

# 新集体林权制度改革对村级民主发展的影响 ——兼论新集体林改中的群体决策失误<sup>\*</sup>

贺东航 朱冬亮

[内容提要] 2003年,福建省率先在全国实行新集体林权制度改革试点。这项改革对村级民主及村民自治制度产生了重大影响。一方面,新集体林权制度改革后村级民主发展过程中出现了一些新的积极发展动向,包括村民民主参与和参选意识大幅提高,村级事务决策更趋民主等;另一方面,通过分析新集体林改实施过程中出现的群体决策失误问题,也表明对新集体林改对村级民主发展的积极作用不应作过高的估计。

[关键词] 集体林权 制度改革 村级民主

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2008)06-0105-04

2008年6月,中共中央、国务院制定出台了《关于全面推进集体林权制度改革的意见》的政策文件,标志着农村新集体林权制度改革(以下简称新集体林改)在全国的全面推广实施。研究新集体林改,必然涉及到村集体组织。包括福建省、江西省等试点省份在内,都赋予村集体组织相当大的决策权和自主权。其中福建省明确规定,新集体林改要因地制宜,按照“一村一策”来施行。作为农村集体林地的法定代理人,村集体组织是新集体林改村级实践的主要组织实施者,与林改有千丝万缕的联系。而本文所关心的议题是,新集体林改政策的实施,究竟对村级民主选举和村民自治制度产生了哪些影响。笔者将以福建省这个率先实行新集体林改的试点省份的L县为例,对此议题进行专门的讨论。

## 一、新集体林改与村级民主发展

《村民委员会组织法》颁布实施至今,我国的村级选举和村民自治取得了很大的进展,村级民主选举也开展得有声有色,但是不可否认,在有的农村地区,村级选举和村民自治的进展始终比较缓慢。主要表现为村民参选意愿低,村民投票率低及相关的制度建设滞后等。导致这种情况的根本原因在于村级选举过程中缺乏利益刺激,难以调动村民的民主热情和参选积极性。很多村民认为,参与村级选举没有利益可图,又与自身的利益联系不密切,自然也对村级选举和村级民主发展持不闻不问的态度。正如有的学者所指出的,发

展村集体经济对于促进村级民主进程有积极的作用。经济发展程度越高,村集体控制的收入越多,选举与村民的利益更为密切,就会有更多的村民参与选举,村级选举也更激烈,村委会选举的制度也因此得到更好的实施。因此,只有让村级选举成为村民在社区事务中利益表达的重要手段,村民的参选积极性才会真正提高,村级民主的发展才能更加顺利。

事实确实如此。2003年,福建省在实施新集体林改过程中明确规定,必须认真遵照《村民委员会组织法》和《土地承包法》等法律条文来推行集体林改。而根据《村民委员会组织法》的相关法律条文规定,诸如村集体经济所得收益分配、村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案等重大事项必须提请村民会议或者村民代表大会讨论通过,方可实施。类似新集体林改这样的重大事件,当然也要经过村民会议或者村民代表大会讨论决定。林改的程序、方案、内容、结果都必须向全体村民公开,名为“四公开”。和以往的农村改革不同,福建省明确把是否经过2/3村民代表讨论通过作为村级林改实施方案是否有法律效力的一个评判标准。闽西北的L县更是明文规定,凡是没有经过2/3村民代表讨论同意的林权转让行为,都属于“非规范”行为。这样一来,集体林改在客观上就为村级民主和村级选举搭建了一个利益博弈的平台。

事实上,在新集体林改实施之前,福建全省各地转让山林,经过招标的、评估程序的林权流转非常少。因为在那时,一般村民甚至对村民代表的

<sup>\*</sup> 本文系教育部哲学社会科学重大攻关项目“和谐社会构建中的基层民主政治研究”(项目编号:07JZD0016)的成果之一和国家社会科学基金项目“集体林权制度改革后的中国乡村治理研究”(项目批准号:08BZZ040)的阶段性成果。

概念都没有,大多数村民也不知道本村的村民代表是谁。以至于到了要实施新集体林改时,相关部门不得不到各乡(镇)的民政办去查找相关资料,才确定村民代表的真实身份。不仅如此,很多村民代表实际上只是挂名的,长期以来没有履行任何职责,也没有承担相应的权利和义务。

2003年,由于福建省制定的林改政策严格规定,新集体林改实行“一村一策”政策,村级林改方案必须经过本村 $2/3$ 的村民代表或者村民会议讨论通过方可施行,在此之后,L县的村级民主发展进程因之得以迅速推进。2006年,笔者在L县A乡进行田野调查中亲身经历了当地村级选举的过程,从中感受到新集体林改给当地村级选举所带来的积极影响。按理说,这时候A乡的新集体林改已经完成了两年多,但是我们仍然可以看出,和以往的村级选举相比,这次选举出现了一些新的带有积极意义的特征。

首先,相比过去,各村村民参选的热情明显更加高涨,村民的投票率较以往也有很大的提高。往届选举,村民对整个选举事件很少关注或者关注度不高。特别是妇女更是基本不关心此事。而这次选举,不仅在村的所有人关注此事,即使是那些在外打工经商的人也专门委托家人代为行使投票权。有的甚至专门回到家来竞选村干部。在这段时间内,每个村民谈论最多的就是选举,他们不仅对整个选举过程保持高度关注,而且对每个参选的候选人的情况也展开广泛的评论。由此构建起一种前所未有的选举氛围,并给各位候选人造成心理紧张和压力。

其次,相比过去,这次整个村级选举过程相对更加规范,监督机制也更加建立健全。这种监督一方面来自村民之间的内部监督,另一方面则是来自外部机构包括乡政府的监督。相关部门在村里设置了举报信箱,鼓励村民对各种选举的不法行为进行举报。事实上,有的村主任原本还想打算竞选连任,但是在相对公开的选举氛围中,他们知道村民对自己在任的所作所为不满,因而不得不主动退出选举。

最后,参选职数比过去大为增加。以往选举,很多村民都只关注村主任一人的位置,而这次选举,村民不仅关注村主任候选人的情况,而且关注每个村委委员候选人的情况,甚至连村民代表的选举都要展开激烈的竞争。而在过去,村民代表大都由“村两委”干部指定,本村村民基本不知道村民代表是谁,甚至连村民代表本人都不知道自己是村民代表。在A乡,平均每个村的村民代表

数大都是在25—30人之间。村民代表的选举由各村民小组推举产生。事实上,村民代表并不属于村干部编制,他们没有工资和其他补贴。2006年的这次选举,所有的候选人都是实行差额选举。

村级选举中发生的上述变化,在很大程度上是和新集体林改的实施有关。福建省正是借助新集体林改这一涉及广大农民切身利益的有效载体和实践,展开了声势浩大的法律政策宣传活动。这样不但增强了干部依法行政的意识,也提高了群众的依法维权和民主意识。按照村民的推理,既然山林的所有权属于村集体,那么山林的分配既不是“上边”说了算,也不是村干部说了算,而是要全体村民通过村民代表大会表决来决定。而在过去,哪怕类似新集体林改这样的重大事件也是由“村两委”干部甚至只是村书记、村主任说了算,普通村干部没有什么发言权,至于普通的村民甚至连基本的知情权都没有,更不要讲参与权与决策权了。实际上,在新集体林改前,几乎所有的村级重大事务或者事件,广大村民也只是听说而已,根本不知道其中的过程和内幕。至于平常的村集体山场的流转出让,村民更是基本被排斥在外。长此以往,不仅导致村干部违规转让山场,而且也为村干部的寻租腐败行为提供了便利的外部条件。很多新集体林改前被村干部转让出去的集体山场,就是这样不明不白流失掉的,给村集体和普通村民造成了重大的损失。

为了避免类似事件的重演,福建省严格强调要保证普通村民在村级林改实施过程中具有发言权、参与权和决策权。该省的林改政策明确规定,此次新集体林改实行“一村一案,一组一策”的方式,村级林改分配方案交由村民小组充分酝酿讨论,在 $2/3$ 村民通过的情况下才能实施。这样就在客观上保证了村民或者至少是村民代表的发言权、知情权、参与权和决策权。事实上,在集体林改实施过程中,广大村民长期被压抑的利益诉求一下子被激发出来了。于是他们纷纷以自己的方式参与到村级选举中来,从而在客观上极大地推进了村级民主的发展进程。

正是由于新集体林改严格实行村民代表或者村民集体决策制,导致村民代表的职责和地位受到了前所未有的重视。过去“村两委”干部特别是村书记和村主任说了算的事情,现在要村民代表集体说了算。这样一来,包括村支书、村主任在内的村干部的权力受到了明显的约束。村干部如果要办什么事情,必须首先征求村民代表的意见,并不得不出让一部分利益给他们,以换取他们对自

己工作的支持。如此一来,村民代表不仅会产生一种被尊重感,而且会充分利用自己的身份地位,对村集体各项事务发挥自己的影响。

任何制度一旦建立起来,就会循着特定的路径依赖原则而发挥自己的作用。集体林改的实施,无疑给所有的村干部和村民都上了一堂生动的民主教育课。广大村民为了维护自己的林权权益,就会自发地了解《村民委员会组织法》的相关内容,村民代表出于履行代表职责及维护个人权益的需要,同样也会去学习《村民委员会组织法》的内容。至于包括村书记、村主任在内的村干部,他们也真切地意识到自己手中的权力是会受到约束的。总体上看,福建省的新集体林改对于从源头上铲除村干部腐败的土壤,有效地杜绝村干部“暗箱操作”乱卖山林乱花钱的行为起到了明显的制约作用。新集体林改后,各地涉林腐败案件明显减少,有效地改善了干群关系。在L县A乡,类似农村低保人选、村庄公共基础设施兴建等事务基本上要经过村民代表讨论决定。广大村民踊跃积极参与村庄治理,参与村民选举,表现出高涨的村民政治参与的热情,整个村级民主发展因之呈现出新的气象。所有这些积极性因素的出现,都与新集体林改制度的实施有直接关系。

## 二、新集体林改中的群体决策失误

在当前我国的村集体组织运转中,本应是由党组织选拔的优秀分子和由村民代表大会选举产生的优秀分子执掌着村集体组织的权力。过去我国发展村级民主选举,注重的是村干部个人的品性素养。但是新集体林改中的村级民主实践结果却告诉我们,如何尽快培养和提高广大村民代表的民主素养成了当前村级民主和村民自治制度发展的关键。随着村级民主制度的进一步建立健全,村民代表开始逐渐进入村庄权力核心,并发挥自身的作用和影响。如果他们的民主意识和民主修养没有得到相应的提高,无疑将有损于我国村级民主进程和村民自治制度的健康发展。

虽然新集体林改的实施在很大程度上促进了村级民主和村民自治发展进程,但至少在目前阶段,我们对此所带来的影响不可作过高的估计。首先,虽然我国现行的《村民委员会组织法》中已有规定,重大村级事务决策需要经过村民大会或者村民代表大会决策通过,但是这项制度并没有完全贯彻落实到农村基层。在L县,实际上一直到新集体林改实施之前,除了开展换届选举之外,

其他的村内重大事务基本上是由村书记、村主任或者至多是“村两委”成员说了算,村民代表和普通村民基本都没有参与。至于村民代表制度,则更是形同虚设。以致在实施新集体林改时,说要召开村民代表大会进行决策,各村才不得不去民政部门查找村民代表身份。更有少数的村根本没有选村民代表,以致不得不临时指定或者选举村民代表。可想而知,这种从来或者基本没有经过“民主”训练的村民代表,是否能够承担新集体林改的决策重任都是令人怀疑的。

如今回过头来看,我们完全有理由对此提出质疑。笔者在田野调查中发现,虽然名义上广大村民特别是村民代表获得了知情权、发言权、参与权和决策权,但整体上村民代表对新集体林改的参与过程仍然有限。由于各地对新集体林改政策的宣传力度不足,很多村民代表无论是在主观认知上还是在客观意识上,都未能很好地认识到新集体林改的重大意义,自然也不能够很好地履行自己的职责。不少村民代表甚至认为,新集体林改中实行村民代表决策制不过是“走一个过场”,真正起作用的还是政府和村干部。实际上,各村在实施新集体林改时,大多是把村里的林改方案拿出来让村民代表讨论表决通过而已,至于其他程序如野外调查核实、招投标过程则很少有他们的参与。这种不完全式的参与并不能完全杜绝林改中的一些非规范操作行为。

其次,客观地说,由于新集体林改是一个政策性很强的制度变革,以普通村民和村干部的阅历和知识积累,他们不可能在短时期内知晓国家新集体林改政策的具体内容,甚至不可能完全理解和把握国家实施集体林改的真正意图。再加上很多村民代表未经民主训练,没有“参政议政”经历,参与村级公共事务能力过低。他们不能完全理解和履行自身的职责,缺乏职责意识。所有这些都决定了不能对他们参与村级事务的决策能力作过高估计。即使有少部分村民代表认真参与并履行了自己的代表职责,但是由于他们的文化素质偏低,人生阅历也非常有限,因此不能够很好地作出符合村民群体利益的理性选择。很多村民代表在参与村级事务中很难区分自己的个人利益与集体利益,也辨不清当前利益与长远利益,缺乏全局和长远意识。这种客观局限性决定了他们很可能会犯群体性错误,出现群体决策失误,从而给村集体和全体村民带来不可弥补的损失。

在L县的村级林改实践中,村民代表出现群体决策错误的最典型的一种表现就是,各村的村

民代表大都同意把本村的山林以招投标形式转让,这样做法虽然可以保证村集体获得一次性收益,但却极大地损害了村集体和村民的长远利益,也无益于村集体经济的可持续发展。村民代表之所以没有考虑到要维护本村的长远利益,是因为他们和村干部站在同一个角度来看问题,其个人理性战胜了集体理性,把个人利益超越于集体利益之上。

2004年,A乡Z村在新集体林改实施过程中出现的招投标流转山林的例子就很好地证明了这一点。这个村的村民代表经过集体研究表决,决定把本村2556亩山场集中捆绑起来,实际只按照2385亩有林地计算,通过公开招投标的形式转让给一个当地的一个林地经营大户。当时这些山场的每亩标底价为400元,实际“中标”转让价为411元,总价为98万多元。如果这些山场留到2008年,每亩平均价至少可以达到1500—2000元,总价将升值到357.7万—477万元。短短四年时间,Z村损失至少在260万元以上。该村的村民代表之所以会同村干部提出的招投标方案,主要是因为村干部事先允诺,要把拍卖山场所得收益的70%按照全村人口数均分到户,以此形式来实现“货币均山”。这点对于村民代表甚至全体村民都有很强的诱惑力和吸引力。因为按照他们的长期生活经验判断,林地不像耕地,难以真正公平地进行条块分割而分山到户,如果仍然由村集体管护经营,则势必像以往一样,成为所谓的“干部林”,普通村民很难从中获得收益。与其这样,还不如现在就把这些山场给卖了,好歹能够得到一点分成利益。正是基于这种考虑,Z村的村民代表才会同意把本村的集体山场捆绑拍卖。他们急于把村集体林木资产变现,这种短视行为导致了不可挽回的群体决策失误,其最终结果就是造成集体林权的过度集中,广大村民因之而失山失地。

实际上,在新集体林改的村级决策过程中,很多村民代表不敢坚持自己的立场,不敢也不愿旗帜鲜明地维护广大村民的利益,相反,他们容易受到村干部的利益诱惑。后者只要给他们一点利益甜头,他们就会放弃自己的原则立场。笔者在L县调查时发现,有的村干部只要请村民代表吃一餐饭,他们就会屈服而放弃自己的原则立场。Z村在把集体山林拍卖完之后,全村的村干部和村民代表集体到外地旅游了一趟,所需花费就是从拍卖山林所得中支付。这种行为无疑遭到其他村民的指责,进而导致村民对村干部甚至对村民代

表的信任流失。正因为这点,当2006年该村实行换届选举时,广大村民几乎都反对“村两委”干部续任,导致村干部“大换血”。

不仅如此,由于上级政府不可能对各村的村级林改实施过程进行全程有效的监督,因此有的村就利用政府组织工作上存在的疏忽,在新集体林改过程中实行“非规范”操作。其中最可能出现的一个做法是不召开村民会议或村民代表大会,而是由“村两委”成员自行决定实施新集体林改。这时候往往可能出现严重的违规行为。实际上,自2006年至今,L县林改中存在的问题开始逐步暴露出来,引发了大面积的林权纠纷。不少村庄的村民通过使用所谓的“弱者的武器”来表达自己的利益诉求。也可能采取研究者所说的“阵地战”和“游击战”以及“闹”、“说”、“缠”的“三字诀”行动策略来表达自己的不满。

2008年,在闽西北将乐县白莲镇大王村就发生过这样的案例。当地村民对新集体林改的村级实施方案提出普遍的质疑,并于2008年发起了大规模的上访运动。从他们的上访陈述中可以看出,一方面,大王村普通村民没有真正地参与林改过程;另一方面,即使有的林改方案经过村民代表开会讨论通过,但上访事件表明,普通村民并不信任村民代表,村民代表的权威性明显受到质疑。或许正是因为这一点,当2006年村级换届选举时,村民才普遍要求村民代表也要实行竞选。他们希望通过选举方式,能够真正选出自己的利益代言人。

从上面的分析中可以看出,虽然新集体林改在很大程度上促进了村级民主和村民自治制度的发展,但是我们对此却不宜作过高的估计。

注释:

胡荣《经济发展与竞争性的村委会选举》,载于《社会》2005年第3期。

胡荣《社会资本与中国农村居民的地域性自主参与——影响村民在村级选举中参与的各因素分析》,载于《社会学研究》2006年第2期。

詹姆斯·C.斯科特《弱者的武器》译林出版社2007年版。

叶启政《传统与现代的斗争游戏》,载于《社会学研究》1996年第1期;应星《集体上访中的“问题化”过程》,载于《清华社会学评论》(2000年特辑)鹭江出版社2003年版第80—109页。

[作者单位]贺东航,华中师范大学中国农村问题研究中心;  
朱冬亮,厦门大学社会学系。

[责任编辑:文心]