

# 从试点看以村民小组或自然村为 基本单元的村民自治\*

## ——对国家层面 24 个试点单位调研的报告

唐 鸣

**摘要：**本文系对 2017 年国家六部委确认的国家层面 24 个试点单位以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点调研的报告。报告认为：本来和缘起意义的“以村民小组或自然村为基本单元的村民自治”，是指“在村民小组或自然村建村民委员会”，发端于广东清远，没有也不会为全国其它同类地区广为效仿，现在已经没有必要也不应当继续在全国其它地方搞试点。转换和扩展意义的“以村民小组或自然村为基本单元的村民自治”，是指“在村民小组或自然村建村民理事会等组织”，虽然试点取得了显著的成效，但还存在着一些问题需要通过实践探索、理论研究和政策选择加以解决，目前立刻上升为法律规定，在全国普遍推广的条件还不具备、时机还不成熟。探索完善村民自治的有效实现形式，健全充满活力的农村基层群众自治制度和构建农村基层社会治理新格局，要坚持以村“两委”为中心，不忘和坚持在农村基层实现或实行直接民主的初心，坚持“政经分开”的改革路径，坚持城乡融合的发展方向，借助于信息化新技术手段进行创新。

**关键词：**村民自治 村民小组 自然村 村民理事会 政策试点

**中图分类号：**C936      **文献标识码：**A

开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点，是 2014 年中央一号文件首次提出来的，也是这之后从 2015 年到 2018 年连续 4 年中央一号文件都规定的任务。这 5 份文件对“开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点”的表述分别为：“探索不同情况下村民自治的有效实现形式，农

---

\*参加本项调研的机构和人员有：华中师范大学政治与国际关系学院唐鸣、朱可心、潘广炜、韩瑞波、郭松，华东政法大学政治学与公共管理学院付建军，广西大学公共管理学院汤玉权，云南农业大学马克思主义学院方文，西北师范大学社会发展与公共管理学院贾应生，贵州大学马克思主义学院李传兵，中国社会科学院马克思主义研究院刘志昌，华南农业大学公共管理学院杨正喜，西南交通大学马克思主义学院杨桓，以及上述机构的数十名学生。调研得到中央和地方有关政府部门的指导和支持，得到试点单位干部和群众的帮助和指点，谨致谢忱！报告系作者个人观点，文责自负。

村社区建设试点单位和集体土地所有权在村民小组的地方，可开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点。”“在有实际需要的地方，扩大以村民小组为基本单元的村民自治试点，继续搞好以社区为基本单元的村民自治试点，探索符合各地实际的村民自治有效实现形式。”“在有实际需要的地方开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点。”“开展以村民小组、自然村为基本单元的村民自治试点工作。”“继续开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作。”

依照中共中央办公厅国务院办公厅（以下简称“两办”）2016年10月1日印发的《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案》，北京市密云区穆家峪镇辛安庄村等18个县（市、区）的24个村（村民小组、自然村、屯），经各地申报，省级审核，民政部会同中央组织部、中央农办、国家发展改革委、财政部、农业部研究，被确认为国家层面的试点单位。<sup>①</sup>根据2016年12月7日民政部办公厅、中央组织部办公厅、中央农办二局、国家发展改革委办公厅、财政部办公厅、农业部办公厅印发的《关于报送以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点单位的通知》（民办函[2016]398号）规定的试点时限，试点工作从2016年12月起，到2017年12月底止。2019年中央一号文件未再提开展或继续开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作一事。为较为客观地分析总结既往，较为稳妥地选择把握未来，有必要对已经进行的试点作较为全面深入的调查和研究。2019年3月至6月，笔者在有关部门的指导和支持下，组织近十所高校和科研单位的人员，主要以实地考察（包括观察、座谈、访谈）的形式对国家层面的24个试点单位进行了调研。本文即是这一调研的报告。

## 一、试点情况

### 1. 试点单位情况

24个试点单位分布在全国12个省、市、自治区，有东部的，也有中、西部的；有南方的，也有北方的。其中，广东有6个，黑龙江有4个，北京、广西、四川、云南各有2个，上海、安徽、湖南、贵州、甘肃、宁夏各有1个。试点单位的具体村、屯、组名<sup>②</sup>如表1所示：

表1 24个试点单位的分布

省份	县/市/区	乡/镇/村/屯/组
北京市	密云区	穆家峪镇辛安庄村
	延庆区	千家店镇千家店村
黑龙江省	延寿县	加信镇新建村
	方正县	大罗密镇中兴村
	铁力市	王杨乡建设村
	望奎县	后三乡正蓝前三村
上海市	金山区	吕巷镇夹漏村

<sup>①</sup>于此时间前后，在省级层面，有江苏、安徽、湖北、湖南、广西、重庆、贵州、甘肃等地共计3172个行政村、26175个自然村（村民小组），由省级自行部署，列为试点单位。

<sup>②</sup>“屯”为自然村之当地名称。

从试点看以村民小组或自然村为基本单元的村民自治

安徽省	全椒县	石沛镇大季村
湖南省	浏阳市	大瑶镇杨花村
广东省	英德市	西牛镇小湾村
		西牛镇花塘村
	连州市	九陂镇四联村 九陂镇白石村
广东省	佛冈市	石角镇冈田村
		石角镇三八村
	广西壮族自治区	贵港市覃塘区
四川省	宜宾市叙州区	柏溪镇少峨村 安边镇治和村
贵州省	威宁彝族回族苗族自治县	石门乡团结村二组七里冲自然村
云南省	洱源县	茈碧湖镇永兴村吉菜自然村 牛街乡福和村北村自然村
甘肃省	瓜州县	布隆吉乡布隆吉村
宁夏回族自治区	盐池县	花马池镇高利乌素村井沟组

试点单位所处地理环境多种多样，既有平原、丘陵，又有山区、半山区，还有草原。位于山区、丘陵的是大多数，地处平原、草原的也不少。许多试点单位地域广阔，不同村民小组或自然村之间相距较远，有的村民小组或自然村距村民委员会办公地较远。福和村村域面积 40.81 平方公里，其北村自然村距村民委员会驻地 6 公里；正蓝前三村村域面积 23.8 平方公里，村民委员会办公地距离最远的屯 4 公里以上；中兴村系 2001 年由原中兴村、高楞村、东南村 3 村合并而成，村民委员会设在原中兴村，与原高楞村距离 5 公里，与原东南村距离 3 公里；千家店村村域面积 22 平方公里，东西长 10 公里，南北长 3 公里，村民委员会办公地与最远的 3 个自然村的距离，小户岭为 5 公里，石湖为 4 公里，大户岭为 3.5 公里；七里冲自然村是团结村地理位置最偏僻、海拔最高的自然村，海拔 2800 米，四面环山，距石门乡政府所在地 17 公里，距村民委员会所在地 8 公里。也有个别试点单位并无居住分散的问题，村民是集中连片居住在一起的，如辛安庄村 3 个村民小组连成一片，整个行政村虽分为 3 个村民小组，但其实是 1 个自然村。

多数试点单位整体经济状况较差，这既包括宁夏、甘肃、云南、贵州等西部省份的试点单位，又包括广东这个东部省份的试点单位。部分试点单位整体经济状况较好，比如北京、上海的试点单位，还有安徽、四川、广西的试点单位。多数试点单位以种植业为主，有几个试点单位（少峨村、治和村、千家店村、辛安庄村）以旅游业为主或旅游业在其经济收入中占相当大的比重。有的试点单位(大季村)完成了土地流转，大部分村民在入驻的现代农业企业务工。不少试点单位的村民以外出务工为主要或重要经济来源，金沙村外出务工人员占劳动力总数 2/3 以上；龙凤村全村 6750 人，外出务工 2092 人，占劳动力总数的 51%；高利乌素村全村 780 人，外出务工 420 人，占全村总人口的 53.84%。因为外出

务工人员众多，有的村户籍人口与常住人口之间相差较大，如新建村户籍人口有 767 户 2093 人，常住人口只有 410 户 1117 人，接近一半的村民不在本村居住。

试点单位人数多少不一，具体情况分别见表 2 和表 3：

表 2 各行政村试点单位的人口数量

人数范围	村	人数
5000 以上	杨花村	5345
	金沙村	5165
4000-5000	正蓝前三村	4448
	三八村	4380
	大季村	4227
3000-4000	中兴村	3808
	花塘村	3736
	四联村	3678
	冈田村	3505
2000-3000	小湾村	2930
	白石村	2763
	夹漏村	2378
	治和村	2175
	新建村	2093
2000 以下	建设村	1804
	布隆吉村	1772
	千家店村	1417
	少峨村	1256
	辛安庄村	962

表 3 各自然村或村民小组试点单位人口数量

自然村或村民小组	人数
龙凤村平田屯	489
永兴村吉菜自然村	284
福和村北村自然村	191
团结村二组七里冲自然村	168
高利乌素村井沟组	149

行政村试点单位按所辖村民小组或自然村多少排序分别为：金沙村（6 个屯、38 个村民小组，最大的屯有 18 个村民小组，最小的屯有 3 个村民小组）、大季村（33 个村民小组）、三八村（30 个村民小组）、花塘村（25 个村民小组）、夹漏村（21 个村民小组）、白石村（20 个村民小组）、杨花村（19 个村民小组）、四联村（18 个村民小组）、冈田村（17 个村民小组）、千家店村（12 个自然村）、小湾村（12 个村民小组）、少峨村（10 个村民小组）、布隆吉村（2 个自然村、9 个村民小组，布隆吉自然

村6个村民小组，潘家庄自然村3个村民小组)、治和村(8个村民小组)、中兴村(7个自然屯、1个新型农村社区)、正蓝前三村(6个自然屯)、新建村(6个村民小组)、辛安庄村(3个村民小组)、建设村(2个自然屯)。自然村试点单位，有的是1个自然村分几个村民小组，如永兴村吉菜自然村有3个村民小组，福和村北村自然村有2个村民小组；也有的1个村民小组即是1个自然村，如团结村二组七里冲自然村。

## 2.主要做法

24个试点单位的试点做法，大体上可以分为两类，一类为改变现有村民委员会设置格局，撤销原行政村村民委员会，在村民小组或自然村设立村民委员会；另一类为保持现有村民委员会设置格局不变，不撤销行政村村民委员会，在村民小组或自然村或“片区”<sup>①</sup>增设村民理事会等组织。

改变现有村民委员会设置格局的具体做法有两种，一种是在村民小组设立村民委员会，新村民委员会下不设村民小组，比如广东清远的6个村；另一种是在自然村设立村民委员会，自然村改为行政村，因自然村下本就有数个村民小组，所以新村民委员会仍下设村民小组，比如甘肃瓜州布隆吉村。

广东清远6个村的做法是该市前期改革试点的延续。2012年11月，清远印发了《关于完善村级基层组织建设推进农村综合改革的意见(试行)》，提出推进村民自治下移，将现有的“乡镇-村-村民小组”调整为“乡镇-片区-村(原村民小组或自然村)”的基层治理模式，原村民委员会改为乡镇派出机构——片区公共服务站，在片区下以1个或若干村民小组(自然村)为单位设立村民委员会。2013年10月开始，清远选择英德市西牛镇、连州市九陂镇、佛冈县石角镇作为“深化村建工作试点镇”，重点推进试点工作。分属这3个镇的6个村正是在这一过程中改变了面貌，具体情况见表4：

表4 清远6个村的变化情况

县/市/镇 村		变化
英德市 西牛镇	小湾村 花塘村	建立了2个党政公共服务站和党总支，将原37个村民小组调整为24个村民委员会，对应成立24个党支部、24个村民理事会，并建立37个经济合作社。
连州市 九陂镇	白石村	成立了白石片区服务站和党(总)支部，以白石原20个村民小组为基础成立了20个村党支部、村民委员会、村务监督委员会和村民理事会。
	四联村	成立了四联片区服务站和党(总)支部，以原四联18个村民小组为基础成立了18个村党支部、村民委员会、村务监督委员会和村民理事会。
佛冈县 石角镇	三八村	建立社会公共服务站，以自然村为单元设立6个党支部、6个村民委员会。
	冈田村	建立社会公共服务站，以原村民小组为单元设立17个党支部、17个村民委员会。

清远的这6个村，最少的1村变6村，最多的1村变20村，总共变成了85个村，每个村民委员会所辖的人口和耕地都大幅度减少。如原白石村总人口2763人，总耕地面积3201亩，1村变20村后，每个村民委员会平均所辖的人口为138人，耕地面积为160亩；原四联村总人口3678人，总耕地面积1252亩，1村变18村后，每个村民委员会平均所辖的人口为204人，耕地面积为70亩。

<sup>①</sup>这里所说的“片区”，是指行政村下辖的几个组成部分，各部分大多数有几个村民小组，个别为1个村民小组。

清远的这种做法，与整个广东村民自治发展变化的过程有一定的关系，其实是历史的复原或回归，实际是将村民委员会重新建立在原人民公社时期生产小队的基础上。20世纪80年代初产生于广西宜山、罗城等地的村民委员会开始是以生产小队（自然村）为基础建立的，之后在全国推广的过程中，普遍或绝大多数建立在了生产大队的基础上，并且基本固定了下来（唐鸣等，2016）。广东的村民委员会曾经也建立在了生产大队的基础上，但后来有反复有变化。1989年，广东决定在农村进行“两改”，将建立在了生产大队基础上的村民委员会改为管理区办事处，作为乡镇的派出机构；将建立在了生产小队基础上的村民小组改为村民委员会（王春生，2004）。为适应这一改变，1991年，广东还专门以省政府的名义发布了《广东省农村管理区办事处暂行规定》。1998年，广东发布了《关于理顺我省农村基层管理体制的通知》，宣布省委省政府决定撤销管理区办事处，设立村民委员会；规定撤销管理区办事处后，原则上在管理区（即原生产大队）范围设立村民委员会，在自然村（或原生产队）范围设立村民小组。现在清远的做法，与1989年至1998年间广东农村基层管理体制的总体状况没有实质上的差别，只不过以前是以加强农村行政管理的名义，现在是以完善农村村民自治体系、探索村民自治有效实现形式的名义。

从改变现有村民委员会设置格局，撤销原行政村村民委员会来说，甘肃瓜州布隆吉村与广东清远的做法好像有些相似，但这只是表面现象，其实二者完全不同：广东清远6个村是把原村民委员会改成了乡镇派出机构——片区公共服务站，在村民小组或自然村范围设立村民委员会，使村民委员会重新建立在了原人民公社时期生产小队的基础上；甘肃瓜州布隆吉村是将原合并的两个行政村重新分设，新设的村民委员会仍然是建立在了原人民公社时期生产大队的基础上。所以，甘肃瓜州布隆吉村的试点做法，根本不是也不可能是对广东清远的学习、借鉴和模仿。2017年6月20日前的布隆吉村，是在2004年根据《安西县农村乡镇合村并组工作和事业单位改革的指导意见》<sup>①</sup>的精神，按照县委县政府的总体部署和合村并组的工作要求，由1984年设立的布隆吉村和潘家庄村（两村均在原人民公社生产大队基础上设立）合并而成，被合并的两村成为其下辖的两个自然村——布隆吉自然村和潘家庄自然村。因两个自然村相距较远（2.5公里），自然布局分散，灌溉水系不同，村级基础设施和公共服务难以有效共享；行政村管辖范围过大，不利于村级事务管理和村民共同协商议事，村民办事存在诸多不便，两村村民互相认同感也不强。为便于村民自治和村务管理，2017年，布隆吉村进行了以自然村为基本单元的村民自治试点工作。2017年6月20日，在布隆吉自然村设立新的布隆吉村，在潘家庄自然村设立新的潘家庄村。两村分别建立了新的村党支部，选举产生了新的村民委员会和村务监督委员会。布隆吉村在整个以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点中是一个特例，因为过去合并的两个村现在分开，不以试点的名义同样可以进行。当然，在全国合村比较普遍、分村很少进行的形势下，试点为分村提供了特别的根据和理由。

保持现有村民委员会设置格局不变的具体做法也有两种，一种为在村民小组或自然村建立村民理事会等组织，另一种为在“片区”建立村民理事会等组织。

多数试点单位都是在村民小组或自然村建立村民理事会等组织，其共同之处主要有：在村民小组

<sup>①</sup>安西县2006年改名瓜州县。

或自然村建立党小组或党支部、村民理事会、村民监事会或村民监督小组、村民民主决策制度、村民民主协商制度、村民小组或自然村公开制度，等等。其差异或特别之处包括：有的在行政村一级也建立村民理事会（中兴村），理事长由村党总支书记担任，理事会成员由村“两委”成员、各党小组组长、各屯屯民理事会成员组成；有的构建“一核五会、合作共治”的机制（少峨村、治和村），党小组核心引领，代表会提议，理事会协商，小组会决策，监事会监管，股东会经营；有的组建“十户一体”（建设村、七里冲自然村），把十户左右居住相邻的农户捆绑为一个整体，在其中选出一名村民担任户长或中心户长；有的实行“一组两会”制度（金沙村、龙凤村平田屯），自然村（屯）重大事务的决策由党小组提议、自然村（屯）全体户主或户主代表组成的户主（代）会协商议决、理事会执行落实，等等。

在“片区”建立村民理事会等组织有两个试点单位：杨花村和大季村。在“片区”建立村民理事会等组织，是超出村民小组或自然村的范围，将全村划为几个“片区”，每个“片区”大体上由几个村民小组所组成，“片区”成立理事会等组织。湖南浏阳杨花村，按照村民居住地，将全村19个村民小组划分为6个“片区”。根据村民选举委员会确定的各“片区”村民代表名额，由“片区”村民通过民主选举产生“片区”村民代表（村民代表同时担任片区自治理事会理事），再由“片区”理事选举产生“片区”自治理事会常务理事3名，村民委员会根据其得票和其他条件综合考虑后确定理事会主任，“片区”自治理事会作为村级工作一个管理层级，在村党总支和村民委员会领导下，依法对本“片区”进行自我管理。考虑到村民小组内田土山水等权属管理需要，保留村民小组，民主选举村民小组长，但只负责管理本村民小组内田土山水等权属关系。居住在各个“片区”的党员分别成立“片区”党支部，并选举产生支委成员3人（书记由村党总支在支委人中提名并经支委会通过），领导和协调“片区”各项工作，保障和支持“片区”自治理事会依法依规行使职权。“片区”支部书记兼任“片区”自治监事，列席“片区”自治常务理事会议，支委成员列席“片区”理事会会议。安徽全椒大季村，将全村33个村民小组划分为11个“片区”，对应整合成立11个村民理事会，其中9个片区各包含2~3个村民小组，另2个片区各由1个村民小组、1个集中居住点构成，形成了全村“9+1+1”村民理事会结构。必须指出的是，“片区”概念在原试点方案中没有，是在试点进行过程中总结提炼出来的概念，“片区自治”亦可以说是一种较为特别的自治形态。

## 二、问题分析

### 1. “在村民小组或自然村建村民委员会”怎么样？

2014年中央一号文件首次提出集体土地所有权在村民小组的地方，可开展以村民小组为基本单元的村民自治试点。当时参与文件起草的中央农村工作领导小组办公室的张建军解读这项政策时曾明确指出：“一些地方的村民自治单位范围很大、人口较多、居住分散，一个自治单位往往有十几个甚至几十个村民小组，也就是我们习惯所说的自然村。这些年加大了对农村基本公共服务覆盖力度，但公共服务和重要公共设施一般都在村委会所在地，其他村民就很不方便。同时，现在许多地方，农村集体土地所有权在村民小组，这样就形成村民自治权与土地所有权分离的状态，不利于保护农民的土地权益。因此，近几年，一些地方选择村民较多、具备自治基础的村民小组，开展建立村民委员会的试验，

目的在于探索实现土地所有权、村民自治权的统一，推动基本公共服务的下沉。在充分总结各地实践的基础上，今年一号文件指出，农村集体土地所有权在村民小组的，可开展以村民小组为基本单元的村民自治试点。就是说可以在符合条件的村民小组，依照法律组建村民委员会。”<sup>①</sup>

是哪些地方“选择村民较多、具备自治基础的村民小组，开展建立村民委员会的试验”呢？或者说，是总结了哪些地方的实践呢？2015年，时任中央财经领导小组办公室副主任的韩俊，在解读当年“两办”印发的《深化农村改革综合性实施方案》中“在有实际需要的地方，依托土地等集体资产所有权关系和乡村传统社会治理资源，开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点”这一规定时，亦曾明确指出：这段表述，“实际上就是将清远‘村民自治重心下移’的探索变成了中央决策。‘我们总结了清远的经验，把它变成了中央的一项政策。’”<sup>②</sup>

事情很清楚，本来和缘起意义上的“以村民小组或自然村为基本单元的村民自治”，其实就是广东清远的做法：简单地讲，即“在村民小组或自然村建村民委员会”。不过，在2016年“两办”印发的《关于以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点方案》（以下简称“试点方案”）中，“以村民小组或自然村为基本单元的村民自治”的含义有了转换和扩展，除了原本的意思外，又增添了“在村民小组或自然村建村民理事会等组织”的含义，并且将其作为试点的主要内容。这样就有了“试点方案”指明的两种做法。<sup>③</sup>

按照清远的总结，其试点取得的主要成效包括：一是强化了党在农村基层的领导核心地位。在原自然村（村民小组）全面建立党支部，拉近了党组织与农村党员的距离，提升了他们的归属感，强化了主人翁意识，更重要的是为开展组织生活、参与村务管理搭建了重要平台，让党支部、党员能够直接参与村务管理、生产发展和村集体公益事业建设。二是增强了村级组织的自治能力。以自然村（村民小组）为单元设立村民委员会后，村民对选举带头人更加关注，一致推选村中能人、好人、有威望的人担任村民委员会成员，有效提升了村干部整体素质，使农村社会事务管理更加公正科学，社会治理更加有效，村风、民风、村容村貌发生了很大变化。党支部、村民委员会、村民理事会等设置重心下移至自然村（村民小组）一级，村级组织成员与村民更贴近，许多利益问题容易达成一致意见，分歧明显减少，村民矛盾相对容易化解，可以更好地将农村不稳定因素化解在基层。三是促进了村集体经济发展和农民增收致富。推动自治重心和发展经济重心下移，促进了产权与治权的融合，有效激发

<sup>①</sup>资料来源：张建军，2014：《构建中国特色的乡村社会治理机制》，《农民日报》2月24日。

<sup>②</sup>资料来源：陈强，2015：《“村民自治重心下移”——清远农村改革经验成中央一项政策》，《羊城晚报》11月23日。

<sup>③</sup>按照“试点方案”，一种做法是：“在保持现有村民委员会设置格局的前提下，对处于独立居民点且拥有集体土地所有权的村民小组或自然村，根据群众意愿建立村民理事会，代表村民对本集体组织范围内的公共事务开展议事协商，实行民主管理和监督。”另一种做法是：“在村民委员会管理半径过大、居住点分散的地方，特别是一些山区和丘陵地区，允许在确有必要、具备条件的前提下，根据群众意愿，按照便于自治、充分协商的原则，统筹考虑集体产权归属和利益联结状况，合理调整原村民委员会规模，可以1个或邻近的几个村民小组或自然村为单元，按照《中华人民共和国村民委员会组织法》设立村民委员会，按照《中国共产党农村基层组织工作条例》建立党组织。”

了村级组织带领群众增收致富、发展集体经济的积极性。

还是按照清远的总结，其试点存在的主要问题是政策衔接不顺畅。目前，广东的省级优惠政策和工作考核任务已覆盖到行政村一级。而清远进行村民委员会规模调整的试点村出现了与上级各种评价考核指标、政策文件对接不上等问题。清远期望认真总结试点做法，提升清远改革经验，为全省、全国其它同类地区的村民自治工作提供参考和借鉴（清远市民政局，2018）。

尽管“两办”印发的“试点方案”明确允许“在村民委员会管理半径过大、居住点分散的地方，特别是一些山区和丘陵地区，”可以“合理调整原村民委员会规模”，“可以1个或邻近的几个村民小组或自然村为单元”“设立村民委员会”，但除了清远的6个试点村继续坚持自己的做法外，没有1个国家层面的试点单位学习清远，虽然有的试点单位比清远6个试点村村民委员会管理半径大得多、居住点分散得多、居住的人口更多、下辖的村民小组更多。如广东清远白石村的村域面积是15.91平方公里，而云南洱源福和村的村域面积达到了40.81平方公里，其北村自然村距村民委员会驻地6公里；黑龙江望奎正蓝前三村的村域面积为23.8平方公里，村民委员会距离最远的屯有4公里以上；湖南浏阳杨花村（5345人）和广西贵港金沙村（5165人）等村都比广东清远6个试点村中人口最多的三八村（4380人）人口多；广西贵港金沙村（38个村民小组）和安徽全椒大季村（33个村民小组）等村也都比广东清远6个试点村中数量最多的三八村（30个村民小组）村民小组多。

历史的经验值得注意。1987年全国人大常委会审议的《村民委员会组织法（试行）》草案曾规定“村民委员会设在自然村”；后经修改，通过的《村民委员会组织法（试行）》规定“村民委员会一般设在自然村”，但这一法律条款在立法通过的当时即不符合事实，作为立法构想在法律实施以后也没有变为现实。除了广西、云南、广东这3个省份的村民委员会曾一度设在自然村（在原生产小队的基础上设村民委员会）以外，全国其它省份的绝大多数村民委员会从来就没有设在自然村，都是在原生产大队的基础上设立和发展的（唐鸣等，2016）。这个情况一直延续至今。

现实的状况不可忽视。从2013年广东清远开始做试验，2014年中央一号文件提倡做试点，到2016年国家六部委确认国家层面的试点单位以及与此大体同时全国多个省份部署多个试点单位，到现在，全国村民委员会的数量不仅没有增加，反而在不断减少：2013年（年末或季末，下同）为58.9万个，2014年为58.5万个，2015年为58.1万个，2016年为55.9万个，2017年为55.4万个，2018年为54.2万个，2019年第三季度为54.0万个。<sup>①</sup>由于村庄合并一直以来都是全国村民委员会逐年减少的基本原因（唐鸣等，2016），从全国来看，很显然，村庄合并一定是大趋势，村庄拆分肯定是小概率。

困难和问题应当认清。关于清远“在村民小组或自然村建村民委员会”做法的困难和问题，有学者认为，这一做法存在体制上、组织上、财政上和人事上诸多的困难和问题，而且与村民自治、集体经济、国家治理体系和治理能力现代化整体的发展方向是背道而驰的（项继权等，2019）。笔者同意其观点。

<sup>①</sup>数据来源：民政部官网民政数据之统计季报，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjtb/qgsj/2019/201911051006.html>。

## 2. “在村民小组或自然村建村民理事会等组织”又如何？

早在以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点开展之前，以村民小组或自然村为单位建立的村民理事会，就于2002年产生在安徽省望江县，继而在江西、山东、湖南、福建、湖北等省的一些地方都有出现。2013年，安徽省将村民理事会写进了《安徽省实施村民委员会组织法办法》：“村民小组的村民可以自愿成立村民理事会，其成员由村民推选产生。村民理事会配合、协助村委会开展工作，村委会支持、指导村民理事会组织村民开展精神文明建设、兴办公益事业。”这是全国第一个也是迄今为止唯一的一个对村民理事会做出规定的省级法规。“两办”印发的“试点方案”从开展试点的角度对村民理事会作了较为全面的规定，包括建立的地理和经济前提（处于独立居民点且拥有集体土地所有权的村民小组或自然村），产生方式（通过民主推选产生，有村民代表推选方式和直接选举方式），村组地位（向村民小组会议负责并报告工作，在村党组织的领导和村民委员会的指导下开展活动），等等。

在试点实施的过程中，有的试点单位对上述规定作了某种补充或者完善，有的试点单位对上述规定作了某种“变通”或者“突破”。前者如黑龙江方正中兴村由村“两委”、党小组、10人以上的户代表提名村民理事会成员候选人；北京延庆千家店村长寿岭自然村村民小组长的任职规则为村民理事会理事长同时兼任村民小组长。后者如北京密云辛安庄村的几个村民小组集中连片居住，很难说是“处于独立居民点”，但也成立了村民理事会；湖南浏阳烟花村和安徽全椒大季村的“片区自治”，并未以共同的集体土地所有权为前提，不能说是严格地以村民小组或自然村为单位；贵州威宁团结村二组七里冲自然村撤销七里冲原来的村民小组，以七里冲自然村为单位建立村民自我管理委员会（简称“自管会”），团结村搞“三级自治”：村民委员会为第一级，“自管会”为第二级，“中心户长”为第三级。

综合各试点单位的总结和介绍，“在村民小组或自然村建村民理事会等组织”试点的成效主要有：第一，党在农村基层的领导核心地位得到强化。无论在村民小组或自然村建党小组还是建党支部，只要是积极开展活动，都使党员之间、党员与群众之间的联系更加紧密，党组织的核心引领作用和党员的模范带头作用得到增强。第二，村民自治的网络得到完善。村民小组或自然村村民理事会等组织，与村民距离更近，更容易向村民宣传党和国家的方针政策，也更便利听取村民的意见和建议以及处理民间纠纷。村民小组或自然村的村民理事会做好了各自内部的自治事务，村民委员会的工作压力便会大大减轻，可以用更多的时间和精力做好全村范围的自治事务并协助乡镇政府开展工作。第三，村民自治的活力得到激发、能力得到提升。村民通过在村民小组或自然村层面实施自我管理、自我教育、自我服务、自我监督，能够更加直接和经常地获得认同感和效能感，激发参与自治的动力，提高进行自治的能力。第四，村民小组或自然村内部的一些问题相对容易得到解决。群众遇到问题，由“跑路找村干部反映解决”变为“家门口的事自己协调解决”。通过“熟人办熟事、熟人管熟人”的方式，土地纠纷、邻里矛盾等“政府管不好、干部管不了、社会无人管”的老大难问题，在村民理事会的协调下可得到有效解决。

据调研了解到的情况，“在村民小组或自然村建村民理事会等组织”试点存在或显现的问题主要是：其一，组织成员能力较薄弱。大批青壮年常年在外务工经商，致使推选出来的理事会、监事会成员年

龄偏大、能力偏低，很难甚至无法接受许多新观念、新思想、新方法。如上海金山夹漏村，外出人口占到了村户籍人口近一半，21个村民小组的理事会成员年纪普遍较大，集中在65~70岁，65岁以下理事长的比例较低，他们对理事会的认识仅仅停留在纠纷调解和聚会喝茶上面。其二，组织功能发挥有限。“试点方案”对村民理事会的功能作了较为完整的规定，包括开展协商议事，开办公益事业，调解矛盾纠纷，维护村民权益，倡导文明新风，服务生产生活等。在服务生产生活方面，又具体规定有构建基层综合公共服务平台，开展基本公共服务事项委托代理，为村民提供市场信息、生产技术、转移就业、土地流转、生产资料等方面的服务等。由于能力薄弱、经验不足、资源有限、关系不顺等多方面的原因，没有一个试点单位的村民理事会能够全面地发挥“试点方案”所规定的功能，多数试点单位的村民理事会能够较好地发挥其中1~2项功能就很不错了。其三，组织之间关系待理顺。主要包括村民理事会与村民小组长之间的关系，村民理事会与村民委员会之间的关系。

先看村民理事会与村民小组长之间的关系。实地走访时，上海金山夹漏村第4村民理事会刘姓理事长因自己没有同时兼任村民小组长，向笔者提出一个问题：村民理事会理事长与村民小组长到底谁官大？现场的工作人员对此进行了解答：村民小组为法定组织，而村民理事会是目前探索的非正式组织，不被法律承认，所以村民小组长与村民理事会理事长之间不存在官大官小的问题。这一回答是否妥当另当别论，其实，这个问题的背后是村民理事会与村民小组长的职责权限以及相互间的关系问题。从法律规定看，《村民委员会组织法》规定村民委员会可以根据村民居住状况、集体土地所有权关系等分设若干村民小组。各个省份有关的实施办法均规定村民小组设组长1人，在此基础上，福建、广东、广西、海南等省份还规定村民小组根据需要可以设副组长1~2人。综合各个省份的相关规定，村民小组长的职责包括：组织本村民小组村民执行村民会议、村民代表会议的决定、决议，向本组村民传达村民委员会作出的决定，组织督促本组村民执行村民委员会的决定，组织完成村民委员会布置的工作任务；召集和主持村民小组会议讨论决定本小组的有关事项，组织本村民小组村民执行村民小组会议的决定，为本小组村民生产、生活提供服务或者组织本小组村民开展各种生产、生活服务，管理本小组财务，经营管理属于本组集体所有的土地、企业和其它财产，定期向村民小组会议报告本组年度工作和财务收支情况，办理本组的公共事务和公益事业或者协助村民委员会办理本村、本组公共事务和公益事业；向村民委员会反映本组村民的意见、建议和要求。从政策规定看，“试点方案”一方面对村民理事会规定了许多与村民小组长交叉和重叠的职责任务，另一方面只是“提倡村民小组长与村民理事会理事长互相兼职”，并没有规定必须兼职。在村民小组长与村民理事会理事长不相互兼职，分工不明，职责交叉，各自又都想管事的情况下，要想实现二者的和谐共处和有效协作，十分困难。

在湖南浏阳杨花村“片区自治”，村民理事会与村民小组长不是平行关系，而是上下级关系的情况下，固然村民理事会与村民小组长彼此可以因分工协作而和谐共处、相安无事，但村里自行限定村民小组长只负责管理本村民小组内田土山水等权属关系，这与湖南省相关办法中关于村民小组长的职责“负责召集村民小组会议，执行村民小组会议的决定，收集并向村民委员会反映本村民小组村民的建议、意见，向本组村民传达村民委员会作出的决定，协助村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，负责本村民小组其他有关事项”，并不十分吻合。

再看村民理事会与村民委员会之间的关系。虽然试点单位的干部、群众基本认为村民小组或自然村的村民理事会与村民委员会之间没有冲突和矛盾，村民理事会在村民委员会指导下进行工作，二者相辅相成、相互支持、相互协助、相得益彰，可以使村组两个层面的村民自治都能够得到很好的实现，但也有试点单位在总结材料中反映：村民小组自治强调自治的权力，村民小组经常从本小组的利益出发，强调自身利益，缺乏大局观念，致使所决定的一些事项与行政村整体规划和统筹协调发生矛盾。

如果说村民小组或自然村的村民理事会与村民委员会之间的关系是多数试点单位共性的问题，那么行政村层面村民理事会与村民委员会之间的关系则是个别试点单位特殊的问题。黑龙江延寿中兴村既在自然屯建立屯民理事会，又在行政村建立村民理事会，行政村村民理事会负责民主商议行政村范围内的公共设施建设和公共服务开展，协调各屯之间的关系和跨屯的公共事务。其制度设计的初衷是村民理事会的组建以自治重心下移为核心，实现村民委员会与村民理事会的职能分离。村民委员会以行政职能为主，协助乡镇政府办理行政事务，实施行政管理，开展公共服务，并指导村民自治工作，真正从行政与自治的“夹生饭”中走出来，转变成为政府行政管理和公共服务的桩脚，实现社会管理纵向到底。村民理事会在党组织的领导下、村民委员会的指导下，以开展村民自治为主要职能，运用农村内部力量参与解决农村社会问题，让自治得以回归，从而实现行政与自治的相对分离，政府管理与群众参与的良性互动。在行政村层面，这种村民理事会与村民委员会的分设与分工推而广之是否可行？与《村民委员会组织法》关于村民委员会的职能定位是否相符？这都是问题。在村级层面，本已有村民会议、村民代表会议和村民委员会，现在又增加一个村民理事会，既与村民代表会议权力交叉，又与村民委员会权力重叠。《村民委员会组织法》明确规定村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。如果让村民委员会不办理自治事项，专管行政事务，与村民委员会基层群众性自治组织的性质、与村民委员会组织法的规定则不尽相符。

### 三、意见建议

根据以上情况和分析，笔者得出并提出以下意见和建议：

第一，虽然国家层面的试点单位只有 24 个，但其地理分布广泛，自然条件、人口、经济状况、组织结构以及试点做法多样，因而具有较强的代表性。尽管“试点方案”规定的国家层面的试点时限只有一年左右，因为各种试点做法在这个时间段都付诸了实践，且于截止期限后仍在实施，所以试点取得的成效和存在的问题都得到了一定程度乃至较充分的显现，可以以此作为研究和决策参考。

第二，本来和原初意义上的“以村民小组或自然村为基本单元的村民自治”，即“在村民小组或自然村建村民委员会”，只有广东清远 6 个试点单位在继续坚持自己之前就有的做法。即便这种做法适合当地的实际（包括条件和民情），符合曾经一度的习惯，有自身的道理，也有一定的成效，没有也不会为全国其它同类地区广为效仿却是肯定无疑的，说明它没有在全国推广的价值和可能，可以允许广东清远继续试，但没有必要也不应当要求全国其它与广东清远农村地理、经济条件相似的地方跟着学，没有必要也不应当在全国其它地方搞这个意义上的“以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点”。

第三，转换或扩展意义上的“以村民小组或自然村为基本单元的村民自治”，即“在村民小组或自然村建村民理事会等组织”，在试点过程中取得了显著成效，但还存在着一些问题需要通过实践探索、理论研究和政策选择加以解决，目前立刻上升为法律规定，在全国普遍推广的条件还不具备、时机还不成熟。建议以自主选择为前提，让现有的试点单位继续做，2~3年后再来看，同时选取试点单位附近条件、情况相似的试点单位进行比较，看看村民理事会究竟有多大的生命力和优越性，再做决策。

第四，当初确定开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点，是要解决村民自治制度实施面临的一些问题或村民自治运行过程中存在的一些问题，与村民自治制度不够完善应当有一定的关系，但肯定不是因为《村民委员会组织法》和村民自治的基本制度框架有重大疏漏，也不意味着村民自治的结构要作重大调整，与其说主要是制度本身有问题，倒不如说主要是具体执行有问题。例如，“村民小组内部公共事务无人管、公益事业难办”的问题，如果村民小组长较好地履行了法律规定的职责，村民能够积极主动地参与小组事务，村民小组会议能够经常顺利召开，这一问题就不会存在；如果在建立村民理事会之后，村民仍然不能积极主动参与小组事务，村民小组会议仍然不能经常顺利召开，这一问题便会依然存在。换句话说，是否建立村民理事会并不是解决这一问题的关键。问题的关键主要不在外在结构的调整 and 改变，而在内部机制的健全和创新。

第五，“完善村党组织领导下的村民自治有效实现形式”，按照“试点方案”的说法，是开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点的目的。完善村党组织领导下的村民自治有效实现形式，或者从更广的范围、更大的目标来说，健全充满活力的农村基层群众自治制度和构建农村基层社会治理新格局，有几点是必须明确的：

一是坚持以村“两委”为中心。即便村民自治的重心应当下移的说法是正确的，也不意味着村民自治的中心也应当下移至村民小组或自然村。村党支部（党总支、党委）在村庄中的领导核心地位不容取代，村民委员会基层群众性自治组织的性质不会改变，村“两委”始终应当是整个村庄村民自治活动的中心。

二是不忘和坚持在基层实行直接民主的初心。早在新中国建立之初，1953年中央决定成立城市居民委员会时，党和国家即已提出：通过群众自治实行基层直接民主。<sup>①</sup> 1981年中国共产党十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，在总结历史经验的基础上明确规定：要“在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”。1987年村民委员会组织法（试行）（草案）在六届全国人大常委会第23次会议审议之时，彭真围绕着群众自治和基层直接民主问题作过一长段经典的论述，题目就是《通过群众自治实行基层直接民主》。彭真讲得很明确：“实行基层群众自治，发展基层直接民主，既是宪法的规定，也是党的主张。”<sup>②</sup> 2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治

<sup>①</sup>彭真，1987：《通过群众自治实行基层直接民主》，载《彭真文选》（1941-1990年），北京：人民出版社1991年版，第606-611页。

<sup>②</sup>同上。

理能力现代化若干重大问题的决定》不忘和坚持初心，明确指出：“健全基层党组织领导的基层群众自治机制，在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，拓宽人民群众反映意见和建议的渠道，着力推进基层直接民主制度化、规范化、程序化。”笔者认为，应当本着这一精神，从推进农村基层直接民主的角度来考虑和衡量村民自治制度的发展与完善，尽量少设或不设代议性质的组织或机构。

三是坚持“政经分开”的改革路径。寻求“产权单元”与“治理单元”的合一，在社会主义市场经济不断发展、农村集体产权制度改革不断推进、农村土地大量流转、大批村民常年外出务工经商、农民的经济联系常常跨地域的情况下，显然已很不合时宜。只有走“政经分开”的道路，村民自治组织与集体经济组织彼此分离，才能破除户籍身份的“壁垒”，使村民自治共同体和集体经济组织都具有开放性和包容性，获得更大的发展空间。

四是坚持城乡融合的发展方向。经过中华人民共和国 70 年的发展，特别是改革开放 40 多年的发展，过去的乡土中国，已转变为现在的城乡中国（刘守英等，2018）。在城乡融合的大背景下，农村村民自治与城市居民自治的制度架构要朝着“互联互通”的方向发展，最终走向同一。因此，村民自治的有效实现形式也要逐渐朝着城乡居民自治的有效实现形式发展。中央《关于推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》没有分开讲城市和农村基层社会治理，而是统一提基层社会治理和健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，笔者认为，这表明在基层社会治理方面的城乡融合正在成为努力的方向。

五是借助于信息化新技术手段进行创新。互联网信息技术的发展，已经极大地改变和方便了人们的经济生活，极大地扩大了人们社会交往的范围，也将有可能使人们的政治生活形态发生深刻的改变。在条件具备和技术成熟的地方，进行村民会议和村民小组会议网上开、村庄公共议题网上协商和表决、村民委员会换届选举网上投票等，很可能会成为村民自治有效实现的新形式，使村民会议和村民小组会议难以或无法召开、村民委员会选举“双过半”难以达到等问题迎刃而解；通过信息化手段推行网格化管理和服务，将会使农村社区管理和服呈现崭新的面貌。

以村民自治制度为重要组成部分的基层群众自治制度是我国的一项基本政治制度。所谓“基本”，既意味着其在整个国家政治制度中地位和作用的“基本”，又意味着其本身框架和结构的“基本”。坚持基层群众自治、村民自治的基本制度框架，是使其进一步完善和健全<sup>①</sup>的基础。完善和健全村民自治制度的政策和措施，既要能够推进农村基层直接民主，又要有利于农村经济社会发展、农村社区管理和服、农村基层治理体系和治理能力现代化，还要符合城乡融合的发展方向。这应当是观察和审视有关村民自治的各种试点，特别是观察和审视以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点的基本立场。

---

<sup>①</sup>对于基层群众自治制度，十八届三中、四中全会决定和十九大报告的表述是“坚持和完善基层群众自治制度”，十九届四中全会决定的表述是“健全充满活力的基层群众自治制度”。

参考文献

- 1.刘守英、王一鸽, 2018:《从乡土中国到城乡中国——中国转型的乡村变迁视角》,《管理世界》第10期。
- 2.清远市民政局, 2018:《清远市关于开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点工作情况报告》。
- 3.唐鸣、谭茨, 2016:《关于建制村数量和规模的几个问题》,《当代世界社会主义问题》第1期。
- 4.项继权、王明为, 2019:《村民小组自治的实践及其限度——对广东清远村民自治下沉的调查与思考》,《江汉论坛》第3期。
- 5.王春生, 2004:《珠江三角洲农村村治变迁》,广东:广东人民出版社2004年版,第152页。

(作者单位: 华中师范大学政治与国际关系学院)

(责任编辑: 小 秦)

## **The Analysis of Pilot Project of Villagers' Self-government with Villagers' Groups or Natural Villages as Basic Units: A Research Report Based on Investigation and Survey on 24 National Pilot Units**

Tang Ming

**Abstract:** This article is a research report based on investigation and survey on 24 national pilot units jointly recognized by six ministries and commissions of the state in 2017. It elaborates the situation of villagers' self-government with villagers' groups or natural villages as basic governance units. The study concludes that the original meaning of the idea "villagers' self-government with villagers' groups or natural villages as basic governance units" means "setting up villagers' committees at the level of villagers' groups or natural villages", which originated in Qingyuan, Guangdong Province, and has not been and will not be widely imitated by other regions in the country. Revised version of the idea "villagers' self-government with villagers' groups or natural villages as basic units" refers to "setting up villagers' council and similar organizations at the level of villagers' groups or natural villages". Although this effort has achieved comparatively remarkable results, some problems still exist and need to be solved through practical exploration, theoretical explanation and policy selection. At present, it seems too early to copy this model throughout the country or promulgate related rules and law. To explore the effective ways of villagers' self-government, improve the vigorous system of grassroots self-government in rural areas and build a new pattern of rural grassroots governance, we should adhere to the village party branch and villagers' committee as the center, adhere to the original intention of direct democracy at the rural grassroots level, adhere to the reform approach of "separating politics from economy" and urban-rural integration, and rely on innovation through new information technology.

**Key Words:** Villagers' Self-government; Villagers' Group; Natural Village; Villagers' Council; Policy Pilot