从分化到分治:"多层竞争——合作"乡村治理体制的形成

——以陕西乡村治理实践为例

司武林

(陕西师范大学 政治经济学院,陕西 西安 710062)

摘 要: "乡政村治"体制形成的政府与村庄组织结构模式,因为乡政困难而未能达到预期目标。21世纪初的农村综合改革则提供了改变这一现状的契机,在农村社区建设"倒逼"下,新的乡村治理体制有望形成。"多层竞争——合作"体制设想了乡村关系处理的新模式,提出通过分类治理来实现治理目标。

关键词: 乡政村治; 结构分化; 农村社区建设; "多层竞争——合作"体制

中图分类号: C912.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-0202(2012)01-0117-07

"乡政村治"取代人民公社,是1980年代中国农村社会管理体制的一次重大变革,形成了国家与农民关系的新格局。"如果我们将人民公社化运动看作是国家将乡村社会同构于集权式国家共同体之中的一次努力,那么,上世纪80年代以来的'乡政村治'的乡村治理体系的建构,则是一次将民主实践于乡村社会的尝试。"[1]1990年代,随着从"管理"到"治理"的政府理念转变,"乡政村治"也更多地具有了乡村治理的涵义。

然而,这一体制运行中却发生了"畸变",表现为乡政困难和村治行政化,直到21世纪之初农村税费改革和免除农业税后,问题才逐步缓解。税费改革和全面免除农业税两项措施,看似国家和农民关系的改变,实质却是对基层乡镇政府职能的调整,以重构合理的乡村关系。

"后税费"时代的乡村治理将发生哪些根本变化?"乡政村治"的走向如何?需要怎样的体制创新?立足我国乡村治理的轨迹,结合学界研究,以陕西乡村治理为例,本文就此做以探讨并提出"多层竞争——合作"体制的设想。

一、分化:"乡政村治"的形成与畸变

"乡政村治"概念是华中师范大学的张厚安教授于1996年最早提出的①,此后迅即得到广泛认

收稿日期: 2011-11-29

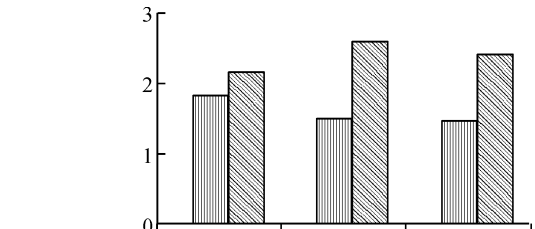
基金项目: 国家社科基金西部项目(09XZZ002)

作者简介: 司武林(1970—),男,陕西周至人,陕西师范大学政治经济学院讲师,主要研究方向为发展社会学,农村社会问题.

① 这一体制的实际形成时间应该追溯到1980年代。1983年10月,中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》后,我国农村开始设立乡镇政府和组建村民自治组织。到1985年,原先的人民公社、生产队被12590个乡镇政府和94万多个村民委员会所代替,"乡政村治"体制最终定型。陕西省的农村管理体制改革则始于1983年3月,当时首先在53个县(市、区)的442个公社试点后,同年12月陕西省委、省政府发出《关于实行政社分开建立乡政府若干问题的通知》,此项工作遂在全省展开并于1984年底基本完成。当时共建立了乡镇政府2713个,设立村民委员会32440个,下辖14.83万个村民小组。此后,和全国一样,陕西也进行过多次乡镇机构改革,但"乡政村治"的基本格局没有发生变化。

可。“乡政指乡一级政权(包括镇政权),是国家依法设在农村最基层一级的政权组织;村治指村民委员会是农村最基层的群众性自治组织。乡镇政权和村民委员会的结合,就形成了当今有中国特色的农村政治模式,……这也是新的历史时期我们找到的农村最好的治理模式,最好的组织形式。”[2]该概念代表了一种旨在“分权”的新型乡村治理体制,因为它“力图重新划定国家权力与社会权力、农村基层政府与农村基层自治组织的权力边界。”[3]与此相应,该体制内部形成了组织结构分化:村民自治组织与乡镇政府并列。

“乡政村治”体制的核心是村民自治,这也是政府与村庄组织结构分化的目的所在。20多年来虽然艰难推进,但村民自治的成就不容否认。以陕西省为例,从1989年第一届村委会选举试点到1999年第四届村委会换届开始的直接选举,从1990年的《陕西省实施〈村组法(试行)〉办法》到1990年代末的《陕西省实施〈村组法〉办法》、《陕西省村委会选举办法》和2006年的《陕西省村务公开民主管理办法》,村民自治的规范化不断提升。从2001年和2010年的数据①,可以反映出10年来村民自治的绩效(见图1)。



	1	2	3
2001年数据	1.80	1.49	1.44
2010年数据	2.13	2.57	2.40

村委会选举 村委会工作 村民决策监督

图1 农民对村民自治的满意度(2001、2010)

资料来源:2001年的数据由笔者根据咸阳市秦都区九个村庄的调查计算得出,参见贾明德、郑梦熊、吴克强 等.《社会变迁中的治民与民治》[M].西安:西北大学出版社,2003:179~183。2010年的数据为笔者参与的调查所获数据计算得出。

然而,在20多年的实际运行中,“乡政村治”体制也发生了严重“畸变”:

首先,体制挤压下的乡政困难。改革以来基层乡镇政府遭遇到三种管理体制的共同挤压,这对其政府行为产生了根本影响。①“分税制”改革造成的财政管理体制挤压。1994年“分税制”改革导致县乡政府的事权和财权失衡,处于最低层级的乡镇政府问题也最为严重。在资金获取渠道极为有限的情况下,农业税费征收就是最重要途径了,于是农民负担加重成为一个极为突出的问题。人们大都认为这是乡镇和村组干部违法征收所致,很少有人看到,在乡村的提留统筹和社会负担增多之外,农业税赋一直在快速增长(见图2)。究其原因,农业税收是县级财政的根本来源,当县级事权增加而财力普遍紧张时,中央政府便提升农业税来解决。因此,说农民负担完全由乡镇政府造成,恐怕失之片面。更值得注意的是,乡镇政府即使加大收费也没有使其财政状况得到多大改变,不过勉强支撑而已。乡镇债务就是其经济困窘的最有力证明。据调查,截止2004年底,陕西农村乡镇政府债务76.85亿元,占乡村债务总数的61.5%。除西安市城三区外,全省其余104个县区均有负债,平均每个乡镇440.7万元。关中地区的293个乡镇,截止2005年底时负债共计

① 本项目为2009年度国家社科基金西部项目:《西部农村社区村民自治研究》。项目由陕西省社会科学院社会学所吴南女士主持。具体是:通过抽样方法,在陕西西安市周至县、宝鸡市陇县、渭南市韩城市、延安市富县、汉中市柞水县各抽取两个乡镇共四个行政村,作为样本进行村民自治专项调查。调查样本共为20个村庄,广泛分布于陕南、关中和陕北三大地域。

13.3 亿元,最高的达到 5000 – 6000 万元,最低的有 280 万元。②“目标责任制”的政府管理体制挤压。1990 年代以来,分级负责的“目标责任制”被引入到政府管理体制中,形成了“压力型体制”①。政府层级越低,其实际工作任务和考核目标就越多,压力也越大。在“压力型体制”引导下,官员们还无奈地加入到“官员晋升锦标赛”中。“中国政府官员处于一个非常封闭的‘内部劳动力市场’……仕途内外存在巨大的落差,产生一种很强的‘锁住’效应,造成一旦进入官场就必须努力保住职位并争取一切可能的晋升机会。”[4] 为了确保“晋升”成功,各级地方政府提出的目标层层加码,下级政府的压力亦随之加大。在“压力型体制”和激烈的“晋升锦标赛”中,乡镇政府疲于应付,完全为各项达标任务而奔忙。③农村事务管理体制的挤压。农村中的“七站八所”是上级政府部门的派出机构②,它们虽然驻地在乡镇,但由其上级部门垂直管理,乡镇没有管理权,对这些钦差大臣们也丝毫不敢得罪,在很多事务上毫无发言权。这些派出机构的“条条”,和乡镇政府的“块块”之间形成严重的“条块分割”,使得乡镇政府处境尴尬,管理涉嫌越位,不管又是不作为。“理论上,乡镇政权是一级完整的政权体系。然而,现实中的乡镇职能与权力受到上级政府下派机构的掣肘,整体功能遭到严重削弱。这种垂直管理和属地管理相交叉、职能权限划分不科学的体制导致基层社会弊端丛生。”[5]

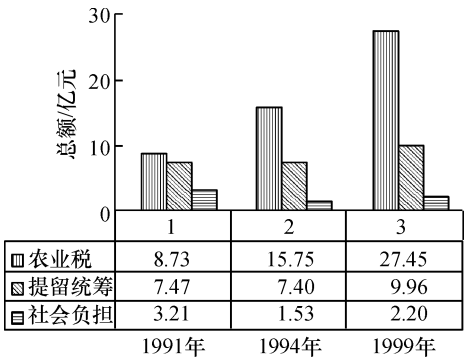


图 2　1990 年代陕西省农民负担构成及其变化

资料来源:刘亚军. 陕西省农民负担问题研究[D]. 杨凌:西北农林科技大学,2000:(25)。图表由笔者绘制。

总之,在体制挤压下,乡镇政府财政紧张、压力巨大且力不从心,政府运行和职能行使均陷于困境。

其次,村干部角色变异导致的村治行政化。乡镇政府要完成众多达标任务,没有村干部的协助是不可想象的,因此控制村干部至关重要。乡镇的控制手段也经历了前后变化。最初是操纵选举,使村干部从一开始就成为乡镇政府的代理人而非村民的当家人。后来,这些村干部的谋利倾向也逐渐滋长,开始利用职权为自己谋取好处,乡镇政府则对此予以默许来换得他们的配合。“为了获取自身利益,村干部在与国家政权的博弈中达成了相对利益共识,村干部成为基层国家政权的代理者,国家成为村干部的庇护者,村干部形成对基层国家政权的依附关系,而国家政权以手中

① 压力型体制,指一级政府组织为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标,而采取任务分解的管理方式和物质化的评价体系。具体做法是,把这些任务和指标层层量化分解,下派给下级组织和个人,然后根据完成情况进行政治和经济上的奖惩,其中一些主要部分还采取‘一票否决的评价方式。1990 年代以来的各级政府就都在这种任务管理和评价体系的压力下运行着。参见荣敬本 等. 县乡两级的政治体制改革,如何建立民主的合作新体制[J]. 经济社会体制比较,1997(4):17。

② 七站八所,是指县市区及上级部门在乡镇的派出机构。这里的“七”和“八”都是概指,并非确切数字。常见的有国税分局(所)、邮政所、电信所、供电所、工商所、信用社、土管所、财政所、派出所、林业站、法庭、卫生院等。

握有的强势资源及其自身的权威性制约村庄公共权力,将村庄公共权力利益获取限定在一定范围内。"[6]这就是村干部"营利型经纪人"角色的形成机理。当选举的规范化使得操纵选举的难度越来越大,便转而采用控制工作补贴、提供奖励、清理村级财务的威吓等手段。于是,"他们很快就发现,无论选什么人出来,他们都可以为乡镇服务,乡镇对村委会选举的担忧,由以前一定要选上什么人,变成能否选出人来。只要有人被选为村干部,乡镇就有办法让其做乡镇希望的事。"[7]就是说,政府的权力优势,使得村干部更容易成为乡镇的"腿",而不是村民当家人。村委会完全成为乡镇的附属物,村民自治严重行政化。

"乡政村治"体制中,村治是核心内容,而乡政则是关键因素。因此,体制挤压下的乡政困难,符合逻辑地向村庄延伸,引发村干部角色变异和村民自治走样,政府与村庄的组织结构分化没有达到预期目的。

二、服务:"后税费"时代乡村治理

进入21世纪,农村税费改革、新农村建设、全面免除农业税、农村社区建设等综合改革举措,使农村的长期凋敝得到初步改善,也为乡村治理体制创新奠定了基础。如果说当年的村民自治催生了我国农村社会管理体制的第一次重大变化,那么目前的农村社区建设就呼唤着乡村治理体制的再次创新。

社区建设,是指在党和政府领导下,依靠社区力量、利用社区资源、强化社区功能、解决社区问题,促进社区全面、协调和健康发展,不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。从2003年到2006,我国农村社区建设的思路逐步明确并在各地农村渐次展开。"农村社区建设旨在构建新型的农村社会生活共同体,实现农村社区及整个社会的融合,也是我国农村基层组织与管理方式的重大变革和制度创新。"[8]

陕西省农村社区建设也积极推进。2007年5月,陕西省下发了《关于开展农村社区建设试点工作的通知》,在10个县(区)的39个村试点后,随即扩大到245个村,后被列为陕西省2008-2012年"民生八大工程"的10个重点建设项目之一。根据2008年《陕西省政府工作报告》,到2012年,全省27364个行政村中,45%以上要建成多功能的社区服务中心。截止2009年底,已经建成2000多个农村社区服务中心,改善了6000多个村级组织活动场所[9]。陕西的农村社区建设还逐渐形成不同模式。宝鸡市千阳县较早形成了"一村一社区"模式,就是基于行政村集中建立村级公共服务中心,包括卫生所、图书室、商店、理发店等便民设施,还增设警务室、广播室、信息室、科技培训室、劳动保障站等服务机构。这些服务设施和机构实行统一挂牌服务,做到办事程序规范化、办事地点固定化、便民服务系列化。2009年上半年,这样的村级服务中心在千阳县已达到55个,占全县行政村总数的半数以上[10]。延安市吴起县则根据村庄规模小且较为分散的特点,形成"中心村社区模式",即,在就近、就镇、就路的中心村配备多种公共服务机构和设施,着力打造"20分钟经济服务圈"。还本着"谁投资、谁受益"的原则,吸纳民间资本86万元参与其中,实现公共服务供给主体多元化,既避免单纯政府投资可能存在的问题,也促进了农村服务市场化[11]。

由此来看,农村社区建设"实质上是一个县乡镇政府、村经济组织、社区服务(管理)组织、村民委员会、其他社会组织的合理分化与合作治理过程。其中,组织分化是前提,合作治理是目标"[12]。在这种职能分工日益自觉的情况下,农村社区建设的根本方向将是"社区事务分类治理",即形成"不同社区事务由不同组织负责、不同职能由不同组织履行、不同服务由不同组织提供的一种新的社区体制"[12]。

这不只是乡村治理形式的变化,更关键的是,"公共服务"的理念反映出乡村治理重心的变化,这些变化"倒逼"向村民自治和乡镇政府,必然引发整个乡村治理体制的变革。

关于当前的乡村治理体制,学界提出了以下几种设想:①“乡治、村政、社有”。这种设想其实在税费改革前就已提出。乡治就是实行乡镇自治,村政就是将政府组织延伸至行政村,设立村公所作为乡镇的派出机构。社有是指由农村社区专门行使土地管理和土地收益分配职能[13]。从其设想的两级地方自治、村公所与村社分开、土地所有权归村社等来看,这应该是一种高度自治的体制,即使“后税费”时代的中国乡村恐怕也难以适用。②“县政、乡派、村治”。徐勇教授认为,随着市场化、现代化和民主化发展所带动的乡村社会转型,乡村治理也应进行结构性转换,实行“县政、乡派、村治”。“县政是指县成为国家在农村的基层政权,……县以下的乡成为县的派出机构,……由于政府任务主要由乡派出机构处理,村民委员会只是协助政府工作,其主要任务是搞好村民自治,从而使村民委员会真正成为群众性自治组织。”[14]这种体制其实是取消乡镇政府,以彻底解决其责、权、能不统一的问题,但对村民自治的走向没有过多涉及。③“强县政、精乡镇、村合作”。保持县乡村三级设置,根据县域经济一体化的思路,郑风田、李明二位学者提出“强县政、精乡镇、村合作”的设想,“利用三者之间的经济协同作用,发挥落后农村的后发优势,推动农村经济和社会的发展。”[15]显然,这是对“乡政村治”体制的微调,在强调村民自治的同时,更着眼于县乡村三级的经济协调和农村城镇建设,以促进城乡一体化。但对于当前乡村关系的新变化把握不足。④“官、民合作体制”。这是一种在政治体制内部构建乡村秩序思路:首先,“以自然村落为基础,进行社区建设,……在村落社区自治的基础上,自然生长出公民社会力量”;其次,构建新的乡镇制度,通过“乡镇权力结构的重构,建构一种全新的‘官’、‘民’二元的治理结构,在体制内通过权力重构达致国家与乡村社会之间的合作”[16]。这种体制有利于形成基层政府与村庄的良性互动,但前提是对乡镇政府组成和运行机制进行彻底改革,短期内也难以实施;另外,也没有具体涉及村民自治的走向问题。

可见,学者们争论的焦点集中于当前乡村治理的关键要素——乡镇政府的改革。多数学者主张,仍然保留乡镇一级政府,但必须明确权能和转变职能。这与当前我国政治体制改革的总体构想一致,也符合乡村发展的客观实际。

三、分治:“多层竞争——合作”体制之形成

“‘乡村关系’和‘两委关系’成为现阶段村民自治进程中的突出矛盾,也是村民自治进程中理论上争论最多,实践中难点突出的问题。”[17]上述设想中,学者更多地关注县乡村的宏观治理结构,而忽略了乡村关系的具体处理。本文着眼于乡村关系的具体处理,提出“多层竞争——合作”的乡村治理体制。其理论渊源是“合作主义”,直接理论基础是“竞争——合作主义”。

“合作主义”,亦称“法团主义”、“是一种关于社会结构性冲突及秩序的学说,其关注的核心问题是社会不同利益如何得到有序集中、传输、协作和组织,并用各方同意的方式进入体制,以便使决策过程有序吸收社会需要,将社会冲突降低到不损害秩序的限度。”[18]其主旨是通过体制化方式寻求不同社会利益团体间的平衡,从而在稳定秩序中实现利益均衡。因此,利益协调是中心问题,秩序则被始终强调,但秩序不是国家强加,而是由各团体既竞争又协商的互动生成。中国改革的市场化、社会化取向,是合作主义得到关注的根本原因。

从合作主义的视角看,乡村治理首先是不同利益主体与国家合作的过程。自民国以来前后相继的政权下乡、政党下乡和意识形态下乡,国家意志已经渗透到到最底层的乡村社会,乡村也成为国家权力所及的重要部分。虽然村民自治释放了农村的政治空间,但国家权威是不容置疑的。“乡村治理博弈实践是各参与治理主体必须在合法化的框架范围内进行活动,……各参与主体必须承认国家的统治权威性,博弈过程是建立在国家权力具有最高权威仲裁权的基础之上,这便是各参与治理主体对乡村治理权力分配的共识之处。”[6]111乡村治理意味着不同治理主体与国家的

合作。

乡村治理也应该是竞争与合作同时并存的过程。针对中国社会治理中国家垄断的问题,徐勇教授特意提出"竞争——合作主义"的思路,即在合作中引入竞争,在竞争中实现合作。竞争是为了打破垄断,而合作则是为了减少冲突。"就现阶段中国权力格局和治理模式的转型来说,多元主义的竞争仍然是不可或缺的。这主要在于,多元主义所强调的竞争是建立在强化公民社会,防范国家权力扩张和无节制运用国家权力基础上的。"[19]乡村治理的过程也表现为多个利益主体的博弈,"它是国家政权、乡村社会、原子化村民等不同参与式治理主体的博弈互动过程,在实践中有其自身的演进逻辑。"[6]可以说,"竞争——合作主义"对于村民自治、民间组织发育及国家与社会的互动等,具有普遍的适用性。

基于以上认识,笔者提出"多层竞争——合作"的乡村治理体制。该体制的基本观点是:参与乡村治理的多个利益团体间应该形成"竞争——合作"的关系,而当前农村的积极变化促使这种关系的形成。如,免税以后,村干部开始自觉成为村民的当家人,而作为乡镇政府代理人的角色明显淡化,乡村之间的竞争合作具备了基础。从免税前后村干部职务行为的比较,可以清晰反映出这种变化(见图3、图4)。再如,农村社区建设也将引导村"两委"之间、村委与其他社会组织之间,形成竞争合作、双赢共治的关系模式。

"多层竞争——合作体制"所说的竞争合作表现在三个层面。第一个层面是村级组织与基层乡镇的竞争与合作。这将主要围绕村庄发展而展开,可称为发展型竞争合作。第二个层面是多个团体间的竞争合作。这些团体参与乡村治理虽然经常表现为利益博弈,但"零和博弈"势必带来致命性后果,彼此之间形成一定的合作才能达到"双赢"。农村社区建设中,不同功能组织"分类治理"的倾向

已十分明显,村委会、党支部、监委会、农民专业合作经济组织、老年协会、红白理事会等共同参与,也逐渐成为共识。随着市场化程度提升,相邻村庄也会打破村庄界限而开始更多的竞争合作。这个层面主要是围绕团体利益而展开,故称为谋利型竞争合作。第三个层面是村民个体间的竞争合作。现代社会中,个体只有形成组织才能更好地实现自身价值。而所有利益团体都是基于分散个体的合意而组成,也必须依靠合作才能持续运行。随着现代意识向乡村渗透以及村委会选举的训练,农民个体由竞争合作形成不同的利益团体来参与村庄事务,并以此实现个体价值,已经是一种普遍现象。个体关系和个人价值都将围绕参与村庄事务而展开,可称为参与型竞争合作。

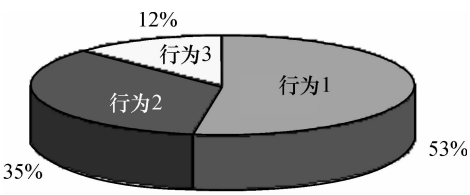


图3 免税前村干部职务行为比例

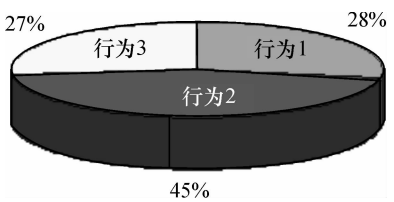


图4 免税后村干部职务行为比例

资料来源:王征兵、甫永民. 村干部职务行为研究. 北京:中国农业出版社,2009:86~87。免税前的数据于2003年调查获得,免税后的数据于2006年调查获得,两次调查均包括陕西农村的村干部,其中2003年占总数的33%,2006占67%。职务行为是:行为1为完成国家任务,行为2为管理村集体资产,行为3为组织农村公共产品供给。

这三个基本层面的合作与竞争,将围绕村级公共服务而展开,并在此过程中同时实现国家秩序、团体利益、乡村发展与个体价值。

"乡政村治"的定型,形成了基层政府与村委会组织结构分化的局面,但由于体制挤压下的功能扭曲,分化没有达到预期目的。"多层竞争——合作"体制中,众多组织在乡村治理中各自发挥

不同功能,形成“分类治理”局面。“分治”是结构分化的功能实现,有助于实现治理目标。笔者以为,从“分化”到“分治”,体现了我国乡村治理体制演进的内在逻辑。

参考文献:

[1] 李 广,袁方成. 转型期“乡政村治”治理体系的建构与成效[J]. 理论与改革,2009,(1).
[2] 张厚安. 乡政村治——中国特色的农村政治模式[J]. 政策,1996,(8).
[3] 项继权. 从“社队”到“社区”:我国农村基层组织与管理体制的三次变革[J]. 理论学刊,2007,(11).
[4] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007,(7).
[5] 阙忠东. 变革社会中的乡镇体制:现状与变革[J]. 社会科学家,2005,(3).
[6] 李增元. 现代国家建构视野中乡村参与式治理的博弈逻辑[J]. 理论与现代化,2009,(6).
[7] 贺雪峰,苏明华. 乡村关系研究的视角与进路[J]. 社会科学研究,2006,(1).
[8] 项继权. 农村社区建设:社会融合与治理转型[J]. 社会主义研究,2008,(2).
[9] 为农村经济社会全面发展搭建平台[J]. 乡镇论坛,2009,(8):8.
[10] 谢红江,云献科. 千阳县村级公共服务中心建设调查[N]. 陕西日报,2009 - 7 - 15(5).
[11] 元莉华,张玲玲,姚志伟. 变村庄为社区 为公共服务提供“洼地”[N]. 陕西日报,2010 - 4 - 19(9).
[12] 卢爱国. 农村社区体制改革模式[J]:比较与进路. 理论与改革,2009,(5).
[13] 沈延生. 村政的兴衰与重建[J]. 战略与管理,1998,(6).
[14] 徐 勇. 县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换[J]. 江苏社会科学,2002,(2).
[15] 郑风田,李 明. 新农村建设视角下中国基层县乡村治理结构[J]. 中国人民大学学报,2006,(5).
[16] 吴理财. 中国农村治理体制:检讨与创新[J]. 调研世界,2008,(7).
[17] 徐 勇. 现代国家的建构与村民自治的成长[J]. 学习与探索,2006,(6).
[18] 张 静. 法团主义——及其与多元主义的主要分歧[M]. 北京: 中国社会科学出版社,1998:21.
[19] 徐 勇. 治理转型与竞争—合作主义[J]. 开放时代,2001,(7).

From Division to Classified Governance: Forming “Multi-layer Competition-cooperation” System ——Based on the Practice of Shaanxi Province

SI Wu-lin

(*Politics and Economics College, Shaanxi Normal University, Xi'an* 710062, *China*)

Abstract: In China, the structure divison of the rural governance system, “Town Government and Village Autonomy”, didn't achieve its expected purpose, for those severe difficulties of town government. The opportunity to change the situation was provided by comprehensive rural reforms in the early 21th century. Presently, promoted by rural community construction, a new governance system is expected. Dealing with the relationship of the goverment and the rural in another model and proposing classified governance, “multi-layer competition-cooperation” system envisages the way to achieve the target of rural governance.

Key Words: Town Government and Village Autonomy; Structure Divison; Rural Community Construction; Multi-layer Competition-cooperation System