

[文章编号] 1009-3729(2015)02-0053-05

行政村规模调整后加快推进 新村融合的对策与建议

——以浙江省仙居县行政村规模调整为例

王丽琴, 王凯元, 张光彩

(中共仙居县委党校 教务科, 浙江 仙居 317300)

[摘要] 行政村规模调整不仅意味着政治空间的重组和经济基础的转变,还将带来传统村庄社会关系和组织结构的变迁。选取浙江省仙居县作为个案调查对象,通过对其行政村规模调整的村庄类型、村庄内社会基础的差异及各种力量综合作用的考量发现,其行政村规模调整后新村融合过程中出现了一系列问题:干群思想上尚未真正合并统一,集体“三资”尚未真正融合,新村建设规划尚未作相应合并调整,农村公共物品供给和基础设施建设难以配套。针对这些问题,建议采取如下举措以加快推进新村融合,巩固和扩大行政村规模调整成果:一是创新财务机制,加快“三资”融合步伐;二是充分尊重民意,合理调整新村规划;三是加大社会事业投入,破解农村公共物品供给困境;四是重视离职村干部作用,引导新村班子树立“新村一盘棋”的工作理念。

[关键词] 行政村规模调整;新村融合;农村公共物品供给;新农村建设

[中图分类号] C912.82 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2015.02.012

在工业化、城市化和现代化进程中,随着农业劳动力逐步向非农产业转移,农村人口日益向城市集中,自然村落逐渐萎缩乃至消失,出现了富村兼并穷村、大村兼并小村、自然环境优的村兼并自然环境劣的村的现象。随之出现的行政村规模调整遇到诸多阻力和问题,调整后的新村融合也颇为艰难。

目前,学术界对于行政村规模调整后的新村融合问题的研究已有不少。如王小军^[1]从社会心理的角度进行研究,认为突如其来的村落组合打破了村民的固有生活边界,迫使村民多年建立的社会网络发生变化,村民的认同感降低,对村民的心理会产生较大冲击;而张春兰等^[2]通过典型试点调查发现,迁村并居后村民的社区适用性总体上也不太理想;吴理财^[3]则从历史基础的角度强调“自然村”对于农民日常生活的意义,认为“自然村”是在农民长期的生产、生活中形成的,行政村建制虽然改变,

但农民的日常生产、生活乃至地缘认同并未随之改变。已有研究多是从一般意义上进行探讨,就某地全域的行政村规模调整做系统梳理的个案深入分析不多。本文拟以浙江省仙居县全域行政村规模调整为分析样本,通过对仙居县行政村规模调整的村庄类型、村庄内社会基础的差异及各种力量综合作用的考量,发现新村融合过程中出现的问题,并有针对性地给出相应的对策建议,以为新村融合提供一种切实可行的思路。

一、仙居县行政村规模调整的基本情况

行政村规模调整虽是政府主导下的行政村大小和数量的调整,但它绝非简单的村庄数目减少和规模扩张,而是试图通过数个村庄的资产重组、结构调整和治理体制的变革以实现生产要素的优化组合和

[收稿日期] 2014-12-02

[基金项目] 浙江省党校系统中国特色社会主义理论体系研究中心第十六批规划课题(ZX16225)

[作者简介] 王丽琴(1970—),女,浙江省仙居县人,中共仙居县委党校高级讲师,主要研究方向:社会发展与管理。

适度规模经营。仙居县的行政村规模调整是优化农村资源配置、加快社会主义新农村建设的客观要求,也是推动仙居县“绿色发展、科学跨越”的现实需要。

为进一步加强农村基层组织建设,优化农村资源配置,加快新农村建设,促进仙居县经济社会协调发展,仙居县围绕“规模调大、布局调优、班子调强、发展调快”的总体目标,本着有利于发展、管理、稳定的原则,开展了行政村规模调整。2013年4月,仙居县正式开展行政村规模调整前期工作,调查农村集体“三资”的登记工作和先期摸排工作。到8月份,仙居县进行了较大幅度的行政村规模调整。至9月中旬,行政村规模调整工作基本完成,全县行政村数量由原来的723个减少至418个(其中行政村建制403个,农村社区15个),调减幅度为42.2%,行政村平均人口由原来的620人增加到1112人,村域平均面积由原来的276万 m^2 扩大到496万 m^2 ,较好地实现了平稳过渡。至10月底,仙居县行政村规模调整进入后期完善阶段。

通过行政村规模调整,仙居县域内的土地、劳动力、资金、产业等生产要素,以及各种自然资源、基础设施得到了有效整合,促进了区域范围内的资源共享、优势互补和共同发展,各新村总体上都呈现出了平稳、良好的发展态势。但这只是调整工作的第一步,如何让新村融合得更好、发展得更快、达到调整之初预设的目标,是当前摆在仙居县、乡(镇)两级党委、政府面前亟需解决的一个重要课题。

二、仙居县行政村规模调整后新村融合存在的问题

仙居县行政村规模调整工作完成至今已近一年,从各村运行情况看,总体状态良好,村庄布局更加合理,运行成本有效降低,干部队伍进一步优化,为更好更快地推进新农村建设打下了扎实的基础。但在调研中我们也发现,新村融合程度普遍较低,尚未形成新村一盘棋的工作格局。仙居县行政村规模调整后新村融合过程中出现的问题具体表现在以下四个方面。

1. 干群思想上尚未真正合并统一

“熟人社会”是由费孝通先生提出的一个社会学意义上的概念。在熟人社会里,人们会按亲疏、内外、生熟程度区别性地对待与之交往的不同对象,这种人与人之间的私人关系构成了一张张看不见的关系网。^[4]建立在熟人社会基础上的农村社区为村民

之间的合作提供了前提,因为合作的基础是信任,而信任的前提则是熟悉。

行政村规模调整后,部分村民仍认为行政村规模调整只是村名等形式的变化,自身并无成为新村村民的感觉,缺乏对新村的归属感、认同感。行政村规模调整后,村域面积扩大,村民人数增多,客观上增加了管理的难度。例如,合并规模最大的下各镇下各村,由原来的9个行政村合并在一起,人口达5880人;溪港乡的永溪村,由原永溪村和栗树坑村合并而成,两村相距十几公里,再加上长期受地域、血缘、宗族关系的影响,少数干部群众对新村缺乏认同感和归属感。

村级组织换届后,村庄的直径变大,村民互相之间的熟人形态已悄然发生变化。乡村虽然还是聚居社区,但乡村社会已经由熟人社会向半熟人社会转变,在扩大人际交往范围和改变交往方式的同时,也使越来越多的村民进入了一个“陌生人的社区”。由此,基于熟悉而产生的信任因“熟人圈”的萎缩而局限于相对狭窄的场域之中。新村干部主要来自大村,对于原本不属于本村的事务,存在不想管也管不了的心理。如白塔镇,新村干部来自小村的最多只有两个,有的甚至一个都没有。有的大村产生的干部不愿管小村的事务,有的又难以插手小村的事务,而小村产生的干部要管大村的事务更是难上加难。少数新村干部缺乏新村一盘棋的观念,在村务议事中过多地考虑原村的利益,导致班子意见难以统一。有的村碰到需要解决的问题,只找老村干部处理,只听老村干部决定,加之新村干部间缺乏共事交流,导致新村村委会管理工作不够规范。此外,全县范围内还有1947名村干部在换届选举后离开了干部岗位,他们中有的人对新村干部工作不很配合、不够支持。

2. 集体“三资”尚未真正融合

集体资产处置问题是撤并行政村中最敏感、最棘手的问题,也是村民和村干部最关心的问题。^[5]“三资”(资金、资产、资源)融合既是重点,又是难点。并村不并账,给人造成并村未并心的印象,使新建制村成了一个“空架子”,影响到新农村建设和农村改革发展。

仙居县在行政村规模调整时提出了四种可供选择的融合方式,即简易直接融合、协商协议融合、分级核算融合和股份合作融合。其中,简易直接融合是一种真正的完全的融合,但很遗憾,采取这种方式融合的没有一个村;协商协议融合的也只有18个

村,仅占新村总数的10%;有153个新村因原先各村之间集体资产差异较大甚至悬殊,都采取了分级核算的资产融合方式,占新村总数的90%,这无疑在平稳推进行政村规模调整工作中发挥了积极作用。然而分级核算说到底只是一种形式上的融合,因为资金、资源仍然在原村,新村只是一个“空壳村”。也正是由于资金、资源大多掌控在原村,新村干部的作用难以发挥,村级基础设施和公益事业建设难以开展,上级的各项方针政策也难以在基层落实。

3. 新村建设规划尚未作相应合并调整

由于部分村“两委”干部对村情的掌握仍停留在自己所在的原有村庄,因此很难提出有利于新村发展的整体规划。行政村规模调整后,从总体上看,各村尚未对村庄建设规划、土地利用规划等作调整。一些由多个行政村撤并成立的新行政村普遍还未制定出新的总体发展规划,都还存在具体的“向哪儿发展”“怎么发展”等实际问题,新村资源配置的作用未能很好地体现。

此外,由于仙居县行政村规模调整时间不长,各类建设项目多以原村为单位进行安排,项目申报和实施也以原村为单位进行,导致新村无法统一申报和规划村内的建设项目。村庄合并后,如不突出中心村地位,不以新村为单位进行统一规划,不仅不利于新村的融合与发展,而且会造成重复建设、资源浪费。

4. 农村公共物品供给和基础设施建设难以配套

曲延春^[6]认为,农村公共物品供给的困境体现在供给不足、供给主体权责失衡、“自上而下”的决策机制偏离农民需求等方面。仙居县行政村规模调整后,以村级办公场所为例,同时表现出以下几个特点。一是原村规模、实力相当的村合并后,由于中心村的地位没有确立,在选址上存有争议,导致有场所无落实。一些老村依旧挂着老村村党支部、村委会的牌子,新村的村牌、路牌等尚未正式挂牌安装,容易给村民带来未完成撤并调整的混淆感。如湫山乡的大高尖村、胜利村都是由原来的三个村合并而成,目前办公地点都暂设在溪口张乡政府边上。二是合并规模大的村,沿用某个老村原有的办公场所空间有些狭小。如下各村由原来的9个村合并而成,朱溪村由原来的7个村合并而成,新村党员人数都有了大幅度的增加,原有的某村办公场所已经满足不了各类会议和组织党员学习及开展各种活动的需要。三是要求新建办公场所。有的村干部老村观念

强,谁也不愿意到别的村办公,希望在各调整村之间的中心地带新建一座办公楼。这些问题如不尽快予以解决,势必会影响新村的正常运行。

正如蔡晓莉^[7]所言,选举和村民代表大会制度的施行对村政府公共品供给并没有很强的积极影响。在其他公共物品的配置上亦出现了一定程度的供给困难,有些原村委会主导实施的项目或在行政村规模调整前开始实施的项目,并村后的村委会不予支持,出现难以为继的局面。例如,在皤滩乡某村,行政村规模调整前,原来的小村村书记参与组织了该村某建设工程,进行到一半时适逢并村,并村之后,该村书记成为了合并村的村监会主任,而村主任和书记都由其他合并村的人担任,由于其他两个村并不愿意支持该项目建设,致使该工程目前仍处于停工状态。

三、加快推进新村融合的对策建议

农村社区的发展是国家介入和村庄内生力量共同推进的结果。国家政权的建设过程就是政权重心不断下沉的过程,而基层社会的发育则从市场、民间获得了更大的体制空间,从而形成了自身的资源吸纳能力与利益表达途径。这实际上是一个双向互动的过程,也是一个共同参与、合作共赢的过程。农村社区的发展是农村社区居民以积极行动改造社区、使之更适合于环境和人们生活愿望的过程。经过行政村规模调整后的新村能否真正实现融合、进而带来农村社区的发展,事关农村社会的和谐、稳定与发展。为加快推进新村融合,巩固和扩大行政村规模调整成果,特提出以下对策建议。

1. 创新财务机制,加快“三资”融合步伐

行政村规模调整先行地区的经验告诉我们,资产融合越早越好,如果在调整之初不能实现完全融合,那么今后实现融合的难度会更大。目前,仙居县实施的行政村规模调整采取的是“先并村,后并产”的办法,集体土地、山林、村公所等集体资产在一开始并没有合并。因此,仙居县政府应研究出台“三资”融合的实施细则,指导各村实现资产真正融合。对于人均资产差不多的各调整村,县政府可以给予一定的资金补助,一次融合到位。仙居县委、县政府应出台相关补助办法,按照先易后难的原则,力争用3~5年时间实现全部融合。为提高各村“三资”融合的积极性,在各类项目安排上也应优先考虑已实行完全融合的村。同时建议以原村名义上报的项目一律不予批准,各类补助资金也应明确补到新村,由

新村统一支配。

应该对合并村的村级财务进行一次全面的清理,摸清家底,建立统一账户。通过清理核实,达到账账、账款、账物、账表、账据五相符。清理结束后,可以设立一个新村账户,停用原来的村级财务账户,将原账户上的钱款转移到新账户。如转移钱款实在有困难,可以先设立新账户,并村之后所涉财务款项经由新账户收支,原来村级财务账户中的钱款可用于解决原村中的遗留问题,不进新钱。如在白塔镇高迁村,便是在原有账户不进新钱的基础上,设立了一个新的账户,新进钱款统一经由新账户收支。

2. 充分尊重民意,合理调整新村规划

行政村规模调整在一定意义上破除了政令输送链上的“肠梗阻”,但民情民意也可能被阻隔。并村之后,传统的家族势力、宗派势力难以左右全局,对于政令畅通和组织意图的实现无疑是十分有益的,但对于民情民意的了解、掌控和上达不见得有益。家族、宗派势力干扰正常选举应该摒弃,但其背后的利益诉求却需要理解和尊重。不同家族、宗派势力博弈的结果只要是采取正当的方式进行的,未必要一概否定。当然,如果能够做到上级意图与民意选择完全统一,那是最好不过的了;如果非要在两者之间做出取舍不可,那么还是该多尊重村民的自主意愿和自主选择。因此在新村规划过程中,要充分听取村民意见,从实地掌握情况,从村民的角度来思考问题,以促进新村融合为导向,以中心村建设为重点,按照现行区域情况和人口集聚的要求,组织力量科学编制统一的村庄规划,让新村村民实实在在地感受到并村后的积极变化,自然地融入新村。

3. 加大社会事业投入,破解农村公共物品供给困境

应从多方面加强农村公共服务,增加对农村教育、卫生等社会事业的投入。应以新村的名义统筹安排好各项社会事业和基础设施建设,达到以事业聚人心、以服务暖人心的目的。但是并村之后,由于各村原先的情况各不相同,对于公共物品的需求并不一致,存在需求差异,加上村庄的日益空心化,以及由熟人社会走向半熟人社会,村庄社会关联度降低,村民共同体意识薄弱,村民自治受到干扰^[8],迫使农村公共物品供给陷入困境。长期以来,农村公共物品的投资决策制度一直实行的是“自上而下”的决策。农民、农村、农业的实际需求没有得到应有的关注,农民无法在公共物品供给决策中体现自己的意志和对公共物品的价值偏好。因此,需要创新

农村公共物品投资决策制度,建立一种由内部需求决定公共物品投资的机制,实现农村公共物品投资决策程序由“自上而下”向“自下而上”转变。

美国著名经济学家布坎南^[9]认为,没有必要在财政事务的集体决策中实行一致同意规则,可以通过改变财政规则来改变公共物品的供给。这既降低了供给的时间成本,又缩短了政府决策的过程,从而为从需求出发的公共物品供给提供了可能。政府部门应及时发现、掌握行政村的公共物品供给情况,当行政村遭遇供给困难时要及时介入,进行沟通、协调或者予以支持;应从需求找供给,将公共物品的选择权交给村民,要让他们参与到农村公共物品供给决策中来。针对公共物品的垄断性、效益排他性与公平性,不同的农村公共物品应由不同的主体去投资。在实现农村公共物品投资主体多元化的过程中,一方面要积极发挥政府财政投资的导向功能,逐步加大财政支农的投入力度;另一方面要高度重视对私人 and 第三方投资主体的引导,应在政策、理念上进一步消除对农村公共物品私人供给的歧视。同时,要鼓励各村积极盘活存量资源,将现有的办公用房置换出来,通过出让、租赁等方式筹措建设资金。各村在建设应充分利用拆旧建新、旧村改造中的旧宅基地和闲置土地进行建设,确因条件限制需新增建设用地的,应由县政府出台相应的优惠政策。同时,应逐步完善新村整体硬件设施,及时撤下原老村组织机构牌子,悬挂新村组织机构牌子,尽快在各村村口及道路设置新村村牌、新村简介牌。

需要指出的是,农村公共物品供给只是社会事业的一项重要内容,本文特将其单列是出于以下考虑:行政村规模调整后面临的诸多社会事业建设中,农村公共物品建设显得尤为迫切;而在许多公共物品的建设中,政府面临单一投入的尴尬境地。因此,本文突出强调在公共物品供给中畅通“自下而上”渠道的重要性,呼吁拓宽公共物品供给渠道,以期有助于解决“建设什么、如何建设”的问题。

4. 重视离职村干部作用,引导新村班子树立“新村一盘棋”的工作理念

并村后退下来的干部曾经在带动农村经济发展、办理村级公共事务和公益事业、调解民间纠纷、协助维护社会治安等方面起到过重要作用,他们绝大多数是本乡镇、本村的中坚力量,相比一般村民,他们更加了解当地实际情况,并且在村民中仍具有一定的号召力和影响力。如何利用好他们的力量、发挥好他们的作用,帮助在职干部做好群众思想

工作,替在职干部分担繁重的社会事务,为发展经济、致富百姓献计献策,是当前各级党组织应该予以重视的一个问题。

与此同时,应引导新村班子树立“新村一盘棋”的工作理念,自觉从新村的角 度谋划思路,做好工作,增强新村发展的凝聚力。应坚持突出社会事业发展的思路,在检验新农村建设的标准上、在考察领导干部的政绩时,都应贯彻社会事业的标准,用社会事业发展的水平全面衡量新农村建设的成就。只有这样,新农村建 设才能吸引农民广泛参与,才能得到广大农民群众的拥护。

四、结语

中共十八届三中全会提出打破城乡二元结构、城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。研究行政村规模调整这一问题对公共资源在农村的分配、公共服务和产品供给的影响具有一定的现实意义。打破原有乡村社会结构,对不同的村落共同体进行重组,使得传统性较强的乡村社会从价值内核到生活方式、从组织架构到行为逻辑、从同质性到阶层的分化加剧,都面临前所未有的挑战。对行政村规模调整中相关问题的研究,有助于深入认识制度安排背后的多重意义,也可为新型城乡关系的建构奠定现

实基础。

[参 考 文 献]

- [1] 王小军. 村庄合并后的治理难题——江西桃村、山村调查[J]. 中国乡村发现, 2007(4):41.
- [2] 张春兰, 贾舞阳, 李敏丽, 等. 迁村并居村民的社区适应性研究——基于河南省中部地区的调查[J]. 郑州轻工业学院学报: 社会科学版, 2014(5):65.
- [3] 吴理财. 合村并组对村治的负面影响[J]. 调研世界, 2005(8):39.
- [4] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 三联书店出版社, 1984: 21.
- [5] 戴均良. 调整村级建制: 农村基层管理体制的再度创新——关于浙江省部分地区调整扩大行政村规模的调查与思考[J]. 中国行政管理, 2001(3):35.
- [6] 曲延春. 农村公共产品供给制度的困境与创新——以制度变迁理论为分析框架[J]. 改革与战略, 2007(2):96.
- [7] [美]蔡晓莉. 中国乡村公共品的提供: 连带团体的作用[J]. 刘丽, 译. 经济社会体制比较, 2006(2):104.
- [8] 贺雪峰, 仝志辉. 论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J]. 中国社会科学, 2002(3):124.
- [9] [美]布坎南. 公共物品的需求与供给[M]. 马珺, 译. 上海: 上海人民出版社, 2009:77.