

刍议当前我国乡村治理的权力来源

甘灿业, 伍辉延

[摘要] 封建社会乡村治理的权力主要来自于财富与地位, 人民公社时期乡村治理的权力来自于上级行政授权, 当前我国乡村治理的权力主要来自村民的契约和同意。应最大限度地凝聚村民参与乡村治理, 为全面推进农村改革和新农村建设提供强劲的政治保障。

[关键词] 乡村治理; 权力; 来源

[作者简介] 甘灿业, 伍辉延, 广西师范学院经济管理学院 2008级行政管理硕士研究生, 广西南宁 530001

[中图分类号] D0 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1672-2728(2010)01-0061-03

改革开放三十多年来, 我国农村面貌发生了翻天覆地的变化, 农民的生活水平从贫困向更高水平的小康迈进, 政治民主参与意识不断提高, 通过民主选举代理人行使村治权力。在当前乡村治理中, 我们国家实行的是村民自治, 在国家法律的框架范围内, 村民依据《中华人民共和国村民委员会组织法》进行自我管理、自我监督、自我服务。村民通过民主投票选举, 选出自己称意的代理人, 组建成村民委员会, 然后委托村民委员会行使公众赋予的权力而实现乡村治理。从政治层面来讲, 村民的契约和同意是当前我国乡村治理权力的主要来源。

一、乡村治理及其权力的阐释

乡村治理是一种综合治理, 它把农村的政治、经济、文化、社会诸元素都统摄进来, 以更广泛、更宏大的视野观察农村生活, 而不囿于单纯民主化治理的村民自治^[1]。乡村治理是一个动态的过程, 从封建社会到当前社会一直进行着乡村治理, 只是每个时代赋予它的时代意义、治理的内涵、治理的手段不一样而已。总的来说乡村治理就是在乡村的政治、文化、经济等资源的基础上, 进行对整个乡村管理的过程, 旨在维护农村社会的稳定, 协调村域中的各种关系, 推动农村经济的发展。

权力作为一种广泛存在的社会现象, 其定义不同的学者有不同的看法。马克斯·韦伯从社会学角度指出: “权力意味着在社会关系中哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的可能性。”^[2] 彼德·布劳将权力定义为: “通过消极制裁进行控制的能力, 是个人或群体将其意志强加于其他人的能力。”^[3]

我国学者指出: “权力是人际关系中的特定影响力, 是根据自己的目的去影响他人行为的能力。”^[4] 从以上对权力定义的分析我们可知道, 权力首先是一种社会关系, 其次是权力具有内在的强制性, 再次权力行使之前已经合法化了, 最后权力是一种利益交换关系^[5]。权力实质上是对他人和资源控制支配的过程, 文章所谈的权力是从政治制度的角度来阐释的。而乡村治理的权力是特定的乡村区域内群众需要产生的, 是适合乡村区域内行使的权力, 是对乡村社会事务、经济、文化等管理的权威力量, 其基本目的在于维持、协调整个农村社会的基本秩序。

二、乡村治理的权力来源的历史沿革

西方政治哲学家认为权力来源于社会的契约, 来自现实中人们的同意, 是由社会公众给予的。这种理念一直影响着西方国家, 并且很受推崇, 当然这种思想与西方的民主、自由、平等的社会思潮是相吻合的。而我国的历史传统和文化背景与西方不一样, 具有自己本土化的特点。

(一) 封建社会乡村治理的权力主要来自财富与地位

传统乡村是血缘和地缘相互渗透的封闭性而自足的社会, 国家的行政权力难以延伸到乡土社会, 行政机构没有设置到乡村。根据现有的史料记载, 封建社会乡村的治理主要是通过地主绅士、宗族长老等进行管理, 在乡村地域范围内它们拥有绝对的权威, 但这权威并非乡民赋予的, 而是凭借他们的经济实力和社会身份来获取的。地主乡绅、

宗族长老担负着皇粮国税的征收和乡村社会的统治,他们权力的大小很大程度上依赖他们的经济实力和社会声望,如果经济实力很强和社会声望很高,那么他们所管辖的领域更广和控制的社会资源更多,在生产率很低下的小农经济社会,财富、声望在一定意义上就是管理、统治权力。就像赵芳琳所说的:“或者基于其能力,或者基于其品质,他们是作为强者出现的,强者对弱者就形成一种权力关系。”^[6]权力与财富、声望俱生,乡民对权力的畏惧和对财富、声望的敬仰,也就服从这些人的统治管理,同时对这些人有着很大的人身依附,甚至是主人和奴仆关系。

在土地私有和物质稀缺的封建社会,能够生存下来才是村民的首选,才不在乎谁的统治和统治的合法性,或者说他们的生存是让渡村治权力而获取保障。封建社会乡村治理的权力来源是非理性的,具有一定的先天性优势,是非平等、自愿的内生性的权力。谁拥有社会财富和崇高的声誉,谁就无形中享有统治和管理的权力;可以这么说,地主乡绅、宗族长老的权力是村民为了安全和生存而让渡自己的自由和管理权力,即是这些乡村治理的权力不必来自村民的同意,或反映村民的意愿。当然,地主绅士、宗族长老在统治村民的同时,也维护村中的社会治安,进行道德伦理的教化,调解一些乡邻矛盾纠纷,在维护农村社会的稳定上也起了一定的作用。

(二)人民公社时期乡村治理的权力来自上级行政授权

这里所说的人民公社时期是指1958年到1982年。在上个世纪50年代末,我国社会基层政权结构的设计出现偏差,建立了高度集权,政社合一的人民公社,通过工分的分配,把农民牢牢束缚在公社领导人手中,一切都以集体形式出现。大集体时期国家直接对乡村管理权力的垂直支配,不仅立基于组织化机制,同时立基于以大队、生产队干部为核心的村庄精英的管理统治。此时党权和政权形成交叉合一,而党权更为重要,村政只不过是党的权力的外延与辐射。

这个时期的乡村治理的权力来源于上级组织的给予,通过任命大队干部的形式,赋予他们治理乡村的权力,对上级负责的垂直管理,乡民对这种权力只能机械地接受,因为他们生活资料的来源都掌握在生产大队干部手中,只是迫于生存才不得不接受这种垄断性管理,其实内心是有诸多的不满。后来事实也证明了这点,一旦政策改变,缺乏民意

支持的人民公社迅速瓦解。村民服从管理只是畏惧村干部的权力,他们参与乡村管理的机会基本被剥夺,意愿诉求没有得到尊重,因为乡村的治理的权力来自上级的垄断任命授予,无需村民的同意或认可,村干部只需对上级负责,不用对村民负责,在政治气氛很严肃的年代,村民对乡村治理的权力既无耐而又敬畏。人民公社代表着国家的权力强制深入到农村社会,对当时的生产建设起了一定作用,最大限度地集中了有限的资源,进行兴修水利,建水库,建造公共设施等,但更多的是挫伤了人民群众的积极性,严重束缚了民众自由流动,不利于生产力的发展,这种乡村治理的权力阻滞了村民个人合法利益的获取和个性的发挥。

三、当前我国乡村治理的权力主要来自民众的同意与授权

改革开放给中国带来了生机活力,经济上进行了改革与转型,特别是农村经济结构的改革,分田到户,实行家庭联产承包责任制,大大提高了农民的积极性,经济上解放了,就要求更宽松的政治环境,通过政治来确保经济成果。随着改革深入和推进,1983年之后人民公社被撤销,乡镇作为国家最低一级的行政单位,国家的垂直行政权力不再直接参与到乡村的治理,在国家法律框架内,乡镇政府通过指导、引导村民委员会的形式,实现农村社会的村民自治。

(一)当前乡村治理权力的行使形式及其合法性

改革开放后,村民在政治上获得了更多的自由和权利,每个年满十八周岁的村民(没有被剥夺政治权利的人)都享有村治的权力。政治理论界提出了建立村民委员会,通过国家强制力诱导和推动,实行村民自治。村民通过民主投票选举,选出自己的代理人,组建成村民委员会,把村治权力委托给村民委员会行使,让其代理村民进行村治管理。这样,一些有文化、有知识,熟悉村治事务的乡村精英或管理能人被选进了村民委员会,在他们的带领下,管理农村社区,发展农村经济。实行村民自治以后,村民成了乡村治理权力的所有者,他们成为乡村区域内真正的主人,凭着手中的选票,按法定程序可以选择自己称意的代理人或罢免不称意的代理人。

随着村民自治制度的推进和完善,当下中国村民委员会成员须经过民主选举产生,否则将因为未经村民的投票认可而缺乏合法性基础。同时,村民

委员会成员权力也由相关的法律和制度予以明确规定。这意味着:一方面,村民委员会成员管理农村的权力必须借助民主选举方式获取,他们往往是根据法律和选举办法的规定,通过比较严格的选举程序由村民选择和认可,最终由村民授予管理权限,成为合法的村干部;另一方面,村民委员会成员必须按照国家法律法规及《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定行使管理乡村的权力。

(二)行使乡村治理权力组织的性质和功能

《中华人民共和国村民委员会组织法》明确了行使乡村治理权力的村民委员会的性质和功能。村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议^[7]。明确村民委员会的性质和功能,有利于村民监督村民委员会行使他们赋予其乡村治理的权力,确保村民委员会的行为符合村民群众的根本利益,按照公众的意志进行乡村治理,行使的权力体现村民的意志和契约。保证乡村治理的权力来源于村民群众的授予,又在村民群众的监督下行使。

四、探讨当前我国乡村治理权力来源的现实意义

随着现代社会的发展,村民的民主意识不断提高,政治地位不断提升,对乡村治理的权力来源及其合法性提出了更高的要求。探讨当前乡村治理的权力来源,对提高村民的政治民主意识,规范行使公共权力实体的行为,推进新农村建设等有着重要的时代意义。

(一)有利于提高村民政治民主意识

让村民知道在村域的管理中自己才是主人,他们的个人民主投票很重要,他们的同意与授权才是乡村治理权力的源泉。鉴于同意和授权的重要性,村民清楚手中选票的神圣性,参加乡村政治的热情度更高,会更加认真、负责地选出自己称意的人员来代表自己行使乡村治理的权力。蒲岛郁夫指出:“学习如何发挥自己的政治作用,变得关心政治,增强对政治的信赖感,并感到自己是社会的一员,正在发挥着正确的政治作用,从而得到一种满足感。”^[8]通过对乡村政治的参与,热情投入到民主选举的事务中,进而体现了村民的政治价值,增强了民主意识。

(二)有利于规范行使乡村治理权力实体的行为

行使乡村治理的权力的实体即村民委员会必须以村民群众的根本利益为出发点,以国家的法律法规为行为准则,努力维护好村民公众的利益,带领村民发展生产,改善居住环境,提高生活质量,共同致富。村民委员会的权力来自于村民的同意与授予,须接受村民群众的监督约束,如果村委会成员或村委会做了有损村民集体利益的事情,村民群众有权利按相关法定程序罢免其职务或改组村民委员会。

(三)有利于我国新农村建设的全面推进

新农村建设需要一个和谐稳定的乡村社会环境,更需要村民群众的积极参与,也需要行使乡村治理权力的实体即村民委员会的配合。倡导乡村治理的权力源于民,树立权力来于民并服务于民的意识,最大限度地凝聚村民群众的政治民主热情,积极配合村民委员会开展工作,村民与村委会成员一道共同努力,为发展本村经济群策群力,最终实现中央提出的生产发展、生活宽裕、乡村文明、村容整洁、管理民主的伟大目标。

乡村治理的权力在不同的历史时期有着不同的来源。当前乡村治理的权力是进行乡村治理的最基本的条件,是进行乡村建设的政治保障,只有确保乡村治理的权力主要来自于村民的同意与授予,才能提高村民对政治民主的参与度,最大限度地发挥他们的积极性,最终实现乡村治理的良性发展,全面推进新农村建设。

[参考文献]

- [1]张润泽,杨华.转型期乡村治理的社会情绪基础:概念、类型及困境[J].湖南师范大学社会科学学报,2006(4).
- [2]米勒,波格丹诺彼.布莱克维尔政治学百科全书[M].北京:中国政法大学出版社,1992.
- [3]彼德·布劳.社会生活中的交换与权力[M].北京:华夏出版社,1988.
- [4]中国大百科全书·政治学[Z].中国大百科全书出版社,1992.
- [5]孙关宏,胡雨春,任军锋.政治学概论[M].上海:复旦大学出版社,2003.
- [6]赵芳琳.从神授到民授——权力价值性来源的转变[J].理论前沿,2007,(14).
- [7]中华人民共和国村民委员会组织法(1998年)第二条[Z].
- [8]蒲岛郁夫.政治参与[M].北京:经济日报出版社,1989.

[责任编辑:周志华]