

资源缺位区域村民小组自治与公共领域再造

——基于豫西 Y 村的考察

李欣茹

(华南师范大学 政治与公共管理学院, 广东 广州 510630)

摘要:村庄自治的有效实现一直是基层治理的重要问题,根源可追溯至税费改革后出现的村级治理“悬浮化”,而后在“亮点村”行政导向与村干部治理偏好的双重影响下,村级治理进一步偏离自治本质,从而催生了以村民小组为主体的自我治理模式。村民小组自治的实现机制主要表现在自治主体的权威认同、自治需求的必然要求以及自治资源的有效供给等方面,继而再造了一个自治公共领域。这一公共领域展现的是“选得出、议得了、能监督”的自我循环体系,其中“选得出”即选举规范是基础,“议得了”即民主协商是关键,“能监督”即监督有效是保障。三者互为前提、彼此衔接,共同促进小组自治的可持续发展。

关键词:村民小组自治;资源缺位区域;公共领域;项目下乡

中图分类号:D422.6

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2025)05-0096-09

一、问题的提出

乡村治理水平事关乡村振兴战略以及中国式现代化伟大征程的实现。2024 年中央一号文件《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》明确指出,应重点提升乡村治理水平。同年 7 月,《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》进一步强调,“健全基层党组织领导的基层群众自治机制,拓宽基层各类组织 and 群众有序参与基层治理渠道”。但随着乡村治理进入以“强国家”为特征的资源分配阶段,治理规范和治理任务也随之“下乡”^[1]。县乡政府及各个职能部门不仅将诸多行政任务层层下压至村级组织,且普遍要求办事留痕,以便定期进行绩效考核,这促使许多村庄推行村干部坐班制并进行职业化改革。这一过程中,乡村治理逐渐呈现行政化^[2]、技术化、形式化倾向,以及“行政消解自治”^[3]与“治理悬浮”^[4]等样态。

与此同时,在 2014 年和 2015 年的中央一号文件中均明确提出探索“村民自治的有效实现形式”。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案的通知》(厅字〔2016〕31 号)进一步明确,在黑龙江、广东、云南等省份开展村民自治单元下沉的改革试点,旨在通过村民小组自治提升乡村治理能力^[5]。有学者从村民委员会设立的宪法属性和组织法规定出发,阐释了以村民小组为基本单元下移自治重心,设置村民委员会或村民理事会的合法性^[6]。关于小组自治助力乡村治理的研究,学术界主要围绕三个维度展开:其一,功能维度。村民小组由人民公社时期具备经济核算资格的生产队演变而来,是《中华人民共和国村民委员会组织法》中规定的我国农村最基层的自治单元,历来就有“自治”传统^[7],其熟人社会禀赋有助于民主协商制度的推行,^[8]其“微治理”样态能够有效实现项目在“最后一公里”落地,^[9]并具有组织动员、秩序维持、利益平衡等多项治理能力^[10]。其二,结构维度。在农村基层治理中,村民小组长处于村民委员会与村民之间的中间位置,既是村民群体的“当家人”,

收稿日期:2024-11-12

基金项目:国家社会科学基金青年项目(24CZZ011)

作者简介:李欣茹(1994—),女,山西运城人,华南师范大学政治与公共管理学院特聘副研究员,博士。

也是村级组织及国家的“代理人”^[11],因此,村民小组被视作国家与社会的沟通媒介,扮演群众利益诉求和国家政策下达的中转站角色,^[12]最终达致村庄治理体系中行政与自治的“双轨治理”^[13]。其三,实现机制维度。村民小组在处理组级公共事务和协调公共利益的过程中促成集体行动,^[14]进而获得自治性的社会赋权。除此之外,该过程也依赖于一定的制度支持与激励,^[15]渐趋衍生出青年主导型村民小组自治模式和村贤主导型村民小组自治模式^[16]。

既有研究主要是从“工具和客体”的身份本位出发,探讨村民小组的结构特征、功能作用以及实现机制,却并未结合现如今乡村治理面临的新情况:国家通过项目的形式向村庄输入大量资源,但资源并非在村庄内部及各个村庄间均衡配置。对于在覆盖范围之外的村民小组来说,其公共品需求将在一定程度上催生小组自治的自生成,此时的村民小组是以能动性主体的形象呈现。同时,相关研究对于“村民小组自治”的成效探讨,主要集中于村民小组满足村民需求的具体事项层面,并未进一步揭示更深层次的治理意涵。鉴于此,本文延续学术界关于村民小组自治的讨论,以豫西Y村的考察经验为基础,探讨资源缺位区域的村民群体如何运用“小组”这一组织基础实现自治,剖析其内在运行机制,并进一步阐释再造的公共治理领域。

二、“悬浮”的村民委员会与“失落”的村民小组

豫西Y村共有耕地1620亩,退耕还林280亩,林地总计3000亩,下辖有10个居民小组,共360余户、1520余人。凭借独特的山区环境,Y村持续承接众多项目进行资源开发,已呈现出利益密集型特征,正逐步发展为旅游型村庄。受区位差异影响,村内经济分化明显:多数小组的村民经营农家乐、商店、饭店等与旅游相关的生意,而其他部分小组的村民则外出至市区务工。其中,第4、5、6村民小组(总计330余名村民)于2015年从原老街区域整体搬迁至现址,经统一规划和房屋建设,集中发展农家乐,目前已形成集群效应。该区域也是Y村目前生意最好的区域,被称为“新区”。而最早发展农家乐的第1、2、3村民小组(总共520余名村民),虽距离景区最近,第3组甚至就居于景区内部,但受景区规章制度限制,开发优势逐渐减弱。距离景区最远并以务工为主的是第7、8、9、10村民小组(总共670余人)。总体上,大部分村民长期在村且利益在村,外出务工者也多在市区范围内,呈现出“离土不离乡”的流动特征。因此,各村民小组公共需求旺盛,新需求不断涌现。本文所采用的材料均来自研究团队2020年7月5日—7月25日在Y村开展的半结构访谈和参与式观察,访谈对象包括村干部与普通村民。

(一)村级治理的悬浮化

治理悬浮问题起源于税费改革后。伴随国家整体经济发展战略的调整,农村在国家发展格局中的定位发生重大转变,大量项目资源输入为农村自主发展提供了空间,但基层政权与农民的关系也由“汲取型”转变为“悬浮型”^[17]。近年来,随着基层治理现代化的不断推进,村治主体被吸纳进行政体制内部,需要完成大量上级下达的行政考核任务,导致其与村民之间的联系逐步弱化,影响了村级组织的权威性。

“亮点村”定位决定了Y村的行政性面向。Y村所在的W镇,是所在市区内财政资源最为紧张的乡镇,而Y村凭借背靠4A级自然风景区的区位优势和发展潜力,成为该镇较具资源优势的村庄之一。该景区自1990年由政府主导开发,1999年修建了全市第一条索道,直至2020年景区仍在持续建设中。这一先天优势使Y村成为W镇政府重点打造的“亮点村”,成为其对外宣传的重要窗口。2014年,在乡镇政府协助之下,Y村引进了总投资近3亿元的老街建设项目,该项目于2019年竣工,显著提升了景区知名度并带动游客数量迅速增长。2019年下半年,市政府向W镇拨付4000万元乡村发展资金。起初,W镇拟分配给Y村1300万元,但村书记向镇领导提出:“资金不能像撒胡椒面似的,要集中火力。Y村打造好了,就能起到带头作用,将钱放在其他农业村是没有用的。”最终,4000万元资金均投向Y村,用于建设村委会办公大楼、精准扶贫成果展厅等旅游配套设施。在获得大量资金和建设用地指标的同时,Y村也需承担更多行政性任务,包括接待不定期领导视察、应对各地干部参观学习、接受环境卫生突击检

查、整理报送各类材料以及配合采访宣传等。此外,副职村干部还需参与街道摊贩管理、村办旅游公司日常运营、“厕所革命”等专项工作。可见,领导班子的中心工作已全部集中在旅游开发和配合上级打造“亮点村”上,日益悬浮于村民的实际生活需求之上。

富人型村干部的治理偏好进一步加剧了村级治理的悬浮化。Y村村书记作为本村富裕户,在市区拥有一家农贸市场和一片建筑门面房,年收入颇丰,其也因生意繁忙而长期不在村。这样的富人型村干部通常具有“商人化”的思维逻辑以及利益导向的行为逻辑,偏好对上追求“让领导有说得出的亮点”,对下则通过密切关联党员群体巩固自身政治地位。在村书记的领导之下,全村10个村民小组根据其与其与景区距离及政府关注程度的差异被划分为两类:一类是“重点小组”,主要包括由第4、5、6组构成的“新区”;另一类为“非重点小组”。依据发展状态,“非重点小组”又进一步分为两小类:一是自我发展型小组,为农家乐发展优势逐渐衰落的第1、2、3村民小组;二是自我维持型小组,即位置偏远、无任何开发活动、处于发展停滞状态的第7、8、9、10村民小组。居住在第7组的老书记感慨道:“现在我们这儿是真正的村了,上面的已经是城了。”该组2000年修建的道路现已破败不堪,其中田间土路每年都需要小组自己平整,而新区的路已经过了土路、砂石路、水泥路、柏油路、石板路的几次换代。表明村干部的治理偏好使得仅占全部村民总数1/5的重点小组囊括了全村大部分的资源,而占全村4/5的村民被忽视在公共治理领域之外。

(二)组级公共需求的自治化

在Y村,每一个非重点小组都有自身亟需解决的公共需求。其中,自我发展型小组主要关注如何处理与景区的关系以及路灯等公共品供给;自我维持型小组则侧重村组道路和田间基础设施的修缮等方面。两者均希望村级组织能够向上级申请项目与资金,或以官方身份与景区进行协调。然而,由于这些诉求与村干部的治理重点相脱节或“错位”,最终均未能成功。当前的状况是,只能依靠这些非重点小组的组长扮演“当家人”的角色,有限度地回应村民公共治理需求。

首先,村民小组具有强烈的集体归属感与责任感。在组内资源短缺的情况下,部分村民小组自身承担起还款责任。例如,自我维持型第8小组,小组长是王某。伴随2018年“美丽乡村建设”的逐步推进,村委会要求将一条隶属于第8组的村庄主干道从3米拓宽至10米,当时承诺的资金来源为市政府拨付60%、乡政府拨付40%。然而工程结束后,两级政府均未拨付任何款项,导致小组拖欠建筑材料供应商11万元、工程队3.5万元。小组长认为“这是乡里欠组里,组里欠厂家的”^①。在本村,组集体常被视为非常“实”的一级。8组组长自觉将位于组域范围内的村庄主干道修建划归为本组集体的责任,并始终认为这是组集体的欠债,所以应该承担起还债义务。实际上,组域与村域只是地理区位方面的区分,并非责任范围的“非此即彼”,村民委员会作为村庄最高一级正式组织,应主动向上级争取已承诺的资源,而非由小组长“东奔西跑”。整个事件清晰反映出组级治理的自主性,这与村级治理的悬浮性之间形成强烈对比。

其次,村民小组“力所能及”地提供组内公共品。以自我维持型的第7村民小组为例,由于距离景区较远,是全村唯一一个未被景区占用任何土地的小组,因而组集体无任何收入,仅依靠村集体每年发放给每位村民的60元外来收入作为组集体日常开支,并以此勉强承担公共品的供给。第7组组长向村级组织多次争取项目,欲将组内“通地”土路修为砂石路,但村干部表示“没有这样的项目”。村民抱怨道:“发展重点不在我们第7组,而是在景区,导致老百姓最迫切的需求无法得到解决。连贫困村的路都已经修到田间地头了。”因此,每次下雨之后,小组长只能组织组员平整土路,每次需花费2000~3000元^②。

最后,村民小组长积极组织群众保护自身合法权益。例如,开发商租用第3组的40亩土地,用于店

① 资料来源:访谈记录20200726WM(访谈编码规则:访谈时间+访谈对象姓名首字母。下同)。

② 资料来源:访谈记录20200720XM。

铺出租。2019年,有两家商户私自在商铺后面加盖了两间附属房,被本组组员发现后要求拆除。之后,商铺老板找到小组长协商,小组长提出的条件是“可以建,但需缴纳租金”。他对此的考虑是“土地闲着也是闲着,盖了房收租,还能增加一些组集体收入。但若对方不交钱,就给他扒了”。随后,小组长组织召开村小组大会,与村民代表共同商议设定了每平方米20元的收费标准,并组织人员实地测量面积、收取租金。最终,共有5~6家建设了附属房的商铺缴纳了租金,总额近2000元^①。由此可见,当发生土地纠纷时,开发商选择直接与小组长而非村书记协商。这一事实表明,村民小组在日常生活中是被各方事实性承认的一级自治单元。同时,该案例也证明了组级治理主体具备组织集体行动、有效回应和维护组内共同权益的能力。

三、村民小组自治的实现机制

村民小组由自然村的熟人社会发展而来,以地缘、血缘、亲缘等关系为基础,具有联结村民、发挥自治的天然优势,是乡村治理体系中最基层的治理单元。Y村小组自治的形成源于两个方面:一是村级治理悬浮化,无法有效满足村民的公共治理需求;二是村民小组构成了兼具治理主体、治理合法性、治理需求以及治理资源的完备体系,能够有效弥补村民公共治理的功能性缺位。

(一)自治主体的权威认同

村民小组的治理主体是小组长,虽然其不属于国家行政体系中的正式干部,但却是基层治理中必不可少的组成部分。小组长对自身身份权威的自主性认同,是村民小组实现自治的关键因素,既明确了自治主体,也保障了自治的合法性。

小组长身份权威的形塑主要来源于两个方面。一是村干部对于小组长职位的认同和维护。在Y村,村干部和小组长在长期工作实践过程中已经形成了一种配合机制和工作守则,表现为彼此尊重职权边界、互不干涉和僭越。例如,2020年,一位包组干部在处理第1村民小组水厂减压池项目时,意图直接协调处理村民与施工队之间的意外纠纷,却遭到小组长带领组民三次集体阻工。小组长认为“我是小组长,这个工作应该由我来做”。此事使村干部意识到在事关村小组的具体工作中,“村干部不能随意代替小组长做事情。如果小组长不做,村干部可以督促小组长去做。如果小组长干不了,可以与村干部一起协作。总之不能替代,不然小组长会产生心理不平衡,认为上级没有将小组长放在眼里”。自此,村干部更加注意恪守职责边界,避免与小组长产生权责冲突。二是小组长对于自身权威和身份的捍卫。在Y村,小组长能否成功当选,既取决于小组长竞争选举的自我意愿,更依赖于村民对竞选者的认可。因此,小组长深切理解自身权力合法性的来源,并在实践中坚决维护其身份所带来的权威与责任。例如,2019年,Y村主任组织召开村小组长会议。会上,第3组小组长黄某提出景区入口管理规则的限制严重影响了组内农户的农家乐生意,但在反映问题过程中与村干部发生争执。一名村干部表示:“能干就干,不能干就把你撤了。”黄某认为这是在威胁自己,异常气愤地回应:“我是村民选的,不能随便撤,不是你说让干就不让干的。”事后,黄某和第7组的小组长一起向管理区书记反映情况。书记居中协调,对小组长表示:“村干部这样说话不对,你们回去后该怎么干就怎么干,但你们这样来找我(告状)也欠妥当”;又对村干部说“你们不能这么说,怎么能随便免人家的职呢?”^②。

村级组织在日常工作中与村民之间的联系较为薄弱,这在一定程度上使得村一级主要发挥行政指导功能,从而形成了村民委员会与村民小组相对独立、分工协作的制衡关系^[18]。在这一结构中,小组长真正成为村民的“当家人”,切实发挥着维护村民利益的作用。相应地,村民也通过民主选举赋予小组长政治合法性,使“人民当家作主”在基层民主制度中得到实质性体现。

① 资料来源:访谈记录 20200719LM。

② 资料来源:访谈记录 20200719HM。

(二) 自治需求的必然要求

自治需求是村民小组实现自治的内在动力和直接原因,其不仅包括对公共品的需求,更包括围绕土地所展开的发展需求,这直接关系小组成员的集体利益。如前所述,Y村被定位为旅游村庄,目前仍处于持续开发阶段,不断承接来自上级的建设资源。在这一过程中,土地问题自然成为开发的核心。根据《中华人民共和国土地管理法》,农村土地归集体所有。这里的“集体”可以是镇集体、村集体或村民小组集体。其中,村民小组是最基层的一级农村集体经济组织。在本村,一直是由村民小组内部自行组织调整土地、解决土地纠纷等事务,因此,村民小组事实上被默认为土地的集体所有权主体,依法享有相应的土地所有权、使用权,并作为一级会计核算单位,履行组织公共事务和调解土地纠纷的公益性职能^[19]。

“2013年,村集体租用了第2村民小组的一块土地,但另一块约3亩的耕地则一直免费让村集体使用。久而久之,村集体便认为这3亩耕地是它自己的,但我(小组长)并没有被糊弄过去。由于争执不下,第2村民小组最终与村集体对簿公堂。我们小组认为‘尽管这3亩土地没有土地证,但整片土地历来属于我们组,不可能中间单独有一部分是属于村集体的’,最终,组集体赢得官司,村集体需每年支付6000元租金。^①”

另一件事是,“景区附近的一块空地,起初免费供本组人停车使用,后来游客渐渐多了起来,空余停车位也逐渐允许游客免费使用。但村集体后来提出要收取停车费,并禁止本组村民停车。我(小组长)不同意,若村集体要收停车费,我组集体就要收土地租金,最终不了了之。^②”

在农村地区,土地通常可以分为耕地和建设用地。在当前土地开发普遍实行国有征收制度的背景下,Y村的开发商并未通过征收途径获取国有土地进行开发,而是直接与村集体和组集体协商,向组集体支付土地租金。实质上,是组集体通过出租净地的方式改变土地使用性质,催生了集体经营性建设用地的形成。正是在这样的土地开发传统以及对发展型旅游村庄土地增值预期的共同作用下,村民小组内具有密集的公共利益,也必然面临复杂多变的利益关系和权利争夺。相应地,小组也产生了更多、更迫切的自治需求,亟需通过有效的内部自治机制来协调矛盾、实现集体权益。

(三) 自治资源的有效供给

自治资源的有效供给是实现小组自治的必要前提。村民小组的治理主要是回应农民的“社区公益性需求”,^[20]涵盖公共品供给、土地调整、纠纷调解等多个方面,这一切必然以自治资源为基础。自治资源包含多个层次,既包括物质性资源,也包括非物质性资源;既有外部型资源,又有内生型资源^[21]。对于小组自治来说,内生型物质与非物质资源尤为关键,这类资源意味着资源本身的公共性、资源和需求的对称性、资源使用的自主性以及资源供给的持续性,但一般情况下,这类资源在每个村民小组中通常都较为有限,具有一定的稀缺性。

在Y村,几乎每个村民小组都拥有一定的内生型物质资源,这些资源主要来源于土地流转。其中,重点小组的耕地已全部用于旅游开发;非重点中的自我维持型小组土地流转规模较小,如第10村民小组共有耕地100余亩,景区仅占用几亩;而自我发展型小组因邻近景区,开发较早,土地流转较为充分。以第3村民小组为例,其耕地几乎全部流转,具体包括:景区自1980年起陆续流转土地40亩,早期租金较低,2017年新流转的3亩地年租金为4万元;自来水厂征地10亩,一次性支付27万元;2003年,由私人老板流转30余亩土地用于商业街门面建设,合同期限50年,年租金4000元;文物研究所租用7亩,年租金5000元。此外,还有一些零散土地出租给村集体和私人。小组长一般会与村民协商制定分配规则,将部分收入留作组集体日常开支,大部分则按人口平均分配。除物质性资源外,村民小组大会作为彰显公共性的重要场域,是一项不可或缺的非物质性资源。在Y村,小组内部任何集体事务均须经村民小组大会

① 资料来源:访谈记录 20200714CM。

② 资料来源:访谈记录 20200719JM。

讨论,并严格执行“超过三分之二同意方可通过”的规则,有效防范和避免了“搭便车”行为。村民小组大会兼具公开性和排外性特征——只有组集体成员有权进入这一公共舞台,公开讨论与自身利益相关的事务,表现为一种身份的展演和自主权的释放,同时也进一步增强了组集体成员间的认同感以及小组的集体属性。

四、再造公共领域

哈贝马斯所构建的理想型“公共领域”,是指所有公众都可以在其中,对产生于生活世界的公共问题,进行自由、平等、开放的民主商谈,^[22]塑造的是立足于理性个体间的“主体间性”交往行动,^[23]进而使公共意见借助公众舆论的作用约束公共权力并赋予其合法性^[24]。哈贝马斯所追崇的公共领域,要求的是价值中立、单一、超越生活世界,^[25]以便摒除外在因素的额外干扰,纯粹立足于公共视角,进行公共讨论。尽管哈贝马斯的公共领域是一种理想类型,但其所倡导的以公共意见约束公共权力、营造“公”的氛围,却与Y村村民小组的公共领域机制具有一致性。事实上,Y村小组自治的实现进一步再造了一个公共领域。这一公共领域展现的是一种“选得出、议得了、能监督”的自我循环体系,效用在于满足公共需求、协调内部秩序,实现所谓的“结平衡账”^[26]。

村民小组长“选得出”是“议得了”与“能监督”的基础。Y村是旅游发展型村庄,潜力巨大,促使多数村民长期在村从事农家乐和饭店经营、工程承包等兼业活动,不仅储备了丰富的小组长人选,也保障了小组候选人有较好的经济来源,能够支撑其担任补贴有限的小组长职务。长期以来,村民小组长都是由本组全体村民直接选举产生,形成了良好的制度传统。目前,本村组级治理主体的竞争较为激烈,并未出现传统农业型村庄无人愿意担任的情况。Y村一般会有两种小组长类型:一类并无特定利益诉求,包括偶然当选或生活负担较轻的村民;另一类则带有明确利益动机,如有较强政治意愿,希望借此平台获取更多经济利益(如承包小工程、获得务工机会等)。但无论属于哪一类型,要想“选得上”并“能当久”,都需具备两大关键条件:其一,社会结构上的优势,即获得组内血缘、亲缘和姻缘等关系网络的支持;其二,个人能力的验证,即能有效处理土地利益纷争、保障每位组民的权益,这是“当得长久”的必备条件。

“议得了”,指对公共事务开展民主协商并实现村民“气”的弥合,这既是对组级治理主体能力的考验,也是农民行使监督权的重要参考,更是小组内部再造公共领域的关键。如前所述,土地是Y村利益争夺的焦点,村民小组作为一级会计核算单位,土地问题在组内具有结构性的利益连带属性,因此小组长必须有能力维持组内人地关系的动态平衡,并对外有效保障集体土地权益。在本村,许多小组都有调地以及与开发商争夺土地利益的事件,需要全组村民共同参与小组大会进行协商。协商的过程既是对小组内部政治关系的梳理,也是化解村民不满、弥合“气”的过程。村会计在回忆自己担任小组长的情况时感叹:“风平浪静时,啥事也没有,乱的时候啥事都出现了。平时小事不值得说,混乱时却都要提出来。”所谓“小事”,实则是群众诉求的具体体现,具有事件琐碎、无明确规则、诉求合理性难以判断等特征。但这些“小事”不能任其在私人层面持续发酵甚至激化,而应通过小组大会这一平台进行公开的“气”的宣泄,从而维护组内公平正义,这一过程就是“结平衡账”。例如,2019年,第3村民小组就开发商私建附属房的问题召开了十多次小组会议。在会上村民趁机提出各种诉求,小组长则采取“大事解决,小事模糊化处理”的策略。这样做,一方面可避免因琐碎事务过度消耗公共资源,节约治理成本,同时仍尊重农民的表达意愿;另一方面,可将有限资源与精力用于处理累积性的“大事”,履行村民小组自治职责,维护小组公共性。

“能监督”主要体现农民对组级治理主体的有效监督,是公共领域能够持续良性运转的保障。在Y村,尽管组级治理主体因竞争激烈而主要依靠社会结构的优势成功当选,但在小组治理过程中,村民并不缺少检验小组长能力和公心的机会。实际上,在每个组员心中都有“一杆秤”,能够清晰地明辨小组长的所作所为,最终小组长能否连任或者“当得长久”,还是取决于自身的能力。

“我们第1村民小组的原小组长石某,都当了七八年小组长。但后来在组织组员承包机动地的时候,

因没有明晰账目,‘小组长说组员没给钱,组员说给了’,造成账目混乱,被村民罢免。之后,苗某当选小组长,又因未能妥善处理调地和机动地承包费的问题,遭到村民强烈反对而离职。2015年,村委会推荐我担任小组长。我先解决历史遗留的承包费问题,劝说组员‘小组的土地,荒一年,每亩就损失600元,每年就损失几千块钱。这样耗着也不是事,草长多了,就更不好种了’。既然原有账目已无法核实,我决定重新核算,并让石某补缴7000元;同时为承包土地的农户减免部分租金,再收取一部分费用,之后就按土地总量除以成年人口数为基准平分土地。2018年,我竞选村委会委员,组员们都把票投给我。^①”

村民在小组内能够直接并有效地行使监督权,既能够撤换无能力和不称职之人,又能让有公心的小组长长期在任。例如,第8组的小组长王某之前是村民代表,在2012年以65票(总共80余人投票)高票当选,于任期内多次争取道路修补项目、协调组内纠纷等,工作表现突出。尽管王某曾表示“因工作太多,不想继续担任”,但每次换届选举中都高票当选。可见,村民对小组长的直接监督,保障了组内公共领域的良性运转。

“选得出、议得了、能监督”分别代表选举规范性、协商民主性以及监督有效性,三者互为前提、彼此衔接,形成一个来源于村民生活世界又超脱于生活世界的“自在”内循环,共同建构了小组内部的政治公共领域。该公共领域具有以下三个特点。一是公共性,这是公共领域的基本性质,体现着公共价值。公共领域是以村民共同需求为导向,以公共利益为纽带,推动村民选出合适的治理主体,并以公共事务的处理效果作为评判标准,完全立足于公共视角。二是自主性。公共领域发展的推动机制在于村民意志,是村民群体以集体协商的方式参与治理体系和公共领域的运行,包括其内部的治理主体、规则、利益等方面的调整,犹如相互嵌套的齿轮,一环紧扣一环,自主推进。三是有限性。小组公共领域并非“诸侯政治”,其发展受到更高一级村民委员会的行政监督和规范指导,同时也接受村民群体的民主监督,以便维护村庄整体的团结与稳定。

五、总结与讨论

村级自治的有效实现一直是基层治理中的重要问题。本文以豫西Y村的考察经验为基础,探讨乡村自治的有效实现形式及其内在机制。自税费改革以来,基层政权逐渐悬浮于乡村社会之上。当地政府对于Y村“亮点村”的定位决定了其行政性面向:一方面可以获得大量项目资源的倾斜,另一方面也须承接更多自上而下的行政考核,耗费村级组织大量人力、物力和精力。同时,Y村富人型村干部的治理偏好进一步加剧村级治理的悬浮化,使得多数资源集中于“重点”小组,忽视了人口占多数的“非重点”小组的公共需求。这样的治理状况催生了“非重点”小组的自我治理。村民小组长带领组员,积极承担属地责任,力所能及地提供组内公共品以及保护自身利益,有效维持了组内秩序。Y村村民小组自治的实现机制具体包括:其一,村干部和小组长自身对自治主体的权威性认同,这是小组实现自治的关键性因素;其二,Y村作为旅游发展型村庄,面临大量因土地产生的治理需求,而组集体又是实际的土地所有者和使用者,所以多元自治需求是基层自治的直接原因;其三,在Y村几乎所有小组都有一定的土地流转租金收入作为自治的物质资源,再结合小组大会等非物质性机制,共同构成了村民小组实现自治的必要前提。实际上,这样的小组自治进一步再造了一个公共领域,这一公共领域展现的是“选得出、议得了、能监督”的自我循环体系,其中“选得出”即选举规范是基础,“议得了”即民主协商是关键,“能监督”即监督有效是保障。三者互为前提且彼此衔接,共同促进小组自治的可持续发展。

在此需要厘清的一点是,任何形式的自治都是在村庄特定公共事务中发生和体现,因为公共事务并不具有时时发生性,所以“自治”更多时候是作为一种“能力”隐藏在村庄治理之中,并在关键事件的必要时刻发挥作用。在此基础上,村民小组作为一种传统的组织形式,具有潜在的自治能力,且这种自治能力

^① 资料来源:访谈记录20200713CM。

在各类村庄中具有普遍性。各个村庄由于资源禀赋、区位特征、治理基础等的不同,能够承接的国家项目资源也存在差异。对正处于资源密集投入或资源丰裕状态的发展型村庄而言,村治主体与组级治理主体可分工协作、积极配合。在此类村庄内部,村治主体需不断承接上级资源并规划村庄整体发展,处于总体把控的位置,一定程度上悬浮于村民实际生活之上;而组级治理主体则可发挥其扎根村民生活世界的优势,及时、准确了解群众最为欠缺的公共品信息,实现资源与需求之间的有效对接与平稳落地。相反,对于项目资源有限但仍存在内生公共需求的维持型村庄,村民小组自治显得尤为必要。赵晓峰、马锐的相关研究表明,治理单元越小,动员能力越强,越容易产生集体行动,越能提升治理效果^[27]。因此,村民小组可通过动员组内经济能人、乡贤、青壮年等节点人物获得物质资源,并组织在村村民充分利用有限资源发挥主观能动性,实现效用最大化,弥补发展短板,共创美好生活。

概言之,村民小组普遍具有自治能力,但更为关键的是如何激活这种能力。这需要村级组织、乡镇政府等多方主体积极引导村民小组发掘治理人才、识别自治需求、整合自治资源,并通过培育和规范人才激活机制、信任生产机制、集体行动动员机制、权责规范机制等,推动小组自治在公共事务中有效发挥作用。

参考文献:

- [1] 桂华. 迈向强国家时代的农村基层治理——乡村治理现代化的现状、问题与未来[J]. 人文杂志, 2021(4): 122-128.
- [2] 赵晓峰, 魏程琳. 行政下乡与自治下沉: 国家政权建设的新趋势[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(4): 110-116.
- [3] 王向阳. 当前乡村治理中群众工作式微及其有效治理——基于“事务面向-工作方法”的二重组合分析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2023, 49(4): 63-73.
- [4] 安永军. 乡村振兴背景下村干部年轻化与村级治理悬浮化——以陕西西安 G 镇为例[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023, 23(1): 35-45.
- [5] 吴理财. 村民小组的历史变迁及其基本逻辑[J]. 社会学评论, 2021, 9(4): 44-62.
- [6] 池建华. 村民自治单元设置的法律规制与法治优化[J]. 学习与探索, 2024(5): 70-77.
- [7] 田新文, 郭松. 单元合作: 迈向共同体的村民自治基本单元改革——基于对全国 24 个村民小组自治试点案例的比较分析[J]. 社会主义研究, 2024(5): 93-100.
- [8] 李晓广. 论协商治理视域下村民小组自治的有效实现[J]. 学术界, 2019(4): 38-46.
- [9] 向勇, 孙迎联. 项目进村与微治理: 村民小组治理何以有效? ——基于涉农项目落地的多案例考察[J]. 农村经济, 2020(1): 71-80.
- [10] 鲁君, 陈红霞. 多元主体参与乡村治理的效能提升机制优化——基于陕西省 L 县的微观实例[J/OL]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 1-11[2025-09-08]. <https://link.cnki.net/urlid/61.1376.C.20250328.1505.002>.
- [11] 刘雪姣. 合并组背景下村民小组长的治理逻辑——以重庆市简市镇 L 社区村民小组长为例[J]. 地方治理研究, 2021(2): 60-77.
- [12] 韦少雄. 新时代村民自治的有效实现形式: 探索、论争与展望[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2022, 43(11): 184-192.
- [13] 陈仁兴, 谢锐蔚, 于玲. 嵌入式双轨治理: 乡村振兴内源式发展的理论逻辑与实践路径[J]. 学习与实践, 2024(11): 97-107.
- [14] 李斌, 周欣. 村民自治视域下组级治理的集体行动逻辑——基于组织-利益-制度三维框架的分析[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2023, 52(3): 40-46.
- [15] 谷玉良. 农村层级化治理的实践逻辑[J]. 学术交流, 2021(1): 130-139.
- [16] 何晓龙. 乡村治理现代化的结构转换与机制创新——以资源约束型村庄为例[J]. 中国农村观察, 2024(6): 146-163.
- [17] 周飞舟. 从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响[J]. 社会学研究, 2006(3): 1-38.
- [18] 冯川. “组强村弱”治理结构与村民小组的村治定位——基于广西 H 县农村的实证分析[J]. 求实, 2021(6): 96-106.
- [19] 唐鸣. 从试点看以村民小组或自然村为基本单元的村民自治——对国家层面 24 个试点单位调研的报告[J]. 中国农村

观察,2020(1):2-16.

[20] 韩瑞波. 政策试点与村民自治的有效实现形式[J]. 理论与改革,2020(3):147-157.

[21] 胡平江. 乡村振兴背景下“行政村”的性质转型与治理逻辑——以湘、粤等地村民自治“基本单元”的改革为例[J]. 河南大学学报(社会科学版),2020,60(2):22-27.

[22] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 曹卫东,译. 上海:学林出版社,1999:34.

[23] 哈贝马斯. 交往行动理论——行动的合理性和社会合理化[M]. 洪佩郁,译. 重庆:重庆出版社,1994:185.

[24] 傅永军. 公共领域与合法性——兼论哈贝马斯合法性理论的主题[J]. 山东社会科学,2008(3):5-11.

[25] 王晓升. “公共领域”概念辨析[J]. 吉林大学社会科学学报,2011,51(4):22-30+159.

[26] 孔明安,靳欢欢. 数字化时代哈贝马斯商谈民主的困境及批判——以“公共领域的结构新转型”为视角[J]. 学习与探索,2023(10):8-16.

[27] 赵晓峰,马锐. 乡村治理的理论创新及其实践探索——“落实乡村振兴战略,推进乡村治理体制机制创新”研讨会综述[J]. 中国农村经济,2019(2):131-136.

Villager Group Autonomy and Public Domain Reconstruction in Resource-Deficient Areas:

An Evidence from Y Village in West Henan Province

LI Xinru

(School of Politics and Public Administration, South China Normal University, Guangzhou 510630, China)

Abstract: The effective realization of village autonomy has long been a critical challenge in grassroots governance. Originated from the suspension of village-level governance after the tax and fee reform, this issue has been exacerbated by the administrative emphasis on “Model Villages” and the performance-driven incentives for village cadres. These dynamics have collectively hindered grassroots self-governance, prompting the rise of villager group autonomy as an alternative mechanism. Villager groups now assume territorial responsibilities, deliver localized public goods, and protect collective interests through self-organized governance. The realization mechanism of villager group autonomy is mainly manifested in the authoritative recognition of the autonomous entities, the inevitable requirement of the demand for autonomy, and the effective supply of autonomous resources. Accordingly, an autonomous public domain is created. This public domain shows a self-circulating system which features with “election, negotiation, and supervision”, in which “election” means that the election norms are the foundation, “negotiation” means democratic consultation is the key, and “supervision” means that effective supervision functions as the guarantee. These interdependent components collectively sustain the long-term viability of group autonomy.

Key words: villager group autonomy; resource-deficient areas; public domain; project implementation in rural areas

(责任编辑:魏 霄)