



智库书系

专题研究之一

# 中国农村村民自治 有效实现形式研究

徐 勇 主编  
邓大才 等著

 中国社会科学出版社



智 库 书 系

专题研究之一

# 中国农村村民自治 有效实现形式研究

徐 勇 主编  
邓大才 等著

 中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国农村村民自治有效实现形式研究 / 徐勇主编; 邓大才等著.  
—北京: 中国社会科学出版社, 2015. 3  
ISBN 978-7-5161-5736-7

I. ①中… II. ①徐…②邓… III. ①农村—群众自治—  
研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 053058 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 冯春风  
责任校对 张爱华  
责任印制 张雪娇

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010-84083685  
门市部 010-84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 北京君升印刷有限公司  
版次 2015 年 3 月第 1 版  
印次 2015 年 3 月第 1 次印刷

---

开本 710 × 1000 1/16  
印张 27.25  
插页 2  
字数 445 千字  
定价 98.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换  
电话:010-84083683  
版权所有 侵权必究

本书为国家社会科学基金重点项目  
“探索不同情况下村民自治的有效实现形式研究”  
(项目编号: 14AZZ010) 的成果

## 《智库丛书》编辑委员会成员

主 编：徐 勇

执行主编：邓大才

编 委：（按姓氏笔画排序）

丁 文	邓大才	王金红	石 挺
卢福营	刘义强	刘金海	刘筱红
李海金	任 路	汤晋苏	何包钢
吴晓燕	陆汉文	陈军亚	杨 嫒
张晶晶	张向东	贺东航	郝亚光
徐 勇	徐 剑	徐小青	徐增阳
董江爱	黄振华	詹成付	熊彩云

## 《智库书系·专题研究》

# 总序

学术研究是学者的天职，但学术研究的路向却有所不同。有的着重于学术内在的自洽，而无论现实如何，属于纯学理研究；有的着重于针对现实问题提出解决思路，属于对策研究。本院的学者一开始就有自己的定位，即理论与实践的结合，以现实问题为导向，在此基础上进行学术研究。因而其成果既有很强的现实性，同时也不是简单的策论，而具有相当的学术含量，为解决问题提供学术理论支持。为此，我们华中师范大学中国农村研究院每年都要举办专门的学术研讨会，并推出相应的学术成果。

2015年，为了进一步加强智库建设，我院成为完全独立建制机构，“顶天立地”的宗旨更加明确，团队集聚发展的思路更加强化。为此，我们对原有的研究和成果形式进行了整合，形成专门的中国农村研究“智库书系”，目的是为决策者和领导者提供参考。“专题研究”是“智库书系”中的一种，其特点是专题性强，围绕一个专题，学者从不同的角度进行深入的专门研究，以产生出集聚效应。

“智库书系”编委会  
2015年7月15日

# 目 录

找回自治：对村民自治有效实现形式的探索

——探索村民自治有效实现形式高端研讨会共识 ..... ( 1 )

## 第一部分 学术论文

- 找回自治：对村民自治有效实现形式的探索 ..... 徐 勇 ( 7 )
- 利益相关：村民自治有效实现形式的产权基础 ..... 邓大才 ( 22 )
- 地域相近：村民自治有效实现形式的空间基础 ..... 胡平江 ( 39 )
- 文化联结：村民自治有效实现形式的新探索 ..... 任 路 ( 51 )
- 问卷调查反映的当前村民自治情况 ..... 史卫民 ( 62 )
- 新型城镇化下村民自治的未来走向 ..... 陆益龙 ( 88 )
- 农村基层社会治理的权力调控模式创新 ..... 戴冰洁 卢福营 ( 97 )
- 成都市构建新型村级治理机制的经验与价值 ..... 任中平 ( 109 )
- 集体林权制度改革与农村村民自治实现形式研究 ..... 贺东航 ( 125 )
- 农民工的社会融合与社区治理转型 ..... 孔凡义 ( 136 )
- 农村基层民主自治制度创新的探索与思考 ..... 韦少雄 银建军 ( 145 )
- 派系竞争与村级治理的协商民主 ..... 孙琼欢 ( 155 )
- 村民眼中的村民自治运行质量 ..... 刘 伟 ( 164 )
- 清远实验：重达自治的农村治理体系改革 ..... 吴记峰 ( 176 )
- 人情相系：村民自治有效实现形式的社会基础 ..... 沈乾飞 ( 188 )
- 新时期善治的乡村载体问题研究 ..... 杨海龙 ( 202 )

## 第二部分 调研报告

### 广东云浮篇

“组为基础，三级联动”：村民自治

- 运行的长效机制 ..... 徐 勇 周青年 (217)
- 三级理事会破解农村“一事一议”难题 ..... (231)
- 信用自治：以金融创新带动社会管理 ..... (236)
- 服务自治：村民自我服务的新探索 ..... (242)

### 广东佛冈篇

- “队委”自治：根植于华南乡土社会的草根自治形式 ..... 吴记峰 (248)
- 自治重心下移：农民参与的基层设计 ..... (257)

### 湖北秭归篇

- 村落自治：村民自治的有效实现形式 ..... (264)
- 村落：村民自治的有效单位 ..... (273)
- 内源共治：农村治理现代化的新探索 ..... (279)
- 灵活治理：乡村有效治理的新模式 ..... (287)
- 两级自治：农村社会治理的又一重大探索 ..... (293)

### 广西河池篇

- 党领民办：党的领导与村民自治的有机结合 ..... (300)
- 两级自治破解村民自治落地难题 ..... (305)
- 屯级党群共治：村民自治的有效实现形式 ..... (309)
- 探索基层自治的有效实现形式 ..... (316)

### 其他

- 村落自治：激发村民自治内在活力 ..... 马 华 鲁小亚 (323)
- 传统农业区河南中部村民自治状况调查与分析 ... 马洪伟 喻 琳 (328)
- 清远村民自治改革已走在全国前面 要争取这个前沿阵地成为



---

全国性的样本 .....	(335)
--------------	-------

### 第三部分 会议研讨篇

地方改革经验研讨会纪要 .....	(345)
-------------------	-------

村民自治理论研讨会纪要 .....	(381)
-------------------	-------

后记 .....	(427)
----------	-------

# 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索

## ——探索村民自治有效实现形式高端研讨会共识

2014年4月26日,由华中师范大学中国农村研究院、农村改革发展协同创新中心主办的探索村民自治有效实现形式高端研讨会在广西河池宜州市成功举行。本次研讨会的主题是“找回自治:探索村民自治有效实现形式”。来自国内村民自治研究领域的知名专家学者、地方实践创新县市的相关领导参加了研讨,并达成以下基本共识:

### 1. 村民自治具有强大的内在价值

村民自治蕴含着自治的价值和力量,昭示了“找回自治”的必要性。一是,社会内在的力量。二是,低成本的社会组织和治理。三是,现代国家治理的基础。“找回自治”,在于其内在的价值,从而获得其生命力。

### 2. 村民自治需要有效的实现形式

村民自治作为一项制度已实施30多年,但这一制度却没能“落地”和运转。以行政村为村民自治单位,在很大程度上是基于国家治理需要的考虑,而在实行中遭遇了极大困难和体制性障碍,如行政抑制自治、体制不利自治、外力制约自治,这使得农村治理更多的是依靠外力推动,村民自治制度处于“空转”。这给了我们两个启示:一是村民自治的合理单位有待探讨。二是村民自治需要探索有效的实现形式。

### 3. 地方实践:村民自治迎来了新的阶段

村民自治的过程可以分为三个波段。第一波段是以自然村为基础自生自发的村民自治,概括为“三个自我”。第二波段是以建制村为基础规范

规制的村民自治，概括为“四个民主”。而如今，特别是近年来，广东、广西、湖北、福建等省份，出现了在村委会以下的多种村民自治实现形式，如广东云浮的“三级理事会”、清远市的“自治下沉”、广西河池的“屯级党群理事会”、湖北秭归的“村落自治”等，这些鲜活的地方实践，都在昭示着村民自治第三波段的到来，即在建制村之下的内生外动的村民自治新阶段！

#### 4. 村民自治的有效实现形式与一定的条件相关

村民自治对实践的“社会土壤”要求特别高，只有合适的“社会土壤”，村民自治的实现形式才是有效的。在广东、广西、湖北、福建等地的实践创新，共同特性是在建制村以下开拓出村民自治的空间。这反映出村民自治有效实现形式的相应条件——利益相关是村民自治有效实现形式的产权基础、地域相近是村民自治有效实现形式的空间基础、文化联结是村民自治有效实现形式的社会基础等，涉及产权关系、社会联系、文化认同、自治能力等深层次领域的结构。同时，我国农村情况千差万别，城镇化背景下的农村发展千变万化，不同农村地区所处的内外环境有着广泛差异，因此村民自治还需要因地制宜，切忌“一刀切”。

#### 5. 内生外动：实现政府治理与村民自治有效衔接

新时期，诸多村民自治的创新实践，让我们看到了两种力量。一是农村内生型的力量。运用农村内生型资源和力量，解决农村社会问题。二是政府外力的介入。地方创新，多是由政府对自治活动加以总结提升后而广泛推广的。只有通过“内生外动”相结合，才能实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。

#### 6. 前景展望：构建多层次多类型的村民自治实现形式体系

自治并不等同于民主，新型城镇化背景下的村民自治，需要从传统自治向现代自治转型。首先，村民自治产生于自然村，定型在建制村，再度活跃于自然村，其他一些地方甚至出现了村民自治超出建制村范围，因此村民自治可在多个层次上展示。其次，不同层级的村民自治，其形式可以是多类型的。如成都在建制村实行村民议事会制，广东、广西、湖北等地

在自然村探索创新，因此自治的形式是多类型的。再次，现代国家体系中，自治无法孤立，必须在与他治互动中寻求空间，他治介入自治与自治参与他治是并行不悖的，为此村民自治将是一个内容丰富的体系。探索村民自治有效实现形式，构建多层次多类型的村民自治实现形式体系，是我们对村民自治的前景展望。

村民自治实施 30 多年，过程曲折而复杂，在村民自治的第三波段到来之际，实践和学术都呼唤着“找回自治”，这既是学术的富矿，又是我们学界义不容辞的责任！因此本次研讨会倡议：找回自治，探索村民自治有效实现形式，让村民自治“落地”！让村民自治的内在价值发挥光芒！

“探索村民自治有效实现形式高端研讨会”组委会

2014 年 4 月 26 日 星期六



# 第一部分 学术论文



# 找回自治:对村民自治有效实现形式的探索

徐 勇

在我国，村民自治作为一项制度已实行了 30 多年，经历了一个复杂曲折的过程。21 世纪以来，由于以村委会为自治体的村民自治在实践中遇到很多困难和问题，处于发展的瓶颈状态，农村治理更多的是依靠外力推动，有人因此宣告“自治已死”，村民自治研究由一度的红火而淡出学界，甚至为学界所遗忘。但是，近几年，村民自治以其内在的价值和力量不断在实践中为自己开辟道路，“失落的自治”显示出新的生机和活力。在广东、广西、湖北、安徽等地先后出现了在村委会以下的多种村民自治实现形式。同时，其中的做法也引起了不同的看法和争论。2014 年中央 1 号文件提出：“探索不同情况下村民自治的有效实现形式。”为何和如何探索村民自治的有效实现形式，这需要学界从理论范式上“找回自治”，对我国村民自治的内在价值、发展历程和现实走向进行深入和理论研讨。

## 一 自治与村民自治的内在价值

人类社会最有力量的是实践。村民自治为何由“失落”到复兴，学界为何要“找回自治”，这源于自治和村民自治的内在价值和力量。

自人类社会产生以来，就有如何治理从而获得秩序和发展的的问题。从治理主体和来源看，人类社会治理又可分为两类，一类是自治，即人的自我自治，一类是他治，即自我以外的他者治理。自治总是相对他治而言的，是个人或群体对于自身事务的处理并对其行为负责的一种制度和行为。



自治至少包括以下核心要素：首先是自主性。自我治理来自于个人或群体能够自主支配自己的行为。为外力所强制和限制者，如奴隶、犯人是无所谓自治的。因此，自主性可以说是自治的前提。其次是自力，即自我的力量。人和群体之所以能够自我治理，是因为其自身所具有的治理能力，能够处理其面对的事务。这种能力尽管可能有大有小，有弱有强。再次是自律性。个人和群体都是在一定环境下进行治理活动的，为了获得自治的条件和能力，必须对自己的行为加以约束。只是这种约束来自于自治者的内心和自愿，尽管内心自愿也有外部性影响。

自治的内在要素决定了其在人类治理过程中的特殊价值。人是社会主体。人自主作出的决定，能够最大限度得到自我认可，并激发其内在的动力。不需要外部压力则可减少相应的成本。自治所产生的自我约束，有助于社会的自我调节和自我平衡。因此，自治可以形成一个社会的基础性动力和秩序。

当人类处于初始状态时主要实行的是自治。但是，自治总是有限度的。这在于自我治理是在一定范围内的活动，如最早的部落自我治理。随着人类的发展，人们的活动范围扩大，人们的需求扩大，仅仅依靠自治难以满足，人们在满足其不断扩大的需求时会产生冲突，于是出现了来自于社会并超越社会自我的外部性力量，即国家。国家是人类迈入文明的门槛，国家治理则需要专门从事治理活动的人担当。相对个人或群体自治，国家则是一种外部性治理。

即便是国家产生以后，人类治理的主体是国家治理，但自治并没有消失。相对于个人自身而言，国家是一种具有强制性的外部力量。国家治理有可能造福于人类，也有可能祸害于人类；国家治理还必须支付其成本，这种成本有可能经常超出人类社会可以承受的限度。正因为如此，马克思主义将人类的终极理想状态视之为国家消亡的“自由人联合体”，是对原始自治秩序的高层次复归。

当然，人类距离国家消亡还很遥远，无政府主义显然是一种幼稚的幻想，国家还不得不长期存在。但理想的国家与社会状态应该是社会自我调节不了也调节不好时才会寻求国家干预，社会自我发展有限时才会寻求国家推动。就当代经济领域而言，在政府与市场关系方面，市场应该具有决定性作用；就当代社会领域而言，在政府与社会关系方面，社会具有基础