

# 《村民委员会组织法》修改的理念与基点

高其才

(清华大学法学院 北京 100084)

**内容提要:**《村民委员会组织法》在保障村民自治、推动农村基层民主建设、维护村民合法权益、激发农村活力等方面产生了积极效果,但实施中也出现乡—村关系模糊、村务监督薄弱、权利救济不完善、法律责任缺乏等问题,需要根据村组发展的实际情况对《村民委员会组织法》进行修改。修改《村民委员会组织法》应以健全中国共产党领导下充满活力的基层群众自治制度为核心,秉持坚持与完善村民自治制度的理念,坚持村民自治制度,保障村民民主权利;在修改策略方面,要总结实践经验、面对现实问题,体现时代要求、推动乡村发展,深化填补并重、错位领域纠偏,法律协调统一、吸纳良善规范。在修改基点方面,应坚持村民自治本位、突出村民自治主体、善用村民自治资源、拓宽村民自治渠道、促进村民自治深嵌等。

**关键词:**村民委员会组织法 修改 理念 基点

## 一、问题的提出

习近平总书记指出:“从中华民族伟大复兴战略全局看,民族要复兴,乡村必振兴。”<sup>①</sup>党的二十大报告提出:“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”。推进农业农村现代化、全面推进乡村振兴、积极发展村组基层民主是进行中国式现代化建设、全面建设社会主义现代化国家的重大任务。我国《宪法》第111条规定了基层群众自治制度。根据

**作者简介:**高其才(1964—),男,汉族,浙江慈溪人,清华大学法学院教授、博士生导师。

本文为国家社会科学基金青年项目“‘乡治’体系变迁中的村规民约实施机制与困境应对研究”(项目编号:19CFX014)的阶段性成果。

<sup>①</sup> 习近平:《论“三农”工作》,中央文献出版社2022年版,第2页。

《宪法》有关规定,我国于1987年11月制定了《村民委员会组织法(试行)》,全面确立了村民自治制度。在此基础上,我国于1998年11月制定了《村民委员会组织法》,其后经2010年修订、2018年修正,逐步完善了我国村民自治制度。《村民委员会组织法》自实施以来,在坚持党对农村工作的领导、保障村民自治、推动农村基层民主建设、维护村民合法权益、激发农村活力等方面产生了积极效果,但随着我国农村经济发展、社会变迁、观念变革,在实施中也出现一定的乡一村关系模糊、村务监督薄弱、权利救济不完善、法律责任缺乏等问题。这导致了村民自治实践中出现某种程度的以“大政府、小自治”为表现的行政主体越位、以“有村委、无村民”为表现的自治虚化等问题,影响了村民自治真正、充分、有效地实现。为此,全国人大常委会在2018年9月公布的《十三届全国人大常委会立法规划》中,将修改《村民委员会组织法》列入“第二类项目:需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案”类别。2020年12月中共中央印发的《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》中明确指出要修改城市居民委员会组织法和村民委员会组织法。2021年民政部将修订《村民委员会组织法》列入本年度立法计划。

学者对修改《村民委员会组织法》提出了不同观点:如有学者认为应颠覆性地将村委会明确为基层地方政府性质;<sup>②</sup>有学者认为应将村民自治权作为制度逻辑起点全面修改;<sup>③</sup>有学者认为要建立行政村村务委员会以分离自治权和行政权。<sup>④</sup>这些需要脱离现行《村民委员会组织法》框架重新立法。而有学者认为应通过完善内部格局、限制外部行政影响作部分修改;<sup>⑤</sup>还有学者认为应从我国户籍制度改革、农村土地制度改革、民事立法等改革措施角度作部分完善。<sup>⑥</sup>这些针对《村民委员会组织法》修改的观点多是在村民自治研究之下的附带性讨论,其中紧密围绕《村民委员会组织法》修改理念、修改策略等的全面探讨还有进一步深入的空间。

基于以上思考,从中国式现代化建设考量,我们秉承健全中国共产党领导下充满活力的基层群众自治制度原则,主要从坚持村民自治制度、尊重村民民主权利出发,就《村民委员会组织法》修改理念、修改策略、修改基点等方面探讨《村民委员会组织法》的修改和完善,以期引起学界对这一问题的进一步关注与思考。

## 二、《村民委员会组织法》的修改理念

在修改理念方面,遵循发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家理念,在坚持和加强党对农村工作的全面领导,贯彻党的基本理论、基

② 黄柳建:《再议村民委员会作为一种社会组织》,载《法治研究》2020年第3期,第150-160页。

③ 秦小建:《村民自治立法的定位:现实检讨及未来走向——以2010年新〈村民委员会组织法〉为对象》,载《四川师范大学学报(社会科学版)》2011年第4期,第103-108页。

④ 白平则、周瑞恒:《乡镇政府与村民委员会权力关系的重构——基于深化村民自治实践的视角》,载《山西大学学报(社会科学版)》2020年第1期,第35-40页。

⑤ 李亚冬:《〈村民委员会组织法〉的完善与修改》,载《甘肃政法学院学报》2019年第3期,第46-55页。

⑥ 杨胜江:《“两委”组织法的修订与完善——基于规范与制度改革的视角》,载《牡丹江大学学报》2021年第8期,第40-46页。

本路线、基本方略,健全中国共产党领导下充满活力的基层群众自治制度的基础上,<sup>⑦</sup>我们认为《村民委员会组织法》的修改须遵循人民民主理论,充分坚持并完善村民自治,坚持村民自治制度,保障村民民主权利。

人民民主理论认为,我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家,国家一切权力属于人民。根据人民民主理论,人民民主是社会主义的生命,是全面建设社会主义现代化国家的应有之义。人民民主在本质上是一种全过程的民主。党的二十大报告把发展全过程人民民主确定为中国式现代化本质要求之一。全过程人民民主是新时代我们党领导人民推进社会主义政治建设取得的重大理论和实践创新成果,是社会主义民主政治的本质属性、精确阐释和科学表达,是最广泛、最真实、最管用的民主。发展全过程人民民主要求是中国式现代化的本质要求。为了发展全过程人民民主,需要健全基层党组织领导的基层群众自治机制,加强基层组织建设,完善基层直接民主制度体系和工作体系,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效;完善办事公开制度,拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道,保障人民依法管理基层公共事务和公益事业。<sup>⑧</sup> 按此,《村民委员会组织法》修改时需要突出以下两个方面:

一是坚持村民自治制度。基层群众自治制度是我国《宪法》和法律规定的一项基本政治制度,也是我国民主实践中行之有效的经验总结。<sup>⑨</sup> 村民自治制度作为我国基层群众自治制度的重要组成部分,是我国经过探索走出的与西方不同的、适合我国国情的民主形式,具有中国特色;村民自治是我国村民主动参与民主生活、促进乡村活力的需求表达,由内而外产生,具有内

<sup>⑦</sup> 按照《中国共产党农村工作条例》,党的农村工作必须高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信,坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位,坚决维护党中央权威和集中统一领导,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,坚持稳中求进工作总基调,贯彻新发展理念,落实高质量发展要求,以实施乡村振兴战略为总抓手,健全党领导农村工作的组织体系、制度体系和工作机制,加快推进乡村治理体系和治理能力现代化,加快推进农业农村现代化,让广大农民过上更加美好的生活。

<sup>⑧</sup> 参见习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,载《求是》2022年第21期,第4-35页。

<sup>⑨</sup> 基层群众自治制度为社会自治的重要方面。社会自治理论认为,社会自治的核心是自治权——作为社会自治体成员所享有的自我治理(self-rule)、自我统治(self-government)的权利——由社会自治组织来共同行使。社会自治的主要特点之一是,国家和家庭之间有一个中介性的社团领域,这一领域由同国家相分离的组织所占据,这些组织在同国家的关系上享有自主权并由社会成员自愿结合而形成以保护或增进他们的利益或价值。根据社会自治理论,自治的个人通过社会自治组织实现其自治权,后者的功能是在国家权力与个人自治权利之间起到中介和保护作用,形成国家—社会一个人的联系和互动关系。参见周庆智:《基层社会自治与社会治理现代转型》,载《政治学研究》2016年第4期,第70-80页;周庆智:《论基层社会自治》,载《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2017年第1期,第1页。

社会自治理论的相关研究始于二十世纪八十年代中后期的社会自治运动,该理论集中关注公民社会的发展及其带来的现代社会治理转型,其理论视角是社会对国家的关系以及其间最为重要的社会与国家间互动的关系。参见邓正来、[美]杰弗里·亚历山大主编:《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》(增订版),上海人民出版社2006年版,第481页。

在需要;村民自治以基层群众性自治组织取代过去的生产大队,激发了村组活力,具有放活实效。村民自治制度既能缓解政权全面管控村组在效果上的失灵和成本上的局促,又能释放乡村活力、激发村民主体的能动性,是在国家管控与社会活力之间找寻到的有效平衡。过去,由于压力型政治体制的传导和效率为先工作观念的影响,实践中产生了行政干扰自治等倾向。但在法治国家建设背景下更要认识到,村民自治制度是继政社合一的人民公社之后我国对国家行政权力与村民自治权力的关系重构,对国家和社会关系的重新定位。政府要以身作则依法行政,对村民自治事项不越位,对村民自治需要的“指导、支持和帮助”不缺位;而村民应依法充分行使权利,有序参与自治;这是建设法治政府、法治社会的重要一环,是法治中国建设的基础。通过《村民委员会组织法》的修改,使《村民委员会组织法》更多地呈现自治法的特质,体现通过法治保障村民自治制度、完善村民自治制度、促进村民自治的目的,而非消解村民自治、抑制村民自治、限制村民自治,防止以法治影响自治、消解自治。<sup>⑩</sup>

二是保障村民民主权利。村民自治制度自其设立之初就以实现基层民主为使命。根据《宪法》和法律规定,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,村民通过村委会实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。“四个民主”是村民自治制度的精神内核。村民自治以选举权、决策权、知情权、表达权、参与权、监督权等为主要内容,具有广泛性、真实性、直接性。党的十九大报告指出,发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,用制度体系保证人民当家作主。2022年1月印发的《中共中央 国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》提出“落实乡村振兴为农民而兴、乡村建设为农民而建的要求,坚持自下而上、村民自治、农民参与”。党的二十大报告也提出“积极发展基层民主”。在修改《村民委员会组织法》时,我们要站稳人民立场、把握人民愿望、尊重人民创造、集中人民智慧,使《村民委员会组织法》成为权利保障法、民主促进法。村民自治制度确认村民在管理村级事务中的主体地位,保障村民当家作主依法管理安排自己事务的权利,确认、保障与丰富村民的民主权利,是人民当家作主在农村基层的具体实现,是全过程民主的重要制度载体,是社会主义民主建设的基础和重要组成部分。坚持和完善村民自治制度必须围绕村民自治的民主价值与目标来进行,坚持村民自治的独立性,尊重村民事务的自主性。

### 三、《村民委员会组织法》的修改策略

《村民委员会组织法》的修改是对既有安排的调整、对现实束缚的突破,是一种立足当下、目及未来的制度完善,涉及错综复杂的利益关系。《村民委员会组织法》的修改要采用恰当、理性、科学的策略:要总结实践经验、面对现实问题;要体现时代共识、推动乡村发展;要在现有基础上深化填补并重,偏差领域纠偏;要处理好政策与法律的关系,兼顾法律体系内部的协调统一,注重与政策等良善规范的配合。

一是总结实践经验,面对现实问题。1998年11月《村民委员会组织法》正式施行以后,各

<sup>⑩</sup> 高其才等:《走向乡村善治》,中国政法大学出版社2021年版,第19页。

地根据自身实际情况进行了积极探索并取得较好的效果。<sup>①</sup>修改《村民委员会组织法》应认真总结各地村民自治实践中出现的正反两方面的经验与教训,在广泛收集、全面调查、认真分析、细致归纳的基础上,筛选出稳定成熟且具有可复制性、可推广性、可借鉴性的经验做法。通过法律对实践的主动吸纳与回应,进一步引导和促进基层对村民自治的实践探索,培育和发现具有内生性的适配本地具体情况的自治经验,催生更多内嵌于村组内部的有效创新,推动我国村民自治和基层民主实践的纵深发展。实践是共识形成与认识检验的过程,通过对自治实践经验的不断总结,能够更好地检验认识、凝聚共识、指导实践,以行之有效的实践经验更好地解决村民自治中的现实问题,尤其是当前村民最关心、最直接、最现实的诸如公共参与、自主权益、村组建设、村组活力等问题,突出村民自治的有效性。

二是体现时代共识,推动乡村发展。时代发展是一个观念碰撞、共识汇聚的过程。党的十九大报告提出实施乡村振兴战略,这一国家战略与发展目标的形成是时代共识的体现,也是表达群众需求、加强多向沟通、凝聚各方共识的过程。坚持和完善村民自治制度,要体现时代共识,推动乡村发展。通过时代共识凝聚人心,通过乡村发展鼓励人心,为村民自治的良性推进提供基础。发展是解决一切问题的关键,我国发展关键看乡村,坚持和完善村民自治要以推动乡村建设和乡村发展为重要内容,这是村民自治长久坚持的动力。乡村的发展建设应以坚持和完善村民自治为基础,这是我国农村政治生活的底色。《村民委员会组织法》的修改要处理好现实与理想、发展与稳定的关系,要解决村组涉及人、地等方面的稳定性的既有问题、冲突性的现实问题、引导性的发展问题。

三是深化填补并重,偏差领域纠偏。《村民委员会组织法》的修改应结合实践检视,运用法治思维复位、深化、拓展村民自治。现有有益的制度设计是在总结实践经验基础上作出的,对现实问题具有较强的针对性。因此要在现有基础上继续深化,既注重制度落地的过程又重视结果,对未落到实处的细节准确把握,分析成因。法律具有滞后性,对现实中已经存在的自治需求、自治实践要及时归纳总结。例如,近年新型冠状病毒感染疫情全球蔓延,对基层应对公共卫生风险和突发应急性事务的能力提出更多挑战和更高要求,同时也证明了村设立公共卫生委员会等下属委员会具有重要意义。修改《村民委员会组织法》时,通过制度设计填补原有立法在村民自治范围、公共事务、村民委员会成员选举和罢免等方面的空白和漏洞,要充分考量、科学设计、宽严相济,上下协调,前后兼顾。

四是法律协调统一,吸纳良善规范。自《村民委员会组织法》实施以来,诸多关涉村民自治内容的法律被陆续颁布施行和修改。例如:《监察法》将基层群众性自治组织管理人员纳入监督范围,增加村务监督机构向监察机构反映与检举的监督方式;《民法典》中赋予村委会特别法人地位;《乡村振兴促进法》所立足的乡村振兴目标需要村民自治的配合;在城乡融合发展背景

---

<sup>①</sup> 例如:就协商民主的实践,有浙江温岭的民主恳谈模式、河南邓州的“4+2”工作法、宁波象山的“村民说事”模式等;就自治有效实现形式的探索,有广东清远的自然村自治、湖北秭归的村落自治、四川都江堰的院落自治等;就自治组织的实践,有乡贤理事会、老人协会、户主大会等形式;就村民委员会自治范围厘定的实践,各省出现清单模式等;就“两委”工作方法,出现河南邓州“四议两公开”等。

下《居民委员会组织法》与《村民委员会组织法》的贯通协调也具有更加重要的意义。《村民委员会组织法》的修改既要注重与其他已有法律的衔接和配合,也要考虑与《农村集体经济组织法》等将要制定之法律的一致与相洽,如村民委员会在组织村民承担生产和经营服务、促进农村经济发展等方面的职能需要具体厘定。

五是处理好政策与法律的关系。一系列涉农政策的出台,其中包括指导村民自治制度建设的政策,<sup>⑫</sup>进而在修改《村民委员会组织法》时,应将自治单元下沉等经过检验、具有成效和潜力的政策上升为稳定、规范的法律,通过法律抑制行政权力的介入,约束干预自治的行为,并将短效、强劲、波动的政策筛选转化为稳定、持久、科学的法律。为适应农村改革发展、满足基层民主需求,2010年《村民委员会组织法》在选举制度、罢免程序、村民民主议事的组成和程序、民主管理和民主监督制度等方面进一步完善,此为建设性的部分修改。2018年第十三届全国人民代表大会常务委员会第七次会议《关于修改〈中华人民共和国村民委员会组织法〉〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉的决定》将村民委员会成员的任期修改为5年,此为修正性的小改。笔者认为,此次修改应大于2010年的力度,进行中等程度修改,全面吸纳村民委员会工作保障、村民委员会与农村集体经济组织关系等方面党的政策、国家政策的内容和地方实践的经验,妥当协调好政策与法律的关系。

#### 四、《村民委员会组织法》的修改基点

本着健全中国共产党领导下充满活力的基层群众自治制度原则,《村民委员会组织法》的修改应以复原村民自治本位、突出村民自治主体、善用村民自治资源、拓宽村民自治渠道、促进村民自治深嵌为基点。

1. 复原村民自治本位。现行《村民委员会组织法》实施后出现的村民自治行政化,反映出“乡一村”关系的错位和“村委会—村民”关系的异位。《村民委员会组织法》的修改应要处理好村民自治权与乡镇行政权之间、村民委员会与村民之间的关系,以复原村民自治的本位,确保村民成为村民自治的真正主体。

其一,处理好村民自治权与乡镇行政权的关系。村民自治制度是法律对国家与社会的权

---

<sup>⑫</sup> 例如,2018年中央一号文件提出“依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等,形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局”,党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出“健全充满活力的基层群众自治制度”,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》指出,要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等。2022年10月16日,习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》中提出,“健全基层党组织领导的基层群众自治机制,加强基层党组织建设,完善基层直接民主制度体系和工作体系,增强城乡社区群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效”“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”。

此外,2021年5月中共中央办公厅印发《关于向重点乡村持续选派驻村第一书记和工作队的意见》、2022年2月15日《民政部 国家乡村振兴局关于动员引导社会组织参与乡村振兴工作的通知》、2022年发布《民政部 国家卫生健康委 国家中医药局 国家疾控局关于加强村(居)民委员会公共卫生委员会建设的指导意见》、2022年1月21日发布《国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知》等。

力重构,要求行政权力最大限度退出村民自治范围。《村民委员会组织法》的修改要处理好村民自治权与乡镇行政权之间的关系,要确保村民委员会作为村民利益的代表者、村民意志的执⾏者而非政府的代言人。乡一村关系复位,厘定权力边界是前提,正面细化内容是基础,默认乡镇被动是关键,双方平等对话是重点,负面强化约束是必需。厘定权力边界是指明确自治事项与协助事项、“指导、支持与帮助”自治与干预自治两个界限。正面细化内容是指要细化乡镇政府“指导、支持与帮助”的具体方式、具体程序和具体事项等内容。这需要在总结村民自治实践的过程中不断凝聚共识,动态调整。默认乡镇被动是指缩限乡镇主动“指导、支持与帮助”的范围。双方平等对话是指搭建平台表达乡村需求、尊重乡村意见。负面强化约束是指增强村民内部对行政权力主动越位的监督,配合外部监督及更有效、有力的责任追究机制。基层政权应以维护社会稳定,提高人民生活水平,发展和维护群众利益为重心进行权威建设,而非一味加强统治力或管控力,<sup>⑬</sup>这应当成为乡镇行政权与村民自治权的共识与结合。另外,存在权力运行机制、权力监督机制、自治意识与服务观念的配合,村干部领取乡镇政府补贴并不会导致村干部代言乡镇政府以扭曲乡一村关系。但首先,补贴在法律上不应定位为工资、报酬;其次,补贴金额与标准不宜过高,标准应由县级以上政府确定;最后,不应将补贴的金额高低、发放与否作为工作中谈判、制约或变相考核的筹码。

其二,处理好村民委员会与村民的关系。在法律上,村民委员会是基层群众性自治组织,向村民会议、村民代表会议负责并报告工作。在实践中,迫于工作压力传导或出于自身利益追求,村委会或村干部实质替代村民大会、村民代表大会成为事实上的决策主体,甚至损害村民利益的现象时有发生。《村民委员会组织法》的修改要处理好村民委员会与村民的关系,要尊重村民当家做主的地位。首先,要充分体现村民意志、表达村民需求,保障以选举权、表达权、决策权、参与权、监督权等为主要内容的村民自治权利实现,要在制度层面健全和完善选举制度、村民会议制度、村务监督制度等,通过法律规范程序,保障落实、完善责任与救济。其次,要在个人层面增强法治意识,村干部主动依法履行职责,村民依法充分行使权力,增强村民自治能力和村民代表的适格性,支持、引导、帮助能够真正关心村务、热衷公益的村民成为村民代表,使代表能切实履职,真实表达村民需求。最后,要注重培育、吸引和留住热心公益、勤勉为民的村干部后备人选。有学者指出相较于是否满足民主选举的形式,村干部能否真正代表村民利益、关心和回应村民需求才是村级民主发生的重点。<sup>⑭</sup>合格的村干部后备力量不仅是民主选举发生的基础与前提,也影响着村民委员会与村民关系,关系到村民自治的效果。

2. 突出村民自治主体。村民自治制度是由国家主导,由外而内构建的法律制度,存在重制度外部有形搭建而轻动力内部激发的倾向。村民自治应当是逐步培育村民成为有活力、有能力、有意愿的自治体成员,而不是全能政府的事务安排下顺从听话的社会成员,要在“里应”前

<sup>⑬</sup> 高成军:《国家的空间再造与社会边界:乡村治理中的基层政权建设》,载《贵州大学学报(社会科学版)》2019年第4期,第96-105页。

<sup>⑭</sup> 高万芹:《村级民主治理的发生基础与实质内涵》,载《贵州大学学报(社会科学版)》2018年第5期,第106-113页。

提下实现“外合”。《村民委员会组织法》的修改要处理好内外关系,在自治力量的内外配合、规范供给的内外协调和权力监督的内外支持中,要尤为注重村组内部力量的引导和作用发挥,突出村民自治中村民委员会、村民的主体地位。

一是自治力量的内外关系。村民自治力量分为内生力量与外在力量,应充分激发村党组织、村民委员会、村务监督委员会、村民小组、村民等内生主体的能动性,重视培育、引导并着重依靠内生动力推动乡村发展。近些年伴随国家政策下乡的扶贫工作队、第一书记、大学生村官等人员输入作为乡村自治的外在力量,固然有助于弥补乡村的资金、人才短板,对乡村发展起到积极作用,但外来力量往往追求短期业绩、效果流于表面性,其单向输入会助长内生性主体的依赖性。<sup>⑮</sup>因此,修改《村民委员会组织法》时,应处理好自治力量的内外关系,重视认识内生力量的本体地位,进行适当的制度安排;同时定好外来力量的辅助定位,不越界、不缺位。外生力量应主要通过内生性力量而发挥作用,通过帮助、带动内生动力的成长、成熟来实现自治能力与自治水平的提升。通过修改《村民委员会组织法》,使村民自治的内外力量相互尊重、紧密配合、优势互补。

二是规范供给的内外关系。对于大部分村庄而言,村民自治制度是由外嵌入、由上推动的,其所依赖的规范主要是国家法律、政策等外部供给的规范。外部规范的强势输入不仅存在适配性弱、接受度差等问题,在没有培育起充分自治能力的情况下,还可能会压抑自治的能动性。村规民约具有实践层面较强的可操作性、基于村民认同较强的执行性、便于监督的高效性以及村庄个体、村民主体的高度适配性等优点,能够有效弥补在下乡过程中法律、政策刚性外嵌而导致的失灵。但实践中由于村干部对其认识不到位、制定程序不规范、村规民约权威衰落约束乏力、实施监督不足、由行政主推而与村民生活衔接度不高、作为工作任务成为国家向乡村的单向度渗透等原因,<sup>⑯</sup>村规民约作用未能有效发挥。修改《村民委员会组织法》时应重视自治规范供给的内外关系。一要通过法律确认、引导、规范村民自治章程、村规民约等内部规范的供给。二要注重内生规范与国家法律、司法的良性互动,通过司法的审判、指导人民调解委员会、发布有关指导性文件与司法解释等方式尊重村民自治,维护村规民约效力,<sup>⑰</sup>纠正和避免借助村规民约侵害村民合法权益等现象的发生,引导村民和村干部正确认识自治与法治的关系。三要重视良善习惯法等固有规范资源在村组中的积极作用,并适当转化为村规民约的内容,为村民自治提供规范依据。<sup>⑱</sup>

三是权力监督的内外关系。对村民委员会权力的监督分为内部监督和外部监督。现行

<sup>⑮</sup> 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》,载《山东大学学报(哲学社会科学版)》2021年第5期,第113-121页。

<sup>⑯</sup> 孙笑非、张亚鹏:《“上墙”与“落地”:国家治理视角下村规民约的现实困境与优化策略》,载《贵州大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第79-86、122页。

<sup>⑰</sup> 高其才:《通过司法健全乡村治理体系》,载《贵州大学学报(社会科学版)》2019年第3期,第38-43页。

<sup>⑱</sup> 村规民约的制定和修订需要彰显本村的风俗习惯及村情实际,提高村规民约内容的真实性、集中性、针对性、具体性和可适用性,减少内容泛化的问题。参见高其才、张华:《乡村法治建设的两元进路及其融合》,载《清华法学》2022年第6期,第61页。

《村民委员会组织法》中内部监督机制有村务公开制度(第31条)、村务监督制度(第32条)、民主评议制度(第33条)等。外部监督主要有任期和离任经济责任审计(第35条)、政府监督(第36条第2款)、人大监督(第39条)等。外部监督多由内部监督启动,<sup>①</sup>在强化内外监督基础上,《村民委员会组织法》的修改要注重权力监督的内外配合,重视强化以村务监督机构为核心的内部监督,扩充监督的事项范围、对象范围、监督方式;同时,充分发挥内嵌于乡村的各类社会组织的监督作用,通过村民的监督彰显发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的观念。

3. 善用村民自治资源。村民自治既要引入现代的制度、规范与理念,又要借助固有资源,尊重乡村沿承的传统,尊重村民良善的文化背景、风俗观念与行为习惯。《村民委员会组织法》的修改要处理好自治资源的新旧关系,善用村民自治资源实现优势互补,在尊重村民作为主体的可接受性基础上有效推进乡村发展。例如,家户制度是中国固有社会具有高度自主性的基本生产、生活单元。村民自治首先要尊重家户作为村民自治基础性资源的意义,充分挖掘和善于利用家户传统价值,认识实践中以户为单位推选代表或以户主为代表召集会议的合理性,解决农村养老、青少年成长等社会问题的有益性,黏结家户推动经济发展和村民互助的可能性等。要辩证认识家户结构呈现原子化、逐利化、公共精神弱化的变化与挑战,避免家户制度日趋分散的特征与乡村社会生活公共性之间产生矛盾,为此《村民委员会组织法》的修改要强调家庭生活上的和睦与孝爱,强化个人对于家庭除经济责任以外的义务承担,村民委员会还应支持和发展各类社会组织满足分散的生产生活需求,及时补位家户功能萎缩而留在公域的责任承担。

4. 拓宽村民自治渠道。日渐增多的各类社会组织不断拓宽村民自治渠道,如各类民主协商议事平台、村民理事会、老人协会、妇女协会、篮球协会等娱乐组织等。面对体量庞大、利益牵涉的农村社会,单一、极化基层群众性自治组织很难适应日益丰富的基层需求,而社会组织因具有服务性、互助性、公益性、自治性等特性,承载着村民自治不同维度的价值供给,能从不同层次契合村民的多方位需求,基于需求满足激发村民参与积极性,是村民自治的有效渠道。<sup>②</sup>《村民委员会组织法》的修改应注重培育和支持各类社会组织高质量发展,规范文艺娱乐、体育健身、公益慈善、宗族房族等方面社会组织有序、有效运行,<sup>③</sup>重点搭建村民议事会、村民理事会、村民监事会、村民理财小组等各类型的民主协商平台,拓宽村民自治渠道,采用丰富多彩的

<sup>①</sup> 例如,对选举权妨碍行为由乡级或者县级人民政府负责调查并依法处理(第17条第2款),侵害村民合法权益的司法救济(第36条第1款),村民委员会不依照法律、法规的规定履行法定义务时责令改正(第36条第2款)等。

<sup>②</sup> 乡村要实现组织振兴,需要构建以村党组织为核心、村社自治组织和新型集体经济组织为两翼,各类村落内生性组织网络为基础、以基层政权组织为依托的新型复合式社区组织体系。参见马良灿、李净净:《新型复合式农村社区组织体系建设的在地化实践——以山东“烟台经验”为例》,载《贵州大学学报(社会科学版)》2022年第6期,第81页。

<sup>③</sup> 如广东省惠东县稔山镇范和村公益理事会在范和村公益事业发展中发挥着极为重要的作用。参见高其才等:《走向村居良法善治》,中国政法大学出版社2022年版,第32页。

形式开展活动,使村组充满生机。同时厘清村级各类社会组织的功能定位与相互关系,在党组织的领导下按需设置、按职履责、自主依法按规活动。

5. 促进村民自治深嵌。我国幅员辽阔,各地地理环境、人文背景、发展状况等情况迥然。改革开放后,农村经济社会结构更加多元,产业特点、收入水平、利益倾向、人口规模、需求层次等差异更加明显,各地生态差异拉大。立法的统一性和各地的具体性之间存在不同程度的缝隙。村民自治制度通过平直化、统一化的法律这一外部规范输入具体化、多样化的现实环境中,势必要关注到制度的落地与嵌入。对此,《村民委员会组织法》的修改应兼顾差异、标准灵活,因地制宜、鼓励创新。首先,兼顾差异、标准灵活。村民自治是强调村民主体性的自治,村庄环境的具体性、自治主体的个体性要求对自治方式、形式、标准等不宜适用“一刀切”,而应该体现差异、表达包容。例如,党支书与村委会主任一肩挑的实践效果因村庄情况不同而存在差异,在现实中不应罔顾村组的现实情况而盲目追求比例与数量。需要通过法律保障村民的选举权和被选举权,为所有村民参与村组事务提供法律保障,避免剥夺和变相剥夺非党员村民被选举为村民委员会成员的被选举权。其次,因地制宜、鼓励创新。不平衡的国情现实需要在修改法律时给实践留有适当的发挥空间,以激发基层群众的创造力。法律应当鼓励充分挖掘和利用当地自治资源、结合自身特点积极探索因地制宜的自治方式,如采用委托型村民自治、代理型村民自治等间接的村民自治方式,村民大会或村民代表大会通过决议引入第三方公司、组织,授予其自治权范围内的一定权限,协助进行社会治安、环境卫生等方面事务的村民自治,村委会或村民小组与其签订协议明确双方的权利义务,并监督其活动。我们需要紧跟时代步伐,顺应实践发展,以满腔热忱对待一切新生事物,不断拓展认识的广度和深度。<sup>②</sup>《村民委员会组织法》的修改应当为这种村民自治的探索和创新留有空间,促进村民自治制度充满活力,保障村民自治制度的不断发展。

## 五、结语

目前,村民需求升级、结构多元、流动加快的乡村社会变化,村民自治制度的社会环境发生了变化。在健全党领导下村民自治制度的基础上,不断完善村民自治制度,使村民自治制度在法治轨道上能够适应乡村社会发展,更好地保障村民当家做主,完善基层民主建设。《村民委员会组织法》应以充分坚持并完善村民自治制度为修改态度,坚持村民自治制度,保障村民民主权利。在修改时需要总结实践经验、面对现实问题,体现时代要求、推动乡村发展,深化填补并重、错位领域纠偏,法律协调统一、吸纳政策规范。《村民委员会组织法》的修改必须以坚持村民自治本位、突出村民自治主体、善用村民自治资源、拓展村民自治渠道、促进村民自治深嵌等为原则。

通过修改《村民委员会组织法》,坚持和加强党对农村工作的全面领导,健全中国共产党领导下充满活力的基层群众自治制度,发展全过程人民民主,全面回应加强农村基层民主、村民

---

<sup>②</sup> 例如,广东省惠州市大亚湾经济技术开发区西区街道老畚村三大屋村民小组于2020年4月通过村民代表会议决定聘请物业管理公司进行管理,解决了停车难、治安乱、卫生环境差等问题。参见章宁旦:《“回归社区”让问题在家门口解决——解密广东惠州“和美网格”基层治理模式》,载《法治日报》2022年12月1日第4版。

自治、村民权利保障以及加强村组基础工作的现实需要,毫不动摇地坚持和完善村民自治制度,尊重村组的独立性和自主性,强调村民的主体地位,充分保障村民的民主权利,实现村民自治与村民真实生活的深度契合,在尊重村民主体地位基础上大力激发乡村的内部活力,促进乡村建设和乡村发展,全面推进乡村振兴,不断推进乡村的法治建设,满足村民日益增长的美好生活需要,不断推进当代中国的法治国家和法治社会建设,全力建设中国式现代化。

## Ideology and Basis of Revising the Organic Law of Villagers' Committee

Gao Qicai

**Abstract:** The Organic Law of Villagers' Committee has produced positive effects in guaranteeing villagers' autonomy, promoting the construction of grassroots democracy in rural areas, safeguarding villagers' legitimate rights and interests, and stimulating rural vitality. It is necessary to amend the Organic Law of Villagers committee according to the actual situation of rural development for the reasons of vague provisions on the relationship between township and village, weak supervision of village affairs, and imperfection of legal responsibility and right relief. In amending the Organic Law of the Villagers' Committee, we should fully adhere to and perfect the villagers' self-governance, adhere to the villagers' self-governance system and protect the villagers' democratic rights. In terms of revising strategies, it is necessary to sum up practical experience, face practical problems, reflect the demands of the time, promote rural development, pay equal attention to filling and supplementing, correct misaligned fields, coordinate and unify laws, and absorb policy norms. In terms of revising basis, we should insist on restoring the standard of villager autonomy, highlighting the main body of villager autonomy, making good use of villager autonomy resources, broadening the channels of villager autonomy and promoting the deep embedding of villager autonomy.

**Keywords:** the organic law of villagers' committee; modification; ideology; basis

(责任编辑:刘宇琼)