

河南省社会科学规划项目

县政乡社：中国农村治理模式的未来走向

鉴定资料

课题组

二〇〇三年十二月

课题名称：县政乡社——中国农村治理模式的未来走向

课题编号：2002ESH007

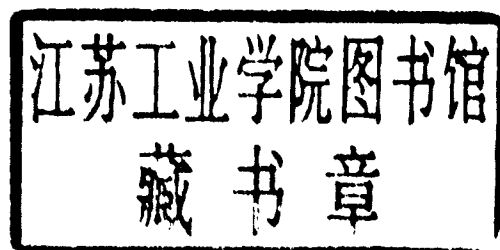
课题来源：河南省哲学社会科学规划办公室

承担单位：中共漯河市委党校

课题主持人：甘信奎

课题组成员：高得罡 武秀法 栗庆华 邓舒平

赵荣立 张 俊



内 容 提 要

人民公社体制解体后，农村基层开始实行政社分离，政治权力归诸乡镇政府行使，社会事务转交村民委员会自治，乡政村治的格局由此形成。但由于体制自身的局限性，乡政村治在发展中也遇到了许多难以解决的问题，面临市场化、民主化、城市化等一系列挑战。理论和实践证明：乡政村治向更高层次的县政乡社转变是解决农村深层次矛盾的出路所在，是社会历史发展的必然趋势。

一、乡政村治格局形成的历史条件及评介

乡政村治格局是我国当前农村社会管理体制的一种描述。它说明在我国农村社会管理体制中有两种相对独立的权力：乡镇政府的行政管理权和村民自治权。村民自治是乡政村治格局的核心内容，研究评介乡政村治必须重点了解村民自治的产生条件、发展过程、基本内容和地位作用。

（一）村民自治产生的历史条件及形成过程

1、社会管理体制改革与农民自发力量的推动。村民自治的产生在一定程度上是由经济体制转换引起的社会控制结构变化的结果。70年代末期，人民公社体制的弊端使它自身已难以为继，由农民创造的以家庭联产承包制为主要内容的农村经济体制改革加速了它的瓦解。农村鉴于社会管理的实际需要，自发组建村民委员会，成为农民对基层政治经济等诸多方面进行自我管理的自

治性组织。

2、经济体制改革与市场经济力量的推动。任何一种制度安排背后，都有着极其重要的经济和政治需要，村民自治制度也不例外。社会主义市场经济的推行和发展，将使以村民自治主要内容的基层群众自治发展成为中国民主化发展的必然取向。

3、政治体制改革与政府力量的推动。村民自治是农民自己的创造，就象改革之初，他们创造了家庭联产承包制一样。但村民自治获得如此迅速发展，则是政府强有力的引导和推动的结果，实际上是党和国家在“人民公社”体制瓦解后对乡村政治体制和社会管理体制所作出的一种新的制度安排。

（二）村民自治的基本内容

1、民主选举是村民自治的首要标志，也是村民自治的基础。

2、民主决策是村民自治的核心。

3、民主管理是村民自治的重点。

4、民主监督是村民自治的保障。

（三）村民自治的地位与作用

1982年宪法总结了各地农村的实践经验，确认了村民委员会的法律地位，明确规定村民委员会是我国农村基层社会的群众自治组织。与人民公社体制相比，乡政政治的进步性体现在以下方面：

第一，训练农民的民主能力，提高农民的民主素质，培育中

国农村基层民主政治的基因。农民在村民自治这个民主实践的大课堂里培养了现代民主政治意识和能力，学会了民主方法，更好地行使民主权利，无疑是个巨大的历史进步。另一方面，村民自治建立了民主规则和程序，使民主化进程可以顺利实现由形式到实体的转换。

第二，调整理顺国家与社会关系，降低了农村治理成本。与人民公社体制的束缚和低效相比，乡政村治能降低成本，节约国家财政，而且有利于遏制村组织的不良行为，提高农村社区资源的动员能力，密切干群关系。

第三，村民自治权力运作机制的创新，为深化政治体制改革，建设社会主义政治文明提供了有益的启示。村民自治在这方面的积极作用体现在：一是可以改善党的领导方式，加强党的领导。二是可以扩大民意基础，更好地体现人民当家作主。第三，实行村民自治，为推进依法治国方略积累了经验。

二、乡政村治的功能缺陷及面临的挑战

挑战之一：行政化。村民自治是在国家政权强力推动下建立和发展起来的，对广大村民来说，可供选择的空間十分有限。而国家权力又具有自然延伸习惯，乡村基层组织在狭小的地域内紧密结合，就容易导致村民自治的行政化倾向。这从根本上违背了村民进行自我管理、自我服务、自我教育、自我发展的宗旨，使村民自治的真正目的难以实现。

挑战之二：权力二元化。在村民自治过程中，实际存在着而

个权力中心，一个是村支部，另一个是村民委员会。这种二元化的权力格局不可避免地会引发许多矛盾，降低农村工作的效率。

挑战之三：民主化。农民是社会主义国家的主人，对国家事务具有管理权力，应当参与国家事务的管理。而村民自治只注重村级事务管理，而没能很好解决与基层政权的有效链接问题，造成村级社会民主与基层政治民主的断裂，势必影响民主化的进程。

挑战之四：宗族化。行政村既是村民自治的基本单元，又是宗族势力的主要依存地。由于市场经济条件下农民加强经济协作的愿望及村委会经济功能的退化，宗族组织有可能以同宗家族利益保护者身份出现，扩张自己的势力，进而发展到操纵村委会选举、干预村委会日常工作的地步，使村民自治面临滑向族居而治的险境。

挑战之五：城镇化。村民自治是在相对稳定的环境下进行的，对地域的依赖性较强。随着城镇化的不断推进，农村人口向城市转移，尤其是向小城镇集中，村民自治主体的这种流动性就在一定程度上削弱了村民自治的民意基础，增加了村级事务管理的难度。同时，农村精英卷入这种流动大潮，导致农村自治人才短缺，直接影响了村民自治的效果。

挑战之六：经济多元化。集体经济是村民自治的经济基础。在多种所有制结构条件下，因为企业要改制，土地要出租转包，村级集体经济走向分解是一种可以预见的趋势。除了个别集体经

济发展较好的村外，大多数村将因集体经济的削弱，村民自治不仅无物可管，而且会失去正常运作所需要的资金，最终陷入困境。

挑战之七：阶层化。改革开放以来，我国农民收入差距拉大，贫富分化加剧，形成了不同的利益群体。这些社会群体基于自身不同利益的考虑，政见各异，并依据各自的经济实力，享有对应的大小不同的村级事务决策权和集体财产支配权，从而可能动摇村民自治最初的村民对等参与原则，使村民自治面临政治上的危机。

挑战之八：区域化。土地规模化是农业集约化、现代化的必然要求。在村民自治条件下，集体土地的发包权归属村委会，土地只能在村庄社区内进行转包。而土地经营区域化、规模化势必越过村庄管理的疆界，形成更大范围内的流动，造成对村级管理的强大冲击。

三、县政乡社：中国农村治理模式的理性选择

随着政治体制改革不断向前推进和民主政治目标的进一步实现，社会民主将会进一步扩大并日趋多样化，村民自治也将在更高的层次上获得拓展和提高，并最终实现由乡政村治向县政乡社的跨越。县政乡社作为一种设想中的乡村治理模式，其依据主要来自四个方面：

1、古代“县政乡治”启示。古代中国乡村管理的基本的制度模式是“县政乡治”，县是国家的基层政权，县以下主要实行

乡村自治。古代“县政乡治”模式至少说明了，我国有乡村自治的传统与基因，如果加以利用，把宗族组织加以现代化改造，用农村种养大户阶层替代乡绅阶层，完全可以实现由社会中坚力量主导的乡村自治。

2、理论依据。从理论上讲，县政乡社取代乡政村治，实现国家政权上收和社会自治范围扩大，可以有助于解决以下深层次问题：第一，解决家族势力负面影响。第二，解决农业现代化问题。第三，解决乡镇企业“二次创业”问题。第四，解决城镇化问题。第五，解决政治民主化问题。第六，解决农民减负问题。

3、现实条件。乡政村治是政社分离的初始阶段，其间，经过改革开放实践的积累，社会自治的基础逐步扩大，国家和社会的关系不断得到调整，呈现出了向县政乡社结构发展的趋势，以此形成了从乡政村治向县政乡社转换的现实条件。趋势之一：小城镇建设步伐加快。趋势之二：基层政府机构改革与政府职能转变。趋势之三：乡镇直选。趋势之四：农村中产阶级兴起。趋势之五：村庄合并和撤乡并镇。趋势之六：费改税。

4、西方“地方自治”借鉴。欧美先进国家的社会自治经验告诉我们：社会自治是促进该社区、该地区、乃至整个国家政治安定、经济发展、社会繁荣的根本途径，而社会自治的实现又是以国家对社会权力的不断让渡为条件的。随着社会经济的发展，社会自治的范围也将进一步扩大，直至对基层政权的性质产生影响。当前存在于欧美国家的自治县、自治州等政权形式正反应这

一趋向。

四、深化农村体制改革，构筑模式跨越的平台

从乡政村治到县政乡社，还只能算是对农村社会治理模式未来发展趋势的一种预测，实施起来为时尚早。当前主要的任务是做好前期的准备工作。

对策之一：加快农村组织创新，培育社会支撑体系。

对策之二：加快户籍制度改革，促进农村人口合理流动。

对策之三：深化土地流转机制改革，推动农业集约化经营。

对策之四：深化农村金融体制改革，提供强有力的资金支持。

对策之五：建立农村社会保障制度，解除农民后顾之忧。

对策之六：推行地方人大代表直选制，保障人民主权的实现。

对策之七：深化社区管理体制改革，提高社会自治水平。

县政乡社：中国农村治理模式的未来走向

人民公社体制解体后，农村基层开始实行政社分离，政治权力归诸乡镇政府行使，社会事务转交村民委员会自治，乡政村治的格局由此形成。乡政村治，特别是村民自治的广泛实践，极大地唤醒了农民的民主政治热情，锻炼了农民的参政议政能力，推动了农村社会自治的稳步发展。但由于体制自身的局限性，乡政村治在发展中也遇到了许多难以解决的问题，面临市场化、民主化、城市化等一系列挑战。理论和实践证明：乡政村治向更高层次的县政乡社转变是解决农村深层次矛盾的出路所在，是社会历史发展的必然趋势。顺应这种发展趋势，深化农村各项改革，积极创造条件推动这种转变，是今后一段时期农村工作的重点和努力方向。

一、乡政村治格局形成的历史条件及评介

乡政村治格局是我国当前农村社会管理体制的一种描述。它说明在我国农村社会管理体制中有两种相对独立的权力：乡镇政府的行政管理权和村民自治权。村民自治是乡政村治格局的核心内容，研究评介乡政村治必须重点了解村民自治的产生条件、发展过程、基本内容和地位作用。

（一）村民自治产生的历史条件及形成过程

中国农村的村民自治制度，是在中国经济体制改革深入发展中产生和形成的新型民主制度，也是农村政治管理体制改革和民

主政治建设的重要成果。村民自治从产生到发展，主要得益于三种力量的推动。

1、社会管理体制改革与农民自发力量的推动。村民自治的产生在一定程度上是由经济体制转换引起的社会控制结构变化的结果。在逻辑上，社会控制结构变化是村民自治赖以产生的前提和基础。村民自治产生之前，我国广大农村实行的是一种与计划经济相适应的人民公社体制。在人民公社体制中，国家建立了人民公社、生产大队、生产队三级严密的组织体系，对农民实行直接的、全面的、刚性的控制。在实践中，这种全面强制管理模式严重束缚了公社内的农民，造成农村经济长期的低迷徘徊以及普遍贫困化。70年代末期，人民公社体制的弊端使它自身已难以为继，由农民创造的以家庭联产承包制为主要内容的农村经济体制改革加速了它的瓦解。党的十一届三中全会以后，人民公社的部分权力开始从农村社会退出，原来那些事关农民利益的社会职能，如社会治安、公共设施、社会福利、土地管理、水利管理等无人问津。旧的管理体制的解体造成了乡村社会的“权力真空”，并呼唤新的群众性基层组织出现。1980年底，广西宜山、罗城两县的部分农村鉴于社会管理的实际需要，自发组建村民委员会，协助乡镇政府维护社会治安，后来逐渐扩大社会职能，成为农民对基层政治经济等诸多方面进行自我管理的自治性组织。

2、经济体制改革与市场经济力量的推动。任何一种制度安

排背后，都有着极其重要的经济和政治需要，村民自治制度也不例外。市场经济是自主经济，其运行前提是参与经济活动的主体都具有独立的法人地位，能够自由地出入市场。主体的自主和自由，是市场经济固有的基本要求，置于市场经济中，无疑有助于形成人们的独立自主精神和独立的人格，强化其权利意识、竞争意识、民主意识。市场经济发展本身包含着对国家和社会的要求，直接为村民自治发展提供了重要基础和动力。对国家，市场经济要求政府改变计划经济管理模式，转变政府职能，减少不必要的干预；对社会，市场经济要求参与经济生活的社会单位、组织和个人摆脱对政府的过度依赖，迅速转变为具有法律地位和自主能力的市场主体，要求社会能够依据市场的原则，通过市场的机制实现有效的自我协调和发展。显然，社会主义市场经济的推行和发展，将使以村民自治主要内容的基层群众自治发展成为中国民主化发展的必然取向。

3、政治体制改革与政府力量的推动。村民自治是农民自己的创造，就象改革之初，他们创造了家庭联产承包制一样。但村民自治获得如此迅速发展，则是政府强有力的引导和推动的结果，实际上是党和国家在“人民公社”体制瓦解后对乡村政治体制和社会管理体制所作出的一种新的制度安排。具体来讲，就是十一届三中全会后，我党提出了以经济建设为中心、发展生产力的总体目标。实现这一目标，必须调动农民群众的积极性，而这这就要求扩大基层的自主权，保护农民的物质利益和民主权利。中

中央在调查了自发设立的村委会的运转后，认为它在调解民间纠纷、维护社会秩序、办好公共事务和公共事业、搞好卫生等方面都起了很大作用，适合农村实行联产承包责任制后的要求。中央决策层认同了农民的自发创设，村委会获得了宪法的认可。同时，宪法改变了农村基层政权体制，实行行政职能与经济职能的分离，在县以下设乡人民代表大会和乡人民政府作为基层政权组织，人民公社只是农村集体经济的一种组织形式。不久，全国各地根据宪法要求，进行了政社分开与建立村委会的试点。1983年10月，中共中央、国务院联合发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，对建立村委会的工作提出了具体要求。从1983年到1985年，全国农村普遍完成了废除人民公社体制，建立乡镇政府、村委会的工作，全国共设立村委会948628个。1987年11月，六届全国人大常委会第23次会议颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，对村委会的性质、地位、职责、生产方式、工作方式等作了比较具体的规定，特别是在第三条明确了乡镇政府与村委会的关系是指导与协助，而不是领导与被领导关系。至此，农村县以下管理体制发生了重大变革，曾实行了20多年，以超强控制为特征的人民公社体制被有一定自治性质的乡政村治体制所取代，实现了体制的创造性转换。

（二）村民自治的基本内容

在村民自治草创之初，由于当时的紧迫任务是如何迅速填补人民公社体制废除后出现的公共权力和基层组织的“真空”，以

及如何迅速解决基层社会运行的“失范”问题，因此，首要任务是普遍建立村委会，至于村民自治是否规范、民主还在其次。从1988年开始，由于政府的主导力量与村民自治所具有的内在生命力推动了村民自治活动由普及到规范，从单纯的设立机构到订立制度，逐步走向了成熟完善。村民自治的“三自”原则也在具体实践中发展为村民的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四项民主权利，而为了有效行使这四项目主权利，又逐步形成了相应的四项民主制度——民主选举制度、民主决策制度、民主管理制度和民主监督制度。这四项目主权利的行使和民主制度的运行，构成了中国农村村民自治和基层民主的基本内容及其丰富多彩的实践。

1、民主选举是村民自治的首要标志，也是村民自治的基础。村民委员会是村民进行自我管理、自我教育、自我服务的自治组织，是村民进行自治的执行者，因而选举自己信任的人组成村民委员会是实行村民自治的前提和基础。村民自治权的行使除了通过村民会议或村民代表大会直接决定村内大事之外，最主要体现为村民直接选举村委会成员。随着《村民委员会组织法》的贯彻实施，农村基层民主的推进，民主选举已逐步进入了法制化、规范化的轨道，形成了一些选举模式。村级直接民主选举的进行，实现了由“指选”向“海选”、由“派选”向“竞选”、由“要我选”向“我要选”、由等额选举向差额选举、由间接选举向直接选举的转变。

2、民主决策是村民自治的核心。民主决策是村民享有和行使自治权的集中体现，是村民自治的核心。村民自治的民主决策，主要表现在两个方面：一是由村民直接参与本村重大事务的决策，即由村民群众作为决策主体共同决定村级重大事务，其形式主要为村民会议和村民代表会议；二是村委会在广泛吸纳村民群众意见基础上，根据民主自治原则处理日常村级事务。实行民主决策改变了过去村的干部一手包揽村务，村民只有服从，无以参与的局面，使村民直接参与对村务的决策，从而增强了村民的主人翁意识和责任感，强化了民主观念。

3、民主管理是村民自治的重点。村民委员会是村民进行自我管理的群众性自治组织，因而对村级各项事务的管理不应是少数村委干部的专利，而应是全体村民的权利。因此，建立全体村民共同参与的村民民主管理体制是村民自治的重点。《村民委员会组织法》肯定了村民在村务管理活动中的主体地位，他们有权参与对村内的社会事务、公益事业、经济建设以及个人行为等的管理。在民主管理中，村民通过自己制定规章制度，全面参与村务管理，做到了干部管理有规章，村民行为有规范。干部群众自我管理、自我约束，增强了团结，促进了稳定，村民的民主管理权利也得到有效落实。

4、民主监督是村民自治的保障。开展村民自治活动，实施民主管理、民主决策、并不意味着所有村民都来管理具体村务，而且日常的村务处理权由全体村民委托给由选举产生的村委会行

使。因此，村民应当对村委会的工作和村级事务进行民主监督，加强村民的民主监督是村民自治的有力保障。在民主监督中，一是村委会成员由村民选举产生，受村民监督，定期向村民会议或村民代表会议报告工作，村委会干部定期述职，接受村民民主评议，经民主评议不称职的干部，要按规定进行调整；二是推行村务公开制度，凡是村里的重大事情和群众普遍关心的问题，都向村民公开，听取群众意见，接受村民监督。

（三）村民自治的地位与作用

1982年宪法总结了各地农村的实践经验，确认了村民委员会的法律地位，明确规定村民委员会是我国农村基层社会的群众自治组织。1987年《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》依据宪法第111条规定，对村民委员会的性质、地位、职责、产生方式、组织机构和工作方式以及村民会议的权力和组织形式等作了全面的规定，从而使村民自治作为一项新型的群众自治制度和直接民主制度在法律上正式确立了起来。与人民公社体制相比，乡政政治的进步性体现在以下方面：

第一，训练农民的民主能力，提高农民的民主素质，培育中国农村基层民主政治的基因。我国在历史上是一个农业国，又是一个中央集权的高度专制的国家，没有民主的传统可言，民主理念是从外部输入的。近代以来，中国虽不乏对民主的追求，但民主主要尚停留在原则精神等理念层面，没有深入到民间社会，更没有成为大众的生活方式。村民自治从民主启蒙和规范程序两方

面改变这一状况，培育了农村民主政治发展的基因。一方面，村民自治是个民主实践的大学校，可以培育农民的民主意识。民主的实现不仅要求完备的法律和制度作保障，更重要的是，作为民主主体的人民必须要有民主意识，懂得民主是自己的事，并自觉地参与到这项伟大的事业中去，否则再完善的民主制度也只能徒具形式。建国后，党和政府在民主法制方面做了大量建设性的工作，但由于我们在相当长的时期内并未认真考虑怎样对中国民主政治建设和经济现代化的成败起决定作用的占人口绝大多数的农民进行民主意识的培育，并把这种思想付诸实施，直到改革开放之初，我国农民的民主意识仍十分淡薄。村民自治作为一场意义深远的民主启蒙运动，正好弥补了我国基层民主政治建设的缺陷。农民在村民自治这个民主实践的大课堂里培养了现代民主政治意识和能力，学会了民主方法，更好地行使民主权利，无疑是个巨大的历史进步。另一方面，村民自治建立了民主规则和程序，使民主化进程可以顺利实现由形式到实体的转换。以往的民主化进程之所以不理想，一个重要原因就是将民主原则等同于民主事实，不了解没有一系列民主规则、民主程序构成的形式化民主，实体性民主就无法实现。而村民自治最重要的价值就是在民主化过程中，建立起一系列民主规则和程序，并通过运用民主规则和程序的民主实践形式，训练民众，使得民众得以运用民主方式争取和维护自己的权益，从而不断赋予民主以真实内容。现代化进程中，处于边缘地位的农民始终是社会的不安定因素，通过