

加强社会组织建设 深化农村体制改革

——“中国农村社会发展”研讨会纪要

由中国社会科学院农村发展研究所主办的“中国农村社会发展”学术研讨会1989年11月1—5日在河北省遵化县举行，与会代表50多人。会上，代表们以四项基本原则为指导，坚持“百花齐放，百家争鸣”的学术方针，围绕农村社会组织这一主题，认真地开展了学术交流活动。会议研讨内容涉及到目前我国农村存在的多种社会组织形式，其中包括：基层党组织、基层政权组织、经济合作组织、科技服务组织、文化娱乐组织等方面的内容。大会主要就以下几个问题进行了深入的探讨：

一、农村社会组织的重要作用

农村社会组织是促进我国农村经济与社会发展的一种重要资源。通过政治、经济、教育、科技、文化等各种农村社会组织的作用，我国农村潜在的经济要素、社会要素可以得到合理的配置，在农村经济与社会的发展中充分发挥出来。因为农村社会组织具有整合效应，集中体现了农村各种经济关系和社会关系；只有依靠农村社会组织的调节、控制，农村的经济机制和社会机制才能运行起来，从而推动农村经济与社会的发展。关于农村社会组织在农村经济与社会发展中的重要作用，受到与会代表的一致肯定。

改革的目的是，在于促进农村的社会进步与经济繁荣，推动我国农村由传统社会向现代社会转变。回顾历时10年的农村改革，其主要内容是农村社会组织体制的改革；即否定了“一大二公”、“政社合一”的人民公社体制，代之而起的是以包产到户为核心，各种组织形式并存的多元化体制。正是由于我国原有的农村社会组织体制发生了历史性的伟大变革，农业生产得到了解放，8亿农民解决了温饱问题。在农村第一步改革成功之后，人们正在煞费苦心地寻找第二步改革的突破口，期望农村下一步的改革能象包产到户那样一举成功。我国农村实行第二步改革的突破口究竟在哪里呢？其实，第二步改革的突破口仍在于农村社会组织体制的改革问题。健全农村社会组织，完善新生的组织体

制，是我国农村今后继续改革的战略任务。舍此之外，我国农村的第二步改革别无选择，加强社会组织建设，是深化农村体制改革的关键，是促进我国农村经济与社会深入发展的重要措施。

二、关于农村社会组织现状的基本评估

当前，我国农村的各种社会组织在层次上可以分为三层。与会代表们对三个层次的各种社会组织情况进行了深入探讨。

1. 乡（镇）级社会组织。在这一层次上，社会组织包括：党委、团委等党群组织，政府和人民代表大会构成的基层政权组织，上级政府和业务部门派驻的行政机构和企事业单位，例如派出所、邮电所、医院等；乡（镇）直属企事业单位，例如工矿企业、法律事务所等。与会代表认为，这种多元化的社会组织体制比一元化的人民公社体制合理得多；在大多数地区，乡（镇）级社会组织基本上都能够发挥作用，既能完成国家和上级部门下达的各项任务，又能为农民群众服务；推动了本社区内经济和社会的发展。但是，由于传统体制的惯性影响，很多地区仍存在着一些问题：党政不分，政企不分或政经不分，人民代表大会的作用发挥不够，政府行政效率低；由于“条块”分割体制影响，乡（镇）政府不能统筹管理社区经济和社会工作，农民不能比较完全地享受到应有的各种服务，等等。有些地区，由于乡（镇）级社会组织建设不力，特别是基层政权组织建设没有抓好，出现了一些严重问题，例如，社会治安问题严重，生态、资源遭到破坏，不良社会风气抬头、泛滥等等。经过充分研讨，会议代表们一致认为，应该进一步健全和完善乡（镇）级社会组织的结构，以便充分发挥它们的功能。

2. 村级社会组织。这个层次的社会组织主要有：党支部、团支部等党群组织，村委会或村公所；有些地区，还建立了经济联合社、农工商公司一类的经济合作组织。关于村级社会组织现状的评估问题，与会代表们的分歧较大。第一种观点认

为,当前我国农村很多地区村级社会组织处于瘫痪、半瘫痪状态,国家和上级部门下达的任务和政策不能落实,为农民服务的工作无人做。第二种观点认为,大多数地区村级社会组织基本上发挥着重要作用,否则无法解释国家和上级部门下达的任务和政策普遍执行比较好的形势,不能说明农民安居乐业的事实。第三种观点认为,不应该用“瘫痪、半瘫痪”这种模糊概念来评估村级社会组织的现状。有些地区,村级社会组织状况表现得强有力,甚至还用严格的行政命令领导生产工作。如果用这种标准或以单纯完成国家任务为标准,去衡量村级社会组织是否瘫痪,是非常荒谬的。持这种观点的代表认为,衡量的标准应有两条:一是生产力是否发展,二是农民利益能否体现。用“瘫痪、半瘫痪”的模糊概念指导实践,是十分有害的。第四种观点认为,当前我国农村大多数地区村级社会组织在功能上不适应经济、社会发展的需要,其主要原因是无组织的小商品生产者不适应有计划的商品经济,它们的结构也不完善。据有关部门对全国部分省、市村级社会组织的调查表明:村级社会组织状况良好、比较好的村庄占总数的40%,一般的村庄为55%,瘫痪、半瘫痪的村庄仅占5%左右。由此可见,当前我国农村村级社会组织状况在总体上应该予以肯定,但不能忽视一些村级社会组织松散无力的现实。在充分交流的基础上,与会代表们取得了一致的意见:必需大力加强我国农村村级社会的建设工作。

3. 农民的社会组织。农民自发组织起来的各种民间社会组织和在政府指导与支持下农民组织起来的各种半官半民式的社会组织,构成了当前我国农村社会组织体制中的第三层次。这一层次上的社会组织基本上属于非正式组织。属于这一层次的组织是:农业生产协作组、联户经营的小企业等经济合作组织,技术承包集团、技术研究会、民办研究所等技术协作组织,移风易俗理事会、计划生育协会等社会管理组织,文艺社、象棋协会等文化娱乐组织,等等。据从事非正式组织研究的代表介绍,自1979年农村改革以来,农民自办的社会组织蓬勃发展,数量较大,形式多种多样,充分体现了农民自主意识的觉醒和参与能力的增强。这些社会组织的活动,有利于生产的发展、科学技术的推广普及、社会意识和风气的进步、群众文化生活的丰富。在一定程度上,弥补了各种正式组织服务和管

理功能的不足与缺陷。会议代表们认为,农民的社会组织,是农村改革进程中的新生事物,是促进我国农村经济与社会发展的新动力,应该大力发展;但是,需要政府加以引导和扶植,发挥其积极因素,避免其消极因素。

会议代表们对于农村社会组织现状的基本评估是:改革后的多元化农村社会组织体制基本上适应10年来我国农村经济与社会发展的需要,但也有其不适应的一面。由于现行的农村社会组织体制是从人民公社体制过渡而来的,难免带有原有体制的弊端;而且,作为一种新型体制,它的组织结构也不可能完备。因此,导致了当前农村的一些混乱现象。随着今后我国农村经济与社会的深入发展,如果不尽快地克服弊端,健全组织结构,现行的农村社会组织体制则很难适应发展的需要。为此,会议代表认为,加强农村社会组织建设,已经成为刻不容缓的重要课题了。

三、怎样加强农村社会组织建设

在讨论加强我国农村现行农村组织体制的总体思路方面,与会代表们提出了许多建议。代表们认为,现实的选择是对已有的社会组织加以改造、健全和完善它们的结构和运行机制。这样,可以减少成本,如果另起炉灶,付出的代价就会太大。还应该根据实际需要创建新的组织。在加强组织建设的层次选择上,与会代表们各抒己见。有人主张,应该把重点放在发展农民的社会组织上,有人认为,应该把村级社会组织建设作为突破口;有人提出,应该首先对乡(镇)级社会组织实行综合体制改革;还有人建议,应该以县级社会组织综合体制改革为中心环节,因为县级社会组织高度集中了农村基层社会组织(特别是乡镇一级)很多应有的权力,且不放松。针对如何加强三个层次的社会组织建设的思路,会议代表也提出了建议。

首先,简改放权,彻底解决“条块”分割体制的矛盾,是加强乡(镇)级社会组织建设的关键。这样,乡(镇)政府可以有权领导县级政府和业务部门派驻的行政机构和企事业单位,使它们充分发挥为本社区经济建设和社会管理服务的职能。而且,合理设置乡(镇)政府内部机构,建立乡(镇)人民代表大会的常设机构,实行乡(镇)党委与政府的适度分工,对乡镇企业放权让利,都是加强乡(镇)级社会组织建设的重要工作。

其次,会议代表们一致认为,在各种村级社会

组织中，党支部是核心组织。在一个村子里，如果党支部坚强有力，其他社会组织就不会瘫痪松散，因此，应该首先加强党支部的建设，带动其他社会组织的建设工作，发挥党支部的战斗堡垒作用。在设立村委会还是设立村公所比较适宜的问题上，与会代表们讨论热烈，主张设立村委会的同志认为，应该实现宪法赋予农民自治的权力，村委会既有完成国家任务的行政职能，又有为农民服务的自治职能。主张设立村公所的同志认为，鉴于我国农村的复杂现状，实行村民自治是超前的，单纯依靠村委会，不能解决农村工作中的很多实际问题；因此，应该同时设立两种组织，干部可以交叉使用。关于村委会干部的民主选举问题，会议代表也有不同意见，一种观点是，当代农民有能力选举出他们信任的优秀干部，从而调动起农民的生产积极性；另一种观点是，能否实行民主选举，不仅取决于农民的能力问题，还取决于当地客观条件。在国家指令性任务较少的地区，干部主要代表农民利益，适于民主选举。在指令性任务较多的地区，干部在很大程度上要代表国家利益，实行民主选举则相当困难。很多会议代表认为，村委会设置和民主选举问题，各地农村应该因地制宜，根据具体情况，妥善处理。在研讨加强村级经济合作组织的过程中，有的会议代表提出应该坚持双层经营体制，既要发挥以农户为经营主体的作用，又要发挥集体经济的优势；但是，有的代表认为双层经营体制行不通，应该建立股份合作经济体制。无论实行哪种体制，这种新型经济合作组织的性质决不能混同于过去的公社体制，它的基本性质是“统与分”的结合；“统”是前提，“分”是基础。集体经营与家庭经营互相依存，缺一不可。新型经济合作组织的基本职能是为农民提供优良的服务。

第三，关于发展农民创建的社会组织问题。与会代表提出了6种建议：①只要是坚持四项基本原则，有利于经济与社会发展的社会组织，政府应该积极支持；但是，要避免拔苗助长的倾向，不要在条件没有成熟时盲目支持或出面组织。②政府应该独立于农民的社会组织之外，不能过多干预其内部事物。③政府应该加强对农民的社会组织的领导，防止其不合法行为的发生，逐步将其引导到社会主义农村发展的轨道上来。④由于正式组织已经基本上布满社会，这种新生的非正式组织发展余地比较狭窄，因此，应该尽快制订优惠政策和保护性法

规，为其发展创造外部条件。⑤由于这种新生的非正式组织结构缺乏规范化，其发展后劲不足，因此，应该培训组织成员，建立各种规章制度，使其增强自我发展的能力。⑥由于正式组织具有实力，而非正式组织具有活力，因此，可以建立一些半官半民式的组织，使两种组织力量结合起来，待其具有一定自我发展能力时，再促使其向民办组织方向发展。

在加强农村社会组织建设应该遵循的原则方面，会议代表提出了如下建议：其一，应该按照客观规律建立各种社会组织之间、社会组织与农民的联系；各种社会组织的建设在整体上要配套，在关系上要理顺。其二，在进行社会组织建设时，应该注重农民内部关系、农民与政府之间关系的协调和稳定。其三，为使社会组织能够充分发挥作用，须建立良好的民主环境、严格的法律环境和稳定的政策环境。

为了保证加强农村社会组织建设的工作沿着正确的方向发展，会议代表认为，应该防止两种错误的倾向出现：一是要避免对各种农村社会组织的发展放任不管。二是要避免对各种社会组织进行盲目的调整。特别要避免将它们推到公社体制的老路上去。任何一种以加强农村社会组织建设为名否定现行农村组织体制的做法，都是错误的，甚至是危险的。

四、农村社会组织的研究方向

会议代表们经过研讨，确定了今后开展农村社会组织研究的基本方向：1.在广泛调查各种农村社会组织情况的基础上，深入研究有关农村社会组织的理论问题；2.研究各种社会组织内部的结构、功能和运行机制；3.建立有关农村社会组织评价的指标体系；4.探讨与农村社会组织建设有关的外部社会、经济环境。例如，城乡关系，非农产业与农业的关系，个人、集体与国家的关系，等等。研究它们对农村社会组织产生与发展的影响；5.根据农村经济、社会的发展目标，研究如何依靠农村社会组织为实现发展目标服务的问题。

有关农村社会组织的研讨会在国内召开，尚属首次。此次会议的召开，不仅对于推动国内开展农村社会组织的理论研究，而且对于加强全国农村社会组织建设的实际工作，都将会产生一定的影响。

(常永青)