

【地方政府与基层治理】

促进基层民主本土资源 与社会治理的有效融合

牟言波 赵宸斐

【摘要】基层民主本土资源作为地方性知识的重要组成部分,具有本地属性、分享属性、独特属性、实践属性、归依属性等特点,构成了在地化民主的丰富性与多样性。20世纪90年代以来,各地民众在积极推进基层民主自治的背景下,结合本地基层民主的实际情况与特征,创造性地培育、开发与拓展了本土化的民主资源,以有效实用的本土民主资源丰富基层自治的内容与质量,同时在推进基层自治的过程中提升了广大民众民主参与和社会治理的能力。

【关键词】基层民主;本土资源;社会治理

【作者简介】牟言波,杭州师范大学公共管理学院讲师;赵宸斐,杭州师范大学公共管理学院教授(杭州 310036)。

【原文出处】《新视野》(京),2017.6.75~79

【基金项目】浙江省哲学社会科学规划重点课题“社会治理下的基层民主本土资源开发与聚合研究——以浙江为例”(16NDJC007Z);杭州师范大学社会建设和社会治理研究中心基地项目(2015JD36)。

习近平总书记在党的十九大报告中指出,必须坚持和完善“基层群众自治制度”,“发展社会主义协商民主,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中”。^①20世纪90年代以来,各地民众在积极推进基层群众自治情况下,结合本地实际情况与特征,创造性地培育、开发与拓展了本土化的民主资源,以有效实用的本土民主资源丰富基层群众自治的内容与质量,同时在推进基层群众自治的过程中提升了广大民众民主参与和社会治理的能力。

一、基层民主本土资源的地方性知识特征

20世纪60年代,美国著名人类学家克利福德·吉尔兹提出了“地方性知识”的概念。后来该概念不仅在人类学领域引起广泛关注和极大影响,同时也延伸到了政治学领域。吉尔兹认为“地方性知识”的

内涵,不仅指任何特定的、具有地方性特征的知识,更重要的是一种新型的知识观念与方法论。吉尔兹还专门对“地方”给予详细阐释:“地方在此处不只是指空间、时间、阶级和各种问题,而且也指特色,即把对所发生的事件的本地认识与对可能发生的事件的本地想象联系在一起。”^②他认为任何一种制度的成长与资源的聚集需要与“具有地方性想象意义的条件的存在结构与具有地方性认识意义的因果的经验过程勾连起来,才可能显示出似乎是对同一事物所作出的深浅程度不同的描述”。^③地方性知识具有特殊的时空意义,能够为在地政治提供有效服务,因而更为当地人们所重视。毋庸讳言,基层民主的本土资源也属于一种地方性知识。它千百年来被当地民众所创造所实践,并长期浸润在他们的日常生活当中。这种充满鲜明个性与内涵的地方性知识主要具备以下一些特点:

1. 本地属性。所谓本地属性,即是一种与自然地域空间、时间和知识掌握者本身相关,而不能脱离这些具体情境的知识,表现出浓郁的差异性、特殊性与个性化特征。也就是说这种本土资源一般都具有事实条件约束,即与本土知识所处的具体地理、人文、环境等等密切相关。

2. 分享属性。在地民众可以通过培育与创新民主本土资源,积极投身于当地公共事务与各项利益的分享。通过分享则意味着参与者有权利、有能力参与到政治过程中来,并且在事实上影响着政治过程与政治结果,体现出政治主体性。

3. 独特属性。差异与独特是基层民主本土资源的一个明显特征。因为每一个地方的地理环境、民主、习俗都存在一定的差异性,在这些地方生成的民主本土资源,主要是为了解决在地政治问题,必然有其独特的一面,必须灵活简便、针对性强与应用性强。

4. 实践属性。人们培育民主本土资源,绝不是作为“清谈馆”进行消遣或者进行无休止的争吵、辩论,而主要是依靠民主与不同的权力进行博弈,实现自身权益的诉求,最终落实到促进人类生存发展的主题上来,即有效保障人们的各项权利和提升福祉。民主是用来为人们实践的,是用来指导人们实际日常生活与生存发展的。只有这样,民主才真正与生存发展息息相关,才真正具有价值性。

5. 归依属性。民主本土资源如想获得持续发展且保持鲜活的生命力,必须依靠长期稳定有序的制度性支持。这种支持不能仅仅依靠当地的政治精英,也不能仅仅依靠当地的行政,更不能仅仅依靠某种权威,因为这些支持都不是长久之计,唯有归依于以法律为支撑的制度体系才能长治久安。民主本土资源必须结合在地实际,遵循国家法律,走民主法治化的轨道,才能吸引民众,才能充分表达自己的权益,沟通和协调不同的利益和观点,最终达成共识,形成决议并加以实施。

尽管民主本土资源在一些人看来可能是“土围子政治”,泥土气息太浓,但它与中华文明却是一脉

相承。长期以来,中国基层社会民众的生活主要依靠无数个在地化的民主本土资源维系着,人们通过这些民主本土资源制定乡规民约、参与基层公共事务、维护基层社会秩序,实践政治生活。正如费孝通先生所言,中国是有一套足以使大多数人民能过得去的办法的。中国人依靠代际的承接与转换,来承载一些维系社会生活的规则方法,并依靠这些规则与方法延续社会生活。民主本土资源不仅需要代际承接与转换,更要以此推动基层社会民主的发展,同时也需要这些资源“为宏观政治转型提供丰富的经验支持和更优质的理性选择环境,发挥出一种从微观治理到宏观治理的‘民主传递性’功能,其治理效果无疑将明显优于粗放管理、压制甚至控制模式的被动型管理体制”。“无论如何,只有当一种政治制度安排成为民众日常化的、生活化的经验感受,并能够为他们所感知、经历和检验,我们才能够体验到作为一种根本政治制度的‘根本性’”。^④

二、基层民主本土资源的实践样本分析

近些年来,广大民众根据各地自治与民主发展的实际状况,不断培育与开发民主本土资源。例如,浙江的民主恳谈会、乡贤参事会和乡规民约,广东的公推直选和乡贤理事会,四川的直选和村民议事会,安徽的村民理事会和河南四议两公开等等,这些民主本土资源的培育与开发不仅丰富了中国社会基层民主治理的内涵,也引发学界的广为关注。可以说“一个个有效的‘微观’治理实践样态,正是构成大国治理和国家可持续稳定与发展的坚实政治基础”。^⑤ 本文尝试运用浙江省基层民主和基层社会治理发展进程中的几个实践样本进行分析:

(一) 夏履程序

夏履程序起源于浙江省绍兴市柯桥西北部的夏履镇。夏履程序主要以保障在地村民的“知情权、参与权、决策权、监督权”为核心,从在地社会实际出发,利用基层社会的本土资源,按照国家民主管理制度,通过规范村级组织及村干部的行为,确立了以“制度治村,程序行事”的规则。夏履程序的内容主

要涵盖三部分:第一,界定村级管理组织(村党支部、党员大会、村民委员会、村民代表会议和村民大会等)的职责和权限。第二,夏履程序的核心:村级民主管理遵循“六大程序”,公开透明。“六大程序”主要是指六大类涉及村民利益的村级重大事务,在实际操作中必须遵循的程序:(1)重大政策及项目建设程序;(2)集体资产经营程序;(3)村干部报酬、误工补贴程序;(4)村干部公务消费补贴程序;(5)工程招投标程序;(6)财务审批程序。第三,制定村规民约,规范村民行为。内容涉及村民的义务、行为规范及奖惩措施等等。

夏履程序主要是从2000年夏履镇莲东村“莲东经验”的基础上总结完善而来,既很好地整合了基层民主本土资源,使之得到有效聚合,又充分结合国家基层民主管理制度和法律法规,使村级组织权力的运行程序化和透明化。夏履程序实施后,连续多年夏履镇下辖的各行政村村干部无违法违纪案件发生,全镇也连续多年成为绍兴市信访“三无”镇。夏履程序后来被逐渐推广,进一步丰富了乡村社会治理的内容与形式。

(二)村务监督委员会

村务监督委员会是在村民自治中专门从事监督的村级组织。2004年,浙江省武义县白洋街道后陈村在探索村务公开与民主管理过程中,结合本村实际,经基层政府的大力支持,制定了《后陈村村务管理制度》和《后陈村村务监督制度》,建立了具有较强可操作性的村级民主监督体制与机制,并创建了村务监督委员会,力求妥善解决村级各类事务因缺少监督而造成的种种问题,实现在地社会良好治理。

村务监督委员会的创设,实现了村务管理权与监督权的分离,将村务监督专职化,既保障了监督权的独立性,又增强了监督力度,有力推动了基层民主的规范发展。后陈村基层治理也取得较好成绩,连续多年实现村干部“零违纪”、村民“零上访”、工程“零投诉”、不合规支出“零入账”。自2005年浙江武义全县推广,而后这一做法又在全省和全国范围推广。

(三)八郑规程

“八郑规程”源自浙江省嵊州市三界镇八郑村。在2006年中国“村治模式”论坛大会上,嵊州八郑村的“八郑规程”引起了政界与学界的广泛关注。“八郑规程”是当地民众结合乡村社会治理实际,以国家法律法规为依据,创造性地提出了“八项民主制度”(民主选举制度、村务决策制度、财务管理制度、工程招投标制度、村务公开制度、民主管理监督制度、村干部谈听评制度和村干部工作追究制度)和“八大工作流程”(选举流程、村务决策流程、财务管理流程、招投标工作流程、村务公开流程、村务监督流程、谈听评流程和村干部责任追究流程),将基层民主制度、操作流程、规范运作和公开监督有机结合起来,以此构成了基层民主管理的“八郑规程”。

“八郑规程”以“制度+流程”为路径来保障基层民主的规范化建设和实施,实际上是一种以规程治村,实现村民自治的民主治村模式。在八郑村,当地村民还制订了八郑村的《村民依法自治手册》《农民素质提升规划》《村庄建设规划》《八郑村村规民约》等相关文件,进一步细化了“八郑规程”的相关内容。“从这个角度来讲,‘八郑规程’已经超出了民主管理规范化的一般要求,应该是新农村建设中一个很好的管理体系样本,是一个比较好的乡村治理的雏形。”^⑥

综上所述,尽管三地基层民主治理模式不尽相同,各具特色,各存差异,但发展的路径相似:一是最初都是在基层社会治理中,从当地实际出发,依靠在地民众日常生活的本土资源,自发生长,后经在地基层政府支持,结合国家相关法律法规等,制定了严格规范基层权力运行的制度和程序;正如习近平所指出的,任何政治制度的设计和发展都“要坚持从国情出发、从实际出发……着眼解决现实问题,不能割断历史,不能想象突然就搬来一座政治制度上的‘飞来峰’”,“只有扎根本国土壤、汲取充沛养分的制度,才是最可靠、也最管用”。^⑦二是制度和程序主要是理顺并解决基层社会治理中出现的人权、事权、财权以及对公共事务的决策权和执行权等问题。三是突出强

调制度和程序运行的技术性和可操作性,引导村民参与治理,强化监督,保障过程和结果的公开透明。实践证明,三地在具体治理中,都取得了良好的治理效果,获得了在地民众和基层政府的认可,验证了治理模式的有效性。它们在发展中逐渐形成的既适合在地又具有一定示范性的基层社会治理模式,亦被上级政府包括浙江省甚至国家推而广之。

三、加强基层民主本土资源的聚合与转化

在中国基层社会治理中,加强基层民主本土资源聚合与转化的目的,就是在深刻挖掘传统民主资源和认真研究优秀实践样本的基础上,积极归纳创新,使示范性知识与在地实际相结合,以多种形式与样态,推进在地社会的有效治理和民主进步,使在地民众的决策更加准确、有效,更能代表和体现广大人民群众的要求和意愿,力争实现在地社会治理的善治。

1. 增强在地性的服务。基层民主本土资源的培育与创新主要服务于在地民众的政治生活,特别是适用于在地民众的社会公共事务管理与各项利益诉求方面。增强基层民主本土资源的在地性的服务功能,必须对一些传统文化、习惯、风俗和乡规民约等进行现代性改造和创新,使其逐步接受新时期民主和法治的规约与训练,以适应当下社会发展和社会治理需要,因为它们既构成民主本土资源的重要内容,也为在地民主发展和社会治理提供基础性支持。

2. 提升在地民众参与意识。有效推进基层民主本土资源与社会治理的融合,需要广大人民群众通过各种方式、方法积极参与到各项具体的公共事务决策与管理中,同时又能够切实履行监督职能以保证各项事务与秩序得以顺利推进。因为“民主是一种社会管理体制,在该体制中社会成员大体上能直接或间接参与影响全体成员的决策”。^⑧所以,参与是广大人民群众日常政治生活的重要样态。当前“基层各级党组织和广大人民群众创造了村规民约、政务财务厂务党务公开、干部测评、行风测评、行政听证、市民

论坛、公开电话、民意测验、中介组织、政策咨询、政策评估、联席会议、维权中心、村民议事会和NGO参与治理等多种广大人民群众参与的、与各地具体情况相适应的、行之有效的民主治理方式”。^⑨上述这些具体的民主治理方式其实就是在在地民众的多元参与方式。有效开发和培育基层民主本土资源,其实就是民众实现和推进参与的重要路径。只有不断探索怎样在这个过程中吸纳基层民众参与,才能进一步提高政府决策的合法性和政策执行的有效性,逐渐使参与成为在地民众的一种生活习惯和生活方式;只有通过广大人民群众的有效参与,才能把民主本土资源进行有效整合与提升,进而把乡村传统、地方性文化纳入到制度化的体系中,从而使基层社会的治理创新得以强化与发展。

3. 加强党对基层民主的引导。基层民主本土资源的开发、聚合与创新,虽然更多是在地民众的智慧结晶与劳动成果,但是如想获得持续性发展,并能够切实为民众提供福祉,必须借助于中国共产党的领导力量,需要中国共产党引导民主政治有序而规范的发展。党的十八大报告指出“保证党领导人民有效治理国家”,那么在基层社会治理中,中国共产党的领导具体体现就是“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制”。^⑩在基层民主和社会治理过程中,中国共产党主要扮演着领导者、组织者、引路者和保障者的角色。因为在地民众所进行的种种草根式的民主本土资源开发与培育,并非一帆风顺,也并非总是正确的,更非总是有效的,这就需要中国共产党积极发挥领导作用,担当指路明灯。

4. 推进基层民主本土资源的现代性转化。基层民主要成为现代基层社会治理的主要抓手,创新就必须成为基层民主本土资源发展的动力源。近些年来广大基层社会涌现出许多基层民主治理方式与方法,其实就是各地民众积极主动发挥创造性的结果。毋庸置疑,广大人民群众才是各项民主制度真正的最终承受者、体验者与实践者。各地民主自主创新的实践,实质上就是各地民主本土资源不断积累、聚

合、改造与提升的结果;各地创新的模式、方式与方法虽有差异性与多样性,但都是对基层民主原有要素的补充和丰富。事实上“地方性知识的生成与发展并不是保守封闭的,是时刻开放与动态的。‘地方性知识’的场域可以根据时代发展的要求,进行改变、扩展与重组,以获得更好的发展和强劲的生命力,而且地方性知识特性也可以扩展为普遍性知识,具有一定的示范性与借鉴性,因而可以转换到另一个新的地方性情境中去”。^⑩基层民主本土资源的现代性转化,实质是以中国本土化的社会实践为作用目标,通过系列改造创新形成适合当下中国具体国情的一些经验与理论。首先,需要在传统的一些民主本土资源的培育和开发上下功夫,加大对传统民主本土资源的挖掘与重新阐释,进而实现与现代民主政治和法治的对接;其次,基层民主本土资源的现代性转化要从乡村政治建设的现实出发,而且要与乡村基层民主的实践相契合,才能使基层民主本土资源得到有效利用,而且新旧资源也能得到有效组合。

5. 提升民主本土资源开放性与包容性。基层民主本土资源在开发、聚合与转化过程中要具有开放性与包容性。要始终清醒地认识到:本土化并不是保守化,封闭化,实际上本土化并不拒绝借鉴外来的一些观点、方法、理论与意识,而是强调有批判、有选择地借鉴和吸收。因为“各国国情不同,每个国家的政治制度都是独特的,都是由这个国家的人民决定的,都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果”。^⑪

注释:

①《新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略》,《光明日报》2017年10月19日,第2版。

②克利福德·吉尔兹:《地方性知识:事实与法律的比较透视》,梁治平主编:《法律的文化解释》(增订本),北京:生活·读书·新知三联书店,1998年,第126页。

③克利福德·吉尔兹:《地方性知识:事实与法律的比较透视》,第83页。

④王锡锌:《参与式治理与根本政治制度的生活化——“一体多元”与国家微观民主的建设》,《法学杂志》2012年第6期。

⑤王锡锌:《参与式治理与根本政治制度的生活化——“一体多元”与国家微观民主的建设》,《法学杂志》2012年第6期。

⑥盛来运:《“八郑规程”是很好的乡村治理雏形》,《小康》2006年第7期。

⑦习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月6日。

⑧卡尔·科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,北京:商务印书馆,1988年,第10页。

⑨马锦燕:《基层民主政治参与的主要有效途径》,《中共四川省委党校学报》2009年第3期。

⑩胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》,第25、27页。

⑪朱俊瑞、赵宸斐:《浙江基层民主的本土化累积及创造性转换——以吉尔兹“地方性知识”理论为视角》,《浙江学刊》2012年第5期。

⑫习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月6日。