

何增科 高新军
杨雪冬 赖海榕
著

JICENG MINZHU HE DIFANG ZHILI CHUANGXIN

基层民主和 地方治理创新



中央编译出版社
CENTRAL COMPILATION & TRANSLATION PRESS

中国政治学

基层民主和 地方治理创新



中国社会科学出版社

· 中央编译局资助重点项目 ·

基层民主和 地方治理创新

何增科 高新军 著
杨雪冬 赖海榕



中央编译出版社
CENTRAL COMPILATION & TRANSLATION PRESS

图书在版编目(CIP)数据

基层民主和地方治理创新/何增科等编.

—北京:中央编译出版社,2004.10

ISBN 7-80211-020-3

I. 基...

II. 何...

III. ①基层组织-社会主义民主-研究-中国②地方政府-行政管理-研究-中国

IV. ①D638②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 103551 号

基层民主和地方治理创新

出版发行:中央编译出版社

地 址:北京西城区西直门内冠英园西区 22 号(100035)

电 话:66560272(编辑部) 66560299 66560273(发行部)

h t t p://www.cctpbook.com

E m a i l:edit@cctpbook.com

经 销:全国新华书店

印 刷:北京金瀑印刷有限责任公司

开 本:850×1168 毫米 1/32

字 数:200 千字

印 张:11.625

版 次:2004 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:19.80 元

内容提要

本书是一部以田野调查和案例研究为主的基层民主和地方治理创新的研究报告文集。该书的各位作者均长期从事中国地方政府与政治研究并发表过许多有影响的论著。本书分析了中国实行村民委员会直选后农村的治理变迁、治理转型和制度创新,对乡镇一级竞争性选举的产生、发展及原因进行了实证性的分析,研究了实行村民自治和税费改革后乡镇党政所面临的困难、挑战并提出了解决对策。本书作者还对中国县级政治运转中存在的问题及成因进行了深入的分析,并就如何解决这些问题提出了自己的建议。最后一篇研究报告就推进地方政府管理创新的必要性和紧迫性、指导思想和基本原则,推进地方政府管理创新的主要目标,深入推进地方政府管理创新的切入点和突破口以及地方政府管理创新的组织实施等问题进行了探讨并提出了一些富有启发性的观点。附录部分精心编选编了29个代表中国近年来基层民主和地方治理创新最新进展和成果的案例,供理论工作者和实际工作者参考。

目 录

一、农村治理转型与制度创新	(1)
——河北省武安市“一制三化”经验的调查与思考	
二、村民自治与治理变迁	(27)
——以厦门市湖里区禾山镇后埔村为例	
三、竞争性选举在四川省乡镇一级的发展	(51)
四、从竞争性选拔到竞争性选举?	(109)
——对乡镇选举的初步分析	
五、处于体制冲突和矛盾焦点中的乡镇党政:困境、挑战、 借鉴和出路	(140)
六、从我国农村税费改革看乡镇政府公共产品的供给 ...	(173)
七、农村税费改革:热点问题冷思考	(180)
八、目前我国县级政治中存在的问题、成因及解决 对策	(194)
九、推进地方政府管理创新研究	(214)
附录:基层民主和地方治理创新的若干案例	(252)

农村治理转型与制度创新

——河北省武安市“一制三化”经验的调查与思考

何增科

(中央编译局当代马克思主义研究所 研究员 政治学博士)

内容提要:本文分析了将直选机制特别是海选办法引入村委会选举对农村领导和管理体制所形成的冲击以及中央特别是地方政府所采取的应对措施。作者重点剖析了河北省武安市“一制三化”这一制度创新个案并试图从中总结出地方政府创新的一些规律性东西来。在文章的最后一部分,作者提出农村治理转型需要进行综合配套的制度建设并从四个方面进行了探讨。

关键词:治理转型 官民共治 制度创新

1998年11月4日,《中华人民共和国村民委员会组织法》正式公布施行。随后全国各地遵照《村民委员会组织法》关于村委会直接选举的要求举行了村民委员会换届选举。村委会直选促使农村治理开始发生从官治向官民共治和最终走向民治的转型。所谓官治是指村干部主要以国家代理人的角色管理农村事

务,其工作内容主要是完成上级政府布置的各项任务,领导方式以行政命令和强制方式为主。所谓民治是指村干部发生身份或角色转换,主要以村庄当家人和村民利益保护人角色管理农村事务,兴办公益事业和公共服务成为日常工作的主要任务,领导方式以协商决策和民众同意为主,它实际上是一种村级民主治理,同时鼓励上级政府通过财政转移支付和支付村干部报酬等方式保证村级组织完成政府任务。官民共治则是村干部兼具双重身份,完成上级政府布置任务和处理村庄公共事务并重,治理方式是专断和协商、强制和同意的混合体。在农村治理的转型中,党的领导、依法治国和人民当家作主有机统一问题集中表现为村党支部委员会和村民委员会(以下简称两委)的关系问题。两委关系不协调成为各地农村一个带有普遍性的问题。能否通过制度创新协调处理好两委关系,直接关系到农村治理的顺利转型。许多地方在创新农村领导和管理体制方面进行了积极的探索,创造出不少好的经验和做法。河北省武安市“一制三化”工作机制就是其中一种富有特色和代表性的做法。

河北省邯郸市所辖武安市在2000年村委会直选的换届选举后不久即开始实施农村“一制三化”规范管理办法,即党支部领导下的村民自治运行机制;支部工作规范化、村民自治法制化、民主监督程序化。他们的做法被一些中央级媒体以“一制三化”的武安经验内部报道后,得到中央领导同志的肯定,并由中央组织部发文在全国予以推广。怀着对武安“一制三化”经验的极大兴趣,2003年2月20日到24日,我们“中国地方政府改革与创新”课题组一行5人,前往河北省邯郸市就该市所辖武安市

(县级市)“一制三化”工作机制进行实地考察和调研。^① 课题组先后与邯郸市、武安市负责人进行了座谈。随后前往淑村镇、徘徊镇、武安镇、午汲镇进行调研,与有关乡镇负责人进行了座谈交流。课题组成员还在白沙村、古楼街村、北白石村、东竹昌村、铺上村等村与村支部委员会、村民委员会、村民代表和村民理财小组成员进行了座谈和交流。课题组同时也收集了大量有关“一制三化”的第一手资料。通过对武安“一制三化”经验的麻雀解剖,笔者对中国农村治理转型与制度创新进行了初步的分析。

一、村委会直选的冲击与回应

2000年初,武安市严格按照新的《村民委员会组织法》规定首次以直选方式和“海选”办法对村委会进行了换届。一大批直选产生的村庄精英进入第五届村委会任职。全市新当选的1900多名村委会干部中,35岁以下的近1000名,非党干部480多名,其中有非党村主任102名,占全市村主任的五分之一强(该市共有502个村)^②。村委会直选给农村工作带来了生机和活力,同时冲击着农村现行的领导和管理体制。在村委会直选

^① 课题组一行5人包括俞可平、何增科、杨雪冬、周红云、陈家刚。课题组特别是笔者对邯郸市、武安市以及有关乡镇和村负责人对这次调研活动提供的大力支持表示衷心感谢,笔者还要对课题组其他4位同事表示由衷的感谢。笔者本人对文章负全部责任。

^② 引自中共武安市委“推行‘一制三化’管理办法 积极探索实施党支部领导下的村民自治运行机制”(2003年2月21日),第2页。

之前,武安市和全国大多数县市一样,党支部在农村处于无可争议的领导核心地位,党支部书记是村里的一把手,村里大小事务由书记说了算,村委会和其他村级组织在党支部的领导下开展工作。这样一种农村基层领导体制和领导方式在村委会直选之后受到了令许多人意想不到的强烈冲击和挑战。

首先,村委会直选增强了村委会主任的权威,而相应地党支部书记的权威则有所下降,一些农村的村级治理中二元权力结构得到强化,“支、村两委”两套权力系统并驾齐驱互不配合。地方同志形容这种局面是支部和村委两委“两驾马车”,工作“两张皮”。在民主政治中,权威的政治合法性来自民众的同意,同意是可以计算的,计算的结果是可以比较的,选举投票就是民众同意与否的量化表达机制。村委会直选后,村委会主任是由全村上千甚至数千民众选举出来的,而村党支部书记是由数十名党员选举出来的,村委会主任的权威大大增强,因此一些村委会主任敢于向支部书记叫板,争当村中的“一把手”,他们的做法得到不少村民的支持甚至鼓励,在争权过程中拥有心理优势。而部分党支部书记认为,共产党是执政党,党的领导天经地义,书记是理所当然的一把手,村中的大小事务应该书记说了算。这些村的党支部和村委会互不服气、明争暗斗,甚至公开对抗,出现争权、争钱、争公章、争房的现象。两委之间的争权和相持不下,导致一些村出现支、村两委“两驾马车”,工作“两张皮”,彼此各唱各的调,谁也不买对方的帐的局面。两委争权导致农村工作陷入混乱,出现了一批乱村、难村,这些村占到该市农村总数的10%以上。^①

^① 引自“中共邯郸市委组织部关于农村基层组织建设‘百、千、万’调研情况的报告”。

其次,村委会直选也使一批村庄精英人物走上村委会工作岗位,村委会成员的年龄结构和能力都有了改善,从而进一步影响到支、村两委的关系。民主选举既是一种民意的量化表达机制,也是一种优胜劣汰的精英选择机制。村委会直选中尽管也存在着这样或那样的问题,但总体来说,选民的选择趋于理性,选举的结果是一大批党内外精英人物走上村委会领导岗位。如前所述,在2000年武安市新当选的村委会干部中,35岁以下的近1000名,非党干部480多名,其中有非党村主任102名。一些个体户、下岗工人甚至离退休干部也进入了村委会。这样村委会的年龄结构和能力、素质结构都得到很大改善。相比之下,支委会成员年龄偏大,学历偏低,带领村民致富能力不高。而支村两委的实际关系既取决于已有的制度规定,同时也取决于两委班子成员特别是一把手的能力和素质状况。支村两委班子一把手素质、能力和权力欲的对比,有四种情况,即强——强,弱——弱,弱——强,强——弱。在支村两委均为强势人物领导的情况下,两委争权的结果往往是相持不下,出现“双驾马车”;在两委均为弱势人物领导的情况下,村中工作无人负责,村级组织处于瘫痪状态;在支弱村强的情况下,村委会排斥党支部的领导,重大决策不让党支部参与;在支强村弱的情况下,党支部对村委会工作包办代替,把持村务不放,村委会处于无权地位。这四种情况都不是支村两委关系的理想状态。而且,随着村委会直选的反复举行,选民会日益超越家族和宗派利益而从全村利益出发在全村精英中进行理性选择,同时这种选举是一种开放式选举,而党内选举具有相对封闭性由于实际选择范围有限会影响到党内精英的质量,这样支弱村强有可能成为一种发展趋势,从而对两委关系产生长远的影响。

第三,参与直选洗礼的村民参政热情高涨,同时对村干部个

人专权、作风专断和村务不公开日益不满。经过村委会直选的实践后,不少村民开始了解《村民委员会组织法》关于村民民主权利的规定,他们关心村务,要求参与村务管理。而一些村干部仍然习惯于“家长制”,一言堂,对涉及村民利益的事,不和群众商量,凡事个人说了算,结果决策正确群众不领情,决策失误群众则抵制村干部的工作。村民民主权利意识的苏醒和村干部传统的领导方式之间屡屡发生冲突,村民集体上访告状事件不断。武安市徘徊镇徘徊村支部书记为增加集体收入,未经两委班子和村民代表会议研究,便派人处理村办铁厂的闲置资产,在拆卸旧设备时发生重大事故,造成一死一伤。旧设备只卖了5万元,事故赔偿却花了10万元。一些村民认为这是支书的个人行为,不应让集体承担,并开始上访告状。^①有的村则因为村务公开不真实、不规范而导致群众集体上访。据武安市统计,该市农村来信来访中,告村干部为政不廉、办事不公问题的,占到50%以上。村民的消极抵制和集体上访,表明农村旧的领导方式越来越难以为继,治理方式的转型日益迫切。

第四,村委会直选之后,两委为争夺村务管理权而展开的“斗法”现象有增无减。村委会以直选方式完成换届选举后,新当选的村委会依据《村民委员会组织法》,要求行使法律规定该由村委会决定的各项村务管理权。而党支部则依据1998年通过的《中国共产党农村基层组织工作条例》,强调党支部对村务工作的领导权。而村务管理权和村务领导权在很大程度上是重叠的,如村务决策权,公章使用和管理权,财务审批权等。无论是《村民委员会组织法》还是《中国共产党农村基层组织工作条

^① 引自武安市徘徊镇党委“关于推行‘一制三化’工作机制的情况汇报”(2003年2月21日),第2页。

例》都没有就村委会和支委会的具体职责权限作出明确划分并对村务工作运行机制作出具体的、可操作的规定。这样两委“斗法”的结果是，“公说公有理，婆说婆有理”，双方都能找到法律或政策文件依据。这实际上是一种制度短缺现象，反映出缺乏将党的领导和村民自治有机结合的村务工作运行机制和相应的法律规范。

最后，民选产生的村委会主任的村庄“当家人”角色意识和维护村民利益的“保护型经纪人”角色意识明显增强，这种角色意识支配下产生的行为取向对传统的乡村关系提出了挑战。徐勇教授在村民自治研究中提出村干部同时扮演着国家代理人和村庄当家人双重角色的观点。杜赞奇提出地方精英人物在国家和社会之间处于“中间人或经纪人”的位置，他们在帮助国家或保护社区的同时也实现自己的利益，他们既有可能成为“赢利型经纪人”即借助政府力量以谋利者，也有可能成为“保护型经纪人”即在与国家打交道过程中维护社区人民利益者。^① 他们的观点对于分析村干部的价值取向和行为方式具有一定的启发性。应该说，在村干部身上这种双重角色同时存在并引起村干部内心的矛盾和冲突。而实行村委会直选后，村委会干部特别是村委会主任的村庄当家人角色意识和维护村民利益的保护人角色意识明显增强，而国家代理人角色意识和赢利型经纪人角色意识显著淡化。而支委会特别是支部书记则更多地扮演着上级政府“代理人”和“赢利型经纪人角色”，村干部双重角色的矛盾和冲突外化为支村两委特别是书记和主任的矛盾和冲突。此

^① 引自吴毅“‘双重角色’、‘经纪模式’与‘守夜人’和‘撞钟者’——来自田野的学术札”，载于中国农村村民自治信息网理论研讨栏目：<http://www.chianrural.org>

外,在与乡镇党委和政府打交道的过程中,村委会在完成上级任务和维护村民利益有矛盾时,往往站在维护村民利益一边,对上级布置的工作任务合意的就执行,不合意的就推掉,使乡镇领导甚感头痛。乡镇领导在这种情况下,更多地依靠村党支部来完成各种工作任务,同时在两委争执时有意无意地站在党支部一边。

村委会直选对传统农村领导体制和领导方式带来的冲击和挑战在全国具有一定的普遍性。为了回应这些冲击和挑战,许多地方政府都在进行创新农村基层领导和管理体制的探索,并涌现出不少好的经验和做法。这些做法包括:山西省河曲县首创并为许多地方所效法的“两票制”选举产生农村党支部书记的做法,这一做法被中央组织部规范为“两推一选”产生农村党支部书记的办法并要求在全国加以推广;还有一种是按照中央文件关于农村选举“四个提倡”原则精神实行二选(村委会选举和支委会选举)联动、交叉任职、“一肩挑”的做法,山东、广东等地采取这种做法,但具体做法上又有“从村支书到村主任”和“从村主任到村支书”的不同;四川、广东、湖北等省还把民主选举引入到乡镇党委和政府领导的产生方式中,出现了乡镇长直选、公推公选乡镇长和党委书记、海推直选乡镇长、三轮两票制选举产生乡镇长等做法。郭正林先生在综合“两票制”和二选联动机制优点的基础上,提出了协调农村党政关系或两委关系的制度化机制,这就是:首先启动“从村支书到村主任”的机制,要求村支书参与村主任竞选,竞选成功者继续保留村支书职位,对于那些不敢参与竞选村委会主任的村支书,党内应该撤换;其次启动“从村主任到村支书”的机制,这就要求全体党员参与村委会选举,当选的党员村主任以其得票最多,既成为村委会主任,又成为村党支部改选的首位候选人;第三是启动“两票制”,假如当选

的村主任不是党员,那么就应该随后实行“两票制”选村支书和村支部,把无能的村支书选下来,与此相适应,党支部和村委会的任期应该保持一致。^①应该说,这是实现农村治理从官治向民治转型一步到位的比较理想的制度化解解决方案,符合中央“四个提倡”的原则精神,代表着村级民主治理的一种发展方向。但是这一方案在实践中遇到的阻力也比较大。

河北省武安市委在支村两委换届(支委在1999年先行完成了换届)不同步的情况下,面对村委会直选带来的多方面的冲击,也进行了多方面的回应。首先,他们在选任党支部班子成员的过程中,引入了“两推一选”的办法,先后有490名致富能力强、带富能力强的优秀党员进入支部班子,其中有68人担任支部书记。实行“两推一选”增强了党支部的政治合法性和权威,同时也吸纳了一批党内精英进入支委班子提高整体素质和能力。其次,学习山东经验,积极推进“两委”成员交叉任职,引导支部班子成员依法参选村委会成员,把村委会成员中的党员吸收到党支部班子中来。目前,该市农村“两委”成员交叉任职共680人,占22%;支书、主任“一肩挑”的村98个,占19%。两委交叉任职对于协调两委关系可以发挥一定作用。最后也是最有特色的是实行“一制三化”规范管理办法。他们在两委选举不同步的情况下,实行支部主导两委共治村民参与监督的模式来化解村委会直选带来的冲击。武安市的“一制三化”规范管理办法作为一种村级治理从官治向民治转型中官民共治的过渡性制度安排,震动较小,易于为各方所接受,因而不失为一种优选

① 郭正林:“中国农村权力结构的制度化调整”,原载《开放时代》2001年7月号,转引自华中师范大学中国农村研究网:<http://www.ccrs.org.cn/big/zgncql/jgdz.htm>

方案。

二、“一制三化”的出台、实施与推广

武安市“一制三化”规范管理办法作为一种成功的制度创新,它的出台具有以下几个特点。

首先,面对制度短缺所产生的种种问题和不便,制度供应方和制度需求方在制度供给上产生利益交集。如前所述,村委会直选后,武安市有 40 多个村成为矛盾多发的乱村、难村,一些文明村、红旗支部出现支部工作滑坡现象,一些支部书记产生撂挑子思想,少数新当选的村委会主任感到工作难做,不少村民轮番上访告状,乡镇党委和政府在农村的工作同样遇到很大困难。农村工作中两委关系如何理顺、事怎么议、钱怎么花、公章如何管理、群众怎么参政议政等成为急需加以解决的具有共性的问题。可以说,在呼唤产生能够理顺两委关系和规范村务运行的新的工作机制方面,县乡两级政府、两委干部和村民的利益是一致的。这种利益和需求的交集成为创新农村基层领导和管理体制的强大动力。

其次,深入调研,大胆探索,搞好试点,做好总结,是成功的制度创新必不可少的环节。邯郸市委在 2000 年村委会换届选举后,把武安、邯郸等县市作为试点单位,鼓励他们积极探索农村基层工作新机制。针对 2000 年初村委会直选后出现的新情况、新问题,2000 年 3 月武安市委领导带队,对 23 个两委关系不协调的村进行了摸排调研和认真分析,认为产生问题的根本原因在于农村工作运行机制不健全,党在农村的领导方式和执政方式不适应。他们选择淑村镇白沙村、武安镇古楼街村等 6

个两委关系协调的村街作为示范点,总结出这些村的成功经验主要是“两委”干部定期碰头、以岗定人定责、议事决策程序化。2000年5月武安市委和组织部同志在此基础上,根据《中国共产党农村基层组织工作条例》和《村民委员会组织法》,研究制定了《农村两委“一制三化”规范管理办法(试行)》。此前的名称是“一制解三权”,即以党支部领导下的村民自治工作机制解决党支部专权、村委会越权和村民失权的问题。

最后,简便易行实用是成功的制度创新的又一个重要环节。2000年5月23日出台的《农村两委“一制三化”规范管理办法(试行)》对村级组织的地位、职责以及村务工作的具体程序等做了详细的规定,计有110条之多。为了简便易行,邯郸市委组织部会同武安市委组织部,对有关内容不断加以精简,先精简为96条,到2001年12月25日正式颁布实行《武安市农村“一制三化”规范管理办法》黄皮书时,内容已经进一步精简为60条。为求实用,他们重点抓了其中四个方面的制度建设,即“两委联席会”、“财务三审”、“公章会签”、“四制监督”等。此后,“一制三化”规范管理办法的内容基本上稳定下来,没有大的变动。

所谓“一制三化”就是,党支部领导下的村民自治运行机制;支部工作规范化、村民自治法制化、民主监督程序化。《武安市“一制三化”规范管理办法》内容有60条之多,主要是围绕“一制三化”而做出的具体制度安排。^① 武安市的同志将其中的精华概括为“六会议事”、“财务三审”、“公章双签”、“四制监督”。“六会议事”是指支委会、村委会、两委联席会、党员大会、村民代表大会、村民会议按照职责权限划分议决村中事务。村委会和支委

^① 参见中共武安市委《武安市农村“一制三化”规范管理办法》(2001年12月25日)。