

新中国成立以来 我国乡村治理模式的变迁及发展趋势

◎冯石岗

(河北工业大学 马克思主义学院,天津 300401)

◎杨赛

摘要:新中国成立以后,乡村治理模式经历了人民公社、“乡政村治”、“和谐新农村”等三次变迁。各时期乡村治理模式都诞生于特定的社会历史条件,并且对当时的农村经济社会发展起到了一定的推动作用。在我国复杂的乡土社会中,尽管无法找到一种具有普遍适应性的乡村治理模式,但是,未来乡村治理模式的发展趋势的法治化是可以预见的:转变政府职能、优化治理结构、重构农村金融体系和提升农民公共意识。

关键词:农村体制改革;新农村建设;乡村治理;乡村治理模式

中图分类号:D422.6

文献标志码:A

文章编号:1005 - 460X(2014)02 - 0022 - 04

新中国成立以来,我国发生着从传统社会向现代社会的转型过程,乡村治理模式也随即发生着由新中国成立初期的“人民公社”到改革开放后的“乡政村治”,再过渡到今天正在进行的“和谐新农村”等三种基本模式的重大变迁。构建更加符合社会发展规律,更加适应中国农村实际的法治化乡村治理模式,已经成为解决城乡一体化问题的关键。

一、计划经济时期的“人民公社”模式

(一)人民公社模式产生的客观基础和基本特征

新中国成立后的人民公社模式不仅是受当时客观环境制约所做的应对之策,更是探索人民当家作主的伟大尝试,是巩固人民政权的重要途径。新中国成立初期,我国广大农村地区各项事业均处于恢复和发展时期,党和国家充分利用战时经验,带领全国人民完成了土地改革,稳定和发展的农村经济,进而保证了乡村治理工作的顺利进行。客观地说,广大人民群众的支持是人民公社模式得以推行的重要民意基础。

人民公社化运动伊始,中央政府就设想在农村建立一个自给自足的带有共产主义色彩的组织。之后,农村地区着手普及人民公社“三级管理制度”,将人民公社分为公社、生产大队和生产队三级。以生产队为

基础,公社为上级,三级权力层层控制。

(二)人民公社模式乡村治理的弊端

在人民公社模式发展后期,其固有的制度缺陷逐渐暴露出来,并对乡村社会发展起到了阻碍作用。具体表现为:第一,扭曲了农民的政治参与。人民公社模式下的农民政治参与,本意是使农民通过人民公社来参与农村事务的管理,达到农村政治的民主化。但是,极“左”思想入侵人民公社后,这一高度集权的系统表现出很多负面影响,逐渐沦为阻碍农村政治参与的机器。第二,激化了乡村的社会矛盾。缘于人民公社模式自身所具有的高度集权特质,在其统治下的乡村社会呈现出高度封闭的特点。这种封闭性使得所有社员的生产生活活动除了公社划定的范围之外别无选择。第三,阻碍了乡村的正常分化。人民公社模式下,城乡社会的合理流动被严格禁止,“市民”和“农民”之间隔着坚固的体制之墙。土地再次成为农民的“枷锁”,尤其是对于那些“乡村精英”来说,“农民”这一身份既是他们主人身份的象征,又是击碎他们个人希望的武器。第四,阻碍了农村的生产发展。人民公社模式下,生产活动不是农民出于经济利益的自发行为,农民没有合法的生产自主权。这就造成了两种极端后果:一方面,农业生产计划严重脱离实际,各地“浮夸风”盛行;另

收稿日期:2014-01-10

作者简介:冯石岗(1955—),男,河北冀州人,博士,院长,教授,博士研究生导师,从事哲学、科学技术社会研究;杨赛(1986—),男,山西大同人,硕士研究生,从事中国特色社会主义理论与实践研究。

一方面,平均主义严重打击了农民的劳动积极性和创造性。

二、改革开放后的“乡政村治”模式

(一)“乡政村治”模式形成的背景

从20世纪70年代末开始,国家着手在意识形态领域纠正过去所犯的的错误,反映到经济建设方面,我国逐渐迈出了改革开放的步伐,全国的工作重心开始向经济建设方向转移,随着建立社会主义市场经济体制构想的逐步成熟,计划经济体系开始在部分农村地区土崩瓦解,取而代之的是商品经济。在这一背景下,各地农村纷纷从人民公社时期的“大锅饭”转变为更具活力的“大包干”。“这一体制的建立突出了农民作为商品生产者的主体地位,将广大农民从过去集中管理、统一劳动、平均分配的‘牢笼’中解放出来,极大地激发出广大农民的生产劳动积极性,进而打破了农业生产发展迟滞的桎梏。”^[1]

1978年党的十一届三中全会召开,党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来。会议还重点讨论了农村改革问题,《中共中央关于加快农业发展若干问题的决定(草案)》和《农村人民公社工作条例(试行草案)》原则通过并试行。十一届三中全会之后,党对城乡关系的处理也发生了明显变化,开始更多地重视农村地区。邓小平指出:“改革首先要解决农村问题。中国有百分之八十的人口在农村。中国经济能不能发展,首先要看农村能不能发展,农民生活是不是好起来,翻两番,很重要的是这百分之八十的人口能不能达到这一目标。”^[2]

(二)“乡政村治”模式的确立

20世纪70年代末期,受安徽省凤阳县小岗村影响而兴起的家庭联产承包责任制开始在部分农村出现。村民与政府签订“生产责任书”,承包一定范围内的土地,根据自家情况进行生产,所产农产品按合同规定交足国家和集体后的剩余部分归自己支配。新的分配机制使广大农民的生产积极性空前提高。1982年国家颁布了新的《宪法》,《宪法》明确规定了在乡(民族乡)、镇设立人民代表大会和人民政府,“乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家执行机关的决定和命令,管理本行政区域内的行政工作”,各村通过设立村民委员会来管理本村事务,村民委员会的合法自治属性首次得到了法律的认可。至此,我国乡村治理正式步入“乡政村治”时期。从1983年10月中共中央、国务院发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》至1985年全国恢复为乡、民族乡,“人民公社”这一模式完全退出了中国乡村治理的历史舞台。

“乡政村治”模式从根本上来讲是一种“放权型”的“一元二体”治理模式。即人民具有宪法和法律规定的一切权利,从根本上看,无论乡镇政府还是村委会,其权力的合法性都是村民所赋予的,要为村民服务;乡一级政权作为国家的最基层政权管理乡村社会,乡以下的村则实行村民自治。

(三)“乡政村治”模式的窘境

随着我国经济社会的进一步发展,“乡政村治”模式导致了农村的各类资源被过度消耗,农民的基本权利被再次剥夺的风险增加,农村发展再次陷入滞后和有序化的窘境。在“乡政村治”模式的实际运行过程中,理论与实践的矛盾频出,农民群众与基层政权的冲突愈演愈烈。首先,乡村经济陷入困境。作为基层政权的乡镇政府在农村经济管理中担负着“舵手”的重要角色,但如何搞好农村经济发展,如何应对乡镇企业的经营风险,以及各项社会事业的支出等困扰着众多乡镇政府^[3]。其次,乡镇政权问题频出。乡镇政权作为国家政权的基层组成部分,其工作目标是对上维护政权稳定,对下管理乡村社会,但是,由于市场经济初期制度建设不健全,乡村治理存在结构性缺陷,乡镇政府在实际运作过程中有将公共服务目标异化为谋求自利目标的空隙,导致乡镇政权执行上级分配任务和有效服务乡村社会的功能弱化了。尤其是在我国东部沿海地区以及一些经济发达省份的农村,乡镇干部权力寻租的例子比比皆是^[4]。最后,村民自治功能异化。一方面,村民自治委员会丧失了治理的主体性。村民自治委员会在乡村治理过程中逐渐依附于乡镇政权,忙于应付上级下达的各类任务而疲于管理农村事务,尤其是在处理事关农民切身利益的问题上逐渐丢掉了话语权。另一方面,村民对于村委会的监督力度相应减小。由于村委会运作过程中的各项事务受到上级乡镇政府的干涉,例如村委会主要领导的任免和乡村财政工作的进行,事实上村委会只能为上级政府工作,而忽视了村民的真正诉求^[5]。

总之,“乡政村治”模式比“人民公社”模式更加符合我国农村实际,促进了农村民主政治和社会生产力的发展,是乡村治理模式的一个巨大进步,但是,随着社会主义市场经济和信息社会的迅猛发展,“乡政村治”模式让位于社会主义“新农村”模式。

三、市场经济条件下的“和谐新农村”建设

(一)国家立法使农村走上自治化道路

1994年开始,我国在部分省份(如安徽省)探索调整农村税费制度,2000年后,党中央决定在全国范围内进行农村税费制度的改革创新。农村“费”改“税”之后,村民自治由过去的行政化逐渐向自治化过渡。

村委会从过去烦琐的行政事务中解放出来,真正关心和管理与农民息息相关的具体事务;农民也不再担心上级征收各类名目繁多的费用。农村税费改革使得村民自治真正地走向自治化道路,进一步推进了基层民主建设,符合社会发展潮流的村民自治方向已经深入人心。从宏观上看,通过国家立法的形式确定乡村治理各主体、客体的权利和义务是大势所趋,过去“一村一个样”的不平衡发展情况逐步得到遏制。特别是中国共产党在乡村治理过程中的核心地位和领导作用得到进一步强化,如1998年重新修订的《村组法》第3条规定:“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党章程进行工作,发挥领导核心作用;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”

(二)新时期村民自治的效果分析

如何更好地转变乡镇政府职能一直是困扰我国乡村治理工作顺利推进的一大难点。温家宝总理曾经在农村综合改革会议上指出:“乡镇机构改革的核心是转变政府职能”。农村税费改革之后,各地乡镇政府逐步理顺了管理模式和工作思路。第一,由过去的“行政化”管理理念向“自治化”的服务理念转变。第二,改变过去乡镇干部直接“抓生产、促经济”的工作内容,开始尝试做农民生产的指导者和农村经济发展的带头人。第三,改变了以往“家长式”作风,转而为广大农民提供优质的公共服务。

在农村税费改革之前,各地农民苦于上级下达的各项任务,而村委会受到乡镇政府施加的压力,不得不向下摊派。这样一来,农村干群关系变得愈发紧张,甚至影响到农村地区整体社会稳定。农业税的取消和“费改税”的推行,不仅把农民从沉重的负担中解放出来,更端正了农村干部的形象,从而缓解了之前日趋紧张的干群关系。反映到社会实践中,农民的生活水平有了较大幅度的提高,伴随着一系列农村经济刺激政策,农民的购买力得到提升,农村经济更显活力。同时,乡村干部将主要精力投入到农村公共事务上,利用民主的管理方式带领农民实践自治,通过学习先进的科学技术带领农民致富。村民和村干部的关系变得更加密切,过去的一对“矛盾体”变成相互依赖和相互帮助的“一家人”。

进入新世纪以来,我国民主政治发展势头十分迅猛,尤其是基层民主获得了前所未有的进步。农村地区是我国基层民主建设的重要根据地,农村民主的发展是基层民主建设的出发点和落脚点,村民自治为农民民主的发展贡献了巨大力量。取消“农业税”和农村税费改革之后,农村民主制度发展有了新的契机,村民在摆脱了沉重的经济负担后,有了更广泛的政治诉

求。伴随着农民民主意识和参事议事能力的提高,他们开始在乡村治理过程中发挥更加重要的民主监督作用。

(三)新时期乡村治理遇到的困境

在看到新农村建设取得了巨大成绩的同时,也应认识到新时期乡村治理过程中存在的问题,其中,乡村精英治理失效的问题尤其应该引起注意。

在乡村治理过程中,乡村精英发挥了重要作用。但是,乡村精英治理失效的例子也不鲜见。第一,乡村精英的利己行为。乡村精英参与乡村治理的积极性一定程度上源于其对乡村经济、社会资源的渴望,因此,他们参与乡村治理时确实会出现一些利己行为。第二,乡村精英的权力偏向。乡村精英的追求取向和角色定位决定了其治理过程中的权力偏向。如果想使权力成为上升的阶梯,往往与乡镇政权结盟瓜分村民的利益,破坏乡村社会民主进程;如果乡村精英偏向村民乡亲,会导致国家政权在乡村社会的弱化,无法保证党的路线方针政策在基层的落实,难以实现社会主义新农村建设的目标。第三,乡村精英阻碍民主进程。乡村精英参与乡村治理,产生了其对基层政治的实际控制,村民的政治权利受到了不同程度的损害,乡村精英“绑架”乡村民主政治的事件时有发生,村民自治流于形式^[6]。

四、我国乡村治理发展的法治化趋势

农村治理由“公制”到“自治”再到“法治”,呈现民主程度越来越高,治理效果越来越好,乡村社区越来越和谐的趋势。乡村治理法治化是各种乡村治理模式的基本要求和的发展趋势。

(一)明晰乡镇政府职能,创建服务型政府

乡镇政府作为国家政权在农村地区的最基层政权,在乡村治理过程中发挥着极其重要的作用。一方面,乡镇政府是国家行政权力的代表,其执政能力的强弱影响着国家行政效率的高低;另一方面,乡镇政府是联结农民与国家政府的桥梁,其管理乡村事务的能力关系到乡村社会的有序发展^[7]。客观地讲,转变乡镇政府职能,不能简单地取消乡镇政权建制,而是要限制其行政权力,转变治理观念,完善管理方式。在乡村治理过程中,各地乡镇政府要充分转变治理理念,扮演好为民服务的角色,适时转变政府职能,创建致力于乡土社会发展的服务型政府。

(二)优化乡村治理结构,建设法治新农村

乡村治理的发展离不开治理主体(基层政府、自治组织和农民)的共同努力,更离不开完善、高效的治理结构。随着社会主义新农村建设的不断推进,传统的乡土社会已不复存在,治理结构的复杂化和农民诉

求的多元化使得乡村治理过程中矛盾重重,过去简单的乡村治理架构已经难以适应乡村社会发展的现实。在这种情况下,乡镇干部的腐败堕落、村委会的“黑恶化”和农民的群体性失序交织在一起,严重影响了乡村治理工作的推进。要肃清影响乡村治理正常发展的障碍,必须从根源上调整治理架构,建设法治新农村。

当今,中国农村社会已经成为开放型社会,乡村治理的难度不断增加,传统的二元治理结构在乡村治理过程中暴露出种种问题,如果一味地透支二元结构中治理主体的治理动力,将会适得其反。因此,要跳出二元治理的怪圈,积极探索多元化乡村治理格局。在统筹城乡发展的背景下,来自城市的众多政府机构、经济合作组织、公益组织、非营利机构甚至具备一定能力的市民都希望帮助农村进步。乡村治理结构完全可以依托他们的加入而变得更加完善。例如,大学生深入农村的社会实践活动可以帮助农民在短时间内掌握更多新知识;城市医疗队伍定期下乡义务诊疗不仅可以使农民获得优质的医疗服务,还能促进乡村医疗队伍的建设;科研院所与农民合作生产有利于农业新技术的推广;等等。在一些经济发达的农村,这样的开放型多元治理结构已经初显成效,可以预见,未来的乡村治理结构一定是开放型的、多元化的。

(三)加强农村金融改革,重构农村金融体系

在乡村治理过程中,金融体系的构建为其提供了强有力的服务支持,但我国农村目前的金融体系发展仍然相对落后,无法满足新农村建设的需求,因此,应当结合农村金融机构的自身发展特点建立良好的农村金融环境,构建完善的金融服务机制,将商业性金融机构、政策性金融机构、合作性金融机构以及民间金融机构有机地结合起来,使资金网能够全面覆盖,在金融方面为新农村的建设提供有力的支持。

在我国农村金融改革过程中,制定科学合理的民营金融机构管理办法。第一,制定严格的从业条件。金融行业是一个高风险行业,设立严格的民营金融机构准入条件对机构自身和村民双方均能起到保护作用。一方面是确保金融机构具有足够的资本金维持日常的资金运转,并同时具备一定的保证金以备特殊情况的应对;另一方面要对从业人员制定严格的从业条件,在使其具有金融知识储备的基础之上,应更重视其职业道德的培养。第二,放开市场准入机制。对符合准入条件及从业条件的机构和人员,应给予政策上的支持,并鼓励其尝试金融创新发展,寻找出更适合本地区的金融发展之路。第三,建立健全完善的管理办法。应加强对金融机构及金融从业人员,特别是管理层人员的监督管理,杜绝权钱交易、寻租等情况的发生,将重点放在规范金融市场秩序、允许适度竞争、建

立有效率有活力的开放市场上,为农村地区提供分散的多样化的金融服务支持,缓解我国农村金融制约,促进农村经济大踏步发展。

(四)加强社区文化建设,提升农民公共意识

我国正处于社会转型的阵痛期,在经济发展、政治进步的同时,各种文化交织碰撞,这种现象在农村社区表现得尤为明显。解放前,延续了数千年的具有鲜明封建色彩的传统文化牢牢控制着广大农民。新中国成立后,社会主义教育运动在宣传科学知识、政治文化方面发挥了重要作用,但文革时期极“左”思潮教育也造成了思想僵化和缺乏民主的弊端。改革开放以来,社会主义市场经济的发展不断冲击着传统的乡村文化,农民的价值取向呈现出多元化发展趋势。一方面传统乡村文化正在解体;另一方面能够适应乡村社会发展的新文化体系亟待重构,因此,加强农村社区的文化建设显得极为迫切。

在社会主义新农村建设的背景下,农村文化体系建设的重点是提高农民的公共意识。必须提高农民的公共意识水平,让他们摒弃不合时宜的旧文化观念,树立适应时代发展的价值观。乡村社会的自治特质决定了农民之间在文化上必须形成一个具有合作精神的共识——封建、自利的旧文化应该被开放、互动的新文化所取代^[8]。

总之,厘清乡村治理的变迁逻辑,洞悉乡村治理的发展方向,有助于社会主义新农村建设工作的顺利推进。

参考文献:

- [1] 杨国英. 建国以来中国的乡村治理模式研究[D]. 济南: 山东师范大学, 2009.
- [2] 中共中央文献研究室. 邓小平文选: 第三卷[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 77.
- [3] 赵树凯. 乡村治理: 组织和冲突[J]. 战略与管理, 2003, (6): 110-112.
- [4] 程同顺. 当代中国农村政治发展研究[M]. 天津: 天津人民出版社, 2000: 61.
- [5] 潘嘉玮, 周贤日. 村民自治与行政权的冲突[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 92-103.
- [6] 冯石岗, 杨赛. 引导乡村精英参与乡村治理[J]. 吉林师范大学学报, 2013, (5): 130-132.
- [7] 王艳敏. 转变乡镇政府职能: 构建农村和谐社会的着力点[EB/OL]. (2006-06-02)[2013-11-10]. <http://theory.people.com.cn/GB/41038/4428140.html>.
- [8] 田会冬. 当代中国乡村治理研究——以江浙地区为例[D]. 湛江: 广东海洋大学, 2010.

(责任编辑: 朱永良)