

【先锋观点】

重庆:

创建电子商务进农村综合示范县 17 个

日前,首届重庆农村电子商务精准扶贫峰会在云阳举行。从会上获悉,目前该市共创建电子商务进农村综合示范县 17 个,全市涉农网商已超过 2.5 万户,电商带动农村青年、返乡农民工、残疾人、贫困人口等创业就业 14.3 万人。据重庆市商委有关负责人介绍,截至目前,该市共安排国家级专项资金 2.8 亿元,建成贫困村电商服务站 1264 个,贫困村覆盖率达 65.9%;培训贫困户 2.3 万人次;组织 3.3 万贫困人口通过开设网店、发展网上村庄等方式实现创业就业。

天津:

每亩地承载畜禽量有了测算方法

近日,由中国农业科学院和天津市农村工作委员会主办,天津市农业科学院、农业部环境保护科研监测研究所、中国农科院农业环境与可持续发展研究所等 4 家单位承办的“京津冀地区畜禽养殖废弃物利用科技联合行动推进会”在天津市召开。针对京津冀地区养殖业废弃物产量大、资源化利用效率不高、可推广可复制的商业化运作模式不足等问题,联合行动首席专家、中国农科院农业环境与可持续发展研究所有关负责人表示自四月联合行动启动以来,各个科研单位协同创新,开发了畜禽养殖土地承载力测算方法,系统梳理了畜禽养殖废弃物处理良好做法。

湖南:

新化土特产“触电”变“网红”

近年来,依托新农村建设和精准扶贫、库区移民开发等工作,湖南新化特色农业产业快速崛起,涌现出一大批土特产种养大户,已建成蔬菜、中药材、杨梅、葡萄、茶叶等农业基地 132 万余亩,形成了农家水酒、白溪豆腐、柴火腊肉、高山野菜等众多特色农产品。农产品丰收,但并未带来效益。每当收获季节,农户总要为产品滞销发愁,一些规模种植的农产品出现无人采摘、烂在枝头等现象。如何破局?新化把目光瞄准电商产业,帮助农产品搭上“互联网+”快车。利用网络、微信、手机 APP 等平台,采取书记市长代言、网上供销、朋友圈推广、农村淘宝站点建设等方式,加强对本土农产品的推广,畅通农产品销售渠道。

【封面人物观点】

作者简介

张艳国 尤琳

江西师范大学教授

【核心提示】

农村基层治理能力现代化的实现,表现为乡镇政府能力现代化及其与农村社区自治力量之间的合作治理能力现代化的同步推进。大力推动农村基层治理能力现代化,必须大力改进乡镇政府治理机制、积极发挥农村社区各类组织在农村基层治理中的协同作用、在乡镇政府与农村社区之间建构制度化的良性互动关系。

文字整理/王平

## 农村基层治理现代化的实现路径

### 大力改进乡镇政府治理机制

推进国家基层治理能力现代化,首要的是要改进乡镇政府治理结构,提升农村基层治理能力,运用改革创新的办法,写好基层治理能力现代化这篇文章。

第一,科学定位乡镇政府职能,增强乡镇政府能力。随着我国经济社会快速发展,不同地区乡镇呈现不同发展态势。在经济发达的东南部沿海地区,已经形成了以工业为主导并集聚大量外来单位和人口的经济发达镇。这些经济发达镇的综合实力强,其社会结构已经初步实现向现代工业社会和城市社会转型,它既是推进中国特色城镇化的重要载体,也是一般乡镇发展的趋势。但在经济欠发达的中西部地区,乡镇主导产业依然是农业。值得注意的是,这些乡镇也开始致力于推进现代农业发展。科学定位乡镇政府职能,是指乡镇政府应针对本地区社会经济发展实际,结合本地区居民、企业和其他社会组织多元化需求,确定其关键职能。

第二,搭建“一站式”管理与服务平台,转变乡镇政府职能。乡镇政府直接面对农村基

层,为了实现乡镇政府管理重心下移,基本公共服务下沉,需要最大限度整合乡镇政府行政资源,搭建便捷、灵活、高效的管理与服务平台,推进乡镇政府向“服务型政府”角色转变。在搭建“一站式”管理与服务平台过程中,首先成立乡镇便民中心服务“窗口”,把面向居民管理与服务事项“打包”,将就业、社保、民政、卫生、文化以及综治、维稳、信访等属于乡镇政府管理与服务的事项,集中于服务“窗口”统一办理。其次,对于有些乡镇已经承接的县级政府下放的部分管理职权,服务“窗口”应尽可能将不同机构之间的行政许可、非行政许可审批整合起来,简化农村公共事务服务办理流程,提升乡镇政府管理与服务效率,为基层群众、企业和其他社会组织提供高效、便捷、贴心的服务。最后,乡镇政府将基本公共服务向农村社区延伸,应依托新设“农村社区服务中心”,由“农村社区服务中心”承接乡镇政府延伸至农村社会政务性服务,确保农村社区居民能够就近享受优质的公共服务。

第三,治理方式从管制向协商转变,推进多元治理主体共管共治。为了实现全新的政治管理,乡镇政府要在治理手段上实现由管制向协商转变,使权力由“自上而下”的单向度运行向“上下互动”双向度运行转变。为了更好地实现对农村社会的治理与服务,乡镇政府应逐渐减少强制手段,更多采用说服、协商和指导等方式,积极发挥乡规民约等社会自治规则的指引作用。在现阶段,多元主体参与农村基层治理,顺应了农村社会各阶层日益增强的政治参与意识和对构建新的社会管理权力结构的迫切要求。为促使多元治理主体在农村基层治理中形成合力,实现农村社区居民有序的政治参与,乡镇政府应当用引导和民主的方式促使农村社区各类组织和居民参与农村社区公共事务的决策,建立农村社区各方利益诉求的表达机制。在乡镇政府与农村社会的互动和交流过程中,提升农村社区各类组织与公众对乡镇政府的支持与认同,形成乡镇政府与农村社区各类组织及居民之间共管共治的治理格局。

### 积极发挥农村社区各类组织的协同作用

农村基层治理的重点是农村基层社会,主体是农村社区居民,关键是创新基层治理机制,实现基层善治。这就需要增强农村社区自治力量,提升基层组织自治能力。目前,农村社区主要是通过村委会这一自治组织来行使自治权,它集中表现为对农村社区公共事务的管理和服务。由于具备独立行动能力的民间组织的建构是社会行动能力生长的动力原点,因此,增强农村社区的自治能力就要以农村社区的自治组织为中心,但是,它绝不限于此,还要将农村社区自治组织纳入到农村基层自治的平台之中,在这个平台上,整合农村社区自治组织与其他各类组织之间的关系,充分发挥其群众性、自治性和民主性,孕育群众自治的活力、基层管理的合力和民主成长的动力,让农村社区居民依法办理自己的

事情,发挥农村社区各类组织在农村基层治理中的协同作用,促进它们与乡镇政府的良性互动。

第一,规范农村社区自治组织自治权力的行使,实现社区居民依法自治。作为农村社区自治组织的村委会,它行使的自治权力源于村民的授权。因权力来源决定,村委会在对本村进行公共管理、提供公共服务时,必须代表村民的意愿和利益,而不是充当乡镇政府的“手”或“腿”。因此,应改变村委会的“行政化”趋向,促使村委会逐渐回归其自治本质,组织农村社区居民共同管理本社区公共事务,确保本社区居民自我管理、自我教育、自我服务的民主权利得以实现。

第二,建立现代社会组织制度,促使农村社区社会组织、经济组织参与农村社区管理与服务。农村社区社会组织、经济组织是农村社区

居民建立的自治性组织。这些组织的成立,能够弥补乡镇政府和村委会对农村基层治理之不足,在发展农村社区经济、促使本社区居民参与农村社区管理、提供公共服务等方面发挥积极作用。在参与农村社区管理上,由于农村社区组织更能贴近居民的实际需求,能够吸纳广大农村社区居民参与,因此,农村社区社会组织还要善于引导农村社区居民参与,发动本社区居民参与本社区社会治安的维护、民间纠纷的调节、社会救助、文化生活等公共事务的管理。在参与农村社区公共服务供给上,对于可以由农村社区社会组织、经济组织承担的农村公共服务,农村社区社会组织、经济组织应积极参与市场竞争,接受乡镇政府委托,为居民提供市场化、社会化服务。

### 构建乡镇政府与农村社区之间良性互动

推进农村基层治理能力现代化,既要强调农村基层治理中乡镇政府的主导作用,又要发挥农村社区各类组织在农村基层治理中的协同作用,更要促使乡镇政府与农村社区各类组织之间在管理与服务中的分工、协作,实现相互配合、和谐共生。为了实现乡镇政府与农村社区之间的有效互动与相互制衡,增强乡镇政府与农村社区合作治理能力,需要重构乡镇政府与农村社区之间的制度化关系。

第一,确定乡镇政府与农村社区各类组织之间的职责边界。乡镇政府是行使行政管理权的行政机关,农村社区各类社会组织是行使农村社区自治权的自治组织,为避免乡镇政府与农村社区各类组织之间“零和博弈”,促进双方良性互动,需要厘清乡镇政府与农村社区各类组织之间职责边界。按照现有法律规定,乡镇政府对属于农村社区居民自治范围的事项进行指导,对于农村社区各类组织而言,它们在行使民主选举、

民主决策、民主管理、民主监督等自治权利过程中,只要是属于合法的自治活动,乡镇政府就负有指导职责。当然,乡镇政府在指导中还应严格遵守法治程序,不能轻易介入农村社区日常生活领域,避免产生“权力越位”的情况。

第二,乡镇政府对农村社区各类组织自治权的行使进行必要干预和调节。农村社区各类组织在农村社区行使自治权,源于国家向农村基层社会和公民让渡和下放部分治权。因此,当农村社区面临自身无力解决的矛盾和冲突时,作为农村社区国家法令执行者的乡镇政府,需要对农村社区各类组织自治权的行使进行必要的干预和调节。值得注意的是,乡镇政府行政管理权对乡村社区自治权力进行必要地干预和调节的同时,应该避免对乡村社区自治权力进行超强制和过度干预。

第三,农村社区各类组织制约乡镇政府行政管理权扩张。现代国家的目的是将其活动引

向它所服务的人民认为是合法的这一终极目标上,并把权力的行使置于法治原则之下。政府在行使行政管理权的过程中,如果不能将行政权力限制在法律框架内行使,建立对政府的问责机制,不受监督和制约的政府权力必然会异化,而异化的权力是难以实现现代治理目标的。因此,为增强政府能力,需要建立对政府的问责机制,监督和制约政府权力的行使。具体到农村基层治理,由于乡镇政府对农村社区在权力配置、运行目标等方面起到主导作用,在现代治理背景下,除了强调乡镇政府采用非强制或弱强制的方式对农村社区进行管理之外,也要注意发挥农村社区各类组织来制约乡镇政府行政管理权。

