

基层协商民主理论与实践 在浙江的新进展

学术主持人：王国勤

DOI:10.14167/j.zjss.2018.12.002

主持人语：改革开放 40 年来，中国在经济、政治和社会等诸多领域的制度创新层出不穷，成果斐然。其中，从上个世纪 90 年代温岭实施民主恳谈会开始，基层协商民主在浙江可以说是“遍地开花”，并且持续发展。在这个过程中，一直保持着理论和实践之间，以及政府、学者、媒体与社会之间的积极互动。学者们紧紧围绕中国本土化的经验、立场和问题意识，提出了一些有价值的学术概念与学术问题，提供了一些不同于西方学术概念的解释体系，积极构建中国特色的理论概念和学术话语体系。本专栏的三篇论文，就是在这脉络里所展开的一些新议题，学者们分别以德清县的乡贤参事会、温岭市的民主恳谈、象山县的“村民说事”为例，讨论了其如何发挥道德协商主体作用、如何推动基层协商民主发展以及如何实现系统化再造等问题。

“三治一体”中的道德治理^{*}

——作为道德协商主体的乡贤参事会

□ 郭夏娟 秦晓敏

内容提要 近年，乡贤参事会在乡村“三治一体”治理结构中的地位与作用问题在学界引起争论，其中不乏质疑之声。本文运用道德治理、协商民主与理想观察者理论，以浙江省德清县的乡贤参事会为例，分析其在“三治一体”结构中处于何种地位。研究发现，民间自主产生的乡贤参事会具有“理想观察者”的中立与公正特征，因此可以发挥协商民主的道德谈商与调控功能；其运行机制依赖于道德主体的自主调控，在“三治一体”治理结构中具有核心地位；因此，乡贤参事会作为道德协商主体，对化解基层社会治理失灵不仅必要，而且也是协商民主在基层治理中的创新实践。

关键词 协商民主 道德治理 乡贤参事会 “三治一体” 理想观察者

作者郭夏娟，浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究员，浙江大学公共管理学院政府管理系教授；秦晓敏，浙江大学公共管理学院政府管理系博士生。（杭州 310058）

DOI:10.14167/j.zjss.2018.12.003

在我国治理转型与治理能力提升的背景下，基层治理中出现的乡贤参事会作为治理创新实践，在乡村治理中的影响日益彰显。随之，各地将

这种创新的道德治理途径纳入乡村治理体系，以便建构“十九大”报告提出的健全“自治、法治、德治”相融合的乡村治理体系。然而，乡贤参事会的

^{*} 本文获浙江省社科规划“从边缘到中心：社会治理中‘三位一体’的道德调控”（项目编号：16XH019）项目资助。

产生与实践在理论界引起广泛关注与争论,尤其是乡贤参事会这一道德治理主体的出现究竟是对村民自治的有效补充还是潜在威胁问题,已成为研究者讨论的焦点,且至今难以达成共识。本文正是基于上述纷争,结合浙江省德清县乡贤参事会案例,分析其在村庄治理结构中如何运行、具有何种地位,考察这种新型的道德协商与德治方式对村庄治理失灵是否有效以及在“三治一体”结构中居于何种地位。据此,回应学界对乡贤参事会的某些误解。

一、问题的提出

近年来,我国基层出现了越来越多探索“自治、法治、德治”三者融合的乡村治理创新实践,以应对已有乡村治理模式出现的失灵,弥补村庄自治低效与法治边缘化的困境。在我国,乡村治理一直遵循的是“自治”与“法治”相分离的运行逻辑,“德治”缺失导致乡村治理的诸多困境,也使两者之间无法找到沟通桥梁,也就难以构建“三治”融合的有效机制。从原有治理的自治与法治“二元”结构来看,事实上“德治”缺失的一个重要原因正是缺少道德协商与道德治理的实践主体。因此,“自治、法治、德治”的“三治”结构能否有效发挥作用,很大程度上取决于是否有相应的实践主体以承载道德协商功能。近年出现的乡贤参事会这一民间自主创新的社会组织,因其自身拥有协商民主的道德调控特征而成为“三治”中关键的道德治理主体,受到官方与学界的极大关注。

正如任何创新探索都会伴随争议一样,学界对乡贤参事会的讨论也呈现出诸多纷争,其中最具影响的主要有两种观点。一种认为乡贤参事会的出现是对村民自治的有效补充,能够突破乡村社会基层体制约束,推动经济社会发展,提升乡村社会资源配置能力,完善资源合力机制,弥补乡村社会组织发育不足,凝聚社会治理合力,积极破解乡村社会人才短缺难题,提升村域治理能力。^①有学者通过对广东云浮、浙江德清两地的乡贤(参)事会的调研认为乡贤(参)事会在构建乡村治理的内生性秩序、提升乡村公共物品的供给能力、缓解基层社会治理过程中诱发性矛盾等层面都发挥了积极作用。^②另有学者基于对贵州黔东南地区乡贤参事会参与村级治理的实践案例,认为乡贤参事

会可以充分发挥其社会治理功能,为创新和完善村级治理机制、实现乡村治理现代化提供了经验性范例。^③

另一种观点则认为乡贤参事会并不能成为村民自治的有效补充,相反,缺乏规范性的乡贤参事会可能成为村民自治制度的潜在威胁。这种观点主要体现在三个方面:其一,对部分地区乡贤参事会发展不完善现状提出质疑。例如,有学者认为乡贤参事会虽然建立了工作章程,但规范其运行的制度还不健全,无法确定其权力边界,而这会使乡贤参事会的协商具有很强的随意性,可能会背离其成立初衷,成为乡村协商民主发展的阻碍力量。^④甚至,有学者认为会导致乡贤异化成“乡愿”,^⑤成为家族或宗族或宗派势力的代言人,并滥用声誉攫取资源。^⑥

其二,对乡贤参事会合法性进行质疑。有学者基于对嵊州市竹溪乡的个案研究认为其非自发产生的起源不具有民主代表性,既受村两委控制,也可能代表宗族势力;乡贤参事会作为精英民主的一种实践形式可能会挤压大众民主,甚至有可能架空“村两委”、垄断乡村公共资源;从法律上来看,乡贤参事会并不属于真正的农村社会组织,无法在民政部门进行登记,其法人资格也难以获得,其在运行过程中既容易造成资金管理混乱,又不利于其独立发展。^⑦有学者则认为乡贤参事会有“以德代法”的倾向,其以个人威望代理法律进行“了断”的工作方式将严重削弱其合法性基础。^⑧

其三,对乡贤参事会存在的必要性进行质疑。有的研究者通过穆勒五法对德清县东衡村(有乡贤、治理效果理想)、广东省云浮村(有乡贤、治理效果不理想)、义乌市七一村(无乡贤、治理效果理想)三个案例进行对比分析,认为乡贤参事会的存在并不是有效治理的决定性因素,真正决定是否有效治理的是有无集中的权威,即村两委平台对于乡贤等社会力量的整合与吸纳是有效治理的根本原因,若村两委成员构成已吸纳足够的乡贤力量(义乌市七一村),则乡贤参事会对于治理有效并无存在的必要。

不难看出,这些质疑一方面源于现阶段乡贤参事会发育不完全而导致的实践局限性,甚至有的将“作为道德治理主体”的“新乡贤”等同于传统乡贤,混同于“乡愿”;另一方面则是由于片面理解

社会组织“合法性”及“必要性”导致的误解。本质上,对乡贤参事会的质疑是忽视了其作为道德治理主体所具有的道德协商功能及其道德特征。据此,笔者将针对学界对乡贤参事会的三种疑问,结合德清的乡贤参事会案例,讨论相应的三个问题:作为协商民主中道德治理主体的乡贤参事会具有怎样的道德协商特征?乡贤参事会在“三治一体”治理结构中具有何种地位与作用?作为道德治理主体的乡贤参事会是否具有合法性?

二、乡贤参事会作为“理想观察者”的协商民主特征

为寻找上述问题答案,有必要引入代表性案例进行分析。综观学者们的批评,不少质疑正是源自所引用的特定案例,其中既有相对完善与成功的,也有不甚完善且不成功的。在缺乏理想的“应然”标准时,从不同案例中自然会得出各异的结论。而这些各不相同的结论,正是对相关实践疑问与异见的依据,甚至会混淆代表性案例与似是而非案例的区别,如宗族与黑势力以“乡贤”身份行利己之私时,就会导致公众与学者对乡贤的怀疑与反感。随之,在我们探讨乡村“三治一体”治理结构时,乡贤作为道德治理的重要载体,其地位与作用也会受到质疑。因此,为更好地理解乡贤参事会在村庄治理中的地位与独特的道德协商功能,笔者引入理想观察者(Ideal Observer)理论与协商民主(Deliberative Democracy)理论分析德清县的乡贤参事会案例,以便观察“理想的”乡贤参事会如何产生、成员来源、怎样运行并具有怎样的特征。

理想观察者理论最早由Firth于1952年提出。该理论主要聚焦于现实社会中存在的道德判断错误所引发的问题。在任何社会中,个人常常会有错误的道德信仰、缺乏关键信息、道德偏见等缺陷,很容易得出错误的道德判断,进而阻碍个人做出正确的道德选择。为弥补人类的这一普遍缺陷,研究者提出,设立一个全知、公正和移情的理想观察者角色对于化解道德冲突十分必要。^①

与理论相对应,实践中乡贤参事会的产生同样聚焦于因错误道德判断导致的问题。例如,德清县东衡村村两委与村民在中心村建设过程中,由于各自有缺陷的道德判断导致难以化解的利益冲突。东衡村早年以矿业为核心产业,村集体收入在

全县名列前茅。随着矿业的发展,生态环境遭到严重破坏,越来越多的村民因环境问题搬离村庄。2009年,意识到环境危机的村两委决定全面关停矿山企业,实施省级土地综合整治项目并进行中心村建设。然而,该项目的搬迁工作涉及二十个自然村、三千多名村民。在项目推进过程中,村民认为中心村建设及搬迁工程损害自身利益,村两委与村民之间出现两种截然不同的道德判断,村民对村两委的工作既不理解也不合作。此时,恰逢村两委换届选举,新上任的6名村干部一上任就面临中心村建设的艰巨任务,他们运用传统的动员教育方法,最终还是无效,征地项目难以推进。

于是,“村两委”向镇政府汇报,希望借助乡贤的第三方力量协助推进中心村征地工作。随即,于2011年临时成立“新农村建设委员会”,主要成员包括“村两委”班子、村里老干部、本地出去的县镇退休干部,以及各自然村的能人和有威望的人,这一“新农村建设委员会”便是乡贤参事会的前身。由于“新农村建设委员会”构成的多元性,具有中立性与专业性的特征,提出的对策建议充分考虑并整合了村民与村集体的利益诉求,使双方达成一致意见,形成全体同意的解决方案,在短短十二天左右时间内完成搬迁工作,且至今无上访事件。基于这一成功经验,2014年德清县民政局出台了《培育发展乡贤参事会,创新基层社会治理实施方案》,以章程制度形式明确参事会的功能定位:协调农户与龙头企业、合作组织、村委会之间的关系,协助党委、政府开展农村公益事业建设,协同参与农村社会建设和管理。至此,乡贤参事会成为该县村庄善治的重要主体与途径。2015年后,乡贤参事会的每位成员获权列席村两委会和村民代表会议,为有效行使其道德协商功能提供了制度保障。

事实上,乡贤参事会之所以能有效化解乡村治理困境,一个重要原因正是从产生、发展到运行机制,均符合理想观察者的基本特征。理想观察者理论认为,为保证理想观察者处于相对公正的地位,应具有“冷静和无私”的特征,^②同时,还应该是“全知”并且具有“移情”(亦或同情)的能力。^③Kawall则认为理想观察者的特点应该是“充分知情(甚至无所不知)、公正、态度一致和移情”。^④概言之,理想观察者的特征包括四个方面:全知、公

正、移情和态度一致。这种特征恰好与协商民主的多元性、包容性、理性、程序性、公共性和共识性特征相一致。从这一角度分析德清的乡贤参事会及其成效,则能发现其在理论与实践两个层面都契合“理想观察者”与“协商民主”的特征,体现在以下方面:

首先,乡贤参事会既符合“全知”特征,也与“多元性”和“理性”特征相吻合。传统理想观察者理论认为,理想观察者是假设的实体,具有超越现实的理想特质。Michael Smith认为,理想观察者不一定要真实的理想化原型,而是可以通过避免情绪干扰及错误观念的影响以保证其理性道德判断能力。^⑮Kawall也认为现实的理想观察者不需要绝对的“全知”,只需要可靠的正确,^⑯现实中乡贤参事会因其人员构成的多元性,天然地倾向于理想状态的“全知者”角色。根据德清县民政部门的规定,乡贤参事会成员必须按照规范的机制选出,由三类成员构成:德高望重的本土精英、功成名就的外出精英、投资创业的外来精英。^⑰这种多元身份决定了乡贤成员在参与村务时具有全面的观察视野以及解决问题的整体性与多元性思维,使不同群体的利益诉求可以得到充分的表达与关注,以弥补传统正式制度下有限治理主体导致的片面性,从而将各方利益整合到村庄整体利益目标中。在决策及判断时,他们可以融合不同背景的知识,避免关键信息的遗漏,使其达到“可靠的正确”。这种多元性既是协商民主的重要前提,也是协商民主的重要特征。通过承认差异和多元,对话和交流促进不同利益主体之间达成不同程度的一致或共识,从而成为持续性合作行为所需要的社会信任基础。^⑱“理性”是协商民主的核心特征,在协商的过程中,运用理性所具有的批判性和反思性,促使公民的偏好得以转换。通过理性的检视可以将草率的、不合理的、站不住脚的观点排除出去,实现偏好的转变。

其次,乡贤参事会符合“公正”特征,同时与“程序性”、“公共性”特征相一致。“公正”是理想观察者的本质特征,而保证“公正”的主要途径是引入利益无关的第三方,^⑲以及具备令人信服的“专家”知识。^⑳实践中,公正往往建立在规范的制度之上,乡贤参事会通过行之有效的制度规约达成利益的公平分配。德清县《实施方案》明确规定乡贤

会参与协商对话应该遵循“程序性”的行动机制,即“六环节”参事议事机制。^㉑该机制要求乡贤在决策参与时需要平衡各方利益,以便规避单一利益偏好所导致的不公正。这一参事议事机制,从程序上使乡贤参事会在参与协调与决策时能够更为公正。Kawall认为理想观察者在充分了解专业知识并且没有偏见或非理性的情况下,处于最佳的评估位置。^㉒“公共性”是公共利益或社会生活的共有特征,公共协商的主要目标不是狭隘地追求个人利益,而是利用公共理性寻求能够最大限度地满足所有人需求和利益的政策。^㉓乡贤参事会成员构成中,主要包括本村老党员、老干部、复退军人、道德模范、企业法人、“返乡走亲”机关干部、社会工作者、经济文化能人、教育科研人员以及在农村投资创业的外来经营管理人才等。^㉔这些乡贤作为各行业的精英人才,其各自的行业背景知识及决策时群策群议的集体协商模式使其成为乡村“智库”。例如上述中心村建设的案例中,“新农村建设委员会”根据其成员背景知识,制定出村民及村干部都认可的“拆迁”方案,正是充分运用其“专家”知识,处于“最佳评估位置”制定出更“公正”的决策方案,得到村民认可。

第三,乡贤参事会符合“移情”与“包容性”特征。理想观察者理论认为,“移情”对于理想观察者是非常重要的能力。^㉕Kawall认为不需要假设无所不知的“全知者”冷漠地计算和判断,相反,应该强调理想观察者的同情或移情。^㉖实践中,乡贤的“移情”是其获得乡土权威的重要因素,独特的地缘、亲缘特质使其对乡村具有天然的“移情”能力,乡贤往往以乡情乡愁为纽带,致力于乡村振兴事业,以回馈家乡的情怀建构出村庄治理的“亲民”模式;在进行协商对话形成共识时,“移情”又成为有效化解矛盾的润滑剂。作为协商民主的创新尝试,乡贤的情感途径与协商民主的“包容性”特征具有天然的关联。在具体的沟通协商中,乡贤参事会认真考虑每个村民的观点,以使决策尽量容纳每个人的观点,达成所有人都能接受的意见,找到解决问题的办法。实地调研采访过程中,德清县东衡村某村民表示“我们有事情先找乡贤,因为他们见多识广,也都是为了村民好,我们相信他们”。^㉗从普通村民角度看,乡贤都是“能人”或“成功者”,他们的成功经历、现身

说法以及率先垂范就是最好的榜样,相比于“村干部”的说教,更具有感染力,也更愿意仿效。正是这种乡贤参事会的“移情”说服与协商方式,逐渐转化为村民的“共情”,从而使村民整体利益的共同价值得到村民的认同,乡贤们通过示范使村庄成员共同致力于实现乡村振兴的目标。

第四,乡贤参事会符合“态度一致”与“共识性”特征。为使理想观察者拥有独特的道德地位,该理论要求其在做出道德判断时必须态度一致^③,如果所有的理想观察者都赞同X(可以是行为、事件等),那么X应当是正确的。^④也就是说,当理想观察者做出的决策建立在全体一致的基础上,那么该道德判断就是正确的。公共协商是一种多元的而非集合的或单个主体的合作性活动,它的目标是那些有着不同视角和利益的人们一起来解决某个问题,这是一个必须以对问题的一致理解为起点的过程。^⑤德清的乡贤参事会因超越于村民与“村两委”的利益纠缠,通过“六环节”的参与机制,以协调者与建议者的身份在两者之间调控冲突,从而整合相互对立的各方利益,不仅在乡贤会内部形成一致的价值认同,而且还在冲突双方之间达成一致的道德态度,最终形成村民与村庄整体利益之间的内在价值认同。

三、乡贤参事会在道德治理中的地位与作用

从案例分析可知,由于乡贤参事会符合理想观察者与协商民主特征,以区别于似是而非或者“异化”的“乡贤”。唯此,乡贤参事会作为“三治一体”中的道德治理主体,才能发挥其有效的道德协商功能。但是,要理解这一点,除了区分出“理想的”与“非理想”的乡贤参事会,还有必要明确我们所说的道德治理为何意,以帮助理解乡贤参事会在乡村治理中的地位与作用,进而理解其必要性与合法性。

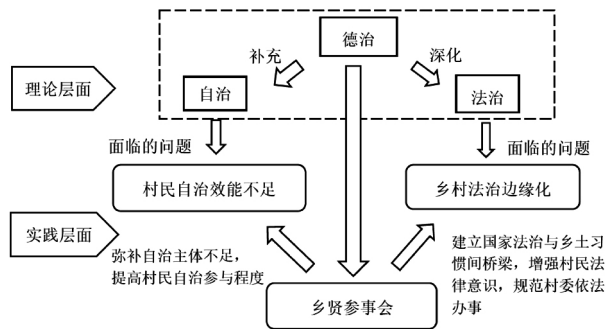
目前,学界对道德治理的理解往往与社会治理中的道德调控结合而论,主要有三种观点:一是将道德治理视为一种治理模式和途径,其不仅针对道德领域,还在经济与政治领域发挥有效作用,如国外学者Cook提出,道德治理是通过一系列制度体系设计,来解决财富分配与文化分歧时产生的道德冲突,满足社会成员的道德诉求,使人们在多元化的道德世界中有效地行动。^⑥Cottier认为,

道德治理在社会治理中可以成为重要的调控手段。^⑦Hunt将道德调控视为一种治理手段和政治方式,指人们对某些行为提出质疑、表达某种价值观和文化,并且试图对不道德行为进行调节。^⑧这种观点得到国内许多学者的呼应,认为道德治理是指“以道德手段进行治理”,将道德作为治理方法,用以解决社会问题。^⑨另一种观点认为,“道德治理”应当指“对不道德的现象进行治理”,是由政府协同社会组织及全体公民来实施。^⑩对于道德领域可能或已经产生的问题进行治理,一方面体现在道德失范出现之后,通过某种途径对其进行批判,另一方面是指尽可能将道德缺失化解于无形之中。^⑪这些学者不是将道德作为治理途径与手段,而是作为治理客体。第三种观点则试图融合两者,如王露璐将道德治理视为一个合成概念,一是指“以道德手段进行治理”,二是强调“对不道德现象进行治理”,前者把道德作为治理途径和手段,后者则把道德作为治理对象和目标。^⑫

有学者综合上述含义,将道德治理视为社会治理的途径与手段,此外道德治理也是一种有效的治理资源与治理内容。^⑬事实上,随着社会治理事务的日益复杂,道德治理作为社会治理的方式之一,其功能已不止于处理道德领域的问题,而是已经延伸到社会治理的各个领域。因此,我们认为道德治理是社会治理中的道德调控途径与手段,其功能是化解不同群体利益分配中出现的矛盾与价值冲突,调节各个社会领域的不道德现象。同时,道德治理也是完整社会治理制度中的有机组成部分,是一种社会治理的独特资源与内容,与自治与法治具有相提并论的地位。

具体到乡村社会治理体系中,乡贤参事会作为“道德治理”的实践主体,具有典型的道德协商功能,既是乡村治理不可或缺的道德资源,也是必不可少的治理途径与方式。相对于“自治”与“法治”,“德治”的补位作用使其在“三治”体系中举足轻重,既可以弥补治理结构中实体性道德主体的缺失,也有助于通过沟通与协商化解治理困境,进而引领村民积极向善、主动参与社会治理。在“理想的”乡贤参事会有效运行的条件下,德治与自治、法治各司其职而又相互促进,形成三者有机融合的运行机制。其中,乡贤参事会成为该运行机制中的核心力量,沟通“自治”与“法治”,填补两者之

间的空隙,弥补“自治”与“法治”不足。如下图所示:



“三治一体”中德治主体自主调控机制

首先,德治补充自治。自1988年我国实施村民自治以来,村庄治理由政府管控模式转变为以村民为主体的自治模式。村民委员会作为村民自治组织,包含双重职责设计:一是对村民会议负责并报告工作,二是协助乡镇人民政府开展工作。在“乡政村治”格局下,村民委员会既要扮演国家和政府的“代理人”角色,又要扮演管理本村事务、为村民提供服务的“当家人”角色。这种基层权力体系与村民自治原则之间的结构性矛盾,使得村民自治出现行政化倾向,导致村民认同度低且参与度下降的困境。在上级事务与本村事务占有资源及收益极不对称且村委权力和组织资源都有限的情况下,村级自治组织便难以充分有效地实现治理目标。^③此外,城市化和社会流动性增强又从另一方面对村民自治形成冲击,大量农民精英外出经商或务工,使得组织资源本就有限的农村自治更加缺乏有效的村民参与,村民自治功能进一步减弱。

在这一背景下,乡贤参事会弥补了乡村自治主体不足、化解基层权力体系与村民自治原则之间的结构性矛盾,在扩展自治主体的同时,深化村民参与村级公共事务的深度。例如,东衡村乡贤参事会正是吸收了“本土”、“外出”、“外来”三类乡村精英,^④有效补充了村庄自治主体不足,成为协商沟通“官方”与“民间”的桥梁,以道德协商方式化解基层权力体系与村民自治原则之间的结构性矛盾。尤其重要的是,乡贤参事会运用道德协商途径,在“村委”、政府和村民之间建立纽带,创造公共协商空间,以便村民反映问题及形成道德舆论,影响乡村乃至更高决策机构的公共政策制定过

程。从东衡村的乡贤参事会进行的协商对话可以看出,在各方主体的利益发生冲突时,这种协商议事的道德途径能创造更多机会,让各方充分表达意见并达成共识,从而激发村民实际参与到村庄自治中,增进对村庄公共事务的责任感。随之,建构出多主体参与的村庄自治协同共治平台。正是从这个意义上说,乡贤参事会作为道德治理主体,不仅是“三治”结构中的组成部分,也在村民自治中发挥了重要的治理功效。

其次,德治深化法治。长期以来,由于我国城乡法治建设的不平衡,乡村法治边缘化现象十分严重,其首要表现是法律制度不健全。研究者发现,现行农村立法侧重于维护农民当家作主的政治地位,大多是原则性、宣言性规定,缺乏对农民具体权益的维护性条例,重要领域的法律缺位且位阶较低,已有的法律又严重落后于农村发展,有的甚至带有计划经济色彩,缺乏现实操作性,难以真正发挥作用。^①实践中,乡村治理的法治建设常常让步于乡土习惯抑或地方性知识,导致法治边缘化。再是乡村治理中村干部“人治”大于“法治”。随着新型城镇化进程的加快推进,农村基层干部支配的资源量越来越大,由于制度约束相对乏力,以及受关系、人情、面子等因素影响,致使农村基层在换届选举、征地拆迁、惠农补贴等过程中滥用权力问题日益凸显,腐败案件频发。^②另一方面,很多情况下村监委会成员由“村两委”成员兼任,甚至有的村支书兼任村监委会主任。^③这很容易导致村干部以“人治”代替“法治”。另外,村民法律意识淡薄,更容易信仰权力而不是法律,有学者指出,当今农民所具有的法律意识基本是模糊的、非规范的,对法律的认识具有片面性,人治意识强于法治意识。^④例如,在推进农村基层治理法治化过程中存在送法下乡“最后一公里”的困境,恰恰说明了村民不易于接受法治的内在倾向。

面对各种法治困境,乡贤参事会发挥道德协商对话的优势,通过搭建法治与乡土习俗之间的互动平台,为乡村法治注入活力。一方面,乡贤参事会通过参与制定村规民约,建立国家法律法规与地方性乡土习俗之间的沟通桥梁,使村规民约成为国家法律的延载体。乡贤参事会利用其亲缘与地缘优势,示范引导村民依法协商拟订村规民约,并介入政府的指导过程,在官方与民间的协

商过程中,形成介于法治与自治之间的村规民约治理路径,使法治引导自治成为可能。^⑤进而帮助村民形成对法律权威的信仰。德清县雷甸镇洋北村的乡贤参事会参与村规民约制定与实施的过程,便是成功的范例。乡贤参事会参与村规民约制定过程使其更具有科学性及民主性,利用其自身的权威推动村规民约得到村民认可及践行。另一方面,乡贤参事会履行监督“村两委”决策的责任,使村庄决策的科学性及法治程度得到提升,进而规范村干部行为符合“法治”要求。从这个意义上说,道德治理可以成为法律与司法监管的补充,成为重要的调控手段。^⑥

不难看出,乡贤参事会在乡村社会治理中具有独特的道德调控功能,通过协商与对话,营造乡村善治的道德文化,为乡村治理中的自治和法治提供必要的道德制度环境。自改革开放以来,我国农村治理结构的转型打破了传统社会道德调控的制度环境,代之以国家主导的正式治理制度。但是,正式治理制度忽视了具有乡土风情的道德习俗对农村熟人社会的调控机制,以至于长期以来未曾建构出与现代社会条件相适应的新道德风尚,出现了道德“真空”地带。随着社会治理主体越来越多元化,不同的利益诉求会导致激烈的价值冲突。面临乡村“德治”挑战,作为道德治理实践主体的乡贤参事会通过道德协商化解村庄道德冲突及困境,在参与公共事务管理的过程中,既为“村两委”提供决策咨询,又积极了解村情民意、反馈群众意见建议,构建沟通平台以凝聚人心,增强基层自治能力。更为重要的是,在“三治一体”治理结构中,有效运行的“德治”融合了“自治”与“法治”,既弥补了村民自治的制度性缺陷,又为法治提供了良好的道德制度环境。在治理实践中,以乡贤参事会为核心的道德治理彰显出非正式制度的作用。与正式制度不同,乡贤参事会以协商和对话方式沟通公私两大领域,为乡村治理机制的完善开创良善的环境。

四、乡贤参事会是否必要与合法

至此不难看出,乡贤参事会因具有“理想的”道德协商特征而在“三治一体”中具有不可或缺的地位,成为沟通自治与法治的桥梁,其独特的道德协商功能也在“三治”体系中得以充分展现。对德清案

例的分析不仅有助于我们理解乡贤参事会究竟是否有存在的必要,而且也为理解该民间组织的合法性提供依据。换言之,上述分析有助于我们进一步分析学界对乡贤参事会的质疑究竟有无道理。

首先,乡贤参事会的存在是否有必要?有学者认为乡贤参事会对乡村治理并无实质性作用,乡贤参事会仅仅是补充“村两委”权威的工具,而不是作为独立的社会自主力量发挥作用,更不是作为“德治”的独立主体存在。这种观点认为,良好的乡村治理与有无乡贤参事会无关,只与“村两委”正式制度的权威强弱有关,故有无乡贤参事会并不重要,重要的是进一步加强乡村“权威”。^⑦换言之,“德治”在乡村治理中无足轻重。然而,这种观点经得起推敲吗?

一方面,对不同质的案例做无差别分析本身值得怀疑。研究者选取了广东云浮与浙江德清两种乡贤参事会进行比较分析,理论上符合穆勒五法的案例选择标准,实际上却先入为主地将两种不具有同质的乡贤参事会进行无差别分析,并且仅仅根据云浮乡贤会产生的负面治理效果做出判断,认定乡贤参事会在乡村治理中无存在的必要。这种论证似乎忘记了,云浮与德清两地乡贤参事会在人员构成及资金运转上都存在巨大差别,而这两者的差别决定了乡贤参事会是否能够作为“理想的”观察者践行道德协商功能。云浮的乡贤会除了吸收少数经济能人与文化精英外,其成员主要基于村庄家族结构而产生,运作机制是典型的“宗派长老”为主导。相比而言,德清县乡贤参事会的前身是新农村建设推进委员会,吸收“本土、外出、外来”三类乡贤,成员的主导力量是致富能手、创业老板等“精英”。此外,严格制度化的运行机制保障其公正、全面、移情地实现村民与村两委之间的价值认同,对村庄治理产生的良好效果与自身作为独立道德治理主体“理想的”特征密切相关。

当有学者认为广东云浮出现的负面效果是由于乡贤会不配合、甚至对抗村两委的结果时,浙江德清的乡贤参事会的理想治理效果却被解读为是“以村两委为领导的统一意志权威出现”的结果。那么,为什么一个能被吸纳为村正式制度的权威,另一个则不能呢?在上述推论中,将广东云浮村与浙江东衡村的乡贤组织视为无差异的相同变量,

没有揭示出到底哪一种才是真正理想的乡贤参事会,哪种是似是而非的或者“异化”的乡贤,在得出结论时没有区分两者之间的本质差异,而是笼统地对两者不加区分。这种武断的推论并没有提供新知识,以便理性认识乡贤参事会的特征与作用。从我们对德清乡贤参事会分析可知,乡贤参事会之所以能达成治理目标,正是因其作为道德治理主体的“理想观察者”身份,即超越于村两委与村民之间的“第三方”对冲突的利益进行协商沟通与对话,才赢得村民的信任。正如于建嵘所说,“新乡贤”应是在农村社会有公信力的人,很公道、有知识、懂法律、也有协调能力、能把事情办成、在村民中有威信,村民愿意听他们的意见。^⑭

因此,理想的乡贤参事会在协商中形成“一致的道德态度”并不代表它只是被动地被吸纳为村庄权力结构中的“统一意志权威”,而是作为独立的道德主体,通过“移情”的道德协商调控各方利益,在对话中形成的多元价值认同,达成一致的决策。在这一运行机制中,村两委与村民具有平等的地位,而沟通两者的正是具有独立地位的乡贤参事会,这种基于平等商谈基础上达到的共识,与“统一意志权威”不可同日而语。

另一方面,无视道德治理的必要性恰恰说明人们对乡村治理结构的认知存在局限。在当今大量讨论乡贤参事会的文献中,很多论证都是依赖于原有的研究路径,将其归入村庄“自治”和“法治”分离的治理框架中,但其作为道德治理主体与途径的论述并不多,无视其独立主体地位与道德协商功能。当人们发现无法在原有权力框架中为道德治理找到定位时,就会产生理论的焦虑,不可避免地会质疑其存在的必要性,甚至怀疑其存在的合法性。事实上,这种焦虑的产生正是由于无视乡贤参事会就是乡村“德治”的主体,而这种独立的主体地位,恰恰可以行使道德协商功能,进而弥补自治与法治之间的“断裂”。学者们质疑乡贤参事会的必要性,反应出对乡村“三治一体”治理结构中“德治”的忽视与误解。

其次,乡贤参事会是否具有合法性?回顾学者对乡贤参事会合法性的质疑,可以发现,他们是担心乡贤参事会可能导致“以德代法”,又无法在民政部门注册,因而缺乏合法性。的确,在我国,合法性困境一直是制约社会组织产生与发展的瓶颈。

现行社会组织法规以是否登记为主要标准来划分民间组织的“合法”与“非法”。乡贤参事会在其产生之初,自然会面临无法登记或者登记滞后的问题,有的甚至因此而被迫中止。正如学者所说,这实际上剥夺了大多数未经登记的民间组织生存的法律资格,使得很多具备正当性条件的社会组织成为“非法组织”。^⑮事实上,社会团体的合法性可分为社会合法性、行政合法性、政治合法性和法律合法性四种,后三者都是由国家认定,可统称为国家合法性。^⑯若将行政合法性作为规范的评判标准并不恰当。在自然法哲学中,法律与道德是独立的,而法律的约束力最终来自于道德力量。^⑰这意味着,合法性的最终依据应该是合道德性。在乡贤参事会的案例中,合法与否首先需要参照其在实践中是否与普遍的道德目标相一致。如是,乡贤参事会的合法性便应是社会性的,而非行政性的。具体到德清案例,乡贤参事会的产生并未导致“以德代法”,相反,恰恰规避了村干部“以德代法”弊端,其“六环节”参事议事程序必须以工作章程和村规民约为基础,在法律制度框架内接受全程监督。这说明,乡贤参事会实际上促进了乡村社会法治的发展而不是“以德代法”阻碍了乡村法治建设。

同时,对于乡贤参事会参与乡村治理挤压大众民主的观点,同样似是而非。精英民主和大众民主作为两种民主理论孰优孰劣,中西学界都尚未定论,何况乡贤参事会作为道德治理主体的参与本身就是两者结合的协商民主在基层的实践尝试。国内有学者提出,协商民主本身即为精英民主与大众民主的融合。^⑱萨托利对“大众民主”概念结构进行阐释时提出,大众民主是建立在“有限多数”原则基础之上的“精英民主”,他认为大众民主绝非可能,精英民主才是民主的最优路径。^⑲达尔倡导建立在“多重少数”原则基础之上的“多元民主观”,并指出多元权力中心为民主政治理论的开端。多重少数人的统治是建立在不同独立社团和组织基础之上的,即多头政体。权力分配从“一元”到“多元”的过渡,具体表现为多元党派的“协调性”、“包容性”、“平等性”上。^⑳“理想的”乡贤参事会恰恰在多元参与这一点上,体现了“精英民主”与“大众民主”的融合,而不是以精英挤压大众。从德清乡贤参事会的运行程序不难看出,乡贤在协调利益冲突时,在遵循制度化“六环节”的同时,充

分吸引普通村民的主动参与,将村民意见与诉求和乡贤精英、村两委等各方意见协调融合,而非乡贤参事会替代村民作主,更谈不上“挤压”村民大众的民主参与。

综上,乡贤参事会作为“三治一体”结构中的道德治理主体具有典型的道德协商功能,隐含着特定的道德意蕴。正如高蒂尔所说,协商是为了打破理性主体选择时的“囚徒困境”,由独自选择个体策略走向一个共同同意的集体策略,目标是保证理性合作的道德性,即通过协商达致道德。^⑤协商民主本身隐含着一定的道德意蕴,它突破公共利益和私人利益的困境,并以协商诉求商谈以实现道德和正义的可能性。^⑥而批评者认为乡贤参事会并不具有存在的必要性,实际上是忽视了乡贤参事会作为道德治理实践主体调控社会治理失灵的作用,更没有意识到乡贤参事会在“三治一体”治理体系建构中,不仅具有合法性基础,而且也是该机制顺利运行的核心载体,成为实现乡村善治的重要组成部分。

注释:

①张春华:《缺位与补位:乡村治理中的现代乡贤》,《重庆社会科学》2018年第3期。

②卢志朋、陈新:《乡贤理事会:乡村治理模式的新探索——以广东云浮、浙江德清为例的比较分析》,《云南行政学院学报》2018年第2期。

③张春敏:《新型村级治理的机制创新研究——基于黔东南Y县乡贤参事会的经验》,《成都师范学院学报》2018年第2期。

④康静思、刘孝才:《乡贤参事会及其在乡村协商民主中的价值分析——以浙江省嵊州市竹溪乡乡贤参事会为例》,《广西社会主义学院学报》2016年第5期。

⑤乡愿,看似忠厚,实际没有一点道德原则,有道德卓著之名而无其实。真正的乡贤应是“特立独行,唯义是从”之人,要防止乡贤沦为乡愿。

⑥文学平:《关于新乡贤文化建设的若干思考》,永川网, http://www.ycw.gov.cn/news/html/2016-03/16/content_36533495.htm, 2016-03-17。

⑦何子君:《发挥乡贤引领作用 推进乡村现代治理》,《衡阳通讯》2014年第12期;文学平:《关于新乡贤文化建设的若干思考》。

⑧郎友兴、张品、肖可扬:《新乡贤与农村治理的有效性——基于浙江省德清县洛舍镇东衡村的经验》,《中共浙江省委党校学报》2017年第4期。

⑨⑩Firth, Roderick, Ethical Absolutism and the Ideal Observer, *Philosophy & Phenomenological Research*, Mar., 1952, p.317~345.

⑪Richard B. Brandt, Foundationalism for Moral Theory, *Canadian Journal of Philosophy*, Sup., 1995, p.51~65.

⑬⑭Harman, Gilbert, Change in View, *Philosophical Review*, Apr., 1986, p.35~46.

⑮⑯Kawall, Jason, *Ideal Observer Theories*, The International Encyclopedia of Ethics, Blackwell Publishing Ltd, 2013, p.5.

⑰Smith, Michael, The moral problem. *Ethical Theory and Moral Practice*, Jan., 1994, p.311~342.

⑱Kawall, Jason, On the Moral Epistemology of Ideal Observer Theories. *Ethical Theory & Moral Practice*. Mar., 2006, p.359~374.

⑲⑳引自《现代农村的多元治理新模式:德清乡贤参事会》,由德清县文明办提供,时间2017年10月。

㉑㉒陈家刚:《协商民主引论》,《马克思主义与现实》2004年第3期。

㉓即引导乡贤参事会按照民意调查“提”事、征询意见“谋”事、公开透明“亮”事、回访调查“审”事、村民表决“定”事、全程监督“评”事。

㉔㉕Kawall, Jason, *Ideal Observer Theories*, The International Encyclopedia of Ethics, Blackwell Publishing Ltd, 2013, p.7.

㉖访谈德清县东衡村村民ALL, 2017年9月28日。

㉗Firth, Roderick, *Ethical Absolutism and the Ideal Observer*, p.317~345. Taliaferro, Charles, The Environmental Ethics of an Ideal Observer. *American Journal of Public Health & the Nations Health*. Jan., 1988, p.67~69.

㉘Smith, Michael, *The moral problem*. volume 20, 1994, p.311~342. Richard B. Brandt, Foundationalism for Moral Theory, *Canadian Journal of Philosophy*, Sup., 1995, p.51~65.

㉙[美]詹姆斯·博曼、威廉·雷吉:《协商民主:论理性与政治》,中央编译出版社2006年版,第281页。

㉚Cook, Scott, *Autonomy, Interdependence, and Moral Governance*. *American Behavioral Scientist* 38(1994), p.153~171.

㉛㉜Cottier, Thomas, Multilayered Governance, Pluralism, and Moral Conflict, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Feb., 2009, p.647~679.

㉝Hunt, Alan, *Governing morals: a social history of moral regulation*. Cambridge University Press, 1999, p.21

㉞王艳:《道德治理:道德发展进步的历史逻辑》,《道德与文明》2016年第1期。

㉟龙静云:《道德治理:国家治理的重要维度》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2015年第3期。

③⑥薛惠:《论道德治理的四大机制建设》,《社会主义研究》2016年第3期。

③⑦王璐璐:《经济和伦理的内在统一:道德治理的范式转换》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2014年第1期。

③⑧赵波:《道德治理何以可能——从一种学术理念到现实政策的选择》,《云南行政学院学报》2015年第5期。

③⑨彭大鹏:《让基层民主有力地运转起来——对成都新村发展议事会的考察》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2011年第5期。

④⑩《基层社会治理新模式——德清县培育发展乡贤参事会》,《中国民政》2015年第10期。

④⑪李先波、杨志仁:《农村法治建设的困境和出路》,《湖南警察学院学报》2011年第1期。

④⑫夏德峰、任亚青:《农村基层“微权力”腐败的机理机制与预防对策》,《领导科学》2018年第11期。

④⑬白天成、袁刚:《村民自治制度中民主监督问题浅析》,《辽宁工业大学学报(社会科学版)》2015年第3期。

④⑭顾明、李树远:《论新农村法治建设中农民法律意识的培养》,《金卡工程》2009年第9期。

④⑮陈寒非:《乡村治理法治化的村规民约之路:历史、问题与方案》,《原生态民族文化学刊》2018年第1期。

④⑯罗燕:《乡村建设呼唤新乡贤》,《民生周刊》2016年第11期。

④⑰谢海定:《中国民间组织的合法性困境》,《法学研究》2004年第2期。

④⑱高丙中:《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》2000年第2期。

④⑲苏力:《中、西法学语境中的“法律道德性”》,《国家检察官学院学报》2005年第5期。

④⑳封艳萍:《协商民主:精英民主与大众民主的融合》,《广西职业技术学院学报》2015年第1期。

④㉑[美]乔万尼·萨托利等:《民主新论:当代论争》,上海人民出版社2015年版。

④㉒[美]罗伯特·A.达尔:《多元主义民主的困境:自治与控制》,吉林人民出版社2011年版。

④㉓David, Gauthier, *Morals by agreement*. Clarendon, 1986. Oxford: Oxford University Press. p.5.

④㉔池忠军:《中国特色社会主义协商民主的道德意蕴——以公共利益的辨识为视角》,《南京航空航天大学学报(社会科学版)》2016年第1期。

责任编辑 陈亚飞

(上接第15页)

③③周黎安:《“官场+市场”与中国增长故事》,《社会》2018年第2期。

③④韦森:《中国经济增长的真实逻辑》,中信出版社2017年版,第259~264页。

③⑤赵鼎新:《路径不依赖、政策不相干:什么才是中国经济成功的关键?》,《学海》2016年第2期。

③⑥[美]曼瑟·奥尔森:《权力与繁荣》,苏长和等译,上海人民出版社2005年版,第134页。

③⑦中共中央文献研究室:《十一届三中全会以来重要文献选读(上册)》,人民出版社1987年版,第6页。

③⑧参见周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期;《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期;《中国政府治理的变革与现代化》,澎湃网 https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2138337。

③⑨④⑩④⑪[美]希尔顿·L.鲁特:《资本与共谋:全球经济发展的政治逻辑》,刘宝成译,中信出版社2017年版,第222、223、212、219页。

③⑫韦森:《中国经济增长的真实逻辑》,中信出版社2017年版,第284页。

③⑬世界银行:《变革世界中的政府》,蔡秋生译,中国财政经济出版社1997年版,第25页。

③⑭中共中央文献研究室:《十八大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社2014年版,第513页。

③⑮参见高柏:《产业政策与竞争政策:从经济社会学的角度看新结构经济学》,《上海对外经贸大学学报》2018年第3期。

③⑯参见《奋力书写东北振兴的时代新篇——习近平总书记调研东北三省并主持召开深入推进东北振兴座谈会纪实》,《人民日报》2018年9月30日。

③⑰习近平总书记反复强调,“办好中国的事情,关键在党”。由于中国党政之间的紧密关系,党的政策措施要通过各级政府层层落实下去,所以,习近平总书记的话也说明了政府是解决中国问题的关键。

责任编辑 陈思宇

ABSTRACTS

The Chinese Logic of the Government-built Market Economy
——Reflection on the 40th Anniversary of Reform and Opening-up (4)
 Yan Jingfeng

(*School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433*)

Abstract: With its forty years of practice of reform and opening up, the Chinese have created the contemporary “wealth of nations”. This “wealth of nations” still revolves around the central proposition of the relationship between the government and the market. The market economy was born in the West, evolved from germination to maturity in more than 500 years and the “spontaneous expansion order” has gradually become the dominant principle. Their economy is one kind of the spontaneous endogenous market economy. Unlike the West, the starting point of Chinese marketization derived from the planned economy, and the government has been the most important driving force of marketization. It was due to the active construction of the government that the market economic system was established comparatively quickly, which is a kind of government-built market economy. When building the market economy, the Chinese government has successfully activated the passion and impulse of local governments, enterprises and the people to become rich through decentralization, and has successfully integrated the forces of the government, the market and the society together by promoting both market competition and political competition, thus creating the Chinese economic miracle. To clarify the internal mechanism of China’s “national wealth theory” is of great significance to the clarification of the relationship between the government and the market, the necessity of industrial policy, the relationship between state-owned economy and private economy, the significance of China’s experience to the world, and the driving force for further comprehensive deepening of reforms in the future.

Key words: government and market; spontaneous endogenous market economy; government-built market economy; Chinese economic miracle

Moral Governance in the Integration of “San Zhi Yi Ti”
——Village Sage Council as the Subject of Moral Deliberation (16)
 Guo Xiajuan, Qin Xiaomin

(*School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058*)

Abstract: In recent years, the role of the Village Sage Council in the governance structure of the “integration of self-governance, moral governance and rule of law” (San Zhi Yi Ti) in rural village has caused controversy and question in academic circles. Applying theories of Moral Governance, Deliberative Democracy and Ideal Observer to analyze the case of Village Sage Council in Deqing County of Zhejiang Province, this paper finds that Village Sage Council presents the features of neutrality and impartiality of “Ideal Observers”, and functions as the subject of moral deliberation and deliberative democracy, and that the mechanism of operation depends on the moral subject’s self-regulation and exercises a significant role in governance structure of “San Zhi Yi Ti”. Therefore, as a subject of moral deliberation, the Village Sage Council is not only necessary for resolving the failure of grassroots governance, but also the innovation of deliberative democracy in China’s settings.

Key words: deliberative democracy; moral governance; Village Sage Council; “Integration of Self-Governance, Moral Governance, Rule of Law”; ideal observer theory

Systematic Reconstruction of Rural Deliberative Democracy:
A Case Study on Xiangshan’s “Villagers-talking-affairs” Practice (26)
 Wang Guoqin

(*Zhejiang Institute of Administration, Hangzhou 311121*)

Abstract: In the context of advancing the modernization of rural governance and achieving Good governance in rural areas, rural deliberative democracy has achieved good results, but there are still many problems in the design of the deliberative system and the proliferation of this institution. The “Villagers-talking-