

乡村治理中的政府功能再造

赵秀玲

(中国社会科学院政治学研究所 北京 100732)

〔关键词〕 乡村治理; 政府功能; 村民自治; 服务型政府

〔摘要〕 在当代中国30多年的改革开放过程中,乡村治理发生了前所未有的变化,这与政府逐渐摆脱过去行政式的管理方式直接相关,更与“服务型”政府的功能转型有关。不过,由于各种原因,乡村治理的一些根本问题至今仍未得到很好的解决,这就需要政府功能的再造,即在强调政府服务意识的同时,还应强化其管理和监督功能,增强干部的现代意识、文化品质、创新维度等。

〔中图分类号〕 D63

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 1007-6425(2012)05-0099-09

自20世纪80年代以来,随着改革开放,中国乡村治理发生了前所未有的变化,而这与政府功能的转换直接相关。从“包产到户”到“村民自治”再到“服务型政府”,中国农村和农民告别了过去一统化的行政管理模式,走上了一条“自我管理”和“自主经营”的发展之路。尤其是政府取消农业税等一系列政策,更让广大农民受益匪浅。这是中国政府在乡村治理中的伟大探索和革命性创举。不过,政府在放权和转换功能的过程中,也带来了政府管理不到位、领导干部为政能力不强、农村社会杂乱失序、干群关系隔膜紧张的现象。这就是所谓的“政府一管就死,不管则乱”的尴尬局面。近些年来,在科学发展观和强调民生思想的指导下,中国乡村治理出现了重大转机,但一些问题并未得到根本解决。本文着重探讨在新形势下政府应如何进行功能再造,以更有效地发挥作用,从而处理好政府与乡村之间的关系。

一、政府放权与乡村治理的跨越式发展

在人民公社时期,党和政府利用行政管理的强权与高效,充分调动人民群众的积极性和创造性,使中国的政治、经济、思想和文化在短期内发生了翻天覆地的变化。然而,欲速则不达,过于强调行政干预,尤其是忽略经济发展规律,不顾个性与地域的差异,就势必走向愿望的反面,因此,“三年自然灾害”和“文化大革命”的发生就在所

难免了。改革开放,尤其是取消农业税后,政府放权已成大势所趋,这标志着政府功能的彻底改变,即由原来的“行政命令”改变成“指导服务”,从而为中国农村和农民松绑,并使之充满了活力。

最早的政府“放权”,要算“包产到户”,这使得中国乡村治理迈出了坚实的一步。所谓“包产到户”即是在公有制的基础上,将国家的土地承包给农户,实行超产奖励和减产赔偿的做法。一般认为,“包产到户”是改革开放的产物,其实不然。早在1956年5月,浙江省永嘉县委就在雄溪乡燎原社进行了农业生产产量责任制试验,这是在中国首创的“包产到户”,只是由于受到上级乃至中央的反对和批评,这一做法才很快被迫中止,有关领导也因此受到严重处分^[1]。到1978年春,安徽省为抵制和抗击旱灾,不少村庄实行了“包产到户”,较早的是凤阳县的小岗村,此事得到了时任安徽省委书记万里的支持,也是有省委文件作为依据的。如1977年11月,由安徽省委第一书记万里主持通过并下发的《关于当前农村经济政策的几个问题的规定》(简称“省委六条”)中,就有这样的规定:尊重生产队的自主权;落实按劳分配制度;减轻生产队和社员负担;允许和鼓励社员经营自留地和正当的家庭副业;搞好农村经营管理,允许生产队根据不同农活建立不同的生产责任制,可以组织作业组,只需个别人完成的农活,也可以责任到人;队干部参加集体生产劳

〔收稿日期〕2012-06-14

〔作者简介〕赵秀玲,女,山东蓬莱人,中国社会科学院政治学研究所研究员。

动^[2]。到1979年,安徽省就有10%左右的村实行了“包产到户”。有人担心地向万里提议,如果任“包产到户”发展下去,那就会出现土地私有,而万里却表示“我们放手的只是使用权,而不是产权。”随后,贵州、河南、四川等省也有不少地方相继实行了“包产到户”。鉴于全国各地“包产到户”的积极探索和成功实践,1980年9月,中共中央召开各省、自治区、直辖市第一书记会议,出台了《关于进一步加强和完善农业生产责任制的几个问题》的会议纪要,同意可根据各地实际情况实行“包产到户”的责任制。1983年初,农村家庭联产承包责任制在全国推广。我们不要简单地看“包产到户”,自1983年至今,它已历时近30年,成为中国改革开放以来稳定而有效的国策,不仅极大地提高了广大农民的自主性、积极性和创造性,而且也大大解放和发展了生产力,成为中国农村经济、社会稳定的基础。如1978年至1985年,全国粮食收成达到了新中国以来的最高点,许多农民走上了发家致富之路。又如,有内蒙古耳字壕镇“包产到户”第一村之称的康家湾村民赵丑女,1975年承包的土地收入“粮食亩产600斤以上,大白菜、大蒜的收成满足了整个生产队的需要,赵丑女家的人均收入比整个生产队高出了几倍。”而赵继荣是原耳字壕镇赵家梁社的社长,他也表示“我们是紧随康家湾村实行包产到户的村子。1978年我们看到康家湾村实行了包产到户,就先尝试着包产到组,一年下来全社的收入翻了6倍多。”^[3]因为在“包产到户”之前,许多地方的农民有着共同的生活方式和生产方式:每天统一上下工,听从生产队干部安排工作,一年到头没白没黑地被束缚在土地上,年终却收入甚微。可以说,“包产到户”是政府放权,让农民进行自主、自由、有效劳作和经营的成功范例。

市场经济的确立是政府“放权”、进行乡村治理的第二大探索。众所周知,建国后的广大农民不仅被束缚在土地上,更被剥夺了自主经营权,尤其是不能自主从事商业市场活动,因为商业经营是被当作“投机倒把”,当成资本主义的尾巴来割的。一个农民一旦经商就要受到无情的打击和处罚,有的甚至要被判刑。江浙一带的农民就曾有过这样的经历,由于地少人多,他们往往只能做点小买卖补贴家用,结果却被严令禁止。可以说,禁止农民进行商业活动一直是建国以来中国乡村治理的一个死结。但随着改革开放的实行和深入,市场经济渐渐得到党和国家的认可,这对于全国

包括广大乡村都有着十分重要的意义。1979年11月26日,邓小平在会见美国和加拿大客人时,就明确指出“说市场经济只存在于资本主义社会,只有资本主义的市场经济,这肯定是不正确的,社会主义为什么不可以搞市场经济。”“社会主义也可以搞市场经济。”“方法上基本上和资本主义社会的相似,但也有不同,这是全民所有制之间的关系,当然也有同集体所有制之间的关系,也有同外国资本主义的关系。”^[4]1990年12月和1991年初,邓小平又指出“我们必须从理论上搞懂,资本主义与社会主义的区分不在于是计划还是市场这样的问题。社会主义也有市场经济,资本主义也有计划控制。”“不要以为搞点市场经济就是资本主义道路,没有那么回事。计划和市场都得要。不搞市场,连世界上的信息都不知道,是自甘落后。”^[5]中共十四大明确提出,我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,这一目标还被写进党章和宪法。在中共十四届三中全会上,通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,这样,“社会主义市场经济”就成为全国包括广大农村发展的总纲。应该说,政府由原来的计划经济管理模式,转变为将经济发展交给市场,于是乡村经济获得了科学的发展动力,乡镇企业、民营经济等的生成和壮大才有了可能。关于这一点,江浙各地的市场经济发展就很有代表性,这是政府在经济体制上进一步放权后乡村治理得以快速发展和腾飞的自然结果。

村民自治是政府在中国乡村治理中“放权”的第三个表现。如果说“包产到户”和“建立社会主义市场经济”主要属于乡村治理的经济范畴,那么,村民自治则是乡村治理的政治变革,它主要是为乡村进行政治“松绑”,即将原本是党和政府的管理权“下放”给乡村,或者说直接交给广大农民,让他们自己管理自己。自从广西合寨果作村成立中国第一个“村民委员会”至今,中国村民自治已走过了30多年的历程。《中华人民共和国村民委员会组织法》的颁布,以及在全国范围内展开的村民自治活动,可谓轰轰烈烈、成效显著、影响深远,这是中国乡村治理最伟大的成果,具有里程碑的价值和意义。也正因为政府切实将权力下放给广大农民,才有改革开放30多年广大乡村的民主、自治发展,才能出现民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的新型乡村格局。就如邓小平所说“把权力下放给基层和人民,在农村就是

下放给农民,这就是最大的民主。”^[6]彭真讲得更直接、具体“十亿人民如何行使民主权利,当家作主,这是一个很大的根本的问题。我看最基本的是两个方面:一方面,十亿人民通过他们选出的代表组成全国人大和地方人大,行使管理国家的权力。……另一方面,在基层实行群众自治,群众的事情由群众自己依法去办,由群众自己直接行使民主权利。……没有群众自治,没有基层直接民主,村民、居民的公共事务和公益事业不由他们直接当家作主办理,我们的社会主义民主就还缺乏一个侧面,还缺乏全面的巩固的群众基础。……有了村民委员会,农民群众按照民主集中制的原则,实行直接民主,要办什么,不办什么,先办什么,后办什么,都由群众自己依法决定,这是最广泛的民主实践。他们把一个村的事情管好了,逐渐就会管一个乡的事情;把一个乡的事情管好了,逐渐就会管一个县的事情,逐步锻炼、提高议政能力。八亿农民实行自治,自我管理,自我教育,自我服务,真正当家作主,是一件很了不起的事情,历史上从没有过。”^[7]最为重要的是,在乡村治理中,广大人民群众所起的作用越来越大,他们除了成为村委会选举的主体外,还参与村党支部、乡镇党委书记等的选举,这与村民自治精神密切相关。比如,自2006年以来,成都市新调整的乡镇党委书记,均由公推直选产生。到2007年乡镇换届前,全市1/3的乡镇(74个)完成了党委书记公推直选试点,占全市乡镇的33%;全市80%以上的社区、90%以上村党支部书记在换届选举中推行公推直选^[8]。显然,这是村民自治精神的进一步延展和推广,极大地改变了乡村治理的内涵及其方式。

“服务型政府”是政府在乡村治理中“放权”的第四个突出表现。与前面政府三个“放权”的单一性向度不同,“服务型政府”的“放权”是全方位、整体性的。它既有政治、经济,还有社会、文化的“放权”,这是由原来的计划经济下的全能型行政管理政府,转为结构优化、善于治理的服务型政府。“服务型政府”是20世纪末由学者提出的,进入21世纪后,这一概念渐为人们所了解和接受,有的地方开始强调建立服务型政府。而这一理念真正受到国家重视、进入政府工作报告,还是2003年以后的事情。在2005年政府工作报告中,温家宝总理明确指出“努力建设服务型政府。创新政府管理方式,寓管理于服务之中,更好地为基层、企业和社会公众服务。整合行政资源,

降低行政成本,提高行政效率和服务水平。”在2008年中共中央政治局第四次集体学习时,中共中央总书记胡锦涛指出“建设服务型政府,需要各级党委和政府共同努力。要增强建设服务型政府的紧迫感和责任感,切实把建设服务型政府列入重要议事日程,制定工作规划,确定重点任务,加强领导,精心组织,积极推动,不断取得新进展。要加强对建设服务型政府的实践探索和理论研究,深入分析新情况新问题,及时总结实践经验,认真借鉴国外有益做法,促进服务型政府建设。”很显然,“服务型政府”是科学发展观指导思想的集中体现,对中国的乡村治理功莫大焉。具体而言,服务型政府对乡村治理的根本转变主要表现在四个方面:一是由“命令”转向“服务”后,政府的干预少了,服务多了,给广大农村农民提供公共产品服务,让人民群众自我管理,从而使乡村真正走上民主自治的道路。二是“以民为本”的民生工程建设,极大地减轻了农民的负担,从而使新农村建设能在城乡统筹的制度安排上得以全面展开。如重视“三农”问题、取消农民税,这是城市反哺农村、政府“执政为民”的集中体现。三是有助于形成科学发展的乡村治理理念。所谓“服务型政府”的一个很重要的内涵是,克服过去简单、粗暴、随意的行政命令管理方式,代之以尊重经济、市场、自然规律,进行科学管理和发展的新模式,这为乡村治理的科学决策、民主管理、有效监督提供了保障。四是充分调动了广大人民群众的积极性和创造性。既然政府注重其“服务”职能,而乡村治理的主体又是广大人民群众,那么一切工作的重心当然是为人民服务。以浙江为例,民营企业和私人经济的发展使其成为乡村治理的重要组成部分,所以这既成为政府服务的工作重点,也成为乡村发展的动力源。有学者曾这样概括浙江台州的行政服务中心“近年来,在各级行政服务中心实行和使用的制度主要包括‘绿色通道’制度,全程代理联络员制度,全程为民办事代理制度,现场踏勘联审制度,告知承诺制度,重大项目输挂牌销号制度,预约登记办理制度,重大投资项目预联审制度等。其中‘绿色通道’制度强调的是对‘重大项目’(指重点投资项目、高新技术项目等)的优先优惠服务。”^[9]政府如此细致、系统、高效地强调“服务”功能,这在以往是少见的,它必将推动乡村治理的快速发展,也大大改善了政府形象。

改革开放以来的中国乡村治理,之所以能有

惊人的发展速度,且卓有成效,显然与政府的逐渐“放权”积极进行职能转换直接相关。如果今天的中国各级政府仍停留在过去的计划经济、行政命令、一统到底的模式,就是说既当裁判员又当运动员还当教练员,中国要获得发展是不可能的。应该说,在短短30年里,正是由于中国政府职能由“行政统制型”向“服务型”转变,才使乡村治理获得了发展机遇,取得了巨大成就。

二、政府管理滞后与当下乡村治理困局

不过,充分肯定政府职能转换以及中国乡村治理的成效,这只是问题的一个方面。另一方面,由于时间匆促,也由于缺乏必要的准备,还由于市场经济的初级阶段性质,更由于世界格局的复杂变化,当然也由于中国社会主义市场经济的探索性,因此,当下的中国政府管理和乡村治理仍存在不少问题。其中,最突出的是不少地方政府不知如何实现角色转变,对农村和农民不管不问,有的甚至陷入腐败。不少农村和农民也由原来的“被管制、被摊派、被征用”变成放任自流的“三不管”对象。具体而言,近些年在“政府和乡村治理”方面有三大问题应引起人们的高度重视。

第一,各级政府由“放权”而导致的农村、农民过于松散问题。在改革开放之初,各级政府对乡村治理尽管不断放权,但对农村还是起到主导和推动作用的,可以说是处于“政府推动下的村民自治”,从而也使中国农村显现欣欣向荣和不断发展的趋势。然而,随着政府的进一步放权,尤其是取消农业税等措施的推出,广大农民在减少了行政管束和经济包袱的同时,也开始失去了政府的靠山和与政府的紧密联系。其一,从政治功能上说,原来各级政府尤其是乡镇政府对广大农村和农民都负有行政职责,而村民自治选举渐渐改变了这一格局,由“行政命令”向“指导与服务”功能的转换更让各级政府的威力大大失效,于是,各级政府面向“广大农村和农民”的职能自觉不自觉地被削弱和淡化了。其二,从经济功能上说,在农民向国家交粮纳税的时代,收粮收税就是许多地方政府的任务,也是各级政府与官员同农村、农民接触和交往的主要方式,而一旦取消了农业税,干群关系自然也就“松动”和“隔膜”了,许多干部面对新形势下的农村无所适从。其三,从社会方面而言,中国农村正面临着一次“城市化”的巨变,广大农村处于被拆除的状态,有的乡村或变为“城中村”,有的从版图中消失了。再加之农民

工大军向城市涌入的潮流势不可挡,留守儿童和孤寡老人成为许多乡村的主体,各级政府对此也往往无能为力。变动的乡村一面为城市注入了活力和动力,一面又面临着萎缩、失血和破败的危险,这既是各级地方政府尤其是乡镇政府所面临的困局,也是他们无所作为的直接结果。其四,从思想文化方面来看,由于原来的行政管理机制不能适应新形势,而新的乡村治理方式又未生成,加之商品经济和文化的强烈冲击,广大农村的“思想文化”包括“道德风尚”的断流和恶化就不可避免,可以说,当下各级政府疏于给农村和农民输送“精神生活产品”,是其功能缺位的最突出表现。中国农村和农民在获得更大的政治、社会自由空间过程中,他们必然要失去或放弃原来的生存方式、生活观念、道德规范及其文化价值,“一切固定的僵化的关系以及与之相适应的素被尊崇的观念和见解都被消除了,一切新形成的关系等不到固定下来就陈旧了。一切等级的和固定的东西都烟消云散了,一切神圣的东西都被亵渎了”,人们终于不得不用冷静的眼光来审视他们的生活地位、他们的相互关系^[10]。然而,他们应拥有怎样美好的价值观、人生观和精神世界呢?就目前来说,较少有领导干部对此进行思考和解答,更缺乏应有的责任感和忧患意识。从中央的指导精神看,让各级政府给农村、农民“放权”,并“服务”于民和“便利”于民,这无疑是正确的,但是各级政府如果只“放”不“管”,势必走向政策的反面,使广大农村和农民处于松散甚至混乱状态,这对广大干部来说也是一种严重的渎职,而腐败也多是“心中无民”的干部中产生的。

第二,各级领导干部因各种原因,不能适应新形势下现代乡村治理的重大转型。不少领导干部仍因袭“行政管理”下的为政模式,所以他们无能、无力、无意成为一个具有现代意识的领导者和管理者,致使其“指导”和“服务”功能的转换难以有效实施。虽然中央三令五申,要求各级政府改变以往的“行政命令”管理模式,但事实上,这一改变并非朝夕可成,而是需要较长的时间、较大的努力和科学化的方式才能完成。当然,就是对于那些具有服务意识和现代管理经验的领导者来说,他们也面临着许多新情况和新问题,需要学习的东西还是相当多的。因为中国乡村的情况复杂多变,其所面临的改革又是前所未有的。这就要求由“行政命令”向“现代管理”模式转型过程中,各级领导干部的观念必须更新、思想必须转型、能

力必须提升,从而真正成为具有现代意识和科学思想能力的乡村管理者。就目前情况看,各级领导干部对于乡村治理还存在五个方面的问题:其一是仍然固守传统行政命令的管理方式,对当前的政府转型形成极大的阻力。这些领导干部思想僵化、工作作风粗暴、行为方式简单,直接与党的农村政策和农民利益相冲突,他们做得越多,所造成的危害也就越大。事实上,现在发生在农村和农民身上的许多冲突都与这些领导干部有关。就如同20世纪80年代初,许多领导干部不能解放思想一样,当前也有不少干部难以放弃“行政命令”式的唯我独尊,更不要说树立“服务意识”和“以民为本”思想了,这股力量直接影响乡村治理的成效、发展与成败。其二是一些领导干部在思想和认识上发生了转变,但却不具备现代的管理方式和能力,不是仍坚持行政命令的方式,就是坐、等、靠、松、软、懒,工作缺乏开拓性、创造性和有效性,难以适应新形势下不断变化的新情况。中共中央提出要提高领导干部的“执政能力和水平”,其实这不仅包括他们的政治觉悟,也包括他们的业务水平,即具有现代领导和管理的能力。试想,如果一个领导干部不懂得“民主协商”的真义,不能成为一个合格的“现代公民”,他怎样去从事现代的乡村治理,如何能提高村民的现代思想和文化水平?其三是各级领导干部不乏现代意识和服务能力,但往往缺乏创新意识和灵活性,尤其缺乏将理论与实践相结合进行创造的能力,这就导致乡村治理的简单化与模式化,从而给农村和党的工作造成巨大损失。这种情况主要发生在三种领导干部身上:一是西方改革模式的追捧者,他们对于一切乡村治理往往言必称西方,并有一大套理论模型可供照搬硬套,即所谓的“本本主义”;二是对中央文件的“照本宣科”,食而不知其味,他们往往过于停留在解释甚至是“过度阐释”上,很少与地方的具体实际相结合,进行创造性运用,这是一种所谓的中央精神的“简单”的传声筒;三是将其他地区的先进经验和模式搬用到自己领导和管理的区域,或者用一种模式在不同地区进行推广,从而造成“千篇一律”、“盲目学习”的复制现象。总之,对于各级领导干部来说,新形势下的中国乡村治理,虽需要将党的方针和政策进行“上传下达”者,但更需要创造性的执行和理解者,尤其需要将这些思想精髓与当地乡村的具体实际相结合,创造性地进行运用的现代管理者。

第三,各层级过于强调乡村经济的发展,从而

导致乡村治理的失衡、偏向甚至南辕北辙问题。应该说,从中国广大农村和农民的现状来看,大力发展经济,甚至将其“致富”看成头等大事,在乡村治理初期是正确的也是必须坚持和遵守的,就像邓小平所言“贫穷绝对不是社会主义。”不过,经济发展从来就不是单纯的经济问题,它与许多方面的发展息息相关、不可分割。过于强调经济甚至不分时间、场合、条件地将其放在首位,则是不科学的。然而,目前中国的乡村治理却在“发展经济”的维度上,缺乏科学的理念和制度安排,有的地方则是唯“经济利益”是从,甚至不惜破坏环境和浪费资源,其结果不仅影响经济的可持续发展,更会为未来的乡村治理留下巨大隐患。笔者认为,当前中国乡村治理在过于重视经济发展的同时,最大的危害在于:其一,不能对城乡关系及其发展作辩证理解,在“城镇化”的观念影响下,无视乡村的价值、意义与魅力,从而加速了乡村的破坏、败落甚至消亡。其实,中国的现代化确实需要对一些乡村进行改造,让更多乡村和村民变成城镇与市民也无可厚非。问题的关键是,如不加选择地“去乡村化”,那是不科学,也是不可能,更是荒唐可笑的。因为中国文化是建基于农村和农民的,如果乡村之根、之源、之皮不存,其叶、其流、其毛焉附?可以这样设想,当世界各国都被“城镇化”了,乡村的独特性意义必将得以显现,而被彻底“城镇化”的中国农村就难以再寻,就好像老北京的许多文化基因“毁而不存”一样。因为中国的乡村意义重大,它不仅有其独特价值,更是中国文明乃至世界文化的“基因”、“密码”和“标本”,毁了它也就相当于毁了中国文化和世界文化。其二,对于环境和生态的认识不足,致使乡村的生态环境每况愈下^[1]。这些年,中央反复强调节约能源、治理污染、保护生态,这对于中国乡村治理确实起到了重大作用,它至少相对遏制了经济发展至上所造成的环境与生态恶化。不过,问题是,“经济第一”的魔盒一旦打开,而又没有相应的制度、道德与精神规约和保护,其恶果则不可收拾甚至是难以想象的。别的不说,中国许多地方的沙漠化与河、湖、海水的被污染就很能说明问题,因为过于强调经济发展、而无生态环保意识作底色,沙漠化与水污染就是不可控的。也是在此意义上,我们应深刻认识“西部开发”的内涵,它尽管强调经济发展,但这又不能以破坏环境和生态为代价,也不能无视文化生态的流失与消亡,否则就一定是得不偿失、遗患无穷的。以水资源和

地域文化为例,一旦因西部开发破坏和污染了水源,使民间文化尤其是少数民族文化资源丧失,那中国就会失去更多,甚至会影响未来,这远非经济增长所能弥补和代替的。其三,对于文化维度的忽略,必然造成中国乡村治理及其未来发展的“釜底抽薪”。由于过于强调经济发展,中国乡村的教育、民间文化、道德观念和精神风貌都面临着严重挑战。其中较有代表性的是,留守儿童成为一个较大的社会问题,地方戏曲、方言、山歌等特色文化也遭受到严重破坏,古朴的民风 and 乡情被功利、世俗等取代,人们的思想道德和审美趣味也出现了较大滑坡。这颇似山体之滑坡,文化的骨架一旦松散,要想让经济的草木滋荣,那是不可能的。

三、政府功能再造与走出乡村治理困局

在中国乡村治理中,政府需要职能转换,通过“放权”和“服务”克服以往行政命令式的管理方式。但是,只强调“放权”还是远远不够的,也不能表面地理解政府的“服务”功能,而更需要强调政府的功能再造,以适应社会主义商品经济下中国乡村的复杂格局。所谓政府功能再造,指的是在由行政化管理向服务型管理转换过程中,政府的功能并不是减少,而是增加了;并不是弱化,而是增强了;并不是变小,而是增大了;并不是降低,而是提升了,这是一个不断增殖和重生的创新工程。因此,在新形势下,政府和各级领导干部应站得高、看得远、有科学精神、懂现代管理、多文化使命感、富人文情怀,这样才能通过努力实现中国乡村的现代转型。否则,政府职能转换就会变成另一番状态:领导干部或无所事事,或满足于当传递员、服务员、推销员,或偏解、误解中央的指示精神,或南辕北辙地硬干、蛮干、瞎干。因此,政府功能再造至少需要四个基本前提:一是有一支德、才、能兼备的领导干部;二是既具有中国传统文化精神,又具有现代的思想意识;三是对世界形势尤其是对中国的国情相当了解和熟悉;四是有民本思想,心系民生,心知民意,心通民情,确实能一心为百姓做事。就如同大厦的建造一样,有了高质量的材料和高水平的蓝图,才能确保政府这座建筑高耸入云、稳如泰山,才能显示出独特的魅力和风采。笔者认为,在乡村治理中,政府功能再造,一定要处理好以下四个关系。

1. 在强调服务意识的同时,更应强化政府管理和监督。为了克服当前放松、忽略甚至不要政

府管理的偏向,中国乡村治理必须加大政府管理尤其是监督的力度,这包括政治、经济、思想、文化、道德、环保等多个方面。过去对乡村的行政管理过多、过细、过繁,而今则处于明显的缺席状态。以道德和文化生态为例,不要说普通村民就是村干部也有不少人,存在着道德虚无主义、过于追求金钱的现象,这就严重影响了乡村的道德与精神生活。如2003年2月27日至3月3日,温州柳市镇三里村共19人,在村党支部书记和村委会主任的带领下,以开会为名住进杭州西湖国宾馆。这个集体资产几乎为零的“城中村”,竟在数日花掉43555.9元,而一些贫困村一年的财政支出也不过4万元。这个靠土地补偿金为主、只有1300多人的穷村,拿工资的“上班”族就多达19人,在此年第一季度工资单上,每位村干部的月均工资都超过2000元。这还不包括8900元的通讯费,4620元的会议补贴,以及5540元的误工费^[12]。又如2009年8月7日,台州临海市涌泉镇小炉头村党支部和村委会两套班子全体成员站在被告席上受审,因为这群“村官”,竟明目张胆地集体造假,仅搬迁坟墓一项,他们就合伙侵吞国家补偿金12.8万元^[13]。值得注意的是,有些村庄确实得到了较好的治理,村貌焕然一新,但其腐败程度却达到不可思议的地步。如浙江省永康市少数村干部利用职务便利,索贿受贿、贪污挪用涉农资金,出现了“改好了村庄,倒了村官”的现象,仅从2004年到2009年,涉农职务犯罪就有24件26人,其中村干部为16人,涉案金额高达2000多万元^[14]。造成村官腐败现象的原因很多,如村民自治制度不健全,但各级政府管理松弛,有的管理处于真空状态,尤其是监督检查严重失职,恐怕是更主要的。有时,我们会以查处腐败案件之多来表明政绩,但这是否又从另一个角度反映了村官腐败的严重性和触目惊心呢?何以不能形成良性、健康的管理和监督机制,在选举、决策、管理等程序上预防和避免腐败呢?当然,加强管理和监督不能回到过去的行政命令的老路,需要与服务意识相结合,更需要走法制化和教育为先之路,还需要有科学的管理制度和清正廉洁的执政者作保证;但政府需要从根本上加大对乡村的管理和监督力度。这的确是一件刻不容缓的事情,也是各级政府和学界应给予高度重视和进行深入探讨的重大课题。

2. 应处理好制度创新和制度常态化的关系。众所周知,制度建设是国家和政府常抓不懈的工

作,它是社会主义现代化建设不可或缺的法宝和重要保证。也正是由于制度建设,中国改革开放30多年才取得了举世瞩目的成就。在乡村治理中,像《村民委员会组织法》从制定、修改、试行,到再修改和正式颁布,以及不断地补充和修订,今天它已成为村民自治和中国乡村治理的法典和宝典。不过,在各级政府的制度建设中又存在一些局限,有的还是根本性的,具体表现在:一是有些制度重复、模式化,甚至有叠床架屋之憾;二是一些制度缺乏调整、更新、创新,有钝化、老化和过时之嫌;三是许多制度空洞笼统,缺乏具体性和可操作性,影响实效的发挥;四是过于看重和追求制度创新,忽略制度的常态化与可持续性,有的制度创新只停留在表面和现象上,缺乏科学依据和地方特色;五是制度制定与制度实施的两张皮现象,即有时制度是完备可行的,但真正遵守和实施的效果欠佳,这样的制度只能是形同虚设。以村民自治制度为例,各级政府往往对选举制度及其程序较为重视,而对民主决策尤其是民主管理和民主监督的重视明显不够。至于对村官违规、违法的处罚规定则较为笼统,具体性、可操作性、力度和程序都不足,这不能不说是许多地方村官腐败成风的一个重要原因。自2010年《村民委员会组织法》经过修订颁布施行后,对村官违规、违法行为虽较之前有了进一步的制度规定,但仍不够具体和明晰,各地的村组法也是如此,它们往往还较为笼统,这不能不说是个遗憾。另如,在《村民委员会组织法》中有这样的规定“村民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。”然而,在杭州等地却又单独成立了“和事佬协会”,用来解决村庄难题,充当着人民调解的功能。成都在村民代表会议之外还创建了“新村发展议事会”,有学者指出,这个“议事会”实际上履行的是村民会议和村民代表大会的职责,从制度上看有违反村组法之嫌^[15]。这种“和事佬协会”、“新村发展议事会”当然与村民自治组织中的人民调解、村民会议、村民代表大会的职责有一定差异,但其性质却是相似或相同的。但是,为什么在旧制度上另有新设?二者的关联和区别何在?其存续废置有何根据?这些都需要研究和说明,尤其是要明确化,否则就会导致制度不明和无效的不良结果。然而,不论是制度制定、还是政府管理、抑或是学术研究,对此都缺乏规定、说明和研究,这不能不给人“一头雾水”的混乱感。

3. 应将统一规划与因地制宜有机结合起来。

当前有不少地方的农村建设往往有走极端的倾向:或缺乏统一规划而变得混乱无序;或过于整齐划一而导致千篇一律,缺乏应有的个性风采。以改革开放以来的中国城市建设为例,一方面取得了巨大成就,仅仅30多年时间,中国的城市就迅速成长起来,有些县级市也不乏大都市的风采;另一方面则是全国城市缺乏个性和地方特色,重复现象相当严重,这是中国城市建设缺乏超前设计和规划、文化含量与审美意识薄弱所导致的必然结果。试想,如果中国的城市建设能提前10年哪怕是5年进行规划和设计,其核心理念是既有统一的中国风格,又因地域文化各具特色,甚至每个城市的不同地区和楼群都被注入理性自觉和个性,那么,今天的中国城市将大为不同,且不说美观、高效,即使是旅游经济收入一项就会相当可观。中国的乡村治理也是如此,要建设社会主义新农村,就要有一个总体的制度安排,但又具体问题具体分析,确立自己的特色。在此,有几个问题应予以注意:一是要避免用“城市”的模式和理念治理乡村,如温家宝总理所言“必须强调,城镇化不可能取代新农村建设,城镇与农村在经济社会生活中的功能性差别不可能、也不应该被消除。不能把城镇建设的做法简单地套用到农村建设中去,不能把城镇的居民小区照搬到农村去、赶农民上楼。农村建设还是应该保持农村的特点,有利于农民生产生活,保持田园风光和良好生态环境。”^[16]这一看法颇有价值和指导意义。二是不要用一个模型来规范农村,这在村庄建筑、特色文化和产业、经营方式、制度安排上都应如此。三是要突破经济至上和功利主义的不良倾向,重视文化、生态、资源等的开发和保护,这是保障乡村治理具有内在动力和可持续发展的关键和根本。在这方面,浙江的经验值得借鉴。浙江根据省内人文荟萃、传统乡土建筑和民族民间艺术资源丰富等特点,在新农村建设中,非常重视农村历史文化遗产的保护,“要正确处理保护历史文化与村庄建设的关系,对有价值的古村落、古民居和山水风光进行保护、整治和科学合理地开发利用,……做到传承历史文化与融入现代文明的有机统一”^[17]。为此,浙江省先后制定了多种保护历史文化遗产的地方性法规,如1999年出台的《浙江省历史文化名城保护条例》,为以乡土建筑为重点的历史文化村镇保护提供了有力的法律保障。2005年修订出台的《浙江省文物保护管理条例》,对农村房屋拆迁和危旧房改造等过程中,遇到不

可移动文物及其附属物时的处置办法进行了明确规定。2007年,浙江省又将《浙江省非物质文化遗产保护条例》列为一类立法规划。此外,浙江省还先后出台了《浙江省人民政府关于进一步加强文物工作的意见》(2003年)和《浙江省人民政府关于进一步加强文化遗产保护的意見》(2006年)等规范性文件,为农村文化遗产保护提供政策依据和制度保障。可见,浙江省的乡村治理理念及其举措是将国家政策与地方特色、文化生态紧密结合起来的。

4. 处理好政府主导与发挥群众主体作用的关系,使政府主导推动与群众积极参与形成良性互动。长期以来,如何处理基层政府与村民自治的关系,既是学术界研究的焦点,也是实践的难题。有一种颇有代表性的观点:由于政府干预太多,所以限制了村民自治的程度和效果,因此,希望政府真正放权给村民进行“自治”。一般来说,这一看法不无道理,但问题的关键是,它没有考虑中国国情,更没有考虑中国的历史传统,因此也很难真正理解政府主导和推动在村民自治中的作用。笔者认为,村民自治之所以能在短期内形成全国乃至世界性影响,政府的主导和推力可谓功不可没。历史悠久、地大物博、复杂多样的中国乡村,如果在缺乏政府主导和推力的情况下,还能快速、健康、有效的发展,这是不可想象的。与此同时,也不能忽略广大人民群众在乡村治理中的积极性和创造性,因为没有他们的参与、监督、创造,乡村治理就会变成一句空话。当然,如何提高农民的现代意识,将他们培育成现代公民,使之自觉、自动、自主地发挥主人翁作用,这是各级政府应该重点思考的。问题的关键还在于,只有政府的主导、推动与群众积极参与的互补、互动、双赢式发展,才能使乡村治理获得更强劲的动力源和发展机遇。广东云浮市的农村治理改革很有启示意义。云浮市是粤西一个边远的地级市,近几年在探索城乡统筹改革中创造出“主体功能扩展”^[18]的“云浮模式”。此模式的一个重要特点就是强调“政民”的互动合作。换言之,就是较好地处理了政府主导性与群众主体作用的相互关系。具体言之,政府主导主要体现在:一是制定并实施符合各功能区特点的政策体系,如财税、投资、产业、土地、环境等政策;二是建立健全有利于充分发挥基层社

会和人民群众积极性的体制机制,包括根据功能区定位而设定的“不以GDP大小论英雄,只以功能发挥好坏论成败”的政绩考核机制,按照“保障基本、体现共享、注重激励”的原则,建立税收共享、财政保障机制等。三是构建农村新型的公共服务体系,如建设“一网一线一平台”^[19]。值得注意的是,云浮的主体功能区建设非常重视基层社会主体的作用,如建立三级研判机制。这包括:建立县镇村(社)三级社情研判和农情研判机制,成立社情民意咨询机构;建设“一社三站”,将社会管理职权下放到村级^[20];发展多元化的农村社会化服务组织和农民专业合作社;建立科学的绩效考评激励机制,如对村(社)干部实施报酬补贴、社会保障、关爱帮扶和管理考核的方法,将年度考核结果与村(社)干部养老待遇相结合。云浮市通过制度创新,不仅调动了基层群众参与农村治理的积极性和主动性,有力推动了基层民主自治建设,还通过政府治理与村民自治的互动合作,改善了干群关系,促进了社会和谐稳定,为农村经济社会的可持续发展提供了内在动力。有人这样总结说“云浮在改革实践中,强调政府主导,但更加重视群众主体。现在许多地方在推进新农村建设过程中基本上是政府包办,没有重视群众的主体作用。结果是,政府出力、出钱帮农民做事,但是不讨好。云浮很重要的一条改革经验,就是通过创新激励机制,把群众的主动性和积极性调动起来,突出群众的主体性作用”^[21],形成“决策上是共谋,发展上是共建,建设上是共管,成果上是共享,形成了这四个机制。”^[22]因为进入新世纪的中国乡村治理不可能是单向度的,而应有立体的创造性思维,具体到政府与人民群众的关系,那也应是互动、互补并相得益彰的。

中国的乡村治理成绩斐然,这是改革开放之功,也是改革开放不可分割的组成部分。但也要清醒地认识到,我国当前的乡村治理还只是漫长的中国农村改革的起步阶段,今后面临的困难、困惑、矛盾甚至挑战都是不可预测的,这不仅包括物质层面,更有政治、思想和文化观念上的,比如,中国的乡村治理如何超越西方模式,走出自己的一条独特、健康之路。从长远来看,政府功能再造不仅是提高政府执政能力的突破口和关键所在,也是推动乡村治理良性发展的可靠保障。

[参 考 文 献]

[1]省委党史研究室《永嘉“包产到户”的探索和实践》,《浙江日

报》2011年4月23日。

- [2]《“要吃米 找万里”:包产到户从安徽推向全国》,《中华儿女》,2008年第12期。
- [3]武峰《内蒙古包产到户第一村30年变迁》,《北方周末报》,2008年9月18日。
- [4]《邓小平文选》第2卷,人民出版社,1994年版,第236页。
- [5][6]《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年版,第364、252页。
- [7]彭真《通过群众自治实行基层直接民主》,《彭真文选》,人民出版社,1991年版,第607-608页。
- [8]王仕军《经验与启示:基层民主政治建设的成都方式》,《中共成都市委党校学报》2010年第1期。
- [9]王红艳《政府是如何服务经济的——基于浙江省台州市的调研》,见陈红太主编《中国民主政治建设创新案例调研》,中国社会科学出版社,2010年版,第119页。
- [10]《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社,1995年版,第275页。
- [11]2011年6月3日,环境保护部副部长李干杰在国新办举行的新闻发布会上表示,据2010年完成的第一次全国污染源普查可以看出,农村的污染排放已经占到了全国的“半壁江山”,其中COD占到了43%,总氮占到了57%,总磷占到了67%。农村环境问题很多,形势相当严峻,农村环境整治任务非常繁重。见中国发展门户网 www.chinagate.cn,2011年6月3日15:34。
- [12]方列、汪林义《村委会开到国宾馆——村干部腐败现象透视》,转自新华社“新华视点”,发布时间:2005-2-27。
- [13]《造假“村官”侵吞国家补偿费被判刑》,发布时间:2009-8-13,中国台州网 <http://www.taizhou.com.cn>。
- [14]《“村官”腐败:新农村建设“绊脚石”》,《金华晚报》2009年8月20日。
- [15]陈红太《城乡一体化和农民参与催生“新型村级治理机制”——成都市创立新型村级治理机制的调研》,房宁、史卫民主编《中国政治参与报告(2011)》,社会科学文献出版社,2011年版,第255页。
- [16]温家宝《中国农业和农村的发展道路》,《求是》,2011年第2期。
- [17]时任浙江省委书记的习近平在全省“千村示范、万村整治”工作会议上的讲话,参见盛昌黎《浙江省社会主义新农村建设中文化遗产保护工作情况汇报》,浙江文物网,2007年2月5日。
- [18]“主体功能区”概念是2005年在中共十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划建议》中提出来的。之后,中央先后在中共十七届五中全会、中共十七大和十七届五中全会上对建设主体功能区作出部署。“十二五”规划纲要中提出要推进市、县空间规划工作,落实区域主体功能定位,明确功能区的布局,并以优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类标准设置功能区。云浮市根据国家的发展战略要求,结合自身的实际,确立了优先发展区、重点发展区和开发与保护并重示范区三大主体功能区,并将功能区主体向下延伸,以县为统筹主体,进而明确镇、村的功能定位,创新了建设主体功能区的相关体制机制,形成了独具特色的“主体功能扩展”云浮模式。
- [19]“一网”是开通“三农”服务网,“一线”是开设12345政府服务热线,“一平台”是建立网上政务处理平台,通过“三个一”建设,为群众提供信息化的公共服务。
- [20]“一社”是具有经济、社会、文化功能的农村社区服务合作社,是村党组织履行核心领导职责、村委会行使村民自治职权、镇政府输送公共服务的共同平台。“三站”分别是合作社下设的经济服务工作站、公共服务站、综治信访维稳工作站。
- [21]黄振华等《“云浮模式”的特点与价值》,《中国改革论坛》,2011年6月18日。
- [22]《以“主体功能扩展”实现城乡协调发展——“云浮模式”理论研讨会领导专家发言摘要》(下),《云浮日报》,2011年5月9日。

The Reconstruction of the Government Function in Rural Management

ZHAO Xiu-ling

(Institute of Politics, Chinese Academy of Social Science, Beijing 100732, China)

Key Words: rural management; government function; reconstruction

Abstract: In the process of 30 years Chinese reform, there has been a great change in rural management, which has direct relationship with the Government's change in the method of administrative management, and also has some relationship with "service-type government's functional change. However, because of some reasons, the fundamental problems in rural management have not been solved. So it becomes quite necessary to reconstruct the government function, that is, in the time of emphasizing government service consciousness, we should stress the managing and supervising functions and emphasize cadre's modern consciousness, cultural taste and innovating dimension.

[责任编辑:李文亚]