

中国 农村 研究

CHINA RURAL
STUDIES

中文社会科学引文索引CSSCI来源集刊
中国期刊网 (CNKI) 入选集刊
教育部人文社会科学重点研究基地
华中师范大学中国农村研究院

2014年卷 下

华 中 师 范 大 学 中 国 农 村 研 究 院

中国 农村研究

CHINA RURAL
STUDIES

2014年卷 下

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国农村研究. 2014 年卷. 下/徐勇主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5334 - 5

I. ①中… II. ①徐… III. ①农村经济—研究报告—中国—2014

IV. ①F32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 303989 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 李尔柔等
责任校对 宗 合
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>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 12 月第 1 版
印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 18.5
插 页 2
字 数 310 千字
定 价 59.00 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

《中国农村研究》编辑委员会

学术顾问 陆学艺 张厚安

主 编 徐 勇

执行主编 刘义强

执行编辑 李海金

编 委 (以姓氏笔划为序)

丁 文 于建嵘 邓大才 王金红 王继新

石 挺 卢福营 刘义强 刘金海 何包钢

刘筱红 李海金 李德芳 宋亚平 吴晓燕

陆汉文 陆学艺 贺东航 党国英 郝亚光

张小劲 徐 勇 徐增阳 曹 阳 唐 鸣

董江爱 詹成付 Elizabeth J. Perry Jean C. Oi

Prasenjit Duara Stig Thøgersen

目 录

农村治理与发展

重心再下沉：“屯级自治”的崛起与自治的复归

——基于广西贵港市“一组两会”工作机制的

探讨 汤玉权 黄建荣 (3)

选择性抗争：农民维权的一个解释性框架

——基于皖北 X 县 Y 镇三位农民维权过程的

比较分析 陈 明 (19)

征地拆迁中的利益博弈和行动逻辑

——基于 K 村的个案研究 郭细卿 贺东航 (39)

从村民视角看村委会选举：客观程序与主观评价

——基于全国 5 省 100 村 2000 户调查数据的

实证研究 张同龙 张林秀 (55)

集中连片特殊困难地区村级组织防灾减灾能力建设

——基于武陵山片区 3 个少数民族村的实证

研究 杨安华 张 伟 (75)

变动中的农村与农业

户籍与地权缠绕中的“市区农村”

——以浙江省台州市椒江区为例 潘学方 (95)

基层政府行为转变对国家政权建设的影响研究

——一个珠江三角洲街道办改革的案例 郭 明 (111)

城镇化进程中的企业作用与政社关系研究

——以山西 Y 镇为例 陈晓燕 董江爱 (136)

承包经营权再分离:一个关于农地市场化流转的

分析视角 刁怀宏 (145)

资本下乡:农业信息化建设的困境与新导向

..... 岳 奎 吴 敏 郑聪聪 (155)

我国农业信息化建设的现状、问题及对策 王继新 陈梅芬 (165)

农村社会与农村史

将权力下沉到“心”:中国现代国家建构之路径分析

——以乡村社会和农民群体为中心的分析 沈乾飞 (179)

中国农村的家族身份继承及其变迁

——以滇东北永善县坝村为分析基础 易 军 (204)

互助式养老:我国农村养老模式的现实选择 杨静慧 (222)

“土”的情结:基于老农生死观的考察 胡 军 (231)

海外农村发展

现代日本农村改革历程回顾 周维宏 (247)

当代日本市町村合并及其对新农村建设的影响

..... 乔海彬 罗家祥 (259)

农村深度评论

中国农村和农民政治研究的回归与超越

——兼论《小农政治》..... 慕良泽 王 芳 (271)

社会资本视角下的生态治理研究:文献梳理

与反思 巨生良 赵雪雁 (276)

农村治理与发展

◆ 重心再下沉：“屯级自治”的崛起与自治的复归

21 世纪以来，随着农村社会的发展变迁和村民自治在全国范围的推广，这种以行政村为单位实施的治理陷入了困境。主要表现为：行政村规模普遍较大，自治困难；行政村村委会行政色彩浓厚，背离了村民自治的初衷；形成了行政村与自然村之间的矛盾。在这一背景下，广西贵港市的自然屯也面临着“村委会管不到，自身又没法管”的问题，农民自发创造了“一组两会”工作机制，将自治的重心下沉到屯一级，具有重要的实践与学理价值，是村民自治的复归。但这种工作模式在运行中也存在一些问题，如屯党员数量不足和质量不高，屯议事场所缺失，“一组两会”和村“两委”的关系未明确定位，“一组两会”运行中的经费问题未解决等，制约了该制度的长效运行，需要进行相应的改进和完善，使这一制度得以持续和提升并进一步推广，使村民自治焕发生机和活力。

◆ 选择性抗争：农民维权的一个解释性框架

当前关于中国农民维权研究的理论框架主要侧重于对农民维权行为的文化解读和类型解读上，缺少对于农民维权行为具有深层次的规律性的理论解释。正是基于对此种研究困境的反思，本文在个案对比的研究基础上，归纳出农民维权抗争是维权农民基于对合法性考量、个体行动能力、资源关系网络、利益损益程度、基层政府制度化水平等因素的自觉或不自觉权衡基础上的选择性过程，并随着外部因素的变化不断调整行动策略、目标和方式。与已有的解释框架不同，“选择性抗争”不执拗于“社会中心论”的解读范式，不局限于泛精英主义的研究视角，跳出对农民抗争的政治性自觉的争论，主张从现实的要素或变量归纳中动态的开放的研究农民维权抗争。

◆ 征地拆迁中的利益博弈和行动逻辑

政府与农民都是征地拆迁的重要利益方，应均衡参与其中并共同实现双方利益。通过对 K 村的实地调查发现，在征地拆迁场域所产生的利益博弈中，政府与农民双方基于各自的行动逻辑采取不同的策略，最终农民利益难以得到保障。政府基于市场发展与行政合法性逻辑，农民基于生存发展的个人利益最大化逻辑，双方依此在征地拆迁的各阶段展开博弈：在准征地拆迁阶段中，政府积极操办征地拆迁的决策与执行方案，农民出现“非组织化的集体抗争”；在征地拆迁协议签订阶段，政府实施分化策略，农民采取“弱武器”的日常抗争形式；在落实补偿安置措施阶段，农民社会保障不足问题日益暴露。该问题的出现，除了与中国的征地拆迁制度不完善有关外，农民的原子化、村庄资源缺乏等亦是至关因素。

◆ 从村民视角看村委会选举：客观程序与主观评价

本文使用了一个具有全国代表性的大样本农村村委会选举的微观数据，从村民视角讨论了其所实际参与的 6 道重要选举程序规范程度的现状及其所呈现的区域差异。研究发现，在很多重要的选举环节，选举程序的规范程度还不高。对于选举质量，从三个维度进行考察，都发现在不同程度上存在问题。但是，村民从整体上已经认同了选举制度，并且认为它能改善他们自己的福利，希望能继续规范和推进。

◆ 集中连片特殊困难地区村级组织防灾减灾能力建设

灾害是导致我国集中连片特殊困难地区贫困落后的重要因素。加强以村级组织防灾减灾能力为核心工作的底层设计，提升防灾减灾能力已成为片区区域发展与扶贫攻坚国家新战略顺利实施的重要前提条件。本文提出了以公共设施建设能力和自然灾害风险管理能力等 9 大能力为一级指标与 39 项二级指标构成的村级组织防灾减灾能力建设框架体系，以此为框架对武陵山片区 3 个少数民族农村社区村级组织防灾减灾能力建设进行全面考察。结果显示，各村在九大能力方面均存在显著不足。运用该框架体系可以清晰地考察出片区村级组织防灾减灾能力建设的进展与不足，为片区农村防灾减灾工作提供决策参考。

重心再下沉：“屯级自治”的崛起 与自治的复归^{*}

——基于广西贵港市“一组两会”工作机制的探讨

汤玉权 黄建荣

(广西大学公共管理学院 广西南宁 530004;

广西大学公共管理学院 广西南宁 530004)

内容提要：21世纪以来，随着农村社会的发展变迁和村民自治在全国范围的推广，这种以行政村为单位实施的治理陷入了困境。主要表现为：行政村规模普遍较大，自治困难；行政村村委会行政色彩浓厚，背离了村民自治的初衷；形成了行政村与自然村之间的矛盾。在这一背景下，广西贵港市的自然屯也面临着“村委会管不到，自身又没法管”的问题，农民自发创造了“一组两会”工作机制，将自治的重心下沉到屯一级，具有重要的实践与学理价值，是村民自治的复归。但这种工作模式在运行中也存在一些问题，如屯党员数量不足和质量不高，屯议事场所缺失，“一组两会”和村“两委”的关系未明确定位，“一组两会”运行中的经费问题未解决等，制约了该制度的长效运行，需要进行相应的改进和完善，使这一制度得以持续和提升并进一步推广，使村民自治焕发生机和活力。

关键词：村民自治 重心下沉 屯级自治 回归

改革开放以来，凭借着农民群众的“三大创造”即包产到户、乡镇企业和村民自治，中国农村社会发生了巨变。其中，村民自治的实行属于政治变革，历史上第一次赋予了农民选举“当家人”的权利，使农民获

* 2010年度教育部人文社会科学研究一般项目（青年项目）“完善与农民政治参与积极性不断提高相适应的乡镇治理机制研究”（项目编号：10YJC810042）；广东省哲学社会科学规划项目（GD11YSH05），广东省普通高校人文社会科学研究育苗工程项目资助（WYM11101）。

得了极大的政治自由,促进了农村社会的稳定和发展。就其基本范围上,村民自治最早在自然村一级实施,1990年代末期又普遍改为在行政村一级实施。然而进入21世纪以来,随着村民自治在全国范围的推行,这种行政村自治的负面效应也越来越明显,并成为村民自治走向式微的重要因素之一。但最近几年来,我们又欣喜地看到,村民自治在一些地方通过自治重心“再下沉”的形式,即自治的范围由行政村层面回归到了屯^①级层面,使村民自治再次焕发出了生机和活力。那么,这种自治形式的回归是如何发生的?“屯级自治”的崛起又对农村治理意味着什么?这就是本文研究的主要内容和目标。而本文研究的基础,则是基于对广西贵港市“一组两会”工作机制的调查与分析。

一 “屯级自治”崛起的背景:行政村治理的现实困境

中国农村是以长期的“皇权不下县”为传统和惯性实行自我治理的。但进入20世纪后,随着国家权力日渐深入,农村的传统自治就逐渐转化为外部性治理且他治特征日益突出。尤其是自1958年开始实行的人民公社,彻底摧毁了农民自我治理的可能性空间。直到1980年代初,由于人民公社的式微,农村出现了权力真空,公共事务管理和社会秩序一度陷入了混乱。在这种情况下,一群“震撼世界的广西农民”^②在宜州市合寨村创造了“村民委员会”这一农村治理的新型组织实行村民自治。村委会的成立,“不仅在解决社会治安等问题中发挥了积极作用,而且通过村委会组织群众举办公益事业,办成了许多过去干部群众想办而没有办成的事情”。^③几乎与此同时,河北、四川也出现了类似组织。由于村民自治的成功经验,最终使得村民委员会获得国家权力机关认可而写入了1982年宪法,其中第111条规定“村民委员会是基层群众性自治组织”。由此,以村民委员会为载体的村民自治在全国范围内广泛推行。

① “屯”在不同的地区有不同的称呼,有的称“自然村”,有的叫“组”、“小组”,有的叫“社”。在广西,一般是行政村下设立“自然屯”,“自然屯”下再设立“小组”。

② 王布衣:《震撼世界的广西农民》,广西人民出版社2008年版。

③ 徐勇:《乡村治理与中国政治》,中国社会科学出版社2003年版,第10页。

在此基础上，国家于1987年颁布实施了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》（以下简称《村组法（试行）》），使村民自治有了专门的法律规定。按照《村组法（试行）》第七条第2款规定，“村民委员会一般设在自然村；几个自然村可以联合设立村民委员会；大的自然村可以设立几个村民委员会”。可见，在《村组法（试行）》的规定中，村委会是以自然村为基础设置的，并且设置方式极为灵活。对这一规定，中央显然是有过深入考虑的，正如彭真在1982年谈到这一问题时指出，“村委会范围多大？各地居民密度和居住情况不同，要照顾到开会方便，容易联系，有事群众能看得见、管得了”^①。也就是说，试行法强调村委会设在自然村的最根本出发点是便于自治。因为自然村是历史上形成的农村基本社会单位，自然村的居民地域相近、利益相关、文化相同，具有共同体的特点，比较有利于村民开展自治。但在广西、云南等偏远地区，从1987年6月开始，在村委会下沉到自然村的同时，原生产大队又改建成了村公所，作为乡政府下属的派出机构。村公所制度在地广人稀、交通不便的偏远地区实行，具有一定的作用，如便于税费收取、党的方针政策的贯彻执行等。但由于村公所体制缺乏法律依据，不利于村民自治的推行，本身也存在不少弊端，例如管理层次增多，缺乏效率；干部人数增加，加重了农民负担；村委会设在自然村，难以有所作为；村公所干部是任命制，不对村民负责，工作方法仍旧沿用行政命令的方式，导致干群矛盾尖锐，等等。^②而就全国的实施情况来看，据当时的调查统计，全国90多万个村委会，有70多万个村委会设在原生产大队，即原行政村。而村委会一般下辖数量不等的自然村。鉴于这种格局是多年来形成的，如果把这些村委会按自然村划分，那么已经发展较好的村委会就要受到损失，村办的集体经济就会受到破坏，不利于农村基层组织的稳定。^③因此，在实践中，不仅广东（含海南）、广西、云南的村公所逐步被取消，改设为村委会，而且在1998年正式颁布实施《中华人民共和国村民委员会组织法》时，删除了试行法第七条第2款的规定，只保留了第1款即“村民委员会根据村

① 《彭真文选（一九四一——一九九〇年）》，人民出版社1991年版，第430—431页。

② 苗月霞：《乡政府与村委会相互关系现状与发展对策研究》，中国国家公务员网，2008年7月20日。<http://www.21gwy.com/ms/xiangjzl/a/8062/418062.html>。

③ 《中华人民共和国村民委员会组织法释义》，中国人大网，2014—09—09。<http://www.snbinxian.gov.cn/ShowArticle—25246.htm>。

民居住状况、人口多少，按照便于群众自治的原则设立”的规定。到2010年修订该法时又增加了“有利于经济发展和社会管理的原则设立”的规定。而事实上村委会的设立更多的是从后者考虑的。因此，村委会设在行政村实际上成了一个通行的做法。

从经济发展和社会管理来看，村委会设在行政村，减少了管理层级，压缩了干部职数，减轻了农民负担，同时村公所撤销后，由于村委会与乡镇政府的关系得到了法律确认而改善了干群矛盾，以及历史形成的原生产大队的集体经济也得到较好的保全而有利于农村稳定。多年的实践表明，这种农村治理的基本构架，是符合我国国情的。但与此同时，随着农村社会的发展变迁，其暴露出的问题也日渐明显。

（一）行政村规模普遍较大，造成了村民自治的困难。一是自治不便。自治属于直接参与行为，对人口和地域范围有较高要求，即人口和地域规模不能过大，否则不便于自治。然而从现实情况来看，设在行政村基础上的村委会占绝大多数。而且村委会一般下辖若干自然村，人口规模较大，尤其在北方平原地带，一些大的“行政村”一般都有几千人，有的甚至上万人；而在南方地区，则由于地理条件的原因，居住比较分散，一个行政村包含的地域范围就较大，村民来往不便。人口和地域规模较大的现状，增加了村民参与自治的难度。二是公共服务难提供。特别是进入21世纪后，国家基于减少村干部职数而缩减村级干部财政支出的考量在广大农村地区兴起的“合村并组”运动，进一步扩大了行政村范围，使村委会管理的自然村数量又有所增加、人口规模又有所扩大。由此带来的直接后果，便是在村民方面，由于人口和地域较大的原因，“会难开，事难决，决难行”在一些行政村较为普遍，而在村“两委”方面，则由于干部职数的限制而难以应付诸多的公共事务，公共服务也难以提供。

（二）行政村村委会行政色彩浓厚，背离了村民自治的初衷。按照《村民委员会组织法》规定，村委会是一个群众性自治组织。但事实上，村委会自成立以来，便承担了大量的行政职能，或协助政府处理政务的职能。即便在国家废除了农业税费后，村委会仍需承担协助政府计生工作、惠农资金下达、进行农村各项公共事业建设等职能。而随着农民生活水平的提高，对村庄卫生、治安、道路、文化、体育等公共服务和公共设施的诉求越来越大、越来越多，但却很难通过村委会得到实现，这就使村委会的功能发生了异化，背离了村民自治中村民通过村委会实现自我管理、自

我教育、自我服务的初衷。

(三) 形成了村级治理结构新的矛盾,即行政村与自然村之间的矛盾。行政村一般由若干个自然村所组成,各自然村之间既存在共同的利益,同时也有各自不同的具体利益。从根本上说,设立于行政村之上的村委会应该站在全体村民的立场维护和实现村民利益,照顾到各个自然村的具体利益。但在现实中,村委会一经成立,就有可能形成相对独立的利益,其中的村委会成员可能为了追求自己的利益而损害村民或自然村的利益,或是在追求行政村利益的过程中并不能满足每一个自然村的具体利益,由此形成了行政村与自然村之间的矛盾,进而影响了村民自治的实效。

因此,随着村民自治实践的不断深化,改革或优化以行政村为单位实行村民自治的农村治理模式就成为必要。正是在这一意义上,2014年的中央一号文件提出:“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”。

二 机制创新:贵港市“一组两会”的兴起与运作

贵港市地处广西东部,全市有1000多个行政村,共有上万个自然屯。近年来,随着全市农村经济社会结构的变革,贵港市村民自治中的一些薄弱之处也逐渐暴露出来。最主要的便是,一方面村“两委”干部要应付的公共事务过多过杂,使得在日常工作中,村干部的主要精力都放在了一些来自乡镇的行政性事务和村级应急性事务上,对于全村的整体发展问题几乎没有时间精力去考虑。另一方面,由于桂东一带农民家族观念较强,基于“血缘+家族”为主要纽带的自然屯,不论在屯内公共事务还是公益事业中对村“两委”的依赖程度都在减弱,然而又没有有效的组织能够承担起自然屯的建设和管理。这样,自然屯“村委会管不到,自身又没法管”的问题便凸显出来,使农村中小事拖成大事,小纠纷闹出大矛盾的情况时有发生。更为严重的是,来自党和政府的政策也很难通过村传达到自然屯一级,造成了农村管理工作的不顺畅。自然屯管理存在的上述问题,正越来越成为扩大基层民主,推进新农村建设的制约因素。^①因

^① 苏少珍:《民事民议 民事民办 民事民治——覃塘区推行“一组两会”基层民主管理模式试点探访》,贵港新闻网,2013年6月10日。<http://www.ggnews.com.cn/staticpages/20130610/ggrb51b5390a—35340.shtml>。

而，在自然屯一级建立能够自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的工作机制很有必要。

而实践也为这种工作机制的创立提供了直接的动因。贵港市覃塘区大岭乡金沙村是自治区级贫困村，距离贵港中心城区约 30 公里，距离南梧高速公路贵港一级连线 6 公里，交通十分便利。该村现有 6 个自然屯共 38 个村民小组，总人口 4860 人，群众主要经济收入来源是种桑养蚕、水产畜牧养殖和劳务输出。其中有一个自然屯叫良岭屯，位于南梧高速公路与郁江大桥交汇处的北面，距离贵港中心城区 35 公里。全屯共有 3 个村民小组，共 104 户 452 人，其中有党员 7 名。这里世代居住着 7 个姓氏。过去，由于各姓氏之间没能统一思想，村里因宗族之间的大小矛盾不断，造成了村事没人干，群众没人管的局面；屯内的道路坑坑洼洼，雨天污水横流，晴天臭气冲天，当地群众有苦难言。金沙村“两委”干部对此虽然也做了大量工作，但终因姓氏之间矛盾大、隔阂深而无法打开局面，许多项目建设也因此搁置下来。2010 年，良岭屯被列为自治区第二批“城乡风貌改造试点村屯”，需要每户筹钱，还要拆除部分人家的旧房，这在农村是最难办的。怎么办？金沙村“两委”抱着试试看的态度，决定由党员带头，在良岭屯成立“风貌改造理事会”。村党支部经过调查摸底，首先组织良岭屯内的党员召开会议，统一党员思想，要求党员带头参与风貌改造；接着，组织屯内的族老、有威望的村民以及各姓氏代表大会，做通工作，化解隔阂，商讨成立理事会的事宜；再由党员组织召开户主大会，普选产生了以李梦球为理事长的理事会，理事会成员分别由各村民小组选举 2 名代表组成。理事会成立后，不负众望，重新规划村庄布局，迅速组织群众配合风貌改造工程。之后，良岭屯以这种操作模式新增了老年、儿童、妇女健身娱乐设施等，还建了集体牛圈，将千百年来建在家边的牛舍迁到了村外，村容村貌得到极大改善，实现了屯里的事情自己议、自己定、自己干。2011 年 11 月，贵港市委组织部领导前来开展“三同”，发现了这种模式的价值，经过充分调研后，组织力量将其总结提升为简便易行的“一组两会”（党小组 + 户主会 + 理事会）制度。^①

时任贵港市委组织部的班忠柏将这一制度的运行模式进行了归纳

① 唐正芳：《屯里大小事 群众说了算——贵港实行屯级“一组两会”完善村民自治制度探访》，《广西日报》2013 年 8 月 14 日第 1 版。

和提炼：党小组在“一组两会”中发挥领导、引领作用，负责收集群众的意见诉求，确定要做什么事；户主会由自然屯全体户主或户主代表组成，是议事决策机构，根据党小组“要做什么事”的提议，召集户主会议进行协商决议并对执行情况进行监督；理事会是执行实施机构，对户主会负责，主要执行落实户主会的决议并接受党小组和户主会的监督。可见，“一组两会”就是以自然屯为主体，以屯级党组织为核心，引导户主会和理事会，组织开展村民民主管理的屯级协商自治。

2013年4月，广西“清洁城乡”活动开展后，贵港市覃塘区在覃塘镇龙凤村平田屯等村屯试点，通过“一组两会”推选出理事会成员、保洁员、监督员，制定了《村民卫生保障制度》、《清扫卫生管理制度》等村屯长效保洁管理办法，并以“河堤亮化硬化工程”这个具体项目小试牛刀。^①通过“一组两会”这种模式，使平田屯等一批自然屯屯级事务处理效率大为提高。覃塘区委、区政府认真总结，指导各村屯建立“一组两会”制度。之后，鉴于“一组两会”在“清洁乡村”活动中凸显出巨大的正能量，贵港市将这种模式在全市范围内推广应用。按照贵港市委的工作安排，从2013年至2015年用3年时间，在全市自然村屯基本推行“一组两会”协商自治制度。^②

为了贯彻市委的这项部署，贵港市一些乡镇相继出台了细则，使这一工作机制更具有操作性。

（一）在机构的设置上。（1）屯党小组。对自然村屯党员进行全面摸底建档，在不改变党组织建制的基础上，以自然屯为单位，以自然屯中的留村党员为主体，设置屯级党组织。党小组设组长一名，党小组长一般由党员村民小组长兼任。（2）户主会。户主会是村民会议的一种形式，户主即为每个农村家庭户户主，户主长期无法参加户主会的，由其家庭成员协商推选产生户主会代表，经家庭全体十八周岁以上成员在推选单上签名或按指模确认，报村民委员会备案。户主会代表应当年满十八周岁，依法享有政治权利，具有参政议事能力。户主会会长由户主民主选举产生。（3）理事会。理事会一

^① 唐正芳、覃伟：《覃塘：“一组两会”发源地 清洁乡村显神威》，《广西日报》2013年10月31日，第2版。

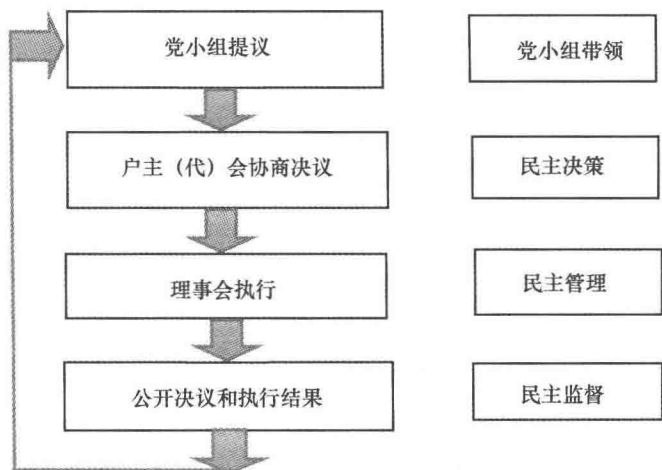
^② 唐正芳：《屯里大小事 群众说了算——贵港实行屯级“一组两会”完善村民自治制度探访》，《广西日报》2013年8月14日，第1版。

般由 5—7 人组成,从公道正派、懂经济、会管理、威望高的党员、经济能人、老干部、老退休教师等人中推选候选人,通过召开户代会,采取无记名投票方式差额选举理事会成员和理事长。

(二) 在工作职责上。屯电小组建立后,其主要职责是引导、规范、带头示范和指导屯户主会、屯理事会开展工作。屯户主会是自然屯最高决策机构,其主要职责是制定新农村建设工作思路;制定村规民约;制定矛盾和纠纷调处办法;负责其他屯级重大事务的讨论和决策;酝酿、讨论和选举产生屯理事会。屯理事会是执行机构,主要负责自然屯日常事务和户主会通过的决定、决议的执行,实施开展民主议事、民主理事、民主理财工作。

(三) 在工作流程上。“一组两会”的基本工作流程是:党小组负责调研收集群众对涉及屯内公共事务和公益事业的热点、难点问题的意见建议,研究提出工作方案,组织指导屯户主会、理事会开展公共管理服务。由党小组提议或者半数以上户主、村民联名提议,召开户主会对屯级公共事务和公益事业进行协商决议。理事会负责户主会通过的决定、决议的组织实施,并接受党小组和户主会的监督。^①

“一组两会”协商自治和机构设置、工作职责及工作流程可用下图表示:



^① 《关于印发〈关于在港城镇农村深入推广屯级“一组两会”协商自治制度的意见〉的通知》, <http://www.gdq.gov.cn/news/2013-10/131018173856.htm>。

三 “一组两会”制度的运行绩效

贵港市“一组两会”制度试点推行以来，在落实强农惠农政策、发展农村公共事业、化解矛盾纠纷、建设新农村等方面发挥了积极作用。

（一）促进了屯级公益事业的发展和新农村建设。目前，国家力量还无法深入每个村屯进行公益事业建设，而行政村层面也照顾不到每一屯级单位，因而屯级公益事业的发展实际上更多地需要屯级组织和带头人来推进。贵港市覃塘区大岭乡金沙村良岭屯选举产生出理事会后，在实施风貌改造工程的两年中，理事会重新规划了村庄布局，总投资493万元，拆掉了26间破旧房子，装修了3.3万平方米的房屋，先后建起了文化体育、少年活动中心，修通了自来水管道路，硬化屯路巷道1.8公里，绿化村庄10亩，安装了48盏路灯，建起了垃圾处理站、104间牛棚、占地1亩多的污水处理池，村容村貌由此得到明显改观。^①据屯党小组组长谭肖娥介绍，实行“一组两会”制度后，有了事情大家商量共同做出决定，并且一起实施。“新牛栏投入使用后第二天，全村老少就一起动手，一天内就把全屯空置旧房牛棚拆除了。”由于良岭屯“一组两会”的示范效应，大岭乡全乡59个屯迅速推广这一模式。目前，各屯均兴建1个投资10万元以上的水泥路、水利等公益项目，投资建设创历史新高。^②其他乡镇推广实践也取得了同样的实效。如山北乡北村上覃屯充分发挥制度优势，由党小组提出在上覃屯屯内道路两侧和主要路口安装路灯的议题，户主会充分讨论，一致通过，并由理事会发动群众筹集资金11.5万元和落实项目建设。2013年10月，上覃屯屯级公路的76盏路灯首试通电成功。截至目前，贵港市共召开户主（代）会3890次，议决事项4259项，已落实的3163项；运用“一组两会”推进村屯道路建设、公共活动场所、饮水工程等基础设施建设1384项。^③在“一组两会”作用发挥下，贵港市农村经济有了更大的发展，村民致富自强的意识更加强烈，建设新农村的要求

^① 资料来自2014年6月19日在贵港市覃塘区大岭乡金沙村良岭屯的调研。

^② 覃伟、罗园园、徐周：《大岭乡：屯级村民自治带来农村面貌巨变》，《贵港日报》2013年5月11日。

^③ 孙志平、吴小康：《广西贵港推行“一组两会”解村屯自治难题》，新华网，2013年8月23日。<http://news.hexun.com/2013-08-23/157367211.html>。