

经济社会结构变迁对乡村政治组织建设的影响

李太森 郑琼

(河南省社会科学院 中州学刊杂志社,河南 郑州 450002)

摘要: 改革开放以来,中国乡村的土地所有制结构和实现形式、产业结构、收入结构、人口和群体结构、居住结构、需求结构等都发生了重大变化。乡村经济社会结构的变迁深刻影响着乡村党组织、村民自治组织、基层政府组织的组织架构和功能目标。因应经济社会结构变迁,必须强化乡村党组织体系建设,发挥好党的领导作用和基层党组织的战斗堡垒作用。必须适时推进村民自治向居民自治的转变,规范村(居)民自治的功能,及时拓展和保障公民的合法权益。必须搞好村(居)民自治权与行政管理权的无缝对接,充分发挥政府组织特别是乡镇政府在乡村社会公共管理和公共服务中的功能。

关键词: 经济社会结构;变迁;乡村;组织建设

中图分类号: D035.5

文献标识码: A

文章编号: 1001-8204(2021)06-0020-07

目前,全国上下正在推进实施乡村振兴战略。乡村振兴既是乡村全面振兴的重要内容和重要标志,又是乡村全面振兴的重要环节和重要条件。自党的十九大提出实施乡村振兴战略以来,如何搞好乡村组织振兴就成为实践界和学术界非常关注并不断深入探讨的一个问题。习近平总书记对乡村组织振兴问题多有论述,党和国家出台的一些重要法规、文件也对乡村组织建设多有论及。2021年的中央一号文件再次聚焦组织振兴,把“加强党的农村基层组织建设和乡村治理”作为推进乡村全面振兴、加快农业农村现代化的重要内容。2021年4月出台的《中华人民共和国乡村振兴促进法》就建立健全党委领导的现代乡村治理体制和治理体系、农村基层党组织建设、自治组织建设、集体经济组织建设、农村干部队伍建设、乡镇政府建设和各级政府职能改进等问题作了原则性规定。2021年4月28日,中共中央、国务院又出台了《加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,对如何加强党的基层组织建设、健全基层治理领导体制、提高乡镇政府治理能力建设、规范村(居)民自治组织建设等提出了指导性意见。

乡村组织振兴的关键是搞好乡村政治组织建设,这是实施乡村振兴的政治保障和组织保证。本文所论及的乡村政治组织主要是指乡村党组织、村(居)民自治组织、乡村地区的政府组织。这三种组织是乡村社会治理的主体,其组织建设状况如何,直接关系到党在

农村的领导地位和领导作用发挥,关系到基层党组织战斗堡垒作用的发挥,关系到村(居)民民主政治权利的实现,关系到行政管理权的有效行使,关系到乡村现代化社会治理体系的构建。

一、中国乡村经济结构变迁的主要特征及趋势

改革开放40多年来,随着中国经济体制改革、所有制改革、产权改革不断深化和市场经济的不断发展,随着中国工业化、城镇化、信息化以及农业现代化的持续推进以及科学技术的巨大进步,中国农村的生产力获得快速发展,生产关系发生了重大变革,乡村的经济结构发生了巨大变化。2006年中国全部取消了农业税,并且提出“新农村建设”,标志着中国的工业化已经不再依赖农业剩余,中国经济社会已进入工业反哺农业、财政补贴农民的新时期。随着城镇化的不断推进,从2011年开始,城镇人口已经超过农民,以城市人口为主的人口分布格局基本形成。“乡土中国”演变为“城乡中国”并正在演变为“城市中国”。从影响乡村政治组织的角度看,中国乡村经济结构变迁的主要特征及趋势表现在以下几个方面。

1. 所有制结构呈现“一主多元”,土地产权结构日益复杂、细化

一是土地所有制结构和实现形式发生重大变化。在生产力和市场经济发展作用下,农村地区的土地所有制结构和公有制实现形式发生了重大变化。从所有制结构上看,伴随着工业化、城镇化进程,部分农村土

收稿日期:2021-10-12

作者简介:李太森(1961-),男,河南博爱人,河南省社会科学院二级研究员,享受国务院特殊津贴专家;郑琼(1982-),女,河南新密人,社会学博士,河南省社会科学院助理研究员。

基金项目:河南省社会科学院2021年度重点项目“经济社会结构变迁对乡村党组织、自治组织、政府组织建设的影响及应对”;河南省高层次人才特殊支持“中原千人计划”、中原领军人才项目“经济社会结构变迁与乡村政治组织建设创新研究”。

地由集体所有转为国家所有。从所有制实现形式上看,虽然目前广大农村地区依然实行土地农民集体所有,但集体所有的实现形式发生重大变化。通过土地所有权、承包权、占有权、转让权、经营权、收益权的界定、细化,农民拥有了更多的生产经营自主权,集体所有的土地得到了更合理、更有效的利用。

二是多种所有制经济获得巨大发展。乡村所有制结构呈现“一主多元”特征。其中,“一主”就是以土地公有制为主,并伴有一定的集体经济。“多元”就是多种所有制经济共同发展。家庭承包经营责任制的推行赋予农民生产经营自主权,解放了农民,也使中国乡村个体、私营、股份合作等多种所有制经济获得巨大发展。

三是农村集体所有制经济不断改革创新。2015年我国开展集体产权制度改革试点,如今正在全面推开。截至2021年8月,已有18个省份完成试点任务,全国经营性资产股份合作制改革有序推进,确认集体成员约9亿人,53万个村完成改革,其中超过50万个村领到集体经济组织登记证[1]。借助集体产权改革,各地积极探索资源开发型、乡村旅游型、农业产业型等集体经济发展模式,不断创新集体经济运营新机制。

四是土地产权结构日益复杂、细化。农村土地产权制度改革由原来的“两权分离”(所有权与使用权分离)演进到后来的“三权分置”(所有权、承包权、经营权分置),这是家庭联产承包责任制后农村改革的又一大制度创新。当前,我国农村正在推进承包地“三权分置”改革和宅基地“三权分置”(所有权、资格权、使用权分置)改革。承包地“三权分置”改革的主要取向是明确所有权、稳定和细化承包权、放活和物化经营权,推动适度规模经营。宅基地“三权分置”改革的主要取向是明确所有权、界定资格权、放活使用权,盘活用好农村建设用地。土地产权细化,促进了农村土地的流转和优化利用。截至2020年底,全国承包耕地土地经营权流转面积超过5.32亿亩,1400多个县(市、区)、2.2万多个乡镇建立起农村土地经营权流转市场或服务中心[1]。可以预计,农村土地产权制度的深化改革,必将给城乡生产要素优化整合、农村多业融合发展、农村人口流动等带来深刻影响。

2. 市场主体和经济组织结构日益增多,多元共存

一是从市场主体角度看。改革开放后一个最深刻的变化就是家庭承包经营责任制推行和市场经济发展使广大农民成为相对独立的市场主体。大量农民从土地上解放出来,专门从事养殖、工商服务、交通运输服务、旅游服务等经营活动。农民在生产经营活动中又促进了大量新型市场主体的形成,如家庭农场、种养大户、农民专业合作社等。除农村内生的多种市场主体外,在工业化城镇化进程中,还有不少投资人到农村开办工厂,经商创业,形成新的市场主体。

二是从经济组织角度看。改革开放以来乡村经济组织不断增多,产权性质和经营种类多种多样。首先

是集体经济组织广泛存在。一种情形是村委会直接作为经济组织存在,这在改革开放初期的农村较为普遍。村委会不仅管理本村经济事务如土地发包、宅基地分配,而且直接对外签订合同开展生产经营活动,兼具集体经济组织性质。另一种情形是由村委会主导成立专门的经济组织如股份经济合作联合社、股份经济合作社、集体控股公司等,由集体经济组织专门负责生产经营活动。其次是各种农民专业合作社大量涌现。截至2017年7月,在工商部门登记的农民专业合作社达到193.3万家,实有人社农户超过1亿户,约占全国农户总数的46.8% [2]。再次是各种涉农工商企业在农村有一定发展,这种情况在经济发达的农村地区表现非常明显。

3. 与整个国民经济的产业结构变化相适应,中国乡村的产业结构也发生了重大变化,而且还在持续变化之中。其主要特征和趋势表现在以下几个方面。

一是农业在一二三产业结构中的比重不断下降,但农业现代化在工业化、信息化和科技发展的推动下获得长足发展。2020年,中国三次产业增加值之比是7.7: 37.8: 54.5。农业占比越低,越说明现代化发展成就巨大。中国产业发展持续向中高端迈进,已从传统农业大国成为工业大国、服务业大国,中国经济从依赖单一产业为主转向依靠三次产业共同带动。农业占比低,并不代表农业发展水平低,相反,中国的农业现代化成效显著,农业综合生产能力稳步提升,农业科技进步贡献率超过60%,农作物耕种综合机械化率达到71% [3]。农业占比低,也并不代表农业不重要,相反,农业在国民经济中的基础性地位依然十分重要,大力发展高科技农业、高质量农业,推进农业现代化,是未来农业发展的必由之路。

二是农业农村多种市场经济价值不断显现,多业融合发展趋势明显。随着经济社会的发展和城乡人民群众对更加美好生活的追求,农业农村在提供传统农产品的同时,也具有了多种多样的市场价值和功能,诸如旅游观光功能、休闲康养功能、文体娱乐功能、劳动体验功能、传统文化和红色文化教育功能等。多种多样显现的或潜在的市场价值必将引发农业农村多业融合的大发展。近年来,特色生态产业、农村电商、乡村旅游、休闲农业、文化体验、健康养老等农村新产业、新业态、新模式蓬勃发展、快速增长,多业融合发展的态势非常明显。

4. 非农就业和流动就业特征明显,农民收入来源多样化

经济落后的农村地区,青壮年农民外出打工、流动就业已是非常普遍的现象。而经济发达地区的乡村,农民的非农就业就更加明显。在许多农村地区,种粮收入不再是农民主要经济收入,家庭经济收入主要是依靠外出打工或外出经商。总体来看,当前农民收入结构多元化主要表现在:既有农业劳动收入,也有非农

业劳动收入。既有经营性收入,又有工资性收入。既有劳动经营性收入,也有土地、房产等财产性收入。当然,需要特别指出的是,农村地区发展不平衡问题以及农民收入不平衡问题仍然严重存在,中西部地区与东部沿海地区农村之间的发展差距、人均收入差距显著,而区域内部城中村、旅游景区农村、城市郊区农村等与偏僻农村之间的发展差距也十分显著。

5. 城乡经济关系更加广泛而紧密

改革开放以来,中国不断破解城乡二元结构,大力推进城乡一体化发展、融合发展,工农互促、城乡互补、协调发展、共同繁荣的新型工农城乡关系正在加快形成。现今的城乡经济关系发生了历史性巨变,其主要表现在以下几个方面。

一是城乡之间的生产力联系非常紧密,科学技术作为第一推动力对农村农业发展的作用异常明显。农业农村的发展越来越依赖于科学技术的进步、先进的生产工具以及产、学、研的有机结合,因而与工业、科研、城市的联系越来越密切。

二是城乡市场联系更加广泛而紧密。现在的农村越来越被融入到社会化大生产体系和城乡一体化的大市场体系之中。农业农村产品的商品化非常明显,农村的土地市场正在发育,城乡一体化的建设用地市场正在形成,农产品向城市的供应渠道更畅通,品种更丰富。与此同时,农村成为城市产品重要销售地,乡村居民成为城市产品的重要消费群体。

三是城乡产业一体化态势显现。改革开放前,“以工业为代表的城市产业与以农业为代表的乡村产业分割运行,市场联系不顺畅、产业关联度不高”[4](P165)。进入21世纪以来,城乡产业的联系得到加强,特别是在科技进步和信息化的推动下,城市产业迅速向乡村扩散和辐射。但从总体上看,城乡产业融合发展仍处于初级阶段。城乡产业结构合理布局、优势互补、合理分工、密切协作,是未来城乡融合发展的大势所趋。

四是城乡间生产要素流动和资源优化组合态势明显。大量农村剩余劳动力向城镇转移。大量农村优秀青年通过高考、参军、招聘流入城市并最后在城市就业、生活。城市资本、技术、人才向农村流动的态势日益增强,城乡劳动力、资本、技术、数据等要素流动更加畅通。可以预计,在实施乡村振兴战略的大背景下,在城乡融合发展的规律作用下,城市资本、技术、人才向农村流动是一种必然趋势。

五是城乡基础设施建设成效显著,结构不断优化。改革开放以来,中国城乡基础设施建设向着联通化、一体化方向快速迈进。城乡之间基本实现了路、水、气、环保、电网、物流、信息、广播电视等基础设施的互联互通,拉近了城乡距离,为农业农村发展奠定了坚实基础。

二、乡村社会结构变迁的主要特征及趋势

生产方式影响和制约着生活方式,经济发展制约

和影响着社会发展。科学技术的进步,生产方式和经济结构的变化,助推着社会结构的变迁。从影响和制约乡村政治组织的角度看,当前中国乡村社会结构变迁的主要特征及趋势表现在以下几个方面。

1. 城乡空间布局结构发生了重大变化,而且还将发生重大变化

一是城市规模不断扩大。改革开放以来,中国城镇化布局和形态不断优化,城市规模不断扩大,在诸多地区形成了城市圈城市群。“2017年底,京津冀、珠三角、长三角、成渝、长江中游五大城市群以占全国10%的面积集聚了40%的人口和55%的地区生产总值,以城市群为主体的城镇化空间形态基本形成”[5](P396)。

二是城镇数量增多,县城、小城镇获得发展。城市数量由改革开放初期的193个增加到2020年的687个,建制镇数量由改革开放初期的2173个增加到现在的2.1万多个[3]。

三是行政村数量减少。“在1990年到2010年的20年时间里,我国的行政村数量,由于城镇化和村庄兼并等原因,从100多万个村锐减到64万多个,每年减少1.8万个村落,每天减少约50个”[6](P29)。2016年第三次全国农业普查共调查到31925个乡镇、596450个村,与10年前的第二次全国农业普查数据相比,乡镇减少8731个,村减少59576个。目前中国的城镇化率为63.89%,应该说,中国已由“乡土社会”演进到“城乡社会”。然而,按照现代化的发展趋势和要求,未来的城镇化率还要达到80%左右,因而中国必将向“城市社会”演进,未来的城乡空间布局结构还将发生重大变化。

2. 乡村居民集中居住态势明显,高层居住有所发展

居住方式是生活方式的重要内容。随着经济发展,科技进步,农村生产方式变化,中国农民的居住结构也发生了重大变化,其主要特征和趋势表现在三方面。

一是砖混结构的住房非常普遍。经济富裕起来的农民对居住条件有了更高的要求,原来破旧简陋的房子已很难见到。现在大多数农村建的房子都是砖混结构的二层或三层小楼。即便是过着游牧生活的一些少数民族地区,其居住条件和居住方式也发生了重大变化,许多游牧民采取了定居方式。

二是集中居住态势明显。过去的农村,农民居住比较分散,特别是在山区丘陵地区,一个行政村有好几个自然村,一个自然村也就十几户人家。不仅居住比较分散,且往往是一户一宅一院,占地较多。伴随城镇化、工业化和农业现代化发展,依托科学技术进步,同时受土地资源硬约束,集中居住成为一些农村地区的必然选择。集中居住主要有三种类型。首先是城镇化建设需要的集中居住。在城镇化过程中,一些农村土

地被征用,农民变市民,进而采取集中居住。其次是为建设新型农村社区采取集中居住。为更好地开发利用农村土地,更好地为居民提供公共服务,一些地方政府推行了产业、土地、人口“三集中”政策(产业向园区集中,土地向经营大户集中,人口向城镇或新型社区集中),采取了合村并镇、合村并居建社区等措施,推进新型农村社区建设,引导农民集中居住。再次是易地搬迁采取的集中居住。为了扶贫、保护生态和大型水利水电工程建设等,需要对一些山区居民、滩区居民、受大型建设工程影响的居民进行易地搬迁,易地搬迁的居民基本上都采取集中居住并建立新型农村社区。

三是高层居住相伴而生。与集中居住相伴而生的是高层居住,也即通俗而言的“农民上楼”。这主要有两种情形:一种是一些农村被城市化,农民变市民,农民住进了城市高楼。另一种是部分新型农村社区实行了高层居住。这种情形主要发生在城郊接合部或经济高度发达的农村地区。

3. 人口和群体结构变化巨大,区域不平衡现象突出

产业结构、就业结构、收入结构的变化,必然导致乡村人口和群体结构变化。总体而言,乡村流动人口增多,利益群体多样化,社会组织增多,社会治理主体多元化。但由于经济发展不平衡,经济发达地区的农村与经济欠发达地区的农村人口和群体结构变化存在很大差异。

一是人口结构变化,主要表现在三方面。首先是城乡人口结构变化,农业人口减少。随着我国城镇化水平不断提高,城镇人口越来越多,农村人口不断减少。“2020年城镇常住人口为90199万人,人口城镇化率达到63.89%,与2010年第六次全国人口普查相比,城镇人口增加2.36亿人,农村人口减少1.64亿人,城镇人口比重上升14.21个百分点”[7]。未来中国城镇化率还会提高到80%左右,城市与农村人口结构还会继续发生变化。其次是流动人口增多。流动人口增多、异质性增强,是当前农村人口结构变化最突出的表现。“农民工”是当代中国流动人口的主体。农民工的总人数2012年有26261万人,2016年有28171万人,2019年有29077万人[8]。经济发达地区农村与欠发达地区农村人口流动存在显著差异。经济欠发达地区的农村虽然也有外来人口流入,但流入较少,更多的情形是本地人口流向外地,而且这些流动的人口多是青壮年。在我们调查的中部一些农村,青壮年人口向外流动很普遍,有的已占到村庄青壮年的绝大部分。由于外流人口多且是青壮年,导致当地农村的人口中老年人口多、留守儿童多。与经济欠发达地区农村明显不同的情形是,在经济发达的农村地区,尽管也有人口流出,去外地谋生创业,但更多的情形是外来人口的大量流入,特别是在发达地区的城乡接合部的一些乡镇,外来人口已超过本地人口。外来人口在当地置业创

业,打工谋生,使人口结构变得非常复杂。

二是群体结构变化,主要表现是利益群体多样化,这在经济发达的乡村更为明显。比如,有自己耕种自家承包地的种地农民群体,有通过土地流转经营大面积农地的种粮大户和家庭农场主群体,有个体工商户和自由职业者群体,有企业家和经商群体,有就近就业的职工群体,有外出务工人员群体,有外来务工人员群体,有老年人群体,有村干部群体。还有一个表现是社会组织增多。社会组织中有正式的,如一些行业协会、农村一些理事会。也有非正式的组织力量,如宗族组织、个别未经政府部门批准而自行成立的宗教组织,这类组织受到国家的限制,不能以公开的形式出现并参与政治生活,但对农村社会有一定影响。

4. 乡村居民生活需求层次提高,城乡趋同

随着中国特色社会主义进入新时代,随着全面建成小康社会,中国社会主要矛盾发生变化,乡村居民的生活需求结构正在发生新的重大变化,主要表现在三方面。

一是物质生活需求更加丰富多彩。当今时代,乡村居民的物质生活水平进一步提高,比如,电视、空调、洗衣机等家用电器品种不断增多,品质不断提高,不少农民家庭购置了小汽车,个别农民还在城镇购置了商品房。不少农民购置有电脑,绝大多数农民都拥有手机。然而,人们对美好生活的追求不会停止,随着经济的富裕,乡村居民对物质生活会有更高层次、更加多样的需求。

二是精神生活和健康需求提高。农民的消费结构发生巨大变化,食品消费占比持续降低,居住、交通、通信、文教娱乐、医疗保健等消费迅速增长,整体上突破了生存型结构,向发展型、享受型消费结构转变。乡村居民对精神生活的需求大幅度增长。比如,对健康长寿、环境保护、公平正义、民主法治、产权保护、社会治安、文体娱乐、休闲旅游、自由恋爱、人格尊严、公民权利等的需求日趋增多。

三是城乡居民生活需求趋同态势明显。随着城镇化和市场经济发展,“城里人”与“农村人”的身份界限越来越模糊,城乡居民生活需求趋同态势明显。比如,乡村居民对健康、环保的需求基本与城市居民同步。

5. 城乡社会交往频繁,关系密切

改革开放以来,城乡二元结构体制逐步被打破,城乡之间的社会关系变化巨大,处在一体化发展、融合发展的新阶段。城乡社会关系变化的特征和趋势主要有以下几个方面。

一是农村人口持续向城市流动,城乡之间人口流动成为常态。其一,农村人口转入城市。城镇化推进,中国已有大量农村人口转移到城市。随着城镇化的进一步推进和户籍管理、就业政策、社会保障制度改革,还会有更多的农村人口进入城市创业就业和生活。其二,农民工短期和季节性向城市流动的现象还

将长期存在。由于城市还不具备完全解决农民工稳定就业、获得稳定收入、住房保障、子女教育等基本社会保障和基本公共服务问题,作为短期或季节性在城市打工谋生的农民工阶层还将持续存在很长时间。农民工在城市和乡村之间来回流动的“两栖人”现象会持续很长时间。其三,城市人到农村创业就业或到乡村旅游观光、休闲度假的现象会越来越多,农业农村所具有的多种潜在市场价值使农村成为重要的投资创业热土。城里企业到农村投资创业,或农村外出成功人士返乡创业,都会促使城里人向农村流动,从而使这些人变为城乡“两栖人”,而且将成为未来社会的一种常态。

二是城乡在基本公共服务均等化方面有长足发展,乡村的社会生活与城市联系越来越紧密。改革开放以来,特别是推进城乡一体化发展以来,中国大力推进城乡公共基础设施连通、社会保障贯通、公共服务互通、城乡国土规划和发展规制贯通,进程不断加快。农村在公路交通、供水供电、污水处理、学校教育、医疗卫生等基础设施建设方面有实质性进展,为农村社会事业发展提供了便利。同时得益于国家持续推进的城乡基本公共服务均等化政策,各项公共服务不断向农村延伸,农村在义务教育、基本养老保障、基本医疗保障、环境卫生、社会治安等方面获得极大发展,城乡之间的差距日趋缩小,社会生活联系变得异常密切。

三是乡村文化受城市文化影响明显,城乡文化差异性越来越小。在保留乡村原有文化传统特色的同时,城市文化快速进入农村,对乡村文化产生巨大影响,推动着乡村文化快速变迁。传统的家族文化、关系文化、熟人文化等受到冲击,竞争文化、法治文化、娱乐文化等在农村得到较大发展。总体而言,城乡文化的差异性越来越小,趋同性增大,城市与乡村的文化边界日趋模糊。

三、乡村经济社会结构变迁给乡村政治组织建设带来的深刻影响

乡村经济社会结构变迁,改变了乡村政治组织存在和发挥作用的社会空间场域,改变了乡村政治组织发挥作用的对象,对乡村政治组织建设提出了一些新的目标任务。

1. 对乡村党组织建设的影响

一是部分农村基层党组织软弱涣散问题。近些年来,部分经济欠发达地区的农村党组织出现“软、瘫、散”现象以及“反转、空转与停转”异化形态。不少农村地区存在村党组织带头人年龄结构老化、后备力量青黄不接,选人难、选优秀的人更难现象。

二是基层党组织设置和领导体系架构问题。经济社会结构变迁给基层党组织设置和党组织的领导体系建设提出许多新课题。例如,如何在新型农村社区、一定规模经济组织中设置党组织,如何通过基层党组织设置、整合,健全和完善乡镇党委对域内村党组织、社区党组织及其他各种党组织的领导体系,如何通过基

层党组织体系建设,充分发挥基层党组织对自治组织及其他各种组织、各种社会治理主体、各种群体的领导作用。

三是党组织的功能创新问题。在经济社会结构变迁的大背景下,基层党组织的功能作用发挥面临许多新课题新要求。诸如,乡镇党委如何加强对域内所有党组织以及村委会、农村社区居委会、各种经济组织和社会组织的领导,行政村党组织如何有效领导村委会以及村内集体经济组织党组织、非公经济组织党组织,如何有效领导农村社会治理,如何更好地服务群众,规模较小的经济组织和社会组织是否需要建立党组织,如何实现党建工作对这些组织的全覆盖等。

2. 对村民自治组织建设的影响

村民自治与传统的农业经济结构密切相关。乡村经济社会结构变迁对村民自治组织建设的影响是直接、重大、深远的。村民自治组织是由村民、村民小组、村民代表会议、村民监督委员会、村民委员会等构成的组织体系。“城镇实行居民自治,农村实行村民自治的格局建立在地域性基础上,具有一定的封闭性”[9](P199)。经济社会结构巨大变迁使村民自治遭遇了前所未有的变局。

一是农村自治主体缺失导致自治组织行权困境,这一问题主要发生在经济欠发达农村地区。村民自治组织的架构体系,其核心组织是村民委员会,权力机构是村民会议、村民代表会议,成员主体是村民。然而,经济社会结构的变迁给村民组织的成员结构带来巨大冲击。在经济欠发达农村地区,大量青壮年农民外出打工、季节性流动,农村空心化、农户空巢化、农民老龄化不断加剧,这导致主体成员缺位,给农村组织建设带来困境。村民流出和流动,导致村民对村务的关心度参与度大大降低,导致村民小组的管理、村民代表的产生和代表会议的召开、村委会成员的人选和自主权的规范行使都受到严重影响,村民民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利难以付诸实施。许多基层组织软弱无力,又导致长期在本村居住的人政治权利得不到保障。

二是农村自治主体变化导致自治组织行权困难,这一问题在经济发达的农村地区表现更为突出。从构成村民自治组织的最基础的成员——村民来看,“村民”具有很大的不确定性。“传统意义上称为‘村民’的,是指固定在一个村落聚居从事农业劳动的群体,‘谁是村民’不是问题,而现在‘谁是村民’已成为乡村很难确认的问题。”[4](P98)现在的村民已然不是改革开放初期的以农业生产经营为主业、长期生产生活在村庄的村民了,“村民”发生了重大变化。有的变成了城市就业者,有的变成了季节性农民工,有的变成了当地的工商业者。在一些经济发达的农村社区,外来常住人口和流动人口成为当地人口的重要构成部分,甚至超过当地人口,人口成分非常复杂,村务与社区公共

事务、政府行政管理事务交织在一起。当地村民的身份职业也变得异常复杂,这对村民自治组织的架构、设置、运行带来严重影响。就村民组织成员资格而言,是否吸纳外地人口、吸纳多少是全新问题。就村民小组和村民代表会议而言,要不要吸纳外来人口代表和有关利益群体代表参加,村委会成员如何民主选举产生也是问题。就村委会主要干部的职责而言,村委会成员面对日益繁重的公共事务是否还能以非公职人员的“农民”身份把务工经商或办企业作为自己的主要职业兼而得之;农村社区居委会成员需不需要专职化,村民委员会或村民小组既履行公共服务职能,又作为集体经济经营管理的权力行使者,这种情形在经济发达地区产生诸多问题。

三是自治组织设置单元问题。经济社会结构变迁特别是居民集中居住的发展,重塑着乡村社会的生产生活共同体单元。新型农村社区和中心村镇成为乡村重要的生产生活中心,原有的以行政村为单元的自治组织单元被突破。再造自治组织单元是经济社会发展提出的重大理论和实践课题。

四是村民自治权与基层政府行政管理权的矛盾问题。长期以来,村委会承接了大量乡镇基层政府下派的各项职能,行政化趋向严重。村委会承担一定的行政职能在经济社会结构比较简单的农村地区是有其必然性与合理性的。但随着乡村经济社会结构的巨大变迁,公共设施建设、公共管理和服务事务的大量增长,再由村委会全权代理行使行政职能已不合时宜。因为,其一,由村委会全权代理行使行政职能严重超出了村委会的职责范围,使村委会不断丧失自治功能。其二,村委会本身在权力行使中也力不从心。受村委会财力、物力以及法定权力的限制以及村委会成员的素质、能力、精力、资格等各种因素的制约,村委会在为村庄特别是集中居住社区提供公共管理和服务方面显得力不从心,甚至无能为力。其三,严重扭曲了基层政府与村委会的关系,扭曲了行政权与自治权的关系。村委会的主要职责是搞好村民自治,过多行使行政权必然导致自治权异化。因此,理清自治权与行政权的边界和关系,剥离村委会的行政职能,实现村民自治向居民自治的转化,保障和实现乡村社区各类群体特别是外来人口群体的社区居民自治权益和作为国家公民的各项政治权利,是经济社会结构变迁带来的必然要求。

五是自治内容创新问题。在经济社会结构比较简单的农村,村民自治的内容主要是村委会组织村民直接管理与村民利益密切相关的村级公共事务,包括本村土地的承包、流转管理,村内公共基础设施的建设,村内治安,政府转移支付款项的发放,本村集体经济经营和收益分配等。但在集中居住的农村社区,许多所谓的村务已被分解并由不同的主体行使。如公共基础设施建设、社区治安、社区居民的公共服务和管理更多情况下需要地方和基层政府负责。社区居民的生产经

营活动,就业收入更多是由其所供职的单位负责管理。很显然,村民自治向社区居民自治的转变势所必然。而社区居民的自治内容更多的是协助党组织和政府搞好社区治理,诸如搞好社区的集体资产管理、物业管理、妇女儿童工作、环境卫生、社会治安、民事调解、矛盾化解、风险排查等。

3. 对政府组织建设的影响

一是对政府组织功能的影响。经济社会结构变迁,乡村居民结构变化,城乡居民对美好生活的追求,导致当代中国乡村的公共事务大量增加。农村许多公共事务远远超出了“村务”的范围,例如一些公共基础设施的提供、社区居民基本社会保障和基本公共服务的提供、社区的社会治安、对外来人口和流动人员的管理、企业与村庄的矛盾处理、村民以外一些利益群体的矛盾处理、政府行政事务的落实等,已超出了村民自治组织行权的范围。由于村民自治组织受到行权资格和能力的限制,特别需要政府解决好政府行政权与村民自治权、政府治理与农村社区治理有效衔接与协同合作,及时转变和创新政府职能特别是乡镇政府职能,为乡村社会提供更好的公共管理和服务,及时把公共管理和服务有效延伸到农村社区和行政村,为乡村经济社会发展营造良好的生产环境、生活环境、营商环境。

二是政府组织体系有效向乡村延伸问题。其一,政府组织的行政区划问题。行政区划设置既是一种重要的行政资源,同时也意味着政府组织的调整改造。乡村经济社会结构变迁和发展要求一定的行政区划设置与其相适应,如改乡设镇、改镇设市、改县设市设区等工作。其二,政府机构设置和人员编制问题。经济社会结构变迁,导致政府的政务工作量大量增加,这就要求政府组织特别是发达地区乡镇政府组织解决好机构设置和人员编制问题,要求政府的民政、工商、税务、司法、公安等部门适时在农村设置派出机构或服务站点,下派工作人员。

四、创新和加强乡村政治组织建设的宏观思路

如何因应经济社会结构变迁创新乡村政治组织建设是需要深入研究的问题。本文着重从适应和推动经济社会结构变迁的视角,从宏观上对乡村政治组织建设创新提出一些观点和思路。

1. 创新乡村政治组织建设要遵循五个基本原则

基于政治与经济社会互动发展的基本规律,基于推进基层社会治理体系和治理能力现代化的现实要求,基于不断满足乡村居民日益增长的美好生活需求的根本目标,乡村政治组织建设应该遵循以下五个基本原则:一是必须符合经济社会发展变迁的规律。唯有此,乡村政治组织建设才具有科学性、可行性、实效性。二是必须坚持党的领导。解决中国所有的问题关键在党。坚持和完善党对乡村社会的领导是实现农村社会良善治理的必然选择。三是必须有利于推进基层社会治理体系和治理能力现代化。必须按照精简、高

效、廉洁、便利等理念打造政治组织,充分发挥党组织、政府组织、自治组织在社会治理中的功能作用。四是有利于保障和增进人民群众的政治权利。乡村政治组织建设必须把巩固、扩大、增进乡村居民政治参与权利特别是在基层自治中的民主权利作为重要价值遵循。五是要实事求是,因地制宜,因时制宜。中国地域辽阔,人口众多,东中西部乡村经济社会发展不平衡状况明显。在进行乡村政治组织建设时,要因地制宜,结合当地实际,不搞一刀切,不搞整齐划一,要因时制宜,根据发展的不同阶段适时推进、循序推进。要在认识和把握规律性、普遍性的同时,注意差异性、特殊性,尊重群众的首创精神。

2. 加强党组织体系建设,创新党组织功能

严密的组织体系是马克思主义政党的优势所在、力量所在。要确保党对乡村社会的有效领导,充分发挥基层党组织的作用,必须在乡村党组织体系建设和党组织功能创新上下功夫。首先要搞好党组织设置和自身建设工作。创新乡村党组织设置和活动方式,加强组织建设,不断扩大党的组织覆盖和工作覆盖。其次要创新乡村党组织领导体系。健全基层治理党的领导体制,加强乡镇(街道)、村(社区)党组织对基层各类组织和各项工作的统一领导。再次要创新基层党组织的功能。众多的基层党组织由于在党组织结构体系中所处位置不同、所依托的组织性质不同,其具体功能要求会有很大差别。乡镇党委、行政村党组织、社区党组织、经济组织中的党组织,要根据实际需要创新功能,充分发挥作用。

3. 推进自治组织建设创新,实现自治权与行政管理权的无缝对接

基层群众自治作为中国特色社会主义民主政治建设在基层的伟大探索实践,必须根据经济社会发展的需要不断创新发展。首先要适时推进村民自治向居民自治的转变。要在保持现有行政村自治单元设置的同时,针对纳入城市管理的农村地区、新型农村

社区、较大的行政村等不同情况,探索创新基层自治单元设置,适时推进村民自治向城市社区居民自治和农村社区居民自治转变。其次要合理界定村(居)民自治权与行政管理权,保障村(居)民委员会规范行使职能。要探索推进村居社区“政社分离”改革,将村(居)委会的自治职能与政府的行政、社会服务职能切分,使村(居)委会规范行使自治职能。再次要加强村(居)委会的规范化建设,推进自治组织功能创新。要在明确界定自治权与行政权的同时,进一步规范、创新并充分发挥自治组织的功能作用。要完善村(居)民自治组织民主决策、民主选举、民主协商、民主管理、民主监督制度,加强村(社区)务公开制度化建设,加强对村(居)委会干部的监督管理。要处理好自治组织与集体经济组织的关系。

4. 创新政府组织建设,强化政府行政管理和公共服务功能

加强基层政权建设是推进基层治理体系和治理能力现代化的重点工作。首先要搞好政府职能特别是乡镇政府职能转变和机构设置创新。要增强政府在土地管理、环境保护、政务服务、公共安全、营商环境等方面的功能。要创新乡镇政府特别是经济发达地区乡镇政府的机构设置,优化行政人员编制。要不断优化行政区划特别是乡镇(街道)行政区划设置,确保管理服务有效覆盖常住人口。其次要及时下派政府机构和人员,向农村延伸政府组织体系,强化政府应履行和承担的行政职能。当前一个非常重要的工作就是要在乡镇党委领导下,通过提供财力、技术、人员等方面支持,积极推进村(社区)党群服务中心建设,推进政府行政管理和公共服务向村居延伸,保障村(社区)党群服务中心规范并有效开展党务、政务和社区公共服务工作。再次要着力提升乡镇政府的公共管理和服务能力。切实提高乡镇政府的行政执行能力、为民服务能力、议事协商能力、应急管理能力、平安建设能力等。

参 考 文 献

- [1] 深化改革,乡村焕发新活力 [N]. 人民日报,2021-08-08 (01).
- [2] 全国农民专业合作社达 193.3 万家 [N]. 人民日报,2017-09-24 (02).
- [3] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国的全面小康 [N]. 光明日报,2021-09-29 (14).
- [4] 陈文胜. 论中国乡村变迁 [M]. 北京: 社会科学文献出版社,2021.
- [5] 李文. 中华人民共和国社会史(1949-2019) [M]. 北京: 当代中国出版社,2019.
- [6] 宋亚平主编. 三农中国(第 18 辑) [M]. 武汉: 湖北人民出版社,2012.
- [7] 张车伟,蔡翼飞. 从第七次人口普查数据看人口变动的长期趋势及其影响 [N]. 光明日报,2021-05-21 (11).
- [8] 梁伟军,章书玉. 党的工农城乡政策变迁与工农城乡关系构建 [N]. 中国社会科学报,2021-08-23 (08).
- [9] 徐勇. 中国农村村民自治 [M]. 北京: 三联书店,2018.

(责任编辑 陈文新)