



村民自治：中国民主政治实践的重要组成部分

中国社会科学院法学所副研究员 贺海仁

20世纪70年代末开启的改革开放实践始于农村的经济改革。家庭联产承包制度和村民自治制度从经济民主和政治民主两个维度体现和保障了农民的民主权利，激发了农民作为自治主体的积极性和活力。以“民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”为内容的村民自治实践为我国政治民主的发展提供了宝贵的实践经验。一人一票平等投票权对政权建设具有基础性作用，应高度重视国家制度结构设置中的地方自治制度及其意义。

从人民公社到村民自治

长期以来对中国传统社会治理有“皇权止于县”的讲法，传统乡村依靠村规民约和源远流长的家族管理模式具有自治的习惯性权力，并与国家权力保持一种互为支撑的弱平衡关系。新中国成立后，随着社会主义改造的完成，国家权力以“嵌入”方式深入到最基层的乡村，传统的乡村自治权被收编为国家政权的组成部分，最终形成了以“政社合一”为标志的人民公社制度。人民公社是社会主义政权在农村的基层单位和农村经济的集体合作组织，它把基层政权机构（乡人民委员会）和集体经济组织的领导机构（社管理委员会）合为一体，全方位地统一管理全乡、全社的各种事务，取消了政治与经济的界限，混淆了社会和国家的差别，形成了历史上绝无仅有的、高度集权的乡村管理体制。

20世纪70年代末，我国开启了具有深远历史影响的改革开放伟大实践，它从农村地区率先发起，经农村的经济改革走向城市的经济改革，从而全面启动了全国范围内的经济体制改革。家庭联产承包责任制是农村经济改革的核心，否定了人民公社“一大二公”单一的经济形态和管理模式，预示着国家对农村、农业和农民的管理秩序发生了重大变化，它释放了农民的生产活力和发展潜能，肯定了农民在农业生产过程中的自主权，极大地调动了农民的积极性。

“乡村不仅成为经济改革的策源地，而且成为政治改革的策源地。”国家公权力开始从农村“抽离”，农村土地、劳力和资本的最高决策者、支配者和收益者不是政府，而是由农户自主经营和决策，支持和承认了农民的自治权利。1982年12月4日重新修订并颁布的《中华人民共和国宪法》首次载明：“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基

层政权的相互关系由法律规定。”从人民公社到村民自治的转变标志着农村在经济和政治两个方面的巨大突破，家庭联产承包责任制和村民自治制度的持续有效实施，成功解决了中国人的吃饭问题，结束了中国社会百年来挨饿的历史。农民在中国人口构成中占大多数，解决中国人的吃饭问题首先要解决农民的吃饭问题。为什么被广大农民称为“好政策”的家庭联产承包制和村民自治制度可以上演农村变局的好戏？为什么是放权而不是集权就可以实现农村经济的大发展？家庭联产承包责任制和村民自治制度是一个问题的两个方面。讨论中国农村经济改革的成功经验，只把成就赋予家庭联产承包责任制是不够的，也是片面的，村民自治制度不仅从规范的角度确认了家庭联产承包责任的历史运动成果，也是成就这一伟大实践的重要原因。

经济增长与民主政治具有正比例关系。一种典型的观点认为，中国先经济后政治的改革路线是改革开放大发展的主因，但不承认政治改革特别是民主政治的成就。阿玛蒂亚·森指出，促进经济发展的条件渐渐形成了一个被学者们公认的“经济政策清单”，大致包括：开放竞争、利用国际市场、由公共部门对投资和出口提供激励、高识字率和中小学入学率、成功的土地改革以及其他促进广泛参与经济扩张活动的社会条件等。用这份清单衡量改革开放三十年，由农村开启的我国改革开放的方法和成果包含浓厚的民主成分，是民主制度在实践中的有序发展。从对民主的科学化认识和民主的自治内涵角度，结合村民自治和其他不同类型的民主实践，“松绑”、“放权让利”、“精兵简政”、“搞活”、“激发社会主体的活力”等一系列时代关键词都体现了民主实践理性对改革开放的推动作用。

“四个民主”、基础民主与自治

家庭联产承包责任制以家庭为基本单位，村民自治的重心

是村民个体的宪法权利。村民个体作为自治的主体依法享有自治的民主权利,这在我国乡村社会治理史上尚属首次。在1982年村民自治入宪之前,“自治”一词在我国宪法法律文件中主要指少数民族地区的自治及其自治组织,在次要的意义上指城市居民自治制度。1982年彭真在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中指出:“改变农村人民公社的政社合一的体制,设立乡政府。人民公社将只是农村集体经济的一种组织形式。这种改变将有利于加强农村基层政权的建设,也有利于集体经济的发展。”从修宪的最初动因看,确立村民自治是为了政社分开,恢复农村单纯的集体经济形式地位,填补人民公社解体后留下的权力真空。在这种制度设计意图下,制度设计者采用了对农村放权和对农民赋权的新的治理方式,革命性动员的参与治理模式让位于村民的自主型参与治理模式。

放权让利成为国家治理乡村的新的方式,开创了农村建设的新局面。在村民自治入宪前后,不少人特别是一些基层党政干部对村民自治抱有担忧、怀疑甚至抵制的情绪,他们或者不相信村民的自治能力,或者担心削弱党在农村的领导地位等。制度设计者顶住了各种压力,继续果断地推行村民自治制度。《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》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,规定了“农村村民实现自治”、“村民依法办理自己的事情”等基本内容。村民自治的范围不限于农村经济活动,而是涉及与农民切身利益有关的所有事务,这就使得自治在广大农村地区具有了本真和切实的意义。

村民依法办理自己的事情并没有使国家权力在农村出现真空局面,相反,国家权力通过法律治理的方式重新确立了它在农村社会的地位。村民自治的法律规定是不断发展完善的过程,其目的最终指向村民的民主权利。1998年10月,党的十五届三中全会通过《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决议》,明确了扩大农村基层民主的核心内容是“四个全面推进”,即全面推进村级民主选举、全面推进村级民主决策、全面推进村级民主管理、全面推进村级民主监督。1998年11月修订后的村民委员会组织法将“四个民主”入法,赋予了“四个民主”的规范效力。该法第二条规定:“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,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”首次从法律上确立村民自治与农民的民主权利之间的内在联系。村民自治不是单纯建立村民委员会,而是通过自治组织保障和实现农民参与本村公共事务的民主权利,在农村范围内履行人民当家作主的权利。

“四个民主”的规定从财权、物权、人事权和监督权等方面体现了农民的直接民主权利。作为基层民主的重要方面,“四个民主”几乎涵盖了现代民主的主要方面,也是邓小平提

出的民主制度“四化”建设(党的民主、国家民主、经济民主和社会民主)的主要方面。基层民主与党内民主、国家民主等共同构成我国社会主义政治民主的基本内容。虽然基层民主不指向国家权力的分配和划分,但基层民主的基础作用决定了党内民主和国家民主的性质、质量和方向,从基层民主走向国家民主体现了民主建设自下而上的发展路径。民主没有统一的定义,也没有放之四海而皆准的标准,然而,作为一个概念,民主应当有其基本的内涵。根据大多数学者和政治家的理解,民主在词源上具有“人民的统治”的基本意思。民主与自我统治相关,与他人统治绝缘。自我统治的人群有大有小,大至一国,小到一村,都会程度不等地体现出自治的性质。中国传统社会没有自治的传统,也就没有自我统治的传统,我们切莫夸大“皇权不下县”的说法,更不能将之与所谓的古代民主相联系。然而,乡镇是现代民主产生的根源和社会基础,从乡镇民主走向国家民主是现代民主发展的必由之路。

美国是世界第一个建立现代民主制度的国家,美国民主的特色不仅在于总统和国会议员大选、三权分立和司法独立,而且从一开始就坚持了乡镇自治的民主原则。美国的大多数人生活在特定的乡镇格局中——尽管生活于乡镇的人不必一定是农民。乡镇民主先于国家民主,19世纪30年代法国思想家托克维尔对美国民主的观察和结论至今依然有效:“在美国,……乡镇成立于县之前,县又成立于州之前,而州又成立于联邦之前,……在新英格兰的乡镇,凡涉及全体居民利益的事务,也像在古希腊一样,均在公众场所召开公民大会讨论决定。”乡镇是培养公民的地方,只有允许人人或大多数人参与决定与他们自身有关的事务,乡镇民主才是可欲和值得追求的。美国哲学家杜威认为:“民主较一种特殊的政治形式要宽泛得多,它不只是通过普选和被选举的官员来治理政府、制定法律和执行政行政管理的一种方法。”任何一个人群中,无论这个人群的规模是大还是小,只要人人或大多数人共同决定与自己利益密切相关的公共事务,就是民主现形并产生效力的地方。在这个意义上,民主不是有无的问题,而是程度深浅的问题。

美国的民主模式是不可复制的,正如托克维尔所言:“我们把视线转向美国,并不是为了亦步亦趋地仿效它所建立的制度,而是为了更好地学习适用于我们的东西。”如今,美国的乡镇民主传统通过家庭、学校、非政府组织、工厂、社区等方式体现出来。不同形式的民主反映了人们在日常生产和生活中自我决定、自我管理和自我监督的自治权,激发了人们在公共事务和公共领域中的发展潜质。不过,自我统治权绝不是不受制约的另外一种专制权,它体现了权力和责任的双重属性。自我统治者既是权力的行使者和支配者,也是权力行使后果的承担者,这体现了社会科学的一个法则:有权者有责任,无权者无



责任。拥有无限的权力,就要对无限的权力所产生的任何后果承担无限责任。如果统治者一方面享有权力带来的利益和荣耀,另一方面又指责被统治者对公共事务不感兴趣或冷漠,便是违反了社会科学的基本法则。

农民与民主政治

党的十八大报告提出:“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,是人民依法直接行使民主权利的重要方式。”“依法直接行使民主权利”是各种形式的基层民主的特色和实质,肯定了包括村民自治在内的基层民主制度的合法性和地位,真实反映了我国亿万农民三十多年来的直接民主实践和伟大成果。

三十多年来,亿万农民在广大的农村地区,依照法定的期限和程序,每年、每月甚至每天都在履行“四民主”的实践,投票、会议讨论、日常监督等成为农民日常生活和生产的组成部分,提升了农民的民主素养,锻炼了农民通过民主方式自我管理的能力。应当看到,在一个农民占大多数人口的国内实施民主具有难以预料的复杂性,出现民主过程中的常见问题:违法或犯罪性的拉选票行为、投票率不足、民主监督不到位、选举权和被选举权救济制度欠缺等。然而,这些问题不能认为是民主的固有问题,更不能成为不搞民主的理由,只有在践行民主的实践过程中,才能完善和发展适合国情的民主制度。

农民素质与直接民主。“中国经济落后,农民素质太差”,这是经常可以听到中国不能推行民主,尤其不能实施直接民主的说辞。在中国共产党领导的新民主主义革命期间,陈独秀、王明等“理论高手”看不起毛泽东领导的农民革命,认为农民政治素质低下、落后,反对农村包围城市的革命路线。然而,以农民为主要成员的苏维埃共和国和陕甘宁边区通过选举产生了人民的民主政府。在陕甘宁边区,农民不识字,则用黄豆或黑豆作为选票,实行豆选法。比之六十多年前的建国初期、八十年前国内革命战争时期以及百年前的共和国创立之时,21世纪初的中国已成为全世界仅次于美国的第二大经济实体,人民的物质文化生活也得到了显著提升,中国社会正处于百年来经济发展最好的时期。

农民民主素质低下论者提倡一种与社会主义政治话语相抵触的精英治国论,无视在神州大地上践行并持续不断的以村民直接民主实践。他们只观察到西方大选的民主形式,简单地将民主与直接选举国会议员和总统挂钩。2000年初,北京大学人民代表大会与议会研究中心的一项调查问卷显示,农民对选举的积极性、参与选举的主动性和对选举改革的态度和信心等方面指标都高于城市居民、大学生和知识分子等人群。“为

什么农民的民主意识、选举积极性和选举改革精神比大学生和市民要强?重要的原因之一,是因为近些年农村的村民委员会选举激发了他们的民主意识,使他们尝到了选举的利益和甜头,这种民主选举实践就是最好的民主教育。而城市居民和大学生参加的是与他们几乎毫无关系的、形式主义的选举,他们对这种形式主义的选举和厌烦。”民主素质与选民的切身利益直接相关,而与他们的民主知识、政治理论和学历水平等没有必然的联系。一个文化和理论素质很高的知识分子未必就具有良好的民主素质,这已是被实践反复证明的事实,虽然这一事实令人难过。

一人一票制与我国的选举制度。“一人一票制,会把中国拉入万劫不复的场景。”这种说法往往出自于有产者的担忧,以为选举实施一人一票制,就会使人数众多的无产者通过民主方式发生剥夺有产者的运动,它将民主制度等同于变态民主制——一种大众民主,如同文革时期的大民主。这种误解更多地出自对我国民主制度的无知,人为割裂了直接民主和间接民主之间的辩证关系。一人一票是指平等投票权,而不是人人完全平等的决策参与权,后者使代议民主制度有了合理存在的空间。村民会议、村民代表会议和村民委员会的设置及其相互关系就是一种直接民主和间接民主的结合体。

村民委员会选举从其诞生之日起就是一人一票制,凡是年满十八岁以上的村民,除了依照法律被剥夺政治权利的人,不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权。一人一票制在农村连续实施的三十多年时间为培育大多数中国人成为现代意义上的合格选民提供了宝贵经验。村民委员会和城市居民委员会的选民构成了我国适格选民的大多数人,他们通过一人一票方式践行直接民主,履行双重职责:一方面享有村民和居民自治权,选举产生村民委员会,一方面选举产生县乡人大代表。选民既是直接选举村民委员会的主体,也是直接选举县乡两级人大代表的主体,选民的同一主体身份在基层群众自治与政权民主建设之间发挥了承上启下的功能。如果认识到县级人大及其代表制度是我国根本政治制度的基础,基层群众的一人一票制就与我国政权选举制度有了内在的关联。

根据选举法律的规定,不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会的代表选举设区的市、自治州的人民代表大会的代表,设区的市、自治州的人民代表大会的代表选举省、自治区、直辖市的代表,省、自治区、直辖市的代表选举全国人民代表大会代表。除了不设区的市、市辖区、县、自治县、乡、民族乡、镇的人民代表大会之外,每一级人民代表大会的权力来自于下一级人民代表大会。根据这种自下而上的人民代表大会产生方式——一种金字塔式的巴黎公社模式,

我们不妨推测,当县级人民代表大会没有选举产生出上一级人民代表大会的代表,就不会产生省、直辖市、自治区的人民代表大会的代表,最终全国人民代表大会的代表也无法产生,将会产生真正意义上的宪法危机。

地方自治与国家权力结构。村民自治属于非国家型自治,但它与国家型自治形成了具有中国特色的地方自治制度,此结论是建立在国家治理结构视野下的权力划分和分配的基础上,体现了国家权力和社会权力之间的辩证法。我国的国家结构在制度文本上采用地方自治的模式,它不仅限于少数民族区域自治和基层群众自治,这是理解村民自治的重要制度背景。

即使从民族国家的角度看,我国的国家治理结构也不是纯粹的单一制国家,而是统一、多民族的自治国家。国家权力属于人民权力,然而,人民权力不能等同于国家权力,国家权力也不等同于中央权力。根据宪法规定,依托于人民权力的国家权力被有效地分为“中央国家权力”和“地方国家权力”,后者作为一个专门的法律术语意味着人民权力被平行地分配给中央和地方,由中央和地方两级治理主体共同分享。地方享有固有的自治权力,它与中央权力一样,来自于通过宪法性文件的人民授权。换言之,地方固有的自治权力是国家权力的组成部分,它通过法律规定的权限和运行方式体现了人民意志。

中国是世界上人口最多的国家,虽然从权利角度看是由一个个具体公民构成,但他们每个人都不是孤立的个体,而是分属于省、市、县、乡镇、村等共同体中的“有组织的人”。每一个省、市、县、乡镇都是一个完整的区域自治单位,有权在不与宪法、法律和行政法规相抵触的前提下实施自我治理。各区域自治单位范围内的最高权力机关(各级人民代表大会)和最高行政长官(如省长、市长、县长、乡镇长等)与村长一样都是选举产生,被选举的机构和人员在法定范围内履行职责。根据自治程度的高低,不同的区域自治单位享有不同自治权限,具体分为普通地方区域自治、少数民族区域地方自治和香港、澳门特别行政区地方自治三种类型。农民在自然村或行政村的范围内享有与城市居民自治性质相同的基层群众自治,形成第四种类型的我国地方自治制度形式。以上四种类型的自治制度在自治性质、自治程度和自治权等方面各有差异,但无不体现了不同自治区域单位依法自我治理的共性,反映了具有中国特色的国家民主治理结构。更为重要的是,自治不是无政府主义,不同的自治制度都是法律下的自治,没有法律就没有自治。通过法律,国家在不同类型的自治区域中体现了更高层次的统一性。

结语

学习村民自治好榜样。三十多年来的村民自治实践是我国

民主政治活生生的教科书,是我国大多数人实践民主的生动事例,引起了海内外民主观察家的高度注意,获得了普遍的好评和赞誉。村民依法实施乡村治理在原理上与全体公民依法实施的国家治理相同。广东乌坎事件得以妥善解决的一个重要经验是依法尊重和保障村民的民主权利,正确处理村民自治组织与党的基层组织以及乡镇政权组织等权利义务关系。村民自治过程中产生的问题只能通过法律以保障民主的方法来解决。在新的历史时期,作为我国基本政治制度之一的基层群众自治制度应当服务于人民代表大会的根本制度,对包括村民自治制度在内的任何改革和完善都应当体现人民当家作主的本色,更加重视农民的公民身份,将公民的宪法权利和农民的自治权利有机统一起来,为新一轮的改革开放以及正在孕育中的城镇化改革方案提供政治和法律的制度性背景。 

【注释】

夏勇：“乡民法权利的生成”，载夏勇主编：《走向权利的时代：中国公民权利发展研究》（修订版），中国政法大学出版社，2000年。

[印度]阿玛蒂亚·森：“民主的价值观放之四海而皆准”，载夏中义主编：《人与国家》，南宁：广西师范大学出版社，2002年，第197页。

《彭真文选》（1941~1990），北京：人民出版社，1991年，第454页。

袁金辉：《乡村治理与农村现代化》，郑州大学出版社，2007年，第173页。

邓小平对民主“四化”的完整提法是：“从制度上保证党与国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化，促进现代化建设事业的顺利发展。”参见《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第336页。

参见俞可平：“增量民主与善治：对民主与治理的一种中国式的理解”，载俞可平主编：《中国学者论民主与法治》，重庆出版社，2008年，第16页。

[法]托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，北京：商务印书馆，1996年，第45页，第3页。

[美]杜威：《新旧个人主义》，上海人民出版社，1997年，第3页。

蔡定剑：“公民素质与选举改革调查”，载俞可平主编：《中国学者论民主和法治》，重庆出版社，2008年，第121~122页。

责编/边文锋