

行政村合并与新农村建设

储伶俐, 王征兵, 郭江 (西北农林科技大学经济管理学院, 陕西杨凌 712100)

摘要 阐述了我国行政村合并的现状, 分析了行政村合并对于建设社会主义新农村的促进作用。

关键词 行政村; 合并; 新农村; 村域经济

中图分类号 F320.3 文献标识码 A 文章编号 0517-661X(2006)14-3497-02

Administrative Village Merges and New Rural Construction

CHU Ling-li et al (College of Economics and Management, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100)

Abstract Through analysis of new rural construction requirement, the administrative village's management function must be transferred. And combining the reform practical experience which the administrative villages were merges at present, we thought that administrative village merged was very important in rural management system, integration of the rural regional resources, ideology and culture change and rural mercerization building.

Key words Administrative village; Merges; New rural; Rural economy

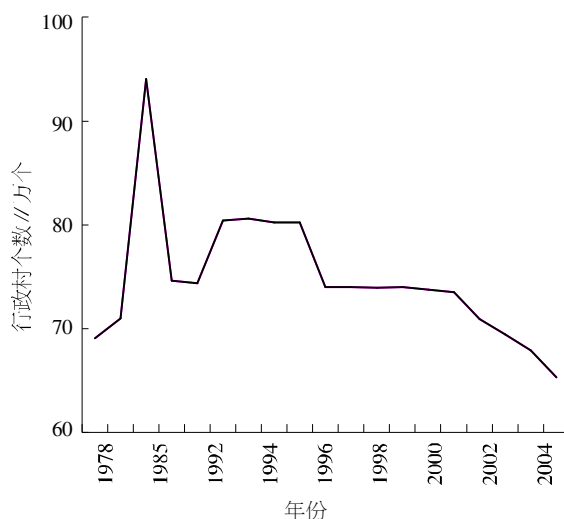
新农村建设是顺应我国经济发展需要, 继家庭联产承包责任制、农村税费改革之后的又一次重大改革, 是生产关系适应生产力发展客观要求的一次变革。为了建设好社会主义新农村, 国家将农村管理体制改上日程, 这对于加强基础设施建设, 加快农村社会事业发展, 推进农村综合改革, 促进农民持续增收, 确保社会主义新农村建设的良好开局有重要的意义。

当前各地纷纷推行行政村合并的试点改革, 力争建立一个适应农村发展的新型基层管理体制。学术界有关专家认为行政村合并是农村经济社会发展的必然趋势, 是农村管理制度的一次创新。沈延生 (1998) 提出新型村政的建设关系到中国的农村产业化、现代化和城市化^[1]。罗必良 (1999) 提出村庄兼并是农村社区的一种制度创新^[2]。王习明 (2003) 认为合村并组是农村各项改革中弊端较少的一种^[3]。笔者从我国行政村合并现状出发, 分析了行政村合并对新农村建设的重大意义。

1 行政村合并现状

20 世纪 80 年代中后期, 山东、江苏、安徽等省的个别农村出现行政村合并。90 年代中后期, 随着农村经济的发展, 原有行政村规模过小对经济发展显现出很大的不适应性。尤其是从 2000 年开始逐步推行的农村税费改革, 使得农村管理体制上的很多问题都凸显出来: 如村级组织建设与农村新的改革形势不适应, 薄弱的村级经济实力难以承担起庞大的村级组织以及过多的村级供养人员; 村委会出现了管理职能错位、虚位, 难以满足农村经济社会发展的要求, 不能满足村民发展经济、改善生活的需求, 不利于新农村建设的实施。针对这一系列问题, 行政村合并开始成为农村改革的一个新热点, 一些省份开始进行行政村合并的局部试点。从统计上看, 1985 年全国行政村最多达到 940 617 个, 1990 年降为 743 278 个, 此后几年又有所上升, 到 2000 年依然有 734 715 个行政村, 而到 2004 年, 仅 4 年时间就减为 652 718 个 (图 1)。

由于经济发展的阶段不同, 不同地区行政村改革的出



注: 资料来源于 2005 年中国统计年鉴。

图 1 中国行政村数量变化曲线

发点和具体形式也都各不相同。中西部地区如河南、陕西、河北等省份进行的行政村合并大都采取居民点不变, 仅对行政村的管理地域范围进行扩大的方式, 以使行政村的组织管理适应经济发展的需要。其意在转变村委会的职能, 实现村委会管理效率的提高。如河北省对平原地区 1 500 至 1 000 人以下、山区 800 至 500 人以下的行政村进行合并, 并幅在 25 % 左右; 陕西省咸阳市三原县进行的行政村调整合并的试点中, 全县合并行政村 145 个, 并计划进一步合并, 力争使并幅达到 44.64 %。这为新农村建设奠定了组织基础。而东部经济发达的地区如江苏、浙江、山东等省则已提早进入了新农村建设, 在对行政村进行合并时, 不仅对行政村管理机构进行合并、整顿, 以提高管理效率, 而且也对村域整体布局适时进行科学规划, 对农村实行社区化管理, 加快农村城市化步伐。如山东省淄博市、莱州市等地的行政村兼并现象, 江苏苏南等地的中心村建设等, 都是农村全面规划建设的典范。

2 行政村合并对建设社会主义新农村的作用

2.1 是农村管理体制的新变迁, 为新农村建设奠定了组织基础 村级组织处于农村的基层, 是国家农村工作全部路线、方针、政策的直接执行者和具体组织者。在不同的发展阶段, 村级组织的职能要随之变化, 以适应新的发展要求。

基金项目 新世纪优秀人才支持计划资助 (NCET-05-0859)。

作者简介 储伶俐 (1982-), 女, 安徽阜阳人, 硕士研究生, 研究方向: 区域经济。

收稿日期 2006-04-20

20世纪80年代初,农村刚经历了改革前的高压管理和改革初的无政府主义状态,村委会的管理职能围绕村民的生产生活而展开;随后国家宏观政策逐渐向城市倾斜,农村基层管理出现了微妙的变化,村级组织的管理职能发生转变,其管理职能从为村民服务转变到为政府服务上来(表1)。

表1 村民委员会三项任务序列比重

	第1位(比重)	第2位(比重)	第3位(比重)
20世纪80年代初中期	计划生育(60%)	计划生产(35%)	税费收取(5%)
20世纪80年代后期至90年代初期	计划生育(60%)	计划生产(30%)	税费收取(10%)
20世纪90年代中后期	税费收取(70%)	计划生育(20%)	计划生产(10%)

进行新农村建设首先要改革村级管理体制,行政村合并正是新形势下为满足农村经济社会发展的需要而进行的村级管理体制的创新改革。任何一个组织效率的提高都是建立在合理的结构安排上的,随着组织内外环境的变迁,其组织管理形式只有做适时的调整才能适应新的环境,并进一步实现效率的提升。行政村合并正是为适应新环境而做出的适时调整。改革开放20多年来,农村经济得到了巨大发展,交通通讯条件有了根本性改善,这不仅缩小了地域空间,更强化了农村基层组织管理和服务手段。同时,随着市场经济体制逐步建立、健全,乡村行政管理的事务性工作将大幅减少,农民生产经营自主权将相应扩大,乡村两级组织管理和服务的范围也随之扩大。在这种背景下进行的行政村合并,符合农村经济发展的需要,避免了村干部与村民比例失调所带来的各种弊端,理顺了政府与市场的关系,提高了村级管理效率。可以说行政村合并是使生产关系适应生产力发展的重大举措,为新农村建设奠定了组织基础。

2.2 有利于实现村域合理规划和资源有效整合,为新农村建设奠定经济基础 行政村缘起于农村历史形成的自然村落或人民公社时期的生产大队。自然村落的地域范围是在封建社会的小农经济背景下形成的,生产大队又是在我国高度计划经济时期为了方便行政管理而划分的。在这两种背景下形成的村级组织管理机构——行政村,已与现代市场经济发展要求相冲突,行政村的地域范围与农村经济意义上的村域经济范围发生了错位。而农村的集体经济、土地、水域、森林、基础设施建设、公共物品供给等都是以行政村为单位进行管理的,于是出现了小规模的行政村形成的村级条块分割,难以合理充分利用资源,甚至出现破坏资源的现象。所以要实现农村基层管理与当前经济发展相适应,最为重要的是发展行政村新的治理模式,把工作重心从过去的“行政村”概念转到“经济村”概念上来,使行政村的规划转到以村域经济的协调发展上来,实现行政村地域范围与村域经济范围的一致。进行行政村合并,使行政村按经济发展的要求进行科学规划,可以在更大范围内实现资源的共享,提高资源利用率,组合、聚集农村生产要素,发挥聚集效益,实现优势互补,为农村市场经济搭建一个适宜发展的平台,促进新农村建设的顺利进行。

2.3 有利于增强村级经济实力,为新农村建设提供物质保障 小规模的行政村经济力量薄弱,无力进行较大规模

的农村基础设施建设,尤其是农村税费改革后,乡村财政都不同程度地陷入债务危机之中。从2002年试点改革的17个省份的统计看,改革后行政村的收入只相当于改革前的35.2%,减收近2/3,这导致农村公共服务几乎陷入停顿,严重影响了农村经济的发展。行政村合并使村级经济实力增强,可以形成大村的规模经济效应,在更大范围内集中更多的力量进行公共服务,为新农村建设提供物质保障。

2.4 有利于打破农村落后思想文化的束缚,为新农村建设奠定文化基础 中国农村社会在几千年的历史沉淀中形成了以乡绅为主导的地缘整合力量和以家族长老为主导的血缘整合力量,这两种力量决定了自然村聚落的原始布局。新中国在农村推行的人民公社制度,使得农村区域打破了原有自然村聚落范围而形成坚固的地缘整合体。在这种文化历史背景下,自然村、行政村和主姓群体三位一体,乡村传统的家族文化影响到村治的各个方面,对农村经济的发展起到了很大的阻碍作用。调查表明,1995~1996年,江西省的3个样本乡镇中共有53名村党支部书记,83%来自该村最大姓或最大族,而来自小姓的其他9名村党支部书记中,只有5名能较顺利地开展工作。另据一项全国性随机问卷,回答家族文化影响农村基层组织选举的占40%左右。

按西方主流理论,传统家族文化是“原始文化”,必将为“现代经济文明”所取代。行政村扩大后,传统家族文化新添“外来因子”,形成新的利益博弈态势,有利于各派家庭势力的分化与同化,有利于实现乡村民主,同时也有利于超脱于现有乡村宗族文化与家族势力的各种非政府组织(如农会)的产生,这样,农村传统文化便日趋为现代市场经济的文化思想所取代,这为新农村建设奠定了文化基础。

2.5 有利于促进农村各种经济组织的发育,为农村经济转型、培育农村市场奠定基础 我国农村市场经济的发展滞后于城市,农民在市场上的谈判能力一直处于弱势地位。这种状况的形成一方面是国家宏观发展政策的原因,而更为重要的原因是小规模行政村的组织制度安排阻碍了村域经济主体——各种农村经济合作组织的形成和发展。我国以家庭为单位的联产承包责任制是建立在双层经济体制基础上的,即村委会同时兼有政府职能和部分经济职能,这样易导致村委会用行政命令代替市场规律。集体经济的萎缩和村委会经济职能的缺失以及村域经济市场主体的缺位,使得农村的市场化进程举步维艰。进行行政村合并,可以使村委会的职能转移到提供公共服务上来,使行政村的政、经分离,提高农村行政管理效率,为农村各种经济组织的发展开创空间,活跃村域经济,增强农民参与市场竞争的能力,为加快农村经济的发展和市场化进程奠定基础。

参考文献

- [1] 沈延生.村政的兴衰与重建[J].战略与管理,1998(6):1-34.
- [2] 罗必良.村庄兼并:农村社区的组织制度创新[J].南方农村,1999(2):11-16.
- [3] 王习明.税费改革与合村并组[J].荆门职业技术学院学报,2003,18(2):28-30.
- [4] 徐勇.村民自治、政府任务及税费改革[J].中国农村经济,2001(11):28-35.