

# 流出地村民自治困境及解决对策

赵谦 (西南大学法学院, 重庆 400716)

**摘要** 在大量村民流出影响下,流出地村民自治陷入经济基础、组织基础、自治整合和功能失范的困境。总结了流出地村民的自治困境并提出了解决对策。

**关键词** 流出地;村民自治;困境

**中图分类号** D422.6 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2009)26-12739-02

我国农村地区大规模的村民流出已经持续多年,村民流出带来了变化与不稳定。在我国城乡一体化进程的社会背景下,村民流出无疑是利大于弊,但具体到村民流出对流出地农村村民自治的影响而言,其诱发困境则更值得关注,探寻相应对策则更具现实意义和实践价值。

## 1 流出地村民自治困境

**1.1 经济基础困境** 村民流出对于流出地农村村民自治而言,客观上增加了村民自治可汲取的经济资源总量,但同时也致使自治组织对经济资源汲取能力的弱化。由于很多流出村民常年在外,流出地村民自治组织无法对其实行有效的管理,他们的税费和各种村庄自治费用的缴纳往往完全依赖于其自觉性。相关个案研究证明了流出村民拖欠费用的情况是确实存在的,而且非常严重<sup>[1]</sup>。因而在流出地村庄经济资源总量客观增长的情况下,由于村民自治组织汲取能力的弱化,村民自治所需的、能够支配的经济资源反而下降,形成经济基础困境。

**1.2 组织基础困境** 一定数量素质较高村民的存在是村民自治的组织基础。但由于大量文化素质较高的青年村民流出,使流出地村庄中可供民主选举的高水平村民委员会候选人急剧减少,而留在村里的村民大多是老人、妇女和儿童,有些人甚至不会书写姓名,对行使民主的程序和意义不了解,“容易导致民主的程序流于形式,民主决策很容易异化为少数村干部决策”<sup>[2]</sup>。农村中的精英可分为传统型精英和现代型精英2类。所谓传统型精英,在当前的中国农村社会,大致可以指那些以名望、地位、特定文化中的位置乃至明确的自我意识为前提而形成的村中精英;所谓现代型精英,大致是指在市场经济中脱颖而出经济能人,因为经济上的成功,而在农村社会具有广泛的影响力和号召力<sup>[3]</sup>。现代型精英的经济收入主要不是在村庄内获得,其与村庄的利益关联度非常低,收益相对较少的村内政治参与很难调动其积极性。他们虽因其相对较好的经济地位而在村内影响较大,但他们往往不真正关心村内事务,除非因村集体拥有某种资源利益如煤炭或有色矿藏等而可带来预期利益效应,一般不会积极参与到村庄选举和村庄事务的决策中去。而其他村民无论在经济地位或自身素质方面均缺乏号召力,纵使想参与也难以实现。两方面参与者的缺失则易使村内事务长期为当地家族势力或黑恶势力所操纵,形成组织基础困境。

**1.3 自治整合困境** 村庄社会关联一词特指村庄内部人与人之间具体关系的性质、程度和广泛性,它是村民在村庄社会内部结成的各种具体关系的总称<sup>[4]</sup>。由于传统村庄的社会关联以稳定的宗族关系和传统伦理为基础,村民生产中的关系、生活中的关系都在村庄中发生,因而村庄的社会关联度非常高。随着市场经济的发展,大量村民流出就业,对于很多流出村民而言,宗族关系和传统伦理在村庄关联中的基础地位也正逐步为新型契约关系所取代。流出村民故而与村庄和其他村民之间的关联度下降,使之前相对紧密的村民共同体意识日益削弱。村庄共同体意识是建立在宗族、伦理或者新型的契约关系的基础上的,因为村庄内的各种社会关联和对共同体的共同预期而得以维持。在村民大量流出下,村庄内的社会分化日益加剧,利益差异性增强,村庄共同体的凝聚力和权威被削弱,使得村民自治组织的协调能力下降,出现整合困境。同时,流出村民常年在外,其对村庄生活的未来预期也是在减弱的,绝大多数流出村民以走出原村庄为目标,更多地将其对未来生活的期许建立在村庄以外的流入地或附近城镇中。这些流出村民提高收入、改善生活的同时也会影响其他留守村民对村庄生活的预期,他们也会很自然地失去在村庄内生活的耐心,把对未来的预期也放到村庄之外。

**1.4 村庄管理功能失范困境** 自我服务和管理是村民自治的重要功能,它要求村民既是服务的提供者,又是服务的对象。为村民服务是村民委员会的主要工作职责,但建国以来的基层治理传统和政府控制基层社会的现实需要使得村民委员会的行政色彩一直比较浓重,在目前服务功能被削弱的情况下,村民委员会则更多地成为了单纯落实乡镇政府行政任务的行政组织,而更趋行政化。“流动性就是不稳定性”<sup>[5]</sup>,村民流出使原本安定的农村社会秩序不再安定,导致很多地方农村的欺诈事件、暴力事件甚至刑事案件的发生率居高不下。有效的管理是建立在有力的组织和有效的公共权威基础上的。在大量村民流出的背景下,实施日常管理的村民委员会面临组织虚化、权威衰落等一系列问题,村庄管理因而缺乏有效的公共权威。流出村民离开流出地但很难融入流入地主流社会的“边缘”状态很容易培养他们的反传统、反权威的心理倾向,而容易将不符合社会规则的欲念付诸行动,使农村的社会秩序不再稳定。

## 2 流出地村民自治困境解决对策

**2.1 经济基础困境解决对策** 村民外流的重要原因之一是在家务农收入低,外出打工赚钱多。农村不能给农民带来足够的经济利益,因为利益相关性不足,外流村民对村中事务

**基金项目** 国家法治与法学理论研究一般项目“城乡统筹中农民权益研究”(08SFB2016);西南大学法学院青年文库出版基金。

**作者简介** 赵谦(1981-),男,湖北荆州人,硕士,讲师,从事宪政理论、立法实务研究。

**收稿日期** 2009-05-11

的关注度自然不高,村集体对外流村民的管理也显得底气不足。如果能在土地上获得相当的收入,他们一般是不会外出打工的。因此,应该以“三个代表”重要思想为指导,根据《中共中央国务院关于促进农民增收若干政策意见》,大力发展农村经济,努力促进农民增收,让更多的农民在农村社会里找到生存和发展的空间。国家在资源的配置上应向农村倾斜,加大对农业的投入,完善农产品的市场推广配套体系,完善农村土地承包经营体制,给农民更多的自主经营空间,同时,加强宏观引导让农民可以从土地上得到实惠的利益。只有村民与农村的利益联系紧密,村民才会主动地关注农村的事务。农村经济水平的提高,也有利于农村村治权威的形成,经济的发展为村民自治提供物质基础,使村民自治可以顺利进行,村民自治的职能可以充分发挥。村民自治给村民带来方便,村民也会反过来尊重村民自治,服从村民自治的决定。农村村治权威的形成又会反过来通过村民自治来促进农村经济的发展,如此形成良性的循环。

**2.2 组织基础困境解决对策** 应采取比较灵活的措施,以保障流出村民参与本村事务的合法权益。在村委会换届选举前应做好宣传和筹备工作,并尽量通过各种渠道通知每一位在外务工的村民村里举行选举的时间,选举时间的安排也应尽量和村民回流高峰期相一致。由于流出村民回家亲自投票成本太高,可以使用书面委托投票。《福建省村民委员会选举办法》第20条规定:“选民在选举期间外出的,经村民委员会或选举领导小组同意,可以书面委托其他选民代为投票。”村委会选举领导小组在给外出的选民发《选举通知书》时可附带统一的《委托书》。上面应详细注明被委托人、委托人、委托事项及不能亲自回村投票的原因等。委托书应交到村委会换届领导小组,由专门负责人交到被委托人手里。此外,村庄公共权力组织也应注重吸纳经过外出锤炼的新型精英,使村级组织的成员更加合理化。长期流出务工中成长起来的新一代农村精英人物,不仅具有较优越的经济资源,而且在流动中形成了新的人际关系网络,获得了新的信息资源渠道,也具备了一定的领导村民致富的能力。吸纳这些人进入村庄公共权力组织可以通过两条途径:一是党组织可以在这批人中培养和发展新党员,不应将发展农村党员的目光只盯着农村专业户和退伍军人;二是在村两委换届选举中应鼓励、推荐这部分人参与竞选村干部,使其在村两委中占有一定名额。

**2.3 村民自治整合困境解决对策** 淡化户籍在村治中作为村民权利来源唯一依据的地位,区别村民权利结构。二元户籍制度已经面临严峻挑战,在二元户籍制度松动的潮流中,仍然以户籍作为是否具有村民权利的唯一依据是脱离实际的。村民权利不仅包括村民对于农村集体所有财产、公共服务资源的所有权,还包括对上述资源的管理经营权。以户籍为依据,村民作为村庄的所有权人而存在享有对村庄的所有权,这样的所有权且只能由村民集体享有、行使。而对于管理经营权,既可以由村委会直接行使,也可以聘请有能力

的人才来操作管理。同时赋予村民与村委会广泛的监督权,设立畅通的监督渠道,从而在农村建立综合了公司制和城市小区物业管理制度的新型村民自治方式。村民为“股东”,村委会兼任“股东会”和“监事会”,可以聘请专业的经理人负责村务管理。简言之,为村庄请“管家”负责集体村务,村民主要负责监督管理,从而缓解因村民外流,农村精英减少而引起的村民自治能力不足等问题。目前,我国实行的大学生任村官的政策,也体现了上述制度设想。同时,深入户籍制度的改革,改善现在农村、城市之间人员与资源流通的现状,使村民流动能够同时促进城市和农村的发展。此外,政府也可采取一些措施来规范村民的流出,有必要采取法律形式切实维护流出村民的政治参与权。民政部门采取相应保障措施,保障其村务参与权的实现。

**2.4 村庄管理功能失范困境解决对策** 在制度上重视农村家庭,发挥家庭在村民自治中的作用。合理利用和开发家庭在村民自治中的功能和作用。与西方国家不同,中国人传统上以家庭为中心。个人服从于家庭,个人行为往往是围绕着家庭而展开的。在这种独特文化浸润下的传统中国乡村社会治理中,家庭具有特殊重要地位和意义。人民公社体制下农村家庭的功能因受集体组织的压抑而趋于弱化、萎缩,家庭仅承担个人生活及养老扶幼等极少的功能。家庭承包责任制的推行,使农村家庭的功能开始得以全面恢复,家庭逐渐成为社区生活的主导因素。然而在当前村民流出的新形势下,农村家庭的政治功能却没有得到足够的重视。外流村民参与村集体公共事务主要由其家属代理,村组织对外流村民仅存的一点管理也主要地是通过其家属而实现的。村集体摊派到流动农民头上的农民负担,一般由他们的家属代交;公共权力机关对外流村民有些什么管理上的要求,如计划生育等,也通过其家属转达。由此,家庭成了社区公共管理主体与客体间的中介,这促成了现阶段村民自治的一种变化趋势:由对村民的管理向对农户管理的转变。要恢复并实现流出地村民自治的应有功能,则应突出农户家庭的重要作用,由法律对其行为方式予以确认。

#### 参考文献

- [1] 徐增阳,湛艳伦.行政化村治与村民外流的互动——以湖南省G村为例[J].华中师范大学学报,2000(2):18-23.
- [2] 徐勇,徐增阳.流动中的乡村治理——对农民流动的政治社会学分析[M].北京:中国社会科学出版社,2003:90.
- [3] 贺雪峰.村庄精英与社区记忆:理解村庄性质的二维框架[J].社会学辑刊,2000(4):34-40.
- [4] 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.
- [5] 徐勇.挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对——农村人口流动与乡村治理的一项相关性分析[J].华中师范大学学报,2000(2):5-11.
- [6] 梁平,刘小锋.村民自治制度的完善与基层政权民主化建设[J].河北农业科学,2009,13(3):137-139.
- [7] 陈豪,冉苇.保持和提高种子活力的研究进展[J].河北农业科学,2009,13(5):56-58.
- [8] 陈民生,耿忠义,赵京岚.温度对玉米种子萌发特性的影响[J].山东农业大学学报:自然科学版,2007,38(2):196-202.