
新农村建设之“合村并居”改革刍议

——基于浙江省“合村并居”改革试点的思考

王立山

(浙江金华广播电视大学, 浙江金华 321000)

【摘要】“合村并居”是推进农村城镇化进程、加快社会主义新农村建设、整合开发与集约利用土地的一项重要举措,在一些经济发达地区已经进行试点。浙江省的“合村并居”试点工作启动于2003年杭州地区各县市部分乡镇及其他地区的个别乡镇。“合村并居”是否真正有益于新农村建设,关键在于“合村并居”后村级领导班子的构建。然而,“合村并居”后村级领导班子构建的不尽理想及由此带来的在村级民主管理、村民民主参与等的不足也是显而易见的,从“合村并居”之于中国农村实际、村民民主意识、村干部素质、村级管理重点等角度剖析个中原因,据此提出相应的完善“合村并居”有效治理模式的对策思考。

【关键词】新农村建设;合村并居;浙江;村民;村两委

【中图分类号】F320.3

【文献标识码】A

【文章编号】1008-6781(2012)02-0102-06

进入新世纪后,在我国大规模开展社会主义新农村建设的伟大实践中,党领导全国人民大胆尝试着一个又一个的改革举措,使我国农村出现了一派前所未有的新景象,“合村并居”改革试点就是其中之一。所谓“合村并居”,即指以建设社会主义新农村、提高农民生活水平、扩大可耕种和可开发、流转、出租、建设用地等为目的而进行的,将几个相邻自然村合并为一个新型社区的工程,即依据党的十七届三中全会精神,通过“合村并居”,落实最严格的耕地保护和节约用地制度,进一步统筹城乡发展、确保粮食安全、优化城乡建设用地结构布局,亟需把土地整理复垦开发与城乡建设用地增减挂钩,整体推进田、水、路、林、村一体化的土地综合整治工程,加快城乡统筹发展。“合村并居”试点工作能否达成上述目的,最为关键的是能否在“合村并居”后的新村中选拔并构建一个真正具有较强工作能力的村级领导班子,所以,“合村子、选班子、建社区”成为“合村并居”试点阶段的集中体现。本文以浙江省“合村并居”试点工作为基础,对试点地“合村并居”后在村级领导班子的构建、村级管理的开展及村民民主权利的使用等方面作一粗浅的探讨,正确审视其中得失,期望有益于“合村并居”的完善。

一、“合村并居”改革试点的推行及其村级管理运行机制

“合村并居”基于20世纪90年代我国农村“撤乡并镇”,率先在一些经济发达地方如山东、河北等省的部分地区开展试点的“推进农村城镇化进程,加快社会主义新农村建设的现实选择,也是整合开发、集约利用土地的有效途径”^[1]。浙江省“合村并居”的试点工作启动于2003年的杭州地区各县市部分乡镇及其他地区的个别乡镇。

“合村并居”,即由“合村”与“并居”两部分组成。所谓“合村”,是指将原来分别具有行政建制的若干个相邻的小行

收稿日期:2011-07-31

作者简介:王立山(1963-),男,浙江桐庐人,浙江省金华广播电视大学,主要研究方向:邓小平理论、政治学、行政学。

网络出版时间:2011-11-29 11:21 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20111129.1121.005.html?uid=>

政村合并为一个新型农村社区（杭州市政府在试点中仍以行政村对新村予以冠名，下文所指大行政村即为“合村并居”后的新村），在该大行政村中建构村两委，以中心村为村两委工作所在地，大行政村村委会组成人员由全体村民选举产生，与村党支部一起在乡镇两委的指导、支持与帮助下开展村级管理工作；村两委组成人员脱产并实行工资制；村委会任期3年为一届，下设若干适合农村实际的工作委员会（如调解委员会、治保委员会、妇代会、计生协会、民兵连、老年协会等），并配备了人数不等的非脱产工作人员；实行以大行政村为单位的村级财务管理。所谓“并居”，即指在“合村”工作开展的同时，尽可能实施山村向中心村的整体搬迁工程和旧村改造，据此达到我国农村村级管理的整体规划。

二、“合村并居”村级管理中存在的问题

“合村并居”改革试点在理论层面上应是有益于我国农村区域的整体规划，村两委机构建制也应随相关人员配置齐整，使农村管理层的资源整合趋于合理化，但是，在实际运作过程中难以达到理论上所期望的效果，而是出现了若干有待完善的实际问题。

（一）村级领导班子构建及管理过程中的问题

村级管理是否能实现预期的目的并在乡村治理中真正发挥领导与带头作用，不仅与村级管理队伍组合的合理度有关，且与村级管理活动是否能正常开展也存在紧密的关系，更与管理活动的科学、合理度存在着很大的关系。在“合村并居”试点后的村级管理实践中存在直接影响着“合村并居”试点地治理效果的问题。

1. 村两委构建渐趋不合理

村两委的构建是“合村并居”试点地必须首先面对的问题。试点工作之初，村两委组成人员主要是在上级政府的指导下由村民选举产生，同时兼顾各自然村利益、保证原各行政村至少有一名进入村两委的前提下完成构建的，这一做法显然不符合《村民委员会组织法》关于“村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生，任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员”^[2]的相关法律规定，然而，村两委组成人员如完全由全体村民选举产生，则可能因原各行政村村民人数、村民民主管理意识等因素的影响而出现不合理的结果。实践中，村两委组成人员主要集中于一个或两个原行政村的情况并不鲜见，而一个原行政村无人进入村两委的情况出现也就在常理之中，尽管这些原行政村最终可能会有一名被聘为村级管理班子中的一员，但与真正的村两委组成人员在管理权的行使上有着较大的差别，由此，村与村、村民与村民之间矛盾的存在也就在所难免。

2. 村两委组织活动的弱化现象

其一是村两委会议难以正常化。村两委成员尽管属于脱产的专职村级管理人员，原则上要求实行坐班制，但由于村两委成员首先是农民身份，有自己必须完成的农事，加之分散于各自然村，因此，能否正常按8小时工作制坐班考勤也无法保证。如果没有极为特殊且必须研究商讨的事项，村两委会议基本上不能保证按《村民委员会组织法》规定的程序正常进行，同时，由于各自然村之间实际存在的利益关系，因此，议决相关事项的村两委会议也大多不欢而散，大多数则都代之以由村委会主任采用电话或口头的方式就相关待定的或已定的事项告知村两委成员。

其二是村民大会虚设。“村民委员会向村民会议负责并报告工作。村民会议每年审议村民委员会的工作报告，并评议村民委员会成员的工作”，承担“制定和修改村民自治章程、村规民约”^[2]职能。因此，村民大会是村民行使民主管理权的重要形式，但“合村并居”试点地由于各自然村较为分散，召开全体村民大会实际上是可望而不可及，在“合村并居”试点工作开展以来极少出现全体村民大会召开的事例，即便是村委换届选举必须召开的全体村民大会照样也无法实现，选举投票仍是由村委组成人员以流动票箱的形式完成。

3. 村级管理体制的弱化

一是各自然村各自为政或处于管理真空。在“合村并居”试点之前,各自然村(即原小行政村)与镇政府的关系是直接而紧密的,能正常地在镇政府的指导、支持与帮助下管理本村事务,但“合村并居”试点开始后,这些自然村与镇政府之间的关系变为间接的甚至是疏散的,因为镇政府的指导、支持与帮助仅限于“合村并居”后的大行政村,对各自然村事务的管理往往由大行政村村两委组织,一旦大行政村村两委管理工作组织不力或疏于管理,则各自然村即会陷入各自为政或管理真空的情况,较之于原有体制效果差之千里,这显然也不符合“合村并居”试点的初衷。

二是村务公开实际效果的趋降。《村民委员会组织法》规定实行村务公开制度,^{[2]10}应当及时公布村财务、计划生育、水电费的收缴以及涉及本村村民利益、村民普遍关心的其他事项并接受村民的监督,确保公布内容的真实性,并接受村民的查询。该规定在我国村级管理的实践活动中也大多得以实现,“合村并居”试点后对大行政村的村务公开除去形式无疑虑,但实际效果上却是明显趋降,因为,一则村务一般仅公布于村委办公楼外,便于村委所在地村民对村务的了解,其他村的村民则极为不便;二则由于大行政村较之于原小行政村的村务显然要多,对于村民而言,原行政村的村务因较为熟悉或许较为关注,但对于大行政村的村务则会因其复杂性而致关心度降低;三则因以往村务公开中的形式主义而导致村民兴趣的趋减。

(二)村民参与民主自治管理的下降

“合村并居”试点工作理论上应是有益于我国农村城市化进程中农村居民民主自治管理参与意识的提高,从而加速农村政治民主建设进程,最终实现“自我管理、自我教育、自我服务”^[3]的目标,但“合村并居”试点开展以来,村民无论是参与民主自治管理的意识还是具体行为,较之于“合村并居”试点前都出现了下降,究其原因,主要在于村民参与大行政村民主自治管理较之于参与小行政村民民主自治管理难度的增大。一则因各村较为分散的分布使参与民主自治管理存在诸多不便,二则大行政村村务的复杂性使村民不清楚应该如何参与,再则村民历来对参与民主自治管理的无效性而持有淡漠的习惯。于是,村民参与民主自治管理仅属一种形式,对于村委会组成人员的选举大多也是随意大于慎重。

(三)新农村建设成效不显著

“合村并居”试点工作开展以来,试点村并未按照党的十六届五中全会“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”^[4]的新农村建设的要求取得实质性的进展,除村公共服务设施的完善(如自来水管铺设、电路维修、电视电话及部分基本信息基塔的建设)、各自然村村容整治(如村路铺设、垃圾筒配置、村照明灯安装、村间道路贯通及修筑等)尚可一见效果外,余者并未出现大的突破,如经济上难以依据大行政村实际因地制宜开发特色产业或规模化生产,以至生产发展停滞不前、村民生活富裕度及村民业余文化生活的丰富度在“合村并居”试点前后并无多大变化,政治上管理民主更有退步之嫌,因此,就实际效果,“合村并居”试点所体现的与中央新农村建设要求相去甚远。

三、“合村并居”改革试点难以取得成效的原因

“合村并居”试点工作,自开展以来虽经多年,但上级政府部门并未将其纳入到应予推广的政府实施计划之中,其原因正是“合村并居”改革举措存在的各种不足而导致实践中存在各种问题。

(一)“合村并居”改革试点不切合中国农村实际

要使村级管理取得重大突破,必须探索出一种适合于中国农村实际有效的自治模式,“合村并居”难以达到预期目的,主要在于该模式并不完全符合中国农村的实际状况。

1. 观念认识上的误区

由于长期受地域、血缘等人文情结和村落小环境的影响,部分农村干部群众还对传统的区划模式存在着眷恋之情,甚至出现“干部怕丢官,百姓怕吃亏”的思想情绪。由于并村后的干部职数相对减少,一些村干部就觉得由“主角”变“配角”,失落情绪滋长,自认为会失位、失权、失面子,由此对撤并村工作产生抵触情绪。有的“富村”群众片面地顾虑“并”了穷村,会添了包袱,多了一批“分苹果”的人;“穷村”群众则觉得自己在并村后会低人一等,失去发言权,因此也对撤并村存在畏惧心理。

2. 农村地域上的分散性

“合村并居”模式中所合并的各村必须在地域分布上相对集中,以有利于合并后村级各项管理活动的顺利进行,但是中国农村除经济发达地区城郊地带尚可达到此要求外,相对偏远的农村,各自然村分布都是分散的,上述问题中诸多都与地域上的分散特点不无关系。

3. 利益分配上的冲突

千百年来根植于农村居民思想深处的小农意识依然极为浓烈,习惯于小团体利益的维护和满足于自给自足,缺少开阔的视野、远大的目光,更看重眼前利益而难有长远打算^[5],开展撤并村工作,不仅仅是从单纯意义上把村庄合多为一,把人口简单集聚,而是要通过协调和磨合,彻底打破原村与村各自为政、政策和资金等都互不融合的状况,从而将共同利益群体扩展为多个村。这就势必牵涉到村与村之间的公共生产资料和集体经济的分配问题,尤其是村级集体资产和土地的重新整合更是难点所在。面对村与村之间经济发展不平衡、集体经济盈亏不一甚至悬殊较大的现状,利益分配首当其冲,成为老百姓关注的焦点问题,村民显然不情愿把原村辛勤创业的“利益果实”,在并村后让未参与创业的其他村民坐享其成,如果在并村时对各村的原有资产只是进行简单合并,不根据实际情况采取一定政策进行妥善安置,撤并村工作就难以顺利进行。因此,尽管外在形式上村级合并能依据行政命令得以完成,但实质上却难以真正将各自然村融合于一体。

4. 规模上过于庞大

在“合村并居”改革试点的具体实践中,合并后大行政村所属自然村过多、村民数庞大,客观上也制约着村级管理良好效果的取得。以杭州市桐庐县合并后的某行政村为例,并入的原行政村数为5个、自然村达10余个、村民数逾3000人、地域范围达30km²,如此规模庞大的行政村仅依靠由极少数人组成的村两委来管理,难度之大可想而知。同时还引发另外一些问题。如群众的感情问题:不少村形成的历史比较久远,村民对祖祖辈辈居住生活的村落环境一时难以割舍,在宗族观念的影响下,突然放弃原有的管理背景和沿袭至今的村名在感情上难以接受;宗族派性问题:撤并村以后,农村的宗族房头势力势必会在一定程度上萎缩和削弱,这股势力意识到撤并村之后的“失权失势”,心有不甘,对合村工作的负面影响不可小视;村与村之间的关系问题:一些村之间由于在历史上曾经有过冲突,之后就一直存在隔阂,甚至“鸡犬之声相闻,老死不相往来”,相互之间的成见根深蒂固,合并具有一定的难度。

(二)村民民主自治意识不高

村民是农村民主自治的主体,村民会议是村民直接实现民主的基本形式,^{[3] 402-405}村民民主自治实现度直接决定自治的效果,而“合村并居”改革试点由于村民民主自治不再局限于原有小行政村的范围,且村务相对较为复杂,因此,需要村民积极主动参与民主自治管理,真正实现村民当家作主。现实中,尽管我国开展民主自治管理的历史已长达数十年,但客观上,许多村民还缺乏应有的权力意识,不习惯通过民主或法律程序来表达、实现和保护自己的权益;或者把希望寄托在干部身上;还有的村民把民主理解成为自己想干什么就干什么,自治就是一切事情都得由自己决定等。^[6]村民愿意主动并积极参与民主自治管理的意识并不乐观,表现在行为上则是对民主自治管理的漠不关心,当不涉及到自身利益时,村民极少关注谁是村两委组成人员或村级管理是如何进行的,对大多数村民而言,他们参与民主自治管理的唯一举措就只有在村委选举中的投票,且投票选择时并不是考虑被选者是否具有管理才能或是否愿意服务于村民,而是局限于个人小圈子内。

(三) 村干部素质有待提高

村两委是村级管理中的领头羊,他们能否胜任管理工作、愿意做村民的公仆,是村级管理的关键所在。“合村并居”改革试点后,大行政村规模空前庞大,组建一支能管理、愿意服务于村民并具有较高素质的村级管理人员显得更加重要,但目前我国农村村两委组成人员素质还处于一个极低的层次,他们既没有必需的村级管理知识、又受制于农村狭隘的小团体利益,因此,极大地制约着他们对村级管理的活动,在具体村级管理活动中或简单粗暴,或独断专行,或自身及本村利益居先,或考虑问题欠缺大行政村的整体利益观,或缺乏团队精神和凝聚力,在村民中难以树立起应有的信誉和威望,工作开展困难重重。

(四) 村级管理重点模糊

“合村并居”改革试点后,大行政村必须在村两委带领下充分发挥全体村民的才智,正确认识本村的实际情况,理清村级管理中的重点与非重点,使村级管理中的决策思路清晰、科学合理、充分体现村民意愿。但在具体实践中,迫于各种因素的影响,试点村的村两委较少能正确理解中央关于“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”新农村建设整体要求的精神,难从大行政村整体角度着眼,分不清村级管理何者为重,因此,试点以来难以取得实质性进展应在情理之中。

四、完善“合村并居”有效治理模式的对策

针对“合村并居”存在的问题,可从多个方面入手完善,使之成为可以取得良好治理效果的村级管理模式。

(一) 积极探索符合中国农村实际的有效治理模式

根据管理学中管理幅度设置的相关理论,管理幅度划分的目的在于“扩大管理职能,使管理更加有效率”^[7],因此,管理幅度必须适度,而目前实际试点的“合村并居”工作难以取得理想的管理效果,与“合村并居”后大行政村村两委管理幅度过宽有直接关系,一个大行政村中包括多个自然村且人数往往逾几千人,导致村两委在管理过程中难以周全考虑,甚至在疲于应付之后放弃管理,于是,出现村与村之间本位主义、各自为政的现象;同时,大行政村的设置,使原有农村最基层的行政管理部门——乡镇政府与村民之间出现了一个多设的管理层次,如若大行政村村两委没有较为强有力的管理能力,在我国农村居民民主自治管理意识与水平未达到较高层次时,无疑直接影响乡镇政府对各村落的管理效率。由此,目前条件下,符合我国农村实际的有效治理模式在管理幅度的划分上应是适当,并既能克服小村治理的狭隘又能切实有益于农村各项建设的开展。

(二) 切实提升村级管理队伍的管理能力

“合村并居”改革试点后的大行政村管理质量的提高与村级管理队伍的管理能力有着极大的关系,其中村两委组成人员起着核心作用,因此,不仅要求村民在选举中能选举出大行政村范围内拥有一定威望并愿意服务于村民、能带领村民致富的人组成一支强有力的村级管理队伍,且要求村两委以同样的标准配备其他相关管理人员;村级管理队伍组建后除开展正常的村级管理活动如村委会会议、必要的村民代表大会与村民大会等,要求各组成人员能及时关注国家时事与政策、注意基础管理知识的学习,必要时也可以适时通过“走出去”“请进来”等形式提升自我管理水平;对于村务公开应是在征集村民意见的基础上以最佳的形式公开村民想了解的相关村务,使村民能积极参与村务的管理;乡镇政府的指导与监督不再拘泥于所辖村的汇报,而是实际走入农村,给予最优质的服务。

(三) 大力提高村民民主自治管理的参与度

村民对民主自治管理的参与度也是关系到管理效率能否提高的重要因素之一,其中村民民主自治管理意识的提高最为关键,“合村并居”改革试点后的大行政村村级管理难度显然较之于原小行政村村级民主自治管理大很多,因此,村民能否参与村

级民主自治管理显得尤其重要。村两委必须清楚村民参与村级民主自治管理的重要性和参与意识普遍不高的真正原因,尽可能提供一切能让村民参与民主自治管理的平台,通过各种形式了解村民意愿,广泛采纳村民的合理化建议,使村两委在村民中树立起应有的威望,从而也在思想深处认识到自己也是村级管理队伍的一员,进而提高村民参与民主自治管理的热情,村级管理也可在群众集体智慧的基础上取得更进一步的效果。

(四)立足本村实际,明确新农村建设的重点,造福于村民

“合村并居”改革试点后村级管理的终极性目标依然是如何实现“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的新农村建设要求,因此,村两委在村级管理的整体活动中必须立足于大行政村实际,分析本村的整体性优劣与合并各村的特点,整合大行政村的所有资源,明确新农村建设中的重点,使村集体经济朝着现代农业的特色化、规模化、科技化与现代化方向发展,真正达到生产发展、生活宽裕的目标,通过村公共服务设施建设、村民业余文化设施建设、村容村貌的合理整治等提升村民的生活质量,使大行政村真正成为村民愿意为之付出辛劳的大家庭。

总之,“合村并居”改革试点作为出现在我国新农村建设中的新事物,这一大胆的改革举措如果能摸索出一些更好的具体操作方法,完善管理中的相关体制,并在上级行政管理部门的指导、支持与帮助下,一定能成为具有顽强生命力的、适合中国农村特点的村级管理模式。

参考文献:

- [1]刘帅.关于加快农村合村并居工作的探索与思考 [J].决策参考,2008 (14):2.
- [2]中华人民共和国.中华人民共和国村民委员会组织法 [M].北京:法律出版社,2010:10.
- [3]杨凤春.当代中国政治制度 [M].北京:中央广播电视大学出版社,2006:402-405.
- [4]编写组.毛泽东思想概论和中国特色社会主义理论体系概论 [M].北京:高等教育出版社,2010:211.
- [5]张义.中国“小农意识”今与昔 [N/OL].(2001-11-22)[2011-05-15].<http://finance.sina.com.cn>.
- [6]张媛媛,胡桃.村民自治与农村民主化进程探析. [J/OL].中外企业家,2009 (12):<http://www.chinaqking.com/>.
- [7]齐明山.公共行政学 [M].北京:中央广播电视大学出版社,2006:97.