

中 国 农 村 调 查 书 系

参与式财政与乡村治理 经验与实例

徐 勇 项继权 等著



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

本书的出版得到华中师范大学“211工程重点学科建设项目”的支持!

中国农村调查书系

参与式财政与乡村治理 经验与实例

◎ 徐 勇 项继权 等著

西 北 大 学 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

参与式财政与乡村治理：经验与实例/徐勇等著. —西安：西北大学出版社，2006. 9
(中国农村调查书系)

ISBN 7 - 5604 - 2268 - 3

I. 参… II. 徐… III. ①农村 - 财政管理 - 研究报告 - 中国 ②农村 - 群众自治 - 研究报告 - 中国 IV. ①F812.8 ②D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 110291 号

中国农村调查书系

参与式财政与乡村治理 经验与实例

作 者：徐勇 项继权等著

出版发行：西北大学出版社

地 址：西安市太白北路 229 号

邮 编：710069

电 话：029 - 88302590

E - mail : xdpres@nwu. edu. cn

经 销：陕西省新华书店

印 装：陕西向阳印务有限公司

开 本：787 × 960 1/16

印 张：25

字 数：410 千字

版 次：2006 年 9 月第 1 版 2006 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 7 - 5604 - 2268 - 3/D · 187

定 价：42.00 元

出版说明

中国农村正在发生的历史性的变迁,已成为学术界最重要的学术对象之一。我们华中师范大学中国农村问题研究中心早在20世纪80年代就开始从事农村问题研究,是改革开放以后最早将实证调查方法引入政治学研究的机构之一,并由此形成被誉为政治学实证研究的“华师风格”。

我们中心一贯主张扎实的田野调查,强调没有第一手资料就难以做出第一流学问,并坚持将实证调查作为中心研究的基础。1990年前后,四川人民出版社出版了本中心编著的《农村基层政权研究系列丛书》。20世纪90年代,我们的研究重心主要是村民自治和村级治理,并由华中师范大学出版社出版了《村治书系》。到新世纪初,我们的研究领域由村治扩展到乡村治理,并由中国社会科学出版社推出了《乡村治理书系》。2005年,我们对中心的研究作了更具有持续性的规划,决定将中心的学理性研究成果统归于《中国农村研究书系》,同时推出《中国农村调查书系》,专门出版田野调查方面的著作。本书便是这一书系的第一部著作。

财政,财是政的基础。中国农村村民自治的重要制度背景是集体财产制度。在中国,农村的土地等财产为村集体所有。这是世界上独具特色的财产制度,也成为中国乡村治理的基础。公共财产、公共收入、公共支出等构成特有的村庄财政。尽管村庄财政不属于正式的政府财政,但是它具有财政的一般特点。而且,对于中国农民来说,村庄往往就是他们生活的整个“世界”。城市人要改变自己的生活状态,可以“用脚投票”。而农村人就没有那么简单了,他们的土地不可能移走,他们的房屋难以搬迁。所以,他们比城市人更关心他们所在的共同体,也更关心作为生命和生活之源的村庄财政。中国的村庄财政本质上是村庄共同体的公共财政,公共财政需要共同体成员的共同参与加以治理,由此就引入参与式财政的命题。尽管这一命题来自于外国经验,但是,中国近些年推行的村民自治,特别是村务(财务)公开、民主理财、民主管理等也体现了参与式财政的精神。本书的10多个调查报告都来自于近年来中国农村参与式财政与乡村治理的实际案例,更主要的是中国的经验和状况。我们希望通过本

书展示出参与式财政与乡村治理在中国的具体实例。

本书是集体合作的成果。调查人和作者都在书中作了说明。构成本书基础的实证调查得到美国福特基金会“参与式财政与乡村治理”项目的支持,相关地方和部门给予了大量帮助;本书的出版得到华中师范大学“211 工程重点学科建设项目”的支持,在此一并表示衷心感谢!

作 者

2006 年 4 月 20 日

上篇 参与式财政与民主管理

- 1 村务公开、村民参与与村庄公共财产治理
——天津市张辛庄村的调查 (3)
- 2 公共财产治理中的村民参与
——“常平模式”的调查分析 (27)
- 3 民主缺位与农村衰败
——山西老窑头村公共财产治理的调查与思考 (76)
- 4 村务公开与中国农民的政治参与
——对天津 Z 村的调查分析 (103)
- 5 村治中的民主理财制度与执行效果
——海南省海口市桥村调查 (112)
- 6 公共财政运作中的村民参与
——以浙江省义乌市 D 村的旧村改造为例 (122)
- 7 构建村民参与村级财务监督的有效机制
——对 H 镇村级财务监督制度改革的调查与分析 (140)
- 8 民主监督的制度创新及其绩效
——浙江省武义县 C 村村务监督委员会制度的调查 (150)
- 9 村级财务公开制度的实施效果及其反思
——海南省儋州市兰镇调查 (165)

- 10 完善财务公开,促进民主管理**
——海南省陵水黎族自治县调查 (177)
- 11 “后税改时代”的村务公开与民主管理**
——对湖北及若干省市的调查与分析 (190)
- 12 “参与式财政”:国外的经验与中国的实践** (214)

下篇 村民参与与乡村治理

- 1 以有效的治理促进乡村发展**
——山西省侯马市新田乡垆上村的调查与思考 (233)
- 2 农民抗争与村民自治发展的曲折进程**
——对“两票制”发源地河曲县双李庄村的调查与思考 (269)
- 3 以民主政治建设增强村级组织的“草根性”**
——中部地区四县调查 (292)
- 4 以社区建设推动税费改革后农村公益事业的办理**
——湖北省秭归县杨林桥镇调查与启示 (310)
- 5 村庄经济类型与村民公共参与**
——两个村庄的案例分析 (326)
- 6 派系竞争:村委会选举面临的新挑战**
——以浙江白村的一次村委会选举为例分析 (334)
- 7 “后税改时代”村务管理的矛盾**
——湖北省罗村调查 (344)
- 8 农村妇女对村务管理的参与:现状、问题与对策**
——对六个省的调查与分析 (368)

上篇 参与式财政与民主管理

1

村务公开、村民参与与村庄公共财产治理

天津市张辛庄村的调查*

天津市张辛庄村无论是就村庄规模,还是就村庄人数来说,都是当地一个较大的村庄,而且地理位置优越,有着得天独厚的发展经济的条件。然而,该村村民自治制度的落实却走过了一个非常艰难曲折的历程,一开始由于村民参与完全缺失,村集体财产全部流失,还留下了 3000 万元的巨额债务。后来,由于村民集体维权上访活动频繁,基层政府被迫启动了民主选举制度,以缓解一触即发的干群矛盾,但民主选举后的民主决策、民主管理和民主监督三大民主制度都没有落实,村民参与公共财产治理存在明显的不足和偏差,不仅没有追回流失的集体财产,还使该村农民唯一的生产资料——土地不断减少,导致村民集体上访不断升级。村务公开制度推行后,张辛庄村民由集体维权上访转向了利用法律武器维护自己的民主权利,参与村级治理,在参与中保护自己的权利少受损失或不受损失。天津市张辛庄村民真正从村务公开中享受到了自己在村级治理中应有的政治权利,而且通过广泛的政治参与实践,提高了自身的政治素质和参与水平。

天津张辛庄的案例充分证明这样一个道理:村民在维护自身权益的斗争中,由依靠政府保护自身利益的意识行为,逐步有了“从来就没有什么救世主,也不靠神仙皇帝,要创造人类的幸福,全靠我们自己”的自我权利和自我价值意识,广大村民只有投身于村民自治的实践中,努力争取自身的政治权利,才能依靠国家法律赋予的政治权利保护自己的经济利益不受损失。

* 本报告由董江爱撰稿。

一、村民政治参与的缺位与公共财产的流失

中国是一个以农民为主的农业大国,农民占全国人口的绝大多数,广大农民的政治参与状况直接决定着农村集体经济的发展和农民利益的保护。按照《中华人民共和国村民委员会组织法》的制度设计,村民的政治参与主要是通过村民自治的渠道实现的,其内容包括农民以村民的身份参与民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的一系列政治活动。民主选举是指村民直接选举产生村委会成员和村民代表,政治参与首先是一种选举参与,而且参与选举也成为现代民主政治汲取合法性资源的重要途径。民主决策是指村民参与村民会议或村民代表会议,决策涉及村民利益的村内重大事务,制定、修改村民自治章程、村规民约等。民主管理是指村民按照一定的规则制度参与村级事务的管理,民主本身就是一种社会管理体制^①,所以民主管理也是农民政治参与的重要组成部分。民主监督是指村民通过村务公开和村民理财小组等形式实现对村委会成员和其他村干部的监督活动^②。然而,在中国农村村民自治的实践中,农民政治参与的实际情况与制度设计的理想预期存在很大差距,结果造成村集体财产的不断流失,村民利益无法得到保障。

1. 民主选举前村庄概况与集体财产的流失

张辛庄村属于天津市塘沽区胡家园街,是塘沽区第二大行政村,全村共有5918人,其中农业人口5378人,非农业人口540人;有劳动力1390人,其中男劳力967人,女劳力423人。全村按村民居住情况共分12个里,9个村民小组,村庄距津塘公路2公里,火车站15公里,机场18公里,距天津港口20多公里,占据着得天独厚的地理位置,为国内外客商在张辛庄村投资企业提供了便利条件,也为本村集体经济的发展奠定了良好的基础。

张辛庄村原有耕地5628亩,一直以来以农为主,兼营副业,农业最早以盛产“小站大米”而闻名远近,被称为“鱼米之乡”;副业以草编织为主,农民生活比较富裕。20世纪70年代初,张辛庄村开始搞以化工为主的社队企业,集体经

① [美]科恩:《论民主》,商务印书馆1988年版,第10页。

② 《中华人民共和国村民委员会组织法》第十二、十九、二十二条。

济迅速发展壮大起来,在整个70年代和80年代,张辛庄村一直都是塘沽区最富裕的村庄之一。

农村实行家庭联产承包责任制后,国家进一步把治理农村的政治权利交给了广大村民,在农村推行村民自治制度。按照《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定,村落政治权力的基本架构应该为村民会议或村民代表会议、村委会和党支部的三元格局,村民会议或村民代表会议是最高权力机构和决策机构,是村落政治权力的中心,村委会是执行村民会议和村民代表会议决策的执行和工作机构,党支部是村民自治的领导核心,但必须尊重村民依法开展自治活动^①。然而,村民自治的实践却偏离了制度设计的理想轨道,集中表现为:村民参与的缺位和村落政治权力中心的错位,村民通过村民会议或村民代表会议参与村务的权力被剥夺,村落权力集中在党支部甚至是党支部书记个人手中,这种权力中心的错位进而使得村民自治在实践中经常陷入尴尬的境地:党支部习惯于“一言堂”的领导方式,村委会仍然是执行党支部书记决策的执行机构,直到20世纪90年代末,全国80%以上的党支部书记都是村级组织当然的一把手^②;有些村委会主任上任后把竞选时的承诺放置一边,或者与党支部书记争权夺利,或者与党支部书记互相勾结去捞取私人利益,对民负责和为民服务无从谈起,村民自治制度无法落实;村级财务混乱,村务不清,民主管理没有市场等^③。结果村民自治流于形式,集体资产大量流失,村民利益得不到保障。

张辛庄村就是这样,在实践中并没有落实村民自治制度,而只是将原来的生产大队改名为村民委员会,党支部书记也不经过村党员大会选举产生,仍然延续以前的制度,由乡镇党委指定。村委会也不组织村民会议选举,而是仍然像以前一样由乡镇党委和村党支部商量决定。所以,在村民自治这一新体制下,张辛庄村的权力机构和权力人物并没有发生任何变化,村庄的权力中心在党支部,一切重大事务都由党支部书记一人说了算。然而,正是这相同的机构和相同的人,在不同的管理体制中,所采用的管理行为和取得的管理效果却截

① 《中华人民共和国村民委员会组织法》第三、四、八、十六、十八、十九、二十、二十一条。

② 梁开金、贺雪峰:《村级组织制度安排与创制》,红旗出版社1999年版,第118~123页。

③ 多数研究结果表明,两委关系对立主要是党支部书记和村委会主任争夺村级财权和事权“拍板权”的结果,而农民集体上访主要是由于财务混乱和民主管理不到位引起的。

然不同。

在集体经济时代,由于有人民公社制度的严格管理,国家对农村人力和物力资源的统一调配和接二连三的针对干部的清查运动,使得农村干部很少有以权谋私的机会和胆量,所以,在整个集体化时代,张辛庄村依靠优越的农业生产条件发展农业生产,依靠得天独厚的地理位置发展集体企业,依靠村干部和全体村民的齐心协力和艰苦奋斗,建设出一个让周围村庄的村民都羡慕的共产主义新农村,社员生活富裕,文化精神生活也很丰富。改革开放后,国家在农村实行经济体制改革的基础上,进行农村政治体制改革,实行村民自治制度,把管理农村的权力交给了广大村民,由广大村民自我管理、自我教育、自我服务。张辛庄村在脱离人民公社体制的束缚后,也没有建立起村民自我管理、自我教育、自我服务的村民自治制度,农民由此失去了维护自身利益的组织载体,结果使村民自治成了村干部自治,重大村务的决策由党支部书记说了算,村两委其他干部作为既得利益者,成为党支部书记命令的执行者。村干部在开办村集体企业中或许能够体现自身价值,或许能够获得个人利益,张辛庄村在农村体制改革后,在村民根本就不知情的情况下,相继开办了许多村集体企业,结果导致村集体和村民利益大受损失,到20世纪90年代,张辛庄村由于村干部违背市场经济规律和广大村民的心愿,盲目开办集体企业、经济效益低,造成严重亏损,经济发展出现了大滑坡,结果使村集体因村办企业的相继破产欠下了巨额债务,村民生活陷入贫困。而在与张辛庄村相距不远的张桥村,其生产条件、经济基础和地理位置都不如张辛庄村,却能够利用农村政治经济体制改革的大好形势,健全村民自治制度,在开办集体企业的过程中,尊重广大村民的主体地位,让村民按照法律程序参与企业项目选择和企业管理,充分发挥群众的积极性和创造性,结果企业兴办一个,成功一个,村集体经济由改革开放初期的年收入100多万元迅速提高到1680多万元。在全村劳动力全部转入非农产业后,又及时按照市场经济规律以村民入股的方式对村集体企业进行了改造,顺利完成了农村城市化过程。两村对比,张辛庄的村民看在眼里,痛在心上。

张辛庄的村民把村集体经济衰败的原因完全归结为村干部腐败,并针对村干部的腐败问题不断到各级政府上访告状,要求上级政府进驻张辛庄村“清查村财务,撤换村干部”,并以拒绝缴纳各种税费等办法进行抵抗。在村民的强烈

要求下,1995 年底,区政府派员进驻张辛庄村对村级财务和村民反映问题进行清查,结果是村集体企业已经欠下了 3000 多万元的银行贷款,而对于这些使村集体背上 3000 多万元债务的集体企业,村民根本就不知情,有的甚至是连这些已经破产的集体企业的名字从来就没有听说过。

2. 民主选举后村集体财产的继续流失

1995 年底,张辛庄村集体企业的经济问题败露后,村党支部书记和村委会主任碍于面子,同时提出辞职。在这种情况下,街道党委政府在张辛庄村启动民主选举制度对两委干部进行换届选举。首先是村党支部按照党内选举程序进行了换届选举,然后在新一届党支部领导下,严格按照《中华人民共和国村民委员会组织法》对村委会进行换届选举。

不过,据村民反映,党支部的换届选举虽有了党内民主的选举程序,但并不能达到提高党支部素质的目的,因为乡镇党委在党支部的换届选举中仍然起着非常重要的作用,而且普通党员大都是上届党支部的既得利益者和追随者,所以,张辛庄村在特殊条件下进行的党支部换届选举并没有达到改头换面的目的。

在继党支部换届选举之后的村委会换届选举中,由于村民长期针对村干部的上访维权活动和尖锐的干群矛盾,乡指导组和村党支部除了保障选举程序合法以外,不敢有任何举动,村民的民主权利是实实在在地落到了实处。但在选举过程中,却出现了竞选人请客送礼的现象,许多村民反映,当时村民不懂得如何使用国家赋予的民主选举权利,认为竞选人请客送礼是看得起村民,村民不去吃饭就是不给竞选者面子,而且,都是乡里乡亲的,别人请客如果不去的话,就是不给人家面子,所以,多数村民针对竞选者的邀请都是全家赴宴的,吃完后,他们也都是按照竞选人的要求为他投票的。据说竞选人当时请客吃饭就花了六七万元,再加上送礼,接近 10 万元。张辛庄村的第一任民选村官就是这样产生的。

张辛庄村党支部和村委会的换届选举,并没有扭转村集体经济的困境。在这一时期,村办企业基本垮台,剩余的几个企业大都没有效益,债主天天上门要债,村干部很难应付当时的局面。再加上,清查村集体 3000 多万元的银行债务后,村民不满情绪非常高涨,各种税费难以收缴,村干部工作很难开展。后

来,在政府部门的帮助下,对一个大型村办企业宣布破产,银行为张辛庄村集体背了1000多万元的债务,才使张辛庄村的银行债务由原来的3000多万元减少为2000多万元。

继1995年村两委干部换届选举之后,1998年和2000年张辛庄村委会又按照法律规定进行了两次换届选举,但选举产生的村委会不仅没有使村集体摆脱经济困境,2000多万元的债务一分也没有减少,而且村民的耕地也在不断减少,人均耕地由1998年的1亩减少到2003年的不足半亩,其中因挖土毁地1290亩,村里建农业示范小区占地800余亩,政府开发占地700余亩,修铁路、公路占地600余亩,村民们估计这些地或地上的土至少可以卖1000多万元,可他们却不知道这1000多万元去了哪里?按照村民们的说法,都是村干部贪污或挥霍了。据村民反映,目前全村村民的生活状况,大约30%的农户看不起病,上不起学,而且这样的家庭还在增加,作为一个天津市模范“小康村”,真正达到小康水平的家庭不足5%。村民生活的经济来源主要靠外出打工,多数人没有稳定的工作,每天在开发区寻找搬运等苦力活,村民称之为“抗联运”,经常会有一些村民为了争抢一天20~30元的零活打架斗殴。妇女找工作更难,大都在家里干家务、打麻将和闲聊。

在政治上,连续几届的村委会换届选举也没有使张辛庄村按照《村民委员会组织法》的制度安排走上村民自治的道路。党支部表面上由村全体党员民主选举,但实际上由乡镇党委决定,村委会换届选举虽在很大程度上把权利交给了村民,但村民竞选、参选的方式很不正常,尤其是民主选举之后的民主体制、民主决策、民主监督三大民主制度根本没有提上日程,村落权力中心仍然在党支部甚至党支部书记一人身上,村民选举产生的村委会仍然是乡镇政府和党支部书记意志的执行者。村里大事小情都由党支部书记说了算,即使是在党支部书记生病不能主持村务工作期间,乡镇党委还要派一名乡镇干部到张辛庄村代理党支部书记主持村务工作,以确保村党支部的权力中心地位。2000年换届后的村委会,尽管也按照上级政府的要求,选举产生了张辛庄村第一届村民代表,但民主选举的村民代表在村级治理中并没有发挥作用,仅仅是应付上级检查的摆设。

总的来看,已经启动民主选举制度的张辛庄村,由于村务公开和民主管理没有

提上日程,在干群关系、两委关系和乡村关系等方面都没有发生实质性的转变。

村干部认为,他们背着 2000 多万元的债务,顶着各方面的压力,对村集体的工作进行了大胆的尝试和改革,为村集体的发展做出了巨大成绩。第一,治理了村里的农贸市场,引进松美国际贸易公司投资 320 多万元资金,建了一座建筑面积为 3730 多平方米的封闭的农贸市场;第二,改变了村容村貌和卫生环境,为个体工商户提供了一个良好的经营场所,也为群众创造了很好的购物条件,解决了道路交通问题,减少了纠纷,营造了一个很好的外商投资环境;第三,在农业结构调整提高农业经济效益方面大做文章,搞“农业生态示范区”,发动村民投资搞大棚;第四,利用剩余土地分别与天津开发区建业国贸和隆泰达工程机械公司签订了两个项目,以解决村里剩余劳动力的就业问题;第五,按照区政府整体规划进行村镇规划,通过招商引资实现住宅城市化,用房地产开发腾出来的村民住宅基地进行再开发,提高土地的使用价值;第六,在丰富人民群众的文化生活方面,投资 20 多万元为全村农户安上了闭路电视;第七,在重视教育、培养人才方面,从 2002 年起,对本村考上大学本科以上学校的应届的毕业生给予 1000 元的奖励,对考上国家重点大学的学生给予 2000 元的奖励。至于那 1290 亩耕地上的土到底去了哪里,他们也不知道;至于铁路、公路的占地补偿款,政府至今一分钱也没有到位,为了不让村民上访,村干部每年还要挪用村集体的其他收入为农户支付每亩 300 元的政府占地补偿款。

而村民对村干部的说法根本就不认同,他们认为,村集体财产的损失和村民生活的贫困都是村干部独断专行、贪污腐败的结果。第一,以建立农贸市场为借口,将村集体几百亩土地以每亩 4000 元的低价卖给某公司,村干部肯定从中得到好处;第二,村干部以调整产业结构、提高经济效益为借口,为其家庭及其亲戚朋友谋取利益,占地 800 亩的“农业生态示范区”,真正属于大棚蔬菜的只有 100 亩,其余都是村干部的亲戚朋友在搞花木种植和养殖;而真正种植蔬菜的农户因效益太差,欠下了巨额债务,有的甚至落到了卖房还贷的地步;即使这样,村党支部书记还虚报“农业生态示范区”的经济效益,并挪用村集体资金 2 万元买通某报记者在报纸上宣传其政绩,张辛庄村由此成了天津市的模范“小康村”;第三,村干部滥用职权,单方面把村集体耕地 1300 多亩征给政府,但村民却拿不到一分钱的土地补偿款,村干部肯定从中得到了不少的好处;第四,

以前政府任命的村干部利用集体企业给自己捞取好处,使村集体背上了 2000 多万元的债务,使国家遭受了 1000 多万元的经济损失。选举产生的村干部又利用集体耕地为自己大捞好处,现在把耕地卖完了,又要以居民小区建设、村镇规划和住宅城市化为借口,出卖祖先留下的宅基地。

3. 村民参与的不足与农村社会的失序

从张辛庄村民政治参与的现状来看,这里村民的政治参与大大出乎于村民自治制度设计的初衷,除了程序化的民主选举外,就是不断升级的集体上访。

历经 1995、1998 和 2000 年三届村委会换届选举的实践探索,张辛庄村村委会的民主选举基本上达到了规范化、制度化,从选举前的准备、选举中的操作到选举后的事宜处理都形成了一套比较具体且有操作性的选举程序,这一点与全国村委会换届选举的发展情况大致相同,正如罗伯特·帕斯特率领美国卡特中心代表团对中国一些乡村选举进行了观摩之后所说:“我们的结论是,中国的村委会选举是为了赋予中国 9 亿农民政治权利所采取的积极和重要的发展步骤。”^①

但是,由于村民只是参与了民主选举,民主选举后的民主决策、民主管理和民主监督制度基本上没有启动,这样,民主选举只是增加了村干部权力来源的合法性,而没有权力制约和权力监督,因此,实践中的村民自治也就异化为村干部自治,村干部把持村政大权,主观武断,甚至以权谋私,对村集体和村民利益造成巨大损失。而在村民利益受到侵害,其他政治参与渠道又被堵塞时,继之而来的必然是各种形式的集体上访和农村社会的失序。这一点,基本上也成了中国基层民主发展中的“潜规律”,自 20 世纪 90 年代以来,农民的上访活动可以说在全国各地普遍出现,而且数量、规模和程度都有不断上升的趋势。肖唐镖基于对江西农村调查认为:自上个世纪 90 年代中期以来,影响农村稳定的主要因素已由过去发生在农民与农民之间的群体性事件(械斗)过渡为主要针对基层政府和组织的群体性事件^②。于建嵘基于对湖南农村调查认为:“农村的

^① 刘志峰主编:《中国政治体制改革问题报告(1978~1999)》,中国电影出版社 1999 年版,第 332 页。

^② 肖唐镖:《把农村改革、发展与稳定工作提高到一个新水平》,乌鲁木齐“全国部分省市政策研究室调研工作研讨会”参会论文,1997 年 9 月。