

# 推进农村基层自治

徐轶青/文

《财经》，第 353 期，2013 年 4 月 8 日

中国农村的村民自治发端于 20 世纪 80 年代。面临公社解体后，农村去组织化的问题，国家希望通过村民选举的方式动员农村居民的力量，监督基层干部管理好村庄内部的公共事务。村庄自治是在此背景下，自上而下引入的，其初衷是想在政府信息不足的情况下，缓解中国农村的基层治理困境。

从 1988 年《村民委员会组织法》草案颁布算起，大范围的村民选举已开展了 20 余年。但围绕着村民选举的争论一直持续不断，对村民自治的负面评价从来没有停息过。

对村民自治持反对意见的人主要有两点批评：第一，村民自治没什么用，而且给一部分人提供了把持村务的机会，因为“选来选去总是那么几个人”；第二，村民自治制造“两委”（村委会和村党支部）矛盾，选举冲击了国家权威，动摇了党在基层的执政能力，使政府的一些政策没法落实。

尽管这两种看法有些自相矛盾，但它们可能反映了中国农村的一部分现实。因此，需要认真思考以村民选举为核心的村民自治，对于农村基层治理的价值和对农民福祉的意义。

## 村民自治现状

系统的社会科学研究可以帮助我们思考这个问题。2006 年和 2011 年，在农业部的支持下，北京大学中国经济研究中心对遍布全国所有省级单位（西藏、港澳台除外）的近 250 个村庄的村民自治情况进行了两次回溯性调查，并结合农业部在这些村庄长期积累的村委会财务数据和农户收支数据，着手研究农村基层自治问题。

基于北大调查的统计研究表明：第一，与选举前相比，村民自治有效约束了村干部的行为，具体表现为村支出中行政费用和村干部工资支出比例明显下降；第二，村民自

治增加了村庄内部的公共品投资，有选举之后，村民更愿意为村里的公共项目掏钱；第三，村民自治加强了村庄内部的再分配，村集体将更多的集体土地分配给地少的农户，村庄的不平等程度有所下降。

由此可见，在统计数据面前，前面说的第一种批评意见是不太站得住脚的，需要较合适的参照系。村民自治确实存在许多问题，但与选举前相比，它在一定程度上改善了农村的基层治理。

不过，“选来选去总是那么几个人”的看法大体是对的。研究者推断，选举很可能因为给这些村干部制造了外部压力，从而使他们比从前更努力，对村民更负责。

选举之后，村内公共事务的决策权由村党支部向村委会转移，比如分配土地和任命村企业管理者的权力。顺理成章，来自村民的压力变大了，村委会实施不受村民欢迎的政策力度就会下降。数据表明，选举开始后，计划生育政策的执行力度放松了，上缴乡镇的提留统筹的金额也不如选举前增加得那么快。这样看来，第二类批评者的意见有一定的现实依据。

更进一步的研究发现，选举的效果与村庄原来的组织资源和传统权威有关。在那些历史资源比较丰富、组织得较好的地方，选举后公共品投资增加的幅度更大。并且，当来自该村传统权威姓氏的候选人当选时，村民集资和公民投资的数量都较大。

不过没有明显迹象表明，这些村子的村务被一两个家族控制。这提醒我们，引入村委会主任选举也许简单，但选举和村庄原有社会结构和非正式制度的关系可能相当复杂。

## 前行还是后退？

30 年后的今天，农村的情况发生了许多变化。有必要在城市化和城市反哺农村的背景下重新定位村民自治和村庄选举。关键在于如何动态地理解党的领导、国家政策和村庄自主性的关系。村民自治的批评者倾向于把他们看成是对立的，实际未必如此。

目前农村的主要矛盾是，如何合理分配非农用地的开发利用收益。在目前的法律框架下，农村土地由集体所有，因此，特别需要一个组织平台协调村民之间的利益，代表

村民与开发商和上级政府博弈或沟通。

即使未来土地所有权落实到个人和家庭层面，由于土地利用的规模经济，村庄内部的集体决策机制也是不可或缺的。退一步讲，确认土地家庭所有权和其他权利本身，就是牵涉重大利益调整的制度改革，需要村民的广泛参与或利益协调。

无论从法律角度还是实践角度，选举产生的村民委员会，都是最理想的村庄内部集体决策的平台。关键在于，如何使这样一个集体决策机制既受法律约束和保护，又真正对广大村民负责。

目前村民自治碰到的问题主要来自两方面：资源问题、组织和制度问题。资源方面，取消一切农业税费后，村集体基本失去了收入来源。村级资金、财务由乡镇财政所代管，村委会丧失了财权，大部分村民因此对村委会选举漠不关心。

组织方面，许多地方发现，由于村庄规模较大，召集村民大会或村民代表大会经常有困难，对村委会成员履职的监督机制迟迟建立不起来。后者其实是一个制度问题。有效的监督并不需要所有村民参与，但需要一部分村民代表的持续关注。目前缺少相应的制度供给和财政配套，村民和乡镇政府也缺少激励去做类似的尝试；即使有尝试，短期内看不太清楚收益。

但从长远看，在城镇化的背景下，中国农村很可能、也应该走一条低度（经济）发展，高度（社会）和谐的道路。这意味着对农村基础设施的设资（尤其是在教育、健康、卫生条件、居住条件、环境保护等方面的投资）将有增无减。在大量资源投入的情况下，农村居民政治参与的积极性不是问题，问题是组织建设要跟上。

众多国际经验研究表明，运转良好的基层自治机制不仅能集结村民的偏好（知道村民要什么），而且能有效地遏制腐败（把钱用好）。与此相比，自上而下的社会控制则很难有效地利用分散在大量农村居民中间的信息。在新的条件下，只有坚持和完善基层自治，才能使执政党宝贵的群众路线经验得到稳定的制度支撑。村民自治，不能往后退，要向前走。

在帮助农村基层进行组织建设和制度配套的过程中，政府应抛弃国家政策与基层自主性对立的看法。在新农村建设中，国家政策本身就是从农村居民的福祉出发。同时，

政府应该吸纳来自基层的组织经验，并积极推广符合村民需要的组织模式。最近在一些省份实践的“以奖代补”政策（为财务制度创新提供财政激励）是一种尝试，其效果还有待评估。

基层政府应以制度化的方式，将一部分财权放还给村级自制组织，让村民自己决定怎样把钱用在刀刃上。政府应将自己从村务中解脱出来，更多地扮演规则实施者的角色。这又要求打消基层政府截留财政转移资源的激励。在不远的将来，应考虑将农村居民的问责机制提高到乡镇甚至更高层面。