

党国英：我国乡村治理改革回顾与展望（2009-12-15）

作者： 发布时间： 2009-12-15 8:04:09

一、乡村治理改革的回顾

1. 乡村治理的含义

一般地说,乡村治理是指以乡村政府为基础的国家机构和乡村其他权威机构给乡村社会提供公共品的活动。乡村政府或乡村其他权威机构构成了乡村治理的主体。在乡村治理活动中,治理主体的产生方式、组织机构、治理资源的整合以及它和乡村社会的基本关系,构成了乡村治理机制。

乡村治理的基本目标是维护乡村社会的基本公正、促进乡村社会的经济增长以及保障乡村社会的可持续发展。乡村治理活动要向乡村社会提供以下公共物品:(1)乡村社会的安全与秩序;(2)乡村社会的基本平等,包括乡村社会的基础教育、居民健康保障、低收入人群扶助、养老计划支持等;(3)对农业生产的必要支持,包括农业科学技术的普及应用、农产品市场开拓与价格稳定计划以及农业生产基础条件的改善等;(4)乡村社会的基础设施;(5)乡村地区的环境保护等。

广义地说,乡村治理机制包括以下内容:(1)乡村治理权威机构的产生方式,其中可能的方式包括民主选举、上级派出、民间协议产生等;(2)乡村治理权威机构中政府机构和其他准政府机构、民间机构之间的关系;(3)乡村治理中的财政关系,包括财政收入的筹措方式和财政支出使用的基本规则等;(4)乡村治理机构的基本职能与部门分工等。

鉴于乡村财政关系、乡村社会保障以及乡村农民专业合作社等问题多有专门研究,本文将只是在必要的情形下扼要地涉及这些内容。本文讨论的主要内容包括:(1)我国乡村治理基本方式的历史沿革,特别是改革开放以来我国乡村治理的变化;(2)我国乡村治理的现状分析与评价,特别是关于我国乡镇机构改革和村民自治工作的现状的分析;(3)我国乡村治理的未来趋势。

2. 乡村治理改革的背景

(1) 改革前的简要回顾

1949年新中国成立以后,政府开始大规模没收地主土地,将土地分给了无地和少地的农民,建立了一种分散的小农土地所有制。这种制度没有实行多久,到1953年底,中国政府开始在农村推动合作社运动,主要依靠行政命令建立农业合作社,形成了土地的集体所有制。到1956年,全国不再有分散占有土地的小农,几乎所有农民都成为集体合作社的成员。1958年,中国政府又开始在农村大规模建立“人民公社”,从生产、交换和产品分配等方面全面控制了农村经济,农民不再有自主生产和交换的自由。

在合作社制度之下,土地和其他重要生产资料归社区居民共同所有,但社区成员退出这个结构的权利受到极大限制;社区的共同财产没有在财务上归于每个成员的名下。社区大小的范围在1978年之前的大部分时期被限制在一个或几个自然村落,社区之间的财产与产品不能无偿转让或调拨。农业生产合作社的产品分配部分地依据社区成员的劳动量,部分地依据社区成员的家庭人口数量。但由于集体生产活动中对社区成员的劳动贡献很难实现监督和计量,导致生产合作社中普遍存在“偷懒”现象。这是合作社产出效率低的主要原因。合作社生产在粮食满足社区成员分配需要之后,余粮统一由国家收购。此外,合作社还向国家交纳“公粮”,相当于国家向农业合作社征收一种资源税。

上述制度在1958年开始的“人民公社化”运动中有了一些变化,主要是打破了生产资料所有权的原有的社区界限,扩大了分配核算的范围。在不少地方,一个县成为一个“人民公社”,容纳了十几万以上的人口。到1958年底,全国74万个合作社被改组为2万多个人民公社。不少农村出现了“吃饭不要钱”的口号。农民还普遍按照军事化的原则组织起来从事炼钢等工业活动,以致许多粮食烂在地里没有收获。一些省的领导人为了获得“政绩”,把本省的粮食产量加以夸大,向国家交了“过头粮”。由于这些原因,1959年春全国普遍发生了饥荒,在随后几年内出现了大量饿死人的情况。人民公社运动的极端政策直到1960年底才开始被纠正,各地农村陆续恢复了1958年前的合作社经济制度,但“人民公社”这一名称被保留了下来。

人民公社制度遭到农民的抵触,不少地方的农民自己把土地的使用权划归了农户,农民收获的农产品除交纳国家征收部分之外,其余全部归自己所有,这个做法对农户的生产产生了激励作用。1978年之后,中国政治发生了变化,新的中央政府开始支持农民自由经营农业的要

求,逐步建立了“农村家庭承包经营制度”。这个制度的特点是,将土地所有权保留在农村社区(主要是村或比村小的社区,农户数一般在100户至1000户之间)组织中,但土地的使用权交给农户,农户自由决定自己的生产经营,在交纳国家征收的粮食以后,其余农产品都归农户自己消费或出售。目前,中国中央政府要求稳定土地承包合同关系,将合同有效期延长为30年,一些荒山和不易耕种的土地的承包合同还可以有更长的有效期。这项改革在20世纪80年代发挥了显著的增加粮食的效应。

(2) 改革开放以来农村市场经济深入发展,经济活动的货币化程度极大提高

改革开放以来,我国农村经济结构发生了重大变化,其突出标志是乡村经济的市场化程度和农业专业化水平迅速提高。表1表明,我国6814%的农村乡镇已经有了综合市场,其中24%的乡镇的市场交易规模达到1000万元以上。拥有储蓄所的乡镇也达到了88.4%。

农民生活水平和收入的货币化程度随着市场经济的发展而显著提高。2006年末,农村居民平均每户拥有住宅面积128平方米。99.3%的住户拥有自己的住宅,其中,拥有1处住宅的20450万户,占92.15%;拥有2处住宅的1421万户,占6.4%。农村居民平均每百户拥有彩电8713台,固定电话5119部,手机6918部,电脑212台,摩托车3812辆,生活用汽车314辆。①从表2还可以看出,农民的恩格尔系数由1990年的58.18%降低到2006年的43%。农民生活的总自给率目前为14.6%,其中食品的自给率也降低到13.5%。这说明,农民的生活已经高度依赖市场。在农民的开支构成中,显著增加的是交通运输开支和文教娱乐用品开支,农民生活的开放度在迅速提高。后文将指出,这种变化对党风廉政建设产生了深刻影响。

(3) 农村社会结构发生重大变化,居民的社会流动性显著增强

改革开放以来,特别是近10年来,我国社会的城镇化进程不断加速,乡村常住人口每年减少约1.6%。2006年,我国农村外出劳动力13181万人,其中男劳动力8434万人,占64%;女劳动力4747万人,占36%。在外出从业劳动力中,20岁以下占16.1%,21—30岁占36.5%,31—40岁占29.5%,41—50岁占12.8%,51岁以上占5.1%。这说明,外出农村劳动力年龄在50岁以下的占到外出总量的近95%。

留在农村的人口也与城市发生千丝万缕的联系。根据我们对相关数据分析,我国农民支出的第二大项——住房支出的总规模与农民在城市务工收入汇回农村的总额基本一致。留在农村的妇女、儿童和老人与城市做工的青壮劳动力形成依赖关系。

伴随城市化进程,我国的部分村庄出现衰落趋势。从表2可以看出,尽管地方政府实行了大规模的行政村合并,使行政村的数量在7年时间里减少了10万个,但平均每个行政村的常住人口数量基本没有变化,这说明自然村的人口数量在大大减少。按我们初步匡算,全国平均每一个自然村减少人口数量达到18%左右。据我们的案例调查,在一些大城市的郊区,村庄人口减少的数量在30—50%之间,导致大量农民住房空置。

由于农村基础设施的改善,农民的商业活动半径有了明显扩大。目前,全国能在1小时内到达县政府的乡镇占到总数的78.1%。全国公路的村达到95.5%,98.7%的村通电,97.6%的村通电话,97.6%的村能接收电视节目。这表明农民的公共活动半径也大大扩张了。但这种情况对乡村社会治理的影响比较复杂。按民政部课题组的调查,外出务工村民参与本村村委会选举的比例较低,且在参与选举的流动村民中,当时尚未外出打工者的比例较高,但由于无法回村参与选举及不知道换届选举等客观原因未参加选举的占大多数,明确表示不关心本村村委会选举的比例较低。在流动村民中,81.1%的人表示没有参加家乡的第三届村委会选举,而参加选举的占18.9%。

从未来趋势看,随着城镇化进程的深入以及农村社会结构变化的加速,村一级行政组织的公共职能将逐渐减弱,乡镇一级公共职能的覆盖范围将更加扩大。

3. 乡村治理改革的主要历程

(1) 乡镇机构改革的主要历程

我国乡镇机构改革实际上在改革开放之初已经开始,近年在农村税费改革的影响下速度有所加快。改革的突出特点是大量撤并乡镇机构。乡镇个数由1992年的48250个减少到2005年的35509个,平均每年减少约2.2%,而1980年代初我国的乡镇数量超过了70000个。这一期间乡的数量平均每年减少5.29%,而镇的数量在2002年之前保持稳定增长,增长速度达到3.43%。2002年之后,乡数量减少的速度开始放慢,镇的数量由增长转为减少。2004年,镇的数量比前一年减少417个,减少幅度为21.13%。1999年以后,行政村数量减少的速度加快,年平均速度达到21.41%。

值得注意的是,农村总人口在12年里逐步减少的情况下,乡镇平均人口和行政村平均人口都有所提高。据我们调查,一些地方鼓励农民搬迁到新村庄或更大村庄,一些自然村消失了。2003年开始,浙江省在一年多时间里大规模并村,村庄的数量已从原来的4万多个缩减到目前的约318万个。丽水的400多个自然村消失了,温州撤并了500来个自然村。

大规模的撤乡并镇并村是在政府主导下进行的。中央2004年1号文件对撤乡并镇并村提供了政策支持,这个文件要求“进一步精简乡镇机构和财政供养人员,积极稳妥地调整乡镇建制,有条件的可实行并村,提倡干部交叉任职”。中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议中提出,要“巩固农村税费改革成果,全面推进农村综合改革,基本完成乡镇机构、农村义务教育和县乡财政管理体制等改革任务”。机构改革的主要做法是:党、政和人大机构实行合署办公,通过主要领导兼职,减少领导职数,湖北省在全省推广乡镇党委书记兼任乡镇长的做法;精简机构,减少干部职位数。一个乡镇党政机构的数量通常2—5个,“党务行政办公室(或综合办公室)”、“经济办公室”和“社会事务办公室”是常见的机构设置;对传统的“七站八所”的职能实行分解,公共服务职能转移到县级业务部门,其他职能实行市场化运作,县级业务部门可以通过有偿委托“站所”开展业务的办法实现其公共服务职能;乡村中小学调整布局、压缩校点。响应中央的号召,同时也出于地方经济发展考虑,各地都对撤乡并镇并村采取积极态度。浙江省温州市作出了“人口达不到500人的小村庄一般都予以撤并”的决定。云南省政府2004年8月作出决定,到2005年底全省乡镇总数在原有基础上减少15%左右。四川成都市2004年9月开始乡镇行政区划调整,短期内将乡镇数目由316个减少为240个,调整比例达到24.1%。其他许多省市也都在近两年出台了类似的改革措施。

地方政府在撤乡并镇并村方面与中央政府难得地保持高度一致,与地方利益诉求有直接关系。动力主要来自两个方面,一是农村城市化的冲动,二是取消农业税所产生的财政压力。为了鼓励房地产业的发展 and 扩大对城市基础设施的利用,全国许多中小城市降低了农民进城落户的门槛,通常农民只要交纳些许正常费用就可以办理落户手续。县域经济规划通常会确定3—5个镇作为重点发展对象,为了支持这些镇的

发展,镇的周边乡往往会成为被兼并的对象。在并村过程中,常常会置换出土地,给地方政府招商引资提供土地资源。

农业税取消以后,加重了地方财政特别是乡镇财政的困难。一些地方不仅眼下发生更大的财政赤字,旧债务的归还也成了问题。在农业税费改革之前,村干部的工资通过“村提留”收入项目得以发放;农业税取消之后,很多地方的村干部工资也由财政支付。这种背景下,通过撤乡并镇并村有可能减少干部职数,节约开支。

从2005年开始,中央部署了农村综合改革,其中的任务之一是乡镇机构的全面改革。推进乡镇机构改革的基本方针是,以转变政府职能为重点,坚持政企分开,精简机构人员,提高行政效率,建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的基层行政体制和运行机制。中央要求,各地要积极稳妥地合理调整乡镇政府机构,改革和整合乡镇事业站所,精简富余人员。中央提出五年内乡镇机构编制只减不增是必须坚守的一条底线。

(2) 村民自治制度建立的主要历程

在一个较为封闭、稳定的熟人社会,人们对权威的认同不见得需要民主政治的方式。但是,即使在这样的社会,人们在决定一些事务时,仍有可能采用投票的方式。例如,在人民公社时期,一些农村生产大队或生产小队用投票或“点豆子”的方式产生队长。但投票活动不一定是民主政治活动;民主政治的实质是政治家的高度专业化和竞争。

20世纪80年代初,广西罗城、宜山一些地方农民自发组成的村委会,在组织群众发展生产、兴办公益事业、制定村规民约、维护社会治安上发挥了显著作用。1982年五届全国人大第五次会议颁布的新《宪法》,明确了村委会是群众性自治组织的法律地位。1982年中共中央在下发的第36号文件中,要求各地开展建立村委会的试点工作。1987年11月24日,六届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了村委会组织法(试行),对村委会组织和村民自治作出了具体规定。1988年6月1日该法正式试行。1990年民政部下发了《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》,自此,国家民政部成为村民自治工作的主管部门。经民政部的大力推动,村民自治工作在全国普遍展开,截至1998年底,全国共确定村民自治示范县(市、区)488个,示范乡镇10754个,示范村2017万个,占村委会总数的25%,形成了省有村民自治示范县、地(市)有示范乡(镇)、县(市)有示范村的格局。全国农村普遍举行了二至三届的村委会换届选举工作。

1998年10月,中共十五届三中全会提出要全面推进村民自治,将其确定为我国农村跨世纪发展的重要目标。1998年11月4日,九届人大常委会第五次会议正式颁布了修订后的村委会组织法,为全面推进村民自治提供了法律保障。据民政部提供的数据,截至2003年,全国28个省、市和自治区制定了村民委员会组织法实施办法,25个省、市和自治区制定了村委会选举办法。全国有579个县和7457个乡镇达到了民政部确立的村民自治标准。

村民自治工作经过十几年的发展,工作的难点逐步得到反映,深层次的问题开始暴露。为推动这项工作继续向前发展,国家民政部基层政权建设司的官员作出了艰辛努力,高层领导也给予了重视和支持。中共中央总书记胡锦涛曾就村民自治工作多次发表重要意见,特别是对“两委关系”(指村民委员会和党的支部委员会之间的关系)的处理提出了重要建议,成为此后有关具体政策出台的依据。

从直接表象上看,村民自治工作中有两个问题较为突出。一个是村党支部委员会和村民委员会的关系很难处理好,另一个是实行村民自治制度以后,赋予农民群众的各项民主权利未能真正落实,农民利益受侵犯的情形仍比较普遍。在这两个问题中,前一个问题是关键,后一个问题在一定程度上是“假问题”。农民利益仍然受到侵犯并不能证明村民自治对于保障农民权利没有意义,而只能说明完全实现农民的民主权利尚需时间,不可能一蹴而就。

针对上述两个问题,中央有关部门做了努力,并促成了两个重要文件的颁布。

2002年7月,中央办公厅和国务院办公厅发布《进一步做好村民委员会换届选举工作》的通知,提出处理好“两委关系”的重要意见。文件指出:提倡把村党支部领导班子成员按照规定程序推选为村民委员会成员候选人,通过选举兼任村民委员会成员。提倡党员通过法定程序当选村民小组长、村民代表。提倡拟推荐的村党支部书记人选,先参加村委会的选举,获得群众承认以后,再推荐为党支部书记人选;如果选不上村委会主任,就不再推荐为党支部书记人选。提倡村民委员会中的党员成员通过党内选举,兼任村党支部委员成员。这个意见对一部分地区村民自治工作产生了积极影响,但因为意见没有转变为可操作的法律文本,大部分农村社区的两委关系还未能理顺。

2004年6月,中共中央办公厅和国务院办公厅发布《关于健全和完善村务公开和民主管理的意见》,这个文件要求各地在抓好村民自治、民主选举工作的基础上,下大力气建立民主决策、民主管理和民主监督机制。文件特别就村民自治工作中一些难点问题的解决提出了意见,其中包括对健全村级财务管理的规定,换届选举后权力移交的规定,以及确立对村干部评议制度、责令辞职制度和依法罢免制度等。文件甚至对村级财务的收支审批程序也做了规定,可谓用心良苦。

比较20世纪80年代以推动土地承包制为主体的农村经济改革和90年代以村民自治为主体的农村政治改革,可以发现二者有显著不同。前者实际上是农民主导型,且村干部和普通群众有基本一致的关于改革方向的意见;后者实际上是政府主导型,村干部甚至乡干部与普通农民群众有相当大的分歧。在农民为主导的改革中,政府的主要任务是松绑,农民在松绑以后自己会创造出分配土地的具体办法。乡村干部在土地承包中的违法乱纪行为会受到农民激烈反对。但在政府主导型的改革中,除少数农村精英之外,大部分农民是被动的,由改革赋予农民的权利往往难以落实,以至于中央高层不得不作出很细致的政策规定。我们不能简单地认为中国农民不需要民主政治,但在中国社会结构和整个国家政治经济体制的约束之下,农民还无法成为改革的主导力量。可以判断,在未来一个时期,乡村民主政治的发展仍将采取政府主导的形式。

4. 地方政府在乡村治理改革中的新探索

在中国这样一个大国,历史上就有从民间产生政治家的土壤和制度,尽管中国社会曾长期实行家族专制制度。在政治改革的基本面没有展开的情况下,乡村民主自治的发展给地方政治家提供了一个发挥创新才干的舞台。尽管作出创新活动的主要是地方党和政府的领导人,但其中也不乏热心政治活动的农民所做的积极努力。

(1) 海选产生候选人

如何提出候选人,对于选举的意义十分重大。以往,有党的基层组织提名、村委会换届领导小组提名、村民联名提名、村民自荐等多种提名方式。1986年,吉林梨树县创造的“海选”,即不内定和指定候选人,由每一个选民根据条件自主确定候选人,便是村民提名的重要方式。在1998年的村委会选举中,吉林省85%的村庄采用了这种方式。

(2) 组合竞选制

现行的《村委会组织法》没有关于竞选的规定,但中国农民在村民自治活动中自发地开始采用竞选方式。

“组合竞选制”是一种由候选人“组阁”并参加村委会主任竞选的制度。其程序是:首先由村民民主投票推选村委会主任候选人3—4人,每位村委会主任候选人提出各自的村委会组成人选名单;候选人在竞选大会上发表竞选演说时,公布自己提名的村委会组成人选名单;村委会主任由村民再投票,从这3—4位村委会主任候选人中产生;当选村委会主任的“组合”成员作为村委会其他成员候选人进行差额选举,得票过半数者当选。

实践证明“组合竞选制”是一种较好的村委会选举模式。1992年,安徽社会科学院的研究人员在岳西县莲云乡腾云村进行村委会“组合竞选制”试验。经过两轮无记名投票,一名农民技术员当选为村委会主任。1995年4月和1998年5月,腾云村采取“组合竞选制”模式,又先后对村委会进行了改选,均获得成功。后来将试验扩大到一个乡的范围。1998年3月,在中共滁州市委和来安县委的支持下,安徽社会科学院的研究人员辛秋水等在安徽来安县邵集乡也进行了“组合竞选制”试点,对全乡8个村同时进行了换届改选。从宣传发动到最终竞选投票,一共10天时间,顺利完成了试点任务。近几年,组合竞选制的试点范围有了扩大。

村民选举中明确鼓励竞选,在其他一些地方也已经出现。在1998年的村委会选举中,吉林省梨树县336个村的608名村委会主任竞选人,全部发表了竞选演讲。

但是,从总体上看,村民自治工作中还没有普遍的竞选,有关竞选的规范也没有立法的支持。

(3) 乡镇选举试验

从现有官方文献看,在乡镇一级实行乡镇长直接选举的设想最早在深圳市提出。1997年11月,深圳市向广东省委请示,拟在该市一级政府的换届选举中进行直接选举试点。鉴于这种做法与宪法相悖,广东省人大向全国人大的这项报请没有获得批准通过。^①

1998年5月,四川省遂宁市市中区政府在保石镇进行镇长公开选拔试点,随后,又在另外三个乡镇分别进行党委书记和镇长公开选拔试点。1998年12月,市中区政府在步云乡用直接选举的办法选举乡长,12月31日乡长选出。为了与宪法规定保持一致,保石镇由选民投票产生唯一镇长候选人,提交镇人大选举认定。这种选举是事实上的直接选举。1999年初,深圳市在龙港区大鹏镇进行了“两票制”选举镇长试点,办法与四川保石镇相似。另外还有四川绵阳市、山西临猗县等地进行了类似的试验工作。

2003年12月7日,成都市新都区木兰镇639名党员以公推直选的方式,从11名初选候选人中选出镇党委书记,此举开创了全国直选镇党委书记的先河。2004年7月,重庆渝北区龙兴镇也进行了镇党委书记由全体党员直接选举的试验,两名正式候选人的产生经历了公开报名、演讲答辩等程序。

2004年4月,云南省红河哈尼族彝族自治州在石屏县推行乡镇长选举改革,7个乡镇的乡镇长均由选民直接选举产生。这是迄今为止我国最大规模的乡镇长“直推直选”试验,在全国为首创。

(4) “两委合一”改革试验

鉴于“两委关系”是村民自治中的一个公认难题,许多地方党和政府对解决这一问题做了一些探索。

近几年,有的地方搞了“两票制”,即先由老百姓投票产生党支部书记的候选人,再由全体党员选举党支部书记。这个办法增加了老百姓在产生党支部书记过程中的影响力,有利于增强党支部书记在农村社区的认同率和权威。但是,有些地方在推动这项工作中把重点放在加强党组织对村委会的控制能力方面,致使农民只重视党支部书记的产生,把村委会选举不当一回事。这与我们建立村委会自治选举制度的初衷是不一致的。

2002年中央发布有关政策以后,山东、广东和湖南等省采取了类似“两委合一”的改革办法,用以解决“两委”之间的矛盾。据一些案例调查,在基层实际工作中,乡镇领导常常简单地支持党支部书记兼任村委会主任,结果虽然实现了“两委合一”,但完全没有了村民自治的内容。湖北恩施的做法是:如果直选的村委会主任是党员,自然担任党支部书记,否则,再由党员选支部书记。

(5) 建立乡村志愿者协会试验

江西省从2001年5月开始,先后在几个县(市)开展了名为“农村村落社区建设”试点工作,该项工作的主要内容是成立以老党员、老干部、老复员军人、老教师 and 老农民为主体的“农村村落社区志愿者协会”,在协会下面设立若干工作机构,推动农村公共事务活动和公益事业的发展。这项工作的意义在于利用了传统农村社会对权威认同的特殊方式,降低了权威发挥作用的成本。志愿者是近代乡村社会处理公共事务的重要力量,只要条件成熟,现代社会仍然有志愿者活动的极大空间。从这个意义上说,江西的试验可能具有很好的前景。

(6) 以村民代表会议为核心的村民自治运行机制

许多经验表明,即使在村民自治制度之下,村委会的权力也可能过于集中,在经济发达地区尤其如此。为了避免这种情况发生,一些地区创新了一种“村民代表会议主导型”的村民自治运行方式,其主要特点是将村务决策权集中在村民代表会议,而村委会只是村民代表会议决议的执行机构。

这种模式在我国有两家典型代表,一是天津武清的做法,一是河北省青县的做法。河北省青县通过在农村建立村民代表大会,构建出“党支部领导、村代会做主、村委会办事”的村治模式,有效实现了加强党的领导、扩大农民自主权利、依法办事三者的有机统一。其核心是通过村民代表会议的运行,整合了现有的制度资源,使村代会成为村民自治的决策平台,较好地避免了“两委”争权,有利于解决“两委”矛盾,确保“两委”有效开展工作。村民按区域或者自由结合,5—15户推选(选举或推荐)一名村民代表,村委会主任不得担任村民代表会议的主席。重大问题由村代会决定,村代会一般每月召开一次,三分之一以上村民代表提议或者遇有特殊情况也可随时召开,明确规定任何决议三分之二以上村民代表通过方为有效。从中国社科院农村发展研究所的研究报告看,青县的做法取得了一些积极成绩。

三、乡村治理改革的趋势

中国处在经济转型和社会转型时期,这个性质决定了我国乡村治理改革的长期趋势。我们可以从这样几个方面描述传统社会:一是经济上基本自给自足,小型农业社区是百姓的基本生活单位;二是社区提供大部分公共品,且人与人之间的关系是依附性关系;三是社区联盟(或初级形态的国家)向百姓提供“安全”这样一种基础性的公共品,提供者实际上是军事集团。鉴于传统社会的这种性质,可以看出,传统社会其实不需要民主政治。这是因为,在传统社会,社区一级是一个“熟人社会”,不需要民主政治的各种功能。在社区联盟一级(或国家层次上),主要功能是军事功能,即向社会提供安全保障,更不需要民主,因为民主政治会降低军事效率。

传统社会向现代社会转变开始以后的情形就大大不同了。在结构转变过程中,传统乡村社会人际关系的认同条件发生变化或遭受破坏。(1)人口的流动,社区边界的调整,家庭模式的变化等等,都使违反道德和礼仪所产生的羞耻感的惩罚力下降,道德权威和宗法领袖不再成为能有效提供秩序和安全的力量。(2)各种新的聚敛财富的机会的出现,特别是在市场经济规则尚不健全的情况下,人们可以通过机会主义行为迅速成为暴发户,富人身份与道德权威身份、宗法领袖身份已很难统一,在保证提供社会秩序和安全方面,富人很难得到人们的信任,财富多少不再成为可信度的重要指标。(3)由于人们的社会活动空间增大,交易内容变得日益复杂,社会秩序和安全的内涵与以往大不相同,提供安全和秩序的政治人物需要新的知识经验和新的专业背景方能胜任,而这种关于知识经验和专业背景的信息具有某种隐蔽性,人们通常不容易通过廉价支付得到这种信息。标志政治家出现的社会分工已具有必然性。在这些变化之下,乡村社会已经很难通过对道德、宗法和财富的认同来产生稳定的政治权威结构;而政府的任命也已经很难与乡村居民的认同保持一致,换句话说,政府的任命虽然可能具有合法性,但不一定具有有效的权威性。不具有权威性的合法性,也不具有行政效率,这种情形发生在乡村社会,会破坏乡村社会的稳定性。

米格代尔对内向型农村转向外向型农村后农民群体政治意识发生的变化作了精彩的分析。这种转变发生后,农村中已没有能被农民接受的农村公平分配机制和相应的社会制度。这个时候,“农村以外的法院和警察在农民生活中变得及其重要”,“对外联系扩大后,农村在农民生活中完全变得无关紧要了”,“社区很明显不再是农民认同的基础”。也就在这个时候,农民对农村政治组织权力的承认不再是基于该政治组织与旧的农村社会体系的关系,而是基于该政治组织与国家,即新的社会体系的关系;农村领导人在更大程度上被看做是行政官员,农村社区领导人原有的受人尊敬的位置消失了。概括地说,开放型农村社会“意味着农村政府的持续活力更多地取决于它与更大政治制度和更大政治社区之间的关系”。①

为了产生较为稳定的乡村社会权威结构,使得权威结构能保持一种强制力,保证人们遵从一定的社会行为规范,显然需要一种新的对权威的认同方式,这种方式便是民主选举制度。所以,如果说传统乡村社会不需要民主政治,那么,传统乡村社会开始解体,就意味着对民主政治的需要开始产生。

根据社会经济转型的国际经验和我国的现实情形,未来我国乡村治理要重点解决下述三方面问题。

1. 注重城乡统筹治理,实现城乡社会经济一体化

一切国家的社会转型过程同时也是人口结构的变化过程,变化的基本趋势是城市化。在未来几十年里,我国乡村人口的绝对数量将稳步下降,一大批自然村将消失,更多的小城市将逐步成长起来。乡村治理应促进这个过程有序地推进,而不是为这个过程的推进设置阻力。未来真正的农村将是专业农民的居住区域,大量农区将以小型专业农民的居住点为主。社会主义新农村的建设也不是要广大农民永远定居在农村。专业农民将以农产品和农业生产资料的交易以及各种农业服务与城市经济建立密切联系,实现城乡经济的一体化。适应这种经济上的一体化,乡村治理也要实现城乡统筹安排。要将县辖小城市、小市镇建设成沟通城乡经济的纽带,将中心村建设成基础设施完善的居民点,并支持专业农民投资建设生产和生活设施并举的小型居民点。在这样一种乡村人口布局的基础上,要在更大的范围里以新的机制部署乡村基本公共品的供应;公共服务功能主要由小城市、小市镇来承担。

2. 深化乡村民主改革的主要任务

深化乡村民主政治改革主要应解决下述问题:

第一,促进经济发展,提高农村经济的市场化程度。如本文前面的分析,民主政治的社会需求是农民跨出“熟人社会”以后产生的,要巩固民主政治的基础,必须通过乡村经济的发展,提高农户的经营规模 and 专业化水平,以形成公共权威产生和运行的经济基础。

第二,大大缩小农村干部的权力,使农村干部的权力只限于十分必要的公共事务。为此,一定要创造一种制度,把支配土地资源配置的权力从干部们手中剥离出来,使农民成为土地的主人。要培育各种农民合作组织和专业协会,把一些公共事务交由这些组织处理。

第三,向农民充分赋权。要杜绝各种对农民行使选举权的非法干扰,充分保障农民的选举自主权。同时要创造由农民选举产生的村委会干部独立行使必要权力的制度环境。

第四,修订《村民委员会组织法》。修订法律时要考虑建立更合理的选举和罢免程序。对违反选举法规的行为要有制裁办法,刑法的有关条款要适用农村自治选举中发生的违法行为。要修订村委会的任职时间,使之和县乡选举时间相适应,以节约选举成本。要对贿选等违法行为给予界定。

3. 乡镇机构改革的主要任务

从改革的目标出发,乡镇机构改革要有一个中长期的筹划。从长远考虑,要解决的问题是:

第一,不仅要实行村民自治制度,还要把自治制度逐步推进到乡镇一级。没有自治,就无法形成非货币化的公共品交易的社区合作。在村级社区走向衰落的背景下,乡镇一级社区将是农民进行公共品交易的基本平台,如果自治停留在村一级,其意义会大打折扣。有人提出要取消乡镇一级政府,恢复已被世界政治经验所否定的派出所制。从政治学规律看,除非某项公共职能具有高度的专业化性质,否则实行派出所制会产生严重的官僚主义弊端。^①如果一个社区需要综合的权威机构,那么,这个机构就必须通过民主的方式来产生。我国不少地方已经进行了乡镇一级民主选举,产生了积极结果。在一个相当长的时期里,乡镇一级自治政府的行政经费要由上级政府通过转移支付解决。

第二,把乡镇政府之上的各级政府行为改过来,并合理调整行政层次,扩大乡镇政府的财政自主权。取消省和县之间的行政层次。放宽设市标准,把10万人左右的镇改为县辖市,但这样的市不再管辖其他乡镇。

第三,随着劳动力转移加快,逐步取消村一级的公共职能,所有农村公共事务转移到乡一级,同时把村民自治选举自然推广到乡镇一级。乡镇(乃至县)一级实行“议政合一”,不设人大、政协等机构。

第四,要大力发展农村民间组织,如文化活动协会、专业经济协会、志愿者服务组织等,在条件适当的时候恢复农会。可以让这些组织替代相当一部分政府的功能,通过这个办法减少政府的开支。

第五,实行财政改革,允许乡镇政府完全以自己的财政收入(包括上级政府的转移支付)来确定自己的机构和人员编制,坚决堵死赤字财政的发生。限定一个时间界限,用法律规定在这个时间以后发生的乡镇债务,一律由主要负责人负担。在承担这个责任的同时,也要扩大官员们设置机构的权力,县级政府不可一刀切。

第六,改革乡镇事业站所体制。实行政事分开,将其原来承担的行政管理职能交给乡镇政府,行政执法职能交给县政府有关部门。将公益性服务和经营性服务分开。公益性服务由政府购买,经营性服务由使用者付钱。在改革中,可以考虑将某些站所转轨为农村中介组织或公益性服务机构。一些乡镇机构如果不承担公共服务职能,则完全推向市场。政府的农业技术推广一类的经费可以转变为“专用支付券”发给农民,由农民在市场上用这种“准货币”购买服务,促成有关组织的竞争。接受“专用支付券”的组织可以向发行者(政府机构)兑换货币。

[\[推荐朋友\]](#) [\[关闭窗口\]](#) [\[回到顶部\]](#)

转载务经授权并请刊出本网站名

您是第 访客 -- 招聘信息 -- 投稿热线 -- 意见反馈 -- 联系我们

中国社会科学院农村发展研究所版权所有,请勿侵权

地址:北京建国门内大街5号 邮政编码:100732 联系电话:85195663

农村发展研究所网络室维护