

完善我国农村自治实践的思考

王春光

我国农村村民自治的实践,在提升村民民主意识以及监督村干部等方面发挥作用的同时,也存在着不少缺陷,衍生出不少新问题。为推动农村自治实践的顺利进行,就必须从制度、组织上进一步完善和健全村民自治,尽可能减少村委会拥有的经济利益,同时积极推进农村公民文化建设。

我国农村自治现状分析

我国的村民自治已经走过了20多个年头,现在各地农村又进入了换届选举。那么,农村自治究竟给村民、农村带来什么样的变化呢?在调查中,我们发现,经过20多年的村民自治实践,农村居民的最大变化就是民主意识大大提升。大部分村民学会了以民主方式参加村庄选举,对农村的选举运作过程都比较熟悉了,更重要的是村民知道用民主的方式去改变他们对现状的不满。民主选举也对不少村干部产生了一定的监督和震慑作用,使得他们认识到要为村民做一些实事和好事,也可以对政府的一些不合理做法进行合理的抵制。这从乡镇干部对村民选举的一些微言中也可以反映出来:不少乡镇干部认为,现在的村干部不像以前那么听话了,甚至有时还对着干。这样的制衡实际上对农村的良性运行产生了积极的作用。

但是,我们也应看到,农村自治的实践中也确实存在不少缺陷,没有能力解决“三农”面临的许多结构性问题。因此,也有不少村民认为,村民选举只是一种形式,选举后许多问题依旧,还衍生出不少新问题。首先是选举过程中除了贿选外还有拉帮结派。其次,在选举后,村民对村干部没有具体的制约和监督途径、机制和手段。另外的问题就是村干部腐败问题、村干部无力避免村民利益受外部势力的侵害、村委会“行政化”等,在很大程度上损害了村民对农村自治的信心。最后,村党支部(或党委或党总支)与村委会的“两委矛盾”屡见不鲜,造成了村干部“内耗”、“内斗”,直接影响到村庄治理和发展。

针对这些问题,学术界出现了不同的看法。一种看法认为,农村自治存在严重的制度性缺陷,特别是没有设置对村干部进行制衡的制度性机制,这可能是下一步农村自治建设的努力方向。另一种看法是农村自治不但没有价值,而且不利于农村发展,因此不应搞村民自治,而应回到原先的任命制度中去,虽然持此种看法的人不多,但

是也有一定的声音,他们的理由是许多富裕村庄都不是靠村民自治搞成的,而更多的是依赖某一个强人的强势作为。还有一种看法是农村自治受中国目前的政治行政体制的制约,要真正通过村民自治促进农村民主,还需要推进乡镇政治民主和县级政治民主,否则,农村自治对农村民主和发展的影响是非常有限的。

对推进我国农村自治实践的思考

经过20多年的实践,农村自治已经获得了广大村民的认可,如果谁想剥夺他们的民主权利,都会遭遇大多数村民的强烈抵抗,想回到过去的那种做法,已经失去了群众基础,肯定是做不到了。那么,唯一的出路就是如何把农村自治搞好、做实,真正让广大村民获得福利,促进农村和谐发展。我们认为,最有效的办法还是继续推进农村社会经济和行政体制的综合性改革和创新,当前农村正需要这样一场新的改革。

首先,从制度、组织上进一步完善和健全村民自治。目前农村的选举程序、机制和原则都比较规范、详细,村民基本上对这些都很熟悉,农村选举在运作上已经没有任何问题。但是,这样的选举不是农村自治的全部,而只是法律规定的四个组成部分中的一个,也就是“四民主”中的一种(民主选举、民主决策、民主管理和民主监督)。那么,村民自治今后的努力方向就是落实和做好“民主决策、民主管理和民主监督”。虽然法律规定,村庄重大决策必须要通过村民大会或村民代表大会讨论,但是在现实中,许多村庄很少召开村民大会或村民代表会议,即使有一些村庄每年召开一次村民代表会议,但是村主任也仅仅向村民代表报告一下一年来的工作情况和来年的一些打算,根本没有让村民代表讨论和表决。至于村民大会,在很多村庄,基本上只有到选举换届才开,有的村庄在选举的时候也不开,有村民说,好多年没有见开过村民大会了。由此可见,“民主决策、民主管理和民主监督”在很多

村庄连“有名无实”都做不到,完全被“悬置”起来了。

当然,我们也在一些地方,发现另一种监督机制的出现,让人看到一线曙光,那就是村庄老年协会在监督村委会的行动上发挥了一定的影响;另外个别地方的乡镇为了推进农村“民主决策、民主管理、民主监督”,在村庄将老的村干部、村民代表、企业家、有威望的长年村民、返村居住的离退休国家干部和老师等组织起来,对村委会和村支部进行监督。我们认为,真正落实“民主管理、民主决策和民主监督”,非得需要一些独立的农村组织的发展,这也符合民主源于多元化中心治理的原理,没有独立的组织力量,靠村民个体,是没有能力去制衡村委会的。因此,我们认为,国家非常需要修改村民组织法,从法理上确保农村其他各种独立的民间组织的发展,并赋予他们相应的自治参与功能和角色。治理的多“中心”化,才能达到真正的农村民主自治。

要注重发挥经济利益因素的影响作用。以前仅仅是一些发达村庄的换届选举出现严重的贿选问题,而今贿选已经蔓延到不少欠发达村庄,原因是欠发达村庄最近获得的各级政府转移支付越来越多,当村干部似乎越来越有利可图,这是一些人参选村干部的强大动力。减少村干部驱利诉求和机会的一个重要手段就是釜底抽薪,尽可能减少村委会拥有的经济利益,将村委会变成一个专职于村庄社会管理和服务的组织。

为此,我们认为,当前农村应从以下几方面进行新的综合性改革:第一,从法律和机制上解除村委会的集体经济法人地位,专门成立集体经济组织,最好是实现公司化管理。第二,按中央领导人的要求,确保农村承包地“长期不变”,杜绝村委会对土地承包的随意变更,并要求村委会不得保有部分机动田地。第三,政府与村委会建立服务供给契约,根据契约,政府按照村委会提供的公共服务种类和数量,给村委会支付相应的报酬,也就是政府在农村实行公共服务购买制度。目前在一些地方,想通过公共服务与村民自治分离的做法去解决村委会“行政化”问题,以更好地体现村民自治和政府在农村履行公共服务的职责。其具体做法是,在农村设立社区服务站或社区工作站,专门负责传递政府向农村提供的公共服务。但是,目前还没有看到这种做法已经达成预期的效果:在实践中,社区服务站或社区工作站还是在村委会和村支部领导下开展工作,相当于在村委会下属设立了一个新的部门或者说办公室而已,政府投入的经费不够,制度上也没有明确地解决它们的功能和人员配备、待遇等问题,实质上还没有起到区隔公共服务与农村自治的作用。我们认为,政府只有在制度上与村委会建立公共服务契约关系,向村委会购买公共服务,一方面可以有效地解决当前村委会经费缺乏的问题,另一方面也可以使政府履行对农村提

供公共服务的职责,与此同时,更重要的是这种契约方式可以让村民和政府对村委会的行为进行有效的监督和制约,减少村委会的渔利空间,带动村庄的有效自治。

要积极推进农村公民文化建设。我们应当看到,虽然农村自治已经有20多年的历史,但是,它是一场长期的民主进程,要有效、可持续地推进这一进程的一个重要前提是需要培育参与者良好的公民文化。当然,这种文化也可以在农村自治实践中慢慢获得培育,但是如果有外部力量的积极推动,就可以加快公民文化的培育和提升。在农村调查中,我们感受最深的是乡镇干部对农村自治的抵触是最强烈的,他们普遍反映说,农村搞了选举,村干部就变得“不听话”了,农村工作就很难做。乡镇干部需要的是听话的村干部,虽然他们是从实际工作出发有这样的需求和想法,可以理解,但是,问题的本质还不是这里,而是乡镇干部仍然保持的是传统的管制理念,而缺乏公民文化观念。在公民文化观念看来,政府的权力来源于公民,是为公民提供服务的,也应该接受公民的监督。农村自治,在很大程度上是实行公民参与管理社会的权利,通过村民选举产生的村干部,不仅不一定完全听话,而且还有权力去监督乡镇干部的决策和其他行为。如果按公民文化观念去理解,那么这种监督将非常有利于改进乡镇政府的工作,使乡镇工作更加透明、公平和公正,尽管乡镇干部在具体工作中需要花更多的时间与村干部乃至村民进行协商、沟通、谈判。与此同时,村干部和村民在村民自治中也逐渐提升了民主意识、社会参与意识,但是,在具体的生活实践中,他们大多还是抱有一种狭隘的利益意识,缺少一种公民责任和意识。

为了更好地推进农村自治,需要农村推进一场面向乡镇干部、村干部和村民的公民文化培育运动。当然,在农村推进公民文化建设,是非常困难的,但是如果国家能够有意识地将推进公民文化建设作为现代化建设的重要任务去做,那么,在农村推进公民文化建设,不是不可能的。从广义上看,国家在农村普及法律、推进义务教育、鼓励村民自治、提供公共服务等,都在一定程度有助于公民文化发展。现在最需要的是国家对农村公民文化建设进行有系统的规划和倡导,将其作为新农村建设的重要内容之一提出来,鼓励社会各种力量去参与到农村公民文化建设中去,对提升农村自治将有不可估量的作用。

总之,农村自治尽管存在这样或那样的问题,但是,它毕竟开启了中国基层社会的民主进程,至少为占中国人口绝大多数的农民提供了民主实践的机会,这对于中国今后的社会发展和民主建设具有深远的意义和价值,现在要做的是进一步完善和提升农村自治,将其经验加以总结和推广。(作者为中国社会科学院社会学研究所研究员、博导)