

## Empirical research of rural governance problem under the collective property right——Take Taihe County in Anhui province as a case

Dou Xiangming

Institute of Economics, Anhui University of Finance and Economics, Bengbu 233030, China

Email: doumengdi@163.com

---

### Abstract

Due to the collective land property rights' deformity, many defects exist in Taihe County's rural governance, outstanding performances are: the plight triggered by the rural land property rights system, executive power's repression and infringement on autonomy, rural elite's loss and the "strong man village". These problems also have different degree to exist in the rest of the country. To solve these problems within the framework of the rural collective land property rights system, the major route should include: using land rights' incentives to enhance the enthusiasm of rural election, guaranteeing rural governance's rules by sound and impeccable laws.

### Keywords

collective property rights; rural governance; the empirical research; Taihe county

**Subject Areas:** Humanities & Social Sciences

---

## 集体产权下乡村治理问题的实证研究——以安徽省太和县为个案

窦祥铭

安徽财经大学 经济学院, 安徽 蚌埠 233030

Email: doumengdi@163.com

收稿日期: 2016年5月17日; 发布日期: 2016年5月18日

---

### 摘要

由于农村集体土地产权的残缺, 太和县乡村治理中出现诸多问题, 突出表现为: 农村土地产权制度引发的困境, 行政权对自治权的压制和侵害, 乡村精英流失和“强人治村”。这些问题在全国其他地方也都程度不一地有所存在。为在农村集体土地产权制度的框架内解决这些问题, 主要途径应包括: 以土地权利激励来提升乡村选举的积极性, 通过健全完善的法治保障乡村社会治理秩序。

### 关键词

集体产权; 乡村治理; 实证研究; 太和县

### 基金项目

国家社科基金项目“我国城市土地利用模式研究”(12BJL064), 安徽财经大学校级科研项目“城镇化进程中土地征收问题实证研究——以安徽省蚌埠市为例”(ACKY1467)。

我国的集体产权，尤其是农村集体土地产权，是在新中国成立后不久的农业集体化运动中逐渐形成的。集体产权的形成是国家政权建设的产物。农村土地集体所有制是目前我国村民自治的经济基础，也是“统分结合、双层经营”这一我国农村基本经营制度中“统”的部分，必须长期坚持。现行农村土地所有权主体“农民集体”与村民自治组织具有某种同构的关系。但由于农村集体土地产权的残缺（集体土地所有权主体代表不明确、集体土地产权关系模糊不清、集体土地产权在法律上受歧视、集体土地所有权受到行政权的干预严重，等），为国家公权力侵害集体私权利提供了制度空间，这直接造成了起初设计的“乡政村治”的分权治理模式渐趋演变为“乡政”控制“村治”的治理模式，村民自治愈发成为一种“徒有其表”的形式。因此，深入研究乡村治理中的利弊得失及其未来走向，就成为一个现实而迫切的课题，具有重大的理论和现实意义。以县（市）为单位进行社会经济分析是中国学术研究的传统之一，因为它往往具有问题的全面性，同时又具有问题的具体性。作为一个在历史上长期被整合的有机社会，县在某种程度上是一个较为完整的空间体系、经济体系、社会体系、文化体系，它是基层意义上最完备的“国家”。因此，本文以安徽省太和县为个案，对该县集体产权下乡村治理中存在的突出问题及其原因进行了深入的分析，以期为广大欠发达地区乃至全国范围内未来的乡村治理模式提供一些有所裨益的政策建议。

## 一、目前太和县乡村治理中出现的突出问题

二十世纪九十年以来，随着太和县政治和经济的发展，乡政村治的治理模式逐渐走入困境，各乡村基层组织之间及内部都存在着一系列亟待解决的问题。这些问题的存在，直接影响到农民的积极性、农村经济的发展以及农村社会的稳定，由此导致太和县农村社会新一轮治理危机的出现。

### （一）农村土地产权制度引发的困境

首先，我国农村土地集体所有制始终存在产权模糊和激励不足的情形。客观而言，我国农村集体土地的产权模式始终存在严重的缺陷，不仅农村土地属于一个叫做“农民集体”的模糊主体所有，而且土地的承包经营权即使用权也至今没有完全成为完全意义上的独立物权形态，其转让、抵押、入股等流转形式在现实中都要受到国家政策和地方权力的严重干预乃至控制，导致其应有的财产价值大大降低。正是由于农村土地产权制度的模糊性和不确定性，使得农民的个人利益与土地的关系并不紧密。据笔者 2011 年 10 月对太和县 346 户农户的调查显示，在问及您希望土地归谁所有的问题上，有 24.9%的农户回答不知道或者无所谓。

这个数据让笔者当时很是困惑，但随着调查研究的加深，笔者逐渐认识到正是由于长期以来农村土地集体产权制度没有很好地惠顾到农民的利益，导致农民失去了对土地的亲近感与责任感，土地对农民的外部性增强，毕竟农民是地地道道的理性行为经济人，寻求利益的最大化是其本性。<sup>[1]</sup> 这种情况造成农民个人对于乡村治理的参与激励严重不足，农民参与乡村治理的积极性不高，突出地体现在农民在本村村民委员会换届选举过程中明显表现出的政治“冷漠”态势。据笔者 2011 年 10 月—2012 年 1 月对太和县 547 户农户的调查显示，在本村村委会选中，仅有 52.65% 的村民表示主动参加了村委会选举，另外 47.35% 的村民则表示经有关人员动员后参加了选举。可见，太和县农民参与村委会选举的热情状况并不高，对选举本身也不是很关心，很多村民认为谁当干部都差不多，与自己的利益并没有太大的瓜葛。结合笔者在实地调研中与一些农户的交谈发现，很多村民对选举村委会主任不感兴趣，一是村子里几乎没有集体经济收益，并且多负债，当了干部也无太多经济实惠；二是村干部在村民心中的印象多不好，多数人不愿为当干部去得罪人，即便当选了村委会主任也要受到村书记的约束和管制。这直接导致了太和县村民参与村委会选举和乡村治理的消极状况。

其次，农村土地产权制度的新发展也对农村社会治理产生了较大的冲击。改革开放之后，我国农村实行了家庭联产承包责任制，赋予了农民生产自主权和部分产权，尤其是农民拥有了剩余索取权，消除了人民公社制度下农业劳动中的激励扭曲，最大限度地调动了农民的生产积极性，提高了土地生产率，推动了农业经济的持续高速增长。但是随着农村经济的不断发展，土地流转现象开始不断出现，并成为我国土地承包经营制度的一个新发展。土地流转后，农民一方面能从流转土地中获得一定的租金收益，另一方面又能通过外出务工获得打工收入，农民收入的增加，在一定程度上能增加农民在乡村治理中的博弈能力或谈判能力。尽管农民参与乡村治理的意识仍显不足，但他们自身博弈能力和谈判能力的增强，会对村委会出面强制或违规流转土地的行为形成制约。笔者在调查中了解到，不少农民确实希望有业主来租种土地，但也要看租金是否合理，租金不合理，就不租。因为对这些农民来说，即便没有流转土地的租金收入，他们也可以通过外出务工获得打工钱，如果租金不能满足其预期，他们不会盲目流转土地。而对于来自于外界强迫流转土地的势力侵害，他们表示会据理力争，甚至不惜对簿公堂，维权意识之强超出笔者估计。从这个角度看，土地流转必然会对目前乡村治理的结构形成很大的冲击。<sup>[2]</sup> 正如吴晓燕通过对成都市温江区黄石社区的红旗村考察所得到的结论那样，土地流转对乡村治理的资源、内容、能力、方向等都形成了冲击，并带

动了乡村治理机制的转型和治理模式的变化，尽管目前这种变化还只是一种“趋势”。<sup>[3]</sup>

## （二）行政权对自治权的压制和侵害

实行由村民依照法律自主管理本村事务的村民自治模式是中国农民在建设有中国特色社会主义民主政治上所作出的一项伟大创新，它也是当今中国提高农村治理水平及扩大农村基层民主的一种有效的方式。<sup>[4]</sup>但是，近三十年来的实践表明，这个当年曾被举国寄予厚望的村民自治制度并没有帮助我们实现以上设想目标，相反，我国的“三农”问题还随着这项村民自治制度和家庭联产承包责任制的推行而趋于恶化和严重起来。换言之讲，我国已实行多年的以实现基层民主政治为宗旨的村民自治制度，尽管其在培养和训练农民民主意识和民主程序方面作出了诸多有益的贡献，并为中国目前的民主政治建设打下一个良好的基础，历史功绩不容否定，但它并没有给我国发展农村经济、提高农民的经济收入与社会地位方面带来太多实质性的好处。<sup>[5]</sup>

有学者认为，实行村民自治后，国家实际上并没有缩小其在农村的控制范围，只是改变了对农村的控制方式，最多是在改变经济控制方式的同时，减少了对乡村社会事务的过于直接和过多的干预。在强大的行政权威的压力下，限于权威的依附性和自治规模的限制，自治组织很难成为其共同利益的维护者……国家不想过问的事情可以不管，想管的事情可以立即管起来。村民自治在各地的命运基本系于政府是否干预以及干预的方向，是缺乏根本保障的村民自治，是一种典型的“人治下的村民自治”。<sup>[6]</sup>在目前太和县“乡政村治”的治理格局中，村民自治行政化的现象十分突出，自治权甚至有被行政权取而代之的倾向，突出表现为乡镇政府对村民自治的“行政过度干预”，村干部最重要的职责不是为村民提供公益性服务，而是完成上一级乡镇政府指派的行政性任务。村民自治组织（村委会）已蜕化为乡镇政府下属的傀儡性“行政组织”，丧失了其应有的独立自主性，自治功能明显“萎缩”。乡镇一级的行政机关与村民自治组织不再是正常的指导与被指导关系，而是异化为行政上的领导与被领导关系。正是因为在实践中行政权对自治权过多的干涉与干预，村民自治组织的准行政色彩愈发浓厚，村委会更像是一个乡镇政府下属的行政机构而非自治机构，更多的是在履行乡镇政府所赋予的行政管理职能，更大程度上充当的是政府代理人而不是村民的代理人。在这种治理模式下，村委会为了得到乡镇政府更多的“支持”和“帮助”，往往会牺牲或让渡自己一部分的自治权，以换取乡镇政府的扶持。更有甚者，有些村委会只是一味迎合和执行乡镇政府的要求，而置村民的利益和意见于不顾。

乡镇政权是我国国家权力的最低一层，它是连接国家与农村社会的枢纽，国家的意识主要通过它向农村社会传递。在目前村民自治制度推行时间还不太长，农民的组织性还不强的情况下，村民自治的开展和进展在很大程度上取决于基层政权对待村民自治的态度，取决于其是否能认真贯彻实施《村民委员会组织法》。<sup>[7]</sup>但在现实中，太和县很多乡镇干部对村民自治顾虑颇多，抵触和反弹情绪比较强烈。这除了其自身的认识问题外，一个重要的原因就是他们担心在选举中他们看中的人不能当选，从而导致权力的流失。乡镇通过选配和干预村支部和村委会的选举，控制村级组织的人员配备。在相当一部分的乡镇干部看来，如果村干部完全是由村民民主选举产生，那么这些民选的村干部在行为上必然倾向于村民，这势必会弱化乡镇对村的控制力，进而妨碍乡镇工作的顺利推行。因此，很多乡镇政权总是采取各种措施，力图使村干部按自己的意志产生。据《江淮晨报》2011年11月3日讯，2010年6月太和县倪邱镇花园村原支部书记刘志×因伙同其他村干部一起截留低保款、私分罚款、以罚代葬等违纪行为被中共倪邱镇委员会免去支部书记一职。但在2011年的村委会选举中，刘志×又当上了当地的村委会主任，村民很多不能接受。对此，倪邱镇党委书记刘中×却说，刘志×当选完全是因为受到当地居民的拥护，选举是按合法程序进行的。对于刘志×之前的违纪行为，刘中×表示，那些钱主要是被其他村干部私分了，和刘志×并无直接的关系。<sup>[8]</sup>笔者认为，当时刘志×正是因其违纪行为被村民举报而被免职，这样一个有不良前科的村干部，通过村民民主选举再当选村委会主任的可能性不大，事实上多数村民对刘志×当选村委会主任一事抵触情绪很大，因此倪邱镇干部在花园村2011年村委会选举中有一定的插手做文章的嫌疑。

现实中，乡镇政府为了完成任务需要村干部的配合，往往给予他们较大的权力空间以调动他们的工作积极性，但由于当前体制内外都缺乏对村干部的有效监督，导致村干部的违纪腐败问题比较严重。村干部作为村基层组织成员，拥有一定的公权力，但又不属国家公务员序列，不是法律意义上的“官”。这一群体事实上处于国家制度监督、管控的盲点处。<sup>[9]</sup>近年来，太和县反映村干部违纪腐败行为的案件和报道屡见不鲜，这不仅严重损害到村民的利益，也给当前太和县农村社会的治理工作敲响了警钟。据笔者从相关部门了解到，2013年太和县共有12名“漠视法纪型”村干部被县乡两级纪检部门严厉查处。当然，以上局面的出现并不意味着不应实行村民自治制度，如果是因为实行村民自治而导致行政权对自治权的压制和侵害，那么可以肯定地说是这种村民自治制度本身存在问题，村民自治制度无法抵御



外来行政权的压力，本质上来说也就根本谈不上是“自治”的制度，因此，要改变在村民自治中行政权对自治权过分压制和侵害的问题，就必须从改造尤其是以法治手段改造和构建真正意义上的村民自治制度开始。<sup>[10]</sup>

### （三）乡村精英流失和“强人治村”

十九世纪末二十世纪初，“精英”一词开始出现在社会科学的研究领域中，并通过意大利著名社会学家帕雷托的“社会精英”理论（I 低等阶层，即非精英阶层……II 高等阶层，即精英阶层，又可分为两类 a：统治精英；b 非统治精英）而被广泛运用。<sup>[11]</sup> 乡村精英在乡村治理和乡村社会发展中扮演了不可或缺的角色，纵观我国传统农村社会的发展过程，由农村士绅和地方名流构筑的乡村社会精英群体，是乡村文化中的权威，也是国家治理乡村的主要依靠力量。中国传统乡村社会之所以长久地保持安定和谐和农业经济的繁荣发展，关键原因就在于乡村精英构成了治理乡村的社会权威力量并推动着乡村社会文化经济的发展与进步。或者说，传统中国的乡村社会精英不仅在政治上有别于一般民众，而且在经济上和文化知识拥有方面也占据优势，他们大多是“总体性”社会精英。而近代以后，随着“国家政权逐渐向乡村社会下沉”，士绅—名流集团受到沉重的打击而分化，农村中的社会精英几乎全部流向城市，造成农村民众普遍素质下降，治理难度增大。正是由于乡村精英的大量流失，农村中很难再有效形成强大的内在助推力量，造成乡村社会治理的无序和混乱，因而在很大程度上导致了近代中国农村社会的相对“惨淡经营”。

二十世纪八十年代以来，改革开放带领太和县驶向经济发展的快车道，取得了巨大的成绩，但接踵而至的工业化、城市化、现代化、信息化浪潮却未能与农业及农村现代化保持同步，反而使太和县“城乡二元结构”不断加剧，城乡差距日趋扩大，农村社会经济赶不上城市化的发展步伐，城乡居民收入差距不断拉大，教育水平、医疗水平、基础设施建设都显著落后于城市，社会保障体系亦未覆盖广大农村社会。另一方面，村干部在我国被称为“村官”但却不是官，被称为“干部”却又是农民，角色非常尴尬。事实上，目前太和县很多村干部的处境也十分艰难，处于上级政府与村民的夹缝之间、工作任务艰巨而繁重，但工作收入却不高，很多有能力的村民宁肯外出打工也不愿当“华而不实”的村干部。因此，越来越多的农村精英都流向城市并想法设想在城市扎根，成为“城里人”，乡村能人不断被现代化的城市抽走，造成“治者不能，能者不治”的现象在太和县乡村治理中较为严重。当前太和县农业劳动力大多是 50—60 的“留守”老人，40 岁以下的中青年从事农业生产的很少，他

们普遍选择进城当农民工，这其中即有相当一部分是拥有一技之长的乡村能人。

农村精英的大量外走，使村级治理资源严重缺失，对村级治理产生了很大的影响，很多地方提不出来合适的村主任和书记人选，这就为一些乡村“强人”渗入两委并打压村民埋下隐患，导致不少乡村出现“强人治村”乃至“地痞治村”的不良现象。2010年，太和县三塔镇韩四窑村修通水泥路后不久，村支部书记即规定每口人要上缴80元到130元不等的费用，并且死后已久的人也必须向村里至少上缴100元。<sup>[12]</sup>这件事情一经披露后，在全国范围内引起巨大反响，向死人集资本是一个笑谈，但当它在现实中活活地展现时，这个笑谈也就随之变为令人发省的奇闻，为世人呈现出一幅“强人治村”的极度疯狂的画面，它折射出当前乡村治理格局的乱象，反映出在乡村治理中权力屏蔽权利的现象仍十分严重，农民难以保障自己的合法权益。可以讲，目前太和县农村基层反腐倡廉工作的形势依然严峻，突出表现在：一是一些农村基层干部以权谋私，办事不公；二是资源利用引发矛盾突出，很多村干部打自己的小算盘，利用手中的权力，进行间接吃农坑农，引起群众的强烈不满；三是村干部行为规范不够，一些干部在工作作风上还存在一些亟待解决的问题。

## 二、乡村治理中农民权益欠缺保障的原因分析

目前乡村社会中的很多问题和冲突都是与土地权益直接相关的，其根源在于我国不清晰的农村土地产权制度安排。农村土地集体所有制是目前我国村民自治的经济基础，现行农村土地所有权主体“农民集体”与村民自治组织具有某种同构的关系。但是，我国法律对“农民集体”具体内涵的规定不够清晰和统一，根据相关法律规定，村集体经济组织、村民委员会、乡（镇）集体经济组织、村民小组等都可以作为农民集体的代表行使农村集体土地所有权。可见，目前我国农村土地所有权主体存在法律界定不清和多元化安排的问题，这种模糊不明确的规定必然导致现实中的农村土地所有权主体的“虚置”或“虚位”。这种土地所有权主体的虚位，为国家公权力侵害集体私权利提供了制度空间，这直接造成了起初设计的“乡政村治”的分权治理模式渐趋演变为“乡政”控制“村治”的治理模式，村民自治愈发成为一种“徒有其表”的形式。人民公社体制废除之后，尽管乡村普遍实行了乡政村治的治理模式，但以国家强制力为支撑的行政权力为及时地完成诸如征收税费、计划生育、社会治安、发展经济等治理目标，更加深入地渗透进乡土社会，使乡村自治组织不同程度上沦为了基层政府的工具。村级组织正日趋陷入一种行政色彩强化、实际功能弱化的尴尬境地。目前，包括太和县在内全国范围内乡村治理中所出现的困境，可以看成是现代化乡村治理体系与“土

地集体所有、家庭承包经营制”下的一种小农生产方式之间的矛盾，也可以看作是一种公权与私权失去平衡的必然结果。乡村自实行家庭联产承包责任制之后，农民获得了集体土地的使用权和剩余索取权，消除了人民公社制度下农业劳动中的激励扭曲，激发了劳动者的生产积极性，提高了土地生产率，乡村社会中的私权由此产生并得到一定发展，并使公权从一些私人领域退出。但总体来看，公权的扩张远快于私权的增长。公权快速扩张其最大动因是启动改革开放和推进现代化对确立统一权威和攫取农业剩余的需要。而私权之所以发展缓慢，除去因公权过于强大而压缩私权发展空间的因素外，根本原因在于集体土地产权下农民没有完整的土地财产权，农民难以有效抵制强大的公权对自身土地权益的侵犯和侵害。<sup>[13]</sup> 不仅如此，由于现实中农民集体是一个抽象的且没有法律人格意义的集体群体，因此在具体执法中，很多司法实践部门将农民集体与农民集体组织混为一谈，比较普遍的做法是把农民集体所有的土地具体确定为村民委员会或村民小组所有。但是，村民委员会并非集体经济组织，只是一个基层群众性的自治组织，从法律意义而言，它并不具备作为产权主体的法人资格，其主要职能在于办理本村范围内的公益事业与公共事务，不能代表农民行使其有关土地的所有权。如果村民委员会不能作为农村土地所有权主体，那就更不应该是同是非集体经济组织的村民小组了，现在的村民小组在家庭联产承包责任制的冲击下，已成为农村体制中最为模糊和管理最为松散的组织，根本无力去有效配置土地资源。这样的制度环境为村民委员会和村民小组在乡村治理中的土地腐败创造了便利条件，可以说，一个村的土地权利含金量越大，这个村土地所谓的农民集体所有权就越有可能被转化为村干部的个人支配权。简言之，目前村民自治难以有效推进的主要原因即在于我国现行农村土地产权制度安排的内生性缺陷。

### 三、集体产权下乡村治理模式的改革建议

近几年来，中国农村社会治理乱象频发，尤其是因混乱非法的农村社会治理引发的大量群体性事件，不仅影响到社会秩序和政治的稳定，也影响到社会经济的发展。据调查显示，中国每年引发的群众集体维权的群体性事件多达 10 万起，其中因强行征地与补偿不足的占到约 60%。中国社科院表示，自二十世纪九十年代以来，在中国农村中发生的重大事件中，65%为侵占土地问题。<sup>[14]</sup> 其中以 2011 年 9 月发生在广东省汕尾市陆丰市的“乌坎事件”最有影响，乌坎事件是近年来发生的一起持续时间长、参与人数多、对抗程度强的群体性事件，折射出我国农村土地产权制度变革异象和乡村治理失效的“双重困境”。<sup>[15]</sup> 要从根本上解决当前乡村治理模式在实践中存在的困境，改变农村集体土地产权制度尤其是其中的所有权制



度将是绕之不去的一个坎，但由于政治体制和意识形态的影响，这种改革思路在相当长一段时期内并不具有可行性，只能停留在理论层面的探讨。因此，结合广东“乌坎事件”和对太和县相关问题的实证研究，本文在集体产权的框架内对未来我国乡村治理模式的改革提出以下两点有益的改造建议。

### （一）以土地权利激励来提升乡村选举的积极性

农村人民公社的生产队消亡之后，党领导的村民自治已经实践了近三十年，但在这三十年的乡村社会实践中出现了很多不好的现象，其中一个十分严重且备受诟病的现象是，农民关注乡村公共生活、参与乡村社会自治治理选举的积极性不高。与太和县乡村治理中村民对村委会选举的“冷漠”态势相比，乌坎村村民在村委会的重新选举中的积极性极其高涨，甚至“连老人、轮椅美女皆赶来投票”，表现出其对自己权利的极大尊重，只有尊重了自己的权利，自己的权利才有可能得到切实的实现。民主选举，积极行使自己的权利，既是宪政的起点，也是迈进法治的有力一步。选举是民主的核心价值，用细致入微的程序来保证选举的公开、公正和公平，就是捍卫这个国家的民主尊严。这里的关键问题是，要有充分的土地财产权利激励和积极的法治保障，才能真正意义上调动基层民众的选举积极性，奠定乡村自治的群众基础。如果村民都觉得投票与否无关痛痒，村里的土地还是集体的，跟自己没有直接的关系，或者觉得投票只是走形式走过场，并不能影响到村级自治组织的构成，那么村民自然对选举兴趣不高。改革开放以来，尽管农民政治参与与以往相比有极大改观，主动性参与有所增强，但被动员参与的格局并没有得到根本改变。<sup>[16]</sup> 因此，土地权利激励对于乡村社会自治的作用就变得异常重要，这应是未来太和县农村社会治理改革的核心要素之一。如何最大程度地发挥土地权利的激励效用以提升村民选举的积极性，笔者认为，在目前及今后一段时期内明晰界定农村土地所有权主体成本过高的情形下，近期我们可以考虑维持农村土地集体所有制的现状，通过强化农民土地产权而“淡化”农民集体所有权，进而使农村土地趋于成为农民个人的真正财产。改革开放三十多年来，我国农村土地产权结构一直是在沿着不断强化农民土地产权的方向演进，无论是土地使用权，还是土地收益权或是土地交易权，国家在政策指向上都更多地指向了农民，呈现出不断强化农民土地产权之特征。<sup>[17]</sup> 遵循制度变迁路径依赖的规律，近期我国可以从以下三个方面入手去切实强化农民的土地产权：一是赋予农民永久且物权化的土地使用权；二是逐渐实现集体土地与国有土地所有权的价值平等以保障农民的土地收益权；三是尽快建立法制化的土地承包经营权自由流转市场以强化农

民的土地交易权。

## （二）通过健全完善的法治来保障乡村社会治理秩序

1998年11月4日正式颁布实施的《村民委员会组织法》已实行二十多年，但因该法对选民资格、候选人当选条件、法律责任、村委会与党支部关系、选举程序、村财审计、村务交接等规定的不明确，致使村委会在实际中并未严格按该法规定的自治路径实施构建。太和县农村实行家庭联产承包责任制后，很多地方的村集体经济成为空壳，特别是农村税费改革后，取消了“三提五统”，村委会失去经济来源，没有能力为村民提供公共产品，甚至村委会成员的工资、补贴也依赖于上级发放，致使村委会的自治能力严重弱化。并且，长期以来我国行政方式都是上级政府制定目标和任务，然后依靠行政命令方式，层层分解目标和任务，并且采用一票否决制的方式考核目标和任务的完成情况，这种自上而下的压力体制无疑会造成村委会的“半行政化”趋向，这是导致目前太和县很多地方村民自治选举混乱的一个重要原因。针对《村民委员会组织法》在实践中的问题与不足，2010年第十一届全国人大常委会第十七次会议修订通过了村民委员会组织法，进一步完善了村委会的民主议事、民主监督和民主管理制度，增加了该法的实用性和可操作性。但即便如此，太和县当前乡村社会治理仍显混乱，笔者认为，造成乡村治理混乱的一个重要原因就是法治的缺失。亚里士多德在《政治学》一书中提出了一个关于法治的著名论断，法治应包括两层意思，一是制订得良好的法律，二是这个法律得到了普遍的服从。<sup>[18]</sup> 笔者认为，当下的乡村治理混乱的问题，似乎主要不是“不良法”（相对于制订良好的法律）的问题，关于乡村治理的各项法律已相对完善，而主要的问题在于国家制订的法律在现实中无法得到普遍的服从，有法不依的现象十分突出。不仅反规则和潜规则在实践中“肆意乱行”，更为严重的是违反法律后也不会受到应有的惩罚，法律落实层面的弊端已在很大程度上削弱甚至击碎了法律的权威。因此，太和县乡村社会自治要向突破现有的困境，就必须依靠法治力量的保障，不然乡村社会将很难真正有序稳定下来。

## 参考文献：

<sup>[1]</sup> 闵桂林. 农村土地产权制度回归农民的制度研究——基于南昌、永修、武宁3县的农村调查[D]. 江西财经大学博士学位论文，2009:110.

<sup>[2]</sup> 刘承魁. 产权与政治——中国农村土地制度变迁研究[M]. 北京：法律出版社，2012:216.

<sup>[3]</sup> 吴晓燕. 农地流转与乡村治理：变化和冲击——对成都市温江区黄石社区、红旗村的考察

- [A].//徐勇, 赵永茂. 土地流转与乡村治理——两岸研究[C]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010:400.
- <sup>[4]</sup> 卢福营. 冲突与协调——乡村治理中的博弈[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2006:3.
- <sup>[5]</sup> 史啸虎. 农村改革的反思[M]. 北京: 中央编译出版社, 2008: 119.
- <sup>[6]</sup> 刘亚伟. 无声的革命: 村民直选的历史、现实与未来[M]. 西安: 西北大学出版社, 2002: 322.
- <sup>[7]</sup> 袁金辉. 冲突与参与: 中国乡村治理改革 30 年[M]. 郑州: 郑州大学出版社, 2008:176.
- <sup>[8]</sup> 姚庆林. 违纪免职后还能当村干? [N]. 江淮晨报, 2011-11-03.
- <sup>[9]</sup> 王琴. 论村干部腐败问题的治理[J]. 湖湘论坛, 2010 (4): 114—116.
- <sup>[10]</sup> 刘承魁. 产权与政治——中国农村土地制度变迁研究[M]. 北京: 法律出版社, 2012: 218.
- <sup>[11]</sup> 张登国, 任慧颖. 当代中国乡村精英治理: 局限与可能[J]. 理论学刊, 2008 (7): 79—82.
- <sup>[12]</sup> 张杰, 辰雨, 魏晓兰. 人已去世集资修路款还得交 (2010-07-17) [EB/OL]. 中安在线, <http://ah.anhnews.com/system/2010/07/17/003282063.shtml>
- <sup>[13]</sup> 蒋永甫. 乡村治理视阈中的农民土地财产权——一种私权力取向的研究路径[J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2009 (2): 21—25.
- <sup>[14]</sup> 于建嵘. 圈地是城市对农村掠夺[N]. 新京报, 2010-11-05.
- <sup>[15]</sup> 黄韬, 王双喜. 产权视角下乡村治理主体有效性的困境和出路[J]. 马克思主义与现实, 2013 (2): 173—179.
- <sup>[16]</sup> 陈洪生. 论自觉自治型乡村治理模式的生成条件[J]. 江西农业大学学报 (社会科学版), 2009 (4): 1—6.
- <sup>[17]</sup> 冀县卿. 改革开放后中国农地产权结构变迁与制度绩效: 理论与实证分析[M]. 北京: 中国农业出版社, 2011:128.
- <sup>[18]</sup> 亚里士多德. 政治学[M]. 北京: 商务印书馆, 1965: 199.