

村民自治制度的运行及对中国民主政治的影响

方 文

(浙江科技学院 社会科学部,杭州 310023)

摘 要:发端于20世纪80年代的农村村民自治制度是具有中国特色的民主政治的重要内容。在国家立法推动和农民自身实践的双重作用下,这一基层民主制度在推动中国式民主发展中起到了重要的作用。但是这一产生于特定的时期(新旧体制转轨时期)、在特定的背景下(农民独立的经济地位确立后,要求维护其自身利的经济利益)源于农民自发性的制度创新,究竟会在多大程度上影响中国国家层面的政治制度,如何看待目前村民自治制度运行中出现的一些新现象、新情况及其对中国民主化进程的影响,都是值得关注的话题。因此,有必要结合中国村民自治制度运行的实践对此作理论上的分析和探讨。

关键词:村民自治;民主政治;影响

中图分类号: D082

文献标识码: A

文章编号: 1671-8798(2010)01-0041-06

Operation of village autonomy system and impact to China's democratic politics

FANG Wen

(Department of Social Science, Zhejiang University of Science and Technology, Hangzhou 310023, China)

Abstract: The rural village self-government system which began in eighties of the 20th century is an important aspect of democratic politics with Chinese characteristics. Under the dual role of national legislation promotion and farmers' own practice, this grass-roots democratic institutions in promoting the development of Chinese-style democracy has played an important role. But this institutional innovation which arises from a specific period of time (new and old system during the transition period), under the special background (after the establishment of an independent economic status of farmers, they have the request to maintain their own economic interests of profit) comes from spontaneity of farmers. All those are worth being concerned: what will it affect the level of our national political system, and how to view the emergence of some new phenomena, the new situation and its impact on China's democratization process which arised in the operation of current system of village autonomy. So it is necessary to make some theoretical analysis and discussion by combining the practice of China's village autonomy system.

Key words: village autonomy; democratic political system; affect

收稿日期: 2009-07-03

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划项目(ZX03ZF23)

作者简介: 方 文(1967—),女,副教授,硕士,主要从事高校思想政治工作和三农问题研究。

村民自治制度是广大农民群众依法直接行使民主权利,通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,实行自我管理、自我教育、自我服务的一项基本社会政治制度。其中民主选举是这一制度的基础和核心。这一根据中国国情和农村经济政治发展需要由广大农民首创的民主政治的基本形式,从其产生之日起就引起了理论界和国家政府部门的广泛关注和高度重视。在国家立法支持的前提下,经过 30 多年的实践,这一基层民主制度在推动中国式民主发展中起到了重要的作用。但是由于其运行的特殊环境——经济文化相对落后的农村,运行的体制约束——村一级不属于国家行政政权机关,因此村民自治制度的推行不是体制内而是体制外的改革,行使民主权利的主体——文化思想素质、道德修养相对较低的农民,使得这一发根于基层的“草根民主”究竟会在多大程度上,影响中国国家层面的民主政治制度建设和民主化的进程,能否成为中国民主政治的“突破口”,成了理论界较为敏感的话题。

1 村民自治制度的运行及其产生的影响

随着村民自治制度的不断实践和推进,作为一种最基层的直接民主形式,在不断完善其自身运行规范的基础上,也必将对其赖以依托的国家层面的民主政治制度和民主化进程产生一定的影响。

1.1 村民自治选举范围的扩大与中国的政治制度及共产党的执政地位

社会主义民主政治制度是人类社会历史迄今为止最为先进的制度。其本质就在于真正实现人民当家作主。在中国,实现人民当家作主,行使民主权利主要通过两种形式:一是人民群众通过选举自己的代表组成代议机关——人民代表大会,代表人民行使国家权力的间接民主形式;二是人民群众通过各种自治组织,实行自我管理、自我教育和自我服务的直接民主形式。这种代表制和基层直接民主相结合的制度是目前中国社会主义民主政治的一个重要特征。人民代表大会制度是中国根本的政治制度。共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国的根本政党制度,也是社会主义民主制度的重要内容。但是长期以来,人大代表选举制度在实质上是一种确认式选举制度。虽然按照中国选举法规定,不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表,由选民直接选举。但事实上在实际的操作中,首先代表候选人的产生一般由共产党党组织或其他政党、人民团体提名推荐,通过法律程序确定为正式候选人,他们之间缺乏竞争性;其次选民在进行投票选举正式代表时,也并非是他的利益选择行为,普通选民主要扮演着被动的投票工具的角色。他们的投票行为在实质上是对这些必须当选的候选人的一种确认形式。选民的投票行动不能担负着传达其利益偏好的功能,其最终投票给谁,与他的利益并不相关,所以候选人与普通选民之间的关系是疏离的。但是,随着中国市场经济发展和政治改革的深入进行,这种确认式选举制度正在向竞争性选举制度过渡。这一过渡的标志是选民缘于利益需求而自主竞选人大代表。2003 年在深圳、北京、湖北等地的市区级人大代表换届选举中,都出现了选民群体性竞选人大代表的现象,这是公民从维护权益出发而进行政治参与,期望在更高级的政治平台上寻求更高级的话语系统以进一步维护权益的行动体现。推动这一制度变迁的深层动力,是伴随着中国社会利益结构的多元化而兴起的公民社会及其利益需求的不断增强,而其外在的背景不能不说是农村村委员直接选举的强烈示范效应。这种肇始于基层社会领域选举的直接民主浪潮近年来被推及到基层乡镇政权的乡镇长选举中,如乡、镇长甚至县长的“海选”在有些地方进行了尝试并取得了成功的经验。(1998 年底,四川省遂宁市中区一个偏远山村——步云乡进行了一场“直选乡长”的试验;1999 年 1—4 月,深圳市龙岗区大鹏镇推选镇长的“三轮两票制”,开创了没有触动由人大选举政权领导人的现有体制而进行民主形式重大创新的道路;2004 年 10 月,齐齐哈尔首先拉开“海选”县长的帷幕;利用群众提名、县中层以上干部“海选”(全体投票)等新程序,39 岁的王兆宪当上了齐齐哈尔市富裕县的县长。)这些案例在当前中国基层政治发展中具有重要的符号象征意义,标志着中国的基层选举制度正在转型,也标志着中国的民主政治正向新的阶段迈进。正是基于这样的现实,理论界就有些学者提出应该进一步扩大自下而上的直接选举的范围,以此推动社会民主的发展。也有学者通过横向的比较(在经济文化比中国现在还落后得多且幅员辽阔的前苏联在 1936 年就开始实行从乡村及市苏维埃起到最高苏维埃止的直接选举,以及与中国在人口、经济文化条件等方面具有相似性的印度在 1935 年独立起就立即推行了全国范围的直接选举)、纵向比较(恰恰是民主政治意识和文化素质都处于最

底层的农民、经济文化发展最为薄弱和落后的农村首开了中国民主化进程的纪元)来论证如果仅仅以“国民素质低、没有民主传统及中国人口众多、幅员辽阔,实行直接选举的成本大且情况较为复杂等作为借口来延缓民主化的进程显然是站不住脚的。那么,在中国究竟是否存在着在农村村委会直接选举制度的示范和推动下,通过由下而上扩大直接选举范围并最终动摇中国人民代表大会的根本政治制度和共产党的执政地位的可能性,这就是村民自治制度的运行对中国国家层面的民主政治制度可能带来的影响。

1.2 “乡政村治”模式与农村的政治治理结构和效应

目前村民自治所依托的制度环境是“乡政村治”。乡镇政府作为国家最基层的行政组织,其权力管辖和作用的直接范围和对象就是农村和农民。如何处理乡村权力和利益关系是保证这一制度有序运行的基本条件。在农村实行家庭联产承包责任制后,一方面,农户分散经营的方式使村民个人与基层组织之间的经济、政治、组织联系日趋松散化,原有的人民公社、生产大队、生产小队(小组)三级管理模式的解体,使得原有的基层政府——人民公社通过控制生产大队和生产小队进而控制农民这种传统的权力和利益的传导机制和纽带失去了存在的现实基础。加之农民独立生产经营后,对自身利益的敏感性增强,农民要通过自治追求自己利益的最大化,要力图摆脱政府的控制;另一方面,政府为了确保财政收入以维持其自身的运作和完成上级的各项行政指标,必然要运用其掌握的部分公共权力和资源去控制乡村经济,而且为了保证这些权力的顺畅运行,他们还力图通过干预村委会选举,以培养自己的代言人。这种村民“自治”与乡镇政府的行政“控制”之间的矛盾和悖论是否会削弱“乡政村治”民主治理模式的效应,增加基层行政权力对农村依法管理的难度,这就是村民自治制度的运行对中国政治民主化进程产生的影响。

1.3 村委会与村党支部之间的矛盾及党在农村中的领导核心地位

党支部和村委会是两个性质、功能完全不同的组织,如何看待村支书由委任产生、村长由选举产生的“两套车”现象,这是村民自治启动及深入发展中面临的重大理论和实践问题。目前农村“两委”之间的矛盾主要表现为党支部书记与村委主任之间的矛盾,更多地表现为对村级事务的实际控制权尤其是对村级财权的控制。虽然《村民委员会组织法》从法律和制度上明确了村党组织在村民自治中的地位和作用:“中国共产党在农村的基层组织,按照中国共产党的章程进行工作,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。”但是这种规定过于笼统和原则性,缺乏具体的可操作性。加之农村党组织特定的运行环境及农民认识上的局限性,或是党支部认为,坚持党的领导,就是坚持村党支部对村民委员会的领导,村民委员会主任应该听党支部书记的;或是村委会主任认为,自己是由村民选举出来的,是村民委员会这一自治组织的代表,党支部不应该干涉村务,甚至认为自己不是党员,支书管不着,要不要党支部都无所谓。因此如何科学界定村民自治中的村党支部和村委会的职权界限,使两者各司其职,互相配合,发挥党的基层组织的领导核心作用是村民自治的运行对中国民主政治建设的影响。

1.4 乡村中“能人”的崛起及其巨大的正能量

随着改革开放政策的实施,在农村经济发展中具有较强能力又卓有成效的能人崛起,并在本社区各项活动中居于重要的地位,这些农村中首先富裕起来的经济“能人”,不管其是通过何种手段和途径(目前许多农村地区在两委选举中一些凭借其自身一定经济实力通过出钱出物等方式而赢得选民选票的所谓“承诺”竞选)纷纷被选入村委会领导班子,这是目前村民直接选举中的一个新的特点和现象。对社会新阶层中的先富群体,虽然其参选当选的动机和目的各异,但这些农村“精英”作为特定的社会经济主体,当然也有其自身的利益诉求。对他们的参政议政的影响究竟应该作何评价,如何使村民自治不至于“虚化”和“异化”为精英自治,形成既得利益集团,并进而影响中国民主政治的广泛性和平等性,也是村民自治实践中值得关注的一个问题。

2 对村民自治制度的运行所产生的影响的理论解析

2.1 村民自治制度示范下的直选范围的扩大对中国政治制度走向的影响分析

对此问题,考察一下中国村民选举和自治制度产生和运作的源动力和制度环境就不难发现,事实上中

国的村民自治制度是在特定的时期(新旧体制转轨时期)、在特定的背景下(农民独立的经济地位确立后,要求维护其自身利的经济利益)而产生的农民自发性的制度创新。尽管有经济文化发展后,农民民主意识萌发的因素,因为从一般意义上讲,经济文化比较发达的城市更易于推进民主进程^[1]。但这并不是村民自治制度产生的源动力。村民选举与自治制度的民主意义并非制度设计者的本意而是非预期的结果。正如当年安徽小岗村 18 位农民为生活所迫而甘冒坐牢杀头之风险而毅然按下了要求分田大包干的“生死手印”,由此开启了足以载入史册的中国农村的“第二次革命”。这显然不是这些斗大的字不识几个、只求能填饱肚子的农民们最初的设想,更不是他们的政治抱负使然。同样,20 世纪 80 年代初,在农村生产方式发生变革而相应的社会管理改革滞后而出现管理断档和“真空”的特定时期,农民出于维护自身利益和村庄公共安全利益的需要而在广西宜山县三岔公社冷水等村所出现的中国第一批村民委员会组织是一群农民自发性行为的结果,那些老实安分的农民根本没有想到过他们的行为是一种被后人誉为“伟大的创举”,开启了中国农村民主化之路,他们也不可能抱着这样“崇高”的理想与伟大的目标成立村民委员会。在某种意义上说,民主是实施村民选举与自治制度过程中的副产品^[2]。毛丹认为:关于乡村民主,过于拘守流行的制度主义框架,偏重于制度文本分析,可能产生过于乐观的结论。农村的自主制度是国家给予的,实质上,国家不是缩小了在农村的控驭范围,而是改变了对村落的控驭方式——至多是在改变经济控驭方式的同时,减少了对乡村社会事务的过多和过于直接的介入。国家不想管的事可以不管,想管的时候可以随时管起来^[3]。邱泽奇认为:村民自治并不象人们想象的那样反映了村委会合法性是完全基于民主的。选举原本是反映民意的一种有力工具,但在实际的操作中,却在一定程度上变成了一种仪式^[4]。郑永年则认为,在中国,民主可能是精英送给社会的一种“礼物”,而不是各种社会势力根据自己的愿望而创造出来的一种制度^[5]。从乡村民主的发展过程可以看出,中国乡村的“民主”并不是完全由农民自主支配、运作而产生的制度,而是一种自上而下的、被赐予的“民主”^[6]。因此笔者认为,村民自治制度是在特定条件下由农民自发形成且已成既成事实的前提下,国家政府只是出于节约成本的考虑,也为了维护社会的稳定,利用其独有的制度资源(宪法秩序、权力、权威和行政组织等)从制度供给的层面上对已有的制度创新予以法律的确认。并进而实现由民主制度向民主习惯的转换。即在推行民主制度的过程中,来逐步锻炼和培育公民的民主意识和习惯。因而至少在目前的发展阶段下,这种民主制度的运作和扩大的范围,在根本上还要取决于国家政治制度供给的程度和范围。在村民自治选举示范和推动下的一定程度上的直选范围的扩大,不可能动摇中国人民代表大会的根本政治制度,竞争性选举也只是公民民主意识的觉醒和民主权利行使的一种表现,不会导致由于制度外在的因素而动摇共产党领导的多党合作和政治协商的政党制度。

2.2 “控制”和“自治”的悖论其实质是利益的较量和博弈

“乡政村治”模式下的这种“控制”和“自治”的悖论根源就在于没有正确界定“行政权”与“自治权”各自的权力范围和责任义务范围,其实质是各自对利益尤其是经济利益的较量和博弈。农村改革后,一方面,乡镇政府作为行使国家行政管理权最基层的工作机构,承担着依法对本行政区内各项工作施行行政管理的职能,有权而且必须对村民委员会布置有关行政事务或委托村民委员会办理有关政府事宜。目前,中国农村村级范围内的公共事务大致包括三部分:一是行政事务,如税费征收、户籍管理、社会治安、计划生育、环境保护等;二是经济事务,如与土地集体所有相联系的诸如组建各种专业化农业经济组织、土地综合开发等各种生产和经济活动;三是社会事务,如邻里关系、村规民约、社区建设等。在上述三类事务中,前两类事务需要乡镇政府通过行政手段向下布置,只要是在国家法律和制度规定范围内的,就带有强制性,村委会就必须无条件执行,当然,也要讲究一定的工作方法。只有第三类属于村民自治的范围。因此,事实上,两者的职权范围应该是很清楚的。问题在于在实行分税制后,乡镇财权的支持主要来源于乡村经济组织(农户和乡村企业,通过各种统筹、提留、摊派、罚款等),这样,乡镇政府为了确保财政收入以维持其自身的运作和完成上级的各项行政指标,必然要运用其掌握的部分公共权利和资源去控制乡村经济,而且为了保证这些权力的顺畅运行,他们还力图通过干预村委会选举,以培养自己的代言人,同时也显示乡镇政府行政权力的权威性。另一方面,村民委员会作为村民自治的执行机构和工作机构,想通过自治追求自己利

益的最大化,要力图摆脱政府的控制特别是对乡政政府的各种旨在加重农民负担的不合理摊派、收费和对村级事务的过多干预进行抵制。(当然也会由于工作方法与与农民沟通上的问题,或者极个别的无理取闹之人,对于一些正当的合理的收费和任务如计划生育政策、农村宅基地审批等进行顽固抗拒,有些地方甚至出现暴力冲突)因此在实行村民自治的过程中,要做到村民自治权与国家行政管理权的有效衔接,关键在于正确界定“行政权”与“自治权”各自的权力范围和责任义务范围。村民委员的“自治”并不意味着可以脱离国家行政管辖和指导的“自理”。村委会作为村民自治的执行机构和工作机构,具有双重的职能,一方面它作为国家与农村社会的中介环节,具有落实国家行政工作,协助推行国家在农村各项政策的职能,是国家的“代理人”,必须接受乡镇政府,尤其是村党委的监督和指导;另一方面,又具有提供社区服务,办理本村的公共事务和公益事业,反映、维护农户愿望、利益的职能,是农村社会的“代言人”,表现为直接对农户(村民代表会议、村民大会)负责。因此村委会作为一个自治机构,应该首先做好“代言人”,才能在此基础上做好“代理人”,有效协调国家与农村社会的关系,这才是由村民自治制度本身规定的村委会角色的合理定位^[7]。乡镇政府应当真正发挥对村级事务的指导作用,特别是在村委会选举过程中重点应该是做好选举前的组织宣传工作、选举过程中的指导监督工作和选举后的总结反馈工作,而不是直接插手甚至操纵选举过程。此外要协助村委会为农民提供各种市场、政策信息,组织各种经济协作,为农村经济发展和农民增收致富出谋划策,做到“到位”而不“越位”,“行权”而不“揽权”。

2.3 关于村“两委”矛盾与农村基层党组织关系的理论解析

基于农村特定环境和农民特定的政治文化素质下的基层党组织与行政权限的考量,目前,为协调村“两委”的矛盾,各地农村先后探索 and 实施了“两票制”、“一肩挑”、“分工(权)制”、“联席会议制”、“两委交叉兼职制”等等,而且对于新当选的非党员村委,乡镇党委也往往尽量吸收其为党员。这些做法便于操作,并在一定程度上缓解了两委的不协调。但这些探索中有个值得注意的问题就是创新不得违反宪法、法律。不能以削弱甚至罢黜党的领导为前提。事实也证明,村民的利益和意志有时并不一定符合社会发展的进步趋向。因此,自治组织和自治活动就需要通过一个主导性政治力量,把党的路线、方针、政策通过自治组织变成全体村民的意愿。在中国社会政治生活中,这个主导力量自然是村党组织。从这个意义上说,也必须加强村党组织对村民自治的领导。离开了先进政党的引导和组织,农村的落后力量不但得不到抑制,而且会继续支配农村社会,民主化进程将会更为艰难^[8]。当然农村党支部要通过加强基层组织建设,发挥广大党员干部的先锋模范作用,以自己的实际行动来增强党的凝聚力,提高农村党组织在广大农民群众中的威望。有“功”才能有“权”,否则一味地强调自己的领导核心地位而陷入与村委会的争权争利,不仅不利于自身的建设,也不符合中国政企分开、简政放权的政治体制改革目标。

2.4 农村经济“能人”执掌农村政治权力的正负功能分析

德国著名学者马科斯·韦伯在分析社会统治的类型时,按照不同的公共权威赖以形成的合法性基础,划分出“传统型”“魅力型”“法理型”三种基本的统治类型。其中,传统型权威实行统治的合法性根据是“历来如此”的惯例与仪规;魅力型权威实行统治的合法性根据是个人禀赋与超凡能力;法理型权威实行统治的根据是法律、理性规则与制度^[9]。笔者认为,在目前中国农村的村民自治中,一方面,在部分农民的民主意识一定程度上还局限于仅仅把民主作为一种手段而非目的背景下,对于农村中的经济能人通过出钱出物等方式获得当选的资格已经成为一种竞选的基本形式,也具有符合农村特定环境和农民认知水平的一定程度上的内在合理性。另一方面,随着农村经济社会的发展,理论界也不再过多地关注这种方式是否是“贿选”的争论,农民的选择也日趋理性,并不单纯以竞选承诺的多少作为他们投票的唯一依据,因此这种魅力型的统治确有其存在的必然性和合理性,应当正视其现有的正向效应。因为这些经济“能人”,大多实力雄厚,社会关系广,门路多,点子新,在一些经济落后地区,村民希望农村精英能带领他们共同致富;加之,他们在当选以后,一般都热衷于办几件社会公益事业(如修路、建桥等)且出手大方,因而较能赢得民心,也便于树立起在村民中的威信。但是农村“精英”作为特定的社会经济主体,当然也有其自身利益的诉求,而且基于有较强经济实力支撑的政治权力的运作往往具有更大的空间和效应。在许多地方,一些农村

的经济“精英”纷纷当选为人大代表、政协委员从而为他们的经济利益获得更大的政治资源保障就是真实的写照。因此,要使村民自治不至于“虚化”和“异化”为“精英”自治,形成既得利益集团,关键就在于村民自治组织的实际运作效率及其存在的合理性合法性,这也是使公共权力的运行最终循着理性化、规范化方向进行,使村治权威由传统型、魅力型向法理型转变,推动民主化进程的必要条件。为此,必须加强对权力和权利的民主监督,既要维护各利益主体的正当利益,也要确立恰当有效的利益原则和利益调节机制。并从制度建设、法制建设、以及公民文化道德素质的提高和政治民主意识的培育等方面相互配合,协调运行,达到“精英”政治与村庄治理的共赢。

3 结 语

村民自治将在多大和多广程度上影响中国国家层面的民主政治制度,将取决于国家制度层面的供给和中国现有民主化进程的不断完善和发展。农村村民自治中出现的诸如乡镇政府与村委会的“控制”与“自治”、村党支部与村委会的“党政”之争等矛盾,其实质是对利益的较量和博弈。农村经济“精英”的崛起并在政治生活中担当重要的角色,是适应市场经济和农村经济社会发展的必然结果,应该正视其现有的正向效应并使其逐渐循着理性化、规范化的方向运行。

参考文献:

- [1] 徐勇. 城市民主政治建设应走在社会民主化进程的前列[N]. 长江日报, 1988-08-31(3).
- [2] 郎友兴. 民主的成长: 对村民选举与自治制度的考察[J]. 浙江社会科学, 2002(1): 99-105.
- [3] 毛丹. 乡村组织化和村民民主——浙江萧山市尖山下村调查[J]. 中国社会科学季刊(香港), 1998(22): 14-16.
- [4] 邱泽奇. 乡村选举与村镇组织建设——兼论中央与地方关系的制度性变迁[M]//两岸基层选举与政治社会变迁——哈佛大学东西方学者的对话. 台北: 月旦出版社, 1998: 373.
- [5] 郑永年. 中国会变得民主吗? [M]//两岸基层选举与政治社会变迁——哈佛大学东西方学者的对话. 台北: 月旦出版社, 1998: 448.
- [6] 范亚峰. 村民自治的法律经济学分析[EB/OL]. (2006-02-09)[2009-6-5]. <http://blog.sina.com.cn/53921dbb0100024z>.
- [7] 安然. 关于当前中国农村村民自治问题的几点思考[J]. 鞍山师范学院学报, 2000(4): 25-29.
- [8] 徐勇. 中国农村村民自治[M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1997: 50.
- [9] 马科斯·韦伯. 经济与社会[M]. 北京: 商务印书馆, 1997.