

浙江省临安市村规模调整暨村合并政策实施调研报告

徐李萍 张玲 夏建波 张芬

一、政策实施概况

（一）政策实施的背景

三十年改革开放给中国带来了前所未有的发展，但我国依然是一个农业大国，社会的进步、社会主义建设目标的实现都将依赖于农村的发展和进步。

改革开放三十年，也是中央努力解决“三农问题”的三十年，中央在农村社会的变革方面进行了多重的探索。2004年，中央一号文件提出要“积极稳妥地调整乡镇建制，有条件的可实行并村”。响应中央的这一文件精神，沿海的江苏、山东、安徽、广东等省市对村规模进行了大范围的调整，通过将已有的村庄合并扩大村庄面积，增加村庄人口。如江苏省调减行政村达15039个，减幅为43%，村均面积增加到4.14平方公里，村均人口增加到2692人。

2006年1月21日，《中共中央国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》正式公布，明确指出“十一五”时期（2006年-2010年）是社会主义新农村建设的关键时期。在这一政策的推动下，加上前几年积累的经验，并村即行政村规模调整成了各地农村改革的普遍做法。

浙江省是我国的经济大省，在乡村改革方面走在了全国的前列。早在2001年，浙江省省委就提出“在经济比较发达和交通便捷的地方，继续加大乡镇、村撤并的力度，科学进行镇、村规划，加快中心镇、中心村建设”。同年，浙江省民政厅、农业厅、建设厅联合出台了《关于村规模调整工作的指导意见》，明确了村规模调整的指导思想、实施原则和主要任务。两年后，全省又开展了“千村示范、万村整治”工程建设，提出了“改造城中村、合并小型村、拆除空心村、缩减自然村和建设农村新社区”的工作要求。

截至2005年底，浙江省内嘉兴、湖州、绍兴、温州、宁波等地的县（市、区）以及杭州市内余杭、桐庐等地均已完成了村规模调整的工作。其中，桐乡市调整后村个数减至179个，村均人口增至3050人；慈溪市通过调整，村个数由800个减至328个，村平均人口为2685人；绍兴县调减幅度达到51.4%，村域平均面积从1.5平方公里扩大到3.1平方公里。

（二）政策实施的过程

临安市位于浙江北部，1982年成立县政府，1996年撤县改市，经济发展水平处于浙江

省中等¹，是历年全国的“百强县”。

2004年中央发布一号文件后，临安市政协专门组织由组织部、民政局、农办、发计局、统计局、科技局等部门负责人组成调研组，从4月份开始赴余杭区学习考察村规模调整工作至6月初，分片召开了乡镇（街道）党委主要领导座谈会和相关部门负责人座谈会，对行政村规模调整进行可行性调查与研究。

根据调研的结果，市政府选取了中部的一个乡镇太阳镇进行试点，并及时总结了试点的经验和教训。2007年10月开始，市政府在全市范围内进行大规模的合并。

10月底之前，市政府发文动员，冻结各村资产，停止使用账户，组织对各村进行资产核资。11月上旬，各乡镇（街道）领导班子以专题座谈、上门走访的形式在辖区内广泛征求意见，掌握辖区内各村基本情况，研究确定村规模调整的初步方案，上报市政府村规模调整工作领导小组办公室预审。11月下旬，各村就乡镇（街道）确定的调整初步方案召开全体党员会议、村民（社员）代表会议进行讨论和表决，将结果上报乡镇（街道）。乡镇（街道）向市政府上报各村的决议，经市政府批复后召开新村成立授牌大会。

新村挂牌后，统一新账户开始运作，村级事务启用由市公安局统一监制的新村印章。新村的领导班子由乡镇（街道）临时任命。此后，村规模调整开始进入过渡时期。新村领导班子的待遇不变，原各村的村民代表身份不变。到今年，也就是2008年4月，村级换届选举产生了新的村领导班子和新一届的村民代表，过渡时期结束，开始进入新村的正常工作和建设时期。至此，此次村规模调整的工作基本完成。

（三）程序规范和民主决议是合并平稳过渡的重要原因

合并，是村庄政治和经济的重大变迁，涉及到村民的切身利益，因此关系相当复杂。有些地区在合并的过程中，曾出现过因为处理不当而导致村民闹事、上访的情况，给合并的工作造成很大的阻力。临安市此次合并基本没有出现动荡，整个过程是在一个平稳的环境中开始和结束的，这不仅为合并工作的顺利展开创造了条件，而且为新村的稳定奠定了基础。在访谈中，当问及村干部“合并时，有没有发生意外的突发事件？”，15位村干部的回答均为“没有”。

笔者认为，村规模调整之所以能实现平稳过渡主要取决于两个关键的做法：一是程序规范；二是民主决议。

从中央发文开始，临安市政协组织调研合并的可行性，到选择太阳镇进行试点，并在试点的基础上向全市推行。整个过程科学合理，循序渐进。合并分为先后两个阶段，先确定原村的资产融合方式，合并新村的经济，对新村进行挂牌；之后对新一届村领导班子进行换届

¹ 2006年浙江省的农民人均纯收入为7335元，2006年临安市农民人均纯收入为7263元。
此数据来源于中华人民共和国国家统计局 http://www.stats.gov.cn/tjfx/dfxx/t20080214_402462687.htm

选举，合并新村的政治。此外，合并的具体过程中，调整方案的提出、预审、讨论、批复等环节也是环环相扣，前后相继。

程序规范是整个合并过程稳步推进的重要保障，而民主决议是此次平稳过渡最重要的原因。临安市是典型的山区地级市，村庄规划不宜在市一级展开¹，因此，此次合并的规划以乡镇（街道）为起点，合并的初步方案由乡镇（街道）提出，市政府只负责在总体上协调、推进。

在合并政策推行之初，市政府结合全市的实际情况和有利于新村发展的原则，提出调整的范围：（1）“小、弱、散”村，人口外流多，常住人口在 500 人（偏远山区 300 人）以下的；（2）村与村之间关系密切，地理位置相近，交通方便的；（3）地域相连，历史上曾经拆分的村；（4）村集体经济困难、村级班子薄弱的；（5）因中心村建设和城镇建设需要的。符合以上任一情况的，市政府都在政策上鼓励其合并。而哪几个村进行合并，是否进行中心村建设等具体的做法由乡镇（街道）在综合辖区内的总体情况和发展目标自行确定，这也就是此次合并过程中“以乡镇（街道）为施行主体”的基本含义。

因此，合并的中心环节采用的是民主决议的方式。在程序上，乡镇（街道）提出的初步方案不仅要上报市政府预审，而且必须通过各村全体党员会议和村民代表大会的讨论、表决，并由代表亲自签名。合并经济作为资产融合起来的中心任务，具体的融合方式也是由各村讨论后自行确定的²。

乡镇（街道）一级提出方案，作为村一级的规模调整来讲，这是最低的要求，否则就无所谓规划，而方案的最终确定必须通过各村的意见，就体现了民主。因为合并的最终方案是由原来的各村讨论通过的，是行政建议基础上民意的结果，因此就不会出现不稳定的情况。访谈结果显示，累计达 71.8% 的村民明确表示对合并无异议，累计达 77.8% 的村民代表对合并无异议。

除了程序规范和民主决议以外，此次合并得以平稳过渡另一个比较重要的原因是政策上的配套。主要表现在两个方面：一是为保障村民利益，市政府保持相关政策不变，如原村经济合作社与村民签订各类承包合同（如山林、土地、矿山、鱼塘等）和责任制继续有效，2007 年市、乡镇（街道）对村的有关优惠、扶持政策不变；二是为保障村规模调整的工作经

¹ 此次合并，市级的规划也是有的，这主要是由于地形的原因将一些乡镇（街道）的村庄划归其他的乡镇（街道）管理，这样的村一共有 9 个。这些村不参与合并，保持原有的建制。

² 在村级集体资产和财务处理方面，临安市政府给出了三个备选方案：直接全额融合法、差额融合法和股份合作管理法。原各村之间集体资产的数量和质量差异不大的，在尊重民意的基础上，把原各村的集体资产和财务由新村直接全额融合在一起统一核算，这就是直接全额融合法；原各村之间集体资产的数量和质量以及村民福利等存在较大差异的，综合原有各村的实际，确定一个基数，超过基数部分，由新村挂账记在原各村名下，由原各村用于公共事业支出，在基数范围内的资产，由新村融合在一起统一核算，且在计算基数时，资源性资产、道路、桥梁、公益设施等不能变现的资产应予剔除，这就是差额融合法；股份合作制管理法主要适用于经济条件比较好的、有条件撤村（居）委会改为社区的村庄，与村规模调整的关系不大，此次走访的新村均未采用。

费和新村的运行经费，市政府对新村按涉及调整的原村数给予每村 1 万元补助。

二、村规模调整的现状

2008 年 7 月 26 日至 8 月 11 日，笔者就临安市村规模调整政策的实施情况做了实地调研。此次调研采用的是目的性抽样：笔者根据 2006 年各乡镇（街道）的村人均纯收入、村域面积和人口密度三个指标最终确定锦城街道、藻溪镇和河桥镇的十个新村作为实际调研地点。

调研以个人为单位，涉及与合并政策相关的四个层面的人群：乡镇（街道）干部、村干部、村民代表和村民。其中，由于调查期间正值乡镇（街道）部署奥运事宜，这个层面就以收集文献资料和媒体信息的间接接触为主，其他三个层面的人群均采用面对面访谈的形式。

在初调查和文献检阅的基础上，从公共政策的角度出发，笔者利用自行设计的访谈单，在历时 16 天的调研中共访谈了 15 位村干部、55 位村民代表和 212 位村民，获得有效访谈单 275 份。

（一）村规模调整后的基本情况

临安市总面积 3126.8 平方千米，人口 52.25 万，全市 26 个乡镇、街道共有村级建制单位 662 个¹。2007 年村规模调整涉及了全市 593 个行政村，涉及面为 91.1%。调整后，临安市的村级建制单位的总个数减少为 298 个，调整幅度达 55%。平均村域面积从原来的 4.76 平方公里²扩大为 10.79 平方公里；平均村人口规模由原来的 712 人/村³增加为 1614 人/村。合并后的村规模比合并前扩大了 2.27 倍。

此次村规模调整的过程中，有 9 个村进行了跨乡镇（街道）的行政区划调整，这 9 个村和临安市的 11 个社区都没有参加村规模合并。具体的情况见以下表格。

表 1 合并前临安市的村级建制情况

村级建制 类型	数量 (个)	占总体的比例 (%)
社区	11	1.67
行政村	651	98.34
合计	662	≈100

¹ 以上数据均来自《2006 年临安年鉴》，下文若无注明数据来源，所列的数据均来自该年鉴。

² 临安市有 11 个居委会，均在锦城街道。锦城街道总面积为 137.1 平方公里，村域总面积为 105.913 平方公里，则全市社区的总面积为（137.1-105.913=）31.187 平方公里。因此，临安市全市的村域总面积为（3126.8-31.187=）3095.613 平方公里。

³ 2006 年临安市农村总人口为 46.33 万人。

表 2 合并后临安市的村级建制情况

村级建制 类型	数量 (个)	占总体的比例 (%)
社区	11	3.69
未涉及合并 的村	59	19.80
合并后的新 村	228	76.51
合计	298	100

以上就是整个临安市的总体情况，下表则是此次调研的十个新村的具体情况。

表 3 合并后各新村的基本情况

乡镇(街 道)	村 名	合并 类型	村域面积 (单位: km ²)	人口 (单 位: 人)	村干部职 数 (单位: 人)
锦城街道	新 联	二合 一	3.19	871	5
	钱 皇埔	三合 一	13.09	2610	8
	横 街	四合 一	12.08	3588	9
藻溪镇	九 里	二合 一	11.98	2027	6
	肇 村	二合 一	7.36	1447	6
	桂 芳桥	二合 一	8.21	1312	6

	杲 村	四合 一	8.79	2119	6
河桥镇	河 桥	四合 一	16.95	3209	10
	秀 溪	三合 一	23.48	1483	11
	中 鑫	三合 一	15.36	1901	10
平 均			12.05	2057	7.7

注：上表中“合并类型”中的“二合一”是指由两个老村合并而成的新村，“三合一”是指由三个老村合并

而成的新村，其余类推；“村干部职数”由支委的人数加上村委的人数再减去双方兼任的人数而得。

（二）合并给新村发展带来了新的契机

2007年11月底新村挂牌，2008年5月完成村级领导班子的换届选举，包括在选举结束后5月份临安市政府统一组织了新村干部的培训，到笔者进行实地访谈也不过三个月的时间，很多工作都在筹备当中。但是，经过这次合并，一些明显的好处已经显露出来。

1、干部队伍精简减轻了农民负担，干部选择空间扩大提高了干部素质、改善了干群关系

村规模调整之后，新村的干部从两个方面实现了精简：一是村班子数量减少；二是新村干部兼职增多。

在合并过程中，临安市政府关于新村村干部的配置提出的政策性要求为5~10名，较小的村设5名，较大的村按实际情况适当增加干部的职数，总数原则上不得超过10人。从“表3合并后各新村的基本情况”中可以看到，除了秀溪村以外¹，村干部的职数均未超过10人。

合并前，作为一个完整的行政单位，不管村有多小，每个村均有三套班子：村党组织、村民委员会和村经济合作社。合并后，就只剩下一个三套班子。按照“表4 不同的合并类型占总合并的比例”，我们可以粗略地估算出经过合并而减少的村班子数的比率为 $(114+86*2+22*3+5*4+6*5)/593=402/593=67.79\%$ ，三分之二多，全市每年可因此节约财政经费上千万元。

¹从实地考察看，由于整个秀溪村在地形上十分狭长，农户相当分散，考虑到干部管理的方便和及时，而增设了相应的职数，秀溪村也是此次调研中面积最大的新村。

表 4 不同的合并类型占总合并的比例

合并类型	数量 (个)	占总合并的比例 (%)
二合一	114	50.00
三合一	86	37.72
四合一	22	9.64
五合一	5	2.19
六合一	1	0.43
小计	228	≈100

注：此表中合并类型的数量是指合并后的行政村的数量，而不是合并前的自然村的数量；表中不同的合并类型“占综合合并的比例(%)”是指不同的合并类型占涉及合并的 228 个村的比例。

新村沿袭了书记或者村主任兼任经济合作社社长的传统，并且新村的支部委员和村委委员均有兼职，而且往往是身兼数职，从而使得村干部的职责进一步集中，人数进一步减少。

合并后，村干部的质量总体上有提高，主要是因为干部的选择空间扩大了。老村的干部只能在自己村里选，即使竞选人在能力或品德上不尽人意，由于没有其他的选择，也只好任其当选。现在，则可以在所有参与合并的村中选择自己中意的干部。在访谈的 206 位村民中，有 85 位村民没有选择自己原来所在村的人做村长，占总人数的 43.1%，其中有 44 人明确表示自己选择别的村的人做村长是看中了对方的个人素质，如能力强、道德好、经验足、文化高、年纪轻等，占访谈总人数的 21.4%。

干部选择范围的扩大，不仅提高了干部的素质，同时也改善了干群关系。根据访谈所得的资料，经 SPSS 分析表明“您选择的村长是自己原来所在村的人吗？”与“与之前的村干部相比，您对现在的村干部的评价怎样？”这两个访谈项目在 0.05 的显著性水平上存在统计相关。并且，对新选任的村干部表示“很满意”和“比较满意”的村民占到总访谈人数的 23.8%。

在访谈过程中，一些访谈对象还十分高兴地告诉我们，换届选举的时候他们选了别的村的人当村长，那个人“很好的、很能干的”、“一定会把我们村搞得很好的”。

2、优化村域规划，实现资源共享与和谐发展

经济主体通过扩大规模，降低内部交易成本而使得自己的产品或者服务在市场上更具竞争力。通过村与村的合并，同样能实现这种“规模效应”，获得“1+1>2”的效果。

首先，合并后村规划更加可行。合并以前的村庄大多与当地小范围内的自然环境相适应，因此规模相对较小，资源相对单一，谈不上“规划”。另一方面，邻近的村落有着往往有着不

同的人文地理背景。因此，各老村具备合并进而规划的可能性。藻溪镇合并前的宋家、杲村、郇家和蔡山四个村，处于远离省道的山区，经济都处于临安市的中等水平。四个村相邻不远，但也不近，虽然前几年修过路，但是由于各村考虑的都只是自己的方便，并没有改善各村村民之间的交通状况。合并以后，实行以原来老的杲村为中心的中心村建设，就筹划修建四个村的联网公路，建成后不仅方便村民的出行，而且也利于各村的团结，并带动新村其他方面的发展。在访谈中，15位村干部中有6人表示合并后的主要好处是“整合村级资源、实现大范围的整体规划”。此外，合并的直接结果就是新村可以承担原来小村的经济实力不足以承担的建设项目。访谈中，有7位村干部认为合并后的主要好处是“增强合并村的整体实力、实现相互之间的协调发展”。

其次，合并实现了村级资源的共享。横街村，原名横溪，位于锦城街道的西北部，盆地的地形和充足的光照条件使得这里成为远近闻名的葡萄产地，每年八月的葡萄节，吸引了大批长三角地区的商人、游人。近年来，随着品牌的打响，水果品种单一和基础设施空缺的问题逐渐明显。但是，由于横街村水果供应量有限，单独建一个水果市场并不现实。

现在的横街村由原来的横街、后郎、郎碧和钱童四个村合并而成，横街与后郎毗邻，横街盛产葡萄，后郎出产蜜梨，这样水果品种增多了，数量增加了，建水果市场就现实了。今年村干部换届选举后，横街村委就筹划在靠近村主干道和锦城街道的方向建造水果市场，从而解决当地水果发展的瓶颈问题，也为当地果农提供了水果销售的有力保障，使水果销售更加集中，便于规范管理。

此外，从整个横街村来看，横街和后郎发展水果等农副产品，钱童和郎碧发展工业，整个横街新村第一产业和第二产业共同发展，有效地利用了当地的人力资源。访谈将近结束时，新任的村长告诉我们村里的下一步打算利用横街靠近锦城街道中心这一优越区位，“在新农村建设后向新社区发展”。

再次，合并实现了村与村之间的和谐发展。藻溪镇的九里村和顶山村有着深厚的历史渊源。九里村，又叫九里桥村，位于省道边，合并前人口为1685人，2006年人均收入为8197元/人；顶山村，座落在海拔500多米的高山上，合并前人口为346人，不到九里村的四分之一，2006年人均收入为5048元/人。多年来，两个村相连的只是一条极其陡峭的山路。经过上届村委的不懈努力，2004年开通了20公里的盘山公路，学生上学方便了，科技进顶山、科技壮农都已经成了现实，这些极大地改变着顶山的面貌。但是，顶山封闭的环境，尤其是信息的闭塞仍然是发展的大障碍。

顶山村的干部曾向电信局申请拉线拉网，但是顶山人口少、地理位置不便，信息设施建设成本高昂，因而多次未果。合并后，九里和顶山在行政上成了一体的，于是为顶山拉线拉网就成了情理之中的事情。在我们到达顶山时，这个风景秀丽的山顶之村已经有了现代化的

气息，已经通了电视，手机信号也不错，加上许多村民正在建新房，一派新农村的景象，十分喜人。

除了信息条件的改善，合并后的顶山村卫生状况也有所改善。之前，由于顶山环境比较封闭，村民几乎没有什么卫生观念，垃圾到处扔，环境比较差。今年村干部换届后，新的九里村委在顶山也建了水泥垃圾箱，在道路边安放了垃圾桶。现在有了垃圾箱，村民感觉这个东西很干净，很多人舍不得扔垃圾，而是用来晒被子。村里的妇女主任主管村里卫生工作，她告诉我们，虽然顶山的村民还不习惯，但毕竟已经在适应过程中，卫生习惯会慢慢地养成，村里的环境会慢慢变好。

3、原村与村之间的矛盾内部化，利于历史遗留问题的化解，也利于新村的稳定与发展

古语“远亲不如近邻”，说的是邻里之间的相互帮助、相互体恤。但是，在有限的资源条件下，为了生存和发展的竞争，往往使得邻居也成为对立的双方。

临安市有“森林中的城市”之称，森林覆盖面积达 76.55%¹，境内多丘陵，因此村庄多沿河而建。在所访谈的十个新农村中，合并前的老村除了新联村和长桥村以外，均不同程度地相互之间处于一条或者两条河流的上下游。上下游的村庄之间通常积怨颇深。在农业生产上，下游的村庄往往因为灌溉用水的问题和上游的村庄闹矛盾，经常为争水源而打群架；在工业生产上，上游村庄的企业将污水排放到河流中，使得下游的村庄的生产生活用水受到污染，下游的村就将上游的村告上法庭要求赔偿。这些矛盾长年累月地存在着，不仅影响了村与村之间的和谐，而且也影响到村民自身的正常生活。但是，由于各村虽然在地域上同处于一个河域，但在政治上是独立的主体，各自为政，因此矛盾往往悬而不决。

村合并政策的实施为解决这些矛盾提供了契机。合并后，原本村与村之间的矛盾转化为村内部的矛盾。共同的利益使得矛盾的各方从原来的小团体利益的思想中走出来。同时，在制度设置上，因为合并后是一个村委，彼此的协调有了更多的可能性。在农业用水的重要季节，村干部可以按照整个村的要求来调度水的截留和排放，保证农用水的均衡供给；在工业的污染问题上，同一个行政村的强有力的行政管理下，不必通过法律的途径，上游的企业将为下游的村民安装自来水支付费用，部分地解决了下游村民的用水问题。

村庄上下游的矛盾在临安市是比较普遍的，这是由当地的特殊地理环境决定的。通过村庄的合并，将地域上的共同体和政治上的共同体合而为一，使得这一矛盾有了可行的解决办法。

村合并将村与村之间的矛盾内部化，不仅解决了上下游这一“历史遗留问题”，而且也有利于河两岸的“历史遗留问题”的解决。中鑫村位于临安市西南部地广人稀的河桥镇，由

¹ 数据来源于中国宏观数据挖掘分析系统，网址为
<http://number.cnki.net/cyfd/MetaShow.aspx?zhibiao=%E6%A3%AE%E6%9E%97%E8%A6%86%E7%9B%96%E7%8E%87&areacode=xj110113&pn=%E4%B8%B4%E5%AE%89%E5%B8%82>

原来的上卜、朱下和首益三个村合并而成。三个村都沿着河，其中上卜和朱下就在河的对岸。多年来，两个村的村民天天过着“牛郎织女”般的生活，“见得到、走不到”。连接两个村大桥因为各种各样的具体原因一直没能建起来，村民苦不堪言。

村合并之后，村班子人员将建设一座“朱下-上卜的连心大桥”作为这一届村班子的重要工作之一。当我们在上卜村访谈的时候，村民告诉我们连心大桥的勘测工作已经开始了，“这次是一定会造了”。

（三）新村建设中的不足之处

临安市此次的村规模调整政策使村庄面貌焕然一新，但是，也出现了一些比较突出的问题，给合并后的新村建设带了负面的影响。

1、换届选举拉票普遍，新任村长成为村建设中的“软肋”

新村建设中的不足之处，令人印象最深的是村干部队伍建设方面的一些问题。

首先，换届选举过程中拉票现象普遍。访谈中，当询问访谈对象合并的时间时，有 91 位村民回答合并的时间为 2008 年，显然是将换届选举这一环节当成了村合并事件的全部，占总村民数的 44.2%。当问及“合并时，是否发生了什么令你印象深刻的事情？”，有 73 位村民提到了选举，其中有 14 位明确告诉我们“拉票很厉害”，占总村民数的 6.8%。

新村成立后，在管理能力和工作量上都对干部提出了更高的要求，一个靠重金拉票当选的村干部是否能全心全意为村里办事，着实令人担忧。同时，另一部分干部迫于情势，也参与到拉票当中，感到身不由己。此外，由于拉票的关系，一些村因为自己村里的人拉票失败而落选而产生不公平感，要求再次选举，致使选举结果出现反复，破坏了选举的神圣性和庄严性，并且在村民的心里造成了很坏的影响。

其次，新任村长有能力，没时间和精力。此次的换届选举中，有一批年轻的村长当选，最年轻的一个年仅 27 岁。接受访谈的村民告诉我们之所以选年轻的人是因为年轻人学历高、有干劲。通过进一步的了解，所谓的能力是经营企业的能力，因为这些年轻的村长大多是村里的企业主。而且，村民也希望村长当选后能让自己有“进企业打工”的机会。不可否认，这些新任的村长在企业管理上是比较出色的，但管理村务的能力如何则不得而知。此外，由于这些新任的村长往往忙于自己的企业，花在村务上的时间和精力都十分有限，处于一种“有心无力”的状态。

再次，村长对村务难以自主。在一些村，由于原来在党员的培养方面存在“裙带繁殖”现象，换届选举之前的支委及村里的党员几乎都是原村书记的“亲信”，支委的势力顽固而强大，换届选举后支委的势力变化不大，支委依然是群派斗争的“重要阵地”。因此，新村长虽然是村民选出来的，但是无力与支委的力量相抗衡，不能真正为百姓说话、做事。

在个别的村，支委甚至暗中组织村民闹事，干扰村长的工作，妨碍村里日常事务的处理。

致使新村的建设停止，村民人心涣散。

2、经济合并阻力大，并村不并“心”

将老村的几套班子并成一套，是新村建设的制度保障；同时，经济合并也是并村的重要方面，只有实现了经济上的合并，才能真正为新村的建设打好基础。

此次村规模调整，市政府提供了三套资产融合方案，全额融合法是最理想的，但实际的情况是大部分的新村都采用了差额融合法：在走访的十个新村中，有3个村采用了直接全额融合法，有6个村采用了差额融合法，剩余的一个村采用同等融资的方法¹。

访谈中，当问及村干部“在合并过程中召开的会议所讨论的事情哪一件最重要”时，15人中有8人认为是“村集体资产的处理方式”，其次是“村班子人员的确定”和“村委工作制度和村里其他各项政策的制定”；15人中有7人认为会议所讨论的事情最不顺利的也是“村集体资产的处理方式”。同时，54名村民代表中有18人表示合并时所参加的会议中讨论“村集体资产处理方式”事件时大家的意见分歧比较大，占总访谈人数的33.3%。可见，新村经济的融合是合并过程中受到广泛关注的事情，并且遇到了较大的阻力。

我们了解到差额融合法的具體做法是从原各村的集体资产中抽取10~15%的资金进入新村统一账户，其余的仍归各村自己支配。这是一个比较低的抽调比例，对于今后要实现“大村带小村、强村带弱村”的目标是比较困难的。

同时，由于合并过程中各村为了争取自身的利益，讨论比较激烈，在不同程度上“伤了和气”。采用了差额融合法作为意见分歧的解决方式，只是彼此妥协的结果，而不是共赢的结果。合并后，每当涉及到项目建设出资的问题时，各村又要进行一次“博弈”。如在访谈中，我们了解到，在合并前有一些老村已经完成了自来水安装、路灯安装和村绿化带的建设，而有些村还没有。合并后，那些基础设施已经比较好的村就对将新村的集体资金单独用于改善其他村的基础设施有异议。一些村干部则表示，这些资产、资金上的问题牵制了很多的时间和精力，感到十分烦恼。

因此，差额融合法只能是解决村资产处理的一个暂时的办法，由于经济上只有很低程度的融合，各村并不能全心全意地共同搞建设，因而我们在访谈中经常听到的一句话“并村不并心”。

3、合并后新村的“新气象”不明显

建设新村，领导班子是制度保障，经济融合是物质基础，两者都十分关键，也是我们此次调研的重点。而除此之外，我们还通过实地考察的方式了解目前新村建设的其他一些方面。

第一个方面是新村的实物建设，如村委大楼、村碑、村民的门牌号和村里的一些集体财

¹ 所谓的同等融资，是指综合原各村的实际情况，确定一个数目的金额（如5万）交到新村的统一账户，剩余的资金仍归原各村支配。这种方法没有在市政府建议的三个备选方案之内，是因为该村至今仍未将原各村的集体资产查核完毕，同时又因为一些历史遗留问题尚未解决，故采用了这种特殊的融合方法。

产是否印有新村的标志等。

所走访的十个新村中，有三个村的村委大楼是由废弃的学校改建的，有一个村的村委大楼只是超市上面的一个楼层，有一个村的村委还在选址；其余六个村的村委均有办公大楼，这些办公大楼大多是原来老村的。

有三个村还没有村碑，也没有其他任何标志一个村的象征物或符号。第一次到当地的人，如果不是事前了解或者向当地村民询问，不会知道到了是否到了一个不同的村。其他有村碑的七个村中四个村的村碑是石质的，石碑上的字仍然是原来老村的名字；另外的三个村因为沿着省道，都有一块金属制的写明村名的牌子立在省道边，除此之外并无其他专门的标识村的实物。

新村村民的门牌号仍然是原来老村的编号，没有统一。大多数村的村民家的门牌号还沿用了原来老村中的小地名。在访谈中，村民将小地名和新村名交叉使用，比较混乱。

十个村中只有一个村的公共物品上带有新村的村名，就是藻溪镇的肇村。肇村是 2007 年临安市政府划定的省道边的村庄整治的对象之一。目前，已在水田边建了垃圾房、村主干道上设有水泥垃圾箱、村民每家都有小垃圾箱，所有这些设施上都清晰地印有“肇村”的字样，而不是原来的上肇或者下肇。

第二个方面是村民与新任的村领导班子的互动情况。

在实地走访中，我们常常在村里看到为四川赈灾募捐的“大红榜”，也看到一些土地或工程的招标、承包等事件的告示，但是没有看到关于新村干部的任何通告。当我们在最后一个村调研的时候，我们竟然在一张“森林防火”的警示牌上看到有人用水笔大大地写着新任书记的名字和手机号码。村民如果与村干部以这样一种方式相互保持联系，让人啼笑皆非。

根据试调查的情况，在我们的访谈单中，也列入了这一方面的内容。

当问及“合并以后，您比较关注的情况是什么？”时，有 35.2%的村民代表提到了“干部和村民之间还不熟悉”；当我们要求村民说出新村书记和村长的姓名，都能说对姓名的有 120 人，只能说对书记姓名的有 15 人，只能说对村长姓名的有 25 人，都不能说出姓名的有 43 人，分别占总访谈人数的 58.3%、7.3%、12.1%和 20.9%，其中后三项，即不能全说对书记和村长的姓名的人数累计为 40.3%。通过相关分析显示，能否说出新任书记和新任村长的姓名与这两位主要村干部是否与被访村民在同一个村在 0.05 和 0.01 的显著性水平上都是相关的。

此外，当访谈到村里年轻的村民时候，他们对大部分的访谈项目涉及的内容都不清楚。而访谈中，没有一位新村的村干部可以直接将新村的面积、人口和人均收入这三个数据准确地说出来。

这些都说明，新村的干部的主动性和积极性都比较欠缺，在增进自己与村民的相互熟悉

方面所做的工作还很不到位。

三、新农村建设中不足之处的成因分析及对策

村规模调整作为一项公共政策，从执行过程和各村的新村初步情况来看，已经基本上达到了政策制定者所设想的目标，但是也存在一些难以避免的或者尚待解决的问题。以下，笔者就这些问题的成因以及可能的解决办法提出自己的建议，供有关部门参考。

（一）普及法制宣传，提高农村居民的民主法制意识

村干部换届选举拉票现象普遍，既有客观原因，也有主观原因。客观上，原属不同老村的竞选人与选民相互不熟悉，因而采用拉票来争取其他老村的选民；另外，有些老村人口少，村里的人要么干脆放弃竞选，或者就用拉票的方式挽回自己在选票数量上的劣势。主观上，竞选人出于冒险和贪婪的心理非法拉票，选民则由于对选举法等相关法律的不了解，不惜用自己的选举权来交换现金、香烟、化肥农药等物品。访谈中，甚至有村民糊里糊涂地将这样的非法拉票与国外的竞选相比拟，并表示理解。

笔者认为主观原因是主要原因，即竞选人与选民的法制观念淡薄，其中，选民的法制观念淡薄又是核心原因。这是因为，如果竞选人出现不正当的竞选行为，而选民，也就是村民和村民代表有足够的法制意识，那么竞选人也不能得逞。而实际的情况是选民完全没有意识去保护自己的选举权，而是被一些眼前的小利益左右。

目前，与村级选举相关的法律主要有两部，《中华人民共和国选举法》和《中华人民共和国村民委员会组织法》。《选举法》“第十章第五十二条”规定了对破坏选举的制裁，明确指出“以金钱或者其他财物贿赂选民或者代表，妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的，要依法给予治安管理处罚，构成犯罪的，依法追究刑事责任”，并且以所列行为当选的，“其当选无效”。《村组法》第十至十六条也对选举作出了相关的规定，尤其是第十五条，“以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段，妨害村民行使选举权、被选举权，破坏村民委员会选举的，村民有权向乡、民族乡、镇的人民代表大会和人民政府或者县级人民代表大会常务委员会和人民政府及其有关主管部门举报，有关机关应当负责调查并依法处理。以威胁、贿赂、伪造选票等不正当手段当选的，其当选无效”。

对以上内容，乡镇（街道）、乃至县市的宣传部门都应该不遗余力地向选民普及宣传，从而提高其法律维权意识，严肃法律法纪，有效地杜绝拉票的违法现象，增进村级自治的规范性。

（二）重视政治行为能力的培养，扭转不恰当的政治期待

从根本上来说，拉票的普遍出现，是经济功能代替了政治功能，即一个本该是表达政治

意愿的地方却因为经济功能的发挥而变质了。究其原因，除了法制的缺位以外，恰恰是因为经济发展水平不高，人们的经济诉求比政治诉求要强烈得多。

同样地，“新任村长有能力，没时间”这一现象也是因为经济功能的发挥导致了政治功能的瘫痪。选民看中了竞选者的企业经营能力和让自己进企业打工进而改善自身经济状况的能力，忽视了对其村务管理能力的考察。从中，我们不难感受到村民希望发展村庄经济的迫切愿望，但这样选出来的村长往往因忙于自己企业的事务而无暇顾及村里的日常工作，结果就常常发生当村民找他们办事，却“连人也找不到”。

在法律上，民主是村民的一种权利，那么在选举这一政治实践过程中，笔者认为民主更是一种能力，一种不仅是自由地、更是自决地表达自己的政治意愿的能力。可以说，企业主当选村主任是村民的一种不恰当的期待的结果，村民并不能理性地思考什么样的人适合当村长的。所以，虽然法律已经赋予村民以选举权，但是事实上村民并不具备合理地使用这种权利的能力。这样的选举是比较盲目的，也会给村庄建设带来比较严重的后果。

在经济发展还比较落后的情况下，要求村民将政治权益从经济权益中分离出来不是一件容易的事情。这同时也说明政治的独立自主性将有赖于经济的发展。而经济也不会凭空地发展起来，一个村庄的经济发展需要一个坚强的领导班子。因此，这就变成了一个经济与政治相互缠绕的问题，变成了如何在经济尚不发达的情况下发展政治能力、提高政治素养的问题。

那么做到这一点呢？笔者认为暂时的办法是依靠政府宣传部门的宣传教育，提高村民的政治意识。从长远看，政治能力的形成并非一朝一夕的事情，而是应该从小培养，这就需要我们的教育系统的努力。很长时间以来，在我国的应试教育体制下，“唯智主义”教育相对于“能力教育”处于优越的地位，中小学的政治公民课既不被老师重视，也不被学生重视，结果往往是错过了培养学生政治意识的黄金时机。因此，笔者建议在如今义务教育普及的情况下，应该让学校来承担起政治教育这一重要功能，为学生，也就是将来的村民、选民提供实践政治行为、表达政治意愿的机会，从而培养其政治行为能力。

此外，由于企业主当选村长还存在着“政企不分”的问题，大大方便了企业主利用政治资源谋取经济利益。因此，笔者认为村的上级行政部门应建议企业主不宜当选村干部，从而在源头上杜绝企业主“以权谋私”。

（三）整顿支委的不正当行为，服务于新村建设

民主是一个公民社会的基本特征，也是其得以正常运行的前提，因此，培养公民的政治行为能力是建设一个民主法制社会的基础性工程。同样，对于农村的党支部建设来说，规范党员的发展程序，保证党员的政治素质，是农村政治建设的基础性工程。

如前所述，由于一些村在发展党员的过程中存在“裙带繁殖”的现象，村民选出来的村长，尤其是第一次担任村长的新手，根本无力与支委抗衡。这使得合并给新村发展带来的好

处如扩大了干部的选拔空间等部分地、或者全部地被支委的顽固性所抵消，与宗族势力相似的群派斗争也就依然如故。

很明显，问题的症结在于发展党员过程中的一些做法不够规范。因此，笔者建议务必对党员发展事宜严格把关，对将与村干部有紧密联系的人员，如亲戚、朋友、同学等发展成党员，要尤其慎重，对其政治素质进行更严格的考察。

其次，鉴于目前有些新村支委的做法已经与建设新村的行爲完全背道而驰，他们不进行建设，而是不断地制造事端，搞破坏。他们的行为已经严重地干扰了新村的正常发展，因此，在乡镇（街道）调解无效的情况下，可以果断地通过相关的法定程序，将这些不称职的支委干部罢免、撤换，取消其今后参与村务的资格。如果对方负隅顽抗，也可以动用公安局等武装力量对进行强制处理。

最后，对于一些村委和支委关系错综复杂的村，乡镇（街道）也可以考虑冻结原村的社会关系，从别的乡镇（街道）平调优秀的村干部对其进行短期或者长期的驻村管理。而在访谈中，我们了解到目前临安市正在推行“一村一个大学生”的政策，村民对此表示欢迎，认为“空降”的大学生没有被村里复杂的权势斗争“污染”过，与所到的村没有利益上的牵涉，可以在村务的处理中较好地做到公平公正。此外，大学生毕业于某一专业，有一技之长，能为村里的发展带来理论或技术上的指导。所以，“空降”大学生这一举措不仅已经有了政策上的安排，而且也有了较好群众基础，如果能在“空降”的时候对大学生在改善村委与支委关系方面有所训练，相信会令新村的建设出现新的气象。

（四）加强宣传示范教育，推进全额融合

经济融合是村合并的重要方面，也是壮大村庄经济力量的根本所在。临安市政府虽然在行政上建议采用全额融合的方式合并原村的资产，最终的决定权则交给了各村的党员会议和村民代表大会。

访谈的实际情况表明，大多数的村都采用了差额融合的方式合并老村的资产，而且合并提留到新村账户的资金比例比较低，为原村资产总额的 10~15%。经济利益的变动是各村最为敏感的，因而也是合并过程中处理难度最大的。因而不可否认，这一保守的做法是全市整个村规模调整工作能够顺利、平稳地进行的重要原因之一。

但是，虽然经济合并过程中情况错综复杂，但并不是没有成功的做法。在走访过程中，我们了解到青山湖街道已经在全市率先实行了所有合并后的新村资产全额直接融合，并且到目前为止，未出现任何不稳定的状况。

通过进一步的了解得知，青山湖街道之所以能够做到这一点，是因为它在地理位置上靠近余杭区。余杭区在 2003 年完成了村规模调整的工作，合并后的新村运行良好，临安市的可行性调研地就是余杭区。青山湖街道由于受余杭区的辐射，在村合并过程中有较好的群众

基础，具备了有利的政策氛围，从而使得村资产合并可以采用直接全额融合的方式一步到位。

可见，良好的政策氛围是资产得以顺利合并的一个重要因素。那么，对于一些远离示范地的村，可以通过先进的通讯传媒手段，将成功的地区的做法以多种途径和方式传递过去，从而起到示范教育的作用。通过宣传示范，应着力培养村民的大局观念和长远发展的思想，而不是将自己的眼光始终“盯着”老村不放。要使得大村、强村的村民懂得与小的、弱的村合并并不是吃亏，而是为了寻求共赢；小村也有小村的长处和优势，也有自身的独特资源，与大村合并之后会使得双方都受益，都有更好的发展。

需要补充说明的是，在政策设计中，差额融合只是一个暂时的处理方式，今后必将走向全额融合。笔者认为，经济的全面融合对新村的建设至关重要，应通过宣传示范可以缩短转变的过程，使得合并后的新村更快地进入全面规划和建设的阶段。

（五）加强市县、乡镇（街道）指导力度，跟进新村后续建设

从 2008 年新一届村领导班子换届选举结束到我们进行实地访谈，不过三个月的时间，因此，这也可能是新村的后续建设尚未跟进的原因之一。而更重要的原因可能是村级组织的上级行政部门过早退出了合并的后续工作。

市政府在为确保调整工作顺利进行，在此次村规模调整的第一阶段，专门成立了村规模调整工作领导小组，下设“一办四组”：办公室、基层组织建设指导组、集体资产处置指导组、宣传组和纪检信访保障组，所有工作都以此为组织架构展开。从中，可以清晰地看出基层组织建设和集体资产处置是合并的中心任务，并且市政府自身的政策功能定位是“指导”。在新村挂牌后，即 2007 年 12 月，市政府及乡镇（街道）基本退出并村的工作，村规模领导小组也解散了。

与此同时，市政府建立的乡镇（街道）村规模调整督导组也解散，其所承担的与各乡镇（街道）的对接指导功能自行终止。

在访谈中，我们对市政府给予村规模调整的行政补助情况进行了了解。结果表明，所有新村的行政补贴均已按时、足额到帐。当问及“做了何种用途”的时候，约三分之一的村干部回答是为新村委添置了办公家具和办公用品，而其余的村干部已经不记得用到哪里了，反正是哪里需要就用哪里，并不一定是改善新村行政的。可见，专款并没有专用，市政府对拨付的款项的使用没有进行监督。

按照我国的相关法律规定，村民委员会是群众自治团体，依法行使自治权，作为上级行政部门的乡镇（街道）、市政府的确不应该过多的干预村务。但是在此次的合并政策的施行过程中，上级部门在行使“行政指导权”和“行政建议权”时是不到位的，具体表现为过早、过快地退出了政策的过程。例如，如果对选举有所监督，在很大程度上规避一些不规范的、甚至是违法的行为。