

新农村建设背景下村民自治的困境与思考

方 明

内容提要 作为我国的一项基本政治制度,农村基层自治承担着推动政治改革、加快民主建设、促进制度完善等多项任务。随着经济社会发展和新农村建设的推进,村民自治制度赖以实施的基础性条件发生了一系列变化:村民自治的经济基础发生变化;村民自治的社会文化基础逐渐异化;村民自治的主体基础明显弱化;村民自治权与政府控制权的矛盾有所激化。为顺应经济社会发展需求,必须对村民自治制度进行相应的调整和改进,具体对策包括:发展壮大农村集体经济,为村民自治提供坚实的物质基础;积极适应市场需求,通过村民合作推动村民自治发展;完善乡村治理结构,正确处理政府责任与村民自治的关系;加强农村社区建设,推进传统村民自治向社区自治转型;完善村民自治法律制度,保障村民自治依法推进。

关键词 新农村建设 村民自治 基础性危机

方 明,江苏省社会科学院法学研究所研究员 210013

20世纪80年代以来,“为了顺应家庭联产承包责任制的农村经济体制变革和国家民主化的客观要求”^[1],具有现代意义的村民自治应运而生。1987年《村民委员会组织法(试行稿)》颁布实施,村民自治制度开始在乡土中国生根发芽。1998年《村民委员会组织法》第一次修订,“海选”得以普遍推广,选票成为村干部产生的唯一合法性来源,村委会选举进一步规范化和常规化,村民自治发展进入实质性阶段。2010年《村民委员会组织法》第二次修订,试图通过进一步明确程序和规则来完善村民自治。修订重点主要在两个方面,一是针对选举中出现的问题,进一步完善村委会选举和罢免程序;二是针对日常治理中出现的问题,进一步完善民主议事、民主管理和民主监督。村民自治的“四项民主权利”是:以直接、平等、差额、无记名投票为基本原则的民主选举制度;以村民会议、村民代表会议为主要形式的民主决策制度;以村民自治章程为基本形式的民主管理制度;以村务公开、民主理财为重要特征的民主监督制度。以村民自治为主体的基层民主政治的发展,对于维护农村的改革、发展和

本文为江苏高校区域法治发展协同创新中心、中国法治现代化研究院研究成果。

[1]卢福营:《当代浙江乡村治理研究》,〔北京〕科学出版社2009年版。

稳定的大局,保障和促进农村物质文明、政治文明和精神文明的协调发展,构建和谐社会,实施依法治国方略奠定了坚实的社会基础。更为重要的是,村民自治要求村民自我管理、自我教育、自我服务,明确规定了村民参与自治的权利、义务、制度和程序,不仅把农民从传统的政治生活的非制度化的参与者逐步转变为制度化的参与者,而且还把农民从传统的政治客体地位推向政治主体地位。但应该清醒地看到,村民自治在我国农村仍处于初期的示范、推广阶段,距离其制度目标还有很大的差距,农村政治文明建设还存在许多问题和不足。如果这些问题得不到切实解决,农村的民主政治建设完全可能流于表面化和形式化,甚至可能名存实亡。

一、新农村建设背景下村民自治的现实困境

经过30多年的实践,村民自治进入乡村社会之后,制度设计者所预期的“草根民主”效应并没有大量出现,村民自治制度的表达与实践、内容与形式出现了严重背离,村民自治的“虚誉化”^[1]现象令人堪忧,难以承载起自下而上推动国家民主政治发展的重任。这是因为,随着经济社会发展和新农村建设的推进,村民自治制度赖以实施的基础性条件发生了一系列变化,作为一项自上而下推行的政治制度,村民自治面临基础性危机。

1. 村民自治的经济基础发生变化

村民自治作为我国农村基层民主的一种主要形式,尽管政府的主导作用非常重要,但经济基础始终是一项重要的制约因素。因此,村民自治要高质量运行,必须要有一定的经济基础作支撑。村民自治的经济基础是指村民自治运行所必需的物质资源。村民自治作为公共组织,要在全村范围内开展公共治理,提供公共服务,必须要有一定的经济能力,即村民自治要有相应的物质资源相配套,否则,村民自治就无法真正展开。由于政策因素的影响,农村实行税费改革以后,村集体失去了经济来源,导致村民自治运作困难。许多村庄都出现了农村公共事务停滞、公共产品供给不足的问题。显然,村民自治组织如果缺乏经济上的独立性,在实践中也就不可能实现真正的村民自治。与此同时,过去村干部是从村提留中获得经济报酬,在经济上还具有一定的独立性,村委会的工作也能够相对自主。而现在的村干部完全是从乡镇政府领取工资补贴和各种奖金,经济上不再独立,并且村干部的工作任务完成情况又是乡镇年终进行工作绩效评价乃至个人升迁的依据。当前在许多地方,基本上都实行村财乡管,村委会的财权在很大程度上被乡镇政府所控制。因此,村委会承担了政府在基层的大量行政管理职能,依然摆脱不了“政府派出机构”的角色,甚至比以往更大程度上被“附属行政化”。村委会行政化不仅使其自身的自治功能难以实现,而且也扭曲了政府与基层的关系,客观上阻碍了村民自治的依法推进^[2]。

2. 村民自治的社会文化基础逐渐异化

村民自治的实施必须在特定的社会文化环境中进行,村民自治与村庄社会文化的契合状况成为决定村民自治实施绩效的关键。传统乡村社会是不规则的熟人社会,而非契约社会。我国乡村社会已不再是传统封闭的小农社会,在市场经济的冲击下,如今的乡村社会发生了剧烈变化,旧的社会秩序已经解体,而新的社会规范还没有完全建立起来,导致大多数村庄社会文化处于无序和混乱状态,村民自治的社会文化基础逐渐异化。表现为:一是家族势力在一些地方的村民自治和村委会选举中发挥着主导作用,村民自治成为家族之治;二是一些地方社会的黑恶势力介入村民自治,甚至出现在

[1]周仁标:《论完善农村基层自治的路径》,〔武汉〕《社会主义研究》2009年第3期。

[2]肖滨、郭明:《以“治权改革”创新地方治理模式——2009年以来顺德综合改革的理论分析》,〔广州〕《公共行政评论》2013年第4期。

选举现场,干扰村委会选举,或者直接介入集体资产承包、纠纷调解等村务活动中;三是在一些地方的换届选举中贿选现象严重,有的候选人为了当选,投入巨资进行拉票,还有一些地方选举前请客送礼现象严重,破坏了选举的公平性和合法性;四是村民民主观念、自治能力有待提高,村官腐败现象严重。多数村民只管自己种田,对村庄政治民主和公共治理漠不关心。自2013年-2015年7月,全国各地公开的村官违纪违法案件171起,其中涉案金额超过千万的12起,总金额22亿元,“小官巨贪”触目惊心^[1]。不管村民自治的组织和制度设计如何完美,一旦到了具体的村庄社会文化环境中,就会发生变异。面对这样的村庄社会文化基础和背景,推行村民自治困难重重。

3. 村民自治的主体基础明显弱化

除了经济基础和社会文化基础,村民自治制度的实施还需要一支富有活力和行动力、具备较高素质和能力的精英人才队伍。迅速兴起的城市化进程使得大量农村精英离开村庄,导致村民自治主体力量的日渐萎缩。当前的村民自治已经出现干部队伍明显弱化,后备力量严重不足的问题。在市场经济背景下,农村大量劳动力流向城市促进了城市化、工业化、现代化的进程,也为解决农村剩余劳动力找到了出路,然而,进城务工的大多是农村的青壮年劳动力,属于文化程度较高的农村精英,他们的大量流失给村民自治带来了严峻挑战,不仅降低了村委会选举的质量,使村级组织后备人才空虚;同时,进城务工的村民对村庄公共事务的关注度减少,参与度降低,加上村干部的待遇低,退下来后又没有任何保障,导致有才华有能力的农村精英不愿意当村干部,在职干部也是人心不稳,村干部的思想政治素质和能力水平都有待提高。

4. 村民自治权与政府控制权的矛盾有所激化

在新农村建设进程中,村民自治不可避免地面临着政府在向农村进行资源配置过程中不断扩张的资源控制权与村民自治权之间的矛盾。由于新农村建设是由政府主导和大力推进的,国家在向农村投入大量财力物力过程中,为了保证政令畅通和新农村建设的有序进行,有必要优化整合各种资源,使其发挥更大的效用,各级政府必然会加大对这些资源的管控。在政府加大控制过程中,村民自治的发展空间无疑会受到一定挤压。因此,在新农村建设进程中便不可避免地出现政府控制权与村民自治权之间的矛盾和冲突。由于村民在资源配置上几乎没有发言权,其结果常常是国家投向新农村建设的财政拨款并没有成为农民最需要、最紧迫的公共产品,相当部分用于各级地方政府的形象工程,从而使人们看到的仅仅只是“新农村”的美丽外壳,其内容实质上改变不大。

5. 村民自治法律制度有待进一步细化完善

法治是民主的保障,为保证村民自治的健康有序发展,使广大村民真正行使民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利,亟需明确规范可操作的法律制度予以保障。当前,以“四项民主权利”为主要内容的村民自治法律制度的主体框架已基本建立,但一些具体的可操作性的法律制度还不够健全。《村委会组织法》在基层的实施情况不容乐观,有法不依现象频发,其中有法律本身的缺陷,有上级政府违法施政,有既得利益者阻挠,也有村民不知法、不懂法、不会用法等诸多原因^[2]。目前农村自治发展中遇到的一个重要问题就是有关各方的权利义务缺乏明确具体的划分,大部分法律规范都较原则和抽象。如村两委的关系,《村委会组织法》和《农村基层组织工作条例》都明确党组织处于“领导核心”地位,领导村委会,并“支持和保障村民开展自治活动”,但对于党组织如何领导村委会、怎么支持和保障村民开展自治活动缺乏明确具体的规定,这也是造成村“两委”关系难以协调的制度根源;同时对村干部行使职权实施监督的手段、方式和程序方面的法律也不完善,如集体决策制度、分工负责制

[1]刘成友:《治理村官腐败须双管齐下》,〔北京〕《人民日报》2015年7月14日。

[2]郑梦熊:《村民自治实践中存在的问题与出路——兼论〈村委会组织法〉修改》,〔南京〕《东南法学》2010年第4期。

度、干部选拔制度、考核制度、民主评议制度、离任审计制度、村务公开制度等都需要进一步明确和完善;在“四项民主权利”制度中,只有民主选举制度规定的较为具体,而其他三项制度的实施则相对滞后,有些甚至处于空白状态。由于法律制度的不完善,各地村民自治发展也极不平衡,造成村民自治中出现了议事不民主,理事缺规章,决策无程序,村务假公开,监督难落实等现象,村民享有的民主权利不能真正落实到位,严重制约了村民自治的健康有序发展。

二、新农村建设背景下实现村民自治的对策建议

伴随着中国经济社会的发展和社会主义新农村建设的推进,村民自治必须做出根本性的方向调整和制度改进。一方面,可以考虑从国家民主化的基层试验民主转型为村民自我管理的参与式民主,即把村级民主制度实践的方向放到村民真正参与村级公共事务决策上,以决策民主为核心构建村级民主模式。另一方面,从原来维持乡村秩序的村民自治转变为发展乡村经济的村民自治,即新时期的村民需求更多的是村庄共同体的经济和社会发展。因此,新时期的村民自治应当顺应经济社会发展需求,进行相应调整和改进。具体对策如下:

1. 发展壮大农村集体经济,为村民自治提供坚实的物质基础

实践证明,只有具备雄厚的集体经济力量,才能为村民自治的正常运作提供坚实的物质支撑。而集体经济愈发达,就愈需要通过村民自治扩大村民的政治参与,保证集体经济规范运作,使集体利益得到合理分配,为村民提供良好的公共服务。相反,在集体经济不发达的地方,由于村民自治组织难以以为村民提供良好的社会服务,缺乏凝聚村民的物质基础,村委会只能完全依靠村民出资出力办理公共事务,结果就会出现农村基层组织处于瘫痪、半瘫痪状态的“失控村”、“空壳村”,村民参与自治的积极性不高,村民自治运作效果受到影响。由此可见,村集体经济是制约村民自治运作和发展的物质基础。因此,要实现村民自治,首先必须大力发展农村集体经济,从根本上解决村委会服务功能弱化问题,从而增强村委会的服务功能和村民自治的吸引力、凝聚力。对于一些经济基础薄弱的欠发达地区,国家财政应当给予必要的投入,为这些地区的村民自治提供一定的物质条件,以保障农村基层自治得以顺利开展。

2. 积极适应市场需求,通过村民合作推动村民自治发展

村民自治的应有之义和当务之急,不仅要构筑政府与村民的桥梁,也要解决村民与市场的关系,这也是村民自治的重要职能。在市场经济条件下,村民的日常生活和诸多利益都要求村集体更多地承担起组织村民的职能。因为众多分散的农户面对大市场特别是垄断厂商,往往显得势单力薄,只有通过村集体把农户组织起来,才能提高农户们的市场地位,降低交易费用,规避经营风险,减少利益流失。国际经验也表明,合作社或农协都是可资参考的模式。但是,我国旧有供销社、信用社系统的改革以及新生的合作社、专业协会的发展,并未被纳入现行的村治框架。现实中,村民自治的实施与农村合作社体制的改革都是各行其道。如果能够转变思路,将新生合作社、专业协会的发展纳入村治框架,并将两者予以整合,实现新型村民自治,同时,在乡村设置综合性的基层农协,确立其法人地位,以农协或农协式的村委会为主体实施村治,就可以同时借助市场中介机制,在自愿交易的基础上,从流通环节获取利益用于农村基层公共事务和公益事业。这类中介组织是村民基于相同的经济利益而自愿结合的自治组织,将有利于克服村民分散的特点和在村民自治中出现的宗族观念和乡土观念问题,提高村民的组织程度,减轻政府压力,为切实提高村民自治的效能创造条件。

3. 完善乡村治理结构,正确处理政府责任与村民自治的关系

自治首先是作为一种治理方式而存在的,民主的本质虽然在其发端就已蕴含,但真正地被意识到

并在实践中逐步体现出来要居于治理功能的发挥以后^[1]。应当加大国家对农村的扶持力度,理顺各级政府的公共产品供给责任,重构农村公共产品供给体制,同时完善乡村治理结构,使乡村治理主体在公共产品有效供给边界内具有独立的决策权。首先需要明确的是农村公共产品的供给是政府不可推卸的责任。以家庭联产承包责任制为核心的农村非集体化经济瓦解了原有的公共产品供给体系,带来了农村公共产品供给的无效。因此,必须明确政府对农村公共产品的供给责任,规范转移支付的手段,发展农村经济,激活社会资金,解决乡村财政问题。国家应根据农村公共产品的不同性质,按照“财权与事权相统一”的原则,建立起由中央、省、地方、农村社区四位一体的农村公共产品供给体制,在目前县乡财政比较困难的情况下,采取以中央、省两级政府为主导,地方财政适当配套的方式,着重解决好与当前农业经济发展、农民生活紧密相关的公共产品的供给问题。其次,必须改革现有的农村公共产品的供给体制,发挥村民在农村治理主体中的决定性作用,使农村治理主体真正获得公共产品供给的决策权,实现乡村公共产品供给决策由“自上而下”向“自下而上”的转变。要充分利用农村治理主体在公共产品需求方面的信息优势,只有当农民在本村集体公共产品供给中赢得了“话语权”,建立起良好的公共产品需求表达机制,并根据基层政府在公共产品供给方面的绩效对其合法性做出具有影响力的评价,才能促进农村公共产品选择机制的形成和完善。同时,应保留并精简原乡镇一级的党组织,尽管乡镇党组织无权对村民自主决策进行直接干涉,但对基层自治组织的运作仍然可以承担一定的监督、检查、协调等责任。

4. 加强农村社区建设,推进传统村民自治向社区自治转型

随着我国现代化和城镇化的推进,农村人口大量流入城市是社会发展的必然趋势,中国农村的日益衰落已经是一个不可逆转的客观事实,农村精英的逐渐流失也是一个无法改变的客观现象。在这样的背景下,传统村落的民主自治制度也必须逐步实现转型,由自然村落制度到社队村组制度,再向社区制度转变,而传统的村民自治也必须相应地转变为农村社区自治。可通过适当的激励机制,使八亿农村人口中的大多数有序迁入就近的小城镇,以小城镇为基础,培育和发展城镇经济,是中国城市化道路切实可行的途径。在不影响现有大中城市对农村劳动力需求的前提下,由政府主导,在全国范围内重新规划和重点发展小城镇,以自愿互惠为条件,让大多数现有农村人口逐步迁入小城镇;与此同时,通过对农民原有宅基地实行经济补偿等适当的激励机制,将现有农村的居住用地逐步转变为耕地。在社会主义新农村建设中,积极推进农村社区建设,通过改善村民的生存环境,不断满足村民日益丰富的精神和物质生活需求,提高村民的生活质量,以此建构村民对社区的归属感和认同感,逐步形成现代社会生活共同体。通过开展现代农村社区建设,形成统筹推进城乡社区建设的良好局面,着力完善以乡村治理机制为重点的农村社区管理体制,着力推进以满足农村居民生活需求为导向的农村社区服务体系的建设,着力推进以繁荣发展社区文化、改善人居环境为目标的农村社区精神文明和生态文明建设^[2]。

5. 完善村民自治法律制度,保障村民自治依法推进

民主政治必须建立在法治的基础上依法进行,完善的法律是制度得以执行的基本保障。基层自治出现的问题与国家相关法律与制度供给不足有着密切关系。随着社会主义市场经济的确立和农村税费改革的实行,现行《宪法》有关村民自治的规定以及《村民委员会组织法》的内容已难以适应当前新农村建设中村民自治的需求,有必要进一步明确村民自治的宪法地位,依法规范村民自治主体的权利和义务,完善村民代表会议制度,保障村民自治依法推进。

[1]邓泉国:《农村村民自治与城市居民自治兴起的背景与动因比较》,〔北京〕《当代世界与社会主义》2008年第1期。

[2]李立国:《强化城乡社区自治与服务功能,促进社会管理和创新》,〔北京〕《党建研究》2011年第8期。

首先应进一步明确村民自治的宪法地位。第一,调整宪法体例,明确村民自治的宪法地位。我国《宪法》第111条将村委会的性质、设立及组成人员等规定放在“国家机构”的章节里,容易产生误解,认为村委会是政府的基层机构。因此,应在“国家机构”后增加专门一章“基层自治组织”,将属于基层自治组织的村委会的性质、设立及组成人员等规定置于其中。第二,明确基层政权与基层自治组织的关系。基层政权与基层自治组织之间的关系实际上是国家与社会关系的一个缩影^[1]。长期以来,我国基层自治组织与基层政权的关系始终处于模糊的状态。在《村民委员会组织法》中应明确规定:没有宪法法律的规定和授权,基层政府不得将应该由其行使的行政权力让渡给村民委员会,即使需要村民委员会承担一定的非行政管理事务,也应当遵循依法、自愿、协商一致的原则。

其次,应依法规范村民自治主体的权利和义务。村民自治的权利包括三个方面:一是在自治事务中的政治权利,包括选举权、被选举权、知情权、参与权、异议权和监督权等。二是村民自治的经济权利,包括承包土地使用权、宅基地使用权、集体经济收益分配权、合法经营权等。三是涉及村民个人的人身权、人格权等。村民自治的义务也表现在三个方面:一是政治义务,即拥护中国共产党的领导、拥护社会主义制度、维护国家统一和民族团结等。二是守法义务,包括遵守宪法和法律法规,履行法定义务。三是遵守规则义务,主要是指遵守依法共同制定的自治章程、乡规民约等社会规则,执行村民会议、村民代表会议、村民委员会依法依规做出的决议决定,坚持依法有序参与村民自治。规则义务必须法定,应明确规定:宪法法律赋予公民的法定义务不因基层自治而免除,从义务上防止“自治对法治的排斥”^[2]。

再次,完善村民会议、村民代表会议制度。村民会议、村民代表会议是农村基层自治的最高权力机构,其相关制度有:一是选举组织制度,即民主选举出村民会议和村民代表会议的专职召集人,组织选举本届村民委员会委员,在有关被选举人缺位时组织补选。二是决策制度,包括制定自治章程等重要自治规则,制定自治组织集体发展规划,讨论决定关系村民利益的重大事项等。三是监督制度,包括审议村民委员会年度工作报告,评议村民委员会工作,撤销或变更村民委员会不适当的决定,罢免专职召集人或村民委员会委员等。同时,要真正落实村民自治的四项民主权利,还需要建立和完善一系列制度,包括建立健全选人用人制度、村级财务管理制度、民主监督制度、村干部任期与离任审计制度、村务工作过失责任追究制度等。

[责任编辑:钱继秋]

说 明

本刊2016年第5期刊载的王晓萍《突围、断裂与再造——中国现代婚姻变革的问题与反思》一文,为2013年度江苏省高校哲学社会科学基金项目“基于中国文化背景的大学生婚前辅导研究”(编号:2013SJD880096)阶段性成果。

[1]白钢:《中国基层治理的变革》,陈家刚《基层治理》,[北京]中央编译出版社2015年版。

[2]蔡辉:《关于〈基层自治法〉的立法设想》,[广州]《岭南学刊》2015年第6期。