

后农业税时期的村委会角色:回归、演变抑或式微

——关于村委会改革走向的一项研究*

张丽琴

(武汉理工大学 法律系,湖北 武汉 430070)

摘要 关于取消农业税后村委会的角色转变问题,学界三种不同观点之间差异较大。但考察农村现代化进程中的环境及制度因素,村委会不具有回归“本我”或彻底失去“本我”的可能。在国家整合发展和村民自治的共同需求下,村委会的角色和职能都将发生变化。现时,立法上可以考虑将规范并逐步缩减辅助性行政职能、健全及强化社区自治职能作为目标,进一步完善村委会的职能体系。

关键词 后农业税;村委会;角色;变化

中图分类号:C912.82 文献标识码:A 文章编号:1008-3456(2009)01-0001-05

Role of Village Committee in ‘Post-Agricultural Tax Period’: Return, Evolution or Decline

——A Study on Reform Trend of Village Committee

ZHANG Li-qin

(Department of Law, Wuhan University of Technology, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract When it comes to the problem of the change on village committee’s role in “Post-Agricultural Tax Period”, great differences exist among the three opinions prevailing in academic circles. Nevertheless, viewing the environmental and institutional factors in the process of rural modernization, there is no possibility for village committee to return “itself” or thoroughly abandon “itself”. Under the common demand of national integrated development and villager’s autonomy, the role and function of village committee will be changed. Currently, it can be taken as a goal from the perspective of legislation to standardize and reduce its auxiliary administrative function gradually as well as improve and strengthen the function of community autonomy so as to further perfect functional system of village committee.

Key words post-agricultural tax; village committee; role; change

一、后农业税时期关于村委会角色走向的争议

从 2003 年国家逐步取消农业税到 2006 年废除《农业税条例》,我国农村先后进入后农业税时期。

在农业税征收时期,起着桥梁作用的,介乎农民和政府之间的村委会将何去何从呢?学界对此进行了热烈的讨论。到目前为止,学者对这一问题的研究远未达成共识,不同学者的观点有所差异甚至截然相反。考察既有的研究成果,主要观点有三:

收稿日期:2008-05-11

* 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目:《村民自治面临的新问题及法律制度建设》(2007JJD810153)的阶段性成果。

作者简介:张丽琴(1976-),女,讲师,博士生;研究方向:农村法律建设。

第一种观点较为积极,认为取消农业税为村委会角色“复位”提供较大的转机,村委会的职能也将随之实现回归。但究竟何处是“归”?刘武芳和王新文认为,应该回归到村民自治实施之初自我服务的层面^[1]。李金昌认为应“回归到《宪法》和《村民委员会组织法》赋予村委会的职能。”^[2]国务院发展研究中心农村经济研究部的陈剑波认为,应该回复到政府代理和公共产品提供者地位。采取类似积极态度的还包括中国社会科学院研究员党国英^[3]。

第二种观点较为审慎,认为取消农业税后,村委会的角色及职能将发生一定的变化,但变化不大。代表是徐勇。他指出,村委会的角色和职能不会发生根本程度的改观,这是由村委会性质决定的,它有公共管理职能,不像其他协会,它还要承担计划生育、协助治安等任务^[4]。

第三种观点较为消极,认为农业税改革后,村委会的地位将受到严重的影响。代表如杨运勇等人。他们强调,税费改革后,虽然“要粮”、“要钱”的任务没有了,但村委会还要协助乡镇完成其他任务。村干部不再由群众出钱供养,也就割断了村干部和村民之间的经济联系,强化了村干部与乡镇政府的联系,村委会对乡镇政府的财政依赖性将进一步增强,乡镇对村委会的控制力也随之强化,村委会的独立性和自主性将进一步降低^[5]。因此,取消农业税后的村民自治并没有让村委会得到更大的权力,在一定程度上更加受制于乡镇政府^[6]。

从取消农业税后农村的实际情况来看,我们很难判断上述观点中哪一种更符合实际。除了因为时间较短、改革的效应暂时还没有全部展露之外,更主要的原因是,不同的地方不一样的实际情况往往会不同的事实。

因为改革,村委会陷入财政困难,可支配收入大大下降,村级组织权威流失,整合能力下降,并趋于“边缘化”^[7],有的地方用“伤筋动骨”来形容取消农业税对农村发展带来的影响。有些地方尽管算不上“脱胎换骨”,但取消农业税对于这类农村来说利大于弊,不但农民的负担减轻,收入增加,同时也使农村基层干部从繁琐的农业税征收工作中解放出来,既减轻了基层干部的工作压力,又消除了群众对政府的抵触情绪,更有利于基层干部集中精力发展农村经济,更好地为农民服务^[8]。还有些地方由于经济较为发达、农民收入渠道多,农业经济所占的比重不大,所以取消农业税对村级组织以及农民生活带

来的影响不大,村委会可以照常运转。可见,现实中人们极易找到税费改革后村委会角色发生转变的种种实例,但是任何一种情况本身都不是全国的普遍情形。

二、环境及制度变迁对村委会角色走向的影响

从环境及制度变迁的角度看,取消农业税的改革措施并不是促使村委会角色发生变化的唯一力量。为此,在后农业税时期,分析村委会的发展趋势时,较为可取的做法是将更多因素纳入考虑当中。

1. 在国家整合发展的需求下,向原有角色回归已没有可能

众所周知,作为弥补人民公社解体后出现的“权力真空”而安排的政治制度,村民自治首要目的是以较少的政治资源和管理成本,实现农村社会秩序的基本稳定和农民一定程度上的组织化,以服务于国家现代化建设方针的需求。顺理成章地,基于对广大农村社会秩序的需求,政府不能不对农民的自治实行干预;基于建设资金缺乏,政府不能不通过剪刀差政策从农村获得更多资源;又基于需要降低对农村的管理成本,政府必须将一些本应由公共财政提供的基础服务改由村民通过“自治”来解决。正是这些需求造就了农村发展严重滞后于城市、农民负担过重的局面,也使村委会背离资金有限的基础,成为“无所不能”的全能者。但是,今后,如果国家在农村的权力不再是真空状态,村委会的全能者角色将动摇,其向原有角色回归可能性就不大。

我们认为,农村在现代化建设中不再处于“权力真空”状态。

尽管,在自由主义视角下,社会转型是一个自发的过程,但是就我们自有的经验而言,社会转型是一个有具体目的、有设定计划的宏观发展历程。政府主导是中国社会转型的重要特色,政府也是承担改革中出现的负面影响以及在改革震荡中保护国家利益、维持社会稳定的主要力量。这种氛围使得过去我们所进行的任何一项改革,无论在政治、经济以及文化领域,亦无论最终成功或是失败,均带有强烈的权力以及计划意识,与政府行为息息相关。农村由于基础差、底子薄、范围广以及组织化程度低,其社会转型不太可能脱离国家主导模式。或许,在某种程度上,农村发展将更依赖于国家的引导以及推动。

现时正在进行的新农村建设和城镇化建设体现

了党和政府的强势效能。以新农村建设为例,在管理层面,党和政府不断出台新政策以引导建设进程,如《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》(2006)、《中共中央国务院关于进一步加强农村工作提高农业综合生产能力若干政策的意见》(2005)、《中共中央国务院关于促进农民增收收入若干政策的意见》(2004)、《关于村庄整治工作的指导意见》(2005),等。

尤其值得注意的是2006年,从国家政策制定到重要会议的召开,再到地方各级政府采取的举措,无不彰显出国家聚焦于农村的决心。例如,2006年1月1日国家取消农业税后,紧接着2月21日中央“一号文件”中,高调重申建设社会主义新农村的重要意义。2月14日,胡锦涛在省部级主要领导干部建设社会主义新农村专题研讨班上,作了“扎扎实实规划和推进社会主义新农村建设”的讲话,要求全党同志和全国上下要团结一心、扎实工作,真正使建设社会主义新农村成为惠及广大农民群众的民心工程。9月1日至2日国务院在北京召开全国农村综合改革工作会议,温家宝提出,要推进农村改革,为新农村建设提供体制保障。在这一年,国务院各部委亦纷纷从具体问题出发,出台新农村建设政策。据初步统计数字显示,截止至2006年,全国有27个省区市已经编制、正在编制或计划编制新农村建设工程规划,还有的省明确了以县(市)为主编制新农村建设工程规划;26个省区市确定了新农村建设的试点方案^[9]。各地还有专门组织,诸如“新农村建设领导小组”,“城镇化建设领导小组”等组织农村建设,各种设施可谓应有尽有。

在实践层面,政府的建设规划广泛涉及农村发展的各个方面;新农村及城镇化建设的方式和速度也在政府的控制之列。农民或者农民的组织——村委会始终是有限参与者的角色或者是承受者角色。可见,与人民公社解体时国家权力撤离农村相比,现时农村不再是国家“只取不给、不管”的地方。在协调发展的蓝图中,国家权力在农村再也不呈真空状态。

当“权力真空”已成往事,村委会为适应“权力真空”而塑造的全能者形象以及构建在此基础上的职能体系必将随机而变。我们认为,今后村委会的职能将在范围上收缩。一方面是在国家统筹安排下,农村需自行解决的问题减少,村委会的职责范围也随之减少。另一方面,国家采取反哺农村政策后,农

村对国家的义务也有减少趋势,从而,村委会在辅助基层政府实施职能方面的任务也逐步缩减。

2. 农村环境变迁是促进村委会角色转变的动力之一

农村自身的环境变迁也是促使村委会角色转变的一个重要的因素。以人口流动为例,我们认为,农村的人口数量变化大致有两种情况:一种农村是人口数量持续下降,另一种农村是由于市场经济比较发达或者地理位置邻近城镇、人口流入增加。前者趋于“空心化”或者正处于“空心化”,后者趋于“密集化”。

在“空心化”的农村中,村民自治制度可持续运作所依靠的人的要素、资金以及知识要素均流失,其发展陷入有制度而无载体的困境中,村委会组织生产、生活的功能较之于原来弱。为实现地方事务的自理而设立的民主制度在实际中出现问题。例如,选民的流失使得民主选举陷入选谁以及谁来选的困境;农村的消极状态使得民主决策和民主管理面临决策什么和管理什么的难题。这时,村民自治的制度功能与其说是实现农村社会治理的民主化,为中国九亿农民提供民主训练营,不如说是在冷清的农村中维持基本的社会秩序,村委会的角色随之而淡化。

“空心化”是很多地方农村存在的普遍现象,可以预期,相当长的时间内,在“空心化”的农村中,村委会角色的趋于式微以及职能逐步萎缩是不可避免的事实。

对于外来人口较多的农村而言,村委会除了组织本村村民自治之外,还管理着一定范围内的涉及外来人口的事务。这样,村委会的职能事实上已经超越“自我管理”的范畴,拥有一系列不同于自治权的“治他权”。“治他权”的存在意味着现行法律中关于村委会职能的规定已无法解释村民自治实践中出现的新生事物,村委会也与过去的有所不同。

3. 作为政府的代理者缺乏充分法理依据

尽管不以向“本我”回归为目标,但是一些回归论者认为,村委会在后农业税时期角色定位及职能界定将回复至政府代理者角色上。我们认为,将政府与村委会的关系界定为代理关系,较符合过去相当一段时期以及现时的村民自治事实。但是,从长远来看,政府与村委会代理关系不能成为村委会制度改革的目标。

首先,在法律适用上,非平等主体之间的代理关

系在民法上缺乏调整;在行政立法中,关于行政主体授权的规定并不能充分规范代理人的资格和权利、被代理人的责任以及代理对价问题。而且,在一般代理关系中,代理人在授权的范围内一般有较大的自治权,代理人的行为甚至有可能影响法律行为的成立与否,这是在村委会代政府执行公务中不能拥有的。其次,在身份上,我国宪法已明文规定村委会为村民自治组织,并赋予其代表村民向政府进行利益表达的职能。依代理制度的基本原理,村委会不能既代表政府执行对村民的法律行为,又代表村民向政府作出法律行为,否则将陷入循环代理的困局。

那么,作为没有行政权力但又是基层政府实施职能时必不可少的自治组织,村委会与政府之间的关系应该如何界定较为适当呢?我们认为,把这种关系理解为使者与委托人关系更为适合。与代理不同的是,使者不能决定意思表示的内容,仅是传达政府意思表示。对村民而言,村委会的使者身份并未与其作为自治组织的身份冲突。之所以不冲突,一方面因为村委会的使者角色仅是在有必要时才承担,而非长期、经常性地承担;另一方面,村委会所谓的代为意思表示,很大程度上是对农民应该履行国家义务的告知,村委会没有权力对不履行义务和不当履行义务的村民采取强制措施以及制裁行为。

此外,在村委会的角色及职能不可能回归既往的同时,也不必然更受制于政府部门。对危机论者的观点,可以从两个角度说明:

其一,按照我国相关法律规定,从财政上支持农村发展是国家以及政府应有的义务,相关经费也列入政府的预算之中。所以,政府支付和村委会享受支付都是正常的法律行为。除法律规定的职责外,村委会不应该因为享有政府补贴而承担法外附加的义务,或以其他非正常方式受制于政府权力。反过来,政府超越法律授权对村委会的干预是违法行为。其二,任何改革措施都存在利弊两面,大多数情况下也都不能单一地进行。取消农业税是国家减轻农民负担,实施城市反哺农村的一系列举措之一,对于农村现代化进程而言是必要的。对农业税的取消带来的消极影响,政府可以出台其他配套措施予以克服。如增加财政转移支付、加大对困难农村的补助力度、创新地方政府以及村级组织的收入渠道等。这些措施将有助于缓解农村目前的财政困难。

三、关于村委会角色走向的一种预测

后农业税时期村委会的角色走向将如何?我们认为,今后村委会在村民自治乃至整个国家基层民主建设中的角色都可能发生变化。决定这些变化的是农村的现代化建设进程、国家的农村政策以及农民的组织化程度。而村委会的角色变化将体现在其职能调整上。

1. 协助行政的职能将长期存在

关于村委会的职能调整,人们较为关注的问题是,今后其辅助政府实施行政任务的工作应否取消、村委会是否应该完全独立于政府,并作为一个纯粹的民间自治组织而存在。目前,主流观点对此持肯定态度。从长远来看,取消村委会的辅助行政职能并使之完全独立于政府的可能性不是没有,但即时采取行动割断政府与村委会之间关系的提议是值得商榷的。这涉及改革路径的选择问题。

在选择改革路径时,持有不同观点的人们经常会发生这样的争议,即当前的改革究竟应该即时推进高层次、理想化的改革目标,以迅速实现对最终价值的追求;还是根据实际情况,循序渐进地、因地制宜,逐步向最终价值目标靠拢。村委会职能改革中遇见的问题同样也存在类似争议。在我们看来,考察改革路径的合理性时,其评判标准不能局限于研究者所关注的那一个点、一个面或者一个特定的场域。一个具有解释力的改革路径应该照顾宏观的改革需求。因此,对村委会角色定位和职能改革路径的选择既应从农村的实际出发,还应置身于全国改革的氛围当中去考虑。

从农村实践来看,一个经常被忽略但远非微不足道的事实是:基层政府和村民自治之间是存在互动及互助关系的。正如基层政府很多工作的实施必须借助于村委会;村委会以及农村自治多方面活动的开展,也是有赖于政府扶助的。政府在村民自治中的角色,不完全是从完成任务的需要出发,透过村委会执行对村民的行政职能。考察相关法律条文,诸如关于政府指导村委会选举、督促村干部实行村务公开、监督村干部的行为等方面的规定都对村民自治的实施非常有利。从防止村干部滥用职权角度看,政府的干预很大程度上保护了村民的自治权利,补充并拓展了村民对村干部的监督权。从全国的改革氛围上看,如果我们不考虑与政府行政体制改革、

尤其是地方政府规模、效能方面改革的衔接,顷刻之间取消村委会的辅助行政职能,必然导致地方政府的规模急剧扩大、效能显著降低,因此这种改革是激进和冒险的。

此外,目前理论界研究的基本情况是:学者对取消村委会辅助行政职能呼声有余,而对这类职能取消后,在农村以及政府之间可能产生的新问题的预测及应对考虑不足,现有的各种建议亦远未达成共识,一些建议,如赋予村委会法人资格等等的可行性亟需反复推敲、考量。可见,取消村委会的辅助行政职能不会、也不应该是近期的事情,赋予村委会法人资格也不一定是灵丹妙药。

其实,如果说村民自治在制度安排上兼容了国家管治和社会民主化两重价值的话,那么,政府对村民自治的干预就不是多余的。政府在村民自治中的身份不仅仅是贯彻国家对农村的治理,还实质上包括了对农村民主化发展的支持和推动。如果过去我们对国家管治价值的追求强烈于对社会民主化价值的追求的话,那么,在现代化进程中,对社会民主化追求必然加剧。但是,这种价值交变的时机取决于很多条件的成熟。就当前环境,村委会不管独立或不独立于政府显然都是不完全的选择。从国家整合发展的角度出发,村委会完全独立于政府的指导在相当长的一段时间内难以实现;即使以立法的形式强制割断基层政府与村委会的种种关系,以农村、农民的自身情况以及我国的法治程度,完全由村民自治未必就不会出现“治理失灵”。

2. 对现有职能进行调整不可避免

为了回应国家权力嵌入农村以及农村环境变迁对村民自治产生的新要求,村委会必须进行职能调整,以构建合理的职能体系。

对村委会现有的职能体系,在立法上,一方面可以考虑规范并逐步缩减村委会的辅助行政职能,以使村委会这方面的职能简约化;另一方面要健全及强化社区自治职能,如:合理地对外来人口进行管理;将符合条件的外来人口,纳入村民自治的范畴等等。另外,乡镇政府与村民委员会的关系问题是村

民自治中最突出、最重要的问题之一^[10]。所以,从规范乡、村关系入手,完善村委会和基层政府的关系是值得考虑的。为此,现在应该做的工作是:甄别现行关于基层政府指导村委会工作的法律条款中,哪些指导有利于村民自治,哪些对村民自治无太大作用;哪些指导在现实中容易走样变形须及时规制。还要甄别村委会所承担的辅助行政职能中,哪些应该取消;哪些应该保留;哪些不适合;哪些应进行限制及如何限制。

参 考 文 献

- [1] 刘武芳,王新文.“零赋税时代”村委会的职能转换探析[J].中共山西省委党校省直分校学报,2007(1):23-25.
- [2] 李金昌.还村委会以“维持会”的本来面目[OL].(2008-03-21)[2008-04-25].http://www.zgxcfx.com/Article_Show.asp?ArticleID=463.
- [3] 党国英.废除农业税具有多重积极意义[OL].(2008-03-25)[2008-04-25].<http://theory.people.com.cn/GB/49154/49369/4027958.html>.
- [4] 佚名.独家专访著名三农问题专家徐勇:中国村民自治已经出现拐点[OL].(2008-03-29)[2008-04-25].<http://web.cenet.org.cn/upfile/64849.doc>.
- [5] 杨运勇,蔡建武,唐咸富.税费改革:乡村治理方式又一新的转折点[OL].(2008-04-02)[2008-04-25].<http://www.shwd.net/shownews.asp?newsid=1418>.
- [6] 陈蔚.村民自治的空壳化根源分析和思路探讨[J].云南行政学院学报,2007(2):69-72.
- [7] 孙东辉.力破“黄宗羲怪圈”农村税费改革调查(二)[OL].(2004-04-02)[2008-04-25].<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=96927>.
- [8] 湖南省农调队.对农业税免征后遗留问题的调查与思考[OL].(2008-04-11)[2008-04-25].<http://www.sannong.gov.cn/fxyc/ncjfx/200510261187.htm>.
- [9] 新华社.2006年新农村建设主要政策回顾[OL].(2008-04-11)[2008-04-25].<http://www.cqagri.gov.cn/xnc/detail.asp?pubID=227450>.
- [10] 徐大兵,张文芳.村民自治背景下乡镇政府与村民委员会的关系[J].华中农业大学学报:社会科学版,2006(5):13-16.

(责任编辑:侯之学)