

发达地区农村外来人口村庄民主治理融入研究

——以江苏省常熟市蒋巷镇村为分析案例

徐舒宁

(扬州大学 马克思主学院, 江苏 扬州 225002)

【摘要】: 聚焦发达地区农村外来人口村庄民主治理融入现状, 从外来人口是否融入村庄、融入的内容、深度、频度、效度、载体六个方面开展实证分析, 深入剖析外来人口参与村庄治理深度有限、频度过低、效度不足、载体缺乏等方面的不足及原因, 提出从融入平台的搭建、融入技能的锻造、融入通道的建立和融入氛围的营造四个方面入手, 构建全民共建共享的精细化村级治理格局。

【关键词】: 基层治理; 人口流动; 融入研究

【中图分类号】: F320.3 **【文献标识码】**: A

中国巨大的农村人口决定了中国现代化过程中农村人口流动的长期性。中国的现代史, 是农村人口不断从传统农业流向城市和发达地区农村从事第二、三产业的历史。《国家新型城镇化规划(2014~2020年)》指出, 中国城镇化快速发展, 大量农业转移人口难以融入城市社会, 市民化进程滞后。愈发频繁的人口流动, 不断分化的社会结构, 日益多元的利益需求, 使得过去“粗放式”的社会管理模式面临着全新挑战。

党的十八届五中全会强调, 推进社会治理精细化, 构建“全民共建共享的社会治理格局”, 这是探索实现中国社会治理现代化的指导思想和实践路径。村庄是流动人口生活的落脚点, 对于人口流动下的村庄民主治理, 既要顾全村庄共同体的稳定与发展, 也要针对外来人口的特殊需求为外来人口融入本村民主治理提供个性化服务。

本文聚焦发达地区农村外来人口村庄民主治理融入现状, 从外来人口是否融入村庄、融入的内容、深度、频度、效度、载体六个方面开展实证分析, 运用深入访谈与观察、实地调研、抽样问卷调研和文本分析的方法, 剖析村庄治理存在的不足及原因, 提出相应的政策建议, 以期为我国创新基层民主治理提供有益的借鉴。

1 蒋巷镇村村情与外来人口分析

1.1 蒋巷镇村村况常熟市尚湖镇蒋巷镇村, 紧邻“中国十大服装批发市场”之一——常熟招商城。近

收稿日期: 2019-02-15

作者简介: 徐舒宁(1994—), 女, 江苏常熟人, 扬州大学马克思主义学院研究生, 主要研究方向: 乡村治理。

年来,蒋巷镇村鼓励企业、村民积极利用电子商务创业、就业,将传统的服装纺织产业与电子商务紧密结合,形成以龙头电商企业带动农户的发展局面,获 2016 年“中国淘宝村”称号。村庄现有厂房租赁面积 7051.84m²,集体土地租赁 28209m²,收入主要来源于厂房出租,集体土地租赁,土地流转以及菜场发包等方面,现有厂房租赁面积 7051.84m²,集体土地租赁 28209m²,三年来村级可用财力累积达到 362 万元。发达的经济,可观的收入,吸引了大量外来人口,带来了巨大的社会效益,提供了大量的就业机会。登记在册的外来人口超 6000 人,是本村人口的 2 倍。蒋巷镇村是一个十分典型的“人口流入村庄”。

1.2 蒋巷镇村外来人口状况在江苏省常熟市蒋巷镇村主要采用了抽样问卷调查与访谈两个实证研究方法,在面向外来人口的问卷调查中,共随机发放问卷 100 份,其中无效问卷 11 份,最终收回有效问卷 89 份,符合问卷调查的有效性;访谈对象涉及村委会主任、警务人员、小型电商负责人、服装工人,访谈总人数 20 人。通过调研,初步掌握该村外来人口状况,共有以下几个特点。

1.2.1 以中青年女性为主。随着传统服装行业与电商行业的发展,越来越多的女性外来人口在发达地区实现就业,中青年女性成为外来人口的主力。调研中,女性 48 人,占 53.9%,男性 41 人,占 46.1%;其中,18 岁以下占 10.1%,18~25 岁占 19.1%,26~35 岁占 28.1%,36~45 岁占 22.5%,45 岁以上共占 31.5%。访谈中,电商企业负责人刘某向笔者介绍,他们现在共有 20 多位女性员工,负责淘宝接单、跟进、售后等工作,实行三班 8 小时工作制,实行岗前培训。电商行业比传统服装行业流动性高,工资稳定,成为女性外来人口就业的“香馍馍”。

1.2.2 流动规模和数量越来越小。随着新型城镇化的快速推进和江苏“南北挂钩合作”的不断深化,苏北经济快速崛起,南北差距不断缩小。难以融入发达城市,无法满足自身发展,尤其是子女无法享受发达城市教育资源,苏北城市外来人口开始选择回乡发展。2016 年前后蒋巷镇村登记在册的外来人口约 6000 余人,是本地村民总数的两倍;2018 年蒋巷镇村外来人口数量有所下降,外来人口登记数量在 5000 人左右,其中徐州、连云港等苏北城市外来人口数量减幅明显。

1.2.3 由长期流动向短期流动转变。在农村人口流动初期,流动具有短期性,农民在农闲时打工,农忙时务农;发展至中期,常年外出打工开始代替季节性外出打工,成为农村劳动力流动的新势;目前,留守儿童与教育问题日益严峻,而常熟市现行的严格的“积分入学”政策使得外来人口子女的教育问题堪忧。为了给子女提供更加稳定的教育环境,越来越多的中青年外来人口开始由长期流动向短期流动转变,从省际流动向省内流动转变,外出打工和家庭教育两不误。

2 外来人口融入村庄治理现状的实证分析

村庄是流动人口生活的落脚点。一方面,村庄是服务外来人口,帮助其更好融入城市社区的切入口;另一方面,流动人口对村庄民主治理本身提出了新的挑战,促使其不断创新、完善村庄民主治理体制。结合调研实际,笔者将从外来人口是否融入村庄、融入的内容、深度、频度、效度、载体六个方面开展实证分析,进一步探究外来人口融入村庄治理现状。

2.1 外来人口很难融入发达地区村庄发达的经济为村庄提供了巨大的经济分层空间,在以个体私营经济为主体的蒋巷镇村,分层既体现在本村村民与村民之间,也体现在本村村民与外来人口之间。一方面,经营失败或者无力经营个体私营经济且缺乏固定工作的本村村民与外来人口共同竞争村里的就业机会,使得本村村民与外来人口在一定程度构成了“相矛盾”、“相互竞争”的关系;另一方面,发达地区村庄占有大量集体经济资源,本村村民对资源的“占有欲”与外来人口融入之后新“村庄共同体”构建的矛盾,使得外来人口很难融入发达地区村庄。这不仅影响了村庄的建设与发展,也不利于外来人口融入当地社会。

在调查中，88.8%的外来人口在本村工作生活中曾受到不同程度的歧视，90%的外来人口缺乏固定的工资报酬与稳定的社会保障，87.5%的外来人口缺乏稳定的住房保障。现行制度政策和“本地人”的“歧视”，自身民主意识的薄弱，参与民主治理动力的不足，使得外来人口“内忧外困”，很难融入发达地区村庄治理。

2.2 融入的内容为了保障农村村民实行自治，发展农村基层民主，维护村民合法权益，促进社会主义新农村建设，村庄民主治理遵循《中华人民共和国村民委员会组织法》，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。

2.2.1 民主选举。蒋巷镇村的民主选举采用“一票直选”制度，通过选举委员会召开选民大会，村民按照各自意愿，直接投票选举。《村民委员会组织法》指出，“户籍不在本村，在本村居住一年以上，本人申请参加选举，并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民。”调研中，户籍制度与外来人口参与本地选举登记、确认手续的繁琐，76.4%的外来人口表示“没参加过本地选举”，参与选举却没有特别的感觉占4.5%，仅仅是因为害怕不投会带来打击报复而参加选举的占4.5%，觉得浪费时间的占9%，因为选举是自己权利的占14.6%。外来人口参与民主选举的热情不高，参与度低。

2.2.2 民主决策。外来人口参与民主决策的方式主要以向村委会投诉或反映问题为主，决策方式单一，决策效果有限，难以维护自身利益。调研中，当自己的合法利益无法得到维护时，20.2%的人表示“将报复侵犯者”，这种“极端化”的参与方式对民主治理和村庄稳定危害巨大。此外，经常参加村务决策的占14.6%，偶尔参加的占64%，从来不参与的占21.3%；其中，68.5%的人选择直接去村委会表达自己的看法，14.6%的人选择通过网络参与，16.9%的人表示基本不参加，89人中无一人选择参与村委会组织的决策会议。外来人口参与民主决策仅仅停留于建议层面，事务性参与、决策型参与和政治参与不足。

2.2.3 民主监督。民主监督由村民会议或者村民代表会议在村民中推选产生的村务监督委员会监督为主，村民监督为辅进行民主监督。实际上，村民会议与村民代表会议中外来人口代表严重缺乏，外来人口只能通过自发监督，直接去村委会诉说来行使自己的监督权，而这种监督往往是“事后”监督。调研中，认为村委会认真考虑“自己的建议”的仅占18.0%，不大注意的占38.2%，根本不予理睬的占28.1%，没试过的占15.7%，外来人口的监督权无法得到切实的保障。

2.2.4 民主管理。外来人口主要通过电视和网络关心政府事务，通过“自己管理自己”和参加村庄基层文化等方式参与民主管理。调研中，50.6%的人愿意参加并经常参加基层文化活动，70%以上的人对村庄基本社会保障项目、生态环境、生态治理工作持大体满意态度，82.0%愿意且积极保护村庄卫生，80%愿意自觉保护村庄安全。外来人口参与本村民主管理的“愿望高”，“行动少”，外来人口民主管理以自发性为基础，缺乏规范化引导。

2.3 融入的深度外来人口融入民主治理的深度有限。民主选举是农村基层民主政治建设的核心内容，尽管相关法律法规明确规定了外来人口的民主选举权，然而实际操作中这项“核心权力”却无法得到切实保障。如果外来人口的民主选举权尚不能得到保障，那么其他三项权利又该如何落实？调研中，几乎所有的受访者无法准确说出自己参与的较为具体的民主治理活动，甚至有24.7%的人表示“没听说过《村民委员会组织法》”，7.9%的人表示“没听说过‘村民自治’这个概念”。缺少积极正确的宣传与引导，外来人口参与村庄治理更多的是停留在基层文化活动和公共资源共享上，缺乏对民主治理正确的认识与参与，缺乏真正意义上的民主治理。

2.4 融入的频度外来人口融入民主治理的频度过低。据调研，76.4%的外来人口没参加过本地民主选举，外来人口参与民主选举率低；经常参与民主决策的占14.6%，偶尔参与的占64.0%，从来不参加的占

21.3%；经常参与民主监督的占 30.3%，偶尔参与的占 56.2%，从来不参加的占 13.5%；就公共服务与设施的使用而言，从来不去的占 33.7%，一个月去几次的占 29.2%，每天都去的仅占 2.2%；就基层文化活动参与而言，愿意且经常参加的占 50.6%，愿意却不能参加占 15.7%，不愿意参加的占 33.7%。访谈中，卫生服务站、居民学校等与村民日常生活紧密联系的公共服务成为外来人口最为频繁的融入点，而对于村庄共同体建设的参与严重不足，融入的频度过低。

2.5 融入的效度外来人口融入民主治理的效度不足。《村民委员会组织法》中的规定中关于村民自治“应然”状态和理想模式并没有普遍出现在现实中，“理性设计的文本遭遇了实施上的困难”。除了非户籍迁入型流动人口民主选举权名存实亡，在调研中，85.4%的受调者认为自己可以按照自己的意愿选出好干部，但面对“如果您认为村委会干部不公正，您会用什么方式表达您的意见”问题时，36%的人选择什么也不说，38.2%的人认为说了“他们也不大注意”，28.1%的人表示“根本不予理睬”，外来人口无法按照“制度”参与村庄治理，他们的民主权益得不到保护，参与效度是极低的。

2.6 融入的载体外来人口融入民主治理的载体缺乏。外来人口主要通过电视和网络关心政府事务，通过参加村庄基层文化活动等方式参与民主管理，以向村委会投诉或反映问题为主来表达自己的治理诉求，缺乏融入治理的载体，参与村庄治理的空间较为狭窄，参与村庄治理的方式比较有限。尽管村庄设置了村民会议、村民代表会议、村民监督委员会、民主议事厅等民主治理平台，但是缺乏对外来人口的宣传与引导，缺乏外来人口意见反馈制度和外来人口利益代表机制。“开放空间”议事厅等民主协商平台虚设，议事厅中外来人口所占比例低，甚至没有，外来人口参与村庄治理障碍重重。

3 外来人口融入村庄治理问题及其原因分析

3.1 外来人口融入村庄治理存在的问题改革开放以后，基层民主政治围绕“村民自治”和“居民自治”，取得了巨大的成就，也暴露出不少问题：村委会服务功能弱化、乡村关系“过度自治化”和“附属行政化”、村党组织干预村民自治组织、村民自治缺少经验或工作不平衡问题、村民文化水平低、民主素养差、村民自治的社会法治环境差问题。在调查中，人口流动背景下的蒋巷镇村民自治同样存在问题：外来人口参与的深度较浅、范围有限；参与有限，频度过低；法治建设薄弱，效度不足；参与渠道较窄，载体缺乏，难以很好地融入村庄民主治理。

3.2 外来人口融入村庄治理问题的原因分析据调研，愿意与本村村民和平共处，共同建设本村并积极融入的占 71.9%，愿意却有阻碍的占 28.1%；其中，认为语言、观念、生活方式等的不同是融入障碍的占 75.5%，认为是村庄排外心理较强的占 50.6%，认为是无法取得本村户籍占 38.2%，其他原因占 15.7%。结合调研实际，本文将从国家政府、外来人口自身、村庄本身三个方面进行原因探究。

3.2.1 国家政府层面的原因。

（1）二元户籍制度。国家户籍制度具有“双二元性”结构，即由户籍地不同而形成的“内外之分”和由户籍类型不同而形成的“城乡之别”。二元户籍制度成为影响外来人口融入村庄治理的一大原因。一是“内外之分”使“外地人”虽处于“本地”，却难以像“本地人”平等地参与村庄的民主治理；二是外来人口的流动性使得外来人口无暇参与民主治理，90%的外来人口主要集中在家庭服装作坊、小型电商、菜市场等次级劳动市场，缺乏固定的工资报酬、稳定的社会保障与住房保障，87.5%的外来人口居住在“三合一”建筑里，存在安全隐患。

（2）民主治理的法治建设薄弱。村庄缺乏对外来人口必要的法治宣传与法治教育，缺乏良好的法治氛

围。外来人口参与民主治理缺乏必要的法治保障,《村委会组织法》的“理性设计”在实际操作中遭遇困难,操作性不强。该法明确外来常住人口的民主选举权利,村民委员会应该严格落实政策,从宣传、资格登记、资格认定、公示的每一环都应该把“外来人口”纳入考虑。而在访谈中,大多数外来人口甚至连本村开展了选举工作都不知情,更不知道自己的选举权在户籍地还是居住地,更何谈履行自己的选举权。

(3) 现行“积分入学”政策的缺陷。“积分入学”政策是常熟市现行“新市民积分管理”的一部分,75.3%的外来人口知道该政策,28.1%的外来人口参与了“加分项”“社会贡献”,积极争取成为“新市民”。教育是青壮年外来人口最为重视的问题,因此此政策在一定程度上成了外来人口融入本地的“导向”,而政策本身的“功利性”使得参与变的“功利性”。访谈中,“流水琴川”义工团的义工刘某告诉笔者,什么加分做什么,导致大量的外来人口争先抢夺志愿服务名额,异化了志愿服务本身。比如,义务献血加分,很多稀有血型的外来人口一过间隔期就去献血,血库真正有需求时,常常找不到符合条件的熊猫血。

3.2.2 外来人口自身的原因。

(1) 参与民主治理的动力不强。外来人口无法拥有本地户籍,在本地的工作与生活停留在矛盾窘困的“体制之外”,社会地位低下,对村庄缺乏认同感、归属感、缺乏主人翁意识,“难以产生现代意义上的公民政治参与。”访谈中,大多数外来人口以一种“过客心态”看待村庄治理,将个人利益与村庄利益割裂开来,将自己天然地置身于村庄之外,不认可自己是村庄的一份子,缺乏村庄共同体意识,法治意识、主体意识薄弱。

(2) 参与民主治理的能力不强。调研中,大部分外来人口文化程度较低,小学以下的占15.7%,小学学历占31.5%,初中学历占25.8%,高中或中专占18%,大专及以上学历占9%。外来人口的文化素质有待提高。另外,外来人口缺乏对民主治理的认识,法治意识、主体意识薄弱,缺乏参与民主治理的能力。在实际调研中,外来人口对《村委会组织法》知之甚少,非常了解《村委会组织法》的人数仅占15.7%、知道一些的占18%,听说过的占41.6%,没听说过的占24.7%。

3.2.3 村庄本身接纳程度与政策安排。

(1) “重管理轻服务”的管制型模式。村庄将“外来人口”当作村庄治理的“负担”,而非共同治理的“伙伴”,往往采取“重管理轻服务”的错误管制型模式。访谈中,为了解决外来人口安全、占地、卫生等诸多问题,村庄对外来人口实行了“严格管理”,投入大量财力物力人力,制定《管理办法》,签订承诺书、告知书,发放整改通知书,严格整顿,定期检查。强硬的管理模式增加了治理成本,却常常治标不治本,甚至激化了本村村民与外来人口间的矛盾。这归根结底是服务意识的薄弱,党、政府、村委会和村庄其他利益相关者缺乏良性互动,行政主导色彩浓重。在调研中,仅有9%的外来人口知道“党员志愿服务站”和“村民议事厅”的存在,1.1%去过“党员自愿服务站”和“村民议事厅”,服务站与议事厅对外来人口几乎形同虚设。

(2) 村民对外来人口的排斥心理。“人口流入村庄一般占有大量的集体经济资源,从物质上将村民与村集体联系起来,成为建构村庄共同体意识的一个重要方面。本村村民对集体经济资源的“占有欲”与外来人口融入之后新“村庄共同体”构建的矛盾,使得村民对外来人口存在较大的排斥心理。访谈中,村委会成员徐某给笔者粗略地算了一本账,为了解决外来人口的如厕问题,村庄全面推行改厕工程,对全村约260只公共农户小厕所进行了标准化改造,累计投入30余万元。实际使用中,由于有的外来人口不注重公厕卫生,公厕及公厕周边的村庄卫生费用巨大,年平均支出40多万元,大部分村民认为,这是用“我们”的钱帮“别人”做事。

4 外来人口融入村庄治理的新型路径构建

对于人口流动下的村庄民主治理，既要顾全村庄共同体的稳定与发展，也要针对外来人口的特殊需求为外来人口融入本村民主治理提供个性化服务。为了完善人口流动背景下村级民主治理体系，为我国基层民主治理的创新提供有益的借鉴，本文尝试提出如下几点建议。

4.1 融入平台的搭建搭建行之有效的融入平台，有利于拓宽外来人口参与民主治理的空间。结合调研实际，具体可以从三方面入手：一是消除制度性障碍，深入推进以当前新户籍制度改革为突破口的城乡一体化发展，切实保障外来人口的平等参与权，消除外来人口参与的身份歧视。二是完善《新市民积分管理政策》。现行的积分管理政策将“外来人口”当作一个“独立的人”，而忽视了“外来人口”的落脚点——村庄与社区，将基层民主活动纳入积分考核办法，提高外来人口参与民主治理动力。三是鼓励社会组织的发展，通过提高外来人口参与当地社会组织的频度与效度，进而提高其参与本村民主治理的频度与效度，发挥社会组织在政府和外来人口、本地人口与外来人口之间的纽带作用。

4.2 融入技能的锻造提高外来人口参与的“动力”，也要有参与的“能力”。结合调研实际，具体可以从三方面入手：一是积极构建新的“村庄共同体”，接纳外来人口“共建共享”村庄福利，把外来人口的利益和村庄利益有机结合起来，让外来人口意识到参与村庄民主治理是为了维护自己的利益，进而以主人翁的姿态参与到民主治理中。二是加大对外来人口的知识培训、就业培训、法治意识培养力度，提高外来人口的法治意识、自身素质和就业技能，帮助外来人口自觉、有序地参与村庄治理活动。三是要正确引导外来人口的利益诉求，针对他们的特殊需求为其提供个性化服务，发展“共建共享”理念，不断提升外来人口参与村庄民主治理的效能感和认同感。

4.3 融入通道的建立建立稳定的融入通道，有利于保障外来人口的民主参与深度与效度。结合调研实际，具体可以从三方面入手：一是加强法治建设，完善、落实村委会组织法等法律法规，明确外来人口在村庄民主自治中的主体地位、权利和义务，让其参与村庄治理更加合法化与制度化。二是完善“自治共治”的民主治理体系：建立外来人口意见反馈制度，健全外来人口利益代表机制，合理设置村民议事中外来人口代表比例，完善“开放空间”议事厅等民主协商平台，制定完整的协商程序、内容和方法。三是充分利用网络技术，通过村庄微信、微博、官网等载体，加强村务管理的透明度与外来人口意见交流力度，方便外来人口更好地实行民主监督。

4.4 融入氛围的营造营造友好、开放、平等、包容、共享村庄文化氛围，有利于外来人口更好地融入民主治理和村庄生活。结合调研实际，具体可以从三方面入手：一是发挥村委会的团结凝聚作用，引导本村村民友好、包容地接纳外来人口，建立新老村民之间开放、平等的关系，加强外来人口参与民主治理的意愿与热情；二是加强村庄法治建设和民主建设，营造健康的民主治理氛围，提高外来人口参与村庄民主治理的合法性；二是完善便民性公共服务，通过丰富多彩的活动和项目吸引外来人口参与，促进外来人口与本地人口的交流，增强外来人口对村庄的归属感。

5 结语

徐勇先生曾用“治理性困境”来阐述农村人口流动对乡村治理的影响。他指出：农村人口流动的流出造成了农村社会“有流动无发展”，乡村结构“有流动无突破”，乡村秩序“有流动无安宁”的困境。笔者认为，人口流入村同样面临着“治理性困境”：一是农村社会“有发展无共享”，外来人口共建村庄，却无法共享村庄；二是乡村结构“有流动无迁徙”，二元户籍制度使得外来人口融入村庄有着严重的制度性障碍，他们能在流动中获得较高的报酬，却很难彻底改变自己的知识与观念；三是乡村秩序“有流动无

安定”，人口流动不仅冲击着流出地的秩序，也冲击着流入地的秩序，且比流出地的情况更为复杂。本文聚焦发达地区农村外来人口村庄民主治理融入现状，剖析人口流动背景下发达地区村庄民主治理存在的缺陷、原因，提出应从融入平台的搭建、融入技能的锻造、融入通道的建立和融入氛围的营造四个方面入手，加快外来人口融入流入地的民主治理，以期为我国创新基层民主治理提供有益的借鉴。

参考文献

- [1]俞可平.论国家治理现代化[M].北京：社会科学文献出版社，2014.
- [2]徐勇，徐增阳.流动中的乡村治理[M].北京：中国社会科学出版社，2003.
- [3]戴玉琴.村民自治的政治文化基础——苏北农村个案分析[M].北京：社会科学文献出版社。2007.
- [4]陈家刚.基层治理[M].北京：中央编译出版社，2015.
- [5]贺雪峰.论人口流动对村级治理的影响[J].学海，2002（1）.[6]贺雪峰.农民行动逻辑与乡村治理的区域差异[J].开放时代，2007（1）.
- [7]陈家刚.基层治理：转型发展的逻辑与路径[J].学习与探索，2015（2）.
- [8]彭向刚.我国村民自治存在的问题与对策探讨[J].吉林大学社会科学学报，2001（1）.
- [9]杨菊华.中国流动人口的社会融入研究[J].中国社会科学，2015（2）.
- [10]杨爱杰，李强.包容性发展理念下社会基层治理的创新策略[J].学术论坛，2012（9）.
- [11]邵德兴.城市外来人口政治参与：现实障碍与对策思考[J].南京社会科学，2005（3）.
- [12]郑振宇.着力引导外来人口参与社区治理[N].光明日报，2016-07-11.
- [13]贺雪峰，何包钢.民主化村级治理的两种类型——村集体经济状况对村民自治的影响[J].中国农村观察，2002（6）.
- [14]季建林，戚小倩.十“重”十“轻”：当前我国社会管理创新建设中的误区分析[J]中州学刊，2011（6）.
- [15]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（2）.