

乡村治理创新中的地方政府

——以浙江省 J 市“村干部创业承诺制”为例

朱黄涛¹ 祝伟华² 卢福营¹

(1. 浙江师范大学法政与公共管理学院, 浙江金华 321004)

(2. 浙江师范大学团委, 浙江金华 321004)

摘要: 源于上世纪 90 年代 J 市的村干部创业承诺制, 是一项农民创造、地方政府推动的乡村治理制度创新。地方政府在该制度创新中扮演了探索者、支持者、推广者、制度供给者的角色。地方政府之所以在村民自治背景下主动推动乡村治理制度的创新, 主要是由国家宏观政策环境的变迁、乡村社会发展的现实需求、现行压力型政府体制的约束与激励机制等因素决定的。在乡村治理创新中, 地方政府应当理性地确定自己的行为边界, 主动地推动村民的有序参与。

关键词: 乡村治理 村干部创业承诺制 制度创新 地方政府

中图分类号: C912. 82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5035(2010)01-0089-06

地方政府是一个具有相对独立利益和发展目标的主体, 在代表国家履职的过程中, 各级地方政府具有因地制宜的自主权, 在社会治理与社会发展中扮演着独特的角色。近年来, 在乡村治理实践中, 不少地方的政府部门结合本地实际做了一系列的创新尝试, 有力地推动了农村经济社会的发展。本文以浙江省 J 市的村干部创业承诺制为例, 对乡村治理创新中的地方政府角色作一探讨分析。

一、村干部创业承诺制创新中的地方政府角色

20 世纪 80 年代以来, 中国农村在改革中建构了“乡政村治”的治理格局。其目的在于将基层治理权力返还社会, 实现村民群众的自我管理、自我教育、自我发展。根据村民自治制度的要求, 地方政府有责任对村民自治活动实施指导, 但不得干预属于村民自治范围内的事务。然而, 地方政府特别是乡镇基层政府在指导村民自治的同时, 还担负着对乡村进行行政管理的职责。地方政府管理农村的业绩最终必须通过村庄和村民的“支持”来实现。因此, 基于政府主导的传统、政府所拥有的强大体制内资源及现行压力型体制下“政绩优先”的考核评价机制, 地方政府在乡村治理创新中往往扮演着主动推动者的角色。

村干部创业承诺制源于 20 世纪 90 年代初, 最早产生于 J 市 P 县 S 镇的 X 村, 目前已在 J 市全面推广。所谓村干部创业承

^① 作者简介: 朱黄涛(1980-), 男, 河南固始人, 浙江师范大学法政与公共管理学院硕士研究生; 祝伟华(1980-), 男, 浙江龙游人, 浙江师范大学团委教师; 卢福营(1962-), 男, 浙江嵊州人, 浙江师范大学法政与公共管理学院教授。

基金项目: 浙江省社科联 2009 年“浙江基层民主的实践与创新”专项调研课题“农村干部制度的创新与实践——以浙江金华市村干部创业承诺制为个案”(2009XZ42)

诺制，简单地说，就是指在村级换届选举时，村两委主职干部候选人在确保完成政府下达的各项任务的前提下，根据村民的诉求，提出任期内的创业项目和具体实施方案，向乡镇党委、政府和本村村民作出公开竞选承诺，当选后，村干部主动践诺并自觉接受监督的一种农村干部制度。应当说，这是一项乡村治理的制度创新。

考察村干部创业承诺制的产生和发展历程，我们发现这一制度创新是由下而上的诱致性创新与由上而下的强制性推行相结合的过程。首先，它始于农村基层干部群众的实践探索，是一项最初由农民自发进行的创新。然后，发源地乡镇政府尊重农民群众的创造，在总结经验的基础上在当地试点、推广，继而以经验借鉴的方式向周边的县市扩散，并逐渐进入更高层级政府管理的视野。最后，在省、市领导的肯定和支持以及市委市政府的直接组织和推动下，在全市农村推广。在村干部创业承诺制的创新过程中，地方政府较好地扮演了主动推动者的角色，突出地表现在：

1. 村干部创业承诺制创新的积极探索者

农村实行村民自治以来，乡村治理和经济社会发展取得了明显的成效。但是，不可否认的是，乡村治理正面临着一系列新情况、新问题、新挑战，在个别地方甚至出现了乡村治理的困境与危机。因此，积极探索化解乡村治理危机的有效途径，实现农村社会的和谐发展，是摆在地方政府面前的重要课题。

20世纪90年代初，J市P县S镇党委、政府在履行其职责的过程中，以整治“难点村”为契机，积极探索解决乡村治理困境的方法。该镇的X村是全县有名的“难点村”。在访谈中，当时的S镇党委书记说：X村两委班子关系紧张，工作不力，村庄公共权力运作失范，经济发展缓慢，渴望发财致富的村民群众对村干部在其位不谋其事的行为强烈不满。鉴于此，1996年3月，S镇党委、政府成立了综合治理工作组进驻X村，进行村风专项整治。工作组从整治村风、清理村级财务、理顺村两委关系等入手，在X村自发制定的“村党支部三年规划”的基础上，指导村干部制定具体、可行的年度工作目标和实施方案。

受X村“村党支部三年规划”做法的启发，S村村民要求新任村干部对任期内的具体目标和具体规划作出公开承诺。迫于压力，S村新一届村级班子成员结合村庄发展实际，提出了三年任期规划，并通过村广播向村民群众作出口头承诺。经过努力，该村级班子承诺的事项进展较为顺利，受到了村民群众的广泛好评和大力支持，引起了当地政府的关注。S镇领导专程进村调研，对S村村干部创业承诺的做法给予了充分的肯定。

以上两村的做法，成为J市村干部创业承诺制的前身。经过充分的调研和总结，S镇镇党委、政府在X村和S村的创新经验基础上，建构了“村干部创业承诺制”，选择6个村庄分别进行试点，并呈报县委、县政府。到1996年底，根据试点经验，S镇镇党委出台了《关于推行农村村干部创业承诺制的若干意见》，要求在全镇32个村全面推行村干部创业承诺制。可见，村干部创业承诺制源于村民群众摆脱村庄治理危机的自发要求和地方政府解决乡村治理困境的探索。

2. 村干部创业承诺制创新的认同支持者

研究表明：“政治风险与地方利益及‘政治企业家’的效用目标是制约地方政府行为逻辑的两个重要维度。”[1]从一定意义上说，在压力型体制背景下，上级政府及其领导者的认同与支持，是制度创新能否顺利完成并付诸实践的关键性因素。

村干部创业承诺制是对既有农村民主选举方式和农村干部管理制度的一种突破。根据我们的调查可知，正是在该省、市政府及其领导的认同和支持下，这一突破性的制度创新才迅速得以推广和完善。

村干部创业承诺制的试行和推广，带来了较为理想的乡村治理绩效，因此得到了各级地方政府领导的肯定和认同。特别是省、市重要领导的实地调研和一系列批示，有力地促进了这一制度的推广。2006年、2007年，J市委常委、组织部长以创业承诺制为主题分别到L市和P县调研。根据调研作出指示，明确要求认真落实好这一制度。2008年，J市市委书记、副书记以“树

新形象、创新业绩”为主题分别到 JD 区和 WC 区做专项调研，对开展创业承诺制也作了重要指示。2008 年 7 月，该省省委书记在看到此项制度实践成效的报道后作出重要批示：“J 市这个做法很好，要注意做好实施效果的跟进督查工作。”省委常委、组织部长也作了“注意总结推广 J 市等地做法，加强换届后村级班子建设”的批示。浙江省省委副书记夏宝龙、副省长茅临生在 J 市考察时，也对村干部创业承诺制的实施成效表示了肯定。在现行政府体制下，上级领导的一再肯定与广泛认同，极大地调动了当地政府相关部门推广和完善村干部创业承诺制的积极性，并转化为强大的推动力。

不仅如此，J 市市委专门下文，要求市、县两级政府建立创业考核财政支持专项资金，将所需经费列入年度预算，并根据财力情况逐步增加，特别是加大了对贫困村、集体经济薄弱村村干部队伍建设和基层组织建设的资金扶持和转移支付力度。^①截止到 2008 年，J 市已累计落实村级创业考核资金专项经费 9 175 万元。其中，YW 市、PJ 县等地还设立了村干部创业基金。

3. 村干部创业承诺制的总结推广者

考察 J 市村干部创业承诺制的产生和发展过程，可以发现这项制度是在“试点—总结—推广—再总结—进一步推广”的过程中不断完善的。在这个过程中，地方政府扮演了重要的角色。

首先，村干部创业承诺制的创新试点是在地方政府的领导和组织下展开工作的。1996 年，村干部创业承诺制的雏形在 S 镇的 X 村和 S 村形成后，S 镇党委、政府在初步总结两村创新经验的基础上，决定选择 6 个不同类型的村作比较试验。为此，S 镇党委、政府成立了专门的工作组对试点工作进行具体的组织、指导。在随后的其它乡镇、市县开展的试点工作，也是在各级地方政府的领导和组织下完成的。

其次，村干部创业承诺制创新经验的总结推广也是在地方政府的领导下逐步实现的。从一定意义上说，村干部创业承诺制从下向上，再由上而下的传递过程，就是总结经验、推广经验的过程。这一过程并非自发演进的，而是各级地方政府主动推动的结果。比如，在 S 镇成功取得试点经验后，P 县县委制订了《关于推行农村村干部创业承诺制的若干意见》，于 2001 年在全县各乡镇推行了村干部创业承诺制。1996 年 9 月，PJ 县也在 PY 镇 SM 办事处所辖的 11 个村进行村干部创业承诺试点。在总结试点经验的基础上，PY 镇党委在全镇 35 个行政村中推行了村干部创业承诺制。当年，PJ 县委组织部在总结 PY 镇试点经验的基础上，又在全县推广了这一制度。

4. 村干部创业承诺制的规范完善者

从制度首创的角度看，村干部创业承诺制是一项农民的创新。但从制度发展的角度分析，村干部创业承诺制是地方政府主动推动的结果，是一项地方政府的创新。地方政府不仅在总结经验、推广经验中扮演了重要角色，而且在提炼经验、形成规范、完善制度、促进创新等方面发挥了积极作用。

1996 年下半年，P 县 S 镇政府在总结试点经验的基础上，出台了第一个关于村干部创业承诺制的规范性文件——《关于推行农村村干部创业承诺制的若干意见》。2002 年，J 市市委在总结各地经验的基础上将其上升为规范化制度，把村干部创业承诺制纳入到村民自治运作中，在全市农村全面推行了村干部创业承诺制。

此后，各地党委政府结合自身实际制定了一系列关于村干部创业承诺的规范化制度。例如：2003 年 D 市出台了《村干部创业承诺届中、届末考核制度》，2004 年 PJ 县出台了《关于建立 PJ 县农村村干部创业服务承诺和岗位目标责任制考核奖励基金制度的实施意见》，2004 年 DY 市委制定了《DY 市村级班子创业承诺工作暂行规定》。

2005 年村级组织换届选举前夕，J 市市委认真总结了推行村干部创业承诺制的经验，制定并印发了《关于进一步规范和完

^① 引自中共 J 市市委[2005]15 号文件。

善村干部创业承诺制、无职党员设岗定责制和党务公开制的意见》，对村干部创业承诺制的涵义、具体内容和确定程序提出了规范要求。同年6月，J市市委出台了《关于进一步加强农村基层组织建设的若干意见》，对村级组织创业承诺的目标设置、确定程序、考核奖惩作了进一步的规定，成为指导村级组织换届选举的重要文件，推动了村干部创业承诺制的进一步发展和完善。

随着社会的进步和形势的发展，村干部创业承诺制在实践中也暴露出诸如选人与干事不衔接、承诺和践诺相脱节等问题。为切实解决这些问题，2007年，P县与时俱进，对这一制度创新作了进一步的深化。在新一届村级组织换届选举时，把创业承诺贯穿于村干部选拔、考核和管理的全过程，形成了“先定事、后选人、再践诺”的村干部履职承诺新机制，得到了J市市委、市政府的认可和赞赏。2008年8月，J市专门召开了“村干部创业承诺机制建设”研讨会和村干部创业承诺机制建设推进会。随后，印发了《关于进一步深化村干部创业承诺机制建设的若干意见》，对深化和完善村干部创业承诺制提出了更加明确的要求，使这项制度更加符合农村工作实际，从而把村干部创业承诺制推向了一个新的发展阶段。

二、地方政府推动乡村治理创新的社会基础

村干部创业承诺制是一项地方政府主动推动的乡村治理制度创新。那么，在实行村民自治、中央政府强调村民自己的事情由自己决定的背景下，地方政府为何要扮演主动推动乡村治理制度创新的角色呢？新时期的地方政府之所以主动推动乡村治理的制度创新，无疑是多种因素共同作用的结果。其中，国家的宏观政策环境、乡村社会发展的现实需求、现行压力型政府体制等因素是地方政府推动乡村治理制度创新的社会基础。

1. 国家宏观政策环境是地方政府推动乡村治理创新的重要依据

一项制度的创新总是与当时的政策环境有着紧密的联系。当制度环境的重要变量发生显著变迁时，地方政府作为理性的行为主体，会结合自己的目标集合与所面临的特定情境，选择有利于实现其效用最大化的博弈策略集。[2]乡村治理创新中地方政府之所以积极介入，并充当主动推动者角色，一个重要因素就在于政府绩效评价政策的变化。

改革开放后，党把工作重心转移到经济建设上来，强调“发展才是硬道理”，逐渐形成了“绩效合法性”的价值导向。与此同时，中央政府为调动地方政府推动经济社会发展和改革开放的积极性、创造性，进行了持续性的权力下放。其结果便是地方政府权力自主度的提高、地方政府治理功能的放大，从而使地方政府的主动性和制度创新能力得到相应提高。

20世纪80年代以来，改革与发展始终是中国政府坚持的基本原则和政策导向。中央政府提出的关于农村经济社会发展和新农村建设的任务，以及对改革发展、创新创业的倡导和鼓励，为地方政府主动推动乡村治理制度创新提供了宏观政策依据和行为动力。改革发展走在全国前列的浙江省，近年来特别重视社会主义新农村建设和创新创业工作，出台了一系列地方性政策。2008年又明确提出了“创新强省、创业富民”的重要战略，极大地激励了下级政府主动推动乡村治理制度创新的积极性。类似于村干部创业承诺制这种制度创新，更成了浙江省地方政府极力推动的重要目标。

2. 乡村社会发展需求是地方政府推动乡村治理创新的重要基础

地方政府主动推动乡村治理制度创新，深层的根源在于乡村社会发展的现实需要。20世纪80年代以来，国家推动乡村治理体制的根本性调整，在农村地区实行村民自治制度，给乡村经济社会的发展注入了强劲的动力。但是，不可否认的是，在社会转型过程中，一些农村基层组织和干部面对新形势、新要求，表现出发展意识不强、工作主动性不高、综合素质偏低等问题。在国家政权力量退出农村基层治理领域后，乡村的治理与发展主要取决于农村基层党组织和村民自治组织的自我管理、自我教育、自我服务能力。因此，上述问题的存在不仅关涉农村基层组织的自身建设，而且严重影响农村社会的和谐发展。

20世纪90年代初，P县S镇的X村和S村之所以成为典型的“瘫痪村”，其症结主要在于村两委的矛盾和村干部的不作为。

两个村庄的经济社会发展相对落后，村民群众对此极为不满。但是，在村民的自治权利尚未成为事实权力的情况下，村民群众无法靠自己改变现状。于是，村民群众迫切希望借助政府的力量，通过改革创新来改变这种状况。正是在这种现实的乡村发展需要的促动下，1996年，P县S镇党委、政府联合县派干部成立了“综合治理工作组”进村整治村风、指导工作。应村民群众的普遍要求，工作组从整顿村级班子和指导农村干部“创业”入手，建构了村干部创业承诺制。

3. 压力型政府体制是促使地方政府推动乡村治理创新的重要因素

应当承认，目前中国的政府体制是一种压力型体制。地方政府为了完成上级下达的各项任务和指标，往往采取数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。为了完成任务和各项指标，各级组织对任务和指标层层量化分解，然后下派给下级组织和个人，责令其在规定的时间内完成，并根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。所以，各级组织实际上是在这种评价体系的压力下运行的。[3]

在中央政府大力倡导新农村建设，极力关注农村稳定与经济社会发展及浙江省政府积极推动新农村建设，实施“创新强省、创业富民”战略的背景下，推动乡村治理的制度创新，顺理成章地成为下级政府的一项重要政治任务。正是这种来自上级政府的压力，转化成了J市各级政府主动推动村干部创业承诺制创新的强大动力。

根据调查，村干部创业承诺制的发源地P县，属于农村经济与社会发展相对落后地区。为完成发展地方经济社会的任务，当地政府决定先从改变农村干部的观念和工作方式着手，由基层政府牵头组织，采取诸如村风整治、工作指导、项目规划、政策扶持等方式来纠正村级组织及干部的不当行为，探索乡村治理的新思路、新方法。正是在这过程中，乡镇政府发现了农民的这一创造，通过总结完善，逐渐有了村干部创业承诺制的创新。特别是浙江省主要领导对J市村干部创业承诺制的充分肯定，提高了J市党政部门的积极性，从而使村干部创业承诺制得到不断完善和发展。

总之，在压力型体制下，地方政府为完成上级的任务和凸显政绩，在乡村治理创新中自觉不自觉地扮演了“第一行动集团”的角色，成为乡村治理制度创新的主动推动者。

三、乡村治理创新中的地方政府行为选择

众所周知，新时期的中国农村实行村民自治制度。因此，在乡村治理创新中，地方政府应当尊重和支持村民自治，妥善处理地方政府的乡村行政管理与村民自治之间的互动关系，选择正确的行为边界与行为方式。

1. 地方政府应当理性地确定自己的行为边界

应当肯定，在J市村干部创业承诺制的创新与实践中，地方政府扮演了积极推动者的角色。正是在政府的主动推动下，才使村干部创业承诺制的创新得以顺利实现，并取得了明显成效，呈现出显见的“有效政府”形象，获得了民众和上级的广泛认同。据此，我们有理由认为，在村民自治制度下，地方政府在乡村治理创新中依然是可以有所作为的。那么，地方政府的行为触角应当限定于何处？如何科学地定位地方政府的行为边界呢？

从法理上分析，新时期的地方政府行为应当以尊重和支持村民自治为前提，地方政府的行为边界应当止于村庄。然而，从J市村干部创业承诺制创新的实践来看，如若把“有效性”视为地方政府行为的基本取向，那么地方政府的介入更能有效地促进乡村治理的创新和农村社会的和谐发展时就可以“找回政府”。应当以乡村治理的事实为依据，以农村社会发展的实践为标准，充分发挥地方政府在乡村治理和农村发展中的积极作用。

但是，在村民自治的背景下，乡村治理创新是一个独特的领域，要求政府理性地恪守自己的行为边界。调查发现，一些地

方政府在推行村干部创业承诺制的过程中，存在着种种行为“越界”的问题。比如，一些乡镇政府确定村干部承诺事项时，借“把关”之名强制性地规定某些政务为村干部的承诺事项。类似的“越界”行为势必得不到村民群众的广泛认同，并有可能引起民众的不满，导致制度创新的失败。我们认为，新时期乡村治理创新中的地方政府行为，既要以治理绩效为导向，又不能无视村民自治和基层民主的价值取向。地方政府应“身在其中”，又“置身事外”，发挥起制度供给、指导创新、协调关系、监督检查等保障性功能。

2. 地方政府应当主动地推动村民的有序参与

村干部创业承诺制在形式上是通过村干部的“承诺”与“践诺”来推动村庄的发展，其实质是通过制度创新实现村级事务的民主管理、有效管理、有序管理，它使村民群众与村干部之间的“契约”关系显性化、制度化，彰显了村民群众在村庄治理中的主体地位。

然而，在村干部创业承诺制实施过程中，有些地方出现了形式化现象。村民群众除了在村干部选举中有权按自己的意愿投上神圣一票外，在后选举时代的民主决策、民主管理和民主监督中参与度较低。究其原因，一是村民对自己拥有的自治权利认识不清；二是村民群众“一致行动的能力”[4]低下。

根据村干部创业承诺制的制度设计，村民群众在确定村干部创业承诺事项、根据创业承诺选举村干部、监督村干部践行创业承诺等环节中居于主体地位。然而，在实际运行中，“原子化”的普通群众往往处于劣势地位，缺乏集体行动能力，对村干部的制约作用事实上相当微弱，这就很大程度地制约了村干部创业承诺制的有效推行，影响了制度创新的功效。因此，地方政府应当正确地扮演自己的行为角色，理性地选择自己的行为方式，主动借助现有的行政权威和治理资源，积极倡导和推动村民自治，拓展村民群众有序参与乡村治理实践和制度创新的途径，提升村民群众的行动能力。

参考文献：

- [1]何显明。顺势而为：浙江地方政府创新实践的演进逻辑[M]。杭州：浙江大学出版社，2008：68。
- [2]何显明。政府与市场：互动中的地方政府角色变迁——基于浙江现象的个案分析[J]。浙江社会科学，2008(6)：6-9。
- [3]荣敬本，等。从压力型体制向民主合作体制的转变[M]。北京：中央编译出版社，1998：27-28。
- [4]贺雪峰。论民主化村级治理的村庄基础[J]。社会学研究，2002(2)：88-93。

Local Government's Roles in Innovative Management of Rural Areas: A Case Study of the "Rules for Commitment of Village Leaders to Business" Practiced in J City, Zhejiang Province

ZHU Huang-tao¹, ZHU Weirhua², LU Fu-ying¹

(1. College of Law, Political Science and Public Administration, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China;

2. Committee of CYL, Zhejiang Normal University, Jinhua 321004, China)

Abstract The practice for village leaders to take on the commitment to business originating from the City of J Zhejiang Province in the 1990s is an institutional innovation designed by peasants and encouraged by the local government in the management of rural areas. The local government has acted as the explorer, supporter, promoter and policy provider in the whole process. Its active participation therein in the context of village autonomy is attributed among others to the change of China's overall policy, the realistic demand for social development in rural areas and the restrictive and stimulating mechanisms in the current pressure-oriented administrative system. The paper suggests that in the institutional innovation in rural administration, the local government rationally define its extent of administrative power and actively encourage the lawful participation on the part of ordinary villagers.

Key words management of rural areas; commitment of village leaders to business; institutional innovation; local government

www.yangtzu.com