

外生型与内生型村民自治模式比较研究

——兼论外生型向内生型村民自治转型的条件

吕传振¹, 崔琳琳²

(1.浙江大学城市学院, 浙江 杭州 310015; 2.杭州国际城市学研究中心、浙江省城市治理研究中心, 浙江 杭州, 310002)

摘要: 外生型村民自治产生于 20 世纪 80 年代初, 是以国家政权建设思维下的国家治理需求为逻辑起点; 内生型村民自治则是以 21 世纪社会建设思维下的农村内生需求为逻辑起点。因应村民自治的发展历程与实践, 外生型村民自治的发展路径是从自然村上达到建制村, 内生型村民自治的发展路径则是从建制村下沉到自然村或村民小组。外生型村民自治依靠政府外力推动并以组织建设为重心, 自治多处于悬空状态; 内生型村民自治则在内生外动中建立多层次的村民自治体系, 让自治真正落地。从外生型村民自治走向内生型村民自治, 必须具备以下条件: 一是村民自治实现形式体系应更为丰富, 二是村民自治发展路径应更为多元, 三是村民自治不能沉迷于小共同体, 四是要实现自治与他治的有效衔接。

关键词: 外生型村民自治; 内生型村民自治; 自治模式; 逻辑起点; 发展路径; 运行机制; 治理效果

中图分类号: D422.6

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2016)01-0071-06

Comparative study of exogenous villagers' autonomy and endogenous villagers autonomy:

On the transition condition from exogenous autonomy to endogenous autonomy

LYU Chuanzhen¹, CUI Linlin²

(1.City College, Zhejiang University, Hangzhou 310015,China; 2.Hangzhou International Center for Urban Studies/Center for Urban Governance Studies, Hangzhou 310002,China)

Abstract: Exogenous autonomy and endogenous autonomy are two development stages of villager autonomy. Under the thought of state building, exogenous autonomy which was formed in early 1980s makes nation governance requirements as logical point, autonomy upward as development path, and carried out by external drive, but autonomy is in limbo. Under the thought of society construction, endogenous autonomy which began in twenty-first century makes rural domestic demands as logical point, autonomy downward as development path, implemented by internal and external forces, and autonomy is really landing. The necessary qualifications for villager autonomy developing from exogenous autonomy to endogenous autonomy are as following: First, the realization of the system of village autonomy should be more abundant, the second is the path of the development of the villagers should be more diverse, the third is the villager autonomy cannot indulge in small communities, and the fourth is to achieve the effective convergence of autonomy and governance.

Keywords: exogenous villager autonomy; endogenous villager autonomy; autonomy model; logic point; development path; running mechanism; governance effect

村民自治作为一项制度安排在中国已经实行了 30 多年, 经历了一个复杂曲折的发展过程。20

世纪 80 年代初至 21 世纪初期, 村民自治主要是国家政权建设思维下的外生型村民自治模式, 这种依靠国家外力推动、精英主导而实施的村民自治效果总体不理想, 并在实践中遇到诸多困难与问题而处于发展瓶颈, 因此有人宣布“自治已死”, 成为“失落的自治”。然而, 村民自治的“失落”并不意味着村民自治没有内在价值。相反, 2005 年以后, 在

收稿日期: 2015 - 12 - 20

基金项目: 浙江省民政政策理论研究规划课题(ZMZD201509); 杭州市哲学社会科学规划课题(Z15YD022, Z16JC085); 浙江省社会科学界联合会研究课题(2015B004)

作者简介: 吕传振(1982—), 男, 山东微山人, 讲师, 主要从事农村基层治理研究。

社会建设思维下广东、广西、湖北等地治理创新催生的内生型村民自治模式,让村民自治在实践创新中展现自身力量并再度活跃,将村民自治带入到一个新的发展阶段。

村民自治作为一场平静的民主化革命与中国民主政治发展的突破口,其民主政治价值引起政治学、社会学、人类学等诸多学科领域学者的兴趣,一时成为社会科学研究领域的一门显学。这些研究大多以村民自治制度结构与运作作为基本范畴,主要探讨村民自治制度的历史进程、制度体系、组织形式、规则程序、运作模式及其绩效等相关议题,形成了“价值—制度”研究范式^[1]。以徐勇教授为首的学者在梳理广东、广西、湖北等地村民自治实践创新的基础上,以探索村民自治有效实现形式为突破口,力求“找回自治”,重现村民自治的内在价值,村民自治重现生机^[2]。如果说,“自治死亡论”主要反映的是外生型村民自治的衰弱,而“找回自治论”则主要反映的是内生型村民自治的兴起。从外生型走向内生型,意味着村民自治发展呈现阶段性跨越,村民自治迎来了一个新的发展时期。这两种村民自治模式有何特点与区别?自治效果如何?未来村民自治发展应注意什么问题?笔者拟结合中国村民自治实践,从逻辑起点、发展路径、运行机制和自治效果等方面对这两种村民自治模式进行比较分析,以试图回答上述问题,深化对村民自治的认识。

一、逻辑起点的比较

外生型村民自治产生于20世纪80年代初,其承接的主要任务是人民公社体制解体后,以何种形式将分散化的农民重新组织到国家体系中,实现对乡村的有效治理。因此,以何种方式再次整合分散的乡村社会,有效解决农村公共事务与乡村秩序因无人管理与维护而陷入的“治理真空”状态,成为当时国家面临的突出问题。国家治理需求成为外生型村民自治发展的逻辑起点。随着国家建设与农村经济社会发展,乡村治理亦随之不断发展,在地方政府主动运用农村内部力量参与解决农村社会问题背景下内生型村民自治应运而生。这些问题与解决问题的力量都是内生的,因而农村内生需求构成了内生型村民自治的逻辑起点。

新中国成立后,面临国家政权建设的重要问题。与传统国家不同,现代国家需要通过各种技术与手段,建立国家与基层社会和个体的直接影响关系,实现国家对基层社会与个体的有效吸纳。20世纪50年代农村实行的以“三级所有、队为基础”为特征的人民公社体制,就是国家依靠外部力量对农村社会进行的高度整合与整体性支配。家庭联产承包经营的出现直接动摇了人民公社体制的根基。被称作农村“静悄悄革命”的村民自治是作为人民公社组织的替代者出现的。国家原来运用政权力量,以人民公社形式组织农民、治理乡村的方式受到严峻挑战。正是在这种背景下,20世纪80年代初,在广西宜山、罗城一带出现了农民自我组织起来管理公共事务与社会秩序的自治性组织。这一组织所显示出的自治价值与力量很快受到了当时中央高层的重视,并开始将农民自发行为转换成为国家行为。1982年修订宪法时,在宪法111条第一次出现了村民委员会概念,并将其性质界定为基层群众自治组织。1987年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(简称《村组法(试行)》)又将村民委员会界定为村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,要求其办理农村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安。可见,村民自治最初出现虽是农民自主自发的,但当其转化为国家制度时,它是重新建构农村秩序为导向的,满足的是国家基层治理需求,解决的主要是人民公社解体后所带来的“治理真空”问题。

2005年后,国家开始从政权建设进入社会建设,政府开始面向农村,考虑农村公共事务与农民实际需求。以往村庄公共事务主要是政府事务,更多的是通过自上而下的行政力量加以完成,村民参与很少。随着农业税的全面废除和社会主义新农村建设的推进,村庄大量公共事务产生于农村内部,并且与农民利益高度相关,如土地流转、美丽乡村建设等。这些大量内生的事务单靠国家力量很难解决,需要充分挖掘农村内部治理资源和动力,调动农村内部主体性力量参与社会问题的解决。正是在这种背景下,一些地方村民自治再度活跃。如广西在“美丽乡村·清洁广西”活动中,在一些非干部负责的地方,积极开发与利

用当地力量,在建制村以下的屯建立理事会,组织农民参与乡村清洁活动。这种方式得到了当地政府的认同,并将党的基层组织与村民自治结合起来,形成了“党领民办、群众自治”机制。位于广东西北部的浮云市,在推动农村社会建设过程中,特别强调村民小组的独特功能,在村民小组一级建立村民理事会,由村民选举老党员、老教师、老干部等乡村精英组成,在兴办农村公益事业中发挥了重要作用。可见,这一阶段村民自治的复兴源自于农村社会内生问题解决的需要,它不再是外部制度建构的产物,而是当地政府主动激活农村内生力量的结果。

二、发展路径的比较

目前,关于村民自治发展路径主要存在向上生长论、横向扩展论与自治重心下沉论三种争议^[3]。中国的村民自治自发产生于自然村,定型在建制村,再度活跃于自然村^[2]。从村民自治发展历程和实践看,外生型村民自治发展路径主要是自治上达,即从以自然村为基础的村民自治上达到以建制村为基础的村民自治。而内生型村民自治的发展路径则是自治下沉,即从建制村为基础的村民自治下沉到建制村以下以自然村(村民小组)为基础的村民自治。

20 世纪 80 年代初,国家急于将农民自发形成的自我组织与自我管理方式上升为国家正式制度安排,以填充公社体制留下的治理真空,所以村民自治制度设计之初还保留着一些农民创造的特色。

《村组法(试行)》明确规定:“村民委员会一般设立在自然村;几个自然村可以联合设立村委会;大的自然村可以设立几个村民委员会。”可见,这一时期的村民自治是以自然村为轴心和基础加以开展与实现的,自然村构成了村民自治一级单元。固然,以自然村开展村民自治,虽可依靠共同习俗与规范加以组织和治理,但由于国家地域广阔,人口众多,自然村落形式多样,地域边界不确定,无疑会給在自然村上建立村委会带来困难。而且当时全国农村还存在“乡镇—村民委员会—村民小组”和“乡镇—管理区(村公所)—村民委员会”等不同体制,也不适应国家行政管理的统一要求。因此,1998 年全国人大常委会修订通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》(简称《村组法》),将“村民委员会

一般设立在自然村;几个自然村可以联合设立村委会;大的自然村可以设立几个村民委员会”的规定改变为“村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组”,并强调“有利于经济发展和社会管理的原则设立”。这时的村民自治单元已不再是自然村,而是国家统一规制下的建制村,村民自治也由自然村自治走向了层次更高、规模更大的建制村自治,自治呈现出上达趋势。

从自治角度看,以自然村(村民小组)为单元的内生型村民治理模式显然更便于村民开展自治。因为自然村是一个自然形成的居住聚集地,也是村民日常交往的主要生活区。村落的范围来源于农民日常交往过程中的心理认同,是一个为人们所公认的事实上的社会单位,是一种“事实体制”^[4]。为此,2014 年中央一号文件提出,“探索不同情况下村民自治的有效实现形式。在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,可以开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点。”广东清远市在推进基层治理体制改革过程中,主动将自治单元缩小至自然村,即推进村民自治下移,将现有的“乡镇—村—村民小组”调整为“乡镇—片区—村(原村民小组或自然村)”,并在乡镇与村委会之间建立党政服务站。成都马岩村以村民小组为基本单位,按照村民居住区域将全村划分为五个服务管理区,形成了“村民自治管理大院”模式。湖北秭归县按照“地域相近、产业趋同、利益共享”等原则,将全县 186 个村划分为 2 055 个自然村落,并在此基础上开展村落自治。此外,安徽、江西赣州等地也纷纷进行以自然村(村民小组)为自治单元的内生型村民自治探索。这些探索的实质就是将村民自治的重心从建制村下移到自然村或村民小组,并充分利用地方传统资源,在较小单元上实现村民自治的有效实现。

三、运行机制的比较

外生型村民自治的运行机制主要有:一是政府主动推动。村民自治能够在乡村社会加以实施,其主要推动者是政府。如每三年一次的村级换届选举活动就是政府作为一项工作加以推进的。村民自治制度是一条发挥群众主体作用与国家主导作用有机统一的民主自治之路,社会权利的自主空间正是

在国家权力“在场”的状态下发育成形的。这也是中国基层政治制度发展的独特现实逻辑^[5]。二是以选举为突破口,重在选人。标志性事件是吉林省梨树县创造的“海选”形式,即将村委会干部的提名权完全交由村民。这种方式改变了传统的指派、选派方式,在全国产生了重要影响。随后,很多地方也纷纷探索选举方式,如“两推一选”等。选举权在四个权利中率先发展,成为基层民主的重要体现。同时,这一时期选出的人员大多是民间精英,因此村民自治多具精英主导特点,如“能人治村”等。三是以组织建设为重点,追求制度完善。村民自治的产生与发展不能不受传统人民公社的规制。这就使得村民自治一产生就是以组织建设为重心的,并试图以国家制度规范村民自治进程,将村民自治纳入制度化与法治化的发展轨道^[6]。如《村组法(试行)》将村委会组织建设以法律的形式加以确立并细化;1990年中共中央组织部等部门联合召开村级组织配套建设会议,要求将村党支部与村委会作为主要村级组织加强建设;修订通过的《村组法》又使得村民自治组织体系结构更加完善,村委会组织建制与职责更加明确。四是村级选举向政权层面扩展。随着村级选举在全国推行,一些地方开始将竞争性选举引向农村乡镇,最具标志性的是四川省遂宁市步云乡的“乡长直选”,在全国引起很大的反响。

内生型村民自治的运行机制主要有:一是内生外动。内生型村民自治是地方政府在推进当地治理过程中,面临着日益复杂化、多样化的农村事务而又充分暴露出国家力量有限性之时,开始转变过去包揽一切的做法,在政府与民意互动基础上,以机制激发农民的内在力量,促进农民广泛参与,实现政府与社会的协同共治。广东云浮、广西河池、湖北秭归等地的创新实践就反映了这一趋势。可以说,村民自治的复兴,是补充国家力量不足的产物,显示了村民自治的内在价值及强大生命力,实现了从“替民做主”向“让民做主”的转变。二是以议事为突破口,重在议事。其标志是在解决农村问题过程中成立理事会、议事会等议事决策组织,通过村民自主自发议事,重点解决与村民利益紧密相关的公共事务,实现自己的事情自己办,以体现议事民主。如云浮市的村民理事会,广西河池的党群理

事会、成都的村民议事会等。2013年8月2日,安徽省又首次在全国范围内将“村民小组的村民可自愿成立村民理事会”写进《村组法》实施办法,体现了村民理事会组织的重要影响。三是有多层次的村民自治体系。如果说外生型村民自治主要在建制村层面,以村委会为载体而加以开展,形式较为单一,那么,随着自治权的下沉,内生型村民自治可以在建制村、自然村、村民小组等层面,以村委会、理事会等为载体而开展多层次的自治。这使得村民自治实现形式更加丰富。当然,将自治权放在自然村或建制村不是核心问题,关键是如何有助于实现村民自治。四是自治向城市延伸。农民进城在将问题带入城市的同时,也将村民自治的传统资源带入城市,尤其是在一些拆迁安置小区,新市民自治有力地推动了城市基层自治发展。例如,厦门海沧区的绿苑小区,是由商品住房户、拆迁移民户及经济安置房户组成。拆迁移民户主要由渔民组成。上岸后的渔民利用传统文化资源,在原来渔村老人协会基础上自发成立东屿协调自治小组,有效地推动了城市社区自治。

四、自治效果的比较

外生型村民自治是借助国家力量由上而下推动加以实现的,其主要有两方面的贡献。一是将自治引向民主。自治不一定是民主,而民主则一定需要自治。如果说《村组法(试行)》的主要成就在于将村民自治内涵界定为“自我管理、自我教育、自我服务”的话,那么1998年修订通过的《村组法》的主要贡献就在于将村民自治内容进一步扩充为“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。从“三个自我”发展到“四个民主”,实质上是将自治引向民主,这对将传统自治体系纳入到现代民主体系具有重要意义。二是将民主理想转化为现实行为。外生型村民自治实际上是通过海选、乡长直选等方式,将一种蕴含在社会之中的民主理想运用于社会实践的政治实验,并使得民众在实验中获得了一种权利意识。当然,这场政治实验多少具有理想色彩,例如作为村民自治制度重要推动者的彭真曾表示:“老百姓管理好一个村,将来就能管理好一个乡,管理好一个乡以后,将来就能管理好一个县、一个省。”^[7]不过,理想与现实总是存在差距。

随着基层民主自治的发展,一些与基层社会和民主不相适应的问题开始显现出来。最典型的是村民自治的治理理念、模式和方法往往很难将具体问题落到实处,对于如何避免村委会行政化、如何培养与发挥村民自治能力与水平等问题如果缺乏足够的理论自觉与实践创新,村民自治将很难继续推向深入^[8]。这就导致虽然国家在制度上赋予村民以自治权,但这种自治权并未能真正实现。村民自治更多是停留在制度文本上“空转”而难以“落地”,村民自治在农村治理过程中逐渐“失落”。

内生型村民自治是在内生外动过程中形成的。它的主要贡献有两方面。一是探索村民自治有效实现形式,让自治真正落地。村民自治具有强大的内在价值,而这种内在价值需要有效的外在形式加以实现。没有有效的实现形式,村民自治的内在价值再大也会无从反映,自治更多停留于制度文本的层面。因此,内生型村民自治日益突出村民小组或自然村的作用,划分小自治单元,在建制村下的自然村落、村民小组开展自治,同时又成立村民董事会、议事会、监事会等组织,形成了多层次多类型村民自治有效实现形式,有助于破解外生型村民自治形式单一、自治空转的难题,让自治真正落地。二是展示了村民有效自治的重要条件。村民自治作为一项根植于群众实践中的制度和活动,必然要求相应的社会条件与之相适应,否则,村民自治将无法有效运行。从目前一些地方自治下沉的实践来看,这些条件主要包括利益相关、地域相近、文化相连、群众自愿、便于自治等,涉及产权关系、社会联系、文化认同、自治能力等深层领域的结构^[2]。当然也应看到,内生型村民自治将自治下沉到自然村或村民小组,虽可能更适宜于自治,但从长远看,它可能又会限制自治的发展。这是因为自治单位愈小,其自治范围和内容也就愈有限。如内生型村民自治中,大量村民自治事务多限于社会事务。而当下,村民公共利益远非仅在自然村或村民小组之上,很多利益是在建制村一级甚至远超建制村,还要涉及地方政府,如国家系列惠农政策就由地方政府经手落实在建制村层面,直接涉及农民的直接利益。因此,如何克服因较小自治单元而带来的自治和参与领域的局限不容忽视。

五、实现村民自治转型的条件

“自治死亡论”与“找回自治论”是村民自治发展阶段在学术话语上的某种体现。如果说外生型村民自治是以民主为理想,以政府外力推动来追求自治制度完善的话,那么内生型村民自治则是以民主为工具,以农村内生需求为动力来追求自治的有效实现形式,通过有效自治实现村民利益。它不再是一种民主蓝图,也不再是一种民主实验,而是一种与人们利益密切相连的实践创新,使得自治与利益相随。也正是如此,村民自治才能够从制度走向实践,从悬空走向落地,从失落走向复兴。目前,中国乡村治理正处于基于外部性制度安排向基于内生型需求推动的制度创新大变革之中,要想更好地推动村民自治的有效运转,实现从外生型村民自治到内生型村民自治的转型,还需注意满足以下几个条件。

一是村民自治实现形式体系应更为丰富。受过去思维定势影响,村民自治往往等同于村委会自治,后果是村委会被赋予过多的职责与期望,既不利于村委会自治,也不利于其他自治领域的开展。事实上,除了村委会,实践中出现的各种理事会、议事会、监事会等都是自治体,都可在村民自治中发挥重要作用。因此,村民自治可在建制村、村民小组等层面实施多层次自治,可通过海选、协商、沟通等方式实现多类型自治,也可在公共政治领域、经济领域、社会领域、文化领域等实现多样式自治。村民自治向多层次多类型多领域延伸,实现有机互动,或许才是村民自治未来发展方向。

二是村民自治发展路径应更为多元。外生型自治所倡导的上达路径,更多的是一种发展规划与未来愿望,虽然与现实还存在很大差距,但并非意味着只有下沉一条道路,实际上横向发展道路也有一定实践。例如,河南、山东、湖北等地最近出现的以新型农村社区作为自治单元而开展的新型农村社区自治,形成了“社区自治+村民自治”等多层次自治格局,也能适应当地农民需要,促进自治发展。也正是因为如此,2015年中央一号文件再次强调,要继续搞好以社区为基本单位的村民自治试点,探索符合各地实际的村民自治有效实现形式。

三是村民自治不能沉迷于小共同体。从现代社会发展过程来看,国家对乡村社会的渗透,定然会

改变乡村社会结构,整合乡村社会资源。内生型村民自治强调自治重心下沉,缩小自治单元,形成小规模共同体,更符合自治发展要求。因此,一些学者提出了重建小共同体主张,理由是小共同体因利益相关、文化相同等特征,成员之间易于达成一致意见,形成集体行动,便于自治^[9]。然而,要想完全回归到过去村落小共同体既不现实,也不可能。内生型村民自治之所以强调自治下沉,是为了探索有效自治单元,提升自治品质,为村民自治发展奠定更好基础,而绝非向传统体制的回归。

四是实现自治与他治的有效衔接。在现代农村社会治理中,政府自上而下地治理农村社会与村民自治自下而上地参与国家治理都是不可避免的。这就要求,一方面政府要转变职能,眼光向下,面向农村社会事务,以公共服务为导向塑造服务型政府,实现服务下沉;另一方面要培育与引导各种类型的村民自治组织,通过机制激发自治组织的积极性与主动性,拓宽村民自治参与政府治理领域,实现参与上升。通过这种服务下沉与参与上升的联动方式,实现村民自治与政府治理的有机衔接与良性互动,推进村民自治向更深层次发展。

参考文献:

- [1] 黄振华. 村民自治研究的范式转换与理论提升[J]. 理论与改革, 2015(6): 188-192.
- [2] 徐勇, 赵德健. 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(人文社会科学版), 2014(4): 1-8.
- [3] 朱敏杰, 胡平江. 两级自治: 村民自治的有效实现形式[J]. 社会主义研究, 2014(5): 102-107.
- [4] 费孝通. 江村经济——中国农民的生活[M]. 北京: 商务印书馆, 2001: 25.
- [5] 胡位钧. 20世纪90年代后期以来城市基层自治制度的变革与反思[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2005(3): 32-34.
- [6] 徐勇. 村民自治的深化: 权利保障与社区重建——新世纪以来中国村民自治发展的走向[J]. 学习与探索, 2005(4): 61-67.
- [7] 彭真. 彭真文选(1941-1990年)[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 608.
- [8] 赵秀玲. “微自治”与中国基层民主治理[J]. 政治学研究, 2014(5): 51-60.
- [9] 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.

责任编辑: 曾凡盛