

村委会职能研究 立法分析与实践考察

张丽琴 著

西北大学出版社

图书在版编目（CIP）数据

村委会职能研究：立法分析与实践考察/张丽琴著. —西安：西北大学出版社，2009. 8
(中国农村调查书系)

ISBN 978 - 7 - 5604 - 2698 - 3

I. 村… II. 张… III. 村民委员会 - 政治体制改革 - 研究 - 中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2009）第 170237 号

中国农村调查书系

村委会职能研究 立法分析与实践考察

作 者：张丽琴著

出版发行：西北大学出版社

地 址：西安市太白北路 229 号

邮 编：710069

电 话：029 - 88302590

E - mail：xdpress@nwu. edu. cn

经 销：陕西省新华书店

印 装：陕西向阳印务有限公司

开 本：787 毫米×960 毫米 1/16

印 张：18. 75

字 数：275 千字

版 次：2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5604 - 2698 - 3

定 价：30. 00 元

内 容 简 介

我国总体上已经进入以工促农、以城带乡的发展阶段,这既是农村现代化进程进入高速发展期之际,也是村民自治发展到达拐角处之时。在当前“三农”学界,人们考虑得最多的问题或许是“村民自治将会怎么样”?而在对这一问题进行探索时,往往又引发人们关于“村民自治应该怎么样”的想象。但是,应该看到,在对前两者进行思考的过程中,还有另一个问题也非常值得关注,这就是“村民自治究竟是怎么回事”?依照我们的设想,村委会是什么?它应该做什么以及它事实上做了什么?可能是理解“村民自治究竟是怎么回事”这一问题的钥匙。本书对村委会职能制度的探讨就是在这种思路下展开的。

从理论上,社会在不断变动和发展,反映并用以调整社会关系的法律制度也必然相应地改变自身,以适应环境变迁需求。然而,回观当前立法中关于村委会职能的规定,多年以来却以其超级的稳定性始终保持不变,这与其说是立法有足够的灵活性,乃至于能够包罗万象,不如说是根本上就未能与时俱进、反映并回应农村现代化进程的要求。本项关于村委会职能改革的研究是以实现村委会职能设置合理化为目标,从历史的角度,尤其是新中国成立以来村级组织的发展历程以及职能变换经过,分析村委会角色的生成逻辑;根据现行法律中相关条文的内容,指出立法中村委会职能规定存在的问题;以村民自治的实际运作为视角,考察新的形势下,村委会实施职能出现的新情况和新问题;并在此基础上提出村委会职能改革的宏观进路以及具体路径。

从历程而言,我国村级组织发展历史悠久。考察其建设及职能变迁经过,特别是新中国成立以后在巩固农村政权时期、合作化运动时期、村民自治建构时期、村民自治普及时期,村级组织发展及其职能变化过程,可以发现,各时期村级组织的建立发展以及职能设置,乃至于政府权力对农村社会的干预程度,无不与国家的整体发展计划相适应甚或由国家的需求直接决定。在这种生成及发展逻辑下,我们进一步认为,今后相当一个时期内,国家在农村的权力将透过新农村建设、城镇化建设以及各项农业、农村改革项目日趋强化,村民自治的运作环境可能因此而发生变化,进而使得村委会的职能也必将随之而面临调整

的问题。

诚然,村委会职能的调整应针对现行立法中的相关规定进行,在对立法进行统计的基础上,我们比较不同立法关于村委会职能的规定,并发现:

首先,中央立法所反映的村委会性质在不同法律文件中不能保持恒定;指导及协助关系不仅存在于乡镇政府与村委会两者之间;立法中的某些职能设置没有充分考虑村委会的适格性问题;个别法律条款的文字表达极易产生歧义,不利于实施。

其次,各省《村委会组织法》实施办法中的职能规定,一方面,主要是大量重复《村委会组织法》的内容,在实施方式、方法以及步骤上起具体化作用的虽然有,但并不普遍,尚未实现中央立法的“本土化”;另一方面,省际之间实施办法的职能规定差异极少,绝大多数实施办法不能反映地方色彩。此外,近十年来,国家涉农政策及农村环境均发生重大变迁,但很多省正式法实施办法中的职能规定与试行法实施办法中的职能规定没有显著差异,未能与时俱进。

再次,通过对实施办法之外的其他地方立法的分析,我们认为,在使村委会的职能具体化这一问题上,其他地方法规以及规章做得比实施办法成功得多;但是它们在这一过程中增加了村委会的工作量,同时也强化了行政机构对村委会的控制。

最后,通过考察、比较村干部管理办法,可以发现,各地管理办法对村委会职能的列举都极具周延性和具体性,可谓算无遗策。但是,以浙江省嘉善县魏塘镇出台的《村干部岗位责任考核奖励办法》为例,其存在的问题主要有:考核内容或未能涵盖中央立法中全部职能内容,或扩大了村委会某些职能的范围,甚至是中央立法中的职能规定异化。

在这种立法现状下,村委会职能体系具有如下特征:框架“辉煌”,立法分散,两极差异大,以行政立法为主,村委会职能实施亦有赖于行政化的推动模式。对此,我们认为,原因或有可能是基于农村社会在秩序建构中对国家权力产生强烈的依赖,在此前提下,制度的供给和需求双方缺乏沟通;而且在立法博弈背景中,各政府部门都试图利用其自身话语权实现利益均沾;在体制压力下,实际中还可能出现“乡政”对“村治”的压制、乡镇政府对上级政府的抵制等现象;此外,还可能由于在转型时期内,国家在立法态度、价值选择过程中遭遇的两难境地等因素造成。

在文本制度存在缺陷的同时,还必须注意到环境变迁对村委会实施职能产生的重大影响。

就人口流动的影响来讲,人口流出使村委会出现组织上的“人才流失”与“水平下降”;民主管理遭遇村民客观上的“人气不足”与主观上的“兴致不高”;村组合并时又可能使预期“得形失意”与“实现困难”。人口流入使“自我管理”等“自治”概念及据此而设置的大量村委会“属地主义”职能所反映的封闭式理念已无法适应城镇化的需求。针对人口流入中的“参与不能”或“管理无序”,在立法上应该扩大村委会多项“属地主义”职能,使外来人口能够在居住地参与民主管理。

就税费改革而言,关于后农业税时期村委会的角色发展究竟是回归、演变抑或式微这一问题,尽管学界有三种不同的观点,但是,我们认为,短期内村委会不具有回归“本我”或彻底失去“本我”的可能。这项改革给村委会实施职能带来的影响应是:构建较宽松的环境,缓和乡村关系以及干群关系,减少村委会收费方面职能等,而由此对一部分农村产生的问题,如村委会运作困难等,都将有赖于各级政府解决。因此,无需对农业税改革为村委会职能实施带来的利弊影响作过度的预期。

此外,在现代化进程中,阶层分化使村委会的整合能力进一步下降;城镇化使村委会代表农民利益,与政府沟通、谈判,组织实施村庄规划等方面的职能未能完满实施;市场化使农村集体企业得到了快速发展。但是,在管理体制上,村委会替代了农村集体经济组织对经济方面的很多重大问题进行管理、决策,进而限制了集体经济的运行效益。

那么,在改革的过程中,应该如何完善村委会的职能体系?

本书认为,从宏观的进路上看,在乡村关系问题上,应当看到,在当前条件下,村委会完全排除政府干预可能受到的限制大于其或有价值;村委会改革的阶段目标应该是保持角色、职能兼容状态的同时致力于实现有效兼容,真正意义上的独立可视作长期渐进式改革的最终结果。伴随着乡村关系日益密切化,当前可以考虑通过健全行政纠错机制、完善责任制度以及增加行政程序的民主性等方式,实现乡镇行政管理 with 村民自治的有机衔接。而且,无论村委会是否具有法人资格,对农村现代化进程以及村委会职能改革的意义都不大。

对于村企关系,尽管在村民自治实践中,两者主要以二合一的形式存在,但无论是从它们自身的差异、集体经济迅猛的发展趋势、农村民主建设的需要、村级组织的健全要求抑或是村委会职能减负等角度出发,由合并走向分离都是两者关系构建中,理性的路径选择。

同时,在村委会职能改革中,一方面,基于四重矛盾的存在决定了农村民间

组织是实现其职能减负的最可靠途径;另一方面,民间力量的局限性与有限性决定了农村民间组织的建立实质上还是属于“构建性秩序”,“官民共建”是其应有的模式。在这种环境之下,一方面民间组织需要承担一些现时由村委会承担的管理职能;另一方面又不得不依靠政府或者接受政府部门的管理,因此,它们与村委会必然会有类似甚至完全相同的生成、发展轨迹,亦无法彻底“去行政化”。

就具体实施路径来讲,其一,今后村委会不应完全承担“办理农村公共事务及公益事业”的职能。原因是,一方面,农村公共与公益事业的内涵和外延极其不确定;另一方面,村委会组织实施这一职能的能力是有限的。在村民自治背景下,农村公共事业与公益事业的发展与城市差距日益扩大,地区发展水平也呈现不均衡状态,因此,国家应该通过改变机制,增加投入等方式支持农村公共以及公益事业发展,立法上,村委会这方面的职能也应有所减轻。

其二,应进一步改进乡村关系立法。目前,我国大陆 31 个省级行政单位中,有 27 个制定了《村委会组织法》的实施办法,它们以 4 种不同的方式规范村民自治中的乡村关系,但都有待完善。我们认为,提高乡村关系法制化水平的空间是:消除省级立法中不必要的差别及其与统一立法的冲突,增加责任条款,明确有关指导、协助的事项和方式。同时,健全乡村关系立法的途径不是出台专门的乡村关系立法,而是在现行《村委会组织法》中增补相应的条款。

其三,村企关系立法具体化。为了在赋予村委会必要的经济管理职能的同时,又满足当前农村经济发展的要求,我们认为,村委会经济管理职能应该宏观化、间接化。在立法中,这些经济职能可以是:①监督农村集体经济组织对政策和法律、法规的贯彻情况以及农村集体经济组织对村民会议、村民代表会议决议和村规民约或村民自治章程的执行情况;②出席集体经济组织的重要会议,就集体经济组织的重大投资行为发表意见;③审阅集体经济组织的财务文件,索取村务公开所需的材料;④收集并反映村民意见,为集体经济组织制度的健全以及发展提出建议,并向政府反映集体经济组织存在的问题。相应的,集体经济组织在独立经营、独立核算的过程当中,也要尊重村委会的法律地位,并按规定向村委会交纳办理公共事务和公益事业所需要的费用。

其四,修改或者废止中央立法中不适格的职能,完善文字表达。我们认为,省级实施办法中的村委会职能列举可以考虑删除,其他地方法规、规章的规定应将村委会辅助行政的职能界定在“协助”的范围内。

其五,推进村委会相关制度改革。立法可以考虑,在统一规定村委会人数

上限及下限的前提下,对于村委会成员是否必须脱产这一问题交由地方立法自主决定。在《村委会组织法》的完善中应增加条文,允许村民会议根据实际情况以及村民的意见,建立独立而且并列于村委会的监督组织。国家应该通过提高村干部待遇的方式促进村委会积极履行职能。同时,还要进一步完善村委会职能实施的各种推动方法,加强对村干部考核方式的管理和规范。

导 论	(1)
一、选题背景与意义	(1)
二、研究综述与评析	(4)
三、写作思路与方法	(16)
四、基本框架与内容	(20)
第一章 村级组织的建设及职能演变过程	(26)
一、巩固政权时期(1949 ~ 1953 年)	(31)
二、合作化运动时期(1953 ~ 1983 年)	(35)
三、村民自治制度构建时期(1983 ~ 1987 年)	(41)
四、村民自治制度推广普及时期(1987 年至今)	(48)
第二章 村委会职能的法律规定及评析	(55)
一、中央立法中的职能内容与存在问题	(57)
二、实施办法中职能规定的比较与分析	(75)
三、其他地方法规以及规章的职能立法概况	(91)
四、村干部管理办法里的职能内容考察	(99)
五、职能立法的整体特征及基本成因	(106)
第三章 环境变迁与村委会职能的实施困境	(115)
一、人口流动与职能实施问题	(116)
二、农业税费改革后的职能演变趋势	(127)
三、现代化进程中的职能实施困境	(136)

四、应对环境变化的“草根”创新实践 (141)

第四章 村委会职能改革的宏观进路 (147)

一、继续保持职能兼容状态 (147)

二、无需赋予法人资格 (165)

三、大力发展民间组织 (170)

四、构建独立的集体经济组织 (181)

五、实现与行政管理的有机衔接 (192)

第五章 村委会职能改革的具体路径 (202)

一、改进乡村关系规定 (202)

二、明确经济职能内容 (214)

三、变更发展公共事务及公益事业职能 (216)

四、完善其他职能立法 (224)

五、推动相关制度改革 (230)

参考文献: (240)

附录: 魏塘镇人民政府 2007 年度村干部岗位责任考核奖励办法 (261)

后记 (286)

导 论

一、选题背景与意义

中国改革始于农村而且重点也是农村。近年来,农村的两种景象引起人们广泛关注:一方面,国家的涉农政策出现重大调整,从几十年来利用产品剪刀差以及二元结构等剥夺农村、农业和农民来实施城市化、工业化和市场化的战略转向兼顾三农发展,甚至倾斜三农发展^①,因此,实践中就有了免除农业税、减免贫困学生学费、增加农村发展投入等政策措施,标志着“工业反哺农业”“城市支援农村”的时刻已经来临。这些政策转变,就其目的而言,套用一句古话,可谓之“轻徭薄赋”。另一方面,农村自身环境也发生显著变化,出现持续不断的人口流动;如火如荼的城镇化建设以及新农村建设,这番场景,如果在全国各处不总是等同于“欣欣向荣”的话,至少可称之为“日新月异”。当前,随着十七届三中全会的召开及确认我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段,进入加快改造传统农业、走中国特色农业现代化道路的关键时刻,进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期,可以预见,近期内,农村的现代化进程将进一步提速。

按照学者们的研究观点,当前,既是农村现代化进程进入高速发展期之

^① 史啸虎 《中国农村改革反思》,光明网: http://guancha.gmw.cn/content/2008-08/21/content_826372.htm, 2008-8-21。

际，也是村民自治发展到达拐角处之时。此时，人们考虑得最多的问题或许是“村民自治将会怎么样”？而在对这一问题进行探索时，往往又引发人们关于“村民自治应该怎么样”的想象。但是，应该看到，在对前两者进行思考的过程中，还有另一个问题同样也非常值得关注，这就是“村民自治究竟是怎样”？依照我们的设想，村委会是什么？它应该做什么以及它事实上做了什么？可能是理解“村民自治究竟是怎样”这一问题的钥匙。我们对村委会职能制度的探讨就是在这种思路下展开的。

从理论上讲，社会在不断地变动和发展，反映并用以调整社会关系的法律制度也必然相应地改变自身以回应社会发展的需要。然而，回观当前立法中关于村委会职能的规定，多年以来却以其超级的稳定性始终保持不变，这与其说是立法有足够的灵活性，乃至能够包罗万象，不如说是根本上就未能与时俱进、反映并回应农村现代化进程的要求。本项关于村委会职能改革的研究是以实现村委会职能设置合理化为目标，从历史的角度，尤其是新中国成立以来村级组织的发展历程以及职能变换经过，分析村委会角色的生成逻辑；根据现行法律中相关条文的内容，指出立法中村委会职能规定存在的问题；以村民自治的实际运作为视角，考察新的形势下，村委会实施职能出现的新情况和新问题；并在此基础上提出村委会职能改革的宏观进路以及具体路径。

整体而言，村委会职能设置是否科学不仅事关村级组织的发展和完善，更关系到九亿农民切身利益的维护和农村社会的整合，这决定了村委会职能合理化研究在乡村治理研究中不可或缺。具体来说：

首先，实现村委会职能合理化设计，是推进村民自治制度在新时期不断深入发展，增进基层政府和农民之间关系和谐的内在要求。作为我国村级场域内普遍存在的农民组织，关于村委会能够做什么、应该做什么、实质上做了什么以及今后应该怎样做的问题，既深刻反映了村民自治制度的实施情况和发展走向，也全面地折射出农民自治权利的兑现程度和农村民主化进度。从功能上看，村委会并不是典型意义上的草根自治组织。作为连接农民与政府之间的一座桥梁以及整合农民的力量，村委会功能的综合性，角色的双重性，使得职能也具有兼容性。在社会高速转型时期，这种连接以及整合功能

发挥得是否成功，将很大程度上关系到政府与农民关系能否和谐。当职能设置过于强调辅助政府实施行政职能时，村委会就可能继续保持现时较为过度的“行政化”迹象。但是，假如村委会的职能设计毫不顾及政府的农村治理策略以及乡镇政府的改革要求，转而追求“彻底的自治”，那么，这种理想很可能因为缺乏国情意识而变得不切实际，国家整合发展的计划也必将受到影响，农村因为过度自治亦有可能会出现“治理失灵”。因此，村委会职能合理化设置是实现关系和谐中至关重要的一环。

其次，健全村委会职能体系是完善村民自治相关立法，促进农村法制建设的重要方面。目前，以农民为主的人口分布结构，决定了农村法制问题在中国法制建设过程中的地位举足轻重。在我们看来，农村法制建设的关键之一是如何发挥制度的建构性功能，在组织化程度较低的农民中，用法律勾勒并维持以民间自治为主的强大组织体系，以实现农村、农民的有效管理。如果说，20世纪80年代村委会的出现以及随后《中华人民共和国村民委员会组织法》（以下简称《村组法》）和相关法律的颁布，是从基础上满足了上述组织在生成以及运作层面的需求的话，那么，进入21世纪后，依照环境变迁所产生的新需求，调适村委会角色，健全村委会职能，修改或者制定相关法律，则是从更高的层次促进法律与时俱进，推动农村社会法治化进程。

再次，进行村委会职能合理化研究工作是补充既有研究不足，从研究面以及研究方法上拓展相关研究的有效手段。到今天为止，实践经验反复证明，农村法制建设能否取得成功，不仅取决于政治力量，也有赖于学术质量。在农村法制建设进程中，来自法学、政治学、社会学等领域一些有见地的理论以及高质量研究成果，对农村法律制度的完善产生巨大的推动作用。而其他研究者也从各自所具有的“无可替代”的“个人体验”出发，在不同程度地贡献其自身力量。我们切不敢认为，我们的选题和即将开展的“研究”，将会对农村法治化进程有很大程度上的“裨益”，但是，如苏力教授所认同的那样，“一个社会的形成其实就是在一个确定的环境中人们的诸多解说相互冲突、磨合、融合的过程”^①。从目前对村委会职能合理化的研究上看，尽管成果已较

^① 苏力《法治及其本土资源》，中国政法大学出版社2001年版，第6页。

为丰富,并不乏真知灼见,但还未出现没有可拓展空间的情形。尤其是在研究面的广泛性、研究方法的科学性、研究依据的客观性以及研究观点的普适性等问题上,都有待进一步拓展和提升,由此可见,后续研究是必要的。

二、研究综述与评析

村委会职能失范为农村治理带来诸多不良影响,因此,村委会的职能改革问题长期备受学界关注。考察已有研究成果,研究进路有二:一方面是以环境变迁为视角开展的研究,另一方面是针对相关法律规范进行的分析。

(一) 以环境变迁为视角的研究

以环境变迁为线索的研究关注点主要集中在三个面上:一是乡村关系视野中的村委会行政化现象;二是后农业税时期村委会职能转变;三是人口流动以及城镇化建设中村委会职能的实施困境。

1. 乡村关系视野中的职能行政化研究

村委会职能行政化是村民自治中乡村关系的基本表征。有关村委会职能行政化方面的研究是乡村治理研究中最活跃的话题之一。

从研究角度的选择上考察,徐勇、贺雪峰、项继权、金太军、马宝成等绝大多数学者使用“国家与社会”关系的视角来阐释当前的乡村关系及其存在问题;张静以及徐湘林则从“权威—利益”的联系来理解乡村关系诸现象;还有的研究者将村委会选举置于乡村关系这一具体化背景中,以表明乡与村之间的互动关系,全志辉是其中的代表^①。

^① 具体可以参考徐勇《中国农村村民自治》,华中师范大学出版社1997年版;贺雪峰《民主化进程中的乡村关系》,《河北师范大学学报》(哲学社会科学版)2001年第1期;项继权《乡村关系行政化的根源与调解对策》,《北京行政学院学报》2002年第4期;金太军《新时期乡村关系冲突的成因分析》,《南京师范大学学报》(社会科学版)2002年第4期;马宝成《国家管制与村庄民主的行政化——山东秋村调查》,《北京行政学院学报》2002年第5期;张静《基层政权:乡村制度诸问题》,浙江人民出版社2007年版;徐湘林《“三农”问题困境下的中国乡村治理》,《战略与管理》2003年第4期;全志辉《乡村关系视野中的村庄选举:以内蒙古桥乡村委会换届选举为个案》,西北大学出版社2002年版。

从对村委会职能行政化的描述上来讲,研究者有大致的共识:即,作为农村自治组织的村委会在实际运作中角色走样,职能发生错位、偏离;并非行政机构的村委会实践中过多执行行政任务,但社区自治职能实施乏力;村委会及村干部使用行政而非民主手法管理农村事务,日常运作严重依赖或附属于乡镇政府;村干部僭越村民会议的决策权,变村民自治为村干部自治,等等。

但是对于造成职能行政化的直接原因,不同学者的研究进路和观点存在分歧:

何包钢教授和郎友兴教授从国家推行村民自治的本义出发,分析村委会行政化的必然性。他们指出,国家之所以认可并以法律的形式确定了村民自治制度的合法性以及敦促各地方政府加以推行,其目的在于构建新的动员与控制体系和方式。而从现代化的角度来看,随着国家权力对基层渗透的加强,基层组织包括自治性的组织的行政性职能是不可避免的,而承担一定的行政义务也是合理的。就原因而言,他们认为,产生行政化趋向的现象有多方面的原因,一是人民公社体制的影响未能彻底的消除;二是现行压力型体制的影响之结果;三是现行法律上的关于乡镇与村委会的关系的规定给村民自治中的行政化倾向留下了空间^①。邱泽奇教授的观点是,现阶段国家的权力体制与村民自治的原则存在着结构性的矛盾。从制度设计的角度上看,废除了人民公社体制,将生产大队与生产队从行政组织中分离出来,成立村民委员会,作为自治的组织,确立了乡镇政府作为中国农村最基层的政府,但是,从操作层面来说,并没有改变三级结构体系的组织机制,行政权力与职能依然延伸到村,这就是说,村委会依然是国家行政功能体系的一个组成部分,最为基层的一个单位^②。

① 何包钢、郎友兴《乡村民主的前景:村民自治中的“行政化”现象会不会吞没村民选举?》,民政部基层政权与社区建设司、美国卡特中心合办“村民自治与中国农村社会发展国际学术研讨会”(北京:2001年9月2~5日)会议论文。

② 邱泽奇《乡村选举与村镇组织关系:兼论中央与地方关系的制度性变迁》,文载于陈明通、郑永年主编的《两岸基层选举与政治社会变迁:哈佛大学东西方学者的对话》,月旦出版社股份有限公司(台北)1998年版,第380页。

马宝成教授通过对秋村的实证调查认为,国家管制的后果就是村庄民主的行政化,虽然按照法律法规的规定,村民自治、村级治理都是些自我选举、自我管理、自我教育等村庄社会内部问题,但是秋村的实践表明,各个具体的村级治理过程,无不体现了国家权力的存在与力量,国家权力对于乡村社会的作用仍然是非常强大且迅速的。村委会的主要职责就是如何应付大量的政府任务,而在一些村庄内部的公共事务上,村委会则没有显示出其应有的功能。尽管法律法规对村委会的群众性自治性质做了说明,但这些法律法规也没有明确规定村委会不代表国家权力^①。徐勇教授是从自治权生成的角度揭示村委会行政化原因的。他指出,农村村民自治一开始就有国家立法以授权的性质,即村民自治是基于国家难以通过单一的行政管理有效治理社会而将部分治理权下放给基层,并在这一层次实行直接民主的方式治理。因此,他认为,依靠国家赋权的村民自治是很难抵御政府权力的无边界渗透的。压力型的行政体制是村委会行政化的原因^②。同样从宏观背景的角度分析村委会行政化现象的还包括学者毛飞。他认为,村民自治中村委会过度行政化是国家宏观体制困境在基层的反射^③。项继权教授也有类似的观点^④。

至于宏观体制具体包括了哪些方面,研究中曾经有人做过较为概括的列举,认为这些因素有:国家的农村发展战略及其矛盾、压力型行政体制、乡镇政府权力和利益的自我膨胀、法律制度供给短缺、现行财税制度的缺陷以及党政关系下的“两委”体制等六个方面^⑤。

与此同时,学者孙津和许昀还认为,村委会的职能偏离是村干部的策略

① 马宝成《国家管制与村庄民主的行政化——山东秋村调查》,《北京行政学院学报》2002年第5期。

② 徐勇《村民自治的成长:行政放权与社会发育——90年代以来中国村民自治发展困境的反思》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版)2005年第2期。

③ 毛飞《宏观体制困境的基层映射:村民自治背景下的乡、村关系问题》,《中国政治》(人大复印资料)2003年第7期。

④ 项继权《乡村关系行政化的根源与调解对策》,《北京行政学院学报》2002年第4期。

⑤ 尹冬华、左婕《村民自治背景下乡村关系失范的宏观体制根源》,《中共宁波市委党校学报》2004年第4期。

行为的结果^①；李金昌教授提出，村委会行政化是受基层政府“积极行政”行为的影响而出现的现象^②；而贺雪峰教授就认为，村委会职能实施效果差的原因在于农民的“原子化”状态，这一状态的存在使包括村委会在内的农村组织不具备与政府对抗的能力^③。

那么，应该怎样克服村委会的行政化问题？

从研究者的观点上看，基于相当一部分学者认为村委会事实上无法完全“去行政化”，所以，只针对村委会的过度行政化问题提出解决方法。主要有两种维度：

一种是从大处着手。例如，认为村委会行政化的解决应该依赖于体制调整，深化改革，发育公民社会，加大依法行政的力度，进一步提高村民的自治意识以及自治能力等，目前大多数人持这一观点^④。

我们认为，这种建立在国情意识基础上的观点是正确的和言及根本的，以至于，事实上可以成为解决村民自治面临的所有问题的解决方法。但其主要的不足是过于笼统。客观上看，我国正处于社会转型期，任何现在所面临的困境无不在一定程度上都是“历史遗留问题”，而且最终都得通过“体制改革”来解决。但是，从改革的长远性、复杂性以及艰巨性来讲，体制的转变、依法行政目标的实现以及农民意识的大幅度提高，都不可能是在三五年内能够实现的事情。如果被动地等待这些条件的成熟，那么，克服村委会的过度行政化的工作不得不成了有待未来实现的“抱负”。由此可见，从村民自治的发展以及农村现代化的需求出发，以上方法尽管是合理且必然的，但似乎有待进一步细化，并体现为当前可采取的若干实际行动。

另一种是从较为具体的角度出发提出的解决方案。譬如：程同顺教授认

① 孙津、许昀 《村干部的策略行为与村委会的职能偏离》，中国农村村民自治网：<http://www.chinarural.org/newsinfo.asp?Newsid=22754>，2006-3-12。

② 李金昌 《还村委会以“维持会”的本来面目》，《社会主义新农村建设》2008年第5期。

③ 贺雪峰 《为什么村委会或者农协不能维护农民的利益》，《江苏社会科学》2004年第4期。

④ 这方面的观点可以参考第3页注释①中的论文以及何海波 《通过村民自治的国家治理》，载罗豪才主编 《行政法论丛》（第五卷），法律出版社2004年版，第23页。

为,应该修改、完善相关法律法规,建设具有现代民主政治素质的乡镇干部队伍,以克服村委会的过度行政化^①;金太军教授提议,应该健全村民自治制度体系,将村委会与乡镇人大衔接起来,改革乡镇政绩考核机制,明确村委会和村党支部各自的权限和职责,以减少乡镇政府对村委会的压力^②;徐勇教授提出“县政、乡派、村治”的构想,认为这种治理模式可以使乡村关系合理化^③;沈延生教授建议在基层实行“乡治、村政、社有”,认为这是摆脱现时乡村关系困境的可能进路^④;项继权教授则从法律制度、行政和财政政策、乡镇管理体制以及党的组织、领导及活动方式等四个方面提出了相应的改革和调整措施^⑤。研究者尹冬华和左婕还认为,只有国家转变农村发展战略,并相应地从宏观上改革现行法律、行政体制、财税制度、党的领导方式,辅之以具体而富有实效的微观变革与发展,才能最终理顺乡村关系,克服村委会过度行政化问题^⑥。

此外,还有研究者提出针对村委会自身的改革建议,其中,较为引人注目的观点也有几种:譬如主张给予村委会完全独立的法人资格^⑦;取消村委会的协助行政职能;增加村委会对抗乡镇政府非法干预的法律救济手段等。

在村委会职能改革中,作为与上述研究者思路不同,而且对现有制度的改革尺度较大的对策,复旦大学杨宏恩教授的建议也颇值得人们注意。为了克服行政化,他认为应该对村委会的职能进行调整,具体来说,改革方法包括:①村委会成员准公务员化。村委会成员由选举产生,一旦被选为村委会

① 程同顺 《村民自治中的乡村关系及其出路》,《调研世界》2001年第7期。

② 金太军 《中国乡村关系的现状及对策》,《扬州大学学报》(人文社会科学版)2002年第4期。

③ 徐勇 《县政、乡派、村治:乡村治理的结构性改革》,《江苏社会科学》2002年第2期。

④ 沈延生 《村政的兴衰与重建》,《战略与管理》1998年第6期。

⑤ 项继权 《乡村关系行政化的根源与调解对策》,《北京行政学院学报》2002年第4期。

⑥ 尹冬华、左婕 《村民自治背景下乡村关系失范的宏观体制根源》,《中共宁波市委党校学报》2004年第4期。

⑦ 王茂彦、李立新 《关于修改村委会组织法的建议》,载民政部基层政权与社区建设司编《全国村委会选举情况分析会论文集》(2005年7月内部印刷),第48页。