

# 替代抑或协助:村民理事会运作的差异化分析\*

——基于广东英德和湖南浏阳的案例比较

韩瑞波

(华中师范大学政治与国际关系学院,湖北 武汉 430070)

**[摘要]** 在乡村社会治理创新的实践场域中,村民理事会建设已成为以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点的核心内容。由于不同试点单位对于村民理事会的功能定位和运作方式不一,在实践中表现出明显的差异化形态。其中,广东省英德市和湖南省浏阳市的村民自治试点为我们提供了值得分析和比较的案例。两地试点的共性之处在于,将村民理事会作为自治单元下沉的组织化工具,借此发挥村组治理在激活村民自治活力方面的效能与优势。两地试点的个性之处在于,村民理事会组织数量的不同设定与组织身份的不同确认,成为影响村民自治成效的关键因素。围绕村民理事会与村民委员会的关系,“英德试点”的实践误区表现在:一是将村民自治的实现简单化为村民委员会的组建;二是片面强调村民委员会的自治性而忽视其行政性;三是将村民理事会视为村民委员会的替代者而非协助者。反观“浏阳试点”,在保持既有村民委员会设置格局的前提下,充分发挥了村民理事会在村民自治中的协助功能。从替代走向协助,反映出村民理事会的组织身份和组织功能在村民自治试点的不断探索中逐渐清晰起来。村民理事会建设的目的不是消解村民委员会的自治性,而是通过再造自治单元的方式,实现乡村社会内部自治组织的多元化、各组织之间的协同化以及村民自治的高效运作,这是在总结此项基层治理改革与探索经验基础上的理性反思。

**[关键词]** 村民理事会 村民委员会 村民自治 自治单元试点

**[中图分类号]** D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2021)02-0085-08

收稿日期: 2020-09-27

\*基金项目: 中国博士后基金第68批面上资助项目“韧性驱动的基层管理体制改革的逻辑及其路径研究”(2020M682449); 中央高校基本科研业务费项目“新时期基层政权建设的发展定位与路径选择研究”(CCNU20XJ037)

作者简介: 韩瑞波, 讲师, 法学博士, 主要从事城乡基层治理研究。

## 一、引言

近年来,推进基层社会治理重心下移进入国家的政策视野,并在实践层面涌现出一系列乡村治理试验。2020年中央一号文件强调“推动社会治理和服务重心向基层下移”“推进村民自治制度化、规范化、程序化”“推广乡村治理创新性典型案例经验”。以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点是乡村治理创新实践中的典型代表。该项村民自治试点旨在“通过体制创新来促进村民自治有效实现和乡村社会有效治理”,<sup>[1]</sup>其基本路径是村民自治基本单元的有效下沉,激活村民小组或自然村一级的自治功能。

自2014年起,中央一号文件便提出“探索不同情况下村民自治的有效实现形式”“可以开展以社区、村民小组为基本单元的村民自治试点”。2016年,中共中央办公厅国务院办公厅联合发布的《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《方案》)指出,“健全村民自治组织载体,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。”在试点过程中,村民理事会建设已成为以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点的核心内容。然而,对于各试点单位而言,村民理事会的功能定位和运作方式并非统一,其成效也参差不齐。以不同试点单位的村民理事会建设作为切入点,来观察和审视村民自治试点工作,有助于把握当前开展的村民自治基本单元下沉试验的成效和误区,从而加深对新时期基层群众自治和乡村治理转型的理解。

## 二、文献回顾与问题提出

既有研究着重探讨了村民理事会的组织

身份和功能定位等内容。例如,赵秀玲将村民理事会的产生视为村民自治转向“微自治”的载体和标志。这种“微自治”意味着自治范围的下移、自治内容的具体化以及自治方式的细化,并赋予自治主体以更大的空间和自由度,进而更好地发挥了基层民主自治的功能。<sup>[2]</sup>项继权等基于湖北省大冶市茗山乡的乡村基层治理改革案例,研析了村民理事会的功能与限度问题:村民理事会在反映和维护自然村落村民的利益、参与和协助村民委员会工作方面的作用凸显,同时村民理事会自身没有法定基层群众性自治组织的身份,以及在取代现行村民委员会和承载村民自治下沉方面又具有明显的局限性。<sup>[3]</sup>赵晓峰等将村民理事会界定为一种农村社区社会组织,这种组织的兴起是对行政下乡所导致的村干部职业化、村级组织科层化、服务型村级组织建设、村民自治功能虚化的有效回应。以村民理事会为代表的农村社区社会组织的构建彰显出国家基层政权建设的新偏好,即自治单位从行政村下沉至自然村,旨在激活村庄社会积累的内生性资源,为农民提供民主协商和平等参与的公共空间。<sup>[4]</sup>

相关研究不胜枚举,学者们普遍对村民理事会作为村民自治基本单元组织载体的治理价值给予认可。事实证明,在全国范围内的村民自治试点实践中,村民理事会本身的组织身份和功能定位具有明显的共同属性,也表现出一定的个性特征。因此,片面强调作为村民自治下沉组织化工具的村民理事会在实现乡村治理有效中的共性价值,难免陷入“一刀切”式的简单思维,而忽视了村民理事会在乡村治理实践过程中的差异化特征。本文的重心在于通过观察不同的试点案例,来呈现和剖析村民理事会的运作实态,以此甄别村民理事会的身份和功能特性,为新时期乡村治理研究提供注脚。本文写作的田野材料和经验感受来源于笔者及所在团队的实地调研。2019年3月至6月,在有关部门的指导和帮助下,我们对国家层面的村民自治试

点单位<sup>①</sup>展开调研。通过收集相关文字材料，并展开与乡村干部、村民理事会成员、普通村民等的质性访谈，掌握了大量的经验素材，本文正是在此基础上进行写作。

### 三、村民理事会共性与个性：一项案例比较

基于案例比较的意图，本文选取了两个分析样本，即广东英德市西牛镇小湾村和花塘村、湖南浏阳市大瑶镇杨花村。2016年，两地同时入选为国家层面以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点单位，其从事村民自治试点的前置条件基本一致，这也为本文的案例比较提供了前提基础。各试点单位的前置条件集中体现于政策文件中所列举的关于选取试点单位的一系列参照标准之中。如《方案》中指出的那样，“在一些农村居民居住分散、交通不便的山区丘陵地带，有些村民委员会的管辖半径过大，涵盖的农村集体经济组织过多，土地等集体资源、资产权属关系复杂，内部利益关系协调困难，导致村民自治流于形式，村民意愿表达不畅，农村基础设施和基本公共服务难以有效共享，村民小组内部公共服务无人管、公益事业难办。”可见，试点单位的选取考虑到地形特征、人口规模、居住状况、利益关系等多项因素。基于以上因素对广东英德和湖南浏阳的两个试点单位进行比较，不难发现其前置条件大体一致。

具体来看，两个试点单位同样位于山区丘陵地带，村民居住分散；村庄面积和村委会管辖半径过大，村民小组众多，管理难度较大；村民之间的利益关系薄弱，内部关系松散等。

这些困境导致村委会难以做到村民自治的全覆盖，村民自治在村级管理的基础作用发挥失效，无法适应新形势下乡村治理的需要。自村民自治试点工作实施以来，两个试点地区主要通过加强村级自治组织建设的方式来探索实现村民自治的有效形式，其中，村民理事会的组建成为最重要的组织化手段。

#### （一）村民理事会的共性：作为自治下沉的组织化工具

村民理事会是在村民小组或自然村的基础上成立的、村民进行自我组织与管理的组织形式。村民小组或自然村是乡村社会基本生活单元，是农民“生于斯，长于斯”<sup>[5]</sup>的生活共同体。农民生活的意义可能就局限于自己生活长大的村民小组范围或是临近的几个村民小组范围之内。就此而言，以村民小组或自然村为单位的“村组治理”，是维系村民小组内基本生活秩序和实现乡村社会整合的基础性内生力量。<sup>[6]</sup>

“村组治理”再造的村民自治组织载体即村民理事会，相比于村民委员会，是更具民间性的社会自治组织，主要成员可能是当地宗族中有名望的人，他们能够凭借熟人社会的治理资源以及自身的权威来影响和感召本村落的村民，这类村民理事会组织在那种血缘性或宗族性较强的“团结型村庄”<sup>[7]</sup>最为常见；也可能是乡村能人，如本村组党员团员、教师、乡村医生、致富能手、复转军人、回乡大中专毕业生、大学生“村官”、返乡创业农民工、退休公职人员等。理事会成员利用自身的能力资源和本村落的文化传统，能够构建起村民之间的横向联结，增强共同体的内聚力和认同感。村民自治单元下沉到村民小组或自然村与群众直接参与、自我治理的要求相契合，使自治不再悬浮于行政村

<sup>①</sup>根据《方案》规定，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；在此前后，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个村民小组或自然村，由省级自行部署，列为试点单位。

一级,是村民自治在内容上的回归。<sup>[8]</sup>

1. 英德试点单位的村民理事会建设 英德市小湾村和花塘村的村民理事会建设可追溯至2012年11月广东清远开启的农村综合改革。清远的主要做法是打造“乡镇一片区一村(原村民小组或自然村)”的基层治理模式以取代传统的“乡镇一村一村民小组”模式;在乡镇以下按照人口和面积等指标划分若干片区建立党政公共服务站,作为乡镇派出机构,承办上级交办的工作、开展公共服务和为群众提供党政事项代办服务;在片区下以一个或若干村民小组或自然村为单位设立村委会,开展村民自治。简言之,大体上就是,原行政村改为乡镇派出机构——片区党政公共服务站,原村民小组改为村委会。<sup>[9]</sup>

2013年10月,英德市西牛镇连同连州市九陂镇、佛冈县石角镇3个镇试点村级基层组织建设。在农村改革历程中,始终处于积极探索中的清远市成为第二批国家农村改革试验区,也成为以村民小组或自然村为单元的村民自治试点典型。其中,加强村民理事会建设是广东清远村民自治改革的主攻方向。3个试点镇在749个村民小组或自然村的基础上总共组建了774个村民理事会(西牛镇135个,九陂镇154个,石角镇485个)。2017年5月份以来,在原有基础上,清远市在3个试点镇分别选择2个片区(原行政村)开展以村民小组或自然村为基本单元的村民自治试点,进一步探索村民自治有效实现形式。

试点单位根据法定程序调整村民委员会规模,村民委员会数量由6个调整为83个(英德市西牛镇小湾片区调整为8个,花塘片区调整为14个,连州市九陂镇四联片区调整为18个,白石片区调整为20个,佛冈县石角镇冈田片区调整为17个,三八片区调整为6个)。随着新的村民委员会的建立,村民理事会成为农村基层社会团体和加强村民自治与服务的补充力量。<sup>[10]</sup>按照“一片区一理事会”的原则,试点单位的村民委

员会(原自然村)建立了83个村民理事会。小湾村和花塘村(即小湾片区和花塘片区)通过完善村民理事会章程,引导村民理事会在建设新农村、发展经济、化解矛盾纠纷等方面发挥积极作用。村民理事会在党支部和村民委员会的领导下,参与纠纷调解、农村建设等工作。在实践中,试点单位采取村民理事会牵头、带动村民自筹、激活社会参与等形式开展了美丽乡村建设,同时进行了环境整治“三清三拆三整治”工作,改善了村庄的人居环境。

2. 浏阳试点单位的村民理事会建设 杨花村以居住地集中或相对集中为主要依据,兼顾历史沿革、规模适当、功能相近、管理方便等原则,将外村籍村民也纳入村级管理,实行在村党组织领导下的片区自治,“实际上就是将人为划分的片区嵌入乡村治理结构,使其成为‘村’与‘组’之间的一种非正式治理单元,进而实现村治单元的适度下沉,重塑层级化和弹性化的乡村治理结构”。<sup>[11]</sup>杨花村的具体做法为,按照若干村民小组的历史集中居住情况,或在村级主干道两旁、自然形成的街道群居情况,将全村划分成6个片区,即西山片区、长口片区、东山片区、上街片区、下街片区和双溪片区。杨花村村民委员会通过召开村党员大会和村民代表大会形成片区划分相关决议,利用村级换届选举契机,由村选举委员会确定各片区村民代表名额,在片区村民大会上宣布片区成立,并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三名,村民委员会根据得票结果确定理事会主任。片区自治理事会作为村级工作的一个管理层级,在村党总支和村民委员会领导下,依法对本片区进行自治管理。

这种片区自治在实践中展现出显著的正向作用。例如,西山片区理事会利用片区成立便于调度的有利时机,发动片区村民对新坝主次渠道进行清淤疏通,解决了几年来村组之间互相

扯皮的问题。该片区还发动村民筹资筹劳和动员社会组织出资对新坝及泉塘进行全面整修，以旧貌换新颜，保障了水源，提升了水质，得到片区村民的肯定。东山片区理事会在东山公路提质改造过程中，引导沿线村民抓住机遇，让出地坪、台阶等，拓宽全线路宽；提质完成后，又通过收集片区村民的意见及时出台了保护路面的措施。上街片区理事会积极配合“杨花书院”建设，为杨花村“教育强村，文化兴村”的战略行动提供了积极帮助。

## （二）村民理事会的个性：不同的数量与身份

对比两个试点单位的村民理事会建设不难发现，作为村民自治下沉的组织化工具，村民理事会在乡村治理中的正向作用逐渐显现。然而，正向作用的共性特征并不意味着实际运作过程的同一性，事实上，村民理事会的建设与运作在不同试点单位又彰显出个性特征。这种个性特征体现于与村民理事会相关的组织数量的设定与组织身份的确认等方面。

1. 组织数量的不同设定 村民委员会下沉到村民小组之后，英德市西牛镇在新的行政村组建了数量等同的村民理事会。换言之，村民理事会与调整后数量激增的行政村（原村民小组）相对应，这也导致村民理事会的总体数量和规模过于庞大，对村民理事会本身的组织能力提出更高的要求。小湾村和花塘村的村民理事会成员以60岁以上的老年人为主，并占据绝大多数。这些成员一般是当地宗族中较有名望的人，具有较为深厚的社会资本存量，可以利用本土传统资源来履行自治活动。这也是华南农村的特性所在，一定程度上反映出村民自治重心下移是一种连接传统乡村社会自治的努力。<sup>[12]</sup>问题在于，当力量有限的传统乡村精英遭遇新型村治组织对于组织成员的规模化需求时，组织能力必然面临巨大考验。一方面，推选出来的理事会、监事成员年龄偏大、能力偏低，很难甚至无法接受许多新观念、新思想、新方法。<sup>[13]</sup>传统乡村精英主导下的村治活动主要局限于纠纷调解

层面，活动方式较为单一，其组织能力在不断涌现的乡村治理新问题面前捉襟见肘。

另一方面，片区范围内村民理事会数量过多，加大了人员更替的难度。随着城镇化进程的快速推进，农村剩余劳动力加速转移到城镇，其中包括大量的乡村精英。历年全国年度统计公报的数据表明，即使农村人口逐年递减，但全国农民工和外出农民工数量一直递增，2016年农民工占农村人口的47.8%，外出农民工占农民工的60%以上。农村精英流失的直接后果便是村级治理的人才资源短缺，留守于村中的多是老人、妇女和孩子。<sup>[14]</sup>当前，乡村社会始终处于流动之中，生产方式和生活方式的变迁早已使得当地年轻人不再关心村庄公共事务，走向外出务工的道路。再加上农村集体资产薄弱，且没有财政补贴，如何吸引有能力的乡村精英参与村治工作并保障有效地履职，本身就是一个问题。村民自治下移至村民小组无法解决年轻人参与不足、长远发展动力不足的时代性困境。小湾村和花塘村目前农村外出人口多，大批青壮年涌向城市后，各村民小组自治推选出的理事会和监事会成员思想素质和能力素质普遍有待提高，服务意识薄弱，示范作用迟滞，自治能力严重不足。

相比而言，杨花村的片区自治模式是在片区一级而不是在村民小组一级成立村民理事会。这在一定程度上缓解了新型村治组织在组织人员供给方面的压力。换言之，对村民理事会的总量加以控制有利于消解组织本身对于乡村精英的强大需求。杨花村的具体做法是，由几个村民小组共同构成的片区选举村民代表担任片区理事会理事，以应对理事会成员“选不出人”的难题。因此，在理事会成员更替的问题上，杨花村面临的压力远远低于小湾村和花塘村。从这点来看，村民自治试点不应是组织数量或规模的简单展示，而要着眼于以组织能力为基础的组织功能的实际发挥，显然，庞大的组织规模必然对组织能力形成掣肘。因此，考虑到村民

理事会的长远发展,适度的数量与规模是影响村民自治成效的关键因素。

2. 组织身份的不同确认 就村民理事会组织身份而言,浏阳市杨花村对于村民理事会的组织定位其实代表了全国大多数试点单位的做法,即将村民理事会界定为村民委员会之下的一种村民自组织形式,这种组织形式无疑处于村民自治序列的末端。因此,村民理事会无法替代村民委员会的所有工作,而只需扮演好作为协助者的角色,成为联结村民与村民委员会的纽带和桥梁。村民理事会自身协助功能的有效发挥,便于村民小组或自然村内部形成一种基于利益关系网络或联结纽带的社会关联,即便是在原子化的村庄,这种社会关联虽已弱化但依然存在;<sup>[15]</sup>便于村民自治下沉以更贴近村民,调动村落精英和社会资源,塑造村庄公共性,衔接“乡政”和“村治”,实现基层治理的民主化;<sup>[16]</sup>便于村民委员会行政和自治功能的相对分离,村民理事会作为协助者有效承接了村民委员会的自治事务,使村民委员会的定位更加明晰,即“承担行政任务和对接上级资源”,<sup>[17]</sup>这种职能分离也进一步理顺了村庄内部各组织间的关系。

反观以英德市小湾村和花塘村为代表的清远市的村民自治试点工作,一方面,清远改革的初衷是使村民委员会下沉至村民小组,成为纯粹的自治性组织,使其不再承担行政事务、摆脱行政束缚,进而逆转村民自治在实际运行中产生的行政化倾向。另一方面,新组建后的村民委员会和村民理事会都是通过本村民小组的村民或村民代表直选产生的自治组织,选举方式的同一性以及二者在组织关系方面的并行结构难免导致其自治功能的交叉或叠合,这在一定程度上为村民理事会替代村民委员会提供了可能性。村民理事会是纯粹的自治性村治主体,其运行动力主要源自村落内部村民的需求,无需接受政府的行政事务,也游离于政府考核体系之外,这种充分的自治性是村民理事会相比于

村民委员会的显著优势。<sup>[18]</sup>可以说,当村民委员会的行政性功能被片区公共服务站所汲取、自治性功能又与村民理事会叠合之时,村民委员会极有可能被村民理事会所替代。

#### 四、从替代到协助:反思村民理事会的实践转向

由前文可知,关于村民自治试点的《方案》特别强调了“保持现有村民委员会设置格局的前提”。然而,清远的村民自治改革无疑打破和重塑了乡村社会的原有组织结构,尤其是村民委员会的既有格局。由此看来,围绕村民理事会与村民委员会的关系,清远改革反映出其对村民自治试点工作中的认知误区。

其一,将村民自治的实现简单化约为村民委员会的组建。清远的村民自治试点工作是基于清远改革的既有成果而开展的,因而政策文件中所强调的“保持现有村民委员会设置格局”已然是改革后的设置格局,村民委员会组织下沉到村民小组之后,其数量和规模已发生急剧变动。在村民小组这个层次设立村民委员会,似乎完成了探索村民自治有效实现形式的组织优化工作,但其实质是将村民自治的实现与村民委员会的组建相等同。清远的改革不仅遭遇了体制上的障碍,还需解决党建、财政、人事等方面的一系列问题,这使得村民自治的效果大打折扣。况且,不能将村民自治与村委会的组织和活动直接、简单地画等号。不是说在村民小组这个层次只有成立村委会,才能把村民自治落到实处,村民自治的组织和活动是多样的。<sup>[19]</sup>

其二,片面强调村民委员会的自治性而忽视其行政性。实际上就是过分依赖村民委员会作为农村群众性自治组织的身份,而刻意无视其“协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”(《中华人民共和国村民委员会组织法》第五条规定)的行政化职能。村民委员会是基层群众

性自治组织，同时也是国家在农村的治理单元，承担着国家对农村基层社会的组织、管理和服务任务，带有强烈的行政性、政治性、规范性和国家主导性。<sup>[20]</sup>“治理”概念本身就带有浓厚的行政色彩，它是“一种管理方法”，<sup>[21]</sup>是“政府管理方式的变革”，<sup>[22]</sup>或是“行政力量介入社会生活的过程”。<sup>[23]</sup>村民委员会数量和规模的急剧变动必然导致国家基层治理单元的变动甚至是失衡，影响着国家和地方公共财政投入、公共设施建设以及诸多惠农政策的实施。因此，要保证国家治理单元的稳定性，就应恪守“保持现有村民委员会设置格局的前提”。显然，清远的做法与这一“前提”相悖，或者说，“前提”的提出是对清远改革的一种回应。

其三，将村民理事会视为村民委员会的替代者而非协助者。清远的改革将自治基本单元化小并下沉到距离农户更近的单元，即村民小组或自然村的自然生成单元，回归自治的本质属性，<sup>[24]</sup>但这种化小的自治基本单元同样具有再行政化的可能性。一方面，人为划定固定地域或空间作为自治单元的做法本身就存在被行政力量吸纳和消解的风险。<sup>[25]</sup>另一方面，在新的组织结构中，片区党政公共服务平台负责承接行政事务和公共服务，村民委员会负责村级公共事务。片区党政公共服务站的组建增加了政府层级，按照“权随责走”、“费随事转”的原则，新增的政府部门应被赋予相应职权并拨付专项经费，这无疑是对政府财政的施压。改革前的行政村村民委员会的工作经费基本由村集体经济承担，村民小组长在村级事务中履职的务工补贴也基本上是在村民小组内部解决。由此，政府财政能否负担得起组织调整所产生的治理成本，是村民自治改革能否成功的关键。如若财政支付无法及时跟进，那么大量的行政事务又会下移到新组建的村民委员会，村民小组或自然村的村民自治就很容易陷入再行政化的危险之中。此外，片区村民委员会之间存在考核和补贴机制，与村民委员会的工作挂钩，这意味着村民小组自治

单元又被纳入行政体系之中，加剧了村民委员会再行政化的风险。广东清远在村民自治的持续探索中似乎也意识到了这种风险，在新一轮的村民自治试点工作启动之后，亟需寻求村民委员会在自治层面的协助者，这时村民理事会应运而生。然而，正如上文提到的，并行结构下的村民理事会又消解了村民委员会的自治功能，这使得村民理事会不再是村民委员会的内部组织，而是与村民委员会并列的自治性组织，具有逐渐替代村民委员会的趋势。

再看以湖南浏阳市为代表的其他村民自治试点单位的试点工作，都没有涉及村民委员会组织的调整，保持既有的村民委员会设置格局稳定不变。在这些试点单位，以村民小组或自然村为基本单元的村民自治主要体现于以村民理事会为代表的多元自治组织的顺利组建和高效运作。这凸显出村民自治改革从国家顶层设计层面到村治实践层面对清远改革的反思与自我升级。从替代走向协助，意味着村民理事会的身份和功能在村民自治试点的不断探索中逐渐清晰起来。作为村民委员会的协助者，村民理事会应当更有效地弥补村民委员会这一“自治单元”的固有缺陷，最大限度地发挥其组织整合功能，成为村民自治力量的有益补充。

#### 参考文献：

- [1]刘金海. 村民自治实践创新30年：有效治理的视角[J]. 政治学研究, 2018(6): 67-77.
- [2]赵秀玲. “微自治”与中国基层民主治理[J]. 政治学研究, 2014(5): 51-60.
- [3]项继权, 王明为. 村民理事会：性质及其限度[J]. 福建论坛·人文社会科学版, 2017(9): 155-160.
- [4]赵晓峰, 魏程琳. 行政下乡与自治下沉：国家政权建设的新趋势[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(4): 110-116.
- [5]费孝通. 乡土中国[M]. 北京：北京大学出版社, 1998: 9.
- [6]印子. 村组治理：功能定位、运作机理与优化

- 路径[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2020(2): 129-140.
- [7]贺雪峰. 论中国农村的区域差异——村庄社会结构的视角[J]. 开放时代, 2012(10): 108-129.
- [8]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.
- [9]韩瑞波. 政策试点与村民自治的有效实现形式[J]. 理论与改革, 2020(3): 147-157.
- [10]中共清远市委农村工作委员会办公室. 清远市深化农村综合改革60问(修订本)[Z]. 2015: 13.
- [11]韩瑞波. “片区自治”: 村民自治有效实现形式的新探索[J]. 探索, 2020(1): 154-165.
- [12]徐勇, 吴记峰. 重达自治: 连结传统的尝试与困境——以广东省云浮和清远的探索为例[J]. 探索与争鸣, 2014(4): 50-53.
- [13]唐鸣. 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[J]. 中国农村观察, 2020(1): 2-16.
- [14]黄博, 刘祖云. 村民自治背景下的乡村精英治理现象探析[J]. 经济体制改革, 2013(3): 86-90.
- [15]贺海波. 村民自治的社会动力机制与自治单元——以湖北秭归双层村民自治为例[J]. 华中农业大学学报(社会科学版), 2018(6): 104-111.
- [16]徐勇, 周青年. “组为基础, 三级联动”: 村民自治运行的长效机制——广东省云浮市探索的背景与价值[J]. 河北学刊, 2011(5): 96-102.
- [17]杜鹏. 村民自治的转型动力与治理机制——以成都“村民议事会”为例[J]. 中州学刊, 2016(2): 68-75.
- [18]杜姣. 村治主体的缺位与再造——以湖北省秭归县村落理事会为例[J]. 中国农村观察, 2017(5): 32-45.
- [19]唐鸣, 陈荣卓. 论探索不同情况下村民自治的有效实现形式[J]. 当代世界社会主义问题, 2014(2): 35-43.
- [20]项继权, 王明为. 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[J]. 江汉论坛, 2019(3): 40-48.
- [21]徐勇. GOVERNANCE: 治理的阐释[J]. 政治学研究, 1997(1): 63-67.
- [22]俞可平. 中国治理变迁30年(1978-2008)[J]. 吉林大学社会科学学报, 2008(3): 5-17.
- [23]陈明, 刘义强. “根”与“径”: 重新认识村民自治[J]. 探索, 2017(6): 48-53.
- [24]吴昊, 郑永君. 规则落地与村民自治基本单元的选择[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2018(2): 66-76.
- [25]卢宪英. 紧密利益共同体自治: 基层社区治理的另一种思路——来自H省移民新村社会治理机制创新效果的启示[J]. 中国农村观察, 2018(6): 62-72.

【责任编辑 刘绚兮】

## Replacer or Helper: A Comparative Analysis of the Operation of Two Village Councils from Guangdong Yingde and Hunan Liuyang

HAN Ruibo

**Abstract:** At present, the construction of the village council has become the core of the pilot project of villager autonomy with village groups or natural villages as basic units, but different characteristics have emerged in their actual operation. Two pilot projects of Yingde City in Guangdong Province and Liuyang City in Hunan Province provide cases worthy of analysis and comparison. Taking the villager council as an organizational tool for delegating the autonomous power to grassroots units is the commonality of the two pilot areas, while their settings of villager councils' number and the confirmation of the organizational identity are different. Based on the relationship between village council and village committee, the mistakes of Yingde's practice are presented. The first is to simplify the realization of village self-governance to the establishment of village committees. The second is to overemphasize the autonomy of village committee and to ignore its administrative nature. The third is to use the village council to replace the village committee, rather than assist it. In contrast, the pilot project of Liuyang City has fully exerted the assistant function of the village council in village self-governance, on the premise of maintaining the villagers committee's existing settings. From replacer to assistant, it is reflected that the organizational identity and function of the village council have gradually become clearer in the continuous exploration of the villagers' self-governance experiments.

**Keywords:** village council; village committee; villagers' self-governance; pilots of self-governance unit