乡村治理

乡村自治要注重对本土社会资源的利用

□吴重庆

我们在谈论乡村自治时，有人看重基层民主的程序与实践，有人则更为关心治理的实际效果。之所以作出这两种情形的区分，是因为的确存在着对乡村自治的不同期待，或期待其担当训练基层民众民主素养的重任，或期待其以低组织成本达成善治与良序。如果是前者，往往对本土社会资源持排斥态度；如果是后者，则对本土社会资源表现出亲和力。

我们认为，乡村自治的制度设计不能理解为是为了给将来更大范围的民主政治实践探路铺石，而是应该理解为是为了乡村自身的社会延续与发展。基于此，我们在开展乡村自治的过程中，就应该珍惜并注重对积存于乡村的本土社会资源的利用。对此，华南农村有一些积极的探索。如广东省清远市、佛山市的不少乡村，近年陆续成立了乡贤理事会，引导本村外出经商成功人士慷慨解囊兴办村内公益事业，借力打造多功能的村民公共活动空间。

当然，地方政府在这个过程中也是可以有所作为的。最可行的办法是从政府的公共财政那里切一块蛋糕出来。在社区服务方面，现在提倡政府向社会购买服务。不过目前政府向社会购买服务的项目，基本都集中在城市社区。有资格承接政府购买项目的，也都是城市里经过民政部门登记注册的非政府组织。政府向社会购买的服务项目，还没有涵盖农村，但农村尤其是空心化的农村，非常需要有人去开展公益项目，需要提供一些公共产品。

在农村，除较大型的道路、水利工程之外，还有不少小的公共项目需要开展，如有历史价值的古建筑维修、河道水塘清淤疏浚、小公园美化绿化、公共文化娱乐空间的活化利用等。如果我们能够确立一个新的共识，即政府向社会购买服务的项目还包括农村社区的一些需求，那么接下来的问题是究竟由谁来承接这些农村的公共项目？我认为最好不要由城市里的非政府组织来承接，因为他们的工作方式乃至理念都可能与农村社会产生冲突，二者之间的结合有难度。接地气的可行办法是让乡村里的老人协会等民间自治组织来承接这些事务，不仅因为他们了解本村的需求、可动员的各种资源，还因为他们热心公益，在村民中有名望、受拥戴，开展工作的组织成本低。

我们期待乡村自治取得效果，还取决于乡村内部具有一定的活力。我们很难想象一个“空心化”的乡村是可以实现自治的。乡村“空心化”的实质是资金、劳动力、土地等重要生产要素及其本土社会资源的流失。减缓甚至扭转“空心化”的努力，应当在一定程度复兴以家庭为生产单位的农业上下功夫。对此，政府可以在制定农业政策上做一些配合，扶持小农经济的发展。

关于今天中国农业发展的道路选择以及对新时期小农经济的认识，的确存在争议。一是认为应该效仿美国，走规模化、资本密集型的道路，而小农经济是落后的，必须加以淘汰；二是主张家庭内部以农补工，以小农经济的微薄收入补贴城市打工收入之不足并给打工者返乡提供一条退路；三是看到小农经济面对市场的困境，主张进一步开展农户之间的合作，统分结合，走共同富裕的道路。

为什么小农经济今天还显得重要？小农如果能够得到政策上的扶持，便会有越来越多上了年纪的打工者愿意选择回乡做农民，乡村社会可能就慢慢活起来。一个没有农业的农村社区，一定是缺乏生机的。因为大家无所事事，社会风气就不会好到哪里去。如果有了农业，不仅有了农业收入，在村的人还会跟土地、跟自然发生联系，地方的文化、地方的知识就会得到尊重，农村经济的主体性和文化的主体性就会慢慢确立起来。以家庭为生产单位的农业复兴之后，农村中人与人之间的社会网络就会慢慢修复和重建。小农经济兴衰是跟农村社会的延续与发展联系在一起的，也是跟有效的乡村自治联系在一起的。

在我们说到中国农村“空心化”现象的时候，也要看到，在中国东南沿海还有一块狭长的特殊地带，与其说其农村社会“空心化”程度较低，不如说其在一定程度上呈现了“空心化”的反向运动。从浙江温州到闽南再到广东潮汕，这一带的人很少进工厂打工，他们大多小本经营、自主创业，以“同乡同业”的形态，即同一个家乡的人在家乡之外的全国各地做同一种行业，不是连锁经营而是各自经营，但之间又有一些非制度化的较为松散的互通互惠，从而有效降低经营成本，使得该同乡人群之外的人很难与之竞争。如福建莆田现在就形成了金银首饰、木材、红木家具、民营医院等几大颇有全国影响力的“同乡同业”。从非正规经济的小本经营，到形成全国影响力，得益于依托乡土的社会网络，这个网络类似于“同乡同业”的公共平台，其中既有大量可随时利用的推销人员和市场信息，也有满足金融需求的游资，更有可以相互帮忙的各类技术人员，从而在许多生产经营环节上降低成本。正因为乡土的社会网络对“同乡同业”的从业者来说如此重要，所以，大家都非常看重乡土社会关系的维系，大量的中青年离乡外出经营，不仅没有导致乡村的“空心化”，反而激发了乡土社会的互动，大家把能够加入这个社会网络作为非常重要的事情，非常看重乡土的任何公共活动，以累积其社会资本。在这样的案例中，我们可以看到本土社会资源在乡村良序形成乃至乡村经济发展中所扮演的积极角色。

乡村自治不是一场在无菌实验室内的试验，它需要对乡土所有社会资源的自觉接纳和创造性利用。而乡土社会资源的发育及再造，是需要公共政策加以激活的。



政策与管理

社会治安防控体系建设问题与对策

□董幼鸿

中办国办印发的《关于加强社会治安防控体系建设的意见》，从加强社会治安防控网建设、提高社会治安防控体系建设科技水平、完善社会治安防控运行机制、运用法治思维和法治方式推进社会治安防控体系建设、建立健全社会治安防控体系建设工作格局等方面提出了政策措施。贯彻落实这些措施，必须直面地方政府在建设立体化社会治安防控体系中面临的问题，不断完善社会治安防控体系，提升人民群众安全感和满意度。

面临问题

对立体化社会治安防控体系新格局认识不够到位。部分地方政府的专业部门比较习惯单一的社会管理或管控，社会治理、多主体参与的意识稍显淡薄，缺乏社会综合治理的思维，影响了“部门协同、社会参与”的立体化格局的形成。

顶层设计和总体部署仍需加强。在顶层设计和总体部署上，尤其是在改革创新的重点项目、技术标准、推进要求等方面存在不足。社会治安防控在资源配置和平台建设方面，存在重控轻防、防控过于依赖处置体系的问题，对防范和化解社会问题的体制机制建设着力不够。

政策法规体系有待完善。平安建设和立体化社会治安防控体系建设中的一些关键要素的落实缺乏法治保障。包括各级政府部门、企事业单位、居委会、社区以及公民在内的多种社会主体的社会治安防控责任制度尚不健全。相关管理部门没有充分认识到相关工作同立体化社会治安防控体系建设的关系，导致部门职责落实不到位，出现综合不起来的现象。

综合协调部门和平台的核心职责和关键作用的发挥受到限制。在综治平台建设中，各方多将综治办看成是政府职能部门，承担很多政府管理工作，弱化了社会综合治理组织协调的工作。综治成了一个筐，任何琐碎疑难问题都往里面装，承担了大量具体的事务，冲淡了综治办及其平台的核心职责和关键作用的发挥。

基础数据平台比较薄弱，存在数据共享程度低、准确性存疑以及数据挖掘应用水平不高等问题。政府部门存在数据开放不够的现象，导致很多数据不能共享。由于技术、数据录入、历史原因或人口流动等因素，个人信息的可靠性、准确性存在缺陷。在数据挖掘应用上，尚未形成强大的基础数据平台，难以对各个系统形成的大数据进行整合并予以充分挖掘利用。

对策思路

形成思想共识，为稳步建设立体化社会治安防控体系创造良好氛围。平安建设和立体化社会治安防控体系建设需要在思想认识层面高度重视，列入重要议事日程，作为重点工作，抓紧研究，细致规划，加紧部署，强化推进，狠抓落实。加强对防控体系相关专业主体的培训和教育，明确体系建设中的协同主体职责，进一步加强思想和认识层面的统一性。加强社会面上的宣传教育，增强市民、村民、企业等主体的社会治安防控主体意识，承担其应有的责任，为社会治安防控体系建设创造良好的社会环境。

强化顶层设计，有规划有步骤地推进立体化社会治安防控体系建设。尽快制定创新完善立体化社会治安防控体系的总体规划、重点项目和技术标准，明确顶层设计需要解决的问题和所要达到的主要目标，使规划和标准成为各类联动主体参与社会治安防控的行动准则和指南。

运用信息技术，健全社会治安防控风险的研判预警机制。在搭建数据平台中，强化责任落实，推动数据向防控职能部门开放和共享，力争达到资源共享、信息共用。搭建综治平台须发挥大数据技术的作用，服务于社会治安防控数据信息挖掘、分析与应用。当前，尤其应避免停留在条块数据的物理集中上，而必须以数据流、业务流为准绳整合跨警种、跨平台、跨部门之间的数据；应避免停留在数据规模上，而应重点在跨区域、跨部门信息分析，为科学决策提供依据。

顺应改革趋势，通过重心下移夯实基层立体化社会治安防控的基础。主动适应基层体制机制变革的新趋势，加强社会治安防控的体制机制改革创新。进一步加强社区等基层警务建设，推进网格化管理，提高基层立体化社会治安防控的能力与水平。充分发挥基层网络健全、责任机制和广泛动员社会力量的优势，抓紧形成广泛动员的长效机制，打造群防群治的社会基础。

健全配套机制，从制度层面推进社会治安防控责任落实。健全完善立体化社会治安防控的领导责任制和综合治理的工作责任制，按照分工协作、责任明确、权责一致的要求，抓各个条块部门的责任落实。用制度保障和捍卫公安机关的执法权威，建立起社会治安事件处置中的容错机制，充分发挥公安的牵头作用。完善激励机制，强化个人、企业等社会主体履行一定的社会治安防护责任，激发社会力量参与社会治安防控体系建设的积极性。

“互联网+”时代网络食品安全监管

□董春晓 慕 玲

食品安全关系群众切身利益，关系社会稳定。对网络销售的食品，如何加强安全监管，成为“互联网+”时代的新课题。十二届全国人大常委会第十四次会议修订的《食品安全法》，要求网络食品第三方交易平台对入网经营者实名登记，明确管理责任，依法可审查其许可证，并对消费者权益的保护做出了规定。笔者认为，新《食品安全法》的规定参照实体市场监管的市场准入式监管模式，赋予第三方交易平台管理的权力和义务，将对中国互联网经济产生巨大的影响。然而，只是照搬线下的监管模式，实名登记并审核有关生产者的证照，还不足以有效改善当前的网络食品安全现状。

实际上，在网络食品交易平台中存在着严重的信息不对称，价格信息被凸显出来，而食品质量信息却供给不足。这种不足既包括食品质量信息的数量匮乏，也包括质量信息的可信度不够高。经营者自己提供的质量信息主要存在可信度不足的问题，而第三方和政府机构提供的相关质量监测数据则表现为数量匮乏。在这种环境下，消费者做出质量的判定，要么依靠产品的人气来推测，要么依靠体验后的反馈。但是，这两种办法都无法真实地反映出食品的安全状况，例如，重金属超标等问题光靠眼睛看，靠嘴巴尝，靠跟人气都无法判定，只能够通过检验检测。此外，很多安全隐患具有滞后性，只有长期食用才会暴露出危害。有人认为，靠市场竞争也能保障网络食品安全，即当消费者感知到食品安全质量问题，然后在经营者之间进行调整选择，或者等到食品安全事故发生以后，消费者无奈退出才对经营者产生影响。实际上，这些都是行不通的。

质量信息供给不足造成了消费者对于食品安全的追求无法通过消费决策有效表现出来，也不可能产生市场影响力。同时，互联网交易平台的价格信号供给过剩，不断地带来强刺激，导致了消费者需求的质量弹性低，价格弹性高。这一特点进一步影响生产者的行为选择，诱使其降低质量标准，压低生产成本，尽量突出价格低廉的优势，隐藏不安全的食品特征。微观个体的消费决策行为所带来的宏观效果就会造成网络食品供应产生劣币驱逐良币的市场趋势，在这种市场结构下，所有经营者生产低成本低质量的食品是优势策略。这是造成网络食品安全问题的真正原因。

食品安全质量信息是消费者的基本需求，改变劣币驱逐良币现象的关键是要将质量信息显性化，变成引导经营者进行安全生产的市场动力。也就是说，解决网络食品安全问题的关键在于必须确保质量信息供给充分，即要提供充足的、专业的、可信的质量信息，让消费者对质量的敏感性转化为实际的消费行为，从而影响改变生产者的生产行为。

实际上，不论在线下交易还是在网络交易中，食品质量信息供给不足的问题都会存在。食品生产经营许可证等市场准入监管能对企业生产资质做出一种认定，但对食品质量信息的供给却不充分，经常发现获得证照的经营者不一定会守法经营，这就反映出市场准入式监管面临的普遍困境。新《食品安全法》虽然赋予了第三方交易平台的管理责任，但是当前许多第三方交易平台缺乏必要的专业性和独立性，提供的食品质量信息对公众来说接受度可能偏低，仍然会造成劣币驱逐良币的现象。因此，在“互联网+”时代，治理思路应该是基于互联网经济的特点，以质量信息供给为着力点来进行制度设计，在食品质量安全信息的供给、收集与反馈方面，通过政府、企业、社会组织的协同合作来确保提供充足的、专业的、可信的质量信息。这需要完成三项基本工作：第一，提供专业化的食品检验检测信息，及时向公众公开；第二，提供食品安全信用担保，确保在出现食品质量问题时由担保机构承担相应的责任；第三，提供企业安全生产规范化的信息，企业必须接受外部监督。唯有如此，才能达到社会共治的效果：企业能够根据监测的标准进行规范管理和流程再造来不断提高食品质量；消费者能够及时获得食品质量的安全类信息；监管部门对经营者、第三方交易平台及社会组织提供的质量信息提出基本要求，保证食品质量信息公开、及时、充分，并定期审查其真实性与有效性，教育消费者与生产者更多地关注质量，在市场准入式监管的基础上加强基于食品质量的监管，共同建设一个安全、有序、良性互动的市场。

发展之路

生态文明建设理念与管理

□徐根兴

在资源开发与节约中，把节约放在优先位置，以最少的资源消耗支撑经济社会持续发展；在环境保护与发展中，把保护放在优先位置，在发展中保护、在保护中发展；在生态建设与修复中，以自然恢复为主，与人工修复相结合。近日印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》指出，坚持把节约优先、保护优先、自然恢复为主作为基本方针。这是搞好生态文明建设的基本理念。理念正确了，办法才会有效。

让“天蓝、地绿、水净”成为信仰

没有正确的生态理念，就没有正确的生态管理。生态管理的本质在于消除理念冲突，这就需要让“天蓝、地绿、水净”成为每一个官员和公民的信仰，并成为其所有行为的准则。在生态文明建设方面，有时个体的越轨行为可以被组织的理念制约，但集体的越轨行为却有足够强大的力量摧毁理念，改写固有的程序和规则，各地很多污染事件的出现反复证明了这一点。人往往有两个层面的契约，心灵契约和行为契约，对理念的认同属于心灵契约，对管理的认同属于行为契约。生态理念与管理的关系在于：如果理念先进、管理滞后，那么生态文明的理念可能因失去管理的保护而缺乏生命力；如果理念落后、管理先进，那么这种管理因没有理念支撑而可能难以执行。所以好的理念必须与好的管理有机统一。要巩固生态文明建设的信念，就必须健全自然资源资产产权制度和用途管制制度、完善生态文明监管制度、严守资源环境生态红线、完善经济政策、推行市场化机制、健全生态保护补偿机制，通过制度落实来保证党政干部在生态文明建设中讲信用、铸品格和担责任。

生态文明理念的守护，需要体现在全社会经常、日常、平常的行为中。生态文明建设，需要每个公民、每个政府成员、每个社区、每个企业的主动参与，这就必须积极培育生态文化、生态道德，使生态文明成为社会主流价值观，提高全民生态文明意识。举一个身边的例子，在生态城市的规划和建设中，对住宅区、公共交通站点、商店、学校、医院等不同性质的功能点在空间上应该紧凑组合，使公众不需太多的位置移动，就能够满足日常生活的多方面需求，以此来大大减少不必要的交通流量，进而减少空气污染，然而这种理念在当前各类城市的规划建设中很少体现。

防止发展理念与保护理念的相互扭曲，需要从高度的相容性来看待发展与保护。发展中的保护应该是对历史的珍重、对传统的景仰和对环境生态的敬畏；保护中的发展是对未来的接纳、对创新的拥抱，是以生态文明恩泽人类。30多年来的高速发展，现实中无数的案件和事件，从正反两方面论证了发展与保护的关系。例如，浙江正在强势推进的“五水共治”，体现了经济增长、社会发展、民生改善、生态保护和倒逼转型升级的高度关联，这种决心和意志是对发展与保护相容性的最好诠释。反之，个别地方不问发展为了什么，甚至为了“发展”而不讲道理，不尊重自然规律、经济规律、社会发展规律，最终就可能加剧生态文明冲突。我们要从人文的高度把握发展与保护的平衡。这里说的人文，是一种根植于内心的素养，以承认约束力为前提的自由，能设身处地为别人着想的善良。

生态文明建设需要科学有效管理

消除生态文明建设中理念与实践的冲突，当务之急是全面清理现行法律法规中与加快推进生态文明建设不相适应的内容，加强法律法规间的衔接。

现实中，法律法规与生态文明建设还不够适应，具体表现在：一是法规统一与地区差异的矛盾问题。由于地区差别和发展的不平衡，法律法规制定得越具体越细致，就越可能难以实施，也越容易破坏法规的严肃性和公信力，而制定较为原则的法规条文，准许基层试错，能够减少立法失误的风险和代价。但法规制定得越原则，在执行过程中的灵活性就越大，执行中的变异就可能出现，这就是通常所说的“上有政策、下有对策”的基本原因。二是选择性执法问题。生态违法多数是单位行为，执法部门在约束下级或违规者时，往往会考虑地方的积极性，以“出于公心，为了发展”“思路很好，只是操作过急”等理由来模糊违法违规的客观事实，使得生态文明问题痼疾难愈。三是因为多重目标冲突而容忍法规软约束问题。面对经济减速、财政压力、失业率等方面的难题，一些地方在环境执法时往往会网开一面，多数被叫停的大型项目最终都通过补充环评、缴纳罚款后重新开工。这样的做法实际上纵容了违规者，使守规矩者严重吃亏，因而会诱发现实中理念、利益与行为的扭曲。

消除理念冲突需要在以下几个关键环节下功夫。一是法规和政策要经得起各方的“撞击性”试验。这就需要用法规对基本权利进行界定，作出基本制度安排；制定政策不能闭门造车，必须注意配套性和可操作性；政策和法规要体现彼此的合理分工，政策在于调整生态建设的短期行为，法规在于保障生态发展的长期战略与理念。二是搞好生态文明建设要强调科学管理与有效管理。搞好生态文明建设需要创新，更要强化经济管理、产业管理、政府管理、社会管理等基本功，失去管理基本功的创新可能只是折腾。在生态文明建设中，那些守规矩、重规律、讲信用、热爱生态文明的组织与个人过得如何，是衡量科学而有效管理的重要标准。三是生态文明建设中特别需要政府官员有敢于担当的精神。生态文明建设面临着很多艰巨而复杂的问题，需要协同处理，需要官员不惧风险，勇往直前。这就要求官员们要有奋发做事的激情，着力解决精神不振的问题；有大局至上的意识，着力解决全局观念不强的问题；有勇于担责的气魄，着力解决在职不尽责的问题；有直面矛盾的勇气，着力解决畏难不敢创新突破的问题；有高效服务的作风，着力解决慢作为不作为乱作为的问题；有干事创业的本领，着力解决学习实践能力不强的问题。这就是生态文明建设特别需要的精神状态。