

# 人口流动状态下村委会职能的实施困境

张丽琴<sup>1,2</sup>, 陈荣卓<sup>1</sup>

- (1. 华中师范大学 政治学研究院, 湖北 武汉 430079;  
2. 武汉理工大学 文法学院, 湖北 武汉 430072;)

**摘要:**运用实证调查和系统分析方法研究农村人口流动状态下村委会职能实施所面临的各种困境。分析认为,人口流出使村委会在组织上出现“人才流失”与“水平下降”;在空心化背景下,村委会实行民主管理时,遭遇“人气不足”与“兴致不高”;人口流入可能使农村出现“管理无序”与“参与不能”。对此,很多地方试图通过村组合并方式实现对空心化农村的治理,但往往导致“得形失意”与“实现困难”窘境。分析结果表明,针对空心化问题,村委会应由“积极型自治”转变为“自我服务型自治”;针对人口流入,立法上应该缩小村委会属人主义职能的管理范围,扩大属地主义职能的管理范围。

**关键词:**公共管理;人口流动;村委会职能;体制改革

**中图分类号:**F325.4

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2009)02-0001-06

20世纪80年代以来,农村持续不断的人口流动引起了学界的广泛关注,并日益成为“三农问题”研究的重要对象。就既有研究成果而言,学者主要从乡村秩序或者权益保护的角度关注人口流动对村民自治和农民带来的相关影响,其中具有代表性的是徐勇和姚洋。徐勇教授从人口流出的角度认为,中国现阶段农村人口流动呈现三种不良态势:有流动无发展的乡村发展“空心化”,有流动无突破的乡村结构再复制以及有流动无安宁的乡村秩序失衡<sup>[1]</sup>。姚洋教授从外来人口流入的角度关注其在流入地农村遭遇的社会排斥和经济歧视问题<sup>[2]</sup>。应该看到,人口流动不但影响乡村秩序和农民的基本权益,而且直接影响村委会各项工作的实施。因此,当前关于这方面的理论研究有待进一步加强。笔者认为,就当前人口流动的实际情况而言,农村可分成两

种类型:一种是以人口流出为主,村庄趋于“空心化”;另一种是以人口流入为主,村庄趋于“密集化”。前者占全国农村中的绝大部分,特别是中、西部地区,农村“空心化”的现象尤为普遍;后者主要是城市近郊的农村以及经济发达地区的农村。在这两类农村中,村委会在实施职能的过程中都出现了一些新情况、新问题。

## 一、人口流动对村委会实施职能的影响

### (一) 人口迁出后,组织上的“人才流失”与“水平下降”

作为国家对农村的一项制度安排,村民自治制

收稿日期:2009-02-17

基金项目:教育部人文社会科学研究青年项目(08JC710005);

民政部社会组织建设与管理部级项目(2008MZACR001-0942);

教育部人文社会科学重点研究基地重大招标项目(2007JJJD810153)

作者简介:张丽琴(1976-),女,广东鹤山人,武汉理工大学讲师,华中师范大学法学博士研究生。

度在实施中有两个倚重的因素:一是政府及其意愿;一是在农村“兑现”政府意愿的村干部。长期以来,与对村干部倚重的事实相矛盾的是农村人才在环境变迁中的流失。关于人才流失问题,一方面是由于村委会工作重、时间长而且工资待遇低的岗位,在市场经济浪潮下是典型的“政治上没奔头,经济上没搞头,人老了没想头,干起来没劲头。”另一方面是20世纪80年代以后,区域经济发展差异使经济发达地区对各地劳动力产生极大的吸引力,自然也包括了村干部流失。

2008年10~12月,湖北省农村普遍进行了第7届村委会换届选举,笔者作为湖北省选举考察员观摩了部分农村的选举,并进行了实地调查。实地考察发现,受访的80位村干部中,其中年龄最小的22岁,最大的66岁,平均年龄为45.6岁,有5位村干部的年龄甚至介乎60~66岁。对于他们中的大多数人而言,之所以不愿外出务工是因为外出已没有年龄优势,而不是不想外出。此外,比例仅占17.3%的年龄在39岁以下的村干部中,相当一部分人在心态上未能对村委会工作产生认同感,多半是基于乡镇政府的挽留或者需要在家照料老人等原因,时不时表露出“不想干”的心态。可见,村干部队伍建设难以实现“年富力强”。

进入21世纪以来,尽管各地政府试图通过教育培训和提高待遇等方式“抓住人心”,甚至“开展从村两委主职干部中考录乡镇公务员的试点”以提高村干部的工作积极性,但效果并不理想。村干部人才流失直接导致农村人才素质下降,尤其是在年龄老化以及文化水平偏低的情况下,村干部的创新能力和发展谋划能力都会受到一定限制,这与村委会职能之日益增长的趋势、农村发展问题趋于复杂化等形势是极不适应的。

还有一个重要问题是,在农村人才普遍匮乏的环境下,很多人都在村干部岗位上任职一届以上。据笔者相关统计,在湖北省受访的80位村干部中,任职时间最短的为4个月,最长的45年,平均为13.6年,其中17人任职时间为0~5年;15人任职时间6~10年;19人任职时间11~15年,14人任职时间16~20年,任职时间21年以上的有21人。对于大多数乡村而言,村干部选举无非是将已经在岗多年的村干部再选一遍,进而影响选举的“可选性”。

## (二)空心化背景下村委会民主管理的“人气不足”与“兴致不高”

组织村民进行民主管理是村委会的重要职能之

一。其民主在形式上意味着村民对村级公共事务的共同参与、共同决策以及共同监督,在笔者看来,这种“共同”局面的成立必须依赖于一定数量的村民积极与有效的参与。积极参与是指村民对村级公共事务所持有的主观上的高度认同感以及主动关注的态度;有效参与至少要求参与者的构成情况包含乡村不同人口结构,参与者在素质、能力上能够代表乡村水平。

人口大量流出,使乡村决策、发展所需要的有效劳动力随之流失,只剩下“弱势”人口,呈现出所谓的“人气不足”以及“结构失衡”。对此,笔者曾经到湖北省X市进行农村调查。调查发现,该市一些农村经济发展较为落后,农民有进城务工的传统。在当地,处处地广人稀,就连村委会办公场所也冷冷清清。村委会主任向笔者介绍,现在农村是“三没”:没人、没钱、没事,村委会的工作很难开展起来。不但民主选举陷入不知选谁以及谁来选的困境——无论是当地选举组织者还是出外打工者都不愿意为选举而支付过高的成本,而且村务公开也难以开展,原因是没有实质意义上的、有公开价值的信息可公开。民主决策和民主管理面临不知决策什么和管理什么的难题。支撑村民自治的机制将在农村人口流动中被架空。在“空心化”的农村中,自治的价值不能实现,因此,自治制度的功能与其说是实现农村社会治理的民主化,不如说是在冷清的农村中维持基本社会秩序。

在这种背景之下,对于村委会所组织的乡村事务的管理,纵使在技术操作层面上或许能够体现民主,但是由芸芸老者以及妇孺作出的决策是否能够为乡村带来真正理性而且充满活力的发展?之所以提出这样的质疑,完全不是因为对老者和妇孺持有任何傲慢与偏见的态度,仅是从民主活动构成主体的全面性上提出的疑问,换一个角度来看,假设村庄只剩下男性村民或者年幼村民,情况亦然。可以说,参与主体结构的广泛性以及合理性是民主管理高度科学性的前提之一,当由于环境限制而无法通过民主实现理性决策时,村民自治对政府的依赖性就必然加剧,村委会行政化的原因可见一斑。

农村民主管理除了形式上需要村民的有效参与之外,农村民主活动的开展实质上 and 村民利益密切相连。民主之所以是个“好东西”,很大程度上是因为在民主决策以及民主管理之后,使村民能够获得预期的利益或者各种资源分配。因此,民主的魅力应该以资源分配的可能性以及分配的公正性为主要

表现形式。但是应当看到,在当前条件下,农村人口的流失连带了资源以及技术的流失,村委会所组织的民主管理更多地表现为“民主出资”,更直接地说,就是基于发展村级场域内各种公共事务以及公益事务而开展的“一事一议”议程。对于缺乏集体经济支持的农村而言,与经济发达地方的农村不同,年底无股份分红,亦没有其他福利待遇可以分配,村民集中起来的缘由更多的是为了商议如何分担义务和责任。即使这些出资十分必要,而且对于农民以及农村的未来发展富有意义,但毕竟是“负担性民主”,会为人们带来即时的不利,因而村委会在组织实施这种民主管理职能的过程中就要遭遇人们主观上的“兴致不高”或者“兴趣全无”。

### (三) 人口流入中的“参与不能”与“管理无序”

对于人口流入为主的农村而言,由于人口处于日益密集的状态,村委会在实施职能时较之以往需要面临外来人口的事务。

从制度上看,立法中的村委会职能按其是否涉及居住在本村的外地人来划分,一些职能是根据属地主义的原则设定的;另一些职能是依照属人主义原则设定的。属地主义职能的实施对象是村级区域内的所有人,包括在本村居住的外来人口;属人主义职能的实施对象只包括本村村民,不涉及外来人口。《租赁房屋治安管理条例》第 4 条规定,城镇街道居民委员会、村民委员会及其治安保卫委员会,应当协助公安机关做好租赁房屋的安全防范、法制宣传教育和治安管理工作。《献血法》第 6 条规定,国家机关、军队、社会团体、企业事业组织、居民委员会、村民委员会,应当动员和组织本单位或者本居住区的适龄公民参加献血。《预防未成年人犯罪法》第 28 条规定,公安派出所、城市居民委员会、农村村民委员会应当掌握本辖区内暂住人口中未成年人的就学、就业情况。对于暂住人口中未成年人实施不良行为的,应当督促其父母或者其他监护人进行有效的教育、制止等。在现有法定职能中,属于前一种职能的有:协助社会治安综合治理、计划生育工作、适龄儿童接受义务教育、预防未成年人犯罪、开展法制宣传教育、组织居民献血等,上述立法都明文规定其履行对象包括外来人口在内,即村级场域的所有居民。属于后一种职能的有:行使土地以及其他财产管理权、组织民主选举、民主管理以及民主决策等,其对象就不包括外来人口。至于村委会所具有的调解民间纠纷、向政府反映意见和建议、促进生产合

作、发展市场经济、教育村民合理利用自然资源、保护和改善生态环境、普及科技文化、开展精神文明建设等方面的职能,法律既没有规定只针对本村村民行使,也没有规定其对象必须包括外来人口。

纵然法律规定村委会某些职能涉及外来人口,在人口流入量不大的情况下,这并不会为村委会正常工作带来问题。然而,对于人口流入量较大的农村而言,这些农村村委会除了组织本村村民实现自治之外,还管理着一定范围内的涉及外来人口的事务。这样,村委会的职能事实上已经超越了“自我管理”的范畴,从而极大地增加了工作难度。笔者调查显示,有 95% 的村干部认为外来人口的加入使村委会职能实施的难度加大,只有 5% 的村干部认为没有变化。就实践中,对外来人口的管理应该包括哪些内容,调查数据显示,一般村干部认为应当包括治安、计划生育、政策宣传、经济管理等方面,但是这种认识并不全面。

在工作的难度中,首要的是村委会在协助维持社会治安方面的职能。一方面,人口流动性大、不易于管理;另一方面,人口成分的复杂增加了社会治安隐患。其次,在经济管理方面,有地方发现,对于外来人口的经营行为产生了质疑:“由于他们的生产经营属于短期行为,对生产资料不注重建设和保护,甚至从事掠夺性的开发和经营,不同程度地造成了农牧业生产资料破坏。”最后,在计划生育工作、推动义务教育、防治未成年人犯罪等方面因为对外来人口情况和信息的了解不足而难以有效实施。与此同时,那些在人口流动量不大的社会环境中制定的政策与法规,并没有规范村委会对外来人口的管理行为的具体规范,因此,各地的做法随意性大,差异性也较大,整体上呈现出“有管理而无服务”或“管理无序”的状态;有一些地方甚至将必要的管理变成管制;由对秩序的控制变成对外来人口的压制。由此可见,村民自治中“自我管理”等“自治”概念反映了一种封闭型社会的理念在环境变迁中正面临着挑战。

## 二、人口流动负面影响的应对措施及其局限性

针对这些村委会所处的困境,有人提出可以通过“合村并组”或者“并村迁移”的方法解决。持这一观点的学者认为,“合村并组的目的与价值在于:一方面,能够克服空心化农村因人口不足而出现的

管理问题;另一方面,税费改革取消农业税后,乡镇财政支出困难,通过合村并组减少了村干部职数,减少了乡镇付给村干部工资的支出,村干部职数的减少,使得村干部的收入有所增加,提高了村干部的工作积极性”<sup>[3]</sup>。2000年以来的实践表明,全国各地普遍采取这种方式以实现上述目的。例如,湖北省阳新县在税费改革前的2001年有村委会449个、村民小组3987个;到2003年底,村委会减为312个、村民小组减为2544个,平均每村人口达2582个,每组317人。又如湖北省南漳县在2002年合并村组过程中,村委会由原来的521个减少为274个,几乎减少了一半;村民小组由3207个减为1446个。尤其是该县李庙镇,村民小组一下子由332个减为71个,基本上是4~5个村民小组合并为1个小组。湖北省在农村税费改革中大规模撤并了村组,其他省份也进行了一定的村组合并。据民政部统计,1999年底中国农村村委会为80.1万个,此后逐年减少,到2004年底只有62.5万个。5年间村委会数量减少了近1/4。在最近几年内,村组合并力度之大和合并速度之快,是令人吃惊的<sup>[4]</sup>。

作为研究者热情推介以及实践者积极采用的应对措施,“合村并组”或“并村迁移”在实践中,无非是同质或异质村组之间的合并。对于合并后村委会职能的实施,无论哪一种都有其不容忽视的问题。

第一,异质农村的合并难以使经济结构理想化或实现经济互补。有人建议,可以利用“强弱联合”的方式达到对“空心化”弱村的治理,“将穷村并入富村,将小村并入大村,将弱村掺入强村”、“通过强村、强组合并弱村、弱组,让强村、强组的干部治理弱村、弱组,解决了弱村、弱组无能人治理的问题,从而带动弱村、弱组的发展”<sup>[5]</sup>。应该看到,村庄合并并非简单的“拼图”游戏,而是涉及村民权利、义务以及财产等重要利益因素的结合。在强弱型组合中,强村是否愿意与弱村合并是一个关键问题,或者强村如何在合并中保持既得利益是决定其态度的重要因素。当合并中存在对强村村民的既得利益保持措施时,实质上已经使得合并所要实现的预期效果无法发生。正如吴理财指出的那样,异质农村之间,由于各个村组原来的土地、山林等资源丰歉不均,债务和集体经济也不尽均衡,为了避免矛盾,许多合并后的村组采取“一村多制”的方式进行治理,即涉及到土地、债务这类敏感的经济利益问题依然维持原来的村组行政格局,不再打乱重分。这样一来,虽然形式上进行了村组合并,农民的日常生活乃至地

缘认同却并未随之改变。

第二,强弱村庄之间的合并现实中可能只是一种“设想”。之所以这样,一个基本的理由是,村组合并应该遵守就近原则,然而当前农村人口流动都带有区域性,经济水平、人口结构以及文化习俗在邻近的村庄之间大多数情况相似,即具有同质性,事实上难有显著的强弱之分,亦不能够形成互补。因此,如果将这样的农村合并视作为解决当前空心化农村中人口结构不合理以及经济结构失当的手段的话,可能使合并的预期陷入“实现困难”。

第三,在合并后建成的新村中,来自不同村落的居民可能会出现严重的分化倾向,整合这些分化将是一个漫长而且有可能导致失败的过程。因为,在来自于不同村的村民中进行民主选举、民主管理、民主决策以及民主监督,首要任务是防止“多数人的专政”。在考虑如何为“少数人的利益表达留有足够余地”时,实践中常用的做法就是在村干部的组成上顾及各村组的平衡,但这种构想必然受制于干部岗位的多少以及合并村组的数量。“甲村与乙村合并后,如果甲村的人担任村支部书记,乙村的人必须担任村委会主任。如果是几个村合并,这种人事上的平衡将更为复杂,必须照顾到原来各个村组的利益,否则村委会很难开展工作”<sup>[4]</sup>。

在湖北省一些村委会换届选举的考察中,笔者发现,凡是通过合并形式组成的村庄在很大程度上都出现了这样的问题。如嘉鱼县D镇A村2004年底由3个村合并而成,合村的情况较之前复杂得多,再加上大量村民没有自己的土地,村庄又缺乏集体经济,因此,短期内难以实现村民融合;又如长阳县Y镇L村由2个自然村合并而成,合并以后村中存在派系问题,两委班子成员不能团结共事,村民对村上财务状况意见较大,多次赴省、市、县镇上访,往届选举问题较多,最近一次选举矛盾也非常激烈。整合之难意味着实践中必须慎行合并。

第四,在某个特定时期以及宏观社会背景之下,人口流动可能出现一定程度的“逆向性”。如2008年以来的全球经济衰退中,中国东南沿海城市的外向型经济受到严重冲击,一些地方的企业纷纷通过减薪、裁员、转产以尽量缩小损失,也有一部分企业停产甚至破产。在这种情况下,农民工的回流现象无法避免。官方统计数据表明,2008年9月至10月,湖北农民工回流数量达到20万,并有明显的增加趋势,预计2009年春节前,湖北全省农民工回流总人数将达到100万人以上<sup>[6]</sup>。笔者认为,尽管“回

流”不同于“回乡”,但一定程度上也必然使农村人口有增加的趋势,所以在考虑是否应该实行“并村合组”或者“并村迁移”的政策时必须对这些因素加以考量。

此外,和上述主张不同的是,还有不少人建议,通过废除城乡二元体制以及采用优惠务农政策来吸引进城农民工返回农村。应该看到,这种做法牵涉的一系列问题,如制度存废问题、城乡利益问题以及农村现代化模式问题等,都十分复杂。现在情况是,社会各界对城乡二元体制的废除呼声有余,而对该体制废除后可能出现的城乡之间、政府和社会中的问题及其应对策略研究不足。况且,即使城乡二元体制被废除,农民的选择难以预测,其是否愿意返回农村务农,不仅取决于有关政策和制度,也取决于其在城市的工作以及生活状况。可见,即使是消除制度约束,农民所获得的这种对工作和生活地点的选择自由,不一定如制度设计者所想的那样,在朝夕之间便回家种田、充实农村。

### 三、人口流动中村委会职能改革的若干建议

从长远来看,随着农村现代化以及城镇化进程的推进,中国部分农村的逐渐衰落已经是不可逆转的客观事实。从这个角度上看,农村人才流失也是一个很难通过简单政策调整就可以获得圆满解决的问题。不过,从以上种种试图在人口流出背景下造就出一种环境以实现村民自治的措施可以看出,人们多年来对村民自治制度的适用环境有一种先入为主的观念,即认为村民自治制度是一种适合于传统村庄的自治制度。传统村庄就是人口相当、居住集中、居民日常流动性不强的村庄。诚然,制度设计者并没有预想到农村空心化的情形,同时村民似乎更乐于接受热闹的选举和管理局面,很多人关于民主实践的印象至少是人多势众地开会、议事。但不可否认的是,村民自治的核心表现为村民的自我管理,而自我管理的方式是多样的。在社会变迁的前提下,村民自治制度应该进行制度创新以满足社会变迁的要求。空心化农村的村委会应该由“积极型自治”转变为强调“自我服务型自治”,即服务于当地农村特殊人口结构形成的特殊需要,如保障及维持农村社会治安、对留守儿童进行教育、协助照管老人妇孺等<sup>[7]</sup>。而不是在人力、技术、资金都受到限制的情况下,不切实际地搞大型经济建设,或者以有没有

这样的建设来衡量村民自治和村委会开展工作的成功与否。

笔者考察部分地区实践发现,一些人口流入地方出现了较为成功的管理模式,如浙江省青田县以及北京朝阳区分别通过建立指导员制度以及发挥外来人口中党员作用的方式,实现外来人口的有效管理。笔者认为,这种管理模式有两个问题:一是其服务或者管理涉及一个乡镇内的多个农村,在资源供给有限的情况下,必然影响服务和管理的具休性、全面性。从实践来看,这些服务往往只能围绕计划生育不同环节进行。二是这些有限的服务和管理并不能满足外来人口的需要,他们对当地村委会的需求应该与当地居民无太大差异,都表现为生产以及生活的各个方面。

为了衔接户籍所在地村委会对流出人口的管理以及服务不足,笔者认为,在村委会的职能改革中,除了具有身份色彩的职能,如组织村民行使选举权、管理权、决策权以及监督权之外,立法上可以考虑将目前村委会具有的调解纠纷,向人民政府反映意见、建议,促进生产合作,发展市场经济,教育村民合理利用自然资源,保护和改善生态环境,普及科技文化以及法律知识,开展精神文明建设,维护老人利益等职能,直接规定适用于外来人口。至于所应具有的身份权利,可以视今后《村民委员会组织法》的修改情况而定。应该看到,随着外来人口在居住地参与权问题的日益突出,村委会在组织民主选举、民主管理以及民主监督等方面的职能也有可能通过某种方式拓展至外来人口。

综上所述,以上职能改革的效果表现为,在整体上村委会的属人主义职能的范围缩小,而属地主义职能得以扩大。这实质上就是实行就地管理、就地服务与就地参与原则。在这种原则下,村民自治制度原有的封闭性得以打破,从而促进村民自治由封闭走向开放。笔者认为这是适应当前人口流动环境需求的制度反应。

### 四、结 语

中国的改革始于农村而且重点也是农村,农村问题实际上是超大的乡村社会如何组织和管理的问题。在农村民间组织尚未大量建立的环境下,作为村级组织的村委会,无疑肩负着组织农民生产、生活,维持农村社会稳定,落实国家方针、政策等重任。合理地设置村委会职能对村民自治的推动意义十分

重大,但是也应该看到,在社会转型中,科学的设计村委会职能体系必须能够应对环境变迁,适应时代发展。从这个角度讲,按照上述原则调适村委会的职能,使之符合人口空心化农村的治理需求以及人口密集化村庄的发展需要,都是促进村委会职能与时俱进的必然途径。

#### 参考文献:

- [1] 徐 勇. 挣脱土地束缚之后的乡村困境及应对:农村人口流动与乡村治理的一项相关性分析[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版,2000,29(2):5-11.
- [2] 姚 洋. 社会排斥与经济歧视:东部农村地区移民的现状调查[J]. 战略与管理,2001,9(3):4-10.
- [3] 汤玉权,任中平. 城市化进程中的村民自治:治理困境及其出路[J]. 山东农业大学学报:社会科学版,2005,7(4):27-31.
- [4] 吴理财. 合村并组对村治的负面影响[EB/OL]. (2005-06-13)[2008-05-03]. <http://www.southcn.com/nflr/llzhuanti/gzsn/sngc/200506130423.htm>.
- [5] 唐 伟. 关于解决中国“三农”问题的若干思考[J]. 北京农业,2007,27(27):61-65.
- [6] 佚名. 湖北近两月农民工回流总数达30万[EB/OL]. (2008-11-20)[2008-12-12]. <http://news.sina.com.cn/c/2008-11-20/005116686715.shtml>.
- [7] 万秋月. 农村“两委会”建设探析[J]. 云梦学刊,2007,28(1):94-96.

## Implementary predicaments for functions of villagers committee in population mobility

ZHANG Li-qin<sup>1,2</sup>, CHEN Rong-zhuo<sup>1</sup>

(1. Institute of Political Science, Huazhong Normal University, Wuhan 430079, Hubei, China;

2. Department of Literature and Law, Wuhan University of Technology, Wuhan 430072, Hubei, China)

**Abstract:** In order to study various predicaments during implementing the functions of villagers committee, this paper researches the influence of rural population outmigration and immigration on the work of villagers committee by applying empirical survey method and systematic analytical method. The analysis holds that population outmigration results in “brain drain” and “decline in the level” of the organization of villagers committee. In the background of “hollowing out” population, villagers are often absent from democratic management and show low interest. “Non-involvement” and “disorder management” emerge among the population immigration. For these reasons, people in many places try to achieve “hollowing out” rural governance by combining villagers committee. Although, it can create a new form it is hard to achieve expected effects. To overcome the above predicament, it is suggested that villagers committee should be transformed into “self-service autonomy” from “active autonomy”. In term of population immigration, legislation should be laid down to narrow the personalist functions of villagers committee and extend its territorialist functions.

**Key words:** public administration; population mobility; function of villager committee; function reform