

村民自治进展及制度完善

罗万纯

〔摘要〕村民自治既是农村居民的一项权利，对促进农村经济社会发展也具有重要作用。近年来，地方进行了完善村民自治组织体系、加强村民小组（自然村、村落）自治、增强乡村治理力量、试点政社分离和政经分离、创新村务公开模式等探索，取得了较好的治理效果。同时，村民自治实践还面临农村居民自治能力有限、自治组织行政化、四个民主发展不平衡等问题。本文就如何完善村民自治制度，提出了明确各个基层组织职能、引导多种自治模式、加强民主协商、增强乡村治理力量、创建有效的村务公开模式等建议。

〔关键词〕村民自治 四个民主 民主协商

〔中图分类号〕F303 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003—7470（2016）—11—0008（05）

〔作者〕罗万纯 副研究员 中国社会科学院农村发展研究所 北京市 100732

村民自治是中国农村居民的一项民主权利，在农村家庭联产承包责任制实施和人民公社制度解体过程中产生，开始于农村居民的自发创造，后经国家认可和规范，成为一项强制性制度，在全国范围内实施。自1982年村民自治经《中华人民共和国宪法》确立法律地位至今已经有三十多年的历史。通过村民自治实践，农村居民的民主意识和参政议政能力得到提高，村庄集体经济和公益事业也有了一定发展。同时，结合村民自治实践中不断出现的一些新问题，全国人民代表大会常务委员会对1988年开始试行的《中华人民共和国村民委员会组织法》（后简称《村组法》）进行了两次修订，相关制度不断完善，为村民自治实践提供了制度保障。

随着中国经济社会的发展，乡村治理越来越成为社会各界关注的热点问题。为更好地发挥村民自治在乡村治理中的作用，不少地方结合实际对村民自治进行了探索，取得了一定成效，积累了一些治理经验。同时，由于相关制度不健全及落实不力等原因，村民自治实践还面临不少问题，村民自治制度有待进一步完善。本文在对村民自治探索、村民自治实践面临的主要问题进行总结分析的基础上，就如何完善村民自治制度以提高村民自治效果提出了一些建议。

一、关于村民自治的地方探索

近年来，地方进行了很多探索，通过完善村民自治组织体系、加强村民小组（自然村、村落）自

治、增强乡村治理力量、试点政社分离和政经分离、创新村务公开模式等，取得了较好的乡村治理效果。

1. 完善村民自治组织体系

1987年，全国人民代表大会常务委员会通过了《村组法》，1988年开始试行。《村组法》（试行）规定，“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”，“村民会议由本村十八周岁以上的村民组成”，“村民委员会向村民会议负责并报告工作”。1998年，国家对《村组法》（试行）进行了修订，新规定“人数较多或者居住分散的村，可以推选产生村民代表，由村民委员会召集村民代表开会，讨论决定村民会议授权的事项”，同时规定“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律，支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”2010年国家再一次对《村组法》进行了修订，新规定“村应当建立村务监督委员会或者其他形式的村务监督机构，负责村民民主理财，监督村务公开等制度的落实”。至此，《村组法》构建了由基层党组织、村民委员会、村民会议、村民代表会议、村务监督机构等组成的村民自治组织体系，为促进农村民主选举、民主决策、民主管理和民主监督提供了制度保障。

尽管《村组法》对自治组织体系进行了规定，但由于相关规定操作性不强或相关规定落实不力等原因，不少地区的村民（代表）会议没有发挥应有的作用，农村居民的主体性作用还没有得到体现，村民自治经常演变为村委会自治或村干部自治，违背了村民自治初衷。为解决村民自治中自治主体缺位的问题，不少地方就如何做实村民（代表）会议等问题进行了探索，例如四川成都、湖南益阳。

成都的做法主要包括四个方面。一是建立村民议事会，受村民（代表）会议委托，在授权范围内行使村级事务的议事权、决策权、监督权。二是使村委会成为村民（代表）会议及村民议事会的执行者和政府下移公共服务及社会管理职能的承接者。

三是优化村级组织运行机制，完善民主决策机制、村务监督机制、集体经济组织经营管理机制。四是加强和改进党的领导，使之变成了领导者、监督者。^①益阳的做法和成都类似，主要是在村党组织和村民委员会的基础上，新成立了村民议事会和村务监督委员会。其中，村党组织是领导核心；村民议事会是村民会议（村民代表会议）授权的常设议事机构；村民委员会是村级自治事务的执行机构；村务监督委员会是村级民主监督组织。^①

成都、益阳治理模式取得了较好的治理效果，不仅有效化解了矛盾纠纷，还有力地促进了农村经济发展。这些治理模式能取得较好的治理效果，可能主要有两个方面的原因。一是更加重视民主决策、民主管理、民主监督，做实了村民（代表）会议，明确了村民委员会只是自治事务的执行机构，通过召开村民议事会、村民代表大会调动农村居民参与自治的积极性，把村级自治事务的议事权、决策权交给农村居民，解决了村民自治主体缺位的问题，有效避免了村委会自治或者村干部自治。二是加强了基层党组织的领导和组织作用，较好的解决了过去村民自治事务无人来组织和推动的问题。

2. 加强村民小组（自然村、村落）自治

农村居民是村民自治主体，引导农村居民达成一致行动是提高村民自治效果的关键。近年来，广东清远、湖北秭归通过加强村民小组（自然村、村落）自治，取得了较好的治理效果。

广东清远的做法是将“乡镇一村（行政村）—村民小组”调整为“乡镇—片区—村（原村民小组、自然村）”。在乡镇下面划分若干片区建立社会综合服务站，在片区下以一个或若干村民小组（自然村）为单位设立村委会。同时，在行政村一级建立党总支，在村民小组（自然村）及具备条件的村办企业、农民专业合作社、专业协会等建立党支部。在村民小组（自然村）广泛建立村民理事会，村民理

^①益阳市委组织部：《“四位一体”村级基层治理机制改革工作资料汇编》，2015年4月。

事会成员由农村党员、村民代表、已退休的干部和教师等公职人员、各房族代表、德高望重的乡贤、致富能人等担任。^②湖北秭归的做法是按照“地域相近、产业趋同，利益共享、有利发展，群众自愿、便于组织，尊重习惯、规模适度”的原则，合理划分组建村落。村落内设立党小组和村落理事会，从党员中推选1名党小组长，理事会由1名村落理事长和担任八项职责的8个村落事务员（即经济员、宣传员、帮扶员、调解员、监督员、管护员、环卫员、张罗员）组成。提倡党小组长兼任村落理事长，推荐党员兼任村落“八员”。^②

两种模式的共同点主要体现在两个方面。一是加强了村民小组（自然村、村落）等范围的村民自治活动。二是充分发挥基层党组织在村民自治中的领导和组织作用。不同点是清远模式取消了行政村村委会，在村民小组（自然村）新建立村委会，秭归模式在保留行政村的基础上强化了村落自治。两种治理模式都取得了较好的治理效果，主要有以下几个方面的原因。一是缩小了自治范围，由于血缘、地缘关系，农村居民有更为相近的利益诉求和相似的文化背景，比较容易达成合作。二是在基层党组织的领导和组织下，建立了村民理事会、村落理事会等议事平台，为农村居民参与民主协商提供了条件。村民自治常常面临众多利益诉求，在农村居民间达成共识的难度比较大。民主协商通过搭建议事平台，引导多方参与议事，经过多次协商讨论可以逐渐消除分歧，最终达成一致意见。民主协商有助于推动项目、工程的顺利实施，还能有效地避免或减少上访，有利于社会稳定。三是从社会心理学来看，在村民小组（自然村、村落）范围的自治，由于参与主体相对比较有限，各个主体的责任和影响更加明确，农村居民的责任感会得到加强，参与自治的积极性会得到提高。

3. 增强乡村治理力量

村民自治除了是农村居民的一项政治民主权利、有重要的民主价值外，还要充分发挥其在促进村庄有序发展等方面的作用。为解决村民自治力量

不足，乡村治理成效有限的问题，一些地区通过引导社会组织发育增强了乡村治理力量。例如，广东省佛山市三水区白坭镇2012年开始组建乡贤慈善会和家乡建设委员会等社会组织，有效解决了农村建设人才缺乏和资金来源单一、不可持续的问题。该镇的祠巷村成功组建首个乡贤慈善会，筹得善款900多万元；西岸村成立首个家乡建设委员会，根据成员的特长、社会资源等分工成立了筹款、规划建设、质量监督等几个工作小组，为村庄建设出谋划策、出钱出力。^③

4. 试点政经分离、政社分离

按《村组法》相关规定，村民委员会职能众多。以目前的运行机制和人员配置，由村民委员会承担所有职能的难度比较大，分离部分职能有助于提高村民自治效果。^③一些地区已经进行了政社分离、政经分离探索。例如，广东顺德探索了政社分离，具体做法是建立村级行政服务站（乡镇政府行政服务中心派驻机构），将原属村委会的行政管理和公共管理、社区服务职能交由行政服务站负责，村委会只负责村民自治和村集体经济管理事务。广东南海探索了政经分离，将农村的党组织、自治组织和集体经济组织职能分开，党组织主要负责党务、政务、服务和监督，自治组织主要负责社会事务管理，集体经济组织主要负责集体经济的经营管理。

政社分离有利于解决村民自治组织行政化问题，使村民自治组织可以集中力量开展村民自治活动；政经分离有助于发展壮大集体经济。政社分离、政经分离都需要具备一定的条件。例如，实施政社分离改革，政府要具备一定的经济实力有能力设立专项资金支持行政服务站（公共服务站）的建立和运行；实施政经分离改革，村庄集体经济要有一定的发展规模等。

5. 创新村务公开模式

^②《关于湖北省宜昌市秭归县“幸福村落”创建创新成果的说明》，人民网时政频道，2014年2月26日。

^③白坭镇镇政府：《白坭镇农村社会组织创建工作情况》，2014年。

采取有效的村务公开模式不仅能够提高农村居民的办事效率,还有助于更好地实现农村居民的知情权和监督权。浙江宁海探索的小微权力清单在村务公开方面取得了较好的效果。宁海的主要做法是出台《宁海县村务公开权力清单36条》(后简称《清单》),对村级重大事项决策等19项村级公共权力事项进行了固化,并对村民宅基地审批等17项便民服务权力事项进行了明确。同时,研究制订了相关制度,对村干部违反党的组织工作纪律等56项行为进行责任追究。^④《清单》使村干部的权力运行得到约束,农村居民的民主监督权力得到保障,村务工作效率得到提高。

二、当前村民自治面临的主要问题

当前,由于相关制度不健全以及落实不力等原因,村民自治还面临众多问题。从直接影响自治效果的自治主体、自治组织、自治程序发展状况来看,主要面临农村居民自治能力有限、村民自治组织行政化、四个民主发展不平衡等问题。

1. 农村居民自治能力有限

不管在什么范围开展村民自治活动,优秀的治理人才是提高治理效果的关键。但是,随着工资性收入在农村居民收入中占比越来越大,外出务工成为越来越多农村居民的选择,农村人力资源外流成为趋势。根据国家统计局抽样调查结果,2015年农民工总量为27747万人,比上年增长352万人,增长1.3%。农民工以青壮年为主,从平均年龄看,农民工平均年龄为38.6岁。农村青壮年大量外流,不少农村特别是经济发展落后地区的农村出现老年化、妇女化和儿童化趋势,优秀人才减少,导致当选的村两委干部工作能力比较有限,作为自治主体的农村居民的综合素质也普遍不高,直接影响到村民自治效果。大学生村官可以在一定程度上提高村两委整体工作能力,但大学生村官流动性较大,相关配套政策还需要进一步完善。

2. 村民自治组织行政化

长期以来,由于政府在农村缺乏对应机构,很

多工作要通过村委会来开展。行政村要承担各类政务和服务工作,村委会的工作重心在行政事务上,发展村庄公益事业和集体经济等职能被削弱。特别是撤镇并村以后,行政村管辖范围扩大,但干部数量却没有相应增加,更增加了自治的难度。

3. 四个民主发展失衡

村民自治中民主选举发展较快,但民主决策、民主管理、民主监督发展滞后是比较突出的问题。根据中国社会科学院农村发展研究所“社会转型背景下农村公共服务研究”创新项目组2012年和2013年的调研,^④92.1%的调查对象表示家里有人参加最近的选举投票,90.7%的调查对象表示亲自填写选票,90.3%的调查对象表示满意选举结果,农村居民参加选举投票的积极性比较高。当然,即使发展较快的民主选举也仍然面临不少问题,例如贿选在有些经济发达地区的农村比较突出。在民主决策、民主监督方面,仅有26.4%的调查对象明确表示对集体财产的变更、处置有表决权,51.7%表示没有,22.0%表示不清楚;仅有27.2%的调查对象明确表示对集体财产的收入使用有监督权,51.6%表示没有,21.2%表示不清楚。

四个民主发展失衡,主要是因为农村居民参与不足。村民自治中农村居民没有发挥主体性作用,可能有几个方面的原因。一是基层党组织弱化,没有发挥好领导、组织和监督作用,农村居民缺乏参与自治的平台,没有机会参与自治。二是大部分农村居民目前还面临较大的经济和生活压力,他们最关心的是如何增加家庭收入,特别是集体经济薄弱或没有集体经济的村庄,由于自治活动和自身经济利益关系不大,农村居民常常不关心和重视自治活动。三是留守农村的主要是妇女、老人和儿童,他们参与自治的能力普遍有限。四个民主发展失衡,导致村民自治效果差强人意,村庄公共服务和经济

^④中国社会科学院农村发展研究所“转型背景下农村公共服务研究”创新项目组于2012年和2013年对江苏、河北、山东、浙江、安徽、河南、甘肃、四川、云南等地进行了调查,共获得961份农户问卷和46份村问卷。

发展落后，贪腐现象也时有发生，不仅直接损害农村居民的利益，还影响农村社会稳定。

三、完善村民自治制度的一些建议

在影响村民自治效果的众多因素中，村民自治制度是非常关键的因素。结合地方的一些探索，针对村民自治实践中存在的主要问题，就如何完善村民自治制度提出几点建议。

1. 明确各个基层组织职能

村民自治有赖于各个基层组织的有效运行，为提高运行效率，需要进一步明确各个基层组织的职能。首先，基层党组织要贯彻落实好党的方针、政策，发挥好引导和组织村民自治的作用，特别是要根据当地情况搭建适用于不同范围农村居民的议事平台推动村民自治。其次，要进一步做实村民会议、村民代表会议，明确村民委员会只是执行机构，避免出现村委会自治和村干部自治损害农村居民自治权利的现象，把自治权利交还给农民。针对村民自治组织行政化问题，可以在有条件的地方积极推进政社分离改革。将上级政府下派给农村基层组织的政务交由政府财政支持的农村公共服务站来承担，村民委员会只集中精力承担自治职能。^[5]

2. 引导多种自治模式

由于各地经济社会发展状况差别较大，面临的问题和困难也不同，应允许地方在不违背《村组法》有关规定的情况下探索多种村民自治模式。可以在行政村范围开展自治，也可以在村民小组（自然村、村落）范围开展自治，还可以在农村社区范围内开展自治。需要注意的是，不管在哪个范围开展村民自治，都要坚持基层党组织的领导和组织作用，都要坚持农村居民在村民自治中的主体性地位。

3. 加强民主协商

民主协商不逃避矛盾和利益争端，通过多次协商谋求最终达成共识。要在基层党组织的领导和推动下，通过搭建村民理事会、村落理事会等平台引导广大农村居民和其他主体积极参与民主协商，通

过广泛协商推进民主决策、民主管理、民主监督，提高村民自治效果。

4. 增强乡村治理力量

针对村庄优秀人才流失的问题，一方面可以为回乡人员（退休人员、退伍军人、毕业回乡的大中专生等）提供参与自治的平台。另一方面要经常对村“两委”干部进行培训，提高他们工作能力。在健全、完善相关制度的基础上，可以合理引导乡贤慈善会、家乡建设委员会等社会组织发育来增强村庄治理力量。

5. 创建有效的村务公开模式

公开村务内容和办理流程，不仅方便农村居民办理有关事项，还可以增加对村务的有效监督，减少贪腐现象。村务公开模式直接关系到公开效果，要组织专门的力量整理村务内容和创建有效的村务公开模式，使村务公开落到实处，确保农村居民的知情权、监督权。

参考文献：

- [1] 任中平. 成都市构建新型村级治理机制的经验与价值 [J]. 党政研究, 2014, (03).
- [2] 王小霞等. “三个重心下移”的清远乡村治理改革 [N]. 中国经济时报, 2015-11-23.
- [3] 唐 钧. 社会治理与政社分开 [J]. 党政研究, 2015, (01).
- [4] 陈云松, 周武军. 宁海出台村干部权力清单 36 条小微权力有了“边界” [N]. 浙江在线, 2014-08-18.
- [5] 叶本乾, 胡红兵. 治理民主使民主和服务运转起来——基于成都市龙泉驿区基层治理的调查与思考 [J]. 党政研究, 2015, (01).

责任编辑：
付姗姗
校 对：