

从美国早期的乡镇自治看我国村民自治的问题^{*}

熊怀智

(四川大学 公共管理学院, 成都 610064)

[摘要] 村民自治制度对于推动我国的政治现代化具有根基性的作用。同美国早期的乡镇自治比较发现, 我国的乡村自治存在的主要问题是村民自治受到基层政权的行政控制, 法律不健全及农民的自治权缺乏法律的保障。这些问题将影响我国的政治稳定和公民社会的形成。解决这些问题的核心思路是: 彻底厘清基层政府同村民委员会的关系; 逐渐用司法手段取代行政手段实现对农村的控制, 建立完备的关于村民自治的法律体系; 加强对基层政府和农村的教育工作, 增强政府工作人员和农民的民主法制意识。

[关键词] 美国; 乡镇自治; 村民自治; 基层民主

[中图分类号] D421 [文献标识码] A [文章编号] 1672 - 0598(2008)06 - 0060 - 04

政治发展最重要的一个方面是政治民主化。新中国成立以来我国对于推动政治民主化进行了一系列的制度设计, 包括人民代表大会制度、政治协商制度、基层群众自治制度(包含居民自治和村民自治制度)等等。其中基层群众自治制度, 在笔者看来, 是最为基础性的, 对于中国整个政治现代化的推进将起到至关重要的作用。原因在于, 它是形成公民社会的源泉。托克维尔在《论美国的民主》中将美国得以维护民主共和制度的原因归结为三点: “第一, 上帝为美国人安排的独特、幸运的地理环境; 第二, 法制; 第三, 生活习惯和民情。”^[1]他所强调的对民主有着重要作用的民情就是指美国人生来平等、主权在民以及独立自由的思想传统。而这种民情, 在他看来, 恰恰就扎根于历史上形成的美国基层的乡镇自治制度。基层群众自治尤其是村民自治制度将在推进我国政治现代化的进程中扮演根基性的角色。

一、从美国早期乡镇自治看我国的村民自治存在的本质问题

我国在农村推行的基层群众自治制度即村民自治制度。我国的村民自治始于改革开放后的 80 年代初。1982 年宪法肯定了村民委员会作为基层群众性自治组织的地位。

所谓村民自治, 就是指村民通过村民委员会这

一群众自治组织, 进行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督, 最终实现村民的自我管理、自我教育和自我服务。我国自 1987 年 11 月公布了村委会组织法草案, 1998 年 11 月颁布了正式的《村民委员会组织法》, 到现在已经进行了长达 20 年的探索。但是, 村民自治制度却一直未能突破它的瓶颈, 仍然和真正的实现基层民主、村民自治有不小的差距。学界对于村民自治中的矛盾和问题进行了很多重要的研究, 主要是从权力结构、民主选举和民主决策等的制度设计、村民的政治意识等方面进行的, 并未同西方的基层自治作太多的比较研究。

为什么要和美国早期乡镇自治进行比较? 正是早期的乡镇自治所培养的民情为美国的民主制度的生长提供了肥沃的土壤, 正是乡镇自治传统孕育了今天的美国民主制度。美国乡镇自治制度对于我们的村民自治的实践有很多值得借鉴的地方, 通过这种比较, 也更能发现我国村民自治制度中存在的问题的本质。

在这里, 仅对美国早期乡镇自治与我国村民自治的制度设计中的差异进行比较。

(一) 与政权的关系

美国的乡镇是真正独立的, 自行处理本乡镇的一切事务。“在新英格兰的乡镇, 买卖东西, 打官

* [收稿日期] 2008 - 10 - 05

[作者简介] 熊怀智 (1986 -), 男, 四川泸州人, 四川大学公共管理学院行政管理系。

司,或增减预算,州当局从来不加干涉,而且它也不曾这样想过”。^[2]乡镇只是对于涉及全州的公共事务需要尽到自己的职责,例如收税、执行统一的治安条例等等。乡镇权力的范围非常明确。

在中国,村民委员会实际上并非是独立的,而是成为乡镇政权行政权力的延伸,成为乡镇政府的附庸。这正是一些学者所说的“附属行政化”的问题。村委会和乡镇的权力没有十分明确的划分,从法律上讲,《村民委员会组织法》规定了乡镇政府应该对村民委员会进行指导,但这种指导很难去界定,很大程度上被乡镇当局曲解为领导关系。乡镇政府对村民自治的控制主要是通过以下方式实现的:

1. 操纵选举。由于《村民委员会组织法》关于民主选举的规定存在漏洞,乡镇会通过控制村民选举委员会、在村民中间“酝酿”候选人等方式左右选举结果。

2. 分配指标。推行村民自治制度以后,乡镇成为我国的最基层的政权,处于压力型体制的政府的末端。所谓压力型体制,是指“一级政治组织(县、乡)为了实现经济赶超,完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系”,^[3]这类类似于美国管理学家彼得·德鲁克所提出的目标管理理论(Management by Object)。因此,为了完成上级的指标,加之一直以来对于行政干预手段的路径依赖,乡镇不得不将任务以同样的分配方式摊派给它所“指导”的村委会,并且将这些指标作为对村干部的考核标准。这些指标包括总产值、吸引内外资数额、兴办企业数量等等。

3. 确定村干部的薪资标准。这样,乡镇就掌握了对村干部的经济收入的决定权,从而加强了对村委会的控制。

4. 任命村党委书记。《村民委员会组织法》第三条明确规定:“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。而村党委书记是由乡镇任命的,党委书记又能领导村委会主任,那么实际上村委会的权力就受到乡镇的领导。”

(二)选举体制

在美国早期的乡镇自治中,“大部分行政权掌握在几个每年一选的名为‘行政委员’的手里”。^[4]乡镇全体选民每年参加乡镇居民大会独立自主地选举出行政委员及其他乡镇官员。

中国的村委会每届任期三年,《村民委员会组织法》中没有要召开全体选民大会选举村委会的规定,部分原因是我国行政村的人口规模较大且居住分散。虽然宪法和《村民委员会组织法》都明确规定村委会主任及委员均由民主选举产生,国家对农村民主选举极为重视,但是民主选举还是存在一些问题:

1. 村民选举委员会。村民选举委员会本来是由村民选举产生的,组织村委会换届选举的机构,是政治中立的独立组织。但是乡镇却通过派出干部领导村民选举委员会等方式破坏了村民选举委员会的独立性。实际上为乡镇左右选举结果提供了便利。

2. 点票。一些地方的民主选举没有严格执行公开点票唱票的原则,这也给选举作弊提供了更大的可能。

3. 委托投票。部分选民在选举中因为各种原因委托他人代理投票,这种情况在农村选举中十分普遍,甚至有一人投一二十张票的情况,而且这种委托没有经过一定的法律程序,使得选票极有可能无法体现选民个人的真实倾向。

4. 流动票箱。因为农村居住分散,选民尤其是年老的选民前来投票路途遥远,为了提高投票率,选举中设立了流动票箱。这也是饱受学者争议的一项制度,因为对流动票箱的监督难度大,持有流动票箱的人很容易作弊。

以上因素导致选举的结果很难准确地反映选民的政治意图,容易滋生选举过程中的贿选、作弊,使得选举的民主性、公平性打了折扣,也就破坏了村民的自我管理。

(三)法制的地位、作用

美国早期的乡镇自治,州、县的行政官员都无法领导、指挥乡镇官员的行动,乡镇的权力独立且强大。那么,用什么来统领社会,防止过度自治化呢?是法制。在新英格兰各州,“立法权几乎管到了行政当局的内部”。^[5]法律规定了乡镇自治的细枝末节,既规定了原则,又规定了具体的操作方法,且为乡镇官员限定了严格、细致的权利和义务。同时,通过设置治安法官和地方法院制度,来监督乡镇官员在如此完备的法律的范围内履行任务,而不敢越雷池半步。正如托克维尔所说,“在美国,行政当局好像喜欢躲在幕后进行仔细观察,让行政命令带上司法判决的面纱”。^[6]美国为了保障乡镇的独立自治权,巧妙地将行政手段转化为司法手段,

同时维护了国家的、社会的统一。

而我国对村民自治的控制,基本上是靠乡镇政权的指导,对于乡镇和村委会的权限、村委会的具体职责没有进行明确、细致的立法,因此很难依靠司法手段对村民自治进行规制,乡镇在利用行政权力控制农村时没有太多的顾忌和限制,这很大程度上破坏了村民的自治权。

二、当前我国村民自治制度的问题所带来的负面影响

以上对中美基层自治的比较表明,我国的村民自治实际上是有限的自治,这种自治不仅受到基层政权的控制,而且缺乏法律的规制和保护。这样的村民自治制度会产生一系列的负面影响:

(一)挫伤农民参与自我管理的积极性,导致农民的政治冷漠,阻滞公民社会的形成

许多村干部、基层政府官员乃至一些学者认为,村民自治制度之所以发展缓慢,主要原因是农民的参政意识薄弱、政治冷漠。然而在笔者看来,虽然中国农民在两千年的臣民社会中养成了对政治冷漠、顺受的态度,虽然中国农民没有美国人奉为真理的主权在民、人人平等的思想,但我国村民自治发展的瓶颈,仍然是制度设计的缺陷。好的制度完全可以教会人理解民主、热爱民主并运用民主;而坏的制度,足以让人对民主产生不解和冷漠。公共选择理论认为,政治活动也是一系列交易的过程。农民作为理性经济人参与村民自治,唯一的目的就是增进自身的福利,“个人是本身利益的最好的和唯一的裁判者”,^[7]农民的政治参与归根结底是利益型的。那么,如果村民自治、政治参与流于形式,如果农民的选票不能完全左右村干部的人选,如果农民无法表达自身的偏好、无法对村委会的决策施加所期望的影响,农民又怎么会有热情去参与呢?长此以往,只能使农民愈加厌恶所谓的民主,愈加丧失政治参与的热情,那么,政治现代化所亟需的公民社会就只能是空谈。

(二)激起农民和政府尤其是和基层政府的矛盾,影响政治稳定与社会和谐

近年来,因为村民自治的问题所引发的矛盾呈上升的态势。这主要是由于农民实施自我管理的积极性日益上升和基层政府压制村民自治之间的矛盾。正是因为乡政府操纵选举,践踏了村民的民主权利,才导致了村民同乡政府之间的对立。很多乡镇政府为了自身利益,没有严格地执行国家关于村民自治的各项法律法规,而仍然采用传统的治理

方式,用行政手段干预村民自治,与村民也没有进行有效的沟通;另一方面,村民在基层政府面前处于政治权利的弱势,缺乏强有力的维权武器。因此,当基层政府和农民之间产生重大的利益冲突时,农民不得已而上访、包围乡镇政府就成了情理之中的事情。

三、解决我国村民自治中存在的问题的核心思路

对于如何解决当前村民自治的问题,学界提出了非常多的建议。在笔者看来,美国早期的基层民主实践对于当前我国村民自治有非常大的借鉴价值。在解决村民自治的瓶颈问题上,应该具备这样一个中心思路,那就是对村民自治减少行政干预,代之以法律手段实现对农村的控制和协调。具体点讲,包括以下三个方面:

(一)彻底厘清基层政府同村民委员会的关系

基层自治可能产生两种倾向,一种是附属行政化,另一种是过度自治化。中国村民自治的问题,主要是前者。客观地讲,乡镇政府对农村进行过度的控制和干预,有深层次的体制、经济、社会原因。例如上文所提到的压力型体制,短期内难以改变。自治与控制的矛盾在一定时间内将继续存在,那么现在能够办到的是,找到一个使得两种力量相互协调的平衡点。应该彻底厘清基层政府和村民委员会的关系,划定政府和村委会的权限,更明确地界定村党委书记同村委主任的权限范围。需要对农村的事务进行细致的划分,属于村民自治范围内的事务,基层政府无权干预。让政府官员和自治组织在明确的权力范围内行事,减少和消除权力越位与缺位。

(二)建立完备的村民自治的法律体系,为村民自治提供切实的法律保障

上面所反映的村民自治的问题,很大程度上是法制不健全和法律没有得到严格的贯彻所致。基层民主的发展应该有这样一个趋势,那就是对农村的控制逐渐由司法手段取代行政手段。法律在明确规定了基层政府的权限,使得行政权力逐渐退出农村治理的同时,需要用司法权力去填补行政权力退出所留下的空白。简单地讲,既然村委会由村民选举产生,那么他们只有惧于选民,只对村民负责而免受行政的领导。那么,对他们的控制应该以司法程序为主。总体来讲,这个法律体系应该起到三个方面的作用。第一,实现国家对农村的管理和控制。明确规定村民自治组织应该履行的义务、执行

的法律。第二,明确政府机构对于村民自治的权限,限制行政手段对村民自治的干预,使自治权真正归属于村。第三,实现农民对村委会的监督,保障真正的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,使自治权真正归属于民。

(三)加强对基层政府和农村的教育工作,增强政府工作人员和农民(包括村委会成员)的民主和法制意识。

一方面,政府工作人员、农民由于历史的原因缺乏民主意识和民主实践能力;另一方面,法律将在基层民主的发展过程中扮演更为重要的角色,只有懂法,才能守法和用法。

1. 教育政府工作人员树立民主和法制的意识。政府工作人员的思想观念、领导方式都要适应村民自治的要求。要清醒地认识到基层民主的发展对于我国现代化推进的重要性,要明确乡镇政府和村委会是指导与被指导的关系,要严格地在法律允许的范围内对农村自治组织进行指导。对于村民自治范围内的事务,不能用行政权力进行干预,要切实的保证村民享有自治权。

2 教育广大农民提高民主意识和法制意识。因为农村长期以来经济文化水平的落后,农民的民主和法制意识较为薄弱。首先,要让农民树立主人翁的心态,激发农民参与自我管理的热情,提高农民的民主意识和自治的能力;其次,要在农民中间展开普法教育,宣传民主的程序和相关的法律法规,让农民学会运用法律来维护自身的权利,真正达到农民的自治。

托克维尔在论述美国的乡镇自治时说到,“你不让乡镇强大和独立,你从那里只会得到顺民,而决不会得到公民”。^[8]同样,这句话也适用于我国的农村,村民自治制度能否良性发展直接关系到我国公民社会的形成,它在我国的政治现代化进程中扮演着极为重要的角色。目前的村民自治是控制下的有限的自治。自治的滞后,不仅仅是因为农民的民主能力不足,更大程度上是地方政府过度行政干预的结果。因此,需要中央拿出改革的远见和魄力,厘清政府和村民自治组织的关系,推动一个保障村民自治的法律体系的建立。从长远来看,这将有利于我国的政治稳定和政治发展。

[参考文献]

- [1] [2][4][5][6][7][8] [法] 托克维尔. 论美国的民主 [M]. 北京:商务印书馆, 2003: 320, 73, 69, 81, 85, 72, 74.
- [3] 荣敬本,等. 从压力型体制向民主合作体制的转变 [M]. 北京:中央编译出版社, 1998: 28.
- [9] [美] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变动社会的政治秩序 [M]. 上海:上海译文出版社, 1989.
- [10] 李凡. 中国基层民主发展报告(2005) [M]. 北京:知识产权出版社, 2006.
- [11] 薛和. 江村自治:社会变迁中的农村基层民主 [M]. 南京:江苏人民出版社, 2004.
- [12] 彭向刚. 我国村民自治存在的问题与对策探讨 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2001, (1).

(责任编辑:杨 睿)

On China's villagers autonomy from early period of township autonomy of the United States

X DNG Huai - zhi

(Public Administration School, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

Abstract: Villager autonomy system plays basic role in China's political modernization. Compared the township autonomy with the early period of township autonomy of the United States, the main problems in China's villager autonomy are that the autonomy rights are controlled by administrative rights, that laws and regulations are not perfected, and that the autonomy right of villagers is not insured by perfect laws. These problems will affect China's political stability and the forming of civil society. The main countermeasures for solving these problems are to rationalize the relationship between grass - root government and villagers committee, to use lawful method to replace administrative method to control the villages, to set up complete law system on villager autonomy, to enhance education on grass - root governments and villages and to increase democratic lawful consciousness of governmental leaders and peasants.

Keywords: the United States; township autonomy; villager autonomy; grass - root democracy