

民族地区传统社区组织参与农村治理研究 ——基于广西瑶族石牌组织的个案

邵志忠¹, 过竹²

(1. 广西经济管理干部学院学报编辑部 广西 南宁 530007; 2. 广西社会科学院文史所 广西 南宁 530021)

摘要:历史上民族地区传统社区组织对于维护民族地区社会秩序起了重要的作用。由于传统石牌组织与现代石牌组织存在不同的政治取向、民主取向、职能取向和管理取向,其参与社区政治治理、经济治理和社会治理也有所不同。现代石牌组织是以国家法律政策为依据治理社区,是对国家法律的一种完善和补充,是全体村民共同管理社区的一种体现,以实现社区治理的公平、公正和公开,对于农村社区治理和村民自治有一定的现实价值和意义。

关键词:民族地区; 社区组织; 社区治理

中图分类号: C916.2

文献标识码: A

文章编号: 1672-433X(2014)02-0021-06

一、引言

历史上,民族地区传统社区组织如石牌组织、寨佬会等对于民族地区社会秩序的维护起到了重要的作用。改革开放以来,随着社会转型和政府职能转变,中央、省、地、县、公社、大队、生产队的七级政权机构逐渐为中央、省、地(市)、县(市)、乡镇的五级政权机构所取代,乡民社会重新回归乡村。乡村社会的变迁使得社会规范控制系统在乡村不仅仅只依靠各级政府行政机构与国家成文法律,与此同时,民间社区组织实际地管理着乡村基层社区并由村民代表参与制订的乡规民约规范乡民的日常生活。民间社区组织逐渐成为政府部门和国家法律在乡村社会不可或缺的重要补充,它延伸和部分替代了政府在民族地区基层公共管理与公共服务领域的职能,从而发展了民族地区的基层民主、增强民族地区社会自治功能。

本研究选择以广西瑶族传统社区组织——石牌组织为例,原因在于,第一,明代广西大瑶山已出现石牌组织且有比较完整的传承,具有历史性。第二,石牌组织形式完备,有组织机构、领导者、条文、碑刻以及指涉范围等,具有典型性。第三,广西大瑶山是瑶族最大的聚居区,分布着盘瑶、茶山瑶、山子瑶、坳瑶、花蓝瑶5大瑶族支系,具有代表性。第四,广西大瑶山瑶族的石牌组织从“明朝目下立昨(着)会律法,不准任何人乱昨(作)横事”诞生,到1951年订

立《大瑶山团结公约》及《大瑶山团结公约补充规定》,再到2005年长垌乡长垌村六架屯新型石牌组织的恢复,从传统的单一习惯法“石牌律”及其执行机构“石牌”组织,逐步发展成为一个以社区为背景的参与当地治理的现代瑶族农村基层组织,具有时代性。

二、瑶族“石牌”:民族地区典型的传统社区组织

历史上,广西大瑶山各瑶族村寨出于维护瑶族地区的生产、生活安全和社会稳定,村寨各家各户代表联合起来,采用朴素的民主方式,共同订立相关条款规约,并将条款刻在石碑或木板上,便于村民以此为依据共同遵守执行。并建立起负责监督、执行石牌条文的社区管理组织——石牌组织。

石牌制度产生的年代学术界尚无明确定论,较有影响的说法是学者莫金山在《瑶族石牌制》中提出的石牌制经历了五个发展时期:从明朝初年至清朝嘉庆年间为发轫期;从道光2年至咸丰3年为发展时期;从咸丰4年至光绪8年为低潮时期;从光绪9年至宣统3年为复兴期;从中华民国建立至1930年为鼎盛时期^[1]。从莫金山的分析可以推断石牌制度在金秀瑶族地区经历了几百年历史,由于其具有原始法律的性质和一定的民主意识,曾经对瑶族社会、经济发展产生了很大作用,如今石牌制度在瑶族社会仍然具有一定的影响力。

收稿日期: 2012-06-22

基金项目: 香港嘉道理基金会社区伙伴资助项目“瑶族传统社区组织与农村可持续生计参与性行动研究”(GX04MRI-002)。

作者简介: 邵志忠,女(壮族),广西经济管理干部学院研究员,主要研究民族学。E-mail: zhizhongshao@yahoo.com.cn

瑶族传统社区组织与其他社区组织有相似之处,具有家族、氏族和部落社区组织的基本特征,即具有特定的组织目标,具有一定数量的组织成员,具备制度化的组织机构,制定普遍化的行为规范。瑶族传统社区组织除具有以上社区组织的特征之外,还具有以下的特点。

1. 相对完善的组织机构。石碑组织机构由石碑头人(组织成员)、石碑会议、石碑法律、石碑兵组成。社区组织的领导人——“石碑头人的产生,既不由于世袭,也不由于选择。”^[2]由以下几种产生方式:一是自然产生;二是由老头人培养而产生;三是由道公和师公来担任头人。石碑兵是强制执行石碑职能时的武装力量,由各村寨石碑中的青壮年男子组成。石碑兵平时在家从事生产劳动,若遇到外敌入侵时便是战士,由石碑头人“起石碑”率领“石碑兵”进行自卫,共同对付外来入侵者。

石碑会议是村民确认法律制度的过程,召开会议时,社老要在村民会议上当众“料话”^①,即宣读讲解事先拟好的“料令”草案,务使人人领会,个个明白。“料话”可供大家商讨、修改,然后签字画押表示认可,同时众人还要举行杀鸡歃血或割牛聚餐庆祝。石碑法律也叫“料令”、“律法”、“规条”等等,每件的条文多少不一,少则3条,多则十几条。条文虽然简单,但内容丰富,所涉及的范围广泛,包括处理民事纠纷、保护生产、治安防盗、贸易往来、男女婚姻关系等,其主要精神在于保护社区生产和维持社会秩序。

2. 独特的运作模式。石碑律规定社区群众一旦发生争端,要请石碑头人处理。石碑头人在调解争端矛盾时,要先后听取当事人各自的理由,石碑头人根据双方提供的信息做出判断,并根据石碑律有关条款做出裁决。有时石碑头人向当事人的邻居了解情况,然后综合各方因素作出评判。如对做出的裁决有异议或不服判决,当事人可以另请其他较大的石碑头人重新评判。判决一旦形成就产生一定的效律,就要按照石碑条款规定进行处理。若社区发生重大事端(如杀人等),由石碑头人召集群众,共同商量解决方案。

石碑头人对社区发生争端的处理,一般采取化解矛盾的态度,尽量将矛盾减弱或控制在最小程度。石碑头人不会采取强制处理各种事端的办法,而是以说服、调解的形式,让当事人接受处理意见(匪盗案除外),体现了原始的民主色彩。当然,历史上也发生过双方当事人争执不下而发生斗殴的情况,这

时候的石碑组织丧失掌控能力而无法发挥作用。

3. 当代石碑的重建。(1) 新石碑组织与石碑律诞生。金秀瑶族自治县长侗乡长侗村历史上有石碑制,属大瑶山石碑文化圈。1992年长侗村六架屯在当地政府的支持下,村民参与制定“长侗乡长侗村六架屯石碑律”,刻于石碑伫立于村中石坪旁^[3]。选举产生石碑头人赵有信,副头人冯春官。2005年3月在香港社区伙伴、广西民族研究学会的项目人员、乡政府项目人员的协助下召开六架村民大会,采用参与式的方法选举产生新一届石碑组织。石碑组织由5人构成,任期三年,组织成员可连选连任,在担任职务期间若有能力不够不能胜任工作者,或群众对某成员缺乏信任、群众不满、工作也没有效果的,可随时召开村民大会重新选举新的成员。石碑组织成立后在项目人员的协助下,制定了石碑组织人员工作职责与财务管理制度。

2007年1月,六架屯在项目负责人邵志忠的协助下,全体村民共同讨论制定了六架屯新石碑条例^[5]。石碑条例内容涉及社会治安、生产生活、社区卫生、公共财物管理和使用、宗教信仰、家庭和社区教育、石碑组织内部管理机制等内容。

(2) 石碑组织的能力建设与结构转型。通过采取在社区开展相关的能力建设项目,如参与式理论和方法培训、外出考察和学习、以项目活动作为平台的能力建设,以及定期或不定期的会议制度、阶段性的总结反思和学习等项目手段和方法,从而推动石碑组织的结构转型。

参与式理论和方法培训是将参与式理论和方法培训作为能力建设重点,分别在项目开展前期、中期进行。参加人员包括村民代表、石碑组织管理人员、县民族局和乡政府的相关人员、县畜牧局负责养殖培训的技术人员等。外出学习考察是能力建设的另一种方法。选择到云南鹤庆参与社区发展项目点考察学习,让石碑组织管理机构人员、村民代表有一个感性的认识,并与当地项目人员和村民直接交流。同时,他们到广西大学农学院进行生态农业培训,到广西横县参观生态农业实验基地,经过与农户访谈,与社区项目管理人员交流,与县项目办人员讨论,管理机构人员参与式的管理意识得以提升,初步掌握开展项目方法。

相关项目活动,如种植养植项目、传统文化恢复

① 瑶语所谓“料”即是“讲”的意思,所谓“令”即是“法律”或“规条”。

项目等,是能力建设的平台。石碑组织通过联系相关技术人员给村民进行养殖、种植等方面的培训,通过组织村民参加培训活动,提高了石碑组织工作人员的组织能力;通过石碑会议,与全体村民一起制定了详细的项目实施方案,确定项目管理小组,制定具体的项目管理方法,由全体村民共同遵守实行,并积极与外界联系将产品销售出去等等,这一过程培养了石碑组织工作人员的较强的组织能力及与外界联络的技巧。

通过项目的介入,石碑组织工作人员充当项目的组织者、管理者的角色,即组织村民实施项目,让村民参与项目管理,参与项目有关的工作。通过项目运作过程,石碑组织原本所具有的积极功能被挖掘出来并发挥作用。与此同时石碑组织加强了组织自身能力建设,重视团队合作,如石碑组织成员经常开会讨论项目工作、交流工作体会、讨论解决问题的方案等,同时管理社区公共事务、处理社区各种矛盾纠纷,在社区营造一种让全体村民参与讨论、参与管理公共事务的气氛。石碑组织的结构形式由传统的单一的个人组织转变成团队的、集体的组织,由个人决策转变成参与的、民主的、集体的决策,石碑组织的功能真正得以转变,逐步朝着自我组织、自我发展的农村民主管理的方向转型。

(3) 新旧石碑组织比较。第一,不同的政治取向。由于新旧石碑产生的历史背景不同,因而决定了两者不同的政治取向。历史上瑶族地区地域独特,与山外阻隔,瑶族大多聚族而居,相对独立。因此,为了保护村寨安全,为了抵御外敌侵扰,也为了更好地治理社区,处理社区内部事务而形成大瑶山地区的自治性质的地方组织。因此,石碑律本身有防卫和治理地方的目的,具有自卫和自治的性质。

六架新石碑组织是在社会主义市场经济条件下诞生的,与现行的村民委会、村民小组是一种互补关系,是对村级行政的一种有益补充。其目的是为了更好地管理社区,使其正常有序的发展。新石碑律可视为当代的乡规民约,它保持与国家的现行政策制度一致,并以国家法律政策为依据,在不与国家现行法律相抵触、冲突的前提下,根据自身实际情况采用民主的方式来制订。

第二,不同的民主取向。石碑组织成员构成及产生的方式不同决定了不同的民主取向。前文已经论述,历史上的头人的产生有自然形成和世袭等方式,也有道公、师公宗教神职人员担任头人,头人的产生形式多样,但人员构成比较单一,头人把控石碑

组织具有很大的权力。

新石碑组织管理层为村民投票选举产生,组织机构由多人构成,除了头人之外,还有副头人及其他成员等,由多人组成的石碑管理机构,避免了石碑头人权力过大,一个人说了算的弊端。若多数村民认为管理层不称职,可随时改选。

石碑组织具有相对完善的内部管理和运作机制。石碑组织由5人组成,监督小组成员有3人,各管理小组(功能小组)由2—3人组成。他们分别代表不同姓氏和家族,也就是说石碑组织网络包含了不同姓氏、不同家族、不同性别、不同年龄等要素。由于涵盖的范围广、内容丰富,可以说他们具有代表性,为实施社区共管提供有利的前提条件。因此,与旧石碑比较,新石碑民主倾向更加明显和突出。

第三,不同的管理取向。新旧石碑不同的管理理念决定不同的性质取向。历史上的石碑管理很弱,重罚不重管,而且处罚严厉,轻则罚款或者吃规约酒,重则抄家,甚至将犯罪者处死。由于石碑头人权利过大,社区管理体现出族长或家长式的管理,管理弊端凸显。正因为石碑头人享有特权,时有发生头人受贿的情况。因此,石碑头人难以做到公正管理和公平处理社区事务。

新石碑组织提倡社区共管,石碑组织以团队的形式来管理社区,个人基本上没有特权,凡社区出现问题,需要经过石碑组织成员集体讨论,同时还要通过村民大会才能做出决策,是一个民主、协商和共同决策的过程,在社区共管、社区决策过程中体现村民的主体地位。因而,新旧石碑组织在管理理念上体现出两者不同的性质取向。

三、石碑组织参与农村社区治理

1. 传统石碑组织的社区治理。传统石碑组织是瑶族地区的社会组织,管理当地的生产、生活,同时,传统石碑具有大瑶山“宪法”的性质,实际维护着当地的社会秩序。石碑有三种类型:小石碑、大石碑和总石碑。历史上大瑶山各个村寨几乎都立有石碑,有以姓氏家族订立的石碑如《六巷石碑》;有几个村寨联合起来共同建立的石碑,如《上下卜泉两村石碑》等,规模更大的则是如《六十村石碑》、《三十六瑶七十二村石碑》等。传统石碑对大瑶山社区的治理体现在政治、经济、社会等方面。

(1) 政治治理。维护了民族地区的政治稳定。历史上大瑶山不是独立的县制,从明代开始分属于不同的州县管辖,清代至民国时期大瑶山分属于周边县管治,实际上大瑶山成为当时政治上的一个死

角,既无官府衙门,也无官府官吏,是名符其实的“外化”之地。而大瑶山地区社会内部却能安稳、和谐,与外界也较少发生冲突械斗、和平共处,很大程度是由于石碑的存在,石碑律及石碑制将整个大瑶山统一起来,其在维护当地政治稳定、社会发展起了决定性作用。

(2) 经济治理。保护生产安全、促进商业贸易。一是在保证生产的正常进行的同时保护私有财产的安全。大瑶山地区土地稀少,粮食种植不能满足生存需要,瑶民重要的经济来源是当地的土特产如灵香草、香菇、桂皮等,这些土特产不易栽种,价格较贵,因此成为盗贼偷窃的主要目标。因此保护当地土特产和村民财产,禁止偷窃成为石碑律的重要内容。如《罗香七村石碑》规定“山上木耳、竹笋、薯蓣等物,各有股份,不乱偷盗,查有证据,按轻重处罚。”^[5]二是维护当地正常的商品贸易及物资交流。大瑶山各村寨基本上没有集市,瑶民日常所需要的生产生活物资要到山外集市去购买,这些集市远的有三四十公里,近的也有一二十公里。因此,山外客商进山卖货和收购土特产的很多。为了保证商品贸易的正常进行和客商人身安全,石碑规定“见客买卖生意,不得乱作横事”,“中途劫抢客商,即起石碑追捕”,还规定“善人买卖,有茶有食”^[5]。

(3) 社会治理。维护社会秩序,惩治盗贼是石碑制度的主要职能之一。石碑律中很多条款有对偷盗者的处罚,也有禁止赌博、禁食鸦片、谴责强奸、禁止破坏社会秩序、危害社会风气的行为。以此维护社会治安秩序,加强社会控制和维护社会稳定。

石碑的另一重要职能是调解内部矛盾,解决各种纷争。大瑶山地区居住着5个瑶族支系,由于历史、语言、文化、风俗习惯上存在很大差异,在长期的生产生活中不免存在各种矛盾纠纷,人们习惯通过石碑制度来调解处理,化解矛盾,和睦相处。

保护婚姻家庭是石碑的又一职能。大瑶山地区瑶族普遍实行族内婚或支系内婚,不与汉族、壮族通婚,瑶族各支系间也互不通婚。《金秀大瑶山全瑶石碑律法》中记载“谁家生了姑娘,不许嫁到大地方(汉壮地区),我们是鸡嫁鸡,他们是鸭嫁鸭,自古鸡不拢鸭,自古狼不与狗睡。”如《桂田等十八村石碑》规定“何人其祖不过五代娶婚,重罚银六十元。”有的石碑还规定“不准纳妾”、“不许拆妻离夫”等等。

2. 当代石碑组织参与社区治理。当代石碑组织参与社区治理的主要方式是社区共同管理(简称社

区共管),“社区共管也被称为参与式管理、合作管理,是管理自然资源、管理社区的一种多元化方法。”^[6]社区共管的理念源自于参与式发展理念,就是让村民成为管理社区的主体之一,从而促进社区的自我管理,使社区自然资源和传统文化得到有效保护。金秀长垌乡长垌村六架屯的社区共管是地方自治的一种模式,同时也是对民主管理和社区治理的一种解读。

(1) 石碑组织具备了社区共管特征的社区治理之组织形式。石碑组织是社区村民选举产生的草根组织,具有协助社区村民合理利用和保护自然资源,共同管理社区,利益共享、风险共担之职能。在管理社区时达成一致的认识,即承认社区村民及其集体是当地的主人,有责任和义务保护好资源、管理好社区。

石碑头人、监督小组长都是经过村民大会采取不记名投票的方式选举产生的,是全体村民的代表。石碑组织由5人组成,即石碑头人1名,副头人2名,会计、出纳各1名,其中有1名妇女,代表妇女这一群体。每个石碑组织成员有不同的工作分工,职责不同,在分工与合作的过程中提倡宽容、接纳的心态,团结协作的工作精神。其所管理的项目经费及使用情况要定期向全体村民公开,一年一次在村民大会上以口头的形式,以及将财务开支的详细情况写在大白纸上,将之粘贴在社区活动中心墙上,以口头和书面两种方式进行财务公布,村民若有疑问可向石碑组织财务人员询问,财务需要详细回答。监督小组由3人组成,也是由全体村民选举产生,主要工作是监督石碑组织的工作情况,包括项目的实施、管理,以及石碑组织内部会议所进行的项目讨论、收集意见和做出决策等整个过程的公平和透明。

石碑组织在社区发展项目中充当组织者的角色,遵循社区共同管理、共同发展理念,其组织形式成为具有参与的、社区共管的农村社区组织,即组织社区村民共同实施项目,共同管理社区资源,共同管理社区公共事务,带领社区村民摆脱贫困、发展生产、共同致富。

(2) 参与式是石碑组织进行社区治理的主要运作模式。参与式强调被调查者享有发言权,充分表达他们的意愿。同时,还强调回应调查者的困难和需求,强调尊重每个人,每个人都是有知识和经验,要相互尊重和学习。参与式不仅是一种调查方法,同时还是一种发展、干预的手段。

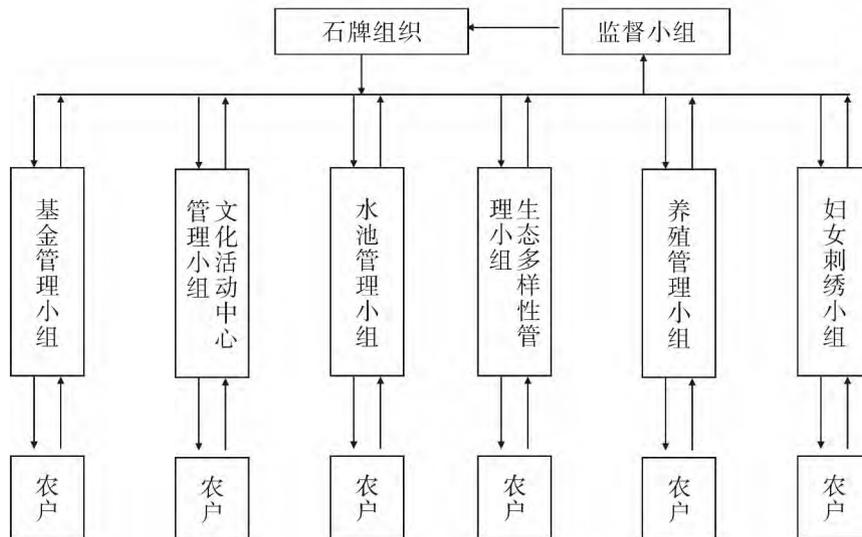
石碑组织遵循参与式的原则,在项目活动开展

之前召开村民大会,让村民充分发表自己的观点和看法,让村民感觉到参与的机会和权力,让受益群体有权决定自己的发展过程,共同制定项目具体的活动方案,提高发展的效率和效果。同时石碑组织强调合作精神,考虑到不同利益群体的不同诉求,不需要考虑参与者不同的背景、不同的经历,让所有的利益相关者走到一起,共同参与和决策,使不同群体可以公平受益。

石碑组织的工作是以团队的形式进行,有一定组织性、计划性,按项目计划进行,根据村民的意见进行讨论,5人基本达成共识以后,才做出决策。因此,石碑组织是一个参与的、公平的、公正的、公开

的、透明的组织。监督小组除了监督项目实施情况,发现问题及时反馈,提出解决方法之外,还监督项目实施过程的公平、公正、公开,监督石碑组织的项目管理,项目决策过程中的参与性、民主性、透明性。石碑组织通过进行会议制度、工作小组交流、总结研讨会、村民征求意见会等方式,使该社区组织成为一个不断学习、总结、反思、创新的社区组织。

(3) 全体村民参与管理是参与社区治理所采取的主要方法和手段。石碑组织采取自我组织、自我发展、共同管理的运作模式,这一过程中,全体村民参与项目管理和监督,同时管理社区事务。管理模式如下图。



该图是社区共管模式,具体体现在:石碑组织、监督小组作为管理社区的主体,是民主选举产生的,显示了全体村民的意愿。石碑组织充当项目的组织者和管理者,不同的项目小组由村民代表组成,如基金管理小组、水池管理小组……等,这些不同的功能小组分别管理不同的项目活动,农户在参与项目的同时也参与其中的管理,他们的区别在于分工不同,即他们分担不同的管理工作和监督工作,责任有所不同。然而,他们共同点在于都参与项目实施、项目管理和项目监督的工作,他们共同管理、共同监督,是典型的社区共管模式。

(4) 全体村民参与社区监督,是实现公平、公正和公开的社区治理的前提和保障。在社区,除石碑组织之外,还有监督小组,是与石碑组织平行的机构,监督小组的工作主要是监督石碑组织的工作,监督项目实施过程、石碑会议及会议决策的过程,具体到监督项目物质的采购、物质的保管、项目财务开支

情况等等。金秀石碑组织的社区治理模式是社区共管模式的具体体现,村民不仅共同参与管理项目、管理社区,还共同参与监督项目工作、监督石碑组织的运作,很好地体现管理和监督的结合,真正实现社区共管。

四、结语

传统社区组织作为本土的带有原始民主性质的社区治理主体之一,是民族地区与国家、地方政府并存的第三种社会力量,长期参与社区治理,对地方民主治理起了积极有效的促进作用。金秀瑶族自治县六架新石碑组织是在传统石碑的基础上建立起来的民间社会组织。它采用传统的石碑头人、石碑律的方式,但却丰富和发展了石碑的功能,拓展了石碑的文化内涵,并在社区管理、参与地方治理方面提供典型的典型案例。

1. 体现了民主的、参与的社区治理观念。在社区培育参与的、民主的、自我管理、自我发展的意识,

让社区村民具有“主体意识”、“主人翁意识”,真正让其成为发展的主体。让不同群体的村民参与到社区治理中,这一过程中充分体现公平、公正、公开的原则,体现社会性别敏感。使社区逐步形成一种相互尊重的、民主的、公开的、透明的社会氛围。充分发扬民主,从石碑组织的管理人员,到石碑律的制订,再到石碑的运行,社区的治理都是“全民参与”,真实反映民意、尊重民意、维护民意。

2. 较好地与时俱进,实现社区组织的结构转型,体现社区共管的职能。社区组织从过去单一的维护社区治安、调解民间纠纷的“民间司法组织”,转变为社区综合性自主管理组织,拓展了组织功能,提高了社区自主治理能力。采用参与式的方法,让全体村民参与社区的治理,即管理社区项目、管理社区内部事务,并由全体村民参与社区监督,实现项目的共同决策、共同实施、共同管理、共同监督,以实现社区

治理的公平、公正和公开,体现民主治理、社区共管的社区治理特征。

3. 在维护社会稳定,建设和谐社会方面起了积极的推动作用。传统石碑组织对于民族地区社会秩序的维护起过重要的作用,恢复传统社区组织,发挥原有的维护社会安定的功能的同时,增加民主的、共管的治理理念,使其更好地服务于社会、服务于社区,为建立和谐社会发挥重要的作用。

六架石碑的经验,为探讨我国乡村传统社会组织在当今社会条件下的存在的可行性,通过必要的外力帮助,为传统社区组织的成长创造条件,使其在管理项目的同时,逐步完善其组织机制,提高石碑组织管理机构的组织能力及管理能力,让他们积极参与社区治理、增强社会自治功能,从而推动乡村社区逐渐形成自我组织、自我管理、自我发展的新模式。

参考文献:

- [1] 莫金山. 瑶族石碑制[M]. 南宁: 广西民族出版社, 2000: 23-29.
- [2] 广西壮族自治区编辑组. 广西瑶族社会历史调查[M]. 南宁: 广西民族出版社, 1984: 34.
- [3] 邵志忠, 等. 传统社会组织与农村可持续发展——传统社会组织与农村可持续生计研究调研报告之一[J]. 广西民族研究, 2005(1).
- [4] 邵志忠, 过邵灵韵. 瑶族传统社会组织与社区共管[J]. 经济与社会发展, 2011(11).
- [5] 袁丽红. 瑶族石碑制与农村社会管理[J]. 广西民族研究, 2005(2).
- [6] 李小云, 左停, 靳乐山. 共管: 从冲突走向合作[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 79.

(责任编辑 李吉和)