乡村治理

如何消除村委会选举痼疾

□张汉飞

2014年，全国各地陆续开展村委会换届选举工作。这次换届选举是《村民委员会组织法》最新修订后进行的第一次选举。从现实情况看，过去村委会选举中的痼疾在个别地方依然存在，有的候选人违反计划生育政策，有的是重点治安对象，有的甚至涉黑涉恶，有的在竞选过程中依靠宗族或派系势力拉选票，有的或请客送礼或承诺好处或恐吓威逼来拉票，等等。

从1988年《村民委员会组织法》试行至今已逾26年，绝大部分村进行了8至9次村委会选举，其间制度建设不断加强，何以选举痼疾难除呢？这要从竞选者和选民两方面找原因。

从竞选者看，有的人之所以不惜代价要当选，眼睛盯着的是村集体经济的掌控权。由于经济发展或征地拆迁，村集体经济有了一些积累。在一些地方，还存在村集体财务管理制度不健全、监督不到位，民主决策和村务公开流于形式的现象，使一些人认为掌握了村委会领导权就可以控制村集体经济、支配集体财产。而在缺乏权力监督的情况下，村干部也确实有可能把村集体对土地的所有权，变成自己对土地的支配权，把土地补偿款、粮食直补款以及承租者交纳的地租等集体经济收入据为己有。一些人当上村干部除工资外，还有“隐形”收入，如村主任代表村民掌管村里的经济社会事务，征地拆迁、开发建设、村民办事都要找他，能够利用这个平台为个人牟取利益；村干部也可以利用村里的资源，为自己及其家族在集体企业承包、矿产资源开发、工程建设与项目合作中牟利。

从选民角度看，有的选民对换届选举漠不关心，不珍惜、不重视自己手中的民主权利，认为怎么选都行，选谁都行，与自己关系不大；有的只注重眼前利益，在一些蝇头小利诱惑下，谁给好处就选谁，谁给好处多就选谁；有的只关心家庭、家族、小集团的利益，不讲原则，不顾村集体利益。



村委会选举痼疾不除，会危及农村改革发展稳定大局，甚至动摇党在农村的执政基础。在实践中，不少地方为消除痼疾进行探索，积累了不少好经验。如广东省试行村书记兼任村主任一肩挑，把村支部领导核心作用和村委会的自治地位有机结合起来；河北省试行村财乡管模式，从源头上为农村干部筑起一道防腐墙；安徽省推行选举委员会在村党组织领导下产生，试行村委会选举观察员制度，全程监督村委会选举；江苏省试行行政经分离，把村委会职能分解到经济合作社和社区中，走出了一条多主体参加乡村治理的新路。总结各地的经验教训，要破除村委会选举痼疾，可从以下几个方面着手。

村委会仅承担村庄公共服务职能。最新修订实施的《村民委员会组织法》规定，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，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产。村委会本身是政治自治组织，但却拥有集体土地等财产管理权，这种情形使村官在经济方面的权力太大、管得太多，成为村官腐败的重要诱因。破解这一困局关键是理顺党政关系、政经关系、政社关系，厘清村民与社员股东两大群体的权益边界和管理边界，把村委会职能分解到经济合作社和社区，把土地等集体资产的管理权完全剥离到各类农民合作经济组织手中，在制度设计上实现村民自我管理与集体经济管理的分离。作为一种崭新的治理模式，无疑需要相应配套制度的完善，如进一步规范整合乡镇或县层面合作经济组织管理机构，要求各类合作社设置理事会和监事会，村委会成员不兼任村集体经济组织的负责人，只为合作经济组织的成立、登记、运行提供辅导、咨询和服务，并在合作经济组织利益分配机制、民主管理机制和财务监督机制上进行指导等。

探索实行村财乡管制度。成立乡镇农村财务核算中心，按村建章立户，实行村级财务委托代管。在农村机动地和四荒地发包等创收活动和村级公共物品采购、工程招标等支出活动中，遵循公平、公正、公开的原则，财务收支经村监委会审议、通过乡镇农村财务核算中心实现结算，从制度上防止村干部为自己的宗族、宗派内成员牟取私利。

完善村级民主管理监督机制。成立村监委会，其成员由村民会议或村民代表会议在村委会选举前不记名投票产生，与村“两委”任期相同，但村两委成员及其近亲属不得担任村监委会成员。村监委会独立行使监督权、质询权、建议权、违纪举报权；列席村两委会议，履行议事、监督、理财、联络等职责，村级重大事务须经村监委会履行监督程序后方能生效。乡镇委派下村干部，与村监委会一起监督村委会选举，村委会选举结束后定期深入各村加强工作督查，接受村民咨询和投诉举报，与村监委会一起定期召开村民会议或村民代表会议，由村干部在会上述职述廉，使村集体经济收支状况高度透明运转，让动机不纯的人放弃参选。

协同共治：村级治理新探索

□王 刚

协同共治模式是现代社会治理的主流模式。农村社会的协同共治，即农村多元主体在民主与法治的基础上，通过对话协商、合作互动，在公共事务的共同管理过程中达成共识，实现公共利益最大化，并逐步形成相应的合作机制的动态过程。协同共治是实现政府治理、农村社会自我调节、村民自治之间良性互动，推进社会治理现代化的有效途径。

提高村治效率

农村社会的协同共治，其内涵包括两个方面：一是保障多元主体充分参与治理的权利。协同共治以制定和执行村规民约为形式，能够有效促进党政部门、农村自治组织与村民，在基层治理问题上展开良性互动，从而形成共治的新格局。《村民委员会组织法》规定，村规民约由村民自治组织主导制定，须经村民会议通过方能执行，必须到乡镇政府备案，这样就保障了多元主体的参与权利。二是科学确定各主体之间的责权利关系。村规民约本身就是规范各主体之间责权利关系的契约，以大家共同认可的方式界定各主体自身职责、自身权利以及治理手段、协同方式、协同目标等要素，引导形成合理有序、良性互动、协同共治的基层社会治理格局，是实现农村协同共治的有效途径。

村规民约是多方主体共同意志的体现，使得各主体各司其职责，各尽其义务，有效降低了治理成本，提高了治理效率。第一，协同共治的高效率来自村规民约被多方所认同，它结合农村实际，尊重村民自身习惯，党政参与引导，其他各方参与修订与执行，具有自发性，容易被各方所接受，不需要动用大量人力、物力就能维持其运转。第二，协同共治具有农村治理第一道防线的功能，只有当出现村规民约无法解决的问题时，才需要诉诸法律或转移到党政部门，能够有效降低行政和司法成本。第三，协同共治在农村社会的嵌入，其背后隐藏的是一种价值观，强调的是多元主体之间的自由、平等、妥协、宽容的精神。它通过在农村全体成员之间达成的一种契约，调节利益关系，化解社会矛盾，对农村社会秩序的稳定起着刚性和柔性两方面的整合作用。

存在问题

思想认识不到位。部分干部、村民对协同共治缺乏深刻认识，认为制定不制定村规民约无足轻重，遵守不遵守亦无所谓。尤其是随着城镇化与村庄社区化的不断深入，农村逐步由熟人社会向现代的陌生人社会过渡，农民个体意识与权利意识不断增强，有些村干部和村民认为村规民约是一种非正式制度，能发挥的作用会越来越有限。

制定程序不规范。协同共治的载体是村规民约，村规民约的规范性与合法性是村民遵守村规民约的基础和前提。目前对于村规民约的制定和修订没有明确的规范，程序、频率、时限都具有较大的随意性。虽然法律要求村规民约必须经村民会议通过后方能实施，但在实践中，还是有部分村未能经过村民大会或者村民代表大会表决，部分村召开会议时，到会村民没有达到法定人数，影响了村规民约的合法性，也不符合共治的内在要求。

执行难度大。作为社会规范，执行效果是村规民约的生命线。在实践中，村规民约得不到严格执行的现象还时有发生。在执行过程中，虽然村规民约对于奖惩有明确规定，但得到落实的大多是奖励性措施，惩罚的措施很少用到。究其原因，主要是有些村干部怕麻烦、怕得罪人，未能按照章程规定办事，或者在执行时未能一视同仁，影响了村规民约的效力。

人治影响没有完全消除。作为农村协同共治的制度支柱，村规民约理应承担消除人治影响，促进农村治理走向制度化、规范化的作用。但目前，农村人治的问题依然比较突出，在一定程度上，村书记、主任的权威越强，多元共治的推动就越有力度，村规民约执行得越好。

运用村规民约推进农村协同共治

深化村民对村规民约的认识。深入宣传村规民约在乡村秩序构建中的独特作用，宣传村规民约中以和谐为核心价值，以村民共同利益为立约宗旨，以半官方性质调解矛盾化解纠纷的价值理念与文化智慧，深化村民对村规民约功能作用的认识与了解。通过文化下乡，宣传普及协同共治理念和法治精神，培养村民的契约精神与规则意识，让村内事务都有具体规范可依，使村民遵守规范成为一种习惯，成为一种文化。

引导村民有效参与制定村规民约。村规民约能不能得到遵守，很大程度上与村民是否有效参与制定相关。因此，制定村规民约，需要充分发扬民主、自治与法治精神，充分反映全体村民的共同意志。具体说来，村规民约的制定或修订应依次经过以下程序：一是调查研究。充分收集村民意见，努力做好前期宣传，统一村民认识，达成共识。二是起草规约。坚持因地制宜，结合本村实际，体现地域性和乡土性特色，将达成共识的民意写成简明易行的规约。三是充分讨论。在本村范围内对村规民约草案反复征求意见并进行修改，进一步统一全体村民的共识，培养民主意识和自治能力。四是表决通过。依据《村民委员会组织法》第17条规定，表决村规民约的村民会议，应当由本村18周岁以上过半数的人参加或者由本村三分之二以上户的代表参加，并经全体到会人员过半数的人通过。因为村民自治是一种直接民主，在通过的时候，要尽可能地保证法定主体到会，充分体现村规民约的契约性。五是及时备案。依据《村民委员会组织法》规定，作为协同共治契约载体的村规民约必须通过备案审查，确认其合法性，也确认其效力。六是公布实施。可以采用召开村民会议、张榜公布、广播、印制册子等方式，正式公布村规民约，做到家喻户晓，以取得实施的效力。

严格认真地执行村规民约。要及时总结工作经验，针对存在的问题制定指导意见，在确保符合国家相关法规基础上，对村规民约修订的条件、标准、时间、程序等进行统一规范。在安排实施新农村建设项目时，也可以与村规民约执行情况适当挂钩。不断完善村干部监督约束机制，推动村干部更加重视和关注村规民约的制定和执行。针对干部、党员违反村规民约的行为，制定更为严格和更有实效性的处罚措施。同时，加强对村干部的教育引导，使其提高运用法治思维和法治方式解决问题的能力，自觉运用村规民约开展基层治理。村委会在做出奖励安排时，要在村内公示，某户村民如果在公示期内没有收到异议，则获得该项奖励；如果有人就某户提出异议，村委会将异议内容提供给联系该户的党员和代表，该户可以在党员和村民代表大会上进行申辩，最后由全体党员和村民代表投票决定该户是否能够获得此项奖励。这样既可以消除村“两委”干部在执行奖惩上的压力，也可以使党员和村民代表得到村民的更多认可，从而保障村规民约的有力执行。

政策与管理

推进国家治理现代化需强化信息支撑

□刘士林

推进国家治理体系和治理能力现代化，需要开展深入扎实的基础理论研究，形成概念和范畴准确、分类和框架严谨、问题和路径明晰的系统设计；需要寻求全面客观的数据信息支持，以精准把握现行治理架构的薄弱环节及实施中的突出问题。

编制国家治理体系基本范畴与层级体系，为国家治理体系和能力建设提供完整清晰的路线图。《论语》有言，为政，必先正名。正名是为政的出发点，也是国家治理体系基础理论研究应予解决的首要问题。中国是人口、面积和经济大国，历史文化悠久，文明形态独特，正处在现代转型和现代化建设的中途，加上经济全球化和世界多极化的影响，出现了名实冲突、职能错乱、多头管理、错位管理等现象。我们要坚持以中国特色社会主义制度为中心，充分研究和借鉴古今中外国家治理理论与技术，结合我国当下面临的突出问题与中长期发展战略需要，编制国家治理体系基本范畴与层级体系，明确国家治理体系的基本内容和主要层级，为完善国家治理机制提供完整清晰的路线图。

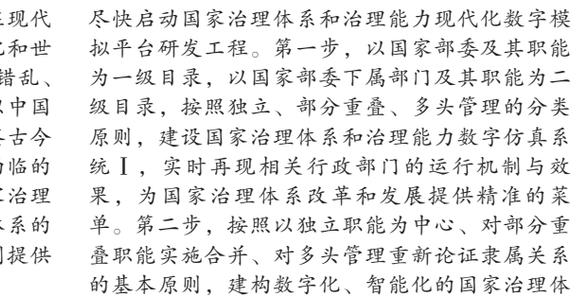
建设国家治理体系基础数据与案例库，为国家治理体系和能力建设提供决策支持系统。国家治理体系和治理能力现代化不是无本之木。改革开放以来，为适应经济社会快速发展的形势，我国行政管理领域的改革与探索一直没有停步，既走过弯路，出现过反复，在一些时期和阶段交过昂贵的学费，也积累了大量的数据和经验，不乏成功的案例和创造性智慧，亟待系统地梳理、总结和集成。未来国家治理体系和能力建设仍是一个艰巨的探索过程，迫切需要完整的客观数据支持。以史为鉴，以大数据时代的先进信息技术为手段，研究数据标准体系和完善统计口径，建设国家治理体系基础数据与案例库，可为国家治理体系和能力建设提供科学的决策支持系统。

研发国家治理体系和治理能力现代化数字仿真平台，为实施国家治理体系和能力建设提供菜单和模型。以模拟仿真和实验计算研究为手段，尽快启动国家治理体系和治理能力现代化数字模拟平台研发工程。第一步，以国家部委及其职能为一级目录，以国家部委下属部门及其职能为二级目录，按照独立、部分重叠、多头管理的分类原则，建设国家治理体系和治理能力数字仿真系统Ⅰ，实时再现相关行政部门的运行机制与效果，为国家治理体系改革和发展提供精准的菜单。第二步，按照以独立职能为中心、对部分重叠职能实施合并、对多头管理重新论证隶属关系的基本原则，建构数字化、智能化的国家治理体系和治理能力数字仿真系统Ⅱ，模拟和计算各种理论架构解决问题的可行性和效果，对拟出台的相关政策及重大改革举措实施检测和评估，以有效降低行政成本，提升国家治理的质量和效率。

发展之路

城市怎样才能智慧

□阎荣舟



智慧城市是医治城市病的新药方。2013年，住建部等国家部委出台了智慧城市建设试点的相关政策。2014年，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》首次明确将智慧城市作为我国城市创新发展的基本形态之一，随后，国家发改委等八部委联合出台《关于促进智慧城市建设若干意见》，明确了我国智慧城市建设的基本理念、指导原则、支持政策等。当前要做的是冷静思考智慧城市的本质，系统把握智慧城市的智慧到底是什么和怎么实现。

智慧城市的本质

城市起源于市场，而市场则来自于社会分工。人类不断追寻更好的生活质量，就需要不断拓展资源范围，以更高的效率将资源转化为生活条件，从而推动社会分工的发展。社会分工提高了生产效率，但也割裂了需求和产品的时空一致性，这就需要交易市场。除了农业，凡是对土地依赖性小的劳动产品的生产主体都会向交易中心聚集，并逐渐演化为一个具有自组织力的有机整体，这就是城市。城市是以更好满足人们生存与发展需要而建立的，其基本功能是确保社会分工能够有效进行，在确保交易效率的基础上，不断推动专业化生产，提高资源使用效率，生产出丰富多样的劳动产品，不断满足人们日益增长的物质文化需要。

智慧城市，作为信息时代的城市存在形态，其本质特征是在一般性城市本质之前添加了信息和网络技术的限定词。也就是说，智慧城市是信息技术和网络技术发展到能够对城市资源配置进行根本性影响时的城市形态。与历史上存在的传统城市形态比较而言，智慧城市依靠其信息和网络技术优化了资源配置的方式和效率，创新了城市治理的制度规则。

那么，信息技术是怎么改变资源配置的方式和效率呢？资源配置之所以需要优化是因为资源在满足人类发展需要的过程中，存在多用途性和有限性。以人为核心，就需要探究资源如何才能最大限度满足人们的需要。要实现资源优化配置，则首先要明确认知资源的各种特征，这些特征都是通过数据、信息得以表征的。因此，掌握信息是优化配置资源的第一步。传统城市中，信息传递是线性的，由信源到信宿，往往不可逆，信息也就容易在这种线性传递中形成信息阻隔和垄断，很多群体据此而能对资源进行不对称占有，而导致资源公共性下降，使得资源配置的社会意义削弱，城市发展也陷入碎片化和补丁化，系统性风险上升。而智慧城市中，因为信息传递技术的革命，信息即时共享消除了信息垄断，瓦解了资源垄断的基础，从而为资源优化配置提供了可能，也为解决传统城市存在的各种碎片化问题提供了可能。

可以说，智慧城市的智慧，关键在于决定资源配置的信息因技术发达而得以公开，使得所有社会主体获得了平等参与城市资源配置的可能性，以此推动城市各项事务朝着公开公平公正之路前进。从主体角度看，智慧城市就是民众即时共享决策信息，实现共同治理的城市形态。从客体角度看，智慧城市就是全部资源能够经济地、生态地在多用途上实现最优配置的城市形态。从人际关系角度看，智慧城市就是一个能够推动社会主体充分博弈，确保利益关系能够不断动态优化调整的城市形态。

走向智慧城市

建设智慧城市首先需要城市管理者转变观念，实现自我革命。传统上，城市管理者作为城市运行规则的制定者，形成了规则制定的惯性心态，想当然地认为，所有的规则都要由这个群体来制定、发布、监督执行，否则以普通百姓之素质和能力，是难以有效运营城市的。这种认知的潜在前提是，普通百姓智商能力不如己，风险分析能力不如己，说白了就是“老百姓比我傻”。这种思维必然形成城市管理的科层制，信息传递基本按照上下科层的线性关系进行。随着信息和网络技术的发展，大数据、云计算等手段层出不穷，信息的线性传递模式被打破，老百姓和城市管理者理论上可以同时获得城市各个要素的信息，而拥有信息就拥有了决策权力，也就拥有了资源配置的权力。这种状态下，原有的科层制陷入无效，原有的城市管理者存在的必要性削弱。因此，智慧城市必然要求城市管理者进行自我革命，转变观念，优化职能，以百姓为本，还权还利，实现对城市发展的共同治理。

城市管理者实现自我革命还不能使得城市智慧自成，还需要整合城市信息管理体系，形成一张网、一张图、一张嘴。所谓一张网，就是城市的信息收集网络要形成一个技术标准，可以嵌入，可以延展，消除信息孤岛，消除信息鸿沟。所谓一张图，就是城市规划可以分开规划，但必须综合执行，使得经济社会发展规划、生态规划、文化发展规划、土地规划等多个部门规划能够内在逻辑统一、技术指标统一，可以叠加，互为补充。所谓一张嘴，就是城市治理的主体，要达成统一规则体系的共识，万口说一言，消除以部门利益和部门标准为内核的碎片化话语体系。

转变了观念，形成了统一的信息网络，接下来的关键是要运用大数据技术，把握城市发展的方向，引导资源朝着更加可持续的方向进行配置，以解决城市资源配置失衡、城市病突出等问题。确定一个城市的发展方向，必须回归城市的本质。一个城市的可持续性必须考虑到资源、人、需要、关系结构及趋势等因素，在此基础上，提出相应的引导性措施，扎实推进。

城市是为人的需要而诞生的，城市的智慧也必然体现为满足人的需要的能力。作为一群人的聚居地，城市的智慧程度实际上体现了这群人怎么满足群体内每个个体需要的能力。可以说，有了技术网络，有了发展方向，只是仅仅具备了智慧城市的必要条件，而要长久保持智慧，其关键是运用法治思维，走群众路线，实现人民城市人民建，处理好城市居民的利益诉求和权利保障的问题。