华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第2期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 2 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

# 村民代表会议制度的实际效能及其完善
## ——基于对苏村的观察

陈晓莉

(西安财经学院 公共管理学院,陕西 西安 710061)

**摘 要**:我国村民自治实践已经走过20年的历程,以村民代表会议为主要形式的农村基层民主决策制度正逐渐普及,并成为村级治理中民主决策、民主监督和民主管理的重要内容。然而,村民代表会议制度真要从制度设计变成日常行为尚需时日。文章在基层调研的基础上,对村民代表会议制度运行的具体状况和实际效能及其对村民自治所产生的影响进行了分析。提出加强制度、组织和能力建设,是逐步提高村民代表会议制度效能、促进基层民主良性运转的重要途径。

**关键词**:村民自治;村民代表会议;制度效能

**中图分类号**:D422.2 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2010)02-0001-06

## 一、村民代表会议制度及其基本效能

乡村民主治理的发展过程,就是不断扩大村民参与的过程,特别是参与村级选举、村务管理、村庄重大事务决策和对村干部监督的过程。在现阶段我国村民自治四大民主中,只有民主选举落到了实处,而民主决策、民主管理和民主监督等方面,与乡村善治的理想目标仍有相当大的差距。没有民主决策、民主管理、民主监督的村民自治是残缺的,很容易导致一些"村官"目无政策法律、独断专行。鉴于此,体制赋予了村民代表治理乡村的权力。根据《村民委员会组织法》的设计,村民自治是通过村民会议进行决策。但在当前农村人口流动频繁的大背景下,村民会议只有在村委会换届选举时方能召集起来,平时难以成行,制度设计遭遇严重挑战。由此,村民代表会议则从村民会议的必要补充而一跃成为民主决策、民主管理、民主监督的主要形式。

村民代表会议制度是指由村民选举出代表组成村民代表会议,讨论决定村中的重大事务,并对村民委员会工作实行监督的制度。这一制度旨在避免分散的村民个体难以参与公共事务的管理和通过制约村委会权力,防止"村民自治"蜕变为"村委会干部自治"的局面。根据1998年《村民委员会组织法》第21条规定,人数较多或者居住分散的村,可推选产生村民代表,由村民委员会召集村民代表会议,讨论村民会议授权的事项;村民代表由村民按每5户到15户推选1人,或由各村民小组推选若干人。根据这一规定,村民代表主要参与村级事务的协商和决策。之后,各地根据实际情况开始了丰富多彩的村民代表会议制度实践。截至2008年底,全国共有村委会60.1万个,85%的村建立了村民会议或者村民代表会议制度,92%以上的村建立了村民理财小组、村务公开监督小组等组织。各地普遍建立了以村民会议和村民代表会议为主要载体的民主决策的组织形式,全国35%的村每年都召开村民会议,75%的村每年都召开1次以上村民代表会议,98%以上的

**收稿日期**:2009-12-29

**基金项目**:教育部人文社会科学规划项目(08JA810020)

**作者简介**:陈晓莉(1963—),女,陕西安塞人,西安财经学院公共管理学院教授,主要研究方向为基层政治与乡村治理.

村制定了村民自治章程和村规民约[1]。陕西省咸阳市秦都区2008年第七届村委会换届选举,全区602个村,只有6个村未选举出新一届村民代表,其余99%的村建立了村民代表会议制度。各村在村民代表会议下,还设立了民主理财小组和村务监督小组,分别代表村民代表会议参与村上的财务、村务管理和监督,村民代表会议制度已初见成效。我们通过对秦都区村民代表会议制度实施情况的一般考察和苏村等几个村的重点调查,较为全面地掌握了村民代表会议制度在村庄运行的具体状况和实际效能。

**(一)制度建设引领实践**

村民代表能否在村级治理的民主决策、民主管理、民主监督中发挥作用,与村庄制度化程度密切相关。我们调研的村庄中,苏村是村治先进典型,其村治运作的制度化程度最高。2006年,随着村集体经济的发展,公共建设项目的增多,规范管理日益成为村民群众关注的问题。村支书带领两委会一班人,多次出外考察学习,在广泛征求村民意见的基础上,按照《村民委员会组织法》和陕西省《实施<中华人民共和国村民委员会组织法>办法》的规定,结合村情村况,制定出台了《苏村村村民自治章程》、《村民代表推选管理制度》、《村委会工作制度》、《苏村村规范化管理制度汇编》等10项制度,作为干部执政和村民监督的依据。这种做法被称为"秦都第一家"而载入秦都县志。

苏村制订的《村民代表推选管理制度》由一系列的制度规范所组成,包括(1)代表产生制度:规定村民代表"采取自愿、联名的推选办法,每8户推选一名代表",同时又对村民代表实行动态管理,规定"村民认为所推选代表不能履行自己权力时,在征求两委会意见后,由原推选户另行推选代表,以签名形式报村委会备案";(2)会议组织制度;(3)会议召集制度;(4)议事范围和程序;(5)提案制度。与我们调研的其他村相比,苏村村民代表议事内容在与时俱进中不断丰富,主要涉及修路、征地、物业管理、年终分配、集体企业产权、环境卫生、村民事务、推广新农作物、换届选举等方面。一切涉及村民利益的村务都采取直接民主的方式决策,保证了村民代表会议的决策能够体现民意,村民代表在村务决策、管理和监督中对村干部有着强大的约束力。正如张静所言:村民自治要走上正确的发展方向,重要的在于通过制度安排对权力进行再分配,赋予村民代表会议足够的权力并将这种权力制度化[2]。2005年9月,苏村二组修路,干部认为工程小,投资小,没有召开村民代表会,群众认为干部违反了《村民自治章程》,反映到支部,支部立即召开两委会,纠正错误,并向群众说明情况,得到了大家的理解,工程才得以顺利进行。

**(二)制度运行程序严谨规范**

苏村的村民代表会议制度之所以能够较好的执行,在于有严格的程序保障,其表现为:一是对村民代表会议进行较详细的记录,并对重要决定实行"征求意见单"和代表签字划押的办法。我们调研过的大部分村庄的村民代表会议并没有规范的议事程序,多数实行口头议事,口头决议,很少把会议内容形成文字记录。这种方式往往导致那些有争议一时难以解决的问题在以后的协商过程中出现重复议事、议事不清、议而难决的情况。苏村制度规定,每次会议要作会议记录,而且工作报告、会议主题讨论情况、表决结果和通过的决议或决定都必须整理立卷存档,以备后用。我们查阅了苏村二组和三组的村民代表会议记录,从中可以看出村民代表会议在村民自治中的重要地位,而且这种"征求意见单"和代表签字划押的办法是民主决策管理的重要环节。它一方面使各个代表能够谨慎地行使代表的权利,因为要记录和签字画押;另一方面也减少了村民对代表的不信任感,因为决策过程有案可稽,代表是否为自己谋利,是否反映民意一目了然。这样一来既增进了代表和群众之间的透明度,也增进了彼此的信任和支持,村民和代表形成良好的互动关系。

二是决议表决方式规范。决议的表决形式可以反映出村级公共事务决策是否是一个民主的过程,以及村民代表权利的实现程度。现实中多数村民代表会议的表决形式基本上是口头形式,

秦都区 7 个村中有 5 个主要采取口头表决形式,只有苏村和曹寨两个村比较正规,以举手表决和投票表决为基本形式。调研得知,村民代表普遍认为,举手表决和投票表决是一种比较正式的表决形式,而口头表决往往意味着走过场或决策者主观武断。一些代表抱怨,会议上村主任随便说说议题,然后就是“不同意的举手,同意就掌声通过”,村民代表连会议主题还都没有搞清楚,就莫名奇妙地举手,即使有反对者也有可能在受到强大的外部压力下采取沉默的方式使决策方案通过。

**(三)促进了乡村的和谐稳定**

苏村地处秦都区古渡街道办事处,辖三个村民小组,201 户,878 人,外来人口有近 7000 人,城中村与城郊村的特殊性决定其社会关系的复杂性和各类矛盾冲突的尖锐性。如征地拆迁,城中村改造,流动人口管理,集体资产经营、管理、分配,村委会换届选举,社会治安,上访维稳等。该村房租经济突出,兼业现象普遍,传统农业几无,土地问题突出;这里的农民文化素质普遍较高,维权意识强,谈判技术成熟,对关涉自己切身利益的事件表现出极大的关注。这种关注的通道一旦被堵塞,一旦没有渠道释放,往往会在不良情绪支配下形成群体事件。比如选择集体抗议、暴力阻止用地单位施工、越级上访等比较极端的方式表达利益诉求。村民代表会议制度的实施,使这种关注有了适当的释放渠道。村民代表会议在维护农民权益方面具有明显的组织优势,一是具有广泛群众基础,村民代表是民主推选产生的,较之一般村民具有更高的议事决策能力;二是人数不是很多,便于召集和实际议事;三是具有现实的组织力量和权威性,依法形成的决议,村干部无权否定,乡镇政府也难以撼动。村民代表会议制度使村民在与外界沟通时表现出了一定的政治人理性,既不沉默任由权利受到侵害,也不以极端的抗争进行发泄,而是形成有组织的理性谈判的一方,恰当的运用村民代表会议制度赋予的权利保护和增进自己的利益。“从一般图景上看,村民代表会议制度是当前村级治理中最容易获得收益的制度安排,这种收益可以让村民、村民代表和村干部三方受益,即让村庄利益和秩序得到好处。”[3]26

## 二、村民代表会议制度效能之不足

从以上分析可以看出,苏村村民代表会议制度已经从无到有,从法律文本到村庄的墙头地头,但真要从制度设计变成人们的日常行为尚需时日,因为这一制度尽管已产生重要的效能,但仍存不足。

**(一)村民代表会议决策监督出现真空**

从村公共事务决策过程看,村民代表会议议事规则和操作程序较完善,都已经写到纸上贴在墙上了,苏村村委会对需要进行决策的事项一般是先提出方案,再交与村民代表进行讨论。多数村民代表会对决策方案提出修改意见,决策方案是否按照村民代表意见进行修改则情况不一。我们调查秦都区 67 位村民代表,有 90% 的代表认为没有进行修改,也很少将修改后的决策方案提交村民代表表决。按照《村组法》规定,村民是村务决策的主体,对涉及村庄和村民利益的公共事务拥有民主决策权,但是村干部和上级组织往往利用手中的权力不同程度干涉村务决策,甚至直接“为民做主”,严重违背了村民自治的本意。如 2008 年苏村二组“关于热力公司铺设管道赔偿谈判”的案例,村委会与热力公司直接谈判制定了赔偿方案,但村民认为村委会在谈判中出卖了自己的利益,要求由村民代表出面重新谈判。村民代表与热力公司进行了 7 次艰苦漫长的谈判,历时一年多,然而就在谈判的关键时刻街道办事处出面干预代表与公司的谈判,理由是该项目是重点项目、民生项目,市、区领导非常重视,村民不能为了一己之利影响工程的进展。于是,行政权力强势介入,使村民的利益诉求几乎被全部否决。决策过程本来就是一个反复协商的过程,各方利益通过博弈而达到一个平衡。即使村民在进行利益诉求时提出了不合理的诉求,政府也是应协调,

而不是强制干预。可见,基层政府的不当行为,会对基层民主的发展造成致命损害。

**(二)主体之间合作精神缺失,协商治理局面难以形成**

村民代表为松散的个体,其作用的发挥在很大程度上有赖于基层组织的重视和推动。主体间的理性协商是村民代表发挥作用的一个有效渠道和基本前提。农村治理的主体是指在农村治理过程中行使公共权力的个人或者组织,即普通村民(包括村民代表、村组监事会成员)、乡村干部和村组干部。村级治理的所有活动都需要通过治理主体而发生作用。农村日常民主目标的实现也绝非单一主体行为所能达致,须在各主体的行为互动中才能得以实现。良好的村治必须建立在村务管理者和村民之间的充分合作之上,通过合作和协商的手段解决各种分歧和矛盾。政府与村民、村干部与村民、村民与村民之间的合作,是农村民主治理的最佳方式。然而,一些基层组织在发挥村民代表作用上显然不够积极主动,甚至认为村民代表"太碍事"。有些村代表反映,村干部在一些重要的村务决策,如村中经费支出、公益事业立项、集体收益分配等重要事务决策上要么从不与代表商量,要么选择性地召集村民代表会议,村干部作出决定后,再邀代表饭桌上开会,酒足饭饱之余,让代表领取补助之后,所议事项自然通过,签字完事,然后让代表去做村民的工作。这样,村干部、村民代表及村民在利益上分化,行为上背离,缺乏真正意义上的协商合作。

**(三)经济基础薄弱的村庄村民代表会议制度基本瘫痪**

秦都区所辖的几个塬上村,经济发展滞后,没有什么集体经济,村民会议制度基本瘫痪。村民告诉我们"没财务监督什么"。有些村的村主任不用选举,叫一桌饭菜,桌子一转到谁面前停下就由谁当,其实就是"抓阄定村长"。村民代表更是普遍觉得当代表没有什么意思。相比较而言,象苏村这样地理位置优越、集体经济强大的城中村,在城市化进程中,有许多涉及村民利益等重要事务的决策,需要村民代表参与,如巨额土地补偿款分配、公共设施建设立项、村集体投资项目等。2008 年第七次村委会换届选举中贿选现象愈演愈烈,秦都区干部介绍,在以往换届选举中,支部贿选很少,现在却非常严重,甚至"连村民代表都有贿选现象",因为当村民代表既能给自己带来经济收入,还能带来精神上的收益,如名声、面子等。可见,"将民主活动引向社会生活的更多领域,特别是那些群众高度关注、发生利益冲突比较多的领域。群众的利益延伸到哪里,民主就应该延伸到哪里;公共决策的过程延伸到哪里,民主就应该延伸到哪里"[4]。

**(四)村民代表的产生及议事规则存在较大缺陷**

何增科认为,"治理体系完善程度衡量标准包括:治理主体多元化程度;治理主体代表性程度;治理主体问责程度;治理主体合作程度。"[5]从村民代表的代表性程度来看,调查发现秦都区有的村民代表未严格按比例选举产生,而是由村干部指定;有的村的村民代表数量偏低,不仅达不到法定人数,甚至仅有 3 至 5 人。由于代表面不够广泛,加之为百姓代言的意识不强,村民代表极易被村干部利用,或被宗族势力操纵。村民代表治理能力也是影响代表会议制度效能的重要因素。贺雪峰认为,村民代表必须有能力代表村民参与村务的决策、管理和监督,必须有能力将讨论通过的村务决定贯彻实施到他所代表的村民之中,让村民相信遵守这个决定对自己有好处[3]29。苏村主任就感慨村民代表素质堪忧,一些村民代表年龄大,文化程度低,在项目洽谈签合同时上当受骗;有的代表凌驾于村民和村委会之上,在谈判时,不顾群众的要求和利益,不与群众协商,私自拍板定夺。在村民代表会议召集问题上,缺乏制度性规定,一般都由村民委员会召集,也就是"最高权力机构"却由向它负责的执行机构来召集开会,这显然是一个无法合理解释的规定。正是这个规定给那些苦心钻营私利的人创造了机会,只要掌握了村委会主任的权力,就会千方百计地绕过村民代表会议程序肆无忌惮地侵害村民的利益,导致大多数村民因为利益受损而对干部极度不信任。民选的村官民不放心,民选的代表民不相信。在秦都区某村的一次招商引资谈判中,村民聚

集村委会,要求每户派代表参加谈判,就是不许村干部去,不许村民代表去。村民代表也不敢去,因为谈好谈坏群众都会骂。老百姓不相信村干部和村民代表会真正为自己谋利益,村干部与村民、村民代表与村民之间,缺乏一个必然的利益连接。

## 三、结语:提高村民代表会议制度效能的两个着力点

如何使村民自治成为一种常态,一种生活,如何将民主引入乡村治理的全过程,让基层民主真正运转起来?我们认为当前一个重要的途径就是积极推动村民代表会议机制创新,切实提高村民代表会议制度效能。为此,拟着力于以下两方面的探索和实践:

### (一)探索推行户代表制以消弭村民代表会议制度的不足

现行村民代表会议制度的实践一方面确实扩大了村民的政治参与,吸引了更多的村庄精英参与村级政治生活,但另一方面却又在客观上限制了村民的政治参与,即减少了普通村民参与村务的机会。在实际运作中,"村民代表会议成为村里精英人物的碰头会,未必真能代表普通村民的利益,特别是村民代表会议一年只开一次(或两次),村民代表会议并未能发挥其职能"[6]。基于村民代表会议制度具有"代议"的特征,是一种间接民主,其同样会受到代议制弊端的局限。根据村民自治的内涵以及《村民委员会组织法》所蕴涵的精神来看,村级民主应是直接民主而不是间接民主。然而我们以村民代表会议制这种间接民主的方式来替代村民会议这种直接民主的方式是否可行?如果说,这是我们的一种不得已的选择的话,那我们又如何去克服或消解由此而带来的一系列问题?苏村的户代表制实践给予了我们一个重要的启示,我们完全可以通过机制创新在一定程度上解决这些问题。苏村一组自 2005 年以来村民既不选举村民小组长,也不推选村民代表,公共事务决策采取"户代表制",即以本村家庭户为单位推选产生户代表,由全村户代表组成户代表会议,承担村民会议职责,对本村重大村务进行讨论决定的一种村民自治机制。运行五年来深受村民的欢迎,其民主参与的实际效能远胜于村民代表会议制度。这一机制的成功之处就在于让代表更具有代表性,在代表与其成员之间形成一个更紧密的利益连接,也能为更多的农民群众理性表达利益诉求提供机会和平台。

### (二)探索会议召集制度,提高村民代表会议制度效能

《村组法》明确规定了村民自治的组织框架:村民会议及村民代表会议是承担决策职能的权力机构,村民委员会是执行机构。村民会议和村民代表会议与村民委员会是监督与被监督的关系。但在同一法律中又规定"村民会议由村民委员会召集、由村民委员会召集村民代表开会",如果村民代表会议须得由村委会来召集,那就谈不上是真正的村民自治了,充其量不过是"村官自治"罢了。因为这一规定使得村委会成了决策过程中的实际领导人,民意难以对民主决策形成决定性影响,其明显违背了民主决策、民主管理、民主监督的逻辑,严重影响了村民代表会议制度效能的发挥。因此,我们仍需通过具体的制度和机制创新以弥补立法的不足。广东的一些地方在这方面进行了有益的探索和实践。如云浮市在村民代表会议下设召集组、监督组和发展组[7],把原本集中在村委会身上的多重村务管理职能进行分解,分别落实到独立于村委会之外的其他组织单元。2008 年,在村务监事会制度的基础上,广东蕉岭县芳心村试行村民召集组制度,从全体村民代表中选举 5 名成员组成召集组,主要是召集召开村民大会或者村民代表大会,相当于人民代表大会的常委会[8]。召集组把开会的议题提前告诉村民,广泛收集村民的意见,对于一些腐败或不作为的村干部,村民召集组可以召开村民大会,合法罢免村干部,从程序上方便操作。这些新的机制理顺了村民委员会与村民代表会议(村民会议)的关系,解决了被监督对象领导监督主体的逻辑矛盾,大大地提高了村民代表会议制度的效能。

**参考文献:**

[1] 潘 跃. 亿万农民依法管理自己的事情——农村基层民主政治建设成果显著[N]. 人民日报,2009-03-13(14).

[2] 张 静. 基层政权:乡村制度诸问题[M]. 上海:世纪出版集团,2007:199.

[3] 贺雪峰. 村级治理中的村民代表 ——关于村民代表会议制度效能的讨论[J]. 学习与探索,2002,(3).

[4] 赵树凯. 中国基层民主发展中的"参与"问题[J]. 中国发展观察,2007,(1):54.

[5] 何增科. 中国治理评价体系框架初探[J]. 北京行政学院学报,2008,(5):2.

[6] 郎友兴,何包钢. 村民会议和村民代表会议——村级民主完善之尝试[J]. 政治学研究,2000,(3):58.

[7] 舒圣祥. 村民自治:赋权比指引更重要[N]. 南方农村报,2008-10-20(2).

[8] 胡念飞. "村庄治理的'蕉岭模式'"[N]. 南方日报,2009-11-06(A06).

# Analysis on the Performance of Villager Representative Conference System ——Based on the Observation of SU Village

CHEN Xiao-li

(*Public Administration School, Xi'an Institute of Finance and Economics, Xi'an* 710061, *China*)

**Abstract**: The practice of China's village autonomy has passed a 20-year history. Rural grass-roots democratic decision-making system, which the representatives of villagers is the main form, is becoming more common, and become a village-level governance in the democratic decision-making, democratic management and democratic supervision, and the important content. However, the villager representatives from the design of the system into a true system of daily behavior also need some time. Based on research at the grassroots level, this paper analyzes the representatives of villagers to run the system and the actual performance of the specific conditions and its impact on the impact of village autonomy, and it put forward that strengthening the system, organization and capacity-building is an important way to gradually increase the efficiency of the system and promote the healthy functioning of grassroots democracy.

**Key Words**: village autonomy; villager representative conference; system performance