

“县域治理与农村综合改革”笔谈

项继权 贾 康 王金华等

编者按 2015 年 12 月 8 日,由华中师范大学科研部、华中师范大学学报编辑部主办,中国县域发展研究中心承办的“首届县域治理高层论坛”在桂子山召开。来自民政部、财政部,香港、吉林、浙江、江西、四川、湖北等地区全国近百位专家学者以及政府官员参加了此次论坛。本文选取了几位主题发言文章构成本期笔谈,以飨读者。

当前农村综合改革的方向和重点

项继权 (华中师范大学 政治学研究院,湖北 武汉 430079)

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《深化农村改革综合性实施方案》明确提出,“当前和今后一个时期,深化农村改革要聚焦农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制和农村社会治理制度等 5 大领域”,要求“对这 5 大领域改革的核心问题,要明确大的方向、主要内容和重大方针对策,进一步理清改革思路。”那么,什么是当前综合改革的“核心问题”、“大的方向”及“重点难点”?这是顺利推进农村综合改革首先必须明确的问题。

一、制度创新、激发活力, 当前农村综合改革的核心和方向

1998 年 10 月十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》曾提出解决我国“三农”问题的“多予少取放活”六字方针。从实践来看,2001—2005 年农村税费改革取消了乡统筹和农村教育集资等专门向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资,取消了统一规定的劳动积累工和义务工以及屠宰税,2006 年又全面取消农业税,极大地减轻了农民的负担。从 2006 年开始,中央全面推进农村“改革”,其重点是根据“工业反哺农业、城市支持农村”及城乡一体化

的要求,加大农村公共投入,加强农村公共服务,构建覆盖城乡的公共财政制度,促进城乡公共服务的一体化和均等化。可以说,过去十五年的农村改革主要集中在“少取”和“多予”两个方面。

毫无疑问,免除农业税,增加农村投入,一系列重大惠民政策让农民得到实惠,农村经济社会发生历史性的变化。然而,我们也看到,“少取多予”主要解决国家与农民以及农村集体内部的收入和分配问题,但并没有从根本上解决农村经济和社会发展中的一些重大体制和机制问题。经过 30 多年的改革,农村市场化、工业化和城镇化的深入发展,农业、农村和农民个人都发生了深刻的变化,但是,迄今为止,农民个人和集体产权不明晰、不完整、不平等、不落实;农村资产大量沉淀,不能合理配置、充分利用,缺乏活力;农业小规模分散不仅难以富裕农民,甚至难以维持生活,也难以保证产品品质;城乡劳力、资金、资源和技术不能自由流动,平等交换;农村社会日益分化,农民日益分散化,传统集体组织管理方式失效;村两委与村集体“经社不分”,组织封闭,难以实行有效的管理和服务,这些因素严重制约农村经济社会发展,农业和农村发展失去内在动力和活力。上述问题并不是单纯的利益分配问题,也不是“少取”和“多予”可以解决的,而是

收稿日期 2015-12-08

基金项目 教育部哲学社会科学重大攻关项目“新时期我国农村综合改革研究”(12JZD023);国家社科基金项目“县级行政成本与建设节约型政府研究”(10BZZ036)

涉及农村产权制度、农业经营形式、基层治理体制以及城乡二元结构等深层次的体制和机制问题。为此,必须进一步推进和深化农村综合改革,破除阻碍农业、农村和农民发展的制度性障碍,激化农业和农村发展内在活力和动力。正因如此,2014年7月习近平总书记在湖北省武汉市主持召开部分省市负责人座谈会上就强调,“必须以更大的政治勇气和智慧,不失时机深化重要领域改革,攻克体制机制上的顽瘴痼疾,突破利益固化的藩篱,进一步解放和发展社会生产力,进一步激发和凝聚社会创造力”,“进一步增强经济发展活力,为实现经济持续健康发展提供不竭动力”,“进一步增强社会发展活力,促进社会和谐稳定。”如果说新世纪以来农村改革重在利益分配、少取多予的话,那么,当前农村改革的重点则是“制度创新,激发活力”,“少取”是前提,“多予”是重点,“放活”则是根本和关键。这也是中央关于《深化农村改革综合性实施方案》的“五大关键领域”都是聚集“制度”的根本原因。

二、产权改革、股份合作, 构建新型农村股份合作经济

《深化农村改革综合性实施方案》将“农村集体产权制度、农业经营制度、农业支持保护制度、城乡发展一体化体制机制和农村社会治理制度”作为改革的五大关键领域。其中,农村集体产权制度改革是首要的任务。在现代社会,产权制度是最基本的经济制度,也是一个国家政治和社会制度的基础。农村产权制度不仅对农业生产、集体经营、收入分配等各个环节起着支配甚至决定性的作用,对农村政治关系、社会结构及治理方式都有着直接和深刻的影响。正因如此,农村产权制度改革是综合改革的核心和重点之一。

从农村集体产权制度的改革实践来看,人民公社时期,我国农村实行集体所有制,土地集体所有、集体统一经营。20世纪80年农村改革,废除人民公社体制,实行以家庭经营为基础、统分结合的双层经营体制,农民逐步获得了承包土地的占有权、使用权、经营权、受益权、处置权和继承权,极大地调动了广大农民生产积极性,促进了农业和农村经济快速发展。然而,迄今为止,以土地集体所有为核心的集体所有制并没有根本改变,农村土地集体所有依然是我国宪法明确的基本经济制度。不过,我们不能不看到,从根本上说,当前农村土地集体所有制及集体经济是一种社区共有制和地域集体所有制,凡是本社区(村或村民小组)成员都是集体

经济的成员,平等享有集体所有权,分享集体经济的利益,但农民没有“退出权”,无法处置自己分享的集体权益;虽然法律上规定农民集体所有的土地和财产为农民集体所有。但是,这里的集体是“村集体”、“村民小组”还是其他集体仍不清楚,也不稳定。在“三级所有”的人民公社时期,农村土地是“队为基础”,土地应归后来的村民小组所有。但事实上,改革以来,自家庭承包制实施开始,不少地方农村土地演变为村集体“所有”。特别近些年来大规模的“合村并组”,农村集体产权主体更加模糊、混乱;由于集体产权的共享性,集体成员为无偿获得集体土地和资产的经营权纷争不断。虽然中央一直强调保持承包经营权的稳定,实行“增人不增地、减人不减地”,但是,鉴于随着时间推移,农地占有不均,一些地方迫于农民土地调整的压力,不得不实行“大稳定、小调整”,以至于出现“一年一小调、三年一大调”的现象,农地不断细分,经营权不稳定,造成无穷的內部矛盾;现存的集体所有制也是一种社区封闭、无法流动的体制。迁入村集体意味有权分享土地及集体利益,通常会遭到原集体村民的抵制,导致外来人口难以顺利进入社区,阻碍了人口自由流动和社会融合。而原集体村民如果离开也意味土地权益的丧失,因此即使在城镇安居乐业,宁可撂荒也不愿放弃土地,阻碍土地流转和规模经营,宝贵的土地难以充分利用;由于迄今“全民”与“集体”及城乡集体之间在土地的所有、使用、受益和处分等权益方面依然存在明显的差别,农村集体土地不能抵押,不能自由平等转让和交易,巨量而宝贵的土地资源及潜在的资金资本固化沉淀,难以充分利用和发挥应有的效益;虽然农地集体所有,但是,集体产权并不完整。家庭承包经营赋予农民农地占有权、经营权和使用权。税费改革以后,免除了“三提五统”,村集体事实上丧失了土地所有权应有的收益权。《土地承包法》规定“承包方有权依法自主决定土地承包经营权是否流转和流转的方式”,禁止承包期内发包方收回和调整农民的承包地,集体在相当程度上也失去了土地处分权。至此,集体产权事实上丧失了应有的权能。总之,农村集体产权不清、地权不稳、权能不全、权益不均、保护不力、流转不顺、集约不高以及组织封闭和政经不分的体制,不仅损害了农民的权益,制造农村矛盾,阻碍农业规模经营,也是我国农村集体经济整体上无法做大做强的制度根源。

为此,党和政府关于《深化农村改革综合性实施方案》将深化农村集体产权制度改革作为首要的

任务,要求“以保护农民集体经济组织成员权利为核心,以明晰农村集体产权归属、赋予农民更多财产权利为重点,探索社会主义市场经济条件下农村集体所有制经济的有效组织形式和经营方式。”由于农村集体资产主要有经营性和非经营性两类,中央要求在确认“农村集体经济组织成员身份、全面核实农村集体资产基础上,对土地等资源性资产,重点是抓紧抓实土地承包经营权确权登记颁证工作;对非经营性资产,重点是探索有利于提高公共服务能力的集体统一运营管理有效机制;对经营性资产,重点是将资产折股量化到本集体经济组织成员,赋予农民对集体资产更多权能,发展多种形式的股份合作”。在实践中,各地普遍探索通过建立“土地股份合作社”,解决农村土地等非经营资产的经营问题;建立“农村经济合作社”,解决集体经营性资产的经营问题。由此实现从传统集体经济向“明晰产权、入股自由、入社自愿、退社自由、利益共享、风险共担”的股份合作经济转变,将农村集体经济从传统单一、封闭、静止的体制中解放出来,让集体经济成为独立的市场主体,自主经营;集体资源走向市场,合理配置,释放集体经济的活力。这无疑是在农村集体经济及产权制度改革的正确方向。

三、村社分开、组织重建, 构建新型农村基层治理体制

“农村社会治理制度”的改革和创新是党和政府关于《深化农村改革综合性实施方案》的另一个关键领域和重点。目前,“我国农村治理的基本框架由在土地集体所有基础上建立的农村集体经济组织制度与农村自治组织制度共同构成”。由此,农村集体经济组织与农村自治组织的关系也就是农村基层治理最基本的制度关系。然而,长期以来,如何处理农村基层的“政经关系”一直是困扰农村基层治理以及农村集体经济和村民自治运行和发展的难点。早在20世纪80年代农村改革之初,中央就要求在废除人民公社体制过程中,重建乡镇政府和经济联合社,在村一级设立村民委员会同时,设立村集体经济组织,实行政社分开,政经分开。1984年的中央1号文件曾规定:“为了完善统一经营和分散经营相结合的体制,一般应设置以土地公有为基础的地区性合作经济组织,这种组织可以叫农业合作社、经济联合社或群众选定的其他名称,要以村(大队或联队)为范围设置,也可以生产队为单位设置,可以同村民委员会分立,也可以一套班子两块牌子。”据此,各地在村级相继建立经济

合作社或经联社之类的组织,作为农村集体组织的主体。由于一些地方担心同时设立村委会和村集体经济组织“两套人马,增加农民负担”,大多数村采取了村社区合作经济组织与村民委员会两块牌子,一班人马,交叉任职。然而,此举造成村民自治组织与村集体经济组织两者关系长期的混乱。

从实践来看,当前作为基层社区组织的村民委员会及基层党支部都是以集体土地所有为基础建立起来的,这是一种“村社一体”、“政经不分”、“城乡分割”及“组织封闭”的体制。村集体土地的产权关系决定着村委会及党支部的人员边界、管理边界、服务边界以及民主自治边界。村民自治仅仅是拥有村集体产权的“村民”的自治,也只有本村的村民才可能享受村社区的福利,村党支部也仅仅限于村党员参加。外来居民和党员被排除在村委会和党组织之外。农村基层社会管理、公共和社区服务、自治民主及党组织建设都具有排他性和封闭性;在村社合一条件,人们习惯用集体经济的积累来办理村级公益事业,以及本应由国家承担的社会管理和公共服务,使集体经济组织承包了大量的社会负担,过多的社会管理和公共服务,损害了集体的利益,也削弱了集体的竞争力;村民委员会每三年换届,村集体经济时常受到政治选举的干扰,经营管理层不稳定,政治原则常常取代了经济原则,影响集体经济长期发展和规划;另一方面,由于村级经社不分,导致村委会组织直接行使集体经济组织的权力,可以直接处置村集体的产权(如承包、发包),集体经济组织丧失了独立自主经营的市场主体的地位;由于拥有村委会的管理权也意味对村集体的控制权,一些地方选举竞争异常激烈,各种违规和非法行为不断;由于村集体的封闭和排他性,在经社合一的体制下,外来人口也不能顺利进入村社区,村级公共服务和管理对象也限于本村村民,难以对外来人员提供平等的基本公共服务,也无法实施有效的管理,造成巨大的管理真空,农村社区和社会难以实现有效的整合和融合,造成流动人口的边缘化,导致社会问题和社区冲突。

显然,“经社不分”的体制不仅损害了村民集体的产权和利益,制约了集体经济自身的发展,也造成村委会组织的封闭性、排它性,不利于村民自治、公共服务及社会管理。随着改革开放及市场经济的发展,城乡开通、农地流转和农民流动已经打破了村集体和村社区的封闭性,农地产权关系、人地关系及居民关系日益多元化和复杂化,现行的组织封闭、经社不分的体制矛盾进一步凸显出来,迫切

需要进一步理顺基层政经关系,完善基层治理结构。正因如此,中央在《深化农村综合改革实施方案》中要求,要“研究明确村党组织、村民委员会、村务监督机构、农村集体经济组织的职能定位及相互关系”,并提出,“在进行农村集体产权制度改革、组建农村股份合作经济组织的地区,探索剥离村‘两委’对集体资产经营管理的职能,开展实行‘政经分开’试验,完善农村基层党组织领导的村民自治组织和集体经济组织运行机制。”

事实上,从法律上讲,村民委员会是村民群众自治组织,具有政治性、社会性、群众性和自治性的特点,而村集体经济组织是经济组织,拥有集体产权,以追求利润为目标,两者的目标及内在的组织和运行原则有重大差别。经社不分不仅造成村集体组织与村民自治组织的组织、功能和目标混同及运行方式的混乱。尤其必须明确的是,村民委员会并不拥有村集体产权,仅仅是“代行”集体产权而已。《中华人民共和国物权法》(2007年)就明确“属于村农民集体所有的,由村集体经济组织或者村民委员会代表集体行使所有权”,“分别属于村内两个以上农民集体所有的,由村内各该集体经济组织或者村民小组代表集体行使所有权。”(第60条)。随着农村集体产权制度改革的深化,农村集体产权将进一步明晰回归村民集体,并使之成为独立的产权主体,在市场上独立自主经营。尤其是随着农村集体股份合作社的重建,农村集体组织与村

两委的“政经分开”也就成为必然的趋势和选择。

为此,在新一轮农村综合改革中,因此进一步明确明晰集体产权,创新集体经营形式,推进集体经济产权股份化改造,与此同时,理顺村集体与村两委的“政经关系”,实行“政经分开”。此项改革也是对农村基层治理结构和治理方式的重大调整、改革和创新。农村“政经分开”也将推动现行的村委会组织体制的转型,村民委员会也将从政经不分、组织封闭的体制转变为社区管理、组织开放的社区体制。为此,应进一步明确将村民委员会转制为农村社区委员会,村支部则转变为社区党支部。政经分开后的“村委会”或“村社区”作为农村基层群众自治组织,承担基层社会的组织、管理和服务功能,其管理对象也从传统集体村民向全体社区居民转变;基层民主也将从有限的村民自治向开放的社区自治转变;农村基层党组织也从集体单位制向社区地域制转型。由此,破除传统集体边界的封闭性,促进城乡居民的自由流动,城乡基层组织管理也从城乡居村二元体制向城乡一体化的社区体制转变。

总之,全面深化农村改革涉及经济、政治、文化、社会、生态文明和基层党建等不同领域,但是,其核心和方向是进一步深化农村制度改革,破除阻碍农业、农村和农民发展的制度性障碍,构建与市场化、城镇化和现代化相适应的农村经济体制和基层治理体制,激发农业和农村发展内在活力和动力,促进农村经济现代化和社会治理现代化。

农村综合改革中乡级政府建设的前景

贾 康 (华夏新供给经济学研究院,北京 100871)

在农村综合改革和县域治理之过程中,怎样认识乡级政府建设的前景?在这些年研究财税配套改革和整体配套改革的过程中,我有一个初步的认识:20世纪90年代,有一个对于全球来说具有重要影响意义的事件就是邓小平南巡,南巡之后以一种特殊的形式促成了在最高决策层形成最高层级的文件,确立社会主义市场经济目标模式,就是这个目标模式,启动随后的财税配套改革,这才有市场经济所要求的间接调控体系的架构。在建立以分税为基础、分级财政之后,制度的实际运行中产

生了一系列体制的正面效应,但也出现了一个被人们广泛讨论、感觉比较棘手的难题,就是实际运行中出现的县乡财政困难。过去不能说不困难,但是在1994年以后运行的几年间,显得特别困难,1998年到2000年,几乎媒体天天在讲发不出工资的问题,领导人批示“基础不牢,地动山摇”等说法,在此背景下,中央作出了农村税费改革的重要部署,安徽作为试点以后迅速就推到全国。农村税费改革解决的问题是前些年不得已在种种的基层困难压力之下,“三提五统”已经变得五花八门,至少几十