

城乡结构演变视阈下的乡村治理体系优化研究

◇ 姬 超

一、我国城乡结构的演变及其对农村秩序的冲击

我国城乡结构经历了一个长期的历史演变过程,为简化分析,本文将我国城乡结构的演变起点置于20世纪80年代初期。当时实行的改革开放政策和家庭联产承包责任制,无论是在城市还是农村,都引发了翻天覆地的变化,我国城乡结构由此进入了一个全新的时代。整体而言,我国社会生产和生活方式发生了巨大变革,在市场经济的冲击下,各类要素在资本的主导作用下被吸附至城市,且要素向城市集聚的趋势至今未见明显转变。资本导向的连接纽带形成了我国独特的城乡二元结构,农村要素单向度地流向城市,城市向农村的要素回流却并未相应发生,或者只是零散地反哺农村。非均衡的城乡二元结构由此产生,我国整体得以迅速发展,但是经济维度对政治、社会、文化等维度的绝对超前也带来了结构的不稳定性,这就进一步加大了城乡结构的脆弱性。随着要素使用效率的下降和资源约束条件的趋紧,系统发展的方向又过于单一,城乡结构调整的弹性越来越小,城乡二元结构固化的风险越来越大。当增量扩张的时候,存量尚可进行一定程度的优化调整。但是当增量减缓甚至停滞的时候,城乡累积的结构性矛盾就有可能集中爆发出来。具体的,这种矛盾体现为农村和城镇、村民和干部、村民与村民之间的利益分化,现有的乡村治理方式越来越不能满足各个主体的多样化需求。

(一)要素单向度流出:城乡结构的日益失衡

以工业化和城市化带动经济和社会发展是中国道路的重要特征,特别是在以经济建设为核心的发展思路下,我国城市发展远远超前于农村,城乡之间的发展势差越来越大,要素从农村向城市的单向度流出趋势逐年加剧。也有人认为企业下乡即是现代

要素从城市流向农村的明证,也在一定程度上提高了当地农民的收入水平和生活水平。但是,所谓的企业下乡更多的是看重农村的廉价劳动力或其他资源的密集优势,其对农村其他产业的辐射带动作用微乎其微,甚至还带来了环境污染、资源掠夺式开采等负外部性。因此,与其说企业下乡是城市要素向农村的流动,毋宁说是城市向农村的进一步扩张,进一步加剧了城乡结构的失衡趋势。在这种趋势下,一些城郊村逐渐被资本所裹挟,另外一些偏远的农村则逐渐被遗忘。随之而来的是,许多农村传统的乡规、民约、宗族、祭祀、人际关系等维系人们情感的礼制秩序开始淡化,维系农村传统秩序的基础环境发生了变化。在城镇化浪潮中,大量的农村青壮年劳动力和其它资源一起流向城市,剩下的则是儿童和老年人孤守着祖屋和农田,老年人逐渐成为农业生产的主力,只在农忙或逢年过节时农村的青壮年劳动力才会多起来。

(二)利益分化矛盾加剧:农村的凝聚力明显下降

随着家庭联产承包责任制重新将农业生产和经营的自主权还给农民,以家庭为单位的农业组织形式迅速释放了禁锢已久的农业生产力,农民的积极性和热情空前高涨,土地生产率和农产品商品化程度明显提高。但是,家庭联产承包责任制作为我国农业领域的基本制度,虽然在短时间内提高了农业生产力,迅速解决了农民的温饱问题,不过也使得农村土地逐渐碎片化。许多农民对集约使用和保护农村的公共资源失去了动力,“各扫门前雪”甚至成为一些农民的行为准则,对于外来企业恣意开采和浪费资源现象视而不见,农村发展的负外部性越来越大,引发的地质灾害和生态破坏问题日益严重,部分资源型村庄甚至丧失了基本的生存环境和生产、生

活条件,个别村民开始通过各种方式甚至是以暴力方式抗争维权,这也是近年来村庄群体性事件和农村上访事件频发的主要原因之一。与此同时,不乏一些既得利益者也会采取对抗性手段甚至雇用黑恶势力打击报复那些抗争的村民。在部分发展基础较好的农村或者资源型村庄,围绕经济利益还展开了各种金钱大战,金钱承诺、私下买票、派系斗争等现象日益增多,个别村庄的家族势力、精英势力逐渐挤压普通农民参与村庄治理的空间,一些地区的村两委“一言堂”的工作方式使得群众参与村庄治理的积极性越来越低,进而使得许多农民不信任村干部,村庄整体的凝聚力开始下降。

(三)邻里关系淡化:传统的乡土情感因土地纠纷而日渐生冷

传统的农村邻里关系融洽而自然,但是城镇化却打破了这种和谐关系。特别是在那些被合并规划为区的城郊村,土地收益更是明显溢价,每家每户每天盘算的就是怎样扩大自家土地规模。围绕土地归属的争论日益增多,例如许多籍贯在农村的大学生在上学时将户口迁到了城市,毕业后要求将户口迁回却遭到其他村民的反对;嫁到外地的女儿以回乡养老为借口,要求将户口迁回,甚至还要将全家户口全部迁回,更是引起其他村民不满;为了获得政府的征地补偿款,早先进城定居的农民希望将户口迁回农村,以重新获得土地,邻里乡亲之间的隔阂与日俱增。考虑到户口迁移过程中还存在很多不规范的地方,有的并不符合条件的人重新获得了农村户口,也有人符合条件但却由于各种原因无法将户口迁回农村,主管户口迁移的公共部门的寻租空间很大,很多不公正、不公开的事情得以诱发,这就很容易激发村民的抗议情绪。与此同时,由于许多城市居民早先都是由农村迁移出去的,现在又要迁回农村,这一迁移通道又不能完全堵死,围绕土地利益的矛盾也就不可避免地产生了,传统农村的那种纯粹的邻里关系和乡土情感逐渐淡化。

(四)干群关系紧张:群众利益受损引发村干部信任危机

各种矛盾纠纷的背后,反映的是传统农村秩序逐渐瓦解后,以村委会为主要形式的基层自治并不能完全适应新形势的要求,这在很大程度上与村干

部的知识技能、道德素养较低以及责任意识淡薄等直接相关。在我国许多农村,村干部的知识素质相较从前虽然有了很大程度的提高,但是相比快速变化的城乡结构,其知识水平仍然远远不够。此外,许多村干部的公信力也大不如前。究其原因,当前村干部承担的很多工作已经不是传统的指标性事务,更多的开始承担许多服务型、利益分配型事务(例如低保、五保、扶贫等),这就导致许多村干部将更多的精力放在了完成上级任务上,主动关心基层群众的意识有所减弱。为了完成上级任务,一些村干部的工作方式也不够合理,容易引发村民的抵触情绪。与此同时,许多村干部也抱怨工作难做,工资待遇不高,升迁机会很少,工作积极性得不到激发,许多时候只能对上敷衍、对下拖拉,原本是些小问题却迟迟得不到合理解决,矛盾于是逐渐积累。在一些地区,上访甚至成为村民保护个人利益的首选方法,表现出对村干部的极大不信任,村干部的信任危机由此产生。

二、城乡结构演变冲击乡村治理体系的内在原因

归根结底,城乡结构演变对农村秩序造成的各种冲击都要体现在农村主体的互动关系上。新的城乡结构下,传统主体之间的互动关系会发生变化,新的主体类型也在不断产生,并且要求在农村生活和生产活动中产生作用。现行的治理结构如果不能满足大部分主体的要求,传统的基层自治制度的适应性困境就会越来越突出,越来越难以对各个主体形成有效的激励和约束,主体之间亦无法形成适应性的合作预期。随着市场经济浪潮向农村的扩展,特别是沿海发达地区的农村早已和传统农村迥然不同,但是这些地区依然统一沿袭传统的基层自治制度,发展和治理之间的紧张关系日益突出,传统的基层自治制度已经不能实现真正的人人平等参与。在农村,一些人对公共事务漠不关心,也有些人为了争夺农村话语权使尽伎俩,人们之所以争夺乡村治理的主导权,其根本原因在于背后强烈的利益诉求。个别主体的利益诉求在牺牲其他主体利益的情况下也能得到实现,有其主体优势的原因,更有制度缺陷的原因,导致发展过程中的权力和信息不对称,村民自治的主体地位不断弱化。久而久之,农民参与公共治理的行为能力和意愿不断下降,主体之间的互

动就可能会越来越朝着不利于集体利益和农村整体发展的方向发展。

(一)中老年人构成了当前乡村治理的主要力量,很大程度上限制了乡村治理的现代化水平

新的城乡结构下,青壮年劳动力和知识水平较高的农民大多数流向了城市,外来的主体,例如下乡的涉农企业、专业合作社,以及外来的土地流转大户等,一般不能像本地村民一样参与村两委的选举和村庄事务,尽管这类人与村干部的关系往往非常密切。因此整体而言,在广大农村的基层自治过程中,中老年人构成了乡村治理的主要力量,他们接受的教育水平和知识素质仍然较低,大多没有接受过良好的高等教育,这就在很大程度上限制了乡村治理水平的提高。此外,在不同类型和不同发展程度的地区,人们参与村庄公共事务的意愿存在差异,较为发达的地区和宗族文化较为浓厚的地区,人们的参与热情一般也较高。不过即使参与村庄事务的意愿较强,教育、素质、知识等各方面的缺陷还是限制了中老年人参与乡村治理的范围和深度。

(二)治理主体和发展主体不一致,导致治理主体在事实上的缺位

随着城乡结构的变化,农村经济和社会发展过程中的主体类型也出现了很大变化,部分偏远地区的农村主体类型随着人口外流而越来越单一,但是更多的农村则是在乡村振兴战略背景下实现了发展主体的日益多元化,但是受限于既有的基层治理制度,许多外来主体无法充分介入村庄治理体系,农村现有的许多留守村民在客观上又不具备相应的治理能力。这就导致农村发展主体和乡村治理主体不一致,发展和治理之间的矛盾和紧张关系自然产生。这种情况下,基层自治沦为村干部谋取个人利益工具的风险就大幅增加了。即使不腐败,村干部推动农村整体发展的动力也不充分,毕竟我们不能从道德情怀角度来保障村干部发展村庄的动力,农村的发展也就无从谈起。在许多地区,村干部更多的是将发展当成一项日常工作来做,主动创造的积极性不高。此时,所谓的农村发展更多的表现为一种追求公平的政策导向,有悖于市场效率原则,长期持续的动力也就不复存在了。现有的治理体系下,由于信息不对称和治理主体在事实上的缺位,为数

不多的农村发展还往往陷入“精英捕获”和“弱者吸纳”境地,发展成果不能被多数人所共享。农村就此陷入公平道德逻辑与产业发展市场化逻辑的两难困境,政府投入不断遭受逆向软预算约束,带来的“政策性负担”和“输血式”发展难以持续地造福农民,并且造成了很大的资源浪费和财政负担。一旦乡村治理体系不以农村发展为目标,乡村治理的合法性以及农民参与治理的主观意愿就会大幅下降。

(三)村民与村干部的地位、信息不对等,村民自治异化为村干部自治的风险大幅增加

尽管经历了多年发展完善,村民自治体系已基本建立,村民直选制度基本覆盖我国所有农村,定期议事制度初步建立,民主建设成效初步显现。以村务公开栏为代表的村务公开制度不断完善,但公开内容还不够全面,这就阻碍了干群之间信息的互通,同时还有传播速度慢、信息量小、信息接收不便等难以克服的缺陷。考虑到许多村干部的个人素质和职业技能也不够高,作为“经济人”的村干部也有着个人的利益需求,主动制造信息不对称就成为村干部的占优策略,部分并不称职的村干部甚至强势主导基层治理,进一步加剧了治理混乱的可能性。

在乡村治理过程中,首要的一步即是村委会的换届选举工作,这也是乡村治理取得合法性的关键。各级政府在实践中也非常重视村委会换届选举工作,但是却忽视了换届后的一系列更为具体的工作。事实上,乡村治理是一套包含基层组织的管理、决策和监督等相互配套的系统工程。在较为偏远落后的农村,特别是人口外流严重或人口稀少的地区,村民自治的象征意义往往大于实际意义,主体之间的互动也就沦为村干部对其他村民的单向信息传递。

对于发展程度较高的农村,例如部分城郊村或资源密集型地区,乡村治理的主导权也会成为人们争夺的焦点。如果最终当选的村干部不能代表全体村民的共同利益,在其主导下的村民自治也就失去了合法性。在我国各级官员选举中,村干部在选举的直接性、公平性和竞争性上都是表现最好的,对其他各类选举的提升和完善具有示范作用。但是在新的经济和社会形势下,各地的村干部贿选和“小官大贪”现象也是层出不穷,特别的,在经济较为发达的城中村和城郊村,以及一些富有某种经济资源的偏

远农村,这种现象更为严重。

(四)利益分配机制不完善,乡村治理和乡村发展的紧张关系由此产生

新时期,涉农企业、农业大户和合作社等新型市场主体在农村出现。这种类型主体的主要生产特征是经营规模较大,采用专业化方式经营,以满足市场需要为目的。采取规模化经营必然要因土地与农民发生合作关系,而许多农民并不会严格遵守土地流转协议,导致新型市场主体对农业经营活动较为缺乏安全感。一旦经营利益超过农民的最初预期,农民就有可能提出提高租金或者直接收回土地的要求,有时甚至出现农民顺手牵羊、聚众哄抢的“逆向选择”行为。最终许多新型市场主体被迫退出农业生产领域,或托庇于本地有特殊身份背景的权势保护之下,造就了新的农村食利阶层。

部分发展程度较高的农村,特别是资源型村庄,对资源的实质性权属界定较为困难,我国大多实行“委托—代理”和分级管理方式,在对资源的使用和收益获取上存在多层代理链条。由于缺乏适应性的利益分配和“激励—约束”机制,加上各个主体对资源使用和分配上存在很多争议,围绕利益分割产生了各种各样的矛盾。为了实现地方发展或者其他私人目标,许多村干部想方设法地将普通村民排除在外,通过与新型市场主体单向联系而做出如何利用集体资源的决策,进一步加剧了农民对村干部和外来市场主体的信任危机。可见,尽管新型市场主体在农村发展过程中发挥了很大作用,但是由于缺乏一套相对完善的利益分配机制,导致这类主体与农民的互动无法在公开、公平、公正原则下进行,双方无法共享发展成果,甚至使得传统的农民阶层沦为资本的附庸,围绕利益分配的矛盾就会加剧农村发展和乡村治理之间的紧张关系。

三、我国乡村治理体系的优化方向

(一)城乡结构上,以统一的公共服务体系促进城乡融合

均衡的城乡结构,不仅要求实现城市的持续发展,还要求农业要‘强’、农村要‘美’、农民要‘富’,这就需要吸引优质要素向农村流动。鉴于城乡在公共服务体系上的非均衡特征,新形势下要着力建设农

村公共服务体系,按照公共服务向“农村延伸、覆盖县域、均等服务”的思路,推动农村公共服务的重心下移,以县行政服务大厅为“中心”、以乡镇政务办事大厅为“支点”,通过延伸服务网络,推动基本的公共服务延伸到村级基层,实现“县有行政服务中心、村有政务便民代办点”的公共服务网络体系,通过网格化管理实现“证件村里办理、信息村里查询、矛盾村里调解”的目标。

(二)治理原则上,强调乡村治理与乡村发展的协同作用

健全的乡村治理体系不能脱离乡村发展这一现实目标,否则乡村治理就失去了内在的动力。这就需要在农村进行全面的综合性改革,强化农村发展的内生动力。这种综合性改革体现在以下方面:首先,打造现代农民增收综合体。以农业社会化服务体系建设为抓手,实现农业农村发展新业态、新模式的带动作用,重点探索促进农户增收的孵化机制。其次,培育多元化的新型农业经营主体,培育现代家庭农场,发展农民专业合作社,支持农业龙头企业,以多种方式辐射带动农户。再次,继续发展精致高效农业,扶持农业科技示范园、高效农业示范基地建设,创建农业产业化示范基地。鼓励各级各单位通过帮扶等措施带头办点、以点带面、示范带动,推进农业科技创新。最后,还要创新多元化的农村土地经营方式,试点土地互换并地,试点土地股份合作,引导土地股份化向股权资本化转变,探索互换并地、规模经营的成功经验。

(三)主体参与上,激活农村自发性社会组织的能动性

随着城镇化的快速推进,我国农村的主体类型也发生了很多变化,原有的农民阶层发生了一定程度的分化,外来的市场主体成为农村的一股新力量。然而,农村相应的治理体系并未发生适应性变化,治理主体的类型、范围并没有进行相应调整。其中一个重要的原因就是忽略了乡村治理的经济基础和历史阶段性,也即忽视了主体的经济动力决定其政治态度,而在不同阶段,这些主体的动力来源又是不一样的。我国城镇化过程中,村一级自治组织即村委会的利益基础和动力来源也在不断变化。新时期,为了获得强有力的动力支撑,就有必要把那些农

村的真正利益相关者纳入治理体系,发挥其在乡村治理中的主导作用。因此,农村各种自发的社会组织应当成为治理体系的重要组成部分,推动村委会与村民自组织的有机对接来承接“地气”,打通乡村发展和乡村治理的联接路径,实现农村自治力量的内在强化,由此走向真正的基层自治和乡村民主。

具体的,可以构建“农民主体、社会协同”的治理框架,形成一种“多元共建”的乡村治理新局面。一方面,着力提高农村社会组织化水平,以村级党组织为核心,基层自治组织、农村经济组织、农村社会组织相结合,设置合理的功能分类,重塑农村组织方式。另一方面,尝试将基层党组织下移至村民小组,成立由村民小组长、小组会计、理事会为主体的自然村党支部或邻近自然村联合党支部,既发挥党组织领导作用和服务功能,又要激活村民理事的内生动力。当然,适应性的乡村治理还需要从各地最迫切、最直接、最现实的需求入手,结合各村地理风貌、资源禀赋、产业发展、村民实际需要等,形成不同类型、各具特色的治理模式。

(四)土地问题上,以利益共享机制保障农民权益

乡村治理不仅仅是地区干部和相关部门的工作,要想取得实实在在的效果,必须要赢得广大人民群众尤其是广大农民的支持和理解。要想发挥农民的主体作用,充分调动农民的积极性、主动性和创造性,务必要从保护农民的各方面利益做起,着力解决村民最关心、最直接、最现实的利益问题。进一步的,可以说农村所有问题和矛盾都集中体现在土地上。为了激发农民参与乡村治理和乡村发展的积极性,土地确权就成为保障农民利益的前提。这就需要有计划、分步骤地推动农村资产和资源的确权和流转,推动农村资产股份化、土地股权化,资源变股权,让沉睡资源活起来,确保“资源变资产”。一是积极稳妥推进农村土地承包经营权确权登记颁证工作,尽快完成确权登记颁证工作。二是加快推进农村集体产权制度改革,分类推进农村集体资产确权和股份合作制改革,加快建立健全农村集体产权制度,推进农村集体资产量化和股权固化。三是建立农地产权交易风险分担机制。逐步扩大政策性农业保险试点范围和覆盖面,增加涉农保险产品,充分发

挥保险的风险保障作用,分散抵押贷款风险。政府也可以出资成立产权流转担保股份有限公司;银行、政府、社会中介和企业共同搭建融资平台,农村土地信用合作社也可以引入金融部门的存贷款机制,突破现有法律限制,激活农村沉睡的资源。

四、结论

重塑我国乡村治理体系需要适时调整治理方式,充分重视基层政治行为背后的经济动因,随着城乡结构的变化,相应地优化制度供给,强化农村的发展动力,确保各个利益主体在乡村治理过程中的主体性、能动性和积极性。新形势下,农村主体的多元化互动成为常态,也是乡村治理是否有效的关键。农村城镇化和市场化改变了单一的农民主体,将更多的社会和市场力量引入农村,农民也要主动对接、融入现代市场体系,实现多元主体的良性互动。通过多元化主体的互动,实现乡村治理体系的创造性改变。反过来,这种治理的创造性又集中体现并反馈于乡村发展模式的多元化衔接上,它能够改变单一的乡村发展模式,将传统的发展模式有效衔接,特别是将社会文化、基层治理、教育、民生等领域的工作衔接到产业发展的链条中去,从而为乡村发展和乡村治理提供持续的动力源泉。进一步的,主体良性互动的关键在于乡村发展和治理要素的多元化组合,推动乡村发展的元素很多,一些地区的农村工作打不开局面,根源就在于农村要素的僵化。如何创新思维,结合地方实际,重新组合农村要素,就成为打破农村僵局、创新乡村治理秩序的唯一出路。与此同时,乡村治理毕竟是一项涉及面广、综合性强的系统工程,基于中国道路的现实特点,政府在经济和社会发展过程中的引领作用已成既定事实,也是中国道路成功的保障。随着市场经济浪潮扩展至农村,政府在农村中的引导作用也应该得到充分强调,坚持加强党和政府的引领,同时更要以农民为主体,以社会参与为补充,积极推动最广泛的社会组织参与到乡村治理和乡村发展中来。

作者简介:姬超,经济学博士,许昌学院中原农村发展研究中心专职研究员。

(摘自《农业经济问题》2018年第8期)