

# 乡村治理的制度绩效评估研究：安徽呈东村调查报告<sup>1</sup>

◎方俊 ◎郭正林

(中山大学政务学院 广州 51027)

**摘要：**作为“乡村治理的制度绩效评估”的调查报告之一，本项共有14个研究报告，对安徽呈东村的税费改革、直接选举等制度变迁进行深入调查，从而揭示基层民主的成效与不足，为社会的乡村治理提供借鉴。

**关键字：**基层民主 乡村治理 制度变迁 改革

## 一、自然与人文境况

中国历史文化名城——歙县，地处全国十大风景之一的黄山南麓，千岛湖上游，安徽省南部。歙县历史悠久，人文荟萃，物产富庶，文化昌盛，在历史上，被誉为“东南邹鲁”，是我国著名的文化和艺术之乡。歙县东南与浙江淳安、临安交界，西南与休宁、屯溪毗邻，北面与绩溪、黟县及黄山接壤。全县总面积2634平方公里，辖10个区、2个区级镇、60个乡、4个乡级镇，57多万人口，有回、壮、布依、满朝鲜、蒙古、苗等少数民族。

呈东村位于歙南，地处徽杭线上，与呈西村相邻，离县城12.5公里，是乡政府所在地，交通十分便利。村以水稻生产为主，多种经营同时发展。解放前，本村共有七个宗族，其姓氏分别为：方、李、章、程、胡、黄和叶，其中方、李是大宗族。宗族之间互相通婚，鉴于血缘关系，本宗族内不通婚。在本宗族内，按照辈分排列，在族长的带领下，在祠堂召开宗族会议，这是当时农村各个宗族的管理机构，各宗族总起来，就形成了村务管理机构。在当时，族规家法是非常严格的，宗族事务都是由各个宗族各自开宗族大会按照族规家法予以解决，族长的权威不容置疑。村中的事务是由各个宗族协商解决，这时大的宗族往往占有优势地位。解放后，国民党倒台，在共产党的领导下，取消了宗族制度，人民公社大家同为一家人，没有宗族的差别。如今族规家法已经不起任何作用了，为了顺应国家向民主化转型的需要，现在实行的是村民自治。

## 二、制度变迁与村民自治

村民自治及乡村民主发展是我国整个社会政治和经济变革的一部分，未来村民自治的发展前景不仅受乡村自身历史条件的制约，也受国家宏观政治经济发展和改革战略的影响。建国五十多年来我国继土地改革、实行家庭联产承包经营之后的又一重大制度变革——农村税费制度改革正在安徽省如火如荼的展开。这场以“减轻、规范、稳定”为根本宗旨的税费制度改革，其政策制度取向以及与之相关的乡村机构和组织的配套改革都对村民自治产生了重要影响。这次税费制度改革的主要内容可以简要概括为：“三个取消、一个逐步取消、两个调整、一项改革”。即取消乡统筹费，取消农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资，取消屠宰税；逐步取消统一规定的劳动积累工和义务工；调整农业税政策，调整农业特产税政策；改革村提留征收使用办法。这次税费制度改革，就是要根据社会主义市场经济发展要求，按照减轻农民负担和保障农村基层组织基本正常运转的原则，对现行农村税费制度改革征管体制进行调整和完善，建立与社会主义市场经济相适应的农村经济体制，从而进一步加强农村基层组织建设，巩固农村基层政权。

我们应该充分肯定税费制度改革给村民自治带来的积极影响。首先，较大幅度地减轻了农民负担，有效遏制了农村“三乱”行为，农民依法缴纳税费的积极性明显提高。通过严格发放和监督执行“纳税通知书”、“农民负担监督卡”的办法，让农民明白自己应负担的税费项目和标准，初步建立了一种减轻农民负担的刚性约束机制，有力地保护了广大人民群众的合

法权益。在调查中，也发现各家各户都有农业税收政策明白卡，农民负担监督卡，而且每次收税都有农业税纳税通知书，清楚的记载了应缴纳的税种、税额，增加了税收征缴工作的透明度。同时，应该看到税费制度改革在一定程度上确起到了减轻农民负担的作用。以调查的呈东村所在的呈村降乡税费改革前后的对比表为例。从下表中，我们可以看到，税费制度改革后，全乡收入减少 312514 元，实际农民负担下降了 39.34 元，减负率为 51.6%。从中可以看出这次税费改革对于减轻农民负担的效果是比较明显的。由于切实减了负且交了“明白税费”，大多数农民群众从心底里拥护农村税费改革政策（当然也不排除存在对税费改革不理解和不支持的少数村民），征管方式也就实现了由干部上门催缴税费到农民主动的缴纳税费，这个转变体现了村民自主意识的增强，有利于促进本村的经济和政治稳定，从而为村民自治提供一个良好的制度运作平台。

**税费改革前后农民负担对比表**

税费改革前	农业税计税土地面积	3841 亩	税费改革后	农业税计税土地面积	3634 亩
	农业人口	7949 人		农业人口	7949 人
	农业税	146765 元		农业税及附加	185917 元
	农业特产税	114801 元		农业特产税及附加	107625 元
	乡统筹	79490 元			
	农村教育附加	185000 元			
	屠宰税	6300 元			
	村提留	73700 元		合计	293542 元
	合计	606056 元		人均	36.9 元
	人均	76.24 元		亩均	43.4 元
亩均	89.7 元				

备注：税费改革前，农业税为 97 年实际征收数，农业特产税为 98 年实际征收数，乡统筹、屠宰税、教育附加税及村提留为 99 年数据。

其次，改善了基层党群、干群关系，维护了农村社会政治稳定。改革前，干群关系比较紧张，矛盾较多，其原因是强行征缴税费，特别是乱收费、乱摊派，群众意见强烈，村干部也疲于奔命。一年到头，就是要钱要命（计划生育工作），村干部都当了税官。改革后，规范了税费征缴方式，大大提高了农民负担的透明度，既从源头上遏制了不正之风的滋生和蔓延、从制度上促进了基层的党风廉政建设，又把村干部从上门催粮要款中解脱出来，可以用更多的精力去发展农村经济和为农民提供各种服务，大大减少了与群众之间的直接冲突和矛盾，进一步密切了党群、干群关系，有效地维护了农村社会稳定。从调查中可以看到，近三年来，本村都没有发生过村民群众越级上访告状现象，也未曾发生干部与群众的激烈纠纷和冲突行为，因此，税费改革从侧面为提高村干部的管理绩效产生了良好的影响，并且提供了一个稳定的社会环境，这对于促进村民自治有很大的裨益。

再次，税费制度改革扩大了村民自治的权力和范围，促进了农村基层民主政治建设。这次税费改革取消乡统筹和改革村提留后，原由乡统筹和村提留中开支的村级道路建设资金和由村提留中用于农田水利基本建设、植树造林等村办集体生产和公益事业所需资金，不再固定向农民收取，而是采取“一事一议”的筹集办法。由村委会提出预算，经村民大会或村民代表大会讨论决定，让农民自己当家作主，实行“大家事、大家议、大家定、大家管”。经批准后的筹资额度用农民负担监督卡予以登记，然后将监督卡由村委会组织发放到各农户，并张榜公布。实行“村务公开、民主管理”，接受群众监督，扩大了村民自治的权力和范围，调动了农民参与管理的积极性，民主理财、民主管理的意识也得到加强。在调查村有明确的村务公开制度，这反映了村民民主参与村务治理存在着制度保障。

以下附上村务管理材料：村务公开制度

## 村务公开制度

为扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，推进农村基层民主建设，密切党群干群关系，促进农村改革、发展和稳定。根据中办发[1998]8号《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》精神，结合我县实际，制定本制度。

1、公开的内容：村财务收支情况，农民负担情况，计划生育情况，征用土地和宅基地的审批情况，集体经济项目情况，合同订购情况，“一事一议”情况，村干部工作责任目标、工资报酬情况以及其他需要公开的情况。

2、公开的程序：先由村党支部和村委会集体讨论，形成文字材料或制成表格，再经村务公开监督小组审核确认，然后以村委会名义公布，每次村务公开后，村两委要广泛听取群众的意见和建议。

3、公开的形式：以“村务公开栏”公开为主，多种形式并用。每次公开内容由村委会经办人详细记入《村务公开登记簿》，经村务公开监督组成员签字后，存档备查。

4、公开的时间：村务公开的时间要根据公开内容的性质、群众关心大程度来确定。日常性村务每二个月公开一次，财务收支情况每季度公开一次。凡是群众关注的问题，都要及时向村民公。临时性或阶段性工作做到一事一结，及时公开。

虽然农村税费制度改革被寄予厚望，甚至被称为继土改、家庭联产承包责任制之后的“第三次革命”，但是其引出的矛盾也是显而易见：农民减负，县和乡、村就要减收，按照原有的经费收入渠道和格局，农村基层政府和义务教育就难以维持正常运转。农村税费制度改革在试探中面临的两难局面，实际已经提出了超越农民减负范畴的更深层次问题。如何在深入推进农村税费改革，减轻农民负担，摆脱“黄宗羲定律”<sup>2</sup>的同时，进一步巩固和扩大农村基层民主，按照“一事一议”的原则，走出农村税费改革的“囚徒困境”，<sup>3</sup>这已经是现今制度变迁大环境下，村民自治所要探讨的一个重要课题。农村税费制度改革后，面临着三大困难：村级经费严重不足，基层组织运转困难；“一事一议”难以推行，民主财政任重道远；税赋平等没有实现，平摊的税费与农民分化之间存在矛盾。

税费制度改革后，乡村财政缺口无法弥补，取消了原先纳入乡镇财政预算和村级财务开支的税费项目，如乡统筹、教育集资、屠宰税等，乡村收入减幅较大，而支出又没有明显减少，可用财力更加捉襟见肘。另外，乡村债务找不到偿还来源。税费制度改革以前，乡村债务风险就已经相当严重。偿还债务乡镇是以政府为信誉担保的，村里是以未来的收入为担保的。如果找不到偿还途径，债权人就会用应缴纳的税费来抵债，这对税费制度改革后已是财政收入锐减的乡村政府来说更是雪上加霜。杜赞奇曾写道，在国家权力试图将乡村社会纳入其势力范围的过程中，由于国家的财力无力支撑一个直接控制乡村社会的官僚队伍，因此国家必须在乡土社会寻求廉价的代理人。这个廉价的代理人就是基层组织，从县到乡一直到村。但是即使再廉价，村委会作为一级自治组织的“准政府组织”，其仍然需要运作成本来履行自身的职能。税费制度改革后，乡村的职责应为运作成本实在太低，难以如期履行自己的职责。比如农村教育问题。虽然税费改革后，教育主体由乡镇负责改为县级政府负责，但是目前校舍的维修等费用仍然还得由乡村筹集。如在被调查村，因为村小学要翻新，可是乡政府和村委会资金短缺，只好发动村民捐款。要求每个小学生捐款60元，全乡事业单位的职工以及个体户都要捐款，这样才筹集到足够的资金来建设新校舍。从这种局势看，这为以后的随时收费，甚至有时是巧立名目地收费埋下了伏笔。另外县财政主要来源于乡镇，以县为主筹集教育经费，归根结底还是以乡镇为主解决。所以以县为主并没有完全将乡村从农村义务教育中解脱出来。还有农村基础设施建设及其维修问题。农村基础设施和农田水利建设这些农村公共产品的供给仍然由乡村负责，税费改革后，只是将原来强制性的征收公共品供给费用，改成了通过一事一议来筹集经费，乡村履行农村公共品供给的职能并没有发生变化。在中央“三个确保”和农民民主意识提高的情况下，一事一议根本不能完全筹集到所需要的公

共品建设资金。所以这一职能乡村二级组织也难以完成。以被调查村为例来说明（附上材料）。

### 乡村基层组织的运转情况

2000年税费制度改革后，县对乡在财政体制方面有了很大的倾斜，但由于本乡村经济发展缓慢，工商税收收入占整个财政收入比重很小（2000年占收入总比重的25.1%，2001年只占总收入的33.87%），税改后乡镇一级除了上级财政拨款外没有其他收入来源，而上级财政拨款保证各项人员经费都捉襟见肘，日常开支都难以保证，更不用说支持发展各项事业支出。上级财政转移支付资金和补助资金基本落实到位，但我乡村全年的财政支出还留下相当大的缺口。因此在各项检查达标的所必须的基础设施建设中，就不可避免地留下各种债务。例如服务所建设，乡所在地水泥路建设还有10万元的缺口没有消化。在中小学教师工资由县统一发放以后，我乡村干部职工工资发放基本正常，但保留职务补贴和午餐补贴由于财力原因没有发放到位。

税费制度改革在现实的运作过程中，虽然得到了广大农民的支持，但是也遇到了不少的困难。这对乡村基层组织履行自身职能、促进村民自治来说，无疑是一个很大的挑战。从被调查的乡村我们可以管中窥豹。

### 税费征管中遇到的困难

这次税费改革的问题，主要是造成了少数一些农民对税费改革的不理解，给税收征管工作带来了一些困难。其一，这次农村税费改革的主要内容是特产税税率由原来7%调整到10%，再加上附加15%，升的幅度为64.2%。税改前，我乡一些收费并没有收取到位并且有些收费采取的收费方式并不直接向每一个农户，例如：取消农村教育附加原来是采取“谁受益谁承担”的原则由上学的学生随同学杂费一并缴纳；村提留从来没有收取过；乡统筹也没有按上年人均纯收入5%的上限收取，而是按每人10元收取；农业特产税中的菊花、青梅、蚕茧特产税是采取随扣代征的办法。由于上述原因，造成一部分农户的税负从帐面上看比税费改革前有所增加，给农业税收征收带来很大难度。其二，税改后农业特产税到户以后，通常是一定几年，但由于市场的原因，造成农户实际减收，但按政策又不能减免，这必然就影响农户缴纳税收积极性。其三，近年来由于粮食价格的下降，种植业的收益率下降，导致农村大量的劳力外出打工，家庭里只有老人和孩子，还有一些户实际已整家迁移，使得耕地无法或无人耕种，调整生产资料，他人又不愿意接受，这就使得这部分已落实的农业税实际上无法征收。如果这些问题在以后的工作中得不到解决，必然会影响以后的农业税收的征管，不利于干部群众关系的融洽。

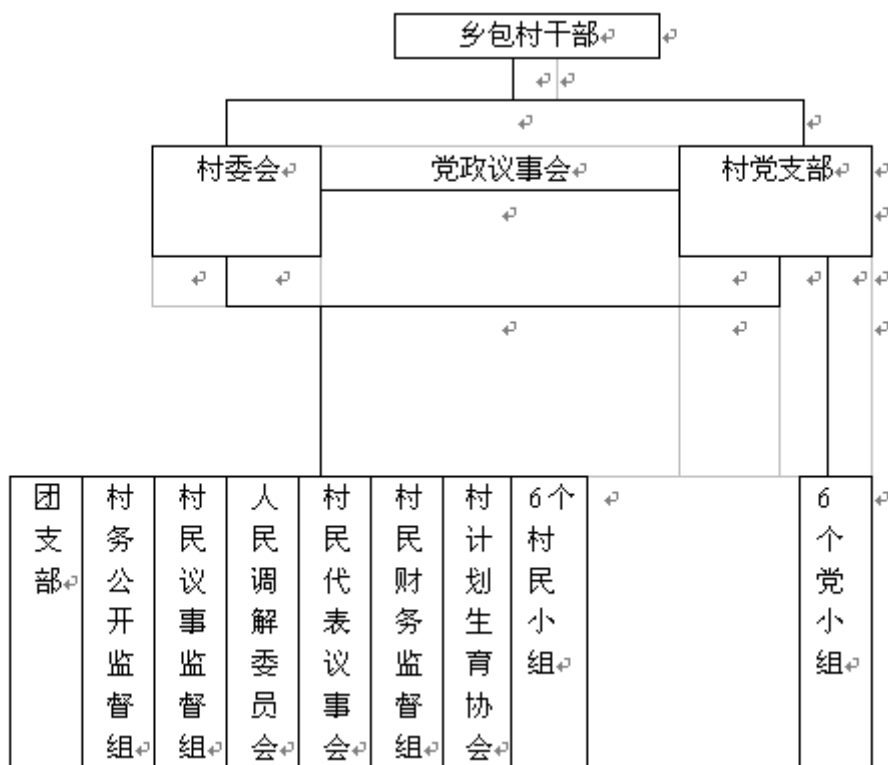
为了配合税费制度改革，乡镇政府也在不断地进行改革，例如进行机构精简、人员分流等，以减轻农民负担和乡镇的财政支出。但是，乡镇干部分流安置成本却非常高。分流干部的安置费，从目前改革的情况来看，主要是依靠乡村自筹，如通过拍卖乡镇站所资产、资源来解决，但这对庞大的分流人员来说是杯水车薪。可以说，分流干部的补偿费和安置费现在几乎没有来源。乡镇面临的经费不足以及所造成的干部人心不稳对村民自治都产生了消极影响。

由此可见，农村税费的制度变迁对于村民自治产生的影响是双方面的。它面临着制度变迁成本无法分摊、制度结构效率极低、新制度与制度环境不兼容以及乡村潜伏着经济和行政管理危机等问题，其自身存在的“黄宗羲定律”与其所陷入的“囚徒困境”对基层民主的扩展都是严峻的挑战，这也是今后我们在推进基层民主建设过程中必须引起高度关注的问题。

### 三、公共组织与村治规则

#### (一) 公共管理组织

从下图可以看出，被调查村的公共组织体制由三个层次组成：一是乡包村干部；二是村委会和村党支部，三是村民小组和党小组。其组织体制实际上仍沿袭着人民公社时期“公社——大队——生产队”的模式，仅是在改革开放后，恢复乡政府，建立村委会，设立村民小组。名称的改变并不意味着其组织实质的改变，村委会是由以前的生产大队改称而来，村民小组也是由原来的生产队改称而来。村委会和村党支部之间在处理村中重大公共性事务时，通过党政议事会来共同商议解决。(党政议事会制度见书面材料)



#### 村民委员会的职责

- 一、支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济，承担本村生产的服务和协调工作，促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。
- 二、尊重集体经济组织，依法独立进行经济活动的自主权，维护以家庭承包经济为基础，统分结合的双层经营体制，保障集体经济组织和村民，承包经营户，联合或者合伙的合法财产权及其他合法的权利和利益。
- 三、依照法律规定，管理本村属于村民集体所有的土地和其他财产，管理本村财务。
- 四、编制并实施本村建设规划，办理本村的公共事务和公益事业。
- 五、教育村民爱护公共财产，依法合理开发利用自然资源，保护和改善生态环境。
- 六、宣传宪法、法律、法规和国家政策，以及社会主义道德教育和维和村民履行法律规定的义务，督促村民遵守村民自治章程和村规民约，维护村民合法利益。
- 七、发展文化教育，普及科技知识，开展多种形式的精神文明建设活动。
- 八、调解民间纠纷，促进村民之间，村与村的团结和家庭和睦。
- 九、协助维护社会治安，促进社会稳定。
- 十、召集村民会议、村民代表会议，执行村民会议和村民代表会议的决定决议。
- 十一、向人民政府反映村民意见、建议和要求。
- 十二、法律、法规规定的其他职责。

## （二）公共管理组织的政务型职能

由于本村经济贫困，受外在因素的影响比较深刻。这主要表现在村权力主体受到乡镇权力主体的牢固支配，村权力结构实为乡权力结构的延伸。另一方面，诚如熊彼特所言，“财政上的变化是一切变化的重要原因之一”。农村税费制度改革实施后，村财政很大程度上依赖乡镇的财政拨款支持，尤其是“一事一议”的筹资方式对于村公共组织履行其公共管理职能的成本来说是杯水车薪，村权力主体失去独立发展的物质经济基础，实质上依附与乡政府。尤其本村是乡政府所在地，村权力主体与乡权力主体的关系十分密切，在很大程度上，乡权力主体可以干涉村级事务管理，而村权力主体在很大程度上也是在履行乡镇政府交付的政策任务。这里存在着一个普遍的现象是：乡镇政府每年年初都要将经济社会发展和农村税费征缴等任务、指标，分解到村，并与村委会签订目标管理责任书，如果村委会按期完成了各项工作任务 and 指标，则由乡镇政府给予奖励（包括各种荣誉和经济奖励），如果村委会不能按期完成相应的任务和指标，则给予一定的惩罚（如扣罚奖金、减少资金支持等）。这表明了传统计划经济管理体制仍在延续，这实质是一种变相的“政治承包制”，其实质体现了乡镇一级权力主体对村权力主体的一种行政支配关系。

### 村级二 00 二年度目标管理责任书

为全面实现我乡二 00 二年农业和农村工作的各项目标，完成和超额完成县委、县政府下达的各项任务。特立此责任书。

乡党委、政府将农村基层组织建设、农村经济、农税任务、计划生育、纪检信访行政执法、社会治安综合治理、精神文明建设和安全生产等八方面的工作任务，分解下达给各村，分别按《考核奖惩办法》进行考核和奖惩。在此基础上，设各项指标综合考核前三名，分别给予通报表彰，不发奖金。农税收入、计划生育、单项考核从高分到低分取前三名，分别给予 500 元，400 元，300 元的奖励，其他六大指标单项考核从高分到低分取前三名，分别给予 300 元，200 元，100 元的奖励。对于考核不合格，给予通报批评，取消评奖资格。

乡党委领导（签名）

乡政府领导（签名）

村党支部领导（签名）

村委会领导（签名）

二 00 二年乡镇目标管理主要指标考核表（村名：×××）

序号	指标名称	单位	任务	序号	指标名称	单位	任务
一	基层组织建设		见考核办法	四	计划生育		
二	农村经济			1	人口出生政策符合率	%	≥98
1	农民人均纯收入	元	2070	2	长效节育措施及时到位率	%	≥95
2	养殖业产值	万元	见分解表	3	统计误差率		0
3	三园改造	亩	见分解表	4	生殖保健普查率	%	>90
4	退耕还林	亩	见分解表				
5	发展个体企业	个	2	五	纪检信访行政执法		见考核办法
6	村级企业改制	个	完成 85%	1	党风廉政建设		
				2	信访工作		
三	农税任务	万元	见分解表	3	行政执法		
1	农业税（正附税）	万元		六	社会治安综合治理		见考核办法
2	茶叶特产税（正附税）	万元		七	精神文明建设		见考核办法
3	蚕茧特产税（正附税）	万元		八	安全生产		见考核办法

农业指标分解表

项目 村名	三园改造 (面积: 亩)				退耕还林任务 数 (亩)	养殖业产值 (万元)
	合计	茶园	桑园	果园		
占淇村	500	0	100	400	350	210
槐棠村	200	100	0	100	0	38
呈东村	250	100	0	150	180	84
呈西村	250	100	100	50	170	120
蔡坞村	350	150	100	100	500	128
高山村	150	150	0	0	0	60
佛川村	100	100	0	0	0	41
合计	1800	700	300	800	1200	681

本村的权力主体既然很大程度上是乡镇权力主体的延续,那么日常的村务管理很多时候就是在履行乡镇政府交付的政策任务。其公共职能相对比较简单:在政务方面主要是征收农业税、计划生育工作、和纪检信访行政执法;在村务方面主要是进行社会治安综合治理、安全生产;在思想建设上主要是进行精神文明建设。调查中发现,本村干部绝大多数的精力忙于以下几件事:

#### 第一、计划生育工作。

在土地等自然资源短期内不可能有很大增加的情况下,尤其自二 000 年以来因为要修建徽杭高速公路,政府公开征地更是使得土地资源急剧减少,在这种情况下,人口增多势必加剧人地矛盾,造成生活水平难以提高,甚至加剧贫困化。计划生育也就成了本村的头等重要大事,是村干部工作的重中之重。所以,关于计划生育工作方面相应的制度规则是最为详尽完备的。为了更好的做好计划生育工作,本村成立了村计划生育协会,开办了人口学校。其具体运作制度如下:

#### 村计划生育工作主要任务

- 一、宣传贯彻执行计划生育方针政策,动员群众执行计划生育,要求党员干部带头实行计划生育。
- 二、及时全面准确掌握全村人口的基本情况和已婚夫妇的婚姻、生育、节育情况。
- 三、开展孕情监测,并协助乡搞好孕情监测工作。
- 四、及时动员生育妇女落实节育措施。
- 五、抓好计划生育奖惩兑现,并协助乡做好计划生育扎收工作。
- 六、及时准确反馈本村计划生育统计信息。
- 七、认真落实“三为主”,积极执行“三结合”,充分发挥计协会作用,带领广大群众少生快富,文明活动,努力创建合格村。

(附:合格村标准:

- 一、领导重视,队伍建设好
- 二、政策落实好
- 三、宣传教育好
- 四、技术服务好
- 五、制度建设好
- 六、干群关系好)

#### 村计划生育协会的主要任务

- 一、在村党支部的领导下,团结广大育龄人群和热心于计划生育的人士,协助村委会贯彻落实党的计划生育方针政策,在两种生产、两个文明建设中做出积极的贡献。
- 二、组织会员实行“四带头”:带头实行计划生育、带头落实节育措施、带头宣传计生政策、带头勤劳致富。并以自己的模范行动带动亲属、好友、联系户和左邻右舍实行计划生育。
- 三、组织理事和会员做好节育对象的思想工作。积极向育龄夫妇宣传避孕常识指导和帮助生一孩的妇女在两个月内落实上环措施,生二孩的夫妇在一个月内落实绝育措施。
- 四、积极参与生育计划和制定的落实,发扬民主监督作用,促进生育政策的落实。

五、开展勤劳致富服务，积极创造条件，努力创办协会“三结合”项目，为育龄妇女提供就业门路，引导她们少生快富奔小康。

### **村计划生育协会十项工作内容**

一个目标：控制人口增长，提高人口素质。推动两个文明建设。

两个渠道：计划生育行政部门是政府的管理部门，协会是群众性的组织，主要是搞服务，办实事、送温暖、传知识，解决实际问题。

三本簿子：会议记录簿、会员登记簿、活动记事簿。

四带头：带头学习、宣传计划生育方针政策法规和基础知识。带头落实节育措施，自觉执行计划生育。带头联系群众、服务群众，为群众做好事、办实事。带头为群众做好表率，发挥以身作则、典型引路的示范作用。

五好会员条件：积极宣传计划生育好，自觉执行计划生育好，为育龄人群服务好，带头勤劳致富好，遵纪守法好。

六佳小组标准：宣传贯彻方针政策最佳，开展服务最佳，做实际思想政治工作最佳，提供信息最佳，计划生育成效最佳，扶贫致富最佳。

七上门：把生育政策送上门，把节育知识送上门，把避孕药具送上门，把致富信息送上门，把思想工作送上门，把党的温暖送上门，帮助解决实际问题送上门。

八有：有会员之家，有房子和牌子，有桌子板凳，有图书挂图和报刊杂志，有板报和宣传栏，有各项制度并上墙，有小型文体体育用品，有活动计划和实际措施。

九参与：参与计划生育决策研究，参与计划生育政策把关，参与节育措施手术落实，参与计划生育奖惩政策的兑现，参与晚婚晚育宣传落实，参与人口统计数据的核实，参与育龄妇女病普查普治，参与儿童保健和优生优育，参与反映育龄群众的愿望和要求。

十个必须：必须掌握政策，坚持原则；必须以身作则，做好表率；必须研究工作方法，提高领导艺术；必须坚持依靠群众，走群众路线；必须以鼓励为主，注重疏导；必须发扬民主协商办事；必须廉洁奉公，不谋私利；必须遵纪守法，禁止赌博；必须学习科学，移风易俗，树立新观念；必须立足服务，为群众做好事。为了使协会工作得到党和政府的支持和广大群众的拥护，增强凝聚力和吸引力。

### **村计划生育协会会员守则**

一、坚持四项基本原则，认真学习，积极宣传党的计划生育方针政策，坚持执行《安徽省计划生育条例》，做实行计划生育的带头人。

二、自觉遵守协会章程，履行会员的权利和义务，积极参加协会活动，努力完成协会交给的任务。

三、搭好友谊桥梁，与育龄夫妇处好知心朋友，每个会员联系上1—3个群众，做到见困难就帮，有委屈就开导，向育龄群众传播各种有关计划生育知识，用事实启发他们自觉执行计划生育政策。

四、协助村组干部做好思想工作，指导节育措施落实，配合抓好每两个月一次的孕情检查工作，督促育龄夫妇自觉履行所签订的计划生育合同，用法律、法规来指导自己的生育行为。

五、及时向组织反应情况，传递信息，提出建议，当好参谋，揭露各种不正之风。树立全心全意为人民服务的思想，热衷于协会的各项工

### **村计划生育协会联系户制度**

协会是联系群众的桥梁和纽带。做好协会会员联系户工作，可以团结广大育龄人群更好地依法实行计划生育，为此，会员与联系户特订立如下制度：

一、联系育龄夫妇学习计划生育方针政策法规，掌握一定节育、避孕知识，使育龄妇女能自己教育自己，自己管理自己，自我服务。

二、联系育龄妇女自觉执行计划生育的有关规定，履行计划生育、晚婚晚育、流动人口管理



合同，严格规范自己的生育行为，动员联系对象，及时落实节、绝育措施，参加孕情监测，接受计划生育管理。

三、联系育龄妇女穷致富，帮助他们排忧解难，积极向协会提出建议，每年为联系户做好三至五件好事、实事，做联系户知心人、贴心朋友。

#### **村计划生育协会会员联系户的任务**

一、联系对象保持密切联系，了解掌握他们的思想状况、生育意愿。

二、联系对象提供避孕节育服务。

三、联系对象在实行计划生育中遇到困难和思想上出现反复时，帮助做好思想疏导工作。

四、联系对象在生产、生活及家庭遇到困难或发生不幸事件的时候，会员要尽最大可能为他们排忧解难。

五、引导、帮助被联系的家庭发展生产，走共同致富的道路。

#### **村计划生育协会例会制度**

协会的感召力在于服务，生命力在于活动，正常例会制度是提高广大会员素质，促进工作的重要途径，为此，特立如下制度。

一、会员大会全年召开一次，年中组织经验交流会，开展批评与自我批评，提出下半年工作设想，年终总结表彰“六佳协会小组”和“五好会员”个人，公布表彰决定，同时落实下一年的工作任务，举行新会员入会宣誓仪式。

二、每季召开一次理事会会议，做到协会工作长计划、短安排，及时总结登记，表扬好人好事，决定和组织开展有意义的服务活动，讨论实施季度工作计划。

三、每月一次会长、秘书长和会员组长碰头会，每月一次会员小组活动。

#### **村计划生育协会民主监督与民主管理制度**

一、认真贯彻执行党的计划生育方针、政策，积极参与计划生育实施细则和乡规民约的制订。

二、支持和协助各级党政开展计划生育工作，旗帜鲜明地坚持党的群众路线，并积极提出合理化的建议。

三、参与人口计划制订的实施，提高计划生育工作的透明度，坚持政策面前人人平等，一视同仁。

四、对违反计划生育政策的各种行政行为和不正之风勇于表明见解，并建议和协助各级党政认真纠正，以保护广大育龄群众的合法权益，维护党的计划生育政策的严肃性。

五、深入基层，调查研究，摸实情、讲真话、报实数，为党政决策提供真实可靠依据。

六、定期召开座谈会，及时反馈信息，并以书面或其他形式向本级党、政报告计生工作开展情况。

七、培养典型，推广经验，对在民主监督和民主管理方面做出贡献的基层协会和理事、会员给予表彰奖励。

#### **村计划生育协会奖励制度**

一、认真学习和执行计划生育奖励制度，督促行政部门按有关政策规定进行奖励兑现。

二、奖励鼓励先进，以工作平衡，发现对协会工作有重大贡献的会员，创造性地开展计划生育工作，取得成绩的协会小组和“五好会员”给予表扬和奖励，被评为先进集体的发给奖状，先进个人以精神奖励为主，并给予适当的物质奖励，全年可分为半年初评、年终总评。

三、对“五好会员”定期上光荣榜，推广和表扬他们的先进事迹和无私奉献精神。

四、责任：凡协会会员必须遵守协会章程，完成协会交给的工作，对不带头、不宣传、不服务、不参与计划生育工作及对计划生育造成不良后果的给予批评教育。

### 人口学校管理制度

为加强人口学校管理，更好地落实教育计划，切实提高广大育龄夫妇实行计划生育的自觉性，特定以下制度：

- 一、严格按教学计划施教，具体授课时间提前两天通知听课教员。
- 二、全体教员加强学习，认真备课，有备课记录，每季度授课时间要保证四小时以上，讲课做到理论联系实际，具体生动。
- 三、学员要积极参加听课，并认真做好笔记。
- 四、参加学习人员每年统考一次，并公布考试成绩。
- 五、保管好教材和各种资料备课笔记及学员考试成绩单，随时备查。

### 人口学校会议制度

为办好人口学校，普及人口与计划生育基础知识教育，更好地落实国策，特制定以下制度：

- 一、人口学校负责人及教员每两个月召开一次会议汇报人口学校授课及听课情况。
- 二、村人口学校每年授课不少于四次，并必须保证百分之九十以上学员参加学习。
- 三、学校每年统考一次，合格率须要达百分之八十以上，考试成绩公布于众，优秀者给予物质和精神奖励。
- 四、年终召开一次学员会议，总结经验，表彰激励先进。

### 第二、农村经济方面工作。

当前乡镇普遍推行的乡村企业改制尤其是乡村集体经济的股份制改造及私有化，直接影响乡村的政经关系，进而对村民自治组织的运作产生了重要影响。我们可以看到被调查村的集体企业已然走上了私有化道路，原来的企业都倒闭了，现在企业的产权属于村（因为其用地是集体的），但是由私人承包经营，自负盈亏，不再是集体经营，每年只要上交一定的利润给村委会即可，同样的，人民公社时期的合作社也转卖给私人经营了。

### 村集体企业经营状况

2001年及以前村集体企业数量为2个，分别为呈东花茶厂和呈东粮油加工厂村集体企业固定资产7.8万元，村集体企业从业人员为11人，村私营企业数量为44个，村私营企业固定产值为151万元，村私营企业从业人员为80人。但这两个村集体企业均于2002年倒闭，然后被转卖给私人经营。原因是：因为花茶属于农产品中的土特产，1998年开始兴办花茶厂，而且那时候市场上，花茶比较走俏，所以一直经营着。可是近两年，因为花茶的加工设备落后，产品质量不过关，农业残留多，达不到绿色环保标准，加之茶叶市场的日渐不景气，花茶卖不起价，而且农民们也不能掌握市场经济规律，所以只好倒闭转卖私人经营。粮油加工厂的情况也差不多，私人经营比起集体经营的效益要好，所以也转让。

随着集体企业的不断解体，正如黄宗智所观察到的，1978年开始的以效率为取向的非集体化的农村改革：一方面是国家权力上移和横向收缩，另一方面则形成了分散化的小农经济。结果，站在国家政权面前的，不再是集体，而是一个个单独的农民家庭。所以，村权力主体如何面对分散的农户以实现其管理职能是一个非常棘手的问题。在被调查村发现，村两委基本上是不干涉农户的个体生产经营状况的（这已不再是人民公社时期的同劳动计工分制度了），只是在一些比较大的村经济事宜上进行宏观上的统一部署规划，而且很多就是执行乡镇下达的政策。其中，最主要的一项工作就是执行退耕还林政策。

### 关于做好2002年退耕还林实施规划的通知

各村委会：

退耕还林是国家着眼于经济与社会可持续发展全局做出的重大决策，意义重大，影响深远。元月9日，县委、县政府在紫阳饭店召开了全县退耕还林工作会议。为贯彻会议精神，做好我乡2002年退耕还林实施规划，特作如下通知：

一、退耕还林任务。根据县会议精神，徽杭公路及新安江两侧是退耕还林项目实施的重点，因此，要求各村规划面积必须在150亩以上，每个小班面积必须在30亩以上，并详细填写歙县退耕还林施工设计小班登记表，在元月11号前报乡政府。

二、实施退耕还林的有关规定：1、25度以上陡坡必须退耕；16度至25度之间缓坡地应当退耕；16度以下易造成沙化的耕地可以退；2、退耕还林与荒山荒地造林的面积比例为1:1，即退耕还林一亩，必须完成荒山造林一亩；3、生态林与经济林的比例为8:2，即生态林不低于80%，经济林不低于20%；4、坡耕地造林当年要全面实行退耕；5、实行个体承包“谁退耕，谁造林，谁经营，谁受益”的原则，承包期50年，到期后还可以继续承包。

退耕还林和荒山造林的补助标准：1、退耕还林 ①苗木费每亩50元；②每亩每年无偿提供粮食200—300斤（原耕）；③每亩每年补助现金20元；④生态林种连续补助8年，经济林种连续补助5年。2、荒山造林仅补助苗木费每亩50元。

特此通知，请抓紧办理。

呈村降乡人民政府

二00二年元月十日

资料二十：二00三年呈东村退耕还林小班施工设计一览表

组	小班号	小地名	面积	承包人	地类	整地			造林			
						时间	方式	规格	树种	时间	每亩株数	株行距
1	6	窖坞	30	王文	耕地				杉、板	3月	杉100、板栗20	7尺×7尺
1、2	7	麦坞	100	王文	荒地	3.15前	穴状	60×60×30	杉	3月	160	6尺×6尺
3	8	麦坞岭	40	王文	耕地				杉、板	3月	杉100、板栗20	7尺×7尺
4、6	9	山后岭	62	王文	耕地				杉、山	3月	杉100、山核桃20	7尺×7尺
1、2	10	大头坞	32	王文	荒山	3.15前	穴状	60×60×30	松	3月	200	6尺×5尺

### 第三、社会治安综合治理工作。

本村的社会治安综合治理工作主要包括两大任务，一是调解村民之间的纠纷；一是维持村里的治安，主要是打击偷盗、赌博行为，以及“打黄扫非”等现象。实行村民自治以后，村民变得比以前团结和睦了，这同村民选举存在着一定的关系。因为村委干部是村民投票选举出来的，至少是代表了大多数村民的意志取向，村里又没有党派宗族之争，既然大家的意见能够基本达成一致，而且，在选举过程中，邻里村民间互通信息，交流看法，接触多了，增进了彼此间的了解，相对来说，村民比之以前而言是团结和睦了。由于村民之间也是非常熟悉的，实行村民自治以来，村民之间的纠纷这些年来也是相应减少了。当村民之间出现纠纷时，村调节委员会和村干部一般都能够及时地解决这些纠纷。因为在本村，在涉及村庄公共事务的管理问题时，被公认为最有权权威的人物即是权力最大的人，也就是村委会主要的组成人员。这其中最主要的原因在于本村已经不存在宗族势力，所有村委会成员的组成有来自

法律的权威和国家的权力作为后盾，所以他们就成为本村权力最大的人物，其威信也是最高的。另一方面，由于村干部一般都是村民自己选出来的，村民从心里对于他们是信服的或者至少觉得他们是具有权威性的，从这方面来说，他们解决纠纷的能力是不容置疑的。例如调查村近三年来，没有民事纠纷因得不到及时调解而导致上法庭打官司的案例。但是，我们也应该看到另外一种景象，在实行村民自治以后，被调查村的社会治安环境则不如以前。主要原因是改革开放以后，村里赌博风气盛行，而村委会的很多精力都用于执行乡镇下达的政策，对本村的社会治安管理力度不够，加之村民的文化程度不是很高，小偷小摸现象时有发生，村民对此抱怨纷纷，因而社会治安综合治理工作也成为村委会的主要工作项目之一。为此，本村成立了农村治保会和人民调解委员会来实施管理职能。

### **农村治保会的主要任务**

- 一、宣传、教育群众增强法制观念和安全防范意识，组织群众开展治安巡逻，安全检查等群防群治工作，落实防盗、防火、防破坏和防其他治安灾害事故的安全防范措施。
- 二、及时向政府及公安机关反映敌社情动态和有可能危害社会治安的民事纠纷和闹事苗头，并协助政府和有关部门做好教育疏导工作。
- 三、对有违法犯罪行为的人进行帮助、教育、监督、考察。
- 四、协助公安机关保护案件现场，积极提供破案线索，对现行违法犯罪嫌疑人进行控制或扭送公安机关。
- 五、向政府及公安机关反映群众对社会治安管理的意见、建议和要求，为维护农村社会稳定和发展农村经济创造良好的治安秩序。

### **人们调节委员会的主要任务**

- 一、调解村民之间有关人身、财产权益和其他日常生活中发生的民间纠纷，预防矛盾激化。
- 二、调解和协同有关调解组织联合调解本村村民与其他村或单位公民之间的纠纷。
- 三、通过调解工作宣传法律、法规、规章和政策，宣传村规民约，教育村民遵纪守法，尊重社会公德。
- 四、协助调解本村村民之间在生产经营中发生的纠纷。
- 五、向本村领导反映民间纠纷即调解工作情况，反映群众意见、要求和建议。
- 六、指导村民组调解人员的工作。

## **四、村民选举与村民自治**

1988年村委会组织法开始试行，标志着包括村级直选在内的中国的村民自治开始启动。经过了10多年的发展，近年来村委会选举在选举制度与选举方式等问题上出现了许多新的变化，这些变化是为了适应当前农村选举的实际需要而设计的。首先，被调查村没有设立选举中心会场，而是以村民小组为单位设立流动票箱，由各个村民小组的村民代表背着票箱提供上门投票服务。正如学者吴国光所言，农村是中国政治制度的边缘地带，农民也不是“领导阶级”，尽管农民人口众多，但包产到户后的农民分散化了，不再是严密组织起来的单位中人。农民还是一盘散沙，民主选举很难把分散的农民吸引到投票站来。之所以选择这样的投票选举方式是有原因的，其不仅可以保证有较多的选民参与投票（可以说，基本上绝大多数的选民都参与到选举中来），另外也节约了投票的成本。据调查，在本村选民参加投票是不发误工补贴的，只有那些背着流动票箱上门提供投票的各村民小组的村民代表才有每天10元的补贴。从整体上看，选用流动票箱，提供投票上门服务是适应本村具体形势的一种灵活的选举方式。其次，由于被调查村属于贫困村，所以，能够为村民带来物质福利的村民选举激发了农民们参加投票选举的热情，可以说正是经济上的发展要求在激发和提高农民选

民的政治权利意识。或许选举的结果可以提供我们一些启示，在村委会和党支部选举过程中，一般都以村里经济比较富裕和当干部最有经验的人胜出，村民对于富裕小康有着向往之意，所以在选择村委会和党支部权力主体时，就希望能够在他们的带领下，共同走上小康之路。这次当选的村主任就属于本村比较富裕的村民，其家从事个体经营活动。在选举后，我采访了村主任和村党支部书记，他们提到今后的工作打算时，虽不尽相同，但是“奔小康”问题却是他们最关注的问题，同样的，这也是当前农民最关心的问题。

但是，我们也看到在现实的选举过程中，还是存在着很多问题的，主要一个问题就是选举在很大程度上流于形式，村民觉得没有真正从实质上选出权力主体。其关键原因就是村委会和党支部候选人的产生很大程度上是由组织提出的，虽然政策规定村民可以 10 人以上联名推选候选人和由组织提出候选人，但是绝大多数的村民对前一政策知之甚少，所以很多时候是由组织提出候选人。因为候选人源自组织而非村民本身，使得部分村民会觉得候选人既定，选举无大意义。这在一定程度上影响了村民投票选举的积极性，同时对村委会的权威性有一定的负面影响。参考以下关于本村所在的乡镇下发的关于做好村民委员会换届选举工作和党支部换届工作的通知。

### **关于认真做好第五届村民委员会换届选举工作的通知**

各村党支部、村委会：

为切实做好我乡第五届村民委员会换届选举工作，根据省委组织部、省民政厅《关于全省党支部和第五届村民委员会选举工作的实施意见》精神，结合我乡实际，现就有关事项通知如下：

#### **一、指导思想：**

坚持以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想为指导，以《中华人民共和国村民委员会组织法》和《安徽省村民委员会选举办法》为依据，按照公开、平等、竞争、择优的原则，选好配强村民委员会领导班子，为发展农村经济，增加农民收入，促进农村稳定，加强农村基层民主政治建设，实现“富民强乡”的奋斗目标提供坚强的组织保证。

#### **二、具体要求：**

(一) 时间安排：我乡第五届村民委员会换届选举工作从 2002 年 2 月底开始到 4 月上旬结束。

(二) 村民委员会班子选配要求：村民委员会职数与上届相同，一般为 3 至 5 人。要按照干部队伍“四化”方针和德才兼备的原则，把那些认真贯彻执行党的路线、方针政策和国家法律法规、清正廉洁、公道正派、群众拥护、有较强的工作能力、能带领村民共同致富、热心为村民服务、身体健康的人，选进村委会领导班子。

(三) 方法步骤：1、选举准备。各村要广泛进行宣传发动，搞好调查摸底，召开村民会议或村民代表会议推选成立由主任、副主任和委员共 7 至 9 人组成的村民选举委员会，由村党支部书记任主任，主持村民委员会选举工作。同时依法制定选举工作方案，培训好选举工作骨干。

2、依法选举。投票选举工作分三步进行在：一是做好选民登记。全乡第五届村民委员会选举日确定为 2002 年 4 月 4 日。各村村民选举委员会应当在选举日的二十日（我乡是 3 月 14 日）前张榜公布选民名单。并通知外出的选民在规定的时间内回村参加选举。二是民主推选产生村民委员会成员候选人。村民委员会主任、副主任、委员候选人由村民选举委员会召集过半数的选民在规定的候选人人数内填写提名表，并当场唱票、计票、公布提名结果；或由村民选举委员会派村民代表参与监督，以村民小组为单位召集过半数的选民在规定的候选人人数内填写提名表，然后集中在村民代表会议上唱票、计票、公布提名结果。因村民委员会实行差额选举，村民委员会主任、副主任和委员候选人人数应分别比应选人数多一至二人。

候选人产生后，村民选举委员会应当在选举日十日（我乡是3月24日）前按候选人得票多少的顺序张榜公布。三是依法组织现场投票。投票前，村民选举委员会应当介绍大会选举办法，提出具体要求。候选人及其直系亲属不得担任唱票人、计票人、监票人。选举采取无记名投票的方式进行。任何个人不得强行为选民代填选票。每一村民接受的委托不超过两人。每次选举所投的票数等于或少于投票人数的，选举有效。选举村民委员会，由本村有选举权的村民过半数参加投票，选举有效。候选人获得参加投票的村民过半数的选票，始得当选。村民委员会选举结果由村民选举委员会报乡人民政府和县民政局备案。

3、完善配套组织。新一届村民委员会领导班子产生后，根据需要设立下属工作委员会，确定村财务管理人员，及时改选村民小组组长，保证村级组织健全和正常运转。

4、建章立制。新一届村委会要按照法律规定，结合本村实际建立健全各项制度，研究确定本村发展规划、年度计划和落实措施。

三、领导组织（省略）

中共歙县呈村降乡委员会

歙县呈村降乡人民政府

二〇〇二年三月十二日

### 关于认真做好村党支部换届工作的通知

各党支部：

为认真做好村党支部换届工作，根据县委歙发（2002）1号文件精神，结合我乡实际，现就有关事项通知如下：

#### 一、指导思想

党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础。做好村党支部换届工作，对于促进农村改革、发展、稳定有着重要意义。整个换届工作要以邓小平理论、党的十五届六中全会精神和江泽民同志“七一”重要讲话为指导，认真贯彻“三个代表”重要思想，切实加强村党支部的思想、政治、组织、作风建设，进一步增强村党支部的凝聚力和战斗力，为调整农业和农村经济结构，增加农民收入，实现富民强乡的奋斗目标提供坚强的组织保证。

#### 二、具体要求

（一）村党支部换届时间相对集中。根据县委部署，我乡党支部换届选举工作在3月21日前全部完成，并与村民委员会换届相衔接。村民委员会换届安排在校党支部换届后进行。

（二）村党支部一般由3人组成，党员人数在50人以上的支部由5人组成。按照干部队伍“四化”方针和德才兼备原则，要把那些能贯彻执行党的路线、方针、政策，清正廉洁、公道正派、群众拥护、有本领、有文化、身体健康、真心为群众办事的党员选进村党支部领导班子，特别要选准配强村党支部书记。对那些软班子、弱班子，要摸清底细，找准症结，排除困难，稳妥解决。提倡村党支部书记依法竞选村民委员会主任，具备条件的村民委员会主任可以推荐为村党支部书记人选，实行两个职务“一人兼”。

（三）村党支部换届选举实行“两推一选”。具体分四个步骤进行：一是党内民主推荐。换届前，全村党支部召开党员大会，吸收非党村民委员会成员，村民组长和村民代表参加，在对上一届党支部成员进行民主评议的基础上，推荐新一届党支部成员候选人初步人选（党内、党外分别计票）。乡党委按照推荐票的多少和此应选人数多一倍的比例，确定候选初步人选。二是群众推荐。各村召开村民会议，对候选人初步人选进行信任投票。村民会议应当有本村18岁以上的村民过半数参加，或有本村三分之二以上的户代表参加。人数较多、居住分散的村，也可按照上述要求，以村民小组为单位进行。三是组织观察。乡党委根据村民会议对党支部成员候选人初步人选推荐票的多少，按照比应选人数多一至二人的比例，确定正式候

选人，进行观察。四是党内选举。各村党支部按照有关规定召开党员大会，差额是选举产生新一届村党支部委员会。

（四）村党支部换届工作要按照《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》的规定进行。在党内选举时，有选举权的到会人数超过应到会人数的五分之四，会议有效。选举采用无记名投票方式，真正体现选举人数的 20% 的差额选举办法。候选人获得的赞成票超过实到有选举权人数的一半，始得当选。新一届委员会选出后，应及时召开全体委员会议，选举出书记、副书记。选举结束后，村党支部应及时将选举结果及分工情况呈报乡党委审批、备案。

### 三、组织领导（省略）

中共歙县呈村降乡委员会

二 00 二年三月二十八日

如郑永年所言，事实上，没有自上而下的动力，中国不可能发展出地方民主来。在很大程度上，选举制度的产生是和共产党主要领导人的“民主”意识和追求分不开的，目前的村民自治还主要是通过自上而下的行政力量来推动实施的，属于一种政府主导行为。地方政府实施的力度、速度和质量都直接影响着村民自治实施的好与坏，这就影响到村民自治的自主性发展。另外，由于本村经济发展落后，其拥有的政治、社会和经济资源严重失衡，很多资源需要依靠乡镇提供，所以，在很大程度上而言，村民选举并没有改变村民自治的被主导性倾向。

但是，我们也要看到，村民自治还是给农村带来了一些新气象。李连江的研究表明，自由公正的选举有助于加强选举与当选村干部之间的积极接触。村民更愿意同当选的村干部联合起来抵制土政策，而村干部要想连连选连任就得维护村民的利益。墨宁把这种接触称之为选举连接，并认为中国乡村的选举连接是一种革命。在理论上，它扭转了列宁主义关于领导与群众的关系；在实践上，它改变了农村基层领导与普通村民的关系。在被调查村我们了解到，自从实行村支两委由村民民主选举诞生后，村支两委的威信提高了，其决策能力和解决纠纷的能力也提高了，因为村民选举提升了村支两委的权力地位。以下给出的案例反映了村支两委在解决本村原有生产资料的产权问题时的决策能力。

#### 关于原有生产资料的产权问题

呈东村两委扩大会议

时间：2002 年 7 月 31 日 地点：村主任王文家中

出席人员：毕春水（村支书）、王文（村主任）、王炳淦（副主任）、程文海（村民代表）、李清华（团支书）

会议内容：商议本村第六生产大队祠堂、拖拉机房的处理方案

- 1、马路边拖拉机房际底定价 1.8 万元
- 2、祠堂际底定价 9 千元（村与组五五分成）
- 3、实行公开拍卖，拍卖事宜经两委会议研究决定：
  - ① 拍卖以现金为准，一切存折、有价证券不作数；
  - ② 拍卖人员只对本组实行，以户口为准；
  - ③ 500 元押金不作拍卖投标数；
  - ④ 竞标者竞中以原有面积建筑，不得扩建；
  - ⑤ 里面祠堂中标者改建要白放沿小地；
  - ⑥ 张水清（现在马路边拖拉机房店铺主）处，投标者以满标投，张水清拿出满标一半，面积一家一半使用；

⑦ 由村两委及村组负责人对拍卖标的地基及权属等事宜处理好，交付中标者使用。

（结果补充记录）拍卖标的：胡家社屋

张水林：13600.00 元（实点数：13100.00 元）

李杰华：13500.00 元（实点数：13500.00 元）

胡世昌：10000.00 元

经过实点数，李杰华以 13500.00 元胜出，实现现金最高数中标。

拍卖标的：马路处拖拉机站（第六村民小组）

拍卖规则与前相同，具体事宜由村在 6 个月之内协调处理

张水利：26200 元 胡淋芳：35600 元 李丽丽：30000 元

程屏峰：32600 元 方家鸿：35000 元

经过点数，胡淋芳以 35600 元实现现金最高数中标。

关于 8 月 5 日呈东村现场投标拍卖情况说明

呈东村对胡家社屋及马路口拖拉机房、庆池（两间）于 8 月 5 日进行现场拍卖，在拍卖之前，村两委召开两次扩大会议，对此事进行商议。最后决定拍卖以上所述两处。胡家社屋，以 9000 元标底进行拍卖，马路口拖拉机房、庆池（两间）以 18000 元标底进行拍卖，并且在拍卖之前几日张贴公告定于 8 月 5 日上午进行公开拍卖。在现场拍卖过程中，由于公告关于拍卖具体事宜未尽全面，在现场拍卖过程中，有些竞标者及群众提出了几个具体问题，村两委现场研究拍卖定了几件事，包括前面记录的①—⑦的拍卖原则。但是对于第⑥点，开始是由村主任王文讲述，村支书毕春水也明确提出过，并且做了记录。整个拍卖过程如下：上午 8 点半后，竞标者及群众已经较为集中，但是有关拍卖的具体事宜不是十分明确，有的竞标者和群众都提出了意见。例如：是否完全以现金作数，是否对本组村民投标，张水清是不是定下来可以坐标，时间已经快 9 点了，问题还没有完全解决，这个情况下，乡联村干部、村长书记、大阜派出所临时碰头定下来现场拍卖时记录下来的①—⑦点，然后由王文宣布开始投标。开始是对胡家社屋进行拍卖，有 3 户投标，李杰华以 13500 元的价格中标。

接着就准备对马路口的拖拉机房、庆池进行拍卖，这是方家鸿就提出：“要延迟点时间去准备现金，因为要完全以现金投标。有竞标者不同意延迟时间，为此僵持了一段时间。在这段时间内，有竞标者提出，张水清的货品在多少时间内搬清的问题，村支书毕春水答复，村内负责在半年之内要求张水清搬清。村支书讲过后，有竞标者同意，“典三当四买卖半年”。方家鸿却说，“要坐标，我就不投标了。”有竞标者提出，“村里是否定下来张水清对拖拉机房、庆池要坐标一半的。”村委会没有马上直接给予答复。有的竞标者和群众就开始议论能不能坐标，这时候秩序有点乱，大阜派出所所长江学忠说，“坐标是不允许的，是违法的，必须公开、公平、公正。中标者完全对拖拉机、庆池有使用权，张水清的货物只有自己到中标者、村委会商量解决。这件事就这样决定了。”有竞标者不明确还重复进行了询问，村委会、乡联村干部也重申了所长的意见，那就是不允许坐标。江学忠发言说，竞标事情就如此决定，不允许坐标，时间再延长半小时，到上午 10 点准时投标。竞标者都回去准备现金。10 点钟准时开始投标，有 5 户人进行了投标，结果是胡淋芳以 35600 元中标。当场王文、乡干部吴键清点钱，过后王文当场宣布：胡淋芳以 35600 元胜出中标。并且拟定通告，以红纸张贴上墙。

王文宣布投标结果后，第六村民小组程屏峰曾反映过村两委会定下来的会议记录是否算数，乡、村干部都讲以会议记录为准，程屏峰要求查看会议记录，对于记录①—⑦中的第⑥点，程屏峰认为应该按照会议记录执行，张水清保留半是有依据的。当时乡、村干部对此做了详尽的解释，这是会议记录未记全，对于第⑥点的否决未予记录，实际现场拍卖过程中已经重新界定了，把第⑥点否决了，并且投标者都在达成不能坐标的一致上开始投标的。



但张水清坚持要以会议记录为依据做事，并且还进行了复印。

整个拍卖过程如上所述，因记录不全（现场参加人、时间等都未曾记录），故对拍卖过程作以补充说明。又因程屏峰、张水清等人反映会议记录对当时否决坐标意识未做记录，并且要求村委会以未记录完全的会议记录作为行事依据一事，村两委为了尊重事实过程，实事求是地做了如上补充说明，并且有现场参加的工作人员签字证实。

签字：王灶来、吴键、王文、李清华、王炳淦、毕春水

补充说明记录时间：2002年8月5日下午

呈东村两委扩大会议

时间：2002年8月7日晚 地点：村主任王文家中

参会人员：吴键、王文、王炳淦、程文清、王灶来、李清华、毕春水

会议内容：就第六村民小组原拖拉机站拍卖中产生的一些问题，经村两委和原使用者协商一致同意，与张水清户协商如下：对张水清的原商店搬迁和动力表的迁移、维修费一次性由组里在拍卖的款项中提取2000元作为补偿。对程景辉的房屋维修，经原六组部分组民证实，一次性由组里在拍卖的款项中提取1500元作为补偿。

村支两委的威信和能力是不容置疑的，尤其是在被调查村这类以土地收成为主的农业村，因为村委会和村党支部是实际的决策中心。但是，我们也看到，在被调查村，除了有村支两委作为议事机构外，还有一系列其他的制度，它们保障着村民也可以参与到村务管理中来，而非仅是旁观者的角色。例如，村组建了村务公开监督组监督村务公开情况，有村民议事监督组监督村民参与议事情况，有人民调解委员会调解村民之间的各种纠纷以及有村民代表议事会代表村民进行村务监督和管理，有村民财务监督小组监督村财务状况，然后予以张榜公布。可以说，这些“侧翼组织”是村民自治不可或缺的组成部分，它们在自治过程中扮演了重要的角色。这其中最重要的一项制度就是村民议事制度。

制度变迁给我们的农村带来了机遇，也带来了挑战。税费改革、直接选举、村民自治带给基层民主的喜悲、利弊，我们都还远远未能充分了解，现在的我们还是“摸着石头过河”，但是，总的发展趋势是在向民主前进的。“前途是光明的，道路是曲折的”。我们仍然想重复的一句话就是：“心急的人要善于等待，悲观的人要看到民主的心脏仍然在跳动。”

## **Research for Evaluation of Institutional Performance in Village Governance: Investigation Report in the village of Cheng Dong, Anhui Province**

Fang Jun, Guo Zhenglin  
(Institute of Government Affairs, Guangzhou, 51027)

**Abstract:** As one of investigation reports for “Evaluation of Institutional Performance in Village Governance”, there are 14 investigation reports here. The reporters did a deep research of democracy in the country and institutional reform (i.e. Reform of tax and charge, etc) in the village of Cheng Dong, Anhui Province.

**Key Words:** democracy in the country, village governance, institution reform

注释:

---

<sup>1</sup> 本文是郭正林主持的国家社会科学基金项目“乡村治理的制度绩效评估”的调查报告之一，本项共有 14 个研究报告。方俊是中山大学政务学院 2002 年级政治学专业硕士研究生，于 2002 - 2003 年，根据课题组统一的调查大纲和问卷对安徽呈东村进行了深入细致的调查。

<sup>2</sup> 历史上税费改革进行过不只一次。每次税费改革后，由于当时社会政治环境的局限性，农民负担在下降一段时间后会涨到一个比改革前更高的水平，走向了原先改革目的的反面。明清时期的思想家黄宗羲称之为“积累莫返之害”，这就是所谓的历史上有名的“黄宗羲定律”。

<sup>3</sup> 继续推进农村税费改革，则乡村财政收支难以平衡，乡村不能正常维持运转；但若是停止推进农村税费改革，则可以维持乡村的正常运转。这就是农村税费改革的“囚徒困境”。