

“微自治”与中国基层民主治理*

赵秀玲

内容提要:近现代以来,中国基层民主自治经历了曲折的发展过程,也出现了几次重大转型,其中改革开放以来的村居民自治最有代表性。近年来,村居民自治出现了一种新动向——“微自治”。“微自治”以改革开放以来的村居民自治为前提和基础,又是对它的超越与发展,主要表现在:自治范围不断下移,自治内容更具体;自治方式趋于细化;赋予自治主体以更大的空间和自由度,从而更好地发挥广大基层的民主自治功能,将人民群众的自治水平与创新能力提升到一个新高度。未来中国基层民主的“微自治”,要确立更开阔的视野、长远的发展眼光以及健全和可持续发展的理念。

关键词:中国基层民主;微自治;村民小组自治;院落自治;转型

改革开放以来,中国的基层民主自治获得了轰轰烈烈的发展,也面临着一些需要突破的瓶颈性问题。有人认为它沉寂和滞后了,于是抱悲观和否定的看法;也有人即使肯定其需要拓展与深化,但对其发展态势则缺乏足够的认识,这就容易对中国基层民主自治产生模糊甚至错误的判断。本文认为,目前中国基层民主自治速度虽有减缓,但深度却在推进,这直接表现在“微自治”的探索与创新上。所谓“微自治”是“微观自治”的简称,是对村居委自治模式的突破与超越;它将自治进行细分,让自治进入“微观”和“细化”的具体层面。这一趋向虽未形成大势,但在全国一些地方已有所表现,并取得了可喜的成绩。认识到这一点,既有助于纠正目前的一些含糊和错误看法,又可以看到中国基层民主自治的未来发展方向。

一、“微自治”:中国基层民主治理的转型

从系统论和动态发展的角度看,中国基层民主治理经历了一个漫长的孕育、生成和发展过程,它与中国近现代社会的巨变与转型是不可分割的。中国基层民主自治的形成与发展至少经历了四次重要转型,它们分别处于清末民初、20世纪三四十年代、改革开放初期、21世纪以来这四个节点上。当然,这四个阶段既有联系又各自独立和各具特点,因之,我们理解当下的中国基层民主政治发展,不能忽略其历史性、阶段性和发展性。

早在清中期的太平天国,就开始重视基层自治,其军队所到之处往往“声以兵威,令各州县并造户册,即于乡里公举军帅、旅帅等,议定书册并各户籍敛费,呈伪国宗检点,申送江宁”。^①在

* 本文为中国社会科学院重大课题“科学发展观视野下的乡村治理研究”(YZD2011—16)的研究成果。

① 张德坚:《贼情汇纂》卷3《伪官制》,杨家骆主编:《太平天国文献汇编》第3册,台北鼎文书局,1973年版。

此,“乡里公举”就有一定的民主自治因素。有学者这样概括太平天国的“乡里公举”：“乡官之选举法,虽非如今代投票普选之纯全民主制度,然确有多少民主作风与自治作用,比之当代满清治下乡土民事之操纵于绅士耆老之手者尚胜一筹。……其制度略近于现代各省乡村间之自治职员,如区长、乡长、村长等,盖各乡官究以民意民望为依归,而凡被选出者乃正式受任治事也。”^①不过,这种民主自治毕竟是中国古代乡里制度的延伸或改良,其现代意识并不突显,而“民主”的性质更无从谈起。1908年,一些有识之士向光绪帝呈奏了《城镇乡地方自治章程》,这一章程虽未能得到实施,且内容多为纸上谈兵,但它毕竟是首提“自治”概念,且专谈“城镇乡地方自治”,这为中国基层民主自治开启了一扇窗户,可称之为萌芽或萌生期。

民国初年至20世纪三四十年代,中国基层民主自治向前推进了一大步。早在1912年,孙中山对地方自治就逐渐形成较为深刻的见解,他认为:“人民自治是政治之极则”;“以地方自治权,归之其地之民”;“人民对于本县之政治,当有普通选举之权、创制之权、复权之权、罢免之权”。^②1915年,河北定县翟城村的“自治公所”成立,这成为中国基层民主自治过程中建章立制的一个标志。有人说,“谈乡村自治者,必自翟城村始”。^③阎锡山于1917年任职山西省长后,也倡行“村治”,通过制定《村治通行简章》等章程,对村组织设置、村公职人员选举和村民会议制度等作了具体规定,推动了基层自治的发展。20世纪二三十年以来,晏阳初和梁漱溟倡导的“乡村建设运动”影响甚大,如江苏无锡此时成立了“自治协进会”,其目的“即在于实现乡村自治,而乡村自治的实现,必须使一盘散沙之农民,先有组织,俾民众在共同信约之下,得发挥其力量”。^④1934年,南京国民政府还制定了《改进地方自治原则》,对乡、镇、村自治都做了规定。不过,此时期的基层民主自治由于带有强制行政化特色,且各自为政,对“人民”概念的理解比较狭窄,因此在不少方面只具有章程规定和探索意义,其实效就大打了折扣。如曾被誉“为实开吾国下层政治重心之先河”^⑤的山西“村治”,其实主要是靠行政强力推动的,村民完全处于被动地位。另外,村民的权利也受到财产的限制,其自治缺乏法治保障。

值得注意的是,中国共产党领导的解放区基层民主自治,使人民群众成为基层民主自治的主体和主人,其显著标志是民主选举受到重视,自治精神得以发扬。如1947年1月23日颁布的《晋察冀边区行政委员会关于今年村选工作的指示》规定:“村选必须大胆放手,发扬民主,不要丝毫加以限制,要耐心说服群众参选、讲话、批评领导、提出建设村政意见。”^⑥当然也应看到,由于处于特殊的历史时期,根据地的民主自治主体——人民群众,是将敌对者和反对者摒弃于外的,加之行政领导的总体掌控,使得基层民主自治难以实现其整体功能和精神主旨。因之,可将20世纪二十至四十年代视为有限的基层民主自治时期。

人民公社时期,广大农村实行的是“政社合一”的管理体制,“一元化”领导成为主要的管理形式。这样,基层社会往往缺少自主权,自治能力也就无从谈起。不过,这一时期实行的民主管理和民主监督等制度,如村务和村账公开等,为后来的村民自治提供了宝贵的资源和有益的经验。“文革”十年,中国基层社会受到了严重破坏,但基层民主自治的一些因素仍具有内在的传

① 简又文:《太平天国典制通考》上册,香港简氏猛进书屋,第385页,1958年版。

② 陈锡祺主编:《孙中山年谱长编》上册,第147页,中华书局,1991年版;《孙中山全集》第1卷,第297页,中华书局,1981年版;《孙中山全集》第6卷,第205页,1985年版。

③ 《茹春浦先生序》,杨天竟:《乡村自治》,北平曼陀罗馆,1931年版。

④ 章元善、许仕廉编:《乡村建设实验》第2集,第172~173页,上海书店,1935年版。

⑤ 吕振羽:《北方自治考察记》,《村治》第1卷第1期。

⑥ 韩延龙、常兆儒编:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第1卷,第417页,中国社会科学出版社,1981年版。

承性,否则就不可理解第一个村委会能自发生成,并成为20世纪80年代以来村民自治活动开展的首选。真正的基层民主自治发生于改革开放的新时期,这就是影响巨大而深远、被称作农村“静悄悄革命”的“村民自治”,其主要特点是:第一,民主自治主体——人民群众的范围更广大了。它突破了长期以来包括建国之初和“文革”时期形成的“阶级斗争”观念,赋予了“人民群众”以更大的自治权,这是中国历史上任何时期都无法比拟的。第二,民主自治的范围得以拓展,它几乎包括中国基层尤其是广大农村的每个村落,这与之前包括20世纪三四十年代的区域和试点大为不同,几乎在一夜之间,中国广大基层都进入了轰轰烈烈的民主自治进程。第三,民主的思想和精神得以确立。以往包括新中国建立之初,民主和自治一直处在行政甚至是强行政化的影响和笼罩下,其思想和精神实质难以得到真正发挥。然而,新时期以来则迥然不同,去行政化和权力下放,民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,成为一个时代的关键词和流行语,也成为中国政治包括基层民主的一大转向。邓小平说:“调动积极性,权力下放是最主要的内容。我们农村改革之所以见效,就是因为给农民最多的自主权,调动了农民的积极性”;“调动积极性是最大的民主”;“把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这就是最大的民主。我们讲社会主义民主,这就是一个重要内容”;“农村改革是权力下放,城市经济体制改革也要权力下放,下放给企业,下放给基层,同时广泛调动工人和知识分子的积极性,让他们参与管理,实现管理民主化。”^①很显然,改变政府职能,尤其是改变以行政命令为主的中国基层治理体制,让人民群众自己管理自己,即实行真正的民主自治,是邓小平基层民主思想的核心。从此,中国基层民主进入了村委会发展的重要时期,强调在广大农村实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。

应当指出的是,随着中国基层民主自治的发展,尤其是中国基层社会的快速转型,一些与基层社会和民主自治不相适应的问题开始凸显出来。最典型的是村居民自治的治理理念、模式和方法往往很难将具体问题落到实处,也难以将村居民自治继续推向深入。对于如何避免村居委会受制于政府的行政干预、如何更好地培育和发挥广大村民的民主自治能力与水平、如何将广大基层具体矛盾和问题快速解决等问题考虑得很不充分,也缺乏足够的理论自觉和实践创新。如一个村委会往往只有几个人,它要管理居住分散、组成复杂、人数众多的村庄事务,确实有些力所不及,而这些乡村事务又都与人民群众的利益直接相关,如处理不了或解决不好,所产生的负面影响不可想象。所以,经过改革开放30多年的努力,村居民自治在许多重要问题上有了根本性发展后,如何具体解决与广大人民群众息息相关的问题,让村居民真正成为民主自治的主体,成为一项艰巨任务被提到议事日程,也成为广大基层开始新探索的路径和方向。基于此,21世纪中国基层民主自治开始出现新探索,即“微自治”开始出现。所谓“微自治”,主要是指针对自己的地方特色,采取具体可行、细致有效、深入透彻的方式,创造式地实行民主自治,从而弥补了以往村居委自治的不足。这主要表现在:将自治范围不断下移,让自治内容更具体化,使自治方式趋于细化;赋予自治主体以更大的空间和自由度,从而更好地发挥基层民主自治的功能,将人民群众的自治水平与创新能力提升到一个新的高度。这是继村居民自治后的又一次制度创新和转型。

在村民自治活动中,村民理事会尤其是村民小组理事会等自治组织的成立是对村委会的补充和超越。在村民自治初期,人们将自治聚焦于村委会,但后来发现,村委会很难管理一个大的村庄,尤其是由几个自然村组成的行政村,于是许多地方将视野集中在村民小组,由村民小组通过选举成立村民理事会,从而推动村民自治向“微自治”发展。早在1987年,广东连州保安镇熊

^① 《邓小平文选》第3卷,第242、252、180页,人民出版社,1993年版。

屋村便在村民代表基础上,成立了村民理事会,与村干部一起管理村中事务。^①这恐怕是村民理事会的萌芽。自2002年始,安徽省望江县118个行政村陆续建立村民理事会,覆盖了几乎每个自然村。由村民选出理事会,就是为了自己的事情自己办。^②在总结望江、全椒、金寨、南陵等县村民理事会制度创新经验的基础上,2013年8月2日,安徽省十二届人大常委会第四次会议通过了修改后的《安徽省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》,其中规定“村民小组的村民可以自愿成立村民理事会,其成员由村民推选产生”,“村民理事会配合、协助村民委员会开展工作,村民委员会支持、指导村民理事会组织村民开展精神文明建设、兴办公益事业”,这是首次在全国范围内将村民理事会写入《村组法》实施办法,反映了村民理事会的进一步发展以及巨大影响。^③近几年,江西九江共青城市已建立村民理事会216个。^④另外,“微自治”还体现在武汉等地的社区“院落和门栋”自治上。早在1998年,武汉市江汉区满春街小夹社区民族路5号,就由电控门的安装开始,实行了门栋自治,2000年,社区居委会又在5号门栋成立“门栋自管会”。而院落自治则始于2003年。^⑤这样,在武汉市就形成了“社区——居民小组——门栋”三元自治管理和服务的网络平台。这种注重“居民小组”甚至更小单位的“微自治”,是对于以往村居民自治的超越式发展。

二、中国基层“微自治”范式及其特征

从全国范围看,“微自治”并未普及,也未引起学界足够的重视。不过,它却在潜移默化中成长,有的地方还渐成规模和趋向,并创新了“微自治”的范式。“微自治”模式虽各有不同,但却不是彼此孤立的,而是有诸多共同特征。

(一) 中国基层民主“微自治”范式

1. “村民小组”自治。在以往的村民自治中,“村民小组”也是一个层级单位,是村委会的基础单元和实施者,如2010年修改后的《村组法》第一章第三条规定:“村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。”可见,村民小组在村民自治中的地位并不显著,它在组织关系和权限上隶属于“村委会”,村民自治的许多活动都由村委会决定,而“村民小组”只是实施者,因此它往往处于被动甚至被忽视的地位,很难发挥决定作用和自治功能。“微自治”则打破了这一局面,它强化了“村民小组”的自治功能,使之成为一个独立的自治单位和主体,直接行使民主自治权,从而使之由被动变主动,从后台走上前台,由客体成为主体,这成为村民自治向“微自治”转变的关键。较有代表性的是广东的“云浮模式”,它强调村民小组的独特功能,在村民小组(自然村)一级建立村民理事会,由村民选举农村老党员、老教师、老干部、复员退伍军人、经济文化能人等乡村精英为理事会成员。到2012年9月,云浮市已培育乡贤理事会8203个,基本实现全覆盖;有理事成员73330人,其中外出乡贤和经济能人达36257人,占49.5%。在镇政府(街道办事处)备案登记率达100%。^⑥另外,广东省云安县还成立村和乡镇两级理事会,并与村民小组

① 魏金锋:《清远农村新气象:“村民理事会”悄然兴起唱主角》,《南方日报》,2012年12月13日。

② 钱伟、周然:《村民自治,昨亦才好:安徽省望江县设置村民理事会,覆盖几乎每一个自然村》,《人民日报》,2011年10月31日。

③ 程茂枝、陈倩:《村民理事会在全国首次入法》,《安徽日报》农村版,2013年8月6日。

④ 李杰、伍国强:《基于现状分析的村民理事会功能及运作模式思考》,《经济研究导刊》,2012年第18期。

⑤ 张大维、陈伟东、孔娜娜:《中国城市社区治理单元的重构与创生——以武汉市“院落自治”和“门栋自治”为例》,《城市问题》,2006年第4期。

⑥ 云浮市社会工作委员会:《云浮市培育和发展自然村乡贤理事会》,《亚太日报》,2014年5月9日。

理事会形成“以组为基础、三级联动”的基层治理机制。成都邛崃市油榨乡马岩村于2011年创建“村民自治管理大院”模式,它也是以村民小组为基本单位,按村民居住区将全村划为五个服务管理区,成立五个村民自治大院。每个大院从村民议事会成员中民主选举一名院长以及一至三名联络员,负责自治大院的服务管理工作。为了更好地推进民主理财,马岩村还探索出“五瓣梅花章”的民主理财新模式,即将理财章一分为五,五瓣印章分由公推直选的五名民主理财监督员掌管,每张发票必有五瓣监督章盖全后方可入账报销。这种用五瓣梅花章管理村庄财务的模式,在全国尚属首例,反映了农民的草根智慧。^①此外,安徽、江西赣州、厦门海沧等地也纷纷进行以“村民小组”(自然村)为自治单元的“微自治”探索,从而将村民自治推进到一个新阶段。

2. “院落一门栋”自治。以往,居委会作为社区群众性自治载体,它对上要承载繁重的行政任务,对下则面临“千条线穿一根针”的局面,所以很难发挥自治功能。为解决这一难题,一些地区探索出将社区自治重心下移的办法,使“院落”和“门栋”成为社区居民的自治平台和关节点,以承担居民自治的重任。这种微单元的自治方式是对社区居委会自治的进一步拓展。最突出的是成都社区建立的“小单元”自治。早在2009年,成都锦江区就开始了“小单元、大党建”的社区自治探索,它根据院落分布情况、地缘关系和居民特点,按“规模适度、居民认同、有利自治、便于服务”的原则,在充分尊重居民意愿的基础上进行自治单元划分;规模较小且居民较少的院落、小区形成一个自治单元,成立一个自治组织,规模较大且居民较多的院落、小区,划成几个自治单位,组建若干自治组织。又如成都武侯区以街道为条、院落为块,将社区划为8个网格片区,8名综合协管员“下沉”到片区,开展网格便民服务;以院落为单位,民主选举产生院落民情代表议事会,按照院落党小组审议、院落民情代表会决议,公开决议事项、公开实施结果的“两议两公开”制度规范议事流程;再由院落民情代表选出的院落自治管理小组负责自治事务的实施。此外,还以院落为单位,定期对社区各类干部实行民主评议和监督,从而形成较为严密细致的院落自治机制。2012年5月31日,成都市民政局下发《关于加强社区居民院落自治的指导意见》,在全市范围内全面推行社区居民院落自治,以院落为居民自治的基本单元成立院落居民小组等自治组织,培育社区居民的社会责任感和公民主体意识。这样,通过社区自治组织向居民院落、楼栋、单元延伸,形成了居民(代表)会议、居民议事会、社区居委会及其下属委员会、社区监督委员会、院落居民自治组织上下贯通、左右联动的社区居民自治组织体系新格局。^②在当今中国城市化快速发展和社会转型期,“院落作为城市社区最基本的细胞,现已逐渐成为各社会群体的聚集点、各社会组织的落脚点、各利益与矛盾的交汇点”^③。这种“小单元”自治很有代表性,是居民“微自治”最突出的表现形式。

3. “小事物”自治。所谓“小事物”自治,主要指将以往村居民自治所抓的“大事”,转向村居民日常生活“小事”的治理,从而培养村居民直接参与基层民主自治的习惯、意识和能力,并将村居民自治引向深入。具体表现在:不少城乡社区将自治工作的重点放在“院落一门栋”内的日常生活中,这与许多村居委负责处理村和社区范围内涉及公众利益的“大事”不同,这是关于“小事物”自治的一大特点。还有,一些地方将更小的事物作为工作重点,即“微事物”自治。厦门海沧区的“微事物自治”较为典型,其做法为:一是立足于人民群众的小心愿,关心社区的生活琐事和小环境,创立“微梦心愿小屋”“爱心储蓄银行”“贴吧交友平台”,丰富、改善和提升人民群众的

① 宋歆:《“五瓣梅花章”,城乡统筹的“草根”智慧》,《解放军报》,2011年12月20日。

② 民政部基层政权和社区建设司:《四川省成都市把居民自治延伸到院落》,2012年6月21日,http://zqs.mca.gov.cn/article/sqjs/dfdt/201206/20120600325082.shtml,2014年1月21日。

③ 中共成都市委组织部编:《成都市基层治理机制典型案例集(一)》,第3页、第110~111页,2012年11月。

生活质量;二是从人民群众最关心和需求的小事着手,设置“微项目”,如凉亭修建、水池改动、绿地护养等,使广大居民在参与项目建设过程中分享参与的乐趣,培养参与的能力。^①海沧兴旺社区还打造了“邻里中心”,进一步抓住更微小事情进行自治。其具体做法是,围绕12项具体配套功能,以“油盐酱醋茶,衣食住行闲”生活的各个方面为切入点,将社区的悦实广场、永辉超市片区打造成集商业、文化、体育、卫生和教育为一体的“邻里中心”,为居民提供一站式服务。^②这就拓展了社区自治的内容,走出了过去社区治理只抓大事略小事的误区。解决了人民群众的各种小事,也就解决了人民群众和平、稳定、安全和幸福的基础。

(二) 中国基层“微自治”范式的主要特征

从全国范围看,“微自治”模式虽各有不同,但却不是彼此孤立的,而是有诸多共性特征。这一共性特征主要表现为内外两个层次。

1. 就内部共性而言,中国基层“微自治”范式有三个方面的特征:一是小单元自治。无论是村居民小组,还是院落和门栋,都属于“微自治”范围,它将原来的村居委自治范畴不断细分,于是权力更趋细化。二是微事物自治。指的是将自治由关注村居民的“大民生”转向“小生活”,处理那些百姓关心的“小事物”,这样既可解燃眉之急,又是村居民自治的基础。三是精细化管理,克服了以往粗线条治理的方式。从“微自治”的内涵与功能看,它重在一个“小”字。就是靠“微自治”中的“小”,中国基层民主自治才重新获得了活力,并进入了一个新的发展阶段。

2. 就外部共性来说,中国基层“微自治”范式主要有以下方面的特征:一是强调党的领导,尤其强调广大党员在“微自治”中的模范带头作用,不论是成都社区以党组织为核心的“三驾马车”,还是云浮模式中让老党员发挥作用,都是如此。二是依法自治,确保“微自治”不超出法律边界。十八大报告明确指出:“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,是人民依法直接行使民主权利的重要方面。”^③全国各地的基层民主自治虽各有特点,但都要在法治允许的框架内进行,这是不容置疑的。三是“小平台、大参与”的多元联动机制。因为当下许多问题都不是靠单方就能够解决的,而是需要通过互动合作来解决。如兴旺社区不仅设有居民议事的“民智议事厅”,还创设了“社区同驻共建理事会”和“社企同驻公共服务平台”,实现社区与社会组织、社会企业的协同共治。此外,通过企业和社会组织的合力推动,在社区成立“新厦门人服务综合体”,为“新厦门人”实现自我服务、自我管理、自我教育、自我监督提供有效载体。^④四是个性化与人性化服务,打破了制度和规章的格式化与冰冷感。如成都武侯黄门街社区实行“三化一制”,其中的“院落化管理”采取书面、电话、坝坝会等方式公开院务信息,广求居民意见,具有灵活性和人性化特点。这些“微自治”不仅是内容和形式的延展,更是一种观念创新,是“以人为本”参与式治理理念的充分体现。五是真正赋权于民,让基层民主自治成为人民群众自我管理的自觉行为。如成都青羊区康庄社区推出的“群众主体工作法”包括:充分尊重群众的主体意愿,群众自己的事情由自己定;激发群众主体的参与,群众自己的家园由自己来建;接受群众主体的监督,工作成效如何由群众说了算;围绕群众的满意导向,发展成果由群众共享。

① 民政部政策研究中心、基层政权和社区建设司:《关于福建省厦门市海沧区社区“微治理”创新成果的说明》,2014年2月26日, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0226/c99014-24472904.html>, 2014年4月5日。

② 《微自治:创新社会治理的微观内容》,2013年12月25日, <http://www.xmfish.com/detail.php?id=124977>, 2014年4月5日。

③ 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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,第27页,人民出版社,2012年版。

④ 民政部政策研究中心、基层政权和社区建设司:《关于福建省厦门市海沧区社区“微治理”创新成果的说明》,2014年2月26日, <http://politics.people.com.cn/n/2014/0226/c99014-24472904.html>, 2014年4月5日。

三、中国基层“微自治”实践之成效分析

在中国基层民主治理中，“微自治”趋向初见端倪，其作用不可低估，也取得了一些成效，具体来说：

（一）“微自治”可使中国城乡社区治理摆脱行政命令的困扰，从“政府的腿”变成“居民的自治”

与以往相比，改革开放以来的城乡基层民主自治无疑是历史上的一大进步，它开始摆脱行政命令和管理的束缚，以村民自治和城市社区自治的方式迈开前行的步伐。不过，这种变化是相对的，在许多地方甚至是城乡基层民主政治得到较快较好发展的示范区，村居民自治也难以真正摆脱行政事务的困扰。2012年对广东清远县的一份调研显示：该县一个行政村和政府签订各类责任书就有13份以上，多的则有20多份，包括扶贫开发、计划生育、殡葬改革等，甚至连学生升学率也要签责任状。而一个村委会只有数人，往往难以完成乡镇交办的这些工作。有位乡干部感慨良多：“各级党委政府习惯于把村委会当作下属机构分派工作任务，村委会自治功能淡化，村民自治被‘悬空’和‘虚置’”，很难有效发挥作用。^①这也是为什么在基层民主自治实施多年后，仍有许多城市社区和村委会苦不堪言、怨声载道的原因，因为它们实际上一直充当政府工作的延伸机构，很难轻装上阵、全力以赴投身于基层民主自治工作。成都基层民主建设也是这样，在很长一段时间，其自治功能受到行政事务的制约，以至于很难发挥自身的自治功能。实行院落自治后，成都社区局面大为改观，如成华区在老旧院落改造中，坚持“三问于民”，即改不改，问需于民；怎么改，问计于民；好不好，问效于民，成功探索出“先自治、后整治”的院落改造模式，大大提高了群众参与的积极性和满意度。2013年对成华区的第三方测评显示，群众对老旧院落改造的满意度达90%以上；通过整治，院落居民实现了从漠不关心到理解支持、从被动接受到主动参与管理的转变，群众参与度达85%以上。^②这和以往形成了鲜明对照，充分体现了院落自治的价值意义和深远影响。

（二）“微自治”可改变政府“包揽一切”的管理和供给方式，真正做到由“替民做主”变为“让民做主”

江西省赣州市大余县新城镇某领导表示：“政府工作一度费力不讨好，替农民思考，帮农民做主，整天忙着让农民种这种那，很累，万一市场不好还落得农民埋怨。农民抵触情绪最严重的时候，甚至‘政府号召的百姓就反对’，干部一进村，自己都觉得灰溜溜。”^③然而，村民理事会的成立则解决了这一矛盾，因为它强调的是农民的事情由农民自己做主。还有，理事会成员多是村中有威望的人士，他们与村民是乡里乡亲，比较了解农民的真实愿望和诉求，由他们出面与村民沟通与协商，比政府更易得到信任。如安徽长岭镇杨家老屋村民理事会成立6年来，在新农村建设项目上平均每年向每户村民筹资8000元，村民几乎没有不交的。^④可见，改变以往“自上而下”的管理和供给模式，充分尊重人民群众的意愿，群众的事情让群众自己做主，往往会有事半功倍之效。

① 汤凯锋等：《清远：化解矛盾的乡村实验》，《南方日报》，2014年4月15日。

② 民政部政策研究中心、民政部基层政权和社区建设司：《关于成都市成华区“老旧院落先自治后整治”建设创新成果的说明》，2014年2月26日，http://news.xinhuanet.com/yuqing/2014-02/26/c_126195669.htm，2014年5月6日。

③ 杨军：《新农村建设的赣州模式：最大程度尊重农民意愿》，《南风窗》，2006年3月2日。

④ 钱伟、周然：《村民自治，咋办才好：安徽望江县设立村民理事会，覆盖几乎每一个自然村》，《人民日报》，2011年10月31日。

(三)“微自治”可使基层社区自治真正落到实处

以往的中国城乡社区自治所关注和解决的问题,往往都是村居民之中的“大事”,“微自治”则不同,它在强调大的原则和自治精神的前提下,更强调向更小的单元渗透,从而达到民主与自治的本义。如广东清远县有些山区的村庄,最多的一个行政村有77个村民小组,人口达到8000人,还有的行政村面积为50多平方公里,村庄半径为20公里。然而,一个村委会只有3至7人,于是村民戏称:见村干部一面就像进城,更不要说办个证书之类的,难啊!^①显然,这样的差异和格局就需要改变原来的治理体系。成都锦江区原来的治理单元较大,社区规模达到2000~3000户,常住人口为1~2万人,要实行全体居民的自治和有效管理是相当困难的。于是,锦江区根据院落分布情况、地缘关系和居民特点将院落进行划分,以更适当的单元进行自治。随着城市化进程的加快,厦门海沧区近年来外来人口剧增,2013年在该区45万人口中,外来流动人口增至近30万。有的社区如兴旺社区,居民中90%是外来务工人员,辖区内还有各类企业6800多家,个体工商户1.2万多个,从而形成城市社区、“村改居”社区、农村社区及外来人口集中居住区并存的局面。如何凝聚和调动这些不同社区的力量共建家园成为当务之急。为此,海沧区探索和创新了“差异化”自治形式:一方面将农村社区的自治单元下移至自然村,另一方面在城市社区中突出院落自治的特色。这种根据社区实际和居民需求划分自治单元,由居民自行治理的方式,可使自治更深入、细致、到位、有效,这是以往的村居民自治很难达到的。

(四)“微自治”有助于村居民自治水平和能力的提高,使村居民自治得以深化

要实现治理的现代化,治理能力的现代化是基础和关键。在以往的村居民自治中,村居民自治水平和能力虽然逐步得到提高,但是也存在一些不容忽视的问题。如在村民自治选举中,尽管有的地方村民参与率很高,但“被选举”的情况普遍存在;在民主决策、管理和监督中,村民往往很难真正发挥自己的作用,尤其是很难对村委会进行有效监督,这也是农村腐败现象一直相当严重的根本原因。在城市社区自治中也是如此,作为政府功能的延伸,居委会往往对上派的行政事务应接不暇,很难开展自治活动,更不要说人民群众关心的诸多细枝末节。“微自治”则不同,它是在小单元内“自己管理自己”的“自治”。有人说:“民主要在大范围内取得成效,必须先在小范围内实行……他必须具有实际参加的经验,并亲身体会这样做确能使大家得到利益与满足。如缺乏直接自治的经验,间接形式所要求的那种气质决无机可乘。”^②而“微自治”即是如此:自己成为自己的主人,自己的事情自己办,以快乐和奉献之心去从事自己熟悉的事情,将人民群众的满意度作为工作成败的衡量标准。这种将工作重心下沉、方式细化、效率优化的自治模式,是对以往容易流于形式、难以落实的村居民自治模式的根本性超越。成都双流县红桥社区充分发挥小组议事会的作用,凸显了“微自治”的作用。议事员饶某表示:“以前都是党支部、村委会说了算,代民做主,即便是出于公心,掏心窝子地为群众办事,群众不一定会买账。现在通过议事会,实现群众的事群众说了算,真正做到还权于民、由民做主,群众满意了、社区也更加文明和谐了!”^③江西九江官牌夹社区,于2012年建起了首家院落居民自治理事会,从开始的“被动接受”到后来的“主动融入”,院落自治使居民真正关心自己身边的人与事,成为提高自治能力和水平的加速器。有人真诚地表示:“有了院落,我们就好像有了娘家一样,有什么事就首先找他们解决。”^④有了

① 汤凯锋等:《清远:化解矛盾的乡村实验》,《南方日报》,2014年4月15日。

② 科恩:《论民主》,第194页,商务印书馆,2004年版。

③ 中共成都市委组织部编:《成都市基层治理机制典型案例集(一)》,第90页,2012年11月。

④ 江慧:《居民唱主角,念好自治经——探访全市首家院落自治试点社区官牌夹社区》,《九江日报》,2012年10月23日。

院落自治,社区工作不仅变得轻松,而且有利于通过院落议事会掌握小区居民的情况,更可以使人民群众大大提高自治能力与水平。

四、结语

在中国基层民主治理实践中,“微自治”不仅取得了初步成效,并且奠定和夯实了参与式治理的微观基础,其理论意义和价值不可忽视。

(一)有助于夯实参与式治理的微观基础

参与式治理是近些年颇为引人注目的民主自治理论,它注重的是沟通、协同、协商、互助、共赢等,从而形成多元互动的民主自治格局。不过,长期以来,在参与式治理实践中,对于参与主体及其构架大多停留在宏大的设计上,所以,尽管也强调公众参与,但更多仍是政府、自治组织、社会团体、学术机构等的精英式参与,普通民众很难参与其中,更不要说成为参与式治理的主体了。

在中国基层民主实践过程中,以村民小组、院落门栋和微小事物等形式进行的“微自治”,直接让广大人民群众成为自治主体,为参与式治理奠定了坚实的微观基础。因为只有高端设计与精英阶层形成的参与式治理,极容易远离民主自治的本质。在此,中国式“微自治”既为参与式治理提供了成功的实践范本,又是对参与式治理理论的进一步丰富和提升。“‘参与式治理’就是倡导从那些与公民个人利益切身相关的微观领域入手,引入公民参与的实践,扎实地培育公民的政治认知和政治活动能力。”^①只有这样,参与式治理才能真正面向广大人民群众,找到智慧的源泉;才能解决百姓关切的现实问题,获得民众基础;才能使深奥的理论问题立于坚实的大地上,为其提升留下更广阔的空间。所以,“微自治”可以使参与式治理理论走出空泛的精英设计,真正关注民生,尤其是更贴近普通百姓的日常生活,从而赋予这一理论更加丰富、可靠和深刻的内涵。

(二)有助于推动村居民自治的理论建设

中国村居民自治实践已形成富有中国特色的理论,但并不完善,一些方面还需要完善和发展。“微自治”实践一定程度上可以提供可资借鉴的理论资源。从某种意义上说,村居民的“微自治”实践不仅突破了原来村居民组织法的有效空间,更在理论的广度、高度和深度上向前迈出了一大步。

一是进一步拓展了村居民自治的责、权、利的界线。在以往的村居民自治中,村居两委是主要的治理主体,治理边界基本上是以它们为中心而划定的,这就带来了治理方式的粗线条和单一化,无法覆盖非常广阔、丰富多彩的复杂的城乡基层民主治理,尤其是难以进入广大民众的日常生活以及人民群众切实关心的实际问题。“微自治”改变了原来的村居民自治的边界,将自治的“单元”进一步下移,对村居委原来的责、权、利进行了收缩,使其主要集中在全面执行村代会或议事会决议等全局性、整体性的治理工作;细化了村居民自治的边界,由原来较为单一的粗线条变成细密的多元化界分。“微自治”的出现使村居民自治的边界和范畴变得更加细致、科学、有序。

二是丰富了村居民自治的概念。“微自治”在概念上使村居民自治若干概念实现了新的增殖。除了“微自治”、“小单元自治”外,院落自治、门栋自治、楼道自治等都是些新概念,它们成为村居民自治的理论资源。通过这些新概念,既可更准确解释和命名发生于当下的村居民自治新变化,也可为建构新的基层自治理论增加新元素,提升基层民主自治理论水平。

^① 王锡锌:《政府改革:从管理主义到参与式治理》,《中国改革》,2011年第4期。

三是进一步深化了中国基层治理及其理论。长期以来,村居民自治如何真正成为自治主体,而不是被动地参与所谓自治,始终未能在实践和理论上得到解决。“微自治”则以实践方式较好地回答了村居民自治的重心、关键、目的、方式、逻辑和理论,即“赋权于民”,让广大人民群众对自己关切的重要问题及身边琐事进行“自我管理”。而村居两委则针对村居民自治的原则和重大问题,实行领导、指导、执行、协调和监督。

(三)有助于基层民主实践根植本土进行制度和理论创新

在中国基层民主自治尤其是在20世纪的民主选举中,基本遵从的是西方理论范式和价值观。这既加快了民主自治实践进程,又存在着照搬套用的倾向,实践与理论脱节。因此,如何基于中国国情进行制度和理论创新,成为进入新世纪以来党和国家、地方政府以及学界的强烈诉求。习近平总书记指出,中国特色社会主义政治制度过去和现在一直生长在中国的社会土壤之中,未来要继续茁壮成长,也必须深深扎根于中国的社会土壤。“微自治”结合中国国情,将西方的民主自治理念进行了中国化的再造。一系列基于中国国情和基层实际的“微自治”实践,有助于基层民主治理以及中国化的自治理论建构,从而走出简单搬用和模仿西方理论的误区。

随着中国基层“微自治”实践的发展,需要注意以下几个方面的问题。

一是要用联系的眼光看“微自治”,避免自我封闭。“微自治”具有独立性、自主性和自足性,如无开放、包容的视野,“微自治”很难获得其增长点与发展活力。同时,“微自治”独立性的彰显和积极作用的进一步发挥,也离不开村居“两委”的作用,离不开党的领导,否则,“微自治”不但没有前途,反而会走向基层民主治理的反面。以成都为例,加强党的领导和对社会组织的重视是其成功经验。因此,既注重发挥“微观自治”的优势,又注重它与党和政府的紧密联系,是未来中国基层民主自治的关键所在。

二是用发展的眼光看待“微自治”,推动其良性发展。目前“微自治”实践的感性、个性层面的探索多于理性、普遍性的提升。没有富有典型性的“微自治”制度创新,就很难走向广阔与深远,也无法具有推广作用和更大的辐射力;同样,只有地方特色,但缺乏高度的理论概括力和可推广的典型性,就很难有进一步的理论创新和实践超越力度。因此,中国基层的“微自治”实践既需要有个性与特色,又需要有理论高度与普遍的典型性意义。

三是处理好治理中科学化与人性化的关系。以“人性化”理念来提升“微自治”,可以在推进过程中避免机械和异化现象发生。在“微自治”实践中,强调规范化、细化和联动式管理是正确的,但也要注意不要走向过于繁琐的怪圈,尤其是要克服呆板、机械和异化的治理模式,这就需要处理好制度与人的关系。制度是为人服务的,在治理过程中,不能无视“人”的存在,更不能不顾人的主体性,因为“参与方法是建立在关注组织中人类行为的基础上的。或者从根本上说,个人在组织及政治生活中之所以能被激励,主要是出于‘休戚与共’——参与的原因,而不是出于物质——如薪资和酬奖——的原因”^①。科学式管理要服务于人民群众自己管理自己,从而提升公民的素质和水平,实现治理的真正目的。

作者:赵秀玲,中国社会科学院政治学研究所(北京市,100028)

(责任编辑:孟令梅)

^① B·盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,第84页,中国人民大学出版社,2001年版。