华南农业大学学报(社会科学版)
2015年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第14卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

“接班人”危机与农村基层治理的现代化

王立争

(天津商业大学 法学院,天津 300134)

摘 要:“当家人”与“代理人”的角色冲突,使村民组长的职责履行陷入双重困境;低下的经济待遇和不可求的政治升迁机遇,使村民组长职位吸引力丧失殆尽,从而加剧了村民组长的“接班人”危机。稳固的乡村政治空间结构、强大的乡村社会资本以及双重角色寄托的延续,决定了村民组长“接班人”危机的解决不可一蹴而就。建议改进村民组长待遇制度,在乡村政治空间结构濒临崩溃、乡村社会资本面临瓦解的东部沿海农村,试行村民小组的合并或撤销措施,并伴随着我国农业现代化的进程而逐步推广。

关键词:乡村治理;村民小组;村民组长;利益激励

中图分类号:F325.4;C912.82 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2015)01-0056-12

乡村治理问题的研究,一直是我国“三农”问题研究的重点,政治学、管理学、社会学等不同学科都供给了数量可观的研究成果[1]。但是,这些成果关注的重点在乡镇和村两级,对于与农民生活最为贴近的村民小组及其“带头人”——村民组长,却缺乏应有的关注[2],不仅研究成果较为匮乏,在研究观点和研究方法上也存在明显不足。从研究观点来看,学界的研究可以概括为如下几方面:(1)关于村民组长任职问题的研究。有的学者提出应强化村民组长队伍建设,以素质好、有能力、有威望、乐于为村民办事为村民组长的任职资格[3],这一观点没有注意到村民组长“接班人”危机的社会现实,缺乏可操作性。(2)关于村民组长作用的研究。有的学者提出应充分发挥村民组长在推进农村改革发展中的作用,使其成为改革发展的生力军[4]。有的学者提出应将村民小组法人化,并将村民组长定位为村民小组的法定代表人[5],这一观点忽视了我国广大农村村民小组萎缩的现实,同时村民小组的法人化也必将使其与作为法人的村民委员会之间发生抵牾。(3)关于村民组长存废问题的研究。有的学者主张取消村民小组,从而彻底废弃村民组长的职位设置[6],有的学者则提出应继续保留村民小组,并进一步强化村民组长的职权[7]。从研究方法来看,既有研究成果以抽象的理论分析为主,缺乏对农村实践的关注,没有田野调查等相关研究资料的支撑。

在我国村民委员会组织法等法律中,村民小组是村委会这一基层自治组织的法定组成部分;在土地管理法、农村土地承包法等法律中,村民小组充任着农村集体土地经营、管理者以及发包人的角色;在数量上,我国有乡镇4万多个,村民委员会70多万个,而村民小组则达到365万之多[8]。村民小组的治理问题,是农村“软件”现代化的重要组成部分。然而,当前农村的社会实践却呈现出村民组长“接班人”危机的严峻事实。笔者以对皖中C村多年调研所积累的资料为分析样本,尝试着解答诱发村民组长的“接班人”危机的诱发因素;广大农民如何认识村民组长的地位和作用;

收稿日期:2014-10-03 **DOI**:10.7671/j.issn.1672-0202.2015.01.007

基金项目:国家社会科学基金项目(12CFX081)

作者简介:王立争(1981—),男,安徽合肥人,天津商业大学法学院副教授,主要研究方向为基层民主与乡村治理。E-mail:lawwlz@163.com。

在深化农村改革的过程中,村民组长何去何从等问题。

一、现代化冲击下的农业村庄:历史进程中的村民组长“接班人”危机

改革开放以来的现代化进程,在推动农村生产力发展的同时,对农村的冲击无疑也是剧烈的。其中最为典型的表现,就是大量农村人口持续向城市转移。工业化、城镇化的快速推进,造就了我国这个人口大国无人种地的农业危机[9],也成为村民组长“接班人”危机产生的直接根源。从历史进程轨迹的逻辑出发,可以将村民组长的“接班人”危机置于我国城乡二元经济结构转换的宏观视野下进行观察,从而深入认识村民组长“接班人”危机的历史阶段性和不可逾越性。

(一)离农潮的兴起与村民组长候选人的匮乏

皖中 C 村地处江淮平原,江淮平原的地理特点之一就是自然村落(自然村)较多,但规模较小。通常情况下,由一部分临近的自然村共同组成较大的行政村。C 村亦不例外,由 9 个自然村组成。至笔者最后一次调研(2014 年 2 月 16 日),该村总人口 1544 人,承包地 1860 亩,人均承包地约 1.2 亩。由于 C 村在地理位置上较为偏僻,至今由外来资金投入该村兴办的企业仅一家,但已停产,这使该村仍然处于以农业收入为主的传统经济结构中。从 20 世纪 90 年代中后期开始,该村一部分青壮年劳动力陆续外出务工,至本世纪初达到高潮,这一点与全国其他地区农村的劳动力迁移状况并无明显差异,由此导致农村的新生代劳动力基本均处于离农状态。2014 年春节之后,留守村里的人口共计 827 人①,在年龄结构上,18 岁以下的人口为 69 人,约占 8.3%;60 岁以上的人口为 516 人,约占 62.4%;介于两者之间的人口仅 242 人,而其中 87.2% 的人口均为 50 岁至 60 岁之间。这种状况,使 C 村成为名副其实的“高龄化村”。在有的小组,甚至出现全部人口均为未成年人和 60 岁以上老人的情况。这种人口结构,客观上使村民组长的候选人数量严重不足,在每个村民小组均必须配备组长的情况下,只能由老龄人口出任组长,同时也必然产生村民组长长期无法换届的情况。

C 村的小组划分,基本是以自然村为标准。1980 年第一轮土地承包时,人数较多的 5 个大自然村(指人数在 150 人以上),各成立了两个小组;人数较少的 4 个自然村中,有 3 个自然村各为一个小组,另有 1 个自然村与从大自然村中划分出来的一个小组合并在一起,共 13 个小组。1996 年第二轮土地承包时,4 个小自然村各成立一个小组,5 个大自然村中,有一个自然村中的两个小组合并,其他 4 个大自然村则继续维持两个小组的格局,小组总数仍然为 13 个。自农村土地承包制度在 C 村施行以来,先后有 50 位农民出任过村民组长。其中,第一轮土地承包时,村民组长入职时平均年龄为 37.3 岁,最小者仅为 28 岁;但第二轮土地承包时,平均入职年龄上升至 46.5 岁;在现任组长(共 16 人,其中 3 个小组由 2 人出任组长)中,年龄最长者为 71 岁,最小者为 48 岁,平均年龄则达到了 57 岁。由于这些人员主要出生于上世纪五六十年代,因此文化水平普遍较低。其中,高中毕业为 1 人,初中毕业和肄业的各为 2 人,小学毕业和肄业的分别为 4 人和 1 人,其余 6 人均未上过学。在农业生产与科学技术结合越来越紧密的今天,这样的文化水平显然将使村民组长在进行农业生产时,难以起到有效的带头或指导作用。

(二)严格的计划生育政策加剧了村民组长的“接班人”危机

中国整体老龄化进程的加快以及农村长期实行的“一孩化”计生政策,也是导致村民组长“接班人”危机不可忽视的重要因素。第六次全国人口普查显示,在大陆 31 个省、自治区、直辖市和现

① 并非所有的外出人口均为务工人员,非务工人员主要由如下几部分组成:一是进入县城上学的未成年人及其陪读人员(一般为其母亲或祖父母);二是随父母在外地上学的未成年人;三是随子女在外地生活的老年人。

役军人1,339,724,852人中,60岁以上老人的总数已达到177,648,705[①],约占全国总人口的13.26%,其中一半以上的老龄人口位于农村。上世纪50年代初期人口生育高峰时期出生的人口,近年来将先后步入老年期,老龄人口的增加是不争的事实[②]。老龄人口客观上不具有入城就业的劳动力条件,这就使留守在农村的老人成为村民组长的主要候选人。20世纪80年代开始,农村计生政策进入严控阶段,"一孩化"得到了普遍的贯彻,这是导致目前农村30岁左右的青年人在数量上处于劣势的外在原因之一。在C村,虽然从20世纪90年度开始贯彻其所在省份实施的有条件二孩政策(即第一胎为女孩的,三年后可以再生育第二胎),但是这一时期所生育的子女刚步入青年期,他们也必然将逐渐转移至城市就业,客观上无法接任村民组长的职位。

(三)村民组长"接班人"危机产生的历史必然性

改革开放三十多年来,以工业化、城镇化为主要表征的现代化,凸显了城乡劳动力收益率的差异,而劳动力自由流动的体制障碍也被破除,这为广大农民离农入城提供了契机,农村青壮年人口的减少和人才的空心化,是导致村民组长后续无人的根本原因;以老年人口快速增长为表征的老龄化社会的来临,使农村老年人口在总人口中的比重逐年加大,是导致村民组长老龄化的内在原因;以"一孩化"为核心的计划生育政策,使农村的青壮年人口难以得到充分补充,是导致村民组长"接班人"危机的外在原因。在C村,一些50岁左右的进城务工人员在经过多年的积累以后,已经具备了一定的经济实力,他们在县城乃至省城购买住房的比例大大增加。如以该村的N组为例,在15个农户中,目前在城镇购买住房的已达到11户,他们的子女将来必然进入城镇生活,基本完全脱离农村,此与目前国家推行的农民市民化的政策也是一致的。随着农民转市民比例的增加,离农人口亦将与其呈正比快速增长,这将加剧农业从业者危机以及在此基础上的村民组长"接班人"危机。现代化、老龄化、计生政策以及在此基础之上的农村青壮年外流、劳动力剧减、新生代不足等,并非C村面临的个别现象,而是全国各地农村在发展过程中需要共同面对的社会问题[10]。可以说,村民组长的主体代际转换危机,并非个案。在此意义上,本文的研究在基础数据上虽然来自C村的调研,但却具有普适性的学术价值。

二、"代理人"与"当家人":角色担当中的村民组长"接班人"危机

(一)村民组长的"代理人"角色:规范设计与乡政村治模式的推动

自规范层面而言,现行法律关于村民组长的职责缺乏系统规定。以"北大法宝"为检索工具,含有"村民小组组长"字样的中央立法共8部,包括法律1部、司法解释1部、部门规章4部(其中1部失效)、团体或行业规定等2部。其中3部属于相关主管部门或团体的情况通报,不具有实体法内容;另有2部主要规范村民组长利用职务便利非法占有公共财物行为以及以本组资金为他人担保贷款如何定性等问题;其余2部则主要涉及村民组长的推选与任期问题,均与村民组长的职责无关。因此,有必要对村民小组的职责进行系统梳理,从而管窥村民组长的职责。与《村民委员会组织法》设专章规定村民委员会的职责形成鲜明对比,该法对同样具有法定自治地位的村民小组

① 数据来源于国家统计局:《2010年第六次全国人口普查主要数据公报(第1号)》,2011年4月28日,国家统计局网站。

② 2011年-2013年,60岁以上老人分别为18499万人、19390万人、20243万人,年均增长数约800万左右。数据分别来源于国家统计局发布的《中华人民共和国2011年国民经济和社会发展统计公报》、《中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报》以及《中华人民共和国2013年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站。

职责问题则未有明文规定。在各种法律文件中,则分布着一些零散性的规定。以“北大法宝”为检索工具,含有“村民小组”字样的中央立法共 198 部,剔除明显与村民小组职责无关或已经修改以及失效的立法,涉及其职责的中央立法共 28 部,其中法律 4 部、行政法规 9 部、司法解释 2 部、部门规章 9 部、团体规定 4 部。概括起来,这些职责主要包括:经营、管理本小组享有所有权的集体土地;将集体土地发包给本组村民;解决退役士兵土地的优先承包问题;分配土地补偿费;提名自然灾害住房重建补助对象;组织筹资筹劳议事;代理因年幼或者智力残疾无法表达意愿的五保户向村民委员会提出供养待遇申请;决定计划生育困难家庭帮扶对象;组织选民登记;为维护村民小组相关权益而进行诉讼等①。毋庸置疑,上述职责均需要村民组长出面协调、组织,方能得到良好的践行,其实际上内涵着村民组长的职责范围。因此,从村民组长职责的规范层面来看,设计者希冀村民组长担当的实质是一种“代理人”的角色,这些职责涵盖政治、经济、文化以及社会管理等多个领域,已大大超越了一般意义上的基层自治组织“自治”之范畴[11]。这种“代理人”角色的扮演,可以视为乡政村治的中国乡村治理模式在村民小组这一最基层的自治组织体上的延伸[12]。但是,与乡村政治建构在国家基于管理需要而划定的行政村、乡(镇)不同的是,村民小组的划定,更多的是基于自然村落而形成的人际关系共同体,是一种自发意义上的自治组织,而较少存在自觉性乃至强制性的痕迹。而村民组长“代理人”角色的担当,则是规范层面设计之果。

不仅如此,“代理人”角色的出现,还离不开乡村基层政权对村民组长职责寄托的推动。在一些乡村干部眼中,村民组长“位虽轻但责任重,人虽少但事务多,群众的情绪靠村民组长理顺,中心工作靠村民组长发动,日常矛盾靠村民组长调解。”[13]乡村干部将上级的“代理人”角色的寄托,进一步推进到村民组长一级,并通过以检查考核为核心的问责体系得以巩固[14]。因此,村民组长的“代理人”角色,既是立法层面顶层设计的必然体现,也是实践层面基层设计的必然延伸。在乡政村治的新型治理模式下,这种角色的出现,并不以村民组长的意愿为转移。

(二)村民组长的“当家人”角色:组内村民的寄托

村民对村民组长的期望与法律的设计之间存在较大差异。在 C 村的调研过程中,受访村民对村民组长职责范围的认识,按选择比例多少依次为:(1)组织农田水利设施建设,村民选择比例为 81.6%。不选该职责的理由是不少村民认为建设农田水利设施对自己并无多少益处,因此也不希望村民组长组织这样的事项。(2)发包土地,村民选择比例为 80.9%。不选该职责的理由主要是有的村民认为土地应由村委会统一发包。(3)组织引水抗旱、排水防涝,村民选择比例为 75.1%。受访村民认为组织引水抗旱是村民组长必要的职责,而自 2004 年流经 C 村的新河道疏通之后,该村并不存在排水防涝问题,故有不少村民未选择该职责。(4)组织选举,村民选择比例为 62.1%。之所以未选该职责,是不少村民认为目前基层选举走过场现象严重,故很少关心这一职责。(5)宣传计划生育,村民选择比例为 43.8%。未选该职责的理由为受访村民多认为计划生育问题由村里的计生专干负责,村民组长与该职责无关。(6)小组集体资产管理,村民选择比例为 40.5%。选择该职责的比例之所以如此低,是因为绝大部分村民认为组内并不存在集体资产,故村民组长也就没有这方面的职责。相较于村民组长职责的法定范围来看,仅发包土地、组织选举等与现行规范相一致,至于其他法定职责,并没有为村民所选择。这固然与该村尚未出现过退伍士兵要求优先

① 这些职责分别参见《土地管理法》、《农村土地承包法》、《物权法》、《村民委员会组织法》、《退役士兵安置条例》、《自然灾害救助条例》、《村民一事一议筹资筹劳管理办法》、《农村五保供养工作条例》、《计划生育村民自治规范》、《最高人民法院关于审理涉及农村土地承包纠纷案件适用法律问题的解释》、《最高人民法院关于村民小组诉讼权利如何行使的复函》等法律的规定。

承包土地、因土地被征收而需要分配补偿费等现象有关,但其实质性原因,是村民对村民组长职责的应然性认识与现行法律有较大差异。在开放性的访谈问题"你认为村民组长的职责应该是什么"的回答中,97.3%的受访村民认为应将为本小组争取更多利益排在村民组长职责范围的第一位。村民列举的这些利益包括:从当地水库引水时保障本小组排在本村前列①、减少上缴的水费数额、为组内村民争取更多农业补贴、组内村民受到损失时代表村民与上级交涉②、保障村民在选举村干部方面的民主权利等。可见,村民并不完全排除现行法律所赋予的村民组长的代理人角色,但其却偏向于将村民组长定位于"当家人"的角色,在他们看来,能否为本小组争取更多利益,是衡量一个村民组长是否合格的首要标准。

法律及基层政权与组内村民对村民组长角色的期望,有一定的契合性。除发包土地、组织选举等实践中的村民组长职责与法律的规定基本一致外,协调组内矛盾也是基层政权与组内村民对村民组长角色的共同寄托。在该村的L1组、L2组、X组、Q组、Y组、H组、S1组、S2组等村民小组中,93.4%的受访者将有效调解组内纠纷排在村民组长职责的第二位。这是因为,上述小组中,前五个小组均处于较大的自然村,村落里姓氏复杂,不同姓氏之间矛盾较大,村民们希望村民组长能有效平衡不同姓氏村民之间的利益;而H组虽然仅9户人家,且9户中有6户均出于同一姓氏,其他3户则与该6户均有亲属关系,但在这6户同姓之间却也存在较为激烈的矛盾,分成对立的两方,故而组内村民也希望村民组长能真正担负起协调村民利益的重要职责,也正是因为这一原因,这一C村最小的村民小组,却由两人担任组长,分别来自对立的双方;S1组、S2组组内村民也基本为同一姓氏,然而却依亲属远近分成不同的"派系",在引水、排水、集体资产管理、筹资筹劳、家畜圈养等事项方面,经常发生矛盾,很多具有公益属性的事务难以有效组织,因而村民们对村民组长寄予厚望,而S1组、S2组也成为C村中另两个同时由两位村民担任组长的小组。

(三)村民组长"代理人"与"当家人"的角色冲突

严格贯彻上级指示还是积极为小组谋取利益,是"代理人"角色与"当家人"角色的矛盾点;平衡村民利益,则是两重角色的契合点。但是,不论是矛盾点还是契合点,在村民组长而言,均将使其处于"两难"境地。若代理人职责没有良好地履行,将使村民组长面临乡村干部的直面批评。在C村,16位现任组长中,有9位明确表示曾受到村干部在公开场合下的严厉批评,主要事由是没有有效组织组内村民开展兴修水利等公益事业;有3位明确表示曾私下里受到村干部的批评。不论在纯粹熟人社会的村民小组内,还是就半熟人社会的全村范围而言,这种批评均让村民组长感觉很不光彩,于是对村民组长职位产生抵触情绪。而如果没有履行好当家人的职责,村民组长将受到本组村民的指责,这种指责将更使其难以接受。村民组长职责的履行成败,取决于诸多要素,其中,难缠户、排场人、户族是组长履行工作职责需要考虑的首要因素。此外,还有组内沉默的大多数(即大部分普通村民)以及村干部的利益也需要考虑。组内沉默的大多数虽然通常情况下不会对村民组长履行职责提出异议,但这些村民一旦团结起来,村民组长的职责履行将遇到很大障碍;而如果组内村民中有人担任村干部,如何给予其特殊照顾也是村民组长必须顾及的因素。例如,N组中某一村民曾先后担任村会计、村委会主任、村支部书记等村干部职务,任职时间长达27年,组内的各项事务,必须优先照顾其利益;B组中,某一村民被称为"专职难缠户",组内各种公益事业均拒绝参加。这些特殊群体的存在,使村民组长的职责往往难以有效履行。尴尬的职责设置与期盼,令很多村民对村民组长一职望而却步,84.2%的受访者表示不愿意担任村民组长,即使现任16位村民组长,也有13位明确表示不愿意担任这一职位。那么,这些人又为何出现在村民小组的岗

① C村与周围的M村、D村、S村等行政村共用一大型水库,在旱季需要从该水库引水。

② 前述外来资金投入兴办的企业之所以停产,即因该企业排放的废水污染了附近农田,给村民造成较大损失。

位上,这就涉及到村民组长的选任程序问题。

《村民委员会组织法》第 28 条第 2 款规定:“村民小组组长由村民小组会议推选。村民小组组长任期与村民委员会的任期相同,可以连选连任。”可见,由村民小组会议推选村民组长是该职位的法定产生方式。然而,在 C 村,村民组长的产生程序却十分复杂,概括起来主要有如下几种方式:一是由村民主动继任。这种情况仅在 L2 组发生过 1 次,主动继任者获得了组内村民的认可,经由村委会同意后接手了组长职位。二是村民小组会议推选产生。此种方法主要适用于现任组长不愿意继续留任,且无其他村民主动继任的情况。具体操作方法是:由组内各户户主到会参加选举,事先没有提名程序,当场直接投票。起初,得票超过半数者当选,后来,每到选举村民组长时,因参会者多明确表示不愿意担任组长,选票十分分散,因而只好采取得票最高者当选的办法。实际上,除 L2 组外,其他各小组均因无村民主动继任组长而采用过此种方法,共推选出组长 31 人次。然而,当选人中有 24 人次出现了拒绝担任组长的情况。三是组内各户户主轮流担任。在村民小组会议推选的人选拒绝担任组长的情况下,有的小组采用了此种方式。目前,这种方式仅在 Z 组出现过一次,但未轮换结束,该组村民即主动予以了终止。四是由村委会直接指定。第二轮土地承包之初,C 村的村民组长普遍系通过此种方式产生,彼时适用的法律虽为《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,但是该法第 15 条有关村民组长的产生方式与现行法律规定无异。第二轮土地承包至今近 20 年,此种方式仍然在 C 村通行,村委会通过此种方法共任命了 13 位村民组长,占这一阶段组长总数的 54.2%。主动继任者少、当选人拒任者多、村委会指定比例高以及轮流担任组长情况的出现,充分说明村民组长的职位已经成了“烫手的山芋”。而愿意担任组长的村民中,为自己谋点好处、受本家族的委派等成为主要的原因。

“代理人”与“当家人”角色的冲突,在某种程度强化了村民对组长职务的心理畏惧。即使在协调组内矛盾方面,“代理人”与“当家人”的两重角色虽在一定程度上具有契合性,但是在各种因素的交织影响下,这一职责的履行效果不尽如人意。对外,村民组长受到乡村干部的权力压抑;对内,村民组长受到组内村民的舆论挟制,这种情境无疑加剧了村民组长的“接班人”危机。

三、经济待遇与政治升迁:利益激励中的村民组长“接班人”危机

即使村民组长的职责难以履行,但如果有相应的利益激励,则这一职位或许亦可令村民趋之如鹜,至少不会推却,然而,事实却并非如此。受访村民以及现任组长之所以不愿意担任村民组长,其实质性原因,是村民组长的待遇与其职责不相适应。

(一)低下的经济待遇使村民组长的职位失去了吸引力

C 村第一轮土地承包时,并未出现村民组长职位受到冷落的情况。C 村村民小组的最初来源,与全国其他地区并无二致,即由人民公社时期的生产队为演变而来(行政村则由生产大队演变而来)。其时,生产队为基本核算单位[①],生产队长相应地具有较大的经济职权,在组内、村内的地位均较高。因此,在向农村土地承包责任制的过渡过程中,生产队长虽被称之为村民组长,但该职位仍然被寄予一定的权力和地位。因此,C 村第一轮土地承包时的 26 位村民组长中(每组均由两人担任组长),有 23 人为当初的生产队长所留任,并且这些人的留任均为自愿乃至经过向村委会的争取,基于工作延续性的考虑,村委会并没有提出异议。然而,农村土地承包责任制实施之后,村民小组一级的经济核算职能被取消,而统一收归村委会,这使当初的权力寄予落空。但是,直至第二轮土地承包之初,第一轮土地承包时出任组长的 26 位村民中,除一位意外去世由他人接任外,其余均没有出现离职现象。笔者对其中仍然健在的 24 位村民组长(其中一人在第二轮土地承包

① 1962 年中共八届十中全会通过的《农村人民公社工作条例修正草案》(即第三个《六十条》)第 2 条规定:“人民公社的基本核算单位是生产队。”正式确立了生产队基本核算制,并在我国农村持续实施近 20 年。

期间因病去世)进行了访谈,他们给出的未离职原因主要是两个:一是上世纪80年代至90年代初,市场经济的思潮基本没有影响到相对偏僻的C村,外出务工在该村还仅仅是个案,因此他们并未考虑过放弃该职位而选择进城;二是当初的村民组长职务待遇尚可。依当时C村的做法,组长工资以农民提成形式分摊到每户,以每户的承包地数量为计算依据,平均为每亩2元左右,各组承包土地不同,组长待遇也有一定差距。第一轮土地承包时期,该村承包地约1950亩,因此组长的平均年工资水平约为150元。在当时的农村经济条件下,这一工资水平得到了村民组长的普遍认可。然而,由于处于农村土地承包责任制的初步建立阶段,第一轮土地承包时的村民组长职责实际上更为复杂,工作难度也更大,仅以村民组长需要逐户催要农业提成(税费)一项而言,村民组长就会经常面临"难缠户"拒缴的情况。但是,由于有相对较好的经济待遇,村民组长的职位对广大农民仍然具有较大的吸引力。

第二轮土地承包之初,村民组长的职责尚无实质性变化,其经济待遇却反而有所提高。在C村,村民组长的工资仍然来源于农业提成,而村委会基于提升组长工作效率的考虑,将村民组长的任职人数减少了一半,这实际上使村民组长的待遇提高了一倍,约为300元左右;而在由两人担任组长的H组、S1组和S2组,组长的待遇基本保持不变。然而,农业税取消之后,村民组长的待遇失去了经济源头[15],无法逐户分摊到农业提成中,而如果没有任何经济待遇,村民组长的职位必然将没有任何吸引力。在此情况下,C村的村委会每年从村级财政中拨出一部分款项作为村民组长的工资,其具体标准大致仍相当于每亩2元。这一标准一直维持至今。然而,市场经济的发展以前有未有的速度冲击着广大农民,"理性小农"成了评价当今农民的一个重要标签,两三百元的年工资待遇,是不可能为农民所接受的。因此,虽然取消农业税之后,入户催收农业税这一最令村民组长挠头的职责没有了,可是经济待遇却始终保持原来的标准不变,这就必然导致无人愿意出任村民组长职位的情况发生。

而在城镇化对农村的冲击、基层"代理人"与"当家人"角色冲突等近乎相同的社会背景下,村干部的"接班人"危机至今并没有凸显。个中因素固然与村干部可以利用的农村社会资本更加多元有关[16],但就中西部农村的社会现状而言,村干部的工资待遇标准却是其中的核心因素之一。在C村,目前村干部共5人(村党支部书记与村长由1人兼任,另有支部副书记、会计、民兵营长、计生专干各1人),平均年龄为47岁,且均具有高中学历。第一轮土地承包时,C村村干部的年平均工资约为2500元,为当时村民组长工资的16.7倍;第二轮土地承包伊始,村干部的工资变化不大;至2005年前后,村干部的年平均工资涨至约4500元;目前,年平均工资已达到9000元左右,其中两委(村委会、村党支部)负责人的工资已经突破10000元,已达到村民组长年平均工资的三十多倍。这一待遇相较于入城就业固然不高,但就皖中农村而言,这已经算是一笔很高的收入①,而村干部的农业生产并不受影响,担任村干部的收入,实际上是一种额外收入。在C村,虽然绝大多数村民不愿意担任村民组长,但30到50岁之间的村民愿意担任村干部的比例为76.3%;而50岁至60岁之间的村民,这一比例则为84.1%。愿意担任村干部的理由主要是:一是有较好的待遇,有86.3%的村民选择了该理由;二是无须离开农村,既可以进行农业生产,也可以照顾家里,有81.2%的村民选择了该理由。而选择不愿意担任村干部的原因,主要为三个方面:一是家里人进城务工发展较好,自己准备去投奔;二是身体和年龄原因,不愿意担任;三是子女考上大学后在城

① 2005年,全国农村居民人均纯收入为3255元,约为当时C村村干部收入的72.3%;2013年,全国农村居民人均纯收入增长至8896元,仍然不及C村村干部的年收入。数据分别来源于国家统计局发布的《中华人民共和国2005年国民经济和社会发展统计公报》、《中华人民共和国2013年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局网站。

里有相对稳定的工作,准备去和子女一起生活。选择上述三个理由的比例分别为 62.1%、34.8% 和 3.1%。准职业化的工资待遇以及多种因素的结合,使村干部在基层治理的转型过程中,并未出现代际转换危机。取消农业税之后,村民组长失去了工资来源,而村干部的情况却不同。《村民委员会组织法》第 6 条第 3 款规定:“对村民委员会成员,根据工作情况,给予适当补贴。”说明村干部的工资收入有明确的法律依据,因而会得到政府的财政支持;而村民组长的待遇问题,在现行法律中则无任何规定。正因为这一点,C 村所有现任村民组长以及 98.5% 的受访村民均认为目前的法律规定存在不公平之处,村民组长的经济待遇也应由相应法律明确规定;而该村村委会从村级财政中下拨资金作为村民组长工资的做法,也成了村干部要求村民组长认真履行职责的重要因由,在他们看来,这是村委会下发给村民组长的重要福利,村民组长没有理由拒绝履行职责。

(二)缺少晋升机会使村民组长的职位无法实现可持续发展

不仅村民组长的经济待遇极其低下,在政治前途上,村民组长也没有任何升迁的机会。《村民委员会组织法》第 11 条第 1 款规定:“村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生”;第 15 条第 1 款规定:“选举村民委员会,由登记参加选举的村民直接提名候选人。村民提名候选人,应当从全体村民利益出发,推荐奉公守法、品行良好、公道正派、热心公益、具有一定文化水平和工作能力的村民为候选人”;该条第 4 款规定:“具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定。”C 村所在省颁布的《安徽省村民委员会选举办法》第 13 条第 1 款规定:“村民委员会主任、副主任、委员候选人分别由本村登记参加选举的村民按下列方式之一直接提名:(一)由村民选举委员会召集过半数的登记参加选举的村民在规定的候选人人数内填写提名票,当场唱票、计票,公布提名结果;(二)由村民选举委员会委派村民代表参与监督,以村民小组为单位召集过半数的登记参加选举的村民在规定的候选人人数内填写提名票,然后集中在村民代表会议上唱票、计票,公布提名结果。”这意味着,最贴近村民生活、直接为村民提供各种公益服务的村民组长,完全有可能成为村民委员会委员候选人,并在半熟人社会的行政村中当选。如前所述,基于村干部拥有较为广泛的乡村社会资本,担任村干部成为很多村民的政治愿望,而村民委员会委员选举程序的规定,为村民尤其是村民组长向村干部的政治升迁提供了机会,因而具有较大的吸引力。然而,自 C 村施行土地承包制度至今 30 多年的时间里,历任 C 村村民组长的 50 位村民中,尚无一人获得升迁为村干部的机会,而获得提名的,也仅 2 人,比例仅 4%。这并非因这些村民组长没有群众基础而失去升迁机会,而是因为,C 村村民委员会在候选人产生问题上,至今尚未实施过由村民小组直接提名或由村民直接提名这两种法定方式,而均由村民选举委员会直接提名,村民组长失去了被提名的机会,当然也不可能被选举为村民委员会委员。此种提名方式虽然有违法律规定,但在当地并未因此而发生法律诉讼,也未引起村民的直接对抗。近年来,各地村干部选举不实乃至违法之风盛行,因此,上述问题亦非 C 村的个案。

当然,基层党组织的书记、副书记、委员,也属于广义上的村干部之列。实践中,两委委员往往也同时兼任,也基本享受同等的经济待遇。《中国共产党章程》第 29 条第 2 款规定:“基层委员会由党员大会或代表大会选举产生,总支部委员会和支部委员会由党员大会选举产生,提出委员候选人要广泛征求党员和群众的意见。”这说明,若村民组长的政治面貌为中共党员,则也可能通过选举的方式进入支部委员行列,从而获得升迁的机会。然而,在 C 村,同样没有任何一位村民组长被选入该村党支部委员之列。不仅如此,现任 16 位村民组长中,仅 2 人为中共党员,而 C 村的党员总数为 27 人。这说明,党员与村民组长的身份重合度非常低。而在村民组长职位上被发展为党员的,过去的 30 多年中,仅出现过 1 人。相比之下,非党员身份的村民被选入村民委员会之后,均全部发展为党员,并同时兼任党支部委员。因此,不仅村民组长担任党支部委员几无可能,即使

在政治面貌上,也难以获得基层党组织的认可而获得改变。在这一意义上,村民组长的政治地位与其经济待遇相若。

同时,村民组长的任职能力提升也几乎处于被忽视的状态。在C村,村级组织的培训虽然每年约1-2次,但培训的内容主要是传达上级会议精神,培训的形式也仅仅是下发一些文件。镇政府或上级有关部门至今并未组织过专门的村民组长培训,即使是专题的政策理论学习培训,亦没有举行过;偶尔有种植、养殖等农业技能培训,但并不是针对村民组长开设,且由于开设次数较少、时间较短,村民组长及广大村民参加的人数微乎其微。村民组长无法及时掌握新政策、新理念、新知识,村民组长的履职能力必然也就面临质疑。

四、路径依赖与制度变革:迈向村民组长基层治理的现代化

(一)合并与撤销:两种慎行的解困之途

在基层治理的实践中,出现了两种解决村民组长"接班人"危机的应激之策,即合并村民小组与撤销村民小组,两者的共同目的,是减少村民组长的职位数量乃至直接取消这一职位。然而,这两种解困之途均需要慎思。

村民小组的划分,实践中主要有两种做法:一是以自然村落为标准,这一划分方式在村落零星、人口分散的南方和西部地区较为盛行,并由若干自然村落(村民小组)组成行政村;二是将自然村落划分成若干小组,在村落较大、人口集中的北方平原地区往往采用这种方式,某一自然村落直接成立一个行政村。自然村落内部小组的划分,一般也是以聚居在一起的相同姓氏为一个村民小组。可以说,村落"是一个人们公认的事实上的社会单位"[17],不论采用何种方式划分村民小组,实际上均隐含着乡村政治的空间结构逻辑[18]。这一逻辑结构以乡村社会资本为基本依据,并由村落历史文化、熟人关系网络、乡土村民信任、村庄能人威望等诸多要素组成,它确保了村民小组治理的顺畅和效率。而不论是乡镇人民公社——生产大队——生产队时期,还是后来由此演变而来的乡镇人民政府——行政村——村民小组时期,国家权力向乡土社会的延伸,实际上均形塑了以村落为地缘基础的基层治理结构。这一结构经过新中国成立以来60多年的固化,已成为广大村民赖以生活的空间场域,村民对自然村落意义上的村民小组的认同,已根深蒂固。因此,村民小组的划分,既包涵着强烈的以家族为基础的血缘认同,亦是长久以来由国家权力所塑造的地缘认同的结果。这种以外在形貌组建村民小组的做法,实际上对包括组长在内的村民小组内在机理的塑造具有决定性的影响。以消减村民组长职位为基本解困路径的村民小组合并抑或撤销,也必须在此逻辑框架下进行。换言之,村民小组的设置,须基本符合乡村政治的空间结构,在该结构未打破之前,强行合并或撤销村民小组,既违背了村民小组在血缘与地缘等方面的自然属性,也是国家权力在基层治理方面的一次突然转向,因此不宜轻易推广。

进一步而言,合并村民小组,将出现组外之人担任本组组长的情况出现,这种"外人"的"入侵",将导致村民小组的空间逻辑遭到破坏,难以为村民所接受。在C村,96.2%的受访者表示不接受外组的人担任本组村民组长,而89.6%的受访者表示不会去外组担任村民组长。因此,权力主导下的村民小组合并后,村民组长的职责履行将面临更多的困境,将加剧村民组长的"接班人"危机,导致自然村的无治现象更加突出,反而不利于村民小组治理的现代化。

撤销村民小组,由行政村直接对自然村进行管理,不仅违背当下已经稳固的村庄空间结构,还将导致村民组长这一职位的彻底消失。在当前的基层治理背景下,村民组长的"代理人"角色和"当家人"角色短期内均难以排除:一方面,国家仍然寄托村民组长履行最底层的政治、经济、文化以及社会管理等基层治理职责;另一方面,村民仍然希望村民组长继续履行维护村民利益的家长

角色,充任他们的当家人。因此,即使 C 村中 84.2% 的受访者表达了不愿意担任村民组长的愿望,但 92.7% 的受访者却均表示反对撤销村民小组。自己家庭之为“小家”与村民小组之为“大家”,共同组成了村民日常生活不可分割的空间框架。此外,《村民委员会组织法》明确规定村民委员会由三至七人组成,撤销村民小组之后,原先村、组两级治理事务全部集中于村一级[19],这将大大加剧村级行政负担,在当前村干部村民兼职化普遍且短期内难以职业化的背景下,将进一步导致基层治理效率消减的不利后果。而在 C 村所处的 F 县,近年来大规模推行“大行政村”规划,合并后的行政村平均规模均达到 600 户以上,有的甚至达到 1000 户,再撤销村民小组,将使村级治理达至难以“承受之重”,“甚至成为制约村民自治活动有效开展的瓶颈”[20]。而所谓撤销村民小组可以减轻村级财政压力的观点[21],实际上是不了解农村社会现实所致。在农村土地承包责任制实施之前,生产队作为基本的核算单位,相应地具有一定数量的工作经费。而村民小组的经济核算职能被取消后,其就没有任何工作经费。当前低下的村民组长经济待遇标准,又不会使村级财政难以承受,故而,撤销村民小组,并不会起到缓解村级财政压力的效果。

(二)权宜之计下的制度改进

农村乡土社会资本依旧强大、乡村政治空间结构相对稳固以及村民组长双重角色难以褪去的社会背景,阻碍着村民小组的激进式变革,村民组长的职位在短时期内将仍然保留。在严重的主体代际转换危机面前,必须首先寻找当下最为适宜的制度改进措施。

在可预期的未来,农村新生代人口外移的趋势将愈演愈烈,与现代农业发展所匹配的农业从业者问题不但难以得到有效缓解,而且这种结构性短期现象将日益严重。因此,短期之内要想改变年长、学历较低的老龄人担任村民组长的现实,而改由年富力强、有知识的年轻农民担任组长,是不可能实现的。实际上,就当前的农村发展情况来看,由较有威望的年长者担任村民组长,既契合了村庄空间政治结构的农村现实,亦能较为有效地聚集本组村民,妥善处理组内公共事务。因此,当下的权宜之计,并非将精力集中在增加村民组长候选人的有效供给上,而是应采取措施切实增强村民组长的职位吸引力,注重保持现有村民组长的任职热情,大力提升其任职能力,从而使村民小组的基层治理逐步向现代化迈进。

考量村民组长“接班人”危机产生的多维因素,在现代化的冲击和双重角色的冲突难以化解的现实面前,惟有从经济待遇、政治升迁等方面提升村民组长职位的任职空间,方切实、有效。具体可以从如下几方面进行:

其一,改变现行法律只规定村民委员会成员享有补贴的做法,将村民组长的补贴待遇纳入法定轨道,并由国家财政直接拨付。其具体补贴标准,可以参照村民委员会成员的补贴标准进行递减。改变当前村民组长“干好干坏一个样、干与不干一个样”的局面,依据组内人口和土地数量、具体工作业绩,确定不同村民组长的经济待遇,从而调动村民组长的工作积极性。在村民组长的业绩认定上,应将组内村民的评价与村干部的评价进行有机结合,以促使村民组长在履职过程中将“当家人”与“代理人”的双重角色进行有效的平衡。

其二,增强村民组长的政治地位,为其政治升迁创造条件。在法律中明确规定,村民委员会组成人员中,村民组长的任职人数应达到法定的比例,从而确保村民组长在村级治理中享有一定的发言权,化解当前村级治理与组级治理之间几近对立的现实困境。同时,还应明确规定非村民委员会成员的村民组长具有村委会议的列席权,从而真正发挥其在村级治理与村民之间的桥梁作用,进一步缓解二者之间的紧张关系。在政策上要求各地加强村民组长的政治教育,积极吸收符合条件的村民组长进入党组织;将一部分乡镇基层公务员编制面向村民组长公开招考,为其提供晋升空间。这些措施的实施,将吸引一部分仍在农村务农、具有一定文化水平、处于中年阶段的村

民进入村民组长岗位,同时对处于下一代际的青年农村人口亦具有一定的吸引力。

其三,乡、村基层治理机构应积极采取措施,对村民组长的任职能力进行培训。就农业发展来说,村民组长既是参与者,也是组织者,建立农业生产基地需要村民组长配合技术推广、形成主导产业需要村民组长配合组织引导、创建农产品深加工企业需要村民组长配合经营管理。村民组长的任职能力培训应围绕上述几方面进行,从而逐步健全农村的基层现代化服务体系。

(三)长久展望:村民小组的终结

可以预期的是,改革的进一步深化将从根本上改变农村基层的治理结构。在城镇化不断发展的背景下,农村人口将持续减少,并进而促使我国农业迈向职业化转型升级的新阶段,以一家一户为基本表现手段的农村土地承包经营模式将被彻底打破,以村落为基本居住单位的地缘关系也将难以为继。乡村人口的减少,意味着以血缘关系、人际网络、熟人信任为支撑的乡村社会资本的力量将大大被削弱乃至消弭;乡村地缘关系的破裂,将从根本上瓦解村庄政治的空间结构,使其不再成为农民赖以生活的外在框架;随之而来的村干部的职业化改造,将使村级治理完全能够胜任国家权力对基层治理的寄托,农村熟人社会的瓦解和农业现代化的发展水平也使村民组长的"当家人"角色需求不复存在。因此,现代化进程的不断推动,将促使村民小组的自然属性逐步瓦解,并进而使其社会属性从根本上被消除,这意味着村民小组作为独立的基层治理结构的必要性已经丧失。在此背景下,农村基层治理的现代化方向,就必然是向单一的村级治理结构迈进。

正是在此意义上,笔者对村民小组的合并与撤销这两种改进之途,提出"慎行"而非绝对反对的立场。这是因为,在我国东部沿海地区的农村现代化过程中,乡村政治空间结构已面临崩溃,农村社会资本已开始解体,村干部已处于职业化的初步阶段,合并村民小组或直接予以撤销,将不会面对如中西部农村那样的社会障碍。在此情境下,可以逐步减少村民组长任职数量乃至彻底予以取消。通过东部农村的这种渐进式改革,可以对村民小组的发展路向进行初步的政策试验,起到积极的试点意义,从而为未来一元化的村级治理结构的实施提供借鉴。因此,可以根据当前的社会发展现实,在符合条件的东部农村地区,试行村民小组的合并与撤销措施,取消村民组长的职位设置,并全面实行村干部的职业化政策,从而提升我国基层治理的现代化水平。待条件成熟时,再向中西部农村逐步推行。

参考文献:

[1]邓大才. 小农政治:社会化小农与乡村治理[M]. 北京:中国社会科学出版社,2013:1.
[2]程同顺,赵一玮. 村民自治中的村民小组研究[J]. 晋阳学刊,2010,(2):32-35.
[3]马 辉,朱祖顺. 村民自治关键:村民小组建设[J]. 民政论坛,2001,(5):34-35.
[4]邱晓灵. 充分发挥村民小组干部作用的思考[J]. 中共云南省委党校学报,2007,8(4):115-116.
[5]沈守愚,陈利根. 土地的自然性和村民小组的主体权利辨析[J]. 南京农业大学学报(社会科学版),2007,7(2):1-5.
[6]常利民. 我建议彻底取消"村民小组"[J]. 中国经济周刊,2009,(41):36-37.
[7]田先红. 村治改革:村民组长何去何从[J]. 广东行政学院学报,2005,17(5):41-44.
[8]杨峥嵘. 我国农村经纪人主体资格的法律考量[J]. 法学评论,2010,28(6):50-54.
[9]李剑平. 两院院士:提防人口大国无人种地[N]. 中国青年报,2012-03-19(11).
[10]郑子青. 土地制度变迁对农村人口流动的影响研究[J]. 中国人民大学学报,2014,(2):73-82.
[11]王 峰. 农村基层组织建设中的委托——代理关系[J]. 中国农村观察,2000,(3):59-68.
[12]刘承韪. 产权与政治:中国农村土地制度变迁研究[M]. 北京:法律出版社,2012:211-213.
[13]阚满荣. 新农村建设的重要组织力量:村民小组[J]. 群众,2007,(7):66-67.

[14]赵守飞,汪　雷. 农村基层治理:问题、原因及对策[J]. 兰州学刊,2010,(3):94 – 98.
[15]贺雪峰. 乡村社会关键词[M]. 济南:山东人民出版社,2010:198.
[16]唐勇智. 社会资本与农户经济行为[M]. 北京:中国经济出版社,2013:13 – 16.
[17]李培林. 村落的终结——羊城村的故事[M]. 北京:商务印书馆,2004:36.
[18]申端锋. 论乡村政治的空间结构——村民小组与村庄空间结构的相关性研究[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2009,8(2):9 – 13.
[19]刘秀红. 刍论村民小组的再定位[J]. 理论导刊,2007,(10):77 – 79.
[20]张　茜. 在共同体视阈下寻找有效的村民自治单元[J]. 华南农业大学学报(社会科学版),2014,13(3):130 – 136.
[21]包先康,李卫华. 乡村治理中的村民小组——皖西龙镇的调查与思考[J]. 皖西学院学报,2008,24(1):22 – 24.

The Successor Crisis and Rural Grassroots Governance Modernization

WANG Li – zheng
(*School of Law*, *Tianjin University of Commerce*, *Tianjin* 300134, *China*)

Abstract: The conflicts between the roles of being both “a manager” and “an agent” makes villager group leader in a double bind situation. The low economic benefits and lack of political promotion opportunities exacerbates the crisis. The crisis can not be solved at one stroke because of the strong rural political structure, strong rural social capital and the dual role. An expediency is to improve the economic benefits of the villager group leaders, while a long – term strategy is to merge or cancel the villager groups in eastern coastal rural, and popularize the measures with the process of agricultural modernization.

Key Words: rural governance; villager group; villager group leader; benefit motivation