

村级基层组织建设:法制化与集体经济^{〔*〕}

——江苏村级组织个案调查

○ 李 宁, 史婷婷, 徐国栋

(南京财经大学 法学院, 江苏 南京 210042)

〔摘要〕村级基层组织作为国家政权与乡村社会衔接的桥梁和纽带,在我国乡村社会变迁进程中始终具有核心和凝聚力的作用。针对现阶段我国农村所面临着乡村治理内卷化、传统文化式微以及部分地区黑恶势力猖獗等困境与挑战,村级基层组织的力量不是削弱而是必须强化。其有效路径则是通过健全民主法制化监督机制、文化历史传承以及村级集体经济的发展。

〔关键词〕村级基层组织;法制化建设;集体经济发展;乡土文化传承

一、研究背景

村级组织是指农村社会村落一级的党委会(党支部)和村委会。作为我国农村目前最基层的组织,是国家政权与乡村衔接的桥梁与纽带,在乡村社会治理过程中具有极为重要的地位与作用。几千年的小农经济,犹如一盘散沙,其组织化程度始终没有得到健康发展。新中国建立之初,针对中国农民的基本特点,毛泽东同志把马克思列宁主义关于合作制的理论和中国农村的实际相结合,提出了解决农民问题的主要思路就是将农民组织起来,把分散的个体的农业经济引导到农业现代化和集体化的方向去。针对我国农业的实际,党和政府制定了农民通过合作化走上社会主义道路的方针政策,进行了强制性的制度变迁,即合作

作者简介:李宁(1953—),南京财经大学法学院社会工作系教授;史婷婷(1992—),南京财经大学法学硕士研究生;徐国栋(1989—),南京财经大学法学硕士研究生。

〔*〕本文为教育部人文社科研究规划基金项目“农村社会管理创新中农民自组织能力建设问题与对策研究”(12YJA840014)研究成果之一。

化运动,包括早期的互助组织、初级社,以及部分地区的高级社的发展。与此同时,也逐步构建起国家——村级组织——农民的农村治理组织体系。时至今日,我国农村已经经历了农业合作社、人民公社三级所有制、乡政村治等三阶段的村级组织形式。正如贺雪峰提出的,由于九亿农民的存在,尽管不同时期国家任务的差异,乡村社会性质的差异,农村基层组织要发挥的具体功能会有所差异,但保持农村基层组织强大的基础能力则是任何时期的要求。^[1]一个具有强大的基础能力的农村基层组织体系构建,对于中国现代化的顺利进行是极端重要的。

近年来,当家庭联产承包制所带来的制度变迁的能量释放殆尽之后,小农经济内在的弊端就逐渐暴露出来。农民的收入增长缓慢,农村基层组织涣散,农村出现大面积凋敝,农村各项事业因为缺乏集体经济的基础而难以推进。^[2]而取消农业税后,伴随国家与农民之间关系的变化,乡村治理中的各利益主体行为及相关关系也产生了变化。出现了基层政府的权力“悬浮”、消极不作为,农村基层组织涣散等问题。^[3]部分地区出现乡村治理内卷化,黑恶势力猖獗,非法侵占乡村公共资源等,对原本脆弱的村民自治体制形成了新的威胁。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。^[4]与此同时,面对当前人口流动性大,农村矛盾纠纷多,社会治安不稳定,特别是在土地承包、征地拆迁、土地流转、宅基地发放等一些关系群众生产生活的现实利益问题,都需要“一个具有强大的基础能力的农村基层组织体系”来应对和解决。实践说明,村级基层组织在社会治理中的作用必须加强而不是削弱。

本研究选取的刘巷村和阳庄村的党委会(党总支)和村委会作为最基层的乡村组织机构,在本村经济发展、农民增收和发展公益事业、提高村民生活水平、维护社会稳定等方面,发挥了基层组织应有的行政效力和创新能力,在乡村治理创新的实践中积累了各具特色的经验,进一步证明了中国农民在基层组织的有效引领下走组织化的道路,增强村落社区居民的凝聚力,才能真正实现乡村民主建设和新型城镇化发展。

二、村级基层组织建设促进经济发展的实践探索

(一)刘巷村:“四议”与“三个一”,开辟乡村发展新路径

刘巷村地处连云港经济技术开发区朝阳街道,占地面积1.28平方公里。该村共有8个村民小组,659户,2569人。朝阳街道因上世纪50年代毛泽东同志亲笔题写“大社优越性”而出名,江苏省委曾经发出“社学朝阳”的号召,刘巷村正是其中一个组成部分。改革开放以来,刘巷村弘扬优良传统,积极倡导“孝德、务实、创新、争先”的新时期朝阳精神。村级基层组织逐步建立和完善了“四议”(村民代表大会、党员代表大会、党委会、村委会)、“三公开”(财务公开、政务公开、党务公开)的村务管理制度,有力推动了刘巷村经济和社会的发展。刘巷村党委和村委会按照“党建引领、产业联动、龙头带动”的工作思路,引领村民

组织形成了“一企一会一社”的“三个一”经济模式,开辟了刘巷村集约发展的新路径。“一企”即充分整合刘巷村资源,采取市场化运作方式,在连云港市率先成立刘巷村资产管理总公司,推进土地流转,集中向大户出租,村民参与租金分红收益,并盘活村级资源,实现更大收益;“一会”是以刘巷村“三和磁选”为龙头,联合全市 30 多家磁选装备制造企业,成立连云港磁选装备制造业协会,加快推进苏北乃至全省最大的磁选机制造基地;“一社”是指刘巷村着力培育特色盆景产业,组织联合本村五十多户盆景培育户成立刘巷村盆景合作社,形成本市最具规模的盆景制作、销售基地。目前,“一企一会一社”有效带动村民就业,显著增加村集体经济收入,2014 年村民人均收入达到 20200 元。刘巷村坚持“以人为本”理念,以“服务民生”为办事宗旨。2012 年试行 1000 余亩土地连片流转的高效农业,让农民摇身变成坐收分红的股民。2013 年投入 100 余万元进入村庄整治,实施道路、自来水和下水道管网改造和天然气入户工程,全村户户居民实现了安全、卫生用水,有效解决了长期以来村民引用地表水而滋生的地方病等问题以及枯水期无水问题。正如刘巷村党、村两委所说,服务民生是基层组织建设的根本,基层组织建设要有活力,必须以群众最关心、最渴望解决的事情为抓手。

(二) 阳庄村:“基地+合作社+党员示范户”模式,走现代农业发展之路

阳庄村位于江阴市徐霞客镇。村域面积 5.77 平方公里,有 19 个自然村,47 个村民小组,常住人口 4570 多人。阳庄村拥有耕地近 4000 亩,河流湖泊近 1000 亩,自然资源丰富,农业基础厚实。江阴市作为“中国资本第一县”,以制造业为主,民营经济发达。阳庄村周围可谓经济强村林立,包括赫赫有名的华西村和长江村等。根据不同于其他经济强村的发展模式和产业特点,阳庄村被江阴市列为“不开发地区”战略中的重点建设村。从 2008 年起,在村党委会、村委会的组织领导下,发挥党员示范户的模范带头作用,通过土地流转到村的方式将分散种植的土地集中起来,进行集中规划管理,走出自身独具特色的高效农业的产业发展之路。目前,已建成了以阳庄菜园为载体的高效蔬菜农业示范区和以芙蓉有机水稻为载体的优质粮油农业示范区。规划总面积 3000 亩的阳庄菜园,已完成一、二、三期建设,四期工程正在建设之中。阳庄菜园已拥有钢架大棚 1100 余亩,日光温室 25 亩,年供应果蔬能力超过 5 万吨,已成为江阴市民蔬菜供应的主要基地。阳庄村采用“基地+合作社+农户”的模式,由合作社带动农户参与蔬菜种植,安置了本村 50-70 岁闲置劳动力 200 余人,大大增加了本村农户的收入。据统计,2011 年全村农民人均收入为 2 万余元,高于江阴市农民人均纯收入 17460 元约 20 个百分点。村级集体经济不断壮大,2012 年村有效收入达到 2400 万元,村级净资产达到 1279 万元,比 2005 年翻了 17 倍。与此同时,阳庄村社会事业协调发展。其一,建设了“路平、水清、家净、地绿、整齐有序”环境优美村庄。其二,阳庄村投资 300 万建起社区服务中心。基本做到了日常购物不出村,购买农资、饲料不出村,咨询农技、修理农机不出村,小病治疗不出村,文化娱乐不出村,健身锻炼不出村,培训阅览不出村等“八个不出村”。

三、村级基层组织建设经验与启示

(一) 引领村民谋求发展之路

村级基层组织作为村落治理的核心和绝对主宰力量,在村落社会中始终起到社会稳定的重要支撑作用。取消农业税后,随着作为绝对主宰的权力和权威的削弱,干群关系得到了缓和。但另一面,大部分村级组织却变得“悬空”“不作为”。部分乡村干部反映,以前是村民有事主动找村干部。现在是“有钱有粮不求你,不批不斗不怕你,出了问题要找你,处理不好要骂你。”事实证明,取消农业税使农村生产力得到了解放,农民收入不断增加,生活水平逐渐提高,公共财政真正惠及农村,推动了基层组织职能的转型和基层政治体制改革。但是现阶段乡村治理的问题依然严峻,如基础设施建设与财政问题、政府职能弱化、土地矛盾、债务危机等。村级组织职能由取消农业税前的“税收者”转变为素质型、给予型的“服务者”。由此,必须对基层组织的功能和性质进行重新定位。村级组织作为“上面千条线,下面一根针”的这根针,既要承担自上而下国家政策和意志的落实,又要保证村庄社会的基本秩序,满足农民的基本生产生活需求。^[5]

刘巷村和阳庄村的村级组织认清了解决矛盾问题的核心主要在于村级集体的经济发展,提高村集体和农民的增收水平。刘巷村以抓经济、办项目为乡村治理创新的中心和主线,为了使村级资产、资金、资本效益最大化,刘巷村党委、村委会率先成立了村级资产管理经营主体——连云港市刘巷村资产管理总公司。以“专业管理、创新开发、挚诚服务、壮村富民”为核心宗旨,整合村级有效资源,积极采取市场化运作方式,推进村级资产增值、资金增收、资本增加。据统计,2013年刘巷村完成集体净收入180万元;工业产值1.8亿元。阳庄村的特点则在于,面对周边经济强村的辐射,较好地探索了自身的路径即创建“一村一品”的独具特色的农业示范村。在多年的农业生产实践中,阳庄村作为农产品生产型行政村,逐渐形成了以现代蔬菜产业为主导,林、牧、渔并行发展的农业生产结构。以“阳庄菜园”为龙头,实现产业的组织化、规模化、标准化、设施化。农民增产增收,村级集体经济收入稳步提高。上述二村的实践探索说明村集体经济的实力永远是乡村社会稳定的强有力的支撑。正如王景新指出,我国村域集体资源、资产和资金是村社农民共同创造、代际传承、辛勤积累和沉淀下来的,凝聚着几代农民的贡献,只能由村民自治组织和村组集体经济组织管理和经营。^[6]

(二) 强化基层组织能力和凝聚力

改革开放以来,随着人民公社体制的废除,国家在农村实行乡政村治的治理方式。其主要特点就是实行了家庭联产承包责任制和村民自治制度。农民有了选举村领导、参与村级公共事务决策和管理的自主权,村民委员会成为村民群众自治性组织。这一制度安排,使得村民委员会由过去人民公社体制中的生产大队变为由国家和具有一定生产自主权的农民组成的社会的交界点。^[7]乡镇作为国家最基层政府组织,其行政事务工作必须通过村组织的力量来完成,与此同时

国家的意志也是通过村级组织得以实现的。然而多年来,因为传统秩序的瓦解,人民公社解体,城市文化的入侵,尤其是农村人财物向城市的转移,使得农村社会再次面临失序的问题。^[8]取消农业税后,乡村社会治理凸显许多新的问题,包括土地流转与确权、村庄公共事业发展以及村级集体经济的有效实现形式的探索等。只有对诸如此类问题的有效处置才能应对各种挑战,确保乡村社区的稳定与有序发展。正因如此,建构一个具有组织能力、向心力和凝聚力的强有力的乡村基层党政核心组织,发挥其在农民群众中的号召力,具有极为重要的意义。

后税费时代,国家以各种形式向乡村分配了大量的资源,但是在一些地区也出现了许多令人担忧的景象,国家资源的很大一部分被基层政权和灰黑势力以合谋的形式截取,资源分配没有引起相应的治理效益,反而出现了新一轮的基层治理“内卷化”。归根结底,有法不依和无法可依,基层组织缺乏有效民主监督机制,成为乡村自治治理中的最大短板。当然,需要指出的是在农村大部分地区并不都如同上述所说状况。在新中国成立包括土改时期起,党和政府培养了一代代薪火相传的有信念、有责任感的农村基层优秀干部,这部分人始终是中国农村稳定发展的中坚力量。值得一提的是,刘巷村曾经是毛泽东为其亲笔题“大社优越性”,人民公社时期又有江苏省委关于“社学朝阳”的号召,据说当年上百面奖状和锦旗挂满了村委会(生产队)办公室。尽管社会在变迁,时代在发展,但是刘巷村基层组织一直保持着较为纯洁的党风和干群之间的良好关系。而阳庄村两委提出加强队伍建设,发挥基层组织模范作用,固本强基。党委会实行党员制度化、规范化管理,加强党员学习培训,保证党员党性纯、素质高、能力强。以阳庄菜园为依托,采用“支部+合作社+党员示范户”的模式,发挥党员以点带面作用,带领村民创业致富。阳庄村党委会曾多次获得江阴市基层党组织示范点和先进基层党组织荣誉。正因为上述二村的两委继承传统并强化组织民主法制建设,具备良好的能力和素质,才能在现阶段治理过程中,收获农民群众的信任信赖,成为村级集体经济和社会发展的规划得以顺利实施的保障。

当今农村治理千头万绪,但有了基层组织坚强领导和带头人,一切问题变得迎刃而解。例如土地流转方面,通过农户自发流转来实现土地的规模经营和农业结构调整,往往交易成本比较大,所需时间比较长。^[9]而如果在村级组织的组织和引导下,情况却大为不同。充分发挥村级组织的作用,将会大大降低交易成本,促进土地有序流转,从而使土地得到充分的开发利用,使农民的利益和权益最大化。阳庄村通过土地流转到村的方式将分散种植的土地集中起来,进行集中规划处理,规模化的万顷良田优质粮油生产基地和阳庄菜园两块高标准农田面积3200余亩,占到了总耕地面积的80%以上。刘巷村集体组织土地流转,通过民主协商,统一意见,承包给种粮大户,节省了大量的生产成本。

(三) 整合传统文化和良好风俗资源推进乡村社会治理

中国乡土传统文化和村民的淳风良俗,是我们祖先留下来的宝贵遗产,继承弘扬这份遗产,对于这一代人来说责无旁贷,也是新时期农村发展不可或缺的基

石。刘巷村是元代杂剧《窦娥冤》原型故事的发生地,这里的祖祖辈辈都在讲述着流传千古的“汉东海孝妇”周青感人的孝行故事。千百年来,“孝德文化”已经深深扎根于这片土地,形成了特有的文化品牌。刘巷村基层组织立足东海孝德文化,弘扬和践行社会主义核心价值观,通过传统文化的感召力,建构刘巷村的精神文明。一方面树立良好的社会风气,每个月都将孝敬父母公婆的道德模范请到村会议室,交流经验和共同协商化解各类村民矛盾。另一方面,坚持服务民生,实施了“三改一引”村庄整治的民生工程。同时持续加大村级服务设施标准化建设,投资30余万元建成优质的保健、养生、卫生中心等。刘巷村作为当年农业合作社时期和人民公社时期的先进基层组织,培养了一代代优秀的基层党员和干部,这些老同志成为刘巷村的骨干力量。在许多村庄建设和治理的重要问题上,村两委现任领导事事都征求老同志的意见,依靠他们发扬革命传统,起模范带头作用,形成了刘巷村良好的社会风尚和正能量,增强了凝聚力和向心力。

阳庄村位于中国百强乡镇江阴市徐霞客镇。徐霞客镇作为江苏省爱国主义教育基地和德育教育基地,本身对于所辖乡村具有强大的辐射作用。阳庄村基层组织充分利用了传统道德文化的感召和影响力,激励村民弘扬徐霞客的勇于探索精神,努力打造独具特色的乡村治理和经济发展模式。其一,村庄环境优美。阳庄村在对于村庄环境整治过程中,制定村规民约,树立良好的社会风尚改变村民的传统生活习惯,清理改善生活环境创建优质的人居环境和生态环境。2012年,阳庄村九个自然村中的四个自然村创建了江苏省村庄环境整治“江阴市样板村”和江苏省“二星级康居乡村”等。其二,服务村民,让村民富裕起来。阳庄村在现代农业的发展过程中,始终把提高村民收入,改善村民生活水平放在首位,从方方面面给农民们创造就业、增收条件。在阳庄菜园三期工程中就突出“政府搭台、农民唱戏”,以农民凭土地入股参与蔬菜的种植经营,年底实行按股分红的形式拓宽农民收入渠道。

四、村级基层组织建设存在问题分析

(一) 村级基层干部结构问题

一方面村级两委成员年龄偏大,缺乏年轻的后备人才支撑;另一方面,村级组织成员大多文化程度偏低。现实中的乡村社会,一些村级干部即使文化水平不高,但在群众中威望高,有凝聚力。因此村民在选举中宁可选择文化虽不高,但是真正为群众办事的所谓“信得过”的老同志。这就导致了村级干部队伍整体素质不高,缺乏科学管理知识,工作方法和手段滞后。尽管近年来大学生村官充实进村级组织,但并没有根本改善村级组织年龄老化、知识水平不足等问题。同时由于升学、参军、务工、经商,农村优秀人才的流失,也是重要原因之一。

(二) 村基层组织对政府惠农投入缺乏有效整合作用

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。然而,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。目前村级基层组织年可用资金的主要来源,一是上级财政转移支付,二是靠村级经济创收,这是主要来源。当然在上述二村,由于村级集体经济发展水平较高,村财政收入不存在困难。但是在很多乡村,取消农业税后,出现村级组织无“经济实力”的问题^[10]。特别是边远山区的村级集体经济没有创收渠道,村干部待遇问题都难于解决,因此直接影响了干部队伍的稳定,同时也凸显出我国区域性村级基层组织发展的不平衡问题。另一方面,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。有专家指出,取消农业税后,各级政府发放了一系列农业补贴,如粮食直补、农资综合直补、良种补贴、农机购置补贴等。这些补贴短期内使从事农业生产的农民得到了实惠,但这种“普惠式”的资金分配方式,使资金的使用较为分散,对于单一农户似乎呈现了正效应,然而纵观整体的农业经济形势却出现了效应的递减。^[11]事实证明,国家不只是将资源分配给单个的农民,而是要将资源集中给农村基层组织,发挥农村基层组织的能力,通过合理合法的手段例如民主协商机制、保护农民基本权益等,科学有效地整合和使用政府公共服务资源和各项惠农性投入。通过村级集体经济的发展使得本地区的山川土地资源合理开发使用,才能真正降低投资成本,发展高效农业。

(三)乡村基层组织法制化监督机制不健全

改革开放以来,村民自治组织制度作为一项广大农民群众直接行使民主权利,实行自我管理、自我教育、自我服务的基本社会政治制度不断得到完善与发展。人们对之寄予很多希望,把它看作中国民主发展历程的重要部分。但是在其运行和发展进程中也存在许多问题,而其中尤为使人担忧的就是,村民自治的基层组织本身缺乏民主监督的有效机制,这对于村民自治制度的健康发展留下了隐患。这首先是因为目前的《村民委员会组织法》是围绕着村民委员会来设计村级治理结构的。它对村民委员会的选举、运作等都做了较为详尽的规定,但对监督问题则考虑不足。在推行村民自治的初期,把重点放在村民委员会的选举上是必要的,因为选举代理人是民主的第一步。随着村民自治制度的大力推行,民主选举村干部在绝大多数农村地区都已正常运作了,监督缺位的问题则凸显出来。监督机制不完善必然会诱发腐败行为,侵蚀已经取得的民主成果。^[12]即使在上述二村,村级两委努力健全和加强了本村的廉政建设机制例如财务、政务、党务三公开等。但是这种自律性较强的或称之为自我监督型的机制仍然具有局限性。正如有专家指出的,在当前相当部分的农村,国家力量虽在,却大多数时候并没有发挥实际作用,而乡村社会的秩序竟然被灰色力量附着,并受灰色力量支配。^[13]究其原因,乡村基层组织的民主监督缺乏长效机制,其根本在于缺乏强有力的法制化治理。乡村基层组织建设必须置于法制化建设基础之

上,真正的基层自治民主监督机制的建构必须通过法制化,才可形成长效机制和真正的民主。否则仅靠村级组织的自律和自觉地自我管理监督,不能从根本上遏制贪污不法行为和灰黑恶势力的侵蚀,尤其是在那些本来经济社会基础就很薄弱,矛盾问题较多的落后地区,必须依法惩治打击灰黑势力,有法必依、执法必严,才能树立起新风尚,维护社会公平正义,调动起农民群众的积极性。

五、结 语

综上所述,在当前新型城镇化发展和新农村建设的进程中,村级基层组织具有十分重要的地位和作用。面对当前出现的村级基层社会治理内卷化,基层干部群众关系疏离,以及传统文化式微等现实问题,江苏上述二村所取得的基层组织建设的经验无疑具有十分积极的意义。实践证明,村级组织是村级集体经济发展的有效载体,只有通过激发村级基层组织的能动性和创造性,充分发挥村级组织功能和作用,才能有效整合农村的土地以及其它自然资源,进行有组织、有计划、有秩序、有目的、有规范的规模化流转,使之转化为能够增值、增效的资产。在此基础上进一步实现自主创新,真正发展现代农业,从根本上提高农村生产力。村级基层组织建设的过程也是当前我国村级集体经济新形式的探索过程,同时也是实现农民利益、村集体经济利益的和谐共存、协同发展,从根本上维护和保障农民的权利和利益的过程。正因如此,村级组织不仅不能削弱而且需要进一步加强。需要指出的是,在学习借鉴上述村级基层组织建设和模式的同时,还必须注意到基层组织民主监督机制的法制化建设问题。只有实现了村级基层组织法制化建设,才能使基层组织结构进一步优化。

注释:

- [1][8]贺雪峰:《论农村基层组织的结构与功能》,《天津行政学院学报》2010年第6期。
- [2]王勇:《中国农民组织化的回顾与反思:1978—2008年》,《南方农村报》,2008年12月3日。
- [3]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。
- [4]于建嵘:《农村黑恶势力和基层政权退化——湘南调查》,《战略与管理》2003年第5期。
- [5]魏小换等:《形式化治理:村级组织性质的再认识》,《广东社会科学》2013年第4期。
- [6]王景新等:《长江三角洲村域集体经济转型发展研究》,《现代经济探讨》2009年第11期。
- [7]徐勇:《论乡政管理与村民自治的有机衔接》,《华中师范大学学报》(哲学社会科学版)1997年第1期。
- [9]武晓红等:《试论村级组织在农地流转中的作用——完善甘肃农村土地流转制度之法社会学思考》,《法制与社会》2012年第4期(中)。
- [10]刘遵伦:《农村基层组织建设存在的问题及对策》,《理论与当代》2010年第8期。
- [11]全国哲学社会科学规划办公室:《国家社会科学基金〈成果要报〉汇编(2009年)》,北京:社会科学文献出版社,2010年,第141页。
- [12]白天成等:《村民自治制度中民主监督问题浅析》,《辽宁工业大学学报》(社科版)2015年第3期。
- [13]陈柏峰:《取消农业税对农村基层法治建设的影响》,《云南大学学报》(法学版)2007年第4期。

[责任编辑:书 缘]