

中国村民自治制度中自制规章 与国家法律关系研究

A STUDY OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE
REGULATIONS MADE BY CHINESE VILLAGERS
AND CHINESE NATIONAL LAWS

—赵一红 著—

中国社会科学出版社



中国村民自治制度中自制规章 与国家法律关系研究

A STUDY OF THE RELATIONSHIP BETWEEN THE
REGULATIONS MADE BY CHINESE VILLAGERS
AND CHINESE NATIONAL LAWS

赵红雁

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国村民自治制度中自制规章与国家法律关系研究 / 赵一红
著. —北京: 中国社会科学出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7493 - 7

I. 中… II. 赵… III. 国家法—关系—农村—群众自治—研究—
中国 IV. D921

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 150125 号

责任编辑 田 文

责任校对 刘 俊

封面设计 孙元明

版式设计 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印刷装订 北京一二零一印刷厂

版 次 2008 年 6 月第 1 版 印 次 2008 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 15.75 插 页 2

字 数 256 千字

定 价 30.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导 论	(1)
-----------	-----

上篇 村民自治制度的含义、内容和运行机制

第一章 村民自治制度的含义	(33)
一 自治	(33)
二 村民自治	(36)
三 村民自治制度的含义	(36)
第二章 村民自治制度的基本内容	(42)
一 村民自治的形成	(42)
二 村民自治制度的基本内容	(45)
第三章 村民自治制度的运行机制	(49)
一 村民自治主体与村民自治主体组织的关系	(50)
二 村民委员会与村集体经济组织的关系	(50)
三 村民委员会与乡镇政府的关系	(51)
四 村民委员会与村党支部的关系	(54)
五 上述各种关系在运行过程中产生矛盾的原因	(58)
第四章 村民自制规章实施的规范形式	(63)
一 村民自制规章制定的依据	(64)
二 村民自制规章制定的程序	(70)
三 目前村民自制规章的制定或执行所存在的问题	(72)

中篇 村民自制规章的含义、内容、特征、作用

第五章 村民自制规章的含义	(77)
一 村民自制规章制定的根本原则	(77)
二 村民自制规章的含义和内容	(78)
第六章 村民自制规章的特征	(94)
一 村民自制规章的特征	(94)
二 村民自制规章与民间规范的区别	(96)
第七章 村民自制规章产生的基础	(100)
第八章 村民自制规章的限定范围	(107)
第九章 村民自制规章在农村依法治理中的作用	(111)

下篇 村民自制规章与国家法的融合与冲突

第十章 村民自制规章存在的问题	(119)
第十一章 村民自制规章与国家法的融合	(128)
第十二章 国家法与村民自制规章的冲突	(139)
一 村民自制规章的相对独立性	(140)
二 村民自制规章的自主性	(142)
第十三章 村民自制规章与国家法相互关系的文化背景 与社会结构	(151)
一 文化层面	(151)
二 社会结构层面	(162)
第十四章 村民自制规章与国家法冲突的原因和解决的 方法与途径	(182)
一 产生冲突的原因	(182)

二 解决的途径	(187)
附录一 河南省 R 镇村民委员会自制规章	(191)
附录二 沙湖村村民自制规章	(212)
附录三 新农村建设情况	(225)
主要参考文献	(240)

导 论

一

在中国法制现代化的进程中，村民自治制度起着重要的作用，其中，村民自治制度实施中的自制规章与国家法的关系问题是一项重要内容。目前在广大农村，表现得最为突出的问题就是村民自治章程和村规民约在具体使用过程中与国家法律的关系问题，这也是亟待解决的一个理论和实践问题，同时也是构建乡村和谐社会的基础，在构建社会主义和谐社会的今天显得尤为重要。

按照现代化的理论，西方国家的法治进程与建构具有其相对独立性。而中国作为“晚发外生型”模式的发展中国家，现代化一开始就面临着“早发内生型”现代化国家已具有的发展状态和西方现代化国家所具有的法治模式，两者在现代化开始时所面临的环境与条件有很大差别。同时，现代化是各种因素综合的整体性过程，各因素之间不是孤立存在的，而是相互间形成了一种较为固定的逻辑顺序，“晚发外生型”模式的环境与条件恰恰导致了这种发展逻辑的改变。因此，“晚发外生型”国家要在短短几十年的时间内完成西方现代化国家三四百年的历史过程，由此而带来的矛盾与现代化进程的紧迫性同时存在，如何在较短的时间内实现国家的现代化就成了这类国家压倒一切的首要任务。而处在这种大的历史背景之下，这些国家的法制建构往往成为国家现代化的一个重要组成部分。

在此情况下，如何进一步运用现代化理论的研究成果及国家法律、社会、制度的概念作为分析模式，来研究与中国法制现代化有着密切关系的村民自治制度便提上了议事日程。

基于上述思考，笔者试图探讨村民自治制度实施中的自制规章与国家法的关系这一问题。

改革开放以来,中国村民自治深入开展,从根本上改变了农民的生活、行为、关系及其思想观念,但是,最初学术界的研究不够,直到进入21世纪才逐渐成为研究热点,基本上可以概括为两类,一类是从理论上概括和分析村民自治的地位、价值意义和历史发展,代表作有徐勇著《中国农村村民自治》等;另一类是实证性的调研报告和个案研究,代表性的论著有王仲田等著《乡政村治——中国村民自治的调查与思考》等。

以笔者有限的资料来看,目前专门研究村民自制规章与国家法关系的著作较少,大多是研究中国村民自治发展、村庄治权、乡村制度、基层司法制度等内容。例如研究中国村民自治的著作有王振耀、白钢主编《中国村民自治前沿》,白钢主编、赵秀玲著《村民自治通论》,何泽中著《当代中国村民自治》,王禹著《我国村民自治研究》,等等。

研究基层司法制度的著作有朱苏力著《送法下乡——中国基层司法制度研究》和《法治及其本土资源》,朱苏力在《送法下乡——中国基层司法制度研究》一书中主要是围绕习惯与制定法之间的统一适用进行研究。他认为不应该在习惯同国家法相矛盾的时候,就认为习惯的空间越来越小,而国家法的空间越来越大,同时认为习惯是不断产生的,并且将不断作为国家制定法的一个永远无法摆脱的背景性制约因素而对制定法的效果产生各种影响。他认为在基层司法过程中,习惯的作用是不言而喻的,习惯性规则常常进入司法程序,显然他已涉及民间习惯与国家法之间的关联问题。但是,村民自制规章虽属于民间规范领域却又不等同于民间规范,它在形式上与国家法较为接近,它有其规范化、制度化、权威化的特点,这是民间规范所不能比拟的。

研究村庄治权和乡村制度的著作及论文有张静著《基层政权——乡村制度诸问题》和《乡规民约体现的村庄治权》,张静在《基层政权——乡村制度诸问题》一书中提出:“相对于国家法律,村规民约具有特定的治理原则及管辖范围,虽然在内容上,它越来越受到国家法律的影响。村规民约体现的村庄治权与国家治权有联系又很不同,二者之间的复杂关系表现在:似乎互为补充或需要,必要时有意相互联系,但又尽量避免直接主动地干预他者。……事实上乡规民约早有与政府法令相异的传统。这种相异,与其说是它们的治理原则不同,不如说是它们的治理范围——即所支持的权威中心不同。”^①张静还在《乡

^① 张静:《基层政权——乡村制度诸问题》,浙江人民出版社2000年版,第119、121页。

规民约体现的村庄治权》一文中提出：“一般来讲，国家法的实际效果被证明是差强人意的，而村民自治章程的特点在于其地缘性。”^① 张静的研究涉及了村规民约与国家法的关系问题，但他主要是从村庄治权和国家政权的角度论述两者的关系，重点在于研究基层政权的治理问题。

上述著作、论文及其观点从各自的角度研究了村民自治、乡村制度或者基层政权，都有一定的建树，但本书却试图在村民自治方面换个角度进行研究，其特点总结如下：

从研究的思路来看，首先，在广泛运用我国村民自治第一手资料的基础上，全面研究村民自治制度中的自制规章与国家法的关系，与中国的具体情况相结合，力求反映出中国的实际问题，反映出中国村民自治的特殊性，避免套用西方国家的自治理论和法律制度来谈论中国的村民自治。其次，运用跨学科研究方法的优势进行研究，本研究涉及的学科内容比较广泛，需要涉及法学、政治学、社会学、文化学和发展理论等内容，否则难以得出令人信服的结论。全书分上、中、下三篇。上篇，论述村民自治制度的含义、内容和运行机制。本篇系统地论述村民自治制度的含义和内容。讨论村民自治的四种基本制度和三种运行机制。研究村民自制规章实施的规范形式。中篇，讨论村民自制规章的含义、内容、特征、作用。本篇讨论村民自制规章的含义、内容和特征，研究村民自制规章产生的基础和限定范围，分析村民自制规章在乡村依法治理中的四种作用。下篇，讨论村民自制规章与国家法的融合与冲突。本篇首先提出村民自制规章存在的问题，运用若干案例从实证调查的角度出发，研究村民自制规章与国家法的关系——融合与冲突，揭示出村民自制规章的相对独立性与自主性，并指出村民自制规章与国家法冲突的原因和解决的方法与途径，尤其阐述了村民自制规章与国家法关系形成的文化背景和社会结构的现状。

从研究的视角来看，目前学术界对村民自治的研究主要集中在两方面：一种视角集中研究村民自治的民主方面，尤其关注村民自治制度对中国未来政治制度安排可能具有的影响；另一种视角集中研究村民自治的治理方面，将村民自治制度看做一种民主化的村级治理制度，尤其关注这种治理制度对于解决当前农村实际存在问题的能力。而本书对于村民自治的研究

^① 张静：《乡规民约体现的村庄治权》，载《北大法律评论》1999年第2期，第1—7页。

则将其处在与国家法的关系之中,试图探讨村民自制规章与国家法的关系问题,这也是本书不同于目前学术界关于村民自治方面的一种研究视角。

从研究的问题来看,目前学术界对于民间法与国家法的关系已有若干观点和论述,但观点、见解很不一致,有的观点认为民间法与国家法相互缺少联结;有的观点则认为民间法与国家法之间有一定的结合点,但关于村民自制规章与国家法的关系问题理论界论述较少。本书以村民自治制度中的自制规章这一具体问题为切入点,深入探讨国家法与村民自制规章在中国特殊环境下的相互关系及特点,问题集中在:村民自制规章的产生、形成、特征及其存在的价值如何?村民自制规章与国家法之间的限定范围与关系如何?村民自制规章在乡村依法治理中的作用与反思如何?村民自制规章与国家法产生冲突的原因及其解决冲突的方法与途径如何?等等。尤其提出村民自制规章对于国家法律的关系来讲有其相对独立性和自主性,它既不同于国家法也不同于民间法,有其自身的制度体系,与国家法律常常处于融合与冲突之中,因此协调好两者之间的关系,将构成乡村秩序一系列规范的基础,这一观点也是本书的一个特点。

从研究的方法来看,本书以法律社会学为主,运用社会学的实证方法研究法律关系和法律行为,尤其是与村民自制规章的关系问题。与法学研究相比,其特点是把法律关系作为社会关系中的一个系统并通过研究村民自治制度的运行机制,揭示出两者的内在逻辑。从认识论上看,笔者避免那种忽视中国法律自身特点的观念,着重从村民自制规章的实践出发,证明中国农村基层自治并没有依照西方模式,而是通过中国自身的发展,形成了一套自己的自治理论与实践模式,它完全依赖于村级社区建设自身的实践经验以及村民的创造力,反映出中国农村基层自治制度的特色。本书具体的研究方法有如下几方面:首先,以农村为研究单位。本书关注的是村民自制规章,因此观察的焦点集中在农村,这也是基于几点方法论的思考,第一,村民自治的发展在中国已有二十多年的历史,各种问题经过二十多年的发展已经充分显露,特别是近几年,农民上访和打官司的案例越来越多,其中有许多是涉及村民自制规章与国家法律关系方面的案子,因此,观察点应该在农村。第二,在农村,尤其是村民自制规章在具体使用过程中常常与国家法律相矛盾,这涉及村民自治在具体运行的过程中与国家法律制度的内在逻辑问题,如何处在这样一种逻辑关系中去思考,这应该是一种重要的研究方法,因此,农村应该是这种关系中的主要焦点。其

次,探索性研究与个案研究相结合。近年来,随着对后发型国家的不断研究,发展理论中的西方中心主义面临严重的挑战。在历史和社会的研究领域,不仅许多理论和模型不能直接引用和解释后发展国家的问题,而且许多过去被广泛接受的一些研究范式也需要更新。对于中国的现代化发展来说,过去发展理论中的许多命题和假设也同样无法直接引用。我们需要对中国社会进行深入观察,因此,本书进行的研究还是一项探索性质的研究,同时在社会学的研究中,个案研究的方法经常被运用于社会现象比较复杂而有关理论又不十分完善的情况之下。故运用探索性研究和个案研究相结合的方法。

研究的理论意义和实践意义在于:第一,分析村民自制规章与国家法产生矛盾的原因,提出融合与冲突是村民自治制度中的自制规章与国家法的关系的表现方式,并提出协调好国家权力与乡村社会之间的关系,是构建中国法制现代化与乡村和谐社会的关键。第二,提出村民自制规章具有相对独立性和自主性的观点,从而否定那种认为村民自制规章只是国家法的补充或主张用国家法取代村民自制规章的观点。指出村民自制规章既不同于国家法也不同于民间法,它表现出当代农民自我管理、自我教育、自我服务的“自治”特点,有其自己的管辖范围和地位,有其自身的制度体系。村民自制规章的内容构成了乡村秩序的一系列规范制度的基础,具有一定的权威性。第三,从体制上、职能上、运行机制上分析村民自治制度存在的问题,同时还分析了国家行政权和司法权对于村民自治权的干预和影响,提出了解决这些问题的途径与方法。第四,将为村民自治制度的进一步完善,为农村今后如何进行依法治理,提出了有待于解决的问题及意见。

本书的学术价值在于:第一,指出了深入研究农村和农民问题在中国现代化发展中的重要性。中国的问题,大多出于农村。农村乱则天下乱,农村治则天下治。在建设社会主义和谐社会的今天,农村、农业和农民问题对中国的经济和社会发展、民主建设和现代化进程具有决定性的意义,因此,村民自制规章与国家法的关系问题充分揭示了目前农村存在的问题,深入研究此问题应该是学术界的重点。同时,此问题也进一步拓宽了村民自治的法学研究,尤其是立法研究。第二,从理论研究上强调了村民自治制度与国家法的相互协调问题在中国现代化发展和法制建设中的重要地位。公民在政治现代化的国家里参与政治的具体方式有投票、选举等多种方式,

从法律的角度看可以分为合法的政治参与和不合法的政治参与,而今农村在社会转型期还有许多不合法的政治参与,在制定自治章程和村规民约的时候,还有不符合国家法律条文的内容,因此,深入研究村民自制规章具有重要的学术价值。

二

本书依据中国村民自治发展特点,紧紧围绕村民自制规章与国家法的关系,提出了如下问题:

问题之一:村民自制规章与国家法之间产生矛盾的原因是什么?

村民自制规章与国家法之间的冲突与矛盾,不能简单地理解为国家法对乡土农村的单向控制,也不能理解为国家法压制村民自制规章,更不能将国家法与村民自制规章进行地理位置上的划分与界定。

对于村民自制规章与国家法之间的冲突的产生应该从两方面分析。

第一,村民自治制度本身还不够完善,这是村民自制规章与国家法之间产生矛盾的首要原因。主要表现在自治制度的体制、自治制度的职能和自治制度的运行机制等方面。

首先,从体制上看,村民自治发展中面临几方面的关系需要处理。这就是村民委员会与乡镇政权组织、村民委员会与基层党组织之间的关系。村民委员会与乡镇政府的授权来源不同,村民委员会其自治权力来源于基层群众的授权,它是基层群众实现“自我教育、自我管理、自我发展”的自治组织,而乡镇政权组织、基层党组织是国家政权力量的代表,行使基层国家权力,这两种不同的权力来源往往容易造成实际运作中的各种问题,这就不可避免在实际运作中存在种种矛盾和冲突。而在具体实践中,乡镇政府在村级民主选举、民主决策和民主监督等环节上,常常习惯于运用行政方式领导村民委员会。这种体制上的矛盾,是目前制度安排与其实际运作的双重性决定的。从根本上讲,村民委员会作为村民自治组织与乡镇政府作为基层国家机关的权力来源应该是一致的,乡镇政府的利益要求与村民的利益要求也应该是一致的,但在实际运行中,却有着诸多的不一致。而涉及村级党组织与村级自治组织的结构关系则是一个更难以把握的问题,它是我国现行政治体制在农村的一个缩影。

其次,从职能上看,村民自治制度的基本职能应该是履行村民“自我

教育、自我管理、自我发展”等自治职能，在国家宪法和法律范围内自主解决村域范围内的自治事务，但在实践中，村民委员会难以代言村民却往往是政府的代理人，村民委员会这种自治组织承担了相当多的国家行政功能。这种矛盾造成的直接结果就是村级自治组织自治功能的弱化。因此，村级自治组织就有可能既承担自治职能又承担行政职能，同时现行基本制度安排也没有明确区分两者的界限。在此情况下，往往是村委会的自治职能让位于行政职能，从而无法通过村民自治调动村民自我管理、自我教育和自我服务的积极性，无法构建乡村和谐社会的秩序。而从乡镇政府的角度看，由于失去了人民公社体制下的那种行政权力，也会陷入村级治理的困境。这种功能配置所导致的结果表现为：村民委员会协助乡镇行政不力、村级自治组织维护村民利益的功能弱化、村民委员会的自治功能不足。因此，如何明确和理顺村级自治组织的自治功能与其他功能之间的关系也是村民自治制度的一个关键问题。

再次，一般来讲，组织自身的制度设计是组织良性运行的关键。在村级自治组织的制度安排中，除上述两方面需要完善的地方之外，村级自治组织自身结构上的困境也是一个重要问题。村级自治组织的体制困境具体表现在：村民委员会与村级集体经济组织（如村办企业）的关系、村民委员会与村民会议及村民代表会议的关系等。有的学者研究认为，尽管现行村民自治组织体制建立了有别于任命的权威产生途径，但是并没有解决村级自治组织的治理问题，它缺乏行之有效的集体决策的制度保障，仍然有可能产生权威性自治。在一些地区，虽然形式上村级集体经济组织仍然存在，但事实上，村级集体经济组织的工作却由村党支部包揽或与村党支部基本重合，村级集体经济组织从人员安排到发展决策，均由党支部作出决定。这种做法虽然可以突出党支部的核心领导作用，但是却造成了村民自治组织对村民负责这一原则的失效，导致村民利益受损，并可能造成村党支部以权谋私。同时，在村委会与村民会议及村民代表会议的关系中，由于村民会议召集难、议事不便，很难发挥村民自治作用。

第二，国家行政权和司法权对村民自治权的干预也是村民自制规章与国家法产生矛盾的重要原因。^①

“行政权是一切行政现象的基础，是国家行政机关依靠特定的强制手

^① 何泽中：《当代中国村民自治》，湖南大学出版社2002年版，第98—100页。

段,为有效执行国家意志而依据宪法原则对全社会进行管理的一种能力。行政权的主体是国家行政机关,包括行政机关的工作人员。在行政权执行过程中的任何阶段都存在着对村民自治权侵害的可能性,村民自治权则是村民及其自治组织所行使的自治权利,包含着个体权利和集体权利。行政权对村民自治权利的侵害,由违法行为、不当行政行为、合法行政行为所引起,这些都可能成为侵害村民自治主体的因素。”^①

同时,“司法权对村民自治权也造成一定的侵害”^②。村民自治权一经法律确定,村民就有权通过司法渠道予以解决对其权利的各种侵害。如果司法不公,那么自案件受理至判决作出的司法程序的每一阶段,都可能形成对权利的侵害。例如应受理的案件不受理,就有可能对作为自治主体的村民及其组织的诉权形成侵害;审理准备阶段,在获取或使用证据上也有可能对村民自治权形成侵害;审理阶段,对村民自治所享有的某些权利不告知、不尊重,也属于权利侵害行为;判决阶段,无论程序上或事实上的错误,都可能出现对村民自治主体的错案、假案,造成对村民自治权的侵害,等等。因此,诉讼于司法程序是村民解决纠纷常用的手段之一,但同时司法程序也常常使村民权利受到某些侵害。^③

上述两方面原因,反映出农村社会中权力与利益的配置问题从而表现出多层矛盾,即村民自治制度与国家政权之间的矛盾,村民自制规章与国家法之间的矛盾,村民自治制度内部的矛盾,等等。而前两种矛盾是问题的关键,在此,只论述第二种矛盾,即村民自制规章与国家法之间的矛盾。村民自制规章与国家法之间的矛盾往往容易引起四种结果:一是村民自制规章被国家法律所改造,使得与国家法律和谐一致,村民自治功能弱化。二是村民自制规章被破坏而国家法又无法发挥作用,在此情况下,村民自治处于无序状态。三是村民自制规章与国家法重复行使,即一个乡村案件需要经过司法机关和村民委员会同时判决和确认,在此情况下,村民自治难以独立承担自治功能。四是用村民自制规章去代替国家制定法,在此情况下,村民自治作用无限拔高。这些都是村民自制规章与国家法相冲突时有可能产生的结果。

① 何泽中:《当代中国村民自治》,湖南大学出版社2002年版,第98—100页。

② 同上。

③ 同上。

问题之二：解决冲突和矛盾的方法和途径是什么？如何协调村民自制规章与国家法的冲突？

从上述村民自制规章与国家法产生冲突的原因可以看出，这实际上是一个国家权力和村民自治制度的关系问题。解决好这一关系就可以减少村民自制规章与国家法的矛盾。而要解决这一矛盾，关键还是要不断提高村民自治的制度化和法制化程度。

在我国历史上国家并不直接控制乡村社会，而是通过宗族组织和乡绅阶层实现对乡村社会的统治。这是因为在古代农村，由于正式行政机关只设置到县级（个别朝代在乡一级也曾设置正式机关）。当时农民只是通过家族长老、乡绅等乡村精英来实现与国家政权机构的联系，很少与官府打交道。到了晚清时期，由于当时西方资本主义政治、经济、文化对中国社会的冲击，原来的乡村社会结构发生了重大变化，在这种情况下国家权力对乡村的统治作用初现端倪。尤其是近代城市文明吸引了大批开明乡绅离开农村而移居城市，最终导致在国家与乡村社会之间起缓冲作用的乡绅集团力量削弱，因此国家力量开始介入乡村社会。中华人民共和国成立之后，中央政府建立起了人民公社，这是一种国家对乡村社会完全控制的新体制。这种新体制的特点是不同规模的村庄，按照一定的编制形式被纳入人民公社控制系统，从而中央实现了对乡村社会的高度垂直领导。

目前，以村民自治为基础的村民委员会的建立使国家对于农村社会的直接控制发生了改变：第一，国家权力与乡村社会不再是绝对的控制与被控制的关系，其直接表现就是由生产大队改为村民委员会。按照法律，村委会是基层群众性自治组织，乡镇政府与村委会只是指导与被指导的关系，并没有行政隶属关系。第二，结束了人民公社时期农民对国家政权的人身依附关系，农村实行了家庭联产承包责任制。在此基础上形成的生产资料所有权和使用权的分离，使农户重新成为农村社会运行的基础，农民与村级组织也不再是直接的领导与被领导关系。^① 第三，最明显的改变是村级组织直选制的推行。在过去，村长和村党支部书记大都是上级组织任命，这种体制造成村级组织领导只对上负责，缺乏村民对村级领导的制约。直选村委会成员从体制上改变了以前的任命制，村民选出来的村领导形成了对村民负责的意识，也更能一心一意为乡村社会公共事务谋利益。

^① 肖立辉：《村民自治在中国的缘起与发展》，载《学术论丛》1999年第2期，第30—34页。

由此可以看出,在乡村社会的变革过程中,国家与乡村社会关系的重构已是必然结果。因此,国家权力与村民自治制度之间的关系,既不应该表现为国家权力对乡村社会的全面替代,也不应该表现为国家权力与乡村社会之间有着严格的界限,而是一种“新型的制度化统合的关系构型”^①。因此,国家权力与村民自治制度之间的关系应该是一种协调发展的关系,保证国家权力赋予乡村社会以足够自治和发展的空间。虽然国家权力在很多时候也享有优先权,但制度却同时规范了其行使优先权的条件和限制,也即国家权力的行使受到了更多监督和制约。

这种协调发展的关系,要求在社会主义市场经济条件下不断提高乡村社会的自治性,即乡村社会管理将更多地围绕着协调、整合和实现乡村社区自身利益来展开。从政治发展的角度看,这种自治性因素的提高,必须通过双重的政治发展过程来实现:一是国家权力不断缩小范围,逐渐减弱国家权力对乡村社会的直接控制和干预;二是提高乡村社会自主性和独立性,逐步加强乡村社会自我管理、自我协调和自我发展的能力。^②

因此,村民自治制度实施中许多措施还有待于制度化、规范化。

在此过程中尤其要注意加紧制定程序法以保障实体法的有效实施。民主在某种意义上就是一种程序政治。程序法为国家权力的行使设定了严格的规则,在一定程度上控制了国家享有的主导性权力的行使;同时农民也可以运用程序法的规则来否认和排斥违法行使的权力,从而不仅在静态的法律规定上,而且也在权力行使的过程中使自身权益得到保障,做到“不仅是被动地得到保护,而且也可以主动地保护自己”^③。

在规范国家权力运行的过程中,如何协调国家政权与村民自治制度之间的关系十分重要,这不仅将村民自治制度作为国家权力保护的对象,也将其作为国家权力在乡村社会运行的监督者和参与者。农民被赋予了广泛的参与权和其他法律上的权利,从而在影响制度设计的同时也可以影响制度的具体运行,而国家权力的运作过程也要求得到开放,这样做的结果是进一步激发了农民意见表达的积极性和主动性。

① 孙立平等:《动员与参与:第三部门募捐机构个案研究》,浙江人民出版社1999年版,第16页。

② 林尚立:《基层群众自治:中国民主政治建设的实践》,载《政治学研究》1999年第4期,第47—53页。

③ 应松年:《行政行为法》,人民出版社1992年版,第15页。

综上所述,要解决村民自制规章与国家法之间的矛盾,首先必须协调好国家权力与乡村社会之间的关系,这是一个制度层面的问题,目前乡村社会制度安排上还存在亟待解决的弊端。

三

问题之三:何为自治?

《中华法学大辞典·宪法学卷》从四个方面阐释“自治”概念:“第一,社会主义国家实行的不同形式的民族自治制度。采取单一制的一些社会主义国家,实行民族区域自治制度。在国家的统一领导下,在少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权,以保障少数民族人民自主管理本民族内部事务的权力。采取联邦制的社会主义国家,各民族都建立了自治共和国等自治单位,保障各民族人民享有平等权和自主权。第二,资本主义国家所采取的一种地方管理制度,指某一行政区域内的居民依据宪法和法律的规定,选举产生地方自治机关,独立管理地方事务。第三,中华人民共和国为实现国家统一而在香港、澳门实行的高度地方自治制度。根据‘一个国家、两种制度’的方针和中华人民共和国宪法第31条的规定,全国人民代表大会在必要时设立特别行政区,制定特别行政区基本法,规定特别行政区实行高度自治,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。第四,中华人民共和国在农村和城市基层实行群众自治制度。这也是基层直接选举的一种形式。根据中华人民共和国宪法、村民委员会组织法和城市居民委员会组织法的规定,在农村和城市基层实行村民、居民自治,建立村民委员会、居民委员会,作为村民、居民自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织,行使法律赋予的自治权。”^①《中国大百科全书·民族卷》中的“自治”条目认为:它是指“一个国家的某一个地区依据国家宪法和法律的规定,自主地行使自治权,管理本地区事务的制度”^②。

按照上述观点,自治是主权国家在其内部某些社会区域或社会组织,由集体主体或成员主体依法对自己的内部事务进行自我管理的制度、模式

^① 许崇德主编:《中华法学大辞典·宪法学卷》,中国检察出版社1995年版,第895—896页。

^② 《中国大百科全书·民族卷》,中国大百科全书出版社1998年版,第591页。