



虚置与重构:村民自治的主体缺失与制度干预

——以苏北黄江县为例

田雄

(华东理工大学 社会学系,上海 200237)

摘要:文章在以县域为分析单元的基础上认为,在城乡差距现状尚未根本扭转的现实下,农村大规模的人口流出导致农村基层组织出现了“虚置”状态。村干部权力来源合法性缺失,权力日常运作缺乏农民的有效监督,农村公共事业建设缺乏农民有效参与。以村民自治制度为支撑的农村治理体制与变动的农村社会不相适应,村民自治制度文本与日常实践存在着较大的张力。在村民自治研究热潮冷却之后,重新回顾和反思这一制度,犹未过时。文章提出,国家制度设置应与转型期农村社会基础相适应,以政党下乡和干部下乡为主要途径,实现村干部专职化,强化国家基层政权建设力度和国家基层治理能力,有着强烈的必要性和紧迫性。

关键词:村民流动;村民自治;制度虚置;国家干预;政党下乡

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2015)03-0034-09

都市与农村的习俗不尽相同,在长期的教育过程中必要受到都市习俗的熏染终至不能与农村的习俗协调;畸形发展的近代都市其物质设备又特别富于诱惑,比起农村中的简陋单调自然使人留恋都市,而不肯回到农村,这不仅绅士的子弟如此,连那些辛苦挣起来的农家子弟一旦走进新式教育的领域,也往往要尽量留在都市不愿回乡。

——费孝通、吴晗等

在近代城乡差距逐渐显现时,传统乡村治理中发挥重要作用的绅士年老体衰后继无人。尽管他们为官一生,仍不忘故土,衣锦还乡,继续发挥余热,但其子女却未必能如其父辈,以血缘和地缘为基础的乡村社会的绅权继替出现了阻碍。乡村治理精英的外流和缺失正是成为其走向衰落的主要原因之一,这也在一定程度上阻碍了国家整体现代化水平的提高。在改革开放和家庭联产承包责任制后,基于市场化、工业化和城镇化的持续推进,催生了当前多达2.69亿的农民工^②,乡村人口流出现象更加凸显。乡村大规模人口流出后使村民选举、民主决策和日常监督缺乏有效参与,村民自治呈现出了主体缺失的虚置状态。这既不利于农民合法权益的维护,也不利于国家权威和信任的建立。因此,在村民自治研究热潮逐渐冷却的十多年之后,重新关注这一事关全国65%人口权益的国家制度,并未过时。

收稿日期:2014-12-07

基金项目:国家社会科学基金青年项目“治理能力现代化视阈下政府职能履行方式研究”(14CZZ003)

作者简介:田雄,男,华东理工大学社会学系博士生,研究方向为农村社会学与政治社会学。E-mail:tianxiong2049@126.com

①根据学术规范要求,文中地名做了匿名处理。

②国家统计局《2013年全国农民工监测调查报告》显示,2013年全国农民工总量为26894万人,比上年增长了2.4%。

一、农村人口流动对乡村治理影响研究的回顾

关于人口流动对乡村治理影响的研究与村民自治制度正式实施几乎同步,总体来看,主要包括两方面内容,一方面是流动人口对乡村治理的影响研究。徐勇早先曾以“空心化”一词来分析农村人口流出对乡村治理的影响^[1]。他认为支撑乡村可持续发展和文明转型的资金、技术、知识、人才以及需求等资源大量流失,乡村治理可利用的手段严重匮乏,从而造成了农村社会有流动无发展,乡村结构有流动无突破,乡村秩序有流动无安宁的困境。除了流动人口本身的问题之外,国家现行的城乡二元结构的治理体制具有不可推卸的责任。徐勇的研究突破了村民自治制度框架,拓展到更为广泛的领域。贺雪峰的研究特点在于对人口流出与人口流入村的不同特征进行了对比,从理论上指出了人口流出的消极效应和人口流入的积极效应^[2]。徐增阳认为,农民流动对传统政治文化产生了深刻影响,农民对国家或皇权的认同来源于血缘和地缘相结合的稳固的乡土社会^[3]。然而,农民的流动使国家在乡村所形成的政治文化根基和治理方式遭到了挑战。另一方面,明确指出流动人口对村民自治制度的影响研究。何晓红从村民自治背景下农民工政治参与意识和能力的增强对农民工政治参与的缺失、原因等方面进行了论述,并从制度建设角度提供了参考意见^[4]。宫银峰、刘涛从国家与社会关系的视角来探讨乡村社会的变动与村民自治关系^[5],但未看到农民的流动对村民自治中公共权力的合法性产生和日常运作的合作性产生了消极影响,并且相关的见解多有理想化色彩。尽管学界对这一问题关注较早,但在十多年之后,农村流出人口规模越来越大,尤其是在城市化和城镇化的推动下,正如程同顺所指,“农村社区变动不居,自治主体经常缺位,自治内容繁杂急迫,外来力量频繁介入。”^[6]陆益龙也认为在城镇化背景下,村民自治需要与时俱进,为农村发展提供制度保障。^[7]

在农村人口流出原因方面,李强借用“推拉理论”分析中国城乡人口流动时指出,只有到了上世纪80年代,户籍政策放宽之后推拉因素才在中国发挥效力^[8],他的贡献在于指出了农村人口流出的动力因素。纵观已有的研究,相比而言,从农村流动人口对村民自治制度的影响研究比对乡村治理的影响研究更为直观具体,把作为制度供给者的国家纳入了研究视野。面对工业化、市场化和城镇化等诸多外来因素叠加影响,村民自治的困境进一步加剧,而作为制度供给者的国家却未因农村社会的变动而进行应有的制度变革。根据中国城市化趋势,城市化所带动的大规模人口流动还将持续30~50年,这也意味着村民自治制度的变革亟需与社会变动相适应。

然而,或许对既有的制度过于认同和敬畏,或是对制度“培育和推动基层民主”的作用充满了较高期望,寄望以村民自治自下而上的推动民主进程,却少有人鲜明指出制度与现实的不相适应。国家整体上表现出对制度的价值理性追求超越了对制度的工具理性追求,对民主结果的过度追崇超越了对民主方法运用成效的实际判断。农民则希望在村庄之外获得更多的经济收益和其他收益,体现了强劲的工具理性。国家和目标产生了价值理性与工具理性,集体行动与个体行动,制度约束与流动选择之间的矛盾冲突。为此,一些较早研究村民自治的学者研究旨趣也发生了转向。制度的设计者和执行者也将重点放在了如何确保实现换届选举工作顺利完成的結果上。其实,在推进国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标的指引下,如何弥合制度与现实的不相一致,实现国家与农民的价值统一,这是需要迫切回答的现实问题。为此,本文以地处长三角北翼,位居全国经济发展百强县之列的苏北黄江县为个案,从微观角度对人口流动背景下的村民自治实践过程面临的困境给予剖析,试图从“社会中的国家”^[9]这一研究路径对村民自治制度予以反思和重建。

二、农村人口流出的县域样本

一般而言,从村庄内部来讲,村民自治水平基本上取决于两个主体,即村庄公共权力的代理人村干部和村庄公共权力的委托人村民^①。农村人口规模流出后可能会产生三种情况,一是村干部弱,村

^① 本文如未明确指出,村干部一般指村委会干部而不包括村支部书记。实际上,村支部书记也是需要通过本村党员代表大会选举产生的,不过,笔者2015年3月在全县7个镇调研时发现,每个村的农村流动党员平均占本村党员总数的40%,60岁以上党员平均占比在55%以上,农村人口流动对党的基层组织建设也提出了严峻挑战。

民弱,村庄自治水平自然不会高;二是村干部强而村民弱,则难以对村干部权力进行有效制约监督,村集体发展所带来的福利也无法普惠农民,甚至带来潜在的社会风险;三是村干部弱而村民强,村民个人私利兴盛而村集体事业建设难以推进,村集体福利也会因村民个体私利难以达成一致。如果要实现村庄持续发展,首先需要留得住农村精英,确保村干部强和村民强,这是村民自治制度能更好地实践的基本前提。然而,这毕竟是一种理想状态。从中西部乃至沿海地区绝大部分农村,人口流出导致的“空心化”和第一种情况几乎成为普遍现象。相比十多年前学者所关注的农村流出人口现象,从黄江县农村来看,人口流出在以下三个方面更加凸显。

1. 第一产业从业人口的流出

随着农业机械化的推进和二、三产业的迅速发展,黄江县直接从事第一产业的人口数量呈快速下降趋势(如表1)。2002—2012年间,第一产业从业人口数量比10年前少了15.8万人,占农村劳动力比例降幅达31.4%(黄江统计年鉴,2002:3,2012:34)。以茶镇为例,2002年农业从业人口2.7万人,2012年只有4168人,仅是10年前的15.4%(黄江统计年鉴,2002:49,2012:171)。从全县地区生产总值产业结构来看,2002年三大产业结构为30.6:35.4:34.0,2012年为11.8:50.9:37.3,第一产业占比下降了近20%(黄江统计年鉴,2002:7,2012:19)。也就是说,第一产业从业人口绝对数量和相对占比都呈快速下降趋势。农村作为第一产业的承载空间,其吸纳的劳动力数量也逐渐降低。正如农民所说:“纯粹靠农业赚不了多少钱,既辛苦,又耗时。”他们离开第一产业也意味着可能离开农村而流向乡镇或城市务工。农民即使离土不离乡,工厂体制模式决定了劳作时间不再如同农业一样有着一定的自我随意性和季节性,白天进工厂,晚上回家。农村人口职业多样化和工厂模式趋同化导致了农民之间公共交往的空间几乎消失。农民与村干部直接接触的机会也局限于收取各种保险、费用。

表1 黄江县农村第一产业从业人口及三大产业结构比重

年份	农村劳动力(万人)	第一产业从业人口		地区生产总值三大产业结构比重
		数量(万人)	占农村劳动力比重(%)	
2002	54.4	25.8	47.4	30.6 : 35.4 : 34.0
2012	47.5	9.9	16.0	11.8 : 50.9 : 37.3

2. 乡村居住空间的人口流出

1990年,黄江县常住人口111.6万人,2000年为108.5万人(黄江县2000年人口普查资料,2002:5),2012年为98.6万人。从黄江各镇区常住人口流动情况来看,2002年县城所在地港镇人口20.7万人,农村劳动力3.13万人,2012年县城所在地港镇总人口为22.38万人,占总人口的20.2%,其余4个中心镇(河镇、马镇、丰镇、豫镇)人口占总人口31.9%^①。在全县14个镇、开发区中,仅县城驻地人口处于增长态势,2002年后的10年增加了1.68万人,其余各镇人口均不同程度有所减少,其中以农业为主的豫镇人口降低速度最快,10年减少了2.21万人,降幅达21.1%。这一数据的变化趋势与黄江县农业从业人口变化趋势是一致的。1990年,黄江县农村100户常住人口393人,2000年下降到341人,2012年已降到325.5人,22年内百户常住人口数量下降了17.1%(黄江统计年鉴,2012:56)(如表2)。除了农民实际职业非农化之外,教育水平的提高进一步加快了人口流出的速度。据黄江县教育局相关资料显示,1990年,黄江县大中专院校录取毕业生865人,2000年为3387人,2012年达到顶峰10444人。其中,2012年是1990年学生录取人数的12倍之多。此外,每年约有1000名中等职业院校学生流出。近几年来,黄江县学生毕业后返乡的途径一般有机关事业单位、大学生村官以及企业招聘,但实际上每年返乡的不到1000人,真正到农村工作或居住的更少。独生子女大学毕业后如果在外安家落户,其父母一般也会随之迁出,出现了子女进城带动父母的人口流出现象。如黄江县人社局一位副局长所说:“我家前后20多户,孩子全都考出去了,没有一个在本地就业,大量农房空置。三四十年后,这辈老人走后,村子也就空了。”

^① 2002年全县有20个镇,2009年已合并调整为14个镇和4个经济开发区。

表2 黄江县常住人口、高考录取人数及农村百户常住人口变动情况

年份	全县常住人口(万人)	大专院校录取人数(人)	农村百户常住人口(人)
1990	111.6	865	393
2000	108.5	3387	341
2012	98.3	10444	325.5

3. 农村人口负增长及老龄化趋势显现

黄江县2010年常住人口中,65岁及以上人口为189203人,比2000年增加42959人,占常住总人口的19%,比全国高10.23个百分点。在全县各镇区中,有一个60岁以上老年人的户数达172388户,占全县总户数达50.5%。有一个65岁以上老人的户数为132101户,占总户数达38.7%(黄江县2010年人口普查资料,2012:95-96)(如表3)。在以户为利益中心的农村社会,户人口数的下降、老年人口的增多表明村庄治理中需要协调更多不同的利益关系,也意味着基层政府和村干部面对的是文盲人口较多的老年人。村干部为减少协商成本,一般都是内部决定。除了因土地征收、房屋拆迁等触及到农民的重大利益之外,以老人为主体的留守村民及其在外务工的子女,也不会过问村里的公共事务。除了低死亡率和低出生率导致的人口老龄化严重之外,大量青壮年人口的流失,使人口不能及时更新换代,又进一步加剧了农村人口结构老龄化趋势,黄江县农村人口进入了高龄化和低替代的时期,这也进一步表明村民自治主体的结构现状。

表3 黄江县有1个60岁及1个65岁以上老人的农户占全县总户数比例

年份	60岁以上人口		65岁以上人口	
	占全县常住总人口(%)	有1个60岁以上老人的农户占全县总户数(%)	占全县常住总人口(%)	有1个65岁以上老人的农户占全县总户数(%)
2000	18.76	44.87	13.48	—
2010	27.0	50.5	19.0	38.7

三、农村人口流出的动力机制

从世界范围来看,从农业型国家向工业型国家转变,人口向城市的流动转移是总体趋势。具体而言,黄江县农村人口流出呈现出了以下特点,即人口从第一产业流向第二、三产业,从农村到城市,农村常住人口数量呈下降趋势。由于人口流出的传导性力量和人口增长与流向区域的层级关系,农村成为人口净流出的最基层区域,这主要基于以下多重因素的叠加。

国家制度变迁是人口流出的外在强有力的诱发因素。上世纪80年代初期以后,外出农民工数量开始不断增长,李强将此归因于户籍制度变革。在人民公社制度解体之后,土地承包到户激发了人们的劳动积极性,但人多地少的现实使剩余劳动力问题凸显。为此,1984年中央提出农村工业可适当集中在集镇,并允许农民“自理口粮到集镇落户”。1985年中央文件首次提出允许农民进城开店、设坊,提供各种劳务。同时也应看到,1990年代苏南、浙江等地乡镇企业的突起成了农村劳动力流向的主要区域,黄江县部分农民开始向这些区域流动,1990年到1995年,全县农民人均纯收入由803元急剧增长到2453元(黄江统计年鉴,2007)。同时,自1998年以来的高校扩招,进一步扩大了农村学生流出的数量。黄江作为全国基础教育先进县,每年因高考学生流出,也正是由于“高等教育”的抽水机作用,将农村大量学生抽离到城市。至此,农村人口规模流动开始在全国显现。2014年,《国家新型城镇化规划(2014—2020)》政策的推动使农村人口有序流动具有了系统性、长期性的制度指向^①。从相关制度变迁即可看出,以国家主导的城乡改革、户籍制度、高考制度和新型城镇化政策是农村人口流出的主要的宏观原因。

^① 例如,三个“一亿人”目标中,第一个“一亿人”是促进一亿农业转移人口落户城镇;第二个“一亿人”是改造约一亿人居住的城镇棚户区和城中村;第三个“一亿人”是引导约一亿人在中西部地区就近城镇化。

以工业化推进农村经济发展和现代化的目标实施。2001年1月,为缩小苏南苏北工业发展水平差距,江苏省明确提出了推进苏北地区工业化的意见,并要求全省加大农村劳务输出力度,“十五”期间每年新增农村劳务输出人员超过40万人,境外输出每年增加1万人^①。黄江县的上级江北市认为,乡镇工业园区是农村经济发展的重要载体,将乡镇企业集聚和小城镇建设结合起来,使众多农民脱离农业,让农村劳动力向第二、三产业转移,因此要求全市建设乡镇工业园区。黄江县根据省市要求,2001年全县20个乡镇建立了工业园区,并提出全民招商、全民创业、百日竞赛,甚至出台了鼓励机关事业单位人员带头创业的多种政策,通过对投资企业以土地、税收等多种优惠,对各级党政机关和领导干部制定了各种奖惩措施强力推进工业化^②。当年就提出计划投资50万以上工业项目500个,1000万以上工业项目20个,全年总投资6.5亿元。强大的基层动员能力加快了项目落地速度,使黄江县由传统的农业大县向工业强县迅速转型,以纺织、化工、机械、建筑为主的劳动密集型产业将大量渴望致富的农民由田间地头吸纳进工厂。

农民个体的理性选择是离开农村的内在因素。人口过密导致的土地细碎化是中国农村不可回避的事实,城乡差距则是农村人口流出的外在的结构性力量,也是农民理性选择的基本依据。李强根据中国实证研究也指出,经济收入的驱动力使大量农民工外出。因而,所谓的户籍等国家制度变迁所导致的农民流出只是诱因而已。在市场经济和人口自由流动的情况下,人口迁移和移民搬迁的原因是人们可以通过搬迁改善生活条件,提高经济收入水平,让子女在城市接受更好的教育。于是,在流入地中那些使移民生活条件改善的因素就成为拉力,而流出地中那些不利的社会经济条件就成为推力。

黄江虽属全国经济百强县,但靠近苏南、上海等更为发达的区域,这些地区有着更强的资源汲取能力,能够有力的俘获周边相对较弱区域的优势资源,加大了黄江县农村流出人口求学、就业的选择动力,部分农民甚至远赴新加坡、日本、非洲等地务工。县内则有2000多家纺织、医药、化工、建筑等中小企业为农民提供了较为稳定的工资性收入。2012年,在农民人均18870元现金收入中,农业现金收入只有1867.5元(黄江统计年鉴,2012:62),其他收入主要为工资性收入。此外,由于人口的新生儿数量的减少,从2000年到2010年,黄江县中小学数量减少了一半,许多农民也正因为了便于子女上学才在县城或镇区所在地购房和打工。上述因素很大程度上增强了农民流出农村的动力。

人口流出对农村直接的影响就是分化,包括从事职业、经济收入、流动去向以及人们的价值观。早期西方经典社会学家基于西方工业革命对社会的深刻影响,尤其是对工业化催生的城市化所引起的农村人口流向城市进行了启发性的理论建构。滕尼斯以“共同体”(gemeinschaft)概念对乡村性质进行了精辟的阐释,他认为,农村包括家、邻里和友谊这些血缘共同体、地缘共同体和精神共同体,特别体现在农村自然生活中建立在共同生活共同居住和共同劳作基础上的“心意相通”(consensus)^[10]。“共同”基于同样的职业和同样的生活居住空间,因而农村社会和农民群体对自身有了社会认同,这种认同将他们维系在一起。这与费孝通以“差序格局”的概念勾勒出中国传统农村以土地和人伦关系所形成的靠“道德教化”“乡绅治理”的乡土社会的权力结构不谋而合^[11]。不过,与传统乡村社会特征纵向比较,与华西村或城郊接合地带以人口流入为主的少数发达区域的农村横向比较^③,黄江县与中西部其他农村在人口流出后,村民自治制度赖以建立和运行的乡村熟人社会所具有的“共同体”和“差序格局”都受到了前所未有的冲击。2001年黄江县开始大兴工业时,黄江县尚有324个村委会组织,2012年已合并为213个(黄江统计年鉴,2002:3,2012:83)。撤村并组政策导致各行政村人口过多和面积过大,在一个陌生人的社会常常出现村民不认识候选人的尴尬现象^④。农村人口流出又

① 参见江苏省政府办公厅,《关于加快推进苏北工业化的意见》([2001]84号文);江苏省委办公厅、省政府办公厅,《关于加快农村劳务输出的意见》([2001]20号文)。

② 参见江北市政府,《关于进一步加快乡镇工业园区建设的意见》([2001]28号文);黄江县政府,《全县乡镇工业园区建设实施意见》([2001]59号文);黄江县委、县政府,《关于进一步优化投资环境大力推进项目建设的决定》([2001]41号文)。

③ 江苏华西村、长江村等经济发达区域的城郊接合地带的农村,外来人口流入增多之后,传统农村社会也发生了深刻变化。农民虽然少有流出,但未必能充分行使自身民主权利,这些区域的村民自治制度发生着另一种异化,基层民主建设与经济发达程度并不必然成正相关。

④ 黄江县撤村并组之后,一般的行政村人口在5000人左右,村民只认识包组组长,与村委会主任和村支部书记则很少打交道,甚至不认识。

导致了村民自治无精英引导,无民众参与,无民众支持。因而,对于庞大的陌生人的村庄来说,“村民自治神话背后是一种理论虚置化:道德凭借资源、精英凭借资源和经济资源凭借的虚置化”^[12]。

四、“虚置”状态的村委会组织的日常实践

《村民委员会组织法》作为农村治理的主要制度支撑之一,试行以来,学界对村民自治评价不一。其中,农村“两委会”的半行政化几乎成为不争的事实,上级党委政府各项任务层层下压,商业保险征缴甚至也被列为考核村干部的硬指标。村民自治制度赖以建立和运行的农村社会基础已发生了深刻变化,出现了开放流动的农村与相对稳固的村民自治制度之间不协调、不一致的矛盾,村民自治制度和农村基层组织呈现出了“虚置”的常态。所谓“虚置”实质上是指无论是从村委会干部的选举,还是村集体重大事件的决策以及公益事业建设,都很少有农民及其附属的道德、资金等多重资源的参与。实现“生产发展、生活富裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村建设目标,既缺少较高素质的村干部,也缺少为巩固农业基础地位的“有文化、懂技术、会经营”的新型农民作保障。在村民自治主体缺失的条件下,村委会组织的日常实践呈现如下形态。

1. 农村公共权力代理人的老龄化

在黄江县村干部中,有些村干部任职长达30年,很少有人愿意接替。无论是村支书还是其他村委会干部,整体老化,缺少年轻后备力量。在农村党组织建设中,一些青年党员只是把党组织关系挂在村里,而人在城市工作,基本不参与村党组织活动。其他没有政治身份的村民更缺少约束。村干部说,“年轻有文化的基本都出外打工,没人看得上这个位置。报酬太低,每月不到1500元,现在年轻人出外打工,这点工资哪里会赚不到?”^①与此相比,据国家统计局2014年对农民工第三季度工资调查发现,农民工月均工资2797元。自2008年全国普遍实施大学生村官政策以来,黄江县6年内累计招聘大学生村官有300名,但流失率高达30%,他们往往选择企业、考取公务员和事业单位等,无不都是以城市生活工作为主要目标。从村民自治的内在要求来看,培养农村内生力量是村民自治的关键所在,然而,城市仍然集聚着优势资源,城乡差距仍然偏大。农民子女大学毕业后大部分选择留在城市工作,农村青壮年农民工长期在外,导致村干部选择范围非常狭窄,也进一步导致村干部整体素养难以提升。农村干事没人,没人愿意干事,削弱了自治资源的凝聚和整合。村干部由村民选举却不得不以“形式性”民主选举的方式被迫产生。早在1948年前后,学者史靖就指出,“年轻的一代却都另有打算,乡下的发展有限谁都不甘于在乡间工作,在中国正迈向现代化的时候,建立在土地上的权势虚荣已失去诱惑知识青年的力量,在长期的教育过程中大都有一点目中无人胸怀大志的模样,自不屑去参与一个小乡中的社区活动。”^[13]时过60多年,这些论述现在读来仍有强烈的现实意义。

2. 村干部权力来源的合法性出现危机

2010年修订的《村委会组织法》规定:选举村民委员会,有登记参加选举的村民过半数投票,选举有效;候选人获得参加投票的村民过半数的选票,才能当选。村委会选举必须有民众参选率的要求,这不但是一个衡量民众参与程度的重要标准,而且也将影响被选机构及其成员的合法性、权威性。“村委会成员的选举是村民自治具有决定意义的环节,是村民自治的基础和起点。”^[14]为尽可能让更多人来参加投票,达到法定投票人数,村委会选举小组负责人(实际上一般都是由村党组织书记担任)想方设法提高村民参与的积极性,甚至采取了物质发放的方式。曹镇南村支部书记说:“我们村总人口8200多人,农业户口6398人,实际上经常在村的就3000多人。大部分在外面打工、经商,也有定居的。村委会选举时有些村组织好的能来100多人,我还组织来了1200多人,毛巾发了2000多条。”茶镇兴村支部书记说:“有些村民叫他来他都不来,没办法,选票只好由我们自己填。”黄江县在2013年村委会换届选举时,其他村基本也是如此。而在工厂上班的村民说:“都是老人去的,我们都在上班,去不去无所谓,反正也是上面确定好了,去只要画圈就行。”2013年底,在丰镇某村委会换届

^① 笔者:《百名村干部访谈笔记》,2012年7月。

选举现场,其中一个投票点参加投票的农民有 63 人,其中绝大部分都是 70 岁以上的白发苍苍、步履蹒跚的老人。选票尚未现场公开统计,参加投票的人早已带着毛巾离开。整个选举不到两个小时,即使在附近工厂上班的年轻人也没人来投票。农民基于对选举的不信任和对工厂工资性收入的重视,宁愿放弃自己的投票选举权利。

3. 村干部权力日常行使的封闭化

村级组织行政化色彩浓厚,已成为国家机构的组成部分^[15],但这并不意味着国家权力在农村总能够强而有力的贯彻执行,部分自上而下的政策要么受基层干部的变相消解,要么遭受农民的抵制。受城镇化和农民自主选择的双重因素影响,大量农村青壮年出外长期务工或定居城市后,留守的村民也少有能力、有动力参与村集体公共事务或监督村干部。村干部如有不法行为,村民在不损害切身利益或因付出较大成本与村干部作对而获得较少收益的考量之下,宁愿选择沉默。一些村干部恰恰利用了农村当前的人口现状和监督真空侵蚀集体资产,滋生了腐败。在黄江县一些农村土地征收和房屋拆迁中,村干部也正是利用这种监督真空与乡镇干部合谋,共同非法截取补偿费用。正如新镇新村支部书记所言:“全村 1800 多人,常年在外的就有 800 多人。村务也不用公开,有些村民甚至不知道自己就是村监会的成员。”农村留守的“老、弱、病、残、妇、幼”成了村民自治的主体,诸如村民选举大会和村民会议等集体行动几乎难以形成,村干部作为村庄公共权力的代理人,自然很少受到流出村庄的委托人和年迈体弱的留守村民的日常监督。

人民公社制度解体后,农民俨然成了“社会化小农”,除了粮食蔬菜自给自足外,大量农民生活消费、经济收入、文化娱乐等等需求已超出农村范围,也越来越卷入到了一个“开放、流动、充满风险的社会当中”^[16]。税费改革后,他们与村干部接触更少,与村庄的利益关联以及村民之间的利益关联大为减弱,村民相互之间的关系仅仅只是物理意义上的共同居住空间而已。由于全国绝大部分村并没有集体收入,农民与村的利益关联更趋弱化。村委会换届选举时那些离土不离乡的农民鲜有请假回村投票的,离乡农民暂时放弃眼前收入而回村投票的更少,即使委托投票也缺乏意见表达的真实性和选举的权威性,导致村民对村干部的权力认同性并不强。年轻村民认为村委会选举与自己的利益不大,也认为村干部早已确定,因而,自身的不参与也就无法确定由谁来担任村干部。而最终当选的村干部行使的公共权力运作缺乏程序的正义性和合法性。“选举是一种利益行为,选举的内在激励机制既不源于对政治的兴趣和对民主的理解,也不取决于政治觉悟的高低和民主意识的强弱,而最终是由利益决定。”^[17]正因为没有足够的村民投票选举,导致“原来应该继承绅士地位的人都纷纷离去,结果便只好听滥竽者充数,绅士的人选品质必然随之降低,昔日的神圣权威乃日渐动摇……基层行政每况愈下”^[12]。理论上,村民自治是国家以制度设置赋予村民选举村干部的权利,但因村民流出后,国家未能正视农村社会深刻变化的事实,村民自治制度只有部分留守村民参与,导致村民没有真正参与到村干部的选举和监督中,村干部也难以提供应有的服务。在各种保险、“一事一议”费用收缴,房屋拆迁和土地征收等特殊事务中,村干部与村民双方经过各种软硬兼施的手段才会完成,至于为构建农村公共秩序所需要的良性合作更为困难,村干部为农民提供应有的服务也缺乏足够的动力。因而,村民自治制度在农村的运行总体呈现出了“虚置”的状态,最终导致了国家根据主观利益和客观现实来直接干预农村基层组织建设和指定村干部,下派村干部完成各种行政任务(如图 1)。

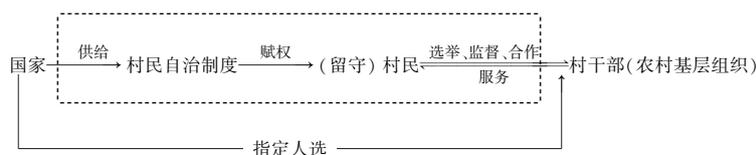


图 1 村民自治制度运行的“虚置”状态示意图

五、村民自治制度的反思与变革

从国家视角来看,村民自治制度作为一种“理想类型”,一定程度上对亿万农民起到了民主启蒙作用。然而,“中国相对于西方而言,是以国家权力所主导的后发现代性国家,引起了经济社会的强烈快速变革”^[18]。1978年以来,中国的农村已呈现出错综复杂的局面,在市场化、工业化和城镇化力量以及城乡二元结构作用下,农民对政治权利追求逐渐让位于如何应对外来的生存生活压力。数亿农民的生产生活空间发生了转移,农村传统文化、农民的交往方式、交往对象以及生活习惯也被重构。自上而下的村民自治制度建构与其赖以存在的乡村社会基础不相适应,二者之间存在着巨大的内在张力。

工业化、市场化和城市化的推进后,中国人多地少的现实使大量剩余劳动力为获取更多的经济收益,人口大规模向城市第二、三产业流动,从事着各种各样的职业。职业不同、流向不同,生活的社会环境也不同,价值取向和行动选择自然出现了更多的差异,“个体化”和“理性化”成了普遍性特征。发达区域的生活水平相对优越,非农职业收入比较稳定,一些流出的村民对村庄事务越来越淡漠,人与人之间的关系也趋于理性化^[19]。在沿海发达区域和城市边缘,随着工业化的扩张,农村耕地被征,农民职业非农化,农业逐渐被第二、三产业替代,导致村落快速消失^①,但随之而来的村集体巨大的经济利益分配并没有使流入的外来人口有分享的权利。可以说,流动人口既没有流出村的选举权和监督权,也没有分享到流入地区相应的政治权利,面对外来资本与权力的侵入,征地、拆迁、污染等导致农村甚至成了群体性事件频发的主要领域。构建以农村社会为中心的乡村治理体系,在中国特殊国情下,离开国家的制度干预是不可能的。因而,乡村社会呼吁国家的回归和制度的干预。

从国家建设和政党执政的角度来考虑,中国城乡基层民主推进实质上是一种可控性民主或政党主导性民主。如不反思当前的村民自治制度与其赖以运行的社会基础之间的矛盾,不仅会延误乡村治理制度改革的契机,还会提高乡村治理的成本和降低治理成效,更会以制度文本与制度实践相背离来严重损害国家的公信力。正如基层干部群众所说,“法律上写的,领导说的和底下做的是不一样的。”如果把少部分人口流入区域的农村自治看作一种普遍现象,忽视了绝大多数经济社会落后、生产生活条件较差的“有制度、无村民、无自治”的绝大多数农村“空心化”、农业“边缘化”和农民“弱势化”的事实,希望通过自下而上的压力实现村民自治,无疑是不现实的。广东“乌坎事件”、山东平度农村征地“纵火案”以及云南晋宁征地等等事件说明,村民自治制度面对外来市场、资本力量与不受制约的村干部权力相结合的侵蚀,是脆弱的,无法抵挡的,“它仍然处于弱势地位,仍然具有弱势政治的特征”^[14]。为此,村民自治制度能否真正实践或转型最终还需要依赖于国家强力的顶层设计和制度干预,使国家制度的价值理性与农民个体的工具理性相统一。因社会变动而改进国家制度的不足,这应是维护法律制度尊严,推进基层民主的应有之义。

按照当前城镇化1%的速度,到2030年,中国总人口将超过15亿人,中国的城镇化水平将达到70%。这表明,仍有5亿人生活在农村。农村既要满足自身可持续发展,还要为城市提供粮食、蔬菜等生活必需品,为工业化提供基本原料。没有农村的有效治理,城市也不可能安定有序。国家须以走新农村建设与新型城镇化复合型之路为导向,围绕“引得进人,留得住人”的目标,积极应对农村人口流动对村民自治的挑战。

首先,需加大国家基层政权建设力度,实现村干部的国家化和专职化。在继续推行和完善大学生村官政策的基础上,应打破城乡社会二元管理体制,以行政机构改革为契机,推动县镇干部到村任职,其工资继续由财政承担。或将村干部纳入专门编制,明确其“非农非官”的身份,去除其向上流动的“天花板”,村民仍具有选举或罢免下派村干部和其他村干部的权利,使其做好服务群众的专职工作。

^① 从1990年到2010年,我国的行政村数量由于城镇化和村庄兼并等原因,从100多万个锐减到64万多个,每年减少1.8万个村落,每天减少约50个。

这既有利于巩固国家基层政权,还有利于扩大村干部的来源渠道和增强履职的积极性。近年来,全国大部分地区采取了选派机关干部到村担任“第一书记”或直接担任村党组织书记,一定程度上弥补了乡村自身精英缺失的不足。同时,应保留土生土长的在外工作人员的农村宅基地使用权,引导他们自愿返乡,发挥其参与农村管理和服务的的作用,为农村治理增添力量。

其次,应做好整体规划,实现农民就近集聚城镇化。加大医疗、教育、路桥、水利等基础设施建设,加快农业现代化和工业化步伐,完善农民生产生活功能区,实现农民近距离就业,以地方产业和农村公共服务水平提升引导农民主动聚集,侧重于村庄整体性搬迁。对于因重大公共项目工程需要重新进行规划的村庄,在科学论证规划农民新的居住区时,应按照土地集约、功能完善、持续发展的原则把原有村庄人口进行整体性搬迁。确保教育、医疗、道路等配套设施完备,形成农民生产、分配、消费为一体的良性循环系统。农民生活空间虽然发生了转移,但农村原有的生活规则、熟人社会仍会延续,村民自治的社会基础依然存在,可以有效降低地方党委政府的管理和服务成本。

最后,以新传媒手段密切联系农村流动人口。《2013年全国农民工监测调查报告》显示,全国农村在外务工的农民工中,1980年及以后出生的新生代农民工主要集中在东部地区及大中城市,他们占农民工总量的46.6%。新生代农民工中初中文化程度以上的占93.8%。相对其父辈,他们受过一定的教育,接受新生事物快,绝大多数能熟练运用QQ、微信等新媒体,但他们的乡土意识较为淡薄,对农村感情较为淡漠。而实际上,这么庞大的人口也不可能完全融入城市,但他们却有可能成为诸如广东乌坎、江苏启东和四川什邡等地的群体性事件中的主要参与者。国家基层组织应改变传统保守被动的做法,积极利用现代媒介建立地方与外出流动人口的互动机制,及时了解他们的生活工作动态,反馈家乡的建设状况,主动向他们公开地方发展的政策措施,尤其是主动公开基层事务,争取他们对家乡治理的建议、理解和支持,增强他们的故土情怀,为农村基层良性治理早日奠定人力和人才等资源回流的制度基础和感情基础。

参考文献:

- [1]徐勇.挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对——农村人口流动与乡村治理的一项相关性分析[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2000(2).
- [2]贺雪峰.论人口流动对村级治理的影响[J].学海,2003(1).
- [3]徐增阳.民工潮的政治社会学分析[J].政治学研究,2004(1).
- [4]何晓红.村民自治背景下农民工政治参与的缺失与强化[J].政治学研究,2009(1).
- [5]宫银峰,刘涛.乡村社会的变动与村民自治的实践[J].长白学刊,2010(1).
- [6]程同顺.村民自治的时代特征及未来趋势[J].人民论坛,2013(26).
- [7]陆益龙.新型城镇化与乡村治理模式的变革[J].人民论坛,2013(26).
- [8]李强.影响城乡流动人口的推力与拉力因素分析[J].中国社会科学,2003(1).
- [9]乔尔S米格代尔.社会中的国家——国家与社会如何相互改变与相互构成[M].李杨,郭一聪,译.南京:江苏人民出版社,2013:24.
- [10]斐迪南·滕尼斯.共同体与社会——纯粹社会学的基本概念[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1999:65-66.
- [11]费孝通.乡土中国[M].北京:人民出版社,2008:25.
- [12]王中人,贺更行.理论虚置化:村民自治神话的背后[J].社会科学论坛,2002(3).
- [13]费孝通,吴晗,等.皇权与绅权[M].北京:三联书店,2013:215.
- [14]程为敏.关于村民自治主体性的若干思考[J].中国社会科学,2005(3).
- [15]徐勇.村民自治、政府任务及税费改革——对村民自治外部行政环境的总体性思考[J].中国农村经济,2011(11).
- [16]徐勇.“再识小农”与社会化小农的建构[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2006(3).
- [17]蔡定剑.公民素质与选举改革调查[J].战略与管理,2003(2).
- [18]罗荣渠.现代化新论(修订版)[M].上海:华东师范大学出版社,2013:395.
- [19]贺雪峰.新乡土中国[M].南宁:广西师范大学出版社,2003:54.

(责任编辑:李良木)