激活社会细胞 创新社会管理 推动创先争优

——河南中牟县家庭联户代表制的实践与思考

□中央党校基层农村社会管理创新课题组

基层是社会的细胞，是产生社会矛盾的“源头”，其各种社会管理创新的经验和做法往往具有探索性、更为具体。有效疏导和化解社会矛盾，实现基层群众的有序参与，更多地依赖于基层社会管理的创新。

中央党校课题组到河南中牟县调研当地的家庭联户代表制的实践，认为该制度是基层社会管理创新的探索，也是当地“创先争优”活动开展的新形式，具有重要的启示和借鉴意义。

激活社会细胞，搭建以联户代表为基本要素的多元治理结构

以家庭为本位，建立联户代表参与制

现代社会，社会管理主体呈现多元化的趋势，建立多元化的治理结构正是时代发展的必然，也是保持社会稳定，实现人民权益的必然要求。

改革开放以后，随着家庭联户承包责任制的实行，农村的生产方式转变为“统分结合”。“统”的一面是农村的集体经济组织的生产经营，“分”的一面则是农民以家庭为单位的生产经营。对于农民来说，这个时候，家庭不仅是一个生活单位，而且也是一种生产单位。这就使家庭作为最基本的单位参与社会管理工作具有了基础条件。

在实施统分结合的经营时，多数农村以分为主，即以家庭为单位，各自为战，分散经营。这种分产为户的做法，造成了农户之间、农户与政府之间的联系松散，这种状况使农村处于一盘散沙的状态。相当部分的家庭长期游离于组织之外，对农村的公共事务和公益事业缺乏积极性，实际上游离于社会管理之外。

在新形势下，如何将村民组织起来，尤其是将散沙般的农村家庭通过一种有效机制聚拢起来，使其能够参与到社会管理工作中来，成为社会治理主体的一部分，也是农村社会管理创新中需要解决的重大问题。

其一，2004 年以来，河南中牟县从基础的家庭开始，先从每一个家庭（农户）中推选一名 18 岁以上的家庭成员作为家庭代表，代表全家参与村组事务的管理、决策和监督。此为其一。其二，再根据自愿的原则，每 10～15 个家庭（农户）采取划片或自由结合的形式，组成一个联户体，推选出一个联户代表。村委会干部和村民组长不得为联户代表。联户代表代表联户家庭，参与村组事务的民主管理、民主决策、民主监督。其三，以建制村（行政村、村委会）为单位，全体联户代表每月召开一次会议。作为村级最高的权力机构，由全体联户代表参加的联户代表会议审议表决村内重大事项。联户代表大会相当于村民代表大会，是村级最高权力机构。其四，以村民小组为单位，组建村民小组委员会（以下简称组委会），由该组联户代表与村民小组组长一起组成组委会，共同管理村民小组重大事务，对村民小组的财务收支、款物发放、土地分包转让等事务，进行民主决策和监督。其五，召开联户代表会议（以下简称联代会），选举成立村民监督委员会，按 10:1 的比例，从联户代表中选举出村务监督员，组成村民监督委员会（以下简称监委会），作为联户代表会议的常设机构，对村委会的工作进行全面监督。

通过上述的制度创新，以家庭为基础，以联户代表为核心，形成了村民组组委会、联户代表全体会议、村民监督委员会的三级会议构架，将农村松散的、弱势的家庭聚拢起来，行使对村组事务的决策权、管理权，对村组干部的监督权。村组干部通过组委会、联代会、监委会接受群众质询、倾听群众诉求。随着农村家庭联户代表制的推行，逐渐形成村支部领导、村联代会决策、村委会执行落实、监委会负责监督的工作体制，这种对村组公共权力合理分解、相互制约相互协调的工作机制，正是农村社会管理创新的一种新形式，对进一步加强农村社会管理创新工作具有一定的启示意义。

家庭联户代表参与制的价值不亚于家庭联户承包责任制

联户承包制以包产到户的形式把生产经营权建立在家庭之上，而联户代表制则把基层群众自治权以家庭为基础，建立在家庭之外。前者的特点在于分，就是农民实行分户经营，这样就把过去组织化的整体分化为个体。个体经济上有活力，但对于组织化的制度来说，却是软弱无力的。家庭联户代表制的特点在于合力分权，即通过集合原本分散的家庭力量，实现从权力原本集中的村组干部手中分权。在合的方面就是村民以多层级推选的方式选举家庭代表、联户代表、村民监督员，通过这些选举出来的非权力精英人物，将分散化的村民组织起来，将各个家庭突出出来。作为家庭联合的一种方式，联户代表制以家庭为基础，照顾到家庭（农户）是我国农村基本的经济细胞和社会组织结构，把家庭纳入到制度化的有序参与当中，让每家每户出一个代表，参与村组的公共事务。这种制度，联户不是否定或者把家产结构、家族本位完全破坏，而是更加强调家庭的基础地位，具有创新性。在合的基础上，才会从权力原本集中的村组干部手中分权，实现权力的平衡分配。

家庭联户代表参与制是以家庭为单位的基层治理民主形式，激发了农民参与的积极性。这是农村经济体制改革后，在政治层面、社会管理层面上进行的制度性改革。特别是在社会流动、农村经济社会大转型的背景下，这一制度有效地避免基层群众权利“悬空”。可以想见，家庭联户代表制与家庭联户承包责任制将共同驱动广大农村经济发展、政治民主，从而达到社会的和谐与稳定。

第一，以家庭为基础，以联户代表制为依托，建立起权力精英、非权力精英、普通村民等不同主体间的多元参与、多方合作与协商的伙伴关系，通过对公共事务的民主决策、民主管理、民主监督的多领域、多层次参与，形成合作型治理新格局。

当代社会管理的重要特点之一，就是分权、放权，多元参与管理社会事务。联户代表制度，是与我国基层民主法律制度所体现的基本精神一致的，不仅权力的来源合法，而且具有可操作性，又体现出当代社会管理的特点，形成农村基层政权合作型治理新格局，所以它具有重要的价值与生命力。

第二，开拓了新的公共生活空间和公共舆论空间。

以联户代表为基本要素的组委会、联代会、监委会是在现有的村民委员会组织法的法律框架之内，生成新的公共生活空间、公共舆论空间。在这种公共空间中，联代会能够对村组干部、联户代表形成较强的舆论监督，同时，强化了村民的公民意识，使“原子化”的村民有了村庄的身份意识，也形成了有利于农村和谐社会建设的团队意识和集体精神。

第三，探索社会管理新模式，联户代表制度构建了一个层层授权、无缝链接的村治新模式。

通过家庭代表、联户代表、监督员这样的层层授权机制，在现行的镇、村、组三级管理的基础上，进一步延伸基层治理的管理链条，使村级管理纵向到底、横向到边，形成“镇一村一组一联户代表一家庭代表”、“上下联动与贯通”、有序连接的紧密型管理方式，从而实现层层联动的“无断层、无缝隙”的村治模式。这一管理制度的创新，时时处处体现着民主自治的精神，很有可能是未来乡村社会重组的可行模式。

第四，搭建了村民有序参与村组公共事务的平台和实践载体。

解决农村管理的重要问题之一，就是有序参与问题。而联户代表制度实现了从村民的个体参与到组织化的有序参与的转换。也就是说，基层的社会管理从每个家庭的有序参与开始，让农村民主真正的落在实处，并具有牢固基础。通过这一平台，村民的参与权、知情权、监督权、决策权得到落实，民意表达的渠道得以畅通。家庭成员推选家庭代表，家庭代表推选联户代表，联户代表推选村民监督员，村民监督员再推选社会法官，即推选处理村民纠纷的具有准法官属性的专职和兼职工作人员。通过层层推选、层层授权的过程，使村民、家庭成为农村基层治理的参与者，实质是成为社会管理的参与者。

第五，这一制度创新为非权力精英提供了制度化的参与平台，实现了单项性的选举民主到系统性、综合性治理民主的转换。

相比于有的地区只是在选举、决策、管理、监督某一两个环节创新，河南中牟县的家庭联户代表制是一个整体性、系统性创新，是一种实现合作型治理的好机制。这种机制，能够调动各方面的积极性，使农村的社会管理工作，立足于自治，展现新时期的特点，符合现代社会管理要求，也符合我国现行政治制度。

除了上面几点创新之外，联户代表制还是以下几种运行机制的集中表现：一是联户代表制是一种多层级政治问责体制。有了家庭代表，每个家庭就有了参与村务的直接责任人；有了联户代表，每个联户体就有了参与村组事务的直接责任人。二是联户代表制是一种社会矛盾调处机制。家庭是农村社会中最基本的利益单元，农村中出现了利益矛盾与利益冲突，也主要是体现在家庭之间的利益冲突。以家庭为基础的联户代表制度，真正地强调了家庭的作用，突出了家庭的基础地位，这对化解矛盾与利益冲突非常有益。三是联户代表制是一种主流民意的汇集机制，通过这种制度提供了一个平台，汇集主流民意，将基层群众的意见与建议准确完整地反应出来。四是联户代表制是一种民主权利的保障机制，它为民主权利的实现提供了现实的可操作性。五是联户代表制是一种基层民主的有序参与机制，是一种村民民主权利的实现机制。

借助联户代表制，推动社会管理创新

我们认为河南中牟县的做法是在党委的统一领导下，统一部署，经过几年时间，逐渐展开的。在实际效果上，推动了社会管理创新。

多层级授权机制确保了基层群众的利益诉求得以表达

河南中牟县家庭联户代表制的实施主体主要是通过家庭代表、联户代表、监督员等多层级授权产生的各层代表，来行使村庄治理的决策与管理。农村的利益主体是多层次的，其中最基层的当属家庭，特别是目前我国的家庭联产承包制使家庭成为最小的利益单元，家庭之上更高层次或者更大范围的是村民小组。在家庭联产承包制的实施下，土地等集体财产是以村民小组为单位集体所有，土地款、补偿金等也是以村民小组为单位分配发放的。联户代表与村民组长组成组委会，对村民组的财务收支、款物发放、土地分包实行集体决策。除此之外，还有行政村一级的利益单元，即村委会一级。联代会则是在村民委员会一级发挥作用的。很显然，这种形式以间接民主为主，同时也结合了一定形式的直接民主实践，是中国式代表制民主在农村的重要实践活动。

这种代表制民主，通过多层级授权机制建立起来，确保了基层群众的利益诉求得以表达。从这个角度来说，它又是重要的社会管理创新形式，因为社会管理包含了如何建立民众的利益诉求表达机制。所以说，该制度实质也是村民委员会组织法在实践操作层面上的具体化。

建立健全了利益协调、矛盾调处的协调机制

我国大部分地区现行的农村组织结构是一个把矛盾逐渐上交的体制，而中牟县的联户代表制度则是一个把基层矛盾通过会议表决、逐级下移的体制。每家出一个代表，每十个代表出一个联户代表，每十个联户代表出一个村民监督员。这种组织设计，可以将村民的利益诉求通过设计的渠道反映出来。在具体操作过程中，组委会通过召开会议，收集民意，及时准确地向村委会提出意见和建议，做到小事不出组，大事不出村。乡镇政府的政务要求也可以通过这一组织渠道下达，从而实现乡村之间的良性互动。按照当地的说法，这种制度保证了村民有话能找到地方说，有理能找到地方讲，不用看哪个人的脸色，不用顾虑怕得罪谁。

这样，村中的矛盾可以通过这种制度得以疏解。该制度实质起到了利益协调、矛盾调处的协调作用，它为村级治理搭建了一个利益博弈和合作的平台，为派系和家庭的利益冲突和利益调处搭建了一个可坦诚交流的平台。通过这种平台，使家庭和派系的利益予以规范和调适。

社会法官与社会法庭确保了基层群众的权益保障得以实现

在社会转型期，大量的社会矛盾出现。许多矛盾纠纷以案件形式直接进入诉讼，法院实际上已经从解决纠纷的最后一道防线，变成了最前沿。2009 年 8 月，中牟县探索新的社会力量参与化解社会矛盾的社会管理新途径，成立社会法庭。具体做法以白沙镇为例，白沙镇从全镇各村的监督委员会成员中推选出 24 名社会法官，再从 24 名社会法官中产生 4 名常任社会法官，其余 20 名为非常任社会法官。4 名常任法官具体负责社会法庭的日常工作。

社会法庭是人民法院主导下的群众自治性社会组织，社会性、群众性、自主性、自治性是其鲜明特点，它的实质是服务于家庭联户代表制度的。由于选任的社会法官都是在当地生活多年的有威信的人员，同时，他们不仅解决纠纷的经验丰富，而且对当地情况都比较熟悉，甚至对发生的争议都很清楚，能够及时在村民家门口将各类纠纷化解掉，使双方达成的协议能够及时得到履行。另外，他们还经常参与村务政务管理，对各类纠纷能及时与当地部门沟通和反馈，便于问题快速解决。通过社会法庭，一大批矛盾纠纷和信访案件，得以解决。一些村民发生纠纷后主动找社会法庭请求解决，逐渐形成了有问题和矛盾就找社会法官的纠纷解决机制和小事不出村、大事不出乡镇的矛盾化解机制。

社会法官是一种新型的社会管理创新形式，在实践中具有可操作性，也非常管用，能及时解决很多纠纷，化解诸多矛盾。但是，对于社会法官、社会法庭，还需要进一步探讨，这包括如何明确社会法庭的定位、合理界定社会法庭的职能职责，如何与现行的司法制度相衔接。它不同于国家层面的法官，如何界定其地位、职能，如何严格社会法官的选任标准和程序，如何进一步规范纠纷来源、受理方式、调解和评判方式，等等，这些问题伴随当地社会法官、社会法庭这一创新形式，需要进一步探讨。当前我国社会管理创新，必然面临很多突破，如果创新的形式在实践中有生命力，能解决现实问题，就需要国家层面的相关理论研究的跟进，需要国家层面相关制度甚至体制的更新与发展。

开设“村治在线”网络平台，促进了社会管理公开、透明

“村治在线”是一套以农村基层管理电子化和信息化为目标的软件系统，于 2009 年 11 月在河南中牟县白沙镇正式开通。“村治在线”包括镇村两级网络平台，2012 年元月 1 日，该网站已经更名为“阳光村务网”，并在全县进行推广。村级网络平台上设立了三委成员、三级代表情况、三会实录、村治新闻、村治政策、电子投诉、在线调查、最新公告等十个栏目。据了解，由专人负责每月定期把联代会、监委会会议及各组委会会议的会议内容及财务状况在网上公布，便于村民随时查阅、了解当地的政策与财务等重大事务。另外，还在镇综合办事大厅设立了触摸屏，通过触摸屏可即时查询并追踪各种补偿款发放、联代会召开等的具体情况，并可在线表达自己的意见和建议。

这套系统的价值在于创造了一个更为自由、顺畅的公共话语空间，使村民或者其他对该镇农村治理感兴趣的网民，有了一个公开、透明讨论，进行观点交锋的平台。“村治在线”是家庭联户代表制度的内容之一，它有助于联户代表制度的顺畅运作。因为，信息的公开与沟通，才是制度发挥作用的必备要件之一。同时，家庭联户代表制度也是一种社会管理创新，它在农村创建了信息共享模式、互动监督模式，有利于村民更好地表达心声，发挥意见领袖的作用，从而更好地落实村民的知情权、监督权。“村治在线”的创新之处在于通过网络公开，把社会监督、舆论监督的力量引入了乡村社会之中，无形中增加了当地民众对村庄公共权力监督的力量。

借助联户代表制，推动创先争优

借助联户代表制，有利于形成创先争优的主流民意

在进行创先争优过程中，可以通过联代会对党员进行民意测验，也可以对党支部各党小组进行创先的评估。具体来说，在实际操作中就是召开联代会，按照“报名—演说—咨询—答辩—测评”的程序，对所有符合选举条件并有意参选的“争优”个体和“创先”集体（“创先”集体由农村党小组的负责人负责）进行民意测验。这样做的好处，一方面，可以让广大群众通过村联代会的平台酝酿形成主流民意；另一方面，也可以让每位候选人，不管是创先的个体，还是争优的集体，根据测评结果正确认识自己的民意基础。

可见，联户代表制度是非常灵活的，在社会管理中，可以发挥多方面的作用。

一些党员通过选举成为联户代表，成为社会管理和创先争优的积极实践者

中牟县实行家庭联户代表制后，大家都竞相想成为联户代表，很多共产党员通过群众的推选成为联户代表、监督员、社会法官，他们都能起到表率作用。这样，通过联户代表制度，客观地实现了党内基层民主与基层人民民主的良性互动。

实际上，家庭联户代表制度不仅仅使一些党员通过选举成为联户代表，成为社会管理和创先争优的积极实践者，而且村党支部也注重把优秀的联户代表通过培训培养成为共产党员。也就是说，家庭联户代表制度起到了把优秀的共产党员通过选举培养成为家庭联户代表的作用，同时也有助于把优秀的家庭联户代表通过培训培养成为共产党员，这种双培养的措施，有助于不断巩固和加强党在基层的执政基础。

成立联村党委，建立健全农村党组织合纵连横的运行机制

中牟县提出了建立联村党委的设想，目的是通过强弱村联合、大小村挂靠、好差村互补的方式，有效化解弱村小村无人办事、无力办事、无章理事的问题，通过这种创新形式，努力探索强弱村之间的党建联姻、经济联合、共同发展的可行性。实践证明，当地的探索卓有成效，非常有价值。通过这种整合，不仅起到强村帮助弱村的作用，同时，借助家庭联户代表制度，将群众自治权与农村党组织的政治领导权有机地结合起来，使当地的创先争优活动也更具有坚实的群众基础。

进一步完善联户代表制度的理论思考

直接民主与间接民主有机结合

现代公民权体现在个人权利的兴起，特别是公民权利的直接行使上。在基层治理中，公民个人的直接参与，显得更为必要。家庭联户代表制度具有一定的意义，也有一定的价值，但是，很显然，家庭联户代表制主要通过家庭代表、联户代表、监督员来发挥这一制度的优越性，这种制度设计与现代公民“一人一票式”的直接参与有一定的距离。所以，深化家庭联户代表制，就需要探索家庭代表与家庭成员的关系、联户代表与家庭代表的关系、监督员与联户代表的多重授权机制，使这一机制既反映联户体、行政村的公共利益，又同时兼顾家庭成员（公民）的个人利益。

村民代表会议与联代会的有机结合

根据村民委员会组织法的规定，村民会议是行政村（建制村）范围内最高的权力机关，有权决定本村最为重大的事情，比如，选举产生村委会班子成员。在村民会议闭会期间，经授权，村民代表会议可以决定村里的一些重要事项。联户代表制对原来的村民代表会议，进行了创造性的转化。正确处理家庭联户代表会议与村民代表会议的关系，不仅是一个法律问题，也是一个理论问题。

从事物的性质来看，家庭联户代表受推选产生他的选举人（家庭代表）的委托，也即联户代表必须代表他所联系的联户，即代表相应各家庭的利益。而村民代表则是一种自由委托，既虽然由村民按一定比例选举产生，但一旦选举产生之后，村民代表则往往会站在比家庭，甚至比村民小组更高一级的层面，来考虑村里的事务如何决策、村里的利益如何分配。换句话说，联代会与村民代表会议的区别在于，联户代表对联户的家庭代表负责，是联户的政治权利、经济利益的明确代言人。而村民代表则没有这样直接的授权机制。因此，从授权关系方面，联户代表与推选他的家庭代表之间权力授受关系非常明确。而村民代表则不同，村民代表虽然由村民按一定比例选举产生，但他并不是代表村里某一小组、或某一群进一步完善家庭联户代表制，就必须充分利用现有的法律框架下的村民代表会议，将村民代表会议与联代会有效地结合起来。无论是村民代表，还是联户代表，都是一定比例的农户农民的利益代言人，以村民代表和联户代表为基本要素组成村级决策机构—村民代表会议和联代会，无疑既有利于下情上达，维护广大村民的权益，也有利于上情下达，贯彻落实各级党委政府的政策措施。

所以，如何让联代会与村民代表会议有效结合起来，这是需要解决的问题。目前，从法律层面，两者还不能完全画等号，对此，需要从国家层面深入考虑。既要法理上站在制高点，又要切实可操作，具有实用价值。当前，对村民委员会组织法作广义上的解释，也许是最为符合实际的。

正确处理“内三会”与“外三会”的关系

中牟县联户代表制度在组织机构上，可以划分为“内三会”和“外三会”，所谓“内三会”，是指组委会、联代会、监委会；所谓“外三会”，是指农村支委会、村民会议（村民代表会议）、村委会。如何处理“内三会”与“外三会”的关系，将是今后中牟县的家庭联户代表制深化发展必须解决的问题。

社会管理创新与基层民主的完善

中牟县的联户代表制度，是一种社会管理创新的形式，同时，创新后的制度，实质上对村级基层民主的完善与自治，起到了积极作用，也在客观上达到了推进民主的效果。所以，当今的社会管理创新往往是与民主问题联系在一起。实质上，当代社会管理的特点包含着民主协商的因素。比如：打造服务型政府，政府服务的顾客倾向；政府向市民社会开放公共物品和服务的生产与供给；中介组织日益介入公共服务的生产和分配；公域与私域的界限变得日益模糊，政府与私营企业组织合作提供公共服务；政府利用私营企业的管理技术和方法来改善公共行政内部运作；以及强调公众参与、权力下放、责任明确，等等。因此，社会管理创新需要先从观念上改变，从观念上创新，这样，随后的制度创新才会有存在的土壤。随后的技术、方法层面的创新，才会真正地得到认可和重视，而不是昙花一现。通过创新让好的制度得到认可和发展，从而保持社会稳定，推进整个社会的进步与发展，才是社会管理创新的目的所在。

（课题组组长：郝时晋 成员：李京峄 张晓玲 丁后盾 张琳 崔新芳 赵棋山 李亚云 肖立辉 王勇任立 吴新华 周炳成 屈建领）