

冯兴元：中国村级组织的民主决策、民主治理和民主监督问题与对策建议

作者： 发布时间： 2006-10-10 8:06:22

主讲人:冯兴元

评议人: 李人庆 全志辉 褚松燕 刘海波

张曙光：今天是天则所的314次双周，主讲是冯兴元教授，题目是“中国村级组织的民主决策、民主治理”。基层问题是一个很重要的问题，而且有很多人在这方面做了大量的社会调查，现在情况是各种各样的事情也不少，下面就请冯兴元教授来讲。

冯兴元：感谢张老师，我的讲话主要包含六个部分，研究目的、设计过程、方法论、调研结果、发现问题。刚才张老师提到了在这方面有很多研究了，但是缺乏从基本层面的分析，所以我们当时想从制度的主要范围是选举后的三大民主：民主决策、民主管理和民主监督。我们的调查找了7个省，分别来自人均GDP尽量错开一些，然后各个县的情况也是看它的GDP，因为GDP还算是比较准确的，各个村也是看人均收入。既然我们研究村级组织的治理，哪个组织来主导有不同的模式。我们选的7个省是河北、浙江、陕西，然后又选择了一些县，总共是37个村。我们把村庄治理的主导模式区分为六种类型，一个是政策引导型村庄，比如苏南的华西村，第三类是非正式组织主导型村庄，包括宗族主导型村庄、以及自组织社会网络型组织主导型村庄，农民组织的农会主导的村庄就叫自组织社会网络型组织主导型村庄。从东部到西部，东部纯收入的均值比较高，然后中部稍微低一点，东部均值是7731元，中部是3300元，西部是1500元。

下面我讲一下我们分析的方法论，可能这个是大家比较感兴趣的，单个案例比较多，然后一些大案例就是兼顾两者，大样本我们做不到，然后小案例也没什么意思，所以我们选择了37个村庄，从理论的到一些主要的政治学、社会学、财政学、制度经济学还有一些其它的新兴的经济学理论，在整个研究当中，叫竞争性政府，这里就讲到了政府和其他部门还有非政府组织、企业个人在提供非市场产品的时候各种方式对于我们后头的政策建议是有直接影响的，包括对我们的分析，因为我们用这个分析框架得出的结论实践实际上是行不大通的，需要通过多元化来解决，然后去单一组织，这跟我们的分析范式是有关系的，为什么文本上的制度和事实上的制度有这么大的差异，这个只能用竞争来解释变迁过程中，竞争是最为本质的。

整体的分析框架是这样的，我们先到县里边，然后再到乡里边调查村级组织，不仅进行供给面的调查，就是问村民对村民自治的参与情况以及态度，还有对供给状况的满意度以及存在的一些问题。我们还要看每个村的政治制度供给还有内部的资源、利益关系以及有哪些组织。然后还有外部有非正式制我们看到的成就就不讲了，下面先讲讲问题，问题区分为两种，叫制度框架问题和实际运作问题，前提多人老提出反对意见，就是说你不能讲村民自治，所以我们在后面加了两个字，叫“村民自治实践”。关于治理框架问题，就是说现在的制度供给是以外部制度供给为主，这个很奇怪的，实际上乡政府和村民关系，通过一些操作和村支部的纽带形成命令性行政的关系，那么村党支部在里边起到直接衔接作用。由于村级治理的自治只能就被相应地替代。

第二个方面就是根据法律，村民委员会垄断村级自治，而且这是一种单一模式，但是除此之外，削弱了党支部的权威，所以可以看到民政部跟共产党的组织部之间就有竞争关系。你可以看我举的例子，就代表会议选出一个理事会，上头设一个主席，这个主席原来不是党支部担任的，这个搞得很好，他有决的问题，等它搞得比较红火的时候，县委组织部就出动了，鼓励村党支部来担任主席职务。在中国执行之间既有竞争关系，到了县里边也是一样的，而且你可以看到好多县的网站的很多规定都是跟村民自治规定。

第四个方面是村民委员会组织法没有规定具体的民主监督程序，现在所依据的是上级发下来的一些低于法律，它是一些规定，所以权威性就不够，具体操作起来，由于刚才讲的村党支部和村民委员会之起来，也就是说分散的监督权和集中的管理权之间是冲突的。而且在我们调查的过程中发现村民代表会的，许多村庄已经取消了村民会议，除非搞选举，选举的话也不一定开选举会议，现在很多我们调查的到你们口，有时候你打几个勾的话还给你五块钱补偿，如果你开村民会议的话就集中起来开，那五块钱

第五点就是以村民委员会来管理村务，把它作为唯一模式，这样实际上排除了制度竞争，但是我们的，尽管村民自治按照定义而言不是一种地方自治，而是社区群众自治组织，但是实际上我们看的时候德国都有四种地方自治模式，到村一级就没什么东西了，因为当你土地什么都私有化的话，到村一级有起来。具体运作问题就更多了，我们在对34个村937户村民进行了需求方调查，问到村里重大决定或者选举时，只有5个村的50%以上的被调查的村民选择了村民代表会议，就是说决策权要么由村民会议，要么由党支部，只有5个村的村民选择村民代表会议，这就说明问题比较严重，这是调查的汇总分析。你想有28.8%的人定的，这个比例就比较大，还有现在党的系统一直在推行一个政策，一个是鼓励一肩挑，就是村委书记

还有交叉任职，所以在37个村中发现交叉任职的有56%，一肩挑是11个村，两委分开只有5个村，这为你说好或者不好争论就多了。但是一肩挑意味着集权，绝对的权力就意味着绝对的腐败，我们还看到的各种领导小组，而且每个领导小组基本上都有牌子，但是实际工作的人就是5个、8个或者10个，但是裁乡代管制度，实际上我们从政治经济学上来讲，裁权才是最重要的。现在我们调查发现绝大多数村庄转移支付的，就是由县乡两级来支付的，各个地方的情况不一样，只有很少地方是由自己的集体经济来当地有个厂搞得特别好，然后由这个厂来管村，村党支部是挂在厂里边的，这个是例外。原来按照自治来，我就对辖区内的选民负责，现在就是既要对上级政府负责，又要对村里边的村民负责，所以现在更实际操作问题的第二部分就是部分村庄村级集体经济基础薄弱，收入来源少，负债严重，提供公共产品有钱，又调动不起村民提供公共产品的积极性，然后政府在这上面除了基本费用之外，不提供其他费用大影响，但是这个问题是不能单纯地认为是事后谬误，为什么村民自治的积极性调动不起来？这跟村民来农业税征得比较重的时候，有一部分人由于跟村的关系比较好，在外地打工没交农业税也过来了，但很大的，现在农业税改革以后，有些人就想为什么你不交钱我交钱了，在这样的情况下，你要让村民重意，就是对村干部缺乏信任的问题很严重，很多情况下我们看到是村民自治的内部动力没有被激活，选是为上级办事情，而不是按照村民自己的意愿。

集体经济收入的渠道总共有七项，村组集体的企业收入，土地征用收入，土地对外承包转让租赁开发收入，本村企业上缴的规费。我们调查发现37个村当中18个是赤字的，3个是平衡的，16个是盈利的，负债情况是20个村没有负债，有8个村负债大于零低于10万块钱，有7个村是10万到50万，最大的一设施服务，我们看到很多村都借了民间借贷，就是以村干部的名义去借，比如利息是一分利，还钱的情况，一种是征用村干部去借，有一些是村干部原来就有闲钱，然后借给村里面花了，这样还能收利息多人认为村民自治就是村委会框架下的治理，但实际上村民自治的范围是非常多样的，所以到目前为止治的。第四个问题是很多人忽视了对村民自治理念的培养，包括我们很多学者本身是缺乏公平效益这个同的组织的方向不一样，但是听众自己愿意听就听哪一个。

第五个方面的问题是忽视了村民自治内生性发展的社会基础设施建设。因为村庄本身就有村庄认同，有亚文化、社会网络等等，这些都是我们社会在具体运作当中不很好地重视，比如大量的村庄合并，现疆界是不是也能改一改，这些都是没有考虑到文化这种东西。然后多数村庄缺乏村民的积极参与，政府明显的供给导向，需求趋向不足，而需求趋向本身是调动村民社区资源的基础，这个需求趋向就直接和没有跟需求衔接在一起的时候就不是自治，所以谁来治理倒是另外一回事。然后社会组织发育非常差，有注册登记的协会。

其他的问题有村级组织设立重复，我们调查了37个省的732个组织，其中党政经组织12%，临时专后民间组织只有20个，才2.7%，这是非常少的，我们看到绝大多数民间组织运作得很好，为竞争性地提的。然后是社区群众性组织，比如共青团、民兵连、老年协会等，总体上看就是内生的组织非常少，但已建的，后来我们国家在推广的时候把它正式化了，然后我们看到宗族在12个村是有影响的，有6个村影响，还有20个村说有很少的影响，总体上说宗族是有影响的，但是既有正面的也有负面的。但是宗族的法规。从妇女的地位来看，妇女代表的比例和地位严重偏低，在参政议政和权利保护方面缺乏培训，支部是女性，其他都是男性。还有在集体经济越发达的地方，村民自治越不好。现在我们看到土地征用还多，土地这一块我们一直是这么考虑的，就是土地要量化，至少要量化到个人，平时你感觉不到，到是不是拿到补偿了。

政策建议就是组织要尽量多元化、自主化，以前我们讲中国村级组织的组织化程度不高，实际上组织主导，实现多元自主治理，引进多种村民自治模式。我们还希望在条件许可的地方按照产品品种建立一些农会组织，因为农民还是缺乏利益诉求的组织，在条件许可的情况下在更高级的层次推开村民自的素质和民主成熟性问题，就是农民有没有能力搞民主？我们的研究结果是肯定的，但是有很多研究农民的合作能力问题，我们的感觉还是有的。第三个是国家政权内卷化问题，我提出一个新的概念叫双层的政府作为两大力量，我觉得目标产出就是社会稳定和社会控制，然后投入是基层党政的投入，产出多，但是产出是恒定的，我就把它叫双内卷化。讲得不当的地方请大家提意见。

张曙光：根据你的调查结果，好像现在农村基层民主化有倒退的趋势，是不是有这样的感受？

冯庆元：我个人是比较悲观的，我们的题目最初是村级组织的管理，但是到后来我们研究的思路跨度去研究，就是在现有规则下要靠两委去搞村民自治，所以绝大多数村庄没搞好，但是我们又不能不说。

李人庆：刚才张老师提到现在村民自治是不是已经退化？这里边我们可以把村民自治的问题分成几民主和实质民主，在中国并不缺乏形式民主，但缺乏实质民主，作为村民自治的推广，是形式民主向乡村推广遍的问题是选举的规范化已经大大推进了，但是后三个民主迟迟不能打开，而老百姓对于民主的期望大大上访、简历限制，在一个高潮的时候确实是衰退的，因为实际上你不进则退，从这个角度讲，确实是张

另外中国很多措施都是工具性的，从老百姓的角度来讲，对于村民自治的认识刚开始完全是工具性带来实际的利益，这个权利保障在目前大的框架下还没有得到完整的体现，并不是靠一个村民自治能够作为工具性的村民自治的功能性的问题以及它在实现上的问题。这里边刚才我们也说了，在调查中我们望村民自治在中国全部地区都获得成功，但实际上村民自治落实到不同的地方产生的结果是不同的，它村民自治的实现呢？我们的调查发现实际上村民自治的落实受到原有内生制度的影响。对于村庄结构的，就是说村庄是集团性的还是个人决策性的，如果是个人决策性的，那么这是行使咱们在自由选择下学的角度对村民自治的竞争性作了一个阐述，但是在我看来，它更是一种政治合作制度。在这种制度落么老百姓不认同领导？实际上这是遵循一种报偿的文化，你能给我集体带来利益，我可以遵从你。

那么这里边就有村民自治本身的一个指向问题，每个村庄的村民自治的组织功能是不同的，它作为是村庄整体利益的保护问题，在不同的村庄，村民自治要求这个人实行的任务是不同的。村民自治并不有的行政大队或者准组织演化过来的，所以它前期制度的路径的依赖是明显存在的。就是说如果这了很糟糕的事情，那么农民通过这个制度可能要把他甩下去的。刚才我们谈到外部制度对内生制度产生发现税费改革以后，村民自治外部运行的压力减轻了，但是另一方面税费改革通过并村，又使得村制度体的基础，这是相互的作用。另外村民工资的支付和管理并没有使得压力体制得到有效的扭转。另一方村民自治，村民自治实际上是和一个社区的公共事务管理、公共产品提供相联系的，我们发现它是可以行政村的层次，实际上现在单一化的组织结构限制了它的发挥，这是比较突出的一个问题。

另外，我觉得一个社区的和谐性、自主性和发展性是相关的，现在的村民自治从内生性的角度来讲，实际上还是很弱的，但是政府在这方面并不是采取一种鼓励的政策措施，而是一种工具性的进一步开展。此外还有很多问题，包括边界的问题，现在村民自治在一种刚性的行政村的边界展开的更多的时间留给大家讨论和补充。

全志辉：我觉得他们讲的很多我都有同感，我讲两个方面。一个是村庄分类去理解村民自治的

法律修订到村民自治的政策支持。方才冯庆元讲到7类村庄的主导，这在研究政策落实上是很有意义。两类：资源性的村庄和农业性的村庄，我觉得资源性的村庄可以把城郊也概括进来，就是说资源性村庄而农业性的村庄是没有什么收益的，表现出来就是资源被少数富人控制的话，村内的分化就比较严重。当然这两类村庄面临的问题是很不相同的，原来我们缺乏视角，但是现在土地征用等问题把这些间题研究的时候倒是区分过，但是现在我们从具体的制度改进上讲，应该提出这个分类，就是资源型的村有自己的意见。资源型的村庄更突出的是村民自治和国家权力的分配，而农业型村庄更突出的是村民自治在这两方面上面临着制度完善的问题，我就提出这个问题来讨论。

第二，村民自治形式多元化的另外一面就是是不是一个村委会作为单一的村民自治的主导形式。未解，一个是全体村民的整合，即村民委员会，另外一个就是全体村民自治权利的代表，单一化就是指以选最主要的成员，但是在村民自治的体制里还有村民代表会议、村民会议、村务公开监督小组、民主理财的思路下强调的是严格按照自由、公正、秘密的原则进行选举，但是结果其实没有达到村民自治的目标，现在导致了两委矛盾的问题，但是村民对于村委会委员的监督只有3年一次的选举，也不能保证自治的思路造成的对村民自治实质上的伤害，现在多元化我觉得要使自治权力更均衡，让它们之间产生制约村民代表会议，这是强调一人一票去选，而是强调一户一票，这是和村庄社会结构比较吻合的。我有一票，马上就有人说户内男女意见不一，从女权主义来说，都应该一人一票，但是一人一票的制度不能贯彻民真实意愿的表达到做很多复杂的制度设计，比如书面委托。我说的村民自治形式的多元化是指在落实在资源型村庄，涉及到土地补偿的时候是一个人给他补多少钱，这个时候村民委员会是否能按照国家政没有这个问题了，这个时候以户为单位的选举甚至以村民代表为单位的选举都是可以接受的。现在我们越来越严格，这个理由一方面是因为村民的民主意识在增加，就是说农民通过选举知道选举权的重要性去选的，村民没有不同意的。第二个理由是我们现在要不严格的话，下面就搞得更乱了。中央政府为不做的的话，下面的省政府和地方政府就更不会做了，我觉得这个思维是有问题的，他在看到地方政府没有想到地方政府还可以结合地方情况制定更适合本地的立法和政策。我觉得多元化要给法规的修改留更村民自治要适应村庄社会基础，我觉得这是我们做村民自治一开始提出的观点，也影响到很多人的研究不是国家层面上的民主，甚至不把它叫做民主也可以，应该让农民有更大的自主选择权利，现在在那里实行国外的国家层面的制度民主，比如我们村的选举带有很浓的西方色彩，比如秘密投票等等，理念要跟村庄的社会基础相关，跟村庄要解决的问题联系起来，而不能完全理论化地操作。

褚松燕：我们国家在地方自治也好还是在鼓动公民自我管理方面仍然是以一种与计划经济相适应的在村民自治的问题实际上是政治管理上的困境。然后第二个方面，包括刚才全志辉也提到的村庄边界的一个困境，因为村庄在我们国家不仅是人的问题，更主要的还是土地的问题。关于第一个问题，说计划制也好，事实上它是跟我们国家的高层对农村基层组织的定位是有密不可分的联系的，因为就全面上来定位大体上涉及到这么几个方面，一个就是行政执行，刚才李人庆老师提到政务和村务的问题，我觉得题。

第二是经济发展的功能，政府给农村基层组织的定位就是经济发展，特别像现在搞新农村建设，且农业的职业化、产业化，钱进来、人出去，但是钱进来、人出去本身是有限制的，如果你要求基层组织经不存在了，所以现在政府希望农村基层组织能承担起这个功能，但是事实上我认为它是不太可能的，益共同体的壮大，反而跟我们国家城市化发展过程中的接轨还有解决就业保障等一系列问题，它是难以功能是利益整合和协调的功能，因为对内的话，它是一个利益协调，但是对外由于村庄内部人口有限，包括跟政府之间讨价还价的问题。然后第四个问题是公共事业组织的问题，比如说从政府作为公共产品路都是属于基础设施，在这个时候应当由政府买单，但是就农村来说，基本上行不通，村庄内的各种组它产生阻碍作用，所以在这个意义上来说，你要做好这个方面必定要借助一定意义上的村庄内部的组织心凝聚的问题，因为村庄其实不是缺乏组织的问题，而是缺乏自组织的问题，这里面涉及到民心凝聚，用，但是现在农业税一下子没有了之后，顿时这样一个机制就消解了。人对这个共同体的认同不仅仅是也需要这样的边界，那么这个边界靠什么来维护？组织必然是一个选择，只不过组织的形式不同罢了，的话是传统文化的延续，实际上是对本地的文化的一个延续，从这个意义上来说，你把行政村范围扩大上可能付出的代价要远远大于这个方面。

第二个方面关于边界的问题，我也希望能够打破单一制度的约束，事实上单一制度确实不利于村户户籍在农村的人达成对一定边界共同体的认同，但是问题在于土地这方面是家庭联产承包责任制30年不方政府对土地流转方面的驱动是极其大的，所以地方政府对卖地的热情极其高涨，但是目前为止，当土去分这个利益，就要去界定边界，主要就是界定人，但是当土地不成为诱饵的时候，人的作用反而也不搞村民自治的时候主体就产生了很大的问题，就是刚才李人庆老师提到的村庄的刚性的问题。我们说国个地方，那么就关注这个地方的公共事业，而不是涉及到利益分配或者经济的发展，从这个意义上来说否有弹性，我认为这也是一个困境。既然存在这样的困境，还包括冯庆元提出的一些问题，我们从正向展，实际上包括很多官员在内都认为把组织搞好可以促进经济发展，但事实上经济发展和基层组织建设易把新农村建设的出发点给否了。抛开这一点，确实基层组织能政治稳定跟政权合法性之间确实有正相的反映来看，恰恰跟你的相反，他们希望重要拿出的制度一定要细，如果不细的话他们在下边难以做人中，乡镇基本上都是负债经营，已经不起作用了，他们是降低自己的政治风险和行政执行的成本。

然后另外一个问题，现在从国家的角度来说，由于村委会选举之后，在一定意义上政府的行政力量铺开了广阔的空间，这就发现很大的问题，一方面是党员老化，另外一方面是经费极其匮乏，在这样的构中的权威性就不够。所以现在浙江和江苏那边就跨村建立党总支，然后心在主要的任务是赶紧发展党做法，现在对于党政基层的政权来说，一个普遍的思路就是要在基层组织中选好人、打好班子。从长远提出来的，我觉得村委会可以成为其中的一种选择，但是也可以有其他的选项，我建议不急于修改《村为村民自治法》，全国文化差异非常大，你要拿一个单一模式去套的话，无论如何都是不行的，而这个恐的原因，当然这也不是关键的原因，但肯定是一个原因。从这个意义上来说，我是觉得要尽量搞局部试后总结出来互相交流，不是说一个模式出来其他模式全都完蛋，这样恐怕是不利于发展的。另一方面，政治稳定和政治认同的，这是我的一个观点。

刘海波：我感到中国人在搞村民委员会自治的时候非常不单纯，我想人做事情还是要单纯一些，弄学问，做公益事业就是在搞公益事业。在我们这搞村民委员会自治总想着中国要民主化的问题，我觉得理的都是有限范围内的事情，当你试图将象征的事情引入实际的事情里边，肯定会出现麻烦的，你会认的必要的程序，而是说这样搞证明中国人还是有民主素质的，我觉得这是完全不可取的一个想法。当然民委员会选举和其他部门会有一种联系，这种因果关系是不存在的，事实证明也不存在的。而且一般来的话，你是在搞革命啊，中国要搞革命的话政府是要镇压的。那农村究竟遇到什么样的问题才有这样的农村，青壮年打工去，老幼留在农村，农村变化非常小，各个方面还是那个样子，也就是说即使你在农村的生活状态还是很原始的状态，在这样的情况下，为什么说我们不会去农村？这是表面的现象，但

也可能与中国资源向城市集中有关系，但是我还是觉得有一点没有发现，在一个中西部的农村社区里边农村它的发展没有规模效应，不可能形成一种分工，也不能提供基础设施的规模效应，所以农村大多数

自由评议人:现在大量农民从农村来到北京打工,有的还是拖家带口的,他们来到城市算不算用脚投票业化大幅度推进的今天,农村已经是比较衰败了。不仅是农村衰败,作为正式组织的农村党组织和村委形势下,村党支部可能是乡村组织的核心,选举是产生的方式之一,但也有很多时候是现存党委直接任委员会组织法》,村委会是不能任命的,但是在很多地方可以对村委会进行停止,然后任命临时的村委共权力的配置方式对于村一级的民主事件有什么样的影响?如果有时间的话,建议大家对这个问题加一些文章和文献,但是感到大家比较多的是一种静态分析或者比较静态分析,缺少动态分析。同样温铁军是大农经济,但是话说回来,美国19世纪的时候才是小农经济。托克维尔在《论美国的民主》这本书中础。仝老师刚才提到农业型村庄和资源型村庄,但是话说回来,在这个城市化和工业化进程中间,更多化,在这样的一个长期演化过程中间,也有村庄变烂了,又是什么力量导致了这种演化呢?第四个问题少制度的自我实施,它们又会对新型民主事件发生什么样的影响?我的话讲完了,谢谢大家。