

村民自治基本单位再认识与 村级治理体系重塑*

——从广西W县S村调查谈起

余彪

(华中科技大学 中国乡村治理研究中心, 湖北 武汉 430074)

摘要:村民自治是我国村级治理体系的重要组成部分。现行的村民自治基本单位是行政村。现实经验表明,行政村自治缺乏集体经济作为物质支撑,难以获得村民的社区认同,实践中也只能采取分而治之的“联邦制”治理模式,村民自治实践存在文本与现实之间的巨大张力。村民自治基本单位与农村社会结构的不适应,容易造成选举为少数政治精英所操控进而使得选举形式大于内容,村干部缺乏应有的民主监督而演变成分利的中间层,自然村的自治也容易被行政吸纳或者制度忽视而受到削弱。从改革和完善村级治理体系的角度看,可以探索将自然村作为村民自治的基本单位,将村委会改造为以公共服务和地方事务协调为主要职能的地方自治组织,建立一种“双层自治”的治理模式。

关键词:村民自治;行政村自治;自然村自治;地方性共识;村级治理体系

中图分类号:C912/D42/D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2015)06-0046-09

一、问题缘起

村民自治是我国村级治理体系的重要组成部分。广西是我国村民自治的发源地,并且在过去30多年的制度实践中进行了丰富的探索,曾经顺应当地的农村社会特征将村民委员会建立在自然村而不是行政村之上。自然村和行政村之差别,按照学者的定义:“自然村是指中国农村地区的自然聚落,北方平原地区的自然村通常比较大,南方丘陵水网地区的自然村通常比较小。行政村是中国行政区划体系中最基层的一级,设有村民委员会或村公所等权力机构。在许多地方,行政村与自然村是重叠的;在另外一些地方,一个行政村包括几个到几十个自然村;在个别的地方,一个自然村划分为一个以上的行政村。”^[1]笔者及同事2014年赴广西W县农村开展调研,发现当地干部群众对于自然村的认同度远远高于行政村,而这种地方性共识也对村庄治理结构、治理过程及治理绩效构成重要影响。联系到近些年笔者在全国各地农村调查观察到的村民自治所呈现出的种种形态和表征,如何认识和理解当前农村村民自治基本单位,继而如何构建合适的村级治理体系,广西W县农村村民自治的内在逻辑无疑可以引起我们的思考。

我国的村民自治制度是在人民公社体制瓦解以后逐渐建立起来的。1987年颁布的《村民委员

* 文章得益于与刘燕舞、陈文琼、杜娇、姜权权、田舒彦等同仁的一起调查和讨论。特此致谢,文责自负!按照学术惯例,文中涉及的人名、地名已做技术化处理。

收稿日期:2015-05-01

作者简介:余彪,华中科技大学中国乡村治理研究中心,博士研究生。

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(14JZD030),首席专家:贺雪峰。

会组织法(试行)》将村民委员会定位于村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性组织。该法第七条还规定:村民委员会根据村民居住状况、人口多少,按照便于群众自治的原则设立。村民委员会一般设在自然村;几个自然村可以联合设立村民委员会;大的自然村可以设立几个村民委员会。广西依据法律规定且结合自身农村村落分散的实际情况,于1987年将村委会改设在自然村,将原以生产大队为基础建立的村委会改为村公所。^[2]不过在全国大部分地区,则是因应基层管理的需要,依然将村委会设置在原生产大队,自然村则改为村民小组。^[3]1998年正式实施的《村民委员会组织法》(下文简称《村组法》)不再强调“村民委员会一般设在自然村”,实际上是从法律上正式承认了村民委员会设于原生产大队的格局。在此前后,广西等少数省(自治区)相继改设村级组织,在村民自治基本单位上实现了与全国一盘棋。^[4]

村民自治制度自诞生之日始,学者们对村民自治即赋予极高的价值和功能期待。当然,围绕此话题长期以来也存在较大的争论,正面的看法是将其作为中国民主政治的组成部分或起点,质疑者则认为村民自治只是基层治理的一种方式,与民主政治没有直接的关联,推论村民自治必然导向民主存在政治浪漫主义之嫌。^[5]实际上,村民自治向上发展的空间并不取决于村民自治制度本身,从近十多年的村民自治经验来看,当时批评者的声音并非无的放矢,反而不能忽视的问题是,村民自治本身的基础还很不牢固,村民自治在农村还很脆弱,离“四个民主”的目标尚远。针对村民自治实践中所展现出来的复杂性,出现了由村民自治研究向更为广阔的乡村治理研究及转型期乡村社会性质研究的转向。^[6]学界的此种研究转向有助于我们更加深刻地理解村庄治理的全貌。

本文将以广西W县S村的经验材料为论析基础。W县是少数民族自治县,境内为典型的山区地貌,山林面积大,人均耕地面积稀少。当地的村落规模不大,小的三五百人,大的七八百人,上千人甚至几千人的村落较为罕见,村落分布也比较稀疏,村民之间的交往范围主要集中在本村落内部。S村总人口接近3000人,由七个自然村组成,其中赵屋近800人,4个小组;坪里780人,4个小组;顶上400多人,3个小组;泉口300多人,2个小组;叶家200多人,3个小组;新岗200多人,2个小组;旧岗40多人,1个小组。自然村都由大小不等多个姓氏组成,但是这并不妨碍每个自然村作为社区共同体存在。

二、行政村自治:文本与现实

所谓自治,“是指某个人或集体管理其自身事务,并且单独对行为和命运负责的一种状态”^[7]。与自治相对应的是“他治”,“他治意味着自我或者我们的生活处于受他人的控制而不自主”^[8]。对于由多个个体组成的集体比如村落或者社区,要真正实现内部自治,需要具备几个基本条件:其一是经济上的独立性。财产权是人格独立和行动自主性的前提和保障,集体需要一定的经济能力作为支撑,才能自主决定内部事务。其二是社会关联上的紧密性。作为一种自我管理方式,集体的范围不能过大,在合适的边界内成员间交往密集,人们才会将公共利益和个人利益视为一体。其三是文化心理上的认同性。人们只有将自己视为集体一员,才能建立起强信任关系,减少内部的协商成本,反之心理疏离则会妨碍内部自治。

按照《村组法》规定,村民自治须实行“民主选举,民主管理,民主监督,民主决策”,由群众自己管理自己的事务。该法颁布实行以来,尽管村民自治的制度形式已为农村干部群众所接受和习惯,但是实践中的村民自治与文本上的村民自治却存在很大的差别。之所以如此,其中最重要的就是外来的制度设置与乡村社会原生共同体内含的张力,即行政村这一基本自治单位与村庄社会结构不相匹配。^[9]我国村落文明悠久,农村区域差异巨大,此种张力大小在各地也不尽相同。广西农村村民自治改革所呈现出来的反复状况,意味着此种张力较大且一度被认为是需要解决的问题。当前虽然广西的村民自治基本格局已经保持多年稳定,但是基层实践中这种张力依然清晰可见。下面就以S村说明行政村自治的实然形态。

(一)行政村有自治权却没有经济基础,自然村有经济基础却没有自治权

按照现行《村组法》,国家赋予行政村合法正式自治权,然而自治权却始终面临着无法“落地”的问题。税费改革前,村干部是地方政府在农村的“代理人”,一方面要完成上级下达的税费任务,另一方面合法化的权力汲取也给村集体搭车收费提供了便利,三提五统中相当部分属于村级提留。该部分集体收入比较稳定,可以保证村干部的工资待遇及村委会的正常运转,还可以为村民生产生活提供基本的公共品。尽管后期出现农民负担不断加重,但是毋庸置疑来源于内部的集体资金一定程度上有利于村民自治。但是税费改革之后,村干部向农民搭车收费的渠道不复存在,村集体丧失了唯一的收入来源,成为名副其实的空壳村。在国家加强三农反哺力度的形势下,越来越依赖上级的转移支付和项目资金。在W县,近几年村里的固定收入就是政府的定额转移支付1万元,除此只能靠村干部发挥能动性去上级部门跑项目。理论上,国家权力进一步退出乡村社会,村民自治的空间大大增加,但是由于变成上级政府及各种项目的“依附者”,村民自治难以向前发展。

W县废除自然村的村委会以后,自然村并无国家正式承认的自治权,只是作为行政村下属的村民小组存在。如果说该县的绝大部分行政村皆为空壳村,那么自然村则或多或少有些经济收入。这表现在两个方面:其一是自然村掌握着土地所有权。无论是集体化时期还是分田到户后,土地、山林、水面等都为自然村所有,而没有掌握在生产大队及后来的行政村集体。因此,当地的自然村集体相互之间的地界就具有重要的意义,为此经常产生土地纠纷和冲突,而行政村之间土地纠纷则很少见。其二是土地的经济效益日益明显。税费改革之前,农村的人财物大量外流,土地并无多少经济效益甚至成为农民的负担,而在国家推动新农村建设以及城乡互动加强背景下,农村土地增值经济效益凸显。S村下属自然村占有大量集体土地尤其是大片山林,如泉口、赵屋、坪里等拥有几千亩山林。通过山林流转获得租金收入,加上国家每年发放的几万元生态公益林补贴,每个自然村有几万至十几万不等的年收入,它们构成自然村较为稳定的经济来源。

稳定的集体收入在自然村自治中发挥重要作用。比如农田灌溉水费问题,当地村民种地灌溉由自然村的组长负责组织,其费用不从一家一户收而是直接从村集体收入中支出,这有利于维持用水共同体,降低农业生产成本。再比如村里举办庙会等公共文化活动,当地每年都有迎神等风俗,操办经费也是从集体收入中支出。有时村里的集体收入当年节余还比较多,在村民的要求下会分到各家各户,一定程度上为村里老年人提供了保障。同样,村民小组长的工资需要集体收入来承担,小组长是真正的不脱产干部,他们每人每年就500元报酬,但象征性的报酬也很重要,拿村集体的工资就要为老百姓服务。而如S村的新岗和老岗两自然村,山林等集体收入很少,要举办公共事务,组长须从每家每户临时收钱,经常不仅钱收不到而且还要受气,后来干脆就没人愿意当组长,村里连一个管事的人都没有,已经连续好几年没有组长,村里的抽水机坏了也没有人理,村民种田又回到了完全靠天吃饭的年代。

(二)村民的认同和行动单位是自然村而不是行政村

S村村民对行政村的认识很模糊,而对于本自然村则存在强烈的“我们村”意识。自然村的认同度如此明显,可从几方面看:其一,村落分散,村民的生产生活以村落为基本单位。S村下面的七个自然村,相隔一两公里到四五公里不等,自然村之间具有明显的界限。其二,以自然村村落为中心,在一定的空间范围内配置有土地及山林。土地虽然分田到户时以村民小组为单位,但是日常灌溉还是以自然村为单位;山林在林改之前全部属于自然村集体,有的甚至就是祖上传下来的。其三,村民的人情来往以自然村为界。除非自然村本身规模太小,否则人情来往范围限于本自然村,红白喜事等互帮互助事务也是在自然村内部完成,超越自然村的人情来往多是村庄的政治精英,例如行政村的干部就在全村范围内进行人情来往。其四,各自然村的文化习俗有所差异。比如正月迎神,S村七个自然村都过这个节日,但是彼此时间不一样,坪里是正月初一,顶上是正月初二,泉口和新旧岗都是正月初三,叶家是正月初五,赵屋是正月十三。还有民间信仰方面,赵屋、坪里和叶

家共同建造和供奉清花庙,而泉口有自己的庙,新岗和旧岗则有另外的祭祀去处,它们正计划合建一个庙。

还须看到,村民小组并没有切割自然村内部的认同。以坪里为例,整个自然村不到 800 人,分成四个村民小组,每个小组设有组长。但是村民们对于组的概念不强,组在这里并不显得特别重要。四个组长是在全村选出来,并不需要每个组都出组长,可能有的组就不是由本组人担任组长,如 2012 年第三组有三人担任组长,村民对此并不感到奇怪。在日常内部事务管理中,通常由四个组长共同出面协商处理,而不是每个组区分得相当清楚。在集体收入这块,四个组长有所分工共同管理,统一用于本自然村的各项开支。同样在泉口,两个小组通常选三名组长,同样是在全村范围内选,用当地村民的话来说:“这几年哪个组不是很明显,全村就一样了,只知道是泉口。”如果说在大集体时候,“三级所有,队为基础”,将自然村划分为不同的生产队,相当于对自然村进行了一个产权的细分,对村民的自然村认同就有一定影响。但是分田到户以后,由生产队演变而来的村民小组的作用大大削弱,村民长久以来形成的对自然村的天然认同得以回归和上升。

同时,自然村的行动能力也是很强的,表现在对内的合作和对外的团结一致。泉口原来土地分散细碎,农户几亩地分为大小十块,近些年村民越来越感觉到耕作不方便,但是自愿地调换地块又由于少部分不同意而难以协调。2010 年村副主任召集几位组长开会,决定村民自行集资雇请挖机开展土地整理。工程完后不仅绝大部分村民都愿意集资,而且顺利地将整理好的土地分配下去,每家的土地由小块合并成大块。此外,自然村的行动能力最突出的表现在与外村的土地纠纷上。由于不少村子是水库移民,基于生存需要开荒比较多,自然村之间遂产生大量土地纠纷。当面临土地纠纷时,无论是自然村内部有多少矛盾,此时都会迅速地内部抱团一致对外,“平常各自然村还是正常往来,一涉及自然村利益的事情,就很容易集聚起来,统一对外”。最典型的是新岗。该村是从旧岗村搬迁而来,人口规模很小,但是与周边村子差不多都存在纠纷,附近村民都认为新岗人“霸道”不好惹。2013 年新岗与坪里发生土地纠纷,前者立即动员了 100 多号人,每个人都统一戴黄色头盔,手拿一米多的铁棒。要不是派出所及时赶到,双方差点动起武来。

(三)行政村的权力精英构成模化,形成类似“联邦制”的权力结构

首先在村干部的来源构成上,每个自然村都至少有一个村干部,一般正职干部出于大村,副职干部则出自小村。这基本上形成了村庄精英和非精英群体的共识。有的学者曾将此称为“村政精英均衡”^[10],也有的学者概括为村庄权力结构的模化^[11]。W 县农村具有典型的南方村庄特征,在集体化时代已经逐渐形成了模化的村庄权力结构,此种村庄政治惯习在分田到户后延续下来,当村委会成员由村民直选以后,原有的村政平衡局面尽管受到一定冲击但是并没被打破。坪里和赵屋是大村,村委主任和副主任都来自这两个村,泉口也有一位副主任;村支书出自人口较少的顶上村,之所以来自于小村,是因为此人是老高中生,个人工作能力超强,可以不受村庄社会结构的规制压力;新旧岗人口很少暂时没有干部。村庄主要干部之外,还有妇女主任、特派员、计生专干、团支书等干部,他们通常也根据需要恰当地分配到各自然村,尽量使得每个自然村有自己的干部代表。通过将村庄的权力职位统筹平衡分配,相当于织就了一张全覆盖的权力网络,农村内部公共事务及自上而下的政策落实端赖于此。

这些村庄权力精英,多半就是我们通常所谓的“中农”群体^[12],构成了村庄社会的活力之所在。他们具有三个特征:首先是在村庄里面算得上中上的文化水平,头脑比较灵活,办事较为麻利,工作能力上较为突出。其次是由于他们常年生活在农村,主要的精力在村庄内部,因而他们大多经营各种副业,比如养殖、兽医、运输、保险代理等等,以这些方面的经济收入来弥补村干部报酬之不足。再次就是他们往往善于交往,社会关系广泛,有的还有一定的家族势力,在村民中有一定的社会地位。S 村的副主任就是典型代表,他所在的赵屋村人多选民也多。此人今年 38 岁,之前当过一届村委主任,为人爽快能说会道,在当村干部的同时,还是村里的兽医、人寿保险公司的农村推销员,

几项收入加起来每年的收入相当可观。尽管他在村干部班子里显得有些边缘化,但是每次换届时的参选积极性还是很高。优质的权力精英群体的存在,保证了村庄治理的绩效。

在村庄具体事务管理中,S村呈现出片区式的分权格局,事实上形成了类似“联邦制”的村庄权力结构。首先,行政村干部是分片管理村务的,基本上以村干部所在的自然村为界限,如果村子小没有干部则划归其他村干部管理(实际上介入也不多)。S村干部的分工是,村支书负责顶上和叶家,村主任负责坪里,两个副主任负责赵屋和泉口,特派员负责新岗和旧岗。其次,在日常的村庄治理中,如果有些事务需要行政村干部参与,那么通常是由出自该村的干部来负责,其他村干部一般不会干涉,也就是说在行政村内部形成了干部的包村局面。再次,在自上而下的分配资源上,比如低保名额的分配,一般由各村的干部商议决定,干部在自然村内具有很大的作用。因此,在行政村层面,可以发现权力是碎片化的,形成了分散权力联合治村的局面;在权力主导下的利益和资源分配上,亦呈现出分片承包的格局,村干部在各自的自然村都拥有相当于一把手的权力。村干部之间似乎达成了某种默契,互不超越各自的权力边界和侵犯各自的利益边界,形成了相对稳定的村治格局,即我们所谓的一种松散的“联邦制”权力结构。

三、行政村自治的“意外”后果

W县在推行村民自治的过程中,一方面不断地完善制度设计,制定了越来越细致的规则规范指导村民自治健康发展,另一方面每次选举的时候地方政府高度重视,乡镇干部都要下乡主持选举工作。但是,总体上来看,村庄民主的培育和村庄的治理效果并没有预期的那样发展,尤其是村民的参与积极性不高,村民自治很大程度上变成了村民委员会自治。^[13]特别是在税费改革以后,村干部与村民之间的联系减少,村民愈加不关心村庄的公共事务。从S村经验看,行政村自治存在实践与文本上的背离现象,这种张力带来诸多的“意外”后果。

(一)在陌生人社会里推行海选,民众的分散性及投机性容易为少数政治精英所操控

一般地,传统中国农村被认为是熟人社会,其社会关系以差序格局为主要特征,社会内部运行以人情和面子的方式展开。熟人社会内部是信息高度透明和共享的,人们的一言一行都处于他人的视域内,也正因为如此,其内部的信任度或者说社会资本较高。但是,准确地说,熟人社会特征只是在自然村落内适合,超越了自然村则是半熟人社会甚至是陌生人社会。如上文所述,行政村是建立在数个自然村基础上,但自然村之间除了行政上的联系以外,村民之间的交往并不多,村民彼此多不熟悉甚至不认识,大部分村民也不关心自己村庄以外的事情。村民选举是在行政村范围内进行,超出熟人社会的选举加上没有建立公开透明的合理竞争机制,村庄政治精英只能动用各种资源运作权力技术。与此同时,村民对于日常生活之外的选举事件的政治效能感很低,即在大多数村民眼中何人担任村干部并无差别。因此,指向村民的权力技术很轻易发挥作用。

具体而言,自从农村相继实行村委会海选以来,各种拉票甚至买票贿选现象屡见不鲜,这与诸多学者对村庄民主的想象和期待大相径庭。当然,这种现象在各地表现程度不一样,非利益密集型村庄的选举竞争较利益密集型村庄要平静得多。^[14]W县农村属于典型的中西部农业型村庄,除了当地政府打造的少数几个新农村示范点外,大多数村庄没有什么经济资源。然而尽管如此,村庄选举还是呈现出合纵联横的竞选模式,候选人每逢选举须花很大的精力和财力去拉票。S村现任村主任从2005年开始进入村班子,干了一届副主任后被选为村主任。此人能力和口才都很一般,在担任副主任之前常年在外面的松油,连组长都没有做过,当年突然进入村班子,实际上是他弟弟在背后做了很多工作。其弟弟常年在县里承接工程项目,财力大,社会关系也广。换届之前他与村支书谈判并获其支持,还亲自出面请村里的大小干部吃饭,尤其是各个村的小组长,让他们回去把把关确保选票,为此花费好几万元。而与他一起竞选的某老干部,尽管担任干部时间长,工作能力强,最终还是落选了。

站在村民角度,他们对村干部的拉票行为早已“见怪不怪”,不认为是严重的违规行为,落选的人只是被认为人缘关系不好或者经济条件不行。一则村民只了解本自然村的情况,其他村子的干部根本不熟,“不是我们村上的干部,我都叫不出来”。竞选村委会的干部需要在全行政村范围内获取选票,每个自然村的组长、村民代表等村庄精英人物的影响力不可小觑。通过这些人可以与他们自然村的老百姓建立起联系,从陌生人关系变成半熟人关系,老百姓也乐得做个顺水推舟的人情。二则大部分的村民并不关心谁当村干部,行政村干部大多数时间都在上面跑,与他们的生活缺乏直接关联,他们更感兴趣的是与自身息息相关的本自然村事务。村民有事也多倾向于找小组长,而不是去找行政村的大干部。与之形成鲜明对照,每年自然村的组长改选时,几乎是家家户户派代表参加,会议形式上可能不如村委会换届正式,但是村民代表都很认真地清账,选举新组长也是热热闹闹,总之大家参与程度比较高。

(二)难以建立有效的民主监督,容易形成分利的中间层

在村民自治中,虽然有村务公开及财务公开,并且推行村账乡管,但这还是自上而下的监督,自下而上的村民监督依然欠缺,客观上存在谋利空间。在国家自下而上汲取资源阶段,因为乡村两级组织皆超越了村庄共同体,作为税费供给方的分散化村民难以约束其自利性,出现了愈来愈难以抑制的乡村利益共同体。^[15]新时期国家转而自上而下输入资源,不论选择性惠农资源还是普惠性惠农资源,都大大增加了农村内部的资源流量。此外,农村的各种经济开发加快,越来越多的社会资本流向农村。村级组织越来越多地卷入到农村的新一轮资本流动中。村庄政治精英拥有相对于普通民众信息不对称的优势,普通民众的民主监督也很难到位,从而形成一种以“权力”为中介的非正式资源分配原则,简称为“分利秩序”。村级政治精英作为受益的中间层,将各种公共资源直接转化为私人利益或者间接服务于私人利益,从而导致公共资源的大量损耗和基层治理的内卷化。^[16]

S村的村庄政治精英的分利行为表现在两方面:其一是村庄内部公共资源的开发转化上。现任村主任上台后,其弟弟2011年即引进外地老板合伙开发村里的石矿。由于石矿开采严重污染水源,影响村民的正常生产生活,坪里的三个组长联名向上告状,后来石矿被政府关闭,不过他们第二年也很快被选下去。村主任两兄弟从石矿开发中获得了巨大的利益,几个告状组长之所以下台与村主任的背后运作有关系。其二是上级政府的涉农政策和资源为行政村干部所控制。村庄内部的诸多事务虽要依靠村民小组长来完成,但是调控资源的权力皆为行政村干部所掌控,村民小组长基本上没有发言权。比如低保名额的分配,皆由行政村干部分配,大多数村民小组长根本不了解低保户情况。按S村某副主任的说法,每个行政村干部在各自的片区具有提名权,村干部之间互不干涉,除非上级民政部门不予批准。从低保户摸底情况看,很显然他们都与村干部关系比较近,享有优先权。还比如危房改造项目,政策规定符合条件的农户建房给予1.6万补助,但是村民能否享受补助随意性很大,如赵屋的组长与村书记关系不错,房子建好后立即领取了补贴,但是有的村民却迟迟拿不到。

(三)将村民自治重心放在行政村,自然村自治空间受到挤压

现行的村民自治是国家基层治理体系建设的结果,探索中始终面临着如何发育和完善的问题。而自然村的自治则长期以来自发地为地存在,是乡村社会自我治理的有机单位。但是当两者相结合以后,从实践上来看前者对后者构成了压制和阻碍。这主要表现在两个方面:

第一是资源下乡背景下行政村对自然村的吸纳和控制。从村庄社会政治结构看,可以将村民分为三类:第一类是村庄的顶层政治精英,主要是村里的行政村干部尤其是正职干部,还包括一些退休回乡的地方知名人士。第二类是村庄的中层政治人物,主要是自然村的组长及村民代表,他们相对于第一类政治精英具有一定的独立性,同时也有希望升级为第一类精英人物,与普通的村民亦具有密切关系,而政治敏感性和政治能力要高于后者。第三类是普通的村民,现实中属于沉默的大多数。他们仅仅是作为村民而存在,而不是所谓的作为政治人的公民,因而他们极少关心村政也很

少参与。他们一般只有自身利益受到直接的威胁或损害的时候,才会被迫做出各种可能的反应性政治行动。^[17]这三类群体,在不同的场域和语境下,相互之间的关系是不一样的。而在当前资源下乡的背景下,作为沉默的大多数的第三类群体开始处于绝对弱势,也就是说村庄的权力结构呈现出失衡的局面。这种失衡可以从权力结构的横向和纵向的比较去考察。在横向上,如上所述,呈现出均衡的稳定局面,这种均衡本质上是一种博弈后形成的特定的分利秩序。而在纵向的权力结构上,则呈现出失衡的局面,这种失衡指的是行政村层面的一类政治精英对自然村层面的二类精英人物的吸纳和收买。本来作为自然村自治的产物,二类精英人物应该是作为村民的“当家人”而存在,但是在当前资源和财富涌动的乡村社会,他们很容易被各种利益手段所俘获,从而成为乡村社会治理中的又一群自利的行动者,是新的分利群体。第一类精英人物和第二类精英人物的联合,实际上在整个行政村形成了一个更广泛的分利网络,这个网络消解自然村自治的能力,亦可视为行政吸纳自治的另类变种。这样就造成第三类群体在新形势下村政场域中的愈加弱势。事实上,第一类精英人物的分利平衡,第一类精英吸纳第二类精英的纵向失衡,也可以看做是第一种均衡的扩散效应。这样一个庞大的乡村社会的分利群体的存在,构成了自然村自治发育完善的重大障碍。

第二是制度和政策上对自然村自治建设的忽视,往往造成自发的自治面临着风险。由于行政村是村民自治基本单位,乡镇将自身精力大部分放在行政村层面,通常不与自然村直接接触,因而对自然村自治的情况也不太关注。比如村集体经济管理,按照现行规定,行政村是一级法人单位,允许设立公共账户,而自然村则无法开设独立账户。以坪里为例,虽然有的老干部还保留着“坪里经济联合社”的印章,但是已经多年失去用武之地。W县农村的集体经济实体基本上在自然村,这为村民自治提供了良好的物质基础。但是有了集体收入,仅仅为自然村自治提供了必要条件,真正治理好村庄需要管好用好资金。调查发现,恰恰在这点上,当地在集体资金的管理和监督上存在诸多漏洞,构成村民对组长不满的因素之一。具体情况是,自然村通常安排一个组长专门保管财物,村里的集体资金存放在该组长的私人账户,年中集体每项开支都要详细记录,到第二年正月组长换届时开村民会议进行清账。尽管一年一清最大程度地保证了集体资金的安全,但是毕竟是存放在私人账户上,所以依然不乏挪用和拖欠的事例,诸如泉口就出现过组长把集体资金赌博输掉还不上现象。从当地乡镇了解到,乡镇经管站不允许自然村集体开设公共账户,也无法对自然村资金实行有效的监管,而只能是依赖村民的内部自我监督。应该说,目前的集体资金管理方式存在较大的道德风险,一旦遇到不负责任的干部,就很可能突然使得村庄治理陷入瘫痪的状态。

四、村级治理体系重塑的可能路径

行文至此,基本上可以判断,目前的村民自治单位设置与农村社会结构并不契合,村民自治的形式化意义远远强于其真正的自治内容,这很大程度上使得村庄的治理效果并无显著改善。如果要将村民自治落到实处,民众能够真正参与到村社的自我治理过程当中,同时逐渐破解村级组织作为基层治理中间层的分利集团化倾向,那么就有必要对现行的村级治理体系进行重塑。关于当前村级治理体系改革方向,当前学术界基本上有两种观点:第一种就是将村级自治组织改造为正式的官僚化机构,对村干部实行公职化管理^[18];第二种则是维持村级自治组织的半正式组织状态,延续长期以来形成的非正式基层治理模式^[19]。尽管这两者都各有理论和经验作为支撑,但是在实践中,各地出于工作需要已经将村级自治组织逐渐地正式化,比如说提高工资福利待遇,打破任职地域限制,实行专业化脱产化工作模式等等。鉴于此,笔者认为,完善村级治理体系首先应该认清当前村级治理发展的大形势,其次则是应该在此基础上选择一种“双层自治”的模式。

大致以税费改革为节点,我国的乡村治理体制发生了重大变化。如果说在税费改革前国家须要从农村汲取资源,客观上要求乡村干部尤其是村干部必须熟悉当地情况,因而村干部必须是从村庄内部产生,又因为行政村干部的工资以至于村庄公共事业经费都是从村庄内部提取而来,维持行

政村的自治地位还具有存在的合理性,那么,在取消税费、资源下乡的新形势下,行政村的功能和作用发生了显著变化。首先是行政村的公共治理的资源来源从内部转向外部。绝大部分农村在税费取消后都不再从村庄内部汲取,转而全部依赖于国家的转移支付资金及各种项目资金。其次是行政村的主要事务发生转变。当前行政村主要是宣传和落实国家各项政策,为农民农村提供各种公共服务。这些事务已经呈现出普惠性标准化供给的特征,从而不同于乡村社会分散化差异性的特点。再次,在当前乡村社会开放性和流动性越来越强的条件下,行政村的干部也呈现出脱离乡村熟人社会的趋势。从以上几点来看,行政村日益演变为县乡政权下的一个准行政机构。

实际上,梳理 W 县 S 村的个案经验就会发现,将目前的村级组织逐渐改造为准行政组织不仅是可能的,也能够带来诸多好处。一方面,如上文所析,村民自治在自然村实行具有较强的社会基础,村民的参与积极性很高,实际的运行效果也是比较好的。另一方面,在资源下乡形势下,实际上为村级组织走向正规化提供了更大的空间。因此,可以设想的是,在将来一定时期内适时在行政村层面改设准行政机构,同时将自然村回归为真正的自治单位。将当前的村级组织改为准行政机构,随之而来就有两个方面的变化。一是行政村的干部可以由上级选派调配,他们可以是公务员编制也可以是事业编制,可以是本村人也可以是外村人。由上级指派的优势是,由于他们是正式的公务人员,利于加强对村干部的控制和监督,同时村干部有向上晋升的空间,可以提高他们的工作积极性。还可以值得我们反思的是,这种方式可能也有助于一定程度上缓解愈演愈烈的富人治村及其引发的相关问题。^[20]二是政府输入资源可与自然村直接对接,降低成本,提高效率。在当前技术发达时代,对接的交易成本已经显著降低。在县域范围内公共资源直接落实到自然村,可以减少乡村两级中间环节,同时由于自然村的自治能力要高于行政村自治,也有利于提高公共资源的实施效率,满足农村的实际需求。

当然,针对村级组织正规化的问题,也有人表达了一定的担忧。其一是治理成本增加的问题。我国有 60 多万个行政村,合计 300 多万村干部,如果都比照公职人员发放工资,那么每年就要多几百亿甚至上千亿的负担。众所周知,我国中西部广大农业型地区,城市工业经济普遍比较落后,县乡财政多为所谓的“吃饭财政”,供养现行体制内人员已经捉襟见肘,倘若将村干部纳入到财政统一供养的范围,那么财政压力势必会陡然增加。对于这些地区,笔者认为还不适宜大规模推广村级组织正规化改革。然而随着地方经济的发展以及国家转移支付能力的增强,适时地提高村级组织的正规化程度将会不可避免。而对于东部沿海发达地区农村,基于加强基层经济社会管理工作的实际需要,地方政府的探索事实上已经远远走到了法律政策前面,通过各种形式将村干部纳入财政保障范围,在这里治理成本并不构成问题。总之,村级组织的正规化应该是个大方向,全国不同区域可以根据自身实际采取区别化的政策。

其二是基层治理行政化倾向问题。由于当前以压力型体制为核心特征的制度环境并没有根本性变化,行政化倾向很可能延伸到自然村,进而自然村的自治空间被压缩。相反,如果将行政村保留目前“半行政半自治”的模式,相当于充当科层政府与基层社会之间的缓冲器,从而给与自然村自治更多的伸展空间。这种观点具有很强的现实针对性,对于我们思考乡村治理体制具有启发意义。实际上,完全可以将改革后的村级组织定位于地方自治组织,而非变成完全的正式官僚组织,也就是说,村委会改为准行政机构并不意味着自治的丧失,而是从当前的群众自治适度转变为类似国家赋权的地方自治。^[21]地方自治组织需要承担自上而下的“政务”和内部的“自治事务”,前者可以解决目前群众自治组织与政务要求的矛盾,后者则主要是负责跨自然村的公共事务协调方面,区别于自然村内部的纯粹自治事务。如此,就可以建立起“双层自治”的村级治理体系。

在村级治理体系中建立双层自治体制,这种塑造路径有几方面好处:其一是可以避免打破现有的基本格局。现在已经形成了基本的利益格局,群众也形成了多年的办事习惯。如果对现有村民自治格局进行大的变动,势必会引起诸多不必要的麻烦。其二是有利于防止行政化的延伸干扰自

然村村民自治。在现行的强势行政体制下,确实处处存在行政泛化的可能,那么在赋予行政村更多的行政职能的同时保持其地方自治组织的定位,自然村的行政职能可以降低到最低程度,从而可以专心推行自治。其三是有利于顺应基层公共服务等扩展的趋势,解决集体经济“空壳村”的问题。县乡的公共服务下沉必须要有深入乡村的组织,现行的村委会改为承接者是最好的选择,同时正式的以政府财政资源作为组织运作基础,也可以避免集体经济名不副实的问题。其四是有利于夯实村民自治基础,培育村民的民主治理能力。自然村作为天然的社区共同体,社区自治搞好了会促进社区的共同利益,可以激发村民参与的积极性,从而形成良性循环。

五、小 结

村民自治是我国探索村级治理体系的重要制度成果。本文从实证经验角度发现,村民自治的实践与文本规范之间存在诸多不适应,从而影响了村民自治的发育和村庄治理的绩效。从继续改革和完善村级治理体系的角度看,可以顺应国家需要和基层实际情况,将现行的村委会逐渐改造为准行政组织,将其定位于地方自治组织,享有法定的自治权利,同时将村民自治的重心放到自然村,进而建立起一种“双层自治”的村级治理体制。当然,全国不同区域农村结构和形态差别巨大,各地应该在探索的过程中因地制宜试点先行,中央政府要允许多样化的村民自治形态共存。

参考文献:

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

[2] 邓敏杰. 广西试行政村公所的现实定势[J]. 乡镇论坛,1989(Z2):24-26.

[3] 徐勇. 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版,2014(4):1-8.

[4] 广西壮族自治区民政厅. 撤销村公所 改设村委会 理顺村级组织关系[J]. 乡镇论坛,1995(11):9-10.

[5] 李德瑞. 学术与时势:对作为公共学术运动的中国大陆乡村政治研究的知识社会学考察(1990—2000 年代)[D]. 武汉:华中科技大学,2009:147-164.

[6] 贺雪峰,董磊明,陈柏峰. 乡村治理研究的现状与前瞻[J]. 学习与实践,2007(8):116-126.

[7] 米勒,波格丹诺. 布莱克维尔政治学百科全书[M]. 邓正来,译. 北京:中国政法大学出版社,1992:693.

[8] 凯尔森. 法与国家的一般理论[M]. 沈宗灵,译. 北京:中国大百科全书出版社,1996:230-231.

[9] 张茜. 在共同体视域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(3):130-136.

[10] 全志辉,虞文华. “村政精英均衡”与乡村民主的治理化——江西艾村村委会选举观察[M]//肖唐镖,邱新有,唐晓腾,等. 多维视角中的村民直选:对十五个村委会选举的观察研究. 北京:中国社会科学出版社,2001.

[11] 贺雪峰. 新乡土中国:转型期乡村社会调查笔记[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2001:75-78.

[12] 刘锐. 农民阶层分化与乡村治理转型[J]. 中州学刊,2012(6):89-93.

[13] 吴毅,杨震林,王亚柯. 村民自治中“村委会自治”现象的制度经济学分析[J]. 学海,2002(1):20-24.

[14] 贺雪峰. 论利益密集型农村地区的治理——以河南周口市郊农村调研为讨论基础[J]. 政治学研究,2011(6):47-56.

[15] 贺雪峰. 什么农村,什么问题[M]. 北京:法律出版社,2008:218.

[16] 王海娟,贺雪峰. 资源下乡与分利秩序的形成[J]. 学习与探索,2015(2):56-63.

[17] 吴毅. 村治中的政治人——一个村庄村民公共参与和公共意识的分析[J]. 战略与管理,1998(1):96-102.

[18] 宁泽遼,柳海亮,王征兵,等. 村干部向何处去——关于村干部“公职化”的可行性分析[J]. 中国农村观察,2005(1):58-80.

[19] 高怀魔. 村干部不宜“公职化”[J]. 领导科学,2003(9):32.

[20] 余彪. 公私不分:富人治村的实践逻辑[J]. 南京农业大学学报:社会科学版,2014(4):17-24.

[21] 李勇华. 自治的转型:对村干部“公职化”的一种解读[J]. 东南学术,2011(3):4-13.

责任编辑 刘荣军