《学术界》(月刊)
总第218期,2016.7
ACADEMICS
No.7 Jul. 2016

我国村民自治制度的检视与构建〔*〕

○ 胡皓然
(西南政法大学　行政法学院,重庆　401120)

〔摘　要〕1998年《村民委员会组织法》颁布至今,我国在发展基层民主,实现村民自治方面取得了长足进展。近年来,该法的预设目标和实施路径与我国三十年来乡村发展所形成的新格局格不相入。考察乡里制度的起源、变迁到村民自治的形成、发展等不同阶段的嬗迭过程,并结合我国法律、行政法规等规范性文件的制度分析,我国乡村治理中存在村委会定位矛盾、角色失衡、基层政权过度干涉等诸多弊端。对此,一部以全面规范村民自治为主要内容的自治法亟待制定,可以从厘清自治的范围,复位村民的个体自治,转变治理模式等方面进行努力,从而促进村民自治制度的创新和全面发展,以实现国家治理体系和治理能力现代化的战略目标。

〔关键词〕乡里制度;村民自治;村民委员会;权利理念;社会治理

一、引　言

中国传统的国家形态是上层的官僚主义与底层的自由放任治理实践的结合。我国历朝历代都以发展农业为立国兴邦之本,乡村治理同样经历了艰难而复杂的嬗变过程。近年来,村民自治以其内在的价值和力量在实践中为自己开辟道路,“失落的自治”显现出新的生机与活力。[1]中共十八届三中、四中全会聚焦基层治理,2016年中央一号文件提出“创新和完善乡村治理机制”,“探索村民

作者简介:胡皓然,西南政法大学行政法学院在读博士研究生,研究方向:行政法学。

〔*〕本文系重庆市2015年度研究生科研创新项目“国家治理结构视阈下的村民自治制度研究”(YKC201501087)、西南政法大学2014年度研究生科研创新计划项目“国家治理结构现代化视野下的村民自治制度研究”(XZYJS2014021)阶段性成果和西南政法大学2014年度宪行学科研究生学术研究资助项目。

自治有效实现形式”。当前我国村民自治依然存在执行失范和制度短缺两大难题。重提村民自治的法律基础是什么？村民得以自治的条件如何实现？政府如何界定自己的角色以发挥治理效能的最大化？都是值得思考的问题。同时，追溯基层乡村自治的发展历程和运行路径，不仅可以对我国当下基层自治体系和法律制度构建作出有效回应，也成为当下国家治理研究中不可或缺的重要课题。

二、逻辑起点：村民自治制度的演变轨迹

（一）我国乡里制度的起源：皇权统治的巩固

我国的乡村组织制度源远流长，商周便出现了“里君”“族尹”乡里官吏。[2]《逸周书·尝麦》记载：“邑乃命百姓遂享于家，无思民疾，供百享，归祭闾率、里君，以为之资野。”到了西周，族群得以发展，衍生出“国”“野”之别，有了乡里社会的界定。[3]伴随礼法文明的进化和逐步完备，乡村组织制度在春秋战国时期初步形成，虽然沿袭了西周的“国野制”[4]，但也有它的独特创新之处：“乡”成为乡里组织的单位，什伍制[5]趋于成熟，乡间田野的元老权威悄然出现。至秦、汉两代，我国便出现了“县—乡—里”[6]的统治体系，这是当今“县（县级市）—乡（镇）—村”政权结构的原始形态和最初模型。秦汉由此也成为了封建君主专制下乡官制度建立和发展的鼎盛阶段。

隋唐的乡里制度发生了重大变革。乡官制向职役制的转变，造成了社会阶层结构的剧烈变化。基层乡官变为强制性差役义务，行政权力收缩至州县机构，乡的功能进一步弱化，里、村成为了乡里组织的重要层级。据《通典》，“大唐令，诸户以百户为里，五里为乡，四家为邻”。[7]可见，在唐代，村制正式以国家法令的形式成为了乡里组织的一级单位。至北宋中期，社会矛盾日益激烈，贫富差距持续扩大，宰相王安石主持变法，实施保甲制，“始联比其民以相保任，乃诏畿内之民，十家为一保。”[8]推行保甲制度，为北宋的户籍管理提供了支撑依据，同时通过“兵民一体”的服役方式巩固了军队国防建设，有效维护了无序混乱的社会治安，防奸警盗，可谓是一举多得。但保甲制同时削弱了乡里村民的自治色彩，使乡村完全沦为了统治者的治理工具，集权政治的掌心延伸到了最为基层的乡里，显现出传统封建专制主义的典型特征。

清代以降，乡里制度因袭旧制，并无创新，职役制仍然在乡间田野中扮演着重要角色。乡里组织的领袖地位江河日下，越发不受百姓的重视。一方面，乡里领袖作为统治工具而存在于上下阶层的夹缝之中，其功能日益狭窄，几近成为征收赋税和维护治安的机器。另一方面，乡里领袖腐败贪婪，攫取钱财，有称“箠楚列于堂下，小民畏一时之刑”。[9]

可见，经历了夏商周时期乡里制度的萌生，隋唐乡官制向职役制的转变，宋元保甲制度的建立，各个时代不同地域的治理方式和组织结构有所不同，但基于礼法文化的延续和制度的不断传承，乡里制度在国家政权建设和集权专制的维护中有着共同的特点。以土地役、兵役、赋税和户籍制度为中心来规制农民与国

家所产生的张力关系,用保甲制、职役制为主的乡里制度来维持国家的秩序运转和乡土权威,其制度本质在于维护皇权的统治和上层阶级的长治久安,而不在于谋求村民的安居乐业和春耕秋种;制度重点在于巩固基层乡官政权建设和农村社会资源的汲取,而不在于地缘血缘的适度保护和构建脱离专政的村民自治。

(二)村民自治制度的形成:阶级矛盾的缓和

当历史跨入19世纪40年代,鸦片战争让依旧实行"闭关锁国"陶醉于"天朝上国"的泱泱大国不堪一击。中国沿袭千年的乡里制度受到严重冲击,乡村社会结构也悄然发生变革。当目睹富足而专横跋扈的西洋强国和贫困潦倒、内忧外患的大清帝国后,那些心怀家国的中国士大夫掀起了"师夷长技以制夷"的洋务运动。光绪末年,政府倡行乡镇自治。宪政编查馆颁布《城镇乡地方自治章程》,对自治的含义、范围、选举人、被选举人等都做出了规定。"地方自治为立宪之根本,诚非首先开办不可。"[10]可见,清政府学习西洋,提倡地方自治,在当时的社会下有弥补官民关系、缓和阶级矛盾的积极意义。但是,清末"新政"除自强富国外,其实质是在"自治"的幌目掩盖下对基层人民的控制,巩固自身根基。

新中国成立后,村民基层治理并没有走向康庄大道,依然道路崎岖、步履蹒跚。旧中国遗留下来的土地分布极不均衡,农业生产依然传统而落后,农村经济也濒临崩溃的边缘。1950年的土地改革运动使地主和富农的土地被无偿没收,贫下中农被赋予赖以生存的田土,同时也成为了基层政权的主导力量。农村的土地改革便建立在这样的权力回收之中,"土改"和"建政"在国家权力巩固与资源重组二者中得到了有机统一。农民的赋地和地主富农的有效管制,既得到了民心,也守卫了新政权。在此基础上,一方面是农民生产资料的急剧增长,一方面是落后的生产工具供不应求,于是国家鼓励基于自愿互利的原则实行各种形式的生产互助,这便是人民公社的雏形。

通过改革,"政社合一"的人民公社制彻底颠覆了农村基层结构和权力体系,国家将政权建设下放至乡村田野的每一个角落。1958年,全国上下掀起了风靡一时的农田水利等"大跃进"运动,对公社组织、社员的行动、生活进行了统一的管理[11]。《中共中央关于在农村建立人民公社问题的决议》中规定了人民公社的组织规模,以乡社为主,实行四社合一(即农业生产、供销、信贷、手工业合作社)与"政社合一"。公社实行集中领导,分级管理,既管生产,也管政权,还管社员日常。人民公社制度的管理模式,虽然对国家的工业化优先发展战略、"三农"改造、基层政权控制等方面带来益处,但它毕竟超越了社会历史发展必须经历的阶段性要求,生产力发展水平、物质生活水平、政治文化思想水平都难以符合当时农村发展实际,最后反而抑制了农民生产的主动性和累积财富的创造力。尤其在"文革"时期,干群关系高度紧张,党内民主生活已然脱离正常轨道,上层建筑领域的民主政治与法制建设遭受了严重破坏,百姓的民主权利更是遭到破坏和践踏。

(三)村民自治制度的成熟:国家与乡村的互动

人民的饥饿推动着体制的突破,农民自我创造的家庭联产承包责任制便应运而生。1978 年,安徽省凤阳县小岗生产队的 18 户农民冲破了人民公社制度的藩篱,首创“包产到户”,取得了良好反响。各地也竞相模仿,一场以生产经营权为主要内容的经济体制改革便在全国蔓延开来。1978 年中共十一届三中全会后,全国上下更是以经济建设为中心,以发展生产力为总目标,掀起了一场改革热潮。中共中央 1982 年批转《全国农村工作会议纪要》中指出农村基层组织队伍涣散,处于瘫痪状态,亟需予以重视。[12] 原有的经济体制虽已失灵,但农民生产发展的强烈需求依然存在,基层社会正如饥似渴地期待一种新制度来满足当前的举步维艰。于是再次以农民自发创造的村民委员会制度诞生了,我国第一个村民委员会是广西宜州市屏南乡合寨村村民委员会。原生产队成立村民委员会,召开全村住户代表大会,投票选举出村民委员会成员。村民委员会主要负责全村公共事务,订立村规民约。随后,村委会的功能逐渐扩大到政治、经济、文化、礼俗等多方面,以自治为特征的民间基层治理性质也逐渐彰显出来。

合寨村村民委员会制度受到了中央政府的高度重视,在多次考察了该村的实际运行状况后,慎重决定在全国普遍开展。于是,1982 年《宪法》首次历史性地将村民委员会制度写入了法律文本中,规定了村民委员会的性质为基层群众性自治组织。[13] 从此,我国农村基层治理体制发生了系列重大变革,国家基层组织的行政职能与经济职能得到了有机分离。1987 年,第六届全国人大常委会以宪法为依据,以十三大精神为指导,颁布了《村民委员会组织法(试行)》,对村委会的性质、组成、职责、选举等都作出了详细规定,其中明确指出乡镇政府与村委会的关系是指导与协助,而不是领导与被领导。曾经实行了二十余年以政府控制为主要特征的人民公社制度被乡村自治体制所替代,它的出台在引领村委会的组织建设和自治活动走向法治化、制度化的同时,也为村民自治权利的保障奠定了良好的法律基础。1998 年,第九届全国人民代表大会常务委员会通过了《村民委员会组织法》(以下简称《村组法》),同时也成为了新中国历史上第一部正式的全国性村级自治法律。

从远古乡里制度的源初到村民自治制度的萌生、发展和逐步丰富、完善,中央政府、地方基层、农民群众三股力量并驾齐驱,休戚与共,成为基层治理体系不断推进和革新的砥柱中流。中共十八届三中全会在《中共中央关于全面深化改革的若干重大问题的决定》中提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的新理念。中共十八届四中全会从法治国家、法治政府、法治社会的全新高度出发,在推进依法治国的顶层设计和战略部署中,特别提出“推进基层治理法治化”的新任务新目标,可以说,“从统治、管理到治理,言辞微变之下涌动的,是一场国家、社会、公民从着眼于对立对抗到侧重于交互联动再到致力于合作共赢善治的思想革命;是一个改革、发展、稳定从避免两败俱伤的负和博弈、严格限缩此消彼长的零和博弈再到追求和谐互惠的正和博弈的伟大尝试。”[14] 在社会治理创新的潮流推动下,农村基层更应当善于将各种层次、各种范畴、各种形式的民

主自治方式有机结合,广泛调动村民参与到国家治理能力和治理体系现代化建设中,培养治理主体间的相互性、主动性和创造性。

三、制度检视:我国村民自治的立法缺陷

从远古科层的乡里制度到现今的民主治理体系,我国不同时代不同地域复杂及多样的治理结构和治理方式可谓是一波三折。总的来说,我国农村基层治理正从强权渗透的对抗对立迈向“还权于民”的合作共赢阶段。特别是 1998 年《村组法》颁布至今,我国在发展基层民主,实现村民自治方面取得了长足进展,但是,许多新的问题也接踵而至,该法的预设目标和实施路径与我国三十年来乡村发展及所形成的新格局不相适应,较难促进基层自治的治理效果。我国现行《宪法》规定了村民委员会是基层群众性自治组织,[15]《村组法》第 2 条规定了村民委员会实行民主选举和民主管理。[16]第 5 条指出“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助”。可见,作为我国基层群众性自治组织的村民委员会,其核心为自治,既不是政府部门,也不隶属于任何政府机构(派出机构)和下属机关。其次,乡镇政府与村民委员会的关系不是领导与被领导,而是指导、支持与帮助。即村民委员会在行使职权时应当完全脱离于乡镇政府的干预,实施全面而自由的自治。但伴随国家法律、行政法规、规章和规范性文件对村民委员会职能的进一步规定和细化,不难看出法律层面存在的矛盾和诸多弊端。

(一)村委会职权的行政化引发承载事务的超限

全面分析各省市的《村组法》实施办法等地方性法规,不难发现,对于村民委员会的职权往往被扩充和强化,承载的村务超限。其立法的预设目标与我国《宪法》和基本法的顶层设计并不一致。以 2013 年修订的《重庆市实施〈村组法〉办法》为例,该法第 16 条罗列了村民委员会的主要职责,主要包括文化教育、土地资源、经济发展、法治宣传等共十三项。包括:“召集村民及村民代表会议;执行村民会议和村民代表会议的决定,编制本村经济社会发展规划;支持本村合作经济;依法管理本村所属土地和其他自然资源”等。

从法律文本可知,并没有与村内公共事务和公益事业中的“自治”直接相关的规定,相反,更类似国家治理过程中行政部门依法实施职权履行职责的一般表述。作为专章规定村民委员会职责的条款,如果能将村民委员会自治的重要特征彰显其中,便更能达到组织法的法律效能。此外,全国各省市《村组法》实施办法,也普遍存在这一现象,问题甚至更为严重。例如福建省《实施〈村组法〉办法》(2012)第 4 条规定,村民委员会可以接受乡、民族乡、镇的人民政府的委托办理有关行政管理事务。黑龙江省《村民委员会选举办法》第 4 条规定,村民委员会的选举工作由市(行署)、县(市、区)、自治县、乡(镇)、民族乡(镇)人民政府负责组织实施。四川省《村民委员会选举条例》(2003 年)(现行有效)第 5 条规定,村民委员会的换届选举由省人民政府统一部署,省以下各级人民政府组织

实施,等等。我国基本法明确规定村民委员会的选举工作应由村民自我管理和依法开展,实行的制度为民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。部分地方法规将其确定为由政府机关统一部署和组织实施,显然是不妥的。此外,村民委员会作为村民自治组织,开展的是属于本村公共事务的自治活动,即使与地方政府间的工作衔接也是指导与被指导、支持与帮助,部分地方性法规将其规定为可以接受地方政府的委托办理相关行政事务,显然与一般政府机构的性质和职能定位如出一辙了。

(二)地方政府的权力越位导致村委会自治功能的衰退

其次,分析各地地方政府规章以及规范性文件,也同样出现了对村民委员会性质定位不准和政府权力越位的现象。如唐山市《村民委员会选举暂行规定》(2000)第5条规定,市、县(市、区)乡(镇)要建立专门的选举工作机构,负责组织村委会的选举工作。哈尔滨市《村民委员会组织条例》规定,村民委员会兴办公益事业,需要从村民中筹集经费的,要经过乡(镇)人民政府的审查批准。《许昌市人民政府关于印发许昌市消防安全责任制实施办法的通知》中,规定了村民委员会应当履行的消防安全职责,并作为行政管理的相对方加以监督,等等。特别是在地方一级的规范性文件中,村民委员会更是被赋予了各种职能,已然脱离了“四自”(自我管理、自我服务、自我教育、自我监督)原则,领导与被领导的关系尤为突出。居民委员会作为基层群众自治组织,其自治权力的实现不应当受到基层政权的干扰和阻碍,否则,全面而自由的自治属性将无从实现。而地方政府在实际操作中普遍将村委会作为行政部门对待,村委会在很大程度上也变为了乡镇政府的“打工者”和管理村民的“二政府”,村民自治逐渐从“当家人”变为政府行政管理的“代理人”。[17]可见,不论从地方规章还是其他规范性文件中都能发现,大量的制度设计依旧将村委会的性质模糊定义为地方政府的下属机构,服务于政府治理环节中的迫切需求。国家的顶层设计往往也就在下位法的配套实施中出现了偏差,导致了村委会自治功能的严重退化。

(三)行政规章的授权失范促使村委会事务的冗杂

纵观国务院行政法规、部门规章,村民委员会事务面广冗杂,涉及政府部门繁多,存在授权失范的现象。根据文本分析,现有国家统计局、工商行政管理总局、公安部、民政部、农业部、国家邮政局、国家卫生和计划生育委员会、国家文物局、中国保险监督委员会、住房和城乡建设部、人力资源和社会保障部、中国人民银行等十余个国务院部门、直属机构和直属事业单位。通过行政法规和部门规章的有关规定,村委会依旧需要参与政府部门日常工作的开展,处于配合甚至隶属于其国家机构开展行政工作的尴尬境界。例如公安部治安处罚中拘留人的担保,刑法中公安机关监外执行与假释,教育部文盲的扫除,价格法中村委会对物价的社会监督。村民委员会作为社会自治组织,被授权参与到行政管理工作中有一定的合法性和正当性。但这样的授权也只能通过法律法规依据严格的程序设立。我国《立法法》明确规定了规章在没有法律和国务院行政法规、决定、命

令的依据下,不能随意减损法人和其他组织的权利,增加其义务的规范。如此众多的国务院部门、直属机构甚至直属事业单位在行政规章和规范性文件中轻易设置村民委员会的职能,是否有不妥之处,这是值得深思的问题。

四、实践反思:村民自治制度的运行困境

我国目前的《村组法》主要对村民委员会的性质、组成、选举等内容作出规定,其规范的对象仍然以村委会为主,村民会议和村民代表会议仅在本部法律中作为一个客体而存在。作为村民自治体系的冰山一角,《村组法》无法支撑起基层治理的整体框架。在当前村民自治走向纵深推进、全面发展,村民需求已经突破现有体制的状况下,《村组法》已经无法承载农村基层自治的逻辑发展,村民委员会制度也存在定位矛盾、角色失衡、基层政权过度干涉等诸多弊端。

(一)村委会在行政法规和部门规章中的定位矛盾

法律法规的滞后和忽视,在一定程度造成下位法的混乱,相应的配套制度便缺乏协调性与体系性。村民委员会在制度设计中的定位矛盾主要表现为:第一,行政许可和行政审批中的前置程序。部分规章规定需有村委会的证明或申请同意为前置要件。例如,在《食用农产品市场销售质量安全监督管理办法》中,要求销售农产品时需要村民委员会出具产地证明;在《不动产登记暂行条例实施细则》中规定,集体土地所有权登记在没有集体组织情况下需由村民委员会代为申请;《办理法律援助案件程序规定》指出,法律援助申请人经济状况证明在无规定情况下由居住地村民委员会加盖公章;在《农民股份合作企业暂行规定》中,开办企业须持有村民委员会证明;个体工商业开业登记、收养登记、婚姻登记、申请建房、申请爆破、确定五保对象都需要村委会的证明和审核同意等等。上述法律行为均为授益性行政行为,与行政处罚和行政征收等基于法律对行政相对人的权益剥夺和限制不同,行政许可是赋予行政相对人某种权利和资格的行政行为,使其可以行使某种权利或者获得行使某种权利的资格。从原理上分析,村民当事人可直接向有关行政机关提出申请,不必经手村民委员会的许可和同意,村民委员会毕竟不属于行政部门的隶属机关和派出机构,和基层政府的关系也只是指导、支持和帮助。《宪法》第 111 条也明确强调是基层群众性自治组织,既然性质为自治,就应当不受行政部门的控制。第二,村民委员会的证明、推荐、介绍等义务性功能。如国家计委、司法部关于印发《乡镇法律服务收费管理办法》的通知中,乡镇法律服务所在委托人所在村民委员会证明其确实经济困难无力负担的,应当减免服务费。农业部《“绿色证书”制度管理办法》规定,申请取得“绿色证书”的农民,由本人申请,村民委员会推荐,乡(镇)政府审查,报县“绿色证书”制度工作领导小组办公室审核后,由县政府发给“绿色证书”。司法部关于印发《批量办理赡养协议公证细则》的通知中,申办赡养协议公证,当事人应当向公证处提交填写好的赡养协议书和村民委员会的介绍信。《消防监督检查规定》中,公安派出所可以对居民住宅区的物业服务企业、居民委员会、

村民委员会履行消防安全职责的情况和上级公安机关确定的单位实施日常消防监督检查,等等。在没有《宪法》和《村民委员会组织法》的特殊规定下,对村民委员会自治组织增设义务的规定,是否恰当,值得商榷。

(二)村委会双重角色的失衡

一方面,村委会作为基层自治组织,担负起村民意愿与乡村公共资源的媒介,维护和保障自由而平等的自治权利。另一方面,在我国现有体制下的乡村政治中,基层政府的日常工作和任务分配也亟需村委会的协助与宣传。这两种角色在宪法体系下是由政体正当性的人民主权理论所呈现出的不同面向,其最终归属应当具有协调性与同一性。但现实中,村民意志与乡镇行政意志伴随着乡村利益的个体化变得相互矛盾。这是因为建国初期国家要实现后发外生型的现代化本质上是一种全能主义政府管理模式以及小农经济为主的强制性现代化,[18]村民亟需在短时间内适应生产方式和生产资料改造的急速转变。如此,由于自利意识的惯性影响,必然有大量的国家任务和行政要求难以获得村民的内心认同,例如收缴税款、土地权益的分配、乡镇经济管理、民政事务等。村民更多把解决问题、维护合法权益的希望寄托他人。旧的问题尚未解决,新的问题又不断出现,对基层政府的怨言日益累积,不信任度日渐增强,双方关系也持续紧张。如此一来,村干部只能无奈徘徊于村民意愿与国家权力的尴尬夹缝之中。同时,村委会自治功能在政务与村务的实践操作中变得模棱两可。在国家权力体制的影响下,村委会“拿的是农民的钱,干的是政府的事情”,其自治的功能也消解在了无形之中。乡镇政府作为国家政权体系的末梢和基础,决定着国家在农村的各项指标和任务都需要乡镇政府加以落实和贯彻。基层政府政务的行使主要包括贯彻落实法律规定的公民应尽的义务,党和国家有关路线、方针、政策以及上级政府的要求。村务则是涉及本村公共利益和区域资源的村级事务,包括村规民约的建立与执行、农村经济发展拟定、财务的管理、土地的承包等。由于乡镇管理的政务必将延伸至村一级,而村支书和村委会主任为核心的村领导班子也兼具了执行政务和村务的双重职能,这就导致了政务和村务在村委会执行过程中的含混不清和交叉重叠。由于乡镇政务挂钩于绩效考核、奖惩制度等原因,“重政务、轻村务”已成为当前我国农村治理过程中存在的普遍现象。诚然,村民自治作为代表乡村基层民主形态的治理方式,应当是对每一个村民权利与义务的捍卫。它反映出作为强势化身的基层政府通过执行政务的方式更加关怀和尊重所有的村民利益。换言之,政务应当是在与村务的交叉重叠中寻求一种合作的共识。政务应当服务于村民的自主决定和治理现实,谋求共同发展,从而实现利益的均衡化。而现实中政务与村务的本末倒置也折射出了国家权力向乡村的渗透和政权边界的不断弱化,[19]加之缺乏有效的法律规定,村委会也就一直处于被动的局面。

(三)基层政权对村委会的过度干涉

我国农村村民自治的成长空间与村民自治权利的实现最初就和政府权力的

下放休戚相关。尤其在社会转型期间,村委会更需要以乡镇政府作为政治后盾予以治理资源的支持和配套政策的倾斜。简言之,村委会在实践中一面竭力讨好村民,一面又迎合乡镇政府的上情下达,在农村民意与政府权力之间进行最简单粗暴的利益衡量与博弈。可见,不论是村委会双重角色的失衡还是法律法规配套制度的短缺,终其究竟,乃是村民自治背后所构筑的以压力为主的行政体制所致。压力型体制[20]通常把政府确定的经济发展任务指标加以数字化和具体化层层分解下达,从县到乡镇、再到村甚至每个农户。由于平安建设、维护稳定、信访工作、经济发展、安全生产等方面的指标考核,将基层领导和个人的政绩与升迁挂钩,甚至部分指标实行一票否决制,乡镇政府作为科层组织体制下的末梢,潜移默化之中便要负担起这种集权式政治体制带来的种种压力,这种以经济为主夹杂政治表现的混合药方便在村民自治过程中产生了诸多诟病。

其一,乡镇政府对村民委员会事权的干预。村党支部与村委会由于其性质、定位的不同在基层治理过程中发挥的作用是不一致的。依据《村组法》和《中国共产党农村基层组织工作条例》,明确了村党支部是党在农村的基层组织,是代表中国共产党在农村执行党的路线、方针和政策,实行党的领导权,体现党的政治权威。村委会作为自治组织,主要负责本村的公共事务和公益事业,实现真正而自由的“四自”。从制度设计上看,党支部和村委会之间应当是一种民主合作的共融关系,二者在工作上有明确的分工,既不越权,也不缺位。但实际操作中由于两委权限的划分和职责承担缺乏法律明确的规定,导致了党支部的垄权,村委会的揽权,两委的夺权。终究原因,除法律法规失范外,乃是乡镇政府试图以自身优势过度干预村委会的事权所致。我国体制下的乡镇长通常兼任乡镇党委的副书记,根据《中国共产党章程》,村党支部又直接接受乡镇党委的领导,可见这种合法的金字塔权力格局为乡镇党委和政府偏袒村党支部提供了合理且便利的窗口。[21]不论是在民主选举、民主监督还是其他事权方面,村委会的自治功能早已显得苍白无力。其二,乡镇政府对村民委员会财权的干涉。现实中,大多乡镇政府规定各村的所有资金和账目都由乡镇农经站统一管理审批,村党支部和村委会在治理中如有资金的需求,必须前期进行合理预算,再报乡镇农经站审批,而农经站在行政体制上是乡镇政府的下设部门,实行镇长负责制。可见,乡镇政府变向控制村委会的财权行为,既侵犯了村民自我管理和民主理财的民主诉求,也剥夺了广大自治主体对村级财务的支配权和监督权。

五、路径重构:村民自治制度的完善思考

村民自治制度在实际运行中带来的诸多弊端不断揭露出“强国家—弱社会”模式在基层社会治理中的水土不服和失灵。[22]以规范村民委员会职权与责任的《村组法》也只是作为村民自治庞大体系的一部分,它无法回答村民自治组织基础性权利机构的地位、自治主体与范围、村民自治的方式与法律保障等。组织法毕竟不能代替自治法,它无法观照村民自治制度运行前后的整体面貌。中

国农村处于急剧变迁且经济社会发展不平衡和区域特殊化的大背景下,《村组法》反映出来的格格不入,实质为国家治理体系现代化的初期,既要满足社会与行政资源有效配置但又缺乏治理能力这种双重矛盾的反映,同时也是经济基础脱节上层建筑,国家权力与公民自治权利设置矛盾的反映。因此,在双方权利与权力的博弈中,一部主要以规范村民自治行为的法律自然是有它自身的立法价值和实践基础的。

(一)厘清村民自治的权限和范围

准确认识村民自治范围是避免国家公权力随意侵害自治权利的前提和保障。《村组法》虽然集中规定了以村民委员会为核心的权利运行和选举程序,但并不能完全等同于村民自治制度。因为以基层民主为主要内容的全面自治不应仅包含村民自治的组织制度,还应当包含民主选举、民主决策、民主管理、民主监督和其他村民自治权利的行使。目前《村组法》的构架是以村民组织制度作为立法逻辑的起点,对于村民其他权利的规定也仅仅是建立在这一制度基础之上的。所以自治法应当正本清源,以基层群众性自治作为立法的基础和出发点,而不仅仅以村委会或居委会的职权设定和运行作为要旨。

此外,《村组法》第 2 条和第 24 条通过重点列举加总体概括的方式对村民委员会的自治范围作出了相关规定。但村民自治活动是涉及农民多维度多面向的公共事务,并与政府职能、基层党组织、土地制度、户籍制度、司法制度以及农村宗族派别、习俗礼仪息息相关,村民自治的范围必然会与国家行政和社会治理中的权限形成交叉与关联。显然,如果仅在自治法中就法论法,只考虑“四自”的实施效果而忽略与之相关的配套制度,这样的立法必然会束缚村民治理的手脚,也会影响其他法律法规的实施。因此,村民自治法应当综合考虑国家治理体系下的各项乡村制度,结合户籍改革、土地改革和行政改革、司法改革等,分析中国特有的政治,经济,文化等国情,充分考虑自治法与其他法律的衔接和协调问题。不能仅就当前《村组法》对村委会的自治范围进行改革,要做到全面把握,通盘考虑,改变传统的大纲式和原则性的立法模式,注重村民集体权利的行使,结合村民会议、村民代表会议的召开形式与表决程序,充分考虑农村的未来改革和基层民主的不断发展。

(二)复位村民个体的全面自治

哈贝马斯在《合法化危机》中指出,民主国家规范化的利益表达机制和组织化的利益实现体制都可能造成对普遍利益的真正压制和对个体权利主体地位的否认,这种危险将最终构成民主国家政权合法性的危机。因此,不论村民自治还是地方治理中的基层民主,其最终的治理主体必须落到村民每个个体。村民自治作为国家权力之外的治理方式,乃是法律之下的权利自治,其应当为一种权利而非权力。村民自治需要以民主的方式行使,而民主的行使必须依赖公民个体权利的实现。虽然每一个村民本身不能通过行使自己的权利单独决定任何自治事务,但并不能因此否定村民个体是自治权利的主体。“传统法学认为,权利的

主体必须是可辨别的个体”。“近代法以来的法观念体系均立足于主体的意思,而只有‘个’之‘人’才可能真正具有这种意思能力”。形式上的自治组织仅是作为不同个体之下的代理本质。“如果民主的意志形成不受到保障自由的分析原则的限制,这种意志会变成压制”。[23]可见,在民主体系不断扩张的情形下,公民的个体意识越发依赖于组织化的实现,而组织化的实现仅仅是大多数个体的意志表现,在一定意义上,民主组织会导致民主对个体理性的直接否认。村民自治的主体应当是全体村民,而不是村委会或者村民代表大会。自治主体的自由应源于内部自发的自由精神,否则“只要乡镇自由还未成为民情,它就易于被摧毁;但只要它被长期写入法律,也就能成为民情的一部分”。[24]所以,除了完善村民自治组织之外,还应当加强村民个体自治意识的培养和个体治理能力的实现。只有复位于村民自治的个体本质,才能更好发挥村民代表大会、村民会议、村委会作为民主单位在统一政治国家内的聚合功效,通过结果和程序上对个体自主意志的有效保护,形成个体对统一政权的普遍认同,最终达到形而上的全面自治。

(三)转变基层政府的治理模式

伴随农村社会经济的进一步发展,尤其是现实生活所呈现的原集体经济占主导地位的农村经济结构已向股份制等多元化形式转变,农民流动致使原封闭的农村向开放的农村转换及超越原有农村集体经济界限而实现不同村庄间的联合等趋势,[25]自治法不能仅对于村民委员会这一单一主体作出规定,而是应当提倡多元化的合作共治,重视各方主体的平等参与过程。在“强国家—弱社会”向“强国家—强社会”转型的治理趋势下,政府应当有限放权,为基层社会让渡更多的权力空间,逐渐培育出垂直化组织体系下横向协调的成熟制度。此外,国家应当通过各种渠道对基层资源和力量进行吸纳,达到有序治理的目的;而基层社会则通过国家提供的平台,在激活现有制度的同时达到有效参与国家治理的效果。基层政府在村民自治过程中应当转变角色,退出中心地位,召集开展和促成治理主体的协商与合作,改进治理方式,实现政府治理和社会自我调节、村民自治的良性互动。[26]再次,政府对村民自治的事项要有明确的底线,村民自治的范围实现来自于国家权力机关的授权,必须依据宪法法律的明确规定,不得随意僭越,即使通过多方协商合意后达成的自治事项也不得违背自治范围的红线。村民自治法的总体框架可以考虑:总则;村民自治范围;村民自治主体;村民的权利与义务;村民自治章程;村民代表大会;村民委员会;村民自治的监督;村民自治权利的救济;乡镇人民政府权利与义务;附则等。总之,自治法应当符合以村民自治权利为核心的顶层设计和宪法定位,[27]不断创新村民参与的民主形式,最终实现村民自治的动态平衡和良性运作。

注释:

〔1〕徐勇、赵德健:《找回自治:对村民自治有效实现形式的探索》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2014 年第 7 期。

〔2〕里君,又称里长,一里之长。《管子·小匡》记载:“择其贤民,使为里君。”

〔3〕“国”指国都地区,国都之外的地区统称“野”。

〔4〕周灭商后,在大分封的过程中,对地方实行军事统治。为了区分征服者与被征服者、统治者与被统治者,周王朝对不同身份的人采取不同的统治政策和剥削方法。“国野制”就是这种统治方法的具体体现。

〔5〕什伍制起源于周朝,《周礼·地官·族师》记载:“五家为比,十家为联;五人为伍,十人为联”。春秋战国时期“什伍制”被各诸侯国采纳,成为“里”之下的组织单位。

〔6〕《汉书》卷十九上《百官公卿表第七上》。

〔7〕《通典》卷三《食货·乡党》。

〔8〕《宋史》卷一九二《兵志六》。

〔9〕〔清〕赵廷臣:《请定催征之法疏》。

〔10〕故宫博物院明清档部编:《清末筹备立宪档案史料》下册,中华书局,1979 年。

〔11〕人民公社时期,国家实行统一管理,即为“组织军事化、行动战斗化、生活集体化”。

〔12〕“最近以来,由于各种原因,农村一部分社队基层组织涣散,甚至陷于瘫痪、半瘫痪状态……这种情况应当引起各级党委高度重视。”摘自中共中央文献研究室编:《三中全会以来重要文献选编(下)》,人民出版社,1982 年,第 1061 页。

〔13〕《宪法》第 111 条规定:“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。”

〔14〕江必新:《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《光明日报》2013 年 11 月 15 日。

〔15〕《宪法》第 111 条第 1 款:“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。”

〔16〕《村民委员会组织法》第 2 条:“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。”

〔17〕徐勇:《农民理性的扩张:“中国奇迹”的创造主体分析》,《中国社会科学》2010 年第 1 期。

〔18〕金太军:《新时期乡村关系冲突的成因分析》,《南京师范大学学报(社会科学版)》2002 年第 4 期。

〔19〕何俊志、朱忠壹:《村民委员会选举中的选票设计与民主质量》,《复旦学报(社会科学版)》2011 年第 2 期。

〔20〕荣敬本:《从压力型体制向民主合作制的转变》,中央编译出版社,1998 年,第 28 页。

〔21〕崔智友:《中国村民自治的法学思考》,《中国社会科学》2001 年第 3 期。

〔22〕李宁、龚源远:《新农村建设中自然村落村民自治类型的探索》,《学术界》2013 年第 11 期。

〔23〕〔德〕尤尔根·哈贝马斯:《合法化危机》,刘北成、曹卫东译,上海人民出版社,2000 年,第 158 页。

〔24〕〔法〕托克维尔:《论美国的民主》,高牧缩译,南海出版社,2007 年,第 58 页。

〔25〕徐增阳、杨翠萍:《村民自治的发展趋势》,《政治学研究》2006 年第 2 期。

〔26〕江必新:《国家治理现代化》,中国法制出版社,2014 年,第 45 页。

〔27〕张春华:《非制度化政治参与与乡村治理》,《学术界》2012 年第 2 期。

〔责任编辑:书　缘〕