

# 村民自治理论探析

刘 典 金

(广西师范大学 法学院, 广西 桂林 541004)

[摘 要] 村民自治制度是我国 20 世纪 80 年代以来实行的基层民主宪政制度,它深刻地改变着中国农村的政治面貌,推动了整个国家民主化进程。文章通过阐释村民自治的内涵、村民自治法制的合理性以及对村民自治制度现状的简单归纳,力图对村民自治理论的研究抛砖引玉。

[关键词] 村民自治; 合理性; 现状

[中图分类号] C91 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2009)05-0061-03

1998 年《村民委员会组织法》颁布以来,村民自治理论有了长足发展,但远远跟不上实践的要求。在建设社会主义新农村的当代中国,对村民自治进行理论研究,其现实意义更显重大,本文尝试对村民自治理论作分析,为我国村民自治建设作点贡献,从而促进中国民主与法治建设。

## 一 村民自治的含义

自治是指自己管理自己事务的一种社会行为和社会管理制度。是指一个主权国家的一定社会区域或社会组织内,其社会成员依据国家宪法或法律规定,对自己内部的事务享有和行使权力,实行自我管理的行为和制度。实践中,世界各国的自治类型有地方自治、民族区域自治、社会自治和基层群众自治。我国目前实行的居民自治和村民自治,是属于基层群众自治之列。其含义是在我国城乡基层社会组织中,居民参与社会公共事务管理,实行自我管理,自我教育和自我服务的一种自治制度。

中国一直存在着村民自治的因素或资源,但却不是真正的村民自治,我们所普遍界定的村民自治的起点是从 20 世纪 80 年代,改革开放实行联产承包责任制后第一个村委会的成立为标志的。其产生的初始动力来源于农村社会秩序构建的需要。《宪法》第 2 条的明确规定:“中华人民共和国的一切权利属于人民”。1987 年国家颁布《村民委员会组织法(试行本)》。随后,1998 年 11 月 4 日全国人大常委会通过《村民委员会组织法》,使村民自治这一历史性的新生事物得到国家法律层面的认可。

对于村民自治的内涵,理论上都以《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自治性组织,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的规定阐释,将村民自治理解为:是指生活在

一定区域中获得这一区域相应身份的村民,通过民主选举、民主监督、民主决策和民主管理的渠道和形式,以村民委员会为依托组织,对本区域的村庄社区的公共事务、公共事业依法进行管理、参与的群众性自治活动<sup>[1]</sup>。随着对村民自治理论研究的逐步深入,目前学术界普遍认为“中国农村村民自治是农村基层人民群众自治,即村民通过村民自治组织依法办理与村民利益相关的村内事务,实现村民的自我管理、自我教育和自我服务”<sup>[2]</sup>。该定义体现了村民自治的主体和目的,将“村民”的“自治”与“乡村”、“农村”、“乡土”的“自治”、“治理”“控制”相区别。

村民自治,作为一个法律概念,具有三个要素:主体、内容和客体。理解了村民自治的三要素,我们才能更深入地阐释村民自治的内涵。

第一,村民自治的主体。对村民自治的主体有四种不同的认识。第一种认为村民自治的主体是村民个人;第二种认为村民自治的主体是村民委员会;第三种认为村民自治的主体是实行自治的“村”;第四种认为村民自治的主体是农村的人民群众。村民自治是一种自治权利,而不是自治权力,它是基于我国现行宪法所确定的公民基本权利制度以及权力属于人民代表大会制度产生的。村民自治的权利有两种,一种是村民个人可以直接参与行使的自治权利,如村民参加村民会议的权利,村民选举村民委员会成员的权利和被选进村民委员会的权利,村民监督村民委员会工作的权利等等;另一种是村民个人无法直接参与行使,而必须通过村民委员会或村民会议、村民代表会议来行使的自治权利,如涉及本村经济、治安、文化生活、农作物生产规划等有关村民利益的重大事项<sup>[3]</sup>。而权利是主体以相对自由的作为或不作为的方式获得利益的一种资格,权利应具备三要素即:利益、行为自由、意志。“权利的基本要素首先是利益,利益既是权利的

[收稿日期] 2009-06-18

[作者简介] 刘典金(1975-),男,湖南桂阳人,广西师范大学法学院硕士研究生。

基础和根本内容,又是权利的目标指向,是人们享受权利要达到的目的(以及起始动机)之所在。所谓权利实际上就是人们为满足一定的需要,获求一定的利益而采取一定行为的资格和可能性”<sup>[4]</sup>。可见,村民自治自治权的主体为村民个人。因为无论是村民委员会,还是实行自治的全体村民都不可能是实行自治后利益的最终享有者,也只有村民个人才具有获得自治利益的资格。

第二,村民自治的内容。《村民委员会组织法》第2条规定,民主选举权、民主决策权、民主管理权和民主监督权这4项是村民自治权的内容。民主选举权是实行村民自治的基础,《村民委员会组织法》第11条至第16条规定,任何组织或个人不得指定、委派村民委员会成员,村民委员会的主任、副主任和委员由村民民主选举产生。民主决策权是实行村民自治的关键,凡是涉及村民利益的重要事项,村民有知悉和决定的权利。村民通过村民会议或者村民代表会议讨论,并按多数意见决定村中重大事务。民主管理权是实行村民自治的根本,是全体村民共同参与,共同管理村内各项事务,使村干部和村民的行为都有明确的规范,实现基层社会管理的法制化、程序化。民主监督权是实行村民自治的保障,具体包括:一方面《村民委员会组织法》第16条规定的本村1/5以上村民联名,可以要求罢免村民委员会成员,以及《村民委员会组织法》第18条规定的村民委员会向村民会议负责并报告工作;另一方面《村民委员会组织法》第22条规定,村民委员会实行村务公开制度,增强村务管理的透明度。

第三,村民自治的客体。法律意义的客体是指权利义务所指向的对象。在这里,是指村民自治这一制度的性质和特征。首先,如前所述,村民自治是村民自我管理、自我教育、自我服务,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的一种权利,它具有直接性,是人民主权原则的直接体现。村民直接选举村民委员会成员,村民代表会议代表直接表达自己的意志、直接参与重大问题的讨论、直接监督村干部的管理活动。村民自治是运用直接民主方法处理本区域内的社会事务、解决本区域内的社会矛盾,从而达到农村社会的和谐发展;其次,村民自治权利具有有限性。是指任何自治都是有一定限度的,村民自治的自治权当然也不例外。它的限制一方面来自国家宪法、法律。从村委会成员和村民代表的选举产生程序到村务公开的内容都不能违背国家《宪法》和《村民委员会组织法》。村民自主制定村规民约,在村域内建章立制,同样也不能超越国家宪法和法律;它的限制另一方面来自中国共产党的领导和国家政府的指导,国家作为全社会利益的总体代表,在尊重村民自治的前提下,以维护国家社会整体利益而予以干预也是必要的。

## 二 现代化背景下村民自治法制的合理性

“从中国乡土社会源远流长的历史传统看,安土重迁、聚族而居的血缘村落化特色,分散的家庭生产特点,以及不发达的交通和通讯条件,无疑是国家有意借助经纪治理的手段,促成村落社会实施自主式治理的重要原因。”<sup>[5]</sup>20世纪80年代,中国土地联产承包制的改革以及民主化浪潮促使

中国重新开始新的村政历程,重新与一个远比集体化的村庄共同体更为久远的历史大传统接轨。但是我国现代化背景下的村治是在新的社会制度与形势下展开的,它已打上鲜明的时代烙印,承载了新的社会与政治功能。村民自治标志着国家行政性权力链条从基层村庄上收缩,国家对农村又再一次采取通过中介人实施治理的方式。村民自治一方面以较小的行政成本实现对乡村社会的治理,维持乡村社会的安定。另一方面挖掘乡村社会的自治组织资源,使其与现代治理的理论以及制度规范实现对接。

“合理性的基本含义是要使人的思想和言行合乎科学、合乎客观规律,合‘理’,这‘理’既包括客观事物之理,也包括人本身之理。这‘理’在实际中表现为真理、道理、理由。当然不是一般的理由,而是最好的最充分的理由。而这个理由是人在认识客观规律的基础上根据自己的需要寻找出来的,是建立在理性认识的基础上的,所以合理性首先意味着合乎‘理性’,在深层次上则意味着合乎规律性,合乎科学和真理。”<sup>[6]</sup>

村民自治作为20世纪80年代开始的,我国历史上前所未有的伟大的基层民主政治制度,其合理性首先表现为利益层面的合理性。利益具体包括社会利益、经济利益和政治利益。1979年,广西宜州合寨村自发地将田分到农户,村民生产积极性迅速提高,经济得到较大发展。然而,一旦没有集体经济的支撑,人民公社组织的凝聚力迅速弱化,原有的社会秩序受到强烈冲击,政、社合一体制下的政治思想教育控制失灵,社会治安急剧恶化,偷盗成风,赌博盛行。为了维护社会利益,整治社会治安,合寨村果地自然村第一个自发选举了治安带头人的自治组织,起草了村规民约。次年初,果地自然村通过村民大会公开选举了村领导,并命名为“村委会”。7月份,果地自然村村委会主持召开全村村民大会讨论村规民约和封山公约,开始对村内事务进行“自我管理、自我教育、自我服务”。由此点燃了村民自治的星星之火。广西合寨村自发选择村民自治制度是基于满足村民维持社会治安的利益要求。实践表明,经济利益驱动民主政治发展,同时也是村民自治发展的最根本动力。一方面,家庭联产承包责任制实行统分结合的双层经营体制,家庭承包制下,广大农民获得生产经营自主权,成为相对独立的利益主体,广大农民不再完全依赖于国家和集体,而是逐步成为自己利益的主人。广大农民获得了经济自主权,在利益相对独立和明朗化的前提下,寻求自治则是必然的。另一方面,在社会主义市场经济条件下,农户获得了市场经济个体资格,为使市场经济整个生产链运转顺畅,满足村民参与市场分工的需求,必然要统一经营,实行联产、联营。统一经营下的集体经济必然产生经济共同体,经济共同体中的共同利益的存在极大地提高了村民参与公共事务的要求和积极性,从而使村民自治的实行具有了经济意义上的合理性。就国家而言,在人民公社时期,国家行政权力渗入基层,获得对农村的长期的严密控权,然而不但没有使农村真正发展起来,反而使农村生活日趋贫困。在人民不欢迎,组织依托弱化,自己又感到力不从心的多重压力下,国家从一定的政治利益出发,最终

将行政权力从农村回收, 将农村的治理交予村民自己就成为必然。

村民自治制度的合理性其次表现为国家法律制度的建设。中国村民自治既是村民的一种自发性要求, 又是党中央和国家政府的积极支持与推动下的产物, 从而使村民自治具有法律上的合理性。民主主要靠法律进行保障。20 世纪 70 年代末 80 年代初, 家庭联产承包责任制使人民公社体制崩溃, 农村社会从人民公社的权力控制中脱身出来, 产生了诸如社会治安、公共事务和公益建设的失范状态。为此, 中共中央发布了 1982 年 1 号文件《全国农村工作会议纪要》, 要求各级党委一定要解决好这个失范状态。1982 年 12 月 4 日, 第 5 届全国人大第 5 次会议通过了新宪法, 肯定了基层群众自治的民主精神, 将村民委员会比照居民委员会, 都规定为基层群众性自治组织, 为村民自治提供了宪法依据。1983 年 10 月, 中央对建立村委会的工作提出了具体要求, 下达了关于政社分开、建立乡政府的通知, 为村民自治铺平了道路。1987 年 11 月 24 日, 第 6 届全国人大常委会第 23 次会议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》, 这部法律明确了村委会的性质、地位和职能, 规定了村民广泛的直接民主权利, 为村民自治的实行提供了法律保障。1998 年 4 月, 中共中央办公厅和国务院办公厅联合发出《关于在农村普遍实行村务公开和民主管理制度的通知》, 从而为村民自治结束试行提供了前提。1998 年 11 月 4 日第 9 届全国人大常委会第 5 次会议修订通过了新的《村民委员会组织法》, 新修订的《村民委员会组织法》针对十年试行村民自治存在的实际问题, 在 1987 年试行法基础上, 主要在选人、议事、监督三个环节上作了补充和完善。

### 三 村民自治制度现状概览

村民自治制度是 20 世纪 80 年代以来凸现于中国农村的一道亮丽的政治景观。随着现代化建设的深入, 中国乡村政治社会正在发生结构性的历史变迁。市场化、民主化进程在乡村田野取得重大进展。特别是以大众参与为主要特征的村民自治, 为中国的乡村治理注入了前所未有的现代民主因素。然而, 基层民主的实现, 特别是在市场经济发展比较落后的条件下, 是需要一个漫长过程的。从根本上讲, 村民自治作为一种制度设计, 其发展水平取决于它所依存的社会物质生活条件。具体地说, 村民自治的建设进程决定于农村集体经济和农村经济市场化的发展状况。如果村集体经济是村民生活的主导, 村集体经济是其家庭收入的重要来源, 那么村委会就能为其提供更多的公共物品, 村民就能从村集体经济中得到更多的好处或利益。然而在一些集体经济一无所有的“空壳”村, 村民与村委会的利益关联弱化, 村民参与自治的积极性极低, 尤其是在一些未能正确处理乡镇与村关系的区域, 乡镇政府干部不尊重村委会的法律地位和村民的自治权利, 乡镇政府干部对村委会帮助支持少指导少, 行政命令多, 村民自治中凸显的都是村民自治的“政府行为”, 农民对村民自治抱观望态度, 村民当家作主的积极性未调动起来。在这些区域, 村民自治贯彻实施效果较差, 虽然普遍

建立了村民委员会, 但基本上流于形式, 认为只是名称的改变, 广大村民对选举、议事漠不关心, 村民委员会难以开展村内的自治工作, 村民自治徒有虚名。

令人倍感欣慰的是在江苏、浙江等集体经济发达的区域, 发达的集体经济能向村民提供比如医疗、教育、就业等公共服务, 能增加村委会控制的资源, 增强村委会与集体经济的统一性, 从而使村委会发挥正常功能, 使村委会在村里树立其必要的权威。当选村干部后, 新一届村委会工作就能得心应手, 村民自治制度就能贯彻实施, 并取得最佳效果。表现为: 首先, 自治和民主的文化基本成熟, 村民自治和各项民主制度深入人心, 并走向完善和稳定, 村民的民主参与具有高度的自觉性和科学性, 村民具有较强的自治、民主和法制观念, 具有较熟练的民主参与技术和较丰富的自治经验, 民主管理、依法办事已成为生活的习惯; 其次, 村民自治活动进入制度化阶段, 村民的民主参与走向了制度化的轨道, 村民自治活动中村民的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等各项民主权利的行使, 均有基本的制度保障, 并且基本定型和稳定, 并形成有机结合的制度体系, 政府与自治组织均能依法办事, 各司其职, 规范运行, 村民自治中的各种利益矛盾有了程序化、规范化的解决途径; 最后, 积极贯彻国家的各项政策, 完成国家下达的各项任务, 乡和村、村委会和村支部关系融洽, 党在人民心中起到很好的核心作用。在这些区域, 民主成为理念运作, 参与民主政治已转化为人们普遍遵守的生活方式, 村民自治制度保证村财富分配的公正性和集体经济的健康发展, 并将自由带给村民, 教导村民安享自由和学会让自由为他们服务, 使民主发展成为一棵参天大树。

从广西合寨村村民自发建立我国第一个新时代意义上的村委会组织起始至今, 村民自治制度在我国农村开展了数十年, 实施状况却千差万别, 凸显出一个不平衡的客观规律。因而, 在发展村民自治制度过程中, 贯彻实施效果差的区域首先要突破管住农民的观念思路, 鼓励农民进行自我管理; 其次是努力创造经济政治、组织文化条件, 建立促进村民自治发展的积极因素, 为村民自治深入、健康发展开辟道路。

### [参考文献]

- [1] 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: 社会科学等文献出版社, 2007: 7, 32
- [2] 徐勇. 中国农村村民自治[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1997: 3
- [3] 莫纪宏. 现代宪法的逻辑基础[M]. 北京: 法律出版社, 2001: 504-506
- [4] 吕世伦, 文正邦. 法哲学论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999: 157
- [5] 吴毅. 村治变迁中的权威与秩序: 20世纪川东双村的表达[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002: 5, 237
- [6] 周世中. 法的合理性研究[M]. 济南: 山东人民出版社, 2004: 3, 16