

农村的制度变革和组织创新

张晓山

【摘要】农村改革是一项系统工程，涉及到政治、经济和社会方面的改革不能割裂开，须配套进行。本文指出在既定的制度约束条件下，农村自身的改革应着力于农村制度改革、组织创新及基层领导班子建设。

【关键词】农村改革 制度变革 组织创新

【中图分类号】F303

【文献标识码】A

【文章编号】1008-1747(2008)05-0016-04

农村改革能否进一步深化和取得成功的必要条件是要在国家宏观层面通过上层建筑的变革来促进宏观经济体制、行政管理体制和干部考核晋升机制的改革。在既定的制度约束条件下，农村自身的改革和农村和谐社会的构建则要着力于农村的制度变革、组织创新和基层领导班子的建设。

一、农村的制度变革

一谈到体制的深层次问题，似乎是无解，一些地方同志以此为“不作为”辩解。但中国的改革要靠基层创新来开路。农村改革30年的种种创新往往是逼出来的办法，通过下面的推动，来拉动上面。下面动的激励一是危机、冲突的推动；二是一些基层干部的政治理念。最后形成上下联动的体制改革。

（一）农村土地制度的变革

现代化过程在某种程度上说就是土地增值和土地资本化的过程。农民作为集体所有者拥有的最重要的资产（农村土地）一直是利益相关者关注的重点，无论是农用土地的使用，还是非农建设用地的开发利用，当前各地在实践中都在进行各种探索和试验。一些探索在不同程度上存在与现行法律和政策不协调甚至相违背的地方，侵犯农民经济利益和政治权利的行为也时有发生，形成基层干部与农民之间尖锐的对立。在土地问题上，中央政府有令不行，有禁不止，表现的最为突出；政府的公信力和执行力受到极大挑战。

当前，我国农村土地制度改革的问题集中表现为：

1. 农地转为非农用地的运作程序和增值收益的分配问题。关于农地转非后增值收益的分配问题，应公平分配农地自然增值，让广大人民群众能够分享城市化和工业化的“红利”。在公平补偿失地者的前提下，将土地自然增值的剩余部分主要用于支援全国农村建设（基础设施建设，农业物质技术基础）并兼及城镇建设。

在城市化和现代化的进程中，通过撤乡并镇、土地整治和村庄建设，农村必将增加一部分土地。从各地乡镇和村庄未来发展趋势看，这部分土地增量将越来越大，其利用和收益的分配也将成为一个焦点问题。

2. 关于宅基地和小产权房的问题。截至2006年底，全国通过带房入城、新农村建设、村集体直接开发等多种途径，小产权房接近我国120亿平方米城镇住房的40%，成为中国最重要的房产权利类型之一（《南方周末》2007年12月20日）。

根据北京市农普的数据，村以下居住人口501万，其中本地农民52%，31%是外地人口；本市非农业人口16.6%。农村居住人口构成变化非常大。京郊农村已经成为混居社会；传统农村社会结构解体。农村的房屋也由不同类型的人口居住。

3. 关于健全土地承包经营权流转市场、发展适度规模经营的问题。发展现代农业的一种思路就是要在农村中培养和发育农业企业家，促使一部分有能力、懂技术、会经营的农民能在农业中创业、致富和发展，尊重和保护农民的土地承包经营权，鼓励土地向专业

农户集中，发展规模经营和集约经营，使他们成为发展现代农业的主体和主力军。但在发展现代农业时，长期以来也存在另一种思路和做法，认为现代农业的主体形式应当是企业，要形成一大批大规模从事农业生产的农业企业。在一些地方，大公司进入农业，取得大片农地的使用权，直接雇工从事规模化的农业生产。

在这个问题上，两种不同的观点和实践中的不同做法的争论可能将长期进行下去。在鼓励土地向专业农户集中、发展规模经营的同时，必须防止一些工商企业进入农业，以发展现代农业为名、圈占农民的土地、损害和侵犯农民经济利益的事件发生。但如何解开这个“死结”？应采取基本农田的动态管理，本地范围内的置换。

（二）农民的民主权利保障制度。

农村制度建设的一个重要方面是完善农民的民主权利保障制度，其关键是正确处理在建设社会主义新农村中基层政府的主导作用和农民群众的主体地位之间的关系。

落实基层民主则必须尊重农民群众在建设新农村和构建农村和谐社会中的主体地位。农民群众是农村集体的主人，是农村集体财产（包括土地）的所有者，是“老板”。但在许多情况下，“老板”不能当家作主，而村干部或基层政府替“老板”当家，广大农民群众对于集体事务或集体财产的处置不仅没有决策权、参与权，有时甚至连知情权都没有。但在传媒手段日益现代化的今天，农民的觉悟、权利意识、对法律政策的熟悉程度、对形势的判断，比许多干部强的多。这是导致农村发生冲突、矛盾，出现不和谐现象的重要因素。

《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，乡、民族乡、镇的人民代表大会应行使 12 项职权，但该法只提到“地方各级人民代表大会会议每年至少举行一次”，没有乡、民族乡、镇的人民代表大会或主席团履行职责的制度性规定。乡镇人大主席团除了每年组织半天或者一天的乡镇人代会之外，基本上没有其他活动。《中华人民共和国村民委员会组织法》规定：“村民委员会向村民会议负责并报告工作”，该法提出，涉及村民利益的包括集体经济所得收益的使用、村民的承包经营方案等

八项事宜，村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理。但法令中同样只规定：“村民会议每年审议村民委员会的工作报告，并评议村民委员会成员的工作”；法令同样也没有村民会议或村民代表会议履行职责的制度性规定。村民代表由于没有被赋予实质性的权力，也形同虚设。这样，乡镇政府和村委会的决策和行政都得不到有效的监督和制约。

在农村基层民主政治建设中，民主选举取得的成绩最为突出，而民主决策、民主管理和民主监督却处于被忽视和较低的水准。其实，与民主选举相比，后三个民主的实现更为重要也更为困难。因为民主政治的发展，不仅要有选举制度实现官由民选，而且还要有民主决策、民主管理和民主监督制度作保障，实现广大群众对基层事务的知情权、参与权和监督权。后“三个民主”发展的状况，往往决定基层民主的质量和水平。可以借鉴有些地方的经验，采取“议行分离”的方法，使村政村务的决策权与行政权分离，做实村民代表大会制度或成立村民理事会，将其塑造成行政村的议决机关，而原来的权力机关村委会则成为具体的执行机构。由农民选出一些有文化、懂经营的代表为他们说话，涉及自然村的事，选出自然村的代表。由村代会或村民理事会行使决策权和监督权，村委会行使执行权，村庄的重大事项由村民代表会议或理事会商议决定后，交由村委会实施，村代会或村民理事会行使对村委会的监督权。这样，村民代表或村民理事不仅成了联系村集体和村民的纽带，而且也是村民参政议政的代理人。由村代会或村民理事会对执行机构（村委会）进行有效的监督和制约，防止违背民意、权力腐败等问题的发生，这不仅从制度上抑制农村腐败产生，而且培养了农民群众行使民主监督权利的意识 and 能力，并有助于克服村级组织行政化的倾向。这种方式是依靠民主管理的制度建设，而不是仅仅依靠干部的个人素质来化解农村矛盾。村民群众依法管理自己的事情，在相当程度上减少了干群之间的矛盾，使权力在阳光下运行，促进了农村社会的和谐与稳定。

如果这些探索能够成功，就可进一步把乡镇人民代表大会做实，由它来监督和制约乡镇政府的决策和行政。只有通过制度建设在乡村两级建立起有效的制衡机制，民主决策、民主管理、民主监督才不至于流于形式，农村基层才能真正做到“有人管事，有钱办

事，有章理事”；政府的主导作用和农民群众的主体地位才能真正落实，社会的公平正义才能实现，农村社会才能和谐。

二、农村的组织创新和基层领导班子的建设

农村存在的许多问题实际上是农村基层组织机构和治理机制弊端的反映。农村的发展取决于村基层组织的变革和乡村治理结构的改革。

（一）发育多元化的社会组织

多元化的社会组织的发育是和谐社会的一个重要标志。社会管理体制演变的一个重要趋势，是介乎政府与市场之间的民间组织，包括自治组织、行业组织、社会中介组织以及在第三次分配中涌现的公益慈善和基层服务性组织在迅速发展。充分发挥这些组织在提供服务、协调利益等方面的积极作用是构建社会主义和谐社会的客观需要，也是新农村建设的客观需要。当前，在全国农村的许多地区，农民自发组织或政府或村委会倡导、农民积极响应组织的各种类型的农民合作经济组织、社团性质的协会以及非正式的组织，如农民的专业合作社、公路养护协会、农业机械化协会、管水协会、治安联防协会、老年秧歌队、文艺队、篮球队等，正在蓬勃兴起。实践证明，在党的一元化领导下，农村正在发育形成的多元化的组织形式是落实农民作为集体事务的决策主体、参与主体的重要组织载体，它们能接手政府职能转换后释放出来的一些功能，是社会主义新农村建设的重要抓手，是顺利推进农村综合体制改革、构建农村和谐社会的重要组织保障，也是对共产党和地方政府执政能力的一个参照尺度，是基层政府职能是否能真正转变的重要条件。乡镇政府应主动推进农村多元化组织的发育。

（二）发展农民的合作组织

2006年10月31日全国人大常委会通过了《农民专业合作社法》，自2007年7月1日起实施。这部法规出台的最大意义是从此中国农民的合作社正式具有了合法地位。在按照发起人分类的各种合作社组织中，公司领办是一种重要的形式，特别是在农产品营销合作社中占据重要地位。

对于以龙头企业为代表的公司带领农民创办合作社的现象，学术界一直存在争议，一种代表性观点认

为，龙头企业与农户之间本质上是一种对立的买卖关系，存在着内在的根本利益冲突，允许公司参股合作社，实际上是为公司借合作社之名剥削农民开了绿灯。也有观点指出，中国农民合作社的创立是对现实条件的一种实用主义回应，有其合理性。

在实践中，公司主营业务与农户经营业务是一种产品上下游关系，并且公司实力强大、与农户力量对比悬殊，农户与公司的关系不是相互依存、而是依附于公司的情况下。在这些所谓的合作社中，公司法人社员操控了合作社，而农户弱势群体社员的经济利益无从保护，与以前的“公司+农户”模式没有区别，但是公司却通过披上合作社的外衣，试图垄断本地农产品的原料来源，并最大限度地攫取国家的扶持、优惠政策。尽管一些合作社在收益分配中引入了盈余返还的形式，但是由于合作社的财务管理、收益分配方案完全控制在公司领办者手中，返还的比例非常有限，它表现出的是一种对农民社员的“施舍”，而不是成员间平等地分享收益。这种苗头开始引起了政府、学界的密切关注，如何防止这类伪合作社的出现，将成为今后一段时期影响合作社健康发展的重点问题。

在我国，长期以来，信用社、供销社和农民专业合作社、村经济合作社的改革与发展是各行其道的，各种农经、农贸、农资、农机、农技机构也各有隶属，至于政府涉农部门更往往是各自为政，而广大基层农民在新农村建设中的主体地位并未突出。应建立综合性多层次的合作体系。

（三）发育多元化的金融组织

1.多元化的组织创新需要发育多元化的金融组织作为依托。“三农”问题能否从根本上加以解决、建设新农村的任务能否完成，在很大程度上将取决于农村金融改革的力度和成败。基层银行贷款规模小，以流动资金为主。规模都集中到上级银行，经济活动的血脉流到了发达地区。应全面推进农村金融综合改革，建立多元化、可持续的农村金融体系。在科学审慎监管的前提下，鼓励投资公司、担保公司、基金等其它金融活动的发展。继续探索发展农业保险、大宗农产品期货市场，分散农村信贷风险。为推动农业保险的起步，可以通过政府的适度补贴和政策优惠，吸引和鼓励社会各方力量参与。探索发展农民群众需求导向型的包括小额信贷组织在内的各种新型农村金融组织



形式，鼓励股份制民营银行等在农村地区开展业务，开发新的农村金融产品。要促进金融工具的创新和多样化，鼓励农村信用社之间开展良性竞争，在农村地区形成一个开放竞争的、充满活力的金融市场。

2. 相关部委间的统筹协调是个必须解决的问题，并注意部门利益的干扰。实行“大部委”制可能是个出路。例如，央行与银监会不同步出台政策。央行于2005年推动的商业性小额贷款公司试点，实行只放贷不吸储的办法，注册资本金至少1000万元。2005年央行出台此政策时与银监会协商，但银监会表示不参与。2006年底银监会出台村镇银行、贷款公司和农村资金互助社等三项政策，也并没有与人民银行协商。至今小额贷款公司不能融资，因为没有银监会同意，银行不可融资给它们。另外，小额贷款公司和村镇银行的注册资本金互不成合理要求和规定。央行和银监会各自为战，政策措施矛盾，互不衔接。

3. 要公平对待公益性小额信贷组织。对扶贫（公益）又追求可持续发展的小额信贷组织，目前有关部门的态度是不公正、不负责的。表现和反映出的是对农村弱势群体（贫困农户）漠不关心的冷漠，给人的感觉是不屑一顾和推卸责任。

对此，原则性的建议是：真正从政府政策上支持鼓励这类机构的健康发展，予以它们适当的合法地位和身份，给予它们财政或低成本融资资金支持，当然要符合一定条件。以推动它们和继续新涌现的此类机构扩大规模和可持续发展，更多更好的帮助农村弱势群体和贫困农户。

（四）农村基层领导班子的建设

建设新农村，发展是主题，农民是主体，班子是关键。广大基层干部和基层组织是新农村建设和构建和谐社会的中坚力量，是中国共产党的执政基础。除了制度约束外，要选拔、教育和引导。

靠谁来治理农村基层？一种意见认为，以前政府直接介入村庄治理，破坏农村政治生态环境。如何恢复？让农民相信的人来治理。由乡村精英来领导。没有精英领导的民主，是没有效率、没有方向的民主。哪些人是精英？有在家精英与在外的精英。如老村干部，企业家，科技致富带头人，乡医，回乡干部，退

休教师。外边的老板。那么村级领导班子的建设，如何选拔强势带头人？一些地方出台文件鼓励支持民营企业企业家领建新农村，政治给荣誉，政策扶持，税费优惠，是党员全部任支部第一书记。一个企业或多个企业领建一个村，这实际上是出现了新的乡绅。有的同志提出，像这样搞，村的权力机构是否会朝着富人俱乐部的方向演变？有的学者认为，“中国农村现有的基层组织不适合领导这样一个运动”。要“依靠农民选出来的指导者而不是现有的村级领导班子来领导项目的实施”。

无论是另起炉灶，创立新的组织，还是利用原有的组织体系来执行、管理及监管与新农村建设有关的各项事务，关键是建立有效的治理结构和制衡机制。任何组织不可能脱离现有农村基层的组织框架而独立生存和发展。赋权给群众实际上是赋权给群众代表。关键是在赋权的同时，要有一个有效的制衡机制。凡掌握资源分配的，就是掌握了某种权力。任何组织在分配项目时就是权力机构，就要有一种制度安排来制衡它的权力。如没有一种组织形式或制度安排来制约权力，谁上去都会出现问题，无论是用原有的村委会、党支部或另起炉灶都一样。关于这个问题，老百姓其实看的很清楚。因此，为使项目能够实现预定目标，在项目运作的全过程要构建两个平台，一个是项目运作和执行的平台，无论是利用原有的组织资源（村委会、党支部），还是另起炉灶，或是发育出协会等组织，都要构建另一个制衡平台，要有一种制度安排和组织架构，让具有广泛代表性的村民享有对资源有关信息的知情权，对于资源分配决策的参与权（发言权），对于资源决策执行的监督权。

农村改革的不断深化即是农村的制度变革和组织创新的进程，其目的是维护和进一步落实广大农民的财产权利及政治权利，使农民的物质技术投入具有强有力的制度保障和组织载体，从而提高农村经济活动的效率，最终将中国农村建设成为富强民主文明的社会主义新农村。

（作者为中国社科院农村发展研究所研究员）

责任编辑 石 英