

新时代健全自治法治德治相结合 乡村治理体系探讨

◇ 张景峰

一、新时代健全乡村自治法律机制

乡村自治的制度依据,宪法层面是《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第111条所规定的农村基层群众性自治制度,基本法层面主要是2010年10月28日修订通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》(以下简称《村民委员会组织法》)。

乡村自治即村民自治,属于基层群众自治的一种类型,总体上属于基层直接民主的范畴,新时代健全乡村自治法律机制即在此基础上进行。

(一)要从立法上健全乡村自治机制

《村民委员会组织法》虽经过一次全面修订,但是仍然存在很多不足,需要新的立法予以改进。大的方面来讲,有两项立法改进任务。

1.以《宪法》统一《村民委员会组织法》文本中村民委员会的含义

《宪法》第111条第1款规定:农村按居民居住地区设立的村民委员会是基层群众性自治组织。而根据《村民委员会组织法》第2条和第6条第1款所规定的内容来看,《村民委员会组织法》与《宪法》对于村民委员会术语的使用有异。“村民委员会在《村民委员会组织法》中有两种不同含义:第一种含义是基层群众性自治组织,与《宪法》中所提‘村民委员会’用法含义相同,即村民委员会实际上是社区自治体;第二种含义是基于民主选举产生成员而构成的基层群众性自治组织中的机构——该含义仅蕴含在《村民委员会组织法》规定之中,即村民委员会是社区自治体的机关或者机构。”《村民委员会组织法》一部法律中,一个“村民委员会”术语包含两种不同含义,不但造成了《村民委员会组织法》内部不和谐,而且与

《宪法》规定相冲突。新时代的乡村自治立法亟需根据《宪法》第111条规定进行健全,解决《村民委员会组织法》这一立法技术问题。

2.制定《村民自治法》的建议

制定《村民自治法》,其内容应该包括:总则;村民委员会的主任、副主任和委员的选举;村民自治权行使的方式、程序,结果的效力;村民之间争议的自治处理以及效力;村民自治权行使的救济。

(二)要从执法上健全乡村自治机制

根据《村民委员会组织法》的规定,乡村自治运行过程中,乡镇人民政府等国家机关享有相应的执法权,尤其以乡镇人民政府行政执法最为普遍。执法上健全乡村自治法律机制,主要就是乡镇人民政府健全乡村自治执法机制,保障执法机制常态化运转。

1.乡镇人民政府对乡村自治依法进行行政指导

《村民委员会组织法》第5条第1款规定确认了乡镇人民政府对乡村自治行政指导权,乡镇人民政府有权对乡村自治进行行政指导。从实践操作来看,乡镇人民政府的有效指导,保证了乡村自治的规范化运转,推动了乡村的和谐发展。但是,乡镇人民政府对乡村自治进行行政指导过程中,也存在不少问题。乡镇人民政府违反“不得干预依法属于村民自治范围内的事项”禁止性规定的违法行为还存在,比如,实践中乡镇人民政府违法任免村民委员会成员尤其是村民委员会主任的事情还时有发生。固然,《村民委员会组织法》第36条第3款规定了上一级人民政府对乡镇政府干预的责令改正救济制度,但是,乡镇人民政府违法行为解决起来经常是困难

重重。根据新时代全面依法治国要求,乡镇人民政府行政指导不越位、不违法的问题应该得到妥善解决。

2. 乡镇人民政府对乡村自治违法依法调查处理

《村民委员会组织法》第17条规定确认了乡镇人民政府、县级人民政府,对乡村自治中以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段,妨害村民行使选举权、被选举权,破坏村民委员会选举行为的调查处理权,乡镇人民政府有权对这些违法行为进行调查处理。但是,乡镇人民政府在一些地区、一些范围内行使调查处理权显得滞后,使得以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选票、虚报选举票数等不正当手段妨害村民行使选举权、被选举权,破坏村民委员会选举的行为屡禁不止,甚至一些地方村民委员会换届选举时这些问题表现得非常突出,扰乱了正常的乡村自治秩序。根据新时代全面依法治国要求,乡镇人民政府依法运用行政调查处理权,保障选举工作能够在规范的前提下进行。

3. 乡镇人民政府依法监督村民委员会换届后的工作移交

《村民委员会组织法》第20条规定确认了乡镇人民政府对村民委员会换届后工作移交的监督权,乡镇人民政府有权对村民委员会换届后的工作移交进行监督。村民委员会换届后的工作移交是新一届村民委员会开展工作的重要基础。实践中,存在前届村民委员会长期不向新一届村民委员会进行工作移交的现象,乡镇人民政府应当支持村民选举委员会主持换届后有关村民委员会的工作移交,监督工作移交落实,保证新一届村民委员会正常工作。

4. 乡镇人民政府依法行使责令改正权

《村民委员会组织法》第27条第2款、第3款,第31条,第36条等规定确认了乡镇人民政府对村民委员会法定不法行为的责令改正权,乡镇人民政府有权对村民委员会法定不法行为责令改正。实践中,村民委员会的这些法定不法行为,尤其是侵犯村民权利、规避村务公开的行为或多或少都存在,需要乡镇人民政府深入基层,发现问题、解决问题。

(三) 要从司法上健全乡村自治机制

人民法院参与乡村自治争议的解决,保障村民

自治权利,是全面依法治国的应有之义。《村民委员会组织法》的规定值得进一步改进、健全。

1. 健全村民委员会或者村民委员会成员决定侵害村民合法权益司法救济

《村民委员会组织法》第36条第1款规定设立了“村民委员会或者村民委员会成员决定侵害村民合法权益的司法撤销制度,为通过司法途径避免村民委员会或者村民委员会成员决定侵害村民合法权益,进而保护村民合法权益提供了法律依据。村民委员会或者村民委员会成员的决定应当保障村民的合法权益。如果村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害村民合法权益的,根据该司法撤销制度,受侵害的村民可以申请人民法院撤销该决定。人民法院根据案件审理的情况,裁判是否支持原告人的诉讼请求”。应该说,人民法院通过司法救济保障乡村自治正常运行、保障村民自治权利得以实现是治理现代化的必然要求。但是,就《村民委员会组织法》第36条规定来说,“村民委员会或者村民委员会成员决定侵害村民合法权益的司法撤销制度不完整”。就弥补现有司法救济渠道的不足来说,“(1)由于行使撤销权的法定期间一般是不变期间,建议村民行使撤销权的法定期间也采用不变期间的立法模式,并尽快规定村民行使撤销权的法定期间,给人们提供行为的指导。(2)建议延伸解释或者增设村民会议制定的村民自治章程、村规民约以及村民会议或者村民代表会议决定侵犯村民人身权利、民主权利、合法财产权利和其他基本人权的,受侵害的村民可以申请人民法院认定该决定无效的制度,改变单一撤销制度的不足”。

2. 健全乡镇人民政府与县级人民政府责令改正制度

《村民委员会组织法》所规定的乡镇人民政府与县级人民政府责令改正制度,是法定保障乡村自治实现和正常运转的行政权内部救济渠道,但是,“不论是乡镇人民政府作为责令改正权力主体,还是乡镇上一级人民政府作为责令改正权力主体,仅仅是一种行政权救济的思路,其本身也没有规定完整。为了更好地解决相关问题,建议在完善责令改正制度的基础上,引进司法保障与司法化解争议的制度。”

二、新时代健全乡村法治运行机制

(一)要健全乡村公共行政法治运行机制

1.健全乡村公共行政法治运行规范依据

乡村公共行政属于基层公共行政的范畴,其与中层乃至高层公共行政既有一致的地方,也有所不同。乡村公共行政是与乡村民众最为接近,也是乡村民众感受最深的公共行政类型,是基层社会治理体系中不可或缺的重要方面。依法行政是全面依法治国在公共行政领域的基本体现,而法治政府建设则是依法行政的主要途径。依法行政包括基层公共行政法治化。基层公共行政法治化主要是指乡村公共行政法治化,也构成法治政府建设的组成部分。

乡村公共行政法治运行的规范依据是《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(以下简称《地方组织法》),集中体现在《地方组织法》第61条,该规定还存在不少问题。比如,“保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利”和“保护各种经济组织的合法权益”如何落实,就是一个大问题。在乡镇人民政府的行政实践中,也难得发现乡镇人民政府去做这些方面的具体工作。又比如,管理本行政区域内的公安、司法行政等行政工作,公安派出所是县级公安部门的派出机构,负责公安工作;司法所是县级司法行政部门的派出机构,负责司法行政工作。乡镇人民政府只是在法律中有这项职权,没有落实的机会。因此,乡镇人民政府职权所依据的国家法律有必要进行修改,进行更为准确、更符合实际、更容易操作的制度设计,而不是理论上求全,规范原则有余而操作不足。

2.健全乡村公共行政权依法行使

按照公共行政“所要达到的目的为着眼点,可以区分为‘秩序行政’及‘服务行政’两大类。前者是古典行政法的标准类型;后者是现代行政法的新兴类型。”“秩序行政是最典型、最传统的行政类型。这种行政是在于维持社会之秩序、国家之安全及排除对公民及社会之危害。行政主体大都是采取限制公民自由权利行使的手段,也都使用公权力的方式来限制、干涉公民的基本权利。”服务行政“是以造福公民

为目的,具有形成性的授益行为,故原则上可以以公权力行使,亦可以以国库行政之方式为之。”与此对应,乡村公共行政同样划分为乡村秩序公共行政与乡村服务公共行政。因此,首先要健全乡村秩序公共行政法治化运行机制行政权行使。乡镇人民政府是最为基层的一级人民政府,也是行政法律关系中最为基层的行政主体。乡镇人民政府依法行使行政权,查处法定违法行为、制裁法定违法行为,保障本区域内的治安秩序、社会治理秩序、经济运转秩序等。国家法律在科学类型化乡村秩序公共行政的基础上,制定更为科学、具有操作性的乡村秩序公共行政程序制度,保障乡村秩序公共行政的法治化运行。其次,要健全乡村服务公共行政法治化运行机制行政权行使。乡镇人民政府作为最基层的一级人民政府,是能够为乡村公众提供最为便捷公共服务的行政主体。乡镇人民政府通过提供法定的基层公共服务,关照公民的生存需要,依法干预社会经济事务,推动社会经济的发展等。在均衡城乡居民公共服务基础上,国家法律明确公共服务基本单元区、确定具体的行政机构专门履行各种公共服务职责,实现对于公民的法定关照。

(二)要健全乡村民意机关运行机制

乡村民意的运行主要是乡民自治体(村民自治法定村)范围内的民意运行与乡镇范围内的民意运行。乡民自治体范围内的民意运行依靠的组织机构主要是村民会议(包含特殊情况的村民代表会议)、村务监督委员会等,属于村民自治法或者现行《村民委员会组织法》解决的问题,可以在新时代健全乡村自治法律机制部分解决。本部分主要探讨乡镇范围内的民意运行问题。

1.健全乡村民意法治运行的规范依据

乡村民意法治运行的规范依据是《地方组织法》,集中体现在《地方组织法》第9条的13项职权规定,能够落实的不多。比如乡镇一级人民代表大会很难实现第9条第10-13项这样的职权。这些权利或者权益主要是通过行政权、司法权进行保护的,民意机关如何保护应当说缺乏具体落实的措施。而且,作为一级政权架构的民意机关,在其基础上只设置行政机关,在现有体制下,也很难说是一个功能完

整的民意机关。因此,乡镇人民代表大会职权依据的国家法律有必要进行修改,根据民意机关性质的要求进行制度设计,而不是设计看起来好看、用起来作用难以发挥的民意机关。

2.保障乡村民意机关规范化运转

乡镇层面的乡村民意机关属于代表制的间接民意机关,按照间接民意机关的方式运转。乡村民意机关依法收集民意,并通过法定渠道将民意表达出来。这种依法定渠道表达的民意,不但表达方式、途径规范,而且表达的民意也权威,即具有规范、权威的特点。乡镇民意机关通过审议、表决等程序,将这些民意转变为法律化民意,从而使民意具有法律约束力,并能够得到乡镇人民政府实施。乡镇民意机关还要监督法律化民意的执行和落实。

但是,乡村民意机关实际运行过程存在很多问题,尤其是乡村民意机关民意收集与表达,民意法律化、监督法律化民意执行多本是自己的职责所在,相反,不属于民意机关应该具体负责的其他事情,比如,招商引资、信访稳定、文明创建等,占据了乡村民意机关主要工作时间。乡村民意机关工作偏离民意机关,民意特征不明显,其具体运行与乡镇人民政府行政权的行使区别不大。因此,乡镇民意机关按照法律规定履行职责,加强与乡村人民之间的联系是重点应该解决的问题和努力健全的方面。

(三)健全乡村人民司法运行机制

县级人民法院根据条件设立的人民法庭,属于县级人民法院的派出法庭,是通常的乡村司法机关。人民法庭审判与一定乡镇乡村民众相关的民商事案件,一般来讲,这些地区刑事案件和行政案件的审判则在县级人民法院本部进行。乡镇没有独立的司法机关,没有独立的司法权,无权通过司法手段定纷止争。

乡镇如果作为一级完整的政权,除了设置民意机关、政府机关之外,还应该设置所需要的司法机关。根据现行的《中华人民共和国人民法院组织法》,乡镇政权没有司法机关的设置,人民法院只设置到县一级。既然乡镇政权作为一级政权设置,就需要研究,乡镇一级政权是否需要相应的司法机关?在笔者看来,有些类型的案件,比如一些小的治

安案件、邻里纠纷、家庭纠纷,根据乡村一定程度熟人社会的情况,是需要设置专门乡村司法机关进行审判来化解矛盾、纠纷。而这些纠纷的处理,有时候也不需要非常严格的诉讼程序,还要利用熟人社会的特点,以实现更好的效果。现行一些相对严格的司法程序运转方式,实际上并不能很好地解决这些乡土性质的乡村纠纷,甚至会起到相反的作用,比如,不良人利用熟人社会善良人依赖乡村民俗、对证据关注度不高的特点,根据客观证据固定比较困难的客观优势,反过来通过严格的诉讼证据制度,损害善良人的合法权益、扰乱正常的善良风俗。而这种现象不是特例,现行的司法体制也难以解决这些问题。

假设乡村会很快消失,与乡村有关的这些问题都可以不再考虑。既然十九大报告提出了乡村振兴战略,说明乡村短期内不会消失,在相当长的时间内还会继续存在,也就需要正视乡村司法中的这些问题。为了尽量减少乡村法治运行的负面价值,提高乡村法治运行的正面价值,在现行人民法院制度设计的基础上,创设乡镇人民司法机关不是不能考虑的一种思路。如果能够创设乡镇一级人民司法机关,还要考虑与之配套的司法程序。进行司法程序制度设计时,立法者要考虑熟人社会的特点,充分顾及乡村社会的风俗习惯等。国家经过努力,制定出具有中国乡村特点的司法程序,进而减少社会变动过程中产生的负面价值,从而更好地发挥司法在乡村和谐社会建设中的积极作用。

三、新时代健全乡村道德支撑机制

(一)王权或者皇权历史传统中道德教化影响下的乡村社会治理

从历史上来看,通过道德教化实现乡村社会治理,我们国家具有悠久的历史传统、丰富的社会治理经验,蕴藏着许多值得挖掘的积极因素,也是支撑当下社会转型的良好内生因素。根据学界对于我国历史上传统社会治理所达成的一般共识,历代王朝的官僚权力影响一般止于县级的国家建制,县级以上层面利用国家法律和官僚体制进行统治。而皇权不下县,即县级以下的乡村社会治理,主要是非国家层面的乡绅主导下的乡村非国家性社会治理(但是又区别于今天在自治法律规范基础上的社会自治)。

除了劣绅总体上对乡村社会治理表现出破坏性之外,良好士绅总体上表现出对乡村社会治理的增益性。就增益于乡村社会治理的良好士绅来讲,他们之所以能够广泛地产生积极的效果,其自身优良道德的引领作用是必不可少的。士绅通过优良道德引领作用增益于社会治理(除了自治性的村规民约约束因素之外),形成皇权不下县而乡村社会也能够相对稳定。一个地区具有广泛高尚道德影响力人物的出现,往往对一个地区的乡村社会治理起着至关重要的作用。总之,就中国传统的王权或者皇权治下乡村社会来看,道德教化是决定乡村治理状况好坏的决定性因素。良好士绅的增益性道德引领,会导致道德教化情况良好,乡村社会治理就会呈现出相对善治的状态;劣绅的破坏性道德诱导,会导致道德教化情况恶劣,乡村社会治理就一定会呈现出劣质治理的状态。

(二)现代民主法治条件下乡村社会治理中道德教化因素的作用

1.新时代乡村社会治理的法治与社会主义道德教化相互作用、相互依存

新时代乡村的社会主义法治,同样不能脱离开与社会主义道德教化共同发挥作用的基本原理。乡村社会主义法治,如果脱离了社会主义道德教化的支撑,乡村社会治理在一定意义上就失去了内在支撑,法治和德治很有可能相互掣肘,对乡村社会治理起负面作用。如果割裂社会主义法治与社会主义道德教化之间的关系,则乡村社会治理的法治化可能是一种低层次、劣质的法治化,或者乡村社会治理的道德教化作用难以长久持续下去。事实上,在具体的乡村社会治理场景下,割裂社会主义法治与社会主义道德教化之间关系而导致的乡村社会秩序混乱,与因社会主义法治与社会主义道德教化之间关系协调而出现的乡村社会秩序稳定,两种情况对应存在,值得认真思考。

2.新时代乡村社会治理的自治模式与社会主义道德教化相互作用、相互依存

新时代社会主义基层直接民主即乡村自治建设,也需要乡村自治和道德教化协同作用。乡村自治的本质在于人民主权原则。人民是社会、国家的

主人,人民是自己的主人。乡村社会通过自我管理、自我教育、自我服务、自我发展的民主模式,实现社会治理的秩序化。乡村自治是社会与国家之间相互平衡的一种体现。乡村自治不能脱离开社会主义道德教化的作用。乡村社会治理中,通过乡村自治将社会主义道德要求转变为乡村民众的自主行为,落实为社会主义道德;以社会主义道德为引领,发挥社会主义道德教化作用,在较高社会主义道德自觉支撑的基础上,形成稳定、具有正面价值作用的乡村自治。缺乏先进道德教化支撑的自治,经常表现为比较劣质的自治运行。如果缺乏了先进的道德教化支撑,乡村社会就会失去乡村社会秩序的基本稳定,不管是精神层面还是具体行为层面,乡村社会都可能出现比较混乱的局面,乡村社会良好治理就可能成为一句空话。比如,些许物质利诱导致的村民民主选举失真,民选村民委员会成员与基层共产党的基层组织唱对台戏等。当然,在社会主义道德引领下,也广泛存在着乡村民主选举出贴心当家人,民选村民委员会在共产党基层组织领导下,创造出丰富社会主义物质文明和精神文明的欣欣向荣社会景象。这种对应存在也值得认真思考。

(三)新时代健全乡村道德支撑机制

社会治理与道德教化状况紧密联系,不仅仅在传统社会制度下的乡村如此,社会主义条件下的乡村也是如此。新时代中国特色社会主义条件下的乡村社会治理,道德教化对乡村社会治理的影响,从理论上来讲也可能存在两种可能性,一种是优良道德教化积极影响于乡村社会治理,一种是劣质道德教化消极影响于乡村社会治理,甚至扰乱乡村基本秩序。所以,新时代高度重视优良道德教化问题,是乡村社会治理必须面对的问题。

传统社会制度下,良好士绅主导乡村社会治理,依靠的是一种良好士绅传统文化的积极影响,是中华民族优秀传统文化在精英层长期浸润的产物。优秀士绅总有一种对民族、对国家、对社会的担当精神,并且经常把这种担当转化为自身的行为,以自己的行为教化一方百姓,形成一方太平、一方善治。但是,总体上来讲,传统优秀士绅主导乡村社会治理的社会运转机制缺乏明确的制度支撑。在中国特色社

会主义进入新时代的历史时期,新时代乡村优秀精英主导乡村社会治理是有制度设计予以支持的。首先,中国共产党的领导体制,是乡村社会治理道德教化系统的制度支撑之一。而基层共产党组织遵循《中国共产党章程》的规定,实现党的领导。其次,《村民委员会组织法》第4条的规定,中国共产党基层组织领导和支持村民委员会行使职权,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利,发挥领导核心作用。

中国共产党基层组织的领导核心作用,并不是通过对村民自治指手画脚来实现的,而主要是通过广大共产党员的模范带头作用去实现的。广大共产党员的模范带头作用主要表现在两个方面。一方面是广大共产党员以自己的优良品质、高尚的道德情操、严格的组织纪律去教化村庄社区的村民。广大共产党员的模范带头作用,最直接、最真实,也最容易在村庄社区形成良性的道德教化互动。一个村庄社区,共产党员道德模范带头作用发挥得好,整个社区就会形成良好道德占上风、歪风邪气难立足的和谐氛围;共产党员道德模范带头作用发挥得不好,则容易形成歪风邪气占上风的落后局面。另一方面是广大共产党员带领广大村民取得物质上的进步。贫穷不是社会主义,贫穷也不是社会主义新农村。广大共产党员带领村民共同致富,是新时代社会主义乡村振兴战略、乡村高水平社会治理的必然要求。一个村庄社区,基层党组织能够带领大家共同致富,基层党组织的号召力就强,否则基层党组织的号召力就弱。因此,充分发挥基层党组织的核心作用和广大共产党员的模范带头作用,是新时代健全乡村道德支撑机制的基本途径。

四、结语:健全自治、法治、德治相结合新时代乡村治理体系

中国特色社会主义新时代的乡村治理,是包含着新时代自治、法治、德治等不同治理模式的社会治理类型。伴随着中国特色社会主义进入新时代,乡

村自治、法治、德治也不能止步不前,而应该根据新时代的新要求,健全乡村自治、法治、德治等不同治理模式,在此基础上不断满足乡村人民的美好生活愿望。乡村自治、法治、德治等不同治理模式,有其自身的特点和质的规定性,需要根据自身的实际不断予以健全。总体上来讲,就是新时代健全乡村自治法律机制、健全乡村法治运行机制、健全乡村道德支撑机制。

当然,仅仅从乡村自治、法治、德治各自单一角度健全相关机制还不够,还需要从健全乡村自治、法治、德治密切结合治理机制出发,将乡村自治、法治、德治健全作为一个整体,进行通盘考虑,在此基础上形成一个完整的乡村治理体系。

自治、法治、德治相结合的乡村治理机制是一个完整的治理体系。首先,自治、法治、德治相结合的乡村治理机制的落脚点是健全的村民自治治理机制。乡村自治是乡村治理的核心要素,健全乡村治理机制,要在这个核心要素上下功夫。其次,自治、法治、德治相结合乡村治理机制的基本保障是健全的法治机制。缺乏基本保障,乡村治理机制就难以规范、稳定、持久地运转下去。健全乡村法治机制也是一项不可缺少的重要工作。再次,自治、法治、德治相结合的乡村治理机制的内在支撑是健全的道德教化机制。道德教化非一日之功,是一个长期潜移默化的过程,具有内在的支撑性,决不可掉以轻心。我们建设的自治、法治、德治相结合的乡村治理机制,就是不脱离法治轨道、有社会主义道德支撑的村民自治乡村治理体系。以此为出发点,坚持下去,在中国特色社会主义新时代,充满生机的乡村治理机制就会日益清晰地呈现出来。

作者简介:张景峰,河南科技大学法学院副院长、教授。

(摘自《河南科技大学学报(社会科学版)》2018年第6期,原文约10000字)