

# 试论《居组法》与《村组法》合并的必要性

陈国申 , 陈福卫

(华中师范大学 中国农村问题研究中心, 湖北 武汉 430079)

**摘要** 居民自治与村民自治是我国基层民主的两大组成部分,目前我国采取的立法模式是区分立法,即以《居组法》和《村组法》分别对其自治组织居委会和村委会进行规定。笔者认为,这种立法模式只是特定历史条件的产物。根据我国目前基层民主发展中遇到的问题来看,合并立法更有助于村民自治和居民自治的健康发展。

**关键词** 居组法;村组法;居民自治;村民自治

**中图分类号** D902

**文献标识码** A

**文章编号** 1004-0544(2005)02-0105-03

1989 年 12 月我国颁布了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(简称《居组法》),1987 年 11 月颁布《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》(简称《村组法》),后又于 1998 年 11 月修订正式实施。前者确立了城市社区的居民自治,后者则确立了农村社区的村民自治,二者共同构造了我国基层民主的法律框架,为基层民主的发展提供了法律保障。我国长期从事基层民主研究的著名学者徐勇先生指出,虽然居民自治与村民自治处于不同的背景和生态之下,在制度变迁的背景、组织结构、运行机制和发展趋向等各方面各有自己的特点,但二者在时间上具有承继性,在内容上具有同质性,在形式上具有借鉴性,在结果上具有互动性。<sup>[1]</sup>笔者认为,居民自治与村民自治的共同点决定了《居组法》与《村组法》也具有同质性,二法应当合并。本文试图从以下三个方面讨论二法合并的必要性。

一、《居组法》与《村组法》的差别是历史形成的,是暂时的、次要的

在二法关系问题上,我们首先应当承认它们之间有着明显的差别。法定的自治主体分别是城镇居民和农村村民,自治权的行使者分别是居委会和村委会,他们面对的政权组织分别是街道办事处和乡镇政府等。但笔者认为,这些差别只是建国后特殊国情的产物,是历史形成的,将随着城乡二元对立的减轻逐渐缩小,即使不完全消失,相对二者的共性来说也是次要的,这是二法合并的首要原因。

从自治制度的产生来看,中国城市社区居民自治比农村村民自治产生更早。上世纪 50 年代初,城市就建立了居民委员会。1954 年 12 月,全国人大成立不久就颁布了《城市居民委员会组织条例》,规定居民委员会属于城市居民自治组织。但 50 年代的城市社会是以“单位制”为主体的,企事业单位从属于各级政府,城市成员从属于各个单位。居民委员会只能由少数缺乏就业能力而未能进入“单位”的人组成,不仅处于边缘地位,而且高度依附于政府,城市社会的

自主性及城市居民自治的空间十分狭小。20 世纪 60 年代,城市人口迅速增长,大量成员因难以进入“单位”而游离于“单位制”社会之外。成千上万的知青“上山下乡”,曾一度缓解了城市就业压力,但 20 世纪 80 年代初知青大规模返城却造成了更大压力,更多成员无法进入单位。随着以政企分开为核心内容的城市经济体制改革的进行,企事业单位自主性增强,原来承载的社会功能逐渐被剥离出来,政府承载的部分社会职能也被逐步转移出去。结果,城市社会结构出现了两大变化:一是非固定单位的成员愈来愈多;二是“单位人”向“社会人”转变,人们需求的满足更多依赖社会而非单位实现。在这种形势下,城市社区居民自治显得越来越重要。城市社区居民自治的实质是在传统单位制解体过程中对社会进行整合,重新建构一个以“社区制”为主体的治理体系。这一体系试图在政府权威能量弱化的基础上将一部分治理权力让渡给社会,通过社会自身的力量管理社会,以完成社会的自我管理、自我教育和自我服务。

农村社区村民自治产生相对较晚。新中国成立后,我国面临的首要问题是国家安全问题,新生社会主义政权遭到了西方国家的全面封锁。我们这个人均资源极其有限的农业大国不得不追求重工业优先的国家工业化。在一穷二白、工业基础薄弱的形势下,我们走了一条牺牲农业、发展工业的道路。为了缓解工业化资本原始积累与小农经济之间的矛盾,在农村建立了政社合一的人民公社制。这在当时是有利于为国家资本原始积累而控制农村资源的,这种与计划经济相适应的组织载体保证了工农两大部类的交换,使我国在短期内初步实现了工业化。村的主要政治职能是接受上级政府的领导,执行其决议,协助它处理政务。这种制度在促进城市工业化的同时,也窒息了农村的经济发展,降低了农民的自我管理能力,更加剧了城乡二元对立的矛盾。1980 年底,广西宜山、罗城两县部分农民基于社会管理的需要,自发组建了村民委员会,协助乡镇政府维持社会治安,后来逐渐扩大社会职能,成为农民进行自我管理的自治组

织,并取得了良好的社会效益。中央及时对此做出了肯定,1982年新宪法做出了村委会是农村基层自治组织的规定,从宪法上确立了村民自治制度。1983年10月,中共中央、国务院发布《关于实行政社分开建立乡政府的通知》,正式宣告了人民公社体制的终结。后来《村组法》的颁布,使村民自治又进入了制度化运作阶段。村民自治在本质上是与家庭联产承包责任制相适应的村民组织形式。

从它们的产生过程上来看,造成《居组法》和《村组法》区别立法的原因是我国城乡二元对立的社会结构。城市居民属于无产阶级,他们是国家的领导阶级,所在的单位大多是国营企业,主导国家经济命脉;农民属于农民阶级,在国家政权中居于联盟地位,农村的经济形式是集体所有制和小农经济,在经济结构中居于从属地位,甚至成了发展重工业的资源基础。在某种程度上,农民成了国家发展经济的“牺牲品”,这种区分立法反过来又固化了城乡二元对立的格局。

但改革开放后,这种差别又有所缓解。由于计划经济向市场经济的转变,社会成员逐渐从统一而死板的体制中解放出来,成为自主的经济人,劳动力也逐渐实现自由流动,城市居民有的已经开始走出城市,承包荒山、滩涂,农民更形成了汹涌澎湃的民工潮,进城务工。城市居民与农民的身份界限越来越模糊,甚至有的省市已经把农民与城市居民统称为居民了。同时,国家对社会的直接控制成本越来越高,为了降低控制成本,无论是在城市还是在农村,基层社会的组织形式都逐渐由过去的被组织转为自组织。二者共性的比重不断在增多,差距在不断缩小,这就为二法合并提供了社会基础。

## 二、《居组法》与《村组法》的共性是可以预期的,是长久的、主要的

虽然在目前来说,居民自治与村民自治还存在形式上的一些差别,但二者在法律本质上,则是统一的,这是二法合并的第二个原因。

首先,它们有相同的价值和目标。居民自治和村民自治作为我国基层民主的核心组成部分,对于我国政治体制改革的重大意义无论怎么评价都不过分。有学者在对居民自治进行评价时指出:“社区是社会层次中最小的完整单元,是整个社会运行基础。从这个意义上讲社区居民自治就是中国治理模式的奠基石。”<sup>[1]</sup>而对村民自治的评价更是有过之而无不及:“‘草根民主’才是实践三个代表的有益探索,才是渐进政治改革的战略突破口,才是一条既能维护现有国体、政体,又能充分调动广大群众积极性,体现人民当家作主这一社会主义民主政治本质的路子,也惟有如此,政治体制改革才得以认可,基层民主化进程才得以发展。”<sup>[2]</sup>正是在民主的形式化过程中,民主由少数精英的理念进入大众日常生活,从而培育起大众的民主意识,并使他们学会运用民主规则和程序争取和维护自己的权益。“通过在民主形式实践中建立民主规则和程序,训练民众,为民主创造内在条件,逐步实现由形式化民主到实体性民主的转换。”<sup>[3]</sup>二法作为社区自治和村民自治的基本法律规范,是我国基层民主制度得以实现的根本保障,这一点上,二者是根本一

致的。《居组法》第1条规定:“为了加强城市居民委员会的建设,由城市居民群众依法办理群众自己的事情,促进城市基层社会主义民主和城市社会主义物质文明、精神文明建设的发展,根据宪法,制定本法。”《村组法》第1条规定:“为了保障农村村民实行自治,由村民群众依法办理自己的事情,发展农村基层民主,促进农村社会主义物质文明和精神文明建设,根据宪法,制定本法。”

其次,它们的内容和运行机制基本相同。二法分别规定了有关居民自治和村民自治的执行者居委会和村委会的性质、产生程序、基本权利等事项,其内容基本相同。而且,居委会和村委会的性质、产生程序、基本权利也几乎完全相同。《居组法》第2条规定:“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作。”《村组法》第2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。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。它们与上级政府之间都属于‘协助与指导、服务与监督’的关系。”

第三,它们在实践中所遇到的问题也大致相同。这些问题需要统一的法律进行规定,这些问题主要表现为三个方面:

其一,宪法定位不当。居委会和村委会在宪法中所处章节容易引起歧义。在我国现行宪法中,居委会和村委会都被规定在了第三章第五节,而第三章规定的内容是国家机构,第五节规定的内容是地方各级人民代表大会和地方各级人民政府,这种规定容易给人以一种错觉:居委会、村委会是一级政权机构、是街道办事处或乡镇政权的下级组织,从而混淆社区自治和村民自治的性质。这种误解对基层民主有效实现的危害是不可估量的。村民自治组织的自主性与相对独立性是村民自治的核心内容,能否保持这种独立性是能否有效实现村民自治的首要标准。<sup>[4]</sup>社区自治要想真正实现,也必须实现自治组织的独立性。而在实际社区自治的实践中,也确实存在这方面的问题。

其二,基层党组织和自治组织的关系不清。虽然社区自治和村民自治都已经在全国普遍实行了,但事实上,人们对待它们的态度还是有所怀疑的,人们的参与热情并不如高层及学者们预想的那样高涨。其中一个重要问题就是由于历史和法律规定上的问题,人们对选举产生的居委会或村委会的权力不太信任,总认为实际权力是掌握在党支部甚至是支书一人手中,民选组织往往徒具形式。根据学者的调查,各村的党组织实际上是各村的权力中心及实际的领导者、决策者和管理者,各村党组织负责人均是社区权力的核心人物。<sup>[5]</sup>《居组法》对社区党组织的地位和作用以及与居民委员会的关系未有明确规定,立法上的空白导致了实践上二者的关系没有很好理顺,表现为“党政不分”,造成了党组织和居民自治形式对立的假象:加强党的领导势必影响自治权的发挥...<sup>[6]</sup>

在实践中,两委关系不清无论是对居民自治还是村民自治的危害是相同的,需要由法律作出明确界定。

其三,自治组织与基层政权的关系模糊。《居组法》第 2 条明确规定“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作”。依据这条规定,居委会是居民自治主要组织载体,它具有基层性、群众性和自治性。但在实践中,它忙于应付行政性工作而使自己的“三自”职责旁落,导致居委会负担过重,“上面千条线,下面一根针”,市、区各部门下派任务过多,影响了居委会自治职能的落实。《村组法》也存在类似问题,第 4 条第 2 款规定“村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。这个规定在实践当中主要有协助乡镇收缴税费、完成计划生育等,这种权责的实现,往往就意味着村民委员会身份的异化,由自治执行机关转为乡镇基层政权的下属机构,村干部就成了学者所言的乡镇政府的“代理人”。这种法律规定的模糊性及大量协助工作及基层政权的指导过量,造成了自治组织的失职,这也是人们对二法失望的原因之一。

### 三、《居组法》与《村组法》合并有利于尽快结束城乡二元对立的局面

城乡二元对立是一个综合概念,包括政治、经济和社会等各个方面的内容。二法分立就是其中一个重要表现,显示出城市居民和农民在自治权上的差别。尽管居民自治和村民自治有质的共性,但由于历史的原因,二法无论是制定、实施的时间,还是具体内容上,都还有很大差距,这使得本来相同的权利却不能得到相同的实现。因此,尽快实现二法统一,可以统一村民和居民的权利,迅速结束城乡二元对立的局面,这是二法合并的第三个原因。

首先,二法合并可以统一居民和村民的权利。我国宪法的一个基本原则是法律面前人人平等,但在实践中,二法分立的局面就违反了这一原则。根据法律的位阶关系原理——下位法不得与上位法发生冲突,以及《中华人民共和国立法法》第 78 条规定——宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触,二法区别规定居民和村民的自治权就存在与宪法的冲突。一方面,两种自治权的实现时间有很大差别。城市居民早在上世纪 50 年代就初步开始享有自治权,而村民自治却晚三四十年左右,但村民自治从 20 世纪 80 年代实行后,发展速度、深度却异常惊人,而居民自治几十年来几乎处于停滞局面,到 20 世纪末才真正得以实现。另一方面,两种自治权的内容也有很大差别。从理论上来说,村民自治首先应当表现为村民以自治权抵抗各种不合理负担,维护自身利益。但村民自治实践中,村委会却成了“苛捐杂税”的征收者,并未真正履行自治职责。而居民自治所承担的压力及阻力则相对较小,城市居民没有杂税负担,居委会承担的主要是一些自我管理和服务的职能。随着农业税的取消,城乡税制的统一,村民自治机关的职能也会

发生相应变化,逐渐由过去收费职能转化为自我管理和服务。二法合并也将把这种变化用法律固定下来,真正实现居民和村民自治权的统一。

第二,二法合并可以实现城乡基层政权的统一。二法合并后,改乡镇为县政权的派出机构,村委会改称居委会,与城市居民自治统一起来。这样以来,可以迅速实现学者提出的“县政、乡派、村治”设计,完成乡镇与街道办事处法律地位的统一,对于消除乡镇权力的过度集中、“专横”非常有好处。同时,乡镇政府及大量事业单位的工资都由村民负担,而街道办事处的工作人员及城市大量的事业单位职工都由国家财政负担,因此,农民的负担远比城镇居民更大。二法合并后,乡镇政权性质就变成了县政权的派出机关,工作人员的工资相应也应当由国家财政支付,也可以大大减轻农民的负担,可以减轻农民的压力,缓解我国的三农问题。

第三,还可以使城市居民自治与农村村民自治相互借鉴,取长补短。虽然城市居民自治早在上世纪 50 年代就开始建立,但几十年来并未有任何发展,1998 年才有 26 个国家实验区进行探索,2000 年底开始大面积推行。而村民自治从 80 年代初刚刚诞生之际,由于其强大的生命力,迅速在全国推广开来,并在实践中积累了大量经验,并大有后来居上之势。而且,从二法的法律条文上来看,《居组法》也比《村组法》粗糙,居委会的权利、与基层党组织和基层政权的相互关系等方面的规定也不健全。二法合并后,《村组法》的实施经验可用来完善居民自治,城市居民在权利上的优势也可弥补农村村民的权利不足。

因此,尽快统一《村组法》和《居组法》,统一规定村民和居民的自治权利,应当是保证村民自治和居民自治健康发展的明智之举。一方面,可以借助村民自治中的大量经验和教训发展居民自治,另一方面,也可进一步推动消除历史形成的城乡二元对立的社会、经济和政治结构,统一农民与居民的自治权,实现农民与居民法律地位的统一。

#### 参考文献:

- [1]徐勇.“绿色崛起”与“都市突破”——中国城市社区自治与农村村民自治比较[J].学习与探索,2002(4)
- [2]周鸿陵等.社区居民自治:现代城市治理模式的基石[J].当代世界社会主义问题,2002(4)
- [3]张熙.草根民主、自下而上[J].中国改革,2003(7)
- [4]徐勇.中国民主之路:从形式到实体——对村民自治价值的再发掘[J].开放时代,2000(11)
- [5]王振耀等.中国村民自治前沿[M].北京:中国社会科学出版社,2000:276.
- [6]项继权.集体经济背景下的乡村治理[M].武汉:华中师范大学出版社,2002:315.
- [7]张英俊等.构建新的社区建设组织体系,实行居民自治应处理好几个关系[J].中共杭州市委党校学报,2002(6)
- [8]徐勇.县政、乡派、村治:乡村治理的结构性转换[J].江苏社会科学,2002(2)

责任编辑 段红斌