

村民自治权属性的法学解析及其实现路径*

陈茂国, 原秋华

(武汉理工大学 文法学院, 湖北 武汉 430070)

摘要 村民自治权是村民自治制度的核心概念,也是“三农”法学研究中的重点和难点。以法学研究为视角,在综合分析当前法学界关于村民自治权属性各种观点的基础上,从静态和动态两个层面考察村民自治权属性。从静态角度看,村民自治权具有权利性及广泛性,同时兼具有限性;从动态角度看,村民自治权具有合法性和直接民主性。以此为基础,进一步指出,在环境变迁中,应通过完善“四民主”制度、规范乡村关系以及加大村民自治投入等方式充分确保村民自治权的实现。

关键词 村民自治权;静态属性;动态属性;实现路径

中图分类号:DF413 **文献标识码**:A **文章编号**:1008-3456(2010)06-0092-06

村民自治是我国农民自主创造,是经国家认可并由国家以法律形式推促发展的一项基层民主制度,同时也是法治现代化的重要组成部分。它不仅体现了人民当家作主的地位,而且体现了社会分权的理念,社会自治权的回归逐渐成为社会发展的趋势。村民自治权的实现有赖于对其属性的准确认识,而纵观学界的研究,学者对这方面的探讨有待进一步深入。当前,对村民自治权属性的模糊理解在很大程度上是造成立法滞后以及实践中侵犯村民自治权现象层出不穷的重要原因,故对其进行探讨有着理论的重大意义和现实的必要性。

一、村民自治权属性的法学探讨

随着村民自治制度的推进以及侵犯村民自治权行为的频繁发生,村民自治权的性质逐步引起法学研究者的关注。在研究中,有学者指出,自治权对社区或村内部来说,是自治体机关管理或办理本村公共事务和公益事业的管理权,这种管理权对每个村民都有约束力。对社区或村外部来说,就是排除政府机构干预村民自治事项的法律权利。因此,村民自治权应当具有两重性质。从来源上看,它是法律赋予村民自治主体的一种权利,而村民自治主体在行使村民自治权时,对构成村民自治主体的每一个村民来说,又是一种具有内部管理色彩的公共权力,不过这种公共权力只能对村民自治体有效,而不能对村民自治体之外的法律关系主体产生法律上的权

力效力^[1]。也有人认为,村民自治权就是农村村民以村为自治单位,对自治范围内的事项进行自主管理、自主决策的权利,任何机关、团体和个人不得干涉。与此同时,也有人主张,村民自治权其实是以村民个体权利的自治为基础,实质就是以村为范围的村民作为个体,所享有的自治权的重组和整合,而不是以村为基础的村民集体的自治权^[2]。

从以上的观点看来,一方面,学者都普遍认为村民自治权是一种法定权利,是农村居民依照宪法和法律自己管理自己事务的权利;但另一方面,学者在村民自治权的内涵与具体外延方面的理解存在分歧。由于现行立法对村民自治权的性质缺乏明确规定,且学术上的探讨莫衷一是,因此导致实践中出现两方面问题:一是在农村治理中,难以区分哪些事务属于农民自治的范畴,哪些不是,这进而不利于农村居民充分行使自治权利,并为基层政府过度干预村民自治留有空间;另一是对实践中侵犯村民自治权的各种行为不能依法及时准确地给予救济,使涉及村民自治的纠纷成为司法难以介入的“土围子”。由此可见,明确村民自治权的性质对实现村民自治有着重大意义。

二、村民自治权属性动态与静态解析

1. 村民自治权的若干构成要素

(1)村民自治中的“村”指行政村而非自然村。自然村更多的是一个政治学或社会学上的概念,指

收稿日期:2010-11-10

* 国家社会科学基金项目“新农村建设中的村民自治权研究”(07BFX017)。

作者简介:陈茂国(1964-),男,副教授,博士;研究方向:经济法学。E-mail:whlgchen@hotmail.com

农村地区自然形成的聚居群落。在我国很多地方,行政村和自然村是重合的,即存在一个自然村就是一个行政村,同时也存在一个行政村下辖若干个自然村情形。而且随着社会的急剧变迁,行政村与自然村的界分已经愈发困难,实际上也无多大意义。因此,对行政村不必作过多的考究,一般界定为设有村委会的村。

(2)村民自治中的“村民”指生活在特定村落的人。目前学界对村民的界定主要有两种:一种以户籍为准,另一种认为除了户籍外还应考虑其他的因素。第一种观点认为只要户籍在本村就具有该村村民资格,也就享有该村村民的权利,承担相关的村民义务,否则就不具有该村村民资格(参见《村民委员会组织法》第十二条规定和《山东省村民委员会选举办法》第八条规定)。另一种观点则认为应淡化户籍的僵化规定,只要长期生活、工作和居住在该村,并实际履行了村民的基本义务,就应该具有该村的村民资格^[3]。笔者认为,第二种观点符合社会发展的需求,更能促进村民自治的良性发展,但目前只有少数立法确定了这标准,而且这种标准操作性不够强。考虑到现实社会的需要,应该把这两种观点结合起来,拥有本村户籍当然是本村村民,如果没有本村户籍(包括户籍迁出但在本村居住和在本村居住但户籍尚未迁入本村两种情形),但尽到本村村民义务的,与该村有着实际联系的就应该认定为本村村民。

(3)村民自治中的“自治”,从本意上看指自己管理自己事务,属于“自律”范畴,区别于“他律”,而最重要的“他律”就是国家的法律。目前,学界对“自治”的阐释主要从三个层次进行:一是国家层次的自治,即国家的主权;二是地方自治,即在国家统一领导下,国家赋予地方自主处理与本地有关事务的权力,是国家对内权力的一部分;三是社会自治,指未列入国家主权范围内的人民拥有的权利以及国家将部分对内主权还给社会的权力,由社会自我管理^[4],村民自治属于社会自治范畴,是国家统治范围内的一种社会治理模式,是国家权力向社会释放的一个结果。

2. 村民自治权属性的静态分析

从静态观察的角度,村民自治权本质表现在其权利性、权利的泛性及有限性等问题上。

(1)村民自治权的权利性。自治的本意是指特定的主体自我管理自我事务,而村民自治权到底是一种权利还是权力,抑或两者兼有,这在学术界素有

争议。事实上,力的关系是一个古老而又有价值的法哲学问题,法律的发展在某种程度上说是两者不断斗争的过程。从法的发展轨迹看,不管是自然法学派,历史法学派,分析法学派,抑或社会法学派,对权利的论述尽管不尽相同,但在权利意味着一种自由这点上基本无异。自由是一种自我意志的自主控制,不受他者的非法或不合理的干涉,这是人之所以为人最起码的价值体现。“没有自由,法律就名实具亡,就是压迫的工具;没有法律,自由也同样名实具亡,就是无法无天”^[5]。张文显^[6]教授认为,权利是法哲学基石范畴,他认为法律权利是规定或隐含在法律规范中,实现于法律关系中的,主体以相对自由的作为或者不作为的方式获得利益的一种手段。

按照社会契约的观点,人们拥有主权,同时人们为了更好的生存与发展,每人都让渡出自己部分权利组成了国家和政府,从而形成了国家管理社会的权力,这种权力的行使必须严格按照民众的公共意志进行,否则人们就有权撤换它^[7]。由此可以看出,权力来源于权利,权力存在的目的是为了作为权利主体的利益的实现,权力只有完全服从公意才能体现出其合法性与合逻辑性,体现权力服务于权利的要求。因此从这一角度而言,权力只不过是权利实现的一个保障形式或手段而已。

村民自治权之所以是一种权利,就因为其完全具有了权利的内核与特征。一方面,村民自治权作为一种权利,村民有依法自主管理自我事务的自由,任何他人不得进行非法干预,而这种自由本身并不是目的,其目的是实现村民各种利益的最大化和最优化,村民自治权的存在只是作为获得这种利益的一种保障手段而已,而且是非常重要的手段。另一方面,我国村组法第1条和第2条都明确规定了村民自治,村民有权利通过自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为内容自我管理自己的事情,发展基层民主,村民自治的权利得到法律的规范。

性质作为事物间一种区别规定性,其应该是明确而清晰的。把村民自治权理解为既是一种权利也是一种权力是不妥的。权利与权力是一组相对的概念,在运行中表现出不同的特性,把两种结合在一起作为一事物的性质会导致事物性质的模糊,因为在不同场合可能出现不同性质,这有违事物性质确定性要求。放到现实的运行环境,把村民自治权看成

是权力与权利综合体,很可能强化权力性而弱化其权利性,从而使本属于村民自治的权利名存实亡。因此,权利性是村民自治权的基本属性。

(2)村民自治权的广泛性与限定性。村民自治权作为一种权利,其具有广泛性,包括权利主体的广泛性和权利内容的广泛性。

①权利主体广泛性。学界对村民自治主体的界定主要有三种:第一种观点认为,村民自治权的主体是村民个人,村民自治就是一个或几个自然村的村民自己组织起来,在基层人民政府的指导下,依照国家法律、法规进行自我管理、自我教育和自我服务,即由村民群众依法办理群众自己的事情。该观点的主要依据是村组法第一条的规定:“为了保障农村村民实行自治,由村民群众依法办理自己的事情”。这里表述为村民的自治,故主体是“村民”^[8]。第二种观点认为,村民自治的实质是为了村委会的自治权,村委会是“村民自治”的主体,村组法也是以落实村民委员会的自治权为核心的,因此村委会属于村民自治体。第三种观点认为,村民自治的实质是以村为单位的“村自治”,在法律上,实行自治的“村”应当是“村民自治”的主体,法律所保护的“村民自治”,实质上是保护以自然村为基础的村民集体形式自治权,而村民个人是无法行使自治权的。只有将“村民自治”的主体定义为“村”,才能从整体上肯定村民自治的性质,有效地保护村民依法享有的自治权利^[1]。

以上观点除了第一种观点外,其他 2 种观点基本没有把村民自治当作一种权利来论述,其更多的是把它看成是实际管理的主体而非权利的主体。

笔者认为,村民自治权的主体是村民。首先,村民委员会组织法明确规定是村民的自治,而该法的立法目的也是为了保障村民自治权利的实现。尽管该法基本上都是在规范村民委员会,但其实质是为了保障村民权利的实现。其实,该法并非严格意义上的村民自治法,更准确地说是一个规范、管理的法,从头到尾都没有对村民自治权下一个明确的定义,也没有明确其性质,这样的法实际上造成了学界纷争不断的弊端,而村民自治权是村民自治制度构建与发展的基石范式,无法清晰界定村民自治权的相关含义,村民自治也会成为无源之流。

村民自治权的主体具有广泛性。村民作为村民自治权的主体,其广泛性主要体现在对村民资格的界定上:第一,只要具有本村户籍,不管其是否在村

里居住,都具有本村村民资格。第二,只要长期生活,工作和居住在该村,并实际履行了村民的基本义务,就应该具有该村的村民资格。第二个标准实际上已经一定程度上缓和了传统户籍制度对农村户口与城市居民户口的紧张关系,即城市户口的居民也可以成为村民的一员,但目前村民还无法成为城市居民的一员。但如果是具有一农村户籍的村民迁入另一村,但户籍尚未迁入该村,而其又履行了该村村民的义务,按照标准二完全具备该村村民资格。这样的话,该村民就具有了 2 个村的村民资格,如何行使村民自治权就成为一个现实问题。此处笔者不对其进行论述,不管其取得 2 个还是 1 个村村民资格,都不会影响其村民的资格和村民自治的权利,这是村民自治权主体广泛性的体现。

②权利内容广泛性。村民自治权的内容范围主要规定于村组法第 2 条和第 20 条,即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督和建章立制权。民主选举是村民有权依法自主按照法定程序选举村委会主任、副主任和委员,组成村委会,作为村民自治的执行机构。民主决策与管理是村民有权依法对涉及本村村民重大利益的事项进行表决与处理,管理的形式可以多种多样。民主监督保障村委会的行为符合村民的利益要求,监督形式也可以多样化,如村务公开的形式,理财监督小组工作的方式等,村民也可以根据本村的实际情况建立本村的规章制度。换句话说,除了属于国家权力管理范围的内容和个人的私人事务外,其他的内容都可以归入村民自治的内容范围,可见其内容的广泛性。

③村民自治权具有限定性。尽管村民自治权主体和内容都具有广泛性,但也具有鲜明的限定性。首先,村民自治权的限定性表现在主体上的限定性。村民自治权的主体限定在村民,只有具备村民资格的人才具有主体资格。其次,村民自治权在内容上也具有限定性。只有法律规定的内容才算是村民自治的范围。再次,村民自治权也受地域范围的限定。村民自治权的行使地域,限定在农村社区,农村社区除了传统的农村外,还包括在城镇化进程中城郊农村纳入城市范围内的部分,即所谓的城中村社区。

3. 村民自治权属性的动态探讨

从动态观察的角度,村民自治权的本质包括合法性和直接民主性两方面。

(1)合法性。村民在行使村民自治权时必须符

合法律的规定,包括实体上和程序上的法律规定。

①实体合法。实体合法主要包括主体、内容和自治范围的合法。主体合法性的依据主要是村组法以及各个地方实施细则的规定,概括起来有以下几个条件。第一,具有完全行为能力,只有具备完全的民事行为能力才能实际通过自己行为行使权利从而实现利益。在我国,判断是否拥有完全行为能力的标准有两个,即年龄和精神状况。只要年满18周岁并且精神和智力都正常的就具备完全的行为能力,有资格和能力实际参与社会的管理。我国民法通则第11条第2款又明确规定:“十六周岁以上不满十八周岁的公民,以自己的劳动收入为主要生活来源的,视为完全民事行为能力人”,因此,这种情况的公民也具有资格行使村民自治权,但不享有选举权和被选举权,其他的权利不受影响。在行使权利时应以开始自治活动的日期为截止日期,出生日期以身份证为准,若尚未来得及办理身份证抑或身份证遗失的,以户籍上记载为准。第二,具有本村村民资格,判断的标准主要有二:一是具有本村户籍;二是尽管不具有本村户籍但其与本村发生了实际的紧密联系且履行了本村村民的义务,依法被认定为本村村民。权利内容合法,主要是指《村委会组织法》规定的“五权”:选举权,决策权,管理权,监督权和建章立制权。自治范围合法,是指村民自治的村务范围必须在宪法和法律规定的内行使,村组法对村民自治的范围作了明确的界限。自治范围是本村的公共事务和公益事业,不能对其范围作任意的扩大和缩小,具体而言就是属于国家管理范围的事务和个人私务的都不属于自治的范围。

②村民自治权的行使必须依照法定的程序进行。依法主要是依照村组法和各地的具体规定。就选举而言,各省都已经制定了自己的村委会选举办法或细则,那么村民在进行村委会的选举时就应当遵照规定的程序进行,否则就很可能导致选举无效。除了选举外,其他自治事务也可以由自治章程或规章制度所确定的程序进行,一般情况下也应得到遵守。只要自治章程或规章制度规定的程序是在法律规定的限度内的,没有违反法律的强制性的规定,这些规定就应得到法律的遵照,应认定为有效。

(2)直接民主性。村民自治权实际上是法律赋予村民自我管理自己事务,实现当家作主的权利。在行使自治权时,村民一般是通过自治组织对自治事务进行管理的,因此,权利的集中行使就要求民主

的存在,只有存在民主的议事规则,才能实现大多数村民的意志,才能保证决议的做出符合最广大村民利益,这种直接的民主性原则应贯穿于整个村民自治的过程。首先,民主性要求村民在权利上具有平等性,法律地位的平等是实现民主的前提条件,没有平等根本就谈不上民主。其次,民主是多数人的民主,要真正实现村民自治的广泛性与自治性,就必须最大程度地引导村民积极参与自治活动,而且在各个环节上体现多数人的意志,只有如此,才能保证真正民主的实现。最后,直接民主性是村民自治民主性的一大特色。一般代议制的民主都是间接民主,这在很大程度上是现实条件限制使然,只要条件符合就应当采取直接民主方式。村民自治权行使的地域范围限定在村,一般情况下范围都不会太广,每个村民都应当直接参与自治事务的管理,当然方式可以多样化。

三、环境变迁中村民自治权的实现路径

按照《村委会组织法》以及地方立法的规定,村民自治权的实现路径主要依赖于民主选举、民主决策、民主管理以及民主监督,今后依然如此,但近年来,我国乡村社会的内外环境发生了重大变迁。一方面,国家的涉农政策出现重大调整。从几十年来利用工农业剪刀差以及二元结构等剥夺农村、农业和农民来实施的城市化、工业化和市场化的战略转向兼顾“三农”发展,甚至倾斜“三农”发展,因此,实践中就有了免除农业税、减免贫困学生学费、增加农村发展投入等政策措施,标志着“工业反哺农业”“城市支援农村”的时刻已经来临。另一方面,农村自身环境也发生显著变化,持续不断的人口流动,如火如荼的城镇化建设以及新农村建设,使农村面貌“日新月异”。

从理论上讲,社会在不断地变动和发展,使得反映并用以调整社会关系的法律制度也必然相应地改变自身,任何制度的设计以及所有改革项目的启动都应该回应现实的需求。因此,在立法上,村民自治权的实现路径也有待进一步提升。在解析村民自治权属性的基础上,应该通过如下几种方式完善村民自治权的实现路径。

1. 完善“四民主”制度

就民主选举而言,到2009年止,我国绝大多数农村已进行了第七届村委会换届选举,在最近几届

的选举中,侵犯村民选举权利、基层政府非法干预选举、候选人以不正当的手段当选的情况越来越常见。同时,对于在任期中的村干部,由于缺乏程序依据,村民对村干部的罢免几乎无法行使,而出现罢免权“有名无实”的情形,这无疑对村民自治权的实施造成不利。因此,在第八届村委会选举即将举行之际,各地执法部门,尤其是民政部门,应该严格按照《村委会组织法》的规定,严厉打击违法选举现象,保障村民选举权。在民主决策方面,尽管《村委会组织法》规定了村民会议、村民代表会议以及村民小组作为农民参与的组织,全国各地农村都出现普遍的“会议召开难”问题,从而架空了民主决策权,今后,应该在监督法律实施方面加大力度,确保能依照《村委会组织法》规定的议事规则和议事程序,充分发挥村民代表会议以及村民小组的作用,完善农民参与民主决策的渠道,确保民主决策。与此同时,应该看到,进入 2000 年以来,村民自治的推进,既有赖于在民主管理层面进一步强调透明与公开,也有赖于对村干部行为的有效监督,以克服“村民自治沦为村干部自治”现象。因此,在村务公开方面应该进一步根据农村的实际环境,规定公开的内容,并要求所公开的信息必须符合真实性、准确性以及完整性的要求。

2. 完善乡村关系立法,规范乡政府行为

《村委会组织法》规定村委会协助乡镇政府开展工作,但村委会的这种协助角色往往因为乡镇政府施予的行政压力而发生变化,村委会在农村治理中的角色俨然是乡镇政府的下派机构。为防止村委会过度行政化,《村委会组织法》在规范人民政府委托村委会开展工作,应该支付相关费用的基础上,还应该具体规定村委会协助乡政府开展工作的方式,以及乡镇政府指导村民自治的实际方法。透过这些,进一步完善乡村关系立法,规范乡政府的行为,明确乡镇行政权和村民自治权的界限,并实现乡镇行政权力和村民自治权利的良性互动。

3. 加大对村民自治的投入,确保村级民主正常运转

农业税费改革之后,各级通过转移支付维持村级组织运作,但事实上,转移支付是不足以支撑村级组织运作的。以华中地区为例,一个人口在 2 000 人左右的村庄一年的转移支付是 5 万元,村庄干部一般是 5 人,以现时补贴水平计算,一人年均补贴大约是 7 000 元,扣除村干部补贴后,转移支付只有大

约 1.5 万元。这笔钱,需要应对的全年报刊杂志费、办公经费、上级观摩、考察、评估时的招待费和“人情费”等等支出。其中,按照中部地区大多数省的规定,报刊杂志费按照人口计算,1 人 1 元,那么,上述村庄就花去 2 000 元;办公经费中,计划生育费以及综合治理维稳费接近 2 万元,“人情费”、招待费一年需要 1 万元左右。这样一来,转移支付就远远不足以支付实际费用。实践中,也就因此而出现村级组织运作难,村民自治权难以实现的情况。所以,要确保农村民主运作,就必须加大资金投入,为村民自治的运作奠定物质基础。

我国农村经济发展水平在不同的地区存在巨大差异,东部地区、沿海地区、邻城地区农村经济发展水平较高,村级组织运作经费,完全可以依靠村级组织的经济实体解决。广大的中西部地区、边远地区、少数民族地区农村经济发展还比较落后,村级经济实体欠发达甚至根本不存在,要依靠村级经济实体解决村级组织运作经费不现实。加大对村民自治的投入一方面依靠财政的拨款,另一方面依靠村级经济实体的发展。现在我国各级财政状况都有了明显改善,各级政府应在财政预算中加大对村民自治的投入,做到专款专用,确保村民自治的经费落到实处,推进村民自治权的落实。与此同时,有条件的村级组织应在村级经济实体的收入中确定一定的比例用于村民自治,《村委会组织法》应对此作出明确规定。

四、结 语

村民自治既是一套基层群众民主自治的法律规范体系,又是实践中的基层管理和服务的制度安排和活动,因此,兼具法律属性和事实属性。从法律属性上看,村民自治的本质是国家为了更好地动员农村社会的整体力量,让渡部分村庄社会管理权力而赋予农村居民的各种权利。从事实属性上看,村民自治脱胎于农村社会原有的基层行政管理体系,铺设在整体的行政管理的科层体制之下,自治与行政、民主与干预往往纠缠在一起,大量村民自治发展中的问题往往由此而生。这种生成以及运作背景也就决定了村民自治权属性中的若干本质,一方面是权利性、权利的合法性以及广泛性,另一方面是有限性以及实施过程的程序性。在研究中,清晰地把握村民自治权属性的意义在于理解这一中国特色社会自治制度的特质,从而更好地推进村民自治。

参 考 文 献

- [1] 崔智友. 中国村民自治的法学思考[J]. 中国社会科学, 2001(3):129-140.
- [2] 周安平. 社会自治与国家公权[J]. 法学, 2002(10):15-22.
- [3] 潘嘉玮, 周日贤. 村民自治与行政权的冲突[M]. 北京: 中国人民公安大学出版社, 2004:167-168.
- [4] 王禹. 我国村民自治研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2004: 50-51.
- [5] [美]博登海默. 法理学: 法律哲学与法律方法[M]. 邓正来, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2004:58.
- [6] 张文显. 法哲学范畴研究[M]. 修订版. 北京: 中国政法大学出版社, 2001:309-310.
- [7] [法]卢梭. 社会契约论[M]. 方华文, 译. 西安: 陕西人民出版社, 2006:27, 47.
- [8] 王振耀, 白益华. 乡镇政权与村委会建设[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1996:174-175.

Juristic Analysis on Attribute of Villagers' Self-Government Right and Its Practical Path

CHEN Mao-guo, YUAN Qiu-hua

(School of Arts and Law, Wuhan University of Technology, Wuhan, Hubei, 430070)

Abstract Villagers' self-government right is not only the core concept of villagers' self-government system, but also the key point and difficult point of juristic studies on agriculture, countryside and farmers. From the perspective of juristic studies, this paper studies the attributes of villagers' self-government right from static and dynamic levels based on comprehensive analysis on the different views from jurisprudential circle on such matter. From the static point of view, villagers' self-government right is powerful, universal and limited; while from the dynamic point of view, villagers' self-government right is legitimate and directly democratic. Based on the above analysis, this paper further points out that in the process of environmental changes, the realization of villagers' self-government right can be adequately ensured by perfecting the system of democratic election, democratic management, democratic decision-making and democratic supervision, regulating the relationship between townships and villages and investing more in villagers' self-government as environment changes.

Key words villagers' self-government right; static attribute; dynamic attribute; practical path

(责任编辑: 刘少雷)