

向林峰. 城镇化背景下湖南贫困地区村民自治现状及困境分析——基于130个偏远村庄的调查[J]. 江苏农业科学, 2020, 48(16): 1-6.
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2020.16.001

城镇化背景下湖南贫困地区村民自治现状及困境分析 ——基于130个偏远村庄的调查

向林峰

(湖南化工职业技术学院, 湖南株洲 412004)

摘要:建立城乡发展一体化机制是湖南省“十三五”规划的一个重点工作,而城乡一体化的推进必然会打破农村自治原有体系,给村民自治带来困境。通过问卷调查对湖南省贫困地区130个村庄村民进行调查,发现在新型城镇化进程中,贫困地区村民自治出现实际参与率低、乡(镇)政府干预过度、行政化倾向明显、宗族家长影响严重、村干部能力不足、参与主体弱化等困境。针对这些困境,可以从村民自治制度体系、村民素质、村干部能力、信息化技术等方面提升村民自治的有效性。

关键词:贫困地区;村民自治;城镇化;参与率;乡(镇)政府干预;行政化倾向;宗族家长;村干部能力;参与主体

中图分类号: D638 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2020)16-0001-06

村民自治作为我国农村基层的民主政治制度,30多年来为我国民主政治的发展和政治文明建设作出了巨大贡献。但村民自治制度诞生于城乡分治的二元体制框架下,天生具有“纯农式”特征,主要体现在参与主体的封闭性、管理内容的事务性和基层性^[1]。而新型城镇化的本质是人的城镇化,是农村原有的产业结构、就业方式、人居环境、社会保障等一系列由“乡”到“城”的逐渐转变,最终消除城乡差别、工农差别和城乡分治的格局,实现城乡一体化^[2]。随着城乡一体化的深入,农村人口流动加剧、城市元素融入增多,必然会冲击现有的村民自治体系,带来农村基层治理困境。因此,加强对城镇化背景下村民自治发展研究不仅是我国基层民主理论研究必须面对的课题,更是新型城镇化问题研究、乡村振兴战略实施的重要内容。自2013年党的十八大明确提出走新型城镇化的发展道路后,新型城镇化背景下村民自治的发展问题成为学术界的关注热点。已有的相关文献普遍认为新型城镇化背景下的村民自治存在以下几个方面的问题:民众参与积极性不高、参与度较低^[3];村治主体缺失^[4]且严重弱化^[5];参与者以老年人为主,思想素质保守,且村干部领导能力不足^[6];在相关法律法

规和制度缺位的情况下,基层政府行政嵌入过度,村干部被越来越多自上而下的规范要求束缚住手脚,失去了主体性和主动权^[7],行政化倾向明显,并最终导致村民自治制度完全处于空转状态、村民自治功能的弱化^[8]、村民自治社会失灵^[9]、伪“乡贤”势力干扰乡村民主管理^[10]等问题。不可否认,这些研究结果都具有非常强的现实依据。但我国农村地域辽阔,地区发展不平衡,农村研究须要准确把握“地”和“类”的属性和特质,需要研究者在学术目标指导下进行实地调查,收集资料,通过分析来完成^[11],且已有研究偏重于宏观,主要以个案研究为主,缺少与农村中具体的“类”相结合。综上,本研究从“湖南省贫困地区”这一具体“类”出发,通过对湖南省贫困地区村民的问卷调查了解村民自治的现状,明确贫困地区村民自治的困境,进而对新型城镇化背景下村民自治提出建议。

1 数据与调查

1.1 样本分布

本研究采用问卷调查法,调查对象为湖南省贫困地区农村年满18岁的村民。由于选择研究贫困地区这一大类,调查区域选定为湖南省《2014年统计年鉴》中的46个贫困县中距离城镇5 km以上的村庄。由于调查内容具有一定的敏感性,需要熟人进行调查,因此调查人员从湖南化工职业技术学院在校学生中招聘,要求生源地来自湖南省以上46个贫困县,所在村庄离城镇5 km以上,招聘到的调查

收稿日期:2019-11-05

基金项目:湖南省哲学社会科学基金一般课题(编号:17YBA150)。

作者简介:向林峰(1980—),男,湖南邵阳人,硕士,副教授,主要从事农村经济管理研究。E-mail:191199791@qq.com。

人员共 130 名,分布于 33 个贫困县的 130 个村庄(表 1)。由调查人员利用春节假期 2017 年 12 月至 2018 年 3 月对其所在村村民进行面对面调查,每个村调查 5 份以上,共发出调查问卷 1 000 份,收回 855 份,其中有效问卷 730 份,有效率达 85.4%。调查对象中男性 315 人,女性 415 人;从年龄状况来看,30 岁以下 455 人,30~45 岁 140 人,45~60 岁 105 人,60 岁及以上 30 人;从身份来看,普通村民 690 人,村干部 40 人;从文化程度来看,小学文化 76 人,初中文化的 147 人,高中或中专 143 人,大专及以上学历 364 人;从居住情况看,常居村里的 120 人,常年在外有 610 人。

1.2 问卷设计与调查

调查问卷从已有研究发现的问题出发,同时围绕民主选举、民主管理、民主决策、民主监督等 4 个方面共设计 33 个问题,主要包括被调查村的基本情况,被调查者的基本情况,被调查者参与民主选举、民主管理、民主决策、民主监督等方面的情况及满意度,被调查者对村庄管理的建议等 4 个部分,其中后 2 个部分是调查重点。考虑到调查内容具有敏感性,要求调查员在调查之前再三强调调查信息的保密性,并对关键问题缺失进行追问,这在一定程度上保证了问卷数据的有效性和问卷的回收率。

2 新型城镇化背景下湖南省贫困地区村民自治现状

被调查村庄普遍分布在偏远山区,以农业生产为主,城镇化水平低,人力资源整体水平不高,资金短缺。在城镇化浪潮中,虽然这些地区农民的收入不断增加,但主要来源于外出务工,农村的本质在今后相当长时期内仍难以改变。因此,作为农村基层政治制度的村民自治仍将长期存在。城镇化对村民自治的影响也主要来源于人口的流动。通过对调查数据的分析发现,湖南省贫困地区村民自治取得了一系列成就。

2.1 选举制度日益规范,村民对选举满意度高

民主选举是村民委员会组成成员产生的途径,是村民自治的前提和基本环节。只有通过有效和民主的选举,选出代表组成的村民自治组织才是真正的自治组织。本研究调查的 130 个村都已建立了规范的村干部选举制度,能按照《中华人民共和国村民委员会选举法》的基本原则进行。在村干部的选举模式上普遍采用 2 种形式:第 1 种是两票制,即

表 1 调查地区及调查村庄数量

序号	地区	调查村庄数量 (个)
1	安化县	14
2	保靖县	1
3	慈利县	2
4	洞口县	3
5	桂东县	2
6	花垣县	7
7	石门县	2
8	吉首市	2
9	江华县	2
10	涟源市	6
11	绥宁县	2
12	武冈市	3
13	新晃县	2
14	新邵县	5
15	溆浦县	3
16	永顺县	10
17	中方县	3
18	龙山县	2
19	隆回县	9
20	泸溪县	6
21	麻阳县	2
22	宁远县	1
23	平江县	4
24	祁东县	4
25	桑植县	9
26	邵阳县	5
27	双峰县	5
28	通道县	4
29	新化县	3
30	新宁县	2
31	新田县	2
32	炎陵县	1
33	沅陵县	2
	合计	130

成立村民选举委员会—选民公示—村民直接(提名)投票选举候选人—村民直接投票选举村民委员会成员;第 2 种形式是海选,即成立村民选举委员会—选民公示—村民直接投票选举村民委员会成员。但在具体实施上,在不同阶段不同的村略有不同。从调查数据来看,村民对选举的满意度整体较高。在“本届村民委员会的选举您是否满意?”的问题上,选择很满意的有 46 人,选满意的有 529 人,满意度达 78.77%(图 1)。

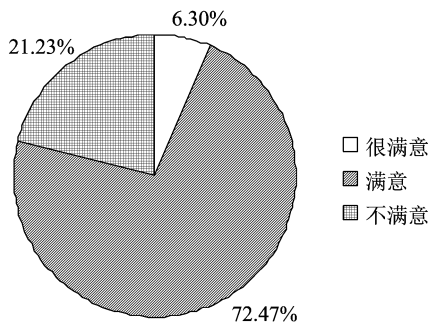


图1 对本届村民委员会满意度调查结果

2.2 民主体管理与决策的实现形式基本成型,村民民主体管理与决策的意识日益加强

民主体管理即村民依据国家的法律法规和党的方针政策,结合当地的实际情况,全体村民讨论制定村民自治章程或村规民约,对日常村务进行管理。在调查的130个村庄中,基本都制定了“一事一议”制和一系列村规民约。而民主体决策即村民有权参与对涉及村民利益的重大事项并进行决策。民主体管理和民主体决策是村民落实自我管理、自我教育、自我服务的关键环节,其实现的重要民主体形式就是村级会议,具体包括村民会议、村民代表会议、村民委员会会议。在调查的130个村庄中,都已制定了明确、规范的村级会议制度,且村民对村级会议的认识也较深刻。在问题“您觉得村里的大事该由谁决定?”的回答中,有510人选择村级会议,占总调查人数的69.86%,且村民参加民主体管理、民主体决策的主动性较高。在问题“村里的大事需要村民参与讨论和决定吗?”的调查中,选择“有必要”的有620人,占总样本的84.93%。在问题“邀请您参加村里大事决策您去参加吗?”的调查中,选择“愿意”的有420人,选择“看情况”的有275人,选择“不愿意”的只有35人,仅占总样本的4.79%。而在选择“愿意”和“看情况”的695人中,在问题“您愿意参加村里决策的原因是什么?”的调查中,回答“我有权利参加”的有230人,占33.09%。

2.3 民主体监督机制日趋完善,村民民主体监督热情较高

民主体监督即通过村务公开、民主评议村干部、村民委员会定期报告工作等形式,由村民监督村中重大事务,监督村民委员会的工作和村干部行为。民主体监督是实现村民自治的重要保证,但在实践中长期处于弱势地位,其重点是财务公开。调查数据显示,本研究调查的每个村都建立了财务公开制

度,同时也实行“村财乡管”制度。在村级层面也建立了各种形式的监督组织,如有14个村建立了民主理财小组、30个村建立了村务公开监督小组、33个村建立了民主评议干部制度小组。村民参与民主监督的热情较高,在调查的730人中,了解村务公开制度的村民有550人,占75.34%;在财务公开时,主动去看并积极讨论的有385人,占52.74%。

3 新型城镇化背景下湖南省贫困地区村民自治面临的困境

虽然湖南省贫困地区的村民自治取得了一定的发展,但这种发展主要得益于当地政府的大力宣传和引导,属于被动发展,如在调查的部分村庄,每家每户都发有《村民自治守则》和《村民委员会选举法》。当然,在此过程中也面临不少的困境。

3.1 村民选举实际参与率不高

从选举参与率来看,在调查的730人中亲自参与投票的有250人,委托他人投票的有125人,参与率为51.37%,刚好超过一半,且实际情况可能更低。在调查中了解到,每次选举之前选举委员会成员要花费很多时间和精力在动员参选和通知外地务工人员上,且要求他们一定参加,所以在“投票原因”的调查中,有5.6%的人选择“村里强制参加”(图2)。从参加投票人的身份来看,常居村的120人全部亲自参加;而在长期在外的610人中,亲自参加投票的只有130人,委托他人投票的有125人,因故未投的有355人,占外出人员的58.20%。从不参加选举的原因来看,在未投的355人中,有239人选择“不在村庄”,占67.32%(图3)。可见,人口大量流动是导致村民参与率低的关键因素。

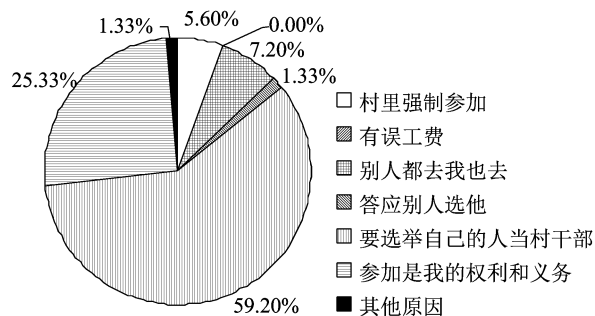


图2 湖南省贫困地区村民自治村民参与投票的原因

3.2 乡镇政权干预过度

由图4可知,在被调查的730人中,认为村干部与乡(镇)干部关系非常好的有213人,占29.18%;认为村干部与乡(镇)干部关系不好的只有14人,

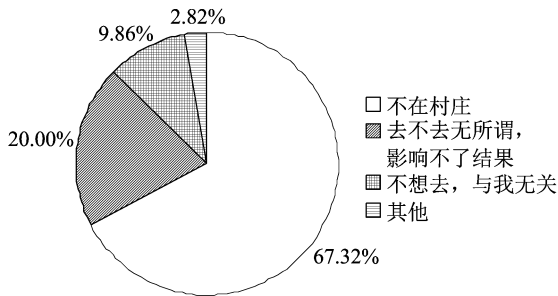


图3 湖南省贫困地区村民自治村民未投票的原因

仅占 1.92%。村干部与乡(镇)干部关系密切的主要原因在于湖南省贫困地区村民自治过程中乡(镇)政府的积极引导和参与。调查发现,每当换届选举来临时,为了确保选举工作的顺利进行,负有“指导”之责的乡(镇)政府都会投入大量的人力和物力参与到选举的各个环节,包括初期的宣传活动、推选村民选举委员会、联名提名候选人、确定正式候选人、组织选举计票、解释投票结果等。当然,政府的参与主要是由于乡(镇)政府会对村民自治产生顾虑,担心由于村民文化程度和自治能力低下、自身精力有限等原因,导致村民自治走偏。如在所调查的大部分村庄,村民民主选举只能选出有一定差额的备选村民委员会成员,这些备选成员只有乡(镇)政府通过“犯罪、违纪违规审查”筛选后,剩下的人员才能正式成为村民委员会成员。但在指导关系不明确和不公开的情况下,这种“保姆式”的指导也给乡(镇)政权干预选举留下了余地。例如,在调查的 D 村,2013 年 6 月的选举中王某非党员也非村干部,但与该乡党委书记是同学关系,为确保王某成为村主任,乡政府直接提名王某为候选人,并任命其为选举委员会主任。所以,调查中仍有 3.97% 的村民认为村干部是政府决定的,在对民主选举不满意的 75 位村民中,有 37% 的人提出不满意的原因是村干部选举由乡(镇)政府内定。

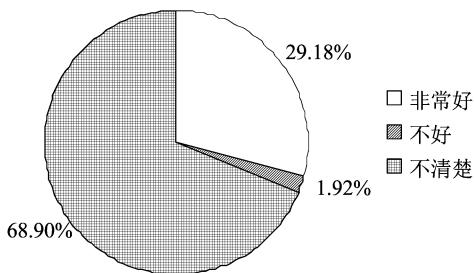


图4 湖南省贫困地区村民自治过程中村干部与乡(镇)干部的关系

3.3 行政化倾向日益明显

从村民自治的日常运行来看,行政化日益明

显,主要表现在 2 个方面:第一,从村干部的身份来看,村干部日益由兼职化转变成专职化。调查发现,所有村庄都新修了村部服务中心,村干部基本实现了集中办公,周一到周五都要按时上班,部分乡(镇)政府还安排专人对村干部上班情况进行督查。村干部普遍反映已基本没有时间从事农业生产,其收入主要来源依赖于村干部工资收入。第二,从村干部的日常事务来看,村干部须要完成乡(镇)政府安排的社会服务、生态环境、精准扶贫、民政等方面的事项平均有 20 余项。导致村民自治行政化的原因主要来自乡(镇)政府对村干部诱导性的控制。特别是在新时代,乡(镇)政府虽然从沉重的农业税中解放出来,但仍有美丽乡村建设、扶贫等多项指标任务需要村干部配合完成。随着基层民主制度的不断完善,乡(镇)政府不能再依靠传统的人事任命来控制村民委员会的决策过程。但在新型城镇化背景下,乡(镇)政府控制的资源日益增多,如村财乡管、贫困户指标、危房改造指标等。为了获得这些资源,村民委员会完全处于被动位置。在这种情况下,乡(镇)政府常常会不断整合垄断在手中的资源诱使、迫使村民委员会来实现其意志。调查发现,在对村干部不满意的 105 份调查问卷中,有 44% 的人提出不满意的原因是村干部“只听政府的”。

3.4 宗族家长影响严重

由图 2 可知,在“投票原因”的调查中,亲自参与选举和委托他人选举的 375 人中有 222 人选择“要选举自己的人当村干部”,占 59.20% 以上。可见,宗教家长思想在贫困地区村民自治中仍然影响严重。主要是因为村民自治的文化基础是乡村文化,其中乡土文化、家族文化、礼俗文化等对村民的影响根深蒂固。虽然在新时代下的宗族一般不会明显介入正式的政务中,但是其对村民的选举行为、村干部的工作态度和方式都起着潜移默化的影响。如在某村调查中,一个普通党员抱怨“我已充分发挥了党员的先锋模范作用,把我家族的贫困户带脱贫了,但村书记家族的‘贫困户’不仅没脱贫,反而变多”。且在民主决策上,宗族背景强弱会影响到村干部是否具有发言权和决策权,如来自大房的村干部虽然不一定是主要的村干部,但是其却拥有更大的发言权,而来自小房的虽然位居主位,却要处处规避忍让。

3.5 村干部能力不足

由图 5 可知,在被调查的 730 人中,选择“很满

意”“满意”的分别有 87、276 人,总体满意度只有 49.73%;选择“有些不满意”“很不满意”的分别有 87、24 人,不满意度达 15.21%。而在村干部满意与不满意的原因调查中,主要原因都是村干部的能力,其中满意的原因中选择村干部能力的占 66.00%,不满意的原因中选择村干部能力的占 32.00%。可见在湖南省贫困地区,村干部能力是影响满意度的重要因素。究其原因主要是因为在新城镇化整合背景下,农村涌现出诸多新的社会治理问题,如社会治安紊乱、农村抵押贷款问题、户籍制度问题、农村医疗保障问题等,对村干部的服务能力提出了新时代的挑战和要求。所以,在“村庄管理中有哪些方面需要改进”的问题调查中,“环境污染”“垃圾管理问题”“医疗建设不够完善”等问题频繁出现。

3.6 参与主体弱化

由表 2 可知,男性村民中亲自参与率为 33.65%,女性村民中亲自参与率为 34.70%;小学、初中、高中(中专)、大专及以上村民中的亲自参与率分别为

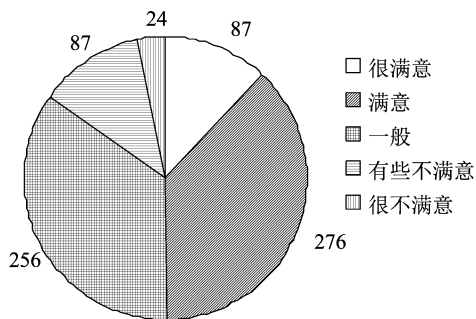


图 5 湖南省贫困地区村民自治过程中村干部满意度

50.00%、42.18%、39.16%、25.82%,可见村民自治的积极参与者都以女性、初中及以下学历村民为主。由于村民自治参与主体文化素质和政治主体意识有限,同时对自身缺乏信心,在官本位思想影响下,只愿“官管民”,不敢“民管官”,对村民自治的监督乏力。调查结果显示,在“村子应该由谁来管理?”问题上,选择“村干部”“政府”的人数占 79%,选择“村民自己”的人数仅占 18%;且在宗族家长制绝对权威下,村民也只敢服从,不敢监督。因此,民主监督形同虚设,实际上没人敢实行。

表 2 被调查者参与投票情况

选项	样本数(人)	不同性别的投票者数量(人)		不同文化程度投票者数量(人)			
		男	女	小学及以下	初中	高中及中专	大专及以上
亲自参与投票	250	106	144	38	62	56	94
委托他人投票	125	36	89	20	28	20	57
未投票	355	173	182	18	57	67	213
合计	730	315	415	76	147	143	364

4 小结与政策建议

综上,湖南省贫困地区村民自治面临的困境主要来源于实际参与率低、乡(镇)政府干预过度、行政化倾向明显、宗族家长影响严重、村干部能力不足、参与主体弱化等 6 个方面。而深究产生这些困境的根源,主要是由于乡村关系不明确、村民民主意识和法制意识低、村干部能力不足、村民民主参与成本高,因此,可以从以下几个方面努力,提升湖南省贫困地区村民自治的有效性。

4.1 健全村民自治制度体系,实现基层民主的法制化,理顺乡村关系

在城镇化进程中,我国农村社会急剧变迁,地区经济社会资源流动性加大,乡(镇)政府与村民委员会之间的利益边界模糊化,因此,须进一步健全和明确基层民主实施中的各项制度和程序。

第一,通过法律规范来明确乡村之间的“指导

与被指导”关系。到目前为止,我国对乡村关系进行规定的正式法规和制度只有《村民委员会组织法》和《农村基层组织工作条例》。而在这 2 个文件中,对于乡村之间关系的成文法律规定又过于粗略与原则化,选择的随意性较大。因此,为保证乡村关系的健康发展,各地方都有必要根据当地的特点,制定详细的《村民委员会组织法》和《农村基层组织工作条例》的实施制度,通过制度的形式明确哪些工作是需要乡(镇)政府对村民自治进行指导的,哪些工作是需要村民自治委员会协助乡(镇)政府完成的,哪些具体工作是村民自治自主管理的。同时,加快村民自治选举制度、村级事务管理机制、村干部监督机制的创新,出台可操作性强的《村民自治实施办法》和《村民自治选举办法》,杜绝乡镇政权“非法”干涉村民自治的可能。

第二,加快乡镇政权行政体制改革,转变政府职能。农业税的取消标志着国家治理理念的改变,

也标志着乡镇政权职能发展方向的改变。这就要加快推进乡镇政权行政体制改革,积极实现向服务型政府转变,主要是做到科学界定乡镇政权的职能,把乡镇政权从以往“无所不管、政企不分、政社不分、政资不分”的职能中分离出来,认真做好那些必须由政府做的事,而那些政府不应管、也管不好的事决不插手。

第三,加强对村民们的思想和法制教育,形成强大的社会规范。政府应采用宣传、集中学习等多种形式加强村民对村民自治政策和法律的了解和认识,提高村民的思想认识和民主意识,发动广大群众积极参与村民自治,提升民主监督水平;同时,成立隶属于县级以上政府部门的村民自治监督机构,加强对村民自治的合法性监督和处理村民对村民自治的投诉。

4.2 加强民主意识和法制观念培训,提升村干部和农民群众的素质

在贫困地区精英流失严重,导致村干部和农民群众素质普遍较低,在村干部中普遍存在不相信群众,官僚主义、腐败寻租、人治观念、宗族家长制影响等现象;而在农村群众中,则普遍存在文化程度较低、民主意识缺失、官本位思想严重等问题。要改变这些问题,首先,须要继续提高村干部和村民的民主意识。可以结合一些具体案例,正反宣传教育,加大有关村民自治法规的宣传力度,提高群众的素质以及对自治的认知程度,同时提高其政治参与的知识、技术和经历,使之形成较成熟的现代民主观念。其次,加大法制宣传力度,制定明确、操作性强的条文规定,明确相应法律后果,严肃杜绝农民宗族本位思想和村干部腐败的思想根源。最后,积极引导大力发展农村集体经济。大力发展集体经济是缓解干群关系、遏制宗族势力、提高组织权威的重要基础,只有有了雄厚的经济,基层组织才有坚实的物质基础,公共权力才能在与抗衡中稳定运行。

4.3 “引培”结合,提升村干部服务能力

城镇化进程中不断出现的新问题、新现象都对村干部的管理能力提出了新时代的挑战和要求,可以采取“引培”结合的方式,提升贫困地区村干部的服务能力。“引”即引导,通过大学生村官制度、村干部考公务员加分等政策吸引年轻有位的青年加入村干部队伍;“培”即培训,对在岗、有学习潜力的

村干部,乡(镇)政府可以提供一定的经费支持,到相关高等院校、全国优秀示范村等进行考察学习。

4.4 采用现代信息技术,线上线下结合降低村民参与村民自治的成本,提高村民自治效率

民主选举参与率低,选举质量不高,民主监督不到位的主要原因是外出务工人员参与成本高,信息交流少,情况不熟悉。因此,可利用现代信息技术,线上线下结合降低村民参与村民自治的成本,提高村民自治效率。线下即现场,主要针对年龄大、常住村里、不会用信息化手段以及愿意来现场的村民,仍然按传统的模式进行现场投票选举,当面开村级会议,进行现场村务公开;线上即网络形式,主要针对常年在外、年轻、懂信息化技术的村民,利用现有的某一个信息技术平台,如深圳市腾讯计算机系统有限公司正在推广的“为村”平台等,把他们集中起来,多加强交流,重构熟人网络,让他们了解村庄的最新动态,同时通过网络进行民主选举、民主管理、民主决策以及民主监督,进而提高村民自治的水平。

参考文献:

- [1]谢建芬,李昱熹. 城市化语境中的农民政治参与“非农化”探析[J]. 浙江社会科学,2014(12):113-117,159.
- [2]程超,童绍玉,彭海英,等. 江苏省城镇化-农业现代化的耦合与城乡一体化的关系研究[J]. 江苏农业科学,2018,46(7):308-314.
- [3]王海斌,宋玉营. 民族地区村民自治行政化倾向——来自126个行政村换届选举的分析[J]. 南方农村,2019(1):51-55.
- [4]杨春娟. 村庄空心化背景下乡村治理困境及破解对策——以河北为分析个案[J]. 河北学刊,2016,36(6):204-208.
- [5]任中平. 村民自治遭遇的现实困境及化解路径[J]. 河南社会科学,2017(9):7-12,19.
- [6]张啸. 欠发达地区村民自治问题研究——基于洪江市湾溪乡的调查[D]. 长沙:湖南农业大学,2017.
- [7]贺雪峰. 规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩证法[J]. 社会科学,2019(4):64-70.
- [8]王文彬. 农村人口空心化背景下三农新困境与对策研究[J]. 农业经济,2016(11):64-66.
- [9]程静,罗家为. 村民自治的发展困境与出路[J]. 人民论坛,2015(21):153-155.
- [10]刘张飞. 新形势下欠发达地区乡村民主治理的困境与突破——以皖西北地区为例[J]. 农村经济与科技,2016,27(17):244-245.
- [11]徐勇. “分”与“合”:质性研究视角下农村区域性村庄分类[J]. 山东社会科学,2016(7):30-40.