

后税费时代村级组织功能异化及其治理研究

范柏乃 邵 青 徐 巍

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

[摘 要] 村级组织是我国农村地区公共事务治理的重要主体,在贯彻落实党和政府政策方针、依法管理区域内公共事务方面发挥着重要作用。后税费时代村级组织所处外部环境发生较大变化,内部治理资源短缺,业绩考核呈行政化、科层式,乡村文化中功利观念凸显,从而诱发了组织的异化行为,表现为组织成员“离村化”、集体资产处置“谋私化”、组织选举“资本化”、组织运行“黑恶化”和干群关系“离心化”。结果造成农村公共服务供给缺失、农民群众利益维护机制断裂、村级组织公信力下降、党和政府在农村的执政基础动摇等严重危害。因此,可从保障组织治理资源、强化村级组织公共服务供给责任、加强村集体资产阳光监督、完善村级组织架构、培育乡村公共性文化等方面,促使村级组织回归正常功能状态。

[关键词] 村级组织; 功能异化; 后税费时代; 公共事务治理

A Study on the Functional Alienation of Village-level Organizations in the Post-agricultural Tax Era and Its Governance

Fan Bonai Shao Qing Xu Wei

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: The village-level organization is one of the most important governing subjects in China's rural areas. It plays an important role in the implementation of public policy and the management of regional public affairs. In order to eliminate the contradictions caused by the levy of agricultural tax, the government abolished agricultural tax in 2006, which has won praises from all circles of the society. However, it has changed the logical basis of village-level organization's behavior, showing a phenomenon of departure from the goals of village-level organization in practice.

Based on the review of relevant literature, we made a questionnaire survey on Zhejiang, Anhui, Jiangsu, Hubei, Henan, Shanxi and Chongqing provinces, combined with case studies, summarized the five forms of functional alienation of the village-level organization in the post-agricultural tax era. Village officials often left their posts and went to work or live in the city. They embezzle collective assets and win village elections by the money. Evil forces rule the village-level organization and the relationship

[收稿日期] 2012-12-12

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2013-02-20

[基金项目] 国家社会科学基金重大招标项目(10&ZD019)

[作者简介] 1. 范柏乃,男,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,管理学博士,主要从事地方政府管理、技术创新管理和创业投资管理研究; 2. 邵青,男,浙江大学公共管理学院博士研究生,主要从事地方政府管理研究; 3. 徐巍,男,浙江大学公共管理学院博士研究生,主要从事地方政府管理研究。

between village officials and peasants has centrifugal tendencies. Serious consequences follow. First of all, there is a serious lack of rural public service supplied and transformed stagnation of service-oriented organization. Secondly, the role of village-level democracy has declined and the interests of the peasants maintenance mechanism have fractured. Thirdly, the foundation of the village-level organization suffers more weakness, slackness and loss of credibility. Lastly, the legitimacy of the village-level organization is in question. Based on the theory of resource dependence, the reasons for the functional alienation of village-level organization in the post-agricultural tax era are the change of external environment such as financial resources and institutional system, the internal governance resources shortage problems, the administrative assessment under the pressure system and the increasing of a utilitarian culture. According to the strategic task of the 18th National Congress of the Communist Party and the promotion to new rural construction, we give some advices to make the village-level organization return to its normal function: establishing the system of stable funds, enriching the governance resources of village-level organizations, promoting the public services, enforcing the responsibility of village officials, improving the "Sunshine Village Project," establishing and perfecting the supervision system of village affairs, improving the structure of village-level organizations, establishing the village official exit mechanism, cultivating the rural public culture and modern civic awareness.

Using questionnaire surveys and case studies, we grasp the current performance of the village-level organization, observed the functional alienation in the post-agricultural tax era, and put forward some feasible countermeasures. A limitation is that we were unable to follow different levels of economic development to classify the functional alienations of the village-organization in different areas.

Key words: village-level organization; function alienation; post-agricultural tax era; public affairs governance

村党支部和村民委员会是我国村级公共事务的领导核心,是村级组织的基本形态^①。2006 年国家取消农业税,切断了基层组织从农村汲取财政资源的脉络,改变了乡村基层组织行为逻辑的制度基础,在减轻农民负担、规范乡村税费征缴行为方面取得了显著成效。然而,后税费时代村级组织的资源汲取能力下降,公共服务和社会管理职能衰退。同时,大量青壮年劳动力流入城市,导致农村人口空心化问题日益严重,进一步加剧了后税费时代村级组织治理的资源困境。在此背景下,村干部利用村级组织谋取个人经济利益的现象频发,显现了较强的自利性、赢利性和掠夺性动机,背离了村级组织的功能目标,是一种组织异化现象。

一、相关文献回顾

乡村治理问题一直是学术研究的热点之一。首先,在乡村组织角色行为变迁研究方面,“赢利型经纪人”^{[1]37}和“政权经营者”^{[2]48-49}是描述基层组织及其成员利用国家机器谋取个人利益行为的重要概念。杨善华和苏红指出,在市场经济转型背景下,我国乡镇政权正由“代理型政权经营者”向“谋利型政权经营者”转变^{[3]17}。在市场经济发展过程中,我国基层政府及其官员是充当“掠夺之

① 农村基层组织主要有村党支部、村民委员会、民兵连、妇联、共青团、农民合作经济组织等,本文分析的村级组织是指村党支部和村民委员会,不包括其他组织团体。

手”以追求私利,还是提供了“援助之手”以推动经济发展,抑或在财政分权背景下,正由“援助之手”演变为“掠夺之手”,仍处争论之中^{[4]99[5]3[6]111}。其次,在税费改革及取消农业税对乡村治理的影响研究方面,不少学者认为,免除农业税标志着传统农业时代的终结,但将导致乡村基层组织的社会汲取能力下降,乡村利益共同体在财政汲取功能消失后松解,基层组织的公共服务和社会管理职能逐步衰退,政治功能出现蜕变,演变为一种“内卷化”的政权组织^{[7]20[8]1[9]99[10]43}。吴毅和周飞舟指出,由于乡村基层政权组织的财政资源转向依靠转移支付,基层政权与农民的关系由汲取型转变为松散的“悬浮型”,村干部面临双重角色边缘化困境^{[11]78[12]3}。再次,在人口空心化对村级治理影响研究方面,不少学者认为,大量青壮年劳动力外流使农民组织化陷入困境,新农村建设的主体缺位,村委会出现人才流失与管理水平下降的问题,村民与村级组织的利益关系淡化,村民的政治参与性不足,传统乡村文化衰落,“一事一议”活动难以开展,筹资筹劳困难^{[13]46[14]2[15]44[16]24}。上述研究从不同层面探讨了乡村治理中显现的困境。后税费时代村级组织治理既受到国家财政资源吸纳机制变革、农村人口社会结构变迁的影响,又是村庄公共利益维护中资源短缺、村干部个人利益谋取等组织内部因素的使然。现有研究较少从后税费时代这一时间段分析村级组织的功能异化问题,本文尝试从这一视角进行研究。

二、后税费时代村级组织功能异化的表现形态

从组织功能角度分析,村级组织的功能目标可概括为四个方面:政治层面,开展村民自治,实行民主治理;经济层面,发展农村经济,带领村民致富;组织层面,完善组织架构,充实组织资源;服务层面,修建基础设施,提供公共服务。然而,当前村级治理中程度不等地出现背离组织功能目标的现象。

本研究选取了浙江、江苏、湖北、安徽、河南、重庆和陕西等7省市,发放农村村级组织运行情况调查问卷500份,回收有效问卷356份,有效回收率为71.2%。有效样本的性别比例为男性56.5%、女性43.5%;职业分布为农民58.2%、机关事业单位人员24.0%、其他17.8%;年龄分布为25岁及以下31.7%、26—45岁47.4%、46岁及以上20.9%。在此基础上,结合典型案例调查,较为全面地把握了后税费时代村级组织的运行状态。

(一) 组织成员“离村化”

取消农业税减轻了村级组织的资源汲取职责,部分农村地区村干部长期脱离工作岗位,不驻守村庄,基层组织在村里仅仅是一块牌子。在村庄公共事务处理上,村干部每月集中几天办公,或者委托他人代为掌管。类型上,村干部离村表现为外出务工经商型、外迁城镇定居型、大学生村官不在村型。流向上,中西部欠发达地区村干部选择到沿海发达地区、内地省会城市打工或经商;东部发达地区因城镇化水平较高,村干部通常选择在集镇、城市购房定居,以利于个人企业发展;大学生村官不在村主要是被乡镇借调,或备考公务员、研究生而不到岗。规模比例上,问卷调查显示,48.6%的受访者表示在其家乡或居住地存在村干部“离村化”现象。典型案例如河南偃师市某镇14个行政村70%的村干部不在村;江西广丰县某村5名村干部中仅有副主任和妇女主任留在村里,村委会主任常年在外承包工程,村公章交由其父母掌管,其本人则遥控指挥村庄事务多年。村干部离村是权衡外出务工经商、定居城镇和长期在村履职所能获得收益后的抉择。

(二) 集体资产处置“谋私化”

城市扩张过程中对农村地区的土地、矿藏、林木等资源的需求不断加大。从产权角度分析,这些资源归农民集体所有。但在涉及交易行为时,村级组织是集体产权的代理人。实践中,村干部重

点在土地征用补偿、矿产资源开发承包等领域力避信息公开,以谋取个人经济利益。在城市房地产开发、高速公路和铁路修建过程中需要征用大量农村土地,村级组织在征地补偿谈判、补偿款分配中扮演着重要角色。村集体所有的煤矿、砂石场、水域等资源的开发承包权由村级组织控制,村干部通常以低价获得开发承包权,从中攫取经济利益。问卷调查结果显示,54.7%的受访者表示在其家乡或居住地存在村干部贪污、私分征地补偿款现象。另外,在涉及村集体资产征收或对外承包行为时,83.2%的受访者表示村级组织有隐瞒交易信息现象。案例方面,典型的如郑州金水区、合肥包河区、湖南桂阳县等地的村干部贪污征地补偿款,金额由31万元到216万元不等;从面上看,2008—2011年,山东、江西、安徽、江苏等地检察机关查处涉农职务犯罪案件,从369起到524起不等,涉案村官最多的山东达575人^[17-18]。村级组织已成为部分村干部群体谋取个人利益的工具。

(三) 组织选举“资本化”

当前农民群体中,因外出经商办厂、经营现代农业而致富的经济能人数量不断增多。基于多种考虑,村干部职位成为他们角逐的重要领域。在村委会换届选举中,经济能人围绕村委会主任职位展开激烈竞争,在此过程中凸显了资本的力量。在竞选动机方面,经济能人参与村庄公共事务的动机较为复杂。其中,担任村干部职位可以为个人企业发展带来便利,或者看中村集体土地征用、矿产资源承包等背后的经济利益是重要方面。在资本力量运作方面,承诺个人出资为村庄修建道路等公益事业,采用宴请、发放食品物资或现金的方式拉拢选民,是经济能人运用的惯常手段。在选举耗费的金额方面,“天价”村官选举如河北王某、北京白某、陕西王某等,从150万元到1300万元不等^[19-20]。问卷调查结果显示,50%的受访者认为经济能人竞选村干部的首要动机是为个人或家族谋利,高达85.9%的受访者表示村干部选举中存在候选人贿选、拉拢选票现象。在当选村官合法性方面,尽管经济能人利用资本手段谋求村干部职位受到外界质疑,但大多成功当选。然而,习惯于市场化运作的经济能人型村干部却很少积极主动回应村庄内部公共服务需求。

(四) 组织运行“黑恶化”

农村大量青壮年劳动力外出流动,削弱了村干部后备人才的储备,为黑恶势力渗透村级组织留下间隙。从被渗透区域看,土地、矿藏等自然资源丰富的城乡结合部以及边远农村地区,是黑恶势力瞄准的重点目标。在渗透方式上,黑恶势力头目及其骨干成员通过恐吓、霸选、贿赂等途径操纵选举,侵占村干部职位,甚至拥有县乡人大代表身份。实践中,黑恶势力利用村级组织的合法外衣,从事盗卖集体资产、敲诈勒索、横行乡里等黑社会犯罪活动。问卷调查结果显示,12.6%的受访者表示黑恶势力渗透村级组织现象较为普遍,50.8%的受访者表示存在黑恶势力影响村级组织的现象。典型案例方面,2007年至今,公安机关打击镇压的典型乡村黑恶势力,如北京房某、内蒙古王某、山西牛某、吉林王某、湖南陈某、广东殷某等犯罪团伙,均占据村支部书记或村委会主任,甚至副镇长职位,团伙规模从9人到97人不等^{[21]29}。而在四川凉山地区的偏远乡镇,非法宗教组织竟然试图推翻现政权,自拟省长^{[22]10}。可见,后税费时代村级组织“黑恶化”并非个别现象。

(五) 干群关系“离心化”

随着乡村治理任务的变化,村级组织与辖区群众的关系也在演变。农业税取消前,汲取财政资源和计划生育工作是乡村组织的重点工作。村级组织通过提留款维持运转,利用农民群众的义务工和集资款,兴办村内公益事业,但是,不断加重的农民负担导致干群关系的紧张和对抗。后税费时代,激烈对抗的干群关系因财政资源汲取功能的消失而缓和,村级组织的工作重点转向公共服务领域。然而,市场经济体制下,村干部和农民群众求富心理异常强烈。村级组织因缺少集体经济支

撑,与农民群众的利益链条断裂,在村庄内部的动员能力下降;村干部和群众都忙于各自经济事务,无暇顾及村庄公共事务。后税费时代,干群关系“离心化”日益突出。山西、安徽、湖南等地调查发现,人口空心化导致村级公益事业“一事一议”筹资筹劳难以实现,村级组织在农民利益矛盾纠纷调解上缺位,多依靠乡村“热心人”填补职责缺失。

三、后税费时代村级组织功能异化产生的危害

后税费时代,村级组织理应完成从资源汲取型向服务型组织转变,成为新农村建设中的领导者、农民群众生产生活服务的提供者。实践中,村干部的行为逻辑背离了组织的功能目标,带来了严重的危害。

(一) 公共服务供给缺失,服务型组织转型停滞

随着新农村建设和国家强农惠农政策的推进,村级组织的主要事项应集中于公共服务领域,定位为服务型组织。当前农民群众对乡村道路建设、农业技术指导、农村合作医疗、农产品供需信息等服务需求最为强烈^[23]¹⁵¹。然而,从我国农村地区公共产品和服务供给的投入体制分析,农业税取消前,农民缴纳的“三提五统”、各项集资款以及每年完成的“义务工和劳动积累工”,是乡村公共产品和服务制度外筹资的主要来源。农业税取消后,乡镇财政日益空壳化,村级组织也失去了各项提留款,转向依靠上级政府的财政转移支付维持运转。在公共服务供给的制度体制上,后税费时代国家加大了财政支农资金、惠农项目的投入力度,但专项资金的分散性和配套要求没能从根本上改变农村公共产品和服务的供给体制。对村级组织来说,客观上可支配的人财物资源日渐缩减,无力提供公共服务;主观上村干部演变为“赢利型经纪人”,无意提供公共服务。45.2%的受访者认为,后税费时代村级组织的公共服务供给不足,呈下降趋势。因此,村级组织大多停留在一种维持运转状态,与服务型组织相去甚远。

(二) 民主作用式微,农民群众利益维护机制断裂

村委会主任及委员由民主选举产生是我国基层重要的民主政治安排,将农民群众信赖的、切实为民服务的候选人推选为村干部,维护农民群众的权益,有利于增加老百姓的民主经验,推进我国民主化进程。然而,当前村委会选举中,存在着经济能人利用资本手段诱导村民投票倾向、黑恶势力采用恐吓和贿赂等途径操控选举过程等问题。随着人口空心化加剧,村民大会、村民代表会议、“一事一议”决策会议等难以定期召开,村级公共事务处理中村民参与不足。村民自治在基层治理中陷入困境,民主作用式微。另一方面,村干部在村集体资产处置上的“谋私化”行为,剥夺了农民群众的知情权,损害了农民群众的利益。后税费时代,土地问题已成为影响农村社会稳定和发展的首要问题与焦点问题。于建嵘认为,当前65%的农村群体性事件与土地问题相关^[24]。在土地征用谈判、补偿安置方面,存在着农民缺少参与知情权、丧失话语权等现象,而本应代表维护农民群众利益的一些村级组织却演变为利益攫取者。广东乌坎事件生动地勾勒出村级组织在民主选举、集体土地征用补偿方面的行为逻辑,群众的抗争行为反映了利益维护机制断裂下农民群众维权的无奈。

(三) 组织基础涣散,公信力下降

后税费时代,村级组织运作不同程度地呈软弱涣散状态。农村青壮年劳动力流入城市工作、定居,阻断了村级领导班子后继人选的选拔培养,村干部“离村化”进一步削弱了组织的人员基础。村级领导班子中,一部分村干部长期不在岗,在岗的村干部则忙于个人经济事务,势必导致组织的各

项工作无法正常开展。然而,调查发现,当前农村社会中因土地征用、土地流转引起的利益纠纷事件不断增多,欠发达地区农村社会治安形势严峻。在安徽大别山农村地区,中青年农民举家外流到江浙等地打工的现象十分普遍,高龄老人和儿童是村庄的常住人口,不法分子肆意入户偷窃时有发生,甚至有农户家一年中多次被偷。软弱涣散的村级组织无力调解利益矛盾,无法维持村庄公共秩序。相反,一些村级组织却日益利己化,成为部分村干部侵吞、掠夺村集体资产的工具,公信力受到质疑。2010 年,人民论坛一项有 7 006 人参与投票的问卷调查中,71% 的投票者认为“当前农村基层政权面临诸多问题,正日趋弱化”,而“腐败现象严重、基层组织涣散、地方黑恶势力的侵入”被认为是侵蚀基层政权组织的主要因素^{[25]14}。当前,农村基层组织面临严重的信任危机,征地拆迁与补偿政策、计划生育政策是影响农民对政府信任的主要因素^{[26]79}。显然,在上述村级重大利益分配中,部分村级组织难以维护农民利益,其公信力正日趋下降。

(四) 动摇组织合法性,危及执政基础

村党支部和村民委员会是农村地区的正式组织,分别依据《中国共产党农村基层组织工作条例》和《村民委员会组织法》产生并获得组织权力,在村级公共事务中享有较高的政治权威。后税费时代,村级组织治理中出现的异化现象动摇了组织合法性。从村级组织的产生过程分析,部分村委会选举中经济能人运用资本手段拉选票,黑恶势力通过威逼利诱手段操控选举,都是强迫、违背民意愿下的选举活动,不符合选举的法律程序要求,破坏了社会民主,选举结果受到选民和外界的质疑。而在村级组织日常运作中,村干部“离村化”导致乡镇和村级组织在农村社会管理上呈失控状态;村干部贪污、私分村集体资产收益,黑恶势力敲诈勒索、鱼肉乡里等问题,扰乱了农民群众的生活秩序和农村市场秩序,凸显了农村社会法治基础秩序的缺失,导致村级组织合法性逐渐丧失。近年来,农村地区因土地征用补偿、环境污染问题而引起农民群众上访的事件不断增多,有的形成群体性事件,表明后税费时代村级组织由于不能合理引导和化解社会矛盾,已影响社会稳定,危及党和政府的执政基础。

表 1 反映了后税费时代村级组织运行情况问卷调查结果,从中可以发现村级组织威望下降、干群关系疏远、治理能力弱化等问题较为突出。

表 1 后税费时代村级组织运行情况问卷调查结果

问题	选项	比例(%)
村级组织在调解农民群众利益矛盾时的作用	没有作用	7.9
	有作用,但威望在下降	50.8
	有作用,威望高	24.7
	说不清	16.6
取消农业税后,村干部与农民群众的交流情况	没有变化	10.3
	变少了,都忙于挣钱	66.2
	更加频繁了	8.2
	说不清	15.3
当前村级组织发展状况	运转良好	19.4
	组织涣散,不断弱化	53.5
	说不清	27.1

四、后税费时代村级组织功能异化的成因与形成机理

资源依赖理论认为,任何组织的生存发展都需要一定的资源支持。组织自身不能提供所需资源,必须从外界环境中获取。当外部环境发生重大变化,原有组织所依赖的资源出现短缺而又难以寻找到替代性资源时,组织生存便面临严重危机^{[27]43-61},进而出现组织异化行为,亦即组织成员的活动不再围绕组织目标展开,而是利用组织机体满足个体利益追求。后税费时代村级组织所处的外部环境、内部资源、运行体制、组织文化等方面发生较大变化,诱发了组织的功能异化。

(一) 村级组织功能异化的成因

1. 外部宏观环境变化,改变了组织的行为逻辑基础。进入21世纪以来,村级组织所处的外部环境发生较大变化。首先,在组织依赖的财政资源环境方面,自2000年安徽省推行农业税费改革试点至2006年国家全面取消农业税,村级组织维持运转所需财政资源的供给方向发生改变。即由“三项提留”、各种集资款转向依靠政府的财政转移支付,农民群众不再是村级组织可靠的财政资源支撑基础,两者的向心力开始分离。其次,在组织所处行政环境方面,为巩固税费改革成果,防止乡镇机构膨胀和冗员,2005年湖北省首推农村综合配套改革,其部分经验做法在其他省份推广。对村级组织而言,主要是合村并组、减少村组干部职数,结果管辖区域范围扩大,由“熟人社会”向“半熟人社会”转变,村庄中的派系矛盾增多,村级治理面临新的难题。再次,在组织所处制度环境方面,国家进行税费改革的初衷是减轻农民负担,倒逼乡镇政府改革,维护农村社会稳定,直至取消农业税及进行农村综合配套改革,消除乡村基层组织的财政汲取功能,进而推动其向服务型政府组织转变。但由于没能理顺政府间的财政和行政体制,维持运转、不作为成为乡村基层组织应对改革的策略选择。

2. 内部治理资源短缺,削弱了组织的功能目标实现能力。后税费时代,村级组织治理所需人财物等资源严重短缺与匮乏,弱化的村级组织无法调动资源来实现组织目标。首先,在人力资源方面,2011年我国城市人口首次超过50%,且城市化持续推进,未来一段时间农村人口空心化问题将更加严重,乡村精英人才流失现象难以消除。当前,农村党员队伍老龄化、断层现象在中西部欠发达地区较为普遍。2010年,湖南南县12845名农村党员中,60岁以上党员所占比重近50%^{[28]37}。2011年,山西沁县6886名农村党员中,60岁以上党员所占比重为34.2%,35岁以下党员所占比重为17.2%^[29]。其次,在财政资源方面,农业税取消后,国家财政转移支付一定程度上弥补了村干部工资补贴和村级办公经费支出缺口,但村级组织缺少公共服务供给资金,且村级债务现象普遍。湖北省2009年3299个调查村中,村均债务为90万元^{[30]34}。最后,在集体经济资源方面,中西部欠发达地区村集体经济收入匮乏。2010年,陕西494个接受调查的村中,48.4%的村没有任何收入来源,39.3%的村有少量办公经费,12.3%的村有一定的收入来源^{[31]127}。2011年,安徽寿县接受调查的9个乡镇中,大部分村没有村办企业,一些“四无村”仅靠财政转移支付维持运转。缺少人财物支持的村级组织没有能力实现组织的功能目标及其发展。

3. 行政式运行考核降低了组织治理中村民的角色作用。在法理上,乡镇和村级组织间不具有行政隶属关系,村级公共事务是在乡镇指导下由村民自我管理的。农业税取消前,乡镇和村级组织因税费征缴形成“利益共同体”,乡镇实际上对村级实行行政支配式管理。农业税取消后,虽然两者在财政资源汲取上失去利益关联,但村级组织在财政资源获取上更加依附于乡镇政府,科层化倾向更为突出。首先,后税费时代村干部的工资来源于财政资金,本质上与政府公务人员没有差异。乡

镇通过对村级组织的业绩考核,决定村干部工资的发放数额。在工资构成上,2010年安徽长丰县村干部工资分为1 000元的月基本工资、6 000—10 000元不等的年度考核工资;在业绩考核上,2009年江西D镇对村级的考核主要是“计划生育、社会治安、新农村建设”三项^{[32]16}。其次,在村级组织的运行机制上,深受压力型行政体制影响,乡镇每年要同村级组织签订工作目标责任书,包括党建、计划生育、社会治安、农业生产、抗旱防汛、医疗养老保险费用收缴等。在村庄内部事务上,村级组织可资利用的资源日渐缩减,面对大量的留守妇女老幼,难以召开村民会议,“一事一议”筹资机制运行不畅。因此,村级组织的日常工作主要关注乡镇下达的目标任务,行政性事务是主导,自治性事务不足。村民对村庄公共事务、村干部业绩状况等缺少知情权,难以对村干部的行为进行有效的监督约束。

4. 传统乡村文化式微,功利观念扭曲了组织的文化根基。在我国传统社会,乡绅治理是“皇权不下县”背景下一一种低成本的治理手段,乡绅通常无报酬,出面处理村庄公共事务大多出于家族荣耀。同时,村民邻里间的互惠互助文化深厚。新中国成立后,在人民公社体制下,政治权力消解了传统社会的自治模式。改革开放以后,村民自治制度推行,社会性权力开始回归。但在市场经济体制下,农民的功利观念不断强化,过去邻里间的互惠性换工、帮工已较少存在,农民之间的关系有的演变为即时的金钱交易关系。同样,村干部的利益观念强烈。后税费时代乡村文化的“公共性消解”加剧。在欠发达地区,当村干部的工资收入远低于外出打工所得时,年轻人往往不愿担任这一职位,在职村干部则存在离村外出或者利用村级组织谋取私利的状况。由此,这些村庄的公共事务治理就会陷入“越是集体的越少有人关注”的自利经济学陷阱^{[33]64},部分村民对与己无关的公共事务持漠视态度,认为村庄基础设施、公共服务均应由政府出钱,村干部也难以无偿调动村民做事。传统文化的衰落和功利观念的凸显,导致村级组织公共性文化基础消解,部分村级组织易演变为组织成员谋利的工具。

(二) 村级组织功能异化的形成机理

20世纪90年代以来,伴随着我国城市化进程的推进,农村人口空心化日益严重,深刻地改变了农村社会的政治、经济、文化发展轨迹。进入21世纪后,国家启动了农业税费改革试点,直至全面取消农业税,终结了农业财政时代。在此背景下,以农业税费征收、“三项提留”为支撑的村级组织面临职能转变和角色变迁。然而,后税费时代村级组织面对外部财政、行政和制度环境变革,内部治理人财物资源短缺,运行考核机制呈行政式、科层化,乡村文化中功利观念凸显,进而使村级组织发生了功能异化现象。体现在以追求经济利益为中心,组织成员“离村化”、村集体资产处置“谋私化”、组织选举“资本化”、组织运行“黑恶化”、干群关系“离心化”,造成农村公共服务供给缺失、民主作用式微、组织基础涣散、组织合法性遭质疑、执政基础动摇等危害。结合党的十八大有关推动城乡发展一体化战略部署、深入推进新农村建设的战略要求,本文提出相关应对策略,以促使村级组织在政治、经济、组织和服务方面回归到正常功能状态。

五、后税费时代村级组织功能异化的治理策略

农村社会是国家统治的基础,如何解决农业、农村、农民问题,关系到国家的现代化进程和社会的稳定发展。后税费时代,我国农村社会及其治理体制发生深刻的变革,并出现较多的问题。聚焦到村级组织层面,既面临人口空心化、取消农业税所引致的资源萎缩难题,又获得了国家惠农政策资金、集体土地征用、矿藏资源开发等利益分配机会。问卷调查结果显示,影响当前村级组织发展的因素中,居前三位的是:农民群众缺少有效监督村干部的途径(65.6%)、村干部没有动力为群众

服务(55.3%)、村级组织缺少供给公共服务的资金(47.2%)。党的十八大提出了加大强农惠农富农政策力度,以推进信息公开、强化权力监督为重点,健全基层群众自治机制,完善基层民主制度。因此,建议采取以下治理策略,见图 1 所示:

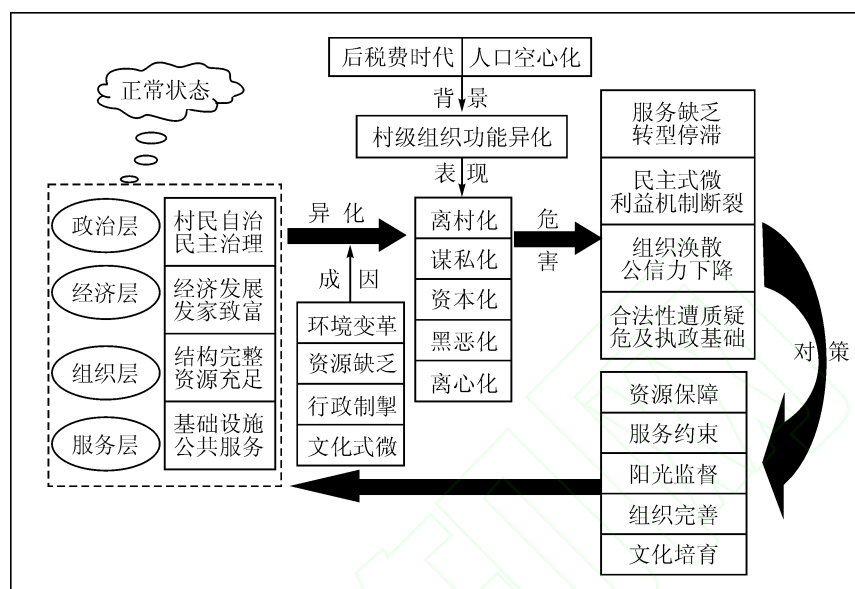


图 1 后税费时代村级组织功能异化的形成机理与治理对策

（一）建立稳定的经费保障制度,充实村级组织的治理资源

国家取消农业税、加强新农村建设的表明我国已进入“以工促农、以城带乡、工业反哺农业”的发展新阶段。后税费时代,国家运用强农惠农政策工具,加大向农村地区的资源输入力度。但以农户家庭为单位的惠农资金扶持难以取得较好的政策绩效,欠发达地区农村经济发展依然落后,村级组织治理可支配财政经济资源有限。党的十八大报告指出,应健全党的基层组织体系,加强基层党组织带头人队伍建设,建立稳定的经费保障制度。因此,国家应继续加大对农村地区的财政投入:一是整合惠农政策资金补贴,提高政策绩效;二是提高“一事一议”财政奖补比例;三是提高村级组织运转保障经费标准。

（二）推进公共服务供给的标准化,强化村干部的服务责任

税费改革及取消农业税改变了村级组织的生存环境,其组织目标亦需进行相应的调整,即由资源汲取型组织向服务型组织转变。实践中,在缺少明确服务责任的约束下,村级组织演变为独立于群众利益的组织形态,没有为农民群众提供公共服务的动力,反而在乡镇的庇护下谋求私利。因此,在合理界定农村公共服务供给种类的基础上,应明确村级组织所提供公共服务的种类、数量、资金来源等,加快推进农村公共服务供给的标准化,构建农民群众公共服务需求的表达机制,实现农村公共服务供给的种类、质量、数量的动态调整;应以服务群众、做群众工作为主要任务,加强服务型村级组织建设;应将公共服务供给作为村干部业绩考核的重要内容。

（三）完善“阳光村务工程”,建立健全村务监督体系

后税费时代,村级治理中最易出问题的领域是集体资产的管理与开发。2010 年以来,全国各

地开展了“阳光村务工程”建设,主要包括村集体资金、资产、资源等“三资”的透明化管理和村级事务的流程化管理及村务监督等,较为完善地实现了村级公共事务治理的制度设计。但在实践中,因诸多因素导致制度运行没有达到较好的效果。因此,可采用“制度+科技+信息”方式,不断完善阳光村务信息管理系统,拓宽村民参与监督途径,完善村干部腐败的举报机制。在部分农村地区,可以试点推行村干部任职前财产公示制度,逐步建立村干部财产申报、公示、监督、问责等一整套的财产公示制度,建立健全村务监督体系。

(四) 完善村级组织架构,探索建立村干部退出机制

从组织架构分析,以村党支部和村民委员会为载体的村级组织在缺少群众参与监督的情境下,容易滋生各种腐败行为。因此,在现有法律框架下,应完善村级组织架构,拓宽村民参与监督村庄公共事务的渠道。可借鉴广东云浮市建立的“组为基础、三级联动”的村民自治长效机制,赋予村民小组公共事务决策、议事权力,组建村务监督理事会,发挥乡镇人大代表的监督、表达作用^{[34]98}。加强对村级组织在集体土地征收、公共资源开发承包等领域的监督,涉及村集体大额资产交易、重大工程时,采取招投标制度。制定科学合理的村干部业绩评价体系,对不能正常在村履职和评价认定为不合格的村干部,除主动辞职外,采取组织调整、劝其退出的办法,使其退出村干部队伍。对劝而不退的,由乡镇党委交由村党组织提请村民代表会议启动罢免程序,同时,停发其基本报酬和待遇。通过定期的考核评价,加强对村干部的教育管理和监督约束,探索建立村干部职务退出机制,尽早实现村干部能进能出。

(五) 重塑乡村公共性文化,培育干部群众的现代公民意识

文化对组织的影响最为深刻而久远,组织成员既是组织文化的塑造者,也深受组织文化影响。从乡村文化发展分析,随着人民公社体制的“一大二公”演变为绝对平均主义文化,传统社会乡绅治理、熟人社会的村落文化凸显了公共性的重要地位。但是改革开放以来,以求富为目标的家庭经济利益追求受到推崇,彰显了较强的功利文化,后税费时代对传统乡村社会的公共性侵蚀不断,村级组织深受影响。当前,村民对个人经济利益的追求远远高于对村庄公共事务的关注,乡村文化的公共性逐步消解。村干部群体也遵循了上述文化变迁,村庄公共事务治理陷入困境。现代民主政治发展以强烈的公民意识维护公共利益为基础。因此,结合国家文化发展战略,繁荣乡村文化,重塑以公共性为基础的乡村文化,培育村干部和村民的现代公民意识,是应对后税费时代村级治理难题的重要举措。

[参 考 文 献]

- [1] [美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社,1996年。
[P. Duara, *Culture, Power and the State: Rural North China, 1900 - 1942*, trans. by Wang Fuming, Nanjing: Jiangsu People's Publishing House, 1996.]
- [2] 张静:《基层政权:乡村制度诸问题》,上海:上海人民出版社,2007年。[Zhang Jing, *Political Power at the Grassroots Level: The Problem-solving of Rural System*, Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2007.]
- [3] 杨善华、苏红:《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》,《社会学研究》2002年第1期,第17-24页。[Yang Shanhua & Su Hong, "From Political Power's Vicegerent Manager to Political Power's Profit-making Manager: Political Power in Villages and Towns in the Background of the Market Economy's Transition Era," *Sociological Research*, No. 1 (2002), pp. 17 - 24.]

- [4] J. C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China," *World Politics*, Vol. 45, No. 1(1992), pp. 99 - 126.
- [5] [美]安德烈·施莱弗、[美]罗伯特·维什尼:《掠夺之手——政府病及其治疗》,赵红军译,北京:中信出版社,2004 年。[A. Shleifer & R. W. Vishny, *The Grabbing Hand: Government Pathologies and Their Cures*, trans. by Zhao Hongjun, Beijing: CITIC Press Coporation, 2004.]
- [6] 陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬:《财政集权与地方政府行为变化:从援助之手到攫取之手》,《经济学(季刊)》2002 年第 1 期,第 111 - 130 页。[Chen Kang, A. L. Hillman & Gu Qingyang, "Fiscal Re-centralization and Behavioral Change of Local Governments: From the Helping Hand to the Grabbing Hand," *China Economic Quarterly*, No. 1(2002), pp. 111 - 130.]
- [7] 徐勇:《现代国家建构与农业财政的终结》,《华南师范大学学报(社会科学版)》2006 年第 2 期,第 20 - 25 页。[Xu Yong, "Modern State Construction and the End of Agricultural Fiscal System," *Journal of South China Normal University (Social Science Edition)*, No. 2(2006), pp. 20 - 25.]
- [8] 贺雪峰:《取消农业税对国家与农民关系的影响》,《甘肃社会科学》2007 年第 2 期,第 1 - 3 页。[He Xuefeng, "The Impact on the Relationship between State and Peasant for the Abolition of Agricultural Tax," *Gansu Social Sciences*, No. 2(2007), pp. 1 - 3.]
- [9] 马良灿:《内卷化基层政权组织与乡村治理》,《贵州大学学报(社会科学版)》2010 年第 2 期,第 98 - 102 页。[Ma Liangcan, "The Grassroots Governing-Organizational Involution and Rural Governance," *Journal of Guizhou University (Social Science)*, No. 2(2010), pp. 98 - 102.]
- [10] 杨华、王会:《重塑农村基层组织的治理责任》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2011 年第 2 期,第 41 - 49 页。[Yang Hua & Wang Hui, "Reshaping the Governance Responsibilities of Rural Grassroots Organizations," *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Science)*, No. 2(2011), pp. 41 - 49.]
- [11] 吴毅:《双重边缘化:村干部角色与行为的类型学分析》,《管理世界》2002 年第 11 期,第 78 - 85 页。[Wu Yi, "The Dual Marginalization: A Typological Analysis of the Part Played by and the Behavior of Village Officials," *Management World*, No. 11(2002), pp. 78 - 85.]
- [12] 周飞舟:《从汲取型政权到悬浮型政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》2006 年第 3 期,第 1 - 37 页。[Zhou Feizhou, "From the Extractive Regime to the Suspension Regime: Rural Fee Reform and the Changing Relationship between State and Peasant," *Sociological Studies*, No. 3(2006), pp. 1 - 37.]
- [13] 周祝平:《中国农村人口空心化及其挑战》,《人口研究》2008 年第 2 期,第 45 - 52 页。[Zhou Zhuping, "Hollowing Out of China's Rural Population and Its Challenge," *Population Research*, No. 2(2008), pp. 45 - 52.]
- [14] 张丽琴、陈荣卓:《人口流动状态下村委会职能的实施困境》,《长安大学学报(社会科学版)》2009 年第 2 期,第 1 - 6 页。[Zhang Liqin & Chen Rongzhuo, "Implementary Predicaments for Functions of Villagers Committee in Population Mobility," *Journal of Chang'an University (Social Science Edition)*, No. 2(2009), pp. 1 - 6.]
- [15] 杨帅、温铁军:《农民组织化的困境》,《人民论坛》2011 年第 29 期,第 44 - 45 页。[Yang Shuai & Wen Tiejun, "The Predicament of Peasant's Organizations," *People's Tribune*, No. 29(2011), pp. 44 - 45.]
- [16] 彭长生:《基于村干部视角的“一事一议”制度绩效及评价研究》,《农业经济问题》2012 年第 2 期,第 24 - 31 页。[Peng Changsheng, "The System Performance and Evaluation of the One Case, One Meeting from the Perspective of Village Cadres," *Issues in Agricultural Economy*, No. 2(2012), pp. 24 - 31.]
- [17] 袁定波:《征地补偿领域成犯罪“重灾区”》,《法制日报》2008 年 7 月 30 日,第 5 版。[Yuan Dingbo, "The Compensation of Rural Land Requisition Has Been a Heavy Disaster Area of Crime," *Legal Daily*, 2008 - 07 - 30, p. 5.]
- [18] 张胜利:《郑州一村干部贪污拆迁款 216 万“潜伏”5 年》,《法制日报》2010 年 6 月 3 日,第 9 版。[Zhang Shengli, "A Village Official Corrupted 2.16 Million Compensation of House Demolition Had Not Been Found Until 5 Years Later in Zhengzhou," *Legal Daily*, 2010 - 06 - 03, p. 9.]
- [19] 艾琳:《耗资百万贿选村主任的三重追问》,《江苏法制报》2007 年 11 月 28 日,第 1 版。[Ai Lin, "Triple Questioning on the Million Bribery on Voters for Village Head," *Jiangsu Legal News*, 2007 - 11 - 28, p. 1.]

- [20] 台建林:《陕西天价村官存身贿选冰火间》,《法制日报》2009 年 1 月 6 日,第 7 版。[Tai Jianlin, "The Whopping Price Village Official Caught in Bribery Dilemma in Shanxi," *Legal Daily*, 2009-01-06, p. 7.]
- [21] 陈泽伟:《高压“黑恶”不放松,遏制黑恶势力“权金化”》,《瞭望》2008 年第 16 期,第 28-31 页。[Chen Zewei, "Prevent Evil Forces with High Pressure and Curb its Grab on Power and Money," *Outlook Weekly*, No. 16 (2008), pp. 28-31.]
- [22] 侯大伟、任鹏飞、葛晨:《凉山贫困村寨“援智”之重》,《瞭望》2011 年第 40 期,第 10 页。[Hou Dawei, Ren Pengfei & Ge Chen, "The Desperate Need of Knowledge and Technology Aid for Poverty Villages in Liangshan Areas," *Outlook Weekly*, No. 40(2011), p. 10.]
- [23] 项继权、袁方成、吕雁归:《农民要的与政府给的差距有多大?》,《理论与改革》2010 年第 1 期,第 151-155 页。[Xiang Jiquan, Yuan Fangcheng & Lü Yangui, "How Big Is the Gap between the Supply of Public Services by the Government and the Demand of Peasants?" *Theory and Reform*, No. 1(2010), pp. 151-155.]
- [24] 于建嵘:《圈地是城市对农村掠夺》,《新京报》2010 年 11 月 5 日,第 A21 版。[Yu Jianrong, "The Enclosure Was a Plunder to the Rural Areas," *Beijing News*, 2010-11-05, p. A21.]
- [25] 人民论坛“千人问卷”调查组:《关于“靠什么支撑中国基层政权”的调查》,《人民论坛》2010 年第 1 期,第 14-16 页。[People's Tribune Survey Group, "The Questionnaire Survey on What Support the Grassroots Political Power of China," *People's Tribune*, No. 1(2010), pp. 14-16.]
- [26] 肖唐镖、王欣:《“民心”何以得或失——影响农民政治信任的因素分析》,《中国农村观察》2011 年第 6 期,第 75-82 页。[Xiao Tangbiao & Wang Xin, "Gain or Loss of Popular Supports: Influencing Factor Analysis of Political Trust of Farmers," *China Rural Survey*, No. 6(2011), pp. 75-82.]
- [27] [美]杰弗里·菲佛、[美]杰勒尔德·R. 萨兰基克:《组织的外部控制:对组织资源依赖的分析》,闫蕊译,北京:东方出版社,2006 年。[J. Pfeffer & G. R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, trans. by Yan Rui, Beijing: Dongfang Press, 2006.]
- [28] 王晓磊、蔡玉高、岳德亮等:《战斗在最基层的村支书群体困境新调查》,《半月谈》2010 年第 1 期,第 37-39 页。[Wang Xiaolei, Cai Yugao & Yue Deliang et al., "The Survey on the Predicament of Grassroots Village Official Groups," *China Comment*, No. 1(2010), pp. 37-39.]
- [29] 秦苏良:《农村党员队伍老龄化问题浅析》,《长治日报》2011 年 6 月 15 日,第 3 版。[Qin Suliang, "An Analysis on the Problem of Aging of Party Members in Rural Areas," *Changzhi Daily*, 2011-06-15, p. 3.]
- [30] 傅光明:《关于建立村级组织运转最低经费保障机制的建议》,《预算管理与会计》2009 年第 5 期,第 34-36 页。[Fu Guangming, "The Proposal on the Establishment of the Minimum Funding Mechanism for the Operation of Village-level Organization," *Budget Management & Accounting*, No. 5(2009), pp. 34-36.]
- [31] 薛继亮、李录堂、罗创国:《基于功能分类视角的中国村集体经济发展实证研究》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2010 年第 5 期,第 126-132 页。[Xue Jiliang, Li Lutang & Luo Chuangguo, "Development of Village-level Collective Economy from the Perspective of Functional Classification," *Journal of Sichuan University (Social Science Edition)*, No. 5(2010), pp. 126-132.]
- [32] 欧阳静:《村级组织官僚化及其逻辑》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2010 年第 4 期,第 15-20 页。[Ouyang Jing, "Bureaucratic Trend and Its Logic of Village Organization," *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Science Edition)*, No. 4(2010), pp. 15-20.]
- [33] 吴理财:《乡村文化“公共性消解”加剧》,《人民论坛》2012 年第 4 期,第 64-65 页。[Wu Licai, "The Intensified Public Digestion for the Rural Culture," *People's Tribune*, No. 4(2012), pp. 64-65.]
- [34] 徐勇、周青年:《“组为基础,三级联动”:村民自治运行的长效机制》,《河北学刊》2011 年第 5 期,第 96-102 页。[Xu Yong & Zhou Qingnian, "Group as a Base, Three-level Mutual Interaction: Long-term Efficiency of Villagers' Autonomy," *Hebei Academic Journal*, No. 5(2011), pp. 96-102.]