

“枫桥经验”视野下的乡镇政府管理与村民自治良性互动研究

余钊飞, 罗雪贵

(杭州师范大学 沈钧儒法学院, 浙江 杭州 311121)

摘要:“枫桥经验”是中国基层社会治理的成功经验,其核心是矛盾不上交。在处理基层社会矛盾的过程中,如何规范、提升政府管理与村民自治的方式和水平,是新时期“枫桥经验”的重要发展方向。当下,乡镇政府作为我国最基层的一级政府,在指导村民自治的过程中“越位”和“缺位”并存。村民委员会等基层组织,其自身的自治权也面临着权责不清的困境和“行政化”趋向。如何有效厘清乡镇政府行政权与村委会等基层自治组织自治权的关系,是新的历史时期乡村关系的核心问题。强化乡镇党委、政府对于村民自治的指导能力,规范乡镇政府行政权、村委会自治权,是丰富和发展“枫桥经验”的必要之举。

关键词:枫桥经验;政府管理;基层自治

中图分类号:D922.1

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2017)06-0052-08

改革开放以来,我国基层社会治理结构发生了重大变化。1984年废除了人民公社建制之后,在原公社一级组织范围的政权基础之上成立乡镇人民政府,作为基层政权组织;在大队一级集体组织的基础之上建立村民自治组织——村民委员会,实行村民自治;在生产队一级集体组织的基础之上建立村民小组,实行村民自治。这意味着在农村社会开始实行国家政权与民间社会的分治,国家权力要在基层社会中适度退出。“枫桥经验”则是依靠人民群众,成功开展村民自治的典范。“枫桥经验”诞生于20世纪60年代改造“四类分子”(地、富、反、坏分子)的社会主义教育运动中,在全国各地疯狂推行“关一批”“判一批”“杀一批”做法的时候,诸暨市枫桥镇群众开展了“武斗好还是文斗好”的大讨论,斗争会上广大干部群众坚持摆事实、讲道理,不打不骂,并且允许斗争对象申辩,结果在没有捕一个人的情况下就把四类分子说服。1963年11月,毛泽东同志批示“要各地仿效,经过试点,推广去做”;一年后,党中央肯定推广“枫桥经验”已大显成效。50多年来,枫桥坚持为了群众、依靠群众、发动群众、就地解决问题的基本精神,并根据形势变化,不断丰富和发展“枫桥经验”。^[1]“枫桥经验”的成就表明,我国村民具有民主自治的优良传统,富有民主自治的智慧。在新时期,枫桥人民群众通过民主管理村庄事务、预防纠纷、化解矛盾、自我服务、维护社会治安的方式创造了“矛盾少、治安好、发展快”的良好局面。^[2]这些经验丰富了中国基层社会治理的实践,为下一步乡村改革事业打下了良好基础。

2015年12月,中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》(以下简称“《纲要》”),《纲要》指出要加快建设法治政府,推进国家治理体系和治理能力现代化。在目前复杂的社会格局之下,伴随着城乡一体化快速发展,农村经济发展与社会治理中的矛盾与问题率先凸显。如农村经济利益矛盾不断激化,基层政府社会治理资源匮乏及管理手段单一,基层组织社会治理能力弱化等。因此,必

收稿日期:2017-09-04

基金项目:浙江省高校人文社会科学重点研究基地浙江工商大学法学基地委托项目“‘枫桥经验’与人民调解法治化研究”(2015C003)

作者简介:余钊飞(1981—),男,浙江诸暨人,杭州师范大学法治中国化研究中心研究员,法学博士,经济学博士后,硕士生导师。

须加快基层社会治理关键环节和重点领域的进一步探索,加强基层社会组织与乡镇政府、村级组织等多元主体的合作与协同,努力构建出乡镇政府管理与村民自治的良性互动机制,以提高社会治理科学化和法治化水平。^[3]

一、基层政府管理

1982年宪法重新确定了我国农村行政区划分为乡、民族乡或镇,恢复了乡镇人民代表大会和乡镇人民政府体制。中共中央、国务院于1983年10月和1986年9月先后发布了《关于实行政社分开,建立乡政府的通知》《关于加强农村基层政权建设工作的通知》;明确提出乡镇政权改革的具体任务和要求。诸暨从1983年开始实施政社分开、建立乡镇人民政府,总共设立了89个乡镇。在整个80、90年代,乡镇政权的工作重心是发展乡镇企业、做好计划生育工作,指导村民自治工作。进入新世纪以来,随着农村综合改革的深化,乡镇基层政府职能在社会主义经济条件下得到了进一步规范和完善。在农村税费改革之后,乡镇政权的基本定位也逐渐明晰,即担负经济调节、市场监管、社会管理、公共服务四大职能,其中最突出的职能就是抓好社会管理与公共服务。2006年前后,浙江省通过政策和法规基本明确了乡镇政权的8项职能。^[4]随着职能的明确,浙江的乡镇政权内设机构开始进行全面调整,主要是按照职能归口设置综合性办公室。^①随着乡镇政府管理职能的明确和内设机构的优化,也为政府管理的透明化和高效能打下了坚实的基础。

2014年10月,十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,该文件指出要深入推进依法行政,加快建设法治政府;各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府;积极推行政府权力清单制度,坚决消除权力设租寻租空间。近年来随着“有限政府、服务政府、法治政府”建设的进一步加快,政府的管理越发科学化,地方政府的权力越发透明化,这意味着政府的自我革新能力在不断提升。2015年3月,中办和国办联合发布《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》,要求各级政府分门别类对行政职权进行全面彻底地梳理,逐条逐项进行合法性、合理性和必要性审查;逐项列明设定依据,对没有法定依据的行政职权,应及时取消。而浙江省早在2014年就率先完整晒出全省政府部门“权力清单”,成为首个在网上完整晒出省市县三级政府部门“权力清单”的省份。作为浙江发达县市之一,诸暨市继续在权力清单改革的基础上作出快速推进,坚持“放管服”结合,进一步推进简政放权,深化权力清单和责任清单。在2015年实现清单覆盖政府部门、政府派出机构和镇乡(街道)的基础上,纵深推进清单的扩面和完善工作,进一步完善镇乡街道公共服务事项和事中事后监管制度。并于2016年颁布了《诸暨市人民政府部门职责管理办法》《诸暨市政府部门权力清单管理办法》两个重要文件,要求对清单实行动态调整,同步做好省市县三级行政处罚事项基本目录的修订完善工作;而乡镇街道权力清单主要目的在于按照行政许可、行政给付、行政确认、行政征收、其他行政权力等类别厘清具体权力属性。

尽管乡镇改革取得了一系列进展,但基层街道、乡镇仍存在“事务大量增加,责任不断加强”的客观压力。同时,公共资源向上集中的态势亦非常明显,行政资源的分配与行政权力直接挂钩,行政等级越高,

^① 当时规定,一般乡镇综合性办公室设置不得超过五个,主要是党政办、经济发展办、社会事务办、村镇建设办、综治办等。综合性办公室一般不作为乡镇一级的中间层次,其负责人可以由乡镇分管领导兼任,并根据职能设置若干职位。对于承担社会公益事业的乡镇事业单位,则按照其承担的职能进行分类改革,将各事业单位的行政审批监督职能回归行政机关,将农机推广服务、动植物防疫、计划生育服务、社会保障服务、文化体育服务、社区卫生服务、村镇建设服务、环境保护服务、村级会计代理等社会公益性服务职能进行整合,强化服务职能。将其他经营性事业单位从行政系列剥离出来推向市场,乡镇不再设立自收自支的事业单位。乡镇公益性事业单位可以称作中心,其设置与乡镇党政机构的设置统筹考虑。每个乡镇可以设立三个中心,如便民服务中心、驻村指导中心、综治工作中心等。

掌握和分配资源的权力越大;导致的结果就是,低等级城镇的公共服务水平明显不足。按照我国现行体制关于地方政府的权力配置来看,县一级政府拥有完整的行政管理权限,但乡镇一级政府则主要是执行机构,本身决策权极为有限。^[5]在当前的发展驱动和财政体制下,为了谋求快速经济增长,乡镇政府呈现出政府功能公司化趋势;在“属地管理”和“一票否决”机制下,乡镇政府呈现出政府工作碎片化趋势;在各项短期创建目标和严格考核压力下,乡镇政府呈现出政府行为运动化趋势。这些趋向表明,乡镇一级政府本身因为权力有限,加上日常事务的繁杂性,使得乡镇自身改革空间显得极其局促,使得基层政府陷入了封闭式的运行空间。^[6]

另外,我们国家正面临体制和结构的双重转型,政府职能转变不到位而导致的政府职能“越位”和“缺位”的弊端亦十分突出。^[7]因此,我们必须认识到乡镇政府的改革和发展必将是与基层自治体系紧密联系、高度结合的,只有在两者高效联动的前提下,乡镇政府才能有效发挥一级政府的政治功能和行政功能。

二、基层自治

村民自治制度作为国家的一项基本法律制度,是中国共产党领导广大农民群众实现当家作主的基本形式之一。^[8]它与人民公社制度的根本区别在于,将乡村治理的主导权转交给基层村民,它是民治而非官治。^[9]《中华人民共和国村民委员会组织法》第 2 条之规定^①明确了村民委员会等基层自治组织的性质定位、具体职能职责和管理方式,以法律的形式肯定了村委会在沟通村民和基层政府方面的重大意义和价值。纵观近十年以来诸暨基层自治工作,在村民委员会等基层自治组织的主导下,诸暨大多数村庄在全面推进“三资管理”、^②制定以村民自治章程和村规民约为核心的自治规则体系及村级小微权力清单改革等方面取得了显著成果。

(一) 村级“三资”管理体系的推行

财务管理是村级基层社会管理的核心内容。村级财务管理制度的推行,强化了乡镇政权对村庄自治事务的领导和监督,加强了财会人员独立履行职务以及村民监督村庄财务等环节,而“三资”管理便是村级财务管理中的核心制度。

改革开放以来,随着家庭联产承包经营制的全面推行,集体经济亦随之瓦解;尽管村级经联社组织在形式上得到较好的保存,但村庄集体经济依然存在“底数不清、去向不明”的状况。随着新农村建设的全面推进,如何管理好村庄的集体存量资金、资产资本,盘活其利用率变得极为紧迫。2009 年前后,诸暨围绕“组织网络化、操作程序化、监督多元化、运行阳光化、管理信息化、问责制度化”的发展目标,努力构建农村集体“三资”管理体系。为保证相关工作的顺利进行,诸暨市提出“权属不变”的工作方针,即农村集体三资的所有权、经营权、收益权、处置权不变,保障农村集体经济组织及其成员对三资的占有、经营、收益和分配。在具体操作过程中,主要秉持两个原则:第一,民主理财原则。落实农村集体三资管理、经营民主决策与公开制度,推进三资监督工作规范化,常态化,保障农村集体经济组织成员对三资的知情权、决策权、监督权。第二,社员收益原则。提升农村集体三资管理、经营水平,健全三资监管机制,确保三资安全,实现保值增值。通过建立农村三资管理工作体制,全面完成清产核资工作、严格财务管理、实施村

① 《中华人民共和国村民委员会组织法》第 2 条规定:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。”

② 参见《农业部关于进一步加强农村集体资金资产资源管理指导的意见》(农经发[2009]4 号)。农村集体“三资”,主要是指农村集体资金、资产和资源。

级招标投标制度,基本实现了村集体经济的透明化、规范化和数字量化,为下一步村集体经济的发展和壮大奠定了坚实基础。但“村财乡管”的总体强化,在一定程度上束缚了村级财务的自主权,对村民自治权产生了事实上的限制。

(二)村民自治规则体系的构建

“农村兴,则国家兴”,农村是我国社会治理的重点、难点,也是法治建设的薄弱点。建设现代化的新农村除了良好的基础设施之外,必须要有良好软环境予以配套发展,而良好的法治环境正是软环境建设的重中之重。法律和村规民约同时作为一种规范性文本在基层社会中发挥调节行为的作用,两者在规范目的和规范内容上具有趋同性和重合性,分别为村民自治权提供外在的制度保障及内在的民间规范。^[10]而村民自治章程和村规民约作为《宪法》和《村民委员会组织法》明确赋予村民自治的重要内容,是农村社会运行的主要规则,其质量的高低、执行的好坏将直接关系到农村法治建设的水平。其合法性不仅关系到村民切身利益,也是贯彻落实现行法律的重要表现。其内容也必须与国家现行的法律法规和党的方针政策相符合。^①

以往对于具体的乡村事务,主要是通过村两委会临时性的办法或细则来处理。而办法、细则与规约总纲之间,在内容上常常无法协调,充斥着各种尖锐的矛盾。比如总纲明确规定要遵守国家的法律法规,而细则中有关农村出嫁妇女土地权益分配方案则与国家法律法规存在严重的背离。从内容涵盖的角度看,许多村庄敏感的事务没有纳入村规民约的具体内容之中,^②即存在规范盲点,导致村规民约表现出极强的片面性、狭隘性。另外,实际工作中,多数村规民约条款形式上以走过场为主,主要是应付上级检查之用,缺乏村民权益保障和权利平等的实质性内容和机制,村民参与程度低,认同率不高,导致村规民约很难得到有效执行,这也是一个规则体系中的显著缺陷。^[11]再者,《村民委员会组织法》第20条规定,乡镇政府应当对村委会报送的村民自治章程和村规民约进行备案,由此奠定了村规民约建设的法律基础。但是实际操作中,大多数乡镇人民政府没有建立村规民约备案审查机制抑或是备案审查机制缺乏细化操作和实际运行,导致村规民约的合法性审查环节严重缺失。综上,有学者归纳指出,目前村民自治制度文本普遍存在三大问题:其一,对村民委员会的职能定位问题;其二,不同自治文本之间的体系化问题;其三,文本的约束力偏弱。^[12]因此,新时期社会背景下,提升村民自治水平的一个重要方向就是使村民自治规则明晰化、体系化、法治化。

近年来,诸暨在城市建设方面已经取得了长足发展,但是广大农村腹地发展呈现出多样化和复杂化趋势。部分农村基础设施建设、产业建设、软环境建设滞后,市域内部的不均衡性要求我们更加重视农村的全面发展,特别是农村社会的治理问题和农村法治建设任务。2003年前后,诸暨广泛开展“民主法治村”建设工作;2006年开展“法治诸暨”建设工作,一些基本的法治精神已经深入到乡村的各个角落;2008年前后,枫桥镇陈家村与中南财经政法大学合作进行《“枫桥经验”与法治型新农村建设》课题研究,根据陈家村的实际情况,制定了1个章程、14个规约组成的《陈家村村规民约》。《村规民约》自实施以来,陈家村公共事务处理效能得到卓越提升,处理结果亦取得了良好社会效果。2014年下半年,诸暨以乡村治理现代化为农村工作的重点突破口,在大唐镇、草塔镇、枫桥镇、江藻镇选取多个村庄进行试点,努力构建1(1套村民自治章程)+1(1套村规民约)+X(多个实施细则)的乡村自治规则体系。该套村民自治规则

① 比如不能违反计划生育和国土保护等基本国策,不能与“三改一拆”“五水共治”“六大整治”等党的政策相违背。

② 比如,一些村庄中村民共有旧建筑改造问题、邻村冲突问题、公共卫生设施建设、生态环境保护、人文素养提升问题,在现阶段的村规民约中有所涉及但未深入。此外,前些年由于行政村合并后,部分大村包含多个自然村,在实际村庄建设过程中,出现了“大村难以领导小村,小村不关心大村、小村之间互不关心”的局面。大村统筹全村建设发展的能力在下降,小村自我建设的水平低下。这种“联邦制”状态下的村庄,小村的离心力很强;尽管形式上已经有统一全村的的管理机构和财务体系,但实际工作中,小村依然沿着自我建设的逻辑进行日常管理。还有一些核心村组,依靠自身实力对于小型自然村的日常生产生活缺乏应有的投入和服务,也引起一些新的矛盾。

体系的设计核心理念是村民自治法治化、透明化,做到规则的公正化;该套体系的推广标志着诸暨乡村治理制度化水平得到很大提升,但纵向深入上还是需要进一步推进。

(三) 村级权力清单的实施

为进一步加强农村“小微权力”运行监督,深化农村基层党风廉政建设和民主法治建设,巩固和发展农村基层基础,2015年诸暨市制定了《诸暨市村级权力清单》,全面推行农村“小微权力”清单制度。该清单主要涉及村级重大决策、村级招投标管理、村务财务管理、党务管理、村级工作人员任用、村集体资产资源处置、村民宅基地申请、村级印章管理、户籍管理、殡葬管理、计划生育服务以及村民救助救灾款申请和其他事项等 13 大类权力事项,并细化制作了财务开支、报账员现金支取、集体资产资源处置等 30 多项权力事项流程图,明确每项村级权力的名称、具体实施的责任主体、事项办理的步骤、权力运行的操作流程及运行过程的公开公示;建立权力事项明晰、运作流程规范、过程监管有力的权力运行体系。村级权力清单改革的实施,意味着从中央政府自上而下“权力清单”改革不仅贯穿到了各级政府,也延伸到了基层自治组织。政府管理在精细化的同时也深刻影响到了基层自治组织的具体自治行为。

纵观当前基层自治格局,可以发现自上而下的政府管理行为越来越精细化和具体化。由于政府本身的科层制特征,“命令—服从”型管理方式层层传导到自治组织,由此导致自治组织行政化倾向越来越严重。与此相对应的是,基层自治组织自身的能动性和群众的主体性反而降低,自治权限萎缩和自治能力降低的情况越来越严重。

三、政府管理与基层自治的发展方向

(一) 进一步明确基层政府指导权

中国传统乡镇政权习惯于通过会议或发号施令的方式管理村庄公共事务,随着 1998 年《村民委员会组织法》正式颁布实施,乡镇政府对村务宏观指导职能越来越清晰。根据《村组法》的规定,村民委员会的职能可以分为两大部分,一部分是“村民自治”的职能,另一部分的“协助政府”的职能。对于前者,乡镇政府只能“指导”“支持”“帮助”,不得“干预”自治范围内的事情的决定和实施。对于后者,乡镇政府可以要求村民自治组织协助其在村范围内直接执行有关行政行为,而“协助”之事,一定不是村民自治范围内的事情,一定是政府可以直接对村民和村域行使行政权范围内的事情。随着中国特色社会主义法律体系的建成,村民自治组织的自治权与乡镇政府的行政权开始明确分化,也基本以法律的形式确定了乡镇政府对基层自治组织的“指导”职能。^[13]

新世纪以来,乡镇政府指导村民自治的方式也发生了重大变化,通过上下级党组织关系明确乡镇党委对村党组织的直接领导,通过行政指导、财政补助、规划引导等方式明确乡镇政府对村民自治组织的宏观指导。近年来,随着乡镇财政的形势好转,乡镇通过提供财政补助等方式支持村庄建设的力度越来越大,使得基层政权的宏观指导能力得到显著提升。村民自治水平越高,乡村关系越好,村从乡镇得到的财政补助力度则越大。在这种形势下,乡镇指导村庄自治的能力在显著提升,村级自治组织也更愿意接受乡镇的指导,村庄公共事务的主导权开始回归到村级自治组织手中。此后,乡镇政权更多的是通过责任考核机制实现“指导”职能。乡镇政府通过对行政村自治工作的综合性考核,调动村干部工作的主动性和积极性,为推进农村经济社会各项事业又好又快发展提供组织保障。考核内容主要是村干部在村经济建设、村基础设施建设、干部自身建设以及精神文明建设等方面所取得的成绩和存在的问题。在具体工作机制上,主要是通过驻村指导员制度予以落实。从 2004 年开始,诸暨市驻村指导员制度开始定型。经过多年的工作积累,驻村指导员制度在乡镇政权与村自治组织之间发挥了良好的衔接作用。

尽管乡镇政府对基层自治的指导权越来越明晰化,但是有关指导权的具体范围和工作机制依然缺乏

法律法规的明确规定,从而使得政府“越位”的情况频发。此外,相对于“指导”而言,“领导”关系更便于基层乡镇政府对基层农村实施控制和管理,所以还存在很多“强势乡镇”以各种决定和会议纪要的方式直接下达命令,决策属于村庄自治领域的事务。此类“强势政府”的直接干预行为不仅仅违反了具体的法律法规,也与我国现阶段平衡乡村关系的指导方针相背离,强势行为内中所导致的紧张关系也成为当代中国基层社会治理的一大难点。

(二)克服基层自治组织行政化趋向

近年来,根据十八届三中全会的指示,各级政府不断强化社会管理职能,改进社会治理方式,其中具有较高技术性和普遍性的方式就是新型“网格化管理”模式。通过细致划分网格、全面下沉干部,做实网格的方式加强基层政权对乡村社会的管理和控制。虽然在一定程度上起到了稳定社会秩序的效果,但从本质上来看,“网格化管理”模式更像是一张渔网,一旦在基层社会施展开来,基层农民群众就似池塘里的鱼,只会越来越被压制和束缚。其次,因为“网格化管理”模式具有极强的单向性、进入性和覆盖性,这就容易使村民委员会等基层自治组织陷入从属和被动地位,继而成为一个“类行政化”组织,这意味着国家权力向基层社会自治领域进一步拓展。

克服基层自治组织“类行政化”的关键是处理好基层自治组织自治权和基层政府行政权之间的关系。近年来,“三资”管理的深化一方面有助于提升村级财务管理水平,但另一方面也限制了村级财务的相对自主权,村级财务依然面临“一放就活,一统就死”的现实困境。由政府大力推进的乡村自治规则体系建设,虽然促进了自治规则的规范化和程序化,但是群众主体性和主动性不高的问题也随之产生,规则成为墙纸的趋势明显。村级小微权力的清单式改革,一方面规范了村级权力,但客观上限制了村民自治的范围和深度;权力清单制度的核心在于限制政府权力,村民自治权的清单式改革是否科学还是有待进一步观察。基层政府在村级事务管理上实施的一系列政策和规定,尽管有力提升了村级事务管理的科学化和精细化,但也衍生出一系列新型问题,即“干部脱产化”“财务乡镇化”“工作行政化”等问题。实际上,一系列关于村庄重大事务的决策和参与过程中,群众主体性正在弱化。

克服基层自治组织“类行政化”趋向的唯一道路就是强化农民群众的主体地位。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出要充分发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用,强调人民群众的自主作用和能动作用,尊重人民群众的集体智慧,尊重人民群众是推动历史前进与发展的主导力量。在乡村建设中只有把农民组织起来,通过其自力更生的劳动创造、互助合作,才能把国家扶持农村的财政转移支付工作同农民的力量结合起来。如果只是片面强调政府的管理义务和国家对农村的财政转移支付责任,忽视村民的自主作用和能动作用,基层自治就难以取得良好效果。如果村民“等、靠、要”思维固化,就会成为被动跟随者,就不是自己解决问题而是上缴一系列社会矛盾。“枫桥经验”给我们的重要启示就是要在乡村建设和社会治理中充分发挥群众的主体作用,这样才能依靠群众妥善处理各种矛盾,就地解决矛盾,不上交矛盾。这就要求农民群众增强现代公民的民主法治意识,积极行使法律赋予的民主自治权利,维护自身在乡村治理中的主体地位,保障村级自治权免受基层行政权力侵蚀。

(三)构建政府管理与基层自治合作治理新模式

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,要“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”由此构成了一种“党委领导下”社会治理的“链式”主体结构,“链式”主体结构的提出契合了当前中国政府治理能力较强而社会组织体系发育程度较低的现实国情,它同时关照了政府治理和村民自治,是一种创新社会治理模式的探索。^[14]

当前的乡村建设,其未来的目标是构建新型生活共同体,基层自治属性特征明显,但同时也是一个政

府管理与服务下沉的过程。对乡镇政府而言,自身权能不完善的特征明显,需要国家在顶层设计方面强化乡镇政府职能,并赋予相对完整和独立的行政权,特别是赋予一定的行政执法权。当前的基层行政执法工作中普遍存在的一个问题就是:政府部门权力上收、执法责任下放。乡镇政府缺乏行政执法职权,却要承担行政管理责任。由于行政执法部门把大量人员放置在机关,由此造成基层执法力量严重不足。所以,如何以适当方式委托或赋予乡镇政府行使安全生产、公共卫生、环境保护、人口计生、规划建设、国土资源等方面的监督管理职能,特别是赋予必要的行政处罚权,成为乡镇政府改革的一个重要方向。

对基层自治组织而言,固然要承担好自上而下的协助政府管理的职能,但更多的应当发挥自治的主体性和主导性。农村社会是村民的社会,村民以行政村、社区为单位实行民主自治。在完善乡村治理模式中,最关键的是要贯彻落实村民自治,保障和落实村民的各项民主权利。村民的民主权利不仅体现在民主选举中,更重要的还体现在选举后的民主决策、民主管理和民主监督等各个环节。村民委员会组织法虽然明文规定了村民的各项民主权利,但村民民主权利的实现程序和保障措施尚不能明确,因而村民的民主权利难以真正实现。所以,当前基层自治组织的一个重要发展方向就是着重完善村民行使民主权利的具体形式、程序和保障制度,将保障好农民群众的各项民主自治权利的工作落到实处。

当前,在诸暨市的基层社会自治能力培育方面,最为重要的依然是如何提升广大乡村的村民自治能力。随着经济社会的快速发展,诸暨的村庄呈现出明显的分层状况。即城中村社区化,城郊村快速城市化,发达村快速工业化,普通农业村清洁美丽化。村庄因发展程度的差异,呈现出多样化态势。具体表现在:(1)城郊村庄发展迅速、矛盾多发,管理难度较大。城郊村因为城市化进程的快速推进,其经济社会结构变化巨大。但 2006 年的村庄合并后遗症依然明显,失去土地,搬进小区的失地农民尽管在形式上成为市民,但是其日常思维、生活习惯依然有典型的小农特征,也缺乏良好的经营能力。(2)发达乡镇部分村庄外来人口激增,管理难度加大。比如诸暨第一经济强镇店口镇,其大部分村庄工业化水平非常之高,村民生活富裕。其中外来人口与本地人口基本持平,这就意味着此类村庄的社会结构发生了重大变化,外来人口成为当地村庄管理与服务的重要对象。大量的外来人口和村级管理服务水平的有限性决定着此类村庄的管理面临着重大挑战。(3)以农业为主的村庄主要集中在诸暨的山区地带,基于经济落后和人口稳定的特征,管理难度相对较小。该类村庄最大的问题就是人口老龄化现象严重、村集体经济薄弱,农业生产水平低下继而导致市场竞争力弱。由于土地资源有限,农户宅基地审批困难;村庄合并以后村级集体资产融资纠纷也长期存在。此外,该村党员干部工作被动,创新意识不强,发展路子不宽,带领群众致富本领不高。总体而言呈现出创新能力薄弱、因循守旧状态明显的特征。

以上这些问题一方面考验村委会的自治能力,另一方面也考验着基层政府的行政管理水平。而基于社会合作与政府有效整合的合作治理模式,即在构建基层党组织、基层社会自治组织、基层群众等基层社会治理主体合作共治模式的基础上,实现基层政府治理与基层社会自治有效衔接和良性互动,才是真正实现中国特色的基层社会治理的理性途径。^[15]

当前乡村社会的发展进入了一个新的历史阶段,面对复杂多样的基层矛盾,要求我们积极改善基层社会的治理理念和治理方式。具体要求基层乡镇人民政府联手基层自治组织和广大基层群众,在互信合作的前提之下,共同遵守一定的制度规范,在充分协商的基础上理性地处理乡村事务。^[16]这就要求政府创新工作机制,提升村民自我治理能力,在政府管理与村民自治之间寻找良性互动的渠道,在政府行政权和村民自治权之间进行明确界定,形成合作共治的新模式。政府通过政策引导、法律规制、宏观指导村庄;村民通过主动参与、积极治理来提升自治水平,以共同推动社会进步。

参考文献:

- [1]周望. 社会管理创新的地方经验研究[M]. 北京:中国法制出版社,2014:15-16.
[2]汪世荣,等. 枫桥经验:基层社会治理的实践[M]. 北京:法律出版社,2008:27.

- [3]鲁可荣.农村社会组织建设与农村基层社会治理创新——基于浙江实践的研究[M].济南:山东人民出版社,2015:171.
- [4]余钊飞.社会管理创新的诸暨之路[M].北京:中国法制出版社,2013:92.
- [5]周平.当代中国地方政府[M].北京:高等教育出版社,2010:36.
- [6]赵树凯.乡镇治理与政府制度化[M].北京:商务印书馆,2010:275.
- [7]向春玲.社会治理创新理念与中国基层实践——以成都市金牛区曹家巷为例[M].北京:中国人事出版社,2016:52.
- [8]徐勇.现代国家乡土社会与制度建构[M].北京:中国物资出版社,2009:181.
- [9]徐勇.村民自治的深化:权利保障与社区重建——新世纪以来中国村民自治发展的走向[J].学习与探索,2005(4):62.
- [10]陈忠禹.村民自治权保障论[M].北京:知识产权出版社,2012:189.
- [11]曹利.村民自治的困境与出路[J].广东社会科学,2010(4):197.
- [12]程瑞山,贾建友.村民自治制度研究[M].北京:中国社会科学出版社,2012:283-287.
- [13]范忠信,武乾,余钊飞.枫桥经验与法治型新农村建设[M].北京:中国法制出版社,2013:58.
- [14]孙壮志.新型城镇化与社会治理[M].北京:社会科学文献出版社,2015:42-45.
- [15]史云贵.中国基层社会治理机制创新研究[M].天津:天津人民出版社,2015:69-71.
- [16]陈晓莉.新时期乡村治理主体及其行为关系研究[M].北京:中国社会科学出版社,2012:281.

Study on the Benign Interaction Between Township Government and Villager Autonomy in the View of “Fengqiao Experience”

YU Zhaofei, LUO Xuegui

(Shen Junru Law School, Hangzhou Normal University, Hangzhou 311121, China)

Abstract: “Fengqiao Experience” is the successful experience of China’s grass-roots social governance, the core of which is that disputes among grassroots have been settled down. In the process of dealing with grass-roots social contradictions, how to regulate government administration and villagers’ autonomy and how to improve the level of government governance and the level of grassroots self-government in accordance with law is the important development direction of “Fengqiao Experience” in the new era. Now, township government as the most basic government in China, its executive power is limited. In the process of guiding the villagers’ autonomy, “offside” and “absence” coexist. The autonomy of village committees and other grass-roots organizations, also faces the difficulty of unclear power and responsibility and the tendency of administrativization. How to clarify the relationship between the administrative authority of the township government and the autonomy of the village committees, is the core issue of rural relations in the new historical period. Strengthening the village party committee and the government’s guidance ability to the villagers autonomy, regulating the administrative power of township governments and village committee autonomy, are necessary measures to enrich and develop “Fengqiao Experience”.

Key words: Fengqiao Experience; government administration; grass-roots autonomy

(责任编辑:董兴佩)