

华西平原农村社区自治现状考察

王卓 罗中枢

摘要: 在既对立又统一的国家与社会的关系下, 华西平原的农村社会正经历着艰难的蜕变的过程, 村民的主体意识和民主意识逐渐浓厚, 民主能力在政府的锤炼和 NGO 的训练之下逐渐增强, 村民自治的独立性受限于现有政治格局和经济基础而难以有效实现, 地方政府主导的乡村改造运动留下了社区自治的空间, 目前还没有发现有效填补这个空间的制度安排。

关键词: 村民自治 政府统治 乡村社区 社会组织

中国社区治理与发达国家存在较大差距。中共十七大首次将“基层群众自治制度”纳入中国特色社会主义政治制度的范畴, 这是我国不断推进社会主义政治制度自我完善和发展的体现。全国人大、国务院等有关部门在相关政策中明确指出, 村民自治“指在农村基层由群众按照法律规定设立村委会, 自己管理自己的基层事务, 它是我国解决基层直接民主的一项基本政策, 是一项基层民主制度”¹。有关研究认为, 我国的村民自治是广大农村居民在基层社会生活中, 依法行使自治权, 即村民通过村民自治组织依法处理与村民利益相关的村内事务并管理基层社会生活的其他方面, 实行自己的事自我管理的一种基层群众自治制度; 它也是一种新型的社会管理制度¹。农村社区治理以农村居民自治为核心, 但又不局限于村民自治。农村社区治理和农村社区建设其实是一个概念的两面, 本质是农村社会建设。

本文以在成都市19个县(市、区)的1000户问卷调查²和在郊区P县进行的实地研究为基础, 在国家和社会的分析框架下对农村社区治理中的各利益相关方及其作用进行观察和分析, 意在为中国村民过上自主的有尊严的生活出点主意, 但是村民生活改善和农村社区治理归根到底还是要依靠农村社区居民。其实现的前提有三个: 一是村民的主体意识和参与行动, 二是村民形成共同利益并追求维护和增进共同利益的意识、机制和行为, 三是包括政府和社会在内的各利益相关方

¹ 《中华人民共和国村民委员会组织法》, 《新法规月刊》1998年第12期。

² 问卷调查的描述性分析请见“成都市公民意识现状描述性分析报告”, 罗中枢、王卓:《公民社会与农村社区治理》, 社会科学文献出版社, 2010年7月。

的民主意识。

一、村民有主体意识无结社行为

虽然目前学术界对公民社会的概念还存有争议，但不可否认的是，作为公民社会主要角色的公民，首先应当对自身所享有的基本权利和义务有足够的认知。

本研究根据居住地情况，将被调查者分为“城市居民”、“城郊/乡镇居民”和“农村居民”（以下简称村民）。调查结果显示，城市居民无论是在公民权利义务的整体认知上，还是在权利认知、义务认知上，其得分都要高于城郊/乡镇居民和农村居民，且T检验中观察到的显著性水平都小于 0.05，也就是说，华西平原居民在公民权利和义务的认知上存在明显的城乡差异¹（参见表 1）。

表 1 公民权利和义务认知度的城乡差异

	城市居民	城郊/乡镇居民	农村居民
公民权利义务认知度	3.41	3.28	3.28
公民权利认知度	3.44	3.30	3.29
公民义务认知度	3.32	3.22	3.24

进一步的分析显示：在公民权利认知上，有 96.8%的村民认可“公民有依法获取赔偿的权利”，有 95.9%的村民认可“公民有言论的自由”；有 72.1%的村民认可“公民有投票表决公共事务的权利”，有 55.7%的村民认可“公民有权利自由结社”。由此可见，在“依法获取赔偿”、“言论自由”两项公民权利上，绝大多数村民是完全认知的；而在“表决事务”、“自由结社”这两项公民权利上，尤其是“自由结社”权利上，一半左右的村民的认知程度不是很高。

深入农村社区深度访谈后我们发现，不认可“公民具有表决事务和自由结社的权利”的那些村民，认为“表决事务”应该是政府的事情，百姓没有权利参与，或者认为这些已经是政府在做的事情，百姓没有能力参与。对于“自由结社”，村民认为那“就是成立类似邪教组织或反政府的组织”，即使是建立社会组织，“那也是政府的事情”。

¹13 项公民权利和义务的陈述为：1、公民的人格尊严不受侵犯；2、公民的人身自由不受侵犯；3、公民有言论的自由；4、公民有纳税的义务；5、公民的住宅不可以随意进入；6、公民有权利自由结社；7、公民有劳动（就业）的权利；8、公民有接受义务教育的权利；9、成年子女有赡养扶助父母的义务；10、公民有投票表决公共事务的权利；11、公民有依法取得赔偿的权利；12、妇女在各方面享有同男子平等的权利；13、依法服兵役和参加民兵组织是公民的义务。问卷设计时候，为了避免被访者因可能出现的填答惯性而引起的误差，我们将第 4、6、10 三项设计为逆向陈述。

在有关村民对公民权利和公共事务的关注度调查中，80%以上的村民“关心”的事项依次是法律平等、公共秩序、选举权和公共服务，对政府的批评和建议权、政府政策形成过程以及被选举权的“关心”的比例在60%左右。关于“结社自由”，有48%的村民表示“关心”。相较于被选举权，“关心”选举权的村民比例要高出22个百分点（参见图1）。这个调查结果至少显示了三个价值倾向：一是村民关注与自身利益密切相关而且可以控制的那部分权利；二是村民的投票意识重于竞选意识；三是农村社区缺乏适度的增进社区共同利益的结社意愿。

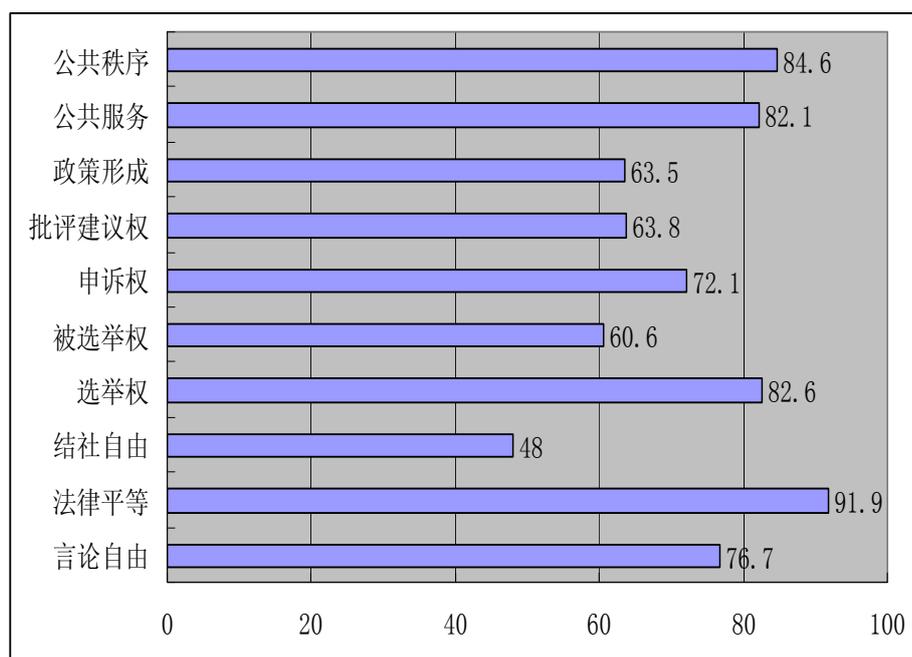


图1 华西平原农村居民对公民权利和公共事务的关注情况

公民社会的本质是在个人权益得以维护的基础上维护和增进共同的权益，并经由共同权益的维护和增进来促进个人的权益。调查表明，目前华西平原公民社会的基础还相当薄弱。尽管如此，在深入农村调查之后却又发现，村民的主体意识和主体行动却是一个强烈到可以直接观察的现实存在。

以P县B村的一次村民会议为例。这次村民会议的参会者是该村某社的村民，会议主持者是村委会，会议地点在村委办公室，也就是村民活动中心，会议主题是讨论该社被租用土地的租金在该社内部的分配问题。争论焦点是该社土地被规划的工业园区租用，租金以统一支付的形式支付给该社。按分配政策，凡有本村户口的人都有份得到一笔租金，但是有户口的人中有一部分人在土地被租用之前是没有土地的。因此，有土地且被租用的村民就反对没有土地的同社村民分割他

们认为是属于自己的利益；而有户口却无地的村民¹则认为，既然有本村户口，就有权利共享集体的利益，不应受到排斥。这其中又牵涉到村民对某些户口迁移者的质疑，认为有的户口持有者不是通过正当渠道迁入该村，因此没有权利在这个时候分享集体的利益。B村的内部矛盾和冲突由此展开。在缓解种种矛盾与冲突的过程中，村民的各种意识和行为得以呈现。

会议中，村民们不仅各有诉求，各抒己见，一些人甚至会站到会场中央大声表达自己的观点。在社会现代化进程中，村民对于宪法赋予的“言论自由”和“依法获得赔偿”的权利的理解和应用来得比其他群体更为直截了当。绝对剥夺并不总是蕴藏着反抗，资源的绝对稀缺也并非总是引起社会冲突，只有当不平等社会中的成员怀疑现存稀缺资源分配方式的合法性时，斗争才有可能发生。而社会对下层民众的限制越少，以及下层民众的自我约束程度越低，他们越可能体验到相对剥夺感。对于生活在社会底层的村民而言，在主张和谐社会的大背景下，一旦意识到“被剥夺”或者“不平等”，社会冲突就很难避免。

与会村民都在为维护和争取自己的权利而发表意见，而不再是以往所呈现的“沉默的大多数”的传统农民形象。村民在面临个人或家庭的权益可能受损时，其权利意识会被突然激发出来，以参与、表达、反抗、寻法保护的方式来维权。村委会在协调各方利益冲突时，不时会有“现在是村民自治”、“反对一切统治”的声音发出。同时几乎各家各户都会派人到场开会，而不像以往由村民代表开会议定。该社按村里的规矩曾选出七八个社员代表。代表的选拔是由村民提名或是村民自荐来确定候选人，然后再对这些候选人以不计名的方式在全社内投票确定。由于利益争执难下，村委会提议派社员代表来开会，但遭到与会村民的坚决反对。在村民看来，“我们没有真正的社员代表”，“从选出来到现在，社员代表实质上没有什么作用”。村民在否定既有的制度性安排的同时，也对自己权益委托的有效性提出了质疑和要求。

当权益委托没有实质含义而成为一种象征或者符号的时候，被选举为某一群体的代表或者代言人，既没有价值，也没有权威和身份的认同。这样就带来全体村民直接参与的社会诉求和对抗，这也就是邓正来在解剖中国现代化的两难困境时所指出的：“1949年以后在高度政治集权和计划经济框架下，众所周知的‘一

¹这些人主要是从外嫁入者和新迁入者。

放就乱，一乱就统，一统就死’的恶性循环，其真正的和根本的要害在于国家和社会二者之间没有形成适宜于现代化发展的良性结构，在于社会一直没有形成独立的、自治的结构性领域”^{II}。由于社会这一自治领域的缺失，国家与民众之间形成了直接的互动关系。在这种直接的互动中，也形成了国家与民众直接冲突的条件。

公民意识是民众对社会的觉悟和认知，它既体现了公民对于国家和社会的责任和义务，也包含着对自我与他人权利与价值的意识，具体表现在对公民权利义务的认知、对公民社会价值观的认同、对公共领域事务的关心和参与公民社会活动的行为意向等。改革开放前，中国政府权力高度集中，民众主体性缺乏。改革开放 30 年，中国创造了世界经济发展的奇迹。在这个进程中，民众因市场经济的利益导向主体性认知、尤其是主体性的利益认知得以强化，但是社会发展滞后阻止民众的主体意识向公民意识前进的步伐。

二、农村社区自治组织的独立性不足

没有组织就没有权力。没有权力，在国家生活中就没有自己的代表。公民社会的核心价值需要社会组织健康发育和良好运行。作为最具中国特色社会组织性质的村民委员会¹，在现代国家和社会关系构建中的角色定位、身份认同、功能发挥等不仅关系到其自身的生存与发展，关系到政府职能优化和公共服务改革进程中所卸载的社会管理职能的承接，关系到村民在国家生活中的权益，更关系到其对村民的代表性。

在中国传统社会里，村治的历史比较久远。费孝通曾指出乡土中国讲求礼治秩序。礼是中国传统社会公认合适的行为规范，它不需要有形的权力机构来维持，礼治的维持依靠传统。传统中国，县以下、处于县与家户之间的中介组织是由自然长成并与行政区划相结合构成的里社、保甲、家族、宗族等社会群体组织。随着近代社会结构的瓦解，乡绅分化，传统农村社会进入前所未有的解体、动荡和组织重构期。晚清、民国政府竭力强化对乡村社会的控制，把国家政权延伸到集镇和乡村，村社被规范为准政府性质的社会组织单位^{III}。

新中国成立后，政务院于 1950 年颁布了《乡（行政村）人民代表会议组织通

¹ 本研究认为村民委员会具有社会组织的一般特征，但是在某些特征上具有模糊性。

则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，规定行政村为一级地方政权。20 世纪 50 年代的人民公社化运动，形成了三级所有、队为基础、政社合一的农村管理体制，对农村社会实行行政整合和集权统摄。这种人民公社体制在中国农村持续了 20 余年。十一届三中全会以后，农村率先实行以家庭联产承包经营为核心的土地改革，实现了农村微观经营组织的重构，直接导致人民公社体制的解体。针对家庭承包经营之后一度出现的农村社会管理失控现象，广西宜山、罗城等一些地方的农民自发地组织起“村委会”、“村管会”、“议事会”等组织，制定村规民约，管理村社区内的公共事务，开创了村民自治的先例，并迅速得到了党和政府的认可和肯定^{IV}。全国人民代表大会 1987 年通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》明确规定：村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，它的主要任务是办理本村的公共事务和公益事业，调节民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。国家法律规定表明，村民委员会是村民自治的农村社会组织，村民通过村民委员会来实现利益的表达和主张。

然而，在现实生活中，村民委员会的社会组织属性模糊，直接影响到在国家和社会关系的构架中，其所能承载的社会管理功能的合理性和有效性，这主要表现在以下几个方面。

1、村支部和村委会的边界模糊影响村委会的独立性。当前，在农村较为成型的社会组织有村党支部和村民委员会（俗称“两委”）。农村两委关系表现了村内部自上而下国家授权（村党支部）与自下而上民间社会授权（村委会）之间的关系，也体现出了国家统治权力与社会自治权力的关系。

这两种权力来源不同，且都具有合理性。调查显示，华西平原农村有 79.9% 的村民参加过村委会的投票。通过近乎于全体村民参与的投票选举机制，村民委员会获得治理农村社区的公共权力，尽管它在法律上没有登记注册为社会自治组织，但其确实是以一种社会组织的形式存在并运行。村党支部是农村社区党员的组织，支部书记由党员大会选举并经上级党组织同意任命。从社会组织理论上讲，村党支部属于扇状组织，最顶层是中共中央。

程序上合理合法建立的这两个基层社会组织在农村社区治理上的权责界限是模糊的。村党支部不仅管理社区的党内事务，也管理村务，是农村社区治理中实

际的领导者。村委会在村党支部的领导下开展农村工作，包括村务，也包括乡镇政府要求落实的政务。实地研究还发现，“村委会的主要任务就是落实上面的政策”。在绝大多数村社中，这两个组织是重合的，人员职位互兼，活动场所一致。

这种权责边界模糊所带来的后果就是模糊了国家法律以及村民赋予村委会的自治功能，限定了村委会的自主管理权力。村委会陷入了“什么都是又什么都不是”的角色困境。它既要坚持自治，又要确保政府基层管理；它既要坚持全体村民的自治参与和利益维护，又要服从党组织的领导；它的工作人员既是专职的，也是兼职的；既是选举产生的，也是上面聘用的；它既是一个社会组织，也是一个工作单位；它承担了大部分的基层行政组织功能，也承担了社区治理的功能。村委会在国家与社会之间形成了一个类似“桥一样”的活动场域，它既不是政府组织，也不是社会组织。换言之，它因时因地变换职能，既代表着政府，也代表着社会。在政府权力变换、伸缩的过程中，村委会作为村民自治组织的独立性就不复存在了。

2、村委会经费来源于地方财政强化其依附性。现实生活中，政府通过“两委”与乡村的关系强化了国家对乡村社会的控制。法理规定，乡村关系（即乡镇基层政权与村级组织之间的关系）是一种指导与被指导、协助与被协助的关系，而非领导与被领导、服从与被服从的关系。但是实际上，传统的管理模式在维系乡村关系中一直发挥着巨大的作用。乡镇政府为了确保国家任务的落实，通过行政命令、掌控干部任免权、经费支持以及对村级事务的监管权等，来实现对村级组织的领导和对乡村社会的控制，甚至干预村委会职权范围的事务。

调查发现，当前华西平原农村党支部书记和村委会主任的报酬（或者补贴）每月约 400~600 元，村会计和妇女主任的报酬每月约 300~500 元。这些人员的经费几乎全部来源于财政。这就形成了：村委会和村支部在农村社区治理中的不自主和为政府办事的倾向；村委会和村支部还必须公开村务，公告村社区治理经费的政府来源和使用以取得村民的信任。村民对所获得的服务不付费，却理直气壮地要知道“谁在买单，买了多少”，村委会也不敢不公开。谁该为农村社区治理付费？一些村社工作人员对此回答：“谁敢从村民那里拿钱来做补贴？村民还不闹翻天！”这是当前农村社区治理的一个十分难以解释的困境。

实地研究发现，当村委会难以调停村民的利益之争并直接面对村民的不满甚

至指责时，村委会往往会请来社区内德高望重的老人参与协调。村民对此给予足够的礼节性的尊重。深入乡村社区容易发现，宗族或者是非正式领袖人物在农村社会的影响力依旧存在并发挥着潜在的稳定作用，村委会也适时利用了农村社会的这一传统治理工具。

传统农村社会治理的经费主要来源于乡绅和地主的赞助，经济基础决定上层建筑，自然就体现为乡绅治理的特点。转型期农村社会治理的经费主要来源于政府，因此也就体现了鲜明的政府治理特征。西方发达国家社区治理经费来源渠道多样，既有政府以项目方式投入社区的经费，也有社区组织向社会募集的资金，还有企业提供的赞助，因此其社区治理大多具有多元参与和自主独立性。

3、村民与村委会没有形成有效的契约关系。理论上，村民是乡村自治的主体，村民委员会是村民自治的组织。村民选举产生村民委员会来主持本村公共事务，村委会接受村民委托履行公共权力、提供公共服务，两者利益一致，委托和受托的契约关系清楚。

调查发现，76.7%的村民认同“在大多数情况下村委会能保障我的利益”的说法；而村民语境下的“大多数情况”是指什么呢？指的就是日常生活中的那些鸡毛蒜皮的事情，这些事情不牵涉村民的根本利益。而一旦涉及土地、住房、人口、户籍等关键问题时，村民就不认为村委会可以保障自己的利益，就否定既有的委托关系，进而否定村委会的自组织属性。究其根源，主要在以下几个方面：

(1) 中国的吏治观念深入村民意识，自古官民不一家，村民对政府总是小心翼翼。村委会带上政府行政色彩，村委会工作人员被贴上“村干部”标签，自然被村民“供”到“官”的高阁而受到疏远并质疑。(2) 村民的公民意识有限，重权利、轻义务。享受权利理所当然，在权利受损或被要求履行义务时，立马统统推到政府方面。(3) 村委会模棱两可的角色，使其在面对利益冲突时，立场不稳进而顾此失彼，一旦村委会偏离村民一方就会引起村民不满。(4) 行政村的空间布局既大又分散，辖区内宗族关系十分复杂，加上近年华西平原统筹城乡综合改革试验推行的“三个集中”¹所带来的村村合并，利益牵扯增加，在这种情况下村委会力不从心，不能面面俱到，也会引起一些村民的责难和不满。

研究发现，村民和村委会之间的契约关系并没有完全达成。村委会变成了村

¹ “三个集中”：工业向园区集中、耕地向规模经营集中、农民向城镇集中。

民的管理者，村民变成了村委会的管理对象。恩格斯在论述原始社会的氏族制度时曾指出“氏族制度的机关逐渐挣脱了自己在民族，在氏族、胞族和部落中的根子，而整个氏族制度就转化了自己的对立物”^V。虽然社会发展到 21 世纪，但目前村委会也有异化为村民对立物的倾向。这种异化倾向有商品经济渗透到乡村每个角落，村民对自己的权益逐渐觉醒之缘故；也有国家政权延伸到村社，对村社公共权力加以控制的因索。村民及其村委会很难是一个利益共同体。

这样，农村社区治理中的村委会一方面与农村社会的公共利益和村民利益脱节，另一方面它也没有有效连接国家目标与社会目标。

4、村委会对村民的组织功能有待完善。社会进步与发展需要公民参与。公民参与有两个方面的含义：公民建立和参与社会组织，公民通过各种途径参与集体行动和政治活动。以社会学理论来讲，就是储存于社会成员之间的社会资本需要开发和组织起来，才能有助于和有利于社会发展。组织和开发社会资本既需要公民的主动合作，也需要社区精英的组织领导。农村社会发展的强弱，在于村民的团结程度，在于村社精英的权威，也在于合法社会组织的政治能力。它具体体现为村民的组织化程度。

除去传统的以血缘为纽带的家庭、家族和一些宗族组织之外，华西平原农村现在比较活跃的其他社会组织还有经济合作组织、趣缘组织、宗教组织等。村民与各类组织或集体活动的关系大致可以分为两种，一种是“被组织”，一种是“自组织”。

调查发现：在村委会组织的会议或者集体活动中，2.6%的村民认为自己扮演了组织者的角色，38.9%的村民积极参与，34.9%的村民是旁观者，23.6%的村民从来没有参加。即，村民被村委会组织的比例约四成。

调查发现：19.2%的村民加入了其他社会组织及其活动，如宗教组织、趣缘组织、经济合作组织等。即，农村社区存在着其他社会组织挑战村委会（包括村支部）的组织空间和组织权力。即，村民被其他社会组织组织的比例约两成。

调查发现：当合法利益无法保障或受到侵犯时，59.3%的村民曾经联合过其他人主张自己的合法权益。即，约六成的村民有自组织的倾向。组织起来选自己的人而不是投票选别人是无产阶级成熟的标志^{VI}。

在当前这种村委会角色不明、村社区经费单一且有限、村委会和村民委托

关系未达成、组织化程度低的农村社区治理框架下，村委会很难有效实现政府欲卸载的社会管理职能。正如有学者所言：“民主选举的形式追求没有产生对于基层社区自治的实质性推进。在这个过程中，从上到下都没有从中得到什么好处。……农村基层社区的真正自治需要建立在公民意识与公民精神有所发展、文化与精神信念有所建树的基础之上，需要建立在平面而不是垂直的交往互动而自发形成的乡土精英遴选机制之上。只有在这种机制形成并有力运转的情况下，乡土精英治理模式才能完全担负起农村基层的自治任务，国家才有可能真正从农村基层社会治理中抽身出来，最后告别对农村基层社会实行政治与行政强控制的做法。”^{VII}

三、外部非政府组织对社区自治的促进作用有限

近二十年来，一个被称为“全球社团革命”的非政府组织发展浪潮在世界各地兴起。随着全球人口、贫困以及环境问题的日益突出，人们发现仅仅依靠传统的政府和市场还无法解决人类社会的可持续发展问题。改革开放不仅开创了“千年未有之变局”，对于人类社会的变革也提供了前所未有的巨大的试验场。中国 NGO 伴随经济改革和社会转型而生，在和谐社会建设中发挥着日益重要的作用，也提出了亟待研究解决的问题。

政治学和社会学领域采用集体行动理论、社会资本理论等进行研究和阐释，都认为 NGO 在人类社会发展中对公民的政治参与和社会参与具有促进作用^{VIII}（陶传进，2007）。一些学者在总结 NGO 与村民自治组织不同特征基础上指出，NGO 在农村社区以三种方式发挥作用：（1）培育村民的民主意识，锻炼村民的民主能力；（2）提供更为丰富的社会资本，并借助社会资本提高村民参与治理的可能性；（3）提高村民的自我效能感，使参与的可行性提高。因此，从理论上讲，NGO 对农村社区自治是有促进作用的，是实现农村社区自治的潜在路径。

实地研究外部 NGO 在 P 县 A 村和 B 村的项目活动，我们发现：

1、外部 NGO 培育了农村社会团体，锻炼了村民的民主能力。外部 NGO 进入 A 村得到当地政府许可，这种许可在一定程度上打消了村委会的戒备，使得 NGO 在 A 村的活动基本处于自由试验的状态。在过去两年多时间里，外部 NGO 运用机构自身的资讯、资金、知识等优势，动员外部社会资源，以“保护环境，发展生

态农业”为工具¹，结合农村社区内部的人力、物力和社会资本等，在A村培育了一个独立于村委会的有机农业合作社，并通过有机农产品的销售与社区外部建立起直接的联系。从显功能看，外部NGO的作用体现在推动农村社区产生了不同于村委会的社会团体（因为没有注册登记，本文暂且称之为团体）。

这个借助社区外部力量而生的草根合作社的能力、可持续性和影响力，与村委会相比，犹如小草与大树之间的关系。然而，这个人数并不多的合作社的产生和发展却令A村村委会感到紧张。村委会的领导人担心外部NGO通过“保护环境，发展生态农业”给村民带来新的理念会增加村委会对村民的管理难度，也担忧NGO由此与村民融为一体会对村委会在农村社区的权威带来直接的冲击。事实上，外部NGO在培育合作社的过程中，通过发动村民参与“保护环境，发展生态农业”等活动，的确对村民的环保意识和健康意识产生了影响，同时也增强了村民的维权意识和法律意识。另一个效果就是保护了流经A村的河流沿岸的土地，使其免于被房地产商开发征用²，同时也使该村成为远近闻名的有机农业示范点。

2、外部NGO通过植入文化工具短暂培育了农村社区的公共空间。外部NGO在P县B村开办了社区活动中心。这个中心以村委会为邻，借用村委会的办公室做教室，组织村民学习使用电脑；运用村内现成的活动场地组织村民唱歌跳舞、看坝坝电影。在这些活动中，B村村委会积极支持，大力协助，除了无偿提供办公用房、志愿者住房之外，还提供配套的经费支持。在B村村委会看来，外部NGO来帮助村社组织公共活动和培育公共空间，没有给他们带来利益冲突和权威冲击，村民无非是在这些活动中学习了电脑知识，开展了娱乐活动。的确，这种公共空间在外部NGO及其志愿者撤走之后，也只是给村民留下了一些短暂的回忆和不再拥有的遗憾。农村社区的公共意识、公共服务以及公共利益的达成和维护，在B村没有借由外部NGO的活动干预得以实现。

这里至少有两个原因，一是外部NGO不能也无法替代农村社区内部的社会组织（尤其是村委会）而包办本该属于社区内部的公共服务。即，农村社区公共事务（包括公共空间和公共活动）的打理应该成为社区居民自己的事情。在当前

¹ “环境保护”等在许多行动研究中都是一个进入社区的工具。在人类学研究中也可以见到许多这样的外来文化或者理念对社区进行干预的事例。

² 后来外部NGO又开发了“城市农夫”项目，鼓动城市居民到A村以每年每平方米100元的租金租用农地种菜，以此促进城乡互动，同时还保护耕地。随后不久在华西平原的龙泉山区也出现了类似的项目。

村委会治理的制度安排下，村委会被赋予了这个职能，但是村委会没有完全实现这个职能。尽管村委会对外部NGO在本村开展的一系列公共服务积极支持，但是在这个过程中，村委会没有意识到这是村委会自己的事情。外部 NGO在B村的公共空间营造因为对村委会的影响没有达到而不具有可持续性。二是村民的公共服务需求也没有被刺激到足以形成自我供给机制的那个程度。换言之，类似文化学习、娱乐活动之类的公共服务在农村社区目前是一个饰品，还不是一个生活必需品。也就是说外部NGO打入村社的这个文化工具的楔子还不具有亚尤伦特部落里铁斧头对石斧头的替代作用^{IX}。

3、外部 NGO 的理想实现受制于社会现实。NGO 被中国认识是在 20 世纪 90 年代中期，其间我国 NGO 数量和规模不断增长。但是，长期以来政府的观念和形象深入人心，即使是在信息发达的城市，NGO 也未被普通大众所熟悉。对于信息闭塞的农村及其村民而言，NGO 就像 UFO，是一个洋玩意儿，还是“一个很小资的东西”。这种社会认知上的局限自然影响 NGO 的服务效率，反过来又影响村民和社区对 NGO 的肯定。

农村社区的治理空间仍然由双重性格的村委会等组织填充，NGO 的活动通常是在环保、扶贫、教育等领域，在涉及农村社区治理的重要政策的议定时，NGO 不能参与其中，他们也尽量回避因参与其中可能与村委会发生的冲突。因此，外部 NGO 在农村社区治理中基本上没有什么空间可以作为。另外，NGO 在介入农村社区时规模小、时间短，扩大活动空间的人力、物力、财力都有所受限，再加上愿意到农村社区服务的专业志愿者很少，这些都直接限制了 NGO 发挥更多的作用。NGO 自身仍然不够成熟，内部管理和项目管理的专业程度不足也是现实问题。为社会提供高质量的服务是 NGO 存在和可持续发展的前提，但是目前 NGO 在为公民提供服务方面显得能力不足，使得公民在寻求帮助时想到的更多仍然是政府。绝大多数的 NGO 往往局限于项目目标本身，没有专门地将推动社区自治作为己任。

四、地方政府对社区自治具有举足轻重的作用

2005 年，P 县政府为推进城乡一体化实施了社区建设政策。政策内容为：统一制定农民安置小区和集中居住小区建设标准、管理细则和服务内容，完成所

有农民小区组建或并入社区工作，建立新型管理服务体系；制定农村环境综合整治计划，统一设置整治标准；稳妥推进城中村改造、“村改居”和撤村并组工作。

“村改居”促使社区公共空间凸显。P县各镇“村改居”的聚居点均被正式命名为某某社区，各村的聚居区也被村民称为社区。房屋统一规划修建，社区院落值班处分布在村社各处，由村民轮流值班。村委会开会也改名为召开社员会或是社员代表会，而不再是先前的村民大会。

华西平原的乡村正以社区的名义被改造。这一场地方政府主导的乡村改造运动对农村社区自治的影响如何呢？

“村改居”也就是把村改为社区，村委会改为居委会，农村居民改为城市居民。“村改居”是城乡一体化、统筹城乡发展的一个重要举措。全国范围内的“村改居”以2003年北京市石景山区成建制地将1.5万余名农民转为非农业人口为开端。而目前各地基本上是借鉴广东东莞市的“村改居”做法，即对镇中心区规划范围内的村委会进行改制并换牌为“居委会”，或者通过区划调整，将位于镇中心范围内的自然村与原村委会分离，并入其他村或居委会。

城市的经济及文化条件比农村优越，理论上更有利于构建公民社会，但农村居民共同拥有集体生产资料的事实，使农村居民无形之间形成了一个关系紧密的利益共同体^X。利益关系的同化产生了民主参与的要求，而且构成强大的参与动力，这是立法上规定村委会的选举应该以直选方式进行而居委会的选举则无此要求的一个主要原因，这也是为什么长期以来农村民主参与度高于城市居民的重要原因。调查也显示村民参加社区投票的比例高达80%，而市民参与投票的比例只有54%（参见表2）。从这个意义上说，植入“社区公共财产”或许是促进社区自治，进而培育公民社会的一个有效方法。从另一方面看，如果消解了农村社区的集体财产和公共财产，就将动摇农村社会凝聚的根基，最终瓦解农村社区。

表2 您是否参加过村委会/居委会领导人的投票（%）

	是	否	合计
城市	54.0	46.0	100.0
农村	79.9	20.1	100.0
城郊/乡镇	73.1	26.9	100.0

“村改居”通过政府干预硬造出一个介于农村社区和城市社区之间的新的社

会空间。这个新生的社会空间既不同于乡村，也不同于城镇。它已经没有了村社的集体财产，也没有建立起新的城市生活方式。按政府的意图，它是要脱离乡村发展为城市社区，由此本文称其为“类城市社区”。在这个“类城市社区”生成过程中，政府“三个集中”的目标在一定程度上得到实现，同时也给社区自治提供了难得的机遇。

“村改居”所带来的最显著的变化是社会管理和社会服务成为社区居委会的基本任务。具体体现在两个转变上，一是社区组织功能从之前村委会主要发展集体经济转变到居委会主要处理社会公共事务上，二是社区公共服务的对象从之前同质性很强的乡村熟人社会转向人口流动性增加、异质性出现的半熟人社会。

在 P 县“村改居”的 C 社区可以看到：社区管理体制开始借鉴城市社区管理体制，社区硬件、软件设施比原有村社齐全，有了专门的集市，有了集中的娱乐区，有了成规模的学校，还组织起老年跳舞队、少儿跆拳道班、花鸟协会、车队组织……在这些公共空间和公共服务设施出现的同时，相对集中居住之后的社区居民比原来居住在乡村的时候有了更多的参与社区公共活动和社会事务的物质条件。前述 NGO 在 B 村没有实现的持续构造公共空间、营造公共活动的任务，政府以“村改居”的名义在 C 社区实现了一半。

“村改居”之后的社区居民在新社区生成过程中已经“被动”地参与了一次又一次重大的公共事务决策活动，涉及土地确权、住房拆迁、户口变更、社会保障等一系列生产方式与生活方式的强制性变更。在这个以政府意志强行城镇化的进程中，村民不断与地方政府博弈、交涉、谈判，其公民意识和行为能力都得到意外的锻炼，民主意识比以前增强，能更主动积极地发挥自己甚至集体的行动力。政府干预比前述 NGO 在 A 村的“环保项目”训练村民的民主能力和自治能力来得更加猛烈、更加直接，也更加有效果。

但是村委会与居委会在管理制度上的差异给“村改居”的顺利过渡带来许多障碍。这些差异主要表现在五个方面：自治程度规定上的差异，选举要求上的差异，经费来源的差异，职责范围的差异，以及社区组织与政府关系上的差异等。这些差异使原来作为村民在乡村社区时的参与行为和投票行为在“类城市社区”无处作为。

这些都为社区自治留下了足够的空间。政府对此处理得当，将促使公民社会

应运而生；处理不当，可能引发一定范围的社会冲突。因此，政府如何作为，对社区自治以及社会转型具有举足轻重的作用。

综上所述，在既对立又统一的国家与社会的关系下，华西平原的农村社会正经历着艰难的蜕变的过程，村民的主体意识和民主意识逐渐浓厚，民主能力在政府的锤炼和 NGO 的训练之下逐渐增强，村民自治的独立性受限于现有政治格局和经济基础而难以有效实现，地方政府主导的乡村改造运动留下了社区自治的空间，但是还没有发现有效填补这个空间的制度安排。

参考文献：

^I 徐勇：2005，“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”，《华中师范大学学报》第3期；周罗庚、王仲田：1999，“中国农村的基层民主发展与农民的民主权利保障——村民自治的历史、现实与未来”，《上海社会科学院学术季刊》第1期；詹成付：1999，“我国村委会选举10年实践的启示”，《现代农业》第1期。

^{II} 邓正来：2002，《市民社会的理论研究》，中国政法大学出版社。

^{III} 张琢：1997，“中国基层社区组织的变迁”，《社会学研究》第4期。

^{IV} 金姗姗、卢福营：2008，“村民自治：中国特色的农村基层群众自治制度”，《浙江师范大学学报》第1期。

^V 恩格斯：1999，《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社，第171页。

^{VI} 恩格斯：1999，《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社，第120页。

^{VII} 张铭：2008，“乡土精英治理：当下农村基层社区智力的可行模式”，《兰州大学学报（社会科学版）》第1期

^{VIII} 陶传进：2007，“草根自愿组织与村民自治困境的破解——从村庄社会的双重结构中看问题”，《社会学研究》第5期。

^{IX} 郑杭生：2005，《社会学概论新修》，中国人民大学出版社，第76页。

^X 张丽琴：2008，“从‘村改居’看村委会的走向”，《理论月刊》第9期。

作者简介：王卓，罗中枢，四川大学公共管理学院社会学系教授、博士

原载：《经济体制改革》2010年第5期

文章来源：作者投稿