

论农村基层社会管理地方创新的动因^{*}

卢福营

摘要:农村基层社会管理地方创新是特定地方的政府和群众对村民自治制度所做的创造性变革,是当下中国农村基层社会管理制度的自我完善和自我发展。具有地方性、有限公共性、自治性、区域性等特点。日益扩大的民主参与需求与相对短缺的民主参与制度、不断增长的民主发展需求与相对滞后的民主发展环境、逐渐提升的服务需求与相对薄弱的农村社区服务等村民自治的内在矛盾是当下中国农村基层社会管理地方创新的根本原因。当地经济社会发展面临的问题和需求,上级政府的号召与要求是引发农村基层社会管理地方创新的直接原因。

关键词:农村;基层社会管理;村民自治;地方创新;动因

中图分类号: C916; C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2012)05-0082-08

作者简介: 卢福营,杭州师范大学政治经济学院教授、博士生导师 (浙江 杭州 310036)

众所周知,现阶段中国农村的基层社会管理主要形式是村民自治体制。三十多年来,伴随着农村基层社会管理的地方创新,村民自治逐渐完善和发展,并取得了卓越的治理绩效。近年,学界从不同角度、不同层面对村民自治和农村基层社会管理进行了广泛、深入的研究,逐渐形成当今中国政治学、社会学研究的显学。但是,对于农村基层社会管理地方创新的动因尚未给予足够关注。本文拟对农村基层社会管理地方创新的动因做些初步分析。

一、农村基层社会管理地方创新及其特殊性

创新作为一种社会发展的重要方式,势必在各个层面得到不同程度的关注。近些年来,在建设创新型国家的特殊背景下,社会各界都表达了自己对创新的关切,中央和地方各级政府,以及基层人民群众都积极投向创新实践,做出了众多有益的探索,形成了多样化的创新形式。“如若按创新主体分,宏观上可以分为中央政府的创新、地方政府的创新、基层群众的创新等。不同类型的创新将对社会发展产生不同的影响。”^①本文把地方政府的创新和基层群众的创新与中央政府的创新相区别,合称为地方创新。换言之,地方创新就是指地方政府部门或基层群众运用新的观念、新的制度、新的技术、新的手段、新的方法等解决问题的实践过程。

毫无疑问,在现阶段中国,农村基层社会管理的发展与完善很大程度上有赖于坚持村民自治

收稿日期: 2012-02-08

^{*} 本文系国家重点招标课题“中国特色社会主义道路:基于农民思想变迁的农村和谐有序发展研究”(项目编号:09AZD003)、2009年度教育部人文社会科学规划项目“村民自治发展中的地方创新机制研究——基于浙江经验的分析”(项目编号:09YJA810024)的阶段性成果。

^① 卢福营等《当代浙江乡村治理研究》,科学出版社2009年版,第172页。

根本原则和基本精神基础上的创新,特别是有赖于各个地方的政府和群众结合本地实际的创新和探索。从一定意义上说,本文研究的农村基层社会管理地方创新,主要指特定地方的政府和群众对村民自治制度所做的创造性变革。它是当下中国农村基层社会管理制度的自我完善和自我发展。

地方创新是促进农村基层社会管理的重要方式。首先,从制度层面上看,地方创新是完善农村基层社会管理制度的有效途径。除了国家层面提供相应的制度规范外,在农村基层社会管理实践过程中,势必会碰到许多原有制度规范没有考虑到的情况,需要通过制度创新进行解决。在特定意义上,制度创新可以理解为在制度非均衡的前提下,制度供给主体为解决制度短缺和响应获利机会而扩大制度供给、获取潜在利益的行为^①。通过不断的制度创新,可以更好地完善现有制度,克服因制度缺陷带来的治理困境,提高农村基层社会管理的制度化和规范化程度。其次,从运作层面来看,地方创新是促进农村基层社会管理的强大动力。在经济社会快速发展的背景下,农村基层社会管理的影响因素越来越复杂。一些原有的运行机制难以应对不断出现的新情况、新问题,只有通过不断的机制创新才能更好地解决新问题、应对新挑战,提高农村基层社会管理的绩效和质量,推进农村基层社会管理的发展。

农村推行村民自治制度以来,各地各级地方政府和基层人民群众都极为关注农村基层社会管理的创新,做出了众多尝试和探索。有的引入和采用了新的治理理念,建立了一套新的制度,或者对现有制度进行了突破性的改进;有的建立了新的运行流程、程序;有的改变了资源的动员、配置方式;有的采用了新的技术手段或工具,等等。

同时,农村基层社会管理的地方创新是一个持续不断地对村民自治的某些环节和部分进行改革和完善的过程。与其他人类创新行为一样,农村基层社会管理的地方创新也具有创造性、学习性、自觉性、系统性、风险性等一般特征。此外,还具有明显不同于一般创新行为的独特性。

第一,地方性。农村基层社会管理地方创新的主体是地方政府和基层群众,是地方层次的创新,势必会区别于中央政府推动的创新。比如,创新主体不具有中央政府那样的权威,创新的号召力、动员力相对较弱。特别是基层群众的自发创新行为,如若得不到当地政府的肯定和支持,往往难以扩散。又如,创新的内容原则上不能与村民自治的法律和中央政府的相关制度相抵触。从一定意义上说,创新就是要抛弃旧的东西,代之以新东西。因此,突破旧制度的束缚是农村基层社会管理地方创新的内在本质。但是,地方创新原则上不能逾越法律和制度的规制,不能凌驾于国家法律之上,应当在国家法律和制度允许的范围内进行创新。正因为这样,农村基层社会管理的地方创新更多地表现为治理结构的完善和运行机制的创新。

同时,农村基层社会管理地方创新的影响和作用范围限于特定的地方。一般而言,农村基层社会管理地方创新的影响和作用范围与创新主体密切关联。创新领导者的层级越高,创新的影响和作用范围越大。由于农村基层社会管理地方创新是由特定的地方政府部门、社会组织或基层群众发起和推动的,其影响和作用势必受创新主体特别是其领导者的权限制约,只能局限在特定的地方范围实施。不管地方创新是否成功,均不能强加于其他地方。只有当其创新经验得到上级政府的肯定和推广,或被兄弟单位学习、借鉴,地方创新的影响和作用才有可能越出本地范围扩散到其他地区。

第二,有限公共性。农村基层社会管理地方创新的主体是多元的、复杂的,有地方政府,有社会组织,也有农民群众。但是,实证研究表明,其创新的领导者不可能是普通农民。在农村基层社会管理过程中,实施创新的领导者或多或少地承担着一定的公共职能,均是某种公共组织及其官员。创新的最终目的也是为了改善农村基层社会管理,增强村民群众自我管理、自我教育、自我服务的能力,维护和增进村庄和村民的公共利益。虽然不是代表全民的利益,达不到最广大

^① 梁开金、贺雪峰《村级组织制度安排与创新》,红旗出版社1999年版,第256页。

人民群众根本利益的高度,但至少是为了特定范围的公共利益,呈现为有限的公共性。

第三,自治性。从一定意义上说,农村基层社会管理地方创新的自治性是由村民自治的本质决定的。在现阶段中国农村,基层社会管理实行村民自治制度。农村基层社会管理的地方创新是村民自治完善与发展的重要表现,也是村民自治完善与发展的促进方式。村民自治的根本特征是其群众自治性,这一村民自治的本质要求决定了当下中国农村基层社会管理地方创新的自治性。首先,农村基层社会管理地方创新是村民自治制度的自我完善和自我发展,是为了解决当地村民自治发展中面临的现实问题而产生的,并非外部移植,而是内生性的。创新时常是针对农村基层社会管理面临的真实问题。其次,农村基层社会管理地方创新是村民群众需求的回应,因而需要得到村民群众的认同。没有村民群众的认同,即使是政府借助公共权威推动的创新活动也难以扎根、难以成功,更难以扩散。再次,农村基层社会管理地方创新是一种地方自主行为,原则上不需要得到上级政府的批准。当然,在中国现行政治体制下,上级政府的态度和行为往往会对农村基层社会管理的地方创新活动产生重大影响。地方政府或基层群众在实施农村基层社会管理创新的过程中,总是努力获得上级政府和领导的肯定和支持。

第四,区域性。农村基层社会管理地方创新总是在特定的环境中展开的。受多种因素影响,经济社会发展时常会呈现出一系列区域性特征。农村基层社会管理地方创新势必会受到这些区域性经济社会发展因素的影响,致使一个区域的农村基层社会管理创新表现出一些类同性,呈现出区域性特色。比如,相关研究表明,“如今村社级治理创新在民主选举方面进展很快。但民主决策、管理、监督等方面相对滞后,需要在未来进一步探索”^①。然而,我们调查发现,“乡村治理的地方创新贯穿于选举、决策、管理、监督等村庄公共权力运作环节,在浙江省特别集中于选举后的三个环节”^②,呈现出特殊的区域性特色。

二、农村基层社会管理地方创新的根本原因

作为一项具有中国特色的农村基层社会管理制度,村民自治是中国农民的伟大创造。这项基层群众自治制度推行三十多年来,取得了较为理想的绩效,既得到了党和国家的肯定,也受到了广大农民群众的拥护,已经深深地扎根于中国农村。那么,这样一项成功的制度,为何要进行不断的创新呢?

概括地说,矛盾是创新的源泉。农村基层社会管理地方创新的根本原因在于其自身的内在矛盾。任何一项制度都不可能是十全十美的,村民自治制度也不例外。实践表明,当下乡村治理的现实状况与理论状况之间还存在着种种差距。差距就是问题、就是矛盾,需要借助制度创新得以改善和解决。从这个意义上说,所有旨在探索缓解和解决这些矛盾与问题的方式和途径的活动,均属于农村基层社会管理的制度创新。

应当说,农村基层社会管理中面临的矛盾在不同阶段会有不同的表现。在过去的三十多年里,国家在农村基层社会管理中推行村民自治制度,其主要目的在于实现乡村治理的民主化,将村庄治理的权力归还村民群众。推行村民自治以来,中国农村基层民主政治的进展相当迅速。但是,在现阶段的农村基层社会管理中也形成了一系列突出矛盾。

1. 日益扩大的民主参与需求与相对短缺的民主参与制度之间的矛盾

“民主化必须与制度化相匹配。中国农村村民自治是一种制度化的民主形式,即村民自治的主体、内容、组织形式和运作,都是根据国家相关法律法规制度安排的,体现着国家意志。”^③在现阶段村民自治实践中,随着利益诉求日益强烈,村民群众的民主参与日益扩大,制度建设却相对

^① 吴建南等《政府创新的类型与特征》,《公共管理学报》2011年第1期。

^② 参见卢福营等《当代浙江乡村治理研究》,科学出版社2009年版,第173页。

^③ 徐勇《中国农村村民自治》,华中师范大学出版社1997年版,第4页。

滞后,不能有效地将民众的参与纳入制度化、法治化轨道。主要表现为:

第一,已有村民自治制度执行不力。《中华人民共和国村民委员会组织法》从试行到正式实施已经二十多年,各级地方政府也制定了一系列相应法规和制度。但是,在村民自治运行中仍然存在着种种不依制治村的现象,致使已有的村民自治制度得不到有力的贯彻执行。比如:部分村干部主观武断,违背民主决策要求,由个人或少数人实施村务决策;一些地方政府随意撤换村干部,假借规范管理或创新之名实行村官乡派,违背村民自治原则考核村干部、确定村官误工补贴;村委会选举中“贿选”和无序竞争行为日渐增多,少数地方甚至出现社会黑恶势力介入选举的现象,等等。

第二,村民自治运行制度不健全。随着改革的深入和经济社会的迅速发展,村民自治的运作面临着系列新情况。面对农村改革发展中的新情况、新现象、新因素,相关的村民自治制度建设显得滞后,致使部分村民自治行为难以寻找到充分的制度依据,导致了一些无法可依的情况。比如,农村民间组织参与日益活跃,却没有相应的法律加以引导和规范;派系竞争逐渐凸现,但现有的村民自治制度未给予承认和规范。

村民自治的无法可依,还表现在缺乏可行的程序性规定。从一定意义上说,民主的精髓在于有一套严格、公认和可操作的程序。许多法律过于原则化,与法律相配套的程序不健全,实践中操作困难。比如,对村委会主任和委员的罢免缺乏具有可操作性的制度安排,客观上造成了罢免程序难以启动,致使法律赋予村民群众的村委委员特别是村主任的罢免权无法兑现。

第三,村民自治的奖惩、救济制度不完善。任何一项完整、理想的制度都应该由两部分构成:一为规范性制度安排;二为惩戒程序性制度安排。必须是行为模式与制裁手段的统一^①。现行村民自治制度明显呈现出规范性制度与惩戒性制度的分离,行为模式与制裁手段的脱节。特别是在制度建构中只规定村级组织、村干部应该做什么,而没有明确地规定做或不做什么将受到何种奖励或惩罚。对公共权力组织及村干部的行为过错,缺少责任追究和罪错惩罚的具体规定。

此外,在村民自治实际运行过程中,难免出现一些侵害村民自治权利的行为。但是,现行的村民自治制度未能对村民自治权利保护和救济做出必要的制度安排。面对村民自治过程中的大量违法、违规事件,缺乏司法救济的渠道和机制。正是在寻求司法救济无效的背景下,村民群众只有寻求传统的上访、抗争之路,由此造成近年来村民群众上访和抗争事件频发,构成一个重要的不稳定因素。

2. 不断增长的民主发展需求与相对滞后的民主发展环境之间的矛盾

村民自治推动的农村基层社会民主管理总是在特定的环境中运作的。改革以来,国家不断出台法律和政策,主动推动农村基层民主化和村民自治的进程,广大农民群众的民主积极性和民主素质明显增强,发展民主的需求不断提升。但是,当前农村社会发展中存在的种种不利于农村基层民主发展的环境因素,严重影响了农村基层社会民主管理的发展进程,形成了种种矛盾与冲突。较为突出的是:

第一,日益强烈的民主要求与传统治理方式之间的矛盾。随着经济社会发展以及村民自治的推进,村民群众的民主要求日益增强,希望有更多的参与权、知情权、监督权。但是,在村民自治推行三十多年后的今天,传统的治理体制和治理方式仍然对农村基层社会管理实践有着深刻影响。在以权力高度集中为特点的传统乡村治理方式下,管理者习惯于一个人说了算,习惯于少数人拍板,习惯于垂直型命令,习惯于强制性执行。这种治理体制和方式在新的形势下很容易扭曲政府与村民的关系,激化干群矛盾。比如,近年来,村民群众反映比较强烈的农村土地征用等,有许多是政府的单边行为或村干部的少数人决定,缺乏与村民群众广泛而深入的沟通,漠视了村民群众的基本权利。在民主要求日益强烈的当下中国农村,这种做法难免引起一些村民群众的不

^① 梁开金、贺雪峰《村级组织制度安排与创新》,红旗出版社1999年版,第221-223页。

满和抗争。再如,一些村干部沿袭传统的管理方式,我行我素、独断专行,村务大事不与群众商量,不经村民会议或村民代表会议讨论决定,失去了村民群众的信任。

应当理性地承认,在相当部分农村地区,目前的村民自治主要停留在村委会民主选举的环节,后选举阶段的民主决策、民主管理、民主监督基本处于虚置状态。唯其如此,在村民自治实践中,形成了“选举时热热闹闹,选举后冷冷清清”的现象,构成了一种独特的“选举参与型”治理模式^①。

第二,日益增长的民主参与要求与村民民主素质较低的矛盾。民主是目的与手段的统一。民主作为目的是村民群众向往和追求的。但是,要达到这一目的,却需要村民群众能够很好地运用民主,以民主的方式和手段达到民主的目的。在现阶段中国农村,长期压抑的民主参与热情极大迸发,村民群众特别是村庄精英希望通过积极的民主参与表达自己的利益诉求。但与民主参与热情相比,村民群众的民主素质相对较低,还不习惯于按民主程序行使民主权利,遵守共同制定的规则。诸如:自己表决同意的事,一旦涉及个人利益、人情等因素,可以随意推翻;民主选举时没有投某村干部的票,可以理直气壮地不服从其管理;村干部选举中,贿选和暴力等因素不断介入,等等。当前农村中较普遍地存在着的类似现象,反映出村民群众的民主素质还处在较低状态,不同程度地造成了村民自治运作过程中的非民主和失序。

第三,日益扩展的民主工作与政府支持相对薄弱的矛盾。村民自治追求的农村基层社会管理民主化并非自发的过程,而是政府主动推动的结果。无论是村民自治制度安排,还是农村基层民主的实际运作,都要求政府部门的有力支持,特别是担当起指导职责。然而,从现阶段各地农村的实践来看,政府对村级民主管理的指导和支持显得较为薄弱,与村民自治过程中日益扩展的民主工作内容和要求不相适应。

3. 逐渐提升的服务需求与相对薄弱的农村社区服务之间的矛盾

随着农村经济社会的发展,特别是经济市场化、“去集体化”,农村人口流动与分化,农村社会的结构性变迁等,使农村社会和农民群众面临着前所未有的新情况、新问题、新挑战,形成了种种新的服务需求。比如:水电和道路等公共设施建设、农村社区文化娱乐服务、农业生产经营技术服务、农村经济信息服务、产品销售服务、村民就业指导与服务、农民非农技能培训、留守儿童抚育和教育服务、农村老年人的养老服务、农村安全保障、农村公共卫生和保健服务、农村医疗服务、农村环境建设,等等。然而,原有的农村公共服务体系在改革过程中已经被打破,新的农村公共服务体系尚未建立,导致了现阶段农村公共服务的严重短缺。一项调查表明,“农村公共服务的主要解决渠道是由农户自行安排的,占52%;政府及其职能部门提供的服务,占17%;村集体及协会、企业等组织提供的服务各占5%”^②。政府和组织提供的农村公共服务有效供给明显不足,远远不能满足农民群众的服务需求。

同时,在以往的村民自治发展中,一个突出的问题是“三个自我”一手硬、两手软。政府在推行村民自治的过程中,虽然规定了村民自治是自我管理、自我教育、自我服务的有机统一。但是,在实践中只是一味地强调基层民主建设,强调村民群众对村务的自我管理,自我教育、自我服务几乎是空中楼阁。村民自治被简单地理解为以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等“四个民主”为主要内容和环节的村民自我管理,由此造成了农村社区服务建设的滞后。突出地表现在:

第一,村级组织缺失社区服务的职能。在民主取向的村民自治发展和“去社区化”的农村改革过程中,农民和农户的自主性日益增强,村集体和村级组织提供的服务职能越来越少。在相当部分村庄,村级组织的服务工作只是作为政府部门公共服务的一个补充或助手,协助地方政府

^① 彭勃《乡村治理——国家介入与体制选择》,中国社会科学出版社2002年版,第239-265页。

^② 徐小青主编《中国农村公共服务》,中国发展出版社2002年版,第102页。

做好一些农村公共服务工作,自主开展具有自我服务性质的社区服务工作极其缺乏。

第二,村集体缺乏社区服务的物质基础。20世纪80年代以来,从农业家庭承包经营,到乡镇集体企业改制,农村经济改革取得了巨大成就。但也必须理性地看到,这些农村经济改革具有“去集体化”的共同特点,农村经济的“去集体化”势必导致村级集体经济的薄弱,以至相当部分村庄成为了无钱办事的“空壳”,村级组织开展社区服务因此缺乏必要的村级财政支持。

第三,农村缺少相应的社区服务人才。村民的自我服务复杂多样,特别是在农村社会急剧转型的过程中,农村社会和农民群众提出的多样化服务需求并非普通干部和群众能够满足的,它要求有各种具有一定专业素养的服务人才提供专门服务。但是,当下中国农村社会中,相应的专业人才缺乏,民主选举产生的村干部,尽管具有较好的素养,但少数村干部无力一一满足广大村民群众提出的多样性、复杂化的服务需求,提供针对性的服务。

第四,村民自我服务的运行机制不完善。应当承认,在过去的村民自治发展和新农村建设中,构建合理的农村自我服务机制,未能受到应有的重视。村民自我服务的组织体系和运行机制不全。村民群众的服务需求表达机制、农村服务人才的培养和选用机制、村级服务组织的建设机制、社区服务资源的筹措机制、社区服务供给的决策机制等都有待建立和完善。制度建设的滞后,致使法律规定的村民自我服务无法有效落实。

正是这一系列重要矛盾构成为当下农村基层社会管理地方创新的根本原因。根据我们的调查,近年来,浙江各地实施了村务监督委员会制度、网格化管理组团式服务、民主恳谈、民情沟通日、民情日记、乡村典章、民主决策五步法、女村委专职专选、村干部创业承诺制、村干部辞职承诺制、两监督一赔偿制度、“四不出村工作法”、“八郑规程”等一系列典型创新项目。这些创新主要致力于推动农村基层社会管理的民主化、制度化,或者着力于提升村级组织的服务能力。可见,浙江农村基层社会管理地方创新的内容,与当下农村基层社会管理中的突出矛盾有着密切关联。此外,正因为浙江农村的经济社会发展走在全国前列,上述矛盾表现得相对激烈,因此成为农村基层社会管理地方创新最显著、最有特色的区域之一。

三、农村基层社会管理地方创新生成的直接原因

农村基层社会管理地方创新的形式丰富多彩,导致创新生成与发动的直接原因势必是多样性的。宏观地分析,直接导致农村基层社会管理地方创新的生成因素主要有两个方面:

1. 当地经济社会发展面临的问题和需求

农村基层社会管理直接面对村民群众自我管理、自我教育、自我服务的具体事务和现实问题。伴随着中国社会的现代化进程,农村经济社会的迅速发展且日益呈现出非均衡的发展态势,势必会出现一系列新情况和新问题,在此基础上,形成村民群众新的社会需求,对农村基层社会管理提出创新的要求。从一定意义上说,绝大多数农村基层社会管理的创新都是回应农村经济社会发展问题与需求的结果。我们暂且把这种创新称之为“需求—回应”型创新。

正因为农村基层社会管理地方创新时常是面对实践中的真实问题和现实需求,因此不同地方的农村基层社会管理创新往往会表现出区域性特色。不同地方农村基层社会管理创新所关注的重点领域和热点问题会有所不同。当一些地方热衷于民主选举制度创新时,浙江省的地方政府和基层群众则更为关注后选举时代的民主制度创新,并形成浙江省农村基层社会管理地方创新的重要特点。国家在主动推动村民自治的过程中,将重点放置于村委会民主选举环节,在制定选举制度、指导选举工作、规范选举行为等方面做了大量工作。浙江的村委会选举在国家法律规范和地方政府的组织、指导下达到了较为成熟、规范的程度。相比较而言,对于后选举时代的三个民主,虽然国家也有一定的制度规范,但远不能适应农村经济社会发展和农村基层社会管理实际运行的需要。制度中存在着大量的空白和欠缺,实践中存在着大量的不规范行为,要求通过改革和创新不断地改进,这对于农村经济社会发展“走在前列”的浙江省来说,显得更为迫切。

在具体的农村基层社会管理地方创新实践中,“需求一回应”的形式有所不同,主要表现为三种情况:

第一,发展需求引导型。即地方政府部门或农村基层组织主动回应经济社会发展需求,自觉地进行农村基层社会管理制度创新。地方政府和基层群众都深知:在当代中国,发展是硬道理。在发展成为头等要务的社会背景下,发展需求自然地成为了引导农村基层社会管理地方创新的重要动因。各级地方政府和基层群众均会自觉不自觉地关注当前的经济社会发展需求,当农村经济社会发展产生新情况、新问题、新需求时,一些具有创新精神的地方政府和农村基层组织及其官员主动地回应发展需求,及时地做出农村基层社会管理制度创新。比如:浙江各地农村开展的网格化管理组团式服务、民情沟通日制度、民主决策五步法、“四不出村工作法”等制度创新,均属于这种类型。据我们的调查,这种类型的创新项目,在现阶段农村基层社会管理地方创新中占据了多数。

第二,危机事件促动型。即由某种特殊的危机性事件促动,地方政府或基层组织为应对危机实施的农村基层社会管理制度创新。危机往往是直接导致创新的动因。“之所以如此,根本原因在于危机的发生挑战了现有制度,迫使其必须做出调整和新的选择,以顺应社会的要求。”^①在农村经济社会发展和农村基层社会管理过程中,由于一些问题长期得不到有效解决,民众的诉求得不到满足,有可能引发危机性事件。比如:重大灾难和事故、群体性事件、村民上访、腐败案件、重大决策失误,等等。这些危机性事件对现行制度提出了挑战,向地方政府和基层组织提出了警示。相关地方政府部门或农村基层组织有可能相机而动,主动做出回应,进行农村基层社会管理制度创新;或者迫于上级政府的压力,在上级政府要求下被动地做出回应,尝试农村基层社会管理制度创新。浙江省武义县后陈村首创的村务监督委员会制度显然是这种创新的典型。

第三,自主行为诱致型。即地方政府或基层组织受某一农民自主行为的启发,通过移植和培育,实施农村基层社会管理制度创新。自主行为指的是“行为主体在客观条件的限制下,以独立的认知判断为基础,根据自身内在需求,有意识、有目的自我设计、自我控制的一种实践。”相关研究表明,农民自主行为与制度创新存在着密切关联,是制度创新的重要动力^②。农民自主行为之所以能够诱致农村基层社会管理的制度创新,原因主要体现在:农民自主行为促成了诱致制度创新的问题意识,传递了制度创新的启示和压力,孕育了新制度的要素和模坯,并以其积极的行为效应影响创新者的认知和选择。在农村基层社会管理的实际运作过程中,时常会出现一些农民自主行为。正是这些农民自主行为直接诱致了地方政府或基层组织发动相关的农村基层社会管理制度创新。比如,浙江省金华市的村干部创业承诺制、乐清的村两委主要干部外出委托代理制等就是其中的代表性案例。

2. 上级政府的号召与要求

显然,目前中国的行政制度事实是一种压力型体制。在这种体制下,上级政府的意图和要求,时常会形成为地方政府和基层组织行为的直接原因和强大动力。20世纪80年代以来,党和国家始终倡导改革和创新,把改革和创新视为推动中国社会主义现代化事业的强大动力,积极鼓励地方政府和基层群众的创新活动。一些地方政府在领导经济社会发展过程中,也把创新确定为重要的发展战略。比如,浙江省明确提出了“创新强省、创业富民”的“两创”战略。

当今中国农村基层社会管理中推行的村民自治是一项具有中国特色的社会主义基层群众自治制度,其一个重要特征就在于自主性。但是,村民自治是在政府主动推动下发展的,制度创新作为村民自治发展的一种重要方式,顺理成章地得到党和政府的积极倡导和鼓励。党和政府自觉地

^① 杨雪冬《简论中国地方政府创新研究的十个问题》,《公共管理学报》2008年第1期。

^② 参见应小丽《农村自主行为与制度创新——以1952-1992年浙江为例》,中国社会科学出版社2009年版,第223-232页。

以推动村民自治创新和发展为重要职责, 向下级部门和基层组织提出各种创新要求、做出创新部署, 甚至亲自发动村民自治制度创新活动。

正是在这种背景下, 一些地方政府部门和官员响应上级的号召, 进行了各种农村基层社会管理制度创新的尝试。这种农村基层社会管理地方创新, 我们称之为“号召—响应”型创新。“号召—响应”型创新在现阶段农村基层社会管理地方创新中主要有两种形式:

第一, 主动响应型。即地方政府或农村基层组织主动地响应上级号召, 自觉地进行农村基层社会管理制度创新尝试。一些地方政府官员或基层组织及其干部, 或是出于追求政绩的动机, 或是受社会责任感和使命感召唤, 主动响应上级和中央的号召, 结合自身的工作实际, 积极寻找创新的突破点, 尝试各种农村基层社会管理制度创新。在近年参与“中国地方政府创新奖”申报的创新项目中, 不乏这一类型的农村基层社会管理地方创新。

第二, 被动响应型。即地方政府或基层组织被动地响应上级号召, 根据上级政府的要求, 甚至是迫于上级政府压力, 进行农村基层社会管理制度创新。上级和中央政府倡导的创新并非总能获得下级政府和基层组织的主动回应, 因为上级和中央倡导的创新往往是原则性的, 需要深入地理解; 同时也常常是艰巨的, 需要创新的勇气。现实中的农村基层社会管理地方创新, 相当部分是出于上级政府的压力和要求。在一定意义上, 可以说是一种被迫的无可奈何的选择。比如, 根据我们的调查, 浙江省的女村委专职专选制度是由省相关部门提出的一项制度创新, 下级政府、基层组织和村民群众并没有急切的需求, 相当程度上是出于上级政府的要求和压力。特别是对于乡镇基层政府和村级组织来说, 显然是被动推行的一项农村基层社会管理制度创新活动。

总之, 农村基层社会管理的创新或是回应农村经济社会发展需求的结果, 或是响应上级政府号召的产物, 两种因素构成了农村基层社会管理地方创新的直接动因。不过, 需要强调的是, 在现实的创新实践中, 农村基层社会管理地方创新的直接原因并非是非此即彼的选择。在许多创新项目中, 两种因素同时发挥着作用, 共同促成了农村基层社会管理的创新活动。如: 浙江常山县推行的民情沟通日制度、舟山市推行的网格化管理组团式服务等创新项目, 显然是上述两种因素综合作用的产物, 很难简单地说是由哪一种因素直接引发的。

(责任编辑: 薛立勇)

The Discussion on the Reason of Local Innovation of Social Management in Rural Grassroots

Lu Fuying

Abstract: The local innovation of social management in rural grassroots is creative transformation of villager's self-governance system done by the government and people in specific places, it is contemporary social management system's self-improvement and self-development in Chinese rural grassroots. It has local, limited public, autonomy and regional characteristics. The internal contradictions of villager's self-governance of growing democratic participation demand and the relative shortage of democratic participation system, increasing democratic development needs and democratic development environment relatively lagging behind, gradually increasing service demand and relatively weak rural community service are the fundamental reason of social management local innovation in China's rural grassroots at present. The problems and needs facing the local economic and society's development and the call for and requirements of the upper government are direct reason that has caused the local innovation of social management in rural grassroots.

Keywords: Rural Area; Grassroots Social Management; Villager's Self-governance; Local Innovation