

“三农”决策要参

2016年第8期（总第134期）

清华大学 中国农村研究院

2016年5月31日

农村公共事务治理的现状与推进*

——“村民小组建党支部+村民理事会”的“分宜模式”

内容摘要：农村公共事务治理是我国基层治理的重中之重。当前以项目为依托的公共财政投入中，村、组两级监督受限，农民参与严重不足，难免陷入新一轮的“重建轻管”困境。分宜县“村民小组建党支部+村民理事会”的治理创新，在农村公共事务项目运作中，为村民小组一级真正有效的参与提供了平台。可以看到，党的领导和村两委带领下的村民自治机制是推进农村公共事务与乡村治理的有效手段。

关键词：公共事务 村民小组 党支部 村民理事会 分宜模式

*本文为清华大学中国农村研究院2015年暑期农村调查研究成果。此项研究得到了国家自然科学基金项目（71573151）和清华大学自主科研计划（2014z04083）的支持。本文作者为报告执笔人。感谢江西省委农村工作部，分宜县县委、县政府，分宜镇、钤山镇、洋江镇相关工作同志对本次调研的大力支持，感谢调研团队对调研的积极参与和贡献，特别感谢团队成员张曾（中国农业大学人文与发展学院2014级本科生）为资料收集、整理与撰写做出的贡献。

村民小组是农村生产生活的基本单位，自人民公社体制中的“生产队”演变而来（原称“生产小队”^①）。取消农业税后，“取消村民小组长”“合村并组”等政策导致村民小组一级的村民自治有名无实，村民小组长“当家人”的角色难以有效发挥，进而导致村庄公共物品供给困难^②。2015年中央一号文件《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》明确提出，“在有实际需要的地方，扩大以村民小组为基本单元的村民自治试点”。

自2010年6月以来，江西省分宜县开始探索“村民小组建党支部+村民理事会”模式，2015年在全县127个行政村1442个村小组全面推行，共建立村小组党支部401个、村民理事会444个，探索出一条新形势下加强农村基层组织建设的 new 路子。村民小组党支部和村民理事会的人员构成大致有两类：一类是村两委干部（含村民小组长）兼任；另一类是由群众代表独立任职。出现两种不同情况的主要原因在于财政经费支持力度的不同。在乡镇对党支部和理事会成员尚未有专项财政补助的地方，容易出现第一类情况。村民小组党支部主要针对山区基层党支部涣散的问题，建立起以村党总支分组管理、村小组党支部分片结对、党员入户为主的服务体系；村民理事会主要发挥监督管理作用，成员由当

①1962年2月13日发布的《中共中央关于改变农村人民公社基本核算单位问题的指示》，正式将原所称“生产小队”改称“生产队”（原所称的“生产队”改称“生产大队”），确立生产队为基本核算单位。

②何毅：《论村民小组在乡村治理中的地位和作用》，西南政法大学，政治学理论专业硕士学位论文，2012年3月。

地的“五老”^③等先进个人构成。

2015年暑期，在江西省委农村工作部的协助下，清华大学中国农村研究院调查组就分宜县探索“村民小组建党支部+村民理事会”的基层治理创新开展了专题调研，分赴分宜县的钤山镇、分宜镇、洋江镇3个乡镇、12个行政村，完成村级问卷71份、农户问卷303份^④，分别与村干部、小组党支部、村民理事会成员及农户进行了深度访谈。

一、村民小组建“党支部+村民理事会”前后的公共事务治理对比

后税费改革时期，以项目为依托的专项治理（或称“项目制”）成为农村公共事务的运作新机制，或者说，“公共财政覆盖农村”新政策的具体体现形式。有学者根据基层治理主体对项目目标设置权和实施权的自主性高低将项目制划分为四种方式：直控式、承包式、托管式、自治式^⑤。既有研究中，多数研究对以项目为依托的公共服务供给持悲观看法，认为项目制并未有效地回应基层治理困境及需求。项目进村前，具有很强的竞争性和部门性特点；项目进村后，则排斥普通村民的参与和监督^⑥。然而，这类分析忽视了项目制的运作会受到村、组两级治理条件的影响。分宜县的调研发现，项目制的运作受到村、组两级治理条件的影响，村民

③“五老”是指老党员、老干部、老模范、老战士、老教师。

④由于问卷完整度有差异，所以涉及具体问题时分析样本有所差别。

⑤周雪光：《项目制：一个“控制权”理论视角》，《开放时代》，2015年第2期。

⑥田孟：《项目体制与乡村治理的“内卷化”》，《地方财政研究》，2015年第6期。

小组建“党支部+村民理事会”前后，以项目制为主的公共事务治理也发生了明显变化。目前，这方面尚有很大的研究空间。

（一）村民小组建“党支部+村民理事会”前后，村、组两级的决策比重变化

根据 71 份村级问卷，过去涉及村庄公共事务方面，基本是以行政村为决策单位，以村民小组为决策单位的情况较少。其中，选择以“行政村”为决策单位的情况中，村环境整治占比为 82.4%，公共设施修建占比为 82.0%，村道路修建占比为 70.6%。而在涉及村庄资源、资金、资产等“三资”的分配方面，则以村民小组为决策单位的村庄较多。这说明，村民小组一级才是“村集体”真正的核算单位或经济单位。选择以“村民小组”为决策单位的情况中，宅基地分配占比为 83.0%，承包地发包及调整占比为 80.4%，集体土地流转占比为 63.8%，征地及收益分配占比为 61.4%，集体收益分配占比为 51.2%。

表 1 村庄“三资”及公共事务管理的决策层级（单位：%）

	村民小组	行政村	乡镇	县级以上
承包地发包及调整	80.4	13.7	3.9	2.0
宅基地分配	83.0	8.5	2.1	6.4
集体土地流转	63.8	31.9	4.3	0
征地及收益分配	61.4	34.1	4.5	0
集体收益分配	51.2	46.5	2.3	0
村道路修建	17.6	70.6	5.9	5.9
村环境整治	15.7	82.4	0	2.0
公共设施修建	14.0	82.0	2.0	2.0

根据受访村庄是否采取“村民小组建党支部+村民理事会”模

式，可以将村级问卷分为两类，统计对比两类村庄公共事务的决策层级（见表 2）。在采取“村民小组建党支部+村民理事会”模式的村庄中，村民小组参与决策的比重有所提升。其中，在村道路修建、环境整治、公共设施修建方面，村民小组参与决策的占比分别达到 27.6%、20.7%、17.9%，比未采取该模式的村庄分别高出 22、9.6、6.8 个百分点。

表 2 不同类型村庄公共事务的决策层级对比 （单位：%）

	村民小组	行政村	乡镇	县级以上
采取“村民小组建党支部+村民理事会”模式的村庄				
村道路修建	27.6	55.2	6.9	10.3
村环境整治	20.7	79.3	0	0
公共设施修建	17.9	75.0	3.6	3.6
未采取“村民小组建党支部+村民理事会”模式的村庄				
村道路修建	5.6	88.9	5.6	0
村环境整治	11.1	83.3	0	5.6
公共设施修建	11.1	88.9	0	0

农户层面的数据也反映了这一趋势。根据农户问卷统计结果（见表 3），村民小组建“党支部+村民理事会”后，关于村庄公共事务的决策主体，认为“首要决策者”是村两委一级（含行政村村委会、行政村支书、行政村主任）的农户占比为 55.5%，认为“次要决策者”是村民小组一级（含村民小组长、村小组党支部、村民理事会）的农户占比为 66.7%。对比村民小组建“党支部+村民理事会”前后，在农户眼中，村庄公共事务的前三大决策主体由行政村支书（占比 45.9%）、村民小组长（占比 42.2%）、村民代表（占比 30.0%），转为行政村村委会成员（占比 30.2%）、村

小组党支部（占比 29.5%）、村民理事会（占比 50.2%）。

表 3 村民小组建“党支部+村民理事会”前后，村庄公共事务决策主体排序（单位：%）

建立前	行政 村支书	行政 村主任	行政村村民 委员会成员	村民 小组长	村民代表		
首要决策者	45.9	0.7	38.6	9.2	5.6		
次要决策者	3.3	26.5	19.6	42.2	8.4		
再次决策者	4.9	5.7	15.4	30.0	44.1		
建立后	行政 村支书	行政 村主任	行政村村民 委员会成员	村民 小组长	村民代表	村小组 党支部	村民 理事会
首要决策者	23.3	2.0	30.2	14.0	5.6	15.9	9.0
次要决策者	0.7	9.5	13.3	22.8	9.8	29.5	14.4
再次决策者	2.3	2.3	13.7	8.4	10.6	12.5	50.2

（二）村民小组建“党支部+村民理事会”前后，村、组两级的参与激励对比

有学者将村干部的动力机制大致划分为社会性收益和经济性收益两类^⑦。前者主要是村干部通过职位获得的表达性收益，如声望、权威、面子以及个人抱负的实现等；后者主要是指功能型的收益，包括通过职位获得的一些经济收入、因扩大社会关系而带来的潜在收益，也包括可能获取被选拔为国家公务员的预期收益。如前文所述，分宜县的村集体经济现状不容乐观，降低了村干部直接通过职位获得一些经济收入的可能性。县级政府制定的“目标考核”成为经济性激励的一个替代选择。分宜县党委和政府十分重视目标考核激励，制定了根据打分排序定期择优录用行政村干部（多为村支书或村主任）的政策，即将村干部选拔为乡镇政

^⑦贺雪峰：《村干部的动力机制与角色类型》，《学习与探索》，2006年第3期。

府一级的正式事业编制职工。

在村民小组建“党支部+村民理事会”之前，尽管以项目为依托的公共财政投入给村、组两级的自主权比较有限，但与“承包式”的新农村投入机制相比，在“托管式”的投入机制中，如“一事一议”项目，行政村一级仍能在项目实施中获取一定的权力空间，目标考核的激励作用得以发挥。在考核指标中，公共事务项目被赋予较高权重^⑧。根据对村干部的访谈，目标考核不失为一种有效的激励手段。以洋江镇辑睦桥村前任支书为例，利用县委副书记赴本村挂点的机会，这位老支书申请获批了一些公共基础设施建设项目，并且善用政府项目款做实事，“有多少钱、办多少事”，荣获市级十佳书记、省级劳模等，于2013年正式转为事业编制。

值得关注的是，在村民小组建“党支部+村民理事会”之前，目标考核这一激励由于缺乏来自村民和村民小组的有效监督，出现了不同程度的村干部“集权”现象。根据农户问卷调查统计结果（见表3），在村民小组建“党支部+村民理事会”之前，对于涉及本村民小组的利益分配和公共设施提供等重大事件，认为首先由村支书决定的占比高达45.9%。访谈中，村、组干部和群众普遍反映，在采用新模式之前，村民小组长多数消极被动，遇到问题直接推给村两委，有时村两委之间也互相推诿。

^⑧“新农村建设”被列入“农业和农村经济工作35分”的奖励加分项中；“水利建设（冬修）”被列入“农业和农村经济工作35分”的常规项中，占2分；移民项目被列入“妇女、交通、信访、老龄、文化广播、街道、民政、青年”一项中，占2分。

在村民小组建“党支部+村民理事会”之后，村民自治开始真正下沉。据访谈，不仅党员的积极性提高了，村民小组长、村民理事会成员也更加积极。村两委、村民小组党支部与村民理事会三者构成了一个有效的治理架构，村民小组党支部在村、组两级之间上传下达。以村民理事会为组织载体，村民小组一级作为公共事务的集体行动单位、集体“三资”的真正核算单位，开始有效发挥自治功能。在信息传递、带头示范、代表村民利益等方面，村民小组党支部成员和理事会成员更具优势。为平衡组内各宗族、家族的利益，村民理事会的成员代表也充分考虑姓氏多样性。如角元村田茂组小组理事会，采取由各个姓氏分别选出一个代表作为理事会成员的做法。

从参与的动力机制来看，与行政村干部的目标考核激励不同，在村民小组建“党支部+村民理事会”之后，影响党员、村民小组长、村民理事会成员参与的主要是“声望激励”。它属于社会性收益类的动力机制，其发挥作用的大小与社区内部的社会资本多寡密切相关^⑨。在原生秩序型村庄，村庄精英为了获取社会性收益而愿意出任村干部，这种村庄提供公共物品的能力很强。在分宜县的调研也印证了这一点。与行政村相比，村民小组是村民生产、生活的共同体，具有社会资本优势，这对村民小组一级的党员代表、理事会成员形成有效的参与激励。访谈了解到，有时为了给本小组争取项目，各村民小组的小组长或理事会会长之间会有激

^⑨贺雪峰：《村干部的动力机制与角色类型》，《学习与探索》，2006年第3期。

烈的分歧。从农户问卷来看，在村民小组建“党支部+村民理事会”之后，超过九成的被访村民对行政村、村民小组两级的村务公开表示关心并且满意。被访村民对小组党支部的公共事务执行效果也颇为满意，认为效果较好的占 43.9%，认为效果很好的占 45.6%。

二、“分宜模式”的启示与建议

后税费改革时期，基层村、组逐渐失去了在公共物品供给中的自主权，同时组织农民的能力也在减弱，不少行政村作为一个共同体的内部凝聚力趋于解体。国家在加大公共财政投入力度的同时，不断将财权和事权上移，以期解决乡村公共事务治理的困境。然而，在项目制的运作机制下，行政村、村民小组两级的参与空间相当有限。如此一来，乡村治理不仅没有摆脱农民合作的困境，反而出现了村、组监督无力的情况，工程质量和效益发挥均受到消极影响，并埋下了新一轮“重建轻管”的隐患。换言之，“市场化”和“再集权”的改革思路，不但没有为农村走出公共事务治理的困境提供良药，反而进一步瓦解了村庄承接外来供给的能力，导致乡村治理精英的参与激励不足，农民原子化等趋势加剧。

近年来，将自治下移到村民小组的探索不仅出现在江西分宜，广东清远等地也在积极探索党组织建设、村民自治、农村公共服务“三个重心下移”等类似的基层治理创新。基层的“自治下移”可视为应对农村公共事务治理困境的一种对策，尤其是在全面取消农业税之后，有助于激发农村社区内部活力，激励农民重新走

向合作，恢复社区内生性公共物品供给，并将国家的惠农项目落到实处。从这个意义上看，“分宜模式”的基层治理创新，既是积极落实 2015 年中央一号文件精神、以村民小组为单位的村民自治改革试验的推进，又是新时期引导农民走出合作困境、进一步完善农村公共事务治理的本土探索。

分宜县调研发现，项目制的运作受到村、组两级治理条件的影响，并且随着基层治理条件的变化而有所差异。“村民小组建党支部+村民理事会”的模式，为村民小组理事会成员、党员提供了参与决策的机制和平台，村民小组作为村集体“三资”的真正核算单位，开始有效发挥公共事务的自治功能。而且，这种模式激励农村有能力、有公益心、有担当、不怕事的能人积极投身公共事务，发挥了社会性的“声望激励”的优势。从激励的效果来看，它可能会比自上而下的经济性的目标考核更具持续性。从供给的效果来看，有学者将这种内生性供给机制的优点概括为：农民易于表达需求偏好，供给效率较高，供给成本较低，有利于增强社会资本、维护村庄共同体等^⑩。

基于以上分析，本文主要提出以下两点建议：

首先，充分重视分宜县“村民小组建党支部+村民理事会”的创新经验，从治理创新入手，坚持党的领导，完善民主协商，因地制宜地推动村民自治下沉，充分发挥村民小组作为基本核算单

^⑩董磊明：《农村公共品供给中的内生性机制分析》，《中国农业大学学报（社会科学版）》，2015 年第 5 期。

位和集体行动单位的功能。建议进一步理顺村民小组一级公共事务的决策权、执行权与监督权，增强村民小组长的政治地位，为其提供有效激励。提高对村民理事会的重视程度，加大财政投入，使其更好地发挥监管作用。力求避免村民小组长兼任理事会会长的情况发生，否则，村民小组长既是村民小组这个集体的法人代表，又是理事会这一监督性群众组织的领导，“既当裁判又当运动员”，难以有效发挥监管作用。

其次，在国家公共财政投入的运作上，应分类研究不同的公共事务项目如何能够在满足工程标准的基础上，采取村民小组自主参与度更高、更有效的投入和运作机制，使村民小组成为农村公共产品和服务的内生性供给者、协助供给者。例如，深入研究如何在“一事一议”项目运作机制中更多地纳入村民小组一级和普通村民的实质性参与。在分宜县的“一事一议”项目运作中，村民小组党支部在决策流程中发挥了实质性作用，村民理事会和村民小组长召开村民小组一级的村民会议参与执行决策，有效解决了监督无力、自筹困难等问题。“自家的事情自家办”，农民作为治理主体的积极性被激发出来后，也能规避重蹈“重建轻管”的覆辙。

中共中央党校科学社会主义教研部 王晓莉



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 301 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）