

农村社区自治体制的建构^①

——乡村治理模式创新与现实选择

阳信生

(湖南商学院 公共管理学院, 湖南 长沙 410205)

摘要: 当前村民自治面临着行政权与自治权冲突, 村两委矛盾较突出, 村民自治制度整体绩效欠佳等问题, 为此, 需要改变乡政村治的治理格局, 推动乡村社会治理模式创新。具体做法是在理顺乡镇与村一级关系的基础上, 实行行政权与自治权分开, 将村级组织行政化; 村民自治的重心则下移到由村民小组重组而成的社区, 实行农村社区自治。

关键词: 行政权; 自治权; 村民自治; 村级组织行政化; 农村社区自治

中图分类号: C912.82; D693.62 **文献标识码:** A **文章编号:** 1674-117X(2010)06-0086-05

Construction of Self-governance System in Rural Communities

——Innovation of Rural Governance Model and Realistic Choice

YANG Xinsheng

(Department of Public Administration, Hunan Business College, Changsha 410205)

Abstract: There exists many problems in most rural areas, such as the conflicts between administrative power and autonomy, executive conflicts power and autonomy, the prominent contradiction between the village committee and village party branch, unsatisfactory overall performance of villagers' self-governance. Therefore, it is very necessary to reform the rural governance structure and promote the model innovation of rural community governance. The main approach is to construct self-governance system in rural communities by implementing administration of village-level organizations and changing the center of self-governance system from administrative villages to rural community which are formed from the reorganization of the village group.

Key words: administrative power; autonomy; self-governance of villagers; administration of village-level organizations; rural community self-governance

十一届三中全会以来, 随着以推行联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革启动, 农村的管理体制和模式发生了重大变化, 特别是村民自治的推行改变了我国农村治理的格局和模式, 对于农村治理变革影响深远, 被誉为中国农村改革的伟大创举。但是, 村民自治制度实行二十多年后, 农村治理现状难以让人满意, 人们对村民自治的评价颇

多争议。那么, 如何降低农村治理成本, 发挥村民自治最大的制度绩效? 如何克服村民原子化, 调动村民民主参与的积极性? 农村治理模式如何创新? 这些问题都需要回到当下的农村现实中认真思考并做出回答。笔者认为, 通过理顺乡镇与村一级的关系, 实行行政管理权与村民自治权分开, 将村级组织行政化, 村民自治的重心下移到由村民小组重

① 收稿日期: 2010-07-10

基金项目: 湖南省社科基金项目“新农村建设背景下农村公共组织培育问题研究”(09YBB237); 湖南省教育厅科学研究项目“新农村建设中村级治理能力建设问题研究”(09C576)

作者简介: 阳信生(1974-), 男, 湖南永兴人, 湖南商学院副教授, 博士, 主要从事农村社会治理问题研究。

组而来的社区,实行农村社区自治,是解决我国村级治理所面临的困境,实现农村社会有效治理的现实选择。

一 当前我国乡政村治模式下乡村治理的困境

(一)行政权与自治权矛盾突出

在当前“乡政村治”治理模式下,村民自治的行政化现象比较突出(有人称之为过度组织化),行政权压过甚至取代自治权,村委会更像是一个行政机构而不是自治机构。对于乡镇政府来说,他们最关注的是上级交办事务的完成,如计划生育、税费收缴、社会稳定等,往往会利用各种方式促使村干部完成大量的政府任务。而在现行体制下,村级自治组织一般会选择与上级保持一致,“代理人”角色强于“当家人”角色。^[1]村级组织若是乡镇政府的“仆人”,便难以做好村民的“仆人”,村民自治被严重虚化。有学者认为,实行村民自治后,“限于权威的依附性和自治规模的限制,在强大的行政权威的压力下,自治组织很难成为其共同利益的维护者……国家不想管的事可以不管,想管的事随时可以管起来”。村民自治在各地的命运基本上系于政府是否干预以及干预的方向,是“人治下的村民自治”,是没有根本保障的村民自治。^[2]赵树凯等人也指出,对于多数乡村干部来说,民主不是价值目标,而是手段。村级组织正陷入一种行政色彩强化、实际功能弱化的尴尬境地。^[3]

(二)村民自治变成村“两委”自治,村干部腐败问题严重

当前村级组织的管理模式比较集权,加之体制内外都缺乏对村干部的有效监督,村级组织大权独揽,把村民大会、村民代表大会等村级最高权力机关抛在一边,行使自治权的主体变成了村党支部或村民委员会,“村民的自治”实际上异化成了“村委会主任的自治”,或是村党支部书记“自治”,权力甚至完全集中到了村党支部书记或村委会主任手里,村民自治扭曲变形了。如此一来,村干部的腐败问题比较严重。不少村干部私下变卖集体财产,侵吞集体资产,克扣农民种粮的直补资金,以及利用职务便利为自己、家人或亲属谋利益,严重损害村民和村集体的利益。有调查发现,“占半数的农民认为村干部对自己很少帮助或根本没帮助,村干部只是趁机捞一把,而对社区经济等公共事务管理不力不善”。^[4]

(三)村党支部与村委会矛盾难以协调

村民自治是党领导下的村民自治,村委会具体行使村级事务管理的权力。但是,在当前的村级权

力格局中,村党支部书记被形象地称为“一把手”,村级发展的大政方针都由党支部决定和党支部书记拍板,甚至一些具体事务皆由党支部书记包办代替,村委会主任成为书记的副手,主要是执行支部的决定,自治权实际上被党支部直接掌握。村民民主选举出来的村委会则根据《村组法》的规定,试图掌握村级的财权和具体事务的管理权,村两委矛盾日益凸显。为解决两委矛盾,现在各地普遍推行“一肩挑”,扩大村“两委”成员兼职,有的地方甚至走向“两委合一”。这种调整混淆了村党组织与村民自治组织的职责和功能,导致更严重的党政不分、以党带政。党支部没有依法行使领导权的意识,搞包办代替,直接控制村级治理权,导致了村级治理结构的混乱和治理效率的低下。

(四)村民自治的整体绩效欠佳

村民自治实行二十多年来,极大地改变了农村基层的权力运作模式,推进了基层民主政治建设。但是,由于实质民主的欠缺和程序等问题,村民自治所引发的问题似乎比解决的问题还要多,民主决策、民主管理和民主监督方面难以真正实现。特别是乡镇政府对选举的违规控制,宗族、宗派势力干扰选举,选举作弊乃至公开贿选等问题的存在使人们对村民自治的评价有所降低。有人认为,“村民自治工作一直是启而难动:一是民主化程度不高,多是‘保证性选举’,存在搞形式、走过场等问题;二是村务公开和民主管理规范程度较低;三是以村务公开为主要形式的民主监督尚待规范提高”。^[5]有学者还指出,村民自治组织在发挥作用时出现残缺式产权、服从型民主、非决策参与、输局博弈等特征。^[6]

(五)村组合并后的困局

近年来,撤并乡镇与合村并组,被当成减少村级支出,减轻农民负担的一个重要改革举措,在全国各地推广;取消村民小组长或村干部兼任村民小组长,也几乎成了农村改革的共识。经调整,全国村民委员会的数量由2000年的731 659个下降到2005年的615 066个,减少116 593个,减少比例为15.94%,村民委员会成员数量及平均职数也不断下降。全国村民小组的数量由1998年的537.1万个下降到2004年的507.8万个,减少29.3万个,减幅为5.45%。^[7]村组合并是为了通过精简干部达到整合资源、降低成本的目的,但事实上村级治理的成本非但没有减少,反而提高了。包括村干部的工资支出等在内的显性成本并没有实质性减少,而由于村组公共事务和有关公益事业没人真正负责和及时有效处理,村级治理存在大量真空等村级治理隐

性成本则大为增加。而且,还遗留了比较严重的大村内部权力之争、财产之争。贺雪峰亦认为合村并组,遗患无穷,造成的损失很大,且难以弥补。^[8]

(六)村干部的处境艰难,角色困惑,很多地方无人愿意担任村干部

村干部被称为“村官”但不是官;被称为干部,但又是农民,严格地说是农民干部,角色比较尴尬。村干部处境亦比较艰难,他们面临的工作任务繁重而艰巨,处在上级政府与村民之间的夹缝,但工作报酬尚未达到一个合理的水平。在一些经济欠发达的农村,村干部不仅待遇更低,且常常不能按时、足额发放,这使得很多人宁愿出去打工而不愿意做村干部。还有人提出了“21世纪谁来当村官”的问题。^[9]农村精英的大量外出,村级治理资源缺失严重,对村级治理产生了很大的消极影响,很多村甚至提不出、选不出合适的村主任和书记人选,当前村干部整体素质下降和队伍不稳定问题值得关注。

从根本上说,当前乡村矛盾集中地体现在乡镇与村、村党支部与村委会等乡村关系的紊乱上。为此,必须从现实出发,创新社区治理模式,而建构农村社区自治体制不失为一种现实选择。

二 农村社区自治的涵义及实行农村社区自治的意义

农村社区自治,就是将村民自治的重心下移到现在的村民小组,将村民小组撤消,改建社区,一组一社区,或者是多组一社区(当然考虑规模和治理成本,以及便利程度,若现行行政村建制比较少人口不多、居住不太分散的也可以是一村一社区),实行以民主选举、民主管理、民主决策和民主监督为主要内容的社区完全自治。社区成立社区自治委员会等社区组织,在上级政府的支持下和全体村民的参与、监督下,独立行使社区自治范围内各项事务的管理权。徐勇也认为,“社区的概念原本就来自于乡村,其核心精神是形成具有共同的认同和归宿感的生活共同体。这种共同体的基础是共同体成员的公共需求,并主要依靠社区自身的力量进行整合。”将社区理念融入乡村治理中,并以社区体制重新构造农村微观组织体系,可变动员式参与为主动性参与,开发农村内部的组织资源、节省乡村治理成本等,对于构建乡村自我整合机制具有重要启示性意义。^[10]实行农村社区自治的意义主要有:

第一,有利于实现真正意义上的村民自治。村民自治的核心是村民通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,进行自我管理、自我教育与自我服务。当前村委会基本上是一个“准政权组织”,

这与自治精神和原则相去甚远,村民自治难以真正落到实处。推行农村社区自治,把现在的村委会变成乡政府的派出机构、专门处理政务,并将行政权与自治权完全分开,自治权由现在村民小组重组而成的社区独立行使,这一方面可以化解行政权与自治权的矛盾冲突,乡镇和行政村与社区各行其是,分别履行自己的行政管理权和自治权;另一方面,实行社区自治,以村民小组为基本单位建立的社区人口不多、规模不大、共同利益多、集体行动意识和能力强,可以比较自主、独立地处理社区内部的各种事务,让村民自己的事情自己办,这就是真正意义的村民自治。

第二,有利于提高农村集体行动意识和能力,降低农村治理成本,实现农村善治。根据奥尔森的集体行动理论,群体越小,行动能力越强;小集团,更有条件促成集体理性的实现。同时,社区规模越大,心理认同感越弱。^[11]然而,现在的行政村一般方圆十几里甚至几十里,人口数千,难以有效管理;而且,行政村是一个“半熟人社会”,村民的社会关联度、村级的社会资本存量都比较有限,村民之间,特别是不同组的村民之间不太熟识,也没有多少共同利益,村民对村的心理认同和社会认同度较低。但村民小组不一样。除了村民小组内群众居住比较集中,人数也不很多,开会和集体行动起来比较方便外,村民小组作为基层自治单位具有明显的优势。村民小组是过去的生产大队(现在的行政村)下的生产队,土地、山林、塘库等其他的集体财产并非属于村合作经济组织或村委会所有,而是属于村民小组的全体成员所有。村委会一般都无权或不能干预村小组内部分配和管理问题(除非违反了法律、政策规定)。同时,村民小组是一个真正的熟人社会,是一个共同的人情单位,一个娱乐单位,是“村落社会中社会关系积累程度最高的社会圈。”^[12]村民有比较长远的利益预期,需要共同面临并克服现实中的困难以满足社会需求,集体认同感、共同行动能力和村庄内部道德力量比较强,不仅易于形成集体行动,治理成本较低,而且还可以有效地制约少数试图搭便车的村民,抑制“原子化”村民自我膨胀的欲望。

第三,有利于解决农村事务无人负责,农村公共服务、农村公益事业严重滞后的问题。一般来说,相对于行政村,村民小组具有完全意义和真正意义上的“公益事业”和“公共事务”;以村民小组为单位,才能真正满足农民关切的公共需要。当前,以行政村为中心的农村公共服务供给体系存在服务覆盖面不大、服务供给不均衡,服务水平不高

等问题,这与村级范围过大,村级资源被少数人或少数组垄断等有关。为此,实现农村公共服务的均等化,也应包括村庄内部的均等;而如果各社区成为一个相对独立的有一定资源支配权的独立主体,对于改进村组之间资源分配的失衡,推动农村公益事业的发展大有好处,甚至政府的资金可以直接投放到农村社区,由全体社区村民选择最需要的公益性项目,对于有效地推动农村公益事业的发展大有裨益。而且,在农村社区内,无人担任社区负责人的情况会很少。从现实情况来看,小组长的报酬很低甚至没有任何报酬,但大多没有什么怨言,因为他们认为这是自己的事情,自己的事情自己干天经地义;因为社区的事情就是自己的事情,大家也会努力把社区的事务办好。贺雪峰对安徽肥西小井村的调查发现,村民小组作为农民行动单位的小井村秩序井然,表现在刑事案件少、民间纠纷少、自杀率低、离婚率低、人际关系和谐、遇事不计较等方面。^[13]

三 实行农村社区自治,实现乡村治理模式创新的制度设计

如上所述,实行农村社区自治是对农村治理模式的创新,是克服村民自治困境,扩大村民参与,提高村民集体行动意识和能力的现实选择,也是防止村干部腐败,降低农村治理成本的有效途径。那么,具体应如何建构农村社区自治体制呢?笔者认为,农村社区自治应以民主、自主和自治为精神内核和指针,倡导村民的共有、共治和共享的理念,以村民利益共同体为基础和载体,强调以农村多元合作治理为基本治理模式,以激发农村社会的自组织资源为切入点和根本点,在现有的组织结构和规模的基础上进行改革与创新,设计出一个能充分发挥各方面的合力,上下左右联动、科学合理、结构完整的制度链条。具体做法如下:

首先,在乡镇基层政权体制方面,实行乡镇分治,镇政府变成一级完备的政府,而乡改为县政府的派出机构;设立乡派出机构村公所,村公所可以在现有多村的基础上设立,也就是说,还可以继续推动村合并,扩大村规模,节约行政成本,也可以设立联村公所、大村公所。村公所可设主任1人,副主任1-3人(根据村所辖范围和管理事务的多少具体确定)。村公所主任、副主任是国家公务员,从乡镇公务员、大学生村官甚至是社区干部中产生(这样可以解决部分大学生村官的出路,调动其积极性,充分发挥他们的作用)。也可以采取民主选举的形式产生。一旦担任村公所负责人便成为国家

公务员,或被聘为国家公务员。还可以聘请1~2人作为村干事或叫村秘书,协助处理日常事务。他们是政府雇员,由国家承担工资、福利,参照公务员法管理。同时,建立村级行使行政权的机构与行使社区自治权机构之间、社区之间和社区内部相关机构之间的沟通、合作、协调机制,克服各自为政状态,实行良性运行。

其次,村民小组成为自治基本单位,以村民小组为基础单位建立农村社区,社区最高权力机构为社区大会或社区代表大会,管理机构为社区自治委员会。农村社区应该是一个真正的熟人社会,规模不一定需要明确规定,根据社区的历史沿革、地理环境状况和管理幅度与管理层次适度的原则合理安排,但不宜对现有村民小组的结构做太大调整,规模也不宜太大(有人主张以30户为宜,如湖北杨林镇的社区建制。其实不一定以30户为基本单位,可以是一个人口规模适度的自然村组)。农村社区的设置一般建立在自然村落上,以自愿为基础,坚持尊重历史、便于管理、治理成本较低的原则。这方面,江西省推行的自然村落自治和湖北杨林镇的农村社区建设具有一定的开拓意义。江西在农村自然村落成立以老干部、老党员、老模范、老知识分子、老复员军人为主体的,热心为村民服务的志愿者参加的“村落社区志愿者协会”,下设社会互助救助、卫生环境监督、民间纠纷调解、文体活动联络、公益事业服务和科技信息传递等工作站,组织和动员村民依法民主办理社区公共事务。而湖北杨林镇则撤消运行多年的村民小组建制,按照“地域相近,产业趋同,利益共享,规模适度,群众自愿”的原则,全镇14个村成立社区306个,互助组1034个。每个社区30个左右的农户,设理事长1人,理事2~4人,共“海选”出理事会成员1028人,建立了“村委会—社区理事会—互助组—基本农户”的新型农村社区自治组织机构。社区理事会在村党支部和村委会的领导下,以议事恳谈会为主要形式,充分发扬民主,让村民行使自我教育、自我管理、自我服务、自我发展的职责。

第三,为发挥党组织的领导作用,建立行政村(或联村)、农村社区两级党组织,理顺党政关系。基层党组织应转变党的领导方式,村级党组织或社区党组织通过召开党政联席会议,召集村民大会和村民代表大会等进行民主决策和民主管理,日常监督村民委员会(或社区自治委员会)的工作等行使领导权。同时,建立健全党组织领导下的村级协调议事机构等,改善党对村级组织和社区组织的领导。在行政村一级,党组织(从实际出发,可建村党

总支或村党支部)的设立可与村公所在同一地域范围内,也可以建立联村党组织,但村级党组织原则上与村公所分设,实行党政分开,理顺职能关系,村公所在党组织的领导下独立发挥作用。在社区,可根据党员数量、结构和分布情况设立党支部,党支部不直接领导或干预社区的具体事务,而是调动全体党员的积极性,通过党员在社区自治委员会或者社区其他公共组织中发挥作用,把党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用发挥出来,为推动社区的建设和发展提供强有力的支持和保障。

四 农村社区自治体制建构的可行性分析

我们认为,实行社区自治不仅必要,而且是可行的。

第一,政治上可行。当前村民自治的诸多困境,特别是行政权与自治权的矛盾冲突及村两委的矛盾,让国内外对村民自治产生了动摇和怀疑,村民对于村民自治表现也比较淡漠。以解决现实中的诸多矛盾,提高村民自治的绩效,实现农村社会治理为目的的社区自治模式选择能够获得政治层面的积极支持和回应。至于对农村社区自治后宗族、家族等因素可能对农村治理的不利影响的忧虑,其实也大可不必担心。这可以通过完善村民自治法律法规加以规避,同时建立村民民约和村民自治章程规范社区自治行为,大力推进民主治村、依法治村,建立乡村的道德和自律机制,实现村务管理公开化、民主化、制度化和规范化。

第二,经济上可行。如果要推行该自治方案,必须实行村干部公职化,这势必增加国家财政负担。以每村3人计,全国约60万个村,以每人每年平均1万元计,约180亿。但是,我们要注意到,多数国家都实行村干部公职化政策,其成本与收益之比亦较为可观。况且目前村干部的待遇也基本上是国家负担,也不算低,大致为乡镇公务员的50%,这意味着只要多支付90亿左右(若将大量大学生聘为正式村官,由于大学生村官待遇与公务员的差距更小,国家增加的开支还会少些;而且,建立农村社区后村干部人数明显减少,实际增加的支出还要小于这个数字;或者,减少国家对社区干部的经济补偿,或者不由国家给予他们经济补偿,改由村民自主决定,选择从社区集体收入中支出或不支出,可以减少部分开支)。随着我国经济实力的不断增强,国家财政完全可以负担增加的开支。而且,还可以实行分级按不同比例共担的办法,以减少不同

层级政府的财政压力。同时,根据现实情况和工作实际需要,推动村村合并,也可以减少开支、降低成本。

第三,社会层面可行。实行社区自治符合农村实际,也完全符合老百姓的根本利益和现实要求。村民小组直接改社区本身便利可行,不会引起什么社会动荡,也不会招致村民反对(很多地方村民极力反对撤消村民小组即是一大反证)。根据“地域相近,产业趋同,利益共享,规模适度,群众自愿”的原则,将村民小组改成社区是最少社会动荡、较低社会成本、村民最容易接受的改革举措。

参考文献:

- [1] 徐勇. 村干部的双重角色:代理人与当家人[J]. 21世纪(中国香港). 1997(8).
- [2] 刘亚伟. 无声的革命:村民直选的历史、现实与未来[M]. 西安:西北大学出版社. 2002:322.
- [3] 赵树凯. 乡村治理:组织和冲突[J]. 战略与管理. 2003(6).
- [4] 肖唐镖. 国家、乡村社会与村民自治——村民自治中乡村社会的心态和行为研究及其他[C]//王汉生,杨善华. 农村基层政权运行与村民自治. 北京:中国社会科学出版社. 2001.
- [5] 白南生. 风阳调查:农村的需求与新农村建设[M]. 北京:社会科学出版社. 2008:185-186.
- [6] 程为敏. 关于村民自治主体性的若干思考[J]. 中国社会科学. 2005(3).
- [7] 史卫民. 中国村民自治走向未来[C]//徐勇、徐增阳. 乡土民主的成长——村民自治20年研究集萃. 武汉:华中师范大学出版社. 2007:67-69.
- [8] 贺雪峰. 乡村的前途[M]. 济南:山东人民出版社. 2007:142-144.
- [9] 潘宁. 21世纪谁来当村“官”——村干部的困境与出路[J]. 调研世界. 1998(3).
- [10] 徐勇. 农村微观组织再造与社区自我整合——湖北省杨桥镇农村社区建设的经验与启示[C]//詹成付. 农村社区文选. 北京:中国社会科学出版社. 2008:72-81.
- [11] [美]埃弗里特·M·罗吉斯、拉伯尔·J·伯德格著,王晓毅、王地宁译. 乡村社会变迁[M]. 杭州:浙江人民出版社. 1998:190.
- [12] 陆学艺. 内发的村庄[M]. 北京:社会科学文献出版社. 2001:196-201.
- [13] 贺雪峰. 村民小组与农民行动单位——安徽肥西小井村调查[J]. 宁波党校学报. 2005(6).

责任编辑:骆晓会