武漢大學學報【哲学社会科学版】
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL (Philosophy & Social Sciences)
第 64 卷 第 3 期 2011 年 5 月
Vol. 64. No. 3 May 2011. 050～055

我国村民自治地方立法质量评价

刘志鹏

摘　要：随着村民自治的深入发展，我国制定了越来越多的村民自治地方立法，形成了村民自治的法律体系。但是，要通过“良法”实现更好的自治，必须提高村民自治地方立法的质量。我国村民自治地方立法总体质量较高，在合法性、适应性、操作性、特色性等方面有不少值得肯定之处，但也存在一定缺陷，应当引起立法者的重视。

关键词：村民自治；地方立法；立法质量

自第一个村民委员会产生 30 年来，我国村民自治迅速推进，关于村民自治的各种立法数量也越来越多，其中仅省级地方立法即有 100 余部，我国已经基本确立了村民自治的法律体系。随着 2010 年 10 月全国人大常委会对《村民委员会组织法》(以下简称村组法)的修订，全国各地将会掀起一轮村民自治地方立法的新高潮。我国村民自治的有关立法是否如亚里士多德所说的“制订得良好”呢？换言之，我国村民自治地方立法的质量状况究竟如何？这些问题值得学术界认真探讨、反思和总结。从合法性、适应性、操作性和特色性等方面对我国村民自治的地方立法质量问题进行研究。

一、村民自治地方立法的合法性

一部质量上乘的法律，首先必须是一部合法的法律。一般说来，一项法律文件只有在立法依据、立法主体、立法内容、立法程序几个方面都合法，才能说明该法是合法的，也才能称得上是有质量的。判断和评价我国村民自治地方立法的合法性状况，同样应遵循这四个标准。大体说来，村民自治地方立法具有较强的合法性，但也存在一些值得重视的问题。

（一）村民自治地方立法依据的合法性

立法是否具有合法依据，是决定一项立法活动及其所立之法是否具有存在的法律资格以及是否具有法律效力的问题。一项立法如果缺乏法律依据或者完全背离其法律依据，则不仅不能成为“良法”，甚至连合法性基础也不复存在，其立法质量更是无从谈起。

我国 1998 年村组法第 14 条规定村委会“具体选举办法由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会规定”和第 29 条规定“省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以根据本法，结合本行政区域的实际情况，制定实施办法”。2010 年该法的修改仍保留了这些规定。可见，我国村组法对省级人大常委会制定村委会选举办法和村组法实施办法做出了明确授权，各省人大常委会制定的实施办法和选举办法主要就是依据村组法的这一授权而制定的。

总体来看，我国村民自治有关立法符合我国宪法和立法法、村组法等法律所规定的基本原则，没有违背这些法律的总的原则和精神，有着合法的法律依据。但是，有一个值得探讨的问题是，有些村民自治地方立法依据的是党和国家的政策，政策能否作为立法依

据？如1999年宁夏自治区人民政府制定的省级政府规章《宁夏回族自治州村务公开和民主管理暂行规定》第一条规定："为了认真贯彻落实党的十五大和十五届三中全会关于加强农村基层民主法制建设的精神，……根据《中国共产党章程》、《中华人民共和国村民委员会组织法》和中央有关规定，制定本规定。"这一条文明确说明该规章是根据党章、村组法和"中央有关规定"而制定。北京市政府1999年发布的《北京市村务公开民主管理工作暂行规定》第一条也有类似规定。由此可见，现实中党和国家的政策是我国村民自治地方立法的重要依据。政策是我国村民自治重要的非正式法律渊源之一，村民自治实践活动需要政策的指引，这是无可厚非的。中国共产党的性质决定了她是代表最广大人民的根本利益的，党的章程与政策都是为了人民，我国立法法第三条规定了立法行为应当坚持中国共产党的领导。因此，地方立法可以以中国共产党的章程和政策为依据，这并不丧失其立法依据的合法性。

（二）村民自治地方立法主体的合法性

立法主体是否合法，也是判断一项立法是否具有合法性的重要标准之一。我国现行立法体制是"一元两级多层次"，享有立法权的主体众多。虽然村组法仅仅授权省级人大常委会可以根据实际情况制定村委会选举办法和村组法实施办法，但除此之外，依据宪法和立法法等法律的规定，还有大量其他组织拥有立法权，可以制定村民自治的相关法律规范。这些立法主体在自身立法权限范围内制定的有关村民自治的法律文件，只要不与上位法相抵触，就都可能是合法有效的。

从我国目前村民自治的立法实践来看，村民自治各种立法主体大体上都享有一定的立法权，其所制定的村民自治相关立法也基本上都在自身权限范围内。但是，立法主体在现实中依然存在一些不容忽视的问题，主要表现在一些临时性机构和议事协调机构是否享有立法权以及党的组织是否有权与政府部门联合立法等问题，以"村务公开协调小组"为例，"山西省村务公开协调领导小组"就曾制定《山西省村民会议、村民代表会议议事规则》（试行）、"河南省农村村务公开民主管理工作领导小组"制定了《河南省村务公开民主管理工作暂行办法》等。特别是不少省份以省委办公厅和省政府办公厅"两办"联合行文的方式下发"红头文件"，制定了大量非属法律的地方规范性文件，而这些规范性文件又在事实上代行着地方规章的职能，如青海省省委办公厅和省政府办公厅制定的《青海省村务公开、民主管理工作实施办法》、辽宁省省委办公厅和省政府办公厅制定的《辽宁省农村实行民主管理和村务公开办法》等。从法理上讲，这些临时性机构和议事协调机构并不具备立法权，我国现有村民自治地方立法主体是否合适、是否有权就村民自治相关问题制定相应规范性文件，是实践中值得注意的问题。

（三）村民自治地方立法内容的合法性

立法内容是一部立法的核心要素，立法内容的合法性直接决定着立法质量。判断一项立法特别是地方立法内容是否合法，一个重要的标准是看其多设定的权利、义务是否符合"不抵触"原则，即是否和宪法以及法律等上位法等所规定的内容或者原则与精神等相抵触。因此，不得与宪法和上位法发生抵触和冲突，是对村民自治地方立法特别是村民自治地方立法的一个基本要求。

村民自治地方立法中，经常面临着内容合法性不足的尴尬，特别是一些地方制定的村民自治地方法规或规章存在着超越上位法或者与上位法精神不相符合的问题。如河北省在其选举办法中为乡镇政府创设了罢免理由审查权和罢免监督权。这一规定的出发点是好的，有利于村民罢免行为的顺利进行，但却存在着合法性不足之嫌。因为依据村组法的规定，乡镇政府可以监督罢免行为、确保村民罢免合法顺利进行，但却无权审查村民的罢免理由，河北省的设权行为无上位法依据，缺乏合法性。类似的现象在其他地方立法中也普遍存在。

（四）村民自治地方立法程序的合法性

立法主体所进行的立法活动是否完整、严格地按照立法程序开展，是判断立法合法性的又一个重要标准。立法程序的合法性不仅仅在于立法程序形式上的合乎法律规定性，更重要的在于立法程序的正当性。

我国宪法和立法法规定了各种立法活动所应该遵循的基本程序和规则，基本上保证了村民自治地方立法程序的合法性。如一些地方立法机关在村民自治地方立法中，通过互联网和报纸等新闻媒体向社会各界广泛征求意见，如吉林省2003年制定该省村组法实施办法时将草案全文刊登于2003年12月

10 日出版的《吉林日报》上,收到了不少颇具见地的修改意见,草案中原定的 41 个条文最后被精简压缩为 35 个条文;山东省在制定《村务公开条例》时,专门召开了有 18 人陈述、其中 7 名农民参加的立法听证会,充分听取社会各方面对该法草案的意见;湖北省在制定《村务公开实施办法》过程中,还全程邀请了华中师范大学中国农村问题研究中心的三农研究专家参与立法。这些都在一定程度上增强了村民自治地方立法的程序合法性。

但是,不少地方在村民自治地方立法过程中还是存在公开性不够、民主性不足的问题。如在全国人大常委会于 1998 年 11 月 4 日通过村组法后的当月 27 日,在既未经过充足立法调研,也没有公开大量征求包括法律专家和广大村民群众等社会各界人士的意见和建议的情况下,广东省就匆匆忙忙依据该法制定出选举办法和实施办法。立法程序的仓促极大影响到这两部法规的科学性与合法性,使得该两部法规在实践中无法满足广东村民自治实践的需要。这注定了该两部法规的短命,广东省不得不于 2001 年和 2002 年分别对其进行了修改。广东的教训深刻说明了立法程序的合法性对于确保村民自治地方立法质量的重要意义。这种立法程序上的缺陷势必将影响到村民自治地方立法的合法性及立法质量,应当引起立法者重视。

二、村民自治地方立法的适应性

法律的适应性是指法律的内容必须通过自身的应变方式准确地反映一定的社会关系,而不能和社会现实脱节。法律的适应性揭示了法律与社会现实之间的一致性和统一性。它一方面要求法律要有一定的稳定性,不能够朝令夕改,否则就会“法繁扰民”,损害法律的权威性;另一方面又要求法律具有一定的变动性,不能够因循守旧,否则就会严重脱离现实,成为马克思所说的“一叠不值钱的废纸”①。因此,法律的适应性是反映立法质量的一个重要方面。

实行村民自治 30 年来,我国村民自治地方立法基本保持了较好的适应性。全国村民自治的地方立法经历了两个立法高峰。1987 年试行法通过后的 10 年内,全国有 25 个省级单位制定了本行政区域内的《〈村委会组织法〉实施办法》(以下简称实施办法)、9 个省级地方制订了专门的《村民委员会选举办法》(以下简称选举办法)。1998 年村组法正式通过后,上述实施办法全部依据该法进行了修订,有的省份还修订了不止一次,原来没有制定实施办法的省份也相继制定了实施办法。各省实施办法制定或者修改的高潮发生在村组法制定后的三年内,其中最早的是广东省,村组法通过后还不到两周的 1998 年 11 月 27 日该省即制定了实施办法。1998 年村组法通过后,制定或者修改实施办法的省份中,当年的有 1 个省份,次年的有 9 个,第三年的有 6 个,第四年的有 9 个,第五年的有 3 个,最晚的是吉林省,2004 年 1 月 13 日制定。另据统计,在试行法期间,按《村组法(试行)》实施之日的 1988 年 6 月 1 日算,1 年之内通过省级实施办法的只有福建、浙江 2 个省,第 2 年内通过的有 4 个省,第 3 年内通过的有 8 个省,第 4 年内通过的有 4 个省,第 5 年内通过的有 3 个省,第 6 年内通过的有 1 个省,第 7 年内通过的有 2 个省②。可见,村组法制定后各省级地方的立法速度相对试行法期间有所加快,其适应性有所增强。

1998 年以后制定的省级实施办法中,已经先后有三个省份进行了一次修改,其余则未有改动。这些实施办法实施 10 年未经修改的有 8 个,实施 9 年未经修改的有 6 个,实施 8 年未经修改的有 9 个,实施 7 年未经修改的有 5 个。

1998 年村组法制订后,各省级地方还及时进行了村委会选举和村务公开等方面的立法。在选举办法的制订与修改方面,除了试行法期间已经制订了选举办法的 9 个省份及时修改了原选举办法外,另有 18 个省级地方专门制订了选举办法。其中制定最早的是山东省,1998 年 11 月制定,最晚的是山西省,2005 年 5 月制定。1998 年后的 27 部选举办法中,已经有 8 部经过修改且全部只是修改了一次,其中最近的一次是天津市 2006 年的修订。实施周期最长的已经有 11 年,共有 2 部;其次是 10 年,共 6 部;再

①《马克思恩格斯全集》第 6 卷,人民出版社 1961 年,第 292 页。
②仝志辉:《各省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法比较》,载民政部基层政权司《基层政权与社区建设简报》,2003 年 8 月。

次是 9 年，也是 6 部。村务公开与民主管理立法方面，自 1998 年以来，先后制定了 5 部省级法规、7 部省级地方规章以及若干部规范性文件。其中最早的是河北省，1999 年 5 月份制定了《河北省村务公开条例》；最新制定的是四川省，2009 年 7 月 22 日制定了《四川省村务公开条例》。村务公开的 10 多部地方立法中，没有一部经过了修改，实施周期最长的已经有 10 年了。

截至 2010 年 10 月底村组法的修订，在上述 1998 年后制定的 31 部省级实施办法、27 部省级选举办法和 12 部省级村务公开立法共计 70 部省级村民自治地方立法中，有 11 部被修订过，占总数的 15.9%；所有被修订过的省级立法都只被修订过一次。在未经修订的 58 部立法中，有 8 部是最近五年内制定或者修改过的，尚未进入修订周期。

总体而言，村民自治中央和地方立法整体上有着较好的适应性，一方面保持了相对的稳定性，另一方面又不断处于动态调整中，基本能够满足村民自治实践发展的需要。但是，随着时间的推移，特别是中国农村近年来经历了乡镇体制改革、免除农业税、新农村建设等巨大变化，村民自治实践也更加深入，既取得了大量成功经验，也积累了一定矛盾无法可依，2010 年 10 月 28 日，全国人大常委会对村组法进行了大规模修改。在上位法修改的情况下，可以预料，为了增强地方立法的适应性，全国各地将迅速掀起一场村民自治地方立法修改的新高潮，当年 11 月份就有广东等地修改了本省的选举办法等地方法规。

三、村民自治地方立法的操作性

法律的操作性是判断立法质量的又一项重要标准。由于我国地域辽阔，农村类型结构差异明显，各地村民自治发展很不平衡，村级组织的结构及其运行机制也有较大差异，这种非均衡性和差异性决定了国家法律不可能做出适用于一切地方的具体行为规范。这就要求各地在制定村民自治地方性法规时不能简单地援引法律的原则规定，而必须根据本行政区域的实际情况对之具体细化，也就是说要增强村民自治地方立法的操作性。随着我国村民自治实践的日益发展和国家法治建设进程的迅速推进，村民自治地方立法在实践中暴露出很多问题，很多规定不够明确，由此引发的操作性缺陷也越发显现。

村民自治地方立法缺乏操作性有多种表现，诸如法律形式欠缺协调性、法律责任机制不健全等，其中最典型的表现是法律内容不明确。总体而言，在法律内容方面，村民自治地方立法由于规定不够明确而导致操作性不足的主要表现如下：

（一）法律概念不清晰，存在模糊之处

孟德斯鸠认为，法律规定必须明白确定，法律绝不能使用笼统含糊的语言，否则不利于人民对法律的适用①。因此，立法者应以高超的立法技术，慎重选择“法言法语”，尽量准确、明白的进行法律表述。“立法概念应当清楚明确，规则表达清晰，尽量减少歧义，规范间的逻辑联系应当清楚”②。但在村民自治地方立法中，法律概念不清晰不明确的问题却较为严重。如对村委会选举中备受关注的贿选问题，很多地方立法仅仅规定不得贿选否则当选无效，但对究竟什么是贿选却并没有给出明确界定，从而导致实践中难以操作。在广东某市，实施村组法十余年以来，该市民政局先后受理过 30 多起贿选投诉，最终却没有一起被认定为贿选，其原因主要就在于法律缺少对贿选标准的明确规定。其他地方的类似现象还有很多。

（二）制度设计不详细，存在法律漏洞

法律漏洞的存在是难免的，西方即有“法律必有漏洞”之法谚。法律漏洞的存在虽然是难免的，但其缺陷却是有害的，立法中应予尽量避免。在村民自治地方立法中存在不少法律漏洞，许多本该规定的事项没有规定或者规定不够详尽，从而导致村民自治实践中很多难题无法解决。如对村民自治经费的规定就是一个明显的法律漏洞。村民自治经费包括村民委员会成员的补贴和维持村委会日常运转的工作经费、村委会换届选举和罢免活动经费等。村组法对此仅规定：“村民委员会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴。”但是，村委会成员的补贴究竟从何而来，是地方政府给予还是村民统筹或者以

①孟德斯鸠：《论法的精神》（下），商务印书馆 1961 年，第 297 页。
②周永坤：《法理学》，法律出版社 2004 年，第 370 页。

村庄集体经济收入支出？补贴多少方为“适当”？除了村委会成员的补贴之外，村委会日常工作经费从何而来？村务治理中的各种公益性支出和公共生产建设性支出从何而来？这些都应在地方立法中明确。有些省在本地制定的实施办法中对此进行了规定，但北京、天津、浙江、江苏、山西、黑龙江、吉林、安徽、青海和西藏等 10 个省份没有就“村官”补贴等经费问题做出任何规定，占到 31 部省级实施办法的近 1/3。由此可见，存在法律漏洞是村民自治地方立法中的一个较为严重的问题。

（三）法律条文太抽象，缺乏针对性

法律条文规定具有一定的抽象性和原则性是必要的，但如果一项法律的规定基本上都是原则性、抽象性的规定，或者大部分条文都是政策性规定，则势必降低该法的操作性，导致法律空洞化。以 2010 年村组法修订前各地关于乡镇政府与村委会的关系的规定为例，大部分地方的实施办法都套用了原村组法第四条规定：“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，但是不得干预依法属于村民自治范围内的事项。村民委员会协助乡、民族乡、镇的人民政府开展工作。”这是一条规范乡村关系、确定国家行政权与村民自治权界限的重要规定，涉及到国家与社会的合理分权，具有重要的权利宣示与权力制约意义。然而，各地立法中很少就乡村关系做出明确具体的规定，基本上都没有明确究竟什么才是“指导、支持和帮助”，也没有明确究竟哪些事项才是“村民自治范围内的事项”，哪些事项不属于“村民自治范围内的事项”。这样原则性的规定，很容易导致乡村关系不协调、村委会演变为基层乡镇政府的“一条腿”和村委会行政化。此外，不少地方立法中对于党组织与村委会的关系，对于罢免的条件、贿选的治理等方面的规定中也都存在过于抽象的问题，给村民自治实践带来不少困惑。

（四）程序性的规定不足，难以具体操作

程序对于民主的实现乃至对于整个法治的实现都具有重要的意义，这已获得国内外学者的广泛认同。日本学者谷口安平教授在研究程序与民主之间的关系时曾指出，“民主主义的政治正是以程序的正义为基础。经过充分讨论后以多数表决方式做出的决定就是由程序的正义所支持的正当结果。”他甚至提出，“程序法是实体法之母”①。村民自治不仅涉及到大量政治层面的实体性问题，也必然涉及到大量操作层面的程序性问题。村民自治直接关系到村民民主权利的实现，如果不设置一系列必要而且健全的程序，势必将难以保证村民民主权利的有效实现，使村民自治成为无法具体操作的花瓶般的民主摆设。但在现实的有关村民自治地方立法中，程序性不足的弊端却表现明显。如创造出“海选模式”、选举工作做得不错的吉林省，在其选举办法中虽以四个条文规定了村委会罢免问题，但对于诸如由谁来核实罢免理由的真实性与合法性、谁来启动和主持罢免程序、村民联名是否符合法定人数由谁来把关，罢免行为是否主体合法有效由谁来判定等问题却都没有做出规定。类似的程序性欠缺在其他省份村民自治地方立法中还有很多。

四、村民自治地方立法的特色性

村民自治地方立法应当在坚持国家法制统一的前提下，突出地方特色，因为地方立法的地方特色越突出，其实用性、可操作性越强，则越能解决本地的实际问题，立法的质量就越高②。因此，地方特色是村民自治地方立法的生命力之所在。村民自治地方立法中，不乏颇具特色之处，但另一方面，欠缺特色也是普遍存在的问题。村民自治地方立法的特色主要体现在三个方面，即客观方面的针对性特色、主观方面的实验性特色以及实践方面的可操作性特色。操作性已如前述，这里仅就后两者展开分析。

（一）客观方面的针对性特色

进行地方立法的目的，是为了解决本行政区域内的实际问题，这就要求地方立法要有较强的针对性，也就是具有地方性。村民自治地方立法的针对性特色通常具有两个方面的体现：一是在对村组法等上位法的细化过程中所体现出的地方特色，二是结合本地实际主动规定相关条文过程中所体现出的地方特色。

①谷口安平：《程序的正义与诉讼》，中国政法大学出版社 1996 年，第 64 页。
②史建三、吴天昊：《地方立法质量：现状、问题与对策——以上海人大地方立法为例》，载《法学》2009 年第 6 期，第 103 页。

以广东为例，广东省在1998年之前并没有在农村实行村民自治，而是实行管理区体制。由于广东的村民自治起步却较晚，加上广东珠三角发达地区农村与粤东、粤西、粤北贫苦地区农村差异巨大，因此广东村民自治的推行难度更大。针对广东的特殊省情，在1998年11月4日全国人大常委会通过村组法后的当月27日，广东在全国率先制定了实施办法和选举办法，将村组法的规定细化为切合广东实际、具有较强操作性的地方规则。2001年5月，广东省人大常委会还制定了《村务公开条例》。此后，广东省又根据本省实施村组法的具体需要对原选举办法和实施办法分别及时进行了修改。

除此之外，各地为进一步加强本地村民自治的保障，主动做出了不少有一定地方特色的规定。但是，地方立法过程中，照抄照搬或者简单拼凑上位法规定的现象也比较明显，特别是在制定实施办法过程中，不少省份大量照抄了村组法的相关规定或者不顾本地实际直接照抄照搬外省市的有关规定。

（二）主观方面的试验性特色

我国立法中有着“成熟一个制定一个”的传统，中央立法往往是在地方立法试验成功的基础之上，总结地方有益经验并结合全国整体状况而制定，从而保证其成熟性，1998年村组法的制定和2010年该法的修改，都吸收了不少地方立法的成功经验。村民自治地方立法包括实施性立法和创制性立法，这两方面往往都具有创新性和试验性的特点。一方面，在实施性地方立法中，地方必须结合本地实际并将本地村民自治实践过程中的制度创新以立法的方式将其固化下来，并在本地进一步检验其适用性，另一方面，在国家尚未制定法律或行政法规之前，地方有权根据本地村民自治的实际需要先行立法，完善村民自治的相关制度。这些地方立法除了细化村组法的规定外，更多的是对该法的内容进行了扩展，规定了许多村组法所没有规定的内容。如甘肃省《村务公开条例》将村务事项分为年度公开、半年公开、适时公开和应求公开几种类型；四川省《村务公开条例》则以较大篇幅特别规定了村务公开的监督工作以及相应的法律责任机制。这些做法，都带有明显的实验性特色。又如不少省份在选举办法中较为明确的规定了选举和罢免的相关程序，设置了对贿选的纠错机制等。这些实验性的规定有不少被2009年中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于加强和改进村民委员会选举工作的通知》和2010年新修订的村组法所吸收。整体来看，村民自治地方立法的实验性特色值得肯定，但也存在着地方试验性规定缺乏合法性以及试验性不足等缺陷。

五、结　语

综上所述，我国村民自治地方立法质量较以前有了较大提高，积累了不少成功经验，为村民自治实践提供了良好的法律保障。但是，村民自治地方立法质量在合法性、适应性、操作性和特色性等方面还存在着诸多问题，与我国依法治国方略对“良法之治”的要求和广大农民群众的村民自治实践需要尚有一定距离，总体上仍待改进。现在，全国人大常委会已经对村组法进行了修改，随着该法的修订，全国各省份必将掀起村民自治地方立法的新高潮。在村民自治地方立法完善过程中，应注意遵循立法规律，提高立法质量，为村民自治和社会主义新农村建设提供更好的法律保障。

■**作者简介**：刘志鹏，华南师范大学政治与行政学院讲师，法学博士；广州 510631。

■**基金项目**：国家社科基金重大项目（08&ZD028）；2010年广东高校优秀青年创新人才培育计划项目（WYM10062）

■**责任编辑**：车　英