

【农村治理现代化】

# 论乡村振兴背景下农民组织化的机制

——基于下围村五年的纵向调查

张树旺,陈诗慧,杨秋婷

(华南理工大学 公共管理学院,广东 广州 510640)

**摘 要:**新时代农民组织化问题是乡村振兴战略实践中的主体建构问题,是战略顺利实施的基本前提。广州下围村通过创新农民组织化机制,依靠本村的力量迅速驱动乡村振兴的全面展开,取得了卓越的成效。利用长达五年的跟踪调查资料,采用土地经营-社情民意-治理组织的分析框架,研究发现农地集体所有制下“三权”分置制度形成的农民与村集体的利益联结为农民组织化提供了必要条件,而农民集体价值诉求的觉醒与组织化行动纲领的形成,在合作社共同体内推选村民代表,使用“互联网+”新技术建构虚拟村民议事厅,激活农民群体的纵向与横向地域性社会联结。以扩大化的村民代表会议为平台,重塑村委会与村民代表会议的决议与执行关系,开放性搭建多元组织主体共同协商与村民代表独享决议权的有机统一机制,通过组织身份、参会权限与会议空间三合一方式形成农民组织化的稳定机制,这是下围村农民组织化机制的主要内容。

**关键词:**乡村振兴战略;农民组织化;农地“三权”分置;虚拟村民议事厅;合作社共同体

**中图分类号:**C912.82      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2020)05-0060-12

《乡村振兴战略规划(2018—2022)》强调“充分尊重农民意愿,切实发挥农民在乡村振兴中的主体作用,调动亿万农民的积极性、主动性、创造性”,从战略实施基础性工程的高度确定了新时代农民组织化的重大意义。然而随着乡村振兴战略的快速推进,如何真正使农民以主体的身份组织起来投入乡村振兴建设,在实践探索与理论研究上日益显现出紧迫性。

## 一、文献综述与分析框架

农民组织化问题是学术界的老话题。程同顺<sup>[1-2]</sup>对 20 世纪 90 年代至 2003 年的农民组织化的研究进行了梳理。他认为“所谓农民的组织化,是指农民为了更好地实现、保护和促进自身的经济利益和提高自己的社会政治地位而联合起来形成各种经济和政治组织的行动和过程”,“依据其功能,大体可以分为经济性的农民组织和政治性的农民组织两大类”。在经济性农民组织方面,全志辉、温铁军<sup>[3]</sup>梳理了改革开放 30 年来农民合作社的发展过程,指出重点发展专业合作社的效果并不理想,其原因为“表面上看是合作社治理结构的规范问题,实质上是合作化发展的各种利益主体的资源禀赋、利益结构的对比和联结方式问题”,而“发展综合性农民合作体系能够解决部门和资本下乡导致的合作社发展的困境”,因此应该“把综合性农民合作体系作为中国农户经济组织化道路的新选择”。孔祥智<sup>[4]</sup>又梳理了改革开放 40 年来农业专业经济合作组织的构建与变迁过程,得出了与全志辉等类似的结论。“市场与政府共同决定着农业经

收稿日期:2019-09-20

基金项目:广州市哲学社会科学发展“十三五”规划课题“民主决策型乡村多元协同治理机制研究”(2017GZYZB40);广东大学生科技创新培育专项项目“乡村振兴战略下中华传统德治资源应用型农村社区多元协同治理体系研究”(PDJH2019A0031)

作者简介:张树旺,男,华南理工大学公共管理学院教授,博士。

营体制的变迁,政府的‘有意’越位与‘无意’缺位是统分关系长期失衡的制度性原因。”<sup>[5]</sup>贺雪峰沿着构建综合性农民合作组织的思路,认为充分利用中国农村土地集体所有制的优势,借助农地三权分置制度将土地所有权、承包权以及经营权分别赋权,让农地回归生产资料这一本质,重建新型集体经济,再造村社集体。只有建立了村庄内村民之间基于利益分配的利益关联机制,村民才会真正介入村庄事务,农民也才可能组织起来<sup>[6-7]</sup>。总结这类经济性农民组织化的研究思路,可以发现其背后存在这样的理论假设:只要集体经济发展了,村集体自身结构就会健全起来,农民就会被组织化,进而推动乡村振兴。然而“集体经济”不是“经济的集体”,发展经济能否完善组织,集体经济的发展是先完善组织还是先发展经济,是必须讨论清楚的问题。

农民政治组织方面,人民公社解体后,国家选择了村民自治的农民组织化方案,数十年来在农村基层民主探索上取得了举世瞩目的成就。然而家庭联产承包责任制改革红利释放完以后,村庄空心化现象开始蔓延,村民对“四个民主”的权利行使并不愿意多投入,村庄作为自治单元逐渐失去了集体行动的能力,自治框架下的农民组织化效果越来越不理想<sup>[8-10]</sup>。为解决这一组织失能与治理碎片化现象,国家自2014年起连续数年在中央一号文件中提出了村民自治有效实现形式的探索。徐勇<sup>[11]</sup>、邓大才<sup>[12]</sup>、郁建兴<sup>[13]</sup>等从产权、自治单元、制度供给、国家与社会关系等方面对村民自治有效形式的要素进行了系统研究。总结这一类农民组织化研究思路,会发现他们以构建有效的农村民主权力结构及运行体系为目标,假定只要国家向社会赋权,建立相应的集体经济基础,缩小自治单元,依法规范村集体权力等条件集成起来,就可以建立权力共享结构,村庄的集体行动能力会得以恢复,农民就会被组织起来。

以上两种农民组织化思路,或者突出经济手段的组织化作用,或者使用政治手段实现组织化,但乡村振兴下农民组织化既非单一的经济问题,也非纯粹的政治问题,而是一个包含政治、经济、社会在内的综合性问题。既包括产权的因素,也含有治理权利的议题,更主要的是乡村社会和民情自身演化的问题。基于这个判断,本文认为认知与分析农民组织化应该立足于乡村社会与民情本位,结合国家对农业、农村组织的规制条件进行。

产生新问题时,“三农”学术界有回到乡村社会本位的认知传统。1996年温铁军针对中国早期农业经济学单纯讨论农业视野狭窄问题就曾指出,中国历来没有纯粹的“农业”问题,而是有包括农民权益问题、农村治理问题和农业可持续发展问题在内的“三农”问题<sup>[14]</sup>。“三农”分析框架的建立产生了重大学术价值,“所谓‘三农’问题,与传统农业经济学的一个关键差别,在于突出了农民问题,并把人口与资源的关系以及城乡二元结构的视角引入了对农村和农业问题的思考,深化了我们对乡土中国在走向现代化过程中所面临的基本境况的认识”<sup>[15]</sup>。乡村治理认识发展史上也有过类似的情况。吴毅、贺雪峰等<sup>[16]</sup>由于“认识到村民自治作为一种外生性制度与中国乡土社会的隔膜和农村研究者对农村知识的欠缺”,“提出了由对农村政治性焦点事件的关注转向对非仪式化的平静乡村日常生活情态的理解”,即形成所谓“事件-社会”分析框架,“力图透过自上而下、自外向内的政策、法律和制度对乡村社会的进入差异来理解乡村社会本身,进而来探讨政策制定的问题”。应星<sup>[15]</sup>在参与以上分析框架讨论的基础上提出了自己的“三农”分析框架,即“土地-治理-民情”。他认为采用两两组合的方式可以较准确地解释“三农”问题,如“用治理和民情的视角诠释以家庭承包为基础的统一统分结合的双层土地经营制度的优越性”“用土地制度变迁和治理格局变迁分析农村村庄自治的出现”<sup>[15]</sup>。受以上分析框架形成过程的启发,笔者认为分析农民组织化问题需要立足于所在乡村社会条件与民情条件,结合村庄土地经营制度实践、村民自治组织实践与合作社组织实践,即构建“土地经营-社情民意-治理组织”三重分析框架。

村庄土地经营制度特别是有些村庄集体土地股份制运作后支撑起了农民与集体的利益联结,成为农民组织化的必要条件。而新时代的农民不仅受农业发展的影响,更多受城乡一体化下村庄空心化的影响。村庄所处的地理位置、社会发展阶段、社会心理、集体记忆是农民共同体能否组织起来的基本要素;所在村庄农民群体的人口分层、空心化状况、就业与生存利益状况决

定农民以何种方式参与组织。村庄的党组织、自治组织、合作社组织的相关规制要求决定着农民组织化的处理程序与组织外壳形式。郎友兴<sup>[17]</sup>曾说过,“以乡村居民为核心,以解决人民的生产、生活问题为宗旨的运作方式,这不但要靠地方基层政府的努力,需要政府各部门的通力合作,更需要农村社区、社会甚至市场力量的共同参与”。这种整体性治理的系统观点表达出了“土地经营-社情民意-治理组织”三重分析框架的系统性特征。

## 二、案例呈现与数据收集

### (一) 案例样本呈现

下围村处于广州市增城区石滩镇,与东莞市、惠州市接壤,面积约4平方公里,户籍人口数2180人,共610户,约90%的村民姓郭,男女比例为105:113,外来常住人口约1300人,常居总人口约3480人,本村在外人口230人。户籍人口年龄段分层:0~19岁496人、20~39岁803人、40~59岁504人、60~79岁311人、80岁及以上61人,60岁以上村民占比11%,从事农业生产的人口平均年龄58岁,已属于联合国《人口老龄化及其社会经济后果》标准划定的老龄化社会。村辖区内有15家企业租用本村非农用地,吸纳了本村30%的人口就业。

下围村有700多年演化史,属行政村与自然村合一型的村庄。长期聚居演化过程中,绝大多数村民以“叔伯兄弟”相称,1990年下围村祠堂被洪水冲垮后未再建,宗亲活动仅限于小亲族。除家庭、小亲族外,村内行动单元还有在人民公社时期按固定聚居形态划分的生产队转化而来的合作社。全村共有9家合作社,一社、二社、三社、四社在村“东头”,五社、六社、七社、八社、九社在村“西头”。9家合作社均已注册,具有农业经营核算权。9家合作社联合组成具有法人资格的下围村经济合作联社(股份公司)。村集体收入主要依靠集体资产的租赁和村经济联社经营农产品贸易的收入,近几年稳定在1300万元左右。村民在合作社和合作联社经营下每年都能得到核算分红。

下围村组织化过程中有一些标志性事件。下围村经济发展区位优势明显,1992年被划入增城经济技术开发区,被征地1300亩。但当时村干部对征地补偿款及有商业价值的宅基地分配不公,引发了村民间诸多矛盾,村内派系激烈争斗长达20年,该村成为省市密切关注的“问题村”,直到2014年才结束这种局面。2014年2月,下围村党支部及村委会换届,更新了两委成员,重构了乡村治理组织架构,结束了派系斗争状态,再造了村庄集体行动能力。2017年乡村振兴任务下达后,短时间内变成乡村振兴示范村。

2017年下围村通过村民四级会议(村两委与镇驻村干部联席会议、村民代表会议、合作社社长会议、全体村民大会),将本村9家合作社集体土地经营权依法整体流转给现代农业公司,用于农业种植、观光、示范农业项目,同时将村内不同意流转的约5%村民的承包地再集中起来进行重新分配。这次农地的整体流转释放本村约400名农业从业人口,全村人均年增收2000元。下围村整体实现了农业现代化平稳升级、农民的增收与职业转型。

2018年7月,下围村借助《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》中旧村改造的政策,再次以四级村民组织民主决策的方式将村庄空心化形成的旧宅基地连片整理出来,成功引入碧桂园房地产开发公司进行旧村改造,整体盘活了本村闲置的宅基地资产,推进了生态宜居美丽乡村建设。

需要指出的是,上述农民组织化的再实现、农地整体流转及旧村改造三大事件都是下围村史上前所未有的标志性大事件。在这三大事件中,可以清晰地观察到农民组织化与其他两个重大事件之间的因果关系。下围村首先实现了农民的组织化并激活农民在乡村振兴中的主体性,然后以自身的力量推动本村乡村振兴,从经验层面证实了农民组织化是实现乡村全面振兴的前提与基础,值得在学理层面进行解析。



## (二) 案例信息与数据采集

本文作者团队为确保数据真实性、可靠性,以及数据来源多样性和丰富性,满足数据的“三角验证”,自2015年来多次前往下围村实地调研,通过访谈、座谈、现场考察、会议参与式观察等方式收集访谈录音稿13.2万字,村民代表会议记录2万字,村两委、驻村干部、法律顾问、村务监督委员联席会议记录1万字,村民代表会议决策档案、各类公文、汇报材料、内部会议纪要、培训资料等4万字,中央电视台、人民日报、光明日报、南方日报等报道及村民微信群、村微信公众号内容、下围村发展史内容8万字,为本研究的开展奠定了扎实的数据资料基础。

## 三、社会、政治、经济合一的农民组织化形成机制

### (一) 单一经济性、自治性手段组织农民的挫折

1992年至2014年,下围村派系斗争激烈,村内具有动员能力的农民团体众多,但整村层面则没有集体行动能力。到2014年,改革开放初与下围村处于同一发展起点的其他村庄在经济、社会等显性发展指标上均明显超过下围村,农民组织化长期失能对村庄发展的拖滞作用明显。从组织手段上看,这是以土地制度为核心的经济手段组织农民思路的失利。

国家农地“三权”分置制度推广前,除历史上形成的少量自留地由农户自我管理外,下围村集体组织掌控着村集体土地、物业、水面的所有权、发包权,并在实践中引入市场经营权。具体做法是成立村合作经济联社(股份公司)经营本村集体土地、物业、水面,并以联社股权置换村民承包权。1999年前已分得承包地的村民承包权换一股,之后未分到土地的新增人口每人半股。村集体事实上已经将村民的承包权(不是承包地)统筹起来,做到确权到社、量份到户。从1999年开始每年通过村民代表会议决议分红(1999年之前也有分红,但不连续,未制度化)。村合作联社置换得到的土地、物业、水面再按市场价以合同管理方式租给市场主体,本村村民承租也同市同价。由于1999年后村民所得分红完全可以对冲人均应付租金,经营土地还是有利润的。但如果弃种并且不将土地归还给集体,在没有经营收益的情况下还要承担租金,则明显不划算,所以下围村不存在撂荒土地的情况。下围村集体经济经营制度运行基本稳定。

2005年以来,随着青年农民的成长,非农收入的增加,下围村农民退租土地的情况较为普遍,村集体直接管理的土地数量越来越多。但这种情况并没有形成及加强农民的组织化与村集体再造。

一方面,农民承包权股份化确实建构起村集体与中老年农民以及农民之间的强利益联结,确保了村集体组织对集体土地的强势管理,夯实了村集体组织运行的经济基础,但这种制度也催生了农民对村集体组织的态度分化。

从村民年龄分层来看,中老年村民在股权身份上绝大多数是1股权身份,且主要生活在村内,生产上也以承租本村集体土地为主,集中在农业上,分红的多少及村集体运作情况是其生产生活的核心利益。因此这一年龄段的农民群体最关注股权分红与村集体组织的运作情况。土地制度确实架构起了中老年村民与村集体的强利益联结,村集体对这一群体也形成了较强的影响力。

青年农民的情况则不同。在股权身份上他们多以0.5股为主,更为重要的是,2000年之后就业的青年农民大部分从事非农职业,生活空间、职业利益与村集体运作的关系不大,如其父母不再租种村内土地,仅靠村集体与青年农民的分红利益联结并不能支撑起村集体对他们的影响力。从年度分红统计来看,村集体分红最高的3800元(2018年),占下围村青年农民家庭年均收入不到4%。故从生存逻辑上看,以集体土地制度为核心的经济手段无法阻止青年农民进一步外流,也难以形成青年农民与村集体组织之间的强利益联结。

另一方面,中老年农民与村集体的强利益联结并不意味着村集体组织能力的增强。1992年当地政府以经济开发区名义征收下围村1300亩地,农民人均应得5万元左右的征地补偿款。

但时任村干部以村发展基金名义截留了大部分款项,人均仅分到4500元。在村务监督制度不健全的情况下,村发展基金成了村干部的小金库,加之村干部又将商业价值高的宅基地分配给亲信,激发了村民的反对,村内形成既得利益团体与无利益团体的派系斗争。1999年村合作联社完成了股份置换村民承包权,村民得到制度化连续分红,但制度化分红也没有缓解村民之间的分裂与斗争。1999年第一届村委会选举就成了村内各派斗争的焦点,中老年村民从对集体利益的争夺转向了村委会控制权的斗争。此后连续五届村委会基本上都是在村民派系斗争中处于瘫痪状态。长期的内斗使村民愈加分裂,其组织化似乎变得遥不可及。“以往我和我叔是一起拜山的。可是自村内斗争以来,我让他投我一票都不行,帮忙更是不可能的,还算什么自己人,我就和他分开了,见面都不说话。”(访谈资料,GRZ20160721)。上述经验表明,虽然土地制度建立了村集体与农民之间的强利益联结,中老年农民极为关注村集体的运作,但关注并不等于村集体可以整合及组织农民。贺雪峰所说的强利益联结(在下围村是制度化连续分红)再造村集体及形成农民组织化现象在下围村并未出现,反而导致了农民群体的分裂。下围村仅利用经济手段组织农民的实践是失败的。

## (二) 社会、政治、经济合一的农民组织化机制再造

2014年以来,下围村农民组织化呈现出与之前完全不同的景象,甚至可以称之为再组织化。从结构上看,下围村农民再组织化过程完全符合《中国共产党农村基层工作条例》《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国农民专业合作社法》的要求,在领导者设置及组织架构上实现了村党组织、自治组织和经济组织合一,实现了农民再组织化的前提条件,即国家要求的组织形式。但是下围村并没有受限于这三个组织的传统组织方式,而是依托这三个组织的结构将组织化的重心放到社会上。

### 1. 农民集体价值共识的觉醒与催生组织化行动纲领

忍受长达20年的派系撕裂拖滞发展之苦,下围村村民对派系分裂、村内精英利益俘获等行为进行了极为深刻的观察与反思。比较相邻村庄的发展状况,不少农民被迫离开本村就业的切肤之痛,让他们对集体团结、公共事务参与、个人权益保护与村集体发展之间的关系有了深刻的认知。这些已经成形的潜在群体社会认知在适当时机被社会精英的行动唤出,并被总结为集体的价值共识。

2014年村两委换届前,下围村村民已经经历了五届派系性的村委会干部竞选。每届村委会履职路径几乎是一样的:上任—查账—揽权—斗争—瘫痪—无作为—下台。同样的戏,在下围村上演了五次。而除了派系斗争、少数村干部获利外,村集体并无发展,村民没有任何获得感。村民已极其厌烦并期盼着这种局面的改变。2014年村委会换届,候选人投入大量资源,派系性竞选再次达到白热化状况。GQD作为一个在外经商成功、不属于村内任何派系的人士回村参选。他在竞选中没有投入任何资源,仅是亲自向每个农户投放了一个竞选纲领与当选承诺,没想到竟获得全村85%选票,其他两位候选人加起来得票不过才15%。竞选的投入与戏剧性的结果反差只能用农民群体价值诉求与GQD个人人格特质相契合来解释。GQD自己也说:“这些选票不是投给我的,而是投给改变的,我干不好,一样被骂。”(访谈资料,GQD20150901)。

GQD虽然是下围村人,但常年在外,其家庭企业年营业额千万元以上,属农民信服的市场经济能人,且未参与任何村内派系斗争,也未曾在村里俘获任何公共利益。GQD没有派系把控,没有利益俘获污点,市场成功与个人富裕的形象,是下围村农民心目中期待的能改变现状的集体当家人,所以才有了不约而同85%的选票。GQD在吃惊之余,也仔细分析了这种戏剧性结果背后的原因。他认为他作为一个派系外的人竞选并压倒性获胜,其实是代表着下围村农民的价值诉求。他必须将这种诉求落实到“施政”中去。经过反复思考并广泛征求意见,他将下围村农民的集体价值诉求表述为:“村委会一切行动为了村集体的发展,除国家规定必须公开的信息外,村财务随时随地向全体村民公开;将村委会主任办公室改为村民接待室,村民随时可以来访;不揽权、不个人决策,将村民代表会议建设成为村决策中心,让村民代表成为真正的下围村

当家人,村委会主任只是执行者与管理者;村干部个人及家属不在村内投资一分钱,不拿一个项目;村委会着眼于村集体发展和村民生活改善,团结一切人,既往不咎。”(访谈资料,GQD20150901)。他将这种价值诉求在新一届第一次村民代表会议公开宣读并张贴在村务公开栏中,成为下围村家喻户晓的行动纲领。回顾这一段过程可以看出,虽然价值共识是由党组织和自治组织领导人总结出来的,但是,其组织动机、组织需求均来自社会。社会是组织的主体,村组织领导人因势利导才能获得社会的力量。

## 2. 合作社共同体产生村民代表的组织作用

代表村民组织诉求的,不只是村组织领导人,还有村民代表。虽然村民代表在村民自治框架中有正式的法律与组织地位,但实践中村民代表的作用不彰已成为较普遍的现象。下围村则不同,村民代表是联结社会与组织,形成农民组织化中的核心纽带。

下围村合作(联)社有共同体性质,其村民代表在合作社起重要作用。延续人民公社时期三级管理的历史惯性,下围村1980年分田到户时采用的是三级分配方案,即生产大队依据各生产队的耕种范围,按人口增减微调后将土地整片划到生产队,再由生产队细分到农户。1992年地方政府征地1300亩,下围村对余地重新分配时也沿用了三级分配方案。1999年下围村将生产队转型成立了合作社,并将9个合作社联合成村级合作联社,形成了合作联社统筹村集体土地,合作社具体管理农户承包地(权)的模式。除少数大型水面、物业由村合作联社直接管理外,每年土地的承退租、物业租赁管理均在各合作社内完成,收益经合作社提管理费后上交合作联社账户。一方面,合作社作为一级独立经营核算单位在社内形成了共同利益基础;另一方面,原生产队按宗亲邻里关系成为习惯,并长期聚居形成了丰厚的社内社会资本。合作社在下围村已经成为农民的一级社会共同体。“各队(指合作社——笔者按)中各家各户都很熟悉,大小节日、遇事聚合,集个款、签个字什么的都是在队里进行的。”(访谈资料,GRZ20150901)。开发利用合作社共同体的组织作用是实现下围村农民组织化的关键一环。

1999—2014年,村民代表只是两派村干部斗争的工具。一派村干部当选后,会在己方村民中指定村民代表,而对对方产生的村民代表则采用拉拢或不予理睬或压制的策略。为了保证村集体合法运行,村干部往往采用不召开村民代表会议而私下找村民代表签名的方式,操控村集体重大决策。当时村民代表的产生及运作与合作社无关,自治组织的作用也被消解,其随意性、派系性、非代表性使其无法得到全体村民的认可。村民戏称村民代表为“签字代表”、村民代表会议为“通知会”。在2014年换届选举中,下围村遵循《村民委员会组织法》“村民代表由村民按每5户至15户推选一人,或者由各村民小组推选若干人”的规定,采用以合作社内每7户推选一名村民代表为基准,对各合作社按18岁以上人数进行配额,由合作社选举产生村民代表,全村共产生67名村民代表。2017年又改为每5户一名的基准,全村共产生85名代表,因去世及除名等原因,实际履行代表职能的是83名。固定合作社内的产生机制使村民代表借助共同利益基础、社会资本和宗亲关系等强社会联结,与社村民建立了紧密而真实的代表关系、信任与合作关系。村民代表成为在村组织领导人提出组织价值共识后,真正将社会中的村民与村自治组织联结起来,将农民、农户与合作社串联成一个组织网络的强力纽带。

## 3. 虚拟村民议事厅对青壮年村民社会联结的再激活

村庄空心化背景下,大量青壮年村民离村务工,其生存利益逐渐移出乡村场域,没有时间、精力、意愿再关注乡村社会,其交往也不再受地缘因素的限制,自身所附有地缘性社会联结逐渐冻结并弱化,乡村社会逐渐演化成所谓“无主体熟人社会”<sup>[18]</sup>。下围村虽属于发达地区,但其空心化状况并不例外。而青壮年村民离开乡村社会后并非就失去了参与村集体组织的资格,往往以户内委托的方式让留守老人代其参与<sup>[19]</sup>,他们则成为对村集体事务保持沉默的群体。但是从主体特质来看,青壮年村民是现代社会生活中资源的主要掌握者,他们在乡村场域内社会联结的稀薄化,则意味着村集体组织资源的流失,农民组织化核心主体的缺失。如何让这些农民组织化的核心主体、家庭资源掌握者回归组织,是农民组织化至关重要的问题。



下围村党总支书记 GQD 说:“我们村搞了一个全体村民微信群。我们在村里贴满了二维码,让整个村子每个人都能加入这个群,无论人在哪里。我们村务议题公示出来后,他们会在微信群里发表很多意见和建议,我们有专人回应。这个微信群对凝聚力量起了很大的作用,能让全村的人都讨论同一个议题。我们建清水湖广场时,涉及迁坟问题,有一个老人反对,他的儿子在广州做生意,在微信群里了解了事情的全过程,就专门回来做他老爸的工作,最终说服了老人。他儿子一句顶我们一百句。利用微信群让村内外年轻人关注村的发展是我们的创新。”(访谈资料,GQD20150901)。在这一事件的激励下,下围村将全体村民微信群建设成为线上虚拟村民议事厅,在村委会有专人负责,并将线下所有村务如协商议题的文件公示、村民代表会议决议直播及决议的执行监督结果公示等均在微信群里同步推出,线上所采集到的意见和建议与线下同权。

村民虚拟议事厅基本受众面是青壮年村民群体,最为活跃的是离乡青壮年村民群体。自虚拟村民议事厅运行以来,下围村青壮年村民附有地缘性社会联结的数量与活跃性大幅增加。青壮年村民开始以村庄共同体成员的身份认同并积极参与讨论村集体公共事务,原本沉默的青壮年群体成为治理中活跃的群体,村民与村委会的纵向联结及村民与村民之间的横向联结明显增多。在村庄治理议题协商与决策、执行中,向村集体输入的信息、资源在显著增加。更为难能可贵的是,虚拟村民议事厅收集到意见和建议多具有市场规则和法治意识,其质量与可操作性明显高于线下。调查还发现,青壮年村民间村域社会联结被激活与密集化后,反过来联结动员村内留守家庭成员参加与配合村集体的组织活动也在增多。从组织主体结构上看,虚拟村民议事厅补全了下围村组织化中的家庭共同体结构,并以家庭核心成员带动其他成员,产生了较强的农户组织能力,具有将整体家庭组织纳入村集体的能力。

#### 4. 多元、统一组织化目标的协商与决议机制

下围村的村民代表会议符合《村民委员会组织法》的相关规定,但在实践中按农民组织化的需求扩展为“村民代表扩大会议”,形成全村场域覆盖的多元协商机制。

合作社共同体强化了村民代表联结社会的组织与代表功能、虚拟村民议事厅激活与增强了青壮年村民的村缘社会联结,将全体农户纳入组织体系,下围村恢复了对全体农民的全面组织能力。但是如果只组织农民而不能决议组织诉求,合作社及虚拟村民议事厅形成的组织功能也将分崩离析,整体组织化体系也将无法形成。为此,下围村以满足全体农民组织诉求为目标,依据《村民委员会组织法》的规定,以村民代表的民主决策权力为基础,以公开程序的方式拓展村民代表会议功能,实现了多元利益主体的共同协商与自治法定权威代表者的一元表决的有机统一。

在基层党委政府的支持下,2014 年 GQD 上任后的第一件轰动全村的事件就是宣布向村民代表会议放权,宣称村民代表会议是村集体最高公共利益的代表和决议者,村委会只是决议执行的管理者。为了将这一承诺操作化,村民代表会议权力被细分为六项权力:决议权、议事权、主持权、监督权、列席权、旁听权,加上村党组织主持的议题审查权,共有七项权力。其中 85 位村民代表集体独享唯一的决议权,只有他们表决通过的议题才能进入执行阶段。

为了确保村民代表会议是村庄公共利益的唯一代表和村集体最高权威,彰显决议者的权威性、公开性、独立性,保证自下而上的村民代表自主行使表决权不受干扰,下围村严格要求有执行、管理身份的村干部及合作社社长均须放弃其兼任村民代表的表决权。本来依据《村民委员会组织法》相关规定,兼任村民代表的村干部也同样享有决策权,但在实践中村干部既是决议者也是执行者,有些会借助身份双搭通道以执行者身份干预村民代表独立行使决议权,造成村民代表受村干部控制的情形,影响决议的权威性与公正性,进而影响村干部在村民中组织动员能力。

下围村村民代表虽然在制度上独立享有村集体的决议权,但并不孤立。基于决议与执行、管理的需要,下围村为决议权配套了协商议事权、主持权、监督权、列席权、旁听权等五项辅助性

权力。村民代表、村“两委”成员,驻村干部团队、村法律顾问、村务监督委员、合作社社长、本村社会组织代表以及决议涉及的村民个体共享村民代表会议的协商议事权,力求决议前形成全体村民及场域内的行动主体对议题最广泛参与、讨论与动员。而村务监督委员执行从民意收集、决议、执行全过程的监督权,重点执行村民代表会议的纪律监督。下围村针对以往闹会现象专门设立“议事协商纪律”,保证议事权者的意见发表,限定发言时间、空间与次序,主题发言五分钟,评论发言三分钟,确保发言席为会场唯一发言空间,会场其他空间均不得讨论;“违纪惩罚办法”,村务监督委员对违反会议纪律的与会人员实施红黄牌警告制度,警告无效者暂停议事权或表决权,甚至向村民代表会议提出罢免村民代表的提议;“决议内容公示制度”,村务监督委员监督会议过程及决议文件形成过程,即时向全体村民公开执行情况,决议文件需要在村务监督委员的监督下全体村民代表签字按手模,拍照归档,上网公示。村两委全体成员享有主持权,主持发言次序与发言人员。非村内身份、但利益相关或有辅助能力拥有议事权的人士享有列席权,如驻村干部、法律顾问、合作社干部、社会组织或企业领导等。会议旁听人员只享有旁听权。这五项权力全部围绕实现全体农民组织诉求而设计,在制度上为村民代表决议提供了最大限度的相关信息与帮助。

总体而言,在村民代表会议承担起联结社会与自治组织功能的情况下,在青壮年村民的社会联结密集化所形成的共同体氛围中,制度化的组织诉求协商决议程序实现了农民主体一元决议与乡村场域内各行动主体全参与的有机统一。这有利于农民组织化吸纳各类资源及农民主体与各类行动者形成合作关系,提高组织诉求的执行能力。组织化手段与组织效果形成了相互增强的良性循环。

#### 5. 农民组织化手段的稳定机制

农民组织化实现目标与手段的相互增强后,组织体系的稳健运作还存在一个薄弱环节,就是组织手段的稳定性,否则会影响组织化体系的长效性和制度化。

下围村经过反复探索与试验,最终依据“村民代表扩大会议”参与主体的身份与权限,将会议空间划分为村民代表席、会议主持席、会议监督席、会议列席席、会议旁听席、发言席等六个功能空间,要求各类参会主体必须佩戴相应牌证对号入座和依权参会。决议程序的运行在会场上体现为参与主体身份、参会权限与功能空间的三合一匹配形式,起到了以下作用:

第一,村民代表的履职行为规范化。下围村未施行三合一的会场机制前,开会时村民代表习惯于按熟人圈子相邻而坐,上面开大会下面开小会,一旦有不同意见就会发生会议代表激烈的争执甚至扰乱会场的场面。“以前闹会现象经常发生,一旦斗起来,村民代表开会干什么的都忘记了。弄得几年都开不成村民代表会议,人人都怕开会。现在不一样了,大家来开会都知道换一身整洁的衣服,进门先领参会证,按证号入座。别人发言时,下面有人说话,都会有人出来提醒。大家都集中精力专注开会。”(访谈记录, GWJ20160721)。三合一机制隔断了对村民代表的干扰因素,使其履行代表的职责,保障了村民代表扩大会议平稳高效协商与决议。

第二,三合一的会议运行形式对所有参会者而言是组织化理念的情境教育。下围村对会场的空间功能、参会主体的身份职责、主体间互动规则都进行了清晰的设计与说明。各类主体在庄严的环境中按规则履职,每一次会议都是与会人员体察农民组织化理念及从诉求收集、议事协商、决议到落地执行的全过程。在获得感与程序的高效运作中,加深了其对组织化目标及自身职责、多元协商者职责界定及互动规则的认同。“会场空间”即是组织化的理念、目标、规则和机制的立体教材,开会即是组织化的学习。总体而言,空间的设计、庄严的仪式、责任的划分、角色的界定、规则的制定和目标的激励六大要素保障了下围村农民组织化决议机制的稳健运行,推动了其制度化长效机制的形成。

通过以上五个方面的分析,可以得出下围村农民组织化的机制如图1:



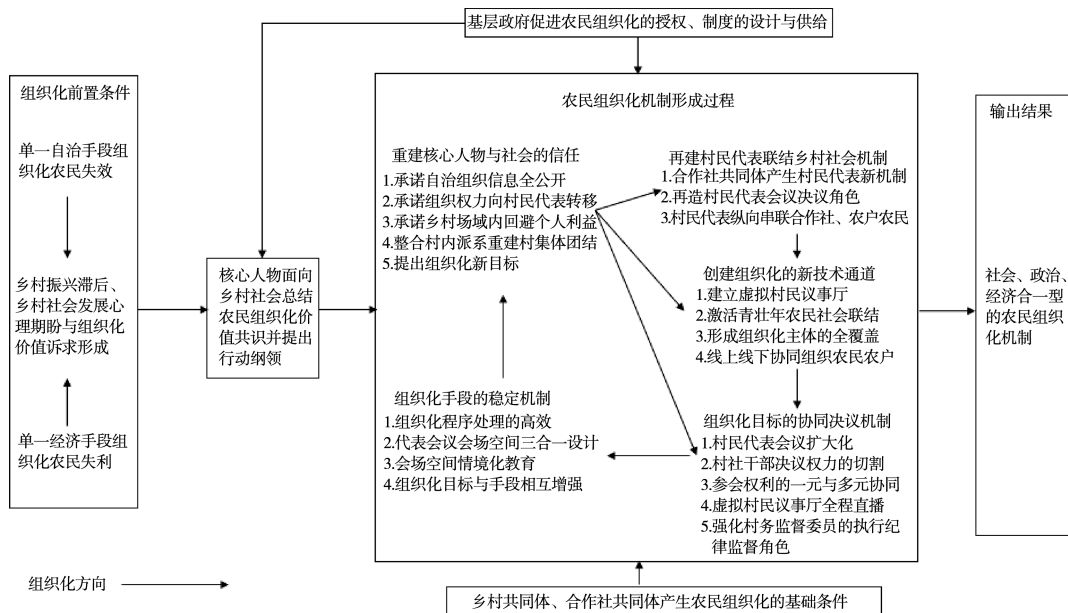


图 1 下围村农民组织化机制形成过程

可以看出下围村农民组织化机制有以下显著特征：

其一，农民组织化的力量主要来自农民主体。案例分析表明，下围村在宗族共同体消解的情况下，还存有丰富的社会资本，农民群体内密集的社会联结为农民提供了组织化的可能性。虽然事实上青壮年农民不关心村集体的运作，但由于下围村地处经济发达地区，发展滞后放大了农民集体的心理创伤，这种创伤凝聚了基于村集体土地共有共享基础的利益共同体。而下围村农民普遍在市场经济中谋生，认同市场的法治规则，形成了基于公平公正公开的组织规则共识。在这两个条件的基础上，社会资本支持下围村少数核心精英总结价值共识，形成组织化的目标与路径，使农民组织化落地。质言之，高举村集体利益最大化价值原则，通过组织共建、程序公开、决策共商、成果共享、人人参与的机制，让所有农民、农户、集体内社会组织既感受到公平与透明，又有产生利益的获得感，下围村农民组织化体系才得以形成。

其二，依靠实现综合性社会目标组织农民。下围村过往 20 年的发展经验表明，单靠经济或自治手段未能成功地组织农民。2014 年以后下围村的合作联社与村民民主自治制度运作是成功的，但其成功的条件是建立在下围村目标共识与规则共识形成的基础上。下围村领导多次表明，“下围村将农民组织起来不是为了实现单一经济、政治目标，而是为了下围村人的生活。只要真诚地为了下围村人的生活而工作，老百姓就跟你走。不能脱离人的生活去追求经济目标、政治目标的实现”。（访谈资料，GQD20150901）。下围村案例表明，合作经济手段、自治手段只有在农民认可的社会目标并吸引其参与的情况下，才能起到组织农民的作用。下围村在实践中清晰地区分了社会与合作社、自治组织的目的与手段的关系，走的是一条通过改变社会结构、激活社会联结，组织农民走集体合作经济与民主自治的道路。

## 四、结论与启示

本文分析下围村农民组织化形成过程中的价值共识、主体结构、社会联结、技术与机制，结合学术界对这个问题已有的研究成果，可以得出以下几点结论与启示：

### （一）集体土地经营形成的农民利益联结仅为农民组织化提供了必要基础

贺雪峰的一个基本判断是“只有建立了村庄内村民之间基于利益分配的利益关联机制，村民才会真正介入村庄事务，农民也才可能组织起来”。用这一判断观察下围村，就会发现此命题简单化了农民组织化的条件。下围村通过对集体土地实行“三权”分置管理，建构出村集体与

农民之间、合作社与农民之间的利益联结机制。可以观察到利益联结促进了村内中老年农民对村集体运作的关注与介入,但并没有增加青壮年农民对村集体的关注与介入。中老年农民的关注与介入并没有自然地促进农民的组织化,反而造成中老年村民以争取集体利益控制权为目标的派系化,导致了农民群体分裂,村集体组织长期瘫痪。利益关联手段能让农民介入村集体事务,存在将农民组织起来的可能性,但也存在导致农民群体分裂的可能性。因此,不能过于乐观并简单化地认为利益联结就可以将农民组织起来,经济手段组织起来的农民也有可能陷入派系斗争。下围村案例在理论上证伪了将乡村场域的农民假设为纯粹的理性经济人,将村集体组织简化为经济组织的判断。

“利益对农民是最重要的,但农民做事并不是全站在钱上。”(访谈资料,GQD20181108)。质言之,经济手段是农民组织化的核心手段,但不是唯一手段,需要增加其他手段配合才行。尚未瓦解的“习俗、记忆等默认一致”等共同体资源<sup>[20]</sup>,市场对农民洗礼所形成的公平、公正、公开的规则意识,国家的规制与程序的要求均是构成农民组织化机制的要素。从这种意义上讲,集体土地所有制所形成的利益联结对农民组织化而言仅是必要因素,构建了农民参与村集体组织生活的必要条件,但不是形成农民再组织化的唯一因素。

## (二) 集体组织化价值诉求目标共识是农民组织化形成的前提条件

村集体公共利益如果为农民群体所不认可的团体以及不认可的程序把控,那么利益联结机制导致的不是农民组织化,而是农民群体的分裂化与村组织的悬浮化。这表明“为什么组织”以及“谁来组织”的问题是解决农民组织化的核心问题。下围村长期内斗史所导致的集体组织瘫痪,使下围村农民都能体察到发展的压力和利益的损失,进而造成了群体性的社会心理创伤——他们渴望群体团结,渴望像周边村庄一样从村集体发展中收获利益和声誉。这一民情是组织下围村农民必须契合的条件,即必须使其相信组织化是为了实现下围村的全面发展和农民美好生活,并且围绕这一价值目标推出让其相信能实现的可操作性方案。下围村由合作社共同体推选村民代表,将权力中心从村委会转移到村民代表会议,切断村务的协商决策者与执行者的身份双搭通道,树立村民代表作为村集体决议者的权威形象贯穿这一价值原则。当农民真正相信了这一价值目标能够实现时,其组织化才能得以实现。

## (三) 组织化目标协商决议程序中主体权责清晰是农民组织化机制的核心

在解决了为何组织的问题后,谁来组织以及如何组织成为组织化机制的突出问题。一般乡村治理模式中长期存在着如黄宗智提出的“简约的集权治理的第三地带”<sup>[21]</sup>、贺雪峰提出的乡村复杂制度化简问题<sup>[22]</sup>。这种制度化简、身份混用的模式中,少数村内精英同时担任着“村两委”干部、村民小组长、村民代表、监督委员等,村集体实际上由少数人操纵,并形成一整套人治化的组织逻辑:对内将各项权力把控于一身,权力混合使用,自由裁量空间极大;对外接受基层政府的行政吸纳,尽可能将制度简化执行,制造出外嵌利益的俘获空间。制度形式化、组织悬浮化、权力碎片化、运行空转化、利益独享化,造成农民主体性与集体行动能力消解,进而使组织能力丧失。

下围村组织化体系中强调农民主体性,即村民代表会议是村集体公共利益的最高权威,组织化是农民镶嵌在共同体内的内生性自我组织。每个农民、农户都在组织化中有其位置与角色。由农户、合作社最信任且有能力的人组成村集体最高代表,负责集体诉求的决议。下围村将组织诉求处理程序分为“协商决议”阶段与“执行管理”阶段。在“协商决议”阶段,村民代表执有决议权,但需要与利益相关者进行协商。为此,下围村最大范围地赋予乡村场域内各行动主体协商议事的身份与权利,开放性地吸纳所有组织化资源。在划清各主体权责关系的基础上,建立组织化稳定性机制,最终形成了权责清晰、统一有效的组织化方案,既保障各行动主体在乡村场域的活动权利,又实现了组织化的最高目标及主体间的合作协同关系。规则特征鲜明、效果显著,从制度层面完成了农民再组织的机制构建。

#### (四) 开辟“互联网+”青壮年农民回归组织通道是农民组织化的必备条件

“无主体熟人社会”下的农民组织化充其量是一个守成型组织化方案,绝不是振兴型的组织化方案。空心化下村庄外流的都是青壮年农民,同时也带走了农户的核心资源以及社会生活中的联结资源。这表明了青壮年农民的回归对农民组织化的重要性。

下围村面向青壮年农民,以移动互联网信息技术开辟了虚拟村民议事厅,在线上进行议题的公示、决议直播及执行监督,村集体在线上设专人回应并与村民代表在线下同步协同,激活了农民个体及农户的社会联结。而议题决策与执行所产生的实际效果和获得感,又反过来激发了青壮年农民从身份认同与心理层面回归共同体组织,激发起其投入村务的热情。这些具有现代市场经验、规则意识和资源富集农民核心群体的回归,大大冲淡了村庄老人政治的人治色彩,成为下围村农民组织化方案中制度化运行的重要保障。“互联网+”新技术开辟了青壮年农民回归村集体组织的通道,将青壮年农民重新联结起来,补全下围村共同体结构中的家庭结构,夯实了下围村村民再组织化的人员基础。

最后需要指出的是,以上四点结论也有其适用范围。下围村的组织化机制仅能代表东南沿海发达地区中村内资源富集、农工商业均较发达、农民市场化意识较强、村庄共同体的记忆资源并未完全消解的村庄农民组织化方案的成功经验。这种农民组织化方案并不适用于那些以农业为主、村民共同体完全解体、村内公共资源稀薄的村庄类型,以及民族类村庄类型的组织化。

致谢:感谢沈永东、陈周旺、刘康慧、马亮等提出的中肯修改建议,文责自负。

#### 参考文献:

- [1] 程同顺,黄晓燕.中国农民组织化问题研究:共识与分歧[J].教学与研究,2003(3):42-47.
- [2] 程同顺.论提高农民组织化程度的必要性[J].中共云南省委党校学报,2003(4):86-88.
- [3] 仝志辉,温铁军.资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路——兼对专业合作社道路提出质疑[J].开放时代,2009(4):5-26.
- [4] 孔祥智.中国农民合作经济组织的发展与创新(1978—2018)[J].南京农业大学学报(社会科学版),2018,18(6):1-10,157.
- [5] 周振,孔祥智.新中国70年农业经营体制的历史变迁与政策启示[J].管理世界,2019(10):24-38.
- [6] 贺雪峰.农民组织化与再造村社集体[J].开放时代,2019(3):186-196.
- [7] 贺雪峰.如何再造村社集体[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(3):1-8,155.
- [8] 卢福营.村民自治发展中的制度偏离现象[J].理论参考,2012(7):31-32.
- [9] 徐勇.拓展村民自治研究的广阔空间[J].东南学术,2016(2):87.
- [10] 张树旺,卢倩婷.论治理有效的新时代乡村治理体系的塑造——基于广州南村治理创新模式的考察[J].华南理工大学学报(社会科学版),2018,20(4):78-86.
- [11] 汤玉权,徐勇.回归自治:村民自治的新发展与新问题[J].社会科学研究,2015(6):62-68.
- [12] 邓大才.产权单位与治理单位的关联性研究——基于中国农村治理的逻辑[J].中国社会科学,2015(7):43-64,206.
- [13] 郁建兴,王诗宗,杨帆.当代中国治理研究的新议程[J].中共浙江省委党校学报,2017,33(1):28-38.
- [14] 温铁军.第二步农村改革面临的两个基本矛盾[J].战略与管理,1996(3):111-114.
- [15] 应星.“三农”问题新释——中国农村改革历程的三重分析框架[J].人文杂志,2014(1):96-109.
- [16] 吴毅,贺雪峰,罗兴佐,等.村治研究的路径与主体——兼答应星先生的批评[J].开放时代,2005(4):82-96.
- [17] 郎友兴.走向总体性治理:村政的现状与乡村治理的走向[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,54(2):11-19.
- [18] 吴重庆.从熟人社会到“无主体熟人社会”[J].读书,2011(1):19-25.
- [19] 仝志辉.村委会选举的村庄治理本位:从户内委托辩难走向选举权利祛魅[J].中国农村观察,2016(1):2-14.
- [20] 斐迪南·滕尼斯.共同体与社会[M].林荣远,译.北京:商务印书馆,1999.



- [21] 黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代, 2008(2): 10-29.
- [22] 贺雪峰.论村级治理中的复杂制度[J].学海, 2017(4): 12-17.

(责任编辑:宋雪飞)

**Discussion on the Mechanism of Villagers’ Organization under the Background of Rural Revitalization: Based on a Five-Year Longitudinal Survey of Xiawei Village**

*ZHANG Shuwang, CHEN Shihui, YANG Qiuting*

**Abstract:** The reorganization of villagers in the new era is the construction of the main body of the rural revitalization strategy and the basic premise for the smooth implementation of the strategy. Through the mechanism of reorganizing the villagers, Xiawei Village relied on the strength of the village itself instead of external investment, and quickly promoted the village’s rural revitalization in an all-round way, achieving excellent performance and gaining recognition from the local and central governments. With the use of the five years of tracking survey data, and the use of land management-public opinion-analysis of the governance organization framework, the long-term tracking research shows that the connection between farmers and village collective interests formed by the three-power separation system under the collective farmland ownership system provides the basic conditions for the reorganization of villagers in the new era. And it also establishes the value goal of maximizing the public interest of the village, uses the mobile Internet technology to open the collective channel of the returning villagers, selects the village representatives according to the small-scale agricultural cooperative unit, and constructs the new representative and authorization relationship between the village representatives and the villagers. With the villagers’ representative conference representing the highest public interest of the village, we can rationalize the power relations between the villagers’ representative conference and the leadership and decision-making authority of the village’s “two committees”, and openly build the multi-organizational action subjects in the rural field with the villagers’ representative conference as the platform. The democratic negotiation decision-making system is the main content of reorganizing the villagers in the new era.

**Keywords:** Rural Revitalization Strategy; Organization of Villagers; Separation of Three Rights Relating to Agricultural Land; Virtual Villagers Chamber; Cooperative Community