华南农业大学学报(社会科学版)
2009年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2009
(第8卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 8)

四重矛盾下农村民间组织的生成背景及发展轨迹

张丽琴[1], 陈荣卓[2]

(1. 武汉理工大学 文法学院, 湖北 武汉 430079;
2. 华中师范大学 中国农村问题研究中心, 湖北 武汉 430072)

摘 要: 当前农村民间组织的建立和农村社会发展与村委会职能改革有直接关系。一方面,新农村建设使国家在农村的权力因素日益密集,但农村"组织真空"状态依然存在;政府对村委会的需求趋于无限,但村委会自身资源及能力相对有限。另一方面,在改革时,村委会必须要进行职能减负,但考虑乡镇改革的需求,实践中已难以增加乡镇政府的职能;农村社会正面临阶级分化,但农民仅透过村委会不能完满实现利益表达。在上述矛盾中,国家运用建构性努力促进民间组织建立的目的之一是配合村委会职能改革,整合城乡发展,而不仅是体现农民的结社自由。

关键词: 村委会;职能改革;农村民间组织

中图分类号: C912.82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2009)02-0091-07

民国时期我国著名乡村建设先驱者卢作孚认为,政治上最后的问题是全国问题,但它的基础却在农村[1]。"农村问题(或三农问题),实际上是超大的乡村社会应如何组织和管理的问题"[2]。2003年,中共十六大报告曾经提及"积极推进农业产业化经营,提高农民进入市场的组织化程度和农业的综合效益。"这是人民公社高潮之后,上世纪七十年代末以来,党中央的报告中首次提到农民的"组织化程度"问题。时至今日,"以组织管理农村"是政府以及研究界的共识。在这种共识之下,近年来,政府尤其民政部门通过多种方式积极促进农村民间组织发展,有统计数字表明,目前,全国已登记和未登记的乡村两级的民间组织已超过300万个,占全国总数的三分之二以上;与此同时,理论研究者也从不同的角度深入探讨了农村民间组织的价值、作用及发展势态等问题。然而,应该看到的是,当前,我国农村民间组织的生成和发展过程是在村民自治背景下进行的,因此,对农村民间组织的研究就不可能单纯从其自身出发,抛开实际环境独立开展。本文试图分析当前农村民间组织生成背景中的四重矛盾,借此说明其建立模式以及或有的发展轨迹。

一、农村权力密集趋势与组织真空之间的矛盾

村民自治在人民公社制度瓦解中产生,进而使村委会代替人民公社成为村级场域内重要的农民组织。据此,三农研究者普遍认为,村委会是因弥补人民公社解体时出现的"权力真空"而存在

收稿日期: 2009-03-23

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大招标项目(2007JJD810153);教育部人文社会科学研究青年项目(08JC710005)

作者简介: 张丽琴(1976—),女,广东鹤山人,武汉理工大学文法学院讲师,华中师范大学政治学研究院博士研究生,主要研究方向为农村法制建设.

的。但是,我们认为,在人民公社的解体中,村委会所要弥补的不仅仅是农村的“权力真空”,更多是“组织真空”。之所以这样认为,原因有三:一方面,农村作为国家的领土及主权的构成部分,国家在农村的权力永远不可能存在真空,是否在农村建立组织以及建立何种组织实行治理只是形式问题。由法律所确定的,在国家与农民之间的各种权利、义务关系即是国家权力的存在象征,而这种权力象征对于中国农村而言,任何时候都存在。另一方面,即使人民公社解体后村级不存在完整的政权组织,但乡镇级的政权组织依然存在。在乡镇政府的管辖下,农村也不可能出现权力真空。再者,从文化大革命后逐步改革人民公社,到1982年第五届全国人民代表大会第5次会议通过《中华人民共和国宪法》,及关于修改《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》的若干规定的决议,并决定:“人民公社”改为“乡、民族乡”;“人民公社管理委员会”改为“乡、民族乡人民政府”;“人民公社主任、副主任和委员若干人”改为“乡长、副乡长”;“人民公社基本核算单位”改为“农村集体经济组织”,到此为止,人民公社的解体经历由“政企分开”、只管经济;到逐步、正式消亡的过程。而到1987年以后,村委会逐步普遍出现在农村时,它所代替的不是公社遗留在农村的国家权力,人民公社所具有的行政权力已早在1978年的改革中分离出去,村委会所替代的是公社组织农村生产和生活的职能,即弥补的是农村生产和生活在组织上问题上的“真空”。

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逃离国家主导模式。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。

但是,不可忽视的是,时至今日,农村组织缺乏问题却依然是较为严重,这种状况的存在,使得农村尚未能产生足够多的组织整合农民承接国家的各种发展计划。其后果最终必然是村委会不堪重负;国家在农村的计划难以全面实施。正如徐勇教授指出的那样,当前,建设社会主义新农村正在成为一个全社会所关注的重大问题。新农村建设不可避免地要回答的问题是:新农村建设为谁而建,由谁来建?按照惯常的思维自然是中央出政策,地方出规划,基层来组织。但是,伴随农业税的免除和乡村治理体制改革,在相当多数地区的农村基层政府与基层组织由于财政经费的缺乏而处于维持状态,难以承担组织动员农民、整合资源,进行新农村建设的重任。由此需要重新构造农村微观组织体系,大力推动乡村社区民间组织的发育,使之成为新农村建设的重要组织载体[3]。在这种背景下,大量建立农村民间组织,可以弥补农村的组织真空,促进农村现代化发展。

二、对村委会的无限需求与村委会自身资源有限之间的矛盾

农村民间组织的另一生成背景是村委会法定职能繁多,超负荷运作。

从立法规定上看,在现行法律体系中,规定村委会职能的立法既有根本法也有基本法,还有为数众多的行政立法、司法解释以及部委规章。根据我们的统计,仅中央一级立法,总共涉及71个规范性文件,所规定的村委会的职能一共有113项。如果将地方立法中关于村委会的职能一并统计,数量将更多,情况更为复杂。由此,在村民自治中,村委会的职能框架是“辉煌”的。

就立法趋势而言,近年以来,村委会所承担的职能在数量一直处于不断攀升的状态,村干部感

到压力巨大。以中央立法为例，由于各种法律的制定或者修改，使村委会的职能数量整体增加。最具典型性的是 2008 年 10 月 28 日通过修改、并于 2009 年 5 月 1 日实施的《消防法》。村委会在原有《消防法》中的职能只体现在第 23 条一个条文，即“村民委员会、居民委员会应当开展群众性的消防工作，组织制定防火安全公约，进行消防安全检查。”但是在修改之后，村委会相关的职能就扩大至 3 个条文，概括起来，这些规定为村委会设定的职能就包括：协助乡镇政府进行消防宣传、确定消防安全管理人、组织制定防火安全公约、进行防火安全检查、根据需要建立志愿消防队等 5 方面。同样是在 2008 年 12 月修改的《森林防火条例》，修改之前，该条例并没有为村委会设置任何职能，但是修改之后为村委会增加了协助森林防火工作以及建立森林防火扑救队伍两项职能。2006 年修改的《义务教育法》，也是从无到有地为村委会设置“协助政府做好工作，督促适龄儿童、少年入学”的职能。这样的例子在立法中是非常普遍的。

另一方面，由于农村不断发展，同一项职能所产生的工作量亦今非昔比。就村务公开而言，在十年前《村组法》刚刚颁布实施时所产生的工作量，以及《村组法》实施十年后所能产生的工作量是截然不同；维护社会治安的职能也是一样，在人口流动不大环境中，以及人口流动量大的环境中在所能产生的工作量也相差甚远。

正是在这种背景下，按照《村组法》的规定，村民委员会由主任、副主任和委员共 3 至 7 人组成。但是近年统计数据显示，全国村委会成员平均人数整体水平偏低。下表是 1988 年以来平均每村村委会成员的数量以及变化情况。

表 1　1988 年以来农村平均村委会成员数量

年	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
村均人数	4.2	4.06	4.1	4.2	4.3	4.5	4.5	4.3	4.3	4.2
年	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
村均人数	4.3	4.4	4.3	5.4	4.3	4.8	4.5	4.2	3.9	3.9

资料来源：根据民政部 1988 以来《民政事业发展统计公报》整理、计算 http://cws.mca.gov.cn/article/tjkb/。

以上的统计数据表明，2001 年全国平均每村村委会人数达到各年最高值 5.4 人；2003 年为 4.8 人；1993 年、1994 年以及 2004 年的平均每村 4.5 人，此外的各年全国村委会成员的村均数量都在 4 人左右。近年以来，全国平均村委会人数有减少趋势，2003 年是 4.5 人，之后持续下降为 2006 年以及 2007 年的 3.9 人。从数值分布上看，绝大多数年份村委会成员的村均数量都在法定最低值(3)与居中值(5)之间，20 年以来没有任何一年处于最高值(7)水平。

与此同时，《村组法》还规定村委会成员不脱离生产，这一规定意味着村委会成员，“既种自家的田，又做公家的事”；既要“两兼顾”，又要“两不误”是“不切实际的”[4]，据一些研究者估算，村干部最低月工作累计量可分为三类：经济发达的城郊区和旅游区应为 15—20 天，粮棉主产地的平川地区应为 10—15 天，经济落后的边、老、贫地区应为 8—10 天，低于以上标准者，其村级组织即属涣散之列。村级组织稍有活力，村干部工作负荷量便要增加许多甚至翻番[4]。

此外，职能实施经费是村委会开展工作所需要的各种费用。例如，交通费、通讯费、外出事务食宿费等等。在我国统一立法中对村委会成员补贴有规定，但对村委会职能实施的费用没有任何条文涉及。一般认为，村委会实施自治性职能的经费由村集体组织自理，而实施协助行政职能的费用应由相关政府部门予以补偿。例如，上海《村组法》的实施办法规定，村委会协助乡镇政府开展工作时“政府应当给予指导，提供必要的条件或者经费”，而江苏的实施办法则规定，乡镇政府应该“为村委会开展工作提供必要的条件”。但是实践中，无论是“乡镇人民政府提供必要的条件”或

者承担委托人的责任都是操作性不强的措施。更多的情况下,以上费用被笼统地归放在误工补贴中。由于现时村委会的误工补贴愈是在经济落后的地方愈是少,所以大多数村委会存在经费不足问题,也正是在这些地方村干部的工作积极性较差。

由上可知,村委会职能增加意味着在政策以及计划落实的过程中,政府对村委会的依赖日益加强;但是同时,现有政策以及立法能够给予村委会的资源以及村委会本身的能力却十分有限。于是,在无限需求和有限资源之间出现矛盾,也正是在这种背景下,国家大力促进农村民间组织建立以及发展,这与村委会面临的上述困局是不无关系的。

三、村委会减负需求与乡镇发展困境之间的矛盾

在考察村委会职能改革路径的过程中,很多研究者的观点都认为一个较为主要方向应该减轻村委会过多及过重的职能,以实现职能"瘦身"。但是对于应该减去哪些职能,在研究者中,学者们仁者见仁,智者见智。我们认为,与现时全能者的角色相比,今后在改革中,适当减负以与其实际情况相适应,并在将来逐步实现专业化,这些显然都是恰当的选择。因此,从这个意义上看,村委会应该退出或者将要某些场合的计划、设想本身并没有错误。但是,在考虑应该减少村委会的哪些职能,以及如何减去这些职能的时候,一个较为重要的问题是,那些被清减下来但在农村中又客观存在、实践中必须要由一定的组织承担任务应该由谁来承担?换句话讲,村委会计划退出的那些场合今后由谁"进驻"?这是任何试图减轻村委会职能的改革方案都必须面对的至关重要的问题。

一种观点认为,不应该有村委会承担的职能都应该由基层政府承担。其实,,这种观点是不正确的。一方面,村委会所要减轻的职能,例如,村级经济的管理职能以及某些文化、宗教方面的职能等都属于村务的范畴,不适合由乡镇政府承担;另一方面,从乡镇政府目前的情况和改革趋势上看,这种建议也不一定合理。

现时,理论界对于乡镇政府的评价似乎更多是负面大于正面的一边倒倾向。乡镇政府作为我国政府体系的最基层,其管理运作效率和职能履行直接关系到我国解决农民问题的方针政策能否顺利执行。但是,大多数人认为,目前乡镇政府却存在诸多问题:乡镇干部整体综合素质较低,工作效能差,贪污腐败现象严重,机构臃肿,人浮于事,乡镇财政负债严重。目前,我国每个乡镇财政吃"财政饭"和"事业饭"的人数普遍在100—200人之间,有的甚至超过500人。冗员众多,势必造成乡镇财政的负担加重。据对全国81个农民负担监测县调查,平均债务额1098.6万元,平均净负债708.2万元,乡镇财政濒临破产。乡镇财政的困境直接引发农民负担的加重。

但是,在种种非难之下,也有人认为,乡镇政府之所以呈现出这样的格局,除了其自身的因素以外,和村委会现实面临的问题一样,很大程度上是分税制以后,财权上升,事权下沉的结果[5]。学者陈文胜指出,一方面,城市的各个强势权力部门,通过这种"条块分割"的体制,以法律为后盾,依托设在乡镇的七站八所,在"依法行政"的名义下进行肢解,瓜分乡镇权利以争夺乡村资源。因而,乡镇政权就演变为城市的强势权力设在乡村社会的"联合国"组织,"七站八所"是各个强势部门派驻在"联合国"的代表机构。于是,便造成了互相扯皮,互相推诿,权归部门,责归乡镇,殃及农民的局面,即使现时,很多地方已经对七站八所进行改革,但是其负面影响依然存在,改革效果有待进一步考察。另一方面,作为国家各项涉农政策的执行者,乡镇政府往往是一些相互矛盾的政策在执行时爆发冲突中的承受方之一[5]。此外,我们还要注意到的是,在分析村委会法定职能的同时,村委会所需协助的行政组织虽然包括各个级别,但是以乡镇人民政府为主,村委会所需协助

的事项愈多，也就意味着乡镇政府自身的职能愈复杂，因此，村委会大量消减协助行政工作的职能将会使得乡镇政府本来就繁重的负担进一步恶化。

四、农村阶层分化与农民表达渠道单一之间的矛盾

代表农民进行利益表达是村委会最重要的职能。在农村社会结构较简单的情况下，农民的利益趋同，村委会基本能够代表农民。但是，由于财产制度、劳动就业制度、收入分配制度发生了根本性的变化，农民群众在占有生产资料、拥有财富、受教育程度、组织化程度等方面出现了很大差别，现时，我国不少农村已经进入一种以利益为核心纽带的阶层分化阶段。

有研究者指出：现阶段我国农民已不是传统意义上的农民群体。根据职业、经济收入状况、受教育程度、社会地位以及政治要求和价值取向，我国农民可分为五大社会阶层：一是农业劳动者阶层。即居住在农村，从事农业劳动，以农业收入为主要经济来源的社会群体。目前，这一阶层约占农村劳动人口的 60% 以上。他们整体文化水平较低，以分散经营为主，有较大的独立性和自主性。二是农民工阶层。即拥有农村户口，在城镇或乡镇企业从事非农业生产活动，以非农业收入为主要经济来源的社会群体。这一阶层以农村中青年为主，文化水平相对较高，职业不稳定，流动性较强。三是乡村私营企业主阶层。即在农村开办私营企业，拥有对企业人、财、物的支配权，以企业经营收入为主要经济来源的社会群体。这一阶层的文化水平参差不齐，经济收入普遍较高，政治地位与社会声望的提高相对滞后。四是乡村知识分子阶层。即居住在农村，从事科教文卫工作的社会群体，包括农业技术员、乡村教师、乡村医生、乡村艺人等。这一阶层整体的文化水平、综合素质较高。五是村务管理者阶层。即从事农村村务管理的社会群体，包括村民委员会成员、村民小组长和村党支部成员等。这一阶层具有干部与农民的双重身份，他们整体文化水平、政治水平较高，是农村经济发展、社会稳定的重要力量[6]。这种分化并不单纯是农民所从事的职业的变化，也意味着各阶层占有的各种资源发生变化，并因此影响到各阶层之间及与其它群体和社会的关系。”[7] 也有人认为，“随着农村社会异质性的增强，不同派系的农民相互竞争和博弈，构成了一道独特的政治景观。而且，我国农村的派系具有独立性、利益性、自愿性、易变性等主要特点”[8]。

事实上，经济利益是形成派系和阶层的重要但非唯一的原因。我们曾经就相关的问题在广东某经济特区的农村进行过访谈。在访谈中我们发现，如上述的农村社会异质化的情况在当地也存在。但不同的阶层几乎很少是纯粹以经济利益联系在一起的。造成派系和阶层分化的原因，除了有经济因素之外，还夹合着宗族利益以及其他复杂而合理的联系纽带。例如彼此在日常生活中对某一些问题的见解是否一致，背景（家世）是否趋同，彼此其他方面水平（道德、个性、品格）是否相近等等。以上原因都可能是促使当地居民结成不同派系的因素。相比较而言，在内地一些经济较为落后的农村中，造成分化的原因主要是血缘关系而不是经济联系。因为在这些地方，农村的集体经济活动较少，村民之间的经济联系不多，一般没有经济利益上的对抗性。在这些情况下，分化出来的派系和阶层并不具有经济上的利益性以及组织上的易变性。

从实践看来，派系对村民自治实践的影响是多元的，而不仅仅是利益表达、组织动员以及权力约束等正面功能。派系分化最大的负面作用是制造出村级场域内的弱势群体。就选举活动而言，直接选举时村民投票是从派系需要出发，而不是像很多学所说的那样，从集体、公共利益出发，选贤拔能。归属于不同派系的人作出不同的投票选择。那些为数甚少、不属于任何派系的选民的选票，或是被他人劝解而支持某个派系，或是独立投票，在后一种情况中，其起着毫不足道的作用。

这样,选举结果尽管在形式上符合选举民主与选举自由的原则,但实质上却违背了选举理性以及选举正义。越是自由的选举,其选举过程和选举结果越有可能被派系和阶层控制,自由和民主的负面作用就越大。在村民自治的日常运作中,如村务管理和决策,同样出现了这种分裂。可见,在派系和阶层分化的农村中,派系和阶层的利益代替了农村整体的需要,部分人的自治权剥夺了另一部分人的自治权,形式上的民主掩盖了实质上的不公,出现所谓派系和阶层"专政"。派系和阶层"专政"的格局造就出农村的弱势群体。

可见,如何使农村基层组织更好地代表各阶层的利益是实施村委会组织法面临的新课题。从村委会的组成人数上看,依照法律规定,目前,村委会最又不过3人或者7人,农村能够分化出来的利益有异的阶层就可能不只是这些,因而缺乏足够的代表数额。这进而影响农村的整合程度。

诚然,中国的农村正在发生急剧变迁,国家力量在整合农村社会过程中的功能,应该说是重要的。但是从农村秩序的生成要素上看,本土化资源也是促成农村社会秩序生产的要素之一,这就决定了代表本土资源的民间组织的自我整合在农村现代化进程中同样不可或缺。

五、结论:农村民间组织的现实角色及发展模式

终上所述,在村民自治背景下,农村民间组织的现实角色乃是弥补农村"组织真空";适应国家新农村建设的需求,而在这一过程中,更直接地说,主要是为了推动以及配合村委会职能改革的需要,而不仅是为了体现农民结社自由。在这种前提下,就如何促进民间组织建立的问题,我们认为,农村民间组织的建立过程基本上体现以政府主导的特色,换而言之,农村民间组织的建立实质上还属于建构性秩序,"官民共建与共治"是现时农村民间组织应有之结构。

需要进一步说明的是,在这种情形之下建立的农村民间组织一方面是需要承担基层政府某方面的管理职能,另一方面有不得不依靠政府或者接受政府管理,因此,可能断言的是,这些组织与村委会必然会有类似甚至完全相同的生成、发展轨迹。也就是:一方面倚重于政府的支持、管理与保障,另一方面倚重于组织内部能人以及精英领导作用,并且,对于绝大多数农村民间组织而言,也将会和村委会一样,在相当长的一段时间内都存在行政化问题。与此同时,目前,我国农村已有的民间组织的发展还存在资金短缺、自主运作能力差、组织威信缺失等问题,而这些问题的解决,仍然离不开政府的关注与帮助。

就建立后的农村民间组织与村委会的关系而言,个别研究者认为,农村民间组织地繁荣可能影响"村民自治"权威、形成既得利益集团、传播封建迷信以及成为敌对势力渗透的中介组织,进而影响农村政治稳定。我们认为,这种情况虽然存在,但是却没有成为主流的可能性。一个最根本的原因是在于,村委会作为一个在职能以及角色上作倾向于政府的角色,与村委会"作对"的民间组织主要是某些传统留下来的组织或者个别宗教组织,如若出现对视情形,乃至于影响到农村社会稳定时,对这些问题的解决不可能只局限于民间组织之间的民主协商,而必然是由有关政府出面的治理。

就农村民间组织与村委会的职能划分问题,我们认为,在村级场域中,村委会应为管理者角色,其主要职能是组织村民实行自治,落实国家方针政策,向政府表达农民意愿;而农村民间组织应为服务者角色,主要职能是依照设立目的服务于村民的生产和生活需要,协助村委会开展管理工作,提升农村公共服务和公益服务水平,丰富村民的文化精神生活。

参考文献：

[1] 刘重来. 卢作孚与民国乡村建设研究人[M]. 北京：人民出版社，2007：1.

[2] 萧唐镖. 二十余年来的乡村建设与治理观察与反思中[J\OL]. 中国农村研究网，http：//www. chinaelections. org/PrintNews. asp? NewsID = 56738(2003 - 11 - 5).

[3] 徐　勇. 农村微观组织再造与社区自我整合 - - 湖北省杨林桥镇农村社区建设的经验与启示[J]. 河南社会科学，2006，(5)：8 - 11.

[4] 沈延生. 村政的兴衰与重建[J]. 战略与管理，1998，(6)：1 - 34.

[5] 陈文胜. 三农问题有多少可以罪责于乡镇？[EB\OL]. 中国农业网，http：//www. zgny. com. cn/ConsHtml/5/2/3/23744. html (2004 - 9 - 26).

[6] 霍海燕，王宏伟. 论公共政策制定中的公民参与[J]. 中共郑州市委党校学报，2004，(6)：69 - 71.

[7] 颜毅艺. 当代中国农村阶层分化与法律调整的初步研究[M]//法学理论前沿论坛(第 2 卷)，北京：科学出版社，2003：57 - 82.

[8] 李小平，卢福营. 村民分化与村民自治[J]. 中国农村观察，2002，(1)：65 - 69.

On the formation background and development Course of Rural Civil Organizations under Quadruple Contradictions

ZHANG Li-qin, CHEN Rong-zhuo

(1. *Department of Law, Wuhan University of Technology, Wuhan* 430070, *China*;
2. *Center for Chinese Rural Studies, Central China Normal University, Wuhan* 430079, *China*)

Abstract: The establishment and development of rural civil organizations is directly related with the function reform of villagers committee. On the one hand, the construction of new countryside contributes to the increasingly concentrating of state power in rural areas, while "organization vacuum" still exists. Government places almost infinite requirements on the villagers committee, but the resource and capacity of the latter are relatively limited. On the other hand, during the reform, the villagers committee shall have its functions alleviated. However, in view of the needs of township reform, it is difficult for township government to practically assume more functions. Rural society is facing class differentiation, villagers fail to achieve a complete benefit expression through villagers committee. In above contradictions, one of the purposes of the state making constructional effort to facilitate the establishment of rural civil organizations is to coordinate the reform of villagers committee and integrate both urban and rural development, not just embody villagers' freedom of association.

Key Words: villagers committee; function reform; rural civil organizations