

乡村治理的制度选择

贺雪峰

摘 要：实现乡村善治仅有民主选举是不够的，还需要配套的制度安排。沿海经济发达地区的农村，存在大量界定未明的新增利益，为了保证公平公正，也因为有经济支撑，治理上采取了复杂的程序设置。如果不顾及经济基础，简单地将这些复杂制度推广到相对落后的中西部乡村，只会形式徒具，于事无补。

关键词：乡村治理；村委会；宁海；五议决策法

(一) 村级善政不只在选举

1987年《村委会组织法》试行，1998年《村委会组织法》正式颁布实施。1999年全国村委会选举大多采用了吉林梨树县发明的村委会海选制，即不预设候选人，由村民直接投票，谁得票过半谁当选，都未过半数则由得票最多的两位候选人进入第二轮选举，过半当选。此法流行，村委会选举的民主程度大幅度提升，村级民主远远走在了全国的前面。遗憾的是，村委会选举没有解决乡村治理中存在的诸多问题。村民选举出来的村干部未必能真正代表村民的利益，似乎也没有代表国家的意态，而是自己借机捞好处。在村级民主和村民自治快速推进的同时，农民负担也在快速加重。取消农业税前，选举出来的村干部很快与乡镇结成了“乡村利益共同体”，借加重农民负担来谋取私利。取消农业税后，没有利益了，甚至没有人愿意参选村干部，选举出来的村干部也没有当干部的积极性了。但是，在有资源的利益密集型地区，村委会选举中普遍出现了贿选，有些地方一张选票可以高达上万元贿金。贿选出来的村干部在任上拼命捞取个人利益，作为补偿。

人们终于发现，只有选举是不够的，还需要配套的制度安排。村民自治本来有四个民主，即民主选举、民主决策、民主监督、民主管理。村里重大事项不能由几个村干部决策，而必须公开。因此，由中纪委牵头，在全国搞村务公开，每个村都要搞村务公开栏，定时公开村务。

仅仅村务公开仍然不够，村务公开可能走过场。因此，浙江武义县后陈村2004年成立村务监督委员会的做法很快引起全国重视。后陈村是一个城郊村，土地征收给村集体带来了大笔补偿金，但村集体收入的钱到哪里去了却说不清楚。村民意见很大，连续上访。武义县派工作组到后陈村，成立以带头上访村民为主要成员的村务监督委员会，决定村级所有重大开支非经过村务监督委员会同意不能支出。这个村务监督委员会是之前各地就存在的村民理财小组的正规版，因为后陈村的村务监督委员会是由村民代表会议选举产生、任期三年的除村干部和村委会以外的第三套正式的村级班子。

村级组织本来是有三套班子的，在众所周知的村支部、村委会以外，还有村级经济合作组织，即人民公社时期政社合一的生产大队中的“社”。只是一般村集体经济规模很小，土地集体所有制，承包经营权是农民的，经济组织很少起作用，全国绝大多数地区的农村，村级经济合作组织就与村委会合二为一，有些地方则由村支书代行村经济合作组织的权能，比如浙江省规定由村支书来当村经济合作组织的法人代表。真正在村级治理中起作用的也就村支部与村委会两套班子。

后陈村成立村务监督委员会不只是村级治理由二套班子变成了三套，而且其中的权力运行程序要复杂很多。之前是两委协调，现在三委协调，如果协调的好，三委协调成本也许不高，如果协调不好，三委协调成本就会极高，因为扯皮成本会极大地增加。

后陈村设立村务监督委员会的做法很快在浙江等沿海发达地区推广。与此几乎同时，各种选举以外的民主制度被发明，其中被中央一号文件写进去的河南邓州的“四议两公开”制度，浙江省普遍摊开的

“五议决策法”,都是通过复杂的程序设置来保证决策的公开公平,防止村干部贪腐。之前以为只要有了真正的民主选举基层就能善治的想法,看来是过于幼稚了。沿海经济发达地区的农村,因为出现了大量的新增利益,仅仅三年一次的民主选举无法达到善治,需要有复杂得多的制度来形成权力制衡。

(二) 浙江宁海发明的“36条”

2014年开始,浙江宁海在“五议决策法”的基础上制定了村级权力清单36条,有史以来第一次明确细致地规范了村级权力,以防止权力滥用。2015年暑假,笔者到宁海调研发现,之所以宁海会制定“36条”,主要原因是,随着经济的快速发展,尤其是在县城周边几个乡镇(街道),普遍出现了村干部的贪腐。小官巨贪的情况十分严重,已到了再不规范就会出大事的地步。宁海最近十年经济发展很快,城市快速扩张,项目需要落地,征地拆迁涉及大量利益分配。我们调研的桃源街道,有大量的征地拆迁项目。地方政府需要利用村干部协助完成征迁任务。为了调动村干部的积极性,地方政府往往采用包干制。比如,要征收200亩土地,地方政府将地上附着物按3万元每亩来预算补偿款,并将此款包干到村,由村干部逐户计算到村民。这种包干制,当地叫做“一包葱”。虽然地上附着物补偿有明确标准,但有很多难以界定清楚的方面,比如农民在地上突击栽树,如何补偿?村干部对村里情况十分熟悉,由村干部进行地上附着物补偿,就因为信息对称而可以有效实施。每亩3万元的预算,村干部完成征迁补偿后,每亩地上附着物实际只用了2万元,这样200亩就剩了200万元,这个多余出来的钱就是村集体的钱。为了调动村干部征迁积极性,地方政府有意模糊这笔钱的分配。于是,有村干部将这笔钱分掉了。正是村干部有了剩余索取权的预期,所以他们会有极大的热情来辅助征迁,地方政府征迁成本也比较低。如果没有这200万元可能的剩余索取权,村干部完全可能站在村民的一边,向地方政府索要远高于每亩3万元的地上附着物补偿以及其他补偿。问题是村干部将200万元分掉是违法的,有村民知道了到上面去告,一告一个准。桃源街道有好几位村干部因为违法分掉多余出来的地上附着物补偿而被判刑。

征地拆迁后就要建设,建设就有土方工程。在桃源街道,外地工程队是不可能进来承接土方工程的,本地人中只有村干部占有天时地利人和,随便找几个人就可以组成工程队,获利不菲。村集体因为征地拆迁和建设而有了收入,如何使用这些收入就有很大的寻租空间。

总之,经济发展带来大量的土地利益,使村干部职位的含金量大增,村委会选举的竞争更加激烈,贿选就产生了。在激烈的竞争性选举中,村庄分成两派,选举结束了,两派的斗争却没有结束。一派上台,另外一派上访,乡村治理相当混乱。我们调研的村,竟然多次出现因为选举而砍人的恶性刑事案件,也有几任村委会主任因为经济问题被判了刑。

在这样的背景下,宁海决定对村级小微权力进行监督,办法就是在“五议决策法”基础上,梳理出村级权力36条清单,对每一条村级权力如何使用进行清晰规范。宁海在制定“36条”后,尤其注重制度的宣传,“36条”的小册子发放到各家,大街小巷也都用群众喜闻乐见的形式来宣传“36条”。

“36条”实施后,宁海村级权力使用状况明显好转。“36条”在宁海乡村治理中起了重要作用。

(三) 复杂制度的适用边界

当前,中国制度创新中存在一个较为突出的问题,那就是较少考虑制度的运作成本。发达地区经济发展快,利益矛盾多,旧有的制度不适应,就有了制度创新。这些创新出来的制度,更有延展性和适宜性,但比旧有的复杂,需要更多资源与利益来支撑。

宁海36条村级权力清单,早先的“五议决策法”“四议两公开”“村务监督委员会”以及一般的村务公开,这些制度都是在村级民主选举上的进步。一方面要选出群众满意的村干部,一方面要对选出来的村干部进行监督约束,让村级权力规范运行。为什么宁海需要“36条”这样的复杂制度?原因是宁海经济发展过程中,产生了大量不完全明确的经济利益,如何分配这些经济利益还在探索中。正是各方激烈的利益争夺,需要明细地规范村级权力,才导致了“36条”出台。又出于利益争夺,各方都会援引“36条”,让“36条”这样的复杂制度能够落地生根。

即使在宁海,“36条”的实践也具有明显的地区差异。我们调研的县城边上的桃源街道,“36条”在规范村级权力运转方面作用比较大,“36条”落了地。在宁海那些偏远的农村,“36条”所起作用比较小,

虽然看起来所有乡村干部都在用“36 条”的话语讲述村级治理,这个讲述背后却是“36 条”的形式化。也就是说,诸如“36 条”在宁海落地运行,是与当地发达的经济状况有关的。反过来说,如果不是在宁海这样的沿海发达地区,而是在中西部农业型的农村地区,集体资源少,利益争夺也就少,就缺少对复杂制度的援引,复杂制度即使挂在村委会办公室的墙上或拿在农民手中,也不可能被激活,更不可能落地变成制度实践。如果将诸如“36 条”“村务监督委员会”“四议两公开”等制度推广到这些地区,在缺少利益争夺和制度援引的情况下,高成本的复杂制度根本不可能运转起来,只能变成村级治理中的形式主义。试想,本来由村两委干部就可以作出的决策,现在要经过“四议两公开”“五议决策法”来决策。如果村集体资源很少,利益争斗也不强,复杂的决策程序只会徒增麻烦,甚至导致乡村治理无效率空转。

●作者地址:贺雪峰,华中科技大学中国乡村治理研究中心;湖北 武汉 430074。Email:hexuefeng68@hust.edu.cn。

