

村民自治三十年：从基层实践到政治制度的发展之路

华中师范大学中国农村研究院助理研究员 余孝东

上世纪八十年代，村民自治这一源于基层的伟大创举历经坎坷，最终以《村委会组织法（试行）》的颁布为标志，上升为国家法律并走向全国。经过三十年的发展，这项制度仍然有需要完善的空间，尤其是在剧烈的社会转型时期。但绝不可否认，在基层民主发展中，村民自治制度曾经，并且也将继续发挥着不可替代的作用。

上世纪八十年代，村民自治这一源于基层的伟大创举历经坎坷，最终以《村委会组织法（试行）》的颁布为标志，上升为国家法律并走向全国。中共十七大报告把“基层群众自治制度”首次纳入中国特色社会主义政治制度范畴，指出坚持推进基层民主，在农村就是要普遍实行村民自治制度。2017年，正值《村委会组织法（试行）》颁行进入而立，作为基层群众自治制度重要内容的村民自治已然取得了丰硕的成果，但在继续前行的同时我们更不能忘却起点。在“纪念《村委会组织法（试行）》颁布30周年暨深化村民自治研讨会”上，参与该法起草全过程的民政部基层政权和社区建设司原司长白益华，广西壮族自治区宜州区（时为宜山县）合寨村第一任村委会主任韦焕能，村民自治第一批研究者代表、华中师范大学中国农村研究院徐勇教授等汇聚武汉，对村民自治的发展历程、创新及前景展望进行了回顾、探讨。

村民自治的发轫与缘起

从合寨村成立村民委员会到1987年《村委会组织法（试行）》的颁布，可以看作村民自治从无到有的萌发和推广阶段。此后一直到1998年，去掉试行二字的《村民委员会组织法》颁行，是为村民自治意涵日渐丰富的发展阶段。

1988年6月，民政部开始在全国范围内组织乡村选举，村民自治开始进入制度化运作阶段。然而，新生的村民自治制度在推行中并非一帆风顺，一些地方的少数人认为：第一，村民自治是资产阶级自由化的产物，提出废止村委会组织法，建立村政权。第二，把村委会定为群众性自治组织脱离了我国农村的实际，主张设立村公所，实行村公所和村委会两块牌子、一套人马。第三，村委会协助乡政府开展工作行不通，要求修改村委会组织法，把乡政府同村委会的关系由指导关系改为领导关系。时任民政部基层政权建设司（社区建设司历史用名）司长李学举等经过实地调研后，提出了三点意见，一是村委会组织法应当继续试行，不能废止；二是村民委员会组织性质不能改变，不能设置村公所或村政权；三是乡政府同村委会的指导关系也不能变。这三条意见获得民政部时任部长崔乃夫的认可后，以民政部的名义上报中央，捍卫了宪法的规定，使村民自治在紧要关头得到了坚持和发展。

1990年8月，中组部、民政部等五部委联合在青岛莱西召开了全国村级组织建设工作座谈会，对以党支部为核心的村级组织配套建设的经验进行了总结，从理论、政策和制度上，确立了以党支部为领导核心的村级组织建设工作格局。1994年2月，民政部又发布了《全国农村村民自治示范活动指导纲要（试行）》，对村民自治示范活动的目标、任务、指导方针、具体措施等作了全面系统的规定，并第一次明确提出要建立民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等四项民主制度。1998年，经九届人大常委会第五次会议通过的新的《村民委员会组织法》于当年11月4日正式颁布实施。

后续到2004年国家废除农业税的这一段时期，是村民自治的全面推进和深入发展阶段，就如同将法律和制度付诸良好的实施，真正保障亿万农民当家作主的民主权利是这一时期的重点。2004年，温家宝总理宣布中国五年内取消农业税，要彻底终结延续两千余年来向农民征收的“皇

粮国税”。政策得以迅速执行，至 2005 年，全国范围内绝大多数省份基本上全面取消了农业税。进入无税费时代后，农村发展环境尤其是农民与国家关系发生了深刻变化，村民自治也迎来了重大转折点，迎来了新的实践挑战。

村民自治的实践创新与研究转向

税费改革后，迫于财政压力和管理上的便利，全国不少地方推行合村并组，村组规模扩大导致直接参与性的自治变得愈加困难。由于多数村的集体经济较为薄弱，甚至本身就是空壳村，村民自治的运行经费和村庄公共服务都依赖政府提供，大量的行政事务也依靠村民委员会予以落实，村民委员会有泛行政化的趋势。但是，无税费时代为农村提供了宽松的发展环境，逐渐走向内生性发展的农村对自主、自为、自治仍然有着现实需求，一批勇于探索的改革者们立足地方实际，做出了富有成效的创新和实践。

湖北省秭归县是一个集山区、老区、库区、坝区于一体的农业大县，山大人稀，交通闭塞，不仅公共服务难以到位，村民自治也难以有效开展。针对这些情况，2012 年，秭归县开始探索以自然村落为自治单元，以村落的党小组理事会为载体，以村落的两长八员为骨干，从而实现以小村落自治推动整个行政村自治的村民自治新模式。

四川省都江堰市坚持以适度规模院落区为基本单元，通过重构自治单元，搭建平台，实现群众能自治，健全院落小区党组织和服务代表会，管委会等一组三会的支撑架构，搭建起物业管理、矛盾调解等群众自治参与的平台；依据确定自治内容，激发活力，实现群众自治，结合群众需求，理清职责，有效激发群众自下而上的参与合力；强化制度保障，健全机制实现群众自治，让群众充分参与。

随着农村经济社会发展，清远市在实践中以行政村为单元的村民自治模式因管辖半径过大，人口众多，利益关联缺失，村民小组一级没人管事、没人理事，造成村民自治流于形式，村民对自治没有参与的热情和动力。2012 年，清远市开始以完善村民小组（自然村）基层组织、强化自治能力为突破重点，推动村民自治重心下移，将自治沉到村落。建立健全村民理事会组织，通过运用农村内部力量参与社会治理，提高村民自治水平；在村民小组建立健全经济合作社，把发展经济重心从原来的行政村下沉到村民小组，引导村集体经济组织统筹利用本村资源，发展壮大集体经济，从而提高村集体组织的凝聚力和办事能力。

村民自治在实践中的新发展也影响了村民自治研究的转向。上世纪八十年代中期，紧随村民自治在基层的发轫，围绕村民自治展开的理论研究也开始起步，以“价值—制度”研究范式聚焦村民自治民主价值的讨论，经历了较长时段的热潮。进入新世纪后，村民自治研究的主要着眼点开始转向有效治理层面，开始并逐渐注重对村民自治有效实现形式的讨论。代表者如华中师范大学中国农村研究院邓大才教授提出，利益相关、文化相连、地域相近、规模适宜、群众自愿等是村民自治有效实现的重要条件，建议基于地理居住特征，探索合适的自治单元，建构多元化、多层次、多样化的中国农村村民自治体系，真实有效地实现村民自治。

走过三十年，村民自治作为中国特色社会主义基本政治制度重要内容的这一地位已经得到确立；然而，这项制度仍然有完善空间，尤其是在剧烈的社会转型时期，村民自治的落地过程亦非一路坦途。但绝不可否认，在基层民主发展中，村民自治制度曾经，并且也将继续发挥着不可替代的作用。华中师范大学中国农村研究院徐勇教授认为，村民自治是一场伟大的实验，它不是历史的简单复归，而是经历了产权重大变革后新的制度设计。通过民主参与的方式重新建立起个人与集体的关系，以民主方式把分散的农户重新组织起来，这就是民主化率先从农村开始的实践逻辑。村民自治的丰富实践还把政治学从殿堂引向了田野，为学术研究提供了丰富的问题来源。只有从不同情况出发才能选择最合适的村民自治形式。而村民自治面临的情况甚为复杂多变，更需要学界广泛调查，深入研究。