

【当代政治】

经济社会结构变迁背景下乡村自治组织建设创新之理路*

李太森

摘要:中国乡村经济社会结构的重大变迁,对村民自治组织建设产生了深刻影响。乡村自治组织建设必须因应经济社会结构的变迁而创新。其创新的主要取向是实现村民自治向居民自治的转变。其主要着力点是:适时调整自治单元设置,加强农村社区自治单元建设;合理界定自治权与行政权,大力加强村(社区)党群服务中心建设,有条件的地方可推行行政事务与村务(社务)分离改革;加强村(居)委员会规范化建设,推进自治内容和自治功能创新;正确处理自治组织与集体经济组织关系,适时推进集体经济运营与农村社会公共管理和服务分离改革。

关键词:经济社会结构;自治组织;村民自治;居民自治

中图分类号:D61

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2022)11-0020-09

党的二十大报告高度重视基层民主问题,明确提出要积极发展基层民主。报告指出,“基层民主是全过程人民民主的重要体现”,明确要求要“健全基层党组织领导的基层群众自治机制,加强基层组织建设,完善基层直接民主制度体系和工作体系,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效”。搞好村(居)民自治组织建设,既是实现乡村组织振兴的一项重要内容,是推进乡村治理现代化的一项重要基础工程,也是推进我国基层民主制度建设、发展基层民主的重要内容。根据我国乡村经济社会结构变迁状况与发展需要创新乡村自治组织建设,是当前发展基层民主、推进乡村治理现代化迫切需要破解的重大理论和实践问题。

一、经济社会结构变迁给村民自治组织建设带来的深刻影响

改革开放以来,随着我国工业化、城镇化、信息化、农业现代化的快速推进,随着我国经济社会体制不断改革和市场经济发展,我国乡村的经济社会结

构诸如所有制和产权结构、市场主体和经济组织结构、产业结构、就业结构和收入结构、人口和群体结构、居住结构、城乡空间结构和城乡经济社会关系等都发生了重大变迁^[1]，“乡土中国”已演变为“城乡中国”并正在向“城市中国”演进。实行村民自治是改革开放后中国特色社会主义民主政治建设的在基层社会的重大创新实践,是中国特色政治制度的重要构成部分,在推进基层民主建设、保障和发展农民政治权利、促进农村改革发展、搞好农村社会治理等方面发挥了重要作用。然而,村民自治与传统的农业经济结构密切相关。“城镇实行居民自治、农村实行村民自治的格局建立在地域性基础上,具有一定的封闭性。”^[2]¹⁹⁹经济社会结构的巨大变迁使村民自治遭遇了前所未有之变局,给村民自治组织建设带来了直接、重大而深远的影响。

1.部分农村存在村党组织和村委会软弱涣散问题

部分农村党组织和村委会存在软弱涣散问题可能有多种原因,但经济社会结构变迁的影响无疑是一个重要的客观原因。村民委员会是经村民选举、受村民委托、依法行使村务管理职权的机构,是村民

收稿日期:2022-07-28

* 基金项目:河南省高层次人才特殊支持“中原千人计划”、中原领军人才项目“经济社会结构变迁与乡村政治组织建设创新研究”。

作者简介:李太森,男,河南省社会科学院党史党建与政治研究所研究员(河南郑州 450000)。

自治组织结构体系中的核心组织。由于经济社会结构变迁,近些年来,部分经济欠发达地区一些农村村党组织和村委会存在“软、瘫、散”以及村“两委”不能很好“运转”现象。在不少农村地区,由于农民就业和收入结构多样化,导致人口结构发生较大变化:外出经商务工的青壮年人口多、农村的优秀人才流出多、农村留守老人和儿童多,部分农村“空心化”“老龄化”现象突出。这种人口结构变化必然会伴生村级组织带头人年龄结构老化,后备力量青黄不接,后继乏人,选人难、选优秀的人更难的现象,必然会伴生村干部队伍整体上年龄结构老化、文化程度不高、来源结构不合理等结构不优的问题。

2. 自治主体缺失导致的自治组织行权困境问题

这一问题主要发生在经济欠发达农村地区。村民自治组织的架构体系,其核心组织是村民委员会,其权力机构是村民会议、村民代表会议,其成员主体是村民,18岁以上村民都有选举权和被选举权。然而,经济社会结构的变迁给村民自治组织的成员结构带来巨大冲击。村庄空心化、人口老龄化以及精英阶层流失等导致的乡村治理主体缺失,成为当前组织再造过程中面临的首要难题^[3]。在经济欠发达农村地区,大量青壮年农民外出打工、季节性流动,农村空心化、农户空巢化、农民老龄化不断加剧,这导致主体成员缺位,给农村组织建设带来困境。村民流出和流动,导致村民对村务的关心度参与度大大降低,导致村民小组的管理、村民代表的产生和代表会议的召开、村委会成员的人选和自治权的规范行使都受到严重影响,以至于有些农村村民民主选举、民主决策、民主管理、民主协商、民主监督难以正常运作。一些农村基层组织软弱无力,又导致长期在本村居住的人,其政治权利得不到保障。

3. 自治主体变化导致的自治组织行权困难问题

这一问题在经济发达的农村地区有更为突出得表现。从构成村民自治组织的最基础的成员——村民来看,村民具有很大的不确定性。“传统意义上称为‘村民’的,是指固定在一个村落聚居从事农业劳动的群体,‘谁是村民’不是问题,而现在‘谁是村民’已成为乡村很难确认的问题。”^[4]现在的“村民”已然不是改革开放初期的以农业生产经营为主业、长期生产生活在村庄的农民了,村民已经发生而且还在发生重大变化。当村民不再以本村籍务农的农民为主体时,村民的变化就是一种质变。在经济

高度发达的农村地区,有的农村已经转入城市,农民已变为市民。没有转入城市的农村,村也不再具有传统意义上村的特征,村民也不再是过去以从事农业为主的村民。有的变成了城市就业者,有的变成了季节性农民工,有的变成了当地的工商业者。许多务工经商的外来人口成为新的村民。居民和就业结构的巨大变化给村民自治组织建设带来全新课题。根据《村组法》规定,村民会议由本村18周岁以上的村民组成。“这一规定没有预见农村人口大流动的状况,以致事实上将外来人口排斥在工作地的公共政治生活之外,使其不能参与工作地村委会选举,亦难以通过村民自治正常表达意愿和要求。一些外来人员为保护和获得其利益,往往采取非规范的方式进行利益表达。”^[2]¹⁵¹人口和就业结构的重大变化,导致公共事务大量增加,对村民自治组织的架构、设置、行权带来严重影响。就村民组织成员资格而言,是否吸纳外地人口、吸纳多少是全新问题;就村民小组和村民代表会议而言,要不要吸纳外来人口代表和有关利益群体代表参加;就村委会主要干部的职责而言,村委会成员面对日益繁重的公共事务是否还能以非公职人员的农民身份,把务工经商或办企业作为自己的主要职业兼而得之,农村社区居委会成员的工作需不需要专职化;就自治组织与集体经济组织的关系而言,村民委员会或村民小组仍然既担当公共管理和公共服务职能,又行使集体经济的经营管理权能,这种情形在经济发达地区很容易产生集体经济管理不规范、经营效率不高、集体收益分配矛盾多发、集体经济组织“绑架”自治组织等诸多问题。

4. 乡村的自治单元设置问题

经济社会结构的变迁直接影响着自治单元的设置,而自治单元的设置又直接影响着自治组织的架构。经济社会结构变迁特别是城乡空间布局变化,乡村居民居住结构变化特别是集中居住发展,不仅推进了人口流动和迁移,使城市圈不断扩大,小城镇不断增多,而且重塑着乡村社会的生产生活共同体单元。自治单元的设置必须以居民为主体、为本位,以居民的生产生活共同体为社会基础。近些年来,基于工业化、城镇化等经济社会发展需要,特别是基于社会公共管理和公共服务下沉的需要,部分农村的农民转入城镇化管理,部分农村地区探索开展了新型农村社区建设。随着部分农村并入城市,随着新型

农村社区和中心村镇成为乡镇区域内的重要生产生活中心,原有的以行政村为单元的村民自治组织设置必然被突破而且已经被突破。再造自治组织单元是经济社会发展提出的重大理论和实践课题,也是近年来学术界探讨争鸣的热点问题。

5. 村民自治权与政府行政管理权的关系问题

这个问题是乡村经济社会结构发生重大变迁背景下乡村治理中面临的一个突出问题。

第一,乡村公共管理和服务事务的大量增加超出了村委会的职责范围。“作为行政村的村民委员会不仅自己管理自己的事务,同时还要承担协助政府工作的职能,具有一定的行政职能。”^{[2]251}村委会承担一定的行政职能在经济社会结构比较简单的农村地区有其必然性与合理性。但随着乡村经济社会结构的巨大变迁,乡村对公共设施建设、公共管理和服务事务的需求大量增长,例如,污水处理、医疗卫生、道路交通等基础设施建设,社会治安、市场秩序、道路交通的管理,教育、医疗、养老等基本社会保障服务的提供,这些公共管理和服务的提供已远远超出了村委会的履职范围。

第二,靠村委会提供农村社会公共管理和服务已力不从心。在早期的村民自治制度设计中,农村的许多公共管理和服务是由农民自己协商、自主解决的。但随着农村经济社会发展、农民需求结构变化,乡村的公共管理和服务事务大量增加。鉴于村委会受财力、物力以及法定权力的限制,受村委会成员的素质、能力、精力、资质等各种因素限制,村委会在为村庄特别是集中居住社区提供公共管理和服务方面显得力不从心甚至无能为力。

第三,行政权与自治权的界限模糊不清,既影响基层政府行政管理职权的规范、高效行使,也影响村委会自治权的规范、有效行使。长期以来,村委会承接了大量乡镇政府下派的各项职能,行政化趋向严重。村委会的主要职责是搞好村民自治,过多行使行政权必然导致自治权异化,于法无据。当前在不少农村地区特别是经济发达农村地区,行政事务与村务、村民事务与社区居民公共事务严重交织在一起,行政权与自治权缺乏界定、模糊不清,村民自治组织越权行事、政府组织行政管理缺失现象同时存在。村(居)委会被行政化,不断丧失了自身的自治功能,也扭曲了基层政府和村(社区)的关系。这表明,理清自治权与行政权的关系和边界,剥离村委会

的行政职能,实现村民自治向居民自治的转化,保障和实现乡村社区各类群体特别是外来人口群体的社区居民自治权益和作为国家公民的各项政治权利,是经济社会结构变迁带来的必然要求。

6. 自治内容和功能面临的问题

在村内公共事务以及治理对象都发生巨大变化的情况下,村民自治组织自治的内容和功能作用也亟须做出相应的调整。就制度设计角度讲,村民自治组织是自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的群众性组织,村民自治的主要功能和内容是广大村民通过民主选举、民主决策、民主管理、民主协商、民主监督的民主运作机制,管理本村域内的与村民利益密切相关的村级公共事务。但从社会发展角度看,“村域”“村民”“村级公共事务”是随着经济社会结构变迁和社会发展需要在不断发展变化的,因而自治组织的自治功能和内容也会发生相应改变。

第一,从“村域”的角度看。随着新型城镇化建设的不断推进,特别是随着一些地方开展并村入城、并村入镇、并村建社区、村庄扩建,不少地区的村庄规模和结构发生了重大变化。“村域”的变化不仅仅是地理空间的变化,还包括产业结构、人口结构、就业结构等的变化。显然,自治的范围发生了变化。

第二,从“村民”的角度看。现在居住在农村的居民,有个体农户、种养大户、流动就业的农民工、合作社社员、公司(企业)员工、各种各样本村的或外来的务工经商人员等。“村民”的变化反映了自治主体、治理主体、作用对象的变化。

第三,从“村级公共事务”的角度看。在原来经济社会结构比较简单的农村,村级公共事务的内容主要包括农地的承包、流转管理,宅基地管理,村内简易公共基础设施的建设,村民矛盾纠纷的调解,村内治安管理,政府转移支付款项的发放,体量较小的集体经济的经营和收益分配管理等。但由于经济社会结构变迁和经济社会发展需要,特别是由于城乡经济社会管理一体化和城乡基本公共服务均等化的推进,村级公共事务的内容和承担主体正在发生重大变化。就公共服务方面看,当代中国社会已经发展到了以工补农、以城带乡、城乡融合发展的阶段,农村的公共基础设施建设,乡村居民的医疗、教育、养老等基本公共服务的提供,已超出了村级公共事务的范围,上升为社会事务和政府政务,政府成为为农村居民提供基本公共服务的主要承担者,而村委

会则成为协助配合者。就公共管理和社会治理的角度看,农村社区的土地管理、社会治安、环境保护、污染治理、防疫抗灾等事务,大大超出了村级公共事务的范围,上升到社区和社会公共事务的层面,更多情况下需要以基层政府为主导进行管理,需要农村多元治理主体共同参与治理,农村自治组织需要承担的职责是协助配合政府并发挥自身在农村治理中的组织、协调、沟通等应有功能。

此外,在经济事务方面,传统的经济管理模式遇到挑战,自治组织的经济事务正在发生变化。例如,所在农村社区各市场经济组织的日常生产经营活动由各经济组织自行负责,政府负责监督管理,自治组织仅负责对集体经济组织的监督管理;农村社区居民的就业、收入及日常管理,更多情况下是由其所供职的单位负责。可见,村民自治组织的经济管理和治理功能、社会管理和治理功能必然发生而且已经发生变化。原有的某些功能会由政府和经济组织代替行使,同时也会因应社会发展需要被赋予一些新的功能,如做好社区的集体资产管理、物业管理,协助党组织和政府做好妇女儿童权益保护、环境卫生、安全生产、社会治安、风险排查、民事调解、矛盾化解、文体活动等方面的工作。

二、乡村自治组织建设创新应遵循的基本原则

基于政治与经济社会互动发展的基本规律、我国实行中国共产党的领导和人民民主政治的具体国情、推进基层社会治理体系和治理能力现代化的现实要求、不断满足乡村居民日益增长的美好生活需求的根本目标,乡村自治组织建设创新应遵循以下五个基本原则。

第一,必须符合经济社会发展变迁的规律。生产力的发展要求是刚性的,因而经济社会的发展变迁也是刚性的,乡村自治组织建设创新必须主动适应并有利于推动经济社会的发展变迁。唯有如此,乡村自治组织建设创新才具有科学性、可行性、实效性,才能充分发挥对经济社会的反作用。再进一步而言,乡村自治组织建设必须有利于工业化、城镇化、信息化和农业现代化的推进和发展,必须有利于乡村产业的融合发展,必须适应城乡土地、资本、技术、人才等资源要素的自由流动和优化组合,必须因

应乡村居民不断增长的对美好生活的追求。

第二,必须坚持党的领导。解决中国所有问题的关键在党。政党政治是当代社会发展的一种必然要求。在当代中国,党对国家、对社会的领导,是实现国家和社会有效治理的必然选择。坚持和完善党对乡村社会的领导也是实现乡村社会良善治理的必然选择。党的领导既是近代政党制度在中国演变发展的结果,也是当代中国社会发展和社会治理所必须。在利益结构复杂多元、组织结构复杂多元、群体结构复杂多元、治理主体复杂多元、思想意识复杂多元的当代乡村社会,特别需要以为人民谋幸福、为民族谋复兴作为初心使命的中国共产党的领导,来整合社会利益需求,来领导社会治理,来保障和增进人民的权利和福利。很显然,在乡村自治组织建设创新中,我们必须把党的领导贯彻其中,其中特别要注意解决好村(社区)党组织书记通过法定程序担任村(居)民委员会主任、村(社区)“两委”班子成员交叉任职问题。

第三,必须有利于推进基层社会治理体系和治理能力现代化。基层党组织、政府组织、自治组织是乡村治理的基本主体,在乡村社会治理中有着各自独特的重要功能作用。必须搞好党的领导权、政府行政权、居民自治权的协调配置,充分发挥党组织、政府组织、自治组织在社会治理中的合力作用;必须按照民主、效能、便利原则,科学设置自治组织的组织架构和自治权能,保障自治组织规范行权、高效行权,确保基层民主制度的有效运行,充分发挥自治组织在乡村社会治理中的特殊功能作用。

第四,必须有利于保障和增进人民群众的政治权利。人民民主是社会主义的生命。人民民主既是推进国家治理现代化的重要路径,也是中国特色社会主义政治建设的一种价值目标,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。乡村自治组织建设必须把巩固、扩大、增进乡村居民政治参与权利特别是在基层自治中的民主权利作为重要价值遵循。在自治组织建设过程中,要正确认识和对待村民、居民与公民的联系与区别,着力保障和发展村民和居民作为公民所应享有的诸多权利。

第五,必须坚持实事求是、因地制宜、因时制宜原则。中国地域辽阔,地形结构复杂多样,人口众多,民族众多,东中西部乡村经济社会发展不平衡状况明显,其经济社会结构变迁存在一定差异性。如

东部发达乡村产业集中、人口集中、居住集中、土地集中的程度明显高于中西部乡村;落后地区人口流出多,而发达乡村外来人口流入多。因此,在进行乡村自治组织建设中,要因地制宜,结合当地实际,不搞一刀切,不搞整齐划一;要因时制宜,根据发展的不同阶段适时推进、循序推进,不可盲目冒进。要在认识和把握规律性、普遍性的同时,注意差异性、特殊性,尊重群众的首创精神。

三、推进乡村自治组织建设创新的主要思路

乡村经济社会结构变迁,对乡村社会治理的目标、任务、形式提出了新的要求,进而对自治组织建设创新提出了新的要求。总体而言,自治的权能建构要实现村民权益、居民权益与公民权益的有效对接,实现产权与治权、自治权与行政管理权的合理界定和有机结合;自治的区域范围要突破村的范围向社区拓展;自治的主体要由村民向居民转变,自治的方式要实现由村民自治向居民自治、多元共治转变。

1. 适时推进村民自治向居民自治的转变

实现村民自治向居民自治转型,既是村民自治组织建设创新的一个基本方向,也是乡村自治组织建设创新发展的一个基本路径。

第一,充分认识转变的必然性。由村民自治向居民自治转变是因应经济社会结构变迁的必然要求。随着城镇化进程中农业人口向城镇的转移、城镇的增多,新型农村社区的增多,自然村、行政村的数量必然减少。与此相应,村民自治向城市社区居民自治转变和向农村社区居民自治转变就是一个自然演进的历史过程。“任何政治形式总是与一定的经济形式相适应,并随着经济形势的变化而变化的。村民自治也是如此。伴随农村经济的发展和变迁,村民自治必将或正在发生变化,从而在多样化的格局中完成向新的自治形式的转换。”^{[2]197}“随着农村工业化、城镇化的发展,愈来愈多的农村社区将由村民自治过渡到居民自治,从而实现自治形式的创造性转换。”^{[2]199}有专家明确指出,随着农村集体产权改革的深化以及农村社会日益开放,从封闭性的村民自治走向开放性的社区自治是必然的趋势,也是农村经济、政治和社会发展的客观要求^[5]。村民自治与居民自治虽一字之差,却有着不同的内涵

和功能。居民自治强调的是居民身份,以居民为本位配置社会成员的自治权利和其他社会权益。居民自治可以包含村民自治,因为村民可以是村中居民。村民自治本质上也属于居民自治,但村民自治不能等同于更不能替代居民自治。居民自治有利于克服村民自治的封闭性、保守性,更好地适应并促进城乡融合发展、城乡人口流动、乡村多业融合发展。

第二,充分认识转变对基层民主政治建设的重要性。由村民自治向居民自治转变有利于保障和发展基层民主。不论是农民还是市民,都应该享有平等的民主政治权利和其他基本社会权益。居民自治以居民为本位,有利于保障流动到城市的“村民”的民主权利和社会权益。村民自治向居民自治转型,并不意味着村民民主权利的消减,而是意味着公民社会权利包括民主权利的增长,他们将在更广阔的社会空间行使和享受更多的政治权利。

第三,适地适时、稳慎推进村民自治向居民自治过渡。村民自治向居民自治转型是一个渐进的、动态的过程,必须与我国乡村经济社会结构变迁过程、与我国城镇化进程相适应。推进村民自治向居民自治转变的基本逻辑理路是:对在城镇化过程中纳入城镇规划管理的农村,应该适时进行“村改居”改造,变村民为市民,变村委会为居委会,实现村民自治向城市社区居民自治的转变;在推进新型农村社区建设的同时,应同步探索推进行政村自治组织改组和农村社区居民自治组织建构,实现由以村民为本位的村民自治向以社区居民为本位的居民自治转变,搞好“村民自治”与“社区居民自治”的衔接;在目前普遍存在的行政村,也要首先在理念上实现由以“村民”为本位的自治向以“居民”为本位的自治转变,把保障和发展长期在村庄生产生活的居民的权益作为自治的一种价值追求,进一步夯实自治的群众基础,增强自治的公平性、公正性,增强村民自治组织的开放性、适应性。

2. 适时创新乡村自治单元设置

人口和空间是构成一个治理单元的基本要素,也是居民自治组织建构的基础。自治单元的设置必须适应经济社会结构变迁状况、变迁趋势和经济社会发展要求,必须便于居民生产生活、便于社会治理。因此,除纳入城市规划管理的农村其自治单元应该按照城市社区建制进行相应设置外,未来乡村的自治单元应该以农村社区建制为取向进行建构,

以便在农村社区实现乡村居民生产生活共同体、社会治理共同体与居民自治共同体的有机组合,以便在城乡融合发展中构建城乡一体的社区制度。创新自治单元设置既需要与时俱进,又需要循序渐进、稳中求进,因地制宜。

第一,立足并保持现有的行政村自治单元设置。对目前大多数农村地区而言,行政村依然是最重要的生产生活单元和社会治理单元,有深厚的历史渊源和现实社会土壤,因而也是最重要的自治单元。因此要立足现有的行政村建制保持行政村自治单元设置,即便是开展新型农村社区建设,也要以现有行政村自治单元为基础,通过“一村一社区”“并村建社区”“联村建社区”等多种形式的社区建设,搞好“村民”自治与“社区居民”自治的对接和融合,搞好村民自治组织架构向居民自治组织架构的过渡。

第二,探索推进农村社区居民自治单元设置。依托农村社区建设,设置农村社区自治单元,是自治单元设置创新的一个基本方向。有专家明确提出:城乡一体的社区制度是我国农村基层组织与管理体制的第三次重大变革^[6]。建设农村社区,是因应我国乡村经济社会结构特别是城乡关系的重大变迁而对农村居民居住结构、居民(村民)生活单元、社会公共管理和服务单元、社会治理单元进行的适应性创新,其中,也包括对居民(村民)自治单元适应性创新的探索。搞农村社区建设既内含着适应规律的必然性,也体现着满足农民群众利益需求的必要性。从必然性的角度看,无论是在城郊接合部人口比较密集、经济比较发达的乡村,还是在“空心村”问题严重、人口流出较多、经济相对落后的乡村,通过调整和优化村庄结构开展新型农村社区建设,无疑是优化利用土地资源的必由之路,是农村生产要素集聚和产业融合发展的必然要求,也是农民生活方式变迁和农民提高生活水平的必然要求。在具备条件的地方,在尊重农民意愿的前提下,适时顺势建设新型农村社区,有利于承接政府下沉的公共服务,有利于集中建设基础设施,有利于城乡公共管理的一体化和公共服务的均等化,有利于解决当前村落“空心化”和“过疏化”问题,有利于提高农村公共服务的水平和效率。因此,搞农村社区建设的大方向值得肯定。农村社区是一个承载着多种功能作用的复合体单元,它首先是居民生产生活共同体单元,同时,它还是国家和政府管理单元、社会治理单元、居

民自治单元。因此,要注意实现以行政村为单元的传统管理向以社区为单元的现代社会管理转变^[7]。

第三,稳慎对待自治单元下沉。对于自治单元和自治权下沉问题,学术界产生了较大争议,其中,以反对者居多。有学者从体制、党建、财政、人才等多方面深度分析了广东清远自治单元下沉面临的困难和存在的局限^[5]。笔者认为,中国地域辽阔,农村地区发展不平衡,自治单元下沉在个别地方、在一定发展阶段可能有其特殊性、合理性,比如在交通不便、居住非常分散、经济比较落后、自然村(村民小组)长期实际拥有并行使集体土地所有权的农村地区,在一定时段内实行单元下沉可能有一定可行性。但从长远来看、从规律的角度看,单元下沉和缩小,会增加小集体与大社会的矛盾,不利于城乡土地的统筹规划和集约化规模化利用,不利于农村人口的转移就业,不利于农村基础设施的集中建设、高效利用,不利于政府公共管理和服务下沉。可以想象,随着时间推移和经济社会发展,这些自然村和村民小组的结构形态还将发生变化,其自治单元的范围、规模也必将发生变化。因此,对当前一些地方开展的单元下沉试验,可以探索实践,但不宜大面积推行。

3.合理界定村(居)民自治权与行政管理权,大力推进村(社区)党群服务中心建设

在基层党组织的领导下,合理界定村(居)民自治权与行政管理权,是因应乡村经济社会结构变迁和发展需要、推进公共管理和服务下沉、实现城乡基本公共服务均等化、提升乡村社会治理水平的必然要求,也是新时期保障村(居)民委员会规范行使职能的一个重要外部条件。

第一,对行政事务与村务(社务)进行明确界分,有条件的地方可适时推行行政事务与村务(社务)分离改革。明确界分行政事务和村务社务并明确承担主体,是合理界定并规范行使自治权、行政权的具体实践路径。在经济发达、人口集中、公共事务繁重的行政村和农村社区,可适时推进行政事务与村务(社务)分离改革。行政事务与村务(社务)分离的主要取向和突出特征就是将基层的行政事务和自治事务区分开来,并划归不同的主体负责处理。行政事务主要由政府负责,村(居)委会则根据相关法律法规,履行村(居)民自治范围内的事项,不再直接承担行政管理工作。近些年来,广东省陆续推进了村居社区行政事务与村务(社务)分离改革,通

过逐步减少村(居)民委员会协管、协办的行政性事务,发挥村(居)委会自治组织功能,给我们带来了有益借鉴。在经济欠发达、地方政府财政能力有限、公共事务相对简单的农村,完全实行行政事务与村务(社务)分离可能有困难,村委会依然要代行诸多行政职能,但同样需要明确界定行政事务和自治事务,明确政府提供公共管理和服务的责任,对村居委会代行行政管理权要提出规范要求并在经济上给予合理补偿。

第二,大力推进村(社区)党群服务中心建设。在行政村和农村社区建立党群服务中心,是强化党组织领导和服务功能、承接政府公共管理和公共服务下沉、提升乡村社会治理能力的重要载体和平台,也是推进分离改革、实现行政权与自治权在明确界分前提下有机结合、保障政府行政管理权和村(居)民自治权规范行使的有效抓手。村(社区)党群服务中心承载着原来基层乡镇政府委派给村居的各类行政和公共服务职能,提供政务信息和便民服务,是政府公共管理和公共服务在村居的延伸,是党和政府在村(社区)基层的执政阵地。要在党组织领导和地方政府指导支持下,大力加强集公共服务平台、办公场所、活动场所、服务群众场所于一体,涵盖党员服务、政务服务、法律服务、网格化服务、外来人口服务、群团服务、文体服务等多项服务的村(社区)党群服务中心(站)建设,着力提升对乡村社会实行精准化标准化智能化管理的能力和水平,着力提升为乡村居民提供优质综合服务的能力和水平。

4. 加强村(居)委会的规范化建设

针对经济社会结构变化给村民自治组织规范行政权带来的困境和挑战,要在明确界定自治权与行政权的同时,进一步加强自治组织的规范化建设,进一步创新并规范自治组织的功能。

第一,加强农村基层干部队伍建设,强化基层党组织的领导功能。在我国实行党组织领导村(居)民自治组织,农村普遍推行村居“两委”负责人“一肩挑”、“两委”委员交叉任职的大背景下,加强党组织和党员干部队伍建设与加强村(居)委会和村干部队伍建设具有很大的同向性、一致性,对加强村(居)委会建设意义重大。一是要加强农村基层组织带头人队伍建设。要注意从本村经营致富能手、外出务工经商返乡人员、本乡本土大学毕业生、退役军人的党员中培养选拔村党组织书记和村(居)委

主任。对一些落后村、问题村或重点发展村,可继续实行上级党组织向村党组织下派第一书记政策。要加强党组织对社会精英自上而下的政治吸纳,拓宽选人视野,突破地域、行业、身份等界限,坚持内选与外引相结合,积极探索村际、村镇、村企间优秀人员跨村跨行交流任职的村党组织带头人选任模式。二是要搞好村居“两委”干部的教育培养和使用管理。要搞好对农村干部的培训教育考核监督,不断提高其政治素质和工作能力。要建立农村干部薪酬激励机制和待遇稳定增长机制。要注重从优秀村党组织书记、大学生村官中选拔乡镇领导干部,从优秀村党组织书记中考录乡镇公务员、招聘乡镇事业编制人员。三是可探索试行村社干部专职化。行政村和农村社区公共管理和公共服务事务大量增加,越来越要求乡村社会管理和治理的专业化、高效化、精细化,对村社干部的专业素质、管理才能提出了越来越高的要求。原来的村干部兼职化的管理方式已经越来越不适应社会发展的要求,村社干部的专职化成为适应新时期乡村社会治理需要的一种可行性选择。在经济发达的行政村和农村社区,为推进村社高效化精细化管理和治理,同时也为了解决村社干部的职业角色冲突,可尝试推行村社干部的专职化。但村社干部专职化如何与村(居)民自治有机结合是值得探讨的又一个课题。

第二,健全完善自治组织内部的组织架构。要加强村委会、村民代表大会、村民小组等组织体系建设,理顺村委会与村民小组的管理关系。要健全村(居)民委员会下设的人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会并充分发挥其作用。要根据农村社区治理需要适时增设环境保护、物业管理等委员会。要加强村民监督组织——村务监督委员会建设,并充分发挥其监督功能。

第三,完善村级基层组织运转的经费保障。农村党组织、村民自治组织的运转经费,不能靠农民来提供,也不能全靠农村集体经济组织来解决,理应以政府财政投入为主。要建立以财政投入为主、多渠道筹措、多元化投入、多方位监督、正常增长的村级组织运转经费保障监督机制。

第四,加强村(居)民自治组织的制度建设。要健全基层民主制度,完善村规民约,推进村民自治制度化、规范化、程序化。要进一步健全和完善村(居)民自治组织的民主选举、民主决策、民主管理、

民主协商、民主监督制度,加强村务公开、财务公开制度化建设,加强对村委会干部的监督管理。

第五,适时推进自治内容更新和自治功能创新。自治内容和权能会因经济社会结构变迁和发展需要发生相应变化。在生产经营越来越社会化、市场化,社会分工越来越细化、专业化,公共管理和服务大量下沉的背景下,村民自治组织直接组织农民开展生产经营活动的功能已经丧失,直接负责集体经济的管理和经营职能也正在发生分解。自治组织要顺应这种变化,合理更新自治内容和创新自治功能,在基层党组织的领导下,协同配合政府,搞好农村基本公共服务的提供、政府财政转移款项的发放使用及农村的土地监管、环保监管、治安防控等。

5.正确处理基层自治组织与集体经济组织的关系

处理好自治组织与集体经济组织的关系,是新时期自治组织建设面临的一个非常重要、非常复杂的问题,既关系到集体经济组织能否规范运作、集体经济能否健康发展,也关系到村(居)民自治内容和功能的调整、自治权能的规范行使。集体经济组织是具有市场竞争主体属性的经济组织,其主要目标是实现集体资产的保值增值,其主要运作机制是依循经济规律特别是市场竞争机制开展生产经营活动;村民自治组织是具有一定公权力属性的政治和社会组织,其主要目标是实现本村(社区)域内社会的良善治理,其主要运作机制是在基层党组织的领导下,通过民主政治机制管理农村公共事务。二者具有不同的组织目标和运作机制。

第一,明确集体经济运营与农村社会公共管理和服务分开的大方向。一是从社会管理和治理的角度看,社会事务的大量增加,要求更加专业化、更加细化、更加精准化的社会管理和治理,因此要求改变过去村(居)委会既是自治组织又是集体经济组织、既有自治职能又有集体经济经营职能的混合型管理模式,把原有的直接运营集体经济的职能剥离出来交由集体经济组织自主行使,以便村(居)委会集中精力致力于农村社会公共管理和服务工作,更好发挥自治功能。二是从经济规律角度看,尽管农村集体经济组织有其特殊性,但它依然是具有市场主体特征的经济组织,有其不同于自治组织的目标功能和运作机制。在集体经济体量较小、运作简单的情况下,由自治组织代行集体经济组织的生产经营管理功能有其现实可行性,但当经济体量较大、产权结

构和组织结构复杂、运作难度较大时,由更加专业的人才来负责集体经济的经营管理,才更加适应经济发展要求。因此,实行集体经济运营与农村社会公共管理和服务分开也是经济发展规律使然。

第二,适时推进集体经济运营与农村社会公共管理和服务改革分开。为破解乡村社会中公共权力与集体产权纠缠难解的复杂局面,中央对集体经济运营与农村社会公共管理和服务分开改革进行了专门部署。2015年中办、国办印发的《深化农村改革综合性实施方案》首倡集体经济运营与农村社会公共管理和服务分开;2016年《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》再提此事,要求有条件的地方实行村民委员会事务和集体经济事务分离。这一改革的逻辑实质是“公私分开”,将土地等集体资产量化到人、确权到户,将产权问题交由专门的集体经济组织管理,社会治理聚集到真正的公共领域^[8]。要推进政经分离,就要把产权与治权,把产权制度与治理制度,把集体经济组织职能与自治组织职能,把经济组织成员权和社区成员权有效区分开来、分离开来。此外,还要正确处理村(居)委负责人兼任集体经济组织负责人以及村居干部在集体经济组织中的兼职问题。近些年来,广东省某些地方根据实际情况,分类分阶段推行集体经济运营与农村社会公共管理和服务改革分开、行政事务与村务(社务)分离,将基层自治组织、集体经济组织、村(社区)服务中心(站),从“混合”转变为“分离”,实现了基层治理主体职能分离和细化^[9]。广东的改革创新之举对我们正确处理自治组织与集体经济组织的关系很有启示意义。

第三,加强新型集体经济组织建设。在以土地为主要生产资料、实行土地集体所有制的广大农村,发展壮大集体经济对提升农村基层党组织领导能力、发展农村公益事业、提升村民自治组织治理能力意义重大。发展壮大集体经济,必须深化集体产权改革,加强新型集体经济组织建设。新型集体经济组织的典型特征是产权体系更加清晰、经济职能独立、组织治理结构更加完善、发展模式多元多样。很显然,新型集体经济组织在制度设计层面就要求理清产权与治权的关系,实现自治组织自治职能与经济组织经营职能的合理分离。要继续深化集体产权改革,加强新型集体经济组织建设,推进农村集体经济组织与村(居)委会分账管理、事务分离,促进农

村集体经济组织独立经营。要在发展壮大集体经济、提高集体经济组织成员收入的同时,促进村民自治组织的规范化、制度化建设,提升村(居)“两委”的治理能力。

第四,加强对集体经济组织的监督和对集体资产的管理。推行“政经分离”并不是对集体经济组织放任不管。相反,由于农村集体经济组织与土地这一重要的自然资源密切相关,与广大村民切身利益密切相关,因而必须对集体经济组织和集体资产进行更加严格的监管。监管应在两个层面进行:一是要强化村(居)“两委”的监督和管理。从监督角度看,要加强对集体经济组织负责人的监督,加强对集体经济组织财务的监督;从管理的角度看,要特别注意完善集体经济组织的收益分配制度,因地制宜确立公积金、公益金的提取比例,要加强对集体经济的风险管理,要加强对集体所有的土地及其他资产的管理。二是要强化政府的监督和管理。由于集体经济组织的特殊性,特别是由于在当前不少农村地区依然实行村委负责人与集体经济组织负责人“一肩挑”、村委成员在集体经济组织中有兼职的情况下,仅靠村“两委”的监督和管理是远远不够的。问题很明显,村“两委”负责人与集体经济组织负责人“一肩挑”、“两委”成员在集体经济组织中兼职,很

容易使“两委”监督失效,增加合谋腐败风险。因此,必须加强政府层面的管理和监督。其中,特别是要加快建设农村集体资产监督管理平台,实现农村集体资产管理制度化、规范化、信息化,为盘活利用集体资产、保障集体经济健康发展提供有利条件。

参考文献

- [1]李太森,郑琼.经济社会结构变迁对乡村政治组织建设的影响[J].郑州大学学报,2021(6):20-26.
- [2]徐勇.中国农村村民自治:增订本[M].北京:生活书店出版有限公司,2018.
- [3]唐兴军,郝宇青.乡村社会治理中的组织再造:价值、困境与进路[J].中州学刊,2021(9):15-21.
- [4]陈文胜.论中国乡村变迁[M].北京:社会科学文献出版社,2021:98.
- [5]项继权,王明为.村民小组自治的实践及其限度[J].江汉论坛,2019(3):40-48.
- [6]项继权.农村基层治理再次走到变革关口[J].人民论坛,2009(5).
- [7]李增元.当代中国农村社区建设的本土逻辑[J].华中师范大学学报(哲学社会科学版),2020(5):12-24.
- [8]陈明.分工深化、去依附与乡村政经分开改革[J].人文杂志,2021(2):113-121.
- [9]郭丽兰.基层治理结构与动力机制创新[M].北京:人民出版社,2020:14-15.

The Way to Build and Innovate Rural Autonomous Organizations in the Context of Economic and Social Structure Changes

Li Taimiao

Abstract: The great changes in China's rural economic and social structure have had a profound impact on the construction of villagers' autonomous organizations. The construction of rural autonomous organizations must be innovated in response to the changes in economic and social structures. The main orientation of its innovation is to realize the transformation from villagers' autonomy to residents' autonomy. The main ways of its innovation include: timely adjusting the setting of autonomous units, strengthening the construction of rural community autonomous units; rationally defining the autonomy and administrative power, vigorously strengthening the construction of the village (community) Party masses service center, and implementing the reform of "separation of government and community" in places where conditions permit; strengthening the standardized construction of village (neighborhood) committees, and promoting the innovation of autonomy content and function; correctly handling the relationship between autonomous organizations and collective economic organizations, and timely promoting the reform of "separation of politics and economy".

Key words: economic and social structure; autonomous organizations; villager autonomy; resident autonomy

责任编辑:思 齐