

乡村振兴与村治改革

○ 谭秋成

(中国社会科学院 农村发展研究所,北京 100732)

(摘要)乡村振兴战略提出后,村务的主要内容不再是完成上级政府的命令,而是落实好中央各项惠农政策,高效地给村内居民提供公共产品和服务。农村基层治理须改变以往那种行政命令方式,建立让农村居民表达对公共服务需求偏好的渠道,建立有效监督村民委员会的机制,降低供给公共服务的成本,同时协调好村内居民之间以及村内与村外居民之间的利益关系。由于村民代表大会制度和村务监督委员会制度不健全,村民缺少参与自治的渠道和监督的手段,致使目前的村民自治组织在公益事业建设上能力不足。有必要推广河南移民村和湖南益阳市村级治理改革的经验,将议事会和监督委员会建成村民自治组织的常设机构,扩大村民代表规模和代表来源的多样性,增加议事的范围,规范议事的程序,并将主要村务纳入监督范围,使村务由被动监督变为主动监督,由事后监督变为全过程监督,同时在财政转移支付制度和人员配备上进行支持和完善。

(关键词)乡村振兴;村民自治;村民议事会;村务监督委员会

DOI: 10.3969/j.issn.1002-1698.2018.07.003

村民代表大会、村民委员会以及村务监督委员会是村民自治和基层民主的基石。村民自治在 20 世纪 80 年代提出。1998 年《村民委员会组织法》(简称《村委组织法》,下同)通过后,村民自治在农村全面铺开。然而,目前的村民自治主要强调村民委员会主要成员的选举,村民代表大会和村务监督委员会在大部分地区多流于形式,未被建成常设机构,其职责也不清晰完整,致使村民缺乏

作者简介:谭秋成,中国社会科学院农村发展研究所研究员、博士生导师,研究方向为乡村治理、农村发展、自然资源管理。

参与治理的渠道和监督村民委员会的手段。村民代表大会和监督委员会制度不健全是因为:在相当长的时期内,村委会承担了诸如农业税、“三提五统”、计划生育等大量上级政府指派的任務,这些任务非常繁重且与部分村民利益相冲突,当时的村委会只能由乡镇政府考核和监督。

2005年新农村建设提出后,农业税及“三提五统”被取消,之前国家与农民因税费征收而出现的紧张关系开始松弛。与此同时,中央及地方政府逐渐加大了在农村道路、水利、基本农田整治、垃圾处理、教育、医疗、养老保障等方面的投入。乡村振兴战略提出后,国家将进一步增加对农村生产生活基础设施及教育医疗等公共服务的投资。经济社会发展战略的转变对基层治理的内容、形式、手段提出了新的要求,村民自治必然进行相应的改革和完善。本文第一部分指出乡村振兴战略提出后村民自治组织面临的挑战;第二部分分析为什么村民自治组织在公益事业建设方面能力不足;第三部分介绍河南移民村和湖南益阳市在村民自治制度改革的经验,提出完善村民自治组织的建议;最后一部分是简单的结论。

一、乡村振兴的主要内容是农村公益事业建设

中共十九大提出的乡村振兴战略指出“要坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求,建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系,加快推进农业农村现代化。”建立健全的城乡融合发展的体制机制和政策体系包括两方面内容:一方面,实现从二元城乡社会经济结构走向一元。20世纪50年代,我国为从农业部门积累发展资本,加快工业化进程,建立了城乡分割的二元经济社会体制。这种分割的二元经济社会体制虽然短期内推动了工业化和经济发展,但导致了城乡居民收入差距扩大,城乡社会发展不均衡,而农民收入水平低和农村发展滞后反过来制约了整个社会经济的发展。90年代开始,中央政府对重工轻农、重城市轻农村的二元结构开始纠偏,对农业实行多予、少取、放活的战略,此后又分别实行了以工补农、城乡统筹发展战略。尽管如此,城乡居民之间在收入水平、公共服务上的差别并未消除。另一方面,从过去重视大城市发展到促进大中小城市体系建设,这样既可以减轻大城市生态、社会、经济负担等,又可以促进城乡之间、区域之间、大中小城市之间更加均衡发展。

无疑,实施乡村振兴战略首先需要进一步改革社会经济体制。这其中,一是深化农村土地制度改革,在确权的基础上促进承包权流转;二是废除户籍制度,给农村和城市居民充分的就业、居住自由。土地和劳动力自由流动后,要素竞争将更加充分,收入分配将更加均衡,城市的资本、人才、技术更有可能下乡,农村发展更有条件。社会经济体制改革是一个渐进过程。当前,农村发展无论从效率上还是从公平上面临的主要问题是各级政府在公共物品及服务上投资不足,突出表现在道路、水利、环境整治、公共文化、信息等生产生活基础设施建设落

后,农村居民享受的教育、医疗、养老保障等公共服务水平太低。虽然自 2005 年中共十六届五中全会提出建设社会主义新农村的战略任务后,中央及各级地方政府逐渐增大了对农村道路、水利、基本农田整治、垃圾处理等生产生活基础设施投资;在农村普及了九年制义务教育,建立了以合作医疗、养老保险、低保、医疗救助为主要内容的社会保障制度,并对主要粮食品种的生产实行综合补贴。但是,由于长期以来实施重工轻农、重城轻乡的经济发展战略,农业农村公共物品和服务投资缺口太大;又由于道路、水利、环境整治等投入主要靠政策推动,具体实施靠项目资金,中央及地方没有按经济发展、农民需求、经济结构、人口布局等变化作出长期规划,也没有建立长效的投资机制。结果,与城市居民相比,目前农村居民享受的基本公共物品及服务的数量明显不够,质量明显更差。所以,实施乡村振兴战略,需要中央及地方各级政府建立投资农村的长效机制,进一步增加在道路、垃圾污水处理、环境整治、生态建设以及教育、医疗、养老保障等方面的投资。

乡村振兴战略的提出及社会经济发展的政策转变必然要求农村基层治理的内容、方式、目标做根本调整,基层治理面临着新挑战。乡村振兴战略提出后,村务的主要内容不再是完成上级政府的命令,而是落实中央各项惠农政策,高效地给村内居民提供公共服务。中央和各级地方政府希望投入农村地区的资金能发挥最大效益,尽量减少可能因基层决策失误、办事效率低下、腐败导致的损耗,让广大农民尤其是低收入群体有获得感。显然,这一目标单一依靠县一级及乡镇政府通过命令、督促、考核的方式已不适宜,因为县及乡镇政府很难了解和掌握各村居民对公共服务的实际需求、各项政策的成本以及政策实施效果等方面的信息。而且,无论是生产生活基础设施建设还是教育医疗养老等公共服务,村民是最直接的受益者,拥有最充分的信息且有激励评价这些政策的实施效果。所以,乡村振兴战略提出后,农村基层治理须改变以往那种行政命令方式,建立让农村居民表达对公共服务需求偏好的渠道和机制,同时可以对村民委员会进行有效监督,降低供给公共产品和服务的成本。

传统上,村可视为一个小的共同体,大家彼此熟悉,互帮互助。村内还有部分森林、草地、池塘等公共资源,供大家共同使用。村民之间通过重复博弈构成了一张生活和交易的信任网络,村民之间、村民与村干部之间通过这一信任网络互惠互利、相互监督。乡村振兴战略提出后,可以预见城市与农村之间、不同农村社区之间要素流动更加频繁,市场交易范围进一步扩大。一方面越来越多的村内居民外出就业、经商,入城居住;另一方面越来越多的村外居民入村承包耕地、林地,部分城市居民、资本、知识和技能下乡。此外,农村征地、村内或村外居民建农家乐、搞乡村旅游的现象也会大量增加。在社区信任网络削弱、村内资源价值上升、村内村外人员流动增加的情况下,村委会成员可能利用经济发展机会为自己谋取利益,村外居民可能侵占村内居民利益。因此,协调好村内居民之间以及村内与村外居民之间的利益关系、加大对村委会成员及村内公共事务进行

监督的力度便提上议事日程。

二、村级自治组织在公益事业建设上能力不足

(一) 村民缺少参与渠道

按照《村委会组织法》第二条 村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。这种自治目前主要体现在村委会主任及其他主要成员由村民民主选举上。目前,我们还不能用标准的民主或自治理论来评判村民选举的作用和效果,因为投票选举也是国家挑选和控制农村基层代理人的一种方式。尽管如此,我们也不能否认选举在促进基层民主政治发展的意义,因为选举可以将乡村社区信任网络纳入国家行政控制体系,部分实现对村干部问责,减少基层干部之间专用性投资和裙带关系,因而能显著降低国家治理乡村的成本,提高公共政策的执行效率。⁽¹⁾

但是,村民委员会只是村级自治组织的执行机构。村民委员会不仅要执行上级政府的政策,而且也须满足村民对公共产品和服务的需求。也就是说,村委会选举只是村民参与村民自治的一种方式,建立和完善村民会议或村民代表大会同样是村民自治最基本的内容。村民会议或村民代表会议是村民表达公共服务需求偏好的渠道,也是村委会动员村民参与公益事业的机制。目前的《村委会组织法》只是为落实村民自治和农村基层民主搭了一个框架,对村民委员会如何选举规定得比较详细,但对村民大会和村民代表大会的规定则相对来说较粗,这就限制了村民参与公益事业建设的渠道。村民自治缺乏激励村民参与公益事业建设主要表现在以下几方面:一、没有将村民会议或村民代表会议建为村民自治组织的常设机构。根据《村委会组织法》第二十一条,召开村民会议需要由十分之一以上的村民或三分之一以上的村民代表提议;而根据《村委会组织法》第二十六条,村民代表会议每季度召开一次,同时需要有五分之一以上的村民代表提议。由于存在协商和组织的交易成本,前一规定增加了村民议事、参与公共事物的困难,而后一规定导致村民代表会议不能随时灵活地反映村民在公益事业上的偏好;二、《村委会组织法》第二十六条规定,村民代表大会由村民委员会召集。这在程序上颠倒了委托代理的关系,削弱了村民表达意志的权力;三、根据《村委会组织法》第二十四条,村民会议讨论的主要是享受误工补助的人员及补助标准、集体经济收益分配、土地承包和宅基地使用等事项,主要是关于集体内部既有产权和利益的调整,对道路、水利、环境治理、公共文化建设等公益事业需求明显关注不够。

农民缺乏参与公益事业建设的渠道后,容易导致乡镇等上级政府将自己意愿强加给农民的现象,所提供的公共产品和服务并不是农民实际需要的。渐渐地,村民失去了参加公益事业建设的热情,出现“政府在干,农民在看”的尴尬局面。相当一部分农民不仅不愿“出工出力”,也不愿意“出钱”用于基础设施的早期建设和后期维护使用;对公共项目花费多少、效果如何漠不关心;对因兴建道路、

水利设施、广场、绿化地等对自己承包地和房屋的损失,更是索要高昂的补偿费。

(二) 村民监督手段不足

村民自治另一项基本内容是村民对村委会的监督。《村委会组织法》第三十条曾明确指出,村民委员会应当接受村民的监督。《村委会组织法》列出了十四项村民委员会必须公开的事项,包括:村民委员会的年度工作报告、享受误工补贴的人员及补贴标准、村集体经济所得收益的使用和分配、村公益事业的兴办和筹资筹劳及建设承包情况、土地承包经营、宅基地的分配和使用、征地补偿费的使用和分配、国家计划生育政策的落实、政府拨付的救灾救助和补贴补助等资金物资的管理使用情况等。《村委会组织法》提出的这些监督事项基本上与前述村民会议讨论的事项一致,主要是关于集体内部既有产权和利益的分配和调整,而对公益事业建设的监督同样没有重视。事实上,公益事业建设与农民生产发展和生活改善关系更大。而且,公益事业建设项目投资较大,更具复杂性,监督更难,因为涉及到投资来源、项目成本、项目质量等系列问题,需要专门的信息和知识。

《村委会组织法》规定的村务监督方式主要是通过村务公开、财务公开、村委会主要成员离职审计等。《村委会组织法》第三十条要求:一般事项至少每季度公布一次;集体财务往来较多的,财务收支情况应当每月公布一次;涉及村民利益的重大事项应当随时公布。《村委会组织法》第三十五条还规定,对村民委员会成员实行任期和离任经济责任审计,尤其是对村财务收支、村债权债务以及上级政府拨付的物资和资金的使用情况进行审计。《村委会组织法》规定村务公开、财务公开、离职审计等监督方式属于一种事后和被动监督。这种监督是否有效,取决于公布的事项是否关系到村民个人的切身利益。对于生育指标、宅基地指标、低保人员指标的分配,这种事后监督的方式可能是有效的。但对于一般的公共事务,尤其是关于村民整体利益的公共事务,这种监督的方式可能失去效果。这是因为:首先,村民可能一开始就没有参与公共事务决策,对公共事务执行过程也不清楚,这些村民即使有监督的积极性也缺乏进行监督的必要信息;其次,实施监督的是全村成员,没有指定专门的机构,村民由于搭便车行为会忽视这些公布的事项。

《村委会组织法》在村务监督方面的制度设计不完整与社会经济发展阶段有关。《村委会组织法》是在1998年通过的,当时的村委会承担了大量上级政府指派的工作,而诸如农业税、“三提五统”、计划生育等任务不仅非常艰巨繁重,而且与村民利益存在冲突。所以,村委会当时主要由乡镇政府考核和监督。村务监督方面制度设计不完整也与社会认识有关。一般认为,选举是村级自治和基层民主的基础,由村民选举出来的村委会成员必定代表村民的利益。中央政府也非常强调村民选举,每当村民委员会换届时不仅在组织上进行大规模动员,而且一再强调政治纪律。对于村民自治组织内部其它制度建设,如村规民约、村民议事会等,只是到最近几年才开始提上议事日程。

(三) 村庄治理封闭

目前的村民自治是村内成员的自治,而村内成员以户籍是否在村来界定。尽管《村委会组织法》第十三条有规定,户籍不在本村的外来人员可以申请参加村委选举,只要在本村居住一年以上且经村民会议或者村民代表会议同意。但是,除非外来者作了较大贡献,否则村民会议或村民代表会议是不会给他选举和被选举资格的。由于耕地、池塘、森林等资源属于村内成员集体所有,村庄治理排除外人参与可以更好地保护村内居民利益,但这种排除也导致外部的资金、技术、人才入不了村,降低了村内土地、劳动力等要素的利用效率以及外部资源投资公益事业建设的可能性。

由村庄治理的封闭性导致的问题在发达地区更加明显。在广东、江苏、浙江等省份,部分经济发达县、乡镇和村由于工商业发达,大量外来人员流入,部分社区出现了外来人口超过本地人口的“倒挂”现象。调查时曾发现,由于外来人口没有资格参与社区治理,这些工商业发达地区普遍存在“重管理、轻服务”和“重权力、轻权利”的现象,提供的教育、医疗、文化、娱乐、交通设施等公共服务明显不足,外来人员的权利得不到保障。外来人员因为不能参与社区治理,缺乏对当地的认同,很难融入当地社会,对当地公共安全、环境治理等不配合,这就增加了社区治理的成本。

三、村级自治组织治理体系改革

(一) 地方改革案例

2012年,河南省移民办和地方政府在移民村进行社会治理结构创新,推行村“两委”领导下的民主议事会、民主监事会和民事调解委员会的村级治理模式,目的是稳定因南水北调中线工程第二期兴建而被迫搬迁的移民的情绪,化解移民村在搬迁初期发生的多起干群纠纷和上访事件,发展移民村经济。⁽²⁾ 移民村民民主议事会是讨论和决定村级日常事务的常设机构,它以村民小组为单位,由小组议事会成员代表和县乡驻(包)村干部、村“两委”班子成员、小组长、党员代表等组成,小组议事会成员则由“一户一票”的方式选举产生。村级民主议事会定期召开会议,原则上每月一次,遇有重大紧急事项则随时召开。村党支部、村委会、村集体经济组织、党员、民主议事会成员、10名以上村民联名,可以提出议题,“两委”班子对议题进行审议,形成初步方案。一般事项由民主议事会根据少数服从多数的原则表决形成决议后报村“两委”研究审定,重大事项由民主议事会表决通过后,提交村民会议表决并形成决议。移民村民民主监事会则负责监督村委会执行村民会议和民主议事会决定情况、村级财务收支运行情况、村集体经济合同和项目招投标情况等。民主监事会成员不少于5名,由村民选举产生,村“两委”干部及其亲属、报账员不能参选监事会。县乡驻村干部参与民主监事会,监督监事会自身工作。

湖南省益阳市于2012年探索村级治理改革,建立以村党组织为领导机构、村民议事会为村民会议或村民代表会议常设议事机构、村民委员会为执行机构、

村务监督委员会为监督机构的“四位一体”村级治理体系,目的是推动农村公益事业建设,化解村民与基层干部的矛盾。湖南益阳市的村民议事会、村务监督委员会与河南省移民村的民主议事会、民主监事会在产生方式、任期、人员结构、议事和监事程序、职责以及权利上基本相同,只是河南移民村要求的民主议事会与监事会成员比湖南益阳市更多,这有可能与村庄规模、治理面临问题的复杂性有关。

(二) 地方改革的意义

根据《村委会组织法》,村民代表由村民按每五户至十五户推选一人,或者由各村民小组推选若干人组成。实践中,由于村民代表大会并未常态化,村民代表在大部分地区基本上就是村小组长,成为任务的接受者和完成者。河南省移民村的民主议事会与湖南益阳市的村民议事会,实际上相当于村民代表大会。但是,民主议事会和村民议事会是常设机构,这就给村民建立了一条表达公共物品需求偏好的正常渠道。更为重要的是,民主议事会和村民议事会被要求定期召开会议,原则上每月一次,遇有重大紧急事项随时召开,这就比《村委会组织法》中的村民代表大会每季度召开一次的要求更加常态化,议事会也就更能随时反映村民的意愿。

河南移民村民民主议事会成员原则上在中小型村不少于20人,在大型村不少于30人,每个村民小组应有2个以上成员参加民主议事会;湖南益阳市规定村民议事会成员最少不低于15人,每个村民小组至少有1名议事会成员。河南移民村和湖南益阳市都要求议事会成员中村组干部一般不超过成员的50%。此外,河南移民村和湖南益阳市都在村民小组一级成立了民主议事会,其成员采用“一户一票”的方式由户代表从本小组有选举权的村民中选举产生,而且一般不少于5人。所以,河南省移民村的民主议事会和湖南省益阳市的村民议事会扩大了村民代表规模。成员更多后,代表更广泛,村民也就更有机会表达自己的意愿,民主议事会和村民议事会获取信息的渠道更宽广更畅通,村级治理的民意基础也就更牢。

民主议事会和村民议事会使村民自治的范围更广。因为行政村长期以来被视为政府的代理者,《村委会组织法》以一种消极的方式划出了九条必须由村民会议讨论决定的事务。河南移民村推行的民主议事会不仅将以上事务进一步细化,明确将生育证发放对象、优抚对象、低保户、五保户的确定,以及政府下拨和社会捐赠的救灾等明显涉及村民利益、容易引起矛盾和争执的事项纳入了议事的范围,而且重点强调了对村公益事业建设和村集体资产购建、处理及收益的分配方面的议决。湖南益阳市推行的村民议事会则将村级发展规划、村日常自治事务、低保和扶贫等款项分配、村公益事业建设、村经济社会发展事项等都作为议事会讨论的对象。

河南移民村民民主议事会和湖南益阳村民议事会议事有一套比较规范的程序。首先是议题的提出,然后是提名人对议题作说明、联名补充发言、议事会成员发言、议事会成员开展辩论、进行议题表决、产生表决结果、议题发起人总结

发言以及到会人员签名等。议题表决是决策过程,参会人员签名表明议事会成员的责任和决策的合法性,而议题提出人、联名人和议事会成员发言以及议事会成员辩论是信息交流的过程。这一过程首先可以使信息更公开,决策更透明、公正,这在救济金发放、贫困户慰问、优秀评选、低保指标确定上是极其重要的。其次,信息交流可以让议事会成员表达自己及所代表群体的偏好,找到解决问题的更多办法,并给村“两委”施加解决问题的压力。第三,议事会成员发言和辩论中的信息交流也有利于沟通,促使各成员相互妥协和达成协议。

河南移民村的民主监事会和湖南益阳市的村务监督委员会使村务由被动监督变为主动监督。《村委组织法》提出村应当建立村务监督委员会或其他形式的村务监督机构,其成员向村民会议和村民代表会议负责,监督委员会成员可以列席村民委员会会议。但由于《村委组织法》强调了村务公开,且明确提出由村务监督委员会监督的事务并不多。结果,大部分行政村并未成立专门的村务监督机构,即使成立了也多流于形式。移民村民民主监事会和益阳市的村务监督委员会是由村民大会选举产生,并对村务实行监督的村民自治机构,监事会和监督委员会的例会原则上要求每月不少于一次。所以,监事会和监督委员会实际上成了常设的自治组织机构。河南移民村的民主监事会基本上将全部村务纳入了监督范围。民主监事会监督村“两委”贯彻执行党在农村的路线、方针、政策情况,监督民主议事会、村民(代表)大会形成的决议执行情况,监督落实村日常事务和重大事项民主决策情况,监督村务公开和党务公开情况,监督村级财务管理情况,监督村集体经济合同和项目招投标情况,监督村干部履职情况,监督村民(代表)大会授权的其他事项。湖南益阳市村务监督委员会则对村级重大决策、村务公开情况、村集体“三资”管理情况、村干部廉洁履职情况、村民会议授权的其他事项进行全面监督。

民主监事会和村务监督委员会使村务由事后监督变为全程监督。在河南移民村,民主监事会成员可以列席民主议事会、村委会会议,了解掌握村务决策、执行过程;民主监事会对村“两委”、民主议事会不按法定程序和民主议事规则作出的决定,可以建议更改,必要时可以建议召开村民(代表)会议进行质询。前者实际上是事前监督,后者则是事中监督。即使是事后监督,民主监事会的权力更大,按照《河南省移民村(社区)民主监事会监督导则》,民主监事会有权查阅、复制与监督事项有关的文件资料,调查核实有关情况;有权要求村委会对监督事项作出解释说明并提供有关资料;可以受理村民的意见和建议,以书面或口头的形式向村“两委”反映村民对村务管理的意见以及改进工作的建议;可以对村财务收支情况定期进行审查公示,参与乡(镇)对村财务的年度审计和对村“两委”成员任期经济责任审计;可以根据多数村民和村民代表的意见,对不称职的村级组织成员提出处理或罢免建议,提请村党支部研究,依纪依法启动处理或罢免程序。湖南省益阳市的村务监督委员会则可以列席村党组织和村民委员会召开的有关会议,了解掌握村务的决策和管理执行情况;可以审查村务公开的内容、方

式、时间和程序,可以按月审查村级财务情况。

(三) 村级自治组织治理体系的完善

从河南移民村和湖南益阳市村级治理改革的经验来看,议事会有利于村民表达自己的偏好,有利于村民参与公共事务决策和管理,有利于执行和落实上级政府的政策,监事会或监督委员会有利于监督村“两委”开展的村务工作。考虑到中国农村正在进行大规模的经济和社会结构转型、农村正由熟人社会向公民社会转变、实施乡村振兴战略后农村公共事务将显著增加等现实情况,村民议事会和村务监督委员会完全可以在农村其它地区推广。事实上,2017年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》,明确提出在行政村建立村务监督委员会,并对村务监督委员会的人员设置、职责权限、监督的内容、工作方式等作了规定。

但是,无论是议事会还是监督委员会,只有成为常设机构、有比较固定的人员和规定的职责和权利才能发挥作用。换言之,村民议事会和监督委员会要能真正行使职责是需要一定资金的,包括办公经费和人员工资。目前,绝大部分行政村并没有集体经济收入,村级运转及村干部主要成员的工资基本上靠上级财政转移支付。所以,有必要在财政上建立对村民议事会和村务监督委员会的专项转移支付制度。

村务监督有利于提高村公益事业建设的效率,村务监督委员会主要是监督村“两委”的工作。因此,监督委员会成员不能来自“两委”的班子成员。但是,监督委员会要能发挥作用就必须具有一定的权威。因此,需要理顺村务监督委员会和村“两委”的关系。此外,监督委员会成员需要懂一定的财务、管理知识,对农村政策比较了解。所以,村务监督委员会的主任由退下来的老村支书、老村长、老会计担任比较合适,也可以考虑由退休的教师、曾在政府部门任职的干部以及德高望重的村民担任。

目前,关于如何突破社区治理的封闭性这方面的探索仍然较少,土地和资产的集体所有制天然排斥外部成员参与村级治理。随着乡村振兴战略实施和城乡要素市场统一,预计突破农村社区治理的封闭性将经过三个阶段:其一,界定集体所有的土地及其它资产产权,按户而不是人口将产权固定下来,⁽³⁾保护现有农村居民的利益;其二,允许成员所有的土地和其它资产产权在社区外自由流动和交易;其三,在城乡和地区之间人口自由流动的基础上形成新的社区,选举村民委员会、村民议事会和村务监督委员会,让新加入农村社区的居民参与决策、管理和监督,保护这部分新型农村居民的权益。目前,仅有少部分发达地区完成了第一阶段任务。

四、结 论

乡村振兴战略提出后,村务的主要内容不再是完成上级政府的命令,而是落实中央各项惠农政策,高效地给村内居民提供公共产品和服务。农村基层治理

须改变以往那种行政命令方式,建立让农村居民表达对公共服务需求偏好的渠道和机制,同时可以对村民委员会进行有效监督,降低供给公共服务的成本。乡村振兴战略将促进城市与农村之间、不同农村社区之间要素流动,促进要素市场交易范围进一步扩大。基层治理需要协调好村内居民之间以及村内与村外居民之间的利益关系。

由于村民代表大会制度不健全,农民缺乏参与治理的渠道,结果导致乡镇等上级政府将自己意愿强加给农民的现象,所提供的公共产品和服务并不是农民实际需要的,村民逐渐失去了参加公益事业建设的热情,出现“政府在干,农民在看”的尴尬局面,村民既不出力,也不出钱。由于村务监督委员会制度不健全,目前的村务监督是一种被动和消极的监督,村民既没激励也缺乏必要的信息监督村民委员会,结果导致村公益事业建设效率低、成本高、腐败频发。社区治理的封闭性则导致外部的资金、技术、人才入不了村,这就降低了村内土地、劳动力等要素的利用效率以及外部资源投资公益事业建设的可能性,导致外来人员权利得不到保障,缺乏对当地的认同,社区治理成本增加。

河南省移民村建立的民主议事会和湖南省益阳市建立的村民议事会成为村民代表大会的常设机构。民主议事会和村民议事会扩大了村民代表的规模和代表来源的多样性,增加了议事的范围,规范了议事的程序,从而使村民更有机会表达自己的意愿,村务决策可获取信息的渠道更宽广更畅通,村级治理的民意基础更牢固。河南移民村建立的民主监事会和湖南益阳市建立的村务监督委员会也成为常设的自治组织机构,两者都将主要村务纳入监督范围,使村务由被动监督变为主动监督,由事后监督变为全过程监督。河南移民村和湖南益阳市的村级治理改革值得推广,同时需要在财政转移支付制度和人员配备上进行支持和完善。

注释:

(1) 谭秋成《论投票选举作为控制乡村代理人的一种方式》,《中国农村观察》2014年第6期。

(2) 谭秋成《相同劳动力和资本投入是否带来相同收入:来自丹江口库区河南移民的证据》,《中国农村经济》2017年第10期。

(3) 谭秋成《农村集体经济的特征、存在的问题及改革》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

(责任编辑:汪家耀)