

农村基层参与式治理的实现路径探析

——以荣经县庙岗村的个案研究为例

胡莹莹 陈立 黄翔

四川农业大学 四川 雅安 625014

摘要:在农村传统治理模式的局限性日益突出的背景下,参与式治理作为现代化地方治理模式为乡村治理模式的创新提供了一个新的理论视角。本文将结合对四川省雅安市荣经县庙岗村的考察,从提高村民参与意识与参与能力、完善村民参与式治理的法制建设与制度体系、明确各利益主体的权责边界,发挥政府的引导作用、社会资本的角度出发,探讨农村基层参与式治理的实现路径。

关键词:参与式治理;庙岗村;乡村振兴;实现路径

在我国,农村治理问题一直是中央政府高度关注的问题。探寻有效的农村治理模式不仅是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是十九大报告提出的乡村振兴目标实现的内驱动力。目前,我国主要存在三种主要的农村治理模式,一是政府组织在农村社区治理中处于主体地位的政府主导型治理模式,二是注重政府组织、社会组织以及农村自治组织适当合作的合作型治理模式,三是社会组织和农村社会自治组织处于主体地位,政府与村民关系由领导关系变为引导关系的自治型治理模式。^[1]但是,随着农村经济发展的需要以及农村居民综合素质水平的提高,传统治理模式的局限性日益突出,已经不能满足农村社会的发展需求。参与式农村基层治理模式就是在这种背景下发展起来的。基于此,本研究将以四川省雅安市荣经县庙岗村为例,着重分析农村基层参与式治理的实现路径,致力于提高乡村振兴时期中国广大农村的治理绩效,实现农村善治。

1 参与式治理的理论来源

参与式治理的理论渊源主要有两个:参与式民主和治理理论。所谓参与式民主就是指普通民众能够通过各种形式的参与方式直接参与到社会公共事务的管理当中去。而治理理论主要是为了解决政府失灵问题而被提出的政府、社会、个人共同管理社会事务的一种方式。^[2]参与式治理的重点在于“参与”,它强调公民对于公共事务治理的参与过程,是参与式民主在实践中的具体运用。根据西方学者的定义,参与式治理是赋权给那些与政策有利害关系的个人和组织,扩大其参与公共政策的决策过程。因此又被称为“赋权参与式治理”。^[3]

与传统治理模式下,政府为了实现维持社会秩序稳定与促进社会发展的目标,在科层治理结构的基础上,基于“专家治国”的治理方式,通过公权力的运用,对公民行为进行管理,从而自上而下形成“统治--服从”关系不同,参与式治理模式强调政府、社会、市场以及公民个人等多元

主体的参与。并最终依托多元主体的交互作用形成的网络化治理结构,通过“参与式”的治理方式,政府与其他参与主体之间自下而上形成的是“互动--合作”关系。在参与式治理模式中,公民的行为主要由法律或者社会上约定俗成的契约来规范,政府从管理者的角色转变到了服务者的角色。^[4]

参与式治理在中国的提出与运用是有其现实背景的。首先,参与式治理是推动民主政治发展的必然要求。参与式治理强调的是公民对社会公共事务的参与,有利于提高公民的参与意识和参与能力,培养公民的社会责任感。其次,参与式治理契合政府治理转型的需求。在政府职能扩张、公共问题增加、政府效率低下,政府治理转型势不可挡的现实背景下,参与是治理倡导培育社会公共精神,革新政府行政管理体制,实现政府治理转型。^[5]第三,参与是治理是培育社会资本的需要,治理过程中的公民共同参与能够加强公民对于政府的信任与依赖,为公众支持政府治理创新争取内生条件,有利于形成社会凝聚力。^[6]

2 村庄简介

庙岗村位于四川省雅安市荣经县,风景优美秀丽,文化底蕴深厚,不仅拥有荣经砂器烧制技艺、羌年等民俗文化,还被雅安龙苍沟、应景云峰寺、龙苍沟国家森林公园、望渔古镇、牛背山等风景区环绕。为了集约利用农村土地资源、更快地改进农民的居住和生活条件,提高政府公共资源的投入效率,2019年12月,经过乡镇行政区划调整改革,原新添镇与天凤乡合并为新添镇,2020年5月,原庙岗村与山河村合并为现在的庙岗村。经过“两项改革”及后续村民小组优化调整,庙岗村现辖12个村民小组,幅员面积约8.5平方公里,农户1084户,2767人。通过对村干部的采访,我们了解到,由于现庙岗村是由两村合并而来,在合并之初,村民凝聚力不强,对于村庄的公共事务缺乏参与意识,又不愿意配合村委会的工作。因此,庙岗村的发展优势并不明显。庙岗村村干部逐渐意识到,要想发展乡村经济,提高村民生

活水平,真正实现乡村振兴,就要增强村民的归属感,提高村民参与公共事务的积极性,探索更加有效地村民参与式的村庄治理模式。

为了鼓励全体村民参与到村庄的发展建设中来,庙岗村将“村民参与”作为实现乡村振兴的核心内容之一,依据“人民新村人民建,人民新村人民管”的治理理念,通过“自管委”的建设,逐步形成了在党支部领导下,以群众为主体,党建服务中心、群团服务中心和便民服务中心“三个中心”为依托,“互联网+”为实现载体的新村治理体系,有效推进了村民自治。在合并之前,山河村曾为贫困村,2018年才脱贫摘帽。原庙岗村虽属于先进村,集体经济的发展却也较为薄弱。两村合并后,经过近几年来创新性治理,村庄产业经济得到发展,村民的参与感与获得感显著提升,村庄面貌焕然一新。庙岗村成为荣获村级治理的典范,并先后被评为“法治示范村”、省级“六五”平安村、市级“四好村”、全市首个挂牌“无讼村”等。

综上,庙岗村的案例具有很强的代表性。虽然这并不能涵盖乡村振兴时期,农村有效治理模式的所有情形,但是却可以为实现农村善治与乡村振兴提供现实路径选择。

3 农村基层参与式治理的实现路径

3.1 提高村民的参与意识与参与能力

“乡村参与式治理”的最主要主体是村民,要实现乡村参与式治理归根结底要依靠村民的力量。然而,在我国,传承千年的小农经济和熟人社会使农民长期处在一种相对封闭的状态之中,权力至上、宗派观念、人情关系对农民参与意识的影响深远,平等参与、权利意识、法治观念等治理理念尚未在农民头脑中生根。传统观念的遗留以及农民的长期参与不足,造成了农民参与意识与参与能力的缺失。因此,要想使乡村参与式治理在农村得到有效落实就必须提高村民的参与意识与参与能力。

为了保证村民对村庄公共事务的参与,庙岗村采取了一系列的措施提高村民的参与意识与参与能力。首先是做到了村务公开。为了拓宽村民获取信息的渠道,庙岗村在村支部设置了村务公开栏,对与村庄建设相关的信息进行公示。其次,庙岗村村支部采取了多元化的宣传与教育模式来提高村民的参与意识与参与能力。针对有多样化需求的年轻人,主要利用现代化的网络技术如微博、qq、微信等方式发布村内动态,宣传相关政策。针对文化水平较低的村民主要采用宣讲会、培训会的方式来调动村民参与村庄公共事务的热情。而对于腿脚不便的老年人和残疾人,村支部成员会登门拜访进行宣传。

3.2 完善村民参与式治理的法制建设与制度体系

在农村的长期发展中,为了平衡各方利益,保证村民间的协调合作,形成了很多约定俗成的村规民约。然而,在

中国农村治理呈现制度化转型的态势和现实背景下,仅仅依靠这些村规民约是不足以实农村善治的。参与式治理模式要求建立制度化的村民参与机制和法制化的问责体系,做到利用制度保证村民持续、有效的参与农村治理,利用法律法规来明确各方责任,确保公民参与村庄治理时有法可依、有法必依。因此,要想使乡村参与式治理在农村得到有效落实就要构建一个科学、规范又充满活力的村民参与村庄治理的法规制度框架。

在制度建设方面,庙岗村推行“庙岗新村管理12345步法”的村民自治制度。“1”指一个组织即新村自管委;“2”指两项制度,即管理办法和监督制度;“3”指三个参与,即村两委参与、党员群众参与和社会组织参与;“4”指四种会议,即自管委会议、联席会议、住户代表会议、住户大会;“5”指五步议事,即受议、动议、决议、执行、公开。“两项制度”、“五步议事”反映出了庙岗村比较完善的监督制度和利益表达机制,能够有效防止由于政策介入对乡村居民利益触动而导致的两者对抗,使村民的利益和需求得到充分的表达。“三个参与”、“四种会议”则规范了村民参与乡村公共事务的方式,以制度化的形式保障村民能够积极有效地参与到公共事务的治理过程中。

3.3 明确各利益主体的权责边界,发挥政府的引导作用

乡村参与式治理是涉及到农民、社会组织、政府等多方利益主体的,在进行治理的过程中,需要通过各利益主体的协调配合,在保障农民的知情权、监督权、参与权、表达权的基础上,实现村庄公共资源的合理配置,进而达到促进村庄可持续发展的目的。^[7]然而在实际的治理过程中,由于并没有对各利益主体的职责与权力边界进行明确的规定,往往存在权责交叉的现象,不仅不利于各方利益主体履行职责、行使权力,甚至会滋生各主体之间的矛盾。因此,要想使乡村参与式治理在农村得到有效落实,就要明确各利益主体的权责边界,充分发挥政府的引导作用。

庙岗村的参与式治理主要以政府引导为依托,在“庙岗新村管理12345步法”的制度规范下,明确规定了各利益主体的职责权限。其中上级政府主要通过村支部和村委会对庙岗村的自我管理情况进行指导和监督。庙岗新村自管委是庙岗村的自治组织,负责协调村内各项与住户切身利益相关的公共事务,保证村民对公共服务、公共环境、公共设施等方面的共同参与和管理监督。社会组织主要通过联席会议实现自我参与。村民可以通过住户大会及住户代表大会切身参与到村庄建设以及村庄公共事件的决策之中。除此之外,庙岗村还建立了小组、村民两级商议的“庙岗议事会”机制。实现了村民的监督职能。

3.4 要以广泛的社会资本为基础

社会资本理论由法国社会学家皮埃尔·布迪厄提出,学者们普遍认为由网络构建而产生的信任和规范是其核心

特征。社会资本对于个人、组织之间的生产和合作乃至整个社会的繁荣和进步都有重要意义。^[7]在传统农村,社会资本是在血缘、亲缘、地缘关系的基础上通过生产生活协作而建立起来的社会网络。同质性、稳定性、确定性使得人们之间存在普遍的信任,然而,由于农村建设过程中,基层政府和村级组织的不当行为,使得村民对权威组织的信任减弱,集中居住的农村社区往往由几个行政村组成,村民必须由“熟人”面对“半熟人”,使得社会资本的存量大大减少。^[8]因此,要想使乡村参与式治理在农村得到有效落实,就要实现社会资本的积累和重构。

现庙岗村是由两个行政村合并而来。起初,由于缺乏制度建设,以及村民之间关系的薄弱,村民并不愿意参与到村庄治理的过程中。针对这种现象,庙岗村村干部制定了一系列的矛盾纠纷解决机制来帮助村民化解矛盾纠纷,通过挨家挨户收集村民意见来调整自身的工作方式,并通过开展各种宣传、培训活动来加强对村民的教育和管理,调动村民参与村庄治理的热情。庙岗村通过用制度性社会资本来弥补关系性社会资本的方式在一定程度解决了社会资本存量减少

的问题,推动了农村参与式治理的发展进程。

参考文献:

- [1] 王德贤.参与式治理视域下农村社区治理问题研究[J].新疆大学,2018
- [2] 赵光勇,陈邓海.国内参与式治理研究综述[J].中国劳动关系学院学报,2009(4):96-99.
- [3] Carole Pateman. Participation and Democratic Theory [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1970.
- [4] 陈思,凌新.参与式治理视阈下农村治理模式创新研究[J].理论月刊,2014(9):168-171.
- [5] 陈剩勇,赵光勇.参与式治理研究述评[J].教学与研究,2009(8):77.
- [6] 沈费伟.农村环境参与式治理的实现路径考察-基于浙北荻港村的个案研究[J].农业经济问题,2019(8):30-39.
- [7] 聂飞.我国农村社区治理中社会资本的现状检视及构建进路[J].理论导刊,2015(7):74.
- [8] 周丽娟,徐顽强.居民视角的新型农村社区参与式治理实现策略[J].华中农业大学学报,2016(4):86-91.