民协商治理的随意性和不确定性。常态化和程序化机制对农村协商治理具有重要影响,需要在协商过程中设定步骤和顺序安排的原则和标准,包括协商的发起、组织、内容、调整和结果反馈等环节,保证协商治理的有序推进,可以说,协商治理机制健全,农村治理才能更加民主,协商过程也更趋于一致,协商结果更具有操作性。在凸显多元化主体平等参与的基础上,尽快合理分配农村党政参政和人民协商职能,使农村协商治理按照制度化程序进行,尽量保证农村协商治理有章可循,实现协商的实效,真正发挥农村协商治理的公信力和权威性,推动农民基层民主建设<sup>[7]</sup>。

### (四) 做好农村协商治理的配套工作

实现农村协商治理的目标,除了扩大治理主体范围、丰富治理内容、形成治理制度外,还要做好相关配套工作,保证农村协商治理的顺利实施。一是成立协商治理协调性机构,保证其在协商治理过程中公平客观,并发挥其在农村治理中的积极作用。二是实现农村协商治理过程的公开透明,农村不同层面的治理主体围绕不同内容实施治理,利用报纸、网络媒体等多种途径及时发布农村治理的结果。三是保障农村协商治理经费及时到位,基层政府组织要拨付一定资金,为农村协商治理提供必要的经费支持,保证各主体能够顺利开展工作。四是强化民主监督机制,避免协商治理中的利益偏向、权力异化与滥用以及协商受阻等现象,充分利用民主监督的制约力量,实现农村协商民主机制的相互配合。

## 四、票选价值程序对农村治理的保障

票选价值程序要求农村治理主体通过投票或表决形式表达意愿,通过选举、立法以及议事程序体现“少数服从多数”的原则,实现议事主体的参政需求。在这一过程中,农民需要通过自由投票选举代表,以竞争性的定期票选争取农村治理的权利。

### (一) 创新农村干部的选举机制

农村基层政府组织是农村治理的核心力量,其干部素质和作风对农村治理效果有直接影响,在改变任命制和民主选举机制的同时创新农村干部选举

机制,就要扩大票选范围,在保持党员和无党派人士占有一定比例的基础上,纳入一定数量的农民代表,并根据农村发展情况适当调整委员会构成,让更多有意表达需求的成员成为农村治理委员,增加农民列席会议的机会,使农村两委会议成为开放、有序的交流场所。在无记名投票中,要多考虑农村两委候选人素质、道德、性格、能力等因素,由多部门人员客观综合衡量后选举任用。改变农村选举走过场、暗箱操作、选举混乱、团伙勾结、“近亲繁殖”等现象,保证选举程序合法公正,以矛盾、风险的解决和政绩为导向对任命的干部进行定期或不定期的考核监督,最终做出评定后确定领导集体。具体的选举可以采取村民直选、推荐选举、三轮两票或者农民与党员双向投票等形式,在缓解农村票选矛盾和贿选之风的基础上确立透明化的选举标准,让参选干群了解票选各个环节,真正选出适合农村实际情况和农民需求的干部<sup>[8]</sup>。

### (二) 赋予基层票选人员自主权

不论采用哪种票选形式,票选的最终结果是要满足农民需求,推动农村各项事务的发展,在农村票选中,基层票选人员更了解农村情况,其利益诉求和意愿更有利于实现农村治理效率,明确农村治理方向,从长远发展来看有利于打破农村现有的科层压力,实现票选主体之间的职责划分,巩固农村基层政府组织的治理基础。为此,在拓宽票选渠道为纽带的前提下,赋予基层票选人员较大的自主权:一是开通电话热线、构建网络信息发布和沟通平台、推行基层信访绿色通道等,让更多基层票选人员及时、方便、快捷地参与投票、反映问题。二是在明确工作内容与要求的基础上,创建信息处理联动机制,通过电视、网络、电话等形式及时反馈信息,在规定时限内本着对基层票选人员负责的原则,让其监督和追踪基层政府组织票选的处理过程。三是尽快落实相关的法律法规,依据《农村土地承包法》、《村民委员会组织法》、《村民自治条例》等法律精神,再结合具体的村务实际,制定具体的方针政策,巩固基层人员的票选权利。四是实行公平的票选方式,农村基层工作纷繁复杂,基层领导班子的组成成分和工作效率显得至关重要,要从公平民主的角度实施积极的票选方式,减少票选环节,使更多有能力、符合票选要求的优秀人才有机会通过票选程序参与农村治理。

### (三) 实现票选与协商机制的互补

票选价值要使村务决策符合大多数农民需要,为广大农民提供制度性渠道,就要保证票选环节的

真实有效,将有效的票选机制纳入协商框架,票选要以协商为保障,协商要通过票选程序来实现,从而激发广大农民利益诉求表达的需要。为了使农村协商治理更加规范,就要通过票选程序将农村治理权力交给农民,体现村民在选票面前人人平等的原则,在农村实现合理、公正的票选,也要保证各治理主体在地位、信息资源、治理范围与方向等方面平等协商、相互包容和交流,创造民主和谐的协商环境,确保参与农村治理的主体既有协商能力,又能为票选的有序进行提供保障。农村治理的权力组织由农民投票选举产生,而具体的协商由村级党组织领导下的各主体公平交流,二者都是农村治理的重要基础,必须根据农村建设的实际促进票选和协商机制的融合,体现协商中开展票选活动以及票选中实现有效协商的目标,让更多农民参与协商和票选,实现农村票选和协商内容的衔接,从而集中多方面意见,协调不同群体的利益,保证农村治理沿着正确的方向运行。

## 五、结 语

随着新农村建设的推进和农民自治水平的提高,农村治理应打破原有的旧体制,更新治理体系和

方式,以满足农村需求和推动农村事务发展为目标落实协商治理框架和票选治理程序,才能在创新农村基层政府组织的同时推动农村治理的有效发展。

### 参考文献:

- [1] 欧文·休斯. 公共管理导论[M]. 彭和平,周明德,金竹青,等,译. 2版. 北京:中国人民大学出版社,2001.
- [2] 崔晓芳. 农村治理主体多元化的现实困境与实现路径[J]. 山西农业大学学报:社会科学版,2012,11(9): 882-884.
- [3] 于建嵘. 农村治理的问题与对策[J]. 中国政法大学学报,2008(4):106-110.
- [4] 朱颖原. 论中国传统价值观的当代意义[J]. 山东社会科学,2012(11):20-24.
- [5] 陈剩勇. 协商民主理论与中国[J]. 浙江社会科学,2005(1):28-32.
- [6] 郭秋永. 当代三大民主理论[M]. 台北:联经出版社,2001.
- [7] 郑慧. 中国的协商民主[J]. 社会科学研究,2012(1): 44-48.
- [8] 张继兰. 人民政协的内在困境及其解决:基于协商民主规范条件的视角[J]. 云南行政学院学报,2013(5):70-73.

## Values of negotiations and poll on rural governance

QIAN Hai-ting

(Xi'an University of Finance and Economics, Xi'an 710100, Shaanxi, China)

**Abstract:** Rural governance is related to the national stability and economic development, which has become the core problem of rural construction and planning. In recent years, with the complex rural affairs, various governance subjects and harmonious direction, it is necessary to abandon the traditional concept of imprisonment, combine the values of negotiations and the poll. Through the implementation of rural negotiation governance mechanism with equal participation, enriching its content, promoting the rural negotiation governance system, and fulfilling other works, we can realize the standardization, legislation and scientification of rural governance in China.

**Key words:** rural governance; negotiation; poll; rural area; farmer; new rural construction