

# 村民自治程序失范研究

王朝,李达

(湖南师范大学法学院,湖南长沙410081)

**[摘要]** 村民自治是我国人民当家作主的创新探索,其直接民主的形式更是深刻影响着我国的民主与法治进程,但是在具体实施过程中受村民程序认知、传统程序法律文化、程序违法责任机制等因素的影响和制约,存在着不同程度的程序失范现象。在持续推进政治民主的进程中,解决好村民自治问题,实现村民自治法律程序化、规范化,必须从增强村民程序理念与程序意识、加强基层政府对村民自治程序的指导、完善程序违法责任追究机制入手,从源头、过程和结果全面防范和杜绝程序失范,以进一步推进新农村建设,实现农村的和谐与稳定。

**[关键词]** 村民自治;程序失范;程序理念;正当程序

**[中图分类号]** D911.8

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1674-117X(2014)03-0055-05

## Research on the Procedure Anomie of Villager Autonomy

WANG Chao, LI Da

(School of Law, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

**Abstract:** The villager autonomy is one of the important ways of democratic self-government in China. The direct democracy exerted profound impact on China's democracy and rule of law in the process of modernization, but due to the influence and restriction of villagers' poor procedure cognition, traditional procedure legal culture, liability mechanism of the illegal procedure etc, there still exist some procedure anomie in the implementation process. In continuing to promote political democracy, solve the problems in villager autonomy, realize the routinization and standardization of the villager autonomy law, we must enhance the villagers' procedure concept and procedure consciousness, strengthen the local government's guidance, and perfect the liability mechanism of illegal procedure. We need to prevent and eliminate procedure anomie from the source, process and results, thereby to further promote the new rural construction and realize the harmony and stability in rural areas.

**Key words:** villager autonomy; procedure anomie; procedure concept; due process

权利法案的大多数规定都是程序性条款,这一事实绝不是无意义的,正是程序决定了法治与恣意的人治之间的基本区别。<sup>[1]</sup>作为村民民主自治权的“权利法案”,《村民委员会组织法》(以下简称《组组法》)绝大多数条款也都是程序条款,主要规定了村民自治的代言人——村民委员会的选举程序、决策程序、管理程序、监督程序。村民自治作为政治

生活的一种表现形式,是广大农民群众在农村基层直接行使民主权利,依法自我管理、自我教育、自我服务,实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的一项政治制度。村民自治实施30多年来,取得了有目共睹的成绩,为中国民主政治发展提供了一种良好的初始形式,<sup>[2]</sup>其有利于维护农村社会和谐稳定,有利于调动亿万农民群众建设社会主义新

收稿日期:2013-10-30

基金项目:国家社会科学基金项目“中国特色社会主义地方行政程序制度研究”(12BKS036);湖南省研究生科研创新项目“保障村民民主自治权的法律程序研究”(CX2013B205)

作者简介:王朝(1987-),男,湖南郴州人,湖南师范大学硕士研究生,研究方向为程序法;李达(1989-),女,湖南湘潭人,湖南师范大学硕士研究生,研究方向为程序法。

农村的积极性、主动性和创造性,有力地推动了农村全面建设小康社会的进程。但是,在社会利益格局的变化、村民权利意识的觉醒、政治素质的普遍提高、法治化程度加深等多重因素影响下,多地发生了村民召开会议罢免村官、村民集体上访等群体性事件,这表明村民自治在表达村民民意、实现村民自治的制度设计理想与实际实施效果之间还存在着鸿沟,在村民自治的实现过程中,正当法律程序还存在着错位与阙如的现象。2011年9月21日震惊全国的广东省陆丰市东海镇乌坎村事件表明,村民自治还任重道远。

### 一 村民自治程序失范的案例与法律依据

“程序的完备程度可以视为法制现代化的一个根本性指标”。<sup>[3]</sup>程序的完备程度包含立法机关制定科学、正当的法律程序并在实施中被人们完整的遵守,诚如亚里士多德所言,法治包含良法和良法之治。其中任何一个元素的缺席,都会使法治化变成一座幻想的空中楼阁。

1. 村民程序意识薄弱。在山西长治柏后村的村官选举中,村民认为开会签字只是走走形式,“竞选条件”的出台是否符合法律的规定,村民们并不关心也不理解其含义。村民们在自己签署了“竞选条件”的文件之后,仍将选票投给了“明显不符合参选人条件”的王金生。<sup>[4]</sup>柏后村《第八届村委会成员候选人条件》(以下简称《条件》)酝酿之初的确广泛征求过村民意见。2008年11月初,25名村民代表有17人在《条件》上签字表示同意。这个条件就是“村主任候选人应具备高中以上文化程度,党员,年龄不得超过48周岁,且必须在村‘两委’任职3年以上。”由于王金生不是党员,明显不符合绝大多数村民代表签字的“竞选条件”,但在竞选时,超过半数的村民,甚至包括多数在《条件》上签字的村民,把选票投给了王金生。

《组织法》第十三条规定:年满十八周岁的村民,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;但是,依照法律被剥夺政治权利的人除外。只要《组织法》赋予了选举权和被选举权的村民,都有被选举为村民委员会成员的权利,而不能人为的设置障碍。在柏后村的这个选举案例当中,《条件》上限制了村主任的任职资格,而在征求村民意见时,村民均没有发现限制任职资格的违法条件

或对其视而不见,25个村民代表中竟有17个签字认可,在村民均没有意见或默认、村民代表签字认可的情况下,村民又以自己的实际行动推翻了具有准法律效力的《条件》,村民这种“出尔反尔”的现象,反映了村民法律程序意识的薄弱。

2. 村委会“官本位”程序错位。据大洋网报道,2011年12月28日,广东省工作组在乌坎村委会召开“省工作组村委换届选举问题小组情况通报会”,通报乌坎村第五届村委会换届选举问题的调查情况和认定结果。省工作组村委换届选举问题小组组长王叶敏在通报会上指出,经深入调查取证,严格按照国家的法律和省内法规政策,对乌坎村第五届村委会换届选举作出整体无效认定,尽快组织开展村委会重新选举工作。<sup>[5]</sup>

在我国,类似于广东乌坎事件村民自治中选举失范的比例相当高。究其原因,正当法律程序的缺位与其密不可分。

其一,《组织法》第十二条规定:村民选举委员会通过召开村民会议、村民代表会议或者各村民小组会议的方式推选产生,这样就能够使选举委员会真正代表选民的意志,实现村民的利益。而原村民选举委员会是通过“两委”干部、村民小组组长和副组长、会计、企业代表等50多人参加的会议产生,这就违背了正当程序理论。程序参与是正当程序理论的基本要求,强调受程序所关联的各方利益主体均能充分而详尽地表达自己的意愿和见解并被倾听,在作出结论时能根据参与过程充分衡量各方主体的利益以达到平衡。参与性也正是程序的价值和意义并被人们推崇和尊重的原因之一。选举工作是村民自治制度的起始环节,选举程序错位是村民自治失范的源头,选举程序错位,随后的自治过程也会随之紊乱。

其二,根据正当程序理论,与选举有利害关系的人员应当实行回避。“任何人都应当成为自己案件的法官”这一原则源于古罗马,<sup>[6]</sup>是西方的一句法学名谚,也是正当法律程序的经典表述。中立性是正当法律程序的基本特点之一,要求法律程序主体在处理法律事务时必须保持中立、不偏不倚。《组织法》第十二条第三款规定:村民选举委员会成员被提名为村民委员会成员候选人,应当退出村民选举委员会。这样才能保证选举委员会及其成员的中立性不打折扣。反之,村委会候选人在涉及到自己的选举工作中,难免受感情和利益因素的影响

而丧失其中立性。

其三,《组织法》第十七条规定:以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选村民委员会成员的,当选无效。不正当手段的出现和肆虐,完全绑架和歪曲了选民的意志,使得选民有怒不敢言、有冤无处申,选出来的村民委员会无法实现村民的意志和利益。但是,在这样一场全部由人操控的选举中,难以保证不发生贿选等利用不正当手段获选的情况。

3. 基层政府指导、监督程序阙如。据新华网3月38日报道,一个名为《广东陆丰农民悬赏100万诚征清官》的帖子在各网站论坛被转载。帖子称,陆丰市东海镇炎龙村委会高厝村一半土地被两任村委会主任高锦龙、高镰卖掉,村民却没得到卖地款。当地纪委、国土等部门对高锦龙、高镰作出处罚决定后,却久久难以执行。40多位村民代表讨论决定,拿出100万元酬谢能帮他们讨回土地的人。<sup>[7]</sup>

《组织法》第十六条规定:本村五分之一以上有选举权的村民或者三分之一以上的村民代表联名,可以提出罢免村民委员会成员的要求,并说明要求罢免的理由。被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。罢免村民委员会成员,须有登记参加选举的村民过半数投票,并须经投票的村民过半数通过。正当法律程序既保障了村民所享有的罢免权,也保障了被要求罢免的村民委员会成员的陈述申辩权。可是,在出现的大量案例中,往往百分之八九十的村民都联名提出罢免,却罢免不了一个小小的村官。其原因是程序遇到了阻碍,程序无法按照既定轨道运行。

村民委员会虽然是村民自治组织,完全与行政权力脱轨,乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和帮助,不得干预依法属于村民自治范围内的事项。但是,在我国现行的国家治理模式中,村民自治调整了乡、村之间的权力结构和利益结构,基层政权往往通过各种手段加强对村民委员会的控制,对村民委员会起着实际上的领导作用,农民的民主实际上是一种“领导下的民主”,农村的自治不过是“人治下的自治”。<sup>[2]</sup>村民委员会成员选举出来后,需要到乡镇人民政府确认和备案,村民向乡镇机关反映村民委员会成员的问题往往得不到有效处理,是因为乡镇机关设置了程序障碍。

监督程序是自治程序中最后的救济和保障程序。无救济则无权利。任何形式的民主,都特别强调权利人的救济和保障。如果选择了一个不合适的村长上任,而没有权力去罢免和监督他,这样的民主权力就不能称得上是完全的民主权。

## 二 村民自治程序失范的原因

新中国的改革开放首先在农村打开突破口。经济形式的变革往往引起权力组织的变化。随着人民公社的解体,农村家庭联产承包责任制的全面推行,农村社会组织形式、政治关系和权利运行模式因之发生了深刻的变化。“村民自治是人民公社制度失败的结果。”中国社会科学院农村发展研究所研究人员于建嵘说。<sup>[8]</sup>村民委员会的普遍建立和村民自治作为一种新型的中国农村治理模式诞生,是家庭联产承包责任制联动的结果。村民自治是中国特色社会主义基层民主政治的一种表现形式,是广大农民在基层经济、政治、社会和文化事务领域,直接行使当家作主民主权利的制度建设和实践活动。村民自治通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等制度建设,在中国宪政制度的程序性民主建设方面取得了重要进展。然而,村民委员会制度的良性运转,实现村民当家做主,是一项长期的、艰苦的工作,不是短期就能搞好的。1982年12月,新宪法正式确立了村民委员会作为农村基层群众性自治组织的法律地位,但是,村民自治推行30多年来,受各种因素的影响,村民自治的效果不尽如人意。

首先,村民自治很大程度上受村民法律程序认知的制约。实体规制反映了法律传统的基本目标,即对社会秩序的维护,而程序设计用来处理技术问题。一旦法律运转起来,程序规制就开始发生基础性作用。<sup>[6]153</sup>程序作用的发挥依赖于理解与运用程序,而理解与运用程序以一定的文化素质为基础和前提。随着我国经济社会的可持续发展,义务教育的大力推进,农村扫盲运动的大力开展,农民的文化素质较之以前已经有了很大程度上的改观,但从总体上看仍然处于比较低的水平。低文化素质也直接决定了政治素质、民主素质的低下,这种低水平的文化素质与先进的、高级的村民自治制度是格格不入的。进入到21世纪,随着城市化的发展热潮推进,较高文化素质的农民大都转变成了市民,稍有文化的农民也进城务工,成为所谓的“农民

工”,而农具有较强的流动性和不确定性。加上农村教育条件差,留不住优秀教师,大量的农村学校被迫关闭,给农村的现代化和村民自治带来巨大的挑战。留在农村的大都是一些留守老人、妇女、儿童等,农村的发展现状很不利于村民自治的有效实现。

其次,村民自治受传统法律程序文化的影响深远。我国传统法律程序文化中最深远的莫过于“官管民”,是以充分有效实现统治阶级的统治为中心,是典型的“权力程序”。以至于在农村地区,村民自治本是一种村民直接当家作主的方式,可是在普通老百姓的眼里看来,一当上村长,成为村委的成员,一与“长”字沾边,就变成了高高在上的领导。村民都成为了顺民,村长与村民的地位变成了上级与下级的关系,村委与村民的服务关系变成了管理关系。这种传统文化根深蒂固,使村民自治制度从根本上发生了变异。而现代化意义上的村民自治程序是“权利程序”,是以充分实现和保障村民的自治权利为核心的。“权力程序”与“权利程序”的矛盾与冲突,正是我国当前农村地区社会矛盾、群体性事件“井喷”的导火索和深层次的原因。

第三,程序违法责任追究机制不完善。程序法应由两部分组成,即程序性规定和程序性制裁,这样才构成完整意义上的程序法。综观整部村委会组织法,基本都是程序性规定,虽然有部分违反程序法的处罚原则,但也是很全面很不系统的。以《村民委员会组织法》第三章村民委员会的选举为例,本章共20个条文,其中只有第十七条规定,以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段当选村民委员会成员的,当选无效。由乡级或者县级人民政府负责调查并依法处理。但是即使被查处,也只能依据其他侵犯人身安全等法律,而无法直接以村委会组织法为依据。比如前文中所述通过“两委”干部、村民小组组长和副组长、会计、企业代表等50多人参加的会议产生村民委员会等违反程序规定的案例,却无法依据追究当事人的法律责任。受上述各种因素的综合影响,民主程序未能如实履行,民主程序被少数几个人控制,导致村民自治无法反映绝大多数村民的意志,村民自治流于一种形式。

### 三 村民自治程序失范的矫正路径

我国是人民当家作主的社会主义国家,人民是

国家的主人,探索合理的机制并有效保障人民当家做主权利的实现,是我们党领导国家在以后的建设和发展过程中孜孜以求的目标。而有效实现村民自治则是实现中国特色基层民主的一个窗口。如何有效实现村民自治,则必须重视法律程序的作用,保障程序落到实处。在2012年全国两会的答记者问中,时任广东省委书记的汪洋表示,乌坎的民主选举是按照《组织法》和《广东省村民委员会选举办法》进行的,没有任何创新,只是落实过程非常扎实,让这个村子对过去选举中走过场的现象做了纠正。<sup>[9]</sup>如何保障程序落到实处,需要从以下几个方面着手:

1. 培育全体公民的程序法理念和程序法意识。程序法理念和程序法意识是指公民对程序、程序法的一般认识、态度和评价,它反映了公民在社会生活中对程序法的立法、执法、修改等程序法存废及其价值的基本认识和基本观点,包括公民对程序法知识的认识,对程序法价值和功能的肯定,对政府公务行为及其他公民行为进行程序法上的评价等,这是村民进行程序认知和自觉遵守程序的内在动力。增强程序理念和程序意识,关键是要提高村民文化素质、普及法律文化。民主进程、法治进程与社会整体的文化素质息息相关,没有较高的文化素养为基础,民主与法治便无从谈起。例如,在前文分析的山西长治柏后村的村官选举中,村民无法预判具有法律效力的文书的后果及自己的行为与后果之间的关系,导致了村民的意愿无法得到有效、合理的表达。因此,通过大力提高村民的文化素质进而增强全体公民的程序理念和程序意识,这是其中的第一步,也是最关键的一步。应在此基础上,结合我国的法治宣传教育、普法运动,大力宣传、普及村民委员会自治法等事关村民切身利益的重要法律,增强全体公民的社会主义法治理念,提高公民议事和当家作主的能力,在全社会范围内牢固树立程序法治的理念。

2. 要加强基层政府对村民自治程序的指导、监督力度。数千年封建文化的浸淫,民主法治传统与意识的阙如,是建立法治国家与法治农村的顽固障碍。社会意识形态的对立、国际经济竞争的压力、国家利益的较量以及政府权力集中的传统,促使了我国以政府为主导推动建立法治国家的模式。因此,充分发挥政府的积极作用有助于有效实现村民民主自治。《组织法》第五条赋予乡、民族乡、镇的人民政府对村民委员会的工作给予指导、支持和

帮助的权责,大力加强基层政权对村民自治程序的指导和监督工作,是促进我国村民自治程序法治化进程的关键。在村民委员会换届之际,基层政府可充分利用组成的换届工作指导小组,一步一步扎扎实实按照国家和地方的法律精神、法律程序的规定,指导村民依法开展选举工作。“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”是依法治国的主要方面,要实现村民自治,就必须加强程序指导工作。同时,在指导工作中理应坚持实体与程序并重,不折不扣地严格按照法定权限、法定程序、法定职责行使行政指导权。大力弘扬按程序办事,特别是按程序行政的治国理念,真正把程序法治的观念贯彻到行政行为的各方面和各环节中去,确立和优化程序政府的形象,为程序治村树立典范,同时也对村民自治中程序失范的违法现象进行严厉查处和打击。

3. 完善村民自治程序违法责任追究机制。无救济则无权利,无惩戒则无权威。建立和完善严格的程序法律责任追究制度,并对村民自治过程中的程序违法行为和程序性腐败行为及时进行查处和惩戒,切实维护程序法的权威和公信力,是实现我国村民自治程序法治化的坚强后盾和可靠保障。

我国宪法明确规定:“一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。”然而,纵观我国现行的法律责任体系,实体法上的法律责任比较完善,如违宪责任、刑事责任、民事责任、行政责任和赔偿责任等,而与实体性法律责任相对应的程序性法律责任则为空白。根据法律责任的“同质救济”原则,程序性法律规范与实体性法律规范一样,具有强制性和权威性,当被违反时,也应当追究行为人的程序性法律责任。<sup>[10]</sup>否则,程序性法律规范的法律效力就会大打折扣。通过媒体广泛报道出来的案例来看,村民自治失范往往与程序违法有密切关系。这些程序上的错位与阙如都为腐败提供了可乘之机。尤其是程序性法律责任的缺失,更使得一些热衷于“玩程序”的人有恃无恐。显然,这种情形如果任其发展下去,即便是现有的法律程序也有被架空的风险。因此,为了从根本上扭转这种“重实体、轻程序”的状况,确有必要建立和完善程序性法律责任追究制度,明确界定程序违法的法律责任,使之具有刚性的约束力,真正把程序法治落到实处,真正实现村民当家作主。

经济改革的成果与政治体制改革的滞后引起的失调被称之为我国社会矛盾多发的症结之一,农村地区的状况也不例外。如何在重视农村经济发展的同时,加强农村的民主法治建设,维护村民的经济权利、政治权利和社会权利,是我国社会发展面临的重大问题。从中央农村工作的思路 and 方向来看,村民民主自治仍然是我国民主政治建设的实验基地和民主政治改革的突破口,是真正将民主政治程序化、规范化、制度化的重点领域。因此,推进村民民主自治,一是要将既有的村民自治程序完善,使之科学化、适度化、正当化,真正符合我国农村的发展实际,展现我国农村发展的精神面貌;二是要将法律程序的理念深入到各个村民的思想中,将法律程序的权威树立到村民的心中,将法律程序的各个步骤、方式体现到每个村民的行为中。

#### 参考文献:

- [1] 季卫东. 法律程序的意义[M]. 北京:中国法制出版社 2004:2.
- [2] 叶富春. 村民自治的历程、意义与问题[J]. 哈尔滨学院学报, 2003(5):18-23.
- [3] 季卫东. 程序比较论[J]. 比较法研究, 1993(1):45-48.
- [4] 许光. 从村官选举看国人选举程序生态[EB/OL]. [2013-09-10]. <http://www.zibosky.com/gn/1030512.shtml>.
- [5] 南方网. 广东乌坎村委会选举被认定整体无效[EB/OL]. [2013-03-24]. <http://www.0763ls.com/news/guonei/2011/1229/74870.html>.
- [6] 徐亚文. 程序正义论[M]. 济南:山东人民出版社出版, 2004:11, 153.
- [7] 搜狐新闻. 广东村官卖地敛财屡曝大案, 村民自治遭践踏[EB/OL]. [2013-09-15]. <http://news.sohu.com/20090410/n263312126.shtml>.
- [8] 佚名. 村民自治难局[J]. 财经杂志, 2002(22):15-23.
- [9] 汪洋. 改革要解决利益格局影响 乌坎选举没创新[EB/OL]. [2005-09-10]. <http://news.sohu.com/20120306/n336782038.shtml>.
- [10] 蒋先福, 薛啸. 程序化法治及其在我国的实现[J]. 湖南警察学院学报, 2012(1):23-27.

责任编辑:黄声波