

乡村振兴的法治路径探索——村民驱动型发展模式及其贡献

吴纪树 (中共重庆市万州区委党校, 重庆 404100)

摘要 正确理解和处理乡村振兴与法治之间的辩证关系,是新时代我国乡村治理亟待解决的新课题。蕴涵着独特“法治基因”的村民驱动型发展模式,探索出了一条乡村振兴法治化的新路径。这一发展模式启示:必须通过尊重村民基本权利、规范有序参与治理、提升主体自治能力、优化基层权力结构、完善公共服务体系等具体工作,确保乡村振兴战略在法治轨道上健康运行。

关键词 乡村振兴;乡村治理;村民驱动型发展;乡村振兴法治化

中图分类号 S-9 **文献标识码** A

文章编号 0517-6611(2019)14-0264-03

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2019.14.078

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



Exploring the Rule of Law Path of Rural Rejuvenation—Village-driven Development Model and Its Contribution

WU Ji-shu (Chongqing Wanzhou District Party School, Chongqing 404100)

Abstract Correctly understanding and dealing with the dialectical relationship between rural rejuvenation and the rule of law is a new task that needs to be resolved in China's rural governance in the new era. It implies a village-driven development model with a unique "rule of law" and explores a new path for rural revitalization and rule of law. This development model enlightens: it is necessary to ensure the healthy operation of the rural revitalization strategy on the rule of law track by respecting the basic rights of the villagers, regulating and orderly participation in governance, improving the autonomy of the subject, optimizing the grassroots power structure, and improving the public service system.

Key words Rural revitalization; Rural governance; Village-driven development; Rural revitalization rule of law

乡村振兴与法治之间是相辅相成的辩证关系。乡村振兴是乡村法治得以进步的动力措施,法治是乡村振兴战略得以顺利推进的秩序保障。换言之,乡村振兴是解决新时代农村社会主要矛盾与实现农村发展的重要抓手,营造优良的法治环境将确保这一重要战略顺利落地实施,这也是实现乡村振兴的前提条件。因此,如何妥善处理乡村振兴与法治二者的关系,是我国在社会主义新时代农村亟待攻克的新课题^[1]。正是在这样的前提和背景下,积极探索乡村振兴的法治推进路径,对顺利实现乡村振兴意义重大。结合当前乡村振兴的一些实践,笔者通过实证调研发现:以世界银行CDD项目为典型代表的村民驱动型发展模式,高度契合了乡村振兴战略和全面依法治国的时代要求。它对于如何推进乡村振兴和乡村治理法治化,有着非常重要的法治路径贡献。

1 村民驱动型发展的基本内涵

关于村民驱动型发展的基本内涵,目前尚无统一的认识。既有的研究一般将村民驱动型发展称为社区主导型发展(community driven development, CDD)。具体而言, CDD是世界银行等国际机构自20世纪90年代开始在发展中国家倡导的一种发展理念。它包含多种不同的实践方法,在不同的国家和地区表现出不同的形式。与以往的其他扶贫开发模式相比, CDD旨在融资手段、资金使用方式、贫困社区可持续发展等方面探索创新,拓宽当地居民参与发展活动的权利范围,帮助贫困社区提高自我组织、自我管理和自我发展的能力。同时探索转变政府职能,建立社区服务体系,加强基层组织建设的途径和方法。但鉴于世界银行所称“社区”(相对集中的贫困区域)同我国行政区划语境下“社区”的存有较大的差异,为了叙述上的便捷性和可辨别性,该研究将这

样的发展模式称为“村民驱动型发展”^[2]。

2 村民驱动型发展的主要特征

基于上文的分析,可以将村民驱动型发展简单地理解为一种新型乡村社会的村民主导的商谈协作式反贫困运行模式。其与救济式扶贫、开发式扶贫、扶贫到户等传统农村发展模式相比较,具有六大主要特征。

2.1 项目选择的自主性 项目选择的自主性是指在选择扶贫发展项目时村居民自主选择,自然村(村民小组)通过社区协助员(由村民选举产生)的协助下召开村民大会,集中讨论、分析出本村的贫困现状、成因、问题排序、发展对策,然后经过项目清单、项目优选、项目竞争等程序进行。纵观项目选择的全过程,真正尊重了贫困村和贫困农户的意愿,充分保护了农民的主体地位。这种“由老百姓说了算”的项目定夺方式,与很多国内常规扶贫项目由政府定调是截然不同的。一切由农民自己说了算村民驱动型发展模式最大的特点。

2.2 公众参与的广泛性 公众参与的广泛性是指在扶贫发展项目运行过程中,村民广泛参与发展活动。主要体现在:其一,扶贫项目的实施主体是全体村民。全体村民参与发展活动,增强了他们对项目的主人翁意识。其二,村民参与发展活动的范围广。村民亲自参与项目准备阶段一直到项目完成验收全过程,使群众觉得自己不仅能办事,还能把事办好。其三,村民参与发展活动的领域宽。村民广泛参与项目的决策、实施、监督、验收等事项,提高了他们对项目的拥有感。这种参与式扶贫,营造了一个全社会参与扶贫的氛围,与政府主导型扶贫项目相比具有明显的优点。

2.3 实施过程的公开性 实施过程的公开性是指在项目实施中,对一些重要的建设工程和物资采购均要实行询价采购或招标采购。招标采购的货物或工程,由村委会和村实施小组共同组织,须在县级或县级以上媒体发布招标公告;在自

然村(村民小组)公开开标;在满足招标文件的前提下,以最低价确定中标个人或单位;在确定提供货物和承包工程的个人或单位之后,再由实施小组委托村委会签订合同^[3]。无论是询价采购,还是招标采购,其整个过程都体现了公平、公开、公正的原则,这是以往扶贫项目难以做到的。

2.4 项目执行的程序性 项目执行的程序性是指项目操作按流程进行。世行 CDD 项目有自己的一套十分严格规范的程序,不按程序实施的项目最终将无法通过验收认可。它的工作程序是按宣传动员→竞选选村→组建村级管理组织→项目准备→项目竞争→项目审核→项目实施→竣工验收→后续管理→项目总结 10 个步骤逐次进行的^[4]。无论是询价采购、招标采购,都是严格遵循相关规定,不能随意操作。从项目实施到过程监测,再到竣工验收,不仅在技术上有严格科学的标准,而且安排专人从事管理监测。这与传统扶贫方式简单化的操作程序形成鲜明对比。

2.5 监督过程的同步性 监督过程的同步性是指行政村监督委员会和自然村(村民小组)监督小组对项目选择、项目竞争、项目实施、竣工验收以及采购等环节进行监督。比如:项目竞争环节中,由村项目监督委员会全程监督评选过程与结果公示;询价采购环节中,由监督小组监督拆封响应报价单和评审采购全过程;在项目实施环节中,由村监督小组重点就对工程进展和资金使用予以监督;在竣工验收环节中,由村监督委员会对所有农户逐一验收检查。纵观村民驱动型发展模式下的扶贫项目监督过程,不难发现,这是一种未雨绸缪的事中监督,与以往很多扶贫项目亡羊补牢的事后监督明显不同。

2.6 项目管理的有效性 项目管理的有效性是指对村民驱动型发展项目进行高效管理。从世行 CDD 项目在我国贫困地区的组织与实施架构来看,乡镇政府、行政村(自然村)、非政府组织是项目运行过程中的主要力量。乡镇政府掌握着项目资金的投放权及其运行监控权;行政村(自然村)在政府设定的大框架下整合村组力量,成立项目决策委员会、项目实施小组、项目监督委员会、项目监督小组等机构,主动争取政策、资金等支持,承担项目开展的具体任务;非政府组织则主要为项目运行提供指导、咨询、监测等专业类服务^[5]。可见,乡镇政府、行政村(自然村)、非政府组织在村民驱动型发展项目管理体制中,职责明确、管理规范、流程科学、运转高效、监督有力。

3 乡村振兴的法治路径探索:村民驱动型发展模式的贡献

世界银行第五期扶贫项目在重庆 W 区 Z 镇的 12 个村居实施,具体开展了新修整治公路、人行路硬化、山坪塘整治、人畜安全饮水、环境整治、新修文化广场等一系列实施项目。为了总结村民驱动型发展模式的实施效果,推广 CDD 分项目实践经验,经过深入项目村进行了专题实证调研和数据统计,W 区 CDD 分项目共完成子项目 187 个,总投资 3 694.60 万元。项目的实施,极大地推动了项目村中小型基础设施和公共设施条件的改善,提高了公共服务质量。

以世行 CDD 项目为典型的村民驱动型发展模式,不仅

较好地实现了世界银行确定的发展目标,而且将“以赋权扶贫为前提,以社区自主发展为核心,以法治化操作为保障”等全新发展理念和治理模式,输入到相对落后的中国乡村。其注重公众参与、公开透明,讲规则重程序,强化同步监督,政府有限服务等体现现代法治思想的有益做法,与党和国家倡导的提高基层治理法治化等要求高度契合。可以说,村民驱动型发展模式蕴含着丰富的“法治基因”,其将乡村治理改革与乡村发展同步推进的成功经验,对如何在法治轨道上推进乡村振兴有着重要的参考意义。

3.1 尊重村民基本权利 话语权是村民的一项重要民主权利,它包含政策知情权、发展决策权、管理参与权、利益分配监督权、公平诉求权等具体权利。由于诸多原因,目前我国乡村社会的村民话语权尚未得到充分尊重和保障。在 W 区 CDD 分项目实施的全程之中,工作人员充分坚持“村民说了算”的原则,充分保障村民按照规定程序投票决定项目选择、项目招标、项目施工、项目监督等具体事务。比如,Z 镇 M 村 7 组在推选竞争项目的问题上曾出现过较大分歧:有的执意推选整治山坪塘项目以解决基本的饮水和灌溉问题,而另外的村民则推选修建公路以解决出行困难的问题。最终,项目小组召集村民大会,公开投票,修建公路项目获得高票通过^[6]。可见,在村民驱动型发展模式之下,农村扶贫不仅实现了由“授之以鱼”向“授之以渔”的巨大转变,而且实现了依法尊重和保障了村民话语权的实现。因此,推进乡村振兴战略的实施,必须要充分尊重村民主体的话语权、项目选择权与实施权等法律赋予村民的基本权利。

3.2 规范有序参与治理 严格按照程序行事,充分遵循规则约束,确保村民依法有序参与社会治理,“用看得见的公正保障实体公正”,是实现乡村治理法治化的基本要求,也是推进精准扶贫法治化的基本路径^[7]。由于传统文化的影响,我国乡村社会普遍缺乏规则意识、程序意识和参与意识,导致乡村治理难以实现民主化、规范化、法治化的目标,乡村治理水平难以在短时间内实现质的飞跃。如前文所述,CDD 项目的实施有其严格固定的流程与规则,倘若其中某一个环节违反程序规则,那么项目实施将不能得到认可,并要严格追责。项目在 Z 镇实施之初,很多村民对项目的繁冗程序、诸多规则表现出不理解、不习惯、不配合,给项目的推进带来了诸多阻碍。但随着项目的推进,他们在实际参与中逐步地认识到依靠程序、规则和制度可以有效保障项目实施的公平公正。正因此规范化的实施运作,Z 镇项目验收获得世行专家组的高度肯定。W 区 CDD 分项目的实施,不仅为我国农村扶贫提供了一种全新的模式,而且极大地改变了村民的传统观念,逐渐培育了村民重程序、讲规则的法治意识。因此,推进乡村振兴战略的实施,必须着力完善各项工作的程序标准与规则体系,从而确保各个主体能够依法规范有序地参与到乡村治理之中。

3.3 提升主体自治能力 深入推进乡村依法自治,需要村民的广泛参与,依法参与,高水平参与。否则,乡村自治就会异化变质,成为少数人谋取私利的工具^[8]。由于几千年封建思

想的影响,我国农村普遍缺乏民主法治的文化氛围,其参与乡村自治自理的意识普遍缺乏,能力水平普遍不高。村民驱动型发展的核心理念是:村民主导、自主参与、自主管理。通过 CDD 分项目的实施,村民逐渐从“要我做”的心态变成了“我要做”,主人翁的意识显著增强;以往村里开会因“事不关己”而“无人问津”,更有甚者没有“辛苦费”懒得参会,现在不仅“不请自来”,而且主动发言、积极献智献策,参与意识明显提高;以往对项目实施“不管不问”,无所谓地当“看客”,现在却积极投工投劳参与到项目实施、工程质量监督和后续管理维护的过程中来。因此,推进乡村振兴战略的实施,必须完善村民主体的自治能力,充分保障“四个民主”的权利落实,务必确保在民主的环境中参与乡村发展,提升自我管理与自己发展的能力。

3.4 优化基层权力结构 当前,乡村治理最为重要、最为迫切的任务就是提高公共事务决策和执行的监督水平,以有效防止和杜绝存在“小官大贪”“白蚁式腐败”等问题,确保党和国家的各项惠农政策落到实处。“加强制度建设、完善工作机制是夯实预防村基层组织人员犯罪的基础^[9]。”由于现有乡村治理结构缺乏有效的权力平衡和制衡机制,导致村民难以参与监督,村级自治组织难以自我监督,而上级组织又无法监督。因此,构建立体化监督体系,是优化乡村治理结构的当务之急。从前文的论述可知,在村民驱动型发展模式之下,从乡镇政府到行政村、村小组都建立了全方位立体化监督体系,这不仅确保了发展项目既定目标的顺利实现,而且保障了廉洁高效;不仅确保了扶贫项目实施中权力的平衡和制衡,而且优化了项目管理运行机制。因此,推进乡村振兴战略的实施,必须优化乡村治理的权力结构,充分加强村级公共事务管理;尤其是在农村贫困社区公共设施的建设与改善,在扶贫对象的识别及其退出,在扶贫资源要素的投入和帮扶措施的实施上,要建构起一套由政府、村民和第三方组成的立体化监督网络体系,以确保各项惠农发展项目落到实处。

3.5 完善公共服务体系 建设法治型、服务型政府,是我国适应市场经济发展需要,全面深化改革,加快政府职能转变的重要目标。正如有人所言,对政府来说,“越来越重要的是要利用基于价值的共同领导来帮助公民明确表达和满足他们的共同利益需求,而不是试图控制或掌控社会新的发展方

向”^[10]。具体到乡镇基层,就是要抛开“大包大揽”的“父爱主义”管理思维,切实依法保障村民的主人翁地位,在依法加强对村民自治指导的基础上,建立畅通有效的民意表达机制、民主协商机制、村民监督机制,使得政府的管理服务能够成功嵌入乡村社会的组织结构和利益织网中,推进农村公共服务体系至臻完善。W 区 CDD 分项目在 Z 镇实施之初,村民主导的理念并未让当地政府的角色转变呈现出人们期待的立竿见影的效果。但后来,Z 镇政府及其工作人员还是改变了之前的“管理为王”的高姿态,逐步转向为项目实施提供技术、协调、监督等服务工作。笔者调研发现,在扶贫攻坚工作中,Z 镇政府借鉴 CDD 分项目实施经验,变以往的“发号施令”为“依法指导”,通过“一事一议”,采取听证会、票决制等方式,对低保对象评定、建卡贫困户认定、贫困村脱贫产业确定等工作进行了决策和实施,得到了村民的积极参与和高度认可。这种“管理者”向“服务者”的角色转变,非但没有消减基层政府在乡村治理中的作用发挥,反倒使基层政府的公共服务水平得到了提升,其权威性和公信力得以回归。因此,推进乡村振兴战略的实施,政府必须真正践行新的治理理念的要求,尤其是基层政府,必须彻底改变过去事无巨细“亲自掌舵”的工作方式,应当将工作放在为乡村振兴战略提供公共服务保障上来。

参考文献

- [1] 胡胜.乡村振兴离不开法治护航[J].人民论坛,2018(6):106-107.
- [2] 吴纪树.村民驱动型发展:精准扶贫法治化新模式[J].领导科学,2018(29):53-56.
- [3] 世界银行第五期扶贫项目 CDD 操作手册[EB/OL].[2018-07-26].<https://wenku.baidu.com/view/ec698104011ca300a6c390cd.html>.
- [4] 中共重庆市委党校课题组.社区主导型发展模式与乡村治理法治化[J].重庆行政(公共论坛),2016(3):38-40.
- [5] 陈雷.现代社会资本与社区发展:以内蒙古世界银行社区主导型发展项目为[J].公共管理学报,2010,7(2):11-20.
- [6] 吴纪树.论社区主导发展模式对乡村治理法治化的借鉴意义:以重庆万州 CDD 分项目的实践为例[J].中共太原市委党校学报,2016(3):50-52.
- [7] 刘国斌,毛晓军.我国贫困地区精准扶贫的发展思路与路径选择[J].延边大学学报(社会科学版),2017,50(1):103-108.
- [8] 刘行玉.村委会行为倾向考察与分析:以鲁东南夏村为例[J].农业经济问题,2011(2):51-58,111.
- [9] 王伟.村基层组织人员职务犯罪研究[M].武汉:武汉大学出版社,2016:288.
- [10] 珍妮特·V·登哈特,罗伯特·B·登哈特.新公共服务:服务,而不是掌舵[M].丁煌,译.北京:中国人民大学出版社,2016:103.