

## 村民自治的规范与法理 ——兼论村民自治规范体系的完善

王 勇\*

**摘 要:** 我国村民自治规范体系由法律、党的基层工作规则以及乡村非正式规则等构成。村民自治在规范和理念层面的变迁深刻地反映了乡村治理中不同主体的权力/权利诉求,反映了基层治理从运动式、组织性的总体治理向发扬基层民主、注重个人权利的依法治理的转变。在主体、规范和机制方面,村民自治存在主体错位、规范缺失、内生动力不足等问题。规范村民自治、提升治理效能,要基于乡村实际,以修订《村民委员会组织法》为契机,完善党的基层领导机制、规范政府权力运行、协同村内各类型主体关系、推进自治单元改革等条款,完善规范体系,强化内生自治的法理,实现“乡政”与“村治”的结构耦合和功能衔接,推进村民自治和乡村治理法治化。

**关键词:** 村民自治; 乡村治理; 基层治理; 基层法治

乡村治理是国家治理体系的重要组成部分。村民自治在乡村治理体系中处于基础性地位,发挥着主体性、根本性作用。村民自治的规范体系及其运行状况深刻地影响着基层治理和国家治理的现代化进程。改革开放以来,以《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)为基础,村民自治规范体系和富有中国特色的村民自治制度日趋完善。作为基层群众自治制度的组成部分,村民自治在充分体现人民当家作主,实现《宪法》赋予公民的民主权利,推进乡村基层治理,实现自我管理、自我教育、自我服务方面发挥了不可替代的重要作用。进入新时代以来,城乡基层治理现代化和法治化进程不断加快,依法治理与有效治理成效日渐凸显。2021年4月,《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》(以下简称《意见》)指出,“完善基层治理法律法规,

\* 大连海事大学法学院教授、博士生导师。

本文系国家社会科学基金中华外译项目“中国法律与中国社会”(20WFXB003)以及中央高校基本科研业务费人文社会科学重大培育项目“领域法学创新视角下基层治理法治一体化问题研究”(3132022613)的阶段性成果。

适时修订《中华人民共和国城市居民委员会组织法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》”。这意味着，在国家推进实施乡村振兴战略、推进城乡基层治理体系和治理能力现代化、加强建设法治乡村的背景下，通过修法的方式完善村民自治规范体系、健全村民自治制度，即将被纳入全国人大的立法议程。考虑到现行《村民委员会组织法》已经制定实施二十余年，结合十八大以来党和国家针对乡村治理的一系列顶层设计和部署，可以预期，本次修法将不同于前三次的小幅修订。基于此，坚持推进自治、法治、德治有机结合，推进基层治理体系和治理能力现代化的科学定位，以修订完善《村民委员会组织法》为基点，从规范和法理两个层面分析村民自治，在此基础上提出完善《村民委员会组织法》及村民自治规范体系的建议，这无疑具有一定的实践价值和理论意义。

## 一、基层治理中的村民自治

村民自治制度、基层治理制度属于国家制度建设和国家治理现代化的组成部分。村庄治理、基层治理的规范完善和制度建设，体现和共享国家制度建设和国家治理发展的历史轨迹和实践逻辑。政治学者刘金海教授指出，“20世纪中期以来，中国乡村政治发展一直是在国家政治发展规划之下，中国乡村治理一直是在国家治理的体系之中，由此决定了中国乡村治理的国家特色和独特路径”。<sup>①</sup>以1978年农村改革为界分节点，前三十年的农村治理表现为“集权”的过程，而晚近四十年来的农村治理则表现为显著的“放权”的过程，<sup>②</sup>从集权到放权，深刻地反映了我国的基层治理在制度建设和治理理念方面日益迈向开放与自信。

村民自治是一项法律制度，而1982年之前的三部《宪法》都没有规定村民自治和基层群众自治制度。村庄治理以及农民参与公共事务，是在国家政权组织不断下沉到乡村基层并逐步形成统合性、控制性的集体组织过程中，通过党的基层领导机制和基层政府的行政管理系统实现的。总结村民自治制度产生之前的农村治理，伴随着国家对基层社会控制能力的加强，农村基层治理所采取的是高度集中的行政管理模式，表现为利益混同或者说国家利益、集体利益对个体利益的吸纳与覆盖，表现为治理规则和机制的自上而下的输入，表现为农民在建立新的政治认同过程中的被组织化和被集体化。<sup>③</sup>其共性特征在于国家行政权力取代传统的社会控制手段，基层政府及乡村干部通过代理方式实现了对乡村社会权力的垄断。<sup>④</sup>国家通过运动式治理和组织化治理相结合的方式，把农民纳入各种类型的集体组织之中，通过土地改革、农业合作化运动等任务驱动，激发参与热情、焕发生产活力、凝聚政治认同，以高度统合和高效控制的形式完成乡村社会秩序的构建。1982年《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第一百一十一条对城乡基层自治组织作出规定，1983年中共中央和国务院发布的《关于实行政社分开建立乡政府的通知》提出，政社分开，建立乡政府。在建立乡

① 刘金海《中国农村治理70年：两大目标与逻辑演进》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2019年第6期，第45页。

② 参见吴理财《中国农村治理变迁及其逻辑：1949—2019》，《湖北民族学院学报（哲学社会科学版）》2019年第3期，第10页。

③ 参见张静《基层政权：乡村制度诸问题》（2018年修订版），社会科学文献出版社2019年版，第21页。

④ 参见于建嵘《岳村政治：转型期中国乡村政治结构的变迁》，商务印书馆2001年版，第218页。

政府的同时,有领导、有计划、有步骤地开展建立村民委员会的工作,乡村基层组织和治理结构开始发生重大变化。1987年,第六届全国人大常委会第二十三次会议通过《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(以下简称《村民委员会组织法(试行)》),农村基层普遍建立了村民委员会。由此,乡镇政府管理与基层村民自治相结合的“乡政村治”模式登上历史舞台。四十余年来,农民个人权益保障和农村基层民主建设成效明显,乡村治理的组织化和法治化建设取得了可喜的成绩。与此同时,随着基层社会的深刻变迁,在村民自治和乡村治理中也出现了一些问题,表现为政府管理与村民自治之间的权力和组织错位,村民自治的内生动力和能力不足,国家主导的成文法与“乡土社会”之间的隔阂,等等。<sup>⑤</sup>推进村民自治和乡村治理,需要新的理念和新的制度设计,在依法治理和有效治理的导向下正确处理国家、社会、公民等多元治理主体之间的关系,处理国家法与非正式规则之间的关系,激活“乡政”与“村治”两个内生动力,推进村民自治与乡村治理的法治化和现代化。

基于国家治理与社会建设的目标与定位,根据十九届四中全会关于健全基层党组织领导的基层群众自治机制的部署,《意见》在总体要求特别是主要目标部分明确提出,“以加强基层政权建设和健全基层群众自治制度为重点”,“建立起党组织统一领导、政府依法履责、各类组织积极协同、群众广泛参与,自治、法治、德治相结合的基层治理体系”。张文显教授指出,十九届四中全会的决定丰富和优化了“三治”的内容与逻辑定位,“体现了‘民主治理、依法治理、以德治理’的现代治理逻辑,反映了‘以民主为根本,以法治为保障,以德治为依托’的基层治理规律”。<sup>⑥</sup>

基层治理的目标在于社会安定有序和充满活力,其实现路径是推进社会善治,即基于治理过程的善治、作为治理目标的善治和作为治理方式的善治。“在基层治理中,善治的推进方式和实现形式是多样的,其中自治、法治、德治有机结合就是在治理实践中形成并不断发展、被实践充分证明是科学有效的善治方式”。<sup>⑦</sup>在乡村治理特别是村民自治的规范建设和组织建设方面,“三治融合”具有明确的针对性,在主体、规范和机制等方面体现为多元治理与协同治理的统一:从主体上看,自治属于村民层面的范畴,法治属于国家层面的范畴,德治属于社会层面的范畴;<sup>⑧</sup>从规范上看,法治强调依法治理,作为治理规范的“法”,不限于国家制定的成文法,也包括包容和支持村民自治的组织章程、村规民约、市民公约、良善习惯等非正式规则;<sup>⑨</sup>在治理机制上,“三治融合”体现了源头治理、系统治理,体现为观念层面的治理与规则层面的治理的协同。德治强调的是观念塑造和引领,重点集中于治理主体的素质修养和价值观的提升和塑造,强调行为主体内在自我约束机制的形成和发挥效用,并与作为外在约束机制的法治形成规范合力。“自治属于民主政治的范畴,位居法治和德治之前,并统筹法治和德治,法治和德治之实现自治的方式”。“法治,是社会治理的支撑和保

<sup>⑤</sup> 参见张静《基层政权:乡村制度诸问题》(2018年修订版),社会科学文献出版社2019年版;徐勇《中国农村村民自治》(增订本),生活·读书·新知三联书店2018年版;等。

<sup>⑥</sup> 张文显《“三治融合”之理》,《治理研究》2020年第6期,第7页。

<sup>⑦</sup> 张文显《一体推进基层法治和德治建设》,《中国党政干部论坛》2021年第8期,第35页。

<sup>⑧</sup> 参见高其才《走向乡村善治——健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系研究》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2021年第5期,第114页。

<sup>⑨</sup> 参见张文显《“三治融合”之理》,《治理研究》2020年第6期,第6页。

障。”<sup>⑩</sup>“三治融合”是一个有机整体，追求“三治融合”要坚持整体论，“关键在于创新一整套让社会力量有序参与的体制机制，激活基层社会治理活力，让民众在参与中表达，形成共识和社会资本；在参与中提升自我效能感和参事议事水平”<sup>⑪</sup>，在基层治理集成意义上，构建一套规范的制度体系。基于村庄治理的实际，“三治融合”的理念与实践能够有效地深化我们对村民自治制度原理的认知，为完善村民自治规范体系，健全村民自治制度，提升依法治理和有效治理的能力和效果提供框架和方向性规定。

## 二、村民自治的规范结构

“村民自治”是一个规范用语和法律概念，但是《宪法》和法律没有对村民自治给出明确的规范界定。1982年《宪法》并没有直接使用“村民自治”一词，而是在规定设置居民委员会和村民委员会时使用了“基层群众性自治组织”这一表述。1987年审议通过的《村民委员会组织法（试行）》自始至终没有使用过“村民自治”。<sup>⑫</sup>在1998年的《村民委员会组织法》中，“村民自治”的表述共出现了六次，分别出现在第五条和第三十六条关于乡镇政府“不得干预依法属于村民自治范围内的事项”的规定中，以及第十条和第二十七条关于“村民自治章程”的规定中。此外，《中华人民共和国乡村振兴促进法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国防震减灾法》中的相关条文在涉及与村民委员会有关的工作事项时也使用了“村民自治”。上述条文中的“村民自治”都是在描述意义上被使用的，在规范层面上缺少何谓村民自治的规定。理解村民自治的规范含义，需要立足于《村民委员会组织法》的相关规则条文，结合有关基层群众自治的法律规范体系进行系统分析。

从规范类型上看，我国的村民自治规范体系主要由三种类型的规则构成：首先是法律规范，由《宪法》《村民委员会组织法》和相关地方性法规及部门规章组成；其次是中国共产党的基层组织工作规则；再次是村规民约等乡村社会中的非正式规则。其中，法律规范是村民自治规范体系的基础，为村民自治提供了合法性依据和程序性机制。

我国村民自治领域的主干立法始于1988年实施的《村民委员会组织法（试行）》。第六届全国人民代表大会第五次会议原则通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（草案）》，并授权全国人大常委会根据《宪法》规定的原则，参照大会审议中代表提出的意见，进一步调查研究，总结经验，审议修改后颁布试行。<sup>⑬</sup>《村民委员会组织法（试行）》共计21条，规定了立法宗旨，村民自治的性质、任务，村民委员会的设立、组成、工作原则及其与乡镇政府、驻村单位之间的关系等。该法实施一段时间后，各省、自治区、直辖市相继制定具体实施办法，推进成立村民委员会，组织开展村民自治工作。1994年，民政部通过发布《全国农村村民自治示范活动指导纲要（试行）》来推进村民自治实践规范化建

<sup>⑩</sup> 张文显 《“三治融合”之理》，《治理研究》2020年第6期，第6页。

<sup>⑪</sup> 郁建兴 《“三治融合”的持续创新》，《治理研究》2020年第6期，第10页。

<sup>⑫</sup> 《城市居民委员会组织法》仅在第六条中使用了“居民自治”：“居民委员会根据居民居住状况，按照便于居民自治的原则，一般在一百户至七百户的范围内设立。”

<sup>⑬</sup> 参见《全国人民代表大会关于〈中华人民共和国村民委员会组织法（草案）〉的决定》，[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-02/06/content\\_5001919.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2001-02/06/content_5001919.htm)，2021年9月5日访问。

设。1998年11月,根据党的十五大和十五届三中全会精神,第九届全国人大常委会审议通过现行《村民委员会组织法》,该法分别在2010年和2018年被小幅修订,适用至今。<sup>⑭</sup>除了《村民委员会组织法》之外,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对乡镇一级基层政权的行政职权的规定,也与村民人身权利、民主权利以及村庄事务管理等有着密切的关系。除此之外,涉及村民自治事项的还有《民法典》《乡村振兴促进法》《土地管理法》《农村土地承包法》《土地管理法实施条例》《退耕还林条例》等法律和行政法规,以及各省级人大常委会制定的《村民委员会组织法》实施办法等,辅之以《村民委员会选举规程》等民政主管部门的规范性文件,一个层级清晰、体系严谨的村民自治规范体系得以建立。这一规范体系以《宪法》为根本法,以《村民委员会组织法》为主干法律,以省级人大常委会制定的实施办法为重要组成部分,以其他相关法律法规为补充。同时,村民自治规范体系,还包括党的基层组织工作规则,以及乡村社会中的习惯、村规民约等非正式规则。

从规范层面理解村民自治,核心在于理解“村民”和“自治”两个范畴的规范内涵和外延。如前所述,《宪法》第一百一十一条规定基层自治组织时使用的是“基层群众性自治”的表述,即“居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织”。基层群众性自治组织的基本形式分别是村民委员会和居民委员会,而村民自治属于“基层群众性自治”的一种典型形式。从用语结构上看“自治”,它一方面表达了治理主体是“自我”,而不是来自他者的外部督促或管理;另一方面也表达了村庄治理的形态是主动治理、积极治理和共同治理,而不是在村民自治的内部存在被动的或等级式的差别性治理。

通过解析“基层群众性自治”来分析村民自治的规范含义也有《村民委员会组织法》中的相关规范的支持。《村民委员会组织法》第二条规定,“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,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。具体而言,在自治主体上,村民自治体现为“村民自我”的治理;在自治事项上,村民自治表现为“自我管理、自我教育、自我服务”;在实现方式上,村民自治表现为“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。结合前述对村民自治制度产生背景的分析可以明确,“自治”是对此前村庄治理中行政管理强势而基层民主缺失状况的观念反省和制度改进,是由村庄外部主导和控制的治理形式向村民和村庄内部“自我”治理的转变,其宗旨如第六届全国人大常委会委员长彭真所指出的,“在基层实行群众自治,群众的事情由群众自己依法去办,由群众自己直接行使民主权利”。<sup>⑮</sup>从规范上分析,尽管现行《村民委员会组织法》对村民、村民小组及村民小组会议、村民代表会议、村民会议以及村民委员会等各类主体或议事机制的权利/权力的规定有待继续明确和清晰,但以党的基层组织为领导,村民自治主体存在于村庄内部这一点是非常明确的,法律对村民自治的事项和实现自治的方式的规定也相对具有操作性。但是,结合后文对村民自治实践困境的分析可以看出,在主体层

<sup>⑭</sup> 1998年通过的《村民委员会组织法》共计三十条。新法坚持了《村民委员会组织法(试行)》确定的村民自治的原则和方向,增加了对基层民主(第二条)、中国共产党农村基层组织的领导作用(第三条)、乡镇政府禁止干预村民自治(第四条)、破坏选举的惩治(第十五条)、罢免村民委员会成员(第十六条)、明确村民会议工作机制与具体保留事项(第十七条)、增设村民代表(第二十一条)、增设村务公开制度(第二十二条)、地方人大保障法律实施(第二十八条)等内容的规定。

<sup>⑮</sup> 彭真《通过群众自治实行基层直接民主》,《乡镇论坛》1990年第6期,第4页。

面，影响村民自治的重要因素在于与村治有关的各类型主体对自治所施加的不同类型、不同性质的影响。这些主体与村治的关系表现为党的基层组织对村民自治的领导、乡镇一级国家基层政权对村民自治的指导，以及村庄内外部各类型主体的利益诉求和权利诉求。

#### （一）坚持基层党组织的领导与党的领导的实现

就党的组织系统而言，坚持党的领导是村民自治的重要规范的组成部分，是村民自治制度的重要内容。《村民委员会组织法》第四条明确规定了“坚持党的领导”，即“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，领导和支持村民委员会行使职权；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”。《中国共产党农村基层组织工作条例》第二条规定，“乡镇党的委员会（以下简称乡镇党委）和村党组织（村指行政村）是党在农村的基层组织，是党在农村全部工作和战斗力的基础，全面领导乡镇、村的各类组织和各项工作。必须坚持党的农村基层组织领导地位不动摇”。第十条规定，村一级党组织“领导本村的社会治理，做好本村的社会主义精神文明建设、法治宣传教育、社会治安综合治理、生态环保、美丽村庄建设、民生保障、脱贫致富、民族宗教等工作”。由此，基于法律和党规的规定，在党的纵向组织体系上形成了领导与被领导的关系，这一关系的主体分别是乡镇党委组织和村一级基层党组织与村民委员会。同时，基于党的组织工作规则，除了上下级党组织单元之间形成的领导关系之外，党的基层组织与作为个体的党员之间同样是领导和被领导的关系。就此而言，坚持党的领导，充分发挥党的领导作用，实现村民个人权利诉求与村民集体利益表达机制的协调，是完善村民自治规范、提升村民自治效能的重要工作。

#### （二）基层政权组织的定位及其权力传导

在行政管理系统方面，《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第七十六条规定，乡镇政府对本区域的经济与社会发展行使行政管理职权，第八十七条规定，“乡、民族乡、镇的人民政府和市辖区、不设区的市的人民政府或者街道办事处对基层群众性自治组织的工作给予指导、支持和帮助”。《村民委员会组织法》第三条规定，“乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作”。在法律意义上，作为国家基层政权的乡镇政府与作为基层自治组织的村民委员会是“指导”与“被指导”的关系，行使行政管理职权的“乡政”与作为基层群众自治的“村治”之间不具有领导和被领导的关系。《村民委员会组织法》对村民自治所规定的“自我”治理，明确排除了行政管理对村民自治的干预或控制。但在过往相当长一段时期内，乡镇政府通过财务、选举等形式控制村民委员会以及村民集体的决策，形成自上而下的意志传导和任务摊派机制，导致“乡政”与“村治”之间长期处于隔阂甚至冲突状态之中。当然，乡村隔阂的产生，除归因于压力型体制之外，还有规范层面的因素，即治理规范从抽象规则转为具体实践过程中的实际难题。在村庄治理实践中，政府行为的一般性、抽象性与村治事项之特殊性、具体性之间存在着潜在的紧张关系，“政策的一统性愈强，它与基层实际情况的差异愈大，基层政府在执行过程中注入的灵活性就会愈大”<sup>①⑥</sup>，由此影响了乡村关系的顺畅。理顺乡村关系、健全村民自治规范体系，一方面需要对村民自治权与行政管

<sup>①⑥</sup> 郑智航 《国家治理现代化的中国逻辑及其展开》，《法制与社会发展》2021年第3期，第76页。

理权作出有针对性的规范设计，另一方面也要实现不同类型的治理规范的协同，使规范契合于村治的实际。

### （三）村内“两委”关系的规范协调

在村一级的组织结构上，存在着作为基层党组织的村党支部和作为村民自治组织的村民委员会，合称“村两委”。“村两委”对上分别对应乡镇一级的党的委员会和乡镇人民政府。过往，在《村民委员会组织法（试行）》的框架内，村党支部与村民委员会是两套相对独立的村级组织，各自对上构成对应的关系。乡镇一级党委的意志无法基于法律规定通过村党支部顺畅地传导或施加于村民自治实践之中。1998年《村民委员会组织法》第四条增加了“坚持党的领导”条款，明确规定坚持党对村民自治的领导，明确了党的领导是村民自治制度的基本构造，丰富了村民自治的规范含义。与“村治”和“乡政”之间不具有领导和被领导的关系不同，基于党的组织规则以及《村民委员会组织法》，乡镇一级党委通过纵横衔接的制度设计实现对村民自治的领导：在纵向上，乡镇党委领导村基层党组织；在横向上，村基层党组织领导村民委员会。党的纵向组织体系赋予基层党组织对村民自治的“领导”职权，党的领导和村民自治在治理村庄的过程中实现了结构耦合和功能衔接，保障了村民自治的实现。目前，实践中主要存在的问题是如何实现“村两委”关系的制度性理顺。2020年3月，中央全面依法治国委员会印发《关于加强法治乡村建设的意见》，明确提出全面推行村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和村级集体经济组织、合作经济组织的负责人，村“两委”班子成员应当交叉任职。但在规范设计层面以及具体操作层面，如何全面落实这一要求，还需要作出系统设计。

### （四）村内各类型组织的权利配置

在村庄内部，多类型主体之间也存在自治权利之有无和厚薄的差别。首先，在现行《村民委员会组织法》的框架内，与行使自治权直接相关的主体有作为自然人的村民，有以或松散或稳定的形式存在的村民委员会、村民选举委员会、村民会议和村民代表会议、村民代表、村民小组、村务监督委员会，以及村民委员会下属的治安、调解、计生等工作机构。<sup>①</sup>对此，《村民委员会组织法》相应规定了不同的权利义务和工作机制。但在长期的村治实践中，存在着具体规范缺失和落实成效不佳的问题，比如村民选举委员会的法律主体资格不明确，选民异议处理程序缺失，权利无法得到及时救济导致村民选举权和被选举权的行使遇阻。其次，《民法典》赋予村民委员会以特别法人组织的身份，该法第一百零一条规定，“村民委员会具有基层群众性自治组织法人资格”，“未设立村集体经济组织的，村民委员会可以依法代行村集体经济组织的职能”。这一规定不仅引发了具有政治与社会属性的自治权与经济属性的经营权之间的分辨问题，还会衍生出集体经济组织的所有权归属自然人、合伙还是其他类型的法人组织等问题，这其中哪些属于村民自治领域，哪些是普通民事领域，需要通过立法加以明确。再次，在乡村振兴和城乡融合发展的背景下，《村民委员会组织法》

<sup>①</sup> 关于村民自治主体的详细辨析，参见崔智友《中国村民自治的法学思考》，《中国社会科学》2001年第3期，第130-131页。

第三十八条关于驻村组织的规定已经不能全面适应农村经济社会发展的实际。<sup>⑮</sup> 伴随着乡村经济的发展和村庄生活环境的提升,从城市来村常驻的“宜居型住民”或“投资型住民”会越来越多,村民自治决议事项对他们的生产生活会产生直接的影响,这一村庄内的利益主体的诉求会通过主张权利的形式表现得越发明确。

总结而言,村民自治源于基层群众的自发探索,但村民自治的法律定型和制度构建乃是国家意志的结果,正如徐勇教授所指出的,“村民自治是一种制度化的民主形式,即村民自治的主体、内容、组织形式和运作,都是根据国家相关法律制度安排的,体现着国家意志”。<sup>⑯</sup> 村民自治立法及村民自治的全面推广来源于国家行为,它是现代国家建设的组成部分,是基层民主政治建设和法治建设的具体成就。完善村民自治规范体系是一个系统性的工程,一方面要协调基于多元主体的不同系统、不同类别的规范,通过修订《村民委员会组织法》实现村民自治规范体系的协调和顺畅。另一方面,还要处理正式规则与乡村社会中的村规民约、习惯等非正式规则之间的协同问题。就本文所关注的第一方面而言,从规则对组织的塑造方面看,主要表现在纵向系统上的党的领导体系和行政管理体系,它涉及党规与国法的规范合力问题;横向关系上的“村两委”的组织衔接和交叉任职带来的村民自治的实效性、自主性之间的协同问题。另外,伴随着相关法律的新变化以及乡村振兴激发的农村经济与社会功能的新变化,也会催生以宜居、经营等形式进入村庄内进行稳定生活的“编外村民”的权利诉求和参与治理诉求,等等。村民自治规范体系的健全,既要回应现已存在的问题,也要结合乡村社会的发展趋势提前作出必要的规范准备。

### 三、村民自治的法理分析

作为村民自治的主干法律,1988年《村民委员会组织法(试行)》和1998年《村民委员会组织法》的立法依据都来自于1982年《宪法》中不曾变动的同一条款。《宪法》第一百一十一条规定,“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定”。两部先后承接的组织法之间的规范变化,反映了村民自治实践探索的发展,同时深刻地折射出基层治理和村民自治的法理变迁。

分析村民自治的法理,需要考虑三重因素:一是规范体系和法律制度所体现的立法宗旨;二是国家在主导法律与制度运行时所持的治理理念以及所展开的具体实践;三是村民基于自身利益考虑而对参与村民自治的态度。由此,从规范到实践,村民自治的法理展现出三个维度或面相:一是由《村民委员会组织法》及相关规范性文件构成的村民自治规范体系所体现出来的法律宗旨;二是在法律文本转化为村民自治和乡村治理实践过程中,受经济、政治、文化等多重因素影响而实际呈现的治理逻辑和理念;三是村民基于自发探索与实践而

<sup>⑮</sup> 《村民委员会组织法》第三十八条规定“驻在农村的机关、团体、部队、国有及国有控股企业、事业单位及其人员不参加村民委员会组织,但应当通过多种形式参与农村社区建设,并遵守有关村规民约。村民委员会、村民会议或者村民代表会议讨论决定与前款规定的单位有关的事项,应当与其协商。”

<sup>⑯</sup> 徐勇《中国农村村民自治》(增订本),生活·读书·新知三联书店2018年版,第2页。



形成的对“自治”的正当性、合法性和实践逻辑的理解。

#### (一) 村民自治规范中的法理

在前述第一重因素方面，基于《村民委员会组织法》第四条“坚持党的领导”条款，以及由众多条款组合而形成的“村民自治实现机制”，我国的村民自治较为鲜明地呈现出“复合型自治”的结构特征和功能属性。“复合型自治”强调基层党组织和村民自治组织两个主体，发挥党的领导和村民集体治理机制的积极性，坚持党对村民自治的领导与坚持村民三个“自我”相结合。作为“复合型自治”的村民自治是两种类型的主体协同参与的村庄治理，党的领导本身属于村民自治的规范结构组成，并非外部力量的介入。通过宣传和贯彻执行党的政策、讨论和决定村庄重要事项、领导和推进村级基层民主建设、加强干部教育管理、组织群众等职能，基层党组织领导、支持和保障村民依法开展自治活动。这是从村民自治规范体系所体现的制度原理和立法价值方面而作出的分析。但在实践中，这种“复合型自治”的理念并没有得到充分的实现，原因表现在两个方面：一是前述第二、三个因素方面，村民自治与乡村治理中相关主体的结构错位与行为异化；二是面对乡村社会的具体场景和特殊问题，作为抽象规则的国家成文法在村民自治实践中的规范效果不够良好。村民自治效果与基层法治建设有着密切的联系。就此，可以从内在视角（立法与法律实施）和外部视角（法律与法律之外的社会系统之间的关系）两个方面来考察。

就内在视角而言，乡村基层法治的缺失，既表现为法律规范的缺失，也表现为法律实施效果的缺失。从前一方面来看，在法律规范制定和法律体系建构的过程中，如何实现对农民权利和村庄事务的有效“翻译”，如何实现对农民参与自治行为的有效指引，这是村民自治规范体系完善和基层法治建设的基础性问题。基于法律的抽象性、普遍性和概括性等要求，调整乡村社会的法律规范很难基于乡村的地理区位和社会形态而有别于其他类型的整全性规范，由此可能导致乡村立法的针对性不够充分。从后一方面来看，现代法律实施表现为对非人格化和中立性行为模式的一般性涵摄。就村民自治和基层法治而言，如何在极具多样化、地方性特征的乡村社会实施以统一规范为特征的现代法律，把基于成文规则和形式规则的法律规范有效地适用于调整村民自治和乡村治理的实践，这是完善村民自治法律体系和推进基层法治建设的一个难题。<sup>①</sup>有学者指出，“在法律文本、适应条件的基础上，如果有强制性的实施程序，也能使村民自治有效实现”。<sup>②</sup>本文认为，这种通过输入成文规则的方式塑造村民行为进而建构乡村社会秩序的主张，不仅没有注意到乡村基层社会多元化、地方化的实际，也没有注意到既有的乡土社会秩序对规则具有反制效应这一事实。费孝通先生指出，“法治秩序的建立不能单靠制定若干法律条文和设立若干法庭，重要的还得看人民怎样去应用这些设备”。<sup>③</sup>法律具备“地方性知识”的属性，具有基于乡村社会实际的内生性属性。正如有学者所指出的，“规则内生性弱，由外部制定向下推行，一方面对于村庄的具体状况的不了解而不能做到因地制宜，另一方面农民未能参与到规则制定也不愿遵守，进而导致

<sup>①</sup> 参见王勇《复合型法治：破解乡村治理难题的一种制度性框架》，《法商研究》2022年第3期，第105-108页。

<sup>②</sup> 邓大才、唐丹丹《程序性自治：村民自治有效实现的规则基础》，《学术界》2019年第4期，第32页。

<sup>③</sup> 费孝通《乡土中国 生育制度 乡土重建》，商务印书馆2011年版，第61页。

‘纸上的规则’ ‘墙上的规则’ 等规则难以落地的状况”。<sup>②③</sup>

从外部视角看影响村民自治和乡村法治建设的结构性因素，法律与法律之外的社会系统之间的复杂关系也体现在乡村治理与村民自治的实践之中。在宏观层面，从国家构建的视角看国家与农民之间关系的制度性调适，我国的村民自治以及农村法治建设是在国家政权建设和市场经济建设之双重旋律下具体展开和实现的。村民自治制度的产生及其实践是“现代国家建构”的重要组成部分，它“将分散的农民吸纳到国家体制中来，以此建立对国家的认同，达到国家治理与村民自我管理的协调，从而推进中国社会主义民主政治的发展”。<sup>②④</sup> 村民自治和乡村治理体制的巨大转型，是国家“对各种权力资源和治理机制加以整合”的措施之一。从治理主体的权力/权利上看，《宪法》和法律对村民自治的规范设计与理念呈现，集中反映了国家公权力法治化和农民权利法定化过程中的复杂博弈与结构耦合，它涉及多层次的治理结构的协调，涉及个人、集体和国家等多属性、多层次利益的调整。由此，“村民自治不能仅仅局限于民主和自治范畴，应该扩展到乡村社会治理和国家基层治理领域，加强同乡村社会其他组织、党的基层组织，以及国家基层治理机构之间的联系与协调，从而实现农村基层社会的有效治理”。<sup>②⑤</sup> 从乡村基层层面看，治理主体法律关系的错位在村民自治中有着较为密集的表现。在村民自治中，乡镇政府与村民委员会之间、“村两委”之间、村内其他类型组织之间的关系集中反映了具有不同利益诉求的主体之间的权力/权利关系的博弈，反映了这些主体对构建顺畅的国家与农民关系，以及对重建公共权威、实现良性制度效能的诉求。从规范层面看目前的村民自治，除了“乡政”与“村治”两方面的权力/权利清单不够细致、明确之外，权力/权利行使的程序性机制也亟待完善。在实践中，“由于我国立法的缺陷、救济途径的缺失、司法实践的困难，导致村民自治权利无法真正实现或难以获得有效的法律救济”。<sup>②⑥</sup>

## （二）村民自治实践中的法理

在第二和第三个层面，也就是从村民自治规范与制度的运行状况来看，前述“复合型自治”并没有充分释放其应有的活力。相反，由乡镇政府行政管理为主要传导机制的“政府主导型自治”主导了四十年来的村民自治，其主要表现为“乡政”对“村治”的挤压。而在政府主导的基调淡化之后，缺乏内生动力的村民自治处于程度不同的“悬浮”状态之中，但在土地承包、村民选举和秩序稳定等重要事项上，政府仍不得不全面介入。<sup>②⑦</sup>

20世纪80年代末，《村民委员会组织法（试行）》颁布实施，推动乡村治理结构发生了重大调整，形成了乡镇政府行政管理与村级村民自治相结合的“双层治理”体制与模式。这种体制由“乡政”与“村治”两翼组成，与农村集体经济发展探索出的“统分结合的双

<sup>②③</sup> 吴昊、郑永君 《规则落地与村民自治基本单元的选择》，《南京农业大学学报（社会科学版）》2018年第2期，第69页。

<sup>②④</sup> 参见徐勇 《现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释》，《学习与探索》2006年第6期，第50页。

<sup>②⑤</sup> 刘金海 《村民自治实践创新30年：有效治理的视角》，《政治学研究》2018年第6期，第70页。

<sup>②⑥</sup> 黄荣英 《村民自治权利救济的法律缺失与完善》，《行政与法》2010年第12期，第82页。

<sup>②⑦</sup> 参见徐勇 《现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种阐释》，《学习与探索》2006年第6期；王勇 《村民自治40年：基层治理法治化变迁的学理分析》，《社会科学战线》2018年第9期。

层经营体制”具有一定的相似性，可以称其为“管放结合的双层治理体制”。“管”体现为作为国家治理之代表的乡镇基层政权的行政管理行为，体现的是国家意志的实现。“放”体现的是村民的个人自由意志与法定权利。村民自治“塑造公民化的农民，为现代民主政治提供了最广泛的社会基础”，国家为村民自我治理提供了信任空间和规范保障。<sup>⑳</sup>基于此，“乡政”与“村治”两翼组成的“乡政村治”模式曾经被学者评价为“新的历史时期我们找到的农村最好的治理模式”。<sup>㉑</sup>如果说《村民委员会组织法（试行）》运行的十年是村民自治规范的探索期和试验期，那么经历了两次修改的《村民委员会组织法》则标志着村民自治进入了稳定发展的时期。伴随着村民自治规范的完善，村民自治的法理奠基于尊重公民权利、推进基层民主、加强权力控制、实施依法治理等现代法律价值之上。但受制于多重因素的制约，在相当长的一段时间内，村民自治持续面对内外两种机制的不畅：一方面存在于乡镇一级政权的行政管理与村庄一级的村民自治之间，另一方面集中于村庄内部村民参与自治的渠道和自治权利的行使。这种状况的产生，既涉及前述规范（以及由规范所表现的立法宗旨）层面的协调问题，也与多类型主体参与村治的理念有着紧密的关系，由于多重因素相互作用，因此导致了村民自治法理的模糊与纠葛。

首先，乡村关系不畅对村民自治产生消极性影响。徐勇教授指出，“中国的村民自治具有国家赋权的特点，民主自治的立法精神能否落实取决于行政放权所提供的体制空间”。<sup>㉒</sup>村民自治所填补的是国家行政权力从村庄收缩后所空余出来的治理空间。但在事实上，乡镇一级行政权力的撤离经历了相当长和相当复杂的过程，在“乡政”与“村治”之间形成了形态不同但实质暗合的疏离关系。在废除农业税之前，通过“村财乡管”以及干预和控制村民选举等方式，乡镇政府对村民自治施加了强烈的干预，形成了“乡政”对“村治”的吸纳，即“实际运行中的村治与乡政，主要表现为合流与冲突的关系，并且村治与乡政的合流最终占据主导地位，甚至衰变为‘乡政’的统治”。<sup>㉓</sup>在某种程度上，村民委员会变成了乡镇政府实施行政管理的代理人。同时，“乡村基层工作人员部分出现了‘劣绅化’趋势，并与地方政府形成‘劣绅+精英’结盟；进一步形成乡村治理中的‘精英俘获’，和‘扈从关系’”。<sup>㉔</sup>两个层面的问题导致“乡政”与“村治”、村民与“村治”之间长期处于紧张对抗的状态。2006年，国家废除农业税，乡、村（国家与农民）之间取予关系的变化从经济层面逐步消解了干群关系紧张的基础，但不再承担征税、计生等职能的乡镇政府因为对上负责指标的减少而出现了“悬浮化”的倾向，“乡政”与“村治”的关系由此前的密集性接触转为全面性疏离。此时，缺乏治理能力的村民委员会未能及时有效地完成位置填充和功能转换，村民自治开始持续性地陷入空转状态。

其次，村治主体结构错位带来自治效能低下。从立法目的上看，村民自治旨在实现村民

<sup>⑳</sup> 参见赵树凯《从当前“村民自治”看政治改革》，《人民论坛》2014年第22期，第56页。

<sup>㉑</sup> 张厚安《乡政村治——中国特色的农村政治模式》，《政策》1996年第8期，第26页。

<sup>㉒</sup> 徐勇《村民自治的成长：行政放权与社会发育》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2005年第2期，第2页。

<sup>㉓</sup> 简雪春《当代中国村民自治以来的乡村治理模式研究述评》，《中国农村观察》2006年第1期，第74页。

<sup>㉔</sup> 董筱丹、温铁军《宏观经济波动与农村“治理危机”——关于改革以来“三农”与“三治”问题相关性的实证分析》，《管理世界》2008年第9期，第72页。

的“自我管理、自我教育、自我服务”，但在实践中却局部地出现了自治主体异化的情形。一是村民委员会主体定位的异化。作为基层群众性自治组织，村民委员会没有充分发挥组织村民实现三个“自我”的功能。一方面表现为，在所述乡、村关系状况之下，村民委员会在某种程度上异化成为乡镇政府行政权力的实际代理人，自治主体的身份被隐匿。另一方面，村民委员会被村中一些人长期控制，“村民自治的主体本应是广大村民群众，现实中却异化为少数人的自治，完全偏离法治的理念和精神”。<sup>③③</sup>二是村民个人对参与村庄治理的自我疏离。市场经济的发展推动了农村劳动力的流动，青壮年农民集中精力于增加收入等个人事务，普遍缺乏参与集体事务的积极性。同时，在一定程度上，村民权利意识的相对淡薄也影响着村民自治参与度和实效性。由于诸多因素相互交织，村民自治的内生能力和动力相对缺失，村民自治逐渐异化为一种“外源性治理”，依法治理和有效治理同时陷于式微。

总结而言，村民自治的法理内涵及其实践表现，一方面反映了现代法治建设中权力与权利彼此约束和相互倚重的恒久内涵。村民自治规范体系从无到有并逐步完善的历程体现了我国基层民主与基层法治建设的巨大进步，同时也是对基层民主法治建设的巩固。正如彭真同志所指出的，“没有群众自治，没有基层直接民主，村民、居民的公共事务和公益事业不由他们直接当家作主办理，我们的社会主义民主即还缺乏一个侧面，还缺乏全面的巩固的群众基础”。<sup>③④</sup>另一方面，村民自治及其法治价值的实现是一个持久的动态过程，顶层设计与制度创新的“书本法”与法律走向实践所呈现的“行动法”之间的磨合本身就是法治的基本形态。就此而言，村民自治的法治化，并非追求构建一个绝对完备的规范体系和不变的价值传导系统，立法及其背后的法理预设要为《村民委员会组织法》和村治实践留有一定的包容和缓冲空间：通过村民的法律实践，村民自治能够创造新的规则形态，促进村民自治规范体系的完善。<sup>③⑤</sup>在地方立法权限内，通过省域市域的地方法治试验推进村民自治制度创新，既探索开放性、包容性的自治模式，也为弥合前述“书本法”与“行动法”之间的龃龉提供规范空间，“在价值层面符合民众的实质合法性期待，又在制度层面符合社会的形式合法性期待”。<sup>③⑥</sup>与此同时，完善村治规范体系也要警惕“法律万能主义”的错误倾向，要充分认识到成文法的调整限度，“国家法律既无法用统一的标准实现治理，也无法穷尽村级治理中可能存在的种种细碎的问题”。<sup>③⑦</sup>“不能把任何自治的事务都由法律规定，在法律之外要充分发挥村民自治章程、村规民约的自治作用”。<sup>③⑧</sup>由此，面向新形势的村民自治，在动力机制上，要实现外源型自治向内生型自治的转变；在治理理念上，要实现政府主导型自治向村民主导型自治的转变；在规范策略及功能形态上，要实现分而治之向规范协同的转变。既要避免过于专注社会控制和行政自由裁量的“压制型法”，也要避免耽于绝对自足和推崇形式

③③ 丁德昌 《村民自治异化的法理初探》，《法学论坛》2006年第6期，第86页。

③④ 彭真 《通过群众自治实行基层直接民主》，《乡镇论坛》1990年第6期，第4页。

③⑤ 参见邓大才 《规则型自治：迈向2.0版本的中国农村村民自治》，《社会科学研究》2019年第3期，第43-45页。

③⑥ 丁轶 《地方法治扩散的原理与限度》，《法学家》2021年第1期，第17页。

③⑦ 孙冲 《村庄“三治”融合的实践与机制》，《法制与社会发展》2021年第4期，第8页。

③⑧ 韩松 《城镇化对村民自治制度的影响与法治完善》，《江海学刊》2018年第6期，第137页。

主义的“自治型法”,<sup>39</sup>努力寻求法律自主性和开放性的有机统一。

#### 四、完善村民自治规范的建议

基于前述关于村民自治规范与法理的分析,结合当前基层治理中的“三治”融合的实践趋势,本文对《村民委员会组织法》以及与村庄治理相关的法律法规的修改完善提出如下对应性建议:

第一,通过立法畅通党的领导、政府管理和村民自治之间的关系,推进“乡政”与“村治”的协同。从主体层面看,理顺基层治理中的乡村关系,集中表现在党的基层组织系统和基层政权的行政管理系统两个方面。就党的组织系统而言,乡镇一级的党组织与村级党组织之间是领导和被领导的关系。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》明确指出,“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,推动社会治理重心向基层下移,建设共建共治共享的社会治理制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。《中国共产党农村基层组织工作条例》第二条规定,乡镇党的委员会“全面领导乡镇、村的各类组织和各项工作”。第十条规定,村党组织“领导本村的社会治理,做好本村的社会主义精神文明建设、法治宣传教育、社会治安综合治理、生态环保、美丽村庄建设、民生保障、脱贫致富、民族宗教等工作”。就行政管理系统而言,作为国家基层政权的乡镇政府与作为自治组织的村民委员会是“指导”与“被指导”的关系。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十一条规定了乡镇政府对本区域的经济与社会发展行使职权。《村民委员会组织法》又规定,农村基层党组织“发挥领导核心作用,领导和支持村民委员会行使职权;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”。作为基层党组织的村党支部与作为村民自治执行机构的村民委员会分属于两套不同的组织系统,乡镇一级党委的意志无法通过村党支部顺畅地传导或施加于村民自治组织,这容易引发“两委”矛盾转化为“管治”矛盾。

本文认为,通过实现基层党组织与基层自治组织的结构耦合,通过党政两种纵向组织体系的功能性汇合来提升基层治理效能是一个较为可行的方案。实现基层党组织成员与村民自治组织成员的交叉任职,是加强党的领导,贯彻民主集中制原则的有效途径,能够以自下而上的方式实现乡村两级党组织的关系顺畅,实现村民自治与乡镇管理的有效衔接,明确政府负责与基层群众自治的职责边界。但农村基层党组织与村民自治组织的结构耦合,不应限于村党支部书记与村民委员会主任一个职位和一个人,否则在可能造成“一言堂”的同时,也会极大地增加村党支部书记的工作强度。建议在修改《村民委员会组织法》时增加相应的条款,适当扩大农村基层党组织成员担任各类型村民自治组织成员或议事机制负责人的比例。需要指出的是,在基层自治组织建设中通过组织嵌入和交叉任职的方式来降低人力成本和减少牵制,要充分考虑到不同性质和不同类型的基层组织在组织耦合过程中可能形成的权力凝聚效应。对此,要以立法的形式建立有效的权力约束机制和监督机制,避免形成利益壁

<sup>39</sup> 参见 [美] 诺内特、塞尔兹尼克 《转变中的法律与社会:迈向回应型法》,张志铭译,中国政法大学出版社 2004 年版,第 85 页。

垒和决策封闭效应，保障村民的自治权利不受影响。

第二，推进以自然村为单元的村民自治，通过扁平化的组织形式提升村民参与村民自治的便捷性、积极性和实效性。村民自治实践发端于自然村，1987年通过的《村民委员会组织法（试行）》规定村民自治的基本单元是自然村。1998年修订的《村民委员会组织法》取消了“村民委员会一般设在自然村”的规定，以行政村为村民自治单元。在传统的基层治理模式下，基于行政村单元的村民自治有利于降低乡镇政府的管理成本，提高政府管理效果。但是，基于利益关联和身份归属的不断弱化，分处不同自然村或村组的村民相对缺乏主动参与村庄治理的积极性。同时，近年来实施的合村运动把原本不具有村庄内部情感认同和利益关联的几个行政村合并到一起，再次稀释了村民之间的利益关联和集体身份认同，影响了村民参与村治的积极性。

本文认为，为提高村民基于利益认同而形成的身份认同，强化村民自治组织的内在凝聚力，降低村民参与自治的成本，以自然村或规模较大的村民小组为建制性自治单元来创新村民自治制度，依旧是一个值得继续探索的方向。“小组是地缘关系和血缘关系的集合体，村民对小组具有更强认同感和归属感，也更容易在社会关系激励下以集体利益为目标达成一致行动。”<sup>④</sup>现行《村民委员会组织法》规定，“村民委员会根据村民居住状况、人口多少，按照便于群众自治，有利于经济发展和社会管理的原则设立”。在事实上，这一规定为以自然村或村民小组为建制性自治单元实行村民自治预留了法律空间。目前的问题在于，村民自治涉及经济、政治、文化和社会等方面的综合性事务，村民自治组织的职能涉及经济职能、社会职能等多方面，推进自治组织下沉来实现“微自治”，如何履行上述细致琐碎的职能，需要在法律层面和组织层面予以系统设计和通盘考虑。本文建议，在党的领导层面，以行政村为单位设置村党支部，以自然村或村民小组等为自治单元的村民委员会的主任作为其成员。在自治组织层面，以自然村或较大规模的村小组作为一类自治单元，其组成人员以组织的形式接受以行政村为单位设置的村党支部的领导。前述立法建议中扩大“两委”交叉任职的建议主要是基于这方面的考虑。由此，实现党对村民自治的组织、思想和政治领导并非诉诸身份和职位的完全重合，这既可以最大限度地避免村民自治的虚化，同时也有利于实现村民自治中个人自治与组织自治的统一，在党的领导和村民自治两个层面贯彻民主集中制原则。遵循同样的逻辑，通过修改《村民委员会组织法》，全面理顺村民个人、村民会议、村民代表会议、村民委员会之间，以及它们与专业合作社、驻村市场主体、非营利性公益组织等其他主体之间的关系。另外，如前所述，立法也需要对未来城市人口长期入村宜居而提出的参与村务治理的需求作出预先准备。

第三，强化乡村治理规范体系的整体设计，注重依法治理，注重自治理念和自治效能的充分展开。在规则体系方面，村民自治与乡村治理的规范体系包括党的基层工作规则、《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》及《村民委员会组织法》等。关于城乡基层自治的根本法依据，《宪法》在第三章“国家机构”的第五节“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”中进行了规定“城市和农村按居民居住地区设立的居

<sup>④</sup> 毛一敬 《构建乡村治理共同体：村级治理的优化路径》，《华中科技大学学报（社会科学版）》2021年第4期，第62页。

民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”崔智友教授指出，“从法理上来看，将有关村民自治的内容与地方各级人民代表大会和地方各级人民政府放在同一节中加以规定，很容易使人混淆村民自治的性质”。<sup>①</sup>张清教授认为，“从法理上讲，基层自治与国家治理相对应，基层自治组织与国家管理组织相对应，因此，《宪法》应在第三章‘国家机构’之后增加专门一章‘基层自治组织’”。他建议“制定更加完善的《基层自治法》，突破基层自治相关制度瓶颈”。<sup>②</sup>在事实上，作为基层群众性自治组织的居民委员会、村民委员会并不是一级基层政权，将其纳入政权组织序列，不仅会引发机构性质的混淆，同时也容易造成基层治理中行政管理与基层自治两种不同法理的模糊。从基于公权力的行政管制到尊重公民权利的村民自治的理念转变，从运动式治理向法制化治理的转变，仍旧需要在规则体系完善和依法治理理念等层面推进。本文认为，目前制定《基层自治法》的必要性还不够充分，理论准备也不足，相关问题可以通过修改《村民委员会组织法》《城市居民委员会组织法》的方式加以解决。以修改《村民委员会组织法》为契机，系统梳理《村民委员会组织法》《民法典》《乡村振兴促进法》《土地管理法》和党的基层组织规则等涉农法律法规及相关规范性文件，完善体系协调、功能完善、运行顺畅的乡村治理规范体系，明确共建共治共享的工作机制与程序，通过法治思维和法律程序实现治理的规范化和有效化，这是当前健全村民自治规范体系的主要抓手。与此同时，在治理规范的体系化方面，《村民委员会组织法》的修改和村民自治规范体系的完善还要“注重法律在社会治理中的可接受性和内在价值，追求法律秩序和社会秩序的包容性”<sup>③</sup>发挥法律对不同类型规范的协调和整合的功能，规范多元治理主体之间的关系，理顺治理主体结构；协调党的规范、法律规范以及乡规民约等乡村社会中的非正式规范，理顺治理规范关系；健全责权利明晰的治理程序和监督体系，理顺治理程序机制。

## 结 语

古语讲“郡县治，天下安”。基层治理是国家治理的基石，统筹推进城乡基层社会治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。进入新时代以来，乡村振兴战略、城乡基层治理体系和治理能力现代化的持续推进，为村民自治制度的完善和乡村法治建设提供了强大引擎。2020年11月，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上指出，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。只有全面依法治国才能有效保障国家治理体系的系统性、规范性、协调性，才能最大限度地凝聚社会共识。村民自治规范体系的健全以及乡村治理法治化的建设，要基于乡村社会发展变迁的实际情况，适时修订村民自治的主干性法律，及时总结村民自治实践中存在的问题，在建设中国特色社会主义法治体系和法治国家的进程中，实现依法治理与有效治理的有机统一，通过治理法治化来实现基层治理体系和治理能力的现代化。

<sup>①</sup> 崔智友 《中国村民自治的法学思考》，《中国社会科学》2001年第3期，第131页。

<sup>②</sup> 张清 《基层自治制度的理论阐述与路径选择》，《法律科学》2020年第2期，第51页。

<sup>③</sup> 张文显 《“三治融合”之理》，《治理研究》2020年第6期，第6页。

**Abstract:** The norms system of villager' s autonomy in China consists of laws , the Party' s rules for grassroots work , and informal rules for villages. The changes in the norms and idea of villagers' autonomy profoundly reflect power/rights demands of different subjects in rural governance and reflect the transformation of grass-roots governance from a movement-oriented and organizational overall governance to a legal one that promotes grassroots democracy and focuses on the individual rights. In terms of subjects , norms and mechanisms , there are some problems in villagers' autonomy , such as subject dislocation , lack of norms , lack of endogenous motivation and so on. To regulate villagers' self-governance and enhance the effectiveness of governance , it is necessary to take the opportunity of revising *Law of Organization of Villager Committee* based on the actual situation in villages. These provisions include improving the Party' s grassroots leadership mechanism , regulating the operation of government power , coordinating the relationships between the various types of subjects within the village , and promoting the reform of the self-government unit. So , we can improve the norms system and strengthen the legal reasons of endogenous autonomy , achieve structural convergence and functional coupling between “rural governance” and “village governance” , and promote villager autonomy and the rule of law in rural governance.

**Key Words:** Villagers' Autonomy; Rural Governance; Grass-Roots Governance; Grass-Roots Rule of Law

---

[责任编辑: 乔楠]