

# 村民自治的法律困境与应对策略

庄梦竹

宁波大学马克思主义学院, 浙江 宁波

收稿日期: 2023年2月28日; 录用日期: 2023年3月15日; 发布日期: 2023年5月10日

## 摘要

村民自治作为乡村治理体系的核心内容, 是我国民主政治制度的重要组成部分。随着当前农村社会的变化发展, 村民自治在发展过程中仍存在诸多问题。针对当前存在的村民自治制度不完善、村两委权力界限模糊、缺乏有效监督机制等问题, 笔者认为可以通过加强农村法治建设、明确细化两委职责、优化村民自治监督制度等进一步发展完善村民自治制度, 进而提升村民自治效果。

## 关键词

村民自治, 监督机制, 法律困境

# Legal Dilemma and Countermeasures of Villagers' Autonomy

Mengzhu Zhuang

School of Marxism Studies, Ningbo University, Ningbo Zhejiang

Received: Feb. 28<sup>th</sup>, 2023; accepted: Mar. 15<sup>th</sup>, 2023; published: May 10<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

As the core content of rural governance system, villager autonomy is an important part of China's democratic political system. With the development of rural society, there are still many problems in the development of villagers' autonomy. In view of the current problems such as the imperfect system of villagers' self-government, the vague boundary between the rights of village committees and the lack of effective supervision mechanism, the author believes that the system of villagers' self-government can be further developed and improved by strengthening the construction of rural rule of law, clarifying the responsibilities of the two committees and optimizing the supervision system of villagers' self-government, so as to enhance the effect of villagers' self-government.

## Keywords

### Villager Autonomy, Supervision Mechanism, Legal Dilemma

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



## 1. 引言

我国作为传统农业大国，“农”始终是中国社会发展的核心问题。新中国成立后，党和国家一直高度重视农村问题，积极探索有效的乡村治理方式。随着农村政治体制和经济体制改革的不断深入，村民自治制度应运而生。目前，从我国农村的发展现状来看，农村问题依旧是社会主义现代化建设未来工作的重难点。因此，为了农村的健康发展需要农村内外各方的共同努力，而其中最为关键的是要完善我国农村基层民主制度的村民自治。

村民自治作为社会主义民主的有效实现形式，在长期发展历程中取得了较好的成就，强有力地推动了我国基层民主建设。村民自治的发展不仅有助于推进治理体系与治理能力的现代化，也有利于乡村振兴的发展[1]。但是在村民自治取得成就的同时，我们注意到村民自治在具体实践活动中仍存在着一些法律困境。而如果村民自治中存在的法律问题无法得到有效解决，村民自治将难以满足农村社会的发展需求，对其深入推进也将产生严重的影响。因此，本文将对村民自治运行中存在的法律困境进行总结分析，并在此基础上对完善村民自治以提高村民自治效果提出相应的建议。

## 2. 村民自治的基本内容

村民自治是农民通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督来直接行使民主权利，依法处理自己的事情，实行自我管理、自我教育、自我服务的基本社会政治制度。简单来说，村民自治就是将权利交还给广大农民群众，让村民们依法行使自己的权利，对村内事务进行管理和监督。具体内容表现在以下几个方面：

### 2.1. 民主选举

民主选举是村民自治的首要环节。民主选举是指通过遵守宪法、村委会组织法等法律法规，由全体村民直接参与投票选举或罢免村委会干部，以此来选出村民群众真正信赖的人来组成村委会领导班子。由于缺少法律层面的指导，民主选举在刚开始推行时并不顺利，直到1988年《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》的颁布，由村民自己选举干部的方式才开始在我国农村普遍推行。而随着1998年《中华人民共和国村民委员会组织法》正式通过，民主选举也在法律上取得了正式认可，进入法律常态期。这意味着：一是村民可以通过民主选举对村民委员会的成员进行选择，依法选出自己真正信赖并且有能力的人对村级公共事务进行管理；二是由村民自己选举出的村干部，必须有一定的真材实料，可以胜任自己的工作，为村民排忧解难。并且被选举的村干部要具备一定的政治素养，必须牢记自己的职责，不辜负村民的信任。而如果村干部出现违法行为，村民同样有权将其罢免。

### 2.2. 民主决策

民主决策是村民自治的核心。民主决策是指涉及全村村民利益的问题以及村民共同关心的事情，无

论大事小事都必须广泛征求民意，收集整理归纳村民们的意见和建议。并通过召开村民会议或村民代表会议讨论，经由大会进行充分讨论后作出决定。村民通过参与民主决策，有了更多的机会来表达自己的利益诉求，并在政治参与中使自身的法律意识得到提高。同时，有利于培养村民的主人翁意识，积极为村庄的建设发展献言献策。

### 2.3. 民主管理

民主管理是村民自治的重点。民主管理是指根据《中华人民共和国村民委员会组织法》及地方性法规，在充分考量本村的实际发展情况下，由全体村民共同讨论制订和调整村民自治章程或村规民约[2]。通过村民自治章程的制订，将村民自我管理纳入法制化轨道，对村民的权利和义务，村级组织间的职责以及村内各项事务的细则都做出明确的规定，达到对村级事务的规范化管理。以此来真正实现“依法治村，以制治村，全面系统，民主管理”。在民主管理的过程中，关于村内事务管理的具体活动村民都可以直接参与进来。这样不仅能充分调动村民进行民主管理的热情，培养其主人翁意识，而且对缓解村干部和村民之间的关系起着重要作用。同时，在民主管理的过程中，可以定期向广大村民传播国家的大政方针，将党和国家的各项方针政策进行简单的梳理和归纳总结，便于村民进行学习 and 理解，进而提升自身的政治素养，以此来保障农村的稳定健康发展。

### 2.4. 民主监督

民主监督是村民自治的保障。民主监督是法律赋予村民的权利，其重点是村务公开，凡是村内的重大事项和村民普遍关心的问题，都必须向村民公开。村委会所开展的一切工作必须在全体村民的监督下进行，其工作内容和方式必须合理合法且符合民意，严厉禁止任何通过损害公共利益或他人合法权益来为自己谋取私人利益的行为。首先，通过定期召开村民会议或村民代表会议的方式，对村委会所工作的内容进行听取和审议，并根据其工作的进展和完成情况和村委会干部的工作行为和态度进行监督和评价。同时，加快村务公开制度的建立，村民委员会定期以公告栏或广播等其他形式，向村民公布近期村委会的整体工作情况。健全民主监督制度，通过相关制度来保证村民可以切实对村委会进行监督，使村委会工作保持透明化，以此遏制了农村干部的违法行为。

## 3. 村民自治面临的法律困境

目前，一些省份在《组织法》的基础上根据当地发展的具体情况，制定了相应的实施办法，逐步建立了相对完善的村民自治制度，极大地推动了我国基层民主法制建设[3]。但是在村民自治的发展过程中，由于相关法治体系的缺失，村民自治在实施过程中仍面临诸多法律困境，主要有以下几个方面：

### 3.1. 村民自治相关法律制度欠缺

我国在推行村民自治发展过程中，已经逐步形成了许多配套法律法规，目前已经形成了以《中华人民共和国村民委员会组织法》为基础，以地方法律、法规为依托，以村民自治章程和村规民约为具体工作方案的法律制度体系。村民自治的实践表明，法律体系的所持原则完全正确。但同样不可否认，村民自治作为新兴事物，在发展过程中存在着诸多的法律问题需要解决，而目前的法律体系建设尚未完善，无法满足其发展的需要。第一，《组织法》虽经历了几次修订，但无论是法律制度的确立，还是在法律条文的表述上，都存在着一定的滞后性和规范性，在具体实施过程中缺乏强制性和操作性。第二，地方配套法规发展缓慢。村民自治相关法律体系在构建过程中，鲜少有涉及县及县以下地方的相关法律制度，因此在地方配套法规上仍存在很大的改进空间。第三，“四个民主”发展失衡。目前，四个民主的发展过程中，过于重视民主选举，忽视了民主决策、民主管理和民主监督的重要性，阻碍了村民自治的发展。

### 3.2. 乡镇政府与村委会之间存在权利博弈

村委会是由村民独立依法选出，村民自治权力本就属于村民，因此村委会具有较强的相对独立性。虽然在《组织法》中规定，乡镇政府在不干预村委会工作的情况下对其给予指导、和帮助。然而在村民自治的发展中，由于两者之间的关系在法律上并没有明确的规定，因此双方存在权利博弈。首先，我国现行体制具有明显的层级制特征，下级需遵守和执行上级命令和安排。乡镇政府习惯将自己作为村委会的上级行政机关，用行政权力干预村委会的工作安排，使得村民自治权力被削弱。而一旦乡镇政府过度干涉村委会内部工作，影响村委会有效行使自治权力，就容易产生双方权力关系失衡，甚至发生矛盾摩擦。其次，《组织法》第11条规“任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。”而目前，乡镇政府干涉村委会工作最明显的表现就是干预村委会人事任免，甚至会出现由乡镇政府直接任免村干部的情况，在很大程度上损害了村民自治的独立性。最后，村委会作为最基层的治理组织，但可调动的公共资源有限，而为了得到足够的资源可能会多方面上让步乡镇政府。无论是乡镇政府的过度干预还是村委会的过分让步，都不利于两者的正常合作，也会阻碍村民自治的健康发展。

### 3.3. 村党支部与村委会职权不清交叉重叠

目前，《组织法》尚未对村级党组织领导方式和领导权为界限未作出明确的划分和规定。因此，二者在实际的工作过程中容易出现矛盾和摩擦，甚至可能存在恶性竞争的情况。一种情况是村党组织权力过大。村党支部代表自上而下的权力体系，村委会则相反，两者之间的矛盾实际上是由两种不同的权力体系所造成的。村党支部对村委会的过度干预，会削弱村委会在村民自治过程中的权威性和独立性，影响了农村社会的稳定发展。另一种情况则是，村委会权力过高。村委会权力过大虽然一定程度上有利于更好地为村民服务，但是容易出现权力滥用，以权谋私的现象，同样不利于村民自治的健康发展。最后一种情况是，村党组织和村委会势均力敌，但是双方为了得到更多的权力而相互对抗。两者都想掌握更多的权力，而相互竞争，甚至出用恶意的竞争手段来夺权。这种恶性的对抗不仅会对村民自治的健康发展产生严重的影响，甚至会对村民的利益造成一定的损害。

### 3.4. 村民自治缺乏有效监督体制

民主监督在村民自治实际运行过程中起着至关重要的作用，是其健康发展的关键一环。民主监督能否有效实施关系到村民自治的运行实际效果。但随着村民自治的不断推进，发现民主监督并未发挥其全部作用，主要受以下几种因素影响：一是独立监督组织尚未设置。由于缺少独立的监管组织对村委会进行监督，村民难以实现对村委会的有效监督，长此以往，不可避免地会出现村干部以权谋私的现象，对村民自治的推进必然会产生一定的阻碍。二是缺少权利救济机制。当村民民主监督的权利受到侵害，并没有有效的权利救济机制去帮助村民维护自身权利，相关的法律救济途径也并未完善。三是村民缺乏民主监督意识。村民作为民主监督的主体，但由于农村社会落后文化的影响和村民自身政治素质的限制，村民的监督意识较为冷漠，缺乏对民主监督的了解而选择主动放弃行使其权利，对民主监督的有效运行产生很大的消极影响。

## 4. 完善村民自治法律困境的途径

### 4.1. 健全村民自治的相关法律体系

第一，加强立法。首先，新增农村相关法律法规，填补地方法空白。目前，现存的乡村相关法律无法满足村民自治的发展需求，存在很多法律空白。因此，各级政府必须予以高度重视，加快立法速度，

尤其是针对县及县以下的地方，地方政府可以根据当地的实际发展状况制定具体实施方法，以此来填补地方法律的空白。其次，细化法律条款，明确划分权责。村民自治制度相关法律在违法认定上存在严重缺陷，没有明确的规定。此外，村民自治相关法律在“两委”班子的职责方面没有明确的界定，权责划分不明。针对以上问题，必须通过法律明文规定违法行为的惩处办法，加强法律法规的规范性和强制性，使村民对法律存有敬畏之心，从根本上杜绝任何违法行为。同时，在法律条款中明确划分村党组织和村民委员会的职权范围。最后，对现有法律进行修订，满足当前农村发展需要。目前，我国现行的村民自治相关法律条文存在一定的滞后性，必须在对乡村进行充分调查后，了解当前乡村的发展需求，对相关法律进行创新。第二，严格执法。立法是村民自治实现的根本保障，我们必须通过严格执法将村民自治真正落到实处。政府、村民组织及村民作为村民自治实行的三个不同层面上的主体，在执法方面应当充分发挥自身的作用。政府作为决策者，应尽快完善对违法认定方面的法律，为村民自治的发展提供保障。村级组织作为村民自治的实际运行者，应依法办事，确保村民自治各项制度落到实处。村民作为村民自治的主体，应积极主动参与到村民自治的过程当中，切实发挥主体作用。

#### 4.2. 理顺乡镇政府和村委会之间的关系

一是，明确两者职权范围，将权利交还给村民。一是，通过相关法律对乡镇政府和村委会之间的关系进行准确的规定。同时，必须细致划分乡镇政府和村委会各自的职权范围，明确二者之间服务与监督、指导与协助的关系。二是，重新构建二者关系，更新管理模式。乡镇政府作为决策的制定者，应该更新管理模式，要大胆放权。在具体的工作实施过程中，乡镇政府应当站在宏观理论的层面上，为村委会提供指导和帮助，给村民自治的顺利发展提供各方面的保障。三是，转变政府职能，提高工作水平。政府职能的转变意味着政府将由管理型政府向服务型政府转变，不再向以往包揽所有的事情，而是更加注重为村民自治提供指导和服务，增强基层政权的合法性。同时，进一步提高政府为民服务的能力和水平，适应当前农村社会的发展需要。

#### 4.3. 明确细化村党支部和村委会的职责

《组织法》明确规定了党支部在农村的核心领导作用，其核心领导作用是通过对村委会的领导实现的。党支部的领导是在政治、思想、组织上的领导，而不是代替村委会直接管理村内事务[4]。因此，为了保证双方进行更好地合作，必须协调好“两委”关系。首先，完善制度，明确职权。目前，法律上对二者职权的界定过于模糊含混不清，再具体的工作过程中双方容易发生冲突。因此，在相关的法律法规中必须明确党支部与村民委员会的关系，在实地考察当地农村发展情况后，制定出适应当地实际的两委职责，对两者的职权范围做出细致的划分，对理顺两委关系将起很大作用。其次，党应该转变领导方式，通过加强政治领导、组织领导和思想领导来实现的其核心领导作用，而对于管理村内事务的具体活动应尽量避免直接参与。所以，农村两委要做的就是如何为村民自己当家作主创造条件和铺平道路，从而实现由“为民作主”向“让民作主”转变。如果能达成这样的共识，两委关系紧张的问题就可望化解[5]。最后，加强法律学习，提升党员素质。要想从根本上化解村党支部和村委会之间的矛盾，要求村干部必须树立正确的法律观和对法律体系的尊重。所以，我们可以通过对基层干部定期进行法律知识培训，提升其政治素质。并每月按时举行干部工作经验分享大会，在会议上对自己的工作状况进行总结并学习同事的优秀经验，不断提高工作能力。并通过加强党员干部的法制教育，要求其树立正确的权力观。

#### 4.4. 完善民主监督制度体系

民主监督不仅可以有效遏制村干部滥用职权的行为，而且对推动村民自治的健康发展也有着重要的

意义。因此,为了更好地完善民主监督制度体系,可以从以下几个方面入手:第一,监察、政府、人大等部门应定期和不定期的下乡进行巡查,发现任何违法行为必须严厉处罚。第二,财务问题是村民最关心的问题之一,因此可以成立专门的监督委员会,定期公开审查村内财务状况,并定期通过公告栏或其他途径,向村民公开财务的支出情况。同时,应当完善激励制度,对于良好的监督行为予以肯定和奖励,以此来激发村民进行民主监督的热情。第三,在监督制度中引入网络、媒体等监督手段,使群众有更多的渠道去获取信息,并通过构建网络监督评议平台,让村民可以通过多种渠道进行监督。

## 5. 结语

村民自治的发展在很大程度上推动农村经济社会稳定发展,并使广大村民可以直接参与到对乡村事务的治理活动当中,为农村社会的长治久安和稳定发展提供了有利的法制环境。但从目前基层民主政治发展的现状来看,村民自治中仍存在着许多法律问题。还需更进一步的理论探索与实践创新。

## NOTES

- 1.《中华人民共和国村民委员会组织法》第2条: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。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。村民委员会向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。
- 2.《中华人民共和国村民委员会组织法》第11条:村民委员会主任、副主任和委员,由村民直接选举产生。任何组织或者个人不得指定、委派或者撤换村民委员会成员。村民委员会每届任期五年,届满应当及时举行换届选举。村民委员会成员可以连选连任。
- 3.《中华人民共和国村民委员会组织法》第29条:村民委员会应当实行少数服从多数的民主决策机制和公开透明的原则,建立健全各种工作制度。

## 参考文献

- [1] 路执,张素罗.村民自治制度的实践困境与提升路径[J].南方农机,2021(11):76-78.
- [2] 李继东,王立新.论村民自治与农村民主政治建设[J].宁夏大学学报(人文社会科学版),2003(5):93-99.
- [3] 王振耀,白钢.中国村民自治前沿[M].北京:中国社会科学出版社,2000:276.
- [4] 胡晓涛.关于村民自治若干问题的法律思考[J].周口师范学院学报,2002(9):75-78.
- [5] 徐勇.县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换[J].江苏社会科学,2002(2):27-30.