



乡村振兴背景下村民自治制度建设与 转型路径研究

张 艺 颖

(华东政法大学 研究生院,上海 200042)

摘 要:党的十九大提出的乡村振兴战略的实施将推动农村治理转型,促进政府职能转变和农村经济发展。但现有村民自治制度导致了农村治理结构不科学、公共服务供给失衡等困境,并且阻碍乡村振兴战略落实,导致战略实施的扭曲与失衡。进一步健全完善村民自治的制度机制,提升新时期乡村治理水平,是实现乡村振兴战略的重要保障。在乡村振兴新形势下,通过构建制度滞后供给模型分析乡村振兴背景下村民自治的制度诉求与现有供给不足导致的实践困境,并探讨滞后制度供需矛盾中村民自治制度产生的问题,对制度新需求下完善村民自治制度建设提出转型路径。

关键词:乡村振兴;村民自治;滞后供给;制度转型

中图分类号:C912.82 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-7465(2018)04-0047-08

一、引言

20 世纪 80 年代初,农村基层群众不断探索乡村治理模式,实现从人民公社的全能型模式到目前真正的“村民自治”模式的转变。这种自下而上的村民自治制度探索,迅速获得国家层面的认可,在 1982 年《宪法》确定了村民委员会为群众性自治组织后,实现了村民自治实践的制度化。村民自治制度实施至今,农村经历了巨大变化,主要体现在中国乡村的贫困发生率从 1978 年 97.5%下降到 2016 年 4.5%的变化(按照 2010 年贫困标准衡量),同时还体现在存在大批流动人口,其中在 2016 年,流动人口达到了 2.45 亿人,这些变化对现有的村民自治制度产生巨大冲击。虽然村民自治制度在 30 多年实践中不断发展、创新和完善,有效地推动了农村经济社会连续稳定快速发展,但随着农村改革发展的深入,新农村建设、美丽乡村建设以及新型城镇化快速推进,“村民自治”的运行效能不但没有加强反而出现了衰退,农村社会的基层干群矛盾并没有化解^[1],且区域农民主体利益发生了改变,而现存村民自治制度无法满足新的利益分配要求。实现乡村振兴需要高效率的村民自治制度,而村民自治制度的滞后性导致制度在实践中难以发挥实效,出现地位下降、功能弱化、影响降低等问题,甚至被认为已经“有名无实”,严重影响乡村社会治理的稳定根基。温铁军等学者指出国家安全应以乡村善治为基础,但目前乡村治理恶化具有风险累积趋向^[2],而这恰是在新形势下村民自治制度滞后带来的问题。

因此如何在乡村振兴背景下实现村民自治制度的顺利转型是中国农村发展的新要求和新任务,这个新要求新任务实则是一场深刻的制度变迁过程。这种制度改革更多地从制度需求与制度供给出发,根据制度需求实现制度的全方位、整体性变迁。为了实现此目的,本文通过构建制度滞后供给模型分析乡村振兴背景下村民自治的制度诉求与现有供给不足导致的实践困境,并探讨滞后制度供需矛盾中村民自治制度产生的问题,对制度新需求下完善村民自治制度提出

收稿日期:2018-03-14

作者简介:张艺颖,女,华东政法大学研究生院宪法学与行政法学博士生。E-mail:yijie0o0zhang@icloud.com

转型路径。

二、村民自治制度滞后供给模型构建

制度滞后是制度在变迁过程中行为主体对制度需求量高于当前制度供给量^[3]。马克·塞特菲尔德(Mark Setterfield)在《制度滞后模型》中认为制度是对以前变量的反响,在需求与供给之间一定存有一些时滞^[4]。诺思也认为政策供给与需求之间一定有些时间落差^[5]。因此本文认为村民自治的实践困境和制度问题实质是乡村振兴背景下各区域农民主体对制度新需求和实际制度供给之间的差距所导致,实现乡村振兴背景下村民自治制度的转型必须了解清楚需求与供给当中的矛盾,因此构建村民自治制度滞后供给模型进行结构性分析具有重要意义。

前提 1:村民自治制度是正式制度,只能由国家或决策者供给;

前提 2:村民自治制度的社会范围是有界线的;

前提 3:村民自治制度结构由系统内所有的制度安排所构成。

设计制度供给函数: $S_{t+1}=S_t * f_1(D_t)$ 。其中, D 表示某段时期内的制度需求, S 表示某段时期内的制度供给, t 表示制度发生的时间。在静止状态 $t=0$ 时,不会出现政策供给。如果在第 1 个期间出现了对制度 D_1 的需求,决策者在第 2 个期间供给了制度 S_1 ;第 2 个期间出现了对制度 D_2 的需求,决策者在第 3 个期间供给了制度 S_2 ……以此类推,在第 n 个期间回应了 $n-1$ 个期间的制度供给,供求滞后达到均衡。其中 $D_t=f_2(m_i)$, m_i 表示影响政策需求 D 变化的因素,如有制度主体的自利性及其成本—收益计算、利益主体的结构变化、制度供给主体能力的有限性、政策过程的影响与集体行动的逻辑、政策供给的初始条件与路径依赖等。

基于以上模型,建立村民自治制度建设滞后与转型路径研究分析框架。见图 1。

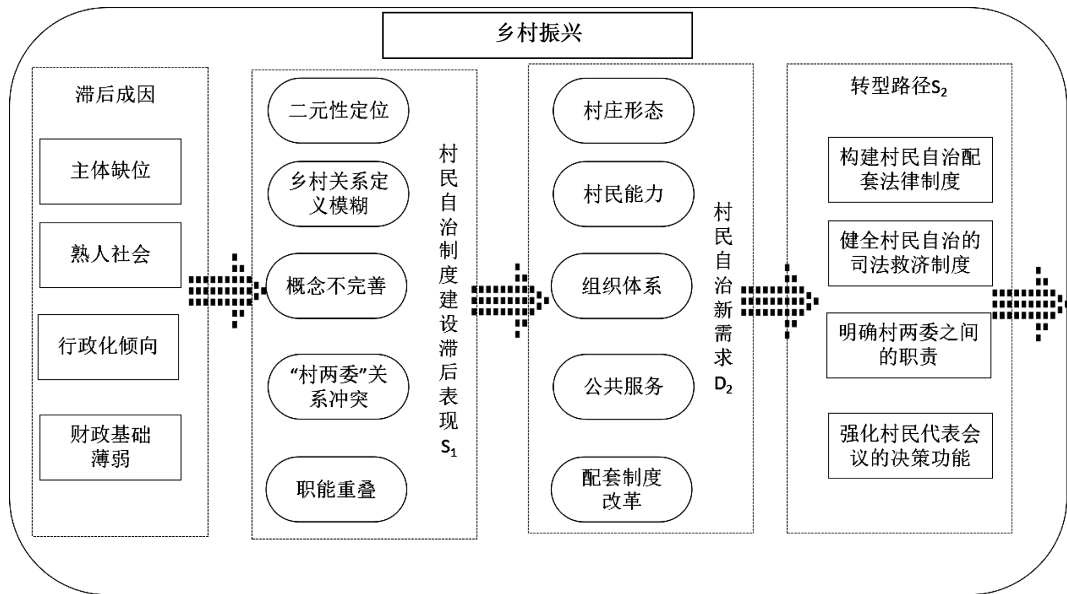


图 1 乡村振兴背景下村民自治制度建设滞后与转型路径研究分析框架

三、村民自治制度滞后建设成因与表现分析

(一) 村民自治制度的滞后建设成因分析

我国乡村社会从改革开放以来逐渐由封闭向开放、静态向动态的趋势转变,在农业生产方式、农村社会结构、农民思想观念等方面都发生了深刻变革。随着城乡经济社会到了融合发展

新阶段,乡村社会结构重组,传统村庄组织形态快速变化,村庄内部利益关系持续调整,基层社会矛盾不断激化,原有的村庄基本秩序状况及其维系机制被打破^[6],传统乡村治理模式较难顺应一直变化的形势任务,导致村民自治面临动力衰减、财力匮乏和能力缺乏等问题^[7],很难继续有效发挥其相应的治理功用。总结起来,导致村民自治制度的滞后主要有以下几个成因:

1.人口快速流动导致“主体缺位”

改革开放后,我国大规模的人口流动导致农村人口结构发生重大调整和村庄大量边缘化、空心化。大部分村内青壮年跨区就业导致以空巢老人、留守妇女和儿童为主的村民难以实现村民自治的正常运行,并无力承担自治之责;同时一些村庄精英阶层永久性迁移导致村庄出现空心化。并且在发达地区、城郊接合部、新兴城镇等区域,外来人口的大量迁入聚集产生了超级村庄,外来人口远超过甚至数十倍于原住民数量。

村民自治的制度从设计以来就限定了村民自治是在相对稳定的边界范围内。依照《中华人民共和国村民委员会组织法》(下称《组织法》)的规则,只有本村村民才有资格参与村民委员会选举等村级事务,是不是本村的村民,主要以户籍为标准衡量。经过修订的《组织法》明确规定,“户籍不在本村,在本村居住一年以上,本人申请参加选举,并且经村民会议或者村民代表会议同意参加选举的公民”,应当列入参加选举的村民名单。虽然“新居民”的选举资格问题解决了,但是对这种“人在户不在”的村民是否能够参与其他村民自治事务并未作相应规定。

因此人口的快速流动造成了村民自治制度的“主体缺位”,致使现行村民自治制度建设自然性滞后。这种滞后体现在村民委员会选举中大量选民资格的认定问题,如非农户口的村民、居住在本村而户口不在本村的村民能否参加选举;“户在人不在”的村民是否具有选举和被选举权;有的村干部已经住进城里,平时不在村里生活,是否能够继续成为被选举人等。

2.农村社会松散化导致传统的秩序枯萎

乡村振兴背景下的城乡融合,相比只体现农村人口向城镇转移和农村社会生活方式城市化的城镇化过程,更突出了产业发展的支撑。随着新农村建设与美丽乡村建设等快速推进,通过土地征收、集中拆迁安置,传统村庄治理区域边界被打破,村庄逐步向城市社区转型。同时农民“洗脚上岸”,他们关注的自治事务从原来的修桥、铺路等公益事业转向享受公平均等的公共服务、参与基层管理等多元化利益诉求。这一过程中,农民就业、收入、生活、思想、需求显现出多元化趋向,农民身份意识发生转变,进一步割断了传统农村社会内在联结,农村社会由“高度关联”走向松散化,维持传统基层政治生态运转的礼俗秩序一直枯败^[8]。

3.行政化倾向影响村民自治绩效

村民自治的原动力,在于制度设计者采取了“对农村放权、为农民赋权”方法,即上级政府对农村是弱影响而不是强控制。但现行行政体制下,村民自治组织过于弱势而地方政府过于强势,造成内外势力干扰村务,导致村民自治无法实现自我管理、自我教育和自我服务,并且被影响的程度受到农村经济活跃度影响。村级治理行政化的趋向越来越明显,这背后的问题是当前实践与村民自治制度建设的滞后及村级治理体系的混乱^[9]。

在锦标赛式政绩考核下,乡镇政府借助经济手段、选人用人机制,强化对村级组织班子的控制,以推动大量工作任务落地。在各项目工作的推进中村干部同时“扮演”着既是乡镇的代理人,又是村民的“经纪人”两种甚至两种以上的角色,作为村民委托人所追求的政治、经济和文化利益目标往往被作为乡镇政府代理人村委会自身利益目标所替代或消解^[10]。村民委员会等自治组织实际上成为行政体系的最末一级,淡化了自治组织的属性^[11]。

尤其在征地拆迁等事务中,一些地方政府与开发商形成了利益联盟,借助行政力量强力推动,间接或直接地参与征地拆迁等村级事务。在此种情况下,村民自治组织无法落实“谁授权对谁负责”的基本原则,基本上成为了政府行政组织的神经末梢。现实中,尽管存在村民委员会

“过度自治化”的个案,但更多的是广泛的“过度行政化”,甚至有些地方村委会的主要领导掌控了村民代表大会并在问题处理上突出自己利益,损害村民正当利益^[12],这种决定制度供给的结构特性造成自生性制度滞后。

4. 村级财务收支矛盾逐渐突出

管理和服务是村民自治的重要职能,但是由于村级组织的资源和财力有限,村民委员会可以支配的公共资源非常有限,提供公共服务的能力严重缺乏。部分村级财务收支矛盾突出,导致村级组织无资金为村民办事,甚至只能举债维持,难以有效承担提供公共产品和公共服务的职能,从而导致有效制度供给不足。

(二) 村民自治制度建设滞后表现分析

1. 村民自治定位存在二元性

现有的相关法律法规缺少对村民自治的定义,而只有对村民委员会的定义。《宪法》将村民委员会放在第三章第五节“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”中,并且《组织法》第2条中将村民委员会定义为基层群众性自治组织,村民委员会并不是一级政府机构。但在实践中,各级政府把村民委员会作为乡镇政府的派出机构,并将大量行政工作向下转移,把下达给乡镇的经济社会发展指标分解到村一级。这样的刚性工作指标占据了村级组织大部分时间和精力,导致了村民委员会的过度行政化,致使村民自治无法正常运转。在这样的模糊定位下,杨世建等认为当前的村民自治制度变成了集村治、行政、经营、党务四位一体的制度^[13]。

2. 乡村关系模糊

《组织法》第5条规定,乡镇政府对村民委员会的工作给予相应指导、支持和帮助,但不能过度参与和干涉村民自治事项,而村民委员会应协助乡镇政府开展相关工作。这种规定划分的权力范围界限模糊,虽然强调了村民委员会的自治性质,但是,一没有明确开展的方式方法以及详细内容,二没有明确村民自治事项的负面清单,三没有明确村民委员会应该如何协助政府开展相关工作,因而对协调乡村关系不能起到有效规范的作用。村民委员会与乡镇政府的角色存在现实的冲突,导致乡镇政府难以对其进行指导,最终倾向对其采用行政命令方式;村民委员会按照行政化的方式开展工作,成为“村级政府”。乡镇政府与村民委员会二者之间的法律关系是指导和被指导的协助关系,而不是领导与被领导的上下层级关系,对乡村关系定义不清晰的滞后制度成为村民自治的主要问题^[14]。

3. 村民自治组织权力的异化

《组织法》规定了村民委员会是村民自治组织的执行机构,但忽视了作为村民自治权力组织的村民会议、村民代表会议的地位,导致现实中村民自治组织异化,并演变为村委会自治或党支部自治,甚至异化为村长或村党支部书记的一人之治,与村民自治提倡的民主与法治的基本理念和精神不相符。从村民自治的逻辑起点分析,《组织法》对“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”的规定存在漏洞。村民自治组织与村民委员会不能简单地等同于概括,应是成为自治主体的自治^[15]。村民委员会理应是全体有选举权的村民选举产生的村民自治的执行机关,而村民自治组织涵盖范围更广,不只包含村民委员会,还包含了村民代表会议、村民会议等各类组织。

4. 村两委权责不清

《组织法》《党章》及《农村基层组织工作条例》等相关法规中提出,村民委员会负责村级日常事务管理,村党组织的主要任务是组织、领导、支持和保障村民自治。这些规定意在明确村“两委”各自的权责范畴,规范这两者的关系,但始终未能理顺村两委之间的关系。一方面,相关规定中对村级党组织的“领导核心”应该如何体现没有作出具体规定,另一方面,把农村经济社会发展几乎所有重要问题都纳入村民委员会的职责范围,导致了村党组织与村民委员会权力

交叉,形成了村“两委”关系难以突破的障碍^[16]。

5. 村委会与农村集体经济组织职能重叠

村民委员会是治理单位,农村集体经济组织是产权单位,自宪法结构而言,两者功能、属性截然不同^[17]。《村民委员会组织法》《土地管理法》等相关法律中,都将乡村集体经济组织与村委会看作并列关系,规定由乡村集体经济组织或者村民委员会代表村民行使集体所有权。有些村由于集体经济财力不足并且集体经济组织缺乏管理能力和一些保障机制,往往由村民委员会作为替代性制度安排去弥补管理职能的空缺^[18]。但是由此造成了农村基层组织“政经不分”,并且部分村民委员会权力滥用使基层民主变成“富人治村”,其他大部分村民处在权力的边缘位置^[19]。经济职能界定不清的问题,导致村民委员会有着沉重的经济管理任务而无法专注去做社会管理^[20]。

四、乡村振兴背景下村民自治的新需求分析

党的十九大报告将“乡村振兴战略”作为决胜全面建成小康社会七大战略之一,提出“坚持农业农村优先发展,按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求”及“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”等。提出这一战略顺应了我国处于工业化进程中后期的时代背景,不仅包含经济、社会、文化三方面的振兴,还包含了生态文明进步和乡村治理体系创新。加强村民自治制度建设与推动村民自治创新发展,是国家治理体系和治理能力现代化建设的重要要求,也是走“自治、法治、德治”相结合的乡村善治之路的核心要求,更是全面实现乡村振兴与全社会小康目标的重要保证。因此乡村振兴背景下村民自治具有六大新需求。

1. 村庄形态从行政村自治向农村社区自治转变

在新型城镇一体化发展背景下,新型农村社区的快速发展推动了村民自治从行政村自治向农村社区自治转型^[21]。这一转型成为健全完善村民自治制度的一项重要内容,需要发挥法律制度的强制和引导作用,促进村庄或社区基本秩序及其维系机制的重新构建,促进农村基层组织、管理模式、服务体系的健全与完善。

目前许多地区形成了多种模式的农村社区,但是并未在全国展开推行,建立全国范围内的新型农村社区的组织体系。在浙江湖州,对不同类型的农村社区,采取灵活的管理模式。如对“集中安置型”的农村社区采取“村社过渡”方式,保留原村党组织和村民委员会,并让其负责集体资产管理和保值增值等事项,新建社区党组织和居民委员会,并让其负责管理社区公共事务;对“功能拓展型”农村社区采取“以村带社”模式,保留村级管理体制、升格村党组织并重新健全组织架构。推进农村社区建设,最终目的是改善村民的生活环境,满足群众日益丰富的日常需要,把之前由村庄来维系的村民归属感、认同感转移到由社区来维系,并重新建立乡村现代生活的共同体,以此体现自治的新价值。

2. 制度调动村民自治中的村民积极性

乡村振兴背景下实现村民自治的关键在于有一批具备较高政治素质、较强参政能力以及积极主动参与公共事务治理的村民。但由于人员流动、诉求分化、利益调整等多重因素影响,当前实际情况是村民自治制度在多数地方实践中,导致大部分村民出现参与热情消退、积极性低等问题,难以体现村民在村民自治中扮演的主体角色。这些问题体现在一些重大事务决策时,很多村民认为村民会议就是走形式,从而被动接受、执行上级决定,不愿发表意见;在村民委员会选举时一些村民不感兴趣,甚至不愿参加,导致“委托投票”情况超过法律规定的限额;甚至在经济快速发展、政治利益争夺严重的地方,出现“选举权”被用来买卖等情况。郭正林等学者研究认为在处于经济发展起步阶段的村庄,村民选举可能会是半竞争性的;在处于经济发展中等

发达的村庄,可能更有意愿推行自由公平选举;但在处于经济发展贫困或富裕状态的农村,由于大部分村民认为选举不能解决温饱问题或存在经济能人过度垄断权力,使民主选举大打折扣^[22]。

乡村振兴背景下推动村民自治发展,需要进一步强化村民自治意识、培育自治文化,并且需要完善村民自治制度去有效调动村民自治中的村民积极性。只有将村民的切身利益与村民自治紧密地联系在一起,引导村民积极主动地参与到自治过程中,推动村民以责任者的姿态履行权利和义务,提升村民对自治政策的信任程度,因为信任水平越高,人们对参与成功的预期越高,公众对牺牲自身物质利益的政策支持度就越高^[23]。

3. 理顺并规范村民自治的组织体系

十九大报告指出,“要不断加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。中国农村基层自治通过多年的发展,实践经验逐渐丰富,法律制度也逐步完善,逐渐形成了决策权、执行权和监督权适度分离并且相互制约的结构体系。同时也形成了以村民委员会为管理执行机构,以村民会议和村民代表会议为主要决策机构,以村务监督委员会为监督机构的村民自治组织体系。

但是乡村治理为一个综合性特征体系,除了有“1+N”治理体系和“横向”权力分割外,一些新的社会力量也在不断参与进来^[24],如监事会、理事会、村务监督委员会等村民自治组织不断翻新发展,在村民自治制度建设中仍然缺乏对这些新的村民自治组织的统一规范。在自治组织体系建设上,需要通过建立村民议事代表会、公民道德协会、邻里乡亲互助会等自治机构,同时激发社会组织的活力,鼓励、引导和支持社会组织在村民自治中能够产生积极作用,引导基层组织、社会组织和公民个人共同参与乡村事务的处理。例如,立足村民群众的生活服务需要建立以志愿者为主体的服务人员队伍,定期为群众开展服务活动。

在村民自治组织的工作运行上需要借鉴城市社区的模式,在村民自治中逐步实行“议行分离”。针对社区公共事务,推行农村社区村民(居民)的自治,而针对国土、税收等重大事项的管理,通过依托法律手段移交给乡镇或街道的职能部门。如在浙江嘉兴、江苏苏州等地方探索建立城乡社区工作事项准入机制,逐渐理出“基层群众自治组织依法履行职责事项”与“基层群众自治组织协助政府工作事项”等,既进一步明确了村民自治事项,又对规范乡村关系、自治组织关系起到了约束作用,可以在村民自治制度建设中予以吸收。

4. 建立优秀人才参与村民自治的引导机制

城乡融合发展过程中村民自治逐步从行政村自治转向社区自治,这需要社会资源的广泛支撑,需要吸纳各方面优秀人才参与到村民自治的组织和运行中,如通过经商办企业的能人治村、回请外出务工经商的成功人士、优秀人才跨村任职和机关干部下派挂职村干部等方式实现。

按照城乡融合发展的要求,需要把这些探索进一步制度化、常态化,解决制度上的制约和局限,拓宽吸纳优秀人才参与村民自治的渠道。特别是对集聚大批外来人口的村庄,需要充分考虑给外来人口适当的参与决策、管理、监督以及利益分配的权利。同时,要激励一些优秀的城市人才下乡参与乡村振兴事业,推动乡贤资源组织化。建立和畅通优秀村干部向上发展的通道,从政治、工作、生活和物质上予以关心,建立健全村干部职务晋升和报酬待遇等方面的激励机制,充分发挥优秀人才在乡村发展中的示范和带头作用。

5. 保障城乡公共服务均等化

推动城乡公共服务均等化是实施乡村振兴战略的重要内容,也是实现城乡融合发展的重要措施。当前基本公共服务不均问题突出,这其中既有公共服务供给不足,也有公共服务供给不均衡。在山东省潍坊市下辖的南张楼村,从1989年开始进行“巴伐利亚试验”,引入德国“城乡等值化”发展模式,使农村在劳动强度、工作条件、就业机会、收入水平、居住环境实质上与城市

的差异逐步缩小^[25]。

村民自治制度设计中,积极借鉴和引入“城乡等值化”发展理念。在增强乡村公共服务供给能力的同时,创新农村公共服务平台,承接城市公共服务资源,健全农村经济发展、社会事业、综合治理、劳动保障、公共卫生、文化体育等服务功能,把农村纳入统一的公共服务网络中。

6. 推进集体经济股份制配套改革

党的十九大报告指出,需要进一步深化农村集体产权制度改革,通过保障农民财产权益,壮大集体经济。《中共中央国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》中具体要求,将逐步构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度。村民自治制度建设要适应这一要求,加强新型农村集体经济组织建设,推广建立成员边界清晰、产权关系明确的集体经济股份合作企业,落实农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理权利,形成有效维护农村集体经济组织成员权利的制度体系。

五、村民自治制度转型路径

乡村治理的外在条件是乡村治理制度发生效用的结构性约束条件,乡村治理制度只可以在这个结构性条件的制约下发挥效用^[26]。按照十九大“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”去适应外部条件,立足法治基础,对村民自治相关制度进行修改和完善从而实现转型。

1. 构建完善的体系化村民自治配套法律制度。要以自治权作为村民自治制度的立法基础和逻辑起点,而不应以自治权的组织载体村民委员会作为立法的轴心^[27]。实际上,《组织法》却是以村民委员会的选举、职责和运行为重点进行制度构建的,存在以村级组织的运行机制代替整个村民自治制度的问题。要在宪法的原则指导下以村民自治权作为逻辑起点,制定村民自治的相关法律法规,修改现行法律中不符合实际或不尽合理的规定,对村民自治的性质和定义、村民会议与村民代表会议的组成与运行、选民资格的认定,以及村民委员会与乡镇政府和地方人民政府部门的法律关系等问题提出明确规范,以保障村民自治的实践。

2. 健全村民自治的司法救济制度。《组织法》在第15条、第16条、第23条对选举、监督等方面的权益保障作了规定外,仅第39条规定由地方人民代表大会及其常务委员会“保障”村民自治实施的职责导致村民自治缺少配套的司法救济机制。对村民自治权的保障主要依靠县乡行政力量,但这种行政手段的约束作用非常小,同时县乡行政机关在农村治理中对村级组织有很大的依赖,在处理村级组织的违法违纪行为时受牵制多,顾虑也多,公正性远不及司法。目前由《民事诉讼法》和《选举法》建立起来的公民选举诉讼,仅限选民资格案件,也只适用在人大代表选举方面。立法时可考虑适当扩大现行选举诉讼的范围,不局限于选民资格认定方面案件,对侵犯村民自治情形,也应列入法院受理范围。

3. 明确村两委之间的职责。处理好村党组织与村民委员会的关系,有利于坚持“党的领导”与“人民当家作主”等在基层落实,保障基层民主政治建设大局。在村民自治制度建设中应当进一步强化村党组织领导核心作用,同时明确村党组织与村民委员会职责和其对应的权限范围,减少自由裁量空间。村党组织要突出政治功能,以宣传党的主张、贯彻党的决定、团结动员群众、推动改革发展等为主要职责,不能与村民委员会的职权过度重叠。村民委员会的职责重点是对村级公共事务管理,提供村民需要的公共服务,处理乡村具体事务。要实行管理权和监督权分离,村务管理权交给村民委员会;而村党组织职责是召集村民会议、村民代表会议,组织村务公开,监督和保障党的基本路线、方针、重点政策得到贯彻落实。

4. 强化村民代表会议的决策功能。《组织法》规定,村民会议是民主管理、民主决策的实行主体,审议村民委员会工作报告、讨论和决定涉及村民利益的重大事务等都需要通过村民会议

来进行。然而部分农村经过几轮村庄撤扩并后,人口规模普遍较大,造成召开村民会议成本太高,基本上很难组织。在目前的广泛实践中,对涉及村级自治事项的讨论和决策,基本上已经通过按一定比例推选产生村民代表、召开村民代表会议的方式代行。村民代表会议相对村民会议而言更容易召集与发挥作用,更有便捷性和可操作性,既有效防止因村级决策机关“虚置”而带来的村级组织专权,又能在实践中切实保障村民自治主体的民主决策和民主管理权。因此,依据《组织法》第26条中对“村民代表”的规定,可以对村民代表会议的议事制度予以更详尽的建构,在对村民自治事务进行分类界定基础上,明确由村民会议讨论决定选举或罢免村民委员会等特别重大事项,由村民代表会议讨论决定一般常规事务,以提高村民自治运行效率。

乡村振兴战略的实施,为推动村民自治制度转型提供了新的路径。在这过程中,必须站在依法治国高度,按照国家治理体系和治理能力现代化要求,充分考虑制度的滞后性与制度的供需矛盾,因势利导、持续推动村民自治的改革与完善,提升村民自治的整体绩效与水平,充分发挥村民自治“四个民主”“三个自我”功能,全面提升乡村治理水平,走乡村善治之路。

参考文献:

- [1] 李晓鹏.论“村民自治”的转型和“乡一村”关系的重塑[J].社会主义研究,2016(6).
- [2] 温铁军,张俊娜,邝建生,等.国家安全以乡村善治为基础[J].国家行政学院学报,2016(1).
- [3] 周冰,靳涛.制度滞后与变革时机[J].财经科学,2005(3).
- [4] 塞特菲尔德.制度滞后模型[J].经济译文,1995(4).
- [5] 道格拉斯·诺思.制度、制度变迁与经济效益[M].上海:上海三联书店,1994.
- [6] 贺雪峰,董磊明.中国乡村治理:结构与类型[J].经济社会体制比较,2005(3).
- [7] 任中平.村民自治究竟应当向何处去?[J].理论与改革,2011(3).
- [8] 马华,王红卓.从礼俗到法治:基层政治生态运行的秩序变迁[J].求实,2018(1).
- [9] 朱政,徐铜柱.村级治理的“行政化”与村级治理体系的重建[J].社会主义研究,2018(1).
- [10] 于水.乡村治理与农村公共产品供给问题研究——以江苏为例[D].南京:南京农业大学,2007.
- [11] 贺雪峰,董磊明,陈柏峰.乡村治理研究的现状与前瞻[J].学习与实践,2007(8).
- [12] Oi J C, Rozelle S. Elections and Power: the Locus of Decision-Making in Chinese Villages[J]. The China Quarterly, 2000, 162.
- [13] 潘嘉玮,周贤日.村民自治与行政权的冲突[M].北京:中国人民大学出版社,2004: 6.
- [14] 崔智友.中国村民自治的法学思考[J].中国社会科学,2001(3).
- [15] 蔡定剑.宪法精解[M].北京:法律出版社,2006: 425.
- [16] 于水,姜艳,周延飞.村民自治背景下的农村基层组织改革——基于67个行政村的调查[J].南京农业大学学报(社会科学版),2010(4).
- [17] 谭启平.中国民法典法人分类和非法人组织的立法构建[J].现代法学,2017(1).
- [18] 崔雪炜.乡村善治视角下“村民委员会”重构之路径分解——结合农村集体经济组织的重构[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2017(6).
- [19] 石磊.试析农村集体经济视角下的村民委员会职能[J].当代世界与社会主义,2013(5).
- [20] 刘柳.“政经分开”的“枫桥探索”[J].中国老区建设,2016(1).
- [21] 任中平.村民自治究竟应当向何处去?[J].理论与改革,2011(3).
- [22] 郭正林.国外学者视野中的村民选举与中国民主发展:研究述评[J].中国农村观察,2003(5).
- [23] Hetherington M J. Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism[M]. Princeton University Press, 2005.
- [24] 刘金海.乡村治理模式的发展与创新[J].中国农村观察,2016(6).
- [25] 李增刚.以城乡等值化实现就地城镇化——山东青州南张楼村的案例研究[J].理论学刊,2015(8).
- [26] 贺雪峰,董磊明,陈柏峰.乡村治理研究的现状与前瞻[J].学习与实践,2007(8).
- [27] 刘茂林.宪法学[M].北京:中国人民公安大学出版社,2003.

(责任编辑:李凌)