

# 村民自治的经验与挑战分析——以紫何镇纪家沟村为例

尹博, 欧书阳 (西南大学政治与公共管理学院, 重庆 400715)

**摘要** 村民自治作为农村治理的基本政治制度, 是保障村民有序政治参与的重要渠道, 也是整个国家治理体系的重要组成部分, 对推动基层治理能力现代化, 实现广大农村地区长治久安, 构建和谐稳定的农村社会, 具有十分重大的作用。本文通过对四川省三台县紫河镇纪家沟村村民自治成功经验的总结和面临挑战的剖析, 为深化农村治理改革, 促进农村基层治理现代化提供有益的借鉴。

**关键词** 村民自治 农村治理 紫河镇 纪家沟村

**中图分类号** S-9 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2015)22-286-03

## Analysis of Experiences and challenges of villagers autonomy—A Case Study of Jijiagou Village, Zihe Town

YIN Bo, OU Shu-yang (School of Political Science and Administration of Southwest University, Chongqing 400715)

**Abstract** As the basic political institutions of rural administration and part of the national system governance, villagers' autonomy system has far-reaching meaning on grassroots governance modernization, rural orderly political participation, social harmony and stability in rural areas. The successful experiences of villagers autonomy in Jijiagou Village, Zihe Town, Santai County, Sichuan Province were summarized and challenges were analyzed, which will provide beneficial reference for deepening the reform of rural governance and promoting modernization of rural grassroots governance.

**Key words** Autonomy of villagers; Rural governance; Zihe Town; Jijiagou Village

## 1 紫河镇纪家沟村概述

纪家沟村位于四川省三台县紫河镇西北方, 与三台县协兴乡、广利乡接壤。全村有林木 102.90 hm<sup>2</sup>, 其中绝大部分是柏树和青杠树; 村里有一个 3.33 hm<sup>2</sup> 的小二型水库, 每年产鱼 1 万 kg 同时在粮田灌溉上发挥了重要作用; 纪家沟村以丘陵和山地为主, 全村面积 2.25 km<sup>2</sup>, 现有耕地面积 41.93 hm<sup>2</sup>, 其中旱地 28.20 hm<sup>2</sup>, 种养的庄稼包括小麦、玉米等; 水田 13.73 hm<sup>2</sup>, 主要种植水稻, 2013 年粮食总产量 885.5 t。2013 年末纪家沟村总人口为 967 人, 共有 278 户人家; 村内老年人占 30%, 中年人占 40%, 青年人占 15%, 少年及以下占 15%; 成年人 760 余人, 外出务工 350 余人。随着改革开放和市场经济的冲击, 许多年轻人选择外出务工, 如今纪家沟村的主要收入靠劳务输出和种养, 全村的人均纯收入为 5 000 多点。纪家沟村共有 1 个村民委员会, 其中有干部 3 人, 全村共设 6 个村民小组。纪家沟村是 2010 年至 2012 年三台县的扶贫村, 全县针对该村的情况开展了许多扶贫项目, 如“贫困户发展互助协会”、“扶贫新村建设”, 使得该村贫困落后的面貌得到很大改观。

## 2 纪家沟村村民自治的经验

### 2.1 经验一: 两委选举模式创新 谈到村民自治, 不得不提

的是村中的党支部和村民委员会(即两委会)。农村中的村党支部与村民委员会是村庄众多乡村组织中的两个最为主要的活动主体, 是村庄政治舞台上的两个最主要的权力组织载体<sup>[1]</sup>, 前者是中共在乡村基层的组织形式, 后者是村民自治的自治体。笔者以某次换届选举为例阐述纪家沟村党支部和村委会的工作流程(图 1)。

从图 1 中可以了解该村党支部换届选举的工作流程: 首先, 通过自荐、村民推荐产生支部的初步候选人; 然后公示 7 d 以上并报上级党委审核备案; 接着公示期满召开全体党员会议, 村民代表投票选出 4 名正式候选人, 在此过程中, 初步候选人要进行一个竞选演讲; 接下来选出的 4 名正式候选人要公示 7 d 以上并报上级党委审核备案; 最后, 在 11 月期间召开全体正式党员大会, 从 4 名正式候选人中投票选出书记 1 人和委员 2 人。

需要指出的是, 支部换届选举工作在换届年份的 10~11 月开展, 支部完成换届选举之后接下来再开展村民委员会的换届选举, 即支部的换届工作要早于村委会。这有利于党支部对村委会工作进行帮助和指导, 也符合《村民委员会自治法》的法律精神。

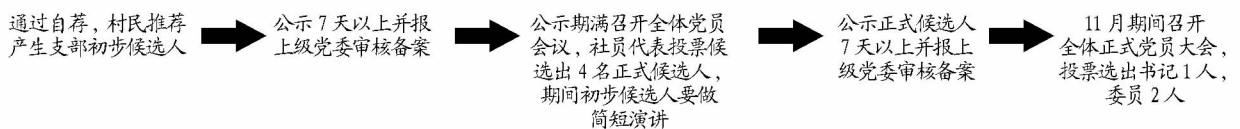


图 1 纪家沟村党支部换届选举工作流程

从图 2 中可以看出纪家沟村村民委员会换届选举的具体步骤: 首先, 通过自荐或村民推荐选出初步候选人, 接着公示初步候选人 7 d 以上并报镇乡民政部门审核备案; 其次, 召

开村民代表大会, 由村民代表投票选出 4 名正式候选人, 在这期间初步候选人要做竞选演讲; 然后公示正式候选人 7 d 以上并报镇乡民政部门审核备案; 1 月 8 日召开全体村民大会, 参加村民大会的必须是没有被剥夺政治权利的年满 18 周岁的本村村民。在村民大会中选出村民委员会主任 1 人, 委员 2 人; 接着选出村民代表 42 人。

**作者简介** 尹博(1991-), 男, 四川绵阳人, 硕士研究生, 研究方向: 城市与社区管理。

**收稿日期** 2015-06-09

村民委员会的换届选举在 11 月至次年 1 月 8 日进行(1 月 8 日是四川省三台县的法定选举日)。村民委员会和村党支部都是每三年进行一次换届选举。在村支部和村委会换届选举完成后,全村再分村民小组以类似于村委会选举的方式选出各村民小组的小组长。紧接着在 3 月份左右召开第



图 2 纪家沟村村民委员会换届选举工作流程

一次村民代表大会,修改、完善村规民约,并制定年度规划及其他重大事项。纪家沟村的村民代表的任期也是 3 年,每季度该村都会开一次村民代表大会,对重大事宜进行商讨。村民代表大会代表的是村民的利益诉求,在村务管理中有着很大的发言权和表决权。

从该村两委会换届选举工作的时间先后顺序及具体流程可以发现,村党支部主要负责抓党建、统筹全局,村民委员会作为全村的自治组织则负责做好全村的公共事业、搞好全村公共服务。

**2.2 经验二:创建贫困户发展互助协会** 无论是农民的自发行为,还是国家的法定行为,村民自治的实现形式主要是通过村民委员会加以实现<sup>[2]</sup>。纪家沟村村民委员会在全村治理过程中代表了村民的意志,体现了本村人民当家作主管理自己事务的政策理念。

2010 年,纪家沟村成为四川省三台县扶贫村,全村通过召开村民代表大会,在村党支部的指导下,由村委会牵头申请到了“贫困户发展互助协会”项目;由理事长、出纳、会计、执行小组长分工负责,入会的贫困户(即协会会员)缴纳入会资金 100~300 元作为互助协会注册资金,协会共收到注册资金 32 000 元,加上财政扶贫资金 90 000 元共 122 000 元。协会主要目的是将协会资金在会员中进行借贷用于发展种植业和养殖业。借贷的利息与银行同期利息相同,采取整借零还的原则,如某会员借贷 1 000 元,则他将从第 3 个月开始还,每个月还 100 元,共计 10 个月还清。这个项目中纪家沟村委会带领村民进行自我治理,实现了种植业和养殖业的增收,让本村老百姓得到了实惠。

**2.3 经验总结** 紫河镇纪家沟村的村民自治经过几十年发展,治理模式已基本成型。

**2.3.1 两委关系协调得当,为全村工作的开展奠定了基础。** 在理想的村民自治状态中,村干部是村民管理本村事务的唯一代理人<sup>[3]</sup>,即村干部是本村村民投票选举出来的,代表着村民管理本村事务从而实现村民自治。而村党支部是中共的基层组织,党支部的权力来自政府的授予。村委会自下而上的自治权和党支部自上而下的控制权难免会出现矛盾。有的地方因为这对矛盾没有处理得当导致农村治理工作很难开展。笔者通过问卷调查发现,纪家沟村 67% 的村民认为村党支部和村民委员会在工作中配合较好,村民委员会基本达到了村民自治的目的。

**2.3.2 以人为本,为民谋利。** 以人为本在村民自治中是指以本村村民为本,积极为人民群众谋福利。在纪家沟村村民委员会工作是否以人为本的调查统计中,笔者发现,共总有 71% 的村民认为纪家沟村民委员会在工作中贯彻了以人为本的理念,19% 的村民认为这方面纪家沟村民委员会做得一

般,有 10% 的村民对此表示不满意。从数据能够得出,纪家沟村委会在工作中体现了以人为本的思路和意识。

**2.3.3 不断创新,与时俱进。** 随着电子政务和办公自动化的兴起,人们的工作效率得到了提高。纪家沟村有村民意识到这一点并建议村委会组织大家对无纸化办公等专业知识进行学习。村委会积极响应,邀请紫河镇相关专业知识过硬的村官为全村进行电脑基本操作、办公软件的应用等知识的讲授,纪家沟村村委会的办事效率明显提高。三台县组织部到纪家沟村开展了远程教育活动,村委会将学到的知识在村民代表大会上进行普及,开阔了村民的视野。

### 3 纪家沟村村民自治面临的挑战

新形势下,纪家沟村的村民自治面临着新的挑战。纪家沟村正确认识村民自治中的矛盾,对突破当前的瓶颈、取得新发展有重要的现实意义。

**3.1 村民自治的制度体系不完善** 村民自治是一项系统的工程,涉及政治、经济、文化各个方面。纪家沟村隶属于四川省三台县,在村民自治的过程中必然会受到四川省和三台县的制约。当前虽然有《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国村民委员会组织法》保障村民自治的运行,但这两部法律主要是从宏观层面给出指导意见,并没有具体落实到关键问题和突发情况,法律的实际操作性不强。《四川省村民委员会选举条例》于 2004 年 1 月 1 日起施行至今已有 11 年时间,某些地方不能适应如今农村的实际情况。

**3.2 村民主体意识不够,农村公民意识尚未形成** 纪家沟村位于三台县最南端,是真正意义上的“穷乡僻壤”之地,经济的落后制约了村民思想的解放和民主意识的觉醒,民主政治还没有成为广大农民的生活必需品,在某种程度上只是一种可有可无的奢侈品<sup>[4]</sup>。笔者整理问卷数据发现,在纪家沟村村民委员会换届选举投票过程中,46% 的村民完全清楚选票的意义,27% 的村民认为是不得不参与投票,17% 的人认为投票只是一种形式,还有 10% 的人没有正面给出答案。从这些数据可以发现纪家沟村民没有形成成熟的民主意识。农民缺乏独立的个体意识,进而缺乏充分的权利意识<sup>[5]</sup>。

**3.3 村民委员会人员结构不尽合理(表 1)** 纪家沟村外出务工人员约 350 人左右,超过了本村总人口的 1/3,其中大部分在 50 岁以下,而留在该村的多为老人、妇女和儿童。外出务工人员实际上很少参与本村的政治生活,造成村民自治的主体萎缩,村委会的人才储备空虚。从表 2 可以看出,纪家

沟村民委员会的3名委员村委会主任和文员年龄上相对偏大;主任、文员则几届都是男性担任;三者的文化程度都较低。笔者在调查中发现,纪家沟村村民委员会的三名委员近

三届都是连任,但也是通过全村村民公正投票选出来的,这就是源于本村精英流失,真正有能力有意愿管理本村事务的人太少。

表1 纪家沟村三届村委会人员构成情况

|     | 2005~2008 |    |    |    | 2008~2011 |    |    |    | 2011~2014 |    |    |    |
|-----|-----------|----|----|----|-----------|----|----|----|-----------|----|----|----|
|     | 职务        | 性别 | 年龄 | 文化 | 职务        | 性别 | 年龄 | 文化 | 职务        | 性别 | 年龄 | 文化 |
| 委员1 | 主任        | 男  | 53 | 高中 | 主任        | 男  | 56 | 高中 | 主任        | 男  | 59 | 高中 |
| 委员2 | 文员        | 男  | 54 | 小学 | 文员        | 男  | 57 | 小学 | 文员        | 男  | 60 | 小学 |
| 委员3 | 计生        | 女  | 34 | 小学 | 计生        | 女  | 37 | 小学 | 计生        | 女  | 40 | 小学 |

注:数据来源于笔者与纪家沟村支部书记、委员访谈过程中所得。

#### 4 完善纪家沟村村民自治的建议

2015年中央一号文件指出,要主动适应经济发展新常态,按照稳粮增收、提质增效、创新驱动的总要求继续全面深化改革<sup>[6]</sup>。紫河镇纪家沟村如何在新形势下健全完善村民自治体系、促进本村治理能力现代化,笔者给出如下建议:

**4.1 完善村民自治的制度体系** 村民自治需要有一系列的制度体系与之相配套。村民自治过程中首先要突出法律的作用,坚持依法治村,加大执行力度,使村民自治得到有力的保障<sup>[7]</sup>。这就要求村委会要向全村普及法律知识,要自觉用法律约束自己的行为。其次,各村应结合实际创新融资办法帮助村民脱贫致富。四川省要着力发掘农村自身的经济潜力,出台可行措施刺激外出务工的农民返乡发展;三台县作为农业大县,要适时开展农业规模经营,为各村发展生态农业,实现农业的产业化提供技术和政策上的支持,并在农民和企业之间建立起长期的纽带。农村的经济发展好了,农村的民众才愿意留在农村发展,进而更多的参与到本村的政治生活中。

**4.2 积极培育农村公民社会,促进村民民主意识的觉醒** 活跃的、参与式的公民社会是国家民主化进程的重要推动力,但我国农村公民社会的发展还处于初期阶段。笔者认为就四川省而言,首先政府部门要对公民社会有正确的理解和认识,敢于还权于人民和社会。其次,政府管理者要在农村广泛宣传民主思想,组织农村村民学习《村民委员会组织法》和《四川省村民委员会选举条例》,让村民明白自己的权利和义务,让农村百姓的民主意识进一步觉醒,变“臣民文化”为“公民文化”。同时,政府部门要鼓励农村成立专业的经济协

会或组织,让农民切身感受这些组织带来的实惠。在组织成立初期政府部门应派专业人员进行指导,组织建构完毕后要让农村的民众自己经营组织,从中获取自身的利益并接受民主精神的洗礼。

**4.3 优化村民委员会结构,构建服务型组织** 纪家沟村的村委会委员年龄、文化和性别结构(表1)在四川省并不是个案。为此,四川省要结合各地实际优化村民委员的结构。在年龄上,要逐步推动委员成员年轻化并出台鼓励年轻人返乡就业的配套政策。针对上岗的年轻委员可能出现的经验和阅历不足等问题,要适时开展培训,培训内容要根据不同市县的情况而有所侧重,要注重培训的实用性,不能流于形式。在性别结构上,要尝试让女性担任村委会主任等职务,在任职上不因性别而设限制。村委会结构的优化说到底还是为了更好地为村民服务,村委会委员要有为人民服务的意识,在农村道路、水利等基础设施建设上下工夫;开展农业技术指导,促进农业增收;主动关注农村的公共卫生和治安情况,为村民提供更好的公共产品和公共服务。

#### 参考文献

- [1] 陈洪生. 村民自治——农村两委关系的解析视角[J]. 求实, 2005(12): 99-102.
- [2] 徐勇. 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索[J]. 华中师范大学学报:社会科学版, 2014(4): 1-8.
- [3] 彭涛. 村民自治中的委托代理关系:共同代理模型的分析[J]. 经济学前沿, 2010(12): 76-82.
- [4] 任中平. 当前村民自治面临的困境、归因与出路——后税费时代省部分农村村民自治状况的调查报告[J]. 软科学, 2007(6): 104-107.
- [5] 陈强虎. 村民权力虚化:特征、原因及对策分析[J]. 中国农村观察, 1999(3): 49-55.
- [6] 关于加大改革创新力度、加快农业现代化建设的若干意见[R]. 2015.
- [7] 王微. 合寨村村民自治制度化研究——广西宜州市屏南乡合寨村村民自治调查[J]. 内蒙古农业大学学报:社会科学版, 2010(4): 61-63, 69.

(上接第285页)

布,把企业形象与环境行为紧密挂钩。这样就可以让公众更好地了解企业相关环境信息,更好地让社会力量参与进去,从而有针对性地监督企业环境行为。

**3.7 建立“绿色直通车”** 为更好地推进公众参与,目前山东有必要建立“绿色直通车”形式,为公众参与提供平台与载体。“绿色直通车”形式在一些国家已经存在,其机理是:当面临环境侵权时,囿于基层政府的包庇,公众有渠道直接向上级政府反映,使问题得以妥善解决。我国目前大量环境群体事件的发生,在一定程度上说明了“绿色直通车”形式的缺

失。为此建议在山东省级升级层面整合相关部门,成立一个兼职部门,负责全省范围内环境事务的上访与诉讼,这个机构向全省公布自己的电话与信箱,设置自己的网站,为公众参与提供“直通车”平台。各个市也可参照省级模式,建立相应的“绿色直通车”。

#### 参考文献

- [1] 丁媚英. 广东环保社会组织迎来发展新机遇[J]. 环境, 2015(1): 45-47.
- [2] 高琼洁, 王东, 赵越, 等. 化冲突为合作——欧洲莱茵河流域管理机制与启示[J]. 环境保护, 2011(7): 60-62.