

# 农村社区治理能力现代化进路之思考

——基于社区发展权理论的视角

李玲玲<sup>1</sup>, 李长健<sup>2</sup>

(1. 武汉大学 法学院, 湖北 武汉 430072;  
2. 华中农业大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)



**摘要** 农村社区治理能力现代化对于新型城镇化和农业现代化、信息化的推进具有重要的理论和现实意义。从农村社区治理机制的内涵入手, 重构了农村社区治理能力现代化的价值目标; 从社区发展权理论的基点、核心、内核、逻辑思路、支持条件、结构要素、研究范式方面, 揭示了其与农村社区治理能力现代化之间的契合性; 从主体、经济、政治、文化方面, 分析了农村社区治理能力现代化的阻碍因素。进而从“战略要点: 制高点、切入点、突破点、着力点、载体面”, “协调匹配问题: 公权力的匹配度、存量利益改革、增量利益发展”以及治理方式方法创新三方面探索了农村社区治理能力现代化的途径。

**关键词** 农村社区; 治理能力现代化; 社区发展权; 农民个体发展权

**中图分类号:** C 913   **文献标识码:** A   **文章编号:** 1008-3456(2016)02-0074-08

**DOI 编码:** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2016.02.011

社区是国家治理体系的基本单元, 是国家贯彻政策措施、提供公共服务和实现社会改革的“最后一环节”。十八大报告首次将“社区治理”写入了党的纲领性文件, 十八届三中全会进一步提出要推进国家治理体系和治理能力的现代化, 并就推进社区治理作了重要阐述。继 2014 年中央一号文件对“改善乡村治理机制”提出了新的要求后, 2015 年中央一号文件又进一步提出“创新和完善乡村治理机制”。农村社区是社会治理现代化的基层综合服务管理的“基本单元”, 尤其是随着新型城镇化、农业现代化、信息化的推进, 构建新型农村社区治理模式、推进农村社区治理能力的现代化已成为刻不容缓的现实需求。在全面深化改革和依法治国的背景下, 深刻把握农村社区治理的机制内涵、治理能力现代化的价值目标、阻碍因素以及相关改进思路, 对于进一步提升农村社区治理能力现代化, 促进政府、社区以及市场等治理主体的协同运作和加快农村社区发展与农村法治完善具有重要理论和现实意义。

社区发展权理论强调将“社区”作为一个治理主体, 在其性质阐述中彰显集体人权意义, 在其价值理念上追求人的全面自由发展的集体实现, 在其实现方式中凸显法治的主导地位……而这些与当前我国农村社区治理能力现代化的价值目标所谈到的“以实现人的自由而全面发展的社区活力、社区农民民主、社区法治、农民福祉与农民权益保护”等观点具有深度的契合性, 因而, 社区发展权理论对于寻求更新、更高阶层的农村社区治理能力现代化的提升具有重要的借鉴意义。

## 一、农村社区治理的显著特征及其能力现代化的内涵

相对于“农村社区管理”中较浓重的“强制管治”色彩, “农村社区治理”更为中性, 其更着眼于社

收稿日期: 2015-12-10

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新型城镇化进程中农民土地权益保障研究”(14JZD014); 全国民族教育研究项目“城乡一体化背景下民族地区职业教育发展与产业升级、社区发展对接改革实践研究”(RDZY13030); 博士后面上项目“城乡一体化背景下农村金融设权增益制度供给与风险防范机制研究”(2015M582281)。

作者简介: 李玲玲(1984-), 女, 博士, 武汉大学法学院博士后; 研究方向: 农村经济法制、农村金融与基层社区治理。

区、农民及其自治组织、社区企业,从侧重于对抗到交互动,到致力于合作共赢;在此过程中,农村社区治理将更加强调资源的配置从结构性的调整变化到现实的功能发生改变,再到最终的主体性功能发挥也产生变化,使农村社区发展、稳定从避免负和博弈,到严格限制零和博弈,再到寻求多元主体协同共治和利益均衡的正和博弈<sup>[1]</sup>。

农村社区管理和农村社区治理既相互区别又相互联系,两者的区别与联系主要体现在以下方面:一是农村社区治理主体的内涵意蕴更为广泛。如农民并不是社区管理的主体,但其作为社区生活主体,同样是农村社区的治理主体<sup>[2]</sup>;在农村社区治理过程中,社区也不再仅仅只是治理主体,也是被治理的对象;社区中的自治组织也不仅仅只是被治理主体,同样也是治理主体<sup>[3]</sup>。二是农村社区治理权利的行使更灵活、直接。由于农村社区管理权主要来自于地方政府的授权,因而在其行使过程中会由于信息不对称等多种因素,导致其绩效受限。而农村社区治理权当中的相当一部分由农村社区农民直接行使,体现出较强的针对性、直接性和灵活性<sup>[4]</sup>。三是两者运作机制差异显著。农村社区管理更多的只是一种单向的、强制的,由于时常难以做到“因地制宜”,因而其有效性常常难以保证,而农村社区治理的运作模式是一种多元、包容和复合的模式<sup>[5-6]</sup>,这也符合我国农村区域特色显著的特征,因而其治理行为的合理性得到更多的认可,有效性也大大增强。

与农村社区治理能力紧密相关的一个概念是农村社区治理体系,农村社区治理体系和治理能力是一个有机整体,是硬件与软件的关系,更是结构和功能的关系。其中农村社区治理体系具有本质属性,是治理结构的转型,只有当治理结构转型并实现质的突破后,才会带来农村社区治理能力的提升<sup>[7]</sup>。因此,只有突破了农村社区治理体系现代化的瓶颈,才能进一步培养和发展治理能力的现代化,只有高水平的社区治理体系才能孕育出高水平的治理能力,在此过程中,治理能力的现代化又反作用于治理体系,主要包括治理主体的治理能力强不强,作用发挥如何,这将直接对治理效能产生积极或消极影响<sup>[8]</sup>,从此方面来看,只有不断提高农村社区治理能力才能更好、更充分地发挥社区治理体系的功能和作用。

综上所述,农村社区治理能力的现代化,就是使农村社区治理体系制度化、规范化、程序化、法治化,使农村社区治理者运用法治思维和制度治理乡村,从而将特色的乡村制度优势转化为各种效能。

## 二、农村社区治理能力现代化与社区发展权理论

### 1. 农村社区治理能力现代化的价值目标

将农村社区治理能力现代化的首要目标设定为维护社区秩序稳定是符合当前我国农村重要政策和法规的现实要求,然而这只是其初级价值目标,其更深层次的价值目标还应包含以下4个方面:第一,应有利于激发农民作为社区终极主体的积极性。这主要体现在两方面:一方面,由于农民是其自身权益保护和社区发展的主力军和内在动力,是主要的参与者和受益者,发挥农民的积极性是农村社区建设的根本保证,必须在保障其物质利益和尊重其民主权利的基础上,把其积极性、主动性和创造性作为社区建设的根本力量源泉。另一方面,在当前农村利益多元化和文化特征多样化的背景下,农村社区治理既需要确保社区公共利益和基本主流道德价值得到维护,更需要协调利益,维护一种利益平衡并尊重差异、包容多样化。同时还要进一步发挥社区农民和农民组织生产、生活的积极性,使社区充满生机活力,从而保持一种动态平衡的稳定状态。第二,应有助于扩大社区民主。“没有民众的参与,就没有民主。没有绝对大多数民众的参与,就没有健全的民主”<sup>[9]</sup>,多数政治学家都承认政治参与对于民主实现的重要性<sup>[10]</sup>,社区农民的政治参与是其维护自身经济利益和合法权益的重要手段,也是推动农村社区治理能力现代化的重要力量,而农村社区农民的政治参与主要通过农村自治的渠道获得,因此,需要广泛发动农民及其各类自治组织参与到社区治理工作中,并引导农民在群体行为、维护农民权益、化解农村矛盾纠纷中勇于承担责任,在社区公共事务和公益事业中积极贡献力量。第三,应有助于实现乡村法文化的重构。自古以来,文化就被视为人类社会在其历史进程中由广大人民群众所共同创造出的物质和精神财富的总和。法律文化包容于广义文化概念之中,其历史变迁必然型塑着社会秩序的样态、模式及转型轨迹。法文化发展滞后极大地影响了我国法治的进程,尤其在我

国广袤的农村地区,法文化的缺失,法观念的淡漠,直接限制了农村社区治理能力提升的力度和深度<sup>[11]</sup>。因此,农村社区治理能力现代化的推进,一方面需要法文化的重构为其创造良好的土壤环境,另一方面法文化的重构也在农村社区治理能力现代化进程中不断地优化升级。第四,应有益于保障农民权益。政治权益和经济权益共同构成农民权益最基本的两个方面,也是其权益的核心内容。其中,经济权益更为基础,并处于决定性地位,而政治权益主要对经济权益形成保障作用,并深层次地影响着经济权益。鉴于农业在国民经济中的基础性地位,由此带来农民这一社会主体的特殊地位。而农民权益又是农民作为一社会主体存在的基本条件,从某种层面上看,更成为其他社会主体存在的前提条件<sup>[12]</sup>。可见,农民经济和政治权益无法得以保障是农村社区发展难以稳定的关键因素。因此解决和处理好农民最关心最直接最现实的利益问题,将有助于显著提升农村社区治理能力,从而对农村社会稳定和经济发展将起着事半功倍的作用<sup>[13]</sup>。

## 2. 社区发展权理论与农村社区治理能力现代化的契合性

社区发展权作为发展权理论的重要组成部分,其最核心的内容在于强调将社区视为社区主、客体发展权互动、融合实现的时空载体,并在此互动、融合实现的过程中以社区的形式来享有各项发展权利的总和。就其实质来看,社区发展权似乎属于集体人权,但其又在某些方面区别于一般发展权。诸如,其所承载的权利是由主客体时空融合、互动而成,其表面上是社区所享有的各项发展权利,但实质上落脚到的还是社区成员所享有的现实发展权利。因而,可以说社区发展权是社区个体发展权在主、客体融合的时空载体下的一种集体实现形式<sup>[14]</sup>。该实现过程主要包含两个层面,首先是外部发展权的实现,主要通过法律形式实现社区所享有的政治、经济与文化等各项发展权利;其次是内部发展权的实现,即通过一种内部民主治理的实现形式,并按照相关民主原则来实现社区个体的发展权利<sup>[15]</sup>。可以这样说,社区发展权的创设突破了以往静态、平面思维的权利构建,形成了一种动态、立体的权利构建,在此立体构建、互动中达到个体人全面自由发展的集体实现。社区发展权理论与农村社区治理能力现代化的契合性具体表现在以下 7 个方面。

(1)社区发展权理论的基点与农村社区治理能力现代化:阶进性发展利益的共享。农村社区发展权的基点就是阶进性的发展利益,而阶进性发展利益主要包括农村社区内部产生的发展利益(亦可称为存量利益)与外部对农村社区的资源供给而产生的利益(亦可称为增量利益)及其两者的相互依存与互动互促。对照存、增量利益,从基于对利益调整和平衡以及农村社区民主发展的需要,应在现有农村社区自治等存量民主的基础上发展增量民主<sup>①</sup><sup>[16]</sup>,才能较好地实现发展利益平衡与协调、平等共享。在利益发展中,从实现农民自由全面充分发展和农民权益保障出发,构建动态发展的农民民主,从而有效推进农村社区治理能力现代化,使农民能够平等享受存量利益和增量利益。

(2)社区发展权理论的核心与农村社区治理能力现代化:时空载体的一致性。社区发展权的核心就是发展权利,而发展权作为 21 世纪的一项新型权利,其实质就是弱者权利。我国农民仍属于弱势群体,由于农业的基础性地位,可以导出农民这一主体的基础性和前提性地位。促进农民群体全面、自由而充分的发展同样是当前我国农业现代化建设的必需内容。农村社区权作为一种更高阶的农民弱势群体的发展权,不仅顺应了主客体和谐发展并彼此互为整体统一,而且作为实践此种和谐的时空载体来促进农民发展权的实现,而农村社区治理能力现代化的价值目标同样需要以农村社区作为时空载体来达成<sup>[17]</sup>,其相关进程在某种层次上与农民发展权实现的进程保持和谐一致。

(3)社区发展权理论的内核与农村社区治理能力现代化:实现目标与实现方式的一致性。社区发展权强调在社区发展的实践中促成社区成员的全面自由而充分发展的集体实现。而在农村社区治理能力现代化的过程中,农村社区不仅是治理的对象,同样也是治理的重要主体,当农村社区作为被治理的对象时,其表面是农村社区所享有的经济、政治与文化权利,而实质却是农村社区的农民群体所

① 增量民主在现实中有着重要的意义和丰富内涵,主要包括 5 个层次:其一,必须以足够的存量民主为基础;其二,应是原有存量民主的增加,以此形成新的突破;其三,此种突破是渐进性的,而非突变型;其四,自觉增进、放大公民利益;其五,以基层民主为突破口。

享有的现实发展权利。同时,社区发展权一方面通过法律实现社区成员所享有的发展权利(增量民主),另一方面还通过内部民主自治形式来实现社区成员的发展权利(存量民主)<sup>[17]</sup>。而农村社区治理权当中,原本就有一部分由公权力介入行使,另一部分由农村社区成员直接行使,这里面所体现的共治与自治的内涵与农村社区发展权的两种实现形式又是不谋而合。

(4)社区发展权理论的逻辑思路与农村社区治理能力现代化:最终逻辑实践点的契合性。一方面,社区发展权理论体现了一种对农民权益保护理论的重要检视,更加凸显农民权益可持续保护的观念,其以和谐社会的构建为理论逻辑起点和以农民权益的可持续保障为逻辑实践点。另一方面,农村社区治理可持续的基本方式必然是法治,并以法治的可预见性、可操作性、可救济性等优势来实现农民依法追求的自身利益最大化<sup>[18]</sup>,这里面本身体现的就是一种对农民权益可持续性保护的逻辑思路。社区发展权还强调从法治视角规范农民存量利益、增量利益的产生和分配,而农村社区治理能力现代化内在的利益机制实质就是农民利益的协调与平衡、和谐与发展。

(5)社区发展权理论的内在结构要素与农村社区治理能力现代化:“三要素”与“三能力”的契合。社区发展权理论的内在要素主要是指社区个体成员在经济、政治和文化等领域所享有权利的综合,且此三方面的权利(要素)是相互依存、互动互促、辩证统一的。其中经济要素体现在:一方面,社区经济建设是社区发展权的重要内容;另一方面,社区发展权的实现也有利于促进社区经济发展。同时,社区经济发展也是社区成员经济权益及其他各项权益保障和可持续发展的重要基础和内容。政治要素主要体现在:通过社区发展来实现成员参与社区公共事务中的决策、管理与监督。文化要素主要体现在:社区成员文化素质的提高,社区先进文化及文化多样性,以及社区文化产业发展等。而农村社区治理能力现代化最基本的考量因素就包括经济治理能力、政治治理能力以及文化治理能力,这“三能力”与社区发展权理论的内在“三要素”一脉相承。

(6)社区发展权理论的研究范式与农村社区治理能力现代化:深层机理的内在契合性。在社区发展权理论的研究范式方面,一是社区发展权理论的构建以农民发展利益为基点,一方面通过改革和发展存量、增量利益,进一步提高可供分配的发展利益的总量,另一方面通过社区农民民主建设,努力改变农民弱势群体的地位,从而使其平等分享社会发展的成果。可见,农村社区发展为农民平等有效地分享发展利益提供了时空载体。二是社区发展权寻求农民合法权益保护从平等生存权向平等发展权转变,这是寻求农民合法权益更高层级的保障。三是社区发展权基于主体和客体融合、互动的视角,以社区建设为现实载体,社区农民可通过主动地、有选择性地、创造性地参与社区实践,在各项实践活动中以一种规则机制自觉实现其目的,并在社区发展的形态中确证其力量,从而达到个体与社区共同全面而充分发展的目的<sup>[19]</sup>。而农村社区治理能力现代化致力于社区多主体协同、合作、共赢和善治的思想理念所追求的“对农民合法权益的可持续保障→发展利益的平等分享、社区农民全面自由充分发展→主客体最高状态的统一:社会和谐发展”这一目标内涵正好与社区发展权的深层机理相吻合。

### 三、农村社区治理能力现代化的阻碍因素分析

法治是国家严格依法治国所形成的理想状态,是法律在国家领域内和国家意义上的现实化<sup>[20]</sup>。法治社会是法治国家基础上所追求的一种理想的社会状态,它需要一系列相应的基础条件来支撑,诸如主体意识、经济基础、民主政治以及法文化意识等,而我国农村社区治理的现状在以上方面存在着诸多阻碍因素。

#### 1. 农民治理主体能力的不足——农村社区治理能力现代化的主体障碍

农村社区治理意味着多元主体管理,而不是单一主体管理,而农民是当前农村社区治理中重要的基础性主体。农村治理主体是实行农村法治和实现农村社区治理能力现代化的理论与实践前提。农民作为农村法治和农村社区治理能力现代化进程中最重要的成员,不仅存在着法律意识淡薄、法律知识缺乏等缺陷,在借助法律制度维护自己权利,履行法定义务,实现自己利益的法律能力等层面更是存在诸多不足<sup>[21]</sup>。而其中农民法律行为直接受支配于其法律意识和法律知识,但两者的先天不足及

其相互的恶性循环,直接导致农村法治推进和农村社区治理能力现代化进程困难重重。

## 2. 农村经济发展的落后——农村社区治理能力现代化的经济障碍

基础不牢,地动山摇。农村社区治理能力现代化进程的经济基础同样有如此的表现。历史实践证明,现代法治社会的基础是市场经济,只有市场经济才是法治社会发展的经济基础<sup>[20]</sup>。换句话说,只有农村经济才是推进农村社区法治和提升农村社区治理能力的动力。农村社区治理能力现代化进程推进的基础就是农村经济,因为农村经济的基础直接决定了作为上层建筑的组成部分——农村社区治理能力。而在当前,农村经济还相当薄弱,与城市经济还有着较大的差距,在此种经济背景下,农民对于法治需求不高,对于运用法律知识来调节其政治、经济、文化社会生活的要求也不高、也不迫切,导致其对于各项经济活动中出现的纠纷、矛盾也没有相应的法律意识和法律知识支配其去采取一定的法律行为。可见,落后的经济基础一定程度上带来了农村法治推进和农村治理能力现代化进程的缓慢演进。

## 3. 村民自治制度实践的缺陷——农村社区治理能力现代化的民主政治障碍

一方面,由于缺乏有效的民主机制,农村社区村民委员会事和相关社区公共事务决策的民主程度不高。对于村干部管理社区公共事务和公益事件也没有相应的硬约束,使得村民自治制度“陷于”形式。村委会常常“异化”为村干部满足个人意志和谋求一己私利的工具,更多地表现为村干部“说了算”,常常无法体现政治民主的本意。另一方面,农村社区公权力往往在实践中轻视或无视村民自治已有的制度安排,对其自治制度所规范的权力“过度侵蚀”或“过度干涉”,这既削弱了村民民主自治的积极性和主动性,也由于“挤占”村民自治的权威,最终使其无法实现。此外,需要指出的是,民主同样是有成本的,其更需要为其主体带来利益,当前村民民主自治的积极性和主动性不高,其中一个重要原因就是村民民主意识中预期参与民主的成本远大于收益,特别是经济原因导致农民参与基层民主的途径和能力受限。

## 4. 传统农村法文化意识的淡薄——农村社区治理能力现代化的文化障碍

我国的传统文化主要以儒家学说为思想根基,在其深层次的蕴意中侧重强调人治而轻视法治,倾向于淡化法律的地位和作用,常常将治理能力与绩效寄希望于所谓的“清官”、“圣君”、“贤达”等。我国广大农村由于受中国传统文化的影响较深,宗法观念根深蒂固,在某些层次总试图显现“人治”传统的“威力”,而视法律为统治工具的一种“辅助”,这与法治所要求的法律至上、权利本位、权力制约和公正、平等法律所宣扬的理念相违背。长期以来,大量的制定法在管理农村社区事务中被各种所谓的“宗法”所规避,众多纠纷游离于法院之外<sup>[22]</sup>,农民合法权益遭遇侵害时“不找法院找政府”,轻视法治、漠视权利的观念普遍存在。

# 四、农村社区治理能力现代化的路径:基于社区发展权理论的借鉴

## 1. 农村社区治理能力现代化的战略要点:制高点、切入点、突破点、着力点和载体面

农村社区治理工作纷繁复杂,千头万绪,必须从整体把握,寻求有效的战略路径,找到农村社区治理的制高点、切入点、突破点、着力点和载体面。

(1)社区发展权理论的支撑要素指向:农村法文化的伦理塑造——农村社区治理的制高点。农村法文化与农村法治紧紧相连,其作为农村社区人口文化素质、价值观、人际交往、生活方式的反映,是我国社会主义新农村建设战略的重要组成部分。由于农村社区治理工作将直接作用于农民行为,但其行为又是受其思想的影响,因此,引导思想观念,构建先进的法文化、重新塑造社区法文化伦理,是农村社区治理能力现代化推进的根本之策<sup>[23]</sup>。为此,需要培植法文化在农村社区生存的现实根基,以实现法治秩序与农村社区自身秩序的伦理融合。

(2)社区发展权理论的核心指向:保障农民合法权益——农村社区治理的切入点。当前农村社会因土地征用、房屋拆迁等问题引发的矛盾纠纷多种多样,甚至演变为多起“暴力”事件,除各方面客观原因外,一个重要的深层原因就在于没有处理好社区各利益主体的利益分配问题,尤其表现为没有较好地把握好“如何保护农民弱势群体在利益分配中的合法权益”问题。实践证明,只有维护好、解决好

农民最关心最直接最现实的利益问题,才能从源头减少农村社会矛盾<sup>[24]</sup>。

(3)社区发展权理论结构要素的核心构成:发挥农民基础性的主体作用——农村社区治理的突破点。农民作为农村法治的重要的基础性主体,是我国实现农村法治的基础。如同其他项目一样,农村法治如果没有农民的参加如同一个强制空壳的农村法治。因此,农村法治不能脱离农民意识来完成。一方面,必须要按照法治的基本标准要求,在提高农民文化素质进程中着重配合进行必要的法制教育,增加其法治主体的知识以及引导其不断增强法治主体意识,最终强化其作为法治主体的基本能力。另一方面,还需要通过农民自治组织,让农民自己组织起来解决自己的问题,健全以党组织为核心、以农民自治组织为主体、社区各方广泛参与的农村社区管理服务体系,努力将农村社区建成政府对农村进行管理的平台、农民日常生活的依托、农村社会和谐稳定的基础。要以扩大农民的有序参与、推进信息公开、加强农民议事协商、强化权力监督为重点,努力让社区农民更好地行使民主权利,从而提高自我管理、自我服务水平<sup>[25]</sup>。

(4)社区发展权理论本质属性的回归:农村法治——农村社区治理的着力点。历史经验证明,农村法治是农村社区治理的基本方式,别无他路。改革开放以来,我国创造了村民自治、依法治村等适合我国农村经济社会发展特质的制度管理形式,才使得中国农村逐步由“政治秩序”向“法治秩序”转变。毋庸置疑,在农村法治建设的道路中,必须以一种整体性和差异性的眼光去审视中国农村社会的自身秩序与规律特质,就目前而言,政府整体性的法制变迁推进方式非常必要,但完全依靠政府全面的强制性变迁肯定是不够的,结合当前社会转型、城乡结合更为紧密的背景,还必须注重培育农村内生诱导性法治变迁力量的壮大,并结合城乡法治的整体性问题和城乡互动的优势面以及农村法文化内在推动演进的道路,走一种整体与差异法治相结合的道路。

(5)农村社区治理的载体面就是社区发展权<sup>①</sup>。在当今主体多元化、社会关系与社会利益交织错综、冲突的社会,农民权益同样伴随着社会主体、社会关系及社会利益的变迁而发展。仅通过个人选择已无法满足各利益主体间的利益平衡与协调,更需要通过不同组织进行集体选择的方法来实现新的利益平衡与协调。农民权益保护需要以一种动态发展的眼光来拓展。因此,根据社区发展权理论的要义,应当在农民与社区互动发展的视野中,以农民为中心的主体发展权与以农村社区土地为主的客体发展权来立体、动态构建相关政治、经济、文化权利维度,并选择以农村社区为发展权实践的时空载体,从而寻求到农民权益保护的更高阶层次和农村社区治理的更高阶水平<sup>[17]</sup>。

## 2. 农村社区治理能力现代化中的协调匹配问题:发展利益问题——社区发展权理论基点的借鉴

(1)发展利益问题解决的前提:政府公权力的地位问题——政府在治理主体体系中扮演的角色。十八届三中全会指出,在当前的经济体制改革中,处理好政府和市场的关系是当前最为核心的问题,并将市场在资源配置中的“基础性”作用上升为“决定性”作用。这说明,在农村社区经济建设领域,必须发挥市场配置资源的能力,也就是说,政府必须给市场让路。但农村社区治理与农村社区经济建设还是有很大的区别,不能就此定位政府公权力在农村社区治理中的功能定位为其在农村社区经济建设中的“服务”、“补缺”角色。社区治理还包括基本秩序的维护、农村社会风险的化解、危机的处理、矛盾纠纷的处理等,而在这些方面,政府公权力需介入一定的主动权,而不能坐等社区自治组织或个人无法处理时才出面处理,如对于农民政治权利和经济利益遭受严重损害的社区,政府公权力也要积极介入。检验政府公权力介入治理中的效力问题,不仅要看其在危机中的应急、应变能力,更要以农村社区常态化中的矛盾纠纷预防和化解处理机制是否正有效运作。实践证明,政府要在维护社区秩序和化解农村社会矛盾纠纷事务中,对于有效避免小矛盾演化成大矛盾需要承担更多的责任,在此过程中,关键在于在农村矛盾纠纷排查、预警、化解、处置机制中把握住矛盾的源头,并将对各项矛盾纠纷实行动态监管与必要的应急处理相结合<sup>[26]</sup>,同时还应注重发挥自治组织精英和部分乡规民约的比较优势的积极作用。

① 这里并非为“农村社区”而为“社区发展权”,主要是想强调农民与其所生活和生产的农村社区产生的一种动态的互动而非一种静态载体。

(2)发展利益之一:存量利益<sup>①</sup>的改革问题——农村社区自治组织如何提高治理能力。村民自治作为农村社区基层民主政治的形式,是一种源于农民的制度创新。当前,村民自治制度作为一项重要的农村民主制度已成为广大农民及其自治组织参与社区实践的重要法律依据,并逐步具有了不可剥夺性和不可转让性,其发展重心也由早期的组织重建转为目前的权利重构与权利保障,其实践重心也由选举转为治理。由于治理绩效和能力体现的表征直接指向为“是否有效果、是否产生了失灵”。因此,要高度重视农村自治组织的治理能力建设。农村社区建设是农村自治的重要实践载体形式,其民主治理需要普遍建立农村居民广泛参与的民主机制,以形成良性互动互促的内外部制度环境。由于受到来自行政层面的权利干预,当前农村社区自治组织难以“独立自主”的姿态管理社区事务,并出现了一系列的“越位”与“错位”现象。主要应从以下方面完善:首先要重新配置农村社区各项公权力,凸显农村社区治理从行政权力的单向制约向多元权力的协同互动互促转变,以使社区自治组织凭借自治制度合理配置的社区公共权力对各项公共事务和公益事业进行“份内”组织与管理的活动,由政府主导型逐渐向社会主导型转变;其次,要尊重和保障农民参与农村社区公共事务和公益事业的权利,通过开展群众性的自助活动,充分调动村民及其自治组织的积极性,凭借“以事养人”的形式来整体提升农民自治组织治理社区事务的内在管理与服务能力,进而总体增强社区凝聚力;再次,通过社区资源的整合和公共财政的倾斜,调动农村社区自治组织广泛参与各项农村社区建设的实践项目中,并在此项目实践中实现对政府官员和村干部行为的监督,从而使农村社区项目实践始终以最广大农民群体的利益为方向。此种方式不仅有利于强化农村基层民主建设和拓展农民参与公共事务的途径,更有利于培育农民自治组织治理社区事务的能力,并最终形成对农民权益的可持续保障,从而促进农民个体发展权与社区集体发展权和谐统一的实现。

(3)发展利益之二:增量利益<sup>②</sup>的发展问题——多元协同主体如何协同匹配、实现低成本合作。在农村社区多元主体的协同治理实践中,主要存在:多元主体间如何协同?匹配度如何?以及运作成本如何降低等问题。由于是一项复杂的系统工程,因此需要发动全社会的力量共同参与和完成。更多的表现为一种政府的引导推动、自治组织精英的主导以及农民群众的基础主体作用的发挥。实践中,还可能会因事项性质的差别而选择不同的协同治理主体进行牵头<sup>③</sup>,政府牵头会在在各方面关系的协同中呈现较好的优势,但也会出现某些社区自治组织在项目实践中存在一定的匹配度问题;而社区自治组织牵头时,那么政府公权力又该如何介入与配合,以及将在多大程度上介入和配合,都是需要深入思考的,但总体来看需要始终把握“真正方便农民群众参与社区公共事务管理”的原则,以及“发挥村民自治精英的主导作用、发挥农民群众的主体作用”的基本定位<sup>[27]</sup>,同时还要考虑各协同事项所付出的协同成本,通过多方案的比较和评估,尽可能做到调动了较多的积极性、又节省了较多的协同成本。

### 3. 农村社区治理能力现代化的方式方法创新——社区发展权理论深挖和突破的借鉴

推进农村治理体系化和治理能力现代化,关键在于治理方式和方法的创新,需要着重把握以下方面:其一,非对抗性和“软法”的作用。主要通过变强制整治为利益和利益机制的诱导疏通,变刚性方法为柔性灵活处理方式。如在农村社区治理软法方面,应更加注重发挥激励性法律法规和乡规民约等自治规制的作用。其二,契约化和合作规制化。主要通过变行政命令为协商的契约,变行政指挥为耐心指导下的合作规制。如村干部作为村民自治的制度直接实施者,必须是一支德才兼备的队伍,其在制度落实过程中,需要具备高尚的道德品质,并懂得用优秀的品质感化村民,才能收到“事半功倍”的效果。其三,提供服务和民生福利。具体要求,主要通过变“高高在上”的监管为踏实服务,变强制命令为利导的竞争机制。如可在创新农村社区管理体制方面,通过以挖掘社区内部组织和个人的服务潜力为突破口来整合社区内部的各项服务资源,一方面以开展村民组织、村民间的自助和互助服务

① 此处的存量利益可理解为一种存量民主,而存量民主也是为了产生更多的存量利益。

② 此处的增量利益可理解为一种增量民主,而增量民主就是在内部治理(自治)之外的民主,即包括多主体的协同治理。

③ 这里的“牵头”与“引导推动”、“主导作用”、“主体作用”并不冲突,牵头也并不等于“引导推动”。

的形式来进一步促进社区村民和睦相处、友爱互助,并形成以诚信为基础的互惠互利的合作关系;另一方面还可以“外销”社区服务资源的方式为契机,建立特色服务型的农村社区,变服务资源优势为经济效能。其四,利益和利益机制层级。主要从利益代表、利益表达、利益产生以及利益分配等方面出发,组织和协调好在社区治理中的利益失衡问题。如乡村法文化的重构,需要以文化利益、文化驱动与文化和谐为我国乡村法文化渐进的理论根基,建构政府、社区与农民及其自治组织三元主体共同参与的农村法文化供给机制<sup>[28]</sup>。其五,程序化与信息化手段。通过变不确定性为程序性,变边缘化为精度化。如可注重采用法律规章制度与乡规民约的程序化方式相结合的技巧来处理社区中实体上难以公正判别的矛盾纠纷问题,同时可利用信息化手段构建以农村社区农户信息为中心的管理系统来提高治理效率和增强治理精度<sup>[29]</sup>。

## 参 考 文 献

- [1] 吴群刚,孙志祥. 中国式社区治理:基层社会服务管理创新的探索与实践[M]. 北京:中国社会科学出版社,2011:17-19.
- [2] 陈家建. 中国农村治理研究的理论变迁[J]. 江汉论坛,2015(1):140-144.
- [3] 韦少雄. 我国村民自治法治化的演进逻辑及其制度创新[J]. 江汉大学学报(社会科学版),2015(3):38-43,125-126.
- [4] 李增元. 村民自治到社区自治:农村基层民主治理的现代转型[M]. 济南:山东人民出版社,2014:43-44.
- [5] 刘伟红. 社区治理——基层组织运行机制研究[M]. 上海:上海大学出版社,2010:37-39.
- [6] 张艳国,尤琳. 农村基层治理能力现代化的构成要件及其实现路径[J]. 当代世界社会主义问题,2014(2):54-66.
- [7] 李增元. 基础变革与融合治理:转变社会中的农村社区治理现代化[J]. 当代世界与社会主义,2015(2):164-170.
- [8] 田雄. 虚置与重构:村民自治的主体缺失与制度干预——以苏北黄江县为例[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2015(3):34-42.
- [9] MARK L K. Why America stopped voting:the decline of participatory democracy and the emergence of modern America politics [M]. New York:New York University Press,2000:216.
- [10] 安东尼·奥罗姆. 政治社会学[M]. 张华青,孙嘉明,译. 上海:上海人民出版社,1989:282.
- [11] 王虎,李长健. 对新农村建设中法文化建构的多维度考察[J]. 青岛农业大学学报(社会科学版),2008(4):26-31.
- [12] 李长健. 论农民权益的经济法保护——以利益与利益机制为视角[J]. 中国法学,2005(3):120-134.
- [13] 尤琳,陈世伟. 国家治理能力视角下中国乡村治理结构的历史变迁[J]. 社会主义研究,2014(6):111-118.
- [14] 李长健. 农民权益保护视角下新农村社区发展法律问题之思考[J]. 政治与法律,2010(1):67-75.
- [15] 李长健,伍文辉. 多维视角透析农村法治的困境[J]. 黑河学刊,2006(2):32-34.
- [16] 俞可平. 民主与陀螺[M]. 北京:北京大学出版社,2006:318-319.
- [17] 李长健,伍文辉. 基于农民权益保护的社区发展权理论研究[J]. 法律科学(西北政法学院学报),2006(6):33-40.
- [18] 吴业苗. 农村治理体制改革与社区服务发展[J]. 黑龙江社会科学,2015(5):92-98.
- [19] 许远旺,卢璐. 从政府主导到参与式发展:中国农村社区建设的路径选择[J]. 中州学刊,2011(1):120-124.
- [20] 李长健. 我国农村法治的困境与解决方略研究[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2005(5):622-626.
- [21] 罗中枢,王卓. 公民社会与农村社区治理[M]. 北京:社会科学文献出版社,2010:21-22.
- [22] 张伟仁. 中国法文化的起源、发展和特点(下)[J]. 中外法学,2011(1):6-23.
- [23] 王彦东,王维国. 农村社区治理的伦理路径[J]. 道德与文明,2015(3):100-103.
- [24] 李玲玲,李长健. 农村社区发展推动农民权益保护绩效评价体系研究——基于 PSR 模型的分析[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2013(3):109-117.
- [25] 唐建平,梅祖寿,刘明君. 健全组织,扩大村民在社区治理中的公共参与[J]. 华中农业大学学报(社会科学版),2013(3):104-108.
- [26] 周沛. 农村社区发展道路与模式比较研究——以华西村、南街村、小岗村为例[J]. 南京社会科学,2000(10):59-66.
- [27] 张铭. 乡土精英治理:当下农村基层社区治理的可行模式[J]. 兰州大学学报(社会科学版),2008(1):10-18.
- [28] 王虎,李长健. 对新农村建设中法文化建构的多维度考察[J]. 青岛农业大学学报(社会科学版),2008(4):26-31.
- [29] 胡志全,马广鹏,吴永常. 农村社区治理及信息化管理模式研究[M]. 中国农业科学技术出版社,2012:71-73.

(责任编辑:刘少雷)