

村社治理——自治的组织建构和制度创新

——以浙江农村为例的新制度主义分析范式

杨张乔

提要：村社治理与自治的关系结构，意在寻求国家与社会之间的一种乡政村治的事理结构模式，它是近代中国农村基层组织沿革和制度演进的最本质的议题和最核心的纲领，是村社政治民主、经济运行和社会管理发展的制动力量。本文以浙江村社治理自治的发展为例，展示村社组织从家族自治到组织村民自治，从单一功能到多元复合功能，从自力到政府、社会和个人合力的功能性转变，重点提出村社选举、村社发展参与和管理参与的组织制度安排思路。

关键词：村社 组织制度 自治

作者杨张乔，浙江省社会科学院调研中心副主任、研究员。（杭州 310025）

一、村社治理——自治：农村基层民主建设与社会管理的组织制度衔接

（一）分析角度

组织结构与制度框架是西方新制度主义分析范式的两个支持点。一般认为，“组织必须与制度分开进行概念化”，^①这有利于理解制度影响的实际效能和制度变迁创新的合理性功能。新制度学派看重制度的协调本质和组织的承载效能。在现代社会，无论是经济运行，还是社会管理或政治民主研究，都涉及到一个不可回避的提效问题。而制度，包括宪法、立法规定的正式制度和受制于习俗、情感、精神等的非正式制度，都将对上述国家运行的基本面产生重大影响。因此，适时地推进制度变迁和创新，是减少政府公共管理运营成本所必选的方案。

这一理论，不仅为政府公共部门所接受，而且在一个广域的社会层面研究中也得到验证，其中包括村社治理结构、效能的制度研究。村社，原本是形成农村社会的共同体单元。村社自治，作为一种乡村区域社会治理的基础，经历了从传统形式（即共同体式的民主自治），到现代形式（即在乡村治理结构中公民主体与非政府组织中介相结合的自治）历史进程。近期，发达国家把村社自治研究作为更新民主体制的深化，更多地与新制度主义的组理论研究相结合，突出村社组织的正式制度的变迁、创新和非正式制度的功效影响，试图找到公众与政府、宪政体制与自治体制之间的链接，即一种新的乡村治理模式，以此支持现代西方政治制度。^②

我国早期村社研究也具有功能结构主义特点和文化人类学的学科痕迹。改革开放以来，农村研究从一开始就以经济体制改革为突破口，并提出了乡村治理模式，从而从根本上改变了人民公社的经济和政治体制。20世纪90年代之后，尤其是1998年颁布《中华人民共和国村民委员会组织法》之后，乡村治理研究突出了村社自治研究，如村社自治的区域规模和界线、自治的组织形式和制度安排等，逐步形成乡政村治的总体治理框架下村社治理-自治结构。21世纪初以来，随着农村基层政治民主化的推进和村务公开、直接选举等民主措施的实施，一些学者和实际工作者开始探讨村社民主政治建设，如选举制度、商谈民主等具体民主形式，着重对村社组织结构、体制、机制等在内的制度框架以及村社自治建设的功能平台和组织体系进行研究，使之在实践推进中得到各

^①[美]阿兰·斯密德：《制度与行为经济学》，北京：中国人民大学出版社，2004年。

^②“村社治理与自治”的表述，本文主指治理与自治的关系结构，意在寻求国家与社会之间的一种乡政村治的事理结构模式，即在乡镇范围的治理结构中，确定村级社区自治的制度安排。

类组织分层职责的制度支持。

（二）制度环境

村社组织体制建设理论的大背景,无论是从理论和实践上说,都涉及到国家与社会及相互关系的理论。村社是介入国家、社会、私域(家庭)三者之间那种交叉又可独立治理-自治的空间区位。社会和国家各自有着相对独立的活动范畴,承担着不同的职能。社会管辖的是除政府法定管理范围和公民个人自主权限范围之外的公共部分,即既不应该由政府直接管理,也不应该由公民自主管理的部分。政府管辖的则是社会公共部分之中的特定部分,行使统治职能和对社会公共事务的管理职能,如国家安全、社会治安、环境保护、社会保障等。国家和社会是两个既相关联又相区别的不同的结构系统。

良性的国家与社会的关系应该是建立在合理分工基础上的相互结合、相互支持、相互协调关系。一个活跃的、参与式的公民社会将使国家更加负责地行动并对公民的需要作出更快地反应,因此公民社会的成长壮大已经成为民主化的一个重要动力。公民社会组织广泛参与到发展项目之中,可以极大地弥补国家能力的不足并促进以官民合作为特征的治理及至良治。西方社会,以扩大非政府组织形式来实现这种参与。在我国农村,较强调加强村社自治组织,尤其21世纪初,则强调加快农村社区发展,以扩大村社的自治功能,提高村社的自治组织程度,改变国家包办社会、国家与社会合一的旧格局。在县乡政府行政体制改革过程中,逐步将社会宏观社会事务管理之外的权限逐步地交还给村社自治组织,实现国家权力有序地向社会权力的转移。

（三）村社治理—自治的平衡模式

治理是或公或私的个人和机构经营管理其共同事务的诸多方式的总和。中国的乡村治理,推动着乡村政治民主建设与社会管理建设的有机结合和自治组织与基层政权组织的有效衔接。它是相互冲突状态的或不同利益的关系得以调和并采取联合行动的持续的过程,其中既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或符合其利益诉求的非正式的制度安排。它以管理过程性、过程协调性、主体合作性与上下互动性为运行规则,完成政府与公民对公共生活的合作管理,实现公共利益最大化的社会管理,亦即良治。

治理与自治是互有交叉又有区别的概念。治理与自治在对应国家与政府的权力分配上呈有相同的指向。在其对应面上,治理更侧重于国家与公民社会、政府与非政府、公共机构与私人机构之间的管理过程性,预望达成一种合作框架;自治(基层)侧重于强调群体、地域或集合个人对公共事务的自行管理或民选代理组织的代为管理,指“不需要外部力量的强制性干预,社区各种利益相关者习惯于通过民主协商来合作处理社区公共事务,并使社区进入自我教育、自我管理、自我服务、自我约束的过程。”^⑧治理是社会意义上的范围性管理方式,而自治则是国家意义上的范围性(或组织)管理方式。

村社自治是治理的基础,因此村社治理—自治模式表达的是治理与自治的内在逻辑关系,是在国家与社会之间寻求一种乡村政治民主与社会管理有机结合与有效衔接的平衡模式,从国家、社会的权力系统中寻求一种最基层组织权力的自我设置及其参与实施方案,从而创新乡村治理在村级层面最基本的民主制度和形式。村社自治权力的主体是村民,具体通过村级自治组织承载这种自治权力的转换实施。村民委员会是村社自治框架中的核心组织,但不是村社治理唯一的主体性机构。村社治理的主体包括村社法定自治组织(即村民委员会)与党组织及其它经济、社会性自治组织。政府组织通过与村社组织的合作,逐渐提高了村社组织的自治能力,使村社组织成为承担公共事务管理与决策的自治性复合主体。

二、浙江村社治理—自治的组织沿革与制度演进

（一）历史跨度的发展阶段

^⑧王圣诵:《中国自治法研究》,北京:中国法制出版社,2003年

村社治理-自治是近现代中国农村基层组织沿革和制度演进的最本质的议题和最核心的纲领,也是其政治民主、经济运行和社会管理发展的制动力量。以近现代浙江乡村自治为例,其主要经历了四个阶段:

1. 乡村地方自治组织创立与制度演进阶段(1906-1949)

浙江的乡村自治组织制度始于清末预备立宪运动背景下的地方自治活动。从现有记载看,最早开展自治活动的是湖州。1906年5月(光绪三十二年四月)以前,湖州士绅沈谱琴即邀集当地士绅会议,成立了地方会议公所,并拟定章程,选举产生了议员、议长等。接着,嘉兴新丰镇公益社、鄞县鄞邑自治会、慈溪骆驼桥、“乡约局”、孝丰县自治公益社等相继成立。一些地方自治组织的组建已较完备,如奉化自治会成立后即办理乡自治,一乡设乡董、段董、村董三级,均由该乡绅民选举产生。从1906年至1909年(光绪三十二年至宣统元年),全省各地绅民自发组织的自治团体至少有22个。^④这些自发的地方自治组织和活动,真实地反映了一部分士绅的资产阶级民主政治思想,反映了政治民主化潮流开始深入到城乡基层社会。

在预备立宪运动推动下,清政府在1909年1月18日(光绪三十四年十二月二十七日),颁布了《城镇乡地方自治章程》和《城镇乡地方自治选举章程》。翌年2月6日(宣统元年十二月二十七日),清政府又颁布了《府厅州县地方自治章程》。根据上述这些章程的规定,1910年浙江巡抚公布了经谘议局议决的《浙江城镇乡地方自治章程施行细则》,对如何实施上述章程作了补充规定和解释性说明。在这一系列自治制度和法规的推动下,浙江全省自上而下地展开了厅州县及乡村的地方自治运动。

辛亥革命之后,浙江较为系统地设立乡村自治组织,建立起县议会——(乡)自治公所——村董或庙柱首三级地方自治的组织制度,还成立有自治协会、法治协会等民间组织,用以协调各方利益,参与地方公共事务。^⑤

1927年5月,浙江省政务委员会公布《浙江省县政府组织暂行条例》。1928年6月在县政改革的同时,在县以下的基层组织推行街村制,即在城镇以街、在乡间以村为单位,作为推行基层政治和筹划自治的行政组织。街的规模一般为400~800户,设街长1人,街副1人。村基本上以原有的村落为单位,设村长1人,村副1人。街村内的住户以10户为邻,设邻长1人,5邻为闾,设闾长1人。街村的主要职能是清查户口、整理土地及垦荒、修桥筑路、消防卫生、救灾、教育、改良风俗等。^⑥1929年9月,浙江省根据国民政府《县组织法》,改街村制为村里制,县以下设区和村、里。1930年在县以下设区公所,区以下改村、里为乡、镇。到1932年时全省设有4232个乡镇,乡镇下设闾邻。1934年,乡镇以下废闾邻,立保甲,以10户为1甲,10甲为1保,分别置甲长、保长,保甲组织的任务是“管、教、养、卫”,相邻三保还设保长联合办公处(简称“联保”)。这样,国民党通过自上而下的政权建设,在浙江基本上确立了以党监政,使政治向下扎根的政府运作系统。

2. 村社互助合作与人民公社的组织兴起与制度演进阶段(1949—1982)

1949年10月之后,随着土地改革运动的深入发展,浙江农村逐步办起互助组 and 合作社,至1953年,中共中央下达《关于发展农业生产合作社的决议》后,又从初级社向高级社发展。1955年4月,全省农业生产合作社已达5.5万个,入社农户接近总农户的30%。至1956年12月,全省高级社发展到2.5万个,参加高级社的农户数占95.2%,基本完成了对农业的社会主义改造。与此同时,农村基层逐步建立、健全了党的组织。

1958年10月,根据党的社会主义建设总路线精神和关于发展农村人民公社的方针,浙江全省各地高级社合并为674个人民公社(相当于一区一社),参加公社的农户共570万户,占全省总农户的97.2%。1958年底至1959年初,省委规定人民公社的组织体制为公社、大队和生产队三级组织,在此基础上划分三级管理的范围和权限,生产资料所有制由基本社有制改为基本队有制,确立以生产队(相当于原来的高级农业生产合作社)为基本核算单位,生产小队作为承包单位,在安排生产、使用劳力、管理财务和收益分配上给予一定的管理权,形成了“三级所有、队为基础”的政社合一的农村基层组织结构。人民公社“政社合一”旧体

^④资料来源:《浙江通史·民国卷》。

^⑤资料来源:《浙江通史·民国卷》。

^⑥浙江省政府编:《浙江省街村制及施程序》,慈溪县政府1928年编印,浙江图书馆古籍部藏。

制权力过于集中,用行政命令管理经济,不利于保障基层群众的民主权利。

3. 乡政村治^⑦的组织变革与制度演进阶段(1982—1987)

1978年12月,党的十一届三中全会之后,在农村家庭承包责任制改革的推动力,提出了改革人民公社体制的要求。到1984年2月,全省有一半以上的人民公社完成了“政社分设”的工作,即将原人民公社的区域范围恢复为乡或镇建制,分别建立了中共乡(镇)委员会、乡(镇)人民政府和乡(镇)经济联合社;把原来的生产大队恢复为村,分别建立村党支部、村民委员会和村经济合作社;原来的基本核算单位生产队改建成村民小组。1982年底,全省有3089个人民公社,42755个生产大队,360800多个生产队,经过改革,建成了3730个乡人民政府,510个镇人民政府,43307个村民委员会,356000多个村民小组。^⑧

1984年2月,根据《浙江省县、乡两级人民代表大会代表选举实施细则》,全面开展了县、乡两级人民代表大会代表的选举工作,从而带动了村民委员会的民主选举工作。村民委员会由村民大会或村民代表大会民主选举产生,职责清楚,各司其职,作为农民的自治组织,主要办理本村的公共事业和公益事业,调解民事纠纷,维护社会治安,并作为人民政府联系群众的桥梁和纽带。从1985年2月开始,全省按照新时期的标准来调整农村基层干部队伍和党组织的结构,进一步确立了基层党组织的领导核心地位。

1990年,中共浙江省委对村经济合作社的职能作了具体规定:“村合作社实行民主管理、自主经营、独立核算、自负盈亏,并具有生产服务、管理协调、开发经营、资产积累等职能。村合作社是独立的法人,社长为村合作社的法人代表,可以合作社名义对外签订合同和进行经济往来,并可以合作社的公有财产承担经济责任。”村合作社的经济活动,由合作社管理委员会出面。至此,全省乡村建制基本上实现规范化,形成乡政村治的总体格局,以及村党组织、村民委员会和村经济合作社机构分设,合力管理的组织结构与体制。

4. 村社自治的组织完善与制度创新阶段(1987—至今)

1987年11月,全国人大制定并通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,以法律的形式确定了村民委员会组织在农村的地位、作用及基本职责,赋予了广大农民在农村社区范围内的自治权利。1998年11月,全国人大正式颁布《中华人民共和国村民委员会组织法》,进一步规范了农村村民自治制度。随着县乡镇行政体制改革的深入和城乡一体化进程的加速,浙江村基本确立并逐步扩大村社自治的权限和范围,并与区域性治理模式相结合,建立政府、市场和非政府组织的公共服务供给的多主体结构,探索村社治理—自治的新结构模式。

(二) 组织方式:从家族自治到组织—居民自治

宗族是传统农村社会结构中的一个重要方面,在宗法观念下,“族不同大小,各自为林,有事则集于一堂”,^⑨“乡村皆聚族而居,无族不立宗祠”。^⑩晚清期间,由于太平天国运动的冲击,更由于晚清社会发展、人口流动量增加,农村的“聚族而居”、“宗族”各自为村的社会结构开始互解,祖姓独占或祖独占多数的村已大为减少,如龙游等县,这种村只占总村数的37%。农村中宗族结构的互解已成为晚清浙江农村社会演变中一个不可逆转的趋势,以宗法关系为基础的村居习惯开始改变。

预备立宪的深入发展,促使浙江各地的绅士阶层进一步分化,浙江的地方士绅民主思想和议政、参政热忱日益高涨,自发的推动资产阶级民主政治性质的地方自治活动,通过地方自治实现参政议政的愿望,从而使乡村自治从家族自治逐步走向组织自治,

^⑦指中国农村基层的一种治理模式。乡政村治,以乡作为国家基层政权组织,代表国家意志,执行政务;以村作为群众自治组织,管理农村内部事务,实行自我管理、自我教育、自我服务。乡政权组织的政务延伸到村,在村自治组织的协助下得以实施,国家政务与农村基层事务既有联系,又有区别,两者在互动中推进村社治理—自治的组织制度的健全与完善。

^⑧资料来源:《当代浙江简史》,中共浙江省委党史研究室、当代浙江研究所编,北京:当代中国出版社,2000年。

^⑨[明]万历《龙游县志》卷二《风俗》。

^⑩[明]万历《富阳县志》卷一五《风俗》。

即由地方自治组织和协会等民间组织作为主体的自治方式。当然,这种组织自治从根本利益上,仍代表着地主阶级利益,而在形式上已转向商议民主制。

1949年之后,经土地改革获得土地的个体农民,为增强自我管理、自我服务能力而组成互助组、合作社,并逐渐地合并成人民公社,这是中国农民自我探求的组织自治的过程。这一过程,由于更多地介入了政府行政的力量,使之渐离于农民自治而成为政府行政集中管理模式的一级机构。这种状况,一直延续到1984年的人民公社的撤销。

根据《中华人民共和国村民委员会组织法》,浙江农村基层很快形成以村党支部、村委会和村经济合作社为主结构的,由村民组织和村民个体积极参与的自治格局,这种村级自治充分体现了民主选举、民主决策、民主管理、民主监督和村民自我教育、自我服务、自我管理、自我约束的体制和机制,彻底完成了由传统族、家自治向村社组织-村民自治的变革。

（三）组织功能：从单一功能到多元复合功能

浙江地方自治组织的最初功能都比较单一和狭窄。如民国初期,村社自治的村董职能主要是执行(乡)自治分所布置的任务以及处理地方诉讼纠纷事件等。庙柱首主要功能稍宽一些,包括地方性公益事业及其他相关事宜。1949年之后的互助组 and 合作社,主要是生产性、小范围的自助组织,具有单一的经济功能。1984年人民公社体制撤销之后的生产大队,仍以经济功能为主。村民委员会体制建立之后,村社组织的功能有所扩大,并随着政府行政职能的相对剥离并下放到村社,村级组织的自治功能逐由以经济功能为主走向以社会管理功能为主的多元复合功能。与城市社区一样,村社自治组织也承担着社区服务、社会保障、综合治理、卫生、医疗、生态环境、文化教育以及一部分经济管理的职责与功能。

（四）组织能力：从村社自力到政府、社会和个人的合力

在很长一段时期内,浙江的地方自治主要是靠村社自己的经济、物资以及人力资源,村社公共设施建设也主要靠本地的富裕户的募捐,是自力型的治理阶段。至1949年之后,互助组与合作社以个体农民参与的土地资源为基础,进行生产的互助和自力更生的发展。20世纪80年代之后,改革和开放政策激活了农村经济,尤其是村社成立党支部、村民委员会和村经济合作社以及社团民间组织的大组织框架后,村社自治的社会合力大大增强。随着城乡一体化发展,政府逐步加大对于农村公共事业的投入,尤其是21世纪初之后普遍开展的社会主义新农村建设,政府及相关非政府组织从各个方面支持农村社会发展,形成村社、政府、企业和非政府组织以及村民共同参与的合力,从而增强村社治理—自治综合能力。

三、村社自治的组织建构和过程创新

（一）组织权力构建

权限是形成组织体制作用的基础,是村社自治能力的集中表现。村社自治并不是一种无“根”的权力结构,也不是一种虚假的权力形式,而是国家权力的分离,且适合于基层自治构建和组织能力承载。村社自治首先是自治权的问题。在村社自治体内,符合条件的每一位成员、每一位个体都是行使自治权的主体,直接行使自治权;每一位行使自治权的成员,都能自觉地表达自己的意愿,真正做到“意思自治”,¹¹每一位行使自治权的成员所行使的权力范围广泛。从本质上说,这是村社及其成员主权和治权的结合,其意义超出通俗描述的“自我”概念。村社自治主体的自主性行为有法律效力,受法律保护。这种自主性行为分别表现为不同层面的权限特点。从浙江农村村社自治经验看,村社组织及其村民个体可行使的权力可归纳为民主管理权限、自我服务权限、教育保障权限、协助管理权、民主监督权等。

（二）组织过程设计

¹¹王圣诵《中国自治法研究》北京中国法制出版社年

组织过程是组织行使权力的基本行为过程,包括沟通过程、决策过程、领导过程、参与过程和管理过程。在一个民主化氛围较充分的社会中,组织的沟通、决策与领导过程本质地反映着行为主体间域或组织与个体间域的民主自治过程。浙江村社组织的过程设计正是基于这样的一个经验模式。如浙江温岭县的农村基层民主恳谈会,体现的是村社组织的沟通与决策过程特征;杭州市余杭区农村村民全程介入的自治模式,体现的是村社组织的决策与参与过程特征;杭州市下城区社区治理复合主体模式,体现的是村社转型组织的领导与参与过程特征;宁波市农村公共服务供给模式,体现的是村社参与与管理的组织过程特征,嘉兴市南湖区农村“五位一体”治理模式,体现的是村社领导与参与的组织过程特征。见表1:

表1 杭州、宁波、台州、嘉兴四市农村村社治理 - 自治组织过程制度分析表

地区	组织过程	民主形式	组织承载	制度化特点
台州市 温岭县	沟通与决策的组织过程	民主恳谈会; 民主论坛	两级党委人员、人大代表、村组工作小组	(1)泽国模式:将“民主恳谈”引入了政府的预算过程,同时也将乡镇人民代表大会的运作纳入这一过程;另一方面,它又广泛引入协商民主的方法,在一定程度上满足了民主化和科学化这一双重要求。(2)新河模式:由选举产生的镇人民代表大会的代表,直接参与政府的预算过程,并公开讨论和政府对话基础上提出方案,交由人大重新审议通过。
杭州市 余杭区	决策与参与的组织过程	村民全程介入	村党组织、村民委员会及村民小组	(1)自治机制从“即期治理”转向“制度长效管理”;选举制度从“为民作主”转向“让民自主”;村务公开从“传统监管”转向“透明阳光操作”;决策程序从“封闭决策”转向“参与互助”;民主监督从“垂直监督”转向“全方位监督”。(2)确保村民自治权、选举权、知情权、参与权、监督权,全面实现村务村民理、村官村民选、村情村民知、村系村民定、村事村民管。
宁波市	参与与管理的组织过程	多元化主体介入公共服务	政府、企业(机构)、非政府组织与村社组织	(1)公共服务多元化供给主体:政府是农村社区公共服务的主要提供者;企业及其它投资者是重要供给主体;非政府组织是支持性供给主体。(2)公共服务供给方式:政府直接供给;社区供给;政府购买供给;政府补贴供给。(3)社区公共服务供给平台。
杭州市 下城区	领导与管理的组织过程	村社转型后的治理——复合主体	政府、社区组织和非政府组织	(1)党组织、村(居)委会、乡城转型社区公共服务工作站“三位一体”。(2)交叉任职,合署办公。(3)从多元主体到复合主体的管理体制改革。
嘉兴市 南湖区	领导与参与的组织过程	政府主导,农民主体,党、居、合、群、会五位一体	政府、企业、非政府组织及村社自治组织	(1)正确处理好农村社区和村两委的关系;(2)正确处理好农民主体与行政推动的关系;(3)正确处理好推进农村社区建设和农村改革的组织关系;(4)正确处理好提升组织功能和增强价值认同的过程关系。

四、村社选举与参与的组织制度安排

(一) 村社选举的组织制度安排

选举方式的制度安排。浙江农村村民委员会选举走过了从定额选举、不定额选举的间接选举方式到海推直选、自荐海选等的直接选举过程。在间接选举阶段采用三种方式:全体选民直接选举;每户派代表选举;每个居民小组派代表选举。在这三种选举方式中,选举的参与度和直接度是依次递减的,民主的直接程度也是依次递减的。自2000年之后,全面推开直接选举的方式,从而加快了基层民主化的组织进程。在直接选举中,先后经历了海推直选和自荐海选两种方式,扩大了基层民主化的范围。这两种直选方式在制度安排各有特色,又各有利弊。见表2:

表 2 浙江农村村民委员会组织直接选举制度比较表

选制名称	定义	优 长	缺 点
海推直选	指通过选民以无计名投票方式推选候选人,再进行无纪名投票选出村(居)委会成员的无候选人的直接选举制度。	(1)将对上负责转变为对上负责和对下负责相统一。(2)把要我选谁变为我要选谁。(3)由暗箱操作变为阳光操作。(4)制度和各项措施规范、明确,有助于选举工作公开化、明朗化,变地下的不规范较劲抗票现象变成公平、平等竞争。	(1)选举成本较高,程序较繁杂。(2)候选人被动的选举过程。(3)会造成“能者落选”,“人才浪费”问题。
自荐海选	指选民报名自荐参加村委会竞选,并在选举中可以选举“自荐人”,也可再选其他选民的无候选人的直接选举制度(自荐人不是候选人)	(1)目标候选人相对集中,在充分民主的前提下减少了环节,节约了成本。(2)通过“毛遂自荐”的报名方式,扩大了直接选举范围,让基层群众有更大的参与权。(3)有利于组织意愿与村民意愿相结合。	(1)制度性的设置还不够完善。(2)规范性问题亟待解决。

选举动员的制度安排。选举动员的基本目的就是动员选民参与选举,并正确、合法地行使权力,它是选举的重要组成部分。浙江各地农村基层选举经验分析,选举动员主要通过以下几种制度形式来完成:一是程序性选举动员,即选民登记和登记选民,这是法定的选举程序的组成部分,在客观上起到选举动员和法律教育的作用。二是组织性选举动员,即党的基层组织动员,其目的是以党员来带动居民参与选举,保证整个选举在合法进行的前提下得到党的有效领导。三是候选人选举动员,以选民直接选举方式选出的候选人更具动员效应,这种效应一方面来自直接选举候选人所赋予宣传效应,另一方面直接选举为候选人提供了更大的接触和联系选民的空间。

(二) 村社发展参与的组织制度安排

1. 党员核心参与的组织制度安排

党组织在村社治理-自治结构中处核心地位。村社依赖于党组织本身所具有的强大组织资源,促使党组织自身建设与村社治理-自治相结合,推进所在村党员对村社治理-自治的制度化民主参与,进而带动村民群众的广泛参与。

2. 村民多元参与的组织制度安排

在现代社会,参与是民主的基础。在民主条件下,村民都有平等参与的权利。从村民参与实践分析,参与又是一个动态的过程,并随发展过程呈现出不同参与类型。在村社治理-自治制度范围内,不同结构群体的参与产生不同的参与效应。

3. 社团主体参与的组织制度安排

社团组织是现代公共生活的载体。从浙江农村村社发展情况分析,村社社团组织可分六类:一是各类协会、学会在村社分支机构;二是工、青、妇群团组织;三是政府牵头的慈善组织;四是各群众自发组织的文体团队;五是共建组织;六是志愿者组织。这些社团组织作为独立的主体,参与到村社发展的过程之中,形成复合的参与能力,推进村社民间力量参与的组织制度。

4. 社会共建参与的组织制度安排

共建参与是指村社辖区单位参与村社建设项目,并形成与村社的参建合作关系。村社共建在合作形式上是多样化的,在合作机制上是系统化的,投资方法、渠道不尽相同,双方或多方共建双赢。

5. 精英协商参与的组织制度安排

村社精英拥有一定的优势社会资源和社会权威,他们参与村社公共权力的运行,能够对村社公共事务产生较大的影响力。村社精英分布于村社管理层面(包括村社党组织、村委会干部、经济合作社成员及议事会等机构成员、村社党员等)和社会阶层层面(包括村社企业的经理阶层、股东、董事长、高层管理人员以及地方贤达、名流等)。在村社治理-自治建设的制度框架内,精英参与村社公共事务的形式主要有议事协商形式、共建契约形式、权威影响形式。

6. 契约平等参与的组织制度安排

村社内通过契约形式的机构组织或村民参与具有更大的平等性和规范性。从浙江各地村社民主参与经验看,契约性平等参与主要有三种基本形式:利益性契约参与,主旨村民作为经济组织的成员对村社管理的契约性参与;伦理性契约参与,如村民公约和行为守则等的签署;遵守性契约参与,如共同遵守村社的《自治章程》《村民公约》等。

(三) 村社治理-自治管理参与的组织制度安排

村社党组织、村委会和村经济合作社及其它社团组织形成村社自治多元主体。随着村社治理-自治结构的形成,村社组织主体间域的整合,形成治理-自治三位一体的复合主体,合署建立村社公共服务系统,创新村社治理-自治的工作体制,并根据服务项目,吸收支援性主体组织的参与。

(四) 村社组织依法运行的组织制度安排

随着新农村建设的深入,增长的村社经济和拓展的社会管理吸引着越来越多的村社组织,这些参与其中的村社组织各自在法律规定范围内运行,实现组织间的有机衔接和资源的有效互补,形成依法运行的组织制度保证。其一,村社依法自治与政府依法行政,是推进村社治理-自治的重要原则。政府组织依法通过与村社组织的合作,逐渐提高了村社组织的自治能力,使之成为承担公共事务管理与决策的自治性组织。其二,政府与村社共同承担村社资源提供的责任,并逐渐培养和提高了村社吸收社会资源的能力。其三,村社治理-自治的民主发展,逐渐形成民主政治发展的条件和推动村社自治法律研究的基础。其四,由村社内的各种组织组成资源互补、信息互通并具有一定灵活性的组织体系,政府从法律、制度上为这些组织的发展提供保障,同时,政府又通过法律、制度对村社组织进行监督和管理。