

行政还是自治:村级治理向何处去

贺雪峰

(武汉大学 社会学院,湖北 武汉 430072)



摘要 中国历史上村级治理主要解决国家从农村汲取资源和满足农民最基本生产生活秩序维持的需要,村干部主要功能也就兼具国家代理人与农民当家人的双重角色。在当前资源下乡的背景下面,中国基层出现了普遍的村级治理行政化现象。村级治理行政化的必然后果是村庄公共性的消失,资源下乡的低效甚至无效。离开对农民群众的动员,仅仅强调为农民群众服务,不组织农民,仅仅帮助农民,结果可能造成村级治理的失败。

关键词 村级治理;农村税费改革;农村公共服务;村庄公共性

中图分类号:C 912 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)06-0001-05

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.06.001

取消农业税后,国家向农村输入越来越多的资源,农村公共事业建设也由过去民办为主变为民办公助,现在几乎全部由国家承担起来。历史上村级治理主要解决国家从农村汲取资源和满足农民最基本生产生活秩序维持的需要,村干部主要功能也就兼具国家代理人与农民当家人的双重角色。在国家不仅不再从农村汲取资源,而且资源大量下乡,几乎承担了所有农村公共事业建设资源时,与国家资源下乡同时进行的是国家权力的下乡,是国家标准与规范的下乡,也是国家监督的下乡。落实到村级治理,就是村级治理由过去的自治变成了国家行政体系的最末梢,村干部成为职业,村干部主要工作不是组织动员农民群众来自己建设自己的美好生活,而是协助国家将国家资源用于建设农村基础设施和公共服务。村级治理行政化的必然后果是村庄公共性的消失,国家将不得不直接面对每个农户。在中国农村区域差异巨大,每个农村地区乃至每个村庄对公共事业建设需求都完全不同的情况下面,国家几乎不可能有效满足不同农村地区和不同农户多样化的公共品需求。村级治理向何处去,是一个亟需讨论的重大问题。

一、农村基层自治的历史

行政村真是一个有趣的存在。当前中国农村最基层的建制就是行政村,全国有 60 多万个行政村。正是依托行政村建制,国家政权得以进入和渗透农村千家万户。同时,中国在农村实行村民自治,村民自治的单位正是在行政村一级,村民通过选举产生村民委员会来实现民主管理、民主监督、民主决策,以实现农民群众的自我教育、自我管理和自我服务。行政村因此又称为村委会。在行政村以上为乡镇基层政权,基层政权与村委会的关系是指导与被指导关系,这样一种指导与被指导关系被张厚安教授概括为“乡政村治”^[1]，“乡政村治”结构下面,村干部有两重身份,一重是乡镇政权在行政村的代理人,一重是农民群众的当家人。

从历史上看,中国农村基层一直都是自治的,国家没有能力介入到基层治理事务,村庄公共品绝大多数是由村庄社会内部提供的,所谓“守望相助、疾病相扶”,基层自治中,绅权和族权都十分重要。即使人民公社时期,“三级所有、队为基础”,生产队是基本生产单位也是基本利益分配单位、公共福利

收稿日期:2019-09-16

基金项目:国家社会科学基金重点项目“村庄治理现代化的区域差异研究”(18ASH002)。

作者简介:贺雪峰(1968-),男,教授,博士,长江学者;研究方向:乡村治理。

分配单位。农民共同劳动,共同应对生产生活中的公共事务,甚至教育、医疗也是集体通过“民办教师”“赤脚医生”来自我服务的,生产大队和生产队干部误工补贴同样也是从农村集体收入中扣除领取的。正是通过集体制度,人民公社将农民组织起来,极大地改善了农业生产条件(最为典型的是大修农田水利),通过内生力量大幅度提高了农村教育和医疗水准。

分田到户以后,村社集体不再统一组织农业生产,农户家庭重新成为独立的生产经营单位,不过,村社集体与农户之间仍然存在着算平衡账的关系,即耕种集体承包土地的农户必须“交够国家、留足集体的、剩下才是自己的”。村社集体通过向农户收取费用来为农户提供一家一户办不好和不好办的共同生产事务。同时,国家向农户收取税费以及完成其他国家任务,也往往下达到村,由村社集体再分解到农户收取。村社集体或行政村显然是一级自治单位。

在村级单位仍然具有自治性质时,这样一种自治必须具有重新分配利益的能力。村社集体重新分配利益的能力来自土地集体所有,无论是国家向农民收取税费摊派,还是村社集体开支,最便利的办法就是将费用平摊到农户承包土地上去。问题是,在 20 世纪最后 10 多年时间,国家向农民的摊派有点重,县乡政府从农村提取资源,只关心资源能否按时提取上来,不太关心由谁来提取资源,在农民负担比较重且不愿缴纳税费时,只有那些“狠人”才有可能收取上来税费,县乡政府为了完成税费收取任务,倾向与“狠人”村干部合谋。在取消农业税前,中国农村普遍结成了乡村利益共同体,基层干部开始“黑恶化”^[2]。乡村利益共同体进一步加重农民负担,有农民弃田抛荒离开村庄进城务工经商去了。村庄共同体难以维系。

即使如此,只要农民承包土地必须承担税费,在村庄生产生活的农民必须承担村庄共同生产费等公共性支出,村庄就仍然是具有公共性的,是有自治能力的。

因为农民负担过重成为严重问题,且国家财政越来越不再依赖农业税费,进入 21 世纪,国家取消了农业税及各种专门面向农民的收费。而且国家越来越明确给农民长期不变的土地承包权,取消了村社集体向农民收取承包费的权利。即使是用于村庄共同生产的“一事一议”收费也做了严格限定,从而全国绝大多数农村不再可能将“一事一议”经费收取上来^[3]。也就是说,取消农业税之后,农民不再不再向国家缴纳农业税费,而且不再承担对集体的义务。村社集体也就有名无实,村社集体再进行平衡帐的结算就变得不再可能了。

这个时候,行政村向何处去就成为问题。

二、取消农业税后的村级治理

取消农业税及附着在农业税上面的各种收费,以及国家不再允许收取土地租金(三提五统),甚至“一事一议”经费也规定了 15 元/(人·年)的上限,并且不允许强制收取,实际上全国绝大多数地区农村也不再进行“一事一议”筹资,这种情况下面,村社集体就几乎不再有任何与村民之间的权利义务关系,更无法再结平衡账,人民公社时期所形成基层自治最重要的经济基础因此丧失。

取消农业税后,国家不再向农民提取资源,也不再向村干部下达收取税费的任务,村干部当然也就不可能借完成国家税费收取任务来搭车收费。村干部无所事事,国家与农村关系变得松散,基层政权“悬浮”在农村之上。

“一事一议”筹资筹劳最典型地反映出了村社集体的困境。因为缺乏强制性,即使通过村民代表会议决定进行“一事一议”筹资,村民不愿意缴费,村干部也不可能强制,然后就会有更多村民不愿缴费,结果就是“一事一议”无法进行。

在取消农业税以后的相当长一个时期,村社集体不再有能力组织村民来共同应对一家一户“不好办和办不好”的共同生产事务,国家也没有特殊的强制性任务要求村干部完成。村干部报酬普遍也比较低。因此,这个时期,村干部就由那些在农村有产业的老好人来担任,他们有自己的家庭产业,主要时间用来经营家庭产业,村里工作兼职完成。这些村干部是真正不脱产干部,拿误工补贴。因为村干部事情不多,待遇不高,谁当村干部无所谓,从村庄挑选村干部不是难事。

这个意义上讲,取消农业税后的相当长一个时期,村级治理可谓无为而治,村庄中也因此积压了

很多矛盾,典型矛盾是农田基本建设长期被忽视,农田水利体系开始瓦解,农民田无法种而非无人种的情况十分普遍^[4]。

三、国家资源下乡

取消农业税后出现了国家与农民关系的松弛,村庄公共事务无人办无法办无资源来办。针对这种情况,国家加大了向农村转移支付力度,并直接介入到为农民提供公共服务,以便利农民生产生活。

具体主要表现在两个方面:一是国家逐年增加对农村转移支付力度,二是国家越来越强调建设服务型基层组织,最典型的就是在村庄建立党群服务中心,正是这两个方面彻底改变了当前国家与农民的关系,并决定了行政村的走向。

从面上讲,取消农业税以后,国家惠农资金越来越多,现在每年总计已达2万亿元之巨,这些惠农资金要落地到村庄。落地有两种主要类型,一种是由“条条专政”,即由部办委局等自上而下的条条来主持项目,建设项目,让项目落地,比如由自然资源部负责的国土整治项目,财政部负责的小农水项目,交通部负责的乡村道路建设项目等。这些方面的资源都掌握在上面,由下面(省市县乡村)申请,所谓“跑部钱进”。还有一类则是直接切块到村到户的资金,这些资金数额一般都比较小,但作用比较大,比如切块到村的办公经费,尽管一个行政村有几万元,却对行政村运转具有极其重要的作用。再比如成都市每年转移到每个行政村30~50万元公共服务资金,由行政村通过民主决策和民主管理来使用。切块到户的资金比如通过“一卡通”直接发给农户的农业综合补贴,农村基本养老保险。除以上两种资金类型以外,还有一种介于两者之间的类型,比如危房改造、低保、精准扶贫等资金,虽然是由部门负责,却需要由村庄评定,村庄因此可以在其中发挥比较重要的主导作用。

具体来讲,当前中国所有村庄都曾获得大量自上而下各种惠农资金的支持。大量惠农资金下乡必然带来两个后果:一是项目落地问题,即项目落地时的利益如何分配,包括占地补偿如何确定和落实;二是自上而下到村资金如何使用,以及如何保证资金使用的安全性。这两个方面都与村干部有关,作用机制却有所不同。

国家为了保证资金在村庄使用的安全,必然会对如何使用资金的程序进行规范,典型就是在村一级广泛推动“四议两公开”等复杂制度,也必然要对资金使用效率进行评估。这个意义上讲,国家资源下乡越多,国家对村庄的监管就越全面、严厉。国家资源下乡的过程也同时是国家权力下乡的过程。随着越来越多国家资源下乡,村干部主要工作精力就越来越服务于国家资源下乡,村干部工作规范越来越由上级安排决定。过去村级治理的主要工作是完成国家安排到村庄的任务,上级不是很关心村干部如何完成任务,上级对村干部的考评主要依据任务完成情况。在当前国家资源下乡背景下面,村干部主要工作是配合上级有关部门完成项目下乡和资源安全准确落地,上级对村干部工作的主要考核标准就变成是否按程序,是否规范,是否让村民群众满意——至少不能引发农民上访。

也就是说,随着国家资源下乡,国家权力越来越介入到村级治理的各个环节,具体过程。村干部越来越少自主决定权,越来越少实行实质治理的权力,而越来越按上级规范和程序进行形式治理。

进入21世纪第二个10年,尤其是最近几年,国家越来越强调变基层的管理为服务,强调建设服务型基层组织,与此相关就是全国农村基层普遍建设党群服务中心,以为村民提供方便快捷的在地服务。党群服务中心通过帮助农民办理或代理各种公共服务,让农民“办事不出村”,体现了群众路线中“一切为了群众”的我党宗旨。与之相匹配的是,全国农村基层普遍将之前的村部改造成为党群服务中心,设置专门的党群服务大厅,由村干部轮流坐班为村民群众提供“坐堂”服务。为了达到相应的服务规模,以及为了建设具有一定标准的党群服务中心,很多省市要求按一定标准来建设村部,比如湖北省就规定村部面积必须要有600平方米,其中党群服务大厅必须要专设。为建设高标准党群服务中心,湖北省很多县市推动村庄合开,比如湖北监利县将全县600多个行政村合开为300多个,以致行政村平均人口规模达到了5000多人,山东烟台市则通过建设党建示范区来为农民提供就近便利的公共服务。

基层治理由管理到服务的转变,就使得过去村级治理以完成任务为中心变成了日常化服务。过

去村干部只要完成任务就可以进行自家生产,且村级工作往往是季节性的,中心工作也是集中在特定时间段的,村干部工作因此是不脱产的。现在改管理为服务,服务是日常性的,尤其是设置党群服务大厅,农村基层工作就变成了以坐班为主的工作。一旦坐班,按时上班下班,就彻底改变了过去村干部不脱产的性质,村干部正规化了。

村干部的正规化与自上而下转移资源造成的村级治理的规范化、形式化结合起来,就造成了当前农村基层普遍存在的村干部的职业化。村干部不再是不脱产干部,也不只是拿误工补贴,而开始成为正规的脱产干部,其收入不再是误工补贴,而是工资性质,不仅包括基本工资,而且与绩效(完成上级任务及考评情况)挂起钩来。甚至村干部也开始享受类似国家干部的住房公积金政策,比如,江苏丹阳市在积极调优村干部收入结构,落实各种社会保险和福利待遇的同时,2008年1月份将全市村两委干部纳入住房公积金扩面对象,为全市村干部建立的公积金制度^①。湖北恩施2018年开始试点村干部住房公积金政策^②。浙江嘉善县也建立了村干部住房公积金缴存制度。

四、村干部职业化的后果

村干部正规化和职业化的必然前提是不再能兼职家庭产业,村干部就必须要有比误工补贴高得多的工资收入。过去村干部当村干部不脱产,误工补贴多少不是问题,现在全脱产当村干部,村干部工资高低就成为关键,否则就没有人来当村干部了。湖北省为了解决这个问题,规定村支书(一般兼村委会主任)工资与乡镇副职干部同等,大概每年村支书可以拿到3.5万元工资,比过去每年一万多元误工补贴高得多了。不过,因为财政能力不足,湖北省只能提高村支书报酬,其他干部报酬没有提高。结果,在村支书没有提高报酬时,村干部报酬相差不大,村里工作是由村支书领着村干部完成。现在村支书一个人的报酬比其他村干部加起来还多,村里工作也就变成了村支书一个人干,其他村干部在一旁看。因此,各地顺理成章地采取两个办法:一是通过合村并组和干部相互兼职来减少村干部职数,二是逐步提高所有村干部的报酬而不是只提高村支书的报酬。

一旦村干部不再是不脱产干部,不再只拿误工补贴,而成为正式的拿工资的干部时,村干部真正成了自上而下行政体系的一员,他们是国家在基层的代理人,国家通过村干部来面对每一户农民。国家给村干部发工资,必然要对村干部工作情况包括工作考勤和任务完成情况进行考评,并以此考评为基础进行奖惩。即使村干部为村民提供服务也是纳入上级考评范围内的。对村干部来讲,凡是上级考评的事项都是必须无条件完成的事项,凡是上级不考评事项,就是不重要的。因此,在村级治理中,村干部一切围绕上级指挥棒来转,而上级指挥棒与农民实际需要可能有巨大差异,村干部对农民实质性的需求视而不见,却用很多形式主义去应对上级检查考评。

村干部变成国家体系的组成部分,不再如过去既是国家在农村的代理人,又是农民自己当家人,也就意味着国家与农民的关系就不再是国家面对着一个基层社会共同体,而是要通过村干部这个代理人来直接面对每个农户,每个农民。每个农户有什么事情,也就不再有基层共同体来解决,而是直接通过村干部找到国家来解决。之前村庄是国家与农民之间关系的缓冲地带,现在这个缓冲地带不存在了。

五、村庄公共性问题

当村干部的主要工作是完成上级安排的工作布置的任务,哪怕这些工作“一切为了群众”,都是为农民办好事,而主要不再是动员群众,依靠群众时,村庄公共性就开始消失,村干部成为应付上级和上级服务农民(党群服务中心)的一环,却不再是组织农民的一环。村干部不组织动员农民来形成共同的利益诉求,公共的集体和村干部影响村庄舆论的能力丧失,村庄公共性就开始消失了。

① “1300余名村干部享受住房公积金政策”,《丹阳日报》2019年6月8日。

② “恩施:试点村干部享受住房公积金政策”,《湖北日报》2019年1月28日。

一旦村庄公共性消失,村庄中就没有了基于共同利益而产生的强有力的舆论,就没有村庄积极分子主动带节奏,也就没有村民会主动站出来维护共同利益,说直话,唱黑脸,形成正气。当然也缺少因为结平衡账所可以产生的权利义务关系。这种情况下面,即使国家一切为了村民群众,为村民群众建设公共工程提供公共服务,公共工程落地时却可能被钉子户索要高价。一旦有钉子户索要高价,因为钉子户是针对村庄以外的国家或工程队所索要的高价,与其他村民无关,其他村民也就是围观而已。一户钉子户索要高价成功,其他村民就会效仿。结果,国家为农民提供越多的服务,就有越多农民通过当钉子户来向国家索要高价的好处。

通过党群服务中心为农民提供各种服务,包括代办公共服务,同样存在的问题是,国家通过各种办法来尽可能为农民提供服务,这种服务很快就变成了理所当然,变成了必不可少。国家提供的服务越多,农民就越是依赖政府,越是等靠要。村庄对个人利益最为敏感的群体(必有可恨之处的可怜人)就成为最为依赖政府服务的群体。结果就是,国家通过村干部与农村社会中的边缘群体站在一起,无论是钉子户索要高价还是可怜之人的等靠要,长期下来就变成国家与边缘群体的死缠烂打,由此造成了农村工作重心的偏离。

对于一个具有公共性的村庄来讲,或者说对于村庄共同体来讲,因为村庄具有共同利益的,保护村庄共同利益对每个村民都有好处的,村庄中就会产生出维护共同体的力量,这种力量既包括维护共同体的群体(积极分子),又包括维护共同体的规范(有时就是传统或习惯),还包括维护共同体的制度(比如新中国成立前的宗族族产,人民公社时期的集体经济),以及强制性摊派公共品供给成本的法规。正是因为存在着一种超过个人的结构性力量,村庄共同体可以提供仅靠一家一户办不好和不好办的共同事务,可以低成本获得公共秩序。村庄公共性消失了,就意味着村庄再难内生组织起来维护公共秩序,村庄所有事情都要直接面对国家,小事要出村大事要出县乡,国家必须管到农村一家一户。

在当前中国不同地区农村差异极大的情况下面,国家要为农民提供城乡均等的公共服务,一定只可能是基本公共服务,并且一定不能一刀切,而要依据地区差异允许地方自主决策。不能一刀切,不能标准化,地方实践就必须要有结合实际落地的问题,在地方没有主体性、农户等靠要背景下面,实践的结果必然是,无论国家多少大的决心与好心,到了地方落地都变成形式主义,变成了应付,变成了不出事也不办事。国家要为情况千差万别的全国农村提供标准化的服务,要大包大揽为每个农户提供无差异的关怀,这是不可能做得到的。

六、小 结

如果基层治理中,所有村民都成为潜在钉子户,都在等靠要国家政策好处,而不是自己组织起来建设自己的美好生活,这样的基层治理肯定是不可能成功的。

要发挥村民主体性,调动起他们参与集体事业的积极性,首先必须要让村社集体真正成为一个集体,村庄成为共同体,村干部主要工作不是机械地为村民提供服务,完成上级布置的工作,搞形式主义,而是动员村民,组织村民,让村民共同建设他们自己的美好生活。

基层治理的关键在于动员农民。动员农民并组织农民的前提就是将村社集体当作一个利益共同体,让农民通过选举来产生自己满意的村干部,且通过制度设计让农民选举出来的村干部有能够作为的空间与制度条件。

参 考 文 献

- [1] 张厚安.乡政村治——中国特色的农村政治模式[J].政策,1996(8):26-28.
- [2] 贺雪峰.试论20世纪中国乡村治理的逻辑[J].中国乡村研究,2007(00):157-173.
- [3] 田孟.发挥民主的民生绩效——村级公共品供给的制度选择[J].中国农村经济,2019(7):109-124.
- [4] 王海娟.农地细碎化的公共治理之道:沙洋县按户连片耕种模式调查[M].武汉:华中科技大学出版社,2017.