

从资源汲取到以人为本:乡村社会管理基础变革*

罗 峰

(华中农业大学 社会学系/湖北农村发展研究中心,湖北 武汉 430070)

摘 要 在古代,从农村汲取资源一直是乡村社会管理的出发点与落脚点。进入近代,由于政权下沉加剧了这种趋势。进入 21 世纪,伴随着国家工业化与城市化的推进以及乡村治理理念的革新,国家加大了对农村的资源输入,农村社区的开放性与农民流动性要求在“以人为本”基础上重塑乡村社会管理体制,即政府必须依据农村居民异质化、多样化需求及社区服务供给能力,建立多层次、针对不同类型人群、城乡一体的社会管理体制。农村社会管理基础从资源汲取到以人为本的演变经历了漫长的历史过程,既是国家与农民关系的历史性变革,也逐渐凸显农民主体地位,是人 与资源关系的重新定位。

关键词 资源汲取;以人为本;乡村社会管理

中图分类号:C916 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2011)02-0018-05

自古以来,国家与农民关系演绎着我国的社会发展史,“皇粮国税”则是连接两者的主要纽带,凸显农民之所以为国家成员的现实依据,农村基层社会管理体制很大程度上就是建立在国家汲取农业资源基础之上的,辅之以提供必要的公共服务。2005 年 12 月 29 日,在十届全国人大常委会第十九次会议上,表决通过了一项提案,在中国延续了 2 600 年的“皇粮国税”——农业税,自 2006 年 1 月 1 日起被彻底废止。这意味着农村基层社会管理基础发生动摇,“工业反哺农业,城市支持乡村”的城乡统筹管理大幕开启。而“社会管理,说到底是对人的管理和服 务”^[1],这一观点的提出,更预示着服务农民、凸显农民主体利益诉求的“人本”理念开始取代汲取农村资源的“物本”理念,成为社会管理的基础。

进入近代,特别是民国时期之后,受到多种因素的影响,乡村社会管理内容及方式不断发生变化,并且对农民乃至整个国家的生存与发展都产生了深远的影响。那么,这些变化是如何发生的?其动因何在?产生了哪些影响?回答这些问题,必须将其置于乡村社会管理基础演变的历史轨迹之中,在梳理其内在逻辑基础上,阐释乡村社会管理沿革的阶段 性特征、条件及其后果,这正是本文主旨所在。

一、政权下沉与资源汲取:农村社会管理的现代转型

始于秦朝的乡亭制度实现了国家对乡村社会的有限干预,以从中汲取财政或人力资源。但是受到行政成本、统治技术等多种因素的制约,国家对乡村的干预主要表现在地方政府与乡绅形成的地方权力网络。北宋推行的保甲制度,进一步强化了国家对乡村社会的干预能力。晚清之后,中央政府虚弱及其对官僚系统控制能力的减弱,县级政权陷入极度腐败境地,最终导致了清王朝的灭亡。总体而言,“在帝国统治下,行政机构的管理还没有渗透到乡村一级,而宗族特有的势力却维护着乡村的安定和秩序。”^[2]之后,一直处于动荡的南京政府基本沿袭了晚清的城乡制度,在此基础上将乡镇也作为一级政权机构。国民政府在农村地区大力推行保甲制度,力图通过政权建设,实现对乡村社会的全面管理,出现了一直与现代化进程相伴随的“国家政权日益下沉”现象,结果却造成了“赢利型经纪”取代“保护型经纪”充当国家与农民的中介,形成“政权内卷化”局面,最终既背离了中央政府对农村社会的深度干预初衷,也违背了广大农民安居乐业的意愿。中央政

收稿日期:2011-03-14

* 国家社会科学基金重点项目“我国农村养老保障问题调查研究”(10ASH007);华中农业大学科研启动经费项目“土地与农民权益的实现”(52204-09089)。

作者简介:罗 峰(1980-),男,讲师,博士,中央马克思主义理论研究与建设工程农村社会学项目组核心专家;研究方向:农村社会学。

E-mail: luofeng@mail. hzau. edu. cn

府在乡村社会的权力呈逐渐下沉之势,“国家对农民政治、社会生活干涉日益增强,农民的传统自主空间在萎缩”^[3],受多种因素影响,这种干预并没有获得农民的广泛认同,更没实现对农村社会的有效整合。

新中国成立后,受国家宏观环境的影响,农村发展迂回曲折。在经历了20世纪50年代社会主义改造的过渡时期之后,“以阶级斗争为纲”的指导方针,一度主导了国家对乡村的治理方式。就政治体制而言,先是实行乡镇人民政府委员会制,1958年之后实行政社合一制。农村基层组织先是行政村,1958年以后改为生产大队管理委员会。就经济体制而言,农民从原先的以一家一户为生产生活单位,发展到互助组、初级社、高级社,以至1958年建立了“一大二公”的人民公社体制,调整后实行“三级所有,队为基础”的体制,农民一度失去了生产经营自主权。

中国革命胜利与建设的顺利推进很大程度上取决于中国共产党对农民的有效组织及对农村社会的整合。建国后在国际形势极为复杂的情况下,为充分利用国内资源,特别是农业资源,推进工业化、现代化进程,国家通过土地改革及社会主义改造实现了对乡村社会的深度干预。一是通过对土地、生产资料的资源控制,实现农民生产生活集体化,“土地改革和税率的提高使国家政权空前地深入自然村。旧的国家政权、士绅或地主、农民的三角关系被新的国家政权与农民的双边关系取代了……土地改革和新税两者同样地代表着国家权力大规模地深入他们生活的开始”^[4]。二是通过合作化、集体化进行组织控制,建立“三级所有,队为基础”的人民公社体制,以及限制农民流动的户籍制度、供给制度,并以此削弱宗族势力对国家政权的抵抗能力。三是通过思想工作及政治运动进行意识形态控制,减小农民对集体化损害个体利益的抵触情绪。人民公社体制,不仅重新组织起农民,实行“半军事化”管理,而且实现了国家对乡村社会的有效整合,并通过汲取乡村资源达成工业化、现代化的国家目标,“据估算,改革前,国家通过工农产品价格剪刀差形式从农村隐蔽地吸取了8000亿元资金。”^[5]

人民公社时期,“公社对农民进行以基层政权为中心、为主导的重新组织,将几乎所有的生产、经营、居住及迁徙活动都掌握在基层政权手里,主要的农业资源及其分配由基层政权支配。”^[6]换言之,此时的农村社会管理处于高度行政化、组织化状态,农民

行动自由及资源支配权非常有限,国家的行政整合与控制实现了对乡村资源汲取及其工业化、城市化的国家目标,强大行政权力下的农民处于主体缺位状态。

现代化转型过程中,为了整合乡村社会,从中汲取资源,国家权力在逐渐下沉,并建立了与之相适应乡村管理体制,人民公社体制达至乡村管制的顶峰。然而,只注重汲取、忽略给予,偏重国家目标、轻视农民需求的社会管理模式难以持续。家庭联产承包责任制在释放农民个体诉求的同时,也宣告了此管理模式的终结。

二、乡政村治与资源输出:农村基层治理新政及其限度

改革开放后,国家对农村经济政治体制进行了多方面改革,在基层社会管理方面形成了“乡政村治”格局,然而直至税费改革之前,政府对农村社会的管理依然是国家目标的附属品,农民的主体性及其需求尚未成为社会管理的出发点与落脚点。

党的十一届三中全会之后,党的工作重心由“以阶级斗争为纲”转变为“以经济建设为中心”,这一转变,使农村阶级成分被逐渐取消,为农村基层民主政治建设奠定了基础。经济体制上,家庭联产承包为主要形式的生产责任制的推行,使农民具有了生产经营自主权。与之相适应,农民利益诉求多元化倾向逐渐显现,建立在旧有经济基础之上的管理体制——人民公社和生产大队,无法应对,并迅速解体。农民自创的组织形式——村民委员会应运而生。1980年,为应对生产大队管理体制解体带来的挑战,广西壮族自治区罗城县冲弯村一些干部、党员及农民自发建立了村民自治体制,实行自我管理、自我教育、自我服务。村民委员会主任、副主任和委员都是由群众直接选举产生。同时,建立了村民会议,发动群众讨论决定村内大事。之后,广西宜山县冷水、乐清等乡村也建立了村民委员会。四川、安徽等省份部分农村也陆续实行村民自治制度。

在试点基础上,1981年4月宪法修改草案将村民委员会正式列入宪法条文中,1982年制定的宪法正式将村民委员会列入第一百一十一条。从此,此项制度推广开来。到1987年11月《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》通过。1998年11月4日全国人民代表大会常务委员会正式通过《中华人民共和国村民委员会组织法》。村民自治制度是农

民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治制度,村民委员会由村民直接选举产生。村民自治制度的实施,历史性地改变了农村的权力结构,农民从一直以来的被管理者演变为村庄决策的参与者、执行者、监督者。

从国家对整个乡村社会管理格局来看,在法律秩序上,其行政权力上收至乡镇一级,在乡镇以下实行村民自治,形成“乡政村治”的治理模式。然而,在税费改革前,迫于税费征收及地方政府运转等压力,行政权力在乡村社会中一直处于重要的支配角色。事实上,实行村民自治后,国家并未缩小在农村的干预范围、减少干预事项,而是改变了行为方式。正是从某种意义上而言,村民自治在村庄社区内部有限地改变了权威的来源及授予方式,以“乡政”为代表的行政权力并未因“村治”而止于乡镇一级。收取税费是行政权力介入村庄的合法途径,从乡村汲取资源用以维持县乡政府、乡村教育及其他公共事业的正常运行,以及为城市化、工业化提供廉价的原材料与劳动力,“三农”作为工业化、城市化附属品的地位在延续。村民自治不仅没有阻止行政权力的强力介入,更没有扭转国家对乡村的资源汲取及其工业化背景下廉价资源输出局面。从某种意义上说,这个时期的村民自治是行政权力对乡村治理规划性变革的产物,因而很大程度上还附属于行政权力。

将“乡政村治”下的乡村社会等同于“一大二公”的人民公社体制显然是不符合事实的。虽然村民自治制度没有从根本上改变行政权力介入及其资源汲取的格局,但是在改革开放迅速推进的社会大背景下,农民获取资源方式逐渐从单一农业向多种产业转变,农民生存地域范围逐渐扩大、流动性提高,农村社区内部异质性增加。也就是说,改革后,农民家庭或个体自主性及可选择性大大提高,走出封闭社区、摆脱单一农业,在更为广阔的地域内及产业中就业、谋求生存。其中,最为典型的就是“民工潮”的出现。20世纪80年代中后期东南沿海地区快速发展、劳动力需求旺盛,且农村潜在剩余劳动力丰富,两者共同促使农民在城乡之间的流动。到20世纪90年代初,民工潮规模急剧扩张,令政府始料未及。从社会秩序的角度,政府对民工潮存有警惕防范心理,对农民进城务工进行限制,并且一些歧视性措施及政策成为社会管理的重要内容。

就流入地而言,长江三角洲、珠江三角洲等发达地区及北京、上海、广州等大城市通过清理遣返、建

立农村劳动力“务工证”、限制其行业工种等区别对待措施,不仅加重了农民的经济负担,而且从体制上限制了农民的行动自由与就业自主权,使农民成为“二等公民”。就流出地而言,在意识到农民外出就业能给本地带来巨大经济效益之后,流出地地方政府开始大力鼓励农民外出务工,然而其动力却是从农民流动中获取证件收费及其他预算外收入。1994年11月,劳动部出台了具有全国效力的《农村劳动力跨省流动就业管理暂行规定》,在就业选择上规定用人单位若招外省劳动力,需经劳动部门核定为当地无法招用到工人的工种、行业;在管理上,被用人单位跨省招收的农村劳动力,外出前,需持身份证和其他必要的证明,在本人户口所在地的劳动就业服务机构登记并领取外出人员就业登记卡;到达用人单位后,须凭出省就业登记卡领取当地劳动部门颁发的外来人员就业证,作为流动就业有效证件。正是这些带有明显歧视性的规定,彰显了当时社会管理的取向,即只有在政府可允许的管理框架内,才允许农村劳动力有限流动,从政府管理方便而非农民需求出发的意味显而易见。

无论是对在乡农民,还是对流动农民的社会管理,依然是建立在户籍、地域基础之上,并且这种管理既有维护社会稳定、“达标升级”任务等政治压力,也有谋取地方利益的经济动因,呈现“政府→农民”的单向管理格局,缺乏“农民→政府”方向,从农民正当需求出发变革社会管理方式的逆向举措。

三、资源输入与以人为本:凸显农民主体性,创新乡村社会管理

进入21世纪,特别是税费改革之后,国家逐渐从单方面汲取农村资源向“多予少取放活”以及“工业反哺农业,城市支持农村”的政策转变,历史性地首次实现了农村资源输出与输入的反向。这既得益于中国长期工业化与城市化的财富积累,使之有此能力,也得益于国家乡村治理理念的转换,使得城乡资源再分配机制出现新的转机。

21世纪以来,国家对农村政策进行了全方位的调整,在统筹城乡战略下逐渐实现了对农村、农业的反哺,并且在基层管理体制上进行了相应的改革。“伴随着农业税的取消,国家还先后出台粮食直补、良种补贴、农机具补贴、农资综合直补等涉农补贴政策,不断提高农产品最低收购价,并逐步扩大保护范围;推行农村义务教育经费保障机制,在农村实行免

费义务教育;建立健全农村新型合作医疗制度和新型农村社会养老保险制度,逐步建立农村最低生活保障制度;实施‘村村通’公路建设、农村电网改造、农村饮水安全以及清洁能源、土地整理、病险水库维修等工程;出台村级公益事业‘一事一议’以奖代补政策,发挥农民的主体作用,改善村内公益事业。2003年至2007年,中央财政用于‘三农’支出达15060亿元,相当于前10年(1993年至2002年)的总和。2009年,中央财政支农资金达7161.4亿元,比上年增长20.2%,极大地改善了农业、农村基础设施和农民生产生活条件,缩小了城乡经济社会发展的差距,城乡基本公共服务均等化水平明显提高,城乡经济社会一体化速度明显加快。”^[7]不仅如此,国家陆续出台并推行了大学生“村官”及“三支一扶”等人才支持、农户承包地使用权流转、支持粮食主产区进行粮食转化和加工、保障进城就业农民的合法权益、对农村劳动力的职业培训、土地征用制度改革、粮食流通体制改革、农村金融体制改革、完善扶贫开发机制等一系列惠农政策与改革措施,从多方面实现了对“三农”的资源输入。与此同时,以取消农业税费和精简乡村基层组织人员为主要内容的综合配套改革陆续展开,力图扭转政府职能从管制向服务转变,从资源汲取向支农惠农转变。

对农村的资源输入及其一系列惠农政策,在经济上减轻了农民负担、改善了农村基础设施及其环境,然而对于偏重物质投入的资源输入政策而言,政府的惠农政策提供了最低安全保障,但并不能增加农村的社会资源,农村社区仍然缺乏将资源整合及有效利用的社会机制。与此同时,以户籍及地域为基础的管理体制与农村社区开放性之间的矛盾日益突出,“迄今城乡有别的政策和制度并没有完全消除,城乡之间在户籍、居住、就业、社保、教育、医疗以及土地、产权等方面的二元化制度在相当程度上依然存在,基本医疗卫生服务及社会保障等制度设计仍是坚持城乡分离的思路,按照人们的身份和地域来设计,农民进城及流动仍受到诸多的政策上歧视和制度上的束缚。这在相当程度上维系和延续着城乡二元化的体制和政策,也成为阻碍了农村人口城镇化及城镇化发展的重大的制度性障碍。”^[8]可见,社会管理体制依然没有从农村居民的利益诉求及服务需求出发,建立适应社区开放与农民流动的社会现实。于是,国家对农村的大幅资源输入,一方面面临着这些资源在农村社区内部的分散利用与整合困

境,难以最大限度发挥其功效;另一方面农村社区居民由于流动而日益不确定和异质化,面临资源受益主体、资源分配及其管理难题。

随着农村流入与流出人口规模在增加、频率在加快、流动方式在多样化,以政府管理方便为取向、以地域为基础的封闭管理方式已经无法适应日益开放的农村社会,探索建立以农村居民需求为取向、以居住地为基础的开放型管理体制迫在眉睫。农村社会在工业化、市场化及城市化大背景下已经发生了深刻变化,传统孤立的农村社区正在向开放性、流动性、变化性、异质性转变^[9]。农村社区内部呈现经济多样化、社会多元化,出现了多种成员身份,主要包括具有本村户籍并长期生活于本村的村庄人员;不具有本村户籍但长期居住在本村的所谓“外乡人”;不具有本村户籍在本村临时打工的外来人员;“农转非”现在退休居住在本村的人员;户籍已经迁出但仍然长期居住在本村承包本村土地的外嫁女等。更为重要的是,农民流动延续了改革开放后的强劲势头,突破了封闭的农村社区,农民的城乡及异地流动逐渐成为一种常态。“据对全国31个省(区、市)6.8万个农村住户和7100多个行政村的农民工监测调查结果推算,2009年度全国农民工总量为22978万人,其中外出农民工14533万人,与上年相比,农民工总量增加436万人,增长1.9%。”^[10]在现有的社会管理体制下,无论是农村社区内非本村户籍的居民,还是流动农民,都难以行使基本的公民权、也无权享受就地公共服务,与农村居民、流动农民对社会管理及服务的需求相悖。

为此,政府必须依据农村居民异质化、多样化需求及社区服务供给能力,建立多层次、针对不同类型人群、城乡一体的社会管理体制。2011年2月19日,胡锦涛在《扎扎实实提高社会管理科学化水平建设中国特色社会主义管理体系》的重要讲话中明确指出,“社会管理,说到底是对人的管理和服 务,涉及广大人民群众切身利益,必须始终坚持以人为本、执政为民,切实贯彻党的全心全意为人民服务的根本宗旨,不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。……进一步加强和完善基层社会管理和服务体系,把人力、财力、物力更多投到基层,努力夯实基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、强化基础工作,强化城乡社区自治和服务功能,健全新型社区管理和服务体制。”因此,我们必须树立新思维、新观念,使乡村社会管理体系从“为了管理方便”向“为了群众

方便”转变,真正以人为本、坚持农民主体地位,促进社会管理的科学化与高效化,实现社会公平正义。

四、结 语

农村社会管理基础从资源汲取到以人为本的演变经历了漫长的历史过程,既是国家与农民关系的历史性变革,也逐渐凸显农民主体地位,是人与资源关系的重新定位。这种变革在解放农民、释放农民自主性的同时,也给乡村社会管理提出了新的挑战。因此,真正实现“以人为本”的乡村社会管理,是一项任重而道远的“治道”之变。

参 考 文 献

- [1] 胡锦涛. 胡锦涛在省部级领导干部专题研讨班开班式上的讲话 [EB/OL]. (2011-02-19) [2011-03-02]. http://www.gov.cn/ldhd/2011-02/19/content_1806293.htm.
- [2] [美]W·古德. 家庭[M]. 魏章玲,译. 北京:社会科学文献出版社,1986:166.
- [3] 王道勇. 现代化进程中国家与农民关系的变迁及走向[J]. 理论与现代化,2007(2):21-24.
- [4] 黄宗智. 长江三角洲小农家庭与乡村发展[M]. 北京:中华书局,1992:173.
- [5] 发展研究所综合课题组. 改革面临制度创新[M]. 上海:上海三联书店,1988:7.
- [6] 张静. 基层政权:乡村制度诸问题[M]. 杭州:浙江人民出版社,2000:35.
- [7] 王卫星. 我国城乡统筹协调发展的进展与对策[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版,2011(1):9-14.
- [8] 项继权. 城镇化的“中国问题”及其解决之道[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版,2011(1):1-8.
- [9] 徐勇. 在社会主义新农村建设中推进农村社区建设[J]. 江汉论坛,2007(4):12-15.
- [10] 国家统计局农村司. 2009年我国农民工监测调查报告[J]. 中国产业经济动态,2010(7):27-35.

From Resources Drawing to People-orientation: Basis Changes in Rural Social Management

LUO Feng

(College of Humanities and Social Sciences, Huazhong Agricultural University/
Center of Hubei Rural Development, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract For a long time, drawing resources from rural areas has become a starting point and destination in social management. In modern times, sinking regime and modernization exacerbated this trend. In the 21st century, with the national industrialization and urbanization as well as innovations of rural governance concept, China has increased the input of resources in rural areas, and the openness of rural communities and farmers' mobility require the rebuilding of rural social management system on the basis of the "people-orientation". Based on heterogeneous and diverse needs of rural residents and supply capacity of community service, governments must establish a multi-level, focusing on different types of people, urban and rural integrated community management system. The basis changes of social management has undergone a long historical process from rural resources drawing to people-orientation, which not only represents the historic revolution of the relationship between country and farmers, but also highlights the dominant position of farmers gradually. It is also the repositioning of the relationship between people and resources.

Key words resources drawing; people-oriented; rural social management

(责任编辑:刘少雷)