

【当代政治】

构建符合村民自治要求的村级组织决策机制^{*}

胡序杭

(中共杭州市委党校党史党建教研部, 浙江 杭州 310002)

摘要:农村基层党组织建设与农村基层民主政治建设有机结合的关键,在于构建符合村民自治要求的村级组织决策机制,实现从实体民主到程序民主的转换:通过村民代表会议实现村党组织的领导;理顺村党组织与村民代表会议的关系、村委会与村民代表会议的关系,建立村党组织领导的村务民主决策运行机制。

关键词:村民自治;村级组织;实体民主;程序民主;决策机制

中图分类号: D638

文献标识码: A

文章编号: 1003—0751(2008)01—0035—04

如何处理好村级组织之间的关系,如何实施村务决策,是农村基层民主政治建设和农村基层党组织建设研究和实践中的焦点问题。现有的研究成果对深化村民自治条件下村级组织决策机制研究有一定的推动作用。但也存在一些不足,主要表现在:一是以强化村党组织的一元化领导来解决村“两委会”矛盾。二是大都囿于村“两委会”各自职能的探讨,没有深入到村“两委会”关系的焦点问题——村务决策进行研究。三是有关村民自治条件下转变村党组织领导方式的文章很多,但基本上都没有涉及村级组织的领导体制,这使得研究难以深入。四是有关村庄治理的研究缺乏从整体的层面进行系统研究。概言之,现有研究最主要的不足在于缺乏农村基层民主政治建设与农村基层党组织建设的有机结合,更没有从建立和完善村级组织决策机制这一关键视角去思考两者的结合。很显然,加强对村级组织决策机制的研究,很有必要。建立健全符合村民自治要求的村级组织决策机制,是实现村民自治的根本性问题,也是建设社会主义新农村的重要内容和重要保障。

决策机制:农村基层党组织建设与民主政治建设有机结合的契合点

农村基层党组织建设与农村基层民主政治建设有机结

合的关键,在于构建既符合村民自治的要求,又坚持村党组织领导地位的村级组织决策机制。这是推进农村基层党组织建设和农村基层民主政治建设必须解决的一个重大问题。

1. 确立村民会议(村民代表会议)在决策中的主体地位

目前在理论研究和实践操作上,人们关注较多的是村党支部与村委会的关系,而对村党支部与村民会议、与村民代表会议的关系研究不够,这是影响村民自治条件下党组织建设走向深入的主要原因之一。有学者指出:“无论对村民自治研究还是对中国政治发展研究而言,仅仅采用国家——社会关系的研究范式是不够的,执政党——国家的关系亦至为重要。但在执政党——国家的关系中,人们往往注意党——行政的关系而忽视党——立法的关系。事实上,村党支部与村民会议、村民代表会议的互动以及它们最终形成何种关系模式,从长远看将是村民自治对中国宏观政治发展,对新型的‘党——议’关系的建构所提供的主要启示之一。”^①如何把村党组织的领导与村民自治的体制框架接轨,把党的领导渗透、融入到依法办事的过程中去,还需要深入地研究和探索。从《村民委员会组织法》(以下简称《村组法》)的有关条文来看,村庄的最高权力机构是村民会议。由于一个村庄内村民人数较多,分散而难以集中,召开村民会议比较困难,因此大多由村民代表会议代行村民会议的职权。构建村级组

收稿日期:2007—10—30

^{*} 基金项目:浙江省哲学社会科学规划课题《构建符合农村基层民主政治建设发展要求的村级组织决策机制》(07CGZZ013Y B)的阶段性成果。

作者简介:胡序杭,男,中共杭州市委党校党史党建教研部主任,教授,校学术委员会委员。

织决策机制就成为农村基层党组织建设与民主政治建设的有机结合的契合点。这是因为,村中重大事务的决策权最能反映村“两委会”在村庄中的地位,是两者容易发生矛盾的焦点,村民参与村庄事务的状况在很大程度上也取决于是否具有参与决策的权力。村党组织要按照村民自治的要求建立和完善相应的领导体制,即通过村民会议及村民会议授权的村民代表会议实现党组织的领导,建立起与村民自治相适应的村级组织决策机制,这样也有助于形成村“两委会”良性互动的格局。

2 从三维视角构建决策机制

在村民自治的条件下,村民代表会议和村党组织、村委会共同构成农村社区的治理结构。因此,要把原有二维视角(村党组织和村委会)的研究方式拓展为三维视角(村党组织、村委会、村民代表会议),以建立起村党组织、村委会、村民代表会议的联动机制,探索建立和完善村务民主决策的机制。村党组织要按照《村组法》和《中共中央办公厅、国务院办公厅关于健全和完善村务公开和民主管理制度的意见》(以下简称中办 2004年 17号文件)的规定,维护村民会议和村民代表会议的权威,通过村民会议或村民代表会议把党组织的主张变为村委会和村民的自觉行动,并在这一过程中不断增强村党组织的民意基础。

3 从实体民主向程序民主转换

制度从层次上看,有根本制度和具体制度之分;从性质上分,制度可分为实体性制度和程序性制度。实体性制度是各级组织、各级机关及其成员的职责、权限及义务等方面的规定,程序性制度是为保证实现实体性制度所作的具体规定。^②实体性制度主要解决的是什么能做、什么不能做的问题,程序性制度主要解决的是怎么做的问题。实体性制度和程序性制度既有区别,又密切联系。要使实体性制度得以有效地贯彻落实,还必须要有完备的程序性制度,它是实施实体性制度的具体做法或“操作规程”。村民自治主要的立法建制框架,同样包括实体性制度和程序性制度两个方面。实体性制度规定了村党组织和村委会各自的职能,赋予了村民各方面的民主权利。程序性制度主要解决的是村民如何行使民主权利的问题。

就村级组织的关系而言,一方面存在着有关法律对各自权限范围不确定的问题,另一方面缺乏程序化的规定,即没有明确各自权限的实现方式,最主要的是缺乏村级公共权力的程序化运作机制。这就使得村级组织的关系在理念上、在宏观的制度层面上是清楚的,但在村务管理特别是村务决策中如何具体实施却遇到了难题。同样,村民如何行使民主权利的问题也没有得到很好地解决,而这又在一定程度上影响了村“两委会”关系的协调。运行程序是制度的特性,也可以说是制度的题中应有之义。它是坚持和贯彻基本原则和基本要求所必须遵循的操作规程、具体规则和基本步骤。研究村级组织决策机制,就是要解决在农村基层民主政治建设发

展的新形势下,村党组织、村委会、村民会议(村民代表会议)如何处理好相互关系,解决这些组织在村务决策中“具体该做什么”和“具体怎么去做”的问题。

构建村级组织决策机制的若干思路

1. 构建决策机制的基本原则

中办 2004年 17号文件规定:“涉及村民利益的事项,原则上要遵循以下决策程序:由村党组织、村民委员会、村集体经济组织、十分之一以上村民联名或五分之一以上村民代表联名提出议案;由村党组织统一受理议案,并召集村党组织和村民委员会联席会议,研究提出具体意见或建议;由村民委员会召集村民会议或村民代表会议讨论决定;由村党组织、村民委员会组织实施村民民主决策事项的办理。”这一决策程序为构建符合村民自治要求和坚持村党组织领导地位的村级组织决策机制提供了指导性的意见。其意义在于把村民自治的民主决策原则上升为村庄治理的最高原则,进一步把村党组织有机地嵌入到村民自治的体系中来,然后针对体系内的各个组织制定规则,明确各组织的职责和权限并加以严格规范,使其各司其职,各负其责,互相制衡,使村级各个组织的行为统一到村民自治的原则中来,共同为实现村民自治这个目标服务。^③这样的—个权力分工和权力运作的制衡机制,既有利于维护广大村民的利益,又有利于村党支部通过村民会议和村民代表会议形成对村委会工作的有效监督,从而有助于改善村党支部与村委会的关系,也使村级组织具有了化解本村矛盾的机制和能力,确保村民自治朝着健康的方向发展。村党支部通过村民代表会议这个载体,实现对村委会的领导。

2 村党组织要提高三方面能力

构建符合村民自治要求的村级组织决策机制,要求村党组织根据中办 2004年 17号文件的规定提高三方面能力。一是提高受理议案、召集村“两委会”联席会议进行研究,提出具体意见或建议的能力,二是提高与村委会一起组织实施村民民主决策事项办理的能力,三是提高对村委会实施村务监督的能力。村党组织要发动村民通过村民代表会议建立和完善村规民约,要通过发挥村务监督委员会的作用对村委会实施监督,要通过做好党员和村民的思想政治工作,引导他们积极参与村务管理。村党组织在召集村“两委会”联席会议研究村民或村民代表提出议案的具体意见或建议时要坚持民主,班子集体议事,不能由村主要干部独断专行,提出的意见或建议要符合国家的法律和党的政策,要切实保障村民或村民代表的民主权利,维护他们的利益。为了确保村民会议或村民代表会议决议能够落到实处,村党组织要充分发挥好组织协调作用,帮助村委会和村务监督委员会解决决议执行中遇到的问题,形成工作合力,从而体现出村党组织的领导核心地位。

3 村党组织要转变领导方式

在村民自治的条件下,建立村党支部通过村民代表会议实施领导的体制,要求村党支部要由过去管财管物的行政式、事务性领导方式转变到谋全局、把方向、管民心上来。村党支部抓大放小,不是简单地把权力让渡给村委会,而是把应该由村委会管理的一些事权还给村委会,更主要的是还权于民,还权于村民代表会议。^④为此,必须建立村级议事、决策、管理制度,正确处理好民主与集中、依法与自治的关系。村党支部要提高运用有关法律进行有效监督的能力。同时,国家要确立和提升村民代表会议的法律地位,完善村民会议和村民代表会议的各项具体制度,使村民代表会议成为村民会议闭会期间行使村民会议所赋予的决策权、监督权的常设性机构,对村民会议授权范围内的村务工作具有最终决定权。

村党组织在召集村“两委会”联席会议研究村民或村民代表提出议案的具体意见或建议时要注意保障村委会的权力,凡是《村组法》赋予村委会负责管理范围内的事项,要由村委会先提出具体的意见或建议,然后村“两委会”民主协商。村民代表会议讨论通过的村务事项,村党组织要放手让村委会去执行,村党组织不要过多干预。如果村委会在执行过程中违反了村民代表会议的决议或偏离了国家的法律法规以及党的方针政策,如果村委会不执行村民代表会议的决议,村党组织就要发挥监督的作用。村党组织要带头维护村民代表会议的权威,村民代表会议决定的事,村党组织不能更改,如需变动,村党组织需要提请村民代表会议重新讨论决定。

4 提高村民代表的素质

村民代表是村民意愿和利益的代表者,是村民代表会议的主体,村民代表会议的决策水平如何,在很大程度上取决于村民代表的素质。而要提高村民代表的素质,必须使其由村民民主选举产生。《村组法》第二十一条规定:“村民代表由村民按每五户至十五户推选一人,或者由各村民小组推选若干人。”实践表明,这一规定比较模糊,不够具体,缺乏可操作性,容易被操纵。例如,由谁来划分村民代表的选区、按照什么标准来划分、推选的方式是什么等,都没有明确的规定。因此有必要对《村组法》有关规定加以修改,具体规定村民代表的产生办法。县(市、区)人大和民政部门要指导和监督村民代表的产生,以杜绝发生村民代表由村干部指定或其他人操纵选举的现象,村民代表的产生方式必须充分尊重村民意愿,由村民直接选举产生。村民代表产生后,县(市、区)人大和民政部门要加强培训,提高他们参与村务管理、监督、决策的水平。

5 开好村民代表会议

中办 2004 年 17 号文件明确规定:“村级民主决策的基本组织形式是村民会议和村民代表会议”,“凡是与农民群众切身利益密切相关的事项,如村集体的土地承包和租赁、集体企业改制、集体举债、集体资产处置、村干部报酬、村公益

事业的经费筹集方案和建设承包方案等,都要实行民主决策,不能由个人或少数人决定。”由于许多村庄村民人数较多,分散而难以集中,召开村民会议比较困难,因此由村民代表会议代行村民会议的职权。

开好村民代表会议,必须提高议案的质量,关键是要充分保障村民的民主权利。村党组织统一受理议案,召集村“两委会”联席会议研究具体意见或建议之前,要对统一受理的议案进行公示,意在广泛征求村民的意见;村“两委会”联席会议研究具体意见或建议时,要尽可能地安排议案提出者列席,并给予其说明议案提出的目的、实行方法以及其他方面需要了解和解释的权利。

要建立和完善村民代表会议“一事一议”制度。村民代表在会议前要走访村民广泛征求意见,以提高村民代表会议的质量。村党组织有责任检查、督促村委会和村民代表做好这些工作。村民代表会议召开时,要避免走过场,让村民代表尽量发表意见,村民代表要将村民的意见和建议客观真实地进行反映。要留有足够的时间进行酝酿讨论。在表决的方式上,应杜绝举手表决的方式。村民代表会议讨论决定后,村“两委会”要把会议决策的内容以及决策的执行情况,在村务公开栏里进行公开,以保障广大村民的知情权和参与权,接受村民的监督。村民代表不仅要在村民代表会议召开前走访村民广泛征求意见,而且在村民代表会议后要通过多种途径让广大村民了解村中重大事项的决策和实施情况,并向村“两委会”反映村民的意见和建议。村党组织要通过民主恳谈会、党员议事会等形式,广泛征求村民和普通党员对村里工作的意见和建议,在表达民意和综合民意方面发挥领导核心作用。

6 确定村民会议或村民代表会议的召集者

对于村民会议或村民代表会议的召集者,中办 2004 年 17 号文件按照《村组法》规定为村民委员会。根据《村组法》第十八条和第二十一条的规定,村委会是村民会议和村民代表会议的执行机构,享有村务管理权,又负责召集村民会议和村民代表会议、组织村务公开。在村民自治的实践中,村民会议、村民代表会议和村务公开是对村务管理进行有效监督的主要形式,而《村组法》同时规定“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”,“村民委员会办理本村的公共事务和公益事业”,这就使村委会成了集村务管理权和监督权于一身的组织机构。2005 年 11 月,杭州市有 4 个村的村民要求罢免村委会主任,而村委会主任不肯召开村民会议,致使罢免程序难以启动。这说明《村组法》中的这一制度设计存在着严重缺陷。因此,有必要修订和完善《村组法》,实行村务管理权和监督权的分离。河北省青县模式、浙江省天台县村级事务民主决策“五步法”的设计者显然也看到了这个问题。河北省青县提倡村党组织书记依法竞选出任村民代表会议主席之职,村党支部通过村民代表会议这个载体,实现对村委会的领导。浙江省天台县

龙溪乡则实行村民代表会议主席制,原则上由村党组织书记担任主席。浙江省台州市委和天台县委把这一做法作为经验加以介绍和推广。

我们认为,《村组法》有关村委会负责召集村民会议和村民代表会议的规定,确实在制度设计上存在着严重缺陷,但在《村组法》没有更改的情况下就由村党组织书记担任村民代表会议的召集者,显然没有法律根据。同时,在目前农村基层党组织内部民主建设比较滞后,村民自治的许多制度规定还难以落实的情况下,由村党组织书记担任村民代表会议的召集者,很容易回到过去党组织一元化领导的状态,不利于村民自治的发展。在《村组法》没有更改的情况下,按照村民自治的原则,还是由村委会来召集村民会议或村民代表会议。应该逐步创造条件建立村民代表会议主席制,由村民代表民主选举产生主席。作为村庄领导核心的村党组织,当然要领导村务的民主决策,但这并不一定要通过担任村民会议或村民代表会议召集人才能体现,可以通过其他途径领导村务的民主决策,关键是根据中办 2004 年 17 号文件的规定提高三方面能力。

7. 理顺党员议事会与村民代表会议的关系

建立和完善党员议事会制度是保障党员民主权利的重要载体,也有利于村民代表会议制度的建立和完善,有利于提高村民代表会议的质量。在不少村庄,由于村民利益的离散性,村民代表会议在大多数情况下难以达到预期的效果。一些村民代表或者只对自己利益相关的事感兴趣进行讨论,反之则不感兴趣而要求早点散会;或者缺乏对村里利益的通盘考虑,为了本人或部分村民的利益而争吵,经常使村民代表会议在吵闹声中不欢而散。针对这种情况,要建立党员议事会制度。在村“两委会”联席会议初步作出决定后,召开党员议事会征求意见,一是可以完善村“两委会”的决定,二是党员中的村民代表可以做好其他村民代表的工作,三是有利于发挥党员在村务决策和实施中的作用。党员议事会与村民代表会议组成不同,行使的权力不同,但两者存在一定的联系:党员议事会制度的完善有助于村民代表会议制度的完善;只有党内民主建设的加强才能更好地推动农村基层民主政治建设的发展。

在建立和完善党员议事会制度的同时,必须理顺党员议事会与村民代表会议的关系。有的村以党员议事会取代村民代表会议,在党员议事会开过后不再召开村民代表会议,或者在召开村民代表会议时强调已经召开过党员议事会进行了讨论,只向村民代表通报一下,就不再组织讨论了;有的村把党员议事会与村民代表会议一起召开,只是非村民代表的党员最后没有表决权。这些做法虽然在一定程度上保障了党员的民主权利,但却侵犯了村民代表的权利,不利于村民代表会议制度的完善,影响村级民主政治建设的发展。

8. 加强村务公开制度建设

构建符合村民自治要求的村级组织决策机制,需要建立和完善村务公开制度。实践表明,村民只有参与村务的整个过程,才能享有充分的知情权和监督权,才能提高村务民主决策的能力。然而,许多地方存在着村务公开重表面、轻实效、流于形式甚至搞假公开、不公开等问题。

加强村务公开制度建设,一是建立和落实村务公开责任制。要把村务公开、民主管理作为农村党的建设“三级联创”活动的一项重要内容。二是规范村务公开的时间、内容、形式和地点。村务公开的内容要从村民普遍关心和涉及群众切身利益的实际问题入手,必须大项齐全,事项明细清楚,尤其是对群众关注的财务问题,必须内容细化,程序规范。三是确立村务监督机构的法律地位。目前村务公开中存在的问题较多,与村务公开缺乏一套强有力的监督与制约机制有直接的关系,其中村务监督机构缺乏相应的法律保障是一个重要的因素。村务监督小组和村民理财小组是目前农村中较为普遍的村务公开的监督机构,也是村民日常对村务进行监督的最主要的组织,负责监督村务公开的内容和程序。但在《村组法》和各省实施《村组法》的具体办法中都没有对村务监督小组和村民理财小组的法律地位作出相应的规定,因此在实施监督时很容易受人为因素的影响,其活动往往听命于村“两委会”特别是村党组织书记,很难发挥应有的作用,从而使村务公开难以取得成效。同时,村务监督机构缺乏必要的制度措施。尽管许多地方的村务监督机构设立后都制定了一些监督方面的制度,但这些制度能否落实却普遍缺乏相应措施的保障,由此造成了虽然有村务监督的机构,但村务公开仍然流于形式。因此,亟须在《村组法》中确立村务监督机构的法律地位。要建立由村民代表会议选举产生的村务监督委员会,作为村务公开、民主监督的实施主体。村“两委会”成员及其直系亲属不能担任村务监督委员会成员。要使村务监督委员会作为村民代表会议常设的内在化的一个组织,村民可以通过它对村干部进行及时的、不间断的监督,从而弥补村民代表会议制度的一个缺陷。通过完善村务监督委员会制度,形成村务工作决策权、执行权和监督权的相互制约,有助于建立符合村民自治要求的村级组织决策机制。

注释

- ①胡永佳:《村民自治、农村民主与中国政治发展》,《政治学研究》2000年第2期。②蔡长水:《新世纪党建九大问题》,江苏人民出版社,2001年,第158—159页。③④徐付群:《两委矛盾的出路——按照同一节拍舞蹈》,《乡村中国观察》(电子期刊)2006年第1期。

责任编辑: 浩 淼