

小微权力清单：法治社会建设的村治经验

俞海涛¹

（华东政法大学法律学院，上海 200042）

【摘要】：“宁海 36 条”的村治成功经验为法治社会建设提供了理论思考的素材和经验借鉴的样板。权力清单是法治限权的一种方式，不仅适用于法治政府的建设，还可适用于法治社会的建设。相对于个人权利而言，社会权力和政府权力一样需要受到限制，但小微权力清单与政府权力清单在编制实施主体和内容来源上有很大不同。“宁海 36 条”展现了小微权力清单化解社会矛盾、推进社会治理现代化的积极作用，值得推广。社会规范建设需要伴随社会组织的发展，清单的推广需要坚持社会组织主导、政府指导和公众参与，同时注意避免抑制社会组织活力，加强合法性审查，建立动态管理机制。借用基层治理“上面千条线，下面一根针”的说法，多元规范是社会治理的“千条线”，小微权力清单是社会治理的那根“针”，最终织就法治社会的美好蓝图。

【关键词】：小微权力清单 法治方式 社会权力 法治社会 社会治理

【中图分类号】：D920.0 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1003-8477（2020）07-0037-08

一、引言

2020 年 3 月中央全面依法治国委员会印发《关于加强法治乡村建设的意见》，在“推进乡村依法治理”一项中指出要“编制村级小微权力清单，公开权力清单内容、运行程序、运行结果，建立健全小微权力监督制度”。“村级小微权力清单”制度于 2014 年由浙江省宁波市宁海县率先探索推行（简称为“宁海 36 条”），并于 2018 年被写入中央“一号文件”，它在化解乡村矛盾、创新乡村治理、满足村民美好生活等方面探索出了一条有效的基层治理之路。在笔者看来，更重要的是，它还为法治社会建设提供了理论思考的素材和经验借鉴的样板。2014 年中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出全面推进依法治国需要“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，但相较于法治国家和法治政府而言，学术界对法治社会的内涵和外延缺乏清晰界定，陈柏峰教授就认为“在法治社会建设方面，实践内容乏善可陈，全国性的实施纲要缺乏”。^{[1] (p66)}毋庸置疑，乡村治理法治化是法治社会建设的重要内容。《决定》还指出推进法治社会建设需要“推进多层次多领域依法治理……深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。”小微权力清单的编制与实施能够在多层次、多领域化解社会矛盾、推进社会治理现代化方面发挥积极作用，需引起我们足够重视。

二、从法治政府到法治社会的权力清单

党的十八大提出“法治是治国理政的基本方式”的科学论断，运用“法治思维和法治方式”是法治内在的、必然的要求。

^{[2] (p164)}法治思维和法治方式是建设法治国家、法治政府和法治社会不可缺少的工具，将对社会管理创新和社会转型产生积极且深远的影响。^{[3] (p5)}那么什么是法治思维和法治方式呢？两者没有质的区别，法治思维影响和决定法治方式，在现阶段主要是指限制、

作者简介：俞海涛（1992-），男，华东政法大学法律方法论专业博士研究生，上海市中国特色哲学社会科学学术话语体系建设基地“中国特色法学学术话语体系建设——以法治话语研究为重点”研究人员。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“新兴学科视野中的法律逻辑及其拓展研究”（18ZDA034）。

约束权力的思维和方式。^{[4] (p80)}法治的核心含义就是限权，因此法治思维就是限权思维，法治方式就是限权方式。结合顶层设计的理论要求和具体制度的实践经验，形成限权思维和推行限权方式，才能将大小权力关进制度的牢笼。小微权力清单将权力清单的运用视野从法治政府的建设延伸到了法治社会的建设。

（一）作为法治方式的权力清单。

权力清单制度是指以清单的形式公开权力的种类、数量、运行程序等，从而规范权力使用目的的制度。权力清单理论发轫于西方，其基础是廉价政府理论和有限政府理论。^{[5] (p30)}我国权力清单制度实践始于 2005 年，2016 年 1 月全国省级政府部门权力清单全部公布，标志着该制度建设初步完成。

“权力清单”的主要功能是限权，这与法治的核心含义一致。“清单”的“清”本身即是对“权力”的制约，“水至清则无鱼”。权力天然喜好模糊、阴暗的环境，讳莫如深、神龙见尾不见首就是对权谋、权术运用的写照，拥有无限权力的专制者“不预设法令告示下民，令不测其浅深，常畏威而惧罪也。”^{[6] (p1226)}权力有膨胀的趋势，“清单”是拴住权力的“条条框框”；权力好随心所欲，“清单”是令其不逾的“规矩”。具体来说，权力清单从明确权力的种类、数量、运行规则、边界、责任等编织权力的制度牢笼。例如，明确权力的种类，对政府权力来说需遵循“法无规定即禁止”，只能行使宪法法律赋予的权力，不能行使宪法法律保留的权力，而对社会权力或权利来说则“法无规定皆自由”。又如，明确权力的运行规则，“宁海 36 条”具体绘制了权力运行流程图 45 张，有效制约了权力。“权力作为一种社会活动之力，是一种动态性的过程之力，处于时刻变化的运行过程之中……权力的运行是权力清单制度的重中之重，必须要依据于一定的基本运行轨迹，才能确保权力的运行方向不背离、不脱轨、不越轨。”^{[7] (p110)}

权力清单具备形式法治的几项要素。在拉兹看来，形式法治的要素有可预期、普遍、明确、公开和相对稳定等，这几项要素同样被富勒列进法律的内在道德，赞同形式法治的人都同意法治允许人们在事先知道其潜在法律意含的情况下规划他们的行动。^{[8] (p120-121)}首先，权力清单符合明确性要求，“清单”的“清”首先要“理得清”，也即全面“清权、确权”。这是对权力清单编制时的要求。其次，权力清单符合公开性要求，也即“晒权”，将权力彻底置于阳光之下。清单编制完成后不能束之高阁，而要公之于众，所以“清单”的“清”还指“看得清”。权力运行过程的公开透明是权力最好的防腐剂，大大增加了权力寻租的难度和风险。再次，权力清单符合普遍性要求，权力清单的重要组成部分是权力运行规则，任何掌握了权力的主体都需要遵从权力运行规则，不容许有特权的存在。最后，权力清单符合稳定性要求，既然把权力的运行以文本（“单子”）的形式固定下来，就要能够在一定时期内反复适用，不能朝令夕改。综合权力清单的限权功能与清单特征可知，权力清单就是一种法治方式，是法治思维的运用。

（二）社会权力与政府权力一样需要受到限制。

传统权力清单制度的研究与应用局限于政府权力清单，即囿于规制行政权的范围，视野稍显狭隘，需要有所突破。传统的“权力清单”即指政府行政权力清单，是对各级政府及其各个部门权力的种类、数量、边界等予以详细统计，划定界限，形成清单。换言之，“清单所涵盖的范围就是行政权力的合法行使范围”。^{[9] (p90)}“权力清单”是“对中央与地方分权、政府职能转变、政府治理法治化等问题”的规范。^{[10] (p1)}十八大提出法治国家、法治政府、法治社会一体建设，其中法治国家指整个国家公权力的法治化，法治政府主要指国家行政权力的法治化，法治社会主要指社会公权力的法治化。^{[11] (p1)}从这个视角可以看到，以往对权力清单的研究多局限于法治政府建设。陈金钊教授认为法治社会建设主要是解决民与民之间的矛盾，解决社会组织的权力与公民权利之间或者公民权利之间的冲突，并认为“法治社会建设只能运用法治方式”，但其所说“法治方式”更多的是指解决个体之间具体矛盾的规范法学的方式。^{[12] (p102-104)}根据法治“限权”的核心含义，权力清单制度显然也称得上是一种法治方式，所以小微权力清单制度属于法治社会建设的范畴。继十八大做出“推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间”后，2018 年《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》明确指出“推行村级小微权力清单制度，加大基层小微权力腐败惩处力度”，2020 年《关于加强法治乡村建设的意见》又再一次强调小微权力清单制度，这些文件在国家战略层面肯定了权力清单

制度从法治政府建设到法治社会建设的延伸。

确实，小微权力与政府权力一样需要受到限制，原因在于：

首先，小微权力也是“权力”，社会权力具有相对性。就村组织和村干部掌握的权力而言，可以分为党的领导权、政府委托的行政权和村委会的自治权。前两者是权力自不待言，而自治权具有相对性，相对国家公权力来说它是“权利”，但相对于公民个人权利来说就是“权力”。有学者将之称为“公私二重性”，社会权力既有公的一面，也有私的一面，完全将其归于任何一种都是不严谨的，公私两个方面始终纠缠在一起，且相对而存在。^{[13] (p144)}换言之，相对于外部权力来说，它具有私的性质，是权利；而对于内部成员来说，它具有公的性质，是权力。有学者区分了个体自治权和社会自治权，对前者而言，自治权总是体现为“权利”；对后者而言，当其相对于国家时亦表现为一种权利，当其面对共同体成员时，自治权则表现为一种公共权力。

^{[14] (p26)}

其次，小微权力并不“微小”。村级“小微”权力是相对于国家、政府的宏大权力而言，根据蔡长昆的访谈调研，“小微权力清单”的最初命名与宏观政策的“抓空档”有关——对于旨在宏观的行政审批改革的“权力清单”来说，农村是空档。^{[15] (p107)}然而，它在一定程度上是权力本位、官本位潜意识下的称呼。如果站在权利本位的立场，村干部的权力可谓不“小”，俗语谓“县官不如现管”。村级组织及村干部享有村级重大决策、重大活动、重大项目以及资金、资产、资源管理等村务管理权力，如宅基地审批、计划生育执行、低保户审批等，都是关系到村民重大切身利益、真正称得上是“家破人亡”的大事。随着经济社会发展，社会权力可支配的财产数目也越来越大。从宁海县实际看，每年仅县级以上财政用于农村建设的资金就能达上百亿元，行政村最多时可得到各级政府高达上千万元的资金扶持。^{[16] (p42-43)}很难说，村干部手中的这些权力还只是“小微”权力。因此，权力清单的研究与应用需要突破传统政府权力的范围，小微权力清单制度需要得到更多学者的关注和研究。

（三）小微权力清单与政府权力清单之不同。

小微权力清单与政府权力清单都具备前文所述形式上的相同点，且目的均在于规制权力、保障权利，但是两者在编制实施主体、内容来源两方面有较大差异。差异的根源在于所规制权力的性质不同，即政府权力与小微权力的不同，后者涉及党组织的权力、乡镇政府权力和村民自治权力。具体而言，在“宁海 36 条”中不仅有村级重大决策事项、采购事项、财务管理、村务公开等主要涉及村民自治的流程图，还有党务公开、党员组织关系迁转、党员发展工作等流程图，还有需要政府部门审批的宅基地审批、低保申请、救灾、救济款物发放、困难救助申请等流程图。

首先是编制实施主体的差异。政府权力清单的编制与实施主体单一，而小微权力清单的编制与实施主体分化。

关于政府权力清单的性质，行政法学界一直存有争议，主要有以下三种观点：一是行政信息公开说，这种观点认为行政权力源于宪法法律等授权，不能予以丝毫损益，权力清单只不过是散落各法律文件中的权力运行规则梳理总结出来。二是自制规范说，即权力清单是行政机关自我制定并供内部反复适用的规范。有学者认为忽视其规则创制功能将其定性为信息公开，有“降格”的嫌疑。^{[17] (p121)}三是规范性法律文件说，因为权力清单的限权功能和权力配置等内容使其成了权力行使的依据，因此它应该是人大作为编制主体的规范性法律文件。笔者较为赞同的观点是它有两个面向，对外为信息公开，对内为行政自制规范。

^{[18] (p96)}除了第三种观点认为编制主体为人大、实施主体为政府外，前两种观点都认为其编制、实施主体是政府及其工作部门。在实践中，权力清单也确由政府及其部门编制实施。

但小微权力清单的编制、实施主体并不这样简单。从“宁海 36 条”的编制过程来看，其编制主体有过变动。早期的政策试点过程主要由宁海县纪委主导，先由县纪委确定整体框架，再由试点乡镇梳理具体流程，再由县级各部门审核，最后县纪委全面协调、梳理、汇编、整合，并于 2014 年 2 月出台清单的意见稿，由此可见纪委的主导地位。纪委的主导地位与近年来反腐形势下县域权力结构变化有关，纪委成为强势部门，“村治不再是基层政权或民主自治问题（这是民政局的‘权势范围’），而是

“党员干部作风问题”，县纪委的介入改变了问题被界定的方式。”^{[15] (p106)} 2014 年 6 月，县党委、县政府介入，“权力清单”逐渐成熟，在县域全面推行。这可以看到，与政府权力清单的编制和实施由政府及其工作部门主导不同，在“宁海 36 条”的创制过程中，党组织起到了重要作用。从中共宁海县委《关于推进农村“小微权力”规范运行的意见》可以看到更完整的规定：“村级组织”是推进农村小微权力规范工作的实施主体；“村党支部”要充分发挥领导核心作用，负责制定权力清单和运行程序、征求各方面意见建议、提交村民（代表）会议通过和贯彻落实等工作；乡镇做好“指导、审核和把关工作”；县纪委“组织协调和监督检查”；县与其他相关部门负责“对口指导”。

其次是内容来源的不同。政府权力清单的内容来源单一，小微权力清单的内容来源多元。

政府权力严格遵循职权法定原则，行政机关可以根据宪法法律法规规章的抽象规定加以细化，但不能有所损益。政府权力清单不能根据党和政府的政策或文件制定，而只能根据法律、法规和规章制定。^{[19] (p80)} 党的政策和政府文件虽然在权力清单制度的推广过程中发挥了主导作用，但它们不可能具体规定政府的权力。

但小微权力清单不同，它不仅依据法律、法规、规章、其他行政规范性文件，还依据党内法规、党的政策，甚至还有一些基层通行的“非正式”做法。依“清单”治村不仅是狭义的依法治村，狭义的国家法只是清单的来源之一。“清单”不只是全面梳理并落实已有的法律法规规章，还要结合政策、纪律、道德、习惯等为社会公权力的运行提供更多的具体规则，从而实现社会依“规则”治理。可见小微权力清单本质上是一个制度整合机制，即将原来散落在各个部门，以及基层镇政府和农村的非正式做法整合起来，制作成统一的规范。^{[15] (p106)} 规范社会行为、实现社会善治不能仅靠国家强制力保障的“硬法”，还需市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等“软法”。^{[20] (p112)} 在建设法治国家和法治社会的过程中，既要充分发挥国家权力层面规范类型的作用，也要高度重视发挥社会组织自身所产生的社会规范的作用。后者在社会治理中有时会发挥国家法所不能起到的作用，自治性质的社会规范会成为未来社会治理的主要规范类型。^{[21] (p102)} 可见整个“规范体系”都将作用于基层社会，最终实现国家法律调整下的社会充分自治。借用基层治理“上面千条线，下面一根针”的说法，多元规范是社会治理的“千条线”，小微权力清单是社会治理的那根“针”。

三、小微权力清单的社会治理功能

小微权力清单所能实现的社会功能已经在乡村治理中充分展现。为破解乡村治理困境、回应乡村有效治理的时代要求，浙江省宁海县结合农村工作实际，在全面收集县域村级组织和村干部权力事项，并广泛征求意见的基础上梳理出台了《村级小微权力清单三十六条》。^{[22] (p36)} 它以简政放权、便民利民为原则，内容涵盖村级重大事项决策、招投标事项管理、集体资产资源处置等 19 项村级公共权力事项和村民宅基地审批、计划生育审核、困难补助申请、土地征用款分配等 17 项便民服务事项。在此基础上，绘制了小微权力运行流程图 45 张，明确每项村级权力事项名称、权力来源依据、具体实施责任主体、具体操作流程、违规责任追究等 6 方面内容。从而实现了对村级组织和村干部小微权力内容的全覆盖，明确了村级权力的内容与边界，成为村干部履职、村民办事的指南。这成了化解乡村社会矛盾、推进乡村社会治理现代化的有效路径。

（一）用法治方式化解社会矛盾的有效途径。

社会矛盾实质上是制度矛盾，这可以引导人们去发现社会矛盾的制度根源，继而从制度入手有效地缓解或化解社会矛盾。清单制度的推行使得规制村级小微权力的制度“笼子”从疏到密，使得治理结构得到优化、职权运行更加透明、监督问责更加精准、公共服务更加高效，^{[23] (p41)} 从而有效化解了乡村社会矛盾。而在此前，村级治理是社会治理的难点，村治面临着乡村分化、自治冷漠、村民维权困难、干群关系紧张、“苍蝇式”腐败成风、村霸横行的艰难局面。王向阳等在田野调查后曾这样生动地总结乡村社会的乱象：只有斗争，没有规则；只有个体私利，没有村庄公义；只有“小九九”，没有大伦理；只有强者逻辑，没有平等参与。^{[24] (p81)}

尤其是随着我国经济的发展，乡村社会“小官巨贪”屡有发生，此前虽然有卓有成效的“打虎拍蝇”，但总的来说，反腐模式仍处于以纪委为主导的“权力反腐”阶段，这一点从“宁海 36 条”的编制实施一开始由县纪委主导也可以看出。“权力反腐”固然有其优势和合理性，但其治标不治本的局限性也相当明显。“宁海 36 条”的出台使村级小微权力运行规范化、制度化，使得村级反腐工作发生了从“权力反腐”到“制度反腐”的转变，从而从根本上消除基层腐败的土壤，压缩权力寻租的制度空间。资料显示，该清单仅实施八月，全县反映村干部廉洁自律问题的初信初访量同比下降八成。^{[26] (p38)}通俗易懂的“宁海 36 条”不仅受村民拥护，也受到权力因此受限的村干部支持。这是因为它不仅是村干部的“紧箍咒”，更是他们的“护身符”，使得他们可以免于群众“无官不贪”的怀疑，真正做到“让百姓明白、还干部清白”，有效缓解日益紧张的乡村干群关系。

（二）用法治方式推进社会治理现代化的有效途径。

《村民委员会组织法》明确规定完整的村民自治包括民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四个要素。但从某种程度上说，我国农村还处于人治的状态，因为村民虽然有选举的权利，可一旦选出村干部后，村里的大事小事决定权在村干部，群众很少再有发言权。李人庆认为村民自治的民主选举环节只解决了选人的民主问题，并没有解决民主决策、民主管理和民主监督的问题，是一个“半拉子民主”，“选举并没有解决民主治理问题，反而由于权力的集中和行使没有得到有效规范，造成争权、基层腐败和社会不稳定等一系列治理乱象和问题。”^{[26] (p55)}“宁海 36 条”规定凡是村里的重大决策都必须经由“五议决策法”做出，即经过村党组织提议、三委联席会议商议、党员大会审议和村民代表会议决议和接受群众评议，大小村务都必须按规定向全体村民公开，充分保障村民对大小村务的知情权、参与权、决策权和监督权，真正实现完整的村民自治。

十八届三中全会将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，而“在现代国家，法治是国家治理的基本方式，是国家治理现代化的重要标志，国家治理法治化是国家治理现代化的必由之路。”^{[2] (p207)}乡村社会治理现代化在国家治理现代化蓝图中起着基础性作用，十八届四中全会指出“全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。”“宁海 36 条”走在了乡村社会治理法治化、现代化的前列。巢小丽研究后认为“宁海 36 条”能走向乡村社会治理现代化得益于“治理主体多元化、权力运行透明化、村庄治理法治化、公共服务便民化、经济建设市场化”五要素的突破和变革，^{[27] (p69)}值得其他社会治理领域借鉴。乡村法治是法治社会的重要组成部分，“宁海 36 条”在依法治村和乡村治理现代化过程中迈出了重要一步，^{[26] (p57) [28] (p8)}为整个法治社会的行为规范建设提供了经验借鉴。

四、小微权力清单的推广之路

习近平总书记在依法治国委员会第一次会议上提出要“研究制定法治中国建设规划，统筹考虑我国经济社会发展状况、法治建设总体进程、人民群众需求变化等综合因素，使规划更科学、更符合实际。”^[29]郝铁川教授因而建议：第一，举国上下、各行各业应进行一次依法治国的大调研，全面梳理各个领域存在的问题；第二，在大调研、梳理出问题的基础上，各行各业、各单位组织制定出切实的法治改进计划、方案，并逐步地付诸实施；第三，建立围绕“三建”目标的第三方评估体制，把人民群众对法治国家、法治政府和法治社会的认同度作为根本标准。^[30]笔者认为，各行各业、各单位组织在大调研、梳理社会权力种类、数量、运行、边界等基础上，视各自情况制定“小微权力清单”是较为可行的法治改进计划和方案。换言之，在法治社会建设的其他领域，“宁海 36 条”的村治成功经验值得推广。

（一）社会规范建设需要伴随社会组织的发展。

法治社会建设不仅要解决民与民之间的矛盾，还要解决社会组织权力与公民权利之间的冲突，社会行为规范建设是法治社会建设的重要内容。社会行为规范的功能之一就是限制权力、保障权利，李步云、姜明安教授等早就认识到，“由于社会组织自身的局限，不乏存在一些组织内部制度的规则与法治精神相悖的情形，如滥用权力、侵犯成员利益等”，^{[31] (p11)}“社会公权力也是一种权力。凡是权力，就必须有监督、制约，否则，同样可能产生腐败（如中国足协曾经产生过严重的腐败）。”^[32]对于社会公权力可能产生的腐败，有内部和外部两种监督与制约途径：内部是社会共同体内部及其成员的监督、制约，外部是国家

和政府的监督、制约。小微权力清单将约束小微权力的各种规范进行梳理、整合，明确后形成清单加以公示，有利于社会组织的内部和外部监督。

“法治社会是指全部社会生活的民主化法治化，包括社会基层群众性的民主自治，各社会组织、行业的自律，企业事业单位和社区的民主，社会意识、社会行为、社会习惯都渗透着民主的法治精神，形成一种受社会强制力制约、由社会道德规范和社会共同体的组织规范所保障的法治文明。”^{[33] (p6)} 尽管大力培育和发展承担社会公权力的社会组织是法治社会建设的前提，也是当前法治社会建设的主要方面，但是社会行为规范建设也需紧随其后。社会行为规范有多种来源，既有国家制定法，多为“硬法”；又有社会自发形成或自愿订立的习惯规则、自治章程、乡规民约等“社会的法”“民间法”，或称“软法”。^{[33] (p6)} 其中，法治社会建设尤其要尊重契约精神和自治章程，法治社会要求任何社会组织都必须有自己的章程，对组织结构、权力范围、行为方式和程序做出明确规定，在此基础上实行高度自治。^{[34] (p73)}

（二）清单的编制实施需要社会主导、政府指导和公众参与。

“宁海 36 条”由“村级组织”推进实施，乡镇做指导、审核和把关工作，县相关部门负责对口指导。从中可以看到，小微权力清单的编制与实施需要社会组织主导、政府指导、公众参与，这也符合十九大“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”的要求。

第一，小微权力清单的编制与实施需要确立社会组织的主导地位。十八届三中全会指出，“适合由社会组织解决的事项，交由社会组织承担”。与政府权力清单由政府及其工作部门自己编制实施一样，小微权力清单的编制实施也宜由社会组织主导。这有利于加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用，实现政府向社会“放权”。社会组织主导编制、实施小微权力清单由清权、确权、晒权、遵行四个具体环节组成。第一步“清权”，社会组织对其“权力家底”进行全面梳理，包括确定种类、数量、运行程序及相应的规范依据；第二步“确权”，社会组织在全面梳理各自目前所享有的权力后，将于规范有据的权力汇总，以清单的形式确立并列列出，必要时召开代表会议将小微权力清单列入自治章程；第三步“晒权”，即公布清单，要有明确的公布途径和方式，确保社会成员能有清晰的了解，这也是监督奏效的前提；^{[35] (p50)} 第四步“遵行”，小微权力清单一经公布，社会权力行径就要与其保持一致。

第二，小微权力清单的编制不能离开政府的指导和监督。就村民自治来说，《村民委员会组织法》第 5 条明确规定“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。”法治社会的建设与运行和法治政府、法治国家有着千丝万缕的关系，法治社会不可能脱离法治国家和法治政府的支持。一方面，政府的专业能力、知识，诸如对各政策、法律的熟悉程度等方面占有较大优势，有编制政府权力清单的经验，因此可以提供技术支持；另一方面法治社会的建设也离不开政府的监督，政府不仅要提供有利于社会组织发展的环境，还需要引导、监督社会组织的行为不偏离国家法律规范。不可否认，政府是法治社会的指导者和推动者。政府通过制定行政法规、规章和规范性文件为社会组织、团体和个人提供行为规则，通过行政许可、行政监管、行政处罚、行政强制等行政执法为社会提供秩序，通过行政复议、裁决、调解、仲裁为社会提供解纷机制，通过行政指导为社会提供咨询、建议。没有政府立规、执法、解纷、指导，法治社会不可能运作。^{[36] (p9)} 法治社会建设离不开政府的指导与推动，是由我国一直以来“大政府、小社会”的国情决定的，我国的法治建设被称为“国家建构型”，与西方法治社会的“自然演化型”大有不同。

第三，小微权力清单的编制不能离开公众的参与和监督。首先，公众参与能够防止社会权力借机扩张、成员权利因而克减，能够增强小微权力清单的正当性。社会组织是个人的联合体，其合法性产生于成员约定，成员的意志必须得到尊重。小微权力清单是对社会公权力的自我约束，我们很难预期权力会在缺乏上下监督、制约的情况下自我约束。在清理小微权力的过程中，一项小微权力是否保留或者取消可能直接关涉成员的实质利益，公众参与可以保证利益主体了解社会组织在编制清单过程中进行的利益衡量，消解公众疑虑，增加清单的可接受性。^{[37] (p102)} 其次，小微权力清单所涉及的小微权力规范多元而复杂，公众参与能起到集思广益的作用。况且，小微权力清单不仅是社会权力的自我约束，还是社会成员的办事指南，提前参与清单的编制，

方便日后遵照实施。

（三）清单运行的其他保障措施。

第一，小微权力清单的制定因视社会组织具体发展情况而定，不能抑制社会组织的发展，不能扑灭社会管理人员的热情。法治社会建设的前提是“社会”的存在，我国的社会组织原本就不发达，在它们还没有成长成熟起来的时候就急忙限制它们的权力，无疑会阻碍它们的成长，不利于社会组织的培育和法治社会的建设。单就村级小微权力清单来说，就不一定在全国各地适用。贺雪峰教授认为，在经济发达、资源丰富的东部地区，村级小微权力清单是治理小官巨贪的有效措施；但在占据了全国农村 70%~80%的中西部地区农村，因为经济相对落后、人口不断流出、经济利益稀薄、治理效率不高，村干部的内在治理动力本就严重不足，如果为了防止腐败实行收权限权，本身就缺乏动力和资源的村干部就更加无法帮助村民消除纠纷和矛盾，继而导致干部威信和信任丧失，积攒出更大的基层治理矛盾。^[38]贺雪峰教授指出，面对农村基层治理的“内卷化”危机，重建具有活力的基层组织“要从加强国家对基层治理的规范化着手，一方面将基层干部的权力关进制度的‘笼子’里，另一方面，这个‘笼子’又必须有一定的自由空间，让权力行使有一定的主动性、积极性和灵活性。”^{[39] (p54)}

第二，加强对小微权力清单的合法性审查。小微权力清单从本质上来说是对现有小微权力规范的总结、梳理，当然社会组织也可以通过成员大会将小微权力清单整体列为自治章程，因而在自治范围内可以对清单中的权力有所损益。从清单的内容来源而言，大体可以分为国家法律规范及政策、党内法规及政策和自治章程，因此主要是国家公权力对前两者的确认和对后者的合法性审查，合法性审查应坚持不抵触原则，以充分尊重和保障社会自治。就村规民约来说，《村委会组织法》第 27 条规定需报乡镇政府备案，由乡镇政府对其合法性进行审查，第 36 条又规定村民合法权益受到村委会等村组织的侵害时可以向人民法院提起诉讼，法院在处理纠纷时可以进行合法性审查。

第三，建立小微权力清单的动态管理机制。小微权力清单虽然具有一定的稳定性，不能朝令夕改，但也不能一成不变，需要因时制宜、因地制宜。一方面是主动调整，无论是国家公权力规范还是自治权力规范都存在着立改废释的情况，社会也在不断发展变迁，需要主动地做出相应调整；另一方面是被动调整，在政府与法院对小微权力清单进行合法性审查后，认为存在漏洞或与国家法律、政策存在相抵触的情形，应及时或增补或删改。

五、结语

“法治社会”建设由两方面构成，一是培育、发展狭义的“社会”，二是用“法治思维和方式”治理“社会”，现阶段的法治思维和方式主要是指限权思维和方式。社会权力（权利）具有相对性，对于政府公权力来说是为“权利”，对于公民个人权利来说则为“权力”，“权力”都有侵害权利的可能，因而需要厘定。权力清单是厘定权力的一种法治方式，不仅适用于法治政府的建设，还适用于法治社会的建设。但政府权力清单与小微权力清单既有形式上的相同点，又有内容上的不同点。前者的内容来源，也即法治政府所依据的“法”，只能是宪法、法律、法规、规章，因为政府权力需严格遵循职权法定原则。而后者的内容来源，即法治社会所依据的“法”，由两个部分组成：一是有比较共识的国家法律规范（包括“硬法”和部分“软法”），二是社会组织的自治规范（“软法”的另一部分）。^{[40] (p207)}我国的法治模式是以“治一综治”为取向的：为了实现“治”的目标，不能仅仅依靠法院、法律、判决，还应依靠其他机构、规则、方法，而且还要“综合运用”，从而让各种机构、各种规则、各种方法形成合力，共同实现“治”的目标。^{[41] (p10)}全国各地、各行各业、各单位组织梳理、制定“小微权力清单”是较为切实的法治改进和推进方案。借鉴基层治理工作“上面千条线、下面一根针”的形象说法，小微权力清单就是汇总了多元规范之“线”的“针”，致力于织就社会治理的美好蓝图。

参考文献：

[1]陈柏峰. 中国法治社会的结构及其运行机制[J]. 中国社会科学, 2019, (1).

-
- [2]张文显.法治的中国实践和中国道路[M].北京:人民出版社,2017.
- [3]陈金钊.“法治思维和法治方式”的意蕴[J].法学论坛,2013,(5).
- [4]陈金钊.对“法治思维和法治方式”的诠释[J].国家检察官学院学报,2013,(2).
- [5]毛戎,常城.权力清单制度的理论缘起、现实实践与政策建议[J].行政科学论坛,2018,(8).
- [6]李学勤.十三经注疏·春秋左传正义(上、中、下)[M].北京:北京大学出版社,1999.
- [7]谢建平.权力清单制度:国家治理体系和治理能力现代化的制度性回应[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2014,(6).
- [8][美]布雷恩·Z.塔玛纳哈.论法治——历史、政治和理论[M].李桂林,译.武汉:武汉大学出版社,2010.
- [9]程文浩.国家治理过程的“可视化”如何实现——权力清单制度的内涵、意义和推进策略[J].人民论坛·学术前沿,2014,(9).
- [10]周庆智.控制权力:一个功利主义视角——县政“权力清单”辨析[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2014,(3).
- [11]姜明安.论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系[J].法学杂志,2013,(6).
- [12]陈金钊.用法治方式化解社会主要矛盾[J].内蒙古社会科学(汉文版),2018,(5).
- [13]王宝治.社会权力概念、属性及其作用的辩证思考——基于国家、社会、个人的三元架构[J].法制与社会发展,2011,(4).
- [14]王振标.论作为社会公权力的基层自治权之本源[J].北方法学,2018,(6).
- [15]蔡长昆.整合、动员与脱耦:地方政府创新的制度逻辑——以浙江省N县“小微权力清单”改革为例[J].复旦公共行政评论,2015,(2).
- [16]褚银良.小微权力也要关进笼子[J].求是,2014,(16).
- [17]喻少如,张运昊.权力清单宜定性为行政自制规范[J].法学,2016,(7).
- [18]陈斯彬.权力清单的两个面向及其效力[J].求索,2018,(5).
- [19]杨登峰.正确认识政府权力清单与法的关系[J].中国党政干部论坛,2016,(4).
- [20]姜明安.法治中国建设中的法治社会建设[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2015,(6).
- [21]刘作翔.当代中国的规范体系:理论与制度结构[J].中国社会科学,2019,(7).

-
- [22]王木森. 构建乡村有效治理体系的成功实践——对宁海实施村级小微权力清单“36 条”的解读[J]. 宁波经济（三江论坛），2018, (8).
- [23]王杰秀, 闫晓英, 等. 宁海“36 条”：将村级小微权力关进制度笼子[J]. 中国民政, 2015, (22).
- [24]王向阳, 沈迁. 村庄乱象、制度创新与规则之治——基于“宁海 36 条”的田野调研[J]. 治理现代化研究, 2018, (4).
- [25]褚银良. “宁海小微权力清单”改革实践与思考[J]. 政策瞭望, 2015, (6).
- [26]李人庆. 依法治村如何可能——浙江宁海小微权力清单改革的案例研究[J]. 中国发展观察, 2014, (12).
- [27]巢小丽. 乡村治理现代化的建构逻辑：“宁海 36 条”政策绩效分析[J]. 中国行政管理, 2016, (8).
- [28]王木森, 王东. 微权清单式村治：法治村治的未来模式——以浙江 N 县推行村务工作权力清单 36 条为例[J]. 理论导刊, 2015, (4).
- [29]习近平. 一图速览习近平在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2018-08/27/c_1123334376.htm.
- [30]郝铁川. 关于实现 2035 年法治目标的三点建议与思考[EB/OL]. http://www.legaldaily.com.cn/fxjy/content/2019-03/20/content_7805527.htm.
- [31]李步云, 张舜玺. 论法治社会建设的基本要求——以惠州经验为参照[J]. 法治社会, 2016, (1).
- [32]姜明安. “法治中国”与“法治社会”的关系[N]. 北京日报, 2016-01-25.
- [33]郭道晖. 论法治社会及其与法治国家的关系[J]. 中共中央党校学报, 2015, (1).
- [34]陈金钊. 论县域治理法治化[J]. 扬州大学学报（人文社会科学版）, 2019, (2).
- [35]张力, 任晓春. 论我国权力清单制度的运行逻辑与现实考量[J]. 东南学术, 2016, (5).
- [36]张鸣起. 论一体建设法治社会[J]. 中国法学, 2016, (4).
- [37]喻少如. 权力清单制度中的公众参与研究——兼论权力清单之制度定位[J]. 南京社会科学, 2016, (1).
- [38]何林璘. 农村治理从小微权力入手[N]. 中国青年报, 2016-01-15.
- [39]贺雪峰. 给村干部一定的自主权——防范农村基层治理的“内卷化”危机[J]. 人民论坛, 2019, (3).
- [40]程金华. 也论法治社会[J]. 中国法律评论, 2017, (6).
- [41]喻中. 论“治一综治”取向的中国法治模式[J]. 法商研究, 2011, (3).