

中国农村治理的历史与现状(续)

——以定县、邹平和江宁为例的比较分析

俞可平 徐秀丽

四、过程 选举、决策、监督

正如前面所说的那样,村民尤其是村民中的精英分子的基本物质条件、综合素质、参政积极性和管理能力是乡村善治的前提。不过,通过什么样的制度和程序,保证那些德才兼备、办事公道、深受村民敬重的乡村精英成为法定的治理权威,并且保证普通村民能够有权参与村干部的选举和对重大村务的监督、管理,对于乡村的善治同样有着至关重要的意义。完全可以说,选举、决策、管理、监督等活动,构成了近代乡村治理的基本过程。

近代乡村治理改革的重要内容之一,是引进作为现代民主政治基础的选举制度,这也是这一改革的进步意义所在。自清末以来,关于地方自治的立法中,均规定了选举乡村自治权威的内容。如清末的《城镇乡地方自治章程》规定,城镇乡居民有选举自治职员之权,而当时对选民资格限制甚严,年满25岁的男性,在本城镇乡接续居住3年以上,年纳正税或公益捐2元以上者,方有选举资格,而且同时规定了7条剥夺选民资格的条款,包括吸鸦片和不识文字。女子只有在纳税额超过当地选民内纳税最多之人的情况下,才有选举资格^①。南京国民政府的《县组织法》规定,区长由区民选任(区长民选于该法施行一年后,由省政府就各县地方情形酌定时期咨请内政部核准行之);乡镇长副由乡镇民大会选举产生,在区长民选实行之前,选出加倍之数,由县长择任;闾邻长由闾邻居民选举产生^②。此时选民的范围已较清末大为扩展,除了明文规定被剥夺公民权者外,“中华民国人民无论男女,在本乡镇区域内居住一年或有住所达二年以上,年满二十岁,经宣誓登记后为乡镇公民,有出席乡民大会或镇民大会及行使选举罢免创制复决之权”^③。按照法律规定,当时不仅有严密的选举程序,而且选举自治职员的级别高于当代。但是,在缺乏民主传统而经济文化又极为落后的背景下,这种民主选举必然具有极大的局限性。对于当时乡村自治职员选举的具体情形,由于相关资料缺乏,学术研究中还相当模糊,大致可以肯定的是,即使是在实行了选举制度的地方,也只有闾邻长的选举比较名符其实,区长的选举则从未实行过,乡镇长(上引《县组织法》中的乡镇长大致相当于现在的村长)的选任事实上还更多地保留着传统的推选办法,而且各地在具体做法上有所差异(尤其是在自治实验

①《城镇乡地方自治章程》光绪三十四年十二月二十七日颁布,第16、17条。

②《县组织法》1930年7月7日国民政府第二次修正公布,第32、42、45条。

③《乡镇自治施行法》1929年9月18日国民政府公布,第7条。

县)。

民初定县翟城村仿效日本模范町村的做法,村长、村佐和村里其他自治职员由村民公举产生。这种村民公举的方式显然不是真正的民主选举,但也在相当程度上体现了村民的意愿;虽仍不脱绅治的范围,但无疑扩大了民意基础。邹平村学是各村的法定治理权威,由学董、学长和村理事(村长)组成。村学教员先从村中遴选学董候选人,然后召集村民开会咨询同意后,由县政府聘任。进行村民咨询时每户出一名代表,参加咨询的代表须过全村农户半数,以全体同意为原则。如有人对候选人提出异议,经 $1/3$ 以上出席代表附议,即应另提人选;附议人数不足 $1/3$ 时,由县政府决定。江宁县政府在重新厘定自治区域后,认为“各村里初行成立,居民之自治能力,甚属薄弱,四权之行使,诚恐无方”,为“慎重”起见,第一届村里长的产生,没有举行选举,而是令各乡镇长在各村里居民中举荐2倍于村里长实际人数的候选人,暂时由县政府从中择派。

由村民选举产生村干部,是当代中国农村政治民主最具有历史意义的事件,是农村民主治理最实质性的发展。这一民主过程大体分为两个阶段,第一阶段是在试行村民自治初期对村委会干部进行间接选举,村民首先选举产生村民代表,村民代表再就上级指定的村长等村干部进行正式投票选举。第二阶段则由村民直接选举村干部,俗称“海选”,它最初产生于吉林省的梨树县^①。“海选”有两个基本特征,一是政府在选举前不指定村民委员会委员和主任的候选人,候选人由选民依法提名产生,二是不经选举村民代表这一环节,而由全体选民直接选举产生村主任和其他村委会干部。1990年代后,直接选举村委会干部的“海选”方法开始在全国农村逐渐推广。但直到目前,村民选举的发展程度仍参差极大,直接选举和间接选举这两种选举办法仍并存于广大的中国农村,而由政府指定候选人的做法则越来越少见。在定州,最近一届村委会仍由村民间接选举产生,即村民选举产生村民代表,再由村民代表选举出村委会干部和村长。江宁农村虽然在最近的村委会选举中采用了“海选”的办法,但形式主义的成份居多。邹平农村从1999年第六届村委会选举开始就较好地实行了“海选”。鉴于村民直选是新生事物,法律性、政策性强,程序复杂,操作过程中稍有不慎就会引发矛盾,影响大局,因此,在程序上,邹平县乡镇政府抓住了三个关键环节,一是严把村民选举委员会成立关,坚持由村民大会或村民小组会议推选产生,不作指定;二是严把时间关,坚持选举日前20天公布选民名单,预选后5日内举行选举,选举后10日内依法成立下属委员会,推选村民小组长、村民代表;三是严把公告关,全县统一规定公告式样,6个公告一个不能少。具体操作中,坚持“四必须,四不准”:必须严格按法定程序规范操作,依法办事,不准指定、委派或者撤换村民选举委员会成员;必须坚持由村民直接选举产生村委会成员候选人,不准变通推选候选人法定程序和随意撤选正式候选人;必须组织召开由全体选民参加的选举大会,不准采用户代表方式召开选举大会或者采取“流动票箱”方式代替选举大会;必须当众公开唱票、计票,并当场公布选举结果,不准暗地计票或不公开选举结果。真正做到了法律规定的程序一步不少,应该交给群众的权利一点不留。有的乡镇在张贴布告、公布选举时间、地点之后,还为每个选民印制了书面通知,由选举委员会成员逐户送到选民手中,使参选率明显提高,在2002年的第七届选举中达到93%。对“海选”前后村委会构成的比较研究表明,直接选举产生的村委会干部的素质明显高于间接选举产生的

^①参阅余维良:“‘海选’故乡的选举历程”,见王振耀等编《中国村民自治前沿》,第315—409页,中国社会科学出版社,2000年4-2010 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.c>

干部。

通过任命、推选或选举产生的乡村自治权威组织,作为治理一村事务的最高权力机构,应当享有一村之内最高的决策权和管理权,但实际情况却要复杂得多。在民国时期,自治法规屡经变易,乡村自治体的决策权逐渐下移,法定的村民参与权逐渐扩大。1930年修正公布的《乡镇自治施行法》规定,乡民大会或镇民大会具有审议单行规程、议决预算决算、议决乡公所镇公所交办事项、议决所属各间邻或公民提议事项的权力(第21条)。但就像上文论及的其他内容一样,在这方面,法律条文和实际又一次表现出极大的差距,区域之间也再一次表现出极大的差异。在民国初年的定县翟城村,由村长、村佐、村公所各股股员、村内各区区长等组成的村会为全村的最高决策机构,凡本村重要自治事项,必须由村会决定。村会每月开例会一次,若遇临时事故,由会长随时召集,各股股员及区长遇有重要问题,须开会公决时,也可随时请求会长,召集临时会。村会会议须有半数以上村会组成人员出席方得开会,会议采取简单多数原则,即得超过到会人员半数赞成即为决议。村会会议决定的事项,交由村公所执行。由于村公所成员与村会会议成员大多重叠,所以,村里的决策权和执行权其实是相当集中的。邹平乡村的决策机制也大同小异。学董会是全村的最高决策机构,由村理事召集,学长、乡辅导员、村学教员等可以列席会议。学董会每月至少举行三次例会,必要时村理事可以召集临时学董会议。学董会做出的决定,由村理事负责实施。

比较而言,当代中国农村的决策机制和执行机制则要复杂得多。从现行的各种相关制度规定来看,村民委员会、村党支部、村委会和村党支部的“两委联席会议”、村民代表大会和村民大会都可以是村务的决策机构。根据村民委员会组织法的规定,村民会议是全村的最高决策机构。村民会议由18岁以上的全体成年村民组成,但根据村民委员会组织法关于“人数较多或者居住分散的村,可以推选产生村民代表,由村民委员会召集村民代表开会,讨论决定村民会议授权的事项”的规定,多数省市在村民委员会选举实施细则或条例中都规定,400—500人以上的村设村民代表会议,作为全村的最高决策机构。村民代表会议的人数视人口多少在20—70人之间。村民代表会议或村民大会,由村委会主任或村党支部书记召集。凡村委会和村党支部议定的下列重大事项,必须提交村民代表会议或全体村民大会讨论通过,方可办理:(1)乡统筹的收缴办法,村提留的收缴及使用;(2)本村享受误工补贴的人数及补贴标准;(3)从村集体经济所得收益的使用;(4)村办学校、村建道路等村公益事业经费筹集方案;(5)村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案;(6)村民的承包经营方案;(7)宅基地的使用方案;(8)村民会议认为应当由村民会议讨论决定的涉及村民利益的其他事项^①。这些重大事项经村民代表会议或村民大会审议通过后,由村委会负责实施。但从实际情况看,各村的权力分配极不相同。最高决策权真正在村民代表会议或村民大会的情况并不多见。在一些地方,两委联席会议是最高决策机构;在另一些地方,村委会是最高决策机构;在更多的地方,村党支部是最高决策机构。从定州、邹平和江宁目前村级权力的实际分布来看,更经常的情况是,村党支部是实际的决策中心,而村委会则是其执行机构。

使村民有效地对管理自己的乡村权力进行监督,也是现代农村民主治理的重要内容。对村级权力的监督也像其他权力监督一样,主要来自三个方面。一是上级权威的监督,二是同级权

^①《中华人民共和国村民委员会组织法》(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过),第19条。

力机构之间的监督,三是民众的监督。民国时期的乡村治理,由于缺乏真正的乡村民主选举制度,加上决策权和执行权的相对集中,虽然在制度设计上力图使村级权力受到村民的制约,但真正有效的制约并非民主的制约,而是上级权威的制约。例如在邹平的“村学”治理结构中,学长在村中的地位最高,为一村师长,但他不负责具体村务。村务由村理事(村长)负责处理,村理事掌握着村的实际治理权。村民无权直接监督村理事,他们只能通过学长实施对村理事的监督。学长的主要职责就是监督和制约村理事的权力。学长要“监督理事,勿使生出弊病”。监督的方法则比较灵活、“柔性”,“看他有骄横之处就背地忠告他,看他有阴私之处就赶紧规戒他”。当理事与村民发生冲突且无法调停时,学长可“劝理事辞职,或速谒见县长报告,以便撤换”^①。监督权最终落在行政权威身上。

1980年代后,中国农村已经发展起了一整套比较完善的村级权力监督制度。从制度设计上说,村委会、村党支部、村民代表会议和村民大会之间都有相互监督和相互制约的功能。村民的直接选举制度本身就构成对村级权力最有效的制约:村民可以通过手中的选票来选择自己满意的管理者。根据村民委员会组织法,本村1/5以上有选举权的村民联名,可以要求罢免村民委员会成员。村民委员会应当及时召开村民会议,投票表决罢免要求。村民会议中有半数以上村民同意罢免时,罢免即生效。此外,村民还可能通过村民民主理财小组等组织对村干部进行监督。尽管已有一整套较为完善的民主监督制度,但其实际效果有限。据报道,直到1999年,才在黑龙江省哈尔滨市郊的集乐村发生中国农村第一起依法由村民罢免村官的事例^②。所以,从实际情况看,对村级权力最有效的监督仍然是上级政府的约束。从法律上说,乡镇政府不能干预村委会的工作,也无权罢免村委会干部。但党委和政府可以通过以下两种基本手段对村级权力形成直接的制约:一是决定村党支部委员和书记的任免,而村党支部在绝大多数农村是事实上的权力核心;二是通过控制选举过程,保证自己满意的人当选。在少数极端的情况下,上级政府甚至可以通过下派村干部的方式,直接控制村级权力。例如,在定州,市委把村级“九品官”任用问题列入常委会重要议事日程,通过畅通“上”、“下”渠道,采取内选、下派、外聘等方式,使素质较高的年轻干部当上了农民致富的“领头雁”。

村民最大限度地参与村务治理,是农村民主治理的实质性内容。正如通常强调的那样,村民自治主要体现在民主选举、民主决策、民主监督和民主管理的过程中。换言之,村民自治必须让广大的农民有效地参与农村的选举、决策、监督和管理。从前面的叙述中已经可以看到,民国时期村民参与选举、决策和监督的制度性渠道不畅。当时村民参与村务的一条主要途径,是加入各种村民自治组织,通过这些村民组织参与村务的管理。无论在定县,还是在邹平和江宁,乡村治理的改革者们都极其重视各种村民组织的作用,尽可能地动员和鼓励更多的村民参与这些村民组织。在定县的翟城村,除了开办自治讲习所和新式学校外,还先后成立了青苗会、息讼会、卫生会、农林会、天足会、保卫团、教育会、防除害虫会、勤俭储蓄会、辑睦会、爱国会、德业实践会和爱国宣讲社等村民组织,从而形成了一个比较完整的自治组织系统,扩大了村民的村务参与途径。1920年代初,翟城村以各种名义直接参加村务管理的人员涉及全村10个姓氏,共40余人。其中,有资格参加村会,进而影响村务决策的有10余人^③。

①梁漱溟《村学乡学之具体作法》《乡村建设旬刊》第4卷第4期,1934年9月20日。

②李昌平、赵岩:“首例村民罢免村官的故事”,《炎黄春秋》2003年第4期。

③米迪刚、尹仲材:《翟城村》,第21—23页。

从制度安排上说,在当代中国农村,所有成年村民都已经拥有了参与村务管理的畅通渠道。依法参加村民委员会和县、乡两级人民代表大会代表的直接选举,参加村民小组的工作,参加村民代表会议或村民大会关于重要村务的讨论,参加对党支部委员和支部工作的评议,监督村委会的工作,已经成为村民政治参与的主要途径。此外,其他一些村民的参与制度也正在发挥日益重要的作用。例如,在定州、邹平和江宁,一般每个村都设有村务公开监督领导小组、村民议事小组和村民理财小组。这些村民专门小组的成员均由村民代表会议或村民大会推选或选举产生,代表村民参与村务管理,对全体村民负责,对于失职的小组成员,村民代表会议或村民大会会有权撤换。妇代会、青年团和民兵连(营)是政府要求在各地农村普遍设立的群团组织,但它们的作用正在逐渐减弱。一些新兴的村民组织如能人会、老年会、红白理事会、禁赌会的作用则在逐渐增强^①。

扩大贫困农民和农村妇女等弱势群体的参与,对农村民主治理有极其重要的意义。在有着长期男权传统的中国农村,妇女的地位比男性要低得多,农村妇女一直是最显著的社会弱势群体。可以说,农村妇女在乡村治理中的地位,在相当程度上表征着村民参与的深度和广度。我们的案例研究表明,妇女的参与在民国时期的定县、江宁和邹平乡村治理改革中普遍受到了重视。首先,妇女开始在制度上正式享有与男子一样的平等选举权,尽管实际参与水平依然非常之低。南京民国政府的乡村自治立法,已经赋予妇女平等的公民权,通过参加乡镇民大会和乡镇长选举活动,部分妇女初次行使了民主权利,开始走入乡村政治生活。其次,妇女开始拥有受教育的权利。除了鼓励女子接受正规的学校教育外,在各实验县,农村妇女还有机会接受职业教育和培训。江宁汤山农民教育馆于1929年开办民众学校妇女工读班,凡年12岁以上、45岁以下不识字或粗识字的妇女,均可报名入学。初级班学习期限为4个月,高级班8个月,免收学费,手工材料费由汤山农民教育馆供给。做出成品出售后,农民教育馆再扣除其材料费(自由手工材料自备)。凡工读班学生,不论是否毕业,出品均由汤山农民教育馆现款收买,运送城内代为销售。为便利工读妇女,汤山农民教育馆托儿所内还特设临时班1级,以供学员寄托子女。工读班学生多来自社会下层,1929年9月至1930年1月开办的第一届妇女工读班学生主要来自农业、杂货业、饭馆、柴行、豆腐店、菜馆、苦力,尤其以从事农业劳动的人数居多,占总数的62.79%^②。以后所招的学生职业大体相似。定县专门设有妇女平校,还曾打算编写《妇女千字课》供妇女扫盲用。再次,革除从精神上和肉体上压迫妇女的传统礼教和习俗,主要是买卖婚姻、女子缠足和妇女守寡。为了有效革除这些陋习,各地不惜采取一些带有强制性的措施。在邹平,为改变这些不良习俗,县政府成立了女子放足督查委员会及督查处,每乡派一名妇女工作者,负责推动乡村妇女放足工作。不仅要对本乡本村妇女进行宣传教育,而且还负责协助乡村组织对妇女放足进行检查,对执意缠足者实行处罚。最后,通过成立专门的妇女组织,维护和促进妇女自身的权益。如形形色色的女子夜校、妇女工读班、妇女协会、母亲会、主妇会、闺女会、女子放足委员会、妇女谈话会、妇婴卫生会等等。这些女性利益团体不仅对培育和增强妇女参政意识和现代意识起到了重要作用,而且在推动妇女解放,维护妇女权益,帮助农村妇女解决实际困难方面也起了重要的作用。

^①俞可平:“中国农村的民间组织与治理的变迁”,《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,第1—28页,社会科学文献出版社,2002年。

^②赵颜如:《本馆妇女工读班的实施经过》,《农民教育》第1卷第6期,1931年6月20日,第9、10、4、7—8页。<http://www.c>

改革时期中国农村妇女的境遇与民国时期的妇女不可同日而语,其政治参与程度也有天壤之别。改革时期农村妇女的参与早已不再停留在接受教育和改革陋习等基本的妇女解放目标上,而是开始享受真正的男女平等参与权。这突出地表现在三个方面,一是妇女参选率极大地提高,二是村务管理中妇女的作用日益重要,三是妇女的权益切实得到保障。对定州、江宁和邹平乡村治理现状的研究表明,从村民小组长的选举,到村民代表选举、村委会选举和乡镇人民代表选举,妇女完全享有与男子同样的权利;与男性村民一样,女性村民的参选率也在90%以上。农村妇女在乡村治理中具有日益重要的作用,最集中地表现在女性村民直接参加村委会和村党支部的比例在不断提高。邹平县妇联积极推进妇女参政议政。1996年起开展妇代会主任进村党支部委员会、村民委员会、乡镇企业建妇女组织和综合管理三项工作,到目前为止,妇代会主任进“两委”比例达到99.3%。对基层妇女组织实行目标管理责任制,在村一级通过直选和聘任两种形式使两委都有妇代会主任参加,在最近一次的选举中,直选进村委会的妇女121人,占全县858个村的14.1%,选进党支部的75人,占8.7%,聘任进村委会的691人,占80.5%^①。

虽然农村妇女的地位今非昔比,但与男性村民相比仍处于弱势地位,有效地维护妇女权益仍然是今日农村治理的重要任务,各级政府在这方面采取了许多行政性和非行政性的措施。例如,根据国家的《妇女发展纲要》制订各地的妇女发展规划,根据《中华人民共和国妇女权益保障法》在基层法院设专门的妇女儿童合法权益合议庭,对女性干部的比例提出明确的要求,对妇女干部定期进行培训,等等。肯定妇女的“半边天”作用,实现男女平等,是中国共产党及其政府的基本目标,从乡村治理的实践来看,农村妇女在政治生活中的作用确实变得越来越重要。但是,案例研究也表明,与男性村民相比,农村妇女在乡村治理中的作用还相当有限,例如,女性村民参加村“两委会”成员的主要是村妇代会主任,而这一角色在村级治理中的实际作用并不大,出任村委会主任或村党支部书记的女性村民比例极低,1999年邹平县只有5位女村委会主任,3位女支书^②。

概而言之,乡村民主治理的发展过程,就是不断扩大村民参与的过程,特别是参与村级选举、村务管理、村重大事务的决策和对村干部的监督的过程。保证农村中的贫困农民和妇女等弱势人群的参与,是促进和保护村民合法权益的一个重要尺度,这一点在民国时期和改革时期的农村民主治理改革中得到了有力的证实,妇女的参与是乡村治理改革一个明显的亮点。与民国时期相比,当代的中国农村民主治理几乎在所有重要的领域,都取得了突破性的进展。例如,村民直接选举的全面推行、村民参选率的大幅度提高、村务公开普遍推行,等等。但是,在民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等村民治理的基本方面,与乡村善治的理想目标仍有相当大的差距。

五、内容:公益、发展、政务

乡村治理的内容十分庞杂。民国时期的相关法律列举了以下21项:户口调查及人事登记事项、土地调查事项、道路桥梁公园及一切公共土木工程建筑修理事项、教育及其他文化事项、保卫事项、国民体育事项、卫生疗养事项、水利事项、森林培植及保护事项、农工商业改良及保

①《邹平县基层妇女组织建设情况汇报》,邹平县妇联,2002年12月。

②2000年8月25日邹平县妇联主任潘玉兰在课题组召开的座谈会上的发言。

护事项、粮食储备及调节事项、垦牧渔猎保护及取缔事项、合作社组织及指导事项、风俗改良事项、育幼养老济贫救灾等设备事项、公营业事项、自治公约拟定事项、财政收支及公款公产管理事项、预算决算编造事项、县政府及区公所委办事项、其他依法赋予该乡镇应办事项^①。现行的《中华人民共和国村民委员会组织法》的相关规定比较原则,包括以下内容(1)村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。(2)村民委员会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展”;“村民委员会依照法律规定,管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境。(3)村民委员会应当宣传宪法、法律、法规和国家的政策,教育和推动村民履行法律规定的义务,爱护公共财产,维护村民的合法的权利和利益,发展文化教育,普及科技知识,促进村和村之间的团结、互助,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。”^②有的学者将农村社区公共事务的管理划分为公共资源、公共设施、公共文化、公共安全、公共经济、公共保障、公共政务七个方面^③。这也就是农村治理的主要内容。如果我们更抽象一些,可以将治理内容概括为维护公共利益、发展社区政治经济文化以及承担国家政务三大块。

每一个村庄都是一个小小的社会,民国时期也好,改革时期也好,乡村治理的内容从制定全村发展规划到调解家庭纠纷,几乎无所不包。然而,在不同的历史背景下,乡村治理的具体内容和重点有很大的不同。例如,发展基础教育曾是民国乡村治理的重要任务,在普遍推行九年制义务教育的今天,这一任务主要已经由政府承担,不再是村民自治的要务。民国时期的乡村治理改革从未涉及计划生育问题,而如今它却成了农村治理的一项主要任务。

发展乡村教育,提高农民的文化知识水平,是民国时期乡村自治运动最重要的内容。乡村自治的实验者们一开始几乎一致认为,农民没有起码的文化科学知识是其愚昧落后的根源,而愚昧落后又直接导致其生产的落后和生活的贫困,所以,村治改革要从教育农民开始。定县翟城村在建设自治模范村的1915—1916年间,动用村公款,并利用省县政府的财政补助,大力发展教育,征地20余亩,建成拥有校舍80间、教职员9人的初高两等小学校,其规模在定县称冠。翟城村的女子学塾也随着自治的兴起而发展成为一所两等小学。1920年代后期中华平民教育促进会开展定县实验以后,更是把教育作为一切工作的出发点和中心点^④。邹平乡村建设实验中采用政教合一的管理模式,乡学村学既是政治组织,又是教育组织,其主要工作分甲乙两项,甲项为学校式教育,乙项为社会式教育。对于学校式教育,村学酌设儿童部(即小学部)、成人部和妇女部,儿童部相当于国民小学的初小部,白天上课,课程也与国民小学差不多;成人部和妇女部均晚间上课,主要课程有识字、唱歌、精神讲话、军事训练,并根据实际需要,因地制宜开设若干其他课程。乡学则酌设升学预备部和职业训练部,办理本乡需要而所属各村学不能办理的教育工作^⑤。在江宁,地方自治当局甚至不惜对学校采取强制性措施,规定每位教师以

①《乡镇自治施行法》(1930年7月7日国民政府修正公布),第30条。

②《中华人民共和国村民委员会组织法》(1998年11月4日第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过),第2、5、6条。

③肖唐镖等著《村治中的宗族——对九个村的调查与研究》,第78—91页,上海书店出版社,2001年。

④参见徐秀丽《中华平民教育促进会扫盲运动的历史考察》,《近代史研究》2002年第6期。

⑤郑大华《民国乡村建设运动》,社会科学文献出版社,2000年,第264—268页。

教儿童 50 人为足额,凡不足额者,必须在最短时期内招足,不遵守规定或虚报名额者,皆予以严厉处分。通过各种努力,江宁自治实验县在两年间,学校教育和社会教育均取得了可观进步。

改良农业,发展农村经济,是民国乡村自治的另一要务。民国时期的中国农村,农业生产力极其落后,农民生活十分贫苦。乡村改革的倡导者们逐渐清醒地看到,与民众普遍面临的生存压力相比较,识字与否简直无足轻重,因此,越来越强调对农民进行现代农业科学技术知识培训、引进农作物良种、建立农技实验基地、设立农产品推广中心等方面的工作,帮助农民增强生产能力,增加经济收入,提高生活水平。江宁汤山农民教育馆自 1929 年起向农民无偿散发由中央大学农学院供给的棉种,并收购散出棉籽所收的棉花^①。1929 年散发棉种近千斤、领种 64 户、播种面积 138.5 亩,次年散发棉种 3227 斤、领种 211 户、播种亩数 459.3 亩。除发售棉子外,农民教育馆还向农民无偿提供改良小麦种子。邹平和定县均在推广动植物优良品种和传播现代农技知识和手段方面下过很大的功夫,并取得了相当的成效。

建立农村互助合作组织,引导农民积极开展互助自强。建立农村互助合作组织,不仅可以依靠集体的力量抵御各种风险,而且可以通过合作最大限度地增进经济效益。所以,在经济相当落后、抵御风险能力极差的情况下,互助合作往往成为乡村治理的重要形式。定县、江宁和邹平在推行乡村自治后,互助合作组织获得了迅猛的发展。例如,邹平在设立乡学村学后,合作社的数目不断增加。1934 年,合作社发展到 133 所,入社社员达到 4446 人。1935 年底,合作社达到 336 所,入社社员增至 14939 人^②。合作社对发展农村经济和增进农民利益的意义,当时就有人将其概括成以下四个方面:一是促进了新技术、新品种的推广,1936 年邹平全县扩大美棉种植面积 46670 亩,其中合作社推广 38987 亩,占 83.5%;二是增加了农户收入,入社棉农改种美棉后,一般每亩可增收 30—50 斤籽棉;三是可以免除中间人的剥削,棉农通过合作社联合运销,不仅解决了卖棉难问题,而且每百斤皮棉可增加收入 3 元左右;四是参加合作社后,农户可以比较方便地获得贷款,贷款利率也大为降低^③。

破除陋习恶俗,树立良好风气,也是民国时期乡村治理改革的显著特征。封建社会留下来的许多中国传统文化的糟粕,大量沉积于旧农村,如封建迷信、男尊女卑、害人的礼教、赌博吸毒等等,它们不但严重禁锢着人们的思想观念,而且妨碍农村生产力的发展和农民个性的解放。民国时期定县、邹平和江宁的乡村自治运动,都把改良风俗作为重要的内容。村治当局要么倡导新的风俗,取代旧的陋俗,如江宁用家具展览会、种籽陈列会和耕牛比赛会取代原先的庙会;要么发起专项运动,清理恶习,如邹平的禁赌和禁毒活动。定县翟城村还专门制定了《改良风俗规约》。明文规定:“男非满 20 岁不娶,女非满 16 岁不嫁;女子不准缠足,其已缠未缠 16 岁者,一律放足;办理丧事时,禁止照庙说书、念经、糊纸人等活动;过年劳酒,应注重阳历,并禁贴灶门香;除丧事死者子女仍遵行旧礼外,其余庆贺吊问,概行鞠躬,严禁跪拜;其他有涉迷信的种种风俗,也一律改正”。

由于民国时期的社会环境动荡不宁,社区的治安保卫工作显得十分重要,所防患的不仅是

①孙枋《汤山推广改良棉作的经过和未来的设计》《农民教育》第 1 卷第 3 期,1931 年 3 月 15 日,第 4 页。

②罗子为《邹平各种合作社二十五年度概况报告》《乡村建设半月刊》第 6 卷第 17、18 期合刊,1937 年 6 月。

③网名:《邹平实验县合作社概况述略》,《乡村建设旬刊》第 4 卷第 10、11 期合刊,1934 年 10 月 21 日;《乡村建设半月刊》第 5 卷第 16、17 期合刊,1936 年 3 月;山东乡村建设研究院《山东乡村建设研究院及邹平实验区概况》,邹平,1937 年,

村庄中的小偷小摸者,更重要的是土匪甚至外敌。邹平各村联庄会员组成自卫组,与乡队一起构成乡村自卫系统。村自卫组定期进行训练,每月还要到乡学参加一次“乡射”典礼,集中进行军事训练。夏、冬两季,由乡队长率领村组长及组员往各村进行夜间巡逻,各村自卫组督率村民在本村巡察,防范匪盗袭扰,使盗案和劫匪基本绝迹(庄维民,2003)。江宁在全县设置保卫团系统,每村设一村团,每个行政区设一区团,县设县团。凡村中18岁以上、35岁以下、品行端正的男丁,均编为团丁,在农暇时入团训练,平时参与捕拿盗贼,战时防守要隘(马俊亚,2003)。定县的村保卫团原只限于“在夜间巡逻打更,维护村中治安,预防盗贼”,到30年初定县进行县政改革时,河北省已经成为抗日救亡的前哨,因此,平教会设计了以公民服务团为基础的乡镇建设委员会制度,作好了利用民间力量抵御外敌的准备(李德芳,2003)。而且事实上,定县在日本入侵后确实进行了有力的抵抗。

民国时期乡村治理的上述重要内容,有的在当代已经变得不那么重要,有些甚至已经不复存在,而一些新的职能开始产生,并且变得极其重要,如计划生育、三提五统、经济承包、宅基地审批和政务公开等。

计划生育是改革开放后中国政府的基本国策。为了控制人口的过快增长,有效降低人口数量,中国政府自1980年代开始推行以“一对夫妇只生一个孩子”为主要内容的计划生育政策。这一政策对于长期受“重男轻女”思想熏陶和确实需要男性农业劳动力的绝大多数中国农村家庭来说,是一个极大的挑战,贯彻落实这一政策所遇到的巨大困难是完全可以想象的。在相当长的一段时间和相当多数的农村,它甚至是各级村委会和党支部最重要的治理任务。即使在社会经济和文化发展水平已经大大提高,并且广大的农村事实上已经将政策放宽到第一胎生女户可以生二胎的今天,它仍然是村党支部和村委会一项十分艰巨和重要的任务。对计划生育政策的落实情况,上级政府采取了强硬的责任制,即所谓的“一票否决”:只要违反了这项基本国策,不管其他政绩如何,相关干部都必须承担责任,并受到相应处分。因此,差不多每个村都订有《计划生育村民自治章程》,明确规定村民所承担的责任和义务,每个村也几乎都设有专门的机构如“计划生育委员会”和专门的计生干部,如计生委主任、统计员、宣传员、药检员等,负责计划生育政策的实施和检查。村委会和党支部在计划生育方面的治理措施非常细致,农村妇女一进入生育年龄,就处于计生干部的全程监控之下。

三提五统又称村提乡统,它指的是村实行公积金、公益金和管理费三项提留,同时完成乡政府下达的乡村两级办学、计划生育、优抚、民兵训练、修建乡村公路、农村卫生事业等费用的统筹。村提乡统实际上是一种税费的收缴,直接关系到村民的切身利益,十分敏感。特别是当农村缺乏集体经济、农民比较贫穷、三提五统费用过高时,完成三提五统就变得愈加困难。村委会和党支部往往要花相当大的精力用于三提五统的收缴,直到最终动用强制手段。例如在定州农村,一般采取以下三个步骤:首先,通过多次召开乡村干部会,组织学习有关法律、法规,邀请市人民法院行政庭法官讲解《行政诉讼法》等有关法律,增强乡村干部的法律意识,提高其依法施政的能力。其次,通过广播、标语、宣传车等手段,向群众广泛宣传国务院、河北省关于农民承担费用和劳务管理条例,提高农民的义务意识。最后,对那些无正当理由拒不交纳三提五统的农户,由各村提供名单,乡政府下达限期缴纳三提五统决定书和送达书,责令其限期缴纳。不上诉

且不履行义务的,则申请法院强制执行。

计划生育和村提乡统,是村级自治组织所承担的国家政务^①,也是目前村级治理中最难办的事。在多数农村,它不但占去了村委会和村党支部的大量人力和精力,而且也是乡镇政府驻村干部最主要的任务。这两项任务通常也是造成村干部和农民对立和冲突的直接原因,因而,村民们常常把村干部和乡镇政府的治理活动,戏谑地称为“要钱要命”。鉴于它们已经成为影响农村社会政治稳定的重要因素,中央政府近年来试图对这些政策做出重大调整,目前正在全国农村推行的费税改革就是这种努力之一。从费税改革的初步实践来看,它对于减轻农民负担有着明显的效果。因而,这项改革对于改善村民与村干部的关系,促进农村善治,具有十分积极的作用。

与民国时期不同,目前中国农村实行土地集体所有制。从法律上说,农民的自留地、责任田(地)和宅基地,只有使用权和经营权,所有权仍归集体。因此,责任田的承包和宅基地的审批,是目前农村中的重大事务,也是村委会和党支部控制的重要职权。对于一般的农村来说,村干部的权力主要体现在对这些事务的管理中。在经济比较发达,特别是集体经济有一定基础的村落,土地、企业和其他集体产业的经济承包,就显得特别重要。例如江宁的古泉村,集体经济十分发达,2000年全村总产值达到1.4亿元以上,其中村集体经济的产值为2889万元。村所有的“南京市古泉集团公司”,下属塑料厂、采石厂、炼灰厂、生态养殖厂(现已改制)、填料厂、茶场等村办企业。在这样的经济背景下,企业的改制和承包就成为村务管理的重要内容。村务公开也是目前中国农村治理的重点内容。

村务公开不仅使村民拥有对村公共事务的知情权,而且有利于监督村干部的管理行为和经济行为,它是促使乡村善治的关键环节之一。村务公开也是村民委员会组织法和中央政府对村级治理的明确要求,各地一般都有详尽的村务公开制度,对村务公开的具体事项、办法和方式,以及违反村务公开的责任追究等都有明确的规定。例如在定州市,村务公开的主要内容是:村经济社会发展规划和村民委员会年度工作计划;年度财务计划及各项收入和支出;乡统筹费的收缴;村提留的预算方案及其收缴和使用;劳动积累工、义务工的使用;享受村补贴的人员名单及其补贴标准、数额;村集体经济的收益和接受拨款、补偿费、捐赠款物的数额及其使用;救灾扶贫、助残等款物的接收、发放情况;水价电价及水电费的收缴;兴办集体经济项目和村办学校、村建道路、文化卫生等公益事业的经费筹集、招标投标、建设承包方案及其实施情况;集体资产的管理和经营情况;土地等生产资料和各业承包经营方案及其承包费的收缴;当年宅基地的申报、批准和使用情况;被批准生育和结婚登记人员名单,计划外生育人员和计划外生育费的收缴、使用以及村民普遍关心并要求公开的其他事项。此外,定州市还对村务公开的具体程序和方式、检查村务公开落实情况的办法、上级政府对村务公开的监督、村务公开情况的通报、违反村务公开制度的处理等作出了一系列周密的规定。

通过上述比较研究可以发现,在不同的历史时期,乡村治理的内容和重点有很大的不同。民国时期的乡村治理首先要解决的是发展农民教育、解决农民温饱、改良传统习俗、防匪御盗等问题,而改革时期农村治理所要面临的主要任务却是从前所没有的,如计划生育、“三提五统”、经济承包、村务公开等,这些任务,基本上是国家委托给自治组织的行政事务。这一事实表

^①把“村提乡统”视为国家政务,主要是考虑到“村提乡统”的关键是“乡统”,“村提”从某种意义上说只是完成“乡统”任务的一种奖励性手段。

明,从近代到当代,村民的物质生活和精神生活确实发生了翻天覆地的变化,而国家行政权力对乡村的控制也确实在日趋加强,以至于完成行政任务成为自治组织最重要的工作,目前的村民自治,是一种强行政之下的自治。当然,无论在民国时期,还是改革时期,维护乡村社区的安定,增进村民的公共利益,促进乡村的公共事业,都是乡村治理的基本内容。

六、方式 动员、合作、强制

像任何公共权威一样,乡村自治权威在管理村务的过程中要达到有效的治理,也必须同时使用说服教育、行政命令、政治动员、法律强制、自愿合作、经济刺激和精神鼓励等方式。但是,在乡村的熟人社会中,作为一种信任、参与和合作网络的社会资本在治理过程中的作用尤其重要^①,治理的主要方式不是强制和命令,而是说服和合作。

民国时期乡村治理的主要方式是说服教育。上面已经指出,定县、邹平和江宁的乡村治理运动都特别重视对农民的教育,而且都强调学校教育和社会教育相结合,教育的内容极为宽泛,除了文化知识外,还有另一个重要的方面,即对农民进行说服教育和引导,以培养他们新的生活习惯,促进社会改良。例如,邹平的乡学和村学对乡理事和村理事规定的具体工作方式是:遇事公开讨论,以求得到多数人的了解和赞同;引导群众监督公事;接受学长的规劝;代表乡村对县政府说话,善于将县政府的意思传达于众;与其他学董和衷共济。乡村中遇到问题时,提倡不要用法律解决,而是用“理性”去解决。所谓“理性”解决办法,就是说服教育的办法。晏阳初在定县推行平民教育运动的重要内容之一,就是对农民进行社会教育,劝导农民种牛痘、拒毒品、禁赌博、修道路、植树木、办自卫、讲卫生等,并进行示范,使农民顺应新的生活方式。为了顺利推进改革,当时也常利用庙会、茶馆、展览会、演讲会等场所和方式,对大众进行宣传 and 动员,当然,其规模、手段、效果与日后共产党领导的政治动员相比,不可同日而语。

当代中国农村普遍使用的思想政治教育方法,与民国时期的说服教育相类似,但又有很大的区别。这种思想政治教育方式,实际是一种政治动员。它的最大特点,是通过群众运动的方式对农民进行思想政治教育,在思想政治教育过程中对农民形成某种声势,并造成一定的压力,从而使他们服从和认可某种权威和秩序。政治动员是中国共产党在革命时期最经常使用的方式,1949年后仍是最为常用的政治手段。大家最为熟知的就是各种各样的群众运动和政治运动。各级党政干部非常熟悉这种办法,所以在进行计划生育、税费收缴和村委会选举等重要村务活动时,地方政府和村两委会经常得心应手地运用政治动员方式。例如,山东邹平在村委会换届选举前,高度重视宣传工作,大造舆论,营造氛围。广播、电视、报刊等舆论媒体对《村民委员会组织法》、《山东省村民委员会选举办法》进行广泛宣传;县电视台设立“换届选举”专栏,每天播放;各镇乡也通过会议、宣传栏、宣传车和标语等形式,大造声势,加强宣传,使村委会换届选举工作家喻户晓。

良好的村治必须建立在村务管理者和村民之间的充分合作之上。通过合作和协商的手段解决各种分歧和矛盾,是民国时期和改革时期乡村治理的共同目标。梁漱溟在邹平实验中,竭力反对用自上而下的强制行政手段推行乡村改革,强调各乡各村根据本地的实际需要和条件自主选择。为了最大限度地避免乡学村学与乡民村民的直接冲突,寻求最大的共识,他甚至不

^①关于“社会资本”的概念及其在治理中的作用,可参阅罗伯特·帕特南等《使民主运转起来》,江西人民出版社,2002年“中译本序”及第2、5、6章。

主张在乡学村学制度中引进“选举、罢免、创制、复议”等权力制衡机制,认为那样会在农村造成纷争和混乱。对村级权力的监督不采用设村民监督委员会之类的方式,用梁漱溟的话说,就是“不唱对台戏”,至于基层领导的罢免,梁漱溟也主张“不能由村民大会投票去作”,认为“那是太硬太辣的办法”。总之,在他看来,乡村治理的原则是“村里的事一切都商量着办”^①。

强调合作,化解矛盾,同样也是邹平现行管理者们的主要治理方式。当村民对政府和村干部有较大的意见和利益矛盾而又不能通过正常途径解决时,经常采取向上级政府“上访”的办法,对村民的上访如不加重视和及时处理,那就极可能激化矛盾导致冲突。针对这种情况,邹平县委县政府在1999年的村级换届选举前,组织74个机关包括县委书记在内的1843名干部,分7批到全县每一个村庄,走访了7.8万个农户,座谈近20万人,收集群众意见13617条,为群众办实事1281件,提供有关两委建设的建议2329条,密切了干部与村民的关系^②。在邹平县的西董镇,镇委和镇政府还制定了“村情民意恳谈会制度”。每月第一周由镇干部到村里主持由两委会成员、村民代表、村民小组长及部分群众参加的恳谈会。具体做法是:会前,镇党委、政府根据全镇工作重点及农村情况研究确定本月活动的内容、要求,形成书面材料,利用周一例会首先对机关干部进行培训,明确要求。由各村向党员、村民代表书面通知,并利用村务公开栏、广播等途径通知群众。会上,镇、村干部同群众面对面交心,了解群众关心的热点难点问题,认真填写《村情民意恳谈会反馈表》和《矛盾纠纷排查摸底表》,由包村干部、支部书记、村委会主任签字后收回。会后,镇领导小组就各村排查的问题认真分析梳理,明确分工,对重大问题成立工作组,集中解决。并在下月恳谈会上向群众反馈处理情况。经过一段时间的实践,恳谈会收到了初步的效果,许多群众关心的问题等到了及时解决,党和政府的决策更加贴近群众,受到了群众的欢迎。

尽管合作是乡村治理的首选方式,但行政命令和必要的强制总是不可避免的。行政手段不仅简单快捷,而且往往很有效,所以容易为地方政府和自治权威所偏爱。对于村民公然违反国家法律和政府政策的行为,运用强制手段迅速加以纠正和处理,这一点对民国时期和改革时期的乡村治理改革者来说都是十分明确的。对于乡村善治的倡导者来说,最头疼的问题是乡村干部对行政强制手段的滥用。民国时期的江宁,政府规定凡乡镇居民违反现行法令、违抗县区政府命令、违反乡镇公约或一切决议案、触犯刑法或法规者,乡镇长可先行拘禁或报县、区政府处理。于是,一些素质低劣的地方乡村权威就滥施强制手段,成为地方的土皇帝^③。由是地方一切违法事务,均归检举。同时如视导各村里,举办自治事务,排解民众纠纷及改革迷信恶习,又为彼等职权之所属。俗有“土皇帝”之称,谅也不虚。^④邹平在推行乡村自治建设之初,也曾一度出现过“过分依赖行政力量,用力过火”的现象,在农村倡导的各项改革,“均是督促强制的,乡学、村学遂不得不落于被动机械的地位”。1934年下半年,研究院开始对政府与农村基层组织的关系进行调整,纠正过分依赖行政强制的倾向。按照“不直接用力”的原则,乡村“一切事的倡议进行,全由乡学村学自动去作,县政府决不强制”,但是,“对治安问题及不良分子的取缔却要积极用力去作”^⑤。这种乡村治理中的“土皇帝”和“用力过火”现象,在目前的中国农村也不同程度的

①梁漱溟《村学乡学之由来》《乡村建设旬刊》第4卷第3期,1934年8月1日。

②《排查整治保稳定,强基固本促长安》,中共邹平县委,邹平县人民政府,1999年12月。

③汪度编《江宁自治实验县实习总报告》下册(手写本),中央政治学校行政系1934年9月实习报告,第199页。

④梁漱溟《村学乡学之具体作法》《乡村建设旬刊》第4卷第4期,1934年9月20日。

存在着,而且目前行政权力的覆盖性和强度均非民国时期可比,这就为滥施强制提供了可能。由于滥用强制手段,激发村民与村干部暴力冲突的现象屡见不鲜,“几十元钱——违法施政——一条人命——几万元赔偿——一串干部受处分”的恶性事件也时有发生。从目前乡村治理的实践来看,克服滥施强制手段的最有效方法,就是在乡村治理中引入“法治”原则,健全法制,增强干部和村民的法制意识,坚持依法治理村务。

乡村治理的方式是多种多样的,政府行政管理的许多手段,如行政命令、说服教育、政治动员、法律强制、自愿合作、经济刺激和精神鼓励等等,在乡村治理中也同样有其适用性。不同时期的乡村治理手段也会有所不同,例如,改革时期经常使用的政治动员方式,在民国时期的乡村治理中就作用甚微。但是,无论在民国时期还是在改革时期,教育与合作都是乡村治理的基本手段,减少强制,增加合作,是改善农村治理的实质所在。政府与村民、村干部与村民、村民与村民之间的合作,是农村民主治理的最佳方式。

七、环境 经济、政治、文化

从前面的论述中我们可以清楚地看到,民国时期和改革开放时期的两次乡村治理改革,在治理的结构、主体、过程、内容、方式等方面,既有不少相同的地方,也有许多不同的地方。是什么原因造成了这些异同呢?它们对于中国农村的善治又意味着什么呢?这些问题的答案,在相当程度上可以从这两次乡村治理改革的环境中找到。

乡村治理改革说到底是一种基层政治改革,一切政治变革总是与一定的经济基础密切的联系。社会经济生活的变化可以导致相应的政治生活的变化;反过来,政治生活的变化也可以引起经济生活的变化。进而言之,政治发展的程度与经济发展的程度从历史的长河看,虽不是完全对应的,但大体上是相互适应的。要理解民国时期和改革时期的乡村治理改革,首先应当理解它们各自所面临的社会经济环境,其中主要是经济所有制结构和经济发展水平。

在经济所有制结构方面,民国时期实行的是生产资料私人所有制,在农村主要体现为土地私人所有。定县、邹平和江宁农村,土地均为私人所拥有,根据土地占有状况的差别,村民可划分为三部分,即自耕农、佃农和地主。其中,自耕农为多数,地主和佃农为少数。土地兼并集中的情况在这三个县均不明显。例如,据1929年的调查,1928年江宁县农民平均每户有田24.5亩,自耕地占95.3%,租种地仅占4.7%。据对江宁县80家农户的抽样调查,纯自种的户数为79户,无纯佃农,只有1家为自耕兼租种户^①。邹平的情况与此类似,据1935年对1434户农家调查,自耕农占86.36%,平均每户占地23.24亩,每人合4.84亩,佃雇农只有26户,占1.8%,地主16户,平均每户占地10.31亩,自耕农兼地主50户,平均每户占地41.59亩,人均9.2亩^②。由于基本没有村集体经济事务,所以民国时期的乡村治理也基本没有这方面的职能。与此不同,在当代中国农村,普遍实行的是生产资料集体所有制,土地为集体拥有。改革开放以后,农村实行家庭联产承包责任制,即以家庭为单位,按家庭人口多少,将村集体所有的土地分配给农民经营。农民拥有土地使用权和经营权,但无所有权。这种土地所有制对乡村治理的直接影响是,由于当代农村存在着村级集体经济,如何管理村的集体经济,协调村集体经济

①中华职业教育社《农民生计调查报告》,中华职业教育社出版,1929年6月版,第13页。

②山东乡村建设研究院调查部《邹平一四三三农家田产权之分配及耕地状况调查》,《乡村建设半月刊》第5卷第3期,

利益在村民中间的分配,成为乡村治理的重要内容。这也是为什么土地和其他集体产业的承包以及宅基地的审批成为目前村治的基本内容的根本原因。

从1930年代的民国时期到1980年代的改革开放时期,中国农村经历了整整半个世纪的沧桑巨变,农业生产力水平、农村经济发展水平和农民生活水平都有了极大的提高。民国时期的中国农村生产率极为低下,农民生活绝对贫困化,几乎没有能力抵御自然和社会风险。改革开放后,中国农村经济得到了迅猛的发展,农业在农村国民经济中的比重急剧下降,农民生活水平显著提高,不仅解决了温饱问题,而且从总体上说已经初步达到小康水平。以民国时期和改革时期的邹平为例。1930年代,邹平尚无现代化工业,农副业收入即农民全部经济收入。1935年邹平全县农产与副业的总收入为4301798元,总支出4226026元,收支相抵后平均每个农业劳动力的年纯收益只有1.2元。在这种条件下,“倘遇”年景歉收,则饥馑之象立现^①。而到了2002年的邹平,全县国内总产值为84亿元,其中农业总产值为13.6亿元,仅占总产值的16.2%。2000年,全县农民人均年收入达到2861元(王振海,2003)。但与城镇居民的人均收入相比,农民收入明显偏低,与发达国家的人均收入相比,更存在着巨大的差距。上述经济发展水平的背景情况可以解释:第一,发展农民经济,帮助农民脱困,这一任务在民国时期比现在具有更大的紧迫性和重要性;第二,即使在目前,发展农村经济,使农民更加富裕,仍然是农村治理的基本任务。

民国时期和改革时期乡村治理的政治环境也像经济环境一样,有着天壤之别。这两种不同性质的政权体制在政权基础、权力结构、政府职能、党政关系、中央与地方关系、政府与公民关系等各个方面的巨大差异。在这里,我们仅分析它们在党政关系、政治整合能力和法治方面的差别及其对乡村治理的影响。

在党政关系方面,民国时期与改革时期的共同之处是,国民党与共产党分别是两个时期唯一的执政党,但它们的执政方式和执政能力极不相同。国民党的以党治国方针,在中央层面表现充分,但在地方,行政权力集中在各级政府手中,党的影响和作用有限,尤其是在县以下的层级,这种情况更为显著。国民党的文件明文规定,县以下各级党部工作进行之办法,一为党义之宣传,二为社会之调查,三为地方自治之督促。在与政府的关系上,党部处于“督促”、“指导”、“辅助”地位^②。显然,其地位是高度虚化的。与此不同,共产党在从中央到地方的各级政权机关中都处于绝对的领导核心地位,是实际的权力核心,它与政府一道共同行使对社会的政治和行政管理职能。国民党在农村中的党员人数很少,党在农村的基层组织为区分部,无村级组织,而共产党在广大农村有着众多的党员,党的基层组织更是遍布每一个乡村。这种政治背景决定了,在民国的乡村治理中只能有一个自治权威,而在目前的农村治理中普遍存在着村党支部和村委会两个自治权威组织。相应地,民国时期乡村治理只面对政府与农民的关系,现在则要面对党政关系,以及党、政府与农民等多重关系。

民国时期国民党政府的政治整合能力非常差,中央与地方、地方与地方之间缺乏有效的整合。一些军阀把持地方政权,不少地方势力强大到可以对抗中央政府,政令极不统一,中央权力的触角几乎到达不了广大的农村。与此完全不同,中国共产党的政治整合能力极其强大,中央

①邹平农村金融流通处《邹平农村经济概况》《乡村建设半月刊》第6卷第5期,1936年10月16日。

②“一致努力于训政时期实际工作以完成党的使命”(1929年11月6日中国国民党中央执行委员会通告各级党部),载《地方自治》,第55—65页。

与地方、地方与地方之间在政治上高度整合,政治权力几乎无所不及。不同的政治整合能力和整合程度,决定了民国时期乡村治理模式的差异性和改革时期乡村治理模式的同质性。民国时期虽有完备的关于地方自治的全国性法规,但在我们所研究的定县、江宁和邹平三地,实际上存在三种不同的乡村治理模式。定县翟城村治模式,是对日本乡村治理的效仿,后期由平教会设计的乡村治理方案又与翟城村治不同;江宁的乡村自治实验是由行政力量直接推动甚至包办的,民间的力量严重缺位,邹平的乡村自治则是梁漱溟对自己的乡村建设理论的一种试验。这三个地方的乡村治理在许多重要方面都存在着很大的差别,像一些学者那样把它们概括为“定县模式”、“江宁模式”和“邹平模式”,并不为过。与此形成明显的对照,改革开放后中国农村推行的治理改革,具有高度的同构性。乡村治理的结构、职能、程序、过程等基本上雷同,各地之间的差异主要是政治经济发展程度和治理技术的差异,而无治理模式的区别。

中国的政治传统是德治而非法治,在广大农村,这种传统尤其深厚。民国以后的乡村自治运动,虽然都有相应的法律依据,如果从自治立法的角度说,民国时期与当代相比有过之而无不及,但多数法律形同虚设,乡村治理基本上是一种人治而非法治。梁漱溟在邹平的乡村自治实验,最典型地反映出了这种人治特征。他在制度设计中就明确反对法治原则,而坚持德治传统,把乡贤政治当作理想的乡村善治目标。不打官司,息讼宁事,在当时的乡村治理中是一种普遍倡导的治理方式。在当代中国,虽然德治的传统还深深地扎根于民众之中,但公民的法律意识和国家的法制建设比起民国时期来已经有了极大的进步,建立法治国家已经成为宪法明确规定的政治发展目标。依法办事,把农村治理纳入法制的轨道,对干部和农民进行定期的法制教育,已经成为农村治理的主旋律。

文化环境对乡村治理有着更加深层的影响。文化的内涵相当丰富,对公民行为和政治生活的影响也是多方面的。在这里,我们主要比较分析以下两个方面:首先,公民的国民文化素质,主要是国民教育程度;其次,公民的政治文化,主要是民主意识和法律意识。

与民国时期农民生活绝对贫困化相伴随的自然结果,就是农民教育程度低,文盲率高。在定县,由于平教会的努力,农民的字率大为提高,是全国的佼佼者,但文盲率仍然很高。据该会1927年春进行的全县文盲调查,全县人口约40万,7岁以上约33万,其中文盲约27万,约占83%,识字者约6万,约占17%;若男女分计,则男子文盲率约为69%,女子文盲率约为98%^①。经过平教会的数年努力,这种情况有了较大的改观,尤其是在青年人口中,识字率明显提高。1934年6月底,全县14—25岁的青年识字率为61%,其中男青年识字率为90%,女青年识字率为27%^②。这当然是了不起的成就。但就是在这个当时平教会集中了全部资金人才推行乡村建设而且把扫盲放在重要位置的特殊地方,尚有10%的男青年和73%的女青年不识字,更遑论中老年人口了。而且,由扫盲而获得的识字率,与接受正规国民教育所获得的知识及相关素质是不可同日而语的。其他两县的情况当然更不容乐观。据1935年的一项调查,邹平县全县文盲达139266人,占总人口的84.2%,其中男性文盲率约为70%,女性则在98%以上^③。江宁县在当时属于教育比较发达的地方,但在该县常住人口中,男性文盲率为82.2%,女性文盲率为98.7%;客居人口中,男性文盲率为82.6%,女性文盲率为96.7%;外出人口中,男性文

①汤茂如主编《定县农民教育》,第27页,中华平民教育促进会学校式教育部,1932年。

②晏阳初:《定县实验区工作概略(1935年10月)》,《晏阳初全集》第1卷,第408—409页,湖南教育出版社,1989年。

③吴顾毓:《邹平人口问题之分析(续)》,《乡村建设半月刊》第5卷第7期,1935年11月15日。

④江宁自治实验县县政府:《江宁县政概况》,“民政”,第6卷。

盲率为 63.9% ,女性文盲率为 87.7%^④。与民国时期形成强烈对比,改革时期全国普遍推行《中华人民共和国九年制义务教育法》,农村学龄儿童的识字率平均在 90% 以上,定州、邹平、江宁三县的“普九”覆盖率极高,青壮年农民的识字率接近 100%。国民教育状况的巨大差异,不仅严重影响乡村治理的内容,使得发展国民基础教育这一民国时期乡村治理的重要事项不再成为今日农村治理的当务之急,而且也严重地影响乡村治理的水平和质量,因为村民的教育文化水平直接关系到村民自治的许多方面,如村干部的选举、监督,决策,村务公开和村民参与等等。

中国的传统政治文化是一种“民本君主”的政治文化,它的基本政治价值不是自由、民主、平等,而是等级、秩序、统一;它衍生出强烈的服从意识和集体认同,但缺乏自主意识和参与精神。这些传统政治文化的特征在农民身上得到了集中的体现,并对民国时期和改革时期的乡村治理改革产生了深刻的影响,直接导致了两次乡村治理运动中共同的“政府主导”模式。间隔半个世纪的这两次乡村治理改革,首先碰到的问题几乎是相同的:绝大多数村民缺乏民主意识,没有参政热情和参政能力,对村民自治的态度相当消极。以定县为例,该县的乡村自治虽起源甚早,但无论政府官员还是乡村民众都缺乏主动性,没有参政能力,因此,乡村自治大都流于形式。河北省县政建设研究院在调查中发现,除少数例外,一般的乡村因不了解自治的意义,不感觉自治的需要。乡村长表面上是由民众普选,但民众根本就不明白选举的意义,没有选举的兴趣,甚至连选举票也不会写,易于被人操纵,以致出现了豪绅把持的现象。因此,定县乡村普选的制度,似乎是实行了,然而其结果不过是一种虚应的故事。令人深思的是,在今日定州的农村治理中,最大的问题依然是对村民自治的冷淡主义,农民冷淡,村干部冷淡,上级有些人对村民自治也缺乏足够的热情。在税费清收工作中,行政措施不顶用,法律手段不敢用,村民自治不管用。基层干部大部分精力都用于收钱、催款之中,很少有精力谋发展。群众对付干部的方法是:种田吃饭靠自己,派劳、催款不依你,遇到困难要找你,服务不到位就扯横皮。在个别村,村民对村干部选举的兴趣也不大。为了调动村民参选的积极性,甚至规定凡是参选的人,都可以得到一定的经济报酬。平时村民大会或村民代表大会如果不涉及自己切身利益,也不愿意参加,如果参加,则须支付工钱。

要而言之,农村的治理改革是中国社会改革的重要组成部分,它不能脱离整个社会的政治、经济和文化环境。民国时期和改革时期的农村治理改革之所以既有不少共同的地方,又有许多不同之处,根本原因就在于它们所处的政治、经济和文化环境既有根本的不同,又有某种共通之处。民国时期,政局动荡不定,政令不通,经济上实行私有制,社会经济发展程度极其低下,而改革时期,政局安定,政治整合能力强大,经济上推行以公有制为主导的社会主义市场经济,社会经济发展极其迅速。然而,民国时期和改革时期的中国农村,都处于社会的转型过程之中,传统的政治文化还深深植根于广大村民心中,贯穿于近代中国的一些政治发展规律依然在发挥其作用。所有这些,都从根本上规定着民国时期和改革时期乡村治理的主体、结构、过程、内容、方式和结果。

八、结论:模式、问题、方向

在上面这些部分中,我们详细论述了民国时期和改革时期两次乡村治理改革运动的结构、主体、过程、内容、方式和社会历史背景,并对它们的异同作了初步的比较与分析。在此基础上,

我们将对这两次乡村治理改革的特征和意义、所遇到的主要困难,以及解决这些困难继续推进乡村治理的思路,做一简要的总结和评论。

1. 中国农村治理的模式

我们已经清楚地看到,民国时期的乡村治理与改革时期的乡村治理,以及同一时期各地的乡村治理之间存在着许多差异,如治理权威的结构不同、治理内容的侧重点不同、村民尤其是其中的弱势群体的参与程度不同、法律规定与实际情形的吻合程度不同等等,但尽管如此,我们仍然要说,中国近代至今的所有乡村治理模式都存在着某些极其重要的共同特征,不同乡村治理改革背后的这些共同特征,在相当程度上将表征中国农村治理发展的规律性道路。

(1)中国的乡村治理是一种政府主导的治理模式。从根本上说,近代以来,包括村民自治在内的农村治理改革都是由政府自上而下地推动的,它通过法律、制度和政策,从整体上规范、制约和引导着农村治理的结构、职能和方向。政府通过各种方式基本上控制着农村的治理精英,在必要时甚至直接派出官员参与村级治理。政府还通过提供乡村治理的经费补助,定期对村民、村干部进行教育培训等手段,影响村民的自治。一些学者提出的“乡政村治”,其真正的意义只能是,在乡村治理中,政府统治与村民自治在“乡”与“村”的互动中得到了有机的结合。乡政和村治分别成为中国农村官与民的两个基本交汇点。乡政寓于村治之中,村治体现着乡政。这样一种政府主导的村治模式的必然后果是,上级对下级、乡政对村治构成强大的压力。换言之,上级对下级的压力只是这种政府主导模式的一种伴生功能。这种政府主导的治理模式,深深地植根于中国的传统政治文化,不仅有其存在的基础,也有其存在的价值,不能否定其积极作用。这种政府主导的治理模式所派生的政府对村民的教育、动员、引导等治理手段,乃至一些学者尖锐批评的“官逼民富”手段,固然有其内在的弊端,但仍不能无视其历史的价值。

(2)中国的乡村治理是一种多元治理的模式。从法律上说,以村民自治为核心的乡村治理应当是一元结构的村民自我管理。但是,从民国时期和改革时期乡村治理的实践结果来看,这种治理结构是多元的。直接参与乡村治理的有三种不同性质的权威,一种是官方的权威,主要是乡镇政府(民国时期县以下行政建制比较多变和混乱,一般而言,乡村的最低行政层级为区);一种是纯民间的权威,主要是乡村自发形成的民间组织和体制外的乡村权威;一种是介于政府与民间两者之间的公共权威,主要是政府支持并由法律规定的乡村自治权威组织,如民国时期的村公所、村学和现在的村民委员会、村党支部。这三类权威都对乡村治理的内容、过程、方式和结果产生影响,而且它们通常有各自发生作用的重点领域。一般地说,政府权威主要影响乡村治理的结构和方向,法定的村级权威主要处理体制规定的日常村务,民间权威主要影响非体制规定的或体制内无法处理的村务。

(3)中国的乡村治理是一种精英治理的模式。无论实行何种乡村政治体制,在乡村中具有社会地位并拥有某种势力的精英在村级治理中均具有决定性的作用。村民眼中的本地精英在不同的历史时期具有明显不同的标准,在民国时期,乡村精英主要由具有道德威望的所谓“乡绅”、“乡贤”组成,改革时期则主要由那些致富能力强的所谓“能人”组成;但是,这些精英在乡村治理过程中所起的关键性作用在不同时期大体是相同的。乡村治理状况的好坏,在很大程度上取决于能否通过制度化途径将这些乡村精英转化为法定的管理权威,或者通过其他方式使这些精英服务于村民的公共利益。当这些乡村精英被有效地整合到合法的村治过程中并且发挥决定性作用时,他们往往同时兼有村民的“代理人”和“当家人”的双重角色。这种精英政治的

模式,从某种意义上说,是以民本主义为特征的传统中国政治文化在近代以来乡村治理中的某种体现。

2. 中国乡村治理面临的主要问题

一般认为,民国时期的所有乡村治理改革最后都以失败告终,其失败的根本原因是它们所依赖的政治经济制度最终崩溃了。但不可因此否认,这些改革的失败与它们本身所存在的问题和遇到的困难是分不开的。改革开放后推行的新一轮农村治理改革,建立在全新的政治经济基础之上,具有强大的生命力,正在向纵深发展。但同样不可因此而否认,它们在前进过程中也遇到了不少困难和问题。从历史和现实的经验教训来看,农村治理改革的普遍问题主要体现在以下这五个方面。

(1)法律规定的乡村自治制度在很大程度上流于形式。民国时期和改革时期,中央政府和地方政府对于村民治理制度都专门制定了一系列法律法规,详细规定了村民的权利、村民自治的机制和程序、村民治理所要达到的目标等等。但从整体上说,村民治理的基本制度,如选举制度、决策制度、管理制度、监督制度等,在很大程度上徒有形式,并没有得到真正的贯彻落实。在有些情况下,从形式上就没有按照法定的制度办事;在有些情况下,虽有形式而无实际效果,还有一些情况,则是法律制度的规定在实施过程中被严重扭曲。造成这种现实结果的原因,部分在于村民自治制度本身规定不完善、与现实条件有较大差距,难以贯彻落实,但更主要的原因,是地方政府官员和村干部的法制意识、民主意识和责任意识薄弱,村民缺乏足够的民主观念、权利观念、参与热情和治理能力。

(2)村民自治程度不高,政府干预过多。现代乡村治理改革的核心,是村民的民主自治,由村民自己对村务进行管理。但在村民治理实践中,村民自我管理的职能被严重弱化,政府对村治的干预太多。在许多情况下,法定的村级权威组织成了上级政府的驻村办事处,它更多地体现的是上级政府的意图,而不是村民的愿望。此外,地方政府还通过向村里派驻政府官员等多种方式,直接干预村务治理。乡村治理中的“强行政”,严重削弱了村民的自治程度,与“强行政”相伴随的只能是“弱自治”。

(3)乡村治理权威的多元结构,大大降低了治理的效率。乡村治理权威的三重结构只有在高度协调时,才能发挥促进农村善治的积极作用。当它们不协调,特别是当它们相互冲突时,不可避免地会产生治理的负面效应。民国时期,乡村治理的结构性矛盾主要发生在村民自治权威与地方政府权威之间。这种纵向的结构性矛盾在现今的农村治理中依然存在,而且随着政府权力的扩张和下伸,这一矛盾往往比民国时期更为激烈,主要表现为村委会、村民与乡镇政府和党委的利益矛盾。但是在现今,最主要的结构性矛盾不是纵向的,而是横向的,即法定的村级公共权威之间的矛盾,突出表现为村委会与村党支部之间的结构性矛盾。一个村的村委会与村党支部之间的关系如何,在很大程度上决定着该村的治理状况。

(4)社会资本在乡村治理中的消极作用过大。无论在民国时期还是在改革时期,乡村自治的现实与制度规定的目标均有着很大的差距,法治原则在乡村治理中很难得到有效贯彻。造成这一现象的重要原因,就是中国农村社会中大量存在的社会资本的负面作用过大。社会资本作为建立在信任之上的互惠性参与网络,对乡村的民主治理既有积极的作用,也有消极的作用。当少数人运用其社会资本来增进其个人的或少数人的利益,而破坏正当的制度规则和法律原则时,就必然会损害多数人的利益。在这种情况下,社会资本的消极作用就压倒其积极作

用,不利于实现真正的善治。农村社会中错综复杂的家族、宗族、亲戚、朋友、同学、邻居等关系网络,不仅严重地影响着乡村法定权威的选举产生过程,而且严重地影响着乡村权威对村务的管理过程,常常导致利益分配的不公、正常秩序的破坏和法定规则的失效。

(5)非法势力比较严重地干扰了乡村的民主治理。民国时期的乡村治理改革,就受到了地方非法势力主要是宗族势力和土豪劣绅的严重干扰。他们操纵选举、把持村务、包揽词讼、强奸民意、为所欲为。在改革开放后的今天,这些地方非法势力又逐渐开始抬头,干扰农村的民主治理。在一些地方,宗族、家族势力仍然是影响村民自治的重要因素,谁的家族和宗族势力强大,谁就容易当选村干部和影响村的重大决策。在一些地方,地痞流氓等黑恶势力也企图通过恫吓、欺骗、威逼、利诱等非法手段控制村民自治,左右村务管理。在一些地方,少数比较富裕和经济实力较强的村民,开始采取贿赂的手段影响村委会、村党支部的选举和重大的村务决策。

尽管以村民自治为核心的乡村治理改革,曾经充满并且正在面临许多严峻的困难和挑战,甚至时至今日仍然有人持反对的态度,但是,谁也无法阻挡它前进的步伐,因为它代表了中国现代农村民主政治的发展方向,对于农村社会的进步有着巨大的积极意义。

以村民自治为核心的农村治理改革,是占中国人口绝大多数的农民群众的一次伟大的民主实践,是中国农村从传统政治走向现代政治的主要表征。对民国时期和改革开放时期两次农村治理改革的案例研究充分表明,它为广大农民提供了民主参与和民主管理的合法途径,从法律上为实现农民的公民权利提供了制度保障,特别是为农村的穷人和妇女等弱势群体的政治参与创造了政治条件,使长期处于社会低层的中国农民开始真正享受到了民主政治的价值;它是中国基层民主的有益试验,为整个国家的政治民主提供了许多宝贵的经验教训,也为更高层次的民主奠定了很好的基础,它极大地冲击了传统的封建专制的政治文化,有力地唤醒了农民的民主意识和法律意识,培育了农村居民的自主精神和管理能力,使现代民主的政治文化开始在农民群众中稳步地生长。此外,农村的民主治理改革也十分有利于改善政府与农民的关系,有利于维护农村的社会政治稳定,有利于提高农民的文化教育水平,有利于改良农村的风俗习惯,有利于推进农村的公益事业,有利于发展农村经济。中国农村民主治理的改革实践充分证明了联合国开发署《2002年人类发展报告》中的一个结论:民主本身就是一种价值,虽然至今没有直接的证据表明它必然导致经济的增长,但另一方面,“民主政府在提高经济绩效方面决不比其他任何政府形式差。不仅如此,民主政府在满足公民最为急迫的社会需要方面做的明显要更好一些,在影响到大多数人命运的危机时刻或时局变动时尤为如此。其次,同样重要的是,民主参与是人类发展的一个至关重要的目的,而不仅仅是实现人类发展的一种手段。”^①

3. 完善乡村治理的若干建议

社会主义市场经济的发展,民主政治的进步,政治文明的建设,从根本上要求继续推进当前的农村治理改革。农村治理改革的方向,应当是逐步走向以民主、自治、法治、参与、公正、透明、责任和稳定为要素的农村善治。要在农村实现理想的民主治理和善治,在目前可以着重从以下六个方面入手,改革和完善以村民自治为核心的农村治理制度。

(1)进一步完善农村民主治理的法律和法规,包括各省和各地方政府制定的有关条例和政

策。特别是,应当修改和完善关于村民自治、农村计划生育、农村税费等方面的法规,使得这些法规更加合理、更符合农村实际、更有利于保护农民的正当权益和更加切实可行。完善这些法规和制度的一个基本原则是,一定要从中国农村千差万别的实际情况出发,一切有利于维护广大农民的正当权益,不能搞一刀切。例如,对乡镇基层政府和村民委员会的职权规定既要坚持基本原则,又要充分考虑到各地在经济文化方面的差别,给以各地更大的灵活性。又例如,农村计划生育的情况在过去几十年间发生了重大变化,要适时根据变化了的实际情况,修订相关政策,并尽早形成法律性规范。对目前正在进行的农村费改税改革,也要注意总结经验,早日使之法律化和规范化。

(2)尽快整合村级治理权威的多元结构,使乡村治理权威既有合理的分工,又能形成统一的合力。在目前,应当着重从制度上解决村委会和村党支部之间的结构性矛盾。要认真研究各地正在探索的一些试图解决这一矛盾的各种有效做法,如村党支部选举的“两票制”、村委会与党支部的联席会议制、村两委会成员的交叉任职制、村级治理的“一制三化”^①等。解决村级治理权威结构性矛盾的一个基本思路应当是,在每个行政村,只能存在一个合法的公共权威中心,它必须最大限度地体现全体村民的意愿,通过民主的程序产生,拥有最大的合法性基础。

(3)从实际出发,逐步提高村民的自治程度,逐渐减少政府的行政性干预。农村民主治理的根本目标是村民自己依法管理村务,在地方政府的帮助下最终依靠村民自己达到乡村善治。一方面,一旦村民自治的条件许可,政府就必须自觉地从那些可以撤出的乡村治理中撤出;另一方面,在村民自治条件尚不具备的地方,政府必须继续帮助村民进行有效的治理,防止乡村治理出现违法、失控和无效,最后损害村民的公共利益。因此,在村民和干部综合素质较高、经济文化比较发达、村民民主要求又比较强烈的地方,政府不仅应当从村务管理中撤出,而且可以大胆地向上推进基层民主,探索乡镇政府的直接民主选举,增大乡镇的自治程度。而在一些经济文化条件比较落后、村民和村干部综合素质较低的地方,政府不应当完全从村级治理中撤出,“善政”仍是乡村治理的理想状态。

(4)想方设法保护并增进广大农民的正当权益,努力减轻农民的负担和压力,使农民从民主治理中真正得到实惠。所谓农村的善治,就是通过民主治理最大限度地增进农民的公共利益。如果农村的民主治理改革,只是使农民不“闹事”,完成“三提五统”和计划生育指标,而没有切实保护农民的正当权益,不能明显地增进农民的经济和政治利益,那就谈不上农村的善治。改革开放后广大农民的物质生活水平有了极大的提高,但是他们与城镇居民还有较大差距,大多数农民只是解决温饱问题,还有相当多的农民生活在贫困之中,他们的经济负担还很重,帮助农民发展经济,脱贫致富,仍然是政府义不容辞的职责,也是推进农村民主治理的深厚基础。

(5)有意识地培育积极的社会资本,改善农村的非制度性参与渠道。在农村的熟人社会中,积极的社会资本对于乡村治理具有特别重要的意义。社会资本的要害,如信任、互惠、参与等,对于村民与村民、村民与村官、村民与政府的合作至关重要。但是,正如前面已经指出的那样,社会资本对乡村治理也可以产生消极的作用。促进乡村善治,一条很重要的途径,就是大

^①“一制三化”是河北省全面推行的乡村治理机制。“一制”,是党支部领导下的村民自治运行机制;“三化”,是支部工作规范化、村民自治法制化、民主监督程序化。“一制三化”的核心要求是“两委联席决策,群众全程监督”。

力培育积极的社会资本,或者说充分发挥社会资本促进公共利益的积极作用。培育积极的社会资本,首先应当使乡村社会中大量存在的信任、互惠和参与网络从传统的宗族、家族、裙亲关系等狭小的传统社群,扩展至更大范围的村落社群,直至全体村民;其次,当村民从社会资本中获取的个体利益与村民的公共利益发生冲突时,应当从道德上鼓励并且从制度上保证公共利益的优先性;最后,应当通过法律的强制手段,最大限度地限制消极社会资本的作用,使个人运用消极社会资本所得到的回报低于他必须付出的代价。

(6)大力推进农村民主法制建设,积极培育农民的新型政治文化,实行依法治村。传统政治文化最深厚的基础在广大农村,农民及农村干部的法制观念和民主观念还相当淡薄。应当通过学校教育和社会教育等基本途径,加强对农民的法制和民主教育;要改进农村的普法工作,提高普法宣传的效率;要加大对村干部的培训力度,提高他们依法管理村务的水平和能力。目前,应当在全国农村大力推广一些地方通过契约管理村务的先进经验和做法,充分发挥村规民约在村务管理中的重要作用,最大限度地实现乡村治理的契约化和合同化。

从对中国农村治理的历史与现状的比较案例研究中,我们可以得出这样的基本结论:以扩大村民民主参与为核心的中国乡村治理,肇始于民国时期,而在改革开放后才真正获得了现实基础。农村的民主治理,是中国特色的民主政治在广大农村的基本体现,代表了中国农村政治发展的根本方向。1980年代在中国农村广泛推行的以村民自治为核心内容的乡村治理改革,是中国基层民主政治的突破性发展,也是中国政治体制改革的重要组成部分。在社会政治经济环境发生巨大变化的21世纪,农村民主治理又再次面临突破性发展的机遇和挑战。迎接这些挑战,积极稳妥地实施进一步的农村民主治理改革,必将有力地推动中国农村社会乃至整个国家的整体进步。

(责任编辑:孙宽平)

(上接第77页)

我们建议中国应将目前的准NDC层次转变为真正的NDC层次。如果采纳瑞典的做法,它在财务上将变得可持续,而不会像目前的准NDC层次那样面临尴尬的境地(Fox & Palmer, 2001; Keran & Cheng, 2002)。在建立NDC层次时,应该制定较高的费率以形成储备基金备入不敷出时之需;应该鼓励就业(不鼓励就业于非正式部分);应该制定养老保险制度能够担负的养老金待遇;名义账户的余额应该随着各省平均工资水平的变化而调节。退休之后,养老金待遇应随着通货膨胀率和劳动生产率的变化而调整,从而使得退休人员能够分享劳动生产率变化所带来的成果。另外,养老金初始待遇应考虑职工的预期寿命,而不是像目前一样假定职工退休之后的平均寿命都为10年。

(责任编辑:丁开杰)