

农村社会工作视角下的村民自治能力建设对策

——以广州市增城区中新镇为例

罗丽婷, 苏志豪, 何育漫, 易钢*, 林诚彦* (华南农业大学公共管理学院, 广东广州 510642)

摘要 以当前中国的村民自治困境为背景, 从增城市中新镇为期一年的农村社会工作服务实践中, 运用农村社会工作专业理论, 结合已有的农村实践经验来解释农村自治困境以及对进一步推动村民自治能力的内在演变提出对策。

关键词 村民自治; 内在演变; 农村社会工作; 对策

中图分类号 S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)08-297-02

The Countermeasures of Villagers Autonomous Ability under the Perspective of Rural Social Work - Taking Zhongxin Town, Zengcheng District Guangdong as Example

LUO Li-ting, SU Zhi-hao, HE Yu-man, YI Gang*, LIN Cheng-yan* (Public Administration Institute, South China Agricultural University, Guangzhou, Guangdong 510642)

Abstract Based on the current China villagers autonomy predicament as the background, for a period of one year from the rural social works-ervice practice in Zengcheng City, by using the rural social work professional theory and combining with the existing rural practical experience to explain the rural autonomy predicament and put forward countermeasures to promote the internal evolution of villagers autonomy ability.

Key words Villagers autonomy; Internal evolution; Rural social work; Countermeasure

1 村民自治

村民自治作为人民公社制度解体后的替代组织出现, 是农村基层民主自治的基本形式, 开创中国政治制度的一项伟大举措, 已经发展成为现阶段中国农村治理的重要方式。其作为村民政治参与和谋求自身发展的一项基本权利, 核心是村民作为村庄的主体, 参与村中公共事务的管理, 然而在村民自治发展过程中出现了实际情况与理想制度不均衡现象, 并且产生一系列新的村庄问题。各学者试从不同的角度对村民自治的困境进行研究, 卢福岩从制度供需及公共参与视角阐释自治困境; 郑人豪^[1]则研究了社会环境变迁和制度安排对村民自治影响; 马万青^[2]对自治机构以及权力关系进行研究; 于建嵘^[3]以及董江爱^[4]则从两委关系和村委的实际工作开展剖析当前村民自治所面临的困境; 总结有以下三方面的成因。

1.1 制度供给与村民民主参与需求的失调 其主要表现在体系完整性失调和运行失调。一方面村民自治的制度不健全, 典型是乡镇政府和村委在责权范围关系不清。当前乡镇政府依旧依赖于传统行政式的村庄管理路径, 用行政手段侵犯村委管理村级公共事务的自治空间, 导致村委的“官僚化”而丢失了其原本的自治性, 因此疏远了村干部和村民的关系。当作为自治主体的村民需求被边缘化, 国家要求对村民进行行政放权却没有完善的制度配套, 同时村民缺失了相关的权力保障和社会救助机制, 必然导致村民权利的悬空和虚置^[5]。另一方面村民自治过程中存在多种不依法自治的现象, 如贿选的存在就说明了村民的自治运作过程中往往忽视了制度的存在。

1.2 村民自治表达机制的缺失 现今的农村沦为行政村的半熟人社会, 使得村庄已经丧失了原本熟人社会基于共同体内部形成的规则和共同认可权威的低交流成本管理优势^[6]。在这逐渐异化的进程中村民自治的表达机制存在的问题主要表现在两个方面: 一是农民表达机制作用发挥严重不足。如民主选举会被操控, 民主代表大会上的决策权被村干部独揽, 村民的意见无法得到合适的表达和重视; 二是非制度化的渠道在农民利用表达中发挥着重要作用, 主要表现为村庄中的贿选和宗族之间的利益争夺斗争, 以及村民对村庄事务的不参与等现象。

1.3 村民的民主意识不高 农村的三弱势群体普遍对法律制度和民主各方面的知识欠缺了解, 这种民主意识的缺失导致的直接结果是自治流于形式, 村民代表大会因村民参与积极性不高往往难以召开。作为自治的主体却对村委的管理和开展漠不关心, 甚至出于搭便车心理而不去响应相关的村委工作开展等, 直接导致自治的多项工作难以如期开展。

就以上分析梳理时会发现多数学者从不同角度进行分析, 不可否认这些研究有助于对村民自治的探索, 解释了村民自治困境的影响因素, 为其他学者提供宝贵的理论借鉴, 但是这些理论研究忽视了村民自治的演变需要一种内在的能力推动, 没有考虑到村民的行动逻辑, 而本文将从农村社会工作理论对村民自治的困境进行分析论证。

2 社会工作

社会工作缘于西方, 作为一门专业和职业引入我国后, 为中国的社会保障服务和社会问题的解决作出重大贡献。面对日益严重的三农问题, 社会工作发展出农村社会工作领域, 张和清^[7]等认为, 农村社会工作是专业社会工作者和民间社会工作者(政府或准政府农村社会工作者)合作, 以村庄为基础, 根据农村特殊性开展相关服务, 实现提升村民资本, 改善村内建设, 维护社会公正的目标, 最终实现农村和农民的可持续发展。在农村社会工作专业理念的指导下, 结合已

基金项目 华南农业大学 2013 年国家级创新训练项目研究课题“村民自治能力建设与社会工作介入——以广州市增城区中新镇为例”(201310564020)。

作者简介 罗丽婷(1992-), 女, 广东惠州人, 本科, 专业: 土地资源管理。* 通讯作者。

收稿日期 2015-01-28

有的农村实践经验,能更好地解释农村自治困境与发现出路。

在我国城乡二元政策背景下,“城市思维”始终占主导。1998年颁布的《中华人民共和国村民委员会组织法》,目的是保障农村村民实行自治,发展基层民主,可现实却事与愿违。以布迪厄的场域理论分析,场域是各种位置之间存在的客观关系的一个网络或一个构型,而城市与农村有其独特的场域运作逻辑。推动农村设置村两委,是将城市行政体系复制到农村,自上而下地通过现代化治理和现代化社会结构对农村原生场域的破坏。“国家-士绅-村民”的农村内生治理关系被“国家-干部-民众”关系取代,村民长久依赖的士绅群体权力被弱化,几千年形成的行动程序失效,自然出现种种不适应。村两委实际是国家权力的末端,未成为理想中的村民自治代言人。以村两委为权力重心的制度保障体系,一定程度上压缩了村民民主参与的空间,村民这一自治主体地位被边缘化。这种缺乏农村本土色彩,忽略农村人情关系的治理,是缺乏民众基础的。吴毅^[8]曾总结,真正的村民自治不符合现实,呈现形式主义;政府以法律强推村民自治,则出现了恶人治村、贿选等反效果。依据社会工作的社区发展原则,必须要强化农村配套制度建设,制度应与农村传统逻辑相适应,以村民需求为本,充分把握农村特殊性。

富有城市色彩的行政体系与农村人情体系产生激烈碰撞,在破除旧有关系的时候,新的表达机制尚未形成,城市化的表达机制与农村的惯习不符。村两委在制度变革中获得寻租空间,以“经纪人”身份窃取农村集体利益,使其公信力下降,求助村两委一般是村民办事的最后选项。面对以村两委为支柱的表达机制,村民不是不参与,而是更多采用不合作、不表达的方式作出选择。现有表达机制试图将村民割裂成类似市民的原子化状态,直接削弱村民的主人感,村民与村务的直接利益关系被中断,呈现参与动力不足。社会工作的优势视角和资本理论认为,农村内部有推动村民自治的积极因素或资本,只是还没有被发挥出来。尤其是变革过程中,农村传统内在表达机制的作用是被忽视的。在过去,农村的良好发展得益于宗族关系的协调、祠堂大会的发声,个体相对平等,集体意见与个人意见的重合度相对较高,这些农村传统内在表达机制已经被实践证明是有效的。要实现村民自治,一个关键路径是挖掘村内符合村民利益、隐藏于村民日常生活中的资本和机制,培育社会群体,重塑公共空间,作为现有表达机制的重要补充。

伴随着制度改革,农村的封闭格局被打开了缺口,特别在工业化、城市化高度发达的今天,农村的优秀人才流失严重,在村居住的多为小孩、妇女、老人。三弱群体的普遍意识是平稳地过生活,外事莫理。即使有参与意识,也缺乏参与所需的各种能力,因此在公共参与中,以附和为主。此外,农村当前的民主,多停留在民主选举层面,这种对民主的看法是险隘的。在一些公共事务如修路、开山、修整祠堂中,理应听取村民的声音,以民主决议的形式让村民广泛参与,扩展民主范畴。社会工作的增权视角要求向村民输送能力资本,

拓宽和保证民主参与途径,这是唤醒村民民主意识的重要举措。

客观上的制度缺陷,主观上的意识和能力不足,是制约村民自治的重要因素。如何使制度具有本土性,调动农村内生动力,促进村民自治意识和能力的提高,是实现村民自治不可回避的问题。笔者以增城市中新镇为期一年的农村社会工作服务经验,对如何推动村民自治能力的内在演变提出对策。

2.1 分析农村特殊性,关注村民需求 农村跟城市相比,无论是生活环境还是文化,都具有较大的差别,且不同村庄之间也有各自的特点,所以在项目进行时我们需要分析特定村庄的特殊性,关注村民的不同需求,以便能使村民自治更好的发展。因此,项目组经常对村民进行家访,了解村民的信息,协助村民进行农活,送礼物,平常多在村内走动,也让村民了解我们。在项目期间,项目团队组织下乡走访,对各村的社区治理情况、社区服务供给、社区公共环境、特定人群需求等进行了详细摸底,并针对性的整合制定出各村走访报告。在走访过程中,项目团队成员特别注意不同走访对象的特殊性,仔细区分不同群体、不同年龄层之间的不同需求,并做整理统计,为后面的活动顺利开展打下基础。最后结合各村走访结果,项目团队与镇政府、村委进行协商交流,结合社会工作理论及SWOT分析法,拟定各村具体工作策略及方案,并随着志工进驻乡村,着手实施。

2.2 调整村两委与村民关系,重塑表达机制 村委在农村场域中占有上层位置,通过村委进入农村场域会让项目团队更容易被村民接受,借助村委在场域中的高层位置来开展工作能降低我们的工作阻力,通过社会工作的介入,使村民与村委间的位置差距降低,能够平等对话。项目组前后共开展了4次村两委干部培训,在培训会后开展座谈会,倾听村两委对乡村发展的意见,在开展工作时所遇到的困难等与村两委共同推进项目发展。同时村委们也纷纷提出自己的想法与建议,如提到驻村服务时希望有种植养殖方面的帮助,还希望可以做做广场舞的活动,丰富村民生活,促进身体健康。甚至有村委建议可以与学校社团一起联谊,大家相互交流学习。可见,村委的培训对村委工作思路的启发、工作方式的调整有一定成效,在一定程度上提高村委的工作能力,同时使村委工作更倾向于村中的公共事务,切实为村民村庄谋发展。

另外,项目团队与村委借助传统文化节日共同组织开展社区活动,加强村民社会关系网络,不仅有利于农村文化的积淀,也有利于提升村两委的形象,使得村民与村委们的关系更为融洽。如乌石村的村委与项目团队合作举办了篮球友谊赛,不仅丰富了村民的业余生活,更让村民可以参与到活动当中,提高村民的社会参与感,进而对村委进行进一步的肯定。

2.3 搭建公共空间,引导村民意见表达 农村场域不像城市市场域的沟通渠道那么多,城市场域可以通过QQ、微博等多
(下转第328页)

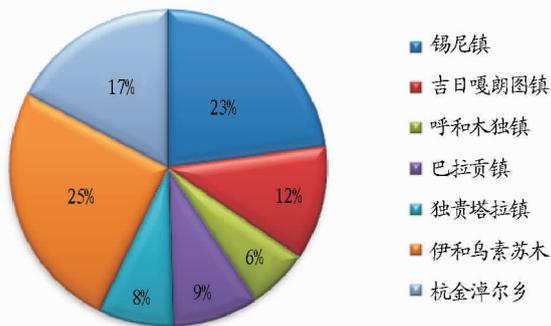


图4 杭锦旗各地区5年平均草地载畜量结构

严重。杭锦旗2010和2011年都没有超载的现象。之所以有草场资源草畜平衡情况良好现象,是因为杭锦旗实行以草定畜政策。草畜平衡是保护草原的最有效的办法,增畜必须建立在增草的基础上,杭锦旗各苏木乡镇都积极开发草产业,把发展人工种草作为种植业结构调整的重要内容,结合风沙

(上接第298页)

媒体方式进行远距离沟通交流,但城郊农村场域的空间限制是明显的,多是采用面对面交流的方式。项目组邀请高校社团,以“兴趣”为锚点,通过“兴趣集市”的方式,召集村民,将各类活动摆摊展示,供村民体验。在祠堂、球场等开展活动,拓宽公共空间,培育村内社区资本,提升村民自主管理能力。通过这个平台构建起“公共领域”,在村民聚集之时,项目成员会提供公共议题,引导村民都能以平等的身份参与到对话讨论中。此外,项目组通过挖掘公共议题,成功地解决空间限制的问题,引导村民意见表达。如团结村通过儿童安全为议题,挨家挨户收集志愿签名,为儿童安全出一份力。将签名牌放在显眼的村道旁,成功地引导整村进入儿童安全问题的讨论。如田美村组织移动图书馆活动,用箱子拉着图书运到各个村民聚集地,打破城郊农村场域的空间限制给活动造成的阻力。

驻村志工还定期参加村委会议,在这个过程中充当媒介角色,整合村委信息及时通知村民,定期收集村民的反馈信息在村委会议上提出以供参考,不仅搭建村民与村委的沟通表达平台,同时加强村委能力建设及团队建设,提高事务处理能力和合作能力。

2.4 通过社会参与提高村民参与能力 城郊农村的固有活动形式很少,主要为打麻将、看电视,多为小群体的交流,对于村民的信息获取和能力提高是一个限制。村民在活动方面不是没有需求,而是缺乏牵头组织的人。项目组通过组织各类活动,以广泛的社会参与为平台,向村民输送资本,提高其能力。驻村志工在村内根据村民需求,组织开展了如义工协会、篮球协会、广场舞协会、老人手指操协会等。为村民提供了一个参与的机会和平台,促进村民之间的交流,教会其某些技能,丰富其参与资本,引导其从讨论兴趣团体内部

源治理工程,建设高产饲草料基地,支持和鼓励种草养畜。杭锦旗主要以加快畜牧业内部结构调整来保证草畜平衡。

参考文献

- [1] 卢苓苓,李青丰.北方草原牧区草畜平衡分析及对策——以克什克腾旗中一韩生态示范村为例[J].中国草地学报,2009,31(1):98-101.
- [2] 赵钢,曹子龙,李青丰.春季禁牧对内蒙古草原植被的影响[J].草地学报,2003,11(2):183-188.
- [3] 李青丰,郑蒙安,阿民布和.春季休牧对草地生物量及草群结构的影响[C]//刘景涛,刘钟龄,李青丰,等.沙尘暴成因及综合防治.呼和浩特:内蒙古人民出版社,2004:444-447.
- [4] 赵钢,李青丰,张恩厚,等.天然草地可持续利用模式的研究——春季休牧研究初报[C]//刘景涛,刘钟龄,李青丰,等.沙尘暴成因及综合防治.呼和浩特:内蒙古人民出版社,2004:449-457.
- [5] 李青丰,刘天明.草畜平衡管理——以时间机制调控的思路[J].中国草地,2005,27(1):72-74.
- [6] 农业部.草畜平衡管理办法[J].河南畜牧兽医,2005,26(6):43.
- [7] 伊钧华,刘晓旺,盖文山,等.内蒙古自治区情大全[M].2007:950-952.
- [8] 杭锦旗统计局.杭锦旗统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2007-2011.
- [9] 梁天刚,崔霞,冯琦胜,等.2001-2008年甘南牧区草地地上生物量与载畜量遥感动态监测[J].草业学报,2009,18(6):12-22.

的事情上升到讨论村务,成为城郊农村内的一个具有权力的团体,激发村民的民主意识。

如田美村的广场舞协会,一开始并没有得到村委的大力支持,村民也认为就算组织了也不会有太多的人参加。但驻村志工克服重重困难,自学广场舞和配备音响,在亲自带舞的引导下,来跳舞的人从一开始的3个到后来的30多个。在驻村志工离开之际,协会成员开始担心以后的活动开展问题,并且讨论如何继续,从简单跳舞到思考协会的生存,是一个转变。到现在,广场舞意愿已经成为村委讨论的议题,村委正在筹划向上级政府申请经费资助的事项,这就是希望达到的效果。同时项目在各村内成立了各类型社区组织,主要面向长者、妇女、儿童青少年及青年群体。在项目团队逐渐将组织权移交给村民自身后,村民也定期开展活动。村委表示,组建这些协会除了增进村民感情、提升组织参与能力之外,还避免了村内的不良现象产生(如聚众赌博),且有利于身心健康。

参考文献

- [1] 郑人豪.新农村建设与村民自治法律问题研究[D].北京:中国政法大学,2007.
- [2] 马万青.论村民自治权[D].北京:中央民族大学,2010.
- [3] 于建嵘.村民自治:价值和困境[J].学习与探索,2010(4):102.
- [4] 董江爱.保障农民自治权的根本途径:选举程序规范与民主制度落实[J].江苏社会科学,2004(4):9-11.
- [5] 徐勇.村民自治的成长:行政放权与社会发育——1990年代后期以来中国村民自治发展进程的反思[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2005(2):7.
- [6] 贺雪峰.论半熟人社会——理解村委会选举的一个视角[J].政治学研究,2000(3):61-69.
- [7] 张和清,杨锡聪,古学斌.中国农村社会工作的主题与介入策略反思——以西南贫困地区综合社会工作介入项目为例[M]//王思斌.中国社会工作研究:第二辑.北京:社会科学文献出版社,2004.
- [8] 吴毅.不同语境下的乡村关系[J].探索与争鸣,2004(9):21-23.