

论村级治理中的复杂制度^{*}

贺雪峰

内容提要 为解决村民自治实践中出现的种种问题,形成了以监督和制衡为主要目标的村级治理复杂制度。当前中国正处于快速变迁之中,且中国农村地域广大、农情复杂,复杂制度的学习与传递导致复杂制度效率递减,并因此产生了普遍的制度化简。基本制度复杂化和复杂制度化简说明,没有脱离环境与时代条件的完美制度,好的制度的关键是在复杂与简约、制衡与效率之间达成平衡。

关键词 村民自治 治理 制度化简 简约治理

到浙江 L 县调研,正好遇到村两委换届,我们发现当前村一级选举还是比较复杂的。具体来讲, L 县村两委换届,其实不止是村支委和村委会换届,而是四套班子换届,即村党支部、村委会、村股份经济合作社和村务监督委员会。四套班子换届都有激烈竞选。此外,因为强调民主决策和民主监督,重大村务必须由村民代表签字同意,2017 年 L 县村民代表竞选也十分激烈。我们调研的 M 街道共有 18 个村居,其中多数村居是由几个村合并而来,合并后,村两委换届只可能在合并后的行政村一级进行,却因为合并前的村仍然具有独立的财权,而由行政村选举产生出来的村干部分别负责合并前村庄的事务,即由行政村支委兼合并前村庄的支书,由行政村村委兼合并前村庄的村主任,由行政村股份合作社社委兼合并前村庄董事长,由行政村村务监督委员会委员兼合并前村庄监委会主任,由行政村村民代表组成合并前村庄村民代表会议。因为合并后组织与财权的不统一,造成了更多制度安排上的麻烦,本文不展开讨

论,本文仅讨论行政村一级的复杂制度。

当前村级治理中的复杂制度

分田到户以后不久,人民公社解体,国家设立乡镇政权作为农村基层政权,乡镇以下设行政村,行政村以下设村民组,乡一村一组的设置对应人民公社的公社—生产大队—生产队的设置。

1987 年试行《村委会组织法》,规定通过选举产生村委会,实行村民自治。1998 年正式颁布《村委会组织法》进一步细化和强化了试行法中“四个民主”和“三个自我”的村民自治。依党章和《村委会组织法》的规定,村一级建立党支部,党支部与村委会之间的关系是领导与被领导关系。因为强调村民自治,乡镇政府与村委会之间的关系就只能是指导与被指导关系,而不能是领导与被领导关系。

《村委会组织法》正式颁行的 1998 年,吉林梨树县发明的海选极大地提高了村委会选举的竞争性。“海选”就是不设候选人,由具有选举资格

* 本文系教育部重大攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(项目号:14J10030)的阶段性成果。

的村民在空白票上填写自己中意的村委会人选,过半直接当选,不过半则得票前两名作为候选人进行差额选举。得票前两名的村委会主任候选人一定是在村庄具有相当影响力的精英,这两个精英进行差额选举就一定会十分激烈。由得票最多的两个人差额竞选村委会主任的不预设推荐候选人的过程叫做“海推”,“海推海选”成为正式颁行《村委会组织法》以后全国绝大多数农村进行村委会选举的规范。“海推海选”最大程度上防止了乡镇政府在指导村委会过程中的过度干预,尤其防止了乡镇政府通过控制候选人提名来操纵村委会选举。

一般来讲,在熟人社会中,通过选举产生村委会,实行村民自治,村民选举自己当家人,村委会干部就应当为村民服务,就不会胡作非为,谋取不正当利益。略微遗憾的是,1990年代正是全国推行村民自治的时期,农民负担却不断加重,干群关系越愈发紧张,村民选举出来的村干部似乎都只愿当国家在农村的代理人,而当不好或不愿当农民的当家人。不仅如此,村民选举出来的村干部很快就与乡镇结成了利益共同体,村干部借完成上级布置任务来捞取好处,甚至因此引发激烈的干群冲突^①。

在1990年代,一方面村一级民主选举不断地深入推进,另一方面民主决策、民主管理和民主监督也被强调,中纪委牵头,中央各部委在全国农村推动村务公开,村一级设立村民理财小组,以监督约束村民选举出来的村干部。

进入新世纪以后,国家取消了农业税,不仅不再向农民收取税费,而且开始以城带乡,以工补农,大幅度向农村进行转移支付。不再向农民收取税费极大地缓解了干群关系,但国家向农村输入资源的过程却并非一帆风顺,最为典型的的就是村干部优亲厚友,在分配国家输入资源过程中不透明、不公正,引发村民不满。此外,虽然村干部是村民选举产生出来的,当村庄出现征地拆迁等等巨大利益时,村干部却可能从中谋取好处。在1990年代设立村民理财小组和进行村务公开的基础上,新世纪村级组织制度在组织机构和决策监管程序上进一步完善,其中标志性的事件有二:一是2007年前后,浙江武义县后陈村设立独立于村支委、村委会以外的第三委——村务监督委员

会,并很快被有关部门推广,成为村级组织的标配^②。村务监督委员会一般由村民代表会议推选产生,一个监委会主任,两个监委会委员。村监委有权参与村两委重大事务的决策,所有村级财务支出必须有村监委会主任的签字才能报销。第二个标志性事件是河南邓州市2005年发明的“四议两公开”决策法,即所有重大村务决策都必须经过党支部会提议、村两委会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议,同时决议公开、实施结果公开。邓州“四议两公开”写入2010年中央一号文件,从而在全国推广,内容大同小异,名称各有不同,浙江L县叫做“五议决策法”,上海叫做“四议决策法”等等。

沿海发达地区村社集体土地非农使用产生了大量集体收益,如何分配集体收益成为村级治理的重要内容。集体收益分配一般要按集体成员资格,集体成员显然又是要按其享有的土地权利来确定。当前中国农村土地集体所有制仍然按1962年通过的人民公社60条确定“三级所有、队为基础”来安排,撤销政社合一的人民公社设立乡镇人民政府以后,人民公社的经济职能由经济合作社来替代,生产队同时又是经济合作社,生产大队是联社,乡镇一级是总社。在集体收益不多,如何分配集体利益矛盾不大的绝大多数农村,经济合作社和经济合作联社的职能都是由村委会代行的,而在沿海发达地区,随着土地非农使用收益的增加,如何分配土地利益的矛盾变得越来越明显,界定集体经济组织成员范围的经济合作社和联社凸显出来,珠三角地区率先在2005年前后进行了经济合作社的改革,将经济合作社改为股份合作社,并进行了股权量化固化,其中佛山市南海区率先在2010年开始推行政经分离的试验^③,将村委会与村股份合作社分开,由股民代表选举产生股份合作社理事会,理事会再推选产生理事长。从而在村支委、村委会、村监委以外产生了第四委,即股份合作社的理事会。

浙江农村集体经济收入比较少,在1990年代,因为村委会竞选十分激烈,大量富人通过选举进入村委会,村委会对村支部的领导产生了冲击。为了强化村支部的领导,浙江省规定村财务由村支书一支笔签名,其中理由是村支部兼任经济合作联社社长。后来浙江进行了经济合作社改革,

推动政经分离,设立了相对独立的股份合作社董事会,由村民代表同时也是股民代表选举产生董事会成员,再推选董事长,一般由村支书兼任董事长。这就是L县2017年村两委换届变成四委同时换届的原因。

自2013年以来,针对村干部普遍出现的用权不规范的问题,由县纪委牵头,L县出台了“村级权力清单36条”,对村级权力的运用程序进行了规范。几乎所有村庄重大事项和村干部的权力使用,“36”条都做了简明清晰地规范。“36条”的目标是让村级权力关在笼子里,用在阳光下,防止村干部以权谋私。

这样一来,当前村级治理中形成了十分复杂的制度安排,从组织上讲,存在四委,从权力使用程序上讲,不仅有村务公开、财务监督,而且要“四议两公开”,要按“村级权力清单36条”规范用权。

复杂制度的本质

产生复杂制度的原因是为了纠正制度实践中出现的问题。1987年试行《村委会组织法》,进行村委会选举,实行村民自治,学界和政策部门都相信,真正的选举就可以选出村民的当家人,最大限度地搞好村级治理。实践很快就证明,仅仅靠民主选举不能达到善治,而必须有民主决策、民主管理和民主监督的并行。一方面,村民自治制度的实行使村干部越来越依靠选举产生,另一方面,为了防止村干部寻租,开始建立越来越复杂的相互制衡相互约束的制度,从而形成了诸如浙江L县村级换届要选四套班子和村民代表,并实行村级“五议决策法”和“村级权力清单36条”规范的做法。

某种意义上,各种复杂制度是为了应对实践中存在的问题而产生出来的,一是从具体实践中产生出各种复杂制度,这种复杂制度就可能变成制度文本被学习、推广,被吸收进入中央文件在远远超过产生复杂制度具体实践语境的实践中执行。问题在于,一旦脱离了产生复杂制度的具体实践,复杂制度就可能无法落地生根,从而变成“墙上制度”。复杂制度要落地生根,就必须要有激活制度运转的力量,其中最为重要和根本的是利益。正是村庄有人援引“墙上制度”条款来表

达自己的利益诉求,墙上制度才会被激活,才会成为影响村庄治理的力量。

复杂制度往往是为了限制依选举而产生的村干部的寻租行为,因为制度的学习与推广,复杂制度被运用到其“制度土壤”之外,甚至成为普遍共识,被中央文件所吸纳,被挂在全国村委会办公室的墙上。这样的用于限制村干部寻租行为的复杂制度,最重要的就是向更多利益相关者开放制度,从而让制度相关者可以通过制度来表达诉求,来参与决策,来分享信息,最终是分享利益。

在利益推动方面,村庄各方利益主体都可能通过复杂制度来表达利益诉求,来争取最大化的利益。复杂制度本质上是一种相互制衡的制度,这种制衡往往通过组织分化和规范程序两个方面进行。村庄各个利益主体通过介入到组织和程序两个方面来寻求利益最大化。因为复杂制度提供了足够的参与渠道,各利益主体在利益推动下充分利用制度空隙来追求利益最大化,结果就是复杂制度在防止寻租方面效果十分明显,在形成决策、执行决策方面却可能因为相互掣肘而效率低下,甚至可能造成村庄内各方利益主体的无序斗争。

浙江L县2017年村级换届就出现了在村四委换届中的激烈争夺。不仅村委会选举竞争白热化,而且村支部选举也竞争激烈。L县村务监督委员会和村股份合作社董事会是由村民代表(同时也是股民代表)选举产生的,结果不仅村务监督委员会和股份合作社董事会竞选十分激烈,而且村民代表的选举也十分激烈。村民代表选举之所以激烈有两个原因:一是村民代表由会议选举产生村监委和董事会;二是“五议决策法”和“村级权力清单36条”要求所有重大村务决策都必须召开村民代表讨论,并获得2/3村民代表的表决通过。L县县域经济比较发达,我们调研的M街道是全县重点开发区域,仅2017年就有47项县级以上重点工程要落地。发达的县域经济和众多重点工程落地,使得M街道成为了典型的利益密集地区,村庄各个利益主体都希望借此来获取利益。结果就是,几乎所有村民都高度组织起来,分成不同派别争夺权利,争取利益。借助复杂制度,村庄各方利益主体使尽各种解数行动起来。

应该说,全国村庄一级,浙江落实《村委会组

织法》和农村民主选举制度是最原本的、最少控制的。结果就是几乎整个浙江省的村委会选举都十分激烈,在激烈的村委会选举中,村民自然而然分成两派,相互竞争。选举中,一派在村委会选举中获胜,另一派就可能通过村支委的胜选来形成村庄权力使用的均势。如果村庄中的一派同时在村委会和村支部选举中获胜,另外一派唯有控制村监委来形成对掌权一派的制约。如果一派同时掌控村支委、村委会和村务监督委员会,落败一派还可能通过掌控村股份合作社董事会来形成对胜选一派的制约。不过出现这种情况的可能性不是很大,因为村监委和董事会都是由村民代表会议选举产生的,占优势一派不大可能选出另外一人掌控董事会。

不同派系分别掌控四套班子并形成均势,可能会造成严重的无法决策的困境,因为村级重大事务需要由村四委达成一致,村级财务支出不仅要由兼任董事长的村支书一支笔签字同意,而且必须要由村监委主任签字同意,才能报销入账。

因此,当村民组成不同派别,分别掌控村庄中不同的权力,这样形成的村庄权力体系运作起来就可能有一个相当艰难且漫长的磨合过程,磨合的好处是可以防止权力滥用,坏处是效率低下,制度运作成本高昂。

复杂制度导致村级治理效率低下,制度运作成本高昂,重大村务决策迟迟不能达成,达成了也无法执行,这样一来,复杂制度虽然可能防止了权力寻租,却可能造成村级治理的失败,甚至导致村级组织的瘫痪。尤其是有着众多国家重点建设任务的地区,一旦村级组织瘫痪,国家任务就无法落地,村级治理也无法进行,基层治理就会陷入困境。本来是为了防止村级权力滥用的复杂制度就走向了反面,不仅无法调动村干部的工作积极性,而且让希望有所作为的村干部陷入到势均力敌的两派斗争而无法作为。

复杂制度的化简

越是复杂的制度,越是容易为各方利益主体提供利益诉求的制度空间,也就越是能为不同利益诉求的人提供相互斗争的制度空间,从而就越是可能造成制度效率的低下和制度运作的高成本,并因此导致基层治理陷入困境。为了防止基

层治理陷入困境,就必须对复杂制度进行化简。

L县官员总结说,村级四套班子换届,最怕两派势均力敌,相互牵制,这样就会成事不足败事有余。如果四套班子都是一派的人当选,就很好办事,因为不用磨合且不会有相互牵制。一派当选,另一派在野,在野就变成了监督,监督可以防止当选一派权力滥用。

为了保证村级组织具有战斗力和行动力,地方政府就有积极性来对复杂制度进行化简,以保证选出来的村级组织班子具有行动能力,既能处理好村务,又能协助上级完成各项行政任务。

制度化简的第一步就是由村支书兼任村股份合作社董事长。虽然董事会是由股民代表会议(与村民代表会议同构)选举产生的,并由董事会推选产生董事长,但在乡镇强力推动下面,一般村支书都是作为董事会当然候选人参选,并且在当选之后作为当然代表被推选为董事长的。虽然L县董事会是由股民代表选举产生的,绝大多数村庄却都是按乡镇安排选村支书进了董事会并被推选为董事长的。不过,既然制度规定董事会是由股民代表会议选举产生,股民代表会议就可能不选村支书为董事会成员,而是另选他人。L县实践中也确有20%的村支书未被选为董事长,按照相关规定,村财务一支笔实际上是董事长的一支笔,但在L县实践中,如果村支书和董事长不是同一个人,一般还是强调村支书一支笔,在董事长与村支书形成对抗时,乡镇允许重大村务决策和村财务报销只需村支书、村主任和村监委会主任签字即可,取消掉了村董事长的签字权。

制度化简的第二步是规定由村支委委员兼村务监督委员会主任。2007年浙江武义县后陈村之所以设立村第三委的村务监督委员会,是因为村庄反对派对当权的村两委不放心,要对两委进行监督,从而分权出来的。问题是,在村庄两派激烈斗争的情况下,反对派当上村监委会主任,他就可能凭借监委会主任的否决权来否决所有他们不同意的两委决定,从而出现村庄任何决策都无法达成、村庄治理陷入困境的问题。为了防止实行村务监督委员会以后村庄普遍出现的这种治理困境,浙江一些县市规定,成立村务监督委员会,且由村民代表选举产生村务监督委员会三名委员,再由监委会委员推选产生村监委会主任,但规

定必须推荐主管纪检监察的村支委委员当村务监督委员会主任。事实上,不仅浙江大多数县市有规定或要求,而且广东、河南等在行政村设立村务监督委员会的省区都有类似规定或要求。

与地方政府要求选支书为董事长但实际上一般都有20%的村支书在村民代表会议上不能被选入董事会一样,虽然地方政府明确要求由村支委兼任村务监督委员会主任,在召开的村民代表大会上,村支委却可能无法选入村监委,也就不可能推选为监委会主任。有些村庄派性斗争十分激烈,斗争焦点有时就转移到村务监督委员会选举上来,结果就是选出的监委会中不仅没有村支委,而且没有一个党员。对此地方政府的可能应对办法是由村支委来分管村务监督委员会,从而就取消了村务监督委员会。

复杂制度的以上化简,是尽可能将已经分设的四套村级组织班子进行合并,从而减少四套班子的相互否决。以前村级班子主要是村支部与村委会,协调好了村支书与村委会主任的关系,村级组织就可以顺畅运作了。新设的村股份合作社董事会和村务监督委员会,虽然可以减少村干部的寻租行为,却可能极大地降低村级组织的运作效率,且给了村庄所有群体通过复杂制度来表达诉求的机会,从而可能导致某些村庄村级治理的困境。通过引导村支书兼任村董事长,村支委兼任村监委会主任,将四套班子又化简为村支部和村委会的两套班子,从而提高村级组织运转效率,减少村级治理的困境。即使如此,在浙江L县,仍然有20%的村支书不能入选村股份经济合作社董事会,也有20%的村支委无法当选村监委会主任。恰恰出现这样意外的村庄一般都是派性斗争十分激烈的村庄。而且,村支部和村委会之间,村支书和村委会主任之间,也可能会有激烈对抗。

浙江实行联村干部制度,即每个行政村都有乡镇干部包村负责。这个包村负责的重点是要让村级组织运转顺畅,从而既可以处理好村务,又可以完成上级布置的行政任务。联村干部最担心的是村级组织换届中形成势均力敌、相不让步、相互对立的两派。村级组织换届结束了,三年一个任期,一年多还无法完成新班子的磨合,各种工作无法开展,联村干部就完不成任务。因此,在村级组织换届时,联村干部就会想方设法尽可能让同一

派的人当选,其中一个做法是鼓励村支书组阁,即由村支书推荐与自己配合得来的村委会主任竞选。一旦村支书支持的村委会主任当选,支书主任关系融洽,工作就好做多了。如果支书推荐的主任候选人落选,另外一派的人当选,村庄各项工作的开展就会十分困难。村支书一派,村委会主任一派,两派激烈斗争,形成均势,这样的村就成为了问题村,一般乡镇干部联村可能就无效,乡镇就可能安排能力强的领导干部来联村调解,经过磨合,少则半年,多则一年时间,势均力敌的两派终于认清现实,达成妥协,开始合作来开展工作。

之所以要尽可能将村四套班子化简,是因为重大村务决策和财务报销也都有详尽的制度规范,比如“五议决策法”和“村级权力清单36条”。重大村务决策必须要有2/3以上村民代表的签字同意,村财务报销实行连签,四套班子都要签字。这些制度规定就使得四套班子任何一个人反对,村庄重大决策就不可能通过,更不可能实施。所有人都有否决权,四套班子的相互牵制导致村级治理陷入困境。实践中因此也要对此复杂制度进行化简,比如规定四套班子中有一个人无理由反对的,可以由另外三个人签字,再加上联村乡镇干部签字,就可以作为正规入账报销依据,从而防止村级组织反对派的无理反对,防止村庄权力的无序斗争。

对于极少数派性斗争激烈、村庄形成派性斗争均势的村庄,乡镇就可能采取更为非常规的措施,比如下派第一书记,安排工作经验丰富的乡镇领导联村,通过私人关系介入村庄两派权力斗争,甚至带国税地税部门到作为一派代表人物的企业家的企业检查税收。总之是软硬兼施,以防止村级治理陷入瘫痪状态。

尤其重要的是,往往越是富裕的村庄,越是有重大国家工程建设任务的村庄,越是具有利益,就越是可以调动村民利用复杂制度来表达自己的利益诉求,从而就越是容易造成村级治理中的僵局与困境。一旦村级治理陷入困境,国家重大工程建设任务就无法落地,这显然是不允许的。因此就必须要有对复杂制度的化简,就会有各种变通的办法出来。

复杂制度的悖论

当前中国正处在快速变迁时期,快速变迁不

仅意味着利益的剧烈调整,而且意味着存在各种未预期的国家任务,比如征地拆迁、“三改一拆”、“五水共治”、“美丽乡村建设”或精准扶贫等等。尤其是在当前城市化背景下面,强有力的基层组织是完成国家任务的基本前提。

无论是征地拆迁还是“美丽乡村建设”,国家任务的落地同时也是利益调整的过程,也是利益产生与捕获的过程,也就有各种寻租空间与可能。实践中,为了防止村干部的寻租行为,国家通过提供制衡的组织设置如村务监督委员会和规范的程序如“四议两公开”来防止寻租行为。这些组织和规范程序使之前相对简约的村级组织制度变成了复杂制度,复杂制度为所有人提供了表达利益的机会,从而就可能在有利益的地方激发各个利益主体为追求利益而集结起来竞争,甚至形成剧烈斗争的两派。这样的剧烈斗争的两派通过村级选举而体现在村干部人选上面,两派相互斗争,从而形成村级治理的僵局,并影响国家任务的完成。当然,如果协调得好,村级权力能够有效代表村庄现有利益主体的利益,这样的村级权力运转可能也会顺畅。

复杂制度本身是为了防止村庄权力寻租而产生出来的,因此,复杂制度一定要强调相互制衡与规范,相互制衡与规范就可能造成村级重大事务决定的议而不决、决而难行,就可能造成复杂制度的高成本与低效率以及各种国家任务在村庄的难以落地。

为了完成各种自上而下的国家任务,为了提高制度效率打破村级治理中的僵局,地方政府对复杂制度进行化简,一是减少村级组织的权力主体,典型是引导或要求由村支书兼任村经济合作社社长,由村支委兼村务监督委员会主任。二是对规范的程序进行化简,比如可以在联村干部签名的基础上取消村委会主任必须连签的制度。

制度化简在实践中经常会遇到意外,比如村民代表会议拒绝选村支书当合作社社长,或村民代表会议拒绝选村支委当村务监督委员会主任,村庄中的一派甚至可能通过参加村民代表竞选来

架空村支部与村委会。制度越复杂,制度规定越清晰,就越是为村庄中的一些利益主体寻找制度漏洞以达到自己目的提供了可能,且越是规范的制度越是低效、越是难以调整。在当前中国快速发展与变迁中,这些规范、清晰且复杂的制度就越是可能沦为各方利益主体无序利益博弈的工具,地方政府为了解决村级治理中出现的僵局,就不得不允许各种不规范的甚至私人性的非正式制度替补上来。结果就是,越是规范、正式、复杂的制度,越是可能造成各种不规范非正式制度的引入。比如“五议决策法”和“村级权力清单36条”要求村庄所有重大事项都必须经由2/3村民代表签字同意,从而极大地提高了村民代表的重要性,村民代表选举激烈竞争成为2017年L县村级换届中的重要现象,乡镇干部为了防止村民代表会议架空村两委,防止村民代表阻止诸如征地拆迁等国家任务的落地,而不得不或更加想方设法地操控选举。

也是因此,脱离实践条件下的复杂制度,无论这样的制度看起来有多么好,在实践中如果制度运转不畅,甚至无效运转,这样的制度就需要调整,过于复杂的制度就必须化简,过于简约从而可能造成普遍权力滥用的制度就可能要再复杂一点。制度需要在复杂与简约之间、在制衡和效率之间达成平衡,平衡点与制度运转的时代与环境有关,没有脱离时代和环境条件的完善制度。

- ①贺雪峰《试论二十世纪中国乡村治理的逻辑》,载《中国乡村研究》第5辑,福建教育出版社,2007年。
- ②卢福营、孙琼欢《村务监督的制度创新及其绩效——浙江省武义县后陈村村务监督委员会制度调查》,《社会科学》2006年第2期。
- ③《政经分离看南海》,《领导决策信息》2010年第45期。

作者简介:贺雪峰,华中科技大学中国乡村治理研究中心主任,教育部长江学者特聘教授。武汉,430074

(责任编辑:成婧)