

让基层民主有力地运转起来

——对成都新村发展议事会的考察

彭大鹏

(中共四川省委党校 新农村建设研究中心,四川 成都 610071)

摘要 村民自治的行政化倾向使得村民委员会的自治功能减弱,农民对它的认同度和参与度下降。成都市在社会主义新农村建设和产权制度改革过程中因势利导,创设了新村发展议事会,即“村两委+议事会”模式,前者负责政府下派的任务,后者处理村民自治事务。这一模式有效地提高了农民参与公共事务的积极性,扭转了村级自治组织不能充分有效自治的局面。农民有序地制度化参与公共事务对改善农村治理结构具有积极意义,有助于农村的长治久安与整个社会的和谐发展。

关键词 新村发展议事会;基层民主;社会资本;村民自治;农村社区

中图分类号:D621.5 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2011)05-0118-05

村民自治是继分田承包之后中国农民的又一伟大创造,但在随后的实际运行过程中,由于种种原因,村民自治的行政化倾向不断凸显。村委会的行政功能逐步强化,与此同时自治职能愈益弱化,农民对其认同和参与呈下降趋势。成都市所属若干区县在社会主义新农村建设和产权制度改革中,因势利导,创设了新村发展议事会等新型农民自治组织,以此扩大村民对于村落社区公共事务参与的积极性,有效地解决了新农村建设过程中社会力量动员不足的问题。新村发展议事会的设立有助于将村委会的自治职能与其所承担的来自政府委派的行政功能进行一定程度的分离,扭转村级自治组织不能充分自治的局面,对形成农民有序的制度化参与和改善农村治理结构具有积极意义。本文将从行政与自治的关系着手,深入剖析和探讨这一新型治理机制的缘起、制度安排、功能及其对基层民主的促进。

一、村民自治行政化与基层民主的困境

村民自治是广大农民直接行使民主权利、自我提供社区公共产品的制度设计。农村实行联产承包责任制后,原来的大队、生产队两级农村管理组织瘫痪了,基层出现了权力真空。1980年2月,广西宜州市合寨村出现了社会主义中国的第一个村委会,

随后在国家领导及有关部门的关注与大力推动下,村民自治在各地相继展开。这种制度安排适应了改革开放后广大农民日益增长的管理自身事务的民主要求,有利于化解社会矛盾和保持农村社会稳定。村民自治本质上是一种社会民主,但是在社会主义初级阶段这样一个特殊的国情及其语境下,村民自治被赋予了太多的政治遐想与期望,大多数政治学研究者认为它是公民有序参与政治的起点乃至中国民主政治建设的突破口。本文承认村民自治对当代中国的政治发展确实具有一定的价值和意义,但就其自身属性、层级和范围来看,也有着明显的局限性,即便如此,在其发展过程中还是存在着诸如行政化倾向严重、农民认同度与参与度下降之类的困境,这对农村居民行使自己的自治权利以及推进基层民主政治建设有一定的负面影响。

1. 国家在基层的权力体系与村民自治的原则之间存在着结构性矛盾

从村民自治的制度文本来看,村民委员会的法律地位是“基层群众性自治组织”,既非一级政府也不是政府的派出机构,其他组织或政府机关无权干涉本社区自治范围内的事务。但实际运作中的村民自治和国家的行政力量又是怎样一种关系呢?20世纪80年代初期,国家忙于修复被“文革”破坏的国家上层建筑,无力更多地考虑基层,基层社会具有一

定的自主发展空间。但是随着整个国家局势的好转以及地方政府在分权式改革中被赋予更多的权力与责任,村民委员会越来越成为乡镇基层政府的附属机构。一个权力和组织资源都相当有限的村委会,当它耗费大量的精力来完成国家委派的任务时,还能剩下多少时间来专注于自己份内的事情呢?恐怕,能够应付前者就不错了。这样,村民自治的任务就变成了由村民自己投票选出一个以执行国家任务为己任的“班子”,其公信力大为下降。

村委会自治的角色和功能有所异化,首先与村委会扮演的双重角色有关。在“乡政村治”的格局下,村民委员会不再是单纯的群众自治组织,它实际上还承担着延伸国家行政权力的功能。村委会的管理者“既要扮演完成国家和政府任务的‘代理人’角色,又扮演着管理本村事务、为村民提供服务的‘当家人’角色”^[1]。当两者在所占有资源及收益极不对称的情况下,孰轻孰重就不言自明了,可见,政府施政与村民自治之间的这种矛盾植根于集权体制传统的国家与社会的矛盾之中^[2]。当然,村民自治的行政化趋势与党支部在社区中举足轻重的地位也有极大关系。党的领导核心的地位实际上赋予了村党支部“领导”村民自治和村民委员会的职权,党的基层组织高居于村委会、村民代表会议之上。于是,村民自治制度变成了与党组织这个“核心”所对应的“外围”。在这种“核心—外围”的权力结构中,村党支部与村委会的关系成了宏观的党政关系在农村基层社区的投射与反映,映射出当前国家权力体系的影子。诸种因素协作起来,不断地挤压着自治的空间,在很多地方,村民自治实际上已经变成了“管制村民”。显然,国家的权力体系与村民自治的原则之间存在着结构性矛盾。

2. 村民自治的行政化倾向降低了农民对自治事务的认同和参与

民主的逻辑并不能脱离利益,特别是在社区层面,正如萨托利^[3]所说,民主不仅仅是一种政治形式,它首先意味着寻求更多的社会保障与经济福利。在远离大中城市的农村以及广阔的中西部地区,基本不存在能给村民带来收益的集体企业或征迁项目,在取消农业税和农民负担大大减轻的情况下,“异化”了的村委会既不能给农民带来正向的收益也不能造成额外的损失,村委会成了端坐于乡土中的不折不扣的“准行政组织”,取消各种税费之后,村委会成员的工资、补贴直接由政府支付,村民自治成了政府雇佣由农民选举的一个班子来为自己工作,其

行政化倾向进一步增强。村民自治多年来的“行政化”倾向使得相当部分的农民认为村委会是隶属于政府的机构,不能代表农民的利益,大大降低了其组织农民合作以及化解基层社会矛盾的能力。而且,城市化和流动性的增强又从另一个方面对村民自治形成冲击,农民精英外出经商或务工使得本就缺乏组织资源的农村社区结构呈现进一步疏松的趋势。

农民参与的积极性大大减弱,以至于在不少地区的新农村建设过程中面临着这样一个尴尬局面:政府推动,而农民不动;政府越主动,农民越被动。在计划经济时期,农民以“被组织化”的方式来从事农业生产,在市场经济时期,农民虽被解除了束缚,但是单家独户的生产经营模式不仅使其在经济上各自为战,无法跟组织化的企业公平竞争,而且也使其在社会和政治上处于相互隔绝的境地,农民呈“原子化”状态。不能自我组织起来的农民如散沙一般,无法有效地参与到新农村建设的大潮中来。

在这种情况下,隶属于成都的邛崃市为深入推进社会主义新农村建设并配合农村产权制度改革,充分尊重广大农民的主体地位,在群众既有实践的基础上,于2008年3月出台了《关于建立新型农村基层治理机制的实施意见(试行)》,提出在试点村设立新型农民自治组织:新村发展议事会。这一制度创新得到了成都市的肯定并已在市推广,截至到2010年9月,成都市2048个村和701个涉农社区,均按照公开公正、结构均衡的原则,组建了村民议事会和村民小组议事会,共推选村民议事会成员8.6万人、村民小组议事会成员17.2万余人。

二、新村发展议事会增强了农民的社区认同和参与积极性

邛崃市是隶属于成都的农业大县,为适应成都统筹城乡发展综合配套改革试验区建设的需要,该市借农村产权制度改革试点之机,率先创建了“新村发展议事会”,探索“村两委+议事会”这么一种新型的农村基层治理机制。这一制度创新对扩大农村地区的公民参与,构建新农村建设的社会动员机制,探索农村地区的善治格局具有积极意义。

1. 社会主义新农村建设及产权制度改革催生了新村发展议事会

新农村建设和统筹城乡过程中的产权制度改革是催生新村发展议事会的直接因素。产权制度改革

具体到村一级的工作,那就是面对千家万户的村民,明确他们的土地承包经营权和农村房屋所有权等,并核发相应的权属证书。权怎么确,证如何颁,村民的土地如何调整,边界纠纷如何处理,集体资产怎样处置,道路、沟渠等基础设施所占的土地权属如何界定等等一系列问题,随着产权制度改革工作的展开逐步显现出来。在这其间,各村有各村实际情况和问题,有些问题是法律或行政干预手段所难以解决的;许多农户耕地和宅基地的边界历经多次变迁,清理起来盘根错节,非常复杂和棘手;现在的行政村又是合并之后的大村,村两委的成员根本就无法弄清楚那些纠纷背后的原因,如果处理不当,势必会激起矛盾,引发群众上访。

在农村税费改革之前,村委会需要不折不扣地完成政府下达的收粮、收款和计划生育等诸多行政任务,在广大村民的心目中,它早已经被当成了政府的一个派出机构。加之有些地方,在引导农业产业结构调整时,村委会执行政府指令性任务过于强硬,对广大村民思想上缺乏引导,技术上缺乏指导,销售服务上又没有适时跟上,产业调整大多失败,村民在经济上蒙受了损失,对村委会逐渐产生反感情绪。村委会行政功能的逐步加强,自治职能的逐步减弱,导致村民有什么意见或建议不愿意再找村委会。新村发展议事会的设立有助于将村委会事实上的行政功能和自治职能进行一定程度上的分离,从而形成了“村两委+议事会”的治理格局,扭转了村级自治组织不能充分自治的局面。

2. 新村发展议事会的设立及其运作机制

(1)新村发展议事会的设立规则。首先以村民小组为单位,采取“一户一票”的方式,民主选举产生村民小组议事会,再从每个小组议事会中推选3~5人组成新村发展议事会。除了本村村民可以参加议事会之外,长期居住在本村的外来人口和到本村发展产业的经济组织成员,也可成为新村发展议事会成员,其成员的条件突破了户籍“硬杠子”,新村发展议事会适应市场经济人们流动性较大的现实,为那些不具有本村户口的人提供了一个利益诉求、意愿表达和智慧凝聚的平台与途径。议事会设会长1名、副会长2名,每届任期3年。村议事会及小组议事会的所有成员都不领取薪酬。如果议事会成员不能履职,村民可以启动罢免程序。村民议事会成员出现空缺时,由该成员所在的村民小组重新推举产生,保证每个村民小组在村议事会中都有自己的代言人。

(2)新村发展议事会的职能职责。“新村发展议事会”的职能职责主要是:吸纳和整合社会资源,推动社会主义新农村建设;对涉及本村产业发展规划、土地综合整理、农村产权制度改革、社会事业发展等重大事项提出初步议案,召集村民大会(或村民代表大会)对议案表决;配合相关职能部门进行农村土地承包经营权、集体建设用地使用权和房屋等确权登记工作;支持和帮助各类农村新型集体经济组织、专合组织正常运营,推动本村产业发展,等等。新村发展议事会与村民大会(或村民代表大会)在职能上的区别是,前者负责日常事务,重大事务形成议案后仍交由村民大会或村民代表大会决议,虽然对《村组法》并没有突破,但是弥补了后者在召集程序存在缺陷以及召集起来困难的不足,实现了有效自治。成都市对新村发展议事会并不要求千篇一律,在不违背基本原则的条件下,各村因地制宜,各有特色。在议事会取得显著成效的基础上,有的村让集体经济组织与村两委“脱钩”,集体经济组织的运营负责人由村民选举产生,可以是村组织成员,也可以是外聘的“能人”,实现了村级自治组织社会职能与经济职能的分离。显然,这些创新进一步推动了村民自治的深入发展。

(3)新村发展议事会的议事程序。民主决策“六步工作法”是新村发展议事会主要的议事方法:一是民主提议,由村党支部、村委会、村集体经济组织或党员、村民联名提出议题;二是民主商议,由议事会收集整理议题,经村党支部备案后,对议题进行商议,形成初步实施方案;三是民主审议,由议事会及时将初步实施方案提交村民大会或村民代表大会讨论审议;四是大会决议,由村民大会或村民代表大会对实施方案进行表决,形成决议;五是决议公示;六是监督实施。新村发展议事会将村委会的行政功能和自治职能分离,形成新村发展议事会、村民大会(或村民代表大会)决策、村委会执行决议、新村发展议事会受村民大会(或村民代表大会)委托对村委会执行情况进行监督的良性循环,充分落实了农民的自治权利,巩固了基层稳定,促进了社会和谐发展。

3. 新村发展议事会在基层公共事务中发挥着积极而独特的作用

在产权制度改革阶段,新村发展议事会成员正在发挥着极大的作用。在推进农村产权制度改革中,邛崃市的马岩村成为试点后,对原有土地、林地等承包关系进行确权成为最急切、最基础的工作。要确权,首先要摸底、核查。可没想到,在只有406

户的岩岩村，涉及到土地边界的纠纷竟然有几百个。由于几十年的变迁，农村各种承包权属关系十分混乱，确权过程中矛盾重重，纠纷不断，面对这些难题，两委干部无能为力。新村发展议事会介入后，成员挨家挨户摸底调查，丈量土地、帮助填表，最后只有3起纠纷通过其它方式解决，绝大多数矛盾都在议事会内得以化解。议事会成员说，“村民之间的纠纷，我们村民自己最清楚，我们来调解也最容易。虽然我们不拿一分钱报酬，但确权工作是关系自己切身利益的事，我们做起来自然卖力。”双流县三星镇双堰村对集体经济组织成员身份的确认、“产量面积”与“实测面积”差异的处理、本村居住外地亲属赡养的散居五保户生前土地收益及死后土地归属等等产权制度改革中最为棘手的问题，无一不是通过议事会来解决的，该村仅用短短10来天就完成了千头万绪的土地确权和房屋确权工作。植根于乡土中的新村发展议事会在处理村庄公共事务和调解社区内的矛盾纠纷上起到了独特的作用。

灾后重建过程中，对群众受灾等级的评定，处理不好也极易引发群众矛盾。如何才能做到公平公正？新村发展议事会在这个过程中发挥了自身的积极作用。邛崃市前进镇凤凰社区由新村发展议事会对受灾户核定补助等级，镇、村干部不参与该小组的评分工作，议事会用7天时间对全村受灾户的农房进行了一次全面普查，评分向群众进行公示，对个别持有异议的农户，议事会成员又进行反复审查、复查、补查，依序取分值较高的受灾户进行公示，并组织人员对进入公示的受灾户的农房进行拍照，收集相关数据和详细的资料，分户建立档案。议事会成员由于都是由各村小组推选上来信得过的人，而且他们也了解本社区的情况，做出的决定有权威，老百姓很容易接受。

新村发展议事会设立之前，村两委对公共资源直接调控，对社会管理大包大揽，代民做主，致使村民自治缺乏运行空间，实践中存在着党组织和自治组织职能不分，自治职能和经济职能不分，自治职能和社会管理、公共服务等行政职能不分等问题。新村发展议事会设立之后，对村级组织职能重新定位，村两委工作重心侧重于上级党委政府委派的任务，议事会专注于本社区的事务，前者得以从容易产生矛盾的具体事务中脱身而出，改善了干群关系。

成都市新村发展议事会在新农村建设、土地确权和灾后重建过程中发挥了越来越重要的作用，很多社会矛盾得到了及时化解，真正做到了老百姓自

己的事自己办，自己做主，实现了“还权赋能”和“村民自主”。邛崃市的统计数据显示，村民议事会成立后，共成功解决涉及产业发展、基层设施建设、产权制度改革及灾后重建等各类问题6237件，妥善解决历史遗留问题136件。

当然，新村发展议事会在其运行过程中也存在一定的问题，面临着一些困境。首先，新村发展议事会的法律地位尚不明确，也不稳固，根据《村组法》，行政村最高权力机构是村民大会或村民代表大会，只不过在现实中，召开村民大会或村民代表大会很难，所以才有了新村发展议事会，部分取代最高权力机构职能的现实性，经过一段时间探索之后，仍需在法律法规上明确其地位及职能。其次，“村两委+议事会”这么一种新型的农村基层治理机制之所以现在能够发挥作用，能够展示其民主性，一方面在于议事会所议决的事务都是些没有什么“油水”的麻烦事，另一方面在于上级政府以及村党支部主动高姿态支持这一新生事物，假以时日，它会不会像村委会一样遭遇行政化的命运仍未可知。最后，由于议事会成员基本不取薪酬，其可持续性究竟如何也需进一步检验和观察。

三、扩展社区公共空间，奠定新型农村治理结构

农民作为一个弱势群体，其自我组织能力无论在经济、政治还是社会方面都很低，因而，与日益组织化的整个社会相比较，其劣势越来越明显。提高农民的组织化程度显然会改善他们的境遇。创设新型农民自治组织“新村发展议事会”，因应了社会的发展变化，扩大了农民的参与范围，能够吸纳有生力量，是激发社会活力、发展农村社会的重要措施。

培育社区自治组织，丰富社会资本是提高农民合作水平、克服集体行动困境、激发社区活力、提高农村经济与社会效率的重要措施。我们一直强调，农民是农村发展的主体，但问题是怎样才能让他们成为主体。发展理论认为，只有农民的利益、价值得到了尊重，并体现在社区公共事务的决策、执行、监督的整个过程中，他们的主人翁意识和参与积极性才能高涨起来，他们的合作意愿与合作技能才能得到启发和提高，他们的自我组织水平才能在沟通、协商的过程中逐步得到改善，从而社区发展的能力才会成为有源之水，永不枯竭。丰沛的社会资本是改善治理结构的基础。

农民通过自己的组织进行合作的过程,同时也是创造一个创造和扩展其公共空间的过程。公共空间的展开为公民反映社会公共问题及形成公共舆论来参与和影响公共政策的制定创造了条件,有利于提高政府的责任感与回应性。在对话和沟通中,通过协商与妥协达成共识,从而社会、公民与政府可以共同参与公共事务的决策、执行和监督的过程中,能够有效化解政府与民众之间以及民众内部的诸多矛盾与纷争,使社会发展处在一个和谐的环境中。

农民对社区公共事务的冷漠并不意味着农民不愿意承担社会责任,而是现有的制度安排及实施情况使得农民缺乏有效承担社会责任的机会,从而不能养成这样的习惯。激烈的干群冲突与群众对待公共事务冷漠其实是同一个问题的不同表现,即公民社会的基础之纤弱是源于公权力的无所不在,而公共权力的强势与无所不在又反过来削弱和限制了社会的发育,从而陷入恶性循环的发展困境之中。由于没有参与和沟通,也由于没有组织起来的公共空间来过滤个体的非理性行为,产生了层出不穷的群体性事件。但是靠“一揽子解决方案”来消解这一发展困局无论从理论上还是从可操作性上都有很大难度,所以,从充分落实农民的自治权利和完善基层民主入手,通过改变微观的社会结构与提高社区发展能力为基础来构建一个良好的地方治理环境,从

而建立起社区、公民和政府平等对话、沟通与合作的平台才有可能,也即,村民自治才真正成为了一种国家和乡村社会健康互动的平台。自治是民主的基石。

公共空间也是保证民主机制正常运转的需要。没有任何体制会必然地保证民主,要捍卫民主既需要合理的制度设计,也需要依靠组织有序的公共空间来支撑,因为,即使是通过民主的方式产生的机构,在其日复一日的运行过程中,也会滋生出自己的部门利益,并且日趋官僚化。有序组织化的公共空间可以发挥双重缓冲的作用:一是可以防范来自公权力的侵犯,同时也可以对“乌合之众”式的广场行为起到矫正作用,使得意见的表达和利益的申张更为有序。提高农民的组织化水平和扩展农民的制度化参与途径,有助于农村的长治久安与整个社会的和谐发展。

参 考 文 献

- [1] 徐勇. 中国农村村民自治[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1997: 50, 144, 291.
- [2] 胡永佳. 村民自治、农村民主与中国政治发展[J]. 当代中国研究, 2000(4): 56-58.
- [3] 乔·萨托利. 民主新论[M]. 冯克利, 阎克文, 译. 北京: 东方出版社, 1993: 396.
- [4] 彭大鹏. 村民自治的行政化与国家政权建设[J]. 北京行政学院学报, 2009(2): 7-11.

Making Grassroots Democracy Work well

—The Investigation into the Farm Council in Chengdu

PENG Da-peng

(Research Center for Construction of New Countryside, Sichuan Province
Committee School of CCP, Chengdu, Sichuan, 610071)

Abstract The Administrativization of villager self-governance lead to the village committee losing its authority gradually. As an institutional innovation, the introduce of new countryside council of development in Chengdu promoted the peasant's enthusiasm in participating village affairs, and changed the situation that the village-level organization could not realize self-governance adequately. Peasant's institutionalized participation will improve the governance in rural China, and help to realize the lasting stability and development in balance.

Key words farm council; grassroots democracy; social capital; villagers self-governance; rural communities

(责任编辑:侯之学)