

新型城镇化与社会治理系列丛书
XINXING CHENGZHENHUA YU SHEHUI ZHILI XILIE CONGSHU

主编：陈进华

农村社区协商治理 机制建设研究

NONGCUN SHEQU XIESHANG ZHILI
JIZHI JIANSHE YANJIU

王洪树 等著

非外借



人民出版社

新型城镇化与社会治理系列丛书

XINXING CHENGZHENHUA YU SHEHUI ZHILI XILIE CONGSHU

主编：陈进华

农村社区协商治理 机制建设研究

NONGCUN SHEQU XIESHANG ZHILI
JIZHI JIANSHE YANJIU

王洪树 等著



人民出版社

责任编辑:夏 青

图书在版编目(CIP)数据

农村社区协商治理机制建设研究/王洪树 等著. —北京:人民出版社,2018.7
(新型城镇化与社会治理系列丛书/陈进华主编)

ISBN 978-7-01-018591-0

I. ①农… II. ①王… III. ①农村社区-社区管理-研究-中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 288435 号

农村社区协商治理机制建设研究

NONGCUN SHEQU XIESHANG ZHILI JIZHI JIANSHE YANJIU

王洪树 等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:13.75

字数:210 千字

ISBN 978-7-01-018591-0 定价:40.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042



版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本丛书为江苏省社会科学基金项目（17ZZB005）和东吴智库重大专项的阶段性成果，受江苏省优势学科政治学、江苏高校新型城镇化与社会治理协同创新中心、苏州大学人文社会科学优秀学术团队资助



总 序

快速发展的新型城镇化，正在成为中国经济增长的强大引擎，日益扩散的社会治理创新，正在成为中国社会发展的重要支撑。党的十九大指出，要“更好发挥政府作用，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”；要加强社会治理制度建设，“打造共建共治共享的社会治理格局”。将“新型城镇化”与“社会治理”联系起来进行研究，这就为我们进一步深刻领会和落实十九大精神，开创新型城镇化与社会治理现代化协同发展提供了新的思路，提出了更高的要求。这是新时代公共管理理论和实践必须要回答的问题。

截至 2017 年年底，我国的城镇化率达到 58.5%，这是一个具有节点意义的数据——过半的国人在城市生产生活。这表明，我国正逐步由一个“乡村中国”转变为“城市中国”、正逐步由一个农村、农业的社会转变成为城市化、工业化、信息化的社会。但是，如果以户籍来考量的话，有效城镇化率则比上述数据低 10 个百分点以上。这背后，涉及数以亿计的进城务工人员或农业转移人口在城市的融入相对浅表，相关的社会保障与公共服务尚未完全跟上。根据城市化发展

规律，一国现代化的发展，在城市化率方面大体在 70% 以上。因此，我国城镇化发展仍有较长的一段发展之路要走。这里，不仅需要面对既往城镇化进程中遗留的各种存量问题，诸如人口过速集中、产业跟随滞后、就业乏力、交通拥堵、教育医疗文化等社会保障供给力不足、环境承载力降低、资源约束一再被突破等等“城市病”，而且要有面向未来的城市健康可持续发展规划、不留置增量问题，让城市成为创新之所、文明之所、机遇之所、共享之所，真正实现“城市让生活更美好”。

将“新型城镇化”与“社会治理”勾连起来，进行多学科的综合研究，对于当下和今后都具有重要的理论和实践价值。这是因为，经过多年的发展，我国的经济基础和社会结构出现重大变化，社会主要矛盾已经由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这种对社会主要矛盾的新表述，既意味着城镇化需要有更为均衡和更加充分的“以人民为中心”的发展向度、深度、厚度和温度，更意味着社会建设需要更加充实、更有保障、更可持续地促进人民获得感、幸福感、安全感，实现高质量的发展与高质量民生福祉增进的统一。

新时代、新矛盾、新思想、新征程、新战略、新实践，需要对

“新型城镇化与社会治理”题域有新的学术追求与实践努力。在我看来，作为中国现代化的有效载体和主要标尺，新型城镇化要实现“化乡”与“化城”、“化业”与“化城”、“化物”与“化人”的有机综合，是走向空间社会化与权利空间化的“权利再造过程”。这应该是一个导向效率与公平深度兼容的公共决策过程。与此同时，需要高度关注中国现代化的社会治理维度，该维度意味着围绕人之价值持续、高效和公平实现的社会建设，意味着给以“城市中国”背景下的全体人民以既符合现代性、又尊重传统性的美好生活引领。因此，面对一个日渐城镇化、城市化的现代社会，理论界需要自觉地运用新思想、面向新实践、展开新探索、做出新贡献。

江苏省新型城镇化与社会治理协同创新中心将在人民出版社出版“新型城镇化与社会治理”系列丛书，甚为高兴。据我了解，该协同创新中心正聚焦区域发展、聚力协同创新，重点立足服务国家重大发展战略和区域重点发展需求，对“新型城镇化与社会治理创新”开展系统性、多维度、交叉综合研究。中心以教育部人文社科重点研究基地中国特色城镇化研究中心与江苏高校优势学科政治学为依托，遵循“需求导向、全面开放、深度融合、创新引领”的原则，以切实服务江苏经济与社会发展为重点的原则，通过多方协同共建，汇聚本土资源和国际资源，以价值研究为基础，政府职能转变和体制机制创新

为两翼，长三角区域新型城镇化和社会治理的重难点为场域的研究链条，结合地域比较、风险防范和绩效评估研究，致力于在新型城镇化与社会治理所涉及的多个研究方向上实现创新。目前，中心充分发挥苏州大学作为国家“211”综合性大学文科的整体实力与地处中国改革开放的前沿地带苏南的区位优势，整合学校哲学、政治学、社会学、法学、管理学、经济学等优质学科资源，在已经形成的校校、校地、校企的协同合作模式的基础上，与省内外、国内外近20家高等院校、政府部门与企业优势互补、要素整合、资源共享，多学科交叉融合、协同创新。

近年来，协同创新中心面向实际、面向实践重大需求的研究成果颇为丰硕，本丛书拟遴选研究团队中的代表性专著，系列出版。目前由中心主任陈进华教授主编的《农村社区协商治理机制建设研究》（王洪树等）、《江苏集中居住区居民生活质量研究》（叶继红等）、《我国城市新失业群体政治心态的实证研究》（唐皇凤）、《城镇化背景下干部选任制度研究》（蒋硕亮）和《中国经济特区治理改革与地方政府管理体制创新研究》（黄建洪）等5本著作，主要涉及地方政府体制改革、领导干部选任管理、社区治理机制、失业群体心理、居民生活质量等方面内容。随着新型城镇化的推进，经济发展与地方政府的质量、体制改革的思路、社会分化背景下的协商治理、拆迁安居条件

下的民生发展，以及基层相对弱势群体的心理状况等，是绕不开的基本问题，丛书给予了密切关注。值得一提的是，书系体现了协同创新中心的“协同研究”，作者分别来自于苏州大学、四川大学、武汉大学和上海财经大学等知名高校，著作在案例选择、实证分析、观点提炼等方面均有积极而严谨的努力。大体看来，书系围绕地方治理的主要领域和社会治理的重点难点展开，具有研究领域的毗邻性和内在逻辑的共享性，集结在一个书系中出版能够给读者呈现出较为全面的治理图景和理论思考，为观察和认知大转变和大发展进程中的中国社会进步、政府治理质量提升和民生福祉改善等提供了富有价值的文本参阅，同时也有助于为经济社会又好又快发展提供特定领域的智力支持和理论引领。

“时代是思想之母，实践是理论之源。”在中国特色社会主义新时代，新型城镇化在中国方兴未艾，城镇化建设演进的新阶段、社会发展的新需求与理论创新的新方向，都向理论工作者提出了研究探索的深度“扎根”和不断创新要求。一方面，城镇化与社会治理的研究，需要在这个伟大变革的年代更加自觉地坚持马克思主义方法论自觉。城镇化发展的“中国道路”与国家治理现代化有着自身独特的场域和自身的规律，其社会建设与社会治理的命题、模式、路径也有着自身独特的内涵。这是须臾不能忘记的。为此，理论研究、模式研

究、规律研究，从“中国”这个鲜活的改革发展样本出发，探索发现“新型城镇化与社会治理”的中国智慧与中国方案，自觉用我们的实践样本讲好“中国故事”。另一方面，城镇化与社会治理的研究，需要创造性地服务于经济社会的实践发展，用从话题（topic）、难题（trouble）、论题（themes）、命题（thesis）到专题（text）的“5T”方法，在公共管理、公共政策、公共服务、公共危机管理等学科领域，眼光向内、向下、向远，思考如何促进政府职能转变、加强公共管理、改善公共政策设计、提高服务民生的实践能力，提升研究的有效性。前述两个方面，如果说前者关注的是社会科学研究“顶天”，后者则是“立地”。“顶天”要以“立地”为基础，“立地”要以“顶天”来引领，两者的有机统一，就是理论建树、顶层设计与社会实践的有机统一，家国情怀、胆识气魄与工匠精神的有机统一。希望这套丛书能为国家治理、政府治理和社会治理的持续优化供给智识资源和决策参考。

是为序。

高小平 于北京

2017年12月30日

序 言

青春年少时，“绿叶对根的情谊”这首歌就常常萦绕在我的耳边；从绵阳市小山村走向大都市的我，每次回到浓浓乡音和厚重乡情的故乡，都越发生成对故乡的强烈情感依恋和高度理性关注。2007年“成渝城乡统筹改革示范区”启动和2008年“5·12”地震灾后重建，使四川省成（成都）德（德阳）绵（绵阳）地区的“农村社区”如雨后春笋般的快速发展，新居民构成的“万人小区”也不断涌现。成德绵地区农村的新变化，吸引了我的研究注意力。从2008年开始，借参与杨泉明教授（时任四川大学党委书记）主持的“成都科学发展研究院”重大课题“成都农村基层民主政治建设与村镇综合配套改革研究”的机缘，我开始关注和探索“农村社区”治理结构的变迁与发展。

“农村社区”，在改变农村地区经济产业结构、社会组织结构和农民居住形态的同时，也对传统“村社治理结构”提出了严峻挑战。在农村社区中，承包地、宅基地和社区集体资产的确权，使居民利益意识逐渐觉醒与强化；基于利益维护的主动性公共参与，出现快速甚至是爆炸式增长；村党支部、村委会和村民代表大会构成的基层自治结构，难以有效吸纳居民们快速增长的公共参与需求；农村社区出现了基层参与失序、上访不断增加的治理乱象。这就呼唤对既有农村社区治理结构和治理方式进行适应性调整。进入21世纪，成都地区对农村社区治理展开了长期不懈的协商治理探索，这就奠定了本研究以“协商治理”为视角研究成都平原“农村社区治理机制创新”的实践基础。

“农村社区协商治理机制建设研究”在2012年获教育部青年项目立项，

这为该研究得以深入展开提供了经费支撑。

研究一共分三大部分。其中第一部分是协商民主的历史梳理。该部分采用逻辑与历史相一致方法和文献分析法,对古代协商民主的兴起与衰落、近代协商民主的探索与深化、现代协商民主的衰微和再起、当代中国协商民主的发展与实践展开了历史纵向的深度线性考察。它揭示了在人类漫长的政治文明探索中,协商作为重要的民主方式之一,具有独特的政治功能和顽强的政治生命力。在21世纪中国进行基层民主自治的调适性改革历程中,社会主义协商民主——作为中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势——正日益发挥它的政治功能,被嵌入到农村社区基层民主治理体制当中。党的十九大报告更是明确指出:“有事好商量,众人的事情由众人商量,是人民民主的真谛。”

第二部分是协商民主的学理分析。该部分在分析诸多协商民主界定的基础上,认为协商与票决是两种基本的民主形式。它们特征各异、空间错位又功能互补。从权力的程序委托和公共决策效率来看,票决不可替代。而从权力的日常监管、理性共识决策以及决策的执行反馈等角度来看,协商无处不在。协商民主是当代多元分化的社会力量,以公共理性为基础,以公共对话为手段,以互惠共融为协调机制,以政治自治和多元和谐发展为目标,对公共事务全过程连续性的话语民主参与形式。它具有系列政治特点,如提升基层治理体制的合法性、促进村务公开、培育具有理性批判能力的社区居民、促进科学决策、探索基层过程性民主治理路径、保障基层治理的公正性、实现社区多元力量的和谐共存,等等。它以各种形式存在于私人社会、公共领域、公权力领域以及公共领域与公权力领域的交叉耦合地带。不同领域中多元协商的行动协调与功能互补,为农村社区协商治理机制建设提供了分析框架和指导方法。

第三部分是农村社区协商性治理机制的建设。“农村社区多元参与的体制需求”,在分析农村社区社会力量分化现状的基础上,认为多元居民力量对社区自治的关注度和参与度空前高涨,既有治理体制吸纳不足导致农村社区治理失序,又有基层善治呼吁农村社区进行适应性体制改革。“农村社区非建制化协商对话体制的生成”,探讨了农村社区私人社会和公共领域中的

多元协商主体，在诸多非正式规则约束下，借助多元松散的协商平台开展“民间性”和“非正式”公共协商的机制构建问题。农村社区非建制化协商对话体制的生成及其运行，使聚焦社区公共问题的“社区众意”不断在社区生成和发酵，形成社区自治机构必须直面的社会舆论压力。“农村社区建制化协商决策体制的构建”，深入探讨了具有“公权力”特质的农村社区自治机制的协商化改造问题。多元特定的协商决策参与主体，通过协商议事会等诸多自治决策平台开展正式的、有明确规则约束的、有相关机构平台支撑的自治性公共决策。它为社区不断提供新的自治制度和自治平台。“农村社区协商治理耦合机制的健全”，进一步探索了在社区公共领域和社区自治性公权力领域之间的边缘交叉地带，基层党组织、社区议事员、社区治理咨议机构等是如何在一些规则的约束和引导下推动社区治理议题上下传递的。

具有内生性、自主性、复杂性等特征的农村社区协商治理机制的构建和运行，不仅可以培养农村社区多元共存的社会结构，使不同社会力量都能在社区中有尊严的社会共存，提升基层社会的包容性；而且，它还可以催生以理性共识为基础的社区公共决策，以“广”参与带来“高”服从，进而提高社区治理效率，推动社区善治的逐步实现。

上述研究视角的选择和社区治理机制的逻辑建构，既源于对基层民主的现实反思和未来治理愿景的展望，又源于对协商民主的政治信心和协商治理体制的逻辑建构。理论总是灰色的，实践之树常青。分析建构中存在的诸多不足和“过时”之处，将会进一步激励我们继续在农村社区善治道路上进行更深入的探索。

目 录

总 序	高小平 1
序 言	1
导 论	1
第一章 协商民主的历史纵向考察	13
一、古代：协商民主的兴起和衰落	14
二、近代：协商民主的探索与深化	24
三、现代：协商民主的衰微和再起	40
四、当代：协商民主的中国发展与实践	52
第二章 协商民主的学理分析	78
一、协商民主的基本内涵	78
二、协商民主的基本特征	91
三、协商民主的优势与缺陷	98
第三章 农村社区中多元参与的体制需求	126
一、居民分化激发多元公共参与	126
二、冲突治理提出体制整合需求	129
三、体制供给与农村社区秩序维护	132
第四章 农村社区非建制化协商对话体制的生成	136
一、任务：社会民主与社区治理意见的生成	136
二、主体：社区居民及其群团组织	138
三、规范：共享价值、公共道德与共拟规则	143

四、机构：社区非建制化的对话沟通平台	151
第五章 农村社区建制化协商决策体制的构建	159
一、任务：农村社区公意生成与民主决策	159
二、主体：多元特定的农村社区参与主体	164
三、规范：协商自治决策机构的村规民约	165
四、机构：建制化的农村社区协商决策中心	171
第六章 农村社区协商治理耦合机制的健全	176
一、任务：提炼社区众意和传递治理议案	177
二、主体：多维多元的社区协商耦合参与主体	180
三、规范：公共道德、共拟规则或组织法规	183
四、机构：耦合性的社区多元协商平台	185
结束语 建设农村社区共识民主治理体制	189
一、培育农村社区多元共存社会结构	189
二、催生农村社区共识民主治理体制	190
三、农村社区良善治理的政治衡量	191
四、农村社区较高民主治理绩效的获取	194
主要参考文献	196
后 记	203

导 论

一、农村社区协商治理机制研究的问题与核心概念

（一）农村社区协商治理问题的提出

回顾研究历程，对农村社区父老乡亲的反哺之情、对农村社区治理现实的关注和对既有治理体制与举措的反思，激发笔者关注和探索农村社区治理。反哺之情，以强大的情感动力滋养着对农村社区治理的强烈研究兴趣；现实观照，则在良善治理理想与现实治理水平的反差中使诸多治理困境不断显现；理性反思，则力图对困境的消融、经验的提炼和善治的实现做历史的回溯和前瞻分析，探寻农村社区基层善治之道。“农村社区协商治理机制研究”，正是在这些因素的作用下，成为笔者关注的研究焦点。

笔者来自于农村，也常回农村，在农村社区做基层治理调研。对农村城镇化引发的农民居住形态和农村社区管理方式变迁的亲身体验、比较观察与理性回味，构成了笔者关注协商（协商民主）式农村社区治理的初始动机。伴随着农业现代化、农村城镇化和农民居民化改革的深入推进，农村经济成分日趋分化，形成多元的独特利益和社会阶层。人民也成为“多维层面的异质性要素，也就是说，人民的特征不仅表现为不同的物质利益，而且还具有不同的文化属性和伦理责任”^①。多元分化的农村社区主体都力争影响、

^① [美] 詹姆斯·博曼、威廉·雷吉主编：《协商民主：论理性与政治》，陈家刚等译，中央编译出版社 2006 年版，第 212 页。

参与甚至左右基层自治机构的组建和运行。基于利益维护和权利保障动机的农村基层公共参与正呈现快速增长的态势。它要求基层管理体制给予机制吸纳和程序规范。而现代社会中,民主正成为基层人民的公共生活方式。借助民主手段进行多元社会力量的基层自治整合,成为当代社会具有公共正当性的基层治理的主要途径。在当代,民主运作形式主要表现为代议民主、多数民主、远程民主和协商民主四种形式。^①其中,代议民主和多数民主,都以选举竞争为基本的运作机理;协商民主则是以协商合作为基本运作机理。至于远程民主,它不过是以技术手段突破了时空对于选举和协商的限制,只是选举民主和协商民主借助现代信息技术在不同空间的政治实践延伸。所以,选举竞争和协商民主,成为当代中国多元社会力量基层公共参与的主要方式和体制整合的主要手段。

人们对基层选举民主的理性反思,最终使协商民主凸显在公共治理视野之中。随着选举民主在当代中国基层治理实践中的多元探索,它因为其内在机制^②而暴露出了众多治理弊端。^③如基于利益追逐或族群关系等缘故,基层治理参与主体在选举过程中形成了日趋固化的公共偏好结构,成为形成社会矛盾和诱发社会冲突的主体因素;选举之中内含的竞争原理,可能暴露矛盾和激化冲突;多数裁决机制可能漠视社会弱势群体或少数民族群的公共治理诉求,导致他们的诉求得不到公共反映和政策保障;形式化的间歇性选举权利,形成多个不良治理后果(如造成了基层公权力远离普通民众、民众政治冷漠心理的社会蔓延、民众监督乏力与精英掌控政治、民众治理要求难以得到基层自治机关的及时回应等);以选举形式竞取公共职务所需要的大量社会资源,使民主政治也可能沦为金钱政治,导致基层治理当中的贿选,恶化政治生态。

① 参见〔澳〕约翰·S.德雷泽克:《协商民主及其超越:自由与批判的视角》,丁开杰等译,中央编译出版社2006年版,“总序”。

② 选举民主的内在机制,主要包括两个方面:其一是它将民主参与者都假设为自利的理性主体。其二是它以偏好聚合的形式进行多数裁决。

③ 指出选举民主存在这些弊端,不是说基层治理中就不需要选举的探索与政治实践,而是为了以更多的民主来弥补它的缺陷,以便更好地推动基层善治的逐步实现。