

Research on Public Participation Mechanism in Villagers' Self-Governance——Taking Z Village of Gansu as An Example

Kang Chang

Institute of Chinese Ideological and Cultural History, Hubei University, Wuhan, Hubei, 430062, China

Abstract

Building a well-off society in an all-round way and continuously developing grassroots democracy is an important part of developing socialist democratic politics with Chinese characteristics. The study of villager autonomy is conducive to the improvement and development of villager autonomy, and it can play a positive role in maintaining social stability, promoting rural economic development and rural grassroots democratic political construction. This paper selected Z village in Gansu Province as a case to explore the effects and problems that villagers' self-government has achieved along with economic development during the 40 years of reform and opening up. The study found that affected by various factors such as the level of economic development, traditional rural cultural concepts and the traditional pressure-type system of local governments, the villagers' self-government mechanism in the economically backward areas of the western region was empty, and the villagers' self-government participation mechanism was deformed.

Keywords

grassroots democracy; villager autonomy; public participation

村民自治中公众参与机制问题研究——以甘肃 Z 村为例

常康

湖北大学中国思想文化史研究所, 中国·湖北 武汉 430062

摘要

全面建成小康社会, 不断发展基层民主, 是发展中国特色社会主义民主政治的重要内容。对村民自治的研究有利于完善和发展村民自治, 对于维护社会稳定、促进农村经济发展和推动农村基层民主政治建设能发挥积极的作用。论文选取特选取甘肃省 Z 村作为个案, 探究村民自治在改革开放四十年当中伴随经济发展而取得的成效及问题。研究发现, 受经济发展水平、农村传统文化观念及地方政府传统压力型体制等各方面因素影响, 西部经济落后地区村民自治空洞, 村民自治公众参与机制畸形运转。

关键词

基层民主; 村民自治; 公众参与

1 引言

1.1 研究背景与意义

决胜全面建成小康社会, 实现中华民族伟大复兴的中国梦, 重点在于广大农村地区的小康, 让占有人口大多数的农民有获得感、幸福感、参与感, 共享社会发展成果。全面推进社会治理体系和治理能力现代化, 加强和创新社会治理, 建立共建共享的社会治理格局, 重点在于农村社会治理。根据 2010 年第六次人口普查统计数据显示, 总的人口 13.7 亿, 其中城镇人口为 6.6 亿, 占比 50.32%; 乡村人口为 6.8 亿, 占比 50.32%, 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报 (第 1 号)^[1]。农村人口占有很大部分比例, 因此农村、农民、农业问题在中国社会主义现代化建设、实现中华民族伟大复兴的

中国梦、全面实现小康社会战略布局中占有极其重要的作用。当前社会主要矛盾是人民日益增长对美好生活的向往和不平衡不充分发展之间的矛盾, 伴随着城市化进程的加快, 社会主义市场经济的发展, 社会发展水平呈现出城乡差异、东西差异。随着乡村振兴战略的实施, 广大农村地区, 特别是西部地区农村各项事业的发展成为重中之重。

因此, 从实践角度看, 对村民自治制度的完善, 不仅有利于社会主义民主政治建设, 也有利于农村各项事业的发展, 只有广大农民参与到基层民主政治活动中去, 才能更好地打赢脱贫攻坚战, 顺利地实施乡村振兴战略。发扬基层民主, 调动广大农民参与农村社会治理和经济发展, 有效化解各种社会矛盾, 推进社会主义和谐社会建设^[2]。从理论上, 不

断扩大基层民主, 拓宽民主参与, 完善村民自治制度, 保障广大农民的政治参与, 是发展社会主义民主政治的应有之义, 是社会主义的本质要求。衡量中国民主政治发展水平的关键指标是农村村民自治水平, 衡量国家治理能力和治理体系现代化成就关键在于农村治理水平, 公民在村民自治活动中的参与度真切反应中国民主政治建设程度的高低。

本课题选取西北地区的甘肃省镇原县 Z 村作为研究个案, 旨在通过对 Z 村村民自治发展中公众参与度情况做深入调查研究, 以此为个案, 探究出基层政府、村委会、村民三个主体如何协同运行村民自治, 各自的作用及不足有哪些。

1. 2 研究现状

对于村民自治研究主要围绕村民自治实现的有效性展开, 多数学者认为村民自治离理想状态还有很大的距离。例如, 有学者指出乡政府在一定程度上制约着乡村自治, “乡”“村”关系不清, 职责不明, 导致“行政权”与“自治权”错位, 村民不能抵制来自乡镇政府各种指令(房正宏, 2011), 在压力型体制下, 行政村村委会行政色彩浓厚, 村委会的行政职能往往会被推到极致, 自治能力弱(汤玉权, 徐勇, 2015)^[1]。王丽惠基于个案研究认为科层制、行政化的村级治理导致村庄治理者脱离村民, 形成“悬浮式”治理(王丽惠, 2015)。于建嵘认为村民自治权与乡镇行政权之间的冲突比较严重(于建嵘, 2010)^[4]。也有学者研究发现随着中央惠农政策的增多, 村干部手中掌握的可支配的资源比过去更多了, 干群关系也出现了新的表现形式(张晓山, 2016), 这严重影响着村民自治在新时期的发展。

村民自治中公众参与机制, 要搞清楚这个概念首先要清楚什么事公众参与。公众参与就是公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动, 公众参与是一个泛义上的概念, 包括投票、竞选、协商、听证公决等(俞可平, 2008)。村民自治中公众参与机制顾名思义就是指公众在自治活动中广泛参与影响自治效果的运行方式, 具体包括基层政府指导性参与、村委会运行成效以及村民对村公共事务参与度等内容。

对于村民自治中公众参与机制研究主要围绕地方政府、村委会、村民在村民自治中各自角色相互运行效能展开^[5]。例如, 有学者发现农村中的宗族势力仍在村民自治中发挥作用, 在农村社会中扮演重要角色, 主要表现为形成几个家族为了各自利益相互博弈(秦勃, 2010), 农村里大部分是几

个大家族共同生活而组成的共同体, 各家族在掌握资源差距过大的情况下, 不公平现象就产生了(陈雁, 2013)。对于地方政府, 有学者认为地方政府为了完成经济社会发展指标而采取各种措施控制村民委员会, 村干部成为主要完成政府任务的“准行政干部”(徐勇, 2005), 一些乡镇政府把村委会当成自己的下属机构, 习惯用传统命令式的指挥方式, 通过各种手段对村民自治进行干预与控制(董红, 2012)。

也有学者发现了民间组织对村委会为载体村民自治的有效补充, 认为村庄次级自治组织的培育是村民自治的重要生长点(阮云星, 张婧, 2009), 民间组织有效弥补村民委员会功能缺陷, 推动了村民自治的发展(王菲, 任中平, 2016)。农村社会经济水平也影响着自治水平, 经济水平高, 利益相关性强, 村民会更自愿参与村民自治(邓大才, 2014), 经济水平低会导致农村文化素质高的青壮年流出, 不便于自治活动展开(汤玉权, 徐勇, 2015)^[6]。

对于村民自治问题, 学者都从各个学科角度进行研究, 但主要以社会学为主。学者们大多通过对村民自治过程深入实践进行社会调查, 分析各个参与主体在当中的作用, 并提出建议。但大多局限于相关的某个问题或某个方面, 比较零散, 成果也相对分散缺乏全面系统的对各个参与主体进行研究分析。论文将通过深入调查集中于村民自治中公众参与运行进行研究, 并找出问题所在, 提出针对措施^[7]。

2 甘肃 Z 村背景资料

2. 1 Z 村基本情况

Z 村, 位于甘肃省镇原县西北部, 距县城 54 公里。镇原县历史悠久, 曾为原陕甘宁边区的一部分, 著名的革命老区, 属于国家级贫困县, 干旱半干旱气候类型, 年降水量 450 毫米左右。属于黄土高原地形区, 塬、梁、峁兼有, 沟壑纵横。

Z 村全村耕地面积为 6800 亩, 有 245 户人, 人口 1245 人, 男女比例为 100:110, 下辖 6 个自然村, 全村总产值 940 万元, 人均纯收入 2700 元, 没有村集体经济^[8]。Z 村是典型的传统农业村, 主要种植小麦、玉米、大豆等农作物, 农业种植和劳务输出是村民的主要收入来源。全村共有劳动力近 1000 人, 从事农业生产的劳动力 380 人左右, 占比 38%; 从事养殖业的有 75 人, 占比 7.5%; 外出务工的劳动人员 490 人, 占劳动力人数将近 50%; 其他行业(个体户等) 50 人, 占劳动力人数的 5%^[9]。由于该村自然环境差, 降水稀少, 发展种

植业经济不仅收益低,而且可能出现亏本经营,从事农业生产劳动人数逐年减少。加上很多新生代青少年外出求学,或直接在外工作,很少返乡,导致农村劳动力人数逐年减少。相反,外出务工成为很多人的第一选择,能够获得更高的劳动收入^[10]。Z村人口的文化素质自进入20世纪有了很大提高,据2017年末统计,高中以上文化程度有330人,大专及本科以上学历文化程度有125人。

Z村的村民委员会由主任、副主任、委员组成,由于全村人数在2000人以下,故设主任一人,副主任一人,委员兼文书一人,共3人组成村民委员会。村党支部人数相同,设支部书记一人,委员两人,名义上是对村委会起指导作用,负责本村公共事务处理,村基础设施建设,但实际上村民委员会和村党支部是两张牌子一套班子。村委会每届任期三年,可连任,但不是终身制,由村民选举产生。

2. Z村村民自治的基本情况及其机制

2.2.1 村民自治发展历程

1982年中国人大通过的《宪法》首次提出村民自治制度,并用国家根本大法的形式确立了村民委员会的合法性地位,确定了村民委员会是基层群众性自治组织基本单元。紧接着1983年,中共中央、国务院下发《关于政社分开建立乡政府的通知》,要求全中国逐步开始撤销人民公社建立乡镇政府,并在乡镇政府的指导下,以生产大队为基础设立村民委员会^[11]。开展建立村委员会试点工作,制定村民委员会组织章程。甘肃省于1984年通过省、市、县、乡镇等各级政府开展撤社建乡活动,并建立村民委员会。于是,Z村于1984年改生产大队为村委会,生产队大队长变为村委会主任,副大队长为村委会副主任。这时的村委会并不是由村民选举产生,而是由原生产大队过度而来,并由乡政府同意,换了一个牌子而已,这就组成了本村第一届村民委员会。1987年全国人大颁布《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,具体规定了村民委员会组织形式、产生及运作方式,规定村民委员会由村民直接选举产生,每届任期3年,可以连任,对村民负责,受村民监督,年满18周岁的村民都可以参与选举和被选举,依法被剥夺政治权利的人除外^[12]。村委会成员不属于公务员,不脱离农业生产,没有工资,但有地方政府发的生活补贴。乡政府对村委会起指导作用,不承担行政命令式任务,村党支部与村委会共同负责本村重大公共事务,村党支部对村委会日常工作

进行指导和监督村党支部是村的领导核心,对村民委员会起政治领导作用,对村委会工作提出建议并支持村委会工作。但是,在实际操作中两者是同一套班子,因此在论文研究中,不对两者逐个讨论,统称为村委会。另外,村两委的财务由乡党委和政府管理。1998年全国人大常委会修订《中华人民共和国村民委员会组织法》,特别强调基层政府不可过多干预村民自治权限内事务。至此,中国村民自治有了法律的保障,开始进入法制化阶段,此后国家不断出台各种保障村民自治运行的各种法律法规。

Z村的村民自治已经发展了三十多年了,随着国家出台各种保障村民自治制度运行的各种法律法规,甘肃省各级政府也作出很多规定,规范村民委员会选举和运行。按照村委会组织法规定的流程,村委会成员的产生先是由村小组选出代表组成村民代表大会,村民代表大会推举出候选人,经乡政府审核同意后交由村民代表大会投票选举。选举产生3人组成的村民委员会,再由村民委员会选出1名村主任,1名副主任,1名委员兼村文书。村党支部成员则由乡党委提名,再经村党员大会选举产生1名村党支部书记,2名委员。两委任期相同,三年一届,先产生村党支部,再进行村委会选举,乡政府进行宏观调控,最后实现两张牌子,一套班子,村支书同时是村委会主任。

2.2.2 Z村自治中公众参与的运行机制

(1)政府主导:基层乡镇政府作为最基层国家政权机关,依据村民自治相关法律法规的规定,对村民自治起指导作用。乡镇政府不作为村民自治组织上级机构,而是指导村委运行和发展,保障村民自治顺利运行。但在实际过程中,在压力型体制下,乡镇政府将Z村村委当成下级机构,习惯以行政命令代替指导的方式,以完成上级下达的各种任务指标。

(2)村委会组织:村委会作为村民自治组织,由村民选举产生,作为基层乡镇政府与村民之间的桥梁,代表村民管理协调本村公共事务,并对村民负责,受村民监督。Z村村委在村民自治过程中却受到乡镇政府的干预,名义上是村民自治组织,但实际上成为乡镇政府下属机构,工作内容多为乡镇政府下达的各种指标任务,自治活动受到很大的限制^[13]。

(3)村民参与:村民作为村民自治主体,有宪法及相关村民自治法律法规赋予的各种权利,依法选举产生村民委员会作为村民自治组织以行使自治权利。受限于经济发展水平、

受教育程度、传统观念等各种原因，Z村村民自治能力弱，自治水平低，参与村民自治活动积极性低。

2.2.3 Z村公众参与村民自治的成效分析

从第一届村委会成立到现在，Z村的村民自治制度取得了很大的进展，各项工作开展的井井有条，村民委员会的职能逐渐与村民的需求保持一致。广大村民的民主意识不断提高，参与村公共事务的能力与积极性都有所增强，自身能力也在多次民主活动参与中得到锻炼。

(1) 乡村基础设施建设也得益于村委会的组织而得到很大的发展。例如，2005年乡政府有乡村平整农田项目，村委会积极为本村争取到，但全村耕地类型中，大多数是坡地，家家都有坡地，而争取到的项目资金明显不够，还需要村民自筹部分资金。于是村委会给各自然村村长做工作，再让队长给各自自然村村民做工作，最后开动员大会向村民讲清这次项目的益处以及详细说明筹集到的资金花费细则公布，接受大家监督。经过一番努力，村民们才欣然接受了筹款提议，各家各户出动劳动力相互帮忙，才使得农田平整工程顺利进行。工程结束后，全村耕地中几乎没有坡地，全是大块平整的耕田，不仅方便耕作，而且还有利于土壤保墒，提高粮食产量。再如，Z村下辖的大庄自然村有一人在县政府工作，也有一个村委会副主任，副主任通过县政府工作的同村争取到了自来水进户工程。申请到项目后，由于水管道会占有有一些村民的耕地，而且自来水通了之后上水的电费怎么收缴，谁来收缴，蓄水池和水泵谁来维护等问题接踵而至。该副主任在村里也比较有声望，于是召集大庄自然村村民开会商量解决，最后终于达成一致方案。大庄自然村也成为全行政村第一个用上自来水的自然村。村里面有一些家庭矛盾也开始找村干部解决，而不是采取冷处理。村委会的设立，化解了许多民间纠纷，有效提高了农村治理水平，缓和了各种农村社会矛盾。

(2) 村民的民主意识也越来越高

在选举村委会和自然村村长时或者公共设施修建时村民开始参与其中，行使自身权利，尤其是在选举自然村村长，自然村公共事务决策活动中。由于关系切实利益、人数较少、表达利益诉求渠道通畅，而且对本自然村村民知根知底，所以每个人都比较上心。例如，Z村下辖六合梁自然村在2017年选举队长事件。时任队长常某已经当队长8年多了，在这8

年中，常某也算得上是尽心尽力，不仅配合村委会负责本自然村合作医疗、退耕还林补助、粮食直补、低保等惠农政策落实，还要负责向村民传达乡政府各种惠农政策，向村委会传达村民利益诉求等各种琐碎村务。另外，他还兼任村里的电工，负责逐家逐户收缴电费。但在任期内难免得罪人，加上在惠农政策方面经常倾向自己本家人。久而久之，引起部分村民的不满，原以为只要自己不放手就还会当村长。结果在开会时，对他不满的部分村民首先发难，进而其他村民也参与进来批判，最后的结果是村民重新选举新的队长。

(3) 村民委员会自身建设取得良好的成效

据离任村干部讲，在第一届村民委员会成立时，村里面读书人少，文明半文盲者居多。为了村委会工作顺利开展，第一届村委会班子就很注重物色村里的知识分子。乡政府在推进村民自治过程中对村干部的任职资格也将文化程度规定进去，这也和村委会对目标是一致的。从第二套班子开始，村委会组成成员三个人中有两个就是高中文化程度，另外一个文书是初中文化水平，那时候差不多是九十年代，从村里老支书那里得知，那时候全村读过高中的中青年只有五六人。由于村子偏僻、贫穷，那时候村民读个高中就已经很不错了，在村民眼中都是“先生”。到了第三套村委会班子组成时，三人都是高中文化水平。刚开始的村委会都是由乡政府主导搭建，并没有什么章程。随着中央到地方各级政府出台各种保障基层群众自治制度的规章制度，村委会也在乡政府指导下不断建立完善各种组织章程和村规民约，使得村委会运行有了制度规范，有章可循。

3 Z村自治中公众参与机制存在的问题及成因分析

3.1 村民自治中公众参与机制存在的问题

3.1.1 村委会行政色彩浓厚，自治能力弱

按照村组法及其他保障村民自治的相关法律法规，乡镇政府对村委会是指导、支持和帮助关系，不得干预村民自治范围内事情，两者之间并没有行政上下级关系，村民委员会由村民代表大会选举产生。村委会是村民自治组织，办理村公共事务，在乡镇政府与村民间起桥梁作用，不是地方行政机构。但在实际当中Z村村干部却成为乡政府下属，平时工作内容是乡政府下达的各种行政性事务，乡政府的“指导”角色转换为“领导”角色，村委会完全丧失了自治主动性。

村干部在落实工作时经常对村民说“乡政府要求这么做”“这是乡政府决定的，我们也没有办法”“乡政府开会说这个要在明天完成”等。在村委会选举上也受到乡政府的干预，一般选举的村干部都是乡政府所中意的。乡政府的对村委会的控制严重影响了村民自治的运行，弱化了村委会自治功能，由此侵害了村民的自治权利。在乡政府与村委会在工作中配合效率问题上，村干部纷纷表示没有什么配合，也没有什么主动性，大多情况下都依乡政府安排。

3.1.2 传统的宗族势力影响村民自治的运行

Z村和中国其他农村地区一样，主要由几家大姓家族构成，常、孙、惠三家为村里的大姓，还有朱、张、梁、罗等小姓家族。大姓家族户数多势力强，在村里资源较多，往往也有很高的话语权。在村委会选举中大姓家族的代表具有很强的优势，会赢得更多的选票，而小姓家族往往势单力薄，没什么说话权。经过调查发现，迄今为止，Z村的几届村委会成员大多是大姓家族选出的代表，在两套班子过渡交接时，上一届班子成员会优先推荐自己本家人进入村委会，至于接下来的投票选举就成了走形式了，毕竟他们“自己人”多^[4]。当村里有什么惠农政策时，村干部就会优先选择他们家族人或者他们自己所在的自然村，很少做到一碗水端平，本族人很顺利的占用更多的村公共资源。笔者通过走访调查，许多小姓村民表示对此很反感，但也没什么办法，只能听之任之。因此，在问及村委会的产生问题上，这部分村民表现出了很大的无奈，村民也讲了几件典型事例。例如，2015年乡里边有一个针对Z村养殖的扶贫项目，但提供资金有限，由于村委会主任姓孙，是孙寨自然村人，于是将这项扶贫专项资金全部投入孙寨，于是孙寨人利用这项资金开展养殖，获得了很大的收益。

3.1.3 村民自治内容空洞、各种规章制度流于形式

Z村虽然有保障村民参与自治活动的各种规章制度，但很少有实施过。按照规定，每年应召开村民代表大会一次，重大事项可召开村民大会，但实际上就没有村民代表大会三年才会开一次，而这也仅仅是为了选举村委会而召开的。据村主任讲，三年一次的村民代表大会是必须召开的，不仅是为了选举新一届村委会，而且还是乡里面统一组织的，在开会当天还会有包村干部下到村里现场监督，因此村委会比较重视，不敢马虎。笔者通过走访村民，得知几乎所有村民

都没有看到村委会有过村务公开，村重大事项也很少征求过村民意见或者召开村民代表大会讨论，都是村委会决定，只有涉及村公共设施修建需要劳动力时会召集村民代表开会分配劳动力，对于一些本村规章制度村民也不甚了解。村务公开，村民代表大会也不召开，没有渠道对村干部监督，村民的民主监督自然也无从谈起。

3.1.4 村民参与村民自治活动积极性低

村民自治，需要广大村民对村民自治活动的广泛参与，这也是衡量村民自治发展水平的一个重要尺度，没有广大村民的参与，村民自治就无从谈起。对于村民参与村民自治积极性问题，首访村干部都不愿谈及，据现任村支书讲，每三年一次的村民代表大会很难召开，因为来参加的村民很少，很难达到规定人数，一方面是因为农活多，更重要的原因是村民不愿意来，村民普遍对村民自治积极性不高。当问到村民参加村民代表大会或重大事项商议或表决等活动的频率时，几位村民回答的与村干部的如出一辙，都不怎么关注。而乡政府也深知这一困境，于是规定村委会选举时，设置流动票箱，由选举委员会安排两个人带着到没来参加大会的村民代笔家中去，毕竟选举村委会，选举人数要合法，这样村委会才能合法。当问及村民为什么不愿意参加村民代表大会时，多数村民表示，参加没什么用，浪费时间，选举村委会都是内定的，投票也是走个形式，还不如不去了呢。

3.2 Z村村民自治中公众参与机制存在问题的成因分析

3.2.1 乡政府过度集权及与村委会关系错位

在压力型体制下，乡政府作为最低一层国家行政机关只能将村委会握在手上里，将上级政府下达的各种行政任务分解到行政村。在村委会刚建立时期，计划生育、三提五统、退耕还林、农业税等各项行政职能有赖于村委会落实，长期以来，乡政府习惯性将村委会变成附属机构，以行政命令作为实施方式。及时现在国家废除了农村各项税费收缴，计划生育也放松了，但又出现新的行政任务，如各种脱贫攻坚惠农政策、社保、医保等政策，在各种经济社会发展指标压力下，地方政府必然利用手中掌握的各种政权资源控制住村委会，而村干部又不得不执行。在乡政府与村委会工作配合上，受访村干部表示“我们当然要全力配合乡政府了，哪有乡政府配合我们的”，在工作交涉问题上，向乡政府争取本村利益难，

而乡政府下达的任务又是必须执行的。乡政府掌握者村委会运行的人、财、物等社会治理资源，村干部又不得不遵从。另外，村财乡管，更进一步将村委会捆绑住。

3.2.2 传统治理模式根深蒂固

中国农村过去长期处于封建社会治理模式，习惯于别动接受管理，缺乏主动参与意识。传统农村中，一个村子基本上由一个有血缘关系的家族主导，由家族治理族内村民，所有人生产生活不能危害到家族利益，将光宗耀祖作为自己的追求。在现代化的村民自治模式中，家族理念依旧影响着乡村治理，当选为村干部后自然要时刻不忘本族利益。人民公社时期集体劳动，吃大锅饭，村还比较在乎集体，在乎公社事务，包产到户后又回到一家一户生产生活模式，Z村也没有集体经济，缺乏培养参与集体事务理念的条件。受传统的家庭本位观念的影响，大家对家庭之外的事情觉得无关紧要，反正没有利害关系，家里的地不会少也不会多，因而对村民自治活动表现出冷漠，以至于很少参与或者不参与。

3.2.3 广大村民民主法制理念淡薄

甘肃省镇原县作为国家级贫困县，经济水平落后，Z村更是首当其冲。经济基础决定上层建筑，村民参与村民自治需要物质基础作保障，考虑如何满足基本生活需求时候参与政治活动就显得多余了，况且参与村民自治活动还会妨碍农业生产生活，人们更多关心的是经济问题，而不是政治问题。在推行义务教育之前，读书对于经济贫困的农村家庭来说简直是太奢侈了，不仅交付各种学习费用，与此同时还会减少家庭劳动力，多一张嘴就要多一双手，读书所付出的代价太高了。Z村绝大多数三十五岁以上中青年小学都没读满，文盲半文盲者居多，缺少参与农村公共事务的能力。村民整体文化水平低，深受传统政治文化影响，重人治、轻法治，认为参政议政都是当官人的事情，与小老百姓无关，及时参与其中也起不了什么作用，主动参与意识薄弱，服从意识却很强。笔者通过查阅Z村历年参加村委会选举的村民代表大会会议记录时发现到会人数勉强过半，不过现任村委会主任坦言，就这数据里面还有水分，实际到会人数远没有这么“多”，都是为了应付上面检查而“加工”的数据。很多村民表示，参加村民代表大会没什么用，村干部都是内定的，参会投票只是走个形式而已。这种心态严重妨碍了村民自治的运行，何为民主？何为法治？何为自治？这些对很多村民来说都显

得很空洞，很多村民不知道什么是村民自治，不知道民主权利对自己来说是什么，犹如镜中花水中月，以至于对村民自治没有参与热情。受访村干部也表示，村民的政治参与水平不高。

4 结语

村民自治作为基层群众自治组织，是村民参与社会主义民主政治生活、履行民主权利最重要最直接的民主活动。论文选取甘肃省Z村作为个案探究中国村民自治落实现状并探索出有效完善措施，虽然中国幅员辽阔，东西部经济发展水平差距大，政治水平也相应有所差距，但个人认为这个个案至少能够反映出中国西部经济落后的农村地区村民自治的发展水平。通过对Z村村民自治发展现状的实证分析，可以得出以下结论：

村民自治的有效运行有赖于地方政府、村民委员会和广大村民等参与主体的协调配合，缺少任何一方或有一方履行不力都会使村民自治活动受到损害。

经济落后的地区村民自治发展水平受到很大的限制，主要表现为村民普遍文化水平低，民主法治观念淡薄，对村民自治参与缺乏热情，没有民主传统。

在村民自治活动中，在压力性体制下，乡镇政府习惯于把村委会当做下属机构，以行政命令的方式规定村委会应该做什么、不应该做什么，村委会失去自治能力。村民自治的顺利发展也需要地方政府放权，转变政府职能、改进政府管理方式、处理好村委会之间的关系等。

参考文献

- [1] 房正宏. 村民自治的困境与现实路径 [J]. 华中师范大学学报 (人文社会科学版), 2011(05):23-28.
- [2] 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(06):62-68.
- [3] 王丽惠. 控制的自治: 村级治理半行政化的形成机制与内在困境——以城乡一体化为背景的问题讨论 [J]. 中国农村观察, 2015(02):57-68+96.
- [4] 于建嵘. 村民自治: 价值和困境——兼论《中华人民共和国村民委员会组织法》的修改 [J]. 学习与探索, 2010(04):73-76.
- [5] 张晓山. 农村基层治理结构: 现状、问题与展望 [J]. 求索, 2016(07):4-11.

- [6] 俞可平,贾西津.中国公民参与——案例与模式[M].北京:社会科学文献出版社,2008: 代序 1-2.
- [7] 秦勃.村民自治、宗族博弈与村庄选举困局——一个湘南村庄选举失败的实践逻辑[J].中国农村观察,2010(06):86-94.
- [8] 陈雁.村民自治政策下的公民参与研究[J].法制与社会,2013(07):210-211.
- [9] 董红.当代中国村民自治问题研究[D].西北农林科技大学,2012.
- [10] 阮云星,张婧.村民自治的内源性组织资源何以可能——浙东“刘老会”个案的政治人类学研究[J].社会学研究,2009(03):112-138+244-245.
- [11] 王菲,任中平.农村基层治理的现实困境与改进路径[J].山西大同大学学报(社会科学版),2016(01):9-13.
- [12] 邓大才.村民自治有效实现的条件研究——从村民自治的社会基础视角来考察[J].政治学研究,2014(06):71-83.
- [13] 汤玉权,徐勇.回归自治:村民自治的新发展与新问题[J].社会学研究,2015(06):62-68.
- [14] 曹玉红.甘肃省靖远县A村村民自治现状调研报告[J].农业开发与装备,2018(01):37-38.