

中国乡村治理 60 年：回顾与展望

袁金辉

(中国社会科学院, 北京 100732)

[摘要] 在新的历史时期, 随着“三农”问题的不断凸显和被重视, 我国乡村治理面临诸多挑战和困境。为此, 必须通过完善乡村治理机制, 进一步健全乡村治理法制, 理顺乡村治理主体之间的关系, 明确乡村治理主体的权限和职责范围, 充分发挥乡村主体多元治理的合力, 以促进农村和谐发展。

[关键词] 乡村治理; 历程; 问题; 展望

[中图分类号] D60

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-9314 (2009) 05-0069-05

一、新中国乡村治理的历史回顾

建国以来, 我国乡村治理大致分为以下几个阶段:

(一) 建国初期的乡村治理

建国初期到农业合作化之初, 我国当时的村组织作为国家的一级政权组织, 这在 1952 年 12 月政务院颁布的《乡(行政村)人民政府组织通则》有明确规定, 规定行政村与乡为一级地方政权机关。当时全国有的省在县以下设区、行政村、自然村三级, 行政村相当于乡; 有的省设区公所、乡、村三级; 有的省设乡村二级。并且明确指出人民行使权利的机关为村人民代表大会和村人民政府。1954 年 1 月内务部颁布了《关于健全乡政权组织的指示》, 要求各地在本着便于人民直接行使政权掌管自己的事情和适应农业互助合作运动发展的规则, 在普选的基础上, 对乡政权组织、民主制度及工作方法, 加以整顿和健全。1954 年 9 月, 第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》, 其中宪法明确规定: 我国的农村的基层政权为乡、民族乡、镇。农村的“区”一律改为县政府的派出机构, 对乡政府的工作

仅负指导检查责任。取消行政村建制, 统一为乡、民族乡、镇。从此行政村的建制失去了法律上的依据。

农业合作化时期, 这时的村级组织已经改变其国家政权机关的性质, 村只是作为乡人民政府的下属机构或派出机构而存在。后来随着农业生产合作社的发展, 它在村中的地位和作用越来越突出, 合作社管理委员会实际上行使了村组织的职权, 于是出现了村社合一的局面。

(二) 人民公社时期的乡村治理

1958 年 8 月, 中共中央公布《关于在农村建立人民公社问题的决议》, 之后建立了农林渔副牧全面发展, 工农商学兵互相结合的人民公社。人民公社的特点是“一曰大, 二曰公”。人民公社的组织规模一般是一乡一社, 两千户左右比较合适。人民公社实行政社合一体制, 村一级组织由原来各小社联合, 改为生产大队或管理区。与此同时, 国家又把在农村的粮食、商业、财政、银行等部门的基层机构下放给公社, 这样用行政手段管理经济的“政社合一”体制基本确立。全国原来 74 万多个农业生产合作社改组为 23630 个人民公社, 全国还有 93 个县建立了县级人民公社, 入社农户达 1.2 亿多户, 占全国农民总数的 99% 以

[收稿日期] 2009-05-27

[作者简介] 袁金辉 (1972-), 男, 重庆巫溪人, 中国社会科学院社会学所博士后, 国家行政学院副研究员。

上。^[1]1962年9月中共中央颁布的《农村人民公社条例》对生产大队的性质作了进一步的明确规定,规定生产大队的权利机关是生产大队社员大会和生产队社员大会。农村人民公社的集体所有制经济,一般实行三级所有,队为基础,即以生产队为基本核算单位的公社、生产大队和生产队三级所有。”生产队的规模一般相当于原来的高级农业生产合作社。人民公社实行的是政社合一的体制,公社既是经济组织,又是基层政权组织,它一方面承担着原来乡人民政府的行政职能,另一方面又起着集体经济组织的作用。

从1958年夏天人民公社创建,到1983年10月中共中央、国务院发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,人民公社体制存在了四分之一个世纪。人民公社体制混淆了政府组织与经济组织的职能,侵犯了经济组织的经营自主权,违反了经济发展的客观规律。同时又削弱了政府本身的功能,特别是“党政不分”导致权力过分集中,严重阻碍了社会主义民主政治的发展。但人民公社,主要指1962年“三级所有、队为基础”新体制确立之后的人民公社,对中国六七十年代的经济发展和社会稳定发挥了相当显著的作用。它在上个世纪六七十年代的中国社会经济中起到了无以替代的作用,它为中国“工占农利”经济战略的实施提供了强有力的制度支持;它的一整套行之有效的社会保障制度维持了中国农村近20年的平稳运行。特别是在普及农村中小学教育和扫盲、发展医疗卫生事业、为农民提供低水平的社会保障等方面做出了应有的贡献。

(三) 改革开放后的乡村治理

1978年党的十一届三中全会确立改革开放路线以后,农村经济改革的发展势必影响到乡村治理。30年来,中国农村最引人注目的变化从经济上说是推行家庭联产承包责任制,从政治上说是推行村民自治。尤其是村民自治的政治实践,导致了整个农村政治生活的根本性变迁,使中国农村正在走出一种新的乡村治理模式。

以包产到户为主要内容的联产承包责任制的建立,极大地冲击了农村人民公社的,并最终导致了人民公社的解体。1983年10月12日,中共中央、国务院正式发出了《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,指出:“当前的首要任务是把政社分开,建立乡政府。

同时按乡建立乡党委,并根据生产的需要和群众的意见逐步建立经济组织。乡的规模一般以原有公社的管辖范围为基础,如原有公社范围过大的可以适当划小。政社分开、建立乡政府的工作要与选举乡人民代表大会代表的工作结合进行,大体上在1984年底以前完成。”这样,到了1983年底,全国已有12702个人民公社宣布解体。到了1984年底,全国又有39838个人民公社摘掉牌子。到了1985年,全国所余的249个人民公社自动解体,取而代之的是79306个乡、3144个民族乡和9140个镇。至此,在中国延续了26年的“政社合一”人民公社体制终于退出了乡村政治历史舞台。同时,由于原有的公社、大队、生产队体制由于包产到户的推行受到巨大冲击,而新的农村基层组织尚未建立健全,致使部分农村出现公共事务无人管理的状态。在这种背景下,以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为核心内容,农民进行自我管理、自我教育、自我服务的村民自治在广西诞生,并迅速在全国推开。截至1984年底,全国共建立了948628个村民委员会和588多万个村民组。^[2]至此,我国乡村治理从集体化时期的“集权—政治运动模式”进入到了“乡政村治”模式阶段。

“乡政村治”作为治理乡村过程中形成的一种新的政治模式,是我国社会主义的上层建筑活动并为社会主义经济基础服务的。乡政以国家强制力为后盾,具有高度的行政性和一定的集权性;村治则以村规民约、村民舆论为后盾,具有高度的自治性和民主性。就村治对乡政的作用而言,村治是乡政的基石。“乡政村治”就是中国特色的农村政治。

二、当前乡村治理的困境

上个世纪末期以来,随着我国“三农”问题不断凸显,乡村治理也面临一些困难,其主要表现在以下一些方面:

(一) 小农经济的束缚

在两千多年的中国封建社会,小农经济不但是中国农村经济的主体,而且是整个社会经济的基础。历史地看,在古代相当长的阶段,中国的农业是领先于世界的。而这些成就的取得,既与统治者重农抑商的传统经济政策有关,更与这一政策下小农经济与小农的辛勤劳动密不可分。可以说,小农经济的存在和发

展,对于我国历史上的乡村治理起过一定的积极作用。

但小农经济的大量存在,与市场经济发展极不适应,加之小农经济本身的一些特点,导致现存的小农经济直接或间接影响当前乡村治理的进程。小农经济性质决定,它有弱小性、多重性、依附性等显著特点,而这些特征对中国未来的影响可能是致命的。从发展的眼光来看,它是一种限制性的生产结构,它仅仅有利于自身在数量上的扩展,这种数量上的扩展极不利于它自身的结构变迁,也不利于农产品的市场化。显而易见,小农经济与市场经济是相矛盾的,这种矛盾的存在阻碍“三农”问题的破解,也直接影响乡村治理的有效推进。

(二) 乡镇债务依然沉重

我国乡村两级的债务究竟有多少,至今仍缺乏一个统一的口径。据财政部科研所和中国社会科学院农村发展所专家估算,2005年底全国乡村债务总额高达6000亿元。另据有关专家估计,全国乡村债务总额在6000~10000亿元,占我国财政收入的比重在30%~50%之间。^[3]乡村债务是一个全国性的问题,差不多哪里都有,越是贫困的地区越是严重。因为乡村债务涉及面广,全国的大部分乡镇都多少不等地负有债务。

乡村债务非正常扩张的原因是多方面的,一是乡镇基础薄弱,而农村基础设施建设客观需求强烈。近年来,上级财政对农村公共设施建设事业的财政拨款逐年增加,农村基础设施建设和兴办企业的步伐加快,乡村财力负担加重,举债建设成为普通现象。二是一些地方领导超越地方农村经济水平,大搞“形象工程”,盲目上马基础设施建设和下达各项达标任务,形成了巨额的债务包袱。三是乡镇干部队伍庞大,不合理之处过多,社会管理成本偏高。四是前些年农村基层干部盲目兴办企业造成资金沉淀。尤其是普九阶段搞义务教育达标时,欠债比较多。乡村债务的加重使得本来就步履蹒跚的乡镇政府不堪重负,严重影响了乡镇政府的正常运转,也影响了乡镇干部的工作积极性。有的地方还因为乡村债务加重了农民负担,使得农村税费改革的效果大打折扣,在一定程度上影响了乡村社会的稳定。

(三) 农村公共权力需要规范

农村公共权力作为国家政治体系中最基础的环节,在维护稳定和促进发展方面有着不可替代的重要地位

和作用。

随着我国政治发展和行政体制改革进程的不断深入,基层公共权力建设已取得了明显成效,但仍存在不容忽视的问题。其主要表现在以下方面:一是乡镇政权治理能力下降。目前乡镇政府无论在结构体系还是运行机制方面,都存在着一些具有普遍性的问题。如乡镇与县级政府在事权和财权方面的职责权限划分不够清晰,越来越多的县级职能部门在乡镇设立了分支机构。乡镇政府无法统筹安排工作,无法有效组织和管理域内经济、教育、文化等各项事业。二是乡村公共权力间的摩擦时有发生。“乡村政治”农村治理体系对于促进农村社会治理的科学化和民主化发挥了积极作用,但在实际运行中也逐渐暴露出了其在治理架构上的缺憾。由于《村民委员会组织法》中对乡、村两级的权责规定得过于笼统,造成权责分界不清。乡、村两级出于各自切身利益和目标的考量,对《村委会组织法》加以理解、曲解和运用,从而在公共权力运行中产生了诸多矛盾和摩擦。三是村庄“两委”关系的难以协调。从现行法律制度安排的大原则上来看,“两委”关系是明确的,村党支部处于领导核心地位,村委会在党支部领导下依法组织村民自治。但由于两者职责权限划分不具体不清晰等诸多原因,在实践中“两委”关系常常出现这样或那样的偏差。上述这些问题启的存在,都不同程度上影响了乡村治理的效果和进程。

(四) 农村宗族势力复兴

宗族作为亲属关系是社会人际关系中的一种重要关系,不仅是人类生育女、繁衍后代的生理基础,而且它还是建立在血缘、婚姻基础上对社会成员、家庭、亲属的权力与义务的社会规定。宗族在我国历史文化发展中影响巨大,特别是在农村地区。但在新中国成立之后,通过一系列社会主义革命,我国农村社会宗族势力影响明显减弱。

党的十一届三中全会以后,农村实行联产承包责任制,农村商品经济发展迅速。商品经济在解放农村生产力的同时也在削弱原有社会控制系统的控制功能。随着集体经济变为家庭承包经营,农民与原有的社会控制组织的经济联系减少,原有的社会控制组织的控制手段由于丧失其建立在集体经济基础上的经济手段而显得软弱无力,而且家庭经营需要经常的、大量的互

助,于是血缘关系逐渐公开地成为农村社会占主导的社会关系。同时,农村商品经济的发展也势必造成竞争的社会环境,这时人们往往需要利用旧的血缘关系来保护自己、参与竞争,因此农村社会管理者越来越多地需要公开利用血缘宗族关系进行社会控制,有些地方变成公开的由宗族人员代替基层社会控制权力。

农村宗族势力活动的滋生发展,对农村社会的政治、经济及精神文明建设产生了广泛的影响。就其影响来讲,积极影响较少,消极影响居多。其危害性表现主要有以下几个方面:一是危害农村基层组织和基层政权建设。一方面,对农村党支部和村委会建设构成了严重威胁。在一些宗族势力活动较为严重的地方,宗族势力不仅背后操纵村民选举,破坏《选举法》和《村民委员会组织法》的贯彻实施;而且直接与党支部及村委会相抗衡。另一方面,有些宗族势力对抗地方政府,阻挠执行公务,对基层国家政权构成了威胁。二是影响国家法律和党的方针政策在农村地区的实施。一方面,以族规代替国法,损害了国家法律的尊严。另一方面,公然对抗国家法律与政策,抵制法律与政策在农村的贯彻实施。一些宗族组织仰仗“人多势众”、“家大族大”,置党的方针政策和国家法律于不顾,公然抗粮抗税,抵制计划生育。三是影响农村稳定 and 精神文明建设。宗族势力的存在和复兴,一方面激化了农村矛盾,破坏农村稳定。另一方面污染了社会空气,影响农村精神文明建设。宗族势力的复兴,使得通迹多年的续家谱、攀宗亲、立族规、建祠堂、选族长等活动在一些地方重新出现并且日益盛行;也使得一些带有严重封建色彩的陈规陋习登堂入室,重见天日。这些活动的兴起,对农村精神文明建设产生了极大的负面影响。^[4]

(五) 农民负担仍然存在

全部免征农业税,取消农民各种负担,彻底改变两千多年来农民交纳“皇粮国税”的历史,是我国政府关心“三农”问题的重要举措,显示了政府彻底解决“三农”问题的决心,充分体现了党中央、国务院在新形势下把解决“三农”问题作为全党工作重中之重的战略意图,其意义怎么高度评价都不过分。但现实中,农民负担依然存在。主要表现在:一是农村乱收费依然严重。全部取消农业税,减轻农民负担,其意义怎么评价都不过分。但是农民负担最重的乱收费,

却没能给予足够重视,好多农村地方还变着法子找农民收缴各种费用,增加了农民负担。二是教育费用不断增加。在农村,通过上学从而改变身份,改变命运,曾经是诸多农家子弟普遍选择的方式。然而,现在昂贵的教育费用逐渐在堵塞着农家孩子“鲤鱼跳龙门”这条道路。三是生病就医不堪重负。生病就医,同样是农民的沉重负担。现在农村人对待生病的普遍态度是小病拖,大病挺,实在挺不住了才去医院就诊,没有钱医治只能等死。现在很多农村地区,在必须住院治疗的人群中,多数人会因为缺钱而放弃治疗,造成许多不该发生的悲剧。此外,农村养老问题也是农民的另一大负担,使得传统的农村家庭养老模式面临着严重的挑战

由此可见,通过税费改革,虽然政策意义上的农民负担问题在可预期的时间内将会得到解决,但政府作为带来的负担、教育负担、医疗卫生负担和生活成本等负担依然对农民构成了巨大的压力。这些负担的存在,都直接或间接地影响了乡村治理的效果。

(六) 农民素质有待提高

农民素质,主要是指农民的思想道德素质、科学文化素质和健康素质。当前,农民的整体素质与过去相比有了很大程度的提高,但还不能适应建设社会主义新农村的要求,不能满足乡村治理的需要。主要表现在:一是农民的思想道德素质不高。当前广大农民衷心拥护党在农村的各项方针政策,市场意识和竞争意识增强,崇尚科学、关心社会、关心集体、当家作主的意识和观念开始强化,团结互助、助人为乐、勤俭节约、勤劳朴实等中华民族的传统美德得到了弘扬,农民的思想道德素质有了很大提高。但是农民的思想道德素质在社会主义市场经济建设中依然存在着诸多问题,比如依然存在的封闭小农意识、愚昧的封建习俗等阻碍着农民素质的全面提高。二是农民的科学文化素质较低。当前,农民在市场经济的大潮中逐渐认识到科技的重要性,“要脱贫,靠科技”的观念和学习的风气已经蔚然成风,农民的科技文化素质得到明显提高。但是,目前我国农民的整体科学文化素质仍然偏低。在中国4.9亿农村劳动力中,具有高中以上文化程度的仅占13%,小学以下文化程度的占36.7%,接受过系统农业职业技术教育的不足5%,农村文盲、半文盲劳动力总体规模很大。他们绝大多

数只有初中文化程度,属于体力型和传统经验型,在现实生活中已经影响到他们的就业、农民增收农业的发展以及整个国家的小康建设进程。三是农民的健康素质亟待提高。当前,我国人民生活水平得到提高,卫生保健有所改观,生命关爱有加,生存环境优化,社会保障健全,生活方式文明,我国人口健康寿命增加,人口身体素质有了巨大的提高。然而在广大农村,尤其是在贫困落后的山区农村,相当多数的农民健康不太重视,因病致贫、因病返贫的现象较为严重,缺乏医疗卫生保障,90%以上的乡村卫生所由个人承包,90%以上的农民靠自费医疗,求医治病成了农民头疼的问题。^[5]

三、乡村治理展望

在新的历史时期,我国乡村治理也进入了一个新的发展阶段。新时期一号文件的出台、社会主义新农村的伟大实践以及构建社会主义和谐社会等,都为我们乡村治理提供了难得的机遇。

一是要通过完善法制建设,依法处理乡镇政府与村委会的关系。《村民委员会组织法》已经以法律的形式将乡镇政府与村民委员会的“指导与被指导”关系确定下来,在此基础上要进一步完善相关法律制度,进一步明确界定乡镇政府与村民各自的治理权限,进一步规范乡镇指导村委会的内容、方式以及村委会协助乡镇的事项范围。

二是要进一步健全村民自治机制,提高村委会自治能力。村民自治是实现乡村有效治理的关键一环。村委会作为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,是激发基层活力的主要载体。健全村民自治机制的关键是明确规范村党支部与村委会的具体职责和工作程序,正确处理和加强党的领导与扩大农村基层民主的关系,使村党组织领导与村民自治协调起来。

三是要积极推进乡镇政府改革,切实转变乡镇政府职能。适应乡村治理变迁的需要,推进乡镇政府改革,转变政府职能是完善新农村乡村治理机制的重要一环。近年来,随着改革的不断深化和乡镇事权的弱

化,尤其是农村税费改革以后,关于乡镇一级政权的职能定位和去留问题,更成为理论界广泛关注和讨论的焦点。然而就目前来说,完善乡村治理机制,首要任务是转变乡镇政府的职能,推进乡镇政府转型,即由管制型政府转变为服务型政府。乡镇政府工作的重心转移到促进社会事业发展和建设和谐社会上来,重点是加强社会管理和公共服务职能,乡镇原有的经营性、社区性、社会化服务性职能转移给社会组织承担。将乡镇“七站八所”改制为自主经营、自负盈亏的企业或者社会服务组织。在社会管理和公共服务的方式上,乡镇政府可采取招投标制、合同承包制、出租制、凭单制、付费制等市场方式,鼓励民间组织参与社会管理和公共服务。

四是积极发展农村新型社会服务组织。农村社会组织是乡村治理的重要力量。长期以来,我国农村社会组织发育不良,农民组织化程度低,制度化参与乡村治理空间狭小,除少数人当选为党代表、人大代表或村民代表能在有限的范围内参与乡村公共事务决策外,广大群众很少有参与乡村治理的渠道。在经济发展落后的地区,乡村企业组织的整体实力薄弱,并导致其难以承担发展乡村经济的职能,这反过来又形成应由乡镇行政机构来承担经济发展职能的错觉。现在,随着农业产业化和市场经济的发展,农民越来越需要组织起来,并且通过各种社会组织来表达利益诉求,共同抵御市场风险,实现农民“自我管理、自我教育、自我服务”的自治目标,使农民真正成为乡村治理主体。

[参 考 文 献]

- [1] 白钢·选举与治理 M·北京:中国社会科学出版社,2001.32
- [2] [3] 袁金辉·冲突与参与:中国乡村治理改革30年 M·郑州:郑州大学出版社,2008.68.207.
- [4] 袁正民·农村宗族势力的危害及其控制对策 J 中共福建省委党校学报,2007,(3).
- [5] 刘玉琼·当前农民素质的现状与提高途径 J 读与写,2007,(9).

责任编辑 马宝成