

清廉乡村建设：“宁海36条”法治化治理研究

陈英英

宁波大学，法学院，浙江 宁波

Email: 704898387@qq.com

收稿日期：2021年5月28日；录用日期：2021年6月24日；发布日期：2021年7月1日

摘要

新世纪以来，大量惠农资金和项目流入农村，村级小微权力不断扩大，基层组织的碎片化难以约束小微权力，基层治理软弱涣散、法治力量缺失，“小官巨贪”的现象层出不穷。宁海县采用“宁海36条”，用权力清单的方式制约村级小微权力，增加乡村法治效能，其在缓解干群关系、助力清廉乡村建设方面具有深刻的研究价值。本文从“宁海36条”目标的清晰性、信息支持的广泛性、因果逻辑的充分性、村民的认同与支持以及政策环境、媒介的关注等方面分析“宁海36条”在基层得以有效执行的驱动因素，探索清廉乡村建设的新途径，积极推动“宁海36条”的法治化建设。

关键词

宁海36条，小微权力，乡村治理，清廉乡村，法治

Clean Rural Construction: “Ninghai 36” Legalized Governance Research

Yingying Chen

Law School of Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Email: 704898387@qq.com

Received: May 28th, 2021; accepted: Jun. 24th, 2021; published: Jul. 1st, 2021

Abstract

Since the beginning of the new century, a large amount of agricultural funds and projects have flowed into the countryside, and the micro-powers at the village level have been expanding. The fragmentation of grass-roots organisations has made it difficult to restrain the micro-powers, resulting in weak governance at the grass-roots level and a lack of rule of law power, and the phenomenon of “small officials and huge corruption”. Ninghai County has adopted the “Ninghai 36”,

文章引用：陈英英. 清廉乡村建设：“宁海36条”法治化治理研究[J]. 法学, 2021, 9(4): 475-480.

DOI: 10.12677/ojls.2021.94067

which uses a power list to restrain small and micro-powers at the village level and increase the effectiveness of the rule of law in the countryside, and has profound research value in easing the relationship between the cadres and the masses and helping to build a clean countryside. This paper analyzes the driving factors for the effective implementation of the “Ninghai 36” at the grassroots level in terms of the clarity of the objectives of the “Ninghai 36”, the breadth of information support, the adequacy of causal logic, the recognition and support of villagers, as well as the policy environment and media attention. The study will explore new ways to build a clean village and actively promote the rule of law of the “Ninghai 36”.

Keywords

Ninghai 36, Small Micro Power, Rural Governance, Clean the Country, Legalization

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

新世纪以来,党和国家不断重视三农工作,取消农业税,出台大量惠农政策,大量的资金流向乡村。随着惠农项目的落地和财政补贴资金的下发,村干部手中的权力不断地增大,地位不断上升,“小官巨贪”频繁发生,小微权力的约束迫在眉睫。宁海县政府通过在基层干部与群众中推行《宁海县村级权力清单三十六条》(以下简称“宁海36条”),将处理各种村级事务的流程和财政资金去向进行公示,明确规定村委会的职责与权力,对村级的小微权力进行规范、监督与约束,提高基层组织的自治水平,加强基层廉政建设。它的内容主要分为两大类,第一类是村级集体管理事项,包括村级重大事项决策、村级采购事项、村级财务管理事项等,第二类是村级集体便民服务事项,包括村民宅基地申请、村民救助、救灾款事项等。“宁海36条”是一项采用权力清单的方式约束村级小微权力的制度创新,其对于加强干部监督、缓解干群关系、推动乡村廉政建设具有重要意义。

本文以宁海县的“宁海36条”为研究对象,分析其制定与执行过程,研究推动其在乡村得以有效执行的各种驱动因素,探索清廉乡村建设的新途径,将“宁海36条”的法治化经验推广到全国。

2. “宁海36条”的可行性分析

“宁海36条”是宁海县委政府基于宁海县的基层治理情况而制定出台的一项用来约束村级小微权力的公共政策,包括自上而下的动员和自下而上的参与,基层干部与村民群众在“宁海36条”的指导下共同助力乡村廉政建设,将乡村自治与法治相结合。

2.1. “宁海36条”目标的清晰性

“宁海36条”目标清晰,其主要解决的问题就是村级治理中日益膨胀的小微权力。村级“小微权力”是指各类村干部和各种村集体组织在处理村级重大决策、召开村级重大活动以及管理资金、资产、资源等村级事务方面根据现有的法律规定享有的管理与服务的权力[1]。村干部和各种村集体组织是政府各项惠农政策的传达者,也是各类涉农资金、惠农项目在“最后一公里”落实的执行人,肩负着“上传下达”的职责,既要实现乡村的自治,又要完成上级下发的任务。村级“小微权力”涉及村中事务的方方面面,覆盖面广,且涉及事项较为琐碎,如果不对其进行有效的监督与管理,很容易造成“苍蝇扑面”,产生

寻租行为。

2.2. “宁海 36 条” 信息支持的广泛性

为了实现有效约束村级小微权力的目标，宁海县委政府经过多方调研，凝聚各部门力量编写了《宁海县村级小微权力清单 36 条》，明确划分村干部的权责范围，公开村级财务资产动向，用权力清单的形式约束小微权力，并在 2018 年对其进行升级改版。宁海县委通过提供广泛、全面的信息技术支持，在全县范围内推广权力清单。首先，借助于“走村不落户、群众考干部”的活动，对全县的基层干部进行专题教育培训，组织基层党员干部参加相关活动，举办全县联村干部村务知识竞赛，鼓励村干部以身作则，学、用“宁海 36 条”，促使其成为村干部处理村级事务的基本准则，时刻做到用“宁海 36 条”约束自身的行为和权力。其次，对于群众，宁海县委政府采用制作“宁海 36 条”系列微电影、动漫、视频录播、童谣，创作马灯调、戏剧、小品等方式，在全县范围内进行宣传，并且安排各乡镇(街道)联村干部入户到户向百姓宣讲“宁海 36 条”，编印下发口袋读本、漫画图册等读物，通过镇、村干部的深入讲述，结合漫画图册、监督案例等讲解，不断增强群众对“宁海 36 条”的认知程度并且开通“清廉宁海”公众微信号，在公众号里面详细介绍了“宁海 36 条”的具体内容，进行政策解读，确保群众可以读懂每一条制度。同时投资 200 多万元，借助“网络科技+传统模式”的新型办事技术，打造宁海数字电视公开平台，开通“阳光村务网”，让老百姓在家里就可以办理村级事务，并查询处理进度。全面推广“宁海村民 e 点通”，发挥互联网优势，打破原有的“村民说事”的时间、地域、人情瓶颈，使之成为“村民说事”和群众监督的新阵地。宁海县委提供的信息技术支持，降低了“宁海 36 条”的执行技术的难度，推动村干部和村民用权力清单约束小微权力、处理村级事务，加强对村干部的监督，推动乡村法治建设。

3. “宁海 36 条” 的法定规制能力分析

“宁海 36 条”诞生于宁海县基层组织涣散、对村干部监督无力、小微权力边界模糊之时，用于约束小微权力、加强基层廉政建设，其诞生的因果逻辑充分，其效果显著，使权力在阳光下运行，并提高办事效率与服务质量，获得百姓的认同与支持。

3.1. “宁海 36 条” 出台的因果逻辑充分

如图 1 所示，“宁海 36 条”出台的因果逻辑充分，其执行有助于干部的廉政建设。“宁海 36 条”执行以前，宁海县的村级小微权力日益膨胀，导致乡村治理涣散、基层组织软弱无力。首先，小微权力边界模糊，村干部的权力到底有多大，哪些事可以做，哪些事不可以做，没有一部明确的法律条文对其进行规定。其次，小微权力监督不足，由于分税制的改革，取消了“农业税”，使得乡镇(街道)部门与村民的联系变得疏远[2]，“下乡”变成了偶发性的任务，无法做到对村中事务和村干部的时时监督；宁海基层政府处于条块分割的状态，各个部门由于资源的问题存在着或直接或间接的竞争关系，导致各个部门之间出现利益争夺、权责难以界定、政出多门以及职责不清等情况，基层组织涣散，没有足够的精力关注乡村具体事务。同时，村民由于不了解村务的运行流程和政策法规，缺乏民主监督平台，这就使得村干部授权有余而监督不足，乡村廉政建设岌岌可危。

据宁海县公开的相关资料显示，实行“宁海 36 条”之前，宁海县涉农资金和项目中的违法案件频发，涉及的金钱数目逐年增加，“小官巨贪”的问题屡见不鲜，同时村级选举乱象丛生，村霸、宗族势力抬头。基层治理处于涣散状态，村级项目推进缓慢，百姓利益受到损害，对村干部的行为产生不满，纷纷上访，导致政府公信力下降，政府亟需出台政策抑制小微权力、促进乡村治理现代化。2014 年 2 月初，在宁海县委统一部署下，宁海县纪委联合组织部等 20 多个涉农部门，深入农村基层一线，通过访谈上千

名群众，召开上百次会议，广泛听取干部群众意见建议，梳理出《宁海县村级小微权力清单 36 条》，并率先在下畈村、湖头村等自然村进行试点推行并且取得成效。这些村试点期间取得的成功，推动“宁海 36 条”的正式出台与全面执行。宁海县委政府通过提供信息技术支持、广泛宣传“宁海 36 条”，推动其政策的落实，百姓看到“宁海 36 条”带来的希望，广泛参与其执行过程，发挥乡村治理的主体地位。“宁海 36 条”通过厘清职责边界，绘制村级事务的办事流程图，规范权力运行的流程，公开财政资金流向，启动三级联动问责监督机制，从而抑制小微权力的膨胀，规范干部用权，提高办事效率，激发农民的主体地位，推动乡村的有效治理与法治建设。

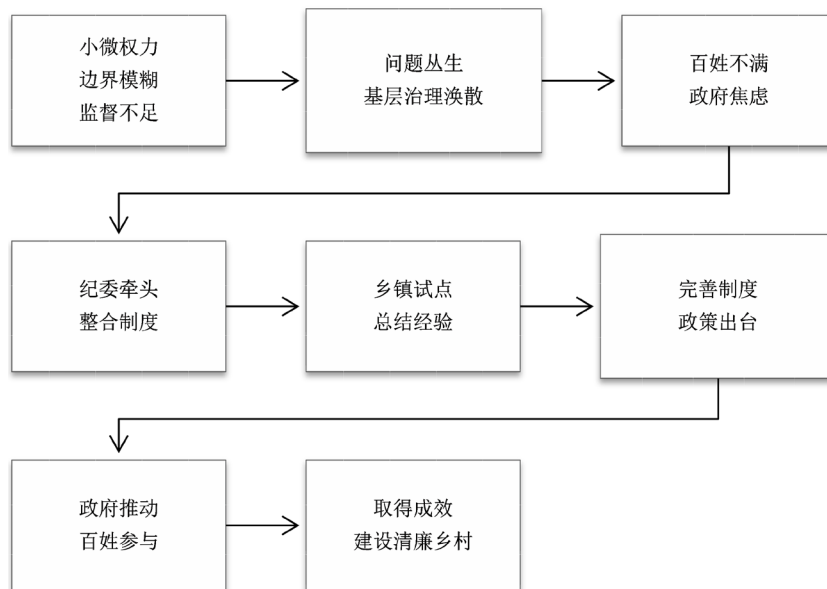


Figure 1. The causal logic of “Ninghai 36”
图 1. “宁海 36 条” 的因果逻辑

3.2. 村民对“宁海 36 条”的认同与支持

“宁海 36 条”以明确的权力清单制度对村级事务进行规定，要求全面公开账目运行、租金分配、项目承包等核心问题，使村里的每一寸土地、每一分钱都在群众的眼皮底下，导致村干部必须严格按照清单办事，一举一动都在村民的监督中，避免群众对村干部的无端猜疑，真正实现“让群众明白，还干部清白”，加强了干部与群众的信任度，缓解干群关系，也杜绝了人情世故给村干部带来的麻烦，提高村干部的职业道德，营造清廉乡村的氛围。

“宁海 36 条”通过一个标准化的体系建设，将大多数便民事项的办理程序浓缩到三到五个步骤，借助信息技术与云端大数据实现“一体化”服务与云端同步服务，同时村民可以通过流程图、宣传手册，了解办事流程与时效，通过网上自助办理、电话办理等方式，足不出户即可解决烦心事，既保障了村民的知情权与监督权，又提高了办事效率，村民满意度上升，对“宁海 36 条”的施行给予认可与支持。

4. 驱动“宁海 36 条”有效执行的其他因素

惠农资金下乡的政策背景下，国家大力打击贪污腐败、注重乡村治理现代化为“宁海 36 条”的执行提供良好的政策环境，媒介、各级政府、专家学者等对“宁海 36 条”的关注为其政策执行提供前进动力与理论帮助。

4.1. 良好的政策环境

党的十八大以来,党和国家以剜肉医疮的勇气和壮士断腕的魄力,加大反腐力度和范围,坚持“老虎”、“苍蝇”一起打,既坚决查处领导干部违纪违法案件,又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题”[3],因此加强乡村廉政建设,制约村干部的小微权力迫在眉睫。而且随着乡村振兴战略的实施,大量惠农资金与项目流入乡村,村干部手中的权力逐渐增大,需要通过“宁海36条”对其进行制约与监督,在基层组织形成不敢腐、不能腐、不易腐的制度环境,真正地从源头上遏制腐败,同时为村民参与村级事务的管理提供机会,提升村民在乡村治理的主体地位,让村民真正成为农村的主人。当前全国加强廉政建设的良好政策环境促进“宁海36条”的出台与有效执行。

4.2. 媒介、各地政府、专家学者等对“宁海36条”的持续关注

“宁海36条”自从试点取得成功之后,便引起各地政府机关以及媒体、专家学者等的关注。“宁海36条”实行以来,得到了众多干部与群众的支持拥护,经验做法相继被中央办公厅专报呈送中央领导、中央深改办内部刊发、入选中组部文件供全国学习,获得民政部“2015年度中国社区治理十大创新成果”。央视《新闻联播》、浙江卫视《新闻联播》等重量级新闻媒体对此进行宣传报道。“宁海36条”也在2018年相继被写入中央一号文件和《中共浙江省委关于推进清廉浙江建设的决定》[4]。许多政府机构、组织到宁海县进行参观学习,目前已有上海、山东等地的各级政府组织在“宁海36条”基础上形成了当地的小微权力清单,营造法治乡村的氛围,且有扩面普及的趋势。来自华中科技大学、中国人民大学、宁波大学等研究乡村治理领域的专家学者和研究基地纷纷与宁海县建立合作关系,到宁海进行实地调研,研究“宁海36条”的政策执行。媒介、各地政府、专家学者等对“宁海36条”的持续关注,激励宁海县政府不断与时俱进、改革探索,升级改版权力清单,有效执行“宁海36条”,积极推动“宁海36条”经验上升为国家标准,促进宁海廉政建设。

5. 结论

郡县治,乡村稳,天下安,“宁海36条”通过科学确权、规范用权的方式,用标准化的体系流程把村干部的小微权力关在“制度的笼子”里面,实现乡村自治与法治的双重融合。宁海县委政府提供的信息支持、村民的认同、良好的政策环境、各界的关注等因素共同作用推动“宁海36条”的有效执行,加强乡村基层治理与法治建设。虽然“宁海36条”执行有效,取得一定的成效,但是其执行过程中仍存在着诸如村干部消极治理、运行成本过高、容易陷入“运动式治理”等问题需要进行解决。乡村治理是实现乡村振兴的重要内容,乡村治理的有效实现,不仅需要法律制度的保障方面进行完善,还需要一定的社会经济基础与乡土文化支撑,乡村的经济状况决定当地人员留村比例,进而影响村干部的数量与素质以及基层组织运转的成本,而乡村的整体风气与思想观念直接影响村干部的作风以及与干群关系。“宁海36条”是约束村级小微权力的一种制度创新,对于推动乡村治理具有重要意义,但是其必然要经历新制度与现实不断耦合的过程,我们要关注其执行过程中出现的问题以及相关利益主体的互动,给予基层官员适当的自由裁量权,在满足群众需求的基础上完成上级安排的行政任务,不断革新完善已有制度,推动基层民主的发展。乡村治理和法治建设不可能一蹴而就,“宁海36条”为乡村治理现代化与法治化提供了一个样本,但仍需要在实践中不断创新、完善。建设清廉乡村,依然需要我們不畏艰难、继续探索前行。

参考文献

[1] 李三辉. 乡村治理中“小微权力”的规范及其主要问题——基于河南的实践审视[J]. 江苏第二师范学院学报,

2019, 35(2): 57-61.

- [2] 林坚. 深化村级小微权力清单制度, 提升乡村治理法治化水平[J]. 政策瞭望, 2019(6): 18-19.
- [3] 佚名. 习近平在十八届中央纪委二次全会上发表重要讲话强调: 更加科学有效地防治腐败, 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入[J]. 党建, 2013(2): 4-6.
- [4] 浙江在线. 乡村治理看宁波: 宁海纪法并重, 树立乡村法治样板[EB/OL]. http://town.zjol.com.cn/cstts/201906/t20190609_10297748.shtml, 2021-04-20.