

# 村民自治的社会动力机制与自治单元

——以湖北秭归双层村民自治为例

贺海波<sup>1,2</sup>

(1.湖北工程学院 政治与法律学院,湖北 孝感 432000;

2.华中科技大学 中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)



**摘要** 实践中,自治单元内的社会关联、利益相关与精英收益是村民自治的三重社会动力机制,决定着村民自治的效果。在湖北秭归的双层村民自治实践中,社会动力机制在行政村和村落两种自治单元内发挥了不同的作用:村落较行政村更能保存社区记忆和建立现代社会关联;在公共品供给、土地产权和产业发展三个方面,行政村很难形成一致性利益,而村落内具有高度同质性利益;相较于村庄内的面子、权威等社会性收益,村干部更关注来自县乡的经济性收益,但村落的“两长八员”需要面子、声誉、权威等社会性收益以及低保等经济性收益。三重自下而上的社会动力机制对村落村民自治的推动力更为充足,村民自治在村落自治单元可以更好地发挥基层民主的治理功能。因此,村民自治应与村庄社会基础相适应。

**关键词** 村民自治; 社会动力机制; 社会关联; 利益相关; 精英收益

**中图分类号:** C 916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-3456(2018)06-0104-08

**DOI 编码:** 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2018.06.014

村民自治源于广西农民的创新,后被制度化并纳入国家的整体发展进程之中,作为一项民主制度在全国推广<sup>[1]</sup>。国家推广村民自治,有两个目标:一是将其作为县乡以及国家民主的训练田,不断提高农民的民主素质,进而推动整个国家的民主化进程;二是使其成为化解农村矛盾、维护社会稳定的利器。

在近三十年的实践中,在组织重建、建章立制、群众参与等村庄治理方面,村民自治不断从形式民主迈向实质民主<sup>[2]</sup>。但是在村民自治过程中也暴露出很多问题,比较突出的是以下三个方面:一是民主选举与民主治理的问题。在沿海发达省份和一些城郊村,因利益密集村民选举竞争激烈,出现了较为普遍的贿选,常选出“富人”来治村,但在中西部地区,特别是远离城市的农村,因利益稀薄村庄精英不愿竞选村干部,常选出“混混”和“老好人”来治村。在民主选举“谁来治理”出现目标飘移问题的同时,“民主决策、民主管理和民主监督”解决“如何开展日常治理”也出现了组织困境。二是村级组织行政化的问题。村委会本是村民自我教育、自我管理和自我服务的群众性自治组织,但从产生伊始就受乡镇权力控制的压力型体制约束,承担了大量的行政性任务,没有充足的精力用于村民自治,逐渐与乡村社会脱嵌,成为“悬浮型”村级组织。近年来,很多省份推行村干部行政化,由县乡财政直接拨付村干部报酬,村委会更是将完成上级交办事项作为首要任务,从而导致村民自治属性不断萎缩,行政属性愈益扩张<sup>[3]</sup>。三是村民参与积极性不高的问题。村民自治的关键是引导村民积极参与村庄治理,但全国大多数地区,特别是中西部地区,无论是民主选举还是日常民主治理,村民参与的积极性都不高,以至于在很多地方村民自治变成了村委会自治或者村干部自治。

正因为作为治理工具的村民自治出了问题,所以农村治理并未达到预期效果。特别是随着农业

收稿日期:2017-08-16

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“精准扶贫中的国家治理现代化实践机制研究”(16YJC710010);中国博士后科学基金资助项目“精准扶贫中国家与农民现代化治理关系的实践形态研究”(2017M622470)。

作者简介:贺海波(1976-),男,副教授,博士;研究方向:国家转型与基层治理。

税费的取消,乡村治理从资源汲取型向资源输入型转变后,出现了诸多混乱现象:村庄内部缺少利益平衡机制,群众工作越来越不好做,不仅国家电网、高速公路等国家大型项目要经过与关涉农民长时间的讨价还价才能够实施,而且修路、建蓄水池、排污管道、移民等直接惠及当地村民的民生项目也无法在村庄内顺利落地。此外,农村内部的环境卫生、纠纷调解、困难帮扶等小事也常常无法得到及时处理,长时间积聚有可能形成严重的社会问题。也就是说,现在农村大事小事都很难办,如果所有事项都由政府来主导解决,治理成本又会极其高昂。

那么如何改进村民自治才能改善乡村治理呢?2014年“中央一号”文件中指出,要“探索不同情况下村民自治的有效实现形式,农村社区建设试点单位和集体土地所有权在村民小组的地方,可开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点”。调整自治单元成为国家指导探索村民自治的重点。学界关于自治单元的讨论主要涉及三个方面:一是自治单元上移,实行乡镇自治。一些学者认为,应该尽快撤销乡镇政府,实行乡镇自治,其中的逻辑在于:我国历史传统就是皇权不下县,恢复乡镇自治才能解决“三农”问题<sup>[4]</sup>;现代民主的发展趋势是民主单元不断上移与扩展,而不是退缩到更小的共同体空间<sup>[5]</sup>。不过,到目前为止,在我国乡镇自治并未进入实践,仍然停留于应然的想象与推演。二是自治单元不变,拓展村民自治。在西式民主话语的强势影响下,学界与政界对村民自治中民主选举寄予了厚望,而日常的民主治理功能常常被忽视,以至于选举民主创新不断,治理民主发展迟滞。后来,一些地方为应对基层民主治理困境,开展了有益探索,比如四川成都的“村民议事会”、河南邓州的“四议两公开”和浙江宁海的“五议决策法”等,将村民自治嵌入到国家治理结构中,顺应了税费改革以来国家治理的转型,开辟了村民自治与政府治理有效结合的路径,从而推动村民自治由选举向治理的转型<sup>[6]</sup>。三是自治单元下沉,实行村落(自然村)自治。规模过大、行政化严重和村民认同感不强等导致行政村村民自治陷入困境,一些地方探索将村民自治下沉到自然村,如广东清远的自然村自治模式、广西河池的屯级党群共治模式、湖北秭归的双层村民自治模式、广西贵港的“一组两会”模式和广西融水的“五会屯治”模式<sup>[7]</sup>。通过治理单元下沉、重塑基层自治主体等手段<sup>[8]</sup>,促进了群众参与,降低了治理成本,实现了基层治理有效性与合法性的共赢<sup>[9]</sup>。

既有研究与实践讨论了村民自治的发展趋势,自治单元上移到乡镇乃至县,在当前及以后一段时期内都不现实,更现实的是在村级实现基层民主自治的扩展,或者根据治理的社会基础特点进一步划小自治单元,将村民自治从民主选举向民主治理延伸,以谋求国家与农民在治理上的相对自主性和制度均衡<sup>[10]</sup>。本文认为,村民自治对社会基础具有一些格式化的条件限制,这些稳定的条件就是推动村民自治的一般性社会动力机制,无论是行政村还是村落的村民自治都要在这些动力机制的合力驱动下运转,只要社会动力机制产生的动力足够强,村民自治就可以有效运转,实现国家在基层的治理目标,一旦动力不足,村民自治就会出现治理乏力甚至失序的状态。为什么行政村一级村民自治会失灵,而村落(自然村)的村民自治却激发了民主治理的活力实现了村庄的有效治理?村民自治的社会动力机制与自治单元到底存在着怎样的关联性?目前,湖北秭归在行政村和村落实行双层村民自治的运行模式已经比较成熟,提供了一个考察村民自治的社会动力机制与自治单元之间关联性的重要切入口。本文经验来自研究团队2016年11—12月在湖北秭归C村为期15天的驻村调查。

## 一、村民自治的一般社会动力机制

基层治理出现了问题,很大程度上是因为村民自治不能顺应时代的变迁,不能落实“四个民主”,真正实现民主治理。中西部地区的村民自治的动力不足是一个令政界学界都十分担忧的问题。动力不足的直接表现是村干部治理村庄缺乏积极性,当家人不当家,只愿意做一位撞钟者和维持者;村民消极参与“四个民主”活动,参会人数有限,村民大会召开困难,即使召开也难以讨论村庄事务,即使讨论形成了意见也很难落实。村民自治的衰弱是因为村民自治的动力机制出现了问题。村民自治的动力机制包括两个方面,一是自上而下、自外而内的动力机制,主要是相关村民自治的制度设置及执行;二是自下而上、自内而外的动力机制,主要包括村庄的社会关联、利益相关与精英收益等。前者指向国家制度,后者属于村庄社会基础。考虑到国家对于在行政村或村落(自然村)开展村民自治都是鼓

励的,本文暂且悬置制度动力机制的讨论,并且假设不同的自治单元接受了相同的制度动力作用,重点讨论不同自治单元中推动村民自治的社会基础的格式化条件差异。

### 1. 社会关联:社区共同记忆与经济社会分化

涂尔干从社会角度来探讨社会关联,韦伯发现宗教具有社会关联的作用,卢梭、哈贝马斯和鲍曼等认为政治是社会关联的重要形式。费孝通用“差序格局”来表达中国较为传统的、中国式的社会结构和人际关系。村庄社会关联特指村庄内部人与人之间具体关系的性质、程度和广泛性,是村民在村庄社会内部结成的各种具体关系的总称,主要通过处于事件中的村民在应对事件时调用村庄内部关系的能力来展示<sup>[11]</sup>。当村庄中大多数村民具有降低生存风险、廉价地获得公共物品、通过谈判达成妥协以及对未来生活预期的能力,从容面对生产生活中的事件时,村庄就拥有较高的社会关联度。反之,村庄就缺乏社会关联,社会关联程度就较低。

村庄社会关联可以分为现代型社会关联和传统型社会关联。现代型社会关联是指在经济社会分化水平较高的地区,以契约为基础建立起来的社会联系;传统型社会关联指以伦理或神性为基础建立起来的社会关联<sup>[11]</sup>。其中影响村庄社会关联最为重要的因素是社区记忆与经济社会分化。首先,拥有深刻记忆的社区对村民产生强大的拉力,即使已经走出村庄的村民,也以在村庄中获得面子与位置作为生存价值之源,因此必然造成长长的传统社会关联链条,形成强大的村庄舆论力量,在此基础上生产出一致行动能力。断裂的社区记忆则令村民面向村庄外而生活,凡是有能力的村民都争相摆脱与村庄的联系,不再将在村庄中获得面子与位置作为生存价值之源,从而造成传统社会关联链条的断裂,无法形成宗族及类似的血缘关联和社会舆论力量,也就不可能产生一致行动的能力,若未及时获得其他方面的力量,就会导致严重的社会失序。其次,村庄经济社会分化有可能建构起现代型社会关联。村庄内部新生的经济大户和在村庄外获得经济收入但不能在彼处建立起生存价值的村庄精英,都希望凭己之力在重建村庄秩序中获得社会声望,重建村庄秩序就是要建构起村庄内部的现代型社会关联链条,使村庄能够产生一致行动能力。

当村庄社会关联度较高和一致行动能力较强时,村庄精英可以采取村民代表会议等形式通过决定,以压制少数反对者。而在社会关联度低的村庄,就没有能力说服拒绝合作的少数者。村民自治是一种民主化的村级治理,有可能抑制乡村治理的内卷化,但真正有效运作还必须有一定程度的村庄社会关联。正是可以推动村民一致行动的村庄社会关联,构成当前村民自治良性运转的一个重要的动力机制。

### 2. 利益相关:首要相关与次要相关

马克思认为,“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”<sup>[12]</sup>利益是分析人类行为最为重要的出发点。国外相关理论主要是通过引入“利益相关者”概念,通过利益相关者管理与适应外部环境变化的要求,重新认识外部环境及其变化,帮助人们“将外部变化转变为内部变化”,解除外部变化导致的不确定性风险,确保组织战略和组织管理的有效性。“利益相关者影响”“利益相关者参与”和“利益相关者共同治理”是三个次第深入的概念,具有阶段性跨越意义<sup>[13]</sup>。当前,利益相关者理论在我国已经渗透到基层社会治理研究领域。

中国农村村民自治的产生、形成和发展,与利益相关性密不可分,它决定村民自治的形式、范围和效果,并因此奠定村民自治的基础<sup>[14]</sup>。根据利益相关的程度,可以将利益相关主体划分为首要利益相关者和次要利益相关者<sup>[15]</sup>。在一定的自治单元内,首要利益相关者越多,就越有可能深入开展村民自治。根据当前农村利益关联的主要物事,可将公共产品供需、生产资料(土地)产权与地域产业发展等三个方面作为分析利益相关程度的重要变量,以利益相关程度来判断村民的自治程度。如果在道路、灌溉、供电等公共产品的供需具有同一性,村民的土地等生产资料的产权归属相同,在产业发展上可以种植相同的粮食或经济作物,那么自治单元内村民之间就是首要的利益相关者,村民就可以开展深度自治;反之,村民之间就是次要利益相关者,甚至非利益相关者,只能开展一种浅度自治。

也就是说,产权单元、公共品需求单元和产业发展单元,三者重合度高,在此单元内开展的自治程度就是深层次的。如果三者重合度低或者自治单元并不为其中的任何一个单元,那么自治程度就是浅层次的,就导致农民参与意愿不强、吸引力不大、积极性不高和村民自治“空转”“形式化”“难落地”



等问题<sup>[14]</sup>。因此,村民自治的程度是村民之间利益相关程度的函数。

### 3.精英收益:社会性收益与经济性收益

村民自治中的精英主要指村委会、农村社区或者村落理事会等组织中带领村民开展自治活动的村庄精英。村民自治要靠这些精英来组织并推动,村庄精英以多大的积极性投入到村民自治之中主要取决于他们能从中获得多少收益。作为村民自治中的行动主体,要么因经济性收益,要么因社会性收益而积极行动,如果什么收益都没有,他就不会按照相关制度(尤其是自上而下实施的制度,如村委会组织法)行动<sup>[16]</sup>。因此,村庄精英的两种收益成了村民自治的潜在动力。

村庄精英的社会性收益是指村庄精英从村庄职位中获得声望、权威、面子,以及实现个人的政治社会抱负等。社会性收益是在村庄文化网络中实现的,离开村庄生活的意义系统,就不可能获得社会性收益。村庄文化网络越紧密,声望或面子的价值就会越重要,村庄精英就越会追逐声望或面子。希望获得声望和面子的村干部,就会利用职位赋予的各种权力和可以调动的各种资源,来满足村庄生产、生活和娱乐的需要,并且大都不会在乡村关系中偏向乡镇而损害村民的利益,而会从村庄与村民的长远利益出发慎重决策与行动。村庄精英的经济性收益主要是指村干部可以从职位中获得一些经济收入,包括因为扩大社会关系而带来的潜在收益,以及被选拔为国家公务员获得的预期收益等,分为直接收入和寻租收入。直接收入包括村干部的正当职业收入,主要是县乡下发给村干部的报酬;寻租收入主要是村干部从职位上获取的各种灰色收入。

在缺乏社会性收益的情况下,村干部正当及不正当经济性收益越高,他们的工作积极性就越高,而在正当及不正当经济性收益也很少时,村干部会丧失工作积极性。也就是说,村庄精英只有在得到一定的社会性收益或者经济性收益,或者两者兼得的情况下,才会有积极性参与并组织推动村民自治向深度发展,如果村庄精英不能从中获得任何收益,或者感觉收益不能达致预期时,就没有积极性参与到村民自治之中,村民自治就处于一种形式化的空转。

### 4.村民自治的社会动力机制分析框架

上述分析已建构村民自治的社会动力机制的一般分析框架:村庄社会关联、利益相关和村庄精英收益是村民自治的三重社会动力机制,每重动力机制中包含几个重要变量。村庄社会关联机制要注意分析社区记忆与村庄经济社会分化状况:社会记忆强,村民面向村庄而生活,容易形成村庄的公共性,进而产生一致行动能力;出现经济社会分化的村庄,经济精英常常会利用掌握的优势资源建构村庄的现代社会关联,从而产生一致行动能力;反之,村庄则无法形成一致行动能力。利益相关机制从公共品供需、生产资料的产权和产业发展三个角度来观察,三个变量与自治单元具有同一性,则可以提供村民自治的正向动力。精英收益机制注重思考村庄精英的社会性收益和经济性收益,村庄精英只有获得其中之一或两者兼得,才会积极组织村民开展自治活动,成为村民自治的重要动力。这三重社会动力机制实践样态非常复杂,但是不可否认的是,村民自治所表现出来的种种形态正是这些社会动力机制共同作用的综合性结果。

## 二、双层村民自治的实践样态

秭归是集老、少、边、穷、库、坝区于一体的山区农业大县。农村税费改革后,出现了矛盾纠纷难解、老人孩子难顾、产业结构难调、公益事业难办、自身权益难保等社会问题。问题背后是村民自治陷入层层治理困境:首先,随着外出务工人员不断增多,村庄的空心化越来越严重;其次,经过“合村并组”农村治理单元重组改革后,两三个行政村合并为一个,三五个村干部精力有限,应付上级的检查与行政任务后,基本没有精力服务村民,满足村民的需求和愿望;再次,在山上山下海拔落差1000多米的行政村内,时空阻隔和利益无直接关联,降低了村民参与自治的积极性,村民自治活动难以开展;最后,分散的农户无法组织起来对一些敏感的利益调整问题形成集体共识,在市场主义影响下,农户往往从个体理性出发,阻碍从村庄到国家的公共品建设与提供。

正因为既有村民自治形式乏力,无法顺应时代的治理需求,秭归在不打破行政村村民自治的基础上,将自治单元下沉到村落,在行政村内部开展双层村民自治。2012年,秭归开始在全县范围开展双

层村民自治实践。2015年农业部等13部门批复了《湖北省秭归县村民自治改革试验方案》，随后秭归出台配套文件，按照“地域相近、产业趋同，利益共享、规模适度、群众自愿、便于组织”的原则，将全县186个行政村的1152个村民小组，划分为2055个村落，农村基层治理单元增加903个，增长78%；村落平均服务面积1.18平方千米，与之前村民小组平均服务面积2.4平方千米相比，服务范围缩小51%。

围绕“坚持党的领导、创新治理体系”的基本理念，秭归实行“双线运行、三级架构”治理模式，形成以“村党组织-村落党小组-党员”为主线的党建工作体系，以“村委会-村落理事会-农户”为轴线的村落群众自治体系。有3名以上党员的村落，要组建党小组，不足3名的，要与相邻村落共同组建党小组。村落设“两长八员”，即党小组长、理事长和担任八项职责的村落事务员（经济员、环保员、管护员、宣传员、调解员、张罗员、帮扶员、监督员），有能力的村落理事长可兼任村落党小组长，优先推选党员担任“八员”，并且一人可兼任多员。在开展双层村民自治之前“村干部+小组长”共计1847人，增设“两长八员”之后共计10412人，村级治理服务队伍增加9153人，增长495%。

村党组织和村委会主要是完成上级下达的精准扶贫、收取新农合新农保和村庄基础设施建设等行政任务，指导村落自治，承担村落内部或村落之间无法解决的纠纷调解和公共品供给等村落公益事业的组织协调。村落理事会在村“两委”的领导下，按照“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”的原则，组织村落党员群众围绕“七项任务、十个得到”目标任务开展村落自治、民主协商工作。秭归印发《农村基层协商民主实施办法》并规定：牵涉面小而单一的事项，由当事人直接协商解决；牵涉面较广而复杂的事项，由村委会或村落理事会召集利益相关方共同协商解决；村落内部落实上级任务、工作分工等事项，由村落理事长召集“八员”协商解决；架电、引水、修路、病虫害与灾害防治等涉及邻村利益的事项，村委会之间协商解决，必要时由乡镇党委政府出面组织协商解决。村两委尽力避免“两长八员”的行政化，不给固定工资报酬，不规定必须完成村级的行政任务，如有行政任务需要其帮助完成，则采取购买服务的方式，保持其社会自治组织的本色。

在村民自治章程的基础上，以村落为单位，召开村民会，讨论制定本村落的村规民约，明确界定村落内村民的行为规范及处罚措施，制定相应的措施约束不积极参与村落公益事业建设的村民。截至2015年底，秭归县村规民约实现全覆盖。2015年秭归开始推动“六小”村落文化建设，具体是指建设小院坝、配备小设施、设立小场所、开辟小墙壁、组织小活动、培育小队伍。

秭归推行双层村民自治的积极成效在于：一是完善了基层现代化治理体系。建构“双线运行，三级架构”治理模式，重组了基层治理的组织与人员，将村级的行政与自治进行合理地切割分离。二是激发了村民参与自治的积极性。赋予原来村庄边缘精英“两长八员”的身份，激发其带领村民在家门口随时参与村落自治，讨论村民的切身利益，增强村民的主体意识、大局意识、发展意识、协作意识，逆向推动村级村民自治。改变了以往政府“单向推动，推而不动”的僵化治理局面。三是重建了村庄的社会组织和公共性，促进了农村社会的和谐稳定。自推行村落“微自治”以来，全县共成立文体娱乐、困难帮扶、志愿服务、矛盾纠纷调解等各种社会组织435个，结对帮扶困难群众6737户、26640人，主动化解各类纠纷1.3万余件，上升到县乡的信访和纠纷比往年同期下降了31%。四是促进了农村经济发展和基础设施改善。全县累计新种茶叶2.7万亩、柑橘3.8万亩、烟叶2.5万亩、核桃5.6万亩，义务投工投劳56.4万个，自筹资金6819万元，新修维修公路1277条4157千米、水渠566.27千米、水池6994口，新建垃圾房1874个、垃圾填埋场4个，购买垃圾箱1.09万个，农村生产生活条件明显改善。可见，秭归的双层村民自治实践基本上化解了多年以来困扰行政村村民自治的治理难题。

### 三、双层村民自治的社会动力机制比较分析

随着经济社会的发展，国家对农村现代治理体系与治理能力的要求越来越高，行政村村民自治模式越来越难以满足国家对基层的治理意图，也难以满足村庄内部对村庄道路、环境卫生、产业发展、纠纷调解等发展性需求。于是一些地方开始结合本地实情创新基层自治的形式，其中湖北秭归在不改变行政村村民自治的前提下将自治单元下沉到村落，开展双层村民自治。从调查来看，行政村村民自

治与村落村民自治相结合,确实解决了一些乡村治理中的公共品供给、矛盾纠纷化解等难题,提升了村民的生活质量,维护了农村社会的稳定。那么,为什么村民自治在行政村一级难以发挥治理功能,而到村落一级却可以发挥比较好的治理作用呢?这可能与村民自治的三种社会动力机制发挥的功能有关。下面针对秭归双层村民自治的具体实践,比较分析行政村村民自治与村落村民自治中社会动力机制运转形态,更清晰化地展示村民自治的内在逻辑。

### 1. 社会关联动力机制比较

秭归是原子化地区,村民之间的关联度很低。特别是合村并组之后,往往是两三个村合为一个村,村庄变成了“半熟人社会”,甚至陌生人社会。村民之间不再熟悉,不再相互了解,信息越来越不对称,村庄失去了共同记忆,只是一个个原子化的家庭相互弱关联在一起,很难形成指导村民共同行动的地方性知识,因此村庄内部的行动逻辑显得多元而混乱。但是村落内部往往是三五十户住在一个山头,或者一个山坳,相隔不远,走进走出都能够看得见,彼此常相互串门,各家有哪些人是什么状况,做什么事经济收入如何,有什么社会关系,都一清二楚,仍然是一个信息对称的熟人社会。这种信息对称与信息不对称形成日常生活的鲜明界限,向内形成了主体感,形成“我们感”,村落是大家的情感眷恋和价值归属的地方。在信息对称的频繁互动中,村落内部容易形成舆论,形成可以产生一致行动的地方性知识,从而村落内部可以保持一些共同记忆,也可以生产出一些新的共同记忆。

村庄经济分化逐渐拉大。打工的、包工程的、在村庄内部办小茶厂的和流转土地种植茶叶的等经济精英渐渐在村庄内部凸显出来。因种种原因限制,这些经济精英体量都比较小,不足以将半个或者整个村都纳入自己的经济发展范围之内,但他们的活动对于所在村落而言有相当的影响力。比如,C村五村落,有位种茶大户,流转了50多亩土地种茶叶,近两三年每年收入都达到15万元左右,家庭光景一下子好起来,盖起了楼房,还修通了自家到通组路之间的入户路,现在正组织村落内一些利益相关的村民向村里积极争取修路补助款,准备修通进山的生产路。可见,村庄的经济精英确实可以利用自己掌握的经济社会优势资源在村落中形成一定的影响力,勾连一部分人建立起现代社会关联,有助于生产村落内的一致行动。

村落较行政村而言仍保持或能建构较强的社区记忆,同时村庄体量较小的经济精英也只能在村落范围内建构起现代社会关联,因此,与行政村村民自治相比较,社会关联对于村落村民自治的推动力要强得多。

### 2. 利益关联动力机制比较

就公共品供给而言,行政村范围一般都很大,有时候往往只满足了少数村民的需求,大多数村民并未从中受益,比如,一条横贯村庄的公路,可以为村民出行带来极大方便,特别是公路沿线的村民更多享受了公共品带来的福利,但是对于远离公路的村落要想顺利地到达通村公路,就还要穿过一条土山路。土山路并不是全村都需要的公共品,只与村落内的村民相关,如果在行政村的村民自治会议上研究修建通村落的土山路,与之不相干的村民就没有热情,就可能提出反对意见。但是在村落村民自治会议上,大家从解决日常生活的困难出发,就容易形成“不管怎么样都要修路”的共识,然后在此共识基础上讨论具体的利益损害与补偿问题。因与每家每户的利益都相关,所以村民都会(或不得不)参与到村民自治活动之中。

改革开放以后,实行家庭联产承包责任制,各家各户都分得了田地、耕牛、农具等,但是土地的所有权仍然在村民小组(即原来的生产小队),以前村民小组过几年还可以根据家庭人员增减情况不断调整土地。现在耕地长久不变,实行“三权分离”,土地确权,但耕地的所有权仍然在村民小组。村民小组就是一个个村落(自然村)。长期以来,村民一直在小组这个土地产权单元内劳动生活,一家的利益与其他各家的利益都相互关联,往往是牵一发而动全组村民的切身利益。只要有风吹草动,大家就积极(不得不)参与到村落的自治活动之中。而行政村没有这个产权基础,村集体现存资产很少,有的村有几幢房子出租,有林场或茶园可以被承包,所得租金也常用于村庄的日常开支或用于资助生活困难的村民等,与大多数村民并没有直接关联,所以很难通过产权将全村村民联系起来。

秭归是山区县,比较有名的产业是茶叶和柑桔。前几年柑桔发展得比较好,近几年有些衰败,但茶叶发展还不错。茶叶种植大多是各顾各的散户。C村那家流转了50多亩土地搞大规模种植的农



户,就有意愿组织村落内有共同需求的农户一起修生产道路。还有 C 村第九村落的理事是一位小茶厂的老板,他的茶鲜叶主要是收购本村落内农户的,参与村落自治事务积极性较强。当村落修建道路时,他积极组织大家出工出劳,并且花掉两三千元为集体劳动提供午餐。所以,从产业发展来说,村落内部的联系要远比行政村的联系紧密,这与经济精英的影响范围直接相关。

因此,公共品供给、产权归属和产业发展等对村落村民自治的推动力要远远大于对行政村村民自治的推动力。

### 3. 精英收益动力机制比较

秭归的行政村是半熟人社会,村庄呈现原子化状态,村庄精英生活的意义和价值系统已经脱离了村庄,村庄已经不能成为他们财富资源的集聚地,他们在村庄外面打拼,有所成就后,就举家搬迁到城里居住,家里的老房子和土地只是留作一种“乡愁”。在这种文化网络之中,村两委干部并不追求在村庄获得面子或者在村民中获得权威,而是比较重视经济性收益。近几年,各地推行村干部行政化,大幅度提高村干部的报酬,县乡发给主职村干部的年工资已达五万左右,副职村干部也有三四万,这份收入对于村干部来说已相当于乡镇工作人员的收入,比在村务农的村民收入要高很多,与外出打工的村民也具有可比性,加上不需要背井离乡可以过完整的家庭生活,就更多了一层收益。此外,现在秭归村干部达到一定条件还可以通过招考进入公务员系统,成为国家正式的公职人员。C 村一位年青人,大学毕业在外打工两年后,回来当了三年村干部,2016 年考上了国家公务员,进入乡镇工作。这在 C 村引起了很大的反响。可见,从村干部的硬收入来看,基本上没有社会性收益,而经济性收益比较可观,但经济性收益主要来自县乡的财政拨付与考上国家公务员的收益,所以村干部对于村民自治基本上没有兴趣。C 村支书说,他们的工作重心当然是完成上级下达的任务,因为他们的收入主要是从上面下来的。

村落理事会成员由村落内的村民共同选举产生。当选的大多是那些已经完成了人生任务的五六十岁“负担不重的人”。村落仍然是一个熟人社会,特别是留在村内的村民之间仍有帮工、人情往来、跳广场舞等密切互动,并且可以形成比较弱的公共性话语,从而为村民建构起一种比较弱的生活意义系统。因此,当上“两长八员”就有了一份荣耀,在村落中就有了一种社会授权的身份。既然如此,就要对得起村民的信任,就要做好本职工作。否则就会失去村民的信任,就会在村落内部丧失面子。除了获得这些社会性收益外,也可以收获一些额外经济性收益。一位年近六十的“八员”说,当了村落理事会成员后,与村里交流多了,就可以了解更多农村的政策信息,今年村里还给他的二儿子评上了低保,如果不当这个“八员”,不了解政策,是不可能评上的。另外,当村里需要“两长八员”帮助完成行政任务时,会采取购买服务的方式让其去做。可见,当村落理事会成员,虽然没有多少直接的经济收入,但存在一些隐性的资源分配的优先权。

所以,村落内选举出来的“两长八员”就比村干部更有动力组织村民做好村落内的自治活动。

## 四、结 语

在行政村内重建村落村民自治单元,行政村在保留了村民选举与对少量的超越村落村民自治能力事务的治理责任之后,将大量村民自治中民主治理的权力与功能下放至村落。村落村民自治完成了大量行政村村民自治不可能完成的民主治理任务,原因是村民自治的社会动力机制在村落与行政村发挥了不同的动力作用:从社会关联动力机制来看,行政村区域是一个半熟人社会或者陌生人社会,村庄社区丧失了共同记忆,无法建构起传统社会关联,而村落内部仍是熟人社会,存在弱社会关联;村庄分化形成的经济精英,大量流进城市,留在村庄的经济精英体量比较小,只能在村落内部发挥作用,建立现代社会关联。因此,村落内部社会关联程度要远远高于行政村的关联程度,或者说村落要比行政村的关联对于村民自治的推动作用要强得多。从利益关联来看,在公共品供给、土地产权和产业发展三个方面,村落内部往往可以形成高度一致的利益连带关系,而行政村很难形成强有力的连带关系,所以村落内部村民讨论的都是与切身利益相关的事务,参与自治的动力当然更强一些。从精英收益动力机制来看,行政村干部已经并不在乎村庄内的面子、权威等社会性收益,只在乎

来自县乡财政拨付的报酬以及考入国家公务员的收益等,所以并没有多少动力组织全村村民开展自治活动,但村落内部因还存在一些弱公共性,“两长八员”还需要面子、声誉、权威等社会性收益,还可能获得低保等经济性收益,所以村落内的村庄精英更有动力组织村民开展自治。至此,可以得出一个结论:因为社会关联、利益相关与精英收益等三重自下而上的社会动力机制对村落村民自治的推动力更为充足,所以村民自治在村落自治单元要比在行政村自治单元更容易发挥基层民主治理功能。

可见,村民自治的效果与承接村民自治的村庄社会基础直接相关,西方民主发展的一般趋势并不具有必然的指导意义。受西方国家民主发展一般要从乡村到乡镇到县市省乃至全国的路径影响,一些学者推演出要将中国的自治单元上移至乡镇搞乡镇自治,但是从当前发展趋势来看,这只能是一种浪漫而又僵化的理论猜想。这种推演的逻辑缺陷在于混淆了民主与实现民主的途径,民主是一种价值,而实现途径只是一种工具形式,不能把工具形式也当成民主价值的必然部分来追求。当前一些“三农”问题和村民自治的问题并不是自治单元过于狭窄的必然结果,而更可能是村民自治与自治单元内的社会基础不相适应而碰撞产生的意外后果。作为回应,一些地方尝试将自治单元下移至村落,搞村落村民自治,这种创新是要使村民自治的实现形式与现有的村庄社会基础相适应,以调动村民参与自治的积极性,真正发挥村民自治的民主治理功能。

湖北秭归创新出双层村民自治模式,以及前文所述的广东清远、广西河池和贵港等将村民自治下沉到自然村的实践,都是对行政村村民自治动力不足的直接回应,是在村落自治单元范围内重建村庄公共性<sup>[17]</sup>和落实基层民主治理的尝试,也是国家治理体系和能力不断现代化的体现。但是,这些将村民自治单元下沉的成功实践都发生在散居特征比较明显的山区农村。在山区农村,三重社会动力机制能够在村落内部发挥较强的正功能,从而推动村落村民自治的良性发展,并不必然表明在非山区和村民集中居住程度较高的农村,也一定非要将自治单元下沉一级。这正是本文所讨论湖北秭归双层村民自治推广意义的限度所在。不过,本文所提出社会关联、利益相关和精英收益的村民自治分析框架,具有一般意义,可以用来分析普遍农村的村民自治。

## 参 考 文 献

- [1] 张富,吴新叶.农村基层治理:困境与出路——兼论农村自治性政治空间的生成和发育[J].兰州学刊,2004(3):184-187.
- [2] 徐增阳,杨翠萍.村民自治的发展趋势[J].政治学研究,2006(2):52-60.
- [3] 张茜.在共同体视阈下寻找有效的村民自治单元[J].华南农业大学学报(社会科学版),2014(3):130-136.
- [4] 于建嵘.乡镇不设政府,恢复农村自治[J].江苏农村经济,2004(1):18.
- [5] 陈明.村民自治:“单元下沉”抑或“单元上移”[J].探索与争鸣,2014(12):107-110.
- [6] 杜鹏.村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例[J].中州学刊,2016(2):68-75.
- [7] 汤玉权,徐勇.回归自治:村民自治的新发展与新问题[J].社会科学研究,2015(6):62-68.
- [8] 刘成良.微自治:乡村治理转型的实践与反思[J].学习与实践,2016(3):102-110.
- [9] 李永萍.基层小微治理的运行基础与实践机制——以湖北省秭归县“幸福村落建设”为例[J].南京农业大学学报(社会科学版),2016(5):46-54.
- [10] 吴新叶.基层自治扩展:农村治理的困境与出路[J].内蒙古社会科学(汉文版),2005(2):38-42.
- [11] 贺雪峰,全志辉.论村庄社会关联——兼论村庄秩序的社会基础[J].中国社会科学,2002(3):124-134.
- [12] 中共中央编译局.马克思恩格斯全集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1957:103.
- [13] 王身余.从“影响”、“参与”到“共同治理”——利益相关者理论发展的历史跨越及其启示[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2008(6):28-35.
- [14] 邓大才.利益相关:村民自治有效实现形式的产权基础[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(4):9-16.
- [15] 熊建,杨爱华.基于利益相关者理论的群体性事件对策研究[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2008(4):26-30.
- [16] 贺雪峰,阿古智子.村干部的动力机制与角色类型——兼谈乡村治理研究中的若干相关话题[J].学习与探索,2006(3):71-76.
- [17] 武中哲,韩清怀.农村社会的公共性变迁与治理模式建构[J].华中农业大学学报(社会科学版),2016(1):15-21.