

# “多元”对“一元”的否定： 村庄“多元”治理模式及其构建

肖勇 龚晓 伍晓雪

〔摘要〕 村庄“多元”治理模式是与“一元”治理模式相对立的一种模式，是以“多元化”治理权力为基础，以“多元化”治理主体为核心，以“多元化”治理资源为桥梁，以“多元化”治理手段为途径的一种村庄治理模式。要建立理想的村庄“多元”治理模式，就必须根除实践中存在的立法、行政和经济文化三大障碍。同时还要着力构建“多元”治理权力和治理手段的合法性机制和协调机制；构建“多元”治理主体和治理资源的培育机制和协调机制。

〔关键词〕 “多元”治理模式；“多元”治理主体；“多元”治理资源；“多元”治理手段；村庄治理理事会

〔中图分类号〕 D616 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2009)03-0093-06

目前，在对我国农村村级民主政治的研究中，学者们开始着力寻找能与村民自治制度有效结合，并以此为依托进行运作的村庄治理模式，考察在村治民主化发展过程中，村庄治理演变的内在规律及最终趋向。而在实践上，无论是“强行政型”模式还是“精英型”模式，均由于自身的诸多缺陷而步履艰难。与村庄治理过程中出现的多元利益、多元矛盾冲突相适应的一种村庄“多元”治理模式正悄然向我们走来。

## 一、我国村庄“多元” 治理模式的含义及构成要素

治理是各种公共的或私人的个人和机构管理

其共同事务的诸多方式的总和。村级治理指通过社区公共权力的配置和运作，对村域内的公共事务进行组织、管理和调控。20世纪80年代末开始的民主化村级治理为农村20来年的发展提供了一条出路：即村庄公共权力机构以民主选举的方式产生，依据大多数村民的利益和要求做出公共决策，对村庄公共事务进行协调和管理，组织村庄公益事业建设。这一过程所要达成的目标是通过扩大基层民主，健全组织和制度；整合村庄内外的闲置资源，促进农村和谐稳定与村庄适度发展。而这一出路发展到目前的结果是形成了“两大”村庄治理模式：即“强行政型”模式和“精英型”模式。这“两大”村庄治理模式的共同特

〔基金项目〕 2008年四川省哲学社会科学规划办课题“科学发展观视野下的四川村庄多元治理模式研究”（SCD8B5）

〔作者简介〕 肖勇，龚晓，乐山师范学院政法系教授；

伍晓雪，乐山师范学院图书馆助理研究员，四川乐山 614004。

点就是“一元化”：前者表现为“一元化”的行政权力、行政组织、行政资源和行政手段；后者表现为“一元化”的精英权力、精英权威、精英资源和精英手段。事实上，村庄治理模式所以由最初的“强行政型”模式发展为“精英型”模式，是国家权力完全退出村庄治理的必然结果，尽管在实践中这种“精英”表现为政治、经济、文化和社会等多种“精英”类型。

而村庄“多元”治理模式则是与“一元”治理模式相对立的一种模式，它是村庄治理过程中多元利益、多元利益主体、多元矛盾发展的必然产物。我们认为，“多元”治理模式是以“多元化”治理权力为基础，以“多元化”治理主体为核心，以“多元化”治理资源为桥梁，以“多元化”治理手段为途径的一种村庄治理模式。从上述定义中可以看出，“多元”治理权力、“多元”治理主体、“多元”治理资源和“多元”治理手段是“多元”治理模式的四大构成要素，其中，“多元”治理权力是基础，是一切村庄治理行为的前提；而“多元”治理主体是核心，任何村庄治理行为均必须由治理主体发动；“多元”治理资源是桥梁，任何治理主体都离不开治理资源，离开了治理资源就是“巧妇难为无米之炊”；“多元”治理手段是途径，任何治理主体在运用治理权力、运用治理资源实施治理行为时，均必须采用科学、高效、合理、合法和程序化的治理手段，才能在治理过程中事半功倍。

## 二、构建我国村庄“多元”治理模式的主要障碍

尽管我国村庄“多元”治理模式在村治实践中已初见端倪，如浙江温岭的“民主恳谈会”模式，福建省南平市的“村官下派制”<sup>[1]</sup>等等，但如果真正要建立理想的村庄“多元”治理模式，就必须根除实践中存在的三大障碍：

一是立法障碍。首先，立法障碍表现为相关法律法规对村治过程中治理主体的有关限制，这种限制既针对个人，如“有关本村村民方能拥有选举权与被选举权的规定”；同时又针对组织。事实上研究者对我国农村目前发展中最大的障碍十分清楚，那就是农村的组织化程度太低。在村治过程中除了正式的村党支部这一合法组织外，其他任何组织进入村治都会印上“非法”的痕迹。农村非政府组织发展遭遇到的最大障碍就是缺乏一部指导其正常发展的法律法规。其次，立法障碍表现为如何突破关于村党支部在村庄治理

中领导地位的规定。村“两委”关系问题其实是村级治理中一直困惑治理者的一个难题。实践中的解决办法完全是“个性化”处理方式，即完全取决于村支书与村主任的力量“博弈”，谁的力量更大谁就是村庄的“老大”。而事实上无论是村主任处于领导地位还是村支书处于领导地位，均是“一元化”村庄治理方式。要在村庄治理中实施“多元”治理模式，发挥“多元”治理主体的治理作用，就必须通过立法限制某个单一治理主体垄断村级治理权，这其中肯定也包括村党支部。最后，立法障碍还表现为如何在法律法规上保障作为“多元”治理主体载体的“以平等为基础、以民主协商为核心、以多元组织化主体参与为桥梁”的村庄治理理事会的合法地位。因为目前的《村民委员会组织条例》只承认村委会的合法地位，其他组织要想获得村级治理权则无法无据。事实上，村庄治理理事会的产生并不是要否定农村现有诸多正式组织，如村委会、村党支部等参与村庄治理，而是力求在村委会、村党支部参与治理的基础上，扩大其他组织参与村庄治理的机会，从而达到凝聚各种治理组织参与治理，使村庄治理组织成为“多元化”和“整体化”组织，摆脱“一元化”治理模式所带来的各种困境。

二是行政障碍。首先，行政障碍表现为“乡村”关系调整的困难。事实上，乡领导村、管理村的模式并没有随着农业税的取消而发生质的改变。就算是乡镇没有任何真正意义上的管理职能，但一个“保一方稳定”的上级指示就足以让乡镇政府这一不大不小的国家机器再次围绕村治而运转。乡镇政府既要存在，又如何合法地融入村治肯定是一大难题。其次，表现为改变乡镇运作模式上的困难。乡镇一方面是最基层的政府组织，承担着一方的管理职责；同时又由于自身的基层性而在人员和资金方面受到很大限制。要想全方位领导乡镇各项工作，就要受到人员和资金的限制；而如果不开展工作则自身的存在又是一个问题。因此乡镇政府面临一个如何改变其运作模式上的问题。很明显，乡镇政府的工作重心在村一级，能否将现有工作人员都安排成村庄治理组织的参与者，从而改变乡镇政府运作模式，是目前绝大多数乡镇的共同难题。最后，表现为改变乡镇工作人员工作方式转变上的困难。由于乡镇财力的限制，乡镇政府一般均无法解决工作人员的居住问题，因而目前的乡镇工作人员，特别是党政领导干部，大部分都居住在县城，离乡镇均有

一定距离,因而他们能否全心投入乡镇工作本身就是一个问题。如果改变乡镇政府运作模式,通过“乡村联络委员会”的形式把乡镇一级的工作人员安排成为各村庄治理理事会的成员,代表乡镇政府参与村庄治理,这样一种需要全身心投入的工作方式能否为现有工作人员接受就是一个十分困难的问题。

三是经济和文化障碍。首先,经济和文化障碍表现为村治过程中经济和文化治理资源的缺乏。就经济治理资源而言,大多数村庄的集体经济非常弱小,无法满足治理的需要:在“强行政”模式下,经济治理资源靠行政手段配置;在“精英”模式下,经济治理资源配置靠精英个人筹集。就文化治理资源而言,在“强行政”模式下由于治理主要依靠行政资源和行政手段,因而文化资源往往被搁置一旁;而在“精英”模式下,由于村民首先看重的是经济发展,因而得到村民首肯的精英一般都是“经济精英”,“文化精英”则往往是村民在治理舞台外的一种精神崇拜,很难在村治过程中发挥其应有作用。其次,表现为经济和文化治理资源培育上的困难。就经济治理资源培育上的困难而言,一是由于《村民委员会组织法》有关“村民自治组织属于基层群众性自治组织”性质的规定限制了村民自治组织的治理领域,使村庄治理的重点始终局限于政治领域,如村委会的选举和村级日常事务的管理;另一方面,由于村级经济组织有所谓“集体经济组织”性质的相关规定,但又采取了“家庭联产承包责任制”的具体变通做法,因而在实质上,农村经济基本上属于小农经济。这种分散的小农经济要在任何肥沃的土地上创造出超人的生产力都是一件不容易的事情。

### 三、构建我国村庄“多元”治理模式的途径

#### 1. 必须从治理权力入手,着力构建“多元”治理权力的合法性机制和协调机制

村庄治理的核心问题是权力问题,即什么人、以什么方式取得权力并以何种方式行使权力<sup>[2]</sup>。因此研究村庄治理就必须对村庄权力的产生方式、构成、合法性及运作模式等因素进行分析。

事实上目前我国村庄权力的生成具有二元性,即一是行政嵌入,二是村庄内生。行政嵌入的权力是国家强制性权力,因为即使村庄实行自治,村庄仍然是国家主权管辖的范围。同时,村庄自治的范围并不是任意的,如计划生育、教育制度等等,均不在村庄自治的范围。村庄内生的权力

从本质上应该是民间协调性自治权力,但其在实践中变异性太大,离自治性权力的本质太远。因此对我国村庄权力构成的准确概括应该是“一元半”。要构建村庄“多元”治理权力的合法性机制和协调机制,首先就必须还原村庄权力的构成,即把“一元半”权力构成方式还原为“二元”。因此村庄中的权力构成既离不开行政权力,更离不开村庄自治权力。村庄的发展在很大程度上取决于两种权力的“博弈”。

我们认为,村庄行政权力和自治权力的互动,关键在于村庄行政权力如何融入村庄自治权力。因为,一方面,村庄是自治村庄,村庄的发展是由村庄自治权力来决定的;但另一方面就我国目前大多数村庄而言,要以自治为由完全离开行政权力的制约或者抛开行政权力的指导均是寸步难行。而如何让曾经凌驾于村庄自治权力之上的村庄行政权力融入村庄自治权力,的确是一件十分棘手的事情。这既有观念上的障碍,也有来自融入机制上的困惑。就观念而言,难点是如何让我们的基层政府官员在村庄治理中放弃“行政权力至上”的思想。就融入机制而言,关键的问题是如何让至上的村庄行政权力降格为与村庄自治权力平等的“二元”权力中的“一元”权力。很明显,在这里需要一个载体、一个平台,一个能将村庄行政权力和村庄自治权力整合的村庄治理载体和平台。

#### 2. 必须着力构建“多元”治理主体的培育机制和协调机制

构建“多元”治理主体的关键在于创设一个维系村庄生存和发展的特定治理组织,它是农村社会居民各种利益集团进行利益互动的有效平台。它是村庄的法人,对外是一个整体,对内有众多的构成因子,包括目前村庄的正式组织,也包括目前正发展壮大的村庄非正式组织,同时包括参与村级治理的“乡村联络组织”。它就是“以平等为基础、以民主协商为核心、以多元组织化主体参与为桥梁”的村庄治理理事会。

村庄治理理事会的基本特征是“多元组织性”、“平等性”和“协商性”。就“多元组织性”而言,它针对村民自治中村民以个体方式参与村庄治理效果较差的情况,主张任何一个村民首先要加入村庄中的一定组织,以组织形式参与村级治理。这个组织既可以是村党支部、村委会,也可以是村民小组、合作经济组织和各种民间组织。就“平等性”而言,它是指村庄治理理事会的组成成员在地位上是平等的,不存在谁领导谁

的问题，在对村级事务的决策和监督上，任何一个成员均不享有超越其他成员的特殊权力。就“协商性”而言，就是为了保障村庄治理的自治性，村庄治理理事会的组成成员对村级事务的决定必须本着协商的原则进行恳谈，在恳谈的基础上通过“票决制”做出最终决策。

因此，为保障村庄治理理事会的正常运行，就必须构建其“三大”运行机制：一是权力配置机制；二是以“多元参与”为基础的“票决式”决策机制；三是以“多元参与”为基础的“弹劾式”监督机制。

就村庄权力配置机制和决策机制而言，是指在村庄治理结构中，村庄治理理事会是一个常设的权力机构，它取代的是非常设的村民大会。村庄治理理事会相比较村民大会而言，其代表性并不低于后者，但它同时具有后者所不能拥有的“三大”优点：

第一，进行村级事务决策的随机性。由于村庄治理的基层性，村级决策随时随地都在发生，而村民大会一年只召开1-2次，远远不能满足村级决策的要求，因而村级决策权基本上由村委会或者村党支部控制，无法实现村庄治理的民主性。而作为常设机构的村庄治理理事会则可以随时进行村级事务的决策，较好地实现村庄治理的民主性。

第二，进行村级事务决策的科学性。村民大会集体进行决策的方式固然可以满足每一个村民参与村级事务决策的权利，但由于村民均是从自身利益出发来进行村级事务的决策，就会造成决策意愿上的冲突而无法达成一致意见，最终的决策往往是非理性的。而作为每位村民推选出的自身组织的代表人所参加的村庄治理理事会的决策则不再是单个村民意见的表达，而是各个组织间利益的博弈，因此其决策不再仅仅受个人意见的控制，而是主要取决于各个组织内部的统一意见，这样决策的科学性就远远高于村民大会。

第三，进行村级事务决策的合理性。在村委会或者村党支部决策的情况下，其决策往往受两方面的制约：乡镇政府意愿和自身利益导向。前者是保证决策者自身地位的重要因素，任何违反上级意愿的行为都有可能自身“下课”。而后者是自身在位期间的基本需求。因此，这种情况下的决策就很难用“合理”之类的术语来形容。而在村庄治理理事会进行决策的情况下，乡镇政府参与村级治理就只能通过“乡村联络委员会”的方式进行，它在村级事务决策中只占有一

票，占有和其他成员平等的一票；村委会或者村党支部同样也只有平等的一票，而不再是起“决定性”作用的一票。这种“以平等为基础、以民主协商为核心、以多元组织化主体参与为桥梁”的决策，其合理性可想而知。

就村庄执行机制和监督机制而言，事实上村庄治理理事会的存在并没有否认村委会或者村党支部在村庄治理结构中的作用。因为有了权力机关，还必须建立村庄治理的执行和监督机关，而这两项任务则必须由村委会和村党支部来完成。民选的村委会不仅要作为一个组织代表全体村民参与村庄治理理事会的决策，同时它还肩负执行村庄治理理事会决策的功能，这样的功能是不应该由其他组织来代替的，它必须对执行后果向村庄治理理事会负责。而村党支部则必须在村庄治理理事会成员中和全体村民中选择一定成员组建村级治理的监督机关，并对监督的后果向村庄治理理事会负责。对执行不力和监督不力的情况，村庄治理理事会有权提出弹劾，并在必要时提议召开村民大会或村支部大会重新选举两大组织相关成员。

3. 必须着力构建“多元”治理资源培育机制和协调机制

治理资源与治理主体是治理结构中联系最为密切的两大构成要素。一般说来，“一元”治理模式下由于其治理主体的单一性，因而其治理所借用的资源也是单一的，如“强行政模式”下治理主体往往依靠自身的政治资源进行治理；而“精英”模式下的治理主体往往依靠自身的“精英”资源进行治理，如经济资源、文化资源或者社会资源。而在“多元”治理模式下，由于其治理主体的多元性，因而其治理所借用的资源也是多元的，如政治、经济、文化和社会资源。因此，对“多元”治理模式而言，难题不是资源多少的问题，而是各种资源在治理过程中的综合运用和协调问题。

第一，关于政治资源的利用问题。在村庄治理结构中，政治资源一般都掌握在基层政府官员手中，也就是文中所谓的“乡村联络委员会”成员手中。按原来的运作模式，政治资源是与国家权力、国家权力的代言人——村主任或村支书紧密结合的。在其运用过程中，它往往是排斥其他资源，特别是文化资源和社会资源的。它和其他资源的融合，往往是指向与政治资源有关联的经济资源的。而在村庄“多元”治理模式下，村庄治理对政治资源的利用既可以通过作为村庄治理

理事会成员的“乡村联络委员会”成员来获得，也可以通过作为村庄治理理事会成员的其他组织来获得，从而大大扩展了村庄治理中政治资源的来源。

第二，关于经济资源的利用问题。在村庄治理结构中，经济资源既是一个稀缺的治理资源，又是治理主体必不可少的治理资源。它本来存在于村集体经济组织中由村庄治理主体所掌控，但由于我们过分强调村庄治理的政治性而忽视其经济性，致使村集体经济组织十分脆弱。目前，在大多数经济不发达的农村，村庄治理中的经济资源往往掌握在农村“经济精英”和各种民间经济组织手中。因此，实践中出现的所谓“精英”模式，往往都是“经济精英”模式。作为“一元”治理模式的“经济精英”模式固然可以充分利用其掌握的经济资源进行村庄治理，但其实质仍然是与村庄治理的民主性、自治性是有较大差距的，甚至有时还会出现“经济精英”垄断村庄治理的情况。而在村庄“多元”治理模式下，不仅没有排斥“经济精英”参与村庄治理，充分利用经济资源在村庄治理中的重大作用，同时还可以通过其他治理组织，如“乡村联络委员会”成员获得一定经济资源。不仅如此，村庄“多元”治理模式能有效克服村庄治理中“经济精英”垄断村庄治理的情况。

第三，关于文化资源的利用问题。在皇权不下乡的封建社会，文化资源在村庄治理中扮演着十分重要的作用。村庄治理精英往往不仅是村里的经济精英，同时他还必须是文化精英，是村民心中的道德“长老”和行为楷模。建国后，由于过分强调主流意识形态文化的统治地位，对一切民间文化均采取了压制和限制其发展的“封杀”做法，致使民间文化的作用消失殆尽。就村庄治理而言，在“一元”治理模式下，文化资源的利用问题很少被治理者搬上议事日程，其治理效果就可想而知。就治理的理论而言，由于村庄治理的基层性、自治性和协商性，本身就需要治理者本身具有良好的文化素质、高尚的道德情操和行为规范，同时也需要村民能顾全大局，统一行动。因此，文化资源在村庄治理中的作用不可小视。在村庄“多元”治理模式下，文化资源获得的渠道得到了有效的拓展：一是可以通过参与治理的各种民间文化组织获得；二是可以通过参与治理的村庄文化“精英”获得；三是可以通过参与治理的“乡村联络委员会”成员，如大学生“村官”获得，从而最大限度地发挥文化资源在村庄

治理中的积极作用。

总之，在村庄“多元”治理模式下，通过治理主体的“多元”化就能达到治理资源的“多元”化，而通过“多元”治理主体的整合，各种治理资源的综合利用问题也就迎刃而解了。

4. 必须着力构建“多元”治理手段的合法性机制和协调机制

“一元”村庄治理模式由于治理权力、治理主体和治理资源的“一元”性而使得其往往采用单一治理手段。“强行政”模式青睐行政手段；而“精英”模式则只有依赖村民的“从威”心理。而“多元”村庄治理模式由于对“多元”治理权力的依赖和对“多元”治理主体的渴求，同时要求对“多元”治理资源进行综合运用，因而其借用的治理手段必然是“多元”的。

就行政手段而言，村庄治理显然不可或缺这一效力至高的治理方法，特别是在村民组织性较差的情况下。然而村庄“一元”和“多元”治理模式对行政手段的运用方式显然是不同的。“一元”治理模式下的行政手段是至上的、直接的和排他的，其运用结果展现的是行政手段的“命令性”。而“多元”治理模式下的行政手段是非至上的、间接的和非排他的，其运用结果展现了行政手段的“参与性”。这就是说，一方面必须转变乡镇政府参与村庄治理的方式，乡镇政府对村庄治理的参与只能通过“乡村联络委员会”这一方式来实现。“乡村联络委员会”作为村庄治理理事会的一个成员，必须从村级管理的“绝对权威”变成村庄治理的“一份子”；另一方面还必须转变村委会和村党支部参与村庄治理的方式，把村庄治理权力配置的“二元博弈”变成“多元博弈”，村委会和村党支部都只是村庄治理的“一份子”。

总之，在村庄“多元”治理模式下运用行政手段时，不能采用简单的自上而下的行政命令方式，而是要求把行政手段融入到其他治理手段，诸如经济手段、民主协商手段和法治手段之中，从而构成多元治理手段良性互动的局面。

除了行政手段外，“经济精英”模式中经济精英行之有效的“产业带动式”经济手段也是“多元”治理模式必不可少的治理手段。事实上，村庄治理与城市基层社区治理最大的区别就在于：城市基层社区治理偏重政治与文化领域的治理；而村庄治理的关键则在于产业治理。在村庄“一元”治理模式下，村庄治理片面强调治理的政治性，而忽视其经济性。其结果必然导致农村经济

组织发展和产业发展的滞后。而在“多元”模式下，由于治理组织以农村经济组织为主，从而最大限度地展现了村庄治理的经济性。因此，在村庄治理中大量采用经济手段就成为必然。

至于民主协商手段，既是自治的基本要求，也是村庄“多元”治理模式中各种治理主体平等性的基本体现。浙江温岭模式下的“民主恳谈会”，其实质就是在村庄治理中充分发挥民主协商手段的突出作用。

而法治手段，不仅表现在村民自治中的村委会选举与村庄治理监督方面，在“多元”模式下，它更多地体现在村庄治理决策、村庄治理理事会的组建与运行，以及治理纠纷解决等各个方面<sup>[1]</sup>。

就村庄治理决策而言，关键的问题是必须通过立法、政策和制度建设严格界定村庄治理中“多元”治理主体的权利范围。这种界定决不是单一的“两委”关系规定或者“乡村”关系规定，而是一个庞大的既涉及“多元”治理主体参与村庄治理的合法性，又涉及“多元”治理主体权利和义务的规范设计。

就村庄治理理事会的组建与运行而言，则必须科学、合理设定其自治权行使的相关制度。在这一方面，近年来浙江省绍兴市在村庄治理实践中先后创造出的“乡村典章”、“夏履程序”和

“八郑规程”就是村庄治理中典型的管理体系样本，非常值得村庄“多元”治理模式借鉴使用<sup>[4]</sup>。

就村庄治理纠纷解决而言，绝不是指过去所说的村民纠纷的解决，而是指村庄治理中自治权冲突的内外救济机制。内部救济机制是与监督机制并行的，监督机制的建立就能完善内部救济机制。较困难的是外部救济机制的建立：一是如何建立完备的治理责任追究机制。“多元”治理主体的出现并不意味着不需要特定的组织承担治理不力的责任。这个责任主体尽管从法律上讲应该是村庄治理理事会，但事实上这个责任仍然会分解到各个成员身上。二是如何完善自治权冲突的诉讼救济机制。从现有诉讼机制而言，自治权冲突还没有得到应有的主管范围，民事诉讼的渠道是不能最终对自治权进行救济的。我们建议把自治权救济纳入行政诉讼的范围，当村民、村级各种组织与村庄治理理事会发生治理纠纷时，可将村庄治理理事会视同行政机关，赋予其行政诉讼的被告资格，以实现村庄自治权的诉讼救济。

总之，村庄“多元”治理模式是村庄治理发展的必然趋势，尽管这种模式到现在还十分不成熟，还有很多问题需要理论工作者和村庄治理者共同进行探索，但我们相信，没有任何阻力能阻挡它在农村大地上开花结果。

#### 〔参考文献〕

- [1] 黄俊尧. 协商民主与基层实践: 对“民主恳谈”模式的再思考 [J]. 中国政治, 2008, (2).
- [2] 滕锡尧, 王朋琦, 麻福水, 董青. 试论乡村治理结构在政治机制上的根本转型 [J]. 新视野, 2008, (1).
- [3] 王旭宽, 匡胜. 和谐社会构建与乡村政治关系整合 [J]. 中国政治, 2008, (3).
- [4] 赵爱庆, 孙建军, 赵佳维. 超越乡村精英治理模式的政治抉择 [J]. 中国政治, 2008, (6).

(责任编辑: 石本惠)