

农村基层治理结构： 现状、问题与展望

◎ 张晓山

摘 要 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,农村的发展在很大程度上取决于农村基层组织和乡村治理结构的改革与完善,改革也必然涉及到农村集体产权制度改革和村民自治制度的完善。农村基层组织具有政治、经济、社会“三合一”的综合性质,村委会与村集体经济组织职能交叉。地方政府与村级组织之间的经济关系主要体现在财权和支出责任的划分上。在现有财税体制和行政管理体制下,农村基层权力行政化,乡镇和行政村的职能难以转化,村组层级的政企分开、政资分离事实上很难做到。在城乡统筹发展的历史进程中,出现干部权力的加强和权力的资本化倾向,干群矛盾有了新的表现形式,构建新型干群关系必须建立权力制衡机制。在新形势下,迫切需要进行农村基层组织与治理机制的创新,要深化行政管理体制和财税体制改革,公共财政应覆盖到行政村一级,政治、经济和社会“三合一”的综合性农村基层组织的解构以及统一规范的农村社区建设应提上政府的议事日程。要界定农村集体经济组织和成员资格,培育各种类型的社会组织来接手乡镇与行政村组织的一些功能,应积极探索将自治功能下沉到村民小组或自然村一级,用新的农村基层治理机制来理顺各方面的利益关系。

关键词 农村基层组织; 治理结构; 治理机制创新

作者简介 张晓山,博士,中国社会科学院学部委员,农村发展研究所研究员,博士生导师。(北京,100732)

基金项目 国家自然科学基金重点学科群项目(71333011);中国社会科学院2016年度学部委员创新项目

DOI:10.16059/j.cnki.cn43-1008/c.2016.07.001

中国目前大约有32900多个乡镇,58.6万个行政村,270多万个自然村,在乡镇和村落中生活着6亿多农民。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^①。农村的发展在很大程度上取决于农村基层组织和乡村治理结构的改革与完善。6亿多农民繁衍生息在怎么样的治理结构中?在社会的转型期,农村基层

社会是如何运行的?农村社会的公共服务和社会事业支出由谁提供?本文试图通过分析各相关机构或群体之间的关系,来回答上述问题。

一 农村基层各种组织之间的关系

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》(2015年11月)提出:

^①本文所说治理是指制度的建设和运用,是创设或遵守一定的规则,搭建组织或组织间的架构,并以此实现一定的目的和秩序。当强调规则时,一般称之为制度;当强调组织结构时,一般称之为治理结构。参见孙同全《扶贫小额信贷与公益信托制度研究》,经济科学出版社,2006年,第31-33页。

“在土地集体所有基础上建立的农村集体经济组织制度,与村民自治组织制度相交织,构成了我国农村治理的基本框架,为中国特色农业农村现代化提供了基本的制度支撑。”多种组织相交织的特性构成农村基层治理结构的现状,农村基层治理机制的改革必然涉及到农村集体产权制度改革和村民自治制度的完善。

(一) 农村基层组织呈现政治、经济、社会“三合一”的综合性质

1983年,《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》(中发[1983]35号文件)将以往的政社合一的人民公社体制改为政社分设,在人民公社一级设立乡镇政府。但中央文件对村一级组织并没有提出政社分设,文件特别提出:“有些以自然村为单位建立了农业合作社等经济组织的地方,当地群众愿意实行两个机构一套班子,兼行经济组织和村民委员会的职能,也可同意试行。”此处讲的是以自然村为单位设立村委会。但前面也提到“村民委员会是基层群众性自治组织,应按村民居住状况设立。”实践中,最终的设置是在原有的生产大队层级设立村委会,成为行政村。长期以来,农村的行政村一级实际上还是一种功能交织、机构重叠的综合性的基层组织。它是经济组织,也是政治组织,还发挥着社会组织的功能。在法律上,它不是一级政府,但实际上它是辖区内的准行政机构。其中村级党组织是执政党在农村的基层党务性组织。村民委员会是以办理公共事务为重点、为全体村民服务的基层自治的政务性组织。而当前农村治理机制和农村集体产权改革的焦点问题则是村集体经济组织的概念、功能定位及其与村委会之间的关系。

1987年中共中央5号文件《把农村改革引向深入》指出:“乡、村合作组织主要是围绕公有土地形成的,与专业合作社不同,具有社区性、综合性的特点。由于经济发展程度不同,目前在乡一级,有些根据政企分开的原则设立了农工商联合社等机构;在村一级,有的单设合作机构,有的则由村民委员会将村合作和村自治结合为一体。不管名称如何,均应承担生产服务职能、管理协调职能和资产积累职能,尤其要积极为家庭经营提供急需的生产服务。有条件的地方,还要组织资源开发,兴办集体企业,以增强为农户服务和发展基础设施的经济

实力。”农村社区合作组织通常也被称为村集体经济组织,它是以土地等集体所有的资产为纽带,承担土地承包、资源开发、资本积累、资产增值一系列集体资产经营管理服务等经济事务,是由集体经济组织成员所组成的经济性组织,其功能与村级党组织、村民委员会截然不同。但根据以往的政策规定,村集体实际上是一个综合体,几块牌子一班人马,交叉任职,功能也交织。随着农村经济社会的发展,城镇化、工业化进程的推进,目前农村社区的组织架构在法律与政策上以及现实经济社会生活中都存在矛盾。

(二) 村委会与村集体经济组织职能交叉产生的问题

1982年宪法明确了在农村设立的村民委员会是基层群众性自治组织,随后启动了村民委员会组织法的立法过程。1987年第六届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了《村民委员会组织法(试行)》。1998年11月4日,九届全国人大常委会第五次会议审议通过《村民委员会组织法》,对加强党的领导、选人、议事、监督方面充实了新的内容,对村民委员会的性质、职能和相关问题作了更明确的规定。2010年,第十一届全国人大常委会第十七次会议于2010年10月28日通过了《村民委员会组织法》的修订,将村民委员会定性为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,与村集体经济组织的内涵外延都有差别。但现行法律的有关规定使得村委会和村集体经济组织职能交叉,农村集体资产由谁处置,没有明确的法律规定。

2010年新修订的《村民委员会组织法》第8条规定:“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”,但下面紧接着又说:“村民委员会应当尊重并支持集体经济组织依法独立进行经济活动的自主权。”《中华人民共和国农村土地承包法》第12条规定:“农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会发包;已经分别属于村内两个以上农村集体经济组织的农民集体所有的,由村内各该农村集体经济组织或者村民小组发包。”这些相关法律法规使得村委会(包括村民小组)和村集体经济组织都有权占有和管理包括农用地和农村集体建设用地在内的农村土地和其他集体资

产,赋予二者同样的合法性,在政策执行中必然产生矛盾。

(三) 人员流动后出现的村民与成员之间的矛盾

在推进城乡一体化的进程中,随着经济社会的快速发展,城乡、地区之间人口流动日益频繁。村组集体经济组织“成员”与“村民”的身份不再同一。很多情况下,尤其在发达地区,“村民”范围要大于村组集体经济组织“成员”的范围。村庄从原住民的共同体走向开放的社区和人员流动的居住地,社区集体的概念发生了本质性改变。

2015年,全国农民工总量27747万人,其中外出农民工16884万。一部分农村集体经济组织的成员长期外出打工,相当一部分人在东部沿海地区发达乡村的企业打工多年,甚至在打工地定居,他们实际上已经不是原住地的村民,但仍然是原住地集体经济组织的成员。《村民委员会组织法》(2010年修订通过)规定,有权参加村委会选举的可以列入村民名单的也包括“户籍不在本村,在本村居住一年以上,本人申请参加选举,并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民”。这部分长期外出定居的农民工实际上已经是居住地的村民,但他们并不是居住地的集体经济组织成员。而《村民委员会组织法》(2010年修订通过)则赋予村民会议很大的权力来讨论决定许多有关集体经济的事务。该法第24条规定,涉及村民利益的下列事项,经村民会议讨论决定方可办理:以下一共列有9项,其中有6项涉及到集体经济有关事宜,分别是:从村集体经济所得收益的使用;土地承包经营方案;村集体经济项目的立项、承包方案;宅基地的使用方案;征地补偿费的使用、分配方案;以借贷、租赁或者其他方式处分村集体财产。只有三项是村民事宜:本村享受误工补贴的人员及补贴标准;本村公益事业的兴办和筹资筹劳方案及建设承包方案;村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项。该法第24条最后有一个说明:“法律对讨论决定村集体经济组织财产和成员权益的事项另有规定的,依照其规定”。但现在,有关村集体经济事宜的相关法律还没有出台,由村民会议或村民代表会议决定村集体经济有关

事宜仍具有合法性,但难免有名不正言不顺之虞。

(四) 部分地区取消城乡户籍划分,农民的身份也要重新界定

在深化改革、推进城乡一体化的进程中,一些地区纷纷出台政策文件,取消城乡户籍划分。如上海最近出台文件,提出:“建立统一的城乡户口登记制度。取消本市农业户口与非农业户口性质区分,统一登记为居民户口。调整并逐步完善与统一城乡户口登记制度相适应的教育、卫生计生、就业、社会保障、住房、土地及人口统计制度。”^①这些地区尽管不再有农业户口,但农村集体经济组织仍有可能存续,农村集体经济组织成员的身份仍要保留,现在农村集体产权改革遇到的难点问题依然存在。

在农村社会结构相对稳定,工业化、城镇化和农业现代化处于初始阶段的地方,农村地区“三合一”的综合型基层组织还能保持正常运转。应该承认,这种组织形式在一定程度上节约了行政管理成本和摩擦成本,有其存在的合理性。但当一些地区工业化、城镇化和农业现代化的大潮滚滚而来,土地增值收益变得足够丰厚时,上述组织架构所存在的矛盾就必然显现。

二 地方政府与村级组织之间的关系

地方政府与村级组织之间的经济关系主要体现在财权和支出责任的划分上,这种关系以及相应的行政管理体制势必影响基层治理结构和治理机制的发展趋向。

(一) 农村基层权力行政化的倾向

乡镇是中国最基层的政权机构,村委会则是乡镇下属的自治组织。在履行的职责、功能上,乡镇与村这两级有差别,也有共同点。它们实际上都有两种职能,一是为本社区居民提供公共产品。乡镇和村有适合其规模生产的公共品和服务。诸如维持治安,落实农村的义务教育工作,维护和保养当地的小型水利设施,保证乡村道路建设、社会救济、防洪救灾等项工作的落实,改善社区环境,进行卫生防疫等。二是执行从中央到省地县布置下来的各项任务,重点是围绕一个时期的中心工作来完成上级交办的任务。如完成税收任务、计划生育任

^①参见《上海市人民政府关于进一步推进本市户籍制度改革的若干意见》(沪府发〔2016〕27号)。

务、义务献血、打黑除恶等,以及上级政府推动的小城镇建设、美丽乡村建设、和谐社会建设以及生态文明建设等各类中心工作,还有“办理上级人民政府交办的其他事项”^①。乡镇一层作为基层政权单位,能否转变为自治性较强的组织形式?村委会一级究竟是村民自治组织还是在实质上成为乡镇政府的派出机构?这就取决于上述的两种职能的比重以及政府与这两级机构之间的财政关系。

取消农业税后,原来搭车收费的乡统筹和村提留(笔者注:村一级提取的公积金、公益金和管理费,俗称“两金一费”)也都相应取消了。许多乡镇与行政村的财政收入没有了来源,在很大程度上要靠上级的转移支付,这加重了它们对上级的依赖程度,固化了自上而下的管理模式。在基层调研中,一些中西部地区及欠发达地区的基层干部指出:2009年改革前是一级乡镇,一级财政,一级事权。此后,采取部门预算制,乡镇没有财权、物权和人权;乡镇一级也没有可调控的资金,乡镇严格意义上讲不再是一级政权机构^②。取消农业税后,村干部由本村群众支付补贴转为拿地方政府的补贴,某种程度上成为基层政权的延伸和地方政府的代理,行政村一级的自治程度削弱,出现了权力行政化的倾向。如笔者2016年6月在上海某区调研时了解到,该区实施了班长工程,村党支部书记进编,基本工资按照正科级待遇由财政支付,绩效工资经镇考核后由村集体经济组织支付,其余村干部报酬,按照村党支部书记工资的一定比例执行。各地农村基层的经济发展水平和财务状况差别很大,但是村一级主要干部的工作报酬主要由地方财政负担还是一种普遍状况。

在财务管理上,以前在各地普遍推行“村账乡管”,现在各地进一步推行“乡财县管”的财政管理方式。村民委员会是村民自我管理的基层群众性自治组织,乡、民族乡、镇的人民代表大会有权之一“审查和批准本行政区域内的财政预算和预算执行情况的报告”,现在由外部的“上级”单位来管理“下级”的财务,实际上也是一种与提高自治程度相反的举措。

(二) 现行行政体制下乡镇和行政村的职能难以转化

全面取消农业税后,乡镇和村级组织应由管理型转为服务型,但资金、资源和权力是联系在一起。由于垂直体系的强大影响力,政府职能和管理模式很难转变。目前很多事情还是自上而下布置下来,在许多地区传统的管理模式和干部考核机制仍占据主导地位。追求政绩,以搞运动的方式,定指标,下任务,指标层层分解,打分,一票否决。对上负责而不是对下负责的体制还没有退出历史舞台。垂直部门各自为政,自己立法又自己执法,官僚主义严重,没有有效的监督机制,这已成为阻碍农村社会发展的极大障碍,也是多年来无法真正实现乡镇机构精简的主要原因。基层的问题大多是由于各个条条和上级单位的原因形成的,但是上级部门却采取行政强制性的手段要基层解决问题。基层政府和村级组织忙于应付上级的各种报表检查,形成巨大的基层政府运行成本,这些成本终究要老百姓负担,这也就导致乡镇和行政村的职能难以转化。

(三) 现有财税体制和行政管理体制下,村组层级的政企分开、政资分离事实上很难做到

现在一些发达地区农村的政策导向是转变村委会(居委会)的管理职能,从经济管理为主转到社会管理,实行政企分开、政资分离。但从实际情况看,实现这个目标的难度较大。村委会要对全体村民进行社会管理,提供公共服务,仅靠地方政府给的工作经费是远远不够的,必须靠村集体经济组织的资产收入才能履行职能,在现有财税体制和行政管理体制下,村组层级的政企分开、政资分离事实上很难做到,但也就由此引发一系列矛盾。如广东顺德市曾设想,村委会回归自治职能。通过村民代表会议实现自治,2001年逐步取消集体经济;征地款分掉,量化资产。村以后不发展经济了,村干部由财政供养。公共开支由财政拨付,小村10万元,中等村15万元,大村20万元,每年增加补贴。但实际情况却使这一设想落空。2010年9月笔者

^①参见《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》。

^②源自笔者2016年6月在云南洱源县的调研。但全国各地差异很大,有的发达地区乡镇一级还能保有较大的财权。笔者同年6月在上海闵行区调研时了解到,扣除上缴中央税金后,上海市区镇三级分成。市与区的分成比例为65:35,区里拿到后再与镇四六分成,镇里拿到总税金的10.5%;2015年闵行区七宝镇可用财力10个亿多一点。



在当地调研时了解到,顺德有的村外来人口比本地人口多几倍,在垃圾处理、小学教育、社保、困难户的补助等公共事务上,政府提倡外来人口享受同等待遇,但是政府补贴不到位。后来基层发现一个村一年没有300-500万元很难过日子,许多公共福利开支还要村委会承担,村委会实际上仍然要有经济职能,做不到政企分开、政资分离,所以村集体经济不能瓦解。

笔者2012年在上海调研时,上海闵行区九星村1.1平方公里有2万多务工人员,光保洁员就有200多个,设有3个消防队,一个是上海消防总队的一个消防中队,九星村自己组建了2个消防队,购买上海消防服务公司的外包服务。当时闵行区农委领导提到,据统计,上海近郊一个村的年可支配收入必须在100万元左右,远郊村也要50万元左右,才能维持村组织的正常运转。村集体的收入就靠集体股分红,九星村集体股占集体资产总股本的35%,闵行区平均集体股占总股本的20%左右,这部分的分红收入用于公共开支,等于一个小政府的预算。2016年6月笔者再次到九星村调研,九星村成立的九星控股集团有限公司由村委会和股份合作社两个股东组成,村委会占股20%(集体股),股份合作社在工商注册,照章纳税,村委会一年分红3000多万元,主要用于给村民发福利以及承担修路架桥等公共事务和扶贫帮困。

(四) 改制后的新型集体经济组织法律地位难以确立

农村集体经济组织是经济组织,还是政治、经济、社会三合一的综合型基层组织的一个组成部分?之所以提出这个问题,因为在法律与政策上以及现实经济社会生活中都存在矛盾,如果不修法,改制后的新型集体经济组织法律地位也难以确立。集体经济组织在承担提供公共服务责任的同时,必然要求其他责任的豁免,主要是税收的豁免。以北京为例,2003-2012年期间,北京市累计完成3780个村的集体经济产权制度改革,但是,截至2013年5月,北京市仅有179个新型集体经济组织在工商部门进行登记,其中165个登记为股份合作制企业、14个登记为有限责任公司,两项加起来所占比重不足5%,其他都登记为股份经济合作社。也就是说,大部分集体经济组织没有按工商企业缴纳税费,后者的综合税负超过30%。税负免除使得集

体经济组织在市场中获得不公平的竞争地位,反过来,因为不能获得完整的市场主体地位其参与市场竞争的能力又受到限制,两种扭曲同时存在于资源配置中,形成“因为提供公共服务所以需要免税——因为免税所以需要提供服务”的逻辑怪圈。为了促进农村集体经济组织合法化,一些地方政府来承担部分合法化的成本。如江苏太仓92家劳务合作社,工商注册登记为企业法人,结果税负大幅度提高。江苏省出台条例,明确规定劳务合作社参照专业合作社管理;太仓市规定,合作社交税后,地方留成部分100%作为奖励返还给合作社。这是地方政府在现行财税体制下的一种权宜之计。

村一级组织要真正做到政企分开、政资分离,理顺村民委员会与村集体经济组织之间的关系,则需要调整国民收入分配格局,做到在地方组织体系各个层级上财权和支出责任都能相对应。

三 农村基层干部与村民之间的关系

城乡统筹发展是资源要素的重新组合,本质上讲,是利益的重组和利益格局的调整。在这个历史进程中,如何使中国的广大农民群众成为最大的受益主体,而不再继续成为利益受损的主体,这是政策措施和行动的重要准则。而要想维护好和发展好广大农民群众的利益,就要处理好农村基层干部与村民之间的关系。

(一) 干部权力的加强和权力的资本化

取消农业税后,较多的学者判断由于农民的负担减轻,农村干群之间的矛盾会弱化。但实际上农村干群关系的发展并没有朝着这个方向。尽管计划生育、收取农业税、集资摊派方面的问题没有了(或少了),但随着城乡一体化战略的实施,中央惠农政策的增多,在现有的政治、经济、社会“三合一”的综合性基层组织的框架下,村干部手中掌握支配的资源比过去更多了,干群矛盾也有了新的表现形式。

1. 在工业化、城镇化进程中,一部分农民集体所有的土地将被征收,在征地收益的分配中,村干部将起到举足轻重的作用,“小官巨贪”现象很多就是指的一些非公务员的村干部。在发展集体经济的名义下,集体所有的一部分非农建设用地的使用权在很大程度上也掌握在村干部手中。而随着

土地整治工作的推进,村集体也有可能在增减挂钩、占补平衡的政策执行中,通过出售建设用地指标获得新的收入来源。

2. 在加速农业现代化的进程中,承包户可以依法将自己的农地承包经营权转包、租赁、转让或互换。但村干部代表发包方(村集体),也能拥有掌控土地资源的一定的权力,如以发展规模经营为名,大面积反租倒包、连片开发,使农户的承包地强制性地被流转。

3. 随着新农村建设的兴起,投向农村的国家各类专项资金增多,农村基层组织也有可能掌控一部分项目资金。项目资金的使用、新农村或新型社区建设中与开发商的合作,等等,都涉及到干部与群众的利益关系。笔者在基层调研发现,那些正在开展村民集中居住的村,相当比例的农民担心一旦村里有了可以开发的土地,村干部会借机采用各种手段谋取私利;担心一些开发商借机到农村圈地、拿地。这些问题影响农民对党和政府的信任,玷污党和政府的形象,降低农民的幸福感。

4. 在发展农村社会事业和增进农民福利的政策执行中,村干部也能掌控一部分资源。在农村中低保对象的确定,扶贫资金的发放等事项上,如监管不力也会出现腐败。2016年6月29日刘家义审计长《国务院关于2015年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》指出,有1.51亿元扶贫资金被虚报冒领或违规使用。41个基层经办机构和一些村镇干部以虚报冒领、截留克扣或收取“保证金”等方式骗取侵占农村危房改造补助1448.38万元。

在新的形势下,干部的权力结构和组成也在发生新的变化。一些发达地区,一些经济强村形成了以村企合一为标志的发展模式,一些集体经济实力较强的村社区组织的领导人虽然可能没有获得更多的剩余索取权,但他们实际上掌握着集体资产的剩余控制权,并可通过第二代接班(禅让)的形式将这种控制权保持在自己家族手中,村的集体经济实际上变成家族式经济。这些领导人作为村企合一的公司集团的董事长,掌握巨大的权力,笔者将其称之为农村社区公司主义(Rural Community Corporatism)^①。这种模式虽然能促进这个农村地区经

济的发展,但不受制约的权力也有可能出现一个又一个的“土围子”。

在新农村建设中,许多地方政府出台政策鼓励本地企业家及能人回乡,成为村委会或党支部的领导人。这些新型的村干部一方面要带领群众致富,另一方面他们自身的经济活动也要获取利润,企业家当村干部也可能出现公权力与私权力界限不清、权力资本化的倾向。

面临这些新的问题,如何建立相关制度,通过多种途径来探索集体经济的有效实现形式,构建新型干群关系,避免重走导致原有集体经济溃败的老路,避免新的集体经济再次蜕变为“干部经济”,这是值得探索的一个问题。

(二) 农村基层民主不仅是民主选举

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。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。政务公开,群众才能知情,在此基础上,群众才能参与决策,监督决策的执行。后“三个民主”发展的状况,往往决定基层民主的质量和水平。如果对民主选举产生的领导人的所作所为没有有效的监督和其权力的制约,民主选举也只是一次性的权力转让。

(三) 构建新型干群关系必须建立权力制衡机制

农村社区(行政村)的权力属于当地农民群众。赋权(empowerment)从理论上讲应该赋给当地农民群众。但实际上权力是掌握在群众选出的代理人手中。在农村改革与发展中,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,都不是关键问题,关键是在赋权给群众选出的领导人的同时,要构建一个制衡平台,用以制衡权力。任何组织机构只要掌握了资源的分配,就掌握了某种权力,这时就要有一种制

^①注:与地方政府公司主义(local state corporatism)相对应。



度安排和组织架构来制衡它的权力。让具有广泛代表性的村民享有对资源分配有关信息的知情权,对于资源分配决策的参与权(发言权),对于资源分配决策执行的监督权。如果没有一种制衡机制使得普通村民能监督权力的行使,限制权力的使用,防止权力的垄断,无论是用原有的村委会、党支部或在农村基层另起炉灶,建立一套新的组织机构,都会出现权力的滥用。各地农村基层在制衡权力方面都有一些成功的经验,如有的地方将村民代表大会做实,成为村里的议决机构,有的地方成立村议事会或理事会,成为对村委会工作的一种制衡机构。这些实践经验都需要总结和完善的。

四 对未来的展望

农村基层的治理模式与行政组织架构没有必然的联系。乡镇和行政村即使是政府机构或政府的派出机构,也可以同时成为高度自治的社区组织。农村基层的治理模式要想真正由自上而下的行政管理型转为群众参与的自治型,由全能型转向有限功能型,与几个方面的改革密切相关:

(一) 深化行政管理体制和财税体制改革

要推进简政放权的行政管理体制改革,弱化条条专政,减少上级对乡镇和村的指令性计划和布置的任务。要调整国民收入分配格局,构建财权和支出责任相对应的财政体制,使乡镇和村委会能拥有为群众提供服务的资源和能力。没有财力基础的组织不能算是自治组织,顶多是个管理机构。从长远看,公共财政应覆盖到行政村一级,村干部可以交叉任职,但不同类型组织的功能和服务对象必须区分开来。村委会作为农村社区性的自治组织,它为本社区全体居民进行社会管理和提供公共服务的支出要纳入地方财政预算。村委会仅仅承担村庄的公共服务职能,把土地等集体资产的管理权完全剥离到农民集体经济组织手中。政治、经济和社会“三合一”的综合性基层组织的解构以及统一规范的农村社区建设应提上政府的议事日程。

如果将村一级社会事务和公共产品供给纳入公共财政,国家财力是否负担得起?现在全国有58万个行政村,如果每个村平均每年10万元的公共事务经费,政府财政总投入一年是580亿元。2013年中央财政用于“三农”的支出安排合计13763亿元;其中促进农村教育、卫生等社会事业

发展支出6040亿元,2014年中央公共财政用于“三农”支出预算增加到14404亿元。显然,将几百亿元的用于三农社会事业的专项转移支付转为一般性转移支付,国家财政上并不会增加负担。东部发达地区,如果将村集体经济组织通过产权改革成为法人主体,照章纳税,地方政府也应将公共财政覆盖到这部分农村的公共事务。

如果财政拨付资金到村,不是自己的钱,老百姓是否会乱花?笔者认为,在村一级只要给群众赋予权力,他们也可以设计出并实施高度自治并具有对财权有约束性的制度。如笔者在四川成都崇州市桤泉镇群安村调研时,当地群众在公共服务和社会管理专项资金使用上,就设计出“征求民意出点子,联席会议审题子,议事票决定盘子,代表监督查漏子,结果公示亮底子”的规范程序。

(二) 界定农村集体经济组织的功能和认定成员资格

集体经济组织及其成员身份的界定与农村基层治理机制的改革密切相关。政策的导向应该是修改《中华人民共和国村民委员会组织法》,将第八条第2段话“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,引导村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境”,改为“村民委员会依照法律规定,引导村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境”。并修改其他相关法律,将村民自治组织的功能和农民集体经济组织的功能区分开来。

产权制度改革的第一步是“归属清晰”,村民最关心的是谁能获得成员资格,解决问题的原则一是要尊重农民群众的意愿,农民内部的问题要在农民群众内部通过民主的形式自行解决;二是要立足当下,还要着眼未来。以确定“集体成员资格”为突破口,解决资产量化的成员边界问题。从各地经验看,浙江省人大2007年修订的《村经济合作社组织条例》对社员有明文规定,广东省2006年出台的《农村集体机构及组织管理规定》也对集体经济组织成员资格作出原则性规定。上海市农委2012年《农村集体经济组织成员界定和农龄统计操作口径》明确,农村集体经济组织成员资格界定原则遵循“户口在村”的总体要求,成员资格取得主要有原始取得和法定取得(婚姻、移民、收养),具体分为了11种类型。湖北省一些地区的

经验是以户籍登记为基础,以法律法规为依据,以村规民约为参考,以外地经验为借鉴,以民主评议为结果,来界定成员资格。可以借鉴各地的条例和办法,以国务院的名义尽快出台农村集体经济组织条例。明确集体经济组织(社区合作社或社区股份合作社)的内涵、外延及其权能,明确农村集体经济组织的法人地位、经济类型,界定成员的资格,明确成员的权利、责任和义务以及成员的进入和退出的相关制度安排。在此基础上厘清村委会和村集体经济组织之间的关系。

(三) 培育各种类型的社会组织来接手乡镇与行政村组织的一些功能

社会管理体制演变的一个重要趋势,是介于政府与市场之间的民间组织,包括自治组织、行业组织、社会中介组织以及公益慈善和基层服务性组织的发展。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。乡镇政府应主动推进农村多元化组织的发育。农村发育多元化组织的一个重要方面是大力发展农村的非政府组织、社区组织、农民的合作社及协会等,提升农村弱势群体的社会资本和组织资本。据笔者2016年6月调研,云南洱源县三营镇共和村下属的郑家庄村民小组,一共125户525口人,在村党支部的领导下,培育了一批充满活力的群众组织。1991年该村自发成立护村队,每户出一个人,后正式成立郑家庄治安联防队,活动25年从未间断,保一方平安。1987年成立了村老年协会,至今已近30年,现有成员66人。2009年,该村将1968年成立的文艺思想宣传队改名为阳光文艺队,现有44名妇女成员,每次开展文艺活动前主动打扫公共场所卫生。2010年该村成立了中青年联谊会,现有成员33人。郑家庄的这些群众组织活跃了当地的文化生活,促进当地社会的稳定繁荣。事实证明,没有农民组织化程度的提高,村民自治则无从谈起。

(四) 积极探索将自治功能下沉到村民小组或自然村一级

行政村下面的自然村或村民小组,几十户人家往往具有相近的血缘地缘关系,他们作为一个利益共同体,利益关系比较密切,管理半径较小,群众对公共事务的决策和监督较易操作。2015年中央1号文件提出:“创新和完善乡村治理机制。在有实际需要的地方,扩大以村民小组为基本单元的村民自治试点,继续搞好以社区为基本单元的村民自治试点,探索符合各地实际的村民自治有效实现形式”。2016年中央1号文件再次提出:“依法开展村民自治实践,探索村党组织领导的村民自治有效实现形式。深化农村社区建设试点工作,完善多元共治的农村社区治理结构。在有实际需要的地方开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点。”在行政村一级作为政府派出机构的功能日益强化的形势下,应积极探索将自治功能下沉到村民小组或自然村一级,以村民小组或自然村为基本单元的村民自治有可能成为未来农村基层富有生命力的一种自我进行社会管理和社会服务的自治组织形式。

新形势下,迫切需要进行农村基层组织与治理机制的创新,结合对农村集体经济组织和成员身份的界定,用新的农村基层治理机制来把各方面的利益关系理顺。当多元化的经济形态产生出多种的财产权利形式,当集体的财产(包括土地)的处置方式能与普通村民的利益直接挂钩,村民就有激励去参政、议政,去参与决策,监督决策的执行,制衡权力的运用。没有政治上的民主权利作为保障,他们即使已经得到的经济利益、已享有的财产权利也很容易被剥夺。但这种物质利益与民主权利的良性互动将是一个漫长的过程。

(责任编辑:向志柱)

