

乡村治理——村民自治 ——自然资源管理

云南六个少数民族社区的实践

■ 何俊 班杰明 许建初 主编



中国农业大学出版社

乡村治理—村民自治— 自然资源管理

云南六个少数民族社区的实践

何俊 班杰明 许建初 主编

中国农业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡村治理-村民自治-自然资源管理/何俊等主编. —北京:中国农业大学出版社,
2007.6

ISBN 978-7-81117-175-4

I. 乡… II. 何… III. ①农村-群众自治-研究-云南省 ②造林-研究-云南省
IV. D638 F326.277.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 082930 号

本项目由

云南省生物多样性和传统知识研究会 主持实施
世界混农林业中心中国办公室
福特基金会北京办公室 提供资助

书 名 乡村治理—村民自治—自然资源管理

作 者 何 俊 班杰明 许建初 主编

策划编辑	孙 勇 宋俊果	责任编辑	洪重光
封面设计	郑 川	责任校对	陈 莹 王晓凤
出版发行	中国农业大学出版社	邮政编码	100094
社 址	北京市海淀区圆明园西路2号	读者服务部	010-62732336
电 话	发行部 010-62731190,2620 编辑部 010-62732617,2618	出 版 部	010-62733440
网 址	http://www.cau.edu.cn/caup	e-mail	cbsszs @ cau.edu.cn
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
版 次	2007年6月第1版 2007年6月第1次印刷		
规 格	787×1092 16开本 11.75印张 218千字		
印 数	1~1000		
定 价	30.00元		

图书如有质量问题本社发行部负责调换

前 言

在中国这样一个农业人口最多的国家,自 1979 年以来发生了两次重大的变革。它们有一个共同的特点是它们都开始于乡村而后又延伸到城市,并都试图把权力更多地从中央下放到地方。第一次是通过家庭联产承包责任制以取代公社,使国有管理从农业生产中分离出来。直接建立自然资源(土地)分配、管理和利用的制度,给予老百姓更多的权利,从而建立了激励机制,促进了农业生产的发展。第二次变革是农村基层民主化制度的建立和推进。中国政府希望通过村民自治的自我管理、自我教育、自我服务实现民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的农村治理新模式。正如我们的伟大领袖毛泽东曾说过:“民主政治是发动全民族一切生动力量的推进机。”因此,村民自治的民主化进程必将从整体上把社会、经济、物资、人力、自然等各方面的资源进行整合及有效地自我配置,从而进一步推动农村的发展。

1998 年,一项新的村委会自治法通过了。其目的是以建立一套新的管理体系,从法律上赋予最低一层的管理机构——乡一级的管理权。同时,根据法律,村民直接投票选举领导,成立村民委员会。这是村民自行管理的一种组织形式,村民享有自治的权利。然而,由于中国不同地区的经济、文化、历史及社会背景的不同,村社民主化的成果也不尽相同。农村制度建设、决策机制、选举程序、责任制、实际权力转换等问题,与乡村治理改革密切相关。

因此,当前如何让第二次变革产生更深远的影响以解决目前农村的问题,成为政府和学术界广泛关注的问题。自以村民自治为主的农村基层管理体制的改革以来,大量有关村民自治和村民选举的研究就层出不穷。学术界对村民自治的研究和关注主要有两个方面:一方面是从外部来关注村民自治,重点在于村民自治的民主方面,尤其关注村民自治制度对于中国未来政治体制改革可能具有的影响;另一方面是从农村内部来关注村民自治,重点集中于村民自治的治理方面,将村民自治制度看作是一种民主化的村级治理制度,尤其关注这种治理制度对于解决当前农村实际存在问题的能力。但就目前来看,这些研究主要集中于中国东部沿海经济比较发达的地区。东部沿海地区在 20 世纪 80 年代经济改革开放后,就处于高速工业化的发展状态,所以很多研究人员非常积极地研究和探讨在这样一种过程中政治制度的变化及其影响等问题。直到目前,中西部地区特别是西部贫困地区的村民自治还是很少得到应有的关注。

云南省以其丰富的自然资源和灿烂民族文化而著名。丰富的自然资源是各民族生存的基本,而灿烂的民族文化不但造就了各民族特有的自然资源的利用方式,同时更重要的是也形成了其具有民族特色的传统社会机构、组织机制和民族习俗。因此,在云南这样一个多民族的地方,把少数民族的村民自治与自然资源管理相联系的研究具有十分重要的现实意义。有幸在 2004 年得到福特基金会的资助,由云南省生物多样性和传统知识研究会与世界混农林业中心合作,在云南省的 6 个少数民族社区开展了“乡村治理、村民自治与自然资源管理”的课题。研究项目的目的在于促进我们对自然资源管理和利用的机制与实践的理解,重点放在研究村民委员会的机制以及村民直选的现状。试图通过对村民委员会的作用、权利、责任及其选举过程,以及村委会和村民在与自然资源相关决策过程中地位的研究,提高村民和村干部对他们的权利和责任的认识,以发现选举过程中以及自然资源管理政策中的不足,让各级政府进一步理解到村民自治的重要性,从而更深入地开展村级自治的试点,并为上一级政府部门的相关决策提供依据。村民自治改革与实践的主要原因之一就是为了解决和促进农村公共资源和公共事务的管理。

2004 年是云南省范围内第二届村民委员会换届选举的一年,尝试了 3 年的村民自治在这年将得到进一步改进。作为村民自治首要的也最为关键的环节就是村委会选举。因此这次换届选举为我们观察和研究村民自治提供了很好的机会。而且,对于云南省来说,这是第二次直选村委会主任和委员,起着承上启下的作用,这样的时机是非常难得的。因此,本项目的重点首先放在观察第二届村民委员会换届选举上,并以此为契机,深入地研究村民自治的现状及其对各方面的影响。同时以了解村民委员会在自然资源管理决策中的作用,以及以这些决策产生的影响为基础,深入了解村民自治从哪些方面改变了农村的行政管理制度;并结合换届选举的观察和研究,进一步分析村委会的现实功能、责任和表现,以及他们与选民、其他农村基层组织(如村民代表会、村党委、乡政府以及其他行政部门)的联系。

本项目的研究团队的人员包括李志南、申顶芳、Horst Weyerhaeuser(万皓森)、苏宇芳、Fredrich Kahrl(柯意志)、陈华芳、Ben Hillman(班杰明)、Andreas Wilkes(安迪)、申时才、陈学崇、何俊、普路平、李波、赵之铭等。虽然在案例报告中并不一定所有的人都成为了署名作者,但如果没有他们在田野调查和问卷访谈中的重要贡献,本书也难以成文。同时,张群、张翼飞等协助了语言方面的翻译工作。作为本项目的重要产出,本书的出版得到了项目主持单位云南省生物多样性和传统知识研究会的指导。在研究、写作和出版过程中,项目组成员受到了办公室领导和同事的大力支持和帮助,特别是钱洁主任,王春、尹伦、陈三阳老师等在出版过程中给予了大力的支持。同时,项目合作工作单位世界混农林业中心的 Horst Weyerhaeuser 博士,杨永平老师,李正丽、张翼飞、陈华芳、木志林等给予我们大力的支

持和鼓励。同时,项目的研究和本书的出版得到福特基金会的资金支持。在此一并致以衷心的感谢。

由于时间紧迫,加之水平有限,本书中出现的错漏之处,敬请读者批评指正。为保证被访者和村寨的权益,案例中的人物和研究村寨的名称均用英文字母代替或进行过修正。同时,本书中的观点仅代表作者的个人看法和观点,并不代表云南生物多样性和传统知识研究会、福特基金会、世界混农林业中心的立场和观点。

何 俊

2006 年冬

于黑龙潭

目 录

总 论

- 3 乡村治理、村民自治和自然资源管理
何 俊 班杰明 李志南 苏宇芳
- 11 Rural Governance, Village Democracy and Natural Resource
Management
He Jun, Ben Hillman, Li Zhinan, Su Yufang

个 案

- 25 村民自治:是否改善了农村自然资源管理?
——保山市一个彝族主体社区的实证研究
苏宇芳 柯意志
- 51 村委会选举:从投票活动到民主参与机制建设
——以西双版纳州一个哈尼族村寨为例
李志南 申顶芳
- 64 滇西北乡村民主实践与资源管理的关系研究
——迪庆藏族自治州一个藏族社区的案例研究
李 波
- 86 村社选举与自然资源管理
——以迪庆藏族自治州一个回族社区为例
班杰明

- 101 滇西北一个农牧区社区里的森林资源管理：
通过“机构杂拼物”概念来理解村民自治在资源管理中的作用
安 迪
- 135 从村民自治的视角看自然资源管理的制度建设
——红河哈尼族彝族自治州一个哈尼族村寨的实践
何 俊

附 录

- 155 附录 1: 云南省村民委员会选举办法
- 160 附录 2: 云南省实施《中华人民共和国村民委员会组织法》办法
- 163 附录 3: A 村第二届村民委员会换届选举过程实录
苏宇芳 笔录
- 175 附录 4: A 村自治章程简要
苏宇芳 笔录

总 论

乡村治理、村民自治和自然资源管理

何俊 班杰明 李志南 苏宇芳

1 背景

1989年,世界银行首先使用了“治理危机”一词来形容非洲的混乱局面。从此,“治理”一词不仅常被用于世界银行的年度报告,而且在世界范围内被学术界、发展工作者及政治家广泛运用于政府及其他权力机构的进程评估中,以此来制定和加强关于公众社团、经济和文化福利的决策。随着全世界对治理问题的意义越来越关注,许多国家对治理结构进行了很大的改变来改进发展进程的效率和公平性。

在中国这样一个农业人口最多的国家,在20世纪70年代末,一个显著的转变开始于乡村,而后又延伸到城市。由于集体制的不足,家庭联产承包责任制开始实施以取代公社,使国有管理从农业生产中分离出来。之后,林业管理也采用了类似的模式来把林地林木以家庭为单位重新分配。尽管资源管理的权力被下放到村级,乡村却仍然持续着集权的体系,这种体系可能通过等级,官员的任命制得到充分的体现。乡村治理(乡政府和村委会)和村民代表与基层政府官员的互动关系在很大程度上没有改变。

1998年,一项新的村委会自治法通过了。其目的是以建立一套新的管理体系,从法律上赋予最低一层的管理机构——乡一级的管理权。同时,根据法律,村民直接投票选举领导,成立村委会。这是村民自行管理的一种组织形式,村民享有自治的权利。然而,由于中国的经济、文化、历史、社会背景及政治背景的不同,村社民主化的成果也不尽相同。农村制度建设、决策机制、选举程序、责任制、实际权力转换等问题,与乡村治理改革密切相关。

2 在云南进行研究的缘由

云南地处中国西南部,在珍稀自然资源的良好保护上,是一个很重要的省份。近些年大量的研究和行动证明尽管近50年来政治和制度的变化,但许多自然资源仍然以传统制度为基础,由少数民族社区进行管理。25个以上的云南本土少数民族实践着多种生产和资源管理体系,这些体系包括山地农业、轮耕轮歇、牧业和林

业的结合。

自从1979年自然资源的分权改革以来,云南在社会经济和生态学上有了很大的改变。之后,自治村的建立使改革更加深入,然后,借2000年新自治法得以广泛实施,那些政治改革给农村社区创造了新的自由,但同时农村制度对集体决策资源使用的能力方面也带来负面的影响。因此,需要进行探索,在市场经济改革形式下的乡村治理制度变迁及这些变化在社区层面对自然资源管理上产生的影响。

原则上,设立一个新的村委会是为了建立一种使村民能够表达他们兴趣和关注的机制,也是为了建立一种村民可以更好地决定他们自己发展道路的方式。正如许多研究者所发现的,村民选举在中国的农业政策观察者中是一个热点话题。在中国的其他地方,越来越多的证据表明村民选举对治理的改善和政策的顺利实施做出了很大的贡献。此外,那些研究对于理解改善的决策结构怎样贡献于当地生计发展提供了看法。然而,直到现在,大多数对村社民主的研究却集中在中国东部较为工业化的地区。而在中国西部这样一个生物多样性和少数民族地区则更为复杂,关于村民直选影响力是信息不足的。特别是增加了民族视角和资源管理的因素后,进一步观察资源管理和本地制度变化间的联系是至关重要的。

在过去的50年中,云南本土各民族的传统本土非正式制度已经和正式制度相互有影响。正式和非正式制度安排的相互影响形成了当地治理工作的实施现状,从而也形成了人们在资源管理和生计发展上的行为与实践。直接选举和理论上的村民自治对于资源管理和经济决策有潜在的影响。这些决策程序和经济、社会、环境的成效之间的关系是这个项目所主要关注的,也是过去研究项目所没有的。

此外,这个项目将会调查村民中及在村与最低一级的国家行政和行为者的作用,特别是乡镇和县政府的行为者的作用。在改革后的20多年,农村社区的社会分层构建了一个新的农村权力关系结构。那些社会分层(利益群体)以社会、经济、种族和性别体现了出来。我们计划调查这些农村权力的新结构怎样影响村民选举的结果,以及选举怎样影响农村权力关系。通过研究这些不同利益行为者所代表、磋商、争取和争夺的不同利益的方法,我们希望对于中国现在乡村治理的挑战和局限以及对于参与性、经济发展和农村社区自然资源管理有一个更好的理解。

3 研究设计和方法

近来对基层组织的改革为农民提供了很好的机会,他们可以参与到对影响他们所在地生计和环境的当地政策决策中。然而,我们同时必须试问村民选举是否像他们所预计的对农村社会产生了积极影响。如果选举被不恰当地执行或被选举的人没有足够的可管理的资源,或者现行的执行监督机制不好,那么选举就会对当地的治理工作产生负面的影响。2004年,第二届村民选举在云南省范围内如期进

行。这给我们很好的机会来理解乡村治理制度是怎样实际运作的,以及了解其对于生产、资源使用和农村收入的影响。

基于此,本研究的目的是:理解直接村民选举怎样改变中国自然资源管理。在研究了村委会的角色、权力和责任以及他们在自然资源决策中的位置,我们的目标是致力于如下的方面:

- ◆ 提高村民对自身权利和责任的认知;
- ◆ 提高村领导关于村民期望和诸如透明度、责任度和参与性的良治原则价值的意识;
- ◆ 鼓励乡镇和县级政府结合当地实际情况和更大程度的村社自治来进行试验;
- ◆ 认识选举程序和自然资源管理体制的不足,并让上级或更高层政府对此予以关注;
- ◆ 提供一系列新的、能影响到其他研究机构的资信;
- ◆ 为农村治理实施提供视野,这将在项目设计和实施上为项目捐助机构提供有用的参考。

为了实现这些目标,我们为这次研究选择了6个研究点,这些点包括了不同的民族、不同的生计和资源问题。研究点包括:

(1) 西双版纳景洪市

项目点协调人:李志南

助理:申顶芳

(2) 保山市杨柳乡

项目点协调人:Horst Weyerhaeuser

项目组成员:苏宇芳、Fredrich Kahrl, 陈华芳

(3) 迪庆藏族自治州三坝乡

项目点协调人:Ben Hillman

(4) 怒江傈僳族自治州

项目点协调人:Andreas Wilkes

助理:申时才、陈学崇

(5) 红河哈尼族彝族自治州甲寅乡

项目点协调人:何俊

助理:普路平

(6) 迪庆藏族自治州小中甸乡

项目点协调人:李波

助理:赵之铭

这项研究主要是采用民族学的方法来获取对农村制度变迁和其对自然资源管理的深层次的认识。尤其是基于对乡村治理程序和2004年村民选举的兴趣,这项研究采用参与式的方法来采集数据。总体来说,6个项目点的小组长将分别进行各自的活动来进行研究。但是有一套参与式研究方法被6个项目点所共同采用,这些方法是:①对各相关利益群体的访谈;②小组讨论;③村民选举过程的参与式观察;④项目点自然资源管理和制度发展的历史回顾;⑤问卷调查;⑥半结构访谈等。

此外,在云南省生物多样性和传统知识研究会召开的两次研讨会帮助研究者改进了包括研究问题的形成,调查、访谈技巧和数据分析等进行社会研究所需要的技巧。这也有益于对项目相关人员的能力建设工作。在项目协调员和资深职员指导下,参与者被鼓励去发展自己的想法及去探索他们所发现的能够解释中国自然资源管理和乡村治理更主要的趋势的方法。另外,这些研讨会的主要成果是一些总的分析框架,这些框架为每个研究小组提供了总的和共同的指导。写作研讨会在项目结束前举行,从而每个小组所发现的问题和其经验得以共享和交换。

4 主要研究发现

6个研究点的案例研究显示了乡村治理和制度安排的重要变化。在云南全省范围内,通过村民选举的引入和新村民自治法的实施,治理构架的新体系在短时期内就建立了起来。因此,在当地层面和多层面上,由于当地意识、能力和制度发展等因素,这个体系在短时期内的发展和进展还不够完善。根据这次研究的3个关键主题,这一部分提供了选举过程、乡村自治和乡村自治与自然资源管理关系的主要研究发现。

4.1 选举过程

提高了村民意识:各项目点的研究发现农户对于村民选举这个村民自治重要形式的认识有显著提高。可以清楚地观察到参与投票的村民人数在增加。村民也清楚地意识到参与投票意味着他们权利的履行。在访谈时,村民们也清楚地表达了选举对于他们的日常生活有怎样的影响和他们对选举意义的理解。这些积极的参与和他们对村委会形成的关注也增强了候选者的竞争。

协助者的能力:6个案例研究对于第二届选举比第一届选举有很大改进这一点上都有相同的看法。村民选举的协助者,乡领导和相关工作人员在村民选举之前,都受到了关于村民自治法、自治法实施规则和相关文件的培训。这使得相关领导和工作人员对于协助和监督村民选举程序都有了足够的能力和理解。这些领导也受到了关于怎样执行、监督、记录和报告村民选举程序的更为细致的培训。这使得他们的工作更为专业、规范和标准。

改进了村民选举程序:项目点的大多数的村民都认为2004年的村民选举比2001年的第一届村民选举更加公平。研究工作也观察到2004年的选举中,县和乡镇的领导只允许一个人在投票期间接近投票箱,以确保投票的保密性。从各个不同部门挑选了乡领导来对选举进行检查,并且根据地区回避的原则来进行指派。这些乡镇领导也帮助不识字的村民来填写选票,村民总体对于选举过程的公平性感到满意。6个案例研究也观察到了乡镇政府操纵选举情况的减少。

选举过程中社会力量的作用:各项目点的案例发现了不同类型的社会力量会对选举产生重要影响。我们这里所说的社会力量包括当地精英、亲属关系、种族等的力量。在山区,血缘关系很明显地对村民选举结果起着很重要的作用。亲属可以动员相当多的村民来为其投票。当地精英(特别是自然村的村长)对选举也会有很大的影响,他可以聚集一群人来为某一个人投票,其结果是会在村子里形成几个竞争的政治团体。

乡政府的角色:虽然选举的过程都有了显著的改进,可乡政府在选举过程和村委会的形成上仍然有很大的影响力。所有研究工作都共同观察到选举阶段的提名候选人过程比作为最终候选人的选举本身更为重要。乡政府往往会提拔某些特别的候选人。他们也倾向于协调候选人间的关系以使他们能够竞争到特定的位置(特别是村长和副村长之间)。

边缘群体的边缘化:自然设置形成的村是自然村。由于村委会的制度安排是由几个自然村而形成的,因而村委会在历史、文化、经济和社会方面的一致是明显的。因此,地理的、政治的和人口上的(根据小自然村)边缘群体很容易被边缘化。选举在有些情况下并不是在他们的村里进行,因此他们要走很远的路去进行投票。大多数情况下,他们就让其他人代替他们去进行投票。这种“代替”方式的投票大多并不是代替某人去履行投票,而是去选择候选人。此外,在提名过程中,几乎没有村长、副村长或村委会成员的候选者是来自边缘群体的。

性别参与:在选举过程中,我们的案例研究发现妇女没有足够的参与到选举中去。据观察,参与选举的男性多于女性。不会读写的妇女把投票选举权让给男人的情况也很普遍。妇女没有完全参与到选举过程中,特别是没有参与到选择候选人的决策中。在村委会形式中妇女的参与仅局限于把妇女选为村委会中唯一席位——妇女代表。没有妇女被提名或被选为村长或副村长的例子。

4.2 村民自治

透明度的改善和局限性:作为农村自治的关键问题,村一级的透明度很显然得到了改进。特别是村委会每年都张贴海报公布村子的开支情况,这使得村民可以了解村子的财务状况,并且可以监督村子的预算和开支。然而透明度仅局限于财务方面。一些其他的村务和决策仍然没有及时地通知村民,特别是一些有价值的

事务(如退耕还林项目)和可能影响村民的事务。

乡政府的角色:村民自治较好的体现是自我管理。虽然村社民主的发展已经有6年的时间了,然而村委会自治却仍然处在欠发展阶段。研究发现乡政府仍然习惯地视村领导为他们的下级,为他们创造一种乡政府领导村,村在乡政府领导下工作的一种关系。这在很大程度上限制了村民和村委会自治。在这种情况下,村委会更像是一个政府机构而不是一个自治的村级机构。研究也观察到在村民自治后,乡没有直接任命的权力,他们以其他的激励方式来指派村领导。

责任制的不足:扩大村民自治的积极成果的重要性是加强责任制。尤其是村民自治发展的目标是建立在当地村民的关注和需要上的,因此负责的责任制是必需的。由于乡政府无论在村民选举和村民自治上都仍然有举足轻重的地位,被选择的主体(村委会)是作为一个向上级的乡政府负责的机构。从另一方面说,他们并不一定为村民负责,这限制了村民选举和村民自治的积极成果。

“两委”的冲突:在村民选举实施后,村委会(被选举主体)和村党支部(任命主体)在施展他们各自权力的时候开始出现冲突。由于党支部书记是由乡党委任命的,而村长是由村民选举出来的,因此实际的权力是掌握在党支部手上的。这在一定程度上限制了村民自治的实际成效。所谓的村民自治并没有能够实现。在6个案例研究中,红河案例是唯一一个尝试了把两个委员会结合起来,把选举出来的村主任同时任命为党支部书记,以此来避免第“两委”的冲突。尽管仍然不能够评价这种制度安排的结果,但我们还是初步观察到农村的权力已经在脱离了各相关利益群体的检查和平衡中重新出现了集权。

制度发展的不足:根据自治法,农村自治需要一套健全的制度设置。最关键的制度是作为关键决策主体的村民代表大会和村民大会。然而,行政村年会仅邀请了所有村民小组的领导,会议内容包括村委会的工作报告(会议讲话的其他内容大部分是照搬乡镇人民大会报告内容的政府政策草案)。行政会议也提供了一个有限的可以进行讨论的机会。会议很短而且只是一年一次。这6个案例也观察到村社的决策从来都不是由村民代表大会做出也不是由村民大会所认可的。在这个意义上,决策者是村委会,甚至可以说是村主任。法律上书面条例的决策制度并没有被付于实施。

新出现的副支书记:从案例研究中,我们发现前任村主任通常不能够被选举为新任村主任。为了保持乡(镇)在村子中的作用,并且为了监控村委会,一个新的职位——村党支部副书记被设置给前任的村长。虽然判断这个制度设置对村委会有什么样的影响还为时过早,但从保山和红河的例子中我们已经初步发现对于村民自治的改进来说,效果并不太好。

代表性:为了促进村民选举的实际成果,代表性对于保证公众利益是否被得以

重视是很关键的。这对于大家能参与决策程序也是很关键的。基于6个案例的研究,因为村民代表大会很少举行,村里的代表性是不理想的,这不仅导致了村民参与决策的不足,还导致边缘群体被排斥。

4.3 自然资源管理和农村自治的关系

潜在空间:6个案例研究发现村民自治和村民选举对于自然资源管理方面,对当地人民的需求和关注的响应上与当地政府的协商创造了空间。在一些案例中,尽管选举本身和自然资源管理没有明显地直接联系,在当地资源的使用上,选举也没有明显地在决策程序中给村民们以更多的发言权,但在红河的案例中,选举确实给了村民们权力来反对滥用资源及反对贪污腐败。村民选举为自然资源管理创造的潜在空间是有发展前景的。

传统制度和资源使用小组:研究发现传统制度和资源使用小组如水资源小组、妇女小组在资源管理方面扮演着重要角色。对于限制过度开采资源的规章制度也得以很好的加强和有效实施。在一些案例中,它也是一种和村委会在资源管理方面并行的机制。然而,在红河的案例中,我们也发现传统制度的作用由于村委会这个被选举的主体在正规制度设制上权力的增加而被减弱。

中央集权的资源政策削弱了村民自治:据研究,最近的资源政策,特别是退耕还林工程和天然林保护工程,在资源管理上收回了当地的权力。这种中央集权的资源政策削弱了村民自治。村委会在自然资源上的主要功能其实是协助乡政府去实施国家的政策。在退耕还林规划上,他们在农田转换的份额配置和加强新增草地的管理政策中扮演了直接的行政角色。对于满足本地需求和关注工作方面,他们几乎是没有什么决策空间的。

村委会和自然村的冲突:研究也发现,村委会在资源使用权方面,仍然在行政村和村民小组间存在冲突。透明度的不足常以资源竞争为结果,致使大家不去更好的管理,而是从思想上去“夺取你能得到的”,由于村委会对村民不需负责任,大多数的自然村和小组受害于这种竞争。

制度发展:如在村民自治中所谈到的那样,农村制度在村民代表大会和村民大会机制上是处在欠发展的状态。因此,虽然村民选举对资源管理有改进的可能,但现行的制度却限制了村民参与和有效决策。

5 建议

从长期的观察来看,村社民主化是一个有趣的问题,而它与自然资源管理相联系对于研究者和发展工作者是一个不小的挑战。然而,基于研究给出完善的建议确实是不容易的。对此而言,我们根据突出的一些研究发现,列出一些初步的建议。