

# 村民自治的发展路径与走向

## ——河南省中牟县白沙镇村治经验及其启示

樊红敏

(郑州大学公共管理学院, 河南 郑州 450001)

**摘要:** 河南省中牟县白沙镇村治实践的特点是:第一,注重村民能力建设,找准农村民主权利主体建设的突破口;第二,注重对乡土传统文化资源的整合利用,把村民自治的发育成长建立在农村社会现实之上;第三,注重“培育引导”,理顺乡镇政权在村民自治运行中的角色和作用;第四,注重制度创新,为非权力精英提供制度化参与村民自治的平台。白沙镇的村民自治实践对于村民自治的未来发展给予了很大的启示。未来的村民自治的发展方向应是由制度民主转向日常民主,具体来说:第一,从选举民主到治理民主:村民自治的内涵得到了深化;第二,从制度建设到能力建设:村民自治重心的转换;第三,从个体参与到组织化参与:村民自治良性运行的关键。

**关键词:** 河南白沙镇;村民自治;白沙模式;治理民主;能力建设

**中图分类号:** D638 **文献标识码:** A

**文章编号:** 1000-5242(2012)01-0095-05

**收稿日期:** 2011-05-12

**基金项目:** 国家社会科学基金项目“县域政治运作的实践逻辑与改革方向”(08CZZ006)阶段性成果

**作者简介:** 樊红敏(1968—),女,河南新密人,郑州大学公共管理学院副教授,哲学博士。

当村民自治制度嵌入中国农村之中时,便成为多学科关注的公共性话题。20世纪90年代,学者们更多地将村民自治研究放在了中国的政治体制改革与民主化进程的宏观背景与框架之中,“为民主寻根”<sup>①</sup>成为学者自觉或不自觉的价值关怀。随着村民自治实践的逐步展开,学界开始关注这一新生制度本身,他们从制度主义的视角进行研究,关注的焦点是村民自治的制度体系、组织形式、活动内容、运作模式、地位与意义等。<sup>②</sup> 村民自治实践中的三个突出问题是村委会选举、乡村关系和“两委”关系问题。许多研究者将研究目光投向了这些领域,将研究对象锁定为村民自治的重要内容——村民委员会选举,如徐勇、吴毅主编的《乡土中国的民主选举》等研究文献,着重探讨了乡村关系的发展历史、现状及调适对策诸问题。<sup>③</sup> 这些研究对推动民主选举走入乡村的日常生活是功不可没的。但在新一轮的民主实践中人们发现,村民难以真正参与村庄的事务管理,村民的权利不断被虚化等,这些情况是村民自治

遭遇的最大困境和挑战。由此来看,能否从选举民主成长为治理民主,能否让民主治理而不仅仅是民主选举成为乡村社会的习惯,决定着村民自治制度建立的成败和绩效,是村民自治良性发展的核心和关键。2009年11月,胡锦涛总书记做出重要指示,强调要在总结各地实践经验的基础上,进一步完善符合中国国情的农村基层治理机制,建立健全既能保证党的领导又能保证村民自治权利的村级民主自治机制。笔者通过长期跟踪观察河南省中牟县白沙镇的村治模式,了解和探索出了村民自治未来的发

① 徐勇:《中国民主之路:从形式到实体——对村民自治价值的再发掘》,《开放时代》,2000年第11期。

② 有关这一新生制度的研究文章有徐勇:《中国农村村民自治》,华中师范大学出版社,1997年;张静:《基层政权——乡村制度诸问题》,浙江人民出版社,2000年;于建嵘:《岳村政治:转型期中国乡村政治结构的变迁》,商务印书馆,2001年等。

③ 徐勇、吴毅主编:《乡土中国的民主选举》,华中师范大学出版社2001年。

展路径和走向。

### 一、中牟县白沙镇村治的具体做法

#### (一) 长期坚持实施大规模的“民主培训”

笔者将白沙镇党委、政府为培养农民民主参与理念和提升他们的民主参与能力而定期举办的培训活动称为“民主培训”。从2004年开始,白沙镇每年投入巨资,对骨干村民进行“民主培训”,至2009年底,白沙镇党委、政府每年平均举办培训班约10期左右,使白沙镇的所有的家庭代表接受培训一次,联户代表接受培训3次以上。<sup>①</sup>白沙镇在农民的民主能力、民主理念、合作意识等方面对骨干村民长期进行培训,其中联户代表是乡镇的重点培训对象。首先,在培训方式上,他们采取封闭的、半军事化管理、脱产学习的方式,并按照出操、举行升国旗仪式、队列训练以及严格的作息时间这样的程序,让村民代表接受集体生活的训练,培养他们的集体行动能力和服从意识。其次,通过聘请专家、领导干部等人员就法律法规、形势政策、和睦家庭、村庄发展、农民权利与责任等方面的知识,有针对性地进行专题讲座以促进村民代表观念的更新,让他们弄清作为一个村民在村民自治中的权利、义务和责任,了解白沙镇的发展形势。再次,采取讨论的方式,让接受培训的村民代表就白沙镇发展中出现的征地拆迁、村庄管理等问题进行讨论,让村民学会行使民主权利,履行在村民自治中的责任和义务。

(二) 通过农民的自愿联户,实现农村微观组织的再造

“家庭代表”、“联户代表”是白沙镇村治模式的核心要素。“家庭代表”最初叫“农户法人代表”,他们是由各个家庭选举产生的,要办理一定的手续并与镇政府签订责任书才能成为“代表”。白沙镇村治模式强调必须由家庭法人代表“凭资格证书向上级反映家庭意见、建议和要求,办理事务,其他家庭成员对村组事务有意见、建议、要求,办理事务,必须通过家庭法人代表”<sup>②</sup>向上级反映,由“家庭代表”代表全家参与联户和村组事务的决议。

在推选家庭代表的基础上,以自愿为原则,采取自由结合的方式,每10至14家农户组成一个联合体,称为“联户”。在白沙镇的23个行政村,有80%以上的联户是同姓、同宗、同血缘的,这是一种家族式的联户。联户代表从联户的“家庭代表”中产生,对本联户成员负责。<sup>③</sup>在笔者的调查中,有一家联户内部已经开始实行合作经营、合作投资。“大跃进”时期在人民公社破坏了村庄内部的各种社会联合体之后,在当前高度原子化的村庄社会结构之下,

由个体分化而带来的政治上的无力感是村委会专权的社会原因,在自愿原则上建立的“联户”组织作为乡村社会的微观组织,对于农村社会结构转型与发育具有重要作用,尽管目前我们还不能确定其实施效果如何。

(三) 建立“三会”制度,为非权力精英搭建参与的平台

为了让联户代表发挥作用,白沙镇在制度建设方面进行了大胆的改革和探索,在村支部和村委会之外,建立组委会、联户代表会和村民监督委员会“三会”制度,这是白沙镇村治模式的主要框架。在白沙镇,村民小组是一个经济实体,土地等财产是以村民小组为单位集体所有,土地款、补偿金等也是以村民小组为单位进行分配发放的。联户代表与村民小组组长组成组委会,其成员共同掌管五瓣儿印章,对村民小组的财务收支、款物发放、土地分包实行集体决策。联户代表会议制度是白沙镇村治模式的核心,是村庄最高决策机构。各行政村每月在固定时间召开一次联户代表会议,由村支部委员、村委委员、联户代表全体参加。联户代表会议和村民代表会议的区别是,联户代表对联户的家庭代表负责,是“联户”组织的政治权利、经济利益明确的代言人。

(四) 利用网络信息技术,让民主插上科技的“翅膀”

2009年11月,白沙镇乡村治理的网络平台——“村治在线”正式开通。“村治在线”网络专题包括镇、村两级网络平台,村级网络平台设有三委成员、三级代表情况、三会实录、村治新闻、村治政策、电子投诉、在线调查、最新公告等十个栏目,村民可以及时上网查询、浏览该镇23个村的财务收支情况和村务公开情况。同时,村民对村务、组务的意见、建议可以通过“村治在线”网站提出。据了解,这是全国首家实现电子政务向村级延伸的网站。

白沙镇为此还规定了该网站各栏目上传、更新的时间,同时制定了确保信息的真实性、及时性、完整性的监督、检查、奖惩的具体办法。具体来说,村、组干部主要由大学生担任,负责每月定期把联户代表会议、监委会会议和组委会会议的会议内容及财

① 引自白沙镇的内部资料:《实施家庭联户代表制度 创新村民自治管理机制》。

② 引自白沙镇内部资料:《中共白沙镇委员会白沙镇人民政府关于印发〈白沙镇农村家庭法人联户代表制度实施办法〉的通知》(白文[2008]56号)。

③ 为了让更多的村民参与村组事务,白沙镇规定村干部和村民组长不得成为联户代表。

务状况在网上公布。目前,在白沙镇,村民上网率还只有 30%,<sup>①</sup>为了方便村民在网上查询村务事项,白沙镇在镇综合办事大厅设置了网络触摸屏,这样所有的村民都可以到镇综合办事大厅用触摸屏查询各种补偿款发放情况、联户代表会议召开的情况。在各地乡镇经济发展极不平衡的情况下,如何以最小的成本,在乡村治理中适时地引入现代科技的力量推动农村社会的发展,如何借助网络的力量让农村民主插上科技的“翅膀”,白沙镇的做法就代表着未来村民自治的发展方向。

## 二、白沙镇村治经验的启示

(一)注重村民能力建设,找准农村民主权利主体建设的突破口

在村民自治的实践中,白沙镇主要解决了两个问题。第一个问题也是白沙镇所面临的重大问题,即村民自治的制度化问题。所谓制度化,是指群体和组织的社会生活从特殊的、不固定的方式向被普遍认可的固定化模式的转化过程。在传统的村庄治理中,选举后村委会的专权、村民代表会议形同虚设等,这都是当前嵌入式民主正常运行所面临的极大困境。白沙镇定期举办的民主培训班,找准了农村民主权利主体建设的突破口。通过对家庭代表、联户代表实施大规模培训,他们的民主理念得到了培养,民主技能得到了提升,民主参与意识得到了加强,联户代表对自己的责任和义务也有了新的认识,他们参与公共事务的态度由消极抵制变为积极主动。如十字路自然村的道路泥泞的问题,长年得不到有效解决,在联户代表的主动提议、协调下,经过村民协商,联户代表又积极联系各方面的关系,最终实现了水泥路条条通,该村道路泥泞难走的问题得到了自主解决。另一个问题是农民的观念和行为方式得到了转变。如白沙镇刘申庄一位屡次组织群众上访闹事的帮教对象,在被选为联户代表并参加了培训后,主动组织村民承包工程,致富创业。由此看来,当村民自治与农民利益直接相关并成为村庄合作和集体行动的基础时,村民自治才会在现实的土壤中获得稳定持久的生命力。

(二)注重对乡土文化传统资源的整合利用,把村民自治的发育成长建立在农村社会现实之中

现代的公民权突出地表现为个人权利的兴起,但家庭法人代表产生,却是把政治权力建立在了家庭之上。家庭是农村基本的经济细胞和农村社会的基本构成,与农村包产到户相对应,把政治权力建立在家庭这一基本单位之上,既节约了乡村治理的成本又符合农村的实际情况。面对中国特有的乡村家族社

会的客观现实,白沙镇村治模式以“联户”的方式,让联户代表作为家族的代表,把家族势力纳入到了制度化的博弈当中,有效地规范和整合了已有的乡土势力,为家族和派系的制度化博弈搭建了平台。

农村社会的自主发育必须是在自愿基础上的自主发育,“联户”作为家族联合的一种方式,不是把农户结构、家族本位完全打碎,而是把乡村传统、地方性文化纳入到制度化的体系当中。“联户”作为乡村社会的微观组织,对有效地培育乡村治理的社会资本提供了借鉴,为农村社会结构转型指明了方向。

(三)注重“培育引导”,正确认识乡镇政权在村民自治运行中的角色,并发挥其应有的作用

长期以来,在“民主自治”话语的支配下,乡镇政权往往以“干预”村民自治的“罪名”和以恶的面目呈现在公共舆论中,对乡镇政权在村民自治中遭到排斥进行理性分析的较少。但事实是,在现阶段村民自治尚未成熟,村民仍然缺乏个人的自主权利意识,民主能力有待进一步提高,民主制度有待进一步完善的情况下,乡镇政权作为村民自治背后的“看得见的手”,仍要在乡村治理创新中扮演“培育引导”的角色。

白沙镇乡村自治模式,就是在乡镇政府的主导下形成的。(1)通过持续不断的培训,提高农民的民主素养。白沙镇采取了许多措施,如给家庭代表、联户代表统一服装、发放补贴并让他们参观考察等,白沙镇以其强大的物质资源有效地将农民动员起来,加强了对农民的培训 and 引导,这种引导对提高农民的心理素质和改变农民的观念都产生了巨大的作用。(2)为建立健全民主治理运作的规则体系,进行制度设计与输入。从白沙镇联户代表制度的实施过程来看,这一制度是在白沙镇政府的强力推动下完成的。乡镇政府自上而下动员了乡村可以动员的力量。为了推动这一制度能够在各个村庄有序地实施,白沙镇政府精心制订了实施方案,通过试点分步骤实施,及时总结经验和不足,在该制度实施几个月后,又对其进行了补充、完善。(3)制度运行背后“看得见的手”:乡镇的管理和督导,如成立督查组对制度的运行进行定期督查;实施以奖代补政策:为激励家庭代表、联户代表参与村庄治理,镇党委每年拿出上百万元对优秀的家庭代表、联户代表进行奖励。

乡镇政府的引导作用凸显,一方面是来自乡镇所占据的制度与资源的优势;另一方面则来自乡村

<sup>①</sup> 这一数字来自笔者于 2010 年 6 月对白沙镇村民的抽查和对白沙镇领导和村干部的访谈情况的记录。

精英及普通村民在心理上对乡镇权威的认同。因此,如何让乡镇政权在村民自治制度实施中扮演积极的角色,也是村民自治实践中一个重要方面。

(四)注重制度创新,为非权力精英提供制度化参与的平台

如果说村委会、村党支部成员因为拥有合法的身份而被称为权力精英的话,那么与之相对应,随着农村市场经济和基层民主治理的发展,村庄内逐渐涌现出一批具有经济、知识、技术等社会资源优势的现代农民则可以被称为非权力精英。由于白沙镇处于郑东(河南省郑州市东部)新区的边缘,地理位置优势明显,潜藏着巨大的发展机遇。近年来,许多在郑州以及外地经商办企业的成功人士,如私营企业主、商人、大学生、退休干部等各个领域的头面人物和乡村能人都返回了家乡进行创业,非权力精英已经成为农村社会分化后产生的一支重要力量。

联户代表制适应了由于农村社会的分化而不断壮大的乡村精英参与村庄治理这一实际情况。白沙镇以联户代表会议制度为平台,逐渐地建立了一套相应的吸纳机制,把乡村精英纳入到村庄治理的制度体系当中,这为村庄精英提供了进入农村基层社会政治体系的合法渠道和参与村庄治理的机会。首先,联户代表制度给非权力精英提供了民意表达的渠道和平台,村民包括非权力精英通过这一平台得到了参与、表达的权利。其次,在村庄治理的决策和管理方面,这些非权力精英得以参与其中,比如村民小组(在中牟,村民小组在不改变土地性质的情况下,有权对土地进行处理)是一个重要的经济实体,联户代表和组长成立的组委会使村民小组的管理和决策实现了民主化,进而使之制度化。再次,从联户代表中选出的监委会作为村庄治理的监督机构,对村、支两委的决策权和执行权形成了有效的制约。联户代表会议制度为乡村非权力精英合理、合情、合法的参与村庄治理提供了制度性保障。

### 三、村民自治的发展方向

进入 21 世纪以后,基层民主建设进入了“后选举时代”,<sup>①</sup>中牟县白沙镇在快速城市化的压力下,白沙镇村治实践中大规模的民主培训、制度建设等举措,对于如何实现村民自治、如何让村民参与到村庄的日常治理过程中,建立更加合理而有效的村治模式是极富价值的探索,它对我们思考未来村民自治的发展走向颇具启发意义。尽管我们对白沙镇村治模式还存有各种各样的疑问:当村民自治创新的实践者白沙镇现任党委书记朱麦囤调离以后,联户代表制度的运行将会怎么样?白沙镇的“联户”组织作为发育农村社

会的一种尝试,在以后若干时间内其效果如何?正如费孝通先生在谈及农民的思想时所说的那样:“对他们来说,优先的不是要民主,而是要保障”<sup>②</sup>,他们的思想及其产生这一思想的生活条件,“要等到农民改变了他们的职业才会起变化。那意味着我们必须改变产业的结构”。<sup>③</sup>显然,随着城市化的快速发展所带来的经济社会的变迁,正确选择符合新阶段农村经济社会发展实际的现实进路,探索适合具有中国特色的基层民主建设道路,是未来农村社会转型成功的一个重要条件。从白沙镇村治的经验来看,村民自治的未来发展走向有以下几个方面。

(一)从选举民主到治理民主:村民自治内涵的不断深化

近十年来,农村基层民主建设进入“后选举时代”,对村民自治路径的探索和实践实现了从选举制度的完善到民主治理机制的探索与转型。各地实践和探索的重心都放在了村民决策权、参与权与监督权的落实上,村民自治的实践实现了从民主选举深化为民主治理的目标,白沙镇的“三会制”就是从民主管理、民主决策、民主监督方面进行的探索。当前,在农村社会群体分化和利益主体多元化的背景下,面对不同社会阶层和利益主体复杂的利益需求和多样化利益实现途径,如何增强村民自治意识,如何通过协商、讨论来协调各利益主体之间的关系并使之达成共识,使村庄各方利益博弈达到平衡;让民主从选举民主深化为治理民主,不断拓展村民自治的内涵,是下一步探索村民自治之路径的重要方面。白沙镇给我们的启示是:(1)不能简单地以民主的话语来裁剪农村的社会文化现实,应让民主有机地融入农村社会当中。村民自治要成为村民日常的行为模式,渗透到村民对村庄日常的治理当中,那么恰当利用乡村文化传统,并使之成为制度变迁中稳定的社会文化基础,就成为一个关键因素。(2)网络信息技术已经成为改变村民自治运行生态的一个关键因素。

(二)从制度建设到能力建设:村民自治重心的转移

当前,我国广大农村在寻求村民自治的路径中,在村民自治制度建设方面进行了大胆探索,在民主

① 樊红敏:《基层民主建设的基本特征与发展走向》,《东南学术》,2010年第5期。

② 费孝通:《城乡和边区发展的思考》,天津人民出版社,1990年,第40页。

③ 费孝通:《城乡和边区发展的思考》,天津人民出版社,1990年,第40页。

管理、民主决策和民主监督等方面进行了组织创新、机制创新,使村民自治更加规范化,它的可操作性更强。但为什么村民自治制度的每一次创新往往都会昙花一现而难以内化为人们生活的一部分呢?在村民自治的实践中要改变“政府越推动,农民越不动”的情况,要改变农民“被民主”这一被动局面,离不开农民民主意识的增强,民主素质和表达合作能力的提升等。村民民主能力的提升是制度良性运行的关键。白沙镇大规模地培训联户代表,有利于新型“乡村绅士”的发育和成长,他们个人在乡村经济生活、政治生活中的参与和成长,必然会使他们成为乡村社会的中坚力量和农村社会的“稳定器”。

从村民自治发展的趋势来看,下一步村民自治的重心要从制度建设转换到能力建设上来,要达到这一目标,白沙镇给我们的启示是:乡镇政府要充分发挥“培育引导”的作用,采用多样化的方式对农民进行民主培训,转变村民的观念,提升村民的民主能力,对乡镇政府形成自下而上的压力和驱动力。村民自治制度的建设应该朝着不断强化基层民主的方向发展,进而走出村民自治“内卷化”发展的困境。<sup>①</sup>这样就会使村民自治实施中的外动力有效地转换成村庄治理中民主发展的内动力。

(三)从个体参与到组织化参与:村民自治良性运行的关键

村民自治,这一承担基层民主政治和乡村制度变革责任的载体,从根本上说就是要通过村民自身权利的表达推进基层公共权力服务于群众和乡村社

会的发展,消解权力或权威对农民生存和发展空间的限制。农民分散化的个体的参与乡村的治理强化了农民对乡村两级权力体系的依附。徐勇教授认为,家庭联产承包责任制的出发点在于“分”,这为发展经济带来了活力,但同时也带来了个体的分化,这让农民在政治上显得无力。如何提高农民的组织化程度,使农民从“分”走向“合”,这是村民自治所面临的一个重要问题。在农民组织化参与的过程中,其组织的培育和发展,如各种专业组织、技术组织、市场中介组织以及一些涉及维权的自组织等的培育和发展,可以从根本上为实现农民群众在乡村自治中的主体作用提供组织层面的资源,从而大大提高农民对乡村社会组织资源的把握和占有能力,有利于农民多层面、多渠道表达和实现个人要求和权利。从管理的角度来看,组织的培育与发展也有利于降低管理的成本,更容易实现基层政府和乡、村、社的合作;从长远来看,组织的培育与发展也有利于实现农村社会的动态稳定。河南省中牟县白沙镇的村治模式中的“联户”组织所体现的合作经营、合作投资的情况,大大提高了农村基层的组织化程度,更可贵的是这种农村基层的组织化,从外部强加而演变为内在的要求,这些都将是村庄治理的基础。

<sup>①</sup> 贺东航:《中国村民自治“内卷化”现象的思考》,《经济社会体制比较》,2007年第6期。

(责任编辑 焦薇缜)

## The Path and Trend of Villager Self-government: Experience and Enlightenment of the Self-government in Baisha Village of Zhongmu County, Henan Province

FAN Hong-min

(College of Public Administration, Zhengzhou University, Zhengzhou 450001, Henan, China)

**Abstract**: the features of self-government in Baisha Village: Firstly, stress on the construction of villagers' capability, and find out the breakthrough of rural democratic right construction. Secondly, stress on the integration and application of local traditional culture resource, and establish the development of villager self-government on the reality of rural sociality. Thirdly, stress on "cultivation and guidance", and rationalize the role of township government in the movement of villager self-government. Fourthly, stress on the system innovation, and supply non-elite with the platform in the villager self-government. The movement of Baisha villager self-government gives a great enlightenment to think about the development of villager self-government in the future. The trend of villager self-government is from systematic democracy to daily democracy, which is demonstrated in details as follows: Firstly, the transition from election democracy to government democracy deepens the intension of villager self-government. Secondly, the transition from system construction to capability construction realizes the transfer of the work's focus. Thirdly, transition from individual participation to group participation is the key of sound operation of villager self-government.

**Key words**: Baisha Village, Henan; Villager Self-government; Baisha Mode; Government Democracy; Capability Construction