

# 广州市民主决策型多元协同治理乡村治理机制调研报告

## ——以下围村为例

张树旺 谢小兰 陈诗慧

（华南理工大学公共管理学院）

**摘要：**随着新时代乡村治理体系的深化构建，村治发展目标在原有的四个“民主权利”实现的基础上呼吁“治理有效”实现形式的积极探索和创新。其中，广州下围村案例基于其内生秩序和外在动力，围绕村民代表会议展开了治理改革创新，展现出村民代表会议作为治理工具的优越效能，不仅能满足当前环境变迁下的乡村治理需求，还为探索“治理有效”的新时代乡村治理格局提供了新载体和新出口。从“结构-功能”的搭建路径出发，本文展开对“治理有效”下的村民代表会议机理性分析，建立代表理论与村民代表会议有效组成结构的学术对话，揭示出其对于撬动民主治理、能人治理和共同体治理的创新治理功能。这对于解决当前村治“空转”难题和构建新时代乡村治理体系有实际指导价值。

**关键词：**治理有效；村民代表会议；结构功能；代表理论

## 一、研究问题和理论基础

### 1.1 研究问题

随着新时代乡村治理体系的深化构建，当前村民自治已然进入了所谓的“后选举时代”，村治发展目标在原有的四个“民主权利”实现的基础上呼吁治理有效实现形式的积极探索和创新，立意更为广泛和深远。而当前，村民自治大面积“空转”仍然是基本面，具体表现为村官自治、村民上访、村庄发展落后等治理失败问题，无法打通一条既民主又有效的乡村治理路径。

而在近 30 年的村治实践中，村民代表会议制度的应用成效得到充分检视，展现出强大的生命力和对农村问题治理的适用性。广东省作为改革发展的前沿，市场经济迅速发展，农村劳动人口大量迁出，传统乡土社会与现代思潮激烈碰撞，涌现了一批基于村庄自身特点，围绕村民代表会议进行自我探索、治理创新的成功案例。在广州下围村案例中，其村民代表会议作为治理工具，展现出优越的作用效能，不仅能满足当前环境变迁下的乡村治理的需求，还为探索“治理有效”的新时代乡村治理格局提供了新载体和新出口。因此，基于“结构-功能”的二维视角，提出以下研究旨趣：结合我国乡村治理的内生秩序和外在动力，研判村

民代表会议的有效作用机制，以丰富和创新村民自治有效的实现形式。

## 1.2 代表理论

在“治理有效”的语境下，厘清村民代表会议的内在结构和外在功能是探讨其作用机制的研究基础。其中，参考代表理论对于解释代议制民主的可取性，建立代表理论与村民代表会议制度的学术对话，能深入、全面阐述出村民代表会议的有效组成结构。

### 1.2.1 代表的主体

#### (1) 选举型代表

皮特金的代表理论的前提预设是代表的产生是基于选举形式，选民分别通过两次选举来完成对代表的授权和问责，且两次的选民应为同一主体，是典型的承诺式代表。但在实际中，选民主体在授权到问责过程中会有所变动，而代表为了获得下一次连任的奖励，他们会更迎合问责阶段的选民偏好。对此，曼斯布里奇<sup>[1]</sup>（Jane Mansbridge, 2003）将这种新的代表模式称为预期式代表。事实上，以上两种选举型代表都基于一个原则——谁选举就向谁负责，并存在着明显的问责激励要素驱动。因而，曼斯布里奇补充了两种非直接性问责的代表模式：替代式代表和陀螺型代表。替代式代表，即“一种代表与其选民没有选举关系的代表模式，即另一选区的代表”<sup>[1]</sup>。这与柏克所主张的实质代表制非常相似，即“一个缺乏代表的地区因为与其它拥有代表的地区的利益或意见一致，实质上也获得了代表”<sup>[2]</sup>。陀螺型代表，即选民希望其选择的代表能在无外部激励的情况下按其满意的方式行事。这些代表围绕其轴心旋转，像陀螺一样运作，去追求某种固定的目标。以上四种代表形式相互补充，构成了完整的选举型代表体系。

#### (2) 非选举型代表

上述选举型代表都是基于一个民主选举制度的前提下产生，却忽视了现实中的非民主选举的代表行为。对此，迈克尔·萨沃德<sup>[3]</sup>（Michael Saward, 2006）提出了代表性宣称的概念，可以更好地帮助解释代表的产生，他认为代表是提出和接受代表性宣称的持续性过程，无论在制度内或制度外，基于根源、专业知识、特殊资格、广泛利益或新兴声音等而提出的代表性宣称，如果被特定群体接受，那么这些宣称的提出者就是他们的代表。此外，劳拉·蒙塔纳罗<sup>[4]</sup>（Laura Montanaro, 2008）关注到在制度外提出代表性宣称的行动者，并将这些行动者概念化为自我授权型代表，如：边缘群体、少数选民等。而另一方面，在制度内实现的一种正式的非选举型代表——公民代表，可以弥补选举型代表和自我授权型代表在民意表达不足的缺陷上。“公民代表一般由政府出面直接从大众中间随机抽签产生，其职能主要在于参与某项政策的讨论与制定”<sup>[5]</sup>。无论选举机制还是代表性宣称，其基础都是选民的同意或承认，但在缺

乏选民同意的情况下，代表又是如何产生呢？而安德鲁·雷菲尔德<sup>[6]</sup> (Andrew Rehfeld) 补充了第三方观察者的承认，即观察者使用一套承认规则来判断某人在具体的情况下是不是某个群体的代表。综合众多学者对代表主体的分析，本文归纳出以下代表类型（表 1-1）：

表 1-1 基于代表主体的代表类型划分

选举型代表	承诺式代表		
	预期式代表		
	替代式代表		
	陀螺式代表		
非选举型代表	有选民同意	制度外	自我授权式代表
		制度内	公民代表
	缺乏选民同意	第三方观察者的承认	

### 1.2.2 代表的客体

“代表什么”是对代表的客体的讨论，而当代表被应用在政治生活中时，它是对不在场的人和事物所需要表达的利益、偏好、意见的呈现，有助于解释代表的行为和选择的。主要划分为：

依托地域划分。将居住作为享受平等权利的条件，以地域作为标准对代表的客体进行区分。现代学者认为，代表就是由特定的选区选举出来，就应该代表该选区选民的意愿和利益，当代表的行动没有符合其选区的利益，那么选民也就得不到代表。但另一方面，如集体代表观<sup>[7]</sup>认为，代表选举出来了，就应不受选民限制，而是应该代表全国的整体利益。如替代式代表和实质代表两种形式，就从规范的层面论证了，可以将选区外的意见和利益包容进来，实现对全国整体民众的代表。

依托身份划分。曼斯布里奇提出了第二种代表客体，以身份为基础的群体利益、观点和经验。这观点起源于对代表性不足的边缘群体问题的关注，如移民、宗教、种族、性别等非地域因素。而为了保证边缘群体得到充分的代表，不会因多数人决策而导致少数人利益的损害，艾利斯·扬 (Iris M.Young) 主张“设计一套能够保证群体的历史经验、身份差异和观点立场得到代表的群体代表制”<sup>[8]</sup>，即增加具有历史经历和身份属性的描述性代表。事实上，加入描述性代表确实具有积极作用，它更容易获取群体的信任，促进群体之间的协商。

依托话语与议题划分。“话语可以被理解为一系列表示具体假设、判断、看法、意向和能力的种类和概念”。<sup>[9]</sup>以话语与议题作为客体区分代表能更广泛地展现协商中不同的利益相关主体，是对上述两种客体的有力补充。首先，话语和议题更能表现出代表的真正面向，直

接揭示出代表的主要目标和利益主张。其次，在全球性的协商和制度中，“政治权威分散到了跨国政府组织和由社会运动、非政府组织、专业协会等行动者构成的非正式网络中。在这种情况下，选民不是围绕领土，而是围绕不同类型的议题”。<sup>[8]</sup>

## 二、围绕村民代表会议实现“治理有效”的典型案例

广州下围村的典型性在于它经历了一个从“大乱”到“大治”的自发性治理探索的过程，前期表现出了派系斗争、村两委对立、干群矛盾等治理困境的特征和属性，是大多数“问题村”、“上访村”、“维稳村”等治理失败村庄的缩影。但后期的下围村围绕村民代表会议制度进行治理改革，成功实现了华丽“蝶变”，撬动起村内的民主治理、能人治理和共同体治理，这对于众多寻求治理突破的村庄提供了不可多得的“示范”作用。

### 2.1 下围村治理困局

下围村的治理困局与当地一直难以解决的历史遗留问题息息相关。在 20 世纪 90 年代初期，下围村被划入市技术经济开发区范围，市政府需要大面积征收村级集体土地，并对应支付了巨额的补偿资金。但当时以村支部书记为首的村两委直接掌控住村事务、财务的管理权，这笔补偿款项最终被非法支配和占用了一大部分。随后 1994 年，在下围村宅基地分配过程中，村两委干部更是暗箱操作，将地段好的宅基地优先分配给关系亲近的村民，使得这部分人迅速富裕起来。自此，征地补偿金和宅基地的分配不均成为了导火线，彻底惹怒了当时其他利益受到损害的村民们。该部分村民纷纷开展维权，发起了一系列激烈的越级上访和群体性事件，并对村两委开展的各项村事务进行阻拦和捣乱。自然而然地，下围村村民根据与以老支书为首的村两委干部是否亲近，是否获得利益为标准，形成了势不两立、针锋相对的两派。虽然当时的老支书最终因贪污银铛入狱，但村内两派斗争依旧不息，干群关系紧张、村两委矛盾反而因新一轮的村干部选举愈演愈烈。

1999 年，下围村开始了第一届村级直选，两派利益阵营深知只有让自己派系的人进入到村两委中，才能掌握住村的资产、资金、资源，避免过去由少数人独自占据的局面。因此在选举过程中，两派核心人物分别与亲戚朋友以及利益相关者形成同盟，利用拉票、买票拉拢其它村民，派系斗争范围进一步扩大。特别是在第一届村级直选的时候，矛盾重重的下围村由于选情异常激烈成为了广州最后完成直选的行政村，上级政府迫不得已出动 400 名警力在现场维持秩序。而在 1999 年至 2014 年期间，由于派系斗争的缘故，每回村两委换届，不管是由哪派的人当选，另一派的村民就会一律反对、出面阻挠村干部工作的开展，甚至制造麻

烦，直接上升为干群矛盾。在此基础上，分别担任村委会干部和党支部干部的两派人也由于派系利益的纠纷，形成了各自为政，相互刁难的村两委制衡局面，矛盾激烈的时候还为争夺公章而闹上法庭。

在下围村治理困局中，村民代表会议逐渐被边缘化，民主决策功能失序，村中事务依旧由少数人说了算，导致了村务混乱、发展滞缓、公共设施落后，环境污染等一系列问题。下围村村民对此更是怨声载道。在这持续的 20 多年来，下围村成为了臭名远扬的“问题村”、“上访村”和“维稳村”。

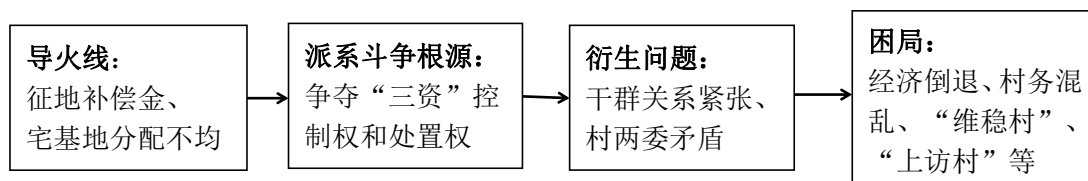


图 2-1 下围村治理困局脉络图

## 2.2 下围村治理蝶变

直到 2014 年，下围村进行了第六届村民委员会换届选举后，一群新的村两委领导班子，一套新的治理机制，一次新的治理变革，为下围村带来了新的生机。下围村在村两委主动“赋权”的前提下，恢复了村民代表会议的有效作用，村民代表会议成为名正言顺的民主决策中心，实现村民当家作主，并通过民主协商的形式极大地缩小了寻租空间，村民牢牢掌握住村集体利益的分配和使用权力，撬动起下围村治理活力。

片段一：“民主协商，一事一议”成为下围村村治新常态。从 2014 年 3 月至 2018 年 12 月，下围村共召开村民代表会议 43 次，商议议题 97 个，表决通过事项 96 项，否决事项 1 项。其中，96 项表决通过的议题中，已有 84 项得到落实办理，其余 12 项也在落实过程中，无一受到村民恶意阻挠和质疑。通过完善和推行村民代表会议制度，下围村村中所有财务、事务均实现透明化、公开化管理，村民对村两委的信任得以恢复，曾经涣散的人心也迅速聚拢起来，形成了团结协作的村两委班子和融洽和谐的干群关系。

片段二：下围村过往遗留问题在村民代表会议中得到有力解决。下围村通过村民代表会议对闲置 20 年的村集体经济项目进行整体回收和出租经营，盘活了部分闲置的土地，每年为村集体经济增收 50 多万元；经过协商引进多个优质项目，取缔 300 多家“散小乱”的养猪场，实现产业项目的升级发展。治理创新后，下围村村集体收入从 2013 年的 320 万元增长至 2016 年的 2000 多万元，开启了下围村发展新模式。

片段三：下围村社会秩序和民生福利得到极大的改善。通过村民议事平台，下围村以平和的方式收回了被村民占用多年的土地，并将土地用以修建公园、广场和休闲平台，覆盖面

积多达 36500 平方米，其中增加绿化面积 25550 平方米，使得村容村貌改头换面，社会管理秩序井然。同时，下围村建立了老人生活福利金制度，成立专项帮扶基金，开办幼儿园和卫生站，在一些节假日期间还会积极开展赛龙舟、舞蹈比赛、老人宴和孩童暑期公益活动等，充分激活了下围村人文氛围。

下围村治理面貌焕然一新，曾经的上访问题大村也一跃成为了全国民主法治示范村、全国依法治理先进单位、广东省先进基层党组织、广州市文明示范村，其治理成效迅速吸引了社会各界的关注和讨论。除了《人民日报》、中央电视台等主流媒体对下围村的“蝶变”展开了相关专题报道外，各级政府部门、单位组织、专家学者等调研团队更纷纷前往下围村考察学习，对其村民代表会议创新机制进行深入研究，以望挖掘出其对解决当前乡村治理“空转”问题的揭示性意义。

### 三、下围村村民代表会议的结构剖析

#### 3.1 科学合理的代表主体产生机制

下围村过往的村民代表产生，既缺乏选举的合法性授权，又没有切实的问责之举，村民代表最终只沦为两派争权夺利的筹码，加剧了村民代表会议组成的随意性和派系性。因此，村级自治组织开展的治理行动也会彻底失去村民的支持和信任，村民代表会议更谈不上发挥其民主决策的有效性。而在后期的治理改革中，下围村村民代表会议能快速重新回归村治中心，促进各项事务稳步推进，与其创新了一套要素多元、职责清晰的代表体系密不可分。

##### 3.1.1 基于村庄结构的承诺式代表和实质代表

###### (1) 在共同体结构和产权结构基础上的推选程序

下围村的代表推选程序结合了其内在的乡土人情、共同体结构、产权结构、人口特征等因素，展现了代表联系覆盖面广、集体动员效果明显的优势。首先，下围村的共同体结构是建立在村级统一经营、合作社划分单位的基础上。而下围村治理的基本单元——合作社，又是下围村依据天然的地缘关系划分而成的。也就是说，合作社内不仅保留了人民公社时期生产队协作生产、协作经营的活动方式和习惯，还具有历史上、地域上形成的宗亲支系团体为组织基础，打造出具有其自身乡土价值的伦理场域。而场域内的关系网络、成员互动方式、信任机制、生产活动等要素都充分决定了合作社成为了下围村事实上的一级共同体。

其次，下围村设立行政村后，各合作社基本不再掌有经济职权（仅保留少量的自留地自行分配），而是统一上移至村级的经济联社负责，经济联社社长由村委会主任担任。但集体

经济、资源的使用和分配始终通过村民代表会议的形式，由村民代表进行商议表决。也就是说，各合作社的集体资源、资金、资产合并收归至村级层面，合作社成员权在村级共同体集合代理。村中产权结构也从过往的各合作社分散经营，转变为村级统一经营，实行村级共同建设、共同治理、共同享有。通过集体经济组织的形式，下围村在自然村（行政村）上，不仅统一了产权单元，也构建出了利益相关共同体，形成了以合作社和行政村的两级共同体的结构。

针对下围村的两级共同体结构和村级产权结构，村民代表的推选机制设计也就必须要体现且满足这两点。下围村村民代表的具体产生过程可划分为：确定选区选民-分区配额-村民海选。首先，村民代表产生于各合作社内，以合作社为选区；选民须满 18 周岁并且是各合作社的村民，否则选票无效；其次，村民代表的人数严格按照《村组法》规定的“五至十五户推选一人”的标准进行各合作社的名额配置，而下围村结合 610 户的人口特征，平均按 7 户推选一人为代表；最后，在规定的时间内、场合内，村民对应自己选区实行一人一票的原则，进行海选。而目前下围村共产生 85 名村民代表，各合作社也对应配额选出相应代表（如图 3-1）。

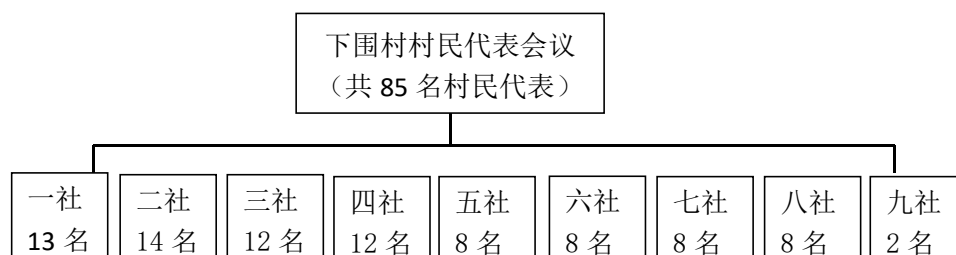


图 3-1 下围村各合作社村民代表配额

## (2) 承诺式代表和实质代表的有效属性成因

在村庄结构和内生价值基础上的代表产生机制，既肩负了合作社一级村民治理的偏好、价值观，也满足了行政村一级集体利益决策的需求，其有效性关键在于村民代表的双层身份属性上：

**第一、合作社单位上，是以地域为依托的承诺式代表。**下围村各合作社作为选区的一级选举单位，本身就是根据村民自然居住的村域划分而成的，由此产生的村民代表天然地能与共同体内的每个村民产生联系，在趋同的价值观、偏好选择上能更容易形成一致，从而获得选民的支持和信任，提高村民代表的行动力。其次，由于合作社单位较小，人口流动性弱，村民结构较稳定，每届的选民基本可以预设为一批人，为了维系代表身份，争取下一次的连任，村民代表就必须持久地履行对选民的承诺，村民也可以通过是否让代表继续连任来作为问责方式，即承诺式代表的动力来源于代表的连任意愿和对选民的惩罚担忧。这样既增

强了村民代表的权责意识，也提高了村民的监督效果。综上两点，在合作社单位内，下围村村民代表能有效串联起村民的利益，具有良好的代表效果。

第二、村一级单位上，是利益一致的实质代表（类似于替代性代表）。下围村村民代表的先进性，还在于它是实质代表<sup>①</sup>，从而形成了整体性的集体代表。从理论上讲，以地域为依托的选举式代表，会把选区之外的利益群体排斥掉，而下围村的每个合作社所产生的代表人数又参差不齐（如图 3-1，最多的合作社有 14 名村民代表，而最小的仅有 2 名村民代表），更容易出现大选区间相互博弈制衡，小选区因代表性不足而被排斥的问题。但在现实中，下围村将集体经济权力收归至行政村级层面上，决定了合作社利益与村级利益的根本一致性，各合作社间形成了共同平等的利益相关。因此，下围村村民代表具备了集体代表的形成基础——利益一致，更愿意从村庄的整体利益出发，而非拘泥于合作社范畴，防止了少数派代表性不足的问题，降低了派系、宗族问题对村庄治理的干预。

### 3.1.2 基于可描述特征的群体代表配置

下围村村民代表结构的设计还融入了广泛的群体代表，使之能反映出不同的村庄群体需求，协调各主体之间的利益冲突，以实现公共利益的最大化。而描述性代表是现代代表制中最常见的群体代表确定方式，即要求代表必须要与被代表者共有某种可描述的客观特征，如：性别、民族、职业等方面。而当下乡土文化多元碰撞，村庄治理主体的复杂多样，村民代表会议作为利益协调，公平分配、矛盾疏导的平台，其代表结构更要准确把握好村民的社会结构，予以适当的群体代表比例配额，增强政策的公共利益覆盖面。而在下围村的 85 名村民代表中，就对性别、党员身份、“村两委”成员身份的描述性特征进行了比例代表配置。

表 3-1 下围村村民代表成员结构（N=85）

	分类	数值（人）	百分比（%）
性别	男	50	58.82
	女	35	41.17
是否党员	是	10	11.76
	否	75	88.23
是否“村两委”成员	是	0	0
	否	85	100

<sup>①</sup> 代表由谁选举就是谁的代表，这是代议制民主天然的基本原则。但曼斯布里奇的替代性代表和柏克主张的实质代表制非常相似，均认为在现实中可以通过这两种形式实现集体代表，即“一个地区没有选举出代表，但由于与其他有代表的地区的利益相同，因为实质上也获得代表”。



(1) **性别结构**。为保障妇女群体的经济、政治和社会的相关权益,《村组法》明确规定了“妇女代表应当占村民代表会议组成人员的三分之一以上”。而任何一个群体的代表在决策层达到 30%以上的比例,才可能对公共政策产生实际影响力。<sup>[10]</sup>下围村村民代表组成结构中占 41%以上的比例(表 3-1),严格执行了《村组法》规定的性别比例代表制,为农村妇女群体发出声音、积极参政提供了行之有效的手段,使得下围村村民代表会议成为性别平衡的决策机构,提高村庄公共政策公平性和有效性。

(2) **党员结构**。《中国共产党农村基层组织工作条例》规定:“村民委员会成员、村民代表中党员应当占一定比例。”<sup>①</sup>虽然条例没对党员的具体设置比例进行明确的要求,但还是突出了党员在村民代表结构中的关键性和必要性。而在代表体系中配置党员群体代表,不仅有效解决了村庄的政治代表性问题,还在议事决策过程中融入中国共产党的路线方针政策,为新时代乡村治理体系提供坚实的政治支持。

(3) **村两委身份**。下围村受过去“村两委自治”、“村官自治”的治理阴影影响,“村两委”成员是村庄集体利益分配、民主决策过程中的敏感群体,虽然《村组法》规定村委会成员在村民代表会议中享有表决权,但下围村的村两委成员为了不给群众代表形成投票压力,主动避嫌,自觉放弃表决权,不再担任村民代表。村级权力机构与执行机构的人员构成名单得到明确区分,防止了村两委对村民代表会议造成决策操控的现象。

## 3.2 价值多元的代表客体聚合机制

规范的代表体系内,应要具备包容性,尽可能多地将公共政策中涉及到不同方面、不同利益的客体要素(代表什么的问题)考虑进来,保证每个受集体决策影响的人都有平等的机会影响决策、反映利益、表达观点。下围村村民代表会议通过引入多元协商主体,有效补充了除地域代表之外的其它客体要素,如话语、议题、身份等;有效构建出一套背后以多元价值为支撑、实质村民主权的代表体系。具体表现为:以村民代表为决策主体,村两委成员、合作社干部、村监督委员、镇驻村干部、法律顾问、议题当事人等利益相关主体多元协商,展现出了多元价值取向和决策主权聚合统一的特点。

### 3.2.1 价值取向多元

在利益相关的前提下,下围村村民代表会议具有代表性强、广泛性高的参会人员结构,他们平等对话,体现了多元价值的客体呈现。只要议题涉及到的对象,下围村村民代表会议都有其明确的角色定位和价值取向。

---

<sup>①</sup> 《中国共产党农村基层组织工作条例》第六章乡村治理中第十九条规定

(1) **村民代表**由村民选举产生，在村民代表会议上表达村民意愿、呈现村民利益，在村民代表体系中占据着重要的主体地位，实现民主决策是其主要价值取向。

(2) **村两委干部、合作社干部**是村务的重要执行者，他们熟悉了解和具体参与到村务事项的整个管理过程中，实现民主管理是其主要价值取向。

(3) **村监督委员**在上级党委政府指导下和村级党组织领导下，对村务、党务开展监督工作，实现民主监督是其主要价值取向。

(4) **镇驻村干部**作为村级工作的主要协调员，保障上级党委政府的政策指令上传下达，落实上级行政指导工作是其价值取向。

(5) **法律顾问**作为专业型的参与人员，协助村庄依法制定村规民约，保障议题的提出、决策和执行都合法合规，实现依法治村是其价值取向。

(6) **议题当事人**是指议题决策涉及到的当事人或对象，如：村内企业代表、外来人员、普通村民等，实现和维护自身合理的权益是其价值取向。

上述不同的参会个体，虽然不都像村民代表那样经过选举进入村民代表会议中，但正如迈克尔·萨沃德提出的代表性宣称般，“基于根源、专业知识、特殊资格、广泛利益或新兴声音等而提出的代表性宣称，如被特定群体接受，那么这些宣称的提出者就是他们的代表。”<sup>[3]</sup>不同的参会个体身上肩负着不同群体、组织的利益、偏好、价值观等客体要素，不仅为村民代表做出慎重的决策提供了全面的信息、参考的依据和思考的角度，也为村庄公共政策发出了更开放、多元、专业的声音，构建出一套有多元价值支撑的代表体系。

### 3.2.2 决策聚合统一

下围村案例的村民代表体系虽然有着广泛多元的声音主张、价值倡导、意见选择为参考，但其根本实质还是在于村民实质主权，要以村民代表最终决策的形式完成多元价值的有机聚合。即村民代表是在多元利益相关者协商的基础上进行统一决策的。下围村村民代表通过聚合多方价值取向，行使统一的决策主权，最终作出符合村民利益最大化的选择，具体表现为实现了定人定责的差别化权限配置。如表 3-2，下围村的村民代表会议制度要求其村两委成员不享有表决权，仅保留了主持权和议事权。合作社干部、村务监督委员、镇驻村团队、法律顾问、议题当事人等主体也拥有议事权，但议题的最终表决权有且仅有村民代表实行。此外，村务监督委员另外享有监事权，监督会议各个流程和人员是否依法合规。

下围村通过规定的决策权限将广泛多元的协商意见聚合起来，这样的做法既保障了议题能尽可能多地听取到多方的想法，也能确切地把握好村民代表作为村务决策的主体地位；既坚定了以广大村民根本利益为大前提，又实现了开放式参与的自治新形式；充分展现出村民代表体系中的多元价值碰撞与有机融汇，增添乡村治理活力。

表 3-2 下围村村民代表会议的差别化权限配置

人员	决策权	议事权	主持权	监督权	旁听权
村民代表	√	√			
村两委干部		√	√		
村监督委员		√		√	
合作社干部		√			
镇驻村干部		√			
法律顾问		√			
议题当事人		√			
旁听人员					√

## 四、以村民代表会议制度为核心的创新治理功能实现

村民代表会议的有效性分析，关键还是要回归至其本身作为治理工具的功能讨论上。下围村的创新治理通过村民代表会议制度单一杆杠，成功撬动起民主治理、能人治理、共同体治理等多样化、本土化的治理形式，展现出村民代表会议优越的治理功用。

### 4.1 村民代表会议激发民主治理

#### 4.1.1 村治公平和效率的悖论

村民自治制度设计的初衷就是通过群众自治实现基层农村的直接民主。而在村民会议制度中，村民既是统治者又是被统治者，其民主的治理结果需要由全体村民共同表决形成，是全体村民利益诉求和意愿表达的聚合。可以说，村民会议秉承着基层直接民主和村级治理公平最大化的理念和使命。而随着《村民委员会组织法》的颁布和施行，村民会议也成为村治中民主决策的最高权力机构，肯定了其民主性质的理念追求和立法价值。但从另一方面而言，囿于农村人口众多、流动性大、居住地域广阔分散，村民会议往往出现了主观上不愿意开和客观上难以召开的问题。同时，村民会议的参与人员数量庞大，其决策机制也容易受到非理性的情感因素影响，出现公共决策效率低、成本大的问题。上述的现实障碍导致了村民会议制度虽然得到了广泛的建立和推广，但却存在着实际使用率较低、成效性较差的尴尬问题。在农村基层民主化建设道路中，若按照《村民委员会组织法》规定，实现以村民会议为主要组织形式的村民自治，那么公平和效率的悖论关系似乎会使村级民主治理进入一个两难选择的境地。然而，追求公平的民主理想和考虑效率的民主现实真的是难以匹配，不可调和吗？对于这个问题的回答，显然要回归至我们追求怎么样的民主来讨论了。

新时代乡村治理体系中的民主治理，所追求的民主性质应该是治理有效下的民主，即实

质民主与程序民主的有机统一。如表 4-1 所示，实质民主和程序民主在公平和效率上具有不同程度的相关性。一方面，无条件地以实质民主为中心最终只会导致治理脱离现实，个人权利压倒一切，忽视了效率、成本、代价等经济理性要素。另一方面，无条件以程序民主为中心也会导致治理忽视了结果的公平性、民主性，容易造成多数人对少数人的暴政，最终沦为没有理想、信念的制度空壳，失去了灵魂。因此，只有实现实质民主和程序民主的有机统一，寻找出二者之间的最优平衡点，才能有效解决公共决策中的公平和效率的问题，才能满足有效性要求下的治理民主要求。

表 4-1 民主性质与公平、效率的相关度

	实质民主	程序民主
公平相关度	较高	较低
效率相关度	较低	较高

#### 4.1.2 新时代民主治理的双重目标

实质民主和程序民主的冲突主要表现在价值理性与工具理性的矛盾，是应然与实然的目标错位，是结果民主与过程民主的分歧。而治理有效下的民主治理就是上述二者的有机统一体，可以依靠民主集中制度进行调和。村民代表会议制度作为人民代表大会制度在乡村社会的政体延伸，也是一种典型的民主集中制度。下围村以村民代表会议作为治理工具和技术，既满足了村民自治中体现最大多数人公平的政治目标，又响应了现实治理中高效、节约、精准的效率理性，实现了双重目标的并轨治理，是符合当前乡村治理有效性要求下的民主治理趋向。

(1) **高公平的实质民主**。高公平的实质民主旨在落实村民当家做主，即下围村治理模式中所强调的“众人的事情众人商量”。而下围村以村民代表会议制度为载体的民主治理，其公平性表现在：**第一，采取普选的方式产生村级决策者**。如上文对下围村村民代表的产生机制、代表结构的阐述，下围村通过“一人一票”的原则，形成了能够充分表达村民诉求和意愿的有效村民代表体系。村民代表作为政策的直接决策者和村民意愿的传达者，其公平、平等和定期的竞争、选举和问责决定了村民能否进行平等的“发声”。**第二，开放式的参与途径**。除了通过村民代表的间接参与方式外，下围村村民也可通过多样的手段和途径平等地参与到相关的村级治理中，如：在村民代表会议现场听证、在村务微信平台上发言讨论、在村务公开栏和村两委信箱上实现监督和意见反馈等，扩大民主的覆盖面。

(2) **高效率的程序民主**。下围村的公共政策的形成、讨论、决策和执行都显示出了极高

的效率性，具体表现如下：**第一，会前“议题公示3天”**，既不会因时间过长而淡化议题，也不会因时间过短而准备不足，能在村庄中迅速形成大范围的酝酿环境，提高议题的成熟度和透明度，同时也为村民代表收集意见、形成观点提供充足的准备时间。**第二，会中“限时发言”**。在协商决策阶段，每个发言人仅有5分钟的发言时间和3分钟的补充发言时间。下围村村民代表会议的参会人员众多，限时发言既能保证每个发言人机会平等，也能倒逼发言人训练自身的议事能力，做到条理清晰、简明扼要地表达观点，从而提高议事效率。**第三，会后“决议即时公开”**。讨论事项形成决议后会第一时间以微信、村公务栏、短信等形式进行公开和公示，确保即时传送决议结果，最大程度上做到全民知情、全民监督，增加会议透明度，为后期的决议执行奠定了坚实的民意基础，保证会议决策效果的延续性。

## 4.2 村民代表会议融合能人治理

### 4.2.1 下围村“能人治理”的典型性

自古以来，能人都是中国乡村治理情境中的关键群体。随着农村市场经济的开放和发展，越来越多的地方政府鼓励精英、乡贤、富人等群体返乡回流，下沉至乡村基层中，利用其自身带有的人脉、能力、威信、财富等资源实现“精英治村”、“乡贤治村”、“富人治村”等，以增强乡土社会的治理活力和振兴相关产业发展。但现实中，大多“能人治村”的本质还是在于以少部分的先进群体主导乡村社会的治理秩序，一定程度上与实现最大多数人根本利益的村民自治理念相违背。

而下围村“能人治理”的典型性就在于，其能人群体虽然对村庄的治理改革同样发挥着引领性作用，但下围村的“善治”却是以村民代表会议制度为根本性保障，规避了“少数人主政”的风险，最终实现的是能人要素有机嵌入下的村民自治，具体表现为“村民当家作主，能人协调辅助治理”。而这也正是“能人治理”区别于“能人治村”的关键之处。下围村“能人治理”是以维护和践行村民自治为前提的，村庄能人积极介入和参与到农村基层的政治、经济、文化等多方面的建设。他们进谏纳言、就事论事、提出治理创新和积极开拓资源。但在实现村级的有效治理上，他们引领却不主导，带动却不控制，服务却不包办，始终将村庄的治理方向和发展道路的选择权、决定权交到村民的手上。因此，下围村能人群体最终能以要素嵌入的形式实现民主有效治理，而非形成少数人主政的“能人治村”，其关键在于村民代表会议制度的保驾护航，实现对能人权威性治理的民主化平衡，突显了能人治理和村民自治的可兼容性。

#### 4.2.2 村民自治的制度护航

##### (1) 村民代表会议制度消解了“能人治村”的潜在风险

能人作为一种优质的人才资源，在增强村干部队伍素质、提升村庄管理服务水平、带领村民脱贫致富等方面上有着不可否定的积极作用。但也正是这些能力和资源，能人群体所形成的权威性治理，一定程度上会阻碍或威胁到民主性的自治。若村庄在相关的公共决策和监督机制尚未成熟的背景下，越过村民自治体制建设和完善，直接实行“能人治村”，让能人作为村干部充分主政，实然这是冒着极大的“官僚主义”政治风险和“少数人统治”的民主成本。而下围村通过创新和落实以民主协商决策为核心的村民代表会议制度，有效规避了上述的风险问题：**其一、村民代表会议对能人主要作用的村两委平台进行严格的监督和问责，具体表现在下围村村两委要向村民代表会议负责。**村两委是下围村能人发生的主要舞台，而下围村村民代表会议每个月至少要听取、审查一次村两委的工作报告、财务收支情况及相关项目政策的执行情况，且可对村两委成员的工作进行评议，甚至有权聘用或弹劾相关的村务管理人员，牢牢地将村两委的权利关进“笼子”里，防止能人村干部权力滥用和“不作为”的问题。**其二、村庄资源的自我整合能力由村民代表会议的组织化程度决定。**能人群体虽然是招引外部支持性资源和挖掘本土发展性资源的带路人，但资源的具体使用、分配和协调始终由村民自行决定。下围村结合村民代表会议具有多元利益主体参与、决策主权集中统一，集体动员效果好等高度组织化的特征，以公共决策和监督问责的形式实现资源的最优整合，回避了能人与村庄资源的直接利益挂钩。

##### (2) 村民代表会议制度下的“村民-能人”关系实质是自治与共治的体现

构成能人队伍的成员不全都是体制内的村干部。事实上，由上级政府选派的驻村团队人员、由乡土社会自发育而成的企业家乡贤、由村庄自主选聘或组织的公益团队等，正是下围村最缺乏的管理经验、资金资源、信息技能的拥有者，也是重要的治理能人群体，为村庄治理秩序共同注入多元活力。而能人来源的广泛性和多样性，一定程度彰显了“能人治理”多元共治的本质。而下围村以村民代表会议为核心，实现了村民自治与能人多元共治的有机交响：

一方面，下围村构建了多元主体共同参与的“一站式”服务平台。通过聚集村域内的村民议事厅、行政服务中心、文体活动中心、社情民意反馈室、矛盾协调室等公共平台，下围村孵化打造了一个便民的综合型的公共服务中心站。而村内一般性的村务管理、纠纷矛盾、意见反馈、活动策划等都集中在这个公共空间和场所进行处理和解决。无论是村干部、镇驻村团队或是普通村民，都能通过公共服务中心参与到村级的公共事务和活动中来。这样既保证了形式各异、能力多样的能人群体能充分发挥其各自的特长，同时也能实现高效的组团式

服务，形成群体合力。另一方面，下围村的“能人治理”是建立在村民自治制度的基础上的。在一般意义上的“能人治村”模式中，能人主导下的村庄治理更常常表现为：在民主选举阶段实现了普遍民主和广大群众的热情参与，但在选举后的“民主决策、民主管理、民主监督”阶段则显示出村民自治热情消退、政治冷漠，公共权力、治理秩序转换为由能人操纵和主导。而下围村通过完善村民代表会议制度的民主决策机制，有效贯彻执行和落实了村民自治的四个民主环节，使下围村的民主治理进程得到深化，正式迈入“后选举阶段”，打通了一条“自我管理、自我教育、自我服务”的可行路径。

### 4.3 村民代表会议打造共同体治理

#### 4.3.1 下围村现代共同体重塑

过去的村庄是熟人社会，以家庭为原子，基于本质意志形成了志同道合的村庄共同体。在此基础上的农民都具备着强烈的乡土情怀和家园情结，以默认的、有约束力的思想信念作为村庄整体的力量和共情。但随着中国人口结构性运动，农村呈现出原子化、空心化、碎片化等问题，造成了村庄共同体支柱性力量的抽离。而天然共同体一旦解体，其过程则是不可逆的，那么村庄共同体的重建，就必须依靠人为统一的选择意志进行整体性重构和治理功能导入。而下围村通过文化、经济两个层面的选择一致，达成了现代化共同体的重启力量：

##### (1) 村庄文化认同回归

下围村通过重建文化认同感，激发村民情感共鸣，滋养村庄内生动力，重构出村庄默认一致的现代化精神。主要从以下几个方面进行：第一、组建村内公益性团队和组织，利用其专业知识、人力资源、发展理念等，分担部分乡村公共规划工作，营造出和谐文明乡风。如：下围村大学生义工团队积极参与到村级公共活动的策划和组织，形成广阔的公益面，获得村民的普遍认可。第二、从村庄清洁、环境整治入手，提高村民居住的满意度和自豪感。下围村回收和整治了村内的清水湖，并利用慈善筹款和上级政府的财政补贴，建设功能现代、环境优美的休闲娱乐平台，保障了村民的生活质量，逐步恢复村庄集体认同。第三、以民为本，加大对村民生活福利的支出，打造守护相助的“家园”氛围。下围村成立了多种福利金制度，如：老人金、贫困群体的补助金、优秀大学生的奖学金等，提高村民的福利收入。第四、丰富村庄公共文体活动，活跃村庄公共生活。下围村积极开展龙舟赛、篮球赛、舞蹈赛和老人宴等活动，加强了村内人员的交流互动。

##### (2) 基于经济共同体的集体理性

基于公共资源的有限性和个人利益优先化和最大化的考量，个人理性会摧毁村级集体理

性，个人目标也会偏离村庄公共目标，这也是导致众多村级内部矛盾的一大重要原因。而下围村通过统一产权和治权，实现集体利益和个人利益的一体化，构建出村级经济共同体，有效驱动村集体行动力，使个人理性转化为集体理性。具体表现为：**第一、实现村级经济共融，配置产权与治权的对称性。**下围村成立村民合作经济组织——村级经济联社，实行村集体经济统一经营的模式，集体代理了全体村民的经济行动，稀释了合作社的产权单位特征，淡化村民个体之间的利益比较，迅速将产权集中在村一级当中，打造产业规模。而对应地，下围村也将治权匹配到村一级单位上，以村民代表会议为协商决策和利益分配平台，享有村级“三资”的配置权，实现资源整合和村级集体收入公平分配。**第二、升级村级经济发展方式，发展休闲农业，开发乡村旅游资源，转变经济结构。**下围村在上级政府指导下，将闲置房屋升级改造为“万家旅舍”，用于建设特色乡村旅游产业链，辐射带动了附近的农家餐饮、休闲活动等配套产业，增加集体创收。下围村通过科学规划，强化集体经济组织服务功能，形成了互洽互济、共生共融的集体经济结构，为村庄共同体上层建筑的打造形成了经济基础，极大地增加了村级集体收入，有效促进了公共集体理性和合作精神的形成。

#### 4.3.2 村民代表会议是现代共同体的新权威承载

滕尼斯认为，默契、共享和权威是构成共同体的三大要素。<sup>[11]</sup>下围村通过文化和经济两个层面，形成了新的默认一致和产权一致，初步创造出具有现代化特征的共同体雏形，但要激活共同体的有机运作，寻找出村庄中新的共同体权威是关键一步，这关系到共同体的运转轴心。对于下围村这一类受现代化思潮和市场化经济冲击而不断形塑演变的村庄，其共同体运行逻辑也有别于一般封闭传统的村落。下围村作为东南部沿海富裕型村庄，人员流动性加强，半熟人社会性质显露，村庄边界也逐渐向社会空间延伸渗透，村庄成员生发出更强烈的权利意识和利益诉求，个人领袖的可支配权力和权威辐射范围也随之削弱。对此，现代共同体对有效的村庄权威也产生了新的要求。其中，村民代表会议以集体认同和正式制度保障为核心的组织权威则展现出强大的适用性，成为了村庄新秩序的“载体”，推动下围村共同体的重塑，实现共商共治秩序输出。（图 4-1）



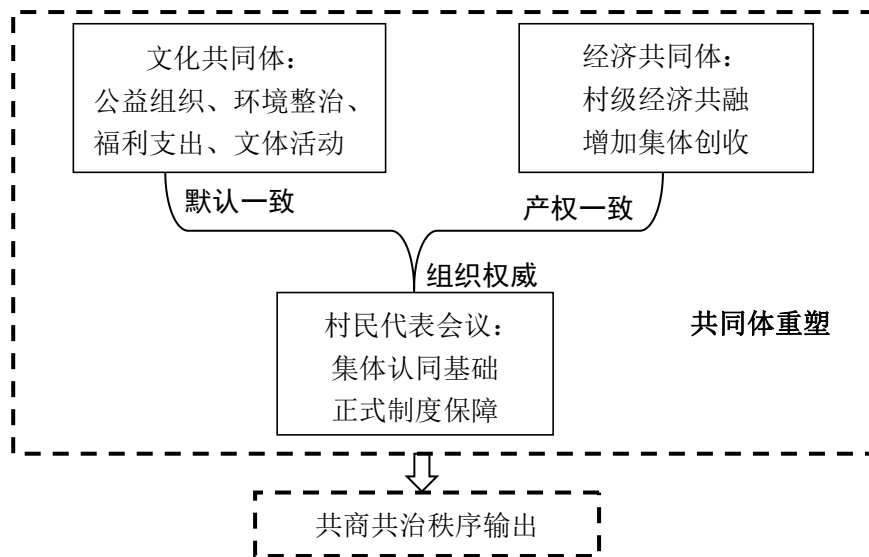


图 4-1 下围村共同体重塑机制

(1) 村民代表会议具有广泛深刻的认同基础。村民代表会议为解决村域重点、难点问题提供了有序协商、民主决策的治理平台，为共同体内各种身份的人员创造了合作共治的机会，有效凝聚合力和集体目标，获得村庄一致认同。首先，村民代表作为参会主体，他们积极联系群众，为共同体成员表达诉求，并在广泛收集民意的基础上进行集中议事，实现有效代表，获得村庄成员的一致授权和认同。其次，下围村村民代表会议能充分吸纳了村两委干部、镇驻村干部、法律团队、合作社干部、村务监督委员、村务当事人、普通村民等多元身份的人员参与，涵括至体制内外、村庄内外的范围，其开放包容的特点满足了村庄多元价值的治理需求。

(2) 村民代表会议具备严格的正式制度为保障。下围村村民代表会议是村务决策系统中最频繁运作的组织机构。它依靠正式制度的详细规划和设计，理清了村民自治的议事清单，议事边界和议事范围，明确了具体的产权内容，并将治权有效集中在村一级治理单位中，保障了“村民主权”的实质治理目标。其正式制度的合法性、程序性和权威性，极大地保障村民代表会议既不会越权议事，也不会不履行自身的议事决策功能，自觉限制权力的使用，从源头上减少了寻租空间，获得共同体成员更广泛的认可、支持和信任，有助于在此基础上形成常态化的共商共治秩序。

## 五、结论与展望

治理有效既是乡村振兴的形式探索，也是结果导向。在当今复杂多变的时代背景下，村民自治的有效实现形式需要满足开放性、本土性和整体性的要求，是一项任重道远的复杂工

程。而下围村的成功治理揭示了村民代表会议制度的有效应用对解决村治“空转”问题，实现“善治”是大有裨益的。从“结构-功能”的搭建路径来看，下围村基于村庄内部结构和产权结构，进行村民代表的有效性选举和产生，构建出科学合理、权责清晰和作用显著的代表体系，激活了村民代表会议优越的治理功能，撬动起民主治理、能人治理和共同体治理等有效治理形式，在学理和实践上均展现出强大的推广价值和可移植性：

（1）**产权和治权相匹配是治理单元的有效配置。**乡村治理中，产权和治权实质是对集体利益的归属主体和分配主体的讨论，即治理单元的配置问题。从许多治理“空转”问题中，我们不乏发现一些村庄对产权和治权的错位配置，往往是激发村民、小组和村两委之间的矛盾的根本原因，如：产权归属于村民小组单元，但治权却掌握在行政村级或村两委单元上，最终容易导致决策无效、干群冲突。而下围村通过以经济联社的形式回收各合作社产权，依据村民代表会议制度的形式，在行政村（自然村）单元上实现产权和治权的归整重合，构建出村一级的利益共同体，打破了原合作社产权单元之间的藩篱。而结合我国复杂多变的乡村治理面貌，村民自治单元的划定，更要结合村庄的特殊性和差异性进行自主探索，寻求出各自规模适合、利益相关的治理单元。而其中，配置的首要原则还是在于产权单元和治权单元的对称统一。

（2）**治理主体的有效构成是治理有效的基础。**无论是直接民主还是间接民主的形式来实现村民自治，其最基本的影响因素还是在于“村民”这一治理主体。而在现实中，村民代表会议制度是广泛使用的治理工具，村民代表成为代议制下的直接作用主体。因此，村民代表的主体能力基础及其社会权利的使用，对总体的乡村治理水平有一定影响作用。而下围村成功案例则提供了一个可复制的村民代表体系搭建模板，即村民代表的产生和组成要立足于村庄的内生价值和相关共同体结构，通过合理的群体配置名额，确保利益覆盖面广泛；并在相关利益一致前提下，引入广泛协商主体，聚合多元价值以实现高效的协商决策。因此，积极完善好代表选举制度，是充分发挥村民代表先进性和保障村民代表会议有机作用的基本前提。其中，以村民代表为治理主体的人才队伍建设，不仅要确立一套以能力和代表意愿为基础的选拔基准，还要不断强化相关的问责机制，以定期考核和换届选举的方式，实现对治理主体的多元评价，通过一定的考核压力倒逼乡村治理能力和水平的提高。

（3）**乡村治理有效实现形式应是一个多层次、多类型的体系。**新时代乡村治理有效既要实现村民自治过程中的“四个民主”权利，也要以有效性为结果导向，强调了村治绩效的必要性。而面对农村地区广袤多样，村庄性质裂变复杂的独特国情，农村基层的“四个民主”的纵深发展，更应该要结合本土特点和自身经验，因地制宜，量体裁衣，实现制度层面和组织载体层面上的大胆设计和运用。案例表明，村民代表会议制度的功能激活，对于“民主治

理”、“能人治理”、“共同体治理”等众多治理形式都有很好的应用成果。实然，以村民代表会议为核心的村民自治制度，作为外生性嵌入力量，蕴含着强大的治理动力，但该制度的有效“落地”必须建立在与实践的乡土环境、村庄基础、内生价值相适应的基础上。也就是说，乡村治理的有效实现形式探索可在合法范围内突破枷锁，进行自下而上的开拓创新，寻求出各自最为合适和最为有效的治理逻辑，构建出多层次和多类型的新时代乡村治理体系。

## 参考文献

- [1] Mansbridge J. Rethinking Representation[J]. American Political Science Review. 2003, 97(04): 515-528.
- [2] 黄小钊. 实质代表制与实际代表制——美国制宪时期的代表理念之争[J]. 浙江学刊. 2009(01): 111-116.
- [3] Saward M. Authorisation and Authenticity: Representation and the Unelected [J]. Journal of Political Philosophy. 2010, 17(01): 1-22.
- [4] Montanaro L. Self-authorized Representatives: Democratic Representation and Contemporary Politics [Z]. Vancouver BC: 2008.
- [5] 聂智琪. 代表理论的问题与挑战[Z]. 中国北京: 201390-102.
- [6] Rehfeld A. Towards a General Theory of Political Representation[J]. The Journal of Politics. 2006, 68(01): 21.
- [7] Robert W. Collective vs. Dyadic Representation in Congress[J]. American Political Science Review. 1978, 72(02).
- [8] 罗彬. 超越代表与选民关系的二元模式[J]. 国外理论动态. 2017(08): 74-84.
- [9] Dryzek J, Niemeyer S. Discursive Representation[J]. American Political Science Review. 2008, 102(04): 481.
- [10] 尹旦萍. 新农村建设公共政策的社会性别分析——兼论社会性别主流化的实现途径[J]. 妇女研究论丛. 2008(03): 5-11.
- [11] 滕尼斯 费迪南. 共同体与社会[M]. 北京: 商务印书馆, 1999: 64-76.

附 件

附件 调研组成员名单

调研主持人:

张树旺（华南理工大学公共管理学院教授，广东省社会治理研究中心特聘研究员）

调研参与人:

谢小兰（华南理工大学公共管理学院研究助理）

陈诗慧（华南理工大学公共管理学院研究助理）

李 想（华南理工大学公共管理学院研究助理）

孟 勋（共青团华南理工大学团委书记）